

季刊 社会保障研究

Vol.19

Autumn 1983

No. 2

研究の窓

社会保障と社会保障研究所 福 武 直 106

論 文

レーガン革命下のアメリカ社会保障 平 恒 次 108

公共部門の拡大——スウェーデンの場合—— 龍岡恵喜二 118

社会政策とは何か ロバート・ピンカー（栃本一三郎 訳） 130

西ドイツにおける社会政策論の新展開 保坂哲哉 147

昭和57年度研究プロジェクト報告

研究課題Ⅰ 西欧諸国におけるソーシャルポリシーとソーシャルポリシー論に
関する研究（中間報告）

ソーシャルポリシー論研究について 小山路男 158

書評『福祉の諸状態——社会政策における比較分析』

（J.ヒギンズ著） 武川正吾 161

”『社会福祉と国家の失敗——集権的社会サービスと参加型のオルターナ
ティブ』（ロジャー・ハドレー、ステファン・ハッチ著） 平岡公一 164

”『福祉国家の将来——社会政策の再構築』（ハワード・グレナスター編）
..... 平岡公一 170

”『コーポラティズムと福祉——英国における社会政策と国家介入』
（A.コーソン著） 武川正吾 175

”『社会政策の挑戦』（ジークマール・モスドルフ著） 大谷津晴夫 179

研究課題Ⅱ 高齢者世帯の家計行動と社会保障に関する研究

第1章 高年齢雇用者の産業と職業 桑島靖夫 185

第2章 年金の収入制限の効果 清家篤 198

第3章 女子高齢者の労働供給パターン 三上英美子 212

書 評

『社会事業（上・中・下）』（社会保障研究所編），『戦前日本の社会事業調査』

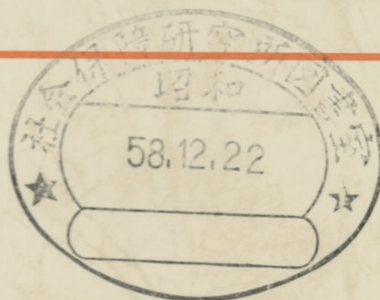
（社会福祉調査研究会編），『社会事業統計の研究』（小島勝治著） 小 沼 正 223

動 向

社会保障法判例 堀 勝 洋 231

診療当時の医学，医療水準ないし療養担当規則に適合しない診療については医療
保険法上の診療報酬請求権は発生しないとされた事例（小田訴訟控訴審判決）

社会保障研究所



研究の窓

社会保障と社会保障研究所

福 武 直

わが国における社会保障という用語は、きわめて多様な内容をふくんでおり、その用法は、広範にすぎるように思われる。

周知のように、原語としての social security は、アメリカ合衆国における1935年の社会保障法 (Social Security Act) に由来するといわれるが、この場合の社会保障は、所得保障を意味するものであった。そして、イギリスにおいても、社会保障は所得保障にはかならない。この国の社会的支出では、国民保健サービスや雇用などと明確に分けて社会保障が概念されている。

したがって、社会保障という言葉は、所得保障に限定して使用する方がよいようにも思われる。しかし他方、社会保障は、1942年の『社会保障への途』(*Approaches to Social Security*) において、社会保険と社会扶助との統合として把握されており、1952年に採択されたILOの申し合せも、疾病・失業・老齢期における所得維持のための諸手段・家族手当・医療供給などを一括して社会保障としている。そして、社会保障の国際比較においては、このような用法にもとづいて『社会保障の費用』(*Cost of Social Security*) が算出される。

こうしたILOによる国際的な用語法を尊重するとすれば、社会保障を所得保障に限定するのは狭すぎることになり、また日本語としても、所得保障を社会保障といいかえる必要もない。その意味で、社会保障は、所得保障と医療保障をふくめた言葉とするのが妥当であろう。

そうすると、わが国で、社会保障制度審議会の1950年勧告以来、社会保障にふくまれることを慣例としてきた、社会福祉と公衆衛生が、社会保障の体系から脱落することになる。しかし、本来、社会福祉は、福祉サービスとして社会保障の枠外において、相互の関連を考えた方がよいし、社会保障と福祉サービスを支柱とする上位概念として社会福祉をとらえた方がよかったのである。憲法第25条の2項は、「国はすべての生活部面で、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と述べており、社会福祉は、社会保障の前におかれている。そして、社会福祉と社会保障は、本来、現在慣用されている用法と

は異なっており、草案第23条における social welfare and security は、社会の福祉と生活の保障という一般的な観念であった。それが、制度審の定義づけに従って今日のように、社会保障が上位概念となり、いわゆる社会福祉と公衆衛生を含むものとなった。わが研究所も、公衆衛生は対象としないが、所得保障と医療保障に加えて社会福祉をも研究範囲として社会保障研究所と名づけられている。そして、このことを考慮して、対外的な欧文名称は、The Social Development Research Institute ということになっている。

公衆衛生が広義の社会保障にふくまれる伝統がすでに根づいていたのに、研究所の研究課題とされなかったのは、国立公衆衛生院という研究機関があったからであろうが、もともと医療保障の一環である保健サービス以外の環境衛生などは、わが国で社会保障関連制度とされている住宅政策や雇用政策などとともに、社会政策 social policy の中に位置づけられた方がよい。

社会政策という用語においても、わが国では、ドイツの Sozialpolitik にもとづく用法が伝統的に動かしがたく観念されている。言葉というものは、学問的用語として定着してしまうと変えがたいが、東京大学経済学部で社会政策という講座名称を労働経済論と変更したように、本号の主題ともなっているソーシャル・ポリシーを意味する言葉にした方がよい。仮名文字で区別するよりも、社会政策という用語を Sozialpolitik から脱却して、これをも含む social policy に新生させるべきだというわけである。

昨今の動きは、経済政策に押されて、社会政策が圧縮され後退を強いられているといってもよいが、圧縮後退ではなくて、両者の調整が課題なのである。わが研究所としては、The Social Policy Research Institute になろうとも思わないが、社会保障および福祉サービスを社会政策の中に正当に位置づけながら、社会と経済の均衡を求めたいと考える。昨年から本年にかけて、ソーシャル・ポリシーの研究を研究プロジェクトのひとつにしているのも、このような意図にもとづくものである。

(ふくたけ・ただし 社会保障研究所長)

レーガン革命下のアメリカ社会保障

平 恒 次

1930年代のニューディール以降の福祉国家的傾向に終止符を打ち、古き良きアメリカを再現することを目標とするレーガン政権は、1981年7月に始まり1982年12月に終わる大不況以来の不況という高価な調整費を払ったうえで、このほどようやく再編アメリカを軌道に乗せたようである。経済政策だけに限ってみても、既存の経験法則や分析手法にこだわらず、従来の節度を無視した勇敢な政策推進を好み、綱紀粛正のためにその帰結としての社会的不幸にも革命政権らしい冷酷な無関心ぶりを発揮している。その一例が、「インフレ退治」公約の早期実現のために二桁失業率を黙認することであった。

失業とインフレ鎮静化とのトレード・オフはフィリップス曲線の再来として経済学者を驚かせている。かつてニクソン政権の物価・賃金凍結政策にも示されたように、1970年代を通じて人々はフィリップス曲線を信用しなくなっていたのである。こうして、持続的スタグフレーションの下で、総需要管理政策志向のマクロ経済学の威信は薄れ、代わってミクロ尊重の新理論（合理的期待説、マネタリズム、サプライ・サイド論、自然失業率仮説、等々）の時代となったのである。誰もが、経済の現実も理論も根本的に変質したと思った頃、総需要急落の下に失業率の急上昇とインフレ率の急下降という、あまりにもマクロ経済学的現象が起こったのである。経済学者の社会は再び大混乱に陥ることになる。

こういう混乱の中では、社会保障部門に何が起こったかを手際良く整理することは容易ではない。社会保障部門と言っても首尾一貫した原理と統一

的管理体制によって運営されているわけではない。政治・経済と社会保障との関係を考えるに当たっては、多くのプログラムの個別的考察を集計して、社会における人間生活の安全度や社会的厚生を増減を判断するほかはない。この視点から以下では、変動の源泉としてのレーガン政権独自の経済政策を理解したうえで、こういう特殊な政策が社会保障の主要施策に如何なるインパクトを与えたかを考察したい。接近方法としては、門外漢の特権(?)を活用して、社会保障専門家の間ではすでに解決済みであるかもしれないような事柄にも、初歩的な質問を発しながら議論を進めることにする。

I レーガン経済政策

レーガン政権の成立を促した最も直接的な原因は、第2次オイル・ショック下のスタグフレーションに対するカーター政権の無策・無能ぶりであった。スタグフレーションの三側面（経済成長の停滞、インフレの昂進、失業の増大）に対して、レーガン政権は、サプライ・サイド派の財政政策によって民間経済の生産力を刺激し、マネタリスト派の金融政策によってインフレを抑えつけ、両者の適正な混合と補完によって物価安定下の経済成長が実現されれば失業は解消するというシナリオをもってのぞんだ、とみることができる。

サプライ・サイド論とマネタリズムがレーガン政権の経済政策に理論的正当性を付与することになったのは、これらの学派の主張がそれぞれレーガン大統領自身のイデオロギーと斉合的であったからである。経済理論とは独立に、レーガン大統

傾は個人的に、経済に対する政府の介入がすでに限度を超え、大衆の働く意欲を阻害していると信じていたのである。「小さな政府」志向、個人創意の尊重、市場の復権、等々、古典的ミクロ主導型の経済機構への回帰が政策の基礎的ビジョンとなる。これはまた、アメリカ合衆(州)国の特殊な統治構造の中では、連邦中央政府から州政府および地方自治体への権限と機能の移譲となり、「新連邦主義」「地方主義」などと呼ばれることになる¹⁾。

結局、各個人の自由、自立、自助、そしてこういう自由な個人同士の自発的協力、協働および互助互惠をアメリカ社会の基本的性格として再確認するということになる。この姿勢は当然福祉国家否定となるものと考えられる。また、この独自性の強い社会の安全は、常に敵意を持つ外部の異なる体制からの脅威にさらされているとみれば、社会の安全保障はまず国防の強化にあるということにもなる。こうして、対 GNP 比率、実質的絶対額ともに漸減傾向にある国防費の逆転増強が最優先政策となる。

国防、サプライ・サイド、マネタリズムの三大指導理念をはたして齊合的に実践できるかという点については、すでに早い時期から消息筋の見解が分かるところであった²⁾。財政の縮小均衡と国防支出の増大とを両立させようとすれば、その皺寄せは民生支出の削減とならざるをえない。これは社会保障にとっては好ましくない道具立てということになる。

前記三大指導理念から導き出される政策を均衡のとれる方式で配合実施することは理論的には可能であった。しかしそれぞれの政策分野の担当者達は、他を顧みず功を急ぎすぎ、結局実質 GNP の絶対的減少という好ましくない結果になった。分けるべきパイは縮小したのに分配ルールが変わったために、階層間、集団間に損得の不平等分配が発生した。レカッチマン教授によれば、得をした者は「かねもち、サンベルト住民、白人、成人、男子」であり、損をした者は「貧乏人、サンベルト外の住民、黒人、若年者、女子」である³⁾。この損得比較は奇抜であるが当を得た指摘である。しかしレカッチマンが触れていない重要な集団が

ある。労働力引退後の老人である。損得のどちらにも入っていないのは、損得なしという意味であろうか。

II 公的扶助：倫理の崩壊

統合された社会保障部門というものがあるわけではないが、一応国際労働機構 (ILO) の『社会保障のコスト』における諸項目をもって社会保障の範囲を示すものとすれば、アメリカ合衆国の社会保障においては公的扶助の比重が相当大きいことに気づく。レーガン政権下で貧乏人は相対的に損をしているが、この傾向は今に始まったものではない。公的貧困線以下の貧困者は、扶助給付込みの所得でみても、1974年に総人口に対して11.2%という最低を記録して以来漸増し、1981年には14%に達している⁴⁾ (公的貧困線は実質的には固定しているがインフレにスライドして名目的には増加する仕組みになっている。現在4人モデル世帯で年間約1万ドルである)。実質的に固定された貧困基準で、貧困者の対人口比が前記のように上昇しているのは、「絶対的」困窮化の進行を意味する。この事実はスタグフレーション下のアメリカではロールズ流の公正の原理が着実に侵されていることを物語る⁵⁾。

しかし異論もある。貧困統計上の貧困者がはたしてすべて貧困線以下の所得しかない「真正困窮者」(truly needy) であるかどうかについては、今のところ合意は成立していない。公的扶助支給に関して、行政側の過保護、濫給、受給者の偽装貧困、不正申告というようなスキャンダルが後を断たないことからすれば、公表統計通りにアメリカの貧困の幅を理解してよいかどうか即断できない。事実論争も絶えない。

貧困の意味付けや貧困者の救済に関してもアメリカでは政治の介入がはなはだしい。ガルブレイスの『豊かな社会』という貧困論およびハリントンの『もう一つのアメリカ』という貧困ルポ以来、恵まれない人々に対する「愛情」(compassion) が大統領選挙戦ごとに政治の課題となり、新政権ごとにある種の「福祉改革」が緊急提案されてきて

いる。しかし同じ「愛」にしても、民主党系大統領は「愛の飴」を与えようとし、共和党系大統領は「愛の鞭」を振るおうとする。

レーガン大統領はたしかに「愛の鞭」を持ってホワイト・ハウスに乗り込んできた。レーガン大統領は、伝統的中産階級の価値観をこのうえなく尊重する。なかでも正直と自立は称揚してやまない徳目である。したがって、一般社会からカネをふんだくことを当然の権利と主張するような「進歩的」貧困者やその後援者である「急進的福祉主義者」(welfare radicals)には相当の嫌悪感を持っているようである。救貧政策におけるレーガン政権のスローガンは、「真正困窮者」に限って手厚く保護するということである。ということは、実は、困窮度の認定手続き(ミーンズ・テスト)をより厳格にするということでもある。こうしてレーガン政権の福祉政策は逆コースの様相を深めることになる。

また、レーガン大統領が理想的と考えているらしい救済方式は、家族、親族、地域社会、民間団体等の自発的善意による扶助である。連邦政府が関与する扶助制度の大宗は「母子家庭扶助」(AFDC)であるが、レーガン政権はこの制度を漸次各州に移譲し、代わりに医療扶助(Medicaid)を完全に連邦政府管掌とする政策を実施している(AFDCは1960年代以来、身体障害または無業の父親の在宅を許す制度になっており、「父親の居る母子家庭」((日本語では形容矛盾だが適訳がないためあえて使用))はAFDC家庭の1割にものぼる)。

AFDCは制度として墮落したという声もよく聞かれる。事実、各種の資料によれば、被扶助家庭となった事情、困窮の原因等に関して、かなり寛大な道義的基準をもってしても首をかしげざるをえないケースも多い。やむをえない事情により幼児をかかえて苦勞している気の毒な婦人としての人間像(女は弱し、されど母は強し、というような涙ぐましい情景)はおそらく滅多に見当たらないであろう。多くの「福祉ママ」(ジャパニーズ・イングリッシュの「教育ママ」からヒントを得ての造語、原語はwelfare mothers)の中には、

扶助目当てに家庭分断(離婚、別居、父親蒸発)を選んだとか、能力や意欲の欠陥で子を産む肉体的能力に職業能力や努力、忍耐がついてこなかった「10代妊娠」組も見逃せない。たとえば被扶助児童の38%の母親が、これらの児童の父親と婚姻関係になかったと数字は語っている⁶⁾。

家族の崩壊、倫理の頹廃を見せつけられては、レーガン大統領がはげしく否定的に反応したとしても不思議ではない。公的扶助からの撤退は、連邦政府を不義の汚れから救う道であるとみられたかもしれない。しかし、有難くない荷物を余計に預けられた州政府や地方自治体はどうするか。プリンストン大学の都市・地域問題研究所の2年越しの調査によれば(*New York Times*, May 6, 1983), 連邦政府の福祉支出削減の後、大方の州および地方自治体は自前の財力で従来通りの扶助水準を維持することはできなかったということである。

政府財政に余裕がないとしても、「真正困窮者」の扶助需要は消滅しない。それで目下、連邦政府でも州政府でも古き良き家族制度における扶養義務を再発見して法的に扶養義務を持つ者に強制しようとしている。核家族の倫理と法によれば、夫であり父である者の妻子扶養は当然である。別居、離婚に当たって扶養義務の法的強制は日頃どこにでもみられる現象である。公的扶助に頼る母子家庭の場合は、蒸発した扶養義務者の行方を捜すのに費用がかかることと、捜せたとしても扶養能力はないだろうという予想の下に、各州とも父親捜しに熱心にはなれなかったのである。財政ピンチとなって背に腹は代えられず父親捜しに乗り出したところ、扶養能力十分な父親が多数発見されたという州もある。扶養義務者が他州に転出していれば、州際条約によって扶養義務の越境強制を取り決める必要があるが、「州主権」にこだわりのアメリカの諸州のことであるから法律や条約の整備は決して容易ではないということである。

最近話題になっている扶養義務の問題は、直系尊属(老親)に対する扶養義務である。連邦政府は、先に述べたように、医療扶助(Medicaid)を自己管掌にすることにしたために、増大する老人

医療の問題を抱えこんだ。そこで、被扶助老人の医療費の一部または全部をその子に転嫁するために、子は親に対して法的に扶養義務を負うと主張し始めたのである。しかしこの辺の法理は怪しげなものであるらしく、妻子に対する扶養義務のようにはゆかない模様である。医療扶助関係の法規には、扶助受給者にその子の暮し向きや住所等に関する情報の提供を強制してはならないとされているという (*New York Times*, March 30, 1983)。

アメリカ家族法および家族の現実が目下めまぐるしく変化しつつある。政府財政にとって都合の良いような古典的核家族はもはや存在しないと言っても過言ではない。しかし、次節以下で考察する社会保険においても、保障の基礎にある家族観は旧態依然たるものでさまざまな問題を引き起こし激しい論争の種となっている。今まで述べてきたことだけから判断しても、今のアメリカ社会保障にとって最も困難な問題は「家族とは何か」ということである。法社会学専門家の研究と助言を得たいところである⁷⁾。

経済学者達を残念がらせているレーガン福祉政策の一面は、「負の所得税」思想の否定である。扶助基準近辺の所得を自ら稼げる受給者に対する扶助を、レーガン政権は思いきり切り捨てることにしたのである。1967年以来、扶助受給者が働き出せば、扶助支給額減額に当たって、新しい労働収入のうち最初の月額30ドルとそれ以上の稼ぎの3分の1は控除することになっていた。たとえば、稼ぎが新たに月額60ドル増えたとすれば、扶助受給額は60ドル減るのではなく（これを100%課税という）、 $60 - (30 + 10) = 20$ ドル減ることになるわけである。こういうふうに、稼いで損にならないような配慮が扶助支給額調整に当たってなされていたのであるが、レーガン政権はこういう考えを拒否したわけである。30ドル控除、限界課税率=3分の2という方式の下では、扶助基準の1.5倍以上の稼ぎがあってはじめて完全な扶助打ち切りとなるわけである。それで、レーガン政権の扶助打ち切り方式は、かえって「働く貧民」の完全な扶助依存をもたらすであろうと恐れられたので

ある⁸⁾。

見ようによっては、レーガン福祉政策は、「負の所得税」仮説実証の好機とも言える。レーガン政権もこの間の事情をわきまえていて、ノースカロライナ州の三大学共同研究所（その参加校の1つは著名なデューク大学）に調査を依頼した模様である。速報によればこの調査は、1981年10月から1982年4月までに扶助を打ち切られた扶助受給者の何割が、1982年9月までに再び扶助受給者となっているかを調べ、前年同期間の類似事象の動向と比較しているという。その結果、前年の扶助復帰率25%に対し1982年は15%であることが判明したという。行政側の「政治的」解釈によれば、「負の所得税」時代よりも「100%課税」のレーガン時代の扶助復帰率が低いということになり、福祉切りつめ政策は正しかったということになる模様である (*New York Times*, April 29, 1983)。ノースカロライナ調査は今後論議を呼ぶことになろう。

AFDCのほかにも多くの付帯的または並行的な扶助があるが割愛せざるをえない。なかでも食費扶助である Food stamps は研究者の間で人気のある項目で、沖縄国際大学の比嘉輝幸氏の博士論文もある⁹⁾。福祉の最終駅は地方自治体レベルでの一般扶助 (General Assistance) であるが、「福祉地方主義」の進行とともにその重要性は高まるものと考えられる。

III 社会保険：論理の混乱

個人の自立、自助を称揚するレーガン大統領の価値観は、社会的・経済的事故や災害に対する共同防衛としての拠出制社会保険を肯定するものと思われる。なかでも OASDHI という頭文字で親しまれている老齢者、遺族、障害者年金と医療保険は、「社会保障法」に依拠する点で社会保障そのものと言える。その中で最近問題になり、社会保障審議会の答申の立法化がようやく虎口を脱したのが老齢年金保険である。以下の論評ではこれを主題にするが、レーガン大統領も老齢年金に関する限りはきわめて好意的である点はまず特筆に

値いしよう（もっとも、ここには老人パワーに対する政治的思惑がからんでいるかもしれない。たとえば、筆者も会員の1人であるアメリカ引退者協会——American Association of Retired Persons, 略して AARP——は、結成以来24年も経ち、1,400万人もの会員を抱える大圧力団体である）。

社会保険と言えば、OASDHI のほかに、失業補償、労災補償がある。すべて「保険」概念に一応の敬意を払って保険料拠出による信託基金 (Trust funds) 運営、または私的保険業との提携によって、健全財務を旨としている。もちろん、拠出、給付、運営の多方面にわたって改善の余地は大きい。計量経済学の発達により、社会保険が被保険事故の増幅という結果を招いているかもしれないということもわかってきた。その最たるものは失業保険のアメリカ的在り方である。この社会保険のおかげで、使用者は安易にレイオフを実施し、労働者は失業期間中求職、就職を急がずに寛ぎすぎ、その相乗効果は失業率の増大となっていると指摘されている¹⁰⁾。労災保険の場合も、事故の事後処理の容易さのゆえに、事業場監督による事前防止を怠る傾向がなきにしもあらずと言われている。しかし、こういう指摘は別の見方をすれば、受益者達の利益がかなり手厚く保護されていることを意味するわけで、失業保険のおかげでさしものレーガン不況も無事に乗り切れたということにもなる。

アメリカの社会保険は定着したものに関する限り健全であるが、理論的、理念的には混乱が大きく、そのために新機軸を打ち出すことはできず、制度の運営も政治的プラグマチズムに左右されやすい。「保険」と言いながら、加入者の払い込みは「保険料」と言わずに「税金」（社会保障税、給与税——Payroll tax）と呼ぶことなど、百害あって一利もない用語法である。税金であれば課税特有の負担の公平の見地から批判されるはずで、報酬の一定水準まで一律課税という社会保障税は、逆進的性格を持つものと言われても仕方がない。それはまた社会保障の理念にも反する。拠出の逆進性を給付の「累進性」で匡正する給付方式であ

るが、これは実は課税上限の絶え間ない上昇によって、現役労働者の拠出金を論理的には不当に現在の受益者に移転しているからこそ可能なのである。保険の原理に徹すれば公共財政の一部として社会保険をみることから生ずる多くの無用な重荷が下ろせるのではないかと思う。

保険なら、保険をかける事故は何かとまず問わなければならない。社会保険関係の事故は大体が所得の喪失につながるもので、物事を簡便化して考えれば「予期せざる所得喪失」ということが社会保険で保険をかける事故であると言ってもよい。事故の蓋然性はわかっていても誰が何時事故に遭うかはわからない。事故に遭うかもしれないという危惧が保険志向の源泉であり、思慮深い人間は事故に遭うかもしれない場合の生活防衛のために保険をかけるわけである。事故に遭わなければ、保険料はかけ捨てにしても損にはならないわけである（時限生命保険——Term life insurance——は好例である）。

私は、この考え方を老齢年金保険（言い換えれば老後所得保険）にも適用すべきだと考える。人によっては老齢による所得喪失という事故は全く起こらないかもしれない。死の直前まで働ける人々もいる。こういう幸福な人々なら、老後所得保険の保険料はかけ捨てでも決して損にはならないわけである。もちろん人によっては就労不能が早めにくる場合もある。こういう人々は年齢の如何を問わず保険給付を受けることができる。また、かけ捨て保険の場合は保険料が格別に安くなる利点がある。

老齢年金の現実には保険概念とは全く無縁であるように見える。定年などという制度があって「老後」を作為的に作り出し、「所得喪失」という事故を予測可能な普遍的なものにしている。社会保険が被保険事故の発生をより頻繁にするという仮説は、老齢年金保険によって、別に計量経済学の手を煩わす必要もなく証明されているようなものである。

こういうふうに、保険理念で攻めてみると弁護しにくい点が老齢年金保険には多い。こういう攻撃を前もって封じるとすれば、老齢年金は保険で

はなく、社会的所得移転であるとか、過去に積み立てた預金の元利取崩しであるとか言わなければならなくなる。そのどちらを主張するにしても、老齢年金の現実を、公正と効率の見地から十分に弁護することは困難である。弁護できない分だけ政治的圧力に譲歩しているわけで、老齢年金の実際はますます複雑怪奇なものになるわけである。

所得移転説は便宜的に定年を設定し、定年以上の年齢階層の生産力を廃棄している。そして定年以上の「従属人口」と現役の生産人口との比率によって、社会の所得移転能力を計量しようとして、世代間の争いを触発している。こういう考え方でゆけば、老齢不労人口対現役生産人口比率の上昇は、大変な社会不安の源になるわけで、その予防策として産児数引上げのための人口政策を必要とするという議論にもなる。こうして、人口論側からのアプローチでは所得移転説を弁護することはますます困難になるように思われる。

従属人口比率の増大は、現役生産人口の負担の増大を意味すると考えられている。老人扶養にこれ以上出すわけにはゆかないといつられるかわからないというわけで、老人達の気持はすっかり沈んでしまうのである。社会保障の目的の1つは、受給者達の人間的誇りの保証である。にもかかわらず、従属人口比率などという指標が現われたために、受給者達は胸を張って生活権を主張することができなくなるのである。今活躍中の生産者達がしぶしぶ出すカネを「すみません」と使わせていただくという威信の不平等分配が社会保障の姿になるうとは、おそらく誰も想像ができなかったにちがいない。発想の転換が必要である。問題は吝嗇な現役生産者達に喜んでカネを出させる方法や理論はないものか、ということである。

人にカネを出させるのに一番良い方法は利息付きの借金である。すなわち、威信の平等分配のために、老齢人口は生産人口から公正な市場法則に従って借金して生活する、とまず仮定する。カネを貸す方の生産人口にとって心配なのは、債務者の返済能力である。「借金を返さずに死んでしまうかもしれない」と生産人口は言うであろう。

現役生産者がそう言った時政府の役割が必要に

なる。政府は老齢人口の生活費に等しい金額を現役生産者から利息付きで借りることができる。今の現役組が老齢に達すれば、借金返済を求める。政府は、その借金返済をその時の現役組から借金して行なう。長期的に成長する経済においては、老後生活水準も絶えず向上するので、現役時代に貸した金の元利だけでは不足ということになるかもしれない。その不足分は、政府の新たな借金によって賄うことにする。こういう操作の下では、現役世代は所得移転が起こっていることを意識しないですむ。要するに、新手の金融商品が出回っているにすぎないのである。

世代間所得移転の金融操作で重要な点は、利子率が移転所得総額を決定するという点である。したがって、老齢人口および生活水準の見通しがつけば、老齢人口の総生活費に等しい資源を借金で調達するには利子率はどの程度にならなければならないかという経済学者が好きな問題が出てくる。こういうふうにして、世代間所得移転に必要な均衡利子率が、人口動態および経済成長と絡み合っただけで析出されるということになる。市場利子率に反応する人々の行動は全く自由であるから、期せずしてレーガン大統領の好む自由な人間同士の互助互惠体制が金融市場の「見えざる手」に導かれて成立することになる（この課題の正確な分析は私の手に負えないが、1つの模範としてはサミュエルソンの試みがある）¹¹⁾。

老齢年金保障制度を、政府の金融仲介による世代間貸借関係としてみるとすれば、現行制度をこの説で弁護できるように手直しすることは不可能ではあるまい。しかし、サミュエルソン論文に対して別の価値観の立場からアバ・ラーナーが激しく反対したように¹²⁾、実際の制度を内部整合的な1つの理論で貫くことは人間社会では不可能であるにちがいない。最近の社会保障審議会の答申は、同じ目標に関して如何に多くの立場がありうるかをよく示している。以下、この答申に即して問題を探ることにする。

IV 最近の社会保障改革

1981年12月大統領任命の社会保障審議会は、難航を重ねながらも予定にそれほど遅れることなく、1983年1月に答申書を提出した¹³⁾。社会的、経済的諸条件が激しく変化する過程で、約束通りの老齢年金を実質的に保障するためには、毎年の原資確保をどう行なうか、というのがこの審議会の課題であった。多くの立場や思惑がぶつかり合いながら合意に達した答申はきわめてプラグマチックなものであった。

盛りだくさんの収入増強策の中で効果が大きいものだけに限れば次の諸項目である。

- (1) 非営利団体の従業員および連邦政府の新採用公務員を「社会保障」に加入せしめること、
- (2) 高所得者の社会保障給付の半額を所得税課税所得に加えること（この点については追ってコメントする）、
- (3) 生計費上昇にスライドする給付調整(indexing)を会計年度から暦年に切り替えること（過渡期の調整休止で経費が浮く）、
- (4) 保険料率改訂（保険料率を適用する報酬の上限の引き上げはすでに計画通り実施中）。

その中、特にマスコミのレベルで論議を呼んだのは、社会保障給付に課税する提案である。今のところ、単身者で収入が2万ドル以上の者、配偶者のある者で2万5,000ドル以上の者とされている（これだけの所得のある人々は社会保障給付受給者の間では高額所得者であるが、2人世帯で年収2万5,000ドルと言えば、全国の2人世帯の2年前の中位所得である。また、社会保障保険料適用報酬の上限は、3年前に2万5,900ドルに達した）。

気の早い論客達は、一定の所得以上の所得を持つ受給者の社会保障給付の一部を所得税で取り上げようとするこの提案を、ミーンズ・テストの出現として騒ぎ立てている¹⁴⁾。所得（ミーンズ）に

応じて給付を手加減することになるからであるが、多分に思い過ぎしの傾向がある。公的扶助の場合は、扶助が稼ぎに応じて増減するので、扶助支給額の決定のためには受給者の稼ぎのほどを調べる必要があるわけである。社会保障受給額を課税される高額所得者は、単にこの受給額の半額を所得税申告の際、他の課税所得とともに申告し納税するわけであるからミーンズ・テストにはならないわけである。事実、低所得者の場合も所得税に連結する「負の所得税」が望ましいとされるのは、嫌なミーンズ・テストを無用にすることができるからである。課税イコール・ミーンズ・テストではないのである。

所得税法における社会保障給付の取扱いは奇妙である。現在非課税であるが、老齢年金を過去に積み立てた貯蓄の取崩しとみれば、少なくとも利子相当部分および資産価値上昇部分（キャピタル・ゲインズ）は課税所得に含まれるべきである。そうっていないのは、老齢年金の性格に関するこの説、すなわち貯蓄積立説を人々が信じないからだということができる。

しかし、虚心坦懐にみれば、年金は所得である。はっきりした贈与である場合を除いて、如何なる恒常的所得も資本金から生まれるものである。勤労所得の源泉さえ人的資本になぞらえられる現今、不労所得の年金ならなおさら、ある種の資本およびその利子を源泉とするにちがいない。老齢年金をこうみるならば、年金のための資本形成に新しい方式が見つかるかもしれない。事実、社会保障審議会に経済学者ボスキンの提出した論文は、年金のための個人的資本形成に近い考え方である。ボスキンの案よりもより明白に老後所得のために個人的資本形成を具体化したのが、レーガン政権が受け継ぎ改善した「個人別引退勘定」(Individual Retirement Account, 略してIRA)である。これは貯蓄奨励策の1つであって、社会保障の一環ではない。しかし、それが老後年金確保の1つの方法であることは疑いえない。また社会保障制度内でのボスキンの案と酷似しているところは、IRAが社会保障的であることを物語る。すでに実施されているIRAについて語り、ついでボスキンの案を

論評しよう。

IRA は、賃金労働者が毎年2,000ドルまで任意に選択した銀行で積み立て、70.5歳に到達した時年金またはその他の形式で引き出す仕組みになっている。貯蓄奨励という政治的理由で元利ともに引き出すまでは非課税というのが魅力である。所得の一部を、比較的高所得段階である現役期間から老後の低所得段階に移すことによって、累進所得税制下の減税を実現することになるわけである。また、利息は毎週の市場利子率で計算し、複利方式で積み立ててゆくことになっており、金融市場の自由化により利子率が物価の動向を敏感に反映する限り、インフレ・スライドの実をもあげることができる。

1982年の年間IRA預金総額は300億ドルに達し、大方の予想を100億ドルも上回っているという。300億ドルといえば、同年の社会保険拠出金総額の15%に当たり決して馬鹿にならない数字である。IRA預金者の所得分布によれば、高額所得層に偏していることがわかる。これらの所得階層の限界所得税率は少なくとも40%にはなると考えられるから、毎年のIRA預金2,000ドルに対して800ドル減税という形で政府がボーナスを払っていることになる(*New York Times*, April 15, 1983)。

ボスキン案は、社会保障制度内で「個人別保障勘定」(Personal Security Account, 略してPSA)を設定し拠出金を積み立てるとするのが基本線である¹⁵⁾。積立てに当たっての計算は実質利子率2%と生計費上昇率を使用する。しかし、さすがに社会保障の従来ものしきたりを無視できず、低所得者の拠出はその都度幾分か割増しを加えながら積み立ててゆく。給付は積立金に比例するものとする。現行社会保障制度への譲歩を除けば、ボスキンの発想法はほとんどIRAである。

要するに問題は、老後生活費の原資を各人がどう準備するか、ということである。これには、各人の創意工夫に任せるという古典的資本主義方式がある一方、社会全体が老後市民の扶養義務を負うという純粹の社会保障もある。その中間にいろいろな方式があるわけで、借金モデル、IRA、PSA、および現行制度を比較してみただけでも、問題の

複雑さとともに新しい発想の余地があることもわかる。

アメリカでも、社会保障の費用は全額、一般会計から割り当てるべきだとする急進福祉主義者達がいる。彼らは同時に累進度のけわしい累進所得税を政府歳入の主要財源とすることを主張する点において、所得再分配志向を強く抱いている。しかしながら、こういう主張は今のところあまり相手にされなくなった模様である¹⁶⁾。大勢としては、目下、社会保障から「社会」をはずして、個人レベルの分析に還元する分析手法が好まれるようである。事故に遭って困るのは個人である。自主的で合理的な個人は、事故回避および事故処理にも相応の配慮をしつつ、一生涯の生きがいを極大化するであろう、というような接近方法である。ミクロ経済分析と計量技術の発達、社会保障制度のみならず政府と経済・社会との接点における多くの事態の再検討に大いに貢献しているように思われる。

V 税 制

いざとなれば社会保障も一般会計に援助を求めなければならない。一般会計の財源は税金である。したがって、社会保障の最後の保障は税金ということになる。その中でも所得税は特別の重要性を持つ。

しかしここで指摘したいことは、所得税制にすでに社会保障的役割が相当織り込まれていることである。社会保障諸項目に該当する個人的支出を課税所得から控除することによって節税を許す仕組みがそれである。生活保障的控除(基礎、配偶者、扶養家族等)のほかに、私的健康保険料、医療費、薬品代、住宅費、寄付金、災害損失、教育訓練費、等々の一部または全部を課税所得から控除することになっている。つまり納税者は、これらの控除総額に限界税率を掛けた分に相当する社会保障給付を受け取ったのと同然ということになる。限界税率は高額所得になればなるほど高くなるから、所得税制とはカネ持ちの社会保障制度であるということもできる。これはまた真の意味の

社会保障の分断でもある。

所得税がこういう性質の制度である以上、社会保障制度とのいっそうの統合がなされてもよい。特に基礎的生活保障に関しては、各納税者に各種控除で生活費を先取りさせる代わりに、所得は全額課税としたうえ、一定の基礎的生活費を国民全員に国民の権利として自動的に支給する方法も考えられる。こうすることの利点は、所得のない人人も、生活費を扶助として福祉事務所にいただきに行く代わりに、通常の納税者と同様に堂々と国民配当またはデモグラントとして受け取ることができることにある。こうして社会的威信と人間的尊厳の完全に平等な分配が成立する。残念ながら、世の中は、こういう考え方が場違いに聞えるほど変わったものであるらしい。

1 国内の所得再分配を考えるに当たっても、社会保障と税金を同時に考える必要がある。今まで述べたことだけで想像しても、アメリカの税金と社会保障が所得再分配に関しては限られた効果しか持たないであろうということはすぐわかる。社会保険においては、保険料適用所得の範囲、すなわち公的貧困線近辺の「働く貧民」から中位所得を幾分か上回る水準に到る人口集団——総人口の約3分の2——の間で、下に厚く上に薄い給付方式で平等化に役立つ再分配が行なわれているようであるが、最低所得階層への移転所得は政策的に切りつめられ、そのうえに最高所得階層は減税政策で限界税率を25%も減らしてもらうのであるから、レーガン政権下の所得分配はその不平等度を確実に高めた、と言いうるであろう。

結 論

「社会保障」という表現はニューディール時代のアメリカで生まれた。しかし、それは修辞上の不思議な事故であった。アメリカ人はまだ「社会保障」の「社会」の意味がよくわからないらしいのである。ここでの社会保障とはせいぜい「政府の介入または援助による個人生活の保障」という意味でしかない。それは結局政治過程でどうにもなるものなのである。

考え方にしても、「社会保障」の範囲は人によって千差万別である。「社会保障法」の範囲で考える傾向が支配的で、Social Security と Social Welfare とを峻別することになる。これはまた Security は善玉、Welfare は悪玉という固定観念をも生む。したがって今のところ、社会保障を1つの総合的部門として考えるためにはILOに依拠するほかはない¹⁾。ILOの総合的概念に注目しないために、アメリカの制度は不備な点が多く、計画的改善もできない。

アメリカ社会保障制度の最大の欠点は、国民健康保険がないことである。社会的良心の高揚期であった1960年代においてさえ、国民健康保険を法制化できなかったことからすれば、今後も中期的には望み薄であろう。不完全で複雑、諸施策が乱立して見通し不可能、制度の利用に（悪）知恵が要り、賢い利用者に濫用され、正直な適格者の救済に見落としが多い、というのがアメリカ社会保障制度の偽らざる現実であろう。

最後に言い訳を一言。本稿の悪文ぶりが示すように、社会保障を語るに足る表現能力を私は十分に持ち合わせていない。それに加うるに用語の不統一というこの分野特有の問題もある。保険と呼んで保険でなく、拠出金は掛け金であったり税金であったりする。保険と扶助が「保障」で統一されるものであるかどうかはわからない。こういう状態では、用語の選択によって問題を封じたり、または解決したりすることも不可能ではない。問題の本質は一体何か、と問いたくもなる。「本質」について合意が得られれば、用語もそれに沿って統一できるはずであろう。しかし、「本質論」のむずかしさは、日本の社会政策論で経験済みである。結局今後も、各人各様の自由な主張が、社会保障をめぐる続くことであろう。この見地から、本稿の一人一様の勝手な主張をもなにとぞ御寛恕いただきたい。

注

1) アメリカ思潮の雰囲気については、平恒次「常識に敗れた経済学者たち」『中央公論』1981年10月号参照。

2) 1983年年頭から景気が回復したので、サプライ・サ

- イダー達は自説通りの結果になったと祝杯をあげているという。たとえば, Jude Wanniski, "Supply-Side Wins," *New York Times*, March 25, 1983, Op-Ed p.
- 3) Robert Lekachman, *Greed Is Not Enough: Reaganomics* (Pantheon Books, 1982), p. 102.
- 4) *The Economic Report of the President*, January 1983.
- 5) John Rawls, *A Theory of Justice* (Harvard University Press, 1971).
邦訳: 矢島釣次他『正義論』(紀伊国屋, 1979年)。なお, 平恒次「自由, 平等, 公正」『三田学会雑誌』1980年8月, 参照。
- 6) Henrietta J. Duvall, et al., "Aid to Families with Dependent Children: Characteristics of Recipients in 1979," *Social Security Bulletin*, April 1982, Table 3.
- 7) Richard V. Burkhauser and Karen C. Holden eds., *A Challenge to Social Security: The Changing Roles of Women and Men in American Society* (Academic Press, 1982).
- 8) Alan Gartner et al., eds., *What Reagan Is Doing to Us* (Harper & Row, 1982), pp. 73-77 (in a chapter by Steven Erie and Martin Rein).
- 9) Teruyuki Higa, *The Impact of Structural Changes in the Food Stamp Program on Consumption and Work Effort* (unpublished Ph. D. thesis) (University of Illinois, 1978).
- 10) M. Feldstein, "The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment," *American Economic Review*, December 1978. Also, *The Economic Report of the President 1983*.
- 11) Paul A. Samuelson, "An Exact Consumption-Loan Model of Interest With Or Without the Social Contrivance of Money," *Journal of Political Economy*, December 1958.
- 12) Abba P. Lerner, "Consumption-Loan Interest and Money," *J. P. E.*, October 1959, with "Reply" by Samuelson.
- 13) *The Report of the National Commission on Social Security Reform*, January 1983.
- 14) Rita Ricardo-Campbell, "The Social Security Reforms," *Wall Street Journal*, February 16, 1983.
- 15) *Stanford Observer*, January 1983, Section 2, "Perspectives," Also, Michael J. Boskin and John B. Shoven, "The Reforms Leave Many Problems," *New York Times*, January 23, 1983.
- 16) Gartner et al., *What Reagan Is Doing to Us*, pp. 294-317 (by S. M. Miller and Donald Tomaskovic-Devey).
- 17) ILO も進行する社会保障の危機に無縁ではなく, 今後の方向に戸惑いさえみえる。
Director-General, "Social Security at the Crossroads," *International Labour Review*, March-April 1980.

(たいら・こうじ イリノイ大学教授)

公共部門の拡大

——スウェーデンの場合——

龍 岡 恵 喜 二

今日、各国の公共部門が一斉に拡大傾向にあり、「なぜこうも拡大するのか」という問いは、研究者や政策決定者の関心を大いにひいている。とりわけ、経済的能力（借金返済力）が衰弱しているにもかかわらず、政府支出の拡大傾向は一向に衰えをみせず、財政が破綻の危機にひんしている国も少なくない。したがって、公共部門がなぜこうも拡大を続けるか、という問題の解明は急がれているのである。以下に、この問題に対する答として、10個の仮説をたて、その仮説の検証を行なうことにする。

I 国際的パースペクティブよりみた公共部門 (政府消費支出の対 GNP 比)

(仮説1)：経済水準——ある国の到達した経済水準（例えば、1人当たりの GNP）が高ければ、公共支出（例えば、政府の消費支出）は高くなる。

(検証)：ある国の経済水準、つまり、1人当たりの GNP が大きいということは、それだけ政府の課税対象の一単位が大きいわけだし、財政収入源に恵まれていることを意味している。したがって、豊かな国ほど公共支出は大きくなるものと考えられる。例えば、アーロンは22の国を選び、1人当たりの国民所得と、1人当たりの社会保障支出と、同支出の GNP 比との間の相関分析から、経済水準（1人当たりの国民所得）が強力に社会保障水準（1人当たりの同支出）に影響を与えることを実証している (Henry Aaron, 1967, Social Security: International Comparisons: Studies on the Economics of Income Maintenance, Brookings Institution, Washinton DC. NY.)。

しかし、この仮説は最近のデータで、しかも先進国に限ってみればあてはまらないようである。

表 1 1人当たりの GNP, GNP 成長率, 政府消費支出 (国際比較)

	1人当たり GNP(US\$) (X_2)	GNP成長率 (1960—1978) (X_3)	公共消費支出 GNP (Y_1)
スウェーデン	10,543	3.2	29%
デンマーク	11,000	3.9	24
フィンランド	7,100	4.5	19
ノルウェー	9,800	4.6	18
イギリス	5,500	2.6	20
カナダ	8,700	5.1	20
アメリカ	9,700	3.5	18
フランス	8,851	5.0	15
イタリア	4,587	4.5	14
日本	8,476	8.7	10
西ドイツ	10,417	6.1	20

$$r_{12}=0.36, r_{13}=0.69$$

資料: SCB, Statistisk årsbok 1983.

注: ① 1978年の数字。

② 政府消費支出は国連の定義によるもので、各国発表のものと異なることもある。

表1は最も新しい1978年の国際的データである。経済の発達水準を示す、1人当たりの GNP(X_2)と政府の消費支出の対 GNP 比(Y_1)との間には、なんの相関関係もみられない。相関係数は0.36で有意義の相関度とはみられない。したがって、(仮説1)は事実ではない。

(仮説2)：経済成長率——ある国の経済成長が速ければ、それだけその国の政府消費支出の GNP に占める比率は相対的に小さくてすむが、経済が減速すれば、政府消費支出のシェアは大きくなりやすい。

(検証)：この仮説は、一見誤解を招きやすい。高スピードで経済が成長しておれば、それだけ政府の自然収入も大きく、政府消費支出も拡大し、GNP に占める比率も大きくなるようにみえる。が、この仮説は逆のことをいっている。つまり、経済(GNP)が速いスピードで拡大している間は、

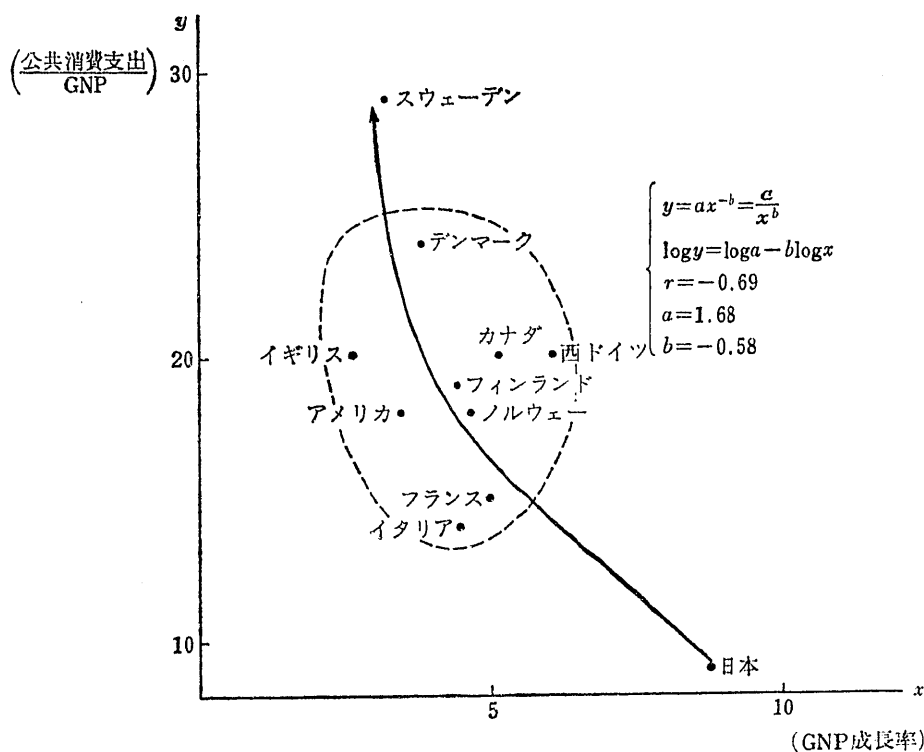


図1 政府消費支出と経済成長率の相関（国際比較）

- ・日本は欧米のクラスター（群）に向かいつつあることが読みとれる。
- ・成長率が1%ダウンすれば公共消費支出は0.65%アップする。

もちろん、政府収入も急速に伸びるので、政府は財源に恵まれている。したがって、無理して間接税を導入したり、保険料を上げたりする必要がない。要するに、経済（GNP）の伸びほどには、政府消費支出を拡大させる必要がないので、政府消費支出のGNPに占めるシェアは、相対的に低くてすむのである。

しかし、経済が減速から、スウェーデンのように超低成長時代に入っても、政府消費支出の方は継続飛行を続ければ、それは、ストレートに同支出の対GNP比の拡大という結果を生む。要約していれば、経済成長率の高い国ほど政府消費支出の対GNP比は低くてすむが、低成長率の国では高くなる傾向をもっているのである。

例えば、図1と表1にみられるように、GNPの1960年から1978年にわたる平均成長率と政府消費支出の対GNP比の間の相関関係をみると、両者の間には、グラフよりみてわかるように、リニアの関係というよりは、右下がりの曲線の関係

があり、相関係数もその方が高くなり $r = -0.69$ である。これを二乗すると $r^2 = 0.47$ となり、全変化の約半分はこの変数で説明できることを示している。さらに、 β 係数は -0.58 である。これは弾力性を示しており、ある国の経済成長率が仮りに1%ダウンすれば、政府消費支出の対GNP比は、0.58%アップすることを意味している。

以上の検証よりみて、（仮説2）の方は信頼性が高いことがわかる。すなわち、「経済成長率が落ちれば、政府消費支出のGNP比は、国際的パースペクティブよりみれば、高くなるという傾向がある」。しかし、この検証された仮説の伝えてくれることは、それだけである。

スウェーデンの経済成長率は1971年から79年にかけて、平均1.8%と1960年代の半分以下の超低速経済に陥り、反面、政府支出の対GNP比は急激に拡大しつつあり、上記の（仮説2）はあてはまるということが出来る。しかし、なぜか。国際的データは不足しており、国際的パースペクティ

ブより、なぜの問いに対する答を発見することはできない。したがって、データに比較的恵まれているスウェーデンに焦点を合わせ、公共部門の急激な拡大をもたらした要因を探しだすことにする（しかし、先進各国のデータを組織的、体系的に集め、科学的分析を早急に進める必要があることはいうまでもない）。

II 公共部門の肥大をもたらした要因は何か （スウェーデンの場合）

（仮説3）：経済成長率——国際的パースペクティブより導き出された経験的プロポジション（つまり、検証された仮説2）は、スウェーデンの場合にもあてはまる。

（検証）：（仮説2）の検証によって、GNPの成長率がダウンすれば、政府消費支出の対GNP比は上昇するという経験的プロポジション（Empirical Proposition）は、国際的パースペクティブより導き出されたものであったが、表2にみられるように、スウェーデンの場合にもあてはまることが瞭然としている。つまり、経済の成長率は1960年代前半の約5%から、後半の4%へと漸減の傾向がみられたが、1970年代に入ると、1.8%とOECDの半分程度の超低速経済に陥ってしまっているのである。超低速経済に突入した1970年代のスウェーデンの財政能力（例えば、自然増収など）は、もちろん、衰退せざるをえなかった。それにもかかわらず、公共部門（政府の総支出の対GNP比）の拡大傾向は、1960年代の漸増から、1970年代の激増へと飛躍しているのである（政府総支出の対GNP比は、1960年代には5年ごとに6から7ポイントの拡大傾向であったが、1970年代には5年ごとに9ポイントずつ拡大している）。

上記のことを、GNPの成長率と公共支出の成長率との比較という観点からみれば、表3のとおりである。1960年代は経済成長も順調であったし、公共支出の方も、経済成長率と同じ程度の速さで、手に手をとって成長していたので、両者間の弾力性は1であった。つまり、トレンドとしてみれば、公共支出は経済成長と歩調を合わせていたのだ

表2 GNPの成長率と公共部門の拡大

	GNPの成長率 (年平均)	公共部門の拡大 (公共総支出の対GNP比)	
		構成比の拡大	その差
1960—65年	4.9%	33→40%	7
65—70	4.0	40→46	6
70—75	2.4	46→55	9
75—80	1.6	55→64	9

資料：SAF, "Fakta om Sveriges ekonomi".

表3 公共支出のGNPに対する弾力性

	1965—76年	1971—79年
GNPの成長	1.2倍	1.16倍
公共支出の成長	1.16倍	1.64倍
公共支出のGNPに対する弾力性	約1	1.41

資料：SCB「統計年鑑」

注：① 弾力性 = $\frac{\text{公共支出の成長}}{\text{GNPの成長}}$

② 実質値の成長倍数

る。しかし、1970年代にははっきり構造的変化が起きている。経済成長の方は歴然と超低速経済に陥ったにもかかわらず、公共支出は経済成長と手を切り、独歩または、継続飛行を続けているのである。その結果は、公共支出のGNPに対する弾力性の急上昇として現われている。こうして、ついに、スウェーデンの公共支出の対GNP比は、1982年には67%にまで達しているのである。

これだけの公共支出を賄う資金はどこからきたのか。大部分は税金と保険料によって賄われているわけであるが、この収入を全部充てたとしても全支出の4分の3しかカバーできない。つまり、残りは借りてくるしかないのである。こうして1970年頃の累積赤字は、GNPの22%程度であったが、1980年にはついに、GNPの62%にも達している。そのうちGNPの12%は外国からの借金である（1983年3月現在では22%にはねあがっている）。借金は利子を付けて返済しなければならず、国民にとって大変な負担となっている。すでに、1980/81年の政府予算の11%を借金の利子返済に充てている状況である。この事実を指して、公共部門の拡大はすでに肥大していると表現しているのである。したがって、以下の分析は公共部門の拡大というよりは、むしろ肥大をもたら

表 4 政府支出

	1970年	1980年
地方政府の消費支出	29.5%	29.8%
“ 投資支出	12.2	5.5
中央政府の消費支出	12.8	12.4
“ 投資支出	6.4	4.5
所得移転支出	34.0	47.6
計	100	100

資料：SAF, “Fakta om Sveriges ekonomi”.

した要因を探し出すことに力点を置く（資料：スウェーデン中央統計局 SCB の統計年鑑，スウェーデン経団連 SAF の Fakta om Sveriges ekonomi, 1980）。

以上，公共部門の拡大ぶりをマクロ的にみたが，公共支出の内訳をみると，どの項目が支出増加に寄与しているかがわかる。表 4 にみられるように，政府支出拡大の要因は，実は，地方政府の手を通じ再分配される移転所得が主因であるが歴然としているのである。移転所得は，家賃手当，児童手当，教育手当等のさまざまな平等化を目的とした所得再分配のための支出である。これが，スウェーデン政府の支出拡大の主因であることが歴然としている。もっとはっきりいえば，スウェーデン政府は，膨大な借金を重ねてでも，今日の社会福祉水準を維持しようとしてきたのである。しかし，GNP の 62% にも当たる借金（累積赤字）をかかえるということは，財政的には破綻の瀬戸際にあることを意味しており，疑いもなく財政は危機に瀕している。

マクロ的には，経済成長率と公共部門のシェアは，負の相関関係にあることは国際的パースペクティブよりみても（仮説 2），また，スウェーデンの例（仮説 3）からもつかめることではあるが，なぜ，公共部門は低速経済にもかかわらず急増を続けるのか，この問いには（仮説 2）も（仮説 3）も答えてくれない。したがって，新しい仮説を付け加えていく必要がある。

（仮説 4）：自動主義——政府の政策決定のパターンが増分主義的であったり，自動主義的であっ

たりすれば，政府支出は過去のトレンドをそのまま踏襲するという傾向がある（したがって，たとえ経済成長が低減しても，政府支出の方はそのまま継続飛行する傾向がある）。

（検証）：自動主義とは何か。過去のトレンドをそのまま自動的に続行すると，正式に国会で決定し，その後は変化分（例えば，予算の前年との差額）についてさえ是非の判断を下す必要のない決定方式を意味する（しかし，正確には不決定方式である）。これは変化分についてだけでも判断を下そうとする増分主義より，さらに一歩進んだ決定方式であり，（相対的に）巨大な政府の採った簡略（不）決定方式である。例えば，スウェーデンの 1981 年の予算 2,250 億クローナのうち，社会，健康保険や老齢年金，教育手当などを中心とする 1,860 億クローナは，物価や賃金等の上昇に応じて自動的に増加することが決められている。したがって，残りの 390 億クローナのみ，政府は増分主義決定方式を用いればよいのである。すなわち，83% の予算決定については自動主義で，17% についてのみ増分主義決定方式を採用ことになる。増分主義は近視眼的であるのに対して，自動主義は構造上の問題に対して盲目である。増分主義と自動主義の自己運動が，スウェーデン政府の決定方式にビルドインされており，予算は毎年毎年肥大化し，経済が超低速経済の段階に入っても，体内にビルドインされた歯車の自転運動は，スピードを落とすことはない。こうして，自己調達能力が失われても借金を重ね，財政を破綻に導いてしまったのである。

上記のごとく，スウェーデン経済が超低速の段階に陥ったにもかかわらず，公共支出が自動主義的に継続飛行を続けられれば，公共支出の対 GNP 比が急上昇するのは避けられないことである。

以上のごとく，「経済の低速化」と「自動主義」が「公共部門の対 GNP 比」の拡大に寄与していることはわかったが，次に，どの程度の寄与率なのかを明らかにする。まず第 1 に，「経済の低速化」は経済成長率の低下としてとらえることができるが，好・不況による変動があるので，それを除去する必要がある。したがって，経済成長率の

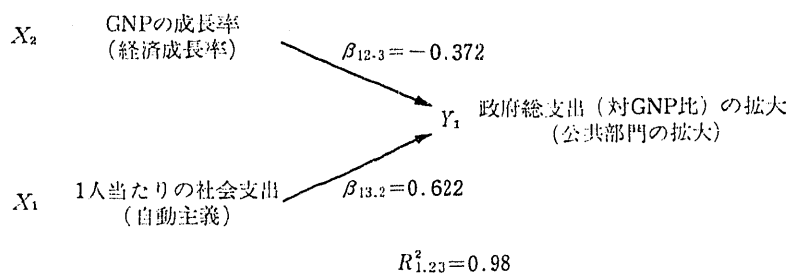


図 2

観測値ではなく、トレンド上の計算値を代用することにする。第2に、自動主義を表わす指標としては、1人当たりの社会支出を使う。移転所得を中心とする社会支出は、すべて自動主義的に決定されるといっても過言ではないので、1人当たりの社会支出は自動主義の指標として適当と思われる。第3に、公共部門の拡大は、政府の総支出の対GNP比の拡大として表わすことができる。

単相関分析によって算出された勾配は、実際に経済成長率が1ポイント低くなれば、政府支出の対GNP比は、2.73ポイント高くなることを示している（逆にいえば、経済成長率が1ポイント上がれば、同支出の対GNP比は、2.73ポイント低くなる）。同様に、1人当たりの社会支出が1,000クローナ増えれば、政府総支出の対GNP比は1ポイントずつ増加することを示す。しかし、これらの数字より、両者(X_2 , X_3)の Y_1 に対する相対的影響力を知ることはできない。そこで図2にみられるように、ベータ係数分析により、両者の相対的影響力を算出すると、自動主義を表わす1人当たりの社会支出が、0.622で、経済成長率の低速化の方は-0.372である。つまり、自動主義の影響力が圧倒的に強く66に対して、経済成長率は34の影響力をもっていることを示す（換言すれば、経済成長率が1標準偏差だけ減れば、公共支出は0.372標準偏差だけ拡大し、逆に増えれば縮小する。同様に、自動主義を示す1人当たりの社会支出が1標準偏差だけ増えれば、公共支出も0.622標準偏差だけ拡大する）。

以上のことより、経済成長率と自動主義が公共支出拡大の二大要因であることが明らかとなった

が、なぜ経済成長率がダウンし、超低速経済に陥ったか、という問いには本稿は答えるつもりはない。これは経済学者によって十分討論されていることであり、本稿ではそれを「与件」として取り扱う。その代り、もう一方の自動主義に焦点を絞り、その解明のため、新しい仮説を付け加えていくことにする。

財政が破綻するときは、増分主義や自動主義に身を委ねることなく、抜本的に全予算を項目ごとに洗い直すという大手術が必要である。それにもかかわらず、なぜ、ずるずると深みに落ち込むように、公共部門は拡大し、財政破綻にまで至ったのか。増分主義、自動主義という決定方式が、1950年、60年代までは順調な経済の成長に支えられて、破綻することなく作動してきたし、かつまた、スウェーデン政府のように巨大な政府にとっては、簡略で効果的な決定方式ではあったが、結局は財政の破綻に歯止めをかけることができなかった。なぜか。これを明らかにするためには、増分主義であれ、自動主義であれ、政治決定過程を分析してみる必要がある。これらの決定方式は、政治過程のなかで採られる方式であり、その政治過程の特徴に影響を受ける。

政策は、政治過程を通じて決定される。したがって、その政治過程に参入してくるところの市民、利益団体、政党、国会、行政府等の諸特徴と力関係が重要な意味をもってくる。つまり、公共部門の経済能力以上の拡大、そして財政破綻ということも、政治過程を通じて、増分主義、自動主義の決定方式でもって決定された政策の結果である。この決定を行なっているのは、結局は前記のポリ

ティカル・アクター（政治過程参加者）であり、このポリティカル・アクターの諸特徴と力関係を明らかにすることが、財政破綻を説明する重要なポイントとなるのである。

（仮説5）：政府依存志向——市民の福祉期待は、政府支出、とりわけ所得移転の急増によって充足されるというよりは、かえって刺激され、強化された。これが、政府支出の自動主義的急増の一要因をなしている。

（検証）：市民の側にも、公共部門が拡大していくのが、まるであたりまえであるかのような福祉向上期待があった。1950年、60年代を通じて、人人の福祉期待は、比較的速い経済成長に支えられた公共部門の拡充によって、充足されてきたのである。しかし、1970年代に入っても、人々の福祉期待は減退することはないし、公共部門の拡大によって、各種の福祉機能が整備されてゆくのは当然のように感じられていたのである。この市民の側の福祉期待が、公共部門の拡大の一要因をなしていたことを指摘しておきたい。

表5にみられるように、よい生活水準をエンjoyできるように保証するのは、社会の責任であるとするスウェーデン人が、1967年の43%から1978年には55%にまで急増している。この間の移転所得の急増ぶりは先にみたとおりである。それにもかかわらず、というよりは、この移転所得の急増に刺激されて、人々の福祉期待はさらに急増しているのである。この傾向は若者のみに限ってみれば、さらに顕著となる。以上のように、過半数以上のスウェーデン人が社会（政府）の保証のもとに、よい生活水準をエンjoyしたいと期待

表5 誰でも良い (good) 生活水準をエンjoyできるように保証 (ensure) するのは、個人の責任ですか、社会の責任ですか。

	1967年	1974年	1978年
個人	42%	40%	31%
社会	43	51	55
わからない	15	8	14

資料：Hans Zetterberg, "How values changes in the welfare state," SIFO, 1980.

