

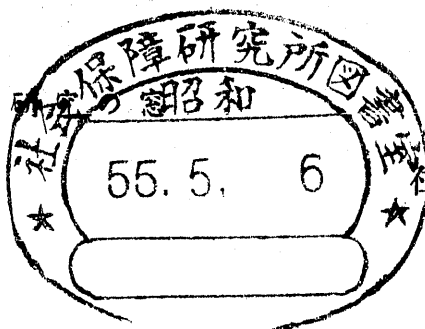
季刊

社会保障研究

Vol. 15, No. 4

社会保障研究所

1980



社会保障への反省

高橋 武

1980年代の入口にたった今年は、過去を反省し将来を考える一つの節目である。昨年わが国は懸案の1966年の人権規約を批准したこともあるから、人権の視点から社会保障の反省をしてみたい。

中年婦人の年金問題への関心の高まりは、現象的には高齢化社会を前にして老後への不安の現れであるが、これまで社会保障の仕組みが男子本位にできている以上、いずれは「社会保障における婦人差別」という人権問題は必至であろう。社会保障が「婦人の解放」にプラスにならないとすれば、根本的な再検討は避けられない（拙稿「出産給付と男女平等」『週刊社会保障』54.1.29）。

高齢化社会は既に高齢者の年金を大きな政治問題にさせた。「保障への関心を高めたのは、近代の経済生活の特殊なリスクに対する反応よりも、むしろ経済の向上の結果」（ガルブレイス）であるから、それは老人たちの権利要求とみてよい。わが国が高齢者の生活保障に必要以上の難渋を体験しているのは、わが国特有の定年制が大きいのしかかっているからでもある。社会保障の最近の動向では予防的側面が重視されつつあることからすれば、パブリック・ポリシーとしての社会保障は定年制の廃止または抜本変革（例えば定年年齢と年金支給開始年齢とのギャップには接合よりもオーバーラップ）を強く主張すべきであろう。定年制は「年齢による差別」の一種だからである。なお今年のILO総会では「高齢労働者に関する勧告」の採択が予定されているから、「年齢を理由とする差別」、つまり「年齢差別」という概念が国際労働基準に導入されるものと期待される（拙稿「定年制と社会保障」『社会保険・実務と法令』1980年1月号）。

社会保障への権利が雇用一般よりも特定の雇用に結びついて固定化してしまうと、社会保障そのものの正常な展開が歪曲されがちである。企業内福祉は機能的には、まず社会保障に先行し、ついでそれを代行し（いわゆるコントラクト・アウト）、最後にそれを補完する役割（例えばフランスの補完的年金制度）を果たすようである。こうした歴史的展開がオルソドックスであるとすれば、現行の共済組合、組合健保、厚年基金等は過渡的な存在ということになる。従って社会保障の一般制度（体系）とこうした特別制度との関係についてあるべき姿の探究が課題になる。

雇用情勢は1970年代にわが国でも大きく一変した。失業率はかつての1%台（労働力調査）から今では2%台が常態になった。欧米では「完全雇用の黄金時代は終わった」との見方が強い。その割に社会不安がおこらなかったのは、社会保障のお蔭もあろう。雇用構造も変った。わが国では1974年を境に三次部門が二次部門を上廻るようになった。婦人の職場進出も著しい。パートタイムが多いだけに新しい課題になる。

就業が生活の資を稼ぐためだけでなく一種の生活様式にまでなったとみてよい。そこで一般的な繁栄状態の国では、すべての人が働らかねばならないという急を要する経済的理由はないはずである。そこから長期展望として経済成長とは「別の成長」への探求が主張され（ポスト・インダストリアル社会）、雇用そのものへの反省も必要になる（拙稿「雇用への発想の転換——社会保障への意味合い」『週刊社会保障』54.8.27）。

W. ロブソンは、現在のイギリス国民は衣食住、教育と健康の点で歴史上どの時期よりも保護されているが、それは「主に福祉国家の成果である。しかしその多くは、工業と商業の私的部門における改善による」と断言する（*Political Quarterly*, 51-1, 1980）。公的部門ではなしに私的部門重視の事実は、インフレが官僚制に由来するとの説（Jo Grimond: *The Common Welfare*, 1978）とともに重大である。

社会保障は労働者階級の間階級化には役立ったが、貧困は一掃できなかったし、周辺の人々の統合化も未だ実現していない。1980年代に向っての社会保障への反省は、これである。

西ドイツ年金制度の現状と展望

石 本 忠 義

I 年金制度の現状と沿革

1. 年金制度の現状

西ドイツの年金制度は、第2次大戦後の驚異的な経済発展を背景に著しく拡充されてきたが、他方人口の老齢化が進み(65歳以上人口は1950年9.4%であったが、1978年15.1%)、年金受給者と被保険者の比率が1:2という「年金の山(Rentenberg)」¹⁾に到達し、石油危機後の経済停滞、失業者の増大等を背景に厳しい財政問題に直面している。

1960年代の各種の給付改善に続いて、1972年の第2次年金改革により自由業者や主婦等に対する適用拡大、給付水準の引上げ、弾力的受給年齢の導入(加入期間35年以上の場合は63歳から受給可能)など大幅な拡充が行なわれ、受給者の増加とともに年金保険の支出は増大の一途をたどってきた。他方、高度成長を続けてきた経済は、1975年以降低成長を余儀なくされ、賃金上昇率の低下や連邦歳入増加率の低下により年金保険の収入の伸びは低下してきた。このため1977年に第20次年金調整法により①年金保険の完全財政調整、②年金算定要素である全被保険者の平均賃金(一般算定基礎)の期間変更、③年金調整時期の変更(6ヵ月遅らせること)などの措置がとられたのに続いて、1978年に主として支出抑制を目的とした第21次年金調整法により①1979年から81年までの年金自動調整の中止と調整率(引上げ率)

の法定化、②1981年からの保険料の引上げ、③重度廃疾者の受給年齢の段階的繰上げ、などの措置が講じられた。

これにより年金保険の支出の伸びはかなり低くなり、当面年金保険財政の危機は避けられるとみられている。政府の1979年の年金調整報告は、これらの一連の措置が進められ、特別の状況変化がないかぎり、年金保険財政は1993年まではほぼ安定的に推移するであろうと予測している。しかし、この見通しについては、今後の経済成長率や賃金上昇率についての見解の違いから否定的な意見もあり、年金保険財政のゆくえは今後楽観を許さないといえる。

一方、こうした年金制度の現状のもとで年金水準は着実に上昇しており、年金受給者の生活は一般的にはかなり安定したものになっている。これは、1972年以降目標とされていた「一定の年金水準の保障」(1979年以降総報酬額の50%以上)が1977年にすでに達成されたためである。もちろん、年金受給者世帯の家計費水準は一般勤労者世帯のそれに比べて低く、また年金額も受給者間に著しい格差があるが、これまで賃金上昇率に応じて年金は順調に引き上げられてきている。

2. 年金制度の沿革

西ドイツにおける年金制度に関する立法は、1889年の廃疾老齢保険法に始まる。その後、1911年のライヒ保険法²⁾(第4編労働者年金保険に関する規定)、同年の職員保険法³⁾、1923年のライヒ鉱夫組合法⁴⁾、1957年の農業者老齢扶助法⁵⁾、1960

1) 早くから1979年ごろが「年金の山」とみられていたが、1978年度の社会諮問委員会による「年金調整報告」では、人口構成の老齢化はもっと進むことが予想されており、1979年現在被保険者100に対して年金受給者61であるのが、2000年には70の割合になると予測されている。すなわち、これまでの人口構成の変化の予測が修正されたこととみてよい。

2) Reichsversicherungsordnung—RVO.

3) Angestelltenversicherungsgesetz.

4) Reichsknappschaftsgesetz.

5) Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte.

年の手工業者保険法⁶⁾などの制定により年金制度の法的整備が行なわれた。戦時中ナチス政権下において年金保険は軍事費調達機構と化し、著しく後退したが、戦後社会保険適合法（1949年）や社会保険自治復活法（1951年）が制定され、年金など社会保険給付の物価・賃金への適合（いわゆるスライド）や年金保険など社会保険の運営の自治（労使による自治管理）の復活が行なわれた。その後、1957年に年金保険の給付改善と財政方式の変更を内容とした第1次年金改革が行なわれ、年金制度拡充の第一歩が踏み出された。これに続いて1959年以降賃金の上昇率に応じて年金の自動調整が開始され、また1960年代に入って適用対象者の範囲の拡大と給付の改善が行なわれた。

1970年代には1972年の年金改正法により適用対象者の範囲の一層の拡大、給付改善、弾力的受給年齢の導入などを内容とする第2次年金改革が実施された。そして1975年には障害者社会保険法⁷⁾により障害者に対する年金保険の適用拡大が行なわれた。また、一般被用者を対象とする年金保険の拡充に準じて公務員や戦争犠牲者等の年金制度も改善拡充された。

しかし、1970年代の後半年金保険の支出の増大と収入の伸び悩みにより厳しい財政状況になり、1977年の第20次年金調整法と1978年の第21次年金調整法により年金保険財政対策、支出増大抑制、年金自動調整の中止など、これまでの年金制度の政策の方向を修正する各種の措置がとられるに至った。これにより年金制度は新しい段階に入った。

もちろんこれらの措置のなかには、重度廃疾者の年金受給年齢を1979年に62歳から61歳に、また1980年に61歳から60歳にすることも含まれている。また、婦人の社会保障（主として年金制度）の改善について検討が進められているが、1979年に婦人の社会保障に関する新しい規定を検討している委員会から報告書が提出された。これに基づき1984年までに立法化が行なわれることになっている。

II 年金制度の体系

1. 年金保険関係法規

年金保険関係法規としてつぎのような法規がある。これらの法規は、現行の年金保険制度の根拠法である。

- ① ライヒ保険法第4編（1911年7月19日）——労働者年金保険
- ② ライヒ鉱山従業者組合法（1923年6月23日）、連邦鉱山従業者組合設置法（1969年7月28日）——鉱山従業者年金保険
- ③ 外国人年金法（1960年2月25日）
- ④ 手工業者保険法（1960年9月8日）——手工業者保険（年金保険）
- ⑤ 職員保険法（1911年12月26日）——職員保険（年金保険）
- ⑥ 煙突掃除夫法（1969年9月15日）
- ⑦ 障害者社会保険に関する法律（1975年5月7日）
- ⑧ 農業者老齢扶助に関する法律（1957年7月27日）——農業者老齢扶助
- ⑨ 連邦公務員法（1957年7月1日、1971年7月17日）、連邦給与法（1957年7月27日、1971年7月17日）——公務員年金（恩給）

これらの法規のうち、年金保険の全被保険者数の約40%を占める労働者を対象とした労働者年金保険について規定したライヒ保険法第4編（「労働者年金保険」）が最も重要な位置を占めている。職員保険法は、いわゆるホワイトカラーを対象とした職員年金保険について規定したものであるが、その規定の内容は労働者年金保険のそれとほぼ同じである。

2. 年金保険制度の概要

現行の年金保険制度は、上記の各種法律に基づいており、ライヒ保険法をはじめとする年金保険関係の法律規定が具体的に具現化されたものである。したがって、年金保険制度の概要を知ることには、年金保険関係法規がどのように具体化されているかをみるうえにきわめて意味がある。

ここではこうした観点から、現行の年金保険制

6) Handwerker versicherungsgesetz.

7) Gesetz über die Sozialversicherung für Behinderte.

度の概要を解説する。

西ドイツの社会保障制度は、年金保険、疾病保険、災害保険、失業保険、失業扶助、雇用促進、職業訓練、児童手当、母性保護、戦争犠牲者援護、保護、社会扶助、青少年扶助、負担調整、公衆保健、医療制度、恩給などの諸制度から成っている。

年金保険として労働者年金保険、職員保険、鉱山従業者年金保険、手工業者保険および農業者老齢扶助がある。農業者老齢扶助を除き、いずれも老齢年金、廃疾年金、遺族年金、治療、リハビリテーション給付を支給する。農業者老齢扶助は、老齢、治療、リハビリテーション給付および農地譲渡年金を支給する。

年金の受給要件は制度によって異なる。労働者年金保険および職員保険の場合、老齢年金は被保険者期間 35 年以上で 63 歳（1980 年から廃疾者は 60 歳）から、被保険者期間 15 年以上で 65 歳から支給される。鉱山従業者年金保険の場合、一般被保険者に対する老齢年金は労働者、職員年金保険の場合と同じ条件で支給されるが、坑内作業員に対する鉱山従業者年金は被保険者期間 25 年以上で 60 歳から、また坑内作業員に対する鉱夫年金は労働能力が減退した場合に被保険者期間 25 年以上で 50 歳から支給される。手工業者保険の場合、老齢年金は労働者年金保険の場合と同じ条件で支給される。農業者老齢扶助の場合、老齢手当は拠出期間 15 年以上で 65 歳（寡婦は 60 歳）から支給される。

各制度とも対象者の大部分を強制加入者（加入義務者）としているが、一定の要件を満たす者については加入義務を免除したり、任意加入、任意高額保険加入を認めている。1978 年 4 月現在の各制度の加入者数は、職員保険が 1,161 万人、労働者年金保険が 1,458 万人、鉱山従業者年金保険が 28 万人、農民老齢扶助が 65 万人、手工業者保険が 11 万人である。また連邦・州保険事務所、連邦鉄道員保険事務所およびドイツ連邦郵便局保険事務所による補足年金保険の加入者は合計 172 万人である。これらの加入者の対労働力人口比は 91 % である。

各制度の保険料(額)は、労働者年金保険および

職員保険の場合基本賃金の 18% (労使折半)、鉱山従業者年金保険の場合基本賃金の 23.5% (使用者 15.0%, 被用者 8.5%), 農業者老齢扶助の場合月額 66 マルク (1979 年)、手工業者保険の場合月額 374 マルク (1979 年) である。

年金保険の財源は、保険料(拠出金)と国庫補助金であるが、大部分保険料である。国庫補助は、労働者年金保険および職員保険の給付以外の部分、鉱山従業者年金保険および手工業者保険の給付部分、農業者老齢扶助の年間収支の赤字部分について行なわれる。

年金保険の財政方式は賦課方式である。1957 年の年金改革の際、ビスマルク以来 60 年の伝統をもつ積立方式が賦課方式に改められた。なお、現在労働者年金保険と職員保険との間においては、財政調整が行なわれている。

労働者年金保険、職員保険、鉱山従業者年金保険の老齢年金は次の算式によって計算される。

$$R = (P \times B / 100) \times (J \times S_t)$$

R = 年金額, P = 個人算定基礎の一般算定基礎に対する比率, B = 一般算定基礎 (1979 年 21,068 マルク), J = 被保険者期間, S_t = 被保険者期間に対する加算率 (1.5%)

年金水準は、労働者年金保険および職員保険の場合、老齢年金で、総報酬額(月額)の 51.7% (1,134.10 マルク) である。これは 1978 年における既裁定年金(65 歳で被保険者期間 45 年)の平均である。鉱山従業者年金保険の平均年金額は、1978 年において月額 1,370 マルクである。農業者老齢扶助の老齢手当は、1978 年において月額 398 マルク(夫婦の場合)と 265.60 マルク(単身者の場合)である。

年金は 1977 年まで毎年自動的に引き上げられてきた。すなわち、既裁定年金は一般算定基礎(過去 3 年間の全被保険者の平均賃金。労働者、職員、鉱山従業者のそれぞれについて毎年政府によって定められる)の上昇率を基準とした年金調整によって引き上げられてきた。また、その引き上げ率は災害保険や戦争犠牲者援護等の既裁定年金にも適用されていた。しかし、年金保険財政の事情により年金保険の支出をできるだけ抑えなければならな

くなり、1978年の第21次年金調整法によりスライ
ド制が中止され、1979年4.5%、80年4.0%、81
年4.0%の引き上げとすることが定められた。ま
た、年金調整は、労働者年金保険、鉱山従業者年
金保険および手工業者保険の場合毎年7月1日、
農業者老齢扶助の場合6ヵ月後の毎年1月1日
に行なわれていたが、前者について調整時期を6
ヵ月遅らせ、すべて毎年1月1日に行なわれるこ
とになった。したがって、労働者年金保険等の1977
年の次の年金調整は1979年1月1日であった⁸⁾。

年金保険の運営機関（保険者）は、労働者年金
保険については州保険事務所（18ヵ所）、連邦鉄道
員保険事務所（1ヵ所）、海員金庫（1ヵ所）、職員
保険については連邦保険事務所（1ヵ所）、鉱山従
業者年金保険については連邦鉱山従業者組合（1
ヵ所）、手工業者保険については州保険事務所（18
ヵ所）、農業者老齢扶助については農業老齢金庫
（19ヵ所）である。

なお、以上の制度のほかに、公務員恩給、戦争
犠牲者援護、負担調整、自由業者老齢保障、ナチ
ス迫害者援護等のもとの年金制度がある。

III 年金保険の財政問題

1. 年金保険財政の状況

人口の老齢化とともに年金受給者数は年々増加
している。すなわち、1950年にすでに現在わが国
の65歳以上人口比率よりも高かった西ドイツの
老齢人口比率は、約30年間に5ポイント上昇し、

表1 人口構成の推移（各年末現在）

（単位：％）

年齢階層	1950年	1961年	1970年	1974年	1977年
6歳未満	8.1	9.4	9.5	7.1	6.0
6～15	15.2	12.3	13.7	14.7	14.0
15～18	4.5	3.6	3.9	4.4	4.9
18～21	4.2	4.6	4.0	4.1	4.5
21～45	34.1	32.6	33.0	33.5	33.8
45～60	19.9	20.7	16.6	16.1	17.4
60～65	4.6	5.7	6.1	5.7	4.4
65歳以上	9.4	11.1	13.2	14.3	15.2
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

（資料） Statistisches Jahrbuch 1976, 1979.

表2 年金受給件数の推移

（単位：1,000件）

年月日現在	労働者年金 保	職員年金 保	鉱山従業者 年金保険
1970. 7. 1	6,793	2,483	746
1971. 7. 1	6,996	2,588	749
1972. 7. 1	7,171	2,667	720
1973. 7. 1	7,328	2,751	731
1974. 7. 1	7,617	2,885	735
1975. 7. 1	7,867	3,040	728
1976. 7. 1	8,050	3,254	721
1977. 12. 31	8,295	3,487	726
1978. 12. 31	8,365	3,612	732

（資料） Verband Deutscher Rentenversicherungsträger,
Geschäftsbericht 1976.
Statistisches Jahrbuch 1979.

いまや典型的な高齢化社会の到来となっている
（表1）。これにともない年金保険の年金受給者数
は毎年のように増加している（表2）。そのため年
金保険の支出は、きわめて高い増加率を示してお

表3 労働者年金保険・職員年金保険の収入支出の推移

（単位：100万マルク・％）

年	保険料収入		連邦補助金		年金支出		年金受給者疾病保険 費用分	
1972	54,947	—	9,711	—	47,220	—	7,017	—
1973	65,117	+18.5	8,314	-14.4	55,250	+17.0	8,295	+18.2
1974	72,099	+10.7	12,026	+44.6	64,254	+16.3	10,018	+20.8
1975	76,262	+5.8	13,360	+11.1	72,832	+13.4	12,367	+23.4
1976	82,653	+8.4	14,830	+11.0	82,990	+13.9	14,700	+18.9
1977	87,458	+5.8	16,661	+12.3	93,160	+12.2	14,047	-4.4
1978	90,810	+3.8	18,092	+8.6	99,310	+6.6	...	...

（資料） 表2と同じ。

8) 1970年以降の年金調整率は、70年1月1日6.35%、71年
1月1日5.5%、72年7月1日9.5%、73年7月1日
11.35%、74年7月1日11.2%、75年7月1日11.1%、
76年7月1日11.0%、77年7月1日9.9%である。

り、収入の増加率を上回っている（表3）。とくに
1975年までの増加率が著しい。

こうしたことから年金保険財政は、各年の収支

表 4 労働者年金保険・職員年金保険の積立金の推移 (単位: 100万マルク)

年末現在	労働者年金保険	職員年金保険	計
1971	9,948	19,511	29,459
1972	9,375	25,239	34,614
1973	8,416	31,639	40,055
1974	6,474	37,868	44,342
1975	7,001	35,978	42,979
1976	6,744	29,042	35,786

(資料) 表2と同じ。

残がほとんどないか、または赤字で、各年の収支残の繰越金である積立金は増加しないでむしろ減少傾向にある(表4)。また、支出の増大に対応して保険料率も1967年14%、1968年15%、1969年16%、1970年17%、1973年18%と引き上げられてきている。

1970年代後半からの年金保険財政の悪化、被保険者の保険料負担の増大は、長期化する経済停滞のもとで年金保険制度の危機を思わせ、先きゆきの不安が高まったことから、1977年7月以降抜本的な財源対策と支出抑制策がとられることとなった。

2. 年金保険財政問題に対する対策と効果

年金保険の支出の増大に応じて保険料も逐次引き上げられてきたが、保険料率もほぼ限界に近いとの判断から、財政調整等による財源対策と年金自動調整の一時中止等による支出増大抑制が行なわれることになった。これらは、主として1977年の第20次年金調整法と1978年の第21次年金調整法によって行なわれてきているが、一連の雇用促進施策によっても側面的に行なわれている。政府の推計(1977年の連邦労働省の改正解説書 *Eine stabile Rentenversicherung und eine gesunde Krankenversicherung*)によれば、かりに就業者が20万人増えることによって約10億マルクの収入増となり、また賃金が1%上昇することによって約10億マルクの収入増となり、さらに年金受給件数が1%減ることによって約10億マルクの支出減になるとされている。そこで雇用促進によって就業者を増やし、年金保険の収入増加を図るとともに、60歳以上の失業者(60歳以上で1年以上失

業している者は60歳から年金を受けることができる)を減らし、また65歳以上の就業者の増加を図り、年金保険の支出の増大をできるだけ抑えるための努力が行なわれている。

1977年の第20次年金調整法による措置は、①年金調整時期の半年繰下げ、②一般算定基礎の算定基準の変更(直近過去3年間へ)、③児童加算額の固定化、④高額保険料の廃止(1982年末までに)、⑤任意加入の最低保険料の段階的引き上げ、⑥失業者の保険料の納付義務化(連邦労働公社が負担)、⑦職業リハビリテーション給付の失業保険への移管、⑧支払準備金を年金給付費の3ヵ月分から1ヵ月分に短縮、⑨準備金の完全流動性を図るとともに、年金保険の保険者間で自己の支払能力を損わない範囲内において、相互に流動資産の調整(財政調整)によってその支払能力を保障すること、⑩年金保険から年金受給者疾病保険への繰入れ保険料の変更(年金支払総額の17%から11.7%へ)、⑪一定の要件(年金申請時に就職してから半分以上の期間疾病保険に加入していること)を満たさない者の疾病保険保険料の納付義務化(年金保険からその者の年金額の11%を補助)などである。これらの措置は、同じ時期に行なわれた疾病保険費用抑制法(1977年7月1日施行)による疾病保険の財源対策および支出抑制策と並んで社会保障の強力な財政対策となった。また、これらの措置に続く1978年の第21次年金調整法による措置は、①1979年から1981年まで年金の自動調整を中止し、1979年4.5%、1980年4.0%、1981年4.0%引き上げること、②1981年に保険料率を18.0%から18.5%に引き上げること、③1982年から年金受給者に所得(年金とその他の収入)に応じた疾病保険の保険料を納付させること、④重度廃疾者の年金受給年齢の段階的繰上げ(62歳から61歳、60歳へ)、⑤1982年から年金自動調整の再開などである。

これらの措置によって年金保険の支出の増加率は低下してきており、また準備金も増えつつある。すなわち、年金保険(労働者年金保険、職員保険、鉱山従業者年金保険)の支出の増加率は1977年8.7%、1978年3.8%であり、また準備金は17億

マルク増えている。これにより年金保険財政は好転しつつあるとみられている。

IV 年金水準と年金受給者の状況

1. 年金水準

既裁定年金の調整（引き上げ）は、毎年政府によって国会に提出される「年金調整に関する年次報告」に基づいて「年金調整に関する法律」によって行なわれる。1979年までに22次にわたる年金調整が行なわれている。モデル年金は、すでに述べたように総報酬額（税引前の報酬額）の50%を超えており、毎年の年金調整によってこの水準が維持されるようにされている。

1972年の第2次年金改革により、年金算定の基礎となる自己の報酬が全被保険者の平均所得の75%を下回る場合には、その75%の所得を自らの所得とみなすという報酬最低保障制が導入されたことにより、平均的な所得の者が受給する年金額の75%が最低年金額となっている。また、63歳から65歳（重度廃疾者は60歳から65歳）までに老齢年金を受給する者の年金額（月額）は11,000マルクまで、60歳から62歳までに老齢年金を受

給する者の年金額（月額）は425マルクまで減額されない。

ところで実際に支払われた年金額（月額）の状況をみると、表5のとおり年々上昇してきているが、男女、職種、受給年齢、年金の種類などによって年金額に著しい差がみられる。とくに労働者年金保険における男女間の年金額の差は大きい。両制度間の年金額の差は、男女ともかなり大きく、労働者年金保険の年金額は職員年金保険のその60~80%である。しかし、年金額は着実に上昇しており、1972~79年においてはほぼ2倍近くになっている。

2. 年金受給者の状況

全年金受給者（廃疾年金受給者を含む）のうち、男子の場合約60%が65歳から、また女子の場合約40%が65歳から老齢年金を受給している。女子の場合60歳から受給している者もかなり多い（労働者年金保険の場合22%、職員年金保険の場合35%）。男子の場合63歳から受給している者は、労働者年金保険の場合15%、職員年金保険の場合18%である。また、年金額（月額）が1,000マル

表5 労働者年金保険・職員年金保険の平均老齢年金額（月額）の推移

（単位：マルク）

区 分			1972年	1973年	1974年	1975年	1976年	1977年	1979年
労働者年金保険	男 子	満65歳到達	544.6	672.0	746.5	823.7	905.7	983.4	1,013.3
		60歳で失業	599.7	732.6	821.9	913.9	1,015.6	1,117.1	1,169.1
		62歳で廃疾	—	773.1	831.5	929.5	1,034.8	1,141.4	1,198.0
		63歳で35年加入	—	839.3	924.4	1,019.8	1,125.2	1,227.8	1,280.6
	女 子	満65歳到達	198.6	256.3	279.0	302.1	326.8	350.5	354.9
		60歳で失業	234.2	285.1	312.7	340.3	366.8	393.3	405.5
		60歳で主婦	644.3	356.9	400.0	441.1	485.9	530.8	552.3
		62歳で廃疾	—	402.0	484.2	523.8	569.5	613.1	645.0
		63歳で35年加入	—	422.6	465.8	514.0	560.8	604.7	628.4
	職 員 年 金 保 険	満65歳到達	823.3	1,000.9	1,099.2	1,204.7	1,317.7	1,424.5	1,458.4
		60歳で失業	837.4	1,018.2	1,125.9	1,239.9	1,361.9	1,475.2	1,518.2
		62歳で廃疾	—	1,010.2	1,087.9	1,194.8	1,323.2	1,446.2	1,507.4
		63歳で35年加入	—	1,110.0	1,199.2	1,319.7	1,449.6	1,573.9	1,631.2
		満65歳到達	381.8	474.5	509.5	546.0	584.0	619.2	616.6
	女 子	60歳で失業	412.8	480.4	524.7	563.2	585.6	600.8	593.8
		60歳で主婦	508.2	606.4	665.7	725.9	793.8	861.2	888.2
		62歳で廃疾	—	529.2	647.6	732.7	802.6	886.3	925.8
		63歳で35年加入	—	694.5	704.6	780.2	849.2	915.6	949.7

（注）1972年と1979年は1月1日現在、他の年は7月1日現在のものである。

（資料）Bundesarbeitsblatt 12/1979, S. 130—131.

表 6 一般勤労者世帯と年金・社会扶助受給者世帯の家計支出の推移

年	平均的な所得の 労働者4人世帯		比較的高い所得の 職員4人世帯		年金・社会扶助 受給者2人世帯		全 世 帯	
	1970=100	%	1970=100	%	1970=100	%	1970=100	%
1950	64.5	-6.4						
1951	69.6	+7.9						
1952	71.0	+2.0						
1953	69.8	-1.7						
1954	69.9	+0.1						
1955	71.0	+1.6						
1956	72.8	+2.5						
1957	74.4	+2.2			71.5			
1958	75.9	+2.0			73.0	+2.1		
1959	76.7	+1.1			73.8	+1.1		
1960	77.8	+1.4			74.9	+1.5		
1961	79.6	+2.3			76.8	+2.5		
1962	81.9	+2.9	82.2		79.3	+3.3	81.6	
1963	84.4	+3.1	84.3	+2.6	82.1	+3.5	84.0	+2.9
1964	86.4	+2.4	85.9	+1.9	84.4	+2.8	85.9	+2.3
1965	89.3	+3.4	88.1	+2.6	87.8	+4.0	88.7	+3.3
1966	92.4	+3.5	91.0	+3.3	91.4	+4.1	91.9	+3.6
1967	93.8	+1.5	93.0	+2.2	92.7	+1.4	93.4	+1.6
1968	95.0	+1.3	95.1	+2.3	94.0	+1.4	94.9	+1.6
1969	96.9	+2.0	96.8	+1.8	96.8	+3.0	96.7	+1.9
1970	100.0	+3.2	100.0	+3.3	100.0	+3.3	100.0	+3.4
1971	105.1	+5.1	105.4	+5.4	104.7	+4.7	105.3	+5.3
1972	110.7	+5.3	111.1	+5.4	110.6	+5.6	111.1	+5.5
1973	118.2	+6.8	118.7	+6.8	118.5	+7.1	118.8	+6.9
1974	126.3	+6.9	127.1	+7.1	126.3	+6.6	127.1	+7.0
1975	134.0	+6.1	134.7	+6.0	134.7	+6.7	134.7	+6.0
1976	140.2	+4.6	140.7	+4.5	141.9	+5.3	140.8	+4.5
1977	145.3	+3.6	145.8	+3.6	146.7	+3.4	146.3	+3.9

(資料) Sozialbericht 1978.

ク以上の者は、労働者年金保険の場合男子が47%、女子が6%、職員年金保険の場合男子が77%、女子が21%である。両制度あわせて男子の場合約55%の者が1,000マルク以上の年金を受給している。男子の場合、これに企業年金⁹⁾が上積みされればかなりゆとりのある生活ができる者が多いといえる。しかし、女子の場合両制度あわせて約6%しか1,000マルクを超える者がいない。そして100マルク未満の低額年金を受給している者も約6%いる。男子の場合は100マルク未満の年金を受給している者はわずか0.2%にすぎない。こうしたことから女子の年金についての改善が長い間検討されてきている。以上の状況は1979年1月

1日現在のものである。

つぎに年金受給者世帯の家計支出の状況を見ると、表6のとおり一般勤労者世帯の家計支出の伸びとほぼ同じ伸びを示しており、着実に生活水準が向上していることがわかる。しかし、年金受給者世帯の場合年金以外の収入が60歳の場合で年金の25%、65歳の場合で20%、70歳の場合で15%と少ないのと、ある一定額以上の年金に対して所得税が課せられるので、一般勤労者世帯のような弾力的な生活は望めない。

V 年金制度の課題と今後の展望

1. 年金制度の課題

西ドイツにおける年金制度の最大の課題は、現在の年金水準を維持、改善しながら年金保険財政

9) 企業年金の給付水準は、通常過去の収入の10~20%である。

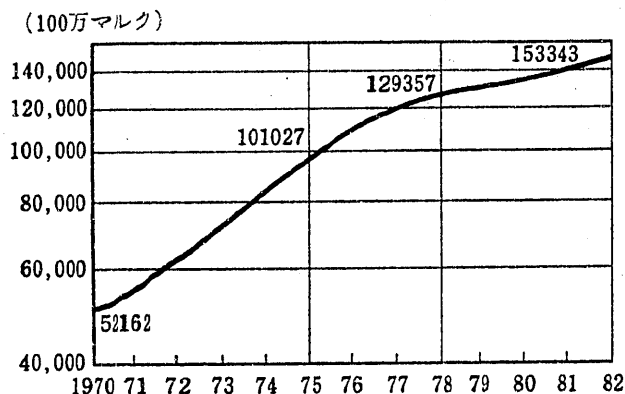
をいかに安定的に保っていくかである。このために長期的な人口構成の変化や経済動向を綿密に予測しながら、弾力的な年金保険財政対策（財源対策および支出抑制策）を行なうとともに、雇用促進による就業者の増加と老齢失業者の減少を図ることが政策の中心となっている。

年金制度は、西ドイツ社会保障制度の最大の柱となっており、そのゆくえは社会保障制度全体の方向を示すともいえる。1978年において社会予算（広義の社会保障費用）に占める年金保険（労働者年金保険、職員年金保険、鉱山従業者年金保険）の費用の割合は32.1%である。これに公務員恩給、戦争犠牲者援護、その他の年金制度等の費用を加えると、約45%にもなる。1978年の社会報告（Sozialbericht 1978）では、1982年にはこの比率がやや低下する（30.2%）と予測されているが、まずこの比率が大きく変化することはないようである。1978年において社会予算の対国民総生産比は31.5%であるが、このうち10.5ポイントが年金保険の費用の比率である。この比率も1982年には9.2%に低下すると予測されている。

今後の年金制度の動向は、もっぱら受給者数の動向と年金保険財政の状況にかかっている。現在の年金水準を維持、改善していくことは最大の課題であるが、賃金の伸びや物価上昇との関係で実質的水準が低下することも考えられる。とくに低額年金受給者にとっては、かなり思い切った措置が講じられないかぎり、今後厳しい状況となるであろう。受給者間の年金水準格差の是正もそうした意味で重要であるが、厳しい年金保険財政状況の下でどの程度それが可能であるか、現在予測はできない。

2. 年金保険財政の見通し

1982年までの短期的な年金保険財政の見通しは、1978年社会報告で行なわれており、それはほぼ予測どおりになるであろうとみられている。ただ年金保険の費用の動向は図に示されているようなものになるであろうが、果たして年金保険財政が好転するところまでいくかどうか。年金保険の3つの制度をあわせた財政計算（予測）では、表7の



(資料) Sozialbericht 1978.

