

(最近の社会開発的発想の時期を第4期とみるかどうかは1つの問題になる。)これらの段階規定は、それなりに納得的と思われるが、しかし上述したような国家独占資本主義の資本蓄積過程とみると、その過程の段階規定、したがってわが国の戦後の社会、経済、政治の動向との絡み合せを考えると、今一度検討してみる必要があるように思われる。

しかしこれらの問題点をふくむとはいっても、序章の記述と分析は、きわめて簡潔で、かつ明快である。おそらくこの論文は、今後の地域開発研究のさいに、見落すことのできない文献の1つとなるであろう。

また先に若干触れたように、あと1つの問題は社会開発をどの様に評価するかという点である。率直に言って、この点は曖昧のままに残されていると思われる。確かにこの著書全体との関係でみると、社会開発と地域開発、付論の社会開発の構想などで、従来の地域開発の止揚としての社会開発を考えているようである。しかしそれが資本蓄積過程と、どの様に脈絡をもつのかという点でははっきりしない。このためにすぐれた社会開発的分析部分と、著書全体の間に若干の違和感を生み出しているように思われる。この点については、社会開発の概念自体の曖昧さや、その導入の新しさなどもあってただちに回答を求めるべきものではなく、むしろ今後究明すべき課題とも思われる。

これらの問題を別にして、付論の社会開発の構想は、きわめて注目すべき論文である。一種の流行とも思われるほど、社会開発という語が用いられながら、その意味するところは、必ずしも明確にならず、精々例示的にしか示されない現状で、著者は、従来の社会開発の概念・発想を整理し、それと同時に、T・パーソンズ流のAGIL理論を骨子にして、ユニークな理論を展開している。著者は社会開発をAGILを含む最広義の概念として捉え、その総合的視点の必要性を強調している。そして「ヴィバリッチは、社会保障の目的を貧困、疾病、怠惰、不潔、無知という5つの悪からの解放に求めたが、現在の社会開発は、このような人間生活にとっての、第1次の不幸だけでなく、無力感、不満感、孤立感、無意味感などの社会的な第2次の不幸の克服」(Vol. 3. p. 286.)をめざすものとされている。その意味で制度、組織、施設の面だけでなく、人間の心の奥までしみ通るかどうかも期待されるべきもので、社会開発は、たんなる経済開発のひずみの是正というような安易なものであってはならず、価値の転換をふくむものでなければならないという大胆な提案を行なっている。しかもこの論文では、理論的に社

会開発を取り上げるだけでなく、具体的に社会開発をすすめる場合の技術、評価、方法などについても、示唆深い問題提起を行なっている。社会保障と社会開発の関係についても、今なお種々の意見がありうるし、また社会開発と国家機能、民主主義などの形態、経済体制その他についても検討を要する課題が山積している現状で、この付論は充分に吟味する価値のあるものである。

(三浦文夫 社会保障研究所員)

P. クーシ著

『フィンランドにおける 60 年代の社会政策』

Pekka Kuusi, *Social Policy for the Sixties A Plan for Finland*, Helsinki, the Finnish Social Policy Association, 1964, pp. 295.

P. Kuusi の *60-luvun Sosiaalinen politiikka* は、1961 年秋、ヘルシンキで出版され、広く一般の読者にも迎えられて、多くの版を重ねた。フィンランドは農林業を主とする国であるが、近來大いに工業化に努力し、国民所得の大きな伸びと共に、社会的諸施策の充実を計った。本書は 60 年代の初期、61-64 年において、Beveridge がイギリスで果したと同様の役割を国内で演じたといわれている。

原書に接する機会には恵まれなかったが、クーシの師 H. Waris の長文の序論「フィンランドの歴史的・政治的・経済的背景」を付した英訳版によって、以下その内容を紹介したいと思う。

本書は大きく2つに分けられる。第1部は社会政策 (Social Policy はここではきわめて広範な領域を包摂しているのであるが、便宜的に社会政策と訳しておく。)の基礎論ともいうべきものであり、5章から成っている。

