

研究会抄録

経済分析研究会

7月の研究会では「医療需要の分析（報告者 市川洋）」と題して、医療保険における一部負担が受診率に与える影響について報告が行なわれた。家族給付率の引上げが実施された昭和48年前後の受診率を比較することにより、一部負担と受診率の関係を検討することが報告のねらいであった。資料は政管健保、組合健保および国民健保の本人と家族の10歳きざみの受診率を用いて、給付率改正前（昭和44、45、46年の平均）と改正後（昭和49、50、51年の平均）の比較が示された。給付率が受診率に与える影響は患者の年齢層によって異なる。一部負担率5割から3割への引下げの効果は年齢の高い層に顕著にあらわれており、若年層への影響はほとんど認められない。とくに70歳以上の高齢層においては給付率の影響は著しい。老人医療費支給制度の実施により一部負担率がゼロになったため、受診率はかなり上昇しており、医療費がタダであるかないかの差は相当大きくあらわれている。さらに、受診率を男女別に比較すると、女子の方が受診率が高い。女子の受診率が高い理由の一つとして妊娠分娩が考えられ、それに関する検討も行なわれた。その他、制度別の受診率の差異についても分析が行なわれ、受診のための時間コスト、受診のために犠牲にされる仕事、職場内の診察室の有無および健康レベルの差等が問題にされた。医療需要に影響を与えるのは、直接的な価格である一部負担のみではなく、時間コストの効果も大きいことが強調された。

9月の報告者：林英機氏は、「新SNAにおける福祉関係計数の測定」と題して、新しい国民勘定体系の基本原則とそれに則した福祉費用の算出法を、従来の国民所得勘定における福祉的支出の処理法との比較の中で説明された。

第1の相違は、国民所得勘定では福祉支出を行なう経済単位が政府と個人の二主体であったのに対し、新しい体系では個人部門を家計と対家計民間非営利団体とに分離し三主体としたことである。これは政府および対家計民間非営利団体が単なる最終消費単位からサービスの生産者に格付け変更されたことと関連する。すなわち両者の購入する財貨サービスが、旧勘定ではすべて最終消費とされていたのに対し今回の改訂では、それらの購入を

中間消費して政府（対家計）サービスを生産し、その一部を家計に（非商品）販売し、残りを両部門が最終消費するという形に変更された。政府の非商品販売とは家計の公立病院、公立学校への支出等を指し、家計側では非商品購入として同部門の最終消費支出に計上する。対家計民間非営利団体も同様の扱いであるが、そこには従来産業部門に分類されていた医療・教育法人および福祉サービス法人が含まれることとなった。

第2の特長として政府部門も中央政府および地方政府という二部門分割から、中央・地方両政府および社会保障基金の三部門構成に変更されたことが挙げられる。この結果、従来欠落していた私立学校共済、組管掌健康保険および各種年金基金の費用が計上されることとなった。

第3の特長は移転支出、とくに政府から家計へのその内容の詳細化である。すなわち社会保険関係のものを社会保障として一括し、その他に政府の一般財源による福祉給付を社会扶助金として分類し、さらに特定の基金がなくとも雇主が雇用者に支払う義務のある福祉給付を無基金雇用者福祉給付として別掲していることである。

第4の特長は、日本の場合、家計および政府の両者による消費支出の目的別分類の詳細化である。家計については従来の雑費が保健、教育等に細分割され、政府消費は従来的一般行政実費、防衛費、その他の三分割から、その他をさらに教育、医療、福祉等に分けどちらも九項目とする。また、一般政府の支出全体が、済性質別・目的別二重分類を施されることとなった。こうした計数が長期時系列で整備されれば福祉の分析にとって真に有用である。問題は現在、昭和45年以降の数値しか得られないことである。

11月には、「負の所得税導入費用の試算（報告者 高山憲之）」と題する報告が行なわれた。負の所得税の理論的内容についてはすでに多くの研究がなされているが、その実証的研究はこれまでほとんどなされなかった。今回の研究会では、従来信頼できる資料が欠如しているといわれていたわが国の低所得者の所得分布を推計し、負の所得税の具体案を作成し、その費用の試算を行なうという興味深い分析結果の報告が行なわれた。

