

社会保障研究所創立15周年記念

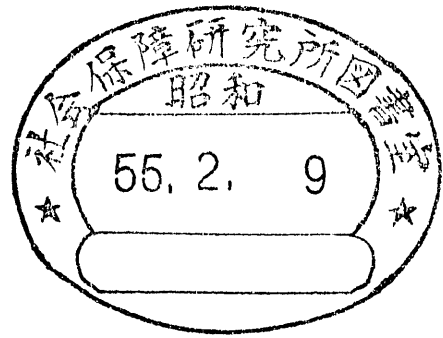
福祉政策の回顧と展望

季刊 社会保障研究 Vol.15, No.3

社会保障研究所

1980





普 遍 主 義 と 職 業 主 義

馬 場 啓之助

この号は社会保障研究所の創立15周年を記念して「福祉政策の回顧と展望」を主題として研究所の研究員のほぼ全員の論稿を集めて編集してみた。この主題はもちろん、研究所の基調テーマ「日本的社会保障の発展向上についての基本的要件に関する研究」と深く関連している。この場所を借りて日本の社会保障の歩みに関連して感想を述べさせていただきたい。

わが国の社会保障制度の展開にとってその理念を示したものに、社会保障制度審議会が昭和25年10月に発表した「社会保障制度に関する勧告」がある。この勧告は新憲法第25条に依拠して社会保障は「健康で文化的な最低限度の生活」を保障しなくてはならないと言った理念を語ったうえで、「社会保障の責任は国家にある」と宣言し、この制度は「すべての国民を対象とし、公平と機会均等を原則としなければならない」と指摘し、国民に対しては国が責任をとる以上「社会連帯の精神にたってそれぞれの能力に応じてこの制度の維持と運用に必要な社会的義務を果たさなければならない」と呼び掛けている。これは普遍主義を原則とし全国民を蔽う総合的体系的な制度を作らなくてはならないとしたもので、原則論としては何人も反対しえない大文字を示したものである。

これを戦前の社会保障と比較してみる。大正11年制定の健康保険法ならびにこの系列に属する昭和17年の労働者年金法と昭和19年の厚生年金法はいずれも、職業主義に立脚していて、社会保険の強制適用を労働者のすべてにまで及ぼしていないし、一部に適用から洩れるものを残している。職業主義は特殊主義に連なっている。これを普遍主義に改め、国民皆保険皆年金に向って拡充していくことはたしかに社会保障にとっては当然なされて然るべき改革であった。しかしながら職業主義と普遍主義の絡み合いの関係はその後の社会保障の歩みに影を落してその行路を苦難に満ちたものにしていった。

国民皆保険皆年金が制度の形のういで一応実現すると間もなく昭和37年8月には、社会保障制度審議会は「社会保障制度の総合調整に関する基本方針についての答申」を提出して、皆保険皆年金とは言っても、制度の内実にはいくつかの保険集団の分立があり、総合的体系的な統一を欠き、集団間にはいくたの格差があって、総合調整の必要を大きくしていることに注意を喚起した。しかも格差が大きいことは社会保障の保険集団間に職業主義が働いていることと無縁ではない。集団が対象人員の少ない小集団にかたまっているほうが国庫負担を獲得するのに適しているとか、また大きな集団ほど国庫負担の獲

得に都合が悪いとか、さらに最低限度の生活の保障と言った社会保障本来の要請と並んで労務管理的要求が介在して、保険給付に最低保障のほかに所得比例の要素が混在していった、集団間の格差を広げるとか、経済社会における職業主義に由来する競争意識が社会保障の保険集団間にも働いていることが総合調整の実施を困難にしている。

この総合調整問題のあと、昭和40年代にはいつて国民医療の抜本改正問題が提起されるが、この問題は10年余を費やしても問題解決は困難な状態を脱していない。これはひとつには抜本改正の要請を普遍主義の理念に沿って深められていく反面、職業主義の要求が小集団主義の主張と結び付いて社会連帯の精神の発揚を制約していることと無縁ではないように思えてならない。

福祉社会の構図

馬場 啓之助

I 課題の提示——複合社会としての福祉社会

「福祉の経済組織」以来わたしは数編の論稿を書いてきた。ここでこれらの論述を整理してそこに含まれている理論的な問題について究明を加えてみたい。結語から先に言えば、それは複合社会としての福祉社会の検討に集約される。

わが国の社会は、西欧先進国と同じく、議会制民主主義のもとで、その経済は経営者資本主義と公共経済との混合経済の形態をとり、公共経済の構成要素としては社会保障と福祉サービスからなる福祉複合体が重視されるようになってきている。これはよく知られたことで、今更らしく述べるまでのこともないのだが、この経済社会形態が複合社会の性格を帯びてきていることは注目する必要があると思う。それと言うのも、この性格の示唆するところは少なくないからである。

経営者資本主義は業績主義 (meritocracy) の倫理に貫かれているのに対して、福祉複合体は連帯主義 (solidarity) の倫理にたっており、そこには二つの社会倫理が流れていて、社会は複合社会にならないわけにはいかない。産業化と抗産業化の動きなども、それぞれこの二つの倫理に発するものであることによっても知られるように、二つの倫理はもともと相反関係にたっているのだが、そのあいだに補完関係を作りだしていかななくては、複合社会はその統合をうまく維持してはいけな。社会の秩序は二つの倫理の「相反と補完の二重の関係」に支えられているからである。

複合社会と多元的社会 複合社会は多元的社会と同じものではない。多元的社会はそのなかに多くの職域を含んでおり、それぞれの職域が追求する目標を異にしている、いずれも手段的活動に出ることを肯定していれば、いずれの目標もその

あいだに「一つの倫理」があって「方向としての統一」が成立しているはずである。産業社会は多元的社会の典型的なものであり、方向の統一を作りだしているのは、業績主義の倫理にほかならない。この倫理は社会的行動を規制する「ゲームのルール」をもっている。それは機会の平等が保障されておれば、公正な競争の結果生じた不平等はこれを容認し、社会に責任を転嫁するようなことはしてはならないと説いている。しかしながら、生涯を通じての競争においてその結果としての不平等が家庭のなかに持ち込まれて世代を超えて累積していけば、階級分化が生じ、そこに、マルクスの主張するように、機会の不平等が起こることになりかねない。機会の平等は結果の不平等を介して機会の不平等に転化していき勝ちである。結果の不平等になにほどの調整を加えなければ、機会の平等は保障されない。さればといって、結果の不平等をすべて認めないとあつては、競争をやる意味が失われ、業績主義の倫理はそもそもその成立の根拠を失ってしまう。そこに、業績主義の倫理にとって基本的なディレンマがあると言えよう。その倫理の成立の前提となる機会の平等がその遂行の過程で機会の不平等に転化し、その前提を否定するような事態を作りだしていくおそれがあるからである。このディレンマに対処する手掛りを与えたものが産業民主主義の運動にほかならない。この運動はウェッパ夫妻のナショナル・ミニマムの主張を生みだした。

ナショナル・ミニマムとソーシャル・ミニマム

このナショナル・ミニマムの主張を単に個人所得の最低限を示すだけでなく、福祉施設の利用可能性など文化への参加可能性をも含めて、社会学的幅をもたせて、これをソーシャル・ミニマムの主張と呼ぶことにしたい。この線まで拡充してい

って、これを国民のすべてに保障することにする。そうすれば、結果としての不平等が機会の不平等に転化するのを阻止できるのではないかと思われる。これによって「ゲームのルール」が、(イ)機会の平等(ロ)公正な競争(ハ)ソーシャル・ミニマムの保障となれば、競争の結果生じる不平等は「適正な差異」(relevant difference)として受容される道が拓かれよう。この「ゲームのルール」のうち(イ)と(ロ)のルールは業績主義の倫理にもともと含まれていたものであるが、(ハ)のルールは連帯主義の倫理に根ざしたものである。「ゲームのルール」は「二つの倫理」のうえに立った複合的な性格をもってくる。これは二つの倫理の妥協が生み出したものとも言えよう。

産業社会と福祉社会の相互依存関係 このような次第であるから、産業社会はその基本となる業績主義の倫理がその遂行の過程においてその前提となる機会の平等を否定するような基本的なディレンマをもっているのだ、これに対処するためには連帯主義の倫理によって補完しないではいられない。連帯主義の倫理は社会の存在理由をジョン・ロールズの言葉をかりれば「相互利益のための協同事業体」(cooperative venture for mutual advantage)に求める社会観においている。この補完作業が進み、社会の構成員のすべてが「共通の生活」(common life)に参加し得る条件を保障されるようになれば、産業社会は福祉社会的な相貌を帯びてくる。これを短絡的に「福祉社会へ移行する」と表現しているわけである。

しかし「移行する」と言っても、福祉社会が産業社会と訣別して自立自展していけるわけではない。産業社会が提供する豊かな産業生産力に依存しこれを活用していけるのでなくては、福祉社会は貧血状態に陥り、その活力を喪失してしまう。そうであるから、福祉社会と産業社会とは相互依存関係にたっていると言わないわけにはいかない。

以下において「複合社会としての福祉社会」の形成に伴う問題点をあげ、これについて吟味して、福祉社会の理論的な構図を描くよう努力していきたい。

II 産業社会・資本主義・社会主義

前節で述べたように、福祉社会は産業社会と絡み合っており、相互に深く依存し合っている。福祉社会は国民生活に視点を置いて産業社会を眺めた場合に浮び上ってくる国民生活的相貌にはほかならないとも言えよう。産業社会は近代産業主義(modern industrialism)を構成原理としてこれに依拠して形成された社会体制である。この社会体制に理論的分析を加えたのは、タルコット・パーソンズ(Talcott Parsons)である¹⁾。ひとつの社会を形成する以上、その社会の評価基準を明らかにし、社会行動が準拠する行動原理を指摘し、社会を組織付ける組織原理を特定することはこの社会の社会学的分析にとって大切な課題である。パーソンズは産業社会を分析してその評価基準として業績主義をあげ、行動原理としては合理主義を、また組織原理としては職能主義をあげている。これはマクス・ウェーバー、ウェルナー・ゾンバルトなどの「資本主義的精神」論を社会構成の型を示すものとして整理し直したものである。だから産業社会は資本主義と密接に関連し合っていることは明らかである。わたしは資本主義は産業社会の流通経済的形態のひとつにほかならないと考える。

業績主義・合理主義・職能主義にたって形成された産業社会は、封建社会が評価基準を身分主義に求め、充足主義にたって慣行を重んじ、伝統を遵守してきたのに較べれば、たしかに人間を身分的拘束から解放し、その業績に応じて社会的地位(social status)を獲得できる社会であり、営利活動の自由が認められ、機会の平等が保障された社会である。

ところが産業社会が19世紀中葉以降ヨーロッパの主要な国々においてほぼその形成を終わる頃になると、身分的不平等に代って自由経済のなかから形成される不平等が注目されるようになる。しかもその不平等は、身分的不平等が静態的性格のものであるのに対して、動態的性格のものである

1) Parsons Talcott; *Social System* (Tavistock Publications, 1951) pp. 182~191.

り、資本家の再生産の過程にまつわるものであるとして、資本主義に対して社会主義的な社会改革の必要が唱道されてくる。わたしは社会主義はもとも資本主義の対立物として唱えられたものであり、これまた産業社会の流通経済的形態のひとつにはかならないと考える。産業社会の資本主義的形態もあれば、その社会主義的形態もあり得ると考えるわけである。この主張の根拠を説明してみる。

不平等は拡大したか 第1に吟味してみなくてはならないことは、産業社会の成立以来、不平等は事実として拡大していったか否かである。

指標として、国民所得の分配に現われた分配の不平等の程度をとってみる。幸いなことに、サイモン・クズネッツがこれまでの諸先進国における国民所得の分析資料を整理してみせていることである。これによって指標の動きをみれば国民所得の分配は不平等化するどころか、かえって平等化の傾向を示しているのだ。これは注記した資料によって明らかである²⁾。平等化の傾向は第1次世界大戦と第2次世界大戦を画期としてもっている。

- 2) クズネッツの示すところによれば、ボウレイの計測によってイギリスの1880年と1913年を比較してみると、上位5%の階層の占める所得の割合はそれぞれ48%と43%であり、上位20%の階層の占める割合はそれぞれ58%と59%である。前者については不平等の程度はたしかに縮小している。後者については不平等は縮小していない。しかしクラークの1929年についての推計では、上位5%の割合は33%、上位20%の割合は51%となっているので、これと連結してみれば、前者の不平等の程度の縮小はいっそう顕著になるし、後者の縮小も明白になる。これによってイギリスは第1次大戦頃を画期にして所得分配の平等化への動きが始まったと言えよう。

この平等化への動きは両大戦間には明白ではない。イギリスの上位5%の階層の所得の割合はクラーク推計の1929年の33%から1938年のシーア推計の31%ないしライダル推計の29%へ移っており、上位20%の階層のそれは1929年のクラーク推計の51%から1938年のシーア推計の52%ないしライダル推計の50%となっている。

第2次世界大戦の前後の比較についてはイギリスの諸推計いずれも平等化の傾向を示している。

	Seer 推計		Lydall 推計		
	1938年	1947年	1938年	1949年	1957年
上位5%	31%	24%	29%	23.5%	18%
上位20%	52%	46%	50%	47.5%	41.5%

アメリカについては以下のようなものである。いずれも商務省の推計であり、平等化は明らかである。

それぞれの画期はイギリスのネオ・リベラリストの「リベラル・リフォームズ」とケインズ革命と結びついていると思われる。リベラル・リフォームズは相続税の制定・所得税の累進課税化などの税制改革、最低賃金法の導入、老齢年金・医療保険などの労働者福祉政策の導入を企てたものであり、イギリスの国民所得の分配は第1次世界大戦を画期として不平等の程度は減少した。両大戦間の時期には平等化の傾向はあまり顕著な現われかたをしなかったが、ケインズの完全雇用政策が社会保障制度と結合する形で導入されて、主要な国々に普及していった第2次世界大戦以後になると、平等化の勢いは顕著となった。サイモン・クズネッツはこの傾向を総括して次のように評価している。「近代経済にともなう平等主義哲学は、生産性の考慮と伝統の抵抗との範囲内で不平等を抑制するよう不断の圧力を加えている。……教育や保健サービス、相続税や所得税、社会保障、完全雇用、経済的扶助などにかんする立法措置は経済的機会をできるだけ平等にし、個人の自発的行動のせいではなく、経済的、社会的構造の欠陥のせいでの失敗を補償することによって、経済的不平等を最小にしようとする一般的政策とみることができる。」³⁾。クズネッツはこう評釈しているのである。これは丹念な実証に基づいた解釈であるから抗し難い力をもっている。少なくとも不平等が事

	年 1929	1935 ～36年	年 1941	1944 ～47年	1950 ～54年	1955 ～59年
上位5%	30%	26.5%	24%	21%	21%	20%
上位20%	54%	52%	49%	46%	45%	45%
下位60%	26%	27%	29%	32%	33%	32%

なお以上はいずれも課税前の所得の割合である。課税後の所得については不平等の程度はいっそう圧縮されていることを注記しておこう。なお、クズネッツの総括表にはプロシャ・サクソニー・ドイツないし西ドイツ・オランダ・デンマーク・ノルウェー・スウェーデン・国際連合などの所得分配資料も併記されていると附記しておこう。Simon Kuznets; *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread* (New Haven and London, Yale University Press, 1966) Table 4～5, 塩野谷祐一訳『近代経済成長の分析』（東洋経済新報社刊、昭和43年）上巻198～200ページを参照されたい。

- 3) 塩野谷祐一訳サイモン・クズネッツ前掲書上巻203ページ。ただしこれは同一国民経済内の分配状況について言えることで、国際間の比較については別のことが当てはまるかも知れない。

実上拡大してきたとは、とても立論できないことは明らかであると思われる。

社会主義への前進か資本主義の根幹の維持か

第2に吟味したいことは、これらの平等主義的措置が社会主義に向っての前進であるのか、それとも資本主義を存続させるためのものか、の判断である。

わたしはこれら平等化政策を支えた思想は産業社会の社会倫理に根ざしたものであり、社会主義を実現するためのものであるよりも、資本主義を存続させるための改革として提示された場合に、実現していったものと考ええる。

産業社会の社会倫理は近代産業主義に忠実であるためには遵奉しなくてはならない「ゲームのルール」を提示した。このルールは「業績主義のディレンマ」に対処するために、ナショナル・ミニマムの保障を連帯主義の倫理から取り入れなくてはならなくなったことは、前節で述べたとおりである。ナショナル・ミニマムの保障は産業民主主義の提唱したものであったが、産業民主主義はこのほかにも広範な社会改革案を提起した。重要産業の国有化・相続税の制定・所得税の累進課税化・地代など不労所得の再分配などが最低賃金法の制定のほかにもその社会改革案のなかには含まれていた。この産業民主主義の社会改革案のうち自由経済の存続を脅かすものは立法化を拒否されたが、資本主義の根幹の維持と両立するものは自由主義者の手によって漸次実現させられていった。自由主義者と言っても、その自由主義は「社会学的視野の広い」ネオ・リベラリズムに転化してはいたが。さきに述べた「リベラル・リフォームズ」はこのネオ・リベラリズムにたって行なわれたものである。ピーター・ゲイ (Peter Gay) の言葉をかりれば、「社会主義者が考えだし、非社会主義者が実施する。」⁴⁾ といった状況がみられた。

社会保障もまたリベラル・リフォームズが掲げた労働者福祉政策を国民大衆に普遍的にあてはまる政策として一般化したもので、第2次世界大戦の後間もなくネオ・リベラリスト、ビヴァリッチ

の手によって実現された。これはケインズの提唱した完全雇用政策構想を行政化した実施計画の一環として実現していったのである。しかも注意したいことには、ケインズが注意しているように⁵⁾、もしこれが採用されなければ、もっとラジカルな改革が避けられないとして、資本主義の根幹の維持のために提案されたことである。同工異曲の説得の仕方はガルブレイスもまた、混合経済の成立をもたらした対抗力の造成策の提案に用いて、その実施をかちとっていった⁶⁾。

ケインズの完全雇用政策は第2次世界大戦以後先進国で採用されて、国々の経済を変容させていった。それによって第2次世界大戦を画期として国々の国民所得の分配の平等化が進んでいった。

資本主義の逆説的変貌 このようにして第3に、産業主義・資本主義・社会主義の関連を吟味し直してみなくてはならなくなる。以上述べてきた経験的事実を省みる時、わたしは社会主義を実現するための改革よりも資本主義を存続させるための改革のほうが、少なくとも先進産業社会においては有効であったという事実を強調しないではいられない。わたしはそこに資本主義の逆説的変貌がおこなわれたと主張したい。(イ)資本主義の逆説とは近代産業主義の理念に忠実であるためには資本主義は変貌していかななくてはならないために起こるべくして起こったものであり、資本主義は産業社会の流通経済形態にほかならないことを示唆している。(ロ)資本主義の変貌のあとに残留する姿は、完全雇用政策と社会保障とを備えることによって、

5) Keynes, J. M.; *General Theory of Employment, Interest and Money* (London, 1936) p. 376, p. 380 にケインズは次のように書いている。「わたしの提唱している方策は、近年イギリスでおこなわれている事態の漸次的で緩慢な継続にすぎず、革命を必要としないものとなる大きな利点がある。」(p. 376)「わたしはこの方策はかえって現存の経済形態を根本的に崩壊させることを防止する唯一の実際の方策であり、個人の創意を有効に働かせる条件を達成するものだ」と弁護したい。」(p. 380)。

6) Galbraith, J. K.; *American Capitalism: Concept of Countervailing Power* (New York, 1952) p. 151 にガルブレイスは次のように述べている。「経済における私的な市場力をあたえられたものとすれば、対抗的な力の育成は経済の自主的な調整力を強化し、それによってかえって全面的な政府の統制ないし計画の必要を弱めるものである。」

4) Gay, Peter; *Dilemma of Democratic Socialism* (Collier Books, 1962) pp. 304~310.

社会主義と対立するよりもこれと併存し得るものとなった。それというのも、資本主義は産業社会の流通経済形態のひとつであるばかりでなく、社会主義もまた産業社会の別の形態にはかならないからである⁷⁾。

資本主義と社会主義とが産業社会の流通経済形態にはかならないことは、マルクスの用語をかりて表現すれば、両者はその生産関係を表示するものであり、これに対して生産力に相当するものは近代産業主義に求めるはかはないことを示唆している。事象性をあらわす生産力が歴史を動かす原動力であるとみるよりも近代産業主義こそが近代史を動かしてきた原動力であるとみるほうが素直な観方であり、理解しやすい理論であると考え⁸⁾。この原動力に対応して、資本主義と社会主義といった生産関係が考えられる。これは近代産業主義を実現するのに二つの途があり、二つの形態があると考え⁹⁾、型の相異をもたらすものは、ガーシェンクロンの指摘するように、「経済後進性」のありかたである。あるいは言い換えて、産業化に対する伝統社会の抵抗の強弱の程度であると言ってもよい¹⁰⁾。

III 福祉社会の層別化された秩序

層別化された秩序の統合機能と安定化機能 産業主義の展開の過程でその「ゲームのルール」にナショナル・ミニマムの保障を取り入れて、平等主義の貫かれる領域を造成して、そのルールに複合的な性格をもたせていったが、それにしても社会に形成される秩序は完全に平等なものでなく、いくつかの階層への分化をうちに含み、秩序は層

別化されたものになることは否みがたいことである。この層別化された秩序 (stratified order) については近代の社会学者たちは社会的層別化論 (The Theory of Social Stratification) を展開した。タルコット・パーソンズは「社会的層別化の社会学的分析は層別化が重要な程度において社会体系を統合していく仕組みであるとの一般的な見解のうえに大きくもとづいている。これと関連して言えば、関係態の序列化は安定のために必要なのである。」¹¹⁾と述べている。これはカール・マルクスとは真向から対立する理論である。

マルクス理論の性急な一般化 マルクスによれば、資本主義社会の構造はその代表的企業である資本家の経営を分析してみれば明らかになるが、この企業は資本家と被用労働者のあいだの支配と従属の関係のうえにたっており、階級闘争が不可避免的に展開していくとみて、階級闘争の弁証法にたって資本主義社会の動態理論を形成した。パーソンズなどの近代社会学者たちは社会的層別化論をもっていくつかの論拠にたってこの階級闘争の弁証法を否定していく。その論拠の第1は、マルクス理論は、パーソンズの指摘するところによれば、資本家の経営の分析をそのままマクロ的な産業社会に適用していった、資本主義社会の分析理論を展開しているのだが、資本家の経営の分析にあっては捨象されていた要素がマクロの産業社会には働いていて、産業社会の運動にはいくつかの可能な途があるはずである。そのうちから一つの途だけを選びだして、マルクス理論は性急な一般化をおこなっている¹²⁾。

マルクスの診断を裏切る経験的事実 第2に、マルクス理論にたった診断は産業社会の展開の過程に現われた経験的事実に徴してみると、その診断を裏切るような変化が起きていることを挙げることができる。(イ)ダーレンドルフ (Ralf Dahrendorf) が指摘するように¹³⁾、産業社会においては

- 7) 馬場啓之助稿「資本主義の逆説」(『資本主義の逆説』東洋経済新報社刊、昭和49年、第2章)に詳しい説明がある。
- 8) この考え方はウェルナー・ゾンバルトがその『プロレタリア・社会主義』(Sombart, Werner; *Der proletarische Sozialismus*, Jena, 1924)に発するものとも言えよう。
- 9) Rosovsky, Henry (editor); *Industrialization in Two Systems: Essays in Honor of Alexander Gerschenkron* (New York, London and Sydney; John Wiley & Sons, 1966).
- 10) Gerschenkron, Alexander; 'Economic Backwardness in Historical Perspective' now in his: *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge; Massachusetts, 1963).

- 11) Parsons, Talcott; 'Social Class and Class Conflict in the Light of Recent Sociological Theory', now in his: *Essays in Sociological Theory* (Free Press of Glencoe, Revised edition, 3rd Printing, 1968) p. 329.
- 12) Parsons, Talcott; *op. cit.* p. 324.
- 13) Dahrendorf, Ralf; *Class and Class Conflict in Industrial Society* (Routledge & Kegan Paul, London, 1963, pp. 41~64.

資本家と労働者の階級対立は尖鋭化していく代りに、二つの階級ともそれぞれいくつかの階層に分解していった。階級対立は不明確になっていった。資本家の企業管理の機能も企業規模の拡大に伴ってこれを補佐する事務職員を要するようになり、職員のなかから労職の分離がおこなわれ、しかもやがて事務職員のなかから企業管理の責任者となるものが現われてきた。あたらしき企業経営者となるものは業績に応じて選好されるので、家業としての企業を世襲する資本家とはその社会的性格を別にしていく。企業経営は資本家支配から経営者支配に形態変化をとげていく¹⁴⁾。労働者もまたその技能と熟練に応じて階層分化していき、一つの社会的階級として強固な階級意識によって結合し階級闘争をこととするとは言い切れなくなる。

(ロ)労働者の組織化が進み、労働組合が無視することのできない社会的勢力として成長していった。労働条件の改善のために労働組合は経営者支配の企業にあって、使用者と団体交渉をおこなってその意思を反映させることになる。産業民主主義の運動が盛んになり、アメリカの労働経済学者スリフター (Sumner H. Slichter) などは、「われわれは」労働主義的な「社会へ移行したか?」といった設問を掲げて、肯定的な解答をだしているほどの状況になっている¹⁵⁾。経営者資本主義は労働主義的社会を伴ってきたというのである。

(ハ)あらたな中産階級の台頭をみて、所得の分配は平等化し、生活基準ないしは生活のスタイルも中流化してきた。労働者の貯蓄もおこなわれるようになり、資本形成において労働者の役割も無視し得ないようになる。

(ニ)健康保険・老齢年金などが造成され、労働者福祉政策が展開するが、やがて社会保障制度として一般国民大衆を対象としていくことになる。これらは20世紀になって形成された経験的事実であり、いずれもマルクス理論が予定しなかった事実である。これらの経験的事実に即して社会的層

別化論が形成されてくることに別に不思議はない。しかしたとえそうであっても、以上述べた二つの論拠は社会的層別化論の主張をそのまま支持することにはならない。層別化された秩序の統合機能と安定化機能を保障する積極的な理由を追求しなくてはならない。

層別化された秩序の統合機能と安定化機能の積極的な根拠 このようにして第3の論拠が求められる。第3の論拠は第1の論拠、資本家的経営の分析において無視されたマクロの産業社会の構成要素のなかに層別化された秩序の統合機能と安定化機能が潜んでいることを論証する形で追究していかなくてはならない。

層別化された秩序は産業社会に潜在している階級闘争の可能性が顕在化するのを防止し得る制御装置を備えているならば、その統合機能と安定化機能を働かし得ることになる。この制御装置は、パーソンズの指摘するところによれば、「制度化された道徳的情操の仕組」(the structure of institutionalized moral sentiments) に求めるほかはない¹⁶⁾。このような装置としては、義務教育などの教育制度のほか、20世紀になって造成された公正取引委員会や労働委員会がその代表的なものとして挙げられよう。これらの委員会は業績主義の倫理に対応する「ゲームのルール」、とりわけ「機会の平等の下での公正な競争」がおこなわれるよう重要な役割を果している。教育制度は事実上職業制度に対して労働力の供給において重要な役割を負わされている。そこでは業績主義の倫理が遵奉され試験を通じて人間の選別がなされている。この制度が封建社会において職業の世襲が身分制度に応じてなされているのに較べて、すぐれた制度であることは否定し得べくもない。その出自に応じて縁故採用されるよりも、個人の能力を基準にして公募された人人のなかから選好されるからである。「機会の平等の下での公正な競争」の結果、形成される差異が「適正な差異」であるか否かは、他の場所よりもこの場所でテストされる。たしかに T.H. マーシャルが言うように、「この

14) Bendix, Reinhard; *Work and Authority in Industry* (Harper Torchbooks, 1963).

15) Slichter, Sumner H.; 'Are We Becoming a "Laboristic Society"?' [1947] now in his: *Potentials of American Economy*, (Harvard University Press, 1961).

16) Parsons, Talcott; *op. cit.* pp. 325~326.

選別と異動のプロセスにおける市民の権利は機会の平等への権利である。その目標は世襲的な特権の排除である。その本質は差異もしくは不平等を発揮し展開させるための平等な権利であり、不平等であると認められる平等な権利である。¹⁷⁾から、「機会の平等」と「公正な競争」は「適正な差異」の承認の問題に集約される。

労働委員会は労使関係をめぐって提起される労使間の紛争の処理が、労働法規に規定される基準にそって適正におこなわれるように、労働者の権利を保障する役目を担った準司法的な機関である。公正取引委員会は経済的取引が公正な競争を通じて適正におこなわれるよう監視し不当な競争を排除する機関である。いずれもかつてアルフレッド・マーシャルが「経済騎士道の社会的可能性」において唱道した経済倫理説¹⁸⁾に対応する機関で、名誉審判所に相当する性格をもつものである。それは公法と私法のあいだに拓かれた法域に位置するもので、私法の公法化とも称すべき新しい領域を開拓することによって、社会的行為が公正な競争より逸脱するのを防止しようとするものである。それによって労使平等の権利が保障され、公正な競争が確保される途が拓かれたと言ってよい。パーソンズの言う「制度化された道徳的情操の仕組」が用意されたとみることができよう。

このように「機会の平等の下での公正な競争」がおこなわれるような制度的枠組みが用意されたとしても、競争の結果形成される「結果としての不平等」は避けることができない。「機会の平等」と「結果の平等」は競争がおこなわれる限りもともと両立しえない関係にたっている。「結果の平等」が初めから想定されているとすれば、「機会の平等」の下に競争することはおよそ無意味になる。「機会の平等」とは、公正な競争の結果差異を認められる権利を平等に保障されることであり、「適正な差異」が成立しないところに競争は成立

するはずはない。それであるから、「機会の平等」だけが肝心なのであって、「結果の平等」は問題にならない、といった主張もあり得ることである。しかしながら競争を個別の事象として眺める場合と生涯にわたりあるいは世代を越えた事象と見る場合とでは異なった用意をもって臨まなくてはならない。後者には前者にない累積効果が生ずるからである。階級対立が問題となるのは後者の場合なのである。

階級分裂は経済的競争の結果が家族を通して家庭に持ち込まれることによって生ずる。家庭は児童が社会化されて社会に送りこまれる拠点であり、児童は親たちの社会的地位を共有し、社会的地位が分化し層別化されている以上、競争の機会の利用可能性(accessibility)も異なっていくわけにはいかない。親たちにとって結果としての不平等であったものが、子供にとっては機会の不平等に転化するおそれ大きい。これは貧困の再生産論の説くところである。このように競争の結果の不平等は世代を越えて累積効果を及ぼし、機会の平等→公正な競争→結果の不平等→機会の不平等といった因果の連鎖過程を通していくおそれ大きい。この公算を強調して言えば、前述したように、「業績主義のディレンマ」が起こり得ると言うほかはない。

このディレンマをたち切るためには、結果の不平等が機会の不平等に転化していく因果の連鎖を切断することが要求される。これには貧しい家庭に育った児童に対しても、機会の利用可能性を保障することが必要になる。T. H. マーシャルがその「市民権と社会階級」において述べているところによれば、20世紀になって市民権が社会的権利として主張されるようになって、社会的権利の伸張が階層間の名目所得の不平等があっても、教育・裁判などにおいてその不平等がこれらの施設の利用可能性を制限することのないような措置がおこなわれてきた。これらの施設の利用にあたっては、ある限度以下の所得層に対しては無料とし、ある限度以上の所得層に対しては全額を徴収し、その中間の所得層に対してはその所得の上昇に応じて料金も上昇していく仕組みとなっており、階

17) Marshall, T. H.; 'Citizenship and Social Class' (1949) now in his; *Class, Citizenship and Social Development* (London, 1964) p. 109.

18) Marshall, Alfred; 'Social Possibilities of Economic Chivalry,' *Memorials of Alfred Marshall*, edited by A.C. Pigou (London, 1925).

層別に名目所得とは別に scale price〔階梯別価格〕が設定されて実質的には所得差のない状態が作りだされている。この措置によって名目所得の差異と実質所得の平等とが施設利用に関しては併存させるように努めてきた¹⁹⁾。

これをナショナル・ミニマムに関連させて言えば、ナショナル・ミニマムに福祉施設などの利用可能性が追加されて、いわばこれに社会学的な幅をあたえたものとみることができよう。このような幅をもったものを、ソーシャル・ミニマムと呼ぶこともできよう²⁰⁾。ソーシャル・ミニマムの線までは国民のすべてに保障し、これを越えた領域では、公正な競争の結果生じた不平等は個人が自己の責任において受容して、その責任を社会に転嫁しないようにする。ソーシャル・ミニマムの線までは平等にすべてのものに保障し、これを越える領域では競争の自由が発揮できるようにする。

これは層別化された秩序の受容の仕方としては、問題の理論的解決ではないかも知れないが、経験的な解法としては納得のいくものではないかと考える。このミニマム解法は20世紀の現代史が提示したものであり、連帯主義の求める平等と業績主義の求める自由とを調和し融合した解法と言うべきであろう。これが福祉政策の進むべき方向を示していると言えよう。

このようにしてソーシャル・ミニマムの政策は一方において人々に競争の自由と昇進の可能性を保障し業績主義の倫理の働く場を与えるとともに、他方たとえ競争に破れてもこれ以下には低落しないといった保障が与えられて国民生活は連帯主義の要求にも答えることになって、統合機能を備え、安定化機能をもある程度まで満すことになると思われる。もっとも人々の要望には飽和状態は考え難いものであるから、秩序の安定機能には充分

とは言えないものがあるとしても、ソーシャル・ミニマムの政策は層別化された秩序のもとで潜在的な階級闘争に対してその顕在化を防止する制御装置として働くことになる。これは理論的一義的な解決策であるとは言えないまでも、層別化された秩序に対してこれが転覆を企てる行動は反社会的な行動と呼ばれることになる。

福祉社会に対する結語 ここで以上の検討を締めくくって、福祉社会に対する結語をまとめておくことにしよう。産業社会がその「ゲームのルール」を、(イ)機会の平等(ロ)公正な競争(ハ)ソーシャル・ミニマムの保障(ニ)適正な差異の承認といった形で整備していけば、国民生活は福祉社会的相貌を備えたと言えよう。(ニ)の適正な差異の承認は(イ)から(ハ)までの条件、とりわけソーシャル・ミニマムの保障のそれらのうえにたって成立する。この条件があるか否かが福祉社会を他の社会形態から区別し、これを認定する基準 (criterion) になる。

ソーシャル・ミニマムの保障はこの水準まではすべての国民に平等に保障することでもあるから、ランシマンの表現をかりれば、「共通の生活」に参加するという「コミュニティ権利の平等」が保障されたことになり、福祉社会の福祉社会たるゆえんが備ったとみることができよう。ソーシャル・ミニマムの保障は層別化された秩序の統合機能と安定化機能の成立にとって必要不可欠の条件であったし、またこの条件を欠いては業績主義のディレンマを克服し得ないことでもあるから、産業社会はこの条件を整備し福祉社会たる相貌を国民生活において備えないわけにはいかない。この意味においては産業社会は福祉社会に依存すると言わざるをえない。

その反面、福祉社会は産業社会の提供する産業生産力に依存することなくして自立自展していけるものではない。これに依存することができないとすれば、先進国病に侵され貧血状態に陥り衰弱死をとげないわけにはいかないおそれがある。その意味では福祉社会は産業社会に依存しないわけにはいかない。このようにして産業社会と福祉社会とは相互依存関係にたっているのである。

福祉社会は業績主義と連帯主義といった二つの

19) Marshall, T.H.; *op. cit.* pp. 97~101.

20) ソーシャル・ミニマムを提唱した総合社会政策基本問題研究会は『総合社会政策を求めて』(大蔵省印刷局, 昭和52年5月刊)のなかで「その対象範囲も単に狭い個人の所得水準という意味にとどまらず, 社会的資産の蓄積, 最低限の自然環境, 生活環境, 教育の機会をはじめ公共サービスへのアクセシビリティ, 社会的威信, 文化の享受, 自己実現などを包含する概念に拡大されねばならない。」(pp. 36~37)と述べている。

社会倫理の相互補完の関係にたって形成された複合社会である。業績主義と連帯主義とは機会の平等と結果の不平等との関係をみれば明らかなように本来たがいに相反関係にたっている。この相反関係を補完関係に転換させて、二つの社会倫理のあいだに「相反と補完の二重の関係」をつくりださなくては、複合社会たる福祉社会は成立しえない。この「二重の関係」にはもとより一義的な均衡解はありえない。政治機能が和解・妥協によっ

て「二重の関係」をつくりだしても、その関係の背景にはこの均衡を攪乱する要因を潜めている。隴を得て蜀を望むといった飽和点を知らない要求が控えているからである。だから福祉社会は不安定であると言うほかはない。しかしながらたとえ不安定であっても、産業社会は福祉社会に向って進んでいかないわけにはいかない。不安定要素をかかえながら安定を図っていかなくてはならない。

年金保険と疾病保険における財政調整

——西ドイツとフランスの場合——

保 坂 哲 哉

はじめに

G. ペランは、社会保障の発展を支えた要因を分析しつつ、いわゆる統一性原則について、「実施組織に関しては、ベヴァリッジが提案した構造一元化の原則はもとより、第 67 号勧告〔ILO 所得保障勧告一筆者〕の一般的調整の原則ですら決して一般的に受け入れられたわけではなかった。逆に時が経つとともに、社会保障を構成する諸制度を分化させる自然の傾向をコントロールすることは、ますます難しくなっていく。」¹⁾と述べた。

もう一つの普遍化原則、つまり人口とリスクに関しての普遍化という原則は、それこそ普遍的に受け入れられたものの、ベヴァリッジ構想に具現されたような組織の一元化、給付の平等化と結びついた普遍主義は、ヨーロッパ大陸諸国の職業主義的社会保障思想とは対立した²⁾。ヨーロッパ大陸諸国では、普遍化は必ずしも社会保障政策の最優先課題とはならなかった³⁾。その点、国民皆保険、皆年金を最優先課題として 1960 年代のはじめまでにいち早く実現した日本とはきわ立った対照をなす。しかし、日本が達成した皆保険・皆年金の制度構造は、二元的な一般制度と多種類の被用者特別制度によって構成される多元化システムであり、一元化・平等化と結びついた普遍主義とは

異なる考え方に立つものである。そして職業主義に立つ多元化システムの国々と同様、社会保障の構造の複雑さに由来する問題に直面することになるのである。これらの問題のなかでとくに重要なのが、制度間における給付・負担の格差と一部制度における財政不均衡の慢性化である。

ベヴァリッジの普遍主義は、公的部門と民間部門の分離と相互補完という二重の関係を前提にしたうえで公的部門に適用されたものであった。このことは、たとえば認可組合についての提案や失業保険の特別制度（保険業と銀行金融業についての）に対する取扱いをみれば明らかである⁴⁾。窮乏の除去という社会保障の目的設定とも結びつけて導かれた均一給付原則も、このようなニード＝給付構造を背景として理解しなければならない。その後現われるベヴァリッジ原則の修正は、そういう全体構造のなかでの二部門の領域の変化としてとらえることができる。しかし、とにかく、社会保障システムの枠内では、イギリスの画一的な一元化システムは、財源の発展性を高めニードの変化に適切に対応するため、当初の原則を変えざるをえなくなったのである。

一方、職業主義は、労働と社会保障の間の密接な関係、職業集団の強い連帯感情を重視し、社会保障の領域を民間部門に対して広くとり、平等性よりは公平性を重んずる傾向を特色としている。しかし、特定の職域の被用者を対象とした特別制度の存続を認めるところでは、給付・負担格差や財政不均衡の問題に絶えず悩まされる。とりわけ衰退産業部門の社会保障の財政不均衡は、国庫補

1) Guy Perrin, 'Fifty Years of Social Security', *International Labour Review*, March 1969, p. 265.

2) ペランは、社会保障普遍化の二つの方向として、普遍主義者の概念、職業主義者の概念と対比して使っている。(Guy Perrin, 'La sécurité sociale au passé et au présent', *Revue française des Affaires sociales*, 33^e année, n° 1, 1979.)

3) ドイツやオランダの疾病保険における高所得者除外をみよ。自営業者への適用も相対的に遅れている。

4) 山田雄三監訳『ベヴァリッジ報告：社会保険および関連サービス』（昭和44年）。認可組合についてはパラグラフ 48、失業保険についてはパラグラフ 378 参照。

表 1 西ドイツ被用人口構造の変化

年 平 均	実 数 (1,000人)					構 成 百 分 率 (%)				
	総 数	労働者	職 員	官 吏	(再掲) ¹⁾ 鉱業従業員	総 数	労働者	職 員	官 吏	(再掲) ¹⁾ 鉱業従業員
1960	20,257	12,630	6,160	1,467	655	100.0	62.3	30.4	7.2	3.2
65	21,758	13,003	6,976	1,779	517	100.0	59.8	32.1	8.2	2.4
70	22,246	12,501	7,800	1,945	351	100.0	56.2	35.1	8.7	1.6
73	22,564	12,195	8,266	2,103	305	100.0	54.0	36.6	9.3	1.4
75	21,386	10,875	8,378	2,133	302	100.0	50.9	39.2	10.0	1.4
78	21,584	10,702	8,637	2,245	279	100.0	49.6	40.0	10.4	1.3

資料: *Wirtschaft und Statistik* および *Arbeits- und sozialstatistik*

注 1) 鉱業従業員年金保険者の被保険者数(6月30日現在)。

助や他制度からの援助によらなければ解決できないが、そのような援助を受ける前提として給付の統一ないし調和化が必要とされるのである。

このように、異なる制度・組織原則をとるシステムの間に、一定の収斂傾向が存在することは否定できないように思われる。しかし、ここではそういう傾向を分析することが目的ではない。多元的な社会保障構造のもとで生ずる問題とその解決策としての財政調整制度について、ヨーロッパ大陸諸国を代表する西ドイツとフランスの年金保険と疾病保険を例として取り上げることにした。

I 就業構造・人口構造の変化と社会保険財政

(1) 西ドイツ年金保険

西ドイツの年金保険は、被用者に関しては4種類に限定される。労働者年金保険、職員年金保険、鉱業従業員年金保険および官吏⁵⁾ 老齢保障がそれである。これら4部門の被用者人口は、1950年以降表1のとおり変化している。職員と官吏が増加し、労働者と鉱業従業員が減少している。とくに被用者総数に占める割合でみた傾向は一層明瞭である。

一般的な人口構造の老齢化と年金受給者の増加のもとで、このような雇用人口構造の変化は、年金受給者数/被保険者数比率の変化を通じて各年金制度の財政に変化をもたらす。表2は、官吏制度を除く3部門における年金受給者数/被保険者

表 2 西ドイツ被用者年金保険における被保険者100人当り年金受給者数

年	労働者年金保険 ¹⁾		職員年金保険 ¹⁾		鉱業従業員年金保険 ¹⁾	
	全年金	被保険者年金	全年金	被保険者年金	全年金	被保険者年金
1960	42.7	24.8	30.6	16.3	105.6	59.1
65	45.8	27.9	30.8	17.3	142.2	77.6
67	52.5	32.5	32.3	18.5	180.5	95.3
70	55.4	34.9	32.5	19.1	214.6	111.1
75	73.2	47.8	37.6	23.4	241.8	121.0
78	78.2	51.1	41.8	27.1	254.8	126.5

資料: 表1に同じ。

注 1) 被保険者数として表1の各就業者数を用いた。したがって、職員数、労働者数は鉱業従業員分だけ過大である。

数比率の推移を、1957年年金改革後の時期について示したものである。老人人口の一般的増加という趨勢のもとで、各部門とも比率の上昇がみられるが、雇用人口の絶対的、相対的減少がみられる労働者、鉱業従業員の両年金保険の上昇が目立つ。比率はすべての年金受給者と、遺族年金を除いた被保険者年金受給者について算出してある。

このような年金受給者数/被保険者数比率の差異は、年金保険財政に直接反映する。その点を見るため、表3に3年金保険部門の拠出金収入と年金支出を対比して示した。周知のとおり、西ドイツの年金保険における年金額の算定は1957年改革により従前報酬に完全に比例するかたちになった。賃金の年々の変動に応じた年金額の調整と相まって、賃金と年金との対応は密接である。また年金額の算定方式は労働者保険と職員保険の間では統一されているし、鉱業従業者保険は他の2部門に比べ若干有利な給付を行うが、基本的な給付構造(賃金・年金額関係)に変わりはない。したがっ

5) 公務員よりは狭義。「官吏(Beamte)」ではない公務員の数のほうがやや多く、これらの人々は一般の労働者年金保険や職員年金保険に加入する。

表 3 西ドイツ年金保険の拠出収入と年金支出

年	労働者年金保険			職員年金保険			鉱業従業員年金保険		
	拠出収入 ¹⁾ (百万マルク)	年金支出 (百万マルク)	年金/拠出 (%)	拠出収入 ¹⁾ (百万マルク)	年金支出 (百万マルク)	年金/拠出 (%)	拠出収入 ²⁾ (百万マルク)	年金支出 (百万マルク)	年金/拠出 (%)
1960	8,904	9,366	105.2	4,580	4,893	106.8	1,025	2,386	232.8
65	14,570	14,414	98.9	7,926	8,137	102.7	1,205	3,510	291.0
67	15,169	18,210	120.0	9,528	10,323	108.3	1,001	4,212	420.8
70	25,740	24,414	94.8	16,648	13,979	84.0	1,230	5,115	415.9
77	41,049	45,680	111.3	36,223	27,152	75.0	1,755	7,667	436.9
77	46,148	57,499	124.6	41,310	35,661	86.3	1,906	9,404	493.4

資料: Bundesarbeitsblatt

注 1) 拠出料率は、1957～67年 14%, 1968年 15%, 1969年 16%, 1970～72年 17%, 1973年以降18%。労使折半。

2) 拠出料率は1957年以降23.5% (うち労8.5%, 使15%)。

て、加入者の所得水準の違いが財政バランスに影響を与えることは原則としてない。西ドイツの年金保険給付額は、その算式と調整方法により賃金またはその変動との間で数年のタイムラグがある。そのため景気が比較的短期的に循環している場合には、その年金保険財政への効果は増幅される傾向がある。そのほか、表の利用に当っては注記した拠出料率の改定にも注意しなければならない。

鉱業従業員保険が高い拠出料率にもかかわらず、年金支出が拠出金収入の2.3倍から4.9倍にふえていること、職員保険が石油危機後の不況期にも年金支出をかなり上回る拠出金収入を確保していること、表2ではあまり明瞭でなかった不況の効果が、1967年についても明確であること、などがとくに注目されよう。

(2) 西ドイツ疾病保険

西ドイツ疾病保険は、1979年初め現在およそ1,350の疾病金庫によって運営されている。これらの疾病金庫は独立した財政運営を行い、拠出料率も自主的に規約によって決定する。料率の幅は、最低6週間の賃金継続支払受給権のある強制加入者について、1979年1月1日現在7%台から13%台(平均11.3%)まで広がっている。この差がなにに由来するかは、金庫別の被保険者統計、疾病統計、給付統計、財政統計、診療報酬協定額統計などが利用できないため明らかにすることはできない。いずれにせよ、すべての疾病金庫は、若干の例外を別として自立財源、つまり究極的には当事者による拠出金収入によって賄わなければ

ならないから、収支バランスが悪化すれば、給付の抑制が難しいかぎり、拠出料率の引き上げによって財政均衡を達成しなければならない運命にある。こうして医療費の急ピッチの上昇に対応して拠出料率は絶えず引き上げられてきた。しかし、そういうことがいつまでも続くわけではない。1977年の疾病保険費用抑制・構造改善法によって医療費爆発を沈静化させる努力が試みられた。

さて、このような全般的な疾病保険負担の増大傾向のなかで、一つの内部的な財政負担増大要因は、年金受給者の増加である。年金受給者は疾病保険の被保険者として拠出金を自ら負担せず、年金保険機関が代って支払う。しかし、その拠出金は年金受給者に対する疾病保険給付費用のすべてをカバーするのではない。1977年改革前まで年金保険機関からの拠出金は費用の80%をカバーすることとされていたが、実際の疾病保険金庫側の負担はそれを越えていた。問題はこの年金受給者の疾病保険にかかわる超過負担が、1,300余りの疾病金庫にどう割り当てられ、それが金庫財政にどういう影響を及ぼすかである。この点については、先に述べた理由から立入った分析はできない。ここでは表4に、金庫の種類別にみた年金受給者の割合と年金受給者にかかわる拠出金収入、給付費支出の状況を示すにとどまらざるをえない。同業、農業、海員、代用各金庫の給付/拠出比率は高いが、年金受給者1人当り拠出額がかなり低く抑えられている点に注意しなければならない。

表 4 疾病保険と年金受給者疾病保険

	全金庫	地区疾病金庫	企業疾病金庫	同業組合疾病金庫	農業疾病金庫	海員疾病金庫	連邦鉱山従業員組合	労働者代用金庫	職員代用金庫
被保険者総数(1,000人)	34,379	16,313	4,207	1,722	890	66	1,043	396	9,742
うち年金受給者(1,000人)	10,176	5,793	1,303	294	362	15	710	74	1,625
同 上 の 割 合 (%)	29.6	35.5	31.0	17.1	40.7	22.1	68.1	18.7	16.7
年金受給者拠出(百万マルク)	13,285	8,814	1,605	177	22	5	1,785	15	862
同上給付支出(百万マルク)	23,936	13,263	3,015	683	766	35	1,754	173	4,246
給 付/拠 出 (%)	180.2	150.5	187.9	385.8	3,481.8	700.0	98.3	1,153.3	492.6

資料: 表3に同じ

表 5 フランス年金保険の被保険者数・年金受給者数(1975年)

制 度	就業被保険者類似者数(1) 千人	老齢・遺族年金受給者数(2) 千人	(2)/(1)(%)
被用者および類似就業者制度	18,031	7,360	40.8
一 般 制 度	13,987	3,954	28.3
農 業 制 度	780	788	101.0
特 別 制 度	3,264	2,618	80.2
電気・ガス事業(E.G.D.F)	136	100	73.5
文 官・軍 人	1,850	1,252	67.7
その代の国家公務員	99	104	105.1
地 方 公 務 員	604	216	35.8
フランス国鉄(S.N.C.F)	271	405	149.4
鉱 業 従 業 員	118	361	305.9
海 員	82	72	87.8
パリ市交通公団(R.A.T.P)	36	38	105.6
公 証 人	40	14	35.0
そ の 他	28	56	200.0
非 被 用 者 制 度	3,776	2,907	77.0
農業経営者	2,254	1,802	80.0
商工業者(ORGANIC)	721	652	90.4
手工業者(CANCAVA)	591	380	64.3
自由業者	210	73	34.8
全 制 度	21,807	10,267	47.1

資料: *Annuaire Statistique de la France 1977*, p. 634.

(3) フランスの年金保険

フランスの社会保障システムは、第2次大戦の終り頃、適用面での普遍主義、給付拠出面での職業主義の混合のうえに立った構想にしたがって構築することが計画された。しかしこの試みは挫折し、それに代って被用者を対象とする一般制度を中核にした多元的なシステムによる社会保障の普及が行われた。一般制度から適用を除外された被用者特別制度の数は多い。適用除外の形態もすべてのリスクについてのものや一部のリスクについてのものもあって一様ではない。一般的にいて、

表 6 フランス鉱業制度の拠出者数・年金受給者数

年	拠 出 者 数 (1)	年金受給者数 (2)	(2)/(1)(%)
1952	370,000	261,000	70.5
65	239,429	359,038	150.0
70	164,648	391,675	237.9
73	131,987	400,227	303.2
75	118,000	361,000	305.9

資料: J.-J. Dupeyroux, *Droit de la Securite Sociale*, 1975, および1975年については表5の資料。

表 7 フランス国鉄制度の拠出者数・年金受給者数

年	拠 出 者 数 (1)	年金受給者数 (2)	(2)/(1)(%)
1946	385,700	304,400	78.9
71	290,000	429,000	147.9
73	278,800	422,800	151.6
75	271,000	405,000	149.4

資料: 表6に同じ。

一部リスクだけの適用除外の場合、老齢・廃疾・遺族についての適用除外が最も多く、疾病・出産・死亡がこれに次ぎ、家族手当の例はほとんどない。つまり、制度・組織の多元化ということが一番問題が多いのは年金保険部門なのである。

表5は、1975年現在における各種年金制度の年金受給者数/被保険者数比率を示したものである。一般制度が28.3%であるのに対して、すべての特別制度がこの比率を上回っていることが示されている。とりわけ年金受給者数が被保険者数よりも多い制度が、特掲されたものだけでも4つを数えていることに注目しなければならない。比率の高い順番に鉱業、国鉄、パリ交通、その他の国家公務員、農業被用者が財政条件のいちじるしく悪い制度である。このうち、鉱業制度と国鉄制度について同じ関係をさかのぼってみたのが、それぞれ表6および表7である。1940年代後半な

いし 50 年代当初にはまだ年金受給者数が拠出者数の 70% 台であったことが知られる。両制度とも拠出者数の減少がいちじるしいが、ほぼ同数近かった両者の拠出入口が 1975 年には倍近くに開いており、減少の程度に大きな違いがある。

(4) フランス社会保険財政へのインパクト

フランスの一般制度は、リスク別に疾病保険、老齢保険、家族手当と組織、会計が分離されているのに対し、特別制度は単一のリスクしか扱わない場合を除いて、組織、会計は分離されておらず、リスク別の財政統計はあるとしても利用困難である。したがって、ここでは、特別制度については全体としての財政状況を、また一般制度についても、狭い意味の一般制度のほかに、その管理に当る全国疾病保険金庫、および全国老齢保険金庫が管理するすべての制度の財政状況を一括してみなければならぬ。各制度ないし機関の拠入金収入と給付支出および両者の比率は表 8 のとおりであ

る。

2 次鉄道退職年金共済金庫はやや機能が異なるので別にするとしても、被用者制度では農業、軍人、国家公務員、鉱山、国鉄、パリ交通、各種特別制度が、自営業者制度では農業、疾病、年金 2 制度（手工業、商工業制度）がいずれも給付支出が拠入金収入を上回っている。1973～1976 年という短い期間の推移に限っても、農業経営者制度と鉱業従業員制度の財政悪化傾向は顕著に認められる。

疾病保険と年金保険が分離されている一般自営業者制度について両部門の給付支出／拠入金収入比率を比べてみると、いずれの年次についても年金保険のほうが拠入金以外の財源への依存度が高い。しかし、財政の仕組みの違いもあるから、ただ給付支出／拠入金収入比率の高低だけで判断するわけにはいかない。年次推移という点でみるかぎり、この短い期間では、両部門間にとくに傾向の相違は認められない。

表 8 フランス社会保険各制度・機関の拠入金収入と給付支出

制 度・機 関	1973			1974			1975		
	拠入金収入 (百万フラン)	給付支出 (百万フラン)	給付/拠出 (%)	拠入金収入 (百万フラン)	給付支出 (百万フラン)	給付/拠出 (%)	拠入金収入 (百万フラン)	給付支出 (百万フラン)	給付/拠出 (%)
全 国 疾 病 保 険 金 庫	56,314	52,182	93	66,041	61,315	93	80,775	77,369	96
全 国 老 齢 保 険 金 庫	22,099	20,963	95	28,577	25,951	91	36,046	33,401	93
全 国 家 族 手 当 金 庫	32,864	26,561	81	33,833	30,206	89	39,955	33,156	83
農 業 被 用 者	2,521	5,116	203	3,025	6,062	200	4,277	8,009	187
農 業 経 営 者	3,027	9,569	316	3,463	11,225	324	4,067	14,924	367
軍 人	744	831	112	899	934	104	1,080	1,274	118
文 官	22,150	21,876	99	25,991	25,665	99	30,885	30,465	99
国 家 公 務 員	257	1,128	439	315	1,322	420	393	1,591	405
地 方 公 務 員	2,822	2,450	87	3,492	2,946	84	5,019	3,609	72
鉱 業	1,126	4,231	376	1,276	4,933	387	1,475	5,979	405
電 気・ガ ス	2,626	2,322	88	3,163	2,791	88	3,715	3,226	87
国 鉄	3,547	7,070	199	4,420	8,416	190	4,989	10,007	201
パ リ 交 通	739	754	102	844	887	105	990	1,058	107
2 次 鉄 道	29	307	1059	34	342	1006	37	388	1049
海 員	384	1,032	269	514	1,235	240	660	1,567	237
各 種 特 別 制 度	480	721	150	589	869	148	701	2,609	372
自 営 業 者 疾 病 保 険	1,736	1,850	107	2,179	2,349	108	2,807	3,047	109
商 工 業 者 老 齢 保 険	930	1,849	199	1,317	2,290	174	1,884	2,096	111
手 工 業 者 老 齢 保 険	725	1,111	153	943	1,427	151	1,234	1,842	149
自 由 職 業・法 廷 弁 護 士	953	726	76	1,180	862	73	1,462	1,078	74
一 般 被 用 者 補 完 年 金	10,238	7,549	74	14,525	10,291	71	16,925	12,526	74
幹 部 職 員 補 完 年 金	5,818	4,895	84	6,685	5,687	85	7,869	6,827	87

資料: Statistiques et études financières (Le budget/effort Social de la Nation)

表 9 疾病被保険者に占める年金受給者の割合 (%)

制 度	1972	1973	1974	1975	1976
農業被用者	31.6	32.6	32.8	35.7	37.7
軍 人	39.7	40.2	40.8	42.0	41.0
鉱 業	62.5	62.3	63.7	65.4	65.5
国 鉄	59.5	59.8	59.8	57.5	60.0
海 員	52.8	50.3	50.3	50.0	51.2
農業経営者	33.0	35.1	36.6	38.2	39.4
一般自営業者	27.7	28.5	...	30.1	31.3

資料: *Statistiques et études financières. (Le budget/effort social de la Nation)*

農業経営者制度や各種被用者特別制度の場合には、リスク別会計の分離ができないので一般自営業者制度の場合のような分析はできない。

年金保険の財政条件を大きく規定する年金受給者数/被保険者数比率はさきにみたので、次に疾病保険部門の財政に影響を与えると思われる被保険者の年齢構造の老齢化の指標として、年金受給者たる被保険者数の被保険者総数に占める割合を表 9 に示しておこう。一般制度について比較する数字はないが、仮りに全国老齢保険金庫被保険者数プラス被保険者年金受給者数を分母にして被保険者年金受給者数との比率を算出すると 1975 年現在で 20.5% である。

国鉄制度と海員制度を除く他の制度は、いずれも年々年金受給者比率が上昇する傾向を示している。

II 給付と負担の制度間格差

(1) 西ドイツ年金保険

西ドイツの 3 つの年金保険は、1957 年改革により同一の原則にもとづいて給付と負担、そして財政を決定することになった。3 つのうち労働者年金保険と職員年金保険は、完全に同一の給付、負担規定をそなえており、その意味での統一化は達成された。職員年金保険は連邦職員保険公団に一元化され、労働者年金保険は連邦鉄道保険公団、海員金庫のほか 18 のラント保険公団によって自主的に運営されているが、年金給付と拠出料負担に関する規定は完全に統一されている。それに対して、鉱業従業員年金保険と労働者・職員年金保険の間には、原則的な点、たとえば給付構造につ

いての統一は保たれているものの、具体的な給付の水準、拠出料率については違いがある。

鉱業従業員年金保険の拠出料率は、すでに述べたとおり、1957 年 6 月 1 日以降 23.5% に設定されており、当時の労働者・職員年金保険の 14.0% よりはかなり高かった。その後一方は固定されたままであったのに対し、他方は 18% にまで引き上げられたため差は縮小したが、それでも依然として 5.5 パーセント・ポイントの差が残っている。しかし、鉱業従業員保険の拠出金は、他の 2 部門のように労使折半負担ではなく、事業主分の方が高い。それゆえ被保険者負担分 8.5% をとって比較すれば、他の 2 部門のそれとの関係は 1973 年以降逆転している。

一方、鉱業従業員保険の年金額は、他の 2 部門のそれよりも高く設定されている。まず、1957 年改革による加入 1 年当り給付率を他の 2 部門のそれと比較してみよう。

	鉱山従業員	労働者・職員
老齢退職年金	2.5%	1.5%
職業不能年金	1.2%	1.0%
労働不能年金	2.5%	1.5%

1967 年の財政改正法によって鉱業従業員保険の 2.5% という高い給付率は、1968~72 年の間に段階的に 2% まで引き下げられることになった。

給付率以外の点でも、鉱業従業員保険は他の 2 部門に比べて有利な給付条件を備えている。老齢退職年金の待期 (15 年)、受給開始年齢 (原則として 65 歳) は統一されているが、鉱業従業員保険の場合、25 年加入で鉱夫としての就業をやめるという条件で 60 歳からの老齢退職年金の受給が可能である。また、職業能力の低下した (1968 年からは心身条件のため鉱業従業員保険適用企業で経済的に同価値の労働に従事できなくなった) 場合、25 年の待期条件を満たしていれば、加入 1 年当り給付率 0.8% の鉱夫年金が 50 歳から、さらに鉱山での就業を放棄するという条件で加入 1 年当り給付率 2% の鉱業従業員調整給付が 55 歳から受給できる。このほか、ふたたび給付率での

優遇措置に立返るが、鉱業従業員保険から脱退した場合の職業不能年金の加入1年当り給付率を1.8% (1967年以前は2%) とする規定も設けられている。

これら鉱業従業員保険における給付水準の相対的優位性は、いくつかの要因によって支えられている。まず、拠出料率が相対的に高く設定されていることに注目しなければならない。機械的に計算すれば、給付率格差は拠出料率格差によってかなりの部分説明できる。そもそも給付条件を相対的によくしなければならない理由については、鉱山労働が重度で健康に対する障害を与え易いという点が指摘される。さらに石炭産業の構造的危機対策として離職促進効果を狙った政策企図をも考慮する必要がある⁶⁾。

(2) 西ドイツ疾病保険

西ドイツ疾病保険は、財政的にも独立している1,300余りの疾病金庫によって運営され、拠出料

率もまちまちであることはすでにのべた。表10は、1979年1月1日現在の拠出料率の金庫の種類別分布を示したものである。各金庫種類ごとの平均拠出料率もあわせて掲げておく。海員金庫と鉱夫組合を除けば平均料率は金庫種類間でそれほど差はない。企業金庫がやや低いことが目立つにすぎない。当然のことながら、拠出料率は10.0~11.9%の部分に集中しているが、なお40%近くの金庫がこの区間から外れている。

表9に示されたような拠出料率の差が被保険者の賃金・俸給水準の差に対応して、所得水準の高い被保険者の多い金庫の料率が高く、低所得被保険者の多い金庫の料率が低いという形で負担の公平性が保たれていないことは明らかである。一般的所得水準が高い職員代用金庫と低い地区金庫を比べてみればよい。

それでは給付面ではどうであろうか。金庫間の給付面での格差は二つの点で生じうる。一つは付加給付、もう一つは医師等に対する報酬額の違いに由来するものである。この2点は財政力に応じ

6) Ludwig Preller, *Praxis und Probleme der Sozialpolitik*, 1970, II. Halbband, S. 438, 439.

表10 西ドイツ疾病保険の拠出料率 (最低6週の賃金継続支払受給権ある者) (1979年1月1日現在)

拠出料率	全金庫	地区金庫	企業金庫	同業金庫	海員金庫	鉱夫組合	労働者代用金庫	職員代用金庫
総数	1,322	276	873	156	1	1	8	7
7.0~7.9%	10	—	10	—	—	—	—	—
8.0~9.9	328	8	307	11	1	—	1	—
10.0~11.9	815	181	513	110	—	—	4	7
12.0~13.9	169	87	43	35	—	1	3	—
平均料率(%)	11.27	11.46	10.49	11.23	9.90	12.60	11.40	11.23

資料: 表3に同じ。

表11 西ドイツ疾病保険被保険者 (年金受給者を除く) 1人当り給付費 (年金受給者分を除く)

(マルク)

給付の種類	全金庫	地区金庫	企業金庫	鉱夫組合	労働者代用金庫	職員代用金庫
給付総額	1,954.39	1,913.09	2,115.83	3,116.15	1,986.22	1,963.83
医師診療	366.69	329.96	407.06	477.89	405.16	408.07
歯科医診療	187.06	159.54	186.16	187.34	232.28	219.24
薬剤・治療手段	329.84	306.85	357.24	527.92	348.22	350.97
歯科補綴	185.67	164.55	189.13	188.44	195.21	222.47
病院診療	501.16	538.95	547.82	1,014.08	443.49	425.17
疾病早期発見	14.97	13.25	16.14	15.37	12.20	17.38
その他の予防	9.53	7.66	9.06	2.00	12.53	13.07
その他の援助	7.13	6.66	5.96	5.59	6.31	8.70
疾病現金給付	219.54	256.09	279.97	559.64	227.46	149.61
その他	132.80	129.58	117.29	137.88	103.36	149.15

資料: 表3に同じ。

て個々の金庫が自主的に決定できるからである。第2の点については診療報酬額の差がサービスの違いとなって反映するものかどうか議論のあるところでもあり、報酬額の差があることは周知の事実であるとだけ述べておく。第1の点についても数字で示すことは難しい。ここでは比較的付加給付の余地が大きい歯科補綴と「その他の予防」について、金庫別の被保険者1人当り給付支出額を示すことにする。表11には、これら2項目のほか、重要な給付項目の数字もあわせて掲げた。この表からみれば、豊かな財政力と高い付加給付を通じて給付格差を生じうる余地は比較的小さいということができよう。

(3) フランス年金保険

フランスの各種年金制度の間の給付水準には、表12にみられるように差がある。表では2つの指標によって差を示そうとした。一つは被保険者年金の平均給付額であり、もう一つは年金受給者のうち、拠出年金額が低額のため所得調査を条件にそれに加えて支給される無拠出手当を受給して

表12 フランス各種年金保険の被保険者年金
(1977年7月1日)

制 度	平均年金額 (フラン)	同左比率 (%)	補足手当受給 者の割合(%)
一 般 制 度	10,370	100.0	14.5
農 業 被 用 者	4,984	48.1	8.7
地 方 公 務 員	24,231	233.7	0.4
水 道 会 社	—	—	—
国 家 公 務 員	25,421	245.1	0.4
2 次 鉄 道	15,172	146.3	0.6
鉱 業	13,642	131.6	0.1
抵 当 銀 行	43,888	423.2	—
ガ ス・電 気	39,109	377.1	0.0
公 証 人	25,123	242.3	0.6
コメデー・フランセーズ	26,403	254.6	—
フ ラ ン ス 銀 行	42,535	410.2	—
国 鉄	25,852	249.3	0.1
パ リ 交 通	30,982	298.8	0.0
SEITA	28,928	279.0	—
海 員	21,025	202.8	1.7
自営業者(ORGANIC)	7,184	69.3	8.3
自 由 職 業	18,095	174.5	2.3
自営業者(CANCAVA)	7,995	77.1	10.3
法 廷 弁 護 士	17,118	165.1	0.2
農 業 経 営 者	6,529	63.0	41.5

資料: Santé, sécurité sociale, n° 2, 1979.

いる者の割合である。

平均年金額が一般制度のそれを下回るのは、被用者特別制度では農業被用者制度だけ、自営業者制度では自由職業を除く3つのすべての制度である。一方補足手当受給者の割合は、農業経営者制度だけが一般制度より高いが、上記の4つの制度はいずれも比較的高い。しかし被用者特別制度は農業を除いてすべて、補足手当への依存率が1%に達しない。

以上2つの指標だけから給付水準の格差を云々することはもとよりできない。拠出金との対応、制度の目的と結びついた政府補助金の多少などのほか、受給開始年齢などの受給要件、給付額算定における諸要素(基礎報酬額や加入期間1年当りの給付率など)、補完年金の有無などを多面的に比較しなければならない。残念ながらそういう特別制度に関する法規類や制度解説が利用できないため、これらの諸点について具体的にここで示すことは断念しなければならない。しかし、一般的に被用者特別制度が、受給開始年齢を50歳や55歳にしていたり、加入期間当り給付率が高くしてあるなど、有利な年金額を保証していることは、J.-J. Dupeyroux も指摘している⁷⁾。

III 西ドイツ年金保険の財政調整制度

(1) 西ドイツ年金保険の構造

西ドイツの年金制度は、強制加入による皆年金システムをとっていない。1889年ビスマルクの労働者保険から出発し、職員保険(1911年)、鉱業従業員保険(連邦制度としては1923年)を加えるというかたちで発展してきた歴史的経緯にも反映しているように、その中心は被用者に置かれ、被用者に対する適用の一般化は早くから達成されていた。被用者年金保険の拠出、給付規定の統一は1957年改革によって実現し、特別制度として鉱業従業員保険と官吏老齢保障制度が存在するだけという、比較的すっきりとした制度体系が出来上っている。しかし、自営業者や非就業者への普

7) Jean-Jacques Dupeyroux, *Droit de la sécurité sociale*, 1975, p. 787.

表 13 労働者・職員保険から鉱業従業員保険への財政調整

(百万マルク)

年 次	労働移動調整による収入			年金受給者疾病保険費用肩代り ¹⁾			拠出金収入	年金支出	年金受給者 疾病保険拠 出金
	総 額	労働者保険 から	職員保険 から	総 額	労働者保険 による	職員保険 による			
1967	.	.	.	100	84	16	1,001	4,212	390
68	274	230	44	131	110	21	973	4,568	451
69	257	216	41	139	117	22	1,030	4,915	506
70	228	192	36	165	138	27	1,230	5,115	599
71	194	163	31	207	174	33	1,352	5,386	757
72	283	238	45	241	202	39	1,350	5,803	1,036
73	391	328	63	299	251	48	1,420	6,362	1,096
74	414	348	66	350	294	56	1,607	7,020	1,286
75	399	335	64	397	333	64	1,755	7,667	1,454
76	351	295	56	431	362	69	1,830	8,630	1,583
77	329	276	53	452	380	72	1,906	9,404	1,656

資料: Arbeits- und sozialstatistik および Bundesarbeitsblatt

1) この分は、労働者・職員保険機関が直接疾病金庫に払込み、鉱山従業員保険の会計には含まれない。

遍化の方法は、それほどすっきりとはしていない。

自営業者のうち手工業については、1938年に社会保険が導入された。制度的には被用者保険になったもので、現在は労働者保険機関の枠内で実施されており、いわば被用者保険に同化するという方法によった。一部の自由職業たとえば音楽教師などは、早くから(1922年以降)職員保険の強制被保険者となっており、被用者保険の適用範囲を広げるという方向で若干の普及は行われてきた。

自由職業に対する年金制度の拡大は、医師、歯科医師、獣医、薬局薬剤師、公証人、弁護士、著述家、音楽家を対象としたラント立法の制定という形で行われ、1977年現在40余りの制度が運営されている。

自営業者に対する特別制度として重要、かつ唯一の独立した連邦制度は農民老齢援助であり、1957年改革の際に創設された。隠居分(Altenteil)に対する補助金を支給するこの制度は、その名称が示すように社会保険とは異なる性格をもっている。早期に農業経営を委譲し、農業における構造政策的手段を支えるという産業政策的性格をもこの制度はそなえているのである⁸⁾。この制度は発足の当初から連邦補助金に財源の約45%を依存

していたが、年金受給者数/拠出者数比率の悪化とともに1965年以降には依存率は一そう高まり70%を越えるようになった。

以上のような手工業者、自由職業、農民のための特別制度にさらに新しい自営業者特別制度を加えるというかたちでの普遍化、つまり皆年金は西ドイツでは行われなかった。1972年の第2次年金改革において、自営業者に対して任意加入の道を広げたことで、今までのところ自営業者への年金制度普及の努力は終止符を打たれている。このほかにも重度障害者への年金保険適用など、小さな努力を積み重ねることにより、ニードの比較的大きいグループに実質的な普遍化がほぼ達成されようとしている。その場合の特徴は、農民老齢扶助の場合を除いて、労働ないし労働報酬と年金給付の結びつきを重視する被用者保険のモデルをできるかぎり具現しようとしていることである。

以上に述べたような西ドイツ年金制度の一般化とその結果形成された構造の特徴から理解できるように、財政調整制度の必要性が生ずるとしても、その実行は拠出、給付構造が異質な農民老齢援助を別にすれば比較的問題は少ないと思われる。事実異なる制度間での財政調整は、3つの被用者保険の間でしか行われていない。農民老齢援助は、19の農業老齢金庫相互間では財政調整を行っているが、他制度からの援助は受けない。

8) Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Übersicht über der soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, 10. Auflage, 1977.

(2) 労働者・職員年金保険と鉱業従業員年金保険間の財政調整

鉱業従業員年金保険の財政悪化は、石炭産業の構造的な不況、衰退によるものであって、外部からの財政的な援助がなければ救済することができないことは明らかである。財政援助の役割は、1967年までは連邦政府がもっぱら引き受けた。他の2つの被用者保険の場合とは違って、鉱業従業員保険に対する連邦補助金は、社会保険に対する国家の保証義務の履行としての赤字補填という考え方に立って行われた。しかし、1966～1967年の経済危機に際して連邦財政の負担の肩代りが社会保険部門に対して要請され、一連の連邦補助金削減措置の一環として、1968年から労働移動調整制度(Wanderungsausgleich)が労働者・職員保険との間で導入されることになった。

この財政調整の考え方は、鉱業従業員保険部門での被保険者減少が、労働者・職員保険部門に対して被保険者増加という形で利益をもたらす可能性があるから、その分財政調整を行おうというものである。実施状況は表13のとおり初年度の1968年には約27億マルク、1974年には約41億マルクという、鉱業従業員保険にとっては少なからぬ額の移転が他部門からあった。1967年の財政改正法によって1973年までの時限的な措置として導入されたこの制度は、その後も継続されることになったものの、石油危機後の失業増大によっ

て最近1, 2年その効果がやや減退気味である。

なお、労働移動調整制度の創設より一年早く、1967年には同年の財政改正法により、鉱業従業員保険にとって重い負担となっている年金受給者疾病保険費用の一部(27%)肩代りが労働者・職員年金保険(負担割合はそれぞれ84%, 16%)によって行われることになった。これはこの3制度間の財政移転という形はとらず、労働者・職員年金保険から直接疾病金庫に払い込まれるが、実質的には財政調整と同じ効果をもつ。その規模は表14のとおり、次第に増大して労働移動調整のそれを上回るに至った。

(3) 職員保険と労働者保険の間の財政調整

もともと転職者にかかわる財源移転制度は、労働者保険の財政不均衡を惹起・促進する効果をもっているが、それを是正して労働者保険の財政を安定化させるため、1964年の年金保険財政調整法によって転職者にかかわる財源移転を廃止、連邦補助金による財源調整を考慮することが定められた。

1966～1967年経済危機とそれに伴う連邦補助金の削減措置を契機に新たな、本格的な財政調整制度の導入が必要となった。ちょうど1957年改革で採用された10年を単位期間として財政均衡を保ち、期末には最終1年分の支出額に相当する資産を残すという財政方式の単位期間が終了する時期に当り、1967年財政改正法および1969年年

表 14 西ドイツ年金保険の財政調整

(百万マルク)

年	財 政 調 整 額		労働者年金保険 (ArV)		職員年金保険 (AnV)	
	ArV 内部 ¹⁾	AnVからArVへ ²⁾	拠出金収入	年金支出	拠出金収入	年金支出
1969	805	—	20,524	22,512	13,364	12,766
70	—	—	25,740	24,414	16,648	13,979
71	—	—	29,112	26,339	19,549	15,168
72	302	—	31,804	29,893	23,143	17,328
73	347	—	37,178	35,058	27,940	20,192
74	353	2,146	40,132	40,551	31,965	23,703
75	0	1,045	41,049	45,680	36,223	27,152
76	63	13,222	43,784	51,625	38,907	31,365
77	771	13,107	46,148	57,499	41,310	35,661

資料: Arbeits- und sozialstatistik

注 1) 1969～76年まではライヒ保険法第1390条第2項による赤字補填のための財政調整, 1977年に同年の法改正による流動資金調整。
2) 1969～76年まではライヒ保険法第1383条第2項による部門間財政調整, 1977年は同年の法改正による流動資金調整。

金保険改正法により財政方式が改められ、同時に新たな財政調整制度が導入された。財政調整制度を規定したのは1969年法で、これにより、職員・労働者両保険間の財政調整のほか、労働者保険内部での赤字負担調整制度も設けられた。これら2つの制度の実績は表14のとおりである。

新しい財政計算は、毎年、将来15年間について行い、結果は議会に提出される。拠出料率は、もし労働者・職員両保険の資産額が合算して、3年以上各年末に保険機関の負担にかかわる3カ月分の支出額を下回った場合、下回った年以降支出3カ月分以上の資産額を回復するように改定される。

そこで財政調整は、この考え方を基準にして、労働者・職員保険の一方の部門で資産額が2カ月分の支出相当額を下回り、他方の部門で資産額が4カ月分の支出相当額を上回った場合に、これらの上回った資産額、上回った資産額の範囲内で行われる。

赤字負担調整は、生じた赤字総額を資産額に応じて割り振るという方法によって行われる。なお、このほか1969年法によって年金保険機関相互の融資援助が制度化された。

1977年の第20次年金調整法は、雇用不安のもとでの年金財政悪化に対して一連の財政健全化措置を導入した。その一つとして資産の取りくずしを認め、資産の最低保有額を1.5カ月分の支出相当額とし、資産の流動性について条件をつけた。このような改正に対応して、従来の部門間の財政調整、労働者保険機関相互の赤字負担調整に代って、流動性調整制度が導入された。調整が行われるのは、資産額が年末に1.5カ月分の支出相当額を一方で下回り他方で上回るか、または、流動性資産額が0.5カ月分の支出相当額を下回りまたは上回る場合である⁹⁾。次に、このような資産額を基準にした財政調整の効果をみるため、表15に被用者3年金保険部門における期末資産保有高を示しておく。

表15 西ドイツ年金保険の資産額

(百万マルク)

年末	労働者保険	職員保険	鉱業従業員保険
1963	14,138	8,065	854
64	15,811	8,431	884
65	16,264	9,858	874
66	15,985	11,284	776
67	12,818	12,015	789
68	10,749	13,334	706
69	9,993	13,360	696
70	10,513	15,901	616
71	11,746	19,964	597
72	11,475	25,812	625
73	10,343	32,446	635
74	10,021	37,929	688
75	12,395	35,850	494
76	10,969	29,055	568
77	9,871	19,908	541
78	9,102	13,194	495

資料: Arbeits- und sozialstatistik

IV 西ドイツ疾病保険の財政調整制度

西ドイツ疾病保険の制度・組織構造の特徴と最近におけるその改革については、別の機会に取りあげた¹⁰⁾。1300余りの疾病金庫が、分権主義、当事者主義の原則のもとに疾病保険の実施に当っており、財政の均衡は個々の疾病金庫の責任で金庫医協会との間での診療報酬協定の締結、規約による拠出料率の改定などを通じて保持しなければならない。そして事実、各疾病金庫は現実にその任務を果たしてきた。西ドイツ疾病保険には、拠出負担の重圧という問題はあっても、赤字財政という問題はない。しかし、すでに指摘したとおり拠出料率や給付内容の点でかならずしも合理的とはいえない差異が金庫間に存在することも事実である。ただ、世界でもっとも古い伝統をもつドイツ疾病保険は現在の分権的、多元的組織構造を一元化してしまったり、少なくとも財政組織の統一ないし調整を行うという方向へと移行することには根強い反対がある。

西ドイツ疾病保険の枠内で行われている財政調整は、年金受給者の疾病保険に限定されている。最近1978年の第21次年金調整法において年金受

9) 以上、第20次年金調整法による新しい財政調整方式については、Klaus Schenke, '20. Renten Anpassungsge-setz: Die finanziellen Auswirkungen', *Bundesarbeitsblatt*, 8/9 1977, S. 300-304 による。

10) 拙稿「西ドイツの医療保障組織とその改革」『季刊社会保障研究』Vol. 14, No. 4, 1979.

