

いる。国保の将来の問題を考える場合に、本書は利用するに足る貴重な資料といえる。とくに、第1部の「経済、社会発展による国保をめぐる環境条件の変動」は、10年後における被保険者の数や世帯および世帯人員、産業別・職業別動向、所得など被保険者に関する動向、また地域別の変動など豊富な付属資料が付けられており、読者にはこれらの付属資料がきわめて便利である。調査およびその処理について異論をもつ人々もいるかも知れないが、それはとも角として、第1部に示されるところは今後の論議に資するところ大であろう。

また、第2部は調査結果に基く若干の考察で、この考察には執筆者の私見が織込まれている。執筆では「予断を招き易いことは一切避ける」という基本的態度が採られ、この考察は10項目を挙げて、それぞれを簡明に付言している。これらの項目の選定や付言の内容については、読者によりそれぞれの意見があるであろう。それはもとより当然なことで、要するに、この第2部には、国保存続の立場から、今日国保が当面する問題を克服し、より発達させる方向を求めて考察が行われており、とくに、今後の医療供給と財政に対して危機の訪れを強く警告している。

今から10年後の姿をみつめて考察を行うに当たり、よ

り多くの問題が見出され、その対策が考えられたことであろう。本書にはその一部が示されているような気がするの、一人筆者だけではないであろう。一読して、さらにより多くのものが欲しかったと思われる。ということは、本書が余りにも簡明すぎ、余りにもさらりと書き流してあるということではない。少しでもより多くのものを知りたいという貪欲は大方の読者に共通の態度で、筆者もその例にならうものである。たとえば、本書では、国保財政の見通しでは、現行の適用方式を維持する限り、慢性的な危機状態が続くものとし、これが国保の宿命でもあろうかと悲観的な表現が用いられている。事実、制度の仕組みからして、国保ではかかる慢性的な危機が宿命であるとしても、この表現に止めることなく歩みをさらに一歩進めることはできないのであろうか。なお、財政に関連して、さらに遠い国保の将来を考えると、現在の国保と国年の両者間に存在する断ち切られた断層は、今後もおなんならの変化をみせないものであろうか。国保を語るとき、国年が一言も現われないという両者の現行制度の在り方が、何か心の隅に引っかかるものを感じるのは筆者だけであらうか。

(平石長久 社会保障研究所員)

OECD 編

『低所得層とその諸問題に対する方策』

OECD(ed.), *Low Income Groups and Methods of Dealing with their Problems, Papers for a Trade Union Seminar, Supplement to the Report*

Paris, OECD, Manpower and Social Affairs Directorate, Social Affairs Division, 1966, pp. 286

わが国において低所得層が問題としてはじめて取上げられたのは、昭和30年をいささか遡る時期であった。戦後わが国社会保障制度が体系化していくにつれ、その制度の網の目からもれて存在する膨大な低所得層の存在について、むしろボーダー・ライン階層として問題とされたのであった。

それは、ボーダー・ライン階層という言葉がしめすとおり、生活保護とスレスレの境界線付近にある階層の問題であり、端的に言えば公的扶助の大宗である生活保護の問題であった。権利としての無差別平等という新しい感覚のうえに立ち近代的に完璧であるかに考えられた新

生活保護法を実施してみると、一方には生活保護費については社会保障費の激増をきたし、他方にはその激増をもってしても解決しえない、被保護者の生活水準と大差のない水準である低所得層の膨大な存在が、問題となったのであった。

National Minimum ともいふべき国民最低限の生活水準が確立していなかったわが国においては、たとえ勤労者自身が正常に稼働したとしても、最低生活水準を維持できない場合が数多く存在していたのであった。

今さらのように低所得層の数の膨大さに驚いた問題意識は、最初にはこれを社会保障体系の不整備、生活保護

の漏給などという観点から取上げ、やがて社会保障の枠をこえ、わが国社会構造の問題へと発展していった。

しかも低所得層問題は、昭和 30 年代前半の安定成長期における所得格差の拡大から、世間普通の生活構造をもちながら貧困にあるという新しい見えない第 2 の貧困を生み、さらにその後半の高度成長期に入って、経済変動の招来する生活のアンバランスによる第 3 の貧困を生み出していき、これら各種の貧困が重層的に存在して、わが国低所得層問題となっているのであった。