負の所得税の具体案は6通り作成された。限界税率を

100% に設定し、基礎給付金を世帯規模に対して通減的に支給する場合 (ケースⅠ), および比例的に支給する場合 (Ⅱ), フリードマン型負の所得税を念頭において限界税率を 50% として、通減的限界支給方式を採用する場合 (Ⅲ), および比例的なそれを採用する場合 (Ⅳ), トービン型負の所得税を日本流に翻案して限界税率を 50% (Ⅴ), および 33.3% (Ⅵ) に設定する場合である。

これら六つのケースについて負の所得税導入に伴う費用の試算が行なわれたが、もっとも実行可能性の大きいのはケースⅣである。ケースⅠおよびⅡでは、貧困ギャップ解消の総コストが 7~8 兆円に達し、経済政策としても望ましくない。ケースⅢおよびⅣでは、その費用は約 2 兆円であり、この金額から老齢福祉年金・児童手当制度の廃止に伴う政府支出減を差し引くと、フリードマン型負の所得税導入の純費用は 1.2~1.4 兆円になる。この費用は国民所得の 1% 程度であり、日本において十分に実行可能である。ケースⅤの純費用は 4 兆円、ケースⅥのそれは 2.3 兆円である。前者はかなりコスト高であるが、後者の導入については検討の余地がある。

したがって、基礎給付額を所得税の人的控除額の半分 (1 人年額 13 万円—51 年) に設定し、限界税率 50% を基本内容とするフリードマン型負の所得税案 (ケースⅣ) の実行可能性はきわめて大きいというのが本分析の結論である。この場合、生活保護制度は存続させるが児童手当・老齢福祉年金は負の所得税に整理・統合する。給付金の支払はとりあえず年 1 回、所得税の申告時に還付金にならって行なうものとする。導入費用は国民所得の 1% 程度であろう。負の所得税に関する着実な実証的研究がほとんどなかったわが国において、負の所得税がわが国で適用可能か否かについて一つの答が出されたことは大いに意義深い報告であると思われる。

12 月には「新しい国民経済計算と社会保障費」(報告者: 斎藤治美) という題目の下に、9 月の報告に続いて、新経済計算体系に沿った福祉費用の表示法が詳説された。前述のように新 SNA における政府と民間非営利団体および移転所得に関する追加的分類は、公共的サービスの提供、所得の再分配のような経済活動の効果をより適切に表示する。そこで同報告ではこれらの追加的分類につきいっそう詳しい説明を加え、最後に移転所得と ILO 基準の社会保障費の推計との異同を討議した。

政府部門の場合、その最終消費中、保健の項目には家計に販売される国公立病院サービスの他に、地方政府の衛生部局の人件費・物件費・維持補修費等が計上され、社会保障・福祉サービスの項には、家計に販売される国

公立社会福祉施設サービスの他に地方政府の民生部局の人件費・物件費等が計上されることがまず指摘された。対家計民間非営利サービス生産者は、資金調達面・管理面で政府と異なるが営業剰余ゼロという面では同じである。同部門の目的分類は医療、教育およびその他であり、その他の中に社会福祉サービスが含まれる。医療の項目には日赤、厚生連、学校法人および民間医療法人のサービスが含まれ、その他の項目には社会福祉法人および公益法人のそれが含まれている。注意すべき点は医療行為者が個人企業の場合には産業の範疇に含まれることである。

社会保障に関連した移転は、社会保障給付・社会扶助金および無基金雇用者福祉給付であるが、ここで注意すべき第 1 の点は日本の場合、社会扶助金の中に恩給が含まれていることである。第 2 の点は、移転と政府消費との区分の問題である。国連の定義では購入者側に消費者選択の自由があるかどうか、例えば医療の分野で医師の自由な個人にとって有利な選択ができるかどうかをきめ手としている。このとりきめに従えばイギリスの国民保健事業は政府消費となるが、日本の医療保険制度は移転とされる。

ところで日本の場合、上記三種の移転の合計額と ILO 基準による社会保障費の推計値とを昭和 45~51 年について比較すると両者の差は僅少であるが、このことは後者の中に保健関係の政府消費が含まれているのに対し、前者には入っていないこと、逆に保育所関係の超過負担が後者に含まれていないのに対し、前者には含まれていることを考えると、この両者を比較すること自体問題であり、新 SNA による移転と政府消費との合計を、後者と比較すべきであるとの討議がなされた。