給者の疾病保険費用負担規定が改正され、これまでの年金保険機関による一括支払方式を年金受給者による個別支払方式に改め、そのため新たな負担に見合う年金給付額の増額を行うこととなった。この新しい方式は1982年から実施される予定であるが、そののちも1977年改革で採用された現行方式による財政調整が続けられることになっている¹¹⁾。

年金受給者の疾病保険費用は、年金保険機関が拠出金として一括して疾病保険金庫に支払う。しかし、この拠出金が費用のすべてをカバーしないため、超過費用は一般被保険者が負担しなければならない。ところが年金受給者の疾病金庫別分布には片寄りがあり、そのため超過費用の負担格差が生ずる。しかも、その格差は比較的財政力の弱い地区金庫に不利に、財政力の強い代用金庫に有利になっているため、負担の調整の必要が生ずる。かくて、1968年1月から次の式による拠出金算定方式が導入され負担の調整が図られた。

$$\begin{aligned} & (\text{強制被保険者1人当り平均基礎賃金} - 0.2 \times \text{強制被保険者1人当り平均基礎賃金} \times \text{調整係数}) \\ & \times \text{年金受給者数} \times \text{一般拠出料率} = \text{年金受給者疾病保険拠出金額} \end{aligned}$$

調整係数とは、疾病金庫当りの相対年金受給者密度で、連邦労働省が決定する。本来この係数は、拠出金が給付費用の80%をカバーし、年金支出の10.98%に相当するよう設定しなければならないのであるが、算式のなかに実際の疾病保険給付費支出額が要素として入っていないため、年金給付水準の上昇と1人当り疾病保険給付費用の増加のギャップによるひずみが生ずる。実際には、これが金庫間の負担格差を拡大する方向に作用したのである。

1977年の改革により年金受給者の疾病保険拠出金が年金支出額の11.7%に設定され、同時に疾病金庫負担率方程式が次のように改められた。

$$\begin{aligned} & \frac{(\text{全疾病金庫の年金受給者疾病保険給付費}^*}{\text{全金庫の}} \\ & * - 0.117 \times \text{年金支出額} + \text{拠出補助金等}) \times 100 \\ & \text{基礎賃金総額} \\ & = p \end{aligned}$$

p は連邦保険庁が算定し、たとえば2.1というような数字がえられる。そして、この係数を個々の疾病金庫に次のような形で適用して年金保険機関に賦課すべき拠出金額を算定するのである¹²⁾。

$$(\text{年金受給者疾病保険給付費} - p \times \text{基礎賃金総額}) \times 100 = \text{年金受給者疾病保険拠出金額}$$

このようにして、個々の疾病金庫の間に存在する年金受給者疾病保険給付費負担のアンバランスは、統一的負担率を適用することにより、個々の疾病金庫の負担能力(強制被保険者の基礎賃金総額)に対応するよう是正されたのである。

V フランス社会保険における財政調整制度

フランスの社会保障は、すでに述べたとおり当初の組織一元化の企図が挫折し、一般制度のほかにも多数の特別制度が併存する複雑な構造をとるようになった。ドゴール政権のもとで、まず1960年改革によってこれら多数の制度に対して管理面の実質的な統一化を行う試みがなされた。各省調整委員会(Comité interministériel de coordination)や社会行政監察局(Inspection général des Affaires sociales)、さらには県会計検査委員会(1961年1月11日デクレによる)や幹部職員の養成に当る社会保障高等研修センター(Centre d'études supérieures de sécurité sociale)の創設、社会保障所管省の任務の拡大がそのためにとられた実際の措置であった。

財政面での実質的な統一化の努力は、早くから家族手当部門で行われた。とりわけ、1956年12月29日法およびそれを修正した1958年12月30日オールドナンスによって、農業制度を含む全制度

11) Hans Kierstein, '21. Renten Anpassungsgesetz: Rentner-Krankenversicherung wird ab 1982 neugeordnet', *Bundesarbeitsblatt*, 10 1978, S. 464-468.

12) Joachim Fudicker, 'Krankenversicherung der Rentner: Neues Finanzierungssystem', *Bundesarbeitsblatt*, 3 1978, S. 82-85.

の給付費負担額と賃金俸給額の比率および農業制度を除いた全制度の負担額と賃金俸給額の比率という2つの比率を用いた財政調整制度が確立された¹³⁾。しかし、ドゴール政権下で行われた第2の社会保障改革(1967年)によって全国家族手当金庫が設立され、農業経営者、制度を除く全制度を一元的に管理することになり、一方の赤字を他方の黒字で補填するという直接的な財政調整に代った。

a) 一般制度と農業被用者制度、鉱業制度との間の財政調整

1967年改革以前に、二つの特別制度に対する一般制度からの赤字補填のための財政調整制が導入された。一つは1963年財政法によるもので農業被用者制度を対象にしており、他は1964年の財政法により鉱業制度の年金・労災部門に一般制度から財政移転を行うものである。1964年と1965年における一般制度からの移転額は、農業制度の赤字補填分が4億4,100万フラン、5億300万フラン、鉱業制度への支出分が3億4,800万フラン、4億5,300万フランであった(1964年の一般制度社会保険支出総額は195億フラン)¹⁴⁾。

しかし、この二つの財政調整には、質的な違いというべきものがある。農業被用者制度と一般制度の間のそれは、財政調整(compensation)というよりは財政的統合(intégration financière)というべき性質のものである¹⁵⁾。それに対して、一般制度と鉱業制度との間のそれは、法律用語として「職業間の制度の枠を越えた財政調整(surcompensation interprofessionnelle)」という言葉が使われており、J.-F. Chadelat は、1制度の枠内での金庫間財政調整を指す場合に使われる compensation との用語法の違いに注意を喚起している¹⁶⁾。ただし、鉱業制度との間の財政調整(以下制度の枠を

越えるものも単にこう呼ぶ)も、労災と老齢保険では事情が異なり、純粹の財政調整と呼べるのは老齢保険の場合だけである。Chadelat は、老齢保険に関する財政調整額算定式を次のように説明している¹⁷⁾。

$$x = 0.40 \times S_m \left(\frac{R_m}{A_m} - \frac{R_g}{A_g} \right)$$

x …財政調整額

S_m …鉱業制度上限つき賃金総額

R_m …鉱業制度年金受給者数

A_m …鉱業制度拠出者数

R_g …一般制度年金受給者数

A_g …一般制度拠出者数

変形して、

$$x = 0.40 \times \frac{S_m}{A_m} \left(R_m - A_m \frac{R_g}{A_g} \right)$$

この式において、0.40つまり40%というのは、一般制度による65歳からの給付率(50%という給付率が適用されるのはのちのこと)を示し、 $0.40 \frac{S_m}{A_m}$ は鉱業従業員の平均給与にこの給付率を乗じた標準年金額を意味する。かっこのなかは両制度の年金受給者・拠出者構成のギャップを修正するための係数である。つまり実際の鉱業年金受給者数と、もし上記の人口構成が一般制度と同じと想定して計算される年金受給者数の差の分についての標準年金給付額が財政調整額となるのである。

b) 疾病保険に関する財政調整

疾病保険の医療給付に関する財政調整は、1971年から一般制度と国鉄制度(SNCF)との間で実施されたが、続いて1972年には、一般制度と鉱業制度、海員制度、パリ交通制度(RATP)との間、1975年には、一般制度と軍人制度、公証人書記制度との間にも適用されて、かなり広範囲に行われるようになった。いずれも、一般制度との2制度間財政調整であり、その利益を受ける制度は年

13) Jean-Jacques Dupeyroux, *Sécurité sociale*, Troisième édition, 1969, 方式の説明は p. 666 の注1。

14) 同上書。

15) Jean-François Chadelat, 'La Compensation', *Droit social*, n° 9-10, 1978, p. 88-89. Chadelat は、財政調整とは、適切な算式により一連の除去したいと望む諸要因にもとづいた数学的手続であると定義し、このケースについてはこの条件を欠いていると指摘している。

16) 同上論文, p. 89-90.

17) 同上箇所。

金受給者を多く抱えるものである。財政調整の方法については、Chadelat が詳細に説明しており、1976 年について公証人書記制度との財政調整額の算定手続を具体的に数字を掲げて示しているの¹⁸⁾、次に要点のみ記す。

財政調整に当たって考慮されるのは、収入面では就業者拠出金、年金受給者拠出金、雑収入のみで、雑収入には自動車保険の付加保険料収入、第三者に対する賠償収入、事業収益などが含まれるが額は小さい。

拠出金収入は一般制度の拠出料率を使うが、事務費、医療監査費、保健・福祉サービス費に対応する拠出料率分を控除した純拠出料率を使い(1977 年分については粗拠出料率 13.85% に対し純拠出料率 12.77%)、訂正収入額をうる。

年金受給者拠出金額は、上限つき被保険者年金総額に対して拠出料率を乗じて計算する。ただし、63 歳未満の年金受給者は一般制度では就業中と考慮られるので、最低賃金 (SMIC) と同額の報酬をえているものと仮定して拠出料率を乗じて拠出金総額を算出する。これを被保険者年金総額で除

して粗拠出料率をえ、さらに純拠出料率に換算し、それを年金額に乗じて訂正収入額をうる。

それに対して財政調整の際に考慮される支出は、一般制度のそれと同等のものをとることを原則とする。そのためには医療費償還率を均等化しなければならない。そこで、一般制度と他の制度について、すべての診療項目全体についての実際の平均償還率 R および R' を計算し、両者の比 R/R' で実際の医療現物給付支出額を修正した訂正支出額を算出する。これが財政調整に当たって考慮される額であり、訂正収入額で賄い切れない分の財政移転を受けることになる。なお、平均償還率の計算に当たっては、自己負担分のある医療費 ($RATM$) のほか、自己負担分のないもの ($RSTM$)、さらに前者については自己負担分も考慮される。したがって、平均償還率 R は次式により計算される。

$$R = \frac{RATM + RSTM}{\frac{RATM}{t} + RSTM}$$

t …法定償還率

表 16 フランス疾病保険被用者制度・自営業者制度間財政調整額とその計算手続¹⁾ (1975年)

制 度	就業拠出者数	適用者数	平準化給付 ²⁾	均衡拠出 ³⁾	被用者・自営業者間移転額	上限以下賃金総額 S_i		財政調整配分額
	A_i (1)	B_i (2)	$B_i \times P$ (3)	$A_i \times C$ (4)	(5) = (4) - (3)	金 額 (6)	百 分 率	
	千人	千人	百万フラン	百万フラン	百万フラン	百万フラン	%	百万フラン
一 般	15,375	39,002	—	—	—	353,582.7	81.075	+796.7
文 官			—	—	—	43,288.0	9.926	+ 97.5
国 家 公 務 員			—	—	—	2,775.2	0.636	+ 6.2
農 業 被 用 者			—	—	—	14,662.6	3.362	+ 33.0
軍 人	786	2,210	—	—	—	7,610.0	1.745	+ 17.1
鉱 業	343	1,362	—	—	—	3,541.1	0.812	+ 8.0
国 鉄	127	791	—	—	—	7,084.3	1.624	+ 16.0
パ リ 交 通	278	1,449	—	—	—	1,143.2	0.262	+ 2.6
海 員	36	132	—	—	—	1,402.4	0.322	+ 3.2
公 証 人 書 記	80	363	—	—	—	1,028.0	0.236	+ 2.3
被 用 者 計	37	83	—	—	—	436,116.7	100	+982.6
	17,062	45,391	35,294.6	36,277.2	+982.6			
農 業 経 営 者	1,279	4,622	3,593.9	2,719.9	-874.1	—	—	-874.1
自 営 業 者	1,322	3,755	2,919.6	2,811.1	-108.5	—	—	-108.5
全 制 度	19,664	53,768	41,808.2	41,808.2	—	—	—	—

資料: Chadelat, 上記論文, p. 99.

注 1) 人口の4人未満、金額の10万フラン未満は4捨5入した数字を示す。

2) 準拠給付 P は農業被用者制度の平均給付額777.57フラン。

3) 均衡拠出額の平均額は、41,808,166,041F = 19,663,742 = 2,126.15F。

表 17 フランス老齢保険被用者制度間財政調整額とその計算手続¹⁾

(1975年)

制 度	就業拠出者数 A_i (1)	65歳以上の被保険者年金受給者数 R_i (2)	平準化給付額 (百万フラン) $K_i \cdot R_i$ (3)	上限以下資金総額 (百万フラン) S_i (4)	均衡拠出額 (百万フラン) $t \times P_i$ (5)	財政調整移転額 (百万フラン) $X = (5) - (3)$
一 般	13,114,000	3,052,930	11,704.2	331,311.0	13,223.1	+1,518.9
農 業	786,000	541,751	2,076.9	14,661.6	585.2	-1,491.8
文 官	1,439,000	292,307	1,120.6	43,288.0	1,727.7	+ 607.1
軍 人	343,400	92,791	355.7	7,610.0	303.7	- 52.0
国家公務員	87,038	41,918	160.7	2,775.2	110.8	- 49.9
地方公務員	680,561	103,381	396.3	15,906.3	634.8	+ 238.5
鉱 業	128,830	129,654	497.1	3,694.4	147.5	- 349.6
国 鉄	278,000	153,000	586.6	7,084.3	282.7	- 303.8
パ リ 交 通	36,253	17,739	68.0	1,176.2	46.9	- 21.1
海 員	79,850	25,120	96.3	1,402.4	56.0	- 40.3
ガ ス 電 気	133,182	40,648	155.8	4,061.5	162.1	+ 6.3
2 次 鉄 道	4,956	20,653	79.2	159.4	6.4	- 72.8
公 証 人 書 記	37,008	7,926	30.3	1,028.0	41.0	+ 10.6
計	17,148,078	4,519,818	17,327.9	434,158.3	17,327.9	—

資料: Chadelat, 上掲論文, p. 101.

注 1) 金額はすべて10万フラン未満を4捨5入した数字を示した。

2) 準拠給付 K_i は、農業被用者制度の65歳以上被保険者年金の年平均額 $= 2,076,950,085F \div 541,751 = 3,833.77F$ 。3) 均衡拠出率 t は、「計」について $(3) \div (4) = 3.9911581974\%$ (金額はフランの単位までとって計算)。

表 18 フランス老齢保険被用者制度・自営業者制度間財政調整額とその計算手続

(1975年)

制 度	就業拠出者数 A_i (1)	65歳以上被保険者年金受給者数 R_i (2)	平準化給付額 ¹⁾ $R_i \times K_2$ (3)	均衡拠出額 ²⁾ $A_i \times C$ (4)	財政調整移転額 $X = (4) - (3)$
被 用 者	17,148,078	4,519,818	17,098,290,701 フラン	21,427,668,098 フラン	+4,239,377,397 フラン
農業経営者	2,262,554	1,595,887	6,037,176,686	2,827,212,249	-3,209,964,437
ORGANIC	720,194	482,863	1,826,651,415	899,930,476	- 926,720,939
CANCAVA	560,230	261,465	989,111,636	700,044,780	- 289,066,856
自由職業	210,006	43,892	166,041,680	262,416,515	+ 96,374,835
全 制 度	20,901,062	6,903,925	26,117,272,118	26,117,272,118	—

資料: Chadelat, 上掲論文, p. 102.

注 1) 準拠給付 K_2 は、農業被用者制度の65歳以上被保険者年金受給者の平均年金額で3,782.96フラン。2) 平均均衡拠出額 C は、全制度についての $\frac{K_2 \times R}{A} = 1,249.56675015$ フラン。

1974年財政法、同じ年の財政調整法によって、被用者制度相互間、被用者制度と自営業者（非被用者）制度の間で広範囲な財政調整が行われることとなった。人口要因による財政調整 (compensation démographique) とともに、被用者制度相互間では拠出能力の違いも考慮される。財政調整額の決定方法は、リスク部門や被用者制度相互か被用者・自営業者両部門間かによって異なる。基本的な原則は、給付条件の統一で、被用者疾病保険制度間以外の疾病保険、老齢保険の場合、もっとも給付水準の低い制度の平均給付額を準拠給付額

としてそれに要する平準化給付費用を計算、制度全体についてそれを賄うのに必要な均衡拠出金を求め、このようにして得られた部門ごとないし制度ごとの収支差により財政調整額を算出するのである。

Chadelat が示した 1975 年の実績数字は表 16～18 のとおりである。そのなかに計算手続が示されている。被用者制度相互間の疾病保険現物給付に関する財政調整は、さきに説明した方法を踏襲するので、ここでは取り上げない。

おわりに

労働者保険ないし職業制度をモデルにして社会保障を発展させた西ドイツとフランスでは、社会保障普遍化の過程で多元的な組織構造を作り上げた。このような制度・組織構造をとる社会保障システムの宿命として、とりわけ高度経済成長期に顕在化したのが、制度間の給付・負担の格差と一部制度・組織における財政不均衡ないし財政悪化であった。これらの問題を解決するためには、制度・組織を一元化するのが根本的な解決策であるが、それにはさまざまな障害がある。結局これら2つの国々では、一元的な社会保障普遍化の道はとらなかった。そこで制度間、組織間の財政調整が不可避となる。

財政調整の方法とメカニズムは、問題となるリスクないし部門、参加する制度の種類（とくに加入者が被用者のみか否か）、制度間の拠出・給付規定の違いなどによって異なるが、基本的には2つの要素が中心になる。それは、フランスの場合明示されているように、人口要因と拠出能力ないし負担能力である。フランスの場合にはそれは拠出金算定の基礎となる賃金総額で表わされ、西ドイツの年金保険の場合資産額で表わされた。人口

要因は基本的には拠出金を負担する就業人口とそれを全く支払わないか部分的にしか支払わない反面給付を受ける（疾病保険の場合には相対的に高い給付を受ける）年金受給者数との関係が問題となる（家族手当についてはここでは考慮しない）。

しかし、財政調整が実際に行われるためには、少なくとも所要額の計算上給付・拠出条件の標準化が必要である。なにを標準給付ないし標準拠出にとるかは一律には決め難いが、フランスの例にもみられるとおり条件の低いものに合わせるというのが、もっとも簡単なやり方であろう。ところで、財政調整のもっとも基本的な問題は実はこの点にある。財政調整のたんなる技術的条件として給付・拠出条件の標準化が要請されるというだけでなく、財政調整の実施は異なる制度・組織間での給付・拠出規定の調和化への道につながざるをえないのである。1968年の労働移動財政調整の導入を機会に西ドイツの鉱業従業員年金保険の給付率が労働者・職員保険のそれに少し近づきよう引き下げられた例や、フランスで1974年財政調整の一般化を規定すると同時に、一連の調和化への努力が約束された¹⁹⁾ことは、そのことを裏付けるものであろう。

19) J.-J. Dupeyroux, 前掲書, p. 288.

生活保護基準の格差縮小方式について

曾 原 利 満

はじめに

生活保護基準の算定方式が昭和40年にエンゲル方式から現行の格差縮小方式に切替えられて以来、すでに14年になる。この算定方式の切替えの狙いは、1つは、被保護世帯の生活水準を経済成長にともなう一般国民の生活水準向上に合わせて引上げていくことであった。もう1つは、被保護世帯と一般国民の間に、当時、存在していた大幅な生活水準の格差を漸次縮小していくことであった。

格差縮小方式とは、具体的には、前年度の保護基準に1人当り個人消費支出の伸び率を若干上回る伸び率を乗じて、保護基準を改定していく方式であると説明されている。1人当り個人消費支出の伸び率を若干上回る伸び率部分はプラス α と呼ばれている。プラス α する理由は、1人当り個人消費支出の伸び率を乗じるだけでは、上述の2つの狙いのうち、最初の1つである一般国民の生活水準向上に合わせて被保護世帯の生活水準を引上げていくということしか達成できないからであろう。1人当り個人消費支出の伸び率に若干プラス α することにより、被保護世帯と一般国民の間の生活水準格差を漸次縮小していくことが可能になるという考え方によるものと思われる。

1人当り個人消費支出の伸び率は、毎年、正月前後に公表される経済企画庁の手に成る政府経済見通しの計数が用いられている。これは、以前のマーケット・バスケット方式やエンゲル方式を用いていた頃には見られなかったことの1つである。以前の算定方式では、最新の統計資料とはいっても、やはり過去の計数に基づいて来年度の保護基準を算定していたのであるが、格差縮小方式では、政府経済見通しというこれから1年間の予測計数

に基づいて保護基準が算定されるのである。経済予測というのは正確な予測が非常に難しいといわれている。また、政策的な意図を含めることがあるために、予測というよりは希望的なものになることもあろう。保護基準の算定に将来予測値を取り入れたことは非常によいのであるが、不安定な予測計数に依存することから生じる問題も抱えることになったであろう。

本稿では、昭和40年度以降の保護基準改訂の経過を検討することにより、格差縮小方式が当初の狙いをどれだけ実現したか、また、どういう問題が生じているか等について考えてみたいと思う。

I 個人消費支出の伸び率と保護基準の伸び率の比較

政府経済見通しには、毎年、3種類の計数が発表されている。前年度の実績、本年度の実績見込み、そして来年度の見通しの3種類である。表1は、昭和42年度から53年度まで12年分の経済見通しを用いて作成したもので、見通しについては昭和40年度と41年度、実績見込みについては昭和40年度と53年度、実績については昭和52年度と53年度の欄をうめることができず空白になっている。

この3種類の計数を用いて3種類の比率を計算してみた。1つは来年度の見通しと今年度の実績見込みを対比させたもので、1人当り個人消費支出の伸び率見通しである。この比率が格差縮小方式では保護基準改訂率の基礎として用いられている。2つめは来年度の見通しと今年度の見通しを対比させたものである。見通しのみによる対前年増加率といってよいであろう。3つめは、今年度の見通しと今年度の実績を対比させたものである。

表 1 政府経済見通しによる 1 人当り個人消費支出伸び率と生活扶助基準改訂率の比較

	1 人 当 り 個 人 消 費 支 出						生 活 扶 助 基 準	
	実 額 (千円)			対 前 年 比 (%)		見通し精度 (%) (③/①)	改訂率% (当初)	+α
	①経済見通し	②実績見込み	③実 績	①/②	①/③			
昭40	—	—	178.37	—	—	—	112.0	
41	—	200.06	199.68	—	—	—	113.5	
42	224.14	227.43	225.42	112.1	—	100.6	113.5	1.5
43	256.79	255.00	270.85	112.9	114.6	105.5	113.0	0.1
44	287.80	310.96	309.12	112.9	112.1	107.4	113.0	0.1
45	356.28	356.80	362.38	114.6	123.8	101.7	114.0	▲0.6
46	408.48	406.67	405.07	114.5	114.7	99.2	114.0	▲0.5
47	453.53	452.00	457.58	111.5	111.0	100.9	114.0	2.5
48	513.80	552.23	545.07	113.7	113.3	106.1	114.0	0.3
49	638.18	662.27	664.87	115.6	124.2	104.2	120.0	4.4
50	774.93	756.26	759.56	117.0	121.4	98.0	123.5	6.5
51	849.38	854.36	851.09	112.3	109.6	100.2	112.5	0.2
52	962.30	939.50	—	112.6	113.3	—	112.8	0.2
53	1,040.36	—	—	110.7	108.1	—	110.0	▲0.7

資料：日銀統計局「経済統計年報」所収の政府経済見通しから作成した。1人当り個人消費支出の計算において、個人消費支出、人口ともに見通しは見通し、実績見込みは実績見込み、実績は実績の計数を用いている。生活扶助基準改訂率は厚生省社会局調。

見通しの精度を示す比率である。

さて、経済見通しの精度はどうであろうか。昭和40年代に関していう限りでは、実績が殆ど常に見通しを上回っている。見通しが実績を上回ったのは、僅かに昭和46年度と50年度の2ヵ年に過ぎない。また、誤差の大きさもかなりのものである。とくに、昭和43、44、48、49の4年度の誤差が大きい。誤差はその絶対値が比較的小さく、かつ、100%を中心に上下に均等に分布しているのであれば、過大と過小両方の効果が相殺するので、このような個人消費の伸び率見通しに合わせても、保護基準の正常な伸び率にそれほど影響しないであろう。しかし、表1の見通し精度欄に見られるように一方向に偏した大きな誤差が続くと、保護基準の伸び率を過小に抑さえることになりそうで、一般国民の生活水準との格差が縮小するどころか、逆に拡大することになりかねない。

1人当り個人消費支出の対前年増加率（見通し/実績見込み）と生活扶助基準の改訂率を比較してみよう。格差縮小方式とは、1人当り個人消費支出の伸び率プラスαでもって、保護基準を改訂して伸ばしていくものであるから、どの年次をとっても、生活扶助基準の改訂率は、少なくとも、1人当り個人消費支出の対前年増加率を下回るよ

うなことはない筈である。しかし、実際にはそうでなく、昭和45、46および53年度の3ヵ年については、生活扶助基準の対前年増加率が1人当り個人消費支出の対前年増加率を下回っている。昭和45年度と46年度の場合には、それ以後の2年を含めて計4年間、同一の114.0%という生活扶助基準改訂率が続いているが、これは何故なのだろうか。1人当り個人消費支出の伸び率見通しと生活扶助基準改訂率が無関係みたいであり、格差縮小方式として説明されている原理が必ずしも貫徹されてはいないようである。

プラスα部分は年度によって大きさが異なっている。プラスαが比較的大きい年度は、42年度の+1.5、47年度の+2.5であろう。昭和49年度の+4.4と50年度の+6.5は非常に大きいのであるが、これはプラスαとはいえないのではないだろうか。いずれも、前年度の経済見通しの大きな誤差を補正するためのものではないかと思われるのである。たとえば、昭和49年度についていうと、前年度の昭和48年度における1人当り個人消費支出の見通しが、あまりにも過小推定だったことが指摘できる。昭和48年度の1人当り個人消費支出は、経済見通しでは51.380万円であるが、実績見込みでは55.223万円である。実績見込み

が見通しを 7.5% も上回っている。例年どおりならば、昭和 49 年度の生活扶助基準改訂率は 1 人当り個人消費支出の昭和 49 年度見通し 63.818 万円の昭和 48 年度実績見込み 55.223 万円に対する比率 115.6% をとればよいのであるが、前年度の見通しの誤差があまりに大きいので、それが考慮されているのではないだろうか。昭和 49 年度見通し 63.818 万円の昭和 48 年度見通し 51.380 万円に対する比率は 124.2% である。本来、この 124.2% を生活扶助基準の改訂率の基礎にとってよい筈である。昭和 49 年度の生活扶助基準改訂率は 120.0% であるから、本当のプラス α はむしろ大幅なマイナスになっているとも考えられる。昭和 50 年度についても同じことがいえる。前年の昭和 49 年度の 1 人当り個人消費の見通しは昭和 48 年度ほどではないが、やはり過小推定である。実績見込みは 66.2 万円で、見通し 63.8 万円を 3.8% 上回っている。この誤差を考慮せねばならない。昭和 50 年度 1 人当り個人消費支出見通し 75.6 万円の昭和 49 年度 1 人当り個人消費支出見通し 66.2 万円に対する比率は 121.4% である。昭和 50 年度の生活扶助基準改訂率は 123.5% であるから、プラス α は 2.1% に減少する。もしも、昭和 48 年度から 50 年度までの 2 年間を通して計算してみると、1 人当り個人消費支出見通しは、昭和 48 年度の 51.4 万円から昭和 50 年度の 77.5 万円へ 50.8% 増加しているのに対して、生活扶助基準の方は 48.2% しか増加していない。この 2 年間を通してプラス α はマイナス 2.6% ということになる。なお、昭和 44 年度にも 1 人当り個人消費支出の見通しと実績見込みの間に 8.0% という大きな誤差がある。しかし、翌年度にその補正が行なわれていないようなので、昭和 45 年度のプラス α は、本当はマイナス 10% 位だったのではないだろうか。

先にも述べたように、政府経済見通しによる 1 人当り個人消費支出は、これまで過小推定であることが多かった。したがって、本年度の実績見込みと来年度の見通しとの比率を生活扶助基準の改訂率にそのまま用いたのでは、生活扶助基準の改訂率を過小に押えることになりがちである。たと

表 2 政府経済見通による 1 人当り個人消費支出の増加指数と生活扶助基準増加指数の比較 (昭和 41=100)

	1 人当り個人消費支出			生活扶助基準
	見通し対実績見込みによる	見通しのみによる	実績額のみによる	
昭42	100.0	100.0	100.0	100.0
43	112.9	114.6	120.2	113.0
44	127.5	128.5	137.1	127.7
45	146.1	159.0	160.8	145.6
46	167.3	182.4	179.7	165.9
47	186.5	202.5	203.0	189.2
48	212.0	229.4	241.8	215.7
49	245.1	284.9	294.9	258.8
50	286.8	345.9	337.0	319.6
51	322.1	379.1	377.6	359.6
52	362.6	429.5	—	405.6
53	401.4	464.3	—	446.1

資料：表 1 参照。

え小さい狂いでも長期間蓄積されると大きい差になるのではないだろうか。

昭和 43~53 年度の 11 年分について、昭和 42 年度を 100 とする増加指数を 1 人当り個人消費支出について 3 本、生活扶助基準について 1 本、計 4 本並べてみると表 2 のようになる。この表の 1 人当り個人消費支出増加指数のうち「見通し対実績見込みによる」欄は、表 1 の①経済見通しと②実績見込みを対比させた 1 人当り個人消費支出対前年比欄 (①/②) の比率を昭和 43 年度から次々に累乗して求めて求めたものである。

見通し対実績見込みによる伸び率が最も低く、昭和 42 年度に対して昭和 53 年度は 401.4% に過ぎない。一方、見通しのみによる伸び率は、昭和 42 年度に対して昭和 53 年度は 464.3% になる。生活扶助基準の伸び率は、昭和 48 年度迄は見通し対実績見込みと足並みを揃えている。49 年度以降引き離し、見通しのみに近づくが、まだ差がある。数字の比較だけで判断すると、生活扶助基準の伸びは、昭和 53 年度現在、18.2% のおくれをとっているということになるが、どうであろうか。

生活扶助基準の伸び率が経済見通しの 1 人当り個人消費支出の伸び率を下回っていることを述べたが、それでは、被保護世帯と一般世帯の間の生活水準格差が拡大したかということ、実はそうではない。実際は、縮小していると見られるのである。

表 3 政府経済見通し実績額と昭53年版国民所得統計年報実績額の比較

	1 人 当 り 個 人 消 費 支 出				生活扶助 基準増加 指数
	政府経済見通し実績		国民所得統計年報 (昭53版)		
	実額(千円)	増加指数	実額(千円)	増加指数	
昭40	178.4	100.0	189.6	100.0	100.0
41	199.7	111.9	214.9	113.3	113.5
42	225.4	126.4	243.9	128.7	128.8
43	270.9	151.8	277.3	146.3	145.6
44	309.1	173.3	317.1	167.2	164.5
45	362.4	203.2	361.8	190.8	187.5
46	405.1	227.1	404.0	213.1	213.8
47	457.6	256.5	456.5	240.8	243.7
48	545.1	305.6	544.7	287.3	277.8
49	664.9	372.7	665.5	351.0	333.4
50	759.6	425.8	760.4	401.1	411.7
51	851.1	477.1	850.4	448.6	463.2

資料：日銀統計局「経済統計年報」、経済企画庁「国民所得統計年報（昭和53年版）」、生活扶助基準額は厚生省社会局調。

何故そうなのか、その理由の1つとして、国民所得統計の改訂を指摘できる。政府経済見通しには、3種類の計数、すなわち、来年度の見通し、本年度の実績見込み、前年度の実績が公表されている。この3種類の計数のうち、実績値を昭和53年版「国民所得統計年報」による1人当り個人消費支出額と比較してみると、昭和40年代前半、とくに、昭和40～42年度の3年間に於いて大幅な上方への修正が行なわれていることが分かる。昭和45年度以降は、政府経済見通しの実績値が国民所得統計年報の数値を僅かに下回っているが、両者はほぼ一致しているといってよい。したがって、昭和40年度を100とする1人当り個人消費支出の増加指数も、基礎になる昭和40年度計数に大幅な上方修正がある結果、大幅に下方修正されることになる。昭和51年度1人当り個人消費の昭和40年度を100とする増加指数は、政府経済見通しの実績値によると477.1%であるが、国民所得統計年報では448.6%である。生活扶助基準の昭和40年度を100とする昭和51年度の増加指数は463.2であるから、国民所得統計年報の1人当り個人消費支出の伸びと比較すると、途中経過は別として、昭和51年度時点では、生活扶助基準の伸びの方が大きいということになる。

II 個人消費支出の中味

社会福祉審議会生活保護分科会は昭和39年12月に中間報告として、被保護世帯の生活水準を一般国民の生活水準の向上に合わせて引上げていくとともに、さらに、両者の間に存在する大幅な格差を漸次縮小していくようにするという答申を出している。そして、これを実現するために、格差縮小方式は具体的な手段として、1人当り個人消費支出の伸び率を物指しにして生活扶助基準の引き上げをはかることを行なっている。ここで、1人当り個人消費支出の中味を検討して、1人当り個人消費支出を物指しにしていることが、生活扶助基準の伸び率にどのような効果を与えているかを分析してみることにしよう。

昭和53年版「国民所得統計年報」によって個人消費支出の内訳を調べてみると次のことが分かる。

1) 個人消費支出は家計消費支出と民間非営利団体の消費支出および海外における居住者の消費支出等の3項目から成っている。これら3項目のうち、家計消費支出の占める割合が圧倒的に大きく、昭和51年度についてみると、97.2%を占めている。次いで、民間非営利団体の消費支出であるが、これは2.2%、海外における居住者の消費支出などは0.6%に過ぎない。したがって、個人消費支出と家計消費支出は殆ど同じものである。

2) 家計消費支出は、世帯を農家世帯、非農家普通世帯および単身者に3区分して、農家世帯は農林省の「農家経済調査」等から、非農家普通世帯は総理府統計局の「家計調査」等から、そして単身者は、同じく総理府統計局の「全国消費実態調査」等から推計されている。

3) 国民所得概念からみると、個人消費支出に当然含まれるべき支出項目で家計調査には含まれていないものがあるので、それらが加算されている。主なものを列挙すると、①家庭外消費（家計調査脱漏分）、②学校給食費、③自衛隊現物給与（食料、被服）、④地代・家賃、設備修繕費、家具・じゅう器、水道料、⑤金融機関等の帰属サービス、⑥社会保険による医療現物給付等である。

1)の個人消費支出には家計消費支出以外に、非

表 4 農家と非農家の消費水準および世帯数に関する比較

	1人当り消費支出額(円)		厚生行政基礎調査による世帯数(千世帯)			
	「農家経済調査」 (現金支出)	「家計調査」 (全国, 全世帯)	総数	雇業者・自営業者 等の世帯	農 耕 世 帯	
					実 数	総数に占める%
昭39	6,654	10,369	25,104	20,340	4,764	19.0
40	7,756	11,361	25,940	21,100	4,840	18.7
41	8,890	12,534	26,765	21,089	5,677	21.2
42	10,489	13,752	28,144	23,499	4,645	16.5
43	11,707	15,628	28,699	24,202	4,492	15.7
44	13,585	17,641	29,009	24,499	4,510	15.5
45	16,156	19,983	29,887	25,319	4,567	15.3
46	19,118	22,090	30,861	26,575	4,286	13.9
47	22,256	24,434	31,925	27,603	4,322	13.5
48	27,736	28,674	32,314	28,207	4,108	12.7
49	33,960	34,878	32,731	28,631	4,101	12.5
50	39,857	40,612	32,877	29,037	3,841	11.7
51	44,632	45,518	34,256	30,601	3,673	10.7
52	50,443	49,868	34,414	30,948	3,466	10.1

資料：総理府統計局「家計調査年報」、厚生省「厚生行政基礎調査報告」、農家経済調査の計数は「家計調査年報」の主要家計指標欄に掲載されているのを用いた。

営利団体の消費支出が含まれている点についてであるが、これは問題にしないでよさそうである。両者の伸び率を比較すると、非営利団体消費支出の方が大きい伸び率を示しているが、個人消費支出総額に占めるウェイトが小さい。海外における居住者の消費支出などの項目も極めてウェイトが小さいので、問題になるまい。

2)については相当の考慮を必要とする。農家世帯の消費水準は非農家世帯に比べると、今までは比較的低い傾向があった。「家計調査」と「農家経済調査」によって、両世帯の1人当り消費支出額を比較してみると、表4のとおりである。最近に至って、両世帯の消費水準はほぼ同一水準に並ぶところまで来ているが、以前は、農家世帯は非農家世帯にくらべて、かなり低い消費水準にあったことが読み取れる。ところで、農家世帯数は、これまで継続的に減少傾向をたどってきている。同じく表4に示しているように、「厚生行政基礎調査」によると、農家世帯の占める割合は、昭和40年の18.7%が昭和52年には10.1%にまで減少している。比較的低い消費水準にある農家世帯のウェイトが減少することは個人消費支出の伸び率を高める効果を持つことになる。農家世帯の消費水準が相対的に高まっていることによる効果と

表 5 単身勤労者世帯と一般勤労者世帯の1人当り消費支出の比較

	単身勤労者世帯				一般勤労者世帯	
	総 数		(再掲)60歳以上		実 額	増加率
	実 額	増加率	実 額	増加率		
昭39	19,702	100.0	12,187	100.0	10,917	100.0
44	34,458	174.9	25,631	210.3	18,211	166.8
49	76,000	385.7	49,944	409.8	37,319	341.8

資料：総理府統計局「全国消費実態調査報告」。

表 6 単独世帯とその他世帯別にみた世帯数の年次推移(総数のみ実数, 他は構成比)

	総 数 (千世帯)	単独世帯(総数に占める%)			その他世帯 (%)
		総 数	住込み・寄 宿舎等居住	その他の 単独世帯	
昭39	25,104	17.2	9.5	7.8	82.8
40	25,940	17.8	9.8	8.0	82.2
41	...	...	...	...	...
42	28,144	19.6	10.4	9.2	80.4
43	28,694	19.8	10.4	9.5	80.2
44	29,009	19.1	9.2	9.9	80.9
45	29,887	18.5	8.4	10.1	81.5
46	30,861	19.9	8.4	11.5	80.1
47	31,925	20.8	8.9	12.0	79.2
48	32,314	19.8	7.9	11.9	80.2
49	32,731	19.0	7.9	11.1	81.0
50	32,877	18.2	6.8	11.4	81.8
51	34,275	20.4	7.3	13.1	79.6
52	34,414	19.2	5.6	13.6	80.8

資料：厚生省「厚生行政基礎調査報告」。

表 7 単独世帯の1世帯当り現金支出の年次推移

	住込み・寄宿舍等 居住 (円)	その他の単独世帯 (円)
昭39	13,489	17,559
40	15,441	19,753
41	—	—
42	19,510	25,520
43	19,350	25,580
44	23,290	28,260
45	27,670	34,820
46	29,580	38,700
47	—	—
48	34,360	43,650
49	40,240	49,540
50	53,900	66,200
51	50,100	67,300
52	60,300	76,300

資料：厚生省「厚生行政基礎調査報告」

農家世帯のウェイトが減少することによる効果が両方作用していることになる。

次に、単身者についてであるが、1人当り消費支出でみる限り、単身者の消費水準は単身者以外の世帯にくらべて相対的にかなり高いことが表5に示されている。また、単身者の消費水準の伸び率は単身者以外の世帯に比較して大きいことも示されている。表6には単身者（この表では単独世帯）を住込み・寄宿舍等居住の者と1戸を構えているその他の単独世帯に分けて、世帯総数に占める割合を示している。これによると、単身者の占める割合は、全体としては、ほぼ一定の大きさを維持しているが、その内訳をみると、住込み・寄宿舍等居住が減少し、その他の単独世帯が増大してきている。表7にみるように、同じ単身者でも住込み・寄宿舍等居住よりは、その他の単独世帯の方が消費水準は高い傾向がある。同じ単身者でも、消費水準の高い方が増加してきているのだから、これは個人消費支出の伸び率を高める効果を持つことになるであろう。

3)に移ろう。家計調査からは洩れているが、個人消費支出には含めるべき加算項目については、国民所得統計にはそれらがどの位の金額であり、個人消費支出中にどの位の割合を占めているかが公表されていないので、判断をしかねるのであるが、たとえば、社会保険による医療現物給付等は

国民医療費の推移から判断しても伸び率が相当に大きいと考えられるので、個人消費支出の伸びにある程度プラスの効果を与えているのではないかと思われる。

なお、この加算項目には、医療現物給付とか、学校給食費、自衛隊現物給付のように生活扶助基準とは無関係のものが多いので、注意を要する。

III 1人当り個人消費支出の伸び率を物指しにして生活扶助基準の引上げをはかる場合の問題点

格差縮小方式では、1人当り個人消費支出の伸び率を物指しにして、毎年の生活扶助基準改訂率を定めている。その際、注意すべきことは、1人当り個人消費支出は農家世帯、非農家世帯あるいは単身者世帯を含んでいること、そして、全国平均値であり、ただ1つの計数として示されていることである。一方、保護基準の主要部分である生活扶助基準の方は級地別、性・年齢階級別そして世帯人員別に定められることになっている。生活扶助基準には1類と2類がある。1類は性・年齢階級別に基準が定められている。2類は世帯人員別に基準が定められている。そして、生活扶助基準の改訂に際しては、これらの基準に一律に同じ改訂率が乗せられている。また、生活扶助基準の級地別格差は、1級地を100として2級地91、3

表 8 国民医療費と個人消費支出の年次推移

	国民医療費		個人消費支出		国民総医療費 の個人消費支 出に対する比 率(%)
	実額(億円)	増加指数	実額(億円)	増加指数	
昭39	9,389	100.0	165,638	100.0	6.0
40	11,224	119.5	186,311	112.5	6.3
41	13,002	138.5	212,798	128.5	6.4
42	15,116	161.0	244,132	147.4	6.4
43	18,016	191.9	281,039	169.7	6.6
44	20,780	221.3	325,114	196.3	6.6
45	24,962	265.9	375,247	226.5	6.8
46	27,250	290.2	424,775	256.4	6.5
47	33,994	362.1	491,179	296.5	6.9
48	39,496	420.7	594,312	358.8	6.6
49	53,786	572.9	735,845	444.2	7.3
50	64,779	689.9	851,192	513.9	7.6
51	76,684	816.7	961,729	580.6	8.0

資料：国民医療費は厚生省統計情報部調、個人消費支出は経済企画庁「国民所得統計年報（昭和53年版）」。

表 9 世帯人員別にみた全国全世帯 1 人当り消費支出の年次推移

(単位: 円)

	2 人	3	4	5	6	7	8人以上
昭39	15,640	12,382	10,876	9,945	8,881	7,829	7,832
40	16,690	13,877	12,105	10,732	9,469	8,614	7,773
41	18,115	15,320	13,149	11,633	10,376	9,626	8,686
42	19,932	16,523	14,564	12,607	11,269	10,046	9,732
43	23,380	18,818	16,211	14,191	12,414	11,195	10,506
44	26,981	21,245	17,893	15,855	13,602	12,178	11,429
45	29,630	23,699	20,545	18,070	15,264	13,795	12,273
46	32,754	26,873	22,642	19,296	16,723	15,232	14,476
47	36,587	29,497	24,966	21,293	18,326	16,312	14,197
48	43,458	34,650	29,165	25,032	20,932	18,861	16,597
49	53,078	41,913	35,067	30,464	26,245	22,126	21,540
50	64,083	49,612	40,649	34,839	29,517	25,341	23,859
51	68,195	54,610	45,418	39,410	33,335	28,955	25,732
52	74,683	59,647	49,415	43,043	36,337	32,857	27,664

資料: 総理府統計局「家計調査年報」。

級地 82, 4 級地 73 と固定されているので, 級地別にみても同一の改訂率が乗せられていることになる。

1 人当り個人消費支出の伸び率を分解すると, たとえば, ①全般的な消費水準の向上, ②農家世帯の減少, ③1 戸を構えている単身者世帯の増加, ④多人数世帯の減少, ⑤地域差の縮小, ⑥所得格差の縮小による低所得層消費水準の相対的な上昇, ⑦その他いろいろの要因による消費水準格差の減少等を挙げることができる。これら諸要因の 1 人当り個人消費支出の伸び率に与える効果を計量的に示すことは, たいへん難しく, ここに示すことはできない。しかし, 1 人当り個人消費支出の伸び率を物指しにして生活扶助基準を改訂する際に, いろいろの問題が生じてくるのは確かである。

まず, 考えられることは, 上記個人消費支出伸び率要因別に生活扶助基準の改訂の仕方が違ってくるのが本当ではないかということである。全般的な消費水準の向上とか, 低所得層消費水準の相対的な上昇は, 当然, 保護基準に一律に反映すべきものである。しかし, 農家世帯の減少, 寄宿舍・寮等に居住している以外の 1 戸を構えている一般単身者世帯の増加やその消費水準の比較的大きい伸び率, 多人数世帯の減少等による 1 人当り個人消費支出の伸び率部分は, たとえば, 標準 4 人世帯とは無関係なのであるから, それらを生活扶助基準の一律改訂という形で保護基準に反映させて

表 10 世帯人員別非農耕世帯数の年次推移

(単位: 総数のみ千世帯, 他は%)

	総数	2 人	3	4	5	6人以上
昭39	16,058	17.5	21.8	25.8	17.9	17.1
40	16,519	18.0	22.2	26.9	17.6	15.3
41	—	—	—	—	—	—
42	18,029	18.8	23.5	29.3	16.3	12.1
43	18,550	19.1	23.4	29.9	15.7	11.8
44	19,005	18.7	23.6	30.5	15.8	11.3
45	19,834	20.2	23.5	31.0	14.9	10.4
46	20,496	20.1	24.1	30.6	15.0	10.1
47	21,012	20.2	24.5	31.7	14.4	9.1
48	21,861	20.6	23.9	32.0	14.5	9.1
49	22,466	20.8	23.9	32.3	14.6	8.5
50	23,097	20.6	23.7	32.3	14.5	8.9
51	23,669	21.2	23.6	32.1	14.1	9.0
52	24,387	20.5	23.7	33.5	14.0	8.3

注: 単独世帯は除く。資料: 厚生省「厚生行政基礎調査報告」。

はおかしいことになる。地域差の縮小による 1 人当り個人消費支出の伸び率部分もそうである。消費水準の地域差縮小は, 当然, 保護基準においても, 級地差の縮小に反映すべきものである。しかし, 現行の保護基準改訂のやり方では, 地域差縮小による 1 人当り個人消費支出の伸び率部分が 1 級地, したがって, 各級地の保護基準の伸びに一律に反映されてしまうことになる。

所得格差の縮小にともなう低所得層消費水準の相対的な上昇は保護基準に反映させるべきであろう。しかし, これは技術的には, かなり難しいのではないと思われる。社会福祉審議会生活保護

表 11 都市階級別にみた1人当り消費支出の地域差（東京都区部=100）の年次推移

	大 都 市	中 都 市	小 都 市 A	小 都 市 B	町 村	東京都区部全世帯 1人当り消費支出額
	%	%	%	%	%	円
昭39	93.6	80.2	75.2	67.3	64.4	13,261
40	93.0	81.0	76.0	69.9	64.5	14,449
41	95.8	85.4	80.9	71.7	68.9	15,174
42	95.6	84.0	80.1	70.8	66.3	16,869
43	96.0	87.2	82.9	75.4	74.7	18,314
44	96.0	87.2	84.1	76.0	74.4	20,635
45	96.8	86.7	86.0	75.5	75.2	23,224
46	96.7	88.4	88.1	76.8	78.0	25,279
47	96.6	87.5	85.4	79.8	77.0	28,004
48	95.2	86.2	83.6	76.8	73.0	33,819
49	96.3	91.3	88.2	82.5	76.9	39,281
50	97.2	90.3	88.3	84.4	84.4	45,084
51	93.7	88.1	86.5	77.9	78.9	52,454
52	95.6	91.4	86.5	82.2	81.4	55,977

資料：総理府統計局「家計調査年報」より算出。

分科会の昭和39年12月答申(中間報告)では、「家計調査」勤労者世帯の第Ⅰ・10分位階級の消費水準と勤労者世帯平均消費水準との間の格差が縮小していることに注目して、勤労者世帯第Ⅰ・10分位階級の消費水準伸び率に合わせて保護基準を伸ばしていくことをすすめている。しかし、「家計調査」の第Ⅰ10分位階層は世帯収入の低い世帯が第Ⅰ・10分位階層に分類されているのではあるが、必ずしも低所得階層そのものとはいえない。たとえば、世帯人員の少ない世帯は世帯主年齢が低く、世帯収入が低いことが多いため、第Ⅰ・10分位階層に含まれる確率が高い。逆に、世帯人員の多い世帯は世帯主年齢が高く、世帯収入が多いことが多く、第Ⅰ・10分位階層に含まれる確率が小さいということがあるのではないだろうか。世帯人員1人当り収入に換算して比較すると、世帯人員の少ない世帯の方が世帯人員の多い世帯よりも収入水準が高く、したがって、消費水準も高い場合が多いにもかかわらずである。最近の傾向として、少人数世帯の消費水準の伸び率が比較的大きいことを考えると、勤労者世帯の第Ⅰ・10分位階層消費水準の伸び率が比較的大きく、平均消費水準との格差が縮小してきたのは、低所得階層の消費水準が伸びてきたこと以外に、本来、低所得層に属していない筈の少人数世帯の伸びを反映しているからではないかと判断できる。それから、

もう1つ、消費水準の地域差縮小が混入しているかもしれないという問題がある。大都市や中都市にくらべて、地方の町村の消費水準は比較的低い。したがって、勤労者世帯第Ⅰ・10分位階層には町村の世帯が多く含まれているのではないかと考えられる。最近の消費水準地域差縮小傾向を反映して、町村における消費水準の伸び率は大都市にくらべて比較的高いので、このことは、やはり、第Ⅰ・10分位階層の消費水準伸び率を比較的大きくして、平均消費水準との格差を縮小させる効果を持っていると考えられる。したがって、勤労者世帯第Ⅰ・10分位階層の消費水準の伸び率にそのまま合わせて1級地から4級地まで各級地の保護基準を同率に伸ばすというやり方ではうまくいかないのではないと思われる。

IV 被保護世帯と一般世帯の間の生活水準格差はどの程度縮小したか

保護世帯と一般世帯の間の生活水準格差がどうなっているかを厳密に検討することは非常に難しい。どういう指標を物指しにして比較すればよいのか、定まった考え方はまだないようである。また、適当な統計資料の不足ということもある。ここでは、一応、総理府統計局の「家計調査」や厚生省の「被保護者生活実態調査」等を手がかりにして大体の検討を加えることにする。

表 12 生活扶助基準と一般世帯消費水準の比較

	1 級地標準4人世帯 生活扶助基準(当初)		全 世 帯 1 人 当 り 消 費 支 出 (「家計調査」)						生扶基準 東京区部 消費水準
			東京都区部平均		全 国 平 均		全国 4 人世帯		
	実 額	指 数	実 額	指 数	実 額	指 数	実 額	指 数	
昭39	16,147	100.0	13,261	100.0	10,369	100.0	10,876	100.0	—
40	18,204	112.7	14,449	109.0	11,361	109.6	12,105	111.3	35.3
41	20,662	128.0	15,174	114.4	12,534	120.9	13,149	120.9	38.8
42	23,451	145.2	16,869	127.2	13,752	132.6	14,564	133.9	39.5
43	26,500	164.1	18,314	138.1	15,628	150.7	16,211	149.1	—
44	29,945	185.5	20,635	155.6	17,641	170.1	17,893	164.5	43.2
45	34,137	211.4	23,224	175.1	19,983	192.7	20,545	188.9	43.2
46	38,916	241.0	25,279	190.6	22,090	213.0	22,642	208.2	45.1
47	44,364	274.8	28,004	211.2	24,434	235.6	24,966	229.6	46.6
48	50,575	313.2	33,819	255.0	28,674	276.5	29,165	268.2	44.0
49	60,690	375.9	39,281	296.2	34,878	336.4	35,067	322.4	45.9
50	74,952	464.2	45,084	340.0	40,612	391.7	40,649	373.8	49.2
51	84,321	522.2	52,454	395.6	45,518	439.0	45,418	417.6	47.3
52	95,114	589.1	55,977	422.1	49,868	480.9	49,415	454.4	50.8

資料：全世帯 1 人当り消費支出額は総理府統計局「家計調査年報」、生活扶助基準は厚生省社会局調。

先ず、生活扶助基準の伸び率と「家計調査」消費支出額の伸び率を比較してみよう。生活扶助基準は 1 級地標準 4 人世帯のものをとった。「家計調査」の方は、東京都区部全世帯平均と全国全世帯平均および全国 4 人世帯の 3 種類について、それぞれの 1 人当り平均消費支出額をとった。3 種類の家計調査消費支出額をとった理由は、「家計調査」の消費支出額には、1 級地標準 4 人世帯と直接比較できるものがないからである。1 級地のかわりに東京都区部をとったのであるが、この場合には世帯人員別の資料がないので、世帯人員を 4 人に合わせることができない。そこで、全国平均と 4 人世帯を並列して、多少でもその不備を補なおうというわけである。

「家計調査」による全世帯平均の 1 人当り消費支出額の昭和 39 年を 100 とする昭和 52 年の伸び率は東京都区部が 422.1、全国 4 人世帯が 454.4、全国平均が 480.9 である。一方、1 級地標準 4 人世帯の生活扶助基準の伸び率は 589.1% である。生活扶助基準の伸び率が消費水準の伸び率を大幅に上回っていることは明らかであろう。1 人当り消費支出の伸び率は 3 つともそれぞれ異なっている。全国平均と東京都区部の差は、全国平均の伸び率には地域差の縮小による効果が入っているの、東京都区部より大きくなるものと考えられる。

また、全国平均と全国 4 人世帯の差は、全国平均の伸び率には平均世帯人員減少の効果が入っているからと考えられる。地域差縮小と世帯人員減少の両効果を受ける全国平均の伸び率が最も高くなっている。地域差縮小の効果と世帯人員減少効果を比較すると、前者の方が大きいのであろうか。地域差縮小の効果を受けている全国 4 人世帯の伸び率が 2 番目の大きさで、世帯人員減少の効果を受けている東京都区部は 3 つの中では最も低い伸び率になっている。

消費水準の昭和 52 年指数値について、全国平均と全国 4 人世帯を比較すると、前者は後者の 1.058 倍になっている。仮に、これを世帯人員減少効果と考えることにしよう。東京都区部消費水準の昭和 52 年指数値 422.1 から世帯人員減少効果を除くため、全国データから求めた世帯人員減少効果 1.058 で除してみると、399.0 が得られる。この指数値にくらべると、1 級地標準 4 人世帯生活扶助基準の伸び率は約 1.5 倍もあり、非常に大きいものであることがよく分かる。

生活扶助基準の伸び率が家計調査消費水準の伸び率を大幅に上回っているのであるから、保護世帯と一般世帯の間の生活水準格差は大幅に縮小したものと考えられる。参考のために、1 級地標準 4 人世帯生活扶助基準の東京都区部平均 1 人当り

消費支出額に対する比率を表14の最後の欄に示しておいた。ただし、この比率の分子と分母の定義をできるだけ同じものにするために、1級地標準4人世帯生活扶助基準には被保護者全国一斉調査による4人世帯（昭和52年のみ資料の都合で医療扶助単給世帯を含んでいる）の勤労控除額を加えている。また、分母の東京都区部1人当り消費支出額からは地代・家賃、設備修繕および保健医療費を除き、さらに世帯人員調整をするために、全国4人世帯1人当り消費支出額の全国平均1人当り消費支出額に対する比率を乗じている。

ところで、このように生活扶助基準の伸び率が相対的に大きかった理由は、1人当り個人消費支出の伸び率を物指しにして、保護基準の改訂を行ってきたからであると思われる。1人当り個人消費支出の伸び率は家計調査消費水準の伸び率に比較して、かなり差がある大きさである。その理由は、すでに述べたように、個人消費支出には農家世帯、単身者世帯等が含まれており、消費水準の低い農家世帯は減少しており、一方、消費水準の高い単身者世帯は増加しているなどが指摘できよう。また、個人消費支出の伸び率には、地域差縮小による部分、平均世帯人員減少による部分等が

あるが、それらの効果もかなり大きい筈である。

さて、もっと具体的に被保護世帯と一般世帯の生活水準格差がどうなったかをみるために、厚生省の「被保護者生活実態調査」^{注)}による被保護世帯の消費水準と総理府統計局の「家計調査」の消費水準とを比較してみよう。「被保護者生活実態調査」は標本数が少なく、また、標本抽出方法が事例的であり、また、特定の世帯類型に偏っているので、この調査による被保護世帯消費水準は被保護世帯全体を代表するようなものとはいえないのであるが、その点に注意しながら、大まかな比較というか、目安をつけてみることにする。

表13は厚生省社会局保護課作成のものである。これによると、東京都被保護労働者世帯の1人当り消費支出額は昭和39年度を100とすると昭和52年度は521.7の伸びを示している。この伸び率は、1級地標準4人世帯生活扶助基準の昭和39

注)「被保護者生活実態調査」の世帯業態別という分類には常用勤労者世帯、日雇労働者世帯、家内労働者世帯、その他就業世帯、不就業世帯の5区分がある。ここでいう労働者世帯とは、日雇労働者世帯と家内労働者世帯の合計のことである。就業者のいる被保護世帯の典型は日雇労働者世帯と家内労働者世帯であるからだと説明されている。

表13 被保護世帯と一般世帯の消費水準格差

	東京都一般勤労者世帯 1人当り消費支出		東京都被保護労働者世帯 1人当り消費支出		格差B/A	1級地標準4人世帯生活 扶助基準(実績)		格差C/A
	実額①	指数	実額②	指数		実額③	指数	
昭39	13,870	100.0	6,528	100.0	47.1%	16,222	100.0	29.4
40	14,636	105.5	7,351	112.6	50.2	18,290	112.7	31.2
41	16,006	115.4	8,277	126.8	51.7	20,662	127.4	32.3
42	18,017	129.9	9,360	143.4	52.0	23,733	146.5	32.9
43	19,376	139.7	10,202	156.3	52.7	26,705	164.6	34.5
44	21,731	156.7	11,487	176.0	52.9	29,945	184.6	34.4
45	24,639	177.6	12,648	193.8	51.3	34,137	210.4	34.6
46	26,957	194.4	14,335	219.6	53.2	38,916	239.9	36.1
47	30,524	220.1	15,935	244.1	52.2	44,522	274.5	36.5
48	35,128	253.3	19,657	301.1	56.0	53,019	326.8	37.7
49	43,788	315.7	24,705	378.4	56.4	64,888	400.0	37.0
50	49,071	353.8	28,421	435.4	57.9	75,588	466.0	38.5
51	55,953	403.4	31,934	489.2	57.1	84,694	522.1	37.8
52	58,259	420.0	34,054	521.7	58.5	97,177	599.0	41.7

資料：東京都一般勤労者世帯消費支出は総理府統計局「家計調査年報」、東京都被保護労働者世帯消費支出は厚生省「被保護者生活実態調査結果報告」、生活扶助基準は厚生省社会局調。

年度を 100 とする 昭和 52 年度の 599.0 という伸び率にくらべるとかなり小さい。生活扶助基準の改訂は世帯人員、世帯員の性・年齢に無関係に一律に同じ率でもって行なわれているということであるから、東京都被保護労働者世帯の 1 人当り消費支出額の伸び率は 1 級地標準 4 人世帯の生活扶助基準の伸び率とほぼ同じ位の大きさになってよい筈である。何故そうならないのだろうか。その理由の 1 つは、消費性向の低下にあるのではないと思われる。「被保護者生活実態調査」によると、被保護世帯においても、保護基準の実質的上昇の結果か、少ないながらも平均消費性向が改善されてきている。そして、東京都被保護労働者世帯についてみると、その平均消費性向は昭和 40 年度の 0.976 から昭和 51 年度には 0.915 に減少している。

しかし、被保護世帯において、生活扶助基準の伸び率 599.0 に比較して消費水準の伸び率が 521.7 と小さいということは、消費性向の低下からだけではとても説明しきれない。たとえば、次のような計算を試みよう。

昭和 39 年度と 52 年度それぞれの被保護世帯実収を A_{39} および A_{52} とし、同じく被保護世帯消費支出を B_{39} および B_{52} とおく。そうすると、

$$B_{39} = 0.976 A_{39} \quad B_{52} = 0.915 A_{52} \quad \text{から} \\ B_{52}/B_{39} = 0.915/0.976 \cdot A_{52}/A_{39} \quad \text{が得られる。}$$

1 級地標準 4 人世帯についての生活扶助基準額を実収入の代りに用いると、 $A_{52}/A_{39} = 599.0$ である。これを上式に代入すると、 $B_{52}/B_{39} = 561.6$ が得られる。したがって、599.0 から 561.6 を減じて得られる 27.5 が消費性向低下により説明される部分になる。561.6 から 521.7 を減じて得られる 39.9 は、消費性向低下以外の理由により説明されねばならない部分として、まだ残っていることになる。この残りの部分については、今回は説明することができなかった。今後の課題として残しておきたい。

さて、東京都一般勤労者世帯の 1 人当り消費支出額は、昭和 39 年度を 100 とすると昭和 52 年度の指数値は 420.0 になる。これにくらべると、東

京都被保護労働者世帯の昭和 52 年度指数値は 521.7 であるから、はるかに大きいといえる。したがって、東京都被保護労働者世帯と一般勤労者世帯の消費水準格差は大幅に縮小することになる。たとえば、昭和 39 年度において、被保護労働者世帯の消費水準は一般勤労者世帯の 47.1% に過ぎなかったのであるが、昭和 52 年度には 58.5% に増大している。なお、この格差縮小について指摘しておきたいのは、格差縮小が継続的に進行してきたのではないということである。昭和 39 年度から 40 年度にかけて格差が縮小したことは明らかである。昭和 40 年度は、1 人当り個人消費支出の伸び率が東京都一般勤労者世帯の消費水準の伸び率を大幅に上回っており、それに合わせて保護基準の伸びも大きかったからであると思われる。昭和 40 年度から 41 年度にかけても、格差が若干縮小している。この理由は上記と同じである。しかし、昭和 41 年度から以降 47 年度まで、格差は殆ど同じである。この間の東京都一般勤労者世帯の消費水準伸び率は 190.7%、東京都被保護労働者世帯の伸び率は 192.5% で殆ど差がない。生活扶助基準の方は 214.7% の伸び率を示しているから、本来ならば、格差が縮小してもよい筈なのであるが、縮小していない。ところが、昭和 47 年度から 48 年度にかけて、格差が急激に縮小するのである。前年の 52.2% が、いきなり昭和 48 年度には 56.0% になっている。そして、48 年度以降も少しずつ縮小していく傾向を示している。

昭和 48 年度に急激な格差の縮小が生じた理由は明らかでない。ただいえることは、この年は、被保護労働者世帯の 1 人当り消費支出額の対前年増加率が生活扶助基準の改訂率に比較して、いかにも高過ぎることと、一方、東京都一般勤労者世帯 1 人当り消費支出額の対前年増加率が全国平均の勤労者世帯の対前年増加率と比較しても分かるように、かなり低いことである。

問題はあるが、上述の資料によると、被保護世帯の一般世帯に対する生活水準格差は、格差縮小方式が出発時点で一応の目安とした 60% という先進諸国水準にほぼ到達したようにみえる。しかし、これは、あくまでも、「被保護者生活実態調査」

表 14 各種指標の対前年増加率の年次推移

	1人当り個人 消 費 支 出 (昭53国民所 得統計年報)	1級地標準4人世帯 生 活 扶 助 基 準		東京都被保護勞 働者世帯1人当 り消費支出	勤勞者世帯1人当り消費支出	
		当	初		実	績
	%	%	%	%	%	%
昭40	111.2	112.0	112.7	112.6	105.5	109.0
41	113.3	113.5	113.0	112.6	109.4	110.8
42	113.5	113.5	115.1	113.1	112.6	110.1
43	113.7	113.0	112.3	109.0	107.5	114.1
44	114.3	113.0	112.1	112.6	112.2	112.9
45	114.1	114.0	114.0	110.1	113.4	113.5
46	111.7	114.0	114.0	113.3	109.4	110.1
47	113.0	114.0	114.4	111.2	113.2	111.2
48	119.3	114.0	119.1	123.4	115.1	118.2
49	122.2	120.0	122.4	125.7	124.7	123.8
50	114.3	123.5	116.5	115.0	112.1	114.5
51	111.8	112.5	112.0	112.4	114.0	109.2
52	—	112.8	114.7	106.6	104.1	109.6

資料：個人消費支出は経済企画庁「国民所得統計年報（昭和53年版）」、生活扶助基準は厚生省社会局調、東京都被保護労働者世帯の消費支出は厚生省「被保護者生活実態調査結果報告」、勤労者世帯の消費支出は総理府統計局「家計調査年報」による。

表 15 「被保護者生活実態調査」の標本世帯と「被保護者全国一斉調査」による全被保護世帯の世帯類型別構成比および就労の有無割合に関する比較

	世帯数				就労者のいる世帯の割合			
	総数	高齢	母子	その他	総数	高齢	母子	その他
被保護者生活実態調査	世帯	%	%	%	%	%	%	%
昭45	935	6.6	50.5	42.9	73.6	27.4	81.6	71.3
46	960	8.6	48.3	43.0	72.8	30.1	81.5	71.7
47	958	10.1	47.7	42.2	68.9	24.7	77.0	70.3
48	494	9.1	49.0	41.9	68.2	31.1	74.0	69.6
49	495	8.9	50.1	41.0	67.5	20.5	78.6	64.0
50	482	8.9	43.8	47.3	59.5	18.6	66.4	61.0
51	475	14.1	30.9	55.0	55.3	21.3	69.9	55.7
52	467	8.0	50.7	41.3	59.2	18.5	62.4	63.2
全被保護世帯								
昭45	629,220	31.4	10.3	58.3	31.4	12.1	61.8	36.5
46	640,230	31.0	10.0	59.0	28.4	10.6	59.0	32.6
47	671,890	34.3	9.7	55.9	28.0	11.4	58.1	32.9
48	673,600	34.5	9.4	56.1	18.1	9.3	55.4	17.2
49	657,450	35.4	9.5	55.2	17.1	7.8	53.4	16.7
50	680,600	34.3	9.5	56.3	15.1	7.6	49.0	13.9
51	683,370	33.7	9.7	56.6	21.4	7.8	49.9	24.5
52	695,660	32.1	10.7	57.2	22.4	8.6	50.3	25.0

資料：厚生省「被保護者生活実態調査結果報告」、「被保護者全国一斉調査結果報告」。

表 16 「被保護者生活実態調査」の東京都被保護労働者世帯の世帯類型別構成比

	東京都労働者世帯 (集計数)			
	総数	高 齢	母 子	そ の 他
	世帯	%	%	%
昭45	80	6.3	55.0	38.7
46	76	3.9	51.3	44.7
47	88	6.8	44.3	48.9
48	48	6.3	37.5	56.2
49	43	2.3	51.2	46.5
50	31	0.0	41.9	58.1
51	34	0.2	40.6	59.1
52	32	1.3	42.6	56.1

資料：厚生省「被保護者生活実態調査結果報告」。

の東京都被保護労働者世帯と「家計調査」の一般勤労者世帯との比較によるものである。「被保護者生活実態調査」は事例的な調査で、標本が特定の世帯類型に集中し過ぎているきらいがある。たとえば、母子世帯の標本数が非常に多いことが指摘できる。また、被保護世帯では、就業者のいる世帯は最近非常に減少してきているのに、この調査では就業者のいる世帯が非常に多い。表 15 に、「被保護者生活実態調査」の標本と被保護世帯全体のそれぞれについて、世帯類型別にみた世帯数の構成比と就業者のいる世帯割合を示してある。

両者の差がよく分かるであろう。

母子世帯は被保護世帯の中では比較的消費水準の高い世帯である。また、就業者のいる世帯も就業者のいない世帯に比較すると消費水準は高い傾向がある。就業している母子世帯のウェイトが高いのであるから、「被保護者生活実態調査」による被保護世帯の消費水準は、平均的な被保護世帯にくらべて比較的高めになっているのではないかとと思われる。なお、先に、昭和 48 年度の東京都被保護労働者世帯の 1 人当り消費支出額が生活扶助基準改訂率よりも、かなり高い対前年増加率を示すことを述べたが、これは「被保護者生活実態調査」の標本世帯に母子世帯が多いことと無関係ではないかもしれない。保護基準には生活扶助基準以外に各種の加算制度がある。後述するのであるが、昭和 48 年度には母子加算、老齢加算、障害加算等の金額が大幅に引上げられている。その影響もあるのではないかと考えられる。

それから世帯人員の問題がある。「被保護者生活実態調査」では、単独世帯が調査対象から除外されている。最近では、被保護世帯の過半数は単独世帯である。今後は、単独世帯を含めて消費水準の比較をできるようにする必要があると思われる。

表 17 「被保護者生活実態調査」の標本世帯と「被保護者全国一斉調査」による全被保護世帯の世帯人員別構成比に関する比較

	総 数 (世帯数)	1 人 (%)	2 人 以 上					
			総 数 (%)	2 人 以 上 を 100 と す る 構 成 比 (%)				
				2 人	3	4	5	6 人以上
被保護者生活実態調査								
昭47	958	—	100.0	32.9	33.3	22.2	8.2	3.3
48	494	—	100.0	30.0	34.8	23.9	7.1	4.3
49	495	—	100.0	31.5	34.3	23.0	8.1	3.0
50	482	—	100.0	33.4	35.5	20.1	7.3	3.7
51	475	—	100.0	35.3	27.9	20.4	9.4	7.0
52	467	—	100.0	28.6	33.8	25.5	8.2	4.0
被保護者全国一斉調査								
昭47	672, 549	53.0	47.0	44.5	23.4	16.3	8.8	7.0
48	674, 054	53.9	46.1	45.9	23.2	16.0	8.5	6.5
49	658, 578	55.4	44.6	47.0	23.0	15.7	8.1	6.1
50	680, 647	55.8	44.2	46.9	23.2	15.8	8.1	6.0
51	683, 511	55.9	44.1	46.4	23.5	16.1	8.1	5.9
52	695, 660	55.6	44.4	46.0	23.7	16.0	8.2	6.1

資料：厚生省「被保護者生活実態調査結果報告」および「被保護者全国一斉調査結果報告」。

る。なお、付言すると、単独世帯抜きで考えても、「被保護者生活実態調査」の平均世帯人員は被保護者世帯全体と比較して、やや多めの方に偏っていると思われるのである。元来、被保護世帯の世帯人員別分布は単独世帯を除くと、2人が最も多く、次いで、3人、4人と急激に減少していく分布型になっているが、「被保護者生活実態調査」の方は、3人世帯が最も多く、4人世帯も比較的多い分布型になっている。

「被保護者生活実態調査」と「家計調査」を比較するとき、平均世帯人員が異なるので、1人当りに直して比較せざるを得ない。このとき注意すべきは、それぞれの世帯人員別分布のちがいであろう。被保護世帯の方は2～4人に集中しており、5人以上は昭和52年度で12.1%に過ぎない。一方、一般勤労者世帯の方は5人以上が比較的多く、昭和52年で22.1%である。世帯人員が多い世帯ほど1人当たり消費支出が低いのであるから、「家計調査」による1人当たり消費支出は、それだけ低目に出ているといえる。できれば世帯人員別に両者の比較をすることが望ましいが、そのほか、たとえば、両者の世帯人員別分布をどちらかに揃えて比較することなどを考えてもよい。例として、参考のために、「被保護者生活実態調査」の1人当たり消費支出を「家計調査」の世帯人員別世帯数分布をウェイトにして計算し直してみた。なお、この計算は格差そのものをみるためではなく、世帯人員別分布の影響がどれだけあるかをみるためなので、昭和52年度「被保護者生活実態調査」の全集計世帯を対象にして、その世帯人員

別消費支出額から求めている。

被保護世帯と一般世帯のそれぞれの世帯当たり消費支出を単純に平均世帯人員で除して、1人当たり消費支出を求め、両者の格差を計算すると62.7%であるが、家計調査の世帯人員別世帯数をウェイトにして両者の格差を計算し直してみると60.4%に減少する。先にみたように、「被保護者生活実態調査」には、消費水準の比較的高い母子世帯や就業者のいる世帯の多いことなどをあわせて考えると、東京都被保護労働者世帯と東京都一般勤労者世帯を比較して求められている表13の消費水準格差は、実際の格差よりも縮小し過ぎたものになっている恐れがあるのではないだろうか。

なお、上述の計算では、昭和52年度についてのみ世帯人員別分布の補正を試みたが、もし、格差縮小の過程を時系列で見たいのであれば、基準年次を定めて、基準年次の「家計調査」世帯人員別世帯数ウェイトで、被保護世帯と一般世帯両方の消費水準を再計算して格差を求めることになる。

V 保護基準の伸び率と企業規模5～9人事業所における賃金水準の伸び率との比較

保護基準を引上げて、一般国民の生活水準との格差を縮小することは必要なことであるが、保護基準以下の消費水準にある一般世帯数の増減との関係を見ることなしに、それを行なうことはできない。厚生省では、昭和40年頃まで、毎年、被保護世帯と同等か、それ以下の消費水準にある、いわゆる低消費水準世帯数を推計して公表していた。保護基準の引上げと低消費水準世帯数の増減との関係を比較、分析することは必要なことであると思われるので、現在、そのような統計資料が入手できなくなったことは大変残念である。

ここでは、簡単に、企業規模5～9人事業所における労働者の賃金水準伸び率との比較をして間に合わせておくことにする。

表18に性・年齢階級別に5～9人事業所労働者の第1・10分位賃金と中位数賃金を示してある。この表には昭和42年を100として昭和45, 48, 51

	昭和52年度被保護者生活実態調査全級地、全世帯	昭和52年家計調査全国全世帯	格差
平均世帯人員	3.28人	3.82人	
1世帯当たり消費支出	102,490円	190,497円	
1人当たり消費支出	31,247円	49,868円	…62.7%
家計調査ウェイトによる1世帯当たり消費支出	114,973円	上に同じ	
家計調査ウェイトによる1人当たり消費支出	30,098円	上に同じ	…60.4%

表 18 企業規模 5～9 人事業所における第 1・10 分位賃金と中位数賃金の比較

		第 1・10 分 位 賃 金								中 位 数 賃 金							
		実 数 (千円)				指 数				実 数 (千円)				指 数			
		昭42	45	48	51	昭42	45	48	51	昭42	45	48	51	昭42	45	48	51
男	～17歳	7.3	17.2	...	38.0	100.0	234.6	...	518.3	15.0	25.4	34.1	59.7	100.0	168.8	226.6	396.8
	18～19	13.8	21.3	27.3	52.8	100.0	154.1	197.5	381.9	20.6	32.8	46.0	75.9	100.0	159.5	223.6	369.0
	20～24	18.6	27.4	41.2	68.4	100.0	147.3	221.5	367.8	27.7	43.3	62.2	98.1	100.0	156.2	224.4	353.9
	25～29	22.6	36.6	52.2	84.2	100.0	162.0	231.1	372.8	34.4	56.1	79.1	124.5	100.0	162.9	229.7	361.6
	30～34	24.2	39.8	57.4	95.7	100.0	164.2	236.9	394.9	38.5	62.2	87.6	144.2	100.0	161.5	227.5	374.4
	35～39	23.9	40.0	57.1	97.2	100.0	167.2	238.6	406.2	39.0	62.7	90.0	147.6	100.0	160.7	230.7	378.3
	40～49	21.9	36.3	53.7	89.2	100.0	166.1	245.7	408.1	37.3	60.8	86.8	141.2	100.0	163.2	233.0	379.0
	50～59	19.1	32.5	48.0	77.0	100.0	170.3	251.5	403.5	33.8	55.8	78.8	126.2	100.0	164.9	232.9	373.0
	60歳以上	15.3	25.5	36.7	62.3	100.0	166.8	240.0	407.4	27.2	44.8	66.7	104.9	100.0	164.6	245.1	385.5

		第 1・10 分 位 賃 金								中 位 数 賃 金							
		実 数 (千円)				指 数				実 数 (千円)				指 数			
		昭42	45	48	51	昭42	45	48	51	昭42	45	48	51	昭42	45	48	51
女	～17歳	10.5	15.5	20.1	38.7	100.0	147.7	191.5	368.7	15.1	22.8	31.5	55.5	100.0	150.7	208.3	366.9
	18～19	12.4	17.9	24.4	44.9	100.0	144.7	197.3	363.0	16.5	25.4	37.3	65.7	100.0	153.7	225.7	397.5
	20～24	13.0	20.0	31.2	53.4	100.0	154.4	240.8	412.2	18.4	28.6	43.7	74.7	100.0	155.2	237.2	405.4
	25～29	12.3	18.9	28.0	49.2	100.0	154.0	228.1	400.8	18.8	29.9	44.5	77.1	100.0	159.4	237.2	411.0
	30～34	10.7	16.9	26.0	42.7	100.0	158.2	243.4	399.8	18.1	28.0	42.6	72.7	100.0	154.3	234.8	400.6
	35～39	9.7	16.6	25.9	42.8	100.0	171.8	268.0	442.8	17.3	27.5	43.9	69.4	100.0	159.1	254.0	401.5
	40～49	10.7	17.5	26.0	43.8	100.0	163.6	243.1	409.5	17.1	28.5	43.5	70.8	100.0	166.4	253.9	413.3
	50～59	9.6	16.1	25.3	43.2	100.0	167.5	263.3	449.5	16.9	26.8	41.5	68.1	100.0	158.9	246.0	403.7
	60歳以上	8.8	14.2	21.0	39.0	100.0	161.7	239.1	444.1	14.8	24.5	34.6	64.9	100.0	165.2	233.4	437.7

資料：労働省「賃金構造基本統計調査報告」。

表 19 40～49 歳男子労働者賃金の地域格差の動向

	東 京 都 (金額)			全 国 平 均 (東京都=100)			最低 5 地域平均 (東京都=100)		
	企業規模 5～9人	10 人 以 上		企業規模 5～9人	10 人 以 上		企業規模 5～9人	10 人 以 上	
		総 数	(再掲) 10～99人		総 数	(再掲) 10～99人		総 数	(再掲) 10～99人
	千円	千円	千円	%	%	%	%	%	%
昭42	54.8	69.8	60.9	75.0	81.9	76.0	51.4	62.3	52.7
45	83.6	103.8	91.0	78.7	84.0	79.3	51.1	63.0	54.2
48	125.4	152.6	135.0	79.4	86.6	80.4	54.0	64.7	56.8
51	190.3	240.8	209.6	81.6	83.6	81.2	60.7	63.3	61.7