これら低所得層に対する方策としては、第 1 には昭和 30 年代に入って国民皆保険・皆年金の制度が進められ、社会福祉、公衆衛生の諸施策も充足するという、国民全階層を対象とする体系的な社会保障施策の整備があり、第 2 にはこのような一般的施策をもってしては解決しえない不安定収入階層に対するきめこまかい社会福祉施策の実施があった。

30 年代後半に入ると、無拠出の福祉年金、児童扶養手当、老人福祉、母子福祉などの要保護者に対する施策が強化されていったのであるが、併せて、従来の狭い社会福祉依存から脱け出した中小企業、農業の近代化というような根本的な幅広い施策の実施と同時に、社会福祉そのものも伝統的な手法以外の工夫を必要とすることになってきた。ここに社会開発の必要性が叫ばれ、経済の動態に即しながら、教育や公衆衛生までの広範な問題を、各地域住民の立場から、総合的に把握し、これによって行動すべきであるという考え方が生れるにいたった。

低所得層問題について海外諸国ではどのように取上げているかは、上述のような視点にたっかねてから問題としていたところであった。たまたま Stanford 大学客員教授平恒次氏が『季刊社会保障研究』3 巻 1 号に寄せられた学会通信のなかで、1965 年 9 月 OECD 主催の低所得者問題に関する専門家会議に出席したことに触れておられたので、その詳細について期待をもっていたのであった。その詳細が本書によってわかる。

I

OECD では、国際的な労働組合セミナー、経営管理セミナーなどを毎年開催している。そのテーマをみると、63 年には人的資源政策とか経済および社会計画などがあり、労資双方を通じて人的資源の確保と開発とに努力していることがわかる。

本書は平氏のいわれる 1965 年の労働組合セミナーに用いた報告を、本報告とは別に補編として編集したもの(謄写刷)である。別に刊行される本報告には報告の抜

萃と報告者間の討論を掲げるとのことであるから、資料集という意味からは本書の方が役立つともいってよい。

本書の前半は国別の報告であり、後半は問題別の報告である。前半において、経済発展を異にするそれぞれの代表国と考えられる 7 国を、後半においては観点をかえて貧困原因と考えられる 4 個のテーマを取扱っている。

本稿が取上げるのは主として前半の国別報告の部分であるが、まず全編にわたって執筆者名を掲げておこう。

ノルウェー Professor Vilhelm Aubert (University of Oslo)

イギリス Professor Brian Abel-Smith (London School of Economics and Political Science)

フランス Lecturer Maurice Padori (Faculty of Law and Economics Aix-en-Provence)

アメリカ Professor Oscar Ornati (New School of Social Research, New York, Chief, Economic Development, Office of Economic Opportunity, Washington, D. C.)

(別にアメリカについては、Professor Eveline M. Burns, Columbia University と Solomon Barkin, Head, Social Affairs Division, Manpower and Social Affairs Directorate, OECD との 2 報告が掲げられている。さらに掲載しなかった 5 個の論文名が掲げられている。)

日本 平恒次氏 (Associate Professor, Stanford University)

イタリア Professor Luigi Frey (Universita Cattolica del S. Cuore)

なおカナダが掲げられているが、論文ではなく労働組合連合の総会における年次報告であるので、本稿でも取扱わない。

老齡者 Mr. Paul Paillat (National Institute of Demographic Studies, France)

母子世帯 Dr. Heinen Treinen and Professor Erwin K. Scheuch (University of Cologne)

低賃金稼得者 Dr. Alan Little (London School of Economics and Political Science)

沈黙的貧困者 Dr. Lloyd, E. Ohlin (Director, Research Center, Columbia University)

国別報告についてその記述内容を統一するために、事務局はつぎのような基準によって記述することを要望しており、したがって一応の統一性が確保されているといってよい。

(1) まず低所得層の規模、範囲、特性などについて、

実態資料をも含めての限定。

- (2) つぎに低所得層をめぐる特定の経済・社会・文化的環境。
- (3) さらに一般社会および関係の各種機関・団体による低所得層に対する関心と諸問題。とくに労働組合の態度と行動とに力点を置いて。
- (4) 各種問題に対処している現行方策と提案されるべき方策。とくに労働組合の特殊な役割に注目して。
- (5) 現在の事態および国家において展開されている政策、将来のその必要性などに対する批判的評価。

