

季刊

# 社会保障研究

Vol.12, No.1

社会保障研究所

1976





## 福祉労働の評価

中鉢正美

国際婦人年の世界会議における決定事項を国内施策に取り入れる等の企画を推進するために、総理府に「婦人問題企画推進会議」が設けられ、去る4月10日にその中間意見が発表された。その基本的方向が、「男は仕事、女は家庭」という固定的な役割分担の観念を打破して、男女がいずれも個人として尊重され、平等な権利・機会・責任を分かち合うことにあるのはいうまでもない。

ところでこれまで女が家庭で分担してきた家事労働の多くは、核家族化が進むにつれて次第に機械化され、商品化され、あるいは社会化された。しかしとりわけ日本の現状においては、乳幼児や老人・心身障害者等の介護サービス労働が、社会全体の家事労働を総計した場合にその相当多くの部分を占めているであろう。このような、いわば福祉労働は、伝統的な経済学の定義によれば生産的労働の一種であり、それが特殊の稀少性を持つ場合以外には、生産的労働に対しては第2次的であるという意味で経済的評価は一段と低くならざるをえない。つまり女性の役割に対する差別のうちには、これまで女性が分担してきた仕事に対する経済的評価の低さもまた反映されているのである。

この人を生み育て、教育し、治療し、介護するといった人的サービスは、それが専門化されるにつれて一種の公共財的性格をもち、その評価は市場経済の枠をこえた政治的過程を介してはじめて完結する。社会福祉が単なる所得の第1次的分配や個人的慈善だけでは実現しないのもそのためであるし、そのための社会的費用は、福祉サービスが政府や自治体によって提供される場合の行政的経費として、はじめて現実に評価される。民間社会事業の費用もまた、この行政的経費をいわば機会費用とすることによって、はじめて客観的な評価が可能になるのである。

福祉労働は社会化されることによって、必ずしも女性特有の仕事とされる必要はなくなる。そしてその経済的評価をたかめることは、社会保障がその政治的過程において直面しなければならない重要な課題でもある。社会保障の側からみれば、核家族と共稼ぎが普及するにつれて、育児や身障者・老人の介護の施設やコミュニティ・サービスに対する要求がたかまり、所得保障がしだいに整備されるにつれて、ある程度まで受益者負担の能力も向上してくる。若者の都市集中は、1国人口の再生産全体を都市化し、その反面にこれまで豊富であった生産年齢人口が次第に高齢化するにつれて、老人介護は家族計画普及の時代に生まれた年齢層の家事労働では手に負えなくなる。この社会化された福祉需要を充足するだけの労働力を訓練し、供給するための費用についての社会的合意をつくりださないかぎり、日本の社会保障は近い将来に暗礁に乗り上げざるをえないであろう。

家事労働の多くが商品化され、福祉労働が社会化されても、なお個人の身の回りには自身の健康を維持し、日常生活を能率的に遂行するためのいとなみは残るであろうが、これは男女いずれも独立した個人として他人に依存せずに処理する能力をその成長期に身に付けておくべきものであろう。これだけのことを前提とした上で、なお人が雇用労働を選ぶか家事労働を選ぶかについては、広く機会の均等が維持されるべきだ、というのが推進会議での合意点のひとつだといってよかろう。「婦人が家庭と職業を自由に選択し、又は、双方を両立させたいと考えた場合には、いずれの場合も、それを支える条件が社会的に整備されることが望ましい」というのは、これを現している。

# 最低賃金制と国民の福祉

——全国一律最低賃金制論の虚妄——

白井泰四郎

## はじめに

1976年春闘は再び国民春闘の名に於て展開された。春闘を組織労働者の賃上げのみに終らせず、ひろく勤労国民の利益を追求する広汎な闘争として展開するために、'76年春闘は“制度要求”として公共料金値上げ反対、所得税の減税、雇用保障、年金改善、スト権確立等とならんで再び全国一律最低賃金制の要求をかかげた。総評はすでに1952年賃金綱領作成当時から全国一律最低賃金制の要求をかかげてきたが、近年この課題への取り組みは一段と積極的になってきた。とりわけ昨年の1975年春闘ではこの全国一律最低賃金制を同じく“国民春闘”の支柱の一つとして強調したばかりでなく、注目されたのは、かねてから最低賃金制についての考え方や取り組み方に於て総評と大きな距りを示してきた同盟を含む労働4団体の間に共闘体制ができ上り4団体の「統一要求書」が確認されたことである。さらにこの4団体の合意を基礎として国会審議の場に於ても社共公民の4野党による共同の最低賃金法案が作成され政党を含む幅広い統一闘争の体制が組まれた。'75年春闘における全国一律最低賃金制統一要求書の内容は、そのまま今次'76年春闘における要求と同一であるからここに摘録すれば次の如くである。

### 1. 決定方式

(1) 全国一律最低賃金の法制化をはかる。なおこの決定により実効性のある業種・地域に関しては、全国一律最低賃金にうわずみすることができる。

(2) 労働協約の拡張適用を制度化する。

### 2. 決定基準

最低賃金額の決定は、生計費、賃金事情を基

準に毎年改訂する。

### 3. 決定機構

最低賃金を決定する権限をもつ最低賃金委員会を次の通り設置する。

(1) 最低賃金委員会を中央・地方それぞれに設置する。

(2) 最低賃金委員会は、労使同数の委員とそれより少数の斡旋的立場の中立委員をもって構成する。

(3) 労使委員は、それぞれの団体に推薦し、中立委員の選出は労使委員の同意を要する。

1975年春闘ではこの統一要求による全国一律最低賃金制の法制化を要求して春闘共闘委員会は3月27日に24時間の統一ストをかまえた(いわゆる3・27統一スト)。けれどもこの統一ストは前日の26日、長谷川労働大臣が衆議院社労委における答弁と労働4団体に対する回答を通じてこの問題についての政府の姿勢を明らかにしたことにより取止めとなった。その趣旨は「最低賃金制が労働者の労働条件改善に果す役割はさらに重要性を増すと思われるが、労働4団体から全国一律最低賃金の統一要求が提出され、また野党4党の最低賃金法案が国会に提出されたことに政府は留意し、今後の最低賃金制のあり方について中央最低賃金審議会の意見を求める。その際には全国一律最低賃金制をとり入れるに当たっての諸問題を含めて審議会に検討を望むこととする」というものであった。そして同年5月30日に開催された中央最低賃金審議会に於て、長谷川労相は、さきの労働4団体に対する回答と同じ趣旨による「今後の最低賃金制のあり方に関する諮問」を行ったのである。

### 全国一律最低賃金制への期待

こうして総評が長年執念を燃やしてきた全国一律最低賃金制はようやく法制化に向った如くに見えた。もっとも75年春闘の収拾に当たってのこの問題に関する中央最低賃金審議会の答申期限はあいまいさを残しており、それが76年春闘に当たって総評等春闘共闘委が再び国民春闘の制度要求として全国一律最低賃金制をかかげた理由の一つと思われる。だが、75年と76年の兩年を通じて、総評をはじめとする労働4団体がこの法制化に期待を強めたこと背景としては石油危機以後の日本経済の長期不況があり、また今後の減速成長の展望の下で予想される統一的賃金闘争の困難さと限界が鋭く意識されていたようである。

高度経済成長から長期不況を経て、低速ないし安定成長へと日本経済が転換するに当たって、春闘共闘委員会が抱いている危機意識の一つは、組織労働者と未組織労働者との賃金格差の拡大と、後者の賃金水準の低迷が、前者の賃金水準改善に対して死錘となるという虞れである。この統一賃金闘争に立塞がる壁の打開のために強い期待をもたれているのが全国一律最低賃金制の法制化なのである。

たとえば1975年総評調査年報「低成長への移行と国民春闘の再構築」<sup>1)</sup>は、“全国全産業一律最低賃金制の課題”のなかで次のようにいう。「……現行の最賃制は大きな限界を持っている。昨今の物価高騰とそれに同時に進行した労働市場の緩和は、春闘相場の労働者諸階層への波及を弱めただけでなく、低賃金の制度的規制の面に於ても矛盾を増大させている。それは(1)企業内組織労働者の大幅賃上げが企業内未組織労働者との賃金格差を拡大し、それがますます企業内最賃及び産業別最賃制の普及をむずかしくしていることである。底辺労働者の最低規制は、賃金格差拡大過程では、本工労働者にとって運動化されにくい。このような産業・企業内賃金決定に於ける矛盾は、各産業共通の不熟練最低労働者層を、全国全産業一律に規制し、その上に組織労働者に影響を持つ産業最低規制を設定する構造的規制でなくては解決しえな

いところまできている。(2)他方、中小企業労働者、パートタイマーなど低賃金層はその内部に業種の条件、地域労働市場条件の違い、大企業との結合関係らによって、地域間賃金格差を持っている。地域最低賃金の実質上、業種の支払い能力や労働市場条件で決定されることが明確であれば、労働者は地域到達闘争としての地域最賃運動に結集するよりも労働市場における選択に身をまかせらるであろう。したがって、今日われわれは地域最低賃金の大衆運動化を獲得するためにも、全国全産業一律最低賃金制を先行させて、その上に生計費の地域格差を反映させる方式に転換すべきであろう……。」<sup>1)</sup>

1975年春闘が不況の深刻化と雇用不安の増大するなかで、予想をはるかに下回る13.1%の低額の賃上げに終り、しかも産業間、業種間、企業間の賃金上昇率のバラつきが顕著となった結果をふまえた春闘共闘の雇用・最低賃金研究委員会事務局が1975年12月に発表した「最低賃金制の考え方について」<sup>2)</sup>なる論文では、低成長時代に入った日本経済の段階における組織労働者と未組織労働者の賃金格差および地域間格差の拡大の傾向についての危機意識は一層濃くなっており、このような格差拡大への歯止めとして全国全産業一律の最低賃金制への期待を明らかにしている。すなわち“組織労働者の賃上げが未組織労働者の支持を得られるかどうかの客観的条件は、なんと云っても組織労働者と同じ程度の賃上げが未組織労働者に及ぶという保障が必要である。……「春闘相場」というものが、これまでの「人手不足」化が顕著であった高度成長時代には実際上、ある程度未組織労働者を含めた全労働者の賃金相場に結果的にはなっていた。しかし、それは必ずしも制度的なものではなく、いわゆる「市場メカニズム」を通して自然的に波及をしていくという、いわば幸運な状態にあったにすぎなかったのである。ところがこれからの日本の低成長のもとでは、労働市場の状況は必ずしも「人手不足」基調がつづくわけではなく、むしろ逆の方向に動く危険性

1) 総評調査部編『1975年総評調査年報』「低成長への移行と国民春闘の再構築」労働経済社1975年7月刊。231-233頁。  
2) 総評調査部『総評調査月報』第114号。昭和51年2月号。

が増大している。……労働者にとって通常最大の関心事である賃金についても、今日の段階で社会的な歯止めの制度的保障が必要となっている。“そして、わが国には中小零細企業の労働者、臨時工、社外工、季節工、パートタイマー、高齢労働者、家庭内職者等の重層的な低賃金諸階層が存在し、特異な低賃金構造が形成されているが、この構造は成り行きにまかせては解消しない。とくに現在の地賃（地域別最低賃金……引用者）は地方ごとに政労使の三者構成でできており、ほとんど地場の賃金を前提にして最低賃金が決められているのであるから”日本全体の地域的な賃金格差の是正という論理は、本来持ち得ないのである。それに対して“われわれが全国一律の最低賃金制を要求する時には、……基本的な理念としては、このような不当格差（地域格差）を解消していくという意味で、全国一律を掲げているわけであるから、全国的な地域格差の解消という変革を展望する、あるいは目的とするものが全国一律の最低賃金制である”。

以上のような考え方に立って春闘共闘委員会は、1975年春闘と同じく今次の76年春闘に於ても具体的な獲得目標額として、(1)全国一律の最低賃金法定金額を月額7万円、日額2,800円、時給350円以上とする要求をかかげたのである<sup>1)</sup>。

### 最低賃金の権力思想

以上に要約した総評や春闘共闘委員会の全国一律最低賃金制に関する考え方は、労働4団体の合意によるものである。もっとも法定による最低賃金月額について新産別は6万円、同盟は7万円は無理で全国一律なら5万円程度と考え方が別れたというが、これらの異論は4団体統一要求作成に当って固執されなかった<sup>2)</sup>。4野党共同の最低賃金法案もこの労働4団体の統一要求にみられる基本的な思想をそのまま採用していると云ってよい。けれども労働4団体にしても野党4党にしても、全国一律最低賃金制の法制化が望ましく、かつ必

要である趣旨は強調しても、わが国の雇用・労働市場の構造と、産業間、業種間、企業間、職種間、及び地域間などさまざまなレベルで成立している賃金格差の現実の構造のもとで果して実効性をもつ全国一律の最低賃金制が成立可能か、という問題の理論的解明は全く行なわなかった。また、かりに全国一律の最低賃金制が成立すれば、現行の地場賃金の水準とその格差によって低位に釘づけされている最低賃金が全般として高められるという期待は、いかなる根拠に基くのかという説明は何一つされたわけではなかった。全国一律最低賃金制が法制化されれば現行の業種別・地域別最低賃金の全体が大幅に底上げされることが無条件で仮定されているにすぎないのである。まして、かりに全国一律最低賃金が現行の最低賃金相場をはるかに上回る水準で成立したとした場合、いまや日本経済の安定成長への転換に当って深刻となりつつあり、事実春闘共闘委の制度要求の他の支柱となっている雇用・失業問題に与えることが予想される衝撃をどう評価するかについての解明も全くなかったと云ってよい。

最低賃金制はたしかに低賃金構造是正の一つの有力な試みである。だが、いかなる形の最低賃金制をいかなる水準で成立させることがもっとも有効であり、かつ実現性があるのかという問題を制約するのは、一つには出発点となる現存の各種賃金構造のパターンにほかならず、二つには最低賃金制が雇用・失業問題に及ぼす衝撃のあらわれ方や深さということ、三つには最低賃金決定の機構や手続きの仕組みや、さらに決定された最低賃金の完全実施を保障すべき労働基準監督行政や、労働組合の普及、監視・点検の実践的能力を含めた制度的諸条件のいかんということである。現実に成立している低賃金構造（とくに最低賃金自体のもつ地域間格差）はたんに“不当”と論難しても解消しない。“不当に低い”最低賃金が若干のタイプと量の労働力の供給価格として現実に機能している事実は、それが当該タイプの労働力についての関係業種や地域の労働市場条件を反映し、また最低賃金制について現在成立している制度的諸要因に影響されているからにほかならない。その

1) 『総評新聞』1976年2月27日。

2) 第50回総評定期大会春闘対策局報告書「労働4団体共闘を中心とする全国一律最低賃金制の闘い」のうち、「労働4団体最低賃金制担当者会議経過報告」による。

ような客観的諸条件や諸要因を一片の最低賃金法制で変革し得るとするのは驚くべき権力主義的な賃金思想といわなければならない<sup>1)</sup>。問題は現行の最低賃金の構造の実態はどのようなものか、それはなぜ、いかにして形成されたかをまず確かめることであろう。

### 最低賃金における地域間格差の実態

ところで、中央最低賃金審議会が全国一律最低賃金制の審議を行うのは、今回がはじめてではない。同審議会の内部では総評が早くから全国一律最低賃金制を要求してきたからである。けれども同審議会が公式にこの問題に言及したのは1970年9月8日の答申であり、そこでは全国一律最低賃金制の導入は時期尚早として否定されたのである。時期尚早とされた最大の理由は、有効な全国一律最低賃金制の成立を不可能とさせる産業間、地域間賃金格差の存在であった。すなわち当時の同審議会の考え方は、“最低賃金”はなんらかの原因で、なんらかの形で存在する不公正な低賃金に対して有効に作用するものでなければならないが、そのためには労働市場の相場賃金と密接に関連した実効性ある最低賃金でなければならない。従って最低賃金は、労働市場の実態に即しかつ、類似的労働者の賃金が主たる基準となって決定されるようなあり方が望ましく、それは低賃金労働

者の保護を実効的に確保する面でも現実に適応するものであると考える。……最低賃金の適用の推進に当たっては、この考え方に立って労働市場に応じ産業別、職業別、又は地域別に最低賃金を設定することを基本とすべきである。……全国全産業一律制についてはなお地域別・産業別等の賃金格差がかなり大きく存在しているという事実を確認せざるを得ず、現状では実効性を期待し得ない”，というものであった。

この答申が出て5年余を経た今日、実効性ある全国一律最低賃金制を成立させるための条件は、どのように用意され或いは成熟したのであろうか。好ましい条件としては昭和43年の最低賃金法改正により業者間協定方式が廃止され、審議会職権による決定方式（いわゆる16条方式）が定着したなかで、この5年間に最低賃金制が急速に普及したこと、わけても地域別最低賃金（地域包括最賃）が51年1月宮城県での成立により全都道府県にわたって設定されたという事実があげられよう<sup>2)</sup>。

ところで表1によると昭和50年度末現在、最低賃金決定件数は425件、適用労働者数は32,614

表1 決定方式別の最低賃金決定状況  
労働省労働基準局賃金福祉部(昭和50年3月31日現在)

決定方式	決定件数	適用労働者数
1. 最低賃金審議会の調査審議に基づく最低賃金(法第16条)	418	32,614 (32,608)
(1) 産業別・職業別最低賃金	372	16,967 (15,732)
(2) 地域別最低賃金	46	32,370 (16,876)
2. 労働協約に基づく地域的最低賃金(法第11条)	7	9 (6)
合計	425	32,614

(注) 1. 産業別・職業別最低賃金、地域別最低賃金及び労働協約に基づく地域的最低賃金の適用労働者数のなかには、それぞれ他の最低賃金と重複して適用されているものが含まれているので、(1)と(2)を合算したものは1の数値と、また、1と2を合算したものは合計の数値とは一致しない。  
2. ( )内の数値は、実質的に効力をもつ最低賃金についての適用労働者数(同一労働者に2以上の最低賃金が適用される場合には、金額の最も高いものが効力をもつことになるので、このような場合に金額の最も高い最低賃金が適用されるものとして計上した適用労働者数)を示したものである。

1) 春闘共闘委員会の最低賃金制についての思想が権力主義的であるが故に、その全国一律最低賃金制を実現しようという動きも、権力主義的である。たとえば1976年春闘での特徴は、地域闘争の強調であるが、大阪春闘共闘は50年度地域最賃について失業対策賃金の最低額(C3)2,063円を一円上回る2,064円を獲得した。これは今まで常に最高だった東京でできた2,063円を抜く、全国最高の額であり、3月26日付総評新聞は「地域最賃で大きな成果、失対賃金を一円上回る」とその成果をたたえたのである。このような成果をあげたのは同紙によると「一万名の署名を集め、大阪府議会に対する請願運動、大衆的な決起集会を背景とした審議会に対する申し入れ等々の諸活動。さらに昨年6月28日には「大阪で人間らしい生活を営むには、7万程度の賃金は必要」という古本実労働基準局長との大衆団交で、「確認書」をとる方式は10月25日にも就任の労働基準局長に対する300人の交渉団の「力強い追及」の形で、11月5日には基準局長次長に対する審議会への提出資料をめぐっての交渉と「議事録確認」の形で繰り返された。この点については、上田卓三「大阪最賃共闘＝代行」を排し未組織と連帯」『月刊労働問題』1976年4月号を参照。

2) 近年の最低賃金の普及状況については労働省「昭和49年労働経済の分析」268頁及び労働基準調査会「労働基準広報」を参照。

表 2 金額階級別最低賃金決定状況 (昭和50年3月31日現在)

金額階級	審議会方式								労働協約方式			
	産業別・職業別最低賃金				地域別最低賃金							
			うち 49年度決定分				うち 49年度決定分				うち 49年度決定分	
	件数	適用者数	件数	適用者数	件数	適用者数	件数	適用者数	件数	適用者数	件数	適用者数
	件	千人	件	千人	件	千人	件	千人	件	千人	件	千人
合計	500	15,732	439	14,136	55	16,876	48	16,315	5	6	2	4
1,300 円未満	5	171			4	247						
1,300~1,399	1	9			6	926	4	818				
1,400~1,499	9	117	2	4	5	457	4	251				
1,500~1,599	31	338	19	83	14	3,253	14	3,253				
1,600~1,699	78	1,626	51	792	17	4,022	17	4,022	1	1		
1,700~1,799	88	1,052	87	1,049	9	7,971	9	7,971				
1,800~1,899	109	1,402	103	1,195								
1,900~1,999	60	1,422	60	1,422								
2,000~2,099	61	3,334	60	3,333					1	2	1	2
2,100~2,199	37	6,025	37	6,025					2	1		
2,200~2,299	8	143	8	143								
2,300~2,399	3	13	2	10								
2,400~2,499	2	1	2	1								
2,500~2,599	2	23	2	23								
2,600 円以上	6	56	6	56					1	2	1	2

- (注) 1. 本表は実質的に効力をもつ最低賃金について示したものである(表1(注)参照)。  
 2. 1件の最低賃金において、2以上の金額を定めているものについては、それぞれの金額階級に計上した。  
 3. 従って、適用労働者数は表1の( )内の数値と一致するが、件数は表1~表3の決定件数とは一致しない。  
 (資料出所) 表1と同じ。

千人、このうち地域別最低賃金は46件、適用労働者数は32,370千人である。また、産業別・職業別最低賃金は372件で通用労働者は16,967千人である。これら産業別・職業別最低賃金のうち2件のみが中央決定による全国的産業別最低賃金であるが、これは全国石炭鉱業と全国金属鉱業であり、適用労働者数は43千人に過ぎない。したがって爾余のほとんどの産業別・職業別最低賃金はすべて都道府県単位の最低賃金である。このほか、労働協約に基づく地域的最低賃金は7件あるが、適用労働者数は9千人であり全体からみればきわめて僅かな比重しかもたない。そこで全国全産業の一律最低賃金制の可能性と実効性を検討するに当たっては、現在成立している地域別最低賃金及び産業別・職業別最低賃金の両面における地域間格差とその構造が問題となる。この問題については最近石原孝一氏がすぐれた論及を行っておられるので、この小論ではできるだけ要点のみに留める<sup>1)</sup>。

### (1) 地域別最低賃金の格差

表2によると、地域別最低賃金は55件となっていてさきに述べた都道府県数に相当する46件を上回っているが、これは複数制すなわち二本ないし三本建ての地域別最低賃金が昭和50年3月現在で北海道、千葉、神奈川、福井、長野、滋賀、兵庫、島根の8道府県に於て存在するためである(例、長野県の地域別最低賃金は1,640円……50年1月28日決定……であるが座繰生糸製造業の煮繭、ねん糸、美容師見習は1,440円)。もともと地域別最低賃金は、地域包括最低賃金の別称が示すように、産業別・業種別最低賃金の適用から取残された文字通り最低の賃金グループに適用されるものであるから、一律であるべきだが現実にはなおもこの複数制は解消されていない。そこでこの55件の地域別最低賃金を金額の段階別に区分したものを表2によってみると、最低1,300円未満4件から最高1,700~1,799円9件を両極に大

1) 石原孝一「最低賃金決定の実態と問題点」『日本労働協会雑誌』No.202, 1976年1月号。

きな格差が存在する。このうち、49年10月～50年2月の間に決定された地域別最低賃金の額により、都道府県を分類すると次のようになる。

1,700円台(9件)…東京, 大阪, 神奈川, 愛知, 兵庫, 千葉, 静岡, 三重, 岐阜

1,600円台(14件)…新潟, 埼玉, 石川, 山梨, 富山, 長野, 和歌山, 岡山, 奈良, 広島, 福岡, 茨城, 栃木, 福井

1,500円台(14件)…山口, 北海道, 徳島, 香川, 高知, 愛媛, 島根, 鳥取, 熊本, 大分, 長崎, 宮崎, 鹿児島, 沖縄

1,400円台(2件)…山形, 佐賀

1,300円台(3件)…秋田, 青森, 岩手

この序列をみると当然ながら京浜, 京葉, 東海, 阪神の太平洋工業ベルト地帯の地域最低賃金が最も高く, これに次いで首都圏, 近畿圏内諸県が高く, 北海道, 山陰, 九州, 四国は低位グループに属し, 東北諸県は最も低い。最高の東京の地域別最低賃金1,794円(49年12月公示)を100

とすると, 最低の青森・岩手の1,360円(49年11月公示)は75であり25%の開きが存在する。その他の若干の府県の地域別最低賃金額とその格差については表4をみてほしい。

(2) 産業別最低賃金の地域格差

次に表3に示す産業別職業別最低賃金の決定状況によって適用労働者数の多い順序をみると製造業では機械金属の5,587千人, 繊維の1,426千人, 食料品968千人, 木材家具643千人, 出版印刷419千人, 窯業・土石383千人等の順となっている。非製造業では卸売小売業の7,041千人が圧倒的であり, これに次ぐのが自動車整備業の213千人である。産業別の最低賃金額をみると一般に機械金属, 自動車整備, 出版印刷等は高額ของกลุ่มに属し, 食料品, 繊維, 木材・家具等は低い方のグループに属する。しかし, 前記の石原論文が指摘するように, これはあくまで一般的傾向にすぎず「府県毎にはそれぞれの地域の特殊事情を反映して必ずしも一様ではない<sup>1)</sup>」。石原氏は最低賃金の産業・業種間の格差を東京, 長野, 青森の3県について検討をされている。本稿の関心は同一産業・業種別最低賃金の地域間格差であるので, それを適用対象の多い機械金属, 繊維産業, 卸売・小売業の3業種について検討してみよう。それが表4である。ここに出てくる都道府県は昭和49年10月から50年2月までの間に当該産業での最低賃金を決定公示したものに限られる。地域別最低賃金も同じ時期に決定公示されたものをのせてある。最低賃金額がカッコ付きで二重ないし三重になっているのはさきに述べた如き複数建ての場合であり, 前記石原論文によると「産業別最低賃金決定の最近の傾向をみると複数制をとる県が多くなってきた<sup>2)</sup>」。このことは全国一律最低賃金の決定の仕方とその実効性にとって重要な問題を提起するがここでは触れない。

表4によると産業別最低賃金の地域格差は地域別最低賃金の場合に比して上下格差の開きが大きいことが認められる。地域別最低賃金の場合には最高の東京の100に対して最低の岩手のそれは75.8であり, また70台は岩手と秋田の2例にすぎない。

表3 産業別・職業別最低賃金の産業別決定状況 (昭和50年3月31日現在)

産 業		決定 件数	適用使 用者数	適用労 働者数
合 計		372	1,449	16,967
製 造 業	計	288	434	9,656
	食料品製造業	45	56	968
	繊維産業	39	86	1,426
	木材・木製品・家具・装備品製造業	50	56	643
	パルプ・紙・紙加工品製造業	15	4	123
	出版・印刷・同関連産業	40	27	419
	化学工業	5	—	19
	ゴム製品製造業	1	—	23
	窯業・土石製品製造業	37	18	383
	機械・金属製品等製造業	47	184	5,587
	上記以外の製造業	9	3	65
非 製 造 業	計	84	1,015	7,311
	鉱業	2	1	43
	卸売業・小売業	47	984	7,041
	自動車整備業	28	28	213
	理容・美容・クリーニング業	5	2	7
	上記以外の非製造業	2	—	7

(注) 適用使用者数欄の「—」は500人未満の場合を表わす。  
(資料出所) 表1, 2と同じ。

1) 石原孝一, 前掲論文  
2) 同上



表 4 産業別・地域別最低賃金の地域間格差 (昭和50年3月31日現在)  
(公示年月49年10月~50年2月のものに限る)

都道府県名	機械金属製品製造業			繊維産業			卸売・小売業			地域別最低賃金		
	日 額	公示年月	指数*	日 額	公示年月	指数	日 額	公示年月	指数	日 額	公示年月	指数
北海道	2,000 (1,750) (1,680)	50. 1	94.3 82.5 79.2	1,810 (1,680)	50. 1	86.6 (80.4)	1,810 (1,710) (1,680)	50.1	85.4 (80.7) (79.2)	1,560	50. 2	87.0
岩 手	1,800 (1,500)	49.10	84.9 (70.7)	1,700 (1,500)	49.12	81.3 (71.8)	1,680	49.12	79.2	1,360	49.11	75.8
秋 田	1,850 (1,530)	49.12	87.3 (72.2)	—***			1,690	49.12	79.7	1,385	49.12	77.2
福 島	1,840 (1,600)	50. 2	86.8 (75.5)	1,700 (1,480)	50. 2	81.3 (70.8)	1,700	50. 2	80.2	—		
埼 玉	2,100	50. 1	99.1	2,010	50. 2	96.2	2,080 (2,000)	50. 2	98.1 (94.3)	1,648	49.11	91.9
千 葉	—			1,980 (1,800)	50. 1	94.7 (86.1)	—			1,710 (1,630)	50. 1	95.3 (90.9)
東 京	2,120	49.11	100.0	2,090	50. 1	100.0	2,120	50. 1	100.0	1,794	49.12	100.0
神奈川	2,120	50. 1	100.0	—			2,070	50. 1	97.6	1,790 (1,600)	49.12	99.8 (89.2)
富 山	2,100 (1,760)	50. 1	99.1 (83.0)	1,850 (1,720)	50. 2	88.5 (82.3)	1,900	50. 1	89.6	1,640	50. 1	91.4
石 川	2,100	50. 1	99.1	1,700	49.12	81.3	1,900	50. 1	89.6	1,668	49.12	93.0
福 井	2,000	50. 2	94.3	1,780	50. 1	85.2	—			1,604 (1,444)	50. 1	89.4 (80.5)
岐 阜	2,100	50. 2	99.1	2,000 (1,800)	50. 2	95.7 (86.1)	1,900	50. 1	89.6	1,700	50. 1	94.8
愛 知	2,030	49.11	95.8	2,000	50. 1	95.7	2,030	50. 1	95.8	1,730	49.11	96.4
大 阪	2,170	49.12	102.4	2,100	49.12	100.5	2,130	49.12	100.5	1,790	49.10	99.8
兵 庫	2,150 (1,800)	50. 1	101.4 (84.9)	1,840	50. 1	88.0	2,050	50. 1	96.7	1,739 (1,610)	50. 1	96.9 (89.7)
鳥 取	1,950 (1,610)	50. 1	92.0 (75.9)	1,720 (1,510)	49.11	82.3 (72.2)	1,810 (1,540)	49.10	85.4 (72.6)	1,510	50. 1	84.2
島 根	1,950 (1,580)	50. 1	92.0 (74.5)	1,600	49.12	76.6	1,800	50. 2	84.9	1,500	50. 1	83.6
岡 山	2,220	50. 1	104.7	2,000 (1,800)	50. 1	95.7 (86.1)	2,000	50. 1	94.3	1,610	49.11	89.7
広 島	1,980	50. 2	93.4	1,900	50. 2	90.9	2,000 (1,800)	49.10	94.3 (84.9)	1,600	49.12	89.2
徳 島	—			1,800** (1,550)	50. 2	86.1 (74.2)	1,720	50. 1	81.1	1,535	50. 2	85.6
佐 賀	1,855	50. 1	87.5	—			1,760 (1,600)	49.12	83.0 (75.5)	1,495	49.12	83.3
大 分	1,900 (1,690)	50. 1	89.6 (79.7)	—			1,700 (1,620)	50. 2	80.2 (76.4)	1,500	49.11	83.6
宮 崎	1,820	50. 1	85.8	1,575	49.11	75.4	—			1,500	50. 1	83.6
鹿児島	1,890 (1,700)	50. 3	89.2 (80.2)	—			—			1,500	50. 1	83.6

(資料出所) 労働省労働基準局賃金福祉部「最低賃金決定要覧」昭和50年3月31日現在より作成。

\* 指数はすべて東京の日額を100としたもの。

\*\* 徳島の繊維は1,800(1,600), 1,650(1,550)の4本建だが欄内におさめるため二本だけをのせた。

\*\*\* 空欄はすべて公示年月が昭和49年10月~50年3月の時期以外のため故意にのせなかったもの。

い。これに対し産業別の機械金属では東京の100に対し最高の岡山は104.7、最低の岩手の二本建のうち低い方は70.7であり70台を示す県地域は7道県となる。繊維産業の場合も福島、岩手、鳥取各県二本建や低い方が東京の100に対して同じように71.8, 70.8, 72.2の約3割に近い低さを示

し、70台の数字は6県についてみられる。卸・小売業の場合もほぼ同様である。産業別最低賃金の地域間格差の開きが相対的に大きいのは、それが一般に地域別最低賃金よりも高水準にあること、それだけに一般賃金水準や生計費の地域間格差を反映させやすいこと、逆にいえばミニマムの生計

費ギリギリの地域別最低賃金にはそれだけの格差をつける余地がなく、その決定基準が後述の如く制度的にも統一化の傾向をもつためと云ってよいであろう。

ところで問題は、このような最低賃金の地域間格差のパターンが物価・生計費の上昇、一般賃金水準の上昇、最低賃金制の普及、雇用情勢の変化等の諸条件の推移のなかでどのように変わったのかということである。この点を検証するために利用可能な時系列のデータは筆者には限られており、それを整理する時間的余裕と紙幅もない。とくに地域別最低賃金の発展はここ数年であり、その間賃金水準の上昇は急速であったから、当然最低賃金制にも影響が多く、決定公示時点がいつであったかによって額はかなり違うから時系列的な変化をたしかめることは困難が伴う。それにもかかわ

らず、昭和47年8月から48年3月の間にきまった地域別最低賃金をまとめると、表5の如くなる。表4との地域別最低賃金と比較対照すべき同一の府県はやや少いが、高いグループである関東、東海諸県と、低いグループである東北・九州諸県との格差の動きはよみとれるであろう。これの比較によると地域別最低賃金の地域間格差（高いグループと低いグループ）間は二年間でむしろ拡大しているかに思われる。

### 全国一律最低賃金制と雇用問題

地域別最低賃金と産業別最低賃金の両者における都道府県間の格差の現状は、以上に見た如くである。かかる現状から出発して現実的かつ実効性ある全国一律最低賃金とはいかなる線で設定が可能なのであるか。春闘共闘委が当面の目標とした法定額である日額2,800円、時給350円は“全国どこでも、だれでも受取る権利のある”かけ値なしの最低賃金である。それは昭和50年1月から2月の間に決定公示された地域別最低賃金の最高である1,794円の1.56倍、最低の山形県の1,450円の1.93倍、つまりほとんど倍額に相当する。こうした非現実的要求が一挙に実現する道理がないことは、春闘共闘委も実はよく知る所である<sup>1)</sup>。そうでなければ'76年春闘で総評や大阪の共闘委が失業対策賃金を一円上回る2,064円の地域別最低賃金を獲得した成果をあれほど謳歌する筈がないからである。それならば、現実的でしかも実効性のある額とはどのようなものか。

いうまでもなく、最低賃金制の課題の一つは、不公正な低賃金を存立条件とするような低能率な使用者や企業を淘汰し、産業の近代化や能率の向上をはかることによって全体としての賃金支払能力を高め、低賃金構造を漸次解消して行くことである。その一方、最低賃金制を実施するに当たっての最大の問題は雇用への影響である。最低賃金を

表5 地域別最低賃金の道府県間格差

(公示年月昭和47年8月～48年3月のものに限る)

道府県名	日額	公示年月	指数*
北海道	1,010	47.10	90.2
青森	940 (850)	47.11	83.9 (75.9)
山形	1,025 (920)	48.3	91.5 (82.1)
群馬	1,100	48.3	98.2
千葉	1,120 (1,000)	48.2	100.0 (89.3)
神奈川	1,120 (1,000)	47.8	100.0 (89.3)
富山	1,000	47.8	89.3
石川	1,060	47.10	94.6
福井	1,000 (900)	47.8	89.3 (80.4)
山梨	1,040	47.10	94.6
静岡	1,100	47.12	98.2
三重	1,060	47.10	94.6
奈良	1,060	48.3	94.6
和歌山	1,060	47.12	94.6
広島	1,000 (970)	47.8	89.3 (86.6)
徳島	980 (900)	47.9	87.5 (80.4)
愛媛	1,015 (960)	48.2	90.6 (85.7)
佐賀	990	47.11	88.4
長崎	1,020	47.11	91.1
熊本	1,020	47.11	91.1
鹿児島	1,020	48.2	91.1

\* 指数は千葉・神奈川の1,120円を100.0とした。

(資料出所) 労働省労働基準局賃金福祉部「最低賃金決定要覽」昭和48年9月30日現在より。

1) 国民春闘を呼号して自己の陣営に結集する目的で未組織底辺労働者のための最低賃金の目標額を高く設定することは、労働組合員のために20%、3万円以上のベースアップというフッカケ要求を行うのと全く性質が異なる。未組織労働者はそのような要求の設定に参加する機会と権利をもち、幻想的期待をあえて抱かしめた指導者の責任を追及する組織の手続きからも疎外されているからである。

支払えないような企業や使用者は淘汰されるのが当然だが、それらの限界的企業や使用者の所で雇用されていた労働者や、淘汰された業主とその家族従業員の失業者化をさげなければならない。失業者がかなりの量で発生すれば、最低賃金以下の賃金で労働力を供給しようとする圧力が強まり、なんらかの形で最低賃金の取り決めに違反する雇用関係が維持され拡大される危険が増大するからである。

けれども、実効性ある最低賃金制と失業の発生との阻止という二つの矛盾する課題を同時にとくことには次にあげるような困難がある。第1に最低賃金制の実施、またはその水準の引上げによって失業者を出さないためには、労働力需要の総体に変化がないこと、したがって、最低賃金の支払能力をもたない使用者や企業から排出された労働力は、他の支払能力ある使用者や企業の雇用によって吸収されるという条件がなければならない。この条件がみたされるためには、さらに二つの前提が必要である。一つは、現実に最低賃金で働くようなタイプの労働力の需給関係が逼迫しているか、あるいはこれらの労働力に対する需要の価格弾力性が小さいということである。だが、この前提がみたされるのはごくまれの場合である。現実に最低賃金制の適用をうけるような低賃金労働者の需給関係は緩いのが原則であり……不況や安定成長や労働力人口の老齢化はますますこの需給関係を緩和する……彼らは非熟練労働者なるが故にその需要の価格弾力性は高いのが普通である。もう一つの前提は、これらの労働者が、支払能力のない使用者や企業から支払能力あるそれへと労働移動を行うことが容易だということである。だが現実に最低賃金をうけている労働者の多くは、たとえば中高年齢者や主婦のようにきわめて限定されたローカルの労働市場内ではしか雇用機会を見出せない人々であり、新しい雇用機会とより高い賃金を求めて移動する能力と範囲はきわめて限られていると見るべきである。

第2に、最低賃金の水準が高くなればなるほど、そしてその実施が厳格であればあるほど、雇用労働者としての適格性 (employability) の標準は高

まらざるを得ない。すなわち、この標準にみたない労働者、たとえば老齢者、病弱者、身体障害者、家庭主婦など、通常の労働者よりも低能率な労働者は雇用機会から排除されがちになる。そのため、最低賃金の水準が高ければ高いほど、最低賃金以下の低賃金で、労働力を供給しようとする労働者は増えるであろう。これらの雇用機会を求めた低賃金労働力は最低賃金を適用されない家内労働や、労働基準監督官庁の眼が及ばず現実に最低賃金以下の低賃金を支払う零細企業に流れこみ、そこで労働力の需給関係を一層ゆるめ低賃金状態を悪化させるであろう。

第3に最低賃金の上昇によるコスト増に対して使用者は労働生産性の向上によってそれを吸収しようとするであろう。そして低賃金業種や職種は通常労働集約度が高いから合理化の余地が大きいであろう。だがこれらの企業が供給する生産物やサービスに対する需要が限られているとすれば……地場産業の零細企業の製品やサービスには需要の伸びがあまり期待できないものが多い……生産性の上昇は雇用量の縮小にそのままつながるであろう。生産性の向上が期待できない場合、最低賃金の引上げによるコスト増は、製品・サービスの価格引上げでカバーするほかはないが、それは当該製品やサービスに対する需要の価格弾力性が小さいことを前提とするか、或いは持続的なインフレーションの状況に於いてのみ可能であろう。持続的なコスト・インフレが社会の底辺にいる低賃金労働者やその他の“社会的弱者”の生活を破壊することは改めて述べるまでもないことである。

### 最低賃金の決定機構と決定基準

以上のように見てくると、最低賃金の法制化は雇用・失業問題を惹起する可能性が強く、このことは経済学の常識と云ってよい。したがって最低賃金の決定に当ってはできるだけ雇用の悪化をもたらさず、しかも低賃金の底上げの実効性をもつ水準が選ばなければならない。そこで最低賃金の決定基準を何に求めるかが問題となる。最低賃金法第3条は、「最低賃金の原則」として「最低賃

金は、労働者の生計費、類似の労働者の賃金及び通常の事業の賃金支払能力を考慮して定められなければならない」としているから法制上はこの三つが決定基準として明示されている。けれども現実には、この抽象的な概念がそのまま決定基準として役立つわけではない。労働者の生計費、類似の労働者の賃金、通常の事業の支払能力のいずれの概念も一義的な解釈を許さないからである。たとえば労働者の生計費にしても労働者の階層やタイプにより、水準は異なるし、生計費を構成する内容はさまざまである。通常の事業の支払能力と云ってもどのような事業が“通常”なのか、そもそも支払能力とは何かで論議は紛糾するであろう。ついでながら野党4党の共同法案は最低賃金の決定基準として「労働者が健康で文化的な最低限度の生活を営むために必要な生計費を基本として定める」とし、使用者の支払能力を軽視する立場をとっている。だが法文でこのように規定したからと云って決定基準がより明確になるわけではなく、使用者の支払能力が現実の決定に当って考慮の外におかれるわけでもない。

それはともかく、最低賃金は現実に決定され、改訂されている。決定の責任者は労働大臣または都道府県労働基準局長であり、彼らは最低賃金審議会の調査審議を求め、その意見を尊重して決定をしている。最低賃金審議会は労、使、公益代表の三者構成である。このような決定機構における審議・決定の手続きからは慣行の蓄積によって最終的に依拠すべき決定基準が出てくる筈のものである。

この三者構成の機関による審議・決定のプロセスは当然のことながらきわめて政治的なものであり、最終的な決定はすぐれて政治的な妥協であろう。労働者委員が生計費原則に固執し、使用者側が支払能力原則をあくまでタテにしたとすれば、調整者たる公益委員には妥協をはかる余地を見出せないであろう。そこで結局は理論的根拠の乏しい尺度が決定基準として選ばれることになる。産業別・業種別最低賃金の場合には、当該産業業種の賃金分布をとってみて、下から10分の1とか10分の2とか、要するに最低賃金の決定や改訂が

及ぼす影響度をどの線または範囲に求めるかが労使で争われ、公益委員の調整によって妥協が成立するであろう。その調整に当っては一般の賃金動向、物価・生計費の上昇率、労働力の需給指標、さらに既に決定をみた隣接のあるいは同じリフランス・グループに属する府県や都市での金額が当然参考にされるであろう。

地域別最低賃金の場合には上記の如き考慮のほか、というよりはもっと決定的な基準として制度的な要因が入るであろう。それは失業対策事業の賃金（失対賃金）である。従来、地域別最低賃金は事実上失対賃金を上限としてきめられてきた。それは地域別最低賃金を決定すればそれは当然失対労働者に適用されるからである。もちろん、地域別最低賃金が失対賃金を規定する関係にあるからと云って、後者が前者の上限にならねばならないという理論的根拠はない。だが、実際のところ、労働省の労働基準行政は過去において失対賃金を地域別最低賃金の上限にするよう政策的誘導を行ってきたと見られるフシがあるが、この点を国会で問題にされたり、春闘共闘委との交渉で追及された結果、1975年5月30日の中央最低賃金審議会に於ては、労働者側委員による「失対賃金と最低賃金額の関係を明確にする」との提案に対し、労働基準局長から「最低賃金は、その決定には三つの要素（生計費、賃金水準、支払能力）が明らかなので、これにもとづいて地賃（地方最低賃金審議会）で自主的に決定し労働省はこれを尊重する。失対賃金は、その場合、賃金事情の中の一つの参考資料とはなるが、それと最低賃金と関連づけて上限とするなどということは考えていない。直接の関連はない。」旨を答弁したと伝えられる<sup>1)</sup>。けれども、労働省の公的に表明された政策がどうであれ、地域別最低賃金は失対賃金を1円や2円の象徴的な小額ならともかく、多少とも有意味な形で上回ることは困難と思われる。なぜなら失対賃金が最低賃金に引きずられて上昇することは、失対事業予算の決定権を握る大蔵省の統制をはずれることを意味するからである。

1) 第50回総評定期大会春闘対策局報告、52頁。

### 現行の最低賃金制の役割と限界

このように見てくると、現行の審議会方式による最低賃金の決定基準は、当該産業・業種、あるいは当該地域における限界的使用者の支払能力が許容する線にかなり近接したものと成るであろう。現実に最低賃金をうけとるようなタイプの労働力の需給関係は、上述したように一般に供給側に不利であり、そのマイナスをカバーする機能を現在の最低賃金審議会はきわめて制限的にしか果たさないからである。したがって、現実にきめられている最低賃金は、支払能力からみて最下層に属する使用者の大部分が多少の努力や無理をすれば払える額になるということである。もちろん、このことは限られた予算と人員の制約のなかで行われる労働基準監督行政の監視や、指導や説得の努力を不必要とするものではない。最低賃金が公布されても、故意または無知によって違反を行う使用者は数多く存在する。それに対する基準監督官庁の摘発は、昭和50年にいたってとみに積極化した。その成果は表6の示すごとくである。

表6 最低賃金違反行為数の推移

年(歴年)	基準監督官による摘発 事業所数	申告による違反事 業所数
昭和45年	888	41
46年	768	24
47年	677	86
48年	807	100
49年	836	127
50年	2,845	241

(資料出所) 労働省労働基準局賃金福祉部。

けれども、これらの違反事例は労働基準監督官庁の調査やその後の指導によって是正され、最低賃金法違反(同法44~46条)の罰則規定は事実上発動されることはない。それは同法の規定する罰金は最高一万円という小額であり、適用が無意味であることもあるが、それよりも、使用者は実際に支払った賃金と最低賃金の差額を支払えば済むわけであるから訴追を受ける事例が発生する可能性がもともと小さいのである。とくに一般の賃金水準の上昇率が急である時期には、ひとたびきめた最低賃金額も急速に陳腐化し、限界的使用者と

いえどもその支払は容易となるからである。

このように、最低賃金額が限界的使用者の支払能力の許容する線に近接した額できまるとすれば、現行の審議会方式による最低賃金の決定は、低賃金構造の是正ないし漸次的解消という最低賃金制ほんらいの目的をきわめて制限的にしか果たしていないと云えるだろう。それは、一般の賃金水準や生計費の上昇に合わせて自らの水準を上昇させるだけの自律的な力をもたず、また市場メカニズムが有効に作用しないような底辺の低賃金グループの賃金を一般賃金の上昇に追随させるような調整機能を果たすことはたしかであっても、賃金構造すなわち上下の賃金格差のパターンは、旧来のままほとんど変ることなく残存することになるからである。そのことは、最低賃金の決定がわが国の賃金ラウンド全体のなかでしめる地位と役割を考えれば一層明らかであろう。

すなわち、わが国の賃金ラウンドは、まず大手の組織労働者の賃金が春闘できまり、それが未組織を含む中小企業に程度の差こそあれ波及し、それらの結果に基づいて人事院勧告が出され、ついで予算編成期となって失対賃金できまる。そこで一般賃金や失対賃金の上昇に立遅れた底辺の低賃金グループの賃金調整が最低賃金審議会の課題として登場する。つまり審議会方式による最低賃金制の決定ないし改訂とは、一般賃金の動きに自力では追随できない低賃金の後追的な調整を行うことなのであり、底辺の低賃金の水準訂正ではあっても、格差の縮小による構造の改善につらなるとはいいがたいのである。これこそがわが国の現在の審議会方式による最低賃金制のもつ根本的な限界だと云ってよい。

### 全国一律最低賃金制がなし得ること

それだからと云って、全国一律最低賃金制がこの事態を救うことにはならない。地域別最低賃金が当該地域の限界的使用者の支払能力が許容する線に近接した額できまるとすれば、同じ理由によって、全国一律最低賃金はそれがかりに設定されるとすれば、現行の大きな地域間格差をもつ地域別最低賃金のなかでも最低のグループの額に引き

ずられることになる。中央最低賃金審議会も地方最低賃金審議会と同様労、使、公益の代表の三者構成の組織であるから、そこでの審議と決定のプロセスも同様な政治的性格のものにならう。地域別最低賃金をきめるに当って、地方最低賃金審議会が考慮せざるを得なかった諸事情や最終的に準拠した基準を中央の審議会が無視したり、まったく独自の基準を打出せる道理がないからである。春闘共闘委が主張し、4野党共同法案で規定されているように、現行の最低賃金審議会を最低賃金委員会に変え、その権限を答申から決定権へと強め、3者構成のうち公益委員の数を労使委員の半分にしたところで事態は全く同じことである。

そうなると中央最低賃金審議会がかりに全国一律最低賃金をきめるとすれば<sup>1)</sup>、それは既設の地域別最低賃金の最低に近い線を全国一律最低賃金として確認するか、一定の期間の間に予想される一般賃金水準や失対賃金の増額分を考慮してその最低線に若干の上積みをおおきく行なう程度以上にでないであろう。実は、全国一律最低賃金が地域別最低賃金のうち最低の線に即してきまることが予想するが故に労働4団体の統一要求書も全国一律最賃によって“実効性のあがらない産業、業種、地域に関しては全国一律最低賃金にうわずみることができる”としているのである。この“うわずみ”額を決定する場合は地方最低賃金審議会以外にないのであるから、そこでの審議のプロセスや考慮すべき要素や決定の基準は、全国一律最低賃金がない場合と実質的に変りはないであろう。むしろ、すでに全国一律最低賃金より高い水準にある地域別最低賃金をもつか、或いは“うわずみ”を求める都道府県では、権威ある中央最低賃金審議会のきめた全国一律最低賃金が存在するが故に、その線に引きずられて“うわずみ”の幅

を拡大することが困難になる場合がある。そうなると全国一律最低賃金とは、低賃金労働者の特定グループに対してはまさに全国一律最高賃金になりかねないのである。

### 低賃金構造の改善と労働組合の課題

以上の様にみえてくると実効性ある全国一律最低賃金の法制化は現状ではきわめて困難であり、かりに法制化をしてみてもその実益がどの程度に保障されるかは甚だ疑問である。したがって春闘共闘委が全国一律最低賃金制ができれば低賃金構造が打破され、ひろく未組織労働者への賃金水準が改善されるかの如く宣伝するのは虚妄の弁であり、このような錯覚を抱かせることは“国民春闘”に不信を招くのみである。

誤解をさけるため敢えていえば、筆者は低賃金構造の是正の必要を否定するものでは決してない。だがそのためのアプローチの決め手が、春闘共闘委の主張するごとく全国一律最低賃金の法制化にあるとは思わないだけの話である。労働組合にしても、現行の最低賃金法や職業安定法の枠の中で行い得る努力を十全に果しているとは思えない。紙幅がないので二、三の点に限って指摘すれば次の如くである。

第1に、最低賃金法第11条による労働協約の拡張適用方式による最低賃金の設定は表1にみるとく僅かに7件、適用労働者数は9,000人(実効6,000人)にすぎない。この適用労働者数は昭和45年12月末の数字と全く変らない。11条方式で最低賃金協定を獲得した組合はいずれも地方の製糸、塗料関係の比較的小規模の組合にすぎない。労働組合側はこの11条方式が普及しない理由を、拡張適用の条件が協約でカバーされる労働者数ばかりでなく使用者の3分の2以上といういわゆる“使用者要件”のきびしさに求めている。だがそれならば労働組合はまず産業別・業種別労働協約を締結する運動を中小企業労働者の組織化の運動と併行して積極的に展開し、その成果を地方最低賃金審議会にもち上げた上で“使用者要件”の問題を争うべきであろう。協約の拡張適用の公的承認をとることが困難だということは、未組織労働

1) 昭和51年3月23日付『朝日新聞』の報道によれば同22日全国一律最低賃金制の取扱いを審議した中央最低賃金審議会は結論を出せず、①地域最低賃金が全都道府県に普及したのに伴い、最低賃金制の本質、地域・最低賃金の性格、産業別最低賃金との関係などについて検討する必要がある。②地域最低賃金の決定方式についてはなんらかの改善の必要がある。③以上の結果から最低賃金決定では、中央最低賃金審議会が積極的機能を発揮する方向で検討する——の三点の小委員会報告が示されたに留まった。

者の組織化や労働協約適用対象の拡大という労働組合本来の任務をおろそかにする理由にはならない<sup>1)</sup>。

第2に、決定された最低賃金の周知徹底についての労働組合側の努力と責任の問題である。わが国の労働組合は企業別組合が主要な組織形態であり、しかも大体は中規模企業以上の相対的に恵まれた労働条件をもつ労働者の組織であるから、最低賃金の周知徹底について直接の利害関係をもたないが故に関心はきわめて薄い。最低賃金法第19条は使用者の周知義務を規定してはいるが、ひとたびきまった最低賃金の周知徹底や違反に対する摘発の活動は労働基準監督官庁の活動にまかせるだけというのが実情であろう。だが、企業別組合といえども下請企業の労働条件の規制を行うことは可能であり現実に行っている事例は存在する。また、地区労や地区同盟の如き地域連合体は、選挙活動等の政治活動に捧げている時間とエネルギーの一部をこの最低賃金の周知徹底や違反摘発の活動にさくことは十分に可能であろう。

1) わが国の労働組合による未組織労働者の組織活動上の問題点については拙稿「未組織労働者の組織化について」『日本労働協会雑誌』No. 174, 昭和48年9月号を参照。

第3に、これは氏原正治郎教授がよく指摘することだが<sup>2)</sup>、職業安定法第45条による労働組合の労働者供給事業や同33条による労働組合の無料職業紹介事業の活用である。労働組合はこれらの規定によって他の個人や団体のもたない特権をもっているにもかかわらず、これらの機能を積極的に果そうとしていない。建設労働者の組合や一部の自動車運転手の組合は現実に労働者供給事業を行っているし、他にもその資格をとっている組合もあるが、その活動は積極的でない。これらの労働者供給事業や職業紹介事業は、産業別・業種別の最低賃金を守らせ普及・改善するためにもっと活用されてよい。