注：最低 5 地域とは都道府県中賃金水準の最も低い方から 5 地域のこと。

資料：労働省「賃金構造基本統計調査報告」。

表 20 級地別被保護世帯数

	総 数	1 級地	2	3	4
昭42 世帯数	631, 495	160, 560	85, 692	220, 049	165, 194
昭42 %	100.0	25. 4	13. 6	34. 8	26. 2
昭51 世帯数	683, 511	239, 557	153, 369	219, 187	71, 398
昭51 %	100.0	35. 0	22. 4	32. 1	10. 4

資料：厚生省「被保護者全国一斉調査結果報告」。

年の賃金指数が示してあるが、それによると、男女ともに第1・10分位賃金の伸び率が同期間の生活扶助基準の伸び率359.6を上回っていることが分かるであろう。その意味では、これまでの生活扶助基準の引上げは妥当な範囲内で行なわれながら、一般国民の生活水準との格差を縮小してきたといえそうである。しかし、ここで注意すべきことは、やはり地域差縮小の問題である。第1・10分位賃金の伸び率が比較的大きかったということは、賃金の地域差縮小を反映しているのかもしれない。低賃金層には町村や小さい市の賃金労働者が比較的多数含まれているのではないかと考えられるが、もしそうだとするならば、第1・10分位賃金の比較的大きい伸び率は町村や小さい市と大都市間の賃金水準の格差縮小による効果がかなりあるということになる。そこで、あまり正確なものではないが、便宜的に、次のような大まかな試算によって、比較の修正を行なってみた。

表20にみるように、昭和42年度と51年度では級地別被保護世帯数の分布にかなりの変化が生じている。これは、級地の指定替えが、ひんぱんに行なわれた結果であろう。1級地と2級地に属する被保護世帯の割合が激増し、4級地に属する

被保護世帯の割合は激減している。そこで、この級地別被保護世帯数分布の変化を考慮した生活扶助基準の伸び率、換言すると、生活扶助基準の方にも地域差縮小の効果を含めた伸び率を計算して、先の5～9人事業所労働者の第1・10分位賃金と比較してみることにする。

$$\frac{B_1 \times 0.350 + B_1 \times 0.91 \times 0.224 + B_1 \times 0.82 \times *}{A_1 \times 0.254 + A_1 \times 0.91 \times 0.136 + A_1 \times 0.82 \times *0.321 + B_1 \times 0.73 \times 0.104} = \frac{B_1}{A_1} \times 1.045 \text{ に}$$

$$A_1 = 23,451 \text{ 円} \cdots \cdots \text{昭和42年度1級地標準4人世帯生活扶助基準}$$

$$B_1 = 84,321 \text{ 円} \cdots \cdots \text{昭和51年度} \quad "$$

を代入すると、 $B_1/A_1 \times 1.045 = 3.758$ となる。なお、上式の分子、分母にある0.91, 0.82, 0.73は保護基準の級地差である。また、分子の0.350, 0.224, 0.321, 0.104は昭和51年度の級地別被保護世帯数ウェイト、分母の0.254, 0.136, 0.348, 0.262は昭和42年度の級地別被保護世帯数ウェイトである。

新しい生活扶助基準伸び率は昭和42年度を100として、昭和52年度375.8となる。この修正した生活扶助基準の伸び率を5～9人事業所労働者の第1・10分位賃金と比較すると、男子の場合には20～29歳、女子の場合には20歳未満のように生活保護との関係が少ない若い年齢層では、生活扶助基準の伸び率が賃金の伸び率を上回るが、それ以外の年齢層では、生活扶助基準の伸び率が賃金の伸び率を下回っている。

なお、上述の検討は生活扶助基準についてのみ

表 21 母子、障害者および老齢加算の年次推移

	昭35 4/1	39 4/1	40 4/1	41 4/1	42 4/1	43 4/1	44 4/1	45 4/1	46 4/1	47 4/1	48 4/1	49 4/1	50 4/1	51 4/1	52 4/1	53 4/1
加 算 額(円)																
母 子	1,050	1,380	1,380	1,580	1,780	2,080	2,280	2,480	2,600	2,900	4,300	6,500	9,800	11,000	12,600	14,000
障 害 者	1,680	2,010	2,010	2,210	2,410	2,710	2,910	3,110	3,200	3,400	5,000	7,000	11,300	13,000	14,600	16,200
老 齢	1,000	1,100	1,100	1,300	1,500	1,600	1,700	1,800	2,000	2,300	3,300	5,000	7,500	8,500	9,700	10,800
対前年比(%)																
母 子	・	131.4	100.0	114.5	112.7	116.9	109.6	108.8	104.8	111.5	148.3	151.2	150.8	112.2	114.5	111.1
障 害 者	・	119.6	100.0	110.0	109.0	112.4	107.4	106.9	102.9	106.3	147.1	150.0	150.7	115.0	112.3	111.0
老 齢	・	110.0	100.0	118.2	115.4	106.7	106.3	105.9	111.1	115.0	143.5	151.5	150.0	113.3	114.1	111.3

注：昭35年4月1日から昭39年3月31日まで是不変。

資料：厚生省社会局調。

表 22 母子、障害および老齢福祉年金の年次推移

	昭34 11/1	38 9/1	40 9/1	42 1/1	43 1/1	43 10/1	44 10/1	45 10/1	46 11/1	47 10/1	48 10/1	49 9/1	50 10/1	51 10/1	52 8/1	53 8/1
福祉年金額(千円)																
母子	12.0	15.6	18.0	20.4	24.0	26.4	28.8	31.2	34.8	51.6	78.0	117.6	187.2	221.2	234.0	258.0
障害	18.0	21.6	24.0	26.4	30.0	32.4	34.8	37.2	40.8	60.0	90.0	135.6	216.0	243.6	270.0	297.6
老齢	12.0	13.2	15.6	18.0	19.2	20.4	21.6	24.6	27.6	39.6	60.0	90.0	144.0	162.0	180.0	198.0
対前年比(%)																
母子	・	130.0	115.4	113.3	117.6	110.0	109.1	108.3	111.5	148.3	151.2	150.8	159.2	118.2	105.8	
障害	・	120.0	111.1	110.0	113.6	108.0	107.4	106.9	109.7	147.1	150.0	150.7	159.3	112.8	110.8	
考 齢	・	110.0	118.2	115.4	106.7	106.3	105.9	113.9	112.2	143.5	151.5	150.0	160.0	112.5	111.1	

注：昭34年11月1日制度発足，昭38年9月1日第1回改訂。

資料：「厚生白書」。

のものである。保護基準には生活扶助基準以外に各種の扶助や加算制度，また，勤労控除等がある。また，収入認定されていない収入もあるということなので，それ等の項目を含めた被保護世帯の家計収入の水準について，低所得階層世帯との比較が必要なのであるが，なかなか難しく，今回は手をつけることができなかった。

VI 加算の伸びについて

保護基準の主要部分は生活扶助基準であるが，そのほかにも，各種の扶助や加算制度，勤労控除等の収入控除制度がある。これらの全部について検討する余裕がなかったので，ここでは加算制度，それも母子加算，障害者加算および老齢加算の3つだけを取り上げて，その伸び率を簡単にみておきたい。

この3つの加算のうち，母子加算と障害者加算は，かなり以前からあったものであるが，金額は小さかったようである。昭和34年11月に福祉年金制度が発足したが，それに歩調を合わせて，昭和35年4月から保護基準にも老齢加算制度が新設され，また，母子加算と障害者加算では金額の引上げが行なわれている。金額は福祉年金の月割額とほぼ同一であった。表21と22は，この3つの加算の金額を福祉年金の金額と対応させて，その対前年比をくらべてみたものである。この表をみると分かるように，昭和46年度を除いて昭和50年度までは，母子，障害者および老齢加算の対前年比は，それぞれ福祉年金の母子，障害および老齢年金の対前年比の1年おくれとなっている。と

くに，昭和48～50年度の加算の対前年比は昭和47～49年度の福祉年金の対前年比とぴったり合っている。つまり，加算の改訂が福祉年金の改訂率と連動して行なわれていると見てよいであろう。もう1つ目につくことは，昭和47年度以降，福祉年金の大幅な引上げが4年間連続して行なわれていることである。加算の方は，それを3年間追いかけているが，4年目の昭和51年度からは福祉年金の改訂率との連動を止めて，むしろ生活扶助基準の改訂率と連動しているみたいである。福祉年金と加算では性格を異にするので，加算の改訂率をいつまでも福祉年金の改訂率に合わせることはできない。加算も福祉年金に引きずられてかなりの金額に達したので，これからは生活扶助基準の改訂率と連動させることになったのであらうと思われる。

加算の伸び率は昭和50年度まで福祉年金の伸び率と連動していたが，そのうち昭和47年度までについては，福祉年金の伸び率が小さく，むしろ，生活扶助基準の伸び率を下回る位であった。加算が保護基準全体に占める位置はそれほど高くなかったのである。しかし，昭和48～50年度の3年間の伸び率は非常に高く，母子加算を例にとると，この3年間に3.38倍になっている。生活扶助基準の方は同期間に1.69倍であるから，かなりの差であるといえる。したがって，加算の保護基準に占める位置はかなり高くなっている。1級地の母子3人世帯を例にとると，最低生活保障水準に占める母子加算の割合は，昭和47年度は8.3%であるが，昭和51年度には14.7%に上昇

している。加算は母子世帯、障害者のいる世帯、70歳以上の高齢者のいる世帯等特別の世帯につけられる。昭和48年度以降、こういう特別の世帯だけが加算の大幅引上げにより、他の被保護世帯にくらべて消費水準が相対的に高くなったわけである。

VII 被保護世帯と一般世帯の消費水準格差は世帯人員や世帯類型あるいは地域によって差がないのであろうか

被保護世帯と一般世帯の間の生活水準格差を縮小していく場合の問題点の1つとして、目標とする格差は何%位が適当なのかということがある。また、世帯といっても、世帯人員、世帯主年齢、世帯員構成、世帯員の就学・就労状況あるいは健康状態等は千差万別である。したがって、世帯の類型によってその格差は違ってくるのではないかということが考えられる。しかし、こういったことについての明確な考え方は、まだ示されていない。社会福祉審議会生活保護専門分科会の昭和42年11月答申「生活保護基準の改善について」をみても、英国や西独のような社会保障先進国における被保護世帯と一般世帯の間の消費水準格差60%と比較して、わが国のそれは50%を僅かに上回る程度で不充分であることを指摘しているに過ぎない。被保護世帯と一般世帯との間の格差が大幅に開いていた時代には、漠然と一般世帯との格差を縮小するという言い方で構わないかもしれないが、格差縮小が実現に近づいて来るに従って、そのようなことでは、いろいろ問題が生じるであろう。

保護基準の主要部分を占めるのは生活扶助基準である。生活扶助基準は性・年齢階級別に定められている第1類と世帯人員別に定められている第2類から成る。世帯の規模や世帯の構成が異なれば、それぞれの世帯について算定される生活扶助費も異なってくる。しかし、生活扶助基準の改訂は、毎年、1人当たり個人消費支出の伸び率を物指しにして定められるある改訂率を一律に第1類と第2類の基準表に乗ずることによって行なわれている。したがって、世帯の規模とか構成に無関係にどのような世帯も生活扶助費については、同じ

伸び率で伸びて来たことになる。これは果して妥当なのであろうか。昭和36年度から39年度までの生活扶助基準は、エンゲル方式を用いて標準4人世帯について算定した生活扶助費を、さらに、性・年齢階級別に展開して第1類とし、また、世帯人員別に展開して第2類としているということである。しかし、生活扶助基準の算定方法が昭和40年度にエンゲル方式から格差縮小方式に切り替わってからは、新しく第1類と第2類の展開を行なうことなく、昭和39年度の第1類と第2類に、毎年、次から次にその年の改訂率を一律に乘じ続けることを行なっているということである。この結果、昭和39年頃の生活扶助基準には妥当であった第1類と第2類の展開も、水準の上昇した現在の生活扶助基準には合わなくなっているかもしれない。

保護基準には、生活扶助基準以外に教育扶助とか、住宅扶助等があり、また、母子加算とか高齢加算等各種の加算制度がある。また、就労している場合には勤労控除等がある。そして、それらの伸び率は生活扶助基準とは異なっているし、また、相互にも異なっている。したがって、保護基準に基づいて算定される最低生活費はどの世帯についても全く同じ率でもって伸びてきたわけではない。世帯類型が異なれば、最低生活費の伸びは異なっている。たとえば、母子世帯や70歳以上の高齢者には、最近、急激に増加してきた母子加算や高齢加算がつくので、一般の被保護世帯にくらべて消費水準が高くなる傾向がある。また、就労者のいる世帯では勤労控除があるので、やはり消費水準が高くなる。就労している母子世帯の場合には、特に高くなるようである。

生活扶助基準の性・年齢階級別あるいは世帯人員別展開の再検討の問題とか、母子世帯のような特別の世帯の消費水準は一般の被保護世帯よりどの程度高くすればよいのかというような問題が重要になってきていると思われる。しかし、ここでは、そのような問題に立ち入る余力がないので、簡単にいくつかの統計資料を並べておくだけにする。

「家計調査」により、世帯人員別消費水準の年次推移をみてみよう。表23は表10の世帯人員別

表 23 世帯人員別にみた全国全世帯の1人当り消費支出

	2人	3	4	5	6	7人以上
昭39~41平均						
金額	16,815	13,859	12,043	10,770	9,575	8,690
指数	100.0	82.4	71.6	64.0	56.9	51.7
昭50~52平均						
金額	68,987	54,623	45,160	39,098	33,063	29,051
指数	100.0	79.2	65.5	56.7	47.9	42.1
倍率 昭50~52/ 昭39~41	4.10	3.94	3.75	3.63	3.45	3.34

資料：総理府統計局「家計調査年報」。

表 24 被保護世帯の世帯類型別にみた1人当り消費支出

	1 級 地 被 保 護 世 帯			
	総 数	高齢者世帯	母子世帯	その他の世帯
昭和47	16,196	16,785	17,164	15,428
48	19,999	19,995	22,219	18,406
49	24,917	23,987	27,655	23,264
50	29,146	27,107	32,918	26,598
51	31,447	32,018	35,087	28,653
52	35,390	37,683	38,783	31,678
倍率昭和52/47	2.185	2.245	2.260	2.053

資料：厚生省「被保護者生活実態調査結果報告」。

にみた全国世帯1人当り消費支出の年次推移から作成したものである。この表では、1時点の計数では不安定なので、昭和39~41年および昭和50~52年の3ヵ年平均を比較して、その間の伸び率を求めている。これによると、昭和39~41年平均から昭和50~52年平均までの期間においては、世帯人員の少ない方が消費水準の伸びが大きかったことが分かる。少人数世帯ほど消費水準が高い傾向があるが、その傾向がますます強まって来たといえよう。

被保護世帯には少人数世帯が多く、さらに最近では、ますます増加する傾向がある。そうすると、格差縮小方式は少人数世帯について被保護世帯の消費水準を一般世帯の一定割合にまで引上げるようにすることになると思われる。その場合、現行の方式では、多人数世帯についても少人数世帯と同じ改訂率が適用されるので、多人数被保護世帯の消費水準格差は少人数被保護世帯よりも上回って縮小することになるだろう。多人数世帯ほど1

人当り消費支出額が低く、生活が苦しい。すなわち、多人数世帯ほど貧困線により近い生活をしていると考えるならば、多人数被保護世帯の消費水準格差が少人数被保護世帯の消費水準格差を上回って縮小することは構わないと考えてよいであろう。しかし、どの位上回ってよいかは検討する必要がある。世帯人員別の最低生活費を現行の保護基準とは別の観点から算定し直してみることなどが必要であろう。

次に、「被保護者生活実態調査」により、いくつかの世帯類型の消費水準をみておこう。被保護世帯の消費水準を世帯類型別に比較してみると、表24に示されているように、母子世帯と高齢者世帯は、その他の世帯よりも比較的高い消費水準にある。これは、おそらく、母子世帯と高齢者世帯には、それぞれ母子加算とか老齢加算があること、それから、高齢者世帯の場合には世帯人員が少ないので、それが有利に作用することなどがあるのであろう。母子世帯と高齢者世帯では、前者の消費水準の方が若干高いようである。

また、1人当り消費支出の最近の伸び率を世帯類型別に比較してみると、この場合にも、やはり、母子世帯と高齢者世帯がその他の世帯よりも高い伸び率を示しており、母子世帯と高齢者世帯では、前者が若干高い伸び率になっている。これらのことから判断すると、被保護世帯と一般世帯の消費水準格差は、母子世帯と高齢者世帯では、その他の世帯にくらべて格差が比較的小さいだけではなく、格差縮小も比較的是やく進んでいるのではないと思われる。先に、表13で東京都の被保護労働者世帯と一般勤労者世帯について、それぞれの1人当り消費支出を比較して、被保護世帯と一般世帯の消費水準格差がどの位になっているかをみたのであるが、それと同じような比較をするならば、母子世帯と高齢者世帯は、もう少し格差が縮小しており、その他の世帯の方は、逆にもう少し格差が開いているということになるのであろう。しかし、世帯類型別にみた場合の格差の違いをどう判断するかは、大へん難しい問題である。今後、検討を要する課題であろう。

最後に級地別についてみた場合について簡単に

表 25 保護基準の級地別にみた「家計調査」全世帯の1人当り消費支出 (単位: 円, %)

	1 級 地		2 級 地		3 級 地		4 級 地	
	金 額	指 数	金 額	指 数	金 額	指 数	金 額	指 数
昭39	12,290	100.0	10,625	100.0	9,326	100.0	8,336	100.0
40	13,369	108.8	11,464	107.9	10,345	110.9	9,241	110.9
41	14,365	116.9	13,012	122.5	11,399	122.2	10,228	122.7
42	15,901	129.4	14,366	135.2	12,581	134.9	10,807	129.6
43	17,436	141.9	15,922	149.9	14,306	153.4	13,362	160.3
44	19,435	158.1	18,371	172.9	16,235	174.1	14,781	177.3
45	22,064	179.5	19,940	187.7	18,440	197.7	17,051	204.5
46	24,170	196.7	22,628	213.0	20,628	221.2	18,492	221.8
47	26,681	217.1	23,976	225.7	22,674	243.1	21,140	253.6
48								
49	38,043	309.5	34,898	328.5	32,741	351.1	28,931	347.1
50	43,516	354.1	40,380	380.0	36,822	394.8	33,931	407.0
51	47,241	384.4	45,661	429.8	39,947	428.3	37,897	454.6
52	53,567	435.9	49,682	467.6	44,548	477.7	.	.

注: 総理府統計局「家計調査年報」から作成した。「家計調査」市町村を級地別に再分類し、各級地について、その級地に所属する各市町村の1人当り平均消費支出額をそれぞれの調整集計世帯数で加重平均して求めた。なお、昭和49～52年については厚生省社会局保護課で計算したものを借用した。

表 26 級地別被保護世帯数分布

	総 数	構 成 比 (%)			
		1 級地	2	3	4
昭39	609,053	22.3	11.2	35.9	30.5
40	608,630	22.8	11.5	36.1	29.6
41	619,174	24.3	13.3	34.7	27.8
42	631,495	25.4	13.6	34.8	26.2
43	628,579	26.1	14.8	34.1	25.0
44	629,486	26.5	15.2	34.0	24.3
45	629,155	28.2	15.0	33.4	23.4
46	640,135	28.7	15.0	33.7	22.7
47	672,549	29.2	15.3	33.1	22.3
48	674,054	29.9	15.5	32.6	22.0
49	658,578	31.7	17.9	29.4	20.9
50	680,647	33.1	17.9	28.8	20.2
51	683,511	35.0	22.4	32.1	10.4
52	695,721	36.1	22.7	39.6	1.7

資料: 厚生省「被保護者全国一斉調査結果報告」。

ふれておこう。表25は「家計調査」の市町村を級地別に分けて再集計したものである。これによると、級地が低いほど消費水準の伸び率が高くなっていることが明らかである。生活保護法では、これまで、消費水準の地域差縮小を保護基準の級地格差にそのまま反映させることをしていない。1級地100, 2級地91, 3級地82, 4級地73という級地格差はそのまま固定しておいて、市町村の級地指定を変更して4級地から3級地へ、3級

地から2級地へ、2級地から1級地へと下級地から上級地へ引上げることによって問題の解決をはかってきている。表26の級地別被保護世帯数分布の年次推移をみると、下級地から上級地へ、いかに急速に世帯が移動しているかが分かるであろう。生活保護法では、このように市町村の級地指定変更という手段によって消費水準の地域差の縮小を保護基準に反映させてきたのである。しかし、表25は、それでもなおかつ、保護基準に反映されないで残されている消費水準の地域差縮小の部分があることを示していることになる。生活扶助基準の改訂は各級地同じ率でもって行なわれているのであるから、下級地ほど一般世帯の消費水準の伸び率が高いということは、下級地ほど被保護世帯と一般世帯との間の消費水準格差の縮小が小さいということになる。1級地では被保護世帯と一般世帯の消費水準格差が目標に達したとしても、下級地では、まだ差が開いているという恐れがある。また、下級地ほど消費水準が低いことに注目する必要がある。消費水準が低いということは、それだけ貧困線に近いことを意味するから、下級地での被保護世帯と一般世帯の消費水準格差は1級地に比べて、もっと小さくてもよいと考えられるのである。

国民皆年金体制の再検討

山崎 泰彦

I はじめに

今、わが国の年金制度は、大きな転換期にさしかかっている。昭和36年の国民皆年金の実現以来、厚生年金、国民年金の4度の財政再計算期の大改正をへて、年金制度は着実な発展をとげてきた。だが、いずれの改正も、今日の目からみれば、36年に確立した国民皆年金体制の既定の路線上のものであった。さまざまな矛盾をかかえながらも、敷設されたレールのうえを、ただひたすらに突っ走って築かれたのが、現在の年金制度の姿である。

だが、その路線にも、そろそろ限界がみえてきた。経過年金や遺族年金の重点的な改善、受給者間および制度間の不均衡の是正、年金財政の長期的な安定化——これらの短期的、長期的な年金改革の課題に応えようとすれば、程度の差はあれ、皆年金体制の根幹にふれざるをえない。転換期といったのは、そういう意味である。

もっとも、皆年金体制の路線選択が、そのスタート時点から完全に誤っていた、ということでは決してない。何よりも、それによって皆年金が実現し、今日までの年金制度の発展の基礎づくりが行なわれた。そのことの意義はきわめて大きい。しかも、現在各方面から指摘されている問題の多くは、すでに当時、関係者も十分に承知していたことである。

30年代前半の年金政策にあつては、皆年金の実現が最大の課題であった。立案過程では、分立した制度間の調整の可能性は模索されたが、早期のスムーズな皆年金の実現のためには、既存の年金制度との摩擦をできるだけ回避しなければならなかった。被用者の妻の年金保障の問題にしても、ぎりぎりの段階まで検討されたが、最終的な解決

については、将来の課題として残された。国民年金の財政見通しにいたっては、当局自体、きわめて悲観的であった。このような、スタート時点から残されていた懸案の諸問題が、年金制度の成熟化、人口の急速な高齢化、その他の環境条件の変化のなかで、避けて通ることのできない矛盾として顕在化しつつある。これが今日の年金の基本問題である。

医療保険についても、ほぼ同様なことが指摘される。36年の国民皆保険の実現は、皆年金に劣らず、画期的な意義をもっていた。しかし、それは、皆年金と同様に、分立した制度を前提に、制度間の不均衡を残したままでの皆保険の達成であった。しかも、医療保険の充実にとともなうべき、診療報酬の支払方式や医療制度の改革については、重要な問題として意識はされながらも、ほとんど手がつけられなかった。そうしたことが、抜本改正問題の背景にあるのである。

本稿の課題は、この36年の皆年金体制の意義と問題点を、国民年金に焦点をあてて、再検討することである。なお、皆年金体制の社会的、経済的、政治的背景については、改めて論じてみたいと思っている。したがって、本稿でのアプローチは、あくまで制度論の立場からのものであることを、お断わりしておきたい。

II 皆年金の歴史的意義

皆保険、皆年金の達成は、日本の社会保障の制度的な確立に大きな役割をはたした。

常識的な理解になるが、社会保障は、全国民を対象として、最低生活の保障と生活の安定をはかることを目的とする。その制度的手段の体系は、社会保険を中核として、公的扶助や福祉サービスによってこれを補う、という形をとる。社会保険

が中核になるのは、それによって、防貧機能が強化され、社会保障の目的が効率的に達成されるからである。そして、社会保険がその効果を十分に発揮するには、普遍的な適用拡大、生活不安の原因となる主要な事故のカバー、一定の給付水準の確保、といった諸条件を整えなければならない。

以上のような社会保障の制度的なフレームワークは、日本的な特殊性をもちながらも、皆保険、皆年金の達成によって整えられた。それによって、労働災害、失業、疾病、老齢などの生活上の主要な事故について、保護を必要とするすべての階層に、社会保険のネットワークが敷かれることになったからである。これは、社会保険による防貧機能の強化と、公的扶助の役割の低下への方向を決定づけた。もっとも、当初の国民健康保険の給付水準は低く、国民年金も制度の成熟までには、なおかなりの時間を要するものであった。また、既存の被用者の健康保険および年金についても、同様の問題があった。だが、少なくとも、救貧から防貧へという社会保障の長期的な発展を導くシステムが、皆保険、皆年金の達成によってビルトインされた。その意義は、高く評価されなければならない。

皆保険、皆年金は、現象的には、未適用者に対する医療保険と年金の適用拡大であった。しかし、適用拡大の量的な意義は、医療保険に比べて、年金のほうがはるかに大きかった。国民健康保険の場合は、任意設立ではあったが、すでにかんがりの市町村で実施され、皆保険前の状況では、未実施の地域は主として大都市部に限られつつあったからである。

これに対して、年金の適用人口は、皆年金前では、ごく少数にとどまっていた。当時すでに、職域の年金制度は整備されていた。だが、それでも、32年度末の加入者総数は、わずか1,275万人にすぎなかった。これは、労働力人口に対する割合では34%、雇用者数に対する割合でも67%であった。当時、自営業者と家族従業者が就業人口の55%を占め、雇用者のなかでも5人未満の零細事業所の従業員が少なくなかった。このような遅れた就業構造のもとでは、地域年金としての国

民年金は、他の先進諸国では考えられないほどの、大きな役割をになうことになったのである。

しかも、皆保険、皆年金が、地域住民に対する適用拡大であったことは、単なる適用拡大をこえる意義をもっていた。それによって、社会保険が、従来の被用者中心の社会政策的なものから、社会保障の一環としての社会保険へと、質的にも大きな転換をとげることになったからである。また、社会保険のメカニズムそれ自体も、古典的な社会保険から、社会保障段階の社会保険にふさわしい内容を備えてきた。

年金についてみると、その第一歩は、29年の新厚生年金保険法の制定であった。まず、年金額の算定方式が、それまでの完全な報酬比例方式から、定額プラス報酬比例の方式に改められ、配偶者と子についての加給年金が導入された。しかも、定額部分については、当時の二級地の老人男子の生活扶助基準が、参考にされていたことも注目しなければならない。資格期間では、高齢加入者について、最低15年まで短縮された。財政方式も、完全積立方式から修正積立方式になり、国庫負担率も15%へと増額された。

国民年金は、このような社会保険の変容をさらに徹底させるものであった。名称も国民年金保険でなかったことに示されているとおり、国民年金には無拠出制年金がとり込まれた。また、拠出制年金についても、資格期間が最低10年にまで短縮された。これらは、いずれも、当面のニードにできるだけ応えようとするもので、それまでの被用者年金ではみられなかった、年金の早期成熟化の努力のあらわれであった。生活水準の上昇などにもなう、年金額の改定が法律に明記されたのも、国民年金が最初であった。費用負担では、費用の3分の1という、かなり高い国庫負担が導入された。保険料についても、社会保険としては異例ともいえる、保険料免除が行なわれることになった。これは、保険による防貧の効果を、ニードの高い低所得階層へも及ぼすための、画期的な政策的配慮であった。

皆年金体制を評価するうえで、もう一つ、無視できない役割をになったのは、36年の通算制度

の導入であった。制度の分立を前提とする皆年金体制をとる場合、未適用者に対して国民年金を適用しただけでは、皆年金の実はあげられない。その意味で、通算制度の創設は、皆年金政策のもう一つの柱であった。しかも、それは、単なる資格期間の通算にとどまらず、既存の被用者年金の性格をも変質させることになった。

ここで、当時の被用者年金制度での、老齢（退職）年金の資格期間を満たす者の割合（脱退残存率による）をみておくと、次のとおりであった。

厚生年金（男）	66.9%
（女）	10.5%
国鉄共済	20.4%
私学共済（男）	19.6%
（女）	13.2%
農林年金	11.4%

このように、老齢（退職）年金にむすびつく加入者は、厚生年金の男子でも3分の2、厚生年金の女子と共済年金では10～20%にすぎなかった。年金制度でありながら、年金として実を結ぶ可能性のない多くの適用者をかかえていたのである。資格期間を満たさない脱退者は、脱退手当金（退職一時金）で処理された。その手当金の額は、本人負担分の保険料に利子をつけて返す程度のものであったから、事業主負担分は、もっぱら長期勤続者に配分された。いいかえると、中途脱退者が多いほど、長期勤続者に有利な年金給付が可能になったのである。

このように、皆年金前の被用者年金では、同一の職域での長期勤続を奨励・優遇するという、労務管理的な色彩が濃厚であった。企業横断的な厚生年金はまだしも、保険集団の小さい共済年金は、形式的には公的年金であっても、実質的には企業年金であったといってよい。そのような被用者年金の労務管理的な側面は、皆年金の実現と通算制度の創設によって、大幅に払拭された。この点にも注目しておく必要がある。

制度論からみた、皆年金の歴史的な意義を、ほぼ以上のようなものとして、私は理解している。

III 国民年金の基本的構成

——その意義と問題点

国民年金の創設過程では、政府部内のみならず、関係審議会などでも、さまざまな構想が展開された。以下では、それらの議論をふまえ、最終的に採用された国民年金の基本的な制度構成について、その意義と問題点を検討してみたい。

なお、当時の経緯を包括的にとどめている資料、文献として、主として、社会保障研究所編『戦後の社会保障（資料）』（至誠堂、昭和43年）、厚生省年金局編『国民年金の歩み——昭和34～36年度』（昭和37年）、小山進次郎著『国民年金法の解説』（時事通信社、昭和34年）を参考にした。

（1） 拠出制と無拠出制年金の関連

拠出制か無拠出制か、あるいはそれらをどのように組み合わせるか——これは、いつの時代にあっても、年金制度を構想する場合の、最も基本的なテーマである。最近の年金改革論議でも、やはりこの点が基本的な争点となっている。今日の論議では、拠出制が社会保険方式、無拠出制が税方式（基本年金、基礎年金）といいかえられているにすぎないからである。

だが、国民年金の創設過程では、拠出制を基本とすることで、当初からほぼ決着がついていた。当時、無拠出制の年金構想を本格的に展開していたのは、久保まち子教授が提唱した、いわゆる久保構想（32年5月）のみであった。しかし、久保構想は、既存の年金制度の全面的な改変をとまなう、ドラスティックな構想であり、実際の政策形成にはほとんど影響力をもたなかった。参考までに、久保構想の要点を紹介しておこう。

（1）65歳以上の全老人に、年齢要件のみで、月額3,000円の定額の年金を支給する。

（2）財源は、全納税者の総所得の2.3～2.5%の年金税、既存の社会保険年金の国庫負担分の移管、および生命保険掛金の税控除廃止による国庫の増収分の繰り入れ、とする。

（3）財政方式は賦課方式とする。

（4）既存の社会保険年金は、国庫負担分のない

純粋な付加年金として再編成される。

なお、この久保構想は、52年12月の社会保障制度審議会の建議での基本年金構想に、ほぼ全面的に再現された。

そのほかでは、農業団体と自民党の一部議員の間で、一時期、無拠出制論の抬頭があったにとどまる。

それに対して、当時の主要な年金構想——自民党、社会党、厚生省、社会保障制度審議会（大内兵衛会長）、国民年金委員（長沼弘毅座長）——は、いずれも拠出制を基本とすることで一致していた。年金制度の本格的な発展、および制度の安定性と確実性を保証するためには、拠出制が望ましいとされたからである。このことは、今日でも妥当性をもつものと、私は考える。

だが、拠出制を基本原則とすることは、無拠出制の全面否定を意味するものではなかった。当時の年金問題の背後には、将来のためばかりでなく、むしろそれ以上に、年金の保障を欠いている現実の老人、障害者、母子などの貧困問題があったからである。それに、将来の問題としても、拠出制年金の資格要件を満たしえない、無年金者の発生は避けられない。そうした問題に対処するには、何らかの形で、拠出制年金を補足する無拠出制年金が必要になる。この二段構えの年金構想についても、当初からほぼ合意がえられていた。

むしろ、争点になったのは、拠出制年金に対して無拠出制年金をどのように位置づけるかという、補足のあり方であった。

一つは、社会保障制度審議会が提唱した、無拠出制年金の恒久化案であった。それによると、被用者年金によってカバーされない70歳以上のすべての老人に、「義務教育と同じく、社会連帯の考え方に立って」、月額1,000円の無拠出制年金を恒久的に給付する。拠出制年金と無拠出制年金の併給を認めるが、その場合には、無拠出制年金の額だけ拠出制年金を減額する、というものであった。この恒久化案は、今日的な表現を用いれば、国民年金階層にのみ限定した形の、一種の基礎年金構想であった。だが、この案には、次のような問題があった。将来の人口の高齢化にともなって、

国庫負担が急増する。制度間の均衡をはかるには、被用者年金の受給者にも、無拠出制年金を支給せざるをえない。拠出制年金の拠出意識を減退させる、といったことである。

これとはまったく対照的に、国民年金委員の提案は、経過的にのみ無拠出制年金を採用する、というものであった。これにも同様に、問題があった。将来も発生する、制度的な無年金者の問題に対処しえないからである。しかも、その場合には、拠出制年金にふくまれる国庫負担分もつかない。

これに対して、国民年金法は、経過的かつ補完的に無拠出制年金を設けた（無拠出制年金は、法案では援護年金となっていたが、国会修正で福祉年金とされた。以下、福祉年金とする）。しかし、補完的福祉年金も、社会保障制度審議会案のような、無条件のものではなかった。初診日が20歳未満である場合の障害福祉年金を除けば、その場合にも、保険料納付済期間および免除期間について、所定の条件がついていた。したがって、保険料滞納期間が長期間にわたる場合には、補完的福祉年金も受給できない、というものであった。なお、その後37年改正によって、免除期間にも国庫負担がつくことになり、老齢福祉年金のみは、明治44年4月1日以前に生まれた高齢者のみを対象とする、完全に経過的な年金になった。

今日からみて、恒久化案を拒否したことの意義は、それが自主納付のインセンティブをもたせる最も有効な手段であった、ということであろう。保険料の強制徴収力に乏しい国民年金において、拠出制を基本とする制度の本格的な発展をはかるうえでは、これは欠くことのできない要件であった。だが、そのことは、必然的に、保険料滞納による無年金者を発生させることになった。もっとも、無年金者のなかにも、スタート当初の反対運動にみられたような、故意の保険料滞納によるものがある。これは制度の問題ではない。問題は、大都市部にみられるような、適用対象者が十分につかめない、PRも行き届かない、といった事情によって発生する、不可避的な無年金者の発生である。

以上のような無年金者を一掃できること——無

拠出制年金の恒久化案、それに今日の基本年金構想や基礎年金構想の魅力の一つは、この点にある。しかし、それは現行制度の基本原則の大幅な修正をともなう。ことに、国民年金にとっては、決定的なダメージになりかねない。過去2度、そして今も行なわれている特例納付は、基本原則を維持するための高価な代償であった。だが、特例納付の安易なくり返しは許されない。年金改革をめぐるジレンマの一つである。

(2) 適用問題

国民皆年金の実現にあたっての、最大の争点は適用問題であった。国民年金の適用を、既存の年金制度の未適用者だけに限定するか、それとも被用者年金の適用者等もふくめて、文字通り全国民に適用するか、という問題である。しかも、この問題は、通算問題ともからんでいたため、最後まで難航することになった。

未適用者のみの限定的な国民年金の適用を主張したのは、社会保障制度審議会であった。その理由は、既存の年金制度に手をつけることなく、スムーズに国民年金を実施することができる。制度間を移動し、資格期間を満たさない者については、別に、じゅずつなぎ方式（年金原資凍結方式）による通算制度によって対処すればよい、というものであった。しかし、提案されたじゅずつなぎ方式にも、検討を要する点が多く残されており、直ちに採用可能というものではなかった。

一方、自民党、厚生省、国民年金委員は、最後の段階まで、全国民への国民年金の適用を考えていた。被用者年金の加入者およびその家族にも国民年金を適用するという、いわゆる二重加入案である。この案の魅力は、それによって、通算問題の同時解決が可能になる点にあった。制度間の移動者についても、少なくとも、国民年金部分の給付は保障されるからである。

二重加入の方式も、当初は、「外ばき」と「内ばき」の二通りの案が考えられていた。このうち、外ばき二重加入とは、既存の年金制度にはまったく手をつけることなく、新たに国民年金を適用する、というものであった。だが、実際問題として

は、既存の年金制度の大幅な改変、制度間の国庫負担や給付の調整はさけられない。そこで、実現可能な案として採用されたのが、内ばき二重加入であった。これは、被用者年金の基礎的な部分に国民年金があるものと考え、被用者年金の従来の保険料のうち、国民年金の保険料相当分を国民年金会計に移しかえておく。そうして、加入者が被用者年金の資格期間を満たしたときは、従前の被用者年金の給付を受ける。が、被用者年金の資格期間を満たさなかったときは、65歳から国民年金の給付のみを受ける、という方式であった。もっとも、この方式における場合でも、労使の保険料、国庫負担などについて、既存の制度に若干の調整を加える必要があった。

けれども、国民年金法の早期制定という、当時のさしせまった要請のなかでは、適用問題に完全な決着をつけるだけの、時間的な余裕が与えられなかった。そのため、34年の国民年金法は、暫定的に、未適用者のみを対象としてスタートすることになったのである。そして、通算をふくむ適用問題の最終的な結論については、36年4月の拠出制年金の保険料徴収の開始までの、検討課題とされたのである。

この方針は、今でも、国民年金法の第7条に明記されている。その第1項では、「日本国内に住所を有する20歳以上60歳未満の日本国民は、国民年金の被保険者とする」となっており、全国民を適用対象とするという原則が示されている。ところが、つづく第2項で、「次の各号のいずれかに該当する者は、前項の規定にかかわらず、国民年金の被保険者としなす」とあり、被用者年金によってカバーされている者についての、適用除外が規定されている。さらに第3項で、「前項各号に掲げる者に対する将来にわたるこの法律の適用関係については、国民年金制度と被用者年金各法その他法令による年金制度との関連を考慮して、すみやかに検討が加えられたうえ、別に法律をもって処理されるものとする」とある。

この規定にあるように、被用者年金の適用者等を国民年金に適用しないのは、暫定的なものであって、恒久的な措置ではなかった。基本的には、

通算問題の解決策いかにかかっていたのである。

通算問題については、国民年金法の成立後、関係各省庁の職員をもって構成する、公的年金制度通算調整連絡会議で検討がすすめられた。そして、最終的には、社会保障制度審議会の答申の線にそった、じゅずつなぎ方式が採用されることになった。したがって、国民年金法の第7条にかかわる適用問題も、それによって、一応の決着がついたものとみるべきかも知れない。

ところが、昨年の年金制度基本構想懇談会の最終報告（54年4月）において、将来の方向として、再び内ばき二重加入方式が提案された。これが採用されるとすれば、第7条の第1項の原則がそのまま生かされ、第2項と第3項は廃止されることになるだろう。かつての二重加入案も年金懇のそれも、形式的には同一である。しかし、そのもつ意味は、かなり異質なものである。かつての二重加入案は、前述したように、通算問題の処理にウエイトがかかっていた。一方、年金懇のそれは、制度間の財政の不均衡を是正するための手段として、提案されているからである。

けれども、二重加入方式には、本来の適用問題としても、今なお捨てがたい魅力がある。それによって、国民年金が全国民を対象とする普遍的な年金制度、すなわち、一種の基礎年金としての役割をはたすことができるからである。最近の年金改革論議のなかでの基礎年金（あるいは基本年金）構想は、主として税方式によるものとされている。だが、イギリスの国民保険を例とするように、社会保険方式による基礎年金も考えるのである。このように考えると、第7条の適用問題は、今なお本格的な議論のテーマになりうるのではないだろうか。

さて、通算制度の創設によって、各年金制度の老齢年金の資格期間が、事実上撤廃されることになった。それは、同時に、前述したように、年金制度の性格を大きく変えることになった。また、当時、経済成長政策との関連で強調されていた、労働力の流動化をスムーズにすすめるうえでも、一定の役割をはたすものであった。

しかし、通算制度そのものには、なお多くの問題があった。一つは、本来年金と通算年金の格差である。これには、有利、不利のいずれの場合もあるが、ケースとしては不利になることが多い。その意味では、被用者年金には、今なお、長期勤続優遇という労務管理的な要素が残っている。また、51年改正までは、長い間、障害年金と遺族年金には通算がなく、大きな問題であった。そのほか、支払機関の一元化も、当初からの懸案であるが、今なお実現していない。

適用問題に関しては、無業の妻、被用者年金加入者の妻、低所得者などの適用についても、ふれておかなければならない。

国民年金の特徴の一つは、個人単位的方式をとり、夫とは別に、妻も適用対象としていることである。これについては、被用者年金と同様に、世帯単位的方式をとってはどうか、ということも検討されたようである。だが、当時すでに、離婚にともなう無年金の発生など、世帯単位的方式の問題点が指摘されていた。それに、自営業世帯では、妻は単なる家事労働だけでなく、家族労働者として就業している場合が多い、といった実態論からも、個人単位的方式が望ましいとされた。この点については、現在では、もはや争う余地はないと思われる。

問題となったのは、被用者年金加入者の妻の取扱いであった。社会保障制度審議会の答申は、これを適用除外としていた。被扶養者としての妻には、被用者年金によって、一応の保障がある。不十分な点があるとしても、それは、今後の改善によって解決しうる問題である。これが、適用除外の理由であった。

しかし、実際には、被用者年金による妻の年金保障の強化という方向にも、ひとすじ縄ではいかない問題があった。たとえば、被用者年金の制度間でも、加給年金の有無、遺族年金の資格要件の違いがあり、その調整が必要になる。それに、妻の障害については、被用者年金の側では対応しえない。

そこで、厚生省原案では、被用者の妻についても強制適用とする。そして、それによって生ずる

給付の重複については、被用者年金との間で調整を行なう、という立場をとった。

このように、被用者の妻の年金保障のあり方をめぐっては、被用者年金と国民年金の、いずれの側で対処すべきかという点での、根本的な対立があった。そのため、この問題についても、国民年金法では暫定的な措置がとられることになった。国民年金法付則の「被用者年金各法の被保険者等に関する当分の間の取扱」のうちの第6条の若年任意加入の規定である。今日一般化しつつある、被用者の妻の任意加入は、法律上では、今でも一時的な措置とされている。

この問題については、最近の年金改革論議のなかでも、依然として、意見が対立したままである。社会保障制度審議会と年金懇の少数意見は、任意加入を廃止し、被用者年金の側で処理すべきだとしている。これに対して、年金懇の多数意見は、国民年金への強制加入の方向を提案している。一方、この20年間に、被用者年金、国民年金ともに改善され、任意加入も激増した。その結果、給付の重複、世帯間の給付の不均衡が目立ってきた。当初に比べると、問題はさらに複雑化し、解決が困難になってきている。

しかも、この問題にすっきりした決着がつけられないのは、それが単なる適用の問題をこえているからであろう。一人一年金という現実の趨勢と、妻の年金権の確立という観点を重視すれば、国民年金への強制加入の方向が実際的な対応であろう。だが、年金制度の長期的な発展性という観点を重視すれば、むしろ財政の安定性のある被用者年金の側で対応したほうがベターではないか。そういう年金戦略的な考え方も、無視できないからである。

適用対象については、低所得者をどう扱うかという問題もあった。低所得者は、もともと保険システムにはなじまない。しかも、国民年金の対象には、大量の低所得者がふくまれる。

国民年金委員は、保険料負担能力のない低所得者を、強制適用の対象から除外し、任意適用とする、という処理を考えた。つまり、この点では、完全な皆年金の実現を断念していた。低所得者に

については、最終的には公的扶助による救済を考えればよい、ということであろう。

けれども、年金の保障を最も必要としているのは低所得者であって、これを除外したのでは、国民皆年金の本来の目的が達成できない。低所得者については、保険料免除という形で補えばよい。そういう考え方から、国民年金法では、低所得者も強制適用とした。だが、そのことによって、国民年金は、宿命ともいえる財政問題をかかえることになった。

(3) 費用負担

国民年金の費用は、3分の2が保険料で、残る3分の1が国庫負担によって賄われる。保険料は、所得にかかわらずフラットであり、それにともなう年金額もフラットになっている。これは当初から変わらない。

フラットの保険料については、立案過程から強い批判があった。その方式では、高い年金をもとめる、高所得者のニーズに応えられない。のみならず、低所得者にとっては、逆進的な重い負担になる。そのため、保険料の引き上げが困難になり、全体的な給付水準の改善を制約する。フラット制に代えて、所得比例制を採用すれば、以上のような諸問題は解消される、というものであった。そうした批判は、その後も続き、最近でも、社会保障制度審議会の建議は、所得比例制の採用を提案している。

しかし、所得比例制の採用は、関係者にとっても悲願であった。それができなかったのは、全国的規模においてそれを採用することが、技術的に不可能だと判断されたからである。だが、いずれ将来は、これを採用しないかぎり、年金額の引き上げが困難であるし、所得再分配効果も確保したい、と考えられていた（小山進次郎著『国民年金法の解説』、109-110ページ）。その意味では、フラット制の採用は、所得比例制にいたるまでの、暫定的な措置であった。

しかしながら、技術的な制約は、今日でも変わっていない。この点について、54年9月の国民年金審議会の意見書は、次のように述べている。

「所得比例制を導入するに当たっての基本的問題は、きわめて多数の被保険者についてさまざまな業態にわたり、その所得を的確に把握することが可能かということである。一つの方法として、税の対象として把握される所得を基礎とするとの考え方が提起されているが、この場合、税の側での所得把握に問題がある上に、国民年金の被保険者のうち相当部分を占める者は所得がないか、またはかなり少ないということにどのように対処するかといった難しい問題が多い」。

所得比例制の採用という、将来への発展的な展望は、34年法のなかに痕跡をとどめていた。「別に法律の定めるところにより……」という、当初の国民年金法100条の第1項と第2項の、付加保険料と付加年金の規定である。この規定が実施に移されたのは、44年改正による、任意制の所得比例年金（現在の付加年金）の導入であった。もっとも、所得比例制とはいうものの、定額制の付加年金であった。が、それでも、本来の所得比例制への過渡的な対応として、期待されていたはずである。実際に、44年改正時の付加年金は、保険料、年金額ともに、かなり意欲的なものであった。

しかし、この付加年金は失敗であった。付加年金加入者は、増加傾向にあるというものの、53年度末でも406万人、加入率は15.7%にすぎない。そのうちには、付加年金への加入が義務づけられている、農業者年金の加入者104万人がふくまれている。したがって、任意の加入者は302万人である。しかも、強制加入者よりも、被用者の妻などの任意加入者のほうが、付加年金の加入率が高い。この数字でみるかぎり、比較的余裕のある自営業者の、より高い年金をもとめる拠出意欲は、それほどでもなかった、と判断せざるをえない。

一方、付加年金の水準も、ほとんど改善されなかった。44年改正時の保険料の月額350円が48年改正で400円、年金額計算式での納付1ヵ月についての単価が、180円から200円に引き上げられただけである。今では、年金額もほとんど意味を失っている。給付改善ができないのは、任意加入制をとっているからである。給付改善にともな

う後発債務は、後の世代が負担しなければならない。しかし、今後の保険料が高くなり、大量の脱退者がでた場合には、付加年金の制度は崩壊してしまう。付加年金は、今や有名無実になってしまった。

国民年金の保険料には、もう一つ、保険料免除という、被用者年金ではみられない特徴がある。被用者年金と違って、国民年金は多くの低所得者がかかえている。これらの負担能力のない者にまで、負担を強制することはできない。保険料の納付による受給権の取得が、社会保険の原則である。とすれば、国民年金は最初から、社会保険としての成立条件を欠いていた、ということになる。保険料免除の制度は、こうした国民年金の基盤の弱さを繕い、社会保険の原則を貫くための、窮余の一策であった。

免除には、強制加入者について、法定免除と申請免除の二種類がある。53年度末現在で、免除を受けている者は、強制加入者の9.7%である。実に、加入すべき者の10人に1人が、保険料の負担ができない。ことに低所得者の多い、沖縄県では免除率が22.1%、高知県では18.8%という非常に高率になっている。国民年金の苦悩の一面を示している。それでも、実施前には、約20%の免除率を想定していたから、それに比べると、「成功」したといえるかも知れない。だが、問題は今後である。最近、免除率の上昇のきざしがみられる。保険料の急増が避けられないとすれば、免除率もかなり高まる危険性がある。

保険料免除を受けた期間も、年金の受給資格期間として扱われる。そして、37年改正によって、免除期間についても、年金額の3分の1の国庫負担分だけにつくことになった。免除を受けた場合、10年前までさかのぼって、その当時の保険料を追加納付することができる。これも、低所得者に対する優遇措置としてもうけられたものである。だが、それが、国民年金の財政を圧迫する一要因にもなっている。割引かれた保険料ぶんは、一般の加入者の負担増になるからである。

その後の展開のなかで、国民年金の財政を圧迫する要因が、もう一つ発生した。無年金者を一掃

するための、3度の時効保険料の特例納付である。これについては、実施せざるをえなかった事情もある。しかし、それは、社会保険の本来のあり方からみて問題があるばかりでなく、財政圧迫の要因になることもたしかである。

国民年金には、被用者年金にある事業主負担分がなく、しかも、多くの低所得者をかかえている。そうした本来的な財政基盤の弱さを補い、保険システムを成り立たせるには、大幅な国庫負担の導入が不可欠の条件であった。費用の3分の1という、かなり高率の国庫負担が導入されたのは、そうした事情があるからである。

国庫負担率を3分の1とした根拠には、被用者と自営業者の国庫負担率が1対2になっているという、イギリスの例が参考にされた。これを日本にあてはめると、厚生年金が当時15%であったから、国民年金では30%になる。それに加えて、経過措置のために必要な整理資源の一部についても、国庫にもとめることとし、全体で3分の1の国庫負担率となったのである。その後、48年改正で、経過年金の加算部分の費用の4分の1について、新たに国庫負担が加えられた。

このような高い国庫負担率であっても、なお、国民年金の財政については、かなり悲観的な見通しがもたれていた。

たとえば、35年の国民所得倍增計画の社会保障小委員会報告では、国民年金について、「出来うれば保険料所得比例制なども検討する必要がある。もしその方向が困難であるとすれば、所得再分配を強化する意味をこめて、国庫負担率は更に増加すべきことになろう」としていた。

また、36年の厚生行政長期計画基本構想（厚生省試案）では、「わが国のごとき社会において、社会保障制度を統一的に整備し、かつ、国民各人にたいしてつり合いのとれた給付を行なうには、どうしても、一般税収により国民各層の負担の均衡をはからざるをえないのではなからうか。すなわち、比較的経済基盤の薄弱な階層を対象とする国民年金や国民健康保険などについて、大幅に国庫負担を充実していく方向で問題の解決が図られなければならない」としていた。そして、国民年

金については、10年後の年金額を計画にそって改善するには、「国庫負担割合の引き上げを不可欠の前提とする」として、「国民健康保険との均衡を考慮して、現行の3分の1から2分の1に引き上げるものとする」という計画をたてていた。

その後の展開過程では、48年改正によって、経過年金について若干の引き上げが行なわれた。その結果、現状での国庫負担率は40%程度になっているが、原則的な国庫負担率は、据え置いたままで給付改善が行なわれてきた。それを可能にしたのは、当初の完全積立方式の大幅な修正であった。すなわち、給付改善にともなうべき保険料の引き上げを小幅にとどめ、後代負担として繰延べることにより、表面的な財政の均衡をはかってきたのである。

財政再計算直後の平準保険料に対する拠出保険料の割合をみると、40年度56%、44年度53%、48年度34%へと急激に低下し、51年度に44%へと若干引き上げられたものの、依然として保険料の負担率はかなり低い。そのことは積立金にもあらわれている。国民年金の53年度末の積立金の総額は1兆7,500億円であるが、これは54年度の支出総額の1.26倍にすぎない。これは、財政が事実上の賦課方式に転じていることを意味している。

このように、実際の国民年金の財政は、当初の不安どおり、きわめて悪化している。当時、所得比例制の導入が困難ならば、それを補うものとして期待されていたのは、国庫負担率の引き上げであった。

前述したように、現行の3分の1の国庫負担率は、厚生年金の2倍である30%を基本とし、それに経過年金に対する配慮を加えたものであった。とすれば、40年改正で厚生年金の国庫負担率は20%に引き上げられたわけであるから、かつての均衡論からいえば、国民年金の本来の国庫負担率は40%をこえていなければならない。また、国民健康保険の場合、36年当時、5割給付に対して2割5分（医療給付費の50%）の国庫負担であった。それが、今では7割給付に対して4割5分（64%）の国庫負担率になっている。かつて厚生行政長期

計画基本構想が指摘した、国民健康保険との均衡論からみても、国民年金の国庫負担率は低い。

しかしながら、理論的にはともかく、現状での国庫負担率の大幅な引き上げは困難である。厚生年金や国民健康保険の国庫負担率の引き上げは、高度成長期の財政にゆとりがあるときに行なわれた。それに対して、国民年金の財政の窮迫は、低成長への移行とともに、顕在化した。一般税収に全面的に依存する国庫負担増は、今や期待できない。

けれども、制度間の国庫負担率に不均衡があることも事実である。また、国民年金の財政悪化の一部は、成熟化の努力、あるいは長期的な産業構造の変動による、受給者／加入者比率の上昇によってもたらされた。となると、国民年金の財政安定化のためには、年金懇の報告が指摘するように、目的税の導入、年金制度全体での国庫負担の枠のなかでの国民年金への重点的な配分、あるいは制度間の財政調整、といった方向に向わざるをえないだろう。

(4) 年金給付

ここでは、国民年金の給付のうち、とくに老齢年金について検討してみよう。

老齢年金の受給年齢は、65歳とされた。この点は、関係審議会でも、ほとんど問題にならなかった。被用者年金と比べると、5~10年も遅い年齢であった。が、それは次の二つの理由によるものであった。

一つは、被用者と自営業者の就業形態の違いである。定年制によって、かなり早期に退職せざるをえない被用者に対して、自営業者はかなり高年齢になるまで就業しうる。それに、老齢年金の受給要件としての退職要件が、国民年金にはない。決定的な事情は、財政問題にあった。受給年齢60歳では、65歳に比べて、費用が約2倍かかる。国民年金の財政事情を考えると、他制度なみの受給年齢は、常識的にも無理であった。

ところで、この65歳受給というのは原則であって、当初から、65歳以降70歳までの間での「くり下げ受給」が認められていた。一方、60歳

以降65歳未満での「くり上げ受給」が採用されたのは、36年改正によってである。法律制定直後の、国民年金に対する反対運動と、くり上げ受給をもとめる要望の高まりのなかでの、妥協的な措置であった。

年金という画一的な制度のなかにも、ある程度の、個別的な事情を配慮した、選択制が導入されることは、むしろ望ましいことだろう。しかし、現状では、くり上げ受給が全国平均で58%を占め、地域によってはほとんどを占める、というところもある。個別的な選択が支配的になり、減額年金の受給者が一般化しつつある。これには財政的な問題はない。しかし、65歳受給を基本原則として設計してある、年金の給付体系をくずしてしまう恐れがある。最近の国民年金審議会の意見書でも、この点を問題にしているようである。

もう一つの受給要件である拠出期間は、20歳から60歳までの40年間に、最低25年の保険料納付を原則とした。そして、経過的な特例措置として、36年4月1日において31歳をこえる者については、年齢に応じて10年から24年に短縮した。

この拠出要件に関しては、社会保障制度審議会の答申は、かなり緩和した条件を提案していた。それは、拠出能力が十分にあると思われる、25歳から55歳までの30年間に拠出期間とした。そうして、30年間の保険料を完全に納付できなくても、5年以上の拠出期間があれば、その期間に応じて、減額年金を支給する、というものであった。これは、国民年金法のような、高齢加入者にかぎっての資格期間の短縮ではなく、恒常的なものであった。また、拠出能力を欠く者についてのみならず、拠出能力のある者が保険料を滞納した場合にも、後に利子をつけて納付することができるという措置も考えられていた。いわば、今日の「特例納付」の恒常化、といってもよいだろう。しかも、そうした受給要件の緩和に加えて、前述したような、恒久的な福祉年金が用意されていたのである。

社会保障制度審議会の提案に比べると、国民年金法の資格期間はかなりきびしく、保険主義的な

色彩の濃いものであった。だが、それにもかかわらず、国民年金法は、古典的な社会保険から大きく脱皮した、近代的な内容を備えていた。一見、きびしくみえる拠出要件も、自主納付制をとらざるをえない国民年金の弱さを補強し、公的年金としての一応の水準を確保するためには、とらざるをえない条件であったと思われる。しかし、その一方で、保険料免除、あるいは資格期間の短縮による年金制度の早期成熟化の努力が行なわれた。このことについては、高く評価しなければならない。

老齢年金額は、最高額の40年加入での月額が3,500円であった。これは、32年当時、共通費を除くと、成人1人当たり消費支出が3,800円、老人1人当たりの現金支出が3,350円程度になっていたことを参考に決められたものである。そうして、最低25年加入で月額2,000円、特例の10年加入で月額1,200円、老齢福祉年金が月額1,000円であった。なお、25年加入の2,000円という年金額は、当時の農村地帯での、共通費を除く、単身者の生活扶助額に対応していた。

国民年金の年金水準については、41年改正以降は、厚生年金とバランスをとる、という考え方がとられている。しかし、国民年金法の制定当時は、資料をみるかぎり、そうした考え方はなかった。むしろ、基本にあったのは、以上のようなニード論である。もっとも、当時の厚生年金の定額部分は、月額2,000円であって、25年加入の国民年金と一致していた。ということは、当時すでに、厚生年金との均衡が、暗黙のうちに意識されていたのかも知れない。

ところで、上記の、25年加入の完全年金、10年年金、老齢福祉年金の間のバランスは、比率では、2:1.2:1になっていた。現在ではそれが、1.96:1.24:1になっている。つまり、当時と現在とで、ほぼ同様の関係にあることにも注目しておこう。近年、福祉年金をはじめとする経過年金、重点的に改善されてきた。しかし、それでも、やっと当初のバランスを回復したにとどまる。むしろ、制度発足後、長い間、これらの経過年金の改善が、必ずしも十分でなかった、ということであらう。

IV むすびにかえて

国民皆年金が実現して20年近くになる。この間に、さまざまな問題をかかえながらも、日本の年金制度は飛躍的な発展をとげてきた。そして、その発展をリードしてきたのは、歴史も浅く、財政基盤も弱い、国民年金であった。今日の年金意識の高まり、年金制度の急速な成熟化は、国民年金なくしてはありえなかった。「小さく生んで大きく育てる」という創設時の悲願は、今実りつつある。

だが、それとともに、創設過程で問題にされ、決着がつかなかった諸問題が、今や避けて通ることのできない、基本問題として顕在化してきつつある。しかも、その多くは、国民年金の制度内での改正では処理できない問題である。たとえ、制度の分立を前提とするにしても、適用、給付の体系、費用負担などについての、制度間の総合的な調整は避けられない。年金制度の転換期である。

社会保障と税制との関連

都 村 敦 子

はじめに

ほとんどの国において、所得税の制度は社会保障制度の創設以前に実施されていた。社会保障制度と税制は別個の政策領域とみなされて、それぞれ独自の発展を遂げてきた。しかしながら、両システムの目的および方法には多くの共通性がみられる。社会保障制度は個人や家族の「保護を必要とする状態」に対して、イクスプリシットに、かつ直接的に、それらのニーズを充足することをねらいとしている。他方、税制も、それほど明白な方法ではないが、納税者間の異なるニーズを斟酌しようと努めている。それにもかかわらず、最近まで、社会保障と税制との間の相互関係に考慮を払い、両システム間の調整をはかる試みはほとんどなされてこなかった¹⁾。

社会保障と税制は多くの点で関連をもっているが、本稿では、社会保障と税制との関係の一つの局面——すなわち主として所得保障の観点——からの検討を試みる。第1に、社会保障と税制に共通した諸目標をもっと有効に達成するように両システム間の調整を行なうにはいかにすればよいかの問題。第2に、拠出面からみた社会保障と税制との関係についての検討。第3に、社会保障と税制の相互関係を取り扱うときに考慮に入れなければならない、社会保障給付の課税の問題をとくに年金給付に焦点をあわせてとりあげる。

I 社会保障と税制との重複

(1) 社会保障と所得税に共通の目的と手段

社会保障と所得税に共通する目的としては、次の4つがあげられる²⁾。第1は、貧困者への所得移転を通して最低所得を保障することにより、貧困線以下のものを減少すること。第2は、ライ

フ・サイクルを通じて、家計所得をより規則的かつ安定的にすること。第3は、水平的公平を確保すること、すなわち移転支出または税を家族規模に関連づけること。第4は、移転支出および税の累進的分配によって、所得の不平等を減ずることである。

社会保障および税制において、これらの諸目的を達成するために用いられる手段の間にも重大な類似点が存在する。まず強調されることは、二つのシステムはともに強制的であるという点である。社会保障の拠出と給付の間には絶対的な同等の関係は存在しないので、社会保障制度のなかにも租税の要素が存在する。両システムには累進構造の要素が含まれる。所得分配の不平等を減ずるために税制では累進税率——すなわち限界税率は所得とともに上昇すること、したがって所得水準が高いほど平均税率も高い——の仕組がとり入れられている。社会保障システムでは、拠出はほとんどのばあい上限付の所得比例制で徴収されているので逆進的であるが、給付は大部分ユニバーサルかつ均一であり、低所得世帯では拠出を上まわる給付を受ける。したがって、システム全体の効果は所得分配における公平の増大に向っている。さらに、税制には個々の納税者の特性や家族の状態に関連した各種の給付が存在する。このばあい税制で用いられる方法は所得控除方式および税額控除方式である。社会保障システムで用いられる方法はユニバーサル給付方式および選別的給付方式である。

1) 政策の調整問題については、拙稿「福祉政策の“Harmonization”問題について」『季刊社会保障研究』1977年6月参照。

2) Y. Tamir and L. Achdout, “The Relationship between Social Security and Taxation” in *Social Security and Taxation*, 1979, ISSA.

(2) 両システムにおける類似の給付

現在わが国では、公的な所得保障は社会保障と税制の両領域にかかわる混合システムで実施されている。社会保障と税制で平行して支給されている類似の給付の例を示してみよう。

児童に対する所得保障は、現在①児童手当および②税制の扶養控除のもとで与えられる。

寡婦（扶養児童のいるもの）に対する所得保障は8つの制度のもとで給付されている。すなわち、社会保障制度の①児童扶養手当、②母子福祉年金、③児童手当、④母子年金、⑤遺族年金、⑥生活扶助の母子加算、および税制の⑦寡婦控除、⑧扶養控除である。

重度心身障害児に対する所得保障は、社会保障制度の①特別児童扶養手当、②福祉手当、③児童手当、④生活扶助の障害者加算、および税制の⑤障害者控除（特別障害者控除）、⑥扶養控除のもとで与えられる。①、②、③の手当には所得制限が設けられているが、3つの制度の限度額はそれぞれ異なる。

高齢者に対する主たる給付は社会保障制度を通して与えられる。しかし、高齢者に対する税制上の特別の給付もある。すなわち、高齢者の所得保障は社会保障制度の①老齢年金、②老齢福祉年金、③生活扶助の老齢加算、および税制の④老年者控除、⑤老人扶養控除（同居老親等扶養控除）、⑥老人配偶者控除、⑦老年者年金特別控除の諸制度により給付される。課税目的からは老齢年金は不

労所得ではなく給与所得として取り扱われるが、税制上の特別な給付制度が存在するために、年金受給者の多くは税を負担しなくてもよい。年金と税との関係については第Ⅲ節でとりあげる。

その他、住宅のための給付および医療のための現金給付等が社会保障と税制で給付される。

(3) 所得保障の混合システムの効果分析

児童、寡婦、および重度心身障害児の三つのカテゴリーについて、所得保障の混合システムの効果を所得水準別に分析してみよう。いずれのケースも、昭和54年10月現在について、子どもが1, 2, 3人いる勤労者世帯をとりあげる。

表1は社会保障制度および税制における児童、寡婦、および重度心身障害児に対する総給付を所得水準の異なる世帯別に算定したものである。所得レベルおよび家族規模による給付の変動が慎重に考慮されたニーズの評価をあらわしていると感じることはむづかしいであろう。何故寡婦および重度障害児に対する給付は最初は所得とともに上昇し、それから下落し、最後に再び上昇すべきなのか。何故1子世帯と3子世帯の寡婦に対する総給付の差は、所得150万円の寡婦については11.8万円であるが、所得400万円の寡婦については52.7万円になるべきなのか。同様のことは児童に対する総給付についてもいえる。何故1子世帯と3子世帯の児童に対する給付の差は所得150万円の世帯では8.7万円であるが、所得1,000万円の世帯では22.8万円になるべきなのか。

表1 社会保障制度および税制における児童・寡婦・重度障害児に対する総給付（昭和54年10月現在、年額）
（単位、万円）

総所得	児童に対する総給付			寡婦に対する総給付			重度障害児に対する総給付		
	夫婦と子 1人	夫婦と子 2人	夫婦と子 3人	母と子 1人	母と子 2人	母と子 3人	夫婦と子 1人	夫婦と子 2人	夫婦と子 3人
150万円	3.1	4.0	11.8	38.3	41.6	50.1	49.5	49.6	57.4
200	4.0	7.5	14.3	39.3	45.6	53.3	53.2	54.0	60.6
300	5.0	9.9	20.1	41.3	48.6	59.5	55.7	59.9	70.1
400	6.4	12.6	24.5	12.4	18.5	65.1	22.6	64.4	75.6
500	7.5	14.5	21.2	14.1	21.3	28.1	24.5	31.3	37.5
600	8.4	16.4	23.9	15.5	23.9	31.4	26.5	34.0	41.3
800	10.3	19.7	29.2	19.0	23.8	38.2	29.9	39.4	48.8
1000	11.4	22.8	34.2	22.4	34.8	45.2	23.5	34.9	45.8

注：1) わが国の社会保障制度における給付と税制における給付を合計した額を示す。給付の種類およびそれぞれの給付額については図1～図3参照。勤労者世帯に関するものである。重度障害児に対する総給付は、子どものうち1人が重度心身障害児のばあいである。

図1～図3は、社会保障制度および税制における所得保障システムの効果を示したものである³⁾。図1は児童、図2は寡婦、図3は重度心身障害児に対する給付を示す。図では横軸に所得をとり(昭和53年の平均給与 w の倍数表示もあわせて記した)、縦軸は給付額(年額)を示した。

これらの図は所得保障のサブ・システムの生み出すパターンおよびそれらの総合的な効果を示している。図より次の諸点が明らかになる。

第1に、税制上の給付の価値は納税者の限界税率の関数である。所得が課税最低限以下の世帯では、税制の人的控除の効果はきわめて小さいかまたは全くない。現行システムのもとでは、図から明らかなように、税制上の給付は、所得税では所得が高いほどその価値も高いが、地方税では所得による差異があまり大きくはない。所得控除制度の逆進的性格が地方税よりも所得税に強くあらわれているのは、所得税の累進構造の方が地方税の累進構造よりもかなり急であることを反映している。

第2に、社会保障制度のもとで支給される手当は均一額であるが、その額は世帯における児童数により変動する。手当のレベルが低いとき(たとえば児童手当)には、各種の給付の総合的な効果は、税制における控除システムの逆進的性格によって強く影響される。すなわち、中小所得者層では総給付額は低いが、高額所得者層では逆に総給付は高い。しかも子どもの数が増えるほどその逆進度は急になる。たとえば、児童手当の受給要件を充たしている世帯(平均的な所得レベル w で子どもが3人いる世帯)では、年額約18万円の児童に対する総給付を受けている。それに対して、児童数は同じで所得が平均の $\frac{1}{2}$ の世帯($0.5w$)では約8万円、また所得が平均の4倍の世帯($4w$)では約35万円の児童に対する総給付を受

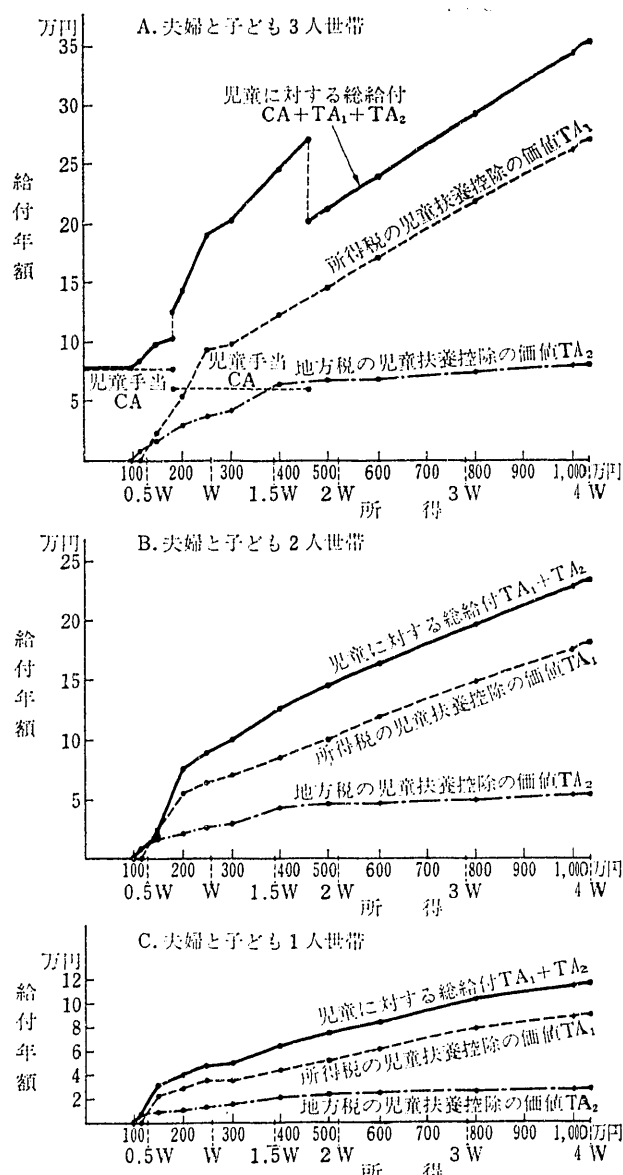


図1 Tax-Transfer システムにおける児童に対する総給付

けている(図1A)。税制上の給付の効果が支配的であり、児童手当の効果を弱めている。

他方、社会保障における手当のレベルが相対的に高いとき(たとえば児童扶養手当、特別児童扶養手当)には、中小所得者層の総給付は高くなる。しかし、このばあいでも高額所得者層では、税制上の給付の効果が大きい(図2A, B, 図3A, B)。たとえば、寡婦で子どもが3人いる勤労者世帯についてみると、平均的な所得を稼得している世帯では、年額約57万円の給付を受けている。それに対して、児童数は同じで所得が平均の $\frac{1}{2}$ の

3) 所得保障のうち社会保険によるもの(遺族年金、母子年金)は拠出—給付の対応関係にあるのでここでは含めない。母子福祉年金は死別母子世帯、児童扶養手当は生別母子世帯を対象とするものであり、給付額も同額であるのでここでは児童扶養手当の方をとりあげた。また、勤労者世帯を分析対象とするので生活保護の給付は含めない。

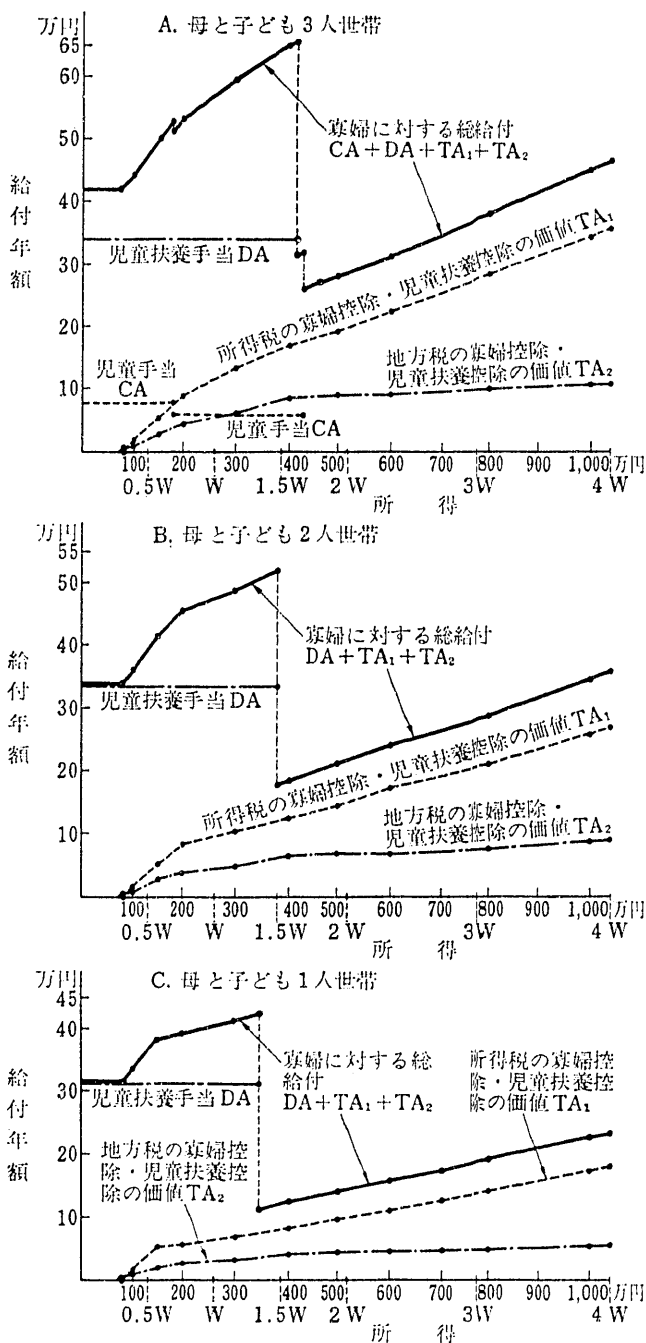


図2 Tax-Transfer システムにおける寡婦に対する総給付

世帯では約48万円、また所得が平均の4倍の世帯では約47万円の給付を受けている(図2A)。

第3に、社会保障制度のもとで支給される諸手当には本人または扶養義務者等の所得制限が課せられるが(しかも所得制限額は制度により異なる)、所得制限が総給付に及ぼす効果は大きい。所得制限の限度額を超えたところでは、総給付は不連続になり、その前後の給付格差は大きい。た

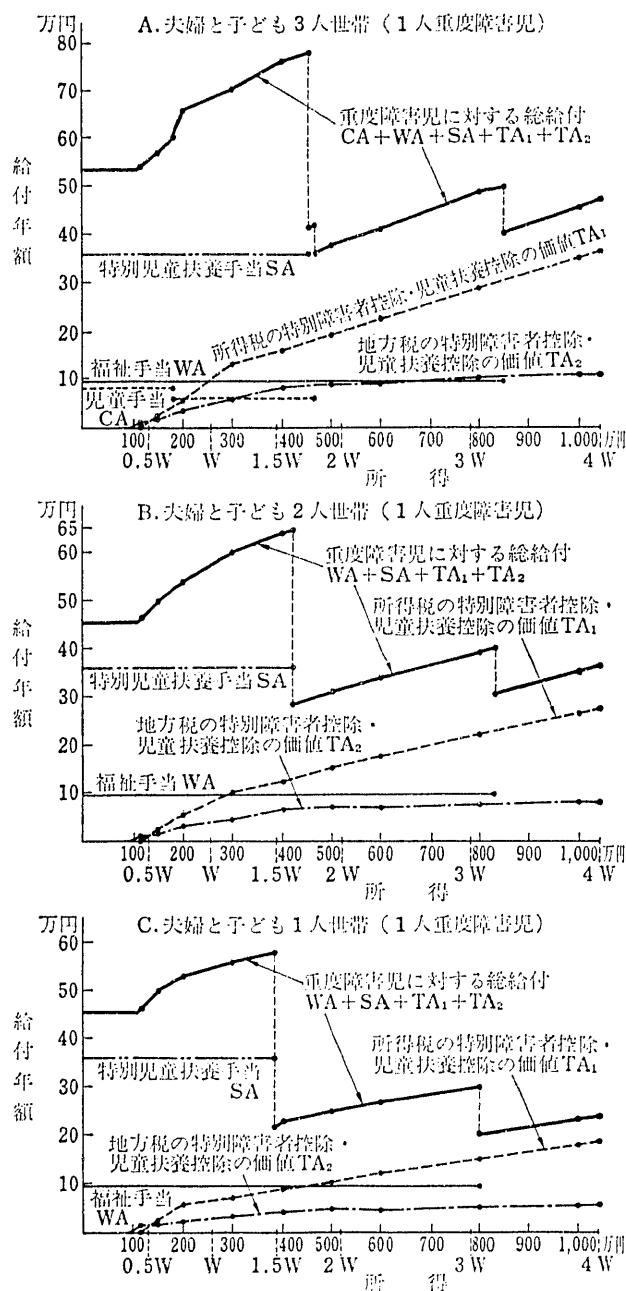


図3 Tax-Transfer システムにおける重度心身障害児に対する総給付

たとえば、子どもが3人いる世帯について、所得制限の近傍を比較すると、児童の総給付は約7万円(図1A)、寡婦の総給付は約40万円(図2A)、重度心身障害児の総給付は約42万円(図3A)の格差を生じている。

以上のように、現行システムでは各種の制度が体系的に実施されているために、総合的な効果でみると、制度のもつ目的を十分達成していない。

(4) 社会保障と税制との調整

社会保障と税制に共通した諸目的をもっと有効に達成するには両システム間の調整をはかる必要がある。調整問題を解決するためにはいくつかの異なるアプローチが考えられよう。A. B. Atkinson は二つの正反対の方法——amalgamation と機能の分離——を示している⁴⁾。第1のアプローチは社会保障を所得税と合併する方法 (amalgamation approach) であり、所得税を査定するときに個人の所得に関連して給付の支払をする方法である。そのようなアプローチは通常「負の所得税」といわれるが、アトキンソンは負の所得税は調整問題に何ら解決を与えず、多くの点で事態をいっそう悪化させることを指摘している。すなわち、負の所得税は範囲の広い各種の制度（それらは重要な点で異なる）を包括するために全く無差別に用いられるものであるが、これら制度の多くは完全に合併することができないことが強調されるべきであるとしている。かれはむしろ負の所得税とはかなり異なる「社会的配当」を考えるが、社会保障制度を社会的配当に置きかえるにはあまりにも問題が多いことを説明している。

調整のための第2のアプローチは、社会保障と所得税の機能を分離する方法であり、第1のアプローチとは全く異なる。税制を通して与えられる給付（社会保障給付と類似している給付）は廃止し、すべての給付を社会保障制度を通して支給する。税制の児童扶養控除と児童手当は単一の、均一額の児童給付に統合する。同様に、老年者控除や年金特別控除は廃止して、社会保障により退職給付を支給する。アトキンソンは、税制上の給付を社会保障に一元化することにより給付額はかなり増額されうることを見出している。さらに、第2のアプローチにはこの他に課税最低限のかなりの引き上げ、および社会保障の資力調査の廃止を含めて考えている。

ここで指摘された第2のアプローチ——社会保障と税制の機能の分離は、1975年頃より多くの国において、児童に対する給付の領域で採用され

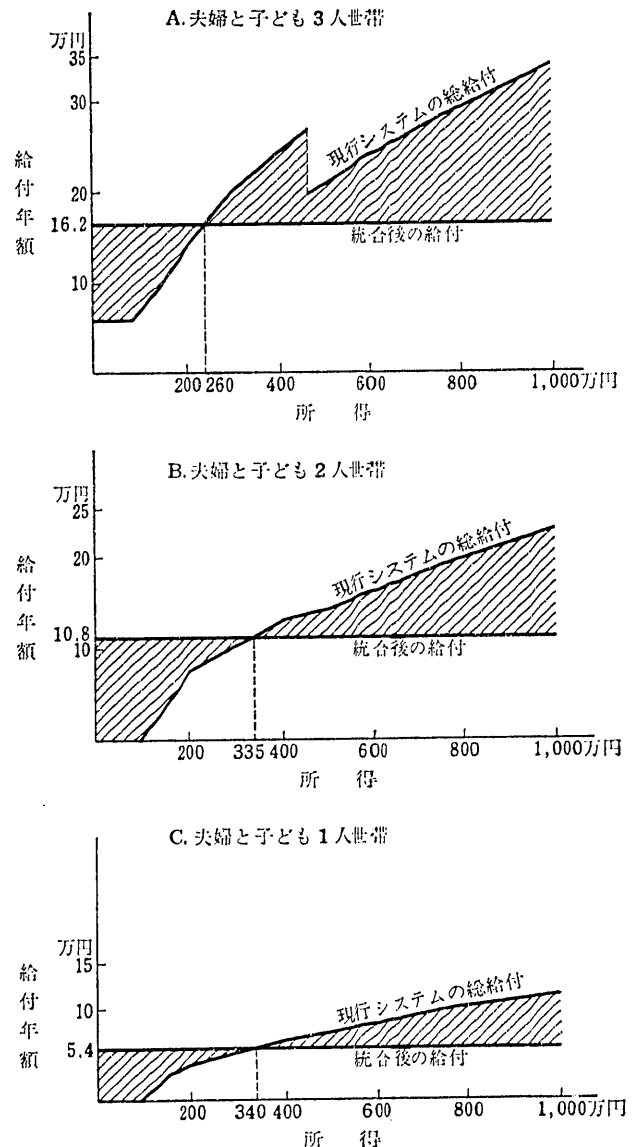


図4 児童に対する総給付——調整による効果
わが国についての試算（昭和52年）

てきた⁵⁾。英国でも実施の運びになり、1977年より税制の児童扶養控除を廃止して児童給付に統合するという制度改正が段階的に行なわれた。

わが国でも現行の児童に対する給付システムは制度の目的を有効に達成する仕組みにはなっていない。すでに図1で示したように、高額所得者層は中小所得者層よりも児童のために国から大きい援

4) A. B. Atkinson, "Income Maintenance and Income Taxation", *Journal of Social Policy*, April 1972.

