

策ではありえない。負の所得税制度はそもそも公的扶助に代るべき制度として構想されたものであり、したがって貧困の原因を問題にする公的扶助の哲学とは根本的に相容れない。できることなら公的扶助を廃止したいというのが提唱者の主張であろうが、現在の公的扶助受給者の生活水準を引き下げないためには公的扶助の共存もやむをえない。この場合望ましい公的扶助の水準を著者の精神に沿って定式化すれば次のようになるであろう。

$$Y_g = (Y_p - AP_{t-1})k + PA_t$$

ここで Y_g , Y_p , PA , k はそれぞれ最低保障水準、貧困水準、公的扶助給付、ならび負の所得税である。これから PA の解は次のようになる。

$$PA_t = a\lambda' + \left(\frac{Y_g}{k} - Y_p\right) = ak' + \left(\frac{Y_g}{k} - Y_p\right)$$

もし $Y_g/k = Y_p$ ならば PA_t の定常水準は 0 となる。負の租税制度と公的扶助制度をこのような統一的な見地から考察することも今後にのこされた課題であろう。

ともあれ本書が現在の貧困問題の研究に投じた一石はまことに大きい。貧困解消への科学的接近としてこの種の作業がわが国でも試みられ、新提案の有効性をテストできるならば問題の理論的実践的展開にさらに拍車をあてることになるであろう。近来になき名著たる所以である。

(地主重美 社会保障研究所員)

国連経済社会局編

『1965 年世界社会情勢報告』

U. N. Department of Economic and Social Affairs, 1965 Report on the World Social Situation
U. N., New York, 1966, pp. xii+90

この『世界社会情勢報告』は国連の経済社会局によって編纂出版されている周知の年次報告書である。この年次報告書も1961年版は昭和39年に『世界の経済開発と社会開発』として邦訳されたが、そのあと、新しい企画に基づいて出版されるようになった。すなわち、経済社会理事会の決議 830A に基づいて、1963年版からは社会条件と社会計画を扱うものと、緊急な包括的社会問題を扱うものとを2年ごとに交互に出版することとなったのである。今回の報告書は、後者の問題を扱っているものである。この報告書には「とくに開発のための住民の参加と動機づけに関連して」という副題がつけられていて、地方レベルでの経済開発と社会開発のための社会変動を誘発し、新しい生産ならびに消費を導入する実践的方法という、きわめて具体的にして興味ある問題を扱っているのである。全体は2部14章より成り、第I部では、第1章で最近の社会動向をみ、ついで第2章では開発のための戦略上の問題を扱い、第3章から第8章までにわたって、開発のための変動を誘発して開発への住民参加を達成する方法について様々な側面からこれを取り扱っている。また、第II部では工業および農業の部門別にインセンティブの問題を扱っている。問題が包括的であるうえに、多方面からこれを捉えているものであるから、

以下においてはまず全体の内容を簡単に要約して紹介し、そのあとでまとめてコメントを加えることとした。

第I部、第1章では全体の序説として、最近の社会の動向について開発推進の観点から要約して述べられている。低開発国の社会的進歩は国によって、また開発すべき分野によって遅速の違いがあるが、全体としてはきわめて緩慢であって、開発努力の期待は望み薄しといわなければならない状況にある。そこでこれまでの開発努力は十分であったか、また、その方向は正しかったかという反省からはじまる。低開発の国々においては、近年とくに人口増加現象が大きく注目されるようになってきた。この人口の急増から労働力の過剰の問題が生じているが、反面、熟練マンパワー不足の問題が同時に起っている。このような状況の中で、開発は遅々として進まなかったが、その阻害要因として、外的要因、内的要因がいろいろ考えられる中で、とりわけ開発努力の最も大きな障害となってきたことは、国家的規模での開発のために民衆を動機づけ、その過程に参加させることに失敗したことであった。

そこで以下の章では、地方住民が変動を受け容れ、一

層広範に開発努力に参加するようにいかに誘発するかという問題が様々な側面から考察される。その際、国連社会開発研究所の行った調査 (Method to Induce Change at the Local Level—A Survey of Expert Opinion) が参考資料として使われている。この調査は、ラテン・アメリカ、サブ・サハラ・アフリカ、地中海地域の10カ国の低開発国で実際に開発計画に従事している専門家に対して質問紙法によって行った意見調査である。また、アジアについては、社会変動についての経験をもつ専門家や官吏の面接調査を行い、参考にしている。