最低賃金制を通じて低賃金構造の克服をめざす運動は、未組織労働者の組織活動と緊密に結びついた、もっと日常的で地道な、しかも多面的なアプローチを通じて追求すべき長期的な課題なのであって、そのような姿勢と決意でとりくまれることによってのみ、国民の福祉改善につらなることが期待されるであろう。

2) 氏原正治郎・佐賀健二“最賃法の問題点と最賃闘争の課題”『月刊労働問題』No. 221, 1976年4月号。

# 変動する危機の現代家族

森岡清美

## I 家族と変動

ミカエル・ゴードンの『危機の核家族』という本によると、従来のマクロ社会学的な家族への接近は、産業社会と核家族との適合関係を想定するあまり、家族内の諸個人が直面している緊張・不満・ストレスを看過しがちだが、まさにこの家族内の緊張こそが問題であって、緊張の現実的ならびに潜在的源泉を追及していくとき、核家族に代わる家族形態の探求へと道は連なり、コミュニオン的家族に導かれる。その意味で、現代の核家族は危機に立つという〔Gordon 1972: 1〕。本稿の標題中「危機の」といういく分衝撃的な表現は、ゴードンのひそみに倣ったものである。わが国では、核家族(夫婦制家族)の探求がすでに1世代の年月を経過したけれどもなお過渡期的様相を示し、他方核家族にあきたらぬ人々の間で、これに代わる形態への模索が始まっているように思われる。わが国の核家族は制度的慣行的に確立したといえないのに、すでにそれからの離脱が見られるのである。というよりは、確立していないからこそ離反もまた速やかだというのが、おそらく正鵠を射た表現なのであろう。ともあれ、わが国現代の核家族は、未確立と離反と二重の意味において危機に立っている。そして「二重の意味」は「変動する」ところに由来することが明らかである。

そこで本稿もまず変動する家族あるいは家族の変動について、マクロ社会学的な考察を加えなければならない。つぎに、家族変動の諸側面のうち家族機能の変化に注目し、さらに機能のなかで老人扶養介護機能の動向をみ、最後に家族機能と社会保障の関連に言及しようと思う。かくして本稿が、9年前に渡辺益男氏と共同執筆した「家族と社会保障」〔社会保障研究所 1968: 350-369〕の展

開となれば幸いである。

家族を社会の側から、とりわけ社会の機能的要件の観点からとらえるとき、家族は生殖と子どもの養育、および労働力の再生産を担当する、人間の再生産エージェントとしてたち現われる〔青井 1973: 19〕。ひるがえって、家族を個人の側から、とくに個人の発達課題 (developmental tasks) の観点から把握するとき、家族は個人のために福祉を追求する、第1次的福祉追求エージェントの側面をあらわにする。人間再生産エージェントとしての家族は、生殖の前提である夫婦と、生殖の成果である子どもを含む。このような夫婦・親子の関係によってあるいはそれらを媒介として結合された個人が、家族においてそれぞれの発達課題の達成を志向するなかで、福祉を可能な限り保障される。子どもの養育、労働力の再生産、さらに人間性の回復(成人パーソナリティの安定化)といった人間再生産活動も、福祉追求活動の文脈において具体化されるのである。

子のない夫婦の例や、子棄て子殺し・親子心中の事件を見聞しても、家族が人間再生産のエージェントであることを疑う人は多くないと思う。他方、福祉追求エージェントの側面については、家の犠牲になった嫁・二三男・娘の例、子や夫を世に出すために一生を埋めた母・妻の例などから、これに異論を提出する人もあろうかと思う。しかしこれらの例は、家族が福祉の一定レベルを達成ないし維持するために、利用しうる資源のきびしい制約のなかでは、一部の家族員の福祉を後まわしにせねばならないことがあったことを示唆するものであり、むしろ追いつめられた形したがって歪んだ形で、家族が福祉追求エージェントであったことを裏書きするものである。しかも福祉後まわ



しを進んで甘受した場合が多く、犠牲を強いられたことが嫁の場合を除いて少ないと思われるにおいておやである。

さて、家族は福祉実現のために、その基礎となる資源を確保しなければならない。資源には財貨のほか、ゴーズら [Gove 1973: 182-183] によれば、技能、時間／エネルギー、社会的支持がある。そのことごとくを家族内部で生産することは、時間／エネルギーの原初的主体たる人間について、子どもの配偶者は家族外からしか得ることを許さないインセスト・タブーによって理論的にありえないことであり、配偶者以外の各種の資源も、その継続的な確保のために事実として自らの家族以外のエージェントと交換関係に入らなければならない。そして、交換関係および交換される資源を媒介として、家族に変化が導入されるのである。

家族はその成員資格を、出生・結婚・養子縁組によって親族身分を取得し、かつ第1次的福祉追求活動を共にする者に限っている。この限定に基礎づけられた家族の強い境界維持作用は、家族外に生じた変化がそのまま家族の内部に浸透することを拒む。変化は家族境界でさえぎられ、変化の直接的源泉である特定の外部エージェントに関与する家族員を媒体として、選択の上、家族の内部にとりこまれる。しかし、変化が導入されても必ずしも家族境界内に変化が均等にゆきわたるのではない。家族を山根常男 [1972: 274] にしたがって主位境界とすれば、その内部において、個人、ダイアド (2人)、あるいはセット (3人以上) が下位境界をなし、下位の境界維持作用が働いているからである。家族境界内での変化の伝播は、変化によって純増する資源の価値、媒体になった家族員の地位、変化の源泉である外部エージェントの勢力と威信などに依存する。

以上のような論述は、つぎのような3つの前提に立っている。第1は、福祉追求のひとつの具体的作用としてパーソナリティの安定化を志向する家族、ガイガー [Geiger 1960] にしたがっていえば、成員を支え彼らが社会で受けた傷をいやす家族は、出生・結婚・死亡等人口動態的要因が変化する場合を除いて、自ら変化の動因となるにはな

じまない、ということである。第2は、したがって、上記の人口動態的要因およびその背後で働く加齢という一般的過程による変化以外の家族の変化は、外生的なものであること、第3は、家族は外部エージェントの変化を家族の内側に取り込む一定限度の能力をもっている、ということである。この能力は、家族が資源の継続的確保のために交換関係に入る外部エージェントの種類幅に、また交換関係の深さに依存する。したがって、家族周期の段階によって、変化導入能力の大きさは異なるといえよう。

家族と交換関係に入る外部エージェントには、親族・隣人などの家族的エージェントと、各種の団体に代表される非家族的エージェントがある。前近代社会では家族的エージェントの重みはきわめて大きく、社会は家族が縦にも横にも結合することによって構成された。家族が多くの生活機能を直接果しただけでなく、交換によって獲得される生活機能 (財・サービス) も、特定の家族が家業・家職として専門的に担当するものであった。それに対して、近代化は非家族的エージェントの活動領域を拡大しまた分化させた。そこで家族的エージェントは感情表出的な余暇活動を中心とする領域に後退し、手段的領域ではせいぜい非家族的エージェントの補完的役割に限定されるようになったのである。

他方、非家族的エージェントのうち、家族に変動を起こさせる主要なものは、経済・政治・教育・保健等手段的領域におけるエージェントである。これらのエージェントと家族との間の資源の交換関係については、早くベルとボーゲルの考察 [Bell and Vogel 1968: 9-20] があり、筆者もこれに即応したスケッチを試みた [森岡 1972: 207] ので、ここで再説しない。上記のエージェントと家族をつなぐ成員を媒体とし、これらのエージェントと手段的にかかわる側面をとおして、変化が家族に導入されるのである。

さて、家族の変動はさまざまな局面について指摘することができる。まず、家族理念の変化、家族制度の変化があり、その戦後日本の具体的な形は直系家族 (家) 制から夫婦家族制の日本版への

変化と要約されるものであった。これを推進したのは教育領域のエージェントであるが、その背後で規制し方向づけたのは政治領域のエージェントとくに現行民法施行の機関であった。第2に家族構成の変化が挙げられよう。これは小家族化・核家族化の動向のなかに端的に現われており、家族理念の変化に加えて、経済および保健領域のエージェントの働きかけによるものである。第3に家族周期パターンの変化があるが、これも家族構成の変化と同じ要因に負うといえよう。第4に配偶者選択方式の変化を挙げることができる。これは家族理念の変化から派生したとみなしうべき節が多い。第5に家族内人間関係の変化がある。これは先行する変化のいわば系と考えるものである。人間関係としては、夫婦関係、親子関係、その他の家族関係があり、いずれも「家」制度下の、構成が複雑で、子ども数も多く寿命が短かかった家族とは、多かれ少なかれ異なる相貌を呈していることは、周知のとおりである。

以上の指摘から脱落したもうひとつの重要な変化は、家族機能の変化である。上に列記したような各局面の変化がある以上、家族機能に変化がないはずはないし、家族の変化についてまず注目されたのは、ほかならぬ機能の変化だったのである。

## II 家族機能の変化

家族がその成員の福祉実現に必要な資源を、可能な限り包括的に自らの内側で生産しているとき、家族はきわめて多様な機能を果たすことになる。配偶者、社会的支持といった本来家族内部で自給できないものの調達のために、同類の家族的エージェントと交換関係をもつが、異類のそれらとの関係はミニマムであり、いわんや非家族的エージェントとの交換関係はほとんどないといってよいであろう。しかし社会の分化発展は生活機能の社会化を促し、ここに非家族的エージェントの発生、分化、展開は必至となる。そして家族と資源交換の端末を担う主要なものとして、機能別に専門化した非家族的エージェントが立ち現われ、かくて家族機能の変化は不可避となるのである。表現こ

そ違え、このことから自体は言い古され、中学校社会科レベルの常識とさえなっている。

では家族機能の変化とはどういうことか。福祉追求エージェントという筆者の把握は、家族の機能を成員の福祉を追求することに求めるものであるから、当然、福祉追求機能の変化ということになる。しかし、直ちにこの議論に入るよりは、よく知られた家族機能縮小論の検討から、迂回して問題に接近する方が説明しやすい。

家族機能の変化にもっとも早く注目して、機能縮小論を提出したのは、社会変動の理論的説明に深い関心をもっていたオグバーンである。彼の関心はおそらく、彼が20代から30代にかけて経験した、第一次世界大戦前から後へのアメリカ家族の大きな変化によって触発されたのであろう。彼は、家族が近代以前から保持しているのは、愛情の授受交換というパーソナリティ機能だけであって、経済・地位賦与・教育・保護・宗教・娯楽といった制度的機能は弱まるか失われて、企業・学校・国家など（非家族的エージェント）に吸収されたという。制度的機能の外部エージェントへの委譲は、オグバーンの社会変動論からすると、蒸気を動力とする機械の発明→近代工業の勃興→大量生産→専門化の発達、という連鎖的変化を受けて出現したものである〔Ogburn 1929, 1933, 1938〕。

オグバーン以後の論者は縮小したとされる近代以降の家族機能そのものに注目して、バージェスらは機能専門化を説き〔Burgess 1948〕、マッキーバー〔MacIver 1950: 263-267〕やパーソンズ〔Parsons 1956: 16-17〕は必須機能あるいは根基機能の顕在化を説くが、筆者は議論の原点に立ち戻って機能縮小論の再検討を志すものである。縮小というのは後続の説に比べて消極的な把握のようであるが、家族を外部エージェントとの関連において動的に把握した視点が貴重である。

さて、縮小して家族外のエージェントに委譲された機能には、他によって奪われ、家族が担うことを拒否されたもの、したがって遂行はもとより遂行についての責任も家族から去ったものと、他によって吸収されはしたが、家族が担うことを拒

否されていないのはもちろん、非専門的に補完すべき部分の遂行はもとより、費用負担の形で遂行の責任を負うものがある。前者は、現代の家族社会学の文献では家族の機能に数えないもので、外敵（個人や集団）に対する武装による防衛とか、復讐がその例である。これらは家族から奪取されて、国家の掌中に収められている。後者は経済的生産、教育、保健とかの機能であって、法令によって主要な遂行者を非家族的エージェントとしているもの、事態適合的に家族の側から非家族的エージェントに遂行を委譲しているものが区別されよう。

機能縮小論が適用されるのは後者であるが、前者こそ文字通り縮小した部分であり、後者は遂行だけ移して責任は依然として家族の側に残されている。機能縮小論の難点は、前者と後者の区別、遂行の実際と遂行の責任の区別を明らかにしていないところにある。

機能縮小論のもうひとつの難点は、委譲すべき外部エージェントがない、あるいは外部エージェントはあるけれどもこれに委譲しない、といった場合が看過されていることである。例えば、先祖を祭る宗教機能が家族から失なわれてきたけれども、その分だけ各種の宗教エージェントが代行しているわけではない。経済や教育や保健にかかわる機能は、遂行のミニマムの水準を前提として、縮小と代替は大体において対応するのだが、宗教機能などの場合ミニマムの遂行水準を前提しがたいため、代替なしで縮小が生じうるし、また生じることが一般的のようである。こういう場合、委譲しうる外部エージェントがあっても、委譲されないうまま縮小する、といった事態が起きる。

代替なしの縮小という点では同じだが、委譲すべき外部エージェントがないために代替がないまま縮小することがある。この場合は、縮小する機能が家族員の福祉実現のために欠くことのできない必須の機能であるため、家族は機能障害をまぬかれえない。家族問題の源泉のひとつはここにある。共働きの母における託児エージェントの不備による子育ての問題、私的扶養も公的援助も乏しいための老後生活の問題など、いずれもこのよ

うな構造から生じてくる。

この辺で福祉追求機能ならびにその変化の問題に立ち入ってよいように思われる。まず、福祉追求機能と、上に例示的にふれた諸機能との関連はどうなっているのか。結論的にいえば、福祉追求とは家族の諸機能を、その方向づけに即して包括的にとらえたもので、家族の例示的に挙げうる諸機能を個別機能というなら、福祉追求の方は包括機能<sup>1)</sup>と呼んでよいだろう。個別機能は包括機能によって方向を与えられ、包括機能の文脈に位置づけられることによって、家族の機能たりうるのである。

個別機能のうち、外部エージェントに遂行を代替されることによって「縮小」し、しかも遂行の責任は経費負担の形で家族に止まっているものにつ

1) 大橋薫氏は筆者の旧稿〔1967: 2〕を参照して、「森岡は、家族は自然的集団であるから、その機能をあれこれと限定的に挙げることは尽きない、という意味のことをいい、彼自身は第1次的な福祉追求の集団であるとしているが、これは一つの見方であるとしても、このような考え方が家族の実質的な研究をおくらせていることを知らねばならない」〔大橋1974: 67〕と批判するが、彼には拙論に対する誤解があるように思われるので、この機会に説明を加えておきたい。まず、筆者は家族は自然的集団であるといった覚えはない。参照された文献で筆者は、「家族はある特定の機能を果たすために合目的的に作られた集団ではない」と表現している。これを、「家族は自然的集団である」との主張と要約されたのでは、不十分であるばかりでなく不正確である。つぎに、家族の機能をあれこれと限定的に挙げることは尽きない、と書いたのはそのとおりだが、その含意は従来の機能列挙主義への批判であった。列挙の第1の問題点は、列挙された項目で全部尽くされているという錯覚を与えることである。むしろ、列挙は主なもの例示にすぎず、家族が置かれた資源調達にかかわる状況によって増えもし減りもすること、つまり機能の拡散性 (functional diffuseness) を強調した方がよいのではないか、というのが筆者の見解である。列挙の第2の問題点は、列挙された項目が互いにどのように関連しているかを問わないことである。この点は、さすがに大橋氏は諸機能を固有機能・基礎機能・派生機能の3次元に分類することによって、従来の考察を一步前進させている。しかし、筆者は個々の機能を分類してまとめるよりは、それらの根柢にあってそれらを家族の機能たらしめているものを問ひ、これを福祉追求に見出して、個別機能に対して包括機能と称したのである。このような考え方は家族機能分類論には熟意を示さないから、その限りではあるいは「家族の実質的な研究をおくらせている」のかもしれない。しかし、家族機能分類論は分類すればそれで行きどまりになってしまうので、それ以上実質的な研究を進める手助けにはならないように筆者には思われる。そこで大橋氏のご教示を仰ぎたいのは、家族機能分類論はいかにして実質的な家族研究を推進しうるか、また分類論の袋小路をその手前で回避しようとする筆者の包括機能論が、いかにして実質的な家族研究をおくらせることになるのか、という点である。

いては、その部分の福祉追求機能は単純に縮小したとはいえない。追求のしかたに変化が生じたのみであって、例えばイスラエルのキブツでのように、子どもの養育や家事の遂行とあわせて責任までコミュニティが肩代りした場合しか、言葉の十全な意味において縮小といえないであろう。つぎに、代替して遂行されるべき個別機能が、代替なしで失なわれた場合、その部分の福祉追求機能は縮小したといえよう。このように考えるとき、機能縮小論からみた個別機能の推移は、包括機能としての福祉追求が、ある局面では追求のしかたを変え、ある局面では縮小しつつ、全体として維持されていることを示唆するものである。

福祉追求機能の、代替なしの縮小は、現代家族とりわけ核家族の脆弱性となって現われている。核家族の脆弱性は、近代的家族研究の祖ル・プレーが、ヨーロッパ諸国の家族を家父長家族・直系家族・不安定家族の3つに類型化したとき、夫婦中心の家族に不安定家族なる称を与えたなかに早くも認知されている〔LePlay 1875〕。しかしここでいう脆弱性とは、例えば直系家族に比較して不安定であるということのほかに、核家族の衰弱機能に対応する外部エージェントが、核家族にとって十分依存にたえないところがあるための脆弱性でもある。こうした脆弱性を掘り下げることが、変動する危機の現代家族を考察する上で、きわめて重要な意義を担うことができる。そこで、核家族のアキレス腱ともいえるべき老人扶養に焦点を定めて、その変化を福祉追求機能縮小の観点から見直してみることにしよう。

### III 老人扶養の変化

ここで老人扶養というのは、経済的扶養の狭い語義ではなく、扶養も福祉実現の文脈で把握されるべきであるからには、老人の発達課題に結びついた諸欲求を充足させる、という広い語義においてこれを論じようとするものである。では老人の主な欲求はどのようにとらえることができるか。——筆者はこれを、①経済生活の安定を志向する経済的安定欲求、②健康を保持したい、病気の時には介護を受けたいという保健欲求、③体力にみ

あう仕事をしたい、旅行や趣味のことをしたいという社会的活動欲求、④隔意のない話合いの機会がほしい、家族の人間関係のいたわりのなかで安定感をえたいという情緒的反応欲求、の4つにまとめてみた〔森岡 1971: 45-46〕。これらの欲求は老人だけに特有のものではなく、人間の基本的な欲求といってもよい。ただ、青少年や中年にとってこれらの欲求はふつう充足を約束されているのに対して、老人には必ずしも充足を約束されていない。その充足のためにしばしば深刻な問題が顕在化するという意味で、老年期の発達課題となるのであり、またそこに欲求充足を助けるものとして老人扶養が登場してくるのである。

老人の欲求充足を助ける家族的援助としては、①経済的安定欲求（に由来する依存）に対して経済的援助、②保健欲求（に由来する依存）に対して身体的介護、④情緒的反応欲求（に由来する依存）に対して情緒的援助がある。そして、③社会的活動欲求は依存とはなじまない自立的な分野に連なり、かつ経済および政治エージェントによる老年労働力需要や雇傭振興に規定されるところが大きいため、自営業の場合を除いて家族的援助は間接的なものしか考えがたい。

老人に対する家族的援助の態様は、当事者のパーソナリティ、人間関係、生活慣習を別とすれば、老親と子との居住形態によって規定されると考えてよいだろう。筆者は居住形態を同居・分居・散居に分ける。同居とは、実質的に（住民票上の形式ではなく）同一世帯をなし、したがって日常的接触が不可避なものである。分居はすぐ近くに別居するものであるから、日常的接触は可能であるが、不可避というわけではない。これに対して散居はもう一まわりあるいはそれ以上の遠方別居である。したがって日常的接触は可能ではない。

さて、老親に対する経済的援助はどの居住形態でも可能である。同居はもっともこの援助を遂行しやすいが、散居でも仕送りによって可能であることはいうまでもない。つぎに情緒的援助は、日常的接触の可能な同居・分居と違って、散居では手紙・電話で補うも十分には届きがたいであろう。第3に身体的介護は散居では望みがたく、分居で

ある程度可能となるが、とっさの場合の介護など同居には及ばないだろう。このようにみると、老人扶養は同居をもっとも便とし、散居では困難がもっとも大きく、分居はその中間に位置するといえる。そうだとすれば、老人と子との同居率が老人扶養の推移を知るための手がかりとなると考えてよい。

65歳以上の老人と子との同居率の推移を、厚生省や総理府の度重なる調査をつなぎあわせることによって観察すると、1960年代をとおして約80%であったが、70年代に入って70%台に低下したと考えられる。遡って50年代には、断片的資料によれば8割そこそこであったらしいから、20年あるいはそれ以上の長い期間、同居率は8割か8割そこそこのレベルを維持してきたのが、70年代に入って低下に向かったと推定されるのである。

上の推論では、同居率の低下はすなわち老人扶養機能の衰弱ということになる。それは通説でもある。しかし、さように断定する前にいくつかの点を検討しておかなければならない。まず、同居と老人扶養とは果して等号で結びうるのだろうか。そこで調査データを顧みると、扶養のうち生活費の負担については、総理府「老親扶養に関する調査」(1974)が同居と別居を比較している。それによれば、親と同居している子の81%が親の生活費を負担しているのに対して、親と別居している子の僅か16%しか親の生活費を負担(こずかい程度の負担を含む)していないのである。経済的扶養は同居でも別居でも可能であると想定したが、実態は同居でなければ親の生活費を負担することは、こずかい程度の仕送りを除いてまず無理と考えてよいことが判明する。つぎに、身体的介護なら分居の場合も可能だとしても、その周到さは同居の場合に及ばないだろう。こうみると、同居率の低下は老人扶養機能の低下とかなりの精度をもって結びつくといえてさしつかえない。

老人の諸欲求充足のためには同居がもっとも便だとみたが、同居は身体的介護に好都合な反面プライバシーが損われやすく、また情緒的援助の

実をあげやすい一方、情緒的葛藤を起ししやすいのも同居である。欧米の先進国で同居率が2割から3割どまりの低さであるのは〔Shanas *et al.* 1968: 186〕、そのような家族慣習のせいであるが、この家族慣習を支えているのは老人側の旺盛な自立心、プライバシー尊重の念と、in-law complex とよばれる義理の親子間の潜在的な葛藤関係だといえよう。つまり、わが国では同居のメリット<sup>1)</sup>ゆえに同居率が高く、欧米諸国では同居のデメリットゆえに同居率が低いのである。同居のメリットが評価されるということは、デメリットを随伴することの少ない経済的メリットがとくに注目されると共に、心理的身体的メリットに随伴するデメリットが軽視されることを意味する。他方、同居のデメリットが指摘されるのは、プライバシー侵犯とか情緒的葛藤とかのデメリットが強調される上に、経済的メリットが老人の自立力のゆえにさほど評価されないからであろう。そう考えるならば、老人に経済的な自立力と精神的な自立志向があるかぎり、低い同居率あるいは同居率の低下は必ずしも老人扶養機能の衰弱を示す指標にはならないといってよい。

では、わが国老人の自立力が高まってきたかどうか。1957年以来4度にわたる厚生省の調査によると、自分の収入で暮らせる65歳以上の老人は、57年21%、63年33%、68年39%と順調に伸びていくが、同居率が低下した70年代になると、73年にはかえって30%と自活能力のある老人の比率が低下している。したがって、経済的自立力が高まってきたふしはあるにせよ、高まったと断定することはできず、自活能力のある老人は3割そこそこということになる。

それなら、老人の自立志向は強まっているのだろうか。毎日新聞社が1950年以来一定間隔で行なってきた老後展望に関する調査は、50歳未満の有夫の女子に対するもので老人を対象とするものではないが、動向をつかむ参考になる。これによれば、老後子どもに頼るつもりなのが、1950年の55%から75年の26%まで一貫して低下し、他方、

1) すでに掲げた老人扶養からみたメリットのほか、子の側からみたメリット、家の側からみたメリットがある。これらは経済的メリットにおいて著しい。

老後子どもに頼らないつもりなのが、同じ期間に21%から50%に高まっている。つまり、子に頼るつもりが優勢の事態から、子に頼らないつもりが優勢の事態へと変化したのである。逆転は1960年代早々に起こり、その後較差が缺状に開いていて、70年代に入ると頭うちになっている。50歳未満での自立志向が実際に老年期にも維持されるかどうか疑問の存するところであるが、前者における自立志向の高まりは、いく分弱められるにせよ後者に及ぶ、と考えるのが妥当であるとするれば、老人の自立志向は強まる傾向にあると考えてよいだろう。

老人の自活能力ははかばかしく高まらないのに、自立志向は高まっていく。そこに自立志向に即して別居するにせよ、また自活能力を補うために同居するにせよ、ともに新しい対応が要請されるゆえんがある。まず同居の場合、高まった自立志向はプライバシーを守ること、そして過度の接触に因って情緒的葛藤が起きるのを防ぐことに関心をもつ。それは端的には、専用部屋の確保となって現われるだろう。前掲の総理府調査(1974年)によれば、子と同居する60~74歳の老人のうち、専用部屋のないのは25%にすぎず、残り75%の専用部屋があるなかで5人に1人(15%)は台所つきの専用部屋をもつ。専用部屋がある老人の比率の時系列的な推移は不詳であるが、今日では子と同居する老人4人のうち3人まで専用部屋をもつことは、注目に値するように思われるのである。

専用部屋の有無だけについていえば、専用部屋のない場合は空間的分離度・プライバシー度はミニマム、台所つき専用部屋のある場合は分離度・プライバシー度は最大となる。全体では僅か15%にすぎないが、高まった自立志向にもっともよく対応しうると考えられる台所つき専用部屋の場合に注意してみよう。この比率は、生活程度が高いほど、住居の部屋数が多いほど、また無配偶老人よりも有配偶老人の方が、高い。このうち、生活程度が高いとか部屋数が多いとかの世帯における比率の高さは、台所つき専用部屋を備えることのできる経済的ないし空間的余裕の大きさ

を含意するものと解釈されるが、有配偶老人における比率の高さは、分離によるプライバシーの保持を志向しているとみられる。他方、無配偶老人におけるこの比率の低さには、プライバシーを犠牲にしても空間的統合による情緒的つながりを求める欲求、したがって比較的低い自立志向が反映しているといえよう。自立志向が低いのに分離度を高めることも、また自立志向が高いのに分離度を高めえないのも、ともに不幸感あるいは不満感を老人にもたらす。

つぎに、別居の場合を考えてみよう。今日わが国の老人で子と別居する者は、経済的自立力と精神的自立志向に支えられているのか。被保護世帯のなかで厚生省のいう高齢者世帯が占める割合は、わが国の世帯総数のなかで高齢者世帯が占める割合の約10倍に上ることに徴しても、経済的自立に問題があることは明らかである。別居老人には、経済的自立力があるゆえに別居している者と、自立力がないのかかわらず別居する者があるのである。では、精神的自立志向はどうか。1974年総理府調査における「子と別居している理由」によれば、自立志向と解しうる「気楽に暮らしたい」ことを理由とする者は、僅かに14%にすぎず、残りは大体においてやむをえず別居する者とみなさざるをえない。すなわち、子どもの職場が遠く離れている42%、住宅が狭い9%、子どもは娘ばかりでみな結婚している14%、子どもが別居を希望する12%などとなり、今日の労働力移動・住宅供給の状況や、「家」制度的意識の崩壊によって、心ならずも別居に追い込まれた老人が圧倒的に多いのである。もちろん別居理由は単一ではなく、表明された理由で単純に切り切れることは禁物である。また、事態適合的に(諦めの心理から)自立志向が老人の側に培われてきたことも否定できない。しかし、ロンドンのベスナル・グリーン(Townsend 1963: 37)のように、独立を希望してひとり暮らしを選択した別居老人は、わが国では少いとみてよいだろう。

経済的自立力がある老人には、やむをえぬ別居が不幸感を生むとはかぎらない。しかし自立力がない場合には、わが国では自立志向も低いと考え

られ、にもかかわらず別居のほかないとすれば、老人は不幸感を免れえないだろう。そしてこの場合、家族の老人扶養機能の衰弱が問題としてクローズアップされ、外部エージェントによる機能代替が効果的に遂行されているかどうかが問われる。

上の指摘に関連してまず点検しておくべき事項は、別居老人に対する親族的援助の問題である。さきに掲げた居住の3形態のうち、同居には家族的援助、分居には親族的援助<sup>1)</sup>が結びつきうる。散居では親族的援助も行き届きがないが、分居でも親族的援助さえあれば老人扶養は実現しうるのである。ベスナル・グリーン<sup>2)</sup>の老人には、単身世帯25%、夫婦だけの世帯29%と別居老人が多いが、同じ住居か近所に住んで、規則的にかつ頻繁に会う近親が老人全体の平均で1人当たり10人もあり、その上に彼らから現金や現物や手伝いの形で援助を受けている。だからこそ、老人たちは子と同居するよりも、子どもが近くに住むことができる限り別居(分居)を選ぶのである。タウンゼントは、老人をとりまいて分居する親族の緊密な互助関係網を拡大家族(*extended family*)とよんだ(Townsend 1963)。欧米に見られる拡大家族による老人扶養を分居型とよぶなら、わが国において卓越しているのは同居型とよい。分居型では同居家族の老人扶養機能が衰弱している代わりに、拡大家族がその部分を担当しているといえる。わが国でも、別居老人とくに自立力も自立志向も低い別居老人が、拡大家族による親族的援助を受けうるなら、分居型の老人扶養が成立しているといえるだろう。

では実態はどうか。やはり1974年総理府調査によって、別居老人と一番近くに住んでいる子との距離をみよう。同一敷地内別棟居住11%、1時間以内の近いところ49%、それ以上の遠いところ39%となる。また、これに同居子を合算すれば、同居75%、1時間以内分居(同一敷地内を含む)15%、1時間以上の散居10%となる。欧米先進

国では子との同居率こそ低い、1時間以内分居はデンマーク70%、イギリス55%、アメリカ65%と高く、そのなかでも分居の語に合う10分以内のものは、それぞれ33%、27%、39%と高いのが注目される〔Shanas *et al.* 1968: 160〕。欧米では同居率の低さが分居率の高さでカバーされているのである。

しかし、距離よりも重要なのは接触頻度である。一番頻繁に会う子との接触でおさえると、1974年の総理府調査では、ほとんど毎日24%、週に1回以上22%、月に1~2回27%、年に1回以上17%、ほとんど会わない4%、会う回数は少ないが手紙や電話などで交流がある7%、となる。週に1回以上(「ほとんど毎日」を含む)という往来の頻繁なものの比率は、町村よりも市、市のなかでは大都市においてより高く、大都市での比率は、ロンドン・サンフランシスコ・デトロイトなどでの調査結果とあまり異ならない。これまで、わが国における別居子と老親との接触頻度は欧米の国々に比べて格段に低いといわれたが、この最近の調査結果が示す限りではそうでないといえる。だが、欧米で老親と接触頻度の高い別居子は多くの場合娘であり、母親-娘たちの結合が拡大家族の骨格を形成するとみてよいが、わが国では接触頻度の高いのは息子それも長男の家族であって、援助は子どもたちよりは特定の子どもの家族から提供されるといえる。これは、直系家族制の伝統からも推測される。

以上のように考えてくると、同居率の低下は必ずしも家族の老人扶養機能衰弱の指標とはなしえない複雑な過程を含むことが知られよう。確かに扶養機能の遂行様式には変化があり、老人の自立性を尊重するような同居扶養、分居による親族扶養などその主な様相といえる。他面、散居老人とくに自立力がないのに散居を余儀なくされている老人の場合、また、自立力を欠くのに親族扶養の乏しい分居老人の場合も、老人扶養の機能は放棄されたに近い。いわゆる棄老である。労働力移動、若い世代の「マイホーム主義」、物価の高騰は、こうした棄老の事例をふやしていくのではないか。

1) 親族的援助も広義の家族的援助に含まれる。なぜなら、親族的援助の当事者は問題の時点では同居していないが、一方ないし双方の幼少時には同居家族の経験を共有した者が大部分を占めるからである。

#### IV 家族機能と社会保障

老人扶養の変化に関連して、老人側の扶養に関する欲求が増大分化したことに言及しなければならない。かつて経済的扶養で手一杯であった時代には、他の諸欲求は潜在する傾向にあったが、今日では経済的扶養以上のものに対する欲求が分化し増大している。また、寿命の伸びにより、家族は従前よりも遙かに長い年数を老人扶養のために割かねばならなくなっている。さらに、就業と住宅の事情のため親と別居を余儀なくされ、老親扶養のためにより多くのコストがかかるようになってきている。要するに、老人扶養に関する負担が増大しているのである。しかるに子の側の扶養能力に変りがないとすれば、相対的に老親扶養機能は低下したことになるをえない。今日問題となっている機能低下は、子どもが親を顧みなくなったためというよりは、扶養負担の増大から生じているのではないだろうか。もし単純に子による棄老から生じたことならば、家族道徳の復興がひとつの方策として必要でありまた適切である。しかし主として扶養負担の増大から生じているのであれば、単に家族道徳の復興を叫ぶことは、老人福祉に対する公的責任を私的扶養に転嫁しようとする企てといわざるをえない。

このようにいうことは、老人福祉をなるべく公的保障の射程に包摂することを可とするものではない。筆者は、タウンゼントが老人福祉を論じたさいの、社会的サービスは家族にとって代ることはできないだろうし、また代るべきでもないという前提、および、老人が自分の家で自分の親族によって世話されるのをできるだけ容易にし、不必要に国家に保護されることを防ぐという原則〔Townsend 1963: 219, 225〕に賛成するものである。この立場からすれば、老人扶養に関する増大した負担に家族が堪えてこれを果たしうるように、公的扶助が前進しなければならない。情緒的援助への欲求の高まりは現代を特徴づけるものと考えられるが、この欲求を満たすためには、家族が老人に対する経済的援助や身体介護によって心理的経済的に窮迫しないことが必要である。こ

うした齊一化するサービスの面では公的な介入が有効であり、経済的援助や身体的介護でも齊一化しえないサービスこそ家族が担当すべき私的扶養の領域であるといえる。公的介入による私的扶養の負担軽減は、子どもに老親扶養を免責するものではなく、本来私的扶養に依らねばならぬ領域の遂行を容易にしかつ充実させるはずである。

現代家族における老親扶養機能の変化は、この機能遂行に関連して公的な介入を必要とし、したがって家族の政治エージェントへの依存は強まる。児童の養育機能については本稿でふれるところがなかったが、負担の増大は保育施設などの面でより大きな公的介入を求めている。しかし現実には、公的介入がこうした要請に十分応じておらず、社会的要請と公的対応のギャップからさまざまな問題が噴出してくる。家族機能のいわゆる縮小ないし低下は、現象的には家族問題であるが、本質的には家族政策とのかかわりで出現する問題であって、危機の現代家族が脆弱性を乗り越えて安定するためには、生存権の原理に立脚した家族政策〔渡辺 1975: 200-204〕が展開されなければならないのである。(1976. 3. 19)

#### 参考文献

- 青井和夫, 1973「しつけ研究への社会学的アプローチ」  
小山隆(編)『現代家族の親子関係』培風館, 17-47.  
Bell, N. W. and E. F. Vogel, 1968, *A Modern Introduction to the Family*. Free Press. (Rev. ed.)  
Burgess, E. W., 1948, "The family in a changing society," *American Journal of Sociology* 53(6): 417-422.  
Gordon, M., 1972, *The Nuclear Family in Crisis: The Search for an Alternative*. Harper & Row.  
Gove, W. R., J. W. Grimm, S. C. Motz and J. D. Thompson, 1973, "The family life cycle: Internal dynamics and consequences," *Sociology and Social Research* 57(2): 182-195.  
LePlay, P. G. F., 1875, *L'organisation de la famille*.  
Mac Iver, R. M. and H. Page, 1950, *Society: An Introductory Analysis*, Macmillan.  
森岡清美(編), 1967『家族社会学』有斐閣。  
森岡清美, 1971「地方小都市高齢者世帯の居住形態別分析——世帯——」『季刊社会保障研究』7(4): 33-48。  
森岡清美, 1972『家族社会学(社会学講座3)』東京大学出版会。  
Ogburn, W. F., 1929, "The changing family," *Publications of American Sociological Society* 23: 124-



- 133.
- Ogburn, W. F. 1938, "The changing family," *The Family* 19: 139-143.
- Ogburn, W. F. and C. Tibbitts, 1933, "The family and its functions," President's Research Committee on Social Trends (eds.), *Recent Social Trends in the United States*, McGraw-Hill, 661-708.
- 大橋薫, 1974「現代家族の病理学」『社会学評論』98: 62-78.
- Parsons, T. and R. F. Bales, 1956, *Family, Socialization and Interaction Process*. Routledge & Kegan Paul.
- 社会保障研究所(編), 1968『戦後の社会保障』(本論)至誠堂.
- Shanas, E., et al., 1968, *Old People in Three Industrial Societies*. Routledge & Kegan Paul.
- Townsend, P., 1963, *The Family Life of Old People*. Pelican Books.
- 渡辺洋三, 1975「現代家族法理論」福島正夫(編)『家族—政策と法—1 総論』東京大学出版会, 187-215.
- 山根常男, 1972『家族の論理』垣内出版.

# 賀川豊彦とその時代

——友無き者の友となりて——

嶋田啓一郎

## I 血潮のたぎる宗教的社会運動家

「>時<の歩みは三重である。未来はためらいつつ近づき、現在は矢のように早く飛び去り、過去は永久に静かに立っている。」(シラー)

賀川豊彦(1888~1960年、明治21~昭和35年)が、その時代の疾風怒濤に身を挺して、獅子奮迅の朝夕を送った72年間の生涯は、日清・日露・第一次・第二次世界大戦の四回の戦争体験を貫いて、日本資本主義社会の急激に進展するさなかで、日本人が近代化過程を急ぐ歴史的大転換の時期でもあった。その寿命は、日本の男子平均寿命に当たり、短命というべきではないが、その波瀾に富む苦闘の春秋は、まさに飛びゆく矢のごとくにあわただしいものであった。彼みずから、「一生を五十年として、その半分を寝ることと食うことに費してしまおうとすれば、一生の間に創造的態度に当られる期間は、僅か5年か6年しかない」と嘆いているが、文字通り寝食を忘れて東奔西走するその生涯も、いまにして顧みれば、まさに一瞬にして飛び去った「過去」の一つの絵巻物のように、永久に静かに私ども後輩の胸に語りかけてくる想いがするのである。

「浮世夢の如し」と云い、「奢れる者も久しからず、春の夜の夢の如し。猛き心も終には亡びぬ。風の前の塵におなじ」ともいう。しかし賀川豊彦を知るかぎりの人は、たとえ人生が、二つの永遠の間の僅かな閃きに過ぎぬにもせよ、単なる空夢ではなく、地上の瞬間のなかに永遠の光を宿す尊さを秘めていることを、率直に認めざるを得ないであろう。賀川と格別の親交を篤くした阪本勝氏(元兵庫県知事)は、追憶集『神はわが牧者—賀川豊彦の生涯と其の事業』のなかに、「日本に生れ育った偉大な人物のなかで、賀川先生はおそらく、眼識高く、愛情深く、こんなお方がまたと現われるものではない。困境、人種を超えた毅然たる存在だ。ああ、あの新川の slam 街、あそこで命がけで伝道せられた先生の情熱と意気よ。とても普通の人に来ることではない。私は日本人の中で誰を一番尊敬するか、と問われれば、“賀川豊彦”と

言下に答える。それ程ずば抜けた存在である。」と記してられる。

賀川は、如何なる意味で「偉大な人物」であったのであろうか。私は嘗て、拙著『福音と社会』(1971年)のなかで、賀川豊彦論を展開するに当って、「人々がその師について語るところは、その語り手の性格の反映であり、不満の償いである。不当に理想化され偶像化された神話的表現は、そらぞらしい虚無に通ずるし、あまのじゃく的な風刺は、あと味の悪い卑屈さを感じさせるばかりである。そのような主観の歪曲では、賀川先生の真の面目は語るべくもない。」と記したが、私自身の少年時代より、賀川晩年にいたる永い師事生活を通して、その息吹きに直接触れた親近感、敬慕、愛着の情を離れて、客観的に凝視する賀川豊彦その人は、必ずしも世の人の思うがごとくに、ひたすらに賢人・聖者の域を歩む人物ではなかった。彼は、まさに多情多感、人間的欲望の持主として、人知れぬ内面的苦悩と闘う独特の陰翳を漂わせる性格を背負っていた。人間的執着に魂のうずきをおぼえながら、聖書に手をおいて、独り密室に熱烈な祈禱を捧げるこの現し身の人を垣間見た私は、宗教信仰が現実の人間にいかにか大きな奇蹟をもたらすかを、否定し得なくなったのである。彼は聖書に云う「肉の念い」に苦悶する人間生活の哀歎をその極みまで知り抜いて、人民の生活のなかに共に悦び共に苦しむ「街の思想家」としての生涯を貫き終えたのであった。それ故に、私は前記の賀川豊彦論に、次のように書き加えたのである。「振幅の大きな人物は、それだけにまた世の毀誉褒貶も辛らつである。先生を売名家あるいは偽善者であると非難する声もまれではなかった。しかしバラの花が鋭い刺をもつとって責めてはならぬ。あのいたいたい刺をもつバラが、かくも美しい花を咲かせる奇蹟をこそ賛美しなければならぬ。そこにこそ賀川先生の真の偉大さがあるのではなかったか。」

宗教問題を論ずることは、もちろん本稿の目的とするところではない。しかしキリスト教信仰に身を帰依したその一事を秘めては、賀川の真生命を語ることは不可

能である。社会党指導者としての河上文太郎氏は、先に述べた追憶集のなかで、こう記されている。「第一次大戦後、澎湃として起った社会運動の先頭に、賀川先生の目ざましい活躍が見られるようになった。賀川先生は、我が国の社会運動のあらゆる分野の開拓者であった。労働運動、農民運動、無産政党運動、協同組合など、みな賀川先生が創立者的影響を与えて発展してきたものである。だが賀川先生の偉いところは、そうした社会運動の仕事を各方面で開拓しながら、最後まで伝道者の立場を捨てなかったことである。この点がほかの人と違っている。外国で賀川先生が高く評価され、世界の何大聖人かの一人に数えられるのも、社会運動の開拓者として足跡を残しながら、最後までキリスト教伝道者として一貫されたことによるものだとは私は信じている。」

## II 宇宙の目的を追求する戦闘的態度

冒頭に述べたように、シラーは「時々の歩みについて、未来はためらいつつ近づき」と記している。歴史は、人間のさまざまな肉の念のゆえに、直線的に予言することを許さず、人間は法則と価値判断の然り糸を、愛欲のまにまに無方向に歪めようとする。洞察を誤る人生行路では、未来はつねにただためらいつつ歩み寄り、世間の人々は、明日の進路に戸惑いする。そのとき、もし賀川に「偉大」と呼べるものがあるとすれば、いまだ社会発展についての社会科学的法則の探求において、「街の科学者」としての素人流の未熟さを免れ得なかったとしても、宗教人としての人間本性と其の創造性への洞察と、その人間探求心への無限の執念に導かれる社会問題分析の努力によって、Geoffrey Vickers 卿の著書“*Undirected Society*” (1959年) という無方向で混沌としたものにみえる現代社会のなかで、聖書にいう「羊のよそおいして来れども、内は奪い掠むる狼」のようなにせ予言者たちと戦って、社会体制の内側に必然的に発生する人間疎外からの人間解放の道を指し示した開拓者的役割を、その「偉大さ」の筆頭に挙げなければならないと思う。その労働組合運動、協同組合運動、社会福祉活動、また政党運動のごとき、凡ての社会活動は、一貫して賀川の聖書的人格主義にその源流を發するものであった。

ヘーゲルは、『世界史の哲学』のなかで、「各個人はその国民と時代の子である。なにびともその後にとどまらず、またいわんやその前に進むことができない。」と述べている。

在世中の賀川と同じように、日本社会党の顧問を勤められる三宅正一氏の賀川論を描く『激動期の日本社会運

動史』(1973年)が物語っているように、「明治・大正・昭和の三代にわたって、まさに激しく生き抜いた人、賀川豊彦の生涯は、一面では疑いもなく時代と社会を映すカガミでもあった。」(25頁)確かに賀川は、その置かれた時代の子であり、その足跡には、いと鮮かにその社会状況が反映している。にも拘らず、そこには社会の進展を先取りする歴史の洞察力ともいべきものがあった。その歴史の先見性を支えたものは、賀川思想の精髓を結晶せしめた晩年の大作『宇宙の目的』(1958年、70歳)に示されているように、自然と人間社会とを統一する宇宙の大法則の発見であった。自然の世界に整然たる法則的秩序が実在するように、人間の歴史世界にも「愛の物理学」とも呼ぶべき客観的法則が、厳然として支配し、自然と人間世界とが摂理、すなわち神意思の支配領域のもとに統轄せられて、荘嚴な目的統一を形成すると考えられている。そこには、宗教と科学の独特の融合による法則的世界観があり、それを基礎として、歴史的現実の批判と将来への展望が引き出されてくるのである。

私は、賀川豊彦の神学思想や社会科学的理解に、必ずしも全面的心服を快しとするものではない。面会のたびに、その不肖の弟子は、師の理論体系に疑問を呈し、つねに一定の間隔をおいて、学界の動向を判断の背景におきながら、是非を吟味する余裕をもつことを心掛けてきた。厳格な是非々主義の検討を経ずしては、弟子は真にその師の教を發展的に継承するものとはならないからである。

私は、同志社に学んだのを機縁として、安部磯雄、山室軍平の二大先輩に直接教を乞う機会を与えられ、秘かに生涯の敬慕を捧げる身となったのであるが、清澄・端正、おのずから大安心に導く想いあるこれら両先輩に較べて、賀川は激しい挑戦的人物であり、次々に投げかけてくる課題によって心魂を揺さぶられ、「然り」と「否」との交錯する問答に翻弄されながら、いかにしても離れ難い魅力をもつ人柄であった。その魅力こそは、聖書によって、ひとたび正義と愛の奥義に心とらえられたひとりの人間が、その病身、その苦難を凌いで、かくも戦闘的な生涯を歴史に遺しうるといふ活きた事実であった。賀川を非難する論客は多い。しかし神と人道のために、これほどすさまじい努力の生涯を終った人物には、私はもう二度と逢うことはできないように思う。

賀川を論ずる内外多くの文献のなかで、隅谷三喜男教授の『賀川豊彦』(1965年)は、いまでも類いのない公平・均衡を保つ好著である。既述の三宅正一氏の『激動期の社会運動史』第1部「賀川豊彦論—あるキリスト教

社会主義者の生涯と実践」は、同氏の表現をもってすれば、「とかく『単線的』になりがちだった当時の運動指導者のなかであって、もっとも『多元的』な運動をリードしたキリスト教社会主義者・賀川豊彦」を、政界の先輩戦友として、歴史的に位置付ける視角において、独自の含蓄をもつ感動の書である。しかし賀川と一身同体の理解者として、彼を良きも悪しきも共に呑み込む誠実・忠実な人物・前明治学院院長武藤富男氏が、キリスト新聞社長として、24巻の膨大な『賀川豊彦全集』出版の大業に併せて、『賀川豊彦全集ダイジェスト』（1966年）に丹念・刻明に広汎な論述の内容を解説されていることは、賀川研究に灯台守の役目を果たしていることを、特筆しておかなければならぬ。

伝記としては、いくつかあるなかで、やはり横山春一著『賀川豊彦伝』（1950年）は、記録の精細さを誇り得るものであろう。私は、1952年、横山兄とともにロスアンゼルスで賀川を記念する「カガワ・ストリート」を歩みつつ、賀川を論じ合ったことがあるが、そのころの横山氏は、純情・熱意の賀川信奉青年であった。

海外文献としては、W. Axling, C. M. Simon, E. O. Bradshaw 等の賀川論がめばしいものであるが、特に Mrs. J. Fretcher の1958年出版の賀川伝は、翌年1月西独からシュバイツァー賞を贈られている。

〔註〕賀川豊彦を敬慕しそのイエス団に加盟して、いまま同志活動に参加する人々のなかに、隠れた研究者たちが多い。終戦直後、賀川の協同組合運動を助けるべく江東消費組合、日本協同組合同盟に身を投じた同志社大学卒業生、渡辺達也君は、賀川著述の単行本百余冊のうち、その主なもの実に77冊を蒐集して、賀川研究のため、その全部を私に寄贈されたのであるが、賀川傘下には、そのような熱心党が少くないことは、賀川が特別な魅力の人であったことを物語る。

### III 極貧の実存的体験者として

賀川在世の明治・大正・昭和期は、後進資本主義国日本が、原始的資本蓄積の強行過程で、国家権力の強圧と、これを乗り越えて、日本近代化を推進しようとする民主主義の波とが、交互に訪れた二回の周期に跨っているといえる。

この二つの歴史的時期のうちで、賀川が最も活発にその個性を発揮したのは、第一週期の後半、すなわち大正リベリズムが明治期以来の天皇制ヒエラルキーの武断的権威主義に対抗して、護憲運動により憲政常道を確立し、民主的議会主義の援護のもとに、労働組合、農民組合等の新社会秩序をもって、資本の運動法則に抑圧される国民大衆の社会的勢力を防衛しようとする「人間解

放」昂揚の時期と、第二週期、すなわち大正リベリズムと太平洋戦争による大敗北との暗黒の谷間を走りくだる軍部ファシズムとの対抗の時代と、大戦終結による新日本の民主化状況に対応する宗教的精神革命の強調、並びに協同組合運動による新経済秩序確立により、恒久平和の社会体制を実現しようとした時期である。

明治以降の日本社会の特質は、徳川時代の永い鎖国時代を通して、先進諸国に決定的な遅れをとったこの国が、急速に資本蓄積を強行して、富国強兵策を計ることを急務とした。第二次大戦終結にいたる75年間に、国民総生産は約10倍に伸びているが、人口増加の2倍半を考慮に入れると、一人当りの富の増加は4倍に当る筈であった。しかるに実際の国民生活水準はその長い期間に、2倍強にしか達していない。すなわち2倍弱の部分が、国家および資本家の資本蓄積に向けられ、国民の生活水準の犠牲において実現した高度の投資率が、急速に生産力の拡充、経済的フロンティアの拡大を可能ならしめたのである。

後進国における経済発展は、人口・技術・資源、政治・文化・国際的環境、および資本の諸要因の相互依存的関係を土台とすべきことは、改めて論ずるまでもないが、封建的経済関係からの脱却をいそぐために、なにかなく必要としたのは資本蓄積優先政策であった。それには、国民の生活水準の低位性を維持して高率の貯蓄に備え、付加価値労働分配率を低きに保って、低廉豊富な労働力の利用を可能ならしめるような環境を整え、資本需要に対応するに足る上層所得層の投資意欲を誘い出すために、所得分配の不平等に導く高い利率を取って維持しなければならなかった。斯くてなお不足する資金造成のために、租税政策とインフレ・オーバーローン政策を追い打ちする政府政策は、他方の極に、広汎な低所得階層の沈没現象を生み出さざるを得なかった。

1909年のクリスマス前夜、神戸新川の貧民窟に移った賀川が、そこで日夜体験したものは、日本社会のこの特殊条件から必然的に生み出される構造的貧困であった。彼は、ロンドンのイースト・エンド極貧街に身を投じたトインビーやバーネットのごとく、高い階層から貧民窟入りをしたのとは事情を異にし、破産（15歳）した家の結核少年として、身みずから極貧そのもののなかから出発したのである。宣教師 H. W. マヤス博士から洗礼（16歳）を受け、そのとき安部磯雄や木下尚江またトルストイの著作に触れる機会を与えられて、早くもキリスト教社会主義者、また非戦論者としてのめざめを体験している。この多情多感な少年時代に、慈愛の人マヤス博士か

ら与えられたのは、「私が17の時に40日抱いて寝て貰い、19の時に肺病で倒れている時にも、漁夫の家の畳の無いところで、二日も一緒に蓆の上で寝て」貰ったその肌の温かさ、それゆえに「私の悲観した時に、私の太陽に向けて、夕日に私の涙を干すことを教えてくれたのもマヤス先生です。」と記し得る賀川は、その貧しさ、その病苦ゆえに、一入深く隣人との愛のめぐり逢いの感激を身に沁みて味ったのである。

ゲーテは、「涙とともにパンを食べた者でなければ、人生の味はわからない」と記しているが、この実存的体験あればこそ、賀川は貧民窟の寒さにふるえればふるえるほど、聖書的愛の温かさに励まされ、隣人の苦悩から立ちあがる姿に接すれば接するほど、貧民運動に不撓不屈の勇氣と執念を与えられたのである。当時、士族階級より転身してインテリ・キリスト者となった人々からは、貧民窟の極貧に身を置いて、この絶望的環境のなかで、「ただもう贖罪者イエスの十字架を負わせられて、世界の嘲罵と怒号の中を、沈黙のまま、静かにカルヴァリーまで歩もう。」と思い定めた詩集『涙の二等分』(31歳)の述懐は、到底うまれてこなかったであろう。そこに余人の追従をゆるさない賀川独特の芯の強さがあった。その固有の視点から、『貧民心理の研究』(1915年、27歳)という、私たち社会科学者に携わる者にとって、特に注目すべき書がうまれた。

#### IV 『貧民心理の研究』を出発点として

明治学院高等部神学予科に入学(17歳)して以来、その図書館で1日1冊主義の読書を重ねた知識に、貧民窟で観察した実地経験を織り込む賀川の『貧民心理の研究』は、今日といえども十分に学界に示唆を与え得るものを持っている。

その論点は、「物質の欠乏した人間の研究」「物質の欠乏の精神に及ぼす影響」「物質の欠乏した人間の精神の研究」の三編をもって扱われている。チャールス・ブースの『ロンドンの生活及び労働』を紹介し、当時としては目新しいスウェッティング・システムや、生計費に関するエンゲル法則などの新概念を紹介し、また貧民窟生活者ならでは知り得ぬ生活実態を詳細に描写している。注目したいのは、貧民発生の原因を、1) 自然的原因、すなわち地理的原因、天災、火災、死と疾病、生物との生存競争など、2) 人為的原因、すなわち政治、教育、宗教、社会、衛生、経済、道徳等の諸要因より説明し、単に経済的原因に限定することなく、全人的人間の問題として、多要因の総合的理解の必要を強調していることで