5) デンマーク(1970年)、ニュージーランド(1972)、西ドイツ(1975)、イスラエル(1975)、オーストラリア(1976)、英国(1977)、オランダ(1978)、カナダ(1979)等で両システムの統合が行なわれた。政策の調整がどのような経過をたどって行なわれたかについては、たとえば拙稿「高齢化社会の到来に備えて」『週刊社会保障』31巻947号参照。

助を受けており、社会全体の公平という観点からは問題を提起している。税制の児童扶養控除を廃止し、社会保障の児童手当に統合すると給付システムはどう変化するかを示したのが図4である⁶⁾。これは昭和52年のデータに基づいて現行システムの総給付を統合後の給付と比較したものである。統合後は所得制限なしに第1子からすべての児童および大学生に均一額の児童手当を支給する。3子世帯では、平均給与(264万円)以下のレベルの世帯は統合後給付額がかなり増額される。それに対して、平均給与よりも高い収入を得ている世帯では現行システムよりも給付額は低くなる。2子世帯、1子世帯では、そのような分岐点は約340万円であり、平均給与よりも約30%所得の高い世帯にまで、給付改善の便益が及ぶことになる。

II 拠出面からみた社会保障と税制との関係

(1) 社会保険料の税制上の取り扱い

社会保障の財源調達には保険料または税によって行なわれるが、社会保障の費用のかかなりの部分が保険料によって調達されるばあいには次のような問題が生じる。すなわち、社会保険料の徴収を上限付きの所得比例制、または均一拠出制によって行なう方法は、低所得層の負担を重くし、高額所得者層の負担を軽くするという逆進的性格をもつ。

社会保険料を税制上どのように取り扱うかによって、所得比例拠出および均一拠出のインパクトを変えることができる。すなわち、社会保険料の逆進構造をさらに強めたり、または弱めたりすることができる。それは主として社会保険料拠出に関して、税制上の給付を与えるか否かによって可能である。多くの国で実施されているのと同様に、わが国の税制においても、社会保険料控除制度が存在する。所得税および地方税を算定するばあいに、自己または生計を一にする配偶者その他の親族の負担した社会保険料の全額が所得控除の対象として認められる。

ところで、社会保険料の税制上の取り扱いには、

基本的に三つのアプローチが考えられる⁷⁾。

(1) 課税所得の算定において、社会保険料（またはその一部）を総所得から控除すること、すなわち所得控除を認めること、

(2) 社会保険料（またはその一部）を税額控除として取り扱うこと、すなわち社会保険料の支払金額を税額から控除すること、

(3) 税の算定においては、社会保険料に関していかなる考慮も払わないことである。

給付は課税される（たとえば年金）と仮定すると、税制における社会保険料へのこれら三つのアプローチのうち、第1と第2のそれは二重課税の問題を避ける。税額の算定において、社会保険料の控除が全く認められないときには二重課税の問題が生じる。

所得税の累進課税方式のもとでは、所得および税率が高ければ高いほど、人的控除の価値も高い。社会保険料拠出を(1)の方法の所得控除として取り扱うならば、その逆進度はさらに強まるであろう。これは、上限付きの所得比例の拠出制で、拠出上限が低いばあいにはとくにそうである。(2)のアプローチ（税額控除方式）は社会保険料の逆進構造を除去する。すなわち、この方法は拠出システムを中立的にする。ただし、税額負担のないもの、または税負担額が税額控除額よりも少ないものには、社会保険料控除の便益は全く、または十分及ばない。拠出に関して税制上の給付を全く与えない(3)のアプローチはその影響を不変のままにする。要するに、多くの国で採用されているような、所得比例拠出（しかも上限付き）を累進課税システムのなかで所得控除するという方法は、拠出の逆進構造をさらに強める結果をもたらしている。

(2) わが国における社会保険料と所得税との関係

わが国の社会保険料は、健康保険・厚生年金のように上限付きの所得比例制、国民年金のように均一拠出制、日雇健保・日雇雇用保険のように数段階の均一拠出制をとるもの等制度により徴収方

6) 統合後の給付は筆者の財政福祉給付の推計値を用いてもとめたものである。拙稿「財政福祉給付の実証的検討——税制改正の福祉給付に及ぼす効果」『季刊社会保障研究』1979年6月参照。統合に関しては注1)の拙稿参照。

7) M. Reddin, "Some Relationships between Income Taxation and Social Security" *International Social Security Review*, No. 1, 1970.

表 2 年収に対する社会保険料の割合 (昭和 52 年)

(単位: 万円)

民間給与所得者				申告所得者			
所得階級別	平均所得①	平均社会保険料②	②/① %	所得階級別	平均所得③	平均社会保険料④	④/③ %
100万円以下	76.2	4.9	6.43	50万円以下	42.3	4.6	10.82
150 "	126.7	7.9	6.21	70 "	61.9	6.5	10.51
200 "	175.3	10.6	6.07	100 "	86.7	8.6	9.94
250 "	224.5	14.3	6.37	150 "	127.2	11.5	9.06
300 "	274.1	17.2	6.29	200 "	176.2	14.4	8.17
400 "	342.7	21.3	6.20	300 "	247.2	17.6	7.11
500 "	443.1	25.8	5.82	400 "	350.1	20.4	5.82
800 "	605.5	30.0	4.95	500 "	451.7	23.1	5.12
1,000 "	882.9	31.1	3.53	700 "	594.6	25.0	4.20
				1,000 "	840.7	26.4	3.14
				2,000 "	1,384.2	25.5	1.84
				3,000 "	2,420.9	25.0	1.03
				5,000 "	3,759.0	25.6	0.68
				5,000万円以上	8,033.7	25.0	0.31

資料: 国税庁『民間給与の実態』『申告所得税の実態』52年を用いて算出。

注: 民間給与所得者の社会保険料については、年収1,000万円までしか資料を利用できない。

法を異にしている。納税者本人を単位とした所得税の社会保険料控除をもとにして、年収に対する社会保険料負担額の割合を算定すると、表2、図5のようになる。所得階層別の負担割合をみると、民間給与所得者では年収100万円以下の層の負担割合が6.4%でもっとも高く、年収800~1,000万円の層ではその割合は3.5%に下落する。申告所得者においても、年収50万円以下の負担割合は10.8%と高いが、2,000~3,000万円の層では1.0%である。図5より明らかなように、年収に対する社会保険料の割合は所得の上昇とともに下落する傾向を示し、保険料負担は逆進的性格をもつ。

税制において社会保険料を取り扱う上記三つのアプローチのうち、わが国が採用しているのは(1)

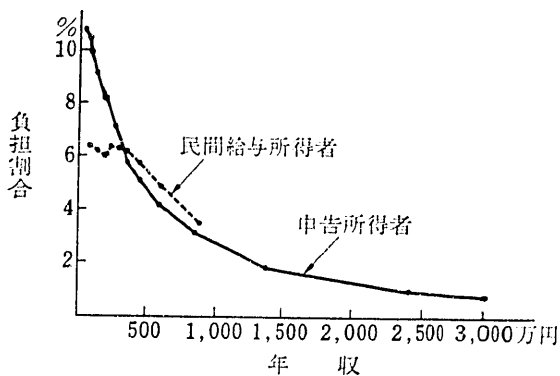


図 5 年収に対する社会保険料の割合 (昭和 52 年)

の方法である。すなわち、年間に支払った社会保険料の全額を所得控除する方法である。税制上のこの取り扱いがどのような効果を及ぼすかを家族類型別に検討してみよう。社会保険料控除制度が存在するために軽減される税負担額をもとめ、社会保険料控除前と後の「年収に対する社会保険料の割合」を比較する。控除後の割合とは、支払った社会保険料から社会保険料控除の価値を差引いた net の負担額の対年収比を示す。

図6は社会保険料控除の効果を示したものである。Aは税制の社会保険料控除前、Bは税制の社会保険料控除後の負担割合をあらわす。すでに指

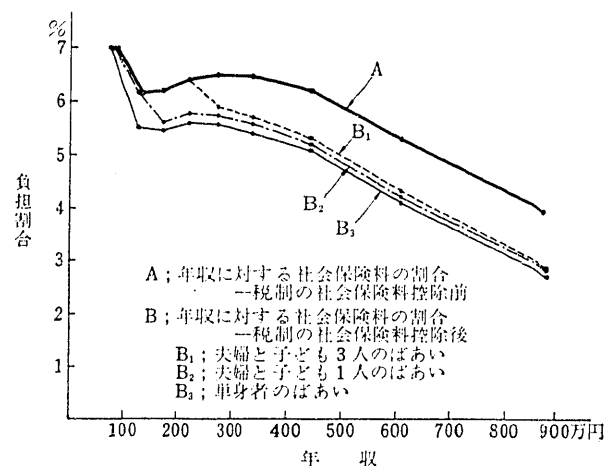


図 6 税制における社会保険料控除の効果——年収に対する社会保険料の割合の比較 (民間給与所得者, 昭和 53 年)

摘したように、社会保険料負担の逆進的性格は税制の社会保険料控除方式によりいっそうその逆進度を急にする結果になっている。税制における控除の価値は限界税率の関数であるからである。しかも、扶養家族の数の少ないものほど、その逆進度は強くなる。もともと社会保険料は個人ベースであり、配偶者の有無および扶養家族数による区別はないが、税制上社会保険料控除が(1)の方式で行なわれると、家族規模により異なる影響を及ぼす。というのは、税制の扶養控除の影響により、総所得額が同じばあいでも、扶養家族の少ないものの方が扶養家族の多いものよりも課税所得は高いからである。適用される税率も前者の方が高いので、社会保険料控除の価値は扶養家族の少ないものの方が高くなる。したがって、控除後の「年収に対する社会保険料の割合」は扶養家族の少ないものの方がより低くなる。なお、課税最低限以下の層は社会保険料控除の便益を全く受けないので、年収に対する社会保険料の割合は高額所得者層に比して相対的に高くなっている。

III 年金と税

(1) わが国における年金と税

わが国の年金給付で課税されるものと課税されないものの区分は次のようになる。老齢年金および通算老齢年金は給与所得として課税され、脱退手当金（退職一時金）は退職所得として課税される。その他の公的年金はすべて非課税である。

課税の対象とされる老齢年金等の受給者について、給付レベルおよび税の課否を検討してみよう。年金受給者が実際に税を負担するか否かは、第1に、老齢者に与えられる税制の控除構造、第2に、年金額にその他の所得を加えた合計所得のレベルに依存する。昭和54年3月末現在の厚年の老齢年金および通算老齢年金受給権者の属性を示すと表3のようになる。受給者の8割弱は男子であり、受給者の3分の2弱は65歳以上である。年金受給者の有配偶率はかなり高く、8割前後が配偶者の加給年金を支給されている。したがって、第1の点——税制の諸控除については、年金受給者の3分の2弱のものが老年者控除および老年者年金

表3 厚生年金の老齢・通算老齢年金受給権者の属性
(昭和54年3月末現在)(単位:人,%)

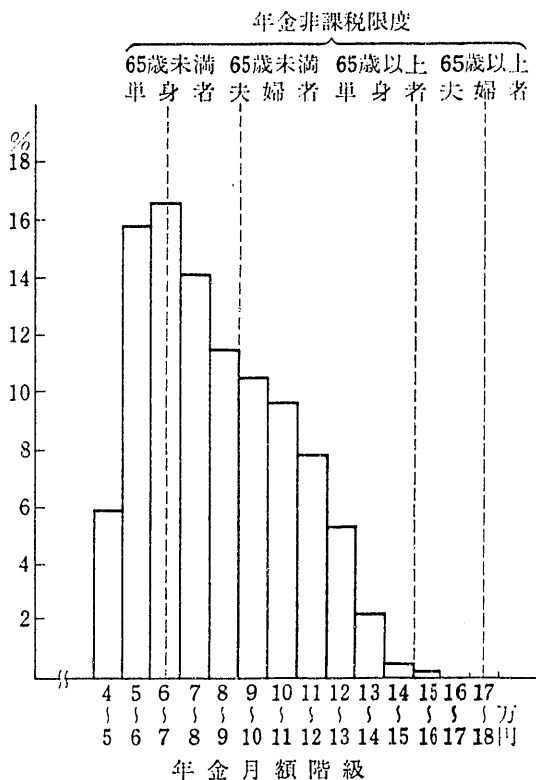
性 別		老 齢 年 金		通算老齢年金	
		退 職	在 職		
		964,998	306,649		
男 子	女 子	293,195	78,039	273,434	101,119
	合 計	1,258,193	384,688		
	構成割合%				
男 子	女 子	76.7	79.7	463,571	185,583
	合 計	23.3	20.3		
	構成割合%				
65 歳 未 満	65 歳 以 上	473,444	96,267	737,005	286,702
	合 計	784,749	288,421		
	合 計	1,258,193	384,688		
男 子	女 子	37.6	25.0	37.1	35.3
	合 計	62.4	75.0		
	合 計				
配 偶 者 の 有 無 別	配 偶 者 の い る も の	949,210	307,984	273,434	101,119
	子 の い る も の	20,813	6,765		
	年 金 受 給 権 者	1,225,525	384,144		
配 偶 者 の 有 無 別	配 偶 者 の い る も の	77.5	80.2	62.9	64.7
	子 の い る も の	1.7	1.8		
	年 金 受 給 権 者				

資料: 社会保険庁『事業年報』『年金統計月報』, 54年3月

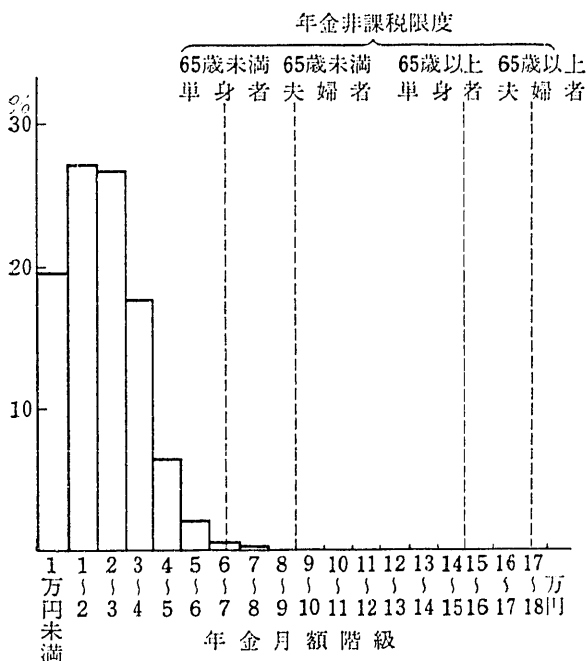
特別控除（いずれも65歳以上）を受けられるし、また約8割のものが配偶者控除を適用される。第2の点——年金以外の所得との合算については、在職老齢年金受給者の4分の3が65歳以上であるので、たとえば民間給与所得者で65歳以上のものをとりあげて（年金+給与所得）と所得税との関連を検討することができる。

(a) 老齢者の収入源が公的年金のみのばあい。

厚生年金の退職老齢年金および通算退職老齢年金の受給権者の分布は図7、図8のようになる。昭和54年3月末現在、前者の平均年金額は男子107.1万円（月額8.9万円）、女子70.7万円（月額5.9万円）、後者のそれは26.8万円（月額2.2万円）である。老年者（65歳以上で所得が1,000万円以下のもの）は老年者年金特別控除および老



資料：社会保険庁『年金統計月報』，54年3月を用いて算出。
 図7 退職老齢年金受給者の分布（厚年，昭和54年3月末現在）



資料：図7に同じ
 図8 通算退職老齢年金受給者の分布（厚年，昭和54年3月末現在）

年者控除をうけられる。したがって，老年者でその収入は年金のみであり，所得税法上配偶者控除の対象となる配偶者のいるものは，次のように209万円までは非課税である。

老年者年金特別控除	78万円
給与所得控除 最低限	50
老年者控除	23
配偶者控除	29
基礎控除	29
合計	209万円

同じく65歳以上の単身者は180万円，また65歳未満の夫婦者は108万円，65歳未満の単身者は79万円までは非課税である。図7，図8の受給者分布で縦軸に平行な線は収入が年金のみのばあいの非課税限度を示す。老齢年金については，65歳以上の受給者はほとんどすべて非課税の範囲に入っている。所得の源泉が公的年金のみである65歳以上の年金受給者は，税の控除限界の方が年金額よりも高いので，その大部分が所得税を支払っていない。ただし，65歳未満の受給者の一部は課税されている。厚年の退職老齢年金受給者で課税されているものは昭和53年には全体の約12%程度と推計される。他方，通算老齢年金については，受給者分布は低い方に片寄っているで，ほとんどの受給者が非課税の範囲に入っている。

(b) 老齢年金以外の他の収入のあるばあい

つぎに，就労を続けながら在職老齢年金を受けらるばあいの年金と税との関係を取りあげてみよう。厚生年金の在職老齢年金の平均年金額（昭和54年3月末現在）は101万円である。他方，65歳以上の民間給与所得者の所得分布は図9のとおりであり，平均給与（昭和53年）は224.6万円である。65歳以上で配偶者のあるものと配偶者のないものに分けて，給与所得を得ているものが平均的な在職老齢年金額を受けると仮定して，税負担を検討してみよう（表4参照）。

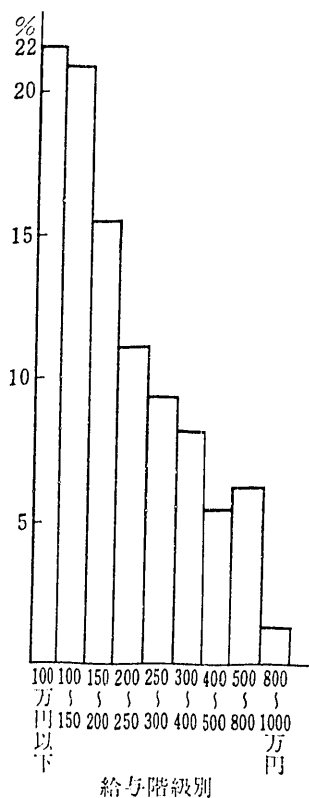
65歳以上で配偶者のあるもの——老齢者に対する税制上の給付，とくに老年者年金特別控除制度が老齢者の税負担に与える影響がきわめて大きいことは，老齢者の収入源が年金のみのばあいの

表 4 年金以外に所得のあるばあいの所得税 (昭和 54 年 3 月末現在)

(単位: 万円)

65あるもの 以上で配偶者の	所得 ①	100	200	225	300	400	500
	年金 ②	101	101	101	101	101	101
	合計所得 ③	201	301	326	401	501	601
	年金のあるときの税 ④	0	2.43	4.22	10.44	20.48	32.30
	年金のないときの税 ⑤	0	3.15	4.70	10.08	20.06	31.78
	④-⑤	0	△0.72	△0.48	0.36	0.42	0.52
	③に対する税の割合 ④/③%	0	0.8	1.3	2.6	4.1	5.4
65ないもの 以上で配偶者の	所得 ⑥	100	200	225	300	400	500
	年金 ⑦	94	94	94	94	94	94
	合計所得 ⑧	194	294	319	394	494	594
	年金のあるときの税 ⑨	0	4.82	6.66	13.27	24.08	36.49
	年金のないときの税 ⑩	0	6.07	7.92	13.62	24.48	37.00
	⑨-⑩	0	△1.25	△1.26	△0.35	△0.40	△0.51
	⑧に対する税の割合 ⑨/⑧%	0	1.6	2.1	3.4	4.9	6.1

注: 年金のあるときの税とは合計所得に対する税である。
年金のないときの税とは所得のみに対する税である。



資料: 国税庁『民間給与の実態』53年を用いて算出。

図 9 老年者の所得分布——65歳以上, 民間給与所得者, 所得 1,000 万円以下 (昭和 53 年)

担は 2.43 万円である (表 4)。就労による所得のみで 300 万円稼得しているものの税額 10.08 万円に比較すると, 税制上の給付の効果は明白である。表 4 で年金のあるときの税と年金のないときの税を比べると, 平均所得のレベル (225 万円) までは, 年金のあるときの税の方が年金のないときの税よりも低い。

65 歳以上で配偶者のないもの——配偶者のないばあいは配偶者のあるばあいに比べてかなり税負担は重くなる。しかし, 就労所得 500 万円までいずれの所得階層でも年金のあるときの税の方が年金のないときの税よりも低い。

なお, 合計所得に対する税の割合は, 就労所得 200 万円と平均的な在職老齢年金を受けているばあい, 夫婦者で 0.8%, 単身者で 1.6% であり, かなり低いといえる。

次に, 年金以外に所得のあるばあいの所得税について, 時系列の比較を行なうと表 5 のようになる。ここでは“平均的な老年者”を想定し, 在職老齢年金の平均額に等しい年金を受給し, かつ 65 歳以上の民間給与所得者の平均給与に等しい額を稼得しているものの所得税を比較する。配偶者のいるばあいには, 昭和 50 年には合計所得 255 万円に対して税額 0.29 万円であったが, 53 年には合計所得 326 万円に対して税額 4.22 万円である。合計所得に対する税の割合は 50 年には 0.1% であったが, 53 年には 1.3% に上昇している。配

非課税者割合にあらわれている。これは, 他の所得源のある年金受給者のばあいにもあてはまる。たとえば, 就労により 200 万円, 年金として 101 万円, 合計 301 万円を得ているばあい, 年間の税負

表 5 年金以外に所得のあるばあいの所得税
一時系列比較 (単位: 万円)

		昭和 50年	51年	52年	53年
65あるもの 以上で配偶者の	老年者の平均給与所得①	188	201	218	225
	在職老齢年金平均額②	67	83	91	101
	合 計 所 得③	255	284	309	326
	年金のあるときの税④	0.29	2.22	2.91	4.22
	年金のないときの税⑤	3.39	4.22	4.26	4.70
	④-⑤	△3.30	△2.00	△1.35	△0.48
	③に対する税の割合④⑤%	0.1	0.8	0.9	1.3
65ないもの 以上で配偶者の	老年者の平均給与所得⑥	188	201	218	225
	在職老齢年金平均額⑦	64	76	84	94
	合 計 所 得⑧	252	277	302	319
	年金のあるときの税⑨	2.67	4.34	5.26	6.66
	年金のないときの税⑩	5.98	6.96	7.38	7.92
	⑨-⑩	△3.31	△2.62	△2.12	△1.26
	⑧に対する税の割合⑨⑩%	1.1	1.6	1.7	2.1

資料: ①は国税庁『民間給与の実態』50~53年分
②は社会保険庁『年金統計月報』50~53年

表 6 総所得・純所得に対する年金の割合
(昭和 54 年) (単位: 万円)

	単 身 者	夫 婦 者
総 所 得	218	218
総所得-税	207.9	211.3
総所得-(税+保険料)	193.9	197.4
年 金	91	98
年 金-税	91 (89.8)	98 (98)
割 合 %		
(a)年金/総所得	41.7	45.0
(b)年金/(総所得-税)	43.8	46.4
(c)年金/純所得	46.9	49.6
(d)純年金/総所得	41.7 (41.2)	45.0 (45.0)
(e)純年金/(総所得-税)	43.8 (43.2)	46.4 (46.4)
(f)純年金/純所得	46.9 (46.3)	49.6 (49.6)

注: (1) 昭和54年の平均標準報酬月額およびその60%の年金額をもとにする。
(2) ()は65歳未満。

偶者のいないばあいには、税額は50年の2.67万円から53年の6.66万円へ、税の割合は1.1%から2.1%へ上昇している。このような傾向は、3年間に年金は約50%、老年者の所得は約20%増加していること、および税制の老年者年金特別控除額が78万円に据え置かれていることによる。しかしながら、老齢年齢に達しないものが稼得する同額の所得と比較したとき、年金受給者には税制上特

別の給付が与えられるため、老齢者の税負担は著しく軽減されている。たとえば、平均的老年者の合計所得と同額(326万円)の所得を得ている寡婦または障害者は老年者の税額の約3倍(12.5万円)の税負担をしている。

所得税と年金給付の関係について言及すべきもう一つの点は、退職前所得と退職後所得の比較に関連する。わが国でも昭和47年10月の社会保険審議会の意見書に基づき、48年の厚生年金法等の改正では、年金額の水準については、被保険者の平均標準報酬月額の60%を確保することを目指すことが明らかにされた。年金のレベルをとりあげる際、通常は従前所得に対する年金額の割合が問題にされる。しかし退職前の手取り所得(総所得から税と社会保険料を差引いた額)と手取り年金額(年金額から税を差引いた額)との間で、もっと現実的な比較をすることが望ましい⁸⁾。

表6は昭和54年のわが国の平均標準報酬月額の60%の年金額(年収に対する割合になおすと年収のほぼ45%)について、総所得および純所得に対する割合を比較したものである。表6の(a)欄に示される年金/総所得比率は退職において、単身者は従前年間所得の41.7%、夫婦者はその45%に所得が下落することを示している。しかし、(f)欄の現実的な比較では、所得の下落はもっとゆるやかである。すなわち、退職前の手取り年収の割合で示した年金額は、単身者では約47%、夫婦者では約50%である。これを月額になおすと、単身者は従前所得の約63%、夫婦者は従前所得の約66%の年金額になる。

(2) 主要国における税制上の年金の取り扱いについて⁹⁾

諸外国では公的年金および私的年金において給付と拠出を所得税上どのように取り扱っているであろうか。Haanes-Olsen の行なった5カ国の調査によると、一般的なパターンとしては、給付は課税され、拠出は課税所得からの控除を認めら

8) M. Reddin, *Ibid.*

9) 本節は Haanes-Olsen の調査結果によるものである。
L. Haanes-Olsen, "Taxation and Pensions", in *Social Security and Taxation*, 1979, ISSA,

表 7 公的年金および私的年金の税制上の取り扱い

	社 会 保 障		私 的 年 金		各種の控除
	給 付	拠 出	給 付	拠 出	
オーストラリア	老齢年金は課税される。 障害年金は男子65歳、女子60歳以上課税。 この年齢以下は非課税。 遺族年金は課税される。	年金の拠出は課税所得より控除されない(ユニバーサルな医療保険の拠出のみ控除される)	課税	課税所得より控除される。 (上限あり)	老年者控除(男子65歳以上、女子60歳以上、所得上限つき) その他各種人的控除
カナダ	ユニバーサルな老齢年金は課税される。 所得比例の老齢、遺族、障害年金も課税される。	控除	課税	控除 (上限あり)	老年者控除 (65歳以上) その他の人的控除
西ドイツ	老齢、遺族、障害給付は原則として課税される。 しかし年金の40%(上限あり)は非課税。	一定額の控除 (配偶者、扶養 児童の有無等による)	課税	控除	年金特別控除 在宅老人特別控除 就労老人 “ ” 老年者控除(50歳以上)その他の人的控除
オランダ	老齢、遺族、障害給付は課税される。	控除	制度の型および財源調達方法により課税されるものとされないものがある。	強制拠出のばあいには控除される。	老年者控除 (65歳以上) その他の人的控除
スウェーデン	課税	控除	課税、ただしブルーカラーのための障害給付は非課税	控除	老年者控除はないが低所得または所得のない夫婦には税額控除がある。その他の人的控除

資料: Leif Haanes-Olsen, "Taxation and Pensions" をもとにして作成。

れることを示しているが、そこに含まれる政策目標にはかなりの相違がある。調査の対象とされた国はオーストラリア、オランダ、西ドイツ、カナダおよびスウェーデンの5ヵ国である。これら5ヵ国では年金と租税政策の間には関連があることが示されている。オーストラリアでは社会扶助システムを採用しており、資力調査に基づいて支給され、その財源は一般財源により調達される。老齢年金は課税されるが、通常課税最低限の方が給付水準よりも高い。オランダでは被用者のみが拠出する定額老齢給付制度を実施している。その他に、オランダには広範な私的年金制度があり、老齢に達したときに公的年金以外の他の収入源をもちうる可能性が高い。このため定額給付のレベルは平均的被用者の課税最低限よりも低い。カナダでは当初は生存最低限の保障をねらいとしたユニバーサルな給付が支給されていたが、その後所

得比例制が加えられた。二つの給付を合わせて退職前の生活水準に近づけるように考えられている。退職者の収入源が社会保障のみであれば課税最低限以下である。年金受給のための退職要件はないので、就労を続け、年金以外にかなりの収入を得るならば、所得税の課税水準に達することになる。スウェーデンも二階建システムであり、その給付率は高い。平均的収入記録をもつ退職者は所得税を支払う。しかし“福祉国家”の哲学を保持するためにいくつかの援助策があり、基礎年金のみ、または少額の所得比例給付を受けるものは控除の適用を受け、税を負担しなくてすむ。西ドイツの制度は三階建理論に基づいており、老齢に達すると社会保障給付、私的年金および個人貯蓄によって退職前の生活水準を維持することをねらいとしている。給付率も高く、賃金スライド制をとっている。退職者は十分老後に備えられるとい

う期待を反映して、平均的収入記録をもつ年金受給者は所得税を課せられる。表7はこれら5ヵ国における税制上の年金の取り扱いをまとめたものである。

老齢年金の税制上の取り扱いに関する決定において考慮しなければならない要素は、老齢年金の財源の性格、財源の構成割合、および各拠出の税制上の取り扱いである。ここでとりあげられた5ヵ国の老齢年金制度は被用者と事業主の支払う拠出および国・地方自治体の補助金によって財源調達されている。

老齢年金制度が社会保険原則に基づいているばあいには、年金と税の関係を分析するためには、ある被保険者が過去に実際に支払った拠出総額を考慮すべきかどうか、または被保険者全体についてのある種の平均的な被用者拠出は被保険者に帰属されるべきかどうかの問題を生じる。被用者の個人所得は社会保険料の負担によって減少し、その結果、かれの個人消費支出または個人貯蓄も減少する。老齢年金制度がある部分被用者の拠出により財源調達されるということは、老齢年金は年金制度に適用される被用者のくりのべ賃金の性格をもつと考えられる。老齢年金の税制上の取り扱いに関して被用者の拠出を考えに入れるときには、社会保険原則およびくりのべ賃金の概念両者を考慮に入れなければならない。さらに、被用者拠出の所得税上の取り扱いにも考慮が払われねばならない。すなわち、被用者の拠出が課税所得から控除されるならば、所得税システムはすでにくりのべ賃金の概念をとり入れたことになる。他方、拠出が控除されないならば、くりのべ賃金は課税されたことになる。また、被用者の財源による私的年金制度から受ける給付もくりのべ所得（くりのべ賃金と年金積立によるくりのべ利子所得）とみなされている。これら5ヵ国の、公的年金および私的年金においては、給付は所得税を課せられるが、拠出は課税所得から控除されるという一般的パターンを示している。

事業主の拠出は個々の被用者のためというよりはむしろ年金制度のためになされる。通常、事業主拠出は必要経費として法人所得から控除される。

事業主の拠出は、理論上は①補足的な被用者所得（フリンジ・ベネフィット）、または②年金の形で受けとるくりのべ個人所得と考えられる。しかしながら、①についてはどの国でも、事業主拠出を所得税上納税者の個人所得に含めることはしていない。②については、事業主拠出は被用者拠出とは異なり、年金額のすべてまたは一部を課税所得に含める国においてのみ、それは課税所得に入ってくる。年金が非課税の国では、事業主拠出は課税所得に含まれない。私的年金制度に対する事業主の拠出は通常、営業支出として税制上控除されるが、控除額に上限が課せられるばあが多い。

老齢年金の税制上の取り扱いを考える上で被用者拠出および事業主拠出に適用される社会保険原則およびくりのべ所得の概念を国庫補助金に対して同じように適用することはできない。国の補助金は一般納税者または目的税の負担者から年金受給者への移転とみなされる。

5ヵ国調査をまとめた Haanes-Olsen は将来とりわけ二つの問題——経済問題（インフレーション）と人口問題（老齢化）——が租税政策に影響を及ぼすであろうことを指摘し、次のように論じている。表7に示すように、老齢給付は通常課税されるが、ここでとりあげた5ヵ国の平均的年金給付は課税最低限以下またはやや上にくる傾向を示していた。しかしながらインフレの継続による所得および社会保障給付の上昇はこのパターンを変えるであろう。タクス・ブラケットおよび税制の諸控除を調整することによって、この問題が生じるのを防げる。また、人口問題（老齢化）は将来の租税政策に影響を及ぼさざるをえなくなるであろう。現行の租税政策に従うと、人口の老齢化は、国民のますます大きい割合が所得税を支払わないか、またはきわめて低い率でしか負担しないかのいずれかになることを意味している。他の事情は変わらないとすると、福祉政策の前進を支えることはますます困難になるであろう。その結果、年金に課税するか否か（そしてどの程度課税するか）の問題は将来重要性を増し、主要な税制改正の論議を行なう際には年金受給者の所得税上の取り扱いに関心を向けざるをえなくなるであろう。

人口構造の高齢化と日本の福祉政策の状況

城戸喜子

まえがき

日本の社会保障水準について、制度整備面では既に欧米並みになっているものの、人口構造の高齢化が欧米諸国ほど進んでいないため、実際の社会保障給付受給者が少なく、そうした事態が例えば対国内総生産（GDP）比で測った日本の社会保障給付総額を前記諸国に比べ低くしているとの主張がなされたり、あるいは特に年金給付について制度の成熟に至るほど充分な時間が発足時から経過していないため、対 GDP 比で測った年金給付総額が低目に現れているといった議論の行われることがある。

こうした主張については三つの点を明確にしておく必要があるだろう。第1の点は社会保障の制度と言っても、それを医療とその他の福祉（所得保障と福祉サービス）との二つに大きく分けて議論すべきだということである。何故ならば、社会保障の支柱は従来、医療サービスと所得保障（特に年金）の二者であったし、今後の人口構造高齢化の進展に伴い、これらにもう一つ狭義の社会福祉サービス（特に老人福祉サービス）が加わるにしても、一方の医療保障と他方の年金・老人福祉サービスを中心とするその他の福祉とでは、高齢化要因の作用の仕方が異なると思われるからである。従って各国の対応の仕方も両制度では異なるだろう。例えば対 GDP 比で測った給付水準自体あるいは給付水準の変化（推移）が国別の時系列でも一時点での横断面比較でも医療とその他の福祉とでは相異を示すと思われる。

第2の点は欧米並みと言ってもそれら諸国が制度の性格上、あるいは給付の対 GDP 比水準でも幾つかのグループに分かれているから、どのタイプの欧米国であるのかをはっきりさせておかねば

ならないということである。

第3の点は人口構造の高齢化と制度の成熟とを別個の要因として、それぞれが給付総額増加に与える影響の大きさを区別したいということである。人口構造の高齢化は年金制度の発達を促し、一国全体の年金給付総額増大へとつながってゆく。しかし年金制度の成熟には、何年間かの拠出期間を受給要件とする限り、制度発足時からの時間の経過が必要であり、同じような高齢化水準にある国国の間でも早くから拠出期間の長い制度を作った国と、相対的に遅れて同種の制度を採択した国とでは給付総額水準（例えば対 GDP 比）に差を生ずるのは当然である。

こうした三つの点に注意を払いながら、日本の社会保障給付水準の1960年から1970年代半ばにかけての変化を国際比較することが本稿の一つの課題である。このとき社会保障の給付あるいは支出額を新 SNA の枠組で把握し、同時に社会保障以外の福祉的支出（例えば教育支出）の水準や推移との関連を探りたい。

社会保障給付（支出）額を新しい国民勘定体系で把握しようとの試みは、この勘定体系が一国経済の一年間にわたる全支出額の算出に当たって重複や洩れを生ずることなく計上できるように作られており、社会保障の給付や支出もその中の一環として押さえることができるからである。また、社会保障の給付や支出を経済分析の規則下に置くことは、今後、他の経済諸変数との関連をみてゆく場合に役立つと思われる。ただ社会保障給付費に関しては伝統的な ILO 統計が存在する。それとの関連をつけておくことが必要であろう。これが第二の課題である。

社会保障以外の福祉的支出の水準や推移との関連を探る理由は、財源に大きな制約がある場合の

福祉的支出間相互の競合の可能性を検討したいからである。近年、総合的福祉政策の必要が説かれているが、社会保障だけに視野を限定せずに他の福祉をもとり入れた総合的分析が必要になって来ていることの現れである。

第三の課題は日本における社会保障の水準あるいは状況を労働力配分の側面から国際比較することである。この場合にも他の福祉的施策に携る人々をも含めて検討したい。これも限られた人的資源の配分問題と考えるからである。また、今後の経済分析とのつながりをつけるためにも労働力の経済活動別分類 (ISIC) を用いて比較検討を行う。当然のことながら、ある国の社会保障給付（あるいは支出）の対 GDP 比が大きいから、あるいはその国で福祉的活動に従事している人々の割合が高いから、その国の福祉水準が高く、有効性の観点からも効率性の面からも問題がないという議論をするつもりはない。制度や政策の有効性や効率性の評価には、また別のアプローチや分析が必要であろう。ここではあくまでもインプット指標の点検という側面に限定したいと思う。

以下で上記三つの課題を検討するが、最初に ILO の社会保障統計と国連国民勘定による社会的消費との対比を行い、両種統計の特徴及び異同をみ、第二に高齢化要因の影響を探り、最後に人的資源の配分状況を検討する。欧米諸国の選択に当っては、慣例に従って、経済的にも福祉面でも先進的な国々の中から、福祉制度の幾つかの類型をそれぞれ代表するような国々を 1～2 ヶ国ずつ選んだ。具体的には西独、フランス、スウェーデン、イギリス及びアメリカの五ヶ国である。すなわち最初の二国は大陸型の社会保険中心の制度を、スウェーデン及びイギリスは国庫負担重視の制度を、そしてアメリカは独自の社会保障制度を代表するという意味を持つ。また、ヨーロッパ四国が高齢化の最も進んでいる国々であるのに対し、日本はそれが最も遅れており、ちょうどその中間にアメリカが位置していることも考慮されている。

I 社会保障給付費 (ILO統計) と社会的消費 (国連統計) との比較

社会保障の給付額や支出額の国際比較に、ILO の編纂した社会保障費用の統計が用いられていることは周知の通りである。同じ基準の下に各国で推計された統計集であるから、それを用いた国家間比較は有用であろう。しかし各国の社会保障費推計をそれぞれの国の別種統計でチェックして見る必要はないだろうか。すなわち別の目的で推計され、しかも社会保障費に相当する項目を含んでおり、それだけ取り出すことのできる統計集との比較により、両種統計の問題点が明らかになるのではないと思われる。直ちに考えつく統計集の一つに国際連合編「国民勘定統計年鑑」がある。すなわち同書中の政府サービスの目的別分類表と、社会保障基金及び社会扶助金という二項目である。後者はいわゆる政府からの対家計経常移転に当る。問題は旧国民経済計算体系中にあった「政府から家計への振替支出」の目的別分類が新 SNA には存在しないことである。もしこの点を各国固有の資料に基づき推計・補修することができれば、経済分析の枠組内で社会保障費を把えて ILO 統計との照合に役立つのみならず今後の経済諸変数との関連を考察してゆくのにも有用であろう。

このような観点から前記六ヶ国について、基本的には国連「国民勘定体系」中の数値を用い、不足部分は新 SNA を基準として各国固有の資料から独自に推計を行い、ILO 統計との比較に備えた。用いた資料は次の通りである。

西独, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbericht, 各年。

フランス, Ministère de L'economie et des Finances, Statistique et Etudes Financieres, Le Budget Social de la Nation 各年。

Ministère de la Sante' et de la Famille, *Economie et Santé* Avril 1979, Les Comptes de la Santé Methodes et séries 1950-1978.

日本, 経済企画庁編「国民経済計算年報」, 1979。

社会保障制度審議会事務局「社会保障統計年報」, 昭和 43 年までの各年。

自治省「地方財政統計年報」, 昭和 43 年までの各年。

経済企画庁国民所得部「政府支出の経済的・機能的分類について」, 昭和 45 年 6 月。

スウェーデン, National Central Bureau of Statistics, Information Unit による推計値。

イギリス, National Income & Expenditure 各年。
アメリカ, Dept. of Commerce, Survey of Current Business, 各年, National Income Issues.

これらの資料に基づき, 医療・保健に関する政府から家計への経常移転, 福祉に関する家計への経常移転及び, 場合によっては両者の政府消費をも国毎に推計し, それに, 国連「国民勘定統計年鑑」中の当該国における医療・保健の政府サービス及び福祉の政府サービスをそれぞれ加えたものを医療・保健及び福祉の社会的消費とする。すなわち医療・保健に関する家計の純費用あるいは私的消費に対応しそれを補う政府の医療・保健支出とみなすのである。但し福祉に関する私的消費はないものとする。念のため注意を書き添えると新 SNA では社会保障機関は政府部門に含まれている。言い換えると, 社会的消費は社会保障に関する経常支出を経済計算体系内で表現するものである。ただ, ILO 統計では社会保障給付と社会保障支出とを区別できるが, 社会的消費の場合には給付額のみを抽出することはできない。家計への経常移転は全部給付額とみなせるが, 政府消費には給付とそれ以外の費用とが一括計上されており前者のみを分離することはできないのである。

逆に ILO 統計では政府消費的なものと経常移転的支出とを区別できないし, 場合によっては投資的経費も含んでいる危険がある。ここで, 政府消費と対家計経常移転とを区別する基準について述べておこう。その基準は消費者主権の成立度合である。すなわち消費者主権の働く余地が大きければ移転に, 消費者主権の成立しにくい場合には

後者に含めるのである。例えばフランスのように医療費の償還制を採択している場合には, 各個人が先ず自分の判断で医療サービスの提供者を選び, 同サービスを自分の所持金で購入した後, かかった費用の約 70 % (平均) を社会保険機関から支払って貰う仕組みだから, かなり私的消費に近い性格の支出であると言える。これと反対の極にイギリスの国民保健サービスが存在し, 登録医制度を通じて消費者主権の機能する余地は制約される。西独や日本の場合はこの両者の中間的性格の制度と言えよう。すなわち医療保険の制度をとり消費者主権が十分に機能し得るという点ではフランスに近いが, 医療費を後で払い戻すという方式をとらず医療サービスの現物給付に依拠しているため, 反対給付の伴わない貨幣の一方的移転とはやや異なる。むしろ医療サービスそのものを提供しているという側面を見れば, イギリス方式に似ているとも言えよう。しかし繰り返しになるが, 国民保健サービスに存在するような家計と医療提供者との間の固定的な関係のないことならびに一般財源によらない社会保険方式をとっていることは, 政府消費よりも対家計経常移転への分類を正当化する。

ILO 統計と国民勘定統計との相異の第三点は, 両者に含まれる制度の相異である。すなわち ILO 統計には公務員関係の医療・年金保障の制度が含まれるが, 他方には公務員の年金制度は含まれない。それは年金基金及びその他の金融制度という項目中に私的年金基金と共に計上される。また, 公務員の傷病休暇やその他の短期給付も新 SNA では, 「賃金・俸給」の下に入れられる。

これらの相異を念頭におきながら以下で医療・保健に関する両種統計の実際の数値を比較してみよう。ILO, Cost of Social Security, 1972-74, comparative tables は 1960 年から 1974 年にかけての各国の社会保障給付を医療, 医療以外の現物給付及び現金給付の三種に分けて表示している。しかし実際に上記六ヶ国がこの表章形式に従って数値を記入しているのは 1972 年以降であり, 西独に至っては 1974 年においても未だ医療と医療以外の現物給付とが一本のまま記入されている。な

表 1 医療・保健の社会的支出(百万各国通貨単位)

	ILO 統計	国民勘定統計社会的消費		
		移 転	政府消費	小 計
1973 フランス	52,389	52,812	5,780	58,592
1973 西 独	47,242	43,713	6,334	50,047
1973.4~1974.3 日 本	3,419	2,851	462	3,313
1973 スウェーデン	14,897	2,405	11,653	14,058
1973.4~1974.3 イギリス	2,706	19	2,632	2,651
1972.7~1973.6 アメリカ	32,252	9,877	5,914	15,791
1973.7~1974.6	36,615	19,738	6,433	26,171

ILO, Cost of Social Security, 1972-74.

UN, Yearbook of National Accounts Statistics, 1977 他, 本文参照。

(注) 日本のみ 10 億円。

お、国連統計は暦年計数であるのに対し、ILO 統計では、日本、イギリス、アメリカの三国が財政年度の数値を報告している。従ってここでは国連統計の 1973 年の数値と ILO 統計の 1973~74 年の数値とを比べることとする。

表 1 は前記六ヶ国の医療・保健の社会的消費(政府消費+政府から家計への経常移転)と社会保障給付費とを並記したものである。第一に言えることは医療・保健に関する限り、国連統計の方が管理費的支出分だけ ILO 統計より大きく出るのははずだということである。第二の可能性は、逆に ILO 統計の医療給付の中から投資的経費がうまく除去されていなければ国連統計よりも過大に推定されるという点である。こうしたことを念頭に置いて各国毎に比較すると、先ずフランスと西独との両国で社会的消費総額(国民勘定体系による数値)が他方より大きく、特にフランスでは両者の差がほぼ政府消費額に相当することに気付くだろう。しかしこの差全額が管理費的なものかどうかのチェックが必要である。ILO, Cost of Social Security, 1972-74, Basic Tables には、1974 年の制度別・給付の種類別支出の重複分類表があるから、それを使って 1974 年の管理費的支出の大きさを知ることができる。問題は、医療についての管理費だけを取り出すことができない点にあるが、医療給付が大きな比重を占める制度について、その制度からの医療給付額が同制度からの全給付額に占める割合を、同制度の管理費総額に乗じて、同制度の医療に関する管理費と仮りにみなすこととする。このような推定を行うと 1974 年の医療に

関する管理費は約 4,500 (百万フラン) となるから、1973 年についてはそれより幾分低目と考え、政府消費中の大きな部分を管理費的なものとみなして構わないだろう。残りの差については医療保険を通さぬ公的扶助の医療給付と考えられる。ちなみに 1974 年の同給付額は 4,268 (百万フラン) であり、1973 年分はこれよりやや低目であろう。従って暫定的には、国民勘定体系に基く移転的支出に公的扶助からの医療給付を加えて、伝統的な社会保障統計からの医療給付とみなし、更に政府消費を加えた場合には管理費的な支出を含むものと考えてゆきたい。

西独の場合も移転支出のみを取り出して ILO の給付費と比較してみよう。というのは仏独両国の場合は制度上、移転支出が医療給付の中心だからである。但し、西独の場合には、ILO 統計が医療給付と医療以外の現物給付とを一本で計上しているので、国民勘定統計からの移転的支出より大きく出るのは仕方がない。これを二本に分割することと政府消費的医療支出の究明が必要であろう。その一部は管理費的なものだろうが、残りの部分についての解明が必要である。

次に日本に目を移すと、ILO 統計からの数値が他方より大きいのは主として時点が 3 ヶ月ほどずれているためだと思われる。そこで 1972, 3~1973, 4 期の数値 2,794 (10 億円) と表中との差、すなわち年間増額 625 (10 億円) が 12 ヶ月間に均等に分けられるとし、9 ヶ月分 469 (10 億円) を 2,794 (10 億円) に加える。この結果である 3,263 (10 億円) を国民勘定からの数値と比較すると両者の差は約 50 (10 億円) に縮小し、管理費分としてはやや少なすぎるように思われる。

イギリスの場合も日本のケースとほぼ似ている。3 ヶ月間のずれがあるため前財政年度の計数 2,407 (百万ポンド) との差、299 (百万ポンド) を用いて、その 9 ヶ月分すなわち 224 (百万ポンド) を算出し前年度計数に加算する。こうして新たに得た暦年計数 2,631 (百万ポンド) との差は僅かに 75 (百万ポンド) である。管理費的支出はこの位のものであろうか。

スウェーデンの場合は状況がかなり異なる。

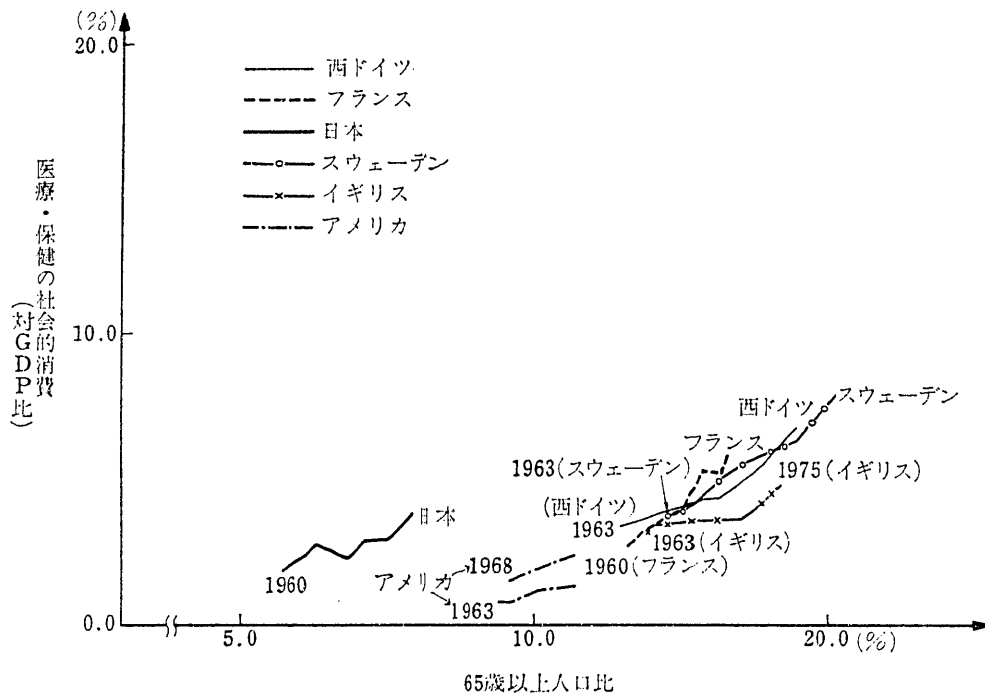
ILO 統計からの数値が他方より大きい原因を探るため一つ大胆な試算をしてみよう。先ず国民勘定による対家計経常移転 2,405 (百万クローネ) を ILO 統計の数値から控除する。残差は 12,492 (百万クローネ) である。次に ILO 統計により、スウェーデンの制度別・給付の種類別統計を参照すると、公的保健サービスという制度下の全給付は医療の欄に計上され投資的経費の含まれる“その他の支出”という欄は空白である。すなわち医療給付の欄には病院建設の費用等も含まれていることになる。それでは医療給付費の何パーセント位を投資的経費と考えれば良いであろうか。例えば同じ時期のアメリカの医療の社会的消費を推計する場合に明らかになったことだが、医療に関する政府の財貨サービスの購入中、投資的経費は約 11% を占める。そこでスウェーデンの場合も投資的経費を同じく 11% 位と仮定して 12,492 (百万クローネ) から差し引くと、政府消費とみなされる額は 11,118 (百万クローネ) となる。これは国連統計からの政府消費 11,653 (百万クローネ) より幾分低目であり、その差 535 (百万クローネ) は管理費的なものとみなされ得る。但し医療に関する投資的経費がその財貨サービスの購入の 11% であるという仮定については、もう少し他の資料からのチェックが必要であろう。ここでは投資的経費の扱いの差が両統計に差を生ぜしめていることを一つの試算で示してみた。

最後にアメリカは財政年度が 7 月から 6 月なので、暦年とはちょうど半年ずれ正確な比較はできない。そこで続く 2 財政年度の数値を掲げておいた。また、国連統計からの二種の数値は、少ない方が、Hospital and Supplementary Medical Insurance (任意保険分) を含まないものであり、多い方がそれを含むものである。ILO 統計にはそれが含まれているから両方のケースを並記した。しかしこの任意保険分を含む場合でも 60~110 億ドルの差が生じているのは何故であろうか。それには三つの理由が考えられる。第一の理由はスウェーデンのケースと同じく ILO の医療給付額中には投資的経費が含まれていることである。1973~74 年を例にとると、その額は約 24 億ドル程度と見積

られる。これは国連「国民勘定統計年鑑」に報告されている同国の医療サービスの政府消費額と、アメリカ国内向国民所得統計中にある、政府支出の目的別・経済性質別再分類表から得られる医療の政府消費額とを調和させる作業の過程で得られた数値である。

第二の理由も同じく国内向統計から医療の社会的消費を推計する過程で判明したことであるが、政府支出として計上した医療費から Health & Hospital Charges という政府収入を差し引く計算がある。これはちょうどその額 50~58 億ドルが個人消費に計上されているので重複計算を避けるために行われる。ILO 統計についてはこの二種の調整を行わねばならない。さらに第三の修正要因として ILO 統計には Temporary Disability Insurance, Workmen's Compensation 及び Medical Vocational Rehabilitation の医療給付が計上されているのに対し、国民経済計算の数値にはそれが含まれていないことを記しておく。これらの修正を行うと、国民勘定からの数値は 2 財政年度の数値の中間に落ち着く。

アメリカの医療に関する社会的支出には基本的に三種の数値があり、それら相互間の対応と関連及び相異を知るのにかなり困難を来した。第一は国連「国民勘定年鑑」中に報告されている医療の政府消費である。第二は、アメリカ国内の国民所得統計, Survey of Current Business, National Income Issue (毎年ほぼ 7 月号) に掲載される政府支出の目的別・経済性質別再分類中の医療の項目である。同表の経済性質別分類は、財貨サービスの購入、家計への移転、補助金、及び州・地方政府への交付金である。社会的消費としては前二者をとれば良い。しかし困ったことに、アメリカの国内統計では、政府は資本形成を行わないという前提で推計がなされており、実際には病院建設等の費用が含まれているにもかかわらずそれらは消費とみなされている。従って同表からそのまま政府消費を推計しても、国連統計の数値とは一致しない。この二種の統計を調和させるには種々の修正が必要であり、非常な困難を極めたが、幸いにも商務省国民所得部係官の教示を得ることができた。



資料：人口の年齢構造については、国連、篠崎信男監訳、世界人口統計年鑑、1976。
社会的消費については本文参照。

図1 医療・保健の社会的消費（1960～1975）

こうして国民所得統計を用い、SNA基準に従い医療の社会的消費を推計しILO統計と上記のような差異の調整を行う。第三段階として、保健・教育・厚生省によるSocial Security Bulletinの医療保障費統計がある。この統計に基づくStatistical Abstract of the United States掲載の公的医療費とILO統計とには再び幾分かの差があり両者の調整も必要である。ただ、この場合の調整は簡単に額も大きくはない。

以上のように各国別検討を行うと、最初に見えた国毎の兩種統計の差の大きさはそれぞれ縮小し第一次接近として医療・保健の社会的消費をILO医療保障費に対応するものとして用いることは差し支えないように思われる。医療以外の福祉給付については、長くなるので次の機会に比較を譲りたい。

II 人口構造の高齢化と医療・保健に関する社会的消費水準の推移

図1は、医療・保健の社会的消費を縦軸に、人口構造の高齢化を全人口に占める65歳以上人口の割合で表して横軸にとり、各国毎に1960年代

の初めから1970年代半ばにかけての動きを辿ったものである。

アメリカについて二本の線が見られるのは前節で述べたように、任意保険の給付（支出）を入れない場合（低い方の線）と、含めた場合（高い方の線）とが描かれているからである。但し後者は1968年以降についてしか数値を得られないので、1960年代前半の動きや位置は分らない。

アメリカについてどちらの数値を採択するにしろ、日本、アメリカ、ヨーロッパと高齢化が進むにつれ、医療・保健の社会的消費水準（対GDP比）が上昇しているのは明らかである。しかし、特徴的なことは、ヨーロッパ各国の曲線の位置がほぼ同じであること、しかし1970年代に入るとイギリスがやや下方に離れて来ることである。

こうしたヨーロッパ諸国の動きに対し、アメリカの曲線がどのようにつながってゆくか、もし任意保険給付を含めた場合でもイギリス的な水準や動きを辿るのか、それとも他の三国の動きに類するのか知りたいと思われる。

さらに高齢化段階の低い日本の場合、過去の実績を伸ばしてゆくと、高齢化がヨーロッパ並みと

表 2 高齢化と医療・保健の社会的消費水準に関する回帰式

西	独	$Y_1 = -8.66 + 1.025X_1$	$R^2 = 0.8494$
フ	ラ	$Y_2 = -16.47 + 1.656X_2$	0.9150
日	本	$Y_3 = -1.57 + 0.636X_3$	0.7170
ス	ウェーデン	$Y_4 = -13.64 + 1.410X_4$	0.9552
イ	ギリス	$Y_5 = -4.34 + 0.623X_5$	0.9564
ア	メリカ	$Y_6 = -3.31 + 0.436X_6$	0.8973
		$Y_7 = -6.26 + 0.812X_7$	0.9880
クロス・セクション(1975)		$Y_8 = -2.78 + 0.619X_8$	0.5315
		$Y_9 = -1.73 + 0.551X_9$	0.5799

但し、 X_i は各国における65歳以上人口比を

Y_i は、医療の社会的消費水準（対 GDP 比）を表す。

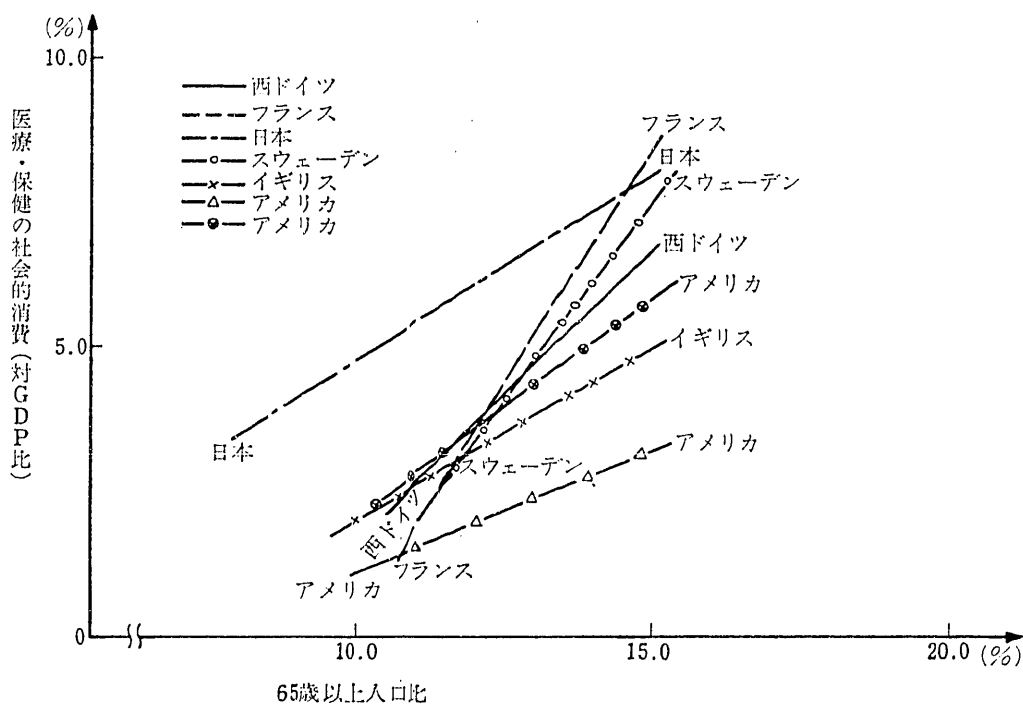
資料：図1に同じ。

なった時に、ヨーロッパ三国並みになるのか、イギリス型となるのか予想してみたい。このため六カ国についての時系列値(1960年代初め～1975年)の七本(アメリカについて二本)の回帰式と1975年時における六カ国のクロスセクションデータからの回帰式二本(アメリカが二点得られるのでその各々について一本ずつ)とを算出し表2にまとめておいた。但し X_i は各国の全人口に占める65歳以上人口比を、 Y_i は医療・保健に関する社会的消費の水準(対 GDP 比)を表す。

直ちに言えることは、クロスセクションの式よりも各国別の回帰式の方が直線としての適合度ははるかに良いということである。それは各国別の回帰式の位置と勾配とを表す定数及び係数を比較することにより、あるいは図1及び次に掲げる図3からも明らかなように、アメリカ、イギリス及び日本の位置が他の三国の平均的位置とはずれているためである。

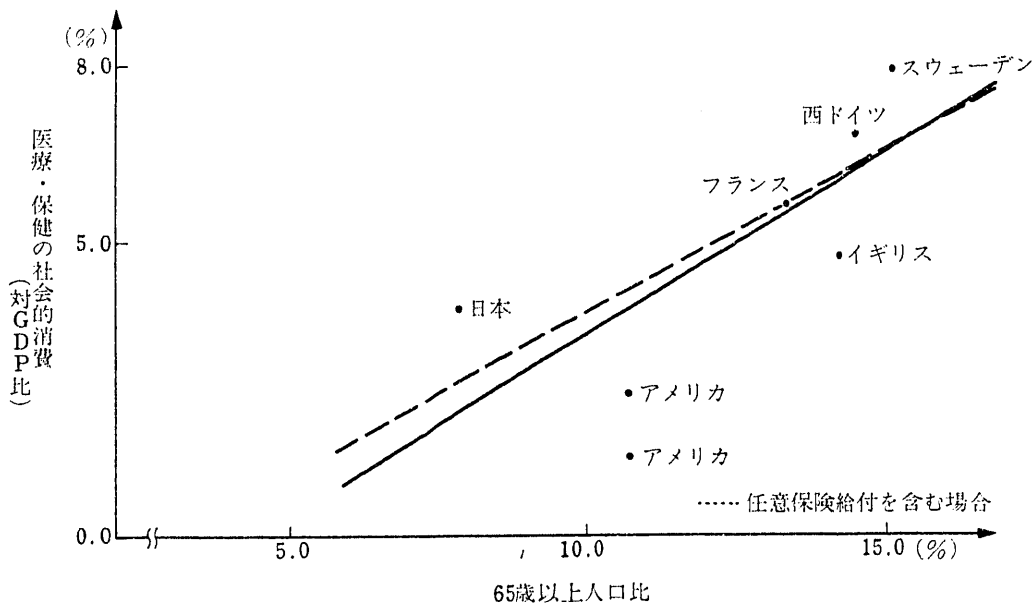
次に図2として各国別の回帰線を描いておいた。図3は1975年についてのクロスセクションからの回帰線である。

表2及び図2から分るように、ヨーロッパ三国の回帰線の勾配は急で、人口の高齢化が僅かに進むと急激な医療の社会的消費の上昇を見ている。しかし残り三国、英米日の場合には勾配がずっと緩やかで、人口構造の高齢化に伴う医療の社会的消費の上昇はそれほど激しくない。特にアメリカの任意保険給付を含まないケースは非常に低水準での推移を示し、イギリスより遥かに下位のところに留まっている。しかしもし任意給付を含むならば、西独よりもやや低目の水準にまで達するであろう。しかし、いずれにしても人口構造の高齢



資料：表2及び図1参照。

図 2 各国別医療・保健の社会的消費の回帰線



資料：表2及び図1参照。

図3 1975年における医療・保健費の回帰線

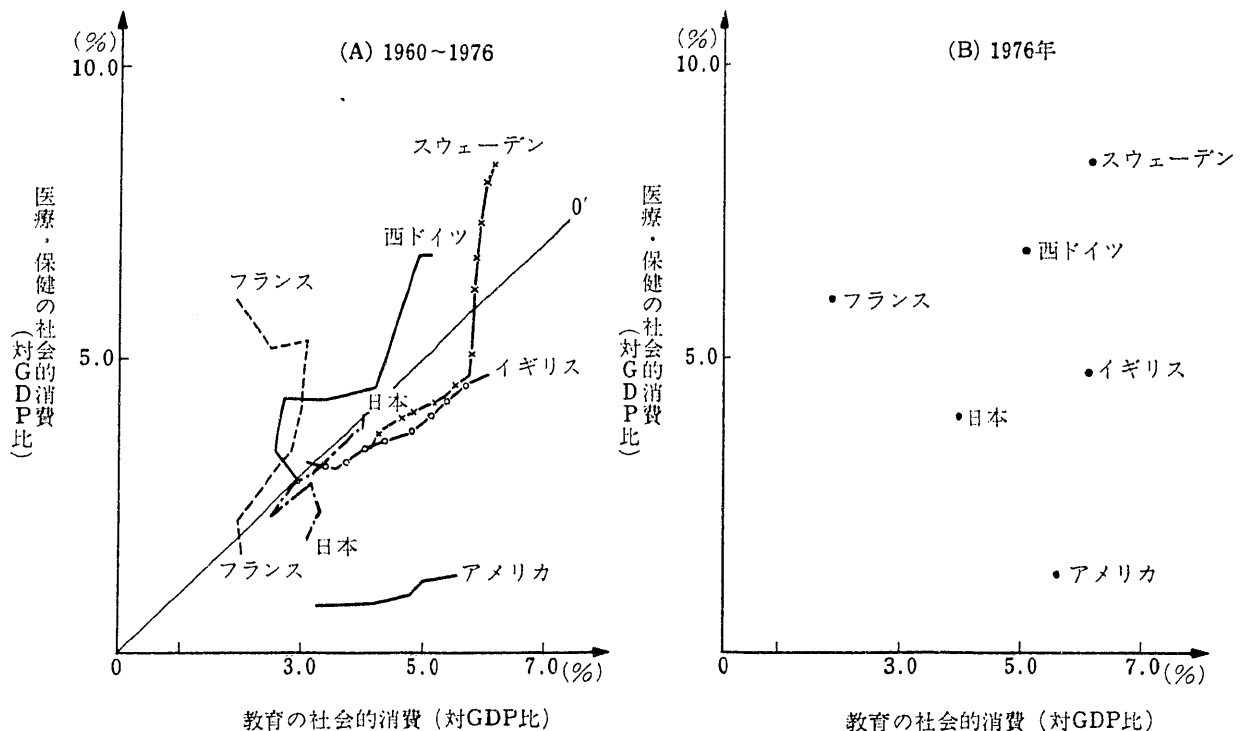
化との関連でみれば医療・保健の社会的消費の水準や推移はヨーロッパ型と英米型とに分けられるように思われる。これに対し、日本の場合には人口構造がまだかなり若い段階で医療の社会的消費は既に相当の高水準にあり、高齢化がスウェーデンのレベルに達すれば、スウェーデン、フランスといった最も医療の社会的消費水準の高い国々のレベルに達することとなる。ということは、今後高齢化が進むにつれ膨大な医療保障費を必要とするであろうから、また人口構造の若い割合に医療保障費が高水準にあるのだから、医療保障費の効率的で有効な使い方が検討さるべきだということである。あるいは日本の医療保障費の水準が既に高いのは、高齢人口以外の要因の影響が大きいということだろうか、その要因の究明に当るべきだとも言えよう。

しかもこうした回帰線は、過去の実績値から算出されたものに過ぎず、その延長による予測は、現在までの趨勢が将来も変化しないという前提に基づいている。もしも何らかの理由により、趨勢が変化すれば、例えば老人1人当たり医療保障費を増やすような制度を設けるならば直線の勾配はより急となる。医療保障費のみに膨大な資源を向けることは、社会保障以外の福祉的支出例えば教育

の社会的消費への資源配分を必ず圧迫することとなる。

図4はこうした可能性を論ずるための予備的資料整理の一つである。すなわち横軸に対GDP比で測った教育の社会的消費水準を、縦軸に医療・保健の社会的消費水準を刻み、両種の社会的消費水準を同時に観察したときに、時間の経過につれ両者がどのような関係を保ちながら推移して来たか(A)、また、最近年次をとって横断面比較を行うと両者がどのような関係にあるか(B)を示している。

先ず(A)図から言えることは、時間の経過につれ、全般的に両種の社会的消費水準が共に上昇して来たということである。これは医療・保健や教育といった価値財的サービス一般が次第に社会的に消費される傾向を強めて来たあるいは強めてゆくということの反映に他ならない。注目すべき点は、各国の曲線の位置と動きとであろう。今、両消費水準が相等しい点を結んだ直線 $00'$ を中心に各国の位置付けをみると、英、米、日はほぼ一貫して教育の消費水準の方が高く、スウェーデンも1973年頃までは教育の社会的消費水準の方が高いが、最近年では医療・保健の消費水準の方が高くなっている。とは言え教育の社会的消費水準も



資料・図1と同じ

図4 医療・保健と教育の社会的消費水準

依然として高く、六ヶ国中最高で特異なケースと考えられる。

これら四ヶ国に対し西独、フランスの二国ではほぼ一貫して医療・保健の社会的消費水準の方がより高い。すなわち社会的消費の中味が英米は教育中心型、仏独は医療・保健中心型であるように思われる。

日本は前述のように、どちらかと言えば教育の社会的消費に重心を置いているように見えるが、前節でみたように人口構造の高齢化段階を考慮に入れるならば、医療・保健の社会的消費水準はもっと低くても構わず、教育の社会的消費により大きな比重がかかっているように思われる。さらには独仏日といった医療・保健中心型の国々の場合に、両種の社会的消費の時間的変化が一貫した同時的増加を示さず、一方の消費の減少や停滞を伴っている点に注目したい。他の三国の場合、イギリスの一時期を除き両種の社会的消費が共に一貫して増大していることに比べ、著しい対照をなす。

次にB図に目を移すと、最近年次においてはやはりスウェーデン、イギリス、アメリカ、教育の社会的消費水準を高く保っており、西独、フランスは医療・保健中心であることが分る。また、日本は人口の年齢階層別分布を考慮に入れるならば、もっと教育の社会的消費に比重をおいても良いように思われる。すなわち人口構造の若い割合には医療・保健の社会的消費が多く、そのために教育の社会的消費が伸び悩んでいるように思われる。

視点を医療・保健の社会的消費自体に戻し、その総額の水準や推移から構成あるいは構成の変化に目を転じよう。図5～6は医療・保健の社会的消費を政府消費と移転支出とに分け、人口構造の高齢化に伴う二種の支出の推移を描いたものである。明らかにイギリスとスウェーデンとは政府消費中心の国庫負担型、仏独日本は移転支出中心の社会保険型を示している。また、アメリカも低水準ながら移転支出型であることが分る。二つの図を比べたときに顕著な特徴は、スウェーデンが基本的には政府消費中心でありながら移転支出の増大も顕著だということである。

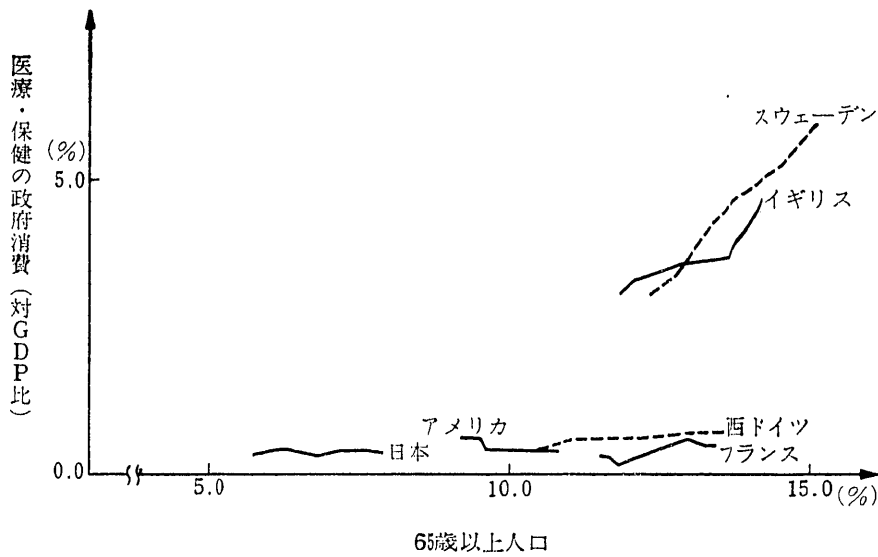
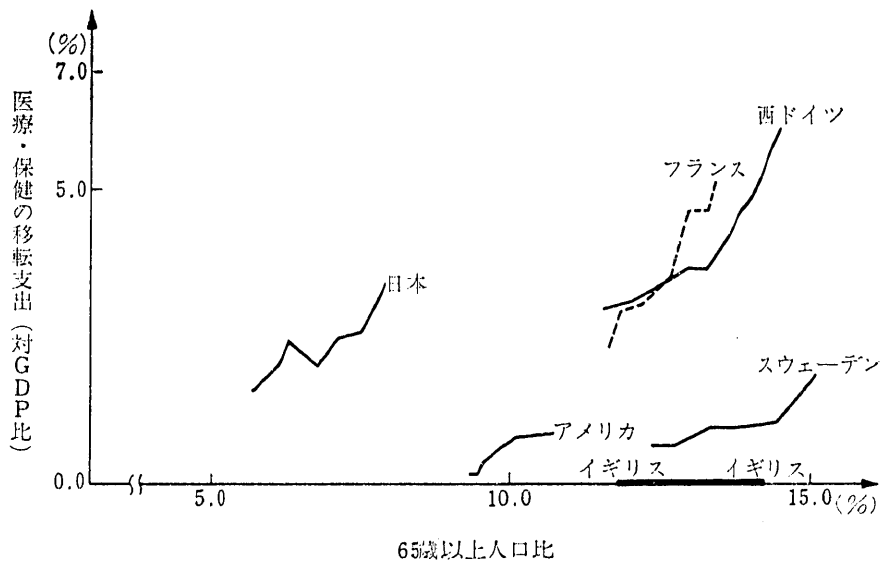


図 5 医療・保健の政府消費（対GDP比）



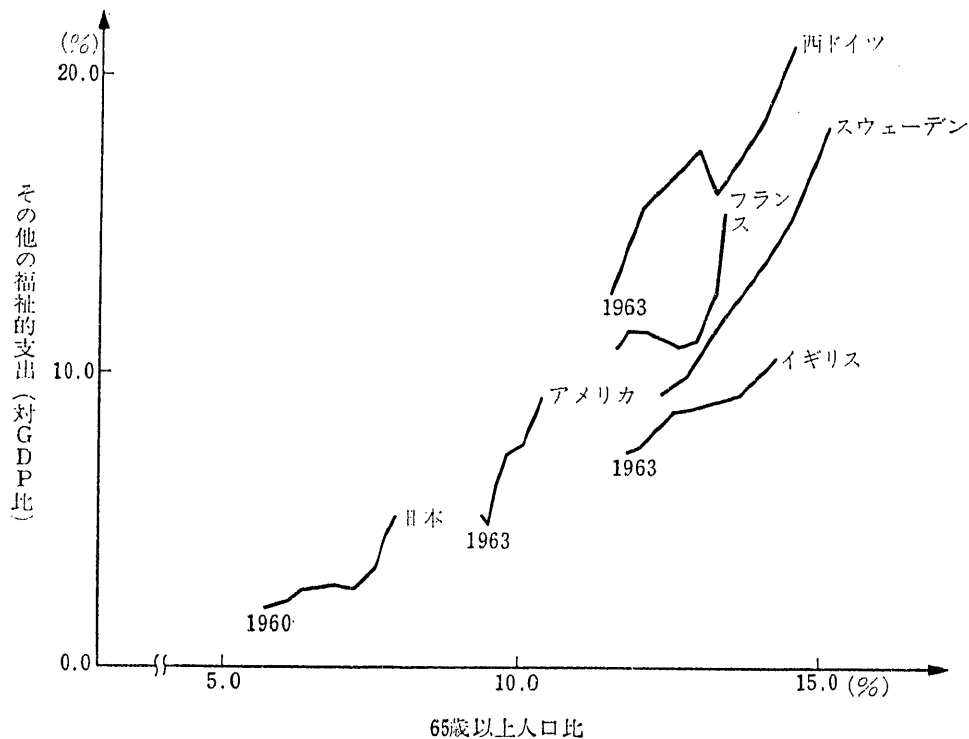
資料：図1に同じ

図 6 医療・保健の移転支出（対GDP比）

移転支出中心か政府消費中心かで社会的消費のタイプを二つに分ける理由は、資源配分への公的介入法が直接的かあるいはより間接的かという点に注目するからである。すなわち独仏米及び日本がより自由主義的な経済運営をしているという一般的な印象は医療・保健の社会的消費についてもあてはまると言えよう。

