

季刊 社会保障研究

Vol.20

Winter 1984

No. 3

研究の窓

社会保障の教育研究体制…………… 福 武 直 232

論 文〈社会保障研究の将来的課題〉

社会保障の展開と法的課題…………… 荒 木 誠 之 234

社会保障研究の課題…………… 保 坂 哲 哉 244

——社会政策論との関連で——

社会保障への経済的アプローチ…………… 地 主 重 美 254

——課題と分析——

福祉社会学の課題と方法…………… 副 田 義 也 271

自由論題

福祉サービス行政と「社会的市場」…………… 高 沢 武 司 285

——いわゆる民間業務委託購入(PoSC)に関して——

方面委員による家族調整活動…………… 伊 賀 光 屋 295

——カード階級の家族生活と方面委員の家理念——

動 向

社会保障法判例…………… 堀 勝 洋 310

社会保険診療報酬支払基金は、保険医療機関による診療報酬の請求について実質的に審査し、かつ、減点査定することができるとした事例

書 評

地主重美編著『社会保障読本』, 小沼正・地主重美・保坂哲哉編著『社会保障概論』,

村上雅子著『社会保障の経済学』…………… 丸 尾 直 美 315

社会保障研究所 編『社会福祉改革論 I・II』…………… 仲 村 優 一 322

研究の窓

社会保障の教育研究体制

福 武 直

東京大学在職最後の年1976年の4月、私は、米国の社会福祉教育の実情を視察したが、その時、東京大学ではどうかと聞かれて返事に窮した。そして、東大紛争が起る少し前に、社会学部を創設し、その一学科として広義の社会保障を専攻する学科を置きたいと画策しながら、ものの見事に失敗したことを、ほろ苦く思いおこした。

この社会学部設立構想は、社会科学としての社会学に相応しい居場所をつくらうとはしたものの、単なる拡張を狙ったものではなかった。1965年社会保障研究所が設立され参与として参画する以前から、私は、国立大学の中に社会保障や社会福祉の講座が皆無であることを放置できないと考えていた。そのころ学生急増対策として、東京大学の法学部と経済学部は、大幅に講座を拡充したが、その増設講座の中に社会保障や社会福祉はみられなかった。そこで私は、これにつづいて社会学部を新設し、広義の社会保障に関する教育研究体制を確立する出発点にしようとしたわけである。この構想は、東大紛争の中で潰え去り、その後も実らなかった。わずかに本年から社会学専修課程に「社会計画」という講座を加えるという形で芽が出たにすぎない。

こうした事情は、わが国の国立大学のすべてにおいて同様である。私が大学にいたころには、占領時からの伝統をうけついで琉球大学の社会学科に社会福祉という学科目があっただけであった。その後、新制国立大学の人文系学部の改組拡充にあたって社会学系の増設学科目として社会福祉論がとりあげられるという例がみられたものの、国立大学において社会保障や社会福祉の教育研究体制が欠落しているという事情には、ほとんど変化がないといっても過言ではない。

もちろん、そうだからといって、国立大学に社会保障の研究者が不在だというわけではない。経済学部の社会政策・財政学・経済政策などの教授や、法学部における社会法関係の教授は、社会保障を無視することはできず、これを視野に入れなくては研究が成り立たない。したがって、これらの講座担当者の中には、社会保障に重点を置いて研究し、専門研究者と認められている人たちも少なからず生れている。しかし、このことは、国立大学の教育研究体制において社会保障が

正當に位置づけられていないということへの反証とはなりえない。

ところが、戦後における日本は、高度成長をともなった産業化の進展の中で、社会保障や社会福祉を必然的に発展させざるをえなかった。とくに社会福祉サービスの展開は、年とともに、そのための要員を増加させた。このことは、社会福祉教育の拡大を要請する。その要請は、厚生省の補助金による大学およびごく少数の公立大学を除いて、私立大学によって応えられた。国立大学において社会福祉系の学部はおろか学科すら皆無であるという欠落が、私立大学における社会福祉専門の大学や学部・学科によって補われたのである。

こういう状況は、きわめて異常である。社会福祉系の教育は、他の人文社会系の教育以上に経費がかかるべきものと思われる。というのは、私が小委員長としてまとめた社会福祉教育に関する意見書で指摘したように、実習が強化されなければならないからである。社会福祉教育は、俗に言えば大学経営上割のあわないもので、こうした性格の教育こそ国立大学が担うべきである。また、私大が担うにしても、国庫助成は他の人文社会系以上に増額されて然るべきものと思われる。

そして、こうした私立大学を主体とする社会福祉系大学は、社会福祉の教育を担当するとともに、広義の社会保障の研究の有力な担い手となった。それらの大学の教授は、専攻分野と講義とが一致している専門研究者であり、わが国の社会保障研究を推進する主力を形成したとみてよいからである。

しかし、このような現状は、わが国における国立大学と私立大学の比重からみて、決してこのままでもよいということにはならない。日本社会事業学校連盟という社会福祉専門教育の団体のメンバーに国立大学が一枚もないということは、日本の教育研究体制の不備を如実に物語る事実であるというほかはない。これから後の高齢化の急激な進行が、社会保障や社会福祉の重要性を高めざるをえないことを考慮すれば、わが国の国立大学と文部行政は、これらをめぐる研究教育の責任を全く放棄していると非難されても抗弁の余地はないといわなければならないのである。

(ふくたけ・ただし 社会保障研究所長)

社会保障の展開と法的課題

荒 木 誠 之

I は し が き

社会保障はさまざまな側面をもっている。それが所得の再配分という機能をもつことからいえば、経済的側面が、またその資本主義体制での役割に着目するとき、その政治的側面が、さらにはその国民の現実生活に及ぼす影響を考えると、社会的側面が、それぞれに重視されることになる。このような社会保障のもつ多面性に対応して、その学問的研究も経済学、社会政策学、政治学、社会学等の各分野において、それぞれの学問的視角から行われてきたのである。法学もまた、社会保障と没交渉たりえないのはいうまでもない。社会保障が具体的な制度として定着するにつれて、多くの社会保障関係立法が成立し、それが国法体系のなかに一定の地位を占めるようになると、そこにさまざまな法的問題が発生し、その解決が迫られる。実用法学的にはそれが社会保障と法学とのかかわりの発端となるが、より基本的には、第二次大戦以後に急速に展開されてきた社会保障というものの意義・性格・機能を法の世界でどのように把握すべきか、が問われることになる。そこで、社会保障のもつ法的側面については法学が法という独自の視角から考察を加えることを期待されるのである。

社会保障を法学の分野で取り扱うのが社会保障法学であるが、この法学部門は最も新しいものの一つで、その研究者も決して多くはない。そして社会保障法学の研究者の大部分は、労働法や行政法、あるいは財産法、家族法などの分野から社会保障

法へ視野をひろげてきた人びとであって、社会保障法が専門だという研究者はむしろ例外であったといってよい。経済学や社会学の分野では社会保障を専攻する若い学徒が輩出しているようであるが、それらの人びとが社会保障法学会という法学者の学会に名を連ねているのも、他の法学会にはみられない現象である。これらのことは、社会保障の「法学」がまだカオス状態にあり、社会保障をめぐるさまざまな社会現象を法的考察の素材として検討する段階にあることを示している。実態を知らずして法の議論はできないからである。

しかし社会保障を法の世界で考察するというとき、そこには経済学や社会学などの視角から検討するのは、おのずから違ったものがあるはずであり、それがなければ法学が社会保障を取り扱う積極的な意味はないに等しい。法の核心をなすものは権利と義務の関係であるから、社会保障を法の世界でみると、社会保障といわれるものが、誰の誰に対するいかなる内容の権利義務の関係であり、その法的関係がはたして生存権の保障として十分なものであるかを検討するのが法学の任務となる。社会保障の法学は、まさにそのような視角から、保障立法全般、実定各法の解釈適用、保障をめぐる紛争の処理の各レベルにわたる一貫した法原理を明らかにし、それに基づいて、現実には生起する法的諸問題の解決に資するものでなければならない。そこに、社会保障の経済学や社会学にはない法学独自の役割がある。

本稿は、社会保障の形成と発展の過程で、何が法的な問題として提起され、それが今日までの間にどのように解決されまたは解決されずにきたか、

をふりかえり、21世紀の到来を目前にして今後なにが法的課題となるであろうか、を考えてみようと思う。この回顧と現状把握、さらには将来への展望という叙述のなかで、法制度の展開過程と社会保障法学の発展との相関関係もたしかめられることになる。

II 社会保障の形成と法

1 わが国の社会保障は第二次大戦後に形成されたものであるが、その中心をなす社会保険制度は、すでに戦前から労働者保険として一定の発展をみせていた。また公的扶助や福祉的制度も、その端緒を救護法や軍事扶助制度等に見出すことができる。しかしこれらを社会保障という観念で統合し体系化したのは、生存権保障を基本的人権として掲げた新しい憲法のもとにおいてであった。しかも、ありていにいえば、憲法25条1項が国民に生存権を保障したといっても、その裏づけとなる具体的な法制度はきわめて不十分で、国の責務と規定された社会保障はまだ現実には存在せず、それはこれから創り出すべき将来の目標であった。学者の説く憲法25条プログラム規定説も、憲法制定当時においては、まさしく現実に即した解釈であった。わが国で本格的な社会保障計画ともいえるものは、1950（昭和25）年の社会保障制度審議会が出した「社会保障制度に関する勧告」であった。もっともこの勧告はイギリスのビバリッジ報告とちがって、現実の政策を動かすものとならなかったが、それでも社会保障の目的、手段、機能について一つの共通認識を与えることによって、その後の制度作りや立法に一定の影響を及ぼしたことは否定できない。

この社会保障勧告の作成に中心的な役割を果たしたのは、大内兵衛氏をはじめとする経済学者であった。法学者はほとんどこれに関与していなかった。この事実、当時においてはまだ社会保障が法学の分野で主要な研究対象となっていなかったことを示している。後述するように、法学者の社会保障に関する本格的な著作が現れるのは1960年頃からである。戦後約10年余の社会保障の基礎

作りの時期に法学が果たした貢献度は、決して大きなものではなかったといわねばならない。その点は、イギリスのビバリッジ報告でも経済学者であったビバリッジ卿の指導的な力が発揮されたことを考えると、あながちわが国に特有な現象ではない。社会保障の形成期には、大わくを描き出す政策論が主体となり、具体的な制度の細目は、国民の要求や国の財政事情などを考慮しながら、政府当局のイニシアティブのもとに推進されるのが一般的である。わが国の場合、この官僚主導型の制度形成という色彩はきわめて濃いものがあつた。

2 社会保障の形成期には、社会保障法学というものがまだ形をなさず、本格的な研究も現れなかった。法学の分野では憲法学者が憲法25条の解釈論で社会保障に言及したのが注目される程度であった。しかし憲法学者も社会保障の何たるかを十分に理解していたわけではなく、おそらくビバリッジ報告や1935年のアメリカのニューディール立法である社会保障法などを参照して、将来わが国に樹立されるべき社会制度を考えたのであり、そこではいわゆる25条プログラム規定説が当然のことと理解されたのであろう。この時期に最高裁判所の大法廷も、同旨の判決¹⁾を下したが、当時これが大きな論議をひきおこしたわけでもなかった。当時においては、とにかく社会保障を創り出すのが緊急の課題であった。現実の国民生活のニーズの噴出に対応して、まずは制度の形をつくるのが急がれ、実質内容は貧弱な状態を脱しなかった。その傾向は1960年代の国民皆保険・皆年金の実現まで一貫して続いたのである。

戦後10年余の時期は、社会保障の基礎形成期であり、かつまた社会保障の啓蒙期²⁾でもあったが、制度形成と保障観念の定着の基礎には、憲法25条の規定があつたことを認識しなければならない。今日では生存権が当然の如く考えられているが、戦後の極度の混乱期にもし25条の規定がなかったとしたら、あの時代にあれだけの立法を相ついで成立させることは困難であつたと思われる。たしかにその内容は貧弱で、場当りのとも評されるような非体系的な立法の集積であつたが、比較的短期間にともかくも社会保障の制度が形をなした根

底には、生存権が基本的人権の一つとして国の法秩序のなかに位置づけられ、政府に社会保障実施が義務づけられたという法的裏づけがあった。社会保障の政策論者も、その理想とする保障制度のプランを提示するとき、政府の憲法上負っている生存権保障義務を強調することによって、財政的制約を知りつつもその実現を迫ることができたのである。

3 戦後約15年間の制度形成期の保障関係立法をみると、大きく分けて二つの流れがある。その一つは、戦前にすでに存在していた立法をうけつぎ、それを拡充したもので、社会保険立法は大体においてこの系列に属する。たとえば、健康保険法は1922(大正11)年に制定され、厚生年金保険法は1941(昭和16)年に労働者年金保険法として制定され、国民健康保険法もまた1938(昭和13)年に唯一の非労働者層を対象とする社会保険立法として出現したものである。戦後の新立法としては労働者災害補償保険法と失業保険法があるが、前者は工場法の扶助規定や労働者災害扶助責任保険法の発展形態であり、後者は全くの新立法であった。これらの社会保険各法は、基本的な形態は戦前に出来上がっており、戦後改正の眼目は適用範囲の拡大と給付水準の改善にあった。そこには、かつては労働条件保護の一環とみられていた社会保険を、労働者の生活保障の一手段としてとらえ直す方向がしだいに鮮明になり、やがて非労働者の社会保険を含めた国民皆保険へと進んでいった。他の一つの流れは、戦後に新たに出現した立法分野で、いわゆる福祉関係各法がその中心である。これも系譜的にみれば戦前の救貧法や戦時下の軍事的扶助立法の流れを汲むといえるが、社会保険立法が基本的に戦前との連続性をもつのと対比すると、福祉立法には救貧法を拭き去って社会福祉という戦前にはなかった新たな制度を創るものであった。生活保護法も戦前の救護法と原理的に断絶し、児童福祉法や身体障害者福祉法は貧民対策ではなく、児童一般、身体障害者一般の福祉立法として定められた。もっともその実質が救貧的性格を完全に捨て去るにはかなりの時日を要したが、立法のたてまえは一般人の福祉立法とさ

れたのである。

この二つの流れが社会保障という新しい観念のもとに包括され、そこに社会保障の制度体系が形成されていったのであるが、法学者の主たる関心は労働者保険立法にむけられた。その理由はいくつか考えられるが、基本的には、社会保障の制度的中核をなす社会保険が労働者保険を原型として発達したものであり、労働者保険法は労働法の一分野、とくに労働者保護法の一分野として、戦前から労働法学の考察対象となっていた、という背景と関連している。健康保険法、労災保険法、厚生年金保険法及び失業保険法はいずれも労働条件と密接な関連があり、労働法学はこれらの社会保険立法を度外視しては労働関係の全体的把握はできない。したがって社会保障の展開に対して法学の分野でまず考察の眼をむけたのは労働法学であった。その関係はこんにちもおおむね変わってはおらず、社会保障法学の研究者の大部分を労働法学者が占めているのも決して偶然ではない。しかし、社会保険以外の分野になると、労働関係との結びつきは稀薄となり、労働法の既存の法理では把握が困難であるから、その分野へのアプローチは行政法や家族法の研究者が中心となる傾向があった。著名な労働法学者から社会保障法否定論が出されたこともあった。社会保障法否定論というのは、労働関係を基盤とする社会保険法と、非労働者層を対象とする国民保険法や公的扶助法ないし福祉法との間には、一貫した法原理は存在せず、社会保障といわれるものは独立した法体系をもつものたりえないと論じた³⁾。その議論は支配的とはならなかったが、社会保障のもつ法的多様性の指摘としては鋭いものがあった。行政法学では社会保障が国や地方公共団体の行政を通じて運営されるところから、新たな行政の分野として社会保障を取り扱うことになるが、さきにのべたように社会保険がすでに労働法学の側面からメスが入れられていたこともあり、公的扶助と福祉の面に主たる関心がむけられた。家族法の研究者は、社会保障のもつ公的ないし社会的扶養という機能が家族的扶養と深くかかわってくることに着目し、とくに生活保護法の補足性の原則と親族扶養との関連とい

う現実的問題を契機として、研究の視野を公的扶助や社会福祉の制度へひろげていったのである。

以上を要約していえば、戦後約10年ほどの間は、社会保障の立法形成期にあたるが、立法につき法学が指導的役割を演じたことはなく、必要に迫られてつぎつぎに出現してくる断片的な立法について、既存の労働法学や行政法学あるいは家族法学などの分野から、自己の守備範囲に近い側面について考察の眼をむけていった時期であったといえることができる。

Ⅲ 社会保障法制の整備と社会保障法学

1 わが国の社会保障法制は1960（昭和35）年に一応の骨組みが出来上がったといえる。すなわち国民健康保険法の全面改正と、それに続く国民年金法の制定によって、いわゆる国民皆保険・皆年金の体制ができ、一応全国民を保障の網のなかにおさめたので、被用者中心の社会保険が全国民的規模に拡大されたのである。しかし被用者についてみても、1954（昭和29）年の厚生年金保険法の全面改正の時期から老齢年金の支給がはじまったのであるから、戦後10年余にしてようやく年金の時代が到来したというのが実態であった。国民年金法の方は、過渡的措置としての福祉年金が当分の間すべてであって、その実質は年金本来の機能とはかけ離れたものでしかなかった。厚生年金の方でも受給権者はまだ少数であった。したがって1960年代において軌道にのって機能していた年金は、戦前から存在していた公務員の恩給制度とそれを引きついだ公務員共済制度であった。年金における公務員と民間被用者、さらに被用者と一般国民との間に格差が歴然とした状態は、皆保険体制以後も一貫して存続していった。なお、国民年金法制定と時期を同じくして労災保険法に年金給付が導入され、さらに同法に通勤災害給付が新設（1973年）されるにともなって、労災部門にも年金が拡大され、所得保障のなかで年金の比重が増大する方向は決定的となった。

皆保険体制は、その実態からいえば戦前から存在した国民健康保険の強制設立・強制適用化には

かならず、国民年金のように新しい制度を創設したものではなかった。一般国民を対象とする医療保険は、すでに全国的な規模で普及していたが、戦後の混乱期に機能を失ったものもあり、政府の財政的負担をテコにしてこれを津々浦々にまで徹底させるのがねらいであった。国民年金のように全く新たな制度を創設したわけではなかった。皆保険の体制はいくつかの重要な問題を含んだまま発足した。その問題点として第1には、いわゆる医療給付率に被用者と一般国民との間に格差（10割給付と5割給付）があり、第2に都市と農村との間に受診上の機会不均等（医療機関の都市集中と無医村状態）があり、第3に組合健保と政管健保、さらには国民健保との間に保険財政上の極端な不均衡が生じそれが給付格差と結びついており、第4に医療需要の増大に対応すべき医療従事者の確保・配置が計画的に準備されていないため医療労働者の労働条件にひずみが生じてきた（いわゆる2・8闘争はその反映）こと、などがあげられる。また、医師と患者との信頼関係がゆらぎ出したのも皆保険以後の現象であった。皆保険実現以後の医療保険法の改正はしばしば行われたが、一言にしていえばそれは保険財源対策に終始し、保険給付の改善は保険料引上げとの見合いでなされたにすぎない。そして制度の抜本改正論のいきついたところが老人保健法の創設であった。皆保険実施から約25年にして医療保険体系に画期的な変化が生じたのであるが、抜本改正の方向について社会保障法学は積極的な提案を示すには至らなかった。

皆保険・皆年金の達成という政策目標が一段落した時期には、所得保障部門の法制度は形の上では出揃ったことになった。しかし医療保険関係法が共済組合法や労災保険法まで含めると10指になんなんとし、年金立法も恩給法や各種共済組合法を含めて5指にあまる状態で、細分化された立法の集積が全体としてみれば一応全国民的規模の保障制度を構成しているのが実体であった。所得保障関係各法の間にはかなりの給付格差があり、さらに各法の相互連関も明瞭とはいえないものがあった。掘木訴訟⁴⁾や宮訴訟⁵⁾などが提起された背景に

は、年金保険各法のモザイク的構成のもとで、各種給付の複雑な受給要件がバラバラに規定されるという状況があった。医療保険法の分野をみると、日本医師会を中心とする診療側団体と政府当局の間に保険財政の赤字対策と診療報酬引上げをめぐって紛争が日常化し、保険医総辞退という異常事態も発生した。それは、医療保障が砂上の楼閣とはいわないまでも、きわめてもろい基盤の上に建っている現実を国民一般に強く印象づけた。医師会の指令で総辞退が実施されると、被保険者証は単なる紙片と化することが実証されたのである。

このような問題を内に含みながらも、法制度の発展という観点からいえば、1960年前後が一つの画期となったことはいなめない。その背景にはわが国の経済成長の兆しと期待があり、また国民各層の生活意識の変化があった。とくに非労働者層の年金と医療の問題は、わが国の産業構造の変化と人口高齢化の見通しに立つとき、さけては通れない政策課題であった。そしてこれらの立法が政府当局の主導のもとに立案され立法化されたのも周知の事実である。当時の社会保障法学はまだ立法の指導原理を提示するまでに成熟していなかった。被用者保険立法については労働法の法理や原則に依拠して一定の理論的批判と発展の方向を示したが、自営業者や主婦または老人といった非労働者各層にかかわる社会保険立法について、その低い水準を批判するという常識的な域をこえて、法理的に鋭く迫るだけの基盤を構築していなかった。その反省がやがて、社会保障を労働法と相対的に独立した法の分野として直視し、そこに法原理的基礎と体系を構想する動きを促したのである。

2 公的扶助及び社会福祉の部門に眼を転ずると、戦争直後に制定された生活保護法（1950年に全面改正）、児童福祉法、身体障害者福祉法はいずれも戦争犠牲者の救済が直接の動機となっていた。児童福祉は戦災孤児の、身体障害者福祉は傷い軍人の、生活保護法は引揚者や軍需産業からの失業者の、といった緊急の社会問題に対処する必要に迫られた制度ということができる。もっとも法の形式は対象を普遍化していたが、法の理念と現実の機能とはかならずしも一致していたのではない。

社会福祉事業法の制定（1951年）によって、戦後の福祉的立法は一段落をつけるが、福祉行政の中心となったのは生活保護法であって、他の福祉二法はいわば従属的な地位におかれた。その状態は高度経済成長期に至るまでほとんど変化がなかったといつてよい。

福祉立法が再び展開をみせたのは、皆保険体制が実現し所得保障体系が一応の整備を終えた1960年代以降であり、それは経済の高度成長と並行して現れた。1960（昭和35）年の精神薄弱者福祉法をはじめとして、老人福祉法、母子福祉法、母子保健法が相ついで出現し、また福祉立法と関係の深い児童手当各法も出揃った。経済の高度成長がハンディキャップを負う人びとのニーズを増大させ、同時に他方ではそれに対応した福祉制度の拡充を財源的に可能にしたのである。この時期の福祉立法は「福祉優先」という当時の政策スローガンが示すように、低所得階層ということと福祉を結びつけるよりも、心身等のハンディキャップの軽減が重視されてきた。また、福祉行政が県や市町村という地方自治体によって担われていることにも関係して、自治体が住民運動に支えられて独自の福祉措置を実施する動きが活発となった。老人医療の無料化はその典型であり、やがて国もその方向に追随して立法上の無料化（老人福祉法の改正）を実施せざるをえなかった。

この時期の社会福祉立法の主要な特徴として次の点を挙げることができる。第1に、新しい立法の成立によって福祉の対象が拡大されたが、なお低所得階層中心の性格は維持されていた。とくに福祉施設に収容する福祉措置においては、低所得者優先が行政実務の基本的な方針であった。しかし、老人問題の深刻化や共働き家庭の増加などの社会経済的条件の変化に基づく福祉ニーズの高まりは、福祉サービスを低所得階層中心にとどめることを不可能にし、その普遍化を促進させることになった。社会保障勧告においても戦後しばらくは、生活保護法と福祉二法とが低所得階層対策⁶⁾として社会保険と対置される傾向にあったが、1960年代の後半頃から福祉各法と生活保護法とが相対的に分離する傾向が現れた。所得水準にかか

わりなく福祉ニーズには必要な福祉サービスを、という要求が強くなり、それが行政の面にも反映されてきたのである。他方で、生活保護法もこの時期になると被保護者数の著しい減少と被保護層の固定化がはじまった。雇用機会の増大が被保護者の激減をもたらした反面で、所得能力を失った老人や障害者の世帯が長期にわたって生活保護を受けるケースが多くなった。必然的に生活保護法に占める医療扶助の比重が大きくなり、一部には生活保護法は医療保護法と化したとの評さえ現れた。このように、ハンディキャップをもつ人びとが被保護者の大部分を占める状態になると、生活保護法の運営の面においても一定の変化が生じてきた。たとえば保有資産の認定において、老人の生き甲斐感を尊重する配慮が必要となったのである。前述のように、福祉立法の進展は貧困階層対策という性格からの脱皮を進めるとともに、生活保障の機能面においても生活保護法との区分を明らかにしてきた。所得保障の生活保護法と社会サービスを提供する福祉立法との分業体制が、意識的に取り上げられはじめたのである。

3 社会保障の法制度の整備と発展の過程で、さまざまな法的問題が生起した。また、それらの法的問題へのかかわりのなかで、社会保障法学もようやく展開の時期を迎えた。社会保障法についての体系書や本格的な研究⁷⁾論文が現れ、やがて研究者の組織として社会保障法研究会が労働法学会を母体として設けられ、それが1980年代に入って社会保障法学会⁸⁾へ発展していった。国際労働法社会保障学会の日本支部はそれ以前に設立されていた。大学の講義科目に社会保障法が取り上げられるようになったのも、おおむね1960年代に入ってからであった。政策論や経済論が主流であった社会保障の研究に、法学や法理論からのアプローチがようやく根をおろしはじめたのが1960年代といえる。

社会保障の法学の第1の関心事は、法としての社会保障は何であるのか、を明らかにすることであった。必要に迫られてつぎつぎに出現してきた社会保障関係法は、一見したところ雑然として相互の関連もなく、ただ社会保障という政策目的に

よってくくられた無秩序な立法の集積とみえる。そこにどのような原理的統一と体系性が見出されるのか。この基本的問題に取り組むことによって、個々の立法の評価、具体的な法的問題の処理に確固たる視座を打ち立てようとしたのである。それはまた社会保障法学が自己の存在意義をみずから問いかけたことでもあった。このような社会保障法学のいわば総論的研究は、それが真に総論としての法理的体系を目指すとするれば、社会保障関係各法についての綿密な検討の上に作業を進めなければならない。したがって総論的・基本理論的研究がこの時期に輩出したという事実は、すでに社会保障各法についての個別的研究がかなりの程度に進められていたことを物語るものであった。そして社会保障の総論的法理論が労働法学者によって相ついで提示されたのは、社会保障の基幹的部分が社会保険であり、社会保険の原型が労働者保険であることを考えると、決して偶然ではなかった。学説的にはニュアンスはあっても、1970年頃には社会保障を統一した法原理をもった法の体系として認めることにほとんど異論はなくなった。そして、関心の重点は医療や年金あるいは福祉といった各分野の現実的課題の法的考察に移っていった。

個別的問題を扱いながら社会保障の基底にある生存権の法理を追究したのは、いわゆる社会保障訴訟であった。その代表的なケースが朝日訴訟⁹⁾と堀木訴訟¹⁰⁾であった。その内容については周知のところであるので省略するが、判決においてはいずれも原告敗訴となったにもかかわらず、その立法面や行政面への影響は大きなものがあり、また社会保障法学に与えた刺激も甚大であった。朝日訴訟の提起は生活保護法の最低生活基準の低さを一般の人びとに認識させることになり、保護基準を引き上げさせる大きな要因となった。堀木訴訟では、いわゆる併給調整の不合理性をつき、法の改正¹¹⁾を実現させた。このような現実的効果は、訴訟の提起とそれを支える運動の成果であって、単なる政策批判や立法論では実現できなかったであろう。また、社会保障訴訟は必然的に生存権の法理をめぐる争いに発展するので、法廷のみなら

ず学界において生存権論がはなばなしく展開される端緒となった。朝日訴訟や堀木訴訟という具体的なケースを前にして、生存権論が観念的・抽象的次元から実定法的レベルをふまえた現実的次元に深化されたといえることができる。最高裁は司法部の自己抑制によって、保護基準や併給調整規定に立法・行政部門の羈束的裁量権を認める判決を下したが、判旨の行間には生存権と社会保障立法との関係につき認識を深めてきたニュアンスが読みとれるように思われる。ともかく、社会保障をめぐる訴訟が相ついで提起されたことは、社会保障が単なるプログラムの段階から生活に密着した制度へ進展してきたことのあらわれであり、訴訟の過程において生存権の法意識と法理が高められ、それが保障立法・行政の改善を促進するという循環的相互作用を営んだのである。その意味で社会保障訴訟の果たした役割は高く評価されなければならない。

社会保障法の整備過程、とくに皆保険・皆年金制度の実施以降の主要問題は、医療保険法と年金保険法にあった。前者では累積赤字を直接の動機とする抜本改正問題があり、後者では国民年金とくに福祉年金の低水準が問題の焦点となった。これらの問題は現在及び将来にもわたる問題でもあるので次節に改めて検討することにして、ここでは労働保険及び社会福祉の分野に現れた法的問題にふれておこう。さきに指摘したように、労災保険法が年金化し、通勤災害をも給付対象に含めるようになると、同法の労働基準法との距離がひらき、いわゆる社会保障化が顕著となった。これを法理的にどのように理解するかをめぐって議論¹²⁾が展開されたが、この問題は単なる労災保険法の性格論にとどまらず社会保障の法理把握の基本にかかわるものであった。また失業保険法から雇用保険法の転換は、失業給付を職業紹介及び職業訓練と密接に結合させるものであって、失業者の生活保障に労働力政策が大きく浸透した立法であった。この二つの労働保険立法の変化は、労働の法理と保障の法理の交錯する領域において、現実の社会的・産業的条件の変動に即応した政策的対応をもたらした変化であって、法理的基礎に立脚し

た法改正ではない。そこには便宜的・過渡的な要素と本来的・必然的要素とが混濁した態様で含まれている。この1960年代以降の法現象について、法理的関心をもってアプローチを試みた研究者はかならずしも多くはなかった。それは、主題が労働法と社会保障法の法原理と体系という基本的問題にかかわるので、二つの法領域について一定の理論的把握が前提となるからであった。労働法学者の提唱した雇用保障法の構想¹³⁾は、両法域にまたがる新たな法原理体系を構築しようとする試みとして注目された。しかし多くの法学以外の社会保障論者の関心は、むしろ社会福祉の分野にむけられていった。その分野は、日常生活に密着したニーズの充足が主題となり、その実現のために青写真を描くのは、錯綜した法関係を分析して法理的構成をするよりは容易であり、かつ creativeに見えた。そこではニーズ分析と財源論が中心となるのは必然的で、法理的な細かな議論よりは単純率直に福祉サービスの拡大を説く傾向があった。経済成長期にはその方向で福祉の進展をみたが、石油ショック以降の不況期に入ると、財源の枯渇が福祉見直し政策を推進させ、「福祉優先」の底の浅さを露呈してきた。福祉法制の法理的検討がそれまで不十分であったことはいなめず、行政改革に名を借りた無原則的な福祉削減の動きを根底的に批判しうるに至らなかった。福祉立法そのものが行政庁に権能を与える形の福祉措置を定めている上に、社会福祉学の隆盛にくらべて福祉の法学はいまだその緒についた段階にあったといっても過言ではない。労働法から社会保険法への展開に比すべき研究展開の素地が、社会福祉法制には乏しかった事実も認めなければならない。

IV 社会保障の現行法制と課題

1 わが国の社会保障法制は、いま転換期を迎えている。それは社会保険及び社会福祉の両面で基本的な改革が日程に上っていることをみれば明らかで、戦後の一連の保障立法が大幅な再編成をうけようとしている。再編成の必要は、基本的には保障ニーズの変化に対応して法制度も変化を求

められていることにあるが、より直接的な要因は、財政事情にあることも周知のところである。単なる財源的観点からの再編ではなく、社会保障としての本来的機能の確立という方向での再編が望ましいとすれば、現状において何が問題であるかを明確にした上で、その改善の方策を検討しなければならない。その意味で、まず現行法制の主要な問題点をみておこう。それは前節までにほぼふれてきたところでもあるが、ここでまとめて考察する。

第1に、戦後約40年間に数多くの社会保障関係立法が集積され、ほぼ要保障事故を、また対象として全国民をカバーするに至ったが、その法制には統一した体系がないに等しく、細分化された適用範囲の各種制度が複雑にからみ合っており、いわゆるモザイク模様の社会保障を構成している。年金保険法、医療保険法の多種多様性はその典型であり、労働者と非労働者の区分、労働者のなかでも公務員と民間労働者の区分、民間労働者のなかでさらに大企業と中小零細企業との区分、などが立法上行われている。労働者が職場が変わると適用される法が変わり、給付請求する場合になって、一体自分の請求権の内容がいくらか皆目見当がつかないというケース（たとえば老齢年金の通算の場合）も稀ではない。自己の権利内容が普通人には分からないというのは、法のあり方として異様だというほかはない。第2に、上にのべた法制度の細分化が、給付内容の不統一・不平等と結びついている。この給付内容のアンバランスは、生活保障を目的とする保障法制においては、原則的に問題を含んでいる。同一の事故・ニーズに対しては同一の給付、これが保障の基本原則でなければならない。もちろんそこには所得比例給付の合理性も認めうるから、単純に均一給付に統一するのが良いとはかぎらないが、現行制度では合理的な範囲をこえて給付の不均衡がある。その不均衡は、社会保障の本来的機能を阻害する域に達している。第3に、いわゆる福祉サービスの法制では、いまだに低所得階層中心主義が払拭されず、それと結びついた行政裁量主義が法運営の特徴となっている。所得保障が社会保障であって、福祉サービス

はその周辺にあるものという発想が、現行の社会福祉法制の底流にある。これは生存権保障法制としての社会保障を十分に理解しない、経済偏重の前世紀的思想の名残と評すべきである。

2 このような社会保障法制の現状をみれば、その検討すべき課題と改革の方向はおのずから明白である。問題は、改革の基本理念をいかなる方法と手順によって現実化するかという点にある。たしかに保障財源の問題は無視しえない条件であるが、財源論から原則が導き出されるのではなく、保障の法原理を実現する条件の一つに財源問題があることを強調しなければならない。近年になってその点の本末を転倒した議論を少なからず見受けるが、その論は社会保障のもつ人権的性格を看過した便宜主義の傾きがある。とくに社会保障の法学では、生活保障をめぐる権利・義務の関係が問題であるから、財源論や政策論に追随するのではなく、それらを導き発展させる法原理の確立こそが基本的課題となる。権利主義的社会保障論の時期は終わったとの見解¹⁴⁾があるが、少なくとも社会保障の法学においては、本格的な社会保障の権利論はこれから構築されなければならないのである。その観点から、保障立法と保障行政について、今後の主要課題と思われるところを指摘してみよう。

第1に、保障の受給権に実質的平等が確保される必要がある。社会保障が基本的人権としての生存権の具体化であることを考えると、「法の下での平等」が貫徹されるべきは当然である。給付水準の著しい格差は、社会保障の基本原則に反すること明白である。第2に、社会保障給付は経済的ニーズのみに偏することなく、生活上のハンディキャップへの保障も法的権利として確立されなければならない¹⁵⁾。所得保障と生活障害保障とが有機的に結合してはじめて、社会保障の目的が実現される。現行の福祉各法はこの点でいまだ初期的段階を脱していない。この点の理論的かつ立法論的検討が要請される。第3に、保障給付を実質的に裏づける諸条件につき、不備の点が少なくない。それは医療給付及び福祉サービス給付に著しい。たとえば保険外負担、無医村、福祉施設及び従事者

の不足等が、保障受給権の行使を妨げている。これらは立法面よりむしろ保障行政面の検討課題である。第4に、保障行政について機構の簡素化(法制度の整備統合を前提として)とともに、国と地方公共団体との関係も検討を要する。とくに行政の活性化のためには前述のように官庁主導型から国民や住民参加型への移行が望ましいが、それは国のレベルより地方自治体レベルから着手するのが効果的である。その観点から社会保障をめぐる国と地方の関係のあり方が検討されることになるだろう。

3 最後に現下の政策課題である年金と医療及び福祉サービスの改革について、法的視点から留意すべきことがらを指摘しておきたい。年金給付の基本的問題は支給開始年齢と給付額である。前者については被用者年金が問題の主たる対象になり、後者では国民年金が主たる対象となる。年金の趣旨に即していえば、労働能力(所得能力)の喪失が年金受給の要件であるが、現在のわが国の雇用構造では労働者の定年制という人為的制度が所得喪失の原因をなしており、それが年金受給開始年齢を低くしている。したがって定年の延長、やがては廃止の実現を条件として支給開始年齢の合理化がはかられる必要がある。それは法原理的には、労働権(憲法27条1項)と生存権(憲法25条)との関連態様にかかわる。年金財政の必要からの支給年齢引上げ論や政策に、法理的根拠と合理性を認めうるかを実態に即して検討するのが、社会保障法学の役割である。私見では、被用者年金と国民年金とで支給開始年齢が著しく異なるのは妥当でないが、両者間に若干の差異があっても平等の権利に反するものではないと考える。詳しくは別の機会にゆづらざるをえない。年金額については、過渡的な福祉年金や短期年金を年金本来の機能をもつ内容に引き上げるのが緊急の課題である。その手段として基本年金の構想は実現可能性をもった改革方向といえよう。その場合、被用者年金に含まれていた所得比例部分をどのように扱うのが問題であり、大企業に普及している企業年金の役割ともからんで、単純に社会保険年金として基本年金につぎたすことで万事解決というものではない。それは既存の年金構造に根本的な変革を

加えようとするものであるから、年金の法理的把握に立った立法上の検討を要する。この点はこれまで深く研究されていない新しい課題である。

医療保険においては老人保健法の成立、これに続く被用者保険の本人一部自己負担の導入で、長年の医療保険制度の原則の一角が破られた。今後の改革がどのように進むかは速断のかぎりではないが、全国民を通じての均一給付率は必然的な方向である。医療が生存権保障の不可欠な手段であることを考えると、その受給につき制度的な差異を認めるべき合理的根拠は見出しえないのである。最近では総医療費抑制の見地から医療保険の改革が推進されてきたのであるが、基本的な問題は医療給付の性格を社会保障の体系でどのようにとらえるか、という点にある。筆者は、伝統的な所得保障の把握から一步進めて、傷病という心身の機能障害(それは大部分一時的なものである)に対する障害保障給付(非金銭的給付)としての性格を直視すべきことを主張してきた。老人保健法はその方向への接近とみることができる。保険制度を維持するか否かは、目的に対する手段選択の問題であって、理論的にはいずれも可能である。予防→治療→リハビリテーションという一連の給付を統一的に法制度化するのが合理的であるが、それを根拠づけるものは上述の医療の生活障害給付論であろう。今後、この観点から医療保障の法制度化が検討されることを期待したい。

いわゆる社会福祉の分野では、その歴史も新しく法制度的にも固まっていない現在、見直し論を背景に今後の方向をめぐってさまざまな論議¹⁶⁾が展開されている。その細部につきふれる余裕はないが、法的にみて重要な論点は、つぎの二点であろう。第1に、福祉サービスを生活障害給付の受給権として位置づけ、その生存権とのかかわりを明確に論理構成することである。単に福祉サービスの拡大ないし縮小を主張しても政策論の対立に終り、法的な次元に切り込むことにはならない。福祉サービスの立法論も、社会保障法の基礎法理に立脚して展開される必要がある。第2に、福祉サービスとして法的に給付すべきものの範囲と内容につき、一定の基準ないしは水準が確立される

必要がある。そのサービスが法的権利性を与えられる前提として、理論的及び実際的の両面からのアセスメントがなされ、国民の一般的法意識をふまえたプランが提示されることが望ましい。そこでは法学と関係諸科学との密接な連携作業が不可欠となる。

4 以上を総括すると、社会保障法制の改正が今後かなり根本的なものとなるのは避けられない。従ってその立法的措置のかなめとなる問題、及びそこに含まれる法理的課題について、社会保障の法学は独自の役割と任務を負っている。制定された法規の解釈論も必要であるが、法体系の形成さらには転換の時期においては、立法論が基本的に重要である。いまや経済学や社会学からの政策論に対して法原理的吟味を加えるのはもちろん、社会保障の法理を貫徹する立法論を積極的に展開すべき時期が到来していると考ええる。社会保障の権利の確立を、社会・経済的諸条件の変革期に実現すること、それが社会保障法学の基本的な課題となるであろう。

注

- 1) 最高裁大法院昭和23・9・2判決、刑集2巻10号1235頁。本件はヤミ米買いが食糧管理法違反として処罰されたケース。
- 2) 憲法制定当時「社会保障」という観念はほとんど未知のものであった。それはマッカーサー草案のsocial securityという用語を政府の訳語では「社会の安寧」としていたことにも示されている。
- 3) 石井照久『労働法総論』231頁。
- 4) 後の注10)を見よ。
- 5) 普通恩給の受給者が国民年金の老齢福祉年金の受給を求めたが敗訴した事件、東京地裁昭和49・4・24判決、行政裁判例集25巻4号274頁。

- 6) 1962年の社会保障制度審議会の社会保障制度の総合調整・推進勧告は、社会福祉を「一定条件にある低所得階層の権利として確保しようとするもの」と規定した。
- 7) 吾妻光俊『社会保障法』1957年をはじめとして岩波講座『現代法』10巻所収の角田豊、佐藤進、西原道雄、小川政亮の各教授の論文、荒木誠之「社会保障の法的構造」熊本法学5号及び6号等が1965年に相前後して発表された。
- 8) 社会保障法研究会の発足は1977年でその社会保障法学会への転換が1982年であった。
- 9) 最高裁大法院昭和42・5・24判決、民集21巻5号1043頁。初審は東京地裁昭和35・10・19判決。
- 10) 最高裁大法院昭和57・7・7判決、判例時報1051号29頁。初審は神戸地裁昭和47・9・20判決。
- 11) 朝日訴訟によって生活保護基準は大幅に引き上げられ、堀木訴訟によって併給調整規定が変更され、牧野訴訟（東京地裁昭和43・7・15判決、行裁集19巻7号1196頁）によって夫婦受給制限規定は廃止された。
- 12) 高藤昭教授と西村健一郎助教授の論争があり、筆者もこの点につき意見を発表した。荒木誠之「労災補償法体系における労災補償」法政研究46巻2～6合併号、後に荒木著『社会保障の法的構造』に収録。
- 13) 林迪広他『雇用保障法研究序説』、片岡昇「雇用保障法の概念について」、荒木誠之「雇用保障の法的課題」（いずれも有泉先生古稀記念『労働法の解釈理論』所収等が1970年代の中頃に出され、続いて清正寛「雇用保障の理論的課題」労働法律旬報946号、949号、954号、964号、973号、993号が発表された。
- 14) 福武直「社会保障と社会保障論」社会保障研究所編『社会保障の基本問題』11頁。この主張は社会保障論にむけられた批判であるが、社会保障の法理論には妥当しえない。
- 15) 社会福祉立法の法的意義につき荒木誠之「社会保障法における社会福祉」荒木著『社会保障の法的構造』303頁以下。
- 16) 最近の論議につき社会保障研究所編『社会福祉改革論』I、IIがある。

