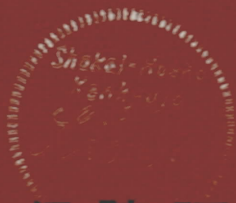


別 冊

季刊 社会保障研究

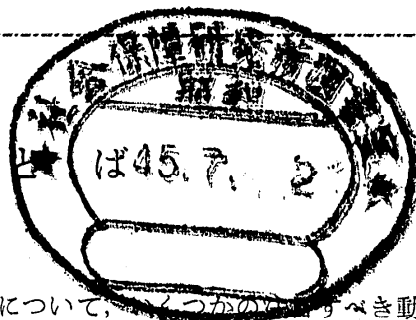
地域計画と社会保障

昭和 45 年



社会保障研究所

## 刊 行 の こ



昨年1年間をふり返ってみると、地域問題、地域計画について、いくつかの動きがみられます。たとえば経済企画庁の「新全国総合開発計画」、建設省通達「地方生活圏について」、自治省通達「広域生活圏の振興整備について」、このほか国民生活審議会調査部会・コミュニティー分科会の中間報告「コミュニティー——生活の場における人間性の回復——」、その他数多くの計画書、報告、通達などをみることができます。これらは若干の例ですが、この例にもみられるような動きをどのように評価するかということについては、いろいろの意見もありうるものと思われますが、いずれにしても、地域問題を計画的視点からとらえるという点で、これらの動きは十分に検討するに価いするものがあるかと思えます。

本研究所としても早くから社会計画、地域計画について関心をもち、このための調査・研究も行ってきましたが、今回、改めてこの問題に焦点をあて、「地域計画と社会保障」ということで第5回「社会保障研究所基礎講座」を実施しました。

この基礎講座は、9つの講義と3つのケース・スタディ(東京都、山形県、兵庫県の事例)を主な内容とし、都道府県および若干の関係団体から約70名の参加者を得て、10月27日から4日間にわたって開催されました。

上記のように、地域問題、地域計画についての関心の増大がみられる昨今、この講義に改めて加筆訂正を行い、この講座内容を一般の読者に供することは、それなりに意義があるかと思えます。昨年にひきつづき「季刊・社会保障研究」の別冊に、この講義内容を掲載することにした所以はここにあります。

ただ予めお詫びしておかなければならないことは、紙幅の関係で、「生活保護制度における問題点」(小沼正)と3編の「ケース・スタディ」を本誌では割愛したことです。折をみて、何らかの形でこれらの部分については、刊行する心算でいますが、講師および報告者のかたがたの折角のご努力を生かしえなかった点を申し訳なく存じています。

なお、掲載した講義については、速記をもとに、関係の先生がたに加筆訂正をお願いしました。文体などについては、編集部において訂正した部分もあり、この点について、関係のかたがたのお許しをお願いするとともに、思わぬ誤りがあるとすれば、その責はひとえに編集部にあるものとご了解下さい。

昭和45年5月

社 会 保 障 研 究 所

## 総 合 開 発 計 画

下 河 辺 淳

## I 日本の国土

日本という国は37万平方キロという大きさがある。およそ日本には1億の国民を支えるための天然資源というものは貧弱で、どうにもならない。鉄鉱石でも、石油でも、ボーキサイトでも、いろいろな資源のことを考えても、1億の国民を生かしていくだけの天然資源というものはない。しかも残念ながら魚まであまり沿岸ではとれないという状態にまで落ち込んできた。

戦後、私たちが資源開発ということを中心に日本の経済復興を議論していた当時の地域開発論というものは、今日、まったく影をひそめてしまっている。私たちは昭和27、8年ごろ、さかんに資源開発ということを行ったものである。しかも電力開発というようなことを通じて、あるいは米ということを通じて資源開発を、さらに天然資源だけではなくて、一次加工された資源について議論した。そして電力でも、水力ダムを建設することが、私たちににとっては非常に重要であって、水力ダムから電力が都市に送られてくるということを計画していた時期があるけれども、これも実はいまや火力という形に変わってしまって、エネルギー革命のもとで水力ダムは、火力におきかえられる状態になってきた。一方で食糧の中心であった米をせっせとつくろうということを、地域開発としてすすめてきたけれども、しかしその米も、今日ではあまってしまうという状態になったから、米を地域開発の目標として開発していこうということは、どうもこの段階で違った意味をもってきたということがあるだろうと思う。資源という角度からは、日本の国土開発という問題があまり表面には出なくなったということは事実だと思う。

そしてむしろ日本は資源がないということをいままで嘆いていたけれども、今日の日本の経済社会を見ていると、地球上いたるところからいちばん日本人にとって都合のいい資源を安く買入れてくるという選択の自由があるというだけ、むしろ日本という国は恵まれてきてい

るということさえ、今日ではいわれるようになってきた。国内の貧弱な資源にこだわっていて、資源開発にどうしても中心をおかなければならないということであると、高い経済成長はのぞめない。

こういう日本列島であるけれども、それでは日本列島はどういうことになっているのか。今日、日本という国は工業化という面では、おそらく世界でも例を見ないほど高度の成長を遂げて、今日では自由主義諸国家のなかではアメリカに次いで第2位の工業国になった。そして第2位の工業国になるまでは、実は先進国に追いつくのではないかと、少くともヨーロッパ水準に追いつくのではないかということが、経済の上でも、生活の上でも、合言葉であって、日本人は、戦後20年間、せっせと努力を重ねて、そして今日の日本の工業国としての地位をつくりあげた。この段階で、日本人はいままで働きに働きつつけて、そして世界第2位の工業国になった。つまりヨーロッパに追いつくという段階がここで終りつつある。したがって日本人はここであらためて次に何を目標にするのかということを考える時期がきているのではないかと思うわけである。

そのときに資源もない国で、しかも高度成長をとげて、世界のなかで競争する力をもってきている段階で、いったいどうすることが日本の国土にとっていちばん重要かといえば、やはり基本にあるものは、1億の国民の問題である。1億の国民がどういう資質を備えており、どういうバイタリティーをもっているかということへ、本来的に戻って1つ考えざるをえないだろうという段階だと思う。したがって日本の地域開発は、資源開発ということがいわれた時代から、そしてとくに30年代、高度成長のもとで工業開発時代といわれた時代から今日、やはり振り出しに戻って、日本人というものがいったい国土のなかでなにをどうしようとしているのかということに問題が移ってきたということが、日本の国土にたいする見方なのだろうと思う。

そういうことを1つ前提において、さらに中身に立ち

いたって、日本の国土の状況をちょっと見ることにしよう。日本の国土 37 万平方キロのうち、東京、名古屋、大阪というところは、東海道メカロボリスとよくいわれている。それから山陽線を通り、瀬戸内海沿線を通して北九州へ行く線、これを私たちは日本列島の中央地帯と名づけている。その中央地帯がウナギの寝どこみたいにならずと細長くつながっている。その南側、太平洋に面したところは、実はまだ未開の地である。南九州とか、南四国とか、紀伊半島とか、房総半島、御前崎というふうに、太平洋に出張ったところは、日本人はほとんど使わないで、台風常襲地帯とか黒潮の影響を受けるということもあったのだろうが、ほとんど使っていない西南地域というのがある。西南地域の上に細長い中央地帯があるが、この北側に脊梁山脈を越えると、日本海、あるいは東北、北海道は、積雪寒冷地帯である。日本列島というのは、そういう 3 つの層に分かれているように思う。これは自然の条件あるいは気象条件ということもそうだし、経済、産業、文化というものを見ても、やはりそういう段階に分かれているのではないかというふうに思っている。

そういうふうに分かれてきた歴史を見てみると、実は日本という国は山紫水明で、気候温暖で、非常に住みやすいということを、日本人が自分の国土について自慢していた時代がある。そのことはなにかというと、中央地帯のことをいっていたのではないかと思う。西南地帯とか北東地帯は、どうも気象条件が悪いし、寒くて、開発も進んでいないし、住み心地が悪かったわけで、日本人はみんなそういうところで生まれると、幼少期は風雪に耐えたり、貧困に耐えたりして、心身をきたえて、青年になると大志を抱いて中央地帯に入ってくるというのが、普通の日本人の形だったのではないかと思う。そして中央地帯に入ってくると、幼きころのふるさとということを見ながら、中央地帯で、経済あるいは文化、あるいは行政の仕事、あるいは軍人となって、学者となって、というふうにしてきた。その中央地帯は、まことに世界でもまれにみるほど住みやすいところで、平野もあれば川もあり、内海があって、魚もとれば米もとれて、みかんもできるというところで、そして春、夏、秋、冬と季節の変化が非常にあざやかで、暮らさに困らない程度に雪が降ったり、情緒めんめんたるものがあるということで、あばらやでも美しいと思うということができそうな、国土と日本人の心というものが、中央地帯を中心にして 1 つできあがってきたと思う。

したがって、いなかのほうの村長さんが、ときどき人

口が移動して困るなどというけれども、しかし心のなかでは、やはりその中央地帯というものが、日本列島のなかではあこがれの地域である。つまり楽天地であったということは否定できない事実で、実は歴史を見れば、1,000 年、2,000 年という歴史を通じて、そういう動きだったと思う。そうやって新しい地域社会というものが、中央地帯につぎつぎとできあがっていった。そして京都や奈良の都ができたり、大阪城ができたり、江戸城ができたり、その以前から瀬戸内海のそれぞれの港町というものができたり、ということはみなさん知ってのとおりである。

そうやってきたところが、昭和 30 年代、高度成長期がきて、そして重化学工業を中心に日本の経済が世界に冠たる水準になったというなかで、いったいどういうことが国土のなかで行われたかといえ、やはり山紫水明で楽天地と思ったこの中央地帯に、さらに累積的に工業開発を進めるというやり方になった。これは経済というものは、累積すればするだけ累積の効果というものがあるから、さらに拍車がかかるということで、本来的な日本人の心の底にある国土観というものの上に、さらに経済的集積というものが加速度的に加わってきたため、東京を中心として、大都市の過大化というものが急速に進んだ。

近年、大都市の環境を整備して過密という条件をなくそうではないかということを一生涯懸命やってきた。これが過密対策として議論されてきたわけである。自動車がふえてきて交通が渋滞する、交通事故がふえるということになれば安全対策を講じ、道路整備を進めよう——。水がなくなるといふことになれば、利根川の水を開発しよう。住宅がないといえ、住宅をつくろうというふうにして、施設的に過密というものに対処するというやり方を今日までやってきたと思う。しかし今日の過密問題というものは、いったいどういうふうに判断したらよいかということを考えてみると、実はそんなまやかしなものではないと思う。

それはどうしてかということ、日本人が 1,000 年以來考えてきた楽天地と思った中央地帯の過密問題というものは、今日、施設計画とか、資金とか、技術とかいうものでは解決しきれないほど複雑な様相を示している。それはどういうことかといえ、たとえばいちばん端的には、企業関係者なども言い出しているけれども、今日、東京とか大阪で工業用水道を引こうと思えば、いままでトン 5 円で供給していたのだからけれども、今日ではトン 30 円でも相当ホネが折れるという事態になってきた。



交通でも、自動車の増大ぶりからみて、どうも東京や大阪でいかに道路整備をしても、実際には自動車交通を円滑にさばくということはちょっと不可能なのではないか。東京、横浜間だけを考えてみても、高速道路が15, 6本もなければさばけないというご時勢で、東京、横浜間に高速道路を15, 6本もつくりあげるということは、いったい土地利用の上でどういうことを意味しているのかというようなことを考えれば、どうも否定せざるをえない。オイルタンカーがいまは10万トンレベルになってきたが、これが30万トンレベルを越えるときに、はたして東京湾とか瀬戸内海にオイルタンカーが入ることができるかといえば、これはとても危険を伴って入れなくなってしまうということになって、企業から見ても、いままでのように大都市に集中することが利益であったという時代はようやくすぎ去りつつあるという事態になってきた。