II

国別報告のなかから、各国において低所得層がそれぞれどのような問題として取上げられているのか、OECD事務当局が意図したように、各国の段階が異なるにたがって、その問題なり取上げ方なりが異っているのであろうかなどをみてみよう。

1. 低所得層の定義とそのとらえ方 貧困についての最もくわしい定義づけは、アメリカにおいて3種の貧困に分類して、なされている。

第1の貧困は、本世紀早々から認められたものであるが、疾病、産業災害、寡婦、低賃金、失業、移民による労働力過剰、アルコール中毒、貧弱な住宅などによる。それは必ずしもその個人の過誤のみによるものではないことと、労働時間の制限、最低賃金制、児童労働の禁止、借家に関する立法、産業災害の補償など一連の社会改革運動によって、個人ではなく社会のみが対処しうることが知られた。同時に反面には、工業化と社会組織の変化によってもたらされるこの貧困は、その変化する環境に個人を適応させえないという個人の現象でもあることが認められた。

第2の貧困もまた個人の現象として認識された。産業組織の発展とライフ・サイクルの変転とから当然発生すべき必要悪的な犠牲者である。この見地に立って非常に多くの社会保障法制が設定された。老齢保険、失業補償、児童救済、身体障害者保険、そして近くは医療保険などである。労働市場あるいは世帯は、予言しうる正確さをもって収入源を失うはずであるから、国家の社会保険制度は、非稼働期間を稼働期間と同様にその収入を再分配し調整しなければならない。

第3の貧困はむしろ集合的貧困としてとらえられる。大不況期は失業を貧困と同義語とした。1930~40年代の大部分を通じて、貧困は経済不況の治療薬であると考

えられ、46年の雇用法の制定をもって完全雇用政策をとるようになり、やがて「ゆたかな社会」へと移っていった。

以上のアメリカの把握に対して他の諸国はこれほど明確なとらえ方をしてはいない。もっともわが国には中鉢教授その他の諸研究がある。それにしても、アメリカにおいても、他の諸国においても、若干のニュアンスの差はあるにしても、最低生存費とか最低生活費とかをもって低所得層を判別しようとしている点では一致している。しかもその最低生存費なり最低生活費なりを明確に数量化することには成功していないといつてよい。そこでイギリスだけは国民扶助基準（概して実額を給付される家賃を加えて）を尺度として、その140%以下のものを低所得世帯としている。その他の諸国は、一定の年間収入を基準としている。

アメリカでは年収2,500ドル以下を最低生存需要、3,500ドルを妥当な最低生活需要、5,500ドルをゆ楽な最低生活需要とし、1960年センサス結果については、年収3,000ドルおよび別個の低経済水準、あるいは500ドル、2,000ドル、2,500ドル、4,500ドル、5,500ドルなどという尺度で世帯の貧困原因の追究を行っている。

ノルウェーでは1958年の低所得税納入者調査を出発点としているが、まず納税者自身が年収6,000クローネ（900米ドル弱）である者にかぎり、さらにその属する世帯の収入が8,000クローネ以下であるものに限定している。もっともこれでは郡部の農家世帯のかなりの部分も入ってしまうので、そのことをも考慮にいれている。フランスは各種収入調査に対して年収4,000新フラン（約800米ドル）で、イタリアでは金額の明示はないが最低生存費で限っている。

2. 低所得層の量的推計と貧困原因 以上の方法により推計された低所得層はつぎのとおりである。

ノルウェーではそれに含まれた農家などを勘案して、1958年に所得税納入者のほぼ6%と推定している（ただし非納税者については問題としていない）。イギリスでは1960年に扶助基準の140%で限った貧困世帯は18%（人員にして14.2%）としている。ただし扶助基準の100%以下は世帯で4.7%（人員で3.8%）にすぎない。