1. 社会政策論
2. 社会政策の目的
3. 発展段階にある社会に占める社会政策の位置と機能
4. 各国における所得移転の一般的発展
5. フィンランド社会政策の総合計画

第2部の9章は 60 年代の政策について論じ、次の様な項目にわたっている。

6. 60 年代の公共政策の課題
7. 労働力政策
8. 住宅政策
9. 家族政策
10. 高齢者・廃疾者政策

11. 公衆保健政策
12. 公的扶助 (Social Assistance)
13. 社会政策の財政
14. 社会政策の総合計画

紹介しなければならない内容の多くは、第2部の実際のプランであるように考えられるが、第1部で論じられている基本的な諸問題にも筆者は非常に興味を覚えた。ヴェリスがクーン哲学と呼んでいるこの部分の魅力が、むしろこの本が広い読者層に迎えられた理由であったように思われる。1917年以後、名実共に独立国としての歴史を形成していくフィンランドにとって、緩急、多くのなすべきことがあったことであろう。その中で強力に社会政策をすすめていくためには、また特に批判的な多くの論議に対して説得的であるためにも、このような理論づけが必要であった。社会政策論はこの国にあっては欠く事のできないものであったに違いない。

現在北欧諸国は社会保障制度については、緊密な連携をとっている。しかし本書の随処に見られる特長の1つとして、「繁栄のスウェーデン」ならびに「向上するソ連」との対比をあげることが出来る。計画の目的や成果を示す数字は必ずといっていいほど、この東西両隣国の数字と比較して示される。そのことは12世紀の中葉から1809年までスウェーデンの統治下にあり、1809年から1917年の間は帝制ロシアの属領、その後もソ連との間の独立と防衛の死闘の繰返しであった、この国の長い歴史と無縁ではなさそうである。北欧諸国は協調の相手国であると共に、はげしい競争の目標でもあるのである。

社会政策の役割は貧困の悪循環を断ち切ることにある。クーンは G. Myrdal の「経済理論と低開発国」や A. Lewis の「経済成長の理論」の所説を引用しながらその様に論じている。序文の中では、ヴェリスが、J. Tinbergen の *Lessons from the Past* (『新しい経済』岩波新書版) から多くを学んだと書いている。北欧においてこれ等の業績が広く受容られていることが分かる。この貧困の悪循環ということは、社会学的アプローチによって明らかにされたことであるとして、active population と passive population を分けて考えることから発想する。自由経済の体制下では、この passive な層は、貧困——疾病——労働力の低下——貧困という循環的累積的過程をたどって、いよいよ貧困に陥っていく。社会政策は所得の均等化を通じてこの passive な階層をうながし、これに向上の意欲を与え、不断に経済活動の中へ動員して、全体的な経済成長を推進しようとする事を狙っている。

「持てる者は与えられて、いよいよ豊かになる」という累積作用を断ち切るというのである。

経済機構それ自体には自動的自己安定作用は存在せず、国家のリーダーシップがきわめて重大な意義を担い、経済成長と、社会の平等化が、全体的恒久的プログラムによって、統一的に政策化される必要がある。その意味では、現代の経済政策はその実質において社会政策であり、社会政策はまたすぐれて経済政策であるともいえる。さらにケインズにも触れて、社会政策は経済政策として考えると、インフレ政策的側面を持ち、経済成長に寄与するところが多いともいっている。

しかし社会政策そのものに対しても厳しい反省を加えている。制度的保障は、その内部に格差を包蔵して新たな不平等を生みがちであり、危険を最小にする機能を期待されながら、むしろ不平を醸成するという意味では危険を増大しているとも考えることが出来る。しかも、物的な欲求が満たされていき、個人の努力をうながすものが稀薄となった時、豊かな福祉国家が、空虚と不満の支配するところとならないとは誰が保証できるであろう。ここで、著者は社会政策が従来の保障と福祉という目標の外に、Amenity (快適) を考えるべきだと提言している。Amenity の実質についての明確な論証を欠きながらも、なかなか示唆的である。