企業にとってもそうだけれども、実は市民にとっても問題が出てきている。かつて私たち中央の役人が、地方勤務を命ぜられると、家族を東京において単身赴任するということが普通であったかもしれないが、今日ではむしろ家族のほうが地方勤務を喜ぶというようなことが目立ってきた。それはなぜかといえば、こどもの生活と大都市の生活との関係が、完全に利害が一致なくなってきているということがいえる。従来は大都市にすることが文化的であり、生活をかなり高い水準で享受することができる。たとえば良い学校、良い病院に恵まれるということがあったために、どうしても幼少期の生活環境を大都市に求めようという親がかなり多かったと思う。しかし今日の時点では、大都市の幼少期の生活環境というのは、まったく自然からシャットアウトされているとか、公害に悩まされなければならない。あるいは病院や学校にしても、都市周辺のスプロール地域においては、非常に整備が遅れているという事実があるために、どうも大都市の幼少期の生活環境というものには非常に疑問が出される。そのために学校教育の時間が子どもたちにとっては生活の一部にしかすぎないという形になってきて、私たちの小学校のときのように、こどものほとんど全生活が学校の影響下におかれていたという時代ではなくて、学校による影響はごくわずかになって、むしろ社会的な見たり聞いたりするもの、あるいはテレビというものを通じて受ける教育というものの量をはるかに多くなってきている。はたしてテレビだけを見て育ってくる子どもたちというものの将来はいったいどういうものであるのか。しかもこれは日本の大都市だけではなくて、

各国の大都市で環境の問題として議論されはじめているという時代にもなってきた。

さらに昔のように、東京にある病院が、一流のお医者さんがいて、いちばん良いベッドが用意されていたという時代ではなくなってきて、どうも東京の病院に入ると、さらに病気が悪くなるんじゃないかということさえいわれるようになってきたという状態で、大都市の生活環境が、従来のような期待を持続することができないということも、また事実ではないかと思う。

このごろ、こどもたちが自然の条件というものについてどれほど疎外されているか、たくさん例があると思うが、たとえばカブト虫をこどもに見せたとき、こどもは最初になんというかという、まずこれは200円という。それはどうしてかといえば、カブト虫というのは百貨店で季節がくれば売っているものと思っているからである。私たちのこどものころは、カブト虫を見れば、足が欠けていないかとか、マッチ箱を引っ張るかどうかなというような発想だったと思う。学校はどうかというと、いぜんとしてカブト虫は昆虫で、羽があって、足があって、ツノがあってというようなことを教えている。そうすると、いまのこどもたちは、そんなことは教わらなくても、見ればわかる、200円払えばすぐわかるというような発想法で、テレビでカブト虫がどういう生態をもっているか、どうやってふえてくるかということについて、昆虫学者もカブト虫を専門にやった人でなければわからないような高度な情報が、非常にやさしくテレビで解説される。こどもはメシも食わないでまじまじとテレビを見て、翌日、学校で先生に「カブト虫はどうやってふえるか知ってるか」というと、先生は「ゆうべはテレビを見ない」というと「先生はなににも知っちゃいない。カブト虫はこうやってふえるんだ」という話になるということで、理科の先生は恥をかいてしまうというような、きわめて自然とこどもの情報交換というものが、いままでと違った環境になっている。

そういったなにか大都市がもたらしてきた新しい社会環境というものが、今日、議論の対象になるという時代だろうと思うわけで、どこの国においても、都市化が急に進むときの大都市の過密問題ということがフィジカルな施設的な問題としてだけではなくて、精神構造の問題として議論になってきたということは事実である。つまり国土にたいする経済の大きさということから見れば、おそらく日本みたいな高密度な国はないから、経済的に高密度な社会であればあるだけに、日本ははるかに先進国よりもそういう条件を強く問題にしなければならない

ということになってきたと思う。

そういう大都市問題が出てきたわけだけれども、かたや西南地帯とか北東地帯はどうなったかといえば、ご承知のように過疎問題といっているけれども、人口が流出してどうにもならない。若い人が流出して年寄りばかりになってしまうということになってきた。この流れがはたして良いか悪いかは、早計には判断できない。一般的に後進地の方がたは村から若い人がいなくなるということは残念で、その地域に何とかして定着させようということを考えてきた。それにもかかわらず、若い人は出て行ってしまった。いままで農業をなんとかしよう、水産業をなんとかしよう、場合によっては、工業を誘致して工業を開発しよう、そしてとどのつまりは、所得を大きくする、雇用の場所をつくるということで、簡単にいえば、ある程度の所得で働く場所をつくる。そうすれば、若い人たちが大都市に行かないだろうというような考え方があったと思う。

しかしいまの若い人たちは、そういうことでふるさとにとどまろうという人は非常にわずかだと思う。月給よりもっとたいせつなものがあるのではないか。とくに農村部から出てきた青少年が、東京というところで、どういう賃金体系で働いているかということから見れば、決して農業というものが低いわけではない。もちろん総平均で見れば、農業と工業との間には格差があるけれども、しかし工業のなかの低賃金、低生産性部門の賃金水準と農業とを見れば、やはり農業の収益性の高い部門のほうが暮らしが楽であるということは事実なのだけれども、しかしいまの若い人は、賃金水準で動くのではないと思う。つまり大都市のほうには自分を支える将来性がある。農村には自分の生活を支える将来性がないと思っているのではないか。さしあたっての所得ということもあるだろうけれども、それ以上に将来性ということの問題にしているのではないか。したがって、もし人口を減らしたくないとすれば、やはりそこに青年たちが長期に住んでみようと思う将来性について、なんらか保証がなければならない。そうだとすれば、いったいどういうことが将来性を保証することになるのかということが、これからの開発の議論になるだろうと思う。

私たちは山村とか離島の仕事をしているので、山村とか離島に医者をもっていこうということの手伝いをさせられる。ある地方で、離島に医者をもっていこうとして村長といろいろ相談して、月給が20万円ぐらいでもいいという話になったが、それでもむりな場合には25万円というふうに値上げしてもしょうがないということをし

頭にえがいて医者をさがしたけれども、ついに行ってくれる医者がいなかった。なぜかという議論になった。大都市にいる方が自分の将来性があるので、20万円の月給をもらって離島に行ってしまったら、オレはついにこれでおしまいだというような気持ちがある、いまの若い人たちにあるのではないか。そこどころが、これからの過疎地帯における1つの大きな課題だろうと思う。月給が高い、あるいは産業が開発されたから、過疎対策がかたづくというものではないということは事実だろう。そしてまた大都市と同じように、小学校とか幼稚園、保育園ということを考えても、どんどんこどもの数が減るために、施設的な経営が非常に苦しくなるということも事実で、われわれが推計してみると、山間部で義務教育のサービスを受けることのできない部落がこれから発生する可能性がある。いままでは分校制度である程度の小学校の義務教育を満足させることができた。あるいは季節保育所みたいなものをつくって、ある程度の教育水準というものを含めながら、こどもたちの環境サービスをすることができた。しかし、これからは、所得水準は上としても、人口が減りこどもの数が減っていくために、小学校さえ経営が非常に困難になる。そのために東北地方あたりですでに出ているけれども、雪のときはこどもたちを寮に入れようという親がふえてくる。そしてあるいはこどものために、母親とこどもが町場に引っ越して、父親だけが山に残っているというような事態が出てくる。つまり家族というものの集団が、義務教育を通じてどうも一団となりえないということになってくる。そういう過疎地帯の生活環境をどう考えたらいいのか、そしてそこで若い人たちがどういう魅力をもとうとするのかということは、私たちにとって非常に大きな課題になってきた。

日本という国全体を見ると、片方は過密ということで生活環境の問題、片方では過疎地帯ということが問題になってきたということになる。日本の国土というのは、からだにたとえると、消化器は酒にやけただれ、肉体のほうは動脈硬化であるという状態で、こういう基本的な構造からくる1つの吹き出物というものがいっぱいできてきているのではないか。これが公害問題となり、あるいは青少年不良化の問題となり、あるいは交通事故の問題となり、すべての基本的な問題につながる1つの基本的な日本の国土の構造的欠陥ではないかと思う。そういう国土の病状について根本的体質改善なくしては、実はいろいろな吹き出物の対策というものが解決しないと感

## II 新全国総合開発計画

日本の国土の問題について閣議決定された新全国総合開発計画をぜひ読んでいただきたいと思います。きょうはこの新全国総合開発計画のなかに示されたいくつかの、昭和60年を目標とするビジョンをお話しておきたい。

その1つは、日本の新しい交通、通信体系をつくり直すということをしている。この新しい交通、通信体系をなぜ直すかという、いままで徳川時代は、船と参勤交代道路をたよりに日本は動いてきたわけだが、明治政府が鉄道を持ち込んできた。そして今日、明治政府のつくってくれた鉄道体系のもとで、すべての生活が国鉄の駅を中心として、国鉄の駅の広場が日本人のコミュニティーの1つの大きな広場になってきたということは事実だと思う。こういう段階で、速度の遅い国鉄というものをベースにした日本の交通体系では、今日の日本人の生活を支えていくことができないということは事実で、これからやはり新幹線、高速道路あるいはジェット航空機、あるいは高速船舶ということで、総合的に交通体系をつくり直さなければならない。そしてまた電話が、このごろはほとんど東京とダイヤルで動くようになったけれども、これからはコンピューターを使った新しいデータ通信網が必要になるだろうし、明治100年をすぎようやく新しい交通、通信体系を再検討してつくり直すという時代がやってきたということである。そのねらっているいちばん大きなものは、やはり情報がどの地域にあっても、平等に受けられるということがいちばん大きなねらいであろうと思う。

さきほどの医者にしても、島に入ってしまうと、もう自分は医者としての医学的知識の情報からは、まったくはずれてしまうということを嘆いているのだらうと思う。そういったことが学校の先生にとっても、あるいは地方の行政の仕事にとっても、すべて同じことがいえるわけで、これから全国的な、あるいは国際的な情報というものが、日本のどの地域にあっても、かなり平等に受けられる、あるいは自分のつくった情報をどこへでも提供することができるというシステムをこの段階でつくっておく必要がある。そうしないと、東京だけが情報サービスを受けるということであれば、どうしても好むと好まざるとにかかわらず、人は情報を求めて東京へ集まってしまう。つまり情報ということばは、非常に抽象的にいえば、将来性ということといってもいいかもしれない。そういう広い意味で情報がこれから問題であり、情報化社会といわれるなかで、情報からおいてきぼりをくうとい

う社会というものはいない。交通、通信体系の再検討がはじまるということをして1ついっている。

それからもう1ついっているのは、産業配置がここで根本的に変わるだろうということである。産業配置はどう根本的に変わるかといえば、いままでは、さきほど申したように、すべてが大都市集中型であった。これが実は日本の国土全体に分散しはじめるだろうということをしていっている。産業はなにも工業だけではなくて、農業についても観光産業についても同じことをいっている。

農業などはいままで分散していたのではないかという人もいるけれども、日本で農業県はどこかといったら、京都とか大阪、埼玉、神奈川とかのほうがかに収益性の高い農業地帯であったということで、むしろ集中型である。日本の場合、工業も農業も、あるいは観光産業も、すべて大都市かその近郊に集中していたという構造だと思う。それがこれからは全国的に農業もあるいは工業も観光も分散するという時代がやってきたと思う。

昭和80年代は、政府が分散政策をとっているけれども、そのときには集中することは合理的だけれども、その合理性を認めるとすると、過疎地帯はますます過疎になってしまうのではないかということから、分散政策を論ずるということで、政策論として分散を議論していた。しかし今日になってみると、過密問題の状態から考えても、これからは分散それ自体が、企業にとっても国民にとっても、合理的であるという時代に変ってきているのではないか。

たとえば発電所の場合でもかつては水力ダムであったがいまは都市のなかに火力発電所をつくっているが、このように大都市のなかで火力発電所をやっていくという時代ではなくなっている。大型な火力発電所が、500万キロワットから場合によっては1,000万キロワット以上の規模になるという時代であるし、さらには原子力発電所という形にまでエネルギーは変わってくる。したがってエネルギーの革命的な1つの変化、あるいは大規模化というものが、地方の発電基地の建設を余儀なくするというのは事実で、これから過疎地帯に大型なエネルギーセンターの建設がぞくぞくと進められるという実態は否定できないと思う。しかも重化学工業のなかでも、たとえば鉄鋼とか、石油とか、木材工業を見ても、従来のように東京湾とか、伊勢湾とか、瀬戸内海という内海のなかで、台風を避けながらうまく工場をつくっていたという時代はまさに今日、終りを告げて、いよいよ日本海とか太平洋という外洋に面した地域に大型の基地をつくらなければならないという時期がやってきたということは事