まず、第2章では、地方レベルでの社会変動および開発計画の戦略上の問題が扱われ、次の4点が論じられている。第1は変化を誘導する場合に中核となるべき担い手の問題であるが、青年、旧軍人、都市からの移住者などが重要なものとして考えられる。第2は開発問題の優先順位のつけ方の問題であるが、計画はその成果が迅速かつ明白なものであること、その内容が簡潔かつ実務的で、実施しやすく、費用があまりかからないものであること、成功の見通しがかなり確実なものであること、地方のニーズに基づくものであることなどが優先順位を決める場合の留意点としてあげられている。直接生産に結びつく経済的活動と社会的活動のどちらを優先すべきかは興味ある問題であるが、これについては、開発当初においては社会開発は必ずしも生産性の向上や経済的変化を伴わないから、経済的プロジェクトを優先すべきであるとする意見と、社会開発は経済成長の前提条件であるとして社会開発の優先性を強調する意見とに分れる。その優先性は対象地域の範囲に応じて、それぞれのニーズに従って決めるべきものであるが、一般的には、経済効率を最大にするような社会計画を立案することが望ましいといえる。戦略上の問題の第3は、総合的アプローチをとるべきか選択的アプローチをとるべきかの問題である。専門家の調査では2対1の比で選択的アプローチを支持する者が多い。これは最近にみられる変化であって、とくにコミュニティ・デベロップメントでは戦略的要求や隘路に対して集中的に取り組む方法がとられるようになってきたとして注目されている。しかし、総合的アプローチもとくに初期の段階では、広範な住民の要求や期待に応えるために必要であるとしている。第4の問題は変化の速度についてであるが、文化的遅滞現象に対処するには、変化を遅くすることが問題なのではなく、技術的・経済的変化によって起る社会的側面での問題を防止するための手段を考案することが重要だと説く。

第3章から第6章までは社会変動を誘発し、開発のた

めの住民参加を達成する方法について、「情報とコミュニケーション経路」、「教育」、「経済的ならびに社会的インセンティブ」、「伝統的価値と組織」、「外部機関」、「地方計画と行政組織」等の側面から、それぞれがもつ役割と現状での問題点、可能性が検討されている。開発のために使われる情報およびコミュニケーション経路としては伝統的コミュニケーション経路、マス・メディア、出版物、旅行、広告、政治組織、コミュニティ・センターなどがあるが、それぞれに長短ある中で、とくに低開発国の場合には、伝統的コミュニケーション経路の利用価値も決して小さくないこと、また、現状では施設、人材の不足のために困難ではあるが、コミュニティ・センターは地域住民が接近しやすく、多様なニーズに直接応えることのできる可能性をもっていることが注目される。教育が低開発国の近代化に果たす役割は絶大なものがあり、ことに農村地域で学校、教師が開発のためにもっている可能性はきわめて大きい。しかし、反面、カリキュラムが地域のニーズと関連づけられていないとか、むしろ伝統的な受容的態度の養成に奉仕してしまうという教育の内容上、原理上の問題に加えて、教師の資質上の問題がしばしばみられるのであって、これらの改善の努力がなされる必要がある。経済的インセンティブとしては物的供与、免税、補助金、報償金等があるが、その開発を誘発する力は大い。しかし依存的態度を強めてしまったり、費用が嵩みすぎたり、ところによっては伝統的価値と対立したりする問題がある。また、社会的インセンティブとしては競争、報酬、褒賞、承認などがある。物的・経済的インセンティブよりも安価ではあるが、開発の初期には効果は少いといわれる。ところで、開発にとっては住民の任意的参加の方式は強制的な方法より優れていることは一般に認められているところであって、低開発国においても現在では感知されたニーズや自助に基づくアプローチが強調されている。しかし、これまでの失敗の経験から、ここ数年、そのようなアプローチに対して反対が起ってきており、計画そのものの欠陥や住民に対する態度の在り方が反省されると同時に、場合によっては強制的な方法をとる必要のあることが見直されてきている。また、伝統的価値や制度に対する評価は専門家によってまちまちであるが、計画の実施上有効である場合があるのであって、その積極的側面を無視すべきでなく、それをいかに開発目的に結びつけていくかが重要な問題である。開発目的のために活用しうる集団としては、婦人団体、宗教団体、農民団体、政治団体等があるが、これらの団体の活動を阻害する要因として、政府援