(あらき・せいし 九州大学教授)

社会保障研究の課題

——社会政策論との関連で——

保坂哲哉

I 社会保障研究と社会政策研究の主題

社会保障研究の課題というテーマに、社会政策論の立場から迫る、というのが筆者に与えられた課題である。表題はその趣旨に沿って掲げたが、内容は筆者の当面の問題関心に合わせて限定することにしたい。

日本において展開されてきた独自の学問領域としての社会政策論ないし社会政策研究を簡単に要約することは困難であり、筆者の能力を越える。そこでは、マルクスやエンゲルスらの資本主義分析の諸理論と諸概念を中心にして議論が展開される。

一方、ドイツにおいては1872年に社会政策学会(Verein für Socialpolitik)が創設されて以来の古くからの研究活動の流れがあるが、その後の研究動向は凝集化ではなく拡張化の方向を辿っている。その流れを汲む西ドイツの学会は、当初の名称をおろしてはいないが、正式には経済・社会科学会(Gesellschaft für Wirtschafts-und Sozialwissenschaften)と称して、幅広い分野の学者が多様なテーマについて討議する研究集団へと発展している。いずれにせよ、少なくとも西ドイツに受け継がれたドイツ社会政策論は、日本のそれとは質の違うものである。しかしながら、西ドイツにおいてもマルクス主義の立場からの研究集団は活発に活動を続けており、またそれ以外の立場をとる研究集団(たとえば批判理論学派)もあって、社会政策や福祉国家の諸問題に関するテーマはその重要な研究対象とされているのである。

テーマを共有するという点では、西ドイツ以外の国々として事情は同じである。これら一連の研究動向のなかで注目されるものの一つは、マルクス主義の立場からの資本主義国家論の展開である。イギリスのボブ・ジェソープ(Bob Jessop)は、1982年の著書¹⁾において最近におけるマルクス主義国家論の展開を、三つの大きな流れに分けて考察しているが、そこには、西ドイツをはじめ、イギリス、フランス、イタリアなど西ヨーロッパ諸国における諸研究がカバーされている。この書物はいち早く日本語に訳出されているが、その他そこで取り上げられた人々の基本文献を精力的に邦訳するとともに、アメリカや東ヨーロッパにおける同様の研究動向をもカバーした田口富久治教授の1979年の著書²⁾は、日本における貴重な貢献である。

資本主義国家の理論的、実証的分析は、福祉国家体制のもとにおける社会政策研究にとって不可欠な部分ではあるが、それで終るわけではない。マルクス主義の立場に限らずとも、労働力や労働者階級は社会政策研究におけるキー概念である。しかし、ここでの問題意識は資本主義国家についてのそれとは異なる。また日本と西ヨーロッパでは事情がかなり違う。日本ではとりわけ石油危機以後の労働組合やそれを代表する政党の政治的、経済的影響力の低落傾向を否定し難い。西ヨーロッパでは、労働者政党が与党経験をもち、または政権の座にあるという点で日本とは決定的に区別される。けれども、西ヨーロッパ社会主義政党の主流は、いわゆる社会民主主義であり、それを支える労働組合組織とともに、高度成長期には自ら

福祉国家の担い手としても登場し、福祉国家の成長に貢献したものの、低成長期に入ってからは大衆的支持を拡大するに足る効果的な経済政策と社会政策を打ち出すことに成功していない。

これらの国々で新たに注目されつつあるのは、いわゆる新しい社会運動である。すでにその一部は、西ドイツにおける緑の党のように制度化されたものもある。これらの新しい社会運動は、さまざまな観点からの研究対象となりうるが、社会運動論としての展開はまだ萌芽の状態にとどまる。ここでは主としてその社会構造的背景に注目することにしたい。その場合、社会的批判学派その他の立場からの国家論を意識した議論が中心的に取り上げられることになる。すなわち、クラウス・オッフエ (Claus Offe) の福祉国家に関する英訳・英文論文を集録した近著³⁾は、この点で恰好の材料である。なかでも、デーヴィッド・ヘルド (David Held) とこの書物の編者であるジョン・キーン (John Keane) を質問者として行われたインタビューは、オッフエの最新の研究関心を包括的に知るうえで貴重な文献である。オッフエはユルゲン・ハバーマス (Jürgen Habermas) と、1971年から1975年にかけてシュタルンベルク (Starnberg) のマックス・プランク研究所で共同研究に従事し、その成果の一部はハバーマスの1973年の著書⁴⁾に結実している。しかし、ここではハバーマスが1962年の著書⁵⁾で提起した問題へと結びつけることにしたい。

この小論のテーマは社会保障研究と社会政策研究の関連であるが、その両者の研究動向と研究課題について包括的なサーヴェイをするというスタイルはとらず、両者に共通すると思われる研究主題の若干に関する、ある特定の研究者による問題意識や研究の方向づけの相互的な関連について考察するという途を選ぶ。

II 資本主義国家と社会政策

社会政策に関する議論の一つの焦点は、社会政策的諸立法が国家政策として打ち出されるべき必然性を、資本主義のいかなる基本原理や法則から

導き出すべきか、という点であったのではなからうか。社会政策論のあるテキストにおいて、西村豁通教授は次のように述べている。社会政策は、市民社会としての資本主義社会に出現する深刻で苛烈な社会問題の打開を目ざす労働者階級の集団的要求や闘争を処理するためにとられる懐柔的な国家政策である。しかし、その表面的な社会改良性や革新性にもかかわらず、その政策目的は、「こうした政策を発動させる基盤ともなった資本主義社会との構造的関係」でとらえられなければならない。「それにはこの政策の発現と根拠をまず資本主義社会のもつ基本的な原理や法則のなかに正しく定置する必要がある」。すなわち、それは、「一つにはいわゆる価値法則を基盤とする商品交換の原理であり、いま一つは……資本蓄積の法則である」⁶⁾。そして、同じ書物のなかで、大陽寺順一教授は、まさにこの点をめぐって「各種の社会政策論が分立する可能性」を示唆している⁷⁾。

社会政策論と同様に、資本主義国家論もまたさまざまな種類のものが分立している。この二つの領域の議論は相互に対応して展開されているのではなく、関心の重点にややずれがあると思われるが、内容的には相互にかかわり合うべきものである。この項では、前項でもふれたボブ・ジェソープの著書を取り上げることにする。

ジェソープは、戦後ヨーロッパのマルクス主義国家論の批判的なサーヴェイを行う。対象とされるのは、国家独占資本主義、いわゆる国独資論、資本主義国家の形態と機能の論理的導出という方法をとる主として西ドイツの学者のアプローチ、そしてニコス・プーランツァス (Nicos Poulantzas) によって代表される新グラムシ・アプローチである。これら三つのマルクス主義的国家分析アプローチの検討に対して、ジェソープは、まずマルクスとエンゲルスの国家分析の検討を先行させる。両者の著作は、その実質的な内容とそれらの議論の基礎となる理論的方法という二つの観点から展望される。実質的内容に関しては、次のように要約されている。

「マルクスとエンゲルス、あるいはそのいずれかが国家と政治行動に関して提示したさまざ

まな研究から、単一の、一貫して統一的なマルクス主義の理論を抽出することは不可能なことであると思う。そうではなくて、かれらは、不安定ですわりの悪い関係のうちに共存している多様な理論的パースペクティブを提示したのである。まさに、この多様な視点と議論こそが、その後のマルクス主義者の国家理論の多様化の基礎となっているのである。」⁸⁾

理論的方法に関しては、マルクスが『経済学批判序説』(1857年)や『ゴータ綱領批判』においてとった現実主義的で科学的な方法がとられ、それはジェソープによって「アーティキュレーションの方法 (method of articulation)」と呼ばれる。それがいかなるものであるかを理解する助けとして、エンゲルスに関して述べられた次の文章を引用しておこう。

「……多くのさまざまな規定の総合を通じてのみ、抽象から具体への移行は可能なのであり、このことは非常にさまざまな説明原理や分析様式の接合〔アーティキュレーション〕を含んでいる。というのは、単一の因果原理に基いた一定の局面における特定の国家の理論的説明をおこなうと試みることは、もっと極端な形態の還元主義や本質主義に入り込むことになるのであるから。要するに、特定の国家の理論的説明は可能であるが、史的唯物論の基本前提を放棄することなしに、単一の国家理論を形成することはできない。」(〔 〕内および傍点筆者)⁹⁾

これだけの引用では、マルクスやエンゲルスが提示した資本主義国家分析の多様な理論的パースペクティブが、特定の国家の理論的説明においてアーティキュレートされる論理的手法についての曖昧さは解消しない。ただ、国家に関する一般理論を目ざすことによって犯す方法的過ちを排除するという狙いは明らかにされたと思われる。

ジェソープが出発点としたマルクス、エンゲルスの国家論は、次のように展開される。まず、国家と市民社会の分離というヘーゲル的問題設定のなかに位置づけられる初期マルクスの近代国家批判から出発し、国家の階級理論へと発展する過渡期にふれたのち、三つの主要テーマ、すなわち経

済的土台—政治的上部構造、階級支配の道具としての国家、凝集化 (cohesion) の要因としての国家、のそれぞれの特徴とともにそれらが経済還元主義、階級還元主義、主意主義的傾向 (国家の相対的自律性を主張する) 等の一面的なアプローチへと走る危険と難点をも明らかにする。そして、これらのテーマやアプローチがマルクスやエンゲルスの政治分析に対してもつ意味について考察する。ジェソープによれば、マルクスとエンゲルスの政治研究における関心の主要対象は「具体的な社会形成体」であって、高度に抽象的なレベルでの国家の定義に到達することではなかった。「国家は理論的分析と総合の複雑な過程ののちにのみ理解されうるのだから、国家とは政治分析にとっては出発点でもあり到達点でもある、ということの意味をしている」¹⁰⁾。いずれにせよ、国家をその多面的規定の一つに還元することは誤りである。こうして社会民主主義的な国家概念はもとより、多くのマルクス主義国家論に批判の鋒先が向けられるのである。

資本主義国家論の分野でジェソープによって採用されたのと同じ論法が、そのまま社会政策論の分野に適用できるとは思われないがこの種の論点の整理と各種社会政策論の批判的検討を行うことは、社会政策論の分野における重要な研究課題である。なお、ジェソープは前記のようなマルクス、エンゲルスの国家論理解にもかかわらず、戦後ヨーロッパのマルクス主義的諸研究をかなり抽象度の高いレベルで論じている。しかし、そこには戦後の西ヨーロッパが経験した福祉国家の成長と危機への突入という現実に触発された理論的、実際的研究関心の高まりがあったことを指摘しておかなければならない。

III 福祉国家の諸政策と政治機構

ジェソープは、戦後期西ヨーロッパにおいてマルクス主義国家論が新たな展開を遂げる背景についてふれていない。その点ではジョン・ホロウェイ (John Holloway) とソル・ピッチオット (Sol Picciotto) の議論が参考になる。両者は西ドイツ

における「国家導出論争」、つまり資本主義国家の形態と機能をいかなる根拠から理論的に導き出すかをめぐって展開された論争を、イギリスの読者に紹介するため代表的論文を英訳した1978年の編著¹¹⁾の序論において次のように述べている。

「現在の資本主義の危機は、これまで以上に国家の危機として立ち現われる。『新しい資本主義』における国家の経済的危機克服能力を信じた人々は、石油危機以後の新たな危機に直面して、またこの危機が資本主義国家にとって致命的な脅威になるとみた人々は、国家がその活動を制限されることなく、危機打開能力を示すという現実の事態の進展に直面して、これまで抱いてきた国家観の修正を迫られている。現在西欧資本主義諸国が直面している危機は、こうして、国家とその資本主義的蓄積の過程ならびに危機の過程に対する関係を正しく理解することがさし迫って必要であることを示した」¹²⁾。

ホロウェイとピッチオットの共編著にも収録された論文の筆者ヨアヒム・ヒルシュは、1980年の著書¹³⁾において、同じような問題意識から、社会民主党 (SPD) 主導政権下の西ドイツが、1960年代末の危機脱出から1970年代の新たな危機を経験する10年余の期間を対象とし具体的な国家分析を行った。この書物の題名「保障国家」は、福祉国家に具現された資本主義国家の二重の機能、再生産保障と支配保障、を表わす言葉として選ばれたものである。またその副題「『モデル国ドイツ』とその危機ならびに新しい社会運動」は、この時期における流れの変化の方向を示すものでもある。

ヒルシュは、国家に関する理論は社会の形成とその変化に関する史的理論にもとづいて行われなければならないが、そのような理論は十分発展した形では存在しないとして、フランスでの資本の国際化に関するアプローチの助けを借りる。そして資本主義の現段階をフォード主義の段階と呼ぶ。耐久消費財の大量生産によって特徴づけられる時代であるところから命名されたもののようである。この段階において、資本主義化の徹底 (Durchkapitalisierung, 商品経済化, 農村的生活基盤や家族

的自給・サービス機能の剥奪など)、資本主義的再生産条件の変化によって、社会全体の再生産連関の国家化の徹底 (Durchstaatlichung) の過程が進行する。すなわち、資本増殖過程が政治的に制御され管理されなければならないばかりでなく、労働力の再生産もまた大幅に政府の規制・管理の対象とならざるをえない。それゆえ、社会保障の網の目は給付の性格をもつものでは決してなく、むしろ社会化条件の変化によって生まれた構造的必需財であるとみなされる。ところで、国家装置の相対的自律性は、いかなる資本主義社会においても再生産の基本的前提条件であるが、国家化の徹底という社会的傾向との間で矛盾を生ずる。ヒルシュは、この矛盾を理論のそれではなく資本主義自体の矛盾であり、特定の社会紛争となって現われ、それがさらに国家の治安機関による監視と統制の強化をもたらすという。

しかしながら、ヒルシュが注目する政治システムのレベルにおける最近の変化には別の重要な側面がある。それは、労働組合と政党の変化、それに付随して生じた新しいコーポレート構造、ならびに社会対立の場面の变化である。社会のフォード主義的構造変動によって社会的不統合が生じ、伝統的な労働者の共同体は破壊され、労働者階級内部において分化と分断が生じた。新しい中産階級が興り、労働移動が余儀なくさせられる。こうして政党は、階級的利益のための組織から官僚的、大衆統合的 (massenintegrativen) 装置へと転化した (このことは対象とされている西ドイツの状況を想起して理解すべきである)。組織の下部のレベルでの活動が減少し、いわゆる党仲間の生活が失われる一方、組織の集権化、官僚的エリート支配が強まる。政党の法的、財政的地位は高まる反面、ますます党員からの距離は遠くなる。政党は行政的規制装置の構成要素となって、ますます深く社会組織のなかに滲透するという点で、社会の国家化の一つの主要な形態を表わすものである。これらすべては、社会化と階級構造のフォード主義的变化の所産であるが、同時にそこでは世界市場における競争の増大という側面にも目を向けなければならない。後者の点に関しては、政党の統

制的機能を強化するが、経済的には行動範囲を制約する効果をもたらすと考えられる。国内的、階級的諸政策の遂行はこうして制限され、社会保障や環境保護政策がその犠牲となる。

労働組合についても、政党とほぼ同様の構造変化が生じ、多少違った形ではあるが大衆統合機関へと転化し、政党とともにコーポレータ的規制カルテルの形成に加わる。このようなネオ・コーポラティヴな社会的規制様式こそは、先進資本主義社会における社会的、経済的安定の確保のための基本的な前提条件である。ヒルシュは、西ドイツに特殊的な歴史的条件として、ファシズムによる労働運動の破壊と伝統的に強力で効率的な官僚制国家の存在の2点を挙げる。また、SPDの政権参加の意義について、次の2点を指摘する。

「まず第1に、それは、労働組合をそのSPDとの結びつきを通じて中央の経済政策的決定機関へと拘束し、——資本の国民経済的合理性維持という目的に義務づけられて——労働者階級には重大な帰結をもたらす自制的賃金政策と技術進歩に応じた構造改革の受容を労働組合に受け入れさせた。これら一連の措置は1966—67年危機の『解消』の決定的な基礎であり、1974年以後の危機政策の中心的契機であった。……他方、SPDは、小・中資本と強く結びついたCDU/CSUよりはむしろ、技術的に高度な国際的に経営されている独占資本を利するために必要な経済的・社会的構造改革措置を実行する立場にある。事実、国の『近代化』戦略、とくに技術政策、教育部門、都市・地域開発、熟練・技術労働力の再生産保障の諸分野におけるそれは、基本的には（1969年以降の）社会・自由連立政権によって導入されたものである。……」¹⁴⁾

しかしながら、フォード主義段階における資本主義の現段階で形成されたこの政治システムは、1970年代半ば以降の世界的経済危機のもとでその弱点を露呈する。ヒルシュによれば、このフォード主義的政治システムの危機の諸契機は、主として、コーポレータ主義的大衆統合システムが、政治システム内ではもはや処理できない各種の利害を排除するという事実によってもたらされるという。

大衆統合の諸装置は、社会的基盤から切り離され、官僚制化、集権化してしまっているために、社会的な利害や諸問題に対しての感度と対応力が弱まり、大衆はもはや彼らによって代表されているとは思わなくなってしまう。その結果、社会的紛争や問題は、これら大衆統合の諸装置の影響力の及ぶ範囲の外で起こり、これら装置の機能は実質的に弱められてしまう。コーポレータ主義的規制カルテルは、社会を分裂、分断させる傾向をもたらすが、とりわけ経済的目的に関係がないと目される個人や利害は系統的に社会から排除されてしまう。老人、病人、社会的不適応者、青少年、外国人労働者が例として挙げられている。かくて、社会の「近代的」部分と「縁辺的」部分との両極分化が起こる。対立関係はシステムの安定化を目ざす大衆統合機構の官僚装置とその利害が無視される構成員の間で、より重大化する。もう一つの対立場面は、コーポレータ的に統一された政治装置全体と、これに対立して形成される制度外的社会運動との間である。これらの運動は、無視されたニードや利害を明確化してこれを実現することを目ざすものである。そのような必要性はこれらのニードや利害が体制的システムの機能的論理の考え方に合致しないところから生じる。ところが、政治的システムが硬直的で不透明であるために、これらの運動はいっそう促進されることになる。

新しい社会運動は、政治、社会的解放、社会的発展に関する新しい理念の展開を可能にするが、それは結局、運動自体の発生を含めて既に述べたような社会構造とそれに対応する政治的組織形態の変革の帰結である。それゆえ、保障国家は見かけほどには強力なものではない。一方、ヒルシュは新しい社会運動の提起する諸問題は、「保障国家」の現状と予後の診断のうえで重視するものの、運動自体については、イデオロギー的にアンビヴァレントでバラバラであり、その社会的性格を評価することは困難である、と述べている。

ヒルシュの全般的な展望は次のとおりである。「革命的变化は、今日では事実上『急進的改良主義』の道によって可能である。——ここで急進的とは二重の意味においてである。すなわち、『末

端において分権的に』決壊口と紛争を広げることにより、労働・生活条件を実践的に変革するに当って、自主的組織づくりと自律的な利益確保を一貫して実現していくこと、ならびに、解放的諸目標を国家の援助によって達成しようと望むことを一貫して断念すること、である」¹⁵⁾。要するに、ヒルシュにあっては、社会政策的諸措置とりわけ社会保障は、現存の体制的枠組のなかではシステム全体の機能を維持、促進する媒体にとどまらざるをえないのである。その場合、再生産保障と支配保障という二重の機能を果たすべき国家は、ネオ・コーポレート主義的大衆統合装置を配した政治システムの配置のなかでこれらの社会的諸政策を形成・実行するが、それがかえって新たな社会問題と社会運動の諸形態を生み出す源泉となり、しかもそれに効果的に対処しえないところにその限界をみる。

IV 社会保障の拡大と福祉国家の矛盾

ここでわれわれは、西ドイツのもう一人の学者クラウス・オッフエを取り上げようと思うのであるが、実は、ジェソープは、その著書のなかでヒルシュに続いてオッフエをも取り上げているのである。このジェソープによる「クラウス・オッフエについての補説」¹⁶⁾、ならびにコメントは有益であるが、ここでは冒頭に掲げたヘルドとキーンによるインタビューに拠ることにする。

オッフエの学問的系譜のうち、ハバーマスとの関係については既にふれた。インタビューでは、マルクス主義、批判理論、システム理論、経験的社会研究との関係が問われたの対して、折衷的立場をとるという趣旨の答えを行っている。そして古典的マルクス主義、第2インターナショナルに発する社会学的伝統からの影響は認めるが、古典的批判理論の現代的意義には否定的であるという。ハバーマスとともにいわば第2世代の批判理論学派に属するとみてよからう。

オッフエは、「福祉国家の矛盾」について論ずるに当って、まず矛盾という概念を次のように定義する。「矛盾の簡潔な定義とはこうである。そ

れはある社会構造の一定の必須の諸要素が相互に反発し合うために統合されえない状態である」¹⁷⁾。この矛盾概念を福祉国家に適用するに当って、カール・ポラニーによる古典的マルクス主義の賃労働過程の再定式化に依拠する。ポラニーによればフィクションとしての労働力=商品形態に基礎を置く社会は、必然的に非商品化された扶養システムを必要とし、これらのシステムは、労働力が労働市場で売買されない場合には常にそれを保全し向上するよう機能するという。このような福祉的諸制度は、T. H. マーシャルらの見解とは違って、労働力商品化の前提条件である。オッフエは、この福祉と資本主義の関係こそが矛盾であり、それは社会政策的給付の国家による独占によっていっそう深化するという。この後者のプロセスをオッフエは非商品的扶養システムの政治化と呼ぶ。この過程を促進する要因には二つのタイプがあり、ヒルシュの資本主義化と国家化という二つの傾向を対比することもできるが、このあたりの分析は、ハバーマスの公共性の社会的構造変化に関する研究に負うところが多いと思われる。いずれにせよ、矛盾は資本主義にとって不可欠な商品形態の維持を目ざす福祉国家戦略が、かえって商品形態をまぬかれた政策や諸制度へと導くという点にある。ある組織が非商品化されたということは、この組織による使用価値の給付行為が、市場行動に適した合理性の形態によってもはや導かれないことを意味する。かくて非商品化された組織の成長が続けば、市場合理性はますます弱められ、麻痺させられる。福祉国家は資本主義経済にとって耐え難い重荷になりつつあるという新保守主義者の危機感はこの点で理解できる。と同時に、福祉国家によって脱商品化された社会生活圏は、政治闘争によって、使用価値の生産と分配、すなわち広い意味での福祉的活動を志向した相対的に自律的な生活サブシステムへと発展可能であるという点で、左翼グループにとっての政治的チャンスが見出せる、とオッフエはみる。

ところで、このように福祉国家の矛盾を理解する前提には、資本主義経済が自らをたえず機能麻痺へと押しやる傾向があるという認識がある。そ

の点に関連してオッフエが現在の経済危機の原因をどうみているかという疑問がある。それに対する答えとして、現在の資本主義的世界経済の後退の二つの基本的側面が指摘される。一つは、ケインズの福祉国家の脱商品化政策が資本主義経済の自浄作用を弱めたこと、第2は、需要の飽和現象である。後者の点に関連して、将来の成長潜在力は、もしあるとすれば、それは行政的に国民に課されるべき投資と消費の諸形態を通じて創出されるものであろう。けれどもそれは、マイナスの環境的、軍事的、社会的帰結のために、市民と消費者からの強い抵抗を誘発せざるをえない。

ここで階級闘争の問題や社会運動論に入ることになるが、それに先立って、ヘルドとキーンは、オッフエ理論において重要な地位を占める正統化論、逆に比較的軽視されている暴力と領土性（帝国主義論）の二要因、法や司法機関の役割などについて質問が試みられている。これらについては必要なかぎりにおいてさかのぼって取り上げるととどめよう。

オッフエの労働組合と労働運動に関する議論は、古典的マルクス主義モデルの基本前提に対する批判のうえに立つ。ヒルシュと同様に労働者階級内部に分化が生じ、いまや労働者階級の平等性と同質性は支持し難いとオッフエはいう。しかし、このインタビューに関するかぎり、分化のプロセスについての分析が示されているわけではない。もっとも、それは質問者がオッフエのこの問題に関する実証的研究業績に注意を向けたためと考えられる。

オッフエの労使関係の政治的ポテンシャルに関する議論は、ふたたびマルクスのテーゼから出発する。労働を不当にもあたかも商品のごとく扱う商品化のプロセスは、権力関係の存在を前提にしている、というのがそれである。単純化のために、権力とは敵対者より長く待つ能力または無能力と定義すれば、権力関係は資源の不平等度によって決定される。ところで労使関係を考える場合、二つのモデルが立てられるという。ジェームズ・オコンナー（James O'Connor）の名称によれば、スーパーマンの資本家権力によってすべての労働者

が統御、搾取される犠牲モデルと資本家のコントロールのもとにある資源や権力を利用しながら資本家に対して強力な反対がなされる点を強調する階級闘争モデル、がそれである。オッフエは、脱商品化理論を適用して、資本主義の発展は資本の組織化潜在力を減退させ、ますます非資本主義的支持システムに従属的になりつつあることを指摘する。犠牲モデルの選択の余地がないことは明らかである。けれども、賃労働—資本関係がもはや社会的存在の基本的決定要因ではないこと、資本主義の存続がますます非資本主義的権力、ならびに対立の形態いかににかかっていること、この2点をオッフエは強調する。とくに完全雇用のビジョンが資本側から崩された現段階において描かれるべきシナリオは、縮小する資本主義的核心部と拡大する非市場制度的生活形態、生活条件の縁辺末梢部分への分岐した社会の出現という筋書きである。西ドイツ労働運動とSPD右派はそのような展望を欠くかぎりにおいて批判される。

ところで以上のオッフエの考え方には、最近の福祉の見直しや切り捨て政策に表われる福祉国家後退傾向が無視されているのではないか。その意味ではかなり楽観的にすぎるかないしは希望的観測にすぎないのではないか、という疑問が起る。オッフエが非商品化過程と福祉国家を不可逆的事象と確信する根拠はなにか。オッフエが挙げる主要な理由は次の3点である。まず経験的には、福祉国家の部分的後退はあるにしても、トータルには疑問視されていないこと、第2には、労使双方の保護手段、紛争減少メカニズムとして経済的かつ効率的で、純粋な市場社会といったものによって代替しえないこと、第3には、同様に、近代化の過程で犠牲となった三世代家族、コミュニティ・ネットワークなどによっては、もはや社会ニードが吸収されえないこと、がそれである。

それでは、ヒルシュが批判したコーポラティズムについて、オッフエはどう考えるのか。彼は二つの限界ないし問題点を挙げる。第1に、コーポラティズムの意志決定メカニズムは、それから除外された第三者を搾取すること、である。たとえば価格決定や生産割当てから排除された消費者の

場合にそれが起こりうる。第2に、交渉関係の不均衡性が挙げられる。たとえば三者協議である意志決定が行われても、労働組織にはこの決定の拘束力が及ぶのに、使用者側にはそれが及ばないというケースがそうである。結局、コーポラティズムのメカニズムが公正かつ適切に働かうための前提条件は、生産手段の社会化であるが、全参加者がそれに合意する用意があるかどうかが問題とされる。

オッフエは、新しい社会運動に対して強い関心を示すが、それは西ヨーロッパの国々で新しい政治のパラダイム（一連の集団的行為者、問題、価値、行動様式）を登場させつつあるからである。彼が、新しい社会運動の新しさとして挙げるのは、運動家達の社会構造内における地位が縁辺的ではなく、むしろ中心的な役割を担う層だということ、およびもっぱら手段的、戦略的合理性に訴える近代化プロセスは本来反生産的、破壊的であると考えられるけれども、強い将来志向をもち、決してロマン的回顧的ではないこと、の2点である。新しい社会運動は、現存の政治諸制度・組織は十分な学習能力を欠き、したがって近代化の破壊的帰結を予測し、処理することができないという確信にもとづいて、それとは別の草の根政治の諸形態が必要だと主張する。それによって現存政治諸制度の内容は豊かになり、近代化の欠陥に対する新しいタイプの抵抗を効果的に作り上げ、全社会システムの学習能力は向上する。オッフエの新しい社会運動に関するコメントは、彼自身の民主的社会主義 (democratic socialism) の展望への導入部のような感があり、批判論を欠いている。

V 福祉国家の政治学、社会学と社会政策論

社会の国家化 (Verstaatlichung) と国家の社会化 (Vergesellschaftung) という図式は、ハバーマスが19世紀末にはじまる国家の干渉政策の増大傾向のもとにおいて、公共性の構造変化の特徴を示すために用いたものである¹⁸⁾。ハバーマスによれば、「干渉主義というものは、民間圏内だけではもう決着しきれなくなった利害衝突を政治の場面

へ移し替えることから生ずる」¹⁹⁾。こうして社会圏への国家介入が拡大する反面では公的権能の民間委譲が行われるという。この二つの過程の貫徹という弁証法によって、国家と社会の分離という市民的公共性の土台が崩れていく。そして両者の中間からもはや公的、私的の区別が有効ではない社会圏、再政治化された (repolitisierte) 社会圏が成立する。この過程は、もちろん自由主義的法治国家から福祉国家への変革の過程と対応する²⁰⁾。

福祉国家的介入においては、国家は自由主義的基本権の禁止命令的規定にとどまらず、社会給付の受給と政治制度への参加を実質的に保障する積極的規定、分配の正義に関する利害調整のための綱領的規定の明文化を行わざるをえない。かくて、「政治的公共圏においては、国政に関してさまざまな社会的組織が行動し、政党によって媒介されるなり、直接に公共の行政に協調したりしている」²¹⁾。そのなかでは財産所有者の個人的利害を集団的に組織した狭義の経済団体と、社会法的に保障された私的地位を集団的に代表する大衆組織が重要であり、彼らは私的自律を政治的自律を通じて獲得し主張せざるをえないのである。

ハバーマスは、福祉国家の政治的公共性には、二つの競合する傾向を含むという。一つは市民的公共性の解体形態としての上記諸組織を通ずるいわば大衆統合的な広報活動 (Publizität) であり、もう一つは、自由主義的法治国家との連続性を保ち、政治的に機能する公共性という要請に立って、公衆が諸組織を通じて行う批判的広報活動である。そしてこの後者が公共的コミュニケーションのなかで「貫徹されていく度合いが、福祉国家的体制をとる工業社会の民主化の度合いを——すなわち社会的政治権力の理性化の度合いを——示す」²²⁾と考えられる。

以上の部分的で簡単なハバーマスからの引用は、彼自身の研究の要点を伝えるためのものではもちろんない。われわれが取り上げたヒルシュとオッフエの研究テーマの歴史的な位置づけを理解するのに多少とも役立つのではないかと考えたからである。これら西ドイツの学者達の研究関心は、良くも悪くも西ドイツの政治的、社会的、イデオロ

ギー的等の状況の制約を受けている。それはイタリアやフランスとは大なり小なり異なる状況である。しかしながら、そのような状況の違いを越えて、ヨーロッパ諸国内部、あるいはアメリカ、カナダなどを含む広い範囲での研究交流はきわめて活発である。それはこれらの国々の社会学者の研究関心が、ハバーマスの上記の研究のなかで福祉国家の公共性の構造変化として取り上げた対象圏域にほぼ集中しているからであろう。

オッフエは、ハバーマスとの共同研究のなかで、システム論の方法を用いて、後期資本主義の危機が、経済、政治、社会文化という下位システム間の機能的障害によってもたらされることを示した。ここで紹介した福祉国家の矛盾の図式も、政治領域と経済領域との関係に焦点を合わせている。もっとも、資本主義的商品化過程が福祉国家的諸政策を通じて非商品化過程を拡大するという図式は、他の説明の可能性を排除するという説明を欠くかぎりでは十分説得的とはいえない。二つの要素ないし過程が、補完的、調和的に働く可能性や最適関係の発見を求める研究が行われていることも事実である。

また、ここで取り上げた議論のなかで、社会保障ないし福祉政策は、いわば中間財的に取り扱われており、社会の最終生産物とはみなされていないように思われるかもしれない。しかし、その点ではこれらの論者達が、いわゆる社会政策学者としてではなく、政治学者ないし社会学者として活躍していることに注意しなければならない。その意味では、むしろ彼らが社会政策論としての社会保障研究に対して、政治学や社会学の立場からそれぞれの分析枠組を提案してくれていると受け取るべきであろう。社会政策論の立場から社会保障研究に迫る場合であっても、福祉国家の福祉政策だけにとどまらず、政治領域、経済領域、社会文化領域を含めた広いパースペクティブをもつ必要性を否定することはできない。

西ドイツの研究が西ドイツの状況に制約されていることはすでに述べた。同様に、戦前の日本でスタートした社会政策論も、戦前の日本の状況に強く制約されていたことは否定し難いと思われる。

貧困研究、最低生活費研究、ないし生活構造論の領域における実証的、理論的研究は活発に行われ、すぐれた研究業績を生んだことは周知のとおりである。だが、所得再分配政策、福祉政策の実体をほとんど欠き、それが行われても労働者政策としての色彩が濃厚であった時代において、日本の社会政策論は、労働力ないし労働者にかかわる政策の体系として完成された。1960年代にスタートした皆保険・皆年金体制下において、日本は本格的な社会保障の時代を迎えることになるが、非労働力とくに高齢者に対する所得再分配に国民所得の1割を超える財源を投入せざるをえない状況を迎えて、社会保障の諸問題を扱うためには、社会政策論を新たに構築しなおすか、あるいは社会保障研究を加えた総合化をはかるか、いずれにせよ新たな対応が必要とされている。最近、東京大学社会科学研究所では、「福祉国家」に関する大がかりな研究を、外部研究者の協力をえてまとめつつあるようであるが、その成果は学際的研究と社会政策論的アプローチという二重の関心から期待される。

注

- 1) Bob Jessop, *The Capitalist State: Marxist Theories and Methods*, Martin Robertson, Oxford, 1982. 田口富久治・中谷義和・加藤哲郎・小野耕二訳『資本主義国家——マルクス主義的諸理論と諸方法』御茶の水書房, 1983年。
- 2) 田口富久治『マルクス主義国家論の新展開』青木書店, 1979年。
- 3) Claus Offe (ed. by John Keane), *Contradictions of the Welfare State*, Hutchinson, London, 1984.
- 4) Jürgen Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1973. 細谷貞雄訳『晩期資本主義における正統化の諸問題』岩波書店, 1979年。本書がマックス・プランク研究所での研究プロジェクトに負うところ大であることは、その Vorwort に記されているほか、オッフエの著書、論文からの引用は、三つのサブシステムの図式をはじめ各所にみられる。
- 5) Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchung zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Luchterhand, Darmstadt und Neuwied 1962. 細谷貞雄訳『公共性の構造転換』未来社, 1973年。
- 6) 西村裕通・荒又重雄編『社会政策を学ぶ』有斐閣, 1978年, 8, 9頁。

- 7) 同上書, 第1部第1章, 18-30頁。
- 8) ジェソープ (田口他訳), 上掲書序文xii。
- 9) 同上書, 40頁。
- 10) 同上書, 33頁。
- 11) John Holloway and Sol Picciotto (eds.), *State and Capital: A Marxist Debate*, Edward Arnold, London, 1978.
- 12) *Ibid.*, p. 1.
- 13) Joachim Hirsch, *Der Sicherheitsstaat. Das Modell Deutschland< seine Krise und die neuen sozialen Bewegungen*, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt am Main 1980. 本書の要点を英文でまとめた次の論文は, 西ドイツについての具体例の詳論を欠くが参考になる。Joachim Hirsch 'Fordist Security State and New Social Movements' *Kapitalistate*, 10/11, 1983, pp. 75-87.
- 14) Hirsch (1980), S. 28, 29.
- 15) Ebenda, S. 165.
- 16) ジェソープ, 上掲訳書, 131-137頁。
- 17) Offe, *op. cit.*, p. 262.
- 18) Habermas (1962), 上掲邦訳書, 197頁以下。
- 19) 同上書, 198頁。
- 20) 同上書, 291頁以下。
- 21) 同上書, 300頁。
- 22) 同上書, 302頁。

(ほさか・てつや 金沢大学教授)

社会保障への経済的アプローチ

——課題と分析——

地主重美

I 社会保障への経済的アプローチ

——3つの段階——

社会保障費の増大は今日、先進諸国に共通した現象である。最新の資料（1980年）によると、社会保障給付費の対国民所得比は、39.6%のスウェーデンは別としてもほとんどが30%近い水準に達している。わが国は人口高齢化率が相対的に低いこと、制度成熟度が低いこと、などの理由で1982年現在まだ14.1%¹⁾であるが、欧米先進諸国の推移やわが国の国内条件等から推測すると、この水準は今後急速に上昇し、21世紀初頭には欧米諸国のそれに接近していくものと思われる。すでに欧米諸国では、社会保障費が財政支出のなかで最大の費目になっているが、わが国でもその例外ではない。1984年度一般会計歳出予算の18.1%を占める社会保障関係費は歳出の首位にあり、しかもこの傾向はわが国財政構造のなかにすでに定着している。持続的高度経済成長の過程で拡大し定着してきた社会保障費の規模が、1970年前半以来の低成長のもとで経済成長への逆機能要因のひとつとして指摘され、これをめぐる論議を喚起し、研究・分析に拍車をかけたことも先進諸国におしなべてみられる現象である。社会保障はもちろんきわめて多様かつ多面的な制度であり政策であるが²⁾、公的費用の規模拡大とともにその経済的側面も大きくとり上げられ、公共経済の最も重要な分枝として、その構造、機能、パフォーマンスに関する経済学的研究も活発に行われるようになってきた。

社会保障に関する経済学的研究を時期的にみると大よそ次の3つの段階に区分できるように思われる。第1の段階は、近代的社会保障制度が先進諸国に定着しはじめた1930年代後半である。この時期は大恐慌の後遺症が先進国の経済と経済政策に反映し、ケインズ型有効需要創出政策によって長期停滞からの脱出を図るために、政府の積極的な市場経済への介入策がとられた。アメリカでは、ニューディール政策の一環として1935年社会保障法が成立し、ニュージーランドでも1938年社会保障法が生まれ、社会保障が体系的な公的制度としてつぎつぎと誕生した。とくにアメリカでは失業保険、年金保険が制度化され、これを有効需要創出政策の一環として推進することが含意されていた。この段階における社会保障の経済学的分析のモニュメントといわれているのは、S. ハリスの『社会保障の経済学：アメリカ社会保障計画と諸費、貯蓄、産出、資金調達の関係』³⁾である。著者ハリスはアメリカの代表的なケインズ経済学者であった。本書は、社会保障の経済分析に関する体系的な包括的研究成果として特筆されなければならないだけでなく、当時の経済停滞、すなわち有効需要の過少なアメリカ経済を背景にして、アメリカの社会保障、とくに積立方式のもとで積立金の累増している年金保険の消費効果、雇用効果をケインズ経済学を武器にして縦横に分析し、制度改革の政策カルテを示したという点でも大きな貢献をしたものである。

結論を簡単にいうと、積立金の累増は消費需要を抑制し、有効需要を拡大させることによって不況からの回復を促進しようとする経済安定化政策

と矛盾する、というのである。もっとも積立金の増加によって資金市場は緩和し利子率の低下をもたらすが、民間投資意欲が低く、利子率への感応度が極度に低下しているため、これによる投資誘発には期待できない、というのがハリスの診断である。これは当時のアメリカケインズアンの主張を最も端的に代表したものであり、その後、アメリカ公的年金保険の財政方式が、積立方式から実質上、賦課方式に短期間で移行したのはハリスの影響によるところが少なくない。さらに見落とすことができないのは、ハリスが、マクロ的経済安定効果を政策判断の基準としている点である。

第2の段階は、第2次世界大戦後、欧米先進国が福祉国家を目標として包括的な社会保障制度の確立に努めた時期である。とくにビヴァリッジ計画に沿って社会保障制度の体系化に取り組んだイギリスは、戦後経済の回復が思うにまかせず、社会保障の財源調達に苦悩していた。社会保障政策の推進によって公正な分配を実現するとともに、経済成長の阻害要因とならないような財源調達を図ることが重要な課題であった。このような問題意識が社会保障の経済的分析を試みたのがA. ピーコック『国民保険の経済学』⁴⁾である。ピーコックは社会保障、とくに社会保険の再分配機能に強い関心をもち、イギリスの国民保険の再分配効果と、再分配による有効需要効果を分析した。社会保障が政府による再分配政策の一環であるという考え方は、当時社会保障の経済分析において主流をなしており、ピーコックを中心に理論的実証的研究が活発に行われた。このカテゴリーは2つに分類され、その第1は社会保障拠出・給付の所得階層間再分配の研究であり、第2は再分配の結果として発生する有効需要効果の研究である。再分配政策の視点から社会保障にアプローチしようという試みは、当時の社会保障政策が貧困の解消を第1目標にして展開されたことを反映したものである。再分配論アプローチは、1960年代後半から再燃するが、その主題は、1950年代にみられた垂直的再分配ではなく、社会保険の普遍化、社会サービスの普遍化に対応した水平的再分配に移行していくのである。

第3の段階は、1960年後半から現在にいたる時期であるが、とくに拡大・充実をつづけてきた社会保障政策が、1973年の第1次オイルショック以後の経済停滞に直面し、先進諸国において社会保障政策の在り方について活発な批判・検討が行われるようになった時期である。この段階における問題意識を一言でいうならば、社会保障の有効性ないしは効率性である。もちろん分配の公平性や、安定性が問題の視野に入らない、というのではない。それどころか、社会保障の経済分析において、分配の公平性が現在研究の焦点の1つになっていることは否定できない。これらは相互に密接な関連をもっており、有効性や効率性を解明していくことが同時にまた公平性や安定性にふれていくことにもなる。これは社会保障の規模が拡大し公共部門の中核的地位を占めるまでになった、ということによるものである。ただ、第3の段階での問題関心の重点が、どちらかといえば有効性ないし効率性にある、といたいのである。このように社会保障の経済分析が、第1段階では社会保障の経済安定機能に、第2段階では再分配機能に、そして第3段階では資源の効率的配分機能にその重点を徐々に移行させてきたことは明らかであろう。

本稿では、とくに第3段階における社会保障の経済分析に限定し、研究状況のサーベイを試みることにしよう。

II 貧困問題と所得保障

イギリスの著名な社会政策学者T. H. マーシャルは、社会保障政策の目標を第1に貧困の解消、第2に分配の平等化、第3に福祉の極大化の3つにおいている⁵⁾。この場合、貧困の解消が第一義的に重要性をもっていることは、「豊かな社会」といわれる現在の先進諸国においても変わらない。社会保障は、貧困の原因を究明してその発生源を断ち切ることを直接の目標とするものではなく、貧困状態にある人びとに現金給付またはサービス給付によって最低生活水準を保障することを目指している。したがって第1の問題は、貧困の尺度に関するものであり、第2は現行社会保障の貧

困対策としての有効性であり、第3は代替的諸解決策の模索である。第1の貧困尺度ないし貧困指標にはこれまで貧困者数比率、すなわち全人口に対する貧困者数の割合が用いられた⁶⁾。

$$H=q/n$$

q : 貧困者数

n : 全人口

H : 貧困指標

この指標は、貧困者の人数の減少をもって貧困度の低下とみるものであるが、この妥当性には問題がある。貧困者とはその所得がある最低水準に達しない者をいうのであるから、彼らの所得水準が上昇すれば、その個人の貧困度は低下する。

$$g_i = Z - y_i \geq 0$$

Z : 貧困(所得)線

y_i : 個人 i の所得

g_i : 個人 i の貧困ギャップ

ここで、貧困ギャップの総額を社会全体の総所得に対する比率で示したものを貧困ギャップ比率とし、これをもって貧困指標を代表させることができる⁷⁾。

$$I = \sum g_i / qZ \quad g_i \geq 0$$

貧困指標 H と I は必ずしも整合的ではない。貧困者数が減少しても所得のない極貧者が増加して貧困ギャップが拡大すれば I は低下しない。また I が低下しても貧困者数が減少し H が低下するとは限らない。A. K. センによれば⁸⁾、貧困指標は次の2つの公準を満たすことが必要である。第1は貧困線以下の人々の所得が増加すれば貧困指標は低下するというもので、これを単調(増加・減少)公準という。第2は貧困線以下の人々の間で、貧困度の高いものから貧困度の低いものへ所得が移転すれば、貧困指標は上昇するというもので、これを移転公準とよんでいる。さきの指標 H はこの2つの公準をともに満足せず、指標 I は移転公準を満足しない。この2つの公準を満足させるためには、貧困線以下の個人所得に対し、 $(Z - y_i)$ の大きさに反比例するウェイトをつけた新しい貧困指標が必要になる。これは貧困者の所得分布を考慮にいれ、いわば貧困者間の所得上の相対的位置を表に出して価値評価するというもの

であり、センは、この考え方に沿った貧困指標を提示した。しかし、貧困の相対性は貧困者の所得分布に依存するだけではなく、貧困線以上の人人の所得分布にも依存すること⁹⁾、所得分布にジニ係数を用いているためこれが社会厚生関数としての厳密性を欠くこと等の批判がある。これはつまり、貧困者の経済的地位に対して社会全体の福祉基準にてらしていかなる価値評価を与えるか、という価値判断問題に入っていくのである。

貧困問題の第2は現行社会保障政策の有効性に関するものである。社全保障の貧困縮小効果を、その費用による貧困ギャップ縮小の度合いによって判断するというのが1つのアプローチであろう。W. ベッカーマンは、貧困ギャップ縮小という政策目標に対する政策効果を、ターゲット効率性と名づけ、次のように展開する¹⁰⁾。この図は、所得保障給付前と給付後における低所得世帯の所得水準、世帯数および貧困ギャップの変化を表している。ここで、

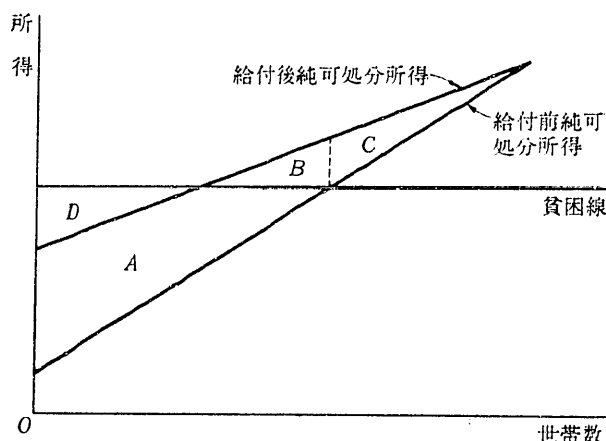
$$A + B + C = \text{給付費総額}$$

$$A + B = \text{給付前に貧困状態にあった世帯の受給総数}$$

$$A + D = \text{給付前の貧困ギャップ}$$

$$D = \text{給付後の貧困ギャップ}$$

給付費総額のうち、給付前に貧困状態にあった世帯に対する給付額の割合 $A + B / A + B + C$ を垂直的支出効率性と定義する。 $A + B$ のうち B は貧困ギャップの縮小という点からみて過剰給付で



資料: Beckerman, W.,⁷⁾ p. 53.

