

は、かなりの変化があった。しかし残りの二つの施設では、住民を含める程度は限られていて、全体的にみると地域住民は、施設のプランニングや評価の際には部外者としてとり残されている。

第4に、施設職員の問題についてみると、どの施設でも、1960年以降職員数は増加し、特に1965年以降は、OEO職員がふえている。そしてその反面、施設の独自の資金で雇われる職員数は、1965年～67年では減少した。しかし、これは施設の種類によって異なり、セトルメントや一般地域サービス施設ではOEO職員が非 OEO 職員に対して高い比率を占めるようになったが、家族サービス施設や特殊サービス施設では、むしろ低くなっている。

第5に、政策立案機関についてみると、どの施設でも、理事会の役割や理事者の性格についてはあまり変化はなく、2、3の施設で貧困者の代表を決定機関に参加させる試みがなされたが、概して、新しくその代表となった人は貧困者やサービスの受益者であるよりは、むしろ、より富裕な黒人であった。その上、これらの代表者の数はわずかであり、影

響のある地位はほとんど与えられなかった。

第6に、財政面でみると、運営費はどの施設でも、1960年当時よりも1967年には高くなっている。このことは、特にセトルメントや一般地域サービス施設にあてはまり、非 OEO 基金の割合は予算の中では減少する傾向がある。政府資金や地方および国の資金も徐々に増えているが、まだ全予算に占める割合はわずかであり、共同募金からの資金を受けている施設もあまり増加していない。

以上のことから理解できるように、OEO計画の導入によって、クライアントが受けるべきサービスの種類、そのサービスを配分する

技術および民間福祉制度における受益者の役割などについては、まだ一致した結論に達するほど明確な影響はあらわれていない。しかしそれでも、施設の役割の認識、決定機関の役員構成、また OEO 計画が地域施設の従来のサービスにおよぼす影響などは若干あらわれているようである。

Camille Lambert, and Leah Lambert, Impact of Poverty Funds on Voluntary Agencies, *Social Work*, Vol. 15, No. 2. pp 53~61, April 1970.

(門脇久子)

## 社会事業制度と社会変化

(イスラエル)



イスラエルの社会事業は、社会改良を制度化する為の一つの試みとして始められたが、時がたつにつれて社会制度を変えることより

も個々人の処遇についてその精力の大部分を費すようになってしまった。この傾向は、1930年代、40年代の精神分析理論や技術論の

導入によって影響され、処遇方法論の進展をひきおこし専門的職業としての地位と役割を確立させた。しかしながらこの発展のために払われた代価は、決して小さいものではなかった。社会調査は無視され、社会改良と社会立法 (social legislation) の領域における影響や指導性は無視され、社会科学の知識は、社会事業教育の中に充分組みこまれなかった。ソーシャルワーカーの殆んどは、問題をもった個々人の病的徴候をもった行動 (Symptomatic behavior) を変えることに焦点をおき、これらに影響を与えている社会問題を理解しようとしたり、あるいは社会状況を変えようとするに努力を払おうとはしなかった。したがって社会改造に対する想像力豊かなプランの大部分が経済学者、教育家、政治学者、そして応用社会学者によってもたらされるようになってきている。アメリカでも社会事業という仕事は、貧困に関する政策形成においてリーダーであるというよりもリードされている。ではイスラエルの社会事業は、今どのような状態にあるのか。これはイスラエルの福祉制度の3つの柱である国と地方の福

祉機関、大学における社会事業教育、専門的職業集団を観察することによって明らかにすることができる。

#### 福祉機関 (Welfare Agencies)

一般のソーシャルワーカーや自治体の福祉行政部 (municipal welfare executive) は、クライアントに影響を与える社会政策にほとんど影響力をもっていない。むしろソーシャルワーカーは、現状に対して受身的で、ある意味では現状維持者である。彼らが従事しているサービスの多くが不公平であり、かつ不十分なものであるにもかかわらず、ほとんどこれらの改正を要求する声は聞かれない。自分たちの労働条件について不満があるにもかかわらずストライキを行ったり、改革のための組織的活動を行うようなことも考えなかった。