統計研究会

「年齢階級別にみた生活保護率の年次推移の考察——とくに高齢者を中心に——」(12 月 9 日、報告者 曾原利満)

生活保護率に関係があると思われる要因として、健康、就業の有無、所得、家族形態、社会保障制度の五つを取り上げ、いくつかの統計資料を整理、比較してみたものである。

1. 高齢者の保護率は家族形態に左右される部分が非常に大きい。ここでいう家族形態とは、高齢単身世帯あるいは高齢夫婦世帯のような高齢者世帯に属している高齢者と子夫婦と同居しているような高齢者を区別しているのであるが、健康、就業の有無、所得水準、社会保障

制度という諸要因が高齢者に強く影響するのは高齢者世帯の高齢者の場合ではないだろうか。子夫婦と同居している高齢者の場合には条件が悪くても生活保護を受けるような状態にはなかなかならないようである。

2. 高齢者保護率は高水準に停滞しているように見えるが、それは見かけ上に過ぎない。家族形態別に分類して高齢者の保護率を調べてみると、それぞれの形態においては高齢者の保護率も減少してきている。高齢者世帯に属する高齢者の保護率は非常に高いけれども、それなりに毎年減少してきている。全体としての高齢者保護率が高水準にとどまって少しも減少しないように見えるのは高齢者世帯が増加しているためである。

3. 健康、就業機会、所得の面で高齢者は他年齢階級に比べて非常に不利な状態にある。また、例えば、高齢者層における有病率の増加のように、その不利の程度が増大してきている事情があるが、それにもかかわらず、高齢者の保護率は減少してきているのである。とくに、昭和50年以降では、高齢者以外の保護率はそれまでの減少傾向から増加傾向に反転しているのであるが、高齢者保護率だけは依然として減少傾向を続けている。その理由として、年金水準の向上とか、医療制度の改善等の効果を指摘してもよいのではないだろうか。

以上のような報告に対して、保護率の減少だけで、各種政策の効果を論ずるのは不十分である。生活保護を受けていないが、生活保護世帯と同等もしくはそれ以下の生活水準にある者の割合が重要である。その年次傾向を明らかにする必要があるという指摘があった。

社会分析研究会

9月、「社会福祉予算における意思決定構造のモデル分析」(報告者 坂田周一)

経費分析の課題としては、(1)経費決定メカニズムの分析、(2)経費構造の分析、(3)経費発展の分析、(4)経費効果の分析、がある。本報告では(1)に焦点を当て、国家予算の決定メカニズムについて議論された。

予算の意思決定においては、(1)合理的決定と(2)増分主義があるが、(1)に対しては、意思決定者としての人間の問題解決能力が現実の複雑性に比較して制約されているという問題がある。それゆえ、前年度の予算を基礎としてそれからの増減という狭い範囲に特別の注意を向ける増分主義が適用されているのではないかと考えられる。

このような問題意識に基づき、社会福祉費について実証分析がなされた。まず、昭和35年から50年までの社会保障関係費の伸び率をみると、社会福祉費は一貫して

高い伸び率を示している。社会福祉費をさらに経費別分類でみると、児童保護費と老人福祉費が80%をしめている。児童保護費の変動は安定的であるのに対し、老人福祉費の変動は大きい。これは、老人福祉の制度創設、制度拡充の影響である。しかし、老人福祉費の伸び率は、制度改変以外の年度では安定しているので、増分主義は守られていると思われる。次に社会福祉費について、自己、普通歳入、国民総生産、社会保障費との相関を求めると、自己相関係数は高く、また当期社会保障費との相関も高いという結果になっている。

次に、以下の考え方に基づく回帰分析が行なわれた。
①年度における社会福祉費は、前年度の社会福祉費に一定の割合を乗じて決定される。
②予算編成における意思決定に価格がどのようにかかわっているのか。すなわち、名目値(金額)と実質値(事業量)のどちらが考慮されているかをみるために、デフレーターを用いて回帰式をたてる。
③48年度を特別な年度とみなし、ダミー変数を用いて処理する。
④当期の社会保障増加額を説明変数に加えた式を推定する。以上のようにして、増分主義の検証が行なわれた。