図1 所得保障による貧困縮小効果

あり、一種の漏出である。したがって、給付費の貧困縮小効率性は、

$$\frac{A+B}{A+B+C} \times \frac{B}{A+B} = \frac{A}{A+B+C}$$

この図からも明らかなように高い支出効率性が必ずしも貧困の大幅な縮小を意味するとは限らず、また低い支出効率性が必ずしも貧困の小幅な縮小をもたらすわけでもない。貧困を大幅に縮小しようというのであれば費用を増加するにまसारものはない。効率性は与えられた支出による貧困縮小効果を示す尺度にとどまる。さらにこの貧困縮小効率性は貧困者の多様なカテゴリーを考慮しない総体的な概念にとどまることにも留意しなければならない。以上の点を留保した上で、給付の効率性を高めるには、 $B+C$ に当る過剰支出をできるかぎり削減し、残された貧困ギャップの縮小ないし解消のためにこの費用をふりむけることである。これには所得調査ないしミーンズ・テストの強化が必要である。ところがミーンズ・テストの強化は受給者に貧困者のステグマを押し、彼らのプライバシーを損なう危険を伴うことは、過去の歴史からも明らかである。先進諸国において、ミーンズ・テストを緩和し、あるいは社会保険の適用範囲や給付条件の緩和を行っているのはこのためである。公的扶助の改善をめぐる諸提案のなかでとくに注目されてきたのは負の所得税 (NIT)¹¹⁾と税額控除制 (Tax Credit Scheme) である。この2つは、全世帯による所得の自己申告制を前提にし、家族人員数等、世帯の個別的な事情を考慮に入れた所得保障の代替案である。代替案の第1の特長は、貧困線と現実所得の差の一定割合を給付する方式をとっているため、すべての貧困者に対して稼得所得の有無にかかわらず一定最低水準を保障することによって生まれる現行公的扶助制度の100%課税の欠陥を回避することができ、労働意欲を高める効率制の制度だという点にある。さて負の所得税は、稼得所得のない最低所得層に対する適正妥当な給付水準の保障、労働意欲を阻害しない低い限界税率の導入、給付費の効率化を目標にしているが、この3つの目標は相互にトレード・オフの関係にある。最低保障水準を高め、し

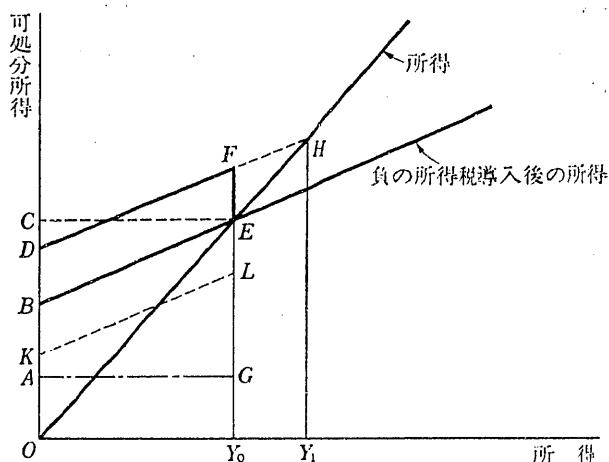


図2 負の所得税と貧困のわな

かも総費用の効率化を図ろうとすれば、限界税率を高めざるをえず、この結果、労働意欲は損なわれる。また最低保障水準を高め、かつ限界税率を低率にとどめておくと貧困線をこえる階層にも給付がおよび総費用は増大する。これが第1の問題である。第2は、貧困者に対し、低所得のゆえに各種の給付が行われる場合には、貧困線をこえるところで各種の給付が打ち切られ、その結果、給付前に比べて可処分所得がかえって低下するという異常な現象、すなわち貧困のわな (poverty trap)¹²⁾が現われる、ということである。図2によると、所得水準 Y_0 以下の低所得者は、負の所得税によってその所得が OE よりも高い BE に移る。この低所得者は同時に AG で表わされるその他の給付がなされるため、これを加えた低所得者の可処分所得は事実上 DF になる。ところが彼らの現実所得が Y_0 をこえると、負の所得税から正の所得税に移るために可処分所得が減少するばかりでなく、その他の給付も打ち切られるために境界点に当る所得階層の可処分所得は FY_0 から EY_0 に急落する。貧困水準を脱却することによってかえって可処分所得が低下するという所得保障では、社会的公正に反するばかりでなく、貧困脱出意欲を損なうという点で効率性を大いに損なうことになる。貧困のわなを解消する第1の方法は、最低保障水準にその他の給付を加えた給付水準 OD を適正妥当な水準と見なし、 DF 線を DH まで延長することである。これによって貧困のわなは

なくなるが、その代りに受給者は所得 Y_0 の者をこえて Y_1 の者まで拡大し総費用が増大してかえって貧困縮小の効率性を損なうことになる。第2の方法は、その他の給付を考慮して負の所得税をその分だけ引き下げ、負の所得税の最低保障水準を OK にし、これにその他の給付を加えたもので実質的には給付後の可処分所得を BE 線で示されるような水準にしようというものである。これも貧困のわなを解決できるが、その他の給付が特定の現物給付であるときには、これを必要としない低所得者にとって、負の所得税による最低保障水準 OK はあまりに低すぎることになるかもしれない。これらの欠陥を打破するために考えられたのが複数システムである。ニードの判定を所得だけに求めることはできない。老齢による稼得喪失、失業による稼得喪失、疾病による喪失はニードにおいて同一でない。したがって対応策も負の所得税のように単一のシステムによるのではなく、低所得者をリスクのカテゴリーによって分類し、老齢低所得者には最低保障水準を高くする代わりに限界税率を高くし、失業低所得者には最低保障水準を低くする代わりに限界税率を低くするという複合システムがより効率的であり、かつ有効性が高い¹³⁾。これらは所得基準のニードとリスク(contingency)基準のニードの双方から低所得者のニード判定を行わない限り、現行所得保障政策が効率性の点でも公平性の点でも貧困縮小効果を高めることは難しいとの判断に基づく代替策である。

III 年金保険の経済分析

先進諸国における社会保障給付費の中で最大の比重を占めているのは年金給付費である。総費用の50%以上という西ドイツ、イタリア、フランスを筆頭にして、他の先進諸国も40%台の高い構成比を示している。わが国でも年金給付費の増加率が他の社会保障給付費のそれをしのぎ、1982年現在、給付費総額の44.7%に達して首位の座を占めている。年金給付費の急増は、第1に人口高齢化率の上昇、第2に年金保険制度の成熟化、第3に

スライド制や支給年齢の低下等の各種給付改善措置によるものである。とくに第1、第2の要因は今後も着実に進行していくことが予想されているため、年金給付費の増勢はこれからもハイペースで進み、社会保障給付費の動向を左右することになろうと考えられる。1970年に入り、第1次オイルショックを境にして先進国はいうに及ばず、世界経済全体のパフォーマンスが悪化するとともに、先進諸国では、公共支出の肥大化が大きな問題として批判の対象にされている。公共支出の中心をなしているのは社会保障給付費であり、なかでも年金給付費が最大の構成比を占めているため、とくに年金保険の現状および将来に対してきびしい批判がなげかけられ、『年金崩壊の危機』といったセンセーショナルな文書が刊行されるなど、現行年金保険制度の在り方をめぐって、70年代以降現在にいたるまできわめて活発な論議が展開されている。年金保険に関する主たる経済分析は、次の2つに要約される。第1は年金保険の要素供給効果についてである。ここで要素供給というのは、貯蓄すなわち資本の純増と労働供給のことである。年金保険の拡大が貯蓄や労働供給に影響を与え、ひいては経済全体のパフォーマンスを悪化させることになるかもしれないとの立場から多くの理論的実証的研究が行われている。第2は年金保険の再分配効果である。人口高齢化が進み、制度の成熟化が高まるにつれて老齢年金の受給者は急増し、この結果とくに世代間再分配が強化されてきたことは周知の通りである。これに対して、分配の公平性基準からその妥当性をめぐって問題が提起され多くの研究業績がのこされている。

A 年金保険の要素供給効果

A-1 年金保険の貯蓄効果

公的年金の個人貯蓄率への影響については、M. フェルトシュタインのショッキングな論文が経済学者の注目をひいていらい活発な研究が進められている¹⁴⁾。彼によるとアメリカ経済の低成長は資本ストックの不足に起因し、資本ストックの不足は低い貯蓄率にある。そしてこの低い貯蓄率は公的年金保険の充実によって老後に備える貯蓄の必

要性が低下したことによる、というのである。公的年金がもしなかったならば個人貯蓄率は30~50%上昇したであろうとものべている。低い成長率の原因を公的年金保険の拡大・充実に求めた彼の主張は、アメリカだけにとどまらず各国の研究者や世論にも影響を与えることになり、その後のホットな論争の口火をきったものである。先進諸国の貯蓄率の低さが部分的に公的年金保険による可能性を否定できないかもしれないが、他方人口高齢化によって負の貯蓄をする年齢階層の比重が高まったことも原因の1つとして無視できないであろう。また各個人は、生涯所得を生涯期間中に消費しつくすのではなく、次世代にのこそうという遺産動機をもっている。もしも年金保険からの期待給付総額が拠出総額をこえるときには遺産のための個人貯蓄が増加し、年金保険による老後貯蓄引下げ効果を相殺してしまうかもしれない。したがって問題は、個人の貯蓄行動ないし支出行動についていかなる仮説を設定するかにかかってくる。H. アーロンは¹⁵⁾、これまでの仮説を、(a)ライフサイクル・モデル、(b)多世代モデル、(c)近視眼モデルに分類している。第1のライフサイクル・モデルでは、個人や家計は、生涯所得を生涯期間中に消費しつくすような生活設計を立てて行動するとの仮定に立っている。年金給付もその期待総額が年金資産として支出計画に取りこまれるため、年金資産の現在値が生涯期間中の拠出総額を超過するならば、それだけ負の貯蓄が増加し、社会全体の貯蓄率への引下げ効果をもつ。しかしながら、現実の個人や家計は将来の不確実性に対する完全予想ができないこと、資本市場が不完全であるため、退職後偶発的リスクに直面しても将来の年金収入を担保にして必要な借入を行うことができるという保証がないこと、などの理由で、退職後にライフサイクル・モデルの予想するような貯蓄引出しをしていないことが資料によって示されている。

第2の多世代モデルは、世代間での贈与や仕送り、世代間での扶養・被扶養を考慮に入れて、年金保険の貯蓄効果を明らかにしようとしたものである。年金保険が導入されると、子供から親への移転負担が軽減される。このため年金保険によっ

てライフサイクル・モデルの示すように高齢者層に負の貯蓄があったとしても他方、移転負担の軽減された世代の貯蓄は増加するため、結局のところ社会全体の貯蓄率には大きな変化をもたらさない¹⁶⁾。

第1、第2のモデルはいずれも個人や家計が完全に合理的行動をとることを前提としている。しかし現実には人にはモデルが予想するほど合理的行動者ではないこと、またよし合理的に行動するとしてもその計画期間が必ずしも生涯にわたるほど長期のものでないこと、人間はきわめて危険回避的であるため、老齢世帯においても正の貯蓄が行われていること、などの理由でむしろ近視眼モデルの方がより現実妥当的である。このため年金保険の貯蓄効果はきわめて限定され、ほとんど有意な影響を見出しえない、というのがアーロンの結論である。一連の実証分析を1表にまとめたのが表1である¹⁷⁾。時系列分析、横断面分析、各国データによる横断面分析のいずれをみても結果は多様であり、年金保険が貯蓄引下げ効果をもつという仮説は必ずしも確証されたとはいえない。これは貯蓄動機がきわめて多様であることによるものであり、今後マイクロデータの整備充実によって、わが国でもこの検討を進めていく必要がある¹⁸⁾。

A-2 年金保険と労働供給¹⁹⁾

公的年金保険が受給者に純資産をもたらすものと仮定すれば、資産効果が働き、退職前の高齢者の労働努力を低下させるかもしれない。また退職を受給資格要件とする公的年金では、稼得所得が一定水準をこえるときには給付額の一部または全部を切り下げるという所得制限を設けている場合が多く、この資格要件が高齢者の労働努力を低下させ、退職を促進する可能性のあることも多くの研究によって指摘されている。後者の資格要件は労働に対するペナルティであり、労働所得に対する限界税率の引上げとみることでもできる。したがって、公的年金の労働供給への影響は、資産効果と限界税率引上げ効果の合成果にほかならない。この両効果を截然と区別し、それぞれの労働供給への影響を明らかにするためには、マイクロデータ

表 1 社会保障と個人貯蓄に関する実証分析

時系列分析	データー	被説明変数	社会保障資産(説明変数)	結 果
Feldstein (1974)	TS; 1929-40 1947-71	Personal consumption	GSSW	SS has decreased private savings 30-50 percent.
Munnell (1974)	TS; 1900-71	Private per capita personal and retirement savings	GSSW, NSSW, SS taxes	SS has negative, but insignificant effect on personal savings; some negative, significant effect on retirement savings.
Barro (1978)	TS; 1929-41	Personal consumption	GSSW, benefit-coverage	Negative, but insignificant impact in some models; no discernible impact in others.
Feldstein (1978)	TS; 1929-40 1947-74	Personal consumption	GSSW	SS has decreased private savings by 30+ percent.
Darby (1979)	TS; 1929-40 1947-74	Personal consumption	GSSW, NSSW	Point estimates imply 20 percent fall in private savings, but are insignificant; much saving is for non-life cycle purposes.
Boskin-Robinson (1980)	TS; 1929-40 1947-74	Non-durables consumption +service value from durables	GSSW, NSSW, benefit-coverage	Preferred estimate implies fall in private savings of 25-30 percent and is significant. Other specifications give divergent results.
Leimer-Lesnoy (1980)	TS; 1930-40 1947-74	Personal consumption	Many variants of GSSW, NSSW	No significant negative impact on savings, regardless of specification.
Feldstein (1980)	TS; 1929-40 1947-76	Personal consumption	GSSW	SS has decreased private savings about 35 percent.
Leimer-Lesnoy (1981)	TS; 1930-40 1947-76	Personal consumption	Many variants of GSSW	No significant negative impact on savings, regardless of specification
Leimer-Lesnoy (1983)	TS; 1930-71 1947-76	Personal consumption	Many variants of GSSW, NSSW	Hypothesis that SS has reduced private saving is not supported.
ミクロデータによる横断面分析				
Kotlikoff (1979)	NLS, men 45-59; 1966	Net asset holdings	PV of past SS taxes; PV of expected future benefits less PV of past and expected future taxes	Forced taxes of \$1 reduce other assets by 70%; SS net wealth has insignificant effect on asset level.
Feldstein-Pellechio (1979)	SFCC; households with employed male head 55-64; 1963	Household net worth	NSSW	SSW is close substitute for private net worth.
David-Menchik (1980)	Wisconsin males born 1890-1900	Net worth at death	GSSW and PV of expected lifetime benefits less PV of lifetime taxes	No statistically significant effect of GSSW on age-wealth profile or lifetime wealth increment on bequests.
Blinder, 他 (1981)	RHS, white employed men, 60-65; 1971	Non-pension private assets	GSSW	\$1 of SSW reduces other forms of wealth by 54%, but estimate is not significantly different from zero or \$1.

デ ー タ	被 説 明 変 数	社会保障資産 (説明変数)	結 果	
Diamond-Hausman (1980)	NLS, men 45-59 with assets>\$4000; 1966-77	Private savings (family wealth at age 65)	Annual SS benefits at age 65	\$1 of annual SS reduces wealth by \$7; estimate is significant. implies far less than \$-for-\$ displacement by SSW.
各国データによる横断面分析				
Feldstein (1977)	CS, 15 countries; 1954-60	Private savings rate	Ratio of SS benefits per aged person to per capita income	Statistically significant effect; 25 percent rise in SS benefits reduces savings rate by up to 17 percent.
Barro-MacDonald (1979)	CS-TS, 16 countries; 1951-60	Consumer spending-income ratio	Ratio of SS benefits per person>65 to per capita GDP	SS coefficients unstable under alternative specifications and not significant.
Feldstein (1980)	CS, 12 countries 1970-75	Private savings rate	Ratio of SS benefits of newly retired couple to average manufacturing earnings	Statistically significant effect if retirement held constant; effect negative, but insignificant, if retirement endogenous; no effect using 1977 variable.
Modigliani-Sterling (1983)	CS; 21 OECD countries 1960-70	Private saving ratio	Ratio of SS benefits per recipient to average income for retired person	The net impact of SS is close to zero.

(凡例)

TS=aggregate time series

NLS=National Longitudinal Survey

SFCC=Survey of Financial Characteristics of Consumers

RHS=Retirement History Survey

資料・注 17) 文献

CS=aggregate cross-section

GSSW, NSSW=gross or net Social Security wealth (粗社会保障資産, 純社会保障資産)

PV=Present value

による実証分析が必要であり、欧米、とくにアメリカにおいて蓄積されている多くの業績は、情報量の多いマイクロデータによっていることを強調したい。さらに注意すべきことはわが国の定年制はいうまでもなく、各国には労使慣行に基づく硬軟さまざまな強制定年制があり、公的年金とはかわりなくこの定年制が退職をもたらす場合が多い。また健康状態も高齢者の退職決定の重要な要因になっていることは、わが国でも労働者の調査等で明らかにされている。公的年金と労働供給の減退（退職）との関連を理論的実証的に分析する場合には、これらの点も考慮し、綿密なデータコントロールが必要である。

公的年金の労働供給への影響に強い関心がもたれているのは、第1に、人口高齢化によって活動労働力人口比率が着実に低下しているとき、公的年金によって高齢者の早期引退が進み活動労働力人口比率の低下に拍車をかけることになれば経済成長率にネガティブな効果をもたらすおそれがあるためである。第2に、高齢者の早期引退が進むことになれば、活動労働力人口の税・社会保障負担が増大し、世代間負担の公平が大幅に損なわれるおそれのあるためである。第3は、高齢者の平均余命が延長しているとき、高齢者の福祉向上のためにも労働の意思と能力のあるものにその機会を開放し開発することが望ましいためである。表2は最近の実証分析の結果を分類してまとめたものである。これによると結果はまちまちではあるが、貯蓄効果の場合と異なり、公的年金が高齢者の労働力率ないし早期引退に対して影響をもっている、という点ではかなりの一致がみられる。しかも、資産効果よりも所得制限効果すなわち稼得所得への高限界税率効果の方がやや強いという傾向のあることも注目に値する。これらの諸研究を評価するに当たって注意されなければならない点が少なくない。第1に高齢者の労働供給決定要因は若年者のそれに比べて多岐にわたっており、モデルの設定にあたってこの点を配慮しないかぎり、公的年金と高齢者の労働供給の関係を示す回帰係数が真実とそれからはなれた見かけ上のそれになってしまう可能性が少なくない。まず年金給付改善の結

果、後のコーホートほど給付率が高くなることが予想される場合には、これが高齢者労働力率の傾向的低下に反映しているかもしれない。また健康状態や資産保有水準も引退時期の決定にとって支配的要因になる。さらに引退時期の決定は、経常所得や年金収入だけではなく多くの収入源泉からの所得フローの現在値にもとづいて行われることが多いことも周知の通りである。しかも引退計画は、長期的要因に左右されることが多く、このために短期的なモデルによって公的年金の高齢者労働供給への影響を分析しても真の効果を導出することにならないことに留意すべきであろう²⁰⁾。第2に引退の定義がまちまちであるため、これが分析結果の解釈を歪める可能性がある。すなわち引退が、完全な離職を意味するのか、部分的離職を意味するのかで結果が異なる。また部分的離職の場合も、稼得時間を基準とするか、稼得時間当り報酬を基準とするかによってさらに結果は違ったものになる。

以上の分析から、次のような政策カルテが引き出される。第1は年金支給開始年齢の引上げ——ただし給付率の大幅切下げを伴う早期受給を認める——であり、第2は所得制限を伴う退職要件の緩和または撤廃である。アメリカや日本の年金保険制度の改正は、この双方または一方を志向したものである。

B 年金保険の再分配効果

社会保障の中核をなす年金保険は再分配機構としても重要な役割を果している。

年金保険による所得再分配には3つの局面がある。第1は世代内再分配である。均一年金にしる均一・比例二階建年金（たとえばわが国の厚生年金）にしる、給付・拠出の両面で低所得者層に有利な再分配構造をとっていることは周知のところである。また男性よりも女性に、単身者よりも夫婦に有利な仕組みをとっており、これが垂直的再分配機能を果しているのである。第2は世代間の所得再分配である。公的年金保険は私的年金保険のように期待年金給付総額の現在値と拠出総額の現在値とが等値になることはなく、一般に前者が

表 2 老齢・障害年金の労働参加（退職）への影響に関する実証分析

分析対象	データ	被説明変数	年金（説明変数）	推計法等	結果
<u>退職促進</u>					
Boskin (1977)	White married men, age 61-65	PSID, 1968-72	Prob. of change between work and retirement, or among these states and semi-retirement	Logit, multinomial logit	Benefits have large effect on prob. of retiring
Boskin-Hurd (1978)	White men, age 62-65, working in 1969 and not on welfare	RHS, 1969 and 1971	Prob. of change from work to semi- or full retirement	Nonlinear 2SLS	Benefits raise prob. of moving to full retirement
Reimers (1977)	Men, age 57-59 or 60-62 in 1969, not retired	NLS	Prob. of retiring, or of expecting to retire in 1969-71	OLS	OASI reduces prob. of retiring or expecting to retire
Burkhauser-Quinn (1980)	Men, age 62-64 working in 1973, not self-employed or public employee	RHS, 1973 and 1975	Prob. of quitting one's job and, if so, prob. of retiring	OLS, logit	SSW has insignificant effects; a +\$1,000 change in SSW raises prob. of quit 0.03, but does not affect prob. of retiring
<u>退職要件と退職</u>					
Quinn (1977)	White married men, age 58-63, not self-empl., farmer, or very ill	RHS, 1969	Prob. of being fully retired (0 hrs worked)	OLS, piece-wise OLS, logit	Eligibility raises prob. of retirement 0.035 for healthy men, 0.278 for men with health limitation
Pellechio (1980a)	Married men, age 60-70, not covered by public retirement plans	1973 Exact Match File	Prob. of being retired	Probit	SSW signif. increases prob. of being retired for men age 62-70
Gordon-Blinder (1980)	White men, not self-employed, age 58-67	Pooled RHS, 1969, 1971 and 1973	Prob. of being retired	Maximum likelihood	Coefficient of SSW-full income ratio is statist. signif., but economically unimportant
Clark-Johnson (1980)	Intact married couples, husband age 58-63 in 1969	RHS, 1969, 1971, and 1973	Prob. of being retired	Logit, simultaneous estimates for husband and wife	Own eligibility raises prob. of being retired but own SSW does not; wife's prob. affected by husband's SSW
<u>その他</u>					
Pellechio (1978b)	As in Pellechio (1978a) but age 65-70 and worked in 1972	1973 Exact Match File	Annual hrs. worked	Probit and OLS to handle nonlinear constraint	Work test reduces hrs by 151 (8 percent), SSW reduces hrs, but not statist. signif.
Hall-Johnson (1980)	Married men or single women, working and age 58-63 in 1969	RHS, 1969	Planned retirement age (4 Categories)	Multinomial logit	Expected eligibility encourages early retirement plans

表 2 (つづき)

分析対象	データ	被説明変数	年金 (説明変数)	推計法等	結果	
Kotlikoff (1979b)	Men, age 45-59, not self-employed	NLS, 1966	Planned retirement age	SSW less PV of past and expected future taxes; ratio of benefits lost if fulltime worker to fulltime earnings	OLS with selection term; probit	OASI not related to planned age of retirement
Burkhauser (1980)	Men, age 61, eligible for OASI	1973 Exact Match File	Prob. of accepting benefits at age 62	SSW	Probit	At the mean, raising SSW \$3000 increases prob. of acceptance .027; elasticity is 1.4
(凡例)						
PSID=Panel Study of Income Dynamics		NLS=National Longitudinal Survey				
RHS=Retirement History Survey		SSW=Social Security Wealth (present value of future OASI benefits)				
資料・表 1 と同じ。						

後者を超過している。この超過額は税または保険料の形で、現役世代から高齢引退世代に移転されているのである。制度の成熟過程でとられる給付条件の改善、スライド制の導入等によって発生する必要財源の負担は、つぎづきに後世代に帰着する。公的年金保険において最も典型的な所得再分配はこれである。この結果、人口高齢化が進み、制度の成熟化が進行するとともに、期待給付総額対拠出総額比率は古いコーホートほど高く、若いコーホートほど低くなる。第3は所得の異時点間再分配である。あるいは生涯所得の時間にわたる再分配といってもよい。すなわち現役期間に拠出し、高齢退職期間に受給するというものであり、年金保険のような長期保険に典型的な再分配方式といってよい。この再分配は、公的保険たると私的保険たるとにかかわりなく、いやしくも長期保険に共通にみられる再分配である。第1と第2の再分配は、社会保険としての公的年金保険に固有な所得移転的な構造によるものであるのに対して、第3は、生涯期間における所得の時間的配分であることから明らかなように私的保険にもみられる一種の貯蓄的性格からくるものである。ただ不確定性に対する市場失敗を是正するために、公的年金保険では強制貯蓄の形態をとっているにすぎない。ここでは第1、第2の再分配効果だけに限定しよう。

いま、拠出総額をコスト、期待給付総額をベネフィットと考えるならば、この両者の関係を所得階級間、または世代間で比較することが、再分配効果を分析する最も簡便なアプローチである。すなわち費用・便益分析の適用にほかならない。さて、いま保険料拠出額の累積値を A 、期待年金給付総額の現在値を V としたとき、次のような等式を成立させるような利子率（ないし割引率） i を内部収益率とよぶ。

$$A = \sum_{t=1}^{t'} T_t (1+i)^{t'-t+1}$$

$$V = \sum_{t=t'+1}^{\infty} S_t B_t (1+i)^{t'-t+1}$$

ここで

T_t : t 期の保険料

B_t : t 期の年金額

S_t : 引退年次から t 年次まで生存する確率

t' : 引退年次

この内部収益率 i はまた

$$\frac{A}{V} = 1$$

を成立させるような i とみることでもできる。表 3 はアメリカ公的年金における内部収益率である。これによると、まず第 1 に高所得階級ほど内部収益率が低く、垂直的再分配効果がきわめて大きいことがわかる。第 2 に時間の経過とともに内部収益率が低下し、コーホート間ないし世代間再分配が働いていることも明白である。同様の分析をわが国について行ったのが表 4 である。これによると、内部収益率は、標準報酬の平均、上限、下限で顕著な差があり、垂直的再分配効果の強いことがわかる。次に、1981年の新規裁定者と2015年の新規裁定者の間にきわめて顕著な差がみられ、世代間再分配の実態がよく示されている。

内部収益率は、公的年金の再分配効果を分析する有力な手法であるが、これをたとえば経過年金や無拠出制福祉年金等に適用しても的確な解答をひき出すのには役立たない。これに代るものとして（給付—拠出）の累積額の現在値によるアプ

表 3 アメリカ公的年金の内部収益率 (%)

	男・女受給者計	男子受給者			
		1967	1968	1969	1970
平均	14.80	13.18	12.14	10.95	10.61
第1分位	25.22	24.40	21.14	20.04	20.61
第2分位	14.40	15.56	14.92	13.71	12.71
第3分位	11.19	10.66	11.51	10.52	10.33
第4分位	8.41	8.48	8.54	7.96	8.11

資料：注 21)。

表 4 日本公的年金の内部収益率 (%)

	1981年9月新規受給者		2015年9月新規受給者	
	男子	女子	男子	女子
平均	15.5	18.4	6.5	9.5
上限	14.3	16.9		
下限	21.4	25.5		

資料：藤井良治『公的年金の不平等と年金改正』（近刊予定）

注：表の数値は現行法に基づき、厚生年金保険について算定したもの。

ローチが考えられる²²⁾。この現在値法は、現在値の大小によって再分配効果の大小を判定しようという単純な手法であるが、内部収益率の欠陥を補い、適用範囲の広いアプローチである。

年金保険の再分配機能を判定するには、さらに保険システムの内容に立ち入り、定額給付・比例拠出型、二階建給付・比例拠出型、定額給付・定額拠出型など、多様なシステムについて再分配効果の比較検討を行うことが必要である²³⁾。また、適正な給付と公平な拠出を満足する年金保険制度の実現を図るために、固定給付率方式——年金給付対可処分所得の比率を一定にするもの——や固定拠出率方式——保険料率を一定にしておくもの——等の提案がなされているが²⁴⁾、これについても再分配視点からの検討を行わなければならぬ。

IV 医療保障の経済分析

医療保障は年金等の所得保障と並んで社会保障の両翼をなしている。とくに第2次世界大戦後、医療保障政策の拡大と充実先進諸国の公共政策のなかでも群をぬいている。医療保障の目的は、第1に医療サービスの消費に対する経済障壁の排除であり、第2に医療資源配分における地域間不平等の解消であり、第3に医療提供システムの有効性の改善であり、これによって最終的には国民の健康水準の向上を図ることであろう。このことはサービスへのアクセスの平等化やサービスの質の差別化の排除という要請と、サービス提供方法の効率化という要請を含んでいる。戦後の医療保障政策の重点は主として前者におかれていた。この結果は、人口高齢化や医学技術の急速な進歩と結びついて医療費の急増をもたらしている。医療保障の経済分析も、医療費の急増を転機にしてその原因を究明し、医療サービスの公平な分配と、効率的な供給方式の模索が中心課題となっている。

A 国民医療費の増嵩とその要因分析

増嵩する医療費の将来予測やその要因分析については各国でそれぞれ活発な調査研究が行われているが、ILO（国際労働機構）、ISSA（国際社会

保障委員会), OECD (先進国経済協力機構) 等の国際機関においても70年代後半から広範な研究が展開されている。とくに OECD では効率的資源配分をめざす研究プロジェクトの一環として『健康への公共支出』がとり上げられ現在も継続的な活動が展開されている²⁵⁾。医療費インフレーションをもたらす共通要因として次の諸点があげられている。a) 医療メカニズムに費用極小化の経済的誘因構造の存在しないこと, b) 医療の生産が労働集約的であること, c) 新しい高額医療技術の開発とその普及, d) 所得水準の上昇に伴う医療需要弾力性の上昇, e) 医療保険の普遍化と給付拡大, f) 人口高齢化, g) ライフスタイルの変化による社会的疾病——飲酒, 喫煙, 交通事故, テンション増大による精神的疾患等——の増大などがそれである。なかでも医療技術の進歩, 人口高齢化, ならびに医療保険(保障)の量的質的拡大がとくに医療増嵩の主役をなしている。第1は供給側の要因, 第2は需要側の要因, そして第3は両者を媒介して高度高額医療へのアクセスを可能にし, 同時に高度高額医療の推進力にもなっている制度的要因である。これらは相互に密接な依存関係をもっており, 特定の1要因を改善しても医療費急増を抑制する有効な対策にはなりえないが, 政策の重点は, 国により時代によって異なっており, また研究者の間においても見解の相違がみられる。医療技術が急速に進歩しているが, これは質の向上にほかならないから費用の上昇を伴うことは避けられない。しかし高額化し高度化した医療も医療保険が存在しなければ, その需要は一部の高所得層に限られ, これが一般に普及して国民医療費の急増をもたらすことにはならなかったであろう。また人口高齢化はたしかに発病確率の高い年齢層の増大であるが, この場合も医療保険がなければ, 現在の延命型の高度高額医療へのアクセスは制限され, 爆発的な医療費増大の主たる原因にはならなかったであろう。こうしてみると, 現在の医療費増嵩の主役は医療保険である, ということができる。医療保険によって潜在的な医療費上昇圧力が顕在化したといってもよいであろう。いま, 初歩的な効用関数を仮定しよう。

$$U = U(m, X) \quad (1)$$

ここで m は医療サービス量, X は他の財・サービスである。また制約条件は,

$$(p + tw - tw_0)m + qX \leq Tw \quad (2)$$

ここで

p : 医療サービス1単位当り自己負担価格

q : 他の財・サービスの単価

t : 病気のためかかった時間(入院・外来の診療時間, 通院時間)

T : 総労働時間

w : 1時間当り税引稼得額

w_0 : 1時間当り給付額

左辺のカッコ内の項は医療サービスの消費価格を示すと考えられる。 Tw は事前の可処分所得である。(2)式を条件として(1)式を極大にするように消費者は行動するのである。この結果を利用し, さらに医療サービスの総消費量を C , 年齢構成の変化による消費量の変化率を Z , 調整係数を k とすれば,

$$k \left(\frac{dC}{C} - Z \right) = \eta_{mt} \frac{dt}{t} + \eta_{mp} \frac{dp}{p} + \eta_{mw} \frac{dw}{w} + \eta_{mw_0} \frac{dw_0}{w_0} + \eta_{mT} \frac{dT}{T} \quad (3)$$

η は弾力性を表わしている。右辺の各項は, 年齢構成効果を除いた医療消費量変化率に対する各変数の寄与を表わしている。スウェーデンでの興味ある調査によると, 最も影響力の大きいのは自己負担価格である²⁶⁾。医療保険の普遍化と給付系の引上げが医療サービス需要増大の最大の要因であり, それがひいては医療費増大の推進力になっていることは先進諸国に共通した現象である。

B 医療保険の経済分析

医療保険の経済理論を確立し, その基本的なフレームワークを明らかにしたのはK. アロー²⁷⁾である。疾病に伴うリスクを回避する最適保険は, 被保険者にとっては一定額をこえる医療費を保険がカバーする足切り制ないし定額負担制(deductible)であり, 保険者および被保険者の双方にとっては定率負担制(coinsurance)である, といういまでは通説になっている考え方を明らかにしている。

ところが医療保険では、第1に患者の自己負担価格が真のコストを下回っているため医療サービス需要が過大になり、社会全体としては、医療需要者の総便益が医療供給者の総費用を下回る。この差は資源のロスであり、一種の超過負担である。これは資源配分が効率性を欠いていることを示している。第2にさらに重要なことは、保険への加入によって被保険者の行動が変化し、発病確率が高くなる、という現象が生じることである。これをモラル・ハザードという。これは保険者側にとって被保険者の行動についての情報が不完全で、発病確率の上昇を保険料に反映できないことから生ずるものである。また社会保険では費用の上昇を保険料負担の上昇によって自動的に回収するという仕組みになっていないために、モラル・ハザードの存在は医療費増大の有力な要因になる。一般にモラル・ハザードは被保険者側にみられる現象といわれるがそれだけではない。医療保険が被保険者の自己負担を軽減する結果、供給者側は患者の負担能力を配慮する必要性が低下するため、高度かつ高額な医療供給志向が強まり、場合によって医療の過剰供給をもたらす可能性がある。これもまた医療費増大の重要な要因になる。このように医療保険は、1つには自己負担率の低下のために、もう1つにはモラル・ハザードのために医療資源の効率的配分を損ない、医療費の累積的上昇の原因になりやすい²⁸⁾。このような見解に問題がないわけではない。第1に、医療消費に外部性があるとすれば、個人が家計の需要関数を前提にしてえられた過剰需要がかえって社会的最適需要を示しているかもしれない。医療の供給構造と、社会的需要関数を考慮にいれないかぎり、医療資源のミスアロケーションをもたらすといわれる2つの原因をそのまま承認することはできない²⁹⁾。第2に、現実には過剰供給が行われていたとしても、この2つの要因のそれぞれを明確に区別して実証することは事実上困難であろう。第3に、医療に対する知識と情報が需要者（患者）と供給者（医師）の間で非対称的だ、ということである。このための患者はすべて医師に委任せざるをえない。医師は患者の代理人だという代理人仮説が生まれ

る³⁰⁾。代理人たる医師は患者の病気治療のために原則上最適の医療を行うが、患者の自己負担が低ければ、医療費を顧慮する必要もなく、結果は医療サービス量の増大になり医療費の増加につながる。しかし代理人仮説が現実の医師ないし医療機関の行動仮説として妥当性をもっているかどうかについて、いまのところ意見の一致はみられない。第1に民間医療機関では、医療機関の非営利的性格にもかかわらず営利的動機が生じないとはいいがたい。第2は、医療機関を非営利団体の典型として位置づけ、その行動様式を追求しようというものである。たとえばJ. ニューハウスによると³¹⁾、医療機関とくに病院は一方で医療の質の向上によってその社会的威信を高め、他方患者数（または診療日数）を拡大する。かくて病院の行動は与えられた診療報酬のもとで医療の質と量の最適結合をもたらすように行動する、という。しかし社会全体の資源の最適配分を図る、という見地からすれば、医療の外部性や分配効果等を見無視できず、これが明確に示されていないということが大きな難点といえよう。

公的医療保険は原則として強制加入になっている。負担能力や健康水準にかかわらず加入が強制されている。このため逆選択のおそれがないばかりでなく、強力な再分配機能が働いている。とくに人口高齢化の進行とともに、高齢者の給付水準が引き上げられているため、年齢階級間の再分配効果はますます強化されている。ところが、保険制度の分立している多くの先進諸国では、加入者の年齢構成の違いが保険財政に反映し、これがまた保険の給付・拠出の格差をもたらす仕組みになっている。これを是正するために、制度間で財源の一部をプールし、高齢加入者比率に応じてこれを配分するという財政調整方式のとられている国も少なくない。これに対して、発病確率のきわめて高い高齢者を保険からはずし、租税を財源とする保健サービス制度に加入させる、という方式も考えられている。租税を財源とするため再分配効果が大きいというのが1つの理由である。しかしこの主張の可否は、その国の租税構造に依存するものであり、一般的にこのような結論になるとは

限らない。

C 医療費抑制策の経済的意義

医療費の増嵩は先進諸国のかかえる病気になっている。なるほど先進諸国では死亡率が低下し国民の健康水準が上昇している。医療費は消費支出ではなく、投資支出であるとの考え方も強い。ところが70年代以降は、医療費の増加率がきわめて急速であるにもかかわらず、健康水準の改善率はきわめて低い。これが今日、医療費抑制策が検討され、各種代替案の有効性が比較されているばかりでなく現実に実施に移されている理由でもある。抑制策として代表的なものは次の4点である³²⁾。

a. 受益者負担の引上げ 医療サービスの需要に直接的な影響を与える経済的要因は受益者負担である。需要の価格弾力性が比較的高い軽費医療は、受益者負担の引上げによる需要抑制効果も大きい。他方弾力性の低い重症医療ではこの影響は小さい。ここで受益者負担の引上げには、定額負担の引上げと定率負担の引上げがある。アローの最適保険の理論からすれば、患者にとっては前者が、患者と保険者双方にとっては後者が望ましい。ただ、引上げの水準が低所得被保険者の負担能力からみて過大になれば必要な受診が抑制されて結果的にはかえって医療費の増加になり、逆に引上げ水準が低すぎると、事実上需要抑制効果は働かない。

b. 予防による発病確率の低下 医療保障の最終目的は健康水準の向上であることから、予防への資源配分、予防システムの充実等の施策を推進し、発病確率の低下を図ることが必要である。ただ、予防システムを充実するには、その教育・普及のための初期支出が大きいこと、予防の効果は長期的にしか期待できないため短期的な費用・便益比率を重視しがちな政府に政策推進誘因が低いこと、第3に予防給付を医療保険にとり入れることになると、制度加入者に対する予防の効果が当該個別制度の医療給付費に反映してくるとは限らないため——すなわち漏出効果が大きい——、個別制度に予防への積極的誘因が働かないことなどの問題がある。

c. 医療資源の供給抑制 「ベッドが増加すれば入院患者数も増加する」というローマー仮説は、一般に妥当する。したがって需要を抑制する最も端的な方法として、人的・物的医療資源の抑制にまさるものはない。しかし、現在の医療資源の配分状況をそのままにして供給を一律に抑制することは、第1にそうでなくても立ち遅れている予防医療部門をますます弱体化させ、医療費抑制どころか医療費増嵩にもなりかねず、第2に地域配分の不平等がそのまま残存してアクセスの平等化を損なうことになる。

d. 医療供給システムの再編成 プライマリケアを中心にした地域医療システムの編成、とくに高齢化社会において病院施設ケア、中間施設ケア、在宅ケアの費用・便益分析（ないしは費用・有効性分析）を行い、その相互連繋と質的充実を伴う体系化を図ることである。

