

- 一能率専門家：最適な医療資源の配置と利用を図る。
- 一 a "Houdini"：限らない医療サービスの需要と稀少又は有限の資源との調整を図る。
- 一人事管理者：医療サービス提供に必要な専門家、医療従事者を管理する。
- 一 an "ombudsman"：助産婦及び医療サービスの需要者の交渉役を果たす。
- 一優秀な秘書：複雑な書類手続の審査及び他の地域医療サービスに従事する者に係る会計事務を執る。
- 一サービス執行者：地域医療サービスを積極的に推進する。
- 一教育者及び指導者：他の医療従事者の能力を最大限に伸ばしていく。
- 一臨床医：保健婦自身及びその班に要請される医療活動の計画及び推進にあたり、自らそれに参加する。

助産婦の日常活動内容の増大は、本来の看護婦としての活動及び開業医の職務の一部が代替されることを意味している。この傾向は、一部の者にとって渋々ながら受け入れられるようになり、反面、その早期の代替を望む者もあった。恐らく、これらの看護婦に対する主な挑戦は、看護婦本来の責務である患者の治療管理及び監視という助産婦にとっては新しい責務に適応させることにあるのであろう。この内容、方法、量及び頻度は、政策や基本的手続によって理解される。公的保健婦もまた、仕事を通じて患者の症状を判別することができるようになる。公的保健婦は、生活様式、環境及び家庭といったものが健康問題に大きく影響をもたらすことを知り、健康の問題を考える上でこれらの要因を十分考慮するようになる。

人口移動の増大及び種族の多さは、看護サービスにあたって、それぞれの環境抱えている問題等を十分配慮すること必要であることを意味している。

保健婦の提供するサービスをより効率的なものとするためには、保健婦自ら、患者の文化や習慣等に溶け込んでいなければならない。更に、保健婦は、当該地域の言語、シンボル、疾病の特性、当該地域に昔から伝わる治療法、社会基準、社会経済状態及び宗教的なことについても配慮しなければならない。また、

地域特性の要因から生ずる特殊な疾病についても注意を払わなければならない。

フィリピンにおける地域医療供給体制の整備は、フィリピン地域住民の医療に対する要望に応える第一歩を示したといえる。整備が行われてから3年後、公的保健婦は、医療供給体制の前進の為に独自の働きをし、また、保健婦独自で、又は他のメンバーと共に地域住民、家族、及び地域医療に以前にも増して積極的に貢献するようになった。

Francisco N. Aguilar, *New Look for Rural Health, World Health*, December 1978. PP 26 - 28.

(丸山史朗 社会保険庁)

社会福祉の巨視的分析

(アメリカ)

今回の統一地方選挙は、いわゆる革新陣営の後退という帰結の中に、その幕を閉じた。わが国の政治の中で革新勢力が台頭してきたとき、彼らが掲げた政治主張の中心として、社会福祉の充実という一条項があった。社会福祉はその後、保守と革新の別なく、政策の大きな柱の1つとして定着したといえるであろう。しかしその社会福祉も、それが大きく表面化した高度経済成長の時代の終りとともに、低成長期の経済の下でいかにあるべきかという事柄を中心として、再び人々の注目を集めるに至っている。このような時代の流れの中において、これまでわが国の地方・中央政治が行ってきた福祉政策が、政治・経済・社会に対して、何のような影響を及ぼしてきたのか、ということは大変興味深い分析テーマであろう。

このような社会福祉の分析は、一言でいえば、社会福祉のマクロ分析とでも

いう分野であるが、アメリカの社会学者の著わした1つの社会福祉のマクロ分析をここに紹介してみようと思う。

拙稿の「アメリカのジレンマ」『海外社会保障情報 No. 44』December 1978, 34~36 ページ, の中で, W. ウィルソンとM. ジャノウィッツが著わした, 2冊の著書について少々触れておいたが, ここでは, その中のM. Janowitz, Social Control of Welfare State 1976, The University of Chicago Press ; Chicago を取りあげて, その著書を少々詳しく紹介してみたいと思う。

この著書は, Preface を別として, 9つの章によって構成されている。それぞれの章の内容は以下の如くである。

- I : The Dilemmas of Welfare State
- II : Intellectual Origins of the Welfare State
- III : The Institutional Base of the Welfare State
- IV : The Decline of Economic Surplus
- V : Trends in Social Structure
- VI : The Emergence of Weak Political Regimes
- VII : The Psychological Context of Welfare
- VIII : Institution Building in Social Welfare
- IX : Epilogue