討論で提出された問題は、例えば次の通りである。①増分主義の意味、政策の結果としての増分なのか、代替案の増加分なのかという点についての解決の問題。②国の費用は増分主義であるが、地方自治体には革新(innovation)があるのではないか、という点。地方自治体についての費用分析こそ必要であるという認識。③定性的な要因をいかにモデルに導入するかという問題。④デフレーターとして何を使うか、という問題、等々。

10月の研究会では、「ウルフェンデン報告について」(報告者 中野いく子)と題して、先頃、イギリスで出された『民間団体の将来』というレポートについての紹介があった。

このレポートはジョセフ・ラウンツリー記念財団と英国カーネギー財団の委託により、ウルフェンデン卿を議長とする委員会が「民間団体の向う25年の役割と機能」を検討したものである。レポートの構成は、第1章 問題の背景とアプローチ、第2章 ボランティア・セクターの将来、第3章 現状、第4章 中央政府とボランティア・セクター、第5章 地方政府とボランティア・セクター、第6章 地方の媒介団体、第7章 中央の媒介団体、第8章 独立性、責任、効率、第9章 財政、第10章 地域社会開発への中央からの資金援助、第11章 一般傾向、第12章 まとめ、となっており、大半が民間活動の現状分析にあてられている。

リポートの基本的な問題意識は、①社会的ニーズ充足のための集团的活動の強化・拡大と、②多元的な諸制度・社会を維持することにあるとされており、全体のねらいは、①行政サービスの拡大によってもたらされた民間活動の役割の不明確化と、②民間団体の最近の財政難に対して、いかに民間団体活動を維持・強化していくかというところに焦点がある。リポートは「媒介団体」(Intermediary Bodies)の機能の強化を提唱しており、これによって、ボランティア・セクターの強化をはかるという方向が示唆されている。

以上のようなウルフunden報告の内容が細かに紹介された。

11月の研究会では「福祉事務所に関する若干の問題点」(報告者 小林良二)と題して、福祉事務所をめぐる問題についての検討が行なわれた。

福祉事務所は発足当時(昭和26年)、生保とそれに伴うケースワークを行なうものとして、設置された。その後、福祉三法から福祉六法への移行によって、福祉事務所も生保体制から、より専門分化したサービスを提供する必要に迫られてきている。

昭和40年代に入って、福祉事務所の在り方をめぐって議論されるようになり、42年、東京都社会福祉審議会から、いわゆる「福祉センター構想」が出され、また、46年には厚生省から「新福祉事務所運営指針」が提出された。

また、現場での福祉事務所改革の動きもみられ、例えば青森県の場合は、六法総合担当制で地域割りという、いわゆる generic な方向をとって、福祉センター構想の方向を目指している。他方、品川区や中野区の場合は、逆に、対象者別の分化といういわゆる specific な方向をとっている。前者の場合の問題は、専門性がどこまで確保できるのかという点にあり、スーパーバイザーの過重負担や事務量の増大にどう対処するかという問題が生じている。後者の場合は、specific な方向が機能分化とはならず、タテ割りをそのまま引き継いだ形となり、総合的な判断をどこで行なうのかという問題を生じさせている。

いずれにせよ、問題は福祉事務所の専門的機能は何かということにある。従来の生保の認定業務における専門性ではなく、六法体制にふさわしいサービスの専門性が要求されているが、職員問題、また管轄の問題を含めて、専門性の基準をどこに求めるのかが問われている。

「福祉センター構想」と「運営指針」との比較、およびいくつかの資料をつかって、この専門性と総合化の間

題が論じられた。

経済・社会研究会

7月は、わが国の住宅政策の問題点——民営借家への公的融資について——(報告者 大本圭野)の報告がなされた。

近年、わが国において従来の木造アパートの建替および新規のアパート経営によって、鉄筋賃貸アパートの著しい増加がみられる。民間鉄筋賃貸住宅の建設に関し、公的融資制度がいくつか設けられている。例えば、公団民営賃貸住宅融資制度、土地担保中高層賃貸住宅融資、中高層賃貸住宅融資、建設省の管轄である農業者賃貸住宅融資および各地方自治体における賃貸住宅融資制度等がそれぞれ平行して存在している。