V む す び

社会保障への経済的アプローチは以上につきるものではない。紙数の関係でふれなかったが、社会福祉の問題、とくに有効なサービス供給組織やその費用負担の問題、ならびに社会保障の財源調達問題は経済的観点から無視できない重要性をもっている。

いずれにせよ、伝統的な社会保障のアプローチには欠陥もあり陥穽もある。高齢化社会を迎え社会全保障のニーズも変容しているとき、現行制度が十分に本来の機能を果たすことができるかどうかを公平、効率、安定の視点から徹底的に検討し、隣接する諸科学と協同しその成果を利用しながら経済分析の新しい模索をはじめなければならない。この場合、激動期にあるわが国社会保障の課題を的確に把握するとともに、情報量の多いマイクロデータの整備と蓄積につとめ、政策的にも意義のある研究を展開していく必要がある。

(注)

- 1) 社会保障研究所『昭和57年度 社会保障給付費』1984年
- 2) この点に関する最近の問題状況を的確に分析した

- ものとして、福武直『社会保障論断章』東京大学出版会、1983年
- 3) Harris, S. E., *Economics of Social Security: The Relation of the American Program to Consumption, Savings, Output, and Finance*, Greenwood Press, 1941
- 4) Peacock, A. T., *The Economics of National Insurance*, William Hodge, 1952
 — (ed), *Income Redistribution and Social Policy*, 1954
 Catter, J. M., *The Redistribution of Income in Postwar Britain*, 1955
 Johnson, H. G., *The Effects of Income Redistribution on Aggregate Consumption with Interdependence of Consumers' Preferences*, *Economica*, May, 1952
- 5) Marshall, T. H., *Social Policy*, New Edition, Hutchinson 1975, pp. 201-219
- 6) Townsend, P., *Poverty in the U. K.*, Penguin, 1979
- 7) Beckerman, W., *Poverty and the Impact of Income Maintenance Programmes*, ILO, 1979
- 8) Sen, A. K., *On Economic Inequality*, Clarendon, 1973
- 9) Takayama, N., *Poverty, Income Inequality and their Measures: Prof. Sen's Axiomatic Approach Reconsidered*, May 1979, *Econometrics*
- 10) Beckerman, W., *ibid.*, pp. 49-55
- 11) Green, C., *Negative Taxes and Poverty Problem*, Brookings Inst. 1967
 Watts, H. W., et al. (eds), *Income Maintenance and Labor Supply*, Markham, 1973
 Garfinkel, I. (ed), *Income-Tested Transfer Programs*, Academic Press, 1979
- 12) Lurie, I. (ed), *Integrating Income Maintenance Programs*, Academic Press, 1975
- 13) これと類似の提案として、税クレジット制と給付クレジット制の混合型がある。
 Dilnot, A. W., Kay, J. A. and Morris, C. N., *The Reform of Social Security*, Clarendon, 1984, chap 3, chap 4
 また、J. ミードは、リスクの種類によって、無条件低保障水準と条件付高保障水準の二層給付方式を提案している。
 Meade, J. E., *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Allen & Unwin 1978, chap 13
- 14) Feldstein, M., *Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Formation*, *Journal of Political Economy*, Sept./Oct. 1974
 —, *Social Security and Saving: The Extended Life Cycle Theory*, *American Economic Review*, May 1976
- 15) Aaron, H., *Economic Effects of Social Security*, Brookings Institution, 1982
- 16) Blinder, A., *Intergenerational Transfers and Life Cycle Consumption*, *American Economic Review*, Dec. 1975
- 17) Danziger, S., Haveman, R., and Platnick, R., *How Income Transfer Programs Affect Work, Savings and the Income Distribution*, *Journal of Economic Literature*, Sept. 1981
- 18) この効果を分析するに当って私的年金との関係を無視することはできない。この点については、Munnell, A., *The Economics of Private Pensions*, Brookings Institution, 1982
- 19) 本節は主として下記の文献によっている。
 Danziger, S., et al, *ibid.*
 Aaron, H., *ibid.*
- 20) 公的年金の労働供給効果に関する包括的研究として、
 Aaron, H. and Burtless, G. (eds), *Retirement and Economic Behavior*, Brookings Institution, 1984
- 21) Freiden, A., Leimer, D. and Hoffman, R., *Internal Rates of Return To Retired Worker-only Beneficiaries under Social Security, 1967-70*, USHEW, 1976
- 22) この点については、
 拙稿「社会保険と再分配構造」(近刊)
- 23) 拙稿、上掲論文。
 Creedy, J., *Pension Schemes and the Limits to Redistribution in Income Distribution* edited by Collard, D. et al., *Scientenica* 1980
- 24) Musgrave, R., *A Reappraisal of Financing Social Security*, in *Social Security Financing* edited by Skidmore, F., MIT, 1981
- 25) OECD, *Public Expenditure on Health*, 1977
 —, *Trends in Public Expenditure on Health* (unpublished), 1982
- 26) Lindgren, B., *Costs of Illness in Sweden*, Liber 1981, pp. 52-56
- 27) Arrow, K., *Uncertainty and the welfare economics of medical care*, *American Economic Review*, May, 1963
- 28) この点については次の文献を参照。
 Pauly, M. V., *Medical Care at Public Expense*, Praeger, 1971
 Rosett, R. (ed), *The Role of Health Insurance in the Health Services Sector*, NBER, 1976
 Feldstein, M., *Hospital Costs and Health Insurance*, Harvard U. P., 1981
- 29) Evans, R., *The Welfare Economics of Public Health Insurance*, in *Social Insurance* edited by Söderström, L., North Holland 1983, pp. 74-77
- 30) Pauly, M., *Doctors and Their Workshops*, Chicago U. P. 1980
- 31) Newhouse, J., *Toward a Theory of Nonprofit Institution: An Economic Model of a Hospital*,

American Economic Review, May 1970

- 32) 医療費抑制策については最近とくに多くの研究成果が発表されているが、次のものはとくに経済分析の点で注目される。

Horisberge, B. and Wartburg, W. (eds), *Cost-*

Sharing in Health Care, Springer, 1980

Chatterji, M., *Health Care Cost-Containment Policy*, Kluwer-Nijhoff, 1983

(じぬし・しげよし 千葉大学教授)

福祉社会学の課題と方法

副 田 義 也

はじめに

I

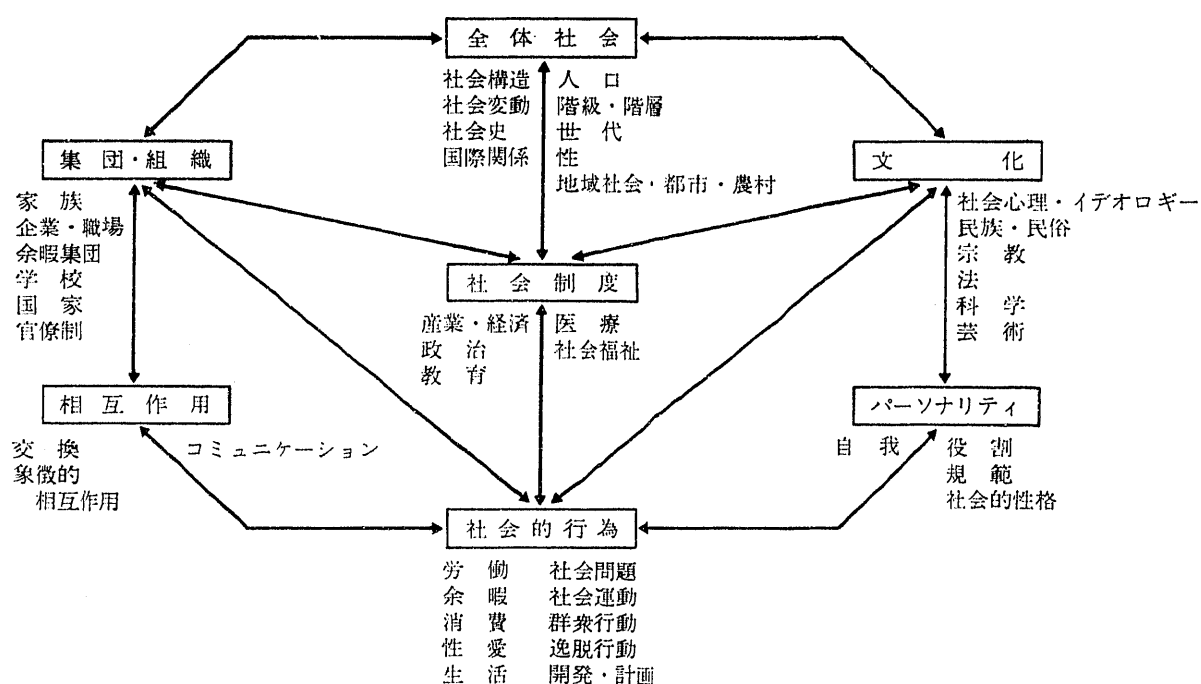
最近、私は、社会学の対象、方法、仕事のしかたについて、いくらか集中的にかんがえ、メモランダムをつくる機会をはじめてえた¹⁾。それは、社会学の学問的性格にかんする一般的認識の整理といったほどの作業であったが、個別の諸社会事象の研究のみに明け暮れしてきた私のようなものにとっては、それまでの自分の仕事を検討しなおす契機のひとつになった。それについて漠然と感じられていた限界、難点、欠落部分、またそれらの由来がいくらか明瞭になり、それらの克服や補充の工夫、いくつかの部分的な仕事をつないで全体に体系化してゆく方向性が、なにほどこ見えてきたようである。

以下、連字符社会学としての福祉社会学のばあい、その課題と方法のありかたを論じつつ、あるべき構成をあきらかにすることがめざされる。それは、端的に現在、私がおこなうことができる福祉社会学の研究計画の提示であるといってもよい。この計画は、一方では先述のメモランダムの作成からえられた知見によって支えられ、他方ではこれまでの福祉社会学の研究経験とそれについての反省に支えられている。しかし、これが実行過程で有効性を試されるのは今後のことである。その過程において、これに多くの修正が加えられるであろうことは十分に予想されるところである。そのかぎりでは、さきにあるべき構成といったものは、より正確には、あるべき構成のラフ・スケッチとでもいいなおされたほうが適切であろう。

社会学の対象を特定する方法として、A. インケルスは、学史的方法、経験的方法、分析的方法の三つを提案した。学史的方法とは、社会学史を振り返って各時代の代表的研究者たちがとりあげた主題を観察し、整理することである。経験的方法とは、同時代の社会学者たちの仕事を展望して、そこにみいだされる主題を整理してみることである。分析的方法とは、社会学とほかの社会諸科学との関係を論理的に分析しつつ、それをつうじて社会学の主題を措定することである²⁾。最初の二つの方法は、要約的にいえば、社会学の主題とは過去から現在にかけて社会学者と呼ばれた人びとが研究したものであるということになる。それは、社会学の主題を経験的に特定する方法だといってもよい。

学史的方法により、欧米諸国の社会学史を素材にするならば、社会学のもっとも主要な対象は全体社会と社会的行為である。これらにつぐ主要な対象は、集団・組織、相互作用、社会制度、文化、パーソナリティ、である。そうして、この七つは、(1)全体社会—集団・組織—相互作用—社会的行為、(2)全体社会—社会制度—社会的行為、(3)全体社会—文化—パーソナリティ—社会的行為と、三系列に整理される。系列化の原理のひとつは、全体的なものから部分的なものへの移行による整序である³⁾。

経験的方法では、日本社会学会の機関誌『社会学評論』の文献リスト・論文の部を素材にすると、



- 注) 1. ボックス内の概念=社会学の主要な対象。
 2. ボックス下の概念=社会学のより具体的な対象。
 3. $\longleftrightarrow$ =全体と部分の関係, 相互規定の関係, 同一事象の異なるアスペクトを表現する関係など。

図1 社会学の対象

28のより具体的な社会学の対象のリストがえられる。これに、経験的に判断して必要な補充をおこない、43の具体的な対象をえた。それらの具体的な対象は、さきの七つの主要対象のいずれかの下位概念に割りふられる。ただし、この割りふりはかなり便宜的、習慣的なものであり、実際には、ひとつの具体的な対象は複数の主要対象のそれぞれの下位概念になることができるはずである。結果は、図1に示すとおりである⁴⁾。

分析的方法では、社会学とほかの諸社会科学との関係に注目して、これらの対象が三とおりに区分される。(1)社会学がその成立事情からして固有の主題として主張するもの。その典型例は全体社会である。それを社会学が把握することができると思うことは、社会学がほかの諸社会科学を包摂する総合科学になると考えることである。マルクス主義という史的唯物論、T. パーソンズがいう社会体系論はその実例である。(2)社会学がしばしばとりあげてきた主題で、ほかの諸社会科学がとりあげなかったもの。この典型例は多く、集団・組織に属する具体的な主題にみられる。たと

えば、家族、企業、官僚制。これは、ほかがとりあげず残したものを社会学がとりあげたのだとみれば、社会学は残余科学である。(3)社会学がほかの諸社会科学と並んで主題としてとりあげるもの。たとえば、産業・経済は経済学の主題であり、政治は政治学の主題である。社会学はそれらをあとから対象にするようになり、先行者の仕事に割りこんだとみられて、侵略科学の別名さえあたえられることがある⁵⁾。

以上の考察をふまえて、福祉社会学の対象としての社会福祉をかんがえてみよう。

さきにいった『社会学評論』の文献リストの論文の部における28の主題のあいだでは、社会福祉はそれだけでひとつの範疇になっておらず、医療とあわせてひとつにされている。ただし、この医療・社会福祉に属する事象を主題にした論文として申告されるものは、経験的に判断してその8割から9割が社会福祉に属する事象をとりあげている。したがって、医療・社会福祉は、実質はほぼ社会福祉とみなしても、さしつかえない。

1960年から79年までの20年間を、5年ごとの四

表1 医療・社会福祉にかんする社会学文献の推移

	1960— 64年	65—69	70—74	75—79
医療・社会福祉=A	97	71	179	370
総数=B	2,311	2,307	3,459	4,868
$A \div B \times 100$	4.2%	3.1%	5.2%	7.6%
Aの順位	12位	14位	9位	4位

つの時期に区分して、各時期で発表された社会学論文の総篇数、そのなかで医療・社会福祉に分類された論文の篇数、前者における後者の構成比、各主題別の論文の篇数のあいだで後者が占める順位をまとめたのが、表1である⁶⁾。これが示すように、医療・社会福祉に属する事象をあつかった社会学論文は、70年代に入ってから、篇数では5年ごとにそれにさきだつ5年に比較して2倍を超える増加をつづけている。総篇数のなかで占める構成比や主題別篇数のあいだでの順位でも、60年代後半は3.1%、14位であったものが、70年代前半には5.2%、9位、同後半では7.6%、4位という急上昇をみせている。

以上から判断するかぎり、社会福祉の社会学的研究は急速にさかんになってきている。これと似通う傾向は教育の社会学的研究でもみられる。また、対照的な落ちこみは産業・労働の社会学的研究にみられる。これは、社会学研究者の関心、ひいてはその背後にある一般市民の関心のなかで、労働問題・階級問題の比重が低下し、福祉問題や教育問題のそれが上昇したことを反映していると推測される。

さて、社会学研究において社会福祉と目されているものは具体的にはどのようなものであろうか。これについては、各研究者の社会福祉の理解、規定をみてゆくかぎり、それらは多様なので、一義的で精緻な規定にゆきつくことはできない。せいぜい、社会福祉とは、現代社会の構造的所産である社会制度のひとつで、生活問題の解決、予防をめざすものである、というような、いわば最大公約数的な規定をえて満足するほかはない。

このように規定される社会福祉は、一般にいわれる社会保障をその主要な構成部分としてふくんでいる。その社会保障は、ほぼ通文化的に社会保

険、公的扶助、児童手当、社会福祉事業などを構成要素としている。日本のばあいを念頭において、これらの構成要素の一部を再区分し、主要な制度名をカッコ内に記せばつぎのとおりである。社会保険＝年金保険（厚生年金保険、国民年金）、医療保険（健康保険、国民健康保険）、失業保険（同上）、業務災害補償（労働者災害補償保険）。公的扶助（生活保護、生活扶助、医療扶助）、児童手当（同上）、社会福祉事業（児童福祉事業、老人福祉事業、身体障害者福祉事業、精神薄弱者福祉事業、母子福祉事業）。

しかし、ここでいう社会福祉は、これらの社会保障の諸制度につきるわけではない。それらの周辺にあって、それらと成立原理、社会的機能などが全部あるいは一部共通する社会制度が多数存在する。それらのうちには、慣習的に社会福祉事業の範囲に入れられているものがある（更生保護事業、婦人保護事業、医療社会事業、民生委員制度、共同募金制度、社会福祉協議会など）。また、社会保障の範囲に入るとはされていないものがある（住宅対策、職業紹介、社会教育、社会保健、消費者保護などの一部、奨学金制度、献血制度などの一部）。私たちは、それらをも社会福祉のなかにふくめて、福祉社会学を構想したい。

このような社会福祉の規定のしかたとは区別される社会福祉の規定もさまざまにおこなわれている。その主要なひとつは、社会福祉の概念を、歴史的に形成された制度名としての社会福祉からのみかんがえるべきであるという主張に基礎づけられている。つまり、社会福祉とは国家があるとき社会福祉と呼んだもの以外のものであってはならないというわけである。その考えかたにより、アメリカ合衆国で社会保障が成立したさいに公的扶助は社会福祉にふくまれていなかったとか⁷⁾、日本では社会福祉は社会福祉事業の別名であり、社会福祉事業法が規定するものであるとかいわれる。

いまひとつの主要なものは、社会福祉の概念を、厚生経済学でいう社会的厚生函数に示唆をえて、社会厚生と呼びかえて規定している。これによると、まず個人の厚生は欲求が充足されている状態であり、社会の厚生は人びとが幸福である社会で

ある。個人の厚生が総合されて社会の厚生になる。この総合の仕方については多くの論議があるがいまはそこに深入りしない。社会厚生はこれらの厚生の一部で、「満足および不満足の中で、私的個人としての努力によっては獲得されず、社会体系が成員にたいしてそれを付与しうる能力に依存せざるをえないような部類」である。社会厚生は社会指標で表示される⁸⁾。

一般的に言えば、社会科学研究において概念が一定に定義されてそのとおりのものとして使われているかぎり、分析にさいしての有効性の高低の差異はあるにせよ、それ自体が正しいとか間違っているとかいわれるはずのものではない。すでにみた三とおりの社会福祉の概念のばあいでも、研究者は自らの関心や問題意識にしたがって、そのいずれをとることもできる。社会学研究者の多くは第一の規定をとっている。ただし、その一部にときにみられる三とおりの規定の互換的使用は誤りである。また、第二、第三の規定のいずれかを採用した論者たちにみかけられる、自らの規定のみが許されるべきだという考えには根拠がない。第二の規定のみが正しいという主張は、実体概念と構成概念の区別がわかっていないとしかいいようがない。また、第一の規定よりは第三の規定が一般的にとられるべきであるという判断と、それにもとづいた福祉社会学研究の対象は第一のそれから第三のそれに転換されるべきだという言い分は、本来一般的には比較されえないものを比較している。それは、たとえば、疾病としてのガンの研究について、ガンはガンでも、社会のガンとしての社会病理のほうが重要だから、社会病理の研究に転換されるべきだというようなものである。

II

福祉社会学の対象としての社会福祉を、現代社会の構造的所産である社会制度のひとつで、生活問題の解決・予防をはかるものだといった。これは、社会制度としての社会福祉を、現代社会および生活問題との関連において理解しようとしてい

る。さきに最大公約数的といったこの理解を、以下は私見によって多少、敷衍してみたい。

まず、現代社会をどう規定するか。それは社会学のもっとも基礎的な主要対象である全体社会の特定化された一形態である。その特定化の契機をどこに求めるか。社会福祉の主要な内実をさきに列挙した諸制度とし、それらを現代社会の構造的所産とかんがえるかぎり、現代社会は歴史的事実から特定することができる。とくに社会保障制度の形成過程に注目してかんがえれば⁹⁾、それはおおまかに言えば、20世紀初頭からの先進資本主義社会であり、いくらか限定的に言えば、1930年代以降の先進資本主義社会および社会主義社会の一部である¹⁰⁾。これを資本主義社会にかぎってマルクス主義理論の用語でいえば、おおまかには帝国主義段階の古典的帝国主義期の末尾ちかくから、いくらか限定的には国家独占資本主義期以降ということになる。また、産業化の理論の用語でいえば、豊かな社会、高度大衆消費社会と呼ばれるものである。

さて、社会学では一般には全体社会の理論は二つの志向のいずれかによって構成される。すなわち、(1)その社会の各部分が統合され調和して、ひとつの全体として安定し存続していることを理解しようとする理論、(2)その社会の各部分が対立し抗争して、ひとつの全体として存続しえなくなり変動することを理解しようとする理論である。社会学史では、それらは古くは社会静学、社会動学として出現し、のち、社会構造論と社会変動論、あるいは社会理論の統合モデルと闘争モデルなどと現在と呼ばれている¹¹⁾。それぞれの実例としては、統合モデルにアメリカ社会学の社会体系論、闘争モデルにマルクス主義の階級社会論があげられる。しかし、それら二とおりの理論の現実態は、それぞれのモデルに一元的に属するわけではない。

くわしくいうゆとりはないが、私は、マルクス経済学という現状分析としての国家独占資本主義論を¹²⁾、現代社会論の骨格部分として採用し、その構造的所産として社会制度としての社会福祉を理解する¹³⁾。それは、現代社会を説明するにあたっての用具としての有効性が、私が知るかぎり

は、国家独占資本主義論において相対的にもっとも高いからである。この理論の基本的性格を、さしあたり、つぎのようにみておこう。

国家独占資本主義期に入った資本主義社会はその後、半世紀をつうじて資本主義社会でありつづけており、社会主義社会へと移行せず、その意味での社会変動が実現した例はない。この現状を説明するにあたり、統合モデルはそれ自体が適格的であるが、闘争モデルはそれ自体が統合モデル的に再編成される必要があった。マルクス経済学の国家独占資本主義論は、この再編成の成功例のひとつである。そこでは、元来の、資本主義の矛盾に注目しつつ、その深刻化が社会変動を必然的に生じさせるとする理論枠組が転用されて、一定の時間域ではその矛盾の深刻化が防止され、社会変動が生じなかったという説明がみられる。つまり、国家独占資本主義論は、資本主義はなぜ崩壊しないのかのマルクスの説明である¹⁴⁾。そのさい、社会変動の必然性は、長期的には、つまり時間域を制限しなければ存在するとして救済されるのが普通である。しかし、そのような存在のしかたは、時間域を限定して考察、論議をおこなう習慣の持ち主にとっては、存在しないこととほぼ同義でしかない。

このようにして理解される現代社会の、構造的所産として、社会福祉は、資本主義社会の社会統合に貢献する社会制度として基本的に位置づけられることになる。いくらか具体的にいえば、その各部分は相互に対立・抗争する可能性をもつが、それが現実のものになることをなるべく抑止し、各部分が統合され、調和するために機能する社会制度として、さらには、その全体がひとつのものとしてなるべく安定し存続しつづけるために機能する社会制度として、社会福祉の性格の基本的部分をとらえるということである。これらの貢献や機能は、社会変動の防止でもある。なお、社会主義社会においても社会福祉は、社会統合への貢献などで、ほぼ同一の作用をはたしているとおもわれる。

つぎに生活問題の側からかんがえてみよう。社会福祉は、生活問題を解消、予防する社会制度で

ある。したがって、社会福祉の形態は生活問題の形態とたがいに規定しあうことになる。そのようなものとして、福祉社会学は生活問題をどう理解するか。

生活問題は社会問題のひとつである。歴史的にみれば、社会問題は最初に労働問題として登場し、ついでそれとは区別される生活問題として登場したのであった。これによって、生活問題論は社会問題論を前提として成立する。そこで社会問題について必要最小限の言及をしておこう。社会問題とは社会が解決・予防しなければならない問題として措定する社会事象である。この発想は貧困理論における最低生活費研究や逸脱行動論における社会規範の概念で示唆されてきたが、近年、ラベリング理論でもっともラディカルに主張された。ただし、そこでは措定の恣意性の告発が主眼であった。それはそれで理解しうるものであるが、私たちは、措定の事実の全体をより中立的にとらえておきたい。この措定は、現実には、組織・集団や個人がかれらがもつ価値意識にしたがっておこなう¹⁵⁾。

なお、社会問題には、いまひとつ、それが社会が産出した問題であるという規定がある。マルクス主義理論における窮乏化論や疎外論による社会問題論にその実例がみられる。くわしい論評はここでは避けたいが、窮乏化理論には、理論一般に要求される真理性的観点からみて、疎外理論には、社会問題論に要求される具体性的観点からみて、それぞれ限界がみいだされる。なお、さきの規定は、社会が産出する問題であるから、社会はその予防、解消の責任をとるべきだという主張、あるいは気分をとまなうことが多い。しかし、これは、社会を擬人化した論議でしかない。

以上の言及を前提にしていえば、生活問題とは、社会が解決、予防しなければならない問題として措定する人びとの生活の状態である¹⁶⁾。この生活は、すでにみた社会学の対象の分類では、社会的行為に属するより具体的な対象であった。日本社会学における生活の理論で現在おこなわれているものは、生活構造論あるいは生活体系論として、1960年代半ばあたりから形成されてきたものであ

る。それらを形成するにあたってはたらいだ判断は、当時の水準の社会的行為の理論が生活問題論を基礎づけるには不適切であり、より適切な基礎づけの理論をえたいというものであった。不適切さは、社会的行為理論における、その用語法にしたがっていえば資源論の手薄さ、それと関連する消費論の不充分さで、とくにつよく感じられていた。したがって、新しくつくられた生活の理論は、それらの諸点を意図的に補強された行為理論となった¹⁷⁾。

また、生活問題が措定されるさいにはたらく価値意識の機軸部分は、生存権思想である。これは、基本的人権思想のうち現代基本権の思想に属する。その本質部分は、人びとが人間的な水準の生活をいとなむ権利をもち、国家はそれを保障する責任をもつというところにある。現代に入る以前の時代においては、人びとの生活の成立は経済社会の自律性にゆだねられてきた。生存権思想の出現は、国家がその件では必要があれば経済社会に介入することを正当とする思想の出現であった¹⁸⁾。

ここまで、社会福祉を社会制度のひとつとして論議をはこんできた。しかし、さきにもいったように、この位置づけは便宜的・習慣的なものでしかない。しいていえば、社会学の主要対象である七つの概念のうちでは、社会制度によると、社会福祉の相対的にはもっとも大きい部分がまとめてすくいあげられるとはいえる。

しかし、社会制度は、より基礎的な概念である社会的行為によって定義される。社会学における比較的一般的な理解によれば、行動様式とは、同一の状況下で個人あるいは集団・組織によってくりかえし同一の型の社会的行為がおこなわれるが、その行為の型をさす。社会制度は、この行動様式の特定の種類であり、(1)人びとのモータル（最頻値的）な欲求を充足させ、(2)行為者が共有する価値意識によって正当化されており、(3)かれらの外部からのサンクションによっても同調が要求されているものである。(2)と(3)は、内面化した社会規範による支持および外在する社会規範による支持といいかえてもよい。

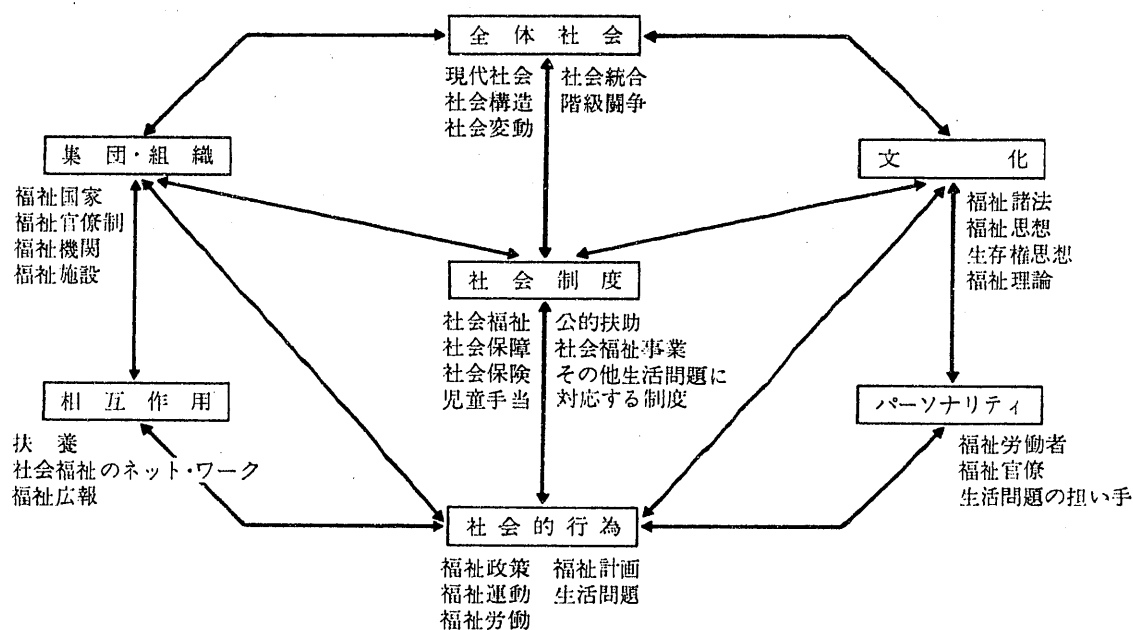
したがって、社会制度の特定のものは、社会的

行為のレベルで分析されることができる。それは、現在の社会学理論において社会制度論が低迷気味であり、社会的行為論に進歩が多くみられる事情をかんがえあわせれば、より効率的な方法であろう。これは福祉社会学の研究においても、かならずしも十分に自覚されないままに採用されている。すなわち、制度としての社会福祉は、多くのばあい、行為レベルで、福祉政策、福祉運動、福祉労働などとして把握されなおされ研究されている。このばあい、福祉政策、福祉運動は、集団・組織の社会的行為、一般に集合行動と呼ばれる範疇に属するものである。この再把握の効用は、制度としての社会福祉によっては、事実上、福祉政策と福祉労働の一部が意味されるにとどまるのが普通であるのにたいして、福祉政策、福祉運動、福祉労働がそれぞれ全体的にとらえられることになるところにもある。

福祉政策は、主要には国家組織がおこなう集合行動としての社会福祉である¹⁹⁾。しかし、そこには、諸国家の連合である国際組織、たとえば国際連合やユニセフなどの活動や、国内組織でも巨大組織の社会福祉の活動もふくめたい。福祉政策と類縁性がつよい社会的行為レベルでの概念としては、福祉計画、社会政策、社会計画などがある。福祉運動は、国家の福祉政策との対抗関係において、大衆組織がおこなう集合行動としての社会福祉である²⁰⁾。これと類縁性がつよい行為レベルの概念としては、大衆運動、社会運動、政治運動などがある。福祉労働は、主要には労働者が賃労働としておこなう社会福祉である²¹⁾。しかし、そのほか、かれらの職場集団の協働や、そこでの指揮労働、管理労働も、ヴォランティア活動としての社会福祉も、そこに入れておこう。福祉労働と類縁性がつよい行為レベルの概念としては、専門職業、サービス労働、公務労働などがある。

また、社会福祉は、社会制度および社会的行為以外の社会学の主要対象のそれぞれにも、その重要部分をより具体的な対象として帰属させる。

集団・組織では、国家の現代的形態のひとつが福祉国家である²²⁾。その行政府で直接に福祉政策を担当する部門は福祉官僚たちの組織である²³⁾。



- 注) 1. ボックス内の概念=社会学の主要な対象。
 2. ボックス下の概念=福祉社会学の対象。
 3. $\longleftrightarrow$ =全体と部分の関係, 相互規定の関係, 同一事象の異なるアスペクトを表現する関係など。

図2 福祉社会学の対象

福祉施設, 福祉機関は, 福祉労働者たちの労働組織, 管理組織である²⁴⁾。相互作用では, 扶養, 公的扶養, 私的扶養などと²⁵⁾, 社会福祉のための社会的ネット・ワーク²⁶⁾, 福祉広報がある。

文化では, 法のうちで福祉諸法がまず重要である。また, 社会心理・イデオロギーには先述の生存権思想が属し, そのほか平等, 自由, 博愛, 個人主義などの各思想もこれに属する²⁷⁾。それぞれの思想は体系的, 目的意識的に構成されているが, その基盤にはより断片的, 自然発生的な社会心理, 社会的気分がある。科学には, 社会福祉の諸理論が入る²⁸⁾。また, パーソナリティとしては, 福祉労働者, 福祉官僚, ヴォランティア, さらに生活問題の担い手の社会的性格や個性がある²⁹⁾。

ほかの連字符社会学のばあいと同じく, 福祉社会学においても, 同一の事象が, 必要におうじてさまざまな角度とレベルから分析, 研究される。たとえば, 生活保護制度は, 戦後日本の構造的所産であり, 被保護階層の貧困問題の解消をめざす社会制度である。それは福祉政策 (生活保護政策), 福祉労働 (公的扶助労働), 福祉運動 (生活保護基準をめぐる行政訴訟, 大衆運動) のそれぞ

れで研究される。福祉官僚制 (厚生省社会局保護課), 福祉機関 (福祉事務所), 法 (生活保護法, 関連する通知など), 社会心理・イデオロギー (生存権思想, 生活保護への偏見など), パーソナリティ (公的扶助労働者や被保護階層の社会的性格, 小山進次郎や朝日茂の個性) も, その制度の全体的理解には欠かせない。

以上から, 前節にあげた社会学の対象の図を福祉社会学の対象に限定して, 図2に示してみる。

III

特定の社会事象にかんする社会学的研究は, その社会事象の理解をめざして, それがもつ一般的性格の認識とそれがもつ歴史的個性の認識をめざす。前者は概念の構成, 法則の探求, その法則が体系化されたものとしての理論の形成である。法則は事象がもつ法則性の言語による表現であり, 法則性は因果連関, 機能連関, 傾向性, 蓋然性などである。後者は一回かぎりの歴史上の出来事としての理解である。その出来事は, それにさきだついくつかの歴史上の出来事の産物であり, 同時

的に生じるいくつかの歴史上の出来事と関連しあっている。すぐれた社会学文献は、研究者がこれら二通りの認識のあいだを往復するところから誕生する³⁰⁾。

社会学的研究をこのように理解するとき、さしあたり問題になるのは、社会学と歴史学、経済学との関係である。この理解によると、社会学研究は、社会事象の歴史的個性の認識において、歴史学と共通する仕事をすることになる。これについては、社会事象の一般的性格の認識のみが社会学の仕事であり、歴史的個性の認識は歴史学の仕事であるという見解もある。たとえば、M. ウェーバーの『社会学の根本概念』における見解はその一例である³¹⁾。しかし、社会学史におけるすぐれた古典や現代のすぐれた社会学文献をみれば、それはうけいれがたい。そもそもウェーバー自身の仕事は、『プロテスタンティズムの倫理と資本主義の精神』にしても、『世界宗教の経済倫理』にしても、一般的性格の認識と歴史的個性の認識のあいだを往復しつつ書かれているのである。

また、この理解において社会事象と呼ばれるものは経済事象を、正確にはその大部分をふくんでいる。これは、冒頭の社会学の対象のところであった全体社会の社会構造が経済構造をふくみ、社会的行為が経済的行為の大部分をふくんでいるということである。この考えかたにしたがえば、社会学理論は経済学理論を包摂することになる。ウ

ェーバーは『社会学の根本概念』でそう考えていたし、パーソンズも『経済と社会』でそう考えている³²⁾。これは、二通りの科学の歴史や理論水準、体系性などを考えあわせると、非現実的な着想のようにみえる。しかし、さしあたっては、それは、社会事象の社会学的研究がおこなわれるさい、十分にゆきとどいた考察をおこなうためには、それについての経済学的研究を前提にしたり、また、二通りの研究が協働関係にあることが必要であると理解すればあたりまえのことであろう。

社会学的研究の過程は、一般的に言えば、研究対象となる社会事象の選択からはじまる。その対象を理解するために、研究者がもちいる手段は、資料と理論である。適切な資料が収集されねばならず、それが収集されえないときには形成されなければならない。入手された資料は読解されるが、それは多くのばあい、適切な理論を使用しつつおこなわれる。理論にかんしていえば、既成の適切な理論があるならば、それが学習されねばならず、それが存在しないときには新しく形成されなければならない。理論の形成は、先行する理論の継承、統合、改良と、資料の読解との一方、あるいは双方による。これらの諸連関を社会学的想像力が裏付けるが、この能力もまた学習と訓練の産物である。この過程は、(1)資料の収集、(2)資料の形成、(3)理論の学習、(4)理論の形成、(5)資料の読解=理論の使用、(6)社会学的想像力の作用が、くわしく

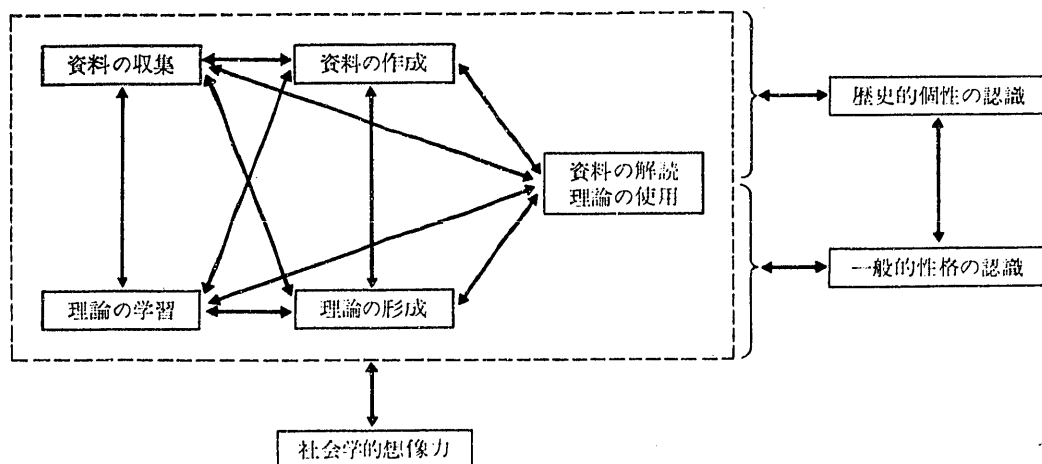


図3 社会学的認識の過程

いうゆとりはないが、たがいに他の存立条件となりあう関係である³³⁾。そこから、研究対象である社会事象の歴史的個性の認識と一般的性格の認識が誕生する。以上を図3にまとめておく。

福祉社会学の研究は、社会福祉の全体あるいは部分、それらと全体社会や生活問題との関連を対象とする、すでにみた社会学研究の過程である。その過程の実態と問題点を資料と理論の両面でかんがえよう。

資料の収集。社会福祉は、社会学の研究対象のうちで適切な既存の資料が相対的に多く存在する対象である。それは、社会福祉がひとつの社会制度であり、福祉国家、福祉官僚制が主体となった福祉政策を重要な構成要素のひとつとするからである。あらためていうまでもないことだが、官僚制のひとつの特徴は、文書による記録主義である。また、福祉労働の少なからぬ部分が専門職業としておこなわれているが、そのばあいも、職務の遂行は文書に記録されるのがふつうである。主としてこれらの理由によって、社会福祉には適切な既存の資料が相対的に多い。その一部は統計資料などとして、福祉官僚制によって公刊されている。福祉社会学の研究にあたっては、対象にかんするそれらの既存の資料がなるべく幅ひろく、大量に収集されなければならない。そのさい、公刊されているものについては綿密にみてゆけばよい。問題は、未公開の適切な資料の存在をどのようにして察知し、調査するかである。そのために経験的に判断して有効であるとおもわれる方法があるが、いまはその論議に深入りしない³⁴⁾。なお、それにもかかわらず、重要な資料を入手しがたいばあいがしばしばあり、その入手に成功しても資料提供者の立場を守るために発表の方法を制約されるばあいもある。

資料の作成。研究対象にかんして適切な既存の資料が存在しないばあい、あるいは存在しても入手できないばあい、新しく資料の作成をおこなうことになる。福祉社会学研究で、この作成が必要とされるばあいが比較的多いのは、生活問題の担い手の生活や意識についてである。それをいま生活問題調査と呼ぶことにしよう。この調査には、

社会学研究における社会調査一般と対比すると、重要な特殊事情がある。それは調査される人びとが、「タテマエ」、理念は別として実際には、生活問題の担い手としてしばしば低い社会的地位に位置づけられており、また、社会的援助をうける存在であればそれを与える存在にたいして上下関係の下に位置におかれがちであり、さらに自らの生活問題を調査されることを恥と感じ、苦痛におもうということである。支持政党や読書量について訊かれるのと、低収入による経済的困窮や母子世帯になった離婚のいきさつを訊かれるのは、大きく違うという認識は、社会調査論において充分ではない。生活問題調査は、調査される人びとにとって、上から訊かれる調査、訊かれたくもないことを訊かれる調査と、まず感じられるものである。そこに生じる制約、限界をどう越えてゆくか。これについても、方法論の準備はあるが、いまはそこに立ち入らない³⁵⁾。

なお、以上のように考えてくれば、援助を与える側に立った人びとの観察、記録にもとづく資料には、ときには、かれらが上下関係の上の位置を保障された存在であることから生じる制約、限界があることをも予想しておくべきであろう。それらの制約などをも越えてゆくための方法の工夫が必要である。