しておれば、当然政府はそれに反応するであろう。

表6、図3からもうかがわれるように、スウェーデン社会は明らかに、1960年代から70年代にかけて、人々の志向が個人依存ないしは自助型より、政府、または、社会依存型へと移動しており、これに応じて、国民総支出内での個人消費の比重は減少傾向にあり、逆に、政府消費の方は増加傾向にある。以上のことより、スウェーデン人の価値意識や消費パターンが自己依存（自助）型から、政府（社会）依存型へと移動していることは疑いのない事実である。したがって、（仮説5）は事実であると思われる。

（仮説6）：公務員パワー——公務員が急増し、その影響力も高まれば、政府支出も拡大するという傾向がある。

（検証）：公務員パワーを感じるのは、高い税金（GNPの55%）を払うときだけではない。就業人口の3分の1は公務員であり。人々は、日常生活の中で常に公務員パワーにさらされている。幼稚園、学校、病院、清掃、レクリエーション活動、警察などと、公務員パワーは日常生活の隅々にまで存在しており、その経済的、社会的、政治的影響力はきわめて大きい。ここでは、その政治的影

表6 価値意識と消費パターン

		1967年		1974年		1978年	
		構成比	$\frac{y}{x}$	構成比	$\frac{y}{x}$	構成比	$\frac{y}{x}$
A	政府消費支出 (y_2)	20.3	35.9	23.6	45.8	26.6	50.3
	個人消費支出 (x_2)	56.6		51.5		52.9	
B	政府依存志向 (y_1)	43	100	51	127.5	55	177
	個人依存志向 (x_1)	42		40		31	

資料：① SCB「統計年鑑 1971, 1981」

② 表5と同じSIFOの資料

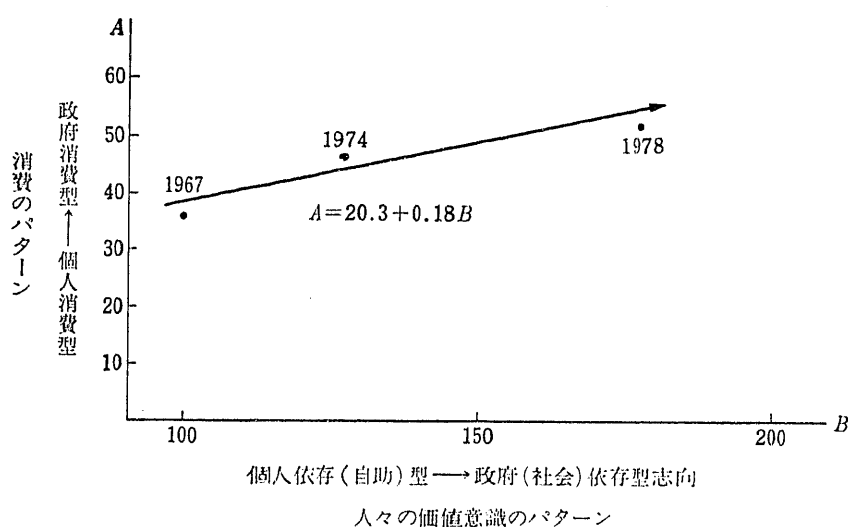


図3 価値意識と消費パターン

注: 表6を参照せよ。 $A = \frac{y_2}{x_2}$, $B = \frac{y_1}{x_1}$

響力に焦点を合わせてみる。

LOはその構成メンバーについてみれば、日本の総評と同盟とを併せたものに相当する。このLOを支配するもののパワーは強力であり、政治、経済、社会の面での影響力は、日本の総評、同盟の比ではない。そのLOの中で、伝統的に主力の地位を保持してきた金属労連が最近その首位の座を、官公労連に奪われたことは、就業構造の変化を反映している。1961年、金属労連のメンバーは、官公労の主力である自治労のメンバーの2.4倍であったのだが、1981年にはその地位は逆転している。つまり、自治労のメンバーの数は金属労の1.3倍にまで成長しているのである。こうして、自治労はLOメンバーの24.4%を占めるようになり、LOの代議員300人のうち84人が自治労出身であり、28%を占めている。なお、金属労は65人で22%である。このことは、LOの主力であるところの自治労の影響を大きく受けるであろうことを暗示している。公共部門を縮小せよという声が、巷に溢れていても、国会も政党も手が出せない理由の1つはこの辺にあるものと思われる。したがって、公務員のLOや政党、国会、官僚への影響力を明らかにするのが、次のステップである。

アルフ・シューストルーム氏の調査によると、公務員の地方議員候補者中に占める割合は、公務

員の全就業人口に占める割合に比べて大きすぎることを指摘している（スウェーデンでは比例代表制を採っており、代議員候補とは、各政党が選んだ候補者で、投票獲得数に応じて、上から順に当選することになっている。したがって、選挙人は政党に投票するのであるが、候補者リストを見れば、誰が当選するかがわかるようになっている）。1979年の選挙時にストックホルムとソーデルマンランドの地方議員の候補者を対象として、その職業的バックグラウンドを調べたものがある。その調査結果によると、自由党候補者の46%、社民党候補者の45%が公務員出身であった。その他、保守党候補者の35%、中道党候補者の33%が公務員出身であった。公務員という公共部門に働く人々の集団がどの政党内でも睨みをきかしていることがうかがいしれる。

以上のことから、公務員の影響力が、最強の利益団体であるLOや政党、議会に及びやすいことがわかる。

公務員パワーの拡大は、公共部門の拡大の結果でもある。1980年現在、公務員が全就業人口の34.1%を占めるほど、異常な拡大を示しているが、これを、再産業化によって、元の産業部門に還元しようとしても、楽な公務員の仕事から移ろうとする者は少ない。財政破綻から立ち直るため、公

共支出を縮小しようとしても、なかなか思うようにならず、今年も予算は史上最高の赤字が見積もられているのである。

(仮説7)：老齡化——老齡者の人口比が大きくなり、その教育水準も高くなり、政治参加も活発化し、所得の再分配を求めれば、政府消費支出は拡大する傾向をもっている。

(検証)：スウェーデン社会の相互扶助機能が衰え、政府の社会介入は拡大せざるえないことは、後の(仮説10)でみるとおりである。相互扶助機能の衰退によって、最も打撃を受けやすい立場にあるのが老人である。スウェーデン人で配偶者と死別した者の77%は1人暮らしである。この数字は齢の老若を含んでいるが、老人の方が配偶者の死別に遭遇しやすいことは必然である(1977年、SCB, "Undersökningen av levnadsförhållanden")。それに、1人または2人世帯が全世帯の6割を占めるような社会で、しかも、60歳以上の老齡者の人口比が21.1%(1976年)に達した社会では、老齡者の安全を保障する機能を備えた集団は政府をおいてない(ちなみに、日本の老齡人口比は1979年で12.6%である。資料：国連「人口統計年鑑」)。

さらに付け加えなければならないことは、老齡者の人口比が21%に達したという事実のうえに、さらに、その老齡者たちの教育水準も高くなった、ということを描きおきたい。例えば、1930年のスウェーデンでは、高校以上の高等教育を受けた者は、60歳から70歳までの老齡者のうち1.2%、70歳以上の老齡者のうち0.6%にしかすぎなかった(SCB, Folkräkningen 1930 (SOS))。しかし、1975年になると、65歳から74歳老齡者のうち23%の人々は9年間の小・中学卒業の後、なんらかの高等教育を受けている(SCB, "ULF" 1975)。アメリカも日本も似たような傾向を示している(ちなみに、1952年のアメリカの65歳以上の高齢者のうち81%が小学または中学卒で、19%が高校か大学卒であったが、1972年には、小学・中学卒が70%と減り、高校・大学卒が30%となっている。Neal E. Cutler, "A foundation for research in 'Political Gerontology', "American Political Science

Review, 1977, No. 3)。

重要なことは、教育水準の高い人々の政治参加は活発であるということである。これはリップセットの「政治的人間」(第6章)が立証したことであり、スウェーデンについては、拙著『福祉国家の病理』を参照されたい。老齡人口のシェアが拡大し、その教育水準が高くなり、その結果政治参加が活発化すれば、老齡者の政治的影響力は倍増するものと思われる。しかし、問題なのは、老齡者は政治的に保守的なのか進歩的なのかということであろう。先にあげたカッターの論文も明らかにするところだが、老齡者は保守的というのは神話である。老齡者は相互扶助機能の衰退によって、最も傷つきやすい集団であり、したがって、医療や年金等の所得分配に最大の関心を示し、政治的に活発である。例えば、スウェーデンにはPROとSFRFと呼ばれる年金者全国連合がある。メンバーの組織率は24%にしかすぎないが、会費は納めないが共通の利益を分け合う同情者(主に家族)を含めると、190万人という大圧力集団となる。820万人の小国にとって、これはマンモス集団である。したがって、年金問題はタブーであり、どの政党も破産を予想される付加年金問題に手を着けようとしなない。以上のことを要約して言えば、老齡社会では政府支出は拡大する傾向をもっているということである。したがって、(仮説7)は事実である(この仮説は、ウィレンスキーによって、22ヵ国のデータによる、経路分析によっても立証されている。The Welfare State and Equality, by Harold L. Wilensky, University of California Press, 1975)。

(仮説8)：パルティザンシップ (Partisanship) 革新政党は、イデオロギー的に保守政党と比べて社会政策に積極的であり、その結果、革新政党が政権を取れば政府支出が増加し、保守党支配が続けば政府支出は減退する。

(検証)：この仮説はすでに、1960年代に、ダニエル・ベルの The end of ideology (1960, Free Press) やリップセットの Political man (1960, Doubleday) などによって否定されている。選挙に勝

つためには、各種各様の社会的バックグラウンドや思想傾向の人々の票を集めなければならず、こちこちの思想にこだわっておれなくなる。仮に、政権を取ったとしても、現実には直面すれば、妥協を余儀なくされるものである。

さて、この仮説がスウェーデンの場合に照らし合わせて不適なのかどうか、それをチェックしてみることにする。1950年から1981年までの、議会内の革新陣営の議席構成比と、政府消費支出の国民総支出に占める構成比との間に相関関係があるものかどうかを調べてみることにする。社民党や共産党はイデオロギーとして所得の再分配に積極的であり、保守陣営は市場メカニズムの活性化の方に積極的であると感じられるのであるが、実際にはどうか。

スウェーデンの社会民主党政権下でもすでに急増していた政府支出は、1968/69年の予算で26.3%増であったが、1974/75年には32%までに上がり、保守連合政権最初の年1976/77年には34%、そして、1980年には67%にまで達している。つまり、保守連合政権になっても、政府支出はスローダウンせずに、逆に加速したのである。したがって、与党が革新であろうと保守であろうと、その政府支出には関係ないということができる。したがって、(仮説8)は事実と反する。

(仮説9)：政治の安定度——政権が安定しておれば、政権は長期的マクロ的視野を失うことなく、政策の決定に専念できるが、政権が不安定で、保守陣営と革新陣営との議席差が少なければ、政府は近視眼的となり、明日の選挙を思いわずらい、人気取りのため予算のバラマキ政策をとりやすい。その結果、政府支出は増加するという傾向をもっている。

(検証)：1960年代、70年代のスウェーデンの内閣は、常に革新または保守陣営内の連立内閣であり、単独少数政権というケースは少ない。仮に少数政権であっても、閣外での協力があり、実質的には連立政権とみてもよい。

その革新陣営と保守陣営の議席差が多ければ安定度は高く、少なければ不安定度は増し、議席差

が0のところでも最も不安定となる。その議席数の差の少ない内閣は次の選挙では、わずかの差で政権を奪取される可能性が高いので、不安定であり、次の選挙ではなんとしても議席差をつけ、安定度を増すため、今日の政府支出に気前よくなりやすい。すなわち、バラマキ政策をとりやすい。その結果、不安定政権のもとでは、政府消費支出は拡大しやすく、対GNP比も上昇する。逆に、安定した政権のもとでは、バラマキ主義に制御がきくので、政府消費支出の拡大は相対的に少ないという傾向がみられる。さて具体的な数字はどうか。

表7よりわかるように、1960年代は相対的に安定した政権が続いた。1961年の選挙では革新陣営が13議席の差で保守陣営をリードしたし、1965年の選挙でも20議席、1969年の選挙では32議席のリードを保持し、平均21.7議席のリードであった。したがって、この間は相対的に安定政権であったということができる。その結果、政府消費支出の対GNP比も相対的に低い拡大傾向を示している。1960年の15.9%から、1970年の21.7%に上昇し、その差は5.8ポイントである。つまり、1議席当たり、政府消費支出の対GNP比は0.27ポイントの拡大を示している。しかし、その後は瞭然たる不安定政権が続いた。1971年の選挙では革新陣営が勝利を得たものの、議席差は4議席であった。続く1974年の選挙では、遂に議席数は革新・保守同議席数(すなわち、議席差は0となり)、例のクジビキ議会になってしまったのである。1976年の選挙では、保守は11議席のリードをしたものの、1979年の選挙では議席差は1議席となり不安定を続けた。この間の平均議席差は5.5議席であり、政府消費支出のGNP比は1970年の21.7%から、1980年の29.6%までに上昇し、その上昇ポイントは7.9ポイントである。したがって、この間の1議席リード当たりの政府消費支出の拡大テンポは1.44ポイントである。つまり、1970年代の政権不安定期には、1960年代の安定期と比べて、政府消費支出(対GNP比)は、5.3倍の速さで拡大したということである。以上のことから、政権の安定度は政府消費支出の拡大テンポに影響を与えることは間違いのない事実である。

表 7 国会の議席数

選挙年	保守陣営			(A)		革新陣営		(B)		A-B	政府消費支出 GNP
	M	C	FP	小計	%	S	VPK	小計	%		
1961	58	54	73	185	48.3	190	7	198	51.7	13	15.9%
65	59	54	69	182	47.4	191	10	202	52.3	20	(1960)
69	57	59	60	176	45.8	204	4	208	54.2	32	
71	41	71	58	170	48.6	163	17	180	51.4	10	21.7%
74	51	90	34	175	50.0	156	19	175	50.0	0	(1970)
76/77	55	86	39	180	51.6	152	17	169	48.4	11	
79/80	73	64	38	175	50.1	154	20	174	49.9	1	29.6%
											(1980)

資料：SCB「統計年鑑」

注：① M（保守党）、C（中央党）、FP（自由党）、S（社民党）、VPK（共産党）。

② 1971年より1院制で議席数が減っている。議席数は必ずしも固定していない。

以上、最初に経済的要因、続いて政治的要因が、いかに公共部門の拡大、または肥大に寄与しているかをみてきたが、最後に、社会的要因として、産業化、都市化に伴って現われた「相互扶助機能の衰退」がいかに公共部門の拡大、政府支出の継続飛行に寄与するかを明らかにする。

（仮説10）：相互扶助機能——民間にある相互扶助機能が衰退すれば、それを補うものとして政府の制度化された社会保障機能が拡大し、その結果、政府消費支出の拡大をもたらす。

（検証）：民間の相互扶助機能と政府の社会保障機能との関係をティトマスのモデル(R.M. Titmuss, Social Policy, 1974) によって分類すれば、民間の相互扶助重視主義がモデルAで、政府の社会保障重視型がモデルBである。歴史的にみれば、スウェーデンにも By-gemensam と呼ばれる村落共同体があり、民間の相互扶助機能は健在であった。しかし、今日では、産業化、都市化に伴って、相互扶助機能は衰退し、代って政府の社会保障機能が拡充している。また、どちらかといえば、日本は今のところモデルA型で、スウェーデンはモデルB型である。

モデルA型によると、人々の福祉ニーズは家族や親類、友人、隣近所、勤め先の企業等によって、まずは満たされるべきものであるとみられている。これらの集団が相互扶助機能を果たせなくなったとき、政府は介入してくる。したがって、日本型福祉では、なにかの理由によって、以上の各集団（家族から企業）の手に負えなくなったり、落ち

こぼれたりした人々にのみ政府の援助の手が差し伸べられる。それゆえに、この福祉機能は一時的であり、限定的である。つまり、困難な状況を脱すれば、この福祉機能はストップする。また、困窮者のみに適用されるのであり、全員に適用されるわけではない。この意味で限定的である。したがって、日本型福祉は安くてすむという傾向をもっている。

モデルB型のスウェーデンでは、医療や健康管理、教育、老人対策などは、市場メカニズムにまかせることなく、かつ、家族、親類、隣近所、勤め先の企業にもまかせることなく、政府が介入して援助する。

したがって、スウェーデン型福祉は人々の生活の広範囲にかかわってくるし、また、ゆりかごから墓場までのものである。この意味で日本型福祉が一時的、限定的であるのに対して、スウェーデン型福祉は常時的、一般的であり、したがって、高くつく。

さて、以上のことを検証するデータはあるのか。相互扶助機能をストレートに示す指標はないが、家族のメンバーのスケールが小さくなればなるほど、相互扶助機能も衰退すると思われる。今日、スウェーデンの家族のミニ化の傾向は著しく、1人、または2人住いの世帯が全世帯の64%を占める時代である。小家族制の相互扶助機能が著しく衰退していることは想像にかたくない。その結果、老人と既婚の子供との同居というケースは0%に近いのである。というわけで、老人家庭への奉仕員の派遣は激増せざるをえない。奉仕員派遣

は一例にしかすぎないが、全般的にみても、地方政府の所得再分配のための所得移転を中心とする消費支出も激増しているのである。以上のことを、相関・回帰分析してみれば、表8にみられるとおりである。ミニ家族世帯の構成比が、スウェーデン世帯の大半を占め、相互扶助機能が衰退すれば、派遣奉仕員のヘルプを受ける老人の数が激増するという関係は、相関係数でみれば、 $r=0.98$ であり、地方政府の消費支出との相関係数でみても、 $r=0.9$ である。したがって、「相互扶助機能が衰退すれば、政府の社会介入は拡大する」という関係は成立するし、(仮説10)は事実と思われる。

ついでながら、ちなみに、日本でもミニ家族は急増中である。1人か2人という世帯が30%にも達している。しかし、これも、スウェーデンの64%と比べれば、はるかに低い。他方、6人以上の大家族ともなれば、スウェーデンではわずか1.6%で、もう大家族制は消滅したといっても過言ではない。日本も減少しつつあるが現在のところ10.6%である。以上の記述より、スウェーデンの家族の相互扶助機能が、日本より衰えていることは、まず間違いない。したがって、この衰退を肩代りするものとしての政府の役割は大きくなるをえない。例えば、老人ホーム収容率(収容人員/70歳以上の人口)でみると、スウェーデン7.1%に対して、日本は2.1%である。また、奉仕員の派遣対象世帯(対70歳以上の人口比)は日本の1%に対し、スウェーデンは実に42.6%である。以上の例よりみても、相互扶助機能の衰退と政府の肩代り(政府支出の増加)との間には相関関係があることは間違いないと思われる。

以上にみたように、(経済が超低速経済の段階に陥っているにもかかわらず、あるいは、そうなかったがゆえに)スウェーデンの公共部門は、自動主義的に継続飛行を続け、その結果、政府総支出や政府消費支出の対GNP比は急速に拡大し、巨大な累積赤字をもたらすことになってしまった。

その自動主義的公共部門の拡大のテンポは、衰えないどころか、1970年代には加速化さえしている。(仮説4)から(仮説10)までの検証によって、5個の要因が、自動主義的公共部門の拡大に寄与

表8 相互扶助機能と政府の社会介入

	1人または 2人世帯 (%) (x_1)	派遣奉仕員のヘル プを受けた老人数 (4人) (x_2)	地方政府の消費支 出 (対 GNP 比) (x_3)
1960	40.3	61.0 (1961)	8.1
65	50.1	143.9	8.8
70	54.9	251.6	13.4
75	61.8	328.6	15.7
80	64.0	348.1	20.4

$$r_{12}=0.98 \quad r_{13}=0.9$$

$$r^2=0.96 \quad r^2=0.85$$

$$b=12.7 \quad b=0.5$$

資料: ① SCB, "Historisk Statistisk del 1" ほか。

② SCB, "Socialvården sos".

表9 1人当たりの社会支出の自動主義的増加に影響を与える要因

	影響力 の順位	回帰係数	単相関係数
x_1 (相互扶助機能)	1	-0.96	-0.89
x_2 (公務員パワー)	2	0.87	0.99
x_3 (考 齢 化)	3	0.86	0.99
x_4 (政府依存志向)	4	0.85	0.98
x_5 (政治の安定度)	5	-0.55	-0.59

注: 各変数の実数値を標準化し、その相関係数と回帰係数を算出したもの。

していることを明らかにしたが、ここにその要約として、表9を参照されたい。重工業化、サービス産業化に伴って、都市化が起こり、大家族制が崩壊し、相互扶助機能が衰退すれば、それと(負)相関して、政府の社会支出は増加する。これが、より基本的要因であり、影響度も一番高い。また、サービス産業化に伴って、公務員も激増し、その影響力も高いし、高齢化社会の到来、人々の政府依存志向も同レベルの影響力をもっている。しかし、政治的安定度は減少し、社会支出と(負)相関していることは間違いないが、その影響度も相関度も低い。

以上、10の仮説を検証してきたが、互いに関連しており、これが、ワンセット (a set of) の仮説群をなすとき、モデルとか理論とか呼ばれる。換言すれば、モデルや理論は互いに関連する仮説群によって構成され、さらに、仮説は関連する変数によって構成されているのである。そして、ワンセットの仮説群が検証されたとき、これはセオレムと呼ばれる。つまり、セオレムは検証された

互いに関連する仮説群より成る（おそらく、このような割り切った区別の仕方に抵抗を感じる人も多いと思うが、こうすることによって、何を変数とし、かつ、仮説としているのかがはっきりするし、また、いかにすきだらけの仮説であるかということも自己暴露する。さらに、検証の結果も大体、事実であるか、そうでないか、あるいは別の仮説をたてる必要があるかどうか、ということもはっきりする）。

（セオレム）

スウェーデンの経済成長率が比較的高かった1960年代には、公共支出（対 GNP 比）の拡大テンポは相対的に低かった。しかし、1970年代後半より経済は超低速成長の段階に入ったにもかかわらず、公共支出（とりわけ社会支出）の方は、自動主義の波に乗って継続飛行を続けた。その結果、同支出の対 GNP 比は急速に拡大した（仮説3）、なぜ公共支出は自動主義的拡大を続けたのか。経済成長が超低速時代に入るとき、政府支出の方も超低速化すれば、その対 GNP 比の拡大は起こらなかったはずである。それを明らかにするためには続いて仮説を設け検証していかなければならない。

政府支出の大部分は、物価や賃金にスライドするものと、経済が比較的好調だった1960年代、70年代の前半に決められており、政府支出は経済の好・不況や高度成長時代から低速時代へという構造上の変化とは無関係に上昇するという傾向をもっている。つまり、物価や賃金は上記の経済変動とは、連動しなくなっており、政府支出は物価や賃金とスライドして、自動的に上昇する移転所得の急増にプッシュされて上昇拡大する傾向をもっている。この政府の決定や予算上昇のパターンを自動主義と呼ぶ（仮説4）。

スウェーデンの（不）決定方式が自動主義であるといっても、その自動主義のメカニズムを操るのはポリティカル・アクターである。そのポリティカル・アクターである政治参加者が、自動主義

に身をまかすようになったのはなぜか。まず第1に指摘しておきたいことは、政治参加者である市民が、政府の社会保障支出をまるで当然と受け入れられるようになり、政府依存志向が高まったことである。その結果、政府は市民の政府依存志向に応じて、政府消費支出を拡大するという傾向が窺える（仮説5）。第2のポリティカル・アクターとして公務員がいる。公務員は就業者の3人に1人という割合を占めており、その政治的利益団体や、政党、中央・地方議会内での影響力はきわめて大きい。この公務員パワーの急増が、政府支出の自動主義的継続飛行に寄与していることは疑いを入れない（仮説6）。第3のポリティカル・アクターとして、高齢化社会の影響も大きい。高齢者の人口比が拡大するにつれて、影響力も高まっている（仮説7）。第4のポリティカル・アクターとして現実に政策を決める議会について触れておく。政権を握る与党の議席が圧倒的多数を占めれば、マクロ的長期的視野を失わず、構造的問題にも対処する余裕をもつ。しかし、議席差の少ない少数内閣であれば、明日の選挙を思いわずらい、バラマキ政策を採りやすい。事実、1970年代の政権は少数内閣の不安定政権で、政府支出の急増に歯止めがかからなかった（仮説8）。

以上のごとく、経済的要因として経済成長率、政治的要因として、自動主義と市民の政府依存志向、公務員パワー、高齢者パワー、議会内の政権の安定度の公共支出拡大への影響をみたが、最後に、社会的要因として、民間の相互扶助機能の衰退が、いかに政府の社会介入（政府支出の拡大）、つまり、民間の相互扶助機能の衰退により、政府は肩代りを余儀なくされたことを指摘しておく。相互扶助機能の衰退はミニ家族（ダミー変数）の激増として捉えることができる。ミニ家族は老人問題、貧困、離婚等の問題に対して、抵抗力が弱く、政府が肩代りをせざるをえない場合が多いので、公共支出の自動主義的継続飛行の原因となるのである。（りゅうえん・えきじ 政治学者）

社会政策とは何か

ロバート・ピンカー
栃本一三郎(訳)

I はじめに

イギリスにおける社会政策・社会行政論の起源は、19世紀にかけて現われた社会サービスの訓練のための多様な動きにまでさかのぼることができる¹⁾。高等教育の分野では、1895年にロンドン・スクール・オブ・エコノミクス(LSE)に社会科学部がシドニー・ウェップやビアトリス・ウェップによって設立されたのがその端緒といえよう。現在、それらは社会科学・社会行政学部となっているが、これは、シドニー・ウェップやマーチン氏のような人が、LSE内に新しいコースを設置することによって、貧困研究を行なうとともに、慈善組織協会(COS)が従来行なってきたソーシャルワークの伝統を絶やさないう要望し、その働きかけによってできたのである。そして、第1期生は1913年に入学を許された。また、この新学部は、ラタン・タータ財団(Ratan Tata Foundation)²⁾によるおしめない財政援助によって設立までこぎつけたのである。

初期のコースは社会政策・社会行政とソーシャルワークの訓練を結びつけたものであった。1920年代から30年代にかけて、LSEは社会科学の応用分野では主要な研究センターとなっていた。1950年に入っても社会政策や社会行政、そしてソーシャルワーク教育は他に数校でしか講義されなかったのである。T. H. マーシャル教授は1946年から1950年のあいだ学部長を務め、後任のR. ティトマス教授に席を譲った。ティトマス教授は、1973年に亡くなるまで学部長の席にあったが、そ

の死はあまりにも早すぎるものであった。彼の就任記念講義である“変動する社会における社会行政”はいまなお当学部の起源とその後の発展を最もよく説明したものといわれている³⁾。

1960年代になると多くの社会科学部やコースが急速に増加することになったが、それはロビンズ報告⁴⁾、⁵⁾の公表後の大学設置の拡張に呼応していた。このような急増は、同じ時期に他の高等専門学校(Polytechnic)や高等教育機関を含めた公的教育部門においてもみられる。1976年から77年にかけて40大学中25大学が学部レベルで社会政策・社会行政論を主研究分野の一つとして開設していた。さらに7大学では社会科学の学位取得の要件となっていた。30の高等専門学校中24校でそのような開設科目を学位取得上の要件としているが、名称としてこの学位を与えているのは4校のみである⁶⁾。

当時そのような大学で社会政策・社会行政担当の教授31名中半数以上がLSEから学位ないしディプロマを得ていた。さらに別の6名がLSEの旧スタッフであったか、スタッフの一員であった。そして新しい学部ができるときには上級スタッフのかかなりの部分の人材を供給したのである。

しかし、1970年代になるとLSEも、この領域でそのような役割を果たす唯一の学部ではなくなった。いまや、多くの重要な拠点がありこの科目が独自の優等コース卒業学位レベルで、またソーシャルワーク、保育、医療、教育などのプログラムに寄与するための基礎的素養として教授されている。

1967年に社会行政学会が設立され、以来急速に社会科学の広範な学門分野から加入者を集めた。

4年後には、この学会で機関誌「ジャーナル・オブ・ソーシャルポリシー」が発刊された。その後ようやく一つの学問分野として十分に力をつけ、いまやこの専門機関誌のほかに三つの学術的な季刊誌を擁するにいたったのである⁵⁾。

社会政策・社会行政のほとんどすべての学部では、専門職としてのソーシャルワーカー資格の取得につながるようなコースを設けている。なかには、社会行政・ソーシャルワークの両方のタイトルがついている場合もいくつかあるが、ソーシャルワーク学部と呼ばれる学部はまれである。たいていのソーシャルワーク・コースは独立した1年ないし2年のプログラムであり、一方社会政策・社会行政の学位取得は3年のプログラムが組まれている。しかし、4年制学部コースも23校あり、そこでは優等コース卒業学位に数えられる研究と専門ソーシャルワークの資格取得のための研究を組み合わせている⁶⁾。

II 社会政策・社会行政論の定義

社会政策・社会行政論がどのようなものであるのかを説明しようとするれば、避けて通れないのが、社会政策・社会行政論は、それ自身の独立した学問というよりも、本質的には学際的な一つの研究領域ではないのかという議論である。私は、なるほど、他の社会科学で利用できるものは利用するし、教員も他の社会科学専攻から幅広く集めているが、やはり、それ自身独立した学問となりつつあると考える。1967年にR. ティトマスは次のように述べている。

「社会科学の分野で教えている人々とは異なっていて、私たちが専門の社会福祉管理学者として振舞い、教育し、研究しているのかどうかを意識したり、自問したりする必要がないという考えから、いくぶんかの慰めを見出すことができるのである。もともと専門の社会福祉管理学者などという代物はどこにもないのである」⁷⁾。

ティトマスがこのようなことを書けたのが、すでに、他のいかなる学者にもまして彼がこの学問のために尽力し、そのアイデンティティーをはっ

きり確立してからだったというのは、いかにも皮肉なことだ。私は彼の言葉をこう解釈したい。すなわち、社会福祉の中には、もっと議論すべき重要なトピックがいくらかもあるということ。そして、この領域の学術的貢献は、学問上のメリットや妥当性という観点からのみ判断されるべきであって、その学問の起源から判断すべきでないだろうということである。そのようなアプローチに私も全面的に賛成だ。

社会政策論と社会行政論の区別については、私は社会政策論を社会サービスの諸目標を個別に、ないし相互関係を探ることによって、研究するものと考えている。つまり、社会政策論は社会政策の目的を定め、選択するのに影響を与える政治的・道徳的信念の研究や社会サービスが応えようとしている社会的・対人的ニーズの範囲などの研究なのである。一方、社会行政論は政策が実施される際の手法の研究である。そこでは有効性や効率の面からどのように運用が行なわれているのかということが問題となる。両者の区別は、それゆえ、便宜上のことにすぎず、たいていの学者は、實際上この学問分野の二つの側面を分けて研究することは困難であるし、無意味であるということとで一致している。そのようなわけで、私たちは、この研究領域すべてを表わすために、“社会政策・行政論”という用語を使って、二つに分けず、一つの言葉として言い表わしたのである。

ティトマス自身、次のように非常に似た区別をしているので紹介しておこう。

「社会福祉政策 (Social Policy) は、基本的には、相矛盾する政治目的や政治目標の間の選択の問題やそれらの目的や目標がどのように形づくられたか、そして良い社会を構成するものは何か、あるいは経済人のニードと希望とは矛盾するような社会人のニードと希望を文化的に区別づける良い社会の構成要素は何かなどの問題を扱う。他方、ソーシャル・アドミニストレーションの研究は『社会福祉サービス』と呼ばれるものを準備したりする特定の組織や機構(ならびにそれらの間の選択)に大きな関心をもっている」⁸⁾。

これらの定義上の第1の違いは、ティトマスが

“よき”社会や“社会的”と“経済的”人間の区別に一定の判断を下しているということである。私は、むしろ、学問の定義から、道徳的な判断を排除した方がよいと考えているので、ティトマスが考慮すべきだと考えている点は除くべきだと思う。ティトマスにとって、社会政策・社会行政論の関心の核は、道徳的な観点から構成されているということである。

しかし、一般的には、この学問が社会サービスの研究に焦点をあてていることには同意しても、目的がどうあるべきかという点については、意見の一致はみえていないということである。D. ドニスンがかつて、こう書いたことがある。

「社会サービスの目的や、その為に責任を負っている諸機関について、従来、正確にその意義が明らかにされていたわけではないし、また将来もそのままであろう。あまねく同意せざるを得ないような支配的な包括的社会イデオロギーは存在しない。よしんば、もしあったとしても、その影響は、永続的なコンセンサスを得るにはあまりに抽象的にすぎる⁹⁾。……社会政策をめぐる衝突は、言う言わないは別として、社会サービスの内外では普通のことだと言える。要するに、いろいろな面で次から次へと際限なく、進展する多元論者の世界なのである。そこで政策決定者はどうにか切り抜けなければならない」¹⁰⁾。

とうてい両立しがたい意見の衝突というのは、だいたい社会政策の要になる問題、すなわち、ソーシャルワークと社会政策、そして社会変動の間の関連など価値や意図といった基本問題を提起するような点をめぐって起きている。ふたたびR. ティトマスがこれについて言及している部分についてふれてみよう。

「私たちは、基本的には一連の社会的ニーズの研究と、欠乏状態のなかでこれらのニーズを充足するための組織（それは伝統的には社会的諸サービスとか社会福祉とよばれるものである）がもつ機能の研究に携わることになる。社会生活というこの複雑な領域は、自由市場とか価格メカニズム、利潤検証などとよばれている領域の外側ないしは周辺に存在している。……したがって社会福祉管

理は、たとえば贈与・交換(gift-exchange)とか相互扶助といった概念を具体化することによって、いろいろのタイプの道徳上の処置の形態にも関係する。もっとも贈与・交換とか、相互扶助といったものも、いままで社会およびコミュニティに存在する諸関係を強め、維持しながら、制度的形態をもつまでにいたっている」¹¹⁾。

かりに、ティトマスが“福祉の社会的分業”の中でかつて行なったように、政策目的からこの学問分野をなしている社会サービスを定義したり、また社会福祉を維持、向上するのであればすべてを社会サービスの目的として考えてみよう。そうするならば、私たちは社会がこの目的にそうように多様な保護的制度を現実包含していることに気づく。

しかし、同じニーズに結果的に役立っている場合でも、受給の資格付与や適格性といったことを基準にしてみると、それぞれの目的にそってサービスを行なっている。“福祉の社会的分業”¹²⁾の中でティトマスが明らかにし始めたことは、まさにこの点だったといえよう。それは1950年代に書かれたものであるが、社会福祉制度は次の三種に分けられると指摘している。第1が、費用は国税、地方税、保険ないし場合によっては公共料金という形でまかなわれ、地方および中央政府による法律によって定められたサービスである。そのようなサービスは、医療、教育、住宅、ソーシャルワークなどのように広範なニーズに対応するようになっている。ティトマスはこの論文では、ボランティアな社会サービスについてはあまり言及していないが、ボランティアサービスが一般に支払能力よりもニーズが証明されているかどうか判断基準であるということから考え、公的なサービスの中に含めることも妥当といえる。

第2が、税控除制度をとおして行なわれる広範な財政ベースの社会サービスである。ティトマスは、社会サービスは運営形態ではなく、何を目標として行なわれているかによって定義されなければいけないと述べている。それと似た議論として、教育契約がある。これは、児童をもった親のために特別控除したり、税負担の軽減を行なったりす

るもので、これも社会サービスの目的にかなっている。同様に、助成金によって安くなっている公営住宅や担保の支払い分の利益についての非課税措置というのも、ともに同じ目的とした社会サービスである。

しかし、法律による社会サービスと財政社会サービスでは、二つの重要な点で異なっている。公教育のような公的サービスの場合、費用はまず税金という形で課税され捻出される。

財政サービスの場合は、すでにもっている金を何かをした分だけ控除という形で払わないですむということである。もちろん、政府としてはどちらにせよ、税金としての歳入を放棄するわけで、その分だけに控除額は限定されている。もう一つの違いは、法律による公的サービスは社会的市場におけるニーズによって決められるが税控除の方の基準は人々の収入の程度、つまり、経済市場における労働者としての価値によっているという点である。

第3のサービスは、企業福祉と呼ばれるものである。これは企業年金や、私的医療保険、スポーツ施設、社宅などのような使用者負担の社会サービスである。財政福祉と同じように、企業福祉を受けられるかどうかの適格性の基準は、社会市場ではなく、経済市場に照らした価値に基づいている。経済的市場の基準は、市民としての身分というより階級によって決められていることになる。ティトマスがこの三つの分類について書いたところにくらべ、英国では現在、財政ならびに企業福祉が拡大し、広範で多様な給付が行なわれている。

ティトマスは社会サービスの道徳的意図についての関心が深かったために、公的部門において体现されている社会的市場の価値の方を好んだ。そこで、財政福祉、企業福祉の拡大については批判的であった。しかし、私の考えでは、社会福祉の分析モデルの中に、このような道徳的判断を含めてしまうと、比較研究の道具としては有効性が下がってしまうと思われる。日本を含めて、多くの国では伝統的に職域的なものを基盤にした福祉制度に頼っているのだし、どのような供給形態が優れているかは、それほど明瞭なことではないであ

ろう。むしろ、一定の時間と空間の中で、社会サービスの組織や供給形態が、その個々の実情にふさわしいものになっているかどうかということによって判断すべきではなかろうか。

福祉の制度的分業に関してはもう一つ別の見方がある。それは、社会政策・社会行政論の主題とするところの間口を広げ、“社会政策・社会行政論”というタイトルを不十分で一面的なものとしてしまう見方といえる。つまり、私たちは、自分たち自身で互いに助け合い、インフォーマルに福祉サービスのネットワークを形成しているのである。これは法律やボランティアおよび民間団体とは無関係に行なわれている。これらのインフォーマルなネットワークは、似たような核家族や拡大家族の成員たちの間に、また家族を超えて、近隣や他の地域を基盤とした組織の間に存在している。長い間、集産主義者の根強い原則的イデオロギーの性癖によって、私たちは、まず第1に、フォーマルな法律にのっとった福祉供給体制ばかりに関心を向けていた。そして常々、フォーマルなボランティアおよび民間事業と比較しながら、公的なサービスの方を優れたものと見なしてきたのである。

ごく最近、深刻な経済不況と連動して、コミュニティケアに対する関心が増大しているが、これによってふたたび、インフォーマルなネットワークによるケアが、専門的ないし行政による援助をほとんど必要としないこともあって、関心を引き起こすことになった。このような事態は、公的社会サービスを考える場合、そのことだけに限定しないで、より視野の広い社会的・文化的フレームワークの中で捉え返す必要があるということを示している。この学問の境界は外に向かって開かれているのであって、しかも、それは単に広範なインフォーマル・ケアサービスとの関連だけでということではない。ティトマスはかつて社会的市場という言葉で、あらゆる保護的な福祉制度を社会における道徳的なひとつの明瞭かつ優れた証しと考えたわけであるが、今日では、それらは社会福祉の費用の財源を生み出している経済市場や生産要素と切り離して議論することなどできないであろう。このいわば福祉研究における第2の局面

については後に論じることとし、ここでもうしばらく法律に基づく公的なものとインフォーマルな社会的援護システムとの大きな違いについて何点かふれておきたい。

まず、二つのシステムの間には課せられた責務の範囲とその制限という点で違いがある。つまり、現代の複雑な産業社会においてはインフォーマルな物質的援助やボランティアサービスについて常に制限を加えるような制度的要因がある。その中で一番重要な要因はインフォーマルな援護のネットワークは、近隣や家族のサービスによるところから、非常に地域的に限定される傾向を有するという点である。

私たちが家族の利他主義と呼ぶものは一つの利他主義の条件付きの形態なのである。家族成員が互いに助け合う気になっているならば、愛や誠実、そして義務というものの持つ特性によって、援護は最高に献身的になり、かつ中身の濃いものになるであろう。しかしながら、どの程度義務を感じているのかによって、その果たすべき義務の境界はおのずと定まってくる。そして、これは個人間の関係の内実が外に現われたものなのである。

対照的に、公的な法律によって定められた社会サービスの場合、義務の範囲や人員の規模は大きくなる。それに加えて、サービスを受けるかどうかの適格性は、個人的関係ではなく、規則に照らして決められる。公的社会サービスは法令や行政手続によって左右され、原則的にはサービスの提供者と受益者は互いに見知らぬ者同士である。ただこの原則にも例外がある。それは私たちがパーソナル・ソーシャルサービスというように、パーソナルという接頭辞を付けたサービスである。

この第1の相違から第2の相違が生じる。それは、家族やコミュニティといったメンバーに基づくインフォーマルな援護は、個人的性質をもつがゆえに、家庭争議、引越、死亡、ひとり暮らしなどでわかるように長期間の永続性や確実性が低いということである。近隣や地域の相互扶助も同様の不確実さをもつ。その点、公的サービスは、パーソナルという点は劣るものの、永続性では優れている。それらは私利ということもあるものの、

広範な利他的関心のあらわれと考えられる。ただ、その関心はインフォーマルなサービスにくらべると劣っている。しかし、私たちの中で、真剣に見ず知らずの人に対して租税という強制的な形で援護費用を支弁することに反対する人はまれである。一方、いったん租税に賛成すれば、たとえ利己主義的な人でさえ、自分たちの現在、将来にわたるニーズも考慮されることになるだろうと感じるかもしれない。私が、「社会政策と社会理論」の中で論じたように、「一つの社会の福祉制度は同情や無関心、そして利己主義と利他主義の間の不安定な妥協を象徴している」¹³⁾ というのもこの理由からである。

もう一つ考慮しなければならないのが、現代の家族生活のあり方である。それは、常に変化を被っており、平均的な家族規模も、50年前にくらべると小さくなっている。家族のメンバーも地理的に社会的に移動しており、もしかの時に互いに役に立つほど近くに住み合うことも少なくなっている。共働きも以前以上に増えているが、社会サービスの日頃の支持がなくても、要介護者の長期ケアを行なえるのは非常に少なくなっている。

さらになお、家族規模の小さな場合、もし2人分の定期収入を得られなくなれば、生活水準は急激に落ちるであろう。

III 集産主義者の伝統

——ティトマスとマーシャル——

集産主義者の伝統という、ティトマスそしてマーシャルというイギリスにおける社会政策学者の業績に目を向けないわけにはいかない。なぜなら、彼らこそが1950年代から60年代にかけて、この学問の理論面での発展に多大の影響を与えた人物だからである。1951年にティトマスはLSEの初代担当教授に任命され、退職間際の1973年に死去された。マーシャルは担当教授を歴任し、1956年62歳で退職しており、社会政策と社会行政に関する著作の大半は教授退官後ということになる。なお彼は2年ほど前に死去している。

ティトマスの与えた影響は大きく、かつ広い範囲に及び、自らの業績もさることながらドニソンやエイブル・スミス、タウンゼント、その他大ぜいの学者が、厳密にティトマス学派とはいえないまでも、大きな影響を彼の業績から受けている¹⁴⁾。ティトマスは広範なフェビアン社会主義者のイデオロギーの伝統、つまり道徳的根拠から、自由市場資本主義を否定し、平等主義的な社会政策によって特徴づけられる社会主義社会の創造は、議会制民主主義制度を通じた社会改良のプロセスによってもたらされるという信念に明確な権威と定義を与えたのである¹⁵⁾。

ここで、ティトマスの果たした貢献について3点述べてみよう¹⁶⁾。第1が、社会的市場と経済的市場とを道徳上ははっきりと区別したことである。前者は相互扶助によってニーズに応じることが強調され、後者は競争と利潤が重視される。

第2点、この第1の分析を三つの社会保障に関する概念モデルのフレームワークとして展開させたことである。第1が“残余福祉”モデルで、これは個人ないし家族の自助や私的市場をベースにする。第2がこれと密接な関係にある産業主義的業績達成モデルで、産業社会における社会サービスの“付随的”な経済的有用性を強調している。第3がこれらとは対照的な“制度的再分配”モデルで、社会福祉は個々の制度があわさってはじめて効力を発揮する一群の保護的制度と見なし、それによって社会的な統合を生み出すものと考えている。このモデルはティトマス自身の普遍的に適用される社会サービスという理想を表現している¹⁷⁾。つまり、それは支払い能力ではなく、ニーズを基礎にした援助を提供し、“時間を経ることによって可能となる資質の可処分性”を再分配システムに“編み込む”ことができるのである。

第3の貢献は、社会サービスの統合的役割の強調である。ティトマスの論文には異なる社会諸制度の相互依存関係を重視する機能主義的な社会理論との類似点が見出されるのである。同時に、ティトマスは社会福祉について重要な意見の不一致があり、これらの違いが、社会福祉の効果を分散、半減させることも認識していた。彼はまた社会政

策が、社会変動の動因となると考えている。ティトマスに対する批判は、複雑な産業社会内の権力の本質、そして平等主義者の考えるような変動に対する既得権益の抵抗力について過小評価しているのではないかということになる。なるほどティトマスの著作が保守的なものと急進的なものの混在、つまり、コンセンサスや連続性に価値を置きつつ、合法的なプロセスによる急進的な変化をも望むという特色があることは事実であろう。

マーシャルは、“民主主義的な福祉 - 資本主義”という新語をイギリスや他の西欧議会制民主政治を表わすために造り出している。彼の場合、“原則上の衝突”は私たちの社会のタイプ自身に根本原因があるが、それでも「このような一見矛盾した事態は、現実の社会では、安定のよりどころであり、これは“理詰め”では論じられない妥協によって得られる」と結論づけている。

このような矛盾が起きるのは、私たちのような社会では三つの異なる価値や目標が共存しており、しかもそれらが根本的に相反していることにある。マーシャルによれば、これは、経済的市場と民主主義政治と社会的市場のそれぞれの価値を反映しているのである¹⁸⁾。

彼はさらに、経済的市場における人間の価値(資本主義的価値)、市民としての価値(民主主義的価値)、人間それ自身の価値(福祉的価値)を同等視できるような社会正義の公則をこれまでのところ考え出せないでいると示唆している。そして、これは、構造的な問題であり、今のところ構造的解決はないと彼は述べている。彼の立場は興味深く、珍しいものだ。というのも、彼は広い意味で集産主義の目標は民主主義的手段によって追求されうるしまたされなければならないしもし社会がたとえ他の側面では不平等であったとしても、社会成員が少なくとも市民としてはすべて皆平等であるということを経験の問題として受け入れれば、これらの目標は実現すると信じているはずの人だからである。

マーシャルは平等や不平等の要求は調和できるとし、少なくとも、民主主義的福祉 - 資本主義の混合経済の中では受け入れられる、さらに、そのよ

うな調和は私たちのすべてに、福祉を向上するための最も確実な方法を提供していると論じている。彼は、貧困と不平等の関係について、ティトマスとは若干、タウンゼントとは明確に異なる見解をもっている。マーシャルの場合、「貧困は切り取られるべきガンであり、理論的には除去可能なものである。一方、不平等はよく機能しない生命に必須の器官である」として、両者を明確に分けている。また、彼は率直に、「私たちが目指している“理念型”としての社会から貧困を追放するということは、福祉と資本主義の両者が協力して行なわなければならない義務であり、他に実現する方法はない」¹⁹⁾と述べている。それ以外の方法は、より全体主義的な、そして官僚的なものであるが、この場合は、「異議申立てということによって福祉の向上のために何か新しい手法を見出していくということはまったくないであろう」²⁰⁾。

マーシャルの分析では競争的市場は個人ないし私的利益追求が奨励される混合経済の中の中心的要件となっており、経済的不平等は、ある程度はしかたがないこととして受容されているが、この不平等が極端になり、人間の福祉権を含む市民としてのさまざまな権利や認められた地位が損なわれれば別であるとしている。ティトマスの方は、マーシャル以上にはっきりと競争市場の価値に対し批判的であり、また平等主義者としてもより絶対的な信奉者といえよう。ここでタウンゼントについて論じる余裕はないのだが、最近の著書である『連合王国における貧困』研究によると、この貧困と不平等との間に密接な関係があり、さらにまず不平等をなくしていくことによってしか貧困を消滅させることはできないということを仮定して論を進めている²¹⁾。

ティトマスとマーシャルについてはもう二つの点から論じられるであろう。両者ともに、中範囲の制度研究と理論化に焦点を合わせ、さらに、この分析をマクロなレベルのより広範な社会全体の諸問題にまで関係づけ展開させている。ただ、ティトマスの場合、社会福祉制度はより大きな社会構造の中で中心的重要さをもち統合的要素となっているし、またそうあらねばならないという仮

定でつらぬかれている。社会福祉が重要なのはそれらが代表している価値の優越性に起因している。マーシャルの方は社会福祉制度を全体の社会構造の中の一部として扱っており、立派な価値や目標を示すものではあるが、独占的な道德体系ではなく、他の社会経済的目標と共存していくべきだと考えている²²⁾。

1950年代、1960年代を通じて、このティトマス学派の伝統は社会行政の原理に最も影響力のある一つの展望を与えていた。その伝統は平等主義者のそれであり、フェビアンや社会主義者の伝統であった。これは、もっぱら社会の不正義を経験的実証的方法によって分析することに専念し、改良主義者による社会政策の力によって社会の不公平の是正にコミットしていくというものである。マーシャルは個人的には非常に尊敬を集めた学者ではあるが、イデオロギー的に熱狂して迎え入れられたというわけではない。岡田藤太郎教授の翻訳によって、日本においてもマーシャルの貢献が知られるようになったことは喜ばしいことである。

IV 個人主義的伝統と自由市場信奉リベラリスト

ティトマス学派の伝統に対して異を唱える人がいなかったわけではない。1950年代、1960年代を通じて、自由市場リベラル経済学者の A. シェルダン、J. ジュークス、F. v. ハイエク、M. フリードマンなどが、集産主義的社会政策と学問的代表者に対し執拗な批判をくり返してきた²³⁾。戦後、この伝統は、E. パウエル、I. マクロードのような保守党内ワン・ネーション・グループといわれる人々の初期の著作に引き継がれることになった²⁴⁾。もちろん、その歴史的起源は、遠く A. スミスや D. リカードの古典派政治経済学にまでさかのぼることができる。

これらの著者の主張はそれぞれ異なったいい方をしているのだが、結局のところ共通して一つのことをいっている。真に競争的な市場経済にもどり、それに信頼を置くことによって、個人や集団の自由が回復され強化されるだろうということである。集産主義者の考える福祉目標の追求は、必

ずしも道徳的にすぐれた行為とはいえない。そして、公的社会サービスの財源を確保するための高い税負担が、リスクを負うものの富を生む源となるインセンティブを弱め、誰にとっても福祉に対する最大の脅威となるインフレーションを引き起こすのである。これによって、結局福祉を切り詰めるをえなくなる。

だからといって、これらの人々が公的社会サービスにすべて反対していたわけではない。ティトマス流の公的福祉サービスの残余モデルの方を好み、目的や相互扶助を中心とする民間ないし企業が行なう福祉に信頼を置いている。このような分析の行きつく先の結論は、集産主義者による社会サービスに大幅に依拠しすぎれば、結局、競争的市場や資本主義自由経済を損なうから、福祉にとっても有害であるということになる。自由市場の没落は、T. H. マーシャルが考えていたよりも早い時期に起こるだろうというのが彼らの考えである。

たとえば、フリードマンは競争と資本主義と福祉には疑うことのない関連性があると論じ、次のように述べている。「資本主義の大きな業績は、男女に対しその能力を発揮する機会をより多く与え開拓したことであり、資本蓄積ではない」。

さらに彼はこう結論づけている。「資本主義の発展は不平等の拡大を少なくしたのである。一方、資本主義社会のがんこな貧困は利潤追求や競争に帰されるべきではなく、高い租税とインフレーションの有害な影響に帰すべきである」²⁵⁾。

以上のような社会政策の経済分析はごく最近になり、現実の政策形成に直接影響を与えるようになった。ただ、先ほど言及したマーシャルやティトマスといったグループと同じように意見の完全な一致があるわけではない。一例をあげるなら、ハイク教授は現在のイギリス政府の“マネタリスト”理論としていい表わされる諸政策に批判的であり、その理由を、それが公共福祉支出に対しタフだからではなく、軟弱だからとしている。

V マルクス主義者の伝統

1950年代、1960年代を通じて、自由市場個人主

義の再生だけが社会福祉に関する議論の中での唯一の流れを形づくってきたわけではない。マルクス主義者や新マルクス主義者の批判は、ゆっくりとではあるが、1970年代の中頃には社会保障の学問的議論の中に加わり始めた。

時期を同じくして、このようないい方を許してもらえらるなら、規範的にも理論的にも中程度の範囲内で重要な変化があったと思う。つまり理論的展望を広げ、方法論についても以前よりも幅広く導入しようという意欲、そして、これ以上に重要だと思うのだが、経済政策と社会政策、そして富の生産と分配の間の相互関係をより綿密にみていこうという新たな意欲がみられるのである。

また一方、マルクス主義者や新マルクス主義者の社会福祉についての見解や力点の置き方にはそれぞれ違いがある。それは、J. オコナーやR. ミリバンド、I. ゴーグ、N. ギンズバーク、P. ティラーグッビー、そしてJ. ダールなどの著書を一読すれば気づくことである²⁶⁾。非常に単純化していえば、マルクス主義者の批判は資本主義を廃棄し、社会主義的社会に置き換えることで社会福祉の向上のための私たちの集団的な潜在的可能性をひき出すことができるのだということである。しかしながら、この種の変化は、全体の社会レベルではじめて遂行されうることである。つまり、社会福祉制度を変える程度の社会政策のレベルでは不十分だと考えるのだ。そこでは社会政策は根本的な変革のために効果的な力とはなりえないのである。このような意味からすると、ティトマス学派のアプローチは根本的には誤りだとマルクス主義者は考えるであろう。また、このような考え方の伝統からすると、ティトマスやマーシャル、そしてドニソンなどの著作などを具体例とする社会福祉の“社会的良心”モデルと呼ばれるものは大いに批判されることになるのである。社会福祉を向上させるうえでの公共的利他主義の果たす役割について根本的には不変的ないし普遍的ではないというわけである。

マルクス主義者は資本主義社会の階級対立を最も重要なものと強調するが、社会政策が極端な不平等や社会不安に対する鎮静効果をもつことは認

めている。そして、それが社会改革を進める際の支配者階級の目的だというわけである。しかし、結局のところ、生産手段の私的所有や労働分業、そして階級間の収奪という基本は変わらないのであるから、資本主義社会に内在する基本的矛盾や対立は増していくであろうと考えている。しかも、このような社会が社会福祉支出を増大することによって対立や不安を静めようとすれば、一層危機は激しくなると主張する。このような理論的伝統は収斂理論やイデオロギーの終焉論をすべてにわたって否定しながら、一方で、社会改革が資本主義の不断の崩壊を遅らせていることは認めている。

しかし、民主主義的福祉－資本主義の制度的矛盾について多くの批判を彼らは行なうものの、自由市場リベラリストの議論とある種の類似性をもっているのはおもしろいことだ。重要な違いは、マルクス主義者は漸進的変化ではいかなる意味においても資本主義を変えることにはならないと考え、自由市場リベラリストは変わるのだと思っていることである。福祉集団主義の発展や国家の介入強化はしだいに自由市場の崩壊や社会主義の導入をもたらす、場合によっては社会秩序自体の解体につながりかねないと考えているのである。

VI 比較分析における議論

古典派経済学理論もマルクス主義経済学もともにマクロ理論であり、しかも社会変動についてはかなり極端な含意をもっている。ティトマス学派やマーシャル学派のアプローチは、その点社会政策・社会行政の改良主義者、そして集産主義者の伝統を継いでおり、今後の社会福祉政策や政策研究についてより幅の広い議論を今日もたすために欠かせないものとなっている。それではこのような知的な変化がなぜ起こったのであろうか。そもそも中道集産主義者たちの合意している基本的仮定の一つは、経済成長を当然視し、それゆえ、再分配的社会政策は政治的な合意や漸進的ではあるが目的をもって行なわれる変化の範囲内で履行されうることであった。しかし、この仮定がしだいにあやしくなるにいたり、このような知

的な変化がもたらされたのである。

イギリス経済が衰退する中で、自由市場リベラリストや新マルクス主義者は同じように、今後さらに福祉経費が増大することは短期的には貧しい人たちにプラスになるものの、長期的には私たちの民主的福祉－資本主義社会の生産能力に打撃を与えるであろうと口うるさく論じている。いうまでもなく、このような結末はリベラリストにとっては呪いであろうし、マルクス主義者にとっては全面的に受け入れられることであろう。社会民主的伝統の中に身を置く人々は（ここでは党派的なことを指しているのではない）いまだに効率性と平等の要求と経済政策と社会政策の目的との間に必要とされる関連性について一貫性をもった再検討を行なっていない。民主的福祉－資本主義の制度的矛盾は、ほとんどすべての人にとって最大の理論的な検討課題のはずである。また、マルクス主義者の中には社会主義社会における制度的矛盾を分析している者もいる。構造的に重要となりつつあるマクロな問題についてまでも理論的検討が行なわれ、議論の間口も広がっている。価値観も両極分化し、政治的オプションもより鮮明な形で私たちの前に想起されるようになったのである。

最近の M. ブルマーの論文²⁷⁾では、イギリスとアメリカ合衆国における社会行政の伝統についての比較研究が行なわれている。そこで、彼は両国ともにその初期の段階では道徳的なものに強く影響されていたが、1920年代になり、かなりの相違点が出てきたとしている。合衆国では社会科学・社会問題研究への適用はより科学的で定量的な性格を帯びている。一方、イギリスでは社会政策の調査は常に経験主義的な色彩をもちながらも、同時に多様な社会改良に対する強力な道徳的コミットメントによって特徴づけられる。

また、応用社会科学の学術研究組織についても大きな違いがある。ブルマーが指摘するように、「アメリカでは社会行政に厳密に相当するものはなく、……私の知るかぎりではそのような学部は存在しない」のである。イギリスでは、もちろん社会行政論が政策研究を独占しているわけではないが、「社会行政と現実のイギリス福祉国家の発

展との間には強い結びつきがある。それは社会的ニーズがいかなるものかを明確にし、さらにニーズに応じるためにはどのような行政管理の構造が必要なのかを決定することに焦点をあてている」²⁸⁾。

イギリスの社会行政は、従来の集産主義的な福祉供給と1945年から始まる普遍主義的福祉国家の建設への長期にわたるコミットメントの伝統をもつ国でこそ発展したものである。反対に、合衆国の場合、この領域の発展は、政治的に個人主義的な社会におけるものであった²⁹⁾。イギリスの二大政党間には社会福祉に対する国家の役割について大よその合意があり、指導的な社会行政家となるとその多くは労働党政府や政治家に結びついている。

このような発展をしたために、イギリスの社会行政は経験的調査と倫理的なコミットメントの間に密接なつながりが生じ、さらに社会理論の軽視をもたらした。私は1971年にこの点について次のように論じたことがある。

「イギリスの社会政策・社会行政は、実態調査で始まり、道徳的なレトリックで終わりがちである。そこには個々の問題がそれぞれどのように関連しているかを明らかにし、全体としてそのプロセスを明らかにするような説明的理論がいまだに欠如している」³⁰⁾。

このように私は考えるので、以下のブルマーの結論に全面的に賛成である。

「社会科学の目的が了解や説明にあるとするなら、さらに大きな注意が既存の説明体系にはらわれるべきだ。道徳的な関心はなるほど社会政策研究の中で一定の地位を占めてはいるが、この地位はしかし傑出したものではないのである」³¹⁾。

小田謙三氏は最近の論文“社会福祉学の理論水準”の中で、日本とイギリス、そしてアメリカの比較を行ない、非常に似た結論を導いている³²⁾。明治以来、日本は社会福祉理論をドイツ、イギリス、フランス、そしてアメリカなどから吸収していたが、とくにビスマルク期の社会政策学派に強く影響を受けたといわれる。小田氏は、第2次大戦後このような明治以来の古い伝統とアメリカや

イギリスの新たな影響を一致させていくことが困難であると論じている。

彼は大河内理論が社会政策と社会福祉事業を区別していることに注意を促している³³⁾。つまり、社会政策は経済的生産の世界と生産に従事する者の福祉にかかわり、社会事業はもっぱら自らの労働によっては自立できない人たちを対象としているようだ。小田氏はこの種の区別はドイツの社会政策の伝統の中に起源があると示唆している。

私はこの小田氏の分析は正しいと思う。というのも、ドイツ社会政策の基本方針は、イギリスと同様に国営保険だからである。そして給付の権利は労働者の拠出とその地位から導かれている。給付の適用範囲は失業や疾病などの一時的な事故、そして退職などにおける労働者のニーズに及ぶが、給付の“権利”は職業倫理から派生したものである。

小田氏はさらに竹内愛二氏や岡村重夫氏など最近の傾向についてふれている。竹内氏は基本的には社会というよりも個人の事情から生じるニーズに応じるよう社会福祉やソーシャルワークの技能の重要性を強調している。さらに、ワーカーとクライアントとの関係があくまで職業上のものであることを重視するとともに、普通の人間的な関係についても、その質を向上させなければならないと論じている。岡村重夫氏は人間としての基本的ニーズと社会制度の関係の重要性を強調している。彼のアプローチによれば、社会福祉の目的は社会関係に働きかけ、それを変えていくことにあり、そうすることによって個々人のニーズに対してより敏感に反応し対応できるというのである。すべての人々にそのような目的が向けられるなら社会福祉の質は相当違ったものになるであろう³⁴⁾。