ある。惜しむらくは、その全構想が考現学的実証主義に走り、未だ資本主義体制の構造的貧困の重大性を認識するところが、比較的薄弱である。安部磯雄が、既に明治34年の『社会問題解決法』、36年の『社会問題概論』等で明らかにしたような、剰余価値学説による貧困解釈と、その社会主義的解決方法のごときは、未だ本書の貧民経済理論の基調とはなっていない。スウェッティング・システムにおける労働者低賃金の実態が、実例と統計とをもって示されながら、貧民経済の表面を通り過ぎる印象を与えるのは、批判を免れないところであろう。本書では、社会的貧困状態からの脱却の道を、安部のように資本主義体制そのものの変革に求めず、宗教と教育による貧民の人格向上への期待に終っているのは、社会科学的分析の浅さに起因しているというべきであるかも知れない。

しかし本書の本論的叙述としての貧民心理の分析となると、これだけ豊富な貧民窟の実際記録を素材として書かれた書物は、他に類例をみないといわれている。生命軽視の心理、住居条件からくる人格への悪影響、物質生活の欠乏からくる貧民の知識・感情・意志の退化現象、貧民道徳の特徴と犯罪との関係など、貧困を原因とする人間疎外を、貧民窟の隅々にまで追い求める経験科学的方法は、彼が単なる精神主義一点張りの説教者ではなく、極貧の友なき者の友となる社会運動家としての、十分な動機と素質とをもっていたことを物語っている。

賀川は、貧民窟の「貧民と日本の下層労働者とをできるだけ区別して論じたい」とこの書物で述べている。しかし貧民窟の救済は、そこに落ち込んでくる労働陣営下層の不熟労働者の労働条件の改善を抜きにしては、永久に喪の河原の石積みになることを、実地経験のなかで、誰よりも鋭い実感をもって見抜いていた。滞米の28歳夏、ニューヨークの貧民窟を視察したとき、労働者の示威運動を目撃して、日本における労働組合結成の急務たることを悟っていた彼である。30歳(大正7年)の四月には、大阪における友愛会創立6周年大会の講演会で、「労働者は何故に貧民となるか」という、彼のその後の活動方向を宣言するかのような、記憶さるべき講演をおこなった。賀川は友愛会葦合支部長となり、その翌年四月には、鈴木文治、久留弘三らと友愛会関西労働同盟会を結成し、その理事長に選ばれた。友愛会運動との深い繋がりによって、いまや賀川は離れかくして関西労働運動の先頭に立ち、この年、数回に亘って、大阪中之島公会堂における労働組合公認要求や普通選挙期成、また治安警察法第17条撤廃の演説会で、得意の雄弁を振って

いる。須磨の内田信也邸で、内務大臣床次竹二に労働問題について提言したのもこの年であった。この大正8年は、彼が労働者階級の自主的生活防衛のために、購買組合「共益社」を設立し、彼の生涯のいま一つの大事業たる協同組合運動への火蓋を切った意義深い年でもあった。

素質ある人間というものは、真に生命の躍動する場におかれるとき、その頭脳の回転は、書齋人の緻密・繊細とはまた違った独特の火花となって、評論に詩文に汲めども尽きぬ傑作を噴出させるものとみえる。賀川は、独特の生氣発刺たる文章をもって、貧民窟伝道と社会運動の余暇に、次々に炎のように燃え立つ著述を発表し始めた。文体剛放、時として論理独断の誘いを免れないとしても、その真生命は、ただ訴えずんば止まぬ人間解放への大悲願の吐露にあつて、学者や文人の批判を蛙に水と聞き流す趣きがあった。私は、賀川の著書を繙く毎に、この大正期の意気天を衝く著述には、インテリ風の批判を加える興味を失う。大正デモクラシーの一方の旗がしらすとして、時勢の進展に触発された賀川は、つねに内側から溢れ出る生命の声を、働き人のことばで大衆のなかに注ぎ込む闘士の風格を示し始めた。『精神運動と社会運動』詩集『涙の二等分』『労働者崇拜論』——これら賀川31歳の文章、而して翌年の『主権経済の原理』と同年に始まる小説『死線を越えて』『太陽を射るもの』『壁の声きく時』の三部作のごときは、この短期間に書かれた貧民や労働者との一体感告白の書である。

『涙の二等分』に序文を寄せた一代の歌人と謝野晶子が、賀川を論ずるところに心ひかれる。「同じ社会改造家の中でも、私が堀利彦さんや河上肇さんの言論に、愛着的な一種の離れ難い親しさをもつというのは、二家の言論に詩があるからです。その言論を透して、二家の最も奥深い処にある優しい温かい命に触れることができるからです。……二家の唯物史観的な言論には必ずしも一一同意することができないにしても、その感情生活において二家と一致することが出来ると信じて居ます。理論の一致と違って、この一致は本質的のものだからです。この意味から、私は賀川さんが詩人たる一面を示されたことに驚き、且つそれを喜びます。」「私はまた、一面に矯激な突撃性の持主である賀川さんが、一面にまた春の日のやうな平和な感情を豊かに持って居られることを嬉しく思ひます。それが人間に対すると同じく、自然に対してもよく現れて居ます。」「私はこの詩集を拝見して、賀川さんを一層尊敬し、一層信頼します。賀川さんに景福あれ、賀川さんの事業に恩寵あれ。我国の諸種の改造運動が軽躁と粗暴とから免れようとするには、賀川さん

のような指導者と実行者とを一人でも多く得ることが必要であると思います。」いささか長文の引用をしたのは、賀川の人となりの一側面を的確に指摘していると考えられるからである。

## V 大正リベラリズムと賀川の独自性

賀川豊彦の個性形成と社会的実践の背景には、滔々たる大正リベラリズムという時代の潮流があった。第一次大戦による日本経済の拡大は、新中間階級 (intermediate class) の成長を促した。それは、未だヨーロッパ的意味での中産階級 (middle class) のような安定した社会的存在ではなく、プチ・ブルジョア性をもって、階層的に浮動し易い弱さを孕んでいた。かれ等は、明治より大正期にかけて、軍国主義、官僚主義の弾圧に抵抗した尾崎行雄、島田三郎等の自由主義的伝統を発展せしめ、中小ブルジョア、インテリ層を社会的基盤として、大ブルジョアとその政党への従属状態を離脱し、天皇主権制の厳存する当時の歴史的状況のもとで、人道主義的立場から、被圧迫階級の解放を求めようとする漸進的改革の運動を展開した。

その指導者たちのうちには、いわゆる大正デモクラシー、すなわち浮田和民の流れを汲んで、憲政論の立場から、政権運用上の原理として、民意尊重の議院内閣制の正統性を主張することによって、天皇親政論に対抗しようとする「民本主義」を主唱した吉野作造（「憲法の本義を説いて其有終の美を済すの途を論ず」『中央公論』誌、大正5年）、大阪朝日新聞連載の『貧乏物語』（大正5年）をもって、資本主義社会特有の大衆貧困の構造的原因を衝いて、被圧迫階級の経済的解放への道を示唆した河上肇があり、労働者・農民への直接の社会運動を進めた鈴木文治、賀川豊彦、杉山元治郎等があった。また大正リベラリズムの一派として、有島武郎、武者小路実篤、志賀直哉等、人道主義的文芸運動に携わる人々があった。この政治・経済的改革を目的として、特に「大正デモクラシー」の名をもって呼ばれるにいたった思想運動は、新渡戸稲造、大山郁夫、福田徳三、長谷川如是閑、佐々木惣一等、多彩な学者グループに支持され、主として軍閥・官僚主義打破、普通選挙と議会主義の実現、また社会主義と議会主義との結合を主張した。

吉野は、議会主義を説くに当って、「社会主義そのものを包括し、近代政治全過程に亘り、是を一貫する根本の重要原則だと考える方が、妥当の見解である。」と論じているが、その社会主義につながる民本主義は、背景にある社会階級のプチ・ブル的、インテリ的構成と、大

逆事件後の絶対主義天皇制と忠君愛國的国体明徴運動の異常な昂まりとの必然的結果として、天皇主権論と正面衝突する法理上の人民主権説の観念を敬遠し、政治学における政権運用上のデモクラシー提唱という温和な方法を選ばざるを得なかった。当然、それは折から進展しつつあったロシア・マルクス主義のボルシェビズム的展開にみられるような、階級闘争・暴力革命・独裁政治への反対に導かれ、議会主義へのサンジカリズム的不信に掩われる山川均や堺利彦たちの、プロレタリア民主主義的立場からは、ブルジョア民主主義的改良主義という非難・攻撃を受けることとなった。

大正リベラリズム期は、明治期の専制的な武断的権力主義と昭和期を襲う軍部ファッションとのはざ間に、国民大衆の内面に鬱積する生命発現への宿望を、暫し地殻のゆるみを裂いて噴出する火山のように、歴史の表面に燃え上らせた「炎の時」であった。たとえ一部の小市民的インテリ層の叡知を媒介として、世代の背負う因縁に歪められたにもせよ、民主主義運動は、何等かの意味で、人間存在の根源的なものを探求させる世界史的瞬間を孕んでいた。賀川の聖書的人道主義は、大正リベラリズムのもつ民主主義的渴望と接触して、一層振幅の大きい人間讃歌を唱いあげる足場を築かせたのである。

賀川は、確かに大正リベラリズムの闘士であり、「時代の子」であった。『主観経済の原理』(大正9年)、『自由組合論』(大正10年)など初期の著作より、戦後、畢生の大作『宇宙の目的』(昭和33年)にいたるまで、大正リベラリズムの戦友たちより受けた幾多の示唆は、その積極的な人間肯定主義・貧民および労働者・農民解放論、協同組合運動、議会主義、平和論等を貫いて、生涯の思想的栄養分として、息の長い影響力を保ち続けている。

しかし賀川においてユニークなことは、彼が単に時勢の追従者として、ただ歩幅をひろく濶歩したというのではなく、大正リベラリズムに呼応して、「人間復権」のキリスト者的大望から、貧民窟より歩みを起した独自の体験を糧として、工夫に工夫を重ねる幾多の社会的実践の実験を提示したことにある。

その第1の功績は、貧民と労働者・農民に格別の迫力をもって突入したことである。先に述べた『貧民心理の研究』は、その小手調べであったが、『労働者崇拜論』(大正8年, 31歳)は、未だ労働者が社会的地位において、いと卑しく軽蔑せらるべきものと思ひ慣らされている時期において、「労働者は尊厳を知る。彼は充分崇拜せらるべき理由をもっている」ことを強調したのである。

ここでは、労働の哲学を出発点として、社会変革の理論が28の小論文をもって提唱されている。社会運動家としての賀川の全貌が、はやくもこの一書に凝集されている観がある。

労働において、人は万物を創造し、万有を知り、壮厳な宇宙の営みに参加する。人が生きておられるのは、労働者のおかげである。労働者の生存権と労働権の保証のために、社会改造が必要である。宗教は労働者階級の防衛のために働くべきであるにも拘らず、教会は資本主義と握手しているではないか。日本には、いま3つの虚偽、すなわち軍国主義でなければならぬという嘘、日本の歴史のためなら嘘を書いてもかまわないという嘘、而して、この嘘を支えて行くために、現状維持の資本主義が最後の世界であるかのように考えている安価な文化主義の嘘があるという。本書の資本家の貪欲と資本主義経済組織の罪性告発は、内務省警保局の検閲に触れ、発売禁止となったが、本書に要求する普選、八時間労働制、最低賃金制、男女労働者の同一賃金、工場法改正、労働者住宅の建設など、労働運動その後の進展のなかで、次第に解決に向ったものばかりである。

今日から顧みれば、本書の諸論調は書生気質の壁新聞的記事ともみられようが、賀川は運動の先頭に立って、その実現に骨身を惜しまなかったのである。与謝野晶子をして「矯激な突撃性の持主」と評せしめた賀川が、この社会改造の書を記すに当って、「社会連帯責任」や「愛本位」の項において、階級闘争のほかに社会問題の解決はないとする急進主義を排して、全人類の解放は愛と犠牲と協同の社会連帯をもって向わざるべからず、世界の労働者は、愛と自由による国際労働組織に団結せよと論じているのは、大正リベラリズム的理想主義の本領たるとともに、賀川のキリスト教的平和主義の譲り難い主張として、終生渝らぬ主張点でもあった。

## VI 人間主体の選択的行為と主観経済学

資本主義経済への挑戦は、新川生活以来の不動の信念であったが、しかも賀川をして社会運動における精神的価値を重視せしめ、人格的社会主義による世界の改造と再生を主張して止まなかったのは、マルクス唯物史観の自然科学的方法が、経済行為の客観的内容を語る点において優れたものをもちながら、経済行為における生命的なもの、すなわち人間主体の意志生活行為としての側面を軽く観ることへの不満を抱いたからである。賀川は、マルクス経済学に対して、象徴的意味をもって「主観経済学」を唱え、特に経済行為における人間の心理、人格

の価値への注意を喚起しようと努めた。

『主観経済の原理』（大正9年、32歳）の原型は、すでにプリンストン大学より帰朝直後の著書『精神運動と社会運動』（大正8年）のなかの「主観経済学の組織」の項に示され、戦後の『人格的社会主義の本質』にも、繰り返して強調されている賀川理論の最も特色を発揮している部分である。彼は、マルクス『資本論』とラスキンの『この最後の者にも』を読み比べ、その統一によって、主観経済学に到達すべきものと考えたのである。

賀川は、もともと単なる観念論者であるどころか、却って鋭い自然科学的関心の持ち主であり、プリンストン大学においても、専攻したのは「哺乳動物の進化論」であった。その入学試験には進化論の梗概を求められて、ダーウィン、ラマルクなど41名の著書の名を挙げて、試験官より特に握手を求められたというエピソードがあるくらいであった。私は、大学の自然科学研究室や島津製作所の岩石蒐集室を訪問する彼に随行したことがあるが、専門的対話を交わすその風貌は、世間の宗教家や社会運動家とは異なる独特の科学者の雰囲気を含み、汽車のなかで天文学原書を繙く姿に接することも稀れではなかった。彼は、その宗教信仰においても、天地創造の信仰に特別な意義を認め、客観的自然世界の美しさに、詩人的洞察のまなこを向けることを悦びとした人である。

賀川は、マルクスが労働者を尊敬し、労働価値を以て経済学を組織し、人間のための産業組織を創造するために無類の努力を捧げたことを感謝し、無産者の生存権と労働権を享受する権利を獲得せしめようとしたことに、強い共鳴を感じている。しかし唯物史観的経済論が、物質および客観の対象物中心に傾き、資本論第二巻の資本流通論がヘーゲル弁証法の方法に従って解説する「貨幣→物質→貨幣」の方程式が、心理的係数をも読み込むことを軽視しているのは誤りであるとする。しかし賀川が、労働価値における労働者主体の意志活動の人間価値的側面に、人々の関心を惹こうと努力するのあまり、マルクスが物質的生産方法における上記構造の心理的要素を考慮している点をも、素朴唯物論的に解釈する歪みを示しているのは、行き過ぎというものである。曰く「唯物史観公式の物質的生産方法は、階級意識から階級経済までの凡てを入れるのである。」「然しこれをしも唯物論的運動・必然的運動というならば、マルクス派の唯物史観とは異名同質のものであって、ただマルクス派の唯物論は、パンが考え、パンが意志するものであって、マルクス派の物質というものは、私が心と称するものだ。」

ここに「パンが考え、パンが意志する」と解するのは、

初期フランス唯物論ならいざ知らず、唯物史観の意図するところではない。マルクス理論における社会関係とは、物質的關係とイデオロギー關係の総体であり、上部構造の下部構造への反作用をも十分に考慮した上での唯物論であって、賀川のこの風刺的表現は誤解を招かせずには措かぬ。

賀川が、唯物史観に対して敢えて「唯心史観」といういささか挑戦的な表現をもって、注意を喚起しようとしたのは、実は物体・身体・事物・自然など、物的契機存在を否定することでない。唯物史観を、物質的要素の一方的尊重によって、経済史観的に解釈するセリグマン的理解の横行する当時の思想界において、賀川の主張しようとしたのは、経済学は単なる物の歴史ではなく、人間生命の歴史であるということであった。すなわち経済行為に正・反・合の弁証法を導入するに当って、物的契機の支配する必然論に過大の任務を負わせることによって、人間行動の主体的契機を不当に軽視することに、異議を挿もうとしているのである。

賀川の生涯の思想体系を集約した晩年の『宇宙の目的』に、一層組織的に叙述されているように、賀川が人間生活の特質とみるところは、生命本位の選択にあり、人間的主体としての統一的人格は、生命の社会的発展のために、客観的実在世界を自我に選択・摂取する自由を有する。労働とは、この選択の自由において、物的世界を社会的生命本位に役立つものとし、社会的実在へと造り変えてゆく創造的行為である。

選択の自由とは、単なる「偶然」の無限連続のなかの無作為抽出ではなく、生命進化の宇宙目的によって整然と規制されている自然および人間界の法則性を、森羅万象、一見混沌たるものに受け取られるなかに、的確に選び取って行く認知の自由である。自然界に先験的選択律が働いているように、人間社会にも、生命発展の不動の理法として、正義と愛の法則が厳然と支配している。賀川が『愛の科学』（大正13年）に既に記そうとしたのは、いわば社会物理学ともいべき確率をもつ愛の社会連帯法則に従う自由であった。

人間はかかる自由の主体であり、これあるが故に労働運動も、新社会建設も、新芸術も起り得るのであって、その宇宙目的に沿う法則に従う自由が目覚めることのできないとき、人間は、運命・輪廻・無明地獄のなかをさまよう。いまや「蓋然律」(probability)の数学が、却って統計的確率性を計算する確率論の展開を遂げている事実注目しようとしているのである。



## VII 宇宙悪の根源と贖罪愛

然らば、人間社会の貧困、苦難、罪悪など、何故にこれらの「宇宙の目的」に反する宇宙悪が、地上に存在するのか。それは、19歳の時から問い始めた賀川の終生の宿題であった。

『宇宙の目的』(昭和33年、70歳)は、賀川の生涯を賭けた傑作である。私は、明治学院大学で、『賀川豊彦とその時代』と題する12回の連続講演を行ったとき、その科学理論解明はいかに難解とはいえ、賀川の思想理解には不可欠の書と判断して、本書の再版普及を念願し、岩波書店と交渉したのであるが、応諾を得ることはできなかった。著述の平易明快を誇る賀川が、岩波書店に受け容れられないほど、難解で普及の困難な著述を遺したことは、皮肉といえば皮肉である。

ソ連同盟科学アカデミー哲学研究所員ゲ・エフ・アレクサンドロフは、「適応性は目的論に役立つ理論を確証するものではない。目的論は科学の敵である。」という。経験的事実の確定に厳密に限定される科学的思惟のなかでは、その批判は正しいであろう。賀川が語ろうとするのは、その限界付けられた科学的思惟方法では達観されない宇宙と生命機構の定向性ある選択作用であり、宗教者としての「摂理」構造の直観に導かれたものの固有の判断から、この宇宙哲学の書をもって、人間生活行為の選択作用の在り方のなかに、宇宙悪の根源の存することを明らかにしようとしたのである。

世界の科学法則究明の努力のあと、全体を通観して、賀川はそこに、宇宙と生命機構のなかに維持と発展のために働らく合目的性を、揺ぎなきものとして認める。偶然と認められるひとそよぎの風も、摂理のもとにある「場」のなかの必然として起る。生命力の変化・生成に当って行われる選択は、一定の法則に従って、結局高度の合目的性にたつらなる。この力・化・成・選・法の諸要素が、賀川哲学の中心カテゴリーであり、科学の場におけるその例証こそ、若き日からの彼の科学への関心と努力との根幹を為すものであった。

生命力の変化・生成・選択・法則の諸範疇のなかに、特に分化・総合の高次元の選択の自由の存するところでは、合目的性的に的確に合致し得ない幾多の機会が付き纏う。それは、単に自然および人間社会についての、宇宙法則への科学的無智に困るのみではない。聖書はこう説いている。「わたしは、内なる人としては神の律法を喜んでいるが、わたしの肢体には別の律法があって、わたしの心の法則に対して戦いをいどみ、そして肢体に存在

する罪の法則の中に、わたしをとりこにしているのを見る。」(ローマ人への手紙、7:22~23)法則への無智、たとえまた法則を明確に把握し得たときも、人間生涯に終始つきまとうこの「肉の念い」、すなわち使徒パウロが、「わたしは肉につける者であって、罪の下に売られているのである。」と告白し、「この死のからだより救わんものは誰ぞ」と絶叫したものが、生成発展への「変転のずれ」として、宇宙悪をつくり出すのである。この「ずれ」を修繕する修理再生の原理が、賀川に特徴的な宗教的表現をもって、「贖罪愛」と名付けさせているのである。「肉の念い」を十字架にかけるとき、宗教的新生の体験は、原罪性において見失われた聖書的愛を再び私たちの眼前にあらわにするのである。

この罪観と贖罪愛との交錯する宗教的実存の外側で空転する社会変革は、たとえいかに社会主義的社会秩序の実現をみるとしても、そこでは形を変えた「肉の念い」が、止めどなく再現し続けてゆくに過ぎぬ。『基督教社会主義論』(昭和2年)に、賀川は生命・人格価値と労働価値とを統一する労働組合と協合組合の運動を、愛と正義を基礎とするキリスト教的社会主義社会実現の先駆的運動として、高く評価したが、それと同時に、彼は贖罪愛の真義を普遍的に告知する兄弟愛伝道の重要性を強調せざるを得なかった。大正15年11月に始まる「神の国運動」、また昭和2年8月、軽井沢で開催された百万人救霊運動協議会は、この広汎な社会運動に、兄弟愛精神を浸透せしめなければならぬとする特別の切迫感に触発される活動でもあった。

## VIII 非暴力運動としての労働組合論

『自由組合論』(大正10年、33歳)は、賀川の労働組合論であり、川崎・三菱争議の始まる前月(6)出版された160頁の小冊子ではあるが、この吾国未曾有の大争議を指導した賀川の当時の労働運動に対する見解をよく示している。

社会改造において、新社会の構成単位として労働組合を挙げたのは、賀川が早くからラスキンとギルド社会主義に親しんでいたからである。資本主義社会の権力・暴力・強制を排して、労働者が職場において、各人の自由な意思表示のなかから実現する合意的社会組織が労働組合であり、それ故に敢えて「自由組合」の名称をもって、労働者組織の向うべきところを示そうとしたのである。「我等は先づ世界的の大労働組合をつくることだ。そして労働組合が成長するとともに、凡ての社会変革を行こう。労働者によって資本が出来たものであるから、

労働組合の前には資本は枯死する筈である。私は成長の法則は、ただ労働組合にのみ働くと思っている。」

彼は、大正デモクラシーが、政治的民主主義と普通選挙（大正14年実施）をもって事足りれりとする事の誤りを指摘して、労働組合主義を以て健全な社会主義への必須の進路と考えた。ギルド社会主義という労働者議会の出発点として、「労働者の産業管理権」を確保する資質をもつ労働組合の育成こそ、社会主義運動の前提条件であり、真の民主主義とは、産業の場において、民衆が勤労の悦びを十分享受し得る自主独立の立場を実現せずしては、確保されないというのである。

労働組合活動は、人道化された工場で愉快に働ける環境づくりを当面の任務とし、家族の生活費・教育・享楽（レジャー）の保証、工場デモクラシーによる発言の自由、労働者利潤分配制、さらに工場の組合管理に進むべきであるとする。この構想は、今日の西独労働組合の経営参加よりもさらに前進した労働環境を提案するものであった。賀川は、当時排撃されていたクローズド・ショップの妥当性を説き、英国の例に従い失業保険の実施（日本で実現したのは、それから25年後の昭和22年のことであった）を提唱している。労働者が失業の苦難を避け得るために、産業管理権の重要なことを主張したが、勿論これは賀川が危険人物視される直接の原因となった。

自由組合論は、大正デモクラシーの潮流に棹さして、自由意志をもつ人間の「成長からくる革命」をめざす基本理念から、暴力革命を否定して、議会主義擁護を標榜するものであった。従ってアナルコ・サンジカリズムの立場からの経済的直接行動（ゼネラル・ストライキ）による革命推進等とは、明確に立場を異にした。造船所大争議の先頭に立つときも、賀川は争議のもつ労働組合の教育効果を重視し、サンジカリズムの大衆から遊離した少数者の英雄主義を、反動政策を誘発する愚かしい空想主義として、抑制すべきものと考えていた。「経済革命において、暴力を用いて労働階級を解放し得る部分がありとすれば、経済制度の政治的側面であって、経済制度そのものは、決して暴力によって解放し得るものではない。つまり暴力は経済革命の本質にふれるものではない。」と述べている。

第一次大戦後の反動恐慌は、サンジカリズム的階級闘争、暴力革命論を急激に伸展せしめ、大正9年秋の友愛会第8周年大会は、関東派を代表する荒畑寒村を中心に、議会主義否定、革命的ゼネストの主張が優勢を占めようとした。このとき、関西側を代表する賀川は、急激急進の不賢明なるを力説し、「レーニンですら云った。“そろ

そろゆっくりと、しかし堅実に労働組合を！”と。ほんとにそうだ、われわれはあくまでも労働組合主義の上に立って、そろそろゆっくりと、しかし堅実に大地を踏みしめて歩くことを忘れてはならないと信ずる。」と同志を戒めている。

大正10年7月、賀川は『労働者新聞』に「兵を養い、時を待て」の一文を記して取調べを受けたが、7月29日の賀川を先頭とする川崎争議団1万3千と警察との衝突の結果として、賀川以下201名の幹部は検束せられ、賀川は神戸監獄に収監され、争議は労組側の大敗北に終わった。しかし『星より星への通路』（大正11年）にこの示威運動の光景を記して、「1万人の生産者が解放の日のために駆け出したその光景は、なんとも言えぬ厳粛なものであった。」と述べ、「私は良き日に生れた」と、争議大敗北のなかにあっても、労働者解放の近きを期待したのであった。

社会的に虐げられている人々の魂を扶けるヒューマンズムと、その爽かな弁舌とは、労働者大衆を動かすものをもっていたにも拘らず、労働運動の指導者としての賀川は、成功したとはいえない。労働経済学者の立場からの隅谷三喜男教授の『賀川豊彦』における賀川評は、まことに適切である。「貧民問題の場合とは違って、労働問題の研究者としては、かれはどう見ても第一人者ではありえなかった。かれに課せられた使命は、労働問題を分析することではなく、労働運動の理念を、新しいヴィジョンを展開することであった。」と。労働力と労働者とを混同し、労働者は商品でないということから、労働力も商品ではないと短絡的に割り切ったって、商品として取り扱われている資本主義経済の重要な現実態を見誤ったり、労働者の賃金は最低線に釘付けられるという「賃金鉄則」に素朴に賛成してしまう賀川を評して、隅谷氏が「経済学者でないかれの限界というべきであろう。」と述べていられることに、私も賛成である。しかし、この誤りあるにもかかわらず、私は住友工場に随行したとき、労働者の求めに応じて、「一枚の最後に残ったこのころも友のためには尚脱がんとぞ念ふ」と筆を振られた横顔を凝視めながら、彼には独特の、無衣無縫、一身の凡てを捧げて止まぬ捨身の実践があることを肝に銘じて、えもいわれぬ爽快さを感じさせられたのであった。

労働運動の行者としての賀川が、罷業は認めても、暴力を排する無抵抗主義を重んずる立場から、合法的で秩序正しい争議を力説して、1,300名の解雇と100名の入獄者をうむ大敗北に導いた三菱・川崎争議の悲惨な結末は、「賀川豊彦、久留弘三らの右翼的傾向は、彼らを退

陣に追い込んだ(糸屋・稲岡著『日本の騒乱百年』(下))といわれているように、「右翼」扱いされる破目に追い込むこととなった。賀川は『星より星への通路』のなかで「私のように成長と人類愛と無抵抗とを説くものは飽かれることもあるでしょう。……私は急ぐことは出来ませぬ。それで私は一人であってもこの真理のために戦うのです。……兎に角、いま私は労働組合運動に於ては、ひとりぼっちの道を歩いて居ます。」それは、確かに敗北者の詠嘆の奥底に、手ごわいもののひそむことを思わせる言葉である。

賀川の権力構造についての分析の不十分さ、日本資本主義における資本の運動法則の厳しさへの認識の甘さ、そこに呻吟する勤労大衆の苦悩への切迫感の足りなさ——というような、種々の角度からの批判が可能であろう。賀川は労働運動に幻滅を感じ、また労働運動は賀川を超えて進み始めたのである。

しかし今日の状況のなかで、世界の社会運動は、その経済的規模の大なる国であればある程、少数者の自己満足的な急進主義では、実効のある階級闘争は遂行し難く、有効な階級闘争にはその基盤づくりをするより広汎な社会闘争の道備えが不可欠の要件であることを悟るに至っている。「兵を養い、時を待て」という賀川の提言は、社会改造のために先ず社会各階層の幅のひろい協力を必要としている事情のもとでは、一段と含蓄あるものとなっているのではないだろうか。

## XI 協同組合運動と世界平和

労働者への親近感に変わりはないが、労働運動の主流から遠去けられつつある賀川にとって、協同組合運動は渾身の努力を傾ける終生の活舞台となった。『自由組合論』公刊の2年前、即ち大正8年大阪に購買組合共益社、大正9年神戸購買組合、大正10年灘購買組合、大正15年安部磯雄、末弘鐵太郎らと東京学生消費組合、昭和2年江東消費組合を設立し、今日の生活協同組合の前身たる戦前の消費組合運動の先頭に立っただけではなく、大正14年には大阪に農村消費協同組合協会を設立し、晩年にいたるまで、全国の産業組合、その後の農業協同組合の思想的推進と、戦後の農協運動における年来の主張たる農協共済の確立のための全国行脚に、精髄を籠めての活動の日々を送った。大正13年、欧州諸国の協同組合運動を視察し、兄弟愛による社会連帯には、協同組合運動は、彼の理想社会のイメージ実現に欠くべからざる実践形態と考えるようになったのである。

大正10年、生涯の交友杉山元治郎と日本農民組合を

結成したが、賀川の農村問題への関心から生れた農村福音学校運動への献身は、デンマークのグルントウィヒの面影を彷彿せしめるものがあった。協同組合運動との提携による新機軸を狙う『農村社会事業』(昭和8年)は、未来を先取りする賀川イズムの一典型であり、農村のための彼の創意工夫は、『立体農業の研究』(昭和8年)にまで及んでいる。彼の指導のもとで、庶民運動としての協同組合は、昭和6年の新渡戸稲造らとの協力による東京医療利用組合(今日の組合中野病院)の設立や、或いは昭和3年の中ノ郷質庫信用組合、また江東消費組合の栄養食配給のような新構想の事業を展開し、賀川はまさに福祉事業界の発明王たるの感を抱かしめた。

協同組合運動への洞察を示す十幾冊の著述のなかで、『産業組合の本質とその進路』(昭和15年)の如きは、賀川の世界観・経済観の核心を、協同組合運動の土台に据える傑作であるが、その賀川の協同組合指導者としての特質は、『兄弟愛と経済改造』(昭和11年、『雲の柱』誌3~6月号)に示されている兄弟愛の互助運動を、終始その精神的基礎として強調したことであって、キリスト教信仰とは無縁な農村の組合でも、彼のヒューマンズ的熱情は、転落してゆく農村に希望の灯を掲げるものと受け取られたのであった。

日本の協同組合運動史は、賀川の名を永久に忘れ去ることはないであろう。運動における協同体的結合の意義を、彼ほど熱烈に訴えた人物は無いからである。私も彼の足跡を追うともがらの一人として、18年間、大学生協連の会長、30年間、灘神戸生協の理事をつとめ、その灘生協は、いま41万の組合員をもつ世界有数の大生協となったけれども、日本社会の現実構造は、賀川が『組合国家を論じ国家改造に及ぶ』(昭和9年)に論ずるような、協同組合運動にそれほど容易に栄光の未来を約束のできるなだらかなロマンティシズムの沃土ではないことを、私は誤またず直視しているつもりである。たしかに彼は、行動主義とも見える精進一路の体験のなかで、協同組合運動から直線的に、民主国家の誕生を期待し得るかのようなオプティミズムに陥る社会運動家の自己満足的甘さを持たなかったとは云えない。政治運動および労働運動と固く結ばれてこそ、市民運動としての協同組合には、社会改造原理としての真の強身が発揮されるのである。

社会党顧問の地位に就きつつ、政治家の打算に馴染まず、また労働運動に多くの戦友をもちながら、その急進主義から袂をわかち、その厳しい潔癖主義のゆえに、賀川はただ協同組合運動の上に、平和と民主主義の担い手

としての過重の負担を負わしめるような誤謬を避けることができなかった。賀川は『産業組合の本質とその進路』に、協同組合の五大使命として、(1)剰余価値の克服、(2)資本の個人集積排除、(3)資本の社会的集中消滅、(4)恐慌解消、(5)階級闘争解消を挙げている。協同組合運動は確かに資本主義社会のなかにうまれた鬼子として、資本主義と戦う革新陣営の一環であることは否むべきもないが、これら五大使命の代表戦士とみるのは、いかにしても非現実的であるといわなければならない。真相を厳格に見抜く用意なくしては、社会運動は自己陶醉を免れることはできない。終戦後、彼は日本生活協同組合連合会の会長として活躍することとなったけれども、その現実の進路は、決して彼の標榜する「組合国家」への道を歩むものと楽観することはできない。

彼の生涯で、その真髓をもっとも強く発揮したのは、平和運動であった。18歳のとき、既に『徳島毎日新聞』に「世界平和論」を連載した彼は、昭和3年、全国非戦同盟を組織し、その伝道講演にはつねに平和を論ぜざるこ

となく、戦時中の憲兵隊拘引も反戦運動に係わっていた。戦後いち早く「国際平和協会」を組織し、雑誌『世界国家』を発刊、昭和29年には世界連邦世界運動副会長に就任するなど、彼のキリスト教信仰は、徹底的な平和論と表裏一体を為すものであった。昭和33年、パートランド・ラッセルと共に原告となり、核実験は憲法違反なりとして、ワシントン裁判所に米国政府責任者を提訴したのも、いまは懐しい思い出となった。ノーベル平和賞候補に推薦されながら、その実現を待たず逝去の日を急いだことを、惜しまないではいられない。

その思想、その実践の功罪は、多様な角度から吟味されなければならないであろう。しかし長短織りまじる人生の総決算において、賀川のごとくに多彩で振幅の大きい人物は、この世に極めて稀れである。一人の人間が、神と人道の前に決断するとき、斯くも充実した生活の軌跡を遺し得るとは、ただただ驚きであるというほかはない。賀川を批判する私たち自身は、果して幾ばくのことを為し得たというのであろうか。

# 「新しい貧困」の救済に関するノート

大 本 圭 野

## はじめに

ここで取り扱う「新しい貧困」とは、公害および社会的共同消費手段の不足・不備によって引き起こされる諸現象を示す。

従来の貧困は、老齢、疾病、廢疾、死亡、災害失業、多子その他の困窮による所得の中断ないし、喪失による経済的貧困として所得保障制度<sup>1)</sup>で救済し対応してきた。

ところが現代では、公害および社会的共同消費の不足による経済的計測可能な現象に加えて、計測不可能な問題が生活を破綻させている<sup>2)</sup>。それは、社会的費用の不払い、外部不経済の拡大が個人消費への負担としておおいにかぶさり、労働者・市民の実質的生活水準を低下させている<sup>3)</sup>。

この小論は、新しい貧困の解決は古典的貧困解決とは異なった範疇の手法によらなければならないことを論じようとするものである。

「新しい貧困」の発生は、水俣病、イタイタイ病のように最終的には窮乏の極点である死に至り、現状回復は不可能に近くなる。根本的な救済とは貧困を発生させないこと、つまり予防してゆくことである。そこから始めなければ事後的救済のみでは国家的また国民にとっても社会的損失となる。

「新しい貧困」の救済方法として、4点を上げることができる。1つは、予防的方法として、計画立案、基準立案段階におけるチェック機構および民主的決定の確立である。もしこの段階で基準あるいは計画が誤まれば、「新しい貧困」は際限なく生み出されることになる。第2は、監督・監視体制の強化・拡大と民主化である。これは決定された基準が守られているか否かを監督あるいは監視する行政機構である。この体制が弱体であると、いくら民主的決定機構を通じて作られた基準であっても、私的活動を放任することになり「新しい貧困」を発生することになる。第3は、準司法的審判制度の確立である。

1) 近藤文二編『社会保障入門』p. 13.

2) 拙稿「新しい貧困の一考察」経済セミナー11. 1976年3月。

3) 東京都公害研「公害による経済的損失の評価Ⅲ」1974年10月。

これは貧困に陥った場合の事後救済であるが、しかし審判機関を通じて貧困の進行をとめてゆくことが出来る。つまり被害者の権利の回復と同時にそれ以上の被害の運行を停止することが可能である。第4は、社会保障制度および地域福祉サービスの民主的管理運営である。これも事後救済の問題であるが、救済制度は民主的な管理運営によって、サービスの厚いものにすることが可能となる。以下、この4つの観点から考察を進めたい。尚、これは、「新しい貧困」の救済に関する筆者の研究の覚書である。今後、この4つの観点から実証的・理論的な分析を進めるつもりである。御批判、御教示頂ければ幸いです。

## I 基準立案、計画立案段階におけるチェック機構および民主的決定

「新しい貧困」の規制と関係ある行政の基準には、規制基準と認可・許可基準に分けられる。規制基準には公害基本法にもとづく7大公害の規制基準(イタイタイ病、四日市ゼンソク、水俣病等の発生)、食品衛生法にもとづく有害食品の規制である食品・添加物等の指定基準(PCB、赤色2号、AF<sub>2</sub>等)、労働基準法等にもとづく職場における労働条件規制等がある(労働災害の発生、六価クロム事件、等)。

また認可・許可基準には、薬事法にもとづく医薬品製造許可基準(サリドマイド、スモン事件)、公衆衛生法による公衆衛生諸施設の認可基準(住宅地、文教地区におけるモーター・トルコ風呂等の禁止)、建築基準法による建築許可基準(用途地域別建築確認、最大建ぺい率等)等がある。

計画立案に関しては、地域開発計画(コンビナート計画等)、都市計画、都市再開発、区画整理事業、公共事業等がある。

これらの基準および計画立案がどういう理論的根拠または思想で作られたかは非常にあいまいであり、現実には、財政的、政治的要素によって決定されているといっても過言ではない。

例えば都市計画、都市再開発、産業立地計画、あるいは公共施設等の計画立案段階では、住民参加による決定

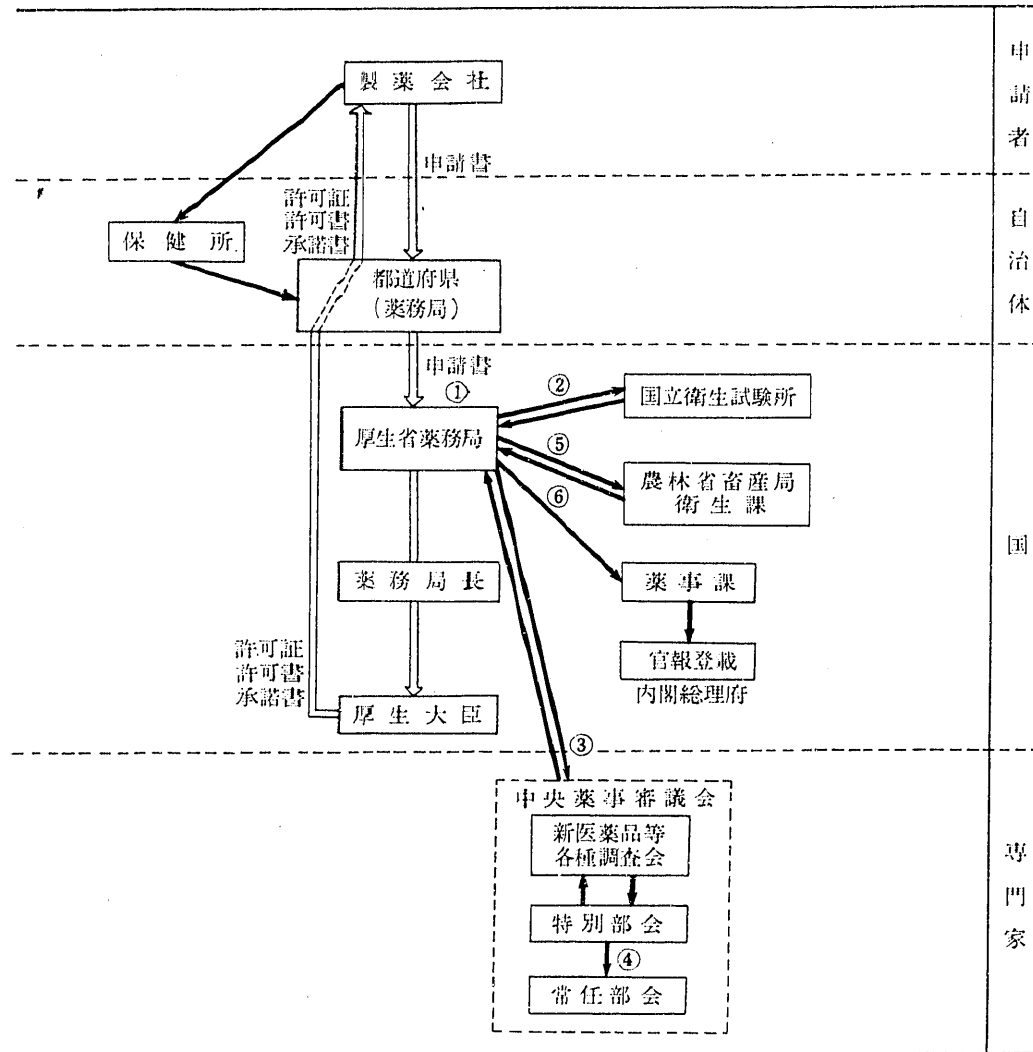
が一応建前になっているものの、参加のあり方には大きな問題がある。すなわち行政当局、施設建設者当局と住民は対等の立場に置かれず参加決定が行なわれている。住民側は情報、専門的知識にとぼしく、専門的評価はできず一方的ないくめるめに応じるか、ごく部分的な手直しに終る形となっている。その結果、「計画」の実施とともに種々の生活破壊をもたらしている。

このように基準や計画そのものが問題をもってれば、「新しい貧困」は際限なく生み出される危険性もっている。それを防ぐためには、それらの立案、決定過程を問題とする必要がある。すなわち決定過程にどうい立場の人が入っているか、また審議過程がどのようなものであるかを検討する必要がある。

(1) 基準および計画決定段階にどうい人が入るか、誰がどのような人を選ぶか

規制基準、認可基準についての実質的決定は、審議会において行なわれる。例えば、医薬品に関しては薬事審議会、食品添加物については食品衛生調査会、公害規制基準については中央公害審議会等で政府の諮問に対し審議され答申される。最終的な決定は議会（立法）で承認される。例えば、医薬品製造許可に関する決定過程は図1に示すように、製薬会社が許可申請を保健所もしくは都道府県（薬務局）に提出し、それは厚生省薬務局によって、国立衛生試験所での実験検討し中央薬事審議会によって審議され、厚生大臣の名のもとに認可が決定され、製薬会社である申請者に許可される。これは1例にすぎないが、食品添加物に関しても同様な過程を経て決定される。また公害規制基準、労働条件規制に関してもその決定には審議会のもつ役割は非常に大きい。

また、都市計画・都市再開発・区画整理等の決定およ



資料 日本公定書協会編『医薬品製造指針』1973年版(薬事時報社) p.11 を再構成した。

図1 医薬品製造許可のしくみ



一律の平均値が各地域に適用されている。従来から一般基準はあまり意味のないもので、地域ごとの個別基準が必要であることがいわれてきた。なぜなら一般平均基準では地域の個別対応ができないからである。また、一般基準は上から官僚的に作ったもので地域の実情にあっていない。地域の実情にあったものを作り出すことは、下からの住民や自治体の主体的基準作成過程から出てくるものであり、住民主体の民主的計画基準を作ることこそ、地域にあった根拠のある基準が生み出せるのである。そのような基準、計画こそが地域の救済的な役割の意味を持つものである。

## (2) 資料の公開にもとづく決定

ここでは審議会の審議過程について問題としてみたい。

例えば、食品添加物の使用の可否に関しては食品衛生法(4条)にもとづき厚生大臣が定めることになっている。具体的には、製造企業が厚生省環境衛生局食品課に提出し、その可否の審議が、食品衛生調査会でなされる。同調査会はその構成委員間で、各種の部会がもうけられ、そのうちの食品添加物部会が中心として検討される。つまりこの委員会による多数決で判定される。しかし非公開審議であり、その吟味内容は委員以外にはまったくわからない。要するに、食品衛生調査会の姿勢が、企業的・生産者の立場にあるか、消費者的立場であるかによってその結果が左右される。食品公害を防ぐには、食品衛生調査会の人選問題がからんでくる。わが国では学識経験者という名のもとに官庁・企業出身者が選任されている現状から、現在の専門家集団である学会会議が、学術的立場として関与する組織も考えてよいのではないか。

また公害に関してみれば、現在の中央公害審議会の状態は、会議は非公開、議事録は審議概要の作成だけで公表していない。重要案件は、公聴会、参考人の意見聴取等はなく審議の途中に必要なに応じて聞いているだけである。また定例総会はなく会長の同意を得れば答申できるようになっているだけで、答申が総会にはかられるという原則はない。つまり現状では、会議、議事録とも公開せず答申手順もほぼ従来通りである。また食品衛生調査会においても同じような現状である。審議会は、国の諮問を受け、環境汚染や有害物質の排出規制、有害食品、医薬品の規制基準、都市計画決定等を定める機関として重要な役割を果たしている。それだけに資料、審議過程の公開は、国民の監視のもとに責任ある審議決定をすることにもつながる。また、都市計画、都市再開発の決定に際して、計画立案段階における立案プロセスの資料の公開ま

た事前環境評価の作成プロセスの資料の公開と同時に、作成プロセスに住民側が推薦する専門家また住民自身を入れた立案作成である必要がある。

## (3) 決定後に生じた問題に対し、迅速に対応できるシステム

薬事法には、製造承認の撤回とか、製品の回収措置に関する規定がない。だから行政は積極的にそのような措置を命ずる権限がないという議論がなされる。例えば、サリドマイド、スモン等は人体に危険であるとわかってからでも製造、販売停止命令が出されなかった。

また、今年1月中旬アメリカ食品医薬局は、タール系赤色2号を「発ガン性の疑いあり」と、禁止を発表したが、日本では、厚生省はアメリカの事情を聴いてからとか、国内のデータも検討してと禁止を伸ばした。

都市計画関係に際しても、日照、騒音、振動等について、住民に被害がでると予想された段階で、ただちに何らかの形で被害が小さくなるような措置の講じられるシステムを作る必要がある。現在では、司法に訴えることによる差止めでしか停止することができない。

疑わしいと思われたらただちに停止が可能なシステムを作っておかなければ、再びサリドマイドの事件を起こしてしまう危険を持つ。

## II 監督・監視体制の強化・拡大と民主化

監督・監視体制は、上記で決定された基準(法律)を一般企業、製造業者等が順守するために行政が監督・監視することである。わが国において、監督・監視の役割はあまり重要視されていない。それは監督・監視が歴史的に警察的消極的な機能しか果されていなかったという事情によっている。しかし、監督・監視を強化することは、行政がそれだけ責任をとるということにつながる。従来の監督・監視活動が、現実に出現した問題に対応していなかったということは、行政が労働行政、薬事、医療、食品衛生、公害、建設行政に責任を取ってこなかったことを意味する。

英国の公衆衛生法では、地方自治体は管内を査察(Inspect)する職務を与えられている。「公衆衛生査察官が、市民や工場や事業所などが公害を実際に犯しているのを探知したり、探知したと判断した場合とりうる最初の措置は、当該の個人や会社に対してニューサンスを減少ないし停止、あるいは排除を要求するいわゆる排除命令を出す。もし命令が守られなければ地方自治体は地方治安裁判所か、高等裁判所に訴え、裁判命令を出すように要請することができる。裁判所は、訴えの相手方に出頭を



命じ、被告が従わなければならない命令を出すことができる。」

また地方自治体が法律の規定に従わないか、あるいは何らかの理由で法に基づく適当な措置をとらない場合は、誰れでも住宅・地方行政省に不服申し出をすることができる権利が与えられた<sup>1)</sup>。

わが国においての監督・監視は労働者のための労働条件規制として労働基準監督官(労働基準法、労働安全法、最低賃金法の監督)、医薬品規制として薬事監視員(薬事法)、食品衛生に関して食品衛生監視員(食品衛生法)、医療機関の監視とし医療監視員(医療法)、環境衛生監視員(公衆衛生関係法)、公害規制、監視(大気汚染防止法、水質汚濁防止法、騒音規制法、悪臭防止法、工業用水法等)がある。労働監督官は各都道府県の労働基準監督署(全国348カ所)に存在し、薬事監視員、食品衛生監視員、環境衛生監視員は市・区段階での保健所活動の一環として存在する。これらは戦前では行政警察<sup>2)</sup>つまり産業警察、衛生警察、建築警察として扱われていた。これらは、基本的には国民の健康を確保することよりも社会公共の「秩序」の維持が優先し、「営業の自由に対する警察法的規制」が法的関心の中心に据えられた<sup>3)</sup>。戦後、新憲法となり行政警察から開放されたが、西欧の社会福祉の観点から社会福祉にともなう規制という形で展開されようという方向に比べまだほど遠い。

しかし、公害規制については、警察作用に類似した性質をもつが、そうでない異なったより積極的な国民の環境を守るという側面も導入されつつある。すなわち、公害規制の目的について、警察的作用である「取締り」だけでなく、環境汚染の防止、浄化および住みよい環境を作るという働きがねらわれている。規制の内容も、悪質な工場の操業停止を命じるだけでなく、広く一般に燃料規制や防衛装置の設置の義務など、迂回的規制<sup>4)</sup>によらざるを得ないことも少なくない。有害行為を単純に制限するというではない。また、行政指導、公立防止協定などの多様な非権力的行政手段によって適宜に補足することにより規制を行ってゆく方向に建前としてある。

公害規制のみならず、薬事、食品、医療、環境、労働等の監視・監督においても同様の側面を持ってきつつある。

しかし、現実には、監督・監視員の人員不足等によって十分な機能がはたせていない。「国(厚生大臣)や都道府県知事は医薬品や食品の製造業者の事業所に職員を立入検査させることができ(薬事法69条、食品衛生法17条)、薬品や食品が不適切に製造・販売されることのないよう監視する義務を負っています。カネミ油症事件や森永ヒ素ミルク中毒事件で、食品衛生監視員が常時抜き取り検査等を十分におこなってれば、あるいはPCB入りライスオイルや、ヒ素入りのドライミルクを発見できたかもしれません。しかし実際には、人員予算の制約から、なかなか思うように監視ができないのが現状です<sup>5)</sup>」

「監視員は許可業務に追われ、市販食品の安全性を守るだけの守備体勢がない。食品企業への立入り検査の法制の立ち遅れが指摘できる<sup>6)</sup>」

労働基準監督官についても、「六価クロム」「塩ビモノマー」などの公害、職業病事件も、監督体制が十分であれば事前に発見できたはずである。また、福祉施設の78%、調査対象1,517施設のうち1,182施設が何らかの労基法違反<sup>7)</sup>であったことが明らかとなったが、ここまで放置しておいた、基準監督体制および福祉行政そのものに問題が存在する。監督行政が十分機能していないということは、労働者の労働条件の悪化、労働災害の発生を起し、また福祉サービスの内容を低下させてゆくことにもなる。

「監督ノルマと人員減、これ以上定員削減を進められたら我々の仲間からノイローゼの者、さらには自殺者も続出するであろう<sup>8)</sup>」また「ミクロン、PPM、空気中の濃度、どれ1つ確認する手段を有せず『監督を厳正にやれ<sup>9)</sup>』といっても無理じゃないか」

人員不足問題(表1)のみならず、測定器等の検査手段も不十分であることが指摘されている。表1は監督官の定員と監督実施状況を昭和40年から49年まであらわしたものであるが、監督官1人当り適用事業場数は年々増大傾向を示す。これは、事業場数増大にともない監督官の人員がそれにもなって増大していないことを示す。また監督実施率は、年々減少を示し昭和40年に11.0%であったものが49年には7.5%に至る。監督官の人員不足が実際の監督を低下させていることを示す。

また監督・監視は、監督官・監視員の独任制で行なわれ、

1) W. A. ロブソン「イギリスにおける公害行政」『公害行政』1968年, p. 146.  
2) 中原英典「保安警察と行政警察」行政学講座第6巻, p. 58.  
3) 下山英二「医薬品行政の立遅れ」ジュリスト No. 548, p. 249.  
4) 原田尚彦『公害と行政法』1972年, p. 71~76.

5) 高橋・藤木・森島・柳沢『食品・薬品公害』1973年, p. 318.  
6) 同書, p. 196.  
7) 1975年12月3日朝日新聞  
8, 9) 全労働省労働組合編『これが労働行政だ』1976年, p. 27, 28.

