

## 社会政策の策定と実施における国家と民間の役割



現在アジア社会が直面している最大の課題は、「第2次開発の10年」において、如何にしてアジア地域の統合的開発を達成するかというものである。現実には、ヴェトナム戦争に示されるように、極度に非合理的な価値体系によって、資源の濫用がおこなわれている。1961年に開始された「第1次開発の10年」の期間において、実は富める国と貧しい国との格差は拡大するばかりであった。このような認識の上にたつて、われわれのよつたつ価値体系を検討し、そしてそれにふさわしい優先順位の配列、決定を意識的におこない、国家の開発活動の全体を包括するような社会政策の統合をはからなければならない。

「第1次開発の10年」での重要な教訓のひとつは、人的資源は自然資源に優先しなければ

ならないという点にある。広い意味で社会開発、狭い意味では人的資源の開発というのは経済成長の結果ではなく、本質的なその前提条件であることが明らかになったのである。今や、経済成長の達成にとつても社会政策の計画化と統合が必要になりつつある。

開発目標と社会政策について次のような5つの原則をあげることができる。第1に、統合された社会政策の目標は、経済成長率の加速化という観点から設定さるべきである。そのためには、経済成長の前提となる社会的条件についての体系的、包括的分析が不可欠である。第2に、社会政策の目的は、経済開発から生じそれに伴う望ましくない社会的現象との関連で設定さるべきである。第3に、社会政策の目標は地域的条件と国際的標準に

基礎づけられた現実的で、しかも平等性の要件をみたす最低基準の達成と関係づけられなければならない。第4に、社会政策は開発の阻害要因となるような時代遅れの社会構造、制度、組織、態度および動機づけ等を消滅させるよう方向づけられていなければならない。第5に、社会政策は人口動態との関連をもち、家族計画施策を人口政策、マンパワー計画として総合化する方向性を持たなければならない。

開発は経済の用語で語られることが多く、その中で人間の役割が忘れられがちである。従つて、開発をより広い政策の文脈から再定義をする必要がある。開発および発展にふくまれる社会的、文化的、政治的、心理的要素は相互に重複し、関連しあっているのである。

保健衛生の改善がひきおこした、人口増加および人口構造の変化がもたらす、教育、住宅、青少年問題は、これから社会政策への強力な圧力となるであろう。これらの問題を抜きにして、開発および発展の問題は語れないのである。

計画家は、社会政策の統合と発展を考える

上で次の5点を認識しなければならない。第1に、開発過程で社会開発は経済成長の副次効果ではなく、前提条件であるということ。第2に、開発過程での重要な社会的変数を正確に認識し、開発モデルの上に組入れなければならない。第3に、経済的に先進国で用いられている開発理論および概念を用いる場合、現在のアジアの社会的状況と注意深く対比させる必要があり、決してこれらの理論や概念を無批判に使ってはならない。第4に、開発目標を社会的正義の観点から評価する必要がある。第5に社会政策の前提条件は広範な民衆の参加である。

アジア諸国の開発計画の実情を見ても、漸く、計画的な社会開発への方向性が生れてきている。今や多くの政府は社会開発が、保健、栄養、教育、住居の改善ばかりでなく、望ましい社会的、制度的変化の実現、所得再分配、雇用機会の提供などの実現をも含むものだという認識に達している。

開発計画には発展の前提条件として必要な現代的生産構造の造出ばかりでなく、保健衛生、住宅、教育および強力な前進にとって必

要とされる社会的条件の造出をも目標としてふくまなければならない。かくして、開発の問題は、既存の社会構造の枠内での経済活動の拡大のみならず、より適切な所得、教育、そして安定への要求に応え得るような、社会の枠組そのものの再構成をも含む問題となるのである。

開発および発展は以上のように広いしかも深い内容を持った観念である。しかしながらそれを実現させる用具としての社会政策の適確なしかも包括的な定義が今なお欠けていると言わざるを得ない。社会政策の目標はしばしば長期的な目標として抽象的に語られることが多かった。しかしながら社会政策は民衆のスピレーションおよびモチベーションを喚起し、貧困を除去し、人間的、物的資源の開発をめざす政治的プロセスとして理解されなければならない。社会政策の策定と実現のプロセスにおけるデモクラシーの必要性はこの点に存する。さまざまな利害集団の関係の網の目の中で、福祉というパースペクティブにおいて経済体制を位置づけていくものとして、社会政策が考えられなければならない。

さて、現在のエカフェ地域諸国の社会状況の背景は次の通りに要約されよう。①アジア地域の人口は18億2,500万人で世界の人口の過半をしめる。しかも25歳以下の若年人口がその半数を占める。②アジアの多くの諸国では人口制限の政策がとられているものの、有効なマンパワー計画には至っておらず、しかも都市開発、人的資源開発等の国家的政策に統合されていない。③アジアの大部分の地域は世界で最も貧しい地域のままである。④多くのアジア諸国内ではエリート層と貧困者層の分極化が進み、しかも利害対立が深刻化する傾向にある。⑤土地改革を始めとする農村地域の制度的、構造的変動が農業生産力向上という点が不可避となりつつある。⑥開発の為の人的資源の「資本化」が財政的資源の調達と共に必要とされるようになってきている。

以上のような背景をふまえて、開発のための社会政策を考えるならば、アジアにおける開発は社会的領域に強く指向したものでなければならない。経済成長は生活条件を改善するための重要な手段として位置づけられる。このように政策及び計画を社会的なものとし

て方向づける必要は次のようなことを意味する。従来から今日迄、社会開発政策は経済政策の従属物としてのあつかいを受けてきた。そして、農業よりは工業、農村地域よりは都市、労働よりは資本指向的に開発が進められてきた。このような傾向は本来の開発計画の目的と矛盾を生じさせることになり、新しい優先順位の探索が必要とされるようになるのである。