そこには個人の福祉という局面と福祉の社会的局面の両方は調和しようという仮定がある³⁵⁾。孝橋正一氏のようなマルクス主義者の批判しているのもこの点である。広い意味でのマルクス主義者として孝橋氏はニーズの原因を個人よりも社会の方に求め、重視するとともに、ニーズに応じるにはソーシャルワークよりも社会政策の役割が重要であると考えている。

このようにみてくると、日本の社会政策とソーシャルワーク研究の知的伝統はイギリスとは異なった点もあるものの、類似点も見出せる。社会政策とソーシャルワークの関係については非常な違いがある。このような理論的説明や分析の伝統的違いは、経済政策と社会政策の統制に国家はいかなる役割を果たすべきかというようなたぐいの価値観の対立の反映であろう。孝橋氏の見解によると、この価値観の対立が和解することは困難であるという。

日本とイギリスの社会政策・社会行政研究へのアプローチを比較するうえで留意すべきことは、単に議論のパターンの類似性に着目するだけではないということである。社会サービスが制度的にどのように組織化され、供給されているのか、違いがあるとすればどのような点なのかという点にも十分注意する必要がある。イギリスと同様に日本では、中央や地方の政府当局の法律による介入が強い伝統となっているが、さらに別の強力な伝統がある。それは社会サービスの発展が就労の場を基礎にした職域的な組み立てによっているということである。この点で、責任や資格付与のパターンやこれらのパターンの中に見出される制度的あり方がきわめて異質だと思われる。

イギリスの場合、ティトマスなどのように企業福祉の発展については批判的といえる。その理由として、このような福祉では資本主義社会の不平等を直接反映することになり、さらにより大幅な社会的平等を追求するうえで、制度的障害となりかねないということである。しかし、たとえばソ連のような社会主義国家の社会サービスも生産様式は異なるもののやはり職場中心である。したがって、社会サービスの制度がどこにあるかということとはさほど重要ではなく、むしろ、個々の社会がどのような所有権の形態や生産様式なのかという点の方が重要である。しかし、個々の社会の特定の制度的仕組みの中で社会サービスがどのように位置づけられるに到ったかということは偶然ではないし、どちらでもよかったというわけではない。つまり、社会サービスの組織や配置形態は連綿と続く政策決定の結果であり、それは当然、一

つの社会の福祉的伝統を反映しているということである。そして、本質的にその国の文化を成しているものであるから、福祉をめぐる現状を擁護するにしろ、変えようとするにしろ、それぞれの国のこのような特質については真剣に受けとめるべきであろう。伝統的な福祉に対する責務や資格付与を擁護しようとする保守党員は、しばしば所与の伝統が実は変革の一定の結果であることを無視している。一方、伝統的なパターンの変更を求める急進主義者は、現在の社会福祉についての信念は広く皆に共有された根拠のあるものでもあったということを忘れている。このようなことから、福祉をめぐる理論は、国の文化伝統の顕著な特徴や社会政策が行なわれている大きな経済的枠組を十分念頭においてなされるべきである。

VIII 結 び

私たちは社会政策・社会行政論についていろいろな角度から論じるが、それはこの学問が一つの応用科学だからである。そのために理論面での発達も不可避免的に一つの特色をもつことになった。それは学問的な公平の要求と党派的な関心との間のぎごちない関係である。これについては最近“理論、イデオロギー、そして社会政策”という論文で考えを述べたが³⁶⁾、その中の結論は2節で論じようとしたこととある点に関連している。つまり、社会政策・社会行政の研究については今やそれぞれの国で一定の幅で固有の理論があるという事実自体が、一つの学問としての存在の妥当性、権利をもちつつあることを示しているということである。そして、このような理論をどのように使っていくかが、将来のこの学問の発展のありようを決めるであろう。そこで最後に先の論文の結論部分で考えたことを述べておきたい。

「あらゆる分野の社会研究は概念上二つの局面がある。第1が、説明のためのスケールないし、相対的な抱負としてミクロからマクロレベルにいたる諸理論のそれであり、第2が規範的局面である。それは学問的な中立、不偏不党の原則からイデオロギー的関与や一定の根本方針といったもの

までも含んでいる。

社会科学の場合、私たちは不偏不党の極である無関心のもつ悪と、関心の極であるイデオロギー的コミットメントのもつ悪をともに同じ比重で検討しなければならない。懷疑は不偏不党にとって当然味方となるものである。

理論は最初は現実を高度に要約し説明したものであるが、社会の現実世界で理論がさらされ、妥当性を明白にすることをやめてしまうなら、理論はイデオロギーとなってしまふ。そこで、私たちの研究方法やその手続は立言の正確さ、叙述の客観性、否定的な証明の受容を含めた証明に対する冷静な評価に基づかなければならない³⁷⁾。

私は現在自分のテーマを一つのリサーチフォーミュラの形で集めている。これによって公平さとコミットメントとのバランスを損なうことなしに、理論を展開させ使用することができる。まず、どのような手順で行なうのかについてある程度の合意が必要である。一つの国を研究するにしろ、比較研究をするにしろ、その社会の過去と現在がわかってはじめて、将来どのように変化するか、また変化すべきかがわかる。このようにすることで、歴史によって基礎づけられた変動理論が優越し、どうしても一定の規範的な価値観を優先してしまう予言は、後々まで延ばされることになる。

第2に、それぞれの社会をあらかじめ想定した社会のタイプと結びつけ、社会発展の連続性を当然視するような単線的な理論は避けるよう努めるべきである。換言すれば、社会のタイプと社会発展の可能性についてはマキシマムな幅をもたせ、ミニマムな範囲に限定すべきではないということである。

第3に、異なったタイプの社会の社会政策や社会福祉の性格を分析、評価する場合、可能な限り中立性を保持するということである。これに応じるには、ある社会における社会サービスの目的や手段はその社会独自の文化との関連の中で考えることが必要である。つまり、社会サービスは当該社会独自の基準やニーズの定義との関連の中で有効であったり効率的であったりするのである。

第4に、研究のすべてのレベルで、政策やニー

ズの範囲をできるだけ広くとるということである。これによって、私たちが研究の結論を下す場合、発展の成功例と失敗例の両方を考慮に入れたものになるであろう。

第5に、すでに述べてきた理由から、仮説や理論は、福祉の実施やサービスの供給の際に多様なレベルで生じる制度的矛盾と思われるものに注意を向けなければならない。そのような矛盾が存在することは間違いのないであろう。また、そのような矛盾の重大さとそのタイプは社会ごとに異なり、その解決や緩和のための政策も同様に異なるということも確かである。

手短に、理論の利用法について述べてみたが、「理論は知識が進歩するための手段なのであるから、社会科学にとって必要不可欠のものである。理論は疑ってかかりながら用いるとき、大いに役立つが、理論信仰に陥れば大変危険である。優秀な研究者は多くの理論に精通している。そうでない研究者は一つの理論に熱をあげ、その結果学問とは離縁することになる」³⁸⁾。

結論としては、社会政策・社会行政の学問分野は他の社会科学の学問分野と問題の主題を共有しているけれど、この学問分野の独自の主題をもっており、その立場は確立されたものである。そして将来この分野がどうなるかはそれを研究する学者がどの程度知識の増進に努め、人間の福祉を向上させることに熱心になり、その両方を一つに結びつけられるかということにかかっているといえるであろう。

(Robert Pinker ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス社会福祉学部長)
(とちもと・いちさぶろう 社会保障研究所研究員)

(原注)

- 1) *Teaching Social Policy and Administration in Britain and Ireland: Report of the Joint Working Party* (Chairman, Peter Kaim-Caudle), Joint University Council for Social and Public Administration, Royal Institute of Public Administration, Hamilton House, Mabledon Place, London WC1H 9BD, p. 46.
- 2) Richard M. Titmuss, "Social Administration in a Changing Society," *Essays on the Welfare State*, George Allen and Unwin, 1958,

- pp. 13-33. 谷昌恒訳『福祉国家の理想と現実』(社会保障研究所翻訳シリーズ No. 3), 東京大学出版会, 1975, 2-24頁。
- 3) *Higher Education* (Robbins Report), Cmnd 2154, HMSO, 1963. さらに Maurice Kogan, *Educational Policy Making: A Study of Interest Groups and Parliament*, George Allen and Unwin, 1975, chs 1-3.
 - 4) *Teaching Social Policy and Administration in Britain and Ireland*, pp. 51 & 87.
 - 5) *Social Policy and Administration* (旧名 *Social and Economic Administration*), 1968; *Policy and Politics*, 1972; *Critical Social Policy*, 1981.
 - 6) Central Council for Education and Training in Social Work, *Data on Training*, 1980, September 1981.
 ならびに次のものを参照。Central Council for Education and Training in Social Work, *Report of a Workshop on Four-Year Degrees with Social Work Options* (Chairman, R. A. Pinker), the Joint University Council for Social and Public Administration, September 1976.
 - 7) Richard M. Titmuss, *Commitment to Welfare*, George Allen and Unwin, 1976 edition, p. 20. 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——』(社会保障研究所翻訳シリーズ No. 9), 社会保障研究所, 1971, 15頁。
 - 8) Richard M. Titmuss, *Social Policy: An Introduction*, George Allen and Unwin, 1974, pp. 49-50. 三友雅夫監訳『社会福祉政策』恒星社厚生閣, 1981, 54-55頁。
 - 9) David Donnison, Valerie Chapman, Michael Meacher, Angela Sears and Kenneth Urwin, *Social Policy and Administration Revisited*, George Allen and Unwin, 1975, p. 311.
 - 10) *ibid.*
 - 11) Richard M. Titmuss 前掲書, 1976, pp. 20-21. 三浦文夫監訳15頁。
 - 12) Richard M. Titmuss 前掲書, 1958, pp. 34-55. 谷昌恒訳「福祉政策の社会制度上の区分」, 25-47頁。
 - 13) Robert Pinker, *Social Theory and Social Policy*, Heinemann Educational Books, 1971, p. 211.
 - 14) たとえば, Abel-Smith については *Value for Money in Health Services*, Heinemann Educational Books, 1974; その他 Abel-Smith, Peter Townsend, *Sociology and Social Policy*, Penguin Books, 1975. Peter Townsend, *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Social Policy and Administration Revisited*, Penguin Books, 1979; Donnison et al., *Social Policy and Administration Revisited*.
 - 15) ティトマスの主要文献については, *Essays on the Welfare State*, second edition, 1976; *Commitment to Welfare*, second edition, 1976; *The Gift Relationship*, 1970; *Social Policy: An Introduction*, 1974. 以上は George Allen and Unwin 出版社刊 (訳書については本注参照)。また, ティトマスについては以下のものがある。David Reisman, *Richard Titmuss: Welfare and Society*, Heinemann Educational Books, 1977; Margaret Gowing, "Richard Morris Titmuss, 1907-1973," *Proceedings of the British Academy* II XI (1975, pp. 401-28); Adrian Sinfield, "Analyses in the Social Division of Welfare," *Journal of Social Policy*, vol. 7 part 2, April 1978, pp. 129-56; Hilary Rose, "Rereading Titmuss: The Sexual Division of Welfare," *Journal of Social Policy*, vol. 10 part 4, October 1981, pp. 477-502; さらに Paul Wilding, "Richard Titmuss and Social Welfare," *Social and Economic Administration* (現在 *Social Policy and Administration*), vol. 10 No. 3, Autumn 1976, pp. 147-66, この論文はティトマスの業績について批判的な評価を下している。
 - 16) Richard M. Titmuss 前掲書, 1974, pp. 30-32. 三友雅夫監訳 27-29頁。
 - 17) T. H. Marshall の社会政策に関する主要論文は *Social Policy in the Twentieth Century*, Hutchinson, 1975. および, *The Right to Welfare and Other Essays*, Heinemann Educational Books, 1981. 前著については岡田藤太郎訳『社会政策——二十世紀英国における』相川書房, 1981.
 - 18) 次の文献を参照。Value Problems of Welfare Capitalism," *The Right to Welfare and Other Essays*.
 - 19) T. H. マーシャルの *The Right to Welfare and Other Essays* におさめられた, ピンカー序「解説」部分参照。
 - 20) *ibid.*
 - 21) Townsend, *Poverty in the United Kingdom*.
 - 22) Robert Pinker 前掲書。
 - 23) M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 1962. 熊谷尚夫・西山千明・白井孝昌共訳『資本主義と自由』マグローヒル好学社, 1975. F. A. Hayek, *The Road to Serfdom*, Routledge and Kegan Paul, 1979; W. H. Chaloner et al., W. H. Chaloner et al., *The Coming Confrontation*, Institute of Economic Affairs, 1978; および Ian Gilmour, *Inside Right: A Study of Conservatism*, Quartet Books, 1978.
 - 24) Iain Macleod and J. Enoch Powell, *The So-*

- cial Services: Needs and Means*, Conservative Political Centre, 1952.
- 25) Friedmann 前掲書, 1962, pp. 161-76. 熊谷尚夫・西山千明・白井孝昌共訳。
- 26) 以下にそれぞれの著書をあげる。Ralph Miliband, *The State in Capitalist Society*, Quartet Books, 1973; J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, St Martins Press, New York, 1973. 池上淳・横尾邦夫監訳『現代国家の財政危機』御茶の水書房, 1982。Norman Ginsburg, *Class, Capital and Social Policy*, Macmillan, 1979; Peter Tolyor-Gooby and Jennifer Dale, *Social Theory and Social Welfare*, Edward Arnold, 1981. 他に, Vic George and Paul Wilding, *Ideology and Social Welfare*, Rontledge and Kegan Paul, 1976; Graham Room, *The Sociology of Welfare*, Basil Blackwell, 1979, Ramesh Mishra, *Society and Social Policy*, second edition, Macmillan, 1981; Muriel Brown, *Introduction to Social Administration in Britain*, fifth edition, Hutchinson, 1982.
- 27) "The British Tradition of Social Administration; Moral Concerns at the Expense of Scientific Rigour," *The Hastings Centre Report*, April 1981, pp. 35-42.
- 28) *Ibid.*, p. 37.
- 29) *Ibid.*, p. 40.
- 30) Pinker, *Social Theory and Social Policy*, Heinemann Educational Books, 1971, p. 12. さらに同書3章参照。
- 31) *Hastings Centre Report*, p. 41.
- 32) 小田謙三「社会福祉学の理論水準」聖和大学紀要, 10巻, 1982, 18-37頁。
- 33) 大河内一男『社会政策の基本問題(増訂版)』1950年, 435-436頁。
- 34) 岡村重夫『社会福祉学総論』柴田書店, 1968年, 同『社会福祉学各論』柴田書店, 1973年, 竹内愛二『専門社会事業研究』弘文堂, 1969。
- 35) 孝橋正一『社会事業の基本問題』ミネルヴァ書房, 1972年。
- 36) Robert Pinker, "Theory, Ideology and Social Policy," *Social Welfare Research Centre, University of New South Wales, SWRC Reports and Proceedings*, No. 26, October 1982.
- 37) Northrop Frye, *The Stubborn Structure; Essays on Criticism and Society*, Nethnen, 1974, p. 42.
- 38) Pinker, "Theory, Ideology and Social Policy".

(訳注)

- 1) ラタン・タータ財団については, R. ティトマス『福祉国家の理想と現実』の中に次のような説明がある。「新しい学部はインドの百万長者であるラタン・タータ氏の財政的援助を受けることになった。同氏の設立したラタン・タータ財団の主たる任務は, トーニィ教授の指導の下に, 貧困の原因を探求することにあつた。財団は新設の学部と連携を保つこととなり, 以後, ラタン・タータ社会科学部として知られるようになった。大学当局が全責任を負うことになったのは, 1919年になってからであった」(4頁)。
- 2) ロビンス報告(高等教育に関する委員会報告)は1961年にロビンス委員長の下に設置され, 最終的に1963年に発表された。

質 疑 応 答 (抄録)

青井和夫(津田塾大学教授) イギリスの Social Administration には社会理論の軽視がみられるといわれたが, ここにいう社会理論とはどのような形のことを考えているのか。具体的に敷衍していただけないか。

ピンカー 理論というのは, 経験に照らしてテストする命題のことである。理論の検証のさい, 現在では, いろいろな国々の経験を比較対照するので, 比較の要素が入ってくる。いろいろな国々の比較となると, 文化的差異・類似性を念頭におかねばならない。

例として, 老人のための社会政策をあげよう。いずれの国も, 経済があるレベルまで発展すると, 人間の寿命

が伸びて人口の年齢構成にいちじるしい変化が生じてくる。家族構成の規模や乳児死亡率の変化がみられるようになる。したがって, 自国に何が起こるかということ了他国の過去の例をひいてある程度考えることができる。

ところが, ここで気をつけなければならないのが, 国と国との文化的相違点である。家族間の権利や義務などの考え方には差があり, この文化的差異にも考慮を払う必要がある。

われわれには, 執着心があるので, 文化に関しても, 文化は変化しないと考えがちである。政治家たちは, 家族の果たしている機能がこれから10年たっても変わらな

いかのような演説をする。しかし文化もどんどん変わっていくものである。

社会変動に関する理論に基づいて老人のための福祉計画をたてる場合には、文化的変動や人口構成の変動を他国の経験に照らし、自国に起こることを予測しながら、考慮していかなければならない。

たいへんむずかしい質問であるが、最後に言いたいのは、理論を作りあげるためには、心はあくまでも開放されたものでなければならない、ということである。すなわち、理論を経験に照らしてテストするさいに、もしも経験に照らして間違っていたならば、理論の方を修正していかなければならない。理論と対照的なのはイデオロギーだ。経験に照らしてみても経験に合わなくても、経験がおかしいと言って、あくまでも守り通すのがイデオロギーである。つまり、イデオロギーは経験から学ぼうとしない。

われわれは、親しい人を喪うというような悲しみに遭って憂鬱になるということがある。そのような経験をした人々の心がどのように沈み回復をしていくか、あるいは、回復していかないかについては、今までのいろいろな人々の経験をもとにして、ある程度理論的な知識がわれわれのまえにある。しかし、家族を喪って悲嘆にくれている人に援助の手を差し伸べるときには、いままでの他人の経験ばかりではなくて、個人的にも社会的にもいろいろな変数があるから、この人の場合は違うかもしれないということをつねに考えておかなければならない。

したがって、この種の活動には芸術と科学が共存しているといえる。この二つの間にけっして矛盾はない。いわゆるハードな社会科学であるといわれている経済学においても、経済学者自身は認めないかもしれないが、科学よりは芸術の領域が存在していることは認めねばならない。わたくしの同僚で、LSEで経済学を講じている人が、「通貨理論には問題がある、なぜならば、通貨の定義に三種類あるからである」と言ったことがある。人間という言葉の定義だと三種類以上あるだろう。だから、われわれの理論化のほうがむずかしい。しかし、不確定要因が多ければ多いほど、基本的なところで合意できる領域を増やしていくという努力をしなければならない。

短い質問に長い答えをしたが、この問題に関しては、普段は、わたくしは20回位の講義で話している。しかし、20回講義をしてもなかなか合意には達しない。

富永健一(東京大学教授) ピンカー教授は Social Policy を独立の Discipline であると言ったが、Social Policy はそもそも政策学であって、独立の Discipline

であるとするのには疑問がある。Social Policy は、Economic Policy が経済学の政策学的部分であるのと Pararell な意味で、社会学の政策学的部分であると位置づけるのがよいと考えるが、この意見に関してピンカー教授はどのようにお考えか。

ピンカー ここ20年くらいのイギリスの新しい傾向として、40カ所くらいの大学で Social Policy and Administration という講座を設け、学位号を出すようになった。この Social Policy and Administration という学問の研究あるいは教授にあたっては、社会科学の他の分野からも多くの人々が参画している。しかし、段々と Social Policy and Administration という学位号を持つ人々も増えてきている。

この Social Policy and Administration の場合、つねに学際的という要素がつきまとう。その意味では、いま御質問の方に反対はできない。しかし、この Social Policy and Administration という旗の下に集まったいろいろな分野の学者たちが、一つの仕方でも問題を提起をするようになったことは、注目に値することだ。社会保障、ソーシャルワーク、教育政策といった、複雑な分野にも注目が向けられるようになった。この種の問題に答えるという過程を、いままで Social Policy and Administration の分野でやってきたほど能率的かつ効果的に他の社会科学の諸部門で行なってきたならば、おそらくこの Social Policy and Administration はこれまでは発展しなかっただろうと思われる。

たしかにこの学問分野は学際的傾向をもつものである。しかしながら、すでに一つのアイデンティティーをもつ学者の集団も成立し、独立の学問分野となりつつある。

しかし、このアイデンティティーに枠を設けてはいけない。少なくともイギリスの Social Policy and Administration は、経済学者、社会学者、人口学者、統計学者、法律学者といった多くの方々の協力を得ている。

社会保障研究所ソーシャル・ポリシー研究会 Social Policy という学問が一つの Discipline として成立したというが、これは、イギリスという文化の中で独自の現象であるとお考えなのか、先進諸国で共通して起こっていることとお考えなのか。

ピンカー アメリカには、わたくしの知るかぎり、どこかの大学にも Social Administration と名のっている学科はない。しかし、Social Work Department だとか Public Policy Department などに行くと Social Administrator がたくさんいる。わたくしはそれで構わないと思う。学問の形態も社会や文化に応じて変わるものだから、国に

よって違った形態になっても構わない。同じことを研究する学者たちが、一つのアイデンティティーと共通の関心をもって、知識の増進のために努力をすればいいのであって、一つ青写真があって、そのとおりにどこかの大学でも従わなければならないということではない。

日本にきてから、Social Workの学生用の教科内容をいろいろ拝見したが、Social Policy and Administrationの部分が入っていると思った。ロメオとジュリエットではないが、「名前がなんだ」ということだ。

イギリスの場合、Social WorkよりもSocial Administrationという名称がなぜ使われるようになったか、ということはわかっている。Social PolicyもSocial Workも、私が教鞭をとっている大学で、はじめて取り上げられたものだ。LSEをつくりあげたウェッブ夫妻はAdministrationのうまいっている社会がよいと感じていた。したがって、Social PolicyもSocial Workも、Social AdministrationというAdministrationという名前を冠したところで発展させようとした。イギリスは伝統を重んずるので、ほかの大学で講座や学科を開設するときも、先例に倣ってSocial Administrationという名称を付けるようになった。

大谷津晴夫(南山大学講師) 経済市場と社会市場を分ける判別基準に関してもう少し詳しく説明してほしい。そのように区分することに意義があるとしたら、どのような点にあるのか。経済市場における価格メカニズムや均衡価格にあたるものとして、社会市場にはどのようなものを考えたらよいか。社会市場にははたして均衡あるいは均衡を保障するメカニズムは存在しうのか。

ピンカー 経済学でいちばん中心的な概念は価格の概念といって差し支えない。経済市場について語るとき、まず価格が出てくる。そして、有効需要という概念が出てくる。

それと比較すると、社会政策の中心的概念はニーズだ。だからこそ、ティトマスはあれほど強く、道徳的側面を強調したのだと思う。すなわち、彼は代価を支払われるかどうかに関係なく、どうしても人間として必要であり、充たさねばならない種類のニーズがあると考えたわけだ。

社会科学の背後には、必ず戯画化された人間像というものがある。収益だけに眼をくらまされているような、全くの経済的人間がいるとは、経済学者だって信じていないだろう。しかし、そのような理念型的な人間がいないと、完全市場、不完全市場という現象の説明ができないので、敢えて使っているわけだ。

同様に、社会政策を講ずる人間であっても、ニーズだ

けに眼を囚われていて、コストは一切眼中にない人間、まるで聖人か、霞を喰って生きている仙人のような人生を送っている純100パーセント社会的人間がいるとは信じていない。

経済市場の枠外にあるニーズに着目することによって、社会政策が発展してきた。経済的情勢がもっとよかった時代には、イギリスでもお金を払って仕入れることのできる福祉がある、価格や需要供給の原則が当てはまると考えられていたときもあった。現在でも、社会政策の中に、価格あるいは価格づけという考え方をもち込むこともあるが、それは政府の政策の一部しかない。

経済政策も社会政策も同じように福祉に関連があるのだから、いままでのように経済政策を社会政策から分離して考えると、社会政策を経済政策から切り離して考えることをしてはならない。このことは経済状況が悪化すればするほど必要なことだ。

前田信雄(国立公衆衛生院社会保障室長) 1974年におけるナショナル・ヘルス・サービスの再組織化に関して、どのようにお考えか。

ピンカー NHSが1974年に再編成されたときに、最も重点の置かれたのは、病院のサービスと一般開業医サービスをなるべく近づけて、地域・地区によって一体化したサービスにしていくという体制を採ろうとしたことだ。その4年前に地方当局の対人サービス部門が非常に大きな変革を迎えた。ロンドン以外のイギリス全国において、地方当局と保健サービス当局の管轄区の境界線は全部同じだった。1974年のNHSの再編成のときには、地方当局と保健当局と一緒に委員会を作って作業を進めていくことを要求した。こういった再編成というものは、在宅コミュニティ・ケアにおいて、とくに老人、精神障害者、身体障害者に対する重要な変化と見なされていた。そのような面からみて、この再編成はたいへん成功したものとも言える。現在の政権が最近決めたことは、行政レベルにおいては、一つの線でサービスを行なっていく、多すぎる機構をもたない一つの機構で行なっていくということである。それについては、私たちも賛意を表わすものである。いろいろな要素があるが、それらを平均してみれば、これは成功したものと考えられる。

前田信雄 今後イギリスで発展させなければならない有病老人に対するコミュニティ・ケアとしては、どういうものが必要だとお考えか。

ピンカー 老人のコミュニティ・ケアについて考えるときはデイ・ケア、収容型ホーム、病院といったものをすべて含めなければならない。

例として、1人の老婦人が足を折って、病院に行かなければならなかった場合に関連して話していこう。NHSは、急性的な病気、骨折のような慢性化しない病気に対しては非常にうまく作用するサービスだ。この婦人、ブラウンさんとかりに名づけておく、が病院に行ったとしても、病院でなされた手当に対してお金は要求されないし、そのほか一切の医療費の請求は彼女のところへはまわってこない。

ここで若干問題が出てくるわけだ。ブラウンさんのそばには、誰も彼女の面倒を看てくれる親戚が住んでいなかったとする。また、先生は、怪我のため非常に多くの障害が残ってしまう、という診断を下したとする。この時点になって、医者はソーシャル・ワーカーに対して、ブラウンさんがどういう状況にあるか、どこに住んでいてどういう経済状況にあるのか、という細かい条件について、調査の依頼をすることになる。ブラウンさんは、アパートの高い所に住んでいて、しかも階段を使うことができない。そして、階段を直すこともできない。他方当局の社会サービスに対しては、長い待機リストがあって、なかなか社会サービスを受けられる状況にない。

しかし、ブラウンさん自身が一生懸命サービスを受けるように頑張って、若干の幸運と良いソーシャル・ワーカーに巡り合えたならば、これからいうようなことが起こってくると思われる。地方当局によって、とくに老人のために建てられた小さな家を提供される。こういった家に住んでも、自分の出入口は確保できる。さらに、ボランティアやソーシャル・ワーカーの訪問を受けやすい状況になるだろう。さらに、補足給付として年金を受けることもできるわけだ。彼女が高齢で病弱な場合には、地方当局の施設、または民間団体がつくっている施設に入ることになる。後者の場合には、公的機関による補助が受けられることになる。

老人介護の場合、非常に高齢で、ボケまたは、寝たき

りの老人に対する介護が一番問題である。この分野こそ、われわれのしなければならない仕事がたくさんある、といってよい。

わたくしは、公営のナーシング・ホームを発展させていかねばならない、と思う。また、親戚や家族の者がそういった老人の介護をしている場合にも、こういう収容施設をつくることによって、介護をしている人たちに、若干の救済措置をしてやらなければならないのではないのか。

イギリスの大部分の老人は、自分の家で子供や親戚とともに生活している。このように老人たちがコミュニティの中で生活することを望んでいるということは、非常に幸運なことだと思う。とくに収容施設における介護の費用が非常に高いことを考えると、これは非常によいことだと思う。

わたくし自身は、日本に来てまだ時間がたっていないので、日本でこれがどういうふうになっているかについての結論はまだ出せない。しかし、日本の人々が高齢者の問題を非常に注意深く模索している、ということはわかった。適切なコミュニティ・ケアを提供することができれば、収容型のケアにかかるコストを最低限に抑えることができると思う。イギリス、アメリカでなされた失敗をみなさんがけっして繰り返されないように望む。

非常に多くの社会学者は、収容型ケアにおける収容性に対して批判的であるが、そのためにそこに働く良心ある素晴らしい人々に対する評価というものが損なわれているように思う。収容型ケアもコミュニティ・ケアも一つの大きな問題のうちの小さな部分にすぎない。間違ったケアは一つしかない。それは、個人のニーズに適していないケアである。それぞれのニーズを考えたらうで、コミュニティ・ケア、デイ・ケア、収容型ケアを総合的に考えていかなければならない。

(文責・武川正吾)

西ドイツにおける社会政策論の新展開

保 坂 哲 哉

はじめに

西ドイツにおける社会政策論は、1970年代に入ってから政治的、経済的、社会的諸条件の変化に対応して、新たな展開の兆候をみせ始めた。しかし、それが明確な形をとるにいたったのは、第1次石油危機以後であった。そして1970年代末から1980年代初めにかけて第2次石油危機の影響が深刻化するにいたって、新たな方向づけを求める試みは一段と拡大し、活発になった。ここで「新展開」というのは、これら一連の試みが時代の転換を感知して、社会政策の新たな方向づけを求めているその姿勢を表わしたものである。

エゴン・マツナー (Egon Matzner) は、最近の著書¹⁾において、この新しい理論的探究の方向性を「新改良主義的 (neoreformistische)」と呼んだ。それは、福祉国家の役割をめぐる意見対立を3つの立場に分けたその1つである。他の2つの方向づけとは、現在のままの福祉国家を守ろうとする保守的方向と、福祉国家を後退させてその基本的任務を市場の処理に委ねようとする反国家干渉主義的方向 (antietatistische Richtung) である。このように分類される意見対立の基礎にある事実、市場経済的に組織された産業社会における、a) 国家干渉需要の増大、それとは逆に、b) 国家の問題解決能力の低下、そして、c) 国民所得に占める国家のシェアの増大、の3つである。

これらの事実と問題に直面して、国家の役割一般をめぐる論議は、先進資本主義国においてきわめて活発である。そのなかには、マルクス主義の立場からする資本主義国家論の注目すべき展開などもあるが、それらについてはまた別の機会を待つことにしなければならない。与えられた課題は、

西ドイツの社会政策論であるから、現状維持主義という意味で保守的でもなく、また古き「良き」時代の再現を求める復古主義でもない新しい進路を探究する理論の展開を、かなり焦点を絞って取り上げることにする。誰を選ぶかについては、マツナーの概観が役に立つ。マツナーは、福祉国家の役割をめぐる意見対立とその代表的論者について、次のように整理している²⁾。

理論的レベルでは、まず経済自由主義、反国家干渉主義のドクトリンの代表者であるハイエク (F. A. v. Hayek)、フリードマン (M. Friedman) ならびにブキャナン (J. M. Buchanan) を取りまくグループとケインズ派の国家干渉主義ドクトリンが優劣を競うのに対して、一連の異質的なグループも活動している。このグループはさらに細かく分けられる。第1に、上記のグループのそれを修正するかそれとは全く異なる発展モデルとそれに相応しい国家の役割を提唱するグループがある。まず、シューマッハー (E. F. Schumacher) とコール (L. Kohr) が、次いで、産業社会の官僚的制度とアンビヴァレントな工業技術の批判者の一群、マルクーゼ (H. Marcuse)、フロム (E. Fromm)、イリッチ (I. Illich) らがこれに属する。次いで、産業文明、福祉国家文明の可能性を放棄することなく、しかしその危険を否定はせずに克服しようとする一連の人々がいる。いわば中間的な立場をとる人々で、ダーレンドルフ (R. Dahrendorf)、シュトラッサー (J. Strasser)、エップラー (E. Eppler) の名前が挙げられている。

伝統的政治のレベルでは、反国家干渉主義と国家干渉主義のほかに、さきに述べた新改良主義が加わる。そして自由主義と社会民主主義を代表する上記中間派3人のほかに、ヘルダー＝ドーナヒ (Ph. Herder-Dorneich) が保守派の思想家とし

て言及されている。それに対して、全く異なるか修正された発展モデルの提唱者の思想は、日常生活のレベルで、すなわち伝統的政治の外部において対立に加わるアルターナティヴ運動（新しい社会運動の一形態）を支える。アルターナティヴ運動は、伝統的な政治の担い手である政党、利益代表、国家的諸制度は、経済的、技術的要請の執行機関になってしまっており、もはや日常生活において人間を苦しめ圧迫している諸問題の解決に必要な政治を行ないえない、その役割を果たしうるものこそ自分達であると考ええる。

以上マツナーの挙げた論者のなかから、以下においては、ダーレンドルフ、ヘルダー＝ドーナヒ、シュトラッサーの3人を選び出す³⁾とともに、最近の新しい社会運動についても多少ふれることにしたい。

I 福祉国家と社会進歩

——主題の変化——

シュトラッサーは、福祉国家の生成と発展の歴史を叙述し、それを基本的には社会民主主義の功績であると評価する。それでは、福祉国家の生成・発展に認められる社会進歩の要素とはなにか。この問いに対するシュトラッサーの答えは、まずヘーゲルの『法哲学』からの引用によって始められる⁴⁾。ヘーゲルは、市民社会の成員である個人が、市民社会に対して要求しうる諸権利と負うべき諸義務について、また、その由来について論じている。そしてシュトラッサーは、ヘーゲルが「大社会的形態による社会保障にいたる発展もまた歴史的進歩だと評価している」⁵⁾という。かくて19世紀後半以来続けられてきた社会民主主義者の活動は、社会保障に対する請求権の確立を一貫して目指しており、その結果、公的機関の行なう社会的援助の提供につきまとうスティグマを除去することに実際には成功していないけれども、これまでの成果は決定的な歴史的進歩とみなされうる。社会民主主義者の一般的な社会権に関する見解は、西ドイツ基本法の解釈に表われており、そこでは社会正義の実現をはかる国家の基本的義務が市民

の社会的基本権に對置されるのである。

ドイツの社会民主主義者は、このように理解される社会進歩を、階級対立のもとで資本家階級と一定の協力関係を結んで実現してきた。その場合強力な労働運動の発展と高度経済成長は、上記の意味での社会進歩をもたらす条件ないし手段として、シュトラッサーはこれをとらえる。成長限界論が支持者をふやし、高度経済成長路線が挫折するなかで、一面的、量的な社会進歩概念や、それまで支配的であった成長＝福祉モデルは、ますます批判的検討の対象とされるようになる。

シュトラッサーがメンバーの1人となっているSPDの公式機関、基本価値委員会(Grundwerte-Kommission)は、まさしくそのことを中心的主題として取り上げた。シュトラッサー自身は、経済的社会的発展の現段階においては、次のように問題提起し、それに対する新たな答えを用意すべきだと主張する。それは、自由のもとでの福祉と社会保障の組織化の最善の道はなにか、である。この問いに対する彼の答えが、自律化戦略(Autonomisierungsstrategie)⁶⁾と呼ばれるものである。これは二重の意味を持っている。1つは、資本主義的産業社会の成長強制(Wachstumszwänge)から社会政策を自律化させる戦略であり、他の1つは、国家的、非国家的装置に対して人間が自律化する戦略である。それは、これまで進歩と考えられていたものの根本的再検討から出発する。

ダーレンドルフは、さきに掲げた2冊の近著において、まさしく社会進歩とはなにかを歴史理解と結びつけて問うている。彼は、「今日では最も時代錯誤的な保守主義者以外には、社会的市民権などないと主張する者はいない」⁷⁾ことを認める。しかし、市民権の漸進的拡大と政治権力の馴致(domestication)による平等化の過程は、本来の目的の破壊へと進む危険があるという。ここで懸念されているのは自由の喪失である。そしてダーレンドルフの貢献は、自由についての新しい理解、自由についての新しい理論の発展にある。彼は、「平等なライフ・チャンス」が「平等な生活」に転化することを懸念する。そしてこの「ライフ・チャンス」という概念は、基本的には分析的範疇

として提示されたのであるが、同時に新しい自由主義社会の社会目標概念の規定にも応用される。幸福、効用、福祉といった慣用の概念は、社会目標の定義には不適當として斥けられる。ライフ・チャンスの概念が変動と紛争の社会科学理論にとって重要である理由として、ダーレンドルフは次の3点を挙げる。すなわち、それが第1に、形式的な言明にとどまることなく、内容を示す定義を含むこと、第2に、歴史の意味を理解するという不可避免的な試みに役立つこと、そして第3に、これも必須な望ましいパターンの設計（規範の設計、社会的、政治的行為の正統的な目標の明確な定義）のためには実質的規範が必要であり、その点でも役立つ、というのがそれである。

それでは「ライフ・チャンス」とはなにか。まずそれは、相互に独立して変化しうる「オプション」と「リガーチャー」という2つの要素の結びつきかたによって決定される。つまりこの2つの要素の関数である。そして「オプションとは、それぞれの社会構造が付与している〈選択可能性〉、〈行為の選択肢〉のことである」⁹⁾。それに対しては個人の選択や意志決定が対応する。一方「リガーチャーとは帰属のことであり、……人間の行為の構造的に規定されている領域が問題となる。個人は、社会的地位や役割によって、結びつきやリガーチャーに位置づけられる。リガーチャーはしばしば個人にとって、情緒的な重要性を帯びており、それは、リガーチャーを記述するのに使われる先祖、故郷、コミュニティ、教会といった言葉そのもののの中に表わされている」⁹⁾。結局、ライフ・チャンスは、人間とその行動を根づいたものにし、意味を付与するリガーチャーと行動の目的と範囲を強調するオプションの関数である。ということは、リガーチャーは強いがオプションを欠く伝統的社会も、逆にオプションは大きい、リガーチャーを欠く社会も、ともにライフ・チャンスが欠けていることになる。「この二つの社会の間のどこかに、豊かな可能性、原則としては無限であるはずの可能性が存在する」¹⁰⁾。その可能性へ向かっての社会的変化が、ダーレンドルフにとっては社会進歩なのである。

ダーレンドルフは、これまでの1世紀は社会民主主義の世紀であったという。そして社会民主主義者の功績として、民主主義の実現とその防衛を、継承すべき遺産として、法治国家と民主主義の諸制度を挙げる。いうまでもなく、社会民主主義は先進諸国に比類のない福祉とライフ・チャンスの進歩をもたらした。しかし、社会民主主義を構成し、その業績を支えてきた一連の概念、すなわち、成長、平等、労働、理性、国家、国際主義は、今日もはや受け入れがたくなっている。「いまや、主題の交替 (Themenwechsel) が起こりつつある。昨日の世界の諸前提は、明日の問題の克服に際してもはやわれわれの助けにならない。明日は昨日の継続ではない」¹¹⁾。こうしてダーレンドルフは社会民主主義の時代の終焉を宣告するのである。

現在の西ドイツの社会状況は、新しい社会運動 (Neue soziale Bewegungen) と総称される一連の制度外的 (非政党的) な市民運動を無視しては語れない。けれども、これら新しい社会運動にはきわめて異質的な要素を持つものが含まれており、その実態と意味を正確にとらえることは容易ではない。カール＝ヴェルナー・ブランド (Karl-Werner Brand) は、新しい社会運動の成立、機能、展望について分析、整理した著書を最近公けにしたが、序論において新しい社会運動とその意義について以下のように述べている¹²⁾。

新しい社会運動は、きわめて多様な西欧文明批判の諸動機が異質的な運動に結合したもので、この運動の共通の自己理解は、工業発展、産業文明モデルそのものの反人間的、生活阻害的帰結から引き出される。巨大技術による自然環境と生活条件の収奪と荒廃化、社会関係の技術化と官僚化、小規模の労働・生活世界の破壊、テクノクラートによる統制・支配装置、軍備拡張と戦争危険の増大等々、といった一連の症候群と諸原因は混然としてこの運動経験に取り込まれ、そこから生まれる将来への不安と疎外感そして精神的圧迫が、抵抗・抗議運動に融合する。これらの運動の活力の源泉、展望の基礎はさまざまに表現されるけれども、帰するところ「自然的な」生活の反近代主義

の神話である。

すなわち、新しい社会運動は、a) 産業社会の市民的主体基盤の崩壊、b) 産業発展をもたらす弊害による負担の増大、e) テクノクラートの官僚的問題解決戦略の非効率性の増大、の経験によって産業的発展パラダイム (industrielles Entwicklungsparadigma) の妥当性が根本的に揺いだために形成され、発展したのである。伝統的な集合的アイデンティティが崩壊し、社会的紛争もますます異質化していくなかで現われた新たな状況に対する反応の形態は、抗議やサブ・カルチャー的または反文化的生活連関をもってするもので、運動の主体は被害者やこれらの諸条件に対して鋭敏に反応する人々のような一定の社会的カテゴリーである。

ところでブラントは、産業的発展のパラダイムとはなにかについて次のように説明している。それは、「20世紀半ばまでの市民社会の発展にとって本質的で〈実質社会主義的な (realsozialische)〉社会が自らの発展構想の前提として受け入れた歴史・自然理解であって、そこでは社会の〈進歩〉の保証を、自然の技術的、科学的同化と支配、分業と専門化の進展、技術的に効率的な市場合理的または計画合理的な社会的生産・再生産過程の組織のなかに認める」¹³⁾。ブラントのいう産業的発展のパラダイムが、ダーレンドルフがいう社会民主主義のそれと基本的に一致することはいうまでもない。「われわれの(ほとんど)すべてが社会民主主義者になってしまった」¹⁴⁾ 今日、ダーレンドルフが新しいライフ・チャンスの理論の探究を目指すのも、産業的発展のパラダイムの動揺に対する1つの反応とみることができよう。一方の新しい社会運動のほうは、ブラントの指摘によれば、アンビヴァレントな性格を脱し切れていない¹⁵⁾。

II ライフ・チャンスの理論と社会政策

ダーレンドルフは、ライフ・チャンスの生成と発展の理論にとって必要な範疇として、創発 (emergence)、高度化 (enhancement) あるいは発展 (development)、拡大 (extension) の3つを提示

する。創発とは真に新しいものの出現 (の発見) と創造であり、人間活動の結果に関するかぎり彼のいう代表活動 (representative activities) を通じてもたらされる¹⁶⁾。高度化ないし発展はこうして創発されたライフ・チャンスの可能性の一層の向上とでも表現できよう。拡大は、創発され発展されたライフ・チャンスを、より多くの人々の役に立つように普及する過程である。ところで代表活動とは、カール・ポPPER (Karl Popper) の世界3 (思想内容や人間精神の産物の世界) における活動であり、「人々の名において、人々のために未来を開いておくためになされる活動である」¹⁷⁾が、きわめて禁欲的な要件をそなえたものであり、政治活動とは区別される。政治活動は「代表的ではなく、……正統的 (legitimative) なものである」¹⁸⁾。政治的代表者にとっては、常に政治的、倫理的ないし実践的正統性が問題であり、たとえ創造的活動が含まれるとしても、それは詩人や哲学者の創造性とは異質のものだからである。すなわち、代表活動において重要なのは理念であり、新しい理念の創発によってはじめて未来のライフ・チャンスが開かれる。これがダーレンドルフのライフ・チャンスの理論のキー・ポイントである。

それでは、ライフ・チャンスの理論は政治的実践とどう結びつくのか。この点については著書の性格からいって当然のことではあるが、ダーレンドルフは十分体系的な議論を展開していない。彼は自由主義をいくつかの語句でもって定義しているが、その1つとして挙げている「支配の実際的な必要性を可能な限り緊密に〈最大多数の最大のライフ・チャンス〉と結びつける試み」¹⁹⁾ という表現は、明らかに法と秩序を超える民主的政府の役割を認めるものである。国家的独占による支配と同様に私的権力による市場支配も効果的に制御されなければならない。経済活動の主題を、成長への期待から人間生活の質的改善へと変換することはライフ・チャンスの将来を開くために不可欠だが、それは部分的には経済運営 (good housekeeping) の問題である。社会過程に関しては、すでに社会民主主義批判として述べられている。積極的表現形態をとれば次のようになる、「自由主

義的な社会政策は、福祉国家の社会的成果を評価するものの、福祉国家の成果は、個人にライフ・チャンスの増大をもたらし、リガーチャー（きずな）とオプション（行為の選択範囲）の最適の組み合わせをもたらすようなものでなければならない²⁰⁾。そして、政治過程ないし自由主義の政治的目標に関しては、近代社会の成員は複雑な社会的帰属関係を持ち、利害関心の複雑性と役割の多様性を特徴とするのだから、それに対応して「ますます多くの人々が特定の所属だけによらず、利害関心の複雑な枠組にたって政治的決定を下すことができるように、近代社会の生活条件を変化させる」²¹⁾ことを目指すべきだという。いずれにせよ、これらすべてはオプションの増大によって人間のライフ・チャンスを意識的に拡大するオプション政策の領域の問題であって、リガーチャー政策というのはありえないと考えられている²²⁾。

ダーレンドルフが国家の介入や機能の制限を主張するときは、個人やグループの自主性、自発性の発現を期待するときであり、逆にそのための条件づくりが必要な場合には、もちろん民主的な体質をそなえていなければならないが、国家の役割遂行が期待される。基本的には、カトリック社会教理に由来する補足性原則（Subsidiaritätsprinzip）の解釈において中立的立場に立つといえよう。彼は市場経済ではなく市場社会（Marktgemeinschaft）という言葉を使う²³⁾。抽象的には、多くの個人やグループにとって利益となる行動から公共の福祉がもたらされる社会、と定義されている。しかし、それが「神の見えざる手」や「政府の見える手」（H. P. ヴィドマイヤー）でなく、どのようなメカニズムやプロセスによって実現するのか、つまり秩序自由主義者のいう秩序や秩序政策の問題が示されているわけではない。ドイツに比べて、イギリスでは、民間グループの自主性が国家によって阻害されない制度・組織が発達しているという比較社会論的認識が基礎にある。そこで念頭に置かれているのは、弁護士会や大学などの自治活動である。とくにイギリスの大学については、かなりの割合の費用が国家によって賄われているにもかかわらず、それが一括補助金（Globalzuweisung）

によっており、各大学への配分や各大学での支出は、基本的には国家の制約を受けない点が強調されている。機能や財源が公的なものであっても、国家は10本の指すべてを突っ込むべきではない。さもないと自発性、自主性が損われるからである。

ダーレンドルフは、現在の社会保障の再分配機構に巨大化、官僚化の傾向があり、コストが高つく点でも、改革は不可欠だという。しかし、「すべての歳出項目を同じ割合でカットする芝刈り機方式や、人気のない教育政策や開発政策を大幅に削減する残酷方式という2つの支配的な方法は支持しえない。というのは、社会国家（Sozialstaat）を脅かす者は、近代社会の自由の概念をも脅かす者だからである」²⁴⁾。それでは、変化した社会、経済条件のもとでの改革の基本方向はなにか。まず、3つの設問が答えられなければならない²⁵⁾。

a) 公共的努力や財政的保証を要しない権利は存在するか。

b) 権利とは、その実現のためになしうるすべてのことを、共同社会がしなければならないことを意味するのか、それとも一定の条件下では部分的充足が適切でありうるのか。

c) 権利のハイラーキー、すなわちいかなる場合にも保障すべきことがらと削減の言訳けが立つものの区別が存在するか。

この3問に関する個別的な議論には立ち入らないことにして、一般的な結論にふれよう。それは、「権利が広汎に実現されている場合や、該当者の経済状態が改善されて社会給付と個人の拠出を組み合わせたことができる場合には、社会分野の国家支出は削減できる。しかしそれはいかなる場合にも権利の否認を意味するものではない」²⁶⁾という原則にまとめられる。すなわち、社会給付を個人責任へと移し替えるという図式は採らない。問題は、実際に援助が必要な場合に、必要程度に援助が行なわれるために、国家や半国家的機関はいかに正しい手段たりうるか、という点である。ダーレンドルフは、このシュトラッサーによって提起された問題に対して、まずシュトラッサー自身の解答を引用している。官僚化された社会政策

は多くの問題を解決すると同時に創り出す。社会政策に対する需要が創り出されるのをストップさせ、自主組織によって問題を解決する市民の可能性と能力を促進するために社会と共同生活を改革することでなければならない。これがシュトラッサーの答えである。ダーレンドルフは、「言うは易く行うは難し」とコメントするにとどめている²⁷⁾。彼自身の答えは、すでにその要点を紹介した市場社会論である。

III 競争理論と社会的秩序政策

シュトラッサーは、「保守派の社会国家批判は、取り戻すことのできない過ぎ去った時代へのノスタルジヤ的憧憬よりいくらかましなもの」²⁸⁾と評したが、西ドイツの秩序自由主義(Ordo-liberalismus)や社会的市場経済派の周辺に集う人々の思想的、理論的スペクトルはそれほど幅狭く単純なものではない。ここではそのなかで、マツナーが名を挙げたヘルダー＝ドーナヒを取り上げることにする。

西ドイツの保守的自由主義者(秩序自由主義者と社会的市場経済派をまとめて、便宜的にこう呼ぶことにする)の政策論の特徴は秩序政策(Ordnungspolitik)を重視する点にある。その基礎には競争秩序に対する強い信仰がある。競争過程への国家的介入、つまり過程政策(Prozesspolitik)をミニマムにとどめるべきか柔軟に利用すべきかをめぐって考え方の相違が生まれる。政策的介入の中心は、競争秩序が最善の機能を発揮するための条件を作り出すことに置かれる。これが基本原則である。ヘルダー＝ドーナヒの秩序政策に関する理論的貢献は、経済的秩序に限定されていた議論を社会理論のさまざまな社会秩序形態へと適用することによって、秩序政策の領域を拡大したことにある。彼はきわめて多方面にわたる活動を精力的に続けており、したがって著作の数も夥しい。しかし、これまでの主要な関心の1つは、明らかに疾病保険や保健の分野に置かれていたようである。

ヘルダー＝ドーナヒは、シュンペーター(J.

Schumpeter)の競争理論の政治事象への適用、ガルブレイス(K. J. Galbraith)やオルソン(M. Olson)の組織された集団や利益団体の間での対立、競争に関する議論から示唆を引き出して、競争理論の拡大を試みる。基本的には、市場における競争、投票をめぐる政治的競争、組織集団や利益団体の間の競争の3形態が区別されるが、全く新しい競争秩序の形成も歴史的経験からみて可能である。と同時に、一見競争理論の対象とみられない国家干渉や独占的経済行動も、投票をめぐる競争や組織集団の間の競争過程として扱うことができる。

このように競争理論が広く社会活動の諸領域に拡大される点は、ヘルダー＝ドーナヒの議論の特徴であるが、彼は、多様な競争形態について、「あらゆる競争の組織形態は、それと認められるべき特殊性を持つ」²⁹⁾という。そして、それに応じて最適な組織形態も異なるべきことは、多数の競争者を必要とする市場形態と限られた数の政党間の競争形態が良好な結果をもたらすと考えられる得票競争形態の例から明らかだとされる。ここで最適といわれるものの基準についてはかならずしも明示されていない。その点にはいまはふれないことにして、新しい競争形態の創出が可能であり、それぞれの競争過程には最適な形態があるということから、競争秩序に関する政策、すなわち秩序政策の必要性が生まれてくる。しかし、競争秩序の枠組を設定するのは、かならずしも常に国家ではない。ヘルダー＝ドーナヒは、国会を唯一の例外として、次のように一般的な結論を下す。「一般にすべての複雑なシステムは、外部から秩序づけられる。かくてわれわれは、すべてのシステムに対して、それに対応した秩序枠組の設定と監視に当たる制度を必要とする」³⁰⁾。

既存の秩序の拡充や新しい秩序の形成が必要とされるのは、経済や社会の諸連関に構造的な変化が起きて、それが現存秩序の制御能力(Steuerungskapazität)を超える場合である。ここでいうSteuerung(舵とり)という概念は、ヘルダー＝ドーナヒの議論の基礎となる重要な概念である。明確な定義は与えられていないが、問題解決や均衡状態をもたらすプロセスを指すと考えられよう。

システム内にそのような調整メカニズムがそなわっているかどうか、競争形態が最適かどうかの判断基準の1つになろう。システムの調整メカニズムを外部の力で助ける場合も *Steuerung* に該当するが、それは干渉の内容によって秩序政策か過渡政策となる。

ヘルダー＝ドーナヒは、現代経済・社会の特徴を明らかにするため生産構造の歴史的変化の過程を分析している。到達した結論の主要なポイントは、ダニエル・ベル (Daniel Bell) も指摘するサービス業への重点移行である。そこで、彼のサービス給付社会 (*Dienstleistungsgesellschaft*) の構造分析をみておこう³¹⁾。

サービス業が他の産業ないし財の生産・消費と決定的に異なるのは、生産と消費の直接的関係である。生産は消費者と協働のもとに行なわれ、同時に消費される。これが単一行為原則 (*uno-actu-Prinzip*) と呼ばれるものである³²⁾。この原則のもとでは、分権 (散) 化され、顧客に近接した、需要に即座に応じられる生産が必要である。しかし、これらの条件を満たすためにコストは高くつく。一般的にサービスの内容は顧客の需要によりかなり異質的である。しかも、医療の場合のように顧客がサービスについて判断しえないものがあり、この不透明性 (*Intransparenz*) は需要の他律的決定 (*Fremdbestimmung*) に結びつく。

そこでサービス給付の分野では国家やサービス給付の種類によっては市場も効率的な調整メカニズムの機能を果たしえない。両者が適当でない場合にはその中間形態ないし混合形態として修正市場ないし擬似市場のシステムが必要になる。その実例として公的疾病保険がある。この場合中心的制御手段として貨幣は用いられない。給付券 (*Scheine*)、具体的には診療券 (*Krankenschein*)、処方箋 (*Rezept*)、病院紹介証 (*Überweisungsschein*) が、自己負担を伴ったり伴わなかったりして、拠出金や税金で賄われるシステムのなかで併用される。そこでは中央管理と異なり医師選択の自由など広い自由度が許容される。制御は分権化されて、自主管理機関 (*Selbstverwaltung*) がこれに当たる。分権化された自主管理機関は、顧客との近

接性や顧客の希望の吸収など、サービス給付生産の条件をそなえ、これら自主管理機関相互の競争によるサービス給付の改善の余地がある。医療のようなサービス給付は、消費者が積極的に協力するときにはじめて効果的となるが、そのような意識や態度は自主管理機関を通じて養うことができる。

公的疾病保険においては、団体交渉を通ずる調整も行なわれる。歴史的には団体交渉の過程を通じて疾病金庫と金庫医が相互的に組織化の度合を高め合い、現在両者の交渉力のバランスは均衡状態にあると彼はみる。この調整メカニズムは1977年以来連邦レベルでの協調行動という誘導枠組と結合された。利益団体間の競争、分権化された自主管理機関、選挙による役員の選任、そして個々のメンバーに与えられた選択の自由、といった諸条件は、サービス給付の制御効率においてきわめて適切と評価される³³⁾。

しかし、保健財のようにサービス給付、公共財、将来財といった高度に複雑で多次的側面を持つ財の需給システムは、同様に複雑で多次的でなければならない。そのような諸システムないしシステムの組み合わせを開発し、整序することが秩序政策の課題である。いずれにせよ、一般医による診療、病院診療、医薬品生産・供給などの個別分野ごとに、また、保健以外の領域との関係で、多様な秩序形態、制御システムが使い分けられ、結合されなければならない。

ヘルダー＝ドーナヒは、秩序自由主義者の市場と国家という単純な二分法的アプローチや対立矛盾関係という理解では、複雑化した現代社会の問題に取り組むことはできないと考える。そしてウイヘルム・レプケ (Wilhelm Röpke) のいう「第3の道 (*dritter Weg*)」を全体社会のために見出すという構想はとらず、第3次産業部門、とくにサービス給付部門に集中しつつ、多様化され、多次的な社会的秩序政策の方向づけを論じたのである。その核心はより多く、より多様な競争によって問題解決が可能だとする競争理論である。

IV 社会政策における自律化戦略

シュトラッサーは、1979年にはじめて公けにされた著書において、SPD の社会国家（福祉国家）の形成、発展に対する貢献について歴史的に回顧する一方、保守派と左翼反改良主義の社会国家批判に反論し、変化した諸条件のもとにおける社会政策と社会国家の在り方に検討のメスを加え、社会政策の改革の方向を提案した。この著書には、これまですでに断片的に言及しているので、改革の方向に絞って以下要点を述べよう。

クリスチャン・フォン・ファーバー（Christian von Ferber）は、1976年の論文のなかで福祉国家における社会保障の時宜にかなった改革のために一連の課題を設定した³⁴⁾。国家活動の効果的かつニード適合的組織化の方法はなにか。相互に競合する各種任務を調和させ公的サービスの有効性を向上させるにはいかにすべきか。いかにして受給者自身のニードが国家の計画に影響を及ぼしうるか。社会保険機関や保健サービス機関のごとき国家的機関をいかに改革可能、変動可能の状態に保ちうるか。以上の問題提起に対して、シュトラッサーは、これを受け入れるとともに、1つの重要な課題が欠けているとして次の設問を追加する。「構造改革によって、いかにまたどの程度、人々は他の人々との連带的協力により、より多く自分自身の問題を自分で解決できるようにしうるか。こうして、いかにどの程度、国家の援助措置を不要にすることができるのか」³⁵⁾。この問いに対する解答の方向は、すでに問い自体のなかに与えられている。彼の提案する自律化戦略の核心は、a) 社会給付における因果主義（Kausalität）から目的主義（Finalität）への移行、b) 予防重視、e) 社会保障の民主的生産、の3点に集約される。これらはいずれも正しい意味で社会政策の効率性を高め、費用の節約効果と給付の有効性の向上を同時にもたらすと彼は確信する。しかし、この戦略は伝統的な社会政策（Sozialpolitik）の範囲や、国家的諸機関の管轄の枠に限定されるべきではなく、必要な場合には体制的変革さえも任務とする。

その意味で社会政策は、社会的視点に立った積極的国民政策（aktive Gesellschaftspolitik）にならないといけない、という。以下、上記の3つの方向づけについて順次説明しよう。

因果原則から目的原則への移行は、SPD 主導政権下でのリハビリテーション給付改革（リハビリテーション同一化法）にその実例がある。障害の程度や状態が同一でも、その原因が戦争被害か、業務上災害か、その他の事故や病気か、によって制度が異なり、したがって給付水準に不合理な差が生ずるばかりでなく、原因の判定をめぐる手続きや、場合によっては紛争のため、給付決定の遅延が起こる。一般に、この種の各種機関の所管の競合や、給付の併給、給付水準の格差から生ずる不合理な問題を処理するための、いわば調整原則として目的原則を中心に据えることが提唱されるのである。この原則では、一方では受給者の要援助性（Hilfsbedürftigkeit）が、他方では援助給付の合目的性が問題とされるが、要援助状態の原因は問われない。しかし、シュトラッサーによれば、ウィリー・アルバース（Willi Albers）のように補償的、干渉主義的社会政策の枠内でこの原則を考えるのでは十分ではない。この原則は、過去の原因を問わないという意味で前向き、すなわち社会対策の予防的志向と、また原因を断つ努力において人々の参加を必要とするという点で社会政策組織の民主化と結びつかなければならない。

予防重視の社会政策も、SPD の一貫した主張である。SPD 主導政権下で実現した疾病保険改革は、はじめて一定範囲の予防健診給付を法定給付として取り入れた。シュトラッサーは、国民政策的と称するより広い視点に立って予防的社会政策論を展開する。まず、それはあらゆる社会問題の発生をその根源において断つことを目指すものであるから、「首尾一貫した、傾向的に反資本主義的な意味において理解され」³⁶⁾ なければならない。この点でこれまでの SPD の予防戦略は実効があがらず、保守的自由主義者の秩序政策は行き詰まると、シュトラッサーは批判する。社会問題と社会政策的ニードの発生原因への直接攻撃、社会政策概念の拡大、社会問題の個人主義的理解か

らの脱却、社会保障における社会文化的要因の考慮（たとえば後でふれる教育政策）、といった諸点が予防的社会政策を従来のそれと区別する特徴である。予防的社会政策の個別領域について5項目にわたって、シュトラッサーは方向づけを試みている。ここでは詳細には立ち入らないが、ひと通りふれておこう。

経済成長の加速化による完全雇用政策は、社会問題を拡大するだけであり適当ではない。労働時間の短縮、パート・タイム雇用の拡大、サービス業での雇用拡大、地域構造政策を進める一方、職業訓練・再訓練機会を拡充することが雇用政策の基本的方向である。医療に関連しては、労働条件一般の人間性の見地からの改善、居住条件の改善ならびに保健・医療サービスにおける予防活動の拡大が課題とされる。最後の点に関連して強調されるのは、医学的活動の拡大ではない。これらすべての領域を一貫して労働生活と日常生活における疾病予防、健康増進的な条件づくりを進めることである。この点でもこれら条件づくりのプロセスや組織の民主化が必要とされる。その場合に一定の役割を担うべき、職場や地域その他の小集団、いわゆる「小さな網 (klein Netz)」の機能を強化することも1つの課題となる。1次的所得分配への介入や教育政策も、新しい概念による予防的社会政策の要素である。「労働の人間化」は、ウィルフリート・シュライバー (Wilfrid Schreiber) のいう質的完全雇用政策の一環であるが、シュトラッサーによれば、福祉国家批判に常に登場する労働忌避を防ぐ効果を持つという。

社会保障の民主的生産という考え方は、保守的自由主義者の好んでする社会保障は自由と両立しないという議論に対するシュトラッサーの反論の1つである。この民主的生産志向の積極的な根拠づけは、まずもって次のように説明される。国家の任務がニクラス・ルーマン (Niklas Luhmann) のいう目的規制型 (finaler Regelungstypus)、すなわち現状や権利の保障のみでなく、生活条件の変更と形成に向けられ、行政府の権限が拡大している今日、議会のコントロール外にある意志決定活動は民主的コントロールと正統化に対して道を開

くべきである。こうして参加型民主主義の考え方が、民主主義理論的に正当化されるという。ところで参加は意志決定の段階だけでなく、給付の段階においても可能であり、かつ必要でもある。給付への参加について、シュトラッサーは、マルクスの引用から出発してヘルダー＝ドーナヒのいう「単一行為論」と同様の議論を展開する。だが、シュトラッサーは、この種の参加がたんに民主主義の基準に合致するだけでなく、クライアント自身の能力や、小集団の機能を強化し、専門職との関係に好ましく変化をもたらす点（社会文化的効果）を強調する。

社会保障の民主的生産はクライアントの参加・動員の拡大と同時に分権化をも前提とする。分権化システムにおいては多数の自主組織、小集団、個人が活動主体となるが、これらの活動はいかに調整されるのであろうか。また、中央組織と分権化された組織との関係はどう考えるべきなのであろうか。第1の問いに対しては、部分的には地方ないし地域レベルで設けられるべき、目的志向またはプロジェクト志向の作業共同体 (Arbeitsgemeinschaft) 構想によって答えられる。この組織には社会保険機関や民間福祉団体などの自主団体が参加することによって、いわば水平的な調整と協力が保証される。同様に垂直的な調整と協力の関係も、中央組織と分権化組織との間にも確立されなければならない。この関係を規定するのは、現代の複雑な社会の条件に適合するよう新たに定式化された補足性原則である。

おわりに

以上3人の論者は、福祉国家の基本目的、すなわちすべての人々に対する物質的保障の確保、教育と保健サービスの提供、完全雇用の実現、は継承されるべきだと考える点で共通する。そのかぎりでは国家は一定の役割を与えられる。しかし、国家や伝統的政治が次第に正しく機能しえなくなっていること、その結果人間の自由や福祉に対してマイナスの効果がもたらされうること、についての一定の認識が彼等にあることも疑いえない。

これらの点に関する認識から彼等の将来の方向づけ、つまり、マツナーの言葉を使えば、「明日の福祉国家」の方向づけが描き出される。しかし、3人はなにを将来の課題として重要と考えるかについて意見を異にしており、将来の方向づけにおける力点の置きどころも同じではない。

マツナーは、上掲書において、国家機能の成立と再生産の条件の分析、国家干渉の具体的形態、レベル、段階の分析を広汎に行なったのち、将来へ向けての改革の展望を導き出した。こうして得られた彼のいう「新しい国家干渉モデル」は、国家部門と市場部門のほかに自律部門 (autonomer Sektor) を加えた3部門間に新たな関係を確立することを目指している。自律部門とは、「市場、国家部門では充足されない弾力的で多様化されそして人間的な (menschennahe) ニードの分野で基本的な給付を生産する」³⁷⁾ 部門である。この部門の重要性をこれまで以上に強調するという点で、マツナーを含めた4人の論者は共通する。マツナーの場合には、国家、市場両部門における成長の部分的限界、技術的、経済的、社会的機能性の低下を理由に、自律部門の役割を強化し、機能性を高める方向での改革、新しい意志決定関係の確立とその演出、が提案される。こうして、直接的國家干渉は漸進的に縮小され、市民が参加型民主主義モデルのなかで自らの利益をはかる行動が促進されることになる。

残念ながらスペースの関係で、マツナーの著書の主要部分を占める国家の機能分析について紹介することはできなかった。また、SPD にあってシュトラッサーとは異なる見解を代表するエップラーについても、同様な理由で取り上げることができなかった。これらの人々が今日の西ドイツの社会政策を代表するというわけではないが、彼等の議論が大きな注目を集めていることは確かであろう。

注

- 1) E. Matznes, Der Wohlfahrtsstaat von morgen, Entwurf eines zeitgemässen Musters staatlicher Interventionen, Frankfurt/New York 1982.
- 2) A. a. O., S. 366 f.