表1 監督関係業務量と定員の推移

	監督官定員	労基法適用 事業場数	監督実施 事業場数	司法処分件数	監督官1人当り 適用事業場数	監督実施率*
昭和40年	2,598人	2,171,698	237,770	1,126	836	11.0
41	2,608	2,264,118	280,376	1,620	868	12.4
42	2,638	2,391,569	309,859	2,369	907	13.0
43	2,653	2,538,866	317,272	2,202	957	12.5
44	2,678	2,596,773	308,644	1,901	970	11.9
45	2,753	2,676,415	288,144	1,726	972	10.8
46	2,832	2,678,838	270,021	1,570	946	10.1
47	2,940	2,696,629	250,528	1,393	917	9.3
48	2,980	2,696,629	236,407	1,575	905	8.8
49	3,010	2,911,991	219,122	1,395	967	7.5

(注) \* 監督実施率 =  $\frac{\text{監督実施事業場数}}{\text{労基法適用事業場数}} \times 100$

資料 労働省資料による。

非公開である。

本来、監督・監視活動がなければ、私的活動の無政府的状况となり、いわゆる「新しい貧困」を限りなく生み出してゆくことになる。しかしどんなに強化したからといっても、問題が全てなくなることを意味しているわけではない。しかし「新しい貧困」の予防の1つの有効な手段として役割をこなうことが可能である。その役割を十分機能させるには、労働者、市民の保護に立った監督・監視体制の強化がなければならない。それは責任ある行政を行なわせることにつながる。具体的には、法令、条例違反の工場、事業所、製造会社は公表すること、監督・監視および調査の結果を定期的に住民・市民に公表し状況を明らかにすること、また被害者である市民・住民・労働者が、規制基準に違反する工場・事業所を告発し、行政庁に規制権限の発動を求める権利を保障すること等をあげることができる。監督・監視には、独任制でなく、労働者および市民の代表を入れた合議制の審議機構にし、それを公開してゆく体制を作ってゆかねばならないであろう。

また社会福祉施設設置基準の監視体制として監察官制度があるが、実際の実施機構は地方自治体である。社会福祉施設に関する監察官は、以上述べた民間の私的活動を規制する役割とはやや異なっている（民間の福祉施設は、公的活動の代替である）。しかし、福祉施設従業員の労働基準法違反等をもみても、設置基準を監視する体制を強化してゆかねばならないであろう。ただ、生活保護の監察官のように乱給防止のためのものではなく漏給防止、基準の順守のため、あるいは管理・運営のアドバイザーとしての第三者的体制が必要であろう。そうでないと、低水準の福祉サービスを供給することになる。

### III 準司法的審判機関の確立

行政庁の違法または不当な処分その他公権力の行使によって国民の権利利益が侵害された場合の救済方法には、裁判所に出訴する道がある。しかし、これには多額の費用と長時間でしかも手続がめんどろであるため、だれでも簡単に行うことは難しい。そこで、明治23年に制定されて以来今日まで70年以上にわたって一度も改正されることなく施行されてきた訴願法が、昭和37年10月で廃止され、これに代って新しく行政不服審査法が制定された。この法にもとづき、行政権の行使によって、保護されている利益を侵害されたとする者に対し不服申立ての権利を与えることにより、国民の権利を保護することになった。訴願法から行政不服案立法への移向は、国民の人権尊重を中心とする救済制度へと転換させるものであった。この行政救済は、(1)簡易迅速で、費用負担がかからない。(2)行政決定は大量にあるため、不服申立て件数も多数にのぼることが考えられる司法では救済しきれない。(3)専門的技術的な分野が多いので裁判官では処理しきれないため、司法以前の行政で救済が必要となる。しかし、「行政内部における再検討を求めるものにすぎないから、救済制度としては完全なものではない<sup>1)</sup>」。

#### (1) 不服申立て機関の現状と問題点

わが国において、行政不服審査に関する具体的な手続として、1つは、社会保険審査会、労働保険審査会、都市計画審査会等のような学識経験者を含めた合議体で再審査または審査の事件を取り扱う(図3)。他は、生活保護や社会福祉およびその他行政決定に関して、上級庁に不

1) 今村成和「行政法入門」p. 177.

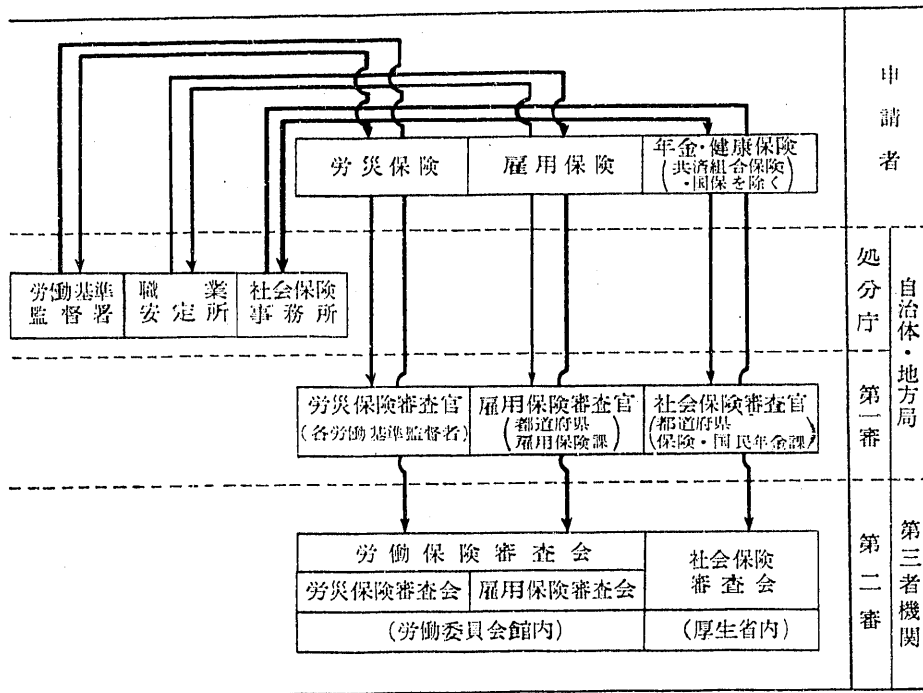


図3 社会保険の行政救済機構

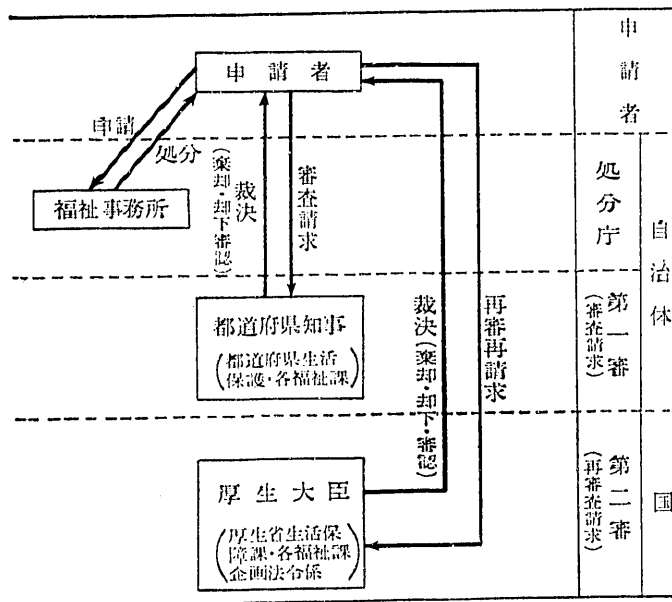


図4 社会福祉・生活保護の行政救済機構

服を申し立てる場合である。これは特別合議体を設けて審査するのではなく、直接上級庁の当該局課内で審査を行う場合である(図4)。これらの現状の問題点を述べてみよう。

(イ) 審判機関を行政内部に置かないこと

社会保険審査会、労働保険審査会および都市計画審査会等は一応形式的には行政とは独立した形態をとっている。しかし、第一審段階では、審査官の独任により審査

が行なわれている。

また、社会福祉・生活保護およびその他の分野における行政決定に関しては、一審は各都道府県の当該局課内で審査を行ない、再審査請求に関しては第二審である上級庁つまり中央行政の当該局課の法規系の職員が審理を行っている。公正な審理ということからみれば、サービスを提供する行政が再び審判を行うという矛盾があり問題である。

## (ロ) 審理過程、審判官のあり方

審査法は国民の権利利益を手続的に保障するとともに、書面審理の欠陥を補うために、口頭で意見を述べる機会を与えた。また証拠調べについて当事者に申立権を認めると同時に、処分庁と申立人とが相互に弁明書と反論書を提出して相争うこととし、当事者に処分庁から提出された書類その他の閲覧請求権を保障したことは、当事者と処分庁とが手続上で対等な地位に立って当事者主義の争訟行為をすることを認めた。当事者へ審理手続における発言の機会を与えたことは、審理の公正を期し当事者の権利を守るためのものと思われる。

法文上から対審性の体裁をとっているが、実態は、職権主義的に運用されており、裁判所もこれを認容する傾向にある<sup>1)</sup>。つまり、審査請求の構造は、基本的には行政監督的色彩の強いものと理解されており、職権主義の構造が前面に押し出されている。

不服審査は職権主義を基本とするとはいえ、あらかじめ当事者に処分庁側の判断を支持する理由とそれを支える証拠を知る機会を与えて、当事者に反論の可能性を十分に保障することが争訟手続としての最低限の要件である<sup>2)</sup>。

審査請求の実状をみると、審査庁は処分庁側の弁明の根拠となる証拠を収集するにあたり、処分庁に物件・書類等の提出を正式に命ずるという形をとることなく、その職員を処分庁に派遣して処分庁の関係文書や物件についてメモなどをとらせ、これを根拠にして裁決を下すことが通例となっている。しかも行政実務上は、かかる調査メモの類は、処分庁から提出された証拠資料ではなく、審査庁の職員が自ら蒐集したものであることを理由にして、閲覧請求権の対象とはならないものと解しており、判例中にもこれを是認するものがある<sup>3)</sup>。

また審理の審判員は、審査会を除いては行政官の独任で行なわれる。審査会メンバーはパートタイマーである。審判員は行政官退職者が多い<sup>4)</sup>。

審理過程および審査結果については、保険審査会、都市計画審査会では一応公開性であるが第一審の審査官およびその他行政不服はすべて非公開である。

公正な審理という立場から、審判官は、第三者的な人選を、また審理過程は当事者主義の方向にやられなければ

ば、国民の権利は守れないであろう。

## (ハ) 訴えの機会と条件の保障

第一審は、図にみるように各都道府県庁の各当該局課内に存在し、第二審は最上級庁である各省に存する。第1審では都道府県に1ヵ所のみ置かれているということは、距離という点で住民に不公平が生じる。県庁所在地近くに居住する人は、近いということでも訴えやすい。しかし山の中で遠い所に住む人にとっては、交通費、宿泊費を支払ってまで訴えることは、近い人に比べ訴えにくい。訴える条件を公平にし、訴えやすくすることが権利の救済に対する重要な条件となる。それには、交通費・宿泊費および賃金の損失部分を保障するか、また巡回審判機関あるいは、府県という広域的なものではない市・区レベルの地域におろした機関でないと、訴えてゆく条件は保障されないであろう。

## (ニ) 審査を取扱う範囲の拡大の必要

現在の不服申立ては、行政庁の処分により、直接経済的負担を負った場合に限られており、第三者に対する営業の許可、医薬品の製造認可、建築確認等により不利益を受けた者がこれを争ったり、行政庁の公共事業等の行為による環境破壊および生活破壊に対して、市民が不服を申し立てたりすることはほとんどできない。防腐剤のAF<sub>2</sub>、着色剤赤色2号等食品添加物、医薬品についても、人体に危険であると疑われた時に市民はその製造あるいは認可の停止あるいは取り消しを求めて行政不服を申し立てることはできない。それは、審査法が取り扱う範囲は行政処分を受けた当事者でなければ不服を申し立てることができないからである。被害をこうむる第三者は訴えられないという問題を持っている。

また社会的共同消費手段（医療施設、保育所、幼稚園、福祉施設、教育施設、住宅、遊び場等）の不備・不足であることによる事故および生活破壊に関しても、行政不服を申し立てることはできない。それは、社会的共同消費手段の設置に関して法的に義務規定はなく、むしろ政策公準、政策目標としてシビル・ミニマムが存在するのみである。また諸施設の設置基準は、科学的根拠というよりもむしろ予算その他の許す範囲で決ってゆき、大部分は私的な契約関係の上に設立されている。社会的共同消費の供給は、国民の権利に対する国家の義務として確立していないために、社会的共同消費手段の不備・不足が行政の不作为として成立しない。その結果、行政不服として申し立てることができない。典型的な例として、医療過疎地域における事故である。いくら社会保障としての医療保障制度が存在しても医療を受ける病院がなければ

1) 原田尚彦「行政不服審査法の理念と現実」自由と正義、23巻10号、p. 5.

2) 前掲論文、p. 6.

3) 前掲論文、p. 7.

4) 小川政亮「社会保障をめぐる権利闘争」労農運動、1968年10月号、p. 83~84.

ば意味のないものになってしまう。

国民の生活を守るということを中心とした審査法の取扱う範囲を拡大してゆかねばならないであろう。またそのためには、国民の運動として、行政（中央、地方自治体）の責任体制を明確にすることである。

## (2) 紛争中裁機関

公害における加害者と被害者の紛争は年々増大している。紛争の解決に対する1つの手段は、裁判所に訴え損害賠償を請求したり、差止め請求による加害活動の停止や、除害施設の設置を要求することができる。しかし、被害者は、被害の因果関係を立証しなければ救済は受けられず、それには相当の長時間と費用が必要である。司法手続は被害者の緊急の救済にはあまり役に立たない。

これらの裁判の欠陥を補うことを目的として公害に関する紛争解決には、公害対策基本法11条が「政府は、公害に係る紛争が生じた場合における和解の仲介、調停等の紛争処理制度を確立するため、必要な措置を講じなければならない」と規定し、行政機関による簡易でかつ迅速な手続で、公正な解決を担保できるような紛争処理制度が作られた。この公害紛争処理法は、国に公害等調整委員会を、都道府県に都道府県公害審査会を設け典型公害の紛争に関して、和解の仲介、調停、仲裁および裁定を行うものである。公害調整委員会は総理府外局として独立行政委員会として設置されている。委員会は、両議員の同意を得て内閣総理大臣が任命する委員長および6人の委員より成り、職権行使の独立が認められ、委員長および委員の身分は法律で保障され、むやみに罷免することはできない（公害等調整委員設置法）。

公害調整委員会は被害総額1億円以上または、2つ以上の都道府県にわたる広域事件のものが指定され、それ以外の規模のものは都道府県の公害審査会で扱われる。一応準司法的な機関であるが公害調整委員会では、和解の仲介、調停、仲裁権、および裁判類似の裁定権（原因裁定、責任裁定）を持っている。しかし都道府県の公害審査会では文書の提出の命令権はあるが立入調査権はない。また斡旋、調停が主で仲裁権はない。しかも、裁決を勧告する権限はあるが執行命令をもたない。しかし、裁判では、証拠の立証には申請者が負担するが、審査会では、証拠のうらづけとしての調査は、関係行政機関の協力（公害局監視、規制課等）を得て証拠調べを行う。そのため、費用はかからないし、迅速に解決する（一般的には6ヶ月）ことが可能である。東京都公害審査会における受理件数をみると、昭和46年5件、47年3件、48年6件、49年5件、50年4件である。訴え件数は非

常に少ない。

問題点；

準司法的機関としては都道府県の審査会の権限が非常に弱い。公害調整委員会と同等の権限を持たせ、被害の規模による二段方式でなく、全国一律の権限を持った公害調整委員会と同等のものを作る必要がある。また審理は非公開であるが、準司法的な機関であるから審理の公正という点で公開とまた審査委員には、利益者代表者を入れる必要がある。

上記は公害紛争に関してのものであるが、現在無政府の状況にある、医療・薬事紛争、家主と借家人紛争、消費者と生産者紛争（地方自治体で手がけ始めているか）等生活の基本的部分における私人間の紛争を、司法以前で解決する準司法的中裁機関がないと司法よるのみでは真の国民の救済にはならないであろう。

例えば、住宅について、現在では借家人は借りる弱みで家賃更新料決定、入居条件等家主の一方的な言い分に従わされている。それらに関する救済機構は、司法にしか存在していない。同様に医療紛争においても同様である。

## IV 社会保障制度、社会福祉施設および生活環境施設の民主的管理・運営

現在の社会保障制度および関連制度に関する問題は、制度の運営・管理が民主的に行なわれていないことである。1つは、給付水準決定、施設設置基準あるいは財源運用に拠出者および利用者の参加する機構がない。第2に、権利の回復に対する救済制度が民主的でない。第3に、施設の管理・運営に入所者の参加機構がないといえる。これらがないということは結果として社会保障水準を変えてゆく機能がないことを示し、それは実質的生活保障を制限することにつながる。本来階級闘争における譲歩として社会保障が出現したが、実際の運用では労働者の介入はなく、一方的な給付および運用で行なわれることは、社会保障水準の低下にもつながることになる。

### おわりに

1. 「新しい貧困」の発生は、行政の責任によっている部分が多い。それは、サリドマイド、キノホルム、コラルジル事件、大阪空港騒音等についても製薬会社や医師とともに国や地方自治体の賠償責任<sup>1)</sup>が追求されている。国の責任を考えるにあたって、国はもともと安

1) 下山瑛二『国家補償法』現代法学全集 11, p. 223~227.

全に関して企業の誤った体質を是正すべき立場にあるのである。国家賠償制度は、企業の負担を肩代わりさせる制度であってはならないが、しかし行政が責任の一端をになっている事は確かである。

「新しい貧困」の救済は、事後救済も重要なことではあるが、予防対策を主要なものにしない限り真の救済はできないであろう。公害訴訟あるいは国家賠償訴訟で勝訴してもそれまでの長期間の生活保障および、認定からもれたボーダーライン層に対する救済、また加害者が不特定多数にわたるため加害者を把握することが困難な場合、加害者自身が賠償返済による生活破綻等これらの人達の救済はどうかされるのか。最終的には、従来の社会保障である生活保護、医療保険、福祉サービス等によらざるを得ない。例えば、交通事故の加害者の家庭崩壊が問題となっているが、結局、「被害者への莫大な補償のため無理な稼ぎや勤めで家庭崩壊を招き、子どもたちは児童相談所、福祉事務所の世話となる<sup>1)</sup>。」福祉の側からみた交通事故減少の必要が考えられるべきである。スモン病において患者は、1万人近くにのぼるが、このうち訴訟を起しているのは1,400人にすぎない。残りの人達はどうかするのか。

「新しい貧困」の事後救済は、被害者、加害者および社会保障の連帯者にとっても経済的損失なのである。事後救済制度も十分確立していない<sup>2)</sup>。この問題の検討は今後の課題としたいが、基本的には被害を発生させないということを中心に、予防対策の制度を確立してゆく必要があるだろう。

2. 現在、労働運動は、労働者の労働条件確保を中心に、賃金闘争や労資関係の枠内での行動である。ところが「新しい貧困」の一形態である公害の発生は、生産工程（過程）からであり、作業場外においてである。また社会的共同消費の不備・不足は、労働者の労働力再生産

過程の問題として生じている。これらの問題に対して、労働運動は無力な存在となっているといっても過言ではない。これに代って、市民運動、住民運動が公害、都市問題等、いわば市場経済機構の論理の限界や破綻から生ずる諸問題の「新しい貧困」をめぐる展開されている。このような状況の中で被害を受けている市民・労働者は監視・監督官にまず訴えてゆき、救済を求めることである。同様に、行政による権利の侵害に対して、不服審査請求により権利を回復する努力を払わなければならない。不断に訴えることは企業活動・行政活動への監視を強化させることにつながり、また行政内の運用の変革および新たな立法化につながる。

市民・労働者の1人1人が訴えてゆくことが原則であるが、訴える場所、訴える手続きも知らぬ者にとっては、常に泣きねいりになってしまう。泣きねいりを防ぐためにも訴えてゆくことをバックアップする機関が必要であろう。それは、労働組合なり市民団体あるいは専門家集団がボランティア活動の一環としてになってゆかねばならないであろう。運動を通じて、国民の権利に対する行政責任の義務を明確ににわさせることが必要であり、また実定法上の権利関係が成立しないから行政責任でないのだということと言わせないよう国民が自分達の権利として勝ち取らなければならない。今後、労働運動を中心として、市民運動、専門家および専門家集団との有機的に統合・結合した運動を展開してゆかねば「新しい貧困」の救済に立ち向かうことはむづかしいであろう。また個々の要求を統一した運動を展開する際に、専門的知識をもたねば問題の克服ができない状況にまで至っている。また、最終的には立法運動まで展開せねば要求を実現することは不可能に近い。

3. 公害被害の事後救済として公害健康被害補償制度（大気汚染、水質汚濁に関するのみ）があるが、はたしてこの制度で現在出現している被害をカバーできるのか、被害に対する生活保障の体系化を今後の検討および、課題としたい。

4. また、財源確保として、目的税等の負担の再検討。

1) 編集部ルポ「交通事故“加害者”家庭の幼児たち」『月刊福祉』1976年5月号, p. 16~19.

2) 宮本憲一「公害対策とPPP——救済制度の理論と実際を中心に——」『日本の環境問題』1975年, p. 218~241.

# 福祉問題の社会学的検討のために

—いくつかの素材—

岸 功

## はじめに

この研究ノートの目的は、福祉問題の規範的分析および実証的分析を社会体系論の視点から試みる場合に問題となるはずのいくつかの点について検討することである。これは深谷氏と馬場氏の論文<sup>1)</sup>に関係する問題意識である。

深谷氏は、政治プロセスのアウト・プットとしての社会保障制度、その社会保障制度のアウト・プットとしての社会保障比率に注目する。そしてこの社会保障比率が通常の市場経済学では外生変数として扱われているのを改めて、これを内生的に説明しうる分析枠組を構成し、手堅い計量分析により社会保障依存率の法則「社会保障比率は社会における家族規模の縮小とともに加速的に上昇する」を検証し、次の命題を得た。「産業社会・小規模家族・社会保障という3つの社会現象が、極めて密接な相互依存関係にある三位一体の現象である。」

一方で馬場氏は、産業社会の統合をもたらしていた社会倫理としての業績主義の倫理と、産業民主主義の運動に潜んでいた連帯主義の倫理をとりあげ、原理的には対立する両倫理を個別的な衡平性 (individual equity) と社会的な適正性 (social adequacy) の緊張関係としてとらえている。そして年金協同体としての社会保険においては、衡平性の原則が社会的な適正性に妥協せざるを得ず、その場合に保険数理上の困難の解決は世代間の再配分として老人扶養をマクロ的に受け止めることに求めようとする。このような業績主義と連帯主義との「相反と補完の二重の関係」が、福祉社会としての高齢化社会の統合問題を規制することになるから、「相反関係をもった2つの倫理の間に政治的バランスを作り出していかななくてはならない。その意味においては福祉社会は政治が中心となる社会であり、不安定な要素をはらんだ社会であるといえよう」と主張している。

両氏の議論は、社会保障や福祉に関する実証的議論<sup>2)</sup>と規範的議論であるとみることができ、しかも、経済・政治・社会を内生的に扱おうる視点を追求しているという共通点を認めることができる。そして、国家施策としての社会保障の成立と発展を、政治・経済・社会の3部門の拮抗と調整により説明しようとするのが平氏の議論<sup>3)</sup>である。多くの国々において社会保障制度の背後にある道義的必然性はそれ程高くないという認識のもとで、倫理や理想に訴えることなく、人間の社会的存在の冷徹な現実には社会保障の源泉を探りあて、それがいかなる環境のいかなる過程をへて、政治国家の反応としての社会保障「制度」へと上昇結実していくかを検討しようとしている。そして、社会保障の必要性は経済部門で発生するが、その必要をみたすことが出来ない社会部門で社会保障運動が起り、やがて政治過程に合流して国家の反応として社会保障制度が結実拡充されると考えている。結論的には、「社会保障の成立と発展を、人間愛や社会連帯などという道義的理念に求めるのではなく、冷酷非情な社会システムの力学の中で、所得の中断、喪失、不足という損害(または被害)をもたらす種々の社会的事故に対する賠償(または補償)請求権の主張、さらに治安攪乱を潜在的(時には顕在化する)武器として国家の譲歩を迫る社会運動に求めようとする」と述べている。

以上の3氏の議論を比べれば力点がそれぞれ異なっていることは言うまでもないが、いずれも、「陽表的」に政治・経済・社会の関連を取り入れて社会保障を理解しようとする分析枠組を要求しているわけである。この研究ノートでは、その分析枠組を社会体系分析<sup>4)</sup>に求めたいと思う。しかし、この分析枠組について確立した合意があるわけではないし、また、この枠組を利用して具体的に社会保障・福祉問題を分析する準備はまだない。そこで、今後問題とせざるを得ないと思われる分析視点のいくつかを検討することとした。

1) 深谷昌弘「社会保障と家族規模」『季刊社会保障研究』Vol. 10, No. 2, 1974. 同じく Vol. 10, No. 3, 1975.

馬場啓之助「福祉社会としての高齢化社会」『季刊社会保障研究』Vol. 11, No. 2, 1975.

2) 深谷論文でも規範的側面は重要な要素として含まれてはいるが、私としては、実証的側面を重視したい。

3) 平恒次「経済開発と社会保障——経済、社会、政治の接点を探る——」『季刊社会保障研究』Vol. 10, No. 4, 1975.

## I

まず、社会体系論の枠組を簡単にみておきたい。

社会体系論的視点においても、はじめに、超個人的な全体と自律性自発性をもった個人との関連づけが不可欠である。富永氏は、全体と個人についてのこの2つのイメージが構成された概念モデルであるから、モデル化を改めることで両者のギャップが解消できるとする。その試みが、社会体系分析を行為論により基礎づけようとする議論<sup>1)</sup>である。それは、「人間行為における欲求充足が常に個人では達成不可能であって他者の助力を必要とすることに注目し、ここから個人行為にとっての目標とシステムにとっての目標とが両立しうる条件が生まれることを説明する」という方針<sup>2)</sup>である。それは、行為を動機づける行為主体の内部条件を欲求 (need) とみるのであるが、相互行為それ自体は目的としてではなく他の欲求充足の手段とみることから始まる。これは個人が集団や組織へ依存する側面であり、社会を構成する個人からみれば、社会体系の機能要件 (集団や社会の存続・維持のため必要な条件) が個人の欲求充足を実現しうるものであることが必要とされる。そして、部分と全体とをつなぐものを相互行為の様式に求めると、部分と全体とに逆機能的関係がある場合には、そのままではシステム維持の観点からそのような状態は存続しがたいから、システムはより機能的な相互行為の様式をもとめて変化するであろう。一般的には「自我が他者に対してもとめる欲求充足機会の提供は、すなわち社会にとっての機能的要件そのものになる<sup>3)</sup>。」

4) 小室直樹「構造—機能分析の論理と方法」青井和夫編『理論社会学』東京大学出版会、1974。小室氏は構造機能分析の特徴を、相互連関分析・制御分析・構造分析・構造—機能変動公準の4つにまとめることを試みている (p. 16, p. 22.)。 (吉田氏は「構造—機能分析法の変動論は構造変動論であって、水準変動論ではない」と述べている。吉田民人「社会体系の一般変動理論」青井和夫編、同上、p. 222.) なお、社会体系分析としてはいわゆる構造機能分析が推進されているように思われる。

1) 富永健一「社会体系分析の行為論的基礎」青井和夫編『理論社会学』東京大学出版会、1974。

2) 富永、同上、p. 91。

3) 富永、同上、p. 102。小室氏によれば、「欲求」は人間行動を説明するための概念装置であり、それが外部的で測定可能な概念に操作的に結びつけることができるとき媒介変数とよび、結びつけることができないとき仮説構成体と呼ぶ (小室、前掲書、p. 47.)。富永氏は、生得的な行動傾向としての動因 drive と区別した、学習により獲得された行動傾向=要求性向 need-disposition を欲求とよんでいる (富永、同上、p. 117、脚注.)。そして、システムとしての社会体系の充足されるべき機能的要件は、当該社会体系にとっての体系目標 (system goal) の中に表現される。体系目標は研究者による

それでは、個人の欲求充足の実現と社会の機能的要件の充足の間に生じうるコンフリクトをどう考えるのか。この問題について機能主義社会理論は、システム内部に構造を変えようとする力が働くとして説明する。それは、人間行為の目標指向性を前提する限り、「人間行為によって構成されるシステムとしての社会体系が、サイバネティック的な意味で目的 (purposive)、あるいはもっと正確に表現すれば目標追求的 (goal-seeking) な性質をもっている」という理解にもとづこう<sup>4)</sup>。コンフリクト解決のルートは2つあり、行為者の欲求の構造の変化 (パーソナリティ体系の構造変動)、および役割構造の変動や社会的資源の配分構造の変動を通じてである。「これら2つの体系構造変動は必ずしも独立のものではなく、いずれの変動も価値や規範の変動をその背景にもっている<sup>5)</sup>。」そこで、個別行為主体の自律性を前提とする以上、役割期待と規範への同調を実現するメカニズムとしての社会化と社会統制、および変動過程での新しい規範の形成過程<sup>6)</sup>がきわめて重要なことになる。

## II

つぎに福祉問題の概念を限定しておきたい。ここでは、社会保障や社会福祉といわれるものをさすことにしたい。三浦氏によれば、この社会保障や社会福祉の原型は、「人間の生活において他人に依存しなければならないような事態が生じた場合に、その生活の保護・援助を行なうという機能」である。このような機能はもともと「人間社会には固有の機能として存在していたもの」であり、あらゆる社会にビルト・インされているという意味で、「普遍的」なものである。しかし、その機会を遂行する方法・内容は、「経済・社会の状態と国民生活の態様」により異なっている。その点では、社会保障・社会福祉と

構成物であるが、「恣意的に構成されてよいものではなくて、当然のことながら現実の成員個人々の具体的な行為目標につながっているものでなければならない。」しかし、これは体系目標が個人目標に還元されうることを意味するわけではない。なぜなら、組織の中でフォーマル、インフォーマルに制度化された価値基準と特定個人のパーソナリティ体系に内面化された価値基準の間には多少のギャップがあるからである (富永、同上、pp. 118-119.)。

また、小室氏は「社会システムを1個の制御システムとみたとき、その制御目標 (reference input) を、この社会システムの機能的必要 (または機能的要件) という」と定義している (小室、同上、p. 34.)。なお、この研究ノートでは、Parsons の AGIL 図式を念頭におくこととしたい。

4) 富永、同上、p. 108。

5) 富永、同上、p. 103。

6) したがって、一方では個人目標には還元されないがそれと関連をもった体系目標の形成と、新しい規範の形成とが、分析上も現実上も大きな課題となるわけである。



いわれるものの性格は、「すぐれて社会的歴史的」で「特殊的」といわれる<sup>1)</sup>。

社会体系の体系目標が、個人目標に還元されないにしても、それと有意性を維持すること自体が体系目標に課されるとすれば、福祉政策は全と個の二元的な機能の次元をもつ。しかし、それを一元的に解するためには、集団に対する成員の依存性の解決が社会体系の要件充足にどう貢献するかという視点からみることになろう。そこで福祉政策の理論的な目標設定は、依存性が解決された状態をどのように想定するかを前提としよう。それは所与の文化のもとでの社会成員のあるべき姿の設定でもある。文化は成員が何を要求することができ、何をなさねばならないかを制度化する場合に、社会全体の存続を「条件」としている。しかしながら、同時に、成員が経験的に内面化した生活モデルが、文化的「指令」としての生活モデルと必ずしも一致するわけではない。これらは「政策目標」が準拠すべき2つの指針ともなり、さらに決定作成者がもっている生活モデルそれ自体によって影響を受けるものであろう。このことは、文化それ自体が政治的作用をまねがれない社会において、「福祉」が政治によって制御された依存効果をもち、その継続による「福祉のダイナミズム」が新たな成員カテゴリー＝生活モデル関連の形成へ影響し、「問題が解決された状態」のイメージを変化させることになる。

いずれにせよ、成員は少くとも、そこから脱退することを選好しない程度には欲求充足の様式を保障されることが必要である。その保障は成員のカテゴリー区分に対応した生活様式の規定の実現であろう。その規定が実現されている程度は最終的には、成員が集団にコミットする程度の変化となってあらわれる。このことを制約条件とした福祉政策は、配分構造の変更という手段により諸成員の生活状況を変化させようことを前提としている。つまり、成員の相互依存関係の過程における交換媒体、および諸資源の処分に関与することが、諸目的に利用可能な資源の配分の変更を通して成員の満足を向上させようという認識を前提としている。これはカテゴリー区分と生活様式の対応関係が弱体化したとき、文化自体の変化および生活主体による生活様式の選択・容認、さらに選択された生活様式が社会体系の機能要件と矛盾しないかという新たな問題を生ずることになる。

したがって、保障されるべき生活様式それ自体が欲求充足を解決すると同時に、機能要件を充足するものであ

ることが必要である。前者はいわゆる生活体系と関連する。生活体系が経済体系からの自律性をもつものであるか否かは実証される問題であるとしても、仮に、存続のためには何らかの一定の条件が必要とされるなら、それは依存性への対応策としての福祉政策にとっての与件といいかえることができる。これはまた、「社会福祉の広義の理解と狭義の理解」と「社会福祉の拡大」との区別<sup>2)</sup>を決定する。すなわち、実現を保障されるべき生活様式が新たな社会関係の中で、福祉政策なしには再構造化不能なものとしてとらえられ、福祉政策として動員されるべき諸資源の質的拡大を必要とする場合に社会福祉の拡大が生じる。このことの含意は既に生じた構造変動が成員の欲求充足の既往の水準を維持できないこと、および構造変動の impact の波及が社会の調整能力をこえるものであったということである。したがって社会福祉の拡大は、すべての成員カテゴリーにおける生活水準維持に対する抵抗の正統性及び資源配分構造の再調整能力及び成員の忠誠パターンの可変性を前提とする。第1の前提は生活水準のカテゴリー間格差縮小問題の副次性、第2の前提はG機能の優越性を、そして第3の前提は同一カテゴリー内部とカテゴリー間の価値共有の非固定性を意味しよう。ここで、生活体系に対する経済的要因の規制力が大きい場合には第3の前提は重要ではない。それにもかかわらず、これは福祉政策の与件としての生活体系がその環境との関係を変更し、生活様式の維持のための資源確保における公共的要素の必要性が恒常化することを容認する基礎である<sup>3)</sup>。これが、社会の相互交換過程からみた社会福祉拡大の意味であろうと思う。

第3の前提としての忠誠パターンの可変性したがって価値共有の非固定性は容易にアノミー状態の発生にむすびつこう。したがって、社会福祉政策は、社会福祉のダイナミズムを通して結果的にはこの傾向を助長することもあり得よう。狭義の社会福祉の対象における依存性を「生み出す」客体的側面と主体的側面に対応して、社会福祉は二重の機能をもつといわれる。依存性の予防・支援・回復の機能と、家族・地域などの社会的環境条件のもつ扶養メカニズムへの対応の機能とである。これはまた社会福祉の対象把握の二重性ともおきかえられている<sup>4)</sup>。とくに、依存性の主体的側面あるいは扶養メカニズムの機能障害の側面に注目したとき機能要件の観点からこれらを社会福祉拡大の正当化に結びつけた場合に混

2) 三浦文夫「社会福祉論の課題」同上、pp. 19-25.

3) 三浦、同上、p. 38. これは社会福祉のダイナミズムのひとつの基礎であろう。

4) 三浦、同上、pp. 36-37.

1) 三浦文夫「序論 社会保障と社会福祉」三浦文夫編『社会福祉論』東京大学出版会、1974. pp. 1-2.

乱が生じる。一方では社会体系論的に成員の欲求充足の実現を要求するが、他方で、社会体系論のいう下位体系の相互依存関係を無視しがちとなるからである。この両者の均衡維持を保障し、かつ生活安定をはかるメカニズムが求められねばならないが、まさに依存性発生の「主体的側面」が複数である以上単一の生活資源給付のシステムでは対応しきれまい。

また、「政策対象はストカスチックな性格をもち、集合的<統計的>な性格をもつ<sup>5)</sup>」ということは、生活体系の部分的側面の依存性により社会成員を区分する傾向をもとう。その区分に従った福祉政策の拡大は、成員間に受益感の格差をもたらす可能性がある。このことは、政策対象および投入資源の拡大が社会的合意に基礎づけられるためには、成員相互間の何らかの可視性または共通性の象徴を要求するというものではなからうか。福祉政策の拡大が生活向上をもたらすと同時にアノミーやコンフリクトをもたらさないようなメカニズムは、社会心理学的メカニズムを媒介としたものであろう。

この問題について、ただちに新しい価値理念を唱えるとしても、その社会的受容可能性が問題となる。福祉基準を異なるシステムからのアナロジー、たとえば生物学や生態学に求めるとしても、その基準が社会成員に「意味」をもちうるものになければ行動を動機づけるものとはならないであろう<sup>6)</sup>。そして、意味の共有<sup>7)</sup>は先に述べた価値共有の非固定性のもとではすこぶる困難である。それはまた、生活体系の多様性や移動機会の平等を福祉基準に採用する場合<sup>8)</sup>にもいえよう。これらのことは、社会成員の間で共有される価値が、機能要件充足のための社会福祉にとって重要な制約条件であることを意

味しよう。逆に、福祉政策拡大の実現のために、社会の価値の転換や優先順位を変更させる圧力が生じる可能性もある。これが現実化する条件は、一方で福祉政策による利害の配分、他方で成員がそれにより自己同一性を維持しようとする生活モデルであろうと思われる。いずれも、価値共有の非固定性が幾つかの集団として収束される契機であろう。

### III

福祉の政策の策定・遂行を、政府(またはその一部門)という行為者と他の行為者との相互行為過程とみる限りにおいて、これは社会体系論の枠組で扱うことができる。その行為が全体社会の価値理念に制御されている側面があると前提すると、政府による目標達成機能の遂行は、文化体系<sup>1)</sup>から制御情報を与えられていることになる<sup>2)</sup>。両体系がどのように関連づけられるかを、まず直井氏の議論により検討してみたい。

直井氏は、まず、ある社会的サービスが福祉の達成のためのものであるかどうかは、R・ティトマスに従って、「個人の特定のニーズを充足していると同時に、社会のより大きな利益に適合しているか、あるいは、そのいずれか一方に指向しているかに依存している<sup>3)</sup>」とみる。そして、この2つの目的に対応する形で、経済学の福祉

5) 三浦, 同上, p. 36. 三浦氏はさらに続けて「もちろん、政策対象は……可能なかぎり、現実の集団に近づくことが必要である」と述べている。

足立忠夫「行政と平均的市民」日本評論社, 1975. 参照。

6) 沢田允茂「目的および価値等の事実よりの導出」『哲学』(慶応義塾大学三田哲学会)第46集, 1965. 同「ミクロ倫理学とマクロ倫理学——価値と事実の新たな関係について——」同上, 第58集, 1971. 同「再びミクロ倫理学とマクロ倫理学について」同上, 第61集, 1973. 同「逆理と眺望の思想」『科学と思想』No. 6, 1972.

7) 塩野谷祐一「福祉と民主主義の理論」『季刊社会保障研究』Vol. 9, No. 3, 1974. 稲上毅『社会政策』とソーシャル・ポリシー——ひとつの覚え書き——『季刊社会保障研究』Vol. 10, No. 2, 1974. また、稲上氏は「他者の運命と私の運命の共有された可能性」および「他者の様々の機会に対する平等」という意味の「可能性の共有化」への心的態度の形成を community と関連づけることを論じている。(『季刊社会保障研究』Vol. 11, No. 3, 1976. pp. 86-87.)

8) 中鉢正美「現代における貧困の意味」『季刊社会保障研究』Vol. 9, No. 4, 1974.

1) 「文化を行為理論の観点から定義づけるとすれば、それは行為者にとって行為における首尾一貫した選択のよりどころとなり、また行為の意味づけのための準拠を与える役割を果たす理念的価値を、シンボルによって表象したもので、理解されよう。この意味の文化の諸項目が、一つの統一的な上位理念によって制御されて、なんらかの文化的全体を形成していると考えるとき、これを文化体系として概念化するのである。……それがシンボル(言語的ならびに非言語的コミュニケーションの手段)によって客観的に表示されることによって、一度生み出されるや客観化されたものとして伝達されえ、世代をこえて継承されう。」『価値体系としての文化体系は、学習をつうじてパーソナリティ体系に内面化され、また社会体系に制度化される。』行為のエネルギーは生物有機体としての人間すなわち行動有機体からくる。それに対して、行為の制御(目標による方向づけ)は選択の基準としての価値すなわち文化体系からくる。(富永健一「社会体系分析の行為論的基礎」青井和夫編『理論社会学』東京大学出版会, pp. 120-121.)

文化(信念—価値)システムは全体としての社会システムおよび役割と集合構造に対して、目標を明確化し、また目標達成のために許容できる手段を明確にする。(R・ホルト「構造・機能論的理論構成の提唱」チャールスワース編『現代政治分析I』田中ほか編訳、岩波書店, 1971, p. 132.)

2) 制御情報を与えるというのは、cybernetic relations において、文化体系が controlling factor として社会体系よりも上位にあるということである。

3) 直井優「価値標準としての福祉」富永健一編『経済社会学』東京大学出版会, 1974.

概念を分類している。ひとつは、個人の満足としての福祉であり、他は社会の最適性としての福祉である。ここで直井氏は後者における価値判断を問題にする。つまり、社会の最適性の基準としての消費者主権とパレート最適性が、近代社会の価値原理として大多数の成員により支持された価値判断であるか否かを実証分析の問題として扱っている。経済学では仮定されたものとして価値判断を取り扱うが、その価値が社会の支配的な価値と関連したものでないなら、「現実の福祉問題になら貢献することができない」という判断である。

そこで「社会における人びとの望ましい状態にかんする観念の実証分析」をソーシャル・サーベイ<sup>4)</sup>の諸業績などにより試みている<sup>5)</sup>。そして、「福祉価値の変遷にもっとも相関している要因は、産業社会における家族の構造であろう」という命題を得、さらに、福祉価値の制度化と一般的福祉の理念の登場は、産業社会の家族の構造的特質に適合した社会変動といえようと述べている。このように、社会体系の変動が文化体系に影響を及ぼすとしても、文化体系の新しい価値パターンは、成員により正統性を付与された規範のパターンに変換されていなければならないと思われる。また、規範や制度を個人外在的与件としてではなく、創発的にとらえる場合には、その成立はシステムの安定的な均衡化が実現する過程とともに始まるという考え方<sup>6)</sup>をも考慮すれば、規範のパターンのシンボルの形成およびそれが成員に受容され定着する過程の lag が問題となる。

「福祉価値と家族の構造を媒介するのは、家族とその諸成員が抱いている望ましい生活水準の観念である。ある階層またはある社会において特有な標準的とみなされる生活水準は一般に<生活標準> (standard of living) とよばれる。」ところが、産業社会では生活水準の安定と「向上」が家族に制度化された基本的目標となっている。しかも、産業社会の支配的な社会的価値は<産業主義>であり、これは家族の基本的目標と最も適合的である。

4) 籠山京・江田英一「社会福祉論」光生館、1974。では、ソーシャル・サーベイの意義をソーシャル・ニードの発見に求めている。なお、ソーシャル・ニードについては、都村敦子「医療サービスに対するニードと需要」『季刊社会保障研究』Vol. 9, No. 1, 同「ソーシャル・ニードを把握するいくつかのアプローチについて」同上、Vol. 11, No. 1。参照。

5) 現実の福祉を考えるさいに、個人の満足と社会の最適性の2つの福祉概念の要素のうち、「いずれか一つを選択すべきだろうか、それともこの両者が適正に成立する新しい基準を採用すべきなのだろうか」(p. 308)と設問し、最低限度の生活水準を社会のすべての成員に保障するという<一般的福祉>の理念が形成されたという答を導出している。

6) 直井優「社会体系の構造と過程」青井和夫編、前掲書、p. 166参照。富永、前掲書、p. 128参照。

そこで産業社会の生活標準は固定的でなく、向上的な特性をもつことになり、「一般的または平均的な生活標準」は規範的な拘束力をもち得なくなると述べる<sup>7)</sup>。これは、少なくとも、社会的諸階層がそれぞれの生活モデルに依拠しながら階層の再生産を維持するものとして存在するとみなすことが難しいことを含意しよう。しかし、成員がもっている生活のモデルや準拠集団が拡散的・流動的であるとしても、福祉政策の有意性が生活様式に何らかの準拠をもつことに基礎を置く以上、拡散した内容からなる政策群を組むか、または拡散に応じて政策主体を分散させるか、あるいはその両方を組合わせて対応せざるを得ないかもしれない。その場合には、政策を機能要件充足の観点から判定する基準の構成は政策主体の分散に対応することになるが、それらの統合をはかる契機が確保されていない限り全体的統合を欠くことになる。このことは、結果的には多様な生活モデルを容認することになるわけであるが、逆にそれらが同じように容認されるのは成員にとって有意味である限りにおいてである。すなわち、ここで再び、成員がどの階層に属するかにかかわらず成員の生涯を保障しようという意味で収斂性をもつような拡大された社会福祉の策定が必要とされるということである。言葉をかえれば、福祉政策は、成員がどの階層に帰属するか、どの生活モデルを「選択」するかについては中立的であると同時に、それらの全体的分布の変化に「対応しつづけるもの」として準備されたものでなければならぬ。

直井氏の議論からはもっぱら家族の生活標準をとり出したが、経済部門の基準はどうであろうか。経済組織は、産業社会の形態変化に伴って古典的資本主義から混合経済へ転形したが、その転形が「福祉の経済組織」への転化となっているかを吟味するには、経済組織の適否を判定する基準 (criterion)<sup>8)</sup>が必要となる、と考えている馬場氏の議論<sup>9)</sup>を検討してみたい。

7) 直井優、「価値標準としての福祉」pp. 311-312。

8) 馬場氏は、塩野谷祐一著「福祉経済の理論」の書評の中で次のように述べている。「<塩野谷>教授は福祉国家の価値理論の構成要素として、「効率」「公正」「成長」および「安定」の基準をあげた。……<経済全体のパフォーマンスを評価する>これら評価の基準 (norm) は、診断の基準 (criterion) としてはたらかなくては有効な役割をはたすことはできないと思えるのだが、ノルムがクライテリオンとして作用するには媒介項が必要なのではなからうか。」「『季刊社会保障研究』Vol. 9, No. 2, 1973, p. 80. < >内は片。

9) 馬場啓之助「福祉の経済組織」『季刊社会保障研究』Vol. 9, No. 3, 1974。とくに pp. 4-10。冒頭で「経済組織は国民社会において文化目的に対応して合目的な資源配置の仕組みを造成することを任務としており、どのような社会体制もこれに適合した経済組織を用意することがなくては存続しえない」と述べている。(p. 2)

「経済組織は、国民生活の向上と安定のために資源配分の適正化に努める役割を担うものであるから、その意義は国民福祉の向上に貢献するところに求められる。」そこで、経済組織の適否の判断は2つの価値理念に関係することになる。ひとつは、資源配分を司る経済活動を規制する効率規範であり、もう1つは、この経済活動が国民福祉の向上に役立つかどうかを評価するところの福祉規範である。効率規範は、この規範が経済活動の動機の体系に内在化して含まれているのに対し、福祉規範は内在化していない。しかし、「社会倫理上の要請」として社会的な評価基準が行動の動機の中に内在化されることが望ましい。そのためには、経済組織は福祉規範の実施を保障する制度機構をもたねばならず、これが混合経済における公共経済である。問題は判定基準の考え方である、として、次のように議論を展開していく。

まず、国民社会の構成員がすべて経済活動人口であるとするならば、その経済組織を「評価する主体」は彼ら自身であり、その評価は「経済的評価」の形をとる。この場合には、効率規範と福祉規範は双務的關係からなっている「雇用」を場として内在化することができ、両規範に対応する判定基準は完全雇用と公正な所得分配とである。

しかし、国民社会には雇用を媒介として経済組織に関係をする人口（産業社会の内部社会を構成する）以外に非経済活動人口（同じく部外者を構成する）も含まれている。しかも、国民社会は本来すべての「市民」に「共通の生活」(common life)を約束するものでなくてはならない。つまり国民社会は、内部社会と部外者との区別なく、「共通の生活」に参加するために最低限必要な文化的条件をナショナル・ミニマムとして保障しなければならない。そこで、経済組織が国民福祉向上に役立つためには、経済組織は分配の公正を越えた保障をしなければならない。ここで公共政策による再分配が必要となり、この場合の判定基準は「社会バランス」である。したがって、国民福祉の経済組織の判定基準として、完全雇用と社会バランスの2つを設定することができる。しかし、「社会バランスの保持が市場機構のもとで『自然の調和』として成立することは期待しにくい」ので、公共経済が特に社会バランスの達成にかかわることになる。

このことは、現代の産業社会の内部社会を構成する政府・現代企業・労働組合の3者のうち、後の2者が、社会的責任の要請に応じにくい<sup>10)</sup>ことに起因する。そこで、内部社会と部外者との距離の拡大を防止するために、政府による社会バランス保持の福祉政策が要請されると述

べている。

このように議論を展開する場合にも、動機に内在化されていない福祉規範が制度的に保障される契機が問題となる。その点について例として馬場氏は、年金協同体にふれた時に、衡平性の原則が社会的適正性に妥協することを論じ、それは衡平性の原則が要求する加入期間・拠出責任と給付の対応を「理念的な対応」としてとらえることであるという<sup>11)</sup>。しかし、そのような理念とそれにもとづく制度が、機能要件充足に必要なということと、それが社会的に成員に受容されうるということとの間には依然としてギャップが残されている。「国民社会が『共通の生活』としての内実をそなえるためには国民最低限の条件をすべての市民に保障しなくてはならない。ナショナル・ミニマムの保障は国民福祉にとってもまた最低限の必要条件となる。」このことは、国民福祉の政策が「内部社会」の生活標準と「部外者」のそれとを「共通の生活」として整合化して提示すること、およびそれが国民に承認されるよう働きかけることを「役割」としてもっているという含意をもとう。そして、後

10) 富永健一「『経営と社会』の基礎理論」(富永健一編著「経営と社会」現代経営学全集15、ダイヤモンド社、昭和46年、pp.3-54)の第4節で企業の社会的責任を扱っている。論文の全体は構造一機能主義の方法で貫かれているが、いくつかの言明を参照するに留めたい。「構造一機能主義的なシステム概念は全体社会体系の機能的命令の充足を強調する点で、個別経済主体の行動の公共的側面を説明するには好都合である。」(p.35)「混合経済の度合の高まった資本主義においては、資本市場は中央からの統制すなわち広い意味での政治的統制のもとにおかれるから、これ(資本)をG部門からA部門へのインプットとして位置づけることができる。」「(所得倍増計画)によって経済成長自体がナショナル・ゴールであるという公式宣言がなされたに等しい。社会体系のA部門における成長が『社会の要求』としての資格において要請されたのである」(p.38)「社会統制メカニズムがまったくなくて『個人選好型式の構造のなかに埋めこまれ』た内面化された規範だけで、十分な公共的支払が行なわれうるということを疑う」(p.40)「市場については、パフォーマンスの結果を一定の規範的基準に照らしてサンクションするメカニズムが確立している。問題はそれが企業行動の私的側面に限られていることなのであって、企業の社会的責任なる概念は、この公的側面についてパフォーマンスの結果を一定の規範的基準に照らしてサンクションする必要を認識するための、手段概念として有用なものである。サンクション・メカニズムについて決定的に重要なことは、一定の規範的基準が確立されていなければサンクションは不可能であるということである。」「市場メカニズムの場合と異なって非市場的パフォーマンスにおいては個人の欲求をサンクション・メカニズムのよりどころにすることはできない。」(p.44)

馬場啓之助「資本主義の逆説」東洋経済新報社、昭和49年。津田真澄「日本の経営の擁護」東洋経済新報社、昭和51年、参照。

11) 馬場啓之助「福祉社会としての高齢化社会」『季刊社会保障研究』Vol.11, No.2, p.30.