この著書の中で議論される事柄について, 著者のジャノウィッツは次のように要約している。この著書の分析戦略としてはまず, アメリカ合衆国が福祉国家としての形態を整えるに至ったきっかけを, イデオロギー, 規範という価値観の推移という側面から概説する。そして次に, もしも福祉国家の成長が, 徐々に拡大してきた産業主義がもたらした経済上の1つの産物であるとするならば, 社会福祉の可能性あるいは諸特性は, 欧米の国民国家の規範的な歴史的文脈を支えてきた制度上の歴史的変遷を反映しているはずである。そこで第2に, 欧米(特にアメリカ)において社会福祉の成長を支えてきた制度的基盤を分

析する。第3に, 経済資源の有効な配分に裏づけられていない福祉要求が増大することは, 福祉国家の政治運営を困難なものにして, かつそれは社会福祉の基本的目標の達成を阻害することにもなる。そこで, 現代の福祉国家における政治経済の在り方について議論する必要がある。一方第4に, 福祉国家の出現に伴って現われてきた, 社会階層の構造変化について検討しなければならない。福祉国家の出現は, それまでの社会構造の在り方を根本から変化させ, そしてその結果として『社会制御(social control)』の形態を変容させ, 場合によってはその働きを歪曲さえしている。この福祉国家の出現によってこうむった社会構造の変動は, 福祉国家における政治形態のうえにも影響を及ぼしている。そこで第5に, 福祉国家の出現とその成長は, 政治領域における分極化と, 並びに政治方策の行き詰まりを招来させているという事柄について議論する。最後に, 望ましい福祉国家の再編成にとって必要な社会制度の構造, 並びにより有効な『社会制御』の探求のために, 福祉国家のための新たな経済資源の配分方法について議論する。

著者自身がPrefaceの中で述べているように, この著書は, ジャノウィッツが終始探求している, 社会体系の存立構造を規定している『社会制御』の分析の一端として書かれたものである。この著書で用いられている分析枠の鍵概念は, したがって, 「福祉国家の『社会制御』」ということである。そこで, 彼の分析を理解するためには, まず彼のいう『社会制御』の意味内容を理解しておくことが不可欠な要件である。この事については, この小論の中で詳しく論じている余裕は無いが, 次の事柄だけは述べておこう。それは, ジャノウィッツの社会制御概念は, E. Shils の知識社会学の影響を強く受けており, 1つの社会が高度の道徳規範を創造していく能力という意味内容で使われているということである。(ジャノウィッツの福祉分析では, したがって, 従来の福祉国家が, 自らの福祉政策を正当化しようような道徳規範を形成しえなかったという点に諸矛盾の原因が帰せられている。)

ジャノウィッツは福祉国家を, 「諸種の福祉項目に対して, 国民総生産のう

ちの少くとも8パーセントから10パーセントを割り当てるような政治運営」であると定義する。このような政府による福祉政策は、経済の側面からすれば、政府が経済領域へ介入することによって行われる経済財の（市場の論理以外の論理による）再配分であるが、その政治による経済への介入は、それが社会体系の運営に対する1つの統制であるが故に、『社会制御』の在り方に少なからぬ影響を及ぼすに至る。すなわち、福祉国家の出現によって社会制御の在り様が大きく変容され、そしてその社会制御の変容が社会構造の変動を導いてきたとジャノウィッツは分析する。

彼はまず、福祉政策にまわりつくパラドックスに注目する。ジャノウィッツが指摘する、福祉国家が避けて通るわけにはいかないパラドックスとはこうである。どのような政策でもそうであるが、福祉政策も、その帰結に対する批判の矢面に立たざるを得ない。しかし福祉政策に対する批判は、それが所期の目標を達成しえなかったが故の批判であるよりは、それが機能すればする程出現してくる批判なのである。福祉国家は、歴史的な流れの中で見た場合、社会生活に伴う人々の不幸を除去することに失敗してきたわけではない。多くの先進福祉国家においては、初期資本主義社会の中に見られた、貧困、不衛生等の、そして硬直した階級構造に伴う諸種の社会病理の多くを取り除いてきたという事実は認めざるを得ないであろう。福祉国家が犯してきた誤ちはむしろ、福祉政策の限界を明らかにすることができなかつた、という点に帰せられる。すなわち福祉政策のこれまでの実施は、その政策目標を一定程度達成すればするほど、それがやり残した事柄を浮き彫りにするというパラドックスを生み出してきた。したがって、ある福祉政策を実行すれば、その帰結に対して異見を唱える反対政治勢力が生み出されてきた。換言すれば、福祉国家はこれまで、市場経済の正当性を保障する効利主義のような、福祉国家の諸方策を正当化する道徳価値を所有することができなかつたのである。

この福祉政策に伴うパラドックスは、福祉国家の社会構造に対して、いろいろな側面で影響を与えている。その影響の中でも特に、ジャノウィッツは、福

祉国家の政治領域が脆弱化している、という社会現象に注目する。福祉政策とは、政治領域が経済領域に介入して、経済財の再配分を行なうことであるとは先に述べたが、経済を制御するはずの政治が、福祉政策を推進すればするほど、弱体化していくのである。