3) これら3人について取り上げる最近の著書は次のとおり。

Ralf Dahrendorf, *Life Chances: Approaches to Social and Political Theory*, London, 1979.

ドイツ語版からの邦訳は、吉田・田中・加藤共訳『ライフ・チャンス——「新しい自由主義」の政治社会学』創世記、1982年。

Ralf Dahrendorf, *Die Chancen der Krise. Über die Zukunft des Liberalismus*, Stuttgart 1983.

Phillip Herder-Dorneich, *Soziale Ordnungspolitik. Mit neuen Strategien gegen Steuerungsdefizite*, Stuttgart 1979.

Johano Strasser, *Grenzen des Sozialstaats? Soziale Sicherung in der Wachstumskrise*, Köln/Frankfurt 1979; 2. überarbeitete und erweiterte Aufl., Köln 1983. 引用は増補版による。

上記3書が入手・利用できたのは、中込政則氏 (在ボン) の御好意による。記して謝意を表したい。

4) G. W. F. Hegel, *Grundlinie der Philosophie des Rechts*, § 238, § 242 が引用されている。

5) Strasser, a. a. O., S. 28.

6) A. a. O., S. 129.

7) ダーレンドルフ (吉田他訳)『ライフ・チャンス……』165頁。

8) 同上書, 52頁。

9) 同上書, 53頁。傍点原文。

10) 同上書, 108, 109頁。

11) Dahrendorf, *Die Chancen der Krise*, a. a. O., S. 16.

12) Karl-Werner Brand, *Neue soziale Bewegungen. Entstehung, Funktion und Perspektive neuer Protestpotentiale. Eine Zwischenbilanz*, Opladen 1982, S. 7 f.

13) A. a. O., S. 149.

14) Dahrendorf, *Die Chancen der Krise*, a. a. O., S. 16.

15) Brand, a. a. O., S. 25.

16) 訳語は、吉田他訳による。

17) ダーレンドルフ (吉田他訳), 上掲書, 193頁。傍点原文。

18) 同上書, 199頁。括弧内筆者挿入。

19) 同上書, 132頁。「支配」とは英語版 power の訳。

20) 同上書, 137頁。

21) 同上書, 141頁。

22) Dahrendorf, *Die Chancen der Krise*, a. a. O., S. 124 f.

新しいリガーチャーへの手掛りに対する問いに答えて、次のように述べられている。「公的活動の固有の任務は、ルールに耳を当てて遠くから列車が近づいて来るかどうか聞き入ることである。リガーチャーは作られない。おそらくいまだかつて設定されたこともない。それは生成してくるのである」。

23) A. a. O., S. 112 f.

24) A. a. O., S. 104.

- 25) A. a. O., S. 107 f.
26) A. a. O., S. 109.
27) A. a. O., S. 110.
28) Strasser, a. a. O., S. 58-59.
29) Herder-Dorneich, a. a. O., S. 22.
30) A. a. O., S. 26.
31) A. a. O., S. 42 f.
32) この点について, シュトラッサーはカール・マルクスを引用している。Strasser, a. a. O., S. 179.
33) A. a. O., S. 131. 団体交渉モデルの評価。比較の対象は選挙のほか, 市場, 中央管理。将来財, 公共財についても合わせて評価。
34) Strasser, a. a. O., S. 128 に引用。
35) Ebenda. 傍点は原文でイタリック。
36) A. a. O., S. 153.
37) Matzner, a. a. O., S. 372.
(ほさか・てつや 金沢大学教授)

西欧諸国におけるソーシャルポリシーと ソーシャルポリシー論に関する研究

ソーシャルポリシー論研究について

小 山 路 男

社会保障研究所は「社会保障に関する基礎的かつ総合的な調査研究」の研究課題として、「西欧諸国におけるソーシャルポリシーとソーシャルポリシー論研究」を、昭和57年度から2年度にわたって行なっている。ここに発表するのは、その一部である。以下ではこのほかに、保坂哲哉教授のドイツ関係にかかわる文献紹介も行なわれていて、ソーシャルポリシー論の展望になっている。この研究の主査として、わたくしも若干のコメントをしておきたいと思う。

イギリスでソーシャルポリシーという言葉が一般化したのは、T. H. マーシャルの『ソーシャルポリシー』（初版1965年）以来からではないかと思う。それまでは社会サービス (Social Services) という言葉が用いられていたが、これは現金納付としての社会保障制度に対比するものとしての現物給付、とくに医療や社会福祉サービスをさすものと理解されてきた。たとえばベヴァリジの用語がそうである。これに対して社会行政 (Social Administration) という考え方を普及させたのは、LSE でマーシャルの後を継いだ R. M. ティトマスであった。社会保障研究所翻訳叢書の『社会福祉と社会保障』（三浦文夫監訳）は R. M. Titmuss, *Commitment to Welfare*, London, 1968. の訳であるが、この中で三浦教授は Social Administration に「社会福祉管理」の日本語をあてている。しかし、わが国で社会福祉というと、その範囲はおのずから社会福祉事業法に列挙されている程度にとどまり、現金給付はもとより、ティトマスという「財政福祉」や「企業福祉」を含まないもの

のように考えられる。したがって、もし日本語で表現しようというのであれば、直訳の社会行政の方がまだ誤解されないかもしれない。あるいはむしろ、ソーシャルアドミニストレーションと片かな書きにしておくのがよいであろう。

同様なことは、ソーシャルポリシーにもあてはまる。これを社会政策と直訳すると、わが国の伝統的な社会政策論の流れと同一視される危険がある。イギリスでいう場合には、社会保障、対人社会サービス（福祉サービス）のほかに、住宅や教育に及ぶ広い範囲をさしている。他方、わが国の学者の中には社会学の応用理論として社会政策を構想する人びともいるし、官庁エコノミストによって総合社会政策が議論されたこともある。しかし、いずれにしても、この種の考え方はわが国の学界では市民権をもっていない。ピンカー教授の指摘しているように、イギリスでは40以上の大学で Social Policy & Social Administration のコースが開設されている。栃本訳はこれを社会政策・社会行政としているが、こう書けばあるいは原語のニュアンスが出るかもしれない。いまはソーシャルポリシーを、社会保障と医療・福祉サービスに限定して考えていくことにしておきたい。

われわれの研究会では、ソーシャルポリシーの最近の文献を、分担して報告してもらった。ソーシャルポリシー研究は1970年代から本格化したのであるが、発表されている論文や著書の数は多いものの、マーシャルやティトマス、あるいはピンカーの先行業績を上回る本格的な研究には及んでいないように思われる。それは多分、この新しい研

究分野に参入してきた学者たちが、いずれもまだ学問的に成熟していないためかもしれない。1977年に初版された R. Mishra, *Society and Social Policy* は81年に改訂第2版となってよく読まれているようであるが、ある種の気の利いた学界展望としては便利である。しかし、これが本格的な理論研究かという点、疑問とせざるをえないのではなかろうか。

マーシャルやティトマス以外にも、優秀な学者が多数いることはもとより事実ではあるが、これらの先駆者を越えていると評価できる研究が少ないのは、いわゆる「福祉国家」の見直しが70年代初頭の国際通貨不安、73年の石油危機が引き金となって、深刻に受けとめられていることと無縁ではないと思う。それは先進資本主義諸国の共通の問題であり、福祉国家の行き詰りを理論的にも実践的にもどう打破するかという苦しい模索の時期にわれわれはいま置かれているためである。P. タウンゼントや J. C. キンケイドその他の人びとが指摘しているように、所得維持や医療・福祉サービスの充実にもかかわらず、相対的窮乏や社会的不平等は少しも改善されないままである。福祉国家のための努力がなされてきたのにもかかわらず、現実には理想に反している。さらにまた、70年代以降の経済的困難は、社会支出への財政的制約を強めている。そのような危機的状況だからこそ、ソーシャルポリシーの原理論への関心がかえって強まっているのであろう。

以下で取り上げたのは、いずれもソーシャルポリシーについての最近の研究である。しかしみられるように、そこでは意見の一致とか統一があるのではなく、むしろさまざまな接近の方法が並んでいるといつてよい。また、ここでの文献の取捨選択が適当であったかどうか、あるいはそれぞれの主張が現在の学界の主流となりうるものかどうか、も断言できない。ソーシャルポリシーはインターディシプリナリな分野であり、それへの切り込み方も多数あるはずである。それにもかかわらず、このようにややまとまった文献展望は、今後の研究に大きく役立つであろう。それは従来ややもすれば経験的、実践的に取り扱われてきた研究分野

を理論的に構築しようとするものだからである。

ヒギンスの国際比較論は制度論的比較ではなく、より広く社会学的であると同時に学説史的でもある。ソーシャルポリシーと国家や宗教の関係、労働と福祉、公私関係論との関連を国際的に比較しながら、各国に共通する規定要因をさぐろうというのは、かなり野心的なテーマである。ただ惜しむらくは、本書もまた、文献展望の範囲を超えるにはいたっていない。

ハードレーとハッチの共著は、分権的多元主義アプローチの提唱として注目に値する。彼らのいう福祉「国家」の失敗とは、集権主義的な社会福祉の行き詰りであり、効率性の低さである。彼らはその代替案として、分権的、市民参加的な福祉を提唱する。社会学的・政治学的アプローチとしては興味深いが、この種の発想を、国情の差も考えずに、わが国に適用するのは危険であろう。わが国よりも高齢化が進み、各種制度も成熟段階にあり、しかもボランティア活動の層が厚いイギリスでの議論であることを忘れてはなるまい。

グレナースターの編著書は福祉国家の転換期を強く意識し、次の現実的な改革の方向をさぐろうとするものである。ソーシャルポリシーの徹底的な再検討という主張はよく理解できるし、福祉国家の基礎となった諸前提が今日ではもはや妥当しなくなっていることも当然であろう。興味があったのは、それにもかかわらず伝統的な平等主義の思想と、経験的、実践的改革がいまなお強く継承されていることである。この立場が保守的自由主義や社会主義的規範理論にどこまで対抗しうるのか、とくにその理論的装備をどのように強化しうるのか、大きな関心をもたざるをえないのである。

コーソンの著書は、福祉国家の危機をコーポラティズムという政治学の立場から分析する。各種の利益集団による政策形成過程の分析は、ある程度までは日本にも妥当しよう。この若い政治学者によるソーシャルポリシー研究は、興味深いものがある。けれども、この書物を正確に評価するためには、日本における政策形成とイギリスにおけるそれとのきびしい比較検討が必要であろう。ひとつの問題提起として理解しておきたい。

モスドルフの著書は、西ドイツのコール政権登場に伴う CDU 社会政策プログラムの検討である。西ドイツの社会政策論が伝統的な社会改良主義から総合社会政策（ゲゼルシャフトspolitik）の立場に移っていることは周知のとおりであるが、この論文は総選挙を目前にしたプロパガンダではない。政治的対立の中で、SPD に対抗する理論を労働組合の立場から論じたものである。この考え方が、西ドイツのソーシャルポリシーの流れの中でどのように位置づけられるのか。保坂教授の西ドイツ理論展望とあわせて検討すべきであろう。

4月14日、われわれは LSE のピンカー教授を迎えて講演会を開催する機会をもった。その講演が栃本訳「社会政策とは何か」である。この機会にピンカー教授ならびに同伴された岡田竜谷大学教授、小田聖和大学教授にお礼を申し上げておきたい。

ピンカー教授の講演はマーシャル、ティトマスの後継者として、正統派的なしかもきわめてわかりやすいものであった。ピンカー教授もまたソーシャルポリシーの国際比較に大きな関心をもっているようである。すでに *The Idea of Welfare*, London, 1979. にみられるように、教授は福祉モデルとしてロシアとアメリカの歴史研究を行ない、『社会福祉の三つのモデル』の類型論を展開している。日本のケースについても、大きな関心があるようで、来日されてから大阪の都市行政について調査したらしい。また、わが国の文献として大河内教授と孝橋教授の理論に言及されている。ただし、わたくしをも含めて、外国語による研究発表がほとんどなされていないため、わが国の学界の事情をもっと広める必要があると痛感した。

つぎに、平等とか公正という考え方にも、イギリスと日本では差があるのではないかと思われたことがある。教授もまた、ティトマスとともに、企業福祉と財政福祉という概念を用いている。しかし、イギリスの所得税制は比例税を主体として、累進度は日本よりも低い。各種の人的控除が福祉的立場からなされているのは事実であるが、わが国と比較してとくに進んでいるとも判断できない。

租税も社会保障負担もともに逆進的構造をもち、所得分布の不平等度もわが国よりも高いと思われるのに、ソーシャルポリシー論はこれを前提として扱っているように思われてならない。あるいは、それだからこそ、むしろ平等性の追求がソーシャルポリシーの中心課題とされるのかもしれない。ピンカー教授の講演は、多くの示唆を与えているように思われる。

われわれのソーシャルポリシー論研究は、これで終わるのではない。ようやく出発点に立ったというのが、わたくしの感想である。ベヴァリジ、マーシャル、ティトマスとわれわれは多数の文献に接してきた。西ドイツ関係の文献についてはわたくしは発言権はないものの、今日まで紹介されている邦語文献に関するかぎり、やはり福祉国家の転換期が理論的にも大問題であるらしい。OECD の『福祉国家の危機』は、問題が資本主義諸国に共通であることを、改めてわれわれに認識させている。それは経済と社会の全体制にかかわっているものであり、社会保障の動向はその一部にすぎない。

われわれのソーシャルポリシー研究は社会保障が置かれている危機的状況の中で、本質論的研究に立ち戻ることによって脱出口を見出すことである。ソーシャルポリシーという研究部門はわが国ではまだ確立していないわけであるが、社会保障の理論的研究には有効な手段となりうると考えられる。現在のところ、社会学や政治学からのアプローチが多いようであるが、これとともに経済学、とくに財政学の立場からの研究が必要と考えられる。

われわれの課題は、経済社会の変動に対応して社会保障をどのように再編成していくのか、という中・長期的展望を理論的に構成することである。制度それ自体のもつ硬直性とか、あるいは制度や利益集団における官僚制の支配とか、これまでいくたびも指摘されている問題もある。しかし、いま要求されているのは、これまでの体制批判の立場から一步進めて、つぎの段階での社会保障の可能性や選択肢を明らかにすることである。

（こやま・みちお 上智大学教授）

J. ヒギンズ著『福祉の諸状態—— 社会政策における比較分析』

Joan Higgins, *States of Welfare: Comparative Analysis in Social Policy*,
Oxford: Basil Blackwell & Martin Robertson, 1981, 193pp.

武 川 正 吾

かつて「福祉国家」のモデルとして、スウェーデンとともに世界中の注目の的であったイギリスも、先進諸国の例にもれず、経済危機に苦しみ、それを打開しようとして成立した政府は「福祉国家」の見直しを進めている。この政府はこのあいだの選挙でも圧勝した。しかし、こうした政治経済情勢にもかかわらず、イギリスにおいて、ここ十数年来いよいよ盛んになってきた社会政策研究は、量質ともに、けっして衰える様子をみせていない。それどころか、1970年代以降とくに顕著となった社会政策研究の新しい潮流は、ますます活力を帯びてきているようにさえ思われる。

それまでの社会政策研究とは逆に、理論的研究志向を強めている、ということが、この新しい潮流の特徴のひとつである。かつて、イギリスにおける社会政策研究は、実証主義的態度をもって、その名を知られていた。しかし、T. H. マーシャルや R. ティトマスの薫陶を受けた現在の社会政策研究者たちは、他の社会諸科学の理論的成果を大胆に取り入れ、社会政策に対する理論的把握を深めてきている。彼らの研究のなかには、他の分野の成果を機械的に適用したにすぎないものもあるし、伝統的に理論を重視してきたわが国の社会政策学者からすると首を傾げたくなるような議論があるかもしれない。しかし、わが国の社会政策研究を活性化するうえで、学ぶべき視点は多々あるように思われる。

本書は、イギリスにおけるこのような潮流のなかで生まれた一冊である。本書が採用する比較分析——「福祉国家」Welfare State という言葉を振った『福祉の諸状態』*States of Welfare* という

表題からも暗示されるように、そして、より直接的には「社会政策における比較分析」という副題からも明らかなように、比較分析が本書の中心テーマである——という方法自体が、そもそも理論的枠組を明確化しておかないかぎり、行ないえないものであるし、また、比較分析を通じて著者がなしとげようとしているのも、ある種の理論的命題の確立なのである。本書は、イギリスをはじめとするヨーロッパ、アメリカ、ソ連、日本などの比較分析を通じて、各国に共通する社会政策の規定要因を探り、現在の先進諸国で生じている諸問題の説明を試みている。

著者ヒギンズは、イギリスのサザンプトン大学の講師（社会政策担当）で、本書のほかに、アメリカおよびイギリスの貧困対策の比較分析を行なった *The Poverty Business* (Basil Blackwell, 1978) という著作がある。また、社会政策の社会統制機能に着目した論文がいくつかあり、わが国では、柏野健三氏がその紹介を行なっている（本誌 Vol. 16 No. 4, 1981年）。

第1章序論で、著者はまず、比較分析は一つの研究方法であって、研究分野ではないことを明らかにする。そして、日常生活における比較の例から説き起こし、社会政策研究に対するその応用可能性を示唆している。

「社会政策における比較へのアプローチ」と題する第2章の前半では、比較分析の長所と短所が整理される。ここでなされているのは、いわば常識の線に沿った論点の整理であって、なにか新しい論点が追加されているわけではない。この章の

後半では、比較研究の諸業績に対する分類枠組が提示され、それらの文献レビューが行なわれる。

第3章の表題は「比較パースペクティブの発達」である。ここで著者は、なぜいま比較分析が問題となるか、という問題意識から、第2次大戦後のイギリスにおける、社会政策に関する学説史をレビューしている。ヒギンズによれば、1950年代の研究姿勢を典型的に示しているのは、わが国でも翻訳されているペネロピ・ホルの『イギリスにおける社会保障と社会福祉』(1952)である。この書物は制度の記述に埋没し、社会政策の発達の原因を社会的良心の覚醒に求める「社会的良心のテーゼ」(ベーカー)に依拠していた。このような素朴実証主義的で、しかも自国中心主義(エスノセントリズム)的な研究姿勢に対する反動として1960年代に生じたのが、社会政策研究における「イデオロギーの終焉」説・「収斂」説である。ここでは、福祉国家を「あらゆる産業社会・都市化された社会」に不可避免的に存在する現象である、という見解が支配的であった。福祉国家が不可避免か否か、普遍的か否かは比較研究の後にはじめて明らかとなる、というのが著者の言い分である。著者によれば、このような二つの研究姿勢の弱点を克服することによって成立するのが比較分析の方法である。

たいていの社会は同種の問題に直面するけれども、その解決の仕方はそれぞれ異なっている、というのが著者の基本的な立場である。このような相違を生み出すさいの「国家の役割」を論じたのが第4章である。ここでは、アメリカの事例が主として取り上げられる。アメリカ社会は他の先進社会に比べると、国家による福祉に対して消極的姿勢を堅持している。このような態度がいかんして成立したか、なにゆえ成立したか、というのが著者が答えようとする問題である。ここで注目しておきたいのは、著者が、公的な福祉に対する消極的態度はなにもアメリカ社会と他のヨーロッパ社会を本質的に区別するものではなく、少なくとも20世紀初頭までは、福祉制度に関してアメリカはイギリスやドイツと同じような発展の道を辿ってきた、と指摘している点である。ところが、こ

のような示唆に富んだ歴史的記述のあとに行なわれる著者の説明は、必ずしも示唆に富んでいない。個々の論点のなかには興味深いものがあるが、なぜ20世紀初頭という時点で、アメリカがヨーロッパと異なる道を歩み始めたかについては、依然として不明のままである。

第5章では、社会政策の第2の決定因として、「宗教の役割」が論じられる。日本における仏教やキリスト教の例、アイルランドにおけるカトリックの例、またプロテスタンティズムの倫理と社会政策との関係などが紹介された後、社会政策の発達に対する世俗化という視点が打ち出される。カトリックもプロテスタントもともに、福祉提供者としての国家の役割を否定しがちであったけれども、前者は福祉に対する社会的責任を認めていたのに対して、後者は個人的責任を強調した。したがって、カトリック教会の下で行なわれていた、孤児・病人・貧民に対する援助は、プロテスタントの下では続行しなかった。

第6章では、「労働と福祉」をめぐる諸問題を、①社会政策の勤労倫理に及ぼす影響、②社会政策の社会統制機能、③社会政策の労働力維持に及ぼす影響、④社会政策の形成における労働組合の影響力、⑤「惰民」問題(The 'scrounging' issue)といった5つに整理して論じられる。これらのうち、①から④まではすでによく知られた論点なので、ここでは、⑤についてのみ紹介しておこう。

『「惰民」問題』というのは、福祉受給者に対して、不正受給が行なわれている、といった類の世論の攻撃がかけられるような事態を指す。ヒギンズによれば、社会政策の歴史は、改革ムードと後退ムードとの間を揺れ動きながら進んできた。「後退」の時代は、たいていのばあい大量失業の時代でもあったにもかかわらず、いわゆる「惰民」問題が問題化するのとは、まさにこのようなときである。すなわち、救済を必要とする人々の数が増えているときにかぎって、濫救に対する非難も昂じてくるのである。歴史上、1930年代がまさにこのようなときであり、1970年代後半以降の現在がこのようなときである。著者は、このような非難は事実に基づかない場合が多い、と述べている。ち

なみに、アメリカでは、この種の問題に対して過剰とも思える手段が講じられている。たとえばカリフォルニア州は、不正受給者を捜し出すために、300人の特別調査官をおき、年間750万ドルの予算をかけている。

第7章は「福祉の公私システム」の問題を扱っている。ティトマスの「福祉の社会的分業」論を基本的に継承しながら、著者は、「企業福祉」「福祉における私的市場」「『福祉への巻き返し』 welfare backlash と福祉国家の『再私営化』 reprivatization」といった問題を比較分析の対象として取り上げている。この章が本書の中ではいちばん関心を引く。

いくつかの興味深い事実と議論が示されている。第1に、著者は、アメリカにおける民間団体 voluntary organization の役割の大きさに注意を喚起している。これらの団体は資金面では、イギリスの全社会保障支出に匹敵する規模をもっている。また、何らかのボランティア活動に参加した人(14歳以上)が、イギリスでは9%なのに対し、アメリカでは24%に及ぶ(1974年)。第2に、著者は、公的福祉がスティグマ付与を伴うのに対し、財政福祉・企業福祉はそうではない、という「福祉の二重構造」論(Tussing)を紹介している。すなわち、スティグマ化の有無を規定するのは、プログラムの内容ではなくて形式だ、というわけである。第3に、著者は、ティトマスの比較研究に依拠しながら、福祉における私的市場が必ずしも経済的効率を達成するものではないことを指摘している。第4に、著者は、1970年代以降いくつかの先進諸国で共通して出現した「福祉に対する巻き返し」という現象を、デンマーク、アメリカ、イギリスの例をあげながら、そして、ウィレンスキーの研究を用いながら論じている。このような現象が生じているのは、(公共支出それ自体が高水準な国というよりは)公共支出が急激に増加している国であり、個人にとって可視的な税金(たとえば個人所得税)の税収に占める比率の高い国であり、集権化の進んだ国である。このような現象の帰結として、資本のニーズに適合するような形での社会政策の再編成が進行し、私的市場の拡大が始ま

った、という見解(Gough)もあるが、また逆に、これは短期的・一時的なものにすぎないとする見解もある。

第8章「結論」で、著者は、社会政策研究における理論の重要性などを説いたあとで、オーストラリアで発生した「福祉への巻き返し」に対する社会的良心理論による説明、収斂理論による説明、マルクス主義による説明を検討し、著者自らの比較分析による説明を提示する。そして、最後に、著者は、社会政策の理論は「政策の発展や選択に関する政治的行政的問題」「正統性に関する哲学的問題」「分業および福祉の社会的分業に関する経済学の問題」「権力、社会構造、社会政策に関する社会学的問題」に答えなければならない、と述べ、本書を結んでいる。

本書は、もともと社会行政 social administration を専攻するイギリスの学生のために書かれたものである。そのためであろうが、叙述が教科書的であり、取りあげられた問題がどうも総花的である。議論の仕方が表面的であり、それぞれの論点に対する掘り下げがなされておらず、読了後どうしても物足りなさが残る(しかし、そもそもの執筆目的からすれば、これはやむをえないことかもしれない)。

にもかかわらず、本書は、わが国の社会政策研究者にとっても興味深い内容を含んでいるように思われる。

第1に、はじめにも述べたように、本書は、イギリスにおける社会政策研究の最近の傾向を表わしている。イギリスの社会政策論は、いまだに戦前ドイツ的な伝統の影響下にあるわが国の社会政策学界からは、これまで、わずかな例外を除けば、ほとんど無視された存在であった。しかし、いろいろな意味で、社会政策論の革新が求められている今日、このような全く異質の理論と遭遇することが、わが国の学界にとっても必要なのではないか。

第2に、理論的問題を離れても、本書には、非常に興味深い事実の紹介が多く含まれている。とりわけ、第6章・第7章にそのことが当てはまる。第2次世界大戦後の先進諸国に共通していたひと

つの体制（通常それは福祉国家と呼ばれる）が岐路に立たされている今日、第6章・第7章で取りあげられているような諸事実の解釈は、社会政策を考える際にけっして避けて通ることができないだろう。こうした現実は、いわば理論の試金石となるはずである。

第3に、本書は、社会政策の比較研究に関する

非常に多くの文献に言及している。巻末の文献目録も充実している。比較研究に関して、何については何を読んだらよいかということが、本書からおおよそ見当がつくようになっている。したがって、個々の問題に対する掘り下げ方の足りなさも、これによって十分補われるだろう。

（たけがわ・しょうご 社会保障研究所研究員）

ロジャー・ハドレー、ステファン・ハッチ著
『社会福祉と国家の失敗——集権的社会サービス
と参加型のオールターナティブ』

Roger Hadley and Stephen Hatch, *Social Welfare and the Failure of the State—Centralized Social Services and Participatory Alternatives*, George Allen and Unwin, 1981.

平 岡 公 一

近年のイギリスでは、社会政策の行き詰りの打開の方向をめぐって、さまざまな論議がたたかわされているが、その中で社会サービスの供給における民間団体や地域社会、家族の積極的な位置づけと意思決定の分権化を重視する「分権的多元主義アプローチ (decentralized pluralist approach)」が次第に注目を集めるようになり、社会政策論のひとつの潮流としての地位を確立しつつある¹⁾。本書の著者は、このアプローチに依拠する代表的な理論家であり、本書は、このアプローチの基本的な主張を体系的に展開するとともに、その理論的な基礎を明らかにしようと試みたものである。著者の一人 R. Hadley は、ソーシャル・ワークに関する「パークレー委員会」の「少数派報告」において、このアプローチに依拠して「パッチ・チーム」を中核とする「地域性基盤コミュニティ・ソーシャル・ワーク (community social work based upon locality)」の推進を強く主張したことがすでにわが国にも紹介されている²⁾。

「国家の失敗」というタイトルは、経済的自由

主義（反社会民主主義）の立場からの福祉国家批判、「小さな政府」論を想起させる。しかし、本書の著者が意図しているものは、全くそれとは異なっている。著者は、確かに本書において福祉国家における社会政策の成果について厳しい評価を下し、社会政策の基本的枠組の根本的な再検討の必要性を主張しているが、それは、「小さな政府」論（あるいは、その反対の極としての国家社会主義）に与することを意味しない。著者は「はしがき」において、社会政策の将来をめぐる論議が「1920年代の政策の主唱者と1940年代の政策の主唱者」との間で交わされている事態を「知的破産」と捉え、「政治的論議を新たな地平にのせる」ための一助になることを期待して本書を書いたと述べている。この点についての理解が十分でないと、本書の意義と限界、あるいは「分権的多元主義アプローチ」の意義と限界の評価を誤ることになる。

著者の基本的な問題意識は、第1章の「序論」でより詳しく展開されている。著者によれば、過

去20年の間、イギリスにおける社会政策をめぐる論議は、社会サービスの供給において国家が中心的な位置を占めるべきだという前提に支配されていたという。これは、ティトマスの理論によるところが大きい³⁾。ところが、社会サービスのための公的支出が大幅に拡大したにもかかわらず、それによってこの理論が擁護していた価値が実現されることはなかった。すなわち、国家の介入の拡大は、不平等をほとんど減少させず、愛他主義や信頼関係という価値に対して悪影響を及ぼした。また、サービスに投入された資源に比べてその成果は貧弱なものでしかなかった。それゆえに、60年代・70年代の社会サービスの発展を支えてきた基本原則や前提を疑うのに十分な根拠がある。経済状況の悪化や政治的保守化という条件も考慮するならば、社会サービスの過去20年の発展パタンの再現は不可能であり、また望ましくもない。新鮮な前提と新鮮な指導原理、とくに社会福祉における国家の役割の再検討が必要である。それこそが本書の取り組む中心的な課題だというのである。

本書においては、従来の社会サービスのあり方に対して厳しい批判が展開されるのであるが、著者によれば、批判の対象とするのは、社会福祉において集合的供給 (collective provision) を行なうという基本的な考え方そのものではない。集合的供給のひとつのパターンである集権的・官僚制的なサービスの供給形態が批判の対象となるのである。これに対しては、集合的供給についての基本的な考え方そのものが攻撃にさらされている今日の状況下では社会サービスへの批判はどのようなものであれ利敵行為でしかないという批判があるかもしれない。しかし、著者は、そのような態度は本質的に防御的なものでしかなく、新鮮な思考を妨げるものであるとしてそのような批判をしりぞける。過去の発展パタンの限界の的確な認識を踏まえることによってはじめて将来の発展を推し進めるための新たな戦略が開発できるというのである。このような議論の展開から、著者の基本的な関心が、社会サービスの集合的供給における集権的・官僚制のアプローチに対するオルターナティブの可能性の模索にあることがわかる。そ

して、そのオルターナティブとは、本書の後半部分で取り上げられる「社会サービスにおける多元主義的、分権的、参加型パターン」なのである。

続く第2章では、なぜイギリスでは集合主義的な社会サービスの発展が集権的傾向を生み出していったのかを明らかにするために、社会サービスの発展の歴史の分析を試みている。ここで著者は、ベルギー・オランダ・ドイツなどの例をひきながら集合主義と集権主義の間には必然的な結びつきがないと主張し、イギリスにおいてそれらを結びつける契機となった歴史的な転換点を確認し、その際に選択されなかったオルターナティブの存在にも光をあてようと試みている。

第3章では、同じ問題に対して、現代政治学・組織論の観点からアプローチしている。

続く第4章から第7章までは、現行の社会サービスおよびその基礎にある政治制度のパフォーマンスの評価にあてられている。

著者は、サービス供給部門 (sector) として、(1) 公的 (statutory) 部門、(2) ボランティア部門、(3) インフォーマル部門、(4) 営利 (commercial) 部門の四つを区別しているが、まず第4章では、教育・保健・対人社会サービス・社会保障・住宅のそれぞれの分野ごとに、公的部門のパフォーマンスの評価を行なっている。ここでの評価は、個々の施策の目的に照らした個別的な評価と、平等・自由・博愛という基本的な価値基準に照らした総括的な評価に分かれるが、どちらの場合でも著者の評価はかなり厳しいものになっている。全般的にみて公的サービスのパフォーマンスは、そのために要した費用と比べてけっして満足がいくものではなく、消費者の自由が侵害されたり博愛などの価値に対して有害であったことも少なくないというのが著者の基本的な評価なのである。

続く第5章では、60年から70年代にかけて行なわれた行政組織の大規模な改革の事例として、地方政府の再編成、対人社会サービスの改革 (シーボーム改革)、国民保健サービスの再編成の三つの事例を取り上げて、とくにその政策形成過程に焦点をあてて詳細な分析を行なっている。そこから得られた結論は、以下に列挙するような集合主

義的かつ集権主義的な仮定がこの時期においても生き続けていたということである。(1)全国一律の標準的な解決が実現可能であり、かつ望ましい、(2)サービス組織の大規模な改革は中央政府が計画し導入すべきだ、(3)大きな組織ほど効率的だ、(4)公共サービスの運営は科学的・合理的原則に基づいて行なえば最も効率的に運営できる、(5)社会サービス・地方政府の運営において利用者の役割はマージナルであるべきだ、(6)民主主義より効率が重要だ、(7)事前に小規模のテストを行なうことなしに大規模な組織改革を計画し導入しても成功する。

第6章では、インフォーマル部門(家族、親族、近隣社会によるサービス提供)、ボランティア部門(民間の非営利団体によるサービス提供)、営利部門(私企業によるサービス提供)のそれぞれについて、そのパフォーマンスの評価を行ない、それぞれの部門のもつメリットとデメリット、可能性と限界を明らかにしようと試みている。このような分析を踏まえて著者は、公的部門と営利部門の関係に限定されていた従来の議論の枠をのりこえ、四つの部門それぞれの発展をめざし、とりわけボランティア部門・インフォーマル部門の貢献を最大限高めることをめざす「多元主義的戦略」の開発が必要であると主張している。

第7章では、イギリスにおける民主政治の現状と問題点が社会サービスとの関連で分析されている。著者によれば、現在のイギリスの民主政治は、「均衡または多元主義モデル」に基づくものである。その仕組みの下では、次第に多くの多様な要求や期待が国家に対して向けられるようになる一方で、それを実現するための行政サービスはきわめて効率が悪いものになっている。それが社会民主主義国家の危機の主要な原因の一つであるという。

以上が「現状の診断」の部分であるとするなら、第8章以下では著者の「処方箋」が示されている。

第8章では、まず、従来の福祉国家発展を支えてきた社会民主主義的な原理に代わる新たな原理が探究される。既成の右翼(保守)の目指す「小さな政府」的な方向は、新たな問題に対して1920年

代的な古い解決方法をあてはめようとするものとしてしりぞけられるが、同時に、国家の力を強めようとする既成の左翼(革新)のアプローチも、問題を解決するのではなくかえって悪化させるものとして批判される。これらに代わって第3のオールターナティブが探究されるのである。

この第3のオールターナティブというのは、両者の中間をとるということではない。左翼対右翼という従来からの対立軸とは違う新しい次元に沿った運動を追求することが必要だというのである。そのような方向の発展の萌芽は、市場型社会主義、“small is beautiful”的なアプローチ、中間技術・適正技術の擁護、ボランティア・アクションへの関心の高まりの中に見出される。それらは現在のところ「熱望」の表現にとどまっているのであり、それに首尾一貫性と具体的形態を与えるのが次の課題である。

その課題にアプローチするにあたっては、何らかの理論的前提から出発して、そこから望ましい社会サービスの基礎原理を演繹するという手順を踏むのではなく、すでに存在しているオールターナティブな形態の社会サービス供給の先駆的な事例を分析し、それらの事例に共通する目標、組織原則などに着目して社会サービスの新たな方向性を探り出し、そこから新たな戦略を組み立てていこうというアプローチがとられる。

そこでまず第9章では、従来あまりみられなかった新しいタイプのボランティアな活動の事例と公的サービスへの住民参加への事例が紹介され、分析される。前者の事例は、近隣協議会(Neighborhood Council)・近隣センターおよび自助グループ(Self-help Group)・自助センターの活動事例であり、後者の事例は、診療所・病院の運営への患者の参加、在宅療養、コミュニティ・ケアへのボランティアの参加、デイ・ケアの運営への老人の参加などの事例である。ここではそれらの事例を一つ一つ取り上げて紹介する余裕はないが、いずれも興味深い事例である。また、著者によれば、それらの事例では、新たな方法の導入がサービス水準の顕著な向上につながっているとのことである。

以上の事例は、いずれも相互に独立に、漸進的に発展してきたものである。しかし、そこには追求している価値、サービス実施体制の構造と過程において共通の特徴がみられると著者は指摘する。そしてその特徴は代議制民主主義のモデルというよりは参加民主主義のモデルに適合的である。また、そこには次のような共通の哲学がみられるという。それは、普通の人々にもケアを提供する能力があるということの認識、治療よりは予防の重視、ケースワークよりはチームワークの重視といった点である。続いて著者は、このような原理に基づいて対人社会サービスにおける地域チームの再編成の構想を提示している。これがすでにわが国にも紹介されているパッチ型システム (Patch-Based System) であり⁴⁾、従来のクライアント中心型 (Client-Oriented) のシステムに対してコミ

ュニティ中心型のシステムとして特徴づけられている。この二つの型の特徴は、表1のように整理して示されている。パッチ型システムのこのような組織形態、運用方法がねらいとしていることは、(1)第一線のスタッフがインフォーマルなケアのネットワークをはじめとして地域の実情を熟知するようにすること、(2)利用者のチームへのアクセスを容易にすること、(3)チームが援助の提供にあたって自律性と即応性をもてるようにすること、などであるとされている。

次に、第10章では、前章で検討してきた先駆的な事例をより幅広い変革につなげるために必要な制度的枠組の方向が探究され、社会サービスの新たな構造のアウトラインが示される。その構造の基本的な特徴は次のようにまとめられている。

(1) 多元的供給——社会サービスの供給におい

表1 クライアント中心型地域チームとコミュニティ中心型地域チームの主要な組織上の特性

	クライアント中心型	コミュニティ中心型
原 理	オフィスへのリファerralによって認知されたクライアントに対する専門知識の適用による処遇	インフォーマル・ケア、ボランティア組織の強化および直接的援助を必要とする者の早期発見による予防と処遇
組 織 単 位	エリア (人口 25,000~50,000)	パッチ (人口 5,000~10,000)
リファerralの地点	オフィス	パッチとオフィス
インフォーマルに扱われるリファerralの割合	低 い	高 い
仕事の配分	担当職員と上級ソーシャルワーカー	パッチリーダー (ソーシャルワーカー) あるいはパッチワーカー (補助職員)
ソーシャルワーカーの役割	ケースへの直接的関与	パッチ・ワーカーのスーパービジョンも含めたパッチ・チームの運営: 専門的なインプットを必要とする少数のケースへの直接的責任
補助者の役割	ソーシャルワーカー、サービス・デリバリーの補助	専門職ワーカーからの実質的インプットを必要としないすべてのケースに対する第一線ワーカー。その他の場合は、協力者または補助ワーカー
家事ワーカー、コミュニティワーカー、ボランティアの組織	フィールド・ソーシャルワークの組織から切り離されている	パッチの組織の一部
他の地方行政機関との関係	ハイレキを経由し、エリア・オフィスを通して	パッチワーカーおよびパッチリーダーと直接
行政手続の重視	強 い	弱 い
グレードの違うスタッフ間の相互作用の水準	低 い	高 い
運営スタイル	専門職制と官僚制の混合、公式の規制への固執	経営的・参加的: 相当程度のパッチの自律性; 役割の自由な解釈

て公的部門以外の役割を重視する。社会サービスの直接の供給はボランティア部門が主体になるものとし、政府の役割は、財源の確保、プライオリティの設定、民間活動の奨励、モニタリング・査察システムによるサービスの質のコントロールなどに限定する。また、ボランティアな活動の活性化のために市民にも一定の条件を満たせば公的資金による援助を受けながらサービスの供給を行なう権利を認めるべきである。

- (2) 公的サービスの分権化とコミュニティ志向——公的サービスにおける意思決定の権限はできるかぎり現場に近いところにまで下ろすとともに、コミュニティとの結びつきを強め、公私の協力関係を強化すべきである。公的なサービスは、インフォーマルなケアに代替するのではなくそれを補強するような働きをする。
- (3) ハイアライカルなアカウンタビリティよりも契約上のアカウンタビリティの重視——現在よりも多くのサービスを民間団体に委託し財政的援助を行なうことを前提にした場合、政府のモニタリングと査察の機能は強められる必要がある。したがって、行政組織と民間団体との間の契約に基づくアカウンタビリティの方が重要な意味をもつようになる。
- (4) 代表制による参加——意思決定の際に利用者および職員の代表の参加を認める。

著者によれば、これはあくまで一つのアウトラインであり、具体的な制度の設計のための青写真ではない。中央政府によって描かれた青写真に基づいて立法によって上からの改革を押し付けるという方法は、まさに本書で批判の対象になっているものである。下からのイニシアティブに基づく漸進的な改革の積み重ねこそが、著者の擁護している「新しいラディカリズム」の政治戦略なのである。

最終章第11章は、本書全体の理論的総括にあてられており、本章で展開された社会サービスの発展の戦略が、今後予想される社会変動の方向と適合的であり、それゆえ長期的にみれば実現可能性

の高いものであることが主張されている。そして、末尾の部分で著者は、「……ここ数十年の間にイギリス社会で激しい論争の的になっていた争点は、あやまった争点であった」として、第3のオルターナティブの探究の必要性を再び強調している。

以上が本書の概要の紹介である。以上の紹介からも明らかなように、本書は、従来の社会政策論の基本前提の徹底的な批判とそれに対するオルターナティブの提出を目的としたものであり、それだけにさまざまな論議を引き起こしているようである。評者が知る限りでもすでにいくつかの専門誌の書評欄に取り上げられている⁵⁾が、全般的にみて否定的な評価が多いようである。とくに批判が多いのは、本書の後半部分の政策提言的な部分である。主な批判の論点は、(1)地縁的な社会関係が希薄化し、地域間の人的・物的・情動的な交流が拡大している今日において小地域単位のパッチ型システムの構想はノスタルジックなものではないのか、(2)コミュニティに基礎をおく分権的なサービスのシステムは、地域内の福祉資源や住民の熱意の変化によって影響を受けやすく、不安定なものになるのではないのか、(3)コミュニティに基礎をおくといっても実際のケアの負担は女性にばかりかかってくるのではないのか、(4)コミュニティでのボランティアな活動への参加意欲や参加能力は地域的に不均等に分布しているはずだが、これにどう対処するのか、(5)多元的供給、分権化、契約上のアカウンタビリティ、参加というようないくつかの原則がバラバラに示されているだけで、現行の社会サービスの制度的枠組に代わるものの全体像が明確に示されていない、といった点である。

本書の基本的なねらいが社会サービスの具体的な改革案を提示することにあるとしたら、確かにこのような批判が妥当することを評者としても認めざるをえない。そもそも本書を読むと、社会サービスの行財政のメカニズムとか問題点についての具体的な分析を欠いたまま政策論が展開されているという印象は拒めない。そういう意味では確かに、制度論・政策論としては詰めの甘さが目立

つのである。

しかし、本書で著者が第1に目指していることは、具体的な改革案の提示というよりは、社会政策(論)のパラダイム転換の主張であり、それをおして、現実にはさまざまな地域で地域の実情に即して試みられているイノベティブな実践に対して理論的基礎と方向づけを与えようとする点にあるのではないかと評者には思われる。本書で展開されている政策論は、著者自身の言葉によれば、「社会の将来についてのより大きな論議の一部分」にあたるものなのである。そのように考えるならば、細部における本書の欠陥をあげつらうよりは、本書の問題提起を正しく受けとめることが重要なのではないかとと思われる。社会サービスの制度の具体的な問題点について論じている著書・文献は数多いが、本書のように社会サービスの将来について首尾一貫した明解なビジョンを示しているものは本書以外にあまりみられない。現在の時期が福祉国家の危機の時期あるいは転換期であるとするならば、遠い将来をも見通した大きなビジョンが社会政策論にも必要なのである。

本書ではまた、従来の社会政策論においては取り入れられていなかった新たな分析視角がいくつか提示されている。とくに評者として興味深く思ったのは「多元主義的戦略」において、公的部門に限らずにサービス供給のその他の部門も常に視野の中に置き、各部門の調和のとれた発展と相互の連携をはかることの必要性が強調されている点である。現にわが国でも家族によるケアをいかにして公的なサービスでサポートしていくか、福祉分野における営利企業の活動をどのようにして社会的に制御していくか、行政機関の対応がボランティア活動の発展を阻害している面はないか、などの問題が現実の政策課題として提起されているのであり、そのような問題をも取り扱う社会政策論のパラダイムが必要とされているのである。また、組織改革の事例分析において、政策形成過程で前提にされていた価値観とか依拠していた理論のタイプとか採用された調査の方法などについて詳細な分析を行なっている部分などは政策分析の方法としてユニークで参考になる。

このように本書のアプローチのひとつの特徴は、制度論的分析の枠を超えて、政治学や社会学の成果を取り入れながら機能的な分析手法を駆使していくという点にあると思われるが、残念なことにそのような方針は本書全体を通じて十分に徹底しているとはいえない。著者は、現状の診断にあたる部分においては、政治学・組織論の研究成果を取り入れながら現在の政治制度や行政制度の分析を行ない、その欠陥を鋭く指摘しているのであるが、これに対するオルターナティブの実現可能性を評価するにあたっては、少数の先駆的事例の分析に基づく経験的もしくは直観的な判断に大幅に依存している。特定の地域で行なわれ成果をあげているイノベティブな実践の背景にある地域社会の諸条件が一切明らかにされていないので、そのような試みが他の地域にまで普及していくのかどうかについて科学的な判断もしくは推量を行なうことができないのである。地域社会の社会関係、住民の社会参加の実態や意欲、人々の価値意識の変化などについての理論的・実証的な研究をも十分参照しながら議論を進めるならば、政策論としての説得力を高めることができたのではないかとと思われる。

本書は、直接的にはイギリスの社会サービスに関してイギリス人の読者向けに書かれたものである。したがって、本書で展開されている論議は、近年のイギリスにおける社会政策と社会政策研究の動向⁶⁾を念頭においたうえで理解・評価する必要がある、また、本書で展開されている政策論をただちに日本にあてはめて考えることは適当ではないだろう。

しかし、先進産業社会における社会サービスのあり方に関して普遍的に妥当と思われる議論も展開されていることは確かである。本書の基本的な主張である、社会サービスにおけるボランティア部門の重視、参加と分権化の推進という改革の方向は、集権的なシステムの限界性の認識の浸透、脱工業化社会における価値観の転換、地域住民や地方自治体の自主的な問題能力の高まり、地域社会の生活環境の一定水準の整備などの条件を考えれば、長期的にみればどの産業社会において

も実現可能性の高い改革の方向なのではないかと思われる。当面は、そのような方向への転換の契機となるのは財政的な制約といった実際上の必要性であるかもしれないが、そうであるならばなおいっそう長期的なパースペクティブに基づいた理論的基礎づけと方向づけが必要であろう。その意味において、わが国における社会サービスのあり方を考える際にも本書から学ぶところは多いと評者は考える。

(ひらおか・こういち 社会保障研究所研究員)

(注)

- 1) 「分権的多元主義アプローチ」をめぐるイギリスでの論議については、C. Jones and J. Stevenson (ed.), *The Yearbook of Social Policy in Britain 1980-1981*, Routledge and Kegan Paul, 1982 所収の 'Voluntary sector in remodelled welfare state' (N. Hurton and M. Hyde) および 'Public participation and the redefinition of social policy' (P. Beresford) が参考になる。
- 2) 小田兼三「英国におけるソーシャル・ワーカーの役割と責任——バークレー報告をもとにして——」『社会福祉研

究』第32号, 1983, pp. 25-30, 嶋田啓一郎「社会福祉の進展とバークレー報告」『月刊福祉』1983年1月号から4月号に連載。

- 3) ティトマス理論の特徴とその影響力については、ロバート・ピンカー (柄本一三郎訳)「社会政策とはなにか」(本誌本号に所収)を参照。
- 4) 注2)の文献を参照。
- 5) 評者の知りえた限りでは本書の書評掲載状況は次のとおり。(i) Voluntary Action (No. 9, Winter: 1981) Jef Smith による。(ii) British Book News (June: 1982) Rudolf Klein による。(iii) Critical Social Policy (Vol. 2, No. 1, Summer: 1982) Keith Edwards による。(iv) Journal of Social Policy (Vol. 11, Part 4: 1982) Andrew Rowe による。
- 6) 本稿では詳しく論じることができないが、本書で展開されている論議の背景にある近年のイギリスの社会・経済的事象としては、少なくとも次のような点を理解しておく必要があるだろう。(1)経済の停滞,(2)政治の保守化,(3)失業の増大,人口高齢化,家族機能の変容による福祉ニーズの増大,(4)地方自治体の歳出に対する中央政府のコントロールの強化とそれに伴う福祉予算の大幅な削減,(5)60年代以降の民間福祉活動の変容と公私の協力関係の進展。以上の点については、C. Jones and J. Stevenson (ed.), op. cit., が参考になる。また、社会政策論の動向については、「分権的多元主義」にはふれていないが、ロバート・ピンカー前掲論文が参考になる。

ハワード・グレナースター編

『福祉国家の将来——社会政策の再構築』

Howard Glennerster (ed.), *The Future of the Welfare State*
——*Remaking Social Policy*, Heinemann Educational Books, 1983.

平岡公一

本書は、ロンドン・スクール・オブ・エコノミックスのソーシャル・アドミニストレーション担当の上級講師である H. Glennerster によって編集された論文集であり、イギリス福祉国家の現状と課題、将来展望についての16編の論文から構成されている。寄稿者は全部で20名に及び、そのうち12名は大学にポストをもつ研究者であるが、その他の8名は、大学以外の研究機関に籍をおく研究者、行政官、在野のエコノミストなどとなっている。

本書の刊行にいたる経緯については本文中では

一切触れられていないが、裏表紙に記されているところによれば、本書はフェビアン協会主催のセミナーのために書かれたものということである。こうした背景があるためか、寄稿者の大部分は自らの政策論的・政治的な立場を明らかにし、来たるべき総選挙（実際には、本年の6月に行なわれ、保守党の圧勝に終わった）を意識しながら議論を進めている。労働党政権を再度実現して「社会政策の再構築」をはかるための理論的な基礎固めをはかるということもセミナーの狙いの一つであったということが想像できるのである。

も実現可能性の高い改革の方向なのではないかと思われる。当面は、そのような方向への転換の契機となるのは財政的な制約といった実際上の必要性であるかもしれないが、そうであるならばなおいっそう長期的なパースペクティブに基づいた理論的基礎づけと方向づけが必要であろう。その意味において、わが国における社会サービスのあり方を考える際にも本書から学ぶところは多いと評者は考える。

(ひらおか・こういち 社会保障研究所研究員)

(注)

- 1) 「分権的多元主義アプローチ」をめぐるイギリスでの論議については、C. Jones and J. Stevenson (ed.), *The Yearbook of Social Policy in Britain 1980-1981*, Routledge and Kegan Paul, 1982 所収の 'Voluntary sector in remodelled welfare state' (N. Hurton and M. Hyde) および 'Public participation and the redefinition of social policy' (P. Beresford) が参考になる。
- 2) 小田兼三「英国におけるソーシャル・ワーカーの役割と責任——バークレー報告をもとにして——」『社会福祉研

究』第32号, 1983, pp. 25-30, 嶋田啓一郎「社会福祉の進展とバークレー報告」『月刊福祉』1983年1月号から4月号に連載。

- 3) ティトマス理論の特徴とその影響力については、ロバート・ピンカー (柄本一三郎訳)「社会政策とはなにか」(本誌本号に所収)を参照。
- 4) 注2)の文献を参照。
- 5) 評者の知りえた限りでは本書の書評掲載状況は次のとおり。(i) *Voluntary Action* (No. 9, Winter: 1981) Jef Smith による。(ii) *British Book News* (June: 1982) Rudolf Klein による。(iii) *Critical Social Policy* (Vol. 2, No. 1, Summer: 1982) Keith Edwards による。(iv) *Journal of Social Policy* (Vol. 11, Part 4: 1982) Andrew Rowe による。
- 6) 本稿では詳しく論じることができないが、本書で展開されている論議の背景にある近年のイギリスの社会・経済的事情としては、少なくとも次のような点を理解しておく必要があるだろう。(1)経済の停滞、(2)政治の保守化、(3)失業の増大、人口高齢化、家族機能の変容による福祉ニーズの増大、(4)地方自治体の歳出に対する中央政府のコントロールの強化とそれに伴う福祉予算の大幅な削減、(5)60年代以降の民間福祉活動の変容と公私の協力関係の進展。以上の点については、C. Jones and J. Stevenson (ed.), op. cit., が参考になる。また、社会政策論の動向については、「分権的多元主義」にはふれていないが、ロバート・ピンカー前掲論文が参考になる。

ハワード・グレナースター編

『福祉国家の将来——社会政策の再構築』

Howard Glennerster (ed.), *The Future of the Welfare State*
——*Remaking Social Policy*, Heinemann Educational Books, 1983.