イスラエルのすべての地方福祉事務所 (local welfare office) の業務は、地方財政を通じて中央の福祉省 (Welfare Ministry) と結びつくことになっている。地方福祉事務所から福祉省への財政的要求は、省のそれぞれの地方部局 (district department) に連絡せねばな

らない。そしてこの地方部局は、さらにエルサレムにあるそれぞれの部局の中央部局の承認を得なければならない。そしてひとたび決定が下されると上記のコースを逆にたどって地方事務所 (local offices) にとどく。

地方事務所は、省が財政的な関与を保障するまでどのようなサービスも独自に提供することができない。このために計画はいったん中止したままになり、クライアントもワーカーも承諾が地方部局 (district office) からやってくるまで立往生する。通常、地方部局は、あらかじめ年間計画をきめ、これにもとづいて地方プログラムへの参加を承認しているようだ。しかしながら実際におきていることは、福祉事務所 (welfare offices) は、年間計画に従って定められた一定のサービスを実施することにとどまっている。この行政的効率の代価は、クライアントのさまざまなニードを満足させるに足る十分な柔軟性に欠けるといふステレオタイプ化されたサービスにおちいりがちである。

このような行政機構の硬直性がワーカー達に仕事をするものの意欲を喪失させている。

かくして専門的なソーシャルワーカーは、できるだけ保護観察 (provision) やリハビリテーションやその他、行政的な硬直化しにくい部門で人々を援助するサービスに従事することをえらぶ。

### 社会事業学校 (Social Work Schools)

イスラエルにおける社会事業学校は、残念ながら社会変化に大きな影響を及ぼすということとはなかった。個人の処遇に重点をおくアメリカ社会事業の影響によってカリキュラムは、社会的な変化或いは集団的な変化というよりも個々人の変化に重点をおいている。しかしながらイスラエルの社会事業教育の最大の欠陥は、社会変化に対応する個々人の掛わり合いや、社会制度の作用を分析する能力を学生に教えこむことをしていないことである。

イスラエルの社会事業学校において、今後とくに重要なことは、修士程度の教育プログラムを発展させることである。大学院教育に対するニーズは、今や決定的に重要になってきているが、その動きは、きわめて緩慢なよ

うに思える。したがって多くの学生は、外国の大学院教育を受けるために国を去ったり、教育学や心理学や社会学のような他の領域の課程に入ってゆく。社会事業教育における大学院教育の発展は、現在の大学教育を再評価し、合理化することに大きな影響を及ぼす。さらに積極的な側面としては、いくつかの社会事業学校が学生を訓練して福祉サービスにおける変化をつくりだしてゆく試みを積極的に行なうであろうし、学校と社会機関との共同の実験計画を積極的に行なうことになる。

そして長い道程の中で社会事業学校は、社会福祉における革新者 (innovators) を生みだしてゆくであろう。

### 専門社会事業協会 (Professional Social Work Associations)

現在イスラエルには、2つの社会事業組織がある。1つは、社会事業家組合 (the Union of Social Workers—Igud) である。ソーシャルワーカーの大部分はこの団体に入っている。この組織は、イスラエル労働総同盟 (the Is-

rael Federation of Labor Unions—the Histadrut) の傘下組合である。この社会事業家組合 (Igud) は、大学卒業者と資格免許取得ソーシャルワーカーよりなっている。この組織は、1947年頃創設された。この組織は、政党と結びついて活動しているが、社会事業の問題そのものについてはあまり積極的ではない。また社会変化についても政党の政治力に頼っている。