福祉国家の下で政治領域が脆弱化していくという命題を、ジャノウィッツは、第二次大戦以降の合衆国における大統領選挙によって例証する。彼の主張する所はこうである。「1945年以降の合衆国では、第二次大戦の戦後社会において出現してきた様々な問題に対応しうる、有効かつある程度長期の政治多数派を生み出すような critical election が存在しなかつた。その代わりに、週日的で不安定な政治的同盟が、長期に亘って存在してきた。」(pp. 88)。ここでいう critical election とは、次の3つの条件を充す選挙の謂である。第1にそれは、これまで存在した政治上の多数派と少数派の社会的基盤を再編成することによって、1つの新しい多数派を生み出す。第2に、その旧多数派から新多数派への移行は、明瞭な形態の移行であり、かつ新多数派が比較的長期にわたって継続する素地を与える。そして第3に、それは、決定権力を有する1つの多数派を生み出すように、投票パターンが変形されることを伴う。このような選挙の存り方が大戦以降見られなくなり、それは合衆国が大戦を境として、福祉国家への道を歩んできたからだ、とジャノウィッツは分析する。

これらの事柄について詳述している余裕はないが、ジャノウィッツの主張の骨子は、以下の如くである。産業の成長にとって必要とされた諸般の条件が同時に、福祉国家を招来した。そしてまた、一方で、福祉国家が、複雑で、拡散した、お互いに矛盾さえする経済上の諸要求を生み出してきた。そしてさらに、福祉財政に対して国民所得の一部を割くということは、必ずしもその政府に対する人々の忠誠を保証する担保とはならなかつた。(むしろ逆に、福祉への資源の配分は、1つの市民権として人々の意識の中に定着した。)この傾向性が、人々をして、彼らのある特定の政治政党への同一視を減少させ、延いては、議会制民主主義の礎である政党政治の基盤を弱体化しつつある、とジャノウィッツは分析

する。

この分析は、わが国の政治と福祉の関係の在り方の分析に対して少なからぬ示唆に富むものと思われる。社会学者の手になるこのような、社会福祉のマクロ分析は、これからも必要とされる分野であろう。

M. Janowitz Social Control of Welfare State 1976.

(和田修一 国立精神衛生研究所)

女性の失業と社会政策の課題

(アメリカ)

女性の労働力参加が増大するにつれ、女性もまた男性と同じように雇用と失業の問題に直面せざるをえない。これまでも雇用促進や就業条件の改善などについて政策介入が行なわれてきたが、もう一つの側面、すなわち、女性の失業とそのインパクトについてはほとんど注意が払われてこなかった。ここでは、失業率と失業のタイプについて男女差を明らかにし、それぞれの失業タイプに見合った女性のニーズとそれを支える社会政策プログラムの現実性を検討した論文について、その要点を紹介することにする。

失業者把握の方法

現在、公式に使われている失業統計では、特に女性の失業率が低く見積られ、

潜在失業者を促えることはできない。つまり、公式の月間失業率とは、調査週に仕事がなかったもので、実際に求職活動をしたもの、あるいは求職活動をしなかったものでもレイ・オフされて復職を待っているもの、および30日以内に新しい雇用労働につくことになっており、それまでの間待機しているものの労働力の割合である。したがって、ここには仕事を欲しているが何らかの理由で求職活動をしなかったものは含まれないことになる。しかし、過去の3年間をみると、女性の失業者のうち平均350万人は仕事を欲しているが求職活動をしなかったものである。女性に比べて男性のそれは150万人である。これら求職活動をしなかったもののうち“仕事がないと思ってあきらめているもの”(discouraged workers) は15~20%にも上り、この数字は毎年平均、女性の50万人以上に相当している。また失職したり、仕事を欲している既婚婦人がもし求職活動をしないで家庭に入るなら、失業と定義されない。このように、特に女性の間に潜在失業者の数がかなり上ることを認める必要がある。

つぎに平均失業率をみると、いつでも男性に比べて女性のそれが高いのが特徴である(表1)。また、毎年男女間に1.5%以上の差があり、これを実数に直すと15万人に相当する。表2は、過去3年間の性別、世帯主別、配偶関係別にみた年間平均失業率である。表からわかるように、毎年、失業率の最も高いのは親族のいる女性の世帯主である。この親族とは、もちろん、圧倒的に被扶養児童である。さらに特徴的なことは、男子世帯主の失業率は単身男子より低

表1. 性別年間平均失業率 (単位:%)

年	女	男
1975	9.3	7.9
1976	8.6	7.7
1977	8.3	6.5

※ 1977年1月-3月の平均である

資料出所: Monthly Labor Review, 100 (June 1977), p. 79