助の不足とその過度の干渉、有能なリーダーの不足、リーダー訓練計画の欠如、派閥主義、保守的支配、組織過剰、主導性や自助に基づく組織化の習慣の欠如などの問題がある。さらに地方政府はとくに住民全体と上級行政当局との間の連繫を図り、新しいリーダー育成の場を提供するものであって、開発にとってきわめて重要な役割を果たす。しかし、財源不足、量的・質的な人材不足、上級行政当局からの支援・指導不足、責任過重、不明確な役割、派閥主義などによってその機能は阻害されている。コミュニティの外部からの変動 agency は普通は政府から任命されて地方の第1線で従事するワーカーであって、開発にとってきわめて重要な役割を果たす。開発の初期の段階では specialist であるよりも generalist である方がよいといわれる。現状では、訓練された人材の量的・質的不足が問題であって、訓練が不適切であること、地域住民に対する態度が悪く、道徳性に欠けていることなどの問題に加えて、これに対して政府の援助が十分行われていないことも問題になっている。最後に、地方計画および行政組織についてであるが、地方計画はとくに、郡計画、州計画、国家計画等と調整されなければならない。また、行政組織は住民の立場に立って開発を促進すべく奉仕し、行政と住民がお互いにパートナーとして認め合うことができるようにならなければならない。そうなるのはじめて住民の支持と参加を得ることができ、現代的な開発の仕事を遂行し得るのである。そのために行政改革もまた必要であろう。

第II部では工業部門と農業部門に分けてそれぞれにおけるインセンティブが検討されている。ただし、第I部での考察の対象が農村地域であったのになら、第II部では主として工業におけるインセンティブが考察の対象とされる。

工業におけるインセンティブは労働力の合理的な開発と使用によって工業生産を増大せしめるようなインセンティブに限定される。すなわち、いかにして労働者が工業技術を身につけ、必要とされるところに移動して行き、誠意をもって労働するようになるかという問題である。現今では一般に農村から賃金雇用への労働力の移動は、以前ほど大変な問題ではないと考えられるようになっている。しかし、転職、怠業の率が高く、勤続期間が短いことなどから労働の安定性はかなり低いといえる。人々の工業労働およびその生活様式へのコミットメントの程度は相当悪いものと考えられる。このような労働の不安定性の要因としては、何よりも長時間労働、厳格な監督、保健衛生の劣悪さ、住宅等環境の不備など苛酷な

労働条件、労働環境があげられる。これは雇主側の配慮に問題があるが、経済的利潤追求をめざす彼らに労働条件改善のための主導性を持つことは期待できない。そこで国家による補助金の支給とかあるいは何らかの規正措置がとられなければならないし、また、労働者の緊張や不安の解消のために労働組合の果たす役割も大きい。

次に、技術習得のインセンティブが検討される。これには技術習得のための施設の問題とこの施設を利用するように人々を誘発する問題がある。何よりも賃金動機が大きい。熟練、非熟練の筋肉労働者間の賃金比較および熟練筋肉労働者とホワイトカラー労働者間の賃金比較から、賃金動機は開発の進んでいる地域よりも遅れている地域の方が大きいといわれる。しかし、賃金動機による施策は、コミュニティの価値の転換、訓練施設の普及、労働市場の機能の改善などの施策によって補われなければならない。この賃金動機の他にフリンジ・ベネフィットの形をとるものや非物的・金銭的インセンティブも見逃しえない役割を果たす。さらに、技術習得のための費用は習得に要する実費の他に習得期間中の所得喪失分も考慮して、それに対する補助の施策が考えられなければならない。

次に、現実の経済の中で労働力をいかに適切に配分すべきかという問題と一度就労した労働者がよく労働し続けるためのインセンティブの問題が扱われている。前者については、現状では必ずしも高賃金で適性の職への労働力移動というオーソドックスな概念どおりには行っていないので、各国は独自の方策をめぐらして理論と現実とのギャップを埋める努力をしている。とりわけ、労働移動が魅力的なものでありかつ可能なものにするような雇用サービスの重要性が強調されている。また、後者の問題については、現金支払い制度が現物支給制度よりも広く用いられており、また出来高払い制度は開発の程度が進むにつれて少くなる傾向があるが、低開発国では依然として強い。もっとラジカルな方法として、労働者の参加経営方式がある。イデオロギー的インセンティブも社会的連帯性を強めるのに役立つ。しかし、物的報酬の裏づけなしにはその効果の持続性は疑わしい。