実である。

そこで工業開発について思うのであるが、いま私たちは3段階に考えている。これは公害問題を考えるときでも同じことがいえると思うのであるけれども、3段階の第1段階は、京浜、京阪神、北九州というような、明治100年を支えてきた古いタイプの工業基地は、環境からいっても、企業の経営内容からいっても、できるだけ早い機会にスクラップ・ダウンするということで、工業基地を川崎でも厄崎でも、いつごろまでに店じまいするかということが、これからの問題点だろうというふうと思う。

第2段階というのは、30年代につくった基地で、京葉工業地帯とか、鹿島、水島、福山、あるいは大分などが出てきている。おそらく日本経済は、30年代につくりあげた日本の重化学工業基地を中心としておそらく世界に冠たる工業国になることはまちがいないと思う。しかしこの第2段階の工業基地は、いま問題がないとはいえない。いままで工業用地、工業用水、工業港ということで、工業の生産のための整備をまっぴらやってきて、そしてその基盤がおおよそ完成しつつある。しかし今日思うことは、これ以上、工業開発をそれらの第2段階の基地で拡大することは、避けるべきではないかということである。それは京葉工業地帯でも、鹿島でも、水島でも、瀬戸内海一帯についてもそう思う。そしてむしろそれらの地帯は、これから公害問題とか、土地利用とか、住宅問題というふうな環境問題それ自体が重要な段階になってきている。第1段階はスクラップ・ダウンといっているが、第2段階は環境づくりそれ自体が日本の地域開発の課題である。

それでは日本の工業地帯は将来どうするのかということ、第3段階の工業基地をつくらうではないかということで、これから日本人が思いもよらなかった辺地に、国際級の大型な工業基地をつくるという仕事に着手することになるだろう。そのさい、従来のように工場公害について根本的な考え方の変化が必要であるし生活環境を同時につくっていくというようなことをしなければならぬ。第2段階の基地は、もよりの都市があったために、生活環境を間に合せることができた。しかし、第3段階は、まったく辺地につくるために、漁村、農村で都市らしき都市がないということから、完全に新しい生活環境を同時に作りながら、日本の第3段階の工業基地をつくらなければならないということに発展するだろうと思う。

農業についても同じことをいっている。今日、都市化

された人口の食べ物がないで困ってしまうのではないかというおそれをもっている。それは生鮮食料にしても、牛乳にしても、牛肉にしても、供給不足で消費者物価が上る一方で困っている。それにもかかわらず、農村のほうでは米ができて困っているというきわめて皮肉な形になっていて、日本人は肉を食べるのをやめて、米を食べれば、両者利害が一致するかもしれないが、都市の人は米を食うのはまったくいやだと言いついて、肉だの牛乳だの、生鮮食料を食べるという形になってきた。しかし日本の農村地帯はそういうものの供給体制が整っていないということは事実で、そういうことから新しい農業政策が必要な段階になってきている。しかもいま農民たちは、私たちが昭和25、6年当時つきあった35、6歳の張り切った農民が、今では55~60歳ということで、この人に、あなたがやってきた米はいらない、こんどはウシをやってくれといっても、それはちょっと資金的にも、労働力にもむりがあるということになってきている。そこで私たちは食糧問題は深刻な問題であると言いついたわけである。

そういうときに新農民というものが、どうすれば確保できるかということが、1つの課題だろうと思う。生鮮食料を豊富に供給する技術は、きわめて高度な技術を必要とするということになってきたために、これから農林水産業を支えていく若いエネルギーをどうやって確保していくかというのが、農業の基本的な問題になってきた。そういう観点で国土を見た場合、やはり改めて東北、北海道、九州というような、従来、開発がとかく遅れがちな地域に、高度な食料基地が形成されるということとをここで計画してみる必要があるだろう。そのときには、新しい高度な技術をもった農民をつくるために、農地として優良であるというだけではどうにもならないのであって、生活環境それ自体が1つの課題になってくるだろうということを計画はいつているわけである。

そして農業も分散する。レジャーは、ここではあまり多くいう必要はないかと思うが、あとでまたふれることにしたい。

そういうことで、産業開発については、基本的には分散論というのがいまの私たちの考え方になっている。

3番目に生活環境のことについて、少しお話ししたい。その1つは、さきほど話したように、日本人の都市生活は、いままで大都市主義であったことは否定できない。たとえば東北地方の人が、東京ならぶくけれども、水戸とか高崎という北関東では職業を求めることを喜ばない。学校などでも、北関東に分散して、自然環境をもつ

た大学の校舎をつくると、神田ならいいけど、こんなところなら、オレはなににもくる必要はないという日本人の感触があって、日本人というのはどうしても大都市型である。しかし大都市は先にいったように、過密問題については、解決することが非常に困難であるということから、大都市問題はちょっと別の問題になってきて、むしろ必要なためにどれほど機能を安全にするかという安全性の問題であるとか、あるいは災害にたいしてどれほど安全であるかというようなことがむしろ問題であるということになってきた。機能的な安全性と災害にたいする安全性というようなことが、むしろ大都市の課題になりつつある。したがって快適であるとか、創造的な生活環境ということは、大都市では望みうべくもないという状態になってきたから、私たちの生活環境論というものが、今日、地方都市論へ焦点をおくようになってきた。地方都市をいったいどうやって育てたらいいかということが、今日の日本人の環境問題のいちばん大きな課題になってきた。

ところが、いままで地方都市論というものは、所得をふやす、あるいは雇用の場をふやすということばかりやってきたけれども、これはなかば成功しているけれども、しかしそれによって地方都市というものが、若い人たちに魅力のあるものになったかといえば、やはりいぜんとして大都市へ集中がつづくということになっている。そこでこれから地方都市の魅力をどうやってつくるかということが、これからの課題になってきた。情報について格差がないということを基本にしながら、実はその豊かさ、魅力をどうつくるかということが議論になる。日本の地方都市というのは、工業誘致と国鉄の駅というものが基本になっているけれども、これからの地方都市は、いったい、いかなる魅力をもとうとするかが1つの課題になってくるのだらうと考える。

私たちが終戦後、戦災復興ということをやって、地方都市に行くと、国鉄の駅があって、ネコの額みtainな広場があって、そこは車が入りきれないほど入っていて、その前には国道が横切っていて、まっすぐ行くと市役所で、斜に行くと飲み屋で、裏側は未開発で草ボウボウ。市長さんはかならず駅裏の都市改造をどうするかということを行っている。たいていの都市が同じで、われわれがどこの都市へ行っても、あんまり案内がなくとも、ちゃんとどこかに行けるというほど、どこの町も制服を着てしまった。ヨーロッパ、あるいはアメリカの町でもそうだろうけれども、それぞれ町には臭や形があって、市民はその臭や形を自慢しているが、日本はなにか

官制的な、ユニホームを着た町になってしまっていて、どこへ行っても同じ、飲み屋に行っても、銀座があるし、バーも全国どこへ行っても同じような名まえのバーしかないというようになって、そこで出る会話はなにかといえば「おまえの生まれたところはどこか」、たまたま同県人かなにかだと、やけに親しい感じがするというような、非常に単純な社会が日本にできてしまっていて、なにか地方性について地域開発が抜けてきてしまった。そういうことが実は私は非常に広い意味で社会保障なんだろうと思っているわけだが、そういうこれからの地域社会の問題が地方都市論を通じて、活発に行われることを期待しようというのが、いまの私たちの考え方である。

生活環境を論ずるときに、もう一方の側で重要なことは、余暇時間の問題である。私たちはこのごろ、余暇時間といわないで、自由時間といっている。余暇時間というのは、どうも名まえからして、働くのにたいして余った時間という感じがあっておかしいんじゃないか、自由時間ということで、働く時間は拘束時間というけれども、拘束されないで、自分で自由に使える時間がある。これはわれわれの推計によると、自由時間は、今日、1年間に日本人1億の国民全部で約2,200億時間あるようである。それが昭和60年になると、3,200億時間ということで、1,000億時間ぐらいふえてくるという形になってきた。働く時間のほうは減ってくるけれども、遊ぶ時間のほうは非常にふえてくることは事実である。平均年齢が72歳ということで考えても、一生かかってわれわれは約60万時間生きている。60万時間のうちどのくらい働いているかと計算すると、働く人で10万時間ぐらい、働かない人だと7万時間ぐらいしか働かないのではないか。それでは自由時間はどのくらいあるかというと、約20万時間前後ある。だから、死ぬときになって、オレはいかに一生懸命働いたかと自慢して死ぬ人がいるけれども、その人は60万時間のうち、たった7万時間か10万時間だけ自慢して死んだわけで、あとの20万時間はどうしたのかといえば、ゴロ寝していたというんでは、なにか一生の意味がないわけで、70歳まで生きなくても、せせと働いて死んでしまったほうがよいのではないかと思うようなもので、20万時間という自由時間をいかに豊かに暮らすかということは、これからの人間生活にとって非常に重要であると思う。

いまはどうもわれわれお金がないから、あんまり連休がつづく、家にいるのがかえってつらくなってきて、役所にいるほうがよほど楽だということにもなってしまう。しかし将来は、やはり自由時間をどう使うかという

ことを、一般の国民が相当真剣に考えるようになるだろうと思う。いまは観光公害などということばが出てきたけれども、その自由時間が少しずつふえはじめてきた関係もあって、所得はあまりないけれども、自動車で高速道路をふっとばして行って、行けるだけ行って、あわて帰ってくるというふうなレジャーのスタイルが非常にふえてきた。したがって地方としては、収入は1銭もないけれども、後始末だけはまちがいなくやらされるということになって、観光というのは開発の上で疑問があるという地方公共団体がふえてきた。そして別荘地帯をつくっても収入はふえない。住民税はおやじの勤め先の方で払ってしまう。ごくわずかばかりの固定資産税が入るだけだ。そこで深夜まで音楽をやっているとか、青少年が不良化するとかという被害から、自動車によって自然が破壊されてしまうというようなことまで出てきた。そういうことがあって、どうも自由時間と国土の対応がいま、うまくできていない。レジャーということを通じてもううまくできていない。

いちばん困ったことには、海水浴とか登山を見ると、東京の人たちは予約ということをしるをえない。キャンプとか脱衣所とか宿屋とか、みんな予約ということになる。予約して、やっとその日がきたら、その日が雨ならどうするかというと、その次の予約は、ことしの夏はダメだといわれるわけだから、しかたがないから雨でも出かけて行ってしまふ。行ってみると、地方公共団体は、きょうは危険だから泳がないでくれと赤旗を立てている。ここまできて、そして今年は泳げないのは残念だから、多少危険でも泳ごうといって泳ぐ。そうすると、こどもがおぼれたというと、公共団体は、無責任な親がいるもんだというわけだけれども、はたしてそれは親が無責任だとかたづけられるかどうか。こどもたちが無装備で山へ行って遭難した。それははたしてどういう背景があるかと考えると、やはりそのこと自体よいとはいわないが、基本的には自由時間と国土の関係がうまく保たれていないから起るのではないかという感じもしてくるわけで、これから自由時間をめぐって、日本の行政が、かなり根深く議論を掘り下げていく必要があるのではないかと思ったりしているわけである。

最後に少し申し上げようと思うのは日本の人口についてである。新全国総合開発計画では出生率を大きな話題にした。それまで厚生省の人口問題研究所の方がたが昭和60年で1億1,600万人という人口の推計をしておられた。それを私たちは、昭和60年で1億2,300万人としてみた。実に700万人の差がある。結局、閣議決定の

ときには約1億2,000万人ということで、まるくしてしまったけれども、作業のバックには私たちは1億2,300万人ということをしている。それはなにが違うかというと出生率が違うわけである。出生率のなかでいろいろな係数があるけれども、純再生産率といっているが、女の方が女の子を産む数ということで一般的にいわれている係数である。これが1だと、いまの母親が将来の母親候補を何人産むかという係数だから、いつも同じだけの母親が確保されるから、人口は横ばいに維持されることを意味している。ただ、こどもが多少死ぬから、1よりはちょっと上回っていないと、同じ母親だけ確保できないわけであるけれども……。それで見ると、日本は現在0.9ということで、1を割っていて、世界最低になっている。そしてフランスなどはこどもが少なくて困ったということだが、児童手当その他でいろいろな施策が講じられた結果、現在では1.2ぐらいに回復している。私どもはやはり純再生産率というのは1.2ぐらいのほうが、人間として本来の姿ではないかと思う。人口問題研究所は、現在の0.9のまま1億1,600万となっているが、私たちは1.2に回復するとして1億2,300万ということにした。