平岡公一

本書は、ロンドン・スクール・オブ・エコノミックスのソーシャル・アドミニストレーション担当の上級講師である H. Glennerster によって編集された論文集であり、イギリス福祉国家の現状と課題、将来展望についての16編の論文から構成されている。寄稿者は全部で20名に及び、そのうち12名は大学にポストをもつ研究者であるが、その他の8名は、大学以外の研究機関に籍をおく研究者、行政官、在野のエコノミストなどとなっている。

本書の刊行にいたる経緯については本文中では

一切触れられていないが、裏表紙に記されているところによれば、本書はフェビアン協会主催のセミナーのために書かれたものということである。こうした背景があるためか、寄稿者の大部分は自らの政策論的・政治的な立場を明らかにし、来たるべき総選挙（実際には、本年の6月に行なわれ、保守党の圧勝に終わった）を意識しながら議論を進めている。労働党政権を再度実現して「社会政策の再構築」をはかるための理論的な基礎固めをはかるということもセミナーの狙いの一つであったということが想像できるのである。

しかし、本書は狭い意味での党派的立場から書かれた書物ではなく、選挙向けの宣伝文書の類でもない。また、本書の各論文は、政権政党による「福祉切り捨て」に非難の声を浴びせかけ実現可能性の有無を問わずに雑多な政策提案を並べたてるといような議論のスタイルとも無縁である。現在の時期を福祉国家の転換期（「没落期」ではなく）として位置づけ、従来の社会政策のあり方の根本的な再検討をとおして、福祉国家の「次のステップ」における具体的な政策課題を明らかにしていくというのが本書の基本的なねらいとされている。従来の社会政策の成果と限界についての公平で科学的な分析がいずれの著者においてもまず第1の課題とされ、それをふまえて現実的な改革の方向、政策提言が試みられているのである。

本書は、従来の社会政策の成果と欠陥についての総括的な評価を試みた5編の論文を含む第1部「再評価 (reappraisal)」と、個別的なテーマに即して、社会政策の現状と問題点、今後の改革の方向などを検討している11編の論文（ただし、最終章は主として全体の総括にあてられている）を含む第2部「次のステップ」から構成されている。ただし、第1部においても第2部においても、社会サービスの各分野の現状と問題点を個別に取り上げて検討し、望ましい政策のリストをつくりあげるといったことは行なわれていない。「すべてのサービスに共通する根本的な争点と過去の政府が直面せざるをえなかったさまざまな困難を検討する」ことが本書の課題とされている。

第1部第1章「再評価の必要性」は、編者自身によって本書全体の序論としての意味をもつものとして書かれたものであるが、ここでは前述のような本書全体の問題意識のありようが明確に表現されていて興味深い。

著者は次のようにいう。サッチャー政権が終われば社会政策は元の正常な姿にもどるとはとても考えられない。問題の根はもっと深いところにある。従来考えられてきた意味での「福祉国家」は、既成の右翼〔経済的自由主義の立場にたつ者をさす〕からばかりでなく、左翼からも、また、新しいボランティア〔＝「分権的多元主義」〕からも

厳しく批判されている。今や「棚卸し」の時期である。従来の社会政策の基礎にあったさまざまな仮定を再検討し、必要とあれば他の新たな仮定に置き換える必要がある。

そのような仮定として著者は四種の仮定をあげている。第1は、完全雇用および持続的経済成長とそれに伴う租税収入の増大という経済的仮定 (economic assumption) である。もはやこのような仮定に依拠して福祉国家の将来を展望することができないのはいうまでもない。再検討すべき第2の仮定は、社会的仮定 (social assumption) といわれる。家族およびマイノリティにかかわる仮定である。福祉国家の今後のあり方を論じるにあたっては、かつてのように、両親のそろった家庭、婚姻の安定性、性別役割分業などの家族にかかわる伝統的な社会秩序を当然の前提にすることはできず、また、人種・民族間の差別・不公平の問題を避けて通ることもできない。

また、著者によれば、福祉国家の目標および成果に関する知的仮定 (intellectual assumption) も再検討を要するとされる。社会政策をとおして社会変動を引き起こせる、あるいは平等化を推し進めることができるという仮定が、各種の実証的研究の結果否定されている。また、社会サービスの供給における官僚制組織や専門職の役割の限界が指摘されるようになってきている。

第4の仮定は、価値に関する仮定 (value assumption) であるが、福祉国家の発展を望ましいとする従来の価値の合意が自由主義経済学者からの挑戦によって崩されたことによって、この仮定についても再検討が必要となったのである。現在のところ、穏健な保守主義者と社会民主主義者の間で、民間非営利部門と私的部門の役割の拡大をはかることで一時的な妥協が成立してはいるものの、基本的な価値の合意は容易ではないのである。

つづいて、第2章「バランス・シートの査定」では、B. Abel-Smith が、戦後福祉国家の発展の経過を概観し、その成果の評価を試みている。そこで採用された評価の基準は、「さまざまなサービスが底辺の人々のニーズをどの程度まで充足しているか」というものである。また、その基準を用

いて政策の明確なプライオリティを設定することが必要だという主張がなされている。

第3章「変動の挑戦：人口変動，家族と社会政策」(L. Rimmer and M. Wicks)では，従来の社会政策が人口，家族パタンの変動に適切に対応してこなかったこと，かつ性役割について保守的で差別的な前提に依拠していたことが批判され，今後の政策形成において，明確な‘family perspective’を確立することの必要性が主張されている。

第4章「社会政策と経済」(G. Davis and D. Piachaud)では，労働党の政策プログラムに盛り込まれている社会政策の拡大のための資源(財源)調達をはたして可能かどうかを，(i)経済成長の見通し(パイの大きさの拡大)と，(ii)社会支出の対国民所得比の増大の可能性(パイの分け前の拡大)の両面に分けて具体的な推計数値を用いて詳細に検討している。著者は，社会政策に対して従来以上に高い優先順位を与えるべきだという立場に立っているものの，その場合でも経済的制約が無視できるわけではなくその点について楽観は許されないと指摘し，歳入の見通しについて過度に楽観的な公共支出計画は，実現不可能になった場合には(過去の労働党政権やフランスの社会党政権の場合のように)政治的な危機を引き起こす可能性が強いという警告を発している。

ここではまた，大量失業の社会的費用が社会政策の拡大のための資源調達の大きな阻害要因になっていることが指摘されているのであるが，続く第5章「完全雇用の必要性」(A. Sinfield)では，失業が引き起こすさまざまな社会的問題や社会的費用の増大が分析され，失業の解消こそが，労働党のオールターナティブな社会戦略の中心に据えられるべきだと主張されている。

以上が第1部であり，続く第2部には，個別的なテーマを扱った論文が収められている。このうち第6章から第10章までは，社会政策と平等との関係を扱った論文が並んでいる。

第6章「再分配を機能させること：社会サービスの場合」(J. Le Grand)，第7章「再分配と税制」(G. Greenaway)は，どちらも所得・資産などの再分配の問題を扱ったものであり，第6章では社

会サービスの再分配効果，第7章では税制の再分配効果が検討の対象となっている。

まず，社会サービス(所得保障は除かれている)については，実証的な研究の成果に基づいて，一般的に垂直的再分配効果が乏しく，富者の方により多くの便益を与えるサービスが多いというある意味では(社会サービスの目的が再分配だけではないとはいえ)ショッキングな事実が示されている。著者自身の推計¹⁾によれば，国民保健サービス，16歳以上の中等教育，高等教育，バス・鉄道交通への補助，住宅所有者への免税措置などは明らかに富者に有利(pro-rich)に分配されているという。このようなことが生じる原因の一つとして，普遍主義的に給付されるサービスでその利用が消費者の自由な選択に基づくサービスは富者に有利になりがちだという点が指摘されているが，これは通常の政策論議では見落としがちな重要な論点であろう。ここではまた，社会サービスの再分配効果を高めるためのいくつかの具体的な政策提案が示されている。

次に，税制については，元来イギリスの所得税制が再分配効果(超過累進税率構造)に乏しい仕組みになっているところに，サッチャー政権が一層再分配効果を低める改革を行なったことが批判され，課税最低限の引上げ，累進性の強化などの必要性が主張されている。そのほか各種の控除制度などについても社会政策的な観点から分析を行っている。租税政策の策定にあたって「社会的目的」を重視すべきだという主張も興味深い。

続いて第8章「不平等に対するその源泉での戦い」(C. Pond and Popay)では，(前2章で明らかにされたように)資源の分配の平等化において再分配が果たす役割は限界があるとして，ナショナル・ミニマム的な最低賃金制および最高賃金制(すでに議会に一度法案が提出されたことがあるという)の確立によって資源の第一次的分配そのものの平等化をはかるべきだという主張が展開されている。

第9章「多人種社会」(G. Bindman and J. Carrier)，第10章「性と社会政策」(M. David and H. Land)は，それぞれ少数民族(人種)，女性に対す

る機会の不均等を是正するための施策の現状と問題点を、(1)差別を禁止する法制度、(2)不平等是正のための社会政策、の両面から、アメリカとの比較も交えて検討している。イギリス社会を「多入種社会」とみるべきだという主張がみられることは、近年のイギリスにおいて人種間の不平等や対立葛藤のもつ意味がいかに大きいかを示しているようであり興味深い。また、この2編の論文には、人種や女性にかぎらず、民族・集団間の不平等の是正・差別の撤廃を目指す法制度、社会政策のあり方を考える場合に参考になるいくつかの重要な論点が含まれている。

第11章「ケアをするコミュニティ」(A. Walker)は、コミュニティ・ケアの理論と実践についての批判的検討を行なったものであるが、ここでも女性差別の問題が重要な位置づけを与えられている。著者のコミュニティ・ケアに対する基本的な評価は、60年代以来のコミュニティ・ケアの現実、その理念とは裏腹に、ケアの負担を女性に押しつけてきたにすぎないというものである。コミュニティにおけるケア (care in the community) ではあっても、コミュニティによるケア (care by the community) ではなかったというのである。ただし、著者は、在宅処遇の意義を否定しているわけではなく、また行政サービスの限界を認めないわけではない。施設サービスに比べて立ち遅れている在宅者向けのサービスの拡充をはかり、行政機関、民間団体、地域住民の協力によるケア (shared care) を実現しうる条件を整えていくことが重要だと著者は主張している。コミュニティ・ケアの構成要素として、「コミュニティにおけるケア」とともに、「コミュニティによるケア」「コミュニティのためのケア (コミュニティのケア能力を高めるための諸施策)」をあげているのは興味深い整理のしかたといえる。

第12章「地方の軽視を伴わない地方の多様性」(D. Townsend)では、地方自治体の財政面での自主性の確立とサービス水準の格差の是正のための適切な制度的枠組の導入が必要であるとして、そのための具体的な政策手段の検討を行なっている。分権か集権かという問題を理念の問題として二者

択一的に論じるのではなく、地域の実情に即した多様な形態のサービスの提供と「地理的公平 (geographical equity)」の確保をいかに両立させるかという困難な課題に対して実地的な回答を与えようと試みている点で興味深い論稿である。著者は、基本的には現政権が試みているような中央政府による地方自治への介入の強化には反対であるが、地方の独自性がサービス水準の低下や格差の増大を引き起こすのを防止するための方策として、地方自治体のサービスの評価、サービスの質のコントロールを行なう指導機関の設置、法律によるサービスへの権利性の確立などが必要だと主張している。

第13章「職場における学習と民主主義」(Tom Schuller)では、職場での学習活動を基礎にして「学習社会 (learning society)」を実現するというビジョンの下に、職務内容の充実などの仕事をめぐる環境の改善、有給の教育休暇の創設、学習機会についての肯定的差別 (positive discrimination) の導入、職場活動家のための研修の実施などの政策課題が検討されている。

第14章「社会的プライオリティの計画——全国レベル」(T. Blackstone)、第15章「社会的プライオリティの計画——地方レベル」(N. Deakin)では、それぞれ、全国(中央政府)レベルと地方(自治体)レベルについて、各種施策間に明確なプライオリティの設定が必要であるという観点に立ち、プライオリティ設定の基本的な考え方、具体的な手法、それを担当する行政機関のあり方などについて検討を行なっている。

第16章「市民権のより拡大された概念にむけて」では、編者自身が、本書全体の総括を行なっている。それによると、本書の寄稿者全体に共通するテーマは、市民権 (T. H. Marshallのいう「社会権」) の概念全体が今日では拡大され豊饒化される必要があるという主張だという。地方自治体の自律性の拡大、被差別集団への市民権の拡張、職場レベルでの市民権の確立、最下層の人々への普遍主義の適用、許容しうる報酬の上限・下限の設定などが、そこでいう市民権の拡大、豊饒化の具体的な内容である。

以上が、本書の概要の紹介である。

本書の各論文の基調となっているテーマが、編者の総括するように、市民権の拡大、豊饒化の主張であるとするならば、そこにみられる福祉国家の将来展望は、社会権の縮小をめざす自由主義経済学者や「小さな政府」論者の展望とは真っ向から対立するものであり、本書は、後者の展望に基づく反福祉的な政治的・思想的潮流に対する挑戦という意味合いをもつといえよう。ただし、そこで目指されているのは、単に保守政権によって切り捨てられたものを復活させること、あるいは、従来の施策を拡張するということではない。論者によって具体的な主張の内容はさまざまではあるものの、福祉国家の基礎にあった諸仮定が今日では妥当しなくなっているという認識は共有されており、従来とは違った新たな視点からのアプローチ（性差別の解消、所得の第一次的分配への介入、職場での学習機会の拡大など）が提唱されるとともに、財政の制約を考慮して施策のプライオリティを設定することが必要であることが強調されている。また、分権化や市民参加の必要性は強調されているものの、本書の各論者の基本的な立場は、社会サービスの基本的枠組の全面的な変革を提唱する「分権的多元主義」のアプローチとは異なって、現行の枠組を前提にしながら部分的制度改革の積み重ねによって福祉国家の発展をめざすというものである。そのような意味において、本書の論調は、イギリスにおける社会政策論の正統的な立場を代表するものとみてよいであろう。

本書の論文の多くに共通する議論のスタイルの特徴は、平等化の実現を社会政策の主要な目的の一つとして位置づけ、平等化への貢献の程度を施策の評価基準としていることである。しかも、平等化に関して問題にされているのは、所得分配の全般的な平等化の問題だけではなく、女性やマイノリティに対する差別の解消、地域間の格差の是

正などさまざまな角度から不平等の問題に光が当てられている。この点に、わが国における社会政策論の伝統とはかなり違ったイギリスにおける社会政策論の知的伝統の側面をみることができ²⁾。

本書における「社会政策」の概念は、わが国で従来用いられてきた概念とは異なって、社会保障、保健サービス、対人社会サービス、住宅、雇用、教育などの分野をすべて含むものとして用いられていることはいうまでもない。そして、本書のひとつの特徴は、それぞれの分野の問題を個別に取り上げて論じるのではなく、さまざまな分野に共通する問題をテーマ別に取り上げて検討しているということである。とくに、社会政策のさまざまな分野のパフォーマンスと問題点を、何らかの共通の評価基準（とくに平等という価値の実現が重視されている）に照らして評価するというアプローチは、評者にとって非常に新鮮に感じられたし、わが国における社会政策の分析にも直ちに応用が可能なのではないかと思われた。

本書では個別的な制度の仕組みや問題点などについては十分に論じられておらず、「制度論」的な論議を期待すると不満が残るであろうが、イギリスにおける社会政策論の理論的志向、分析方法、基本的争点の所在などを知るには有益であろう。

(注)

- 1) J. Le Grand, *The Strategy of Equality*, George Allen and Unwin, 1982. また、「ブラック報告」は、保健サービスについて同様の問題提起を行なったものである。P. Townsend and N. Davidson, *Inequalities in Health: Black Report*, Penguin Books, 1982. (この報告の紹介としては、武川正吾「健康の不平等——『ブラック報告』について」『海外社会保障情報』No. 62, 1983, pp. 40-49を参照)。
- 2) 社会政策と不平等の関係に関する研究動向については、武川正吾「大戦後イギリスにおける社会政策と不平等」『季刊社会保障研究』Vol. 18, No. 4, 1983, pp. 463-477を参照。

(ひらおか・こういち 社会保障研究所研究員)

A. コーソン著『コーポラティズムと福祉—— 英国における社会政策と国家介入』

Alan Cawson, *Corporatism & Welfare: Social Policy and State Intervention in Britain* (Studies in Social Policy and Welfare XVII),
London: Heinemann Educational Books, 1982, 145 pp.

武 川 正 吾

本書は、サセックス大学の政治学講師アラン・コーソンによって書かれた、社会政策の政治的経済的環境を扱った書物である。政治学の最新の成果の社会政策研究に対する応用のひとつであり、社会政策の研究者、政治学の研究者の双方にとって興味深い内容を含んでいるように思われる。

現在の政治学における話題の中心のひとつはネオ・コーポラティズムである¹⁾。北欧諸国やオーストリアなどで典型的にみられる事態、すなわち、議会制民主主義の枠外にある巨大な利益集団——資本金団体や労働組合のナショナル・センターなど——のトップ同士の交渉によって国家政策がある程度決定されるような事態をさす言葉として、また、そこから引き出されるような理論的モデルをさす言葉として、コーポラティズムという言葉が「再発見」されるようになったのは、1970年代の半ば以降のことであった。以来コーポラティズムに関する多数の文献が蓄積された。

それとほぼ同じ時期、社会政策論における話題の中心は、蓄積の危機に随伴して生じた「福祉国家の危機」であった。OECDの同名のレポート²⁾はもちろんのこと、「福祉に対する巻き返し」(Welfare backlash)、「福祉国家の再私営化」(reprivatization of Welfare State)、新しい公私関係の追求など、いずれもこの「福祉国家の危機」をめぐって生じた論議である。

そして、この二つの現象は、おそらくは、まったく無縁のものではありえないだろう。先進資本主義国のあいだで長く続いてきた社会経済体制——それは「社会民主主義的合意」と呼ばれたり、

「ケインズ主義の時代」「ケインズ＝ベヴァリッジ合意」と呼ばれたりする——が、現在、転換しつつあり、そのことの一環として、こうした二つの現象が生じてきているからである。

本書は、こうした背景のもとに、イギリスにおけるコーポラティズムの議論を「福祉国家の危機」の議論に繋げようとしたものと考えることができる。

そして最後に最小ではなく、本書が書かれた背景として、やはり同じ時期におけるマルクス主義国家論の展開を指摘しなければならない³⁾。本書の中で、著者は、マルクス主義を評して、「錠は与えてくれたが、錠は与えてくれない」といい、マルクス主義にもっぱら多元主義に対する露払いの意義しか認めていない〔そして、このことを高く評価する書評子もある⁴⁾〕。しかし、本書を注意深く読んでみればわかるように、本書のなかにジェームズ・オコナーの影響を見出すことは容易であり、また、ハバーマスやクラウス・オッフエの理論に対しては、明示的にそれを取り入れているのである。

著者もまた、現在のいわゆる「福祉国家の危機」のなかで、本書を書いている。われわれの世代は、第2次世界大戦後の福祉国家を自明視しながら育ってきたけれども、われわれの子供たちは、すでに学校給食の縮小や教育支出の切り下げのなかで生きている。戦後の福祉国家は、資本主義の歴史の中では、単なるひとつの幕間にすぎなかったのだろうか。このような疑問が、著者の意識の

底にある。

著者によれば、本書は、この問題に直接答えることはないが、しかし、この問題に対する答えがいかにして求められなければならないかを示唆している。すなわち、これまで福祉国家の中で政治や経済がどのように作動してきたか、それは福祉国家以前における作動の仕方とどのように異なっているか、また、現在それはどのように変わりつつあるのか、といった点に答えることが本書の課題である。そして、これらは、現在のイギリスの社会政策研究が十分には把握していない点でもある。

著者は、まず、イギリスの社会政策・社会行政(social policy and administration)研究者たちが安易に前提としている政治理論・経済理論を批判することから始める。彼らは、経済理論において市場メカニズムに全幅の信頼をおく新古典派経済学を採用し、政治理論において投票を価格になぞらえる多元主義の理論を採用している。しかし、これらの理論は、これまで福祉国家内部で作動してきた政治・経済のメカニズムを十分には説明しない。市場は大企業によって支配され、政治の場には、議会制民主主義の枠外にあって影響力を行使する大規模な組織(大企業や労働組合)が存在するからである。しかし、それだけのことならば、それほど目新しい主張ではない。著者の新しさは、すでに指摘されてきた経済における二重構造——コーポリット・セクター〔大企業部門〕と競争部門——の考え方を政治の領域にまで拡張して、政治の領域をコーポリット・セクターと多元主義部門に分割した点にある。

以上のような問題意識からすると、戦後のイギリス経済はまさしく「二重経済」の成立・発展の過程にあった。新古典派が前提としていた競争的資本主義は大企業部門の拡大によって次第に衰退する。大企業は市場への受動的適応ではなく意識的計画化を行なうようになる。そして、計画実現の保障を得るために、経済への国家介入を求めるようになる。その結果、経済はますます政治化されるようになる。1945年から61年までのケインズ主義的経済運営、61年以降の歴代政府の経済計画と所得政策がその例である。

また他方、経済の領域において生じたのと並行的な現象が、政治の領域においても生じた。大企業の出現によって消費者主権が衰退したように、巨大な利益集団の出現によって有権者主権もまた衰退した。しかし、自由民主主義的政治理論は生き残った。各利益集団の活動を多元主義的な競争と理解することによって、民主主義の体裁を保つことができたからである。

政策形成への影響力を議会外において行使する集団は、通常、圧力集団と呼ばれている。しかし、著者によれば、そこには性質のまったく異なる2種類の集団が一括されている。著者は、自発的相互行為によって形成される『競争的集団』と、「社会の社会的経済的構造における共通の位置」にある諸個人から成る『コーポリット・グループ』とを区別することを提案する。前者は、政党や公務員に影響力を及ぼすことによって、その目標を達成しようとするのに対して、後者は、たんに要求を政府に突き付けるだけでなく、政府の政策の遂行の代理機関の役割も果たす。そこでは、利益代表と政策遂行が融合しているのである。前者に関しては、旧来の多元主義的圧力集団論が成り立つが、後者に対しては、それが成り立たない。後期資本主義社会における政策形成は、このような2種類の集団がそれぞれ活動する2つの領域から成り立っているのである。

経済の二重化と政治の二重化は、国家の構造にどのような変化をもたらしたであろうか。ミリバント、プーラツァスに始まるマルクス主義国家論は、後期資本主義社会における国家権力の肥大化を説いているが、著者によれば、コーポラティズム成立の結果、国家権力はむしろ断片化されている。したがって、国家の統一性を安易に仮定することはできず、社会政策の形成の分析にさいしても、国家内部の多元性に十分考慮を払わなければならない。

さて、以上のような政治・経済に対する現状認識を下に、著者は、いよいよ社会政策の形成に関する理論の構築へと進む。

まず、著者は、政策分析のための枠組を呈示する。そこで定義される概念は、「諸個人の結合」

「階級関係」「職能的関係」という社会関係であり、「私的市場部門」「公共部門」「コーポリット・セクター」という経済部門であり、「地方水準」「広域水準」「中央水準」という国家の水準であり、「生産機能」「消費機能」「正統化機能」という国家の三大機能である。また、利益代表のなされる領域として「コーポラティズムの領域」と「競争的領域」を区別しており、国家介入の様式として「市場様式」「官僚的様式」「コーポラティズムの様式」を区別している。

次に、著者は、これらの諸概念を用いながら、いくつかの理論的な仮説命題を引き出す。いわく、競争的領域は、諸個人の自発的結合、地方水準に親近性があり、コーポラティズムの領域は中央水準・広域水準に親近性がある。生産機能に結びついた国家政策は、コーポラティズムの領域における集団によって、中央水準で決定される傾向があるのに対して、消費機能に結びついた国家政策は、競争的領域における集団によって、地方水準で決定される傾向がある。

また、社会政策の形成に関しては、次のように述べる。すなわち、社会政策は、主として、消費の機能を果たしている。経済政策においてその極限にまで達したコーポラティズム的政策形成は、社会政策の領域にも徐々に浸透してきている。生産を基盤にした国家政策は議会外のコーポラティズム的機関において形成されるのに対して、消費を基盤にした国家政策は、法制上は議会の統制を受ける機関の内部でなされる取引によって形成される。しかし、いずれの場合にも、議会の統制は事実上不可能である。いまのところコーポラティズムを正統化するイデオロギーは存在しておらず、後期資本主義における国家政策は正統性の危機を生み出している、等々。

そして、このような枠組からすると、戦後の社会政策の変遷もまたコーポラティズムへの動きとして理解されることになる。1960年代から70年代中頃にかけて行なわれた諸改革、すなわち、国民保健サービスの再編成、シーボーム改革、土地利用計画法の改正、中等教育の改革等々は、コーポラティズム的意思決定の領域を意識的に作り上

げるための改革であり、また、こうした改革の結果、国家組織内部にコーポラティズム的意思決定に参加する専門職集団が発達してきたのである。

したがって社会政策は、自由主義的政治理論が主張する「過重負担説」——社会的支出の増大は選挙民に阿諛してその過大な要求を受け入れた結果だとする学説——が典型的に主張するように、消費者〔社会政策の受益者〕の利害が反映して決定されるのではなく、むしろ生産者〔社会政策の提供に携わる者〕の職能的利害が反映されるのである。保健政策の領域では医師をはじめとする諸専門職集団が政策決定に大きくかかわり、教育政策の領域でも、保健政策に比べればコーポラティズムよりも官僚的介入様式や競争的領域が支配的であるが、それでも教員の発言力が増しつつある。対人社会サービスの領域ではまだコーポラティズムが成立しているとはいいがたいが、ここでも生産者によって政策が決定される。

最後に、著者は、現在曲がり角にある社会政策の行方を占っている。現在の危機に対するサッチャー流の解決策は失敗に終わる、というのが著者の予想である。彼女は徐々に成立するコーポラティズムを理解しないがゆえに、彼女の政策は実現できないというわけである。さらにまた、最近成立した社会民主党の戦略も失敗に終わるとみている。逆説的なことに、社会民主主義が成立するための政治的経済的要件が消失しつつある、まさにそのときに、この政党が結成されたからである。

著者によれば、コーポラティズムへの長期的な趨勢は今後とも変わらない。したがって必要なことは、コーポラティズムの現状に適合した民主主義の理論と実践を構築することである。さもなければ、サラザール、ムッソリーニ、フランコのコーポラティズムと同様、ネオ・コーポラティズムもまた権威主義的政治体制へと向かうことになるだろう。

著者は、現在のイギリスの社会経済体制を完全なコーポラティズムと見なしている。コーポラティズムの成立には、おそらく、交渉の結果決まったことを断固として実行しうるほどに強力な経営

者団体と強力な労働組合の存在が必要であろう。しかし、最近のイギリスの労働運動に関しては、山猫ストの続発やショップ・スチュアード運動など、以前と違って、もはや組合幹部が末端を統制する能力を失ってきているという報告がなされている。この点を著者はどう評価するのか、ぜひとも訊きたいところである。

本書は、政治学における近年のコーポラティズム論を社会政策に応用したものである。そのことの利点のひとつは、これまでの社会政策論において論じられてきた事実を、これまでとは異なった相貌のもとに浮かび上がらせたことであろう。それが顕著に現われるのは国民保健サービス(NHS)の領域においてである。すなわち、NHS内部におけるプロフェッショナリズムの問題として通常論じられてきた専門職と官僚の対立、専門職のクライアントに対する権威の問題などが、コーポラティズム現象の一環として論じられるのである。これはおそらく新しい視点であろう。医師を通常の産業における生産者と等置し、医師会を産業界における経営者団体と単純に等置することができるかという疑問は残るものの、これらをNHSのみの問題として片づけないで、経済政策における問題や経済社会体制の問題にまで繋がる普遍的なものとして理解しようとする視点は、少なくとも社会政策の研究者にとっては新鮮である。さらに、コーポラティズム論を導入することによって、プロフェッショナリズム論だけでは解けない問題、すなわち、保健政策形成における医師以外の専門職集団や医療従事者の労働組合の発言力の増大などにも眼が向くようになる。

本書は、また、社会政策における政策形成を体系的に扱った理論書である。このような主題の書物は、わたくし自身の乏しい知識から判断すると、イギリスの社会政策研究の中では、1975年に出版されたホール、ランド、パーカー、ウェッブらの『社会政策における変動・選択・紛争』⁵⁾以来のものである。この7年間の歳月は意外に大きく、両著はかなり色彩を異にする。ホールらの著書で問題となっていたのは、政策形成に関する「多元主

義的モデル」と「階級モデル」の有効性如何ということであったのに対し、本書ではもはや両モデルとも過去のものとして斥けられている。本書には、この間のマルクス主義国家論の理論的成果や政治学におけるコーポラティズム論の成果が積極的に取り入れられているのである。また、ホールらの著書は、500ページ余りの大著で豊富な事例研究を含んでいたものの、その理論的内容はいささか拍子抜けするものであった。「多元主義的モデル」と「階級モデル」の有効性を問うたあと、その解決策はといえば、日々の政策は多元主義的過程の中で決定されるが、それが階級モデルによって与えられるような制約を受けるという折衷主義的なものにすぎなかったのである。それに対して本書は、小著ながら、理論的に首尾一貫した説明を求めようとしている。また、ホールらの著書は社会政策の発展に関してかなり楽観的で、政策変動の類型としては「創設」「発展」「改革」の三つが設定されるのみであったのに対し、本書には「福祉国家の全般的危機」が色濃く影を落としているのである。おそらく、これらのことがらには、この7年間におけるイギリスの社会政策研究の水準の飛躍的上昇、政治学の進展、そして、なによりも社会政策を取り巻く社会経済的背景の変化などが反映しているのであろう。

(注)

- 1) コーポラティズム論に関する展望論文としては、山口定「ネオ・コーポラティズム論における“コーポラティズム”の概念」『思想』No. 692(1982年2月): 113-133 および篠原一「団体の新しい政治機能」『岩波講座 基本法学 2——団体』岩波書店、1983年を参照。
- 2) *The Welfare State in Crisis*, OECD, 1981, 厚生省政策課他監訳『福祉国家の危機』ぎょうせい、1983年。
- 3) マルクス主義国家論に関する展望論文としては、田口富久治「最近の国家論の動向」『思想』No. 622(1976年4月): 126-143, および、加藤哲郎「西欧マルクス主義の国家論と政治学」日本政治学会編『現代国家の位相と理論』(年報政治学 1981), 岩波書店、1982年、151-180頁を参照。
- 4) *Journal of Social Policy*, Vol. 12 Part 2におけるR. Kleinの書評。
- 5) P. Hall, H. Land, R. Parker, and A. Webb, *Change, Choice and Conflict in Social Policy*, London: Heinemann, 1975.

(たけがわ・しょうご 社会保障研究所研究員)

ジークマール・モスドルフ著『社会政策の挑戦』

Siegmar Mosdorf, *Die Sozialpolitische Herausforderung: Wohlfahrtsstaatskritik, Neue Soziale Frage und die Zukunft der deutschen Sozialpolitik*, Köln, 1980, 171 S.

大谷 津 晴 夫

I はじめに

昨年10月の自由民主党 FDP の連立鞍替えで政権の座についたコール首相率いるキリスト教民主・社会同盟CDU・CSUとFDPとの連立与党が、周知の如く今年の3月6日に行なわれた西ドイツ総選挙で社会民主党 SPD を抑えて圧勝している。SPD の得票率は40%台を割り込む惨敗であった。他方、新興の「緑の党」は5.6%の得票率を得て連邦議会進出を果たしている。これによってイギリス=サッチャー政権、アメリカ=レーガン政権、日本=中曽根政権に続いてついに西ドイツにおいても、福祉国家・福祉政策に批判的な姿勢を鮮明にした保守政権が誕生したことになる。

そこで西ドイツの今後の社会政策の方向を探り出すためには、連立政権の要である CDU の社会政策プログラムやそれを産出する党内メカニズムの検討が不可欠である。その意味で、CDU が1975年の党大会で打ち出した「新社会問題」構想（以下「構想」と記述）を中心に CDU の社会政策に内在する力学を分析した S. モスドルフのここに取り上げた書は、そのための格好の文献である。

著者は1952年生れ、1978年より金属産業労働組合 IG メタルの協力研究員を務めている。その IG メタルがドイツ労働組合連合 DGB の中で最大の単産で最も強い発言権をもった組合であることを考え合わせれば、本書を、当時すでに予期されていたはずの CDU・CSU 政権およびその社会政策に対する労働組合サイドの対応姿勢を示すシグナルとして読むこともそれほど無謀な一般化とも思

われない。

以下ではモスドルフの上掲書を紹介する形で、CDU の「構想」を中心にその成立前後の経緯や狙いを明らかにしていくことになるが、戦後の西ドイツの社会政策論の流れの中に位置づけて評価する必要もあるので、その流れを特徴づける文献にもその都度触れることになる。

II 社会政策論のルネッサンス

近年西ドイツにおいても政治・学問の両領域で社会政策論議が盛り上がり、福祉国家と社会政策を論じたパイオニアたちの著作がここにきて改めて見直しを受けている。モスドルフはこの「社会政策のルネッサンス」現象をひき起こした背景要因を、(1)経済成長の行き詰まり、(2)社会経済的、ならびに社会文化的な構造転換、(3)人口成長、(4)社会保障制度の成熟に求めている。これらの要因による挑戦を前にして、ひたすら量的成長のみを追い求めがちであった従来の社会政策はこれまでにない重点配置の変革を迫られ、それが活発な社会政策論議を誘発したのである。その際彼はこの盛んな社会政策論議を学問的地平と政治的地平との二つの領域に区分している。

学問的地平における論議の焦点は、社会政策を取り扱う際にどの学問が最適の準拠枠を提供するのかという問題に向けられ、伝統的な社会政策 Sozialpolitik¹⁾ではもっぱら経済学がその準拠枠を提供していた。その他の社会諸科学、なかでも社会学を拠点にした考察が精力的に試みられるようになったのは、自らの課題の中心を「労働者問

題に置いていた旧社会政策から1950年代を機に国民福祉政策としてのいわゆる総合社会政策 *Gesellschaftspolitik* に姿を変えてからのこと」である²⁾。概してこの辺のモスドルフの説明は突っ込み不足で叙述は簡略にすぎる。たとえば、概念史的アプローチとシステム論的アプローチを駆使して社会政策論の理論史を分析してみせた E. パンコクの説明を借りるならば、市民的「原子化」と産業資本主義の階級対立に焦点を合わせた統合問題から多元的社会に照応した多様な統合諸問題に問題の焦点が広がったということが出来る³⁾。社会政策を論ずる準拠理論が多分化してきたのは、結局のところ、この問題スペクトラムの広がりに対応しようとした結果である。

次に政治的地平での社会政策論議の再燃をひき起こした原因として挙げられているのは、70年代半ばの世界的経済不況とそこに起因する国家財政や社会保障財政の危機である。この領域でかなりの活躍をしたのは CDU 系の社会政策論者であった。SPD 系の論者も最近になってやっと従来の社会保障給付のあり方を批判的に吟味するようになったが、問題解決の新しいパースペクティブを展開するまでには至っていない。

社会政策論議のルネッサンス現象の背景要因をこのように整理し、そのうえで本書での研究テーマを次のように定めている。すなわち、保守およびオルド自由主義⁴⁾の福祉国家批判を取り上げて検討し、次に CDU が「社会問題」の政治領域のために展開した「構想」を分析し、そして最後に相対的福祉社会 *relative Wohlfahrtsgesellschaft* において可能な社会政策を展望してみることが主題としている。このテーマの背後にある問題意識は、一方で保守陣営からなされる福祉国家批判が近年急増し、他方その保守政党が曲がりなりにも社会国家の拡充を意図した社会政策構想を打ち出すという、CDU の「構想」に内在するパラドックスの力学は一体どのようにしたら理解できるのかという問いである。モスドルフはこのパラドックスのモーメントをオルド自由主義の福祉国家批判とキリスト教・社会派の社会国家拡充提言に絞り、この両者を縦軸および横軸とする座標の中で

CDU の「構想」の位置づけを試みることを本書の課題としているのである。

III SPD・FDP の社会政策

福祉国家批判論議の検討に入る前に、福祉国家の成立・本質・機能をめぐる先行的論議がまず整理されている。モスドルフによれば、福祉国家が行なう集合的生存扶養は一面では労働運動の成果であり、他面では社会的に不可欠の再生産機能を遂行する役割を担っていて、この「弁証法的関係」が今日さまざまな角度からの福祉国家批判を生み出す培養土となっているとみる。

歴史的には SPD・FDP の連立政権の誕生(1969年)以来、社会保障の制度と給付に顕著な発展がみられたが、この福祉国家の拡充策がともかくも成功を収めた理由として次の五つの枠的条件が挙げられる。

第1に、他の政策分野と違って社会政策の領域では具体的な先行計画や詳細なプログラム(労働組合や民間および教会系諸団体の先行的企画やプログラム)があらかじめ存在していたお蔭で、政策展開の前に立ちはだかる障害のうちの幾つかはすでに克服されていた。

第2に、SPD・FDP の社会政策の狙いはもともと所得・資産・権力・特権の構造的変革に向けられていたわけではなく、福祉給付の機能および制度上の、そしてとりわけて量的な成長を中心とした拡充に主眼をおいていたので、こうした政策は当然のことに大きな抗争点となりにくかった。ことに、経済成長という有利な経済条件の下でそれが進められたことは大きかった。

第3に、経済利害の代表者がその社会改良に対する抵抗を政党政治の地平、あるいは議会にまで引き上げることに成功しなかったということ。確かに、福祉国家の拡充に歯止めをかけなければならない必要性を、社会を解体の危機に晒すという非難を受けずに自らの選挙母体に説得することは、国民政党にとって至難の業に違いない。

第4に、社会政策の領域において SPD と FDP の利害状況が一致していたこと。社会保障給付の

拡充の恩恵は被用者にも自営業者にもともに及んだからである。

最後に、包括的インフラストラクチャーを設置することや、新規のサービス供給をもたらすことになる社会諸制度を創設することよりも、従来の所得移転システムを拡張するか、あるいは新たなそれを設立した方がはるかに容易であるという、技術および戦術上の理由が挙げられる。

結局のところ、SPD・FDP 連立政権の社会政策は主に「現状の継続的発展」Fortentwicklung des Status quo を、すなわち構造改革ではなしにもっぱら給付の改善をもたらしたので、社会政策の優先順位自体の変更には至らなかった。それどころか、こうした政策方針から帰結された社会保障給付支出の膨張は、60年代に左側からなされた「福祉国家の限界」論争を今度は右側に移して再発させることになった。

IV 福祉国家批判

その保守および自由主義の側からの一連の福祉国家批判のうちの主要な4類型とそれぞれの代替案が次のように整理されている。

(1) 主権秩序国家から法治国家、社会国家、さらに給付国家へと変わった国家機能の転換に向けられた保守主義の批判。代案＝国営化（強力な秩序・権威主義国家）

(2) オルド自由主義からの批判。代案＝国が供給しているサービスの商業化・民間化

(3) 計画化と後見化の傾向に対する批判。代案＝市場の公正に依拠した個人の危険準備・自律性の助長

(4) 国の社会政策の非効率と官僚主義化に対する批判。代案＝補足性の原則による個人の危険準備・自律性の助長

これら四つのタイプの中で SPD・FDP の福祉国家政策に対する正当な批判としてモスドルフが評価するのは、(4)の批判である。その訳は、a) 「権利化」「中央集権化」「行政化」「専門化」、そして「金銭主義化」等の標語で特徴づけられた戦後の社会政策の発展には確かにある程度の必然性

と意義が認められねばならないが⁵⁾、その弊害（たとえば「文化基盤」への侵害）にも目を向けなければならず、また、b) 集団的扶養の必要性の論証と説明がなおざりにされたうえに、集団的扶養の必要性が国家扶養の必然性に短絡されてしまい、そして、c) これまで自己および共同決定の要素にあまりにわずかの意義しか付与されていなかった、という事情があるからである。

V 「新社会問題」構想

「構想」が生まれる発端となった契機は、1972年の連邦議会選挙での CDU の敗北とそれを機にした党改革の動きである。この党改革は三つのグループによって並行して進められた。

第1は、1973年に CDU の幹事長に選出された K. H. ビーデンコップの率いる党綱領改革グループである。その際オルド自由主義の立場に立つ経済法学者であるビーデンコップは、私法的理念を指針にして個人と組織との間に生ずるさまざまなコンフリクトを主題化している。

第2のグループは、ラインラント・プファルツの社会・保健・スポーツ大臣ならびに CDU の連邦社会政策専門委員会委員長を兼務する H. ガイスラー⁶⁾ を中心にして、主に社会政策にかかわる問題に取り組んだ。

第3は、R. V. ヴァイゼッカー指導下の「原理委員会」で、このグループは CDU 立党以来はじめて基本綱領の作成に取り組むとともに⁷⁾、「マンハイム宣言」⁸⁾ の中に「構想」を盛り込む仕事にも加わっている。

以上の3グループの作業の最終的取りまとめと「宣言」の起草は当時幹事長であったビーデンコップがあたった。「宣言」の最終的定式化は党大会から半年遅れたが、それでも SPD の「ガイドプラン '85」Orientierungsrahmen '85 の採択の2日前、次の連邦議会選挙の1年前というタイミングで公表されている。

「宣言」でいわれている「新」社会問題とは、勤労・育児・家事と過重な負担を強いられている婦人の地位、老後生活における人間尊厳の維持、

外国人労働者の境遇、大人世界の中での子供の諸問題、家庭の教育能力の問題、障害者と独身者の困窮、環境破壊等々である。見てのとおり、これらの問題は直接生産関係に根ざしたものではなく、その限りにおいて階級的性格のものではない。むしろ現代社会に特有の非特権層（非組織者、周辺および問題グループ）に生じているといえるのであって、その点で確かに伝統的な社会問題とは切り込み口の異なる切り取られ方であり、「豊かな社会」の盲点を突いた問題提起であった⁹⁾。

しかし、こうした問題の存在の指摘自体はすでに早くからあった¹⁰⁾。また理論的にも、「構想」は多くの先行する社会政策理論を取り込んでいる。本書ではその中から、H. アッヒンガーの総合社会政策論、C. V. ファーヴェーの周辺・問題グループ研究、C. オッフエの水平的不平等論が取り上げられて「構想」との関連が検討されている。

VI 「構想」の分析と評価

さて、このように CDU の「構想」に学問的意義を見出すことがむずかしいということから、批判の多くはその真の狙いを1976年の連邦議会選挙向けの選挙戦術として捉えている。確かにその指摘は的を射ており、モスドルフもその点は認めている。しかしその政治的狙いも一元的に捉えるのではなくその内部に働くベクトルを精緻に解析したことに本書の貢献がある。

「構想」の内容自体に対する内在的批判も相当に執拗である。批判の狙上にのせられているのは、世論の注目を集めたガイスラーの研究¹¹⁾であるが、そこで依拠しているデータベースの利用法から始まって問題解決の政策提言に至るまで相当に周到な批判が加えられている。

その容赦ない解剖作業のはてに、「構想」の社会政策プログラムには矛盾があること¹²⁾、その矛盾の根源は煎じ詰めると、保守・オルド自由主義派とキリスト教・社会派（「社会委員会」「婦人連合」「青年同盟」）との間の原則論的・イデオロギー的対立関係に行きつくことを明るみに出した。つまり、ガイスラーや社会委員会が主張する社会

正義 Soziale Gerechtigkeit と、ビーデンコップを擁するオルド自由主義の市場正義 Marktgerechtigkeit との間の原理的相剋である。

「宣言」（1975年）から CDU 基本綱領（1978年）へと党内論議が詰められていく中で、この両勢力間の亀裂が深まり、結局オルド自由主義の秩序政策的志向が次第にキリスト教・社会派の社会政策志向を押しつけていき、基本綱領ではむしろ前景に立つに至った。

VII 今後の展望

最後にモスドルフがドイツの将来の社会政策について加えた展望的考察には、とりたてて目新しい主張はない。《目的原理》にしる《予防的・積極的社会政策》にしる、それらはほとんど50年代の社会改良論争の中で提起されたものばかりであるといえる¹³⁾。

むしろ注目されるのは、ガイスラーや社会委員会を推進者とした「構想」の貢献を率直に評価し、反面 SPD に対しては政権の座についてからの改革精神の喪失を難詰していること、そしてそのうえでこの両者に建設的な社会改革論議とその実現化のためのイニシアティブと行動を期待しているという事実である。つまり評者には、当時すでに労働組合サイドでは CDU・CSU 政権の誕生の不可避性を読んでいて、そのうえでその政権にアプローチする際の拠点としてキリスト教・社会派を当て込んでいる節がうかがえると思われるのだが、これは読み込みすぎだろうか。いずれにしる、1977年以来ビーデンコップのあとを襲って CDU 幹事長のポストに就いたガイスラーが今年の3月30日に誕生した第2次コール内閣において、青少年・家庭・保健大臣の職も兼務することになったこととも合わせて、このキリスト教・社会派の行動には絶えず注意を払っておく必要があることだけは確かであり、このことをモスドルフの分析は見事に説き明かしてくれている。

(注)

- 1) 社会政策の概念と理論をめぐる多様な規定の試みをサーヴェイした文献としては、G. Kleinhenz, Probleme wis-

senschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, Berlin, 1970 が詳しい。

2) H. Achinger, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg, 1958 がその転換点を刻印している。

3) E. Pankoke, Sociale Bewegung——Sociale Frage——Sociale Politik, Stuttgart, 1970, S. 57.

4) 新自由主義のことで、国際的な年報『オルド ORDO』(Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft) を拠点にして論陣をはってきたのでこの名がついた。最近では、Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft が4回のシンポジウムを開いて、戦後西ドイツの復興と発展をオルド自由主義の《秩序政策》の観点から見直している。第4回のテーマは「自由市場経済における社会政策」である(a. a. O., Bd. 138, Heft 3, 1982)。

5) たとえば, V. Hentschel, Das System der sozialen Sicherung in historischer Sicht 1880 bis 1975, は《植利化》《経済主義化》にもっと積極的な評価を与えるべきであると主張する(in: Archiv für Sozialgeschichte, Bd.

XVIII, 1978, S. 351f.)。

6) 1977年からはビーデンコップのあとを襲ってCDUの幹事長を務めている。

7) 1978年のルードヴィヒスハーフェン党大会で採択された。

8) 1975年6月23-25日にマンハイムで開催されたCDUの連邦党大会で採択された宣言。「構想」はその「総合社会政策の課題と新社会問題」の章で定式化されている。

9) 「構想」のより詳しい紹介としては、H. ガイスラー自らが著したDie Neue Soziale Frage, Freiburg, 1976がある。

10) CDU政府自身が設置した「社会調査委員会」Sozialenquete-Kommissionの「報告書」(1966年)がすでにこうした問題の放置を批判していたはずである。

11) 注9)参照。

12) モスドルフは「ヤヌスの社会政策」と評している。

13) E. Boettcher (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen, 1957を参照。

(おおやつ・はるお 南山大学経済学部講師)

＜昭和 57 年度研究プロジェクト＞ 研究課題Ⅱ

高齢者世帯の家計行動と 社会保障に関する研究

目 次

研究の概要

第 1 章 高齢雇用者の産業と職業

I はじめに

II 昭和55年の雇用状況

III 高齢雇用者の産業分布

IV 高齢雇用者の職業分布

V おわりに

第 2 章 年金の収入制限の効果

I 問題の所在

II 分析の基本枠組

III データ

IV 実験計画

V 勤労収入分布の観察①——60歳～64歳の雇用者全体

VI 勤労収入分布の観察②——厚生年金受給者と非受給者の比較

VII 勤労収入別フルタイム雇用者比率の観察

VIII 発見事実の要約と残された課題

第 3 章 女子高齢者の労働供給パターン

I はじめに

II 女子高齢者の労働供給とその背景

Ⅲ 最近の研究と問題の所在

Ⅳ クロスセクション・データからの実証分析

V 要約と結び

研究会の構成員

主査：西川 俊作（慶應義塾大学教授・専門委員）

幹事：三上英美子（社会保障研究所研究員）

委員：宇野 正道（社会保障研究所研究員）

桑島 靖夫（労働省職業安定局高齢者対策部企画課政策係長）

清家 篤（慶應義塾大学助手）

曾原 利満（社会保障研究所主任研究員）

袖井 孝子（お茶の水女子大学助教授）

平石 長久（社会保障研究所調査部長）

社会保障研究所では、昭和57—58年度において、高齢者世帯の家計行動と社会保障に関する研究を、外部の研究者の参加を得て行なってきた。本報告は、このうち、高齢者の就業構造および労働供給行動にかんする研究成果である。執筆者は、第1章：桑島、第2章：清家、第3章：三上の各委員である。なお、58年度は、高齢者世帯の家計消費を含めて研究を継続中である。

研究の概要

本研究の目的は、高齢者の就業構造を各種の統計資料から明らかにし、その労働供給に影響を与える要因を明らかにすることである。

第1章では、男子高齢雇用者の産業および職業の構成を、国勢調査によって考察している。その結果、年齢が高くなるにしたがいサービス業就業者のウェイトが高くなること、高齢者の産業間の異動は比較的多いが職業を変えることは少ないこと、などの事実が明らかにされ、高齢者の引退過程の分析が行なわれている。

第2章においては、社会保障が高齢者の労働供給に与える影響を経済学的に論じている。年金が高齢者の労働供給を減少させる効果をもつことは、すでに近年の諸研究から示されているが、ここでは、それが年金の所得効

果よりも年金給付に伴う収入制限である可能性に着目している。高齢者就業等実態調査によってその検証を試みた結果、厚生年金の収入制限は、高齢雇用者の労働供給を、勤労収入の抑制を通じて減少させていること、それは必ずしも低賃金労働を誘発していないことを明らかにしている。

第3章は、女子高齢者の労働供給行動を実証的に分析したものである。そこでは、世帯所得や年金のほかに、健康状況、就業形態、および職業経験が女子高齢者の労働供給にどのような影響を及ぼすかが検討されている。高齢者就業等実態調査によって分析した結果、健康状態のすぐれない女子高齢就業者は、低所得世帯に属している割合が高いこと、年金は、男子高齢者の場合と同様に、女子高齢者の労働供給を減少させる効果をもつこと、などを明らかにしている。

第1章

高年齢雇用者の産業と職業

桑 島 靖 夫

Ⅰ はじめに

高年齢期は、わが国雇用労働者の職業生涯において職業生活から引退生活への移行期、すなわち引退過程と位置づけることができる。

引退過程の特徴はさまざまな面で現われる。第1は、雇用から他の形態の就業、すなわち自営業、任意就業等への移行である。そうでなくても、高年齢期までは、同一企業で「終身雇用」されてきたのが、定年等で転職し他企業へ再就職するケースが多い。

第2は、労働時間である。雇用の中にとどまるとしても短時間勤務に移行するケースが増えてくる。

第3は、収入の点である。子どもの収入によって生計を維持する割合が増え、また自分の収入であっても年金等賃金以外の収入の割合が増えてくる。

以上のような引退過程は、しかしながら、男子雇用者全員に対して同じ年齢の時に現われてくるというわけではない。特に産業、職業によって大きな違いがみられる。産業や職業によっては逆に高年齢期に雇用者数が増加するものもあるし、また、減少する場合もその程度はさまざまである。

本稿の目的は、国勢調査報告資料に基づいて男子高年齢雇用者の引退過程を産業・職業の面からとらえることである。

雇用労働を中心に考えるため、対象とする年齢は、5歳階級別に50歳台後半、60歳台前半、60歳台後半の三つの層とする。50歳台後半層を対象とする理由は、定年等により企業外の労働市場の中

で従来とは別の産業・職業に異動することが多くなると予想される年齢層だからである。また、70歳以上を除くのは雇用労働の占める比重が極端に低下するためである。

Ⅱ 昭和55年の雇用状況

最初に、昭和55年における男子高年齢者の就業の状況を簡単にみておこう。

50歳台後半層の人口は、251万1,000人であり、そのうち労働力人口は236万人すなわち94.0%を占めている。労働力人口から完全失業者数10万人（完全失業率4.2%）を除いた残りの226万人が就業者である。その中で雇用者は147万6,000人、したがって雇用者比率は65.3%となる。

次に、60歳台前半層の人口は194万6,000人であるが、労働力人口は158万5,000人であり、労働力率は81.4%に低下している。しかし完全失業者数は11万6,000人とむしろ増加するため、完全失業率は7.3%にまで高まる。ちなみに、男子5歳階級別にみたとき最も完全失業率が高いのは10歳台後半層の8.4%であり、60歳台前半層はそれに次ぐ高さであるが、求人倍率や失業期間の長さなど労働市場全体の状況を勘案すれば、高年齢層の失業の方が若年層よりもはるかに深刻であると考えられる。

60歳台前半層の就業者数は146万9,000人、雇用者数は77万4,000人で、就業者の52.7%を占めている。

最後に、60歳台後半層についてみると、人口は174万4,000人であるが、労働力人口は113万6,000

人で労働力率は65.1%にまで低下する。また、完全失業者数、完全失業率も6万3,000人、5.5%に低下する。就業者は、107万3,000人でそのうちの43.7%に当たる46万9,000人が雇用者となっている。

以下では雇用者を中心に見ていくこととしているので、人口に占める雇用者の割合を計算し直すと、50歳台後半層から順に、58.8%、39.8%、26.9%と、年齢が高くなるに従い低下していく。

この理由としては、二つの要因が考えられる。一つは、若年の頃の労働力参入時における雇用者の割合が高年齢になるまで持ち越されたということである。これは、各年齢層が若かった頃の経済状況を反映していると言えよう。もう一つは、高年齢になってから雇用から非就業、自営などへの移動が生じたことである。これは雇用からの引退と呼ぶことができる。

本稿で取り扱うのは、後者の問題である。

III 高年齢雇用者の産業分布

1. 産業別にみた高年齢者雇用構造

以下では、産業別、職業別に高年齢層の雇用構造を検討していく。ここでは、まず産業大分類の水準でみることにする。

昭和55年の50歳台後半層の産業別雇用者数をとると、産業計で147万6,000人であるが、その3割近い41万6,000人(28.2%)を製造業が占めている(表1)。2番目が大きく離れてサービス業の30万8,000人(20.9%)であり、以下建設業、卸売・小売業、運輸・通信業の三つがこの順に、10万人以上かつ10%以上の産業として続いている。

次に、60歳台前半層では、製造業(19万9,000人)が最大の産業であることは同じであるが、第2位のサービス業(18万2,000人)との差がかなり小さくなっている(表2)。そして、その後に建設業、卸売・小売業が10万人以上かつ10%以上の産業として続く点も変りがないが、運輸・通信業だけははるかに規模が縮小してしまっていることが注目される。

60歳台後半層になると、製造業とサービス業は

表1 55～59歳層の産業構造の推移(男子雇用者)

	実数(千人)		増減 (千人) 55年～ 45年	構成比(%)		
	45年	55年		45年	55年	45年 50～54歳
産業計	1,033	1,476	443	100.0	100.0	100.0
農林漁業	24	31	7	2.3	2.1	2.3
鉱業	9	6	△3	0.9	0.4	1.6
建設業	140	225	85	13.6	15.2	10.9
製造業	336	416	80	32.5	28.2	32.2
卸売・小売業	139	180	41	13.5	12.2	10.7
金融・保険・ 不動産業	36	56	20	3.5	3.8	3.1
運輸・通信業	91	148	57	8.8	10.0	14.4
電気・ガス・水道・ 熱供給業	9	20	11	0.9	1.4	2.0
サービス業	186	308	122	18.0	20.9	14.7
公務	63	86	23	6.1	5.8	8.1

資料出所：総理府統計局「国勢調査」(以下、同じ)。

表2 60～64歳層の産業構造の推移(男子雇用者)

	実数(千人)		増減 (千人) 55年～ 45年	構成比(%)		
	45年	55年		45年	55年	45年 50～54歳
産業計	684	774	90	100.0	100.0	100.0
農林漁業	17	18	1	2.5	2.3	2.2
鉱業	5	3	△2	0.7	0.4	1.7
建設業	103	134	31	15.1	17.3	10.8
製造業	210	199	△11	30.7	25.7	34.0
卸売・小売業	106	120	14	15.5	15.5	11.3
金融・保険・ 不動産業	27	34	7	3.9	4.4	3.2
運輸・通信業	49	46	△3	7.2	5.9	12.4
電気・ガス・水道・ 熱供給業	4	5	1	0.6	0.6	1.8
サービス業	131	182	51	19.2	23.5	14.8
公務	32	33	1	4.7	4.3	7.5

表3 65～69歳層の産業構造の推移(男子雇用者)

	実数(千人)		増減 (千人) 55年～ 45年	構成比(%)		
	45年	55年		45年	55年	45年 50～54歳
産業計	372	469	97	100.0	100.0	100.0
農林漁業	10	11	1	2.7	2.3	2.3
鉱業	2	1	△1	0.5	0.2	0.9
建設業	51	78	27	13.7	16.6	13.6
製造業	113	117	4	30.4	24.9	32.5
卸売・小売業	62	82	20	16.7	17.5	13.5
金融・保険・ 不動産業	16	19	3	4.3	4.1	3.5
運輸・通信業	20	21	1	5.4	4.5	8.8
電気・ガス・水道・ 熱供給業	2	2	0	0.5	0.4	0.9
サービス業	73	114	41	19.6	24.3	18.0
公務	22	23	1	5.9	4.9	6.1

11万人台、24%台ではほぼ同規模となる。そして、卸売・小売業と建設業が8万人前後17%前後のところと位置することになる(表3)。

以上をまとめれば、製造業のウェイトは年齢が高くなるに従い低くなるのに対し、サービス業のウェイトが高くなって、両者は60歳台後半で並ぶこと、第4位の卸売・小売業のウェイトは年齢とともに高くなり、60歳台後半で建設業と並ぶことが観察される。

次に、産業別雇用構造の時系列的変化について検討する。

10年前に当たる昭和45年の同一年齢層の産業別雇用構造と比較するとき、最初に気がつくのは、製造業の構成比が三つのどの年齢層においても低下していることである。すなわち、昭和45年にはいずれの層でも3割強を占めていたのが、10年間で4~5%の低下を示している。これは、この間の経済全体の産業構造の変化を反映しているものと思われる。

しかし、割合では低下しても絶対数の動きは年齢により異なっている。50歳台後半では8万人の増加となっているのに対し、60歳台前半では1万人の減少、後半では微増となっている。

次に、サービス業での増加も共通して目につくところである。50歳台後半から順に、12万2,000人(増加寄与率27.5%)、5万1,000人(56.7%)、4万1,000人(42.3%)の増加となっている。この結果、特に60歳以上で4~5%の構成比の上昇がみられる。

サービス業に次いで建設業も同様の傾向を示している。

運輸・通信業は、50歳台後半では増加するが、60歳以上では微減である。

以上、昭和45年と昭和55年の同一年齢層の産業別雇用構造の変化を産業ごとにみてきたわけであるが、全体としての変化の程度をみるために構成比の相関係数を計算してみると、50歳台後半層から順に0.982, 0.971, 0.963となり、10年の間にあまり変化がみられないことがわかる。

年齢階層の比較と、昭和45年と昭和55年における同じ年齢階層の比較を行ってきた。しかし、それでは一つの集団(コホート)の加齢による変化を追ったことにはならない。そこで今度は、10年前の同一コホートとの比較を行なう。

最初に、昭和45年に40歳台後半層だったコホートのその後10年間の動きをみると、減少幅の大きい順に、製造業(13万8,000人減)、運輸・通信業(10万人減)、公務(5万3,000人減)、鉱業(2万2,000人減)等となっており、また、増加幅の大きい順にサービス業(5万6,000人増)、建設業(3万7,000人増)となっている(表4)。この中で、運輸業については50歳台後半層同士の比較では5万7,000人の増加となっており、時代とともに発展してきた産業ではあるが、高年齢者を積極的に活用する産業ではないことを物語っている。また、公務についてもある程度同様のことが言えよう。

昭和45年に50歳台前半層あるいは同後半層だったコホートのその後の10年間の動きをみると(表5、表6)、どちらも産業大分類レベルで増加する産業はみられない。また、減少幅の大きい産業は、前半層では、製造業(23万4,000人減)以外に運輸・通信業(11万2,000人減)と公務(6万3,000人減)が注目される。後半層では、それらに

表4 コホートでみた産業間労働異動(その1)
(千人)

	45年 45~49歳	55年 55~59歳	増減	引退 %	労働 異動 %	流入者 割合 %
産業計	1,718	1,476	△242	△14.1 △242	10.9 (188)	(12.7)
農林漁業	39	31	△8	△5	△3	—
鉱業	28	6	△22	△4	△18	—
建設業	188	225	37	△26	63	28.2
製造業	554	416	△138	△78	△60	—
卸売・小売業	183	180	△3	△26	23	12.7
金融・保険・ 不動産業	53	56	3	△7	10	18.7
運輸・通信業	248	148	△100	△35	△65	—
電気・ガス・水 道・熱供給業	34	20	△14	△5	△9	—
サービス業	252	308	56	△35	91	29.7
公務	139	86	△53	△20	△33	—

(注) 引退率=産業計の増減/45年の産業計
各産業の引退=45年の各産業の雇用者数×引退率
労働異動=増減-引退
流入者割合=労働異動/55年雇用者数
(以下同様)

2. コホートでみた産業間異動

これまでに、同じ昭和55年時点における異なる

表5 コーホートでみた産業間労働異動 (その2)

(千人)

	45年 50~54歳	55年 60~64歳	増減	引退 %	労働 異動 %	流入者 割合 %
産業計	1,272	774	△498	△39.2 △498	12.5 (159)	(20.5)
農林漁業	28	17	△11	△11	0	—
鉱業	22	3	△19	△9	△10	—
建設業	138	134	△4	△54	50	37.3
製造業	433	199	△234	△170	△64	—
卸売・小売業	144	120	△24	△56	32	27.0
金融・保険・ 不動産業	41	34	△7	△16	9	26.6
運輸・通信業	158	46	△112	△62	△50	—
電気・ガス・水 道・熱供給業	23	5	△18	△9	△9	—
サービス業	188	182	△6	△74	68	37.1
公務	96	33	△63	△34	△25	—

表6 コーホートでみた産業間労働異動 (その3)

(千人)

	45年 55~59歳	55年 65~69歳	増減	引退 %	労働 異動 %	流入者 割合 %
産業計	1,033	469	△564	△54.6 △564	6.4 (66)	(14.1)
農林漁業	24	11	△13	△13	0	0.9
鉱業	9	1	△8	△5	△3	—
建設業	140	78	△62	△76	14	18.5
製造業	336	117	△219	△183	△36	—
卸売・小売業	139	82	△57	△76	19	23.0
金融・保険・ 不動産業	36	19	△17	△20	3	14.0
運輸・通信業	91	21	△70	△50	△20	—
電気・ガス・水 道・熱供給業	9	2	△7	△5	△2	—
サービス業	186	114	△72	△102	30	25.9
公務	63	23	△40	△34	△6	—

加えてサービス業、建設業、卸売・小売業でも減少幅が大きくなっている。

さて、コーホートでみたとき高年齢者が多くの産業で減少傾向にあるのは、高年齢期が雇用からの引退期であることを考えれば当然のことであると言える。この時期にみられる動きは、雇用からの引退と産業間の異動の二つに分けられるであろう。そこで、雇用からの引退率（死亡も含める）を全産業で一定であると仮定すれば、10年間の変化から引退を除いた残りを産業間の労働異動と見なすことができる。

昭和45年から昭和55年にかけての、40歳台後半層から50歳台後半層へ、50歳台前半層から60歳台前半層へ、50歳台後半層から60歳台後半層へという三つのコーホートの動きを、まず引退者数（引退率）について比べると、24万2,000人(14.1%)、49万8,000人(39.2%)、56万4,000人(54.6%)と年齢が高くなるに従って大きくなっている。

次に、産業の労働異動数は年齢が高くなるにつれて逆に減少するが、異動率（昭和45年基準）でみると50歳台前半から60歳台前半にかけての動きが最も大きく、異動後の昭和55年を基準とした流入者割合でみると、12.7%、20.5%、14.1%と、よりはっきりした傾向がみられる。

40歳台後半から50歳台後半にかけて、排出側の産業は、運輸・通信業(6万5,000人)が製造業(6万人)を上回るがこの二つで大宗を占める。受入側の産業は、やはりサービス業(9万1,000人)が最も大きく、次いで建設業(6万3,000人)となっている。

その5歳上のコーホートでは、排出側は1位と2位が逆転するが、受入側の順位は変わらない。

さらに5歳上のコーホートをとると、全体に労働異動数が小さくなるが、受入側でサービス業に次いで卸売・小売業が2位に上がっている。

次に、昭和45年と昭和55年の同一コーホートの産業別構成比について先ほどと同じく相関係数をとると、0.934、0.845、0.918となる(表18参照)。これらは、いずれの年齢階級についても前の数値よりかなり低くなっている。これは、高年齢層の産業別雇用構造は、それ以前の時期の構造により規定されるのではなく、高年齢層独自の産業別構造が労働異動により新たに形成されることを示唆している。

また、50歳台前半層と同一コーホートの60歳台前半層の相関係数が0.85と特に低くなっているのは、今述べた高年齢層の産業間労働異動が50歳台後半を中心に行なわれていることを示しているものと考えられよう。

高年齢期に流入のみられる産業は、大分類レベ

表 7 高年齢者の多い産業 (55 年, 中分類)

産 業	構 成 比			集 中 率		
	55~59歳	60~64歳	65~69歳	55~59歳	60~64歳	65~69歳
建設業	15.5	17.2	16.9	1.13	1.26	1.24
卸売・小売業	12.2	16.1	17.7	0.67	0.88	0.98
卸売業	7.0	8.6	9.2	0.76	0.93	1.00
百貨店	0.3	0.3	0.1	0.56	0.64	0.26
織物・衣服・身の回り品小売業	0.4	0.7	1.0	0.62	1.17	1.61
飲食料品小売業	1.0	1.3	1.9	0.73	0.96	1.41
飲食店	0.8	1.0	1.2	0.42	0.51	0.62
自動車・自転車小売業	0.4	0.5	0.5	0.33	0.41	0.42
家具・建具・じゅう器小売業	0.5	0.9	0.9	0.61	1.08	1.06
その他の小売業	1.8	2.6	2.8	0.74	1.11	1.18
金融・保険業	2.6	2.8	2.1	0.89	0.93	0.72
不動産業	1.4	2.6	2.3	1.79	3.24	2.94
サービス業	20.9	22.0	24.3	1.31	1.38	1.53
物品賃貸業	0.2	0.2	0.2	0.79	0.79	0.72
旅館、その他の宿泊所	1.0	1.5	1.5	1.43	2.19	2.22
家事サービス業	0.0	0.0	0.1	—	—	—
洗たく・理容・浴場業	0.2	0.5	0.7	0.52	1.24	1.68
その他の個人サービス業	0.2	0.3	0.6	0.82	1.09	2.21
映画・娯楽業	1.0	1.5	1.6	1.31	1.95	2.11
放送業	0.1	0.2	0.1	0.65	0.82	0.70
自動車整備及び駐車場業	0.6	0.8	1.2	0.61	0.77	1.15
その他の修理業	0.5	0.5	0.3	1.27	1.15	0.64
協同組合（他に分類されないもの）	1.1	1.1	1.1	1.08	1.10	1.14
情報サービス・調査・広告業	0.5	0.5	0.3	0.82	0.77	0.42
その他の事業サービス業	3.2	3.6	4.0	2.49	2.84	3.15
専門サービス業（他に分類されないもの）	1.3	1.7	1.7	0.18	0.97	0.97
医療業	1.2	1.1	1.7	1.09	0.93	1.47
保健及び廃棄物処理業	0.8	0.8	0.6	1.28	1.23	0.93
宗 教	0.4	0.7	0.9	1.84	3.16	4.21
教 育	6.1	4.1	4.9	1.57	1.05	1.26
社会保険、社会福祉	0.8	1.0	0.9	1.73	2.15	2.02
学研究機関	0.4	0.3	0.2	0.98	0.71	0.53
政治・経済・文化団体	0.8	1.6	1.7	2.01	3.79	4.04
その他のサービス業	0.1	0.2	0.1	1.57	2.48	0.79
外国公務	0.2	0.1	0.1	3.57	1.57	1.14