アメリカでは、妥当な貧困水準では、1947年に人口の27.5%、60年26%であって両年次にあまり差が認められないのであるが、最低生存水準では、47年15%

から 60 年 11% に減少したとしている。

このような諸国に対して、フランスでは 1963 年に就労者約 1,000 万に対して年収 4,000 新フラン（約 800 米ドル）以下の者約 250 万すなわち 4 分の 1 に上るとし、イタリアでも極貧 distress と貧困 poverty とを加えて全国世帯の約 4 分の 1 としている。フランス、イタリア両国においては、貧困把握の仕方がその他の国のように厳密ではなく、また数量としても相当の多きに上っている。

ちなみにわが国についていえば、平恒次氏は、このフランス、イタリア両国に近く、生活扶助基準による第 1 次貧困は、昭和 37 年に全人口の約 6%、500 万人であるが、収支均等を維持し得ない赤字世帯は、大ざっぱではあるが全世帯の約 60% と推計されている。このようにみると、わが国の低所得層のあり方はフランス、イタリア両国に近いが、あるいはそれよりももっと甚だしいとみてよいようである。

つぎに貧困原因についてみよう。

ノルウェーでは(1)郡部の所々にポケット地帯として存する経済低開発地域、(2)失業者、(3)高齢者、(4)未婚の母子および單身女子、(5)慢性疾患および身体障害者、(6)異民族、(7)異常者、を挙げている。しかもこれらは 2 群に分けることができ、第 1 群は経済的な地域開発またはその可能でない地域では移住によって解決しうるものであり、第 2 群は自恣的な動機による者で、このうちの好ましくない船員、アルコール中毒者、一部の犯罪者などは、むしろ従来は処罰主義にしたがってきたものである。もっとも最近では救済と処罰との限界が漸次不明確になってきてはいるが。

アメリカも非稼働者、女子、高齢者などのほかに、(1)黒人、(2)郡部農家世帯、(3)多人数で世帯主若年の世帯などを取上げ、しかもその原因の単一ではなく重層化していることを挙げている。イギリスの調査は、個々の世帯ごとにその家計に尺度をあてはめる厳密な調査であったわけであるが、その調査された貧困世帯について、含まれる児童の数、稼得収入と社会保障収入との関係、地域差などを解析している。

これらの諸国に対して、一般に考えられる貧困原因のほかにフランスは北アフリカからの避難民や外国人労働者を、イタリアはとくに南部地方の失業者および不規則的・臨時的・季節的就業者（とくに農業において）を指摘し、ともにことさらに経済発展による雇用政策の促進を念頭においた把握の仕方をしている。

3. 低所得階層に対する方策 ノルウェーにおいては局部的に残された貧困といってよいのであるが、これに対する方策として、内部よりの自立的政治活動と外部よりの社会政策とを挙げている。内部よりの活動としては、たとえば中産階級の代表者としての労働組合などが、直接の経済援助や機能回復、地域開発などを行うことであり、外部からの政策としては、新しい職能訓練などを行って自ら経済自立を可能とするような意欲を起させることであるとしている。

やはりすでに社会保障制度として一応の完成をみているといってよいイギリスにおいては、むしろ現行制度の大改革が期待されており、Lord Beveridge 歿後 1 ヶ月を経ないうちに、政府の社会保障に関する新総合政策が提案されている。それは貧困の存在に対して新たな認識をもって、貧困問題は本質的には社会保障改革の問題であるとして取上げ、国民保険における拠出や給付を均一制から賃金比例制にきりかえ、国民扶助を廃止して国民保険の例外給付とし、児童手当を大幅に増額し、負の所得税を設けるなどの改革案を出している。

アメリカにおいても、基本的には投資によって産業を開発し雇用を増大するにしくはないとしながらも、従来この国の福祉政策と給付とは、決して最低貧困層にまで及んではいなかったことを明らかにしている。社会保障給付は、中産階級のゆたかな層である被用者に対し、稼働に関連して給付されており、その結果、下層の貧困者に対する扶助などは、扶助に依存する割合が高いままつづいてきており、このことは住宅、教育や他の福祉計画についても同様である。今やこれらの諸点が改正されるべきであるとの動きが出てきている。

以上に対して、いわゆる大陸型、応能型として、勤労者中心、社会保険中心の社会保障施策である色彩の強かった、したがって National Minimum 的な考え方の比較的弱かったフランス、イタリアでは多少異なっていると見てよい。