今1つの組織は、大学卒業社会事業家イスラエル協会 [the Israel Association of (University) Graduates Social Workers] である。この組織は、1964年に Igud の一部の人々とイスラエル総同盟のやり方に反対している人々によって作られた。この新しい組織は、大学卒業ソーシャルワーカーの賃金問題解決のために、専門家のための調整委員会 (the Co-ordinative Committee for Professional) に加わった。この委員会は、医師、技師、教師等の人々から構成されているがイスラエル総同盟未加盟の団体である。また、この委員会は、ストライキなどによって政府から公認され、大学卒業のソーシャルワーカーの賃金問題も解

決した。かくして1965年大学卒業のソーシャルワーカーは、始めて同程度の学歴のものが与えられていると同等の賃金水準と地位を達成した。

このような経験が、多くのソーシャルワーカーに、このイスラエル協会の果す役割を再認識させた。この協会が存在している限り、この組織は、イスラエルにおいて今までとは異なった職業的組織のモデルを代表し、社会的変化に対する触媒的役割を果しうる。

Eliezer David Jaffe, *The Social Work Establishment and Social Change in Israel*, *Social Work*, Vol. 15, No. 2, April 1970, pp. 103~109.

(遠藤 滋 東横短大)

### 社会保障こぼれ話

#### パナマの年金制度

多くの国々で、年金制度の整備が行なわれており、パナマでも、1969年に年金制度が改正された。

この国の年金制度は社会保険の仕組みを用いて、老齢、廃疾、および遺族の年金を支給しており、最も重要な役割を担当しているのは老齢年金である。たとえば、老齢年金の算出では、年金の月額を受給者の過去に取得した基本的な月収の50%で、この支給額は拠出期間によって増額される仕組みとなっている。つまり、被保険者が加入してから10年以後からの拠出を対象として、拠出12カ月毎に基本的な月収の1%が加算されることになっている。さらに、受給者が扶養家族を養育している場合には、扶養家族手当が加えられるが、この手当は定額方式で、その金額は妻が月額10バルボア、14歳未満の子女1人当たりが月額5バルボアとなっており、子女の手当は就学中ならば18歳まで延長され、ま

た、身体障害ならば年齢の制限をなんら適用されない。

ところで、年金や扶養家族への手当の支給額には一応最高額が定められており、扶養家族に対する手当の合計は最高月額50バルボアまでとなっている。また、年金と扶養家族への手当を合わせた合計の最高額は、受給者の基本的な月収の80%までとされている。もっともこの年金制度の年金算出方法を用いて算出された年金額が、最低年金額として定めた所定の基準以下であれば、その場合には上に示した月収の80%以上に当る年金の受給を認められることになっている。また、この年金制度でも、年金の価値に対する再評価が行なわれることになっているが、すでに受給している年金の再評価により、当初に年金を算出した収入の80%を、再評価の結果として算出された年金額が上まわることもあり得る。このような再評価の場合にも、上に示した80%の最高制限は、適用されないことになっている。

(平石長久 社会保障研究所)

## ISSA海外論文要約より

## 社会政策と経済政策

Leo Paukkunen (フィンランド)



本稿には、社会政策と経済政策の関係にかんする考察が行なわれ、その考察には、フィンランドの経済政策で社会政策に託された重要性にかんする解説が加えられている。

国際的な比較で示されているように、社会保障の水準は、経済発展の水準と密接な関連をもっている。北欧諸国では、スウェーデンが最も経済的に発達した国で、この国はGNPのうち、社会保障に対して他の北欧諸国より大きな部分を充当している。若干の例外もみられるが、全般的にみれば、世界中で経済開発の進んだ国々は、社会保障の水準について、少なくとも平均的な水準を確保している

のに対して、一般に、経済発展途上の諸国では、社会保障の水準が低い。社会保障の水準がそれぞれ異なっている。それはともかく、社会保障が経済成長を阻害しないことははっきりしているが、しかし、社会保障が経済成長を遅らせるかどうかについて述べることは困難である。社会保障が不必要な将来への貯蓄を行なうことにより、また、課税の増大によって生ずる企業家の活動と国家権力拡大の加速とを無力化することにより、投資に必要な資本蓄積を減少させるある不利益な点をもっているといわれる。フィンランドでは、これらの不利益は、企業に大きな租税控除を認めることによって回避され、それらの租税控除