段の役割は、内部社会と部外者の生活標準をナショナル・ミニマムという水準で集約することで前段の役割を遂行することに依存しよう。しかしナショナル・ミニマムは内部社会の共通の生活ではあり得ないから、福祉政策がこれにのみ準拠しようとするれば、内部社会の共通の生活への参加の保障を求める要求を喚起する動因が派生することになる<sup>12)</sup>。ということは、先にみた社会体系の目標追求的な性質が成員の目標指向性に基づくとしても、「理念的対応」づけのほかに、全体の目標追求の過程の潜在機能により派生する分裂を解決しようとする制度的機構が、場合によっては当該の目標とは矛盾したサンクションを一部の成員に対して行なうことに依り迂回的に統合をはからざるを得ない場合を予想させる。

直井氏と馬場氏の議論と社会体系の目標追求的な性質を考慮すれば、G部門に「リーダーシップ」を付与する政治的構造が重要な問題となるように思われる。また、政治の内部については、現代社会で国家と家族を媒介する中間諸集団・組織にどのような役割を課すべきかの認識と、成員および集団・組織の行動を制御する評価システムとを確定・形成することが課題といえよう。象徴を媒介として形成された近代統一国家の統合の基礎は、成員の同質性ではなく、個々人の統合への意思の共通性を国民主権という擬制として成員に受容させえたことにある<sup>13)</sup>。その場合に統合の象徴としての公共の福祉・国民の利益は共同社会の自覚的再生の試みでもあったといわれる。これは統合の2つの契機、つまり統治と自治が民主主義政治の中でどのように均衡し維持されてきたかに関連する問題である。しかし、現在この民主主義政治の governability が問われ、また、第三世界の抬頭により西欧近代を唯一の普遍とみることができなくなったともいわれている。そこで、つぎに政治と社会の関連という視点から機能要件充足の様式をみることにしたい。

## IV

企業や労働組合の社会的責任を問う場合には、それらの責任遂行能力の現実的な可能性を前提としなければならぬ。同時に、その遂行を正当化する理念が社会的に受容されねばならない。これが全く新しい経験に属することからであるならば、いわゆる文化遅滞の状態も考えられる。しかし、諸社会の経験の中に相似した functional equivalence を見出せるならば、遅滞することなく自覚的に移行をはかることができるかもしれない。しかし、それは社会全体の統合の枠組と適合せねばならぬことは言うまでもない。

R・ホルト<sup>1)</sup>は、構造機能分析が作った仮説の例として次の命題をあげている。「文化システムにおける不一致——価値に関する同意の欠如——が増大すればするほど、パターン維持の機能要件に対する政治機構の寄与は増大する。」そして、パターン維持の機能要件を充すのに役立つのは社会統制過程と社会制裁メカニズムであるから、一定の範囲内で、政治機構がこれらの過程とメカニズムに関与することで構造的代替物としてこの機能要件を充足しうる。別の仮説として、「無生物エネルギー源の使用と、道具の使用とが増大すればするほど、統合の機能要件に政治機構が寄与する度合は増加する」をあげている。統合の3過程と関係するのは4つのメカニズム(市場メカニズム・相互メカニズム・顧客メカニズム・組織メカニズム)であるが、市場と組織のメカニズムは、分業が進んだ社会に生じる統合問題を政治機構の支持のもとで処理しうる。

ホルトは、政治機構が AIL の3機能に貢献しうることを示しているわけだが、政治機構はむしろ polity として主に G 機能に関連している。そこで、これらの議

12) これは、「生活体系の自律性」が、実は、個々の生活体系の境界過程の差により異なる自己組織化をすること、経済的次元で相似した生活体系群はその他の生活体系群との間にゲームを展開し結託する動機をもつこと、などの経験上の問題に関連する。同時に、規範上の問題として検討されるべき問題があることを意味しよう。即ち、個々の生活体系において動機に内在化されていない規範を、いわば国民の総意として擬制するという飛躍をする場合を考えると、構成員の自己抑制による生活体系の共存の実現をどのように合理化すれば生活体系の自律性と矛盾なく容認されるかが問われよう。

13) 有賀・阿部・斎藤「政治——個人と統合——」東京大学出版会、1973。

1) R. ホルト「構造・機能論的理論構成の提唱」鶴見和子訳。(J. チャールスワース編『現代政治分析I』岩波書店、1971. pp. 123-150.) この中で、システムの状態を記述するには、独立変数(社会構造)・媒介変数(社会過程および社会的メカニズム)・従属変数(機能)の確定した順序に従って記述することが必要であること、また、異なるタイプのシステムでは、異なる構造が同じ機能的要件を充すのに役立つという構造的代替物の現象が構造と機能の関係の調明と予測に重要であることを説いている。さらにシステム内の変化は境界を接する環境の変化への反応として生じ、その反応の種類はシステムの状態が限定するということ述べている。AGIL の機能要件に関連する過程の例として A (生産・資源配分・資源管理)、G (資源動員)、I (社会統制・コミュニケーション・強制)、L (文化移入・社会統制・緊張処理)などをあげる。なお、小室氏によれば、どの変数を過程とみ、どの変数を構造パラメーターとみるかはモデル構築者の選択による(小室、前掲書、p. 74 脚注)。

	機能パターン	社会的諸価値	社会的諸問題と政治的支持	政府の政策の諸源泉
全体主義的	重点は、適応的、統合的、パターン維持的。共産主義では下層階級に、ファシズムでは中間階級に奉仕。	社会、経済的幸福、統一、順応性、平等参加。	諸問題—社会的インパクトを有するすべてのこと。 支持—政治システムにおける内面的忠誠の維持。	イデオロギと官僚的競争。
伝統的	重点は、パターン維持的。上層階級に奉仕。	個人主義の不平等性、尊敬、精神的諸価値、第一次的対面的諸関係、慣習、孤立。	諸問題—文化的諸伝統と文化的諸規範の保持と、法の強行。 支持—習慣と犠牲。	慣習、社会構造あるいは価値システムを脅かすもの、支配階級の間の非公式の相談。
社会福祉的	重点は、適応的。中間階級および下層階級に奉仕。	経済的安全保障、社会的正義、自由（自然権および市民的自由と定義されている）。	諸問題—財とサービスの生産および分配。 支持—多様な諸集団の代表と経済的諸期待の処理。	政府と非政府的な経済的利益集団との取引き。
新興的	重点は、統合的、次に適応的。愛国心のあるすべての階級に奉仕。	社会、統一性、経済的幸福、力（他の諸社会に対する）、参加。	諸問題—ばらばらの文化および内部構造の欠如。 支持—多様な諸集団の代表と経済的諸期待の処理。	特定の諸目標を体現している、作り上げられたイデオロギ；経済的必要条件。
自由主義的	適応、統合、およびパターン維持的諸機能の調和のとれた最小的実行。 上層・中産階級に奉仕。	個人主義の私生活、競争、自由（自然権および市民的自由と定義されている）。	諸問題—世論を引き起こすものは何でも。 支持—最優先的諸問題の毎日の処理。	広汎な諸源泉から起こる主要な社会的諸要求。

(注) N.ベリイ (福寿訳, pp.88-90) より。

論を進んだ社会にあてはめるならば、政府の政策は社会体系の4つの機能要件に従って分類可能であるということであろう。しかし、それぞれの政策が単一の機能に特化しているかどうかは実証の問題であるから、分類可能としても想定された限界機能をさし当てる基準とするほかあるまい<sup>2)</sup>。むしろ、顕在機能ばかりでなく潜在機能を配慮しなければならない。

いくつかの困難な問題を含んではいるが、つぎに N.ベリイの政治形態の分類を紹介したい。

ベリイは、まず政府・政治は共同体・社会の派生物であることを強調し、AIL 機能と G 機能とではレベルがちがうことを前提としている<sup>3)</sup>。そして、まず政治システムは「社会的諸目標を達成するため、権威的政策の諸決定を行ない、かつ実行する過程と結びついている社会的諸行為を含んでいる」とし、政治システムがどんな社会的目標を追求し、秩序づけようとしているかに関心を向ける。そして、政治システムは AIL のどれかに焦点をおくこと（機能パターン）を媒介として、政治システムと社会との関係を、政治的諸形態として発展させてゆく

と考えている。

彼は典型的な政治形態として次の5形態を識別し、いくつかの国を帰属させている。(1)全体主義的政治形態—ソ連・東欧・ファシズム国家。(2)パターン維持的(伝統的)政治形態—スペイン・南アフリカ・エチオピア・イラン等。(3)適応的(社会福祉的)政治形態—イギリス・オーストリア・スウェーデン・ニュージーランド・フィンランド。(4)統合的(新興的)政治形態—ナイジェリア・ビルマ・インドネシア等。(5)最小的(自由主義的)政治形態—アメリカ・日本・カナダ・オーストラリア。そして各政治形態の機能パターンは、(1)と(5)では AIL, (2)は L, (3)は A, (4)は I である<sup>4)</sup>。そして、政治形態の典型の記述から、さらに政治システムの変化の説明と予測へ議論を展開させる。

政治的变化についてまずパーソナリティ体系レベルから検討している。変化を求める願望の源泉は不満であり、不満は社会生活の1つあるいはそれ以上の機能的領域における相対的剝奪の結果である。剝奪は、知覚された社会的諸条件および正統な社会的諸期待に比べて、人々が所有しているものが少ないと感じたとき経験される。そ

2) 限界機能については小室直樹、前掲書, pp. 53-56. 参照。

3) N. ベリイ「政治システムの形態」東海大学出版会、福寿幸男訳、1973。「人間は、適応、統合、およびパターン維持の諸問題に応じるために、社会的に相互作用するので、そこにこの相互作用の『管理ないし指導』の必要が発生する」(p. 21) という視点にたっている。

4) 機能パターンのほかに、主要な社会的価値、社会的問題、政治的支持、政党、指導者の行動傾向や選出方法、政府の政策の諸源泉などについても提示している。

ここで、社会的満足・不満足と社会的諸条件・諸期待との関係を次のように想定する。不満は次の場合に増大する。(1) 諸条件を改善する速度以上の速度で諸期待を高める。(2) 安定しているか、悪化しつつある諸条件に関する諸期待を高める。(3) 悪化しつつある諸条件に関する諸期待を固定させておく。(4) 諸条件の悪化する速度よりも遅い速度で諸期待を低下させる。逆に満足は次の場合に増大する。(1) 諸条件を改善する速度以下の速度で期待を高める。(2) 固定した諸条件に関する諸期待を低下させる。(3) 諸条件が悪化する速度よりも速い速度で諸期待を低下させる。(4) 改善されつつある諸条件に関する諸期待を固定化させる。これらの社会心理学的な仮定に対して、諸期待や諸条件の変化の原因を社会の諸機能遂行に求める。つまり、社会的諸機能の遂行からの出力の実際的水準を社会の能力とみることにし、諸条件は社会の能力であり<sup>5)</sup>、諸期待は社会の将来の能力に対する見通し・判断である。このような枠組によって、社会体系上の機能的能力の変化が社会的諸条件と諸期待の相互関係<sup>6)</sup>に影響を与え、パーソナリティ体系上の相対的剝奪に影響を及ぼす。

ここで諸条件と諸期待のずれを狭めるために政治システムへの要求が作成される。諸条件と諸期待のずれがあるということは、G機能をも含めた社会の機能的諸領域間に能力の非同時性化があることで、この場合に期待はある新しい能力を旧に戻すか、他の能力を新しい能力に同時性化させるかについての判断である。その結果として再同時性化を求めるといふ形での政治的諸要求<sup>7)</sup>が政治システムに投入される。そして、進化的政治変化の場

合には政治システムの権威的決定は社会の AIL 諸機能が同時性化されるような調整をめざすことになる。この場合、政府の「構造的代替物」がこのG機能を遂行することもありえよう。そして、諸期待と諸条件を一致させることで社会的安定を保つ政府の能力は、諸条件、諸期待あるいはそれら両方を操作することに依存し、従って政治形態に依存している<sup>8)</sup>。

ベリイの議論により、G機能したがってG部門の中核としての政府の活動に検討が加えられた。しかし、いわゆる民主主義という一つの価値理念を実現する政治形態は、経験的には多様である。とくに、政治的要求が社会の規範によって制約されるとしても、民主主義という理念のもとでは原理的にはすべての要求が「平等」であるはずである。それではいかなる要求が政治的要求として顕在化を助長され、さらに政治的決定における争点として扱取されるのであろうか。これは、民主主義という原理がある種の要求を結果的には無視する場合があることを意味する。経験的にはそうなるとしても、このことに対しリベラル・デモクラシーの規範理論は、ひとつの考え方として、代議制度が国民の政治参加を不可欠の条件としていることを述べる。同時に、その前提としては「民主的市民」なる人間類型が前提とされている。これは西欧民主主義が世界の諸文化に浸透しそれらを統合しうるか否かのひとつの理論的問題と関連しよう。

「デモクラシーがいかに矛盾と限界をもった原理であろうとも、われわれは現代社会において、デモクラシー以外の原理を選択することはできない。デモクラシーはわれわれにとって一個の宿命である<sup>9)</sup>。」と阿部氏は断言す

5) 「諸条件は、社会的機能の遂行の結果であり、その構成員たちの諸必要と諸欲求とを満足させるに当っての社会の能力を反映している。」(ベリイ、同上、p. 102)

6) 諸条件と諸期待との相互関係そのものについては、ベリイはくわしく論じていないが、つぎのような指摘をしている。人間生活の多くは社会的に支配されていて、その程度は個人のパーソナリティと政治システムの範囲による。この社会的支配は、諸条件と、自己増殖的な諸期待を制限する。そして、政治的諸形態(一般的諸条件)と諸イデオロギー(一般的諸期待)とは、社会の構成員たちの相対的諸剝奪を反映している傾向がある。諸剝奪は、人間性の4つの要素(物質的・生物学的動因・社会帰属的・目標指向)と関連しており、4つの相対的諸剝奪に対応してそれぞれの政治形態が次のように関連づけられる。社会福祉的・伝統的・利益的・そして全体主義的または自由主義的である(ベリイ、同上、pp. 186-203.)。これらの関連づけの根拠は、社会の諸問題や諸機能は人間の本質と人間の「諸要求性向」に基づけられるということ(同上、p. 188)および「社会の構成員たちは、かれらの諸必要および諸欲求を満足させるために」AGILの諸機能を遂行する(同上、pp. 99-100.)、という解釈にもとづくものであろう。

7) イーストンは、文化的規範が要求の内容を限定し、社会構造が処理される要求の量を規制すると考えている。また、アプターも同様に、文化的規範が選択や価値を達成するのに正当な方法を制限し、社会構造が要求を実現する機会を制限すると考えている(M. ワINSTAINE「行動科学派の政治理論」吉村正監訳、東海大学出版会、1973、pp. 17-18.)。

8) ベリイ、同上、p. 119。このような枠組により、ベリイはさらに政治形態の変化の傾向について論じている。検討された5つの命題は次の通りである(同上、pp. 122-143)。(1) 伝統的政治形態は、社会が孤立している場合に、政治的進化により自由主義的政治形態になり、革命により社会福祉的または全体主義的政治形態になる。(2) 新興的政治形態は、社会福祉的政治形態になる。(3) 全体主義的政治形態は、進化により社会福祉的になる。仮に政治指導者により進化が阻止されることがあれば、フェシズム的全体主義になる。(4) 自由主義的政治形態は、進化により社会福祉的政治形態になり、革命により全体主義的政治形態になる。(5) 社会福祉的政治形態は、経済的統合にもとづく社会の境界過程の拡張により、自由主義的政治形態になる。

9) 阿部 齊「デモクラシーの論理」中公新書、1973。同「デモクラシーと市民参加」『岩波講座 現代都市政策Ⅱ』1973。

るが、つづけて「デモクラシーの中に積極的意味を見出して、所与から選択に転換させたい。」としている。これは、現在、デモクラシーをめぐる提起されている問題が、代表制デモクラシーに対する幻滅と参加デモクラシーへの期待にもとづくものであるという認識を背後にもっている。前者の幻滅は、代表制デモクラシーが政治的統合をもたらすための諸条件の喪失による機能障害の結果として経験的にとらえられ、後者の期待は、リベラル・デモクラシーによりはじめて自由と平等という価値が実現可能であるとする判断によるものである。しかし、前者の経験的認識は社会成員の欲求充足・満足を基礎としているのに対して、後者の期待は大衆社会状況の中で必ずしもそうではない。

理念上のデモクラシーが前提としていた成員の同質性が失なわれている現代社会では、構成員の異質性を前提とする限り、平等の要求に対しては特定領域たとえば法律に関して擬制として平等を設定するほかはなかった。また、近代デモクラシーが市民革命急進派による平等の要求に源流をもつのでつねに同質化を要求する傾向をもち、自由と矛盾する可能性をもっている。このような近代社会の自由と平等という価値を現代社会に実現しうる政治形態を模索する過程で、代表制デモクラシーを補完するものとして参加デモクラシーの役割が重視されている。それは、結局、議会外における社会成員の異質性による利害対立を、議会内にどこまで反映させどこまで抑制するかという課題（つまり、委任代表と国民代表の調整）を解こうとするものである。そして、参加デモクラシーへの要求が、このようなリベラル・デモクラシーの制度の基本的必要条件に根ざすと共に、人間がもつ社会的要求にも根ざしているとみている。この両者は、共同社会における諸個人諸集団の共存可能性の追求が、議会内での多数派少数派の共存可能性に条件づけられるという代表制デモクラシーのひとつのメリットに対応している。そのメリットを維持するために、理論的には、議会内の共存可能性に対応した議会外のすなわち共同社会の共存可能性を成員の欲求に根ざしたもとして構築することが必要となる。それを阿部氏は私利私欲を出発点として、「個々人が共通の関心事を発見することによる公共空間の形成」に求めている。

しかし、この場合にも、人間を全人性においてとらえる市民の立場とか、市民には徳性として自律性や公共性が要求されるのでその訓練の機会が重要であるとかいう前提が重視されている。そして、全国的規模での公共性は理念の領域でしか在りえず、その理念が、あらゆる局

地的な「公共空間」に共有されたとき、局地的「公共空間」は同時に全国民的普遍性を獲得するとみている。その理念は、個々人が私的要求を基本的人権に結びつけ、基本的人権が共通の関心事になるとき成立すると考えているようである。したがって、参加デモクラシーは、ひとつの政治形態における支持の調達と同時に利害調整のメカニズムの理念型ということができよう。

阿部氏は、このような議論に加えて、デモクラシーが、エリートと大衆・自由と平等・権力参加と政治参加等々のバランスの維持によりはじめて持続しうるものであることを説いている。この点は政治文化の議論で扱うことができよう。

## V

政治文化の重要性は H. ユーロー<sup>1)</sup> によっても強調されている。福祉が国家の政治の問題として扱われるばかりでなく、共同社会における価値や理念の共有に重要な契機を求める以上、民主主義の理論にとどまらず、政治行動という視点から検討することも必要であろう。

アーモンドとヴァーバ<sup>2)</sup> は、相互に共存可能な3つの理念型的政治文化（未分化型・臣民型・参加型）を構成し、それぞれに適合し安定しうる政治構造を、伝統的政治構造・集権化された権威主義的政治構造・民主的政治構造であると考え。そして、民主的政治構造を支える人間像は、政治に対して積極的で熱心であり、さらに政治への接近法が合理的で、自己の利益や主張に関して十分な情報をもって計算ずくの決定をする合理主義—能動型モデルである。

それに対して市民文化 (civic culture) の特色は、合理主義—能動型モデルにとどまらず、臣民型や未分化型の指向をも含んでいる人間像を前提としている。同時に、市民文化は参加型の政治文化でありながら未分化型や臣民型とも共存しうるものである。この市民文化はアメリカやイギリスに見出される政治文化であり、人々は、市民としての有力感と共に臣民としての有力感もちあわせている。前者は政策の形成・決定過程で有力な役割を果たすことに関連し、後者は規則のもとでの自己の利益を要求する（寧ろ訴える）ことに関連する有力感である。それは、能動的市民であっても臣民としての受動的役割と伝統的非政治的紐帯とを持続していることをあらわす。現実に見出されたこのような政治的態度のパター

1) H. ユーロー『行動政治学の基礎』内山秀夫訳、東海大学出版会、1975。

2) G. アーモンド=S. ヴァーバ『現代市民の政治文化』石川一雄ほか訳、勁草書房、1974。（原著の刊行は1963年）



ンは、合理主義—能動型モデルとは明らかに食いちがっているが、それにもかかわらずアメリカやイギリスが安定し、うまくいっている民主主義国家である理由はどこにあるのかと設問している。

市民の主体的参加・能動性・合理性を重視する能動型の見解によれば、このような食いちがいは民主主義の弱体化・機能障害とみなされるが、アーモンドらは、むしろ、元来矛盾をかかえた民主主義の政治システムに適したものであると考える。したがって、市民文化の中に見出される臣民型・未分化型の要素は、残存ということよりも市民文化の重要な構成要素として位置づけられている。民主主義の最も重要で困難な課題のひとつは、政府が統治のために権力とリーダーシップを確保すること、政府が市民に対して責任を負うことの両者の均衡を維持することである。この課題に対して、市民文化においては、一方で市民が合理主義—能動型モデルに従った行動をとり影響力を発揮することがエリートに責任ある行動をとらせることに関連する。他方で市民が自らの参加や政治的活動や影響力を制限することによって、権力をエリートに委ねエリートの力による権威的決定を可能としているのである。つまり、民主主義政治の中で政府が矛盾した課題をかかえると同時に、それに対応して民主的市民も矛盾をかかえており、そのひとつの解決策が市民文化なのである。これはまた、市民は一方で、政府に対する自己の有力感や地域社会に対する参加の義務感を強く抱いているが、他方で、現実にはあまり政治行動に活動的でなく参加程度も低いというギャップによっても説明される。そして、このギャップを容認する背景には、能動的市民という規範の支持と自分が有力な市民の行動をいつでも行ないうるという認識が存在している。そこで、市民はつねに能動的というわけではなく、潜在的に能動性を維持し、問題の性質に応じて能動性を顕在化させるわけである。したがって、市民の能動性と受動性のバランスは、政治的規範と政治的行動の乖離によって支えられているということが出来る。

さらに市民文化は、社会の合意と分裂との均衡維持にも役立っている。一方で第1次集団は非政治的であるという一般的な規範があり、これが第1次集団を合意の基礎とみなさせる。他方で、現実には政党帰属が第1次集団への帰属と関係をもたなければ政党の社会的基盤を保ちえない。そのために第1次集団帰属が政治的な性格をもち、社会の意見の分裂と関係をもたざるをえなくなる。このように、市民文化は第1次集団が非党派のべきとする規範と、第1次集団が現実的には同質的な党派

性をもつという矛盾を含むことで社会の亀裂を管理している<sup>3)</sup>。

この市民文化が、アメリカやイギリスで発展しえたのは理由がある。両国には全面的で一般的な社会的価値が普及していて、しかも近代的政治体の発達が元の共同社会を破壊せずに、従来からある指向を現代のシステムにとり入れることができたことによるものであると考えているようだ。しかし、今日の両国内の諸問題に注目すれば、民主主義がうまくいっているという判断には様々な留保が付けられるべきであろう。とくに、国内の諸「部外者」グループに対する施策において、その人々が占めるべき地位についての政治的合意があるといえるのだろうか。また、産業社会における内部社会と部外者包摂化する論理は、産業社会を1つの部分として含んだ全体社会を前提としようが、既存の利害を越えてその論理が実現するために、デモクラシーの手続きは有効性を発揮できるだろうか。むしろ、この手続きによらなくとも依存性を解決することはできよう。したがって、「主体的側面」における崩壊がさらに進行するならば、耐えるべき時間が短縮される方向への選好が強まるかもしれない。デモクラシーの復元力がためられるのは、実はこの点においてであるように思われる。

### おわりに

福祉の問題を社会体系論的に検討するという場合に、「生活体系論」および吉田氏の「社会的情報—資源処理システム」との関連を無視することはできない。また、地域社会・企業・労働組合・その他の民間団体の位置づけという現実的な問題も重要である。この研究ノートでは、これらに検討を加えることはできなかったし、扱ったものについても十分な検討をしたとは言えない。今後、さらに吟味を加えたいと思う。

〔付記〕 本稿では幾人かの著者の論文等を引用させていただいたが、原著作の議論とは異なる文脈での引用や私の見当はずれな解釈により、原著者の方々に御迷惑をおかけすることをおそれている。記して宥恕を乞う次第である。

3) 「一般に、この亀裂の管理は、政治的レベルの衝突をより高い全般的な連帯性の態度に従属させることにより達成される。これらの態度は、『民主的なゲームのルール』と結びついた規範であることもあれば、社会には非党派の基準にもとづく超党派の連帯性が存在するという信念であることもある」(アーモンドほか、同上、p. 489)。

## 昭和 51 年度研究プロジェクトについて

### プロジェクトの基調

基調テーマとして、「福祉社会成立の基本的要件に関する研究」を掲げる。福祉社会の建設が時代の課題として提唱されている。日本の経済・社会はどのような要件をそなえたとき福祉社会たる内実を整えることができるか、福祉社会の日本的形態はどのような形をとるか、経済の成長の減速化はこれとどのように絡み合うか、以下の諸研究会はこの基調的な課題をそれぞれの視点から究明していくことを意図している。

### 経済分析研究会

#### 1. 社会保障の効果に関する理論的・実証的研究

昨年度は、所得分布とライフ・サイクルの変更との関係や、経済的・社会的・人口動態的变化と所得分布との関係について、わが国の資料にもとづく実証分析を行った。

今年度は、就業構造におけるサラリーマン化の拡大や、地域間人口動態の変化を考慮して、昭和 40 年代の所得分布構造の変化と再分配構造の変化を分析する。

#### 2. 社会サービスの経済分析

前年度は、医療・教育・福祉・住居への消費支出のうち、直接・間接に公的制度を通して行われる社会的支出について、国際比較的研究を行った。

今年度は、この研究をひきつぎ

- 1) 統計資料の吟味
- 2) 比較方法の再検討

を行う。また、福祉指標に関する最近の諸業績を考慮し、これとの接合の可能性を究明する。

### 統計調査研究会

#### 1. 社会保障水準の研究

社会保障水準指標を作成して、生活の諸側面と社会保障制度との間にみられる相互関係を計量的に分析する。

本年度は、とくに、生活保護をとりあげて、保護率の地域別・年次別変動要因の検討を行ないたい。

社会保障制度の変化のほか、社会・経済構造の変化、生活事故の発生率、保護に対する意識、財政等の諸要因が保護率に与える効果の抽出をねらいとしている。

#### 2. 家族周期段階別にみた生活実態の研究

これまでに実施してきた一連の掛川調査（昭和 43 年児童養育費調査、昭和 45 年高齢者世帯生活調査、昭和 48 年中高年齢者生活総合調査）の結果を総合的に整理するほか、掛川調査方法論の再検討を行なう。たとえば、家計調査の簡易化、家族周期段階の生活保障、家族周期段階の移行にともなう世帯類型の変化、社会保障の効果測定方法等を予定している。

### 社会分析研究会

#### 1. ソーシャル・アドミニストレーションの観点からみた社会福祉政策の課題

ソーシャル・アドミニストレーション（社会行政あるいは社会福祉管理）理論の形成過程及び海外の研究動向について研究を行ってきたが、本年度以降は、これらの研究を継続・発展させるとともに、ソーシャル・アドミニストレーションの研究視点から、わが国の社会福祉政策の当面する課題の究明を行う。とくに 51 年度は、社会福祉における国・地方公共団体の役割分担の解明に努める。

#### 2. 社会福祉の供給組織と地域福祉に関する研究

昨年度は保健・福祉の組織の在り方について研究を行ってきたが、本年度は社会福祉の供給組織に焦点をあて、この観点から地域における社会福祉の課題の究明を行う。とくに 51 年度は在宅サービスの供給組織の在り方について研究を行う。

### 経済・社会研究会

福祉社会に関する研究諸文献の研究

福祉社会の基本問題の解明に役立つと思われる研究論文を、代表的な経済学・社会学などの学術誌のなかから選んで、これらについて検討を加えていき、基調的テーマの究明を促進するようにしたい。

### 制度研究会

社会保障とくに医療保障の制度構造に関する国際比較研究

昨年度は、社会保障の長期発展パターンに関して、とくに所得保障制度に重点を置いて先進国グループについての比較研究を行うとともに、発展途上国の社会問題と

社会政策についての比較研究を貧困問題に焦点をあてながら継続した。この二つの研究課題は今後も取り上げられ社会政策・社会保障に関するグローバルな比較研究の主要要素となるべきものである。

本年度からは、重点を医療保障の問題に移し、先進国、発展途上国を通じた比較研究を旨とする。保健サービスと社会保険という2主要方式のなかで、各国さまざまな医療保障システムが発展されているが、その発展の動向を明らかにし、各システムの有効性を評価するための基礎的研究が本年度の主な研究課題である。先進国グループ

ではイギリス、スウェーデン、西ドイツ、フランス、アメリカなどの諸国、ほかに社会主義国も可能なかぎり取り上げる。

#### 政策研究会

社会保障の各分野に現われるトピックスをとりあげて、報告や討論を行う。また、前年度と同様に政策判断の根拠などについて、とくに効果と財源の諸問題に対する検討を配慮し、社会計画に利用できる資料の整備を行う。

# 昭和 51 年度厚生省予算について

小池 隆雄

## I 予算編成の背景とその概要

### 1 経済環境の推移

わが国の経済は、昭和 48 年秋の石油危機を直接の契機として異常の物価高騰に悩み、昭和 49 年度には財政金融政策を中心に厳しい総需要抑制政策を実施し、昭和 50 年度にも、三木内閣誕生の折から世論を背景とした福祉優先の方針が盛り込まれたが、引続き消費者物価の鎮静化を推進する安定志向型の予算が組まれた。

一方、総需要抑制策の効果の浸透に伴って景気は大きく落ち込むこととなったため、政府は景気後退の様相にも注意を払って、昭和 50 年 2 月、3 月、6 月と 3 回に亘り財政金融面での景気対策を講ずることとした。しかし、景気はなお停滞の色を強め、51 年度概算要求の検討を行う時点には 50 年度歳入について 2 兆円にものぼる赤字が見込まれることとなったため財政当局からは福祉も聖域でない旨の発言が為されたり、財政の逼迫した一部の革新的な地方公共団体からも福祉見直し論が出たりする等の状況に至り、51 年度概算要求のフレームは極めて厳しいものとならざるを得なかった。

その後も景気は上向かず、政府は、9 月 17 日経済対策閣僚会議で第 4 次の景気対策を決定し、補正予算を組んで多額の公債を増発するとともに公共事業の促進等所要の措置を講ずることとしたが、直ちには回復せず、今後ともこれまでの高度成長下におけるような多額の自然増収を期待することは難しく、低成長の経済状況下において財源面での制約は極めて厳しくなるものと考えられていた。

### 2 予算編成の背景

「昭和 51 年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」については、例年どおり昭和 51 年度予算に関連して閣議決定されたが、その内容は、次のようなものである。

#### (1) 昭和 51 年度の経済運営の基本的態度

昭和 51 年度は、わが国経済にとって、石油危機後のいわゆる経済の調整過程の仕上げの年であるとともに、新しい中期計画の出発点となる年であり、わが国経済を

長期安定成長路線に乗せていくために極めて重要な年である。したがって、これまでに達成された物価の安定傾向を維持しつつ、景気の順調な回復を実現するとともに、中長期的にわが国経済の抱えている諸問題の解決のために足がかりを築くことが昭和 51 年度の課題である。

すなわち、昭和 51 年度の経済運営の第 1 の目標は、景気の着実な回復と雇用の安定を図ることである。第 2 には、景気の回復に伴ってインフレの再燃することがないよう努力することである。第 3 には、新しい計画の初年度として、長期的に均衡のとれた発展を確保するための基盤を培養するとともに、引続き国民生活の安定と向上を図るための施策を講ずることである。

国民生活の安定と向上を図るためには、社会保障について負担の適正化を図りつつ、その充実に努めることとする。また国民生活の基盤となる施設の整備に努め、さらに環境保全、安全な生活の確保のための諸施策等を推進するものとする。

なお、各般の政策努力を行うことにより、51 年度は実質成長率で 5.6% 前後の経済の拡大を達成することができると考える。

#### (2) 昭和 51 年度の経済見通し

前記のような経済運営の下において、国内経済の見通しはおおむね次のとおりであり、経済活動は年度を通じて順調な回復過程を辿るものと見られる。

個人消費支出は、前年度比 13.7% 程度の増加を示すものと見込まれる。

物価については、引続き落ち着いた動きを示し、卸売物価は年度中上昇率 4.8% 程度、消費者物価は年度中上昇率 8.0% 程度の上昇になるものと見込まれる。

総体的に見て、51 年度の国民総生産は 1,681,000 億円前後となり、名目の成長率は前年度比 13.0% 前後、実質の成長率は 5.6% 前後になるものと見込まれる。

なお、国民総生産から資本減耗引当などを除いた国民所得は、全体で 1,411,100 億円で、前年度に比べ 13.5% の伸びとなる、このうち国の税収を左右する法人所得は企業収益を反映して 16.6% 増と国民所得全体の伸びを上回るが、国民所得全体に占める法人所得の割合は 7%

と、50年度の6.8%を僅かに上回るものの、石油ショック以前の水準(13ないし14%)を大きく下回ったままである。また、雇用者所得の伸びは12.8%(1人当りは11.8%)になる、等の見込みである。

### (3) 昭和51年度予算への課題

上記のような経済見通しと経済運営の基本的態度から、昭和51年度予算に与えられる課題は自から明らかである。

すなわち、その第1は、従来の高度成長から長期安定低成長路線への転換という経済の新しい展開に即応して、財政の体質改善を図ることであり、第2は、当面の沈滞した経済情勢にかんがみ、景気の回復のために適切な配慮をしなければならないことであった。

## 3 昭和51年度予算の概要

昭和51年度予算は、昭和50年12月24日の内示から数次の折衝を経て、12月31日に閣議決定され、1月23日第77回通常国会に提出された。

しかしながら、この国会においては、宮本委員長の復権の経緯、ロッキード導入に関わる政府高官の介入というような民主政治の根幹に触れる問題が取り上げられて空転したため、とりあえず40日分の暫定予算を成立させたが、その後も予算の審議は一向に進まず、遂に4月9日自由民主党及び民主社会党の2党による変則的な形で衆議院を通過し、参議院では漸く5月8日与党賛成、4野党反対の形で原案どおり成立を見た。

この予算の編成方針、規模等は、次のようなものである。

### (1) 予算編成の方針

昭和51年度の予算は、前記「昭和51年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」に則り、国民生活と経済の安定及び国民福祉の充実に配慮しつつ、財政の改善合理化を図るとともに、景気の着実な回復に資するための施策を実施することとし、次により編成された。

○総合予算主義の考え方のもとに予算の編成及び執行に努める。

○財政の改善合理化を推進するとともに、財源の重点的・効率的な配分を行う。

○補助金等については、零細又は長期固定化しているもので効果のうすれているもの等につき、整理合理化を進める。

○既存の制度について、受益者負担及び社会保険料の適正化を図るなどその合理化に努め、均衡の取れた整備充実を図る。

○新規施策については、既定経費の整理・削減によって捻出する財源によって賄うよう努めるとともに、後年度において財政負担の増加をもたらすような措置は原則として採らないこととする。

○経済の着実な回復に資するため、特に公共事業系統経費の充実に努める。また、輸出金融の拡充に配慮する。

### (2) 予算の規模

51年度一般会計予算の規模は、242,960億円であって、50年度当初予算額に対し30,072億円(14.1%)の増加となっている。また、50年度補正後予算額に対しては、34,588億円(16.6%)の増加となっている。

この一般会計予算の規模を国民総生産と比較すると、表1のようになる。

表1 予算規模と国民総生産の対比

区 分	一般会計 (A)	国民総生産 (B)	(A)/(B)
50年度(当初)	212,888	1,585,000	13.4%
(補正)	208,372	1,487,500	14.0
51年度	242,960	1,681,000	14.5
(対前年度伸率)	(14.1%)	(6.1%)	

(注) 対前年度伸率は当初と比較しており、50年度(補正)の国民総生産は実績見込である。

### (3) 昭和51年度予算の概要

昭和51年度予算を表2により主要経費別に見ると、まず社会保障関係費は、48,076億円で、前年度当初予算に対し22.4%増となっている。この伸び率は、一般会計予算総額の伸び率14.1%を大きく上回り、公共事業関係費の伸び率をも超えており、その結果、社会保障関係費の一般会計予算総額に占める割合は、50年度当初予算の18.5%から19.8%へと上昇している。

次に公共事業関係費については、35,272億円が計上され、その伸び率は21.2%となっている。このほか、公共事業などの経費に係る予見し難い予算の不足に充てるため、新たに公共事業等予備費1,500億円が計上されている。

文教及び科学技術の振興については、50年度当初予算に対し3,891億円(14.7%)増の30,292億円が計上されている。

地方財政対策としては、まず地方交付税交付金について国税3税の32%相当分38,097億円を計上するほか、臨時地方特例交付金636億円を繰り入れるとともに、交付税特別会計において資金運用部資金から13,141億円を借り入れることにより、地方団体に対する交付金の総額として対前年度17.1%増の51,874億円を確保してい

表2 昭和51年度一般会計歳出主要経費別分類

事 項	50年度当 初予算額	51年度 予算額	比較増 減額	対前年度 伸び率
	億円	億円	億円	%
社会保障関係費	39,282	48,076	8,794	22.4
文教及び科学振興費	26,401	30,292	3,891	14.7
国債費	10,394	16,647	6,253	60.2
恩給関係費	7,558	9,877	2,319	30.7
地方財政関係費	44,301	39,423	△4,878	△11.0
防衛関係費	13,273	15,123	1,850	13.9
公共事業関係費	29,095	35,272	6,177	21.2
経済協力費	1,767	1,831	64	3.6
中小企業対策費	1,270	1,485	215	16.9
食糧管理費	9,086	9,088	2	0
その他の事項経費	27,461	31,346	3,885	14.2
公共事業等予備費	0	1,500	1,500	—
予備費	3,000	3,000	0	0
合 計	212,888	242,960	30,072	14.1

る。

また、恩給関係費においては、50年度に実施した恩給額改定の平年度化等を織り込んで既定分の所要経費を算定したほか、厚生年金制度の改正に合わせて寡婦加算制度（仮称）を設ける等、制度改善を行うこととして、その伸び率は、社会保障関係費を上回り、国債費に次ぎ、30.7%となっている。

なお、昭和50年度においては、4兆に及ぶ税収不足に対処するため、4,516億円の減額補正を行うとともに、11,900億円の建設国債と22,900億円の特例国債を発行することとし、公債依存度26.3%となったが、51年度においても、「昭和51年度の公債の発行の特例に関する法律」（5月24日会期末で継続審査となる。）に基づく特例公債37,500億円を含め、72,750億円の公債発行をすることとして、公債依存度は29.9%となり、これらの償還費、利払い等に要する国債費は、社会保障関係費に次ぎ、公共事業関係費を上回る6,253億円の増額となっている。

#### （4）社会保障等に関する考え方

社会保障・社会福祉に関する諸施策は、本来、国民生活の安定のためには欠くことのできないものであって、経済財政状況の如何にかかわらず、着実に整備を進め、常に一定の水準を確保しなければならない性格のものである。従って、前述のような経済状況の下において、社会保障及び社会福祉に関する諸施策が多様化しつつある国民の真の需要に対応してゆくためには、従来の施策について全面的な見直しを行い、補助金等の合理化など財源の効率的な活用を図るとともに、各種施策の優先度に

関する厳しい選択を行い、また、制度の充実に見合った費用負担の適正化についても国民の理解と協力を得ながら十分な検討を加えるものとし、真に必要な施策を計画的かつ積極的に展開する必要がある。

ここで、社会保障関係費の内訳について見ると、表3に示すとおり、社会保険費の構成費が最も高く、一般会計予算全体の11.7%を占めており、社会保障関係費の58.3%を占めている。なお、一般会計予算全体に占める割合が昨年度のそれを上回りながら、社会保障関係費に占める割合が昨年のを下回ったのは、社会福祉費及び失業対策費の伸びがさらに大きかったため等による。

社会福祉費については、過去5年間において、保育所措置費の充実、老人医療費の支給等、大幅に拡充してきたが、51年度においても、各種制度の充実に図り、その伸び率は27.5%となっている。なお、表3の金額は本誌昨年号に末次事務官が掲載した表4（社会保障関係費予算額）の金額と一致しないが、これは51年度予算の組替えに合わせて過去の金額についても整理したからである。

これらに比較すると、生活保護費はほぼ横ばい、保健衛生対策費は相対的に低下の傾向にあると見受けられよう。

失業対策費については、失業対策事業就労者に対する賃金日額の引上げを行うほか、最近の雇用情勢に対応するため、雇用保険の失業給付費及び雇用調整給付金を大幅に増額するとともに、中高年齢者を中心とする職業転換対策の拡充を図るなど、雇用・失業対策の充実に配意し、対前年度45.7%の増を示している。

#### （5）厚生省予算の概要

昭和51年度の厚生省所管一般会計予算は、表4のとおり、4,739,190百万円で、前年度当初予算に較べると832,461百万円（21.3%）増となっている。この増額分は、一般会計全体の増加額3,007,211百万円の28.7%を占めている。

国の一般会計に占める厚生省所管予算の割合は、昭和40年度以降昭和47年度まで承らく13%台にとどまっていたが、昭和48年度に14.7%に上昇して以来飛躍を続け、昭和51年度には遂に19.5%に達している。なお、後述のとおり国民年金積立金からの受入れが別途あるので、これを上載すべきものと考えれば、厚生省予算の規模はさらに増大し、一般会計全体に占める割合も20%を超えることとなる。

また、対前年度伸び率21.3%（50年度補正後3,963,402百万円に対しては19.6%）の値は、前年度の36.2%に



表 4 厚生省予算額等の推移

年 度	一般会計予算額		社会保険関係費			厚生省予算額		
	当初予算額	対前年度伸率	当初予算額	対前年度伸率	一般会計予算額中に占める割合	当初予算額	対前年度伸率	一般会計予算額中に占める割合
	百万円	%	百万円	%	%	百万円	%	%
46	9,414,315	18.4	1,344,795	17.8	14.3	1,298,983	17.2	13.8
47	11,467,681	21.8	1,642,240	22.1	14.3	1,597,456	23.0	13.9
48	14,284,073	24.6	2,115,412	28.8	14.8	2,093,002	31.0	14.7
49	17,099,430	19.7	2,891,854	36.7	16.9	2,868,294	37.0	16.8
50	21,288,800	24.5	3,928,154	35.8	18.5	3,906,729	36.2	18.4
51	24,296,011	14.1	4,807,631	22.4	19.8	4,739,190	21.3	19.5

は遙かに及ばないが、これは、単に財源が厳しくなったことによるだけでなく、物価の鎮静を反映した積算基礎の単価アップ率が前年度のそれを大幅に下回っていることにもよるものである。

次に、厚生省予算における医療費及び所得保障関係費の比率について触れると、表 5 に示されるとおり、昭和

表 5 医療費及び所得保障予算額調

区 分	49年度 予算額	50年度 予算額	伸び 率	51年度 予算額	伸び 率
	億円	億円	%	億円	%
厚生省予算割合(A)	28,683	39,067	36.2	47,392	21.3
医療費(B)	14,322	18,741	30.9	22,501	20.1
所得保障(C)	8,716	12,335	41.5	15,153	22.8
その他	5,645	7,991	41.6	9,738	21.9
医療費の構成割合 (B)/(A)×100	49.9%	48.0%	—	47.5%	—
所得保障の構成割合 (C)/(A)×100	30.4%	31.6%	—	32.0%	—

51年度予算においては、医療保険及び各種公費負担制度による医療費は22,501億円と20.1%伸びて厚生省予算の47.5%を占め、各種年金、医療扶助を除く生活保護費、児童手当、児童扶養手当等による所得保障関係費は15,153億円と22.8%伸びて厚生省予算の32.0%を占めている。なお、所得保障の範囲については、昨年末に公表された厚生白書に明示されているので、その概念に合わせて整理したため、この点でも昨年末次事務官の示した表の値と異なっている。

## II 一般会計予算の主要事項

厚生省所管一般会計予算の主要経費は、表 6 のとおりであり、同表の備考に記したとおり政府一般会計予算における社会保険関係費から他省所管分が除かれる。なお、従来「その他の事項経費」として扱われてきた(項)厚生本省の社会福祉事業費は51年度に「社会福祉諸費」に組み入れられたので、50年度分についても同様の組替

表 6 昭和 51 年度厚生省関係予算額調

区 分	50年度予算額	51年度予算額	対前年度 伸率	構 成 比	備 考
	百万円	百万円	%	%	
一般会計総予算額	21,288,800	24,296,011	14.1	100.0	(労働省所管失業対策費、農林省所管社会保険費(農業者年金)及び総理府所管保健衛生対策費(沖縄開発庁一括計上経費)は含んでいない。 50年度予算額は、51年度予算額との比較対照のため組替えをしてある。
01(社会保険関係費)	3,742,244	4,538,976	21.3	18.7	
02生活保護費	534,747	633,169	18.4	2.6	
03社会福祉費	617,753	787,785	27.5	3.2	
04社会保険費	2,316,371	2,822,371	21.8	11.6	
05保健衛生対策費	273,373	295,651	8.1	1.2	
10(文教及び科学振興費)					
13科学技術振興費	12,327	15,233	23.6	0.1	
25(恩給関係費)					
29遺族及び留守家族等授産費	65,172	81,382	24.9	0.3	
40(公共事業関係費)					
45生活環境施設整備費	57,392	70,576	23.0	0.3	
50経済協力費	2,494	3,018	21.0	0.0	
98その他の事項経費	27,100	30,005	10.7	0.1	
厚生省予算額	3,906,729	4,739,190	21.3	19.5	



えを行うこととして、昨年登載された表8と比較すると分るように、社会福祉費を増額し、その他の事項経費を減額している。以下その主要事項について触れることとする。

### 1 生活保護の改善

生活保護費の内訳は、表7のとおりである。

表7 生活保護費

項目	50年度	51年度
	千円	千円
保護費	525,330,930	622,347,481
生活扶助	170,041,032	199,819,553
住宅扶助	18,004,309	23,349,962
教育扶助	5,996,216	7,476,600
医療扶助	330,318,855	390,460,747
その他	970,518	1,240,619
保護施設事務費	6,788,630	8,029,822
指導監査職員設置費	1,122,600	1,231,472
法施行事務費	1,504,821	1,559,589
計	534,746,981	633,168,364

生活扶助については、昭和50年度当初との対比で12.5%の基準引上げが行われる。この結果、東京都区部の標準4人世帯(35歳の日雇男子労働者、30歳の女性、9歳の小3男子、4歳の女子)の場合、住宅費等は除いて、基準額は50年度当初74,952円(米価補正後76,042円)から84,321円へと引き上げられる。昭和51年度の経済見通しによれば、消費者物価の上昇率は年度平均で8.8%と見込まれており、また1人当たり個人消費支出の伸び率は前年度対比で12.2%と見込まれているので、12.5%の引上げで消費者物価の上昇に対応することは勿論、一般家庭との格差も縮小されるものと期待している。なお、50年度生活扶助基準は当初経済見通しにおける1人当たり個人消費支出の伸び率見込17.0%を踏まえて23.5%引き上げたものであるが、50年9月の改訂見通しでは1人当たり個人消費支出伸び率が13.8%に落ちているので、その分(3.2%程度)だけ50年度当初に想定した一般家庭と被保護世帯との格差はさらに縮小していると考えられる。他方、50年度の生活扶助基準については年度当初の改善のほか50年9月に1.8%(49年度当初対比)の米価補正を行ったので、それ以降の現行水準に対しては10.9%、米価補正を含めた年度平均の水準に対しては11.6%の引上げとなっている。

また、生活扶助基準の級地区分については、地域間の生活水準格差縮小等の動向に即応して、50年度に引続き4級地の町村を大幅に3級地に指定替えすることとして

いる。

その他の改善内容は、次のとおりである。

#### イ 生活扶助

(イ) 在宅重度障害者介護料	23,000円→26,000円
(ロ) 入学準備金 小学校	20,000円→22,000円
中学校	24,000円→26,000円
(ハ) 未成年者控除	4,000円→6,000円

#### ロ 教育扶助

小中学校平均	1,411円→1,542円
--------	---------------

#### ハ 出産扶助

分娩介助料	25,000円→43,000円
-------	-----------------

#### ニ 生業扶助

居宅就職	10,000円	} →20,000円
居宅外就職	15,000円	

#### ホ 葬祭扶助

	33,000円 →44,000円
--	------------------

### 2 社会福祉の基盤整備

社会福祉費としては、7,878億円が計上されており、その内訳は表8のとおりである。

なお、50年度額には昨年「その他の事項経費」とされていた社会福祉事業助成費840,164千円が51年度予算の組替えに合わせて統合されている。

#### (1) 老人福祉施策の総合的推進

老人医療費の支給については、福祉年金の所得制限に合わせて、本人分の所得制限は緩和し、扶養義務者分は据え置くこととしている。

老人福祉施策については、精密診査の項目(現行15項目)に呼吸機能検査を追加し、機能回復訓練の特別養護老人ホーム分(前年度66施設)を76施設に増設することとし、また、老人就労斡旋事業(前年度111箇所)は118箇所とし、老人クラブ助成費の月額(現行4,300円)は4,500円とする。

なお、老人のための明るい町推進事業(前年度1億円)は従前と同じく厚生保険特別会計で2億5千万円を計上し、老人スポーツ普及事業(前年度は一般会計で45県市分)は厚生保険特別会計に56県市分を計上することとした。

#### (2) 身体障害者の援護の推進

身体障害者対策については、身体障害者地域活動推進費において、盲青年社会生活教室の開催、手話通訳の派遣及び身体障害者生活活動の促進の3事業を加えて12事業に拡大するとともに、一県当たり補助基本額(現行350万円)を460万円とし、身体障害者体育振興費において第5回パラリンピック選手等派遣事業費として10

表 8 社会福祉費

項 目	50 年度	51 年度
	千円	千円
老人福祉費	221,404,719	276,976,081
老人医療費	140,479,934	177,145,875
老人福祉費	2,580,117	2,752,961
老人保護費	78,344,668	97,077,245
身体障害者保護費	15,665,704	19,256,019
児童保護費	271,079,599	331,117,441
児童保護費	261,371,961	319,416,492
措置費	260,754,532	318,697,487
法施行事務費等	617,429	719,005
児童福祉事業費	4,282,065	5,218,418
児童相談所費等	880,415	943,706
保母養成所費等	525,953	603,962
特別保育事業費	2,172,315	2,704,867
その他	703,382	965,883
母子保健衛生対策費	2,481,907	2,847,657
身体障害児等対策費	1,723,969	2,084,766
家庭児童対策費	1,219,697	1,550,108
児童扶養手当給付諸費	26,452,693	46,261,068
特別児童扶養手当等給付諸費	9,286,509	17,993,442
重度障害者福祉手当給付諸費	2,957,936	12,238,381
婦人保護費	1,394,157	1,593,357
社会福祉諸費	12,339,689	15,162,941
社会福祉施設整備費	52,951,993	62,248,623
母子福祉費	1,630,000	2,000,000
国立更生援護所費	2,590,270	2,938,000
計	617,753,269	787,785,353

(注) 51年度予算においては、下記左の50年度費目(予算)は、下記右の費目に統合されているので、下記費目に係る上記50年度予算額においては、( )内分だけ金額面での修正を行っている。

老人医療費中老人医療費支給事務費 (1,227,916千円)  
 →老人保護費中老人福祉法施行事務費  
 老人福祉費中家庭奉仕事業費等 (2,956,199千円)  
 身体障害者保護費中家庭奉仕事業費等 (504,979千円)  
 児童福祉事業費その他中家庭奉仕事業費等 (407,051千円)  
 →社会福祉諸費中在宅福祉事業費

百万円を組み、また、重度障害者福祉手当について、5月分から所得制限(現行母子福祉年金なみ)を障害福祉年金なみに改め、10月から支給月額(現行4,000円)を5,000円に引き上げる。

なお、特定国有財産整備特別会計で、都下所沢に国立リハビリテーションセンターを整備する。

(3) 児童福祉施策の強化

児童の健全育成については、保育対策のほか、新規に都市児童健全育成事業費として、117百万円を計上することとし、人口5万以上の市100市を対象に、家庭児童対策民間指導者養成事業、遊び場確保対策事業(社会福祉施設の園庭開放事業)及び留守家庭児童等育成のため

の地区組織育成事業を行うこととしている。

また、母子福祉施策については、母子家庭介護人派遣事業において、対象人員を900人(対前年度300人増)にするとともに、派遣諸費1人分200円を補助対象に取り込む。児童扶養手当について、対象児童の年齢(現行義務教育終了前)を18歳未満まで3箇年で段階的に延長することとして51年度は16歳未満とし、手当額は子1人の場合(現行月額15,600円)10月から17,600円とする。さらに、母子世帯等の自立更生のため、母子福祉貸付金及び寡婦福祉貸付金の貸付原資の増等を図ることとして、それぞれ10億円ずつ計20億円を予算に計上する。

次に、心身障害児等の対策としては、新規に在宅重度心身障害児(者)緊急保護事業として7,836人を対象に7日の保護期間で33百万円を予算化し、また特別児童扶養手当については1級、2級とも障害福祉年金なみに増額する。

母子保健施策については、フェニールケトン尿症予防のための尿検査を廃止し、52年度から新たに血液検査法(ガスリー法)に切り換えるため、51年度は各都道府県の関係職員に研修を行うほか、従来の母子栄養強化事業を整理するとともに、新規に658市町村を対象とする乳児保健相談事業を開始する等、市町村母子保健事業を拡充した。

なお、国立病院特別会計において、国立小児医療センターを整備する等、小児担当の医療部門を強化することとしている。

(4) 施設運営の改善

社会福祉施設の運営費のうち、事務費については、保母・寮母等の職員増を9,772人とし、調理員等の給与の格差是正を行い、民間施設給与等改善費(前年度7.5%)は8.5%とし、調理員等年休代替要員制度で職員1人当たり6日分、看護代替要員制度で入所者1人当たり1日分をそれぞれ組み込むとともに、乳児保育(前年度4,000人)は5,300人とし、小規模保育所(前年度500箇所)は600箇所とし、身体障害者通所部門(前年度45施設)は50施設とする。

社会福祉施設における事業費については、飲食物費等生活費は生活扶助基準に合わせて12.5%アップし、分娩介助料(現行20,000円)は35,000円とし、特別育成費(高校進学経費、現行10,000円)は11,250円とし、就職支度金(現行15,000円)は20,000円とし、葬祭費(現行33,000円)は44,000円とする。

(5) 地域福祉サービスの統合強化

老人、身体障害者等に対する家庭奉仕事業、日常生活用具給付等、福祉電話設置及び介護人派遣事業については、当該地域の社会的需要に適切した効率的な整備と運用を図るため、統合メニュー化を進めることとして、ホームヘルパーは500人増員し、福祉電話は1,300台増し、日常生活用具においては新たにエアーマット、腰かけ便座及び盲人用カナタイプライターを導入する。

#### (6) 社会福祉施設の整備

社会福祉施設の整備費（前年度351億円弱）においては、施設の整備については保育所基準面積の増（90人までの分につき現行1人当たり5m<sup>2</sup>を6m<sup>2</sup>に拡大）及び補助基準単価の引上げ（7.4%アップ）等のため376億円、設備の整備については11億円弱を予算に計上した。

### 3 社会保険の拡充

前述したように、51年度予算においては社会保険費の構成割合が大きい、その伸び額の大宗は国民健康保険の逼迫した財政状況に対処するための国民健康保険助成費が占め、これに福祉年金等の改善に伴う国民年金国庫負担金の増並びに給付改善を予定する厚生年金保険及び国庫補助率アップを予定する政府管掌健康保険に対する社会保険国庫負担金の増が次いでいる。

社会保険費の内訳は、表9のとおりである。

#### (1) 健康保険の充実

健康保険の改正は、標準報酬等級について、上限（現行20万円）を32万円、下限（現行2万円）を3万円とし、現金給付について、分娩費の最低保障額及び配偶者分娩費（現行6万円）を10万円、埋葬料の最低保障額及び家族埋葬料（現行3万円）を5万円とし、一部負担金について、初診時分（現行200円）を600円、入院時分（現行1日60円1箇月間）を1日200円6箇月間とし、高額療養費支給制度についてその自己負担限度額（現行3万円）を3万9千円とし、任意継続被保険者制度について給付期間（現行1年）を2年に延長する等の措置を講ずることとして、7月から実施する。

政府管掌健康保険については、10月から保険料率（現行1,000分の76）を1,000分の78に引き上げるとともに、国庫負担率をも引き上げ、249,245百万円（対前年度56,531百万円増）の国庫負担を行う。