そうすると、700万人の差があるから、これは国土にとって非常に大きな問題になってしまう。出生率が現状のまま世界最低であるのか、あるいは平常に復帰するのかがということが議論になる。そのために、なぜ現在低いかが問題になるが、ついこの間までは、家族計画とか、産児制限ということが行われていた。しかしその時代は、私としては、完全に過ぎて、今日では出生率が下ってくること自体が議論なのではないかと思っている。これはみなさんがたのご専門だから、少し専門家の意見をお聞きしてみなくてはいけないと思っている。その理由をたずねていくと、いちばん大きいのは住宅問題ではないか。2DKの家でこども3人ということがなかなかできないという条件、つまり住宅問題が出生率を異常に低くしているという条件が強いのではないか。あるいはもう1つは教育とか医療にたいする費用負担が月給にたいして意外と大きいのではないか。大学進学率などが高くなってきたから、親の負担が大きすぎるので出生率が低いということで、実は環境問題にあるのではないか。環境条件が解決されることによって、出生率はかなり回復するのではないかと私たちはいっている。アンケート調査などをとって、私たち戦争中の人間と違って、終戦後生れた連中というのは、出生にたいして希望が非常に高くなっている。そういうことが実際問題とし



て可能かどうかは、実は行政上の課題であると思っていて、出生率が最終的には問題であるけれども、それが実は環境問題に根を下ろしているのではないか。人口出生について環境問題つまり国土開発の問題ということが1つ討論の対象になる。自由時間と出生の問題は、実は環境問題として日本人の国民生活問題のなかで非常に大きな課題である。

### III 社会開発の問題点

そういうことで、新しい通信、交通体系をつくることや、新しい産業配置体系をつくり直すことや、新しい生活環境をつくるというあたりが、日本の国土にとって、大きな課題であるけれども、これらは実は従来のような行政システムではむずかしい面が多いのではないか。公共投資にしても、なかなかむずかしい面が多いということから、新しい発想法、水平思考ということが、この段階で非常に必要だと思う。

いま、日本列島のいちばん大きな課題は環境の問題であることは明らかである。これは単に医療とか教育の問題だけではなく、企業の生産環境にとってさえ、環境が問題であるという時代がきたけれども、その環境問題をやろうという体制がなかなか役所のなかにできていないということは事実で、これからそういうものをつくりあげてを合せてやっていかないと、計画がめざしているような、日本の国土の改造はできない。いままでは厚生省とか文部省、建設省のなかでも、都市とか住宅部門というのは弱かったのではないかと思う。道路とか河川、農地、あるいは港湾とかいうものは、かなり国土にたいして発言権をもちはじめているけれども、生活環境というものについては、なかなか大きな発言権をもっていない。その根底にあるものはなにかと考えると、いままでの厚生行政とか文部行政、あるいは都市政策、住宅政策というものをみると、標準以下のものにたいしてサービスをするという精神に徹しているのではないかと思う。正常な生活ができなくなったときにいろいろな行政が働いていく。生活保護の問題でも医療保護の問題でも、なにかそういう感じが強かったのではないか。行政全体が、貧困とか欠陥があるということにたいして働いていた。これは今後もなくなってよいとは決して思わない。しかし社会を指導するエネルギーの中心に環境問題がおかれたときに、その環境問題の行政がいったいどういうものであるかということが、実は非常に欠けているところではないかと私は思う。

住宅問題、都市問題も含めて、社会福祉関係あるいは

社会開発関係にたいする行政は、どうも非常に遅れがちではないかと思う。日本列島の改造を国土総合開発として考えるときに、地域の住民の賛成を得ながら、ある1つの住民参加方式をつくりあげて、プランをつくることまではいくだろうけれども、その実施段階での制度論ということになれば、実は社会開発関係の制度が非常に遅れているために、どうも問題がのこるということになってしまう。たとえば住宅政策などを考えても、基本的には低所得者の住宅問題というふうになっていって、住宅問題が深刻であるから、多少家が悪くともたくさん建てようということになってしまう。ところが、少数で良い家を建てるのが、いまの住宅政策からできるかといえば、なかなかできない。ところが、実際に住宅問題で困っている人はだれかといえば、これから日本を指導していくような若い中堅層がいちばん困っている。国民の健康管理ということを考えても、これから最も健康であって、最も成長性のあるグループにたいする医療管理というものは、いったいどういうふうに進むのかということになれば、直接病気をしている人、あるいは貧乏な人というのが、先に問題になってしまう。そこのところが、私たちとして、国土開発から見れば、1つの問題点ではないかと考える。

そういうことを考えながら、さらに問題になると思うのは、これからの社会は、出生率が1.2に上ったとしても、なおかつ、老人社会がやってくることは避けがたい事実である。日本人は老人社会にたいして行政を施行した経験が非常に少い。母子家族とか幼児にたいしては衛生上も医療上もかなりの手だてをいままでもしてきている。とくに農村部にあっては、こどもと母親についてはかなりの手だてが講じられるけれども、老人問題となると、農村部の老人問題はほとんどなおざりにされる。いままでは家父長制に支えられて、老人問題が家族のなかで解決されているけれど、これからは家父長制がなくなる過程でもあり、老人がだれにも保護されない時代がやってくる。これは私が、自分のことを言っているわけで、昭和60年という、私も老人になってしまう。そのときにだれがめんどろをみてるのだろうかと考えると、国、公共団体もやってくれそうにないし、こどももやってくれそうにない。では老人はどうすればよいかというと、いまのうちにかせいで貯金しておけといってもかせぎようもない。それでは早く死んでしまうかということになる。みなさんが自分で老人化したときのことを考えれば、かなり深刻な問題だということは、おわかりだろう。やはり社会開発関係で老人対策というものは、

年金の問題にしても、生活環境、老人ホームの問題にしても、すべてが非常に遅れている。とくに老人性の病気にたいする管理も非常に遅れがちになってきているのではないかと思う。地域開発で都市問題を論ずる場合でも、老人性社会の福祉水準あるいは福祉のための行政水準というものを1つ、議論の対象にしなければならない。

さらにいえることは、いままで日本人、世界中の人もそうだが、日本人というのは、地球からというか、自然からものを取って自分がそれを使ってしまうという技術を、どんどん進歩させて、そこに経済成長がもたらされ、そしてものの豊かさを感じてきた。しかしものの豊かさの反面で、人間疎外的な問題が出て、人間のしあわせとはなにかと迷っている。その人間的なしあわせというものは、いったいなにかといえば、自由時間にたいする自分の欲求の満足度というようなことが非常に大きな課題だが、人間環境の問題が現代社会の問題になってきた。環境の問題というのは、一言で技術的にいえば、人間が自然から恩恵を受けるというところだけを進歩させて、ふたたび自然にかえるというところを見捨ててきたところに技術的欠陥がある。つまりいらぬものはどんどん捨ててしまう。捨てたものが自然のなかへうまく循環されないで、人間にはね返ってきたというところで、自分の投げた石が自分のおでこに当たったような形になってくるというのが、現在の自然と人間との環境の関係になっているわけである。

たとえば石油などを燃やしてガソリンをとる。燃やしそこなった硫黄で人間がやられるというようなこととか、あるいは人間が生活してし尿を出す。し尿の処理で自然が破壊され、それによって人間がやられるとか、ゴミ処理が問題であるということになってくる。これからおそらく自動車を捨てる、テレビを捨てるということを含めて、ポリバケツもナイロンのくつ下も捨てる、チリ・アクタも捨てるということになってきて、技術は自然からどんどん高度のものをつくるけれども、廃棄ということになると、人間は非常にうかつである。有機物から無機物すべてがこんがらかって捨てられる可能性がある。そういうものにたいする処理技術は、人類が非常に遅れ

ている技術である。そういう廃棄物にたいする処理技術が最終的にはもっともっと開発されなければ、人間社会は自然環境のなかで豊かさをもたらすことができないということは事実であるから、人間社会における廃棄物の処理論がもっと根本的に行われる必要がある。これも実は厚生行政のなかで非常に遅れた部門になってしまうというところが問題で、今日ではそんなことはいってられない、清掃車の人夫をどうやって集めるかのほうが問題だということに、現実問題になってしまうのだけれども、しかしもっと根本論として人間の生活の廃棄物論が処理されないと、日本という国はあぶなくなってくる。

私たちは空想的に1億の国民が20年間に捨てる廃棄物の量を計算してみたことがあるが、日本列島のどこへそれを捨てるのか、だれも答えることができないというくらい大きい量で、しかもそれはプレスしようが、焼こうが、煮ようが、どうにもならないという性質のものになってくる可能性がある。おそらく日本列島のなかで、ゴミ処理がトン1万円を越える時代がくるといえるのは、そう遠くないと思う。石炭は値段が高くて合理化が問題だといっても、トン3,000円から5,000円ぐらいの間でゴタゴタしたわけで、ほかの人間が地球から取るものでトン1万円以上かかるなどというものは、そうない。ところが廃棄物の処理はトン1万円を越えなければ処理できないということになってくる時代だから、これからそういう廃棄物をめぐって議論が活発になるだろう。

そういうことで、人間をめぐる諸条件、とくに環境問題ということが、今日、日本の地域開発の最大の課題で、産業開発とか交通体系を整えるとかいうことは、実はお金と技術しだいであらうでもできる仕事だけれども、環境問題だけは時間もかかるし、知恵もいるし、住民の同意ということがきわめて密着して必要になるし、そこへもってきて、従来の明治100年の古い行政のシステムを、新しい環境づくりのシステムに切り替えなければならないというテーマまで出てきたから、これからの日本の国土開発には、よい環境をつくるための仕事がつきることなく出てくるだろうということを申しあげたい。

# 地 域 計 画 論

伊 藤 善 市

## は じ め に

経済学関係のはじめてのノーベル受賞者として、オランダの経済学者のティンベレン、ノルウェーのフリッシュ先生が受賞された。この先生方は、計量経済学の草分けとして有名で、現在、国また地方においても、経済学と統計学の成果を駆使して、いろいろ計画を立てているわけだが、そういう手法に関して、新しい分野を開いた人である。

経済学は、その成立のはじめから、いくつかの実践的な課題にとりくんできたが、ここでいう実践的ということとは、必ずしも実際のだということと同じではない。ある政策目標が与えられた場合に、その政策目標を実現するために、どのような手段を準備するか。この手を使えばこのような効果がある、その効果はプラスの効果もあれば、マイナスの効果もあるが、そのような代替可能ないくつかの政策手段を比較検討して、そして効果判断を行う。そういう手法が取られてきた。

そのいくつかの効果は理論的にも推論でき、具体的な統計データを使って、どの程度の効果があるかを判断する段になると、統計データの整理、その利用の仕方ということのほか、広い経済学的なものの考え方に通じていなければならない。

今回そういう受賞が決ったというニュースが出たばかりの時に、地域計画のお話をするのは非常に意義深いことであり、感慨無量である。

## I 国民所得分析の発展

こういった手法が取られるようになった背後には、統計データの整理ということが不可欠の条件であった。たとえば国民所得の統計についても、かつては個々の経済学者の個人的興味もあったし、また所得税を徴収するために、だれがどの程度かせいだかということ、大蔵省とか、徴税当局で調べたということもある。しかし今では、ただ単にそういう目的だけではなくて、経済の計画を立てる場合に国民所得が重要な計画変数として使える

し、また、それがなければ本当の計画が立てにくいという段階にまで来ている。

そういう国民所得をはじめとするいくつかの統計データの整備は、今日では研究所とか政府の機関、経済企画庁などで行われている。府県においても、県民所得の推計がなされているが、ひとところに比べて精度もずいぶん高まってきたという事実があるが、とにかくそういう統計データの整備ということが、必要な条件の1つである。

もう1つは経済学を中心として、統計学、数学、その他関連する諸科学が、国民所得データを使って、いくつかの計画を立てる場合に、必要な学問的体系というものができていなければならない。