III 人口構造の高齢化とその他の福祉支出（所得保障及び社会福祉サービス）の推移

図7は、医療・保健の場合と同じように、横軸に65歳以上人口比を、縦軸に医療以外の社会保障的費用の対GDP比をとって両者の関係を各国別に描いたものである。医療・保健以外の社会保障的費用とは所得保障（年金・生活保護・失業・労災給付、児童手当等）と社会福祉サービス（老人福祉、障害者福祉、児童福祉等）とであるが、中心は年



資料: 図1に同じ

図7 その他の福祉的支出（所得保障及び社会福祉サービス）の推移（対GDP比）

金と老人福祉サービスであろう。前者が現金給付で移転支出に対応するのに対し、後者はサービス中心であり政府消費の計数として整理される。従って先ずその他の福祉支出全体の動きをみた後で、二種の支出形態あるいは保障形態に分けて両者の特徴または相異を検討することにしよう。

周知のように人口構造の高齢化は、ヨーロッパ四国、アメリカ、日本の順序で進んでいる。

しかし同図から明らかなように、ほぼ同段階にある四国の中でも、福祉支出の水準（対GDP比）は相互にかなり異なっている。細かい相異をみると、高齢化の順序は、1975年の時点でスウェーデン、西独、イギリス、フランスであるのに、福祉支出の水準は西独、フランス、スウェーデン、イギリスの順となっている。あるいは水準の上昇の仕方が、西独、スウェーデンのような急勾配型と、イギリスのような緩慢型とに分けられそうである。フランスは一次式の適合しない特異なケースのように思われるが1960年と1975年の二時点と比較するならば、かなりの急上昇であろう。

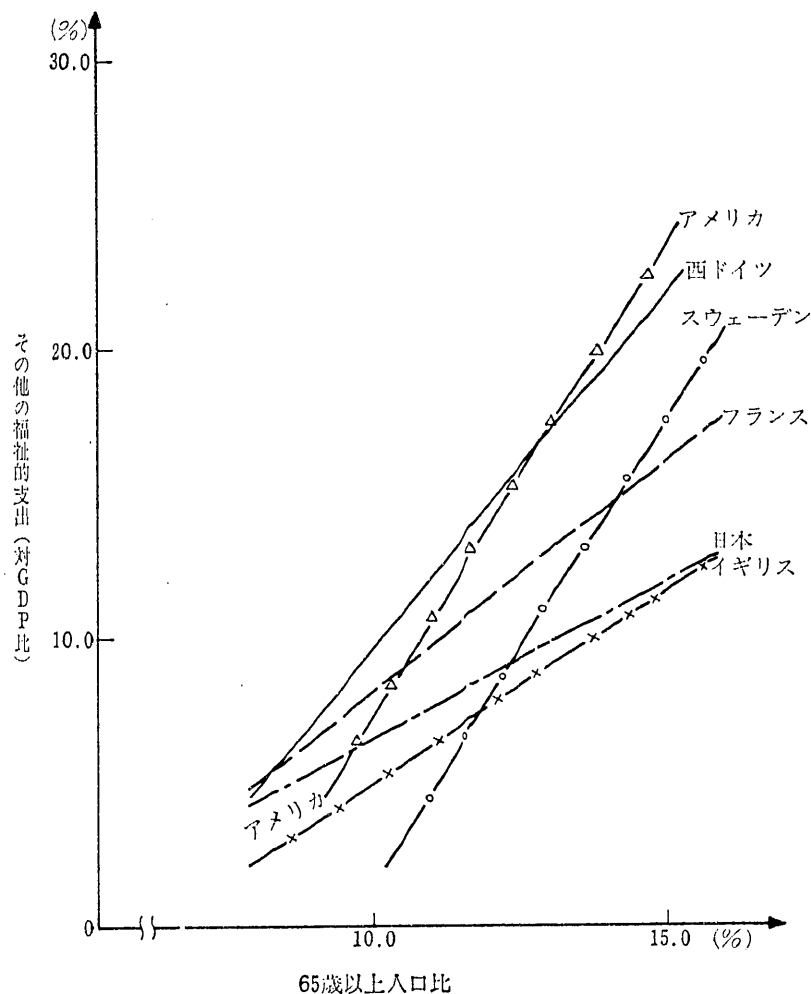
各国の直線あるいは曲線の位置が、高齢化段階

のほぼ同じ国々の間でも異なること、この点が医療・保健の社会的消費の場合と全く異なっている。また、医療・保健の場合よりもどの国の上昇も急である点が第二の特徴である。

それでは日本やアメリカがこれら四国のどの国のタイプと類似しており、日本の高齢化がヨーロッパ並みとなったときに、どの国の水準に近づくのかをみるために、医療・保健の場合と同様に、国別の直線回帰式と1975年時点での横断面の直線回帰式とを算出し一括して表3として次に掲げておいた。

先ず回帰直線の適合度から見てゆくと、国別ではフランスと日本との適合度が低い。フランスの場合は前述のように、一次直線をあてはめることにもともと無理があるものと思われる。また、日本の場合は直線のあてはめに際して1960年代と1970年代とで異なる傾斜の二本の一次式が必要である

1) フランスと日本についてはそれぞれに二次式のあてはめを試みたが、どちらの場合も適合度は改善されない。むしろ日本については1960年代と1970年とに分け、二本の回帰直線を別々にあてはめると、適合度は大きく改善され、決定係数は0.95前後となる。



資料：表3及び図1参照。

図8 所得保障及び福祉サービスの各国別回帰線

ようにも思われる¹⁾。次にクロスセクションの式を見ると、医療・保健のそれよりも遥かに適合度が良く、福祉支出の中心が年金福祉サービスで医療よりも人口構造の高齢化と直接的に結び付いていることが現れている。

図8～9に国別の回帰直線と1975年の横断面回帰線とを描いておいた。表3の国別回帰式と図8から分るように、アメリカ、スウェーデン及び西独では人口構造の高齢化に伴う福祉水準の上昇は急速であるのに対し、イギリスと日本の上昇は、より緩慢である。フランスの場合は、今後の検討課題としたい。

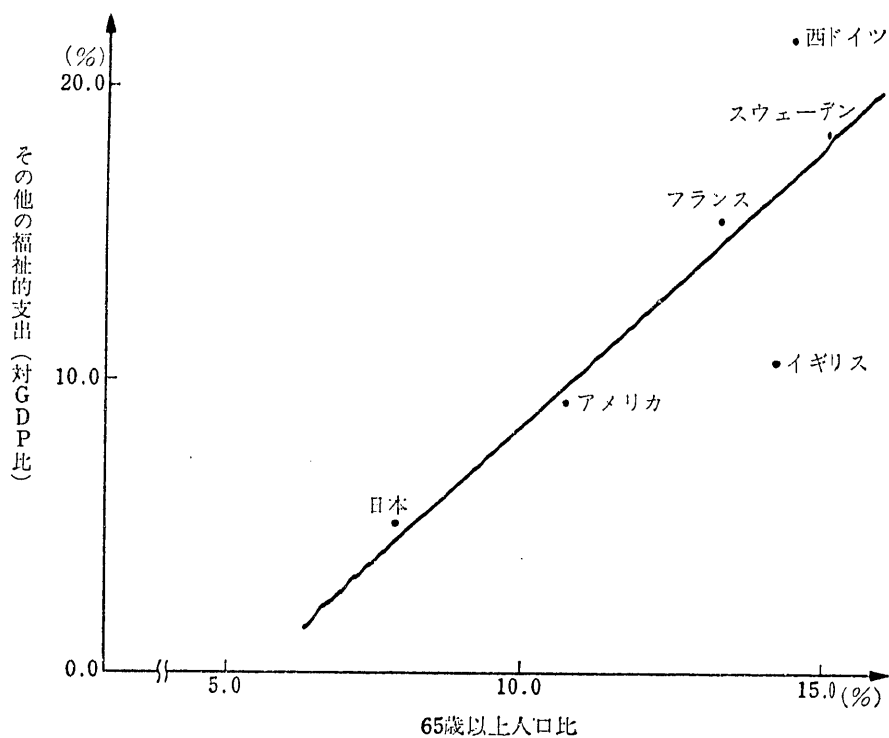
このように過去の実績をもとに、人口構造の高齢化に伴う福祉支出の上昇を推定するという方法をとるならば、日本は高齢化の現段階では福祉支

出が六ヶ国の平均的水準にあるが、高齢化の段階が進んだ時に、ヨーロッパ四国の現水準やアメリカの将来水準に到達するとは思われない。むしろイギリスの水準に留まるのではないかとと思われる。但しここでは人口構造高齢化の影響だけを計測しているのであり、これに制度成熟要因が加わり、受給資格所有者の割合が高まったときに、水準や

表3 高齢化とその他の福祉支出とに関する回帰式

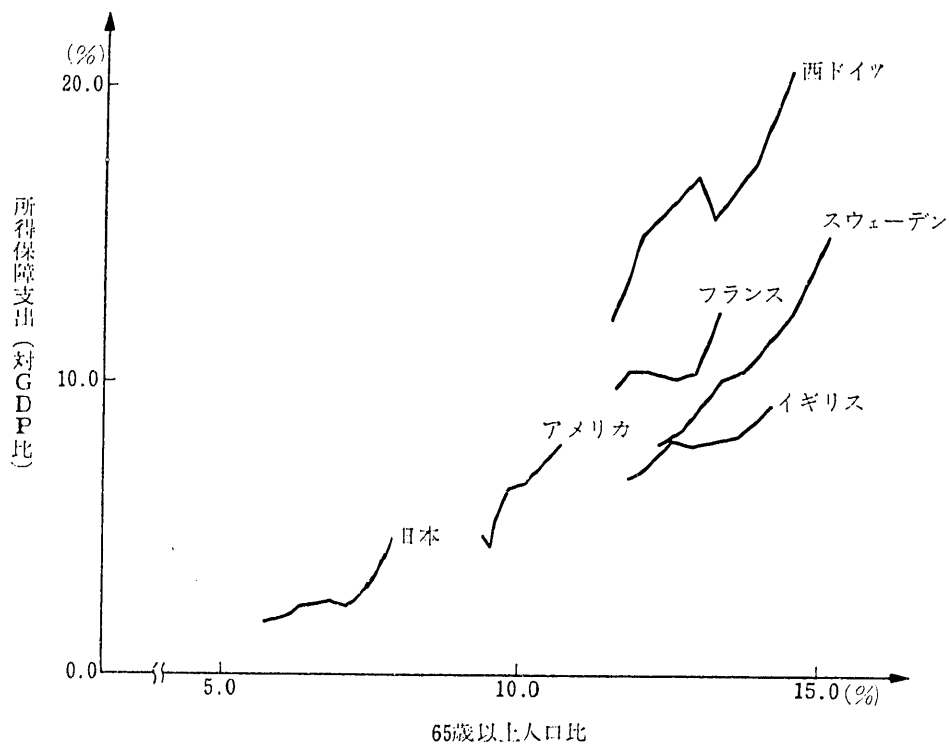
西	独	$Y = -15.07 + 2.465X$	$R^2 = 0.8627$
フ	ラ	$Y = -7.89 + 1.591X$	0.4353
日	本	$Y = -4.28 + 1.074X$	0.6999
ス	ウ	$Y = -30.18 + 3.170X$	0.9782
イ	ギ	$Y = -8.48 + 1.338X$	0.9547
ア	メ	$Y = -25.48 + 3.265X$	0.9170
クロスセクション		$Y = -10.27 + 1.872X$	0.7020

資料：図1に同じ



資料: 表3及び図1参照。

図9 その他の福祉的支出 (対GDP比) 1955年



資料: 図1に同じ

図10 人口構造の高齢化と所得保障支出 (対GDP比)

推移がどのように変化するかについては何も語っていない。すなわち高齢化要因による影響はこの程度、成熟要因による影響はこの位という区分をするための一つの試算にすぎない。

また、過去の実績に基づいている以上、制度的変更により将来の推移はどのようにでも変り得る。逆に言えばこの種の制度改変はこのような推移の変化を齊すといった試算の余地が幅広く残されているのである。

以上、政府による福祉支出計について述べて来たが、次にこれを政府消費と移転支出とに分け、観察が続けたい。というのは政府消費は福祉サービスを、移転支出は年金中心の現金給付をその内容としており、国によって年金やその他の現金給付水準が高くても、福祉サービス（例えば、老人福祉サービス）はそれほどではないかもしれないし、

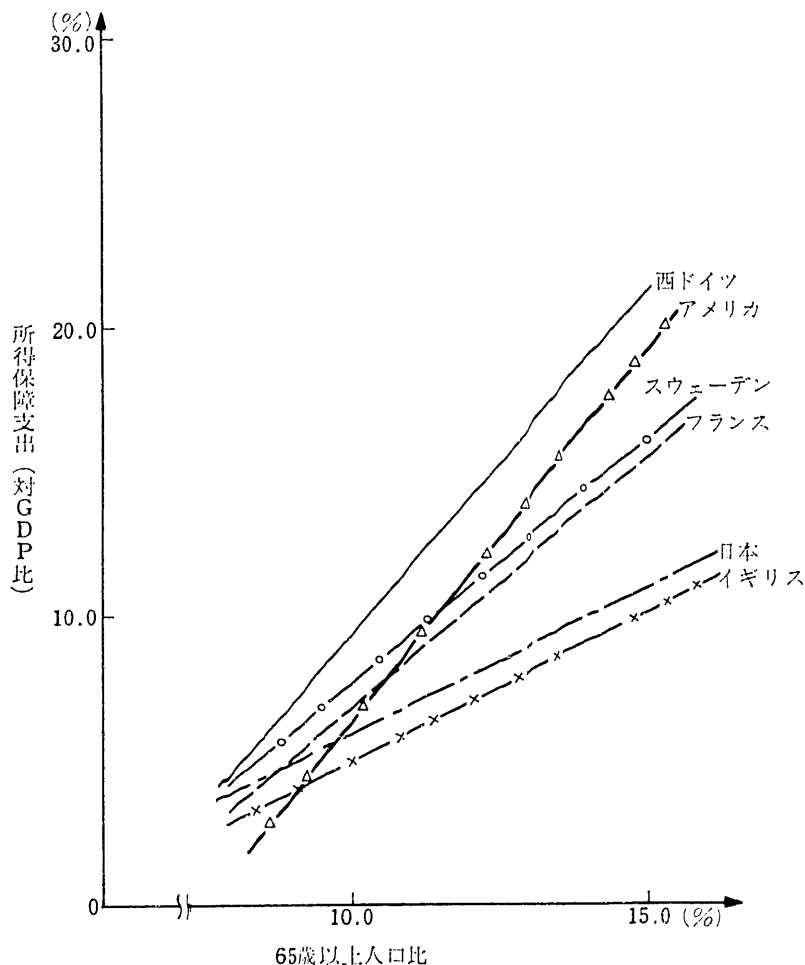
逆に他の国では福祉サービスに比較的、支出が行われていても、現金給付の水準はそれほど高くないかもしれない。あるいは両者についてかなり多額の支出が行われている国も存在し得る。その中で日本がどちらのタイプに属しているかも知り得よう。

図 10 は人口構造の高齢化の福祉と移転支出す

表 4 人口構造の高齢化と所得保障支出との回帰式

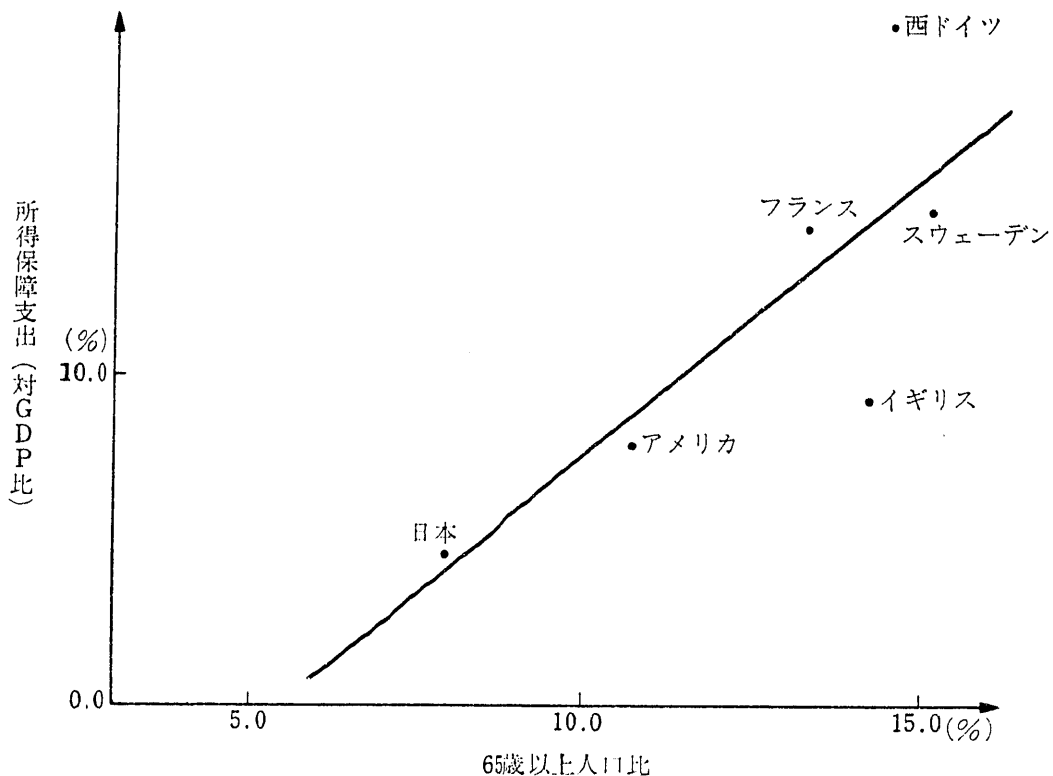
西	独	$Y = -14.15 + 2.340X$	$R^2 = 0.8754$
フ	ラ	$Y = -10.33 + 1.710X$	0.5033
日	本	$Y = -4.07 + 0.997X$	0.7267
ス	ウェーデン	$Y = -22.25 + 2.419X$	0.9618
イ	ギリス	$Y = -5.21 + 1.016X$	0.9177
ア	メリカ	$Y = -19.21 + 2.547X$	0.9155
Cross Section		$Y = -9.05 + 1.664X$	0.6272

資料：図 1 に同じ



資料：表 4 及び図 1 参照。

図 11 人口構造の高齢化と所得保障支出（対GDP比）の各国別回帰線



資料: 表4及び図1参照

図12 人口構造の高齢化と所得保障支出の回帰線

なわち年金を中心とした所得保障の現金給付との関係を国別にプロットしたものである。どの国の場合も福祉の政府支出合計における移転支出の比率が大きいため、国別推移の形は、図8のそれぞれと基本的には変わっていない。ただ、支出の上昇速度が幾分緩やかになっている。しかし国の順位にも変りはない。従って人口構造の高齢化と現金給付水準との間の国別の直線回帰関係も基本的には変わらないだろう。そこで国別の回帰式と1975年における回帰式とを表4にまとめ、国別の回帰線を図11に、1975年におけるクロスセクションの回帰線を図12に描いておいた。

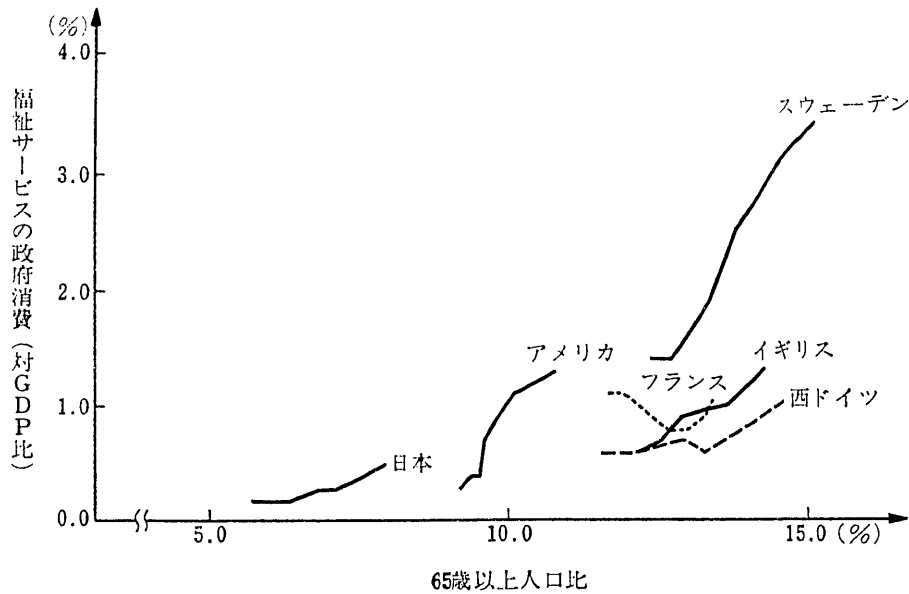
表4と図11とから言えることは、第一に福祉の政府支出合計の場合よりも、国別回帰直線は勾配が緩やかでかつ決定係数が大きいこと。第二に支出の上昇速度の急速な国、西独、スウェーデン、アメリカの三国グループと上昇速度の緩慢なイギリス、日本グループとが福祉支出計の場合よりも、はっきりと二分されることである。フランスの場合、一次回帰式を想定することに無理が残ってい

る点は変りない。

クロスセクションからの式は逆に決定係数の値が小さくなっており、各国の回帰線からの散らばりが、福祉の政府支出全体の場合よりも大きいことを示している。それは図12に表されたクロスセクションの場合と図9とを比較することにより明らかであろう。

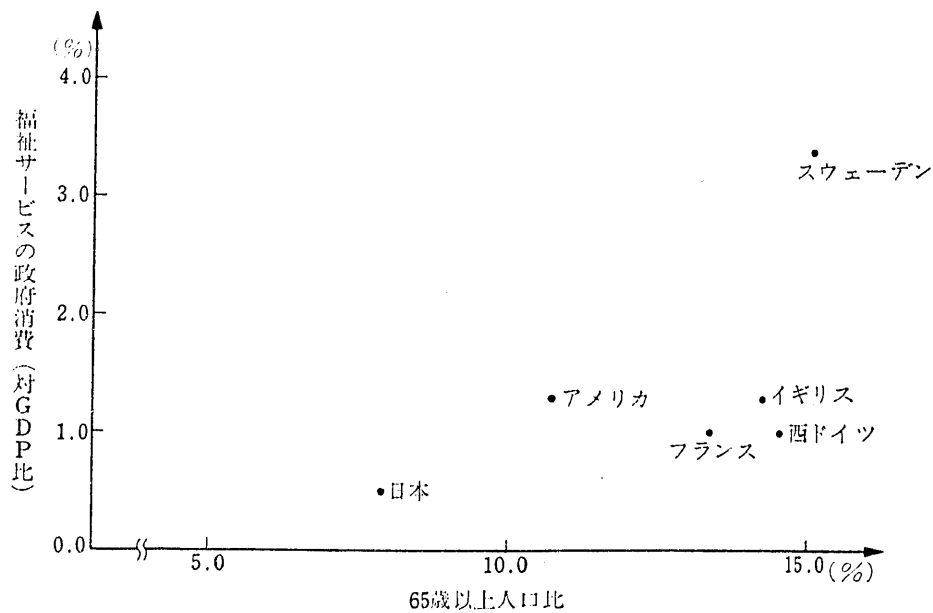
図13~14は上述の現金給付に対して、サービスを中心とする福祉の政府消費について人口構造高齢化との関係を描いたものである。図13は国別の場合であり、図14は1975年におけるクロスセクションの図である。

図13をみると、西独、フランスといった所得保障給付の高い国々で、福祉サービスに関する支出水準が極めて低いことが分るであろう。また、これら両国ではサービス支出の増加速度も速いとは思われない。これに対しスウェーデンとアメリカとの場合には、増加速度が極めて早く、特に近年のスウェーデンではサービス給付の水準がかなり高い。アメリカは現金給付のみならず、福祉サ



資料: 図1に同じ

図 13 福祉の政府消費 (対GDP比)



資料: 図1に同じ

図 14 福祉サービスの政府消費 (対GDP比)

サービスの給付についても急速な支出増を予想させる。この中においてイギリスはサービス給付の水準も低く、増加速度も余り早いとは思われないが、西独やフランスよりはサービスの比重が大きいように思われる。日本はこの場合も人口構造が高齢化するにつれイギリス並みの水準に達するよう思われる。また、スウェーデン、アメリカのようにサービス支出の急速な増加は予想されない。た

だ福祉の政府消費については回帰式の推定による確認は行わなかった。

IV 福祉関連部門への人的資源の配分

前2節で検討した結果に従えば、日本の場合、高齢化の進展につれ対GDP比で測った給付総額が福祉先進国のトップグループ並みになるのはむしろ医療保障の分野であり、福祉サービスや所得

表 5 労働力の経済活動別分類

	西 独	フ ラ ン ス	日 本	スウェーデン	イ ギ リ ス	ア メ リ カ
1970年						
1 農 林 漁 業	8.6	14.3	17.4	8.0	2.8	4.5
2 鉱 工 業	1.3	1.1	0.4	0.5	1.7	0.7
3 製 造 業	40.5	27.8	27.0	27.5	36.5	26.4
4 電 気・ガ ス・水 道	0.7	0.8	0.5	0.6	1.6	*
5 建 設	7.9	9.8	7.7	9.6	6.8	6.1
6 卸売・小売・レストラン	14.7	15.9	20.2	14.4	12.9	20.3
7 交 通・通 信	5.7	5.5	6.4	6.9	6.7	6.8
8 金 融・保 険・不 動 産	4.2	4.7	4.9	5.0	4.1	6.8
9 公共的及び社会的サービス	16.4	20.1	15.5	27.5	27.0	24.1
0 そ の 他						4.3
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1975年						
1 農 林 漁 業	7.4	11.3	12.7	6.3	2.7	4.1
2 鉱 工 業	1.4	0.9	0.3	0.5	1.4	0.9
3 製 造 業	35.8	27.8	25.8	27.9	30.9	22.7
4 電 気・ガ ス・水 道	1.0	0.9	0.6	0.8	1.4	*
5 建 設	7.7	9.0	9.2	7.1	6.9	5.9
6 卸売・小売・レストラン	14.5	16.7	22.4	14.4	16.9	21.8
7 交 通・通 信	6.0	5.6	6.4	6.6	6.5	6.6
8 金 融・保 険・不 動 産	5.3	5.8	5.3	5.3	5.7	7.5
9 公共的及び社会的サービス	20.9	22.1	17.2	31.4	27.5	25.6
0 そ の 他			0.1			4.9
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料: OECD, Labour Force Statistics, 1967-76. Statistical Abstract of the United States, 1978.

* 7交通・通信と合算。

保障の面ではない。年金給付について制度の成熟要因がどの位の影響力を持つか、また、(また1970年以降のデータだけから計測した傾向線が幾分高めの予想水準を与えるにしても) 過去の実績からはイギリスに類似した推移を辿ってイギリス並みのヨーロッパでは低い方の水準に達するように思われる。福祉サービスの面でも、スウェーデン、アメリカのような高水準に達するとは到底予想できない。やはりイギリス的な推移を辿るのではないかと思われる。

さらに医療の場合もその他の福祉の場合も移転支出中心型であることが確認された。こうしたフロー面でのあるいは支出面での検討を終り、次に人的資源の配置面から、上記六カ国の福祉制度あるいは福祉施策の比較を行い日本の特質を把握したい。あるいは支出面での特質との関連をつかみたい。

表5は国際標準産業分類(ISIC)による労働力の経済活動別大分類である。OECD, Labour Force Statistics, 1967-1976から引用した。但し同書にしてもILO, Yearbook of Labour Statisticsにしても、こうした分類は大分類までで中・小分類を得ることはできない。しかしわれわれが関心を持つのは、社会的サービス部門内の教育、医療・保健及び社会福祉といった領域である。従って、中小分類については各国別のあるいは別種の統計によらざるを得ない。それらの資料に基づく細分類は表6にまとめた。問題はこうした別種統計による中小分類からの合計がOECD統計の大分類と一致せず多少の相異が生ずることである。ここでは原則として中小分類からの合計を基礎に大分類の数値を修正してある。というのは、OECDへの報告に際して各国が必ずしもISIC基準に厳密に従っているとは限らず、例えば日本の場合、6, 卸売小売・

表 6 社会的サービス部門における労働力配分

	西 独		フランス	日 本		スウェーデン		イ ギ リ ス		ア メ リ カ	
	1970	1976	1968	1970	1975	1970	1975	1970	1975	1970	1975
9 公共及び社会的サービスの	16.4	21.8	20.6	15.5	17.2	27.6	31.5	25.7	29.7	24.1	25.6
一般公務及び防衛他	3.0	4.1	7.1	3.5	3.9	6.1	6.8	6.6	7.3	5.7	5.6
社会的サービス	8.0	12.5	9.1	7.4	8.8	16.0	19.9	12.9	15.6	14.5	16.5
教育・研究	2.7	3.9	4.1	3.0	3.3	5.3	6.3	6.8	8.5	7.8	8.1
医療・保健	2.9	4.5	3.0	2.0	2.4	6.1	7.7	4.6	5.5	5.7	6.9
社会福祉	0.4	0.9	0.9	0.5	0.8	3.8	5.0	0.6	0.6	}1.0	}1.5
その他の専門サービス	2.0	3.2	1.1	1.9	2.3	0.8	0.9	0.9	1.0		
娯楽及び家庭向サービス	5.4	5.2	4.3	4.6	4.5	5.5	4.8	6.2	6.8	3.9	3.5

資料：西独，Statistisches Bundesamt，内部資料。

フランス，Eurostat，Working Conditions in the Community，1975。

日本，総理府統計局，国勢調査，昭和50年。

スウェーデン，National Accounts 1963-1977。

イギリス，British Labour Statistics Yearbook 1976。

アメリカ，Statistical Abstract of the United States，1978。

注：イギリスの場合は雇用者のみ。他の国は全就業者。

レストラン・ホテル部門に後者二つが含まれていない。また，8，金融・保険・不動産・対事業サービス部門に対事業所サービスが入っていないように思われる。しかしこうしたことは小分類からの積み上げを行わない限り分らない。

次に西独は小分類レベルでの推計の可能な資料が1970，1973，1976の三ヵ年なので1976年を採り上げた。1975年との一年の差は僅少であると思われる。フランスの場合も小分類は1968年についてしか得られない。また，イギリスは小分類統計が全就業者についてではなく雇用者についてしか得られず，大分類と一致しない。また，他の国々ともこの点を考慮して比較されねばならない。しかしおよその傾向を読みとるには充分であると思われる。

表5の大分類(1975年)から言えることは，9，公共的及び社会的サービス部門に従事する人々の割合がスウェーデン，イギリス，アメリカにおいて高く，フランス，西独では中位，日本において低いということである。1970年にさかのぼって時間的変化を観察するとどの国でも同部門での就業者は増加しているが，西独，スウェーデンの二国における増加が大きく，その他四国では余り大きくない。従って1970年には西独と日本との差は僅かではほぼ同水準だったのに，5～6年後には開きが大きくなっている。しかしそれでも日本に最も

近い数値を与えているのは西独である。社会保障的支出（社会的消費）の対GDP比で測れば両国の差は大きいのに，人的資源の配分面でさほどのギャップがないのはどうしてだろうか。さらに福祉の支出面では西独，フランス，スウェーデンが最も高い水準にあるのに，何故，労働力配分を比べると西独では公共的，社会的サービス部門への配分が相対的に少なくて済むのだろうか。また，英米で同部門への就業者が多いのは支出水準が比較的低いこととどう調和するのだろうか。これらの理由を探るためには表6を利用せねばならない。

先ず福祉的サービスに最も近い概念の中分類は社会的サービス部門である。この中分類で比較すると，同部門への配分比率が高いのは，スウェーデン，アメリカ，イギリス，（恐らくフランス），西独，日本の順になる。アメリカが二番目に位置するのは少し意外の感を与えるが，それは小分類に下って比較することで明らかとなる。第一に教育・研究部門への配分比率が非常に高い。第二に医療・保健部門への配分比率もスウェーデンに次いで高い。しかし社会福祉部門になると，別掲されていないため正確には分らないが余り高いとは言えまい。恐らくアメリカの場合は，大学教育ならびに研究に従事する者と，医師・看護婦の比率が高いものと思われる。それは福祉や社会保障的考え方によるというよりも1人ひとりが教育に投

資することにより将来高い報酬を得られるとの発想から高等教育従事者を社会的に大量に必要としているためであり、また、医師やRegistered Nurseの社会的地位が経済的報酬と共に高いためであると思われる。支出面の分析でアメリカの医療保障水準が余り高くなかったことを想起すれば理解できるだろう。イギリスの場合も社会的サービス部門内での人的配置の構造はアメリカに似て教育・研究及び医療・保健への配分率が高い。特に教育部門への配分率が他国に比べまた、同国の他の社会的サービス部門に比べ非常に高いのが特徴的である。

スウェーデンの社会的サービス部門内の人的配置は教育・研究、医療・保健及び社会福祉の三小部門で揃って相対的に高く、特に後二者への配分率が他国に比べ極めて高い。支出面で測った福祉水準が教育・医療・福祉の三分野で共に高かったこと及び医療以外の社会保障支出について政府消費の水準が他国に比べ高くさらに、上昇速度の速かったことと斉合的である。老人福祉サービスを中心とするサービスの給付に力を注いでいることがよく現れていよう。

これら三国に対し、西独、フランスでは、第1に教育・研究分野への配分率が英米・スウェーデンに比べかなり低いこと、医療・保健の分野には、他の社会的サービス部門に比べ人的配置が多くなされているにしても、英米・スウェーデンに比べれば少ないこと、さらに社会福祉の分野になると、スウェーデンのようなサービス重視型の国とははっきり異なり、労働力の配分比率は非常に小さくなる。

このように見て来ると、支出面での分析と一致する結果が随所に出ていることが分る。繰り返しになるが、第一に英米は教育重視型で、医療・保健の分野よりも教育・研究分野への配分比率が高い。第二にこれとは反対に西独及び1970年以降のスウェーデンは医療・保健中心の福祉政策をとっていること。第三にアメリカは別として、スウェーデンの福祉サービス重視の労働力配分と対照的に西独・フランスは医療以外の社会保障では現金給付中心の施策を行っていること等である。この第三の点と教育の分野に余り労働力を配置していな

いことの二つが、西独・フランスにおいて社会的サービス部門への労働力投入を比較的小さいままに保っている大きな理由であろう。

医療・保健の分野でも西独での労働力配分比率は例えばイギリスに比べてかなり低い、これは少ない労働力で効率的に医療が行われているためなのか、あるいは報酬の相対的水準が低いため、労働力を大量に吸収できないということなのか、今後の検討課題であろう。アメリカの場合は前述のように医療保障費の水準は余り高くなくとも、家計や私的保険による医療費分担の割合が大きい、総医療費の額を押し上げ、また医師や高等看護婦の報酬や社会的地位が高いから、こうした部門へ労働力が流入すると言える。スウェーデンの場合は西独よりも医療保障費水準がかなり高いから、ある程度、医療部門への人的資源配分もより多くなるとは言え、西独との差は余りに大きい。西独の医療制度の方がより効率的なのか、イギリスとの比較と共に今後の課題としたい。

最後に日本が他の五ヶ国に比べどのような特質を持っているか述べてまとめとしたい。先ず何よりも社会的サービス部門への配分比率の著しく低いことが上げられる。教育・研究分野においても医療・保健の分野においてもそうである。教育支出に余り比重を置いていなかった西独やフランスよりも教育・研究分野への労働力配分が低いのは何故であろうか。より少ない人的資源で効率的に教育政策が行われているとは思われない。医療・保健の分野でも何故このように少ない人的資源で賄って来たのか、効率的施策が行われていると言えるのか、あるいは看護婦等にみられる報酬を含めての労働条件の劣悪さの故か、この点を今後究明してゆきたいと考えている²⁾。人口構造が若い割合には日本の医療給付水準は高かった。それなのに何故、人的配分比率は低いのであろうか。社会福祉部門への配分比率はスウェーデンを除けば他の国とほぼ同じと言えようが、今後の高齢化に備

2) この表の基礎となっている計数によって、日本の医療・保健部門での就業者数を、厚生省統計情報部、『医療施設調査病院報告』昭和45年及び50年中の病院従事者数、一般診療所の従事者数及び歯科医師数の合計と比較すると、ほぼ一致する。

え、この程度の配分で済むのかどうか問題である³⁾。

ところで、高齢化社会への到来にそなえ社会的サービス部門への労働力配分を増やすとしたら、他のどの部門からの移動が可能であろうか。表5の大分類に戻って他の国々と比較すると、農林漁業及び6、卸売・小売・レストラン部門における配分比率の極めて高いことが目につく。農林漁業部門の就労者を急速に減少させること、あるいは同部門から直接に、社会的サービス部門へ移動させることは困難であろう。しかし徐々に就業構造全体を変え、社会的サービスに比重を置いた労働力の配置を齊すことは可能であろう。特に6、卸売・小売・レストラン部門はいわゆる流通業界の合理化を通じて人的資源をも他部門へ移転させることができると思われる。また、レストラン・ホテルといった料理飲食関係部門に大量の若い労働力が流れているのをわれわれは日常生活の中で見聞している。こうした人々を社会的サービス部門に吸収することは可能ではないだろうか。

初めに断ったように、社会的サービス部門への労働力配分比率が高いからと言って福祉水準が高いことにそのまま結び付くわけではない。アメリカが良い例であろう。逆に配分比率が高くないからといって福祉水準が低いとも言えない。この場合は西独を良い例として挙げるができる。しかし国民がどのような福祉政策を選択するかによって、各種の福祉的支出の水準が定まり、それに対応した人的資源の配分が定まる。それ故どのような福祉政策を望み、どのような労働力配分を行うべきかあらかじめ計画しその方向に進めること

3) 社会福祉部門のホームヘルパーについては、非常勤者の比率の非常に高い国(西独、スウェーデン)とそうでない国(アメリカ)がある。更に日本は逆に常勤者の比率が非常に高い国である。こうした相異を無視して社会福祉部門に就業している人の割合をそのまま比較することに抵抗を感じる向もあるが、日本の場合、非常勤者の多かった1970年頃でも、それらの労働力が3や6の部門に吸収されていたことを想起するならば、基本的にはこうした比較で充分なことが認められよう。

はできるだろう。

日本の医療保障費は人口構造が若い割合には高水準にある。しかし医療・保健部門への人的資源の配分比率は非常に小さい。年金を中心とする所得保障の水準については、制度の成熟化要因の作用を測らねば将来の動向を正確に予想できないが、高齢化のみの影響を考えれば、それ程高水準に達するとは思えない。現時点でも高いとは言えないだろう。さらに老人福祉サービスを中心とする社会福祉サービスについても現在、将来とも高い給付水準は考えられず、労働力配分からみても重視されているとは考えられない。

人口構造の急速な高齢化が予想されるならば、人的資源の配分も含め、社会保障以外の福祉的施策との補完・代替、競合関係を考慮に入れた総合的な福祉政策を打ちたてるべきである。

付表1 政府支出に占める移転支出の割合(1976)

	(1) 教 育	(2) 医療・保健	(3) 福 祉	(4) (2)+(3)	(5) (1)+(4)
西 独	22.5	89.4	95.5	94.0	83.0
フ ラ ン ス	0.0	88.9	93.3	89.3	84.6
日 本	1.9	90.0	91.3	90.8	65.0
スウェーデン	11.6	25.6	68.7	58.9	47.3
イ ギ リ ス	17.6	0.3	86.1	51.4	42.2
ア メ リ カ	4.8	69.6	85.0	83.0	56.9

資料：図1に同じ

付表2 移転支出の多い順位(1976)

	(1) 教 育	(2) 医療・保健	(3) 福 祉	(4) (2)+(3)	(5) (1)+(4)
1	西 独	日 本	西 独	西 独	フランス
2	イギリス	西 独	フランス	日 本	西 独
3	スウェーデン	フランス	日 本	フランス	日 本
4	アメリカ	アメリカ	イギリス	アメリカ	アメリカ
5	日 本	スウェーデン	アメリカ	スウェーデン	スウェーデン
6	フランス	イギリス	スウェーデン	イギリス	イギリス

付表1による。

世帯類型別の税・社会保険料負担

岸 功

はじめに

最近、高福祉高負担の議論がでると、必ずといってよいくらい、国民所得に対する税・社会保険料の割合の国際比較が引合いに出されるようである。それに加えて、日本の個人貯蓄率が西欧に比して高水準であることを示し、まだ国民の負担能力には余裕があるはずである、と示唆されることもある。

それでは、税・社会保険料の負担を個々の世帯のレベルではどう評価したらよいのだろうか。収入階層別の比較に際しては、所得税の累進性や社会保険料の標準報酬の上限などがしばしばとり上げられる。しかし、この場合には、世帯というよりは、個人ベースの負担割合を比べることが多い。

世帯ベースで負担を観察するひとつの利点は、家計支出と関連した分析が可能となることである。この利点は、いわゆる負担を、単に収入と比較するだけでなく、世帯の消費、貯蓄などとの関連で評価することにつながる。しかし、収入や就労をはじめとし、世帯をどのような基準で分類するのがよいか、という選択をはじめにおこなわなければならない。

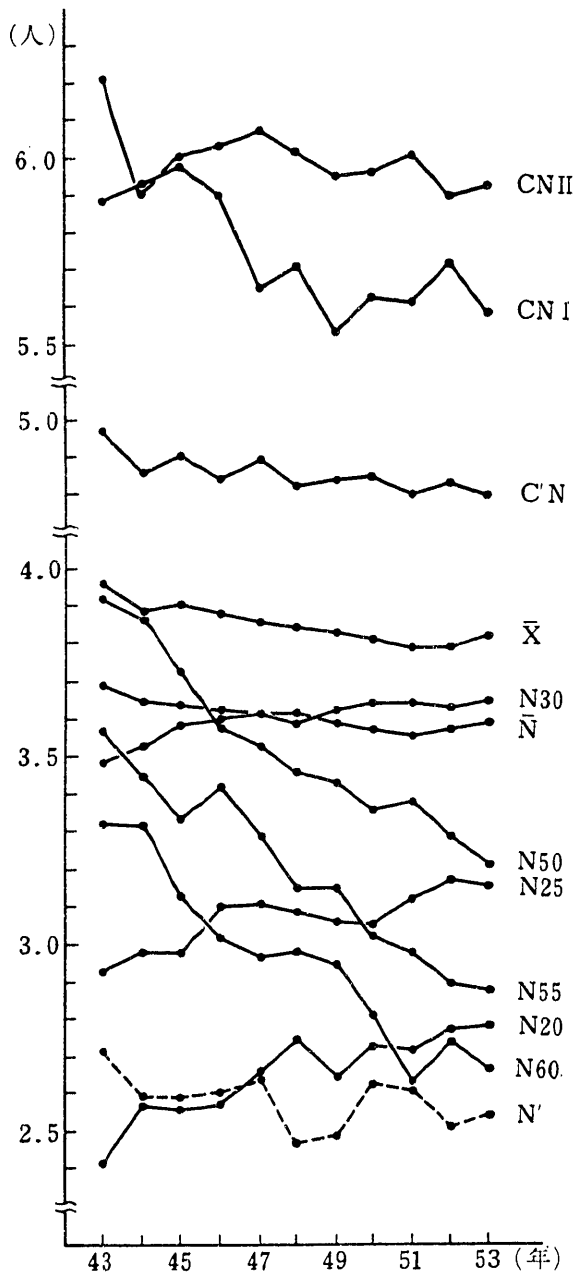
本稿では、わが国における負担を検討しようと試みたが、利用可能なデータを考慮した上で、家族周期段階別という視点から分析することにした。この視点を採用した積極的理由は、家族社会学における家族周期論的発想にもとづくものである。すなわち、家族周期論における発達課題という概念¹⁾は、いわゆるファミリー・ライフサイクル・ステージに応じて様々な発達課題があり、その課題が家族の生活目標や生活パターンの枠組に影響するというものである。したがって、同一のステージの世帯の家計支出には、個々の収入や嗜好の

ちがいを越えて、何らかの共通性があると推測される。

これを負担との関連でいえば、負担増により可処分所得が減少した場合にも、他の消費に先立って優先的に確保される下方硬直的な支出があるのではないかと、ということである。仮にそうだとすれば、負担の変化を評価するひとつの方法として、各ステージに特徴的な下方硬直的支出を可処分所得から控除した上で、負担の大きさを評価することができるのではないかと考えたわけである。

可処分所得から控除すべき支出費目の決定それ自体重要な課題であるが、本稿では、それらの費目を支出の短期的²⁾な硬直性の点から恣意的に選択した上で、家計の与件が変化した場合に世帯ベースでの負担がどう変わるかを探る作業を試みたものである³⁾。なお、主たる資料は総理府「家計調査年報」である。

- 1) この発達課題の解決状況は、家族のステージ移行に際して、継起的に前後のステージの生活パターンに影響するというダイナミックな側面をもっている。同時に、発達課題が、その社会の文化のもとでの規範的な要素と調和するとともに、経験的にもステージごとに異なる課題として識別されるものであると考えられているようである。なお、森岡清美「家族周期論」培風館、昭和48年、参照のこと。
- 2) 家族周期論的視点で「短期」とは、本稿では「同一ステージにとどまっている期間内」という意味に解することにする。したがって、ステージ区分の方法に応じて「短期」の暦時間かわることになる。蛇足ながら、「長期」とはステージ移行というタイムスパンを視野に入れることで、発達課題という概念は、ライフサイクル・ステージという概念を介して短期と長期を結びつけるものである、というのがここでの筆者の見解である。
- 3) この作業は、社会保障が国民経済に及ぼす効果を分析するモデルを開発した EC のレポート Commission of the European Communities, "The Economic Impact of Social Security", 1968. を参考にしている。EC レポートでは、マクロの経済循環という枠組を活用しているが、本稿の場合、家計の支払状況が家計の収入にどう影響するか、という波及過程を含められなかった。



注：全国勤労者世帯
総理府「家計調査」

図 1 世帯人員の動向

その作業を述べる前に、ここで用いた各世帯群⁴⁾の状況を簡単にみておこう。

I 世帯の状況

(1) 世帯人員

家計調査の対象となった全国勤労者世帯は、全体としてみると、世帯主年齢の平均値は、昭和43

年に40.8歳でそれ以降41歳前後ではほぼ一定している。

世帯人員は、図1に示したように、3.96人から漸減傾向であり、Nタイプも3.69人から漸減傾向を示している。世帯主年齢別では、50歳代より高齢のグループでの世帯人員の減少は著しい。それに対し、20代・30代の若年層では漸増傾向を示している点が注目される⁵⁾。

また、Nタイプ以外のタイプについては、C'Nが比較のおだやかに減少傾向をつづけているほか、CN I, CN II, N'とも大きく振れながら減少している。

(2) 有業人員

勤労者世帯全体としては、世帯人員の減少に見合って有業人員も減少しているようである。Nタイプの世帯主年齢別に世帯人員と有業人員を図示

4) 本稿で用いた世帯タイプの分類と記号は以下の通りである。なお、世帯主とは家計費の主たる収入を得ている人である。

X 全国勤労者世帯。

N 夫婦のみ、または夫婦と未婚子の世帯で、世帯主は夫。

N20 Nで世帯主年齢が24歳以下の世帯。

N25, N30, N35, N40, N45, N50, N55, N60, N65 Nで世帯主年齢が25歳以上を5歳間隔で階級区分し、N65は65歳以上の世帯。

N' 片親と未婚子の世帯。

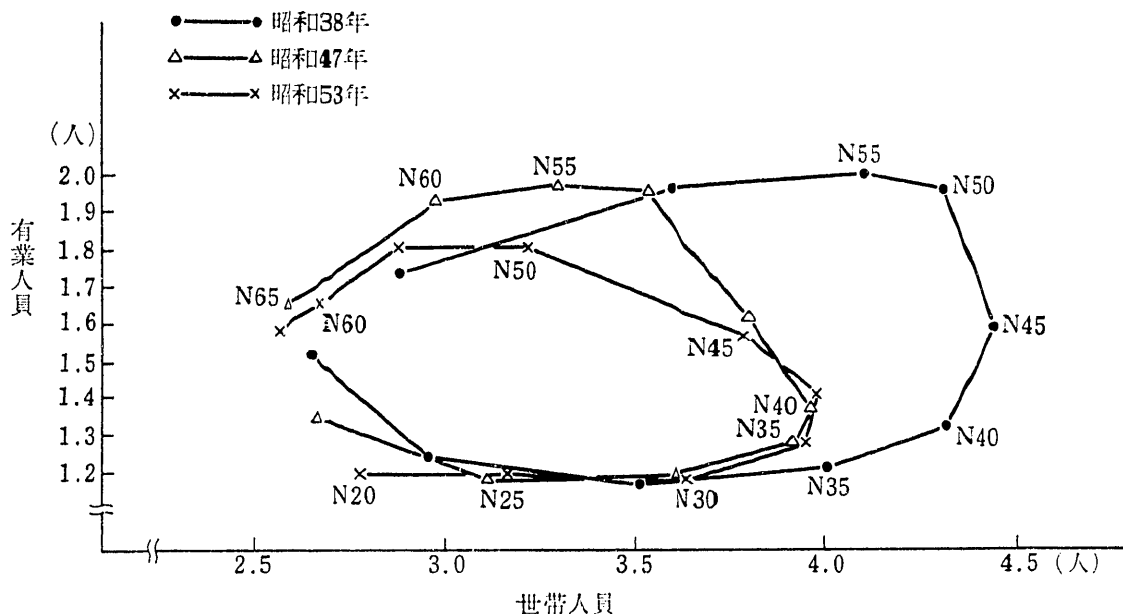
CN I 両親と子供夫婦のみ、または両親と子供夫婦と未婚の孫の世帯で、世帯主は父親。

CN II CN Iと同じ世帯構成で、世帯主は息子。

C'N 片親と子供夫婦のみ、または片親と子供夫婦と未婚の孫の世帯で、世帯主は息子。

5) 世帯人員の減少をもたらす原因としては、①出生子数減、②他出子増、③同居性向減（これは既婚子が親と別居しがちであること、および親の高齢化に伴う同居への復帰が減っていることに分けられよう）などを列挙し得る。しかし、勤労者世帯のNタイプの若年層での人員増の理由については、統計的、社会的いづれについてもよく解らない。

ここでのNタイプには夫婦世帯も含まれているのでその割合をみておこう。厚生省「厚生行政基礎調査」の世帯主年齢別データによれば、ここでいうNタイプ該当世帯に占める夫婦世帯の割合は、昭和53年にはN20に該当する世帯群で53.8%、以下順に、29.5、10.9、5.5、5.4、9.0、18.6、30.3、42.0、そして61.4%となる。世帯主の定義は「家計調査」とは一致しないけれども、夫婦世帯については、結果的には両調査ともほぼ一致した年齢群に属していると考えてよからう。



注：全国勤労者世帯のNタイプ
総理府「家計調査」

図2 世帯主年齢別の有業人員と世帯人員

してみよう⁶⁾(図2)。ここで有業といったとき被用者のみではないことに注意しておきたいが、それでも最近になると、ひと昔まえに比べて、育児期間の短縮化を反映し、有業人員増開始と世帯人員増停止の時期が早く訪れていることがわかる。

それと、最近では、40歳代以降、世帯人員減と有業人員増が同時的に生じているが、これは、遊学他出子増や、就業子の他出などの増加および同居扶養子の減と共に同居就業子の減にもとづくものと思われる。昭和38年のN50は、有業人員2人で2.3人の非有業人員を養っていた。それが昭和53年では有業人員1.8人で1.5人の非有業人員を養っているという形になっている。これを「見かけ」の姿とみなすか否かは、他出者への送り金などの判断にまつべきであろう。

(3) 世帯収入

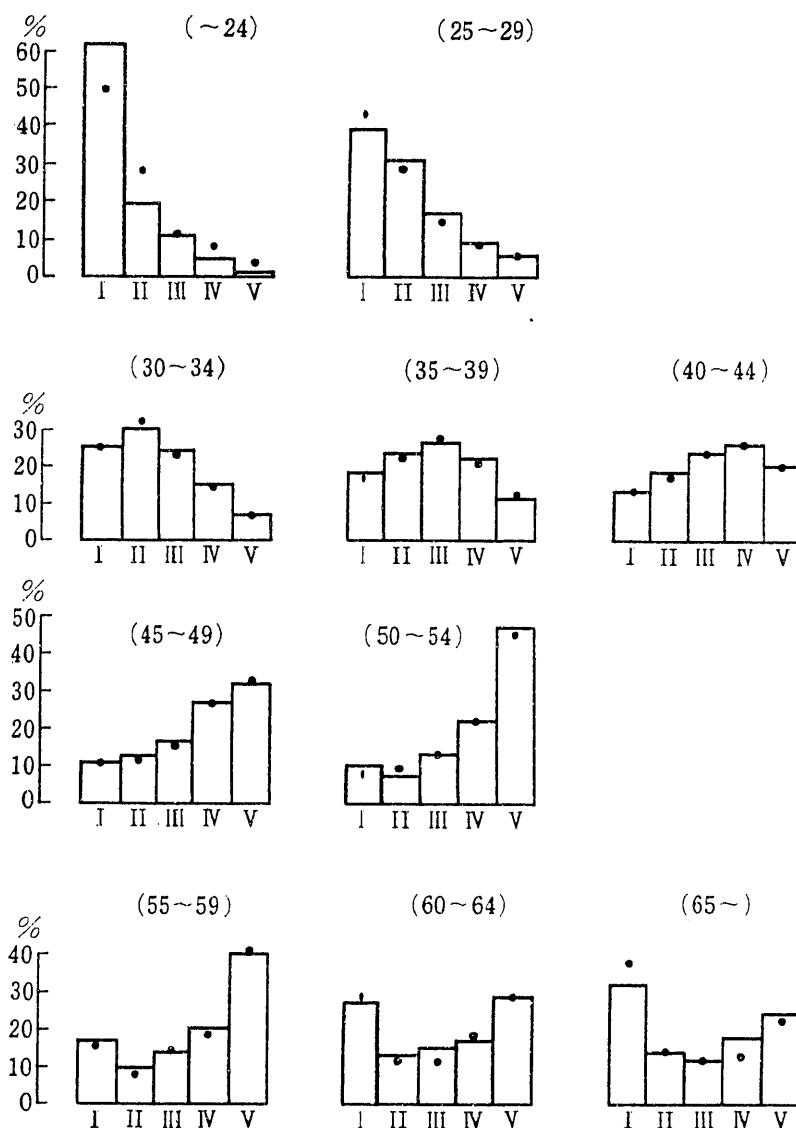
勤労者世帯であるから、年功的賃金体系の影響を受け、世帯主年齢50歳前後が世帯収入のピークであることは当然であろう。ここで見ておきた

いことのひとつは、世帯群内部で格差が認知されやすいかどうかである。つまり、世帯群のうちで多数派が、低所得層であるのか、中所得層であるのか高所得層であるのか。もうひとつは、いずれにしても、世帯を単位として観察すれば多就労世帯＝高所得世帯となる可能性はあるわけだから、平均値だけからの判断に留保をつける必要性のあることを確かめることである。

図3は、勤労者世帯年間収入五分位階級のそれぞれに、各グループ内部がどのように分布しているかをあらわしている。ここで用いた世帯主年齢別データは、これまで用いたNタイプのみで世帯主年齢別データではなく、NやCNなどを含んだ勤労者世帯全体を世帯主年齢別に分類したものである。したがっていずれの世帯主年齢群にも、様々なタイプが含まれていることになる。しかし、この10年間、「家計調査」では勤労者世帯の7割5分から8割がNタイプで占められている。

また、Nタイプ以外のタイプを含んだデータであるため、高齢の世帯主の中には、同居既婚子も収入を得ているが高齢者の方が高収入であるというケースがあると同時に、若年層中年層が世帯主の世帯には、収入のある高齢者や無収入の高齢者が同居しているケースも含まれている。このよう

6) この図では、N20の世帯人員が、昭和38年から47年にかけて変化していない。実は、昭和38年の世帯人員は、2.62人で、以後2.52、2.66、2.60、2.44、そして43年に2.42と最低値に至り、その後、先にみた図1のように漸増傾向に反転してゆくのである。



棒グラフは昭和52年
 ・点は昭和53年

注：全国勤労者世帯

総理府「家計調査」昭和52、53年、世帯主年齢別年間収入五分位階級別世帯分布

図3 世帯主年齢別世帯収入分布

な世帯分類の場合、世帯主年齢のちがいは、同居家族内部での世帯主の地位の世代的交替に起因しているから、クロスセクションで「世帯主年齢の高齢化に伴う」家計状況の変化には注意が必要である。

図3から、世帯主が20歳代の世帯は低所得層に偏っていること、30歳から40歳代前半は中間層のウェイトが比較的そろっていること、40歳代後半から定年直前の54歳まででは高所得層に偏っていること、そして、55歳以降の世帯は低

所得層と高所得層に2極分化していることなどがわかる。

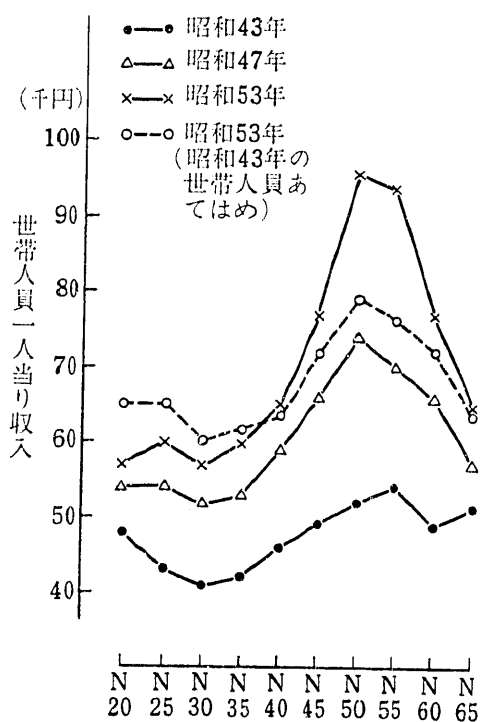
グラフが右下りや右上りであれば、そのグループ内の多数派はほぼ同水準の所得を得ている人々で構成され得るということになる。それに対して高原状に並んでいるグループでは、「他人も自分と同じ程度だ」と考える人は少ないということであろう。さらに、2極分化では、両端にミニ多数派が存在することになる。

結局、世帯主勤め先収入が同年齢集団内部で格

表 1 2種類の世帯主年齢別世帯分類の比較

世帯主年齢	世帯人員(人)		実収入(千円)		社会保障給付(百円)		貯蓄純増(千円)	
	全 体	Nタイプ	全 体	Nタイプ	全 体	Nタイプ	全 体	Nタイプ
～24	2.84	2.78	197	186	41	10	20	22
25～29	3.34	3.16	237	224	27	10	28	28
30～34	3.85	3.65	262	247	15	11	28	29
35～39	4.17	3.93	293	276	14	9	37	36
40～44	4.20	3.97	321	305	19	9	40	41
45～49	4.01	3.79	361	347	17	9	41	43
50～54	3.47	3.21	388	365	19	16	59	53
55～59	3.29	2.88	342	312	61	61	49	46
60～64	3.16	2.67	249	224	128	138	15	23
65～	2.77	2.56	243	187	281	308	27	29

注：総理府「家計調査」昭和53年。全国勤労者世帯。金額は1世帯当り1ヶ月平均



注：全国勤労者世帯のNタイプ
昭和50年物価で実質化。総理府「家計調査」

図 4 世帯主年齢別世帯人員1人当り収入

差をもつことと同時に多就労にも依存して世帯収入のバラツキがあらわれるわけであるが、45歳以降の中高年世帯主の世帯グループでは後者の要因により、多数派と少数派の世帯の異質性が増幅されていると推測される⁷⁾。

なお、表1に、勤労者世帯全体の場合と、そのうちのNタイプのみを取り出した場合の、世帯主年齢別にみたくつかの数値を比べておこう。

(4) 1人当り収入・支出

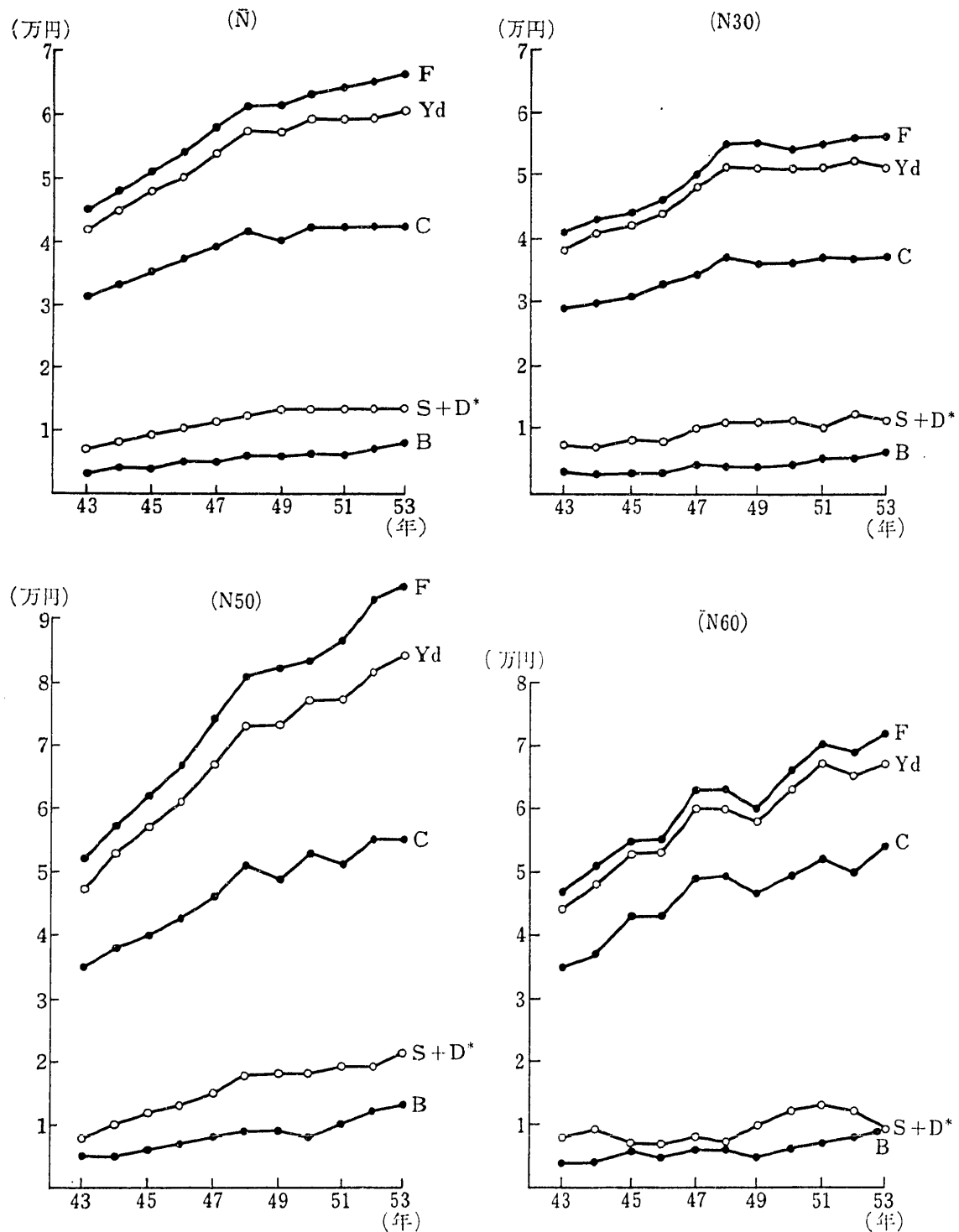
世帯ベースで家計の状況を比較する場合、世帯規模の効果を考慮するならば、世帯人員1人当りや有業人員1人当りで比較する必要がある。

図4は、Nタイプの世帯主年齢別に、世帯人員1人当りの1ヶ月平均収入⁸⁾を、昭和50年消費者物価指数で実質化して示したものである。

世帯主年齢別にみると、30歳前後で最低水準となり、50歳前後で最大となる、というサイクルがいずれの年次にもあらわれている。これをどう解すべきかはむずかしい⁹⁾。年次別に比較すれば、各年次の最低と最大の差異が拡大しているようである。そのひとつの原因は、世帯人員の減少・増加速度が世帯主年齢別にちがっていることであろう。

そこで、昭和53年の実質世帯収入と、「昭和43年」の世帯人員とを用いて、世帯人員1人当りの

- 7) このように推測したからといって、前者の要因を軽視しようとしているわけではない。ここで中高年者といっても、彼らは、勤労者世帯の世帯主の地位を占める人々であり、同年齢人口の一部に過ぎない。ここでのデータにあらわれてこない人々についての言及は、本稿の範囲を越えるものである。また、(7)貯蓄の項を参照のこと。
- 8) ここでの収入は、勤め先収入+事業内職収入+財産収入+社会保障給付+仕送り金+受贈である。
- 9) というのは、一般的世帯の収入水準ないしは生活水準は世帯主年齢に応じて変動するものと考えべきである、といってしまってもよいかという問題である。しかし、ラウンダリー図式のひとつのバリエーションとみなすことはできよう。したがって、この図の各年齢の収入水準の一定割合に満たない世帯がどれくらい存在するか、という視点は検討すべき課題であるように思われる。むしろ、収入と消費の密接な関連を前提としていることはいうまでもない。



注：図4に同じ。ただし、F, C, S+D*, B の定義は表3 参照。また、 $Yd = Y - B$

図5 世帯人員1人当り収入と支出

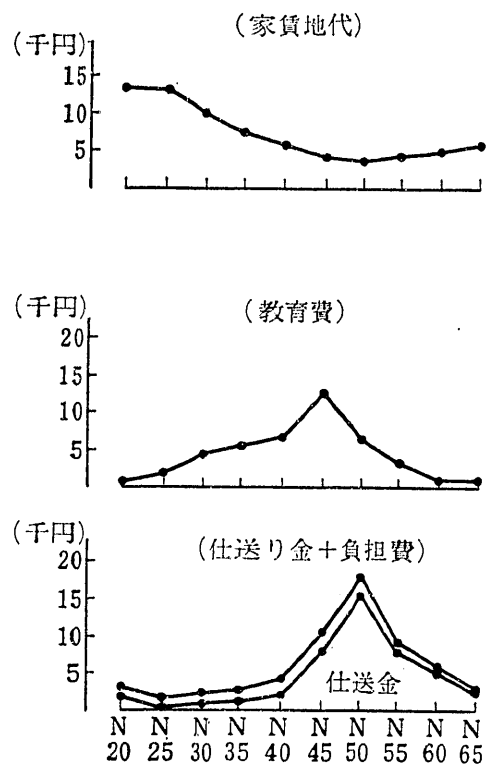
収入を求めてみた。これによれば、若年層は1人当り収入が増大し、中高年層は減少する方向で修正される。しかし、昭和53年の消費行動に強く影響するのはその当時の世帯人員であると想定するのが一般的であろう¹⁰⁾。したがって、時系列データで世帯人員1人当りの金額を求める場合にはその年次の世帯人員を用いることにしたい。

さて、時系列データで世帯人員1人当り実質収入・支出を図示してみよう(図5)。Nタイプの平均の動向をみると、昭和48年までの上昇傾向とそれ以降の停滞傾向が明白である。世帯主年齢別にみれば、たとえばN30では収入・消費いずれも完全な横ばいである。また、N50は収入面では昭和49、50年の停滞以降上昇に転じたようである。また、消費・貯蓄面では、石油危機以降の高所得層の特徴はこの図からうかがえない。さらに、N60については、昭和49、52の両年に前年よりも収入・消費の減少を経験するなど、傾向をとらえるのがむずかしい。

以上みたように、時系列データで観察したとき、昭和48年までとそれ以後ではかなり異なった家計状況のようである。

(5) 家賃地代、教育費、仕送り金、負担費

つぎに、家賃地代と教育費と仕送り金の支出状況を図示してみると図6のようになる。これら3つの費目は、冒頭に述べた周期段階に特徴的な支出と考えられる。むろん、ここで示したデータは世帯群の代表値であり、当該費目を全く支出しなかった世帯も含めた平均値である。しかし、仮にそれぞれの費目を支出する世帯の割合を計算することができるならば、ライフサイクルのステージ間にかなりの差異があるのではないと思われる¹¹⁾。教育費や仕送り金の支出がN45やN50で



注：全国勤労者世帯のNタイプ
1世帯1ヶ月平均の名目額
総理府「家計調査」

図6 世帯主年齢別現金支払(昭和53年)

最も高額となっていることと、年齢別にみたときにそれらの世帯群の収入がピークとなる、ということとは直接には関係ない。このことは、同一の世帯主年齢別世帯群の内部で所得の高低に応じてこれら費目の支出金額に差があることと矛盾はしない。

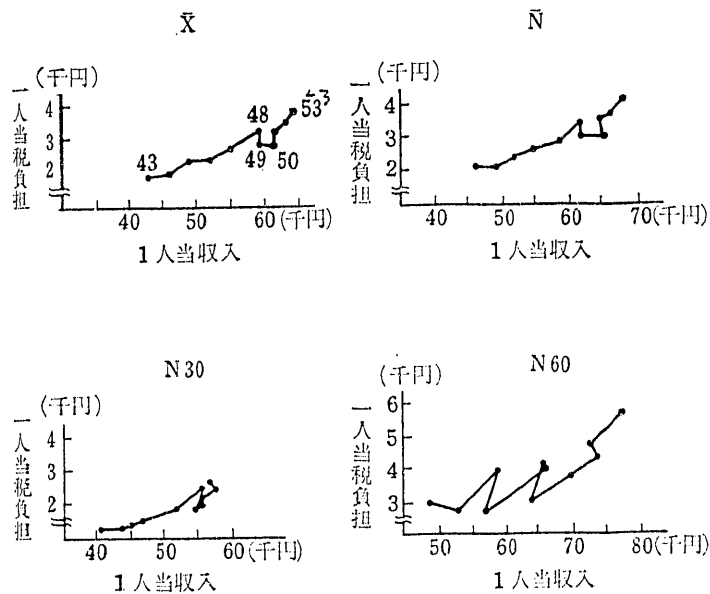
むろん、これらの支出は、住宅政策・教育政策・奨学金制度あるいは親に対する子供の依存を容認する文化などと強い関係をもっていることはいうまでもないことである。それだけに、個々人の裁量にまつべきものとはいうものの、かなり非選択的な性格をもった支出といわざるを得ない。

また、負担費¹²⁾とは町内会費や組合費などであり、これは教育費などとは逆に周期段階からは独立に支払われるものといえる。ここではむしろ自

10) コーホートの的に観察した時、子供の他出により世帯人員が減少したからといって、ただちに1人当り消費を増加させるかどうかは、経験的に確めるべき事柄であろう。
11) 総理府「全国消費実態調査(昭和49年)」の第1巻第1表には勤労者世帯全体でみた、各費目の支出のあった世帯の割合が示されている。たとえば、仕送り金の勤労者世帯平均は2,614円であるが、これを支出した世帯の割合は8.4%であったから、仕送りをした世帯だけの平均値は31,119円となる。同じく、第5巻第4表によれば、Nタイプの勤労者世帯の1ヶ月平均仕送り金は、2,625円で、そのうち「遊学仕送り金」は、2,088円である。

12) 図では仕送り金と負担費を加えているが、これは全く作図上の便宜のためである。

なお、これらの費目のほかに、保健医療費も節約の難しい費目とみなしうる面もあるが、その取扱いはもう少しばく検討が必要である。



注：全国勤労者世帯のNタイプ
世帯人員1人当り1ヶ月平均
50年価格で実質化
収入の内訳は注(8)参照
総理府「家計調査」

図7 世帯主年齢別税負担の推移（昭和43～53年）

発的に支払われる集団帰属税のようなものとして考えたい。

これらは「家計調査」ではいずれも消費支出に含まれるものであるが、数ある費目の中から、とくにこれらを取り出した理由は、すでに述べたように、短期的には所得変動のもとでも下方硬直的な支払であるという点による。このような費目は他にもあると思われるが、直観的に下方硬直性を認め得るものとしてこれらを取り上げたわけである。

(6) 税 負 担

社会保障費と租税の負担を合わせたものの世帯人員1人当り実質値の推移は図5の「B」で示してある通り、この2,3年目立って増加している。むろん、1世帯平均の名目値の負担は昭和48,9年から急速に増加している。

ところで、租税負担のみの世帯人員1人当り実質値の動向を示したのが、図7である。グラフの横軸は世帯人員1人当り実質値の収入である。まず、勤労者世帯全体についてのグラフをみると、

昭和48,49,50,51年にかけて際立った変化があらわれている。税の内訳は勤労所得税とその他の税からなっているが、この期間の変化は、一応、租税政策のあらわれとみることができよう。

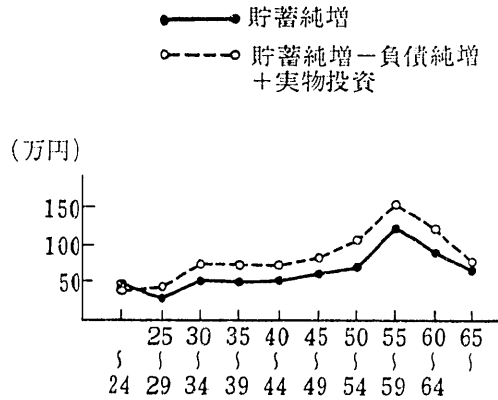
Nタイプについても、同様の変化をみてとることができるけれども、世帯主年齢別にみた場合には、必ずしも明瞭な調整結果とはなっていない。また、Nタイプ以外についても、複雑な動きとなっているようである。

(7) 貯 蓄

「家計調査」のデータから貯蓄や資産・負債を観察するのはむずかしいと思われるが、その動向はすでに図5で示してある。

図8は、総理府「昭和53年貯蓄動向調査報告」により、勤労者世帯の世帯主年齢別にみた貯蓄純増である。おおむね、50歳代から60歳代前半の世帯での金額が他の年齢よりも大幅に伸びている¹³⁾。むろん、退職金や同居者の貯蓄も影響しているよう。

ところで、図9は、世帯主年齢別にみた貯蓄残



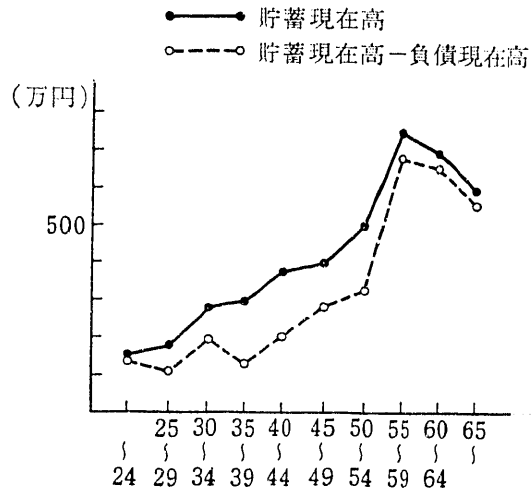
注：勤労者世帯
総府府「貯蓄動向調査」

図 8 世帯主年齢別年間貯蓄純増（昭和53年）

高である。貯蓄純増のグラフと比較すると、50歳代後半以降の年齢で残高が比較的高水準に維持されている点が目立つ。それでも世帯主高齢化に伴い残高が減少しているが、先の図8では高齢者の世帯も貯蓄純増はプラスであったから、貯蓄引出に依るものとは言いがたい。クロスセクションでみた場合、世帯主高齢化に伴う貯蓄残高の相対的減少の理由は2つ予想される。ひとつは、名目値で見れば若い世代ほど貯蓄残高は大きくなる¹⁴⁾。もうひとつは、世帯人員の減少に伴いその世帯の貯蓄残高も減少する¹⁵⁾という理由である。

但し、常に図の様な型になるわけではない。

- 13) 家計調査と貯蓄動向調査では、調査対象世帯がやや異質で、後者の収入水準が高いのではないかとされている。また、共通の貯蓄純増の定義により、家計調査の勤労者世帯全体あるいはNタイプのみ世帯主年齢別の貯蓄純増をみる(表1)と、家計調査の場合、50～54歳の世帯が最高値を示す。この違いの理由は、今のところわからない。
- 14) これは、世帯群をコーホートの的に観察した場合に、貯蓄残高が加齢と共に増加しても、その名目値にはコーホート間で差が現出せよう、という予想である。
- 15) 先の図3でみたように、世帯主年齢の高齢化に伴い、低所得層に属する世帯の割合が相対的に増加するが、これは世帯主収入の低下のみならず、有業している世帯人員の別居とも関連しよう。だから、高齢な世帯主の世帯群では貯蓄残高が減少してゆくのだ、というのが第2の理由である。仮にそうだとすれば、貯蓄引出世帯の増加があったとしても、貯蓄純増の平均値がプラスであることと、貯蓄残高が減少することと矛盾しない。先の表1を参照。



注：前図に同じ

図 9 世帯主年齢別貯蓄現在高（昭和53年）

II 家計収支バランス表

家計調査には多数の収支項目が用いられているが、ここでは、それらを表2のように縮約してみたい。

(1) 受取項目

表の受取項目から説明しよう。「要素収入」には、いわゆる生産要素に対応する収入を含めた。「TRⅠ受」は私的な移転で、「TRⅡ受」は公的な移転である。ここでⅠとⅡは処分項目の私的な移転をⅠとしたことに対応させたものである。

つぎに、実収入以外の収入を「貯蓄受」「負債受」「資産受」の3種類にまとめた。そして、その他実収入＋その他実収入以外の収入＋繰入金を「その他受」にまとめてしまった。このままでは「その他受」の金額はかなり大きなものであるが、そのことは、のちにネット化してしまうので重要ではなくなる。

(2) 処分項目

まず、消費支出の項目を4種類にまとめてしまう。「家賃地代」「教育費」はそのまま、仕送り金と負担費は私的な移転と解して両者を合わせ「TRⅠ払」とする。そして、消費支出のうちから、これら3つを除いた残りを「消費」と呼ぶことに