なお、健康保険法の改正については、5月17日衆議院社会労働委員会において、一部負担金に関する改正を行わない旨の修正が行われ、21日参議院本会議で成立した。

表9 社会保険費

項 目	50 年 度		51 年 度	
	千円		千円	
社会保険国庫負担金	420,155,348		553,606,886	
厚生保険特別会計へ繰入	410,519,813		541,340,957	
健康保険国庫補助	192,714,496		249,244,712	
日雇健康勘定財源	20,388,339		24,613,067	
厚生年金保険給付費財源	158,882,754		226,174,694	
業務取扱費財源	38,534,224		41,308,484	
船員保険特別会計へ繰入	9,635,535		12,265,929	
疾病部門国庫補助	600,000		600,000	
失業部門給付費財源	1,111,364		1,292,851	
年金部門給付費財源	7,125,264		9,483,304	
業務取扱費財源	798,907		889,774	
健康保険組合補助	3,048,891		3,263,224	
事務費補助金	2,548,891		2,663,224	
給付費臨時補助金	500,000		600,000	
厚生年金基金等助成費	932,618		1,326,461	
厚生年金基金等給付費補助金	760,059		1,154,291	
厚生年金基金連合会事務費補助金	162,559		162,170	
石炭鉱業年金基金事務費補助金	10,000		10,000	
国民健康保険助成費	1,062,076,182		1,287,518,646	
指導監査委託費	194,373		210,819	
療養給付費補助金	831,967,688		1,008,838,409	
助産費補助金	6,775,117		8,420,347	
事務費補助金	42,250,312		49,277,145	
保健婦及診療施設整備費補助金	3,419,222		3,751,595	
国民健康保険団体連合会等補助金	968,544		1,088,544	
国民健康保険組合臨時調整補助金	10,500,000		13,200,000	
特別療養給付費補助金	10,000,000		12,800,000	
財政調整交付金	100,500,926		121,631,787	
臨時財政調整交付金	55,500,000		68,300,000	
国民年金国庫負担金	764,691,356		901,201,160	
拠出年金国庫負担	159,270,369		120,000,000	
福祉年金給付費財源	550,637,065		717,403,384	
業務取扱費財源	54,783,922		63,797,776	
農業者年金等実施費	456,751		515,777	
児童手当国庫負担金	65,009,465		74,938,597	
計	2,316,370,611		2,822,370,751	

#### (2) 厚生年金保険の改善

厚生年金の改正は、まず基本年金額について、定額部分の単価（現行1,000円、物価スライド後1,415円）を1,650円とし、被保険者期間の頭打ち（現行30年）を35年とし、報酬比例部分の過去における標準報酬の再評価を行うとともに、加給年金額について、配偶者の月

額（現行 2,400 円）を 6,000 円とし、第 1 子・第 2 子の月額（現行 800 円）を 2,000 円とするほか、障害年金・遺族年金の最低保障月額（現行 28,300 円）を 33,000 円とし、8 月から実施する。この結果、従来の標準的な年金額（72,926 円）は、90,392 円（28 年加入の平均標準報酬 136,400 円の夫婦の場合）となる。

65 歳以上の者に支給する在職老齢（通算老齢）年金については、その支給制限の緩和を図ることとして、標準報酬月額 110,000 円以下の場合 10 割支給（現行一律 2 割支給停止）を行い、また、60 歳から 65 歳までの者に支給する在職老齢（通算老齢）年金については、その支給範囲の拡大を図ることとして、標準報酬月額 110,000 円以下（現行 72,000 円以下）の場合に支給するものとする。

障害年金及び遺族年金については、まず通算制度の創設を図ることとして、その受給資格期間を計算する場合他の公的年金制度の加入期間を通算するとともに、通算老齢年金の受給権者が死亡した場合その遺族に通算遺族年金を支給するものとし、次に遺族年金の寡婦加算制度（仮称）を創設することとして、2 子以上を有する寡婦には月額 5,000 円、1 子を有する寡婦には月額 3,000 円、60 歳以上の寡婦には月額 2,000 円を加算するほか、さらに障害年金の改善の一環として、廃疾認定日を初診日から 1 年 6 箇月（現行 3 年）に短縮し、併わせて廃疾認定日に廃疾状態にない者であっても初診日以後 5 年以内に廃疾状態となった場合にはその請求により障害年金を支給する途を開くものとする。

標準報酬については、前回改正以後の賃金上昇を勘案して、上限（現行 20 万円）を 32 万円とし、下限（現行 2 万円）を 3 万円に改定する。

また、保険料率については、負担の適正化を図るため、男女とも 1,000 分の 18 ずつ引き上げる。

なお、厚生年金保険法の改正については、5 月 17 日衆議院社会労働委員会において、政府原案に対して、60 歳以上 65 歳未満の被保険者に支給する在職老齢年金について年金額の 5 割又は 8 割を支給する標準報酬等級の上限をそれぞれ 1 等級ずつ引き上げるものとし、保険料率について 1,000 分の 3 引き下げの旨の修正が行われ、22 日参議院本会議で成立した。

### （3）船員保険の拡充

船員保険については、年金部門においては、厚生年金保険に準じた改善を行う。

疾病部門においては、任意継続被保険者制度を導入するほか、分娩費の最低保障額及び配偶者分娩費、葬祭料

及び家族葬祭料の最低保障額の引上げ、一部負担金の改定並びに高額療養費自己負担限度額の改定について、健康保険に準じた改正を行うものとしている。

なお、船員保険法の改正については、健康保険法の改正についての修正及び厚生年金保険法の改正についての修正に準じた修正がなされている。

### （4）国民健康保険の充実

国民健康保険については、1,287,519 百万円（対前年度 225,442 百万円増）の国庫補助を行うとともに、健康保険と同様に高額療養費自己負担限度額の改定を行う。

なお、上記補助額は厚生省予算の 27.2% を占め、このうち療養給付費に対する補助金は、1,224,700 百万円で、厚生省医療費予算 2,250,063 百万円の 57.2% を占めており、その配分については市町村に 1,174,986 百万円、国民健康保険組合に 49,784 百万円補助される。

### （5）拠出制国民年金の改善

まず、年金額の引上げを行うこととして、老齢年金においては、25 年加入の場合の年金月額（現行 28,300 円）を 32,500 円、十年年金の月額（現行 17,688 円）を 20,500 円、五年年金の月額（現行 13,000 円）を 15,000 円とし、障害年金においては、最低保障月額（現行 28,300 円）を 33,000 円とし、母子年金・準母子年金及び遺児年金においては、その月額（現行 28,300 円）を 33,000 円とし、それぞれ 9 月から実施する。

次に、障害年金について、その受給資格期間を計算する場合他の公的年金制度の加入期間を通算することとし、また廃疾認定日を初診日から 1 年 6 箇月（現行 3 年）に短縮するとともに、母子年金等について第 2 子分の加算月額（現行 800 円）を 2,000 円に引き上げ、遺児年金について通算措置を講ずるほか、死亡一時金について 3 年以上 20 年未満の場合における支給額を 23,000 円とする。

また、保険料については、52 年 4 月から 2,200 円とする。併わせて、従来保険料拠出時に行っていた国庫負担を給付時に改め、給付費の 3 分の 1 に相当する額を国庫負担するものとする。なお、これに伴い、国民年金事業の経営上の財源に充てるため、51 年度においては積立金より 1,689 億円を受け入れることとしている。

### （6）福祉年金の改善

福祉年金については、まず年金額を引き上げることとし、老齢福祉年金月額（現行 12,000 円）を 13,500 円とし、障害福祉年金月額を 1 級（現行 18,000 円）20,300 円、2 級（現行 12,000 円）13,500 円とし、母子・準母子福祉年金月額 1 子の場合（現行 15,600 円）に 17,600

円、第2子の加算額(現行800円)を2,000円とし、また、母子・準母子福祉年金の支給要件につき子の年齢(現行義務教育終了前)を児童扶養手当に於いて16歳未満まで引き上げることとし、それぞれ10月から実施する。

次に、所得制限については、本人の場合には2人世帯で年収(現行120万円)153万円まで緩和し、扶養義務者の場合には現行(6人世帯で年収876万円)据置きとし、5月から実施する。

なお、恩給等との併給限度については、年額(現行24万円)28万円に緩和するものとし、10月から実施する。

#### 4 保健医療の基盤整備

保健衛生対策費としては、2,957億円が計上されており、その内訳は表10のとおりである。

表10 保健衛生対策費

項 目	50年度	51年度
	千円	千円
結核医療費	66,541,683	62,823,098
精神衛生費	84,919,381	85,748,403
原爆障害対策費	24,025,035	35,215,527
保健衛生諸費	30,527,826	38,494,403
保健所費	17,205,319	22,248,343
成人病予防対策費	1,288,895	1,296,059
疾病予防費	3,014,877	3,360,079
へき地医療対策費	1,676,621	1,909,330
らい予防対策費	495,618	567,238
防疫業務委託費等	792,753	869,278
環境衛生金融公庫補給金	1,566,049	3,078,391
医療金融公庫補給金	1,518,733	1,865,617
公的病院特殊診療部門運営費	1,008,400	1,433,700
血液対策推進費	1,424,019	1,207,412
その他	536,542	658,956
保健衛生施設整備費	3,849,259	4,250,009
国立病院特別会計病院勘定へ繰入	15,238,107	13,799,559
経 営 費	14,237,396	12,697,980
施 設 費	1,000,711	1,101,579
国立病院特別会計療養所勘定へ繰入	31,491,508	36,275,889
経 営 費	30,292,589	34,900,757
施 設 費	1,198,919	1,375,132
国立らい療養所費	14,080,578	15,998,347
検 疫 所 費	2,699,631	3,046,001
計	273,373,008	295,651,236

##### (1) 精神衛生対策の推進

精神衛生対策については、デイ・ケア施設と精神障害回復者社会復帰施設をそれぞれ1箇所ずつ整備すると

もに、地域精神衛生対策の充実を図るため社会復帰相談指導を行う保健所を154箇所(対前年度倍増)に増設するほか、精神病床624床を整備する。

##### (2) 原爆被爆者対策の充実

原子爆弾被爆者対策については、特別手当等の金額を福祉年金と同じ割合で引き上げるとともに、その所得制限について標準4人世帯の場合の限度税額(現行117,500円)を183,800円に緩和するほか、新たに長崎、広島の日赤十字社病院に対して施設その他の助成を行うこととし、さらに健康診断受診地域の拡大等各般の施策の改善措置を講ずる。

##### (3) 成人病対策の拡充

がん対策については、公的医療機関の整備に556百万円、専門技術者の養成訓練に11百万円、がん検診者の整備運営その他予防対策に792百万円等を予算に計上するとともに、国立病院特別会計においても、国立がんセンターその他病院・療養所の整備等及びがん研究の助成を行うこととし、幅広いがん対策を展開する。

循環器疾患対策については、健康診断、健康管理指導車の整備等予防対策に483百万円、新規に調査研究費として10百万円を計上するほか、農村検診センターを3箇所整備し、既設分と合わせて15箇所の運営を行うとともに、国立病院特別会計において、大阪に国立循環器センターを設置し、仙台に脳卒中センターを整備する。

##### (4) 予防接種対策の改善

予防接種制度については、その対象疾病、実施方法及び予防接種による健康被害が生じた場合の救済制度に関し、従来より伝染病予防調査会で検討を重ねてきたが、その答申に基づいて法制化を進め、5月22日参議院本会議で予防接種法の一部改正が成立した。

##### (5) へき地医療対策の拡充

へき地医療対策については、へき地中核病院は従前の15箇所(うち国立病院2箇所)から30箇所(うち国立病院4箇所)に増し、へき地保健婦の配置(前年度30箇所)を60箇所とし、へき地診療所を811箇所(うち国立病院7箇所)にする等、国立病院会計を含め3,983百万円を予算に計上した。

##### (6) 特殊診療部門運営費助成の強化

特殊診療部門に対する運営費の助成は、自治体病院について、補助対象の拡大(救急B89箇所の新規取込み)を行い、前年度の182箇所から307箇所に増設し、その他の公的病院については、前年度の170箇所から177箇所に増設する。

##### (7) 救急医療対策の拡充

救急医療については、心筋硬塞や脳卒中等重篤救急患者のための後方病院として、新規に、専用病床 20 床（うち CCU 6 床）、所要の医療機器、ドクターズカー（医師の同乗する CCU 付き救急車）及び 24 時間診療体制を確保する救命救急センターを設置することとし、4 箇所分（うち国立病院 1 箇所）を予算化した。

また、休日夜間急患センターは 190 箇所分を予定しており、そのうち新規に 25 箇所分の夜間テレフォンサービスを見込んでいる。

### 5 科学研究の推進

(1) 難病対策については、特定疾患調査研究費 980 百万円に心身障害研究費 630 百万円その他を加えた 1,621 百万円をもって難病研究を推進するとともに、特定疾患治療費 1,278 百万円に小児慢性特定疾患対策費 2,399 百万円その他重症心身障害児措置費等を加えた 26,122 百万円をもって医療対策を拡充するほか、国立病院特別会計において、重症心身障害児施設に新たに療育訓練棟 34 箇所を整備する等、6,525 百万円を計上して、医療機関及び機器の整備を図る。

(2) 予防衛生研究体制については、風疹ワクチン検定庁舎を都下東村山に整備し、官庁営繕費で医用霊長類センターを筑波研究学園都市に設置する等、3,398 百万円を計上して、国立予防衛生研究所の強化を図る。

(3) 医薬品及び食品等の安全性試験施設を設置する等、3,297 百万円を計上して、国立衛生試験所を強化する。

### 6 遺族及び留守家族等の援護

遺族及び留守家族等援護費の内訳は、表 11 のとおりであり、その主要事項は次のとおりである。

表 11 遺族及び留守家族等援護費

項 目	50 年度	51 年度
	千円	千円
引揚者等援護費	70,866	176,326
未帰還者留守家族等援護費	26,080	22,139
未帰還者特別措置費	4,230	2,668
戦傷病者特別援護費	3,180,122	3,559,948
戦傷病者戦没者遺族等援護費	61,680,440	77,224,069
遺族年金	41,927,341	51,574,521
遺族給付金	14,887,516	19,817,842
障害年金	4,615,473	5,531,360
その他	250,110	300,346
引揚者給付金等支給費	3,074	977
特別給付金等支給費	207,550	396,240
計	65,172,362	81,382,367

#### (1) 戦傷病者の特別援護

戦傷病によって 1 年以上入院している患者に支給する療養手当（現行月額 9 千 8 百円）は 1 万 1 千円に、また、戦傷病者が死亡した場合その遺族に支給する葬祭費の額（現行 3 万 3 千円）は 4 万 4 千円に、それぞれ引き上げる。

#### (2) 遺族等援護の拡充

戦傷病者、戦没者遺族等に対する援護については、恩給法関連の改善を行うほか、恩給法非適用の配偶者に支給する遺族年金の額（現行 6 万円）を 7 万 2 千円とし、後順位者に係る遺族年金の額（現行 1 万 8 千円）を 2 万 4 千円にするとともに、再婚解消妻等（死別を含む。）に係る再婚解消期限（現行昭和 27 年 4 月 29 日）を昭和 28 年 7 月 31 日（軍人恩給復活の前日）まで延長し、また遺族一時金の支給要件（現行退職後 4 年〔結核等の場合 8 年〕以内の死亡）を 6 年〔結核等の場合 12 年〕以内の死亡まで緩和する等の措置を講ずる。

#### (3) 引揚者給付金等の支給

戦没者等の遺族等に対する特別給付金等の支給事務については、昭和 38 年 4 月 1 日以後戦傷病者等の死亡に伴い戦没者等の妻となった者に対して特別給付金（10 年償還・額面 60 万円の国債）を支給するとともに、国債の最終償還を終えた戦傷病者妻、昭和 38 年 4 月 2 日以後に戦傷病者妻となった者及び満州事変以後日華事変前に受傷・罹病した戦傷病者の妻にあらためて特別給付金（10 年償還・額面所定額の国債）を支給することとしている。なお、この改善に要する国債費は、総額 8,744 百万円と見込まれている。

### 7 生活環境施設の整備

快適な生活環境を整備するため、表 12 のとおり、水道施設に対する補助体系の整備、廃棄物処理施設に対する補助単価の引上げ等を図り、簡易水道の普及、水道水源の開発、水道の広域化及び廃棄物処理対策を推進する。

表 12 生活環境施設整備費

項 目	50 年度	51 年度
	千円	千円
簡易水道等施設整備費	10,423,361	13,104,303
水道水源開発等施設整備費	24,694,985	30,092,848
廃棄物処理施設整備費	22,273,750	27,379,102
計	57,392,096	70,576,253

#### (1) 簡易水道の普及促進

簡易水道事業については、簡易水道施設の整備、飲料水供給施設の整備及び閉山炭鉱水道施設の整備を図る。

### (2) 水道水源の確保と水道の広域化の推進等

水道水源の確保と水道広域化の推進については、補助体系の整備を行うこととして、コストの高い水道水源整備については補助率2分の1、大臣承認に係る広域化推進計画のうちコストの高い整備については補助率3分の1の割合で行う等のため、水道水源開発施設整備費8,163,893千円、水道広域化施設整備費19,864,897千円及び浄水場排水処理施設整備費2,064,058千円を予算に計上する。

### (3) 廃棄物処理対策の推進

廃棄物処理施設等の整備については、尿尿処理施設、地域尿尿処理施設、ごみ処理施設及び粗大ごみ処理施設に対する既存補助金の補助単価を大幅に引き上げるとともに、産業廃棄物処理施設整備費100,000千円、埋立処分施設整備費194,075千円及びごみ処理施設排水処理施設整備費410,349千円と、計3本の新規補助制度（補助率はいずれも4分の1）を導入する。

## III 特別会計

### 1 厚生保険特別会計

この会計の歳入歳出予算の概要は、表13のとおりである。

(1) 健康勘定においては、制度改正前の単年度収支不足額を1,218億円と見込み、51年7月から制度改正を行うことを予定し、歳出では、分岐費・埋葬料の改善等による保険給付費等の増45億円、歳入では、標準報酬月額の上下限の改定及び51年10月からの保険料率の改定による保険料収入の増690億円のほか、保険料率の改

定に伴う国庫負担率の13.2%から14.8%への引上げによる一般会計よりの繰入増121億円を計上し、差引単年度収支では452億円の収支不足を見込んでいる。なお、この収支不足額に厚生保険特別会計法附則第18条ノ8の規定に基づく借入金の50年度末の見込額4,054億円とそれに伴う利子の支払に充てるための財源275億円を加えた4,781億円を借り入れることを予定している。

(2) 日雇健康勘定においては、給付費に対する定率の国庫負担等一般会計から246億円を受け入れることとしている。

(3) 年金勘定においては、51年8月から厚生年金の制度改正を行うことを予定し、歳出では、年金額の引上げ、受給者数の増等による給付費の増加を見込み、歳入では、標準報酬月額の上下限の改定、保険料率の改定等による保険料収入の増加を見込むとともに、給付費に対する所要の国庫負担金2,262億円を一般会計から受け入れることとしている。

(4) 児童手当勘定においては、歳出では所要の給付費及び業務取扱費を計上し、歳入では事業主拠出金収入の増加等を見込むとともに、一般会計から所要の財源として749億円を受け入れることとしている。

(5) 業務勘定においては、業務量の増加、事務の機械化等に伴って必要となる経費を計上している。

### 2 船員保険特別会計

この会計の疾病部門においては、政府管掌健康保険に準じて給付の改善等を行うこととし、一般会計から50年度と同額の600百万円を受け入れることとしているほか、年金部門においては、厚生年金保険に準じた年金額の引上げ等を見込み、また、失業部門においては、最近における受給実績を勘案し、所要の給付費に対する

表13 厚生保険特別会計

区 分	50年度	51年度	増△減額	伸び率	
健康勘定	歳入	1,919,772,179千円	2,338,334,782千円	418,562,603千円	21.8%
	歳出	1,919,772,179	2,338,334,782	418,562,603	21.8
日雇健康勘定	歳入	293,139,346	340,614,255	47,474,909	16.2
	歳出	293,139,346	340,614,255	47,474,909	16.2
年金勘定	歳入	3,230,658,775	4,195,458,878	964,800,103	29.9
	歳出	1,183,051,385	1,673,573,719	490,522,334	41.5
児童手当勘定	歳入	109,747,184	127,718,544	17,971,360	11.8
	歳出	109,747,184	127,718,544	17,971,360	11.8
業務勘定	歳入	108,745,971	127,509,515	18,763,544	17.3
	歳出	108,745,971	127,509,515	18,763,544	17.3

国庫負担金を一般会計から受け入れることとしている。  
この会計の歳入歳出予算の概要は、表 14 のとおりである。

表 14 船員保険特別会計

区 分	50 年度	51 年度	増△減額	伸び率
歳 入	133,028,849	158,241,017	25,212,168	19.0
歳 出	107,824,591	134,356,828	26,532,237	19.0

### 3 国立病院特別会計

この会計においては、看護婦の勤務条件の改善を図るため、看護要員の増員及び夜間看護手当(現行 1,400 円)の 300 円増額を行うとともに、引続き難病対策用病床 1,350 床の整備を図ることとしており、その歳入歳出予算の概要は、表 15 のとおりである。

表 15 国立病院特別会計

区 分	50 年度	51 年度	増△減額	伸び率	
病 院 勘 定	歳 入	145,403,279千円	164,317,496千円	18,914,217千円	13.0%
	歳 出	145,403,279	164,317,496	18,914,217	13.0
療 養 所 勘 定	歳 入	142,593,635	159,060,391	16,466,756	11.6
	歳 出	142,593,635	159,060,391	16,466,756	11.6

(1) 病院勘定においては、国立病院及び国立がんセンターの経理を行うこととしており、施設整備費等の一部について一般会計から 13,800 百万円を受け入れるほか、施設整備費の一部に充てるため、資金運用部資金 13,800 百万円を借り入れることとしている。

(2) 療養所勘定においては、国立療養所の経理を行

表 16 あへん特別会計

区 分	50 年度	51 年度	増△減額	伸び率
歳 入	1,106,408	1,335,326	228,918	20.7
歳 出	1,106,408	1,335,326	228,918	20.7

表 17 国民年金特別会計

区 分	50 年度	51 年度	増△減額	伸び率	
国 民 年 金 勘 定	歳 入	592,711,595千円	791,465,531千円	198,753,936千円	33.5%
	歳 出	492,517,327	791,465,531	298,948,204	60.7
福 祉 年 金 勘 定	歳 入	551,739,311	718,691,938	166,952,627	30.3
	歳 出	551,739,311	718,691,938	166,952,627	30.3
業 務 勘 定	歳 入	367,169,356	465,033,151	97,863,795	26.7
	歳 出	367,169,356	465,033,151	97,863,795	26.7

うこととしており、経営費、施設整備費等の一部について一般会計から 36,276 百万円を受け入れるほか、施設整備費の一部に充てるため、資金運用部資金 10,300 百万円を借り入れることとしている。

### 4 あへん特別会計

この会計は、「あへん法」により国に専属するあへんの輸入、輸出、買取り及び売渡しの事業を円滑に運営し、その経理を明確にするために設けられたものである。

この会計の歳入歳出予算の概要は、表 16 のとおりである。

### 5 国民年金特別会計

この会計の歳入歳出予算の概要は、表 17 のとおりである。

(1) 国民年金勘定においては、51 年 9 月から拠出制国民年金の制度改正を行うことを予定し、歳出では、年金額の引上げ、受給者数の増等による給付費の増加を見込み、歳入では保険料の改定等に伴う保険料収入の増加等を見込むとともに、給付時において給付費に対する所要の国庫負担を受け入れることとし、一般会計から 1,200 億円の国庫負担金の受入れを予定している。

(2) 福祉年金勘定においては、51 年 10 月から年金額を引き上げるほか、51 年 5 月から本人所得制限の緩和を図ること等を予定し、歳出では、所要の給付費を計上し、歳入では、これに必要な財源として 7,174 億円を一般会計から受け入れることとしている。



## IV 財政投融资

## 1 概 要

## (1) 基本的な考え方

51年度の財政投融资計画の策定に当たっては、わが国経済を取り巻く内外の諸情勢に即応し、景気の着実な回復を図り長期的に均衡のとれた経済の発展を確保するため、その規模を経済の動向に即した適度なものとするとともに、引続き住宅等国民生活の向上と福祉の充実に資する分野に対し重点的に資金を配分するほか、社会資本の整備、輸出金融の拡充等に配慮している。

## (2) 規 模

51年度財政投融资計画の規模は、106,190億円であつ

て、50年度当初計画額93,100億円に対し13,090億円(14.1%)の増加、50年度追加後計画額107,057億円に対し867億円(0.8%)の減少となっている。最近の財政投融资計画の推移は、表18のとおりである。

表18 財政投融资計画規模の推移

年 度	財 政 投 融 資 億円	対前年度伸び率 %
47 旧	56,350	31.6
(新)	(53,954)	—
48	69,248	28.3
49	79,234	14.4
50	93,100	17.5
51	106,190	14.1

(注) 47年度の( )内の数字は、48年度に行われた様式変更に従い、修正を加えたもので、48年度の対前年度伸び率は、この修正額に対する伸び率である。

表19 昭和51年度財政投融资用途別分類表

(単位: 億円)

区 分	年 度	産業投 資特別 会計	資 金 運 用 部 資 金			簡保資金	政府保証 債・政府保 証借入金	合 計
			年 資 金 等	郵 資 金 等	貯 等 小 計			
(1) 住 宅	51	—	7,449	14,328	21,777	2,156	200	24,133
	50	—	5,442	12,338	17,780	1,986	200	19,966
(2) 生活環境整備	51	5	5,997	6,676	12,673	559	3,615	16,852
	50	3	6,019	8,047	14,066	319	1,185	15,573
(3) 厚生福祉	51	—	3,694	173	3,867	23	—	3,890
	50	—	3,075	50	3,125	8	—	3,133
(4) 文 教	51	—	150	586	736	1,838	—	2,574
	50	—	155	626	781	1,971	—	2,752
(5) 中小企業	51	—	3,494	12,534	16,028	1,476	100	17,604
	50	—	2,965	10,260	13,225	1,180	100	14,505
(6) 農林漁業	51	—	1,070	3,855	4,925	227	—	5,152
	50	—	877	2,709	3,586	209	—	3,795
(1)~(6) 小 計	51	5	21,854	38,152	60,006	6,279	3,915	70,205
	50	3	18,533	34,030	52,563	5,673	1,485	59,724
(7) 国土保全・災害復旧	51	—	217	670	887	235	—	1,122
	50	—	188	748	936	164	—	1,100
(8) 道 路	51	—	952	2,948	3,895	3,437	723	8,055
	50	—	705	2,815	3,520	3,149	775	7,444
(9) 運 輸 通 信	51	—	2,219	6,864	9,083	1,347	1,700	12,130
	50	—	1,985	7,928	9,913	1,227	709	11,849
(10) 地 域 開 発	51	19	468	1,450	1,918	192	869	2,998
	50	21	392	1,566	1,958	187	893	3,059
(7)~(10) 小 計	51	19	3,856	11,927	15,783	5,211	3,292	24,305
	50	21	3,270	13,057	16,327	4,727	2,377	23,452
(11) 基 幹 産 業	51	11	—	2,416	2,416	100	469	2,996
	50	11	—	2,476	2,476	100	177	2,764
(12) 貿 易・経 済 協 力	51	670	—	8,014	8,014	—	—	8,684
	50	620	—	6,540	6,540	—	—	7,160
合 計	51	705	25,710	60,509	86,219	11,590	7,676	106,190
	50	655	21,803	56,103	77,906	10,500	4,039	93,100

(注) 1 「沖縄振興開発金融公庫」、「日本開発銀行」、「地方公共団体」等については、財政投融资の額を、それぞれの区分に応じ、事業規模等を基礎として配分している。

2 年金資金等には、厚生年金、国民年金、船員保険及び国家公務員共済組合の新規預託増加見込額を計上している。

2 原 資

原資の大宗を占める資金運用部資金については、50年度当初計上額に対し14,113億円(17.2%)増の96,219億円を計上している。このうち、厚生保険特別会計(年金勘定)からの預託増加見込額としては、同特別会計の歳入歳出予算をもとに、50年度当初計上額に対し4,900億円(24.5%)増の24,900億円を計上している。なお、国民年金特別会計(国民年金勘定)については、51年度においては、保険給付費の増加等により新規の積立金は生じないと見込まれている。

3 運 用

(1) 用途別分類

51年度計画の用途別分類は、表19のとおりである。この表における(1)~(6)小計の欄は、住宅、生活環境整備等、国民生活に密着した分野に対する財政投融资の額を示しており、しばしば財政投融资計画の福祉性を示す指標として用いられるものであるが、そのシェアが64.1%から66.1%に上昇したことは、国民生活の向上と福祉の充実に資する分野に対して重点的に資金配分のなされたことを示している。

(2) 還元融資

51年度のいわゆる還元融資については、8,330億円が予定されており、年金福祉事業団等の還元融資対象機関に配分することとしている。また、表19の用途別分類表において、年金資金等(厚生年金、船員保険及び国家公務員共済組合の預託増加額)25,710億円は(1)~(6)の項目に85%、(7)~(10)の項目に15%配分することとされている。

年金福祉事業団の貸付事業については、被保険者住宅貸付事業において、貸付限度額の引上げ、融資対象の拡大等を行うとともに、厚生福祉施設貸付事業の融資対象の拡大及び年金担保貸付事業の平年度化に伴う資金倍増を行うこととしている。

特別地方債については、老人居室整備資金の限度額の引上げ、水洗便所改造資金の限度額の引上げ及びごみ処理施設整備事業の償還期限の延長を行うこととしている。

還元融資の配分予定は、表20のとおりである。

表 20 昭和51年度年金積立金還元融資資金計画

区 分	50年度	51年度	伸び率
	億円	億円	
還元融資資金総額	7,030	8,330	1.185
年金福祉事業団	1,812	2,114	1.167
住 宅	618	635	1.028
療 養 施 設	59	89	1.508
厚生福祉施設	134	190	1.418
被保険者住宅資金貸付	734	819	1.116
大規模年金保養基地	137	121	0.883
年金担保資金貸付	130	260	2.000
特別地方債	4,488	5,351	1.192
住 宅	237	247	1.042
賃 貸 住 宅	101	63	0.624
(老人居室整備資金貸付)	27	36	1.333
水洗便所改造資金貸付	109	148	1.358
病 院	690	920	1.333
厚生福祉施設	910	1,050	1.154
(1) 社会福祉施設等	700	820	1.171
(2) レクリエーション・スポーツ施設	210	230	1.095
一般廃棄物処理	1,050	1,240	1.181
簡 易 水 道	270	330	1.222
と 畜 場	50	60	1.200
小 計	3,207	3,847	1.200
産業廃棄物処理	10	10	1.000
同 和 対 策	440	600	1.364
下 水 道	335	678	2.024
上 水 道	496	216	0.435
小 計	1,281	1,504	1.174
そ の 他	730	865	1.185
医療金融公庫	279	320	1.147
社会福祉事業振興会	188	219	1.165
国立病院特別会計	190	241	1.268
公害防止事業団	73	85	1.164

(3) 厚生省関係計画

厚生省関係の財政投融资計画の資金計画は、表21のとおりである。

なお、国立病院特別会計については、国立がんセンター、循環器センター、難病対策のための施設等の整備を行うほか、新たに精神・神経・筋・発達障害センター等の整備を行うこととし、総額241億円が計画されている。

表 21 昭和 51 年度厚生省関係財政投融资資金計画

区 分	昭和 50 年度 当初計画額	昭和 51 年度 計 画 額	対前年度伸び率	備 考
	億円	億円	%	
1 公 庫 等				
(1) 医療金融公庫	590	702	19.0	( )内の額は、年金積立金還元融資の充当額であり、内書である。 還元融資資金総額は、8,330億円を見込んでいるが、この額は厚生年金・国民年金の預託金増加額の1/3(8,300億円)に船員保険分30億円を加えたものである。
資金運用部	558 ( 279)	639 ( 320)	14.5 (14.7)	
自己資金等	32	63	96.9	
(2) 環境衛生金融公庫	1,530	1,810	18.3	
資金運用部	1,410 ( 0)	1,645 ( 0)	16.7 ( 0)	
自己資金等	120	165	37.5	
2 公 団 等				
(1) 年金福祉事業団	1,812	2,114	16.7	
資金運用部	1,812 (1,812)	2,114 (2,114)	16.7 (16.7)	
(2) 社会福祉事業振興会	190	222	16.8	
資金運用部	188 ( 188)	219 ( 219)	16.5 (16.5)	
自己資金等	2	3	50.0	
3 特 別 会 計				
国立病院特別会計	190 ( 190)	241 ( 241)	26.8 (26.8)	
国立病院	124	143	15.3	
資金運用部	109 ( 109)	138 ( 138)	26.6 (26.6)	
土地処分	15	5	△ 66.7	
国立療養所	101	118	16.8	
資金運用部	81 ( 81)	103 ( 103)	27.2 (27.2)	
土地処分	15	10	△ 33.4	
一般会計繰入	5	5	0	
4 地 方 公 共 団 体				
(1) 特別地方債	4,488 (4,488)	5,351 (5,351)	19.2 (19.2)	左記4事業は、一般地方債のうち還元融資資金を一部充当しているものの再掲である。
住宅	237	247	4.2	
病院	690	920	33.3	
厚生福祉施設	910	1,050	15.4	
1) 社会福祉施設等	700	820	17.1	
2) レクリエーション・スポーツ施設	210	230	9.5	
一般廃棄物処理	1,050	1,240	18.1	
簡易水道	270	330	22.2	
と畜場	50	60	20.0	
(小 計)	3,207	3,847	20.0	
産業廃棄物処理	10	10	0	
同和対策	440	600	36.4	
下水道	335	678	102.4	
上水道	496	216	△ 56.5	
(小 計)	1,281	1,504	17.4	
(2) 一般地方債	4,924 ( 0)	6,944 ( 0)	41.0 ( 0)	
産業廃棄物処理の一部	10	10	0	
上水道の一部	4,914	6,934	41.1	
合 計	13,570	17,153	26.4	
年金積立金還元融資資金合計	(7,030)	(8,330)	(18.5)	

# 民生委員の活動と意識の状況

—東京都における民生委員活動の実態調査から—

萩原清子・中野いく子

## はじめに

民生委員制度は、大正7年に大阪府に創設された方面委員制度の時代を含めて、60年近い歴史をもち、今日に至っている。

我国の社会福祉が今日大きく転換しつつあることは知られるところであるが、近年の経済・社会の激しい変動が国民生活を变化させ、社会福祉の対象及びニーズの多様化、高度化をもたらし、コミュニティ・ケアや地域福祉といわれる地域社会を中心とした社会福祉の重要性が叫ばれてきている。この変化の中で、社会福祉行政も量・質ともに拡大しており、民生委員は、この拡大した福祉行政への一層の協力を余儀なくされている。しかし、また一方では、民生委員はボランティアの一形態として、地域の福祉の重要な担い手として期待されるようになってきている。

それ故、民生委員制度をめぐる議論にも、民生委員に対する期待過剰があるかと思えば、民生委員制度を解体して、一般ボランティアとすべきだという議論などが出されるなど、その役割や活動方向について若干の混乱が生じている。

本報告は、民生委員活動の今後の発展に資することをねらいに計画・実施された「東京都における民生委員活動の実態」調査から、中間報告として民生委員の活動実態と意識状況を明らかにしようとするものである。以下、I 調査の概要、II 調査対象者の特性、III 活動実態、IV 意識状況の順で報告することにした。

## I 調査の概要

本調査は、社会福祉政策研究会<sup>1)</sup>(代表 社会保障研究所研究第3部長 三浦文夫)が東京都民生局からの研究依頼を契機として行った「東京都における民生・児童委員制度の現状と今後のあり方に関する研究」の中で、

1) 研究会メンバーは次のとおりである。  
三浦文夫、三和治、杉森創吉、鈴木五郎、津田幾代子、小笠原祐次、高橋紘士、萩原清子、中野いく子。

計画、実施されたものである。

調査の目的は、民生・児童委員<sup>2)</sup>の活動の実態と意識を明らかにすることであり、今後の活動方向、さらには民生委員制度の今後のあり方を追求する上での基礎データを提供することをねらいとしている。

調査の対象及び客体は、昭和49年12月1日現在、東京都に在職する全民生委員、約8,000人のうちから8分の1を抽出することとし、東京都民生・児童委員名簿から、民協を単位とする等間隔抽出法により、34民協、1,043人(昭和51年1月1日の補充を含めて調査時点での調査客体数である)を抽出し、調査客体とした。

調査事項は、本人の属性、職業と収入、住まいと地域、活動時間と内容、活動費、活動に関する意見及び意識、社会福祉意識などである。

調査期間と方法は、昭和51年1月末から2月末までのほぼ1カ月間に、対象となっている民協の月例会開催日にあわせて、調査員(社会福祉政策研究会のメンバー)が開催場所に出向き、その場で説明、記入、回収を行う、いわゆる集団面接調査方式によって行った(ただし、島部は郵送によった)。

回収状況は1,043人中845人の回収で、回収率81.0%であった。

## II 調査対象者の特性

### 1 調査対象者の基礎的特性

#### (1) 性・年齢別構成

調査対象者の性・年齢別構成は表II-1に示した通りである。これを、最近の民生委員一斉改選時点である昭和49年12月の、全国及び東京都のデータと比較してみると、東京都に関するかぎり、49年時点の構成比と今回の調査のそれとは一致しており、男女がほぼ半々で、全国レベルよりも女性の比率が高いことがわかる。また、

2) 民生委員は同時に児童委員を兼務しているため、本来の名称は民生・児童委員であるが、本報告では民生委員と呼ぶことにする。

年齢別にみると、60歳以上の高齢者が49年時点よりも増えて、全体的に高齢化しているが、改選時から1年半近くたっているため、これも当然かと思われる。

被調査民協を分析上の便宜から8つの地区に分けて集計したが、地区別に性別構成と年齢別構成(60歳以上と60歳未満にグルーピングした)をみたものが表II-4と

表 II-1 性・年齢別構成 (単位 %)

年 齢	計 (実数)	男	女
総 計	100.0 (845)	50.4	49.6
39歳以下	0.9 ( 7)	0.5	0.4
40~49歳	13.6 (115)	4.5	9.1
50~59歳	34.5 (292)	16.3	18.2
60~69歳	37.8 (320)	19.6	18.2
70歳以上	12.1 (102)	8.8	3.3
不 明	1.1 ( 9)	0.7	0.4

表 II-2 性別構成比 (%)

	時 点	男	女
全 国	49年12月	65.4	34.6
都	49年12月	50.3	49.7
	本調査(51年1月)	50.4	49.6

表 II-3 年齢階層別構成比 (%)

	時 点	20	30	40	50	60	70	80
		歳代	歳代	歳代	歳代	歳代	歳代	歳代
全国	49年12月	0.0	2.4	18.9	36.8	34.7	6.9	0.2
都	49年12月	0.0	1.8	18.2	35.6	34.3	9.6	0.4
	本調査(51年)	0.9	13.6	34.5	37.8	12.1		

表 II-5 地域別年齢構成 (%)

区	部	地 域 別	計		男		女		(実 数) 人
			60歳未満	60歳以上	60歳未満	60歳以上	60歳未満	60歳以上	
区	部	計	45.4	53.1	20.8	27.3	24.6	25.8	(341)
		山 手 地 区	35.9	61.9	20.3	33.6	15.9	28.3	(113)
		城 西 "	55.0	44.1	24.2	17.5	30.8	26.6	(120)
		城 南 "	44.5	53.7	17.6	31.5	26.9	22.2	(103)
区	部	計	45.7	53.3	19.9	35.1	25.8	18.2	(302)
		下 町 "	38.3	60.1	18.3	41.7	20.0	18.4	( 60)
		城 東 "	47.2	51.8	23.6	35.9	23.6	15.9	(170)
		城 北 "	47.2	51.4	12.5	27.8	34.7	23.6	( 72)
市	町	計	59.8	39.6	24.2	20.3	35.6	19.3	(202)
		多摩近郊 "	61.0	39.0	21.0	16.0	40.0	23.0	(100)
		多摩郊外及び島部	57.7	39.5	27.4	24.5	30.3	15.0	(102)

不明を除く。

表II-5である。2つの表から、男性の割合の高い下町、城東、山手地区は60歳以上の高齢者の相対的に多い地区であること、また、女性の割合の高い多摩近郊、城北、城西地区は60歳未満の比較的若い婦人民生委員の多い地区であることなどが理解される。この地区別の特徴については後の分析の中で特に重要な変数となってくるの

表 II-4 地域別構成 (%)

地 域 別	計 (実数)	男	女	
総 計	100.0 (845)	50.4	49.6	
区	計	100.0 (341)	48.7	51.3
	山 手 地 区	100.0 (113)	54.9	45.1
	城 西 "	100.0 (120)	41.7	58.3
	城 南 "	100.0 (108)	50.0	50.0
区	計	100.0 (302)	56.0	44.0
	下 町 "	100.0 ( 60)	61.7	38.3
	城 東 "	100.0 (170)	60.6	39.4
	城 北 "	100.0 ( 72)	40.3	59.7
市	計	100.0 (202)	45.0	55.0
	多摩近郊 "	100.0 (100)	37.3	63.0
	多摩郊外及び島部	100.0 (102)	52.9	47.1

(注) 被調査民協を区によってグループにまとめたが、各地区は次のとおりである。

区 部 A 山手地区……文京区、豊島区、新宿区、渋谷区  
城西 " ……練馬区、中野区、杉並区、世田谷区  
城南 " ……大田区、品川区、港区  
区 部 B 下町 " ……台東区、墨田区、江東区  
城東 " ……足立区、葛飾区、江戸川区  
城北 " ……板橋区、北区、荒川区  
市町村部 多摩近郊……三鷹市、府中市、調布市、国分寺市  
多摩郊外及び島部……八王子市、町田市、日野市、武蔵村山市、羽村町、新島本村

表 II-6 経験年数 (%)

	全体 (実数)	3年未満	3~6年未満	6~9年未満	9~15年未満	15~20年未満	20~30年未満	30年以上	不明
総計	100.0 (845)	43.2	12.2	12.8	15.4	8.4	5.9	0.8	1.3
男	100.0 (426)	37.6	14.1	14.3	14.8	9.2	7.5	1.4	1.2
女	100.0 (419)	48.9	10.3	11.2	16.0	7.6	4.3	0.2	1.4
都 (49.12)		49.1	13.7	13.8		17.7		5.2	0.4
全国 (49.12)		36.7	20.9	21.7		14.7		5.6	0.4

表 II-7 職業 (%)

		全体 (実数)	専門的サービス	農林漁業	自営業	会社員	その他	無職	主婦	不明	
総計		100.0 (845)	5.2(44)	7.7(65)	28.1(237)	2.2(19)	2.0(17)	4.7(40)	49.6(419)	0.5(4)	
地	区部 A	計	100.0 (341)	6.1	3.2	30.2	0.9	2.6	5.0	51.3	0.6
		山手	100.0 (113)	8.8	—	36.3	0.9	—	8.0	45.1	0.9
		城南	100.0 (120)	4.9	9.2	20.0	—	5.8	1.7	58.3	—
		城南	100.0 (108)	4.7	—	35.2	1.9	1.9	5.6	50.0	0.9
域	区部 B	計	100.0 (302)	5.9	6.0	32.2	3.3	1.3	7.0	44.0	0.3
		下町	100.0 (60)	10.0	—	41.7	3.3	—	6.7	38.3	—
		東	100.0 (172)	5.3	9.4	30.0	4.1	2.4	8.8	39.4	0.6
		北	100.0 (72)	4.2	2.8	29.2	1.4	—	2.8	59.7	—
別	市町村部	計	100.0 (202)	2.5	17.8	18.4	3.0	2.0	1.0	55.0	0.5
		多摩近郊	100.0 (100)	—	14.0	15.0	4.0	2.0	1.0	63.0	1.0
		多摩郊外及び島部	100.0 (102)	5.0	21.6	21.6	2.0	2.0	1.0	47.1	—

で、注意をうながしておきたい。

(2) 最終学歴

最終学歴をみると、男性の場合、義務教育卒が 41.8% と多く、女性の場合は高校 (旧高女) 卒が 67.8% と圧倒的に多く、明らかに女性の方が学歴は高い。これは男女の年齢の違いによる影響かと思われたが、年齢別にみると決してそうではないことがわかる。男性では、年齢が高くなるにつれ中・高学歴が減って義務教育卒 (60代は 47.6%, 70代が 47.3%) が半数近くまでふえるが、女性の場合は高年齢層でも一貫して、高校 (旧高女) 卒 (50代は 68.8%, 60代 64.9%, 70代 67.9%) が高率である。したがって、女性は学歴の相対的に高いものが民生委員に選ばれているといえる。

(3) 経験年数

表 II-6 は、民生委員の経験年数をみたものである。全体的に「3年未満」の者が多く、とくに女性の場合は、半数近くが 3年未満であり、男性に比べて経験年数の浅い人が多い。東京都の場合、49年時点でも 3年未満の経験の浅い人がほぼ半数と多く、全国レベルと比べるとかなり多い。

(4) 総務経験

民生委員総務を現在やっているか、過去にやったこと

があるか、一度もやったことがないかを尋ねた結果は、現在やっているが男性で 14.3%, 女性で 8.1% とごく少数で、残り 8~9割の人は 1度も経験なしという流動性のない状況がうかがわれる。

2 職業と収入

(1) 職業

現在就いている職業について、11のカテゴリーで尋ね、それを 8つのカテゴリーに集計したものが表 II-7 である。「専門的サービス」には、1 社会福祉従事者、2 宗教家、3 自由業 (医師、弁護士など)、4 教育者、研究者が含まれており、自営業は、6 自営業主と、7 会社・団体役員をプラスしたものである<sup>3)</sup>。女性は、他に職業をもっていないかぎり、すべて「主婦」と回答してもらった。男性の職業のうちもっとも多いものは、「自営業」(28.1%) で、その他には農林漁業がわずかに高い (7.7%) 程度なので、民生委員を職業別にみると、自営業と主婦に収斂するといってさしつかえないだろう。

これをさらに地区別にみると (同表)、自営業の多い地区は、下町、山手、城南、城東地区で、逆に少ない地区

3) 男性の場合、雇用者で常勤の会社役員は考えられないので、恐らく会社組織になっている自営業の役員と思われる。したがって、自営業に含めた。

は、多摩近郊、城西、多摩郊外及び島部である。多摩郊外及び島部は、農林漁業従事者が多いので、この地区を除くと、多摩近郊や城西地区は女性（主婦）の多い地区であること、これに対して、自営業の多い前者の地区は、男性が多く（城南だけは男女半々）、60歳以上の高齢者の多い地区であることはすでに明らかにしたとおりである。性・年齢別構成の違いによる地域パターンがそのまま職業構成の違いにつながっていることが理解されよう。この点についてはまた後でふれることにして、次に、「主婦」について、その配偶者の職業をみておくことにしたい。職業のうち、もっとも多いものは「会社員」(24.1%)であり、次は「自営業主」(16.5%)である。男性の場合と違って「会社・団体役員」(12.9%)を自営業に含めずにみると、この3つが主なものである。

念のため地区別に配偶者の職業をみておくと、山手、城南、下町地区などは自営業主の妻が最も多く、多摩近郊、城東、城西地区などは会社員の妻が多い。換言すると女性の多い多摩近郊、城西地区はサラリーマンの妻が多く、自営業主の多かった山手、城南、下町地区などはやはり自営業主の妻が多いという結果が示される。

#### (2) 最多収入者と収入源

以上、対象者の職業構成を性別・地区別に考察してきた。そこで次に、職業とかかわりのある収入についてみていくことにしよう。

対象者世帯の最多収入者を尋ねた結果は次のとおりである。男性の場合、「本人」が最多収入者であると回答したものが86.6%と高く、ほとんどのものが一家の大黒柱であることを物語っている。女性の場合、当然「配偶者」が多く、「息子、娘」も男性に比べると多いが、配偶者が亡くなっていることが考えられるので自然であろう。ただ、最多収入者は「本人」であると回答した人が、少ないとはいえ8.1%ほどあるということに注意する必要がある。女性で就労している人は1人もなかったことを考えると、就労以外の収入——財産収入とか年金・恩給など——があることが推測される。

そこで次に、収入源についてみることにしたい。複数回答してもらった結果をみると、まず、男女とも「財産収入」をあげているものが、明らかに多いことがわかる。そして、それが60%にもおよぶことから、大半のものは、本業による収入以外にも、財産等からの収入があるということが理解される。さらに、突っ込んで、最多収入源をみると、「財産収入」をあげているものが男性では34.7%、女性でも20%近くあり、民生委員に選ばれている人たちは経済的に恵まれている層だといえよ

う。

### 3 居住関係

#### (1) 居住年数

調査対象者の現住地での居住年数をみると、30年以上が63.0%、20~30年未満が23.6%と、戦前および戦後10年以後から住んでいる人びとによって9割にも達している。このことは長期定着性が現行民生委員の一大特徴であることを告げているが、それでも地域別にかなりの相違がみられる。すなわち、戦前組は下町、城東地区に多く、多摩近郊、城北地区は相対的に少ないということが出来る。

また、民生委員の経験年数との関連でみると、経験年数が長くなるにつれて30年以上の長期居住者率は増加している。これは民生委員に選ばれている人たちの地域定着性を裏付けるものであろう。

#### (2) 住居の所有形態

住居の所有形態は、一般的には社会・経済階層を計る指標とされているが、本調査の結果をみると、89.9%の民生委員は一戸建持家に住んでいる。このことは、現在最も深刻な社会問題の1つである「住宅難」とは無関係ともいえそうな人びとが民生委員になっているようである。その限りでは、社会・経済階層は決して低いものではない。ただし、地域別にみると、城北地区に他の地域と異なった特徴がみられる。それは、公営賃貸住宅が全体(4.0%)に比べて5倍強の20.8%となっていることである。

#### (3) 出身地

本調査では、「小学校を主にすごしたところ」を出身地としてきいているが、全体では東京都内が54.1%、その他の関東各県20.2%、その他の県24.6%となり、相対的に「東京都内」の割合が高い。

以上を要約すると、居住年数が長く、一戸建持家に住む民生委員の割合が高いところにその特徴をみることが出来る。

### 4 要約

調査対象者の特性について述べてきたが、以下に、まとめとして特徴的な点を記しておきたい。

まず、民生委員の年齢階層は50代と60代が中心で、この2つで7割以上を占めていること。そして、性別でみると、東京都の場合、女性の比率が目立って高いこと。職業別には、自営業と主婦が多く、経済的には財産収入などを含めて多様な収入源をもつ、かなり恵まれた経済階層であること。居住年数が長く、一戸建持家率が非常に高いことなどから、地域定着性が高いこと、などが特

徴といえるだろう。

これらの特徴を、地区別にさらに突っ込んでみるならば、すでに明らかにしたように、2つの特徴的な地域群が類別される。簡単にまとめておくと、1つは、下町、城東、山手地区などの地域群で、男性が多く、年齢も全体に高く、自営業者の多い地区であること、また持家が多く、居住年数も30年以上と長い人が多い地区であることなどから、いわば地付きの自営業層が中心となっている地区である。

これに対して、もう1つは、多摩近郊、城西地区などで、女性が多く、年齢の相対的に若い人が多く、主としてサラリーマンの妻が多い地区であること、居住年数は、前者の地域群に比べて少ない人が多く、特に多摩近郊では半数が戦後の流入であり、昭和30年代以降の流入もかなりあることなどが特徴である。また、これらの地区は都内の出身者が6割前後と多い点などを加えると、戦後、比較的早い時期に、都心から離れて郊外に家建てた比較的安定したサラリーマン層の妻が中心となっていることが理解される。

### III 民生委員の制度と活動の状況

本節では、民生委員調査の結果報告というより、むしろ、民生委員の制度と活動をめぐる問題状況を整理し、その文脈において今回の東京都調査の結果を解説的にとりあげることにする。

#### 1 民生委員活動における協力活動と自主活動

来年の民生委員制度創設60周年を前に、改めて民生委員のあり方が問われている。今回、東京都がわれわれに調査委託されたのもまさに民生委員の活動と意識の実態を通じて、今後の方向を追求するために他ならない。では、「あり方」の論点はどこにあるのであろうか。それは、民生委員活動の行政「協力活動」と「自主活動」をめぐってのものである。この協力活動と自主活動については、厚生白書が簡にして要を得た説明を行なっている。すなわち「民生委員は、地域住民の福祉増進のための相談、指導、調査等の自主的な活動や福祉事務所等の関係行政機関への協力活動を行う民間奉仕者であり、豊かな人生経験と熱意をもった人々の中から、3年の任期で厚生大臣により委嘱されている。現在、全国総数は、約16万人である<sup>1)</sup>」と。厚生白書によると、地域住民の福祉増進のための相談、指導、調査等の活動が「自主活動」であり、福祉事務所等の関係行政機関への「協力活動」が他方に分類されている。そして民生委員はこの両者の

活動を担っている民間奉仕者と理解されているのである。この分類はきわめて明解である。それなのに一体、何が「あり方」を混迷させ、「あり方」の追求を行なわせているのであろうか。それは、民生委員の性格規定の曖昧さから由来しているものである。そのために、活動の範囲と方法が不明確になり、同時に、自主活動と協力活動の分類基準も不統一にならざるをえないのである<sup>2)</sup>。すなわち、現行の民生委員は、「民生委員法」(昭和23年制定)により「制度」として存在し、立法規定の下にある。しかしその規定の内容は、社会奉仕の精神で保護指導にあたる名誉職であり、同時に、地方公共団体の社会福祉行政事務の執行に協力する非常勤委員でもある。つまり、法的には無給職の名誉職の身分でありながら、関係行政機関への協力が義務・強制されていることになる。したがって、民生委員とは、活動領域における自主性・民間性の無限な展開を可能性として内包しながら、他方、法的に協力機関であることの権限と職務は規定されているのである。このように、民生委員としての活動領域にみられる自由と統制は矛盾であり、矛盾の中にある民生委員個々の具体的活動は、当然のことながら活動目標の喪失・不明を反映した“混迷”の状況にあることが予想される。後述する東京都民生委員調査の結果については、この矛盾と混迷の状況が各民生委員の活動状況にどのように現われているかを明らかにするつもりである。この矛盾と混迷の状況は、実際には、「民生委員」という一定の枠づけがあるにも係わらず、活動の量と質の両側面に、かなりの個人差となって現われているはずである。

ところで、これまでも民生委員のあり方と方向性は、先きの矛盾を克服するというより、現状の修正という形で、行政および民生委員協議会の双方から提示されてきた。これら民生委員活動をめぐる動きを、昭和40年以降に限定してもまず、第1段階として昭和42年の民生委員制度創設50周年に打ち出された「民生児童委員活動強化要綱」の提示をみることができる。ここでは民生委員の制度と活動の充実強化について、基本的なことがらと当面の重点目標が明らかにされた。基本的なことがらとは、人間愛、社会愛にもとづく社会奉仕の精神の昂揚であり、自主性、奉仕性、地域性の基本3原則に立った

2) 民生委員法第14条(職務規定)では、調査、保護指導、施設連絡、関係行政機関事務への協力、生活指導が列記されているにすぎない。民生委員法の職務規定をみる限り、「自主」と「協力」の分類基準は不明確であり、かつ、「自主」を規定した条項はみあたらない。なお、「自主」と「協力」の分類基準については後述する。

1) 『厚生白書』(昭和50年版) p.449.