実はそういった意味において、統計データの整備と諸科学の発展ということは、第2次大戦後になって急激に進んだ。第1次大戦後もそのような動きがあって、いくつかの国では計画をやっていた。ソ連はそういう計画を意識的に取り上げた国であるが、今日では社会主義国、資本主義国の別を問わず、どこでも、そういった国民経済全体の計画を立てている。5年先、あるいは10年先、場合によっては20年、30年先という長期の展望をしながら、経済の計画を立てている。

## II 地域開発における戦略要因の変化

地域の段階に降して計画を立てるということは、明らかに第2次大戦後のできごとである。

まず地域の開発計画を立てる場合、こういったことをわれわれは考えなければならないか。その地域の経済計画、あるいは地域の開発計画というもののねらいは、いかにすればその地域が物心両面において豊かになるかというねらいを持っている。つまり究極のねらいは住民の福祉を高めていくことにある。そのためにわれわれはその1つの手段として、地域の開発をやる。地域の開発以外にも、いろんな手段があるが、少くとも究極のねらいは、住民の福祉を高めることで、開発それ自体が目的ではない。それはあくまで手段である。

その地域の発展を図る場合、まずわれわれはその発展

の可能性について、何らかの検討なり、吟味なりが必要である。これまでその地域の発展の可能性を考える場合、経済学という生産の要素、すなわち土地と、資本と、労働の3つをとりあげた。土地というのは、土地の面積だけではない。農業であればその肥沃度といったことが問題になる。工業であればその立地の条件、すなわち、その場所がよその地域に比べて適切であるか、競争力があるかどうかという、立地が問題になる。銀行とか、デパートといった第3次産業になると、その立地条件はいっそう厳しくなる。

土地という場合、ただ単にその面積であるとか、肥沃度といったことだけではないということを、承知しておかなければならない。そのほかに地下資源、またその土地で生産される農産物や、原料などもある。あるいは鉱産物もある。その天然資源、自然資源というものが、どれだけあるかということが、まず問題になる。また用地、用水と、さらにもう1つの生産要素である労働、これについても量と質というものが問題にされた。開発の初期においてはどの県でも、そのような地下資源、天然資源というものの利用可能性を中心に吟味したという事実がある。

ところが今日では、たとえば工場の立地を考える場合、昔は原材料の生産地の近くに立地したほうが便利であったが、日本の工業を支えているいくつかの戦略産業の原料は、たとえば、鉄をつくる場合の鉄鉱石、あるいは石油化学の石油は、ほとんど海外から買ってくる。石油にいたっては30万トンタンカーとか、50万トンタンカーとか、超マンモスタンカーを使うと、国内のある場所から運ぶよりは、単位当たりの運賃が安くなる。物理的な空間距離はすこしも変わってないが、経済距離は大幅に縮小されたという事実がある。したがって石油とか、鉄鉱石、アルミニウムの原料のボーキサイト、あるいは綿織物の原料である綿花、洋服の原料の羊毛のように、われわれの必要とする戦略産業の諸原料は、海外から仰いでいる。

そうすると工場の立地を考えた場合、海外から原料を入れるのに都合のいい場所、つまり港の便利なところということになる。昔は港の便利なところといえば、自然の港湾が一番便利とされた。しかし最近の港湾技術の発展によって、掘込式の港湾の建設も可能になった。ところで天然の良港というのは、水深の深いところなので、すぐ山が接近していて、オープンスペースがない。一方掘込式の港湾になると、大規模な工場を立地させることのできる平地があって、それが海に面していれば、そこ

に港をつくればいいので、最近では掘込式の港湾と、工場用団地の埋立がどんどん進んでいる。

現在ではそういう戦略的工業は、港の便利なところで、さらにその港の周辺に大消費地を抱えているところといった具合に、原材料がそこから出るということではなく、販売についても、生産についても、原料を入れる場合についても、便利なところが選択されるようになってる。

つまり一昔前に比べると、天然資源の賦存度が、決定的な要因ではなくなった。よく原料立地型から、消費立地型に変わったといわれるのは、そういうことである。しかもわが国の場合は、外国から入れた原料に加工して、それをまた輸出する。そして加工賃を稼ぐという、加工貿易方式をやっているのだから、現在ではその地域の発展可能性といった場合、かつて重視された資源の問題は大きく変わってきている。

これがもう少し大規模になってくると、たとえばアメリカの資本を使い、日本の労働力や人材を使い、さらに東南アジアの原料を使って、その3つの生産要素を、いわばワールドエンタープライズといった形で、国際的なスケールで結合する。その結合をする能力があるかないかということが、その国の産業の発展の内容と水準を、決定的に決めていく。

東京というところは、何も特別な資源のできる場所ではない。資源など何もない。しかしながら東京がなぜこのように発展しているかといえば、そこには東京港という港、横浜港という港がある。そのように東京湾にあるいくつかの港を抱えている。さらに東京にはすでにいくつかの国際的都市機能というものが集積している。つまり文化、経済、政治、情報などの戦略的な拠点になっている。そのように東京というのは、人間の身体でいえば、頭脳に当たる部分だが、その部分を、フルに動かして、全国的なスケールで、時には国際的なスケールで生産諸要素を結合、またオルガナイズする能力をもっているからこそ、このように伸びてきている。

農業が基本的な産業であった時代には、どれだけ耕す土地があるかということが、地域の発展を決めていった。実はいまから80年ぐらい前の府県別の人口の数を調べると、明治20年代は、第1位は東京ではない。第1位は新潟県で、新潟県が東京の人口より多い。新潟県は米どころで、多くの農地を持っていたということが、人口の扶養力と密接な関係があった。

しかし、工業化が進んできて、加工貿易方式に立った工業化が進んでくると、そのような土地の面積というのは、決定的な要因ではなくなってきた。

さらに、東京は国際的な都市機能を持ち、しかも情報のもっとも集まったところであるが、技術革新の速度が非常に早くなってきたので、従来の技術がどんどん陳腐化するようになった。知識も同じように陳腐化する。そうすると機械や設備が物理的耐用年数は残っていても、ほかとの競争力という点から経済的耐用年数を考えると、どんどんこれは陳腐化するので、スクラップ・アンド・ビルドという形で置き換えなければならなくなる。またそれを使う人間の能力、それを可能にしたいいくつかの知識も、技術革新のスピードが早ければ早いほど、どんどん陳腐化するわけである。われわれが昔習った経済の知識とか、いくつかのものの考え方というものは、このような大変化の時代、よく断絶の時代といわれるが、そういう大変化の時代には部分的にしか役に立たなくなる。そこでわれわれの知識も、陳腐化するということを考えると、どんどんこれをスクラップ・アンド・ビルドしなければならぬ。場合によってはわれわれの知識のストックなどは、減価償却の率を高めると、ゼロまたはマイナスになっている人がいるかもしれない。

そうなってくるとわれわれが新しい知識なり、情報なりをどんどん入れなければならなくなる。また、なぜわれわれは情報というものに、それだけの価値を認めるかといえば、多面的な情報を基にして、意思決定を行うからだ。何が重要で、何が重要でないか。何が緊急で、何が緊急でないかという、その判断である。総合的判断というものは、当てずっぽにできるわけではない。多面的な情報を基にしなければ適切な判断をすることはできない。

さらにその大量の情報が加速的に増えてきているので、たとえばコンピューターとか、近代的な武器を使って、情報処理の能力を高めていかなければならぬ。そういう人間的能力とか、あるいはわれわれが新しいものをやる場合に、資本があるので、資本とか、人間の能力というものが、戦略的な意味を持ってくる。

そういった新しい時代に対応して考えると、その地域の発展可能性という場合、自然資源とか、天然資源の賦存度はだんだん後退して、その地域にどれだけ戦略的人材が集積しているか、そこの都市機能は、どういう質を持ったものであるかということが非常に重要になってくる。あるいはこのような変化の激しい時代には、その変化に対して、積極的に、創造的に適応できる人間がどれだけいるか、つまり社会的適応能力というものが、問われることになる。

そういう意味においては、ある開発のプログラムをつくって、この程度やれば非常に成功だという地域があっ

たとしても、それはその地域の発展段階なり、その地域の住民意識にちょうど合ったからうまくいっただけで、同じ手を別の地域に打ったとしても、すぐ同じような結果が出るとは限らない。このへんが自然科学上の実験とちょっと違う。自然科学上の実験だと、条件を同じにすれば、どこで、いつやっても同じ結果が出る。またそれは同じ条件にすることは、それほどむずかしくない。しかし経済、社会上の条件、つまり与件というものは非常に違う。北海道、東北、東京、あるいは九州とでは、各県民性の違いもあるし、歴史的な伝統の違いもある。殿様文化の発展したところであるか、あるいは新開地であるかによっても、その地域の住民のものの考え方は違ってくる。1県に1つという基準で専門学校をつくるとか、何かの施設を置く場合に、昔ながらの藩と藩との対立の激しいところは、いつでもそういったものをめぐって、ムダな競争があったり、エネルギーのロスがあったりする。そのようなこともその地域に計画を立てる場合には、無視できない条件である。さらにその地域の産業構造が、農業中心のところであるか、あるいは工業化の進んだところであるか、港町であるかによって、ずいぶん資質も違う、経済の効果も違ってくる。

こんなふうに考えると、社会諸現象というものは、きわめて多様性を持っている。これまではそういった面の研究はあまり進んでいなくて、だいたい同じ手を打てば、同じになるだろうということが一般にいわれていた。またそういう領域も多かった。しかし人びとの意識の段階が地域によって違うことを考えに入れると、同じ手を打ったからといって、同じような効果を期待することはできない。そういった研究が、これから開発をする人びとにとっては必要だと思う。

### III 成長産業とは何か

地域経済開発というのは、その地域の対外競争力を高めていくことである。そして成長産業を積極的につくり出していく、そういう試みである。

成長産業を理論的に考えると、2つの条件が必要である。第1は所得弾性値の高い業種だということである。所得弾性値というのは、国民所得が仮りに1割上がった場合、その商品に対する需要が1割以上になるとすると、その商品は所得弾性値の高い、成長商品であるということになる。その逆のものはたとえば米などはそうで、われわれの所得が1割上がったといっても、米のために支出を1割増しはしない。それはわれわれの胃の腑に限界があるからである。さらに所得が上ると、肉を食べたり、

果物を食べたり、牛乳を飲んだりする。そういうことで商品ごとに所得弾性値は違う。

ところがある商品は、所得が1割上ると、それに対して1割以上の支出が行われる。そういう成長商品をつくる工場をたくさん抱え込んで、それらをつくる企業は、所得の成長率以上のスピードで伸びていくことになる。

しかも所得の弾性値という場合には、何も国内の所得の伸びだけを問題にする必要はない。輸出商品ならば、これは外国にもどんどん伸びていく。いま全世界的な規模で、所得が伸びていっているが、それを越えたスピードで伸びていくことができるのは成長商品である。たとえば国際観光に関するデータを調べると、過去10年間の国際観光客の伸び率は、世界の経済成長率の2倍になっている。そうなると国際観光の仕事は、所得の伸び率以上に伸びていくという意味においては、成長産業といえる。

したがって、新しい企業を誘致する場合には、どれが成長商品であるかということを知る必要があるが、なかなか簡単にはわからないし、いまはそうであっても次の局面にいけば、成長率の鈍化する商品になるかもしれない。しかし電子工業関係とか、住宅関連産業、宇宙開発、海洋開発とか、未知要素をたくさん持っている産業は、これからの成長産業になる可能性のものが多くよくいわれている。とにかくそういう所得弾性値の高い産業は成長産業である。これは人びとの需要の側から眺めた定義の仕方なのである。

もう1つは供給の側から考えた場合である。供給の側から見ると、技術革新の余地の大きい産業が成長産業ということになる。もっと具体的にいうと、生産性向上の余地の大きい産業がそれである。ものによっては生産性向上の余地のない産業もある。これまでと同じようなやり方では、能率が飛躍的に上ることは予想されないというものもあるが、しかし根本的にやり方を変えて、違った手法でやれば、生産性を飛躍的に高めることも可能だという産業もある。