第2部では先ず1920年以降の著しい工業化の傾向を次の職業別就業人口比で示す。

	1920	1940	1960
農 林 業	65	51	32
工 業	15	21	31
商 業・運 輸	6	10	15
サ ー ヴ ィ ス	14	18	22

しかもなお、50年の時点で、スウェーデンに約20年、アメリカに対しては50年おくられている。下表は50年の比較である。

	サーヴィス	工 業	農 業
U. S. A.	55	36	9
スウェーデン	34	41	25
フィンランド	26	28	46

60年代の公共政策の課題として、国民所得の伸びを年率で3.5-4%とする(26-38年の間は平均3.0%, 50-59年は2.7%であった)。年々5万人を2次または3次産業へ新たにふりむける、農林業就業者は年に約3%, 60年代を通じて175,000人を減じて70年には有業人口の25%とする、生産性の向上を重点施策として

投資計画を樹てる、等が掲げられた。戦後 15 年間、領土喪失に伴った移住者の定着と、重い賠償に苦しめられたフィンランドとしては、これからがようやく前進、発展の段階に入ることとなった。

はじめに経済政策と社会政策の接触点に労働力政策を考え、その第 1 の課題を雇用の増大にあるとした。しかも全般的な自由経済の後退と共に、当然公共事業を拡大していかなねばならないが、この国の当面の問題は小規模農家の兼業の問題であった。それは正しく成長経済下の象徴的現象で、農家自体の経済条件に特別の変動があった訳ではなく、社会全般のめざましい発展にとりのこされたと考えることが出来る。3-4 ヘクタールの耕地を持つ農家の収入が、急速に発展を見せしている木材工場の製材工の収入の 3 分の 2 にも足りないのである。農業従事者の労働力を吸収する道路建設の急増が各地ですめられた。これには 1 院制 200 議席中 53 議席 (62 年の総選挙) を占める農民党の強い発言も無視することの出来ない要因と思われる。公共事業費は 60 年で 12 億 2,700 万マルカ、国民所得の 11.3% を占めている。

住宅政策は、第 2 次大戦で 12 万戸の住宅を失った打撃から立上らねばならなかった。440 万という全人口を考えると 12 万戸という喪失は大きな数である。53 年人口千人に対する住宅数は 260、世帯当住居規模は 2 部屋以下が 40%、2 部屋と台所が 31%、3 部屋以上と台所が 29%、となっていた。50 年代に入って年々部屋数で (台所を含め) 85,000 ずつ建築した。同年代の 1 年の人口増加は 45,000 人であったから、少しずつ住宅事情は緩和しつつあったといえる。しかし住宅建築に対する政府の施策は十分とはいえなかった。住宅資金に対する政府からの貸付金は、57 年の数字で、スウェーデンが建築費の 49%、ノルウェー 47%、デンマーク 55% に対して、フィンランドは僅か 15% であった。北欧諸国の気候条件は当然、重構造の建築を必要とし、その償却には 2 世代 3 世代にわたる長年月を要し、住宅を個人財産とする感覚よりは、それを越えた公共の財産という受けとり方のほうがむしろ自然であるように思われる。ノルウェーでは住宅融資の償還期間は 100 年となっている。

出生率の低下と家族政策の結びつきは多くの国々で見られたことで、フィンランドでも、34 年に G. Modeen が現状のまま推移すると、70 年代には人口 400 万をわるに至ると警告をしてからのことである。家族の消費水

準が子供の数に従って遞減することは見易い道理である。International Union of Family Organizations が金属工について調査したところによると (妻は無職) 消費必要額を、夫 1.0、妻 0.75、子供 0.5 の比率で計算し、一方児童手当や、児童数に応じた税法上の措置等を勘案して、家族の消費単位当りの可処分所得をその構成員の員数に応じて試算をした比較が、次の表によって示される。(児童手当などは 57 年の時点)