ルでは、サービス業、建設業、卸売・小売業、金融・保険・不動産業であることがわかったが、たとえば一口にサービス業と言っても実にさまざまであり、情報サービス業に高年齢者が雇用されるとは考えにくい。そこで、これらの産業に限り中分類レベルでの産業構成比（当該年齢層産業計を100.0とした）をとってみよう（表7）。

まず、サービス業の内訳では、いずれの年齢層においても1位が教育、2位がその他の事業サービス業（建物サービス業等）になっており、この二つでサービス業全体の約1/2～1/3を占めている。

また、専門サービス業（他に分類されないもの）、医療業、政治・経済・文化団体、映画・娯楽業、旅館・その他の宿泊所などは、いずれも単独では2%にも達しないが、年齢とともに構成比が高くなる傾向を示し、このためサービス業全体としても年齢とともに構成比が高くなっている。

卸売・小売業では、卸売業が過半数を占めている。

金融・保険業と不動産業では、後者の方が年齢に従って高くなるという高年齢者向きの性格を示している。

3. 産業別の高年齢者集中度

前節までで男子高年齢雇用者の産業大分類レベルにおける構成、時系列あるいはコーホートでみた変化、引退と労働異動等の分析を行なった。

これにより、高年齢者がどの産業にどれだけ分布しているかということはわかったが、高年齢者の数が多くてもその産業全体の規模が大きければ、すなわち年齢計でみて雇用者数が多ければ、その産業に高年齢者が集中しているとは言えないであろう。

そこで、年齢別の産業構成比を年齢計の産業構成比で割ったもの、あるいは同じことになるが、産業別の年齢構成比を産業計の年齢構成比で割ったものを集中度と名づけ、これにより、どの産業に高年齢者が集中しているかみていくことにする。すなわち、集中度が1より大きければその産業は平均より高年齢者の割合が高く、1より小さければ逆に平均より低いということになる。

初めに、前節までと同じく産業大分類レベルでみていくこととしよう。

製造業の集中度は、50歳台後半で1.0、60歳台で0.9であり、高年齢者の流出が続いている割には低くない(表8)。これは、製造業が高年齢層だけでなく全体としてそのウェイトを低下させていることを示している。

サービス業は、50歳台後半の1.3から年齢が高くなるにつれさらに高まっており、典型的な高年

齢者向き産業と言えるであろう。

建設業と金融・保険・不動産業もよく似ているが、60歳台後半でやや低下している。

運輸・通信業と電気・ガス・水道・熱供給業は、50歳台後半の1.0前後から60歳以降半減しており、60歳以上を排除する傾向が非常に強い。

公務も、若干似た傾向を示している。

卸売・小売業は、50歳台後半の0.7から1.0にまで高まるというユニークな動きをしている。これは、この産業の大宗を占める卸売業の動きを反映している。

全体としてみると、50歳台後半層では特定の産業に集中する傾向は比較的弱いのに対し、60歳を過ぎると二極分解する傾向が強くなっている。

次に、産業中分類別に高年齢者各年齢層の集中度を計算し、その大きい順に産業を10位まで並べたものが、表9である。ただし、あまり規模の小さい産業は意味がないので、各年齢層1,000人未満の産業は除いてある。

全体を通じて注目されるのは、第1に大分類のときにみたのと同様に年齢とともに二極分解する傾向である(ただし、ここでは低い方は掲げていない)。

第2は、第一次産業とサービス業が圧倒的ということである。それ以外は、不動産業と木材・木製品製造業(除家具)しか入っていない。

これらの中で三つの年齢層のいずれにおいても上がっている産業は五つあるが、そのうち政治・経済・文化団体、宗教及び社会保険・社会福祉は通常の産業とは呼びにくい面を有している。残りの二つは不動産業とその他の事業サービス業(建物サービス業など)であり、これらが典型的な高年齢者の多い産業とすることができよう。

4. 高年齢期に雇用が増加する産業

大部分の産業では高年齢者になると雇用が減少するが、なかには増加するものもある。産業別分析の最後として、産業小分類まで降りて高年齢者雇用増加型産業の検討を行なってみる。なお、産業小分類についてはまだ昭和55年国勢調査を利用

表8 産業別高年齢者の集中度(昭和55年, 男子雇用者, 大分類)

	55~59歳	60~64歳	65~69歳
産業計	1.0	1.0	1.0
農林漁業	1.4	2.0	1.9
鉱業	1.4	0.9	0.8
建設業	1.1	1.3	1.2
製造業	1.0	0.9	0.9
卸売・小売業	0.7	0.9	1.0
金融・保険・不動産業	1.1	1.4	1.2
運輸・通信業	0.9	0.5	0.4
電気・ガス・水道・熱供給業	1.2	0.5	0.4
サービス業	1.3	1.4	1.5
公務	0.9	0.7	0.7

(注) 産業Aの集中度 = $\frac{A \text{ の高年齢者数 } / \text{ 産業計の高年齢者数 }}{A \text{ の年齢計 } / \text{ 産業計の年齢計 }}$

表 9 高年齢者の集中度が高い産業 (55 年, 中分類)

	55～59歳	60～64歳	65～69歳
1	外国公務 3.57	政治・経済・文化団体 3.79	宗 教 4.21
2	その他の事業サービス業 2.49	不動産業 3.24	政治・経済・文化団体 4.04
3	林業, 狩猟業 2.14	宗 教 3.16	農 業 3.34
4	水産養殖業 2.04	その他の事業サービス業 2.84	その他の事業サービス業 3.15
5	政治・経済・文化団体 2.01	農 業 2.59	不動産業 2.94
6	木材・木製品製造業 (除家具) 1.96	その他のサービス業 2.48	旅館, その他の宿泊業 2.22
7	宗 教 1.84	林業, 狩猟業 2.24	その他の個人サービス業 2.21
8	不動産業 1.79	旅館, その他の宿泊業 2.19	映画, 娯楽業 2.11
9	社会保険, 社会福祉 1.73	社会保険, 社会福祉 2.15	社会保険, 社会福祉 2.02
10	運輸に附帯するサービス業 1.65	映画・娯楽業 1.95	木材・木製品製造業 (除家具) 2.01

(注) 1. 前表の (注) 参照。
2. 1% 抽出速報結果である。

表 10 男子高年齢層において増加する産業 (雇用者, 昭和 45 年→50 年)

(千人)

50～54歳→55～59歳 増加数	55～59歳→60～64歳 増加数	60～64歳→65～69歳 増加数
1. 建設業 138.1→160.8 22.7	1. 不動産業 11.7→15.0 3.3	1. 運動競技場, 公園, 遊園地 2.4→3.9 1.5
2. 不動産業 8.9→16.5 7.6	2. 建物サービス業 7.8→11.1 3.3	2. 建物サービス業 6.2→6.7 0.5
3. その他の事業サービス業 7.9→15.2 7.3	3. 運動競技場・公園・遊園地 2.5→5.4 2.9	3. 宗 教 5.2→5.6 0.4
4. 建物サービス業 4.6→11.5 6.9	4. 政治・経済・文化団体 8.2→10.6 2.4	4. 菓子・パン小売業 1.1→1.3 0.2
5. 政治・経済・文化団体 5.3→9.2 3.9	5. その他の事業サービス業 9.4→11.6 2.2	5. 金物・荒物・陶磁器・ガラス器・じゅう器小売業 1.2→1.3 0.1
6. 運動競技場・公園・遊園地 2.3→6.0 3.7	6. 旅館その他の宿泊所 10.3→12.0 1.7	
7. 他に分類されない小売業 6.1→9.7 3.6	7. 他に分類されない小売業 6.8→8.3 1.5	
8. 旅館その他の宿泊所 9.2→12.5 3.3	8. 宗 教 4.7→6.0 1.3	
9. 建築材料卸売業 8.6→11.2 2.6	9. 社会保険・社会福祉 6.3→7.5 1.2	
9. 社会保険・社会福祉 5.5→8.1 2.6	9. 自動車整備及び駐車場業 5.4→6.6 1.2	

できないので、昭和45年から50年にかけてのコーホート変化をとることとする。

表10の左側の欄は、昭和45年の50～54歳のコーホートが5年後の50年に55～59歳になったとき、5年間に雇用者が増加した産業を増加数の多い順に並べたものである。

50歳台後半で増加する産業としては建設業が2万2,700人ととび抜けており、その後に不動産業、その他の事業サービス業、建物サービス業のような高年齢者の集中している産業が7,000人前後の増加数で続いている。

ここで、その他の事業サービス業とは、「速記、謄写印刷、タイプライティング、筆耕、各種書類の複製、商品の検査、計量の証明、職業の紹介、看板書き、集金など他に分類されない企業経営を対象としたサービスを行う事業」とされており、このうちのどの部分が高年齢者増加型業種であるのかは、はっきりしない。

60歳前後では増加産業でもその増加数はかなり少なくなり、不動産業、建物サービス業、運動競技場・公園・遊園地等で各3000人程度増加するだけである。なお、建設業は減少に転じている。

60歳台後半においては、増加する産業は運動競技場・公園・遊園地、建物サービス業、宗教等の五つしかなく、それぞれの増加数も微々たるものとなっている。

なお、産業小分類計173産業中、昭和45年から50年の5年間に50歳台後半、60歳台前半、60歳台後半にかけて増加した産業は、それぞれ66, 34, 6で(分類不能を含む)、加齢とともに雇用者が増

表 11 コーホートでみた5年間で増加した産業
(男子雇用者、45年→55年)

	(千人)		
	50～54歳 ↓ 55～59歳	55～59歳 ↓ 60～64歳	60～64歳 ↓ 65～69歳
① 5年間で増加した産業数(小分類)	66	34	6
② 全産業(173)中に占める割合	38.2%	19.7%	3.5%
③ ①の増加数(5年間)	92.9	28.7	2.8
④ 増加割合(5年間)	73%	28%	0.4%

(注) ③、④は増加した産業のみを合計した数字である。

④は③を昭和45年のそのコーホートの雇用者を分母として割ったものである。

加する産業は50歳台後半層では全体の4割近くあるが、年齢が高まるにつれてその数は少なくなり、65歳以上ではごくわずかとなっている(表11)。

IV 高年齢雇用者の職業分布

1. 職業別にみた高年齢者雇用構造

前章までにおいて産業別の分析は終えることとし、以下では職業別の分析に移ることとするが、同時に産業別の場合との対比をも行なうこととしよう。(なお、昭和55年国勢調査の1%抽出速報結果しかまだ利用できないため、職業計の数字が前章までと一致しない。また、昭和55年調査から清掃員をサービスの職業従事者から労務作業者に移したため、45年の大分類はこの点を修正してある)。

昭和55年の50歳台後半層の職業別雇用者数を大分類でとると、職業計で150万1,000人いるうち、その4割弱の56万1,000人(37.4%)を技能工・生産工程作業者および労務作業者(以下、技能工等と略称)が占めている(表12)。次に大きく離されて管理的職業従事者(管理職)が30万1,000人(20.1%)、事務従事者(事務)が25万人(16.7%)となっており、この三つで全体の4分の3を占めている。

60歳台前半層や60歳台後半層においても、技能

表 12 55～59歳層の職業構造の推移(男子雇用者)

	実数(千人)		増減 (千人) 55年～ 45年	構成比(%)		
	45年	55年		45年	55年	45年 45～49歳
職業計	1,033	1,501	468	100.0	100.0	100.0
専門技術	78	126	48	7.6	8.4	8.8
管 理	197	301	104	19.1	20.1	17.5
事 務	156	250	94	15.1	16.7	17.1
販 売	59	75	16	5.7	5.0	4.9
農林漁業	22	28	6	2.1	1.9	2.0
採 掘	6	4	△2	0.6	0.3	1.1
運輸通信	34	74	40	3.3	4.9	6.5
技能工等	422	561	139	40.9	37.4	37.5
保 安	33	51	18	3.2	3.4	3.3
サービ	25	32	7	2.4	2.1	1.2

(注) 1. 55年については、1%抽出速報結果である。したがって産業計と職業計は一致しない。

2. 45年については、55年に合わせるため、「清掃員」をサービスから技能工等に移してある。

(1, 2とも以下同じ)

表 13 60～64 歳層の職業構造の推移 (男子雇用者)

	実数 (千人)		増 減 (千人) 55年～ 45年	構成比 (%)		
	45年	55年		45年	55年	45年 50～54歳
職業計	684	798	114	100.0	100.0	100.0
専門技術	44	47	3	6.4	5.9	7.0
管 理	133	168	35	19.4	21.1	18.9
事 務	104	135	31	15.2	16.9	16.0
販 売	43	52	9	6.3	6.5	5.1
農林漁業	17	21	4	2.5	2.6	2.0
採 掘	3	2	△ 1	0.4	0.3	1.2
運輸通信	16	21	5	2.3	2.6	4.6
技能工等	282	298	16	41.2	37.3	39.8
保 安	21	26	5	3.1	3.3	3.6
サービス	21	27	6	3.1	3.4	1.7

表 14 65～69 歳層の職業構造の推移 (男子雇用者)

	実数 (千人)		増 減 (千人) 55年～ 45年	構成比 (%)		
	45年	55年		45年	55年	45年 55～59歳
職業計	372	466	94	100.0	100.0	100.0
専門技術	23	32	9	6.2	6.9	7.6
管 理	80	106	26	21.5	22.7	19.1
事 務	54	72	18	14.5	15.5	15.1
販 売	25	26	1	6.7	5.6	5.7
農林漁業	10	12	2	2.7	2.6	2.1
採 掘	1	0	△ 1	0.3	0.0	0.6
運輸通信	5	8	3	1.3	1.7	3.3
技能工等	149	170	25	40.1	36.5	40.9
保 安	13	21	8	3.5	4.5	3.2
サービス	12	19	2	3.2	4.1	2.4

工等、管理職、事務の上位3職業の構成比はほとんど変わらない(表13、表14)。ただし、絶対数においてはもちろん減少し、技能工等は前半層で29万8,000人、後半層で17万人、管理職は18万8,000人、10万6,000人、事務は13万5,000人、7万2,000人となっている。

しかし、第4位と第5位の職業には変動があり、50歳台後半層と60歳台後半層においては専門的・技術的職業従事者(専門技術職)、販売従事者(販売)の順であるのに対し、中間の60歳台前半層だけは両者が逆転している。

したがって、大分類でみる限り、高年齢者の職業構造は産業構造と比較して年齢別にあまり違いがみられないと言えよう。

次に、職業別雇用構造の時系列的变化について検討する。

表 15 コーホートでみた職業間労働異動 (その1)
(千人)

	45年 45～49歳	55年 55～59歳	増 減	引 退	労働異動	流入者 割合
職業計	1,718	1,501	△ 217	△ 12.6%	3.0%	% (54) (3.4)
専門技術	151	126	△ 25	△ 19	△ 6	—
管 理	301	301	0	△ 38	38	12.6
事 務	293	250	△ 43	△ 37	△ 6	—
販 売	85	75	△ 10	△ 11	1	1.1
農林漁業	35	28	△ 7	△ 4	△ 3	—
採 掘	19	4	△ 15	△ 2	△ 13	—
運輸通信	111	74	△ 37	△ 14	△ 23	—
技能工等	645	561	△ 84	△ 81	△ 3	—
保 安	57	51	△ 6	△ 7	1	2.4
サービス	21	32	11	△ 3	14	42.7

昭和55年における高年齢層の職業構成比を10年前すなわち昭和45年の同一年齢層のそれと比較するとき注目されるのは、三つの年齢層のいずれにおいても、技能工等が2.5～3ポイント程度低下し、他方、管理職と事務はどちらも1～1.5ポイント程度増加していることである。

これは、職業構造のホワイトカラー化と呼べる動きであり、産業構造における製造業のウェイト低下等に対応するものであるが、しかし、産業構造の場合よりは変化の幅が小さくなっている。

ここで、昭和45年から55年にかけての同一年齢層の職業別雇用構造の変化の程度を調べるため、構成比の相関係数を計算すると、50歳台後半層から順に0.995、0.995、0.996となり、大分類レベルでは職業構造の方が産業構造より変化しにくいことが再確認される(表18参照)。

2. コーホートでみた職業間異動

次に、昭和55年の高年齢層の職業別雇用構造と10年前の同一コーホートのそれとの比較を行なってみよう。

最初に昭和45年に40歳台後半層だったコーホートのその後10年間の動きをみると、減少幅の大きい順に、技能工等(7万8,000人減)、事務(4万3,000人減)、運輸・通信従事者(運輸通信)(3万7,000人減)、専門技術職(2万5,000人減)等となっている。また、増加しているのはサービスの職業従事者(サービス職)(8万人)のみであり、管理

表 16 コーホートでみた職業間労働異動 (その2)
(千人)

	45年 50~54歳	55年 60~64歳	増 減	引 退	労働異動	流入者 割合
職 業 計	1,272	798	△ 474	△ 37.3%	4.2%	%
専門技術	89	47	△ 42	△ 33	△ 9	—
管 理	241	168	△ 73	△ 90	17	10.0
事 務	203	135	△ 68	△ 76	8	5.7
販 売	65	52	△ 13	△ 24	11	21.6
農林漁業	25	21	△ 4	△ 9	5	25.3
採 掘	15	2	△ 13	△ 6	△ 7	—
運輸通信	59	21	△ 38	△ 22	△ 16	—
技能工等	506	298	△ 208	△ 189	△ 19	—
保 安	46	26	△ 20	△ 17	△ 3	—
サービス	22	27	5	△ 8	13	48.9

表 17 コーホートでみた職業間労働異動 (その3)
(千人)

	45年 55~59歳	55年 65~69歳	増 減	引 退	労働異動	流入者 割合
職 業 計	1,033	466	△ 567	△ 54.9%	3.0%	%
専門技術	78	32	△ 46	△ 43	△ 3	—
管 理	197	106	△ 91	△ 108	17	16.1
事 務	156	72	△ 84	△ 86	2	2.3
販 売	59	26	△ 33	△ 32	△ 1	—
農林漁業	22	12	△ 10	△ 12	2	17.3
採 掘	6	0	△ 6	△ 3	△ 3	—
運輸通信	34	8	△ 26	△ 19	△ 7	—
技能工等	422	170	△ 252	△ 232	△ 20	—
保 安	33	21	△ 12	△ 18	6	29.1
サービス	25	19	△ 6	△ 14	8	40.6

職は増減なしとなっている(表15)。

次に、50歳台前半層から60歳台前半層へのコーホート変化をみると、増加している職業はサービスを除いてはみられず、減少幅の最大は技能工等(20万8,000人減)となっているが、二番手として管理職(7万3,000人減)が減少に転じ、その後には事務、専門技術職、運輸通信と続いている(表16)。

さらに5歳上のコーホートについてもほぼ同様の傾向となっている(表17)。

10年間のコーホート変化を産業のときと同様に雇用からの引退と職業間の労働異動の二つに分解し、高年齢層においてどのような職業からどのような職業へ雇用者が異動するのかを調べてみよ

う。

昭和45年から昭和55年にかけての、40歳台後半層から50歳台後半層へ、50歳台前半層から60歳台前半層へ、50歳台後半層から60歳台後半層へという三つのコーホートの職業間労働異動数と異動率をとると、順に5万4,000人(3.0%)、5万4,000人(4.2%)、3万5,000人(3.0%)となり、産業の場合と比べて半分程度となっていることがわかるが、この中では50歳台前半から60歳台前半にかけての異動率がやや高くなっている。

40歳台後半から10年間の労働異動は、運輸通信等(2万3,000人減)、採掘(1万3,000人減)等からの流出が大きく、流入側では管理職(3万8,000人増)が目立っている。

その5歳上のコーホートでは、流出側は技能工等(1万9,000人減)と運輸通信(1万6,000人減)がほぼ同数であり、流入側には管理職(1万7,000人増)以外にサービス職、販売等が加わってくる。

さらに5歳上のコーホートでは、技能工等の2万人減と管理職の1万7,000人の増加が目立つ程度であり、他の職業では1万人未満の異動しかない。

次に、昭和45年と昭和55年の同一コーホートの職業構造について相関係数をとると、50歳台後半から順に、0.996、0.991、0.987となり、産業構造の場合と比べていずれの年齢層でも高くなっており、また、60歳台前半層で低くなる傾向と比べるとほぼ同水準となっている(表18)。

表 18 相関係数 (昭和55年と45年)

	50歳台後半層	60歳台前半層	60歳台後半層
産業構造			
同一年齢層	0.982	0.971	0.963
同一コーホート	0.934	0.845	0.918
職業構造			
同一年齢層	0.995	0.994	0.995
同一コーホート	0.996	0.991	0.987

(注) たとえば、50歳台後半層の場合、同一年齢層とは昭和55年の50歳台後半層と45年の50歳台後半層の産業別(職業別)構成比の相関係数であり、同一コーホートとは後者の代りに45年の40歳台後半層をとったものである。

3. 職業別の高年齢者集中度

本節では、高年齢者が他と比べて多い職業を集中度を計算することにより見つけ出すこととする。

初めに、職業大分類レベルでみていくこととする。

技能工等は3階層とも1.0であり、これは技能工等からの流出がこの職業全体のウェイト低下と同程度でしかないことを示している(表19)。

事務もほぼ1.0で横ばいである。

管理職の集中度は、50歳台後半層から2.2と高く、しかも年齢とともにさらに高まっていく。

また、農林漁業作業者と保安職業従事者(保安職)も高年齢者の多い職業である。

逆に、販売は一貫して0.5前後と低く、産業の場合の卸売・小売業の動きと対照をなしている。これは、卸売・小売業の構成比が販売の2～3倍となっていることを考えると、卸売・小売業に占める管理、事務の比重の高まりによるものと想定される。

運輸通信は産業の場合の運輸通信業と同じく加齢とともに極度に低下する。専門技術職も0.8前後となっている。

サービス職は特異な動きを示し、0.7から1.3まで上昇する。これは、高年齢期においてこの職業の一部に流入があるためと考えられる。

全体としてみると、産業の場合と同様に年齢が高くなるにつれて高年齢者の多い職業と少ない職業に二極分解する傾向が指摘できる。

表 19 職業別高年齢者の集中度 (昭和55年, 男子雇用者, 大分類)

	55～59歳	60～64歳	65～69歳
職 業 計	1.0	1.0	1.0
専 門 技 術	0.9	0.7	0.8
管 理	2.2	2.3	2.5
事 務	1.0	1.0	0.9
販 売	0.4	0.6	0.5
農 林 漁 業	1.5	2.2	2.0
採 掘	1.2	1.2	0.4
運 輸 通 信	0.6	0.3	0.2
技 能 工 等	1.0	1.0	1.0
保 安	1.2	1.1	1.6
サ ー ビ ス	0.7	1.1	1.3

表 22 コーホートでみた5年間で増加した職業 (男子雇用者, 45年→50年)

区 分	(千人)		
	50～54歳 ↓ 55～59歳	55～59歳 ↓ 60～64歳	60～64歳 ↓ 65～69歳
① 5年間で増加した職業数 (小分類)	61	39	14
② 全職業 (286) 中に占める割合	21.3%	13.6%	4.9%
③ ①の増加数 (5年間)	60.9	23.6	6.0
④ 増加割合 (5年間)	47.9%	22.8%	8.8%

(注) ③, ④は、増加した職業のみを合計した数字である。

④は、③を昭和45年のそのコーホートの雇用者を分母にして割ったものである。

次に職業中分類別に高年齢者各年齢層の集中度を計算し、その大きい順に職業を10位まで並べたものが、表20である。ただし、あまり規模の小さい職業は意味がないので、各年齢層1,000人未満の職業は除いてある。

三つの年齢層のいずれにおいても10位以内に入っているのは、専門技術職では宗教者、管理職では会社・団体等の役員、事務では外勤事務従事者(主に集金人)、農林漁業では林業作業者、技能工等では木・竹・草・つる製品製造作業者およびその他の労務作業者(主に清掃員)、サービス職ではその他のサービス職業従事者(主に不動産の管理人)となっている。

すなわち、職業大分類10のうち7までが入っているわけであり、産業の場合と比べ職業間で著しく分散しているのが特徴である。

次に、高年齢者の集中度が高い産業と職業の間で密接な関係があると思われるものに対応をつけてみると、その他の事業サービス業(建物サービス業など)とその他の労務作業者(清掃員)、不動産業とその他のサービス職業従事者(不動産管理人)、林業・狩猟業と林業従事者、木材・木製品製造業(除家具)と木・竹・草・つる製品製造作業者、宗教と宗教者の五つが対応する。

三つの年齢層のいずれにおいても10位以内に入りながら対応がつけられないと思われるのは、産業側では政治・経済・文化団体と社会保険・社会福祉であり、職業側では外勤事務従事者(主に集金人)と会社・団体等の役員のホワイトカラー2職種である。

4. 高年齢期に雇用が増加する職業

男子高年齢層において増加する職業を小分類まで降りてリストアップしたものが、表21である（昭和55年の小分類の数値はまだ公表されていないため、45年と50年との比較を行なった）。

左側の欄は、昭和45年に50歳台前半であった男子全員の集団（コーホート）が5年後の50年に50歳台後半になったとき、5年間に増加した雇用者職業を増加数の多い順に並べたものである。ここで他に分類されないその他の単純作業者は、主に道路の清掃人、公園の掃除、草取り人、他に分類されないサービス職業従事者は主に不動産管理人であると考えられる。50歳台後半で増加する職業は、ホワイトカラー的職業では会計事務員と役員、ブルーカラー的職業では守衛、清掃員、不動産管理人のような生産・建設に直接携わらない監視・軽作業的職業であることがわかる。

60歳台前半では、増加職業でもその増加数はかなり少なくなり、増加数最大の他に分類されないサービス職業従事者（主に不動産管理人）でも増加数は3,200人である。ブルーカラー的職業では順位が入れ替わっただけであるが、ホワイトカラ

ー的職業では会社役員は減少に転じるものの、会計事務員は増加し続けることが注目される。

60歳台後半になると、増加数の最大は清掃員の1,600人であるが、看守・守衛・監視員は減少に転じ、その他の製糸・紡績作業者が第2位になること、ホワイトカラー的職業では会計事務員も減少するが、宗教家、医師、その他の法務従事者など専門的・技術的職業の一部でわずかな増加が続くことが注目される。

なお、職業小分類計286職業中、昭和45年から50年の5年間に50歳台後半、60歳台前半、60歳台後半にかけて増加した職業は、それぞれ61, 39, 14で、加齢とともに雇用者が増加する職業は少ないことがわかる。また年齢の高い層におけるほど増加職業が少なくなり、65歳以上ではわずかなとなっている（表22）。

この増加職業の増加数を産業の場合と比べると、50歳台前半から50歳台後半にかけては産業では9万2,900人増加したのに対し、職業では6万900人しか増加していない。これは産業における建設業（2万2,700人増）のような増加数の大きい職業がないためである（なお、建設業の増加に対応する

表20 高年齢者の集中度が高い職業（55年、中分類）

	55～59歳	60～64歳	65～69歳
1	管理的公務員 3.67	外勤事務従事者 4.88	その他のサービス職業従事者 5.00
2	外勤事務従事者 2.92	その他のサービス職業従事者 4.35	法務従事者 4.29
3	その他のサービス職業従事者 2.88	会社・団体等の役員 3.24	会社・団体等の役員 4.10
4	林業作業 2.59	林業作業 3.18	その他の労務作業 3.94
5	会社・団体等の役員 2.35	その他の労務作業 3.06	外勤事務従事者 3.79
6	宗教者 1.86	宗教者 2.93	宗教者 3.76
7	その他の管理的職業従事者 1.82	農業作業 2.41	農業作業 3.15
8	その他の労務作業 1.79	木・竹・草・つる製品製造作業 者 1.78	林業作業 2.16
9	木・竹・草・つる製品製造作業 者 1.64	その他の専門的・技術的職業従 事者 1.57	木・竹・草・つる製品製造作業 者 1.98
10	教員 1.61	管理的公務員 1.45	衣服・繊維製品製造作業 者 1.81

表 21 男子高年齢層において増加する職業（雇用者，昭和45年→50年）

（千人）

50～54歳→55～59歳	増加数	55～59歳→60～64歳	増加数	60～64歳→65～69歳	増加数
1. 看守，守衛，監視員 23.1→30.4	7.4	1. 他に分類されないサービス職業従事者 3.8→7.0	3.2	1. 清掃員 6.3→7.9	1.6
2. 会計事務員 31.9→39.2	7.3	2. 会計事務員 30.6→33.3	2.7	2. その他の製糸，紡績作業 0.2→1.1	0.9
3. 会社役員 99.3→106.5	7.2	2. 清掃員 7.3→10.0	2.7	2. 他に分類されないサービス職業従事者 4.0→4.9	0.9
4. 他に分類されないその他の単純作業 24.7→30.3	5.6	4. 看守，守衛，監視員 24.3→26.9	2.6	4. 宗教家 3.9→4.3	0.4
5. 清掃員 6.3→10.4	4.1	5. 他に分類されない専門的・技術的職業従事者 3.1→4.5	1.4	5. 医師 1.6→1.8	0.2
6. 他に分類されないサービス職業従事者 2.1→5.9	3.8	6. 他に分類されないその他の単純作業 31.4→32.6	1.2	5. その他の法務従事者 0.3→0.5	0.2
7. 外交員（保険を除く） 13.5→16.2	2.7	6. 下宿・アパートの管理人，舎監 3.5→4.7	1.2	5. 不動産仲介人・売買人 1.4→1.6	0.2
8. その他の法人・団体の役員 5.4→7.5	2.1	8. 宗教家 3.8→4.7	0.9		
8. 下宿・アパートの管理人，舎監 2.6→4.7	2.1	8. 植木職・造園師 1.2→2.1	0.9		
10. 倉庫作業員 13.6→15.3	1.7	10. 大学教師 5.2→6.0	0.8		
		10. 不動産仲介人・売買人 1.5→2.3	0.8		

職業の増加は小分類レベルでも発見できない。

その上のコーホートになると，どちらも2万人台でかなり近づき，さらに上のコーホートではむしろ職業の増加数の方が大きくなっている。

V おわりに

高年齢層の労働異動を産業間と職業間で比較したとき，産業間の異動の方が大きいというのが本稿の全体を通じて得られる結論である。

この事実下次のように説明できる。まずブルーカラーについては高年齢期になると，各産業の供給する財貨・サービスの生産に携わる直接部門からは徐々に排除され，技能をあまり必要としない軽易な作業に移っていくが，それは産業間の異動にはなっても職業大分類間の異動には必ずしもならない。この点は産業面における製造業の減少が

職業面における技能工等の減少よりずっと大きいことから裏づけられる。他方，そのような作業が集中しているのは産業では一部のサービス業，不動産業（および50歳台後半層では建設業も）であるから，それらの産業に向けての労働異動が大きくなることとなる。

次にホワイトカラーについては，会社・団体等の役員と一般事務従事者の比重が大きく，この二つを合わせると職業計の1/4～1/3を占めるが，出向・転職等による産業間異動の場合でも職業は同じ場合が多いためと考えられる。

60歳までの定年延長やそれに続く雇用延長は産業間の労働異動を少なくするはずであるが，その際高年齢者をどのような職業（職種）につけていくかが今後の政策的課題であろう。

（くわしま・やすお 前労働省職業安定局高齢者対策部企画課政策係長）

年金の収入制限の効果

清 家 篤

I 問題の所在

年金給付が高齢者の労働供給に与える影響は、高齢者の雇用問題を考える場合にも、また年金財政の問題を考えるうえでも、基本的な与件となる¹⁾。これにかんして、年金一般が高齢者の労働供給を減少させる効果をもつことは、いくつかの研究によってほぼ確認されてきている²⁾。しかし個々の年金の制度的特性が労働供給に与える固有の効果については、まだ明らかになっていない部分が多い。

そうした制度的特性の中でとりわけ興味深いのは、わが国の厚生年金がその給付に収入制限を伴う点である。というのは、それが厚生年金受給資格をもつ高齢者の労働供給行動に次のような影響を与える可能性があるからだ。一つは、労働供給時間を所得効果以上に短縮する可能性。もう一つは低賃金率労働を誘発する可能性である。

われわれはすでにこの問題にかんして、清家〔7〕において第一次的な接近を試みた。そこでは、厚生年金給付に伴う収入制限の程度が異なる二つの年齢階層について労働供給関数を計測し、両者を比較することによって収入制限の効果を類推した。計測結果は、収入制限が所得効果以上に労働供給時間を減らすこと、しかし必ずしも低賃金率労働を誘発するとはいえないこと、を示唆した³⁾。しかしこの〔7〕における分析は、(i)労働供給関数のパラメータの解釈という間接的な方法によること、(ii)計測に用いた昭和49年「全国消費実態調査」では、厚生年金受給者を正確には識

別できないこと、(iii)昭和49年当時では、厚生年金受給者数がまだ少なく、また1件当たり支給額も小さかったこと、などの理由から、厚生年金給付に伴う収入制限の効果を厳密に確認するまでには至らなかった。

本稿では、より新しく、かつ厚生年金受給者を厳密に識別できるデータによって、この厚生年金給付の収入制限の効果を確認する。その方法は厚生年金受給年齢層における、勤労収入分布と勤労収入別フルタイム比率の観察である。

以下の本稿の構成は次のとおりである。

次のII節でまず分析の枠組を示す。III節ではデータについて説明する。IV節では実験計画を述べる。具体的な観察結果はV、VI、VII節に示されるが、V節ではまず厚生年金受給者年齢層の勤労収入分布を観察する。次にVI節では、勤労収入分布を厚生年金受給者と非受給者とで比較することによって、V節で示唆された収入制限の効果を確認する。またVII節では勤労収入別フルタイム比率を観察し、年金給付に伴う収入制限の低賃金率労働誘発効果の有無を吟味する。最後に、結果の要約と残された課題がVIII節に示される。

II 分析の基本枠組

厚生年金の給付に伴う収入制限が、年金受給資格のある高齢者の労働供給に特別な影響を与えるのは、それが彼らの所得線を屈折させるためである。ここで所得線が屈折するのは、年金の支給率が、受給資格をもつ者の勤労収入額に応じて引き下げられるためである。これを図1で示そう。

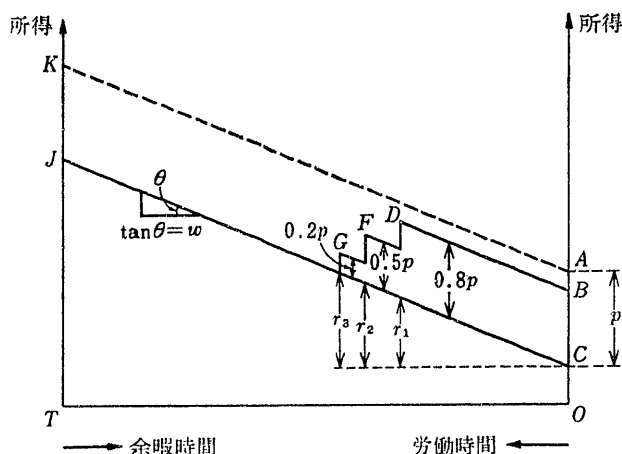


図1 厚生年金給付の収入制限に伴う所得線の屈折
(60歳～64歳階層)

図1の縦軸にはある個人の月間所得、横軸にはOからTへ向けて月間労働時間をとっている。横軸の幅OTはこの個人の総可処分時間であり、したがってTからOへ向けては余暇時間がとられることになる。

いまこの個人に開かれている雇用機会の時間賃金率を w ($\tan \theta$) としよう。またOCは年金以外の非勤労所得であるとする。こうすると、この個人にとって年金受給者資格のないときの所得線はCJとなる。

ここに厚生年金の受給資格が生じたらどうなるか。現在の厚生年金制度では、老齢年金の支給率は、支給対象となる受給有資格者の勤労収入の多寡に応じて減らされる⁴⁾。まず勤労収入ゼロ、つまり完全に退職した場合に得られる満額の支給額を図1で($CA=p$)としよう。そこでここに勤労収入があると、この支給額 p は、勤労収入が最初の収入制限額 r_1 になるまで20%減額され、支給額は $0.8p$ となる。さらに勤労収入が r_1 から次の収入制限額 r_2 までは50%、 r_2 からその次の収入制限額 r_3 までは80%減額され、勤労収入が r_3 を超えると年金は全額カットされる⁵⁾。具体的な r_1 , r_2 , r_3 の値は、現在の3段階の収入制限方法が定められて以降、経済社会環境の変化に応じて、改訂されている⁶⁾。なお年齢が65歳以上になると、この収入制限は大幅に緩和される。すなわちそこでは、勤労収入が r_3 未満であれば年金が全

額支給され、勤労収入がそれ以上の場合でも、年金額は一律20%減額されるだけになる。

上述のような収入制限制度の下で、勤労収入ゼロのとき満額で $CA (=p)$ の年金受給資格のある個人の所得線は、図1のABDFGJのような屈折線になる。もしこの年金に収入制限がなければ、この人の所得線はCJを上方に p だけシフトさせたAKになるはずである。

そこでこの人の所得—余暇の無差別曲線が図2のようであったとする。こうするとこの人は年金受給資格のないとき(所得線CJ)に E_0 で主体均衡し、そのときの労働供給時間は OH_0 となる。ここに年金の受給資格が発生すると(所得線ABDFGJ), この人の主体均衡点は所得線の屈折点Dに成立し、このときの労働供給時間は OH_1 になる。注目すべきことは、このときの労働供給時間 OH_1 が、 OH_0 はもとより、年金給付に収入制限がなかったとしたとき(所得線AK)の主体均衡労働供給時間 OH_2 よりも一層短くなっているということである。つまり図1のような無差別曲線の下では、年金給付に伴う収入制限は、それがもたらす所得線の屈折によって、所得効果以上に労働供給時間を減らすことになる。

もちろんこうしたことは、無差別曲線の形状が図2のようであって、年金受給資格のあるときの主体均衡点が $D(=E_1)$ のような所得線上の屈折点にあるからいえることである。無差別曲線の形状が異なれば必ずしもそうはならないことはいう

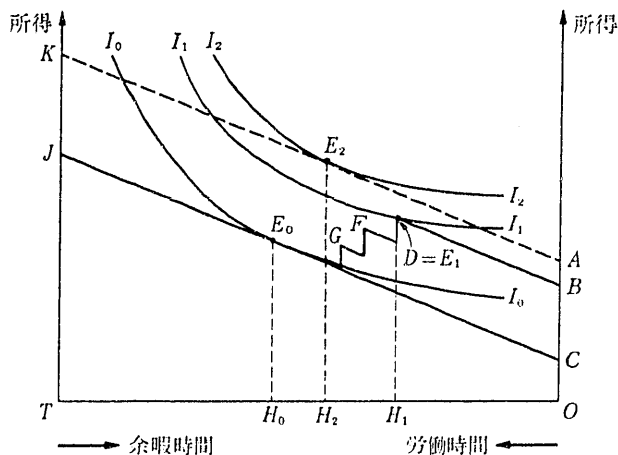


図2 所得線の屈折点における主体均衡の成立

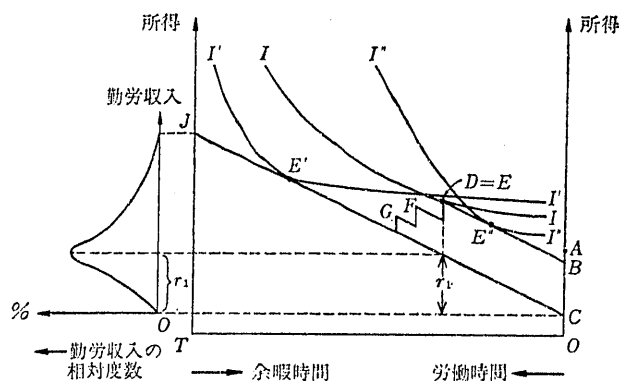


図3 屈折点における主体均衡に対応する勤労収入の分布

までもない”。したがって、現実には図2のようなことが起きているかどうかは、実証的に確かめてみるべきことからである。

これを確かめる最も単純で直接的な方法は、60歳から64歳で厚生年金受給資格をもつ雇用者の勤労収入分布を観察することである。図3に示すように、同じ所得線の下でも、各個人の無差別曲線たとえば II , $I'I'$, $I''I''$ のように異なるであろうから、それに応じて主体的均衡点も E , E' , E'' のように散らばる。このため、これに対応する勤労収入に分布が生じる。

そこでもし、 II のような無差別曲線をもつ個人が相対的に多く、 D のような所得線の屈折点に主体均衡が成立しやすければ、勤労収入の相対度数は、屈折点 D に対応する勤労収入 r_1 のところに多く出るはずである。これを現実のデータで確認することが、本稿でなすべきことの第1点である。

ところで図2の例は、労働時間の短縮によって勤労収入を収入制限額ギリギリに抑えようとする行動を示している。しかし勤労収入を抑えるには、このように労働時間を短縮するという方法とともに、労働時間はそのまま、時間当たり賃金率を低く抑えるという方法もありうる。この場合に、収入制限が低賃金率労働を誘発するおそれが出る。

これを図4で示そう。いま、年金の受給資格ができる前に図4の E_0 で均衡し、 OH_0 の労働時

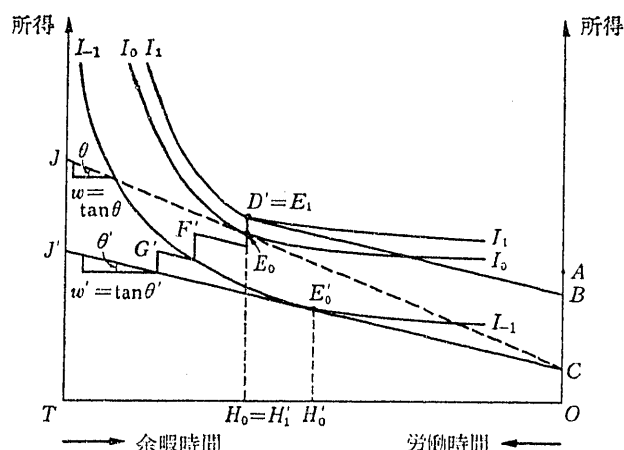


図4 屈折点における主体均衡の低賃金率労働誘発効果

間で働いていた個人がいるとしよう。そこでこの個人に年金受給資格が発生し、かつ賃金率が ω ($=\tan\theta$) から ω' ($=\tan\theta'$) に引き下げられたらどうなるだろうか。このとき無差別曲線の形状が図4のようであればこの人の主体均衡点は、賃金率下落後の所得線 $ABD'F'G'J'$ の屈折点 D' に成立する。

このときの労働供給時間 OH_1 は、年金受給資格のないときの主体均衡労働時間 OH_0 と変わらない。ここで留意すべきは、もし厚生年金の受給資格がないときに（したがって所得線が屈折しない状態で）同様の賃金率下落があったならば、この個人は E_0' で均衡し、労働供給時間を OH_0 から OH_0' へと減らすであろうということである。つまりこの図4のケースは、年金の受給資格ができたために、そうでなければ受け入れられないような、低賃金率長時間労働が主体均衡として選択されうること示しているのである。

もしこうしたことが起きているとすれば、年金受給有資格の所得線の屈折点に対応する勤労収入を得るための労働時間は、厚生年金受給者の方がそうでない者よりも長くなるであろう。たとえば図5に示すように、 D' で均衡している在職老齢年金受給者は、 r_1 の勤労収入を得るために OH_1' だけの労働時間働く必要がある。しかしこの r_1 の勤労収入は、年金受給以前のもとの賃金率 ω の下では、 OH_1' より短い OH_1 の労働時間で達成さ

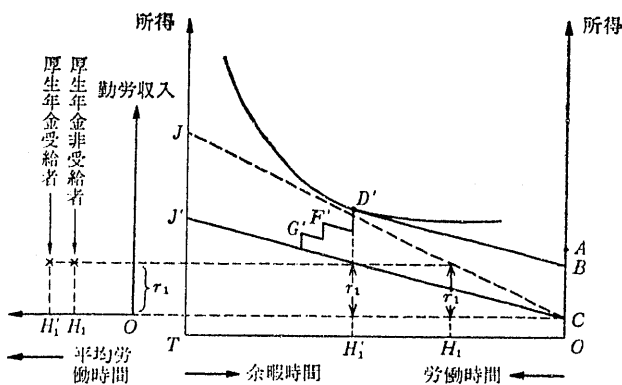


図5 低賃金率労働の存在と勤労収入別平均労働時間の対応

れる。

それゆえ図4のようなケースが現実であれば、勤労収入別の平均労働時間を厚生年金受給者とそれ以外で比べると、図5のように勤労収入 r_1 上で前者の平均労働時間がより長く観察されるであろう。これを現実のデータによって考察するのが、本稿で行なうべきことの第2点である。

III データ

われわれがここで観察するデータは、労働省統計情報部による「高齢者就業等実態調査」の再編集済み個票データである。調査対象は55歳から69歳までの男女個人で、全国約750の調査区を選定し、無作為抽出によって約3万5,000サンプルを調査している。調査時期は昭和55年5月で、質問内容は主として同年4月中の実態を尋ねている。

このデータの最大の長所は、年金にかんする情報がきわめて充実していることである。とりわけわれわれの分析目的にとって、厚生年金の受給者をユニークに識別できるということが、現在利用しうる個人データの中で他に類を見ない有利性である⁸⁾。また必ずしも十分とはいえないが、個人の職歴を知りうる情報項目がいくつか含まれているということもこのデータの価値を高めている。とくに、過去の定年経験や、55歳時にフルタイム雇用者であったかどうかについての調査項目は、現在の稼得能力や年金の受給資格の有無 (eligibility) を類推するのに有用な情報となる。

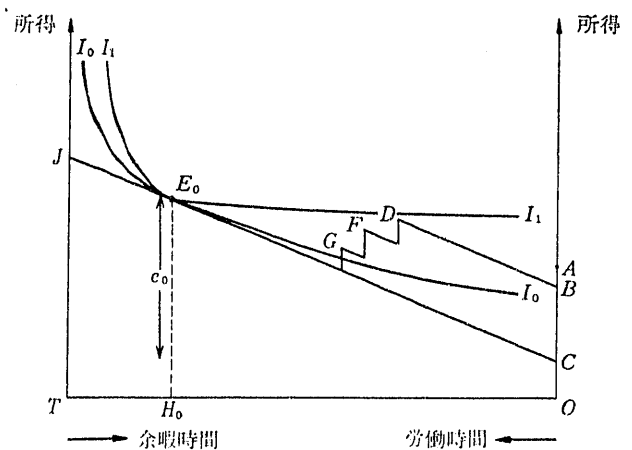


図6 潜在的受給権者の識別の困難性

一方このデータの短所であるが、われわれの分析目的からいって最も残念な点は、個々人の厚生年金の受給資格の有無が識別できないことである。というのは、このデータでわかるのは、各人が厚生年金を実際に受給しているかどうかということと、実際の受給額の二つである。それゆえこのデータでは、厚生年金の受給資格があるにもかかわらず年金を受給していない者——潜在的受給権者——を知ることができない。

たとえば図6の E_0 のような点に位置する個人が観察されたとする。この人は、厚生年金の受給資格をもっていながら、あえてそれを受給しない点 E_0 を選択しているのか、あるいはもともとこの人には年金の受給資格がなくそれゆえに E_0 を選択しているのか、どちらかである。ところがこのとき厚生年金の潜在的受給資格にかんする情報がないと、この両者を区別することができない。換言すれば、このときの均衡点 E_0 が、年金受給資格のあるときの所得線 $ABD'FGJ$ と無差別曲線 I_1I_1 との接点 E_0 であるのか、あるいは年金受給資格のないときの所得線 CJ と無差別曲線 I_0I_0 との接点 E_0 であるのかが区別できないわけである。

このデータのもう一つの欠点は、労働時間にかんする情報が、事実上フルタイムとパートタイムの2区分しか得られないことである。このことは、先に図4、図5で示した低賃金率労働の問題を考察する際に制約となる。またこのデータでは、各

個人の学歴、家族関係、勤続年数などが調査されていない。つまり、各自の個人属性にかんする情報がきわめて限られている。このため、各自の潜在稼得能力、所得・余暇選好場を十分にコントロールすることがむずかしい。

しかしこうした欠点はあるものの、先にあげたこのデータの長所、なかでも厚生年金受給者を識別できる唯一の個人データであるという点は、その欠点を補ってあまりあるものといえる。少なくともわれわれの分析目的にかんする限り、このデータは現在利用しうる最良のものである。

IV 実験計画

ここでは、これまでに述べた分析枠組とデータの制約にもとづいて、具体的な実験計画を示す。

変数

われわれがここで観察しようとする変数は、勤労収入、および勤労収入別労働時間である。まず勤労収入からみていこう。この変数は次のように測定する。

「高齢者就業等実態調査」には、「本人の仕事から得た収入（税込・月額）」の項目がある。そこで雇用者については、これをその人の勤労収入と見なすことができる。

ところが自営業主については、その仕事から得た収入を、勤労収入の部分と企業利益の部分に分けることがむずかしい。また、そもそも自営業主は厚生年金の被保険者ではないから、厚生年金制度のいう「在職者」ではない。したがって、その収入は厚生年金給付の収入制限の対象とはならず厚生年金の受給資格があっても所得線は屈折しないから、これを含むサンプルを観察することはわれわれの分析枠組からは望ましくない。このためここでは観察対象から自営業主は除き、もっぱら雇用者の勤労収入を観察することにする⁹⁾。

このデータで勤労収入は、1万円未満を四捨五入した1万円キザミの階層値で調査されている。しかしそのままその分布を見ると、10万円や5万円の倍数といった、きりのよい階層に回答が多

く出て、観測誤差の存在が強く疑われる。このためここでは、このようなありうべき観測誤差を相殺するため、隣り合う二つの収入階層を合併し、勤労収入は2万円キザミで観察することとする¹⁰⁾。

次に勤労収入別平均労働時間を観測する際の労働時間であるが、先にⅢ節で述べたように、われわれのデータでは連続的な労働時間を調査していない。わかるのは各雇用者がフルタイム雇用者であるか否かだけである。このためここでは、勤労収入階層別の平均労働時間の代りに、勤労収入階層別のフルタイム雇用者比率をとることとする。なおここでいうフルタイム雇用者とは、「正規の従業員として、毎日正規の就業時間に勤務している雇用者」をいう。

属性のコントロール

勤労収入の分布や勤労収入階層別フルタイム比率を観察するとき、観察するサンプルの属性を分析目的に沿ってコントロールしなくてはならない。とくに、異なるサンプル間の比較をするときには、比較しようとする要因以外の属性をできるだけコントロールした統御実験を行なうことが必要である。以下、ここでの分析でコントロールしようとする属性を示そう。

性別：観察対象とするサンプルは男子に限定する。というのは、女子は厚生年金（本人の老齢年金）の受給者数が男子に比べてまだ少ない。そこでサンプルをいろいろな属性によって細かくコントロールすると、その中に残る厚生年金受給者の数がきわめて限られてしまう。このため、本稿での分析対象はまず男子に限り、女子にかんする分析は別の機会に行なうこととする。

健康状態：観察対象を健康者に限る。これは、健康でない者は、主体均衡の選択の幅が（無差別曲線の存在領域と、その人に対して開かれている雇用機会の範囲という両方の意味で）限られてしまっているからである。

55歳当時の就業状態：観察対象を55歳当時フルタイムの雇用者であった者に限る。というのは、少なくとも55歳当時にフルタイム雇用者であった者でなければ、60歳で厚生年金の受給資格をもっ

ている可能性は小さいと考えられるからである。また、55歳当時フルタイム雇用者でなかった者にとっては、現在の彼に開かれている雇用就業機会の範囲も、限られたものになってしまうであろう。

年齢：ここで主として観察の対象とするのは60歳から64歳の年齢階層である。これは、Ⅱ節の分析枠組で述べたような収入制限の適用されるのが、この年齢階層だからである。ただし、この年齢階層と、収入制限が大幅に緩和される65歳以上年齢階層を比較するため、60歳から69歳までをとおして1歳キザミの年齢階層に分けたケースの観察も行なう。

定年経験：観察対象を定年経験のある者に限定する。これはまず、定年前の継続雇用者と、定年後の再雇用者とでは、他の条件を一定としても開かれた雇用機会に格差があること。他方、Ⅱ節で述べたような、労働供給主体の側からの主体均衡への調整の自由度は、定年退職後の再雇用の場合の方が大きいと思われるからである¹¹⁾。

現在の就業状態：ここで観察の対象とするのは、雇用者として就業している者のサンプルに限る。ここで自営業主を除くのは、先に変数の説明のところで述べたように、自営業主にかんして、その勤労収入を識別できないこと、またその収入は厚生年金の収入制限の対象にならず、厚生年金の受給資格があっても所得線が屈折することがないからである。

厚生年金の受給状態：Ⅱ節で述べた所得線の屈折点における主体均衡を確認するための分析枠組では、厚生年金の受給資格のある者の勤労収入分布を観察すればよいことを示した。しかし、本稿のデータでは、厚生年金受給有資格者とそれ以外の者とを厳密に分けることができない。というのは、先にⅢ節で述べたように、このデータでは実際に厚生年金をもらっている顕在的受給者はわかるが、受給資格がありながら年金をもらわないことを選択した潜在的受給権者を知ることができないからである。

このためここではまず、60歳～64歳の男子雇用者全体（いうまでもなくこれまで述べた属性のコントロールは行なったうえで）の勤労収入分布

を観察する。このサンプルには、厚生年金の受給資格のない者も含まれるから、所得線の屈折点における均衡の観察される確率は、受給資格のある者だけを見たときよりも小さくなるはずである。したがって、このサンプルで屈折点における均衡の存在が示されれば、厚生年金受給有資格者についてはなおのことそれがいえることになる。この観察をまず次のⅤ節で行なう。

ただし、このときのサンプルに厚生年金受給資格をもたない者を含むということは、そこで屈折点における均衡と整合的な分布特性が観察されたとしても、それをただちに厚生年金受給有資格者に固有な行動の反映と断定することもできないということを意味する。このため、ここではもう一段の統御実験が必要になる。そこでⅤ節につづくⅥ節では、このサンプルを、実際に厚生年金を受けている者——厚生年金受給者——と、そうでない者——厚生年金非受給者——に分ける。そしてその両者の勤労収入分布を比較することによって、Ⅴ節で見た全体の分布特性が確かに屈折点における主体均衡行動を反映したものであることを確認する。サンプルを厚生年金受給者と非受給者に分けるのは次の理由による。

まず厚生年金受給者は、明らかにその全員が厚生年金受給有資格者である。そして彼らは、収入制限によって所得線が屈折する領域——Ⅱ節図1～図3の所得線上のBからGの間——のどこかで均衡している。したがってⅡ節で議論した屈折点の均衡が起これば、必ずこのグループの中で生じる。

一方、厚生年金非受給者のグループには、厚生年金の受給資格をもともともたない者と、潜在的受給権者としての厚生年金受給有資格者の両方が含まれる。年金受給資格をもたない者はもともと所得線が屈折していない。また、潜在的受給権者は、所得線の屈折しない領域、すなわちⅡ節図1～図3でいえば所得線上のGより左側、で均衡しているはずである。したがって、厚生年金非受給者のグループで、所得線の屈折点における主体均衡が成立することはない。

このように、所得線の屈折点における均衡の存

在は、まず60歳～64歳の男子雇用者全体の勤労収入分布を観察し（Ⅴ節）、次にそれを厚生年金受給者と非受給者とで比較することによって確認される。

一方、厚生年金給付に伴う収入制限が、低賃金率労働を誘発しているか否かは、勤労収入別フルタイム比率を、厚生年金受給者と非受給者とで比較することによって吟味される。この観察はⅧ節において行なう。

Ⅴ 勤労収入分布の観察①——60歳～64歳の雇用者全体

Ⅳ節の実験計画に従って、ここではまず60歳～64歳の男子雇用者全体の勤労収入分布を見よう。

図7は、60歳～64歳の男子雇用者の勤労収入分布である。図の横軸には、税込みの勤労収入月額を2万円キザミでとってある。また縦軸には、その勤労収入の相対度数をパーセントでとってある。なおここで観察対象の属性は、Ⅳ節で述べた理由

から、健康で、定年退職経験があり、かつ55歳当時も雇用者であった者にコントロールされている。

図7を見ると、60歳～64歳の男子雇用者の勤労収入分布が、勤労収入月額9～10万円階層にモードをもつユニモーダル分布であることがわかる。ここでの勤労収入階層のとり方から、この収入階層に含まれるのは、実際の勤労収入が月額8万5,000円～10万5,000円の範囲にある雇用者である。この観察事実、厚生年金受給有資格者はその所得線の最初の屈折点で主体均衡することが多い、という先のⅡ節の分析枠組で述べた仮説と整合的である。というのは以下の理由からである。

ここで観察している「高齢者就業等実態調査」が実施されたのは昭和55年5月である¹²⁾。この当時、60歳～64歳で勤労収入のある雇用者に対する厚生年金給付の減額率は、勤労収入が標準報酬等級1級～16級の場合20%、同じく17級～21級の場合50%、同じく22級～24級の場合80%であった¹³⁾。これを、先のⅡ節の図1～図3に対応させれば、

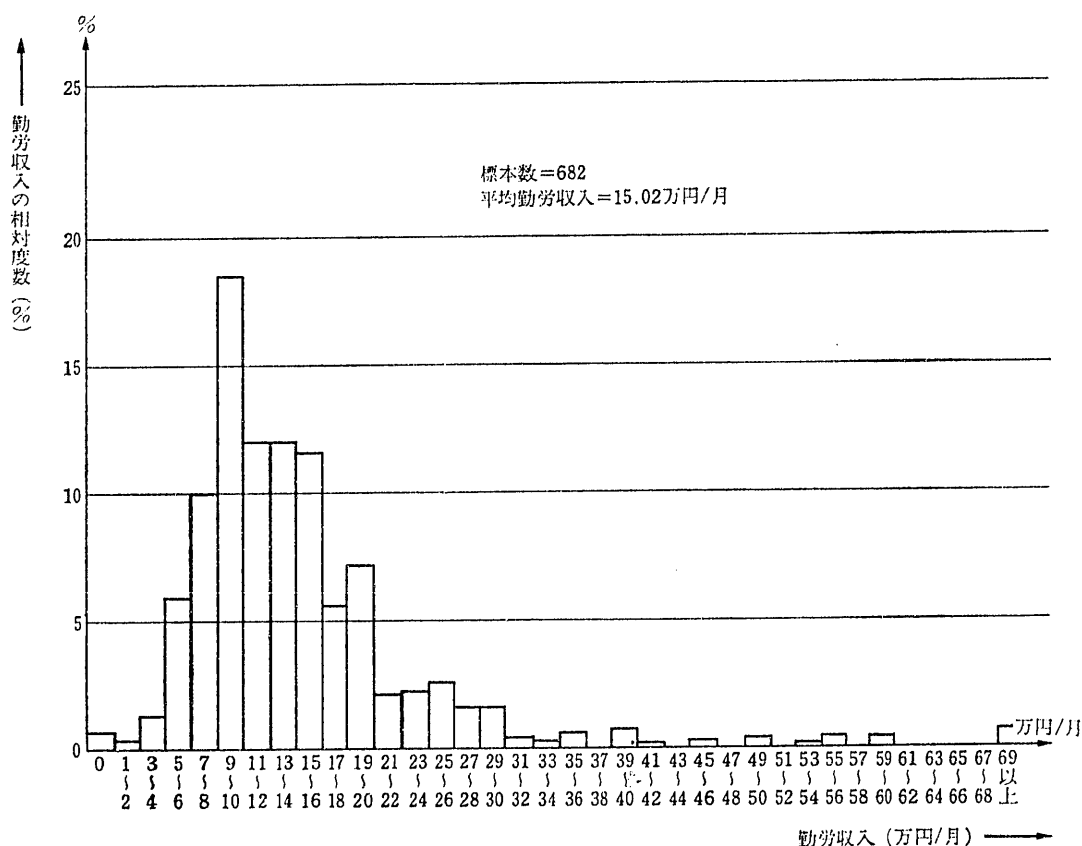


図7 60歳～64歳の男子雇用者の勤労収入分布（健康で、55歳当時雇用者であり、定年の経験がある者）

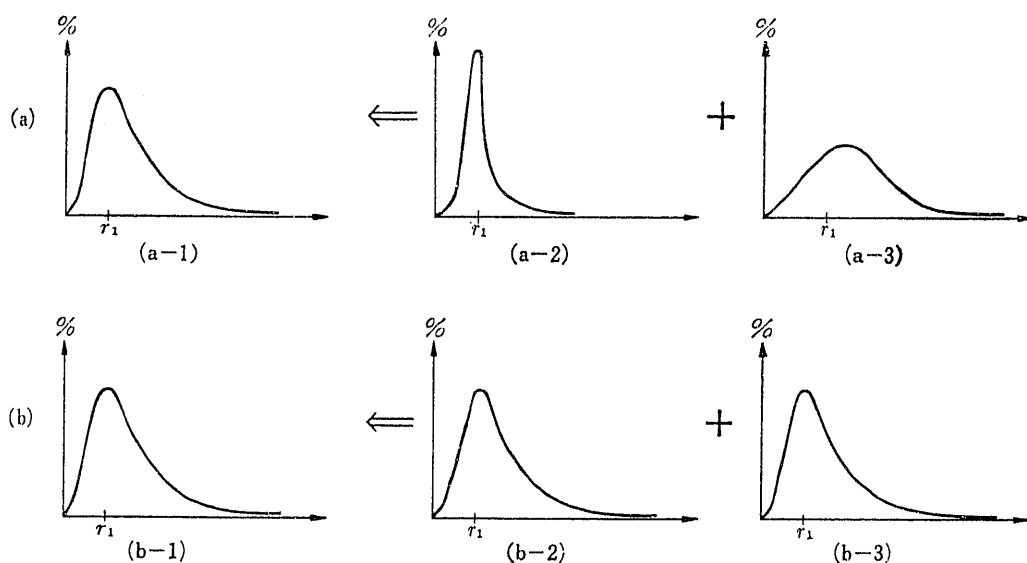


図8 図7の分布にかんする二つの解釈

図1～図3に示された r_1 、すなわち3段階の収入制限の最初の上限収入額は、このときの標準報酬等級16級ということになる。ただし標準報酬等級は幅をもっているから、実際の r_1 は、標準報酬等級16級の階級上限値8万9,000円になる¹⁴⁾。このとき、雇用者として働きながら厚生年金を受給している者（すなわち在職老齢年金受給者）の中で、その勤労収入を上にした最初の収入制限額8万9,000円ギリギリに抑えようとする者が多ければ、この点を含む勤労収入月額9～10万円階層（実際の収入8万5,000円～10万5,000円）の度数は相対的に大きく出るであろう。観察された図7の分布特性はこれを示している。したがって図7は、Ⅱ節の図3に示したような状態が現実が生じているということを示唆しているといえるのである。