表 2 収支項目の縮約

(家計調査の収入項目)		受取項目	処分項目	(家計調査の支出項目)	
勤め先収入	要素収入	消費		食料費	
事業内職収入		家賃地代		家賃地代	
財産収入				家賃地代以外の住居費	
				光熱費	
社会保障給付	TRⅡ受	教育費		被服費	
受 贈				教育費	
仕送り金	TRⅠ受	TRⅠ払		仕送り金	
その他の実収入				負担費	
		TRⅡ払		教育・仕送り・負担費以外の雑費	
貯金引出	貯蓄受			勤労所得税	
保険取金		TRⅢ払		他の税	
借入金、月賦、掛買	負債受			社会保障費	
				他の非消費支出	
有価証券売却	資産受	貯蓄払		貯金	
財産売却				保険掛金	
		負債払		借金返済	
その他実収入以外の収入	その他受			月賦払、掛買払	
		資産払		有価証券購入、財産購入	
繰入金		その他払		その他実支出以外の支出	
				繰越金	

する。

非消費支出のうち、勤労所得税+他の税を「TRⅡ払」、社会保障費を「TRⅢ払」とすることで、租税負担と社会保険料負担を区別したい。

ついで、実支出以外の支出は、先の実収入以外の収入に見合って、「貯蓄払」「負債払」「資産払」の3つに分ける。そして、他の非消費支出+その他実支出以外の支出+繰越金を「その他払」としてしまう。

なお、通常は実収入以外の収入と実支出以外の支出は、資産と負債の増減をあらわすとされているのであるが、いわゆる「資産」を貯蓄と資産に細分化した。

(3) 収支バランス

家計の消費行動を説明するとき、実収入-非消費支出を可処分所得として説明変数に用いるのが、出発点としては妥当であろう。ここでは、収支バランスのもとで家計の処分行動を説明する、とい

う形にするため、要素収入とTRⅠ、Ⅱ受のみを受取項目に残し、他のものはそれぞれ見合う処分項目でネット化し、「払純」という形にしよう。それが表3に示されている。

なお、税Ⅱ°と社会保障費Ⅲ°とを合わせて、「負担」Bとする。また、短期的には下方硬直的

表 3 収支バランス項目

受 取	処 分
(F) 要素収入	(C) 消 費
<勤め先収入>	(H) <家賃地代>
<事業内職収入>	(E) <教育費>
<財産収入>	(I°) <仕送り、負担費>
(I°) <仕送り、受贈>	(Ⅱ°) <勤労所得税、他の税>
(Ⅱ°) <社会保障給付>	(Ⅲ°) <社会保障費>
	(D*) 負債払純 (≡負債払-負債受)
	(S) 家計留保 (≡貯蓄払純+資産払純)
	(R*) その他払純 (≡その他払-その他受)
(Y) 受取合計	(E) 処分合計 (≡Y)

な支出で、しかもかなり優先的に支払われるものとして家賃地代H, 教育費E, 仕送り・負担費I^eをとりあげ、「現金支払」Pとする。さらに、貯蓄払純と資産払純を合わせて「家計留保」Sとする。

したがって、収支バランスは、

$$Y \equiv C + P + B + D^* + S + R^*$$

となる。

III 試算方法と結果

(1) 行動方程式

勤労者世帯全体をはじめとする16の世帯群について、社会保障費関数、租税関数、消費関数を、原則として、昭和49年から昭和53年、または昭和43年から昭和53年の期間について計測した。

つぎに各関数型について簡単に説明しておく¹⁶⁾。

社会保障費関数は、

$$III^e = a + bW$$

または

$$III^e = a + bF$$

(Wは勤め先収入, Fは要素収入)

のいずれかで、各世帯についてR²の大きい方を採用した。計測期間は昭和49年～53年で、名目値を用いた。

租税関数は、

$$II^e = a + b(F - III^e) + c(F - III^e)^2$$

で、社会保険料控除型の関数とし、計測期間は同じく、昭和49年から昭和53年までで、名目値で計測した。

これら両関数とも、税制や社会保険制度などを反映する制度式という性格もあるけれども、世帯を単位とした場合には、世帯の収入と負担額との関連が、制度的には決まらずに、経験的にその関係を取り上げるほかはないと考えられる¹⁷⁾。

その場合でも、シミュレーションに関連する特

定の時期の収入と負担の関連をクロスセクション・データから推計すべきかもしれない。その意味からは、時系列データによる推計はデータ制約という消極的理由しかもっていない。そうであれば、計測期間をどう決めるかはとても重要であるが、今回は、一応、石油危機以降に限定した。

つぎに、消費関数は

$$C = a + b(Y - B - P)$$

とし、計測期間は原則として、昭和43年から昭和53年である。ただし、これではN20とN65は定数項がマイナスになってしまったので、N20は1年ふやし昭和42年から昭和53年とし、N65は逆に1年減らし昭和44年から昭和53年までとした¹⁸⁾。また、データは、世帯人員1人当り金額を、昭和50年の消費者物価指数で実質化したもの

表4 社会保障費関数

(1世帯当り、名目値、円)

世帯 タイプ	a	b	説明 変数	R ²	S
X	-9,514	0.087144	W	0.9717	629
N	-9,401	0.085152	F	0.9727	610
N20	-5,492	0.075834	F	0.9625	346
N25	-8,851	0.094403	F	0.9736	492
N30	-9,337	0.093706	W	0.9872	373
N35	-10,228	0.093209	W	0.9791	517
N40	-8,766	0.082392	W	0.9488	886
N45	-9,906	0.079127	F	0.9681	728
N50	-10,419	0.077552	F	0.9658	891
N55	-10,946	0.084233	F	0.9613	808
N60	-6,925	0.077624	F	0.9604	542
N65	-6,106	0.077499	F	0.9763	340
N'	-4,079	0.068132	W	0.9291	552
CNI	-16,652	0.094011	F	0.9872	652
CNII	-14,719	0.104496	W	0.9824	528
C'N	-10,064	0.085380	W	0.9546	929

17) 社会保障費関数の定数項がマイナスというのは、名目値の時系列データを用いたことや、保険料率の変更の効果によるものと思われるが、クロスセクションをベースとしたときには納得し難いかもしれない。しかし、稼得者本人の追加所得と世帯における追加所得とでは、社会保障費に対する効果に差がある可能性を保留し、この推計式を用いることにした。強いてその可能性をさぐると、世帯に追加所得がある場合、標準報酬などの割合が減少する、ということが考えられる。

なお、昭和53年「家計調査」の全国勤労者世帯、年間収入階級別データ（ただし、上下両端階級を除く）から得られたIII^eの回帰式は次の通りであった。

$$III^e = -5237 + 0.10175W - 0.86017 \times 10^{-4} W^2$$

$$R^2 = 0.9938, S = 527$$

16) 当初の考えは、世帯のタイプにより家計の状況が異なると仮定する以上、それぞれの関数型における説明変数は、世帯のタイプにより異なった変数になると推測していた。しかし、計測してみると、あるタイプについて説明力の高い変数は他のタイプに用いてもやはり説明力が高いことが多かった。したがって、対象の差異はパラメーターの差にあらわれている、と解することにする。

表 5 租 税 関 数

(1世帯当り, 名目値, 円)

世帯タイプ	a	b	c	R ²	S
X	26,112	-0.21178	0.65633×10^{-6}	0.9906	457
N	26,908	-0.22146	0.68801×10^{-6}	0.9902	476
N20	43,249	-0.57068	0.20626×10^{-5}	0.8568	815
N25	27,343	-0.29905	0.10333×10^{-5}	0.9982	121
N30	25,710	-0.25309	0.82415×10^{-6}	0.9915	303
N35	39,214	-0.33167	0.90371×10^{-6}	0.9861	414
N40	30,424	-0.23299	0.65444×10^{-6}	0.9676	891
N45	24,176	-0.15305	0.47053×10^{-6}	0.9623	1,269
N50	58,575	-0.37955	0.85242×10^{-6}	0.9759	1,411
N55	56,181	-0.42303	0.10868×10^{-5}	0.9418	1,909
N60	29,593	-0.33584	0.12749×10^{-5}	0.9911	539
N65	95,417	-1.22379	0.42407×10^{-5}	0.9355	1,215
N'	21,421	-0.28992	0.12267×10^{-5}	0.9794	388
CNI	17,588	-0.09640	0.29720×10^{-6}	0.9011	1,976
CNII	70,702	-0.52643	0.11505×10^{-5}	0.9667	706
C'N	5,101	-0.01887	0.20951×10^{-6}	0.9736	857

表 6 消 費 関 数

(世帯人員1人当り, 実質値, 円)

世帯タイプ	a	b	R ²	S
X	7,798	0.616098	0.9803	547
N	6,358	0.645970	0.9906	403
N20	814	0.823636	0.8667	1,294
N25	6,901	0.650339	0.9616	643
N30	6,999	0.619748	0.9879	353
N35	7,068	0.614822	0.9893	321
N40	6,526	0.630123	0.9816	476
N45	4,890	0.678947	0.9792	849
N50	7,795	0.621360	0.9855	898
N55	10,147	0.606129	0.9565	1,443
N60	3,182	0.777051	0.9539	1,378
N65	553	0.816658	0.9278	1,458
N'	7,648	0.659181	0.9605	765
CNI	7,823	0.559716	0.9158	1,109
CNII	4,247	0.672573	0.9912	285
C'N	5,284	0.665791	0.9865	451

表 7 昭 和 53 年 実 際 値

(1世帯当り, 百円)

世帯タイプ	Y	F	W	I'+II'	C	P	II°	III°	S	D*	R*	$\frac{B}{Y}$ (%)	$\frac{P}{Y}$ (%)
X	3,001	2,930	2,862	71	1,906	176	178	160	466	115	▲0	11.3	5.9
N	2,973	2,912	2,851	62	1,860	185	180	159	468	111	11	11.4	6.2
N20	1,930	1,883	1,858	47	1,306	168	76	86	217	101	▲25	8.4	8.7
N25	2,324	2,265	2,240	59	1,526	175	106	129	348	32	7	10.1	7.5
N30	2,562	2,504	2,470	58	1,641	169	119	142	400	103	▲13	10.2	6.6
N35	2,871	2,820	2,764	51	1,818	154	151	160	416	151	20	10.9	5.4
N40	3,166	3,121	3,048	45	1,967	157	187	172	552	115	17	11.3	5.0
N45	3,579	3,539	3,467	40	2,179	268	257	184	528	128	35	12.3	7.5
N50	3,795	3,741	3,647	54	2,174	280	301	196	688	124	32	13.1	7.4
N55	3,328	3,228	3,125	100	2,048	165	275	167	570	108	▲35	13.3	5.0
N60	2,511	2,347	2,244	164	1,776	107	185	117	266	43	17	12.0	4.3
N65	2,322	1,966	1,868	356	1,652	80	150	91	357	20	▲27	10.4	3.4
N'	2,011	1,858	1,802	153	1,335	137	85	86	244	98	26	8.5	6.8
CNI	3,940	3,881	3,817	58	2,391	72	231	203	865	150	28	11.0	1.8
CNII	3,244	3,193	3,079	51	2,225	136	167	179	512	138	▲79	10.7	4.2
C'N	3,379	3,289	3,190	90	2,229	157	201	180	535	152	▲73	11.3	4.6

を用いた。

これらの関数の推計式は表4, 5, 6の通りである。

(2) 試 算

まず, 表7と表8に昭和53年の実際値と推計

- 18) 計測期間を恣意的に1年増減させただけで定数項の符号がプラスになったのは偶然の結果とも思われるが, N65の場合には世帯人員の激変を取り除く効果があったかもしれない。

値を示しておこう¹⁹⁾。この推計値を初期値として, 簡単な試算を試みた。その際, 断りのない限り,

- 19) 行動方程式としては示さなかったけれども貯蓄関係として, $S+D^*=a+b(Y-B)$ あるいは, $S+D^*=a+b(Y-B-P)$ を推計してみた。両者ともに, X, N, N25から, N50, そしてCNIIなどのR²は0.9をこえているが, N20, N60, N65, はR²が0.6をこえず, 他も0.9に満たなかった。

当初の方針は, $S+D^*$ についても推計値を用いR²でバランスをとろうとしていたが, 計測結果を検討し取り止めた。

表 8 初 期 値

(1世帯当り, 百円)

世 帯 タイプ	C	Ⅲ ^e	Ⅱ ^e	$\frac{Ⅲ^e}{F}$ (%)	$\frac{Ⅱ^e}{F}$ (%)
X	1,900	154	179	5.3	6.1
N	1,864	154	182	5.3	6.2
N20	1,347	88	73	4.7	3.9
N25	1,514	125	107	5.5	4.7
N30	1,637	138	120	5.5	4.8
N35	1,828	155	150	5.5	5.3
N40	1,993	163	188	5.2	6.0
N45	2,177	181	258	5.1	7.3
N50	2,180	186	314	5.0	8.4
N55	2,003	162	286	5.0	8.9
N60	1,743	113	182	4.8	7.8
N65	1,651	91	150	4.6	7.7
N'	1,363	82	86	4.4	4.6
CNI	2,462	198	224	5.1	5.8
CNII	2,169	175	166	5.5	5.2
C'N	2,212	172	196	5.2	6.0

PとD*とR*は初期値のまま一定値であると解して計算した。

(試算1)

前提:「社会保障費Ⅲ^eが20%上昇する。」

勤労者世帯全体の平均でみると、初期値におけるⅢ^e/Yは5.1%であり、Ⅲ^eが20%増になると、Ⅲ^e/Yは6.2%となるから、この前提は平均的にはⅢ^e/Yが1%上昇する、ということに

ほぼ等しい。

試算結果は受取合計に対する割合によって表9の第1欄から第6欄に初期値の場合とともに示した。モデルの租税関数は社会保険料控除型であるため、社会保障費増は租税負担減となる。したがって、ここでは、社会保障費増が、租税をも含めた負担割合にどう作用するかということを検討してみたい。

平均的には負担割合は1%弱増加するようである。これは世帯群別にみても大差はないが、Nタイプの中では、N35が1%増加するのに対して、N50, N55, N60ともに0.7%, N65は0.5%増にとどまっている。またN'も0.7%増で比較的小幅である。その結果、Nタイプは、年齢とともに負担割合が増しN55を過ぎると減ってゆくというパターンにかわりはないが、相対的には高齢層の負担は若年に比し小さくなるようである。これは、負担のうちで社会保障費の占める割合が相対的には小さく、かつ、保険料控除が強く作用するからであろう。

(試算2)

前提:「収入は変らない。Cの5割相当部分の価格が5%上昇する。従前の実質消費水準を維持する。」

表 9 試 算 結 果 表

(%)

世 帯 タイプ	試 算 1						試 算 2		試 算 3					
	Ⅲ ^e /Y (初期値)		Ⅱ ^e /Y (初期値)		B/Y (初期値)		$\frac{dC}{B}$	$\frac{dC}{S}$	$\frac{dB}{dW}$	$\frac{dC}{dW}$	$\frac{dP}{dW}$	$\frac{dS}{dW}$	$\frac{B}{Y}$	$\frac{B}{F}$
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)							(13)	(14)
X	6.2	5.1	5.8	6.0	12.0	11.1	14.3	10.2	24.2	66.4	6.2	3.2	12.2	12.5
N	6.2	5.2	5.9	6.1	12.2	11.3	13.9	10.0	24.7	65.4	6.5	3.4	12.5	12.7
N20	5.5	4.6	3.6	3.8	9.1	8.3	21.0	15.5	26.5	72.5	9.1	▲ 8.1	9.9	10.1
N25	6.5	5.4	4.4	4.6	10.9	10.0	16.3	10.9	24.3	67.6	7.8	0.3	11.2	11.5
N30	6.5	5.4	4.5	4.7	11.0	10.1	15.9	10.2	23.5	66.3	6.9	3.4	11.2	11.5
N35	6.5	5.4	5.1	5.2	11.6	10.6	15.0	11.0	25.0	66.1	5.6	3.4	11.9	12.1
N40	6.2	5.2	5.8	5.9	12.0	11.1	14.2	9.0	24.1	65.4	5.1	5.4	12.2	12.4
N45	6.1	5.1	7.1	7.2	13.1	12.3	12.4	10.3	24.3	62.8	7.7	5.2	13.3	13.5
N50	5.9	4.9	8.1	8.3	13.9	13.2	10.9	7.9	31.3	59.8	7.7	1.3	14.8	15.0
N55	5.9	4.9	8.4	8.6	14.2	13.5	11.2	8.8	33.6	64.1	5.3	▲ 3.0	15.2	15.6
N60	5.4	4.5	7.0	7.2	12.4	11.7	14.8	16.4	31.8	77.7	4.8	▲ 14.2	13.4	14.2
N65	4.7	3.9	6.2	6.5	10.9	10.4	17.1	11.6	48.3	88.4	4.3	▲ 40.9	13.2	15.4
N'	4.9	4.1	4.2	4.3	9.1	8.4	20.3	14.0	22.3	75.6	7.6	▲ 5.5	9.5	10.2
CNI	6.0	5.0	5.6	5.7	11.6	10.7	14.6	7.1	21.4	64.5	1.9	12.2	11.7	11.8
CNII	6.5	5.4	5.0	5.1	11.4	10.5	15.9	10.6	28.3	70.5	4.4	▲ 3.2	12.1	12.2
C'N	6.1	5.1	5.7	5.8	11.8	10.9	15.1	10.3	19.3	69.4	4.9	6.4	11.6	11.9

試算の結果を表9の第7欄、第8欄に示した。前提により、従前の実質消費水準を維持するために名目値の消費Cの増加が必要となる。そのCの増分は初期値の負担Bのどれ程に相当するか、を示したのが $\Delta C/B$ である。最も大きな割合となるのは、N20とN'で、現行負担のほぼ2割に相当し、最も小さいのがN50で1割に相当する。Nタイプの中では、若年層ほど、そして高年層ほどその割合が高くなっている。

つぎに、この消費の増加分をまかなうため家計留保S〔＝貯蓄払純＋資産払純〕を抑制すると仮定した場合、 $\bar{S}$ （昭和53年実値）のどれほどを減らさなければならないかをあらわしたのが $\Delta C/\bar{S}$ である。勤労者世帯の平均としては $\bar{S}$ の1割ほどを消費にまわすことが必要である。N50, CN Iのそれは相対的に少ないのに対し、N20, N60, N'では1割5分に達するようである。ただし、 $\bar{S}$ は昭和53年の実値を用いたため、このような関係はやや不安定とも思われる。

試算2では、 $\Delta C/B$ でみる限り、低所得層に対する影響が大きいこと、また同居世帯への影響もかなりあることがわかった。この点は、担税能力と世帯消費の関連からみて、さらに検討が必要と思われる。

（試算3）

前提：「勤め先収入Wと物価が10%上昇する。

従前の実質消費水準を維持する。現金支払Pを10%増加させる。」

試算結果は表9の第9欄から第14欄に示した。この前提の第1のプロセスはWの増加に伴う負担増で、第2のプロセスは実質消費水準維持のためのCの増加²⁰⁾とPの増加である。そして家計のバランスが保たれるためには、これらの処分を行なうて、なお裕りがあれば家計留保Sの積増しがなされようし、逆に、これらの処分がWの増加分でま

かないきれない場合には、Sを従前水準よりも切つめなければならない。したがって、はじめにWの増加のうち自動的にBとCとPに充当される割合を示し（第9～11欄）、その後Sで清算される割合（第12欄）に示した。

まず $\Delta B/\Delta W$ からみよう。N50を境にして、それより若年層ではWの増分のはほぼ2割5分が負担にまわるが、N50からはその割合が3割から5割近くに及んでいる。つまり、ここでの前提の下では、高齢層は収入増が負担増に結びつきやすいことがわかる。

$\Delta C/\Delta W$ は、N65ではおよそ90%にも達している。その理由は明らかである。この世帯群の消費は勤め先収入以外の収入をもかなり費して初期値の水準となっている。したがって、勤め先収入と比べた消費の割合は、他のグループに比して相対的に大きいことになるからである。

そして、 $\Delta S/\Delta W$ は、 ΔB , ΔC , ΔP をまかなったあとのSの調整の程度を示すものといっていよいが、N60は▲14%、N65は▲41%となり他のグループとはかなり異なっている。これら両グループは、勤め先収入の増加があったにもかかわらず、必要な処分を行なうと収入増ではまかないきれなくなり、収入の増加分の14%、41%相当額が新たに必要となる。それは従前の家計留保水準をかなり低下させなければならないことになる。

B/Yを第13欄にかかげた。これを初期値の値と比べると、ほとんどのグループが1～2%前後の増となっているが、N65は2.8%の増加で初期値の4分の1ほども負担が重くなるようである。試算3のB/Yを試算1の場合と比べてみよう。平均的には12.2%と12.0%であるから試算3の方が大きな割合であるとはいえ、その差は0.2%である。ところが、N20は0.8%、N50は0.9%、N55とN60は1.0%、N65は2.3%、CN IIは0.7%も試算1のB/Yよりも大きくなっている。傾向的には、Nタイプの高齢世帯主の世帯は試算1の場合よりも負担が大きいことになる。

また、Yから私的な受贈 I' と社会保障給付 II' を除いた要素収入Fと負担の割合について、初期値の場合と試算3とを比べると、N65では、12.3

20) ここでの実質消費水準維持とは、Cの初期値の10%増で算出した。別の算出方法としては、消費関数に入れる実質可処分所得を求めるとき、新しい名目可処分所得を初期値の場合のように昭和50年基準で実質化し、それを用いて実質消費を出し、ついで、これを名目化するとき新しい消費者物価を用いるという方法もあり得よう。Xにこの方法を用いると $\Delta C/\Delta W = 0.557$ である。

%であったのが、15.4%に増加し、N55に次ぐ高い負担となり、また、CNⅡの負担割合がCNⅠやC/Nよりも大きくなるようである。

おわりに

ここで行なった試算のうちには、収入水準の差に還元されるものもあるが、世帯類型別に収入構成がちがっていることが、負担の帰着に強い影響をもつ場合もある。むろん、試算2や3のように、収入構成ばかりでなく、消費性向、あるいは現金支払などの諸要因の複雑な関連により結果が左右されるものについては、さらに解き明かさねばならないことが残されている。

本稿では、世帯類型別の世帯分類を用いたが、その家計構造のちがいを組織だて取り出せないまま、試算の作業を行なった。そのため、家族の発達課題との関連が負担の帰着のちがいを解釈する上で生かされていない。また、社会保障費関数、租税関数にも問題は残されたままである。さらに、受取のうち社会保障給付が負担増と関係づけられていないことや、負担増が世帯の勤労収入そのものにどう影響するかを無視したままであることや保健医療費の問題など、難問が課題として残されている。

(なお、前半の各図においてグラフを省略したタイプのあることをお断りしておきたい。)

高 齢 者 事 業 団 に つ い て

——高齢化社会の挑戦のひとつの試み——

三 浦 文 夫

はじめに

老人福祉法が制定されて以来、15年余が経過した。この間わが国における老人対策は大きな発展をとげてきているが、近年の低成長経済への転換、人口老齢化の急速な進展のなかで、これまでの老人対策について、その一層の発展とともにその見直しが求められてきている。この小論では、老人対策のうち、とくに高齢者の雇用あるいは「しごと」の問題のうち、とくに現在いくつかの自治体で先駆的・開拓的に実施されている「高齢者事業団」の活動を紹介しながら高齢者の就労対策の意義を明らかにすることを意図している。

ところで多方面にわたる老人対策のうち、あえて「しごと」の問題に焦点をあてた所以は、低成長経済への転換のもとで雇用情勢、就中、中高年労働者の雇用不安がきびしく、高齢者の雇用の確保が緊喫の課題になっているということだけではなく、高齢化社会への推移のなかにあって、高齢者の「しごと」（あるいは雇用）の在り方が格別に重要な意義を有すると考えたためである。この点に関連して社会保障制度審議会は1979年9月に「高齢者の就業と社会保険年金」という建議書を公にし、とくに「老齢人口のうち、60歳～64歳層を主として稼働人口の側に立つと考えるか、被扶養人口と考えるかは、将来のわが国の経済社会の存立を左右するキポイントである」と指摘しているが、それもこの辺の事情の一端を明らかにしたものであろう。

それに加えて、この小論であえて「高齢者事業団」を取り上げたのは、後述するように既存の施策体系の枠内だけでは、高齢者の「就業ニード」は必ずしも充足されず、高齢化社会の進行、

年金制度の成熟化等々の条件のなかで、新しい発想にもとづく施策の在り方が求められるが、「高齢者事業団」にその萌芽をみることができると考えたからである。この点に関して、上記の社会保障制度審議会の建議はつぎのように述べている。すなわち「……今日わが国における高齢者一般の間には、働くことに対する欲求がきわめて強くなっている点を否定することはできず、年金の補足的収入の意図もあって、地域を中心とする短時間就労を通して高齢者の活力化と地域社会との結びつきに対する積極的意欲の上昇がみられる、……一般的にある年齢以上の短時間就労は、現行の職業安定機関を通しての雇用になじまず、また職業安定機関の機能の枠の外におかれている実情を把握し、それに対処するための高齢者就業対策を講ずることが、高齢化社会を正しく活力化させるために必要なことである」と。この指摘には必ずしも明示的に「高齢者事業団」ということが示されていないが、しかしそのなかには「高齢者事業団」の経験に対する評価が含意されていることは十分に推察できることである。

以上のような問題意識のもとに主題を取り上げることにするが、あらかじめつぎの諸点についてお断わりをしておかなければならない。その第1は「高齢者事業団」の活動は上記したように未だ先駆的・開拓的な段階にあり、このために「高齢者事業団」の経験を一般化し、理論化するには今少し時間を貸していただかなければならないということである。このためこの小論では「高齢者事業団」について、本格的な理論化、体系化を行うまでには到らず、現段階においては暫定的な総括とならざるを得ない点を最初にお断りしておきたい。第2に現在筆者も加わって東京都高齢者事業

団および老人福祉サイドの高齢者就労対策の実態について調査を行っているが、本稿をまとめる段階において、それらの調査は完了していない。このために高齢者事業団等の実証分析についても別の機会に論ずることにしたい。

I 高齢者に対する就労対策

高齢者に対する就労対策は大きく2つの系列に分かれる。その第1の系列は労働省所管の雇用政策の一環としての中高年齢者に対するもので、第2の系列は厚生省その他の所管による老人福祉対策あるいは「生きがい対策」としての高齢者就労対策である。この2つの系列はおおむね65歳の年齢で区分されるが、それは前者の系列が労働市場になじむ労働力の限界労働年齢として65歳を上限としているためである¹⁾。

ところでこの雇用政策の一環として位置づけられる労働省サイドの中高年齢雇用対策の現行施策をみる前に、簡単につきの3つの時期に分けて、その対策の推移をみておくことにしたい。

第1期(昭和35年～40年前後) この時期は漸く中高年雇用対策が独自の課題として登場してきた時期である。政府は昭和36年3月に「中高年齢者雇用促進協議会」を設置し、政府部門における中高年齢者に対する雇用の促進をはかることとしている。そしてさらに39年9月には「官公庁における中高年齢者の雇用について」という閣議決定を行い、民間に率先して政府が範をたるべく努力を行うこととしている。これとは別に38年に職業安定法及び緊急失業対策法の大改正が行われている。この改正は「基本的には中高年齢労働者の能力を有効に発揮させるために、政府が特別の援助措置を講じて積極的に民間常用雇用の場へ斡旋すること」を意図したものとされている²⁾。そしてまず職業安定法の改正においては、中高年齢者の雇用促進をはかるために「中高年齢失業者等就職

促進の措置」が新たに制定され、中高年齢者その他就職が困難な失業者に対して、労働大臣の定める計画に従って職業指導、職業紹介、公共職業訓練、職場適応訓練等の措置を講ずることとし、この措置の対象となる失業者に対しては、就職活動や職業訓練の受講を容易にするための手当の支給を行うこととした。また同時にこれらの一連の指導を行う就職促進指導官を公共職業安定所に配置することとしている。そしてこのような就職促進の措置にもかかわらず就職できない者に対しては、失業対策事業に就労すべきであるという観点から緊急失業対策法の改正を行っている。この改正では失業対策事業を失業者就労事業と高齢者等就労事業等に区分している。

第2期(昭和40～45年前後) 第1期の末からの中高年齢者雇用対策に引き続き、昭和40年代に入るや積極的雇用政策の促進ということで、中高年齢者雇用対策は新しい段階に入った。ここでいう積極的雇用政策というのは「従来のいわば経済政策に従属し、そのあとしまつをするような消極的な対策から、いわゆる積極的な雇用政策への脱皮ということであり、同時に「従来の単に人々を仕事につけ、失業者を救済するといったような政策目標なり目的意識のみでなく、社会的にも個人的にも望ましい仕事を人々に紹介し、またその能力を高め、すべての人がその能力を有効に発揮できるようにすること」³⁾とされている。中高年齢者の就職促進もこの観点から重視することとしている。そして昭和41年3月に「雇用対策基本計画＝完全雇用への地固め」を策定し、さらに同年7月雇用対策法を制定している。この法律の第5章に「職業転換給付金」の規定をおき、とくに中高年齢者等の雇用を促進するために、就職指導手当、訓練手当等の給付を行うこととしている。さらに同法の第6章においては「中高年齢者等の雇用の促進」として、中高年齢者および身体障害者の雇用率の設定と適職の選定と公表を規定している。そしてこの規定との関連で職業安定法を改正し、とくに「第3章の2、中高年齢者の雇用」と

1) もっともこの65歳を上限とするのは、1976年以降のこと、それ以前は60歳を上限とし、中高年雇用対策と老人福祉施策を区分していた。その限りにおいてこの年齢区分はきわめて政策的なものといわざるをえない。

2) 有馬元治『雇用対策基本計画の解説』p. 29(日刊労働通信社、昭和42年)。

3) 前掲書、p. 34。

し、そのなかで努力義務として雇用率を設定し、かつ、未達成事業所のうち増員について困難を伴わないと認められるものに対しては、中高年齢者の雇用について必要な措置をとるよう要請することができる旨を規定している。

第3期(昭和45年以降) 以上の第1期・第2期を経て、第3期は「中高年齢者等の雇用促進に関する特別措置法」(昭和46年5月)で始まる。この特別措置法は上記の雇用対策法とあわせて、その後の中高年齢者に対する政策の中核となるものである。この特別措置法は中高年齢者に対する特別措置と中高年齢失業者等に対する特別措置に分かれ、前者についてはおおむねつぎのような措置が講じられることになっている。すなわち「適職の研究」、「求人者等に対する指導及び援助」、「雇用率の設定」、「求人の申込み受理に関する特例」、「雇入れの要請」、「事業主に対する給付金等」がそれである。また後者については、「中高年齢失業者等求職手帳の発給」を行うと同時に、労働大臣は手帳の発給を受けた者の就職を容易にするために計画を作成することを義務づけている。

このほか中高年齢者の雇用促進に大きな係わりをもつ定年については、昭和48年に「定年延長奨励金給付制度」を発足せしめ、定年延長の誘導策を講じている。このほか49年の雇用保険法の制定によって、中高年齢失業者に対する失業給付の改善等を行うこととし、あわせて雇用改善事業として「高年齢者雇用奨励金給付制度」(昭和50年)、「高齢者雇用安定給付金」(52年)等を行うこととしている。

以上簡単に中高年齢者に対する雇用施策の推移をみてきたわけであるが、とくに最近の石油ショック以来の雇用情勢の悪化のなかで、中高年齢者に対する雇用対策はさらにきめ細かいものとなっている。そして現在(昭和53年)つぎのような中高年雇用施策が講じられている。

1. 定年延長促進対策

- (1) 定年延長奨励金
- (2) 定年延長気運の醸成
- (3) 定年延長推進会議の開催(53年度新規)

2. 高年齢者の雇用促進

- (1) 高年齢者雇用率の設定
- (2) 高年齢者雇用奨励金——公共職業安定所の紹介により高年齢者を常用労働者として雇用する事業主に対して、1人あたり1万3,000円(52年度は1万1,000円)を12ヵ月を限度として支給する
- (3) 継続雇用奨励金——60歳以上の定年制をひく事業主で、定年到達者を定年退職後も継続して雇用するものにたいして、中小企業の場合1人あたり月額9万円(52年度は6万円、大企業で6万8,000円——52年度4万5,000円)を助成する
- (4) 中高年齢者雇用開発給付金——中高年齢者の雇用失業情勢がとくに厳しい時期において中高年齢者を雇い入れ、その雇用割合を高めた事業主にたいして支給するもので、52年には55歳から65歳未満の高年齢者について支給していたものを、53年度には45歳以上55歳未満のものにも適用対象を拡大している。給付金額は、高年齢者については1人あたり6ヵ月の賃金(通常支払われる賃金の150日分を限度)の2分の1(中小企業は3分の2)相当額(ただし雇用保険の基本手当の最高月額150日分—81万9,000円—を限度とする)、中年齢者については1人あたり3ヵ月分の賃金の2分の1(中小企業は3分の2)相当額となっている
- (5) 雇用保険の失業給付の基本手当——給付日数は年齢に応じて定められているが、55歳以上の受給者については最高の300日支給となっている
- (6) 高年齢者の雇用保険の免除
- (7) 高年齢者にたいする職業相談、職業紹介
 - ①高年齢者職業相談室(53年度17室増設、計205室)
 - ②人材銀行(53年度2ヵ所増設、計21ヵ所)
 - ③高年齢者相談コーナー(53年度計151ヵ所)
- (8) 中高年齢失業者等求職手帳の交付——中高年齢失業者にたいして手帳を発給し、就職指導手当、訓練手当等を支給しながら、職業指導、職業訓練等を実施するもの。就職指導手

当は月額約 6 万 2,000 円 (52 年度 5 万 6,000 円), 訓練手当 7 万 5,000 円 (52 年度は 6 万 8,000 円)

(9) 再就職援助計画

(10) 自営業開業資金の借りに係わる債務保証——債務保証額, 最高 400 万円, 特例 600 万円

(11) 中高年齢者の雇用管理改善に関する指導援助

3. 高年齢者の能力開発

(1) 定年退職前職業講習・職業訓練

①職業訓練等受講給付金の支給。通学の場合 1 万 5,250 円 (52 年度は 1 万 3,750 円), 通信 1 万 1,750 円 (52 年度 1 万 750 円)

②委託費の支給。53 年度は 76 の各種学校等にたいして支給

③職業訓練派遣奨励等給付金の支給。通常の賃金を支給しながら昼間の職業訓練を受けさせる中小企業事業主にたいして支給する。月額 3 万 7,100 円 (52 年度 3 万 3,400 円)

(2) 高年齢者向き職業訓練

4. 高年齢労働者の福祉の増進

(1) 高年齢労働者職業福祉センター

(2) 中高年齢者体育施設

以上の雇用政策としての中高年齢者就労対策に対して, 他のひとつの系列は上記したように老人福祉施策としての高齢者就労対策である。この対策はもともと老人福祉法, 第 3 条の「2. 老人は, その希望と能力に応じ, 適当な仕事に従事する機会その他社会的活動に参加する機会を与えられるものとする」という基本理念にもとづいて実施されているもので, 厚生行政では「高齢者無料職業紹介所」, 「高齢者能力活用推進協議会の設置」, 「老人福祉施設付設作業所の設置」, 「生きがいと創造の事業」の推進等の旅策がみられる。

「高齢者無料職業紹介所」は, 老人就労斡旋事業の一環として行われているものであるが, その対象者は「おおむね 65 歳以上の老人とする。なお 65 歳未満のものであってもその者の労働能力等からみて, 労働市場になじみにくいと認められる者については対象として差し支えない」とされ

ている。そしてこの就労斡旋事業の内容は「ア 各種の相談及び指導, イ 社会奉仕活動に関する相談及びあっ旋, ウ 仕事の指導, 紹介及び後保護, エ 求人開拓及び啓蒙普及, オ 老人適職の調査研究, カ その他上記の目的を達成するために必要な事業」とされている。このうち, 「高齢者無料職業相談所」は, とくに上記のウおよびエに係る事業を主として行うものであり, 職業安定法第 33 条に基づく労働大臣の許可を受けなければならないことになっている。そして上記の「仕事の指導・紹介」については「簡易な仕事等老人に適した仕事を主とする」こととされている。昭和 54 年現在 131 の自治体にこの紹介所をみることができ, この紹介所の活動は地域によってまちまちである。大都市地域における紹介所の例をみると, 現に紹介され, 就職している仕事は, その大部分が中小零細企業の雑役, 単純労働であり, 必ずしも「簡易な仕事等老人に適した仕事」とはいかないものがあるようである。また, 筆者も加わって行った東京で行った高齢者職業相談室(雇用政策の一環として行われている)と高齢者無料職業相談所との比較調査においても, 求職者に年齢のちがいはあるが, 求職動機あるいは求人内容等はほとんど変わりがないことが明らかにされたりしてきている注。その意味でこの高齢者無料職業相談所は, 施策の趣旨にもかかわらず, 一般労働市場を前提とする職業紹介と余り相違がないようである。

高齢者能力活用推進事業は「地域の高齢者に対して, その希望に応じ能力を活用する機会を与え, 高齢者の技能と経験を役立たせることによって, 高齢者の生きがいを高め, もって高齢者に健康で明るい生活を送らせること」を目的とし, 昭和 53 年度から始められたものである。この対象者は上記の高齢者無料職業相談所に準じているが, その事業は「高齢者無料職業紹介所」に各方面の代表者からなる「高齢者能力活用推進協議会」を設置し, 一方において技能と経験を生かす希望のある高齢者を協議会に登録させるとともに, 他方高齢者の能力を活用しようとする事業体を登録せしめ, 両者の調整をはかろうとするものである。

また「生きがいと創造の事業」というのは昭和54年から実施されることになったもので、地域において木工、木彫、陶芸、園芸、養魚、家畜飼育、手芸、織物等のほか地域の特色を生かした種目等を、老人の希望と能力に応じて行うための助成を行うものである。

これらの「高齢者能力活用推進事業」にしろ「生きがいと創造の事業」にしろ、いずれも新規の事業であり、その普及はこれからのものである。ただいえることはこのいずれもが老人の社会参加を促進するためのいわゆる「生きがい対策」とされるものであり、勤労収入を得ることを直接に目的としたものではない点に留意しておく必要がある。

なおこの「高齢者能力活用推進事業」や「生きがいと創造の事業」に類するものとしては、「高齢者人材活用事業」（文部省）、「農家高齢者創作活動事業」、「高齢者等肉牛飼育事業」、「山村高齢者林業園設置推進事業」、「高齢者活動資金の貸付」（農林水産省）、「高齢者生活活動センター」（国土庁）などがみられる。このほか多くの地方自治体においても、例えば老人クラブを基盤とした社会活動として、菜園づくり、植木、木工、陶芸その他多種多様の事業が行われている。

このように高齢者に対する「就労」あるいは「しごと」に関連する施策・制度は数多くみられるが、前述したように基本的には労働力を前提とした雇用政策の系列と、他方では労働市場から引退した非労働力の高齢者の「生きがい」対策としての系列に分かれているのである。そしてそれを「おおむね65歳」という年齢で政策的に区分することになっているのであるが、問題は果して多様な能力と経験を有し、かつ様々な態様をもつ高齢者を、政策的にしろ、65歳という暦年齢で区切ることが適切かどうかということであり、さらに今少しがたいたいい方をすると、高齢者を労働力、非労働力と簡単に二分法で割り切ることが適切であるかどうかということである。というのは高齢者になると、その労働能力はもちろん、就労働機についてみても、より多様化し、暦年齢で切るとはもちろん、労働力・非労働力とクリアカットに

区分することがより困難になるためである。さればといって高齢者の多様な能力、経験あるいは就労ニーズに応じて施策を個々に分類することも困難であるという面もでてくる。この辺に着目して新たに構想されたもののひとつが、以下に紹介する高齢者事業団である。

II 高齢者事業団の動向

この事業団にはいろいろのタイプがみられるが大別すると2つに分類することができる。その1つは「中高年齢就労事業団」と仮りに呼ぶことのできるもので、他の1つは「高齢者事業団」とされるものである。

第1の「中高年齢就労事業団」は、いわば中年失業者を対象とする一種の失業対策事業を軸とする中高年齢労働者の就労組織ともいうべきものである。そもそもこの種の事業団の発想は、緊急失業対策法改正によるいわゆる「失対打ち切り」に端を発している。すなわちこの緊急失業対策法の改正によって、緊急失業対策法適用者は、それまでの失業対策事業に登録していたものに限られ、新規の失業者はこれから排除されることになった。しかし最近の雇用状況が逼迫化するのに加え、とくに一般雇用になじみにくい中高年齢者の場合に、希望する雇用の機会を確保することがむづかしく、このために失業対策事業に類似する就労の保障を求めるのは、それなりに理由のあるところであろう。このためいくつかの地方自治体で、単独事業の形でこれら中高年齢失業者のための就労保障を行っているが、その受け皿となったのが「中高年齢就労事業団」である。この事業団は地域によっていろいろの特徴をもつが、ここでいくつかの代表的な例を紹介しておこう。

その第1は兵庫県西宮市の高齢者事業団であるが、この事業団は昭和47年に設立されている。この事業団は全日自労（全日本自由労働組合）の指導のもとにつくられたもので、昭和52年2月現在でその会員は131名とされている。この事業団と就労発注者（主として市当局からの発注にかかわるものが70～80%を占める。このためにここでの就労発注者は西宮市になる）の関係は「請負契

約関係」であり、団が請負った仕事を会員がこなすというやり方をとっている。そして団と会員との関係は外見的には、雇用関係をもつものとされている。したがってこの事業団の会員には労災保険のほかに雇用保険法の適用を受けることが可能であり、所定の就労日数を確保した後に仕事がない場合には失業給付を受けることができる。

第2は北海道旭川市の場合であるが、市の高齢者無料職業紹介所を窓口として、男女60歳以上を対象に就労希望者をつのり、このなかから会員を定め、これらの人びとに市の責任で「仕事」を提供する方式をとっている。昭和46年に設立され、毎年25人と会員の枠が定められている⁴⁾。

これらの「中高年齢就労事業団」は、この他にいくつかの自治体にみられ、一説によると47前後の事業団があるとされている⁵⁾。そしてこの種の事業団を軸に、昭和54年9月に全日自労の音頭によって、「中高年雇用・福祉事業団全国協議会」の設立が行われている。ちなみにこの全国協議会会則の一部を紹介しておこう。「第2条（目的）この協議会は中高年者を中心とする雇用の安定、拡充をもって、高齢者や、中高年者等の経済的・社会的地位の向上をはかるため、高齢者就労事業団、中高年事業団等を設立し、事業を開発し、公共の福祉の増進に寄与するとともに、これらの事業活動を、全国的規模に強化・拡充することを目的とする、2.（省略）、3. この協議会は、前各項の目的とあわせ、中高年齢者、障害者の雇用創出、ならびに福祉の向上を目的とする全国単一組織として、（社団法人）『中高年雇用・福祉事業団』（仮称）の設立及び維持・強化をめざす」⁶⁾と、（アンダラインは引用者）。

これからも理解できるように、「中高年就労事業団」は、その基軸は中高年失業者を中心とする就労保障ないしは就労の機会を確保することを目

的とするものである。換言するとそこで求められている就労は、一般労働市場において成立するか、それとも公共事業の形をとるかとか、あるいはその就労形態が一定期間継続的に雇用されるか、それとも日々雇用されるかなどの違いはあるにしても、その前提としては労働能力と意欲をもち雇用労働をもとめる中高年失業者が対象となっていることは明らかである。したがってそこで行われる「就労」は一種の雇用契約を媒介として行われ、団と会員の間に名目的にしる使用従属関係が成立し、その限りでは各種の労働法上の規制および保護を受けることになる。そのうちとくに重要な意味をもつのが雇用保険法である。上記の西宮の例にみられるように、この種の事業団の多くは雇用保険法の適用を受けているが、その場合一定の就労日数が確保されるならば、この団の会員は日雇労働求職給付金の支給を受けることができる。このことを考慮して、当該の自治体はその責任において、日雇労働求職給付金を受けることのできる最低限の日数の就労を保障する方式がとられたりしている。

このようにみえてくると、この種の中高年就労事業団は、団としてどのような福祉事業を行うか、あるいはどのような雇用創出機能を発揮するかには係わりなく、従来の失対事業の変種と見做されるのは余儀ないことであろう。そして現実問題としては、最近の中高年労働者の雇用不安の増大と人口の高齢化の進捗のなかで、中高年齢求職者が増えるにもかかわらず、自治体の責任で確保できる雇用には限界がある。とくに最近の地方公共団体の財政逼迫化は、その限界を益々顕著なものとする。このためにこの種の事業団は、需要に応じ、したがって自治体の雇用確保の力量に応じ、逆にその規模が規定され、会員数の制限を行わなければならない、結果的にこの種の事業団は閉鎖的になる懸念があるようである。この種の事業団の今口的意義をどのように評価するかは、それぞれの立場によって異なると思われるが、少なくとも上記の弱点の克服は今後の課題とされなければならないものであろう。

これに対して第2の類型とされる「高齢者事業

4) この事業団の紹介は佐藤進「高齢者就労事業の意義と法規制の問題」（東京都高齢者振興財団『研究調査報告』No. 2）にもとづいている。

5) 全国的に事業団がいくつあるかの調査はないので、ここで47としたのは1979年の「中高年雇用・福祉事業団全国協議会」趣意書の数字をとった。

6) 「中高年雇用・福祉事業団全国協議会・会則」。

団」は種々の点で異なる。もっともこの第2の類型とされるものにも種々のバリエーションがみられるが、ここではその最も代表的で、かつ体系的に組織化されているものとして、「東京都高齢者事業団」の場合をみておこう。

東京都の高齢者事業団は、東京都高齢者事業振興財団（財団法人）と地区事業団（権利能力なき社団）に分けられる。振興財団は地区事業団にたいするセンター的役割をもつもので、地区事業団の連絡・指導・育成および援助などを行うもので、昭和50年に発足した（この前身は49年末に設立された東京都高齢者事業団）。この振興財団の理事、評議員は学識経験者、労使の代表、福祉団体、老人団体および趣旨に賛同する市民団体の代表のほか、地区事業団の代表が加わって構成されている。そしてその運営費の大部分は都からの補助金によっている。

地区事業団は、江戸川区高齢者事業団が第1号として50年2月に設立され、ついで同年10月に昭島市に設立され、その後51年度には八王子市をはじめ6つの区市で、52年度には品川区をはじめ11地区において、さらに53年度には12地区に、53年度末には合計31の地区事業団の設立をみ、その会員数も約2万人となっている（ちなみに54年10月現在で37の事業団で会員は約2万5千余になっている）。地区高齢者事業団は、おおむね60歳以上の高齢者で一般雇用になじまないかあるいは雇用を望まない健康で働く意欲をもつ高齢者の相互連帯を基礎につくられた高齢者の自主的組織で、団の性格としては「権利能力なき社団」とされている。そしてこの事業団は広く地域社会の理解と支持をえて、自治体、企業、家庭その他からの仕事を受け、会員の能力と希望に応じて仕事を行う組織である。その組織および活動の原則を一言でいうと、地域に根ざした（地域性）、高齢者の自主的組織（自主性）であり、その運営は会員の自発的かつ創意性に依拠しながら主体的（自発性、主体性）に行うものとされている。

このように地区事業団の運営は会員の自主的、主体的運営を原則としているが、その運営に用する費用は、前記の振興財団を媒介として、都の補

助金によって基本的には賄われる（事業団設立時には1,000万円、設立後の運営にあたっては年間約1,000万円の補助が行われているが、このほか区市などからもそれぞれの地域の実情に応じてさまざまな援助、協力が行われている）。そして事業団は、当該地域の行政体および企業、民間諸団体、一般家庭などに働きかけて「仕事」の発注をもとめ、会員の能力と希望に応じてこれらの仕事を行うこととしている。したがって、「仕事」の発注者と事業団のあいだに「仕事」の契約がむすばれ、個々の会員と発注先とのあいだには「雇用関係」は成立しない建前となっている。また地区事業団と会員のあいだにも、前述の「中高年齢就労事業団」とは異なって雇用従属関係はなく、「就業規約準則」および「配分規約準則」にもとづいて事業が行われている。

会員は、居住地域ごとにグループをつくり、相互の連絡および仕事の遂行に協力する（地域班）。このほか特別の技能、技術を有するものについては、職種に応じて「職群班」を設け、必要な「仕事」を行うこととしている。なおそれぞれの地域班、職群班には班長をおき、その班の運営の実効を期している。なお「仕事」のなかで生じた災害については労災保険の適用を受けることができ、あるいは「仕事」の過程で生ずる事故については、振興財団に設けられている損害保証の基金で処理されることになっている。

「仕事」の種類は多種多様で大きく分けて、行政によって提供される「仕事」（仮に「公共事業」といっている）、民間企業・団体および一般家庭から発注された「仕事」（「民間事業」）、さらに事業団が直接行う「仕事」（「自主事業」）となる。昭和53年度の事業実績からいうと、地区によって若干の違いはあるが、全体的にみると「公共事業」が約3割、「民間事業」が約7割となり、その契約総額は約16億円にのぼっている（なお54年度は約30億円の事業費が推定されている）。仕事の種類は会員の技能や経験の多様性を反映して種々雑多であり、「公共事業」では管理監視（建物・公園などの管理、校庭開放管理など）に属するものが最も多く、ついでサービス業（たとえば

調査モニター、ポスターやリーフレットの配布、集金、清掃など)、単純作業、事務整理などがこれに続いている。また「民間事業」では単純作業が最も多く、ついで技能労働(大工、植木、表具、左官、配管工、タイル工、塗装、組立、仕立、縫製、印刷・製本など)、事務整理、サービス、管理監視業などの順となっている。このほか「自主事業」としては教育指導(英会話、学習塾)、人形づくり、売店、粗大ゴミの修理加工(リサイクル事業)など多種多様なものがみられる。

このように東京都における高齢者事業団は着々とその地歩を固め、事業実績を挙げているが、同じ発想にもとづく高齢者事業団は全国各地に拡がりはじめている。現在東京都高齢者事業財興財団の把握しているものだけでも、北海道江別市、東北地方では福島市、関東地方では埼玉県所沢市、上福岡市、千葉県市川市、神奈川県厚木市、藤沢市、関西地方では大阪府摂津市、吹田市、兵庫県姫路市、中四国地方、岡山県岡山市、高知県高知市等がある。このほか横浜市、川崎市等において設立準備が進められており、また愛知県においては名古屋市を除く5つの市で事業団の設立が計画され、この他上記の東京都高齢者事業振興財団への問い合わせは枚挙に暇のないほどである。このように高齢者事業団は燎原の火の如く、全国各地に拡がりはじめているが、その意味は如何なるものであるか。以下にこの点について検討を行うことにしたい。

III 高齢者事業団の存立の意義

上記してきたように高齢者事業団は、第1の類型の「中高年就労事業団」とは異なって、その会員は「おおむね60歳以上の高齢者で、雇用になじまないか、あるいは雇用を望まない健康で働く意欲をもつもの」とされている。すなわち「中高年齢就労事業団」が一応労働市場を前提とし、雇用を望みながら適当な就職ができない「中高年齢失業者」を基礎とするのに対して、高齢者事業団は、労働能力を有し、かつ労働意欲をもちながらも、雇用労働を望まない高齢者を対象とするという点で異なるものである。しかしそうだからといって、

老人福祉行政におけるように非労働力に限定されるものではない。強いていうとこの事業団の対象は、労働力として見做される高齢者と老人福祉の対象たる非労働力としての高齢者の境界領域に位置するものということができる。その意味で一種の「限界労働力」に近いものとみることができるともかもしれない。事業団関係者がそれを「福祉的労働」と呼ぶ理由の1つはこの辺にもあるであろう。

ではそのような意味での「福祉的労働」の対象となる高齢者が現実にとどのようにして形成されているのであろうか。東京都高齢者事業団を構想した当時は、東京都老人福祉基礎調査(昭和46年)にもとづいて、当時仕事についていない高齢者のうち、働く能力をもちながら、雇用労働は望まないが、「収入のある仕事があればしたい」というものが、60歳以上人口のうち2.5%ぐらい存在すると推計し、この事業団の発足に踏み切ったという経緯がある。そしてその後の事業団の発展ということもあって、この対象は60歳以上人口の数%ぐらいが会員となりうるとも考えられるようになっている。

もちろんこの中間的な性格をもつ事業団対象の高齢者は、一方における労働市場の動向と他方における年金等の整備・拡充に影響される側面をもっている。すなわち中高年齢者の雇用不安、就職難によって、中高年失業者の一部が、経過的一時的にせよ雇用労働の枠外にしり、何らかの収入を得る「仕事」を求め事業団に加入したり、あるいは長い求職活動の末に適当な就職の機会が得られず、諦めのなかから非労働力化していく過程で、事業団会員になっていく場合もなしとしない。その限りでは経過的一時的にしり中高年齢失業者の一部が高齢者事業団の会員となりうることは十分にありうるのである。あるいはまた老齢年金の受給額が低く、このためにこれを補う意味で、継続的雇用の枠外で「仕事」を求める場合もみられるのである。その意味で高齢者事業団の対象を、労働力と非労働力の中間的存在と想定するにしても、それは労働市場と社会保障の双方から影響されることは事実であろう。

しかし高齢者事業団が想定する労働力と非労働力の「中間的性格」をもつ一種の「限界労働力」というのは、このように雇用状況あるいは年金等の老後の生活保障の条件によって左右される経過的過渡的な存在としてみるべきなのであろうか。東京都における高齢者事業団の経験は、この中間的な性格をもつ高齢者が可成り存在することを予想させてくれるのである。それは高齢者事業団の会員のなかで、相当の年金を受け、あるいは相当な資産を有しながら、なおかつ「仕事」を求める高齢者が少なからずみられることから推察することができるのである。あるいはまたこれを裏付ける材料のひとつとして老後生活についてのいくつかの世論調査等もある。例えば昭和52年に実施した総理府老人対策室の『老後生活への展望に関する調査』をみると、「望ましい老後生活は」という問に対して、「年をとっても働ける間は仕事（家事を含む）を続ける生活」というのが、男74.8%、女75.0%という高率を占めている。同様の傾向は他の種々の調査からもみることができる。

したがってわが国の中高年齢者についていうならば「仕事」について強い執着をもち、欧米に普通にみられるように、年金受給者即非労働力というのではなく、年金受給者であり、かつ、この年金では生活に不安がないとしても、さらに「働ける間は働きたい」という希望を有するものが少なからずみられるのである。なおついでに指摘しておきたいことは、その場合の「働く」というのは、前述した「生きがい対策」として想定されるように、「趣味と実益」を結びつけたものというよりは、より積極的に「仕事」の遂行とそれにもとづく一定の報酬をうるということを含む勤労行為とされているのである。その意味で前述した第2の系列の「生きがい対策」、すなわち非労働力としての高齢者を把え、その社会活動の一環として行われる「仕事」とは区別される必要があるのである。

このことはつきつめていうと従来の雇用あるいは「就労」概念の修正に通ずる問題でもある。ジャン・ムーリは「経済的諸制度や構造は絶えず流

動状態にある。経済や社会的に関する最も基本的な諸概念（これらは現在消滅しつつある世界に合わせて作られたもの）も、もはや今日の現象を適切に分析できる用具ではない。雇用という概念は恐らくこの意味で最も脆弱な概念のひとつであろう⁷⁾と指摘し、雇用概念修正の必要を論じている。そしてムーリは雇用概念修正の方向として改めて「労働」というものに着目していく必要を示唆している。すなわちムーリによると労働には2つの側面があるとしている。すなわち「労働は本人に不快のものとして受け取られ（主観的にはそうでない場合であっても）、義務として遂行される」⁸⁾側面と、「労働によってもたらされる満足は間接的な満足である。労働は遊戯や趣味の場合のように、それ自体を目的としてなされるのではなく、それがもたらす現金ないし現物の形で報酬を目的としてなされる」⁹⁾側面がそれである。そして労働のもつこの2つの側面の結びつきは、それぞれの社会経済的環境によって左右され、それぞれの時代あるいは社会における人間労働および雇用に対する態度や性格を規定するとしている。

このムーリの指摘は、今日における雇用概念の再構築に重要な示唆を与えるものであるが、これを高齢者の雇用あるいは労働に結びつけて考える場合にも参考にすることができるのである。すなわちたとえ労働能力に幾分のおとろえが生じているにしても、条件によっては十分に働くことのできる能力を維持し、かつ、就労意欲のある高齢者にとって、雇用労働の一側面をなす「本人に不快のものとして受け取られ、義務として遂行される」ばかりではない「労働」もいろいろの条件によっては成立することが可能であるかもしれない。実は高齢者事業団の試みがそのひとつの例とみることもできるのである。

すなわち上述したように、中高年齢者の就労対策の第1の類型は、労働あるいは雇用政策の一環

7) Jean Mouly: 'Employment: a concept in need of renoration' ILR, July-Aug 1977 (『雇用概念修正の必要を論ず』ILO 時報 Vol. 29, No. 4, 1977 冬季号, p. 40-46).

8) *ibid.*

9) *ibid.*

に組み入れられて、それは基本的には雇用労働、したがって雇用主と労働力の提供者の関係は使用従属関係を基本とする。そして事柄をより単純化していうと、この雇用労働の枠内において行われる労働は、使用者の統制下におかれるということになる。もちろんこれまでの労働関係をめぐる歴史は、この支配従属関係の枠内において、労働組合の結成、労働時間の短縮、弾力的労働時間の導入、最低賃金制の確立その他種々の労働者保護政策がとられ、被支配的立場におかれる労働者の地位と役割の改善・強化がはかられてきた動きとみることができるが、しかし資本主義的生産様式のもとにおいては、雇用労働にみられるこの使用従属関係は基本的に貫かれているのである。

そしてこの使用従属関係から離脱し、より自由で自主的に「仕事」をする条件は、ある意味では年金等を受給し、さらに一定の資産を有するようになった高齢者の場合に、やっと整うのである。そしてその場合に使用従属関係から解放され、雇用労働の枠外において、何らかの「仕事」につくことは十分にありうるのである。したがってその「仕事」は高齢者自らの希望と選択にもとづいて行われることになるのである。高齢者事業団が原則として雇用労働の枠外において「仕事」を行う組織として作られたのは、このような趣旨にもとづくものである。

したがって今後の人口高齢化の急速な進展と延長される老後期間を考慮したり、あるいは今後の年金の成熟化の進展等を考えたりすると、高齢者を年金受給者として「労働」から「完全」に引退せしめるということだけではなく、雇用労働の枠外において自らの能力と経験に応じ、自らの選択において「仕事」に従事する途も用意されてしかるべきであり、高齢者事業団はこの方向を示唆するものとみることができるのである。その意味で高齢者事業団は、高齢化社会におけるひとつの挑戦としてみることもできるのである。なお繰返しになるが、ムーリは労働の他のひとつの特徴を「現金ないし現物の形で報酬を目的」とすると述べているが、この考え方からいうならば、高齢者事業団の仕事は、老人福祉サイドでいわれる

「生きがい」事業と区別される。すなわち「生きがい」就労は「しごと」そのものに意義を認め、収入等を第二義的とするのに対して、高齢者事業団の「仕事」は「しごと」の意義とともに収入確保を重要な目的としているのである。

ではそのような「仕事」が現実的に可能なのであろうか。労働の需要の側面からみると、東京都における高齢者事業団の経験はいろいろの見通しを与えてくれる。その第1のケースは従来の労働市場から発注される場合である。たとえばある種の「仕事」が必要とされる場合に、従来のやり方とは異って、その仕事を行うために個人を直接に雇用するのではなく、団体に受託させるという方法で需要を満たすことができる。そして受託された団体は、その構成員の能力と希望に応じて、その仕事を配分する。高齢者事業団における「仕事」の配分のひとつはこのようなやり方を通して行われている。第2のケースは近年の労働力需給関係の変化によって、一般の労働市場では得にくくなった「仕事」への需要である。例えば一定の日数をかけるほどではないが、素人ではなかなかこなしきれない「仕事」がある。いわゆる「半端仕事」と称されるものである。このほかその「仕事」が恒常的ではなく、季節的あるいは一時的に必要とされる場合がある。このために常時人を雇用しておくことができずに高齢者事業団を利用するというケースも少なからずみられるのである。第3のケースは、従来は近隣あるいは家族内で処理されてきたものでありながら、近年の地域変動、家族変動に伴い、社会的に解決が求められるもので、しかも市場メカニズムでは調達しにくい「仕事」もある。個人の身辺介助、家事援助等々に関連する仕事はその例である。このほか第4のケースとして高齢者の経験と能力に応じて組織された「自主」的な事業もある。現在東京都高齢者事業団で行っている「学習塾」、廃品のリサイクル事業等々いくつかの例をみることができる。

このように高齢者事業団の経験からいえることは、予想外に多くの「仕事」があるということであるが、それをより一般化していうならば従来の労働市場における労働力の需給調整のやり方とは

異なっており、「仕事」と「個人」を結びつけるのではなく、「仕事」をある団体に委託するという方式や、あるいは従来は独立していた「仕事」として市場機構に組み入れられながらも、近年の労働力の供給条件が変化したことによって、「割りの合わない」ものとなり、通常の一般市場では容易に必要な人を得られなくなったもの、あるいは産業化、都市化の進展のなかで、新しい需要が生じながらも、それが必ずしも一般の雇用市場で調達できない「仕事」などが含まれることになっているのである。

このことは今後の高齢化社会の進展によって若年労働力が減少し、労働力の供給構造が変化したり、あるいは脱工業化傾向が進み、わが国の産業構造がサービス産業化されていくことなどを仮定した場合に、従来の雇用市場で用意されたものとは異なった種々の新しい「仕事」が生み出されることも考えられるのである。この問題は高齢化社会に関連する「職業論」という独自の研究課題を提起することになるが、この点はともあれ、高齢者事業団の4年余の経験は、予想外に多くの「仕事」が存在し、かつ、開拓することが可能であることを示している。

このようにしてみると、従来の雇用労働とは異なった範疇で、高齢者の「就労」の機会を開拓していくことは十分に可能なのである。そしてこのような特徴をもつことによって、高齢者事業団は、従来の「中高年齢雇用対策」とか、「生きがい対策」としての高齢者就労とは競合せずにその事業を拡大することが可能なのである。そしてこのことは、一般の労働市場の「秩序」を乱さない範囲で活動する可能性を意味するだけではなく、一般の労働市場において得にくい、社会的に必要な「仕事」を積極的に遂行していく組織を作り出すことにもなりうるのである。

そしてこのことは冒頭の社会保障制度審議会の建議にもあるように、高齢者の活力化を促すと同時に、高齢者に対する扶養負担の軽減にもつながるものであり、高齢化社会における挑戦のひとつと考えることもできよう。

IV 高齢者事業団の経営と問題点

ところで上述してきたように、高齢者事業団に結集する可能性のある高齢者が相当数存在し、他方、それに見合う「仕事」もある程度用意されているとすると、問題はこの両者をどのように組織化するかということである。

高齢者事業団は、その団の組織およびその事業運営に当って、自主性、公共性、地域性の3つの原則を明らかにしている。ここでいう自主性というのは、高齢者事業団の会員は雇用労働の枠外において、「仕事」を希望する高齢者の自主的参加によって作られ、そして団の運営そのものは、この会員が自主的・主体的に行うということを意味している。その意味では、高齢者事業団の組織・運営は民主的に行われることでもある。このように自主性を強調することはひとつには高齢者を人生の経験者として、ある意味ではベテランとして捉え、その力量に対する信頼と同時に、高齢者の福祉は与えられるものではなく、主体的につくり出すという、より積極的な老人観・福祉観を含んでいる。これまでの老人対策は応々にして高齢者を福祉の「対象」としてのみ取扱われがちであったが、高齢者事業団においては高齢者は同時に「福祉」の担い手として位置づけるという理想主義的な認識が働いている、この方向は高齢化社会の福祉のあり方のひとつの姿を示すものであり、その意味でこの自主性・主体性の原則はとくに重視されなければならないものである。

ところで高齢者の自主性・主体性の重要性が強調されるにしても、この事業団は行政あるいは他の団体・組織の協力なくしては、その活動は効果的に行われえない。それは「仕事」の面において、行政・企業・団体あるいは家庭等からの受注を待たなければならないということだけではなく、その団の結成・運営において広く公私の協力が欠かせないからでもある。このためにこの事業団に対して、その自主的・主体的運営を妨げないということをも前提として、行政はその基礎的運営費に対する助成を行うとともに、必要に応じて、人的あるいは技術的援助を行う必要がある。また企業・

団体その他もこの事業団に対する有形無形の援助を行っている。このようなことが可能であるのは、この事業団が営利を目的とするものではなく、さらに特定の団体・党派に偏することなく組織され、運営されていることが肝要である。その意味でこの事業団は公共性を強くもつものである必要があるのである。その意味からこの事業団の運営に当っては、市民に開かれたものとして、その運営状況は常に公開されていることが求められている。

さらにこの事業団の組織および運営は、地域社会と結びついて行われることも大切である。このため高齢者事業団は、一地区（一行政区）一事業団という原則にもとづいて組織されているのは、そのためである。このような地域性をとくに強調するのは、ひとつには事業団の会員となる高齢者自身が、現役労働（職域）から引退し、生活の場である地域社会で生活し、行動しているという点を重視すると同時に、この事業団の会員は、それぞれの就労ニーズの充足をはかるだけでなく、ここで行われる「仕事」が地域社会にとっても有用であるということを希求するためでもある。

このようにして高齢者事業団の運営が行われているが、しかしそのことは言うは易く、行い難いものである。その意味でこの運営について今後とも、さらに工夫がこらされる必要があり、高齢者事業団の当面の課題のひとつが、この組織・運営にあるということができる。このほか高齢者事業団には種々の問題のあることは事実である。しかし考えようによると、この種の事業団が始まって、わずか4年余りの日時しか経過していない。そしてその事業団の発想がユニークであり、やや誇張したいいい方をするならば、この事業はわが国はもちろん、世界的にも先例のないもので、この故もあって4年の歳月は余りにも短く、未だ試行錯誤の域を大きく出るものではない。このためにこの事業団が急速に各地に拡がり、また事業量、会員も大きく伸びてはいるが、その反面、その運営には数多くの問題を生み出していることも確かであろう。例えば会員と「仕事」のアンバランスが地区によって生じ、「仕事」を求める会員のニーズに十分応えられない地区や、あるいは逆に「仕

事」はあっても、働く会員が少ないとかの需給のアンバランスの調整をどう行うかとか、あるいは働く会員が固定化しているとか、団の運営が未だ自主的・主体的には十分に行われていないなど、運営上の問題も少なくない。

このほかとくに大きな問題は、この事業団がまったく新しい発想ではじめられたために、既存の制度・法律との適合性を欠く場合が少なくないことである。それは各種の労働法規との関係、税法との関係、「権利能力なき社団」としての団体法上の問題その他枚挙に暇のないほど多くの問題がある。団の運営等において極力これらの既存の法律・制度との調整に努力することは当然であるにしても、高齢化社会への対応ということで新しい発想で始まったこの事業団を既存の制度の枠に閉じ込めて、その点のねらいを形骸化させてしまうことは避けなければならない。

これらの課題の解決は、事業団自体の努力によることはもちろん、それと同時にこの事業団をどうみるかという社会あるいは国の見方如何に係わる場所も少なくない。その場合とくに強調しておかなければならないことは、この事業団が高齢化社会との係わりでどのように評価されるかということである。これまでも繰返し、この高齢者事業団と高齢化社会との係わりについては述べてきた心算である。高齢者事業団に結集する高齢者について、あるいは高齢者事業団にふさわしい「仕事」の開拓、発注について、さらに高齢者事業団の組織・運営において論じてきたのがそれである。それに加えて、最後にとくに強調しておきたいことに、高齢者事業団の目指す理念なり、原理との係わりについてである。この事業団は先述したように、高齢者の自主性・主体性を尊重しながら、会員の相互理解と連帯にもとづき、かつ、地域社会の支持と協力を得て活動するものである。ここでいう地域社会との協力と支持というのは一方においては地域社会からの「仕事」の受注を受けるとともに、他方ではその運営に当たっての支持と協力を得るということである。その場合例えば仕事の発注についていうと、若い労働者が得にくいからとか、あるいは安い賃金で雇えるからというよ

うな考え方だけでは、高齢者事業団の仕事の受託は限界がある。望むらくは、このような市場のメカニズムにもとづく発想だけではなく、高齢者事業団の意義と趣旨に賛同するという理解が仕事の発注者側にあって欲しいと思われるのである。やや飛躍したい方になるが、経済的市場の論理に依拠するだけでなく、「社会的市場」の論理ともいべきものが高齢者事業団の発展とその安定化のためには必要なのである。ここでいう「経済的市場」の論理というのは需給関係を前提として、等価交換の原理にもとづいて結び結ばれた関係というのである。それに対して、「社会的市場」の論理とは、連帯を基礎に「贈与」の原理にもとづいて生み出される関係を意味している。この相互連帯は、事業団内部を律する原理であり、会員の就労の機会、個々の会員の能力、技術、経験と

就労ニードにもとづいて、相互に理解した上で仕事を配分するという形で具体化されているが、この原理が「仕事」の発注者と団の関係において如何に確立されるかが重要な課題となるのである、紙幅の関係で十分に論ずるゆとりはなくなったが、高齢者事業団は既存の中高齢雇用対策あるいは「生きがい」対策とは異なった新しい高齢者の「仕事」を開拓するものであり、その意味で高齢化社会への挑戦のひとつとされるものであるが、それ以上に重要なことは、この事業団を支える原理あるいは基本的理念こそ、高齢化社会への挑戦の主要な試みとして注目したいのである。

後記 この高齢者事業団事業は、1980年の政府予算案において、「シルバー人材センター」として国の制度として施策化されることになったが、この原稿は、それ以前に書かれたことをお断わりしておきたい。

社会福祉費用の動向

——昭和40年代を中心に——

高橋 紘 士

はじめに

昭和30年代から40年代に至るわが国の社会福祉の歩みは、社会福祉ニードの高度化と多様化に対応した「社会福祉の拡張」¹⁾の時期であった。この現象は次にあげるような要因の複合として生じたものである。第1に何らかの形で社会福祉サービスの利用者が増大することである。これには、サービス対象者の自然増がある。例えば老人数の絶対的増加がこの例である。次に、従来サービスの利用の要件が狭かった為にサービスの利用に結びつかなかったものが要件の拡大によってサービスに結びつくようになる場合、さらにサービス利用の資格があるにもかかわらずサービス利用に結びつかなかったものがサービスの利用者として顕在化する場合。また、従来みられなかった新しい種類の社会福祉ニードが発生する場合などが考えられる。これらは社会福祉ニードが社会福祉需要へ転化するプロセスの計量的研究が必要な領域である。

第2に社会福祉の供給能力の増大である。社会福祉サービスの水準の高度化そして多様化に対応した施設数の増加と収容能力の増大、施設の種類の多様化、また在宅サービスの種類の多様化である。そして、サービスにあたる要員の増加と質の向上、さらにサービスのノウ・ハウの蓄積とその高度化である。

そしてこれらの結果として、法体系の整備と社会福祉のために費される費用の増大と、その経費構造の変化が生ずる。

社会福祉費用の増大、社会福祉のどのような分野に、どのような形態で支出されるか、さらにその財源調達が如何なる形態でなされたかを検討することによって「社会福祉の拡張」の過程をあとづけることが可能となるだろう。本稿では、昭和40年代におけるわが国の社会福祉費用の動向の継時的分析を通じて、わが国の「社会福祉の拡張」過程分析の試みを行なうことにあつた。

全体は大きく二つの部分に分けられる。前半では、社会保障制度審議会事務局が毎年発表している社会福祉費用に関する統計によって、総体としての社会福祉費用の構造変化を明らかにする。後半では自治省の地方財政統計年報によって地方自治体の社会福祉費用の動態を跡づけることが試みられる。

I 社会福祉費用の継時的分析

(1) 社会保障費における公的扶助と社会福祉の費用

昭和35年における公的扶助の費用は約630億円、社会福祉費は約168億円であったものが昭和40年にそれぞれ約1,376億円、650億円、昭和45年には2,769億円、1,673億円、昭和50年には、6,700億円、1兆571億円という規模となっている²⁾。それぞれ昭和50年の費用の規模は名目で公的扶助は昭和35年の10.5倍、昭和40年の4.8倍、社会福祉は昭和35年の62.8倍、昭和40年の16.2倍に及んでいる。参考までにわが国の国民所得の伸びと比較すると、公的扶助は国民所得ののびにほぼ等しく、社会福祉費ののびはこれを数倍するテンポで費用規模の拡大がおこったことがわかる。

1) 社会福祉の拡張の背景にある社会福祉の性格変化については、高橋紘士「社会福祉行政の転換」社会福祉研究第25号、昭和54年10月参照。

2) 社会保障制度審議会事務局「社会保障統計年報」による。

本節では、このような社会福祉を中心として生じた費用の増加がどのような過程で生じたかを詳しく検討するのが課題である。

はじめに社会保障費における公的扶助費、社会福祉費のシェアの変化をみると、社会保障制度審議会の「広義の社会保障」（公的扶助、社会福祉、社会保険、公衆衛生および医療、恩給、戦争犠牲者援護の六部門）の費用に対する公的扶助および社会福祉の費用の構成比は、公的扶助費については、昭和35年に8.8%であったものが昭和48年に6.3%、昭和49年に5.7%、昭和50年には4.9%と一貫した構成比の低下傾向が続いている。一方社会福祉費は昭和35年に2.3%、昭和40年に3.6%、昭和45年に4.2%、昭和48年に8.3%、昭和49年に8.1%、昭和50年に7.7%となっており昭和48年に公的扶助の構成比を上回るに至るまで一貫した増加傾向が続いた。昭和49年以降構成比は若干低くなったが公的扶助費の割合は上回っている。公的扶助費と社会福祉費を合算したものの広義の社会保障費に対する構成比は、昭和35年から45年に至る10年間11%台でほとんど変化がみられず、この間の変化は公的扶助と社会福祉の相対的な構成比の変化であった。昭和47年に12.4%、48年は14.6%と割合が増加したが、49年には13.8%、50年には12.6%と逆に減少傾向がみられた。

この公的扶助と社会福祉の費用の相対的構成比は、昭和35年には公的扶助が79.1%、社会福祉が20.9%であったものが、40年にはそれぞれ67.9%、32.1%、45年には62.3%、37.7%、50年には38.8%、61.2%と昭和52年には37.6%、62.4%と公的扶助の減少と社会福祉の増加が一貫して続いており昭和48年に社会福祉が公的扶助をおいこした。このように昭和40年代の公的扶助、社会福祉費用の動向の第1の特徴は公的扶助の費用の相対的減少と社会福祉の費用の増大である（表3）。

（2）社会福祉費の分野別費用の動向

それでは、社会福祉の費用が分野別にどのように変化してきたかを検討してみよう。ここでは社

会福祉の分野を社会保障制度審議会の分類にしたがって、身体障害者福祉、精神薄弱者福祉、老人福祉、老人医療、児童福祉、心身障害児等対策、児童扶養手当、児童手当、母子衛生、母子福祉、学校給食等、国立更生援護機関、災害救助、その

表1 社会福祉の費用の区分と内容

区 分	内 容
公的扶助	1 生活保護 生活保護の費用* 生活保護施設運営及び整備の費用
	2 身体障害者福祉 身体障害者保護更生の費用* 身体障害者更生援護施設運営及び整備の費用、身体障害者職業訓練及び雇用促進の費用*
	3 精神薄弱者福祉 精神薄弱者保護更生の費用* 精神薄弱者援護施設運営及び整備の費用
	4 老人福祉 老人福祉の費用* 老人福祉施設運営及び整備の費用
	5 老人医療 老人医療の費用*
	6 児童福祉 児童保護措置の費用* 児童福祉施設、児童相談所、一時保護所及び保母養成所の運営及び整備の費用、保母修学資金貸与費、へき地保育所及び季節保育所の運営の費用
	7 心身障害児等対策 育成医療* 療育の給付* 補装具の支給の費用、肢体不自由児施設、重症心身障害児施設の運営及び整備の費用、特別児童扶養手当の費用* 心身障害児扶養保険運営の費用
	8 児童扶養手当 児童扶養手当の費用*
	9 児童手当 児童手当の費用*
	10 母子衛生 母子保健衛生対策の費用* 母子保健施設整備の費用
	11 母子福祉 母子福祉貸付金* 母子福祉施設整備の費用
	12 学校給食等 要保護及び準要保護児童生徒の学校給食及び就学援助（学用品、通学費等の支給を含む。）特殊教育学校就学奨励等の費用
	13 国立更生援護機関 国立視力障害センター、国立身体障害者更生指導所、国立保養所、国立ろうあ者更生指導所、国立救護院国立精神薄弱児施設の運営及び整備の費用
	14 災害救助 災害救助、日本赤十字社災害救助設備整備、災害弔慰金、災害援護貸付金の費用（厚生省関係のみ）
	15 その他の社会福祉 社会事業学校の運営及び施設整備、社会福祉施設職員退職手当共済事業補助、社会福祉事業振興会事務費補助、奉仕銀行助成費補助、民生委員手帳等作成、へき地保健福祉館、地方改善* 世帯更生、寡婦福祉貸付金、老朽民間社会福祉施設整備の費用

社会保障制度審議会「社会保障統計年報」による

他の社会福祉の14の分野にわけてみてゆくことにしたい。その内容については表1に示した通りである。この社会保障制度審議会の統計では、国の予算から該当の経費を抜きだし、それに地方の負担分を加えて推計したものであるから、地方自治体の単独事業、超過負担分は算入されていないが、今のところこの数字が全体の社会福祉費用に最も近い包括的な数値であるので、社会福祉の動向を知るには、この統計を用いる他に方法はない。

各分野別の費用の実額の推移は昭和35年から昭和52年について表2に示した通りである。

これから各分野別の構成比を算出してその推移をみると表3の通りである。昭和46年に児童手当、昭和47年に老人医療が創設され、構成比に大きな変化がでたので、昭和46年以降についてはこの両者を除いた構成比もおわせてかかげてある。

昭和50年における構成比で割合の高いのは、児童福祉(30.6%)、次いで老人医療(20.2%)、児童手当(14.8%)、老人福祉(12.7%)などである。

昭和35年以降の構成比の推移をみると、(比較のために昭和46年以降は老人医療、児童手当を除いて構成比を算出したものによる)、構成割合が増加傾向にあるものは、身体障害者福祉、精神薄弱者福祉、老人福祉、心身障害児等対策などの分野である。

身体障害者福祉については、昭和35年に4.1%であったものが昭和36年から46年の10年間はほぼ3%前後で横ばいであったが昭和47年に3.5%、48年に4.0%、とやや増加したが49年以降3%台に戻った。

精神薄弱者福祉については昭和38年までは1%に満たない割合であったが39年に1%台にのせ、43年に2%台、45年に3%台、47年以降は4%台となり、52年には5.0%とやや漸増傾向がみられる。

老人福祉については昭和38年の老人福祉法の制定時に13.5%という割合であったものが昭和40年に17.1%となり45年までほぼ17%前後であったものが昭和46年に18.3%、47年に19.8

%, 48年に19.6%, 49年に20.0%, と20%近くの構成比を占めるに至ったが50年以降にやや減少し、以後18~19%台となった。

心身障害児等対策については昭和35~38年にかけて1%台であったものが39年に2.1%, 42年には3.0%, 44年に4.7%, 45年に7.1%

と急激に増加し、46年は6.7%, 47年に7.5%, 48年に7.4%, 49年に7.6%, 50年には8.1%, 51年に10.6, 52年に9.6%と特に40年代後半における割合の増加が著しい。