この場合の生産性というのは、投入された労働力とか、あるいは全体としての資本のインプットに対して、どれだけのアウトプットが生ずるか、そういう意味での生産性である。

日本の農業は、まだ零細規模のものが多く、これがもう少し大型化し、しかもそこで働く人間が、伝統的な農民ではなく、近代的な、科学的な訓練を身につけた、しかも経営者のセンスを身につけた農民が出てくれば、米のコストは飛躍的に下る。現在、機械化が進んでいる

が、たとえば私がサンプル的に調べた結果では、自動耕運機は年間10日ぐらいしか使っていないという農家が多い。普通の工場だったら、年に10日しか使わない機械を置いておき、商売が成り立つなどということはないことだ。日本の農業だと、10日ぐらいしか使わなくても成り立っているのである。これは機械を十分に効率的に使っていない例である。

しかし現在は機械化がずいぶん進んで、最後に残されたものは田植え機械だけだそうである。この田植えも、このごろ田植え機械が開発されて、実験の段階を終えて、もう3、4年もすれば、相当普及するだろうといわれている。そうするとあの伝統的な、牧歌的な田植えの風景は見られなくなる。そういう田植え機械のすばらしいのができて全国的に普及されると、日本の農業は現在よりはるかに少い労働力で済み、儲かる農業になるかもしれない。

いまは象徴的に農業だけについていったが、農業でもそのような技術革新の余地、生産性向上の余地がある。ところで中小企業庁で業種を300ぐらいに分けて、生産性向上の余地のある業種はそううちのくらいあるか。さらに所得弾性値の高い業種はどのくらいあるかということ、各業種ごとに調べてみた。そうすると成長の可能性のあるものが3分の2あった。そうすると中小企業対策というと、いままでは可哀想だから助けるのだといった姿勢が中心で、社会政策的な発想が農業と同じように、中小企業にも向けられていたのであるが、一時的に保護したとしても、結局においては矛盾の温存ということになってしまう。もし個々の業種を調べた場合、いまいったように、発展の可能性のあるものが7割あるとするならば、その7割こそが、日本を背負って立つ企業なので、その成長可能性というものを、もっと促進させるような手を打つということが、中小企業に対する前向きな1つの政策ではないかということになる。中小企業基本法ができたころ、また、その前に中小企業金融公庫ができて、中小企業の近代化が叫ばれたころから、中小企業政策の姿勢というものが、これまでのような社会政策的な姿勢から脱却して、経済政策として、経済政策のベースに乗っかるように、規模は仮りに小さくても、しかし成長を促進させることができるのだという意味において、ポテンシャルな、潜在的な能力を発揮させるようなかたちになって進めてきている。

上記の技術革新の余地の大きいものといえば、技術的に生産性の向上の余地があり、またいままでの伝統的なやり方に反省を加えて、新しいやり方を取り入れる余地



があれば、それだけまた伸び得る可能性がある。

#### IV 経済開発と社会開発

つまり需要の側からは所得弾性値の高いもの、供給側の条件としては、生産性向上の余地の大きいもの、こういったものを積極的に育てていく。あるいは積極的に誘致していく。さらにまたそういった企業が定着し、発展し得るような条件を育ててやる。その条件というのが、ある意味においては経済開発であり、また社会開発なのである。

たとえば経済的な条件とは、経済的基盤を整備することで、交通、通信のネットワークを整備する。港が小さければ、船が何日もそこに停滞しないように整備する。また鉄道、道路、あるいは空港といった交通手段を整備する。あるいは工業用水も、将来の発展を見越して、あらかじめ先行投資で確保しておくということも、1つの経済的基盤の整備ということになる。

昔は電力とか、水とか、用地が確保されているとか、労働力があるかといった条件を重視して、企業がやってきたのであるが、現在はそれだけでは企業はやってこない。それは、企業を動かしているのは人間である。人間には必ず家族がいる。そうすると彼らが生産活動以外の時間、たとえば住宅、あるいは子供の学校、病院、買物、レジャーといった社会生活を営むのに必要な条件がそろっているかどうかということが、非常に重要な条件になってきた。

港は掘ればよい。道路が足りなければつくればよい。これは簡単である。しかしそこで人間が社会生活を営むという場合、仮りに東京からある工場が移ってきた場合、その工場の従業員に対して、その地域の連中が排他的な気持ちで、よそ者扱いをすれば、そこに出かけて行った人にとっては、非常に不愉快な、住みにくいところになる。

そこで地域開発を促進して、工場誘致をするためにも、都市の整備とか、そこに住んでいる人間の意識を近代化するとか、そのほかのいくつかの生活の場の改善ということが必要になってくる。具体的にいえば快適な住宅が準備されているかどうか、あるいはその地域全体に、何か生きがいのあるような雰囲気があるかどうか。つまり働きがいのある職場と、快適な住宅と、生活環境、それからそこにいる人間の意識というか、人間と人間との関係について、快適な条件がそろっているならば、非常に住みやすいところになる。最近、都市開発を社会開発の一環としてやろうとする動きがあるが、実はそこには

人間中心の考え方が、だんだんと高まってきたからである。

地域開発計画を立てる場合、開発目標が設定されなければならない。どこの県でも、どこの市町村でも開発の目標というものを設定するが、そのいくつかの目標のなかには、相互に矛盾するようなものも出てくる。それは域外との交流を積極的に促進するという方向でやっていくか、あるいはその地域の眠った資源を緊急に開発していくかという間には、目標の衝突がある。あるいは交通手段の整備といっても、道路を中心に考えるのか、その道路も高速道路を中心に考えるのか、一般道路を中心に考えるか、あるいは道路と鉄道と空港とを考える場合に、そのプライオリティをどこに置くかということになると、これまた目標と目標との間に衝突がでてくる。

しかしそのいくつかの目標のなかには、補完的なものもある。たとえば林道開発が観光道路にも使えるということで、観光の面からも望ましいことがありうる。あるいは都市と都市とを結ぶ道路にしても、戦略的な意味を考える必要がある。あるいは過疎地帯の住民が病気になる場合に、その道路を使って、車ですぐ病院に行ったり、あるいは医者が来てくれるということになれば、それは過疎地帯の生活道路としても意味があるということになる。

そこではじめに開発目標の間の矛盾を調整して、それから開発に必要な手段を考え、そして開発効果を判断することが必要となってくる。

さらにまた市町村の計画を考える場合には、県全体の開発目標というものと、矛盾しないようにすることがたいせつである。県全体の開発プログラムのタイムスケジュールにうまく乗っていけば、市町村の場合もその効果を高めることができる。また県がやる場合でも、国全体の産業開発計画となり、地域開発と上手に連繫を保ち得るならば、無用な摩擦は避けられるし、さらに全国的なサポートも得られる。したがって国全体、市町村の場合なら県全体とのあいだに斉合性を考えなければならない。

#### V 地域計画の手法

具体的に地域計画を立てる場合の手法を考えると、まず人口、所得、雇用の3つについては、過去の統計データから事実の確認をする必要がある。またその変化の方向を探ることが大切である。そのほか生産とか、物資交流関係、投資、財政といったデータは、それを補完する役目を果たす。しかし基本的には人口と所得、雇用の面を

おさえることである。

経済学上の概念は、時間に関していうと、2つに分けられる。1つはある一定の期間に関する概念である。たとえば県民所得というのは、1年間でどれだけその地域で所得を稼いだかということだから、期間に関する概念である。あるいはある県の財政が300億円であったという場合、300億というのは、会計年度という期間に関する概念である。ところがある国や県の人口はどのくらいいるか、という場合には、これは時点に関する概念である。一時点、何月何日現在という時点に関する概念である。同じように国富、あるいは県の富といったものは、これはストックだから、一時点に関する概念である。企業の貸借対照表もストックに関する概念である。

まず経済の循環の姿を考えてみると、どんな国でも、資本主義の国であろうが、社会主義の国であろうが、あるいは秀吉の時代であろうが、今日の佐藤さんの時代であろうが、どの国でも、どの県でも、ある一定の地域にはストックとして一定の国富がある。それからストックとしての人口がある。われわれにとって与えられた条件は、なにがしかの人口と、なにがしかの国富というストックである。

その国富のうち生産に関係するものが資本である。<sup>1</sup> 国の財産の中には、われわれの家財道具などもあるが、それは生産に関係がないから除外する。そして設備とか、原材料とか、道具とか、生産手段といったもののストックを一般に資本といっている。

人口の中で生産に関係するものは労働である。人的資本のストックとは、人口というプールの中で、労働力としてどれだけあるか、15歳以上61歳ないし65歳まで、これが生産年齢人口であるから、この労働力の量と質というものが、ここでは重要になってくる。

この2つのストックを結合して、年々歳々国民所得、あるいは県民所得という流れとしての純収入を生み出す。この国民所得ないし県民所得は、その大部分は消費される。残りを一般に貯蓄という。貯蓄は、何も貯金だけではない。消費をしないでセーブをしておいたものが、貯蓄ということになる。この消費をすることによって、全体の人口が支えられる。われわれは消費をすることによって、日々の活力の再生産をはかっている。あるいは世代から世代へという形で、人間そのものの再生産をしている。それらの活動を可能にしているのは、衣食住その他の生活物資の消費なのである。ところで貯蓄のほうは投資される。たとえば銀行に集まった金は、企業に貸し出されて、企業が設備投資をしたり、あるいは在庫投資

をする。そしてこの投資が、資本の磨滅消耗部分を一部補てんするし、さらにそれを越えて、キャパシティそのものを拡大していく。つまり経済の循環の姿は、物的な形では、資本の磨滅消耗から、所得、貯蓄、投資という、こういう順番で動いている。

これはどこの国でも、どこの地域でも同じであるから、この中でいくつかの基本的なものを、まずわれわれは過去のデータについて調べ、あるいはその変化の方向を探りながら、未来についていくつかの政策的な課題なり、欲求なり、願望なりを織り込んだ形で計画を立てる。

## VI 県民所得の三面

この中で真中に位置するものは所得であるが、これは計画変数としては重要である。しかし、比較的統計のそろっているのは人口である。これは非常に精密な統計がある。人口の中の労働についても、産業別に、あるいは職業別に国勢調査で、非常に詳しく調べられている。

国民所得についてはもちろん県民所得、あるいは市町村単位の所得についても、相当整備されてきた。青森県の場合は市町村別に全県の規模で推計をしている。

消費と貯蓄はどうか。これも間接的データから相当詳しく推計することができる。たとえば消費については、所得のうちどのくらいが消費に向ったかということがわかる。また消費の内容も、家計調査の結果からもわかるし、国民所得データからそういう調査をすることもできる。

問題は国民所得を生みだすものとしての国富の推計である。これは国の場合は5年ごとにやっているが、県単位ではやっているところは少い。しかしながら国富、とくに資本のストックのデータがあると、計画を立てる場合に非常に便利である。全体のストックはわからないけれども、年々の設備投資をどれだけやったか、これについては開銀とか、中小企業金融公庫とか、あるいは県独自でやっているところもあるが、まだまだストックのほうの推計データは少い。

国全体については、この前の地域経済問題調査会に地域部会というのがあって、社会資本のストックについて、民間、公共両方を調べたものがある。しかし惜しいかな、府県別に、しかも細かい形では十分に掘まれている。いわんや市町村になると絶無に近いのである。

この国民所得の問題について、これから少し述べてみたい。国民所得というのは、年々の生産物の合計を足したものではない。1年間に人々が働いて得た純収入の合計である。たとえば農業では農産物としては、米とか、

麦とか、豚とか、いろいろある。その生産額を全部足しても生産所得にはならない。なぜならば、米をつくる場合には、それに必要な原材料がいる。肥料をやったり、造薬を投入したり、そういう原材料を差し引かなければ、ネットの収入にならない。さらに米と酒と、麦とビールと、豚とトウモロコシを全部足すと、これは二重計算をしたことになる。なぜかという、豚の食べたトウモロコシ、あるいは酒になった米、ビールになった麦は二重計算されるからだ。たとえば麦は麦の生産で1回計算されて、ビールの中にも原材料としては入っているから、2度計算される。そういう二重計算、三重計算を防ぐために、実際的な手法としては、1年間で生産した全体の生産額合計から、それに使った中間生産物、つまり原材料とか、燃料とか、資本の磨滅消耗した金額を差し引くわけである。