最後に、農業におけるインセンティブがとり扱われている。労働生産性の低い低開発国の農業開発は、技術的、経済的、社会的、文化的等様々な要因を考慮に入れなければならない。ここでも何よりも開発計画への農民の積極的参加の重要性が強調され、市場構造を改善して市場向けの生産に努力せしめること、信用制度を樹立すること、農民の生活の諸側面の改善による生活水準の向

上の必要があること、しかもそれは生産性向上の前提条件であることなどが強調されている。

平凡な内容紹介に終わってしまったが、以上が本報告書の概要である。ここで、本報告書のメリットについて考えてみるならば、まず第1に、国連の専門諸機関による統計資料はじめ、多くの資料を駆使し、世界的な規模での現情勢を知らせてくれていることである。その上、今回の報告書の場合は、国連社会開発研究所の調査等、フィールド調査の結果を基礎資料として活用しているところから、従来の報告書よりは現状が一層具体的に伝えられており、また、内容を興味深く読ませてくれるものになっている。さらに、本報告書も政策論的観点から書かれているものではあるが、特定の専門家の見解に偏向することなく、客観的に記述するよう心がけられている点で、品位ある国連報告書の面目を保っているといえよう。さらにまた、次のような点も見逃さるべきではなかろう。国連の低開発国開発政策は周知のように、1950年代の経済開発推進の時期から経済開発の前提条件としての社会開発という国連の社会開発論が唱導され、経済開発と社会開発のバランスが説かれてきた。この文脈の中でみると、本書は経済開発の前提条件としての社会開発という国連開発方式に基づく具体的・実践的活動の指針の書としての性格をもっているように思われる。はじめに述べたように、『世界社会情勢報告』が前回から装いを新たにしたのは、「開発の10年」の反省に基づく實際

的要求の反映に他ならない。このような点に、本書の大きな意義を見出すことができよう。

しかし、このような性格をもつものであるところから、逆に、本書が低開発国自身のためにもつ意義について若干の疑問をもたざるをえない。なぜならば、国連による低開発国向けの経済開発も先進資本主義諸国のそれと同様、新植民地主義イデオロギーに基づくものであって、低開発国自身の発展というよりは、外からの開発という限界をもつものであるならば、そして、その後に出された社会開発も経済開発の効果があがらないための反省としてのものであり、所詮は経済開発の遅れをとりもどさんがための手段にすぎないものであるならば、本書に展開されたような開発への動機づけと住民参加を強調する実践的理論も、そのような政策の範囲内でしかなされえないという限界をもつとみることができるからである。国連による開発政策といえども、その低開発国援助の経済開発は、東西および南北を含めたまさに現世界情勢の中でもつ可能性と限界を考慮に入れてみる必要があるように思うのである。

もちろんのことながら、このような疑問は、低開発国の自立発展の可能性を前提にしてのものであって、その可能性がきわめて薄い場合には、その条件を作り出すための何らかの方策がとられなければならぬ。その限りでは、本書のもつ意義は多大なものがあるといわなければならない。

(渡辺益男 社会保障研究所員)

I. トメシュ著

『老齡年金—受給資格条件』

Igor Tomes, *Old Age Pension, Conditions of Eligibility*

Universita Karlova, Praha, 1967, pp. 118

I

本書の著者は、1958年より1963年まで、ジュネーヴのILO本部社会保障部に勤務し、その後母国チェコスロヴァキアに帰国し、現在プラハの古い伝統を誇るチャールズ大学 Charles University で、教職についている。著者はこの大学の法学部で、1965年5月に法学博士の学位を取得しているが、本書はその学位審査の材料とされ

た論文である。かかる事情からして、本書は法律の専門家の立場から書き上げられており、法律の専門家には興味があるかも知れないが、本書の書評は担当者の手に負える代物ではない。しかし、書評を求められたので、「盲蛇におじず」の言葉通り、見当違いの書評をあえて試みる次第である。

本書は次の4章で構成され、その前に短いしがきがつけられ、また末尾にロシア語とチェコ語による全文の