逆に減少基調にある分野は児童福祉、母子衛生、母子福祉、学校給食等、国立更生援護機関などである。

児童福祉については、昭和35年には67.6%と社会福祉費の過半を占める割合であったが昭和38年に51.8%と50%台におちこみ、41年から46年にかけて50%台で推移してきたが昭和47年には50%を割り48.9%となり、48年は48.7%, 49年は48.4%, 50年には51.3%と再び増加したものの51年に45.6%, 52年に44.0%とまた減少した。

母子衛生については昭和35年に1.8%であったものが40年、45年には1.0%, 50年でも1.0%となっている。

母子福祉についても、昭和35, 36年には2%台であったものが少しずつ割合が低下し昭和42年には1%を割りさらに50年には0.2%のシェアを占めるにすぎない。

国立更生援護機関も昭和35年の1.2%から昭和50年の0.2%まで割合を低下させている。児童扶養手当は昭和30年代から40年代にかけて減少してきたが昭和47年以降また増加基調に転じた。

災害救助は、その性格から毎年の変動がはげしい。

その他の社会福祉には様々な内容が含まれているが、主としてマンパワー対策と地域福祉対策からなっており40年代前半にやや構成比を縮小させたがほぼ5~6%台である。

以上のように社会福祉の分野別の構成比の推移をみると、老人医療を含め老人対策の伸び、身障者、精薄者、心身障害児等などのハンディキャッ

プを持ったグループへの対策の割合が増大していることなどが注目される。

それでは、以上述べた社会福祉の構成比の推移の性格をさらに詳しく検討するために公的扶助および社会福祉費の分野別費用の対前年に対する伸び率が年次別にどのように変化してきたかを表2のデータによって検討してみよう。社会福祉の費用の増加は四つの時期に画することが明らかである。すなわち、昭和39年までと、昭和40年から46年に至る時期と昭和47年から昭和50年までと昭和51年以降である。昭和39年までは対前年比30～40%という大きな伸びを示したが、40～46年では伸びは低まり、47～50年でまた急激な伸びをみせた。そして51年以降はこのような伸びはみられない。この傾向は老人医療、児童手当という大きな費用を伴う新規施策の導入を控除してもはっきりみられる。一方公的扶助の伸びは国民所得の伸びとほぼ平行かこれより下まわる程度で、特に45年以降は一年ごとに増減に波がみられる。

社会福祉の分野別の対前年比の増加率の推移を見てみよう。

身体障害者福祉については、昭和38、39年および47年～50年の伸びが著しい。

精神薄弱者福祉については昭和37年から39年にかけて80%を超える伸びで40、41年には伸びは低下したが42年以降40%台、47年以降50%台の伸びであったが50年以降には20%台となった。

老人福祉については、昭和39年に40%、40年に27%という伸びであったが41年から44年にかけては10%台で伸びが鈍り、45年以降40%の伸びを示した。そして、50年以降伸びは20%台となった。

児童福祉は昭和39年、42年、45年、そして48年以降が増加率が高く、ほぼ2～3年おきに増加率に波がみられる。

児童扶養手当は48年、49年以降52年に至るまで伸び率が漸増している。

母子衛生は年度毎の振幅が激しい。

母子福祉は昭和39年から46年にかけては伸び

率は10%未満で、特に44年から46年は伸び率がマイナスであった。

学校給食等も昭和39年から48年まで例外を除いて伸びが低い。

その他の社会福祉については昭和37、38年および昭和43年以降30%以上の伸びである。

以上のようにそれぞれの分野ごとに毎年の伸び率に差がみられるが昭和40年代前半が幾つかの例外を除いて伸び率が低めであること。昭和46年に伸びが鈍化したか、47年以降大幅な伸びがみられること、そして50年代にはいり伸び率が再び鈍化したこと、などがとくに目につく。

(3) 社会福祉費の支出形態別推移

社会福祉の支出を、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、その他にわけて費用がどのような形で使われたかをみることにしよう。表4には各分野別に逐年の支出形態別の構成比の変化を昭和38年から52年にかけてかかっている。

公的扶助については、大部分が給付費で、施設関係の費用は1%前後、事務費も1%程度である。給付費について医療給付費とその他の給付費の割合の変化が生じている。すなわち、医療給付費の増加とその他の給付費の減少がその特徴である。40年から50年までの10年間に医療給付費が51.6%から61.6%と10ポイントの増大、その他給付費が46.1%から36.4%と10ポイントの減少が生じた。

社会福祉費の総額については38年から46年にかけては給付費は減少し施設運営費の増大によって特徴づけられる。そして47年、48年にかけて大きな支出形態の変化がみられ給付費が一挙に増大した。これは周知の老人医療の創設、児童手当の支給開始に伴う変化である。この二つの費用を除いて社会福祉費の支出形態の変化をみると、給付費の増大と施設運営費の減少が起っているが、それと同時に施設整備費の増大がみられることに注目すべきであろう。

身体障害者福祉については、昭和38年から39年は施設整備の割合が増加し、給付費が減少した。

39年から41年にかけて、給付費と施設整備費が減少し施設運営費が増大した。41年から42年にかけて給付費の減少が著しい。42年から46年までは給付費、施設整備費の減少と施設運営費の増加がみられたがその変化はそんなに大きくない。47年48年の変化は非常に大きく給付費の増大と施設整備費の増大によって特徴づけられる。48年からは施設整備費給付費は減少し施設運営費が増加した。

精神薄弱者福祉については、昭和38年から41年まで施設整備費の割合が一貫して減少し給付費の増大と、それを上まわる施設運営費の増大によって特徴づけられる。41年から44年までは逆に施設整備費が増加している。そして45年にまた施設運営費が増大し、以後45年から48年にかけて47年に給付費が急上昇するという特異な動きがみられるがこの時期は施設整備費が増加している48年から50年は今度は施設運営費が増大している。精神薄弱者福祉の費用の特徴は、施設整備費と運営費の増大が交互に生じているのが特徴である。

老人福祉については、給付費と施設運営費の割合がほぼ匹敵するが39年から42年まで施設整備費の減少と給付費の増大がみられた。43～45年は施設運営費が増大し46～47年には施設整備費が増大した。47～49年にかけて給付費が減少し施設運営費が増大した。49年から50年にかけては給付費の小計は変化せず施設整備費が減少したのが特徴的である。

老人医療については医療給付費が98%に及ぶ。

児童福祉についてはもともと施設運営費の割合が高いが38年から46年に至るまで一貫して給付費が減少し施設運営費が増大した。46～47年には逆に給付費が一挙に増大した。47～49年は施設整備費の割合が高まりその分だけ施設運営費の割合が低下した。49～51年には給付費の減少と施設運営費の増大がみられる。

心身障害児等対策は給付費の割合が大きいものの毎年の変動が大きい。めだつのは41年から50年にかけて施設整備費が減少し施設運営費の増大がみられる点である。

児童手当、児童扶養手当、母子福祉、学校給食等は大部分が給付費である。

母子衛生については、給付費の割合が増大し、施設整備費が昭和45年以降急減した。

国立更生援護機関は施設運営費が増大し施設整備費、給付費の割合が一貫して減少している。

その他の社会福祉については、給付費割合が減少し施設整備関係の費用が急増している。

II 地方自治体における社会福祉の費用

公的扶助および社会福祉の施策は、その多くが国の委任事務として地方自治体が実施機関として施策が行なわれている。また、各地方の独自のニーズに対応して、単独事業として地方自治体の施策が展開している。そこで地方自治体における社会福祉関係費用の推移を検討することが重要である。しかしながら、第1節でとりあつかった社会保障制度審議会の統計では、地方自治体の単独事業は算入されておらず、しかも地方自治体を団体別に社会福祉費用の状況をみることは不可能である。そこで、地方自治体の社会福祉関係の費用の状況を自治省が毎年発表している「地方財政統計年報」によりながらみてゆくことにしたい。この年報では社会福祉および公的扶助の費用は民生費という項目にふくまれる。しかしその内訳は、社会福祉費、老人福祉費、児童福祉費、生活保護費、災害救助費の5つに分類されているのみで、第1節で行なったような分野別の検討は不可能である。したがって、国、地方を通ずる社会福祉関係の費用を細部にわたって統一的に把握するのは統計データ上の制約から不可能であるが、地方自治体の例から社会福祉関係の費用の動向を逐年別にとらえることは意味があろう。

(1) 国と地方の分担関係

社会福祉の費用は、地方自治体については、生活保護の費用を含め、民生費として自治省の統計ではあらわれる。この民生費の逐年の変化をたどることにより、地方自治体における社会福祉費用の動態をみてゆくことにする。

社会福祉費用面における国と地方の分担関係をみることにしよう。表5は国および地方別に歳出規模を民生費について昭和45年から昭和52年に

かけての推移をみたものである。

昭和50年では国、地方を通ずる歳出総額は37兆7千億円あまりで、民生費はその14.6%の割合を占めている。この民生費の割合は昭和45~47年にかけては10%あまりで変化はなかったが、48年に11.8%、49年に13.0%、そして50年以降14.0%台とかなり急激な割合の増加がみられた。

そしてこの国、地方を通ずる歳出の国と地方の割合をみると、昭和50年では歳出総額では、67.3%が地方の占める割合で、民生費は53.9%が地方の割合となっている。また国の歳出に占める地方への支出の割合は、歳出総額では46.2%、社会保障関係費では39.3%、民生費では34.0%となっている。特に民生費に限って45年以来の変化をみると、地方の歳出のシェアは昭和45年の55.8%から46年の57.9%、47年60.2%、48年60.3%とシェアは増大したが49、50年にはそれぞれ58.2%、53.9%と地方のシェアは低下し、51年、52年にはその傾向が定着した。国から地方への支出の、国の支出に占める割合は、45年以来48年にかけて、35.5%から39.5%まで4ポイント上昇したが49年以降52年にかけて減少した。

(2) 地方民生費の構成

このように国と地方の民生費関係の相対的なシェアは年次によってある程度の変動がみられる。国および地方の歳出の対前年比をみると、昭和46年から48年にかけては地方の歳出の伸びがきわめて大きく、特に46、47年方は、国の伸びの2倍近くの伸びを地方の歳出が上回った。逆に49年以降は国の伸びが地方の歳出の伸びを上回っている。

それでは、このような地方の民生費の構成はどのような変化がみられるであろうか。この点について次に検討してみたい。

地方自治体全体の民生費の動向を昭和39年から昭和52年の期間について、民生費の歳出総額に占めるシェア、民生費の目的別内訳、性質別内訳、財源にわけて観察しておこう(表6)。

民生費の歳出総額に対する割合は、昭和39年の7.0%から少しずつ拡大した。昭和47年には

46年の7.8%から一挙に8.7%と0.9ポイント、48年にはさらに9.9%と1.2ポイントの増加を示し、49年には10.4%、50年には11.1%と10%を上回るに至り51、52年にもこの傾向が続いている。

この間の民生費の目的別内訳にも大きな変化がみられた。それは生活保護費のシェアの低下と、児童福祉費、老人福祉費のシェアの増大である。すなわち、昭和39年に47.5%と、大きなシェアを占めていた生活保護費は、40年代に年々その割合を低下させ、昭和45年には39.4%と40%を切りさらに48年には28.1%、49年には26.6%、50年には26.5%と20%台にまでおちこんだ。それに代って児童福祉費の割合が増加し、39年の24.7%から44年に30.8%と30%台に乗せ、47年には生活保護費の割合を上回るに至った。そして、昭和49年には35.3%、50年には35.2%となりもっとも高いシェアを占めるに至った。一方老人福祉費は、昭和39年にはわずか5.3%を占めるにすぎなかったが43年頃から増加しはじめ、45年には8.0%、46年には9.9%となり、47年には老人医療費の無料化という新規施策の導入もあいまって一挙に14.3%と増加し、48年以降18%台の割合を占めるに至った。身障者、精薄者福祉および社会福祉の総務費などを含む社会福祉費は18~20%というところで大きな変化はみられなかった。

民生費がどのような形で支出されるかを表わす性質別内訳では、昭和50年で最も大きな割合を示すのが扶助費で55.7%、次いで人件費が21.7%、建設事業費が9.2%などとなっている。年次別の変化は、先にあげた目的別内訳ほど大きくはないが、扶助費は昭和46年までは漸減傾向であったものが47年以降増大した。建設事業費、特に国の補助によらない単独事業(多くが保育所の建設費である)が昭和45年以降割合が増加していること(但し昭和50年には地方財政の悪化の影響のためか割合が減少している)。物件費、貸付金の割合は漸減傾向にあることなどが注目される。

また民生費の財源内訳では、昭和50年では国

庫支出金が44.6%、税等の一般財源は44.9%とほぼ等しい割合を占めているが、年次別の推移をみると、国庫支出金の割合が低下し、一般財源の割合が増大しているという傾向がみられる。すなわち国庫支出金は昭和39~42年にかけて50%前後であったものが43年以降割合を低下させ47年には42.7%まで低まっている。そして増加に転じるのは50年である。一方税等の一般財源は、昭和39~41年の40%前後から47年の46.2%まで漸増してきている。48年以降はまた減少がみられた。

(3) 団体別の民生費

地方自治体を、都道府県と市町村にわけて民生費の動向をみることにしよう(表7~表8)。民生費の歳出総額に占める割合は、昭和50年で都道府県が6.0%、市町村が17.3%で、市町村の民生費の割合がきわめて高い。そして民生費の目的別内訳では、児童福祉の割合が市町村で高く、社会福祉費は都道府県の割合が高い。老人福祉、生活保護費の割合は、双方にあまり差がみられない。これは、保育所などの設置運営が市町村の事業であること、身障者、精薄者福祉などは都道府県レベルで実施されるなどの双方の分担領域に違いがみられるためであろう。

年次別の動向をみると、民生費の割合の増加は双方で昭和45年以降が著しく、特に市町村の伸びが著しい。また生活保護費の割合の減少と児童福祉費、老人福祉費の割合の増加は、先に述べた通りである。

次に民生費の財源の状況について少し詳しくみることにしよう(表8)。

地方自治体全体では国庫支出金と税等の割合が年次別にみると逆相関の関係がみられるが、この関係は特に都道府県で著しい。すなわち昭和41年に都道府県は国庫支出金の割合が50.3%であったのが49年には33.7%と16ポイントも低下しているのに対し、税等は41.4%から55.9%と14ポイントも増加しているという大きな変化がみられるのに対し、市町村では国庫支出金は46.9%から41.8%と5ポイント、税等は36.9%から

38.2%と1ポイントの増加にとどまっている。これは、この間の民生費の財源構成の変化が都道府県のレベルの施策の導入によって生じたことを示している。これは市町村における都道府県支出金の割合が41年の4.4%から49年の8.9%と4ポイント以上の増加がみられることによってあきらかである。また地方債の割合が市町村レベルで高まっているのも注目される。この財源構成の変化を市町村の団体別にみると、都市部と町村部でコントラストがみられる。都市部では国庫支出金の割合が低下し、税等の割合が高まっているが、町村は逆に国庫支出金の割合が高まり、税等の割合が低下している、という相反する傾向である。

もともと自主的財源に乏しい町村部では、この国の民生諸費の拡大を依存財源によって賄ってきたということをこのデータが示しているように思われる。

まとめにかえて

以上、社会福祉関係の費用の動向を、社会保障制度審議会と自治省の二つのシリーズの統計を手がかりに昭和40年代の動向について検討してきた。

この検討であきらかになったのは、昭和40年代における社会福祉の費用は、とりわけ40年代後半に大きな費用増がみられたこと。そして、生活保護費の縮小と老人福祉、児童福祉をはじめとする社会福祉費の増大、そしてその増大がどのような形態で生じたかなどをみてきた。これらのマクロなレベルでの社会福祉費用の増加現象についてさらにたちいった検討が今後必要とされる。この点の課題について二、三述べまとめに代えることとする。

第1にひとことで費用増といってもこれをいくつかの要素に分解することができる。すなわち、新規施策の導入による費用増、サービス供給水準の向上による費用増、サービス対象の拡大による費用増などのどの要因によって全般の費用増がもたらされたかである。これに、国と地方の関係でいえば、補助事業と単独事業をめぐる費用の負担という制度に関係する問題が付け加わり、社会福

社における経費分析の方法の確立が必要とされる由縁である。

第2に、この費用増がどのような支出形態の変化が伴ったかを追跡する必要がある。その試みは第1節で行なわれたが、社会福祉サービスの機能と形態により適合的な経費の分類方式をくり入れた分析が必要である。それにより、施設数、人員などの社会福祉の実物量による総計と費用を結びつけた分析が必要となるであろう。

本論文は将来開拓さるべき社会福祉財政論の展

開にとっての予備的な作業として位置づけることができる。

付記 本論文の一部は「社会福祉費用の動態」(月刊福祉, 1977年12月号)として発表したことがあるが、紙幅の都合で統計表を殆ど掲載できなかった。そこで、本論文では煩瑣になることを承知で、逐年ごとの社会福祉費用に関する統計を収めることとした。これは、これらの統計が社会福祉の財政を論ずる場合の基礎的なデータであると考えたからに他ならない。

表 2 公的扶助, 社会福祉費用の推移,

実 額	昭和35年度	昭和36年度	昭和37年度	昭和38年度	昭和39年度	昭和40年度	昭和41年度	昭和42年度
I 公 的 扶 助 (生 活 保 護)	63,602	76,413	86,715	101,358	117,641	137,667	165,308	182,084
II 社 会 福 祉	16,819	23,894	3,1220	45,526	59,400	65,081	74,232	91,831
2 身体障害者福祉	688	727	877	1,191	1,617	1,870	2,407	2,717
3 精神薄弱者福祉	74	98	199	361	686	999	1,159	1,686
4 老人福祉	0	66	171	6,168	8,701	11,128	12,943	15,495
5 老人医療	—	—	—	—	—	—	—	—
6 児童福祉	11,376	14,715	19,460	23,597	31,486	33,383	37,521	48,470
7 心身障害児等対策	294	373	517	693	1,229	1,092	1,744	2,743
8 児童扶養手当	—	48	1,689	2,279	2,577	2,657	2,945	3,183
9 児童手当	—	—	—	—	—	—	—	—
10 母子衛生	298	460	572	607	412	656	819	756
11 母子福祉	443	497	517	680	756	762	853	825
12 学校給食等	1,868	3,530	4,939	6,625	7,677	8,424	9,393	10,455
13 国立更生保護機関	206	225	327	483	532	639	597	659
14 災害救助	78	1,723	92	114	791	404	190	645
15 その他の社会福祉	1,494	1,402	1,860	2,730	2,936	3,066	3,715	4,197
I + II 公的扶助 + 社会福祉	80,421	100,307	110,609	146,884	177,041	202,748	239,540	273,915
対前年比								
III 公 的 扶 助 (生 活 保 護)		120.1	113.5	116.9	116.1	117.0	120.1	110.1
IV 社 会 福 祉		142.1	130.7	145.8	130.5	109.5	114.1	123.7
2 身体障害者福祉		105.7	120.6	135.8	135.8	115.6	128.7	112.9
3 精神薄弱者福祉		132.4	203.1	181.4	190.0	145.6	116.0	145.5
4 老人福祉		—	259.1	3,607.0	141.1	127.9	116.3	119.7
5 老人医療		—	—	—	—	—	—	—
6 児童福祉		129.4	132.2	121.3	134.5	105.1	112.4	129.2
7 心身障害児等対策		126.9	138.6	134.0	139.4	113.0	159.7	157.2
8 児童扶養手当		—	3,518.8	134.9	113.1	103.1	110.8	108.1
9 児童手当		—	—	—	—	—	—	—
10 母子衛生		154.4	124.3	106.1	67.9	159.2	124.8	92.3
11 母子福祉		112.2	104.0	131.5	111.2	100.8	111.9	96.7
12 学校給食等		189.0	139.9	134.1	115.9	109.7	111.5	111.9
13 国立更生保護機関		123.8	128.2	147.7	110.1	120.1	93.4	110.4
14 災害救助		2,209.0	5.3	123.9	69.4	52.3	47.0	339.5
15 その他の社会福祉		93.8	132.7	146.8	107.5	104.4	121.2	113.0

* 老人医療費と児童手当を除いた社会福祉費の額

** " " 社会福祉費の対前年伸び率

資料: 社会保障統計年報各年版

対前年比（昭和35年～52年）

（単位：百万円）

昭和43年度	昭和44年度	昭和45年度	昭和46年度	昭和47年度	昭和48年度	昭和49年度	昭和50年度	昭和51年度	昭和52年度
206,669	229,479	276,910	313,660	391,982	450,792	579,687	690,064	800,796	907,525
108,168	124,601	167,390	199,274	304,211	592,064	823,830	1,121,027	1,320,512	1,503,942
3,149	3,714	5,190	6,002	9,161	14,967	20,634	26,284	30,678	37,347
2,356	3,404	4,970	6,703	10,561	16,763	24,833	31,804	40,077	51,058
18,303	21,453	28,484	35,757	51,128	72,896	107,295	134,344	159,980	197,530
—	—	—	—	14,610	143,315	179,353	214,278	266,182	312,148
57,905	65,405	86,332	98,750	126,555	181,046	259,555	388,236	401,931	447,764
3,780	5,813	11,895	13,005	19,319	27,606	40,613	61,410	93,139	98,049
3,719	3,948	4,440	5,504	6,570	10,420	18,436	30,670	49,464	64,548
—	—	—	4,381	31,041	77,098	108,707	149,824	172,707	173,447
851	1,021	1,654	2,021	2,813	4,409	5,664	6,897	7,827	9,104
891	860	850	751	857	1,006	1,107	1,599	2,024	2,416
10,637	10,757	13,061	13,627	14,823	15,613	23,118	28,427	32,894	37,686
741	888	1,049	1,227	1,185	1,949	2,275	2,601	2,935	3,717
266	177	547	385	576	206	2,149	3,231	5,988	2,329
5,570	7,161	8,918	11,161	15,012	24,770	30,091	40,972	54,686	66,865
314,837	354,080	444,300	512,934	696,193	1,042,856	1,403,517	1,811,095	2,121,308	2,411,467
		*	194,893	258,560	371,651	535,770	756,929	881,623	1,018,347

113.5	111.0	120.7	113.3	125.0	115.0	128.6	119.0	116.0	113.3
117.8	115.2	134.3	120.7	156.7	187.6	139.1	136.1	117.8	113.9
115.9	117.9	139.7	115.6	152.6	163.4	137.9	127.4	116.7	121.7
139.7	144.5	146.0	134.9	157.6	158.7	148.1	128.1	126.0	127.4
118.1	117.2	132.8	125.5	143.0	142.6	147.2	125.2	119.1	123.5
—	—	—	—	—	980.9	125.1	119.7	124.2	117.3
119.5	113.0	135.6	114.4	128.2	143.1	143.4	149.6	103.5	111.4
137.8	153.8	157.7	109.3	148.6	142.9	147.1	151.2	151.7	105.3
116.8	106.2	122.5	124.0	119.4	185.6	176.9	166.4	161.3	130.5
—	—	—	—	603.6	177.6	141.0	137.8	115.3	100.4
112.6	120.0	162.0	122.2	139.2	156.7	128.5	121.8	113.5	116.3
108.0	96.5	98.8	88.4	114.1	117.4	110.0	144.4	126.6	119.4
101.7	101.1	121.4	104.3	108.8	105.3	148.1	123.0	115.7	114.6
112.4	119.8	118.1	117.0	96.6	164.5	116.7	114.3	112.8	126.5
41.2	66.5	309.0	70.4	149.6	35.8	1,043.2	150.3	185.3	38.9
132.7	128.6	124.5	125.2	134.5	165.0	121.5	136.2	133.5	122.3
		**	116.4	132.7	143.7	144.2	141.3	116.5	115.5

表 3 公的扶助と社会福祉の割合, 社会福祉分野別内訳構成比 (昭和35年度~52年度)

(単位: %)

	昭和35 年度	36年度	37年度	38年度	39年度	40年度	41年度	42年度	43年度	44年度	45年度	46年度	47年度	48年度	49年度	50年度	51年度	52年度
公 的 扶 助	79.1	76.2	71.8	69.0	66.4	67.9	67.4	66.5	65.6	64.8	62.3	61.2	56.3	43.2	41.3	38.1	37.8	37.6
社 会 福 祉	20.9	23.8	28.2	31.0	33.6	32.1	32.6	33.5	34.4	35.2	37.7	38.8	43.7	56.8	58.7	61.8	62.2	62.4
	(100.0)																	
身体障害者福祉	4.1	3.0	2.8	2.6	2.7	2.9	3.2	3.0	2.9	3.0	3.1	3.0	3.0	2.5	2.5	2.3	2.3	2.5
精神薄弱者福祉	0.4	0.4	0.6	0.8	1.2	1.5	1.9	1.8	2.2	2.7	3.0	3.4	3.5	2.8	3.0	2.8	3.0	3.4
老人福祉	—	0.3	0.5	13.5	14.6	17.1	17.3	16.9	16.9	17.2	17.0	17.9	16.8	12.3	13.0	12.0	12.1	12.9
老人医療	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4.8	24.2	21.8	19.1	20.2	20.5
児童福祉	67.6	61.6	62.3	51.8	53.0	51.3	49.5	52.8	53.5	52.5	51.6	49.6	41.6	30.6	31.5	34.6	30.4	29.4
心身障害児等対策	11.7	1.6	1.7	1.5	2.1	1.7	2.3	3.0	3.5	4.7	7.1	6.5	6.4	4.7	4.9	5.5	7.1	6.4
児童扶養手当	—	0.2	5.4	5.0	4.3	4.1	4.6	3.5	3.4	3.2	2.7	2.8	2.2	1.8	2.2	2.7	3.7	4.2
児童手当	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2.2	10.2	13.0	13.2	13.4	13.1	11.4
母子衛生	1.8	1.9	1.8	1.3	0.7	1.0	1.4	0.8	0.8	0.8	1.0	1.0	0.9	0.7	0.7	0.1	0.6	0.6
母子福祉	2.6	2.1	1.7	1.5	1.3	1.2	1.2	0.9	0.8	0.7	0.5	0.4	0.3	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2
学校給食等	11.1	14.8	15.8	14.6	12.9	12.9	12.9	11.4	9.8	8.6	7.8	6.8	4.9	2.6	2.8	2.5	2.5	2.5
国立更生保護機関	1.2	1.1	1.0	1.1	0.9	1.0	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2
災害救助	0.5	7.2	0.3	0.3	1.3	0.6	0.2	0.7	0.2	0.1	0.3	0.2	0.2	0.0	0.3	0.1	0.5	0.2
その他の社会福祉	8.9	5.9	6.0	6.0	4.9	4.7	4.9	4.6	5.1	5.7	5.3	5.6	4.9	4.2	3.7	4.0	4.1	4.2

(参考) 老人医療, 児童手当を除いた構成比

身体障害者福祉	3.1	3.5	4.0	3.9	3.5	3.5	3.5	3.7
精神薄弱者福祉	3.4	4.1	4.5	4.6	4.1	4.2	4.4	5.0
老人福祉	18.3	19.8	19.6	20.0	17.8	18.1	19.4	19.4
児童福祉	50.7	48.9	48.7	48.4	51.3	45.6	44.0	44.0
心身障害児等対策	6.7	7.5	7.4	7.6	8.1	10.6	9.6	9.6
児童扶養手当	2.8	2.5	2.8	3.4	4.1	5.6	6.3	6.3
母子衛生	1.0	1.1	1.2	1.1	0.9	0.9	0.9	0.9
母子福祉	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
学校給食等	7.0	5.7	4.2	4.3	3.8	3.7	3.7	3.7
国立更生保護機関	0.6	0.5	0.5	0.4	0.3	0.3	0.4	0.4
災害救助	0.2	0.2	0.0	0.4	0.2	0.7	0.2	0.2
その他の社会福祉	5.7	5.8	6.7	5.6	5.4	6.2	6.6	6.6

表 4a 公的扶助・社会福祉支出形態別費用（昭和38年度～昭和52年度）

（単位：％，百万円）

昭和年	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		そ の 他		合計額(百万円)	
公的扶助	38	97.4			0.2		1.0		1.3		—		101,358	
	39	49.6		47.7	0.2		0.8		1.7		—		117,641	
	40	51.6		46.1	0.2		0.9		1.2		—		137,667	
	41	55.3		42.6	0.2		0.8		1.1		—		165,308	
	42	54.8		43.4	0.1		0.8		1.0		—		182,084	
	43	55.8		42.4	0.1		0.8		0.9		—		206,669	
	44	57.0		41.2	0.1		0.8		0.9		—		229,479	
	45	60.0		38.2	0.1		0.9		0.8		—		276,910	
	46	60.9		37.3	0.1		0.9		0.8		—		313,660	
	47	63.8		34.6	0.1		0.9		0.7		—		391,982	
	48	60.4		37.9	0.0		1.1		0.7		—		450,792	
	49	62.0		36.0	0.1		1.3		0.6		—		579,687	
	50	61.6		36.4	0.1		1.3		0.6		—		690,046	
	51	61.5		36.6	0.1		1.3		0.5		—		800,796	
52	58.5		39.6	0.1		1.4		0.5		—		907,525		
社会福祉	38	45.1			9.0		43.0		2.2		0.7		45,526	
	39	4.4		39.2	7.9		46.1		1.4		0.9		59,400	
	40	4.4		38.7	8.3		46.1		1.5		1.1		65,081	
	41	4.0		37.3	10.2		45.8		1.4		1.2		74,232	
	42	4.1		35.7	8.4		49.4		1.4		1.1		91,831	
	43	3.8		33.5	8.7		51.5		1.4		1.1		108,168	
	44	3.5		31.6	10.5		52.8		1.5		0.2		124,601	
	45	3.9		29.4	10.3		53.7		1.4		1.2		167,390	
*	46	3.4	3.5	27.9	26.6	10.0	10.3	55.0	56.2	1.8	1.5	1.9	1.9	199,274
														194,893
	47	8.3	4.4	35.1	29.5	10.3	12.1	42.4	49.9	1.9	1.5	2.1	2.4	304,211
														258,560
	48	26.3	3.7	29.9	27.5	9.7	15.4	31.2	49.7	1.3	1.2	1.6	2.5	592,064
														371,651
	49	23.3	2.7	32.3	29.8	9.8	15.0	32.7	50.3	1.4	1.2	0.6	0.9	823,830
														535,770
50	20.5	2.3	32.9	29.5	9.2	13.7	35.5	52.5	1.3	1.2	0.6	0.8	1,121,027	
													756,929	
51	21.5	2.3	34.2	32.1	8.7	13.0	33.8	50.7	1.3	1.6	0.5	0.7	1,320,512	
													881,623	
52	22.2	2.5	32.1	31.6	7.5	13.2	27.9	50.8	1.1	1.2	0.4	0.7	1,503,942	
													1,018,347	

* 昭和46年度以降左欄は社会福祉計に対する各支出形態ごとの百分率，右欄は老人医療，児童手当を除いた百分率で，45年以前との比較は右欄で行なったほうが，数字の意味が連続する。
合計額の下欄は老人医療，児童手当を除いた額である。

表 4b

(単位: %)

昭和年	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	その他	合計(百万円)
身体障害者福祉 38	51.1		13.5	30.5	2.4	2.7	1,191
39	4.8	39.6	20.4	30.6	1.4	3.2	1,617
40	4.4	41.0	18.8	34.1	1.3	0.5	1,870
41	3.4	32.2	15.4	47.9	0.8	0.4	2,407
42	2.6	19.5	13.2	61.6	1.8	1.3	2,717
43	2.8	19.9	13.4	58.6	2.0	3.4	3,149
44	2.5	18.8	12.9	60.5	1.7	3.6	3,714
45	2.5	16.3	10.5	65.7	1.3	3.7	5,190
46	2.4	15.4	10.0	67.2	1.3	3.7	6,002
47	6.7	12.5	14.9	60.2	1.2	4.4	9,161
48	16.4	22.6	17.5	37.6	0.6	5.3	14,967
49	10.3	26.6	13.6	44.7	1.1	3.7	20,634
50	8.7	24.9	12.9	48.0	1.0	4.5	26,284
51	9.7	25.3	7.7	52.6	1.4	3.3	30,678
52	9.5	11.1	11.0	63.7	1.3	3.3	37,347
精神薄弱者福祉 38	13.3		46.8	32.7	3.6	3.6	361
39	—	25.9	26.4	44.5	1.9	1.5	686
40	—	26.1	22.7	48.7	1.4	1.1	999
41	—	36.0	8.5	54.3	0.7	0.7	1,159
42	—	35.2	14.2	49.5	0.5	0.6	1,686
43	—	33.4	18.3	47.3	0.7	0.4	2,356
44	—	30.9	22.3	45.9	0.6	0.3	3,404
45	—	36.0	8.2	55.1	0.5	0.2	4,970
46	—	29.5	14.6	55.6	0.3	—	6,703
47	—	55.0	20.4	24.2	0.3	0.1	10,561
48	0.7	25.0	17.3	56.6	0.4	0.1	16,763
49	0.7	27.1	12.7	59.3	0.2	—	24,833
50	0.6	26.7	6.0	66.5	0.2	—	31,804
51	0.6	24.1	8.4	66.7	0.2	—	40,077
52	0.5	25.3	10.0	64.0	0.1	—	51,058
老人福祉 38	39.8		20.1	35.3	3.9	4.4	6,168
39	—	40.7	17.3	37.4	0.5	4.1	8,701
40	—	40.9	15.3	37.3	0.4	6.0	11,128
41	—	41.7	14.0	37.0	0.3	6.9	12,943
42	—	42.8	13.4	37.4	0.3	6.1	15,495
43	—	43.2	12.3	38.6	0.2	5.6	18,303
44	—	46.1	13.7	39.5	0.2	0.5	21,453
45	0.6	42.1	13.4	37.9	0.3	5.8	28,484
46	0.4	34.6	13.2	42.8	0.2	8.8	35,757
47	0.0	29.0	17.7	43.1	0.2	10.0	51,128
48	0.0	25.7	18.2	46.2	0.1	9.7	72,896
49	—	28.7	18.2	49.3	0.1	3.7	107,295
50	—	30.8	13.3	52.2	0.1	3.6	134,344
51	—	30.1	10.4	56.3	0.4	3.3	159,980
52							197,530

表 4 c

	昭和年	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	その他	合計(百万円)
児童福祉	38	24.0		3.9	69.8	2.2	—	23,597
	39	5.4	17.4	3.9	72.1	1.3	0.0	31,486
	40	5.5	16.1	5.0	72.0	1.4	0.0	33,383
	41	5.0	15.1	7.4	71.4	1.1	—	37,521
	42	5.0	15.1	4.3	74.5	1.1	—	48,470
	43	4.1	15.4	3.7	76.0	0.9	—	57,905
	44	3.1	13.8	4.2	78.1	0.8	—	65,405
	45	0.8	12.7	4.3	81.5	0.7	—	86,332
	46	0.9	10.6	4.7	83.1	0.7	—	98,750
	47	1.0	18.1	6.1	74.4	0.5	—	126,555
	48	0.6	18.6	9.1	71.0	0.7	0.0	181,046
	49	0.7	17.9	11.2	69.4	0.8	0.0	259,555
	50	0.6	15.9	11.9	70.9	0.7	0.0	388,236
51	0.4	15.2	12.0	71.5	0.8	0.0	401,931	
52	0.4	14.0	9.9	72.3	0.8	0.4	447,704	
心身障害児等対策	38	87.6		8.4	2.6	1.2	0.1	693
	39	54.3	14.7	14.0	13.9	3.0	—	1,229
	40	70.3	16.6	7.6	3.1	2.4	—	1,092
	41	44.2	19.3	28.7	5.2	2.7	—	1,744
	42	39.3	15.1	32.6	11.2	1.8	—	2,743
	43	37.9	8.6	16.1	10.3	1.0	—	3,780
	44	34.0	11.3	32.8	19.9	1.9	—	5,813
	45	44.8	18.1	21.3	13.8	1.3	0.7	11,895
	46	40.6	22.3	10.8	23.6	0.7	1.9	13,005
	47	46.1	25.3	5.9	16.3	3.4	2.9	19,319
	48	34.6	31.3	10.8	19.1	0.8	2.8	27,606
	49	23.7	43.6	6.9	24.9	0.8	—	40,613
	50	19.5	49.6	5.0	24.9	1.0	—	61,410
	51	15.4	58.1	1.5	24.3	0.8	—	93,139
	52	16.5	59.7	2.0	21.0	0.8	—	98,046

表 5 国・地方を通ずる民生費の状況(昭和45～52年)

(単位: 億円, %)

	昭和45年	46 年	47 年	48 年	49 年	50 年	51 年	52 年
民生費総額	14,552	17,210	22,364	30,309	43,050	54,886	63,935	74,438
内 国 純 計	6,433	7,249	8,890	12,042	18,006	25,328	29,961	35,590
内 地 方 純 計	8,119	9,961	13,474	18,267	25,044	29,563	33,974	38,848
国から地方への支出	3,545	4,189	5,674	7,854	10,528	13,020	15,470	17,616
総額中地方の割合	55.8	57.9	60.2	60.3	58.2	53.9	53.1	52.2
国の歳出に占める国から地方への支出の割合	35.5	36.6	39.0	39.5	36.9	34.0	34.1	33.1

資料: 地方財政白書各年版より

表 6-a 地方自治体民生費の動向

	昭和39年	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52
支出合計(百万円)	3,821,968	4,365,140	5,026,177	5,725,497	6,729,574	8,033,912	9,814,878	11,909,529	14,618,283	17,473,883	22,887,888	25,654,468	28,907,036	33,362,119
民生費総額(“)	266,274	308,394	358,320	423,755	503,007	592,919	758,681	929,257	1,274,384	1,736,061	2,389,788	2,835,656	3,269,612	3,736,689
民生費割合(%) (対歳出合計)	7.0	7.1	7.1	7.4	7.5	7.4	7.7	7.8	8.7	9.9	10.4	11.1	11.3	11.2
民生費目的別内訳														
社会福祉費	21.2	19.8	19.0	19.6	20.7	20.0	20.2	19.8	18.6	18.8	19.1	19.4	19.2	19.4
老人福祉費	5.3	5.7	5.8	5.8	6.1	7.0	8.0	9.9	14.3	18.6	18.8	18.7	19.0	19.7
児童福祉費	24.7	25.5	26.7	27.6	28.4	30.8	32.2	33.4	33.4	34.3	35.3	35.2	34.9	34.4
生活保護費	47.5	48.3	48.0	46.4	44.5	41.9	39.4	36.6	33.2	28.1	26.6	26.5	26.5	26.2
災害救助費	1.3	0.6	0.5	0.6	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.2	0.3	0.2	0.4	0.2
人件費	20.7	21.0	20.8	20.6	20.6	21.3	21.1	21.8	20.6	20.1	21.6	21.7	21.5	21.1
物件費	6.0	5.7	5.8	5.7	5.3	5.4	5.3	5.3	5.0	4.9	4.6	4.6	4.7	4.8
扶助費	55.6	56.3	56.6	56.4	54.9	53.7	52.5	51.6	54.9	54.8	53.5	55.7	57.7	57.7
補助費等	4.1	4.1	4.2	4.0	3.6	3.7	3.7	4.0	3.8	3.7	3.8	4.6	4.7	4.7
普通建設事業費	7.3	7.4	7.4	8.0	10.0	10.5	12.1	12.5	11.1	12.0	12.1	9.2	7.3	7.8
補助事業費	3.5	3.4	3.4	3.5	4.5	3.9	3.9	3.9	4.1	4.0	4.9	3.9	3.2	3.5
単独事業費	3.8	4.0	4.0	4.5	5.5	6.5	8.2	8.6	7.1	8.0	7.2	5.3	4.1	4.2
貸付金	2.1	2.3	2.0	2.0	1.9	2.0	2.0	1.9	1.6	1.6	1.6	1.5	1.4	1.4
その他	4.2	3.2	3.2	3.3	3.5	3.3	3.3	2.9	3.0	2.8	2.8	2.7	2.7	2.5

表 6-b 地方自治体民生費の動向

	昭和39年	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52
国庫支出金	49.0	49.8	50.1	49.5	48.3	46.4	44.8	43.2	42.7	43.6	42.6	44.6	45.9	45.7
分担金負担金寄付金	1.7	1.4	2.1	2.0	2.2	2.3	2.3	2.3	2.0	2.1	1.8	1.8	1.8	1.9
地方債	0.7	1.1	0.9	1.0	1.9	1.8	2.5	3.0	2.8	4.0	3.5	3.4	2.6	3.0
その他特定財源	7.9	7.8	7.5	7.2	7.1	7.0	7.1	6.8	6.3	5.7	5.7	5.3	5.3	5.4
一般財源等	40.7	39.9	39.4	40.3	40.5	42.4	43.4	44.7	46.2	44.6	46.4	44.9	44.4	44.0

財源別内訳

表 7-a 都道府県民生費の動向

	昭和39年	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52
歳出合計	2,386,781	2,708,951	3,102,273	3,532,814	4,166,590	4,925,076	5,915,031	7,073,823	8,617,835	9,918,586	12,920,229	14,385,873	15,982,742	18,405,800
民生費総額	112,705	117,143	131,484	151,007	175,498	209,511	269,939	326,752	434,130	545,923	748,184	857,459	977,954	1,105,753
民生費割合	4.7	4.4	4.3	4.3	4.2	4.3	4.6	4.6	5.0	5.5	5.8	6.0	6.1	6.0
社会福祉費	21.2	23.1	22.2	22.7	23.1	24.3	24.6	25.3	24.9	27.0	27.1	26.3	26.4	27.1
老人福祉	5.0	5.8	5.8	5.9	6.5	7.6	9.4	12.1	16.9	16.9	18.6	19.5	19.5	20.4
児童福祉	23.0	24.7	25.8	26.8	27.7	29.3	29.7	29.8	27.9	29.5	29.2	29.3	29.1	28.8
生活保護	48.5	45.5	45.4	43.7	42.1	38.3	35.6	32.4	29.7	26.3	24.6	24.3	24.0	23.2
災害救	2.3	0.9	0.8	0.9	0.6	0.5	0.7	0.4	0.6	0.3	0.5	0.6	1.0	0.5

社会福祉費用の動向

表 7-b 市町村民生費の動向

	昭和39年	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52
歳出合計	1,577,552	1,827,671	2,139,646	2,437,299	2,887,316	3,527,017	4,384,980	5,423,503	6,768,282	8,477,492	11,168,010	12,590,721	14,372,591	16,706,014
民生費総額	162,682	204,261	241,877	289,135	346,872	408,521	526,909	652,250	927,836	1,306,510	1,827,572	2,183,305	2,525,165	2,905,543
民生費割合	10.3	11.2	11.3	11.9	12.0	11.6	12.0	12.0	13.7	15.4	16.4	17.3	17.6	17.4
社会福祉費	22.9	20.1	19.3	19.7	21.0	19.4	19.7	18.8	17.0	16.6	16.9	16.8	16.3	16.6
老人福祉	5.7	5.9	6.1	6.1	6.2	6.9	7.4	9.3	15.0	20.5	20.3	20.1	20.5	21.3
児童福祉	23.0	26.2	27.4	28.2	29.0	31.9	33.9	35.6	35.6	36.2	37.5	37.7	37.4	36.6
生活保護	48.6	47.3	46.9	45.5	43.6	41.6	38.8	36.2	32.1	26.6	25.0	25.2	25.4	25.3
災害救	2.2	0.5	0.3	0.5	0.1	0.2	0.2	0.1	0.3	0.1	0.2	0.2	0.3	0.2

表 8 都道府県・市町村民生費財源構成 (昭和41～52年)

	昭和41 年 度	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52
都 道 府 県												
国 庫 支 出 金	50.3	49.2	47.6	44.4	41.8	39.3	36.9	34.8	33.7	35.0	35.7	35.8
分担金負担金寄付金	0.7	0.9	1.2	1.4	1.3	1.5	1.3	1.8	1.5	1.6	1.8	1.6
地 方 債	0.6	0.9	0.8	1.3	1.0	1.8	1.3	2.5	2.0	2.8	3.0	2.2
税 等 一 般 財 源	41.4	42.4	43.6	46.3	49.0	50.2	53.6	54.2	55.9	54.2	53.6	54.5
そ の 他	7.0	6.6	6.8	6.6	6.9	7.2	6.9	6.7	6.9	6.4	5.9	5.9
市 町 村												
国 庫 支 出 金	46.9	46.8	45.9	44.6	42.9	41.7	41.3	43.3	41.8	44.1	45.2	45.6
都道府県支出金	4.4	4.7	4.9	5.1	5.9	6.5	8.6	8.5	8.9	9.1	9.2	9.1
分担金負担金寄付金	3.8	2.6	2.8	2.8	2.7	2.7	2.3	2.2	2.0	2.0	2.2	2.0
地 方 債	1.6	2.0	2.8	2.5	3.8	3.9	3.8	4.8	4.3	3.8	3.0	3.0
税 等 一 般 財 源	36.9	36.6	36.8	38.0	37.9	39.0	38.5	36.3	38.2	36.4	35.5	35.6
そ の 他	6.4	7.3	6.8	7.0	6.8	6.2	5.5	4.9	4.8	4.6	4.9	4.7

福祉事務所と専門職制

小林 良二

はじめに

このところ、福祉サービスの中核である福祉事務所に関する論議は、やや停滞をみせているように思われる。

昭和40年代に相次いで出された新しい福祉サービス提供体制をめぐる諸提案¹⁾は、いずれも、戦後の社会保障・福祉サービスのあり方について根本的な見直しを迫るものではあるが、アイディアの提示の段階から具体的な問題——法律体系、行政体系、サービス体制の評価、等に立ち入って論議をすすめるとなると、膨大な作業が要求されるわけであり、社会状況がそうした検討を緊急に要請するといった状況でないかぎり、なかなかそのためのエネルギーをさきえない。それが、停滞の一つの原因であろうと思われる。

本稿も、福祉事務所をめぐる様々な問題を全面的に扱うわけには行かないわけであるが、一つの重要な問題である福祉サービスの専門職化という観点から、若干の論点の整理と資料の分析とを行ってみようと思う。福祉サービスの専門職化という議論は、戦後、生活保護法が成立した当初から最も重要なものの一つであり、昭和26年に社会福祉事業法の改正によって、福祉事務所体制が成立してからも、繰り返し論議されてきたところであった。

その後、昭和40年代後半になってから、再び、福祉専門職制の確立が唱えられ出したのであるが、ここで提起された問題は、現在でも福祉事務所論

の中心テーマの一つである。本稿ではこの問題を、その法的な位置づけ、および統計的にみた実態の2つの視点から考察することとする。それに先だって、福祉事務所論の他の面についても若干ふれておくことにしよう。

I 福祉事務所論の3つの領域

福祉事務所に関する最近の様々な論議に目を通してみると、大きくわけて、次の3つの論点にまとめることができると思われる。

第1は、対象者のニーズの変化に応じて、福祉事務所のサービス体制をどの様に変えてゆく必要があるか、という点に関するもので、通常、「生保体制」から「五法サービス体制」へ、あるいは、「五法現業体制の充実」等々、いろいろな形で論じられており、3つのうちで最も基本的な問題であろう。良く知られているように、昭和40年代に入って、生活保護受給者の比率が下がり、これにともない、被保護階層は、主として老人・母子、障害者、傷病者など、稼働能力のない世帯へと変化し²⁾、こうした人々は、従来の生活保護を中心とするサービス体制では対応できず、より専門的なサービスが必要であるとされてきたのであった。

しかしこれと共に、社会福祉サービスの分野が拡大し、必ずしも要援護層というカテゴリーにはあてはまらない一般の人々もサービスの対象として登場してきている。周知のように、保育所問題や老人医療の無料化などは、こうした方向から出てくる問題群であり、これに関しては、最近の自治体における費用負担問題がこの間の事情をよく物語っている。

1) 代表的なものとして、東京都社会福祉審議会「東京都における社会福祉専門職制度のあり方に関する中間答申」昭和42年5月、社会福祉事業法改正研究作業委員会「福祉事務所の将来はいかにあるべきか」昭和46年5月、全国社会福祉協議会「新福祉事務所運営指針」昭和46年10月等をあげることができる。

2) この点については、小山路男「公的扶助の発展過程と現在の諸問題」『社会福祉研究』第1号、昭和42年12月が、きわめて参考になる。

こうした状況の中で、福祉事務所のサービスはどこまでをカバーすべきなのか、という点が問題とされるに到ったことは当然である。そして、サービス業務を拡大するには、従来の「生保体制」では不十分だとする考え方と、福祉事務所では、六法を中心とする機関委任事務を中心にすればよいのだ、という考えとが対立するのである。

第2に、これと関連して、福祉事務所と自治体機構との関係をどうするのか、という問題がある。周知のように、昭和26年の社会福祉事業法においては、福祉事務所をできるだけ一般の自治体機構から独立させ、専門的な福祉サービス機関たらしめようとしたのであるが、この方向を推進する厚生省と、これに反対する自治省との間に激しいやりとりがあり、結局、かなりの程度妥協の産物となり、福祉地区問題や福祉事務所の位置づけ、機関委任事務としての性格、等々未解決な問題を残したのである。これらが、先程述べたような新しいサービス体制をめぐる、再び問題とされてきているわけである。

そして第3に、本稿でとりあげる福祉の専門職化の問題がある。これに関しても、戦争直後の民生委員の生活保護業務からの排除問題以来、様々な論議されてきたわけであるが、ここでは、そうした、民間福祉活動等との関連の考察は一切行わず、福祉事務所職員の状況に叙述を絞ることにする。まず「専門」という用語について本稿の視角を説明した上で、内容に入っていくことにしよう。

II 福祉事務所職員の専門性

——法的側面——

福祉事務所において社会福祉サービスの提供を直接に担当する職員はどの程度の専門性を有するか、というのが本稿の問題である³⁾。社会福祉専門職制の未確立が叫ばれ、資格制度の強化が提案されていることをみれば、あまり、専門性は高くないという答えが出そうな予測はつく。しかし、福祉事務所成立後30年近くなる現在においても、なお、「専門性の確立」が説かれるについては、「専門職」という概念を別の視角から検討する必要があると思われるのである。

例えば、福祉サービスにおける「専門職」といえばまずソーシャルワーカーがあげられるであろうが、諸外国におけるソーシャルワーカーと福祉事務所における職員とを直接に比較することはあまり意味がないと思われる。西欧におけるソーシャルワーカー⁴⁾は、いわば、「資格」を前提にしていろいろな組織に雇われるのに対し、わが国では、職場（福祉事務所）を前提にして、資格が必要となるという関係にあるからであり、従って、単に社会福祉だけでなく、より広い雇用慣行をも視野に入れて論じる必要が出てくる。そこで本稿では、ソーシャルワーカーそのものでなく、「ソーシャルワーク」あるいは「ケースワーク」という機能が、どの程度、福祉事務所の機構の中で育ってきているのかという点、言いかえると、一般事務組織とは異なる機能がどれだけ確立されてきたかという点を問題にしてみよう。

ところで、もう一つ重要なことは、先にも述べたように、「五法現業体制の確立」との関連で、「専門性」が主張されていることである。これは、東京都社会福祉審議会の福祉専門職制度に関する答申（昭和42年）で明確に主張され、『新福祉事務所運営指針』（昭和46年）においても、前者ほどではないが、打ち出されている。ここでは後者の見解を紹介しておく、従来の福祉事務所においては生活保護行政が中心であり、「事業の性格上、保護金品の給付を第一義的なものとするから、この事業の過程においては、それほど専門性を意識しなくてもすんできた。」しかし、「生活保護対

3) 以下の福祉事務所職員の「専門性」に関しては次のような文献を参照した。高沢武司「福祉事務所の職能における専門性の理論的諸問題と業務分析」日本社会事業大学研究紀要『社会事業の諸問題』第17集、1970、右田紀久恵「福祉事務所論」『社会福祉研究』No. 9、1971-10、仲村優一「生活保護への提言」全社協、1978、三和治「大都市の福祉事務所の問題」『厚生』1976、7、8号、杉村宏「社会福祉主事論」『社会福祉研究』No. 9、1971、4、白沢久一「社会福祉主事の研究活動の保障」『社会福祉研究』No. 3、1968-11、竹村栄一「公的扶助とケースワーク」『季刊社会保障研究』Vol. 7-3、1971-12。

4) 筆者はかつて、イギリスのシーボーム改革以後のソーシャルワーカーの状況について論じたことがある。拙稿「シーボーム改革と組織問題に関する若干の論点」『季刊社会保障研究』Vol. 14、No. 1、1978。本稿も、この論文の叙述を基本的な比較の視点としている。

象ケースは要看護ケースといわれる欠損家庭に集約されるようになり」、他方で、ニードの拡大によって、精薄、重度障害、母子、養育に欠ける児童や老人などが対象者として重要な位置を占めるようになるに従い、福祉事務所は、「地域福祉センターとしての福祉六法業務」⁵⁾を行なう体制が必要となり、ここにおいて、ソーシャルワークは、「個人と環境の接点における総合的援助の過程として機能する」⁶⁾ことが必要である、とされるのである。ここで、は、「生活保護体制」から「五法サービス体制」への移行という認識のもとに、

- a. 金銭給付と対人サービスとが切り離され、
- b. サービスの専門性はもっぱら後者の方に求められる、という形になっている。

あれほどやかましく論じられてきた、生活保護業務におけるケースワークの役割という問題を、この様な形に整理してしまってもよいのかという点は措くとしても、以上に紹介したような「五法サービス体制」への移行あるいは確立が、現在の福祉事務所体制の中でどれだけ可能であるのか、あるいは、そもそも、ここ30年近い福祉事務所の体制は、そちらの方向に進んできているのか、をまず吟味してみる必要がある。そこで、本節では、まず福祉サービス専門職の法的位置づけを概観しその特徴を述べることにしよう。

A. 社会福祉主事

福祉事務所において福祉サービスを専門的に担当する職員は、社会福祉主事の資格を持っていることが法律によって要求されているが、この社会福祉主事制度の成立およびその後の経過について、本稿に必要な限りで、若干指摘しておくことにしよう。

第1に、専門の福祉職員への要請は、戦後昭和21年に生活保護法が成立した時から起こり、この時はすぐに専任の職員を得られなかったもので、旧来の体制を引き継ぎ、方面委員を民生委員として対応をはかったのであるが、昭和23年8月の第8次保護基準改訂により、生活保護業務が多様化複

雑化し、それまでの体制では対応しきれなくなったことを直接の契機としている⁷⁾。即ち、民生委員による業務の非科学性、恣意性を排除し、近代的・普遍的な生活保護の体制を作るという要請から、専門職員が必要となったのであって、被保護者の自立性を指導するケースワークということが第1の理由ではなかったという点が重要である。当時のような混乱期に、「自立助長のためのケースワーク」といった考え方が受け入れられる余地がどの位あったのか疑問であり、ケースワークは「適正化」のための方便にすぎなかった、という議論⁸⁾はあるとしても、「近代的・普遍的」な生活保護制度という要請そのものが、中央集権性のつよい事務機構をまず要請した、という点にここでは注目しておこう。

第2に、昭和25年5月15日に、法第182号「社会福祉主事設置に関する法律」により、同年5月4日に改正されたばかりの生活保護法第21条が改訂され、次いで昭和26年3月29日に成立した「社会福祉事業法」（以下「事業法」と略す）にはほぼ同様な形で社会福祉主事制度がとり入れられ、現在にいたっているわけであるが、これ以前に、「児童福祉法」が昭和22年12月に、「身体障害者福祉法」が昭和24年12月に、成立しており、おのおの専門の福祉職員として、「児童福祉司」および、「身体障害者福祉司」を設置していたので、昭和26年の「事業法」による福祉事務所の設立の際には、これらとの調整が必要となり、身障者福祉司については、福祉事務所内に置かれることになったが、児童福祉司については、児童相談所との関係で、福祉事務所を中心に専門的業務を行なうことにはならなかったのである。その後、福祉事務所における児童関係職員については、昭和39年4月に、家庭児童相談室の設置により、「家庭児童福祉主事」および「家庭相談員」が置かれることとなった。この他、昭和35年3月31日には、「精神薄弱者福祉法」、38年7月11日には「老人福祉法」、39年7月1日には「母子福祉法」が成立

7) 小山進次郎『生活保護法の解釈と運用』pp.361-370.

8) 岸・仲村論争において岸氏はこの立場をとっている。岸勇「公的扶助とケースワーク」『日本福祉大学研究紀要』第1集、1957.

5) 『新福祉事務所運営指針』昭和46年、p.13.

6) 同上、p.16.

し、おのおの専門の「精神薄弱者福祉司」「老人福祉指導主事」「母子相談員」等が置かれることになったわけであるが、生活保護業務を念頭に作られた「社会福祉主事」制度が、こうした法律の多様化とどの様に関係しているかが問題になる。特に、「五法サービス体制」を強調するばあい、児童相談所との関係をどうするか、という点は看過できないであろう。

第3に、先にもややふれたように、社会福祉主事制度の確立と前後して、専門技術としてのケースワークの方法が積極的に紹介・導入されたわけであるが、これがどの程度根づいたのかを直接に確かめることはできない。しかし、その推進役であった黒木氏が自ら語っている様に、ケースワーク＝「適正化」と誤解されたという発言⁹⁾や、昭和30年代初めの岸・仲村論争¹⁰⁾、公的扶助研究会の報告¹¹⁾、等々による発言を見ていると、ケースワークという技術が市民権を得たとは言いがたいであろう。しかしこの点については、より具体的な検証が必要である。

いずれにしても、「社会福祉主事」制度の成立時の事情、その後の展開は、必ずしも「五法＝ケースワーク」専門化の方向にとって好都合ではなかった、と言いうる。

B. 福祉事務所職員の法的位置

福祉事務所におけるサービス提供にあたる職員のうち主要なものは、現業員、査察指導員および五法関係の福祉司であり、ここではこの三者についての職務上の関係をみておくことにする。

(1) 現 業 員

現業員をという名称は「事業法」第14条による福祉事務所職員の種類であり、正確には「現業を行なう所員は、所の長の指揮監督を受けて、援護・育成又は更生の措置を要する者等の家庭を訪問し又は訪問しないで、これらの者に面接し、本

人の資産、環境等を調査し、保護その他の措置の必要の有無およびその種類を判断し、本人に対し生活指導を行なう等の事務をつかさどる」〔事業法、14条4項〕となっている。ところで、同第6項によると、現業員は、指導監督を行なう所員とともに、「社会福祉主事でなければならない」とされているわけであるが〔事業法第14条6項〕、社会福祉主事の設置に関する規定をみると、「事業法」成立当時には、「社会福祉主事は、この法律〔つまり、社会福祉事業法〕、生活保護法、児童福祉法および身体障害者福祉法の施行に関する都道府県知事又は市町村長の事務の執行を補職することを職務とする」〔第17条3項〕であり、現在では、これに、母子福祉法、老人福祉法、精神薄弱者福祉法が法律の分野として追加されていることは周知の通りである。

現在の時点で、この2つの規定を合わせて読むと、法律上における「現業員」の奇妙な性格が浮んでくるであろう。即ち、14条では、職務の内容（あるいは方法）が、援護・育成又は更生の措置を要する者に対する調査、判断、生活指導というケースワーク面での業務が指定され、17条では26年当時の「生保」「児童」「身障」から、現行六法にまで担当する法の範囲が拡大されている。職務の内容・方法も当然発達してきているのであるから、1人の現業員が、職務の内容・分野の著しい拡大に対応できるとは誰も思わないであろう。が、現行の規定ではそうなっているわけである。

理論的に考えれば、職務の内容が抽象化＝高度化されると共に、レベル分けされ、職務の分野が特定化されるというのが発展の通常のパターンであるが、そうならない理由は何であろうか。

この点に関しては、「事業法」の成立と同時に出された『社会福祉事業法の解説』に説明がつけえられており、17条3項の規定は、「社会福祉主事は、すべてこれら四つの法律〔26年当時―「事業法」「生保」「身障」「児童」〕のすべての施行について……事務の執行を補助するものというのではなく、社会福祉主事の中には生活保護法の施行について補助するものもあり、児童福祉法の施行について補助するものもあり、三法のすべてにわ

9) 仲村優一『生活保護への提言』全社協、1978。中「黒木利克氏との対談」参照。

10) 岸・仲村論争については最近出された真田晃編『戦後日本社会福祉論争』法律文化社、1979参照のこと。

11) さしあたって、公的扶助研究全国連絡会『公扶研の10年』昭和50・3が参考になる。

たる施行にかんする現業を行なうものもあるものであって、そのいずれもが社会福祉主事の職名をもつことになってさしつかえない。いわゆるゼネリック・ケースワーカー、専門分野についてのケースワーカーのいずれをも含んでいるのである。ただ、福祉事務所における現業をおこなう所員は、原則として、すべてのケースにつき、この三法を適用することを考慮しつつ措置するもの、すなわちいわゆるゼネリック・ケースワーカーということになる¹²⁾という説明になっている。しかし、今の時点でこの『解説』を読んでも、一体、何のことを言っているのか良くわからない、というのが正確であろう。社会福祉主事としては、「生保」「児童」「身障」のいずれか、あるいは、2つ、またはすべてのいずれでも「社会福祉主事」であり、ゼネリック・ワーカー（用語法に問題があるが）、専門ワーカーのいずれでもよい、と言っておきながら、現業員は、ゼネリック・ワーカーでなければならない、とは、結局、何を言っているのかわからないのである。逆にみると、この解説によれば、社会福祉主事の分野の専門性については、その福祉事務の実情でどうなってもかまわれないが、現業員としては、三法すべてを担当しなければならない、ということであり、実際的には「生保」を中心とする業務体制を確保せよ、と言っているにすぎないともいえる。『解説』でも、さすがにそれだけでは足りないとして、先に引用した文章のすぐ後で、「児童福祉とか身体障害者の更生援護等の特別の部門についてのみ担当する社会福祉主事もまたかんがえられるのであるが、これと児童福祉司および身体障害福祉司との職務内容における関係がこんど問題になるであろう¹³⁾」という補足を行なっている。

周知の様に、その後、福祉事務所の現業員は、六法担当現業員と五法担当現業員という形に分化するわけであるが（法律上ではない）、五法担当現業員は「福祉五法」のうちの1つあるいは2つ以上、またはすべてを担当していても五法現業員と呼ばれるのに対し、生活保護担当現業員は、建

前上、すべての法律を扱うことになっているという意味で、六法現業員と呼ばれるようになった。そしてこの奇妙な名称の由来が、「事業法」14条、17条の現業員および社会福祉主事に関する規定の問題から生じていることは明らかであろう。簡単にまとめれば次のようになる。

1. 昭和26年当時の段階では、社会福祉主事の分野について、「生保」とそれ以外というように分化できる状況になく、個々の福祉事務所の実情にまかせる他はなかった。

2. その後の福祉事務所の発展の中で、次第に、「五法」が分化してきたが、現業員としては、「生保」現業員に「ゼネリック」としての性格が形式的には与えられた。しかし、「ゼネリック」としての専門性と、特定の法を扱う専門性とは異なるので、この2つの関係をめぐって問題が生じざるを得ない。

3. この点はまた、職務の内容と分野の矛盾とも関連している。分野すなわち外延が拡大すればするほど、内容は、ケースワーク的要素を離れ、法律の適用という面、すなわち事務的な要素が増大せざるを得ないであろう。そして、発展の方向は後に見るように、内容つまりケースワーク的要素の方向へではなく、後者、即ち、法律の適用という方向に進んでいったと思われる。

4. この点はさらに、当初「生保」の持っていたゼネリック的要素が、生保業務から抽象化され、六法すべての分野とは相対的に独立した専門的技術あるいは権限として発展しなかったことを示している。より明確にいうなら、ゼネリック的要素は、生保業務の中に常に実体化されつづけ、それはまた、福祉事務所における職階と近いものになっていった、と言っているのではないであろうか。

以上、現業員についてみた上で、次に査察指導員について検討することとするが、ここでも、現業員が持っているのと同じような問題が存在するのである。

（2）査察指導員

通常用いられている「査察指導員」という名称は、「事業法」の中では用いられていない。これにあたるものは、やはり同法第14条1項で規定され

12) 木村忠次郎『社会福祉事業法の解説』昭和26年、p. 80.

13) 同上、p. 80.

ている「指導監督を行なう所員」であり、同3項では「指揮監督を行う所員は、所の長の指揮監督をうけて、現業事務の指導監督をつかさどる」となっており、その資格は先にみた社会福祉主事を要件とする〔事業法14条6項〕と共に、指導監督または訓練の実施にあたる職員の重要性に鑑み、「3年以上国又は地方公共団体において社会福祉に関する事務に従事した経験を有する社会主事¹⁴でなければならない」〔同、第21条〕とされ、専任性あるいは経験の重視を強調した強いしほりがかけられている。が、「査察指導（員）」という名称は用いられていないのである。

「査察指導」(スーパーヴィジョン)という用語の持つ意味については、ゼネリックスペシフィックというような用語法と共に、様々な解釈がなり立つわけであるが、当面、本稿との関連でいえば、一般事務における指導監督という職務上の地位関係とどこが異なるのか、という点が問題になる。

ところで、この点について、『社会福祉事業法の解説』(昭和26年)では、社会福祉主事の能力を高めるために「査察指導」と「現任訓練」がきわめて重要であると述べたあとで、「従来通常おこなわれている〔都道府県知事や市長による〕指導監督とはその内容を異にするといわれている査察指導の重要性にかんがみ……これについての計画樹立とその実施の義務を課した」(傍点筆者)¹⁵としている。内容としては、通常の指導監督とは異なるという点が強調されているにもかかわらず、傍点を付した部分がはしくも語っているように、査察指導の内容が明瞭に把握されていたわけではないことをまず確認しておこう。

ところで、査察指導は、「事業法」によれば一つの職名ではないことは明白であるが、その後、「査察指導員」という呼称が一般化し、次節でみる統計でも、「査察指導員」という項目が設けられている。これはいったい何を意味するものだろうか。

初期の福祉事務所運営の重要な手引きとなった『福祉事務所運営指針』(昭和28年)においては、

「査察指導員」という項目を設けた上で、これについて「指導監督を行なう職員、いわゆる査察指導員」¹⁵⁾とことわりをつけた上で、次の点を強調している。

「福祉事務所の現状は、例えば郡部の福祉事務所の場合において、厚生課長等が査察指導員を兼務しているばあいが多いが、査察指導制を設けた趣旨からいっても、必ず専任制をとることが必要である」¹⁶⁾。

即ち、ここでも、「査察指導員」の専任制が強調されているのであるが、同書の別の箇所では、「事業法」第14条の解説との連関でここでは「指導員」の任務として、14項目をあげ、このうちの第1の「現業員の指導監督」については、これを「査察指導」であるとし、わざわざ別項をおこして、その要訣、方法・技術について解説している¹⁷⁾。これらの点をみると、同『指針』では、明らかに、「査察指導員」という職名が存在しているかのように書かれているが、実質的には、それは、「監督指導」の果たす職務あるいは機能の一つであり、実体ではない。そして、「指導」の職務内容からもわかる通り、福祉指導主事（あるいは現業員）の専門的技術能力をのばす、という意味での「査察」機能と、職階的には下にある福祉指導主事の業務を「監督」という機能とがともに「指導」の中に含まれているのである。つまり「指導」がその後「査察」の方に重点を置く方向に向ったのか、「監督」の方に向ったのか、が問題となる。

18年後に、やはり、厚生省社会局庶務課が監修して出された『新福祉事務所運営指針』(昭和46年)においては、査察指導について次のような指摘がみられる。

まず、現状では、「現在の福祉事務所では専門職体系も十分確立していないこともあって、まだ過渡的な段階にあり、上から下への検査的な色あいが強くなっている。」¹⁸⁾(傍点筆者)、また、査察

15) 『福祉事務所運営指針』全社協、昭和28年、p. 37.

16) 同上、p. 38.

17) 同上、pp. 200-206.

18) 前出『新福祉事務所運営指針』p. 89.

14) 木村忠次郎『社会福祉事業法の解説』昭和26年、p. 88.

指導員と係長との差について、

「法律上の表現は『指導監督を行なう所員』とはなっているけれども、いわゆる庶務係長等特定の資格を要しない、いわゆる事務管理者とは別の現業事務の指導監督者であり、その故に社会福祉主事の資格を要求しているのである」¹⁹⁾

とされるのであるが、この点の強調は、20年程前の状況と全く変わっていない。さらに『新指針』は続けている。

「現状では、係長試験にうかったという理由だけで福祉行政の未試験者が保護課長や福祉係長に就任している例が未だにあるが、少なくとも社会福祉主事の資格を持ったものが、福祉の現業活動に5年程度の実務経験をもたないと『ソーシャルワーカーとしての専門性』は身につかないから、その指導業務は査察指導とはいえない」²⁰⁾。

指摘は全くその通りであろう。そして、20年後の「指導」が、「査察」と「監督」のどちらの方向に行ったのかも明白であろう。しかし、こうした状況が20年たった後でも「過渡的段階」であるとはどういうことであるのか。むしろ、「査察指導」という内実の展開が妨げられるような方向への展開が行なわれているのではないかという見方が妥当するようにも思われる。

以上の点を簡単にまとめてみると次のようになる。

1. 「査察指導」は明らかに福祉事務所の組織としては、ラインではなく、スタッフとしての地位にある。初期の意図は、「査察指導員」を一つの職制として確立する方向をめざしていたにもかかわらず、現状では必ずしもそうした方向への発展をたどらず、むしろ、職員へのケース割当て、決定に関する審査、など、ライン的な性格の方が強く出てきているのではないか、という点があげられる。

2. 査察指導とは、本来、生活保護についてだけ用いられているものであるが、この事情は現在でも変わっていない。福祉事務所内の組織図をみると、「身体障害者福祉司兼査察指導員」などの

名称もみられるが、査察指導員は本来、六法現業員に対する、すなわち、生活保護に関するものであるという性格が強い。

3. また、後にみるように、現在では査察指導員の9割は課長または係長が兼ねるという形になっており、この点でも、ますます「監督」の面が強くなってきている。つまり、事態は、現業員の場合と同じなのである。

(3) 五法福祉司

本稿の当面の関心である「生活保護体制」から「福祉五法体制」への移行がどの程度進行したかという問題にとって、五法関係の福祉司の位置づけを看過するわけにはゆかない。

五法関係の福祉司については、各法の中でその設置と資格が定められているわけであるが、まず、身体障害者福祉司(略して「身障福祉司」とする)については、同福祉法第9条の2、第3項で「身体障害者福祉司は福祉事務所の長の命を受けて、身体障害者の福祉に関し、左に掲げる業務を行なうものとする」とされ、「1. 福祉事務所の所員に対し、技術的指導を行なうこと、2. 第11条の2、第1項第2号に規定する業務のうち、専門的技術を必要とするものを行なうこと」とされている。そこで第11条の2、第1項第2号の規定をみると、「身体障害者の相談に応じ、その生活の実情、環境等を調査し、更生援護の必要の有無及びその種類を判断し、本人に対して、直接に、又は間接に、社会的更生の方途を指導すること並びにこれに附随する業務を行なうこと」とある。つまり所員(現業員)に対する「技術的指導」と「専門的ケースの処理」がその主要な職務となる。

身障者福祉司の職務については、同法成立後、昭和26年10月に、社会局長通知「身体障害者福祉司等の職務内容について」(社乙発第147号)で、具体的な内容が示され、査察指導員との密接な連絡のもとで、(1)援護に関する企画、(2)現業員への技術的援助、(3)専門的ケースの処理、(4)その他、として、細かい規定が行なわれている。ここでは、さしあたって、業務の内容とともに、「査察指導員と緊密な連絡のもとに」という点に着目しておこう。

19) 『新福祉事務所運営指針』昭和46年、p. 89.

20) 同上、pp. 89-90.

ほぼ同じ様な規定が、精薄者福祉司についても行なわれており〔精神薄弱者福祉法、第10条3項、および第13条第1項第2号〕、法律上の内容はほぼ同じである。また、身障福祉司の場合と同様に、「精薄者福祉司」についてもその職務に関し、「精神薄弱者福祉司の職務内容等について」という社会局長通知（昭和35年6月17日、社発第381号）が出されているが、その内容も、(1)企画その他の事務、(2)技術的指導助言、(3)専門的ケースの処理、(4)その他、となっているが、この通知では、「技術センターとしての精神薄弱者更生相談所の専門的機能を十分に活用」することが強調されている。

児童福祉司については先にもふれたように児童福祉法第11条で、その設置を義務づけているわけであるが、これは都道府県の児童相談所に対するものであり、昭和26年の「事業法」成立によってもこの事情は基本的には変わらなかったわけである。昭和24年3月4日の児童局長通知「児童福祉司の職務およびその指導監督について」（児発第186号）では、ケースワークを行なうという点が強調されているのに引きつづき、「事業法」の成立にかかわる法改正においても、「児童相談所が高度に専門的な知識と技術を必要とするケースを取り扱い、福祉事務所がその他の一般軽易なケースを取り扱う」とされたことからわかるように〔「児童福祉法の一部を改正する法律（第五次改正）の施行について」昭和26・11・8、厚生省発児第69号〕、児童福祉司の専門的職務が、福祉事務所の体制からは切り離されていたことは周知の通りである。

これに対して、昭和39年に福祉事務所に設置された「家庭児童相談室」については、この仕事に従事する社会福祉主事、および家庭相談員を置き、前者は「福祉事務所の所員に対する技術的指導及び家庭児童福祉に関する福祉事務所の業務のうち、専門的技術を必要とする業務を行なうもの」とすること、後者は「家庭児童福祉に対する専門的技術を必要とする相談指導業務を行なうもの」としている〔「家庭児童相談室の設置運営について」昭和39・4・22、厚生省発児第

92号〕。

さらに、同時に出された児童局長通知「家庭児童相談室の設置運営について」（昭和39・4・22、児発第360号）では、業務の内容・児童相談所における業務との差異等、細かい説明が加えられているが、本稿との関係で重要な点は、「査察指導を行なう所員及び現業を行なう所員との関係」という項目で、ここでは次のように述べられている。

「家庭児童福祉の業務に従事する児童福祉主事及び家庭相談員が職務を行なうに当たっては、査察指導を行なう所員の指揮監督を受けることとすること」。

つまり、家庭児童福祉司および家庭相談員は、専門的な業務を行なうとはいえ、査察指導員の指揮監督をうけるという意味では、一般の現業員と同じなのである。

最後に、「老人福祉法」によって設置された老人福祉指導主事（以下「老福主事」と略す）については、同法第6条、第7条で、以上の三法と同様の規定がなされ、福祉事務所現業員に対する技術的指導と相談調査等に関する専門的技術を要する業務とが指定されている。「老福主事」については、先にみた法の場合と異なり、具体的な職務内容に関する通知等はない。これは、「老人福祉」という業務が、昭和38年当時はまだそれほど具体的なイメージとして成立していなかったためであろう。

母子福祉法に基づく母子相談員については必ずしも福祉事務所の職員ではないのでここにはとりあげない。

以上のことから何が考えられるであろうか。

まず第1に、五法福祉司の専門性については法律そのものも認識が異なるという点である。五法のうち、「身障」「精薄」については、かなり独自の内容を持ち、専門性が高いといえよう。「児童福祉司」についても同様であるが、これは児童相談所に属しており、福祉事務所における「家庭児童福祉司」は、正確には、社会福祉主事の資格であり、前二者程の専門性は認められていないように思われる。最後に「老福主事」については、法律以外に具体的な職務内容は示されていない。

第2に、このことと関連して、査察指導員との関係が問題になる。「精薄」については、「精神薄弱者福祉司の職務内容等について」の通達（昭和35年，社発第381号）で、その職務が一般の行政職員の行なうデスクワークとは本質的に異なる点が強調され、自律性が高い書き方になっている。「身障福祉司」については、査察指導員は「適切な指導を行なう為には、専門的知識および技術を有する身体障害者福祉司より技術的な指導を受けることが適当とみとめられるのでこの点特に留意すること」（「身体障害者福祉司等の職務内容について」（前出，昭和26年））とある。これは、昭和26年という時点を考えて、かなりその専門性を認めた表現とみてよい。しかし総じていえば、各法でいう「技術的指導」や「専門的指導」は、査察指導員の行なう「監督指導」に比べると権限は弱い。仲村氏の表現を借りると、各福祉の役割は、「ワーカー〔現業員〕に対する……助言的サービスにあたるものであって、スーパービジョンではない」²¹⁾ということになる。これが、法律のたてまえなのである。仲村氏はこれにつづけて、福祉サービスにおけるスーパービジョンがあってよい、と述べているが、いずれにしても、「五法サービス体制」の確立が叫ばれている状況下で、この様な各福祉司の位置づけは、何としても不十分ではないかと思われる。

第3に、「五法体制の充実」をもたらす上できわめて重要な通知である「福祉事務所における福祉五法の実施体制の整備について」（昭和45・4・9，社庶74号）をみておこう。これは、福祉五法担当現業員の増員による福祉措置の専門性を高めるために、新しい組織図を提示し、福祉課の確立を示している点で注目に価するものであるが、この図に付された業務内容等の説明では次のようになっている。

「(1) 家庭児童相談室は、福祉課に所属し、家庭児童福祉主事及び家庭相談員は、福祉課長の指導監督を受けるものとする。(2) 略。(3) 身体障害者福祉司は、現業員に対し指導監督を行なうこ

とができるよう査察指導員に補職するものとする。

(4) 精神薄弱者福祉司は、現業員に対し指導監督ができるよう査察指導員に補職するものとする。

(5) 老人福祉指導主事は、現業員に対し指導監督ができるよう査察指導員に補職するものとする」（傍点筆者）。

ここで用いられている「補職」とは、「事業法」17条の社会福祉主事の設置にみられる「事務の執行を補助することを職務とする」ということと同じであろうから、査察指導員と各福祉との上下関係は明白である。昭和45年という時点で、五法体制の充実をめざす通達に何故このような説明が行われたのかは定かでない。単に、法律のたてまえを確認したにすぎないのか、あるいはまだ、五法サービスの専門性に関する実体がないということなのか、あるいは、その両方なのか。いずれにしても、五法サービスが「生保」の金銭給付から切り離されるという方向がかなり難しいものであることだけは事実であろう。

C 資格の保有状況

本節の最後に、次節の内容とも関連があるので、福祉事務所職員の資格についてその法的内容に簡単にふれておこう。

まず、社会福祉主事に関する資格が強く主張された背景には、専門的技術の向上という面だけでなく、従来の市町村の福祉業務に関する次のような評価があった。

「従来、都道府県及び市町村における生活保護事務を担当する補助職員の状況を見るに、この事務が比較的に政治的な問題とされることが少ないため、とかく入門事務として取り扱われやすく、公的事務に経験のない者か、或いは未熟な者をあて、その在任期間も短く、漸くこの事務に習熟した頃は、他の内部的にも外部的にも問題の生じやすい事務に転ずる傾向が多かったのである」²²⁾。

こうした事態がその後大きく変わったことは確かであろうが、ここから出てくる要請は福祉事務所職員の業務能力の向上、そのための職員の「専

21) 仲村優一，前掲書，p.180.

22) 小山進次郎，前掲書，p.361.