理論の学習。つぎに、福祉社会学研究に利用されることが必要・可能な既成の社会学の概念、理論にはどのようなものがあるだろうか。それぞれ主要なものを示唆するにとどめるが、さしあたっては図1、図2を参考にかんがえたい。図2で示されている福祉社会学の諸対象のひとつが研究されるばあい、まず、その対象が属する主要対象の概念と理論が、ついで図1のより具体的な対象のうち類縁性がつよいものの概念と理論が役立つであろう。たとえば、福祉法が研究されるさいには、文化の概念と理論、法やイデオロギーの概念と理論が利用されよう。それは、福祉法の福祉社会学研究は、文化社会学、法社会学やイデオロギー論を利用しつつ進められるということである。同様にして、福祉国家の福祉社会学的研究は、国家社会学、組織社会学、官僚制の理論などを利用して

おこなわれる。このようにかんがえれば、福祉社会学者は、すでに示した社会学の七つの主要対象の概念、理論と、それらに帰属させられたより具体的な対象の大半の概念、理論から、自らの研究対象にふさわしいものを選択し、学習する必要があるということになる。

既存の社会学理論の利用についての以上の基本方針に、ひとつ保留をつけておこう。すなわち、既存の社会学理論は福祉社会学研究にたいしてつねに十分に役立つとはかぎらないということがある。たとえば、福祉政策論の主要課題のひとつは、生活問題の解消、予防のためにおこなわれる貨幣や労働力の政治的分配であるが、政治社会学は投票行動、政治的社会化、大衆運動などに関心をはらうほどには、この分配へ関心をはらっておらず、それにはあまり役立たないはずである。このようなばあい、利用すべきものを隣接科学のなかにも求めたり³⁶⁾、つぎに述べる理論の形成を考えるべきである。

理論の形成。福祉社会学研究によって社会福祉の社会学理論が形成されるには、その他の社会学理論と同じく二とおりの基本的経路がある。すなわち、(1)先行する社会福祉や関連する事象の社会学理論を継承、統合、発展させて、社会福祉の社会学理論をつくる。(2)社会福祉にかんする資料を利用しつつ読解して、その新しい理論をつくる。この二つの経路は、たがいに関連させられつつ推進されることが望ましい。しかし、現実には、福祉社会学における新しい理論の形成例はかならずしも多くはない。その原因はさまざまであるが、さきの二経路については、(1)のばあい、理論をつくるという姿勢が一般的でないということがある。理論研究といえば、外国理論の紹介、導入がもっぱらかんがえられる傾向がつよい。また、理論から理論をつくったばあい、それを歴史的現実の分析をつうじて検証しようとせず、また分析の用具として使おうとせず、信じるか否かのみを問うドグマに転化させてしまう傾向もつよい³⁷⁾。(2)のばあいは、つぎに述べる。

資料の読解＝理論の使用。福祉社会学における資料のとりあつかいは、寡聞による過ちをおそれ

ず、率直に言えば、読解の域にいたらず、単なる記述に終始してしまうばあいがしばしばである。それは、読解のために適切な概念が準備されておらず、また、それが適切な指標に翻訳されていないからである。この状況の背後には、理論や法則の不在、あるいは、それらへの志向の不在がある。

しかし、資料の読解が、すでにみた福祉社会学の諸主題の一部のばあいで、すぐれた認識をそれらの歴史的個性についても一般的性格についても形成している事実があることにも言及しておかねばなるまい。私は、生活問題、福祉労働、福祉政策などの研究で、その実例を比較的多く想起する。福祉労働論のばあいを一例として述べておこう。それは、当初、社会事業従事者論として不毛の状態を長くつづけていた。概念、理論などが不在で、資料のみが蓄積されていたのである。そこに、ひとたび、マルクス主義理論に属する労働、精神労働、科学労働、労働の科学化、その他これらに関連する諸事象の概念、理論が導入されると、福祉労働研究は飛躍的に発展しはじめた³⁸⁾。そこでえられた諸業績は現在、福祉社会学の主要財産の一部となっている。そうして、それらは、くわしくいうゆとりはないが、産業社会学、労働社会学がこれから推進しなければならないサービス労働研究にいくつかの貢献をおこなう可能性がありそうにみえる³⁹⁾。

これは一般化していえば、社会学研究、連字符社会学研究のあいだで、福祉社会学研究は相対的に後進的であるために、他領域で形成された既存の概念、法則、理論などを適切につかうことが、研究を大幅に進めることになるばあいがあるということである。また、その結果として、福祉社会学研究における進歩が、それを、社会学のなかで、与えられる立場に終始することなく、与える立場にたたせる可能性も示唆されている。

IV

社会学研究は、特定の社会事象を対象として措定するところからはじまる。その事象は無数にちかい諸事象のなかから研究者によって選択される。

かれには、それを選択する動機があった。その動機は具体的にいえば、(1)学術的動機、対象を社会的に理解することそれ自体をめざす、(2)実践的動機、対象の理解がそれに関連する社会的行為の効果をあげることをめざす、(3)実利的動機、対象の理解が研究者に物質的および非物質的な報酬をもたらすことをめざす、と区分される。それらの動機は、単独あるいは複合して作用するが、いずれも研究者の価値意識によって成立している。つまり、かれの価値意識が特定の社会事象にふれてそれを理解すべき問題として意識し、その問題意識にもとづき、その事象が研究対象として措定される⁴⁰⁾。

ひとたび研究対象が措定されると、それ以後の研究は価値意識にとらわれることなく、つまり価値意識から自由に、客観性をもっておこなわれなければならない。この価値意識にもとづく措定とそれにとらわれない研究を力説したのは、あらためていうまでもなくウェーバーであった⁴¹⁾。これと対照的な主張は G. ルカーチにみられる。かれは、マルクス主義理論の存在は意識を規定するという命題にもとづき、階級としての存在が階級意識を規定し、社会認識はその階級意識にふくまれ、あるいは規定されるとした⁴²⁾。これは、この文脈でいえば、社会事象の研究は価値意識によってまねかれようなく拘束されることを意味する。

経験的に判断をすれば、多くの社会学研究者たちは、自らの価値意識からなるべく自由になって研究をしようと努力しており、ある程度はそれに成功しているが、完全に成功しているとはいいたくないというところであろうか。その実状の把握にとっては、ウェーバーの主張も、ルカーチの主張も、それぞれ理念型として役立つ。したがって、研究者としては、できるだけ客観性を維持して研究をすすめるながら、自らの価値意識が認識をかたよらせる危険をたえず点検し、警戒する必要がある。

さて、社会学でひろく使用されているものに、純粋社会学と応用社会学という区分がある。純粋社会学とは、価値意識から自由となって、より現実主義的にいえばなるべく自由になろうとして、

おこなわれている社会学研究である。これにたいして、応用社会学は特定の価値意識を前提として、それにもとづき特定の社会状態を目標として設定し、それを達成するための方法や、その方法を採用したさいに出現する目標達成以外の副次的結果などをあきらかにしようとする社会学研究である。応用社会学の研究においては、純粋社会学がもたらした認識は、有力な手段としてつかわれる⁴³⁾。

福祉社会学においても、ほかの連字符社会学のばあいと同じように、純粋社会学と応用社会学の両様の研究が、原理的に、必要であり、可能である。まず、社会福祉は、あるがままの事実として把握され、なぜそれがそのようなありかたをしているのかを究明されなければならない。それは、特定の価値意識になるべくとらわれず、客観的に、全体的に認識されることがめざされる。ついで、特定の価値意識にもとづき、社会福祉の特定の状態を目標として設定してみる。目標と現状の格差は、現状の改良の必要の度合を示すものである。その目標達成のための方法の探求が、たとえば福祉政策や福祉労働が一定のありかたに変化する必要を示唆するなら、それは政策提言、実践への提言となる。あわせて、それらの変化によって生じる副次的結果も探索されねばならない。

さて、福祉社会学の応用社会学的研究においては、どのような価値意識が前提にされるのであろうか。比較的早い時期からとりあげられることが多かったのは、生存権思想であった。これには、それを必然とする歴史的事情があったのだが、ここでは立ち入って述べない。しかし、現在、福祉社会学の応用社会学的研究においては、その前提となる価値の多元化が必要とされているのである。自由、平等、博愛といった古典的民主主義の価値の見なおし、自治や参加、共存、さらには、先進資本主義諸国における国際水準に達することや、租税などによる財源が効率的に費消されることなどが、それぞれ選択されるのにふさわしい場合が生じている。たとえば、献血制度は博愛の価値を前提にして⁴⁴⁾、施設の社会化は利用者の自治や参加という価値を前提にして考察される⁴⁵⁾。児童手当制度はさしあたっては国際水準に達することと

いう価値を前提にして研究されるべきであろうし⁴⁶⁾、遊休化している施設などの統廃合計画は財源の効率的利用という価値を前提に形成されるべきであろう⁴⁷⁾。

念のためにいっておけば、特定の価値意識を選択することは、応用社会学的研究をおこなうさいの前提条件であって、研究それ自体ではない。一般的に言えば、ある思想を正義であると選択し、信奉することは、最終的には、個人が主体的に決定するほかないものである。それは科学的研究によって判断されるべきことではない。さきにいった福祉社会学でとりあげられる諸価値のうちでも、生存権や自由、平等、博愛、さらに自治、参加、共存などは、そのようにして、個人が主体的に選ぶものであろう。これらにたいして、国際水準への到達とか財源の効率的利用とかの価値は、思想というほどの体系性をもつものではないが、やはり、個人が、研究者以前の人間として選ぶものである。これらの価値が前提とされてから、論理的な科学的研究の仕事がつづくのである。

いまひとつ念のためにいえば、ここでいった生存権思想を正義とするか否かを決定するのは研究の仕事ではないということと、福祉社会学の研究対象のひとつとして生存権思想をあげるということは矛盾しない。前者は思想の主体的選択であり、後者は思想の客観的分析である。研究は、前者には直接の介入はできないが、後者を本来の仕事のひとつとするのである。

しかし、以上は原理的にいえることである。福祉社会学の実際におこなわれている研究の一部の範囲では、これとかなりかけはなれた事態がみられる。そこでは、純粋社会学と応用社会学の区別それ自体が受容されておらず、もう一步踏みこんでいえば、社会福祉の純粋社会学的研究が必要ともかんがえられず、わずかしおこなわれていない。そのかぎりでは、実際に存在する研究のほとんどは、応用社会学の範疇に属するものということになる。しかし、純粋社会学と対置される応用社会学という観念がないので、そのほとんどは、それをおこなっている研究者によって応用社会学であるとは自覚されていない応用社会学である。

この未自覚性の影響はさまざまにあらわれるが、さしあたって、その主要形態をつぎのように整理しておこう。

第一。前提としての価値意識の選択が研究それ自体に属するとされ、ときにはその主要部分とされる。そこでは生存権思想が前提とされることが事実上多いのだが、そうすると、研究文献の内容の機軸部分は生存権思想が正義であることの主張となり、それが保障されるべきだという社会勢力が支持され、それが保障されていない現実が非難される。これは、実質的には研究文献とはいえず、思想的パンフレット、政治的パンフレットである。このようにいうことは、社会福祉にかんするパンフレット自体をあってはならないものだということではない。ただ、福祉社会学の研究文献は、それらのパンフレットと区別されるものとして、必要であり可能であるというのである⁴⁸⁾。

第二。価値意識の前提としての選択が充分に自覚的におこなわれておらず、そのために、さきにいった価値意識の多元化が妨げられがちである。たとえば、生存権思想と財源の効率的な費消を合わせて前提にしようとする、後者はいわゆる安上がり政策に通じるものであり、前者と決定的に矛盾するから、両者の両立はありえないという。これは二つの価値意識を、それ自体として抽象的・観念的に対置するところから生じる判断である。しかし、それらは研究の前提条件である。現実の特定の社会福祉施設群を、一方で生存権を保障する場として構想しつつ、他方で財源の効率的費消のためにその定員充足率を引き上げてゆくということには、なんの矛盾も存在しない。

これらの二点については、社会福祉の法学的研究、とくに法解釈学的研究の一部が、福祉社会学研究にあたえた影響があるのではないか。寡聞による過ちを恐れず、仮説的にいえば、社会科学のうちでは法解釈学は技術学として特殊な存在であり、法的正義をとりあつかう。それは、社会福祉に属する諸事象についても、それらが法的正義にかなうかどうかを論じて多くの業績をあげた。それが研究文献であろうとパンフレットであろうと、そのような業績をとくに必要とする状況が、かつ

での社会福祉にあった。それらの論議のパターンが、福祉社会学に安易に模倣されたということがあるのではないか。しかし、福祉社会学は、社会福祉の法解釈学とは区別される独自性をもった科学なのである。

第三。応用社会学的研究の本体ともいうべき部分は、はなはだしく弱体になっている。それは、ひとつには、福祉社会学の純粋社会学的研究がきわめて不十分にしかおこなわれておらず、そこでえられるはずの認識が利用されることができないからである。いまひとつには、特定の価値意識を前提にしたあとの論理的な研究手づきが、きちんととられていないからである。こうして生じる福祉社会学の応用社会学的研究の欠落にたいして、代替物としてしばしば登場するのは、社会福祉の行政資料、実践資料などについてのいくらか社会学的に潤色された解説である。もちろん、未熟な研究が実務をつうじて蓄積された経験、知識から多くを学ぶのは当然のことである。しかし、福祉社会学の応用社会学的研究の理想の状態においては、研究と実践は、たがいの発展をささえあう分業関係にあるべきだということは、いま少し強調されてよいようにおもわれる。

注

- (1) 北川隆吉、三溝信、副田義也「社会学」(北川監修、佐藤守弘ほか編『現代社会学辞典』有信堂、1984年)。副田「社会学の対象、方法と仕事」(筑波大学『社会学ジャーナル』第7巻第1号、1984年)。
- (2) A・インケルス、辻村明ほか訳『社会学とは何か』至誠堂、1967年、2ページ。
- (3) 「社会学の対象、方法と仕事」(『前掲誌』) 66ページ。
- (4) 「前出論文」(『前出誌』) 66ページ。
- (5) 残余科学、侵略科学の概念については、塩原勉「社会学とはなにか」(富永健一、塩原編『社会学セミナー1・社会学原論』有斐閣、1975年) 2、10ページ。
- (6) 「社会学の対象、方法と仕事」(『前掲誌』) 63、64ページ。
- (7) たとえば、横山和彦『社会保障論』有斐閣、1978年、41ページ。
- (8) たとえば、富永健一「社会厚生と社会指標」(富永・塩原編『前掲書』) 298—301ページ。
- (9) 国際社会福祉協議会日本国委員会編『各国の社会福祉』全国社会福祉協議会、1983年。
- (10) 社会主義社会の社会福祉を資本主義社会のそれと并列にあつかうことについては、いわゆるマルクス主義社会事業理論でつよい反対論があることは承知している。私は、そのようにいうが、その反対論の批判自体のためには別稿を準備したい。
- (11) 佐藤守弘「社会構造」(北川監修『前出書』) 480—483ページ。
- (12) 大内力『国家独占資本主義』東京大学出版会、1970年。
- (13) 副田「社会福祉論の基本的枠組」(副田編『社会福祉の社会学』一粒社、1976年) 7—14ページ。
- (14) 馬場宏二、副田「対談・日本的統合の行方」(『エコノミスト』毎日新聞社、1985年1月1日・8日合併号) 50ページ。
- (15) 副田「生活問題の範疇と類型」(氏原正治郎、小山路男、中鉢正美ほか編『社会保障講座5・生活と福祉の課題』総合労働研究所、1981年) 19—25ページ。
- (16) 「前出論文」(『前出書』) 21ページ。
- (17) 副田「生活構造の基礎理論」(青井和夫、松原治郎、副田編『生活構造の理論』有斐閣、1971年)。
- (18) 前掲「社会福祉論の基本的枠組」(『前掲書』) 15—22ページ。
- (19) 私自身の福祉政策についての分析枠組は、修正の必要を残すものであるが、つぎの文献に示している。副田「福祉政策論の基本的枠組」(『社会福祉研究』第29号、弘済会館、1982年)。また、つぎの文献を行為理論によって読みなおすことは、福祉政策論の展開を促進するであろう。K・ジャッジ、高沢武司、京極高宣、坂田周一ほか訳『福祉サービスと財政——政策決定過程と費用徴収』川島書店、1984年。
- (20) 私自身が福祉運動の概念を構成するさいに留意すべきであると考える項目の整理は、つぎの文献に示している。副田「児童福祉の運動システム」(『母子研究No.5』真生会社会福祉研究所、1983年)。ほかに、つぎのものに注目したい。高沢「社会福祉運動の成立と展開」(湯沢雅彦、松原治郎、副田編『社会学セミナー3、家族・福祉・教育』有斐閣、1972年)。副田あけみ「高齢者の社会運動」(副田編『日本文化と老年世代』中央法規、1984年)。
- (21) 副田「福祉労働論の基本的枠組」(『社会福祉研究』第10号、1972年)。
- (22) 福祉国家論では、つぎの文献に注目する。M・ジャンヴィッツ、和田修一訳『福祉国家のジレンマ』新曜社、1980年。伊部英男『財政緊縮と福祉国家』全国社

- 会福祉協議会, 1981年, とくに1—51ページ。
- (23) 福祉官僚組織論では, つぎの文献を代表例としよう。高沢『社会福祉の管理構造』ミネルヴァ書房, 1976年, とくに第一部, 伊藤大一「福祉行政と官僚制——国民年金制度の場合」(伊藤『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会, 1980年)。
- (24) 福祉施設論では, つぎの文献を例示したい。星野信也「社会福祉施設体系の再編成と課題」(『社会福祉研究』第30号, 1982年)。
- (25) 扶養概念の整理の一例として, 副田「都市型高齢社会における共存条件」(『エコノミスト』1984年10月1日号)。
- (26) 社会福祉と社会的ネットワークの研究では, つぎの文献が出色である。藤崎宏子「老人扶養における家族, 親族ネットワークと社会福祉サービスの機能分有」(『人文学報 No. 157』東京都立大学人文学部, 1982年)。
- (27) 福祉文化論では, つぎの文献を推奨する。秋山智久『社会福祉哲学』試論——平和・人権の希求と社会福祉的人間観の確立」(前出『社会福祉研究』第30号)。
- (28) 社会福祉の諸理論を福祉社会学の対象のひとつとするということは, 社会学の社会学的研究の一環であり, 福祉社会学と知識社会学のオーバーラップする部分ということになる。
- (29) この種のパーソナリティ研究の一例として, 副田「社会福祉の方法——その理論の展開のために視点を設定する試み——」(木田徹郎, 竹中和郎, 副田編『改訂・社会福祉の方法』誠信書房, 1966年)。
- (30) 前掲「社会学」(『前掲書』) 28—29ページ。
- (31) マックス・ウェーバー, 清水幾太郎訳『社会学の根本概念』岩波文庫, 1972年, 32, 46ページ。
- (32) 『前出書』30, 36ページ。T・パーソンズ, 富永健一訳『経済と社会1』岩波書店, 1958年, 15—53ページ。
- (33) 前掲「社会学」(『前掲書』) 30—32ページ。
- (34) この論議の古典として, つぎの文献を推奨する。シドニー・ウェッブ, ベアトリス・ウェッブ, 川喜多番訳『社会調査の方法』東京大学出版会, 1982年。ただし, 審議会で提供される資料の評価では, 現在の日本では, かれらがいうところとかなり違った事情がある。
- (35) たとえば, 副田「データ収集の方法について——老年期の社会学的研究のばあい」(『UP』1979年81号, 東京大学出版会)。副田「いわゆる アンケート 調査について (上)・(下)」(『UP』1975年86号, 1980年87号)。
- (36) 前掲『福祉サービスと財政』など。
- (37) たとえば, 三塚公男「社会福祉研究の課題と方法」(『社会福祉研究』第25号, 1979年)における, いわゆる孝橋理論のあつかいかた。
- (38) この発展過程は, つぎの文献で, 一応整理されている。小笠原祐次「社会福祉実践と職員の役割」(仲村優一, 松井二郎編『講座社会福祉4, 社会福祉実践の基礎』有斐閣, 1981年) 74—77ページ。
- (39) 労働社会学などの最近の停滞のひとつの原因は, 工業労働を主要なモデルにして60年代までにつくられた分析枠組が第三次産業部門で働く人びとが多数部分となった現在の労働事情に, かならずしも適合しないところにある。福祉労働論はその停滞の突破口のひとつになる可能性をもっている。
- (40) 塩原「前掲論文」(『前掲書』) 12—13ページ。
- (41) M・ウェーバー, 出口勇蔵訳「社会科学および社会政策の認識の『客観性』」(田中美知太郎, 高島善哉ほか責任編集『世界の大思想1, ウェーバー・社会科学論集』河出書房新社, 1982年)。
- (42) G・ルカーチ, 平井俊彦訳『階級意識論』未来社, 1956年, 7—26ページ。
- (43) Lester F. Ward Applied Sociology-A treatise on the conscious improvement of society by society, Ginn and Company, 1906. pp 3—11. 富永健一「理論, 実証, 政策」(富永, 塩原編『前掲書』) 21—25ページにも関連する記述がある。
- (44) 樽川典子『交通遺児の献血運動に関する調査』交通遺児育英会, 1985年, 近刊。
- (45) 副田「福祉施設と地域社会」磯村英一編『現代都市の社会学』鹿島出版, 1977年。
- (46) 副田「家族政策の展開と危機——児童手当政策を中心に——」(『社会福祉研究』第35号, 1984年)。
- (47) 副田・吉田恭爾「母子寮の現状と将来像」(『社会保障研究』社会保障研究所, 第12巻第3号, 1977年)。
- (48) 前出論文は, 初出時にいくつかの批判をうけたが, そのほとんどは, それが, ここでいう意味での政治的パンフレットでないことを非難するものであった。私は, そのいきさつをつぎのもので, 整理・分析した。副田「母子寮論の最近の動向」(『母子研究 No. 1』1978年)。
- (そえだ・よしや 筑波大学教授)

福祉サービス行政と「社会的市場」

——いわゆる民間業務委託購入 (PoSC) に関して——

高 沢 武 司

1980年代に入ってから「福祉」の語義とコミットメントの基盤が大きく変容をつづけているようである。もともと行政の専門性としてあった福祉サービス行政と公行政の中に浸透した福祉政策視点によって拡充されてきた生活関連サービス、とりわけ生活支援的対人サービスは、ますますその肝要度を増してきているにもかかわらず、そのことの故に抑制対象にならざるをえないか、もしくは長期的な軌道修正を迫られている。この事態には1960年代からの拡張の反動としてのダイナミズムが作用し、その過程で数々の政策上の混乱が生じているからであるが、今後も確固たる方向を予見することは難しい状態にある。

他方、1980年代は「サービス経済化」の時代である、といわれている。古典的産業分類が意味をなさなくなるほどに知的サービス技術がエレクトロニクスを中心に進歩することによってサービス生産の分業が極端にすすみ、いわゆる経済のソフト化はロボット化と人口の高齢化を二大因子とする成熟化社会に向けて経済構造そのものの変化を先導しつつある。工業部門とサービス部門からの所得を比較して得られる「サービス活動拡大乗数」に着目すれば、当然、物的生産活動とサービス活動の相互依存関係は、福祉サービス行政にも不可抗力的に押しよせてくることになる¹⁾。

福祉サービスは、介護・療育・保育・自立援助・緊急保護、日常的世話（チョアズ）などの多様な内部カテゴリーをもっていて、その分業は行政の専門性と一致しないにもかかわらず、実態としては本来的に対個人サービスの生産業種の1つとして捉えられてきたわけでは必ずしもなかった。

完璧な行政責任の原則では純経済循環のパラダイムは規範的に排除される。しかし、「サービスがサービスを呼ぶ」というメカニズムが作動するというサービス経済化の段階になってからの福祉サービス行政には、その古典的原理とはかかわりなしに独り歩きを始めたような何ものかがふくまれてきた、ということもできる。

その何ものかの「独り歩き」の自然法則を解明することが本論の目的ではなく、そのテーマは大きすぎるが、先の2つの潮流の関連づけにあたってのある局面だけでも取り出してみたい。

すなわち、福祉サービス行政において公共経済と私的経済が混入する新しい市場形成に向かいつつある民間業務委託購入 (Purchase of Service Contracting) の問題である²⁾。しかし、その問題に入る前に、最小限度の前提的課題がある。

I 社会福祉における政策規模の問題と行政責任の範囲

完璧な行政責任の原則——すべての国民の生活上の諸ニーズは、政策としての要援護性が認定される限りはそれを行政需要として捉えて独占的に行政供給しなければならない、という考え方——は、今日の実態論をふくめれば、いまだかつて実現したことのない原則であり、これまでも、福祉サービス行政の実態には何らかの均衡点がマキシマムの主張との間で手探りされてきた。それらの均衡点は、公的供給部門と民間供給部門、金銭給付と現物給付、施設サービスと在宅サービス、応能負担と応益負担、費用回収と無料給付、受給の

権利・義務関係など、福祉サービス行政の各構成要素のさまざまなレベルで他と相互に関連し合っ
てシステムを構成し、均衡点は絶えず移動してき
た。たとえば、所得保障中心に給付方式がすすめ
ば金銭給付は当然公的供給部門によって担われ、
施設サービスはその例外的現物給付となり、在宅
サービス体制の登場する余地などなかった。サー
ビス給付は原則としてすべて無料であるべきで
あり、その前提が成立するためには受給の権利義務
関係は、所得制限やミーンズ・テストのように硬
直した運用方式が基盤となっていた。この硬直し
た閉じた体系は1960年代後半から動揺し始めたが、
同時にパイの大きさの中で均衡点は幾多の緊張状
態をとめないながら修正されていった。しかし、
何がそれぞれの均衡点であるかが定かではないよ
うに複雑にそれらは絡み合い、互いに相互規定し
合っている。すなわち、福祉サービス行政を構成
する要素のうち、ある単独のレベルの均衡点だけ
を操作するということはほとんど不可能なのであ
る。それでも、何らかの行政上の重要な変化は、
明確なターゲットを定め、実態値と目標値の差と
して認識され、その偏差の修正から始まらざるを
えなかった。

したがって、われわれは、いま、福祉サービス
行政に生起している構造変化の全体を見ながらも、
この問題を扱うにあたっての簡明な指標が必要と
なっている。それはとりあえず収斂が必要だとす
れば、規模の問題である。

福祉サービス行政が急激な変化を見せるよう
になったのは、1970年代初頭の広義の意味での社会
福祉政策の拡張整備以来のことである³⁾。わが国
の1970年代後半の社会福祉理論が強い影響を受け
た英米における大きな変化のエポックメイキング
は、福祉サービス行政に限れば、1970年代初頭の
シーボーム改革（英）、タイトル XX 改正（米）
であったが、この時期のわが国のそれは「社会福
祉施設緊急整備5ヵ年計画」の実施が突出してい
るため、共通してみられる政策上の構造変化の特
徴が見失われやすい。この時期を特徴づけるもっ
とも簡明な指標は、わが国では単純な意味での政
策規模の拡大であって、必ずしも給付内容の整備

や質の高度化を同規模水準で指向したものとはい
いがたい。もし結果的に同じことが起こったとし
ても、政策規模の拡大に応じて福祉サービス行政
が所掌する人口の経済階層の変化に附随したもの
とみる逆説が成立すると考えられる。

しかしながら、政策規模の問題は、その（潜在）
対象人口規模、財政規模、およびサービス担当労
働力の規模とにわけて考えなければならない。こ
のうち、労働力規模は、義務的経費のインクレメ
ンタルな性格を顕著に示すとともに、資源配分と
対象人口とのインターフェースにおいてはサービ
ス内容の質を示す指標でもある。

政策対象の潜在需要人口で最大の規模をもつ
のは、もちろん高齢者ではあるが、今でも人口の1
割を占める65歳以上人口のすべてが従来の福祉サ
ービス・モデルとなっていた施設入所・無料サー
ビスで対処されるわけではない。しかし、各種老
人ホームをふくめて現在の30万人規模から100万
人規模のニーズに順次近づいていくことは確実で
ある。この過程で、現行法の諸原則とはかわり
なく、措置要件、費用基準などの性格は変わらざ
るをえなくなっていくし、同時に、60万人規模に
ある65歳以上の常時仰臥状態人口の増加と牽引し
合っていく。いずれにしても約1千万人までの幅
の間で何らかの高齢者に必要なサービスの種類と
その適切な量は何らかの方法で供給されていかな
ければならない。

また、このような全社会的規模での構造的影響
力を長期的にもつものではないにしても、約220
万人の保育所児童、約260万人の身体障害者・児、
100万人規模に近づいていく母子世帯数など、政
策規模の問題としては受益者（潜在）集団ごとに
マクロな観点が必要になっている。約150万人の
生活保護人口をふくめて、これらの大規模化しつ
つある特定需要集団のニーズは、単純な供給シス
テムでは均衡点を見出すことが到底不可能である。
F. ハーシュがいうように、「普遍化された成長は、
そこで殺到状態をひどくする」ということがここ
でも起こりえたのである⁴⁾。

しかし、（潜在）対象人口が1970年代に入って
突如として増加したという証拠はない。「需要は

供給の函数である」⁵⁾か、それとも福祉 ニーズが福祉行政供給を導き出すと見るか、の法則科学の論議は別として、1970年代初頭の福祉政策の拡大は、「福祉元年」という用語で象徴されるように、改めて証明の必要がないほどに歴史的事実であった。重要な問題は、この政策規模の拡大が、福祉行政の戦後規範の延長線上で起こったのか、それとも70年代初頭の一回的な国際経済環境の変化で起こったものなのかという点である。同時に、ここで起こった変化に、福祉行政の戦後規範のすべてが適合するものかどうかという点である。

1970年代初頭の社会保障給付費の非漸増的（ノン・インクレメンタル）な増加は、1973年度の異常な事態の中で発生したものである。この年度の国民所得対前年度比は23.1%で、その前後では信じられない高い数字を示している。また、1972年度からのいわゆる「福祉指向型予算」の開始にもかかわらず、社会保障給付費が大きく拡大するのはオイル危機の翌年、1974年度だけで終わってしまった。もちろん、医療と年金の費用が国民所得に占める比率はこの年度から着実に漸増を開始し、それだけで10%台を3年後に超えてしまっている。それに比べれば、その他の社会保障費はようやく2%台に乗ったにすぎない。しかし、生活保護費をのぞく社会福祉費用は、その構成比の低さにかかわらず着実に漸増してきた。そのことの重要さは、この費用が単なる所得のフローを意味するものではなく、施設の整備とサービス提供労働力の質の維持というストック形成に結びついているという点にある。それと同時に、公共部門の支出を経由するこのフローは、その実効性を表わす最終消費レベルに達するまでにいくつかの媒介項を経済循環の中でもっていることである。施設整備を基盤とする福祉サービスは資本支出をとらない、雇用市場にも局地的な影響を与える。また、公的部門による直接的な供給は、効率性と近接性の観点から民間部門との適正バランスが求められ、さまざまな外部効果を生むことも確かである。

このように財政規模や費用の面からみて、福祉サービス行政は社会保障費の中でたとえ小規模であっても、フロー指標だけで捉えることのできな

い面を多くもっている。その中で、もっとも今後の福祉行政の規模と財政負担に影響する要素は、サービス提供労働力の構成の問題であろう。

すでに福祉サービス行政の関係職員は約70万人規模のところであり、近いうちに100万人規模に達する。この1970年代初頭からの急激な増加に寄与したのは社会福祉施設職員の増加であり、中でも重症者施設およびその系に分類し直すことができる特別養護老人ホームなどのヘルパー（寮母・寮父）の急増であった。これらの重症・特養施設に限らず、一般に入所施設はその看護・介護度に応じて労働集約性が高く、それだけに全経費に占める人件費の比率はきわめて高くなり、それは90%程度を示す。通所施設でも保育所などでは70%以上は人件費である。したがって、社会福祉関係職員の約90%が施設職員であるという構成比においては、社会福祉施設職員の資質そのものが福祉サービス行政の質を規定しているということができ、また財政のフローの面からみれば、その寄与率の高さのために、ここでもっとも効率性の問題が提起されやすくなっている。

しかしながら、これほどまでに福祉サービス行政に占める労働力の規模の問題がその質を規定するようになって、依然として福祉サービスのいわゆる「品質管理」の標準方式は確立していない。この状態は、福祉サービス行政における需要と供給の総量を行政責任において統轄できる段階では問題を生じないが、市場の効率性や行政責任の枠外での資源開発が補充的性格の限度を超えた場合には、福祉サービスの質にかかわってくる深刻な問題となるものである。

行政責任の範囲は、以上のような段階においても福祉サービス需要との関係において無定量的のものであるだろうか。われわれは、いま、規範的ニーズ論と資源との関係を問われ、また、市場における効率性およびアメニティの問題を同時的につきつけられている。

II 経済ソフト化の中の社会福祉 パフォーマンス

W. キヤスパーは、「社会福祉への市場的アプローチ」という論文の冒頭で、「20年もしくは30年前だったら、このタイトルは普通の読者を困惑させることになったにちがいない」⁶⁾といった。たぶん、R.M. ティトマスだったら激怒したにちがいないし、1960年代では批判の対象にさえならない荒唐無稽なテーマだったかもしれない。すなわち、ティトマスにおいては、商品血液をモデルとして供給側と需要側の関係が市場機構の中で貧困層から富裕層に向かう転移および品質の低下を問題とし、結果的には、社会全体としてのコスト高を波及的に引き起こし、またこの転移はひとたび体内に供給を受ければ現物にも金銭にも転化しないという特殊な性格が選り出されて検討された⁷⁾。ただ、彼が「経済人間」と「社会人間」の対比によって鮮明にした転移の問題は、体系的には交換理論もふくめて K. ボールディングが完成させたともいえるが⁸⁾、いずれにしても、ティトマスのモデルは血液という液体（モノ）であった。しかし、今日の市場機構で生み出されて厄介な問題となってきたのは、掴みどころのないサービスという無形（intangible）のものを扱おうとしている点にある。

また、1970年代の広義の意味の社会福祉政策の拡大や公共財の理論への注目、いわゆる「市場の失敗」という純経済現象ともいえるべき市場メカニズムが作動しなくなった社会システムの認識によって生まれた資源配分と社会システム維持のノウ・ハウに向けられていた。政治とか公平・正義の議論はもともと効率性の観点を取り入れたのでは成立しないが、「市場の失敗」を経験的に拡大して、交互作用（reciprocity）の力動性をまったく否定することは、公共財の政治的選択にとっても非現実的なものであったということができよう。多少大袈裟に言えば、社会構成体における交換とか交互作用の問題は、システム維持にとってあまりに重い問いなのである⁹⁾。

ところで、このような原理的な課題をここでは措くとして、福祉サービスと経済市場との関係が今日的な意味で登場してくるには、いくつかの特徴がみられる。簡単に列挙すると次のようなことがいえよう。

(1) 1970年代初頭を頂点とする市場の失敗の経験、国際経済秩序の混乱などを背景とする政治の季節の中で、社会システムの維持はいわゆる「脅迫システム」としての分奪対応的資源配分の方法に途を開いてきた。しかし、パイの拡張の中で吸収していた非効率性も、1973年以降の逆境によって効率性の課題をかえって引きずり出してきた。要するに、市場の信頼の回復というよりも「市場への信仰」の回帰ともいえるべき現象である（レーガノミックス現象）。

(2) 社会福祉政策の発達による政策規模の拡張、消費者権利の確立、権力分散、民間性の役割の変化、政策の近接性の追求、アメニティや選好問題・民主主義的公平性の登場、租税負担者の反乱など、政策の構造が無秩序化する要素が増え、単純なモデルへの還元はおよそ不可能な段階が到来した。それにもかかわらず、需要と供給の総規模はむしろコントロール不能なほど拡大し、供給規模が行政責任の枠を超えはじめている。すでに、社会福祉の市場には、金銭的・精神的代価および公共財に対する信頼性との関係で、良質な商品と低質な商品が渾然としている（需要・供給機構の構造変化）。

(3) 出生率の低下、若年層のモラトリアム期間の延長、平均寿命の延長などによる人口の高齢化とその属性の変化は、資源配分のターゲットを変えざるをえなくなってきたばかりでなく、他方では、その変化の中に新しい市場の開拓が試みられ、ハードとソフトの両面で私的資本の投下がこの分野に集まりだした。「成長産業」と見なされた福祉サービス・保険業種は需要刺激のいわば「宝庫」となり公的セクターの信頼性の失墜と悪循環過程に入ろうとしている。また、資源省力的技術体系

と労働集約的生産物の供給とが結びつく新業種とし動き出す可能性をもっている¹⁰⁾。また、この分野で、補助金の交付、業務委託契約、利子補給などがすすみ、一定の公的監督の下での市場メカニズムが作用している場合には混合体制的ないわゆる「社会的市場」が形成される¹¹⁾（福祉産業の登場）。

- (4) エネルギー危機以降の公共政策における争点の大部分は、公平と効率の課題に収斂されている。両者ともに何らかの評価基準にもとづいており、矛盾し合う関係でもある。また、公平の問題は、平等主義という意味では「結果の平等」と「機会の平等」とで対立し、効率性の問題も、何を投入と見、何を投出とみなすか、効率の判定の基数となるスパンとサイズによっても結論は異なってくる。その上、効率性の概念には、能率・節約の概念、価値合理性の点からの適切性、十分性、有効性などの概念とも関連がある¹²⁾。それにもかかわらず、効率化の原則では、民間の再活性化の方向づけをうることが常識化しつつある。しかし、そこにはさしたる証拠もなく、数表と帳簿を作り直しただけの会計学的な数字のマジックにすぎない場合すらある。ただ、行政供給が超過需要を生み出すとき、また待機状態（キューイング）が発生したとき、需要抑制手段としての費用回収がおこなわれることは公共政策の古くからの常套手段となっており、そのメカニズムは需要と供給の関係の中に漠然とした価格機構を無意識にもち込むことに通じていた。したがって、意図的に価格機構を導入して需要供給間の均衡点を探求しようとするモデルが出てきても不思議ではない¹³⁾。代価（コスト）という概念は、会計学を超えたあまりに複雑な内容をもっているようである（公・民両セクター間の均衡点の模索）。

以上のような福祉サービスと市場との関係にみられる変動の徴候は、一方ではこれまでの福祉行政の方向の転回を意味し、他方では市場的開拓や

拡張を予告している。その中で新たに行政責任の標準や枠組の問題が今後の適正規模をめぐる焦点とならざるをえない。また、そこには、いわゆる普遍主義的観点を極限まで拡張していくか、それとも硬直した判定基準で運用される新しい選別主義への回帰という代価を支払ってでも適正規模の維持に努めるかの選択の問題も出てくる。これらの問題は、ほとんどすべて、福祉サービスの需要供給関係を低所得階層に限定して捉えるか、またはその限定を超えた課題として捉えるかにかかっている。この10数年間にすすんだ所得保障政策と福祉サービス行政の分離過程で、救貧行政の発展過程で形成されたパラダイムは事実上崩壊しかかっており、それはまた、所得保障と福祉サービス行政の中心的課題が主として障害者と高齢者の「生」——すなわち最低生存の保障よりも生活の自己実現機会の提供——の課題に移行してきたからであろう。そこでは、いわゆる選好（preference）の問題が重視され、そのためのオプションは行政の一元性を前提にする限りは大きな限界をもっている。

したがって、所得保障制度が完備されているという前提で福祉サービスの提供におけるすぐれたパフォーマンスが必要とされるという条件はますます増大している。それは、すぐれて品質の問題なのであるが、市場の観点からはそれは「成長産業」「成長業種」と見なされる。山崎充は、『事業所統計調査報告』（総理府）をデータの基礎として、需要主体の差異を基準とした3つのサービス産業の中分類（①対事業所サービス業、②対個人サービス業、③公共サービス業）を設け次のような結論を引き出している。

「躍進するサービス産業」の“主役”は、まずは対事業所サービス業の中の非生産物関連サービス業と公共サービス業であるということが明らかとなった。少なくとも新しいサービス産業の台頭は、こうした分野において勢いよく起こっているのではないかと推測されるのである¹⁴⁾。

まだ単なる推測にとどまるのは、この主役の占める絶対値がそれほど小さくなく、激しい産業内部の構造変化がこの10年間であまりに急速であっ

で、もしかしたらそれは一時的現象とも解釈できるからである。しかし、成長と衰退を繰り返しているサービス産業の中で、長く確実な成長を維持しているのは、飲食店、情報サービス・調査・広告業、専門サービス業、不動産業、社会保険・社会福祉の5業種に限られているといわれる¹⁵⁾。

これらの業種の成長と衰退を促進する要因はいくつか考えられようが¹⁶⁾、重要な点は、福祉サービスが市場の中ですぐれたパフォーマンスを示している徴候として、公共サービスの1業種だけに着目することではなく、「サービスがサービスを呼ぶ」という外部効果の中で、いまや福祉サービスが多様な分業化を内包しているという点にある。すなわち、古典的な意味での公私の委託問題だけではなく、福祉サービス整備の全文脈においては、建設関連産業のサービス業種（設計・金融など）、数々の業務の外部化・委託（給食・入浴・運搬など）、ヴァウチャー制による購入商品の多角化（交通、衣料、食糧など）、福祉機器の開発およびエレクトロニクスの導入による貸付・維持サービス等々、複雑な構造ができあがっているのである。

これらの問題は、全体としてはまだ研究や調査もすすんでいないし、欧米でもその糸口は主に民間業務委託購入 (Purchase of Service Contracting) ——PoSC の方式に求められている程度である。

Ⅲ 民間業務委託購入 (PoSC) の 態様と理論

PoSC (Purchase of Service Contracting) の問題がアメリカで急速に注目されるようになったのは、1974年の社会保障法の改正中、起源を異にするさまざまな福祉サービスに関する法規を第20章 (title XX) に統合し、その福祉サービス拡張策の中に民間サービスの請負契約の制度を採り入れたことによる¹⁷⁾。

福祉行政の源流をたどれば、救貧院経営の入札や民間団体への補助金の制度などがあったので、そのこと自体は新しいテーマとはいえない。要するに、政府とさまざまな形態の民間主体との間の

財政的関係を問題としているのである。しかし、M. ハーマンが指摘するように、民間サービスの委託購入は、もっぱら、行政管理的、財政的、政治的な配慮にもとづいて決定されてきたものであり、サービス内容やクライアントへの影響を評価することなしに取り上げるることのできない問題であることは事実である¹⁸⁾。

したがって、PoSC のもっとも明快な定義とされている次のような K. R. ウェデルの規定¹⁹⁾ だけでは、今日的にはその概念内容はほとんど理解できない。

一般的な意味で、業務委託とは、政府機関（委託機関）とその他の組織もしくは個人（受託機関）との間で、政府機関の受益者に対するケアとサービスを提供する目的でおこなわれる協約 (agreement) であるというように定義できよう。

この概念は、わが国のいわゆる「措置委託」の法的性格もしくは慣行に近いといえるが、1970年代から急速に問題になりだした公的機関と民間機関の財政関係はこのような単純なモデルでは捉えきれなくなっている。この問題に関して、K. ジャッジと J. スミスは、両者の財政関係には、一方には明確に業務委託の形式のものがあるが、他方では贈与とは異なる規制のゆるい補助金の交付というような形式があって、連続体をなすさまざまな変種がその間にあることを指摘している。このことは、おそらく、最近になって PoSC の概念が公的部門と民間部門との間の協働関係の諸形態を表わす包括用語 (umbrella term) となっているという点に着目しているために生じている²⁰⁾。もちろん、先のハーマンの指摘のように、ここにサービスの質やクライアントへの影響の問題を加えると、争点は無数に出てきて、業務委託の強調自体が強い規制に支えられて開発された公務労働の事実上の同質集団 (corps) がもっている諸能力を破壊する、という議論もあり、その場合、民間部門への転回、公的機関の非専門主義的指向は、社会福祉の専門性の問題にとって危機的なものであるともいわれるのである²¹⁾。