いま全体の総生産額を  $G$  とする。これは米とか麦とか豚とか、酒とか、ビールとかの生産額を合計したものである。この中からこの生産に必要な、原材料費、燃料費といった中間生産物使用額を二重計算になるから差し引かなければいけない。これが国民所得で  $Y$  とする。そこで米を100万円つくったとしよう。その場合、原材料費、燃料費がだいたい40万円ぐらいかかることがわかっておれば、両者の比率は100対40ということになる。技術関係であまり変化がなければ、この比率は安定した数値だといってよい。つまり0.6という純所得率を掛ければ、生産所得が出てくる。この純所得率というのは変りうるわけだが、技術関係も、相対価格にも変化がなければ、これはわりと安定している。つまり純所得率  $Y/G$  は、 $G$  が100で、 $Y$  が60だとすると、0.6ということになる。これを付加価値率という場合もある。この付加価値率がそれぞれについてわかっていると、生産額がわかれば、それから生産所得を推計することができる。

ところがこの生産された国民所得は、必ず労働者と資本家に帰属する。労働者には賃金という形で、資本や土地を提供した人には、地代とか、利子とか、利潤とかの財産所得という形で帰属される。仮りに地代とか、利子とかを利潤の中に入れて、財産所得をすべて利潤とよぶことにしよう。そうすると生産所得は賃金と利潤に分かれることになる。そこで賃金を  $W$ 、利潤を  $Q$  とすると、国民所得は賃金プラス利潤ということになる。

国民所得を支出の段階から見ていくと、年々歳々稼いで得た所得の大部分、すなわち、その6割か、7割は消費のために使われる。残りは消費されないで貯蓄に回る。つまり生産所得は分配所得に等しく、また支出所得に等

しいことになる。

この簡単な式からわかるように、生産所得と、分配所得と、支出所得というのは理論的に等しい。これを国民所得の3面等価の原則という。この理論的な等価関係がわかると、所得を推計する場合に、生産の側からもアプローチできるし、分配統計、支出の統計からもアプローチすることができる。そしてそれぞれ過不足というものを調整することができるわけである。

さきほどの  $Y/G$  というのを、 $W$  で表すと、これは純所得率、あるいは付加価値率といわれるものである。これはものによって違う。 $W/Y$  というのは、国民所得の中に占める労働所得の相対的な分け前、すなわち労働の分配率である。マルクスはこの  $W/Y$  というものは、資本主義が発展すればするほど、だんだんと下っていき、労働者は絶対的にも、相対的にも貧困化するといったが、しかし事実において、絶対的にも、相対的にも貧しくなったという証拠はない。

カレッキーという人が、国民所得の中で筋肉労働者が占める分配率はどのくらいかということ、アメリカとイギリスについていろいろ吟味した。それでわかったことは  $W/Y$  というのはほとんどコンスタントだということであった。ケインズもまた同じようなことを検出している。その後いろんな学者がやった結果、 $W/Y$  というのは、少くとも下ってはいない。日本においては戦前に比べて戦後の  $W/Y$  は上っているし、ほぼ安定してる。

日本の場合、所得統計を見ると、賃金所得のほかに法人所得がある。それから個人業主所得というのがあつた。これは農業とか、パパママストアなどの所得であつて、労働によって得た勤労所得と、自分の財産から得た所得とが合算された混合所得である。農民は地主兼資本家兼労働者で、また経営者でもあるので、彼らの所得は、そのいくつかの要素が全部ミックスされている。そういうように混合されていて、分離不可能なものは、個人業主所得ということになってる。日本の場合は、その個人業主所得のウェイトが、よその国より高い。最近はずつと下ってきたが、それを労働と資本にどう分割するかという場合には、ある一定のルールをつくってやらなければならないが、私は個人業主所得を両者にそれぞれ50%ずつに分けて、片一方は財産、片一方は勤労と分けて組み直ししても、 $W/Y$  というものが長期的に下ったという事実はない。

さらにみなさんはお聞きになっていると思うが、たとえば  $Y$  と  $C$  の関係、 $C/Y$  というのは消費性向である。いま所得がなにがしか増えた場合に、消費もなにがし

か増える。この所得の増し分と、消費の増し分の比率  $\Delta C/\Delta Y$ 、これがいわゆる限界消費性向というものである。これはケインズの乗数理論の中で、重要な役割を果すものである。

ここで注意しなければならないのは、国民所得の場合においては、いつでも理論的に3面は等価であるが、県単位であると、3面等価であるほうがむしろ例外なのだけということである。たとえば東京に住んでいる株主が、山形のある工場からでた利益の一部を、配当という形でもらうということになると、その財産所得は生産の面では山形県で発生したがそれを実際に受け取るのは、東京の資本家であり、それだけ東京の分配所得が増えるわけだ。あるいは別の地域から資本を借りて利子を払ったという場合も、その財産所得の受け取りと、支払いの関係によって、生産と分配はイコールではなくなる。一般的に後進県で資本の少いところでは、生産所得より、分配所得のほうが小さくなる。逆に東京とか、大阪は大きくなる。理論的にそういうことがいえる。しかし埼玉県に住んでいて、東京で働いているという場合、東京に金を落とさないで、埼玉県に金をまっすぐ持って帰るという場合は、東京で発生した生産所得の中にそれは計算されるが、ベッドタウンからかよっている人びとは、埼玉県で支出された形になってしまう。そのお金で埼玉県でしか買わないということになれば、支出所得はそちらのほうに算入されるわけだ。

したがって、県単位に見た場合には、生産、分配、支出というのは一致しない。さらに地域の単位を小さくすればするほど、域外から買ってくるもの、あるいは域外に売るのは非常に多くなる。日本全体でいえば、国民所得の中に占める輸出の比率は1割前後であるが、県単位に見れば、移出の比率は1割以上である。町になれば、その比率はもっと大きくなる。

そうなると域外との交流関係を知ることが必要となる。しかし、これは調べないとなかなかわからない。ある地域である商品が生産される。この伸び具合は、その地域でどれだけ使ってくれるかというよりは、よその地域、とくに東京なら東京という大市場で、どれだけそれが消費されるかということに、大きく依存する。特産品というものが、あちらこちらにあるが、それを買うのは大市場である。

どこの県でもあまり十分にはやっていないが、物資交流関係というものを、はっきりさせようというのが、地域連関表のねらいなのである。地域連関表をつくっている県もあるが、これはたいへん手間がかかり、しかもで

き上がったときには、世の中はもっと進んでいて、その投入係数は、そのままなかなか使いにくいということになる。そこで地域産業連関表までいかなくても、ソーシャル・アカウンティング（社会会計）ぐらいの程度で、対応関係をつくっていけば、非常に役に立つことが多い。

## VII 人口の社会移動

このように県民所得、市民所得の場合には、3面が一致しないという問題があって、それが国民所得よりも推計作業を困難にしている理由である。しかし、実は人口についても同じようなことがいえる。人口もその地域の出生率とか、死亡率、したがって自然増加率、あるいは年齢階層別の出生、死亡などのデータは相当正確に握める。ところが自然増減の方はよくわかるが、社会的な増減となると、この将来推計はなかなかむずかしいのである。

とくに東海道新幹線ができて、3時間10分で東京、大阪を結んで日帰りができるということになると、われわれは距離に対する抵抗感がなくなってくる。どこへでも行ける。日帰りができる。そのことが人口の社会移動の推計を、いっそう困難にさせている理由なのである。一般的に人口の社会的移動というのは、若い新規学卒者が東京や、大阪や、あるいは中都市に向けて動いていくのだが、そして世帯を持った40歳以上の人になると、なかなか動かないという法則はあるが、今度は転勤ということがある。しかも工業化が進み、都市化も進み、それぞれの都市に出張所とか、支店などがどんどんできてくると、おたがいに交流し合うようになる。その交流関係の推計が困難である。しかし過去何年かの統計から、だいたいのことはできる。その場合には5歳別とか、年齢階層別の調べ方をしないとイケない。ただマクロでやっただけでは、人口の社会移動の推計については非常に危険な場合が多い。

昭和40年の人口のデータから、次のことがわかった。最近地方からどんどん人間が東京に出ていって、出る者はもう出尽したから、Uターン現象を起して、あとはそんなに出ていかないだろうといわれるのであるが、もちろんそれはそれなりに理由はある。しかしいぜんとして遅れた地域から進んだ地域に人間が移っていくという、ポテンシャルエネルギーはある。

それは、昭和40年の国勢調査の結果から、次のような算術をやってみると意外なことがわかったからである。人間というのは、原則として必ず1回は結婚する。男と女の結婚年齢差はだいたい3歳だが、かりに計算の便宜上5歳として、昭和40年のとき、20歳から24歳の男性

を100とし、5歳ずらして15歳から19歳までの女子がいくらであるかという計算をしてみた。この昭和40年に20歳から24歳という人たちは、いま24歳から28歳になっている。一部は結婚してるかもしれない。一方この15歳から19歳の人たちは、ちょうどいまゲバ棒を振ってる人たちで、終戦直後にいっせいに生まれたいわゆるベビーブームの人たちである。このことから、20歳から24歳の層と比べてみた場合、5歳ずらした連中は数が多いということである。全国的に見ると、男100に対して、女は119である。だからだいたい2割ぐらい多くなるという勘定になる。この人たちは生まれた時から、激しい競争の中で生きてきたわけで、すし詰め学級とか、高校急造とかいわれ、今度就職のときにたいへんな思いをし、結婚期になると決定的な困難に見舞われることになる。同じ年の者と結婚せよという命令でも出れば別だが、とにかくたいへんなことである。

全国ではいまいったように119であるが、地域別に見ると、東京は69、男100に対して女は69である。大阪が86、愛知が120。そして静岡は130、高知が165、山形は175、島根は190、鹿児島になると205である。最高レコードホルダーは秋田で210である。これはどういうことかということ、適齢期の男に比べて女が非常に多いということである。農村ではよく嫁飢饉というけれども、事実とはまったく逆で、娘過剰の嫁不足ということになっている。

なぜこういうことになったかということ、中学校や高校を出た新規学卒者が大都市に単身赴任という形で就職をしたからである。そして彼らが適齢期になったら、本籍地帰還運動で、帰ってくればいいんだが、帰らないと東京はいまのように100を切っているのだから、東京、大阪は女性のストックが足らないことになる。その分だけ地方からやってくるわけだ。その結婚という要因によって、また人間が地方から大都市へ動くことは明らかである。少くともここ何年間はそういったことが続くと思わなければならない。

おそらく1970年代の末ごろになると、子供は都会で生んで、逆に地方にスカウトされるということになるだろう。いまは地方でたくさん生んで、丈夫な身体のものできて、東京、大阪で彼らを雇用するという形になっている。それで地方のほうは老人の比率が圧倒的に多くなるわけだ。それが今度は東京でたくさん生まれて、しかも環境の悪い木賃アパートとか何かで、欲求不満と、不平を一身に受けて育てていくということになるから、これは大問題になる。東京や大阪は、そういう子供が育っ

ていくのによい環境かといえば、そういう環境ではない。環境も悪いし、空気も悪い。欲求不満を一身に受けて人相も悪くなる。そういうことになる可能性が強いといわなければならない。

問題はこの社会移動である。この社会移動がどうであるかということである。あるところで生まれて、そこで育って、そこで働いて、そこで結婚し、一生を終るというのはむしろ例外的になる。人間は一生のあいだに2回ないし3回ぐらい職業の変るのは当たり前ということになるだろう。さらに職業の変ることによって自分の住むところも変る。また同じところに住むにしても、彼の1日の行動半径は、いままでとはけた違いに大きくなり、密度の高い活動をするようになる。朝はそういった朝飯前の仕事をやり、昼は勤務地で仕事をやり、午後は会議か何かで打合わせに出かける。夜は夜で個別の研究会とか、レセプションでまた動く。そういうように1日の行動半径は非常に大きくなる。月単位、年単位に見たら、それはものすごい行動距離になる。

もともと人間というのは動くものである。植物的人間というのは、根っこがはえて動かず、不適応階層になりがちになる。黒川紀章氏が最近「ホモ・モーベンス」という本を書いた。この動民が今後の人間像であろう。あれを見ると、人間はこれからものすごく流動的に動くだろうということがわかる。これがまた現代の特徴なのであり、今後は国際的スケールで、どんどん動くことになるだろう。