「従化」の方向であった。

ところで、専門的業務能力の向上には、一定の資格基準の設定が不可欠であり、「社会福祉主事」がその資格要件とされたことは前にふれた通りである。「社会福祉主事」の資格条件は周知のように「事業法」第18条各号に示されているが、簡単に言えば、第1が大学で厚生大臣の指定する社会福祉に関する課目をおさめて卒業したもの〔「大卒者」と略す〕、第2が「厚生大臣の指定する養成機関又は講習会の課程を修了したもの」〔「課程修了者」と略す〕、第3が「厚生大臣の指定する社会福祉事業者試験に合格したもの」、および、「事業法」附則による、経過措置、即ち、社会福祉主事制度創設時に福祉の業務に一定期間たずさわっていた者に資格を与える規定、とに分かれるが、後にみるように、第1と第2のものが資格のほとんどであり、本稿でもこの2つの資格条件について考えることにする。

最後に、福祉事務所において「指導監督又は訓練の実施にあたる職員は、3年以上国又は地方公共団体において社会福祉に関する事務に従事した経験を有する社会福祉主事でなければならない」〔事業法第21条〕こと、および、「身障福祉司」「精薄福祉司」「児童福祉司」は、おのおのの法律で、社会福祉主事とは別に規定が行なわれている、という点を指摘しておこう。

さて、こうした資格要件に関する問題は何であろうか。

まず第1に、資格を取得するには2つの方法があること、即ち、先ほどの例によれば、「大卒者」と「課程修了者」があるが、いったい、これらは、専門化という要請をどこまで満たしているのか、という点が問題であろう。単に福祉の分野においてだけではないのであろうが、最初の資格の持つ意味と、その後、職場での仕事の習熟あるいは現任訓練との関係は決して明確なものではない。

ただ一般的に言えば、新しい知識体系の導入をはかるばあいには、大学その他の機関における教育機会が重視されなければならないが、通常の業務への習熟であれば、現任訓練ないし、講習会等でよいということになるだろう。

この点で、現状の資格基準はどうであるのか。

『新福祉事務所運営指針』（昭和46年）は次のように言う。

「社会福祉主事の資格基準は、社会福祉事業を固有の専門領域として確立するか否かに重要なかわり合いを持っている。もとより福祉事務所を創設した時点において、専門性の問題は一応結着をつけた筈であった。しかし、程度の高い専門職員を一時に確保することが困難であるが故に、社会福祉主事の資格基準は、大学で社会福祉に関する課目（最低3科目）を修めてきた者から、2ヵ月程度の資格認定講習会の修了者まで、大変バラエティに富んだものとなっている。問題は、経過措置のままで今日まできているということであろう²³⁾。」（傍点筆者）ここでも、職員の専門性の場合と同じように、20年間が経過措置のままで過ぎているのである。

第2に、査察指導員や福祉司の資格について言えば、こうした資格要件にプラスして、現場での経験が、端的に言えば、在職年数が問題となっている。つまり、こうした本来の意味での「福祉専門職」の地位にある人の資格要件は、ほとんど問われていないのである。これでは新しい知識という権限によって、現場を指導するという方向が生じてこないのは当然であろう。このことは、社会福祉主事と査察指導員、福祉司等の差は、勤続年数の差である、ということになるだろう。

第3に、ここでは、福祉教育の現状、専門職制度の確立等の問題を論じているのではないので、詳しくはたち入れないが、大学教育、現任訓練、講習会等、おのおのの機能を細かく検討した上でないと、「専門職制」について語れないことをつけ加えておこう。

III 福祉事務所職員の専門性(2)

——統計的側面——

前節に引きつづいて、福祉事務所職員、特に、現業員、査察指導員、五法福祉司を中心に、その専門性の状況を統計的に検討してみることにしよう。

23) 前出『新福祉事務所運営指針』p.45.

前節の分析から、また、ここで使用するデータの性質から、専門性の主要な指標として

- (a) 専任・兼任の状況
- (b) 資格の有無
- (c) 在職年数

の3つをとりあげてみようと思う。これらの指標は、職員の業務状況を直接に量るものではないから、これだけで専門性に関する判断を行なうことはできないが、ある近似値として、福祉事務所職員の置かれている状況を示すと思われる。簡単に3つの指標についてみておくと、(a)の専任・兼任の状況は、兼任だからといって必ずしも専門性が低いとはいえないし、また(b)の資格の有無についても、前節でみた様に、资格条件そのものがそれほど高いものではないから、これだけで専門性を云々することはできない。最後に(c)の在職年数についていえば、長くその職にとどまったからといって専門性が増すことにはならないことは明らかであろう。従ってここでの分析では、厳密な意味での専門性を測定しようとするものではなく、3つの指標について歴年の変化をみることにより、大雑把な趨勢をみることに、および、そこに現われた制度の特徴を考察することが目的なのである。なおここで用いるデータは、厚生省社会局庶務課「福祉事務所現状調査結果」(昭和37年～53年)である。

3つの指標の検討を行なう前に、福祉事務所職員の概略をみておこう。

表1 福祉事務所職員数等

年次	福祉事務所数	福祉事務所人員(1)	法外担当職員数(2)	法外担当員の割合(2)/(1)
昭和26年	809	11,622人		
31	964	18,529	3,392	18.3
35	1,010	20,242	3,263	16.1
40	1,046	26,620	3,904	14.7
45	1,041	35,380	10,200	28.8
50	1,140	51,228	18,958	37.0
51	1,141	49,697	17,271	34.8
52	1,146	55,449	22,468	40.5
53	1,148	(78,430)	(45,077)	57.5

全社協、福祉事務所十年の歩み、昭和36年および、各年福祉事務所見況調査から作成、53年度は統計のとり方が変わったので()を付しておいた。

表2 現業員の充足状況

	六法担当現業員			五法担当現業員		
	定数	現在員	充足率	定数	現在員	充足率
41年	9,314人	8,562人	91.9%	—人	—人	—%
42	9,399	8,792	93.5	—	—	—
43	9,344	8,763	93.8	2,074	350	16.9
44	9,306	8,827	94.9	4,148	717	17.3
45	9,364	8,894	95.0	6,222	849	13.6
46	9,239	9,038	97.8	6,222	1,138	18.3
47	9,505	9,216	97.0	6,288	1,552	24.7
48	9,839	9,181	93.3	6,288	1,981	31.5
49	9,694	9,350	96.5	6,288	2,326	37.0
50	9,809	9,516	97.0	7,766	2,536	32.7
51	9,892	9,586	96.9	8,811	2,714	30.8
52	10,053	9,673	96.2	8,896	2,821	31.7
53	10,275	10,145	98.7			

地方交付税算定基礎数による推計、厚生省社会局庶務課推計

表1には、福祉事務所数および職員数を掲げている。これで見ると、昭和40年の事務所数と53年のそれはほとんど変化がないのに対し、職員数は昭和40年に比べて52年には2倍以上に増えている。ここで注目されるのは、福祉六法関係職員以外の職員が増えていることであって、昭和52年には、4割以上がこうした職員によって占められている。このことは端的にサービスの内容、分野が拡大していること、換言すれば、福祉事務所業務が「生保」を中心としたものから大きく変わってきていることを示すものであろう。

では、六法関係の現業員はどうであろうか。表2で定数に対する充足状況を見ると、六法担当(主として「生保」)については、最近ではほぼ定数を満たす数値になっているのに対し、五法担当は、40年代初めからの職員充実策により、30%を超える率になっているが、六法に比べたら雲泥の差であるし、このところ、充足率がやや落ちこんでいるのも注目に値する。

以上の点をふまえた上で、3つの指標についてみることにしよう。

(a) 専任・兼任の状況

まず、査察指導員について表3をみてみよう。これによると、昭和41年には、1福祉事務所あたり1.6人いた査察指導員は、現在では、2.1人であり、かなりの増加である。ところが、課長・

表 3 査察指導員の兼任状況

	課長兼任		係長兼任		課長・係長以外		合 計		
	実 数	割 合	実 数	割 合	実 数	割 合	実 数	割 合	設置率
昭和41年	200	12.0	1,173	70.4	293	17.6	1,666	100.0	1.60
43	188	10.9	1,274	73.7	266	15.4	1,728	100.0	1.66
45	200	10.9	1,304	71.3	324	17.7	1,828	100.0	1.76
47	255	12.6	1,480	73.3	284	14.1	2,019	100.0	1.82
49	276	12.4	1,672	75.3	273	12.3	2,221	100.0	1.97
50	294	13.1	1,695	75.4	258	11.5	2,247	100.0	1.97
51	342	14.6	1,724	73.7	273	11.7	2,339	100.0	2.05
52	377	15.7	1,766	73.7	253	10.6	2,396	100.0	2.09
53	368	15.2	1,805	74.6	245	10.1	2,418	100.0	2.11

各年、福祉事務所現況調査から作成

表 4 課長・係長の査察指導員の兼任状況

	課 長		係 長	
	兼任者 (割合)	非兼任者 (割合)	兼任者 (割合)	非兼任者 (割合)
昭和41年	200(32.3)	419(67.7)	1,173(49.9)	1,180(50.1)
43	188(28.3)	476(71.7)	1,274(45.1)	1,549(54.9)
45	200(27.7)	522(72.3)	1,304(46.5)	1,500(53.5)
47	255(29.0)	623(71.0)	1,480(42.1)	2,032(57.9)
49	276(24.7)	840(75.3)	1,672(41.1)	2,310(58.9)
50	294(24.0)	931(76.0)	1,695(40.0)	2,540(60.0)
51	342(27.2)	916(72.8)	1,724(40.5)	2,532(59.5)
52	377(28.6)	942(71.4)	1,766(40.1)	2,639(59.9)
53	368(25.8)	1,061(74.2)	1,805(39.3)	2,784(60.7)

係長が査察指導員を兼任している率は、昭和41年で82%であり、しかもこれが毎年増加し、昭和53年には、ほぼ90%が課長または係長の兼任となっている。兼任のうち課長は15%前後、残りが係長である。逆に表4で、課長・係長のうちの位の割合が査察指導員を兼任しているかをみると、課長で約25%、係長では約40%名が兼任であり、この比率は若干下ってきているが、最近ではあまり変わっていない。ということは、査察指導員の増加は係長または課長の増加によってもたらされるということになる。このことは課長・係長以外で査察指導員である数が徐々に減少しつつあることにも現われている。かくして、当初の方針である、「査察指導員の専任化」とは逆の状況が生じている。

もちろん、課長・係長が兼任しているという意味は、査察指導員に、係長・課長の待遇を与えるということの意味するものであるかも知れないし、

表 5 五法担当現業員の法別職員数

		実 数	割 合
単 法 担 当		2,006	(100.0) 63.5
	児 童 法	603	(30.1) 19.1
	身 障 法	431	(21.5) 13.6
	精 薄 法	146	(7.3) 4.6
	老 人 法	690	(34.4) 21.8
	母 子 法	136	(6.8) 4.3
二 法 担 当		818	25.9
三 法 担 当		182	5.8
四 法 担 当		46	1.5
五 法 担 当		108	3.4
計		3,160	100.0
各 法 別 延 人 員		実 数	割 合
	児 童 法	1,234	25.1
	身 障 法	1,148	23.4
	精 薄 法	887	18.1
	老 人 法	1,047	21.3
	母 子 法	596	12.1
計		4,912	100.0

昭和53年度、福祉事務所現況調査結果より

また、課長・係長だからといって査察指導の専門性が発揮できないというわけでもないだろうが、この数字の示す方向は、やはり、査察指導員の「専門化」ではなく、「管理職化」であるといわざるを得ないであろうし、別のいい方をすれば、査察指導員とは福祉事務所における係長のことであるということであったのかも知れない。

次に、現業員であるが、六法現業員(生保)は、六法全部を担当する建前になっているから、ここ

表 6 五法関係福祉司設置状況及び兼任状況 (%)

福祉事務所数 (1)	身体障害者福祉司			精神薄弱者福祉司			老人福祉指導主事			家庭児童福祉主事			児童福祉司		
	実数 (2)	数 (3)	専任率 (2)/(1)(3)/(2)	実数 (4)	数 (5)	設置率 (4)/(1)(5)/(4)	実数 (6)	数 (7)	設置率 (6)/(1)(7)/(6)	実数 (8)	数 (9)	設置率 (8)/(1)(9)/(8)	実数 (10)	数 (11)	設置率 (10)/(11)(10)/(11)
昭和41年	1,039	847	496	81.5	58.5	717	129	69.0	18.0	641	197	61.7	30.7		
43	1,043	877	501	84.1	57.1	784	151	75.2	19.3	727	257	69.7	35.4	204	83
45	1,041	865	498	83.1	57.6	778	181	74.7	23.3	723	265	69.5	36.7		40.7
47	1,108	891	459	80.4	51.5	788	173	71.1	22.0	757	314	68.3	41.5		
49	1,130	862	471	76.3	54.6	752	177	66.5	23.5	762	332	67.4	43.6	226	49
50	1,140	831	439	72.9	52.8	719	177	63.1	24.6	727	313	63.8	43.1	204	48
51	1,141	837	431	73.4	51.5	732	181	64.2	24.7	740	330	64.9	44.6	141	41
52	1,146	836	439	73.0	52.5	726	194	63.4	26.7	753	320	65.7	42.5	187	43
53	1,148	840	385	73.2	45.8	727	201	63.3	27.6	786	301	68.5	38.3	163	34

各年、福祉事務所現況調査から算出

では、五法現業員について、各法別にどの程度分化しているのかをみてみよう。表5によると、昭和53年度の五法現業員のうち、単法担当者は全体の63.5%であり、二法担当25.9%、三法5.8%、四法1.5%、五法全部3.4%となっている。以前にさかのぼった比較の資料が得られないのではありませんが、この数は職員の増加に伴って増加したものであろう。ところで、単法担当者を各法毎にみた比率と、各法別の延人員による比率をみると、「老人」と「児童」では比較的単法担当になっているのに対して、「精薄」および「母子」では、兼任化の割合が著しい。このことはおそらく、業務の内容と関係があるのであろうが、特に「精薄」単法担当の現業員が少ないということは、この業務の困難さを語るものであるのかも知れない。

最後に五法関係福祉司についてであるが、ここでは、「身障」「精薄」「老人」「実庭児童」の各福祉司について検討することにしよう。

表6でまずおのおのの設置率についてみると、「老人」「家庭児童」は横這いかやや増加しつつあるのに対し、「身障」「精薄」はやや率としては減りぎみである。実数としてはあまり変化していないので、福祉事務所の数の増加に対応していないということになる。さらに専任率についてみると、「精薄」「老人」「家庭児童」では、少しずつ増加しつつあるのに対し、「身障」で数・率ともに減少しているのが注目される。「専任」の意味が必ずしも明らかでないので断定的なことは言えないが、(a)対象者数が少なく、設置する必要がない、(b)対象者は多いが、資格その他の点で設置が困難である。(c)定員等の関係で専任の設置が困難である。(d)ある政策上の理由、等が原因として考えられよう。こうした理由は、おのおのの対象者の分野において異なるであろうが、「身障」の専任率の減少、「精薄」の低い専任率には、(b)の理由が絡んでいるとも考えられるのである。なお、これら四法関係の福祉司の兼任状況については、最近のデータが得られないのであるが、昭和42年の資料(表7)によると、「身障」の場合には、現業員(40.2%)、課長(24.8%)、「精薄」については、

表 7 四法関係福祉司兼任の状況

			実 数	割 合
身 障 福 祉 司			572	100.0
兼任の種類	課(係) 長		142	24.8
	指 導 員		35	6.1
	現 業 員		230	40.2
	福 祉 司		84	15.7
	事 務 職 員		81	14.2
精 薄 福 祉 司			797	100.0
兼任の種類	課(係) 長		130	16.3
	指 導 員		47	5.9
	現 業 員		257	32.2
	福 祉 司		254	31.9
	事 務 職 員		109	17.8
老 福 指 導 主 事			741	100.0
兼任の種類	課(係) 長		134	18.1
	指 導 員		56	7.6
	現 業 員		342	46.2
	福 祉 司		76	10.3
	事 務 職 員		133	17.9
家 児 指 導 主 事			314	100.0
兼任の種類	課(係) 長		57	18.2
	指 導 員		24	7.6
	現 業 員		98	31.2
	福 祉 司		41	13.1
	事 務 職 員		94	29.9

昭和42年度、福祉事務所現況調査結果から作成

現業員 (32.2%)、福祉司 (31.9%)、「老人」の場合は、現業員 (46.2%)、課(係)長 (18.1%)「家庭児童」の場合、現業員 (31.2%)、事務職員 (29.9%) などとなっており、精薄の場合に他の福祉司

との兼任が多いなど、四法間に差異がみられるが、「家庭児童」にみられるように、事務職員の兼任がかなりあることなど、「専任」状況の一端がうかがえるのである。ただ、現在では、こうした状況はかなり変化しているかも知れない。

以上のことから暫定的に考えられるのは

1 査察指導員というポストは、主として係長ないしは課長のポストと並行してふえており、専任の査察指導員の数はむしろ減少傾向にあること、

2 現業員 (五法) についていえば、設置率が、約 30% であり、単法担当は、うち約 70% であるが、これについては、五法現業員充実の施策によって、徐々に設置率が上がってきていることが注目されるが、特に、「精薄」と「母子」については、二法以上の相当によって埋めあわされている傾向がある。

3 福祉司については、やはり、設置率及び専任率にかなりの差があり、「身障」及び「精薄」については、専任の設置がむずかしい、という状況が考えられる。

4 いずれにしても、査察指導＝生保体制に対して、五法サービス職員の充足状況はまだまどのように思われるが、その評価については対象者のニーズ調査等により、職員数の見直しをはかる必要がある。

(b) 資格取得の状況

次いで、資格取得の状況についてみよう。表 8 で資格の有無についてみると、査察指導員は昭和

表 8 六法関係福祉司資格有無の状況

	指 導 員	現 業 員			面接相談員 (専任)	身障者福祉 司 (専任)	精薄者福祉 司 (専任)	老人福祉指 導主事 (専任)	家庭児童相 談員 (専任)
			六法現業	五法現業					
昭和30年	%	%	%	%	%	%	%	%	%
35	87.3								
40	83.5	65.5							
45	85.3	70.1							
48	89.4	72.9	74.6	55.0		74.1	82.9	69.1	63.9
49	86.7	73.3	77.4	54.7	80.0	77.4	79.4	73.8	68.8
50	86.9	74.0	78.8	55.0	78.6	80.9	81.9	73.8	51.8
51	87.0	76.2	81.5	56.4	80.4	79.3	75.1	76.7	72.4
52	86.2	77.0	82.7	56.6	77.3	81.9	75.7	76.1	77.7
53	85.6	77.1	83.0	56.9	78.9	80.6	78.4	74.7	76.0
54	85.8	77.6	83.6	58.6	82.1	83.9	84.1	78.4	84.8

各年、福祉事務所現況調査結果から算出

表 9-(1) 社会福祉主事資格保有状況(査察指導員)

	総数	社 事 18.1	社 事 18.2	社事附 4	社事附 5	資格有 計	資格無
昭和37年	1,596 (100.0)	12.2	57.2	6.0	6.6	82.0	18.0
40	1,697 (100.0)	16.8	57.7	4.3	6.5	85.3	14.7
42	1,751 (100.0)	18.6	59.6	3.5	5.2	86.9	13.1
44	1,792 (100.0)	19.5	61.5	2.5	3.8	87.1	12.9
46	1,915 (100.0)	21.6	62.6	1.9	3.9	90.0	10.0
48	2,113 (100.0)	23.4	58.8	1.8	2.7	86.7	13.3
51	2,339 (100.0)	28.4	55.1		2.7	86.2	13.8
52	2,396 (100.0)	29.2	54.7		1.7	85.6	14.4

表 9-(2) 社会福祉主事資格保有状況(現業員)

	総数	社 事 18.1	社 事 18.2	社事附 4	社事附 5	資格有 計	資格無
昭和37年	7,905 (100.0)	16.1	50.7	0.7	2.5	70.0	30.0
40	8,457 (100.0)	23.2	44.0	0.9	2.0	70.1	29.9
42	8,792 (100.0)	28.0	42.8	0.4	0.8	72.1	27.9
44	9,544 (100.0)	29.0	41.9	0.6	0.6	72.1	27.9
46	10,176 (100.0)	34.5	40.0	0.3	0.7	75.5	24.5
48	11,013 (100.0)	38.6	33.9	0.3	0.5	73.3	26.7
51	12,300 (100.0)	48.1	30.3		0.9	76.9	23.1
52	12,494 (100.0)	47.1	29.5		0.5	77.1	22.9

再掲六法現業員(上段), 五法現業員(下段)

六 法 現 業	48	9,122 (100.0)	40.3	36.3	0.3	0.4	77.4	22.6
	51	9,586 (100.0)	45.5	33.4		0.9	82.7	17.3
	52	9,673 (100.0)	50.3	32.2		0.5	83.0	17.0
五 法 現 業	48	1,891 (100.0)	30.8	22.9	0.4	0.7	54.7	45.3
	51	2,714 (100.0)	36.4	19.5		0.8	56.6	43.4
	52	2,821 (100.0)	36.2	20.0		0.6	56.9	43.1

53年に資格保有者の割合が86%弱で、しかも早い時期から高い割合を保っている。現業員では、六法と五法との間に差がある。六法現業員はこのところ保有者の率が徐々に上ってきているのに対し、五法現業員の上り方はわずかである。各福祉司も、

「老福祉主事」を除けば、80%を超える高い資格保有率であり、しかもこれらは年々高くなってきたことが注目される。

指導員の約10%~15%程度が資格をもたないのは、後にみるように、おそらく異動のためだと考えられるので、就任前の資格取得が義務化されるのでないかぎり、これらの数は、maximumであろう。同様なことは、他の職員についても言うかも知れない。

次に、資格のより詳しい問題についてみることにするが、前節でみた通り、主な資格は「大卒者」と「課程修了者」なので、これらを中心にみることにする。

表9-(1), (2)は、査察指導員と現業員について資格取得状況を示している。これで見ると興味深いことに、前者では「社事18.1」即ち、「大卒者」よりも、「社事18.2」即ち、「課程終了者」の方が、圧倒的に高い(「大卒者」の比率が徐々にふえてはいるが)のに対して、後者の場合、昭和47、8年頃を境としてこの関係が逆転し、52年では、「大卒者」47.1%「課程修了者」29.5%にまで変わってきている。そしてこの傾向は、六法現業員の方に著しいようである。

このことは、おそらく、査察指導員の場合、(a)職務を命じられて就任してから、養成課程によって資格をとったか、(b)年齢等の関係で、以前には福祉関係の課目を修めえなかった、の理由で、主として、「課程修了者」となるのに対し、現業員の場合には、年齢との関係もあって、大学で社会福祉主事の資格を意図的に取得し、福祉の分野に入る者がふえた、ということであろう。この意味では、制度の確立と、専門職化が進んだと言いうるかも知れない。

次に、福祉司についてはどうであろうか。「身障」「精薄」のばあい、「身10.1」「精11.1」が、社会福祉主事の資格を持ち、2年以上の経験を有する者、「身10.2」「精11.2」かおのおの、大学で特定の課目を修めたものであるが、表9-(3)によると、圧倒的に前者つまり、社会福祉主事+経験のタイプが多い。また、この2つについては、「身10.5」「精11.5」の経験を有し、以上の資格に準

表 9-(3) 社会福祉主事資格保有状況：福祉司

		総 数	身 10.1	身 10.2	身 10.3	身 10.4	身 10.5	身附 4	有資格計	無資格
身障者福祉司 (専任)	昭和42年	511 (100.0)	45.0	19.8	0.4	1.2	4.7	0.6	71.4	26.8
	44	496 (100.0)	49.4	17.5	—	0.6	6.3	0.4	74.2	25.8
	46	471 (100.0)	53.9	15.1	—	0.6	7.0	0.2	76.8	23.2
	48	455 (100.0)	53.0	19.3	—	0.4	4.6	—	77.4	22.6
		総 数	精 11.1	精 11.2	精 11.3	精 11.4	精 11.5	有資格計	無 資 格	
精薄者福祉司 (専任)	42	134 (100.0)	46.3	24.6	—	—	7.5	78.4	21.6	
	44	166 (100.0)	56.6	19.3	—	—	7.8	83.7	16.3	
	46	173 (100.0)	61.3	12.7	—	—	11.0	85.0	15.0	
	48	175 (100.0)	53.7	16.6	—	1.1	8.0	79.4	20.6	
		総 数	社事 18.1	社事 18.2	社事附 4	社事附 5	有資格計	無資格		
老人福祉指導主事 (専任)	42	243 (100.0)	18.5	39.1	0.8	4.5	63.0	37.0		
	44	243 (100.0)	24.7	35.8	0.8	1.6	63.0	37.0		
	46	308 (100.0)	27.9	40.6	0.9	1.3	70.7	29.3		
	48	314 (100.0)	29.0	40.8	1.6	2.5	73.8	26.2		
		総 数	社事 18.1	社事 18.2	社事附 4	社事附 5	次官通達 6.1	次官通達 6.2	有 資 格 計	無 資 格
家庭児童福祉司 (専任)	42	84 (100.0)	17.9	33.3	1.2	2.4	—	—	54.8	45.2
	44	53 (100.0)	20.7	44.8	1.7	—	1.7	1.7	70.7	29.3
	46	67 (100.0)	29.9	29.9	1.5	2.9	—	—	64.2	35.8
	48	93 (100.0)	40.9	24.7	1.1	1.1	—	1.1	68.8	31.2

ずるものの比率が割合高いことも注目に値する。これに対して、「老人」の場合、「課程修了者」の比率の方が高いが、「大卒者」の比率もかなり増えてきていること、「家庭児童」の場合には、現業員の場合と同様に、「大卒者」と「課程修了者」の比率が逆転していることが重要である。

以上のことは、何を意味するであろうか。

第1に、全般的な資格取得状況は、五法現業の場合を除いて、ほぼ、全体的に良好であるということである。

第2に、もし、「大卒者」の増加をもって、新しい知識の導入という点などからみて、専門性が増大すると仮定するならば、この傾向は現業員（特に六法）および「家庭児童福祉司」に著しく、査

察指導員、「身障福祉司」「精薄福祉司」では低い。しかし、もちろん、「資格」はそのまま「専門性」につながるものではないので、これだけでは何ともいえない。しかし、前節でみた法律の建前にもかかわらず、実態面ではこうした変化が起きてきていることは念頭にとどめてよいであろう。

第3、しかしこのことは、次のような問題を生むと考えられる。即ち、もし、

査察指導員——主として役職上の関係での資格取得者

現業員——「大卒者」で、福祉の分野での仕事を希望して入ってきたもの

とすると、後者が前者に昇進してゆく道（これが本来の専門化の道であろう）がどの位開かれて

いるのか、ということである。これは、査察指導が役職と考えられる割合の大きいほど、狭くなる筈である。

第4、同様に、五法内でも、「身障」「精薄」の場合に、どれだけ、「大卒者」の入りうる余地を広げるのか、あるいは、現状のままでゆこうとするのか。

これらは、より広汎な任用・資格の体系に関する検討を要請することになろう。

(c) 在職年数

先にも述べた通り、在職年数の長いことがそのまま専門性の増大とつながるわけではないが、現在の日本の、特に、行政体における雇用慣行では、ある程度までは並行すると思われる。

ところで、査察指導員、現業員、福祉司のおのの在職年数に関する表10-(1)、(2)、(3)をみてまず第1に気がつくのは、1年未満、3年未満、5年未満、10年未満、10年以上と分けられたおののの-categoriesの比率が、すべてを通じてほとんど同じであり、しかも、それが、時代を遡っても変わらない、という点である。

もちろん、細かい点での差異はある。査察指導員に比較的長期の在職者があり、これに比べて、現業員の場合には、1年未満、3年未満の比率が

表 10-(1) 職員従事年数(1)：査察指導員

	総 数	1 年未満	3 年未満	5 年未満	10 年未満	10 年以上
		%	%	%	%	%
昭和37年	(100.0) 1,596	20.3	29.4	16.5	21.8	12.3
40	(100.0) 1,697	20.4	33.6	16.3	17.4	11.7
42	(100.0) 1,751	16.7	21.6	16.3	22.3	23.0
44	(100.0) 1,792	15.4	26.9	13.4	22.7	21.7
46	(100.0) 1,915	18.1	25.5	16.3	20.8	19.3
48	(100.0) 2,113	22.0	31.2	14.8	17.2	14.8
49	(100.0) 2,221	19.4	34.6	15.3	16.3	14.4
50	(100.0) 2,247	16.8	33.5	20.2	16.3	13.2
51	(100.0) 2,339	18.6	30.2	20.9	17.6	12.7
52	(100.0) 2,396	19.1	29.4	19.7	18.6	13.2

各年、福祉事務所現況調査結果より算出

表 10-(2) 職員従事年数(2)：現業員(六法・五法)

	総 数	1 年未満	3 年未満	5 年未満	10 年未満	10 年以上
昭和37年	(100.0) 7,509	16.5	29.1	15.9	24.3	14.2
40	(100.0) 8,457	16.1	32.9	18.9	19.8	12.3
42	(100.0) 8,792	17.3	27.5	22.5	21.5	11.2
44	(100.0) 9,544	17.6	29.3	18.0	24.8	10.3
46	(100.0) 10,176	19.1	29.5	19.7	22.1	9.6
48	(100.0) 11,103	21.8	35.0	17.9	18.0	7.3
49	(100.0) 11,676	21.2	36.9	19.5	15.6	6.7
50	(100.0) 12,052	18.2	36.9	22.5	16.2	6.2
51	(100.0) 12,300	17.8	33.2	25.0	18.0	6.0
52	(100.0) 12,494	18.9	30.4	25.1	20.0	5.6

再掲 六法現業員(上段)、五法現業員(下段)

49	(100.0) 9,350	27.9	44.0	15.0	9.7	3.4
50	(100.0) 9,516	22.8	43.3	19.1	10.0	4.8
51	(100.0) 9,586	23.7	37.6	23.1	12.2	3.4
52	(100.0) 9,673	22.4	34.6	24.5	15.1	3.4
49	(100.0) 2,326	21.2	36.9	19.5	15.6	6.7
50	(100.0) 2,536	18.2	36.9	22.5	16.2	6.2
51	(100.0) 2,714	17.8	33.2	25.0	18.0	6.0
52	(100.0) 2,821	18.9	30.4	25.1	20.0	5.6

各年、福祉事務所現況調査結果より算出

多くなっていること、福祉司についても、比較的短期の在職になっていること、現業員で、10年以上が減り、3年～5年のカテゴリーが増えていること、等々である。にもかかわらず、圧倒的な印象は、資料で見られる限り、一定の期間毎に一定の人々が異動してゆくということであり、大雑把に言えば、1年で約20%～25%が、3年までの間に、60%～65%ほどの人は、変わってゆく、ということである。つまり、一貫した異動・昇進の枠組に沿って、職員は変わってゆくのである。

このメカニズムがどの程度専任性を高めているのかは速断できないが、少なくとも、現場経験の深化と理論化という要請と、この異動・昇進の仕

表 10-(3) 職 員 従 事 年 数: 福祉司

	年 次	総 数	1 年 未 満	3 年 未 満	5 年 未 満	10 年 未 満	10 年 以 上
			%	%	%	%	%
身障福祉司(専任)	昭和42年	514 (100.0)	21.3	29.5	16.0	20.2	12.9
	44	496 (100.0)	25.0	30.8	17.3	16.7	10.1
	46	471 (100.0)	21.0	34.0	18.0	17.7	9.3
	48	455 (100.0)	29.2	34.9	14.9	13.0	8.1
	49	471 (100.0)	24.4	38.6	15.1	14.7	7.2
	50	439 (100.0)	22.6	36.8	21.4	13.7	5.5
	51	431 (100.0)	20.7	33.6	23.2	15.3	7.2
精薄者福祉司(専任)	52	439 (100.0)	22.6	32.1	20.7	17.8	6.8
	42	134 (100.0)	26.1	32.8	17.2	19.4	4.4
	44	166 (100.0)	25.9	32.5	13.9	23.5	4.2
	46	173 (100.0)	23.7	37.0	17.9	17.4	4.0
	48	175 (100.0)	30.3	40.6	12.0	11.5	5.7
	49	177 (100.0)	32.7	35.0	16.5	9.0	6.8
	50	177 (100.0)	27.1	41.3	14.7	9.6	7.3
老人福祉指導主事(専任)	51	181 (100.0)	20.4	39.2	18.9	17.1	4.4
	52	194 (100.0)	30.9	31.4	13.9	17.6	6.2
	42	243 (100.0)	25.9	31.3	25.9	9.1	7.8
	44	243 (100.0)	27.2	35.4	16.0	15.6	5.8
	46	308 (100.0)	23.7	38.6	16.9	15.3	5.5
	48	321 (100.0)	32.4	40.5	8.1	15.0	4.0
	49	332 (100.0)	23.8	46.4	14.8	9.0	6.0
家庭児童福祉司(専任)	50	313 (100.0)	24.6	39.9	18.2	14.1	3.2
	51	330 (100.0)	22.7	35.5	20.9	17.3	3.6
	52	320 (100.0)	27.8	30.0	18.8	17.8	5.6
	42	84 (100.0)	28.6	36.9	20.2	6.0	8.3
	44	58 (100.0)	17.2	39.7	15.5	19.0	8.6
	46	67 (100.0)	34.3	29.9	19.4	10.4	6.0
	48	93 (100.0)	33.3	32.3	12.9	18.3	3.2
家庭児童福祉司(専任)	49	85 (100.0)	30.6	29.4	25.9	14.1	—
	50	98 (100.0)	23.5	43.9	15.3	12.2	5.1
	51	103 (100.0)	15.6	37.9	28.1	13.6	4.9
	52	100 (100.0)	17.0	35.0	26.0	16.0	6.0

各年、福祉事務所現況調査結果より算出

組みとは、必ずしも整合的なものではあるまい。『新福祉事務所運営指針』のいう、「少なくとも社会福祉主事の資格をもった者が福祉の現業活動に5年程度の実務経験は持たないと『ソーシャルワーカーとしての専門性』は身につかないから、その指導業務は査察指導とはいえない」²⁴⁾という主張がどれほど現状と異なるかをこれらの表は示している。換言すれば、福祉の領域に行政の職階制がどっしり根づいていることの証明でもある。

福祉事務所職員の専門性について、統計資料を

24) 『新福祉事務所運営指針』昭和46年、pp. 89—90.

用いて幾つかの点を指摘してきた。先にも述べた様に、専任兼任、資格の保有状況、在職年数の3つの指標は、おのおのある面での専門性の尺度として用いることができる。法律の規定に対して、こちらは運用面にあたり、長期的な発展傾向からみると、幾つかが変化が出はじめており、特に、学卒者の増大等新しい傾向が見られる。しかし全体としてみると、在職年数に示されるような職階制の論理は貫徹している。前者の方向がどこまで生かせるのか、またその必要性の強さはどうか、この動向の認識が、専門化の状況及び福祉事務所体制の今後にとって決定的に重要であろう。

む す び

最初に述べたように、本稿で取り扱ったのはいわゆる「福祉事務所問題」として考えられる3つの領域、(1)対象者のニーズの変化に対応する福祉事務所におけるサービスの役割の把握、(2)地方自治体、あるいは国との関係、(3)福祉事務所職員の専門性の確立、のうち、第3だけであり、特に本稿についていえば、ここで取扱った法的側面統計的側面共に、具体的な業務の実態分析が不可欠なのであるが、資料収集上の関係で割愛せざるを得なかった。この点については他日を期したい。以下、今までのまとめと、今後の課題設定をかねて、簡単に幾つかの点を指摘しておきたい。

第1。本稿の分析の主眼は、四半世紀以上の年月を経た福祉事務所体制の中で、専門職化の方向がどの様に位置づけられ、展開されたかということであり、これに対しては、この面での発展にあまりみるべきものがなかったといえるのではない、というのが暫定的な答えとして与えられるであろうが、それは、福祉事務所のサービス全体についての評価を下しているのではない。一つには、最初に述べたように「専門」という用語法に与える定義いかんによって、評価は全く異なるであろうし、また、いったい、「専門性」が、どの程度必要なのかという点についても議論の余地がある。ここではただ、「福祉事務所成立当初の意図からみて」という点を前提にして考えてみたにすぎない。

第2。しかしこの問題は福祉サービスにおける、行政の論理と専門の論理の対立という普遍的な問題の一環をなしていることも事実である。そしてこの点についていえば、いわゆる「生活保護体制」の確立と共に、初期には存在していた「専門化」＝ソーシャルワーク、ケースワーク、への方向を次第に失い、一般の行政体系へと近づいていったのではないかと思う。そして、それが、「生保体制」にとっては、「適合的な関連」を持っていた

のではないか、と言えよう。

第3。これに対して、五法体制の充実が叫ばれ出してから、在宅サービス、地域ケアなど、生活保護と切り離された対人サービスの確立が論じられ、ソーシャルワーカーの役割が強調されるのであるが、諸外国の例にみるように、ソーシャルワーカーの役割の評価をめぐる対立があり、どの程度、対人サービスと整合しうるのかについては、わが国の事情に応じた細かい検討が必要であろう。この意味で、生保業務におけるケースワークの位置に関する経験的研究がもっと行なわれてよいように思う。

第4。前2節で取扱った法的側面と統計＝運用的側面との関連についてみると、前者がその基本的な枠組を作り、その軌道に従って走ってみた結果が後者だということになる。後者における実態が、前者とあまりかけ離れた場合、前者に関する修正、即ち、法改正が必要となるが、現在それがどの程度なのかについてはここだけでは判断しえない。しかし、幾つかの面については、例えば、「専門職化」の方向をおしすすめるには、枠組を変える必要があるだろう。この点については、既に示唆しておいた。

最後に、専門職制＝社会福祉主事制度に関する法律の条文その他を検討してみると、法の主旨としてはきわめて革新的であっても、運用面でできるだけ実態を合わせるような配慮がなされており、法そのものの効果としては薄まることになるのではないかという印象をもつ。この点は、「社会福祉主事」という資格と「現業員」との関係、査察指導員の職制上の位置づけ、等についてみてきた通りであるが、実はこのことは、福祉事務所全体の位置づけ、についても言いうるように思われる。機関委任事務の問題も含めて、将来こうしたわが国の立法の性格とその効果についても検討してみたいと思う。

付記 資料閲覧の便宜をはかっていただいた厚生省社会局庶務課に対して感謝の意を表したい。

社会計画論の基礎概念

三重野 卓

はじめに

何らかの政策理念に基づいて、社会状態を望ましい方向に誘導しようとする時、その前提として社会状態についての十分な認識と評価が必要とされる。とりわけ、社会状態のうち公共活動によって制御可能な部分を識別し、福祉水準と政策的インプットとの関係を解明することができれば、その情報は社会的現実を制御するための情報として、機能する可能性が生まれる¹⁾。

ところで、実際の計画化の例として、公共当局が経済システムの作動に介入し、経済成長率などの政策目標の達成を目指す経済計画について検討してみると、その計画に種々の社会的要素を導入する傾向にあることを読みとることができる。この様な傾向は、より包括的な社会システムについての計画化、すなわち、社会計画の策定を現実の課題とするに至っているが、社会計画の固有の論理に基づき、社会指標を体系的に活用して策定された計画は未だ存在していない。その理由としては、①対象とする領域が非常に複雑であるため、その現象を単純化して把握し、計画化を行なうことに対して十分なコンセンサスが得られていなかったこと、②社会システムに関する操作可能な理論が十分な発展をみていなかったこと、とりわけ、社会システムにおいては因果関係が錯綜しており、その解明が困難なこと、などを挙げることができる。

社会計画の概念については、様々なものが考え

られるが、ここでは、「社会システム（＝制御対象）の制御を意図して、制御主体（＝公共当局）が事前的に設定した制御目標（＝社会的目標、政策目標）と、その目標達成のために対応づけられた最適な手段（＝制御手段）からなる枠組（＝フレーム）であり、実際の公共活動に方向づけを与えるもの」と規定することにしたい。この様な、社会制御の体系について計画化したものが社会計画であり、それは、社会変動を望ましい方向に計画的に制御することを意図しているものであると言える。

本稿では、先ず、社会システム論の観点から制御理論の諸概念を定義づけ、社会計画の可能性について議論を加えることにする。さらに、社会計画の用具として、社会指標²⁾について制御機能の観点から検討を加え、公共的意思決定過程における社会指標の有用性を明らかにすることにしたい。

I 社会システムと制御

工学、生物学などの分野で発展してきたサイバネティックス、制御理論の論理を社会システムへ適用しようという試みは、現在、一般化しつつある。しかし、社会システムについて考察する場合、①有効な恒常作用（Homeostatic Process）が極度に欠けていること、②システムの観察者が研究対象に大きな影響を与えてしまって客観的認識が困難になること、などの問題が指摘されている³⁾。この様な問題点を解明するために、先ず、“制御

1) 本稿の作成において、三重野卓「社会指標の機能について」（行政指標研究会編『行政指標の体系化に関する研究』行政管理庁、1979、所収）、三重野卓「社会指標の構築と適用」（青井・直井編『現代日本の福祉と社会計画』東京大学出版会、近日刊、所収）から引用した部分が多い。

2) 制御理論の観点から書かれた社会計画論としては、富永健一「社会体系分析と社会計画論」『思想』No. 587、1973、所収）、中山慶子「教育政策と教育制度」（田村・潮木訳『現代教育社会学講座、5』東京大学出版会、1976、所収）がある。

3) Wiener, N., Cybernetics, 2nd edition, The M. I. T. Press, 1961(池原他訳『サイバネティックス』岩波書店、1962)、chap. 8 を参照のこと。

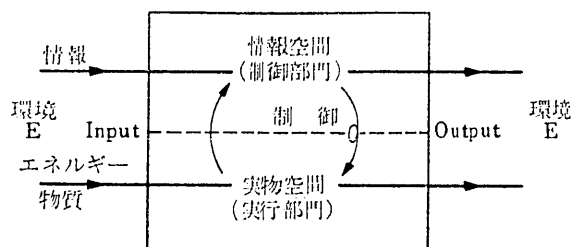
とは何か”，という問題について検討してみると，“何らかの主体が，何らかの対象とする現象を望ましい状態にする様に働きかけること”と規定することができ，この何らかの主体は，制御部門，制御主体，制御システム，などと呼ばれている。社会システムとは，この様な制御システムを内蔵しているシステムであり，その制御システムが環境，ないしは当該システムのサブシステムとの相互作用を行ないながら，その制御ルールを変更し，内部構造を変化させていく自己組織系のシステムであると言える⁴⁾。本論では，この様な制御システムなり制御主体を公共当局と命名することにしたい。実際の公共当局は，その内部に計画主体，行政主体などを含んでおり，それらは，現実の社会システムのパフォーマンス，社会状態の変化を考慮に入れながら，社会システムを再設計し，積極的，能動的にシステムに対して介入するという方向で努力している。確かに，社会システムにおいては恒常作用が十分に機能しないという側面もあるが，制御主体がシステムのイノベーションを行ない⁵⁾，社会状態を望ましい方向へ意図的に誘導するという考え方は重要であり，より高次の恒常作用を目指した社会変動が必要なのである。

以上の検討をふまえ，社会システムをサイバネティックス的原理に基づいて，情報（制御）空間と実物（実行）空間の2つに分けて定式化することにしたい（図1参照のこと）⁶⁾。ここで，制御の論理を明らかにするために，情報との関連の解明

が不可欠の条件となるので，その点から議論をはじめることが望ましいと思われる。

先ず，“情報とは何か”という問題については，決定的な定義はあり得ないが，次の様にまとめることができる⁷⁾。①情報とは，何かあることに関する知識の総体，何かあるシステムにより受容され，伝達され，処理されるデータ全体である。②情報とは，われわれが外界に適応しようと行動し，そして調整行動の結果を外界から感知する際に，われわれが外界との間で交換するものの文脈(context)につけられた名前である。③情報とは，複雑なシステム間の相互作用（結合）の手段として用いられる物理的影響力の大きさおよびその時間，空間的变化である。④情報とは，ある信号(signal, 情報の物理的運び手)が別の種類の信号に転換されるときも保存される相対的に一定の同型的関係である。⑤可能性の集合における多様性(variety)の概念と不可欠である。⑥ある対象Xがみずからの状態変化により，ある対象Yに作用をあたえ変化をひきおこすとき，YはXから情報をうけるとする。

これらの定義はかなり一般的なものであるため，情報の概念をより具体化する意味から，①実感的なもの，②指標的なもの，に区分する必要がある⁸⁾。前者は，公共当局が実際の計画策定や行政活動による現場感覚によって情報を得るものであり，後者は，それが定性的なものか定量的なものかを問わず，何らかの指標に当該現象を反映させ，情報を得るものであり，とりわけ，社会指標の問題が重要になる。その他に，制度化されている法や，制度化されていない規範なども，公共当局にとって有力な情報となることは言うまでもない。



出典：永安幸正「社会システムの構造と認識」(『社会科学討究』Vol. 23, No. 3, 1978), pp. 13.

図1 社会システムの2つの空間

4) 自己組織系の考え方については，今田高俊「自己組織系の論理と社会発展論」(『思想』No. 647, 1978, 所収)が詳しい。

5) 星野克美は，社会システムのイノベーションとの関連で社会計画について議論している。星野克美『社会変動の理論と計画』東洋経済新報社，1977のchap. 6を参照のこと。

6) 永安幸正「社会システムの構造と認識」(『社会科学討究』第23巻第3号，1978，所収)を参照のこと。

7) 情報の定義の整理については，飯尾要『経済サイバネティクス』日本評論社，1972，のchap. 3に依拠した。

8) 実感的情報処理と，指標的情報処理の分類については，吉田民人「社会体系の一般変動理論」(青井和夫編『社会学講座1，理論社会学』東京大学出版会，1974，所収)を参照のこと。

ところで、この様な情報から成っている情報空間には、完全情報と不完全情報という2つの区分がある点に注目する必要がある。しかしながら、社会状態の複雑性を考慮に入れると、完全情報を得ることは非常に困難であり、結局は、不完全情報のもとで意思決定を行ない、当該社会状態を制御しなくてはならない。その場合、捨象された情報が解明され、かつ、その情報のもとになる現象の不確実性の要因の発生確率が分かっているならば問題はないが、その様な情報が得られていないことが一般的である。従って、不完全性や不確実性を不可避のものと見做し、不確実性の最適な組み合わせや配列を明らかにする必要がある。何らかの現象を単純化し、再構成するというモデル化の考え方は⁹⁾、当該現象を把握するための最も基礎的な原理であると言える。その場合、当該社会状態と何らかの法則によって相関ないしは函数関係にあり、かつ、当該現象を構成する事象間の関連性を反映する様に、情報空間を設定するという方針をとることが必要なことは言うまでもない。

一方、情報を公共当局の活動との関係で定式化すると、①認識情報、②評価情報、③活動情報、と区分するのが一般的であると思われる。ここで、認識情報とは当該社会状態を把握するための最も基礎的な情報であり、あらゆる情報は認識のための情報であると言える。さらに、各事象間の相関性、因果性、システム性についての情報を得ることができれば、それ自体、有力な認識のための情報となりうる。それに対して、評価情報は、当該社会状態が望ましいか否かを判断するものであり、人々の福祉の観点から評価することが望まれる。この様な評価情報は、何らかの評価函数を想定することによって具体化され、社会システムの目標概念ないしは目標函数と密接な関係にあると言える(第5節参照)。この場合、一次元的な(線型結合的)評価函数の構成可能性の条件は、その総合的な評価を知ることによって、個別的事象に対する

評価情報を知ることができるという点にあり、補完、代替、トレード・オフなどの関係にある評価情報を単純に加算し総合化することはできない。社会状態は本来多次元的なものであるから、多次元的な評価函数を設定し、その相互関連性ないしは独立性を明らかにするという方針をとることが重要であろう。ただ、その場合、半順序関係において社会状態を評価するにしか過ぎない、という点を銘記する必要がある。一方、活動情報は、公共当局が如何なる活動をすべきかを明らかにする情報であり、実際の公共活動や社会計画策定のために有力な情報となり得るものである。そのためには、公共当局による社会状態の制御可能性に焦点をあわせた情報が必要となり、さらに当該社会の評価函数とその制御に関する情報との関連性を明らかにする必要がある。

ところで、この様な、認識、評価、活動情報については、政策担当者などの実感によって把握されるよりも、社会指標として制度化される方が公共的意思決定の合理化のために望ましいことは言うまでもない。当該社会の状態が社会指標で表わされると、その情報の処理、伝達、変換が容易になるというメリットがある。指標とは、当該社会状態を反映したものであるため、当然、社会状態に対する公共的制御可能性は、指標に反映されるということになる。この様に、指標(≡情報)で表わされ、当該社会システムにおいて制御の対象となるものが実物(実行)空間であり、その場合、情報と社会的資源、情報処理と資源処理についての検討が、計画化のための最も基本的な課題であると言える。

II 制御の諸概念

制御理論の用語を用いて、実際の公共活動について理念的に定式化すると、制御目標の達成を目指して、制御手段によって社会的資源を配分することを通して、制御対象を制御する活動、と一応規定することができる。

ここで、制御目標について考察すると、以下の研究段階が考えられる。①制御目標の概念、考え方を検討し、目標体系を構築する。②その目標の

9) なお、政策との関連でのモデル化については、Miller, M. K., An Operational Framework for Policy Modeling in the Social Sciences, *Social Indicators Research*, Vol. 6, 1979, が参考になる。

優先順位 (priority) を決定する。③制御目標を社会指標によって表示し、その目標達成を評価するための基準を設定する。④目標達成のためのコストを計測し、代替的な制御手段を検討する。⑤制御目標の達成状態を表示する。

実際の制御目標は、最も抽象的には「公共の福祉の向上」と規定される。しかしながら、「公共の福祉」自体を操作化することは不可能であるため、より具体化された制御目標を社会的目標（ないしは福祉目標）として設定し、さらに社会的目標を公共当局の制御可能性の観点からブレイク・ダウンし、政策目標として設定する必要がある。社会的目標の実例としては、「健康水準の向上」、「医療水準の向上」などを、また、政策目標の実例としては、「医療マンパワーの充実」、「医療施設の充実」などを挙げることができる。

この様な制御目標を設定するためには、社会的資源、コストなどの制約条件、制御手段との適合性に関する問題の他に、ニーズ (needs) や価値 (value) についての検討も重要である。ニーズとは、伝統的には心理学的用語であり、“動機づけ” とほぼ同義の意味と見做されていたが、現在では、パーソナリティシステム、社会システムを問わず、システム概念との関連で規定される様になっている。この様な観点からニーズの不充足について検討してみると、次の段階が考えられる¹⁰⁾。①ニーズの不充足は、システムが破滅される結果としておこる。②ニーズの不充足は、システムがその機能の幾つかを遂行できなかった場合におきる。③ニーズの不充足は、システムの幾つかの機能の遂行がかく乱されることによっておきる。④ニーズは、システムの発展において何らかのかく乱要因が作用することによっておきる。この様に考えると、ニーズの充足とは、社会学的なシステム理論の用語を用いると、当該システムの機能的要件の

充足と規定することもできる。もちろん、個人にとってのニーズの充足と、社会システムのニーズの充足が一致する場合と、乖離する場合があり、そのメカニズムについての検討が重要になる。

一方、価値は、ニーズよりもさらに曖昧な概念であり、その定義づけについての合意は得られていない。ここでは、その意味を明確にするために、④客観的アプローチと、⑤主観的アプローチ、に分けることが、戦略上必要と思われる¹¹⁾。前者のアプローチは、価値を何らかの“もの”や性質と考える立場であり、後者のアプローチは、価値を人間の知覚の函数と考える立場である。すなわち、客観的アプローチにおいては、価値とは、「ある特定のシステムにとって有用なものないしは現象で、当該システムのかく乱されない行動のための条件となるものであり、そのシステムの存続や発展に貢献するものである」と規定することが可能であり、当該システムのニーズを充足する能力という観点から識別される“もの”や現象であると言える。それに対して、主観的アプローチにおいては、価値とは、「ある特定のものや現象を評価する判断基準」と定式化することができ、良いか、悪いか、どちらとも言えないか、という様な評価の問題が重要になる。もちろん、上記の様な価値の客観的意味と主観的な意味は密接な関係にあり、当該システムのニーズにとって価値のあるものは、主観的にも価値があると評価されるということが、一般には仮定できるのである。

制御目標は、当該社会のニーズと関連があるが、ニーズそのものから設定されるのではなく、ニーズの充足や不充足から生じる価値や、ニーズの優先順位 (priority) などにも依拠することを銘記する必要がある。制御目標を設定するためには、何らかの価値判断が必要とされるが、その場合、強い価値判断にするのか、弱い価値判断にするのか、そして、その価値判断の根拠を誰に求めるのか、という問題も生じる。最終的には、公共当局の価値判断に依拠するものとしても、彼ら自身がその価値前提を明らかにし、何らかの方法で住民のニ

10) ニードの概念については、Siciński, A., The Concepts of "Need" and "Value" in the Light of the Systems Approach, *Social Science Information*, Vol. 17, No. 1, 1978, の論点をまとめた。その他に, McHale, J. & McHale, M. C., Meeting Basic Human Needs, *The Annals of the American Academy*, Mar., 1979, が参考になる。

11) 価値の概念については、前掲 Siciński (1978) 論文に依拠した。

ーズや価値を実証的に明らかにする必要があることは、言うまでもない。

一方、制御手段については、“公共当局が社会状態の変化をひきおこすために所有している手段であり、自らの影響力によって行使することができるもの”と規定することができる。このような制御手段の具体例としては、より広義には、何らかの社会政策、社会制度のシステム、より狭義には、公共投資や融資、補助、さらには現物給付の方法、指導、規制など、具体的な政策手段のシステム、を挙げることができる。もちろん、制御目標と制御手段との関係を考える場合、制御目標の実現を図るため、制御手段の動員について設計する目標規定性と同時に、現実の制御手段の制約によって制御目標を設定するという手段規定性の側面もあり、制御目標と制御手段の相互規定性の問題は重要な検討課題となる。

ところで、このような制御手段によって社会的資源を配分し、制御対象を制御する場合、その社会的資源¹²⁾とは何であるかという問題、及び制御対象としての社会状態を示す指標と、制御手段との因果関係の解明が重要になる。前者については、社会的資源とは、社会システムのニーズを充足するために役立つものであり、①物的資源、②人的サービス資源、③関係的资源、④文化的資源、から成り立っているものと規定することができる。さらに、社会的資源のもつ意味が手段的であるか、表出的であるかによって、以下のカテゴリーに細分化できると言われている¹³⁾。すなわち、手段的——①物的用具（生産財、公共施設＝用具的）、⑤サービスの用具（労働サービス）、⑥関係的用具（権力、威信、影響力）、④文化的用具（知識、情報）、表出的——③'物的報酬（消費財、公共施設＝享受的）、⑤'サービスの報酬（消

費的サービス、公共的サービス）、⑥'関係の報酬（威信、尊重、承認）、④'文化的報酬（表出的シンボル）、である。ここで、用具とは、個人にとって直接的なニーズの充足のための資源ではないが、そのための手段となり得るものであり、報酬とは、個人の直接的なニーズを実現するために有用性を発揮し得る資源である。社会的資源は、経済的資源よりも広い概念であり、市場メカニズムにのらない物財の配分形態についての検討がより重要になる。一方、後者、すなわち、社会状態を示す指標と制御手段との関係については、①制御手段による直接的な効果を示す指標、第2次の間接効果、第3次の間接効果、より高次の間接効果を示す指標の解明、②制御手段の行使によって、公共当局がどの程度指標値を動かし得るのか、他の制御手段を使用した場合、指標値に如何なる変化がおきるのか、という点の解明が重要になる。そのためには、操作性の高いシステムモデルの開発、費用効果分析、費用有効度分析などの手法の適用が可能かも知れない。しかし、社会システムにおいては行政的效果が曖昧な部分も多く、制御手段と社会状態の間の媒介要因を特定できないとか、より高次の波及効果の解明が困難であるという問題もある。また、ある特定の公共当局（＝制御主体）が社会状態を直接的に制御するのではなく、例えば、中央省庁が地方自治体のパフォーマンスを制御することによって、社会状態を望ましい方向に制御する場合や、私的活動と公共活動の協働という問題も生じる。この様に、制御の体系はヒエラルヒーをなしており、公共当局間の役割分担、公私の分担の問題が複雑にからみあっているという事実、に、注目する必要がある。さらに、指標には、社会システムの作動にまかせておけば自然に充足される自動制御に関するものと、漸次的に社会的資源を配分することによって充足されるものがあるが、社会指標においては経済指標に比較して手動制御に関する部分が多く、経済における市場メカニズムとは異なる固有の原理が作用しているという問題もある。次の節では、これらの問題点を考慮に入れつつ、社会制御の体系の計画化に焦点を合わせて議論をすることにした。

12) 資源の配分の問題については、例えば、Gilbert, N. & Specht H., *Dimensions of Social Welfare Policy*, Prentice-Hall, Inc., 1974, を参照されたい。

13) 社会的資源のタイプロジーに関しては、富永健一「社会計画の理論的基礎」（経済企画庁国民生活政策課編『総合社会政策を求めて』大蔵省印刷局、1977、所収）、及び、富永健一「社会体系の構造と変動」（川島武宜編『法社会学講座4』、岩波書店、1972、所収）において議論がなされている。本稿では、その定義に依拠した。

III 計画化の論理

既に述べた通り、社会計画とは実際の公共活動を計画的に設計し、制御目標の達成を目指して社会状態を望ましい方向に変動させることを意図しているものであると言える。

そのための、公共当局の計画原理（ないしは行動原理）としては様々なものが考えられるが、それらをまとめてみると、以下の通りになる。すなわち、①最適化原理；社会的資源、制御手段などの制約条件のもとで、目標函数の最大化、ないしは最小化を行なおうとするものである。②極大化原理；この場合は、社会的資源、制御手段などの制約条件を一応考察の対象から外し、目標函数を極大化しようとするものであるが、あらゆる資源においては稀少性が問題となるため、実際の計画化においては現実性が低い。この原理のバリエーションとしては、次の2つがある。すなわち、②'サービス極大化原理；一般の人々は自ら所有している生活手段によって望ましい生活を送ることができるから、ニーズのある人々やハンディキャップのある人々にサービスを集中すれば、当該社会は望ましい状態になると見做すことができる、という原理である。②''マイナス最小化原理；社会システムのパフォーマンスによる逆機能を表わす指標の値を最小化するという原理であり、マイナス要因を除去すれば、社会状態は望ましいものになるという考え方に基づいている。③満足極大化原理；人々の満足が極大化する様に計画化を行なうという原理である。しかしながら、人々の満足を表わす指標と客観的な指標との関連性の解明、及び人々の満足から社会全体の満足を如何に合成するかという、解決困難な問題がある。④規範原理¹⁴⁾；何らかの特定の理念なり価値基準に基づいて計画化を行なうという原理であり、その価値基準が何らかの方法で計量化されている場合と、計

量化されていない場合がある。シビル・ミニマムの理念に基づく計画化は、規範原理によるひとつの例であると言える。⑤許容原理；何らかの制約条件のもとで、目標函数の値が一定の範囲におちる様に計画化を行なう原理であり、この原理は、最適化原理を一般化したものである。社会状態についての計画化の場合、ある一定の数値の達成を目指すよりも、ある一定の水準以上とか、ある一定の範囲の数値を目指す方が、現実的であると思われる。

以上の検討から明らかなように、計画化のためには制御目標（＝目標函数）の設定が最も重要であり、公共当局の行動原理との関係で検討することが必要である。制御目標の考え方については、第2節で述べたが、計画化との関連で言えば、その目標が定数である場合と、変化する場合があり、前者は単純制御（定値制御）、後者は調整を伴う調整（追値制御）と呼ばれている。

社会計画の場合、手動制御による部分が多く、制御目標の定式化、再定式化を繰り返すことによって、社会状態を望ましい方向に誘導しようとする方針をとるため、追値制御の問題が重要になることは言うまでもない。その方法としては、次のものを考えることができる¹⁵⁾。①プログラム調整；目標値 Z が時間 t の函数、すなわち、 $Z=f(t)$ である場合。②観測調整；目標値 Z が他の変数 w の函数、すなわち、 $Z=f(w)$ である場合。②'予想調整；目標値 Z を決定するとき、独立変数 w が時間と共に如何に変化するか解明する必要がある場合であり、 $w(t)$ についての定式化が重要となる。③適応制御；目標値 Z が、それ以前の時点の状態の函数である場合。ここで、時点 t における目標値を $Z(t)$ 、時点 $t-\theta_1$ 、 $t-\theta_2$ 、等におけるシステムの出力を $y(t-\theta_1)$ 、 $y(t-\theta_2)$ 、等とすると、 $Z(t)=f[y(t-\theta_1), y(t-\theta_2), \dots]$ となる。⑤極値制御（あるいは、最適制御）；目標値 Z が、ある函数の最大値、あるいは最小値である場合。すなわち、この函数が、投入量 x 、伝達函数 S, R 、及

14) 規範原理については、Anderson, S. ed., *Planning for Diversity and Choices*, The M. I. T. Press, 1968, に所収されている。Davidoff, P., *Normative Planning*, を参照されたい。また、許容原理については、小室直樹「意思決定」(宮永・塩原編『社会学原論』有斐閣, 1975, 所収)を参照のこと。

15) 追値制御については、Lange, O., *Wetęp da Cybernetyki Economiczej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1965 (佐伯道子訳『経済サイバネティクス入門』合同出版, 1969)を参照のこと。

び幾つかのパラメーターを含んでいけるとすると、 $Z = \max f(x, S, R, \text{パラメーター})$ 、または、 $Z = \min f(x, S, R, \text{パラメーター})$ である場合をいう。時間と共に変化する x, S, R 、及びパラメーターの値を代入すると、目標値を求めることができる。

この様な調整の方法は、理念的に定式化されたものであり、実際の目標値の設定においては、それが明示的に示されているにしろ、暗黙のうちに仮定されているにしろ、複数の基準が作用しており、複合調整が行なわれている。もちろん、制御目標の設定においては、当該社会システムのニーズ、価値、社会的資源、コストなどの制約条件、動員可能な制御手段との関係が重要であり、それらに基づいて、さらに、制御目標を変更していくのである。この様な追値制御を規定し、制御するための原理が計画原理であると定式化することができる。既に述べた5つの計画原理のうち、どれが望ましいかは一概には結論づけられないが、規範原理、ないしは許容原理によって大枠の計画化

の方向づけを行ない、最適化原理に基づいて、個別的な計画化を行なう必要がある。その場合、最適化原理に基づく計画化は、それ自体としては部分的最適化を目指したものであるが、規範原理ないしは許容原理によって規定される、ということになる。

社会計画とは、公共的意思決定過程との関連において明確にされるべきものであり、社会システムにおける諸活動のプロセスとの関連において検討される必要がある。しかし、その議論については、第5節において詳細に行なうことにし、次の節では、実際の公共的意思決定過程において活用し得る可能性を有している社会指標について、議論することにした。

IV 指標体系の構築

社会指標¹⁶⁾とは、人々の福祉に関連した個別指

- 16) 社会指標の測定論上の諸問題については、三重野卓「社会測定論の基礎概念」(『季刊社会保障研究』Vol. 15, No. 2, 1979, 所収)を参照されたい。

表 1 行政指標の体系化(厚生分野)——例示

行政分野		厚生														生													
主要施策		厚生	保健医療	医療関係者養成			生活環境の整備	水道の整備・普及	廃棄物対策	所得保障対策	年金制度	社会福祉	児童と家庭の福祉	母子対策															
				保健医療制	施設整備	医療関係者の充実																							
予算(百万円)		6707688	2382248	136870	6898	41943	97076	58639	38023	2338983	1424157	1097033																	
行政目的		健康水準の向上	医療機会の均等	施設の充実	医療関係者の充実	公衆衛生の向上	水道整備水源確保	処理能力の改善	所得保障の充実																				
基礎的データ		人口構成世帯数可住地面積	患者数	病院数病床数など	医師数看護婦数など		年間取水量	し尿排出量・排出量	所得分布																				
行政活動指標				各種設置認可件数	各種養成数など		水道事業数など	施設数など																					
行政成果指標	一般国民	死亡率有病率	受療率	人口当り病院数など	人口当り各種医療関係者数		水道普及率など	処理率など	エンゲル係数・平均消費性向																				
	受益者集団類型	[乳幼児] (児 童)	周産期死亡率																										
		[青少年]	有病率																										
		[成人]																											

注：採用されている指標数 414 個

標を体系化したものであり、それらの指標は、公共活動によって制御可能なもの、私的活動によって充足されるもの、公共活動と私的活動の協働によって充足されるもの、から成り立っている。社会制御指標とか行政指標と呼ばれているものは、この様な指標の中で公共活動によって制御可能なものに焦点を合わせたものであり、当該社会システムにおける中間財的なものについての指標化、及びその成果についての検討が中心となる。もちろん、行政指標という場合には、社会指標では一般に取り扱われない農業や産業分野についても制御可能性の観点から指標化されるが、ここでは行政指標研究会の『行政指標』¹⁷⁾における厚生分野について、検討を加えることにしたい。

ところで、行政指標研究会の指標体系は、①主要施策と予算、②行政目的、③基礎的データ、④行政活動指標、⑤行政成果指標、からなるマトリックス形式のフレームとなっており、その構成要素の内容は以下の通りである（表1を参照のこと）。

①主要施策と予算；施策とは、法令により定められた目的（または目標）を充足するために各省庁によって組織化され、相互に関連づけられた活動の集まり。予算とは、施策を遂行する上で必要とされる費用。②行政目的；施策の遂行によって達成しようとする目的（または目標）。③基礎的データ；施策の対象（地域）あるいは施策の外部環境など、施策を考察する際の基礎となるデータであり、実務上の要請に基づいて設けたもの。④行政活動指標；行政活動とは、施策を実行する上で必要とされる事務、事業で、行政目的の達成に資するような成果を生み出すものをいい、行政のこれらの活動量を指標化したものが行政活動指標である。⑤行政成果指標；行政の成果とは、行政の諸活動の結果として実現された社会状態の変化をいい、例えば改善の度合や受益者数を指標化した

ものが行政成果指標である。なお、制御手段別（規制、給付、指導など）、及び制御主体別（中央省庁、地方自治体）などの整理については、行なわれていない。

この様なマトリックス形式のフレームの特色は、以下の通りにまとめることができる。①表の横軸により、行政施策の構造を階層的に一覧できる。とりわけ、施策を階層的に細分化することによって、上位レベル、下位レベルのそれぞれに指標を対応づけたという点に特色がある。②表の縦軸により、主要施策—予算—行政目的—行政活動指標—行政成果指標の関連を一覧できる。また、指標体系の行政成果指標の欄を、一般国民に関するものと特定の部門（受益者集団類型）に関するものに区分することによって、行政成果を詳細に解明することができる。③マトリックス構造としたため、構成要素や指標項目の細分化、統合化、追加、あるいは位置の組み替えが可能となる。既存の指標体系では、社会的関心ないしは福祉領域を大分類、中分類、小分類からなる関連樹木型の構造にまとめることが多いが、その場合、中分類レベルの概念を細分化あるいは統合化すると、その影響は指標体系全体に及ぶという意味で、柔軟性がないという問題がある。この様な欠陥の克服を目指したものが、マトリックス形式のフレームであると言える。④指標値に対する行政的な制御の可能性という観点から縦軸についてみると、行政成果指標よりも行政活動指標の方が、また、横軸についてみると、上位レベルの指標よりも下位レベルの指標の方が、原則として制御可能性が高いと考えられる。社会指標とは、最終的なアウトプットについて指標化したものであるという定義があるが、行政成果に関する指標で、かつ横軸において上位レベルの指標は、社会指標と同種の指標であると思ふことができる。④マトリックスの各セルを検討することによって、個別指標の存在の有無、開発すべき新しいデータや施策の不十分な部分などを明らかにすることが可能になる。

社会指標を開発するためには、何らかの理論モデルが必要不可欠であるという立場があり、とりわけ、社会システムモデルの構築が必要であると

17) 本節の作成においては、行政指標研究会編『行政指標の体系化に関する研究』行政管理庁、1979、の第2部が基礎となっている。なお、その考え方は異なるが、マトリックス形式のフレームを採用しているものとして、直井・高橋・三重野・矢代他『茨城県福祉指標』福祉指標研究会、1975、がある。

されている。その場合、各個別指標はそのシステムモデルの中に位置づけられ、選択されることによって社会状態の認識のために活用されるということになる。しかし、操作可能な一般的な社会システムモデルが構築されていない現状において、この研究方法をとることは不可能であるため、既存の施策を検討し、指標体系を構築するという方針をとることも有意味であろう。もちろん、このマトリックス形式のフレームは、個別指標間の相互関連性について理論的に解明したものにはなっていない。マトリックスの各セル内、及び各セル間の関係をきめ細かい実証的研究によって明らかにし、内生変数と外生変数を確定することを通して、因果連鎖のモデルを構築していくという作業が必要とされ、また、そのモデルで使用された指標が社会状態のどこに対応しているかを明らかにするためにも、指標体系化のためのフレームを精緻化するという作業が必要とされるのである。

さらに、本研究は既存施策に依拠したものであるため、公共政策として制度化されている度合、及び公共当局の関心の広さに規定されるという問題がある。住民のニーズ・価値を考慮に入れながら、行政目的について再検討し、かつ、行政評価のための基準を如何に設定するかという点について検討していくという作業も必要であろう。この様に多くの問題点があるとは言え、社会状態の制御可能性に焦点を合わせた指標化の例としては、先駆的なものであり、単なる現状認識のみならず、計画化のための用具としても利用し得る可能性があるという点に、注目する必要がある。

V 公共的意思決定過程と社会指標

社会指標を公共的意思決定過程において活用しようという問題意識は、社会指標研究の初期の段階から一般化していた。本節では、公共的意思決定過程を、①計画策定過程、②政策プログラム策定過程、③政策プログラム実行過程、の3つの段階にモデル化したい¹⁸⁾。これらの段階は、既に述べた用語によると、①と②は制御(ないしは情報)空間、③は実物(実行)空間と関連があると規定することができる。図2は、これらの空間概念を

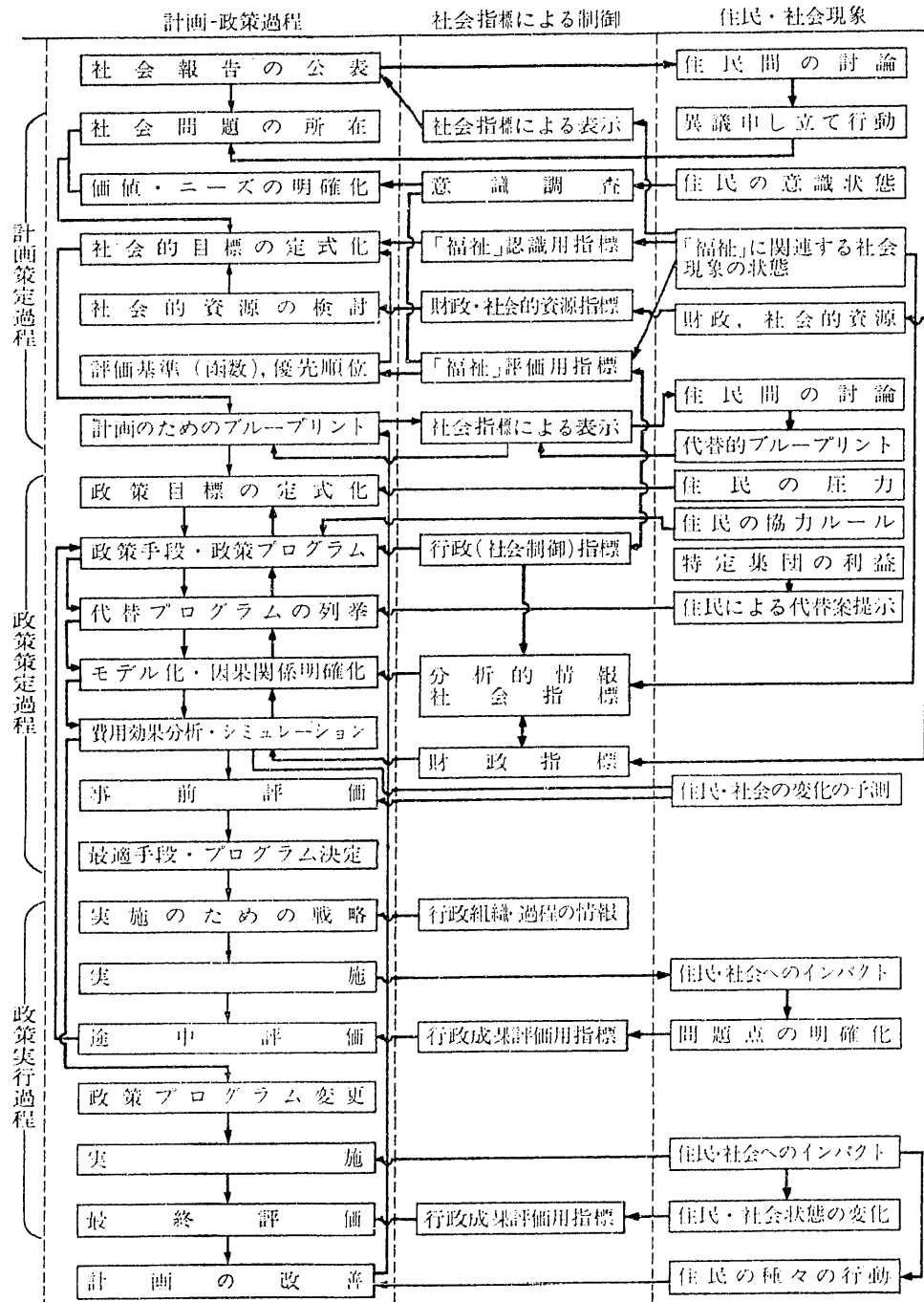
考慮に入れつつ、①指標、その他による情報処理、②社会状態の変化、について位置づけたものである。以下、この概念図式について、検討を加えることにしたい。

まず、第1の計画策定過程においては、次の作業が必要とされる。すなわち、①公共当局が、社会指標の数値や当該社会のニーズ、価値、及び住民の陳情、異議申し立てなどを検討し、社会問題を明確にするという作業が必要とされる。②それと同時に、利用可能な社会的資源、財源などを考慮に入れながら、制約条件を明らかにし、社会的目標(福祉目標)を設定し、その目標達成のための計画案(=社会計画)を作成する必要がある。このような社会計画は、大局的な見地から策定されるべきであり、“望ましい社会状態”についてのひとつのブループリントであると見做される。この計画は、社会指標によって表示され、何らかの計量社会モデルによって裏付けられる必要がある¹⁹⁾。

ところで、既に述べた福祉水準を評価するための指標は、それ自体、当該社会の状態を知るために意義があるが、さらに、社会的目標(ないしは福祉目標)の達成状態を評価するものとして明示的に設定されることが望ましい。従って、社会的目標を何らかの指標によって表示する場合、「本来的な望ましさ」によって福祉のスコアに変換することが望まれ、計画化の原理との関係でいうと、規範原理と許容原理が重要になる。それに対して、実際の行政活動では、このような社会的目標を具体化、細分化し、個別的な行政部門ごとの実行計画を策定する必要があるが、ここではそれを、「政策プログラム」と命名することにしたい。このような具体化、細分化された制御目標が、政策目標であり、政策的実現可能性を十分に考慮に入れた最適化原

18) 本節の作成においては、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, 1978, 所収)の第4節、「社会指標と公共政策」がその基礎となっている。また、意思決定過程については、Ostrom, C. W., *Defense Expenditure Policymaking Process, The American Political Science*, Vol. 72, 1978, が参考になる。

19) モデル化については、例えば、Taylor J., *Instructional Planning Systems*, Cambridge University Press, 1971, を参照のこと。



資料: 三重野卓「社会指標構築の現状と課題」(『現代社会学, 10』講談社, 1978) の pp. 25 を若干修正して作成

図2 意思決定過程と社会指標

理によって設定されるべきである。社会的目標と政策目標は、それ自体、目標—手段、アウトプット—インプットの関係になっていると言える。

以上の様な、政策プログラムの策定過程においては、政策目標の設定が課題となるが、さらに、①その目標を達成するための代替案を列挙し、②その各代替案を実施した場合の成果を分析するための何らかのモデルを作成し、③その代替案の事前評価を行なう、という作業が必要とされ、それによって最適なプログラムが設定されるのである。ただ、実際の行政においては事前評価を行なうことは困難であり、指標の活用としては、事後的に社会状態を認識するとか、警告情報を与えるためにしか活用できない、という議論もある。その批判に答えるためにも、精緻に各指標間の関係を解明し、公共当局によって制御可能な部分を明らかにするという作業が必要とされ、既に述べた、行政指標の体系化がその基礎として重要になるのである。

それに対して、政策プログラムの実行過程においては、政策目標の達成状態についての検討と間接的効果の測定が重要であり、その作業をふまえて、政策プログラムを再構成し、再び行政活動を行なっていくというフィードバックのプロセスが必要となる。もちろん、その場合、社会的目標、政策目標をも変化させていくことが必要なことは、言うまでもない。

ところで、この様な社会指標が、公共的意思決定過程において使用され得るか否かは、社会指標の制度化の度合にかかってくる。この制度化のためには、①社会指標が恒常的に作成され、蓄積されると共に、住民に対して公表されること、②理論的研究と実証的研究の相互作用によって、個別指標の妥当性が確保されること、という2つの前提が必要とされる。しかしながら、社会指標を実際の公共活動に使用する場合、単に社会指標が制度化されているだけでは十分とは言えない。制

御主体や実行部門の構造的脈絡を無視して議論しても、有意的な結果をもたらすとは思えない。K. Popper²⁰⁾が述べている通り、「色々な社会制度のうち少数のものだけが意識的に設計されているにすぎず、それに反しておびたしい大多数の制度は、人間の行動の設計されない結果として単に成長してきた」という点を銘記して、小さな様々な調整、再調整によって、社会を望ましい状態に改善していく、漸次的社会工学（ピースミール・ソーシャルエンジニアリング）を具体化していくことが現在の課題であると言える。

結 語

実際の社会計画論は、理論的にも方法論的にも極めて未熟な段階にある。最終的には、何らかの社会システムの一般理論、操作性の高い計量モデルを開発していく必要があるが、性急にその成果を望むのではなく、きめの細かい実証的研究を積み重ねることによって、社会指標の妥当性を確保していくという研究方法が、現在必要とされている。また、単に理論的関心のみから社会指標を構築し、社会計画を構想するのではなく、どういう情報が公共的意思決定過程のどの部分で必要とされるかという、社会指標に対する現実の行政的要請を考慮に入れて、研究を推進すべきである。行政の各部門が有機的に関連づけられ、各制御主体間、制御手段間の相互調整、斉合化を行なうための何らかの機構が制度化されていないと、社会計画の策定がかえって逆機能を顕在化させる結果になるかも知れない。計画化の目標とするものは、意思決定の合理化、科学化であるが、その場合、社会状態の質的側面が捨象され、人間疎外がもたらされる危険性も大きいという点に、十分注意する必要がある。

20) Popper, K., *The Poverty of Historicism*, Routledge & Kegan Paul, 1957 (久野・市井訳『歴史主義の貧困』中央公論社, 1961) の chap. 3 を参照のこと。