ただし、PoSC という包括用語で呼ばれている事態の中にさまざまな公・私関係が入り込むよう

になっていること、その際に、専門職的観点だけがどこまで貫けるものかどうか疑問であろう。たとえば、「サービス購入」と「包括委託」²²⁾の違い、請負契約の4つの形式——他の公的機関、民間組織、個人の受注者、クライアントを通じての償還という財政形式——の拡がりなどが認められる。これらの点に注目して、ジャッジとスミスは、イギリスでも同じような状況が生まれていることを4類型に分けて取り上げている²³⁾。第1は、もっとも普通に見られる形で、入所施設や養護ケアにおける措置 (place) のように、特殊なクライアントのためのサービス単位で支払う受注者への償還払い (vendor reimbursement)、第2は、自治体の社会福祉局に代行してサービスが提供されるが、その予測値が不確かであるという前提にもとづいて、民間機関に対して補助金を支給することにかかわる準契約 (quasi contracting)、第3に、社会福祉局が、その委託にもとづいてサービスを提供してくれた受託機関に対して償還する場合の明確な契約債務履行 (contractual obligation) という例。また最後に、ほとんど大部分の社会福祉局は、全般的なコミュニティ開発を助成するために数多くの組織に小額の補助金 (grants) を配分している。

このように、PoSC の諸形態が分化し、またその全体経費における構成比およびその多様性が増大してくる場合には、単に例外と見なしていることはできなくなり、そのこと自体が福祉サービス行政に質的な構造変化を起こしてくるといっても過言ではなかろう。とりわけ急成長した障害者関係施設や給食サービス、デイ・ケアなどのコミュニティを基盤とする諸施策でそれらの形が進行している。わが国においても、地方自治体レベルのいわゆる PoSC 形態が総経費に占める位置はかなり類似したものとなっているといえよう²⁴⁾。

ところで、PoSC をめぐる事実関係が確認できても、いわゆる「下請化」(contracting-out) という現象をめぐる賛否の根拠を証拠立てる確かな資料はないといわれている。この問題に関しての支持と反対は、「見事な成功と恐るべき失敗の物語であって、両者ともに単純なイデオロギー・神話・個人的利害関係が混入している」といわれる所以

である²⁵⁾。PoSC を促進しようとする立場の規範的論議も決して少なくはなく、ジャッジとスミスは、それらの大部分はおおむね次の4つの類型にまとめられるとしている。すなわち、①より経済的であること、②より大きな柔軟性と消費者選択を提示していること、③革新と特殊化に関する余地を備えていること、④管理と評価を改善していること、というのがそれであり、そのうちもっとも広く見受けられるのが、第1の効率性の議論、逆にいえば、「公的部門の非効率性に関する広くいきたった1組の信念」だということになるのである²⁶⁾。

このような課題をめぐる争点は、もともと、伝統的な意味での公・私の関係、非営利機関と営利機関によるサービスの優劣、両者の経営コストの問題、クライアント（または消費者）に対する責務 (accountability) の基盤の相違など、関連事項があまりにも多い。しかし、混合体制下における福祉サービス行政における「社会的市場」の中のこれらの争点を総合的に処理してみると、同じく N. ギルバートがいうように、高度な思惑上の理論的考察に引きこもってしまうような、確固たる実証的証拠の不足という問題に直面してしまうのかもしれない²⁷⁾。彼は、これらの今日的課題について随所から検討した後、結局、本質的な問題は、どちらが普遍的にすぐれているかを決定することではなく、どのような特殊条件においてどちらが福祉サービスにもっとも適合的であるかを理解する問題であると、ある意味では平凡な結論を引き出すことになった。

すなわち、所与のサービスを前提とした場合、両者の選択にあたっての特殊条件とは次の3条件であるとしている²⁸⁾。

第1に、サービスの性質、つまり規格化したものか、それとも客によって見繕うことのできる産出物・過程であるかどうか。標準化されたサービスの規格的品質においては、サービス購入において支払いが必要であるものの評価と濫用の可能性を制禦することも可能である。

第2の条件は、平均的なクライアントがもっている能力の程度である。児童、精神発達遅滞、情

緒・精神障害者など不当利用に対して弱点をもつクライアントに対しては公的な責務と慈善的エートスが非営利的行動に影響する形で対処することがサービス供給にとって望ましい。

第3に、そのサービスには強制力がともなっているかどうかである。消費者選択に影響する諸制限よりもさらに重要なのは、個人の自由に脅威を与える強制力の執行をとまなうサービスであって、強制力の誤用防止は営利の外側にあって公的な基盤におかれて得られるべきであり、緊急的にかつ直接的責務をもって臨むものである。

これらの諸条件は、公的部門および非営利的私的部門にとってより適合したものであって、いまのところほとんどすべての福祉サービスはこの条件のあてはまる水準にある。しかし、福祉サービスの拡張過程で出てくる新しい需要の中には、彼が例示するように、給食配達事業、運輸サービス、安心電話サービス、家事世話サービスなど、以上の3条件からはずれるサービスがいくらかもある。また、1980年代では、福祉サービスにとって、企業主義的傾向、効率性、消費者選択に関する枠組を営利指向型の機関をいかにして再組織するかという方向で検討する必要がある、と彼は指摘するのである。

もちろん、企業としての福祉サービス業種それ自体とPoSCによって私的部門に公的資金が流入することとは、まったく別のことであり、前者は法に反しない限り独自に市場を形成できるし、後者はPoSCの与件となることもある。しかし、PoSCの発達には、どのように厳しい条件をつけても、構造的には第3セクター的機関の創設や既存市場の開発という形で、機能的には資源フローの面で、サービス産業への重層的な外部効果を発揮していくにちがいない。

何故なら、ジャッジとスミスも指摘したように、PoSCの発達は、意識的な選択や合理的な政策決定によって起こったものであるというよりも、公的機関の直接統制が及ばない外側で、ある種の環境適応としてすすんでいるからであろう²⁰⁾。したがって、先に触れたように、「サービスがサービスを呼ぶ」という外部効果・波及現象の中では、

規範的な理論だけでは有効な歯止めともならない。悪くすれば、伝統と歴史だけに依拠したこの種の問題に関する議論は、結果的には需要抑制論の一種に転化しかねないかもしれない。それほどに、われわれは、いま、規模の問題が質的に異なる段階において理解されるべきところにきてしまった。

IV むすびにかえて

——わが国の行政構造とPoSC——

英米で論議されているPoSCの課題は、コミュニティ・ベースの上に開発されている今日の福祉サービスの発展傾向としては、国際的性格をもっているかもしれない。しかし、本論で国際比較が可能であるわけでもないし、わが国におけるこの種の問題が国際比較に馴染むかどうか不明である。とくに、わが国の福祉行政パラダイムが、一方での国家責任主義、他方での機関委任事務方式一権力集中主義を基礎にして形成されてきたので、現実にはすすんでいる事態、ジャッジとスミスのいう「環境適応」の現実には抗しきれないばかりか、この現実がよく見えなくなっているともいえよう。PoSCの諸形態はわが国でも急速にすすんでいるし、戦後規範として福祉行政の近代化に貢献した諸改革の中での公私原則の理論がそのまますべての問題に通用するとも考えられない。たとえば、わが国のいわゆる「委託」もしくは「措置委託」の論議は、1946年の補助金支給の禁止に関する占領軍指示の中から定着してきたものであるし、当時の解釈論にもすでに「サービス買い上げ」という用語があったことはよく知られている。しかし、緊急援護的入所施設（主に生保施設・養護施設）が民間機関に依拠せざるをえなかった供給条件と未成熟な福祉行政の水準において生まれた諸原則の解釈において、「サービス買い上げ」という概念はいかにも奇妙であった。

PoSCの問題を検討するにあたっては、その諸形態について地方自治体レベルの調査が必要であるだけでなく、機関委任事務で執行されているサービスと国の補助金によって助成されているサービスの比重の変化、地方自治体レベルの単独事業

の中に多くみられる PoSC の実態、またそれらの予算執行中にみられるさまざまな業務委託によって形成されている市場の分析、などがこれから明らかにされていく必要がある。

PoSC に関する理論は、市場がその独自の論理で開発をおこなっている領域が福祉サービス行政の内容と重なっている領域、たとえば、福祉機器、介助器具、有料施設、福祉建設、設備などの分野では関心を呼んでいるかもしれないし、諸事実も急速に進んでいる。しかし残念ながら、社会福祉理論、たとえば、サービスの効率性、消費者選択、コミュニティ・サービスの需要充足にかかわる理論の面では、まだきわめて初歩的な段階にあるとすることができるのではなからうか。

(1984. 9. 25)

注

- 1) 鶴田俊正編『成熟社会のサービス産業——サービス経済化時代の日本経済』昭和58年、有斐閣、p. 2-37参照。なお、「サービス活動拡大乗数」は、宮沢健一氏のモデルで説明されている。それは、国民所得に占めるサービス部門の所得構成比を q で表わした場合に得られる $(q/1-q)$ のことである。
- 2) Purchase of Service Contracting (Arrangement) を民間業務委託購入と訳すべきかどうか、また、これがわが国の戦後福祉行政における民間委託の法理念とまったく同じものであるかどうかについては問題が多く、定訳もないように思われる。
- 3) 拙論「戦後福祉行政の機能の拡張と障壁——ゼロ・サム社会への突入と不可逆性」鉄道弘済会『社会福祉研究』1982年、No. 30, pp. 33-40 参照。
- 4) フレッド・ハーシュ、都留重人監訳『成長の社会的限界』昭和55年、日本経済新聞社、p. 15。
なお、つづけて次のようにのべている点は、いわゆるゼロ・サム社会の現象を別のレトリックで鮮明にしているが、結局、極限状況では道德律の問題がこのような過程を経て出てくるようである。
「すべての人にたいしてふやせる物的財を増加させることそれ自体が、そのようにはふやせない財や施設の奪い合いをはげしくするからにはかならない。こうした奪い合いに参加することは、どの個人にとっても彼自身の行為としては全く合理的なものである。なぜなら、この行為の中で、彼は、自分が他人より先んじていることで入手できるものと、全部の人に行き渡る一般的な向上のおかげで入手できるもののとの区別に、ついぞ直面することはないからである。」、p. 20。
- 5) コルナイ・ヤーノシュ、盛田常夫編訳「不足の経済学とは何か」『エコノミスト』1983年3月29日、毎

日新聞社、p. 82。

- 6) Wolfgang Kasper, "The Market Approach to Social Welfare," in Ronald Mendelsohn (ed.), "Australian Social Welfare Finance, George Allen & Unwin, 1983, p. 80.
- 7) Richard M. Titmuss, "The Gift Relationship from Human Blood to Social Policy," Penguin Books, 1970, pp. 226-227.
- 8) K. E. ボールディング・公文俊平訳『愛と恐怖の経済——贈与の経済学序説』佑学社、1975年、p. 23-24 をとくに参照。
- 9) 「もっとも重要でもっとも困難な問題は、贈与および交換の両者を、そのあらゆる複雑多岐な構造の中で、社会にとっての望ましきという基準によって評価する基準の問題である」といってみても、実は、「何を交換と解釈し、何を贈与と解釈するか」ということ自体も正統性の評価に依存してしまっている。『同書』、p. 23。
- 10) W. Kasper, op. cit., p. 83.
- 11) Neil Gilbert, "Capitalism and the Welfare State—Dilemmas of Social Benevolence," Yale Univ. Press, 1983, pp. 3-22.
- 12) 片岡寛光『行政の設計』早稲田大学出版部、1978, pp. 100-112。
- 13) Ken Judge, "Rationing Social Services—A Study of Resource Allocation and the Personal Social Services," 1978, 高沢・京極他訳『福祉サービスと財政』、1984年、pp. 149-178。
- 14) 山崎充「サービス産業の構造変化」鶴田俊正『前出書』p. 46。
- 15) 同書、p. 49。
- 16) サービス産業の構造変化の要因としては、次の7種類のものが挙げられる。産業分野——①知識集約化、技術集約化、②企業内業務の外部化、分業化、③流通の変化。家庭部門——①物的欲求の充足、②生活様式の変化、③嗜好の変化、④家事労働の外部化（家庭主婦の就業化）。(山崎充「前出論文」鶴田俊正『前出書』p. 55。
- 17) その他、アメリカの福祉サービス行政の質的変化と規模の拡大に関係する重要な事項は、リハビリテーションの重視、施設ケアからコミュニティ・ケアへの移行、行政機関相互のサービス・トレード、ブロック補助金の運用などである。拙論「アメリカにおける福祉サービスの縮小の背景とソーシャル・ワーカーの失業状態」日本社会事業大学『社会事業研究所年報』1983年、No. 18, pp. 72-74 参照。
- 18) Melvin Herman, "Purchase of Service Contracting: Promise or Threat to Social Services?" in Kenneth R. Wedel et al. (ed.), "Social Services by Government Contract—A Policy Analysis," Praeger, 1979, pp. 30-31.
- 19) K. R. Wedel, "Contracting for Public Assistance Social Services," in APWA, "Public Welfare", 1974, No. 32, p. 52.
- 20) Ken Judge & Jillian Smith, "Purchase of Serv-

ice in England," in "Social Service Review," 1983, June, pp. 210-211.

21) Arthur J. Katz, "Quality of Service, Professionalism, and the Purchase of Service Factor," in K. R. Wedel, et. al., op. cit., pp. 92-93.

22) 「サービス購入」(purchase of service) と「包括委託」(block contracting) の差は、わが国における業務委託と経営の委託の差に近いかもしれないが、なお、研究を要すると思われる。

23) Ken Judge & Jillian Smith, op. cit., p. 211.

24) 福祉サービス総経費に占める PoSC 費用の比率は、英米では次のような数字が得られるが、同じ形式でわが国でも統計が得られるものかどうかは、怠慢にして筆者には今のところ不明である。

全経費支出に占める業務委託購入費の比率

		最低(%)	平均(%)	最高(%)	変動係数(%)
イギリス	1978-79	.8	8.2	20.9	50.7
アメリカ	1978	.1	34.2	68.2	41.2

(資料) Department of the Environment, Revenue Outturn Statistics Forms RO3 A-E (London, 1980): American Welfare Association, "A Study of Purchase of Social Services," in Selected States, Appendix B.
q.—K. Judge & J. Smith, Ibid, p. 211.

25) Ira Sharkansky, "Policy Making and Service Delivery on the Margines of Government": The Case of Contractors, "Public Administration Review," 1980, No. 2. p. 118.

26) Ken Judge & Jillian Smith, op. cit., p. 212.

27) Neil Gilbert, op. cit., p. 14.

28) Ibid, pp. 19-20.

29) K. Judge & J. Smith, op. cit., pp. 230-231.

(たかさわ・たけし 日本社会事業大学教授)

方面委員による家族調整活動

——カード階級の家族生活と方面委員の家理念——

伊 賀 光 屋

I はじめに

戦間期の被救恤的窮民に特徴的な社会的性格は三つあった。第一に、彼らが市場社会システムの生活破壊作用を最も強く受けた人々であったということである。労働能力を有していても労働市場において自らの労働力の価値を実現することを常態的に失敗している人々か、そもそも労働能力を失いかけていたり、まったくもたない、高齢者、婦女子、障害者達であった。第二に、彼らは、一般階層のように特定地域社会においてその構成員にたる十分な生活水準を維持し、その社会の規範を体現している住民ではなく、そもそも流動性が高く特定の地域に定住しないか、あるいは不良住宅地区に聚住し、一般階層の生活水準からはるかにかけはなれた低い生活水準にあって、外社会との交流が少ないセグレイトされた住民でしかなかった。第三に、彼らは一般階層と異なり、イエ的生活を実現しえず、また利用しうる親族網にもとぼしい社会的に孤立した存在であった。

戦間期の被救恤的窮民はカード階級（あるいは要保護階級）として捕捉された人々のなかに数多く含まれていた。そこで、カード階級の最も身近にいた方面委員の活動は、定職化活動、家族調整活動、定住化活動の三局面に亘っていた。定住化活動については、拙稿「方面委員による定住化活動——都市先住者と来住者——」¹⁾において論じたので、ここでは家族調整活動について論じてみたい。

カード階級の家族生活を一般階層のそれと比較

すると、特徴的な点が三つある。第一は、世帯の家族構成をみると、いわゆる欠損形態が多いこと。次に、一般階層の家族周期にみられる単線的発達の周期とは異なった、遅滞的分断の周期がみられること。そして、親族ネットワークが崩壊しているか、存在しても一般階層と較べて要扶養者に対する扶養機能が著しく低いこと。以下、これらの点について実証的にみてみたい。

II カード階級の世帯類型

図1はカード階級の人口の性別・年齢別の構成を、一般階層やおなじく細民でありながらも労働能力のある者がほとんどの「同居世帯」者や木賃宿宿泊者のそれと比較したものである²⁾。戦間期の一般階層の人口の性別・年齢別構成は典型的なピラミッド型をとっている。それに較べて、労働能力のある貧民は、①生産年齢人口比が高い。特に、20歳代・30歳代の比率が高い。②性比が著しく高い。という特徴をもっている。しかるに、カード階級では、ピラミッド型から、労働能力のある貧民にあたる部分を引きさった残滓形態をとっている。すなわち、①性比は低く、②生産年齢人口比も低い（そして、従属人口を構成する、高齢者も幼年者とともに高い比率を占めている）。

このことは、カード階級の世帯の家族形態に、母子世帯や独居老人世帯が高い比率で含まれていることを予測させるものである。はたして、表1にみるように、東京でも愛知でも、方面委員の取扱が開始された時点でのカード階級の世帯の家族構成には、高齢者の夫婦世帯や単身世帯と母子世

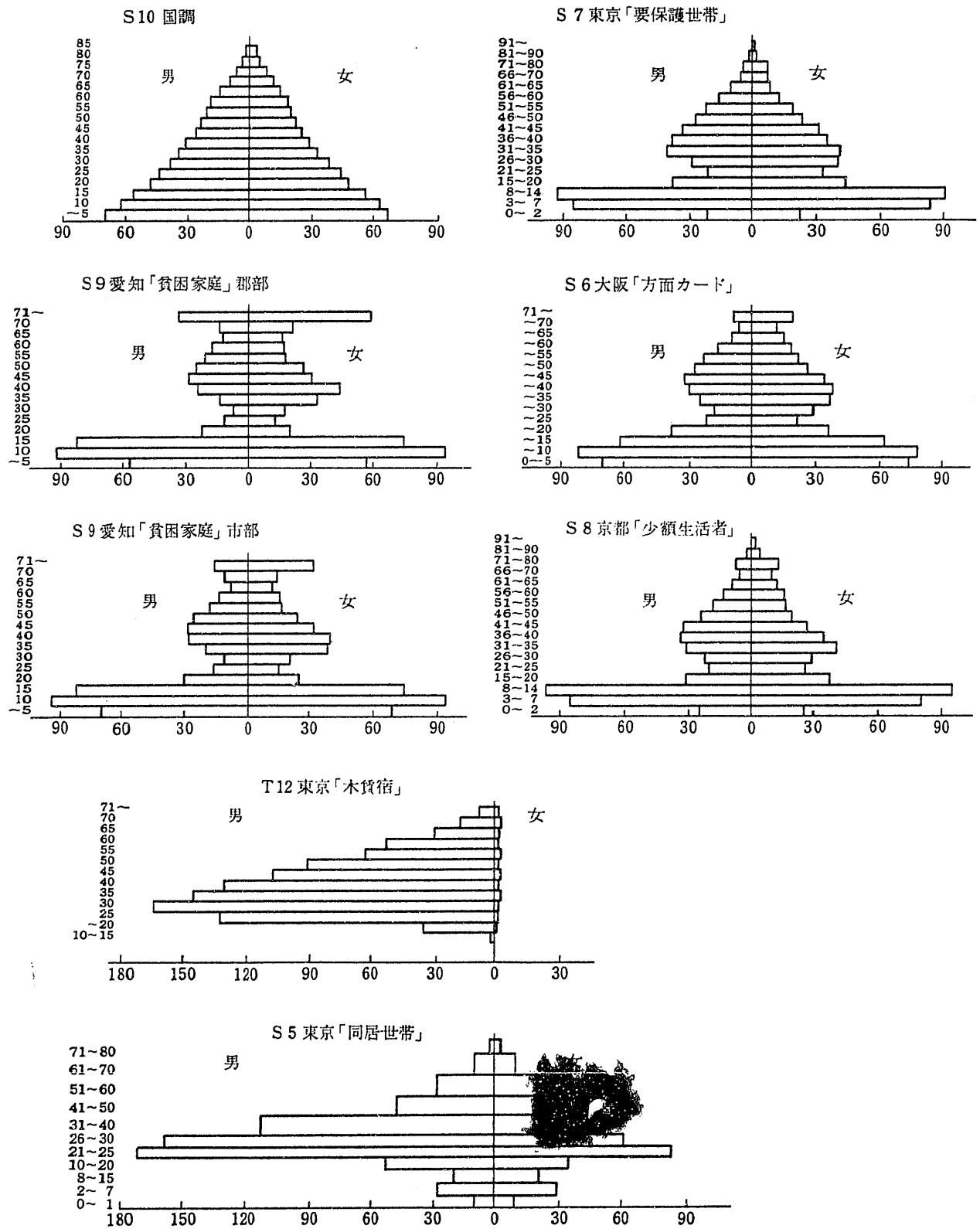


図1 一般階層・労働能力貧民と比較した窮民の人口構成（人口千当り）

表 1 カード者の家族形態

	東京市 (昭 8. 9)		愛知県 (昭 5)	
核 家 族	21件	36.8%	56件	47.9%
母 子	22	38.6	16	13.7
父 子	2	3.5	12	10.2
夫 婦	3	5.3	4	3.4
単 身	4	7.0	12	10.2
完全直系家族	2	3.5	7	6.0
欠損直系家族	3	5.3	9	7.7
そ の 他	—	—	1	0.9
計	57	100.0	117	100.0

帯とが多く含まれている³⁾。大正9年国勢調査をもとにした戸田の標本では、欠損形態の核家族(つまり、父子世帯、母子世帯)は甲類のC・Dであるが、これらの普通世帯に占める比率は、全国では0.054、市部では0.057、郡部では0.054程度の低い値であるから⁴⁾、カード階級における母子世帯・父子世帯の出現率は異常に高いといえるだろう。このように、家族の欠損とカード階級化との間には強い連関があるといえる。

表2は大阪市社会部「要保護世帯調査」⁵⁾から、第一種・第二種別に、世帯主の年齢、性別、婚姻上の身分をみたものである。これより次の点が指摘できる。

(1) 第一種カード階級に含まれる世帯の家族形態の最大範疇は、中高年・有配偶男子世帯主の

つくる家族である。その多くは、核家族形態をとっていると推定され、貧困原因は世帯主本人の疾病、失業による所得の喪失や低賃金である。このグループは労働能力の喪失があっても一時的であり、本人の世代内での生活の回復が可能でありうるといえる。その意味で、これは貧民の範疇に入る。

(2) 第一種では、それについて、若中年の離別・死別女子世帯主のつくる世帯と、高年の未婚・死別の男子および女子世帯主のつくる世帯が多くみられる。前者は、母子世帯であり、貧困の原因は夫の死亡によるものが多く、本人の世代内での生活の回復はみこみが薄く、子につないでいくよりない。その意味で準窮民といえる。後者は、高齢者世帯なり独居老人世帯であり、貧困の原因は老衰と扶養する子がないからである。生活の自立的回復は望めない、最も窮民的性格の強い範疇である。

(3) 第二種カード者世帯では、第一種カード者世帯と較べて、中高年有配偶者の比重が高くなる。その意味で、第二種カード者世帯は全体として窮民的性格は薄く、貧民的性格が強いといつてよいだろう。

(4) 第二種カード者世帯では、第一種においてあまりみられなかった、若年未婚男子の世帯が

表 2 要保護世帯・世帯主の性別・年齢・婚姻上の身分

		第 一 種										第 二 種									
		未 婚		有配偶		死 別		生 別		計		未 婚		有配偶		死 別		生 別		計	
男	20歳未満	48	17.3							48	2.3	72	10.1	1	0.0	1	0.2			74	1.0
	20～29歳	97	34.9	45	3.5	4	0.8	2	2.8	148	6.9	269	37.8	357	5.9	11	1.6	7	6.9	644	8.5
	30～39歳	47	16.9	294	23.1	43	8.5	14	19.2	398	18.7	174	24.5	1955	32.3	81	12.0	31	30.7	2241	29.7
	40～49歳	26	9.4	372	29.2	84	16.6	23	31.5	505	23.7	119	16.7	1955	32.3	177	26.2	28	27.7	2279	30.2
	50～59歳	21	7.5	262	20.6	103	20.4	12	16.4	398	18.7	65	9.1	1275	21.0	216	32.0	24	23.8	1580	20.9
	60歳以上	39	14.0	301	23.6	271	53.7	22	30.1	633	29.7	13	1.8	515	8.5	189	28.0	11	10.9	728	9.7
	計	278	100.0	1274	100.0	505	100.0	73	100.0	2130	100.0	712	100.0	6058	100.0	675	100.0	101	100.0	7546	100.0
女	20歳未満	15	12.3			1	0.1			16	1.2	11	14.3					1	0.8	12	1.1
	20～29歳	20	16.4	3	8.6	32	3.2	18	16.1	73	5.8	26	33.8	3	5.0	7	0.8	19	14.9	55	4.9
	30～39歳	12	9.8	11	31.4	167	16.8	40	35.7	230	18.2	7	9.1	8	13.3	121	14.1	42	32.8	178	15.8
	40～49歳	6	4.9	5	14.3	157	15.8	21	18.7	189	15.0	11	14.3	25	47.7	256	29.8	30	23.4	322	28.6
	50～59歳	11	9.0	12	34.3	137	13.8	17	15.2	177	14.0	8	10.4	20	33.3	251	29.2	25	19.5	304	27.0
	60歳以上	58	47.6	4	11.4	500	50.3	16	14.3	578	45.8	14	18.1	4	6.7	225	26.1	11	8.6	254	22.6
	計	122	100.0	35	100.0	994	100.0	112	100.0	1263	100.0	77	100.0	60	100.0	860	100.0	128	100.0	1125	100.0

重要な範疇として加わる。その貧困原因は主に不安定就業と考えられる。東京市「日雇労働者の日記」などにみられるアブレ生活や鯀鯀生活の主役はこれらの人々であり、「同居世帯」・「木賃宿」生活者と同一の社会的範疇を構成している⁶⁾。

窮民とは、養老2年の「戸令」の鰥寡孤独貧窮老疾にみるように、古来、日本では、

- (1) 貧困に陥っている。
- (2) 労働能力を持たない。
- (3) 無告の民である。

ことを要件としている⁷⁾。方面委員が受持地区を調査し発見した貧困者のなかに窮民が数多く含まれることは当然のことであるが、窮民に準じたり、窮民ではない貧困者が少なからず含まれている。そして、最低生活水準以下の生活を余儀無くされる労働能力のある者が、疾病→貧困の循環に陥れば、その過程で家族の分裂や親族組織の崩壊を伴って、窮民的生活コースに向かうこともある。

罹災・重税などを主な原因とする共同体的貧困や、政策決定過程からの排除・開発計画からの見落しなどを主な原因とする管理社会的貧困（新しい貧困）とはちがって、戦間期における貧困の構造的発生因は、労働力の商品化によってもたらされる市場社会的貧困原因である。労働力が商品化されつづけ、その価格が需要と供給の近傍で形成され、またそれがその自然価格である供給者の当初の生活費から大きく乖離しえないかぎり、古典的貧困にあえぐ貧民が大量に発生する。そして、彼らが窮民化し、自立的な生活の回復の望めない状態に陥るか否かはひとえに、家族構成が損傷を受けず、また親族が扶養能力をもちつづけるか否かにかかっている。

III カード階級の家族周期

都市定住生活者の家族周期モデルを、昭和9年東京市家族統計の資料をもとにして横断分析法で描いてみると次のようになる⁸⁾。

- (1) 夫25.4歳、妻20.3歳で結婚する。
- (2) 2年後、妻22.3歳で第一子を産む。
- (3) その後、4.7人を生産（死産は0.04人）し、

末子の出生は第一子出生から14.7年後で、そのとき妻は37.0歳となっている。

(4) それら生産児のうち、昭和9年時点の生存児は4.1人であり、死亡児の約79%は4歳までに、また約97%は19歳までに死亡している。

(5) 分離児（昭和9年現在親の世帯に含まれていない未婚の他出子）は0.28人で、分離した時の本人の平均年齢は男子16.8歳、女子18.0歳である。

この家族周期モデルは、調査対象の性格からみて、都市定住のほぼ一般階級のそれとみなしてよい。次に、カード階級の家族周期をみてみよう。だが、カード階級の家族の事例を一般階層と同様の基準で周期段階別に分類しようとする、作業はほとんど不可能になる。なぜならば、一般階層が経験する人生儀礼の継起といったものが一回生的に存在しないからである。離婚、再婚、内縁、蒸発、遺棄、予期せぬ家族の増加や復帰等が日常的に発生する。しかも、労働災害、疾病などによる世帯主、配偶者、家族の死亡もまた頻発する⁹⁾。そこで、なるべく一般階層と比較できるように、いくつかの条件をつけて、各々の事例を家族周期段階別に分類することとしよう。その条件は次のとおりである。

(1) 第二教育期は設けず、第一教育期の次は、就業準備期とする。

(2) 長子の成人に達する以前の死亡は、その時点で周期段階が遅滞または後進したものと考え、それ以降は次子により周期段階を設定する。その後、次子以下が死亡した場合も同様の扱いとする。

(3) 子が成人前に婚姻すれば成人に達したものとみなす。

(4) 夫婦の一方の死亡が末子成人前にきた場合には、夫婦が存命でそろっている場合のステージをとる。

(5) 方面委員の取扱中、児童保護の事例には、家族が分裂し、単身者となっているものがあるが、その場合、家族形態は単身とするが、その家族周期は、未婚でまた自らの志向家族が他に存在する場合には、それに含まれた状態で家族周期を考える。

さて、カード階級の家族周期を再現させうる基

礎的な資料としては、各府県の方面委員事業年報などがある¹⁰⁾。ここでは、事例数の多さと、記述が統一적であり分析がしやすいなどの理由で、東京市社会局「被救護者に関する調査」と愛知県社会課「方面委員事業年報」昭和5年版を用いた。それぞれに記載されている事例から、①貧困に対する取扱でないもの、②家族生活歴が再現できないもの、③取扱が単一の事項で事後处理的なもの、④非住民のもの、⑤特定世帯を対象としたものではない一般的取扱のもの、を除いて集計した。

表3、表4は取扱開始時の周期段階別の家族構成をみたものである。これから、次の点が明らかとなる。

(1) 育児期、教育期、就業準備期において母子家庭や父子家庭といった欠損形態の核家族の出現率が高い。

(2) 単身世帯は、ほとんどが孤老期に現われる。

表5、表6は取扱開始時の家族周期段階別の夫婦年齢及び主な貧困原因をみたものである。これより、次のことが解る。

(1) 一般階層の家族周期段階ごとの夫及び妻の年齢と較べるとカード階級のそれに対応した夫

及び妻の年齢は高い。特に、育児期、教育期で高い。

(2) 育児期、教育期、就業準備期では、世帯主の死亡、疾病、失業及び低賃金などの貧困原因が多く、向老期、孤老期では世帯主の疾病や老衰が多い。

以上から、カード階級に典型的な家族生活歴をその構成と貧困原因とからまとめると図2のようになる。カード階級の家族は一般階層の家族と較べて核家族形態をとることが多く、直系家族形態の世帯は愛知県のカード者で13.7%、東京市の被救護者で8.8%含まれているにすぎない。そして、典型的には、新婚期に夫婦、育児期から稼得交替期にかけて夫婦と子、向老期に夫婦、孤老期に単身という構成をとって推移する。この間、稼得交替期までには、世帯主の疾病、失業、低賃金、事業の失敗、扶養家族の多さ、家族の疾病・死亡といった生活破壊事故にみまわれカード階級化する。しかし、この構成をとる家族は、生活破壊に対抗する力が比較的強く、第二種カード階級でふみとどまることが多い。他方、新婚期、育児期、教育期、就業準備期等で、世帯主の死亡、収監、遺棄、配偶者の死亡、蒸発などの生活破壊事故によ

表3 東京市カード世帯の家族構成

	夫婦と子	母 子	父 子	夫 婦	単 身	完全直系家族	欠損直系家族	計
育 児 期	0	1	0	0	0	0	0	1
教 育 期	9	10	0	0	0	1	1	21
就業準備期	11	7	1	0	0	1	1	21
稼得交替期	1	3	1	0	0	0	0	5
向 老 期	0	0	0	3	0	0	1	4
孤 老 期	0	1	0	0	4	0	0	5
計	21	22	2	3	4	2	3	57

表4 愛知県カード世帯の家族構成

	夫婦と子	母 子	父 子	夫 婦	単 身	完全直系家族	欠損直系家族	その他	計
育 児 期	6	3	1	0	0	2	2	0	14
教 育 期	27	3	7	0	0	3	4	0	44
就業準備期	17	6	3	0	1	2	1	0	30
稼得交替期	3	2	0	0	0	0	1	0	6
向 老 期	3	0	0	4	0	0	1	0	8
孤 老 期	0	2	1	0	11	0	0	1	15
計	56	16	12	4	12	7	9	1	117

表 5 東京市カード世帯周期段階別貧困原因

	a	b	c	d	e	f	g	h	夫平均年齢	妻平均年齢	X
育 児 期	1								— 歳	30.0歳	22.3歳
教 育 期	9	1	4	2	2	2		1	42.3	35.3	28.8
就業準備期	8	4	6	3					47.6	40.3	34.8
稼得交替期	3	1			1				49.5	46.0	42.3
向 老 期		2					2		67.3	63.7	(57.0)
孤 老 期	1						4		76.0	64.7	55.2
計	22	8	10	5	3	2	6	1			

a. 世帯主の死亡

b. " 疾病

c. " 失業

d. " 低賃金・収入不足

e. 事業失敗

f. 遺棄

g. 老衰

h. 家族数の多さ

X. 東京市家族統計より算定した。

都市定住者の家族周期モデルの

各段階開始時の妻の平均年齢。

表 6 愛知県カード世帯周期段階別貧困原因

	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	夫平均年齢	妻平均年齢
育 児 期	1	5	1	1	0	0	2	0	2	2	0	34.4歳	30.2歳
教 育 期	5	17	6	2	0	0	2	0	6	4	2	40.0	34.4
就業準備期	4	13	2	1	1	1	0	0	5	1	2	44.6	40.7
稼得交替期	2	1	0	1	0	0	1	0	1	0	0	55.5	47.5
向 老 期	0	2	1	0	1	0	1	3	0	0	0	64.4	67.1
孤 老 期	1	2	1	0	1	0	0	9	1	0	0	66.3	72.6
計	13	40	11	5	3	1	6	12	15	7	4	44.8	43.0

a. 世帯主の死亡

b. " 疾病

c. " 失業

d. " 低賃金

e. 事業の失敗

f. 世帯主の入営

g. 遺棄

h. 老衰

i. 家族の疾病・死亡

j. 犯罪・収監

k. 扶養親の増加等

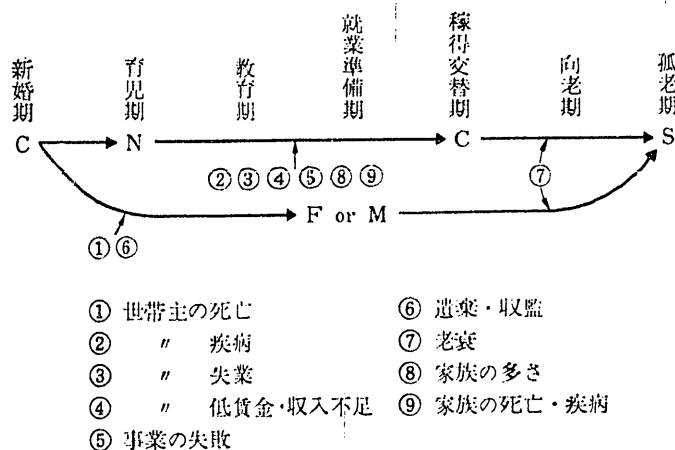


図 2 カード者の生活歴のモデル

り、中核的稼得世代の夫や妻を欠くいわゆる欠損家族となった場合、困窮の度合は更に強く、第一種カード化することが多くなる。

直系の尊卑族がこれらに加わっている場合はアンビバレントな効果をもつ。つまり、生産年齢人口にある者が加われば、生活破壊事故に対する対抗力は強まるが、非生産年齢人口、特に高齢人口にある者が加われば、対抗力はかえって弱まる。

IV カード階級の親族組織

生活に困窮しても扶養能力の豊かな親族がいる場合は、例えば愛知県「方面委員事業年報」(昭和5年)の「手に負へぬ荒駒」のように、その親族によって私的な救済がなされる。しかし、カード階級の取扱例のなかには、方面委員の扶養親族調査、交渉にもかかわらず、生活状態を復旧するにたるほどの援助をなしうる親族がいないか、そもそもまったく親族がいない事例が多い。例えば、東京市社会局「被救護者に関する調査」昭和10年の実例 No. 6 では¹¹⁾

「……亡夫の実家は通常の生計をなすも何等援助なく、世帯主の実家よりは折々補助を受ける状態なり」

実例 No. 19 では¹²⁾

「次男はメッキ工場見習にて拾九円程の収入を得るも虚弱にて肋膜炎の気味あり缺勤勝なり。長男は低能不良にて家に居らず時々帰宅して寝喰をなし家財を入質する有様なり。長女は亡夫の借金返済のため、三年前大阪に三百円にて身売りをなす。現在送金はなきも、音信あり母の身を気遣ひつゝあり。世帯主の兄神奈川にて醬油販売をなし、叔父王子区にて鍛冶職をなすも共に扶助能力なし。生活恢復は子女の成長と、長男、長女の帰宅に待つより外なかるべし。」

実例 No. 22 では¹³⁾

「……実弟(人夫)、義兄(大工)、義弟(農業)あれども何れも扶助能力なく……」

といった事例が多い。そして、援助に応じたとしてもそれら親族の扶養能力は弱いものである。

愛知県小針方面「狂へる父」¹⁴⁾

中区葉場町のAの世帯は、妻34歳で長男12歳を頭に二男四女のいる教育期の世帯である。

Aは「かつて好景気時代には豪壮な木管工場の経営者であったが、不況と不振の恨めしい世の波に曝された揚句、残ったものは裸一貫と、借金二百五十圓とであった。それから半年は精神の疲労と就職難とで齟齬として借財の山積み重ねたに過ぎなかった。辛うじて二年やっと借金の四割を僅か五十圓の月収の中から裂いて返しては来たが未だ二百圓ある。そればかりではない一人の老衰した叔母さへ負はされて扶養させられておるのであった。」

兄Bは前科三犯で実にその二十年の星霜は服役生活であった。「最後の刑期を終へた彼は一時弟である本人が引取ったのである。が一昨年正月本人の発議で九州へ旅立つことになり旅費を負担させられたが、暫く何の音信も無かったが同年九月東京府立養育院から兄が目下行旅病者として収容されて居るためその費用として百円を請求されて始めて兄が九州へ行かず東京へ漂ひ出たことがわかったのであった。

その後、どうした事か音信がないので生活に追ひ廻されるまゝに打ち過ぎて仕舞った。」

一方兄はその後発狂して東京府立代用精神病院に収容され、Aは扶養義務者として、東京門前署を経て、出頭の上引取り方の命令を受ける。相談を受けた委員は、Aが引受能力がないばかりか、出頭して工場を休むこともできぬ窮状にあるため、自ら警視庁に出頭する。

「警視庁では本籍地送還主義の方針は文字通り峻烈であるのみか、経費追徴も又仲々几帳面で容赦猶予の途もなかった。」

そこで、兄Bを引取り帰名し、町内有力者等とも合議し、Aが「扶養中の叔母宅に預け、僅かではあるが同情金品によって生活を立てさせている。」

愛知県白壁方面「失業者の歎き」¹⁵⁾

被取扱者A(41歳)には妻32歳と9歳の長男を頭に三人の息子がいる。

表 7 東京市老衰者の被扶養状況

		卑 族	配偶者	兄弟姉妹	縁故者	計	親族無し	計	構成比
扶養能力のある親族のいる者	送 金	143人	3	16	6	168	—	168	5.6%
	現 品	25	—	3	4	32	—	32	1.1
	同 居	1,758	293	28	13	2,092	—	2,092	69.9
	扶養される者計	1,926	296	47	23	2,292	—	2,292	(76.6)
	扶養されない者	172	—	16	—	188	—	188	6.3
親族あるも扶養能力に欠ける者		133	116	38	—	287	—	287	9.6
親族のいない者		—	—	—	—	—	225	225	7.5
計		2,231	412	101	23	2,767	225	2,992	100.0

「Aは亡夫Bと母Cとの間に生れたる長男にて、七歳のころ母に生別し、父の許に育てられしが彼是の事情のため義務教育も授けられず打過ぎ、十三歳の頃又父に死別し孤児となりたるに由り、遠縁の身寄に当る某指物木工業者の許に引取られ年期奉公の勤めをせしが年期を了へて後現居所に世帯を構へ妻を娶り、習得したる指物木工職人として稼ぎ、往年来は相当の収入ありて生計を営み来りしが、今より一兩年先き以来財界不況の影響著しく、逐時仕事なく閑散の度を加へ、延て賃金の低落を招き、収入漸減のため生活の苦難加はる状況を呈するに及べり。

然るに此際、会々図らずも幼時生別去家以来消息を断ちたるまゝに過ぎ来りたる、生母Cは爾來各所に流転生活の末独身となり老衰のため糊口に窮し、当市内在住の甥に当る許へ、数ヶ月前頼より来たり寄遇しつゝ在りしが、此所に於ても生計乏しく到底寄遇せしめ難き事情に依り、身柄はもとより入籍方を被取扱者へ強いらるゝに及び、之れを引取ることゝなりしが、其後老衰の上に心臓病のため臥床起居の自由叶はざる容態となる。」

この直後、Aは勤め先を解雇され、木工場等を転々とし、また妻、母が共に疾病にて生活に困窮する。

このように、カード者の扶養親族も最低生活水準の近傍にすることが多く、これらの要扶養者を引受けること自体が、彼らの生活の困窮、ひいてはカード化をもたらすことになる。カード者の親族組織というのは、たとえ存在したとしても、彼らの生活の第二次防衛線としてはほとんど機能し

表 8 扶養を受けている場合の扶養の程度

	上	中	下	計
送 金	17	57	94	168
現 品	3	11	18	32
同 居	222	679	1,191	2,092
(内卑族と同居)	(213)	(621)	(924)	(1,758)
計	242	747	1,303	2,292