自主的民間活動の展開の確認である。この文脈において、民生委員協議会の組織活動の強化と社会福祉協議会の育成強化が新たな役割とされたのである。他方、当面の重点目標としては、しあわせを高める運動、心配ごと相談所の普及等6活動が示された。ところで、この「要綱」は社会変動による国民の意識と生活内容の変化、それに伴って民生委員活動の困難性が一段と高まっているという認識の中で提出されたのである<sup>3)</sup>。しかし、そこでは、困難性の打破が社会問題との係わりできぐられたのではなく、方面委員時代の活動基本である人間愛、社会愛にもとづく実践活動が強調されたにすぎないのである。勿論、このような実践活動は当然重要であるが、しかし問題の解決はそのような社会奉仕の精神に支えられた一致協力の活動によってのみ達成されるはずはないのである。

民生委員活動をめぐる動きの第2段階は、昭和47年に実施された民生委員総定数の12万5,000人から16万人への増員である。この大幅定数増については、戦後20数年間12万5,000人を不動の定数としてきただけに、行政当局としても民生委員にかけられる期待は過大なものがあったと思われる。ところで、定数増に踏み切った背景には、従来の職務に加えて「近時、人口の急増地域または過疎地域等において住民福祉にかかわる問題が多発している実情にかんがみ、地域住民の福祉サービスをより適格に行ない得る適任者を確保すること<sup>4)</sup>」という期待があった。ここでは、過疎・過密現象に伴う福祉問題にかかわらせ、かつ、地域住民の福祉サービスをより適格に行ない得るように「増員」という解決策が提示されたのである。したがって、ここでの目的は、たんに増員を行うことではなく、増員によって福祉サービスの適格な遂行が目ざされているのであるから、この目的に適った「適任者」が確保されなければならない。そこで、ここに到って初めて民生委員としての「適格者」が具体的に示され、行政によって指導されることになったのである。それは、年齢60歳未満のもの、婦人民生委員の進出を好ましいとする規定である<sup>5)</sup>。この定員増実施に拍車をかけたのは、何よりもニードの変化をあげなければならないが、このニードの変化と共に民生委員のあり方が関係者の間で大いに論議されていたことも見逃せない。たとえば、定員増実施前年の昭和46年(定期的改選時期に当る)には、「厚生環境」で「曲り角にきた民生委員制度」を特集し、行

政官から思い切った定数の大幅増や年齢の若返り、婦人民生委員の増加が提案されたりしている<sup>6)</sup>。また、同年には民生委員の部会長セミナーで「これからの地域福祉活動と民生委員——高まる住民運動——それにどうこたえるか<sup>7)</sup>」というパネル討議が開催されている。ここでも「民生委員制度は曲り角に来ている」という認識の中で民生委員のあり方が論議されているのである。これら一連の動きの中で、行政は「定員増」と「適格者」の指導ということでこの「曲り角」を曲り、学者、社協関係者等は「民生委員期待論」として、数多くの期待や提言、方向性を打ち出し「曲り角」を曲り切ろうとした。たとえば民生委員は「生活権・生存権を守る役割」「地域に根ざした民生委員に」「個人プレーには限界、問題を民協・社協へ」「青年ボランティアの育成を」「住民サイドに立つ共同活動を」等々アイデアを交えた意見が提出され、地域福祉と自主活動の方向が確認されている<sup>8)</sup>。これら「曲り角」論の背景の中で提示された改善策は、一方では何ら法改正を行うことなく行政指導により難をのりこえ、他方では「民生委員の位置づけや役割、評価、期待などが混在して語られ<sup>9)</sup>」、結局は「法的に協力機関であることと自主的運動との矛盾<sup>10)</sup>」をはらんだまま“活動方針”とされたのである。

民生委員をめぐる動きの第3段階は、昭和48年12月、全国民生児童委員協議会長の設問をうけて特別委員会が応えた「民生委員活動刷新特別研究会報告」に示された活動指針である。これは前年度の民生委員総定数の増員にのっとり、民生委員制度と活動はいかにあるべきかについて研究したものである。ここでは、社会情勢の推移にたつて、活動と制度の総点検を行ない、その刷新をはかることが目ざされている。「報告書」は「民生委員活動の刷新と活動体制の強化」と「民生委員制度の改善整備」から成っている。ここに示されている活動方針の基本は、42年の「要綱」と同じであるが、「要綱」より一層自主活動の強調と組織としての共同活動の方向が示されている。たとえば、行政協力活動のあり方についても「自発的促進」が強調され、その内容は当面①制度お

3) 全国社会福祉協議会、民生委員協議会「制度創設50周年を期しての民生委員児童委員活動強化」、昭和42年。  
4) 通達「民生委員・児童委員の定数増に伴う選任について」(昭和47年6月5日、社庶90)  
5) 通達「同上」

6) 「民生委員児童委員活動の現状と将来」(昭和47年度都道府県指定都市社協民生委員部会長等研修会・資料)、全国社会福祉協議会  
7) 「同上」  
8) 「同上」p.67~90.  
9) 渡辺武男「民生委員活動への期待と現実——これからの民生委員像を求めて——」『社会福祉研究』鉄道弘済会、12号、1973年。  
10) 高沢武司「福祉政策と市民参加」『政策決定と公共性』日本行政学会編、勁草書房、1973、p.233.

表 III-1 役職兼任状況

(単位 %)

	総数	町内会自治会役員	農漁協・商工所役員	PTA役員	地域の婦人会老人クラブ役員	社会福祉協議会役員	保護司	各種行政相談員(老人・障害者等)	行政防犯・交通安全等の協会役員	防犯・交通安全等の協会役員	青少年問題協議会委員	年協委員	母子保健推進委員	その他	役職なし
		総数	100.0(845)	57.9	9.3	5.6	34.9	32.2	6.3	8.0	28.0	38.3	1.4	14.4	9.3
性別	男	100.0(426)	73.2	18.1	5.9	23.9	37.6	7.7	9.4	39.7	41.5	0.2	17.4	4.5	
	女	100.0(419)	42.2	0.5	5.3	46.1	26.7	4.8	6.7	16.2	35.1	2.6	11.5	14.3	
総務別	総務経験者	100.0(95)	68.4	4.2	3.2	44.2	62.1	8.4	22.1	37.9	61.1	4.2	13.7	3.2	
	総務未経験者	100.0(721)	56.6	10.3	6.0	34.1	28.0	5.7	5.8	26.8	35.5	0.7	14.7	10.4	

\* 過去における総務経験者7および不明22を省く。

よびその活動の情報提供、相談援護、②対象者の発見と連絡、③福祉増進に関する意見具申、となっている。また、民間性をつらぬくためには、行政からの自立が必要であるという認識で、構成員の拠出による組織財源の確保の方針も示されている。このように、自主活動の強調、行政協力活動の自発的・限定的とりくみが方向づけられても、この「報告書」に示された民生委員活動の基本が「公私の福祉サービスの推進強化にあるという観点」にたっている限り、従来の“制度”と“活動”の間の“矛盾”は克服されるはずはない。

以上、3つの段階に分けてこれまでの民生委員の動きをみてきたが、今日問題となっている民生委員活動における「自主性」と行政「協力性」の問題は、過去におけるいくつかの活動強化・刷新の方向にもかかわらず、結局は当時の重大テーマでありながら解決し得ず現在に引きつがれてきたといえよう。では、「自主性」と「協力性」の問題とは一体どのようなものであろうか。これまでの“動き”では、自主活動と協力活動は併行して行ない得るという前提で議論されていた。しかし民生委員活動のあり方を論議するにあたって、今後、この「前提」そのものを問う必要がないであろうか。なぜなら、民生委員問題として現象的に指摘される、民生委員個人の伝統的・封建的・保守的意識と行動、ボス支配、高齢化・固定化、社会的名誉欲、あるいは有給専門ワーカーの不充足・未整備等を安上りに補完する役割を担っている、といった数々の指摘は、実は、厚生大臣の委嘱一名誉職—社会奉仕の精神—協力機関を骨子に組み立てられている民生委員制度そのものの構造から生み出されたもの<sup>11)</sup>といわれているからである。それ故、このような構造をもつ制度によって義務づけられた「協力活動」は、結局は「協力」という名の法的権威による民生委員への福祉業務の強制—義務づけにつなが<sup>12)</sup>り、この「協力の強

制」は自発性と参加意欲を損傷することになる<sup>13)</sup>、からでもある。

このように、民生委員制度そのものの構造的性質から生み出された「自主活動」と「協力活動」の問題は、結局は制度と活動との“矛盾”としてそのまま民生委員個人の活動に投映されているはずである。以下、この矛盾が実際活動にどのような“混迷”状態として現われているか、調査の結果をみることにする。

## 2 民生委員活動の実態とその特徴 (東京都の場合)

### (1) 民生委員の役職兼任状況

活動の実態に入る前に、民生委員その人となりを地域における役職兼任状況を通して見てみよう(表III-1)。まず、どんな人が民生委員に選出されているかをみると、約6割(57.9%)のものが「町内会自治会役員」を兼ね、ついで「青少年問題協議会委員」(38.3%)、「地域の婦人会、老人クラブ役員」(34.9%)、「社会福祉協議会役員」(32.2%)、「防犯防火交通安全等の協会役員」(28.0%)とつづき、民生委員以外の役職についていないものはわずか1割(9.3%)にすぎない。このことは、民生委員の基本的性格の1つに「地域性」があげられているだけに、地域共同体関係の名望家、役職者が民生委員として委嘱されていることがわかる。ただここで驚いたことは、民生委員の多くが「町内会自治会役員」を兼ねていることである。勿論、ある程度、地元町内会・自治会と民生委員との関係は密着し、またそれを必要とすることも予想されたが、男子の7割強、女子でも4割強のものが民生委員と町内会・自治会の委員を兼任している事実は、今後の民生委員のあり方を考える上で、重大な検討課題を提出したことになる。同様のことは女子の46%が「地域の婦人会、老人クラブ役員」を兼任していることにもいうことができる。兼任状況を現任総務と総務未

12) 「同上」

13) 高沢武司「前掲書」p.233.

11) 渡辺武男「前掲書」p.19.

表 III-2 民生委員以外についている地域役職数

(単位 %)

	総 数	性 別		総務経験別*		職 業 別							
		男	女	現 任	総 務 未 経 験	専 門 的 サ ー ビ ス	農 林 漁 業	自 営 業	会 社 員	そ の 他	無 職	主 婦	不 明
総 数	100.0 (845)	100.0 (426)	100.0 (419)	100.0 ( 95)	100.0 (721)	100.0 ( 44)	100.0 ( 65)	100.0 (237)	100.0 ( 19)	100.0 ( 17)	100.0 ( 40)	100.0 (419)	100.0 ( 4)
1 つ	25.3	20.7	30.1	12.6	26.4	13.6	26.2	19.0	21.1	35.3	22.5	30.1	25.0
2 つ	21.9	20.9	22.9	18.9	22.6	20.5	18.5	21.1	26.3	5.9	27.5	22.9	25.0
3 つ	20.5	23.0	17.9	14.7	21.5	25.0	27.7	21.1	21.1	17.6	27.5	17.9	25.0
4 つ	14.0	18.8	9.1	28.4	11.9	22.7	13.8	20.3	5.3	41.2	12.5	9.1	—
5 つ	5.0	6.6	3.3	12.6	4.0	6.8	1.5	9.3	—	—	5.0	3.3	—
6 つ以上	4.0	5.6	2.4	9.5	3.2	2.3	6.2	5.9	10.5	—	5.0	2.4	25.0
役職なし	9.3	4.5	14.3	3.2	10.4	9.1	6.2	3.4	15.8	—	—	14.3	—

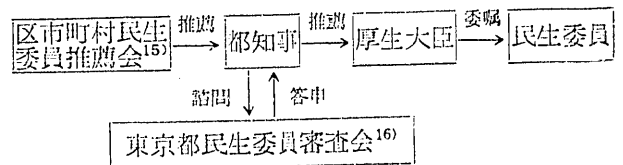
\* 過去における総務経験者7および不明22を省く。

経験者とに分けてみると、現任総務は未経験者に比べて、いわゆる社会福祉関係役員（社会福祉協議会役員、各種行政相談員、青少年問題協議会委員）の兼職者が圧倒的に多いことも特徴としてあげられる。役職兼任数では、1/4が「1つ」、1/5が「2つ」ないし「3つ」と回答しているが、「4つ以上」としたものも2割強いる（表III-2）。性別では男性にいくつも役職を兼ねているものが多く、また、兼職の数は女性の場合、高年齢になるほど多くなっている。総務経験別では、4つ以上の兼職数をあげたものは、現任総務に数多くみられた。

ところで、以上のような民生委員の特徴はどのようなものとして了解されるであろうか。第1は、東京都内の全地区から抽出された調査客体にも係わらず、そこに現われた民生委員の姿は、町内会、自治会役員を兼務し、かつ、その他いくつかの役職を兼任した、いわゆる地域地付層の住民であること。第2は、このようなひとびとが、民生委員活動における民間自主活動と行政協力活動を行なっていることである。このことは、わが国における自治会、町内会が行政の末端組織的な役割を担っている時、地域における特有の利害関係と、地域福祉の推進との間に問題は生じないかどうかという疑問につながる。それはさておき、要するに、現在の民生委員は押し並べて、伝統型住民層の代表者が選出されているといえよう。したがって、実質的には行政協力的活動が民生委員活動の主流であるだろう。ただし、女性の進出が伝統的民生委員像をわずかながらも変化させていることは確かである。では、なぜこのような地域のリーダーが民生委員に選ばれているのであろうか。それは第1に、民生委員としての適格要件に規定され、第2に委員選任手続に由来している。まず適格要件の主な項目をみると、社会奉仕の精神に富み、地域福祉の推進に指導力があり、

かつ責任感が強い者、担当予定地域に相当期間居住しており、その地域の実情に精通し、かつ地域住民の信望があり、住民が気軽に相談に行けるようなもの、家庭生活が安定しており、家族の理解と協力が得られ、活動に相当の時間をさくことができるもの等々の規定がある。具体的には、週20時間程度の活動時間をさけるものが資格を有しているとみなされている（東京都、選任要綱）。このような厳しい資格要件にパスする人は、地域の中でも数えるほどしかいない。したがって、今回の調査でも、活動する上で最も支障となることは「他の役職との業務のため時間が足りない」や「仕事（職業・家庭）との両立が困難」に回答が集まり、「ケースがかかえている問題が複雑になってきて解決が困難」とか「要求されている業務が多すぎる」、「地域の理解や協力が得られない」といった、いわば活動そのものに関する困難は相対的に低くなっている。

つぎに、選任手続についてであるが、既述したように民生委員の選任と委嘱は民生委員法によって「民生委員は、市町村の民生委員推薦会が推薦した者を都道府県知事が民生委員審査会の意見をきいて推薦し、厚生大臣が委嘱する」と規定されている。推薦手続を図示すると次のようになる<sup>14)</sup>。ところでこの手続過程は下図をみても



14) 『民生委員児童委員の手引』東京都、昭和49年度版、p. 123.  
 15) 次に掲げる分野から2名又は1名を、各区市町村長が委嘱  
 ① 区市町村の議会の議員  
 ② 民生委員・児童委員

わかるようにきわめて公権力作用が強く<sup>17)</sup>、そのため、上述の48年12月に提出された『報告書』の「民生委員制度の改善整備」においても、推薦制度に関する条項は、地域住民各層、団体の意見をとり入れるとともに民生委員の意見も尊重することが示されている。以上の民生委員資格要件と選任手続上の特殊制約から、調査結果に現われたような「地域共同体」的体質を備えた民生委員が現行民生委員の主流とならざるをえないのであろう。

## (2) 活動消費時間および活動状況

民生委員としての役割のために消費する活動時間は、担当地区の世帯数によって異なるであろう。今回の調査では、1人当たり平均担当世帯数は約500世帯であった。そのうち、100世帯以下というのも18件あった反面、900世帯をこえているものも44件あり、住宅密集地区とそうでない地区との差が現われている。このように担当地区の世帯数には多少の違いがあるが、この違いが活動消費時間ないし活動状況に、直接の影響力とはなっていない。

さて、活動時間についてであるが、東京都が週当たり20時間を目安に民生委員の推薦基準を設けていることはすでにふれた通りである。では実際の消費時間はどうか。まず平均活動時間をみると、週当たり6.6時間が回答されている。推薦基準の目安からはかなりかけ離れているが、それでも1日1時間は民生委員活動に充てていることがわかる。この事実は、民生委員活動の負担の重さを物語っていよう。全体では3～4時間の消費量が最も多く(16.1%)、ついで2～3時間、1～2時間と続いている。この傾向は現実的な姿を現わしているように思われる。ただ、ほとんど時間を消費しないと答えたものが2人、逆に、推薦基準である20時間以上と答えたものの56人をみると、民生委員における活動状況にはかなりの個人差、幅のあることが予想される。活動消費時間については男女差はほとんどみられない。ただ、現任総務のモードが20時間以上(17.9%)にあり、総務、非総務の間には活動量にはっきりとした差が出ている。この

ことは、昭和42年以降活動方針として打ち出された組織活動、共同活動の重視により、民生委員協議会のとりまとめ役兼指導者である総務の任務は増々重く、かつ多忙になってきているせいであろう。職業別では、民生委員の代表的職業とされる自営業の活動時間消費量をみると、モードは2～3時間にあり、概して活動量は少ないといえる。このことは自営業層の職業上の多忙さから説明することもできようが、さきの役職兼任数との関係でみると、4つ以上兼任している層は「その他の職業」を除くと自営業層が最も高いのである。したがって、民生委員活動に投ずる消費時間は、たんに本来の生活・生業の特質のみならず他の役職との兼任状況によっても影響されていることがわかる。

つぎに、民生委員の活動状況についてみてみよう。民生委員の活動は、自主的活動と関係行政機関に対する協力活動に大別されることは上述した通りである。この分類は、厚生省(『厚生白書』)および東京都(『民生委員・児童委員関係通知類集(第1集)』)等の行政関係から社会福祉関係者<sup>18)</sup>にいたるまで、幅広く承認されている。したがって、民生委員活動を扱う場合には、この分類によって仮説が成立している。たとえば、男子民生委員は行政協力の志向が強いが、婦人民生委員の場合には、ボランティア志向にあるという主張である。この根拠として、男子民生委員は、その多くが自営業、農業といったいわば地つき名望家ないし地域リーダーによって構成されているからといわれている。他方、婦人民生委員の場合には、そのほとんどが主婦であるため、地元との利害関係で地域と係わるというより、むしろ、地域の問題との関係で機能的に行動すると考えられているからである。ところで、この自主活動、協力活動の分類は、その基準が明確にされないままあたかも自明の理の如く、民生委員の活動を論議する際の前提にされている。したがって『厚生白書』(50年版)では「地域住民の福祉増進のための相談、指導、調査等の自主的な活動や福祉事務所等の関係行政機関への協力活動」と分類し、『民生委員児童委員の手引』(東京都民生局、49年度版)では「……住民の福祉をはかるための、相談指導活動」「関係行政機関に対する協力活動」、あるいは「民生委員協議会を中心とする自主的組織活動」(p.6)に3分類されている。ここでは厚生白書における「自主的活動」の他に、「自主的組織的活動」のあることが示されている。このように、自主活動、協力活動の具体的内容については、その分類基準はまさにマチマチであり、この点については行政自

③ 社会福祉事業の実施に関係ある者

④ 区市町村の区域を単位とする社会福祉関係団体の代表者

⑤ 教育に関係ある者

⑥ 関係行政機関の職員

⑦ 学識経験のある者

16) 次の分野から総数10名を都知事が委嘱

① 都議会議員

② 社会福祉事業の実施又は児童労働に関係ある者

③ その他学識経験のある者

17) 高沢武司「前掲書」p.233.

18) 渡辺武男「前掲書」p.16.

身も認めていることである。すなわち「……特に公的保護事務に関する協力活動については、その内容および方法等具体的な協力活動の態様は、必ずしも明確でなく<sup>19)</sup>、各地区、区々の実情であるので、この協力態勢の在り方として<sup>20)</sup>」東京都独自の「協力活動指針」が示されている。

以上、長文にわたり、民生委員活動の自主活動、協力活動についてその大別そのものの曖昧さを明らかにしてきた。このよに制度と活動場面にみられる曖昧さにも係わらず、民生委員自身は自主性を本旨としながら行政協力性をも同等のウエイトをもってとりこんでいるようである。事実、民生委員の活動場面からは、絶えず「自律的」とか「自主的」という用語が飛び出し、最近に至っては「自発的協力活動」がめざされたりしている<sup>21)</sup>。そして民生委員活動における自主性と協力性の問題は、用語の上ではこの「自発的協力活動」なる概念を使用することで、観念的には解決されたことになるのであろう。しかし果してそういえるかどうかである。なぜなら、10年前の次のような行政—民生委員間の「協力関係」問題を解く鍵は、「自発的協力活動」に内在化されているとはいえないからである。つまり、10年前の「協力関係」の実際の姿は「民生委員が担う公的福祉行政機関の協力活動は、結局民生委員個々の主観的判断にまかされ、行政からの具体的な協力依頼もなく、『協力』の意味はうすれてきているのが実際の姿である<sup>22)</sup>」（傍点萩原）と。この結果、実際には「福祉6法にもとづく住民からの相談や各種証明等、固定化された業務—それはまさに行政の末端機関として下請化されたものである—という消極的な協力業務が支配的で、民生委員が行政に訴える積極的な協力の姿はみられない<sup>23)</sup>」ということになる。ここにい「固定化された業務」を行政の「下請化」と短絡化して捉えることには疑問があるが、いずれにしても、「行政の下請化」からの脱皮を旨とした「自発的協力活動」の中から、行政の補助的業務<sup>24)</sup>が整理、払拭されるのか

19) 東京都民生局『民生委員・児童委員関係通知類集』(第1集)昭和50年、p.84。同誌によると、「往々特殊な事情もあって」明確になっていない事実を認めている。

20) 同上、p.84。

21) 前述「民生委員活動刷新特別研究会報告」昭和48年12月。

22) 渡辺武男『前掲書』p.17。

23) 同上

24) たとえば、「現行の民生委員活動はどれも本来役所の仕事だ。体のよい役所の使い走りだ」という民生委員自身の批判の声や（前掲『民生委員児童委員活動の現状と将来』p.64～65）、個別訪問による、ねたきり老人福祉手当の直接支給活動等（武蔵野市他）行政下請的、行政補助的業務は数多くみられる。

どうか。また、実際の活動場面において、活動目標と活動手段の不明確さ、曖昧さのために、結局は「民生委員個々の主観的判断」にまかされてしまう「協力関係」が克服されるのかどうか問題となる。勿論、民生委員活動における「民生委員個々の主観的判断」の領域は十分に確保され、またその重要性も強調されなければならない。ただここで危惧することは、活動そのものの目標と手段の不明確さゆえに、結局「個々の主観的判断」によって活動そのものが「やってもやらなくてもよい」という結果に帰着しないかどうかである。この点の問題は、民生委員の民間性、そのための行政コントロールからの解放というレベルの問題とは異なるものである。またそれは民生委員個人の活動の自由と、制度上の欠陥から帰結する「やってもやらなくてもよい」というレベルの問題とも同じではない。

では、今回の調査に現われた民生委員活動の実際はどのようなものであったか。

活動内容（種類）については10項目にわたってたずねた。その結果、各項目の平均件数は次のようであった（表Ⅲ-3）。これら諸活動について、極端な場合を示してみよう（表Ⅲ-4）。表Ⅲ-3および表Ⅲ-4に示した活動内容は、民生委員活動として広義に義務づけられたものである。その意味では、民生委員制度に規定された「職務」ということができる。ただし、本節で問題にしている「自主活動」「協力活動」の区別は、今回の実態調査では明らかにすることができなかつた。したがって、ここでは、民生委員活動の性質と範囲の曖昧さが実際活動にどのように現われているかを把握するに止める。

活動全体の中では、「対象者への訪問」活動が他の活動に比べて活発に行われていることがわかる（表Ⅲ-3）。

表Ⅲ-3 民生委員の活動内容（1）

活動の種類	平均件数	
対象者への訪問	月平均	5.7件
対象者からの相談	〃	2.9件
社協、民協の会合	〃	1.8回
各種の研修会	年平均	4.4回
地域行事等への参加	月平均	2.3回
施設、団体、役所への連絡	〃	3.2回
福祉票、活動記録の作成	〃	2.8回
証明事務（調査費・意見書など）	〃	1.5件
調査（実態調査・モニター調査など）	年平均	3.4回
その他民生・児童委員としての活動	月平均	7.0時間

れは、民生委員が対象者の家へ出向いて行く活動である。逆に、対象者が民生委員を訪れる件数は前者の半数にすぎない。このことは、訪問活動による生活調査、それによるニーズの発見、発掘が実際活動の場面では重要な役割となっていることを示している。しかし、ニーズの発見・発掘は、関係機関への「連絡」を伴って初めて「協力活動」となるのであろう。ところが、「訪問」活動

に比べ連絡活動の件数は相対的に少ない。以上の結果は、今日の民生委員の基本的性格からいって、ニーズの発見・発掘は対象者のプライバシー侵害につながる危険のあることも示唆している。なぜなら、現状ではこのような民生委員活動の実際について正否をチェックする機関がおかれていないからである。

他方、表Ⅲ-4の活動状況は、民生委員制度の規定にも係わらず、各民生委員の間には活動内容にかなりのバラツキのあることを明らかにしている。一定の制度規定を受けながら、実際には、活動件数ゼロのものから、平均活動を大きく上まわっているものまで、かなりの個人差をみることができる。これは、「結局民生委員個々の主観的判断にまかされ」て活動が行なわれていることを裏づけているのではなかろうか。行政協力活動であろうと、あるいは、自主活動であろうと、民生委員制度そのものの性格規定の曖昧さが、実際活動の範囲と内容について、その大部分を民生委員個人の自由裁量に委ねる結果となっている。

(3) 活動費用および待遇に対する評価

民生委員活動の実際は、その制度的規定にも係わらず活動の大部分が民生委員個人の「主観的判断」に委ねられているようである。このような活動上の特徴は、活動費支出の側面にもみられる。すなわち、民生委員として一ヵ月に出費する平均月額額は3,517円であるが(表Ⅲ-5)、現任の民生委員総務ではこの支出額は6,991円にもなり、民生委員総務を経験したことのないもの(3,072円)の2.3倍にも達している。この他、性別では男子(4,244円)は女子(2,768円)に比べて平均額で1,500円の支出増にあり、経験年数も長期化するほど活動費支出は多額になっている。これら平均活動費のみならず、活動費支出の個人差もかなり大きく、1ヵ月当り1,000円以下の活動費と回答したものの13%から10,000円以上のもの7%までを数えた。

表Ⅲ-4 民生委員の活動内容(2)

活動の種類	平均件数		
	合計	なし	10件以上
対象者への訪問	月平均 845 (100.0)	31 (3.7)	211 (25.0)
対象者からの相談	" 845 (100.0)	66 (7.8)	42 (5.0)
社協、民協の会合	" 845 (100.0)	18 (2.1)	11 (1.3)
各種の研修会	年平均 845 (100.0)	43 (5.1)	113 (13.4)
地域行事等への参加	月平均 845 (100.0)	122 (14.4)	38 (4.5)
施設、団体、役所への連絡	" 845 (100.0)	66 (7.8)	65 (7.7)
福祉票、活動記録の作成	" 845 (100.0)	99 (11.7)	86 (10.2)
証明事務(調査書・意見書など)	" 845 (100.0)	172 (20.4)	13 (1.5)
調査(実態調査・モニター調査など)	年平均 845 (100.0)	117 (13.8)	97 (11.5)
その他民生・児童委員としての活動	月平均 845 (100.0)	317 (37.5)	111 (13.1)

実数はサンプル数、( )内数字は%

表Ⅲ-5 民生委員として出費する活動費(1ヵ月平均)

(単位%)

	総数	1,000	1,000	2,000	3,000	4,000	5,000	6,000	7,000	8,000	9,000	10,000	不明	平均	
		円未満	2,000 円未満	3,000 円未満	4,000 円未満	5,000 円未満	6,000 円未満	7,000 円未満	8,000 円未満	9,000 円未満	円以上	(%)			額
総数	100.0(845)	12.9	21.2	18.0	11.8	4.1	9.6	2.0	0.8	0.7	0.5	7.2	11.1	3,517	
性別	男	100.0(426)	11.3	19.5	18.1	9.2	4.7	10.8	3.1	1.2	0.5	0.7	10.6	10.6	4,244
	女	100.0(419)	14.6	22.9	17.9	14.6	3.6	8.4	1.0	0.5	1.0	0.2	3.8	11.7	2,768
総務* 経験別	現任総務	100.0(95)	9.5	9.5	14.7	6.3	5.3	15.8	3.2	2.1	—	—	17.9	15.8	6,991
	総務未経験	100.0(721)	13.5	23.4	18.3	12.3	3.9	8.7	1.7	0.7	0.8	0.6	5.7	10.4	3,072

\* 過去における総務経験者7および不22明を省く。

表 III-6 費用弁償についての考え方

(単位 %)

		総 数	費用弁償や報酬などはもらわなくともよい	実際にかかった費用弁償はほしくない	費用弁償に加えて報酬も出してほしい	その他	不明
総 数		100.0(845)	19.2	54.8	18.0	0.9	7.1
性 別	男	100.0(426)	23.2	49.8	20.2	1.2	5.6
	女	100.0(419)	15.0	59.9	15.8	0.7	8.6
総務経* 験別	現 任	100.0(95)	11.6	55.8	21.1	1.1	10.5
	未 経 験	100.0(721)	20.1	55.2	17.9	1.0	5.8

\* 過去における総務経験者7および不明22を省く。

現在、東京都は民生委員活動費として一般民生委員に年額 32,600 円 (月額にして 2,717 円)、民生委員総務には総務手当 2,000 円を加算した 34,600 円 (月額にして 2,883 円) を支給している。この活動費は、民生委員が日常活動を行う上での文房具、参考図書購入費、連絡通信費等の「民生委員手当」と、交通費としての「活動費」によって構成されている。すでに民生委員の法的身分は名誉職であることにはふれたが、名誉職は「活動保障のための給料等を受けない代りに職務上の実費弁償または勤務に対する報酬または手当は受けることができる<sup>25)</sup>」とされている。そこで、現在の民生委員の活動費は「職務上の実費弁償」に相当するものと理解されている。ところで、さきの活動費支出状況に戻ると、現任総務の私費持ち出し分は毎月 4,000 円にも上っていることがわかる。現任総務に限らず、多くの民生委員は毎月かなりの私費負担を行っているのが現実である。このように、現行民生委員活動は、活動時間のみならず活動費用においても、民生委員個人の負担の下に成り立っているといえよう。では、ここにいう実費弁償としての活動費とは、どのような性質のものであろうか。それは「原則的にいえば、民生委員であることによって支給されるという性格のものではない。極端に言えば、活動しない民生委員には支払う必要のない『手当』であり『費目』の立て方である<sup>26)</sup>」。この説明で注目されることは、民生委員に委嘱されながら、活動する民生委員と活動しない民生委員が観念されていることである。すなわち、活動費の支給においても民生委員制度における「協力活動」のミニマムがいずれにあるのかが不明のままである。したがって、実費弁償の枠内で活動するものと、枠をこえた活動を行うものとの相違は、たんに個人の「主観的判断」に左右

されていることになる。しかし一般的には、これら実費弁償としての活動費「手当」の問題は、「増額<sup>27)</sup>」ないし「過不足」状況という金額そのものの多寡として論じられる傾向にある。みてきたように、活動費の問題は、その多寡にあるのではなく、民生委員活動の具体的、実際のミニマム規定の曖昧さにあるといえよう。

以上、民生委員制度としての協力機関と、社会奉仕を基本的精神にすえた自主的活動との間の「矛盾」が具体的に・实际的活動にどのように投映されていたかをみてきた。その結果、活動内容、活動時間、活動費用といった、いわば活動状況全体にわたって、その実態は、民生委員活動の“混迷”をもの見事に映し出していた。それは、活動の性格、目標、手段の曖昧さの中で、個人の「主観的判断」が活動内容を規定する決定的な要因となっていたことである。このように、制度と活動との間の矛盾は、具体的には無規律の混迷活動として具現しているにもかかわらず、民生委員が問題にするのは、本質的には「社会奉仕の精神」である。それは、過重な負担とも思われる活動時間と活動費用の支出状況に現われていたとみることができる。

ところで、次の調査結果についてどのような解釈を下すことができるであろうか。それは、民生委員自身が、民生委員活動に下した評価についてである。今回の調査では、実費弁償についての考え方(待遇についての意見)として自己評価が行なわれたが、それは民生委員各自にとっての「現実感覚」と理解してよいであろう。調査結果では、7割強の民生委員が実費弁償ないし実費弁償+報酬を要求している(表 III-6)。この数字は何を意味しているのだろうか。一般的には「民生委員活動が自主的活動を中心とし、さらに篤志家であることが本旨であるとすれば、活動費とか手当とかということの問題とすること自体がおかしい<sup>28)</sup>」という説明も成り立と

25) 小川政亮『社会事業法制』ミネルヴァ書房、1973年、p. 88.

26) 高沢武司『民生委員活動の実態とその諸条件に関する研究』全国社会福祉協議会、昭和39年、p. 40.

27) たとえば前掲書『民生委員児童委員活動の現状と将来』全国社会福祉協議会、p. 57~60.

う。しかし実際には、民生委員は公費による実費弁償ないし報酬を要求しているのである。では、実費弁償の要求によって表現された活動についての自己評価は、どのように解釈することができるであろうか。それは、民生委員自身、現行民生委員活動の「行政下請化」を認めたことを意味していよう。なぜなら、本来なら行政が果すべき福祉活動を、名誉職としてその活動の代替、補完を行っているという意識が働いているとみることができるからである。もちろん、すべての民生委員が明確に意識しているとは限らない。むしろ、無意識のものの方が多いであろう。しかし、もし、活動費そのものが問題であるのなら、それは公費によって賄われるべきではなく、民間団体の財政問題として意識されるはずである。

この公費に対する「実費弁償」志向は、民生委員自身、活動の性格規定について一定の評価を与えたとみることができる。それは、現行民生委員活動は「行政の下請化」を行っているという自己評価である。しかしここで問題なのは、利害によって規定される現実感覚＝実費弁償志向（態度）と、民生委員制度や民生委員精神に規定され、拘束されている側面とが民生委員個人の内、新たな矛盾となっていることである。

### 3 まとめにかえて

以上みてきたように、現行民生委員の活動状況は、民生委員制度と民生委員精神に規定されたこれまでの伝統的な活動と、時代の動きを反映した民生委員個人の新たな態度との間の「過渡期」にあるといえよう。しかし現実には、この「過渡期」の福祉活動は、民生委員自身の自己矛盾でありながら、制度と精神規定に積極的に働きかけることができずにいる。そのため結局はこれまでの伝統的な活動にくみこまれていく矛盾と混迷を克服できないでいる。では、なぜ矛盾の克服ができないのか。それは、何よりも、民生委員自身の出身階層の特殊性に規定されているからといえよう。このような状況の中で、従来の民生委員問題はともすれば行政「協力活動」か「自主活動」かという視点から問題がたてられてきた。しかしこれまでみてきたように、現行民生委員制度と民生委員精神の枠内で「協力」か「自主」かという問題をいくら議論したとしても、それは民生委員問題の解決にとって積極的な意味を持ち得ないのではなからうか。したがって、民生委員のあり方を探る時に常に前提とされた「協力」か「自主」かという分析視点は、根本的に再検討を要する問題となろう。いま、現行社会福祉の特徴を、

ニーズの多様化・高度化と行政機能の拡大・強化と規定する時、そこには新たな問題が生起する。それは、ニーズの複雑化と行政の官僚体制の中で、資格要件を備えていながら福祉制度やサービスからもれてしまうケースが多数あるという問題である。すなわち、これまでのように、福祉問題を「ニーズ」と「対策」との枠組だけでは把握し切れない事態が生じていることである。従来、このニーズと対策を結ぶ「パイプ役<sup>29)</sup>こそ民生委員の機能だといわれてきた。しかし現実には、その「パイプ」は「行政下請化」としての役割を担っていたことは上述した通りである。このことは、「行政下請化」を回避するような「パイプ」の位置と役割が改めて求められていることを示している。その意味では、新しい役割を担えるような民生委員活動が社会的に期待されているといえよう。具体的には、それは公私役割分担の中で明確に規定される機能であり、かつ、社協活動、一般ボランティア、福祉要求運動および行政活動のいずれとも異なる独自の役割である。それは社会福祉制度・サービスへの「接近体系」(accessibility)の一環として位置づけられるものである。この体系の中で、民生委員の今後のあり方と役割が問われなければならないであろう。

## IV 民生委員の意識と今後の活動展望

### 1 民生委員の意識とその特徴

はじめに述べたように、今日の社会福祉をめぐる状況の変化が、民生委員の活動や役割についての見直しの必要を迫り、行政下請け機関かボランティアか、さらには民生委員制度そのものについてさえも問い直さざるを得ない状況を生み出している。

このような状況の中で、民生委員自身は、社会福祉の担い手として自らをどのように位置づけ、どのように活動して行きたいと考えているのだろうか。これらの点を明らかにすることを本節の課題として、以下、民生委員の福祉意識、役割や活動についての意見、さらに今後の方向についての意見などを検討していくことにしたい。

#### (1) 民生委員の福祉意識について

まずはじめに、民生委員が福祉についてどのような考え方をしているのか、をみておこう。民生委員の福祉意識を知るために、ここでは、50年9月に行われた神奈川県「地域の福祉に関する調査」から、福祉イメージ、福祉意識を尋ねた質問項目のうち、次の1問を用いた。

29) 前掲『民主委員児童委員の手引』東京都民生局。本誌では、民生委員の役割を「地域社会で行政と住民をつなぐパイプ」「福祉活動の潤滑油」として説明がなされている。p.1~5.

28) 高沢武司『民生委員活動の実態とその活動とその諸条件に関する研究』前掲書。p.39.



表 IV-1 福祉意識

(%)

		計 (実数)	ひとりひとりの 努力	住民どうしの助 け合い	行政が施策を整 えるべき	不 明
総 計		100.0 (845)	3.3 (28)	48.6 (411)	43.6 (368)	4.5 (38)
職 業 別	専門的サービス	100.0 (44)	6.8	43.2	50.0	—
	農 林 漁 業	100.0 (65)	4.6	61.5	30.8	3.1
	自 営 業	100.0 (237)	3.0	49.4	44.3	3.4
	会 社 員	100.0 (19)	21.1	36.8	42.1	—
	そ の 他	100.0 (17)	—	64.7	35.3	—
	無 職	100.0 (40)	5.0	40.0	47.5	7.5
	主 婦	100.0 (419)	1.9	47.7	44.4	6.0
不 明	100.0 (4)	25.0	25.0	50.0	—	

すなわち、住民の生活を高める方法として、1つは個我的立場ともいえる「福祉や生活の向上のためには、住民ひとりひとりがその持場で努力すればたりること、そのため特に住民どうし助け合うといった必要はない」という意見と、2つには、住民相互の助け合いを強調する「福祉や生活の向上のためには、住民どうしお互いの助け合いこそが何より重要である」という意見と、3つに、いわば行政依存型ともいえる立場である「福祉や生活の向上のためには、行政(役所)が、よりキメの細かい施策やサービスを整えることが、今一番大事である」という意見の3つをあげて、いずれか1つを選択してもらった。

結果は、表IV-1に示されるとおり、「住民相互の助け合い」が48.6%と最も多く、ついで「行政依存型」が43.6%と、両者の意見はほとんど差がなく、「個我的立場」は3.3%と極めて低いことがわかる。

同じ質問を行っている前掲神奈川県「地域の福祉についての調査」をみると、「個我的立場」が4.2%、「住民相互の助け合い」が26.2%、「行政依存型」が68.6%となっており、比較すると、本調査の方が「住民相互の助け合い」を主張する人が20%も多く、その分だけ「行政依存型」の人が少なくなっている。もちろん、単純な比較はできないけれども、神奈川県の場合、調査対象者が地域住民であることから、民生委員の役職にあるものは、一般住民よりも住民相互の助け合いを強調するものが多いといってもさしつかえないだろう。

そこで、「住民相互の助け合い」を民生委員の福祉意識の特徴とみて、この助け合いを強調している人たちは、とくにどのようなグループであるかを次に明らかにしておきたい。性別や年齢別、経験年数別、さらには地区別に意識の違いをみたが、これらの変数による意識のちがいは認められなかった。なぜ、属性や地区別の意識の違

いがみられないかを考えると、先のIIの分析から、恐らく地域差を生み出す主要因であった、自営業者と主婦の意識が似かよっているからだろうと想像された。そこで職業別(表IV-1)に福祉意識の違いをみると、自営業者や主婦は確かに似かよった反応を示しており、「住民相互の助け合い」福祉を主張する割合が相対的に高いことがわかる。また農林漁業従事者も「助け合い」福祉を強調するものが多い(その他は総数17人なので除く)。

以上をまとめて、民生委員の福祉意識の特徴を記すと、一般住民に比べて「相互の助け合い」意識が特に強いことが特徴であろう。そして、この助け合い意識は農林漁業従事者、自営業者、主婦層に支持されている意識であることから、恐らく伝統的な相互扶助の意識——たとえば、となり組や町内会による相互の助け合いの延長線上にある福祉意識であろうと推測される。これについては後に、また検討することにした。ここでは行政依存型の福祉意識も無視できないが、これも後ほど触れることにしたい。

## (2) 民生委員活動のあり方をめぐって

次に、民生委員活動のあり方について、民生委員自身はどのような意見・意識をもっているのかを考察しよう。民生委員活動をめぐって、いくつかの議論が出ていることはすでに述べたが、ここでは活動方向や領域をめぐる対照的な意見をあげ、いずれかを選択してもらう方法をとった。

1つは、行政協力員か一般ボランティアか、どちらの方向で活動したいと考えているのかをみることをもくろんで「(1)もっと行政に密着した活動を行う必要がある」と考えているのか、それとも「(2)行政とは一線を画し自主的活動に力を入れる必要がある」(質問16の(ロ))と考えているのかを尋ねた。

2つは、生活保護の実施に当って、「(1)民生委員の意

見をもっと尊重してほしい」か、「(2)行政が行うものだから、あまりタッチしない方がよい」か(質問16の(イ))を問うて、生活保護に対してどのような意見をもっているのかを見、またさらには、この意見の背景にある福祉意識をさぐる手がかりとした。

3つに、社会福祉の対象やニーズの最近の変化に応じて、社会福祉領域も拡大してきたことに関して、民生委員の側はこの領域の拡大にどう対応しようとしているのかを尋ねた。すなわち、民生委員の活動は「(1)生活保護者(低所得世帯)の相談やお世話に重点をおくべき」か、「(2)生活困窮者の問題よりは、老人、障害者、児童、母子世帯の問題に活動の重点をおくべき」か(質問16の(ハ))を問うた。

表 IV-2-a 行政との関係 (%)

1. 行政に密着	56.2
2. 自主的活動	30.8
3. 不明	13.0
合計(実数)	100.0 (845)

表 IV-2-b 生活保護の実施 (%)

1. 意見を尊重してほしい	51.0
2. タッチしない方がよい	41.9
3. 不明	7.1
合計(実数)	100.0 (845)

表 IV-2-c 活動の対象領域 (%)

1. 低所得世帯	28.4
2. 老人、障害者、児童母子	55.3
3. 不明	16.0
合計(実数)	100.0 (845)

以上、3問について、その結果を表IV-2-a~cで見ると、まず、行政により密着した活動を望むものが多いことが明らかであろう。近年、民協独自の自主活動の重要性が叫ばれ、期待されてもきたが民生委員の大半は行政にもっと密着した活動を行ないたいと考えている点、特に注意しておく必要がある。次に、生活保護に関しては、意見を尊重してほしいと回答した人の方が多く、タッチしない方がよいという人を10%近く上回っている。伝統的に貧困問題を扱ってきた民生委員としては、福祉事務所が民生委員の頭ごしに保護の決定を行い、もっぱら現金のはこび屋だけをつとめることに不満をもちす声も聞かれた。

また、活動領域については、低所得世帯よりはもっと老人、障害者、児童、母子世帯といった多様な領域に重点をおくべきだとする人がはるかに多く、これは近年の

福祉ニーズの多様化や対象の拡大に対応したものと思われる。

次にさらに、3項目それぞれについて、それぞれの意見に賛成するグループは、どのような人たちかをみておこう。ただ、紙幅の関係上、詳しいデータを提示することができないので、以下、要約だけを記すことにしたい。

〔行政協活動か自主的活動か〕

① 行政により密着した活動を行う必要があるとしているものは、比較的年齢の若い層で強く(女性の場合は、若い層というよりは50代という、いわば中間層で)、年齢と相関して経験年数もどちらかといえば少なく、総務の役などについていないものに多い。

② 自主的活動を望むものは、全体で約3割と少なく、あまりはっきりとは言えないが、女性よりは男性(50歳代、60歳代)の方に、経験年数はどちらかといえば長い人に、総務でない人よりは総務に自主的活動を望む率が、わずかに高い。この差はわずかであるため、属性による大きな差異はないとみた方がむしろ妥当かもしれない。

〔生活保護の実施に当って〕

① 生活保護の実施に当って、民生委員の意見をもっと尊重してほしいとしているのは、年齢別にみると、比較的若い(40代、50代)層、あるいは最高齢層(70歳以上)に強く、学歴は高く、経験年数もかなり長いグループに多い。

② 生活保護の実施は行政が行うもので、あまりタッチしない方がよいとするものは、年齢は比較的高齢層(60歳代)で、学歴は低い方に、経験年数は少ない(3年未満)方で、職業別には、農林漁業従事者、主婦といったグループに幾分強い。

〔活動の対象領域〕

① 活動領域については、老人、障害者、児童、母子世帯等へ重点をおくべきだという意見が高いことは、先にも述べたが、この意見をもっているグループは、年齢が若く、経験年数も相対的に少ない学歴の比較的高い人たちに多い。

② 生活保護(低所得世帯)に重点をおくべきだと回答しているものは、ちょうど逆の年齢の高い、経験年数の長い、学歴の比較的低い方に、幾分多くなっている。

これを、新しい民生委員と古くからの民生委員という対比として、時系列的な関係でとらえることが許されるなら、福祉に対する認識の変化——すなわちニーズの多様化、高度化といわれるものに対応した認識の広がり——を読みとることができよう。

以上、それぞれの意見について、その意見を選考した人たちが、どのような特徴をもっているかをみてきた。そこで、明らかにされたことは、民生委員大半の意見として選好されたものは多少の例外を除いて、経験年数の相対的に少ない民生委員（したがって比較的若い人）に、より強く選好された意見であることがわかった。すなわち、行政に密着した活動を行ない、生保については、もっと意見をとり入れてもらいたいが、ただし、生保だけでなく、広く老人やその他の福祉に力を入れていきたいというものである。経験年数「3年未満」の民生委員が40~50%にも達しているので(表 II-6参照)、これも当然といえるかもしれない。若い世代の意識が今後の民生委員活動を方向づける1つの重要な要因であると考えられるので、若い世代があまり自主的活動を望んでいない点や、女性全員を一まとめにすると、目立った意見の違いを認められない点など注目しておく必要がある。

さて、図 IV-1 は、地区別に3項目の意見の違いをみたものである。まず、行政協力活動か、自主的活動かについてみると、多摩近郊を別にして、他の地区はすべて、より一層の行政協力活動を行うことを望んでいる。特にその傾向は下町、城東、城北地区で強い。多摩近郊地区

は逆の自主的活動を行うべきだとする意見がかなり強く、半数近くのものがこの意見をもっていることは特記すべきであろう。

次に、生保についての意見をみると、もっと意見を尊重してほしいと回答したものの多い地区は、山手、下町、城東、城北、多摩郊外および島部の各地区であり、逆のタッチしない方がよいとする意見の強い地区は、多摩近郊、城西地区である。以上、2項目を一見して気付くことはIIで明らかにしたように性・年齢・職業別の構成の違いによって特徴づけられた2つの地域パターンがそのまま意見の違いにあてはまるということであろう。

さらに、活動対象についての意見をみると、老人、障害者などの福祉に重点をおくべきだという意見が強いことは、先に述べたが、とくに多摩近郊と山手地区で強いことがわかる。城西、多摩郊外および島部、城南、城北などの地区は、低所得世帯に重点をおくべきだという意見が前者の地区と比べると幾分強い。前述の地域パターンと多少違っている点は興味深い、データから説明することはできなかった。恐らく、地域の実情(たとえば、老人の多い地区だとかいうようなこと)を反映したものであると思われる。この点、さらに詳しい検討が必要であ

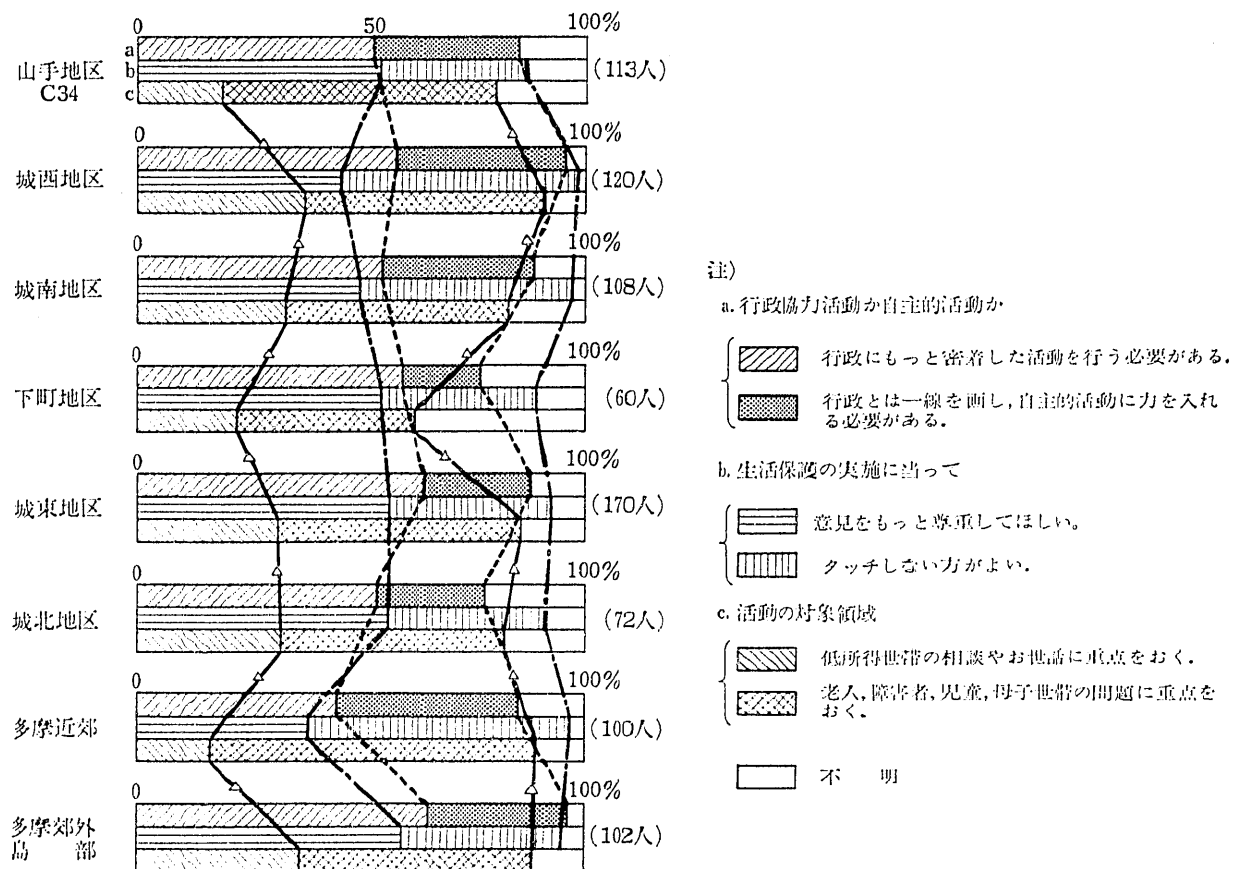


図 IV-1 活動のあり方についての意見

ろう。

以上から言えることは、多摩近郊とその他の地区（対照的な地区は下町地区）とでは、かなりの意見の違いがみられるということである。すなわち、多摩近郊地区は、社会福祉の領域を、ニーズの多様化・高度化に依じた拡がりであらえ、自主的活動に力を入れたいと考えているものが多く、これに対して下町地区やその他いくつかの地区では、逆に行政にもっと密着した活動を望み、生保にも、もっと関与したいという意見が強いという相異をみることができる。これらの差異を生じさせた地区の特徴は、すでに明らかにしてある（Ⅱ、参照）が、一言でいうなら、サラリーマンの妻である婦人民生委員層と自営業層との意識の違いが、こうした地区別の違いを生み出す basic な要因であるといえよう。

大雑把に、この2つのグループが、東京都における現在の民生委員構成を特色づけるものであるが、反面、この2つのグループでは、民生委員の役割や活動方向についてかなり異った意見や意識をもつことが、以上の分析から明らかであろう。

（3）まとめ

ここで、まとめにかえて、福祉意識と民生委員活動のあり方についての意識との相互関連をみておこう。表Ⅳ-3に示されるとおり、活動のあり方や役割についてのどちらの意見を選択した場合にも「住民相互の助け合い」意識が最も受け入れられていること。また、先に明らかにしたようにこの「助け合い」意識は性・年齢などの属性にかかわらず一定程度受け入れられて、世代間のギャップなどがみられないことなどから、民生委員層に特徴的で、しかもかなり安定した福祉意識であるといえよう。

若干興味深いのは、生保の実施に当って意見を尊重してほしいという意見の人に、「助け合い」を主張する傾向がより強く、また、低所得世帯中心の福祉に重点をおくべきだという意見の人に、同じく「助け合い」意識がより強いという点である。言い換えると生保や貧困問題

に深くかかわろうという意見の人に「助け合い」意識が強いということである。

そこで、この生保の実施に当って意見を尊重してほしいという意見や、低所得世帯に活動の重点をおくべきという意見を選好した人たちの特徴をもう一度思い起してみると、高年齢者や経験年数の長い人に幾分多かった（Ⅳ-1-(2)、参照）。したがって、古い、経験の長い民生委員は「助け合い」意識をより強くもつということができ、先に推測した、民生委員の福祉意識は伝統的な相互扶助意識の延長線上の意識であるということの1つの証左となろう。