は、投資に必要な資本を蓄積させることができる。さらに、拠出した資金を企業の投資に使用させるのを認める方法を用いて企業年金制度に対する使用者の拠出である基金を設立させ、社会保障はさらにより一層促進されてきた。

国家は社会保障の政策を推進する傾向をもっているため、国家の権限と租税負担は、社会保障が発達するにつれて増大する。1948/49年と1967/68年の間に、総消費の中に公共部門の消費が占める比重は、平均13.5%から22.5%に上昇した。同時に、公的サービスに必要な生産の部分は、GNPの7.5%から13%となっているが、これに対して、国民経済における雇用総数のうち、公的サービスの雇用は、7%から12%に増大した。しかし、社会保障は、その発達に影響を与えてきた地域政策の各部門の中における一部門となっているにすぎない。他の各部門は、たとえば、公的な行政、国防、公費負担による教育などであるが、恐らく、これらは社会保障よりもより以上に重要であったであろう。第2次世界大

戦以後、政府収入の中で、直接的な個人の租税が占める比率は、32%から44%に増大してきたが、しかし、間接税の占める比率は、55%から41%に減少した。これに対して、他の北欧諸国では、間接税の占める比率が増大してきた。この事実は、フィンランドにおける社会保障の将来の発達にとって重要なことであるかも知れない。他方、直接税は間接税よりも、所得再分配にとってより以上に重要である。他の北欧諸国と比較して、これは社会的な再分配を示しているかも知れない。社会保障政策の前進が企業の立場を弱くしてきたと論ずることはできない。その理由は、第2次世界大戦以後、企業の直接的な租税負担が10%から7%に減少しているのに、フィンランドでは、企業は他の北欧諸国においてみられるよりも、大きな部分を負担して、社会保障の財源調達に参加しており、企業の負担分は社会保障費総額のうち少なくとも3分の1をカバーしている。スウェーデンとノルウェーにおける企業の負担分は約5分の1で、デンマークとアイスランドでは、小さな部分にすぎない。最も効果的な社会保障制度を实

施している国々では、財源調達における使用者負担分はフィンランドよりも大きく、多くの例では、その負担分は社会保障費総額の約2分の1である。

社会政策の目的は、労働、農業および地域の政策のような地域社会政策のもついくつかの部門をも、考慮に含められている。たとえば、賃金にかんする社会連帯の政策では、賃金の上昇は、中間もしくは高賃金のグループに対するよりも、低賃金グループに対する方が相対的に高い。この点については、社会政策と経済政策の間にある密接な関係がある。ある同様な関係が、企業の社会的サービスにもみられ、企業は従業員の賃金に対する補足として、多数の任意的な社会的サービスを提供している。工業部門では、これらのサービスに要する経費は、支払われた賃金の約5%に相当している。

多くの調査は次のようなことを示している。つまり、農林業の人びとや、開発途上の地域に住む人びとは、他の一般的な人びとよ

りも、所得水準が低く、雇用が不安定で、しかも福祉も恵まれないので、かれらは他の人びとよりも社会政策の諸給付について、より多くを求める資格をもっている。社会政策を通じて行なわれる所得の再分配は、不適切であると考えられてきたし、また、第一次産業と開発途上の地域における労働者の援助を要求する必要があることが発見されてきた。純粹な賃金政策の基本原則は、農業政策を通じて行なう生産保護の提供で、放棄されてしまった。所得、雇用、およびサービスの水準にみられた較差を平等化する地域政策も、社会政策に含まれた多数の要素を含んでいる。ある実質的な地域政策は1950年代に開始され、地域開発にかんする各法律は1966年に実施された。これらの法律の効果は各地域にみられた福祉の較差を減少するであろう。

Social Policy-Economic Policy, "Sosiaalipolitiikka-talouspolitiikka", *Huoltaja*, No. 19, 1966, pp. 632-640; No, 81, '69.