ていないといつてよいだろう。この点を量的なデータで若干補足しておこう。

表7は東京市の方面カードに記載された60歳以上の老衰者の被扶養状況をみたものであり、表8はその扶養の程度をみたものである¹⁶⁾。表7より、次の点が明らかである。

(1) 同居扶養されている者が約7割(2,092人、69.9%)いる。特に、子・孫など卑族に同居扶養されている者は6割弱(1,758人、58.8%)である。

(2) 扶養能力のある親族がおりながら、その扶養を受けていない者は全体の6.3%である。

(3) 親族あるも、それら親族に扶養能力がない者は全体の9.6%である。

(4) 扶養義務親族のない者(無告の窮民)は全体の7.5%である。

以上のように、老衰カード者においても事実上扶養されていない者の合計は23.4%にすぎず、これら貧困階層の老人がそれほど孤立した存在ではなかったかのように見える。しかし、これは、この調査が扶養能力について「現在所謂資力は無く共勞力に依り相当収入を挙げ得る場合の如きを考慮した」ことによるものである。表8をみれば解るように、

(5) 現在扶養されている者のうち、扶養充分のもの(上)は1割前後にすぎず、扶養不充分的なもの(下)は6割弱前後に達している。

(6) 単族に同居扶養され、充分または普通程度の扶養を受けている者は834人であり、これは扶養を受けている者のうちの36.4%、全体のうちの27.8%にすぎない。

このように、方面委員の必死の扶養親族交渉によってかろうじて、カード階級の親族は結び合わされ、微弱な扶養組織として機能するにすぎない。このような扶養では、親族によって福祉が為し遂げられるというよりも、親族間に貧困が分散されているといった方がよからう。

V 方面委員の家・親族観

家は、第一に家業経営団体の側面、第二に直系制家族の側面、第三に継承される世帯(イエ)の側面をもっている。そして、継ぐべきほどの家産をもち、直系血族の連綿たる繁殖力の豊かな家では三つの側面ともそろっている。しかし、戦間期の都市労働者の家では、第一の側面はもちろん存在しなかった。第二・第三の側面のみの家、すなわち直系家族形態のイエであることが高々可能であったにすぎない¹⁷⁾。いわんや、ここでとりあげるカード階級に含まれる窮民においては第三の側面のイエの生活すら望めないのである。例えば、昭和7年7月1日から10年3月末までの間に大阪市で救護法の適用を受けた者の世帯の家族構成をみると表9のようになる。この欠損家族率は45.5%にものぼる。これに、単身者の25.5%や、おそら

く高齢者からなるものが多いと考えられる夫婦のみを加えれば、ほぼ4分の3は十全な家族によるイエの生活をおくってはいない。だからこそ、かの制限主義的な救護法の対象となりえたわけである。

さて、これら崩壊しかけているカード者のイエ生活に対して、方面委員はどのような態度でその復旧に臨んだのであろうか。

まず、家は直系血族によって継がれるべきものであるという考え方がみられる例を挙げてみよう。

愛知県鳴海方面「覆水盆に帰る」¹⁸⁾

Aは約20年前に隠居し、長孫Bを養女とし、それにCを迎えて婿とする。その間にEが生れるも、Bは昭和2年に死亡する。そこでBの妹DをCの後添とした。現在の戸籍は戸主C、妻D、長男Eとなっている。Dが約1ヵ月前より夫と仲違いし実家に帰り、媒酌人の復縁努力も徒勞に帰す。これに対して、方面委員は次のように説諭している。

「お前の家はお前の祖父が、お前の姉を養ひ上げ之に養子を配し財産を分与し一家を創立させたこと、お前が嫌だといって離別せばお前の祖父が創立した一家全部を挙げて血縁のないCに無償提供することになること、而してお前が離別せばCは更に他から後娶るであらう。而してお前の甥は血縁のない継母に養はれることになろう。お前の祖父も姉も冥土で浮ぶことも出来ぬであらう。……」

復縁説得のための方便とはいえ、血縁の連続を強調している点は興味深い。しかし家は絶やしてはならぬという意識は相当に強く、血縁者のなかから継承者を得ることができぬ場合には、非血縁者の養子取りもやむをえぬという考え方がみられる例を挙げてみよう。

愛知県武豊方面「接木」¹⁹⁾

孤老期の老女(74歳)の家督相続の調整の件で、次のような意見と取扱がみられる。

「……Aの申すには私は不幸にして娘が大正八年四月二十六日死亡致しまして、其翌年養子Bは生家へ帰りました。其後私は旦那奉公や寺院奉公

表9 被救護者の家族構成

	居 宅	収 容	計	構成比
完全核家族	858人	770人	1,628人	15.9%
欠損核家族	775	1,396	2,171	21.2
完全直系家族	132	129	261	2.6
欠損直系家族	1,403	1,077	2,480	24.3
夫 婦	438	229	667	6.5
単 身 者	313	2,296	2,609	25.5
そ の 他	219	191	410	4.0
計	4,138	6,088	10,226	100.0

をして何等楽みのない冷い生命を送って居ります。当年七十四歳、今に於て町内諸所の洗濯物や子守等に雇はれ一ヶ月五円位の給金で暮して居りますが、追々身体も衰へ、働くことも不自由となり非常に困ります。」

そこで、戸籍を調べると養子Bの籍が20数年前に入籍したままになっているので、まず離縁手続をなし、親類の意見を聞くと、

「……Aには多少の財産宅地家屋貯金あるも同人は性来御人好にて、他人の親切らしき言葉を信じ、家屋敷を売らんとしたので之を本人の自由にさせて置けば財産皆無となり、祖先に済まぬと思ひ親類に於て実印や（通帳）……を保管して居る……。」と申し出る。そこで、「現在七十歳以上の老人を捨置くことは宜敷くない。早く相続人を見立て迎へ老人に安定させた方が親類の義務、且つ、責任であらうと存じます。」と教訓致したところ、「其後老人来り親類の骨折りで〇〇町Cの娘D（二十二歳）を相続人として貰受け、続いて養子探索中だと喜び勇んで話に参りました。」

取扱中に養子の斡旋に尽力する例は少なくないが、養子取りの理由は家産や家督相続に重点がおかれているよりも、困窮する老人の扶養の問題に重点がおかれている。例えば、

愛知県笹島方面「千切れ鼻緒」²⁰⁾

稼得交替期にある老親夫婦とその娘2人からなり、世帯主の菓子行商がはかどらず、娘の疾病により所得が減じた世帯をカード化した際、方面委員の感想として次のようにしるされている。

「生存競争の益激烈に向ふ現代には斯の家庭の如く老人や女手間許りにては一朝事故に遭遇した場合には忽ち困窮に陥る事明なれば、速に養子を迎へ一家の安定を図る可き事を諭し然して楽しき春の訪れん事を希ふものである。」

このように、方面委員が絶やさぬようとして守ろうとする家とは、生活の安定を稼得世代を連続させることによって為し遂げること、つまりイエにほかならない。方面委員が守ろうとしている

家がイエであり、それは扶養と被扶養の世代的連続であるから、子を遺棄した親は親といえども老いて子の扶養を受ける資格はないとされることすらあった。

大阪市住吉方面²¹⁾

Aは明治20年父B、母Cとの間に生れた1人娘であった。幼少のころ母の兄Dの養女となるもD死亡後実家にもどる。

AはEと内縁関係を生じ、F、Gを産む。その後、別の夫との間に、H、I、Jを産む。B死亡後、母、本人、私生子5人の7人暮しで、仲居奉公をする。西区靱中通の肥料商にFとGを奉公に出し、Hは新町に芸妓の見習として出す。長男F17歳のときAは家を出る。

Aはその後Kと内縁関係に入り、L、M、Nの3子を産む。Lは4歳のとき養女に出す。

Eは昭和3年に徴兵検査に合格し、2年間入隊する。除隊後、奉公先にもどる。昭和8年25歳で妻を娶り、翌年長男Oが出生する。この間GとともにI、Jを養育する。

そして、AがFに扶養をせまってきたが、拒絶される。方面委員は調停の労をとり、

(1) KとAを正式に結婚させる。

(2) Fの籍から母Aの籍を出し、復籍拒絶の手続をとる。

(3) 母の絶縁料、扶助料として、Fから300円出させる。

このように、親といえども子を養ってこそ親であり、遺棄した子に老後になってすがることとは、その子が拒絶するならば認めないという調整法をとっている。ここにも、方面委員の追求した家の理念が、扶養と被扶養との世代的連続であることが示されている。

このようなイエ生活を貧民階層の世帯にも実現させることの意味は、貧困を家や親族の力によっておしとどめ社会問題化させないためである。国家にとって、家制度の確立と安定は、租税制度や徴兵制度の安定に不可欠なばかりか、防貧組織＝貧困分散装置の確立という意義をもっていた。し

かし、この点で家の私的な利害と公的な理念との間にはすでに対立の芽が内包されている。つまり家が一方で私的に生活の世代的安定をはかるといふ人々の希望を満たし、他方で国家から期待された公的な防貧制度の一単位として機能することは困難なのである。戸主は家の防貧的能力をユニニアルなデセントに対して最大限に保持し、ラテラルに拡散することを避けようと動機づけられよう。方面委員は、公的な救済に先立って、扶養能力のある親族に対しては要保護者に対する扶養責任を説くであろう。次の例はそのような場合である。

大阪市都島方面²²⁾

「今この極貧にして病魔に悩まされて居る、血を分けた実弟を救はるゝは当然過ぎる当然の義務である。然るに今これを知りつゝ、且つ扶養能力の十分なるに拘らず、当方の懇談をも容れず、この儘打捨て置かるゝならば、当方に於ては社会施設の救護を実行しなければならぬ。そうして他日その費用を国法の命ずる所によって、扶養義務者たる貴處に請求する。その時になってお払ひになるとも、血縁なる実兄の情はなくなって、寧ろ他人の嗤ひを受けらるゝことゝ思ふ。親は草葉の蔭より、君に実弟を援けよと命じて居なさるやうに私は思ひます。祖先の霊をお祀りなさるならば、先づあなたの弟を救うてやって下さるのが本当でないでせうか。」

VI 取扱にみる家族調整活動

受持区域内の居住者が生活破壊事故をこうむり貧困状態に陥った場合、方面委員はまず貧困原因を糾明し、応急的処置をほどこす。次に、社会的施設との連携や救護関係法規の活用に関し先立って、まずカード者家族の自力更生の道をさぐり、ついで扶養親族調査・交渉とその扶養能力の活用をはかる。その際、さまざまな形で、カード者の家族・親族生活に介入し、調整を加える。

その場合にも、家族整理といった厳しい介入はなるべく避けるべき方途であるという考え方が一般的であった。例えば、小沢一は『救護事業指

針』²³⁾のなかで、個別的救助（事件取扱、Case Work）の一般的方針として、

「家庭生活は人間の情操の発達、教育及文化の源泉であって社会救助の上でも第一に被救助者の家庭を尊重せねばならない。……（しかし）要救護者の家庭状態には幾多の欠陥が存して居る。……（そこで）その家族の経済、保健、教育、宗教、職業及娯楽に関する改善の具体的標準を指示して家族と共にその実現を図り、家族生活の保存、恢復を図らねばならない。」と述べ、

「家庭は単に貧困の為に破壊さるべきではないことは第一の原則である。家族を分離することは甚しい不道德、虐待等の為に何うしても家庭が絶望の場合に限る。」と主張している。しかし、自立の原則が家庭維持の原則よりも重視されており、児童や高齢者をかかえて労働能力がありながら就労できない者があるなど、

「事件(case)の性質や状態に依ってはその処置上又は家族個々の改善の為に止むなく一時家族を分離させねばならない場合もある。」ともしている。

それでは、具体的な取扱例のなかで、どのような条件があると、方面委員はカード者家族の人的構成にまで介入したのかという点を次にみてみたい。方面委員のカード者に対する取扱は、家族調整からみるとほぼ次の六つの型に分類できる。

1. 貧困除去……家族調整活動は行わず、世帯主夫婦の自力更生を援助するために、給療、金品給貸与等を行う。

2. 中継救援……家族調整活動は行わないが、世帯主夫婦の自力更生には限界があると認め、子の世代の稼得参加までの繋りの援助をする。

3. 一時的整理……現在の世帯を維持することは短期的にみて不可能と判断し、家族の一部を他家に養子入れさせたり、奉公先や施設に他出させたり、また逆に入宮者を除隊させたり、奉公先から呼戻したりする。しかし、あくまで核になる夫婦かその後継者によるイエ生活の回復が見込まれている。

4. 独立世帯解消……もはや長期的にみても、夫婦やその後継者によるイエ生活の回復が不可能なほど、損傷の程度が激しい場合、現構成員が再

び統合することのない状態にまで世帯を分解してしまう。これには、家族員をすべて整理して世帯主が単独になってしまう場合や、世帯主も含めて他の世帯に恒久的に吸収されてしまう場合がある。

5. 窮民救助……貧困に陥り、自力更生の力のない老夫婦や単身者は、彼らに扶養親族のいない場合、方面委員が社会事業施設と提携して、最期に至るケアと葬儀等を行う。

6. 免囚保護……刑期をおえた免囚の社会復帰を図り、家族・親族・地域との調整を行い受け入れ態勢を整える。

表10は愛知県方面委員の昭和5年度「方面委員事業年報」に記載された取扱のうちⅢ節と同一の基準で採用した事例について、取扱の類型とカード世帯の家族構成、家族周期、貧困原因とをクロスして集計したものである。これにより次のことが明らかとなる。

(1) 取扱のほぼ半数は、給療、物品給貸与、生活指導、就職斡旋などを行うのみで、家族調整活動を行わない貧困除去のタイプである。

(2) ついで約7分の1程度が、中継救援でともかく独立世帯の維持をはかろうとする。

(3) 一時整理と独立世帯の解消をあわせても

約2割にしかならない。これらの家族調整はやはりよくよくの場合であったといえる。

(4) 無告の窮民に対する救助は1割強に達する。免囚保護はごく少ない。

(5) 家族構成との関係をみると完全直系家族ではすべて貧困除去の取扱である。完全核家族では6割強が貧困除去で、一時整理と独立世帯の解消をあわせて2割弱である。欠損形態の直系家族や核家族では、家族調整活動は3割強に達し、中継救援も3割弱ある。夫婦や単身者はほとんどが高齢者であり、窮民救助が7割5分に達している。このように、家族の欠損の程度が強いほど、特に稼働能力者の欠損の程度が強いほど、より厳しい家族調整が行われやすい。

(6) 周期段階別にみると、育児期から就業準備期までは貧困除去が多い。そして、育児期ではそれについて独立世帯解消、教育期では一時的整理、就業準備期では中継救援が多くなっている。これら家族周期の前半の各段階では、生活破壊事故に対する抵抗力は比較的に強いといえる。また、強い損傷が与えられた場合は、幼い子のいる家族ほど厳しい家族調整をせざるをえず、子が長じるに従ってその子の成長に期待をかけることができ

表 10 取扱類型別家族構成・家族周期・貧困原因

	1. 貧困除去	2. 中継救援	3. 一時的整理	4. 独立世帯解消	5. 窮民救助	6. 免囚保護	計
完全直系家族	7	0	0	0	0	0	7
完全核家族	36	7	8	3	0	2	56
夫婦・単身	3	0	1	0	12	0	16
欠損家族	11	10	8	4	3	1	37
その他	0	0	0	0	1	0	1
計	57	17	17	7	16	3	117
育児期	10	1	1	2	0	0	14
教育期	25	3	10	3	0	3	44
就業準備期	17	9	2	2	0	0	30
稼働交替期	0	4	2	0	0	0	6
向老期	3	0	1	0	4	0	8
孤老期	2	0	1	0	12	0	15
計	57	17	17	7	16	3	117
a	8	10	4	2	2	1	27
b	48	7	12	5	4	2	78
c	1	0	1	0	10	0	12
計	57	17	17	7	16	3	117

ようになるといえる。

稼得交替期では中継救援が多くなり、向老期・孤老期では窮民救助が中心となる。このように、家族周期の後半の各段階では、もはや世帯主本人夫婦の力で生活を回復する見込がなくなっている訳である。

(7) 貧困原因を次の三つに大別する。

①世帯主又は核稼得者の欠落……世帯主又は核稼得者の死亡、入営、遺棄、収監

②世帯主の稼得能力の相対的低下……世帯主の疾病、失業、低賃金、事業失敗、家族の疾病・死亡、扶養親族の増加

③世帯主の老衰……老衰

すると、世帯主の欠落に対しては中継救援が、世帯主の稼得能力の相対的低下に対しては貧困除去、世帯主の老衰に対しては窮民救助が、それぞれ多くなっていることが解る。そして、一時的整理や独立世帯の解消は、④型、⑤型の貧困原因で程度の強い場合に行われる取扱といえる。

さて、これら取扱を住民化と家族調整とを基準として類型化すると図3のように表現することができよう。まず、住民化よりみれば、

I. 住民化のコース……貧困を発見し応急処置としての救護がなされ、生活破壊事故の解決と再就労、イエ生活の再建がなされる。最終的には町内や部落といった地域社会の構成員として認知され、地域社会に標準的な生活水準を維持し、その規範を内面化し、社会的活動に参加することで住民となりきる。これに対応する家族調整の類型は、①貧困除去、②中継救援、③一時的整理である。

II. 転住コース……貧困が発見され応急処置としての救護がなされるも、自力更生の望みはなく、

「予期せぬ親族の増加」に耐えうる扶養親族が他にいる場合、それらの世帯にカード者世帯の世帯員の全部又は一部を吸収してもらう方法がとられる。この場合、親族が同一方面なり町内にいない限り、その地域社会では貧困を他の地域社会へ移転することになる。家族調整からみた取扱の類型でいうと、④独立世帯解消が含まれる。

III. 貧困の地域社会での受容コース……自力更生の見込はもちろん、身柄を引取ってもらえる親族もない場合は、「無告の窮民」として、その貧困が発見された地域社会において保護がなされる。また、免囚保護の場合はその復帰する世帯のある地域社会で保護される。

家族調整の側面からみると、①貧困除去、②中継救援においては、方面委員がカード世帯の家族構成を調整することはない。③一時的整理、④独立世帯解消では方面委員が介入して家族調整を行い、⑥免囚保護でも行うことがある。⑤窮民救助では、そもそも家族・親族調整は不可能である。

貧困を解消する主な力について考えると次のようになる。①貧困除去、②中継救援では、自力更生が中心であり親族扶養と地域保護の力がこれを支援する。③一時的整理では親族扶養の力を中心とし、地域保護の力もあいまって、弱い自力更生の力を支援する。④独立世帯解消では、自力更生力が欠如しているので、親族組織に貧困を分散する。⑤窮民救助では、自力更生は不能であり、親族組織も存在しないので地域保護が中心となる。⑥免囚保護では、潜在的な更生力をもつ場合が多いが、親族と地域社会の援助がなければ、それを顕在化することができない。

最後に、家族調整を行った具体例として、一時

住民化よりみた分類	家族調整よりみた分類	取 扱 の 型	貧困解消の主力
住民化のコース	無 調 整	貧 困 除 去	自力更生中心
		中 継 救 援	
転 住 コース	整 理	一 時 的 整 理	親族扶養中心 ↑ ↓
貧困の地域社会での 受容コース		独 立 世 帯 解 消	
	調 整 不 能	免 囚 保 護	地域保護中心
		窮 民 救 助	

図3 取扱の類型

的整理の全過程を示している例、すなわち家族の分離から再統合に亘る一連の取扱がみられ更生した例を挙げてみたい。

大阪府中津方面²⁴⁾

元八百屋を営み、酒で失敗し手伝職などを転々とした男が昭和10年の5月頃に方面委員を訪れて救助を求める。

「本籍は兵庫県出石町、現住所は東淀川区中津濱通二丁目、戸主A(49歳)でございます。煉炭職工で月収三十圓内外、家族は夫婦の外に七十四歳で神経痛に悩む母と、十四歳を頭に六人の女の子、都合九人の大世帯であります。……妻が家出をして、老年の親は病身であり、六人の子供の中二人まで病気で非常に困ってをる、何とか凌ぎ付ける方法は無からうか。」その後、本人は就業中大屋根の足場から滑落して負傷し手伝稼業ができなくなった。そこで方面委員は、

「家庭の整理もしなければなりません、……本人に話を致しますと、……前から夫婦の知合の人で子供が欲しいと言ふてをる人があると申しますので、取敢ずその人に当って見ますと、早速欲しいといふ事であります。しかし、まだ母親の居所が分りませんから、取敢ず一時預かって戴いて、母親の居所が分った上でその承諾を得て改めて貰って戴く約束で、一時その方にお預けすることに致しました。」

その後、本人は生業資金20円を借りて松茸の行商を始め、軌道に乗った。ところが少々生活が楽になるとまた遊びぐせがでて、娘を身売しそうになる。その娘が方面委員のところに逃げてきて、「その娘の口から……母親の居所が判明し……玉造の或る旅館に家政婦をして居ることが判ったので、早速その旅館を訪ねまして、一先づ私の家へ連れ帰りましたが、その申しますには、私は六人の可愛い子供を放って何も出たくはない、しかし夫婦が一緒になっては又お腹が大きくなる、益々生活に追はれる、そんな事でつい喧嘩をするやうになるので、実は身を匿したのだと云ふことあります。それには無理からぬ点もありますが、やはり夫婦は同棲して子供の教育をして行く事が本

筋なんだから、そこをよく云い聞かせまして、本人に納得させ、漸く元の鞘に納めたのであります。……更生さす上には自力で仕事を捜さす方がよからうと存じまして、先づ私の方で仕事を捜しておいて、どこそこには仕事があるやうに思はれるから、一遍行って頼むで見よといふ風に、あちらこちらへ遣ってをりましたところ、突然本人の行方が不明になりました。」

その後、この家族が2階を又借りしている1階の人の家賃の滞納から、家を引きうつり、また2人の子供を愛育園に入れ、一番下の子を知合に遣し、居宅救護で日額70銭を受けながら、妻はお針の賃仕事を続けた。最近になってAが突然帰ってきたが、「精神の教化を大いにやる必要がある」と考え共励館に入れて、同館より築港の山崎煉炭製造所へ通わせた。労働に励むようになったので、家族と一緒に生活させることにした。

一時整理の取扱のなかにも、その後の過程で家族の復旧がなされずに終ったものも少なからず含まれていると思われる。そして、独立世帯解消の場合には、例えば愛知県押切方面「肺結核一家を滅さんとす」²⁵⁾にみられるように、家族はあとかたもなく分散してしまう。

注)

- 1) 伊賀光屋「方面委員による定住化活動——都市先住者と来住者——」『新潟大学教育学部紀要』第25巻第1号、1983年、133～155頁。
- 2) 図1に用いた資料は次のとおりである。愛知県学務部社会課「貧困家庭の生活状態」昭和9年。東京市社会局「要保護世帯生計調査」昭和7年。大阪府学務部社会課「方面カード登録家庭の生活状態」昭和6年。京都府学務部社会課「少額生活者に関する調査」昭和8年。東京市社会局「東京市内同居世帯に関する調査」昭和5年。東京市社会局「東京市内の木賃宿に関する調査」大正12年。内閣統計局「昭和10年国勢調査」。
- 3) 東京市社会局「被救護者に関する調査」昭和9年、昭和10年。愛知県社会課「方面委員事業年報」昭和5年。
- 4) 戸田貞三『家族構成』弘文堂、1937年。
- 5) 大阪市社会部「要保護世帯調査」昭和8年。
- 6) 東京市社会局「日傭労働者の日記 其一、二」昭和3年、4年。
- 7) 家族構成に対比させた所得でみた生活水準で、一

- 定限度以下の人々を当時は一般に細民と呼んだ。例えば、大正2年の警視庁標準では、一家一人一ヶ月九円以下、一家二人一ヶ月拾四円以下、一家三人一ヶ月拾六円以下、一家四人一ヶ月拾九円以下、一家五人一ヶ月二拾一円以下、一家六人以上は一人当月四円以下の者となっている。東京府救済委員会でも細民標準について多くの私案が出されたが、大正8年10月の改正案においても生活水準による規定が採用された。「東京府社会事業協会報」第9号、大正9年4月。貧民という語は、細民と同じ意味で用いられていた。他方、窮民という語は、例えば大阪市窮民救助規程に「幼弱老衰不具癆疾傷病其他に因り自活し得ず且他より扶助を受くる途なき者」とあるように、生活水準の低劣さのほかに、自活能力のなさや無告の民である二点を加えている。これは恤救規則と同様の内容をもっている。だから、窮民とは貧民の一部をなし、生活状態の回復が自力でも、また親族扶養によってもなしえない人々を指すといえる。大阪市社会部「本市に於ける窮民」大正15年。
- 8) 東京市監査局「東京市家族統計」昭和10年。
- 9) 小河滋次郎『社会事業と方面委員制度』巖松堂、大正13年（社会福祉古典叢書2，鳳書院に再録）。
- 10) 例えば、大阪府社会課「方面委員事業年報」（大正8年～昭和16年）。愛知県社会課「方面委員事業年報」。東京市社会局「被救護者に関する調査」（昭和8年度版，昭和9年度版）。全日本方面委員聯盟「方面叢書」など。

- 11) 東京市社会局「被救護者に関する調査」昭和10年，127頁。
- 12) 同上書，140頁。
- 13) 同上書，143頁。
- 14) 愛知県社会課「方面委員事業年報」昭和5年，316～318頁。
- 15) 同上書，327～331頁。
- 16) 東京市社会局「要保護世帯に於ける老衰者の調査」昭和9年（調査は昭和8年8月）。ここに老衰者とは「老年の為体力衰弱して労務を行ふに故障ある者とし，これは調査員の認定によった」とある。
- 17) 伊賀光屋「大正期都市労働者のイエ生活」『新潟大学教育学部紀要』第21巻，1979年，145～160頁。
- 18) 愛知県社会課，前掲書，358～360頁。
- 19) 同上書，272～273頁。
- 20) 同上書，181～182頁。
- 21) 「大阪府方面委員事業年報」昭和12年版，179～187頁，9月常務委連合会の記事。
- 22) 同上書，175頁。昭和12年7月の常務委連合会の記事。
- 23) 小沢一『救護事業指針』巖松堂，昭和9年（社会福祉古典叢書6，鳳書院に再録）。
- 24) 大阪府社会課「方面委員事業年報」昭和12年版，100～106頁。
- 25) 愛知県社会課，前掲書，156頁。
- (いが・みつや 新潟大学教育学部助教授)

社会保障研究所刊行図書案内

海外社会保障情報 (No. 69) 主 要 目 次

特集：中国の社会保障

- 労働保険——現代中国の社会保障制度……………田 辺 義 明
- 中国における老人社会学研究の重要性……………袁 緝 輝 (訳：田辺義明)
- 中国における障害者福祉……………根 橋 正 一
- 中国の社会福利
1. はじめに……………福 武 直
2. 中国の社会福利施策
- (1) 障害者とその施策……………三 和 治
- (2) 老人ホームⅠ……………武 川 正 吾
- (3) 老人ホームⅡ……………三 上 芙 美 子
3. 中国社会保障の転機……………福 武 直

中国の社会保障に関する日本語文献

海外文献紹介

- 健康の経済学(3)……………ヘルス・エコノミックス研究会
- 社会保障カレント・トピックス(14)
- 社会保障関係文献目録……………社会保障研究所

社 会 保 障 法 判 例

堀 勝 洋

社会保険診療報酬支払基金は、保険医療機関による診療報酬の請求について実質的に審査し、かつ、減点査定することができるとした事例（第2次労働衛生会館訴訟第1審判決）

東京地方裁判所民事第16部昭和58年12月16日判決（昭和53年（ワ）第3844号診療報酬請求事件）

I 事実の概要

原告X（財団法人労働衛生会館）は、平和記念病院を開設し、東京都知事から健康保険法（大正11年法律第70号）の保険医療機関の指定を受けていた。Xは、昭和50年11月1日から昭和55年7月末日までの診療報酬合計706,840,551円の請求を、被告Y₁（社会保険診療報酬支払基金。以下「支払基金」という。）の東京事務所に対し行なった。ところが、Y₁は、合計31,383,941円の減点査定をしたため、その支払いを求めて昭和53年4月28日東京地方裁判所に出訴した。これに対し、東京地方裁判所民事第16部（裁判長園部逸夫）は、昭和58年12月16日、次のとおり判示してXの請求を棄却した。Xは控訴しなかったので、本件判決は確定した。

II 判 旨

1. 「健保法上、保険者は、保険医療機関から療養の給付に関する費用の請求があったときは、療養担当規則に照らし、これを審査した上支払うものとされており（同法43条の9第4項）、被告は、

保険者からその審査及び支払に関する事務を委託されて担当するものであること（同法43条の9第5項、基金法1条）から、被告の審査委員会のする審査は、診療報酬の請求について、請求点数の誤算があるかどうか等の単なる事務処理に類する形式的事項の審査にとどまらず、療養担当規則に適合しているかどうかという実質的審査に及ぶものであることは明らかであり」

2. 「右に述べたように、被告は、診療行為の内容が療養担当規則に適合するものであるか否かについて審査することができるのであるから、診療報酬の請求について、被告の審査委員会が療養担当規則に照らして不当と認める部分があるときは、その部分についていわゆる減点査定をして支払を拒絶することができるというべきである。」

3. 「健保法上の保険医療機関の申請と指定は、国の機関としての知事が第三者である被保険者のために、被保険者に代わって療養の給付を医療機関に委託することを目的とした公法上の準委任契約の性質を有し、保険医療機関の診療報酬請求権は、委任事務報酬請求権の性質を有するものである。そして委任事務報酬請求権は、受任者が委託の本旨に従って事務を処理したときに発生するものであるところ、右契約における委任事務の内容

は、健保法43条1項に列举されているだけでなく、保険医療機関は、右規則に定められた方針に従って事務を処理しなければならないのであるから、保険医療機関が法律及び規則に適合した療養の給付を行った場合に初めて診療報酬請求権が発生するものというべきである。したがって、診療報酬を請求する保険医療機関は、現実に個々の療養の給付をしたこと及び右給付が療養担当規則等に適合してされたことについて、その主張立証責任を負担すると解すべきである。」

4. 「以上検討したように、被告の審査委員会のする審査は、診療内容が療養担当規則に適合するものであるか否かの点にまで及び、また、それゆえ、審査委員会が療養担当規則に適合しないと判断した部分について、被告は、減点査定をして、その支払を拒絶することもできるのであるが、民事訴訟手続によってその部分の履行を求める場合には、診療担当者である原告において、当該部分につき、療養の給付をしたこと及びそれが療養担当規則に適合してされたことを主張立証すべきものであるところ、原告は、この点について何ら主張立証をしないのであるから、結局、本訴請求は失当としてこれを棄却すべきものとし」

III 解 説

1. 健康保険法の保険医療機関が療養の給付を行なった場合、保険医療機関はその報酬を支払基金に対して請求し、支払基金は審査をした上でその支払いを行なう。その際、支払基金は一定の基準に基づき減額することがあり、これをめぐって幾つかの訴訟が提起されている。筆者が現在把握している判決を掲げると、次のとおりである。

- (1) 西尾訴訟（行政処分取消請求事件，岐阜地方裁判所民事合議部昭和50年6月9日判決，名古屋高等裁判所民事第2部昭和52年3月28日判決，最高裁判所第3小法廷昭和53年4月4日判決）
- (2) 第1次労働衛生会館訴訟（診療報酬支払請求事件，東京地方裁判所民事第23部昭和53年2月27日判決，東京高等裁判所第10民事部昭和54

年7月19日判決，最高裁判所第1小法廷昭和58年2月10日判決）

- (3) 川合訴訟（診療報酬金請求事件，大阪地方裁判所第17民事部昭和56年3月23日判決）なお、この控訴は途中で取り下げられたため、第1審判決が確定した。また、第2次川合訴訟が提起されたが、第1審の途中で取り下げられた。
- (4) 小田訴訟（保険診療報酬請求事件，神戸地方裁判所民事第6部昭和56年6月30日判決，大阪高等裁判所第5民事部昭和58年5月27日判決¹⁾）現在上告中。

- (5) 佐々木会訴訟（診療報酬支払請求事件，京都地方裁判所昭和58年11月25日判決²⁾）現在控訴中。

このほか、現在第1審継続中の訴訟が幾つかあり³⁾、また、国民健康保険の診療報酬の審査支払いを行なっている国民健康保険連合会に対する訴訟の判決も幾つか出されている⁴⁾。

2. 本件訴訟の原告Xは、その第1次訴訟（上記1の(2)）において、支払基金が行なった診療報酬の減点査定について、民法第415条に基づく債務不履行による損害賠償の請求をしたところ、損害は生じていないとして棄却されたため、直接診療報酬の支払いを求める本件訴訟を提起したものである。すなわち、第1次訴訟の損害賠償請求という訴訟の形態が最高裁まで争って認められなかったため、診療報酬の支払いを求めるという訴訟形態の本件第2次訴訟を提起したものである。

この第1次訴訟は、本件訴訟と密接なかわりを有しているので、その事実や判決を次に紹介しておきたい。

- (1) Xは、昭和47年12月分から昭和50年10月分までの診療報酬について支払基金に支払いを請求したところ、支払基金は45,835,972円の減点査定をした。このため、Xは支払基金に対し同額の損害賠償の支払いを求めるとともに、今後支払基金が減点査定をしてはならない旨の判決を求めて訴訟を提起した（昭和48年(ワ)第6515号診療報酬事件）。また、Xは支払基金の審査委員会の委員長Y₂に対し、不法行為に基づく損害賠償1,000,000円の支払いを求めて訴訟を

提起した（昭和51年（ワ）第7002号損害賠償請求事件）。

- (2) この第1次訴訟の最大の争点は、支払基金の減点査定がXに損害を与えているかどうかということであり、これについて控訴審判決は次のように判示した。

「被控訴人の審査委員会のする審査は、保険医療機関からの診療報酬の請求から支払に至る手続の中間段階において適正な診療報酬支払額を確認する限度で、当該診療報酬請求権の存否を点検、確認する措置にとどまるものというべきである。したがって、右審査により、右請求権自体の増減が確定されるものではなく、右請求権が正当なものである限り、審査委員会における減点査定により、その存否自体に消長を来たすものではなく、同減点査定はいわゆる不利益処分にも当たらないと解すべきである（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⁵¹・判例時報887号58頁参照）。」「以上述べたところによれば、控訴人の本件診療報酬の請求に対する本件減点査定は、その手続において適法であるうえ、控訴人主張の診療報酬請求権の存否を確定するものでなく、その請求自体になんら消長を来たすものではないから、控訴人は、本件減点査定を受けたことにより、右請求権についてその主張のような損害を被ることはないというべきである。」

- (3) 最高裁判所も、「本件減点査定が、その手続において適法であるだけでなく、右査定によって上告人にその主張の損害を及ぼすものでない」ことを認め、Xの主張をしりぞけた。

3. 本件訴訟の争点は次の三つである。

- (1) 支払基金の審査委員会がする審査は、診療報酬の請求について、請求点数の誤算があるかどうか等の単なる事務処理に類する形式的審査にとどまるか、または療養担当規則（「保険医療機関及び保険医療養担当規則（昭和33年厚生省令第15号）」）に照らし医学的専門的見地からみて請求が適正妥当であるか等の実質的審査に及ぶかどうか。
- (2) 支払基金は減点査定することができるかど

うか。

- (3) 保険医療機関が行なった療養の給付が、療養担当規則に適合するものであるかどうかの举证責任は原告被告のどちらにあるか。

なお、Xの本訴請求の原因となった個々の診療行為が、療養担当規則に適合しているかどうかについては、Xは主張立証していない。

以下、これらの問題について原告および被告の主張ならびに判決内容をみていくこととしたい。

4. 争点の第1は、支払基金の審査が形式的審査にとどまるか、実質的審査に及ぶかという問題である。

これについてXは、支払基金の審査は点数の誤記・誤算の有無に限られるとし、仮に支払基金の審査権が療養の給付が療養担当規則に適合しているか否かの点にまで及ぶとしても、その範囲は同規則中の禁止規定（18条等）に対する一見して明白な違反の有無に限られると主張した。その理由としては、①療養担当規則の禁止規定以外は精神的な訓示を述べたもので、保険医に対し具体的な作為または不作為の義務を課したものでなく、診療行為の内容を全面的に担当医師の裁量に委ねていること、②支払基金の審査は、診療内容の詳細が分からない診療報酬請求書および診療報酬請求明細書だけに基づいて行なわれ、しかもその審査すべき量は膨大であるため、実質的に審査をすることは不可能であるということなどを主張した。

これに対し、本判決はY₁の主張を採用し、II判旨の1に引用したように、支払基金の審査は療養の給付が療養担当規則に適合しているかどうかという実質的審査に及ぶとしている。

健康保険法等の規定上、療養の給付が療養担当規則に適合しているかどうかを審査する権限が支払基金に与えられていることは明らかである。すなわち、健康保険法第43条ノ9第4項は、保険者は保険医療機関から療養の給付の請求があったときは、療養担当規則および点数表「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）」に照らして審査した上支払うものと規定し、同条第4項は、保険者のこの審査・支払いに関する事務を支払基金に委託

することができる」と規定しているからである。そして、社会保険診療報酬支払基金法（昭和23年法律第129号）の第1条は、支払基金が健康保険法の療養の給付に係る診療報酬請求に対する審査・支払いをすることを目的とすることを明確に規定している。

確かにXが主張するように、療養担当規則には一般的抽象的な規定があるが、これは個々の診療行為がその規定に適合するかどうかを判断する際に問題にすべき事項であり、一般的には支払基金が実質的審査をすることができることは法文上明らかである。

この点については、第1次労働衛生会館訴訟の控訴審判決、川合訴訟判決および小田訴訟の控訴審判決でも認められている。その代表例として川合訴訟の判決を紹介すると、「保険者から右審査の委託を受けている被告基金の審査委員会は、単に請求点数の誤算等単純な事務処理に類する形式的審査にとどまらず療養担当規則等に対する適合性についても実質的審査権を有していることは明らかであり」と判示している。

5. 争点の第2は、支払基金は減点査定することができるかどうかについてである。

これについてXは、①支払基金はそもそも診療の内容について審査権を有しないのだから、診療内容の適否に関して減点査定をすることはできず、②社会保険診療報酬支払基金法第14条の4に規定する支払いの一時差止め以外は減点査定の根拠がないと主張した。

これに対し、Y₁および判決は、Ⅱ判旨の2に示したように、支払基金はそもそも実質的審査ができるのだから、その結果としての減点査定も当然できるとしている。

支払基金が減点査定することができるとする明文の規定は関係法令に見当たらないが、支払基金に診療報酬の実質的審査権を与えたことの当然の結果として、減点査定の権限を認めるべきであろう。

6. 争点の第3は、保険医療機関が行なった療養の給付が療養担当規則に適合するかどうかは、原告被告のどちらが举证すべきかという問題であ

る。

これについてXは、療養の給付の内容は担当医師の良識に任され、支払基金は当該療養の給付の内容が合理的かつ妥当であるか否かを問題にして争う権限はないため、保険医療機関が診療報酬請求権の発生根拠として主張立証責任を負うのは当該診療報酬について支払基金に対して適式の請求をした事実だけであると主張した。

これに対し、本判決はⅡ判旨の3に引用したように、診療報酬請求権の発生原因事実は保険医療機関が主張立証責任を負うべきだとした。

この問題は、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举证責任分配の法則に関する問題である。民事訴訟法上の举证責任の分配の法則は、通説である法律要件分類説によれば次のとおりとされている⁶⁾。

- (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举证責任を負う。
- (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举证責任がある。
- (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）の要件について举证責任を負う。

本判決はⅡ判旨の3に引用したように、この(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举证責任を負うと判示したものである。しかし、診療報酬の請求権は既に発生し、支払基金はその権利を否認するものであるという(3)の原則が成立することとも考えられるので、これに対しても本判決は次のように判示して、(3)の原則の成立を否定している。

「被告の審査委員会のする審査は、診療報酬の請求から支払に至る手続の中間段階において、適正な診療報酬支払額を確認する限度で、当該診療報酬請求権の存否を点検、確認する措置にとどまり、これによる減点査定も、診療報酬の請求に対

する単なる履行拒絶の意思表示にすぎず、右審査により、右請求権に基づく請求自体の増減が確定されるものではないから⁷⁾、右請求権が正当なものである限り、保険者等から診療報酬の支払委託を受けている被告基金に対し民事訴訟手続によりその履行を求めることができると解すべきである。」

この診療報酬請求権の発生原因事実についての挙証責任が保険医療機関にあることは、川合訴訟判決ならびに小田訴訟第1審判決および控訴審判決でも認められている⁸⁾。

注

- 1) 拙稿「社会保障法判例」『季刊社会保障研究』Vol. 19, No. 2, Autumn 1983。
- 2) 拙稿「社会保障法判例」『季刊社会保障研究』Vol. 20, No. 2, Summer 1984。
- 3) 『社会保険旬報』No. 1467, 昭和59年5月11日号によれば、聖母病院訴訟（昭和57年4月6日診療報酬請求事件）、藍陵園病院訴訟（昭和58年2月14日、診療報酬支払請求事件）および医療法人恒昭会訴訟（昭和58年10月17日、診療報酬請求事件）が支払基金を相手に提起されている。
- 4) 例えば、沖山訴訟（診療報酬請求に対する審査決定取消請求事件、甲府地方裁判所第1民事部昭和57年2月8日判決、東京高等裁判所第12民事部昭和57年9月16日判決）が山梨県国民健康保険診療報酬審査委員会に対して提起され、守田訴訟（診療報酬請求事件、東京地方裁判所民事第2部昭和58年12月20日判決）が東京都国民健康保険団体連合会に対して提起された。この後者の守田訴訟は、我が国で初めて原告医師側が勝訴した事例であるが、守田医師が行なった尿検査が療養担当規則に適合するかどうかという点が主たる争点であり、診療報酬の追加減点の制度についても原告被告は争ったが判決では触れていない。朝日健二「守田訴訟判決とその波紋」『社会保険旬報』No. 1455, 昭和59年1月21日号参照。
- 5) これは西尾訴訟に対する最高裁の判決で、支払基

金が行なった減点査定を行政処分ととらえ、その取消しを求めて訴えたものに対する判決である。この判決は、「被上告人社会保険診療報酬支払基金が保険医療機関からの診療報酬請求に対して行ういわゆる減点の措置は、法律上、保険医療機関の診療報酬請求権その他の権利義務になんら不利益な効果を及ぼすものではないから、抗告訴訟の対象となる行政処分に当たらないと解すべきである。」と判示している。

- 6) 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、450-452頁。
- 7) 支払基金の減点の措置が保険医療機関の診療報酬請求権の権利義務になんら不利益な効果を及ぼすものでないということは、西尾訴訟と第1次労働衛生会館訴訟の最高裁判決で確定している。前掲注5)の西尾訴訟の判決を参照されたい。
- 8) 例えば川合訴訟判決は、「保険医療機関の指定等の法的性質にかんがみれば、保険医療機関が療養担当規則等の定めに従って療養の給付を行なったことが診療報酬請求権のまさに発生原因事実であるから、診療報酬を請求する保険医療機関は単に療養の給付をなしたことのみにならず、右給付が前記規則等に適合してなされたことについてもその主張立証責任を負担することは明らかである。」と判示している。