家族数	夫婦	+1子	+2子	+3子	+4子	+5子	+6子
フランス	100	83	91	91	91	91	91
ベルギー	100	84	76	73	70	70	70
イタリア	100	88	80	74	70	67	65
スペイン	100	81	71	64	60	60	60
オランダ	100	84	73	66	61	57	54
西独	100	84	71	65	61	57	54
フィンランド	100	85	74	66	60	55	51
ノルウェー	100	81	70	62	57	52	49
デンマーク	100	81	68	60	54	49	46
家族政策のない国	100	78	64	54	47	41	37

上記の表によると、フランスだけが、子供の数によっても消費水準が低下しない唯一の例となっている。家族の可処分所得中、所得移転によってカバーされる率を、フィンランドとフランスでみると

	夫婦	+1子	+2子	+3子	+4子	+5子	+6子
フランス	0	23%	64	80	83	85	86
フィンランド	0	32%	28	26	25	24	25

55 年国連の社会委員会は第 2 子以下への児童手当として、工業労働者の賃銀の 5% 相当分を勧告している。フィンランドでいえばそれは 22.5 マルカに当る。61 年の実施例ではそれより大分低い月 14 マルカであるが、その額でもってしても、児童手当の総額は国民所得の 2% に達する。この国の社会政策は時に場当り的なところがあり、児童手当にしても、53 年には国民所得の 3.1% に及んだという数字が残っているが、老人と疾病の問題が前面に出て、いささか後退を余儀なくされたということである。ともあれ、この国の家族政策が、戦後の出産率のピークをそのまま維持する結果になったことは注目に値する。

国民年金法は 37 年 5 月に成立、52 年には無職の老人に対しても年金の支給を始め、55 年、廃疾者もその対象となり、57 年一応現在の体系が完成した。釀出の如何にかかわらぬ均一の基本給付と、他の収入、16 歳以下の子供の数、地方別の物価水準に応じた加算給付が

ある。(60 年現在で最高の物価の地方で 1 人月額 34 ドル) 62 年には従業員年金法が成立した。

61 年で 65 歳以上の人口は総人口の 7.4%, その高齢人口層の消費の総額は 5 億 7,900 万マルカと推計されたが、同年齢層に対する年金支給総額は、実にその 47.4% に当る 2 億 7,400 万マルカに上っている。高齢者の消費水準が成年層に比していささかも劣っていないといっていることも十分に首肯出来ることである。

公衆保健と医療の面では多くの問題が残されている。医療費は国民所得の 3.5-5% で、国によりはなはだしい違いはない。それに疾病による所得喪失分を加えると約 6.5-8%。I.L.O. 諸国の大半では、これらの経費の約 2 分の 1 は補償されており、進んだ国々になると、その補償は 3 分の 2 を越えている。にもかかわらずフィンランドでは 60 年に至っても辛うじて 3 分の 1 を補償するにすぎなかった。医療の面では 56 年現在で、医師 1 人に対する人口 1,700、病床 1 に対する人口 124、新生児死亡千分率 25.7、35-39 歳の死亡千分率 3.7 ということで、ヨーロッパでも最下位に近いものであった。

これに対して、医師の数を 60 年の 2,830 人から 70 年の 4,640 人、80 年の 6,810 人とし、医師 1 人当りの人口も、1,570 から 1,050 を経て、790 とする計画を立てた。医療費に対する補償も、その喪失所得分も含めて、70 年までに現在の 2 倍に引上げ、総額で国民所得の 4.5% にまでは引上げる筈である。