ただ、図7の分布に対して、これとは別の解釈も成り立ちうる。これを図8によって示そう。

まず上述の解釈は図8(a)によって示される。すなわち60歳～64歳の雇用者全体の勤労収入分布が r_1 にモードをもつのは(図8(a-1))、厚生年金受給有資格者の勤労収入が r_1 に集中すること(図8(a-2))を反映している。これに対して、厚生年金の受給権をもたない者の勤労収入分布はこのような特性はもっていない(図8(a-3))。

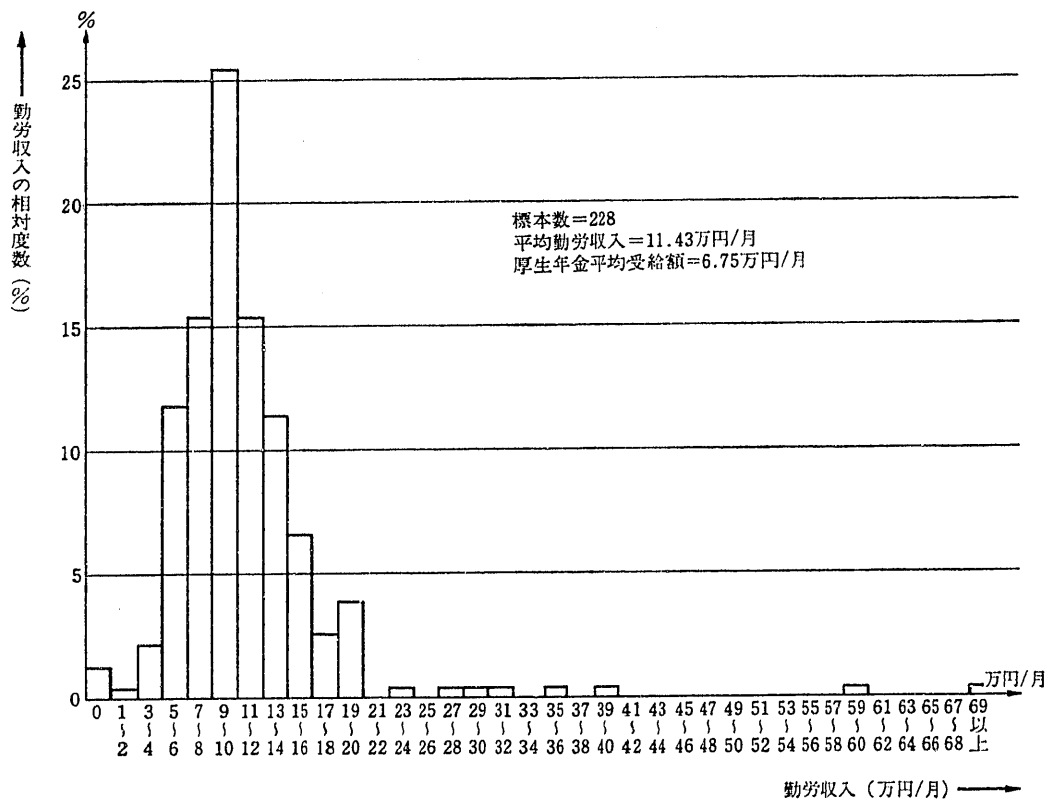
しかし、この年齢層の男子雇用者が、厚生年金の受給資格の有無にかかわらず r_1 をモードする

勤労収入分布をもつということもありうる。図8(b)に示すようなケースがこれである。つまり、厚生年金受給有資格者の勤労収入(図8(b-2))も、そうでない者の勤労収入(図8(b-3))も、ともに r_1 にモードをもち、その結果、雇用者全体の勤労収入も r_1 にモードをもつ(図8(b-1))。この場合には、たとえ図7のような分布が観察されても、それはたまたま勤労収入月額9～10万円階層にモードをもつというにすぎず、これを所得線の屈折点における主体均衡の反映というわけにはいかない。

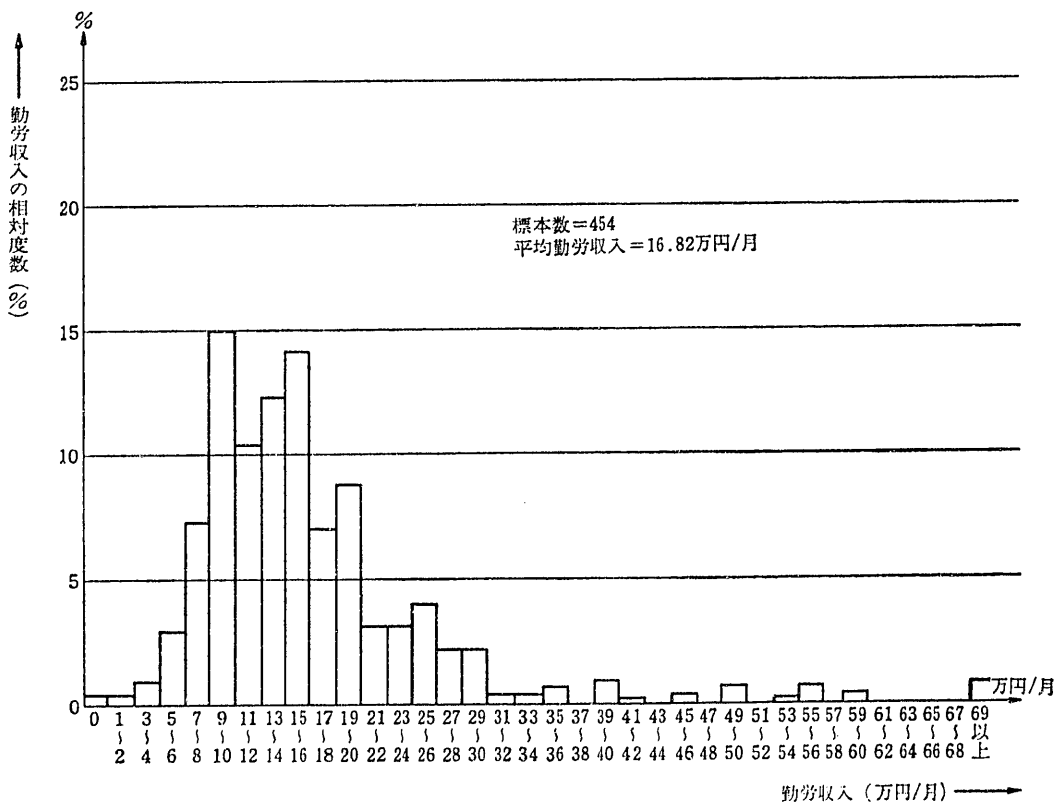
VI 勤労収入分布の観察②——厚生年金受給者と非受給者の比較

前節の図7は、所得線の屈折点における主体均衡と整合的な勤労収入分布を示した。しかしそこではまだ、それとは別の解釈の余地も残されていた。そこでここでは、図7で観察したサンプルを、厚生年金受給者と非受給者に分け、両者の勤労収入分布を比較することによって、屈折点における均衡の存在を確認しよう。

先にⅣ節で述べたように、厚生年金受給者のグループは、その中で所得線の屈折点における均衡が成立しうるグループであり、一方、非受給者のグループはその可能性のないグループである。したがってもし、前者においても後者においても、



(a) 厚生年金受給者



(b) 厚生年金非受給者

図9 勤労収入分布の比較(健康で、55歳当時雇用者であり、定年経験のある、60歳~64歳の男子雇用者)

その勤労収入がともに月額9～10万円階層にモードをもつなら、先の図7の分布は屈折点の均衡とは関係なくたまたまそこにモードをもったかもしれない、という解釈を否定できない。しかしもし、前者の勤労収入分布が勤労収入月額9～10万円階層にモードをもち、一方後者はそうでないということであれば、それは屈折点における主体均衡の影響を反映している可能性がきわめて強いといえる。そこで以下、これを観察してみよう。

図9は、60歳～64歳の男子雇用者を、厚生年金受給者（図9(a)）と厚生年金非受給者（図9(b)）に分けたときの、それぞれの勤労収入分布を示している。図の縦軸、横軸は図7と同様である。また個人属性のコントロールも、図7の場合とまったく同じにしてある。

まず図9(a)に示された厚生年金受給者の勤労収入分布を見てみよう。見てわかるように、それは勤労収入9～10万円階層（実際の収入8万5,000円～10万5,000円）にとび抜けたモードをもつユニモーダル分布になっている。このグループに属するサンプルの4分の1以上がこの階層に集中している¹⁵⁾。

一方、図9(b)に示される厚生年金非受給者の勤労収入分布を見ると、この分布は明らかなモードのないなだらかな形をしている。この点で、勤労収入月額9～10万円階層にとび抜けたモードをもつ厚生年金受給者のケースと対比をなす¹⁶⁾。

つまり図9は、同じ60歳～64歳の男子雇用者であっても、その勤労収入分は、厚生年金受給者と非受給者で明らかに異なり、前者が勤労収入月額9～10万円階層（実際の収入8万5,000円～10万5,000円）にとび抜けたモードをもつものに対して、後者は必ずしもそうでないことを示す。これは、図7において勤労収入月額9～10万円階層にモードが見られたのは、年金受給有資格者の所得線の屈折点における均衡を反映しているためである、という解釈が正当であったことを意味する。すなわち、前節の図7とこの節の図9の観察結果から、厚生年金給付の収入制限による所得線の屈折点で、厚生年金受給有資格者の主体均衡が成立することが多い、ということがいえる。

ところで、厚生年金給付に伴う収入制限の影響は、年齢階層別勤労収入分布からも見てとれる。図10には、60歳から69歳までの男子雇用者の平均

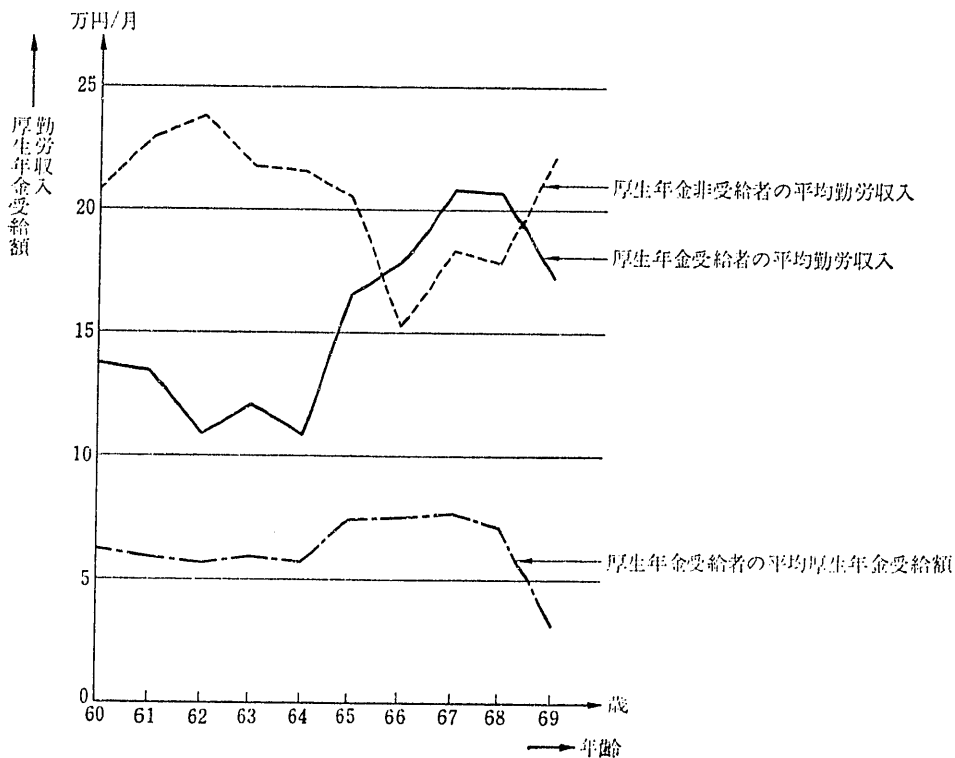


図10 勤労収入の年齢階層別比較（健康で、55歳当時雇用者であった、60歳～69歳の雇用者）

勤労収入(月額)を、厚生年金受給者(実線)、非受給者(破線)別に、1歳キザミでとってある。ただしここで、年齢階層を1歳キザミに細分化したうに図7や図9の場合と同様の個人属性のコントロールを行なうと、各年齢階層別のサンプル数が小さくなりすぎる。このため図10での個人属性のコントロールは、健康で55歳当時雇用者であった者、という点までにとどめ、定年経験についてはコントロールしない。

図10で厚生年金受給者の年齢階層別平均勤労収入を見ると、65歳を境にして上方へジャンプすることがわかる。しかもこの間、彼らの年金受給額(図10の一点鎖線)はほぼ一定である。これに対して、厚生年金非受給者の年齢階層別平均勤労収入には、こうしたジャンプは見られず、63歳以降はほぼ一貫して減少基調を維持する。

上述の観察事実は、厚生年金給付に伴う収入制限が、65歳以降は大幅に緩和されることの影響を示唆する。つまりこれは、収入制限が厳格な60歳～64歳階層では低く抑えられていた厚生年金受給者の勤労収入が、65歳を境にその収入制限が緩和されると、その抑制を解かれて上方へジャンプしたことを反映していると考えられるのである。

VII 勤労収入別フルタイム雇用者比率の観察

これまでのV節、VI節における考察から、厚生年金給付の収入制限による所得線の屈折点に年金受給有資格者の主体均衡が成立しやすいということがわかった。ところでII節に示したように、こうした所得線の屈折点に主体均衡が成立すると、所得効果以上に労働供給時間が減るか、あるいは低賃金率労働が誘発される。ここではこれを考察しよう。

図11には、厚生年金受給者(実線)と非受給者(破線)の勤労収入別フルタイム雇用者比率が描かれている。横軸には勤労収入月額が、図7、図9と同様2万円キザミでとられている。また縦軸には、IV節の実験計画で定義したフルタイム雇用者比率が、パーセントでとられている。ただし、勤労収入月額17万円以上は厚生年金受給者のサンプルサイズが小さいため、信頼しうるフルタイム率を計算することがむずかしく、また分析目的から考えて必要な領域ではないので、ここでは除外する¹⁷⁾。また勤労収入月額4万円以下も、サンプルサイズを考えて一つの階層にまとめた。観察対象とするサンプルの、個人属性のコントロールは、図7、図9におけるそれと同じである。

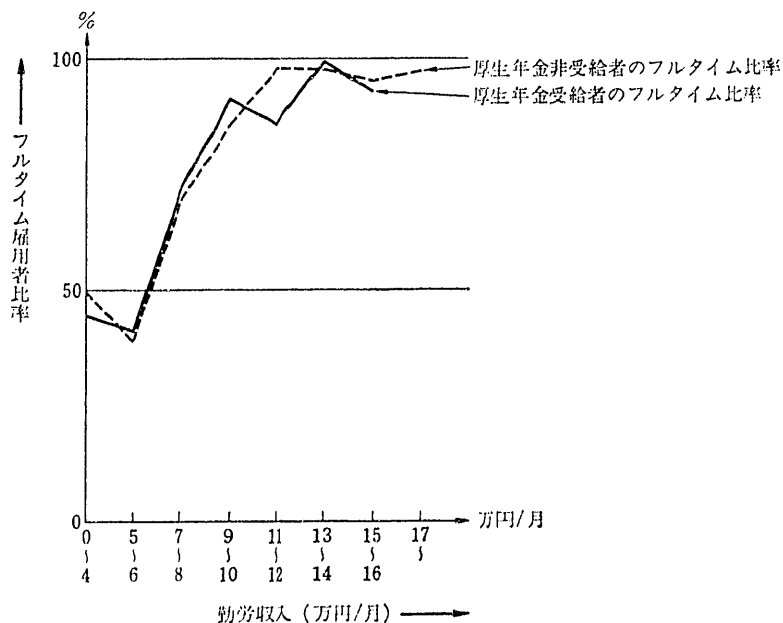


図11 勤労収入別フルタイム雇用者比率
(健康で、55歳当時雇用者であり、定年経験のある、60歳～64歳の男子雇用者)

図11を見ると、フルタイム雇用者比率は、厚生年金受給者の場合も、非受給者の場合も、勤労収入月額5～6万円までは50%以下である。これが、勤労収入月額7～8万円で約70%，同9～10万円で約90%と遞増する。そして勤労収入月額13～14万円階層で、このフルタイム雇用者比率はほぼ100%に達する。この階層以上では、例外を除けばほぼすべての雇用者がフルタイム雇用者となる¹⁸⁾。

さて先にⅡ節の図5で示したように、年金給付の収入制限による所得線の屈折点での主体均衡が低賃金労働を誘発しているとする、その屈折点の勤労所得に対応する労働時間は、厚生年金受給者の方が非受給者に比べて長くなる。Ⅳ節で述べたようにここではフルタイム雇用者比率を労働時間の代理指標にとっているから、もし上述のことが現実には起きているとすると、厚生年金受給者のフルタイム雇用者比率は、先に屈折均衡の存在が示された勤労収入月額9～10万円階層で非受給者より大きくなるはずである。

そこで図11において、勤労収入別フルタイム雇用者比率を、厚生年金受給者と非受給者とで比較することによってこれを吟味してみよう。

見てわかるように、厚生年金受給者のフルタイム雇用者比率と非受給者のそれはほぼ重なり合っており、前者が明らかに後者より大きいという点は見られない。これをもう少し厳密にいうため、この両者が等しいという帰無仮説に対し、前者が後者より大きいという対立仮説をたて、各勤労収入階層で割合の差にかなする検定を行なってみると、いずれの場合も帰無仮説は5%有意水準で棄却できない¹⁹⁾。もちろんこれは、屈折点の均衡に対応する勤労収入月額9～10万円階層においてもそうである。したがってこの図11で見る限り、先のⅡ節の図5に示したような状況は実際には生じていないことになる²⁰⁾。

所得線の屈折点での主体均衡が低賃金率労働を誘発していないとすれば、それは労働供給時間の短縮をもたらしているはずである。なぜなら、この屈折点での均衡というのは、年金受給有資格者が勤労収入を年金給付の収入制限額ギリギリに抑

えようとする行動からくるが、この勤労収入の抑制は、時間当たり賃金率の引き下げによるのでなければ、労働時間の短縮によって実現されるからである。Ⅱ節の図2に示した状態がこれである。そしてこのときの労働供給時間の短縮幅は、このⅡ節の図2からわかるように、所得効果のみによる労働供給時間の短縮幅よりも大きなものとなっている。

ただしこれが、どの程度の大きさを労働供給時間を減らしているかは、この分析の範囲ではわからない。これを知るためには、厚生年金の受給有資格者が識別できてなおかつ個々人の正確な労働時間と賃金率が識別できるデータが必要である。そうしたデータが利用可能となるのを待ってこの点を吟味することは、残された課題となる。

VIII 発見事実の要約と残された課題

厚生年金給付に伴う収入制限は、年金受給有資格者の所得線を屈折させる。この屈折点に個人の主体均衡が成立すると、それは所得効果以上に労働供給時間を減らすか、あるいは低賃金率労働を誘発する可能性がある。本稿では、厚生年金受給者を識別できるデータによって、これを実証的に考察した。

本稿の考察で得られた発見事実は、次の2点に要約できる。

- ①厚生年金受給有資格者の主体均衡は、厚生年金給付の収入制限による所得線の屈折点に成立しやすいこと。
- ②この所得線の屈折点における均衡は、必ずしも低賃金率労働を誘発していないこと。したがっておそらくそれは、労働供給時間の所得効果以上の短縮をもたらしているであろうこと。

残された課題には、本稿の分析枠組の中でおおきく改善すべき点と、分析枠組そのものの精緻化がある。前者は主にデータの整備によって改善される問題である。潜在的受給権者をも含めた個々人の厚生年金受給資格が識別でき、これに加えてその潜在的稼働能力、労働時間などが正確に測定でき

るデータが望まれる。こうしたデータが利用できるようになれば、所得線の屈折点における均衡は、本稿のように二段階の観察ではなく、1回の観察で一意的に確認できるし、またその屈折点での均衡が低賃金率労働を誘発するのか、あるいは労働時間の短縮をもたらすが、より厳密に検証できる。

分析枠組そのものの精緻化は、最終的には無差別曲線の計測に帰着する。本稿の発見事実は、この計測のための基礎情報となる。ここで得られた基礎情報をもとに、最終的な無差別曲線計測のための効用指標関数の特定化と計測方法について考えるのが、分析の次のステップであろう。

(せいけ・あつし 慶應義塾大学助手)

(注)

- 1) 年金給付が労働供給に与える影響の政策合意については、たとえば清家〔8〕を参照されたい。
- 2) たとえば、清家〔6〕、島田・清家〔9〕、本川・森〔4〕などがある。またより広義の、社会保障給付一般と高齢者の労働供給についても、三上〔3〕が同様にマイナスの相関を見出している。
- 3) アメリカの公的な年金給付にも収入制限がある。ただしその方法はわが国の厚生年金のように非連続的な階段状のものではなく、ある収入区間に implicit tax を課す形態をとる。この収入制限が労働供給減殺効果をもつことは、たとえばボスキン(Boskin, M.J.)〔1〕などの実証分析によって明らかにされている。
- 4) このように雇用就業中の高齢者に支給される老齢年金を在職老齢年金という。ただしここでいう「在職」とは、厚生年金の被保険者として雇用就業する場合をいい、自営業者や、また雇用者であっても他の年金制度の被保険者である者は、厚生年金制度の下では在職者として扱われない。したがって、ここで収入制限の対象となる勤労収入は、厚生年金被保険者のそれに限られる。
- 5) ただし減額の対象となるのは、厚生年金の基本年金部分である。
- 6) このような3段階の収入制限方法が定められたのは昭和50年度の厚生年金保険法改正以降である。それ以前は4段階の収入制限方法がとられていた。収入制限額は、昭和50年以降、51年、53年、54年、55年と改訂されている。なお後述の実証分析に係るものは、昭和54年の改訂による制度である。
- 7) これについての詳細な議論は、清家〔8〕を参照されたい。
- 8) たとえば個人の労働供給についての最も包括的なデータである「就業行動基本調査」には非勤労所得にかんする情報はほとんど皆無である。「全国消費実態調査」は、年金所得を調査しているが、それがどの年金制度から支給されたものであるか、また家計内の誰に支給されたものであるかの識別ができない。
- 9) なお先に注4)で述べたように、公務員など、厚生年金の被保険者でない雇用者も厚生年金制度の下では在職者と見なされない。したがってできればこれらの雇用者もサンプルから除くことが望ましいが、われわれのデータではそれを識別することができない。したがって、ここではそうした厚生年金被保険者以外の雇用者もサンプルに含まれている。
- 10) ただし勤労収入月額0万円はこれを1階層とし、また勤労収入月額69万円以上も一括して1階層とする。
- 11) 小尾〔5〕のいうように、男子基幹労働力にかんしては、その主体均衡の選択の幅は労働需要側の都合でかなり狭められていると考えるのが妥当であろう。これに比べて、定年退職後の再就職雇用機会においては、個人の主体均衡選択の自由度はより増加するであろう。
- 12) ただし勤労収入はその前月の4月分を調査している。
- 13) 収入制限の基準となる標準報酬月額は、毎年5月、6月、7月の平均月収(ボーナスを除く)で、これがその年の10月から翌年の9月まで適用される。ただし収入が標準報酬等級で2等級以上変化した場合には、その時点で標準報酬月額が随時変更される。
- 14) 当時の標準報酬等級16級に含まれるのは、勤労収入月額8万3,000円以上8万9,000円未満の者である。したがって厳密な階級上限値は8万8,999円というのがより正確である。
- 15) 図9(a)では、勤労収入月額17~18万円階層以上の厚生年金受給者もわずかながら存在する。しかし60歳~64歳では、当時勤労収入が14万6,000円以上あると年金は100%減額されるはずであった。したがって上述のように高額な勤労収入を得ている雇用者で、しかも厚生年金受給者であるというのは、厚生年金の非適用事業所に雇用されている者であると考えられる。
- 16) これを、勤労収入月額9~10万円階層と、15~16万円階層に小さなモードをもつ双峯分布と見れないこともない。しかし勤労収入月額9~10万円階層から15~16万円階層の間はむしろほぼ一様分布をなしているとも見えることもできる。いずれにしてもそれが図9(a)のような、はっきりとしたユニモーダル分布でないことは明らかである。
- 17) 所得線の屈折点における主体均衡が低賃金率労働を誘発しているかどうかを吟味するには、厚生年金受給者の所得線の屈折する範囲(勤労収入月額15~16万円階層)でフルタイム雇用者比率を観察すればよい。
- 18) ちなみに、厚生年金非受給者について、勤労収入月額17~18万円階層以上のフルタイム雇用者比率も計算してみると約98%になる。

- 19) 検定結果は付表1のとおり。なお、この検定の具体的方法については、岩田〔2〕第8章に詳しいのでこれを参照されたい。

付表1 勤労収入別フルタイム雇用者比率の差の検定

ここで、 P_1 ：各収入階層の厚生年金受給者のフルタイム雇用者比率、

P_2 ：各収入階層の厚生年金非受給者のフルタイム雇用者比率、

とする。帰無仮説 H_0 、対立仮説 H_1 はそれぞれ、

$$H_0: P_1 = P_2$$

$$H_1: P_1 > P_2$$

とおいて片側検定を行なう。 P_1', P_2' をそれぞれ P_1, P_2 の観測値、 C を片側5%の臨界値とする。もし、

$$P_1' - P_2' < C$$

ならば、帰無仮説は5%有意水準で棄却できない。

勤労収入階層 (万円/月)	0~4	5~6	7~8	9~10	11~12	13~14	15~16
$P_1' - P_2'$	-0.056	0.022	0.017	0.061	-0.122	0.018	-0.026
C	0.400	0.273	0.185	0.096	0.096	0.043	0.104
検定結果	H_0 は棄却できない。	左同	左同	左同	左同	左同	左同

- 20) ただし、これをもって年金給付の収入制限が低賃金率労働を誘発していないと結論づけるには留保条件がある。というのは、厚生年金受給者と非受給者が同一の労働市場で競争しているとすれば、前者の受け入れる賃金率に後者も引きずられてしまうおそれがあるからである。この場合にも両者の勤労収入別フルタイム雇用者比率には差が出ない。この点を

はっきりさせるためには、個々人の潜在的稼得能力と実際の賃金稼得経歴がはっきりとわかるデータが必要である。したがってこの点については、必要なデータが利用可能となるのを待って再確認する必要がある。

参考文献

- 〔1〕 Boskin, M. J., "Social Security and Retirement Decisions", *Economic Inquiry*, Vol.15, No.1 (January, 1977).
- 〔2〕 岩田暁一『経済分析のための統計的方法（第2版）』東洋経済新報社、1983年。
- 〔3〕 三上英美子「高齢層労働力率の将来推計」『季刊社会保障研究』第18巻第2号、1982年秋。
- 〔4〕 本川 明・森 隆司「高齢者の就業率変化にかんする要因分析」『統計調査月報』1981年5月号、労働省統計情報部。
- 〔5〕 小尾恵一郎「労働供給の理論」『三田学会雑誌』第61巻第6号、1968年1月。
- 〔6〕 清家 篤「年金給付と高齢者の労働供給」『三田商学研究』第23巻第4号、1980年10月。
- 〔7〕 清家 篤「年金の収入制限と労働供給」『日本労働協会雑誌』第24巻第9号、1982年9月。
- 〔8〕 清家 篤「厚生年金が労働供給に与える影響」『年金と雇用』第2巻第2号、1983年4月。
- 〔9〕 島田晴雄・清家 篤「高齢化社会へのイムパクト——年金政策と労働市場との関連をめぐって」『社会保障講座3』総合労働研究所、1981年。

女子高齢者の労働供給パターン

三上 芙美子

I はじめに

高齢者の必要最低限の生活水準が、年金や各種の福祉サービスによって社会的に保障されることは、福祉社会の要件である。勤労生活から年金生活への移行は、しかしながら、労働からの完全なる引退 (retirement) を意味するわけではない。年をとっても、社会においてある程度何らかの形で労働を続けることは、高齢者自身の生きがいと健康保持に役立つと考えられる。それは同時に、生産的活動の増大および国民医療費の減少を通じて、国民経済に寄与し、社会全体の福祉 (Welfare) を向上させることにつながるであろう。

そこで、高齢者が働きやすい社会的および経済的環境条件を整備することが、政策課題となる。この課題を検討するためには、いうまでもなく、高齢者の労働供給行動に関する情報が不可欠である。近年、欧米諸国や日本において、高齢者の労働供給と社会保障に関する実証的研究は幅広く行なわれているが、観察対象が男子に限定される場合が多く、女子高齢者の労働供給に関する情報はきわめて少ないのが現状である。

本稿の目的は、日本における女子高齢者の労働供給パターンを、統計的分析によって少しでも明らかにしようとするものである¹⁾。

II 女子高齢者の労働供給とその背景

女子のライフサイクルにおける労働供給は、平均でみる限り、男子のそれと異なり、変化に富んでいる。1980年国勢調査報告による性・年齢階級

別の労働力率 (人口に対する労働力人口の比率, %) を図1にグラフで示しておこう。男子の労働力率が20歳代後半から50歳代後半まで95%以上の高さを保持しているのに対し、女子の労働力率は、20歳代前半と40歳代で二つの山をもつ変型M字形を描いている。女子の20歳代後半から30歳代前半の労働力率の谷間は、育児のために非労働力化する者の多いことを表わしており、この変型M字形は女子の平均的ライフサイクルを表わすものとして、一般によく知られた経験的事実である。

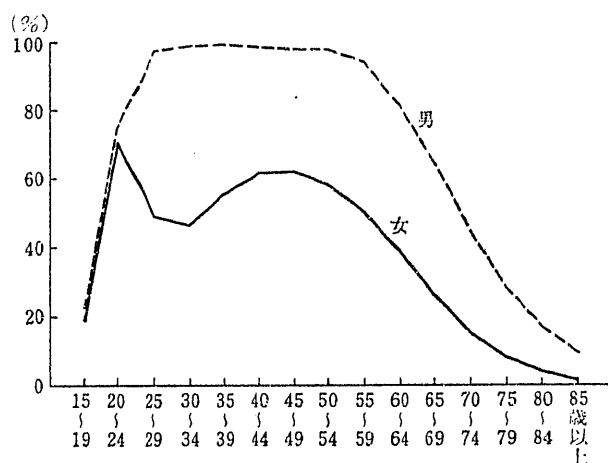
とくに既婚女子の労働供給は、彼女らに提示される賃金のみならず、世帯の核所得 (多くの場合、配偶者の所得) や乳幼児の有無 (またはその人数) などの要素に強く影響されることが、経験的に見出されている²⁾。

他方、高年齢になると、女子の就業率が核所得や子供の有無に影響される程度は、相対的に小さくなると考えられる。なぜならば、第1に、女子の場合、高年齢層の有配偶率は若・中年年齢層のそれと比較して低い³⁾。第2に、女子高齢者はすでに育児から解放されている。したがって、第3に、若・中年年齢層に比べて、経済的インセンティブが相対的に低いからである。

高年齢層において労働力率の低いことは、男女ともに共通している。65歳以上の労働力率は1980年現在、男子46.0%、女子16.1% (いずれも国勢調査データ) である。さらに、高年齢層の労働力率が過去20年ほどの間に低下し続けてきた事実も、男女ともにほぼ共通した現象である。

そこで、以下では、研究の第1段階として、高年齢層の労働供給パターンが男女間で異なるかどうかという視点からではなく、一般に高齢者の労

図1 性、年齢階級別労働力率 (1980年)



資料：総理府「国勢調査」

表1 年齢階級、健康状況別女子就業率

(単位：%)

健康状況(注)	計	55～59歳	60～64歳	65～69歳
計	43.0	53.0	42.3	30.0
元気	54.3	62.0	53.4	41.6
あまり元気でない	35.8	45.2	36.0	24.7
病気がち・病気	12.8	18.3	12.2	9.3

(注) 健康状況とは、ふだんの健康状況をいう。

資料：労働省統計情報部「高齢者就業等実態調査報告」(1981年)

働供給を説明すると考えられる諸要因が、女子についてはどのように影響しているかを、観察していくことにする。

まず第1に、当然ながら、健康状況が高齢者の就労(または退職決定)を左右する要因の一つに挙げられる。若年齢層に比べて、高年齢層の有病率は10倍も高く、加齢とともに健康な者の割合は減少してゆく傾向にある⁴⁾。表1で55～69歳女子の健康状況別就業率をみてみよう。元気な者は54.3%が就業しているのに対し、あまり元気でない者は35.8%、病気がちまたは病気の者は12.8%と、就業する者の割合が低下している。この年齢層をさらに三区分してみても、健康状況が劣るにしたがい就業率の低下することは、いずれの年齢階級についても同様に観察される。したがって、先にみた図1のグラフを元気な人口についてのみ描くならば、右端の裾野はもっとゆるやかなカーブになるはずである。経済的要因の分析をする際にも、まず健康状況を考慮に入れる必要がある。

第2に、高年齢になるにしたがい、一般に、余暇選好が高まることである。表1を横にみてゆくと、たとえ元気な者でも、55～59歳の62.0%から65～69歳の41.6%へと就業率が低下してゆくことがわかる。また、元気に就業している者でも、加齢とともに、短時間就業の者の割合が増大している。これらの事実は、健康状況では説明されない部分であり、制度的な要素や労働需要側の状況のみならず、余暇選好の増大を少なからず反映したものと考えられる。高齢者とひと口にいても、年齢のもつ意味を無視できないであろう。もちろん個人差は大きい、労働供給行動を膨大な統計資料から分析しようとする際には、高年齢層をひとまとめに観察するのではなく適当な年齢階級にデータを区分することも、一つの方法である。

第3に、高齢者の労働供給に影響を及ぼす経済的条件としては、主として年金収入、賃金(労働時間当り収入)、配偶者またはその他世帯員の所得、および資産所得が挙げられよう。なかでも年金は、高齢者世帯の生計の基礎となるものであり、頼りとされる収入であるから、その増減は高齢者の労働供給に何らかの効果をもつであろう。表2において年金受給額階級別に女子の就業率をみると、60～64歳層については、4万円以下では43.6%、5～9万円で31.9%、10～14万円で28.5%と、年金の低いグループほど就業率の高いことを示している。そして、9万円以下のグループでは、就

表2 年齢階級、年金受給の有無および年金受給額階級別女子就業率 (単位：%)

年金受給の有無、 年金受給額階級(注)	60～64歳	65～69歳
計	42.3	30.0
年金受給	40.5	30.8
4万円以下	43.6	33.1
5～9万円	31.9	22.9
10～14万円	28.5	22.2
15万円以上	28.8	8.7
年金不受給	44.2	25.7

(注) 1) 1人が二種類以上の年金を受給している場合は、それを合計したものを計算の基礎としている。

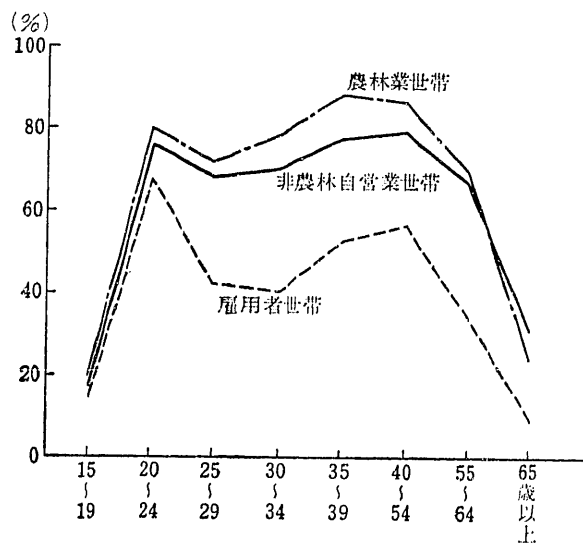
2) 年金受給額は、万円単位(1万円未満は四捨五入)で調査したものである。したがって、たとえば「4万円以下」は4万5,000円未満、「5～9万円」は4万5,000円以上9万5,000円未満を意味する。

資料：表1に同じ。

業者の約半分が、「年金だけでは生活できないから」と答えている。ただし、女子の場合10万円以上の年金(月額)を受給している者は、60～69歳層ではわずか3%余り(1980年労働省調べ)で、女子の平均年金額はきわめて低いことに注意しておかなければならない。

第4に、高齢者の労働供給決定には、収入以外の労働条件も重要な判断材料である。たとえば、労働時間は長すぎないかどうか、勤務時間に自由度(選択の余地)はあるかどうか、職場における人間環境および物理的環境は満足できるものかどうか、といった問題が考慮されるであろう。勤務時間の自由度や職場環境の相違は、就業形態(自営業従事者、雇用者等々)の間においてみられるであろう。自営業世帯に属している女子の労働力率が雇用者世帯と比べて高いことは、よく知られている。図1でみたM字形の労働力率は、全世帯についてであるが、世帯の種類別に描くならば、図2のように、自営業世帯と雇用者世帯とで形の違いが現われる。すなわち、どの年齢層においても自営業世帯の方が労働力率は高く、育児期における谷もずっと浅い。55歳以上でも、雇用者世帯の労働力率との差は20～30ポイントも開いている。

図2 世帯の種類、年齢階級別女子労働力率(1982年)



(注) ここで、農林業世帯とは、耕地50アール以上の世帯、非農林自営業世帯とは耕地10アール未満ないし耕地なしの世帯のうち、世帯主が自営業主の世帯、雇用者世帯は同じく世帯主が雇用者の世帯をいう。

資料：総理府「労働力調査」

おそらく、自営業に従事している場合は、家族中心の職場仲間、職住近接、弾力的な勤務時間などの点で、高齢者が働き続けることを容易にしていると考えられよう。

以上のほかに無視できない要素として、第5に、職業経験が含まれる。高齢者の就業が過去の職業経験によるところが大きいであろうことは、容易に推察できる。雇用主は、高齢者を雇用する場合、生産効率上、職業経験有りの者を採用する方が有利であるし、高齢者の側でも、長い職業経験をもつの方が職業意識は高く、仕事への関心も高い(一種の職業習慣形成効果が作用する)からである。

さらに、教育水準、扶養家族の有無、居住地域の特性、なども高齢者の労働供給に影響を及ぼすと考えられるが、ここでは詳細には立ち入らない。

III 最近の研究と問題の所在

高齢者の労働供給分析を女子について試みた最近の例は、アメリカでは Hanoch & Honig [2] にみられる。

彼らは、58～69歳の白人既婚男子および配偶者なしの白人女子のそれぞれについて、RHS (Retirement History Study) データから労働供給関数を計測している。実際に用いられた RHS データは、1969年、1971年、1973年および1975年の各調査データをプールしたものである。説明変数には、健康状況、教育水準、職業経験、社会保障、世帯の非勤労所得、自営業従事、および年齢の各指標が含まれている。これらの要素が就業確率に及ぼす効果を回帰分析により推定した結果は、つぎのように要約される。(1)高齢者の労働供給行動は、男女間できわめて類似している、(2)健康上の制約は退職を強く促す、(3)教育、職業経験および自営業従事はいずれも就業確率を高めるが、これらの効果は女子の方が男子よりも強く現われる、(4)年金は、男子については負の効果が計測されたが、女子については、はっきりしない(回帰係数の符号は正で、有意性も低い)、(5)年齢それ自体の効果は、経済的および属性的要素の効果を除去して

も、依然として大きい。

Hanoch & Honig による上記の分析結果は、われわれがⅡ節で概観した「背景」に一層の説明力を与えるものといえる。ただし、女子の年金効果の不明瞭さは、女子に対する年金の適用範囲がまだ小さく、その水準も低いことに帰因するかもしれない、としている。また、観察対象の女子高齢者が、データの制約から、配偶者なしの女子に限られていることも留意しておかなければならない。

日本では、近年の女子高齢者の労働力率変動の要因について実証分析を試みた例として、三上〔4〕がある。そこでは、65歳以上の男女それぞれについて、労働力人口比率を社会保障、自営業就業機会、短時間就業機会、および年齢の各変数に回帰させた労働力率関数を、時系列データによって計測している。主な結果は、つぎの3点に要約される：(1)自営業就業機会および短時間就業機会の増大は、女子高齢者の労働力率を高める、(2)加齢は、女子高齢者の労働供給に強い負の効果をもつ、(3)社会保障は、男子高齢者の労働力率に対しては負の効果をもつが、女子高齢者の労働力率に与える影響は明らかでない（回帰係数の符号は正で、有意性も低い）。この不明瞭さは、社会保障変数値が必ずしも女子の年金と対応していないというデータ上の問題に加え、観察期間中の女子の年金の普及度および水準の低さによるものと考えられる。

以上に概略した日米二つの実証研究からは、いくつかの共通した結果が引き出されていることがわかる。それは同時に、つぎのような問題を投げかけていると思われる。第1に、年金が女子高齢者に与える影響については、女子の年金データと対応させて検証する必要がある。その場合、年金の歴史の浅いことから、データはなるべく最近のものが望ましい。第2に、自営業が高齢者の就業率を高めるのは、それを容易にしている勤務形態の特徴にあることが示唆される。とりわけ勤務時間の柔軟性 (flexibility) が、高齢者にとって働き続けられるかどうか、大きく影響しているのではないだろうか。第3の問題は、日本の時系列データから見出された年齢効果には、健康状態の劣

化、余暇選好の増大、制度的な制約など、加齢に伴うさまざまな要素がいっしょに含まれてしまっている。しかしながら、Hanoch & Honig の分析からも示されているように、健康状態の影響は大きいから、少なくとも健康状況別に観察する必要がある。第4に、職業経験が女子高齢者の労働供給に与える効果については、アメリカについては強い正の効果が計測されているが、日本についてはまだ検証されていない。

そこでわれわれは、主としてこれら四つの問題に分析の焦点をしばって、クロスセクションデータからのクロス集計による検証を、試みることにする。

IV クロスセクション・データからの実証分析

1. データとクロス集計

女子高齢者の労働供給に関する前述の問題を解明するために、ここで使用されるデータは、1980年5月に実施された労働省統計情報部「高齢者就業等実態調査」(以下「実態調査」と呼ぶ)である。調査対象は、全国の55～69歳の男女約3万5,000人で、このうち約半数が女子である。労働時間に関する情報は、時間単位では調査されていないが、フルタイム（毎日普通勤務）とパートタイム（短時間勤務）の区分によって得られる。そこでわれわれの分析対象は、女子の就業者に限定する。そのサンプル数は7,530である。われわれは、このデータのいくつかの項目について、属性グループ別の集計を試みる。

まず、健康状況および年齢階級についての比較ができるように、データが分類される。健康状況は、元気（サンプル数5,614）と元気でない（サンプル数1,916）とに分けられ、後者は、調査回答欄の「あまり元気でない」と「病気がち・病気」の両者を含む。年齢階級は、55～59歳、60～64歳、65～69歳の三つに分けることにする。

属性によるデータ・コントロールは、さらに、職種、従業上の地位、年金額階級について行なわれる。職種および従業上の地位の分類は、それぞれ次頁の表に示されるとおりである⁵⁾。年金額階

〈職業区分〉

職 業	仕 事 の 内 容
専 門 管 理 事 務	研究、技術、教育などの専門的工作 人を指図したり、管理・監督する仕事 事務をとる仕事
販売(内) 販売(外)	店で商品を売る仕事 外をまわって、商品販売、集金、配送などをする仕事
サービス	人の世話をしたり、サービスしたりする仕事
運 転 技 能 力 仕 事	自動車、電車などを運転する仕事 道具・機械を使って製造、加工、組立、修理をする仕事 いわゆる力仕事
雑 役 警 備	その他のいわゆる雑役など ビル、工場、アパートなどの警備、管理をする仕事
農林水産	農林水産業の作業

〈従業上の地位区分〉

従業上の地位	仕 事 の 内 容
雇 用 者 任意就業者	会社などに雇われて仕事をした者 近所の人や事務所などに頼まれたりして、随意に行なう仕事をした者
役 員 自 営 業 者 家族従業者 内 職	会社、団体などの役員 商店、工場、農家などの自営業（自営業主） 家業の手伝いをした者 家庭で内職をした者

級は、不受給、4万円以下、5～9万円、10～14万円、15万円以上⁶⁾、の5階級に区分されるが、10万円以上の年金受給者は、サンプルが少ないためにわれわれの実証分析には用いられない。

集計される項目は、勤務時間（フルタイム比率またはパートタイム比率）、勤労収入、年金受給額、世帯の総収入⁷⁾（階級分布）、および55歳当時フルタイム雇用経験（フルタイムで会社、役所、学校などに勤務していた）の有無である。勤労収入および年金額は、各属性グループにおける平均額を算出した。「55歳当時フルタイム雇用」の項目は、職業経験の指標として用いられるもので⁸⁾、55歳当時フルタイムで雇用されていた（役員も含む）者の割合を算出する。

2. 集計結果

55～69歳の女子就業者について、高年齢者就業等実態調査データを上記の要項でクロス集計した

結果は、図3および表3～表5に掲げるとおりである。以下、要因別にその概要を述べ、若干の検討を加える。

(1) 健康状況

表3は、サンプルを元気な者と元気でない者に分けて、さらに年齢階級および従業上の地位別に各観察項目を集計した結果である。表の読み方は、たとえば、元気な55～59歳の役員は、標本数が122で、そのうち66.4%がフルタイムで、残りの33.6%がパートタイムで勤務し、勤労収入は平均して18.6万円、年金受給額は平均4千円を得ていること、そして彼女らの81.1%が55歳当時フルタイムで就業していたことを示す。

表3から、相異なる健康状況の間でフルタイム比率がどのように違うかを、従業上の地位計でみてみよう。55～59歳層では、元気な就業者の60.8%がフルタイム勤務であるのに対し、元気でない就業者のフルタイム比率は47.3%とやや低くなっている。60～64歳層については、それぞれ51.1%と39.5%、65～69歳層では40.6%と29.4%になっている。すなわち、どの年齢層においても、元気な者の方が、元気でない者に比べてフルタイムで就業している場合が多い。このことは、Ⅱ節でみた健康状況別就業率についての観察事実（表1）と合わせて、健康状況の劣化が女子高齢者の労働供給を制約することを示すものである。

では、元気でない女子高齢者が就業しているのは、きわめて経済的な理由からであろうか。図3によって、健康状況を世帯収入との関係で観察してみよう。グラフは、たとえば55～59歳層の元気な女子就業者は、そのサンプル数2,865人の21%が世帯収入15万円未満の世帯に属し、27%が35万円以上の世帯に属していることを表わしている。元気でない就業者の世帯収入分布（点線グラフ）を、元気な者のそれ（実線グラフ）と比較すると、前者の方が、低所得世帯に偏っていることがわかる。とくに65～69歳層では、この傾向が顕著に現われている。このことは、健康状態のすぐれない女子高齢者の就業が、多くの場合、生計をたてるための、きわめて経済的な理由によるものであることを裏付けている。

表 3 健康状況、従業上の地位別高齢女子就業者の就労状況

年齢階級	健康状況 従業上の地位	元 気						元 気 で な い					
		サン プル 数	勤務時間		勤労収入	年金額	55歳当時 フル雇用	サン プル 数	勤務時間		勤労収入	年金額	55歳当時 フル雇用
			フル タイム	パート タイム					フル タイム	パート タイム			
			%	%	万円	万円	%		%	%	万円	万円	%
55～59歳	役 員	122	66.4	33.6	18.6	0.4	81.1	25	64.0	36.0	26.2	0.2	84.0
	雇 用 者	1,175	84.2	15.8	10.2	0.6	89.5	332	73.8	26.2	7.7	0.6	80.1
	任意就業者	153	18.3	81.7	5.5	0.8	17.0	52	7.7	92.3	3.8	1.2	26.9
	自 営 業 主	664	64.6	35.4	9.8	0.3	8.3	202	44.1	55.9	7.2	0.3	9.9
	家族従業者	567	33.7	66.3	4.4	0.3	8.5	202	26.7	73.3	4.4	0.2	11.4
	内 職	184	12.5	87.5	3.4	1.0	13.0	64	10.9	89.1	3.0	1.0	14.1
	計	2,865	60.8	39.2	8.6	0.5	45.5	877	47.3	52.7	6.8	0.5	40.3
60～64歳	役 員	69	65.2	34.8	21.2	0.8	82.6	*	*	*	*	*	*
	雇 用 者	576	76.6	23.4	8.6	1.9	84.4	138	78.3	21.7	7.1	1.5	81.9
	任意就業者	108	16.7	83.3	5.0	2.3	29.6	42	16.7	83.3	4.0	2.0	26.2
	自 営 業 主	431	57.3	42.7	8.9	1.5	12.8	157	43.9	56.1	7.3	1.6	12.1
	家族従業者	395	32.7	67.3	4.2	1.4	9.4	177	22.0	78.0	2.5	1.6	11.9
	内 職	161	5.6	94.4	3.0	1.8	18.0	59	6.8	93.2	2.5	2.5	25.4
	計	1,740	51.1	48.9	7.4	1.7	40.0	590	39.5	60.5	5.5	1.7	32.0
65～69歳	役 員	48	52.1	47.9	18.5	3.4	79.2	*	*	*	*	*	*
	雇 用 者	214	76.6	23.4	8.1	3.1	77.6	77	67.5	32.5	6.8	3.1	76.6
	任意就業者	72	11.1	88.9	3.7	3.5	29.2	33	15.2	84.8	3.2	3.0	30.3
	自 営 業 主	261	50.2	49.8	7.3	2.6	10.3	118	37.3	62.7	5.8	2.3	8.5
	家族従業者	294	23.8	76.2	3.2	2.4	17.7	164	14.0	86.0	2.7	2.3	13.4
	内 職	120	10.0	90.0	3.1	3.0	18.3	47	8.5	91.5	3.0	2.3	23.4
	計	1,009	40.6	59.4	6.1	2.8	32.3	449	29.4	70.6	4.8	2.6	26.7

(注) *印は、サンプル数が少ないため、示されていないものである。

(2) 年 金

女子の年金が労働供給にどのような影響を及ぼすかを分析するうえに、この「実態調査」は、これまでの全国データの中で最も適当なデータであるといえる。それは、年金額データが男女別にとられており、しかも、年金制度がだいぶ普及してきた1980年のデータであり、先に指摘した問題点を解決するものだからである。Ⅱ節において、表2から、この「実態調査」による女子の年金水準と就業率との間の関連性は、すでに示唆されている。ここではさらに、就業している女子高齢者は年金水準に応じて労働時間を変えているかどうかを、調べることになる。

年金額階級とフルタイム比率（またはパートタイム比率）を年齢階級および健康状況別にクロスさせた集計結果は、表4のように得られる。55～59歳層の女子就業者は、年金を受給していない者が圧倒的多数を占めているが、そのうちフルタイムで働く割合は、元気な者については61.7%、元

気でないグループでも47.7%に達している。しかしながら、このフルタイム比率は、年金額の上昇にしたがい低下してゆき、5～9万円階級では、前者は47.4%へ、後者は37.9%へと変化がみられる。60～64歳層についても、年金額0円から5～9万円の間で、元気なグループは55.8%から44.5%へ、元気でないグループは49.6%から31.1%へと、フルタイム比率を低下させている。

ところでこのような関係は、もしフルタイム勤務の多い就業形態が特定の低い額の年金と制度的に結びついているならば、必ずしも年金と労働供給との間の因果関係として捉えることはできなくなる。しかしながら、あとでみるように、フルタイム比率の多いのは雇用者の場合で、表3から明らかのように、雇用者の平均年金額は自営業主や家族従業者に比べて、むしろ相対的に高いことが示されている。

したがって、表4に現われたフルタイム比率の動きは、年金の労働供給に対する所得効果を少な

図 3 年齢階級、健康状況別女子就業者の世帯の総収入分布

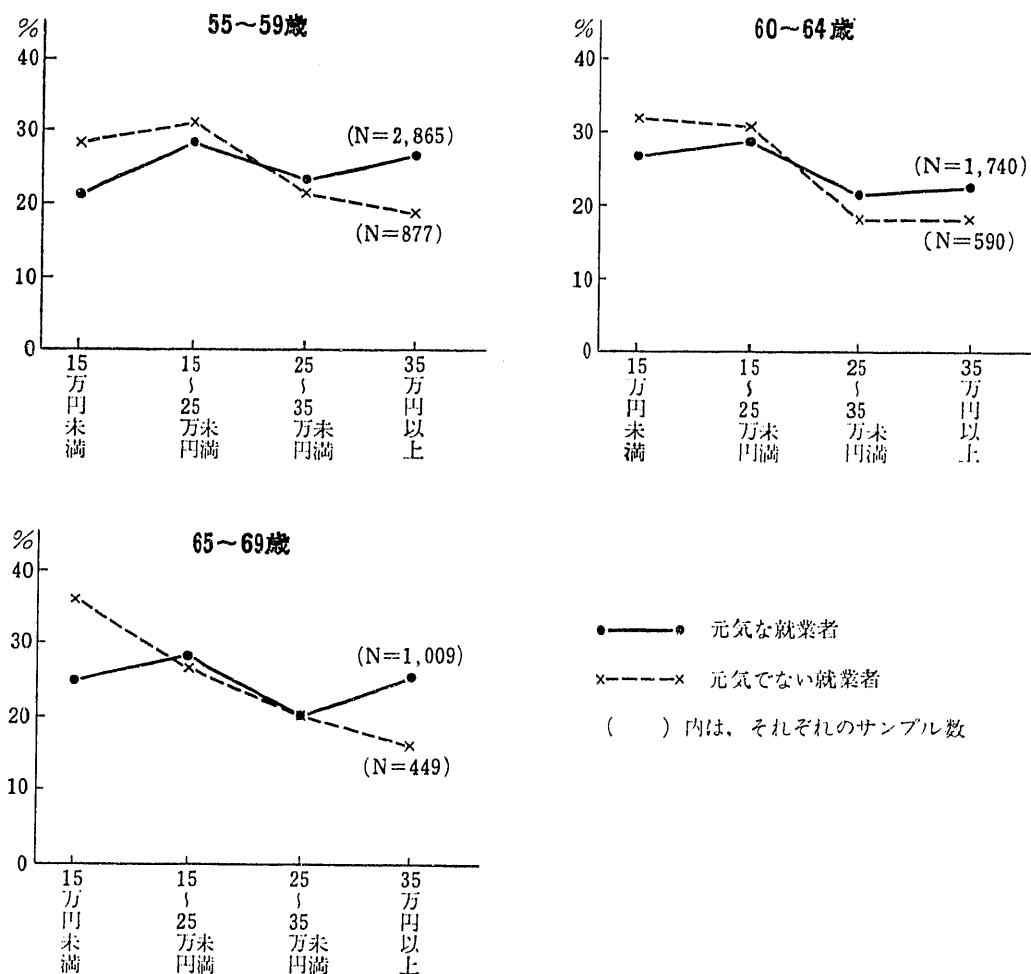


表 4 高齢女子就業者の年金額階級と労働時間のクロス集計

年齢階級	年金額階級	元 気			元 気 で な い		
		サンプル数	労 働 時 間		サンプル数	労 働 時 間	
			フルタイム	パートタイム		フルタイム	パートタイム
55～59歳	不 受 給	2,608	61.7 %	38.3 %	792	47.7 %	52.3 %
	～4万円	121	57.9	42.1	49	49.0	51.0
	5～9万円	114	47.4	52.6	29	37.9	62.1
60～64歳	不 受 給	862	55.8	44.2	250	49.6	50.4
	～4万円	699	47.2	52.8	288	32.3	67.7
	5～9万円	146	44.5	55.5	45	31.1	68.9

(注) 65～69歳については、サンプル数が少ないために示されていない。

からず反映している、といえる。すなわち、年金の増大は、女子高齢者の労働供給を減少させる効果をもつことがわかる。ただし、清家〔9〕によって明らかにされているように、高齢者の労働供給が年金によって影響されるのは、年金それ自体の所得効果のみでなく、年金（厚生年金の場合）の

収入制限の効果でもありうる。しかしながら、この問題は、われわれのクロス集計による分析の範囲を超えているため、ここでは、厚生年金受給の女子雇用者については収入制限の効果が含まれる可能性のあることを、付記しておくにとどめる。

女子就業者の年金額水準は、表3をみると、き

表 5 職種、従業上の地位別元気な高齢女子就業者の就労状況

職 種	従業上の地位	55～59歳						60～64歳						65～69歳					
		勤務時間			55歳当時			勤務時間			55歳当時			勤務時間			55歳当時		
		フルタイム	パートタイム	%	サンプル数	収入(万円)	年金(万円)	フルタイム	パートタイム	%	サンプル数	収入(万円)	年金(万円)	フルタイム	パートタイム	%	サンプル数	収入(万円)	年金(万円)
専門, 管理, 事務	役員者	83	66.3	33.7	83	21.4	0.3	70.7	29.3	85.5	41	23.4	0.7	54.8	45.2	90.3	31	23.7	3.6
	雇用者	238	88.2	11.8	76	15.7	1.1	77.6	22.4	93.3	76	12.4	3.4	*	*	*	*	*	*
	任意就業者	23	8.7	91.3	*	5.3	1.5	*	*	21.7	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	自営業主	74	60.8	39.2	41	18.4	0.5	53.7	46.3	10.8	41	14.7	2.5	*	*	*	*	*	*
	家族従業者	38	34.2	65.8	32	10.3	0.5	34.4	65.6	13.2	32	11.1	1.1	*	*	*	*	*	*
	内 職	22	13.6	86.4	*	4.2	1.6	*	*	22.7	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	計	478	68.6	31.4	211	15.7	0.8	57.8	42.2	66.1	211	14.1	2.5	48.9	51.1	61.4	88	15.2	4.0
	役員者	24	70.8	29.2	*	14.3	0.6	*	*	70.8	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	雇用者	333	83.8	16.2	156	11.2	0.5	82.7	17.3	89.5	156	10.0	1.3	88.5	11.5	86.5	52	9.9	3.4
	任意就業者	47	25.5	74.5	35	5.7	1.2	17.1	82.9	21.3	35	5.4	2.7	6.5	93.5	29.0	31	4.5	4.2
販売, サービス	自営業主	280	80.4	19.6	202	10.7	0.3	73.3	26.7	9.3	202	10.9	1.2	65.9	34.1	11.1	126	10.6	2.6
	家族従業者	140	51.4	48.6	102	6.0	0.3	43.1	56.9	7.1	102	5.4	1.3	39.5	60.5	21.1	76	4.7	2.4
	内 職	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	計	833	72.9	27.1	522	9.8	0.4	65.3	34.7	43.6	522	9.2	1.3	55.2	44.8	30.1	299	8.2	2.8
	役員者	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	雇用者	247	89.9	10.1	106	7.7	0.3	85.8	14.2	91.1	106	7.1	2.3	88.0	12.0	82.0	50	6.6	3.0
	任意就業者	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	自営業主	42	73.8	26.2	22	8.8	0.2	*	*	7.1	22	*	*	*	*	*	*	*	*
	家族従業者	53	41.5	58.5	38	5.8	0.2	54.5	45.5	7.5	38	3.3	1.6	*	*	*	*	*	*
	内 職	54	16.7	83.3	38	3.3	0.8	10.5	89.5	9.3	38	3.0	1.6	23.1	76.9	19.2	26	2.6	3.2
雑役, 警備	計	414	70.0	30.0	195	6.9	0.3	64.6	35.4	58.7	195	5.7	2.0	64.7	35.3	49.0	102	5.2	2.9
	役員者	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	雇用者	229	76.4	23.6	182	7.2	0.6	69.8	30.2	85.6	182	6.8	1.7	62.0	38.0	37.5	32	4.0	2.3
	任意就業者	32	12.5	87.5	36	4.2	0.3	19.4	80.6	6.3	36	4.7	0.9	21.7	78.3	21.7	23	3.4	2.0
	自営業主	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	家族従業者	46	10.9	89.1	39	4.9	0.5	28.2	71.8	15.2	39	4.2	1.5	12.5	87.5	37.5	32	4.0	2.3
	内 職	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	計	334	57.8	42.2	280	6.6	0.5	53.6	46.4	63.8	280	6.0	1.6	38.6	61.4	52.1	140	5.2	2.5
	役員者	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	雇用者	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
農林水産	任意就業者	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	自営業主	217	47.0	53.0	119	5.4	0.4	34.5	65.5	5.5	119	3.8	1.6	35.3	64.7	5.9	85	2.6	2.6
	家族従業者	239	27.2	72.8	158	2.2	0.2	25.9	74.1	6.3	158	2.2	1.5	15.7	84.3	11.0	127	1.7	2.3
	内 職	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	計	487	37.4	62.6	289	3.8	0.3	29.4	70.6	8.8	289	2.9	1.5	24.1	75.9	9.1	220	2.1	2.5

わめて低いことがわかる。55～59歳の平均年金額は0.5万円、60～64歳では1.7万円、65～69歳においても2.8万円にすぎない。10万円以上の受給者は、ごく少数である。それでも、表4の結果は、9万円以下の低い範囲においても労働時間が年金額水準に感応的であることを示唆している⁹⁾。