図 年金保険の費用の推移 (1970—1982年)

表 7 年金保険（労働者年金保険・職員年金保険・鉱山従業者年金保険）の財政状況
(単位: 100万マルク)

区 分	1975年	1976年	1977年	1978年	1982年
収 入	101,644	108,694	115,132	121,447	159,015
支 出	101,027	114,672	124,681	129,357	153,343
収支差引	+ 617	-5,978	-9,549	-7,910	+5,671

(注) 1978年と1982年は予測。

(資料) Sozialbericht 1978.

とおり1978年には赤字が少し減少し、1982年には逆にかなりの黒字になると予測されている。

また、長期的な見通しでは政府が1979年の年金調整報告（1979年3月28日に政府によって承認された）に基づき、1993年までは財政的安定が確保されとの見解を明らかにしているのに対して、種々の議論が行なわれている。同報告は、毎年5, 6, 7%の賃金上昇と0.3, 0.5, 0.7%の就業者数の増加がある場合を前提として年金保険財政の安定的見通しを立てているが、同報告でも長期的には賃金上昇率は5%以下と予測されており、就業者数や保険料率の今後の見通しからすると保険料収入の伸びをそれほど期待できず、連邦補助金に終局的には大きく依存しなければならないことになる。1978年において年金保険財源の20.3%を占めている連邦補助金は将来30%以上にならない計算になっている。

こうしたことから就業者数、経済成長、人口構成、年金支出などの見通しの点から政府の見解に対する反論があり、今後の年金保険財政のあり方について種々の提案が行なわれている。

イギリスにおける“未婚の母”の生活実態

——最近の調査研究動向とくに A. ホプキンソン著
『未婚の母たち』(1976年) にふれつつ——

京 極 高 宣

はじめに

わが国における母子家庭の問題については、敗戦直後の戦争未亡人問題の時期から長いタイム・ラグをへてきたが、70年代に入るととくに国際婦人年(1975年)を前後として、国民的関心が再びよせはじめられたようにみえる。このような傾向はある意味では先進諸国の国際的動向ともいえる。例えばアメリカのいわゆる『ニクソン教書』の母子福祉施策やイギリスの『ワンペアレント・ファミリーに関する委員会報¹⁾』(以下『ファイナー報告』と略す)の刊行はその象徴でもあろう。とりわけ最近のイギリスでは“未婚の母”の増大や生別母子世帯の貧困化現象がきわめて顕著であり、わが国でいういわゆる“母子福祉”範疇がソーシャル・ポリシー体系に欠落しているためもあって、“ワンペアレント・ファミリー(ひとり親家族)なかんずく母子家庭にたいする社会福祉”はソーシャル・ポリシー体系の最重点課題のひとつとなっているかにみえる。

筆者はすでに『ファイナー報告』については、その意義と概要を社会福祉研究所『母子研究』(No. 1, 1978年)に紹介しておいた²⁾。そこで、

本稿においては、昨年の日本社会事業大学海外研修でえた現地視察と資料収集をふまえて最近のイギリスにおける母子家庭の生活実態についても、もう少し詳細に検討をくわえてみたい。その際、いわゆる“未婚の母”の生活実態にとくに焦点をあてるが、その理由は、第1にイギリスの母子家庭では婚姻関係からみて、寡婦、離婚、別居、そして未婚という順に貧困の序列化があり、“未婚の母”は極貧であることが明らかになっており、また“社会の犠牲者”(the victims of a society)として“未婚の母”への深い同情がよせられているからであり、第2に、すぐれて実証的な社会調査の伝統ある国=イギリスにおいても、プライバシーあるいはスティグマの関係から“未婚の母”に関する生活実態はこれまでほとんど正確に知られていなかったが、この調査研究の動向にも大きな変化が生まれてきたからである。とりわけ『ファイナー報告』作成の過程で、モリス・ファイナーを議長とするワンペアレント・ファミリー委員会(以下ファイナー委員会と略す)がほぼ5ヵ年にわたり、数多くの調査や各種団体からの意見聴取を実施または委託したため、それに刺激されてすぐれた当該調査研究も生まれたわけである。その中でもアンジェラ・ホプキンソンの『未婚の母たち——その1年』(1976年)³⁾は最も詳細な調査研究の部類に入り、国際的にもほとんど唯一の統計的研究であるとおもわれる。そこで以下、60年代におけるイギリスの調査研究の動向をふりかえりつつ、A. ホプキンソンの調査研究を中心に“未婚の母”の生活実態にふれ、あわせてイギリスのい

1) 'Report of the Committee on One-parent' Families, Vol. I, 1974. HMSO. Cmd. 5629. なお、『ファイナー報告』(第1巻)の目次は以下のとおりである。

Part 1 まえがき
Part 2 起点と課題
Part 3 ワンペアレント・ファミリーの形成
Part 4 家族法と社会保障とワンペアレント・ファミリー
Part 5 所得
Part 6 住宅
Part 7 雇用
Part 8 親と子
Part 9 まとめ

2) 拙稿『イギリスにおけるワンペアレント・ファミリー研究の動向——“one-parent family(ひとり親家族)”と

“broken-family(欠損家族)”との概念的相違にふれつつ——』(『母子研究』No. 1, 社会福祉研究所, 1978年)

3) Angela Hopkinson, *Single Mothers—The first year 1976*, Scottish Council for Single Parents.

わば“母子福祉”施策の現状と問題点についても言及してみたい。

I 従来における調査研究の動向

周知のごとく、戦後のイギリスでは、故 R. M. ティトマスの偉大なる影響によって“豊かな社会”ないし“福祉国家”における“貧困の再発見”がおこなわれ、60年代に入ると“貧困家庭”(family poverty)についての意欲的な実証的調査研究が多数生まれた。そこで母子家庭の生活実態も“貧困家庭”の典型として取りあげられたわけである。しかし、イギリスにおける未婚の母したがってまたその非嫡出子の生活実態はあとでふれるように、母子家庭全般に関する調査研究の“ことのついで”におこなわれた感が否めなかった。それはプライバシー侵害の問題にかかわる調査方法のあり方とも深くかかわっていたのである。しかしいずれにしても60年代はイギリス母子家庭の調査研究にとって実り多き時代であったことはたしかである。そこで、その主なものをかいつまんで紹介しておきたい⁴⁾。

まず、60年代のはじめに出版されたバージニア・ウィンペリス『未婚の母と子』(1960年)⁵⁾をそのはじめにあげるべきであろう。彼女の目的は、未婚の母とその児童に関する限り情報を収集し、その非嫡出子(いわゆる私生児)にたいする福祉施策を検討することにあった。そのため、資料としてはわずかであるが、個々のソーシャルワーカーの経験や印象にたよらず、若干の未公開資料やイングランドおよびスカンジナビアにおける視察や政府・地方自治体・民間団体の諸資料が利用された。この研究結果によって明らかになった

ことは、非嫡出子の乳児死亡率がかなり高いこと、またその相当数がある時期に養子へ行ったり、その一定数が公立養護施設(public care)へ入ったりして、その約3分の1が正常な家庭で育っていないこと、さらにその母は後になってきわめて高い比率で結婚すること等である。しかしそれまでは情報不足のため、非嫡出子がいかに暮らしているかはその所在地以外にほとんど明らかにされていなかったのである。例えば、少年非行に関してもあくまで児童相談所(child guidance)のケース記録からひきだされたきわめて事例的なものも多く、そこから非嫡出子に非行が多いという一般的結論は統計的には必ずしも出せなかったのである。この点ではウィンペリスの研究も必ずしも例外とはいえないとおもわれる。

次にマーガレット・ウィンの研究(『母子家庭』1964年)⁶⁾があげられる。この研究は、死別・離婚・別居等をふくむすべての母子家庭を対象としているので、未婚の母だけに関する調査研究とはいえないが、それでも、未婚の母が占める母子家庭全体の比率が意外に小さいこと、しかし“未婚”の母子家庭は貧困問題を共通項としてかかえていること等を明らかにした。これらの研究結果は、主として戸籍登録庁・国民扶助局・年金および国民保険省等の政府刊行物に基づいて出されたが、独自の実態調査によったものではなかった。

さらに60年代末の研究としてはデニス・マースデン『母ひとり』(1969年)⁷⁾がある。これは、国民扶助(現在の補足給付の前身)に依存している母子家庭215ケースの面接調査に基づいている。その意味では、画期的な調査研究といえよう。もっとも、マースデンの調査対象も未婚の母だけに限られたものではないが、いずれにしても、母子家庭の生活実態が経済的かつ精神的にひどく不安定であり、とくに国民扶助の支給額が不十分であること等がきわめて実証的に明らかにされたのである。とくに母子家庭の半数以上が全国の平均所得の半

4) 以下は『Single Mothers』第1章を参照している。なおイギリスでは“Single Mothers”という用語に少なくとも2つの意味があることに注意を払う必要がある。その第1は文字どおり“片親の母”ないし“夫のない母”つまり母子家庭の母親のことであり、その第2は“未婚の母”(unmarried mother)のことである。後の方は近年になって、“未婚の母”という呼び方がスティグマをもたらす差別用語となりかねないことから、その同義語として政府統計などに使われだしたようにみえる。A. ホプキンソンの著書名は主として後の狭義の概念で使われている。

5) Wimperis, Virginia, 'The Unmarried Mother and Her Child' 1960, Allen & Unwin.

6) Wynn, Margaret, 'Fatherless Families' 1964, Michael Joseph.

7) Marsden, Dennis, 'Mothers Alone: Poverty and the Fatherless Family', 1969 Allen Lane-the Penguin Press.

分にすぎないという事実の発見は重要である。例えば低い生活水準は貧しい食事や衣料・古着のもらい下げや社会参加の乏しさの点に象徴されていた。また、未婚の母については215 ケース中26名にすぎなかったが、マースデンは母子家庭の母たちの婚姻関係を詳細に分析比較することによって、寡婦の暮らしが最も良く、未婚の母の暮らしが最悪であるという注目に値する現実を鮮やかに浮き彫りにしたのである。さらにこの調査研究は、たんに母子家庭の生活実態にとどまらず、とくに未婚の母における精神面の“孤独感”やスティグマの状況を明らかにし、また福祉施策のあり方について、このような母たちをことなる機関に“たらいまわし”するような行政側の対処の仕方やしばしば社会福祉サービスの切り下げになるソーシャルワーカーの自由裁量権の問題等にもふれている。

以上のように、60年代の代表的な調査研究をつうじてイギリスにおける“未婚の母”の生活実態が次第に浮き彫りになってきたことはたしかであろう。

最後に、『ファイナー報告』を別として70年代はじめの主たる研究をひとつだけ取りあげると、ロバート・ホーマンの『夫のない母たちとその児童』(1970年)がその好例であろう。ホーマンは“行動する母たち”(Mothers in Action)という婦人団体の構成員にたいして、郵送アンケートをつうじ、母子家庭の収入・雇用・保育・住宅についての詳しい実態調査をおこなった。したがって調査対象となっている母親は、概して高年齢でかつ職業階層が高いにもかかわらず、半数以上が貧困状態にあり、愛情不足と度重なる転居のために子どもに安定感の欠如がみられ、公立保育所の現状が母親の実態にそぐわず、深刻な雇用問題や住宅問題があったこと等、母子家庭の多面的ニーズが明らかになった。つまり、端的に言えば、遭遇する諸困難は母子家庭の母と子の双方に“情緒的・社会的喪失”⁹⁾ (emotional and social deprivation)

をもたらすことが明らかにされたのである。しかしこれととも、未婚の母の生活実態については必ずしも臨床的かつ統計的につっこんだ調査研究とはいえなかった。ある意味では次にみるホプキンソンの調査研究がはじめてその先駆的研究になったともいえるのである。(Robert Holnan, *Unsupervised Mothers and the Care of their Children*)

II エジンバラ調査の意義と特徴

A. ホプキンソンの調査研究は、エジンバラの未婚の母116 ケースに関する面接調査に基づいている。このエジンバラ調査はファイナー委員会の働きかけのもとに、スコットランド未婚の母と子の協会 (Scottish Council for the Unmarried Mother and Her Child)⁹⁾ が運営委員会¹⁰⁾ のもとにおこなったものであり、ホプキンソン自身も面接の一部を担当しつつこの調査を分析加工し、そのとりまとめをおこなったのである。

ホプキンソンの調査研究はすでにのべたようにイギリスにおける未婚の母に関する画期的なものであるが、最も重要な意義はその調査方法の開発にある。すなわち、エジンバラ市には4つの産科病院があり、ほとんどすべての母親は、その料金の安さからこれを利用しているため、新たに未婚の母になるものについてもこの4病院における出産時に、いわば発生時点ですべて絶対的に把握されることである。スコットランドはイギリス国内において独立した議会をもち、文化的歴史的伝統もややことなる相対的に自立した国ともいえるので、その首都エジンバラ市の調査結果はたんに一地方自治体レベルにとどまらない広い意味内容をもふくんでいる。いずれにしても、ホプキンソンの調査方法は、市内におけるすべての未婚の母をその発生点でつかまえ、さらに出産からはじまるその最初の一年間を3ヵ月後、6ヵ月後、12ヵ月

9) 同協会は、社会状況の変化に対応して1973年11月にその名称をスコットランド片親協会 (Scottish Council for Single Parents) と変更した。

10) エジンバラ大学教授 J. C. スペンサー (John C. Spencer) を議長とするのべ12名からなる委員会。なお、本節 II および次節 III については、スペンサー教授の序文 (Hopkinson, *ibid.*, Foreword) による指摘によるところが大きい。

8) “喪失”(deprivation) 概念の現代的意義については、ピーター・タウンゼント『貧困の概念』(邦訳 1975年、全国社会福祉協議会出版部)を参照。なお deprivation の訳語としては“喪失”のほか“剝奪”“収奪”“窮乏”などが使われている。

後と3つの時点で追跡調査したことにその特徴がある。もちろん、若干のケースについては、1年後以降の実態をさらに追跡調査してもいるが、いわば“未婚の母”としてのライフサイクルの最初の1年間がその主たる調査研究対象であったわけである。したがって、ケース数が116名と割合少ないのにもかかわらず、この調査研究は最近のスコットランドにおける未婚の母の生活実態を、その最初の1年間に限ってほぼ代表的に全体的に明らかにしているといえよう。このような意欲的な調査研究はおそらく国際的にもほとんど皆無であるようにおもわれる。

表1 エジンバラ第1回調査の対象分布

病院名	A	B	C	D	計
面接数	16	29	6	7	58
面接不能	23	10	4	5	42
調査対象数	39	39	10	12	100

(出所) A. Hopkinson, *Single Mothers*, p. 12.

表2 エジンバラ第2回調査の対象分布

	A	B	C	D	計
面接数	3	42	4	8	57
面接不能	—	19	19	0	38
調査対象数	3	61	23	8	95

(出所) *Ibid.*, p. 13.

この調査は、第1回1971年、また第2回1972年と2回にわけておこなわれた(第1表および第2表)。調査が2回に及んだ理由は第1回のサンプル数が58人と100名にみたなかったためである。さすがにプライバシーにかかわる調査だけに回収率は必ずしも高くなかったかにみえる¹¹⁾が、それでも100名をこえるサンプル数の獲得は統計的にも価値の高いものといえよう。

ここで、どうしてもつけくわえたいことは、この調査が病院内の医療ソーシャルワーカーの協力により、しかも母親本人の自発的参加をえて、はじめて可能となったことである。具体的にいえば、この調査の主旨が医療ソーシャルワーカーによく

理解されたうえで、彼らの手で入院中の女性たちから“未婚の母”等の存在がはじめて確かめられ、また調査に参加協力がえられたわけである。しかも未婚の母への詳細な質問は医療ソーシャルワーカーではなく、あくまで専門の調査員によってなされたところにも工夫と配慮がみうけられるのである¹²⁾。この調査員は母の退院後も母との信頼関係にたって数回の家庭訪問をおこない、異性関係などをふくむ相当たちいった聴き取り調査をしたばかりでなく、必要に応じて社会福祉サービスの紹介や生活相談などをおこなっていたようである。すなわち、社会福祉調査がたんに情報収集にとどまらず、いわば社会福祉サービスの展開とのフィードバックでおこなわれたわけである。この点にもいわゆる郵送アンケート調査とはことなる本調査の特徴のひとつがうかがわれる。

III “未婚の母”の生活実態

——エジンバラ調査を例示として——

ここでホプキンソンの調査研究によって明らかにされたエジンバラ市の“未婚の母”の生活実態を概観してみることにしよう。

まず第1に、母親本人およびその出身家庭についてである。本調査は、これまで明言してなかったが、厳密には夫のいない母(シングル・マザー)のすべてを形式的には対象としており、本人の口から“未婚の母”だとのべられたものは116ケースのうち107名である。それにもかかわらず、107名が全体の92.2%を代表するために、統計数字はほぼ“未婚の母”を代表している(表3)。これらの母親の年齢は大半が25歳以下であり、とくに“未

表3 エジンバラ調査における母の婚姻身分

	人	%
未婚の母	107	92.2
別居	6	5.2
寡婦	1	0.9
離婚	2	1.7
計	116	100.0

(出所) Hopkinson, *Ibid.*, p. 21.

11) 対象数のうち、面接されなかった数(80名)には母親による“間もなく結婚する”(10名)などの理由や医療ケースワーカーの“休日によって面会できず”(13名)、“赤ちゃんの病気または死亡”(3名)などもふくまれている。

12) 例えばそれはホプキンソンの著書には、固有名詞で数名の女性がしばしば登場していることにあらわれている。

表 4 エジンバラ調査における母の年齢

年齢階層	人	%
～15 歳	2	1.7
16～19 歳	57	49.1
20～24 歳	43	37.1
25～29 歳	7	6.0
30 歳以上	7	6.0
計	116	100.0

(出所) *Ibid.*, p. 21.

婚の母”はハイティーンがほぼ半数(49.1%)を占める(表4)。いわば“未婚の母”の家族はすべて若年母子世帯なのである。また母の出身家庭も大部分労働者階級に属しており、平均よりも世帯人員が多く、いわゆる拡大家族がかなり高い比重を占めることが特徴であった(表5)。

このような出身家庭の母親は概して避妊の知識に欠け、正しい性教育を受けていなかった。これは多くの母親が出産直前まで子どもをほしいとは考えていなかったことに、またほとんどが初子であることにもあらわされている¹³⁾(表6)。子どものいわゆる“推定上の父”(putative father)が独身男性でなく、“既婚”(7.8%)、“別居”(8.7%)ないし“不明”(2.6%)なものも意外に多いことにもこれらの女性の傾向がうかがわれよう(表7)。

次に経済生活と住宅についてである。これら2つの問題はいわば金の問題であり、とくに“未婚の母”については深刻であった。

調査対象となった母親の所得をみると、相当数がすでに妊娠の初めの時点で平均所得より低い、さらに出産時に急速に低落し、3ヵ月後にはその大半が補足給付に依存せざるをえなくなり、その

表 5 エジンバラ調査における母の出身家庭

世帯人員	人	%
1 人	9	7.8
2	14	12.1
3	22	18.9
4	20	17.2
5	15	12.9
6～10 人	25	21.6
11 人以上	11	9.5
計	116	100.0

(出所) *Ibid.*, p. 27.

表 6 エジンバラ調査における母の児童数

既存児童数	人	%
な し	101	87.1
1 人	10	8.6
2 人 以 上	5	4.3
計	116	100.0

(出所) *Hopkinson, Ibid.*

表 7 エジンバラ調査における推定上の父の婚姻身分

	人	%
独 身	85	73.9
既 婚	9	7.8
離 婚	8	7.0
別 居	10	8.7
不 明	3	2.6
計	115	100.0

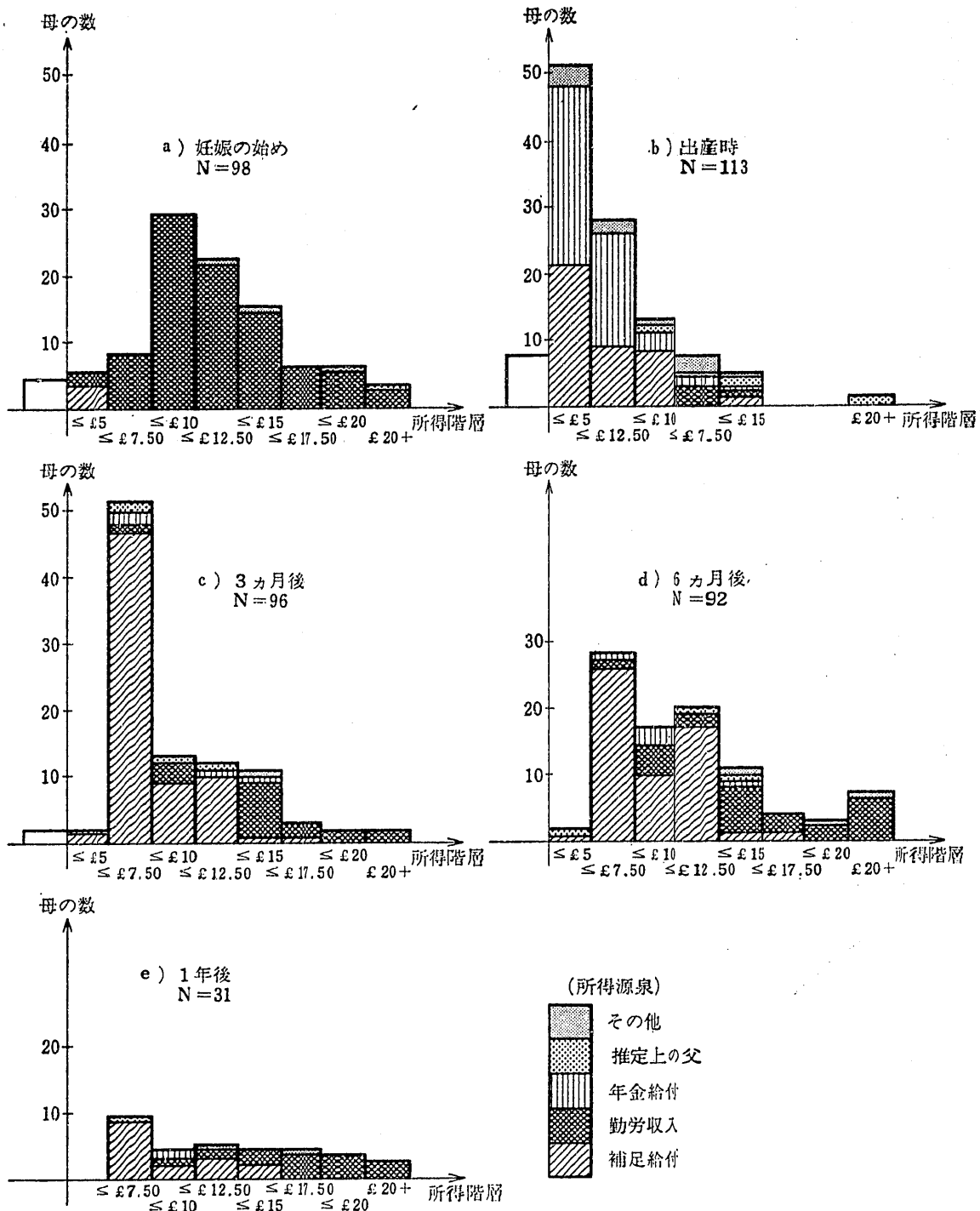
(出所) *Ibid.*, p. 37.

後、稼得(勤労収入)にきりかえていく様子がよくわかる(図1)。1ポンドを約500円と換算しても、月2万円程(=10ポンド×500円×4週間)であり、わが国の生活保護基準と比べてもその貧困

表 8 エジンバラ調査における母子家庭の食事献立例

	A	B	C	D
朝 食	紅 茶	な し	紅 茶	トースト
昼 食	な し	ソーセージ(野菜ぬき)	サンドウィッチ	パン まれ チーズ
お茶の時間	ポテトチップス	ボイルドハム2枚 ロールパン	スパゲッティ ポテトチップス	マイニス(野菜ぬき)
夕 食	な し	な し	な し	ミ ル ク
夜 食	クリスプス ジュース	な し	な し	な し

13) もちろん中には、同棲中の男との関係がきれないように、あえて出産にふみきる女もふくまれていた。



(出所) Ibid. p. 100.

(原注) 母の全体数は、各面接時点の数より若干少ないがそれは情報不足による。

図1 母の週所得の源泉と金額

は想像を絶するものがある。この点は、子どものために本人の食費を極度に切りつめる極貧の母子家庭における恐るべき食事献立(表8)に最も象徴的にあらわれている。もちろん、イギリスの食生活の歴史的伝統もあり、食・衣・住の基本的ニ

ーズからみて貧困現象もいろいろである。わが国では住レベルの問題(いわゆる住宅問題)に最大の焦点がある¹⁴⁾とすれば、イギリスでは食レベル

14) 例えば、早川和男『住宅貧乏物語』(1978年、岩波新書)参照。

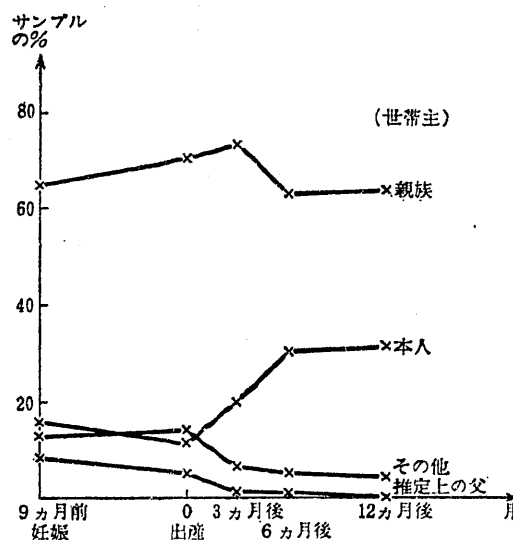
の問題が貧困の核心をなすといえよう。いわば“ラウンツリー”以下的水準がみられるのである。

ホプキンスンが彼女の著書全体をつうじて強調していることは、未婚の母たちのすべての生活問題(“ひどい生活” a dog's life)が根本的には貧困の諸結果であることである。ラウンツリーの“古典的貧困”は現代のイギリスにおいてもまだ完全にはなくなっていないようにおもわれる。

またイギリスでは一般に住宅水準が高いが、未婚の母については例外であり、“親族”(主として祖父母)の家に同居する割合がきわめて高く、狭い空間に大家族で雑居生活しているわけである。

もっとも、出産後6ヵ月たつと地方公営住宅を措りること等により“本人”の住宅の割合が多少増加することはたしかである。しかし、その場合にもイギリス国民の個人主義や“スティグマ”も関与してか、近所づきあいもありなく、“孤独感”に悩む母は少なくなかった。ちなみに、イギリスにはわが国のような児童が幼児期をこえても入所できる母子寮はまったくなく、妊娠期間と出産直後に主として未婚の母のみが入れる民間施設(Mothers and baby's Home)を除き、原則として親族と同居するか、さもなくば自立して本人の住宅をさがすしか道はないのである。その意味では、わが国の母子寮はこんにち的状况に対応して再編成せざるをえないにしても、国際的にもユニークな社会資源として今後新たに見直される時代がくるかもしれない。

最後に、就労と育児との緊張関係等についてで



(出所) Ibid. p. 81.

(注) その他には友人、地主、母子寮、雇用主、学生寮、ホテルがふくまれる。

図2 住宅状況(世帯主)

ある。イギリスにおいても、出産後職場に帰るか、それとも赤ちゃんのために家庭にとどまるかという母子家庭の母親にとってきびしい選択の道がある。イギリスでは乳児は原則として家庭内でみる傾向が強いため公的な乳児保育はほとんどおこなわれておらず、また適当な場所に公立保育所が必ずしも多くなく、その保育時間もフルタイム就業に十分フィットしていないからでもある。さらに、祖父母に育児をまかせる悪影響についても母親の心配がかなりつよい。そのため母親はしばしば不安定できわめて低賃金の就労につかざるをえない。この点ではとりわけイギリスの女性の地位がそれなりに高いこともあって、不安定だが高給与のい

表9 エジンバラ調査における母の異性関係

ボーイフレンドとの交際状況	3ヵ月後		6ヵ月後		1年後	
	人	%	人	%	人	%
有(“親密”または“決まった”男性)	3	3.0	12	17.9	8	26.7
有(推定上の父)	20	20.0	12	17.9	—	—
有(“たまたま”または“最近”知った男性)	6	6.0	4	6.0	5	16.7
無(ただし以前は交際していたことがある)	5	5.0	4	6.0	7	23.3
無(出産後から交際していない)	66	66.0	35	52.2	10	33.3
小計	100	100.0	67	100.0	30	100.0
不明	—	—	25	—	11	—
合計	100	—	92	—	41	—

(注) 推定上の父との交際が1年後に激減するのは、一方で正式に結婚するからであり、他方では“未婚の母”としての苦勞から愛情を失い嫌悪感がつよくなるためである。

いわゆる“水商売”などの接客サービス業への就労機会がきわめて少ないことにも関係していよう。またイギリスでは、夫のない若い母親は養子縁組をしたり、むしろ積極的に結婚ないし再婚をもとめていく傾向が強いようである。出産後のボーイフレンドとの交際状況の変化は、そのあたりの事情にもかかわっているのではなからうか(表9)。

以上、限られた範囲で“未婚の母”の生活実態を概観してきたが、ホプキンソンがとくに強調したことは、“未婚の母”がゆゆしき貧困状態(いわば“a dog's life”)にあり、そのために母子家庭にたいする社会福祉施策をソーシャル・ポリシー体系の中で高い優先順位をつけるべきことである。いいかえれば、ホプキンソンの調査報告は“未婚の母”の生活実態を詳細に浮き彫りにすることによって、イギリスの現行ソーシャル・ポリシーの鋭い批判ともなっているわけである¹⁵⁾。

IV むすびにかえて

——イギリスにおける“母子福祉”施策の現状と問題——

冒頭でふれたように、イギリスにはわが国でいう“母子福祉”範疇は実質的にはともかく形式的には存在しないようにみえる。したがってイギリスの母子家庭は、これまで経済的には主として、(1)寡婦年金および(2)補足給付の2本立ての体系に頼り、それ以外は資格要件を充たすかぎりですべて関連サービスを利用してきたわけである。しかし、60年代後半から雇用問題が深刻化し、共働き家族とワンペアレント家族の所得拡差が増大して、“未婚の母”の増加と母子家庭全般の貧困化が顕著になり、現行ソーシャル・ポリシー体系のいわば“アキレス腱”として父子家庭をふくむワンペアレント・ファミリーへの抜本的施策の確立はさけてとおれなくなった。こうした状況下でファイナー委員会(1969～74年)も発足したのである。

70年代に入っても、230もの勧告を提案した『ファイナー報告』の発表以後も基本的にはさき

表 10 イギリス(Great Britain)のワンペアレント・ファミリー数
(単位:千人(%))

		1971年	1976年
母子世帯	未婚の母	90 (18.0)	130 (19.7)
	別居	170 (34.0)	185 (28.0)
	寡婦	120 (24.0)	115 (17.4)
	離婚	120 (24.0)	230 (34.8)
	小計	500 (100.0)	660 (100.0)
父子世帯		70	90
合計		570	750

(出所) 人口センサス・調査庁(OPCS)。

の60年代の傾向は変わらず、母子世帯数もさらに増加してきた(表10)。もちろん母子世帯全体の構成は多少、変化しており、従来は“別居”が中心であったイギリス型母子家庭は婚姻法ないし離婚法の改正等により、70年代には“離婚”が増して、いわば“離婚”型の構成をとるにいたっている。いうまでもなく“未婚の母”も漸増しているが、いずれにしてもイギリスはいまや完全な生別母子の国となっているのである。それにもかかわらず、1979年の時点でも財政困難を理由に『ファイナー報告』の勧告のうち、わずか48項目しか実施されていないのである。そこで現在、イギリスでは全国単親対策協会・スコットランド片親対策協会・ジンジャーブレッド¹⁶⁾など28の民間福祉団体が協力して、ファイナー委員会の勧告をすべて実現させる共同行動に取り組んでいる¹⁷⁾。まだ実現されていない勧告の主要なものは、(1)婚姻身分によらない一律の保証扶養年金(Guaranteed Maintenance Allowance)の創設、(2)家庭裁判所の設置、(3)保育所の拡充、(4)良質な地方公営住宅の建設などである。しかし、母子家庭の母親(なかんずく未婚の母)にとって緊急課題は、不十分な母子家庭のための施策体系(いわば、イギリス型“母子福祉”施策——表11)ですらその多くを知らない現状を一刻も早く克服するために、幅広くゆきとどいた