これらの鉄筋賃貸住宅に対する近年融資の需要が増大している。このような中で、公的融資の政策効果の測定および融資への需要測定のために調査を行なった。

調査対象は、「公団民賃」のみでなく、公庫「土地担保賃貸」制度、東京都賃貸共同住宅融資斡旋制度を用いた鉄筋賃貸アパートの経営者および入居者の実態調査を行なった。

調査の内容は、(1)入居者階層を世帯主年齢、家族人数、職業、収入、(2)住居水準に関し、部屋数、畳数、設備、家賃、入居時一時金、通勤時間等、(3)現住宅の評価および住宅計画等に関する設問を行なった。

調査の結果、年齢では公団民賃・公庫土地担保ともに20歳代3割、30歳代5割、40歳以上2割で、この年齢構成に近いものは公団賃貸の3DK、長期特分3DKである。世帯人員は2~4人の小世帯が8割強で、1人世帯が少ないのが民賃・公庫の特徴である。都賃貸では1人世帯が多い。職業をみると、民賃・公庫には専門的技術的職業の比率が高く、また管理職・会社役員等社会的ステータスの高い層の比率も高い。以上から、かなり上位の階層であると考えられる。これは収入階層によっても裏づけられる。

住戸タイプと家賃：住戸タイプでは、民賃・公庫で3K・3DKタイプが1/4~1/3と多いのに対し、都賃貸では2K・2DKタイプが7割である。平均畳数は公庫20畳、公団19畳、都賃貸18畳という順序である。このような広さの差は居住者の意識にもあらわれ「きわめて狭い」、「狭い」と回答したのが民賃・公庫で40%前後であるが、都賃貸では6割に及ぶ。家賃については、平均で都賃貸6.4万円、公庫5.9万円、民賃5.4万円である。収入の家賃比率では、民賃・公庫・都賃貸で約20%で

ある。家賃の負担感は、「きわめてきびしい」「きびしい」と答えたものは、民賃 55%，公庫 61%，都賃貸 63% である。現住宅の不満点と満足度については、家賃の負担感にもみられるように、「家賃」に対する不満は全体として高く、ついで、民賃・公庫では「家の広さ、間取り」「買物の便利さ」などが不満とされ、都賃貸では「家の広さ、間取り」が大きな不満点となっている。

以上からみても、入居者の現住宅に対する評価は、家賃が高い、狭いということの問題が解消されていないことを物語っている。

11 月の研究会では、「社会指標に関する 2～3 の考察」と題して、『現代社会学 No. 10, 社会指標論』講談社の中の①三重野卓「社会指標構築の現状と課題」、②安藤文四郎「福祉指標と福祉問題」、③小室直樹「社会指標論の方法論的基礎」、について検討が行なわれた（報告者 三重野卓）。

三重野論文は、まず社会指標運動の展開を素描し、各学問分野からの批判を整理したうえで、社会指標構築の基本的前提を抽出し、検討を加えている。次に社会指標構築のための具体的手法として、(1)個別指標項目の体系化、(2)共通尺度化の方法、(3)ウェイトづけ、結合化について、既存の手法を整理している。さらに、政策的意思決定過程を、計画策定過程、政策策定過程、政策実行過程に分類し、モデル化を行ない、各段階での社会指標の活用可能性について議論している。

安藤論文は、福祉問題へのアプローチを、(1)実証主義的アプローチ、(2)漸次的アプローチに分けている。(1)のアプローチによる社会指標構築は、福祉の一般理論（例、システム理論、福祉産出函数）を構築できるという客観的アプローチと、1人1人の主観的な選好を十分に明らかにすることができる（例、顕示選好の実験）という主観的アプローチに分類することができる。しかし、(A)福祉の一般理論などありえない、(B)欲求とか福祉変数についてすべて知っているわけではない、(C)評価空間について1人について幾つも存在する、等の理由により実証主義的アプローチは否定され、漸次的アプローチを採用することが望ましいとされている。このアプローチは、指標化する対象を緊急な福祉問題に限定し、一般市民と専門家よりなる「福祉問題評価委員会」によって基準点を設定するというものである。