しかし、多くの社会政策が進められながら、生活保護——公的扶助の受給者数には大きな変化が見られなかった。その費用は国民所得の約 0.3% 前後に当たっている。G. Inghe の研究によると、被保護者の総数に変化はなく、その内訳に大きな変化があることが明らかになった。都市化、工業化の進行につれ援助を必要としている新たな階層が増加しつつある。事実成人に対する職業訓練、社会復帰、適応への治療的処置、一時的保護が、公的扶助の新しい仕事となりつつあった。しかし、何といっても、医療保障、児童手当、住宅政策が十分でないことが、大きな要因として残っている。

ついで著者は財政の問題を論ずるのであるが、先ず、国際比較に基いて、フィンランドでは本人の餉出分が低く、中央、地方の政府負担分、事業主餉出分の多いことを明らかにした上で、高齢廃疾疾病等の施策が、国の当然の課題となって来ている現代社会において、その財源として特別税や餉出分を必要とする理由は既に消失しているのではないか。所得移転が十分であれば、特別な基

金を積立てることもなく、一般歳入で十分賄える筈であるとしている。社会保障体系が完成して、国家政策の中に、完全に組み入れられるならば、社会政策の財政の問題は別個の問題としてでなく、本質的には租税政策一般にかかわるものと考えることができる。今後増大する社会保障費も、国民所得総体ののびと共に見込まれる税収ののびを充てることが考えられる。

1961 年社会保障費は 14 億 4,000 万マルカ（国民所得の 12.0%）であった。61 年 1 月現在の立法内容のままであれば、65 年には 16 億 6,100 万マルカ、70 年には 19 億 2,100 万マルカ（国民所得の 11.5%）に達する。それに、60 年代の構想として、年々 6-7,000 マルカを新規にふりむけて、70 年には計 25 億 6,000 万マルカ（国民所得の 15.42%）にまで引上げようとする。その 10 年間の新しい政策の大要は、62 年からの多子家庭の住宅費扶助、従業員年金制、63 年から崩壊家庭の子女等も包括する児童手当の拡大、薬剤費、医師病院費の一部補償、64 年から児童手当の改正（第 2 子月 19 マルカ、3 子以下 24 マルカ）、65 年から、児童手当の年齢制限の引上げ（就学中であれば 16 歳を 20 歳までに）特別子女手当、寡婦年金、66 年から疾病による喪失所得補償、67 年から国民年金給付率の全般的引上げ、67 年から児童手当の地域加算（地域の物価に格付けして、第 1 子月 14、16、18 マルカの 3 段階を、第 2 子 21、24、27 マルカ、第 3 子以下、28、32、36 マルカ）、特別子女手当もこれに準じ、69 年には疾病喪失所得補償の引上げ、70 年には上記各項目中、家族、高齢、廃疾、公衆保健等の充実を考える。70 年には下表の段階に達している。（総計が前出数字と若干くい違っている。）

(単位 100 万マルカ)	現時点の立法による所得移転		新しい制度に基づく所得移転 1962-70	所得移転合計		
	1961	1970		1970	対国民所得 (%)	各項目別 (%)
疾病	316	534	190	724	4.36	28.7
労災	35	61		61	0.37	2.4
失業	20	28		28	0.17	1.1
高齢・廃疾	454	642	193	835	5.03	33.1
家族・児童手当	393	433	219	652	3.93	25.8
旧軍人・遺族	106	98		98	0.59	3.9
一般扶助	96	125		125	0.75	5.0
	1,440	1,921	602	2,523	15.20	100

本書の叙述は生き生きとして精彩がある。社会政策の基礎理論。住宅、医療、児童手当等に対する綿密な分析

と、非常な熱意。慎重にその可能性が検討されながら、しかもきわめて豊かなビジョン、等々。本書の特色は2, 3に止まらないのである。

(谷 昌恒 社会保障研究所員)

トニー・リインズ著

『国民扶助と国家繁栄』

Tony Lynes, *National Assistance & National Prosperity*, 1962, The Codicote Press. p. 55.