16) ジンジャーブレッド(Gingerbread)については、拙稿「イギリスの母子福祉施策とファイナー報告」(『世界の児童と母性』第10号、1980年)および『SELF-HELP, a handbook for Gingerbread groups』1979, Gingerbreadを参照。

17) 具体的には、ファイナー共同行動委員会(Finer Joint Action Committee)を結成している。

15) ホプキンソンは『ファイナー報告』の勧告を積極的に支持しているが、さらにソーシャルワーカーのあり方等について、より詳しいきめ細い提案をおこなっている。
(Ibid, Main Proposals 参照。)

表 11 イギリスの“母子福祉”施策体系

施 策 名	資 格 要 件	実 施 主 体	備 考
I 経済保障 出産補助 (maternity grant) 出産手当 (maternity allowance)	年金拠出を確実に支払っている妊婦またはその夫 上と同様(本人の拠出だけでよい)。ただしフルタイム就労の者に限る	DHSS	
補足給付 (supplementary benefit) 特別支給 (Exceptional needs payment) 特別付加 (Exceptional circumstances addition) 長期付加 (Long-term addition)	フルタイム就労でなく、かつその所得が不十分な者 基礎給付で充てない臨時的ニードをかかえる補足給付受給者 上と同様、ただし恒常的ニードに限る (毎週、付加給付が支払われる) 補足給付を過去2ヵ年受けている者	DHSS	
世帯所得補助 (Family income supplement) 疾病給付 (Sickness benefit) 失業給付 (Unemployment benefit) 寡婦給付 (Widows benefits) (Earning related supplement)	1人以上の児童をかかえフルタイム就労 (週30時間以上)をしているが、低所得の世帯 (ただし、片親も夫婦と同じ資格をもつ) 病気で就労が一時的にできない者 失業中で仕事をする能力のある者 寡 婦 病気でかつ失業している者。拠出を完了した者に限り給付が支給される	DHSS	} これら3つの給付はすべて確実な年金拠出による
家族手当 (Family allowance)	2人以上の児童をかかえる世帯 (片親の場合をふくむ)	DHSS	
介護手当 (Attendance allowance)	重度の心身障害者 (児) の世話をしている者	DHSS	
家賃割戻し手当 (Rent rebates and allowance) 地方税割戻し (Rate rebates) 教育補助 (Educational grants)	補足給付ではなく低所得の借主 (地方自治体または民間の住宅の場合) 低所得の持家所有者および借主 衣料: 低所得世帯 通学: 学校から遠距離に住んでいる児童 就学: 6歳以上の就学児童、有効性と条件は領域によって変わる	LA. Housing Dept. LEA	片親世帯には1976年春以降、第1子から家族手当が支給され、夫婦世帯にも1971年春から支給された。
バトル基金 (Buttle Trust)	同居している低所得で家がある未婚の母。ただし適用はソーシャル・ワーカーまたは認可機関によってなされねばならない。	すべてのソーシャルワーカー — e.g. SWD	
全国単親対策協会 (National Council for One-Parent Families)	15歳以上の女子学生の母親、または、国家給付に無資格の者	NCOPF.	スコットランドではスコットランド片親対策協会
認知決定 (Affiliation Order) 社会事業局補助 (Social Work Dept. grants.)	非嫡出子をかかえる母親 多様な対象、例えば困窮または立ちのきをさけるため家賃滞納および燃料代にたいするもの。就学年齢未満の母親	治安判事法廷 (in Scot land) SWD Legal Aid	
法律扶助 (Legal Aid)	法律相談または法的援助を必要とする低所得かつ低貯蓄の人々	C'tee. of Law Society	

抵当住宅オプション制 (Option Mortgage scheme)	家を購入しようとしている者	Building Soc'y or LA giving the loan.	
II 住 宅 地方公営住宅 (LA housing)	家のない家族のすべて	LA Housing Dept	
母子ホーム (Mother and baby's homes)	妊婦また時々児童のいる母親	VO e.g. Churches	
住宅協会 (Housing associations)	多様な対象, 地方公営住宅その他をえることができない者が多い。	VO.	
特別対策 (Special schemes)	片親家族 (小さな半層住宅および寝室兼用居間時々制限時間がある)	VO.	
公正家賃および保有数保証 (Fair rents and security of tenure)	家具付住宅の借主または家具なし住宅の居住者	Rent Tribunal Rent Officer	
助 言 (Advice)	あらゆる種類の住宅問題をかかえる者	Selter Housing Aid Centre Citizens Rights Office	
家 具 (Furniture)	低所得世帯	DHSS, SWD & VO's e.g. Salvation Army WRVS	
III 保 健 無料診断 (Free prescriptions) 無料歯科眼科治療 (Free dental treatment dentures, and spectacles) 無料ミルク・ビタミン (Free welfare milk and vitamins)	いくらかの区分があり老人, 児童, 妊産婦, 大家族, 低所得世帯 慢性病や障害をもつ者	DHSS	
無料給食 (Free school meals)	低所得世帯	LFA	
家族計画 (Family planning)	資格なし, 助言およびサービスはすべての医院から自由である。ブルック医院はとくに若年および未婚の母むけである		
ホームヘルパー (Home helps)	妊婦・病人・障害者・老人 (ただし地方自治体ごとに多様である) 料金は所得に応じる	SWD	
その他多数 (Varions)	障害児	DHSS (leaflet HBI) LA, NHS and VO's	
優生保護クリニック (Ante-natal clinic) 児童福祉クリニック (Child welfare clinic)	妊 婦 未就学児童	Maternity hosp, 1 or G.P. NHS	
IV 保 育 保 育 所 (Day nurseries) 保育学級 (Nursery classes) 登録育児員 (Registered daily minders)	就学年齢以前の児童, 地方自治体の場合はフルタイム。民間の場合は多様で3~5歳フルタイムまたはパートタイム 3~5歳の児童。フルタイムまたはパートタイム話し合いによる	SWD & VO LEA LA responsible for register	

プレイグループ (Play-groups)	通常パートタイム	VO. especially pre-school play-group assoc., surpervised by SWD
-----------------------	----------	--

(出所) A. Hopkinson 'Single Mothers' の巻末付録より作成。

(注) DHSS は保健・社会保障省 (Department of Health and Social Security), LA は地方自治体 (Local Authority), SWD は社会事業局 (Social Work Department), LEA は地方教育局 (Local Educational Authority), VO はボランティア (民間) の各々略称である。

広報活動の進展と、そしてジンジャーブレッドのような母子家庭の母親自身による自助団体の強化にあるように思われる。とりわけジンジャーブレッドは1970年に設定された最大の自助団体であり、その中心は若い母親たちである。現在 (1979年時点) 会員数2,000名、支部数300をかかえて、一方で団や地方自治体に母子福祉の創造的発展へむけて圧力をかけ、他方で啓蒙教育活動を積極的におこない、強力な支部では私設保育所などを経営したりきわめて活発な活動をしている。しかも、いわば福祉行政とも連携をある程度保っていることも注目に値する。この経験は、わが国では戦争

未亡人問題から出発したいわゆる“母子福祉会”の会員の多くが高年齢化している折、参考とすべきものとおもわれる。

いずれにしても、イギリスの“母子福祉”施策は新たな曲り角にきており、その実状を知ることにはわが国にとってもそれなりに重要な意味をもち他山の石となる面も少なくない。母子福祉についてもつっこんだ国際比較がのぞまれる。

〈追記〉 イギリスの母子福祉施策の訳語等については、日本社会事業大学の小川政亮・五味百合子両教授にご教唆をうけた。なお、アンジェラ・ホプキンソン『未婚の母たち—その1年』は近日中に翻訳する予定である。

総合的社会政策について

—OECD プロジェクトの紹介を中心に—

府 川 哲 夫

はじめに

OECD (経済協力開発機構) は経済成長と生活水準の向上, 世界経済の健全な発展, 世界貿易の拡大を三大目的とする西側先進24カ国の国際機関で, 経済, 社会の広い分野にわたって, 新しいアイデアや政策の提言, 議論の場の提供, その他各種の活動を行っている。理事会が最高機関であり, 年に1回閣僚理事会が開かれている。理事会を補佐し, 理事会の決定を執行する機関として執行委員会があり, その下に経済政策委員会(EPC), 開発援助委員会(DAC), 貿易委員会をはじめ30以上の委員会が設けられている。これらの委員会に対応して事務局の中に経済・統計局など10局あるほか, IEA (国際エネルギー機関), 開発センター, 原子力機関, CERI (教育研究・革新センター) などの機関が設置されている。

筆者は1977年9月から79年8月までの2年間OECDの社会・労働力・教育局(SME)にある“総合的社会政策(ISP)”プロジェクトに trainee and consultant として派遣された。このISP プロジェクトは1975年に始まり, 1980年末頃には社会政策の総合化についての提言を含んだプロジェクトの総括報告が発表される。本稿はこのISP プロジェクトの紹介(I, II)を中心に, 筆者の2年間の経験をもとにプロジェクトに参加している各国の表情を伝え(III)社会政策の総合化について若干のコメントを述べた(V)ものである。なおOECDの主催する“1980年代の社会政策に関する国際会議”については, 特にISP プロジェクトと関連が深いものとしてその概要を紹介した(IV)。

I 総合的社会政策(ISP)プロジェクトの背景

OECDの社会・労働力・教育局(SME)は労働力・

社会(MAS)委員会と教育委員会の事務局として活動している。MAS 委員会は通常年に3回委員会を開く。この委員会の下には次の7つの作業部会(Working Party, 略してWP)がある。

- WP 1 社会指標
- WP 2 移民
- WP 3 所得移転政策の社会面
- WP 4 労使関係
- WP 5 雇用
- WP 6 婦人問題
- WP 7 雇用・失業統計

以上の他にSMEの活動(ただし社会政策に係わるもの)をあげてみると, 若年失業, 1980年代の社会政策に関する国際会議の準備, 構造失業と中期経済政策, 人口構成の動向と社会政策, 総合的社会政策, 健康保険, 中高年政策などのプロジェクトが行われている。

1974年7月にMAS 委員会はISP プロジェクトを提案する事務局のペーパーを審議した。このペーパーでは同プロジェクトでとり扱われるべき主要な論点として次のような諸点を提起した。

- 公共サービス(教育・保健・住宅等)が急速に拡大して行政の比重が大きくなった。そして政策のより有効な企画・運営が必要になった。
- 地方や地域レベルでは諸政策の相互依存性が不可欠である。
- “社会政策”はグループや社会の一員としての個人の福祉や尊厳を前進させる個々の政策の総体としてとらえる。
- 経済政策は雇用の拡大のみならず他の社会目的(生活の質の向上, 分配の公正など)にも大きく関与している。
- 中央と地方・地域の行政の協調

- 社会目的を達成するために民間部門の協力が欠かせない。民間への影響の仕方と政策作成への国民の参加
- OECDのプロジェクトとしては社会政策の企画・運営面に焦点を当て、社会目的を果すために政策が作られ改善されていくかなどをとり上げる。

II ISP プロジェクトのサーベイ

上記のような背景をもつ ISP プロジェクトは、労働力・社会 (MAS) 委員会の下にある通常の作業部会 (Working Party) よりもやや小規模の運営グループ (Steering Group) が1975年に作られ、その第1回目の会議が4月に開かれてから本格的に動き出した。このプロジェクトを直接担当しているのはオーストリア人の Kempf で、課長補佐級の人だが、一人でこのプロジェクトを切盛りしている。もともと難かしいテーマであるうえ、担当課長が3度変わる等 OECD 事務局内の事情もあって、いろいろ紆余曲折があったが1980年の末頃にはこのプロジェクトの総括報告が発表される運びとなった。プロジェクトへの参加国は当初、オーストリア、フランス、西ドイツ、日本、オランダの5ヵ国であったが、1976年にフィンランドとイギリスがオブザーバーとして加わった。しかしイギリスは翌年にオブザーバーをやめ、同年から OECD の準加盟国であるユーゴスラビアがプロジェクトに参加した。その結果6参加国プラス1オブザーバーとなっている。1979年までに開かれた主な ISP 関係の会議をまとめてみると以下のようになる。

運営 G (1)	1975年 4 月
運営 G (2)	1976年 6 月
運営 G (3)	1977年 9 月
運営 G (4)	1978年 9 月
助言 G (1)	1979年 5/6 月

事務局の資料をもとにして1979年までの ISP プロジェクトの動きを次の4つの時期に分けて概観してみたい。

- (1) 開拓期 1974/75
- (2) 発展期 1976/77

(3) 第2の転換期 1978

(4) 1979年の展開

ISP 参加各国においてもこのプロジェクトと関連していろいろな活動がなされてきたが、ここではそれらの一部について要約されているにすぎない。

(1) 開拓期 1974/75

1974年7月に MAS 委員会に提出されたペーパーをもとに事務局内で新しいプロジェクトの進め方について検討した結果、次のように決められた。プロジェクトの名称は総合的社会政策 (Integrated Social Policies) とし、①数ヵ国の参加を募り、ある程度共通の分析枠の中で総合的社会政策を確立する可能性をそれぞれの国で研究する、②その結果を比較する、③得られた結論を MAS 委員会に提出し ISP 参加国以外の国々の参考に供す。以上の国別作業と並行して、総合的社会政策の目的や原理、経済政策との関係、省庁間の調整問題などをとり扱った総合レポートを同委員会に提出することが提案された。インフレーションが続き、政策を実施するための財源を確保することがますます困難な時期にあって種々の社会目的を追求する際の問題点に特に注意を払い、ISP プロジェクトの目的は次のように定められた。

- a. 各国で実際に行われている試み及び参加国間の情報交換を、総合的社会政策の一般的原理を導き出すための主要要素として使うこと。
- b. 社会政策の質を向上させ、各国の実情に合った方法で社会政策の総合化の道をさぐること。
- c. 社会指標やその他の技術を利用して個々の社会政策と社会の進歩との関係を調べること及び有効で総合的な社会政策の発展との関係において公的意思決定機構の充分性を調べること。

オーストリア、フランス、西ドイツ、日本、オランダの5ヵ国がプロジェクトに参加し、1975年初めに運営グループが設立された。フランスを除く4ヵ国はそれぞれの国内でも ISP プロジェクトを進めるために関係省庁の間で協議会等を発足させた。運営グループの第1回会議は1975年4月、

西ドイツの Bartholomäi の議長のもとに行われた。この会議で、国別作業と並行して総合レポートを作成することは不適當とされた。また国別作業のための共通の分析枠については合意に至らなかったが、次のことが決められた。

- a. 国別作業は、社会政策の諸分野を有効に結びつけるような現存の機構・方法・手続きを調査し評価すること及びこれらを改善し補完するための方法・手段を開発することを目的としてそれぞれの参加国で実行する。この作業では各国の事情に即したテーマをとりあげるほか、社会政策の成果を判断する主な基準として効率及び不公平の程度の減少を採用することとする。
- b. 参加国間の共同作業のテーマは次の3つとする。
 1. 社会政策の概念や組織の分析
 2. 社会報告の方法についての調査
 3. 共通の主要関心事についての研究——例えば保健、教育等における公共サービス及びその財政の分配効果

運営グループの第1回会議の後、事務局内で国別作業のための共通の分析枠を検討する過程で、プロジェクトの進め方についていくつかの軌道修正がなされた（第1転換期）。国別作業と共同作業を明確に区別することはやめられ、また社会報告に関する仕事はすべて社会指標開発プロジェクトに任せられることになった。各国の社会政策を評価することがプロジェクトの目的からはずされ、新たに次のように（優先度の順に）目的が規定された。

1. 社会政策の質を向上させ、各国の実情に合った方法で社会政策の総合化の道をさぐることに。
 2. 有効で総合的な社会政策の発展のために公的意思決定機構の充分性を調べることに。
 3. 各国で実際に行われている試み及び参加国間の情報交換を、総合的社会政策の一般的原理を導き出すための主要要素として使うこと。
- 国別作業については次の5つのテーマから成るゆるやかな共通枠の中で仕事が進められるように提

案された。

- a. 総合的社会政策の主な問題点
- b. 公共サービス・移転の分配効果
- c. 総合化における特別な要素
- d. 政策調整の主な障害
- e. 社会政策総合化の（国別）枠組

（2）発展期 1976/77

運営グループの第2回会議は Bartholomäi の議長のもとに1976年6月に開かれ事務局提案の新しいアプローチが了承された。フィンランドとイギリスがオブザーバー（参加国とちがって国別作業を行う義務がない）としてプロジェクトに加わり、合計7ヵ国から社会政策の総合化を図る各国のアプローチを記述したペーパーがこの会議に提出され、活発な議論が交された。日本から提出された「日本における社会政策総合化への現状」は全ての政策決定及び実施機構の中で、特に高度に発達した総合的計画枠組の中で包括的な社会政策をめざす日本の動きを示したものであった。イギリスの「社会政策のジョイント・フレームワーク」というレポートは、社会政策に対するより斉合的なアプローチ——総合的ではないが、最も見込みのある分野から行動を起し成果を一つ一つ蓄積する——を発展させるための中央政府の役割について、その条件と可能性を話し合う機会を提供した。フィンランドからは計画の枠組及び総理府計画部の役割についての報告があった。オランダのレポート「横断的福祉政策機構の機能について」は、経験的研究の成果を応用することと現実的な改革を進めることを共存させるオランダの複雑な政策決定及び実行システム的一端を明らかにした。フランスからは計画の段階での社会政策の総合化についての報告があり、各分野での実際の政策決定及び実施と中央計画当局の役割との関係などが議論された。西ドイツの「政府の政策の分配効果を評価するための手法の開発」は広い範囲の関連する方法論的及び政策的問題点を提起した。オーストリアからは経営者及び労働者の組織が社会政策の決定及び実施に参加して成果を上げていることが報告された。

その他第2回会議で、社会指標作業部会及び所得移転政策の社会面に関する作業部会の仕事がISPプロジェクトと特に関係が深いことが確認され、その後のプロジェクトの進め方として

- a. 参加国の国別作業を完成させる。希望があればOECDによる審査を行う；
- b. 参加国の間で特定のテーマについて種々の方法で情報交換を行う；
- c. 暫定的な結論を含んだ中間報告をMAS委員会に提出する；

ことに重点を置くこととされた。

1977年1月にオーストリア政府はOECDと共催で“総合的社会政策の一環としての保健政策”に関する国際セミナーを開き、フランス、西ドイツ、日本、オランダ、フィンランドが参加した。このセミナーの後、オーストリア政府は同国内でのISPに関する作業や研究を基にしてOECDによる審査を受けたい旨を通告した。第2回会議に提出された日本のレポートは事実上日本からの最終報告書（国別作業に関する）として扱われ、1977年OECDから“Towards an integrated social policy in Japan”というタイトルで出版された。同じく日本で1976年9月に経済企画庁に設けられた「総合社会政策基本問題研究会」が1977年5月に「総合社会政策を求めて」という報告書を発表した。一方1977年4月に、ISPプロジェクトを中心に社会政策に関係する他のプロジェクトの成果をまとめて“1980年代の社会成長に関する国際会議”をOECDが主催することが提案された。ISPプロジェクトの中間報告については、コンサルタントの助力を得て事務局で準備が進められ、第1部が各国の経験の評価、第2部に社会政策総合化の具体的な例として、①地域レベルでの総合化、②保健システム及び保健関連政策の総合化をとりあげるという構成が考えられていた。

運営グループの第3回会議はオランダのHeering議長のもとに1977年9月に開かれた。ユーゴスラビアが新たに参加国となり、8ヵ国から国別作業の現状報告が提出された。しかしながらこれらの報告はさまざまな各国の事情を反映してその性格や対象が大幅に異っていた。各国のペーパー

には多彩な問題がとりあげられていたが、そこにはなんの構造も見い出せなかった。そのため事務局であらかじめ議論を進めるうえでのガイドを作成しておいた。これは各国のペーパーにとりあげられている主要な論点を次の6つのグループに整理し議論に一つの枠組を与えようとするものであった。

- 1) 総合的社会政策の枠組
- 2) 政府・行政の構造及び手続き
- 3) 政策の分配効果
- 4) 予防的アプローチ及び柔軟性
- 5) 政策領域間及びシステム間の総合化
- 6) 特定の問題、特定の人口集団に対する総合的アプローチ

中間報告の草稿も議論されたが多くの問題があることが明らかになった。各国の経験の評価については概念上の問題および情報不足が大きな障害になった。地域レベルでの総合化及び保健政策の総合化についても一連の障害があった。そのため中間報告のかわりに普通の現状報告をMAS委員会に提出することに決められた。約6年の歳月をかけて膨大な研究成果を集大成した西ドイツの「経済・社会変化調査会」報告書についてのレポートは大きな関心を集めた。プロジェクトのその後の進め方としては、各参加国がプロジェクトの全体の性格や概念的基礎について意見を出しかつ総括報告の概要（次の会議の議題）の内容について助言し、それを受けて事務局で重要な論点のリストを含んだ総括報告の概要を作成し各国からのコメントを求めることとなった。

(3) 第2の転換期 1978

第3回会議の後プロジェクトを再度組みなおすことを余儀なくされた事務局は、あらためてプロジェクトの輪郭を明確にしたあと、総括報告作成のために全力を注ぐことになった。総合化の必要性は次の2つの角度から考えられた。

1. 経済および社会政策は拡大の一途をたどり、それぞれの政策の中であるいは両者の間での相互依存や相互作用は意思決定構造や政府が適応できないほどの速さで進んだ。経済政策

の社会に及ぼす影響が社会政策のそれと交錯し、社会＝経済政策と呼ばれる分野がその広さと複雑さを同時に増している。

2. 経済および社会政策の両方に重複、不斉合、ギャップが増加している。これらの問題は社会的ニーズに可能な限り答えるべき社会政策の分野で顕著である。社会政策に関与している行政機構や政治的要因がますます複雑になっていることは、政策の重複、不斉合、ギャップが社会的ニーズを満たす有効性を減少させることに大きく影響している。

中間報告の内容としてとりあげられたテーマは落され、かわりに全体の斉合性を保ち得る適度な数の論点を総括報告でとり扱うこととされ、論点は次の9つに分類された。

1. 経済発展や経済政策とのつながり
2. 予算の機能
3. 政策策定及び改正への有機的アプローチ
4. 意思決定の分権化及び地方や地域のニーズへの対応
5. 私的・公的意思決定への国民の参加
6. 分配・再分配への総合的アプローチ
7. 特定の人口カテゴリーに対する政策やプログラム
8. 政策分野間の相互関係
9. 公共サービスの機能の効率化

運営グループの第4回会議はHeering議長のもとに1978年9月に開かれた。彼はISPプロジェクトが始まった1974年の状況と昨今の不安定で見通しのきかない経済・社会状況のちがいを指摘し、プロジェクトが曲り角にきていることを示唆した。事務局から提出されたペーパー「ひき続く財政制約と総合的社会政策」が議論を盛り上げたあと7ヵ国（オーストリア、フランス、西ドイツ、日本、オランダ、ユーゴスラビア、およびオプザーバーとしてのフィンランド；イギリスは第3回会議の直後プロジェクトから退いた）から短い現状報告がなされた。総括報告の概要は国別作業の成果を集大成し結論をひき出すと同時に、総合的社会政策の目的や原理、経済政策との関係、省庁間の調整問題などをとり扱うことをねらいとしていた。国

別作業の成果の厳密な意味での国際比較は放棄され、また具体的に解明されたことを成果とする観点から総括報告でとり扱われる対象は大幅に縮小された。総合的社会政策という概念もせばめられ、全体的な意思決定プロセスにおける諸政策分野間のあるいは種々の視点（物の見方・考え方）の間での改善されたつながりと解することとされた。しかしながら総括報告に課されたこの制限にもかかわらず、プロジェクトの準拠枠は政策および政府の全システムであり続けることが強調された。社会政策については“地域社会の中での資源と機会の分配およびその分配の仕方を変える方法に係わる全ての政策”というイギリスの定義が用いられた。そして総括報告は、もしそれがより斉合的な政策の発展、諸政策分野間のよりよい相互作用、機構の上でのつながりの改善などにいくらかの寄与をなせばその目的を達すると考えられた。プロジェクトの方向として政策策定のプロセスに重点を置くか、政策内容に重点を置くかについては多くの議論がなされたが、結局政策策定のプロセスをより有機的にするような仕組みを主にとり扱い、政策内容はそのような仕組みを例示するために使われるということで合意された。総括報告は国別作業の成果に基づいて帰納的方法で書かれるべきことが確認され、提案された9グループの論点のうち4、8、9番目のグループが除かれた。事務局が総括報告を作成するのを補佐するため、参加各国から1名ずつ代表を選び、運営グループの下に助言グループを設立することが合意された。助言グループの役割は次の通りである。

- a. 草稿の記述の誤りをなおし、自国の立場で意見をのべる。
- b. 資料提供その他の協力のためのリエゾンの役割を果たす。

国別作業は1978年にも種々の進捗をみた。オーストリアではOECDによる審査のための基礎資料となる21のテーマについての研究が完了し、それらに対する政府側のコメントも添えられた。1978年4月に4人の審査員が任命され、10月にはウィーンを訪れ関係者と審査の準備について話合った。フランスの「第7次経済・社会発展計画

における社会政策の総合化」についてのペーパーの改訂版も完了した。(これを基にフランスもOECDによる審査を受ける意向であったが、第8次計画の準備作業が始まる前に審査が終る見通しが立たずとりやめになった。) ISP プロジェクトの一環として西ドイツで行われた「社会保障システムの分配効果」についての研究も終了した。オランダでは次の4つのテーマについて調査・研究が進められていたが全て完成した。

1. 物とサービスのコントロール(住宅及び教育の分野での政府支出の影響)
2. オランダ北部の全体構造計画
3. 教育政策と労働市場政策の関係
4. 中高年者のための及び若年労働者のための政策策定や実施における総合化

1980年代の社会政策に関する国際会議の概要は1978年11月のMAS委員会に提出され、その中でISPプロジェクトの成果(たとえ総括報告が完成してなくても)も同会議のために使われることとされた。

(4) 1979年の展開

ISPプロジェクトの一環として行われたOECDによるオーストリア審査は1979年1月に実施され、審査員報告の草稿も完成している。同報告の骨組は次のようである。

- 1章 社会政策総合化の条件と前提
- 2章 1つの政策分野内での総合化及び異なる政策分野間の総合化
- 3章 オーストリアにおける労使協調
- 4章 オーストリアの保健政策
- 5章 結論と改革のための提議
- 参考1 オーストリアの政治システム
- 参考2 オーストリアの最近の経済・社会動向を示す諸統計

日本ではさきの2つのレポートに続いて「21世紀の国民生活像——人間味あふれる社会へ——」が1979年1月に出版された。オランダの最終報告は第1稿ができ上っている。ユーゴスラビアの報告書も完成され、同国の経験が新たな材料として事務局に提供された。

運営グループの第4回会議の決定に基づき設立された助言グループの第1回会議がHeering議長のもとに1979年5月末・6月初に開かれた。事務局が用意した総括報告の第1稿が2日間にわたって議論され、種々の修正が求められたがおおむね事務局のアプローチが承認された。修正後の総括報告の構造は次の通りである。

序

報告書の要約

- 1章 社会政策の総合化
 - (1) 社会政策の発展
 - (2) 最近の経済情勢と社会政策の総合化
- 2章 分配・再分配問題
 - (1) 分配という観点からみた経済政策と社会政策の関係
 - (2) 分配問題に対する諸視点
 - (3) ISP 7ヵ国における資源や機会の分配に関する政策の分析
- 3章 社会政策への総合的アプローチ
 - (1) 国レベル
 - (2) 地方や地域レベル
- 4章 各論(社会政策総合化の事例研究)
 - (1) 政策分野内・間での総合化
 - a. 教育と雇用
 - b. 保健政策
 - c. 近隣政策
 - (2) ターゲット・グループに対する政策の総合化
 - a. リハビリテーション対策
 - b. 中高年対策
 - c. 新しい弱者対策
- 5章 意思決定への国民の参加
 - (1) 社会目的としての参加
 - (2) 社会政策の総合化における参加の役割
- 6章 結 び

総括報告の序ではISPプロジェクトの背景や目的、とりあげるテーマとアプローチの仕方、“社会政策”や“総合化”などの概念整理、OECDの他のプロジェクトとの関係、報告書の性格などが記述される。次に続く報告書の要約は、扱われて

いる主題に関心をもちながら報告書全体を読む時間のない人（例えば政治家）及び報告書が比較的長いのでその概要を知ってから本文を読みたいと思う人の便宜を図るものである。第1章「社会政策の総合化」では社会政策の発展のあとを振り返り、最近の及び今後予想される経済社会情勢を分析して社会政策の総合化の必要性を理由づける。この際重点は意思決定プロセスの諸局面に置かれる。第2章では地域社会での資源や機会の分配・再分配に対するあるいはそれを改善する諸アプローチが議論される（分配・再分配政策そのものは直接議論の対象とされない）。分配という観点からみた経済政策及び社会政策の位置づけは社会＝経済政策の分析に至る。再分配・三次分配、リスクの水平・垂直分配（分散）、予期せぬ分配効果、非物質的関心事の分配などの分配問題を扱う道具をそろえたうえで、各国のさまざまなアプローチがテーマ別に（国別にではなく）分析される。第3章「社会政策への総合的アプローチ」は底流をなす動向や政治体制・行政組織・政治理念といった重要な要因を考慮しつつ、よりよい社会政策をめざした総合的アプローチが議論される。国レベルでは予算および中・長期総合計画の役割に焦点が当てられているほか中央政府と地方政府の間の調整や複数の省庁にまたがる組織の役割などがテーマになっている。地方や地域レベルの話ではオーストリア、オランダ、フランス、ユーゴスラビアなどに例を求めながら地方や地域での開発計画、住民のニーズに直結した社会政策等がとりあげられる。4章は3章より具体的・個別的な枠組で社会政策の内容に立ち入りながらその総合化のためのプロセスや方法論を考察するといった事例研究の部分である。各テーマごとに2、3の国に焦点を当てるわけであるが、その関係を表にしてみると次のようになる。

	オ リ ア ス ト	フ ラ ン ス	西 ド イ ツ	日 本	オ ラ ン ダ	ユ ー ゴ ス ラ ビ ア
教育と雇用	○	○	○		○	
保健		○	○	○	○	○
近隣	○	○			○	
リハビリ			○		○	
中高年		○	○	○	○	
新弱者	○	○				

5章ではすでに3章や4章で出ている意思決定への国民の参加の問題があらためてとりあげられる。広い意味での社会政策の総合化のために、いろいろな形で、いろいろな枠組での、そして意思決定のいろいろなレベルでの国民の参加の役割に重点が置かれ、オーストリアの労使協調システム、ユーゴスラビアの自治システム、西ドイツの企業における共同決定システムなどが特にとりあげられる。

総括報告は1980年に開かれる運営グループの第5回会議で審議された後、早ければ同年11月のMAS委員会に提出される予定である。

III 参加各国の情況

ヨーロッパでISP関係の諸国および日本についてISPプロジェクトの一環としてどのような仕事が行なわれてきたか、プロジェクトへの対応はどうか、各国それぞれにどのような事情があるのかなどについて、筆者の感想も交えながら簡単に概観してみたい。

(1) ヨーロッパ諸国

オランダは1977年以降議長国をつとめ、一貫して積極的に参加してきた。1975年春、社会省を中心に関係省庁の間で国内の運営グループが結成され、当時のプロジェクトの枠組を反映してすでに述べられた4つのテーマが選ばれて作業が進められてきた。これらは1978年までに全て完成し、それを基にオランダの最終報告が作成される。その中で、価値観の多様化の中での社会政策の総合化、公的意思決定機構の発展、障害及び問題点（非効率性、官僚制など）等に焦点が当てられている。オランダでは理論的枠組を大切にすると同時に現

実的なアプローチを重視し、総括報告の書き方として演繹的手法によらず帰納的手法によるようあらためて事務局に要請するところにこの国のお国柄が出ていた。1974年から2年ごとに出版されている「社会・文化レポート」は広い範囲の領域についての政策、現状分析、調査結果などをまとめたものであり、事務局にとっても重要な参考資料になっている。

オーストリアはプロジェクトの担当者 Kempf の母国でもあり、たまたま時の政府もプロジェクトに注目するに至り、1977年にウィーンで保健政策に関する国際セミナーを開いたり、社会政策の総合化をテーマに OECD の審査を受け入れたり等積極的にプロジェクトを支援してきたが、反面オーストリアの最終報告を審査員報告で代用したり、その審査員報告の完成がオーストリア政府側の都合で大幅に遅れるなど複雑な一面ものぞかせている。この国の特長はなんともいってもいわゆるソーシャル・パートナーシップであり経済成長の源泉はここにありと説明されている。この経営者および労働者団体の社会政策に与える影響は近年ますます大きくなり、社会政策総合化の一つの大きな障害にさえなろうとしている。その他私的所有と公的所有の混合システムもオーストリアの特徴をなすものであろう。

西ドイツは1976年まで議長国をつとめたが Bartholomäi が連邦労働・社会秩序省を去ってからはいろいろな問題を投げかけ、「ドイツ人は優等生かやっかい者のどちらかだ」を地でいっていた。政府のこのような対応の仕方とは関係なく西ドイツ国内ではプロジェクトに関係する政策や研究が進められていた。社会保障やリハビリテーションは西ドイツでよく発達しているし、保健や雇用政策でも西ドイツからのインプットが重要であった。1977年には「経済・社会変化調査会」報告書が作成され、1978年には「社会保障システムの分配効果」についての研究が発表された。両者とも大作であるが特に前者は次のような幅広い問題を扱い、その概要は運営グループの第3回会議にレポートされた。