それとは逆に若い世代や、経験年数の少ない人たちに幾分強い意見であった「行政にもっと密着した活動」、「老人や障害者などの福祉に重点をおく活動」についてみると、ほんのわずかではあるが、「助け合い」意識が減って、「行政依存型」意識との差が縮まる。したがって、大差がないとはいえ、新しい民生委員は助け合いが大事だとしながらも、行政がサービスを整えるべきだという意見もかなり強くもっているということを付け加えておこう。

2 民生委員活動の今後の方向

民生委員活動の向上のために、今後、どのような方策ないしは制度改善が必要であろうか。ここでは、活動向上についての意見や、社会福祉協議会に代表される地域団体との連携の問題、さらには民生委員の選考方法の問題などについて分析し、今後の活動方向についての意識を探りたい。

（1）活動向上についての意見

民生委員の活動をよりよいものにしていくために大切だと思うものを、8つの選択枝からいくつでも選んでもらった。

その結果は「民生・児童委員の質を高める」、「住民の理解をより得られるようにする」、「諸団体との連携をより強化する」という意見が強く、各々60%程の高率を

表Ⅳ-3 活動のあり方をめぐる意見×福祉意識 (%)

		ひとりひとりの努力	住民とおしの助け合い	行政が施策を整えるべき	(実数)
生活保護の実施	(1) 意見を尊重してほしい	3.2	50.1	43.6	100.0 (431)
	(2) タッチしない方がよい	3.7	47.2	45.5	100.0 (354)
行政と関係	(1) 行政に密着	2.7	47.2	47.2	100.0 (475)
	(2) 自主的活動	3.8	53.1	40.8	100.0 (260)
活動対象	(1) 低所得世帯	3.8	51.7	42.1	100.0 (240)
	(2) 老人、障害者、児童、母子世帯	3.4	48.4	44.8	100.0 (467)

注) 不明を除いたので、合計が100%にはならない。

表 IV-4 社会福祉協議会との関係

(%)

			計 (実数)	今後共連携を強化していくべきだ	今後はそれぞれで活動を強化していくべきだ	わからない	不明
総計			100.0 (845)	72.9	13.0	9.6	4.5
地域別	区域 A	計	100.0 (341)	72.4	11.7	11.1	4.7
		山手	100.0 (113)	73.5	12.4	8.8	5.3
		城南	100.0 (120)	71.7	12.5	15.0	0.8
		西南	100.0 (108)	72.2	10.2	9.3	8.3
	区域 B	計	100.0 (302)	73.2	13.6	10.3	3.0
		下町	100.0 (60)	80.0	6.7	8.3	5.0
		城東	100.0 (170)	70.6	14.1	11.8	3.5
		城北	100.0 (72)	73.6	18.1	8.3	—
	市町村部	計	100.0 (202)	73.3	14.4	5.9	6.4
		多摩近郊	100.0 (100)	64.0	15.0	9.0	12.0
多摩郊外及び島部		100.0 (102)	82.4	13.7	2.9	1.0	

示している（複数回答なので、合計は100%をこえる）。そのうち最も大切なものとして、単一回答をしてもらった結果をみると、上記した3つの意見のうち、「民生・児童委員の質を高める」が30.7%と最も多く、ついで「地域住民の理解をより得られるようにする」が20.6%であり、これに「諸団体との連携を強化する」(17.0%)を加えると、3つの意見でほぼ7割を占めている。民生委員の側から質を問題にしている点は興味深い。

これをさらに詳しく男女別にみると、男性と女性では若干の意見の違いがみられる。男性の場合は「質を高める」をあげる人が最も多い(63.4%)のに対して、女性の場合は「住民の理解」をあげる人が最も多い(66.8%)。この差は、女性の方が経験年数の少ない人が多いことによると推測される。なぜなら、経験年数の少ない人ほど、「住民の理解をより得られるようにする」と回答した人が多く(3年未満が63.8%, 20~30年が38.0%)、逆に、経験年数の長い人ほど、「質を高める」をあげる人が多くなるからである(3年未満が56.2%, 20~30年が76.0%)。

より具体的な意見である「若がえりをはかる」や「民協を単位とする自主活動をより強化していく」は、全体として、30%前後とあまり強い意見でない。しかし、それでも、男女とも若い人ほどこの意見が強くなる傾向がみられ、また大学・短大卒という高学歴で相対的に高い(若がえり43.9%, 自主活動33.1%, 低学歴では前者が38.0%, 後者22.0%)という点で注目しておく必要がある。

活動向上についての意見は、どちらかといえばタテマエとしての意見が強かったが、民生委員の質か、住民の理解かという意見に示されるように、住民サイドに立っ

て活動を考えていこうという点は、注目しておく必要がある。また、これは当然助け合い意識に裏うちされたものである。

#### (2) 社協との関係について

社会福祉行政の拡大と、地域社会を中心とした社会福祉の推進につれて、民生委員に期待された役割も多様なものとなってきた。そして地域の中では、社協、その他のボランティア団体と、また行政サイドでは、老人相談員、母子相談員等の各種行政員との役割分担、活動領域に若干の混乱が生じている。

ここでは、民生委員が社協との関係をどう考えているのかを明らかにしておきたい(行政との関係では、むしろ行政により密着した活動を行うことを望んでいることは、すでにIV-1で明らかにしたとおりである)。

表IV-4にみられるように、70%以上が「今後とも連携を強化していくべきだ」としているが、社協との関係をみる場合、民協も社協も活動の基盤は地域にあるので、地域別に意見の差異があるかどうかみておく必要がある。地区別に同表でみると、多摩郊外および島部と下町地区あたりが「連携強化」の意見が強く、多摩近郊地区が最も低い比率(64.0%)を示していることは、予想と異なる。

前述したように、前著の地区は行政に密着した活動を望む人がとくに多く、後者の地区は自主的活動を望むものが、全地域中、最も多かったことを考えると、当然、多摩近郊地区で横の連携強化が望まれてもよいはずである。この点については、また後に触れることにする。

もう一方の「今後はそれぞれで強化していくべきだ」という意見は10%台と少なく、「連携強化」の比率の低

い多摩近郊地区でも、15.0% とそれほど高い数字ではない。

ところで、社協とのかかわり方の違いは、行政とのかかわり方の違いとどのような関係にあるだろうか。表IV-5で、行政協力活動か、自主的活動かという意見別にみると、双方の意見とも社協との連携を強化していくべきだとする意見が高率であるが、その比率にかなりの差がある。すなわち、行政にもっと密着した活動を行うべきだと考えている人の割合は、社協との連携も強化すべきだと考えている。これに対して、自主的活動に力を入れるべきだと考えている人で、社協との連携を強化すべきだとする人は64.2%と、若干少なくなっている。したがって、行政志向の人ほどまた社協との連携をも望み、自主的活動志向の人よりはるかにその傾向が強いということが理解される。これが、先に述べた地区別の意見の違いとなっていたと思われる。ところで、自主的活動志向の人に横の関係である社協との連携が、それほど強く望まれていないのはなぜだろうか。地域での民協と社協の活動の現実を反映しているのか、あるいはその他の要因が働いているのか、本調査のデータから明らかにすることはできなかった。この問題は、今後の民協活動のみならず、地域福祉の推進にかかわる問題なので、さらに詳しい調査、研究の必要があろう。

表 IV-5 行政との関係×社協との関係

		計 % (実数)	今後連携を強化していくべきだ	今後はそれぞれで活動を強化していくべきだ	わからない	不明
行政との関係	行政に密着	100.0 (475)	80.2	10.5	7.4	1.9
	自主的活動	100.0 (260)	64.2	18.5	13.5	3.8
	不明	100.0 (110)	61.8	10.9	10.0	17.3

(3) 継続意志について

活動をめぐる意見および意識をみてきたが、次に、この活動を続けたいと思っているのか、あるいはやめたいと思っているのか、そして、その理由は何かを見ることにしたい。

「続けたい」と回答している人は約80%であり、これを男女別にみると、男が74.2%、女が85.0%と女性の方が続けたいとしている人が10%近く多く、逆に男性は続けたくない人が20%以上もある。

まず、続けたいとしている人について、その理由を突っ込んで尋ねてみた結果、続けたい理由の最も多いもの

は、「社会に役立つから」であり、全体で71.7%の人があげている。男性は女性に比べて、「社会に役立つから」を理由にあげているものが多く、10%以上も上回っている。女性は「視野が広がるから」という理由をあげているものが男性よりもはるかに多い。学歴別、経験年数別にみると、学歴の低い人ほど、また経験年数の長い人ほど「やりがいがあるから」を理由にあげる人がふえ、経験年数の少ない人は「視野が広がるから」をあげる傾向がある。

以上をまとめてみると、男性は「社会に役立つ」という意識から、民生委員活動を行ない、とくに経験の長い（したがって、年齢の高い、学歴の相対的に低い）グループはその傾向が強く、まさに、奉仕性という民生委員の基本的性格を具現するものとなっている。女性の場合は、「社会に役立つ」という意識ももちろんだが、比較的経験の浅い、若い層は「視野が広がるから」という理由をあげ、自らの学習の場と考えているようである。

では、次に、「続けたくない」と回答した人について、みてみよう。先にも述べたように、男性の方に続けたくないとしている人が多く、男性はどの年齢階層でも続けたくない人が20%を越えており、とくに40歳代は30%近くと多くなっている。これを職業別にみると、農林漁業従事者に圧倒的に多い(43.1%)。したがって、地域別には、農林漁業者の多い市町村部で続けたくない人が多く、35.6%と高くなっている。

そこで、さらに続けたくない理由をみると、専門的サービスや自営業の人は、圧倒的に「忙しすぎる」を理由にあげているのに対して、農林漁業に従事しているものは忙しすぎるの他に、「健康でないから」、「手に余るから」、「その他」といった理由をあげていることが特徴的である。農林漁業従事者は、生活保護にタッチしない方がよいとする比率が高かったことを考えると、このグループは、何か特に問題をかかえているらしい。

(4) 選考方法について

上記したように、民生委員を「続けたくない」と回答した人が、少数とはいえ、2割ちかくもあることに注意しなければならない。その原因は様々であろうが、ここでは、民生委員に選任される以前の選考方法の問題に焦点をあてて検討してみよう。というのは、Ⅲ章で説明されたように、民生委員は市町村に設置された民生委員推薦会を通して選考されるために、必ずしも本人の自由意志で民生委員になったわけではない。

選考方法の問題は、選ばれる民生委員にとっても、またその活動の対象である地域住民にとっても重要な問題

表 IV-6 民生委員の選考方法について

(%)

			計 (実数)	現状のままでよい	あらためた方がよい	わからない	不明
総計			100.0 (845)	57.3	12.1	27.3	3.3
地域別	区部 A	計	100.0 (341)	58.7	10.9	26.1	4.4
		山城手	100.0 (113)	63.7	15.0	16.8	4.4
		城西	100.0 (120)	49.2	11.7	37.5	1.7
		城南	100.0 (108)	63.9	5.6	23.1	7.4
	区部 B	計	100.0 (302)	58.6	14.2	25.5	1.7
		下町	100.0 (60)	75.0	3.3	18.3	3.3
		城北	100.0 (170)	62.4	14.7	21.2	1.8
	市町村部	計	100.0 (202)	53.0	10.9	32.2	4.0
		多摩近郊	100.0 (100)	44.0	11.0	37.0	8.0
		多摩郊外及び島部	100.0 (102)	61.8	10.8	27.5	—

であろうし、適した人材が得られるかどうかの要でもある。したがって、推薦会のあり方等も、もちろん検討されなければならないが、ここでは推薦される民生委員の側から、現在の選考方法についてどう考えているのかをみておこう。

表 IV-6 に示したとおり、「現状のままでよい」と回答した人が半分をちょっと越え、「あらためた方がよい」とする人が 10% 程度、「わからない」と回答した人は 3 割ほどである。わからないとした人がかなりいることから知られるように、選考方法についての詳しい知識をもたない人も多く、現状肯定か、わからないといった意見でほとんどを占めている。選考方法の問題については難しい問題だけに民生委員自身もまだ明確な意見や意識をもつまでには至っていないようである。

ただ、少数とはいえ「あらためた方がよい」と回答した人が、男女とも 10% 程度あり、意見を自由に記入してもらったところ、最も多い意見は、選考委員会に問題があるとするもので、地域の事情に通じた人ばかりでないために、委員の選考に偏りがみられるという意見であった。政治色の強い人が選任されたり、町会長の独断で選ばれたり、はずされたりすることもあるといった意見などがあり、もっと人物本位の熱意のある人が選ばれるようにすべきだというのが大方の意見であった。具体案の提起は少なかったが、1 例をあげれば、地域住民に候補者を選んでもらって、その中から推薦してはどうかという意見がみられた。

いくつかの地域では、推薦準備会方式、公募方式といった新しい試みがなされている。こうした試みを踏えて、さらに検討されなければならない問題であろう。

ところで、推薦会は区市町村におかれているため、地域によってはかなりの意見の違いがみられると思われる。そこで、表 IV-6 で地域別にみると、「あらためた方がよい」とするものの比較的多い地区は、城北地区 (22.2%) で、下町、城南地区では極めて低い。城北地区は、居住年数の比較的少ない人の多い地域であること、それに対して下町地区はとくに居住年数の長い人が多く、城南地区も比較的長い人が多いということと関連があるのではないかと思われる。民生委員の選考に関して合意が得られるかどうかは居住状況によって異なると思われるが、これについては、住民の側からのアプローチも含めて、より詳細な調査が必要とされよう。

#### (5) 行政への要望

最後に行政への要望を通して、行政との関係を別の角度からみてみよう。表 IV-7 にみられるように、40% 程度の人が「要望がある」としており、特に注目する必要があるのは、下町、城北、城東といった区部 B でその比率が高いことである。また、多摩郊外および島部でも比較的高いこともみのがせない。逆に少ないところは、城西、多摩近郊であり、この 2 つの地域群は、あらゆるところで意見・意識の違いを示してきたことはすでに理解いただけたと思う。

そこで次に、要望の中味についてみることにしたい。1~6 までの選択肢からいくつでも選んでもらった結果が表 IV-7 と図 IV-2 である。最も多いものは「民生委員と児童委員の役割をもっと明確にしてほしい」(46.3%) で、次は「行政機関内部の連携をもっと充分とってほしい」(36.5%) である。その他の「研修に力を入れてほしい」、「相談相手になってほしい」、それから意外

表 IV-7 行政への要望事項 (MA)

(%)

		行政への要望がある人	研修にもっと力を入れてほしい	活動上の悩みや対象者の問題について相談相手になってもらいたい	民生委員との役割を明確にしたい	行政への協力が多すぎると感じる項目を減らしてほしい	行政機関内での連携を充分にしたい	その他不明
総計		100.0 (378)	26.2	21.4	46.3	21.2	36.5	5.5
地域別	区部A	計	100.0 (137)	22.6	16.8	52.6	27.7	5.1
	山城	手	100.0 ( 50)	24.0	16.0	56.0	34.0	4.0
	城西	西南	100.0 ( 37)	13.5	18.9	54.1	35.1	2.7
	城南	南	100.0 ( 50)	28.0	16.0	48.0	16.0	8.0
区部B	計	100.0 (150)	29.3	26.7	47.3	8.7	37.3	4.7
	下町	東	100.0 ( 31)	25.8	25.3	48.4	6.5	3.2
	城東	北	100.0 ( 82)	36.6	24.4	53.7	3.7	4.9
	城北	北	100.0 ( 37)	16.2	32.4	32.4	21.6	5.4
市町村部	計	100.0 ( 91)	26.4	19.8	35.2	31.9	40.7	7.7
	多摩近郊		100.0 ( 42)	16.7	19.0	28.6	38.1	9.5
	多摩郊外及び島部		100.0 ( 49)	34.7	20.4	40.8	26.5	6.1

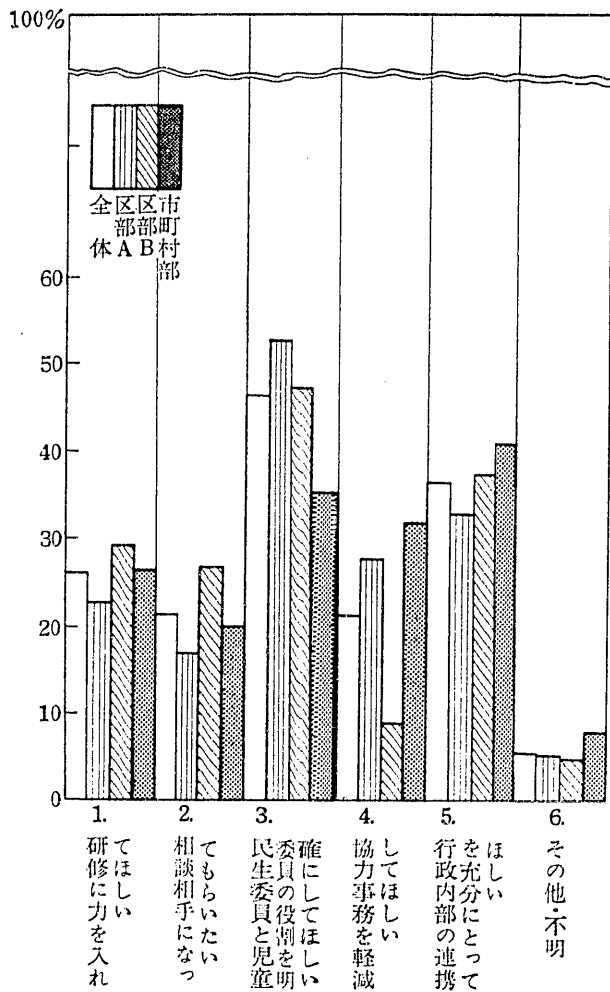


図 IV-2 行政への要望

なことに、「協力事務が多すぎるので軽減してほしい」は 20% 台でそれ程多くない。これを地域別にみると、かなり違いがみられる。「要望あり」が高率であった区部Bと多摩郊外および島部は、他の地区にくらべると「研修にもっと力を入れてほしい」、「相談相手になってもらいたい」という要望が強く、もっと行政との接触および行政の指導を望んでいる。ここで、研修体制についてふれておくと、東京都の民生委員の場合、都民生局福祉研修センターが行う研修と民協が自主的に行う研修、また東京都社会福祉協議会が行う研修の3つがあり、それに各区市町村で独自に研修を行っているところもある。都の福祉研修センターが行う研修は、新任民生委員を対象としたもの、総務・副総務を対象としたもの、中堅の民生委員を対象とするものなどがあり、それによって日程や対象人員が異なる。したがって地域によって、また各民生委員によって、かなり研修事情が異なることは明らかである。島部は都が行う研修でも他地域に比べて少ないため、この要望が強くあらわれたものとみられる。

ところで、行政に研修や相談相手をより強く望んでいる区部Bと多摩郊外および島部では、今後の活動方向についても「行政に密着した」活動を望む割合が高かった。したがって、区部Bは、そのうち特に下町、城東地区では、反対の「協力事務を軽減してほしい」という項目をあげる人が極端に少なくなっている。代って、この要望の比較的強いところは、多摩近郊、城西、山手地区でこれは自主的活動を望む比率の比較的高い地域であり、見事に対応している。



要約すると、行政への要望の強い区部B（下町、城東、城北）や多摩郊外および島部では、比較すると、行政に対して研修や相談相手を望む傾向があり、行政との関係をもっと深めたいと考えている。特に、この地区は行政協力活動を望む人の多い地区であることはすでに述べたが、この地区はまた、高齢者が多く、学歴の低い自営業者の多い地域でもあった。

逆に、多摩近郊地区や城西地区は行政に対する要望の少ない地区だが、要望のうちでは行政への協力事務を軽減してほしいが明らかに高い。この地区は自主的活動を望む人が他地区に比べると多かったこと。また、女性が多く、全体に年齢が若く、学歴も相対的に高かったことなどが特徴であった。児童委員の兼務の問題も、多摩近郊で役割の明確化を望む比率が小さいことに示されるように、自主的活動を望む地区では、役割の明確化を行政に望むより、自分たちで明らかにして行こうという態度があるのではないだろうか。

以上の分析から、民生委員の社会階層というか、どういふ人たちが民生委員になっているかということによって、行政協力活動が自主的活動かという焦点になってい

る問題をはじめ、行政に対する要望等も大いに異なってくるのが理解された。（ただし、福祉意識では共通して「助け合い」が強かったことは述べたとおりである。）

そして、また、行政に対する要望は、直接接触过い行政との関係の現状を踏まえて出されていると考えられるので、各一線の行政機関と民生委員の現実の関係を反映しているものとみられる。したがって、一方では、行政が民生委員活動に何を期待し、どう対応しているのかということによる影響と、他方で、どのような人たちが民生委員になっているか、の2つによって行政に対する要望も異なってくると思われ、この2つがぶつかるところで、民生委員の役割や活動方向が逆に決定されてきているのではないかと思われる。これが民生委員活動に柔軟性を与えている要因であろうが、これをメリットと考えていくか、デメリットと考えていくかで、今後の方向も異なってくるのではないだろうか。

〔後記〕 本報告は、Ⅱの3、Ⅲを萩原が担当し、はじめに、Ⅰ、Ⅱの1、2、4、およびⅣを中野が分担執筆した。

## ダーレンドルフとベルの現代社会論

Ralf Dahrendorf, *New Liberty*, London: Routledge & Kegan Paul, 1975

Daniel Bell, Public Household, *Public Interest*, Fall, 1974 [now in his:  
*Cultural Contradictions of Capitalism*, New York: Basic Books, 1976]

馬場啓之助

### 1. 転換期を越えて

先進産業社会はいま大きな転換期にさしかかっている。この転換期を乗り越えて、あたらしい軌道のうえに安定した進路を指示することは、現代の社会科学者に課せられた課題である。2人の著名な社会学者、ダーレンドルフ (Ralf Dahrendorf) とベル (Daniel Bell) は、この課題に答えるかのように所論を発表している。このノートでは2人の所論をとりあげ、多少のコメントを加えてみたい。

ダーレンドルフは『産業社会における階級と階級闘争』 (*Class and Class Conflict in an Industrial Society*, 1963) において、マルクスの資本主義社会における階級分析を産業社会の経験に即して検討し、階級分裂が2極対峙に尖鋭化する代わりに多極化していった、階級闘争が多様化し複雑な形態をとってきているので、その「階級闘争の弁証法」は修正を加えることがなくては産業社会の現実に適用しがたいと指摘した社会学者として知られている。かれはその近著『あたらしい自由』 (*New Liberty*, 1975) において、先進産業社会が資源の障壁にぶつかって、これまで進んできた拡張と成長の軌道を歩み続けることが困難になり、「成長の限界」に衝突したにもかかわらず、人々はその基本的な志向態度を変えようとせず、「成長の代用物」とも言うべきインフレのなかに空しくその志向の充足を求めて、深刻な危機に際会しているとみて、これから脱却する途は「拡張から改善へ」との基本的な態度の転換のうちに求めるほかはないと論じている。しかも注目したいことには、現代の危機を社会保障など「福祉複合体」の拡充のなかにも見出しているのである。

ベルは先進産業社会が「産業化以後の社会」へ移行するとみ、このあたらしい社会の仕組みをその主著『産業化以後の社会の到来』 (*Coming of Post-Industrial Society*, 1973) のなかで解剖した社会学者として知られている。かれは論文「公的家計」 (Public Household,

*Public Interest*, Fall, 1974) において、この「産業化以後の社会」の中核的な構成要素となるとみられる「公的家計」が福祉政策によって肥大化していき、インフレを加速化していく危険を指摘して、その拡大を制限する必要を説き、あたらしい公共哲学を探求している。

いずれも現代の転換期に関連して、福祉政策のありかたについて反省を加えていることが注目される。かれらの所論を検討してみるゆえんは、ここにある。

### 2. 「拡張から改善へ」——ダーレンドルフの分析の骨組み

まずダーレンドルフの『あたらしい自由』における所論の骨組みをたどってみよう。

ダーレンドルフは、あたかもローマ・クラブの「成長の限界」への警告の正しさを実証するかのよう石油ショックが起こったにもかかわらず、人々は拡大と成長への志向を捨て切れず、インフレの加速化に悩まされており、人類生存の危機さえさやかれている現在、これから脱却する途を自由を犠牲にしても求めかねない危険があるとみて、「拡張から改善へ」転心する必要を強調している。かれはこの転心を図る自由こそ、「あたらしい自由」にほかならないと主張する。古い志向に固執して、解決の途のない問題にぶつかって身動きできなくなっているのだから、生き伸びようとするなら、古い問題は打ち捨てて、心気一転、あたらしい問題に立ち向ったほうがいい。いまは拡張と成長への志向を捨てて、改善を求めて転心することが肝要なのである。この指摘の底にはひとつの歴史観が流れている。世界史的な法則があって、これに支配されて歴史が直線的な進歩をとげているわけではない。次つぎに主題を変えて、歴史は変転を続けていくのだ。かれはこの歴史観をポッパー (Karl Popper) の『歴史法則主義の貧困』 (*Poverty of Historicism*, 1957) の示唆のなかから得てきている。

「歴史法則主義」を拒否するとなれば、マルクスの「階級闘争の弁証法」も棄却しないわけにいかない。主著

『産業社会における階級と階級闘争』に較べて、この近著ではダーレンドルフはマルクスに対していっそう批判的な見解を明確に打ちだしてくる。産業社会において「資本と労働」はなるほど対立抗争を繰り返してはいるが、問題の解決は経済成長の過程では比較的容易であった。「資本と労働とは現代においてはしばしば同じ戦列に加わっているというおどろくべき事実がある。」それというのも、かれらはともに拡大と成長を志し、同時代に台頭した階級として、ともにこれから利益をえてきているからである。しかも「経済成長が重大な障害にみまわれると、資本と労働とはいっそう共通の利害をもつようになる。」かれらはともに拡大と成長を志向しているから、「成長の代用物」たるインフレさえ辞さないおそれがある。したがって「拡張から改善」へ転換する主要な担い手を「労働」のなかに求めることはむずかしい。

ダーレンドルフはこれに反して、マクス・ウェーバーの指摘は現代の分析にとって示唆するところ大きいと評価する。ウェーバーはその『政治論集』のなかで、現代の資本主義社会が官僚制化した巨大な組織体を中核的な構成単位とするようになり、この組織化された社会に生きる個人は「鉄の鳥かご」のなかに閉じ込められ、その自由を奪われてしまうおそれが大きいと警告した。この警告は現代の産業社会においてはその重味を増してきた。かれはウェーバーの『鉄の鳥かご』を社会保障制度のなかにおいても見出しているのである。

T. H. マーシャル (T. H. Marshall) がその『市民権と社会的階級』(Citizenship and Social Class and Other Essays, 1950) において指摘しているように、20世紀における市民の社会権の伸張の要求は、社会保障制度の充実となって結実し、社会的公正が尊重されるようになった。これは階級分裂を超えて社会の統合を促進した。T. H. マーシャルはそう評価しているのであるが、ダーレンドルフはこのうちにかえって「開明された進歩の疎外」をみ、「鉄の鳥かご」が強固なものになると考えている。

社会権の伸張は市民の参加要求の貫徹なくしてはおこなわれない。参加の権利の承認のないところでは、民主主義は空洞化し、福祉は形骸化される。しかしダーレンドルフは参加機会の拡大にかえって「開明された進歩の疎外」に結果すると指摘する。「参加の機会の拡大はある意味においてはその機会そのものを壊していく。」と言うのである。社会保障の充実には組織の巨大化を招く。組織の民主的運営のためには、その意思決定にあたる指導者は組織の構成員の意向をただし、これを組織の意思に

反映しなくてはならない。しかしながら、こういう民主的運営のルールに従ってはいは、状況の変化に対応して時宜に適した決定などおこなわれないおそれがある。時宜を失わないようにするには、いきおい組織のなかの小数の活動家グループの意思だけを徴して活動方針を決定することになりかねない。かれはこれを社会保障に関連させて悲観的な結論を導きだす。「一世紀にわたる社会的公正の代価は高いものにつく。人々は貧しかった。かれらは市民としての基準と社会保障のために闘った。この目的を達するには、巨大な組織をつくりださなくてはならない。いまや人々はもはや貧しくはなくなったのだが、かれらはかえって前進のための組織の奴隷になろうとしていると感じないわけにいかない。」

このような状況から脱出するためには、人間の志向態度を「拡張から改善へ」と転換させなくてはならないと、ダーレンドルフは説くのだが、かれはこの標語を、J. S. ミルがその『経済学原理』に書き残した文章のなかから得てきた。ミルはいまから130年近く以前に、リカードが経済社会は人口圧力のもとに食糧インフレにみまわれ、ついに「低水準の定常的状态」に陥いとみたとを批判して、人口増加さえ抑制すれば、「高水準の定常的状态」が結果すると主張した。しかも「資本と人口の定常的状态は人間の改善の定常的状态を意味するものではない」と指摘した。そこに人間が経済から解放されて文明の真の進歩に向う余地が残されていると考えて、「拡張から改善へ」の転換を説いた。ダーレンドルフはこのJ. S. ミルの示唆を現代に生かそうとした。ミルの故智にならなければ、拡大化し深刻化した資源インフレというリカード的問題に立ち向おうとしているとも言えようか。

かれが「改善へ」の途として例示したものは、「教育・仕事・レジャーと呼んでいるもの間の隔壁を除去」して人間らしい活動の自由を回復することであり、産業社会の生産を「よい農法」に置き換えることであった。なるほどかれはポッパーの哲学に従って、改善志向型社会をユートピアとして全体の構図を描くことは、人間の行動に理想のわくをはめ、その自由を拘束するとみて、これを部分的な改善事例の提示に留めたのであるが、それにしても壮大な問題の指摘の後を受けて例示した改善事例は空想的な性質のもので、たとえこれらが実現したとしても問題の解決になるかどうか疑わしいと言わざるをえない。それにも増して問題なのは、社会権の伸張と社会保障の充実があたらしい疎外感を植えつけるというかれの指摘である。

社会権の伸張と社会保障の充実が産業社会においてお

となわれ、この社会がその根底に拡大志向の人間の態度をもっていたことは事実である。これが「開明された進歩の疎外」と呼ぶ側の側面をもっていたこともまた事実であるかも知れない。しかしながら、これはひとつの側面であり、しかもこの側面は「拡大」志向に直接結びつくものというより、むしろ「改善」志向に起因するところが大きいのではなからうか。「拡大」志向にもかかわらず、「改善」志向もまた働いていたがゆえに起こったとみるのが正しいのではなからうか。まさかかれは、拡大志向型社会から改善志向型社会へ転換した際、あたらしい社会では「鉄の鳥かご」を恐れるあまり、社会権の伸張も社会保障の充実も打ち捨てられると言うのではあるまい。あつものに懲りてなますを吹くの愚をすすめるわけではあるまい。

ダーレンドルフの『あたらしい自由』は現代社会の問題の指摘には傾聴に値するものがあるが、対策は手うすであり、説得力に乏しい。そこには「壮大な問題指摘と部分的な補修の提示」の間にアンバランスを感じないわけにいかない。

### 3. 「公的家計」——ベルの分析の骨組み

ダニエル・ベルは論文「公的家計」において、現代社会の問題を「公的家計」の肥大化とインフレ体質の定着に焦点をあてて捉え、これを制御する公共哲学を探究している。この論文を主著『産業化以後の社会の到来』と比較してみると、問題の明確化において前進を示しているが、視点はむしろ回顧的な方向に傾いたのではないかと思われる。しかしこういった評価については後述することにして、その所論の骨組みをたどってみよう。

まず「公的家計」という用語である。これは先進産業社会を構成するところの、「市場経済」と「私的家計」にならんだ3要素のひとつ「公共経済」に対応するものである。これをあたらしい用語で表示するのは、そのほうが社会哲学的な広い視野に適合し、問題の含蓄をあまざず捉えることになると考えてのことである。「公共経済」は経済学を分析用点とするが、「公的家計」はシュンペーターの提示した財政社会学 (fiscal sociology) を用具とする。財政社会学のほうがもちろん広い視野をもっている。それは国家の意志決定のありかたにも触れているからである。

先進産業社会においては「公的家計」は著しく拡大した。3つの拡大の契機があったからである。第1に、1930年代以降に展開する完全雇用政策とこれを中核とする経済計画であり、第2に、1950年代に活発になる科

学と技術に対する公共政策の介入であり、第3に、1960年代に施行される福祉政策の拡充である。これに伴って「公的家計」は次つぎにあたらしい課題を背負い込み、その範囲は拡大していったばかりでなく、質的にも変化していった。いまでは「市場経済」と「私的家計」と並んでいるだけでなく、「両者にも先立ち、そのありかたを指示するものとなった。」

「公的家計」はもともと市場では入手できない公共財を提供するものであり、「公的な必要」(public needs)を充足するものであった。しかし次第に「公的な必要」のなかにグループや個人の「欲求」(wants)がまぎれ込んできた。「公的家計」の運営は「政治的な市場」で決定される。社会は多元的社会であり、いくたの部分的組織が分立しており、政治は民主主義を原則としておこなわれる。たとえ私的な欲求であっても、民主的なルールによって政治的な市場で承認を得れば、それで「社会的に裁可された」ことになり、「公的家計」の守備範囲に入り込んでくる。社会的裁可の基準が多数決のルールで代行され、必要と欲求の限界は明確でなくなり、しかも動きやすい。しかも経済成長の過程で私的な欲求が公的な必要にまぎれ込む機会は拡大し、これを際限なく膨張させていった。「政治的な市場」では市場経済と異なって、需要を購買力の裏打ちのある「有効需要」の範囲に限定するような制御装置が欠けているのである。

ベルは経済成長が「先進産業社会の世俗的宗教」とも呼ばれるべき位置を占め、人々にその欲求が充足されるとの期待感を植え付けたことに注目する。最近の25年間は経済成長の時代であり、そこで「上昇していく期待感の革命」がおこなわれた。次の25年間にはこの革命は「上昇していく権利意識の革命」(the revolution of rising entitlements)に変わっていく。「政治的な市場」はたがいに角逐する要求の闘技場となり、「公的家計」は問題の過重な負担に苦しむことになる。

経済成長は問題の解決を容易にするようにみえるが、それはインフレ体質を伴っていた。ベルは、興味あることには、インフレ体質をわが国で開発された「生産性格差インフレ説」の線に沿って解明しているのである。「公的家計」の拡充はサービス需要を相対的に拡大していく。サービスの提供は財の生産に較べて生産性の向上においておくれるので、その供給価格を高め、これがインフレに連なっていくと言うのである。これは「公的家計」の支出を高め、その財政の赤字を増し、増税と並んで赤字公債の増発をもたらす。これがまたインフレを高進させていくようになる。このインフレ体質の根治はむ

ずかしい。インフレを強圧しようとするれば、重大な政治的混乱を招きやすく、民主主義的な政治のもとではそういう強圧策はとりにくい。

このようにインフレを伴って「公的家計」が際限なく拡大していく社会では、その肥大化を抑制する途を講じなくては、この社会を破局に追い込む危険がある。平等化とインフレによって中産階級は挫折感を持ち信念を失いがちになるからである。この危険を回避するためには、必要や欲求を制御する公共哲学を確立しなくてはならない。ベルは産業社会の展開をささえた近代の社会哲学に点検を加え、制御の思想を探究する。

ベルは近代の社会哲学の展開において、ルソーとベンサムの2つの流れを区別する。ルソーは『社会契約論』において、「一般意思」の形成における民主主義的な手法を解明したが、「一般意思」が社会契約によりひとたび確認されれば、これは「集合意思」を超えて個々人の恣意をつよく規制することを強調した。これに対しベンサムは功利主義思想を展開し、私的な欲求の追及を解放し、ブルジョアヘドニズムを台頭させた、そうベルは解釈する。かれは近代の社会哲学の点検の結果を次のように要約する。「功利主義の色調と私的欲求を伴ったブルジョアヘドニズムを放棄するが、政治的自由主義はその個人的差異と自由への配慮とともに保存する。」ベンサムは拒否するが、ルソーは復活させようと言うのである。もちろんベルの整理の仕方には異存を提起する余地がないでもない。ベンサムの功利主義といっても、社会功利主義であり、イギリスの社会改良思想の有力な源流となり、フェビアン・ソシアリズムに流れ込んでいった側面を忘れることはできない。わたしはそう考えるのだが、いまは立ち入らない。ただベルがルソーを高く評価し、その政治的自由主義が民主主義にたつて公共精神(civitas)の形成を促がしたと解釈していることに注目しておく。

このようにベルはルソー流の公共哲学の復活を図ることによって、「公的家計」の肥大化に対し、これを制御する思想の抛りどころにしようとしている。「公的家計」はもちろん「すべての人に十分な社会サービスを提供し、人々が人間としての尊厳を保持するに足る物資を確保し得る社会的ミニマムを保障するよう何らか社会的決断のメカニズムを備えていなくてはならない。」この決断のメカニズムは市場ではなく「公的家計」が用意しなくてはならない。しかし「公的家計」に平等の名のもとに集団

的ないし個人的な欲求の充足まで委ねることは抑制しなくてはならないはずである。しかし公私の分界をどうして、識別するのか。ベルは「適切な差異の原理」(the principle of relevant differences)をもってこれに答えようとする。この原理は「すべての人にその正当な努力の果実に応じて配分し、すべての人にそれぞれの領域にふさわしい力と権限をもたせる」ことを要求する。この原理を提示することによって、理由ある差異にまで「公的家計」が平等の要求をかかげて介入せず、これを自由な民間活動に委ねることを主張することになる。この原理は業績主義(meritocracy)に連なっていることは、すでに明らかである。業績主義は「機会の平等」さえ保証すれば、結果の差異は容認しなくてはならないと説いているからである。これは19世紀後半以来なじんできた教訓であり、倫理である。

ベルの論文「公的家計」はその肥大化を制御する途を求めて、ルソー流の公共哲学の確立、「自由主義の再確認」を説いているのであるが、ベルのルソー流の公共哲学には「適切な差異の原理」の注入がおこなわれていた。これを主著『産業化以後の社会の到来』と較べてみると、問題の提示の仕かたにニュアンスの相違があることに注目しなくてはならない。主著においては、「産業化以後の社会」は業績主義中心の社会であるが、同時に「コムミュナル・ソサイティ」(Communal Society)たる性格ももつと説明されていた。しかしながら、業績主義中心の社会がなぜ連帯主義の性格をも兼ねるのか、納得のいくような説明はなかった。あたらしい社会で代表的な組織体となる「大学複合体」は公共財たる知識の生産供給に当たるからといった、いささか無理なアレゴリーしか提示されていなかったからである。あたらしい論文は、奇妙なことに、「産業化以後の社会」という用語を使用していないが、明らかに連帯主義と業績主義の関連という同じ問題を扱っている。こんどは連帯主義の展開を「公的家計」の肥大化の傾向に置き換え、問題をその肥大化を制御する原理は何か、にしぼって提示し、「適切な差異の原理」を強調することでこれに答えている。これは業績主義と連帯主義の関連という、主著の問題を継承しているのだが、連帯主義の拡大を業績主義の尊重によって制御しようとすることになる。問題は明確になったかも知れないが、視点はむしろ回顧的になったとの印象が生ずるゆえんである。

— 執筆者紹介(執筆順) —

ちゆう 中	はら 鉢	まさ 正	よし 美	慶応義塾大学教授・専門委員
しら 白	い 井	たかし 泰四郎	しろう 四郎	法政大学教授
もり 森	おか 岡	きよ 清	み 美	東京教育大学教授・専門委員
しま 嶋	だ 田	けい 啓	いちろう 一郎	同志社大学教授
おほ 大	もと 本	ま 圭	の 野	社会保障研究所研究員
きし 岸		いさお 功	いさお 功	社会保障研究所研究員
こ 小	いけ 池	たか 隆	お 雄	厚生省児童家庭局児童手当課長 (前厚生省大臣官房会計課課長補佐)
はら 萩	はら 原	きよ 清	こ 子	長野大学講師
ば 馬	ば 場	けいの 啓之助	のすけ 之助	社会保障研究所所長

次号 (Vol. 12, No. 2) 予告

研究の窓	高橋武
論文	一圓光彌
”	上村政彦
”	浜野一郎
”	秋山智久
”	根本嘉昭
”	都村敦子
資料	副田義也・吉田恭爾
書評	角田豊
社会保障統計・研究所日誌ほか	

# 社会 保 障 統 計

	1人当 GDP 1972年 米ドル	年央推 計人口 1973年 10万人	人口年 増加率 1970~ 73年	年少, 老年人口指数			経 済 活 動 人 口							
				年次	年少 人口 指数	老年 人口 指数	経 済 活 動 人 口 比 率					経 済 活 動 人 口 に 占める割合		
							年次	総数	(再掲) 15~19歳	(%) 65歳以上	(%) 女子	年次	農林漁	雇用者
アメリカ合衆国	5,563	2,104	0.9	1972	43.3	16.0	1970	40.8	34.8	16.2	29.5	1973	4.0	90.3
スウェーデン	5,149	81	0.4	1972	32.0	21.9	1970	42.3	31.1	8.6	29.9	1973	7.5	92.1
カナダ	4,814	221	1.2	1972	45.7	13.0	1961	35.7	37.9	17.2	19.7	1974	6.2	88.2
ドイツ連邦	4,245	620	0.7	1971	36.2	21.1	1970	43.7	65.3	9.7	29.9	1972	7.2	85.1
オーストラリア	3,834	131	1.6	1972	45.4	13.2	1971	41.8	54.0	11.7	26.7	1971	7.2	85.4
フランス	3,749	521	0.9	1971	38.0	21.5	1968	42.2	37.1	12.4	30.2	1973	11.6	79.0
連合王国	2,787	559	0.3	1972	37.8	21.6	1971	46.3	58.3	11.3	60.6	1971	3.1	87.6
日本	2,786	1,083	1.3	1972	35.3	10.7	1970	50.9	36.1	34.9	39.1	1970	19.1	63.6
イタリア	2,159	549	0.8	1971	37.5	16.4	1971	36.6	9.9	7.5	19.6	1971	16.4	70.0
ベネズエラ	1,316	113	2.8	1970	93.2	4.8	1971	28.1	35.0	25.9	12.6	1971	20.3	60.1
ポルトガル	1,005	86	0.4	1972	45.8	15.9	1970	39.4	61.4	26.0	19.0	1970	29.6	69.6
メキシコ	782	543	3.5	1973	92.3	13.4	1970	26.9	35.2	39.4	10.2	1970	39.5	62.2
チリ	649	102	1.7	1970	70.1	8.1	1970	29.5	29.1	20.8	13.3	1970	21.2	70.1
イラン	561	313	3.0	1971	94.8	6.3	1966	30.2	41.7	27.0	8.3	1966	41.8	43.8
コロンビア	474	232	3.2	1964	92.6	6.0	1970	29.5	...	...	15.4	1970	38.6	57.3
ガーナ	233	94	2.7	1970	94.9	7.4	1970	38.9	40.8	61.6	34.1	1970	58.0	22.5
タイ	198	398	3.2	1970	87.2	5.9	1970	49.0	77.3	31.5	46.0	1970	78.2	15.4
インドネシア	124	1,246	2.1	1971	82.6	4.7	1971	33.9	38.7	40.8	22.0	1971	62.2	31.7

注 1) インドネシアの人口増加率は1963~72年計数。2) 年少人口指数, 老年人口指数はそれぞれ0~14歳人口, 65歳以上人口の15~64歳人口に対する比率。3) 経済活動人口とは現に仕事に従事している者(雇主, 自営業者, 俸給・賃金労働者, 家族従業者)の外, 調査時点で失業中の者を含む。4) 経済活動人口比率は, それぞれの対象人口に占める割合。5) イタリアの15~19歳経済活動人口比率は20歳未満の計数を示している。6) 経済活動人口に占める割合について連合王国とガーナの農林業はそれぞれ1966年, 1960年計数。コロンビアの雇用者は1964年計数を示している。

	人 口 (10万人)	人 口 密 度 (人/km <sup>2</sup> )	東京圏 人 口 割 合	年 少 人 口 指 数	老 年 人 口 指 数	労 働 力 人 口 比 率						失 業 率	在 学 率	
						総 数		(再掲) 15~20歳未満		(%) 65歳以上			男	女
						男	女	男	女	男	女			
昭和35年	934	253	19.1	46.8	8.9	84.8	54.5	52.7	49.0	56.9	25.6	1.1	26.4	18.4
36	943	255	19.5	46.2	9.1	84.9	54.3	51.1	49.3	57.3	26.1	1.0	26.3	18.4
37	952	258	20.0	43.8	9.1	84.3	53.4	46.7	46.8	57.7	22.8	0.9	26.7	19.1
38	962	260	20.5	41.3	9.1	83.1	52.0	42.4	41.9	56.4	21.8	0.9	29.4	21.8
39	972	263	20.9	39.0	9.2	82.1	51.1	37.3	37.4	56.3	22.2	0.8	32.2	24.7
40	983	266	21.4	37.6	9.2	81.7	50.6	36.3	35.8	56.3	21.6	0.8	35.2	26.9
41	990	268	21.6	36.0	9.4	81.7	50.9	37.9	38.0	56.0	21.7	0.9	35.3	27.1
42	1,002	271	22.0	35.3	9.6	81.6	51.2	36.9	38.8	54.5	21.6	(0.9) 1.3	35.1	27.1
43	1,013	274	22.4	34.9	9.8	82.1	50.7	37.0	38.1	52.1	18.9	1.2	34.6	26.5
44	1,025	277	22.8	34.7	10.0	81.9	50.1	33.7	35.0	51.3	18.5	1.1	34.4	26.4
45	1,037	280	23.2	34.7	10.2	81.8	49.9	31.4	33.6	49.4	18.0	1.2	34.6	26.1
46	1,050	284	23.6	34.8	10.4	82.2	48.8	30.6	31.7	48.1	16.6	1.2	34.3	26.3
47	1,073	288	23.6	35.3	10.7	82.0	47.8	27.3	28.5	47.0	15.6	1.4	36.0	27.3
48	1,087	292	23.8	35.7	11.0	82.0	48.3	25.2	27.9	46.7	16.9	1.3	37.7	29.0
49	1,100	295	24.0	35.9	11.3	81.6	46.6	23.6	24.0	45.6	15.8	1.4	...	...

注 1) 東京圏人口割合は埼玉, 千葉, 東京, 神奈川の人口の総人口に占める割合。2) 年少, 老年人口指数は前表の注参照。3) 労働力人口比率は, それぞれの対象人口に占める割合。4) 「労働力調査」は, 昭和42年に調査方法の改正を行なっている。失業率のみ( )に昭和35~41年に連続する旧計数を示している。5) 在学率は高校, 高专, 短大, 大学(大学院を含む)在学者数の15~24歳人口に占める割合。

資料: 総務省統計局「日本統計年鑑」, 「全国年齢別人口の推計」, 「都道府県人口の推計」, 「労働力調査報告」, 文部省「学校基本調査報告」

	自営業 (全就業者に占める割合)						雇用者 (全就業者に占める割合)							
	農 林 業		非 農 林 (業主)		非 農 林 (家族従業)		全 雇 業		(再掲)大企業 公 務		(〃)専門・技術 管 理 的 職 業		(〃)臨時・日雇	
	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
昭和35年	23.4	39.1	13.3	9.5	3.7	12.9	59.6	38.4	24.6	12.1	7.5	3.4	5.7	5.6
36	22.4	38.1	13.1	9.2	3.5	12.1	61.1	40.3	25.8	13.3	7.7	3.7	5.7	5.9
37	21.4	37.0	12.5	8.7	3.5	11.6	62.6	42.7	26.8	14.4	7.6	4.0	6.0	6.3
38	20.0	35.0	12.6	8.9	3.5	11.9	63.7	44.1	27.2	14.7	7.5	4.1	5.2	6.0
39	18.7	33.9	12.8	8.8	3.3	12.2	65.2	44.9	27.9	15.1	7.6	4.1	5.3	6.1
40	17.6	32.3	12.5	9.1	3.2	11.9	66.7	46.4	28.5	15.5	8.3	4.2	5.3	6.6
41	16.8	30.4	12.5	9.4	3.1	12.0	67.6	48.2	28.1	15.6	8.2	4.4	5.2	7.0
42	14.4	25.3	12.8	10.7	2.9	12.8	69.9	51.2	27.9	15.8	8.0	4.5	5.4	7.4
43	13.8	24.4	13.1	10.2	2.9	13.3	70.1	52.1	28.9	16.8	8.6	4.9	4.4	7.4
44	13.3	23.3	13.2	10.5	2.9	13.3	70.4	52.8	28.8	17.3	8.5	4.9	4.2	7.7
45	12.3	21.6	13.1	10.4	2.9	13.2	71.5	54.7	29.1	17.9	8.8	5.2	4.1	7.7
46	11.1	19.9	13.0	10.3	2.7	13.3	73.1	56.3	29.5	18.5	9.3	5.8	4.2	8.0
47	10.1	18.4	13.1	10.6	2.7	13.7	74.0	57.3	30.2	18.8	10.3	6.3	4.3	8.4
48	9.0	16.6	13.3	11.3	2.5	13.3	75.0	58.7	29.9	19.1	10.3	6.3	4.4	9.1
49	8.6	16.2	13.3	10.8	2.4	13.4	75.5	59.4	30.6	19.2	10.4	6.9	4.2	9.1

注 1) 男女ともにそれぞれの就業者総数に占める割合。2) 自営業の農林業欄には業主と家族従業者の合計の割合を示している。3) 雇用者の大企業・公務欄には非農林業に属する従業員 500 人以上企業の雇用者と公務員の合計の割合を再掲している。  
資料：総理府統計局「労働力調査報告」

	高 齢 者 昭45		求 人 倍 率 昭 49	若年人口 流出率 昭40~45	家業収入 世帯割合 昭 45	事業所数 人口千対 昭 47		高 齢 者 昭45		求 人 倍 率 昭 49	若年人口 流出率 昭40~45	家業収入 世帯割合 昭 45	事業所数 人口千対 昭 47
	同居率	就業率						同居率	就業率				
	全 国	82.2	34.6	1.17	.	26.5	13.1	三 重	83.4	34.8	2.30	13.9	31.0
北 海 道	79.4	29.5	0.66	12.6	21.4	13.4	滋 賀	86.9	39.1	1.73	7.1	33.6	13.1
青 森	88.8	28.8	0.17	17.5	39.7	7.6	京 都	80.3	39.6	0.90	13.5	25.3	13.3
岩 手	90.8	35.2	0.89	25.9	39.3	8.8	大 阪	77.9	31.3	1.77	20.9	17.9	14.9
宮 城	90.6	25.6	0.88	5.6	33.5	11.5	兵 庫	79.5	36.3	1.28	6.1	19.8	11.1
秋 田	91.7	27.2	0.33	25.5	41.7	9.2	奈 良	84.4	32.2	1.38	5.1	30.2	7.3
山 形	93.3	25.7	0.38	24.1	44.0	10.5	和 歌 山	77.1	33.1	1.08	8.8	32.0	9.5
福 島	88.9	30.3	0.91	24.8	39.2	10.3	鳥 取	85.0	44.0	1.03	24.6	34.5	13.2
茨 城	88.1	31.2	1.97	7.9	42.3	8.2	島 根	81.9	42.5	1.10	33.2	37.7	13.9
栃 木	89.1	31.4	2.01	9.2	37.4	13.8	岡 山	80.5	44.0	1.94	15.0	30.6	12.4
群 馬	88.6	39.0	1.45	8.6	36.8	13.5	広 島	74.8	44.2	1.89	2.3	22.7	13.3
埼 玉	89.8	32.3	1.97	△24.3	22.6	10.5	山 口	75.5	42.6	1.36	20.5	25.6	12.0
千 葉	87.5	30.5	1.71	△24.7	26.2	10.1	徳 島	82.8	35.8	0.59	23.0	36.0	11.5
東 京	76.9	32.8	1.96	△31.4	16.0	22.6	香 川	80.5	38.2	2.02	20.2	32.5	16.7
神 奈 川	82.6	30.4	2.22	△35.4	12.7	13.6	愛 媛	73.8	37.1	0.89	21.2	33.5	10.6
新 潟	92.1	31.7	1.10	20.1	38.9	13.0	高 知	69.8	37.1	0.14	18.8	34.2	10.2
富 山	91.1	41.0	1.49	18.7	34.0	11.8	福 岡	78.6	28.7	0.51	6.9	21.8	11.1
石 川	86.8	37.2	1.09	12.2	34.5	12.8	佐 賀	84.4	32.1	0.51	25.3	39.7	8.8
福 井	82.7	44.6	0.88	11.2	36.0	13.7	長 崎	74.8	28.1	0.88	24.0	29.9	9.1
山 梨	84.8	38.2	2.01	20.1	43.0	10.8	熊 本	79.9	27.0	0.64	24.3	39.2	9.7
長 野	86.9	42.5	1.62	18.6	35.2	15.8	大 分	78.4	36.1	0.66	27.9	36.8	11.4
岐 阜	87.9	42.4	2.93	12.4	31.8	12.0	宮 崎	73.2	34.9	0.41	22.0	38.6	8.7
静 岡	89.5	36.3	2.66	5.1	29.0	12.5	鹿 児 島	59.0	41.8	0.26	36.5	40.7	8.0
愛 知	86.7	38.1	4.10	△4.1	22.7	14.7	沖 縄	74.4	25.4	0.17	...	28.5	4.2

注 1) 高齢者同居率は 65 歳以上で子、子夫婦、その他の親族等と同居している者の割合。2) 高齢者就業率は 65 歳以上で就業している者の割合。3) 求人倍率は一般(新規学卒、パート・タイムを除く)の月間有効求職者数に対する月間有効求職者数の倍率で、昭和 49 年の月平均計数値。4) 若年人口流出率は昭和 45 年 20~24 歳人口を昭和 40 年 15~19 歳人口で除して求めた。なお、死亡等による減少を除くため全国平均の死亡等による減少率(1.77%)に相当する減少分を各県の昭和 40 年 15~19 歳人口から減じている。5) 家業収入世帯割合は主家計収入が家業収入である世帯の割合。6) 事業所数は法人のみ計上。  
資料：総理府統計局「昭和 45 年国勢調査報告」、「昭和 47 年事業所統計調査報告」、労働省「昭和 49 年労働統計年報」