この優先順位の再定式化の原則は次の4点があげられる。第1に、児童福祉の促進および、児童個々人の環境への意志ではなく、児童全体の開発をめざすべきである。第2に、治療的サービスではなく、予防的サービスに優先順位が与えられるべきである。第3に、特定の集団の個別的問題ではなく、全体の人口を対象としたサービスが優先されるべきである。第4に社会サービスは一時的救済ではなく、予防とリハビリテーションを指向すべきである。

以上のような原則の上にならば、社会政策の展開がはかられるべきである。そしてその展開の過程で、民衆の参加の拡大がめざされ

なければならない。社会政策の策定と、実行における専門的集団への閉鎖化は、本来の社会政策の目的の達成を著しく阻害してしまうのである。

このような民衆の参加を助長するものとして民間部門の社会政策の参加が重要となるのである。そして国家と民間との協働が構想されなければならない。

国家の手による諸サービスの制度化に併行して、民間による問題発見、新しいサービスの実験、世論の動員などが、社会政策を真に社会の現実とのかかわりあいでの実効性を持たせる。しかもアジアにおいては、伝統的な私的な福祉のシステムと、国家的なレベルでの福祉のシステムの併存をより有効に活用していくことをも可能にするのである。

国家と民間の役割は次のように概括される。民間部門は①社会福祉の個別プログラムを組織化し、運用する。②社会の変動するニーズを適確に把握し、報知する。③社会的立法、行政の進展のために世論を喚起する。④国家機関がまだ制度化していないような新しいサービスを開発する。⑤伝統的態度を変

容させ、サービスを組織化するための新しい技術の実験をおこなう。⑥社会サービスへの公衆の参加を促進し、市民意識の発展を助長する。また国家部門は、①準備を経たような社会的な問題を行政および立法のレベルに乗せる、②民間部門に代替するのではなく、それを補完し強化するための国家的な規模あるいは広範な財政的援助計画を遂行する。③民間諸部門の社会サービスおよびサービス提供組織、制度の調整をおこなう。④国家的規模を必要とするサービス（教育、社会保障等）の実施と運営をおこなう。⑤民間部門の活動に必要な諸資源の提供。

このような、民間と政府の活動の適切な組織化によって、はじめて社会開発の所期の目的の達成が可能となる。しかしそのような展望は容易に手中にすることができない程、アジアの社会は問題をかかえている。しかしそれを突破 (break-through) するためには行動の連鎖 (the chain action) が要求されている。

本稿は、*Role of State and Voluntary Effort*

*in the Formation and Implementation of Integrated Social Policy in the ECARF Region:*  
by S.D. Gokhale (Assistant Secretary-General,  
International Council on Social Welfare, Asia  
and Western Pacific Region, Bombay, India)—  
A Reader in Social Development Planning in  
Asia (UNITED NATION SD/SP/Exin-2 July,  
1971, Bangkok Thailand) 所収の紹介である。

(高橋紘士 社会保障研究所)

### 社会保障ごぼれ話

#### 国民保険制度の採用

(ガイアナ)

ガイアナの国会は、1969年7月21日付で国民保険・社会保障法(1969年)を制定した。この法律は、老齢、廃疾、疾病、出産、および死亡に対する現金給付と、雇用傷害(産業災害と職業病)に対する現金給付と現物給付の支給を規定している。これらの給付のうち、年金給付を取上げてみよう。

この法律による制度は、原則として、16—65歳の被用者を強制適用の対象としており、16歳未満と65歳以上の被用者は、雇用傷害だけを適用される。なお、被用者だけを対象としており、自営業者は対象から除外されている。

制度の財源は、労使双方の拠出で調達されることになっており、拠出は5等級に分けられた賃金と所定の拠出率で算出される。拠出率は7.5%で、これを労使双方で負担するが、使用者の拠出率は4.5%で、被用者の拠出率は3%である。なお、使用者は16歳未満と65歳以上の被用者に対する雇用傷害のために、1週50セントずつを拠出する。750週以上加入し、かつ150週以上拠出を支払った被用者には、65歳から老齢年金が支給される。老齢年金は、最高の拠出を支払った賃金等級に属する賃金の30%を最低とされている。この年金は50拠出当91%ずつ増額され、最高は750週の拠出に対する60%の支給率に制限されている。55歳以上の廃

疾者には、所定の条件と支給率により廃疾年金が支給され、老齢年金と廃疾年金の受給資格を取得できない者には、一時金が支給されることになっている。なお、稼得従事者の死亡には、遺族給付が支給されることになっている。遺族給付は一時金で、55歳以上は永久的労働不能、妊娠中か18歳未満の子女養育を条件として支給され、また55歳以上で、身体障害のかん夫も給付を支給されることになっている。これらの配偶者は婚姻期間が6年以上であることを要求されている。なお、未婚もしくは18歳未満の遺児にも、遺族一時金の支給が認められる。

13週間中における8週間以上の雇用と50週以上の拠出を条件として、疾病時の現金給付が支給される。この疾病給付は日曜と休日を除いて、3日間の待期以後第4日目から最高26週間支給される。給付は13週間に最高の拠出を支払った週の賃金を対象とし、賃金週額の10%が1日当りの支給額とされる。出産時の労働不能に支給される出産給付は、50週以上の拠出支払いと、30週間における20週以上の雇用を条件として支給され、支給期間は出産前後の各6週間(合計12週間)である。給付の支給率は60%で、30週間に最高の拠出を支払った週の賃金を対象として、給付が算出される。被保険者と配偶者の死亡時に支給される死亡一時金は、50週以上の拠出を条件として支給され、支給額は600ガイアナ・ドルの定額である。

(平石長久 社会保障研究所)