1. 変化に影響を与えるための長期政策の発展

2. 成長・構造政策——完全雇用をめざして
3. 長期安定化政策——完全雇用戦略の前提
4. 所得分配の環境改善
5. 研究・技術政策——技術革新による経済変化への影響
6. 地方開発政策——地方の役割の見直し
7. 環境政策——構造政策あるいは研究・技術政策に対抗して
8. 競争政策
9. 消費者政策——消費者保護・情報・組織
10. 労働条件の設計——期待と可能性を実現させる
11. 社会保障——統一と発展
12. 教育と雇用
13. 行政の効率化、情報収集、市民参加の発展——経済・社会変化にうまく影響を与えるための前提

フランスの参加の仕方は第7次経済社会発展計画の一本槍であった。もっともこの計画自体は日本の経済計画と同様のあるいはそれ以上の影響力をもつ重要なもので、社会政策分野でも数多くのトピックスを提供するものである。国内に省庁間の協議会のようなものも設けられず、資料提供等に関して事務局に対する協力の仕方も充分とはいえないが、地の利を得てプロジェクトに対する影響力は小さくない。

イギリスは1976年にオブザーバーとしてプロジェクトに加わり翌年の第3回会議ではイギリス流の現実路線を主張して急先鋒に立ち議論を盛り上げたが、会議のあとプロジェクトから得るところ少なしと判断してオブザーバーを退いた。イギリスの参加は内閣の中央政策調査室に限られており、問題意識も例えば出生率の長期的減少傾向への対処、小さな子をもった既婚婦人の雇用問題といった非常に個別的なものから出発していた。しかしイギリスから提出された「社会政策のジョイント・フレームワーク」は社会政策の対象分野の定義、社会政策決定における欠陥、予防的アプローチ、その他の視点を含みその後のプロジェクトに大きな影響を与えることになった。イギリスで毎年出版されている「社会動向」は人口、家計と家

族、社会グループ、教育、雇用、所得と資産、財源と支出、保健、住宅、輸送・通信、環境、余暇、公共の安全、法の実施、参加の各分野について主な統計のほか色刷りの図やグラフ、さらに短い解説の付いたレポートで統計情報の総合化のよい一例といえよう。

ユーゴスラビアは1977年からプロジェクトに参加した。同国では社会政策は人々の生活や労働の条件を向上させるための総合的な政策の一部分であると考えられている。その総合的な政策(群)である長期あるいは中期開発プログラムをもとにして、総括報告の枠組にできるだけ沿った形でユーゴスラビアの報告書が作成された。独得の自治原理で貫かれている連邦—共和国—県—共同体(コミュン)という国家構造がどのように社会政策の総合化に取り組み、どのような問題点があるのか興味深いところである。

フィンランドは1976年以降オブザーバーとしてプロジェクトに加わり2度副議長をつとめた。この国の地方開発計画は発達しておりプロジェクトを通して有意義なフィードバックが行われている。

(2) 日 本

経済計画が高度に発達していること、中央集権的であること、小まわりがきかないことなどの点で日本はフランスと事情が似ている。日本では、経済企画庁を中心に11の関係する省庁の間で協議会が作られ、「日本における社会政策総合化への現状」がまとめられた。これは運営グループの第2回会議(1976年)に提出され、さらに日本側の主張で、日本の最終報告としてとり扱われることになった。このレポートでは社会政策の総合化の必要性として次のような点をあげている。

1. 既存のプログラムを部分的に改善したり、相互の関係を充分考慮しないで新しいプログラムを導入することではもはや衝突や非効率を回避できない。
2. 経済成長率の低下や社会政策に用する費用の増加によって政府は人々に必要なサービスを提供する政策やプログラムの有効性と効率を確保する新しいアプローチを求めるように

なった。

3. 経済成長のコストに対する関心が高まり、個人の福祉における雇用の役割といった経済成長の質的な面が問われるようになった。

社会政策の主要な目的を社会の安定と健全な発展および公平な分配ととらえ、社会政策の総合化について、①目標と政策手段の整合性の保持、②政策手段間の調整、の2つに主要な関心をもつと述べている。さらにこの総合化の機能を果す重要な例として計画では経済計画と全国総合開発計画、制度においては総理府と審議会があげられている。

1976年には経済企画庁国民生活局に12人の学者や専門家から成る「総合社会政策基本問題研究会」が設けられた。“同研究会の設置の趣旨は、今後

- ① 資源・環境の制約、経済の安定成長への移行などの経済的条件の変化
- ② 高学歴化、高齢化、高密度化などの社会的条件の変化
- ③ 国民意識、価値観の変化などの経済社会環境の変化

が予測される中であって、これらに対応した国民生活の安定と質的向上を確保していくためには、国民生活政策の総合的展開が要請されるとの認識の下に、各種政策を総合的体系的に推進するに当たっての理念・手法などに関する基本的な諸問題について、幅広い観点から研究を行うことにあった。”1977年には同研究会から

1. 生活の質および国民の福祉を向上させるため、「総合社会政策」を導入することにより社会の調和のとれた発展をめざすべきである。
——ここでいう総合社会政策とは、経済、社会、文化そして自然を含むトータルな社会システムの機能を高めるための政策の枠組みと理念を体系的、事前的、計画的に示すものである。この際「経済の論理」優先から「社会の論理」——社会均衡、社会成長、社会的最適——優先への転換が必要である。
2. 「総合社会政策」確立の基礎固め
 - ① 社会理念の見直し——個人主義と集団主義、自由と平等、社会的公正と効率

② 総合社会政策の概念整理——社会システムの研究、総合化の視点や水準

③ 合意形成過程（優先度決定プロセスを含む）の整備

3. 「総合社会政策」導入の方法

① ソーシャル・ミニマムの確立

② ソーシャル・ミニマムのより基礎的な部分（政府公共部門の責任において充足されるべき部分）を核とした柔軟で多義的、分権的、質的、参加的な「社会計画」の策定

③ 社会計画策定の方法論的準備として、社会指標の一層の整備、社会システムモデルの開発、長期ビジョンづくり

などを骨子とした報告書が発表された。この報告書の「結論と提案」部分は第3回会議（1977年）に提出され各国（特に正反対の立場をとるイギリス）の関心をよんだが、議論のための共通の基盤が存在しない、アプローチとして演繹的・科学的すぎるなどの理由により、プロジェクトに与えた影響は地味なものにとどまった。

その後上記研究会報告書を基にして各種の仕事が経済企画庁を中心に行われてきたが、その一つとして国民生活審議会の長期展望小委員会が1979年1月に「21世紀の国民生活像」と題するレポートを発表した。このレポートは、①産業化によってひき起こされたゆがみの是正、②産業主義と抗産業主義の均衡、を人間性の豊かな社会をつくりあげるための中心課題としてとらえ、そのような社会を実現させるためには次の3つの要素が重要であることを指摘している。

1. 個人と社会の役割分担
2. 社会的意思決定機構と参加
3. プログラムの事前的・体系的提示と合意形成手続き

このレポートも資料としてOECD事務局に提供されている。

IV 社会政策会議

“1980年代の社会政策に関する国際会議”は1977年4月に初めてMAS委員会に提案され、1978年に開催する予定でISPプロジェクトの中で予算化

された。その後事務局内部で会議の準備作業に手間取り、結局1980年5月にパリで開かれる予定となった。ISPプロジェクトにおける日本の活躍を反映して一時この会議を東京でという声もあったが、

- ① 議長の人選
- ② 会議の運営技術
- ③ 旅費

などの点で問題があり、結局パリに落ち着いた。1978年11月のMAS委員会に提出されたペーパーには、この会議の背景・概念として次のような点があげられている。

- 社会政策の発展によって社会政策と経済政策の相互作用はもちろん、社会政策内部のつながりも重要な関心事になってきた。
- 社会政策をとりまく環境がきびしくなり、その有効性が問われるようになった。
- 社会政策に対する国民のニーズは多様化しまた質的な面が重視されるようになって、これに対応するため新しいアプローチが必要になってきている。
- 社会政策の分配効果もますます重要になってきたが、それには政策の総合的な分析が必要である。一方政府の政策作成は総合的な評価や決定のしにくい組織的環境の中でしばしば行われている。
- 多くのOECD加盟国は共通の主要な社会＝経済問題をかかえている。例えば失業やインフレーションの分配的あるいは構造的側面、経済成長の見通しと社会政策の財政との関係など。

この会議のために外部の専門家にペーパーを依頼するほか、“社会指標”、“所得移転政策の社会面”、ISPなど事務局内の関連の深いプロジェクトの成果を援用することになっている。会議の第一の目的は1980年代の社会政策における主要な問題を提起し、それらに対する政府の考えられる対応策について議論を開始することである。さらに優先度の高い将来の政策志向型リサーチの選定も目的とされ、その結果は各国政府や研究界だけでなくOECD自体にも利用されることが期待されている。

る。1979年春の段階での会議の構成は次のようになっている。

1 部 社会政策をとりまく環境の分析

- ① 政策に関わる社会・経済条件の最近の及び今後予想される動向と問題点
- ② 経済及び社会政策の新しい位置づけ
- ③ 変化する社会環境——価値観や選好
- ④ 変化する経済環境——制約や圧力

2 部 戦略的政策課題

- ① 社会における人間の労働
- ② 再分配、公正、公平——経済的効率と社会的公正を考える際の新たな視点
- ③ 社会政策の役割と責任に関する新たな視点及び市場経済における政府の変わりゆく役割
- ④ 社会政策を発展させてゆくあるいは変えてゆくプロセス
- ⑤ 現在重視されている社会政策——各国の経験や参加者の個人的判断に基づいて

3 部 今後10年間に重視される社会政策に関する円卓討議

1979年になって、この会議は政治レベルよりもむしろ行政・専門家レベルで行われることが確認され、会議の“聴衆”としても各国政府の社会政策に興味をもっているもしくはそれを担当している政策企画責任者（課長や審議官）を第一の対象としている。

V 結び（若干のコメント）

日本でも社会政策という言葉はいろいろな意味に使われているが、それらを次の5つに分類してみるとISPプロジェクトでは広義Ⅲの意味で使われていると考えられる。

狭義Ⅰ 社会的弱者に対する福祉政策

狭義Ⅱ 社会保障制度審議会の定義による社会保障（つまり公的扶助、社会福祉、社会保険、保健、医療）

広義Ⅰ 経済政策によってひきおこされたゆがみを是正する政策

広義Ⅱ 経済政策として分類されない諸政策——例えば教育、労働、社会保障、環境、人口、参加

広義Ⅲ いわゆる社会＝経済政策——広義Ⅱプラス所得・消費、土地・住宅、開発、輸送など

なおISPプロジェクトでは社会政策の総合化よりもむしろ社会政策の総合化に焦点を当てている。従ってISP総括報告は分配や参加を座標軸として使った、社会政策の向上に関する意思決定の研究と規定することもできる。

経済の低成長と財政的制約、人口の高齢化、生活の質の向上に対する国民のニーズなど社会政策をとりまく環境も大きく変わってきた。社会政策の範囲や位置づけも、経済政策のネガティブな面を引受ける役割から、社会の発展に伴う量的な拡大を経て、独自の存在意義を有する政策の集団として質的変貌をとげつつあるといえる。雇用をはじめ分配、生活の質に関する問題などますます多くの分野で経済政策と社会政策の両方からのアプローチが必要になってきている。政策が複雑化し政策相互間の関連がふえるに従って政策の改善が容易でなくなるばかりでなく個々の政策の有効性も不透明になってくる。よりよい社会政策をめざしてISPプロジェクトは問題把握・解決のためのいろいろな視点を導入している——資源や機会の分配、計画、予算、意思決定、時間軸、空間軸（中央と地方）、公共と民間、国民の参加、効果の分析など。日本でも定年延長、生涯教育、高齢者問題、環境アセスメントなど総合化されるべき社会政策領域は少なくない。ISPプロジェクトは総括報告をもって終了するが、社会政策の総合化という過程は長い歳月をかけて進行する社会の発達の一断面といえることができるであろう。

「サニタリー・アイディア」の形成

——エドウィン・チャドウィックによせて——

小山 秀 夫

I はじめに

1831年の選挙法改正法案からクリミア戦争終結にいたる四半世紀のイギリスは、経済自由主義の開化の時期であり、功利主義の輝かしい勝利の時代である。チャーティズムと自由主義的社会改良の時期とも符合しているこの時期は、行政改革の時代でもあった。エドウィン・チャドウィック (Edwin Chadwick, 1800~90) は、この時代の有能なシビル・サーバントとして、わが国でも知られている。彼は1833年工場法、34年新救貧法、48年公衆衛生法など、この時期の重要な社会立法において決定的な役割を演じた。

1833年工場法の画期的意義が、政府の任命による工場監督官制度の採用にあることは、よく知られている。この立法は、標準労働日を規定したものとしても重要であるが、その反面、悪名高い児童労働のいわゆる「リレー制度」をもたらした。34年新救貧法は、救貧税の減少を旨とした求援の抑制と行政組織の確立を目的とした。この立法は、貧民救済に対して、「被保護者低位性」(Less-Eligibility)、「労役場収容」、「全国均一処遇」の三原則を確認した。新救貧法は、その結果として、「働く貧民」(the labouring poor)を「労働者」(labourer)と「被救済貧民」(pauper)へと分解させるといふ、経済自由主義にとって画期的な意義をもつ過酷な社会立法である。チャドウィックは、これらの立法の成立のために設けられた王立調査委員会の委員であった。さらに、新救貧法の施行のため設置された救貧法委員会の書記として、立法趣旨に照らした厳格で過酷な救貧行政を推し進めた。

1848年公衆衛生法は、国家が国民の健康問題に関与せざるを得なくなった立法として重要である。

この立法は、当時、都市の労働者居住地域を中心に蔓延していた伝染病に対する唯一の対応策として、環境衛生規定を制度化したものである。この公衆衛生法の成立過程のうちには、当時の複雑な政治的、経済的、社会的混乱を背景とした、少数のグループによる一連の活発な活動をみることができる。この少数グループの実質的リーダーがチャドウィックその人である。そして、彼は新設された中央衛生局の委員として、1854年7月まで活躍した。

48年公衆衛生法制定の直接の出発点は、42年7月9日にチャドウィックの名と責任において、上院に提出された3巻の報告書である。このうちの1巻、「一般報告」は、サニタリー・レポート (Report on the Sanitary Condition of the Labouring Population of Great Britain, 1842, edited with an introduction by M. W. Flinn, Edinburgh, 1965.)と称され、公衆衛生の専門家やイギリス社会史の研究者に周知のものである。このレポートは、当時の労働者の劣悪な生活環境を物語る貴重な資料であるとともに、生活環境が直接間接に生命に影響し、労働者の短命が社会的、経済的に大きな損害を与えていることを膨大な例証によって明らかにしている。そして、このような損害に対して、上下水道の完備を初めとする生活環境の整備に関して詳細な提案を行っている。

このレポートの提案は、レポート提出後に提案された埋葬に関する事項を含めて、その多くが48年公衆衛生法によって実現された。それゆえ、チャドウィックは「サニタリー・アイディアの父」として、さらに「公衆衛生の先駆者」の一人として知られている。

このように、エドウィン・チャドウィックは、過酷な救貧法の厳格な行政官として、また公衆衛

生の偉大な先駆者として知られているのである。この一見して二律背反と考えられる事実は、当時の自由主義的社会改良の本質を、きわめて鮮明にしているように考えられる。この意味で、過酷な行政官チャドウィックが、どのような過程で「サニタリー・アイディアの父」に転化していったかを検討する必要がある。

1832年の王立救貧法調査委員会への参加から、34年の救貧法委員会書記、そして48年以降の中央衛生局委員としてのチャドウィックの22年に及ぶ公的生活は、そのまま当時のイギリス社会が直面していた諸矛盾を物語るものである。とくに、新救貧法の行政官が、いつ、いかなる理由で貧困の最大原因であった疾病（伝染病）の予防に進まざるを得なくなったかという問題は、当時の社会立法の基本的性格を知る上で、重要であると考えられる。この小論では、1842年のサニタリー・レポートの提出にいたる過程について若干の考察を行いたい。

II ベンサムとチャドウィック

エドウィン・チャドウィックがベンサム (Jeremy Bentham, 1748~1832) の愛弟子であったことは、よく知られている¹⁾。しかし、彼の生涯の多くの部分は、霧に含まれている。以下では S. E. Finer (*The Life and Times of Sir Edwin Chadwick*, London, 1951.) と R. A. Lewis (*Edwin Chadwick and the Public Health Movement, 1832-1854*, London, 1952.) の文献を手がかりとして若干の考察を行う。

チャドウィックは、1800年1月24日マンチェスターにほど近いロングサイト（現在はマンチェスター市内）で生まれた。彼の父は、フランス革命に熱狂した急進論者であったが、長男エドウィンが生まれたころから、仕事もうまくゆかず、まも

なく妻は他界してしまうという不運の連続で、単身ロンドンに出てジャーナリストとして仕事を始めた。エドウィンが10歳の時、父は彼をロンドンに呼び寄せ、一緒に生活するようになった。

ロンドンでエドウィンは、父や家庭教師から、古典や近代語学（とくにフランス語）等の教育を受けた。1816年に父は、『ウエスタン・タイムズ』のエディターシップの地位を得たため、デボンに移った。このころから、エドウィンは弁護士事務所の書記として仕事を始めたため、ロンドンに単身残ることになった。弁護士事務所で務めたのち1823年、23歳の時彼は、法廷弁護士の資格を得るためインナーテンプル法学院に入学し、法学生のための学生寮ライオンズ・インに移り住むことになった²⁾。

チャドウィックは、ここで7年間を過した。彼は法学の勉強をするかわら、新聞のレポーターとして学資を得ていた。取材もかねて彼は、イーストエンドのスラムを中心に、熱病、犯罪等で悩む大都市ロンドンの実態を目のあたりにみて、害悪の広がりを感じた。若き法学徒の目には、スラムの窮状に対する当時の法律は無意味で、議会は道化芝居の場として映った。

この時期（1823~30年）に、彼は功利主義者のサークルに入り、次第に筋金入りのベンサム主義者へと成長していく。彼がどのような経過でベンサム・サークルに入ったかは、チャドウィック研究者にとって議論の分れるところでもあるが、不明である。もちろん、ベンサム主義者の中心人物はジェームズ・ミル (James Mill, 1773~1836) であるが、彼の息子ジョン・スチュアート・ミル (John Stuart Mill, 1806~73) も1822年に若い仲間と共に「功利主義者協会」 (Utilitarian Society) を作り、ベンサム主義の研究と普及に努めてい

1) チャドウィックに関する研究は、わが国でも少なくないが、とくに以下を参照。橋本正己、「エドウィン・チャドウィックの業績とその今日的意義」、『公衆衛生』1970年、Vol. 34, 1, pp. 25-34, 2, pp. 100-107。橋本正己・前田信雄、「エドウィン・チャドウィック」、『季刊社会保障研究』1970年、Vol. 6, No. 1, pp. 74-81。なお、この論文は、社会保障研究所編、『社会保障の潮流』1977年、pp. 1-18. に再収録されている。

2) Finer, *op. cit.*, pp. 6-8. Lewis, *op. cit.*, pp. 4-6. なお、チャドウィックの1823年までの生活は、不明な点が多い。入学した法学院についてFinerはMiddle TempleとしているがLewisはInner Templeとある。チャドウィックの生前中に書かれた伝記によると、Inner Templeとあるものの、この時期は簡単に書かれている。B. W. Richardson, *The Health of Nations*, 2 vols., London, 1887, Vol. 1, pp. xxii-xxv.

た³⁾。いまみることのできる確実な資料として、J. S. ミルの書簡集がある。ミルからチャドウィック宛の最初の手紙は、1827年2月19日付の簡単なものである⁴⁾。ルイスによると、25年には、チャドウィックはミルのディナーにたびたび招待され、そこでグロート (George Grote, 1794~1871)、トック (William Eyton Tooke, 1808~30)、ロウバック (John Arthur Roebuck, 1801~79)、グレイアム (George John Graham, 1792~1861) と会ったとされている⁵⁾。

チャドウィックは、これらの人々以外にも哲学的急進派の機関誌『ウエストミンスター評論』の政治部門の編集者ボーリング (John Bowring, 1792~1873) やアーノット (Neil Arnott, 1788~1875)、S. スミス (Southwood Smith, 1786~1861) 等の医師とも続々と親交を結んだ。彼らは、すべてベンサムやジェームズ・ミルの友人であると同時に、ベンサム主義者であった。これらの交際を通じてチャドウィックは、当時の政治経済学の深い影響を受け、名実共に哲学的急進派の一員となった。

チャドウィックは、法学徒として優秀であったばかりか、ジャーナリストとしてもすぐれていた。彼は環境と生命の關係に注目して、従来の友愛組合の生命保険における、リスク計算に居住環境係数を加えないかぎり、計算方法が誤りであることを統計的に述べた“Essay on the Means of Insurance”を1828年4月号の『ウエストミンスター評論』に発表した。この評論は、チャドウィックが環境と生命の相関關係に最初に注目したものとして重要であろう。

このほかにも彼は、すぐれた評論を発表した。とくに、1829年の『ロンドン評論』に掲載された“On a Preventive Police”は、警察のシステムについて、きわめて貴重な評論として注目された。また、この評論は、彼が生涯主張して止まなかった予防的行政論の出発点であった。当時、「憲法

典」(Constitutional Code)の著述に専念していたベンサムは、この評論を熱烈に支持した。数週間のちに、チャドウィックは、ベンサムの勧めで彼の秘書となり、「憲法典」のうちの警察大臣と保健大臣の項の執筆を引き受けたといわれている⁶⁾。

彼は1830年に法廷弁護士の資格を得て勅撰弁護士人となったが、最初の裁判で苦い経験をして、以後二度と裁判を手がけなかった。そのためもあって、チャドウィックは住みなれたライオンズ・インからベンサムの「草庵」に移り住み、高齢のベンサムと共に生活した。

ベンサムは1832年に病いに倒れた。看病や世話は、すべてチャドウィックの責任となった。6月6日にベンサムは死亡した。ベンサムは、チャドウィックに、肖像、遺髪、多くの法律書やパンフレット、わずかな遺産を残した⁷⁾。チャドウィックにとって、これら以上に大きな贈り物は、師ベンサムの教義そのものであった。彼にとってベンサムは、終生の「理想」であり、「導きの星」となったのである⁸⁾。

チャドウィックは、ベンサムの秘書として生活した期間に、師の教義を体得したばかりか、欧州大陸の法理論や政治経済学の研究を行った。とくに、フランス刑法とフランスの中央集権行政の研究は、ベンサムの教義と合わせて、彼のその後の思想を事実上決定するものであった。当時のフランスの中央集権行政モデルは、イギリスの煩雑な地方主義行政と比較して、行政自体の問題として優れていた。私益と公益を人為的に統合しようとしたベンサムは、早くからフランスの行政モデルに注目していた。チャドウィックは、ベンサムの意向を受けてフランスの行政を研究したと推測できるが、このことは、別に詳細な考察を必要とするであろう。

ベンサムの立法に対する基本的原理であった「最大多数の最大幸福」は、チャドウィックにとって師の教義である以上に彼の原則であった。そ

3) ミル父子やベンサム・サークルについては、山下重一氏の一連の労作に負う所が多い。ここでは、まとまった著書として以下を挙げるにとどめる。①『J・S・ミルの思想形成』、昭和46年。②『J・S・ミルの政治思想』、昭和51年。

4) *The Earlier Letters of John Stuart Mill, 1812-1848*, 1963, Reprinted 1964, p. 16.

5) R. A. Lewis, *op. cit.*, p. 6.

6) S. E. Finer, *op. cit.*, p. 31.

7) *ibid.*, p. 37.

8) Marion Chadwick to Mrs Aubrey Richardson, N. D., 1928, quoted from S. E. Finer, *op. cit.*, p. 514.

の後の彼の22年に及ぶシビル・サーバントとしての原則は、立法と行政によって、この「最大多数の最大幸福」を彼なりに達成することであった。そのために、彼は立法と行政による権力を行使することに熱心であった。

ここでは、チャドウィックの政治経済学の見解について多くを述べないが、彼にとっては「最大幸福原理」の経済学的展開が「最大国家利益」(Greatest National Profit)にほかならなかったことは、留意する必要がある。チャドウィックの見解についてファイナーは、「彼の強調点は、『国家』であり、個人よりパブリックが強調されている」と述べている⁹⁾。

このようにフランス行政、功利主義、政治経済学で武装したチャドウィックは、ベンサムの死後、理論を実践に移す機会を待つことになる。その機会は、1832年に設置された救貧法調査委員会に年俸100ポンドの副委員に任命されることによって訪れた。これは委員会の委員ナッソウ・シーニア(Nassau William Senior, 1790~1864)の推薦によるものであった。さらに翌33年には、工場法調査委員会の委員長として任命された。

III 工場法と救貧法の調査

1830年初期は、政治的、経済的、社会的に激動の時期である。30年8月に、フランスおよびベルギーにおける革命の刺激の下で行われた総選挙は、数多い腐敗選挙区の存在にもかかわらず、トーリー党の長期支配に終止符をうった。しかし、ホイッグ党政府の最初の仕事は、当時、南部イングランドの農業労働者間に広がった暴動の鎮圧と、その年の秋以降北部を中心に本格化した10時間労働運動への対応であった。また、産業都市を中心に活発な活動を展開していた選挙法改正運動は、もはや問題の放置を許さなかった。

選挙法改正問題は、32年6月の選挙法改正法によって、10ポンド戸主に選挙権を拡大することで一応、解決する。その年の12月には、新しい選挙法によって、総選挙が行われた。この選挙で、前述のグロートやロウバックをはじめとして、若い

ベンサム主義者すなわち哲学的急進派が議席を得たことは、重要である。「彼等はイギリス史上稀有の『イデオロギー・グループ』として、1840年頃までユニークな院内勢力として活動した」¹⁰⁾。

この議会における「イデオロギー・グループ」と、その後のチャドウィックの活動は、無関係ではない。また、32年の選挙法を端緒として、自由主義的社会改良が行われたことは、このことに留意すれば明らかであろう。

1831年末、トーリー党のサドラー(Michael Thomas Sadler, 1780~1835)は、「10時間労働日法案」を提出した。この法案を審議するために設けられた特別委員会(通称、サドラー委員会)は、広範な調査を行い、当時の児童労働の深刻な弊害を明らかにした。この間、32年12月の選挙でサドラーは議席を失い、翌年からはアシュレー(Lord Anthony Cooper Ashley, 1801~85)¹¹⁾が議会活動の中心となった。

33年3月にアシュレーは、サドラー法案の一部を訂正した法案を提出した。この法案の審議過程で製造業主は、新しい調査委員会の設置を強く要求し、その結果「製造業主の委員会」が、設置された。委員会(短称、Royal Commission on the Employment of Children in Factories)の委員に任命されたのは、経済学者T. トーク(Thomas Tooke, 1774~1858。前述 W.E. Tookeの父)、医師S. スミス、そしてチャドウィックであった。委員長には、若いチャドウィックが任命された。彼らは、そろってベンサム主義者であった。委員会は、副委員に人を得ず、その上、「製造業主の委員会」に対して調査協力が得られるはずもなく、難航した。

しかし、チャドウィックは、6週間で調査委員会の報告書を提出した¹²⁾。報告書は、一般の予測を裏切り、立法の必要性を強調したのである。報告書の提案は、サドラー法案の欠点を完全にカバー

10) 山下重一、前掲書、④、222ページ。

11) 後の7th Earl of Shaftesbury。彼は1840年代の公衆衛生運動の推進者の一人でもあり、48年公衆衛生法によって設けられた中央衛生局の委員として、チャドウィックに協力する。

12) 残念ながら、この「報告書」を、みることはできなかった。以下を参照。S.E. Finer, *op. cit.*, pp. 50-68。

9) S.E. Finer, *op. cit.*, p. 25.

し、さらに、工場監督官制度や教育条項の提案を行った¹³⁾。そして、チャドウィックは、新しい工場法案を作成した。この法案をもとに、33年8月に工場法は成立する。

チャドウィックの法案は、サドラー法案以上に児童労働の制限を強化した。これは、医学上の見解からのものであり、S. スミス等の医師の貢献と考えてよい。調査期間中、チャドウィックが児童労働における医学上の知識を、これら医師から直接学んだことは、重要である。医学上、工場の劣悪な環境が児童の健康に影響していることは、たびたび主張されていた。工場法案における彼の意図が工場の環境改善にあったわけではないが、彼が工場環境の影響を確認したことは、意義がある。

彼の第一の目的は、監督官制度導入による行政組織の確立にあったと考えられる。彼は、工場法導入に賛成であったが、資本への譲歩として「リレー制度」の導入にも熱心であった。教育条項の導入において、貧困の再生産の予防という目的があったかどうかは不明であるが、教育の普及にベンサムやJ. ミルが熱心であったことを考えれば、それがベンサム主義的意図であったことは、明らかであろう。

33年工場法は、チャドウィックの意図を十分に反映するものであった。しかし、急激な変化を望まない政府は、法の執行を徐々にしか行わなかった。彼は、政府のそうした態度に落胆して、当時、委員に任命されていた救貧法調査委員会の仕事に全力を傾けることになる。

1832年2月1日、オールソープ卿(John Charles Spencer, 3rd Earl, Viscount Althorp, 1782~1845)は、議会での質問に答えて、王立救貧法調査委員会設置の方針を明らかにした。そして、その後ナッソウ・シーニアを含め、7人の委員が任命された。チャドウィックが副委員に任命されたのは、この年の6月から8月の間と考えられるが、正確な日付は不明である。

当時の救貧法は、手当制度の普及による救貧税の増大や行政組織の欠陥という現実問題以外にも、広範な問題を提起していた。それは、30年代初期の激動期にあつて、重要な社会問題であった。ウェッブが述べているように、救貧政策の転回を必然ならしめる政策思想は、以前から、慎重に準備されていた¹⁴⁾。この時期になると、従来の貧民救済のあり方を、根本的に再検討することが必要となっていた。それゆえ、この委員会は、全国の救貧法実施状態について精密な調査を行い、全制度の改革を使命とするものであった。

32年当時、チャドウィックは、師ベンサムの政府にかんする包括的理論と行政問題についての体系的理解を深めていた。さらに、救貧法問題については、ベンサムの生前中に師弟の間に十分な議論がなされていた。救貧法問題について、若いチャドウィックは重要な地位を占めざるを得ない。33年に彼は、正式に委員として任命される。そして、救貧法調査委員会の調査報告書の取りまとめは、シーニアとチャドウィックの二人に任された。委員会の一般報告書は、34年2月10日付で提出された。この報告書における、行政組織の改革が、工場法の場合と同様に、チャドウィックの発案であることは、明らかである。

彼は、貧困が個人の道徳的責任であるという支配的主張に反対したわけではなく、それを積極的に受容した。しかし、救貧法制度それ自体が有害であるとは、考えなかった。むしろ有害なのは、手当制度の普及と行政組織の欠陥であると考えた。そして、基本的に彼は、広範な救貧法問題は適切で有益な立法と行政によって解決が可能であると考えたのである。

そのためには、中央集権的行政機構の新設と積極的な行政活動が不可欠であった。立法の功利性、便宜性と行政の専門性、能率性は、ベンサム理論の真髓であった。当時の救貧法は、このいずれにも抵触する。彼の考えによれば救貧法は、適切な規模の地方団体によって厳格に執行され、執行にあたる行政官は有能な有給の職員でなければなら

13) B. L. Hutchins & A. Harrison, *A History of Factory Legislation*, Westminster, 1907, reprinted 1966. p. 35ff. 大前・石畑・高島・安保訳、『イギリス工場法の歴史』、昭和51年、35ページ以下参照。

14) S. & B. Webb, *English Poor Law*, vol. ii, London, 1926, Reprinted 1963, p. 7ff.