参考文献

- (1) 藤田宙靖「社会保険診療報酬支払基金の行う減点行為の法的性格」『別冊ジュリスト No. 56, 社会保障法判例百選』昭和52年12月。
- (2) 行政判例研究会「社会保険診療報酬支払基金が診療報酬請求に対してした減点査定の行政処分性——第91回行政判例研究」『法律のひろば』昭和53年2月号。
- (3) 上村政彦「支払基金等の診療報酬支払義務」荒木誠之・林迪廣編『判例研究社会保障法』昭和54年6月。
- (4) 行政判例研究会「国民健康保険診療報酬審査委員会が行う審査の性格——第141回行政判例研究」『法律のひろば』昭和58年4月号。

（ほり・かつひろ 社会保障研究所調査部長）

地主重美 編著『社会保障読本』,

小沼正・地主重美・保坂哲哉 編著『社会保障概論』,

村上雅子 著『社会保障の経済学』

丸 尾 直 美

社会保障への国民的関心が高まってきたせい、社会保障に関する著作が海外でも国内でも続々と刊行されている。

最近のわが国で出版された社会保障関係の著作としては、地主重美編著『社会保障読本』(東洋経済新報社)、小沼正・地主重美・保坂哲哉編著『社会保障概論』(川島書店)、村上雅子著『社会保障の経済学』(東洋経済新報社)、佐口卓著『社会保障』(日本労働協会)、工藤恒夫著『現代フランス社会保障論』(青木書店)、石本忠義・藤井良治編著『医療保障の危機』(勁草書房)等がある。

これらの著作にはそれぞれ特色がある。地主氏の編著は、東洋経済新報社の「読本シリーズ」の一環であり、同名の著作を新たな編者が新たな観点から新本として編集したものである。この本は「読本シリーズ」の趣旨にのっとり、わかりやすく、総合的にしかし今日の問題点に焦点をあわせて社会保障を解説したものであり、今日の社会保障問題を概観するのに適した好著である。

小沼・地主・保坂編著の『社会保障概論』も目次は地主編の『社会保障読本』とそれほど異ならないが、社会保障発展の歴史的発展経過の説明と各制度の制度論的説明に力を置いており、『読本』よりは幾分専門的で詳しい説明と分析がなされている。

村上氏の『社会保障の経済学』は近代経済学の実証手法を用いて社会保障を理論的に解明し、しかもその理論のいくつかを日本の社会保障に当てはめて分析しようと試みたものである。社会保障

分析の近代経済学手法を本格的に紹介し、それを用いて社会保障を分析する研究はそれまでのわが国では少なかったが、最近、村上氏のほかにも一橋大学の野口悠紀雄氏、高山憲之氏等、近代経済学者の中にも社会保障に関心を抱き、経済分析の対象とするエコノミストが出てきたことは喜ばしいことである。

村上氏は先に『最適分配の経済学』(新評論)という好著を出てしており、所得分配問題の近代経済学的分析に関しては定評のあるエコノミストであるが、今回の著作においても、所得分配問題の解明からはじまり、年金、医療保険、社会福祉の問題を明快に分析している。近代経済学専攻のエコノミストや学生にとっては社会保障の経済学的分析方法を知り、頭を整理するうえで非常に有益であろう。

佐口卓氏の『社会保障』は、はしがきでも述べられているように「社会保障をはじめて学びたいとのぞんだ人びとを対象とした概説書である」が、長年、社会保障の研究に携わり、総理府社会保障制度審議会をはじめいろいろな場を通じてわが国の実践の社会保障制度の検討と改革に組み組んでこられた社会保障研究の超ベテラン大家の著作であるだけに——しかも編著でなく1人の著者によって書かれているので——今日の社会保障の背景、制度上の特徴と問題点と改革の方向等が欧米主要国の動向をも参考例としてあげつつ、バランスよく解説されている。社会保障を総合的体系的に勉強しようとする人にとって恰好の書といえよう。

研究者や専門家が読んでも味わいのある著である。工藤氏の本はわが国では殆んど紹介されていない、P. ラロック等のフランスの社会保障論とフランスにおける社会保障の歴史的発展と現状が紹介され、検討されている。W. ベバリッジ、R.M. ティトマス等のイギリス社会保障論に比べてフランスの社会保障論はあまりにもわが国には知られていないので、本書は貴重な研究であり、わが国の社会保障論の発展にも寄与することであろう。

地主重美 編著『社会保障読本』

地主氏編著の『社会保障読本』は全10章から成り、第1章の福祉国家と社会保障の歴史的展開から第9章の国際的潮流の概観と終章の将来展望まで、それぞれの分野の専門家が執筆して、社会保障の大抵の領域をカバーしている。第1章は福祉国家と社会保障の歴史的発展の概観であるが、単なる客観的叙述にとどまらない。今後のあるべき方向として、分権化とコミュニティ・サービス供給システムの必要性などが示唆されている。

第2章は社会保障制度の定義、種々の観点からの分類、日本の社会保障制度の現状と問題点の指摘等がなされている。日本の社会保障の問題点として指摘され、改革の必要性が示唆されていることは、制度間格差、総合調整の不備、障害者、母子家庭、寡婦といった人口グループの社会保障の相対的遅れ、援助と給付を受ける側の立場からみた整合性と首尾一貫性の欠如などである。

第3章は社会保障の機能として、最低生活の保障と、貧困への落ち込みの原因となる危険災厄の未然防止と所得再分配が取り上げられている。この章の後半部分執筆の高山憲之氏は、論議を呼んだ世代間分配の不公正問題の要点を再述し、今日の公的年金の制度が「いわばババぬきゲーム」としての性格を持っているという。またこの章では社会保障の需要が価格にたいして完全に非弾力的であるかのごとく想定してきたことを問題として、医療費の無駄づかいや保育サービスの料金引き上げが過大需要を抑制するために有益であることを経済学の分析用具を用いて示している。

第4章は財政学専門の藤田晴氏が社会保障の財源調達問題を取り上げている。ここでは財源調達の基準として効率と公正を挙げ、次いで財源調達の諸方法を分類、比較した後、公費負担と保険料による負担の相違点と長短を説明する。さらに受益者負担問題を取り上げ、その意義を述べ、受益の大きさを比較的容易に確定でき、受益者または扶養義務者に負担能力があり、政策的に促進する必要のない給付の場合には受益者負担をできるだけ高いレベルで適用することが望ましいという。

第5章、第6章、第7章は主要な社会保障制度の現状の紹介と検討である。第5章で医療保障が、第6章では生活保護と年金と児童手当・失業保険による所得保障の現状が紹介されている。第7章では社会福祉が取り上げられている。第5章の医療保障ではイギリス、ニュージーランド、イタリアのような公的保健サービス方式と社会保険方式の長短を比較してから、わが国の医療保障の問題点として医療費の増嵩、成人病への対応のおくれ、医療機会の不平等、精神障害者・寝たきり老人・痴呆性老人への対策のおくれが挙げられている。

第6章の所得保障では、まず生活保護についての日本とイギリスの違いが指摘されている。生活保護受給者比率（対人口比）が日本1.2人にたいしてイギリス8.9人であり、日本の7.3倍であることが指摘されている（しかし、イギリスの「生活保護」の多くは年金等を補足する補足給付であり、年金生活者としては年金の一部のようなものであるから、日本の生活保護とは性格の異なるものであることを説明しておく必要があるだろう）。年金に関しては別に『年金読本』があるので、ごく簡単な紹介にとどまっている。しかし、都村敦子氏が執筆した児童手当論は、支給条件として所得制限を引き下げた臨調路線を批判して「児童はすべて平等であるという児童福祉の基本理念から、児童手当には所得制限を課すべきではない」（158頁）と断言し、児童扶養控除を廃止して児童手当に統合することを主張している。たしかにわが国の児童手当は他の先進諸国と比べて異質であるが、年功賃金体系も崩れてきているし、教育期の子供を持つ中年者の家計が苦しいことをも考え合わせ

ると、政府が臨調路線に従い、中央児童福祉審議会の1980年答申と逆の方向の政策をとったことは問題であろう。いつか再見直しが要請されることになる。

第7章の社会福祉では、社会福祉の歴史的発展経過とわが国の現状を紹介しているが、「……実態的にいえば、わが国の社会福祉サービスはいまだに施設入所型を中心にそこにモザイク的に他の類型を追加するという伝統的なありようを脱していない」と批判的所見もみられる。

第8章は岡崎陽一氏による人口高齢化問題であり、まず人口と人口高齢化予測とその手法が簡単に説明されている。次いで人口高齢化の社会保障費への影響が述べられ、あわせて、将来、生産年齢人口にたいして高齢人口の比率が著しく高まることにたいする対応策が示唆されている。示唆されている対応策の第1は65歳から高齢者として公認する慣行を改め、高齢者の働く能力を活用する工夫をすることであり、もうひとつは人口再生産の観点の見直しをすることである。

第9章では社会保障の国際潮流と国際関係が主として法律的観点から述べられている。発展途上国における社会保障発展のための技術移転と情報収集の役割が重視されている点が特徴的といえよう。

最終章は編者の地主氏が将来展望をしている。ここでとくに重視されていることは、社会保障費の増大傾向に対処して社会保障制度間、他の政策との間、私的部門との間での調整を効率性・公正の観点から見直していくこと、ナショナル・ミニマムの所得保障に上積みされる所得比例型の所得保障のあり方について検討が余儀なくされるだろうこと、負担能力があり受益者を明確に識別できるような給付については適正な負担を課すること、世代間の分配の公正を確保すること、等である。

本書は『読本』としての性格上、社会保障についての事実とその背景および問題点についての手引書であり、専門的分析と独自の主張は極力抑えられており、ただ、高山氏の年金論と都村氏の児童手当論には独自の主張がある。高山氏の年金論は村上氏の著作の年金論とも共通するので、村上

氏の著作を紹介してから再び取り上げることにしよう。

小沼正・地主重美・保坂哲哉 編著 『社会保障概論——その動向と基本 知識の整理——』

小沼・地主・保坂編著の本書も『読本』の編者および著者とかなり共通しているためもあって、内容も構成も『社会保障読本』と共通部分が多い。まず第1章の社会保障の歴史的展開からはじまり、社会保障の目的と機能を論じてから、社会保障の内容を、所得保障、医療サービス、社会福祉サービスに分けて扱い、社会保障の財政と国際比較がこれに続き、最後に将来展望で終わっている。内容は『読本』よりも幾分専門的であるが、特徴や論点には『読本』と共通するところが多いので、特徴的なところだけを紹介しよう。

まず第I章では現代的貧困の問題を P. タウンゼントの第3の貧困の概念に依拠しながら論じており、第II章では、社会保障の目的と機能を、①貧困の除去、②社会的事態にさいしての保障、③社会的ハンディキャップと社会援助に分類している（『読本』では③として所得再分配を挙げている）。

第III章の所得保障では年金制度改革の方向として、給付水準の適正化、婦人の年金権の確立、「全国民の連帯を基盤とする基礎年金と、職域の被用者の連帯による付加年金に再編成される」ことが必要だと述べられているが、今度のわが国の年金改革案はこの部分の執筆者の山崎泰彦氏の考える方向を辿っているといえよう。本書では企業年金も紹介されているほか、わが国の雇用保険制度と労働者災害補償保険の紹介も『読本』より詳細になされている。生活保護と児童手当についての論点は『読本』と同様である。

第IV章の医療保障は藤井良治氏が担当しているが、医療改革の方向として、『読本』で述べられていることに加えて、福祉サービスとの接合、地域医療、健康づくり、医療のヒューマナイゼーションが主張されている。今後の医療制度改革にさ

いして重視さるべき方向といえよう。この章には小沼正氏による生活保護受給者の医療扶助の実態も紹介されており、ここにもわが国の医療保障制度に不備があることが明らかにされている。

第V章の社会福祉では児童・障害者・老人にたいする社会福祉サービスのわが国の制度とサービスの内容がよく整理され、紹介されており、政策課題も述べられている。すなわち障害者福祉サービスの課題としては、最重度といわれる障害者にたいする難病施設対策、在宅サービスのための家庭奉仕員、介助者等の対策強化ならびに同地域に住む人々からのボランティアな協力を促すことが課題として挙げられており、老人社会福祉サービスの課題としては、要介護老人に対する福祉サービスと、居宅処遇を最大限実現するために在宅福祉サービスを重視することが必要だと指摘されている。障害者、老人いずれの場合も重介護を要する人々にたいするケア体制の充実と在宅ケアが重視されている。たしかにこの二つの点は、障害者および要介護老人にたいする福祉サービスのこれからの課題であろう。

第VI章の社会保障財政は地主重美氏が担当している。ここでは財源調達の基本として効率性、公平性に加えて安定性基準が加えられている。財源調達の将来の課題としては、①受益と負担の関係を明確にすること、②租税は基礎的最低保障部分の支出と、医療・福祉サービスの再編成などに限定すること、③社会保険料対象の標準報酬の上限撤廃と総報酬への拡大等を計画的に実施すること、④医療サービスや社会福祉サービスにたいして受益者負担を拡大することを挙げている。社会保障の効率化と費用膨脹の抑制のために、いずれも検討さるべき課題といえよう。

第VII章では城戸喜子氏が、社会保障の国際的な一般的傾向と主要国の個別的特性を概観しつつわが国の社会保障の特徴を描き出している。地主編著の『読本』の国際比較と違い、本書での国際比較は、先進諸国の社会保障をいくつかの観点からパターン分類して、主として数量的指標を用いることによって日本がどこに位置するかを明らかにしている。また、社会保障費の対GD比を左右す

る要因は何かを社会的要因を含めて探り、人口の高齢化率と世帯規模の影響を明らかにしている。社会保障の数量的国際比較がいろいろな観点から簡潔にまとめられており、日本の地位と特徴を知る上で有益である。

最後の章は社会保障の将来展望であり、人口高齢化等によって急増する社会保障費に対処するために、各種社会保障制度の総合化、高齢者の就業への配慮、ノーマライゼーションを基軸とした社会連帯が必要であると述べられている。

地主氏編著の『社会保障読本』と小沼・地主・保坂編著の『社会保障概論』の執筆者達の大部分は、今日のわが国の社会保障改革を推進してきている理念と政策についての世論形成者達であり、わが国の社会保障理論の主流派ともいえる人々であるから、この二著で述べられていることは今の日本ではむしろ良識的なことにみえるが、こういう考えが日本でも支配的になってきていることも、社会保障研究所とそのOBを中心とするこの二つの本の執筆者達の活躍によるところが大きいことを忘れてはならない。

村上雅子著『社会保障の経済学』

村上雅子氏の『社会保障の経済学』は、近代経済学の手法を社会保障へ適用したところに特徴があるが、とくに村上氏の得意とする分配公正理論を社会保障に生かしたところが本書の貢献であり、興味深い部分である。

本書は6章から構成されている。第1章では社会保障の定義からはじまり、わが国の社会保障費の構成と動向を概観した後、社会保障給付の効率性基準として、R. ローターやW. ベッカーマンのいうターゲット（目標）効率性基準を紹介し、次いで公平性の基準をいくつか簡潔に整理しつつ紹介する。まず最低生活の保障と機会均等を前提とした上での生産の貢献に応ずる分配が公平だという広く受け入れられている公平観を「われわれの内なる公平観」として紹介した上で、「公的負担の公正化」問題を解く鍵として(1) A.C. ピグーの単純な社会的効用極大化基準、A. ラーナー、A.K.

センの確率的平等基準, J.C. ハーサニーの非個人的選好の理論, J. ロールズの公正基準など, 所得分配の平等化を基礎づける諸論を紹介する。(2)次いで H.M. ホックマンと J.D. ロジャースのパレート最適再分配の理論を紹介し, (3)さらに租税負担の公平の理論として犠牲の平等化基準を紹介し, わが国の税制の場合にこの基準を適用することをも試みている。

第2章分配不平等の実態ではジニ係数, タイル係数, アトキンソン係数等を紹介し, 次いでこれらの係数を用いた所得分配の国際比較を紹介するとともに, わが国の戦後の所得分配の平等度の変化と所得再分配の効果を検討している。その結果, わが国の非農家勤労者の所得分配が1960年代に平等化傾向をとり, 1970年代に入ってからやや不平等傾向を示したことを明らかにし, どのような要因によってそうなったかを要素分解することで示そうと試みている。

所得再分配効果は, 再分配係数とジニ係数の改善度(再分配前との比較)によって行われており, いずれの指標をみても税と社会保障による再分配効果がみられることをわが国の統計を用いて示している。さらに資産分布の不平等度をも利用可能な資料を生かして推計している。常識どおり資産分配の不平等は所得分配の不平等よりも大きく, ことに農家の土地資産の不平等の増加が目立つが, 土地資産の不平等度の増加は都道府県間の不平等度の増加によるところが大きいことが明らかにされている。

第3章では貧困と公的扶助が取り上げられ, 貧困あるいは最低生活の基準論と生活保護世帯の実態の紹介の後, 負の所得税の内容とその意義が説明されているが, ここでの貢献は, 負の所得税を日本で行うとすれば財源がどれくらい必要かについての独自の試算を試みていることである。

第4章は高齢化と老後の保障と題され, 主として年金問題が紹介され, 検討されている。この章ではまず人口高齢化がどう進行するかの予測と, 扶養率の変化がどうなるかを説明し, 老齢年金の給付と負担の関係がどうなっているかをわが国の年金制度について説明している。次いで高山憲之

氏や野口悠紀雄氏の問題提起で論議の的になった老齢年金の拠出対給付の対応関係と, その世代間不公正の問題を取り上げている。わが国の現在の公的年金の社会保険料が将来の予定給付額にたいして過小であり, このままでは将来の年金費用負担が過大になるとの指摘は, 高山氏や野口氏によってなされており, 賦課方式と積立方式の相違を理論モデルで示す試みも高山氏によって行われているが, 村上氏は若干複雑化し, 一般化した場合をも含めて, 賦課方式モデルと積立方式モデルの違いを整理し, 利子率が人口増加率プラス年収増加率に比べて低いほど賦課方式のほうが有利になり, 逆にこれからの日本のように人口増加率も年収の伸び率も小さくなる場合には積立方式のほうが有利になることを明らかにしている。この章では老齢年金制度の貯蓄率に与える影響も分析され, ライフ・サイクル仮説的な想定のもとでは, 年金制度の導入によって総貯蓄率が下落するか上昇するかは, 退職期間と稼得期間の年数比が退職人口と稼得人口の比率より大きい小さいかに依存することを示している。

第5章の健康と医療保障では, 医療サービスの需要と供給の特性を説明し, 医療保険の再分配効果を推定し, 高年齢者への所得再分配が医療保険制度を通じて行われていることを確認している。この章で興味深いのは, 井口直樹氏の手法やいわゆる長瀬効果の式を用いて, 医療保険制度間の患者の自己負担率の格差はどれくらいにするのが公平かを推定していることである。この章では投薬と検査が過剰に行われるメカニズムをもモデル化して示す試みもなされている。

最後の章は社会福祉の諸問題の紹介と検討に当てられている。まず「社会福祉とは, 公的扶助を受けている者, 老齢者, 心身障害児(者), 児童, 母子世帯その他, 援護育成を要する者が, 自立してその能力を発揮できるよう, 必要な施設, サービスの供給を行なう社会保障制度の一分野である」と定義し, わが国の社会福祉の政策の内容と費用配分を説明する。この章ではさらにこの種の福祉サービスを公共的に供給する理論的根拠として公共財的性格と価値財的性格とを挙げ, 社会福

祉サービスは間接的便益の点で公共財性がみられる「非純粋公共財」と判断し、したがって無料ではなく料金を徴収すべきであるが、施設サービスの存在が間接便益をもたらすのであるから建設費に相当する部分は公費負担し、直接便益を受ける利用者は、利用者へのサービス活動に従事する人々の人件費、消耗品費を負担すべきではなかろうかという。ただ低所得層には負担能力に応じて費用負担を減すべきものであるが、健康で文化的な最低生活を圧迫しない所得階層以上の層には総コストから施設建設費を引いた費用を負担すべきだという。

本章の独自の主張は費用負担者の負担能力として所得だけでなく資産をも含むべきだとの考えである。武蔵野市は老人の資産に注目して、これを担保に福祉サービスを給付する方式を開発したが、老人の資産による費用負担能力を重視する村上氏は、この武蔵野方式に注目してその紹介をするとともに、この方式を評価している。

村上氏の著作は、練習問題も付されており、教科書をも兼ねているので、社会保障の経済分析の理論的枠組に関しては、他のエコノミストの紹介が多いが、その分析用具を用いて実際のわが国の統計に当てはめて、再分配効果とか必要とされる負の所得税額など、それぞれの問題に関して利用可能な統計を工夫して用い、具体的数字を出しているところはさすがである。わが国の社会保障研究者には社会学や社会福祉の分野から入った人が多いので、社会保障に関する経済分析用具に関しては海外の研究の紹介もあまりなされておらず、経済理論を用いて数量的分析をすることも少なかった。村上氏の本書はわが国における社会保障の経済学の発展に寄与するところが大きいであろう。また村上氏の得意とされる分配の公平あるいは公正の基準を用いて、わが国の社会保障制度にみられる種々の不公平を明らかにした功績も大きい。

理論家でありながら、実際の制度についても要点が明快に説明されているが、制度の説明に関しては不正確なところもあるし社会保障の制度論的研究を長年行っている人からはところどころ

あまりに単純に割り切った説明に疑問を感じるところもあるだろう。たとえば定額基礎年金から出発して1960年になってから所得比例年金を導入したいわゆる二階建て年金制の代表国のスウェーデンを西ドイツと同列に並べて「所得比例的負担・給付型の年金から出発した」国の代表とみなして、最近になって「わが国と同じように定額部分を給付に含めるような変化が生じている」(110頁)というような思い違いもある(小沼・地主・保坂編著『社会保障概論』では西ドイツは所得比例給付を行っている代表国、北欧は定額給付中心の代表国とされている。241頁)。

村上氏は分配問題の専門家だけに分配の公平あるいは公正(この二つの概念のつかい分けが今回の村上氏の著作では必ずしも明確でないが)問題に関しての考察は鋭い。それに比べると、効率性の観点からの分析には若干の手抜きが感じられる。たとえば社会福祉の分析と費用負担論に関しては既存の料金論(たとえばケン・ジャッジ、ウィリアム & R. アンダーソン等の社会福祉サービスの料金論)を踏まえた展開が必要であろう。老人福祉サービスに関しては公共財かどうかという観点と同時に村上氏も紹介しているロールズの社会基本財の観点からの性格付けも必要であろう。地主氏編著の『社会保障読本』でも指摘されているように「社会福祉が、一般の公共財や公共サービスと区別され」るべきものであり、「そもそも社会福祉はミニマムや優先順位^{プライオリティ}を離れては存立しないが……」(19頁)からである。丁度、人間の生存にかかわる最低生活の所得保障や老人の医療保障に相当の公的補助がなされるように、寝たきり老人・痴呆性老人など費用を弁じ得ない老人にたいする重度の介護サービスは、医療に準ずる優先度の高い性格の社会的^{社会的}基本財に類するサービスとみるのが自然であり、費用負担の方式も老人医療保険に準ずるとみるべきであろう。同じ社会福祉サービスでも社会基本財的なものとそうでないものとは費用負担方式が異なるのがむしろ当然であろう。それは丁度、所得保障の年金でも生存にかかわる基礎年金とその上に付加される従前報酬比例型年金とは費用負担方式が異なるのと同じ理屈である。

公正基準と効率基準を両立させるにはこれが一つの方向であろう。

高山・村上氏の世代間の年金費用負担不公正論は論議を呼んだ問題であり、『読本』および『社会保障概論』の執筆者の中心となっている地主氏や堀勝洋氏等とは意見の異なるところもあるだろう。地主氏は一昔前に賦課方式的方法で年金水準を引き上げよと主張して、世論に大きな影響を与えた中心者である。1960年代中頃には国民所得の1.3% (恩給等を除くと0.4%) といわれていた公的年金給付の対国民所得比のその後的大幅引き上げに影響を与えた功労者である。ところが時代が変わり、公的年金は国民所得の6%を超すようになり、このままの制度が維持されれば、将来の年金財政は破綻すると予測されるようになった。そこで高山氏や野口悠紀雄氏のような論が出てきたわけであるが、丁度、年金が極めて貧困だった時代に地主氏等の年金改革論がショックを与え、その後の年金改革を促すのに役立ったように高山氏等の年金改革論は、年金財政の将来の破綻を避けるための改革を促すのに役立つことになるであろう。国民的論議を呼び政策に影響を与えるためには、幾分、誇張された主張も必要であろう。そう考えると、かつての地主氏等の賦課方式論的年金改革論が理解できるように、高山・野口、村上氏等の年金論の意義も評価できるであろう。しかし、堀氏等が批判したように社会保障の性格を軽視した私保险的経済論理を公的年金に適用している点と世代間公平の基準が単純すぎるので、この論議を現実の年金制度にそのまま当てはめることには問題がある。たとえば世代間の分配の公平として世代間の実質可処分所得プラス資産 (社会資本をも含む) の世代間の平準化という基準をとれば、仮に2020年頃に社会保障給付費の対国民所得比が漸増していった将来倍増しても数%の実質経済成長率が維持される限り、各時代の勤労世代の実質可処分所得は増加していくし、実質資産も増えていき、後代の人ほどゆたかになる。社会経済国民会議が『社会保障の財政計画と費用負担』で示唆してい

るように、社会保険料と税金の費用負担が絶対的相対的に高まっていくとしても、勤労世代の手取りの実質可処分所得が着実に増加していく場合には、しかも年金積立金を利用できる段階で社会資本の資産などにこれを用いて、後代の世代の資産を増加させていくとすれば、後代の世代にとって不利な分配になるとはいえないであろう。それに世代間の公平は公的年金の給付・負担関係だけでなく、賃金体系、その時代における高齢者扶養の個人負担、国債等を総合的に考慮する必要がある。現在の中高年勤労世代は、世代間の賃金差が大きい年功賃金制度の時代に低賃金で働き、年功者になったときに年功賃金体系が崩れて、賃金の世代間分配が「平等化」した「不運」な世代である。それに将来の高年金時代とは違い、僅かな年金しか受給していない老親を扶養している場合が多い。次代の世代が主に利用することになるであろう住宅を建てた (あるいは建てる) ための負担を負っている。こうした事情のために、勤労世代の中で最も家計余力の少ない生活をしている。このことは最近発表された『国民生活白書』も明らかにしている客観的事実である。その上、都村氏が指摘しているように児童手当は貧弱であるし、老人福祉サービスも貧困なので現代の中高年勤労世代の負担は重い。こうした点を見無視して公的年金の給付・負担比率を世代間で公平にせよというのは現実の政策論としては妥当ではない。近代経済学の長所と限界は他の条件を所与とするか捨象してある問題についての、因果関係やコスト・ベネフィット関係を客観的かつ厳密に明らかにするところにある。しかし、その方法論上の長所と制約を忘れて、限られた枠内での論理的推論を現実の政策にそのまま適用することは経済政策の方法論に反するやり方である。高山・野口・村上氏の公的年金の給付・負担の世代間公平論を現実に応用する場合にはこうした点を十分配慮することが大切である。

(まるお・なおみ 中央大学教授)

社会保障研究所 編『社会福祉改革論 I・II』

東京大学出版会 1984年6月

I. A 5判 xi+357 II. A 5判 ix+274

仲 村 優 一

I

本書は、社会保障研究所が昭和57年度において取り組んだ共同研究「社会福祉の課題と展望」に関する研究結果の報告であり、2分冊で600頁をこえる大冊である。上巻Iは、「社会福祉政策の展望」に充てられ、21世紀を展望しての社会福祉ニーズの動向の予測と、その充足のための政策課題を明らかにしようとする。下巻IIは「社会福祉実践の課題」であり、現在の社会福祉現場の実践の中から将来への教訓を引き出すことを目的としている。I、II合わせて30人近くの執筆者が参加している。

I、IIを通して全体を大雑把に見ると、社会福祉改革論として何を取り上げ、何を提言しようとするかについての言わば総論ともいうべき三つの論文（Iの序章の福武論文、Iの第1章総論の三浦論文、IIの終章の三浦論文）を初めと終わりに配し一本の線を引き、その線を基軸として、社会福祉に関する諸課題の検討を行ない、改革方向を示唆しようとしたものだといえよう。そこで、本書を論評する場合の論点は、第一に、この基軸の線の引き方が妥当であるかどうか、第二に、取り上げられている各論的諸課題の選択は妥当であるか、第三に、その内容は基軸の線に沿って一貫性が保たれているか、ということになる。以下、この3点を念頭において論評を試みる。

本書は先ず、社会福祉が、その名で呼ばれる一

つの社会的制度として、今日存在する形態のものになった歴史的経過の究明から始まる。Iの序章において、高度経済成長の時期を境とする産業化の進展に伴う就業構造の変化（第一次産業人口の急激な減少と第三次産業人口の急増）と、都市化のもたらした都市人口の増大という二つの指標をとり、戦前の社会と現代日本の社会を比較対照する。そして、戦前の家族主義的社会が、基本的には、「貧しいなりに貧困や障害を吸収する装置と、老後の生活を保障する機構をもっていた」（I, p. 7）のに対し、資本主義経済の発展と都市化の進展によって、このような装置や機構が十分に働かなくなり、そこから落ちこぼれる人びとが多くなる。かくて、私的装置に代わる公的装置としての社会事業によって、限定された対象に対し、主として施設収容の形をとって福祉ニーズの充足がはかられるようになった。

1951年の社会福祉事業法制定前後から社会福祉事業ないし社会福祉の用語が一般化し、戦前の社会事業は戦後の社会福祉に転換した。しかし、「その社会福祉は、……（まだ）公的扶助としての生活保護と未分化であり、1950年代においては生活保護に重点がおかれ、社会福祉の展開は遅々たる歩みにとどまった」（I, p. 8）。1960年代に入って、高度経済成長の進展とともに、憲法理念の浸透と福祉充実を政治に求める国民の意識の強まり、福祉追求を課題とする政治状況の展開が、経済成長の余波の福祉への分配と結びつき、やっと社会福祉の拡大を見るようになり「福祉元年」（1973

年)を迎えるにいたる。しかしながら、同じ年の秋の石油ショックを境とする低成長時代への転換と財政破綻は、厳しい「福祉見直し」状況をもたらしている。そして、行財政改革の名の下に、「救貧的選別主義への後退」(Ⅰ, p. 10)が懸念される事態が続いている。

福武論文は、これまでの社会福祉の展開を以上のように跡づけた上で、今後の日本社会と社会福祉の将来を次のように展望する。そしてこの部分が本書全体を流れる基調となっている。

まず、①低成長下の今後においても雇用者主体の都市化は進展し、その社会の安定のために、社会保障一般とともに、その中での社会福祉の役割も大きくなる。②高齢化の進行、特に後期老年層の比重の増加は、老人福祉へのニーズを一層高める。③核家族化の進展は不可避免的で、高齢者の親子同居率は欧米に比して高いとはいえ漸減を免れず、現在7割に近い同居率は21世紀には「半ばになるものと思われる」(Ⅰ, p. 11)。従って、いわゆる日本型福祉社会論によって「日本の伝統を過大評価して公的な充足のための負担を軽減しようとしても、それは不可能で」(同上頁)ある。特に有業女性の増加と女性の役割の変化は、高齢者の介助、介護を否応なしに社会化し、社会福祉の役割を増大させる。

④都市化の進行に伴う地域社会の崩壊をくい止め、コミュニティの再建をはかるために、地域福祉、すなわち地域における福祉サービスのネットワーク化が重要な課題となる。その際特に、住民参加によるボランティアな民間組織、中でも、主役を担うものとしての就業から離れた前期老年層の役割が重要である。⑤上記のごとく、これまでとは構造の異なる社会に適合的な社会福祉、および社会福祉をも含めた社会保障が追求されなければならない。かかる社会福祉は、スティグマを伴う救貧的社会事業から脱却した普遍主義的なものでなければならない。すべての市民が必要な時に必要なサービスを主体的に選択して利用できる仕組みを作り上げなければならない。その際、応能負担は当然であり、「費用負担においては、上下の階層によって選別することを、むしろ普遍主義が帰

結すると考えなければならない」(Ⅰ, p. 15)。

⑥以上のように重要な役割を要求される社会福祉は、施設福祉にしても在宅福祉にしても(特に後者は)まだ不十分であり、今のところは優先的に公費が投入されるべき分野である。⑦しかし、厳しい将来を展望する場合、社会保障、社会福祉の充実、すべての制度を見通した上での「公正かつ効率的な真の意味での充実」(Ⅰ, p. 14)でなければならない。社会福祉も、「体系的な整合性を求めて、根本的に再検討され、将来の社会に対して適切に対応できるように改革されなければならない」(同上頁)。

福武論文に示される基調は、概して極めて重要なポイントを突いているものと見てよいであろう。そして、三浦論文はこれを敷衍し、今日の社会福祉ニーズの基本的性格を非貨幣的ニーズの増大としてとらえ、そのニーズ充足のための現物または人的役務サービスの体系として社会福祉をとらえようとする。その上で、新しい時代にふさわしく、選別主義から普遍主義へのパラダイム転換が必要だとするのである(なお、評者は、三浦論文において“非貨幣的ニーズ”という概念を使って表わそうとするニーズの特性については理解できるが、この概念を用いることには疑問をもっている。なぜかといえば、ニーズ充足の手段の購入もしくは入手方法の面からとらえれば、貨幣的に評価できるからである)。

Ⅱ

さて、前述の「序章から終章までの間に引かれた線」の吟味として、まず、社会福祉がどのような枠組でとらえられているかについて見てみる。

序章の福武論文では、社会福祉の将来を論じたところで、「社会福祉を含めた社会保障」の充実ということが繰り返し述べられている。その社会福祉は、具体的には福祉サービスとしての施設福祉や在宅福祉であり、それは、社会保障の体系の中で、整合性をもって普遍主義的な方向で充実されなければならないものとされる。このとらえ方が二つの三浦論文でもそのまま受けつがれて、社

会福祉のパラダイム転換が主張されていることは前述した通りである。そして、この視点の重要性を明確化したことが、本書の最も大きな成果であるといっていよいであろう。

しかしながら、いくつかの基本的に重要な問題について、検討の不十分なところが目につくのである。たとえば、社会保障の枠組の中での社会福祉について、体系的整合性をもってその位置づけを明らかにすべきであるとするなら、そこでは、所得保障（年金保険と公的扶助）や保健医療と社会福祉との関係ということが当然問題にされてよいはずである。換言すれば、社会福祉改革論の課題としては、社会福祉自体の改革の前提として、所得保障や医療保障との関連で社会福祉をどうとらえるか、あるいは、社会福祉と所得保障や保健医療との関係はどうあらねばならないのかという論点が、特にⅠの政策論の課題として重要になる。本書のⅠを通じて、この視点はもう少しはっきり打ち出されて然るべきではなかったろうか。

中でも、所得保障制度の一環としての公的扶助（生活保護）は、社会福祉との関係がより直接的であるだけに（たとえば、Ⅰの第4章、Ⅱ財政を見ると、社会保障関係費の配分パターンの分析で「生保福祉費」として括られていることなどによく表われている）、社会福祉のあるべき姿の追求は、公的扶助のあるべき姿の追求と密接な関連をもっている。

本書の序章において、1950年代には社会福祉はまだ生活保護と未分化な状態であったが、60年代の高度経済成長期以降は、公的扶助とは相対的に独自の社会福祉が発展した、というとき、現時点での両者の関係はどうなのか。そして、将来の改革の方向はどうあるべきなのか。これは、周知のように、扶助と福祉サービスの関係として古典的な検討課題である。そして、わが国の社会福祉が、本書でいうように、選別主義的なものから普遍主義的なものへと脱皮すべきものとすれば、いまだに救貧的な部分を色濃く残し公的扶助の羈絆を十分に脱し切っていないわが国の社会福祉の改革は、公的扶助自体の改革論を抜きにして論ずることができないことになる。従って本書のⅠでは、この

ような観点から、公的扶助としての生活保護制度自体の改革論が、重要な一つの柱として織りこまれるべきだったように思う。

もっとも、この点に関して全く触れられていないということではなく、むしろⅠの第3章「社会福祉ニードの測定と予測」の終わりの部分では、将来被保護世帯の中で年金受給者である高齢者や障害者の割合がかなり高くなるであろうことを予測し、そのような事態が生活保護の原理や原則の修正を迫ることになるかもしれないことを示唆している。そしてその場合には、「従来の生計費補助としての生活保護体系という枠を超え、今後の低所得者層の福祉ニードに対応したサービスを提供しうる公的扶助に修正していかざるをえないであろう」（Ⅰ，p. 164）という重要な指摘が行なわれている。正にこの点を、検討を要する課題に止めることなく、共同研究の中で具体的に掘り下げて然るべきではないかと思われる。この点の検討の中から、既に1970年代に提起されて論議を呼んだ制度改革論（たとえば「福祉センター構想」など）の再吟味の必要も出てくるのではないか。なお、先進諸外国との比較における社会福祉のパラダイム論がⅡの終章で簡単に論じられているが、これらの諸国の社会福祉を見ても、公的扶助との関係を政策的にどのように処理するかによって、社会福祉自体の在り方が異なってきたように思われるがどうであろうか。

さらにこの問題は、より具体的には、生活保護における経済給付と福祉サービスの分離か交錯かという論点につながり、Ⅱの処遇論の課題にもなる。本書、Ⅱの第5章では、低所得者処遇の例示として、高齢単身世帯と母子世帯を中心に被保護世帯の生活実態を明らかにするとともに、これら世帯の処遇上の問題について触れられているが、もう一歩突っこんで、公的扶助制度改革論に対応する扶助と社会福祉の接点の課題が掘り下げられると、社会福祉における制度と処遇の改革論に、より具体的な光を投げかけることができたであろう。

III

普遍主義的社会福祉へのパラダイム転換，すなわち，「将来のわが国においても十分に適合的な制度・方法に（社会福祉を）つくり変えていかなければならない」（Ⅰ，p. 26）という命題に沿って，本書の中で最もフィットする部分を挙げるとすれば，Ⅰの第5章「社会福祉の供給体制」とⅡの第4章「老人福祉」であろう。それ以外の章は，それぞれに重要な問題提起や改革提案を含んでいるが，必ずしも本書の基調と適合的なものばかりとはいえないように思われる。特にⅡの分野ごとの叙述のところでは，社会福祉実践の課題というより，分野ごとの制度的改革案として数多くの重要な提案が織りこまれているが，本書の基調をなす理論の体系を十分にふまえた上で整理されたものに必ずしもなっていないのが残念である。

また，全体を通して，こういう点が問題である，だからこうすべきである，という指摘は数多いが，どうしてそうなったのかについての分析と，それをどういう手順でどうしたらよいのかについての改革方法論が不十分である。本書の基調に沿って，“体系的整合性”を求めての一段と深い究明が望まれる。

たとえば，失われたコミュニティの回復のためのコミュニティづくりとしての地域福祉の視点，そして社会福祉を地域において住民の参加する福祉として組み立てていくことの重要性を謳ってい

るが，それでは，地域内において施設福祉と在宅福祉の連続体としてのサービス体系をどのように組み立て，どう排列したらよいのか。現に幅広く存在する地域内の福祉サービスのアンバランスをどうやって解消するのか。

本書Ⅰでは，老人福祉施設や身体障害者福祉施設の府県間地域格差の増大（それよりも，当面は同じ都道府県内の大きな地域格差の存在の方がより重大であるが）について触れられている（Ⅰ，p. 180，p. 259ほか）。それでは，今後の地域福祉計画の中で，如何にしてこのアンバランスを解消するのか。

施設の再配置といっても，地価の問題その他の難点があって難しいとすれば，施設の偏在に対しては思い切った在宅福祉サービスの充実策を図って，地域内の福祉サービス配置の不均衡を緩和する方向を打ち出さなければならないはずである。それでは，そのための基礎的自治体の地域福祉計画展開のあり方，および方法論はどうあるべきか。そして，国および都道府県（特に前者）の福祉サービス再配分の誘導計画についての具体的方策は如何。また，地域福祉計画を地域保健計画とどのように有機的に組み合わせるか。

今後さらに，これらの諸問題についての緻密な掘り下げが行なわれ，真の社会福祉改革に向かつての有効な方法論が編み出されなければならない。本書は，そのための重要な契機となる問題提起を行なったものと見てよいであろう。

（なかむら・ゆういち 日本社会事業大学教授）

誤植訂正

本誌前号（第20巻第2号）において，小泉明先生の御論文中（114頁）に，肩ツキ注番号1），2）～4）が記載されておりますが，不要につき，この2ヵ所の文献番号を削除させていただきます。

編集委員会

編集後記

社会保障研究所が創立以来の所在地である霞が関をはなれて、赤坂に移転してから半年を経過いたしました。当初は、整然としたオフィス街から雑然とした町中にとびこんだような気分だとまどいを感じたりもしましたが、次第に界限のざわめきにも慣れ、昨今では逆にそうした日常生活のリズムが身近に感じられる環境のほうがおちつけるようになってきました。それはまた、社会保障研究において、日常生活レベルでの問題意識を常にもちつづけることの重要性をあらためて思いおこさせてくれる契機ともなりました。

さて、本誌が創刊 20 号をかぞえ、また、当研究所が創立 20 周年を間もなく迎えるにあたって、本号ではその記念としての小特集を〈社会保障研究の将来的課題〉というテーマで企画いたしました。法律学・制度論・経済学・社会学の各分野からみた社会保障研究の動向が、それぞれの論文のなかで明らかにされております。なお次号(20 巻 4 号)には本誌掲載論文総目次が、更に次々号(21 巻 1 号)では第 19 回社会保障研究所シンポジウム「社会保障研究の回顧と展望」が掲載される予定になっております。これらを合わせ御覧いただくことにより、社会保障研究の過去・現在・未来にわたる全体像を俯瞰するてだてがえられることかとおもいます。

本誌が、日本における社会保障研究のフロンティアをめざして、さらなる地歩を占めるためにも、皆様の一層の御指導と御協力をお願い申し上げます。
(宇野)

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)	地 主 重 美 (千葉大学教授)	
	飯 野 靖 四 (慶応義塾大学教授)	都 村 敦 子 (社会保障研究所研究部長)	
	小 沼 正 (駒沢大学教授)	保 坂 哲 哉 (金沢大学教授)	
	小 林 良 二 (東京都立大学助教授)	三 浦 文 夫 (日本社会事業大学教授)	
	小 山 路 男 (上智大学教授)	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)	平 岡 公 一 (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)		(五十音順)

季刊
社会保障研究 Vol. 20, No. 3, Winter 1984

(通巻 86 号)

昭和 59 年 12 月 25 日 発 行

編集・発行所

社 会 保 障 研 究 所
〒107 東京都港区赤坂2丁目19番8号
赤坂2丁目アネックスビル内
電話 (589) 1 3 8 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