フランスにおいては、一般社会政策と低所得層に対する特定政策とに分けて、一般の所得増加対策としては、最低賃金制、外国人や郡部からの移住者など特定層を含む経済開発計画であり、特定政策としては社会扶助などである。労働組合や関係団体などの低所得層に対する関心も決して低くはなく、ことに労働組合の所得政策、社会保障政策、特定問題に対する熱意も強いといわれているが、労働者中心であることは否めないようである。

イタリアにおいても、完全雇用政策、社会保険制度の整備、特定の扶助の強化などが基本的には挙げられてい

る。60年代初頭の経済開発による「イタリアの経済奇蹟」がはじまり、未開発地方における貧困の存在は減少しながらも、一方には急激な経済変動による新たな貧困を発生せしめている。政府は65～69年の5ヵ年計画によって産業構造の改変と併せて総合的社会保障制度の樹立をねらっている。これに対してやはり中産階級を主体とする労働組合の役割は、能動的ではなく諮問に応えるという立場を守っているようである。

III

低所得層の驚異すべき膨大な存在は、本書の海外諸国の報告にみられるとおり、単にわが国だけの問題ではなく、国際的にひろく取上げられ、その諸問題の解決に努力が払われている。

しかし同じく膨大な存在とはいいながら、国によってその存在の仕方がかなり異っていることも明らかになったところである。わが国のあり方も、フランス、イタリアなどの大陸型に近い、労働者を中心とする低所得層であり、それら諸国が経済開発を中心としてその解決をはかっている点では、わが国においても同様であるといえよう。ただし注意すべきは、それらの国では労働組合をも含めて、経済発展と社会福祉の発達とは併行するという考え方に徹していることであり、わが国のような、ともすれば経済と社会とが背反するという惧れのないことである。経済発展による低所得層問題の解決という場合に、注意すべき点といってよいであろう。

つぎにイギリスが扶助基準を尺度として低所得層を明らかにした点では、わが国の生活保護基準による把握の方法とはかなり似かよっているが、量なり質なりの相違は実に大きいことを銘記しておかねばならない。最低賃金制の確立しているイギリスの扶助基準は、まがりなりにも最低生活水準といえるものであり、これに反して、わが国における生活保護基準は最低賃金の裏付けもなくそれだけに低いものである。それにしてもイギリスにおいては60年に扶助基準以下は人口の3.8%であり、わが国においては、低消費水準世帯として生活保

護水準にある世帯の人口が昭和30年前後には10%、1,000万(37年には平氏のいわれるとおり5.5%、500万)に上っていたわけである。したがってイギリス、ノルウェーなどの貧困世帯の量とわが国のそれとは到底比較にならないといってよい。この点では、わが国における昭和30年前後の低所得層に対する事新しい認識についての意味を忘れるべきではなく、たとえ低消費水準世帯そのものが減少したからといって、低所得層問題が解決したとみなすわけにはいかない。したがって把握方法そのものは今後もつづけてイギリス方式をも参考に資するべきであろうが、低所得層の存在の仕方についてはイギリス、ノルウェーと次元の異っていることに注目しなければならない。

このように考えてくると、当初生活保護の問題として出発したわが国の低所得層問題について、ここで生活保護との関係をひとまずたち切って、最低生存なり最低生活なりの面から改めて低所得世帯を把握し、その貧困原因の解明と対策の樹立とに努めるといういわば本来の常道に立返って立向うべきであろう。従来、生活保護との境界に拘泥しそれに引きずられる余り、低所得層問題について一つの偏りをもっていたのではないかともいえるようである。

しかも一方、権利としての無差別平等を強調するの余り、生活保護基準そのものの画一性を固執し、その条件の成熟していないままでの最低生活費をきめ、その機械的な全国適用という弊を生じたことも否めない。生活保護の、国民各階層の生活実態に即した柔軟性のある運用を困難ならしめた事情がここに認められ、そのために生活保護法の組立て自体がその可否を問われ、一方では生活保護の非現実性に対する不信感が問題とされ、生活保護基準の引上げが叫ばれ、反対に他方ではその引下げの要請が生ずるにいたったとみてよい。このようにみてくると、低所得問題は逆にわが国生活保護法改善のよすがともなう一面をもっているといえてよいであろう。

(小沼 正 社会保障研究所員)