ない。さらに、地方行政である救貧法は、中央の厳密な統制下に置かれなければならない。なぜならば、中央統制によってのみ全国均一の処遇が達成されるからである。

いわゆる「被保護者低位性」や「労役場収容」原則が、チャドウィックにとって自明の理であったことは、疑う余地がない。しかし、工場法の経験をもつ彼は、有益な行政機構と積極的行政活動を欠いた社会立法が、期待される成果をあげ得ないことを、明確に認識していた。彼のこの認識は、反面において、広範な救貧法の問題を誤って把握してしまう結果にもなった。彼は、救貧税の減少や中央集権的行政機構の確立に、あまりに熱心であったために、救貧法問題における貧困原因への対応を十分に検討しなかったのである。

ファイナーは、チャドウィックが調査期間中に「貧民の健康問題を追求した唯一の調査官」であり、「不衛生な住宅と極端な疾病、死亡率の関係を示し、彼は不良住居に投資することが経済を節約することを示唆した」¹⁵⁾と述べている。また、ルイスは、彼が貧困の予防処置として労働者の子弟に対する初等教育と衛生規定の必要性を強調したことを述べている¹⁶⁾。

しかしながら、これらの見解を論拠として、救貧法調査委員会がチャドウィックの公衆衛生活動の出発点であると述べることは、困難であろう。すでに述べたように、彼は以前から労働者の居住環境と疾病や死亡との間に相関関係が存在することを認識していた。彼にとって救貧法調査は、工場法調査と同様に、その認識を深めたにとどまるであろう。救貧法に対する彼の意図が、中央集権的行政機構の新設による救貧税の減少にあったことは、34年に設置された救貧法委員会における彼の活動をみれば明らかである。

IV 救貧法委員会

中央集権的行政機構の確立と積極的行政活動によって、救貧法問題を解決可能と考えたチャドウ

ウィックの意図は、当時の自由主義的思潮にとって危険なものであった。

例えば、1830年に内相になり、34年に首相になったメルボーン (William Lamb Melbourne, 2nd Viscount, 1779~1848) は、政府の干渉を極力少なくすることに熱心であった。これは、経済学におけるレッセ・フェール原則の政治学への応用であった。それゆえ、強力な中央集権的行政機構の設立というアイディアは、その当初から歓迎され得ないものであった。にもかかわらず、暗黙のうちに行政機構の設立が取り入れられたのは、救貧法問題が他に適切な解決策を何も持ち合わせなかったためである¹⁷⁾。

報告書が提出されてから約6ヵ月後の8月14日に新救貧法は、成立する。この間、彼の行政改革のアイディアは、議会内外で批判の的となった。当時の状況において、中央当局の設置は、地方自治の重大な侵害であり、行政の伝統を無視するものである。中央当局設置の趣旨を理解したのは、少数のベンサム・サークルの人々だけであった。議会は、中央当局の設置を認めるかわりに、その結果、得られるであろう救貧税の減少に強い興味を示したのである。かくして、イギリス地方行政制度に中央集権のくさびが打ち込まれたのである¹⁸⁾。

チャドウィックは、調査期間中に救貧行政に関する自信を深めた。行政によって広範な救貧法問題を解決できるとする彼の楽観論は、その自信を裏書きするものであった。彼は、自分のように有能な人材が直接救貧行政に関与すれば、問題が解決すると考えた。それゆえ、彼は、政府が新設される中央当局の委員に彼を任命するものと確信していた。しかし、シーニアの強力な推薦にもかかわらず、オールソープ卿は、彼を委員に任命しなかった。

しかし、チャドウィックは、救貧法行政のために必要な人材であった。政府は、不本意ながら彼を年俸1,200ポンドの書記 (Secretary) として任命

15) S. E. Finer, *op. cit.*, p. 69-70. ファイナーのこの見解は、26巻におよぶ救貧法委員会報告書によっている。

16) F. A. Lewis, *op. cit.*, p. 18.

17) D. Roberts, *Victorian Origins of the British Welfare State*, New Heaven, 1960, p. 28ff.

18) S. E. Finer, *op. cit.*, p. 106.

した¹⁹⁾。委員に任命されたのは、T. ルイス(Thomas Frankland Lewis, 1780~1855)、ショウ＝ルフェーバー(John George Shaw-Lefever, 1797~1879)、ニコルス(George Nicholls, 1781~1865)の三人である。

T. ルイスはトーリー党の代議士で、1817年救貧法下院委員会の指導的メンバーとして活動して以来、救貧法問題に関心が深かった。彼はマルサス主義者で、救貧法廃止を訴えていた。さらに、彼は新救貧法の原則に不満であり、チャドウィックのいかなる提案にも反対した。二人の対立は、論理的、思想的、政策的なものというより感情的なものであった²⁰⁾。後になって、T. ルイスとチャドウィックの関係は、「カソリックの主人とプロテスタントの夫人の誤れる結婚」²¹⁾とまで酷評されるようになる。

ショウ＝ルフェーバーは、ホイッグ党の若手代議士であり、官吏でもあった。オールソープとは、密接な関係にあり、ホイッグ党を代表する唯一の委員であった。彼も急激な改革には反対であり、チャドウィックと対立することになる。ニコルスは、救貧法行政の経験をもつ唯一の実務家である。彼は、労役場でワークハウス・テストを行い、成功をおさめていた。委員のうち彼だけは、チャドウィックのその後の性急な提案に理解を示し、友情で結ばれた。

このように委員会の構成は、超党派で、救貧法の弊害を改革することを使命とした中央当局としては、人選に矛盾が目立つ。チャドウィックは、新救貧法のすべての部分をできるだけ短期間に、全国に適用することを主張した。しかし、オールソープは、工場法と同様に徐々に行えばよいと考

えていた。そして、救貧法委員は、もっぱら、法執行の引き延ばしを計った。

救貧法委員会の初期の主要な仕事は、細分化されている教区(parish)を適切な行政単位である教区連合(Poor Law Union)に組織することであった。新救貧法の適用は、法施行後の1年目に南部で人口の10%にすぎず、2年目の終わりでも45%であった。そして、37年からは、北部の工業地帯にも適用されることになる。法を施行するための教区の組織化は、39年末で実質上完了する²²⁾。しかし、この期間にチャドウィックは、救貧法委員会内で完全に孤立してしまう。

すでに35年には、法の執行時期をめぐって、委員と書記が決定的に対立していた。それでも、副委員の協力もあって、徐々にではあるが救貧行政は、順調に押し進められ、救貧税は、明確に減少していった。この年には、パークス²³⁾(Joseph Parkes, 1796~1865)の貢献によって都市団体法(Municipal Corporation Act)が成立することにより、地方都市行政組織の整備が進められていく。

翌36年になると事態は、一変する。この年は不作で、北部の工場地帯も失業問題が深刻化し、ストライキや暴動が起っていた。行政措置として、南部の労働可能な被救済貧民を北部工業地帯に移民させる計画を進めていたチャドウィックは、北部労働者の攻撃の的となった。なぜならば、これら南部からの救貧法移民は、もっぱらスト破りとして利用されたからである。当初から新救貧法に反対していた北部労働者の不満は、このことによって爆発し、チャーティスト運動と手を結んだ救貧法反対運動は、それ以降、激化する。その上、同年に戸籍法(Registration Act)が制定され、戸籍の管轄地区が教区連合と結び合わされた。このことは、新救貧法適用に反対している北部にも、強制的に教区連合を組織させる結果となる。労働者は、チャドウィックを戸籍法案の作成者と誤認して、怒った。さらに理由をあげるとすれば、彼

19) Chadwick が Secretary に任命される過程は、複雑である(*ibid.*, pp. 96-111.)。Secretary の職務権限は、広範であった。救貧法委員(年俸2,000ポンド)は、Secretary の罷免権をもたない。しかし Secretary は、実際に Assistant Commissioner や地方行政担当者への指導権をもっていた。なお、年俸については、以下によった。S. & B. Webb, *op. cit.*, p. 108.

20) Finer は、二人の関係を詳細に述べている。S. E. Finer, *op. cit.*, pp. 115-139.

21) *Westminster Review*, Oct. 1846, Vol. xvi, p. 229. quoted from R. A. Lewis, *op. cit.*, p. 24.

22) S. & B. Webb, *op. cit.*, p. 119.

23) 彼は、事務弁護士で選挙法改正運動では、Birmingham Political Union の強力な闘士であった。彼も「哲学的急進派」の強力なメンバーであったことは明らかであるが、Chadwick との関係は、わかっていない。

が王立地方警察調査委員会 (Royal Commision to enquire into Rural Constabulary) の委員に、この年、任命されたことも無関係ではない。

それでも37年には、北部工業地帯へ新救貧法は、適用され始めた。これに対して、救貧法反対運動は、組織化され、全国に浸透し、激化した。国会へは、全国から救貧法反対の嘆願状が流れこんできた。ついに、議会は、新救貧法調査のための特別委員会 (Select Committee to enquire into Poor Law Amendment Act) の設置を決議したほどであった。

政府部内でも、チャドウィックが危険人物であるという機運が高まってきた。この年の総選挙でホイッグ党は、多くの議席を失った。そのため、ホイッグ党の候補者たちは、議席を失ったのは、チャドウィックのためであると考えた。彼は、国会と新聞の大半を敵としてしまった。彼の味方は、友人と副委員たちだけであった。それでも彼は、北部への新救貧法の全面適用をあきらめようとしなかった²⁴⁾。

この年に戸籍法によって戸籍登録のための中央本庁が設置される。職員の一に、フランスで近代衛生統計学と都市衛生学を学んできたファー²⁵⁾ (William Farr, 1807~83) がいた。救貧法の全国への適用と救貧税の減少を考えていたチャドウィックは、ファーに流行病 (epidemic) の登録を地方の救貧行政機関である救済委員会 (Board of Guardians) の業務とすることを提案した。

新救貧法の実際の行政に従事したチャドウィックと副委員たちは、法適用地区で労働可能な貧民に対する救貧税の減少に満足していたが、より有効な行政によって救貧税全体の減少は可能であると考えていた。しかし、救貧税の圧力になっている理由のひとつには、流行病の存在を認めざるを得なかった。ひとたび流行病が発生すれば、いかに行政が有益に機能していても、救貧税の増加は、防ぐことができない。彼らは、流行病の強弱と救

貧税の推移が関連することに気がついたのである。そのためには、流行病の登録によって、この関係を検証することが必要であった。そして流行病の把握は、救貧行政担当者にとって不可欠のものであった。チャドウィックは、流行病が予防できれば、救貧税の減少が可能であるという確信をもつに至るのである。

V サニタリー・レポートの作成

1838年になるとチャドウィックの孤立は、だれの目にも明らかであった。反救貧法運動と10時間労働運動を包含することで、巨大な勢力になりつつあったチャーティスト運動は、救貧法委員会への攻撃の手をゆるめなかった²⁶⁾。深刻化する失業と伝染病 (インフルエンザとチフス) の発生は、救貧税の減少という成果を少ないものにした。

当時、流行病は、医学的になんら効果的治療法をもたなかった。E. ジェンナー (Edward Jenner, 1749~1823) の種痘法は、明確な成果をあげていたが、痘瘡患者は依然多かった。劣悪な都市生活環境は、流行病を蔓延させていた。とくに、突然高熱を発生し致死率も高いために熱病と呼ばれていたチフス、インフルエンザ等についてはなんら有効な治療法がなかった。医師たちは、はやくから不衛生な生活環境と流行病の間に相関があることに気づいていた。流行病は、瘴気 (miasma) によって発生すると、広く信じられていた。そして、瘴気は、ニューザンス (nuisance) と呼ばれた汚物の堆積物から発生するという見解が、多くの有能な医師たちによって支持されていた²⁷⁾。

サニタリー・レポートの直接の出発点は、このニューザンスの除去における救貧法教区連合の公費支出事件であった。いくつかの救済委員会は、救貧税からニューザンスの除去費用を支出した。これが、各教区連合の救済委員会によって任命された救貧法医官 (Poor Law Doctor) の提案によるものであったことは明らかである。医官の提案に

24) S.E. Finer, *op. cit.*, pp. 136-139.

25) 彼は、イギリスの「近代衛生統計の父」である。彼については、以下を参照したにすぎない。W.M. Frazer, *A History of English Public Health 1834-1939*, London, 1950.

26) 救貧法反対運動については、以下が詳しい。N.C. Edsall, *The Anti-Poor Law Movement, 1834-44*, Manchester, 1971.

27) G. Rosen, *A History of Public Health*, New York, 1957, p. 131 ff. 小栗訳『公衆衛生の歴史』, 昭和49年。

対して救済委員会は、ニューザンスの除去が救貧税の減少につながるのなら、救貧税からの費用の支出が正当であると判断した。しかし、会計検査官は、この支出が法令に対する越権行為であるとした。尿尿処理方法や生活廃棄物の収集方法が確立していなかった当時、これは大問題であった。

4月18日、内務大臣ラッセル (John Russell, 1st Earl, 1792~1878) は、ニューザンス除去費用を救貧税の経費支出としていいかどうかについて、救貧法委員会に諮問した。委員たちは、都市状態と疾病との関係について、ロンドンで小規模に調査するように命令した。この調査命令にいたる過程がチャドウィックの策略であったかどうかは、興味深い問題であるが、不明である²⁸⁾。しかし、委員会内で発言権を失っていた彼は、救貧法医官制度が有益であり、流行病対策が必要であることを主張していた。また、T. ルイスやショウ＝ルフェーバーは、この問題にまったく興味を示さなかったのである。

5月14日、調査の結果は、委員たちのレポートをそえて内務省に提出され、上院で討論されることになった。この調査報告書は、「第4年次救貧法委員会年次報告」の付録として出版された。報告書は、わずか10ページの簡潔なものであるが、流行病に注意をうながすのに十分に効果的であった。

救貧法委員会は、ニューザンスからの熱病の伝播を説明するための調査を、S. スミス²⁹⁾、N. アーノット、J. ケイ³⁰⁾ (James Philips Kay, 1804~1877) の三人の医師に依頼した。当時、彼ら三人の医師たちは、熱病に対する知識を広範にもっていた。

S. スミスは、1842年以降、ロンドン熱病病院の医師であり、熱病と生活環境の関連に注目し、生活環境整備に熱心であった。アーノットは、熱病と環境との関係について、東インド会社の船医と

しての経験をもっていた。当時、彼は、ベンチレーションと暖房の権威であった。J. ケイは、1802年の工場法制定へ貢献した「マンチェスター保健委員会」の伝統を受け継ぐマンチェスターの医師で、労働者の生活環境と疾病の関係について、権威者であった。

これら三人の医師の調査報告は、「第4年次救貧法委員会年次報告追加報告書」として公刊された。なお、S. スミスの一部の報告は、第5年次の報告書の付録に掲載されている。これらの報告書は、無蓋の下水溝、腐った汚穢溜め、不潔な共同便所、不十分なベンチレーションによる悪臭、過密住居の状態について克明に記述している。そして、報告書は、42年のサニタリー・レポートのプレリュードであった。

チャドウィックは、1839年秋、内務大臣ラッセルに、より詳細な調査を広範に行うことを救貧法委員会に命じるよう働きかけた。また、彼は上院の友人に働きかけ、全国規模で衛生状態調査を行う動議を採択させることに成功した。この採択によって救貧法委員の了解も得られ、彼は調査に没頭する。深刻な不況とチャーティスト運動もあって、彼の過酷な救貧行政プランは、すでに厳格に適用することが困難な状況となっていた。このころから、彼の書記としての仕事は、実質的に副書記に委ねられた。そして彼の「有益な積極的行政活動」は、次第に消極的文書行政へと変質して行く。彼に残されたものは、衛生行政プランへの熱情と彼が作り上げた救貧法行政機構だけであった。

彼は、調査のために、この行政機構を最大限に活用し、衛生に関する情報を集めた。多数の回状が、「救貧法委員会書記エドウィン・チャドウィック」の名で救貧行政担当者に発せられた。回状は、調査が執拗に行われたことを物語っている³¹⁾。フリンは、「たぶん、調査時点で、1,000人以上の救貧法医官がいて、彼らにも初めから回状が向け

28) M. W. Flinn, *op. cit.*, p. 43.

29) 蛇足ながら彼は、Octavia Hill (1838~1912) の祖父でもある。

30) 後のKay-Shuttleworth 卿。その後、彼と彼の妻がイギリス公教育にはたした役割は、偉大である。彼の1830年代初期の論文は、貧民や労働者の劣悪な生活環境を克明に述べている。

31) 1839年分の circular は、みることができなかったが、40年1月8日付の circular からは、Sentry Press 社のリプリント版でみることができる。[Poor Law Commission] *Official circulars of Public Document and Information 1840-1851*, New York, 1970, Ten Vols. in Two, Vol. I-VI.

られた」³²⁾と述べている。

彼の回状による調査は、膨大な調査結果となつて彼の手許に集まった。地方の行政官にとっても、疾病と劣悪な生活環境の関連は、もはや放置することのできない問題であった。彼らは、救貧行政の経験を通して、貧困原因の分析へと向つたのである。なによりも、チャドウィックが強力に調査を進められたのは、副委員と医官たちの協力があつたからである。

チャドウィックは、調査と平行して、内外の衛生に関する文献研究に着手する。サニタリー・レポートに引用されている内外の文献は、軍陣衛生学、都市衛生工学、船内衛生や監獄衛生に関する文献等、広範なものであり、とくに、フランス衛生統計学とドイツの医事警察の影響は、大きい。調査の出発点は、確かに流行病による救貧税の増加という問題であり、その対応としての衛生行政の確立であった。しかし、調査や文献研究を進めるうちに、彼は、不衛生がもたらす疾病の社会全体に与えている影響を十分に認識した。彼の衛生に対する見解は、経済的側面によるものであったが、それが次第に拡張していったことは、完成したレポートをみれば、十分証明されるであろう。

調査期間中の41年6月の総選挙は、ホイッグ党政府が進めてきた救貧行政の是非を問う意味でも重要な選挙であった。しかし、北部の強力なチャーティズムの影響もあって、ホイッグ政府は大敗し、保守党の第2次ピール内閣が発足する。当然、保守党政府は、チャドウィックに好意的であろうはずがないが、保守的人道主義の立場から調査の続行は、認められる。そして、翌42年2月に議会に報告書を提出するように命令した。

すでに1839年1月にチャドウィックの宿敵 T. ルイスは、救貧法委員会を辞任していた。後任は、彼の長男 G. ルイス (George Cornewall Lewis, 1806~63) であった。彼は父親以上にチャドウィックを憎み、彼の発言権を完全に奪っていた。42年2月、上院に提出のための報告書は、完成していたが、この G. ルイスとショウ＝ルフェーバーは、その内容があまりにラディカルで、チャーティズムに格好の資料を提供してしまうことを恐れ

て、提出を許可しようとはしなかった。彼らは、チャドウィックに報告書の内容を修正するよう命令したが、彼は、内容がすべて関係者の証言であるという理由で修正を拒否した。その後 G. ニコルスの仲裁もあって、報告書は、チャドウィックの責任と名の下に提出されることになった。こうして、全3巻の衛生状態報告書は、1842年7月9日付で上院に提出された。

チャドウィックは、委員会内の紛糾の期間に、報告書をより完全なものにしようと努めた。彼は、友人や知人に報告書の草稿を送り、批判と協力を仰いだ。このことは、報告書を完全にするために必要であったと同時に、衛生改革運動を円滑に促進するためにも必要であった。報告書の草稿を熟読した一人に、チャドウィックの友人 J. S. ミルがいた。当時、コント (Auguste Comte, 1798~1857) と親交の深かったミルは、報告書が「論理的統一が欠けており、一貫した明確な意図が欠けているため、まったく効果がない」³³⁾ことを指摘した。チャドウィックは、ミルのこの指摘に十分

32) Flinn, *op. cit.*, p. 47.

33) J.S. Mill to Chadwick, April 1842, quoted from *The Earlier Letter*, *op. cit.*, p. 516. その後改訂した報告書についての手紙は、pp. 523-524. なお、チャドウィックとミルの関係は、*"The Later Letters of John Stuart Mill 1849-1873"* 第1分冊 Introduction 参照。

34) エンゲルスがイギリスに上陸するのは、全3巻の衛生状態報告書が上院に提出後の42年12月である。彼は、44年9月まで滞英し、その後 Barmen で「イギリスにおける労働階級の状態」を刊行した。この書物を1958年に英訳した W.O. Henderson と W.H. Chaloner は、エンゲルスの叙述の資料出所を中心に、推論的、批判的に詳細な訳注を付した。

W.O. Henderson and W.H. Chaloner, *Engels The Condition of the Working Class in England*, Oxford, 1958. この推論的、批判的訳注および彼らの Introduction について、E.J. Hobsbawm が反批判を行っている。E.J. Hobsbawm, *Labouring Men, Studies in the History of Labour*, London, 1964, reprinted 1968, pp. 105-125, 鈴木・永井訳『イギリス労働史研究』昭和43年、95-110ページ。この議論のひとつの点、エンゲルスの議会報告の利用方法についてのものであることは、興味深い。エンゲルス自身が認めているように、彼は folio 版の Chadwick の報告書を読んだ。当時、Chadwick を中心とした衛生改革運動の少数のグループは、報告書を quarto 版で刊行したり、分冊出版し、衛生に対する一般の注意を喚起する運動を展開していた。それゆえ、報告書は、だれでも利用可能であったことは、事実である。しかし、この事実を根拠に、エンゲルス批判を行うことは、意味がない。

留意して、報告書を改訂した。

報告書の公刊は、実質的にチャドウィックの衛生改革の出発点であり、それ以降48年まで続けられる活発な衛生改革運動の出発点であった。「一般報告」であるサニタリー・レポートは、当時のイギリス社会にセンセーショナルな議論をもたらすことになる。さらに、G. ルイスやショウ＝ルフェーバーの恐れは、現実のものとなる。当初、救貧税の減少を目的としたサニタリー・レポート

は、チャドウィックが意図したか否かを別としても、若きエンゲルス³⁴⁾ (Friedrich Engels, 1820～1895) がいきいきと描写した「空腹の40年代」の労働者の衛生状態や生活状態を知る上で、今日においても貴重な資料となっている。この報告にもとづいて1848年公衆衛生法が制定され、イギリス公衆衛生活動がここから出発したことは、いうまでもない。

地域福祉の理論的枠組に関する一考察

中野いく子

はじめに

わが国においては、1960年代の終り頃から「地域福祉」への関心が高まってきている。その契機となったのは、1つには東京都社会福祉審議会答申『東京都におけるコミュニティ・ケアの進展について』（1969年9月）であったといえる。同答申は「それまでの救済的保護的性格をもつ社会福祉から、開発的性格をもつ社会福祉への転換の必要性を訴え、この流れをインスティテューショナル・ケア（施設収容ケア）からコミュニティ・ケア（居宅ケア）への転換として捉えた」¹⁾野心的なものであったという点からは高く評価されている。しかし、反面、この答申は「まえがき」の断りにあるように、コミュニティ・ケアという新しい概念を導入するに当り、その解釈及び具体的内容について必ずしも共通の理解に達し得なかったという点で、その後の地域福祉論をめぐる混乱の一因となったとも思われる。同答申以後、コミュニティ・ケアは施設収容ケアに対立する概念であるのか、それを含む概念であるのか、また、実施主体は医師や専門ソーシャル・ワーカーであるのか、地域住民であるのかという点をめぐって議論が展開されることになり、さらに、従来からわが国の社協活動の中にあった「地域福祉」活動とどのような関係にあるのか等々、活発な議論を呼んだ。最近では、コミュニティ・ケアに代って、「在宅福祉サービス」という用語が広く用いられるようにはなったが、用語や概念をめぐる混乱は未だ必ずしも整理されていない。

しかしながら、考え方を大雑把にまとめてみると、「地域福祉」ないし「コミュニティ・ケア」

をめぐるのは、主に2つの考え方があるということが出来る。第1は、それは行政によって、在宅の要援護者に対して、コミュニティの場で提供される専門的な社会福祉サービス（施設を含む、事後的、開発的なケアとサービス）であるという考え方である。第2は、行政によるサービスを否定しているわけではないが、あくまでも、地域住民による自発的な援助サービス、ないしは住民の主体的な問題解決行動であるという点を強調する考え方である。この対立する考え方を統合するために、通常は、第1の考え方を「コミュニティ・ケア」とし、第2の考え方を「地域組織化活動」とし、これを含めて上位の概念に「地域福祉」をおく方法がとられている。しかし、なお、「地域福祉」の主体が行政にあるのか、住民にあるのかをめぐっては意見の対立が続いている。

この2つの考え方は、M. ベイリー (Michael Bayley) の用語を用いれば、「コミュニティにおけるケア」(care in the community)であるのか、「コミュニティによるケア」(care by the community)であるのか²⁾という違いに相当すると思われる。(この概念については後に詳しく述べる。)

わが国における地域福祉論をめぐる対立は、考え方の導入されたイギリスのコミュニティ・ケア政策自体に、既に内包されていたものであると筆者は考える。それ故、本稿では、イギリスのコミュニティ・ケア政策の発展をたどることによって、その概念を明らかにし、コミュニティ・ケアが有効な政策となりうる方向と方法を探ることにしたい。

1) 三浦文夫「コミュニティ・ケアと社会福祉」『季刊社会保障研究』第7巻第3号、1971年、p. 14.

2) Michael Bayley, "Mental Handicap and Community Care", Routledge & Kegan Paul, 1973, p. 1.

I コミュニティ・ケア政策の発展

イギリスでは、コミュニティ・ケアはまず中央政府による政策として発展したといわれる³⁾。コミュニティ・ケアが政策目標として設定されてから、施設収容ケアは望ましくない、避けられるべきであるという社会学的な研究が注目されるようになり、コミュニティ・ケア政策が一層推進されることになった。そして、この政策的発展は「コミュニティにおけるケア」(care in the community) から、「コミュニティによるケア」(care by the community) をも含むものへと展開されてきたといえよう。この政策的な発展のプロセスをはじめにみておくことにしたい。

(1) 「コミュニティにおけるケア」の段階

コミュニティ・ケアの起源は、1954～57年の精神病及び精神薄弱者に関する王立委員会(The Royal Commission on Mental Illness and Mental Deficiency)に遡ることができるといわれる。それ以前に、精神障害者に対する病院外でのケアとサービスが徐々に発展してきていたが、コミュニティ・ケアという用語は用いられず、主流は「コミュニティの外での」収容保護であった。しかし、在宅でのケアの重要性が次第に認識されるようになってきており、そうした動きがこの54年の王立委員会の設立に反映されたといわれる。この委員会の答申の第10章にコミュニティ・ケアについての最初の言及があり、この答申に基づいて、当時の保健大臣ウォーカー・スミス(D. Walker-Smith)が精神衛生法案を下院に提出した際に、この点の変化がはっきりと強調されている。「我々が目的としている主要原則の1つは、施設収容ケア(institutional care) からコミュニティにおけるケア(care in the community) への精神衛生サービスの方向転換である」⁴⁾と。しかし、この1959年法はコミュニティ・ケアというよりも、地方自治体

のサービスを規定しただけであったようである。

本格的な政策転換は、1961年、全国精神衛生協会(The National Association for Mental Health)の年次総会の席上、保健大臣 E. ポウエル(Enock Powell) が1975年までに精神病院の病床数を半減すると発表した時にはじまる。ティトマス(Richard M. Titmuss) は、翌日、同総会で政府の政策意図を問題にし、それが経費節減にあるのではないかと質している。そして、政府がこの政策にとり組むつもりなら、精神病者と精神薄弱者のためのコミュニティ・ケア・サービスの発展のために、特別補助金を予算化して証拠を示すよう求めた⁵⁾。

翌1962年、政府は『病院計画』(The Hospital Plan) を発表し、続いて補足的な青書『保健と福祉——コミュニティ・ケアの進展』(Health and Welfare: The Development of Community Care, 1963) を公にして、コミュニティ・ケア政策を具体的に打ち出した。この計画では、病院は、将来、緊急患者のケアに重点をおき、緊急でないケアはコミュニティで扱うとされた。そして、保健福祉サービスは、予防を第1の目的におくことが強調され、また、コミュニティ・ケアは、従来の精神病・精神薄弱者の領域ばかりでなく、老人、母子、身体障害者の領域にまで広げるものとした⁶⁾。

しかし、ベイリーによれば、「この青書は、明らかに、政府がこの段階では専ら管理運営面から、つまり『コミュニティにおけるサービス』の面から、コミュニティ・ケアを考えていたということを示して」⁷⁾ あり、また、K. ジョーンズによれば、「コミュニティ自体の資源を活用するという意識

3) Kathleen Jones, John Brown and Jonathan Bradshaw, "Issues in Social Policy", Routledge & Kegan Paul, 1978, p. 114.

4) M. Bayley, *op. cit.*, p. 4.

5) Richard M. Titmuss, "Community Care: Fact or Fiction?", *Commitment to Welfare*, George Allen & Unwin, 1968, pp. 104-109. (三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障——新しい福祉をめざして』東京大学出版会)

6) 具体的には、4つの分野それぞれに、収容施設、訓練センター、ソーシャル・ワーカー、ヘルス・ビジター、ホーム・ナース、ホーム・ヘルプ、診療所、その他のサービスなど、在宅ケアを可能にする施設、諸サービス、必要な人員の配置などの一般的な方向が示され、それに地方自治体の多様なプランが付されている。(Health and Welfare: The Development of Community care, HMSO, 1963, pp. 4-45 参照)。

7) M. Bayley, *op. cit.*, p. 6.

のない、あるいはコミュニティの賛同を得ることさえも意識していない『コミュニティにおけるケア』であった⁸⁾といわれている。つまり、「純粋に、中央政府の政策と地方自治体の提供の問題で」⁹⁾しかなかったといえることができる。しかも、その政策の裏にある動機は、公共支出を節減したいという経済的理由であったともいわれている。病院の多くはビクトリア中期に建てられたもので、建てかえの時期にきていたのであるが、1960年代にそれだけの資本投資をすることができなかったからであるというわけである。

(2) 「コミュニティによるケア」へ

コミュニティ・ケア政策を推進させたもう1つの要因は、大規模収容施設のもつ望ましくない特徴であったといわれる。1960年代に、大規模収容施設がもつ非人間的な側面が多く、社会学的な研究の中で明らかにされ、人道主義的な理由から避けられるべきであると考えられるようになった。それに加えて、精神病院での患者の残忍な取り扱いが告発されるようになり、暴露と告発の書『何事もなし』(“*Sans Everything*”)が67年に公表された。それ以降、実践的な抗議運動が展開され、男性看護人が罰金刑を宣告される事態さえ生じた。こうしたことから、コミュニティ・ケア政策は保守党ばかりでなく、労働党からも支持を得るようになり、一般に承認された政策となってきた。

しかし、60年代を通じて、いくつかの実証的な研究が行われた結果、コミュニティ・ケアは、両親の過剰労働によるケアであって、行政からの援助は非常に少なく、近隣の人々は無関心であったということが明らかにされた。こうした研究は、さらに、より改善されたサービスをコミュニティにおいて提供するモデルパターンの研究へと進んでいった。例えば、ティザード(Jack Tizard)とクシュリッチ(Dr. Albert Kushlich)によるウェセックス(Wessex)での研究(1964—67)——人口10万人を基礎にした計画——がよく知られてい

る¹⁰⁾。これらの研究の中から、「コミュニティによるケア」という考え方が芽生えてきたようである。

しかし、公式に「コミュニティによるケア」の方向を示したものとして、シーボーム報告¹¹⁾が決定的に重要である。

シーボーム報告は、周知のとおり、それまでバラバラに運営されてきた社会サービスを統合して、「家庭に対する効果的な行政サービス」の創造を検討したものであるが、その中で、有効なサービスは行政組織外の民間資源の活用なしには行えないことを強調した。「われわれは、コミュニティに基礎をおき、家庭に向けられたサービスを国民のすべてに行きわたるようにするため、地方自治体に新しい部局を設けることを提案する。この部局は単に社会的な災厄を発見し、救済するにとどまらず、できる限り、多数の人々がコミュニティ全体の福祉のために、お互い同士サービスを供与し合い、相互扶助活動を展開するのを可能にするものでなければならない」¹²⁾と述べている。新しく統合される対人社会サービス(personal social services)は、単に救済的な事後的救済にとどまらず、予防を重視し、個人や家族をその社会関係の中において全体として取り扱い、より個別的な援助とサービスを提供することを目標にしている。そのため、予防という面からも、家族全体に対する個別的援助という面からも、コミュニティ資源の動員や、コミュニティ内の相互扶助・自助活動の活用が欠くことのできないものになった。その意味では、シーボーム報告は「ただ単に『コミュニティにおけるケア』ではなく、『コミュニティによるケア』をかなり強調している」¹³⁾といえることができるのである。

シーボーム報告に示された「コミュニティによるケア」は「行政サービスとあらゆる種類の相互扶助やインフォーマルな世話とが織り合わされたもの」¹⁴⁾といえることができる。これは従来のコミ

8) K. Jones, *op. cit.*, p. 117.

9) *Ibid.*, p. 117.

10) M. Bayley, *op. cit.*, p. 8.

11) Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services (Seebohm Report), HMSO, 1968.

12) *Ibid.*, para. 2, p. 11.

13) M. Bayley, *op. cit.*, p. 9.

14) *Ibid.*, p. 9, 又は, Seebohm Report, para. 483, p. 149.