生活保護制度における保護基準をいかにきめるべきかという問題は、国民の最低生活の保障を目途とする社会保障制度における最も基本的命題の1つである。憲法第25条および生活保護法第1条の精神からすれば、生活保護基準が国家予算の枠内において単に財源問題だけで操作されたり政治的意図の下にきめられるべきでないことはいうまでもない。

保護基準=最低生活費をどのようにきめるかは「最低生活」の理念をどのように考えるかによって左右される。少くとも、今日の「生活保障」に関する先進国の感覚からすれば、「もはや単なる固定的な最低所得の保障たるにとどまり得ないもの」とみななければならない。すなわち、1959年に英国政府が『国民扶助白書』において「国家繁栄のわけ前を与えるための扶助基準の合理的改善と被保護者の生活水準の実質的改善をねらいとする」基本理念を示したことは、明らかに、固定的観念からの離脱への方向を示したものといえよう。このような理念にもとづいた新しいアプローチの必要がわが国の生活保護基準の考え方にも痛感されるのである。

この意味において、ここに紹介するトニー・リインズの『国民扶助と国家繁栄』は、保護基準の考え方、算定方式とその分析についてきわめて参考に資するところが多いと思われる。

本著は、著者がそのはしがきにおいてのべているように、英国における「生活保護に対する国家の適切な役割に関する考え方の推移からみた被保護者の生活水準の動き、とくに戦後の国民扶助制度による被保護者が一般生活水準の向上にどの程度あずかってきたか」を示した貴重な研究である。いいかえれば、本著は国民扶助基準額のきめ方に関する政策の発展を考察し、とくに、国民扶助の被保護者がどの程度「国家繁栄の分け前」にあずかってきたかという問題を検討し、結論として、最低所得階層に及ぼす価格騰貴の影響を十分に考慮しなかったた

めに国民の不平等な状態がますます増大しつつあることを明らかにしている。

以下は各章の要旨である。

第1章 生存基準 (Subsistence Basis) の沿革 貧困と生存水準 (Subsistence Level)

1942年にベバリッジが立案し、1948年に修正された形で制定された社会保障制度は最低生存 (Subsistence Minimum) の理念に確固たる基礎をおくものであった。この理念は、19世紀末においてチャールス・ブースやシーボーム・ロウンリーが実施した社会調査にまでさかのぼることができる。これらの調査で貧困の量的定義と最低所得水準（いわゆる「貧困線」）を定めたが、それだけでは科学的に正確な尺度とはならなかった。科学的な「貧困線」を定めんとした最初の人（人）はロウンリーであったが、かれの「第1次貧困」「第2次貧困」などの貧困線（線）の概念は本質的に静態的な域をでることはできなかった。

このように、肉体的健康の最低基準を維持するに必要なものとは何かという問題は、まず第1に肉体的健康を的確に決定しうる条件がないこと、第2にその標準は時代により国により地域により階層によりさまざまであること、第3に肉体的ニードの充足は全く金銭的收入の問題ではないこと等の理由で失敗におわっている。また、ロウンリーその他の戦前の調査研究者たちは貧困の主観的問題にはほとんど発言しなかった。

ともあれ、戦前の貧困調査は社会的不平等の存在と、大多数の人々が当時の国民感情として納得しえないような低い水準の生活を送っていたことに世人の関心をひきつけたという意味においてきわめて大きな価値をもつものであった。

しかし、国民生活の最低線としての静態的な国民的最低限 (National Minimum) を暗目に支持したことは不幸なことであり、さらに不可解なことに、この屈伸性のない国民的最低限の概念をもって国家扶助がこれを上廻ることを許されない最高基準とみなすことになったのは、救貧法の劣等待遇 (Less Eligibility) の理論に根ざした社会保障のレッセ・フェイル的な考え方であったし現在もそうである。

社会保障をせうとくだと考える右のような絶対的最低生存の概念にもとづいた誤った考え方が広く行なわれている面を反映してか、生存の理論と現実の社会保障制度の発展との食違いはますます大きくなりつつある。

国民扶助基準額