(3) 勤務時間の柔軟性

表3から、従業上の地位別にフルタイム比率をみると、雇用者の場合が圧倒的に高く、そのつぎに役員、自営業主のそれが高く、家族従業者、任意就業者、内職者の順に低くなっていく。雇用者のフルタイム勤務の割合は、たとえば55～59歳の元気な者については84.2%という高い水準に達している。このように、雇用者のフルタイム比率が他の従業上の地位に比べて顕著に高いのは、職業構成の相違に帰されるのであろうか。いいかえるならば、職種によって、従業上の地位には関係なく、フルタイム比率の高い職種と低い職種があるのかどうかである。表5によって、職種別のフルタイム比率をみると、答えは明らかに「否」である。雇用者はどの職種においても、フルタイム比率が高い。すなわち、55～59歳の元気な雇用者についてみると、専門・管理・事務では88.2%、販売・サービスでは83.8%、技能・運転・力仕事では89.9%、雑役・警備においても76.4%がフルタイムで働いているのである。そして、どの職種においても、フルタイム比率は従業上の地位の間で差異のあることが示されている。

これらの観察結果から、雇用者の勤務時間にパートタイムの割合が少ないのは、仕事の性質のためというよりも、むしろ雇用労働における勤務時間の柔軟性の欠如が影響しているのではないか、という前述(Ⅱ節)の仮説がもっともらしく思える。そこで、この勤務時間の柔軟性について検証するために、異なる年齢階級間および異なる健康状況の間で、フルタイム比率がどれだけ変化しているかを、雇用者と自営業従事者(自営業主および家族従業者)とについて調べ、両者を比較することにする。

まず年齢階級間のフルタイム比率の変化を、元気な者についてみると、雇用者の場合は、55～59

歳で84.2%、60～64歳で76.6%、65～69歳においても76.6%と、年齢が高くなっても依然として4分の3がフルタイム勤務である。これに対して自営業主の年齢階級別フルタイム比率は、それぞれ64.6%、57.3%、50.2%、また家族従業者については、それぞれ33.7%、32.7%、23.8%と、年齢の上昇にしたがって低下してゆき、65～69歳では自営業主の2分の1、家族従業者の4分の3までがパートタイム勤務となっていることがわかる。すなわち、雇用者の勤務時間には、自営業従事者のそれと比べて、加齢に対応した変化があまりみられないのである。元気でない者についても、同様の傾向が読みとれる。

つぎに、健康状況の間におけるフルタイム比率の差異を、雇用者と自営業従事者とで比較してみよう。雇用者のフルタイム比率は、55～59歳では、元気の場合84.2%、元気でない場合は73.8%、60～64歳では、それぞれ76.6%と78.3%、65～69歳では76.6%と67.5%を示している。すなわち、雇用者のフルタイム勤務の割合は、健康状態の劣化によって顕著に減少しているとはいいがたい。多少減少はしていても、7割前後の高さを保持していることがわかる。ところが、これを自営業に従事している者についてみると、健康状態の劣化に対応して、自営業主の場合は、55～59歳で64.6%→44.1%、60～64歳で57.3%→43.9%、65～69歳で50.2%→37.3%と、明らかに大幅な低下がみられる。家族従業者についても、55～59歳で33.7%→26.7%、60～64歳で32.7%→22.0%、65～69歳で23.8%→14.0%と、どの年齢階級においても減少し、パートタイムで働く者の割合が圧倒的に多くなることを示している。このように、雇用者の勤務時間が、健康状態の変化にあまり弾力的に対応していないのに対し、自営業従事者の場合は、それが比較的弾力的に対応しているといえる。

以上の観察から、高年齢就業者の勤務時間の柔軟性は、雇用の場では低く、自営業においては高いことがわかる。したがって、高年齢雇用者のフルタイム比率の高さは、勤務時間の柔軟性の低さを反映したものであること、高齢者は労働条件の自由度の比較的高い就業形態においては、健康状

態や年齢に応じて労働供給時間を決めていることが示唆される。

(4) 職業経験

女子の場合も、高年齢で就業している者は、おそらく年をとってから働き始めたわけではなく、若いときからずっとその職業に就いてきたであろう、と考える方が自然である。そこで、われわれのクロス集計結果から、この職業経験の有無を確かめてみよう。ただし、前述のように、この「実態調査」では、55歳当時フルタイムで会社や役所などに勤めていたかどうかという調査項目が、職業経験を表わす唯一の指標である。この中には、55歳当時自営業主や家族従業者であった者は含まれていない。それゆえ、この指標はおもに自営業以外の就業者の「職業経験」として、近似的に用いることになる。

表3をみると、役員および雇用者の55歳当時フルタイム勤務であった者は、予想通り、非常に多いことがわかる。すなわち、役員も雇用者も、その8~9割までが55歳当時フルタイム勤務の経験者である。この職業経験の高さは、現在の年齢や健康状況を問わず認められる事実である。これに対し、任意就業者および内職者の場合は、フルタイム雇用経験者は少数派であるといえる。実際に職業経験のない者にとっては、雇用機会もきわめて狭く、そのうえ雇用労働にはなじみにくいであろう。とはいえ、任意就業者の2~3割がフルタイム雇用経験ありということは、職業経験のもつ有利さに加え、定年退職後の働く意欲の表われの一つの形態でもあろう。

他方、自営業従事者は、若いころから家業を手伝い、あるいは家業に専念してきたというケースが通常であり、したがって自営業における職業経験は長いと考えてよいであろう。ただし、非農林水産業の自営業従事者の中には、55歳当時はフルタイムの雇用者（または役員）であったという者が1割前後いるという事実（表5）には、注目しておかなければならない。彼女らのそのような就業異動（雇用者→自営業従事者）には、55歳くらいまで会社（または役所、学校）勤務をしていて、退職後に業主として自家営業を始めるケース、も

ともと自営業世帯の妻である場合には、外部での雇用労働を退いてから家族従業者として家業にもどるケース、あるいは自営業主の夫に先立たれ、その業主の地位を受け継ぐケースなどが考えられるであろう。

いずれにしても、55歳当時の勤務経験の高さが、現在の高年齢女子就業者に、少なくとも役員および雇用者に共通した特徴となっている。おそらく、若いころの一時的な職業経験よりも、現在の年齢に近接した、いうなれば近い過去の職業経験の方が、高齢者の労働供給に、より強いインセンティブを与えるのではないだろうか。

以上の結果から、過去の就業経験が女子高齢者の労働供給にプラスの影響をもつことは明らかであるが、どのような職業経験の効果が強いのかは、より適切な「職業経験」の尺度を用いて、さらに検証する必要がある。

V 要約と結び

ここに報告したクロス集計の結果は、女子高齢者の労働供給パターンが一般に男子高齢者について知られている特徴とかなり共通していることを示している。高年齢の女子就業者について、IV節で見出された結果を要約すると、つぎのようになる。

- ① 健康状態の劣化は、女子高齢者の労働供給時間を減少させる。
- ② 元気でない就業者は、低所得世帯に属している割合が比較的高い。
- ③ 女子高齢者の年金額水準はまだ低い、年金額の増大は、男子高齢者の場合と同様に、女子高齢者の労働供給を減少させる効果をもつ。
- ④ 雇用者は、その大半がフルタイムで勤務している。その要因のひとつとして、自営業従事者の場合に比べて勤務時間の柔軟性の低いことが示される。
- ⑤ 職業経験は、女子高齢者の労働供給を増大させる効果をもつ。

これらの各要因別の労働供給に対する効果は、

もちろん、「他の事情を不変とすれば」である。以上の分析結果から、われわれはまず「健康」が労働供給の源であることを改めて知らされる。高齢者の健康増進が図られるならば、彼らの労働供給の増大が期待できるであろう。もちろん、働くこと自体が健康の維持または増進を促すというフィードバックのあることも無視することはできない。

女子の年金額が低く、病気がちの者でも世帯収入の低い場合には就業しているという事実は、女子高齢者の所得保障の問題の重要性を示すものである。なお、世帯収入の影響をより適切に解析するためには、世帯の構成員および所得源泉別の収入や家族類型(単身世帯、夫婦世帯、同居世帯等)に関する情報が必要である。

雇用の場における高齢者の勤務時間(指定労働時間)が柔軟性をもつならば、それはフルタイム就業からパートタイム就業への移行を促すであろう。他方、勤務時間に選択の余地がない場合にはフルタイム就業の継続よりも退職の方を選択したであろう人々も、勤務時間選択制度(もし採用されるならば)のもとでは、その何割かの者は、非就業よりもパートタイム就業を選ぶに違いない。任意就業の一つの形態であるシルバー人材センター高齢者事業団は、勤務時間の自由度の高いケースの代表例といえる。さらに、一般的な雇用労働の場において、どのような要件が勤務時間の柔軟性(選択可能性)を高めるか、についての研究は、今後に残された課題である。

また本稿の観察対象は女子高年齢層であるが、とくに年金や職業経験がその労働供給に及ぼす影響については、これらの尺度の問題を考えると、ライフサイクルにわたる分析の視点も出てこよう。

(みかみ・ふみこ 社会保障研究所研究員)

(注)

- 1) 本稿の実証分析を行なうにあたって、主査の西川俊作教授より有益な示唆と助言をいただいた。また本研究プロジェクトの委員の諸先生は、貴重なコメントを与えられた。計算のプログラム作業などに関しては、清家篤氏および慶応義塾大学産業研究所の諸先生の御協力をいただいた。ここに記して感謝の意を表したい。
- 2) 核所得要因の理論的および実証的研究では、小尾〔6〕、尾崎〔7〕、Bowen & Finegan〔1〕を、女子の

労働供給に関する包括的な研究としては佐野〔8〕を、最近の実証研究としては樋口〔3〕を参照されたい。

- 3) 1980年国勢調査報告によると、女子高齢者の有配偶率は、55～59歳が74.9%、60～64歳が63.5%、65～69歳が51.3%となっている。
- 4) 1981年の国民健康調査によると、有病率(人口千対)は、15～24歳で38.3、25～34歳で53.6と年齢とともに上昇し、65～74歳では437.0、75歳以上では498.5となっている。
- 5) なお、この実態調査では、従業上の地位における「自営業主」および「家族従業者」には、法人化された自営業の業主および家族従業者も含まれる。すなわち、法律上は役員であっても、実態が自営業の従事者である場合は、「役員」には含まれない。
- 6) 年金受給額は、万円単位(1万円未満は四捨五入)で調査されている。したがって、たとえば「4万円以下」は4万5,000円未満、「5～9万円」は4万,5000以上9万5,000円未満を意味する。
- 7) 世帯の総収入とは、本人を含めた同居の家族全体の調査月における収入総額を指す。
- 8) 職業経験を表わす尺度は、「勤続年数」や、何歳から何歳まで就業していたという「過去の就業期間」がより適当と考えられるが、それらのデータは得られないため、この項目を近似的に用いることにする。
- 9) 本川・森〔5〕によれば、年金受給額の変化に対応する就業率(就業か非就業かの選択)の変化は、男子高齢者の場合、年金受給額6～15万円の領域で大きく、その前後の領域では小さい。本稿では、観察項目が女子就業者の労働時間(フルタイム比率)の変化であり、また年金受給額10万円以上のケースが少ないため、幅広い年金額の範囲にわたる労働供給の変化率の動きをとらえることは、残念ながらできない。

参考文献

1. Bowen, W. G. and Finegan, T. A., *The Economics of Labor Force Participation*, Princeton: Princeton University Press, 1969.
2. Hanoch, G. and Honig, M., "Retirement, Wages, and Labor Supply of the Elderly," *Journal of Labor Economics*, Vol. 1, No. 2 (April 1983).
3. 樋口美雄「短時間女子雇用者増加の意味と問題点」『日本労働協会雑誌』, 1981年4月。
4. 三上芙美子「高年齢層労働力率の将来推計」『季刊社会保障研究』第18巻2号(1982年秋)。
5. 本川明・森隆司「高年齢者の就業率変化に関する要因分析」『労働統計調査月報』, 1981年5月。
6. 小尾恵一郎「労働供給の理論」西川俊作編『労働市場』日本経済新聞社, 1971年。
7. 尾崎淑「年齢別女子労働力率の変動要因」西川俊作編『労働市場』日本経済新聞社, 1971年。
8. 佐野陽子編著『女子労働の経済学』日本労働協会, 1972年。
9. 清家篤「年金の収入制限の効果」『季刊社会保障研究』, 本誌収録。

書 評

社会保障研究所編『社会事業』上中下（日本社会保障前史資料第Ⅲ編）

至誠堂 上巻 昭和57年7月 xix+440

中巻 57年11月 xviii+452

下巻 58年6月 xiii+430

社会福祉調査研究会（代表 一番ヶ瀬康子）編『戦前日本の社会事業調査』

勁草書房 昭和58年2月 viii+687

小島勝治著（松野竹雄・丸山博編）『社会事業統計の研究』（小島勝治統計文化論集Ⅱ）

未来社 昭和58年2月 xxvii+375

小 沼 正

これら三種の図書は最新刊であるが、すべてわが国戦前社会事業に関するものである。

最近、戦前社会事業関係の資料、論文などが収録され、矢継ぎ早やに刊行されている。戦前社会事業の見直しが迫られている証左である。本稿はむしろ単なる新刊紹介であるが、ここで取り上げるほかにも、中鉢正美教授還暦記念の生活研究同人会編『近代日本の生活研究——庶民生活を刻みとめた人々——』（光生館 昭和57年10月 x+345）その他がある。

戦前社会事業を見直そうとする場合に、注意すべきはその視点であろう。いうまでもなく昭和20年8月15日を境としてわが国社会は一変したのであるが、これを機として社会事業から社会福祉へと脱皮していった。わが国社会福祉への変貌は極端であり、慈恵から対等な連帯といわれるように大転換を遂げている。その主流は欧米の先進的体制の輸入であり、昭和30年代以降の高度経済成長に助けられ、財政面でも余裕があり、機構拡充・施設整備・職員急増と、物心両面で瞠目すべき大発展を遂げたのであった。

わたくしは、戦前資料を考察するに当たっての1

つの重要な視点は、「断絶と連続」であると考えている。そのそれぞれを徹底的に追究することによって、それを徹底すればするほど、はじめて現在抱える問題を明確化し、解決に近づくことができる、といえよう。

わが国の「断絶」のありようについて1つの例を掲げよう。日高六郎教授は、三木清の敗戦から1ヵ月余を経た9月26日の獄死を取り上げ、わが国政府の敗戦直後の意識変革の欠如すなわち「断絶」に対する無自覚を指摘されている。戦時中の政治犯が敗戦によってその立場が変わり、直ちに釈放されるべきであるのに、そのすべてが9月末に至ってまだ拘置されていることを知って驚いた1人の外人記者は、直ちに山崎巖内相を訪ねている。内相は答える、「思想取締りの秘密警察は現在なお活動を続けており、……すべて共産主義者と考え、治安維持法によって逮捕する」と（『戦後思想を考える』3頁）。教授はつづけて説かれる、「敗戦後2ヵ月半たって山崎内相は平気で、しかも恐らくはマッカーサー司令部によってさえ支持されるだろうと信じて、こうした信念を吐露したというのは一つの喜劇である。その喜劇のお

かげで、三木清の獄死という悲劇がある」と（同上書4頁）。

教授はまた説かれる。「8月15日、敗戦と同時に、あるいは数日後に、あるいは1ヵ月後に、だれひとりとして、政治犯釈放の要求をかかげて、三木やその他政治犯の収容されている拘置所・刑務所におしかけなかったということは、いうまでもなく日本敗戦の性格を物語っている。……イタリア、ドイツの敗戦、フランスナチス協力政府の崩壊、そのさいには、戦争が終わるやいなや、たちまちははっきりとした変化が起こる。過去はただちに断罪される。政治犯はすぐさま解放される。戦犯ははやくに逮捕される。日本では軍国主義という瀕死の病人に、まず重湯を、次にカユを、次にやわらかい米飯をあたえていくように、指導者も新聞も最大限に配慮する。まず君民一体が民主主義であると説かれ、五箇条の御誓文が民主主義であると説かれ、大日本帝国憲法も民主主義の精神にもとづく」と説かれ、議会主義は明治からあったと説かれ、やがて英米的議会制民主主義だけが民主主義だと説かれる。その変化のゆるやかさのなかで、そしてそれをたくみに利用して、戦争協力新聞のすべてが、題号を変えずに、戦後に生きのこる。これまた、ドイツ、イタリアの諸新聞、フランスのナチス協力新聞に見られない」と（同上書4-5頁）。ここにも「断絶」と、わが国における「なしくずしの断絶」、というよりもむしろ「断絶の形骸化、骨抜き」が表われている。

つぎに「連続」のありようについて1つの例を掲げよう。劇作家飯沢匡氏は指摘される。「封建社会と市民社会の交代は、本来は支配階級が没落し新しい市民の価値観が生れて来ることであろうが、日本の明治維新の場合は市民社会が支配階級を真似し始めたことなので、町人が武家風になったことなのである。……そして四民平等、自由民権で、われわれもお武家さまみたいに振舞ってもよいことになったのだ、と争って武家風に四角張ったのである。……欧米なら市民革命と同時に市民劇場建設の歴史があり、市民劇の伝統がある。封建体制を倒して市民が自分たちの価値観の演劇や芸術を持ったのであるが、受け入れる市民が実

は市民でなく武家化していたところに、日本の芸術の悲劇がある。……わたしたちは、武家意識の民主主義国家に住んでいる疑似市民である」と（『明治維新が消した日本の笑い』『朝日ジャーナル』昭和53年8月25日号）。氏は痛烈に皮肉っているのであるが、ここにはわが国独特の意識の「連続」がみられる。しかもそれは儒学教理に支えられ、戦時中の国家主義によって逆に強化され、敗戦を経ても容易に消滅し去らない「連続」であり、前述の日高教授の所説を裏づける意識構造であるといつてよい。

以上は「断続」を象徴的に表わす顕著な事例であり、このような風潮がいささか薄められながらも、今日でもわが国に一般的に瀰漫しているのは、紛うかたない事実であろう。

このことをわたくしの注目している公的扶助の分野でみてみよう。救護法から生活保護法への継受が問題となるわけであるが、冒頭に掲げた内相山崎巖氏は法主管の保護課において、奇しくも昭和4年制定、7年実施の救護法推進の中心の1人であったのであり、昭和5、6年の交には保護課長の重責にあり、自ら『救貧法制要義』を著している。

旧生活保護法は昭和21（1946）年9月9日に成立しているが、それに先立つ5月18日に占領軍公衆衛生福祉局内での公的扶助についての意見取纏めが、福祉課長代理 N. B. Neff 氏から局長 C. F. Sams 氏への覚書という形で行なわれている。

その中の困窮者の権利を例としよう。それは申請、審査請求および控訴、最低生活受給、無差別平等、の4つの権利を挙げている（『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』125頁）。

これを受けた日本側の状況を、当時の社会局長葛西嘉資氏は述べておられる。閣議決定の救済予算2億円とそれを膨大に上回って実施された占領軍命令予算30億円（ただしこの30億円は厚生省要求案）との開きについて、「今にして思えば新しい公的扶助制度に対する彼我の認識に雲泥の差があったことをつくづく思わざるを得ない。然し立案に当たっていた私共は、正直言つて当時そこまで飛躍出来ず、寧ろ私共の頭は、大規模の保護は勿

論しなければならぬけれども、その生活保護の経費は血税から支出されるものである。濫救に陥つてはならぬ、また惰民養成になつてしまつては大変だという方面に向いていたようで、立案に当つてもこの方面に力点が注がれていたように思う。国は生活保護を要する状態に至る者であれば、無差別平等に保護せねばならぬ建前であるが、さればとて個人がこの保護の処分に不服があるといつて、之を裁判所へ訴えて請求出来る権利とすることは、また激し過ぎると思われたので、私共は法立案の当時から、これは国が生活保護の責任を有していることを宣言した、その反射的利益を国民は受けるに過ぎない（昭和22年4月発行の内藤誠夫著『生活保護法の解釈』23頁参照）、また濫救防止の措置も是非必要と考え、法第2条を設けて怠惰者や素行不良者は保護しないと明記したのであつた。また当時法案は総て之を英訳し、和英両文をGHQへ提出して承認を得ねばならなかつたが、私共はこの法案の名称を英文では Daily Life Security Law、和文では生活保護法としてGHQへ提出した。和文で生活保障法とすると、個人の権利が強くなり過ぎて困ると思つたし、またGHQはこの法案のことを盛んに Daily Life Security Law といつていて、之を変えて貰うことは不可能のことと思つたので、こうしたのであつた」と（『生活保護30年史』286頁）。

ここにも、実情に主観的に合致させようとした先人の並々ならぬ苦勞には敬意を惜しまないにしても、なしくずしの「断絶と連続」とが表われている。

以上の旧生活保護法における権利意識の不徹底さは、周知のとおり昭和24年2月の、愛知県軍政部の指示を受けての同県当局の疑義照会となり、やがて施行規則一部改正による権利としての不服申立て制度導入となった（同上書308～311頁）。

かくして昭和25年5月4日成立の新生活保護法では、無差別平等な保護請求権が織り込まれる。しかし新法の生みの親であるといつてよい亡き小山進次郎氏は、新法策定に当って保護課の長い間の伝統、その厳しさ（とくに無差別平等と欠格条項との関係について）を強調される。「保護課と

しては、長い伝統の中でつちかわされておったエネルギーが、その時期に一つの形をとって噴出した。……むしろずっと保護課の中に蓄積されておった知識で、いわば形をとらないでおったものが、その機会に形を与えられた」と。しかも一方占領軍の態度について、「占領している指導者として（I. H.）Markuson なんていう人は理想的な態度をとったんじゃないでしょうかね。伸び伸びと日本側にやらせるようにしつつ、自分としては、教育はするけれどもあまり強制は加えないという。……これは文字通り Markuson に教えられたといひますかね。特に私たちの戦争中からの習慣でそういう点（指導、指示の規定、保護施設その他の施設に収容する場合の実施機関側の収容権限の問題、指導、指示に従う義務、それに従わない場合の強制権の問題など）は、今考えりゃかなりルーズになっておりましたでしょう。それを彼はかなり厳しく批判をしましてね」と（同上書118、122頁）。

ともかくも法策定をはじめ各段階で衝に当たった人びとはすべて戦前に育った人、いわば「連続」の人びとである。とくに末端までの膨大な関係者は然りであり、その価値観の転換は一朝一夕にできうるはずのものではない。新生活保護法の権利意識は果たして今日でも十分に、法の指し示すごとく『断絶』として理解されえているのであろうか。国民一般のその体得に先立って、各段階の行政担当者だけでも先導者としてこれを体得し推進することに努めるべきであろう。

もし公的扶助の権利を徹底的に追究するならば、行政の側としても、イギリス補足給付において不服申立ての件数が年に10万内外（わが国ではわずかに約100件）に達するのや、また当局側が受給率 take-up rate の上昇を問題として取り上げ漏給とその解決のための予算を推計するのなどを、一種の例として近づく方向が出てくるはずのものであろう。

生活保護法における権利ひとつを例としてとってみても、「断絶と連続」との絡み合いからくる認識、したがって実践の曖昧さ、そのための末端担当者の確信への多少の揺ぎ、がないでもない、というのが今日の実情ではないであろうか。

なにゆえに戦前期を考察するのか。いうまでもなく現在抱く問題を解明し将来を卜するためである。そのためにはとくに敗戦を差し挟んでの「断絶と連続」というのは不可欠の視点の1つであるといつてよいであろう。

『社会事業』全3巻の下巻はきわめて最近(本昭和58年6月25日)刊行されている。社会保障研究所はその根幹的な事業の1つとして、全研究員を動員して、社会保障関係資料の集大成を行なおうとしている。すでにその創立3周年を記念して昭和43(1968)年3月論文集『戦後の社会保障』が編集され、その付録として大冊の『資料編』が編纂された。後者は後に独立して『社会保障資料Ⅰ』(984頁)となった。この巻が昭和20~41年を取り扱っているのに対し、引き続いて昭和50年9月には『社会保障資料Ⅱ』(824頁)を刊行して昭和42~48年を取り扱い、現在は昭和49~55年を取り扱った第Ⅲ巻を編纂中で、本昭和58年中には刊行の予定といわれている。

この系統に属するものとして創立15周年を記念して『日本社会保障前史資料』全7巻の刊行を計画し、今や最終第7巻(総目次・年表・索引編)を残すだけとなっている。ここで取り上げる『社会事業』全3巻は、その第4~6巻に当たる。

はじめにその内容を概観しておこう。3巻を通じて大項目は8に分かれている。まず上巻では1. 救貧制度(一般)、2. 特別救護制度、3. 低所得者対策——経済保護事業、の3大項目を含む。そして1. では三浦文夫部長(現日本社会事業大学教授)解説の下に、救護法につき、(1)制定前史、(2)制定の動き、(3)制定の陳情・要請、(4)施行とその実績、に分けられている。2. ではやはり三浦文夫部長解説の下に、(1)行旅病人及行旅死亡人取扱法、(2)罹災救助基金法、(3)北海道旧土人保護法、(4)軍事救護法、(5)傷兵院法、と分け、それぞれの諸関係が収められている。3. では小林良二研究員(現東京都立大学)解説の下に、(1)経済保護関係(除住宅)法規等、(2)経済保護事業の概況、(3)同事業に関連する論文、(4)隣保事業関係法規等、(5)同事業(セツルメント)の概況、(6)同事業に関連す

る論文、に分けられている。

中巻では、4. 低所得者対策——住宅、5. 失業対策・職業紹介、6. 児童保護、の3大項目を含む。そして4. では大本圭野研究員解説の下に、(1)大正期、(2)昭和初期、(3)戦時体制下、と時代別に区分されている。5. では三浦文夫部長・大本圭野研究員解説の下に、(1)失業対策関係はさらに、(一)大正期、(二)昭和初期、(三)戦時期と細分され、(2)職業紹介関係は、(一)大正期、(二)昭和初期、と分けられている。6. では三重野卓研究員(現防衛大学)解説の下に、(1)児童保護一般、(2)保護(教育)、(3)母子保護、(4)児童虐待、(5)感化(救護)と分けられている。

下巻では、7. 社会事業の組織、8. 方面委員、の2大項目を含む。そして7. では高橋紘二研究員解説の下に、(1)体系、(2)行財政、(3)連絡調整組織、(4)法の制定、(5)法制定以後の動きに関する論文、と分けられている。8. では小林良二研究員解説の下に、(1)関係法規等、(2)制度の概況、(3)関係論文、が収められている。

以上のとおり8大項目に分けて取り扱う範囲は実に広範であり(後述のとおり保健・医療・社会保険は別に取り扱われている)、その時期は戦前すなわち明治初年から第2次世界大戦終了にいたるまでの長期にわたっている。

取り上げる資料は、原則として客観的な事実を伝えるものとして、法規、制度、その実施までの経過、審議会および行政の報告・統計などを中心とし、加えて最小限の関係論文、新聞論調などが含まれている。

たとえば、1. 救貧制度(一般)を例にとる。(1)法制定前史につづいて、(2)救護法制定の動きで、(一)制定の陳情・要請、(二)法案提出と審議状況、(三)救護法および施行令等、に分けられ、(3)法実施促進の動きで、(一)法実施延期、(二)法実施期成同盟会、(三)新聞論調、(四)帝国議会(第58回)議事録、(五)貴族院議員視察に対する連絡等、(六)法実施促進大会、(七)法実施期成同盟会第二期運動、(八)新聞論調、(九)実施促進運動から上奏への動き、(十)帝国議会(第59回)議事録、(十一)法実施と法実施同盟解散、に分けられ、(4)法施行とその実績、はほぼ内務省社会

部長などの行政通牒である。これらによって救護法の制定、実施延期、施行とその後、などが時系列的に手に取るようにわかる構成となっている。

本書3巻を通じて、各大項目ごとに上述のような努力が払われ、一挙に翻読しうるように集大成された功績は実に大きい、といわねばならない。まず第1の特色である。

第2の特色は、最少限にとどめられたとはいえ、当時の関係の実態報告および論文が収められていることである。たとえば3.の(5)隣保事業(セツルメント)の概況、で大原社会問題研究所その他の実態報告、(6)関連する論文、で関係個人論文13を含むのや、7.の(5)社会事業法制定以後の動きに関する論文、で関係個人論文18を含むのや、8.の(2)方面委員制度の概況、で大原社会問題研究所、中央社会事業協会などの実態報告、(3)関係する論文、で関係個人論文26を含むなどである。当時の実態の詳細が貴重であると同時に、当時の個人論文執筆者の海外資料なども多分に参照し、精力を傾注した真摯な取組みにその息吹きさえ感じられ、頭の下がる思いで一杯である。戦後の「断絶」に眼を奪われ、戦前の「連続」にあまりにも消極的な態度であったことに対し、いまさらのように反省の念を抱かざるをえない。

ただ望蜀の嘆があるにしても希望を述べるならば、収集の困難さと紙幅の限定があったではあろうが、内容においては、「連続」の視点から未成熟な民主化を示す指標として、当時の微弱な庶民的意識に少しでも近づくという意味において、救護法関係のみで果たされている新聞論調の収載が、他の各大項目でも試みられてよかったのではないであろうか、ということである。また収載形式についていえば、4. および 6. などにとくにみられることであるが、第二次資料である関係個人論文は、まさに 3. 7. 8. などであらわされているように、時系列的な基礎資料とは別建てにすれば、読みやすかったのではないかと、ということである。

この『社会事業』全3巻は、前述のように『日本社会保障前史資料』全7巻の第4, 5, 6巻に当る。これの第1および第2の両巻は、それぞれ(1)保健衛生、(2)医療制度、(3)医療制度を含みながら、

1. 明治前・中期、2. 明治後期および大正前・中期、3. 大正後期から厚生省創設まで、4. 厚生省設置以後、の4時期に大別して、保坂哲哉部長(現金沢大学教授)、曾原利満、都村敦子、城戸喜子の各主任研究員が分担している。つぎに第3巻は、1. 医療保険、2. 労働者災害補償、3. 年金および共済組合、4. 恩給を含み、地主重美部長(現千葉大学教授)、平石長久部長、山崎泰彦(現上智大学)、岸功(現大正大学)の各研究員が分担している。

これら3巻は上記『社会事業』全3巻と緊密に補完し合い、戦前社会保障の貴重資料であることはいうまでもない。

この浩瀚な6大冊を編纂された社会保障研究所の方々の努力に深甚の謝意を表するとともに、最終第7巻(とくに煩雑な索引作成)の1日も早い刊行を期待して已まない。

『戦前日本の社会事業調査』は貧困・生活問題調査史研究、の副題が付され約700頁に及ぶ大冊である。20名を越える日本女子大関係者が、藤本武ついで一番ヶ瀬康子の両教授を代表として7年余をかけて完成された調査研究報告書である。前述の『社会事業』全3巻が政策および行政に視座をおいているとするならば、本書はその行政施策を構築するための基礎的な、合せて行政効果判定的な、実態調査に関する一大整理であり、両者はまさに表裏一体の関係にあるといってよく、奇しくも期待をほぼ時を同じくして刊行されている。

まずその内容を概観しよう。4部に大別され、第1部貧困・生活問題と社会事業調査、第2部社会事業調査の展開、第3部同調査文献抄録、第4部同調査文献年表、となっている。

第1部はわが国を中心として、貧困史(吉田久一)、労働階級研究史(藤本武)、社会事業調査史(一番ヶ瀬康子)、調査と政策形成(佐藤進)と、各教授がわが国戦前の社会事業調査について概観し、位置づけを行なっておられる。

第2部は調査の展開の詳細を追及した論文集であるが、Ⅰ貧困、Ⅱ児童・婦人、Ⅲ医療・障害・老齢、Ⅳその他、に大別されている。Ⅰ貧困は、浮浪者、困窮者、被保護・要保護者、被保護者

(生活保護法下)、の4章に分けられている。この第4章および関連の文献抄録に限って戦後昭和30年頃までを取り扱っており、生活保護法関係である。執筆者岩田正美氏(大阪市立大学)には、この章と直接つながる好編著『戦後日本の家計調査』(本昭和58年3月刊、276頁)がある。Ⅱ児童・婦人は、乳幼児死亡、児童保護事業、保育事業、母子保護事業、婦人救済事業の5章に分けられている。Ⅲ医療・障害・老齢は、医療保護事業、障害児、障害者、老齢者の4章に分けられている。Ⅳその他は、社会事業施設(その系譜と特徴)、不良住宅地区、農村社会事業の3章に分けられている。

第3部社会事業調査文献抄録は、ほぼ第2部の分類にしたがって128個に上る各調査ごとに個別に抄録を行なっている。その構成は各個に、1. 調査の概要、2. 調査の結果、の2部分となっている。1. では形式を統一して、(1)調査対象、(2)調査方法、(3)有効標本数、(4)調査地域、(5)調査時期、(6)調査主体、(7)調査の目的、(8)調査項目、(9)調査報告書の順となっている。

第4部社会事業調査文献年表は、社会事業主要事項および関連事項、を一欄とし、別に社会事業主要調査報告を一欄とし、この両欄による年表を、明治元(1868)年から昭和20年まで掲げている。ただし後の欄は、詳しくはさらに救護・浮浪者関係と、児童・婦人・救療、障害・老齢者・施設・スラム・農村・隣保関係等とに二分されている。

本書の内容は以上のとおりであり、上述の『社会事業』全3巻も資料の取捨選択と紙幅の関係などに多くの苦心が払われていたのであるが、本書ではその苦心に加えて、所在の不明なものが少なからずあり、いわば「足で歩いて」収集したとでもいべき渉獵の苦心が多かったものと推察される。

第2部調査の展開において、4大項目をさらに前述のとおり細分し計16の章を立て、そのそれぞれについて時系列的過程を詳細に述べ、個々の調査間の関連、発展、位置づけを行なっている。さらにこの個々の調査について、第3部文献抄録として、容易には閲覧しえない報告書が多分に含まれているのであるが、そのそれぞれについて、前述の一定形式の調査の概要と合せて調査の結果と

が掲げられて、調査ごとに概要が把握されるようになっている。そればかりではない、第4部文献年表では、編年的に、社会事業の歴史的事項と刊行年次別の主要調査報告書とが掲げられ、いわば縦にその展開過程の歴史的考察ができるように構成されている。これらの点では心憎いばかりの気配りである、といってもよいであろう。

ただ希望を許されるならば、「連続」の視点からの調査主体の重視、その中央官庁、地方官庁、半官的機関・団体、個人の区分が、第2部においてももっと強調して追究されていてよかったのではないであろうか、ということである。このことは藤本(25頁)、一番ヶ瀬(45、686頁)の両教授が取り上げておられる。中央集権的なわが国で官庁調査の多いのは当然であり、上掲『社会事業』全3巻と符節を合せるかの如くではあるにしても、それには天下りの、官僚的な限界、はなはだしきは政治的偏りさえ存しうるはずである。また藤本教授の指摘されるように、民主的立場からの調査は少なく、反体制的調査マンは政府のきびしい弾圧の対象となったのである。そうであればこそ、それをはね返して実施された数少ない貧弱な私的調査について、それはわが国民主化の未熟さを表わすものでもあるが、第2部調査の展開の16項目それぞれで(第3部で個々の論文について調査の概要の(6)は調査主体となっているにしても)、さらに明確な1つの視点とされてよかったのではないであろうか。

この点では上述『社会事業』全3巻では、より政策に直結し、せめて新聞ぐらいしかあるにすぎない。それだけに民主的民間人や庶民の意識は表われにくい。本書においてはこのことは、より可能であったであろう。

それにしても、この煩雑な、困難な作業をやりとげられた社会福祉調査研究会の方々に、やはり深甚の感謝の意を表しておきたい。

『社会事業統計の研究』は、前述二種とは全然性質を異にし、戦前ほぼ昭和15、6年の交に執筆された亡き小島勝治氏個人の論文集である。歿後久しく、最近にいたって編集された同氏の『統計

文化論集』全4巻の第2巻に当り、400頁に上るやはり大冊である。

小島氏は昭和10(1935)年4月大阪府布施市(当時町役場)に入り、同年11月から統計業務に従事し、昭和14年10月に25歳にして財団法人弘済会に転じ、隔月刊『社会事業論叢』の編集に当ることとなった。しかしその期間はきわめて短く、昭和16年10月教育召集、17年1月解除、そして3ヵ月を経て同年4月召集、そのまま中支方面で戦病死として惜しくも夭折している。したがって本書の内容は、そのわずか2ヵ年余に執筆されたものである。

小島氏にはすでに『日本統計文化史序説』(大矢真一・松野竹雄・丸山博編集、未来社、昭和47年4月、573頁)の大冊があり、また上述の『統計文化論集』全4巻の編集が進行している。

これらをみると量質ともにむしろ統計専門家(民俗学への発展も同時に期待されていたが)といってよい。桜田忠衛氏(京都大学)は「小島勝治の統計論」(『統計学』32号、昭和52年3月)において、小島氏統計論を取り纏めて、(1)統計は経済体制やイデオロギーに規定され階級性をもつ、(2)調査者の立場、意識の反映からの意識的、無意識的な歪曲、積極的または消極的な変形がなされる、(3)統計実務家の立場からみて、当時の政府統計はともすれば恣意と歪曲と誤謬の集積が1つの数字的配列の形態をそなえている傾きがある、実態を正確に把握しない、したがって科学的方法論の確立が必要である、(4)たとえば社会事業で必要なのは要救護人口の総数であるのに、国勢調査では救護人口を知りうるだけである、(5)市町村調査は市町村の意志により市町村自身で利用されるべきである、(6)時勢に応じた「たとえば職業婦人の調査とか、貧困階級の生活調査」などの市町村独自の調査を志さずとき、これまでの統計学教科書や実務書は全く無用である、などの趣旨のことを挙げておられ、小島氏の厳しい科学性、有用性の主張が知られる。

以上をみると社会事業統計については、短時日にしかも大量を執筆されたのではあったが、業務の一端として執筆したかに思われる。15年戦争も

後半に入り、世界戦争への突入の前夜に当って、高度に理論的な斬新な社会事業統計論を世に問われたことに、やはり驚嘆の念を抱かざるをえない。暗い時代の中で、庶民の安穩を望み真理を求める若い小島氏は全力を挙げて集中したのであった。

ここに本書の内容を概観しよう。一. 社会事業統計の基礎理論、二. 慈恵統計に関する問題——明治初年の翻訳統計学書にあらわれたる——、三. 明治十年代の教育統計——初期の官府統計書にあらわれたる——、四. 貧困原因の調査について——その統計的方法に対する批判——、五. 貧窮統計の対象について、六. 貧窮現象定量化の理論、七. 貧民職業調査論、八. 国勢調査と社会事業、九. 社会事業における都市と農村、十. 社会事業の統計的分析 (一) 転換期社会の実相、(二) 最近における貧困層の動向——弘済会事業統計を中心として——、(三) 大阪市の細民生活(大正初年)、(四) 不良児童問題の対策と調査、(五) 中国における貧窮問題——聞韶氏論文の邦訳——、十一. 付録 (一) 社会事業理論への示唆——日傭労働者の生活気分について——、(二) あんこうとなかま、(三) 日傭労働者調査手記、(四) 日傭労働者調査のその後、(五) 民謡と社会問題、(六) 貧困と救済の民俗——調査項目解説——、となっている。

なお『統計文化論集』第1巻にも、職業紹介統計史、職分表象の社会性、生活程度指標測定に関する住居密度の問題、最近生計費指数の変動、明治時代の乳児死亡統計論、などの題名の興味ある関係論文が掲げられている。

以上のとおり、小島氏は統計基礎理論、統計史などを踏まえて、社会事業統計についてもきわめて視野が広く、民俗学的視点も手伝って多彩な問題提起を行なっていることがわかる。小島氏が単なる机上理論家でなく、情熱に燃えて実践や対策と結びつけようとしている視座がよく表われている。

かねてから小島氏に注目しておられた上田千秋氏(仏教大学教授)は、主として「貧窮統計の対象について」(貧窮現象定量化の理論)を取り上げて詳細に論じられている(「小島勝治論——研究ノート①」、華頂短期大学研究紀要9号、昭和39年)。

それは、社会事業の対象に関してきわめて克明に論じられておられるのであるが、その主要な論点は貧窮現象と要救護性との2点である。しかもなお教授は推称される。「すくなくとも本質論としては、未成熟であったし、批判さるべき『欠陥』を孕んでいたことは、現代の社会事業学徒の一人として率直に認めることにやぶさかではない。しかし、筆者が敢えて小島文献に深い魅力を感じ、この未定稿をつづった所以は、独学でしかも社会事業の実践的領域に入って僅か1年に満たなかった25歳の彼が、このような遺稿を残していること、しかもこの青年は、その短かった社会事業探究の旅路のさなかで『社会事業のためよりよい統計調査の実施へとつねに考えているわたくしにとって理論的なその基底の闡明は重荷であるが、いままでの理論ばかりでどうしても安心してつかえる統計が生れえない』と嘆き、苦しみ、この論文を『真実に科学的な実践への微意からつづった本稿に、根本的なあやまりをおかしていないかと内心競々たるものがある』と付記して発表している点にもある」と。

ともかくもわたくしは小島氏の社会事業統計に対する鋭い視角に満腔の敬意を表するとともに、前述した戦前社会事業に関する二種の基礎資料が生み出された時代に、一方ではこのような統計批

判者が存在していたことに注目したい。本書の志す統計批判は、前述の二種の基礎資料利用にも必ずや大いに役立つであろう。

小島氏は、丸山博、浦辺史両教授などによれば、「危険思想」の持主として「特高」につけ狙われていたという。また上掲のうちの2つの論文は、政府の外郭団体である中央社会事業協会の『社会事業』（現在の『月刊福祉』）昭和15年10月、16年4、8月の各号に掲載されたのであるが、その編集者はその含む激しい批判のゆえに、協会幹部の示した掲載難色に苦慮したという（上田氏上掲論文）。

もし召集を受けず研究を推進しえたならば（もっとも苛烈な時局は研究の自由を拘束したかもしれないが）、またもし戦後に生き延びえたならば、という不可能の推測が許されるならば、その社会事業統計についての考察はいやがうえにも深められ、大成しえたことであろう。

本稿で取り上げた二種の基礎資料と一種の論文集は、縷説したようにそれぞれの意味を持っており、戦前社会事業の今後の研究に多分に役立つであろう。ただわたくしの冒頭に述べた「断絶と連続」の徹底した視点は、1つの重要な視点として見逃されるべきではないと考えられる。

（こぬま・ただし 駒沢大学教授）

社会保険法判例

堀 勝 洋

診療当時の医学，医療水準ないし療養担当規則に適合しない診療については医療保険法上の診療報酬請求権は発生しないとされた事例（小田訴訟控訴審判決）

大阪高等裁判所第5民事部昭和58年5月27日判決（昭和56年（ネ）第1463号保険診療報酬請求控訴事件）

I 事実の概要

控訴人X（原告）は，保険医療機関小田整形外科医院の開設者であり保険医であるが，被控訴人Y₁～Y₇（被告，医療保険の保険者たる国その他6組合（共済組合および健康保険組合））に対し，合計58万4,895円の診療報酬の支払いを求めて神戸地方裁判所に出訴した（昭和48年（ワ）第984号保険診療報酬請求事件）。請求の原因は，被告Y₁～Y₆の被保険者もしくは組合員またはこれらの被扶養者に対する昭和48年1月から6月までの診療に係る診療報酬のうち，上記の支払請求金額に相当する分について支払いが拒絶されたため，その支払いを求めるというものであった。

その後さらにXは，被控訴人Y₈（被告，社会保険診療報酬支払基金（以下「支払基金」という。））に対し，225万3,642円の診療報酬の支払いを求めて神戸地方裁判所に出訴した（昭和49年（ワ）第772号保険診療報酬請求事件）。請求の原因は，昭和48年1月から昭和49年5月までの診療に係る診療報酬のうち，上記の支払請求金額に相当する分について支払いが拒絶されたため，その支払いを求めるというものであった。

この二つの請求に対し神戸地方裁判所は，Xの本件診療報酬に係る療養の給付が療養担当規則に

適合すると認められないから，Xは診療報酬請求権を取得したものとはいえないとして，Xの請求を棄却した（神戸地方裁判所民事第6部昭和56年6月30日判決）。

Xはこれを不服として大阪高等裁判所に控訴したが，同裁判所は次のとおり判示して本件控訴を棄却した。

Xはこれを不服として，昭和58年6月9日最高裁判所に上告した。

II 判 旨

1. 「保険診療は，全国民を対象として負担と給付の公平を図りつつ，その健康の維持増進を考えるものとして，公共性を有しているものというべきであり，同診療における診療費の支払が，いわば国民から拠出された貴重な財源により充てられるものであるから（健保法70条ないし72条，地公共済法11条等参照），このような観点に基づき保険医療機関に委託して行われる保険医による療養の給付は，まず，診療当時の医療水準への適合を期すべきであり，更に，療養担当規則に定める診療の必要ないし使用基準等についての厳格な制約を予定すべきものであって，これらの状況に従えば，保険医の診療そのものが現代医学の先端にある療法として大きな治療効果をもたらすものであ

ったとしても、右のような要請に立つ制度との調和ないし右制度による制約を当然予定すべきであり、この意味で、右使用基準等が、医学、医療の進歩に対する診療報酬請求の側面からする制度的制約として機能することを肯定せざるを得ないところであるから、一般に医師が開発した療法の裁量的判断に基づく施用が、右医療ないし使用基準に合致するものでない以上は、その医学説としての評価ないしは臨床的効果はとも角として、右のような学説に依拠してなされた各措置に基づいて、保険診療における診療報酬請求権自体が発生するに由ないというべきであり」

2. 「控訴人による股関節周囲炎なる診断、及び、この病名との相関において施行された各治療、更には、腰痛症に対する牽引療法については、これが医療関係者の共通の認識に至らず、当時の医学、医療の水準上必ずしも一般的に承認された状況にない療法というべく、これを控訴人の先進的な理論に基づく独特な診療として位置づけざるを得ず、控訴人によるステロイド剤の処方についても、控訴人の学理認識はとも角、副腎皮質ホルモンの使用基準等を遵守したものといふことができず、右療法が規則に適合したものとなし得ないことも明らかである。」

3. 「してみると訴訟人の本訴請求については、医学、医療の水準ないし規則に適合した療養の給付がなされたことの証明がなく、診療報酬請求権は発生しないと認めざるを得ないところであり、」「これをいずれも棄却した判決は相当であって本件控訴は理由がない。よってこれをいずれも棄却する。」

III 解 説

1. 本件訴訟は、Xが患者の疾病に「股関節周囲炎」という診断を下し、かつ、その治療方法として圧痛点に副腎皮質ホルモン系薬剤（以下「ステロイド剤」という。）を注射したことなどが適切な診断治療でないとされ、診療報酬の支払いが拒絶されたために提起されたものである。

本件訴訟は、医療保険法上の診療報酬の審査お

よび支払いに関する法制度にかかわっているので、健康保険法（大正11年法律第70号。以下「健保法」という。）を中心に、以下その法律関係をみておきたい。

健康保険の被保険者またはその被扶養者が療養の給付を受けようとするときは、原則として保険医療機関で診療を受けることとされている（健保法第43条第3項）。保険医療機関は、病院または診療所の申請によって都道府県知事が指定するものであるが、これは保険者と医療機関の間の公法上の準委任契約（療養の給付の実施とそれに対する診療報酬の支払いを行なうという双務契約）を成立させるものと考えられている。保険医療機関が療養の給付を行なう場合は、「保険医療機関及び保険医療養担当規則」（昭和32年厚生省令第15号。以下「療養担当規則」という。）の定めるところによって行なわねばならず、また保険医をして療養担当規則の定めるところによって診療に従事させなければならない（同法第43条の4第1項）。療養担当規則によれば、保険医療機関の行なう療養の給付は療養上適切なものでなければならず（第2条第2項）、保険医の診療は適確な診断をもととし、患者の健康の保持増進上妥当適切に行なわねばならず（第13条）、常に医学の立場を堅持して適切な指導をしなければならず（第14条）、特殊な療法または新しい療法等については、厚生大臣の定めるもののほか行なってはならない（第19条）こととされている。また、本件で問題となった副腎皮質ホルモン等による治療については同規則の第20条第8号により、厚生大臣の定める治療方針、治療基準および治療方法によらねばならないとされている。この規定に基づき、「性病等の治療方針、治療基準及び治療方法」（昭和32年厚生省告示第125号）が制定され、さらにこの告示に基づき、「副腎皮質ホルモン、副腎皮質刺激ホルモン及び性腺刺激ホルモンの使用基準」（昭和37年9月24日保発第42号厚生省保険局長通知）が定められ、各疾患別にその使用薬、使用方法、使用量等が詳細に定められている。

保険医療機関は、療養に要する費用をいわゆる点数表（「健康保険法の規定による療養に要する

費用の額の算定方法」(昭和33年厚生省告示第177号))に基づいて算定し(健保法第43条の9第2項)、保険者に請求する。保険者は、保険医療機関による請求を療養担当規則および点数表に照らして審査したうえで支払う(同条第4項)。保険者はこの審査および支払いに関する事務を支払基金に委託することができ(同条第5項)、現に委託している。支払基金は、「社会保険診療報酬支払基金法」(昭和23年法律第129号)に基づく公法人(いわゆる特殊法人)で、診療報酬の迅速適正な支払いと診療報酬請求書の審査を行なうことを目的としている(同法第1条)。支払基金には審査委員会が置かれ(同法第14条)、診療報酬に関し、医療に関する専門的見地から治療そのものが相当か否かの実質的な審査も行なっている。

以上のような診療報酬請求の審査支払いの法制度の下において、控訴人Xによるその請求が減額査定されたため、その支払いを求めて提起されたのが本件訴訟である。控訴審での争点は次の三点に要約することができる¹⁾。

- (1) 診療報酬請求権の発生要件は何か。
- (2) 診療報酬請求権の発生原因事実が原告被告のどちらが挙証すべきか。
- (3) Xの行なった診断治療について診療報酬請求権は現に発生しているか。

以下順次控訴人および被控訴人の主張ならびに判決内容をみていくこととしたい。

2. 診療報酬請求権の発生要件について、被控訴人はおおむね次のような主張をした。

- (1) 健保法第43条の4および第43条の6によれば、保険医療機関は療養の給付に関し、保険医は診療に関し、療養担当規則の定めるところによらなければならない。
- (2) したがって、診療報酬を請求しようとする保険医療機関は、診療報酬請求権の発生原因事実として、保険医の具体的な診療が療養担当規則の定めるところによって担当されたものであることを主張立証しなければならない。
- (3) 療養担当規則第2条第2項は、療養の給付は患者の療養上妥当適切なものでなければ

ならないと規定し、同規則第12条は、保険医の診療は一般に医師として診療の必要があると認められる疾病に対して適確な診断をもととし患者の健康の保持増進上妥当適切に行なわなければならないと規定し、同規則第20条は、さらに具体的な方針を掲げ、個々の注射あるいは処置等についてもその行ないの範囲を規定している。

- (4) 保険医による診療が、療養担当規則の定めるところにより行なわれたことを主張立証するためには、①一般に、医師として診療の必要があると認められる傷病等が存在したこと、②その傷病等に対し、医師が当時の医療水準に鑑みて適確な診断を行なったこと、③その傷病等に対する医師の治療が、当時の医療水準に鑑みて患者の健康の保持増進上妥当適切に行なわれたものであることについて主張立証しなければならない。

これに対し、控訴人Xは、診療報酬請求権の要件事実、①保険医療機関が、②療養給付受給資格者に対し、③療養の給付をしたという事実で足りると主張した。

第1審判決は被控訴人の主張をほぼ全面的に認め、診療報酬請求権は保険医の診療が療養担当規則に適合する場合に発生し、そして同規則に適合するためには保険医の診断治療が当時の医療水準に鑑みて適切でなければならないと判示した。すなわち、診療報酬請求権の発生要件は療養担当規則適合性だけであり、医療水準適合性はその判断基準とされた。ところが控訴審判決は、II判旨の1.にみるように、療養担当規則適合性のほか、医療水準適合性を独立の診療報酬請求権の発生要件としているようにうかがえる。そして医療水準適合性の根拠を健保法第70条ないし第72条(国庫負担および保険料の規定)に求めている。

しかし、医療保険の公共性や財源の性質により医療水準適合性を導き出すのはやや迂遠にすぎると思われる。保険医療機関は公法上の準委任契約に基づき保険診療を行なうものであり、この保険診療は療養担当規則に適合することを要し、そのためには同規則の定めに基づいて医療水準適

合性を要するとする被控訴人・第1審判決の立論の方がより法の解釈としては適していると考えられる。

3. 診療報酬請求権の発生原因事実は、原告被告のどちらが挙証すべきかというのが第2の争点である。

これは、訴訟上一定の事実の存否が確定されないときに、いずれの当事者が不利な法律判断を受けるべきかを定める挙証責任分配の法則に関する問題である。

被控訴人は第1審において、健保法や療養担当規則の規定に根拠を求め、「診療報酬を請求しようとする保険医療機関は、診療報酬請求権の発生原因事実として、療養の給付の内容たる保険医の具体的な診療が、療養担当規則の定めるところによって担当されたものであることを主張立証しなければならない」と主張した。

これに対し控訴人は以下のように主張した。

(1) 「被告らの主張する各法条を権利根拠規定と解することは条文そのものが不明確であり、抽象的にすぎることから、当事者の公平を欠き、挙証責任分配の原理に反する。」

(2) 「本件においては、被告支払基金の審査は原告の診療内容そのものに立ち入り、これを適応と認められないとして否認しているのであるから、訴訟追行上の当事者間の公平、また、具体的には療養担当規則の抽象的規定の面からいっても、当然被告らにおいて、原告のした診療内容がなぜ適応と認められないかを主張立証すべき責任がある。」

これに対し本件判決は、被控訴人の主張を認め、診療報酬請求権の発生事実については保険医療機関においてこれを主張しかつ証明する責任を負担すると認めるのが相当であると判示した。そして控訴人の主張の(2)については、支払基金の審査委員会の審査は、「いずれも診療報酬支払額を確認するためになされる広義の点検確認措置であり、これによる減点の措置も診療報酬請求に対する単なる履行拒絶の意思表示にすぎず、右医療機関の診療報酬請求権その他の権利義務に不利益な効果を及ぼすものではないというべきである²⁾から、

右支払基金による審査、減点の措置が手続的に規定されていることをもって、診療報酬請求権の存否の主張と証明責任の帰属に変更があると解することはできない。」と判示した。

ところで、民事訴訟法上の通説である法律要件分類説に基づく挙証責任の分配は、次のとおりとされている³⁾。

(1) 各当事者は、自己に有利な法律効果の発生を定める法条(権利根拠規定)の要件事実について挙証責任を負う。

(2) 権利根拠規定に基づく法律効果の発生を阻害する要件を定める反対規定(権利阻害規定)があるときは、その効果を争う当事者に挙証責任がある。

(3) いったん発生した権利関係の消滅は新たな法律効果であるから、権利を否認する当事者がその根拠をなす規定(権利滅却規定)の要件について挙証責任を負う。

被控訴人および本件判決は、(1)の原則に基づき、診療報酬の請求を行なう保険医療機関が挙証責任を負うとしたのに反し、控訴人は(3)の原則によるべきだと主張したととらえることができる。これに対し本件判決は、支払基金の審査は権利を滅却するものではないとして(3)の原則の成立を否定したものである。健保法および療養担当規則の規定からして、保険医療機関に挙証責任があるとしたのは正当であろう。

4. 第3の争点は、Xの行なった診断治療について診療報酬請求権が具体的に発生したかどうかである。争点の第1および第2の検討により、診療報酬請求権が発生するためには診断治療が療養担当規則に適合し、そのためにはそれが診療当時の医療水準に適合することを要し、かつ、その証明は保険医療機関が行なわなければならない。

本件判決は、股関節周囲炎という診断および圧痛点に対するステロイド剤注射等の治療が医学上正当なものであるかどうかにつき、内外の医学の状況等を精査したうえで否定的な結論に達した。

注

- 1) 第1審においては、このほか主として訴訟手続に属する次の三点が争点となった。

(1) Xは当初、二組合の支部を被告としていたが、後にこれを組合自体に改めた。このような訴訟当事者の変更は許されるか。

(2) 当初の請求に含まれていなかった患者の診療報酬について、追加して請求しうるか。

(3) 保険者が支払基金に診療報酬の支払事務を委託している場合、診療報酬の請求の相手方は支払基金に限られ、保険者に対して請求できないと解すべきかどうか。

これに対し神戸地方裁判所は次のとおり判示している。

(1)については、原告は組合を相手方として本件訴訟を提起する意思があり、かつ、本件訴訟の実際の経過も組合との間でなされたものであるから、本件訴訟は組合との間に係属しており、被告の表示を組合の支部から組合と訂正したのは単なる表示の訂正であり適法である。

(2)については、本件請求の基礎である療養の給付をしたという生活事実は当初請求したものと同一であって請求の基礎に変更があったものとは認めら

れず、また新たな証拠関係を必要とせず、訴訟手続を著しく遅滞させるものとは認められないので、請求の変更は許される。

(3)については、保険医療機関が支払基金に対し診療報酬の請求をしてその支払いを拒絶されたため、支払いを拒絶された部分に関し、保険者に対し直接その請求をするときは、保険者が支払基金に対する委託関係の存在を理由として、保険者に対する請求を拒絶するものとはいえない。

2) この旨を判示した判決がある（最高裁判所昭和52年（行ツ）第69号昭和53年4月4日第3小法廷判決）。また、財団法人労働衛生会館（平和記念病院）訴訟の判決（最高裁判所昭和54年（オ）第1275号昭和58年2月10日第1小法廷判決）もこの点を確認し、支払基金の減点査定は損害を及ぼすものではないと判示した。

3) 三ヶ月章『民事訴訟法（補正版）』弘文堂、昭和58年3月10日補正版5刷、pp.450-452。

（ほり・かつひろ 社会保障研究所主任研究員）

編集後記

本号はソーシャル・ポリシー特集といたしました。本年4月、当研究所はロンドン大学社会福祉行政論のピンカー教授を迎え、公開研究会を開催いたしました。その際の講演を主柱に、当研究所でもプロジェクトを組んで検討中のソーシャル・ポリシー論の研究成果の一部をとり入れ、社会政策とは何かをもう一度考え直すと共に、最新のソーシャル・ポリシー論を紹介してもらいました。また、「西ドイツにおける社会政策論の新展開」は、イギリス系の社会政策論とは別の思想の流れを知るのに有用です。

さらにアメリカとスウェーデンにおける社会政策の状況について、それぞれの国の在住者に論じていただきました。

昭和57年度研究プロジェクトの報告は、「高齢者世帯の家計行動と社会保障に関する研究」の中間報告です。同年度の他の研究プロジェクトの報告は次号にも分載いたします。

書評では、当研究所が数年がかりで編集いたしました戦前の社会保障前史資料集の社会事業編を取り上げていただきました。

(城戸)

編集委員長 福 武 直 (社会保障研究所長)

編集委員 青井和夫 (津田塾大学教授)
飯野靖四 (慶応義塾大学教授)
小沼正 (駒沢大学教授)
小林良二 (東京都立大学助教授)
小山路男 (上智大学教授)

地主重美 (千葉大学教授)
平石長久 (社会保障研究所調査部長)
保坂哲哉 (金沢大学教授)
三浦文夫 (日本社会事業大学教授)
安川正彬 (慶応義塾大学教授)

編集幹事 宇野正道 (社会保障研究所研究員)
城戸喜子 (社会保障研究所主任研究員)

高橋紘士 (社会保障研究所研究員)

(五十音順)

季刊

社会保障研究 Vol. 19, No. 2, Autumn 1983

(通巻81号)

昭和58年9月25日発行

編集・発行所

社 会 保 障 研 究 所

〒100 東京都千代田区霞が関3丁目3番4号
社会事業会館内 電話 (580) 2511

製 作

財団法人 東京大学出版会

〒113 東京都文京区本郷7丁目3番地の1
電話 (811) 8814

編集後記

本号は社会保障・社会福祉の法と行財政という主題をたて、主として法学ないし政治学からのアプローチによる特集を企画してみました。社会保障の研究は文字どおりインタディシプリナリーな接近が要求されるということはいまさらいうまでもありませんが、従来本誌の掲載論文は社会保障の制度研究や経済学的研究ないし社会学的研究が比較的多かったような気がします。しかし御承知の通り近年社会保障法の研究は目覚ましい進展をみせており、また従来手薄であった政治学的な研究も進みつつあるようです。本特集は御覧のようにそれぞれの領域における指導的な業績を挙げておられる先生方に御執筆を頂戴することができ、読者の皆様にこれらの領域の研究動向を知って戴けるかと存じます。今後も引き続きこの方面の論文を掲載してゆきたいと考えております。

また、本誌でとりあげてほしいテーマ、執筆者などございましたら編集子まで御一報下さい。また投稿論文にレフェリー制が採用されました。奮って皆様の投稿をお待ちしておりますので宜しくお願いします。

なお、刊行時期が遅延し、お叱りを頂戴しておりますが、刊行予定に沿って極力努力をしてゆく所存です。(高橋)

編集委員長 福 武 直 (社会保障研究所長)

編集委員 青 井 和 夫 (津田塾大学教授)
飯 野 靖 四 (慶応義塾大学教授)
小 沼 正 (駒沢大学教授)
小 林 良 二 (東京都立大学助教授)
小 山 路 男 (上智大学教授)

地主重美 (千葉大学教授)
平 石 長 久 (社会保障研究所調査部長)
保 坂 哲 哉 (金沢大学教授)
三 浦 文 夫 (日本社会事業大学教授)
安 川 正 彬 (慶応義塾大学教授)

編集幹事 宇 野 正 道 (社会保障研究所研究員)
城 戸 喜 子 (社会保障研究所主任研究員)

高 橋 紘 士 (社会保障研究所研究員)

(五十音順)

季刊
社会保障研究 Vol. 19, No. 3, Winter 1983

(通巻 82 号)

昭和 58 年 12 月 25 日 発 行

編集・発行所

社 会 保 障 研 究 所

〒100 東京都千代田区霞が関3丁目3番4号

社会事業会館内 電話 (580) 2 5 1 1

製 作

財団法人 東 京 大 学 出 版 会

〒113 東京都文京区本郷7丁目3番地の1

電話 (811) 8 8 1 4