ユニティ・ケア政策の考え方の幅を明らかに広げるものであった。

以上みてきたことから、イギリスのコミュニティ・ケア概念は、最初、施設収容に代って「コミュニティにおいて提供される地方自治体サービス」であったものが、シーボーム報告に至って、「コミュニティによって提供される援助」をも含むものへと広がったといえることができる。

II コミュニティ・ケアの2つの概念

先にふれたが、ベイリーは、コミュニティ・ケアが「コミュニティにおけるケア」(care in the community)であるのか、「コミュニティによるケア」(care by the community)であるのかという非常に重要な概念の区別を提起している。前節では、この区別を用いてイギリスのコミュニティ・ケア政策の発展を概観したのであるが、ここで、ベイリーの著作から各々の概念を説明する典型的な事例を紹介しておきたい¹⁵⁾。

①「コミュニティにおけるケア」の事例

フランクは1920年に生まれた。最初、幼児期に発育の遅れが発見され、6歳になった時、教育局から精神薄弱者委員会に報告され、非常にIQの低い者(a very low grade imbecile)と診断された。彼は一度も学校や仕事に行ったことがなく、また、どのセンターにも行ったことがなかった。

父親は絞盤操作(capstan operator)をしている人で、彼は3人兄弟の末子であった。彼らの家は7部屋ある庭付きのテラスハウスで、近所からの脅しや苦情や嫌がらせの手紙にもかかわらず、できる限りきれいにされていた。しかし、時が経つにつれて、それも難しくなった。

彼は自宅で生活した35年間を通じて、自分のことを自分自身ですることが一切できなかった。全くの失禁状態であったし、介助なしには移動ができず、柵のついたベッドの中にいるしかなかった。彼は次第に他人が話せて、自分が話せ

ないことを妬むようになり、20歳代になると、母親をすら妬むようになった。母親が他の人や来客と話をするとすぐ、大声で叫びつづけ、挙げ句のはては、母親ばかりでなく来客をもひっかいた。31歳になった時、薬で行動を静めようと試みられたが、しばらくすると、何の効果もなくなり、日中はもとより夜中にいたるまで、大声で叫んだり、騒音をたてたりした。

両親は忍耐強い人たちであったが、既に70歳に近く、非常に疲れ果てていた。35歳になった時、ひどい床ずれを治すために、遂に病院に入院させられた。自分をかきむしり、ひっかき傷をつくるのを両親はとめることができなかったからである。

②「コミュニティによるケア」の事例

アーサーは今世紀のはじめに、貧しい労働者階級地区で生まれた。彼は重度の精神薄弱者(a low grade feeble minded)と診断された。彼は父親と同じ製鋼所で働いており、父親は絶えず彼に気を配ることができた。父親が健康上の理由で退職しなければならなくなった時、その部門の別の人がアーサーを自分の保護下においた。父親が亡くなり、彼は、結婚した姉のところへ行って生活することになったが、姉は身の回りの世話をしただけで、彼は援助なしにはできなかった。例えば、ケース記録はこう記している。「彼は2シリング銀貨の価値がわかるので、お金はすべて2シリング銀貨で与えられなければならない」。彼は終生変わらず教会に出席し、すべての社交的行事に出席した。定期的に、サマーセットにいる親類のところに泊りに行った。彼は製鋼所で50年間勤めて、2～3年前に退職した。

前者のフランクの例は、自宅で(コミュニティにおいて)ケアされているが、家族は近所の人々と最小限の接触しかなく、孤立している。良い家に住み、生活程度が高いにもかかわらず、フランクの他人に迷惑をかける行為から近隣との関係はうまくゆかず、援助のネットワークはない。両親

15) M. Bayley, *op. cit.*, pp. 1-2.

が年にとって、世話をすることができなくなれば、必然的に入院・施設入所へ移行せざるを得ないケースである。

後者のアーサーの例は、職場の人や親族などからの援助で、普通の人と変わらない生活をおくっている。コミュニティの援助のネットワークがあることによって、クライアント自身がコミュニティ生活の中に組み込まれているケースである。彼のような場合を、「コミュニティによるケア」であるということができよう。

III 「コミュニティによるケア」の内容

そこで、次に、コミュニティが与えることができる援助、即ち、「コミュニティによるケア」はどのような内容のものであり、行政が与える援助、サービスとどう異なるのかをより具体的に検討することにしたい。これを知る上で、ベイリーの行った調査は非常に有益である。

(1) ニードの構造

ベイリーは、自宅で精薄者 (the subnormal) を介護している家族を訪問調査して、自宅での介護を可能にしている要因を考察している¹⁶⁾。彼によると、まず重要なことは、家族が介護の「きまったやり方」(routine) をつくり出していることであるという。乳児や幼児の世話の場合と全く同様に、「きまったやり方」をすることによってのみ、精薄者の介護が可能であったということである。ベイリーは、これを「直接的な処置の構造」(a structure for coping) と名付けている。

この構造は、通常、継続的に世話をしている1人の人(たいてい母親)によってつくり出されたもので、それにもう1人の人(夫の場合が多い)が手伝うルーティンがあり、その上に、種々の工夫された装置や行政サービスが加わっているものである。例えば、食事は時間どおりに食べ、晩の8時にきまってジュースを飲み、水曜日の朝は必ずキット・カット菓子を食べる(母親が毎週火曜日に郵便局に行き、帰りに買って来るのが長い間

の習慣になっていたためである)。また、入浴や買物は父親が自宅にいる何曜日にするといったようなことである。

第2に重要なことは、以上のことと密接に関連しているが、別のものである家族の「生活の構造」(a structure of living) という概念である。これは、精薄者のニードや権利ばかりでなく、家族のニードや権利を認めるということであり、家族が精薄者の世話をするだけの生活ではなく、種々の社会活動に参加したり、余暇を楽しんだり、コミュニティ内での普通のつきあいをしているかどうかという「生活の質」(the quality of life) にかかわる概念であるという。この家族の「生活の構造」は、精薄者と家族が社会に組み込まれているか、孤立しているかを示すものであろう。

以上から、「直接的な処置の構造」は精薄者のニードに基づき、それを処理するために出来上がった構造であり、「生活の構造」は家族のニードに基づき、家族の息抜きや余暇など「生活の質」を維持し、外界との接触を保つ構造であるということが出来る。この2つが、精薄者を自宅で介護していく上での基礎的部分であり、その意味では、クライアントと家族のニードの構造であるともみることが出来る。この構造を維持していくことができるように、援助が——それが行政からであろうと、コミュニティからであろうと——なされなければならないと思われる。

(2) コミュニティによる援助

そこで、コミュニティ、即ち、友人や隣人や親族から具体的にどのような援助をうけていたかをみておこう。精薄者と家族が、他の家族員や親類、友人、隣人などから受けた援助は次の7つのレベルに分類できるものであったとされる¹⁷⁾。

① 消極的認容

家族をうろたえさせるようなことをしたり、言ったりしない。例えば、じっと見詰めるようなことはしないこと。

② 積極的認容

16) Ibid., p. 228.

17) Ibid., pp. 283-292.

精薄者に会釈したり、「今日は」と言ったりするようなこと。

③ 両親に対するいろいろな援助と友情

これは精薄者とは直接には関係のない両親との親交である。例えば、父親の場合は仕事を通しての友情、母親のパートタイムの仕事を通しての友情などである。団体や協会や教会の会員などが重要であり、とりわけ重要なことは、この接触が普通のものであり、そこから生じた友情であるという点である。

④ 精薄者の家族が、親族（兄弟やおじ、おば、子供）との付き合いからはずれないようにすること

毎週、義理の兄弟たちと会ったり、毎土曜日、バブで一族のメンバーと会ったり、おじやおばが定期的に訪ねて来たり、結婚して外へ出た子供が毎日電話をかけてくるといようなことである。

⑤ 精薄者には関わらない一般的援助

隣人の援助の多くは、これである。買物、医者への電話、処方箋をもらいに行くこと、家事の手伝い、他の子供を外出や休暇につれていってやることなどである。こうしたことはすべて、それ自体が有益であるばかりでなく、母親が外との接触を保つという面でも重要であるということである。

⑥ 精薄者への間接的援助

例えば、中間施設である。その他にはドアを見張っていてくれる隣人や窓ごとに精薄者をみていてくれる隣人などの援助である。

⑦ 精薄者への直接的援助

この直接的援助を与えるかどうかは、1つの境界線を示すものであり、この援助を与える人は、両親のこともまた十分に受け入れており、それ故、最も良き援助者、理解者であるといえよう。この援助の例は、例えば、母親が処方箋をもらいに行っている間、精薄者をみている隣人や、両親がダンスに出かける晩に来てくれる祖父母、両親が休暇に出かけた2週間の間、精薄者の世話をしてくれるおばなどである。

以上みてきたことから明らかなことは、⑦だけがクライアントに対する直接的な援助であり、それ以外はすべて家族に対する援助であるということである。この直接的な援助を与えるかどうかは1つの境界線であるとされており、隣人や友人からの援助は、クライアントに対する直接的な援助よりも家族に対する援助が多いということが明らかにされている（⑤を参照せよ）。しかも、それは、家族の毎日の生活の基礎的部分に関係したものであり（⑤、⑥）、コミュニティの生活の中に家族を巻き込むような種類の援助であるということができる（③、④）。つまり、とりわけ「生活の構造」に関係して与えられた援助である。こうした種類の援助は、ソーシャル・ワーカーや行政サービスが与えることのできないものであり、近くにいる人、コミュニティに住んでいる人にしかできないものである。事実、多くの援助を与えている人は、近所にいる人たちであり、援助の量に影響を与える要因は「近さ」(nearness)であった¹⁸⁾ということである。一般原則は「近ければ近いほど良い」ということであり、「家族が必要とする援助は、近くに住んでいる人によって、はるかに容易に、効果的に与えられうる」¹⁹⁾ということであった。

ところで、クライアントへの直接的な援助という面からみると、近隣の果す役割は比較的小さいようである。クライアントの介護は、既に述べたように、「きまったやり方」の構造＝「直接的な処置の構造」の中で行われている。その際に重要なことは、援助が「構造的な援助」(structural help)である点であり、それ故、その構造に合う援助が必要であるという点である²⁰⁾。換言すると、援助が「規則的で」(regular)、「確実で」(reliable)、「時間どおり」(punctual)でなければならないということである。この必要条件を満たすのは行政サービスであって、近隣からの援助は概して満たしていない。例えば、隣人がしばしば買物を手伝っている場合でも、確実にあてにできるほど規則

18) *Ibid.*, pp. 265-283.

19) *Ibid.*, p. 297.

20) *Ibid.*, pp. 228-230., p. 317.

的なものではなかったということが明らかにされている。

以上、要約すると、「コミュニティによるケア」の内容は、具体的には、親族、友人、隣人など近くに居住している人たちの「社会的ネットワーク」によって与えられる援助で、それは、多くの場合、クライアントよりもむしろ介護する家族に対して、毎日の生活の基礎的な部分に関連して、柔軟に、即時に与えられるものであり、それによって、家族をコミュニティの生活の中に組み入れるものであるということが出来る。

(3) コミュニティの意味

ところで、コミュニティ・ケアが「コミュニティにおけるケア」であった段階では、コミュニティが何であるか、それが機能する仕方についてあまりかかわる必要はなかった。なぜなら、それはサービスの側に力点があったからである。コミュニティは単にサービスを提供するための管理運営上の地域——具体的には行政区域や利用圏——をさすものであり、人々の社会的相互作用などは考慮に入れる必要がなかったといえる。

しかし、「コミュニティによるケア」はコミュニティの方に力点をおくものであるから、コミュニティが何であるかについての理解を必要とする。そこで、コミュニティの意味・内容について、簡単に検討しておくことにしたい。

シーボーム報告は「コミュニティという言葉は、通常物理的な位置 (physical location) と一群の人々が共有する一体感 (identity) の双方を含むものと理解されている。……コミュニティという観念は相互的な社会関係のネットワークの存在を意味し、そしてその相互関係こそがとりわけ相互扶助を保障し、それを知る者に安寧感を与えるものである」²¹⁾と述べている。①場所と②帰属意識(一体感)と③相互的な社会関係(reciprocal social relationships)の存在がコミュニティの構成要素であるという。

ベイリーは精薄者と家族に与えられた援助のネ

ットワークを考察して、それがわずか通りの1つか2つ程度の範囲という非常に狭い範囲で行われていたことを見い出している。したがって、社会的相互作用 (social interaction) にとっては、非常に小さな局所的な地域が重要であるということであるが、これは、コミュニティというよりも「社会的ネットワーク」(social network)と呼ぶ方が適切であろう。コミュニティは、シーボーム報告に示されているように、人々に共有されている共通の価値感や態度、行動様式から由来する一体感や帰属意識を要件とするものであり、必ずしも具体的な相互援助関係が働いていない場合でも、価値・意識として存在しうるものであるからである。それ故、「社会的ネットワーク」はコミュニティの一部をなし、「コミュニティによるケア」がよってたつ基礎を作っているとみることが出来るであろう。

以上から、「コミュニティによるケア」という場合のコミュニティは、行政サービスの提供という面からみたコミュニティとは明らかに異なるということが出来る。したがって、より効果的なコミュニティ・ケア・サービスを提供するためには、できる限り、両者の統一が可能な範囲をサービスの計画と運営の基礎におくことが必要であると思われる。

IV 「コミュニティにおけるケア」と「コミュニティによるケア」の協働

前節でみたとおり、コミュニティによる援助は、ソーシャル・ワーカーや行政サービスが与えることのできない性質の援助であった。しかも、それは、クライアントと家族が「生活の質」を維持していくために、欠くことのできないものである。それ故、クライアントのニードばかりでなく、家族全体のニードに対応しようとするれば、行政サービスとコミュニティによる援助の双方が必要であり、それらが「補足的で織り合わされている」²²⁾ことが望ましい。

そこで、問題となるのは両者の役割分担と連携

21) Seebohm Report, para. 476, p. 147.

22) Ibid., para. 483, p. 149.

をどのようにつくり出すかということであろう。この課題に答えるために、ニードとそれを充足するサービスの種類を組み合わせることが有益であると考え。図1は、縦にサービスの種類——コミュニティによるものであるか、行政によるものであるか——をおき、横にニード——クライアントのニード＝「直接的な処置の構造」にかかわるものか、家族のニード＝「生活の構造」にかかわるものか——をおいて、パターン化を試みたものである。以下、4つのパターンを順にみていくことにしたい。

A. コミュニティによるクライアントの「直接的な処置」への援助

コミュニティが、クライアントの直接的な介

サービス (援助) \ ニード	「直接的な処置 の構造」 (クライアント のニード)	「生活の構造」 (家族のニード)
「コミュニティによるケア」 (コミュニティの援助)	A	B
「コミュニティにおけるケア」 (行政サービス)	C	D

図1

護に対して果す役割は小さい（前節の分類⑦を参照）。勿論、母親が処方箋をもらいに行っている間、精薄者をみている隣人や、両親が休暇旅行に出かけた間、精薄者を預かった友人がいるが、一般的には、直接的な介護をコミュニティに期待することは難しい。それは、「直接的な処置の構造」に対する援助が、「規則的で」、「確実で」、「時間どおりで」なければならないという面からみても、コミュニティの援助はこれらの条件を満たすような水準のものではないからである。

B. コミュニティによる家族の「生活の構造」への援助

コミュニティは、家族の「生活の構造」にかかわるニードに対しては大いに援助を与えるこ

とができる。日常の細々した雑用を手伝い、コミュニティの生活の中に家族を組み入れることは、コミュニティにしかできないものである。

C. 行政によるクライアントの「直接的な処置」への援助

行政サービスは、クライアントの「直接的な処置」に対して、非常に大きな貢献をすることができるし、又、実際にしている。失禁に対するオムツや入浴サービスやホームヘルプサービスなどは、自宅でクライアントを介護するに当って、なくてはならない援助である。

D. 行政による家族の「生活の構造」への援助

行政は、このニードに対しては、例えば、中間施設や利用施設を提供して短期間ないしは短時間、クライアントを預かり、家族が自分の時間をもてるようにしたり、ソーシャル・ワーカーによる専門的な知識や援助を与えることによって、かなりの援助を与えることができる。しかし、緊急なニードに応じたり、家族がより一層「生活の質」を向上させたい要求（長期の休暇旅行や余暇活動など）に対しては限界がある。

以上をまとめると、行政サービスは、Cの直接的介護を行うことはふさわしいが、Dの家族の「生活の質」にかかわる援助を行うには限界があるということができる。

他方、コミュニティの援助は、Bの家族の「生活の質」にかかわる援助をすることができるが、Aの直接的な介護にたずさわることは難しいということができる。

したがって、役割分担という点からいうと、(1)行政は、クライアントに対する直接的なサービス（「直接的な処置の構造」に対するサービス）を提供する役割を担うべきであり（Cの領域）、そして、(2)コミュニティは、家族の「生活の質」、「生活の構造」に対する援助を提供する役割を担うべきである（Bの領域）ということができる。

また、どちらも十分に担うことができない領域（AとDの領域）については、両者の共働と連携が必要である。ただし、Aの領域、つまり、直接的介護をコミュニティに要求することは事実上困難である。それは、コミュニティが通常与える

援助のレベルを超えており、しかも、コミュニティの自発的な行動にかかわる問題であるからである。福祉教育などによって、できる限り、人々を巻き込むことは必要であるが、コミュニティ・ケア政策の戦略的なポイントに取り込むことはできないであろう。

Dの領域とそれが連携を必要とする。行政サービスは、家族の「生活の質」を高めるための援助を与えることができるし、又、与えている。しかし、「生活の構造」に関係したニードは、毎日の生活のルーティンにかかわるものであり、家族がコミュニティ生活の本流の中に踏み止まることに関係するものである。その意味から、できる限り相互的な社会関係の中で与えられる相互扶助であることが望ましい。

その方向での具体的な連携サービスパターンとしては、小地域を単位とし、できる限り多くのボランティアの参加による中間施設の提供をあげることができよう。

以上、まとめると、コミュニティ・ケアの基本的な必要条件は次のようになるだろう。

1. 援助、サービスはクライアントと家族全体のニードを充足するものでなければならない。そのため、「直接的な処置の構造」と「生活の構造」を考慮に入れ、それに適合したもの

でなければならない。

2. 援助が与えられる範囲は、通常、非常に小さい地域であることから、近づきやすい小地域を援助、サービスの基礎としなければならない。
3. できる限り、地域住民を援助、サービスの中に巻き込むものでなければならない。

V 結 び

はじめにも述べたように、本稿は、イギリスのコミュニティ・ケア政策を概観することによって、コミュニティ・ケア概念を明らかにし、コミュニティ・ケア論ないし地域福祉論の理論的フレームワークを考察することを課題にしていた。それを行うに当たって、用いた基本概念は、M. ベイリーの提起した概念であり、彼の入念な実証的研究から抽出された概念である。本稿は、彼の労作の上にぐくわずかの理論的な整理を行ったに過ぎないが、こうした整理が地域福祉の展開にとって、欠くことのできないものであらうと考える。

残る課題は、公私が織り合わされたコミュニティ・ケアを実現するために、実践面での具体的なプランニングを行うことであらうが、それは、筆者の能力を超えるものであるし、又、経験的なレベルでの研究の蓄積を必要とするものでもあらう。

SOCIAL AND POLITICAL CAUSES OF THE PASSAGE OF THE 1959 NATIONAL PENSION SYSTEM LAW

PAUL M. LEWIS

This article will study the social and political causes of the passage of the 1959 National Pension System Law. The focus will be on events prior to June 1956, the time when it can be said that the government had made the decision to establish a national pension system by 1960. Analysis will cover all reasons for the passage, classified in three main groups: the family, economy, and polity.

I. Family

Discussion of the family can in turn be broken down into three separate issues: (A) the breakdown of the family system, (B) the aging of society (fewer children per parent), and (C) fatherless families.

A. Breakdown of the Family System. By some measures the Japanese family system broke down, but by other measures it remains strong today. The postwar constitution and the revision of the Civil Code greatly reduced the legal powers of the family head and abolished primogeniture. Although these legal changes caused anxiety about the fabric of Japanese society and the security of old people, they had little effect on those aspects of family structure related to pensions: (1) The percentage of nuclear families among normal families was 54% in 1920, 60% in 1955, and 64% in 1975. In 55 years the proportion increased only 10 percentage points (Saguchi Takashi 1977, *Nenkin Dokuhon*. Tokyo: Toyo Keizai Shimposha, pp. 72-74). (2) The percentage of old people living with children remains high: 82% in 1960, and 75% in 1974, compared to less than 35% for all western countries (Ohkochi Kazuo 1978. *Kaisetsu: Kai-Nenkin-ka no Shin-Nen-*

kin-Taikei. Tokyo: Sorifu Shakai Hosho Seido Shingikai Jimu-kyoku. p. 366; Shanas, Ethel, et al., 1968. *Old People in Three Industrial Societies*, London: Routledge.) (3) Attitudes concerning children's duty to support parents had changed very little by 1956. Even in 1975, 82% of the people age 30-34 believed that it is best to live with their parents (42%), or live with their parents when they begin to lose their health (41%) (Shukan Shakai Hosho 1978. *Nenkin Seido Bappon Kaisei no Kaisetsu to Shiryo*. Tokyo: Shakai Hosho Hoki Kenkyukai. p. 41). When asked why they thought it best to live together, over half responded "because it is the proper and natural thing to do (atarimae)," an answer based on traditional values (Saguchi 1977, p. 73-74). All of these data are for Japan as a whole, but farm families, the principle target population for NPS, had an even stronger family structure than the average for Japan as a whole. Thus the breakdown of the family system was not a major cause of the passage of the 1959 NPS Law.

B. Aging of the Population. No one claims that gray power, an organized political movement of the elderly, or an enlarged electorate over age 65 voting their interests caused the passage of the 1959 NPS Law; indeed the proportion of Japan's population age 65 and over was actually lower in 1955 than it had been in the 19th century. The proportion was 6% in 1872, and 5.3% in 1955; compared to 8.5% for the United States, nearly 10% for West Germany, and over 10% for Sweden, England, and France.

It is often stated, however, that the *future* aging of Japanese society justified, or caused, the passage of the NPS Law. After Japan's baby

boom peaked in 1950, predictions of future aging became a focus of public attention in 1952 (Koseisho 1962. *Kokumin Nenkin no Ayumi*. Tokyo: Ministry of Welfare. p. 11), and by 1955 remarkably accurate predictions of population trends into the 21st century were available.

Nonetheless, rapid aging would not take place until the 1980's and 1990's. If aging of society caused the passage of NPS, it could only have been because people were preparing for 30 and 40 years in the future, knowing that a contributory pension system requires a long lead time. Some people undoubtedly were convinced by this reasoning, but in 1955-56, when the decision for NPS was made, the strongest protagonists for NPS wanted it to be non-contributory, beginning payments immediately, not 30 years in the future. The Ministry of Finance, too, was looking forward to an immediate build-up in the pension fund, which would take place irrespective of future aging.

More importantly, Diet members, members of the Social Security Board (Shakai Hosho Seido Shingikai) and others advocated a national pension system before 1950 (i. e. before the predictions of future aging) based on other reasons, without referring to the future aging of society. In a similar vein, the future aging of society was used after 1952 to justify almost anything related to old people: it was also used, for instance, to justify the construction of old peoples' homes, even though the advocates obviously wanted the homes to be built immediately, not 30 years in the future. Thus, the aging of the population was not a major cause of the passage of NPS.

C. Fatherless Families. Fatherless-family pensions and old-age pensions were both included in the same NPS Law. Indeed the political demand for fatherless-family pensions was so much stronger than that for old-age pensions that at one time both the Socialist Party and part of the Liberal Democratic Party tried to have a fatherless-family pension bill enacted separately from and before the old-age pension bill (Koseisho 1962, p. 18). The fact that the two were tied together

might well have hastened the passage of the NPS old-age pension system (Saguchi 1977, p. 77).

II. Economy

NPS can be said to be caused partly by poverty and partly by prosperity. Poverty was dealt with by the Occupation authorities through the National Assistance program (Seikatsu Hogo). Japanese dissatisfaction with this program led to some of the early proposals for NPS (Ushimaru Yoshito, *Gekkan Shakai Hosho* January 1958, p. 32). Prosperity of prewar levels returned by 1955, and despite wide fluctuations in economic growth thereafter, the government continued to run surpluses which provided confidence that the government could help finance a new pension system.

The wiping out of personal savings and insurance policies by postwar inflation is sometimes cited as a cause of the passage of NPS, but this would have a greater effect on the employee than on the farmer. Farmers in the immediate postwar period were said to be better off than city workers, because they owned land and a house and could grow food. Until 1956, rural/farm income was nearly as high as urban income.

If NPS was passed primarily for economic reasons, its main target population should have been employees in workplaces with fewer than five employees, since their economic situation was worse than that of farmers. Yet all discussion of NPS indicates that farmers were intended to be the primary target of NPS.

Control over the pension fund was undoubtedly an attractive prospect for the Ministry of Finance. But the Ministry of Finance did not make the original proposal for NPS, it merely accepted the proposal after it had already been made.

Thus, although the removal of economic barriers was important, the economy was not the primary positive cause of the passage of NPS.

III. Polity

Japanese observers are divided as to which

political group was primarily responsible for the passage of NPS: some give primary credit to the bureaucracy, others give it to the LDP, and still others (including some bureaucrats) give credit, or blame, to the Socialist Party.

A. Ministry of Welfare.

When Diet members in 1941 and 1944 expressed their desire for universal pension coverage, Ministry of Welfare officials gave noncommittal responses (Goto Kiyoshi and Kondo Bunji, 1947. *Rodosha Nenkin Hokenron*. Tokyo: Toyo Shokan. pp. 214-216; Saguchi 1977, p. 67). In 1946-47 the Ministry sponsored an advisory council which recommended idealistic plans based on the Beveridge Plan. Shortly after Japan regained independence in 1952, a national pension system was proposed within the Ministry of Welfare by Koyama Shinjiro (Takahashi Mitsuo, interview 1979). In 1954 the Diet asked the government to begin investigation into a national pension system. In July 1955 a Planning Room was established in the Ministry; its preliminary report of November 1955 called for the establishment of a national pension system by 1960 (Shakai Hosho Kenkyujo, 1968. *Sengo no Shakai Hosho Shiryo*. Tokyo: Social Development Research Institute. p. 384) which is what actually happened. However the Planning Room report was only a preliminary "Test Draft," and its contents appear to have been related to the politics of the Liberal Democratic Party (Shakai Hosho Kenkyujo 1968, p. 383).

Although the position of the Ministry of Welfare concerning NPS is largely hidden in that secrecy which Max Weber saw as the besetting sin of bureaucracy, indications are that opinion was divided. One of the most forceful protagonists of NPS within the Ministry was Koyama Shinjiro, who was eventually made the administrative officer in charge of planning and negotiating NPB for the Ministry. One of Koyama's subordinates at the time (Takahashi interview 1979) estimates that without Koyama's efforts, NPS might have been delayed ten years. The attitude of the Ministry as a whole, however, is often described

as cool towards NPS (See for example Hishiyama Shinichi, *Shakai Hoken Junpo* No. 554, 1958. 11. 11, p. 5).

B. Social Security Board. The Social Security Board (Shakai Hosho Seido Shingikai) was created in 1948 in the Prime Minister's office in order to plan coordinated and unified social security legislation. Although it is composed of Diet members, government officials, representatives of labor and management, etc., it is dominated by independent-minded scholars and specialists. Although the Board's plans were given great publicity, the Board had little direct influence on the government's 1956 decision to establish NPS.

When the Board's predecessor (Shakai Hoken Seido Chosakai) in 1949 recommended a Beveridge style pension system, it was rebutted by a team from the American Social Security Administration which declared that coverage of farmers and self-employed persons is difficult and not urgently necessary. Taking note, the Board's first full report of October 1950 recommended cautiously that farmers and self-employed persons be covered by a non-contributory pension system "if finances permit" (Shakai Hosho Kenkyujo 1968, p. 193).

In reports dated December 1952 and December 1953, the Social Security Board proposed that the existing pension systems be transformed into a universal pension system in three stages: (1) Unification of the existing employee pension systems (i. e. the Employee Pension System, Kosei Nenkin Seido, and the Mutual Aid Association pension systems, Kyosai Kumiai Nenkin) with a fixed-amount pension as a common floor, on top of which the preexisting pension systems would continue, slightly modified, as supplemental income-related pension system. (2) Expansion of the fixed-amount pension system to cover workplaces with fewer than five employees. (3) Further expansion of the fixed-amount pension system to cover the entire population.

The Board's 1953 proposal was discussed by the Diet during deliberations of the 1954 revision of the Employee Pension System Law, but was not endorsed (Saguchi 1977, p. 68). Furthermore,

directly contrary to the Board's plan and mission to unify, faculty and employees of private schools in 1954 broke away from EPS and formed their own mutual aid association pension system.

The Social Security Board does not enter the picture again until after the 1956 decision to establish NPS had already been made.

C. Ministry of Finance. Control over huge pension funds is a central economic issue in all modern countries. In most countries intermediate groups (business, labor unions, opposition political parties, etc.) are strong enough to prevent the government from taking unlimited control of the funds. In Germany the pension funds are divided and administered by elected boards; in Sweden the funds are invested in all businesses uniformly; in the United States the Social Security Fund is only used to retire the national debt.

In Japan, however, control over pension funds is given almost exclusively to the Ministry of Finance and other economic ministries, outside the control even of the Diet. The prospect of control over the NPS fund was an important reason why the Ministry of Finance did not object to the establishment of NPS.

History of government collection of investment funds can be traced to the 1870's when the Postal Bureau (Ekitei Kyoku) of the Ministry of Home Affairs created the postal savings program (Ishikawa Itaru, 1977. *Zaisei Toyushi*. Tokyo: Kinyu Zaisei Jijo Kenkyukai. p. 41-44). Postal Life Insurance, added in 1916, was an immediate success; by 1929 fully 35% of the adult population, 14 million people, were policy holders (Ayusawa Iwao, 1966. *A History of Labor in Modern Japan*. Honolulu: East-West Center Press. p. 216). Postal Pensions, a system without precedent in the world, were added in 1926.

After the outbreak of the China War in July 1937, the government launched a "Patriotic Savings Movement" (Chochiku Shorei Undo): the Postal Savings, Insurance, and Pension programs were expanded and new programs were added in order to absorb the purchasing power of consumers and to finance the war effort. One of

the new programs was the Employee Pension System, established in February 1941 (Koseisho 1958, *Kosei Nenkin Jugonenshi*. Tokyo: Ministry of Welfare. p. 12). The Ministry of Welfare had wanted to use the EPS fund to build auditoriums, rehabilitation centers, and workers' housing, but the Minister of Finance adamantly refused to affix his seal to the bill unless the administration of the pension fund were given to the Ministry of Finance (Koseisho, 1953. *Kosei Nenkin Hoken Junenshi*. Tokyo: Ministry of Welfare. p. 4). The Ministry of Finance also strongly supported the expansion of EPS coverage which took place in February 1944 (Koseisho 1958, p. 61).

In 1953, after independence, the government accounts were reorganized and the Fiscal Investment and Loan Plan (FILP, *Zaisei Toyushi*) was established, which encompassed the Employee Pension System pension fund, the Postal Savings and Postal Life Insurance funds, and others. Chalmers Johnson emphasizes the importance of these funds for Japan's rapid economic growth:

"(T)he Fiscal Investment and Loan Plan was a creation of the Ministry of Finance and has been managed exclusively by officials of that ministry's Financial Bureau to this day... During the period of high-speed growth, from 1953 to 1961, the government supplied between 38 percent (1953) and 21 percent (1961) of all capital invested in new industrial plants and equipment... Endo Shokichi believes that the true significance of the FILP lies in its having made possible this guidance of private capital investment by the state" (Johnson, Chalmers A. 1978. *Japan's Public Policy Companies*. Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research. pp. 97-99).

From this history of government collection and control over investment funds, one can imagine the great importance the Ministry of Finance attached to the creation of the NPS pension fund. The NPS pension fund was planned to become almost as large as the EPS pension fund, and to remain so into the 21st century and indefinitely

thereafter. It too was included in the Fiscal Investment and Loan Plan, and helped finance Premier Ikeda's Income Doubling Plan of the 1960's.

D. Socialist Parties. By advocating early, especially during election campaigns, the establishment of a national pension system, the Socialist Party threatened the conservative party with significant electoral gains, and thereby influenced the conservatives' decision to establish NPS.

NPS was primarily for farmers. Although the upper levels of the Socialist Party were dominated by representatives of Sohyo (the General Council of Trade Unions), the party also included many leaders of the Farmers' Union, and paid attention to the farm vote:

"(M)ore than half of all Socialist legislators are elected from agrarian and mixed districts, where larger unions are less influential. Small wonder that party strategists sometimes, though usually in private, advise their colleagues during campaigns to exert as much as 70% of their efforts in attracting non-union support" (Cole, Allan B., George O. Totten, and Cecil H. Uyehara, 1966. *Socialist Parties in Postwar Japan*. New Haven: Yale University Press. p. 366).

In a country widely considered to be run by the bureaucracy, the Ministry of Welfare, in its official history of NPS (Koseisho 1962, pp. 16-17) makes an unusually frank statement about the importance of political parties, particularly the opposition party, in the establishment of NPS:

"As party politics under the 1947 constitution began to stabilize, elections gradually came to be fought with an emphasis on issues (as opposed to personal connections, etc.). ... (P)olitical parties at election time had come to give serious consideration to whether a policy would yield a beneficial result if it were displayed as a campaign promise. ... (A) pension system is a problem of direct personal importance to each and every citizen. ... Under such social conditions, it behooves one to reflect upon the relationship between the public and the inclinations

of the opposition parties which have no hope of bearing in the near future the responsibility for the enactment of policy. Pension problems have been major election issues between in and out parties in such countries as Canada and England. ... There exists the precedent of *the pension problem being a central campaign issue between in and out parties and determining the outcome of the election*; it is not impossible that a similar situation has developed in our country. *It is impossible to believe that the policy statements and campaign promises of the Japan Socialist Party concerning the establishment of NPS had no influence on the LDP*. Furthermore, one must reflect on the fact that specific social security policies are exceedingly frequently called *seisaku toyo, policies stolen from the opposition party*." (Italics in this passage, and in all quoted passages hereafter, unless otherwise noted, have been added by this author.)

The passage of the original 1959 NPS Law is not an isolated example. John C. Campbell has shown that elections played a key role in the raising of benefits, too, both for NPS and EPS:

"(Government decisions in 1965, 1969, and 1973 to raise pension benefits) ... were the direct results of Liberal Democratic Party election campaign promises. The LDP gave wide publicity to the following objectives: a ¥10,000 pension (*ichiman-en nenkin*) before the July, 1965 House of Councillors election; ¥20,000 before the December, 1969 general election; and finally ¥50,000 before the December, 1972 general election. Evidently LDP leaders saw pensions as an issue with considerable voter appeal. ... *It was only after the party's initiative and the election that expert bureaucrats were called in to translate the slogans into detailed payment schedules*." (Campbell, John C., 1979. *Journal of Japanese Studies* Vol. 5, No. 2. pp. 337-338).