小室論文は、東京都社会指標作成における問題点を論じたものである。彼は「専門的知識に基づく人民自身の決定」という理念のもとに、ジュアリー・デルファイ法を開発した。同手法は、アメリカの陪審員制度の発想を

導入したものであり、(1)各分野の専門家の意見を徴し、(2)適当な資料を作成して陪審員（二都民）に伝え、(3)専門家の意見も陪審員に伝え、(4)検事役と弁護士役が議論し、(5)必要に応じて裁判長が専門的知識を伝え、(6)それに基づき陪審員が基準点の値を決定する、という方法である。さらに、都民への調査により各福祉領域へのウェイトを決定し、総合化も行なっている。

全体討論では、(1)社会指標研究の課題は、単に理論的志向のみから研究を行なうのではなく、行政的にいかに使用するかも重要である点、(2)そのためには、性急に一本化された総合指標を作成するのではなく、個別領域における因果関係の究明などが必要とされる点、が指摘された。

12 月の報告では、「社会福祉の“統合”について」というタイトルで（報告者 小林良二）、T. H. Marshall の社会政策論と、「総合社会政策を求めて」とが比較検討された。

まず福祉社会の内実のとらえ方について、「総合社会政策」では、経済成長のもたらしたひずみの解決——環境・老人・公害といった問題がとりあげられて、経済成長の修正とされているのに対し、Marshall の場合には、“democratic-welfare-capitalism-hybrid”と規定されて、むしろ、社会政策はそれ自体としては、従来もっていたような目的概念ではなくなりえた、とする。

このプロセスは、福祉国家から福祉社会への転換の問題として取り扱われ、福祉社会においては、普遍的な基準が適用しにくくなり、どれだけ、不平等をなくすか、あるいは、容認するか、という問題に変わってくる。こうして、イギリスの場合、社会政策の統合的価値は失われ、一種の硬化現象がおきつつあり、先程あげたどの価値にもコミットしきれない、という問題が生じている。

日本の場合、まだ、福祉の価値に関する同意はゆらいでいないように思えるが、イギリスの到達したこうした問題は、日本ではどのように考えたらよいのか。こうした点をめぐって、「総合社会政策」のもつ段階と、イギリスの社会政策と日本の社会政策の類型的差異などが検討された。

制度研究会

昭和 53 年 7 月 19 日「フランス社会保障における制度間財源移転」（報告者 上村政彦）についてヒヤリングとそれに関連した若干の質疑応答が行なわれた。

報告では、社会保障の制度体系、財政問題の側面——財政移転の背景、財政対策としての制度間財源移転

などの項目についてふれられたあと、制度間財源移転の特徴と評価によって結ばれた。おもな内容は以下のとおり。

フランス社会保険の制度間財源移転には、次のような区別が可能である。

制度間財政援助

制度間財政調整

給付部門間財源移転

このうち、最後のものは、一般制度のなかでの家族手当、疾病、老齢各給付部門間の財源移転であり、第2のものは、1972年法で「基礎給付制」を採用（1978年7月1日実施）したことに伴う財源措置で、人口要因や保険料負担能力などを考慮して調整額が決定される。第1の財政援助は、1963年予算法で恒常的赤字に悩む農業制度に対し一般制度が財政援助することを規定したことにはじまり、その後、鉱山制度、国鉄制度などを対象として行なわれているものである。

財政援助と財政調整についてみると、その方法のゆえ

に一般制度で一時的な負担が課され、その結果赤字を生じていること、給付水準の低い制度から高い制度への財政移転が行なわれる結果となっていることなど問題が多い。財政調整も、基礎給付制の対応物として考えられながら、実際にはそれに先行して実施されているし、特別制度に対する一般制度の財政援助についての法理論的根拠もないに等しい。

以上のような諸点を考慮すれば、財政調整については、消極的な評価しかできず、有効性についても疑問がある。結局それは、新たな財源の創出ではなく、たんなるやりくりにすぎない。もし積極的な評価をすることができるものがあるとすれば、それは、多元的な制度構造のなかで、各制度間財政連帯の仕組みが生れたことであろう。

以上のような報告をめぐって、一般制度の財政状態とそれに対する国庫からの負担・援助の状況、およびそれと特別制度に対する助政援助との関係、新しい財政調整制度における国の財政的役割、などの点について質疑応答が行なわれた。