After the Left and Right Socialist Parties reunited in November 1955, the LDP feared the JSP would make a strong electoral comeback and

possibly even regain the premiership. Partly in response to this, the Hatoyama, Ishibashi, and Kishi cabinets of 1955-60 coopted JSP issues such as the recognition of the Soviet Union, progressive housing policies, and NPS.

Perhaps "coopt" is too strong a word with respect to NPS, since conservative Dietmen had advocated a national pension system in 1941 and 1944, and some Ministry of Welfare officials had done so at least since 1952. Nonetheless the Socialists in October 1953 were the first to advocate NPS as official party policy; the Socialists in November 1955 were the first party with a concrete proposal (its target date for establishment, coverage, contributory financing plus a temporary non-contributory system was a foundation later adopted by the LDP (Koseisho 1962, pp. 14-16)), and the Socialists in June 1956, during an election campaign, were the first party to introduce a pension bill into the Diet (Saguchi 1977, p. 69). It was during the same election campaign that the LDP announced its intention to establish NPS by 1960.

The prevention of a loss of votes to the Socialist Party was clearly an important motive in the LDP's adopting the NPS issue as its own.

E. Conservative Parties. The Liberal Democratic Party took an active role in promoting NPS, even though it was internally divided over specific issues.

The farm/rural base of the Liberal Democratic Party was a major factor in the passage of the 1959 NPS Law. Approximately 40% of the Japanese electorate in the 1950's can be classified in the rural or agrarian category. Japanese farmers were the largest single socioeconomic category of voters by a considerable margin (Scalapino, Robert, and J. Masumi, 1962. *Parties and Politics in Contemporary Japan*. Berkeley: University of California Press. p. 68, 90). Nonetheless, the rural vote could not be taken for granted. In the February 1955 election the Socialists gained in urban districts, but they made even greater gains in rural districts which had been traditionally conservative strongholds (Cole

1966, p. 50). "(A) substantial portion of the farming population... can no longer be expected to supply votes for the LDP as a matter of course. The alienation of farmers from the LDP... has been clearly registered" (Fukui Haruhiko, 1970. *Party in Power*. Berkeley: The University of California Press. pp. 75-76; see also Thayer, Nathaniel B., 1973. *How the Conservatives Rule Japan*. Princeton: Princeton University Press. p. 87; Scalapino 1962, p. 84).

After fumbling the premiership in 1947-48, the Socialists plummeted from 143 Lower House seats in 1947 to only 48 in 1949. Thereafter, however, the Socialists began an impressive comeback, winning 111 and 138 seats in the 1952 and 1953 Lower House elections.

When the ultraconservative Premier Yoshida (of the mistranslated "Liberal" Party) resigned in December 1954, the Democrats (Hatoyama's newly formed conservative party) concluded an arrangement with the Socialists whereby the Socialists would support a Democratic-led government. Hatoyama met with the presidents of the Left and Right Wing Socialist Parties and the three men signed an accord. On December 9, 1954, Hatoyama, *with the support of the Socialists*, was chosen Prime Minister, defeating the Liberal Party candidate (Kurtzman)

That progressive policies won votes can be inferred from the results of the following election of February 1955. Ultraconservative Yoshida's party fell from 199 to 112 seats. Premier Hatoyama's Democratic Party, after advocating diplomatic relations with Russia, trade with China, and increased social security, jumped from 111 to 185. Furthermore, "Hatoyama's progressive policies... had apparently attracted many Right Socialist votes" (Cole 1966, p. 50). Even so, the Socialists continued to gain, rising from 138 to 156 seats. The Socialists in 1955 had 13 more seats and a larger percentage of the vote than when they held the premiership in 1947-48. "Notice was served on the conservatives that the Socialists were no longer a mere minority nuisance but a serious and determined contender for state power, or at

least an opposition with which they must carefully reckon" (Cole 1966, p. 50).

When the Left and Right Socialist Parties united in October 1955, becoming the second largest political party with only 15% fewer seats than the Democrats, they issued a concrete proposal for a national pension system. When the Liberal and Democratic Parties merged a month later, they said they would begin investigations into a national pension system. When the Socialists introduced a pension bill in June 1956, the LDP announced its intention to establish NPS by 1960.

IV. Other Causes of the Passage of NPS.

A. Intellectuals and the Foreign Example.

Japan since the Meiji Restoration has been extremely quick to adopt and adapt what it considers to be the best from the west. By World War II Japan's pension coverage had already matched that of its mentor, Germany. Hardly had Germany been defeated before a group of scholars advocated surpassing Germany by adopting the universal pension plan of Britain, the new leader in social welfare. When NPS was put into effect in 1961, Japan became the 12th nation in the world to achieve universal pension coverage (Saguchi 1977, p. 72). Although the scholars had critics (See for example Imai Kazuo, *Gekkan Shakai Hoshō* April 1959, pp. 28-30), they played an important role in introducing foreign ideas and in planning pension legislation.

B. National Health Insurance. As early as 1938 a voluntary National Health Insurance System was established which offered coverage to farmers, fishermen, and self-employed persons, i.e. those uncovered by the employees' Health Insurance System, or by the MAA health insurance systems. The National Health Insurance System was decimated by the war, and its reconstruction became a pending issue in the early postwar period. After the decision in the mid 1950's to reconstruct the National Health System and make it compulsory, many people thought

that the establishment of a National Pension System was the next natural step. The LDP slogan was "Kai Hoken; Kai Nenkin," "Health Insurance for Everyone; Pensions for Everyone."

C. Intermediate Groups. The National Social Work Convention in 1947 passed a resolution in favor of a national old-age pension system, and yearly thereafter petitioned the Ministry of Welfare to establish old-age pensions, fatherless-family pensions, and disability pensions. The Convention sponsored the first Honor-the-Elderly Day on 15 September 1951; annually thereafter on that date the plight of the elderly was given national attention.

D. Local Government Pensions. In April 1956, Oita Prefecture and cities in Iwate, Saitama, and Fukuoka Prefectures established Honor-the-Elderly Pensions (Keiro Nenkin). By December 1957, 232 prefectural and local governments had done so.

The effect of local government pensions on the national government and on public opinion concerning NPS should be kept in perspective. The benefits were a mere token and the pensionable age was so high that in some towns as few as three people were eligible. The LDP had already in November 1955 stated that it was "looking forward to the establishment of a national pension system" and in June 1956 announced its decision to establish NPS by 1960. Before June 1956 only four sub-national governments had established pension systems, and none of them received national publicity. Although the first few local government pensions apparently arose spontaneously, discussion on the establishment of the later pension systems usually referred to the central government's promise to establish a national pension system. Oita Prefecture and many others even intended to abolish their pension systems once an adequate national pension system had been established.

Although the rapid copying of other localities' welfare programs is not unusual in Japan, the rapid adoption of Honor-the-Elderly Pensions by 232 prefectural and local governments by December

1957 is impressive. It might well have helped the governments keep its promise—after it had already been made.

E. Public Opinion. NPS was granted from the top down. The Public did not demand NPS; instead the government started planning NPS on the assumption that the public would like it. Public interest developed only after the central government had expressed its interest in 1954–55, and especially after it had promised NPS in June 1956.

But even as late as 1958, knowledge of pensions was limited. According to a March 1958 opinion survey prepared by the Ministry of Welfare, of the people not covered by any public pension system, 72% had little or no knowledge of the Employee Pension System, and 53% of the total population had never heard of the term “national pension system.” 64% of the population did not know there was a movement to establish such a pension system (Koseisho. *Daijin Kanbo Kikaku-shitsu*, 1958. *Shakai Hoshō ni Kansuru Yoron Chosa* Shakai Hoshō Shiryo No. 30. Tokyo: Ministry of Welfare. pp. 18–20).

According to an opinion survey prepared by the Social Security Board, even as late as August 1958 (two years after the LDP's decision to establish NPS, and just a few months after a general election in which NPS was one of the two most important issues) 56% of the population had still not heard of the term “national pension system.” Farmers and forestry workers were asked “When one becomes old and is unable to work, who should look after him?” and were given a choice of five responses; 68% thought his children should look after him or he should look after himself, and only 23% thought the government should see to his security (Zenkoku Shakai Fukushi Kyogikai, 1959. *Nenkin Seido no Mitekiyōsha ni kansuru Jittai Chosa 1958 Nen 8 Gatsu*. p. 28).

Nonetheless, when people not covered by any pension system were asked whether they thought it a good idea to establish a system like EPS for the rest of the population, 65% responded affirmatively (Koseisho 1958. *Shakai Hoshō ni Kansuru Yoron Chosa* p. 22).

F. Reasons to Keep the Promise to Establish NPS. Although it is often said that the establishment of the Nokyo (Federation of Agricultural Cooperative Unions) MAA, the revision of the military *onkyu* pension law, and the May 1958 election were causes of the passage of NPS, the climax to all these events took place in 1958, long after the 1956 decision to establish NPS. Therefore, these events are best considered reasons why the government kept its promise, rather than reasons why the government made the promise in the first place.

War veterans and veterans' widows are a powerful pressure group within the LDP, including the Japan Veterans Association (claiming 1.5 million members), the Japan Association of Families Bereaved by War (1.7 million), and the League of Repatriates from Overseas (3 million) (Scalapino 1962, p. 92). Although military *onkyu* pensions were terminated by the Occupation authorities, they were recommenced immediately after independence and grew from 4.5% of the General Accounts Budget in 1954, to 6.9% in 1957 (Koseisho 1962, pp. 8, 30; Ishikawa 1977, p. 83). The Social Security Board, Premier Kishi, the Ministry of Finance, the Ministry of Welfare, and the Socialist Party were all against further large increases. But another major increase was passed in 1958. Many people thought it unfair that an organized pressure group should be treated so well when the average citizen, who also suffered during the war, has no public pension whatsoever (Koseisho 1962, pp. 30–31).

Nokyo, another powerful pressure group at the center of the center of the LDP's agricultural electoral base, in February 1958 extracted a promise from the government to establish a special mutual aid association primarily for Nokyo employees (not for farmers) with superior pension benefits.

Still a third attempt to establish a separate pension system was made by the Political League of Small and Medium Enterprises (Chuseiren). The 1958 Budget which was first given the optimistic sobriquet “¥1 trillion tax cut; ¥1

trillion increase in social security," was later dubbed "The Budget Bent by Pressure Groups" (Atsuryoku Dantai ni Kusshita Yosan). The immediate establishment of NPS was urged in order to prevent any further attempts to splinter the pension system.

Premier Kishi emphasized NPS in his opening address to the Diet in January 1958, and again in his opening address of the election campaign, in which both the LDP and the JSP gave NPS top billing. The fact that JSP electoral gains in the May 1958 election were limited to eight seats, which was far less than what was expected, has been attributed in part to the LDP's enthusiastic support of NPS (Koseisho 1962, p. 41).

V. Conclusion

The breakdown of the family system and the aging of society were not major causes of the passage of NPS. The public in 1955 had little knowledge of existing pension systems, let alone knowledge of a movement to establish a new one. Public demand was stronger for fatherless-family and disability pensions than for old-age pensions, and stronger for non-contributory old-age pensions than for contributory pensions. In fact, in 1961 there was an effective movement, organized by labor unions affiliated with the Socialist Party, to boycott NPS contributory pensions. NPS was granted from the top down, where 'top' includes both political parties and the Ministry of Welfare. The Ministry of Finance and big business offered little or no resistance.

研究会抄録

(昭和54年4月～昭和54年12月)

経済研究会

6月には「医療費変動の要因分析」というタイトルの下に報告が行われた。(報告者: 藤井良治) 先ず国民健康保険と政府管掌健康保険とについて1人当り医療費の5歳刻み年齢階級別指数(全年齢階級平均=100)が示され、フランスの同種指数との比較がなされた。それによると両国共に指数が最も低いのは10歳台である。また、どちらの国においても幼児と老人の、特に後者の指数の大きいのが目につく。しかし日本の場合には高齢層(60歳以上)の指数がフランスのそれよりもかなり大きいのが特徴的である。更に日本については、国民健康保険の場合の指数が、政府管掌健康保険(本人・家族別)の場合の指数よりも30歳以降のどの年齢階層においても一貫して小さく、制度間で差のあることがより印象的である。これは政府管掌健康保険の家族と国民健康保険の指数とを比べても言えることである。ちなみに政府管掌健康保険の中で本人と家族との指数を比べると、40歳前後を境としてそれ以前では家族の方が医療費水準が高く、それ以後では逆に本人の方が医療費水準が高くなっている。

続いて計量モデルを用いて医療費の決定要因が分析された。そこで被説明変数として挙げられるのは医療費全体の他に、その構成要素である受診率と一人当り金額とであり、後二者については更に入院、入院外、歯科の三診療科目に分け、また、そのそれぞれに対し国民健康保険と国民健康保険⊕社会保険といった一制度の場合と二種の制度を含めた場合とに分けて推定が行われていた。資料は府県別の統計が用いられ、説明変数としては、医療保険の給付率、人口密度、病床数、産業構成比、人口十万人対医療従事者数、人口十万人対歯科医師数、65歳以上人口比、1人当り県個人所得等15の要因をいくつかずつ組み合わせて用いている。この中適合度の良い式として、医療費全体について、人口十万人対医療従事者数、60歳以上人口比、1人当り県個人所得を用いたものが挙げられる。また、歯科の受診率について(国保+社保)給付率および人口十万人対歯科医師数を用いたもの、入院の受診率の場合(社保+国保)は、病床数、60歳以上人口比および1人当り県個人所得を用いたものが挙げられた。

9月には「国民医療費の動向と特質」(報告者: 中村

文子)と題する報告が行われた。厚生省では、昭和52年度国民医療費推計に当って、新たに年齢階級・傷病大分類別一般診療費を推計し発表したが、この診療費配分の状況ならびに関連する事項について報告が行われた。

(1) 年齢階級別一般診療費について 52年10月現在の65歳以上人口は、総人口の8.4%を占めているが、一般診療費は25.7%配分されている。対称的なのは0~14歳であり24.2%の人口に対して、一般診療費の配分は10.5%である。したがって0~14歳の1人当り一般診療費2万9,300円は最低であり、以後年齢とともに高くなり、65歳以上では20万7,400円に達している。この額は65歳未満の3.8倍に相当する。65歳以上の1人当り医療費が高いのは、受診率が高いこと、1件当り日数が長いことに理由がある。では、よくいわれるように、老人の受療は多すぎるのだろうか。70歳以上の受診率の推移を保険諸調査によってみると、被扶養者と国保の受診率は47年から急上昇し、被保険者のレベルに近づいて行った。一方、老人の健康状態に対する自己判断と医師による判断を「老人健康調査」(52年2月~3月)によってみれば、健康状態が「よい」と思っている65歳以上の37.4%は「要治療」であり、「病気なし」と思っている人の43.3%は「要治療」である。このように老人は医師の判断よりも自分の健康状態をよい方に評価しがちである。

以上のことから、老人の受診率が高いのは老人医療費無料化の実現によって、受療機会の均等が前進したものとみることができ、加齢による当然の結果といえよう。

(2) 傷病大分類別一般診療費について 最大の疾病は「循環器系の疾患」で一般診療費の19.3%を占め、次いで「消化器系の疾患」14.2%、「呼吸器系の疾患」10.8%とつづいている。入院・入院外ともに「循環器系の疾患」の医療費は第1位であり、入院では「精神障害」が、入院外では「呼吸器系の疾患」が次いでいる。

年齢階級別にみると、0~14歳では「呼吸器系の疾患」が最も多く、この年齢階級医療費の42.7%に達している。15~44歳には「消化器系の疾患」に次いで「精神障害」が多く、入院では「精神障害」が第1位を占め、入院費の26.2%に達している。45歳をこえると「循環器系の疾患」が最も多く、「消化器系の疾患」「新生物」がつづく。

入院外では「新生物」に代って「筋骨格系および結合組織の疾患」が三大傷病に入ってきている。また、65歳以上の「循環器系の疾患」は、この年齢階級医療費の40.6%、「循環器系の疾患」総額の54.0%、一般診療費総額の10.4%を占めている。

(3) 傷病別診療状況について 各種医療保険調査を用いて、年齢階級・傷病大分類別に受診率・1件当り日数・1日当り点数をもとめると次の点が明らかになる。入院のなかで「循環器系の疾患」は受診率が高く1件当り日数が長く、「精神障害」は1件当り日数が長いが1日当り点数は非常に低い。また「悪性新生物」の1日当り点数は1,437点で全傷病の平均点数821点を大幅に上回っている。保険調査の1件当り日数は1ヵ月を限度とした値なので、継続した入院日数を示していない。「患者調査」によって平均在院日数をみると、全傷病では54.9日であるのに対して、「脳血管疾患」は124.2日「精神障害」は325.0日「悪性新生物」は70.5日である。また、これらの疾病で退院する65歳以上の患者のうちで死亡退院するものの割合は、14.2%であって、全年齢の4.7%を大きく上回っている。なかでも、「悪性新生物」では37.9%、「脳血管疾患」では24.4%という割合を示しており、65歳以上の入院患者には重篤なものが多いことが示されている。入院外では、「呼吸器系の疾患」の受診率はとくに高いが、1件当り日数は短かく、1日当り点数も低い。「循環器系の疾患」の主要部分を占める「高血圧性疾患」では65歳以上の受診率は20.18（人口100対）という高い値を示しているが、1件当り日数や1日当り点数では然程大きな値を示していない。年齢階級別にみると、受診率と1件当り日数は、いずれの傷病においても年齢が加わるにつれて大きな値を示しているが、1日当り点数では年齢階級による差は小さく、入院では高年齢層の方が他の年齢階級よりも低い値を示している傷病が多い。

さらに、傷病別治療状況を健保連の「昭和52年組合管掌健康保険医療給付実態調査」によって検討した結果が報告された。入院1日当り点数の最も高い「悪性新生物」のうち「胃の悪性新生物」についてみると、入院料を除く点数の67%は注射と投薬であり、11.7%が検査である。1日当り注射点数は642点（全傷病228点）、投薬点数は190点（全傷病61点）、検査点数は147点（全傷病80点）でいずれも高い値を示している。「脳血管疾患」入院では、入院料を除く62%は注射料に、14%は検査料によって占められている。「腎炎・ネフローゼ」の1日当り点数は非常に高く、入院で1,365点入院外で

3,021点に達している。主な診療内容として手術と処置があり、人工透析の影響がうかがわれる。入院外医療費のなかで、額の大きな「高血圧性疾患」「急性呼吸器系感染」ではいずれも投薬点数が高く1日当り点数の56%を占めるに至っている。

以上のように、診療点数中の投薬・注射・検査の占める割合は大きい。成人病の多くが治療方法も未だ確立しておらず、しかも治療が長期にわたることからして、今後も医薬品の使用は依然として増加していくことが予想される。また検査においても医療用電子応用装置生産額増加の状況からして、今後の動向が注目され、高度化する医療機器の導入と使用についての検討が急がれることが報告者より強調された。

11月は「社会保障の給付、社会的消費および人的資源の配分について」(報告者：城戸喜子)という題名で、主として福祉に関する支出と労働力配分統計の検討が行われた。報告の目的は2つあり、1つはILOによる伝統的な社会保障の統計を国民経済勘定の枠組で把握した類似概念の費用統計と比較して、両種統計の特徴を知り、後者を経済分析の体系に資的な社会保障費として用いる根拠付けであり、もう1つは支出水準ばかりでなく労働力配分の側面から福祉政策への努力を探ろうとすることである。

報告者は従来、欧米諸国の中からいくつかの社会保障制度の類型を代表する国々をそれぞれ選び、それらと日本との対比に基づき一般的法則性や各国の特質を見出そうとする手法をとってきたが、今回も同じ方法によって問題点を指摘していた。

第1の目的すなわち伝統的な社会保障統計と経済勘定統計との比較検討からは、国民勘定体系中で医療保障費の代理変数として医療の政府消費と医療の移転支出を加えたものを、その他の保障（所得保障および福祉サービス）費の代理変数として福祉の政府消費と福祉の移転支出を加えたものをを用い得ること、国によっては両種統計間にかんがりの差があるにしても、その差はほぼ説明可能であり調整可能なことが具体的な数値によって確かめられた。

また、労働力配分について。最も特徴的な点は、社会保障的支出水準の高い西ドイツにおいて、労働力配分が同分野に必ずしも有利でないこと、逆に同支出水準の低いアメリカにおいて労働力配分は福祉部門に比較的集中していることである。こうした現象の原因として、1現金給付中心の場合には人手が相対的に少なくとも高支出水準を維持できる、2公的保障制度が整備されていない

場合には私的支出中心となり、その時もし例えば医療部門での経済的報酬や社会的地位が高ければ労働力が同部門に集中するといった現象は充分起り得る、3同じ費用でより少ない人数を用い効率的に制度を維持できるの3つが挙げられるが、西ドイツは原因1、アメリカは原因2によるものと思われる。3の可能性については今後の課題とされた。

こうした中において日本は労働力配分の面で福祉に力点があるとは思われない。しかし国際的に高い配分比率を示す流通関係、料理飲食ホテル関係従業者の節約と訓練・誘導によって福祉部門従業者を増加させることは可能であろう。

統計研究会

10月「世帯主年齢別の税・社会保険料負担」(報告者：岸功) 世帯を単位として租税や社会保険料の負担を観察しようとするものである。その際、可処分所得からの支出のうちには、収入や負担の変化に起因する可処分所得の増減にもかかわらず下方硬直的に確保されるものがあるはずである。たとえば家賃地代、学校教育費、ローン返済等々である。これらのものは、短期的には家計の収支バランス調整項とはなり難いものであろう。そこで、総理府「家計調査」の世帯類型別結果表を用い、各家計群の家計収支バランスを検討し、税・保険料の変化が消費や貯蓄にどのような影響を及ぼすかを分析するためのモデルを作成した。なおこのモデルおよび、それを用いた試算については、本誌の前号の拙稿を参照されたい。

11月「生活保護基準の格差縮小方式についての若干の検討」(報告者：曾原利満) 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り替えられて以来、すでに14年経過した。この切替えの狙いは、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とともに、さらに、両者間に存在している大幅な生活水準格差を漸次縮小していくことにあった。そこで、昭和40年以降の保護基準改訂の経過を検討して、格差縮小方式が当初の狙いをどれだけ実現したのか、また、その経過中にどのような問題が新たに生じたか等について若干の検討を試みてみた。

とりあげた問題は保護基準改訂の方法と格差の測定方法の2つである。格差縮小方式は、具体的には、本年度の保護基準に政府経済見通しによる来年度の1人当り個人消費支出の伸び率に若干プラス α した伸び率を乗じて来年度の保護基準を改訂していく方式であるといわれている。乗率に1人当り個人消費支出の伸び率を用いるの

は一般国民の生活水準向上に歩調を揃えるためであり、若干プラス α するのは格差縮小をはかるためであろう。一方、格差の測定は、通常、家計調査による世帯人員1人当り平均消費支出額を比較することによって行なわれている。つまり、保護基準の改訂は個人消費に準拠し、格差の測定は家計調査の消費支出に準拠している。両者は関連はあるが同じものではない別個の物指しに準拠していることになる。

報告では、政府経済見通しの精度、保護基準の改訂率と1人当り個人消費支出の伸び率の比較、個人消費支出と家計消費支出の内容的な差とそれがもたらす効果の検討のほか、さらに、格差縮小の進行状況を世帯人員別、世帯類型別等に大まかに検討することも行なっている。

社会分析研究会

4月「高齢者就労の理論的枠組について」(報告者：稲上 毅) 高齢者の就労について現在の高齢者の労働力状況、産業構造の変容などを踏まえて論議された。高齢労働力は、現在、急性増加しており、特に諸外国に比べて我国の場合は高齢者の就労意欲が旺盛である。これに対して、基本的な方向としては定年延長を行うことが、当面の課題であろうが、定年延長だけで議論を収束できない面がある。高齢労働力は個人差が大きく、可塑性が弱い。また、地域間移動になじまないなどの特徴があり、労働機構の中になじまないものもある。

他方、産業構造の方も、今日、サービス経済化の動きが目立っており、市場経済になじまないような需要が出てきている。

需給両面からのそうした動きを結びつける政策が必要である。そのためには、①「旺盛な」自助努力の促進、②公共政策(年金、財形、医療など)の確立、③高齢者の新しい就労形態の模索——たとえば高齢者事業団のような形態、キャリアが生かして、地域に密着したフレックス・ワークで、継続的雇用ではないようなもの、しかも高齢者自身の互助的な団体(新しい Genossenschaft)であるような方向——などが検討されなければならない課題であろう。そして、「贈与」と「共生」がなりたつような高齢者の就労が模索される必要があるということなどが報告された。

6月26日の研究会は「総合的福祉政策について」というタイトルの下に、経済社会国民会議の報告書について検討がなされた(報告者：三重野 卓)。福祉政策総合化が要請された理由としては、④社会・経済政策の目的の多元化、⑤利害団体の多元化、⑥学問・行政の分業化、

専門化、④政策や制度の整合性の欠如ゆえ、給付の不正や制度運営の不便が生じていること、⑤効率上の無駄が生じていること、が指摘され、福祉政策の総合化による効率化と費用節約・社会的インテグレーションへの国民的合意の形成、ノーマライゼーション（ハンディキャップのある人を一般人と同等に扱うこと、福祉コミュニティ建設の重要性）、カネ・モノ・ヒト・ココロのバランスの問題について、議論がなされている。

この様な福祉政策総合化の方向性としては、①社会的インテグレーションの維持・向上、②政策および制度のインテグレーション、③ノーマライゼーションのためのインテグレーション、が必要とされ、より具体的には、①福祉政策の目標と原則、②福祉要因と福祉政策の統合原理（効率・公正・安定）、③具体的な制度間の総合化の問題、④地域総合福祉政策の推進、⑤環境アメニティの改善・改善対策、⑥福祉政策の費用負担の方向（ニードとの関連で）、⑦日本的福祉政策についての検討（後進性、企業福利、共同性）、がなされている。

同報告書は、経済企画庁の「総合社会政策を求めて」の問題意識を継承し、具体化したものであり、その特色として、①調査によるデータを駆使して、政策目標や福祉イメージを明らかにしていること、②現在行なわれている福祉政策をどういう視点で如何に総合化するかという点について、具体的に例示していること、③ノーマライゼーションの視点を前面に出していること、④財政難の折から、費用の効率化の視点も強調されていること、などの特色がある。

「80年代社会福祉の課題」（6月、三浦文夫、高橋紘士）では本年度の研究課題についての展望が行なわれた。最近の「社会福祉」に関連した将来展望作業を素材にしながら、「80年代」のイメージ、社会福祉概念の拡がりなどが検討され、制度としての社会福祉のあり方についての研究の方法について、①社会福祉需要—ニード予測、ニード発生のメカニズムとその算定など、②社会福祉供給—施設、マンパワー、費用等の予測、③制度体系—行政的システム、の三点にわけて、課題の提示がおこなわれた。

7月には引きつづき「80年代社会福祉の課題—有識者調査の方針について」というテーマで、調査の方針について検討がおこなわれた。調査対象は「社会福祉政策の形成に影響のある全国の有識者」で地方社会福祉審議会および地方児童福祉審議会の委員が母集団として設立され、①社会福祉についての考え方、②ニードの動向について、③サービスのあり方について、④現行の問題点の認識、⑤社会福祉施策の方向づけなどについてを調査の

柱として、調査票等が検討された。

9月「社会福祉の最適制度——三重県の事例」（報告者：三浦文夫）低成長下の社会福祉をどう進めるか、府県レベルにおける社会福祉の最適制度はどういうものであるかという問題意識のもとに三重県で行なった研究・調査が報告された。

まず、社会福祉の最適制度とは、これまでとは異なる厳しい財政事情の下で、増大する福祉需要に如何に有効かつ適切に応えていくかという視点からみた社会福祉であるとされる。その最適性は受益者にとっての最適でなければならないが、多くの場合、ニーズ充足のための資源の調達は行政にゆだねられているのが現状であるので、行政にとっての最適性が配慮されなければならないということである。そして、最適性をはかる判断基準として、次の4つが示された。①効果性 (effectiveness)、②効率性 (efficiency)、③公平性 (equity)、④便益性 (benefit) である。

第2に、重要なことは、公私の役割分担を明らかにすることであるとされる。その判断基準としては、①市場メカニズムによるか、家族によるか、公共的メカニズムによるか、②社会的なニーズ充足体制（専門的ニーズに対して）が必要か、家族を補完するサービス（残余的ニーズに対して）が必要であるか、というものが考えられる。

さらに、それを補足する判断基準としては①義務的か、任意か、②基本的か、追加的か、③強制的か否か、④補償的ニーズか否か、⑤普遍的か否かなどがあり、それらの基準によって、ニーズ充足における公社の機能分担を考える必要があるということであった。

10月「ニードの概念について」（報告者：小林良二）本報告では、ニード概念を基礎において、社会福祉サービスの発展をとらえる試みがなされた。ニードという場合、ここでは「社会的ニード」を意味し、それはある一定水準以下の人々に対して、社会が責任をもって援助しなければならない一定の「必要」のことをさすとされる。そして、「社会的ニード」についての既存の分類と定義をみると、重要なのは「規範的ニード」と「比較ニード」の2つであり、前者が社会的価値に基づいていれば絶対的な基準をもつものであるのに対して、後者は特定の価値や規範を前提とせず、同じ特性をもつ他者との比較という相対的基準によるという差異がある。

社会福祉サービスが専ら「貧困」とか「困窮」という特定の階層を対象としていた時代には、ニード概念も前者の「規範的ニード」という考え方に近く、特定の階層

の人々に対して、社会が「慈恵的」、「温情主義的に」そのニーズを充足するというものであり、スティグマを伴うものであった。その後、ニーズは分解可能であり、個々のニーズに対応していけば、貧困者はなくなるはずであるというウェッブ夫妻らの考え方が浸透して、個々のニーズに応じたサービスの提供という方向に社会サービスが進んできた。その場合、ニーズが分解されて、多様化し、ニーズの基準が他者との相対的な関係に基づくものに変化したことを意味する。つまり「比較ニーズ」の方へ移ってきたということである。この段階になると、相対的な基準に基づくだけに全体の財とサービスの配分をめぐる、社会的「妥当性」と「公正」とが衝突するようになるなど、ニーズ概念が絶対的なものから相対的なものへと展開したことによる固有の問題が生じることなどが指摘された。

12月「80年代の社会福祉」（報告者：三友雅夫、三和治）「80年代の社会福祉の課題」の第6回として、「保健・医療を中心にした課題」（三友雅夫）と最低生活保障、とくに「福祉事務所問題」（三和治）を中心に報告がなされた。

まず、「保健・医療」については、80年代に経済・社会の変動が予想されるが、保健・医療部門においても、①医療費増大の問題、②保険財政の悪化、③疾病構造の変化と医療事故などの困難な問題が予想される。この状況に対して、80年代の課題は、第1に、保険法や医療基本法などの抜本的改正を行い、公私の協働とシステム医療の確立をはかること、第2に、包括医療のための条件整備をはかること、すなわち、予防やリハビリ分野の充実と中間施設の建設をすすめる、それらの間のコーディネーションを強化すること、第3に病院・診療所の建設について計画的に行なえるような管理機構をつくること、第4に有効で効果的なケア・サービスのための研究とヘルス・プランニングを行うことなどが指摘された。

次に「福祉事務所を中心にした福祉行政」については、とくに福祉事務所職員問題がとりあげられた。80年代の課題は、70年代の問題をどう整理していくかというところにあるとされ、生保および福祉事務所を中心に検討する必要があると指摘された。戦後の生保体制を支えてきた福祉事務所職員も、退職者がではじめており、世代間の価値感の多様化がすすんでいる。地方自治体レベルで、福祉事務所の改革をすすめるつつあるところがふえているが、そうした世代間の意識のずれも含めて、改革の方向が模索される必要があることなどが指摘された。

「社会福祉財政論の構図」（5月 報告者：高橋紘士）

最近欧米においても社会福祉の財政問題への興味の集中がみられ、幾つかの研究業績もみられるようになった。たとえば H. Glennerster の「Social Service Budgets and Social Policy」, 1975 や K. Judge 「Rationing Social Services」 1978 などはその代表的なものである。本報告ではこの二冊をとりあげ、社会福祉財政論の問題領域と方法について若干の検討をおこなったものである。

Judge によれば、最近のスタグフレーション下の財政手帖のなかで、社会サービス領域への公共支出の拡大が、従来社会サービス需要の側面への研究の重視から、その供給条件の分析が課題となってきたり、特にパーソナルソーシャルサービスにおける資源配分と分配への関心が高まってきた。社会福祉領域においては価格零乃至それに近い状態で資源を割当て（ration）という為によくの問題が存在する。このような角度から、Glennerster はアメリカとイギリスを比較の視野にいれながら、財政分析をおこない、Judge は、イギリスの中央政府と地方政府の関係を中心としながら社会福祉の財政分析をおこなった。このような業績を比較の視点としながら日本の社会福祉財政論の確立が繰返えされる。

経済・社会研究会

「イギリス医療保障組織とその改革」（6月28日、報告者：保坂哲哉）報告のねらいは、「社会化」医療システムの一モデルとしての NHS の問題点と1974年組織改革の意義を明らかにすることで、その場合、NHS における Planning と administrator, professional, consumer の役割、位置づけに注目する。

もともと、1974年改革以前には、NHS には正式な、ないしは明示的な計画システムはなかった。つまり、1974年改革は、保健と人的社会サービスを通じての合理的、体系的優先順位が確立され、planning procedures が確立される機会をつくり出した。

もともと NHS が planning を欠いたのは、当初 Beveridge illusion といわれるような NHS の費用節減効果についての楽観主義が働いたこともあるが、基本的には、NHS の目的間の不斉合性という論理的困難、心理的圧力、諸要因のコントロールの欠如などの困難があったためである。しかし、planning の欠如の帰結は、routine 化し、stereotype 化した rules や過度の単純化、硬直化と惰性、NHS の政治化、中央集権化をもたらしており、「実用主義的、楽観的不完全主義的プランニング」（Eckstein）の導入を提唱する人もあった。

NHS の distortions として挙げられているものは、前

提となった assumption の誤り、システム設計の誤り、三つの活動主体の行動や態度の誤り、さらには与件の変化と NHS の adaptation における欠陥を挙げることができる。1974年改革の主要目的は、当然これらの諸問題を解決することでなければならないが、marshall や Heller も指摘するとおり、三つの活動主体の役割をいかに結合し、その勢力をいかにバランスさせるか、という組織構造とその機能の改革の問題が主要対象として選ばれた。

改革の方向については、保守党の Joseph 計画の managerialism, Heller の提唱するコミュニティ志向保健サービス、労働党の Crossman 計画でいう地域住民と臨床部門の代表が参加する統一の運営の三つが区別される。実際に実現された改革は、これらのある種の折衷であるが、国民的優先順位の採択、継続的年次プランニングの導入、地域保健当局 (AHA) レベルでの組織の統一、完全合意による経営、コミュニティ保健協議会、といった新機軸がもり込まれている。しかし、1974年改革の成否の評価にはなお若干の時間の推移をまたねばならない。

7月には「年金制度基本構想懇談会報告について」という題で研究会が持たれ (報告者: 山田雄三)、昭和54年4月に出された同懇談会の報告書「我が国年金制度の改革と方向」を巡って討論が行われた。

近年、物価水準の急速な上昇により一部の人の老後の生活費として現行の年金給付水準が低すぎることや制度間格差が大きく公平を欠くこと等が指摘され、年金制度をかなり基本的な部分にまでさかのぼって見直そうとする動きが見られる。基礎年金構想はその1つの現れともいえるが、制度の改革に当っては国民の間の価値態度の合意が必要であろう。すなわち社会的連帯というものをどのように考えるか、また、自由や平等といった思想を制度の中にどのように盛りこんでゆくかといった点についての合意である。こうしたことを考慮に入れて同報告をみた場合に次の5つが依然として残された課題であることが分る。

第1に基礎年金とか基本年金とか言われるものは一体何であるかということである。この問題は次の支給開始年齢の問題とも関っている。同報告では国民年金をベースとして基礎年金を考えているが、これは同懇談会の中間報告よりも後退した印象を与える。すなわちこの最終報告では現行の各年金制度をそのまま残し、制度間の不均衡を調整してゆく方向が打ち出され、各制度を統合した上での基礎年金というものではない。

第2の問題は支給開始年齢を65歳に段階的に引き上げ

てゆくという点であるが、これには各種条件の整備が前提として必要であり、特に定年制との絡みで雇用政策に対する希望が述べられているに留まる。

第3の問題点は婦人の年金である。近年婦人労働力は増大し、またサラリーマンの妻の国民年金への任意加入も80%を越えた。こうした趨勢の中で婦人が被用者年金か国民年金かいずれか一方を受けられる方向に進めることが望ましいとしている。

第4の問題は経過年金である。無年金者をなくすこと、経過年金の給付水準を適切な高さに保つことが重要である。

第5の問題は企業年金である。退職一時金との関係、物価スライドの必要性及び企業倒産の場合の対処の仕方がここでは検討されねばならない。

9月の研究会では国民生活総合政策部会が昭和54年1月に公表した「21世紀の国民生活像」を議題とし、馬場所長が報告した。この総合政策部会報告は、産業化と抗産業化の動きのなかに21世紀初頭に成立すると想定される国民生活像を描くのに、「さまざまな可能性のなかから今後個人としても、また社会としてもその実現に努力しようという意欲を持ち、目標とし得るような可能性に焦点を当て」る態度をもって臨んだので、勢い描かれた生活像は主角のとれた姿になって極めて楽観的なものになっている。問題点を明確にするために、この作業のなかで方法論の検討を企てた茅陽一教授を中心とするグループの「国民生活像のクロス・インパクト分析による定式化」を参照し、これに関連づけて報告をすることにした。

この「クロス・インパクト分析による定式化」においては、欧米型個人主義社会への移行、日本型福祉社会への移行および現状延長型社会といった3つの可能性があるとして、それぞれの内容を検討していくのであるが、本報告はこのなかから日本型福祉社会への移行の可能性を採用していった。これは抗産業化の動きを産業化それ自体に対する否定ではなく、生活重視の視点から産業化の行過ぎを抑制するものとして受け止め、産業化と抗産業化の対抗関係を労働形態・コミュニティ形成に関して調整を加えることによって融和し得るものと期待しているからである。

「21世紀の国民生活像」はその展望の中核をソーシャル・ミニマムの保障にたった総合福祉政策の展開においている。すなわちソーシャル・ミニマムをすべての国民に平等に保障し、これを超える領域においては各人の創意と自律性によって自由競争をおこなわせ、社会の活力と効率を発揮させようとする。「個人、市場、公共部分

の役割を通じて人々の自由と平等を的確に仕分け、調和させ、効率と公正を矛盾なく共有できる（ソーシャル・ミニマム）こそ広い意味の福祉の原理である」。この引用文という原理は総合福祉政策の原理であり、この長期展望を導いたものである。これによって日本社会に適わしい福祉社会が建設されるとみているのである。報告者はこの基本的見解には反対すべき理由を知らないと述べる。これをめぐって若干の論議が行われた。

11月1日「経済計画と就業構造見直しからみた福祉計画の現実性」（報告者：岸 功）与えられた課題はあまりにもむずかしすぎた。何といても「福祉計画」という概念をどう考えるかが難問である。

この報告では「新経済社会7ヵ年計画」と隅谷編「日本の雇用政策の展望」の概要を紹介し、討論の素材提供とした。

議論が集中したもののうち、ひとつは失業指標と労働供給の関係、もうひとつは、経済計画と福祉および社会指標との関連とであった。前者については、当然のことながら労働力の完全雇用水準の設定に関する欧米とのちがいが、雇用延長あるいは中年婦人の労働力化、進学率の動向などについて議論が出された。また、後者については、計量経済学モデルではしばしば外生変数として扱われる社会保障などを、むしろ目標変数として設定すべきで、その達成のための経済的条件の整備を吟味する、という発想の必要性、あるいは、社会指標が社会の達成水準を示すものに集中しているが、国民生活を表現する上ではバラツキ、分布などを表示するための工夫が必要であること、などが出された。

結局、従来の議論の枠組からいえば、海外部門の国際収支バランス、企業部門の収益、政府部門の財政赤字、家計部門の失業、等々の均衡を回復し維持するという制約条件を同時にみたしながら、一体何を最大化（あるいは安定化、平準化）すべきであるのか、その目標をどのような形で操作可能な変数として把握すべきなのか、が依然として残された問題である。これは「総合社会政策」（それに対するコメントは、本誌第13巻（1977年）3号にあるので参照されたい）とも関連していることをつけ加えておきたい。

11月には「政策目標と政策手段」という題名の下に、終戦以降の我国の社会保障政策の趨勢を辿り今後どのような方向に社会保障研究を進めるべきかが討議された。（報告者：伊部英男）報告の概要：昭和20年代は国民全体が貧乏であり最低生活の保障が社会政策の主目的であった。したがって諸施策の中で生活保護、困窮者の施設

収容が大きな比重を占めそれに社会保険が加わっていた。関連施策としては雇用と公衆衛生とが重要であり国家に大きな責任があるとされた。しかし昭和30年代に入ると貧困の内容が変化する。絶対的窮乏は影をひそめ相対的貧困の解消が中心課題となる。産業面では企業規模間格差、産業間格差が問題となってきた。したがって国民各層の所得格差の是正と産業構造政策が諸施策の中心を占めていた。こうした昭和20～30年さらに40年代前半にかけての動きに対し、近年では、体力健康の増進、環境整備、資産の貯蔵、社会復帰、労働時間の短縮等生産の質の向上を目指す施策に重点が移ってきている。国民は「より良き生活」を求めているとの認識の下に政策が実施されている。例えば昭和48年頃の福祉行政を振り返ると、対象は全国民に拡大されている。しかし福祉行政の手段は依然として国庫負担であり、無料化といった考え方が底にある。今後はこのような行き方を改める必要があろう。国家が目標を示し助成し誘導する分野があって良い。例えば労働省による財形貯蓄や定年延長の問題である。あるいは遺産相続の問題にしても老親扶養との関連で考えるならば、福祉政策研究の立場から発言することがあっても良いだろう。

社会保障研究所も社会保障研究だけにこだわらず、広く社会問題についての研究を行なってゆくべきであろう。

12月には「財政システムを媒介とした福祉施策」（報告者：都村敦子）と題する報告が行われた。社会保障制度と税制は以前には別個の政策領域と考えられて、両者の間の相互依存関係および調整を考慮するための努力はほとんどなされてこなかった。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。現に、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。社会保障制度と税制において、平行して、類似の給付が支給されている。すなわち、税制は障害者や高齢者や寡婦などのハンディキャップをもつ人々に対して、また老人や児童を扶養する必要がある人々に対して、一定額の所得控除を行い、より高い所得を保障する政策手段として考えられてきている。本報告でとりあげられた財政福祉給付（fiscal welfare benefits）という用語は一般にはあまり知られていない概念ではあるが、税制を通して支給される福祉的給付を、R. M. ティトマスにならって、財政福祉給付と呼ぶことにする。財政福祉は納税者個人の特殊なニードの条件や親族の扶養義務を考慮して、個人の需要のパターンを変えることにかかわるものである。しかし、公平の視点から批判されるべき点はそこに含まれる暗黙

の前提である。すなわち、特殊な環境（障害者、高齢者、扶養児童等）のものに対して、総所得から一定額を控除するか、または実際の支出（たとえば医療費の自己負担）に基づく控除をすることによって、水平的公平の要請を充たすことができるという考え方である。所得控除のばあいには、納税者に対する財政福祉給付の価値は納税者の限界税率の関数である。累進課税方式のもとでは、所得が高ければ高いほど財政福祉給付の価値も大きい。その上、課税最低限以下のものはその便益を十分にまたはまったく受けることができない。本報告では、まず、わが国の現行の税制で実施されている財政福祉給付の実態の検討が行われ、その分析結果をもとにして、より公平なシステムを可能にする方法がもとめられた。

制度研究会

本年度の研究プロジェクトは、雇用問題と社会保障の関係についての国際比較研究である。研究テーマは大きく2つに分れ、1つは雇用政策と社会保障の関連性についての変化と対応を制度的に明らかにすること、第2は、雇用不安のもとにおける社会保障財政の問題を明らかにすること、である。昭和54年11月と12月に各1回研究会が開かれたが、11月の研究会は第2のテーマ、12月の研究会は第1のテーマに関係している。

11月22日の研究会では、「人口・雇用変動と社会保障財政」（報告者：保坂哲哉）というテーマで報告が行われた。多元的組織構造をとる西ドイツとフランスの社会保障システムのもとで、衰退産業・職種部門での雇用縮小によって、年金保険財政が悪化している実態とその対策としての財政調整制度の仕組みと実施状況が報告された。報告内容の大部分は、本誌第15巻第3号所収の報告者の論文でカバーされるので、内容の紹介は省略する。フランスの場合、仕組みは精密に設計されているが、制度間の利害調整がうまくつかず、実質的には国庫補助に頼っている点をどう評価するかをめぐって論議があった。

12月26日の研究会では、「雇用と社会保障」（報告者：高橋 武）というテーマについてヒアリングが行われた。報告者は、現在、雇用と社会保障について反省しかつ将来を考えるべき機会が訪れていることを指摘、その例として、雇用における世帯的視点を強調した Jean Mouly の議論やそれとは対照的な国連や ILO の基本的ニード・アプローチに注意を喚起する。

「完全雇用の時代は終わった」（J. A. Garraty）、「成長の社会的限界」（K. Boulding）という言葉で表わされる雇用情勢の変化や、人口動態の変化、第3次産業部門での

雇用上昇、婦人の職場進出など雇用構造の変化により、「雇用」への反省が必要になった。すなわち、雇用は、生産、所得、社会的認知の3つの側面からみるべきであり、縁辺労働力、二次的労働者の出現により失業統計の再検討を要するようになり、雇用保険の重視による労働市場の硬直化を打開する新しい政策などが、具体的なポイントである。

このような変化は、社会保障にとってもさまざまな意味合いをもっており、社会保障の新たな対応のための反省が必要になる。たとえば労働からの引退よりも引き続き就労を助成するために社会保障を手直しすべきだとの欧州評議会の指摘がある。

かくて、社会保障への反省が議論と実践のレベルで行われる。「福祉国家の終焉」（N. Rescher）と「生きがい」志向への移行、アメリカ SSI における劣等処遇原則の放棄、社会保障の予防機能の重視と労働世界へのインパクト（定年制の問題化）、「婦人の解放」と社会保障の抜本的反省（個人本位への組みかえ）、などがその例である。日本では、福祉領域で自由放任主義が根強く、公共政策の identification が求められる。

最後に、若干の現実的な問題として、雇用と社会保障との関連に関する孫田論文（本誌第15巻第2号）に注目しつつ、work or leisure ではなく work and leisure という視点や gradual transition（この点でスウェーデンの部分年金に歴史性を認める）という考え方を重視する。第2に、定年は年齢による差別だという主張をはじめ、老齢給付なるものの概念や定年との接合関係についての新しい方向づけが示唆され、第3のポイントとして Larroque の寡婦年金廃止論にもふれられた。

以上の報告に対し、老人雇用の維持・拡大の全体の雇用水準、他の年齢層の雇用水準へのインパクトや、雇用政策における新しい政策手段の可能性の有無について議論が交わされた。

政策研究会

4月24日「年金制度基本構想懇談会報告について」（報告者：上智大学 小山路男教授）各種の公的年金制度の改正について、検討や議論を重ねてきた年金制度基本構想懇談会の報告が示された。報告では、年金制度は現行の形を一応維持しながら、不備を是正し、発達を図る方向が示されており、報告書の内容、結論に到達する推移、今後に残された課題などが報告された。

7月31日「薬事二法案について」（報告者：厚生省薬務局企画課 大田晋課長）薬事二法案を必要とする状況、

法案を用意する推移、および法案の内容が要約の形で報告された。薬剤による健康被害を防止するために、薬剤は、販売以前の製造や輸入の段階にも規制が必要で、法案にはこれらも盛り込んであった。

9月25日「医療費の動向について」(報告者：厚生省保険局調査課 川上友康課長補佐) 健康保険による保険診療では、医療費が次第に増加する傾向を示しており、そのような医療費の動向について、国民医療費などの広範な背景を示すとともに、医療費の状況が報告された。報告では、医療費を変化させる要因、最近の特徴、および今後の予想なども含まれていた。

12月4日「労災保険の現状と課題」(報告者：労働省労働基準局労災管理課 小田切博文課長) 労災保険の概要が示され、労災保険の現況が報告され、現在および将来の課題が取上げられた。報告では、主として、労災保険の財政が取上げられ、最近次第に窮屈になってきたその財政について、主な要因とそれに対して現在考えられている対応策、ならびに、その対応策でもなお将来に予想される問題などが報告された。

以上の各報告に対して、報告後に、報告者と出席者の間で質疑応答、意見交換などがいつも行なわれた。

社 会 保

国民医療費（厚生省統計情報部「昭和52年度国民医療費」による）

国民医療費とその構成比の年次推移

（単位：国民医療費のみ億円，他は％）

	昭和30年度	40年度	45年度	48年度	49年度	50年度	51年度	52年度
国民医療費	2,388	11,224	24,962	39,496	53,786	64,779	76,684	85,686
公費負担分	11.7	13.1	11.3	13.9	13.5	13.1	12.8	13.3
医療費	10.2	6.7	6.7	6.5	6.5	6.5	6.4	6.2
生活被保険者等	1.3	3.8	2.2	1.6	1.5	1.3	1.1	0.9
高齢者	—	2.0	1.8	1.6	1.6	1.5	1.3	1.2
その他	0.2	0.6	0.7	3.5	3.3	3.3	3.4	3.6
保険者負担分	49.6	66.3	69.4	70.3	73.1	74.0	74.7	75.1
被保険者等	47.7	64.1	66.9	68.2	70.9	71.8	72.4	72.6
療養費	39.9	46.1	45.4	44.5	46.6	46.7	46.7	46.5
被保険者等	29.2	34.3	33.3	29.0	28.0	27.1	26.6	26.4
政管掌	10.7	11.8	12.2	15.5	18.6	19.6	20.0	20.1
府管掌	16.2	21.8	21.4	20.7	21.7	21.4	21.5	21.6
組合管掌	12.1	13.4	14.3	15.2	15.8	15.9	15.9	15.7
船員共済組合	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6
日雇労働者共済組合	1.0	1.7	1.6	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
国営企業職員の共済組合	8.6	2.0	1.7	1.6	1.7	1.8	1.7	1.7
市町村立学校教職員の共済組合	1.1	1.6	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3
その他	—	—	—	—	—	—	—	—
国民医療費	0.2	4.7	4.2	4.1	4.4	4.6	4.5	4.5
労働者の災害補償保険	7.9	18.0	21.5	23.6	24.3	25.1	25.7	26.2
その他	1.9	2.2	2.5	2.1	2.1	2.1	2.4	2.4
患者負担分	1.8	2.0	2.2	1.9	1.9	1.8	1.9	2.0
公費または保険の一部負担	0.1	0.2	0.3	0.2	0.2	0.3	0.4	0.5
患者負担分	38.7	20.6	19.3	15.8	13.4	12.9	12.5	11.7
公費または保険の一部負担	20.7	1.7	2.6	3.0	2.4	2.7	2.4	2.2
公費または保険の一部負担	17.9	18.9	16.7	12.8	11.0	10.3	10.2	9.5

注 市町村職員共済組合は、37年度以降地方公務員共済組合に含まれている。

国民医療費と国民総生産・国民所得の年次推移

	国民医療費		国民1人 当り 医療費 (千円)	国民医療費の 占める割合		国民総生産額 (億円)	国民所得額 (億円)	総人口 (千人)
	総額 (億円)	増加率 (%)		対国民 総生産 (%)	対国民 所得 (%)			
昭和30年度	2,388	11.0	2.7	2.69	3.27	88,646	72,985	89,276*
31	2,583	8.2	2.9	2.60	3.16	99,509	81,734	90,172
32	2,897	12.2	3.2	2.58	3.10	112,489	93,547	90,928
33	3,230	11.5	3.5	2.74	3.36	117,850	96,161	91,767
34	3,625	12.2	3.9	2.66	3.29	136,089	110,233	92,641
35	4,095	13.0	4.4	2.53	3.09	162,070	132,691	93,419*
36	5,130	25.3	5.4	2.58	3.26	198,528	157,551	94,287
37	6,132	19.5	6.4	2.83	3.46	216,595	177,298	95,181
38	7,541	23.0	7.8	2.95	3.66	255,921	206,271	96,156
39	9,389	24.5	9.7	3.17	4.01	296,619	233,904	97,182
40	11,224	19.5	11.4	3.40	4.28	329,816	262,228	98,275*
41	13,002	15.8	13.1	3.34	4.19	388,728	309,970	99,031
42	15,116	16.3	15.1	3.29	4.07	458,968	371,067	100,186
43	18,016	19.2	17.8	3.30	4.16	545,768	433,232	101,317
44	20,780	15.3	20.3	3.22	4.03	645,136	515,677	102,520
45	24,962	20.1	24.1	3.31	4.10	755,239	608,325	103,720*
46	27,250	9.2	26.0	3.28	4.16	831,660	655,522	105,006
47	33,994	24.7	31.6	3.51	4.42	968,837	768,805	107,595
48	39,496	16.2	36.2	3.37	4.17	1,172,579	946,636	109,104
49	53,786	36.2	48.6	3.86	4.81	1,392,193	1,117,688	110,573
50	64,779	20.4	57.9	4.23	5.22	1,531,263	1,240,386	111,940*
51	76,684	18.4	67.8	4.47	5.56	1,717,356	1,378,483	113,089
52	85,686	11.7	75.1	4.48	5.59	1,914,263	1,532,812	114,154

注1) 国民総生産・国民所得は、経済企画庁発表による。昭和40年度以後は新SNAによる。

2) 国民1人当り医療費を算出するために用いた人口は、総理府統計局発表による10月1日人口である。

* は国勢調査による人口を示す。

障 統 計

負担区分・一般診療—歯科診療—薬局調剤別国民医療費推計額と百分率

(昭和52年度)

	総 数	一 般 診 療									歯 科 診 療	薬 調 局 剤	
		総 数			病 院			一 般 診 療 所					
		総 数	入 院	入院外	総 数	入 院	入院外	総 数	入 院	入院外			
推 計 額 (億円)													
国民医療費	85,686	77,122	33,703	43,419	43,954	30,163	13,791	33,169	3,540	29,628	7,943	620	
公費負担分	11,357	11,100	7,476	3,624	8,199	7,046	1,153	2,902	430	2,471	206	51	
保険者等負担分	64,311	57,474	23,595	33,879	31,554	20,861	10,693	25,920	2,734	23,186	6,331	507	
患者負担分	10,018	8,549	2,633	5,916	4,202	2,257	1,945	4,347	376	3,971	1,406	62	
百 分 率													
国民医療費	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
公費負担分	13.3	14.4	22.2	8.3	18.7	23.4	8.4	8.7	12.1	8.3	2.6	8.2	
保険者等負担分	75.1	74.5	70.0	78.0	71.8	69.2	77.5	78.1	77.4	78.3	79.7	81.7	
患者負担分	11.7	11.1	7.8	13.6	9.6	7.5	14.1	13.1	10.6	13.4	17.7	10.1	
百 分 率													
国民医療費	100.0	90.0	39.3	50.7	51.3	35.2	16.1	38.7	4.1	34.6	9.3	0.7	
公費負担分	100.0	97.7	65.8	31.9	72.2	62.0	10.1	25.5	3.8	21.8	1.8	0.4	
保険者等負担分	100.0	89.4	36.7	52.7	49.1	32.4	16.6	40.3	4.3	36.1	9.8	0.8	
患者負担分	100.0	85.3	26.3	59.1	41.9	22.5	19.4	43.4	3.8	39.6	14.0	0.6	

注 歯科診療のなかには歯科診療所の他、病院における診療分も含まれる。

年齢階級・傷病大分類別一般診療費推計額 (昭和52年度)

(単位: 億円)

	総 数	総 数				(再掲) 入 院				
		0—14	15—44	45—64	65 歳以上	総 数	0—14	15—44	45—64	65 歳以上
総 数	77,122	8,103	26,110	23,079	19,831	33,703	2,087	11,744	10,120	9,751
I 伝 染 病 寄 生 虫 病	3,680	580	1,252	1,013	835	2,011	147	637	638	589
(再)結 核	2,143	23	658	758	704	1,655	16	511	567	561
II 新 生 児 疾 患	4,793	114	1,013	2,061	1,605	3,823	82	792	1,611	1,338
(再)悪 性 新 生 疾 患	3,738	59	609	1,652	1,419	3,022	53	491	1,288	1,190
III 内 分 泌 系 疾 患	2,127	41	577	917	592	848	17	176	357	297
IV 血 液 造 血 器 疾 患	453	58	211	104	79	202	33	75	45	49
V 精 神 疾 患	5,853	48	3,375	1,779	650	5,305	33	1,079	1,599	594
VI 神 經 系 感 覚 器 疾 患	5,140	980	1,529	1,334	1,297	1,348	288	427	304	329
(再)視 器 疾 患	2,104	360	493	515	737	344	23	57	92	173
(再)聴 器 疾 患	863	272	317	179	96	98	6	56	23	12
VII 循 環 器 系 疾 患	14,915	96	1,418	5,345	8,055	5,691	55	499	1,728	3,408
(再)高 血 圧 性 疾 患	6,513	8	571	2,551	3,383	1,156	1	87	290	778
(再)虚 血 性 心 疾 患	1,845	4	136	664	1,041	735	1	41	231	461
(再)脳 血 管 疾 患	3,791	15	188	1,213	2,375	2,620	14	147	858	1,601
VIII 呼 吸 器 系 疾 患	8,361	3,459	2,487	1,319	1,097	1,438	272	347	317	502
(再)急 性 呼 吸 器 系 感 染	3,959	2,062	1,226	481	190	101	36	27	21	16
(再)肺 炎	609	152	123	115	219	414	92	66	81	175
(再)喘 息	1,023	330	205	245	244	317	83	45	81	108
(再)慢 性 気 管 支 炎	926	312	182	147	285	186	12	14	32	127
IX 消 化 器 系 疾 患	10,964	413	4,593	3,928	2,030	4,755	277	1,907	1,616	955
(再)消 化 性 潰 瘍	2,899	16	1,350	1,079	455	1,202	3	540	427	232
(再)そ の 他 胃 十 二 指 腸 疾 患	2,718	50	1,128	924	616	286	9	80	84	113
(再)肝 臓 疾 患	2,626	39	986	1,121	480	1,421	23	523	603	272
X 性 尿 器 系 疾 患	5,400	253	3,249	1,214	684	1,805	155	834	485	331
XI 妊 娠 分 娩 産 婦 の 合 併 症	1,116	—	1,113	3	—	834	—	831	2	—
XII 皮 膚 皮 下 組 織 疾 患	2,348	618	995	477	259	185	29	63	40	54
XIII 筋 骨 格 系 結 合 組 織 疾 患	4,779	132	1,309	1,770	1,568	1,326	68	391	358	509
XIV 先 天 性 異 常 死 亡 確 率	371	177	123	42	28	251	130	84	27	10
XV 周 産 期 疾 患	151	151	—	—	—	143	143	—	—	—
XIV 症 状 診 断 名 不 明	827	146	269	298	114	301	64	98	87	52
XVII 不 慮 の 事 故 中 毒 暴 力	5,841	838	2,595	1,473	937	3,437	293	1,504	905	735

注 傷病名については掲載の都合上簡略化を行った。

季刊社会保障研究 (Vol. 15, No. 1~No. 4) 総目次

凡例: I, II, III……は号数を, 1, 2, 3……は頁数を示す。

巻 頭 言 Preface

ミクロ経済政策のすすめ Towards Micro-Economic Policies	大 熊 一 郎 ICHIRO OHKUMA	I	1
転換期と蛮勇 Bravery and Transitional Time	小 沼 正 TADASHI KONUMA	II	1
普遍主義と職業主義 Universalism versus Occupationalism	馬 場 啓之助 KEINOSUKE BABA	III	1
社会保障への反省 Reconsideration of Social Security	高 橋 武 TAKESHI TAKAHASHI	IV	1

論 文 Articles

所得保障と高齢者の労働供給 ——社会保障と雇用政策をめぐる一側面—— Income Security and Labour Supply of the Aged ——A Perspective on Social Security and Employment	島 田 晴 雄 HARUO SHIMADA	I	2
高齢者の社会的インテグレーション Social Integration of Aged People	石 岡 慎 太 郎 SHINTARO ISHIOKA	I	14
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—— Empirical Analysis on the Fiscal Welfare ——Effect of a Tax Reform on Fiscal Welfare Benefits	都 村 敦 子 ATSUKO TSUMURA	I	21
T. H. マーシャルの社会政策論 On T. H. Marshall's Social Policy	小 林 良 二 RYOJI KOBAYASHI	I	44
救護施設の現状と課題 Conditions and Issues of the Relief Institutions	小 寺 清 孝 KIYOTAKA KODERA	I	57
人工長命時代を考える ——「老年問題に関する京都国際シンポジウム」を省みて—— A Study on the Long-Life Time ——A Reflection on “The Kyoto International Symposium on Problems of the Aged”	吉 田 寿 三 郎 SUMIO YOSHIDA	I	66
日本の病院の特質 ——マクロ的視点からの分析—— Some Characteristics of Japanese Hospitals ——An Analysis from Macro-Perspective——	西 三 郎 SABURO NISHI	II	2
健康づくり運動の効果と測定 Effectiveness and Assessment of the Health Promotion Movement	市 川 洋 HIROSHI ICHIKAWA	II	21
医療政策の効果測定の理論的枠組について A Theoretical Framework for Assessing Medical Policies	田 中 滋 SHIGERU TANAKA	II	31
公的年金・退職金・企業年金 Public Pension, Retirement Allowance and Company Pension	村 上 清 KIYOSHI MURAKAMI	II	57
医療政策の医療システムへの影響 ——そのためのモデル設計—— Influence of the Medical Policies on the Medical System ——A Model-Building	辻 正 重 MASASHIGE TSUJI	II	49
社会保障政策とくに公的年金と雇用問題の調整について Coordination between Employment and Social Security Policies (Public Pension System)	孫 田 良 平 RYOHEI MAGOTA	II	68
高齢化社会と労働供給の問題点 Some Points on Aging Society and Labour Supply	神 代 和 欣・桑 原 靖 夫 KAZUTOSHI KOHSHIRO & YASUO KUWAHARA	II	84
福祉社会の構図 Theoretical Framework of Welfare Society	馬 場 啓之助 KEINOSUKE BABA	III	5
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—— Financial Assistance between Social Insurance Institutions in West Germany & France	保 坂 哲 哉 TETSUYA HOSAKA	III	14

生活保護基準の格差縮小方式について Devices for Decreasing Regional Differences in the Amount of Public Assistance Benefits	曾 原 利 満 TOSHIMITSU SOHARA	Ⅲ 30
国民皆年金体制の再検討 Basic Issues on the Structure of National Pension	山 崎 泰 彦 YASUHIKO YAMASAKI	Ⅲ 50
社会保障と税制との関連 The Relationship between Social Security and the Tax System	都 村 敦 子 ATSUKO TSUMURA	Ⅲ 61
人口構造の高齢化と日本の福祉政策の状況 Japanese Welfare Policies in the Process of Aging of Population	城 戸 喜 子 YOSHIKO KIDO	Ⅲ 74
世帯類型別の税・社会保険料負担 Tax Payment and Social Security Contributions by Household Types	岸 功 ISAO KISHI	Ⅲ 94
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—— Job-Taking of the Aged and Social Welfare ——A Challenge towards the Aging Society	三 浦 文 夫 FUMIO MIURA	Ⅲ 111
社会福祉費用の動向 ——昭和40年代を中心に—— The Trend of Social Welfare Costs in the Showa 40s	高 橋 紘 士 HIROSHI TAKAHASHI	Ⅲ 124
福祉事務所と専門職制 The Welfare Office and the Professionalism	小 林 良 二 RYOJI KOBAYASHI	Ⅲ 141
社会計画論の基礎概念 Fundamental Concepts in the Theory of Social Planning	三 重 野 卓 TAKASHI MIENO	Ⅲ 160
西ドイツ年金制度の現状と展望 Aspects and Problems of Pension Schemes in West Germany	石 本 忠 義 TADAYOSHI ISHIMOTO	Ⅳ 2
イギリスにおける“未婚の母”の生活実態 ——最近の調査研究動向とくに A. ホプキンソン著『未婚の母たち』(1976年)にふれつつ—— Actual Situation of “Single Mothers” in Britain ——the Present Research Trend with Special Reference to A. Hopkinson, <i>Single Mothers</i>	京 極 高 宣 TAKANOBU KYOGOKU	Ⅳ 10
総合的社会政策について ——OECD プロジェクトの紹介を中心に—— Review and Remarks on the “Integrated Social Policies” Project of OECD	府 川 哲 夫 TETSUO FUKAWA	Ⅳ 21
「サニタリー・アイディア」の形成 ——エドウィン・チャドウィックによせて—— The Making of Sanitary Idea, Edwin Chadwick and the Public Health Movement	小 山 秀 夫 HIDEO KOYAMA	Ⅳ 32
地域福祉の理論的枠組に関する一考察 A Consideration on the Theoretical Framework of Community Welfare	中 野 い く 子 IKUKO NAKANO	Ⅳ 43
国民年金法(1959年)の可決に関する政治的・社会的要因(英文) Social and Political Causes of the Passage of the 1959 National Pension System Law.	ポ ー ル ・ ル イ ス PAUL M. LEWIS	Ⅳ 52

研究ノート Research Notes

イタリアの医療改革と国営医療サービス法の成立 A Medical Reform and the Established National Health Service Act in Italy	須 田 和 子 KAZUKO SUDA	Ⅱ 120
社会測定論の基礎概念 Fundamental Concepts in the Theory of Social Measurement	三 重 野 卓 TAKASHI MIENO	Ⅱ 129

資 料 Reports

昭和54年度厚生省予算の概要 ——在宅福祉サービスの充実を目指す—— Budget of the Ministry of Health and Welfare for the Fiscal Year of 1979	菊 安 達 男 TATSUO KARIYASU	Ⅰ 82
昭和54年度研究プロジェクトについて Research Project for the Fiscal Year of 1979	社会 保 障 研 究 所 Social Development Research Institute	Ⅰ 92
研究会抄録		Ⅰ 93, Ⅳ 61
社会保障統計		Ⅰ 92, Ⅱ 138, Ⅳ 70
社会保障研究所日誌		Ⅰ 98, Ⅳ 72