所得については、5年先にはこういう所得のある人がここまでいくとか、所得全体がここまでいくといった場合に、1次、2次、3次と3つの産業に分けて、どこで余計稼いでもらうかということ、計画せざるを得ない。ただし、1次、2次、3次という分類のしかたは、あくまでも1つの便宜的な分け方で、たとえば松下幸之助という人は、別に工場でハンマーを握ってるわけではないが、そういうメーカーのリーダーというのは、全部2次産業にはいってしまう。しかし実際やっている仕事は第3次産業的なものである。運転手さんも工場に所属しているのは第2次産業にはいっている。しかしやっている仕事は運転というサービス業である。だから第2次産業の中に入っている人間でも、職種別に組みかえてみると、ホワイトカラーというがものすごく多くなる。ホワイトカラーというのは何も物をつくっていない。何をつくってるかといえば情報をつくっている。それからアイデアをつくっている。そういう仕事の面からいえば第3次産業的な面が非常に増えてくる。だから産業別の就業人口

のほかに、職種別、あるいは職業別の推計もできればやって欲しい。そうすると、その地域の人間の類型がよくわかってくる。こういう形で人口と所得がわかれば、今度は雇用関係についても、1次、2次、3次という形でわかってくる。この場合でも、いま申したような域外との流動関係を、どのように推計するかということによって、いろいろ問題が起る。

### VIII 計量モデルと条件付予測

地域計画をつくっていく場合には、いろんな方法があって、はじめに成長率を決めてしまう方法もあるし、1人当たり所得を、全国平均の何割まで上げていきたいという、所得水準をまず設定して、それに必要な産業構造なり、雇用構造なりを逆に考えていく場合もある。

しかし最近では、これは国の地域部会でやった仕事だが、条件付予測という手法が開発されてきた。これはコンピューターを使ってやったのだが、必ずしもコンピューターを使わなくともこれはできる。私ははじめの計画をつくるときは、数字の単位は3桁でいいと思う。3桁といってもこれは100分の1の誤差である。経済現象に関する計画で、100分の1の誤差が許されないということはない。7桁となると100万分の1であるから、7桁までキチッとといったのはかえって危険だと思う。私は数字は3桁でいいと思う。

その3桁でいろいろやってみて、これでいけば成長率はこれだけ、この点については具合が悪いか、これでいくと賃金格差は縮まるが、この点が具合が悪いか、そういうものがいくつか出てくる。そういうことで条件付予測をやるのがよいと思う。たとえば社会資本の投入をこんなふうにとったらこうなるというように。あるいは1点に集中的にやった場合はこうなる。あるいは交通体系の整備を優先してやればこうなるというように。そういう条件付予測の手法ができてきたので計画も幅のあるものに策定することができるようになった。さらに成長率を何%にした場合は、これこれの産業構造になって、雇用構造はこうなる。成長率をもっと伸ばせばこうなり、物価はこうなるといった具合に、成長率についても、いろいろ複数の目標なり、条件を入れてそういう推計ができるようになってきた。

しかしながら私は、経済企画庁のいくつかの立案に関係して、いつでもあるジレンマに陥る。1つはそこで使っている統計データというものが、本当に信頼度の高いものであるかという問題である。たとえば労働力というものを見る場合、これを  $L$  で示すのだが、これを  $L_1$ 、

$L_2$ 、 $L_3$  と分けたとしても、労働力は全部  $L$  という形でやってしまうから、はじめから同質的なものになっている。しかしひとくちに労働を  $L$  で示しても、これには男もあれば、女もある。ベテランもあれば、怠け者もある。学歴構造も、キャリアも違う。そういった意味では、悪質のものがインテグレートされているという面がある。だからコルム方式でやったときに、うまくいかなかったのは、 $L$  1つの問題を取っても同質的なものではないということを軽視したからである。

これは誤解されるとまずいが、たとえば優秀なオルガナイザー、企業者、リーダーを持った場合、そのリーダーは普通一般の人間と能力の面で品質が違うのである。彼がいたか、いないかによって、所得がものすごく変り得ることがある。たとえば宮崎交通の社長に岩切さんという方がいるが、もし岩切さんなかりせば、宮崎県の観光はあんなに進まなかったに違いない。これは1人の人間が何10人分、何100人分になるということ象徴的に示してる。そういう能力のない普通の人を何100人足したって、あのようににはならない。これは自転車と自動車と飛行機の差みたいなもので、自転車を100台集めたって自動車にはならない。それと同じことがいえると思う。

そういった多様性のある異質のものを、何か1つの記号でもって計算していくと、その点非常にこわいような気がして、どのデータを使ったかを聞きたくなる。しかもいろんな統計データには、調べる時からどうも誤差があるということがある。日銀の小売物価とか、卸売物価の統計でも、最近総点検しはじめたところが、どうも電話で照会すると、相手は面倒臭いものだから、先月と同じとやられてしまう。ところが1つ1つ当たってみると、そうではなかったということがある。つまりオリジナルなデータそのものについても総点検をしなければならない。こういうことになるとあまり統計データを過信するのもこわいといということになる。

さらにある2つの変数から相関関係を見て、1つの説明変数でやっていくという手法をよくやるが、そういう場合でも、統計データの変数を10個ぐらいで、相関を見て相関係数が0.98だというと、まさにそのとおりの思ってしまうが、経済全体が上向きの状態の時は、あらゆる計数がみんな上を向いているから、非常に相関係数が高くなるということがある。おかしいから別の方法がよいのじゃないかといっても、そんなに何回もやり直すと予算もなくなるし、何日もかかるし、これをいじるとまた全部違ってくるから、これでやってくださいといわれる。そうすると疑問があっても、とにかく計算の結果、



このようにできたのだから、こうであろうということになってしまう。そういう意味では計量経済学的手法、ないし計量モデルによるやり方は、いつでもカッコ付きで見なければならぬということを申し上げておきたい。

それをいろんな計画を立てる場合の、1つのチェックデータとして使うという気持ちであれば問題がないが、そこで出てきたものを、絶対動かし難いというような気持ちでみるようになってしまえばたいへん危険なことである。やっている人もあまりおもしろくない。

そういう意味においては、計画というのはコンピューターを使えば非常に便利な場合があるが、それに使うデータ、あるいはそれに入れるためにつくった方程式とか、モデルというものが、乱暴なものになっていないかどうかということを絶えずチェックしなければならない。そういう意味で、そういう精密なものにいく前の手がかりとして、たとえばさきにのべた社会会計の方式で、3桁

主義でもいいから、いろいろとやってみて見当をつけてみるということが必要だと思う。

きょうは所得と人口、とくに労働力の問題、それから地域の計数を立てる場合には、域外との交流関係というのが、非常に複雑で、推計が困難だということを、申し上げたわけだが、各県がいろいろなくふうをして、地域計画をつくる場合に、少くとも担当者は、つねにイノベーションをして、各県ともアイデアの競争ということになってきたのはよいことだと思う。そういう各地域の計画づくり、あるいは各地域の推計の仕方の競争が、さわやかに行われたとき、学問もまたその刺激を受けて進展していくわけである。国全体の計画よりは、県や市のほうがむずかしい場合が多いのだが、それなりにまたやりがいのある仕事を、みなさんはやっていたらいいのだということになろうかと思う。

# 地 域 開 発 論

松 原 治 郎

## は じ め に

ここでは社会学のほうの立場から、現状における地域開発の問題に焦点をしばって考えていきたい。

全体の内容を3つに分け、第1に、昭和40年代以降の開発論理の中心を占める考え方、たとえば経済審議会地域部会報告のサブタイトルにもついている、「高密度経済社会への地域課題」あるいは「情報化社会」などが持っている問題にふれてみたい。

第2にこれまでもあった「社会開発」という考え方を、第1の問題に関連して検討し直してみる。

そして第3に、生活課題とコミュニティー論といった形で社会学の立場からコミュニティーの再検討をしてみたい。

## I 高密度経済社会の論理

第1の高密度ないしは情報化社会の開発論理についてであるが、この昭和40年代に入ってから新しい発想が実は一面では昭和30年代の開発、とくに地域開発が持っていた問題点への反省に立って打ち出されたものであり、と同時に、他面ではこの時点の中から出てきたものとして、一応20年後の社会を高密度経済社会、あるいは高密度社会というふうに想定し、その上で、そのような社会に到達する前提として解決しておかなければならない問題を考えるというふうな形で、かなり前向き(プラスの意味だけを強調するのではないが)発想が強まってきたといえよう。

あらためて述べるまでもなく、昭和30年代のわが国の経済社会の動きは、たしかに物資、あるいは経済の量的拡大ということのみを中心にして推し進められた。だがそうした物資の量的拡大、あるいは経済の効率だけを中心と考えた開発というものが、いろいろな面において行きづまりをきたした。とくに昭和30年代の後半に展開された地域開発政策が、発想自体は地域格差是正という考え方に立っていたにもかかわらず、その場合の地域格差是正の柱として考えられていたのが、産業の格差、

もっと端的ないい方をするならば、生産性のうえでの格差是正に置かれていたにすぎなかったため、それ自体としても必ずしも目標通りいかなかったばかりでなく、大きなひずみを作り出してしまった。具体的にいうならば昭和37年の秋に成立している全国総合開発計画は①既成大工業地帯を含む地域の過度な密集の弊害を除去するという、②その既成大工業地帯を含む地帯と、そうでない地域との間の地域格差の是正をはかるという2本の地域的課題を柱として打ち出されたものであった。しかしその場合の大都市圏、あるいは大工業地帯における過密という問題も、その前文に、資本と労働と技術の過度な集積が、集中の利益を越えて弊害をもたらすに至っていると書かれてあるわけで、ねらいはそこにしかなかった。

一方、地域格差の是正にしても、既成大工業地帯を含む高生産性地域と、相対的に低い生産性の産業を受け持っている地域との間の格差を是正するといっているわけで、そこにおける格差是正の基準が、あくまでも産業における、なにか生産性の問題として考えられていたことは事実である。したがって、そういった格差是正を前提にして、とくに低生産性地域、全国総合開発計画でいえば「開発地域」と呼ばれる地域の開発のねらいは、その地域の全域開発ではなく、いわゆる拠点開発方式をとることになる。要するに投資効率の高く示されると予想されるところを拠点として定めて、そこへ集中投資を行う。それによって、それが生み出した経済的な波及効果によって、ひいては地域全体のレベルアップをはかる。そういった考え方に立っていた。しかしながら、その拠点開発方式のエースと目されていた新産業都市の建設促進についても、必ずしも所期の効果を上げ得たとはいえない面が多い。もちろん性急に成果が上がったかどうかを判断すること自体には問題があるけれども、それにもかかわらず全体としては、このような新産業都市程度の拠点開発方式の開発には必ずしも大きくは期待できないという発想が強まってきている。たとえば昭和35年から昭和40年までの人口の伸び率からいっても、

新産業都市地域の人口伸び率は、その5年間に於ける全国の人口伸び率を下回っている。そうした状態からいって、たとえばその地域に一定の人口や企業資本を集めることによって、既成大工業地帯を含む大都市圏の過密の弊害を除去しうだけの力をもった拠点として伸ばすための基盤をつくることに成功し得たといえない。その後の人口の大都市圏への集中度、資本の大都市圏への集積度は、依然として進んでいる。それどころか、格差是正の開発方式が打ち出される前の状態よりもスピードが上っているとさえいわれている。

そういったことの中から、昭和30年代における開発の論理への反省、あるいは行きづまりに立った新しい論理の展開の形で出てきたのがこの高密度社会への地域課題という発想だったというふうに思われる。

つまり非常に端的ないい方をするならば、既成大工業地帯を含む大都市、もしくは大都市圏へ今後人口が集積し、人口が集積されることによって、従来までの都市の規模を越えて過大になることは避けられないということを経済の事実にする。その上で過大になっても、それが過密にならないような対策をとるといった論理がでてきた。

と同時に、今度は先のほうに目を向けて、20年後には日本は非常に高密度な経済社会を形成すると考える。その高密度な経済社会を前提に、それへ到達する以前に果たしておかなければならない課題がいくつかある。つまりこういう発想が一方で高まってきた。

いうまでもなく、日本の全面積は37万平方キロにすぎず、アメリカというならばカリフォルニア州並みの面積しかない。しかもそのうち平地として利用できるのは4分の1以下しかない。この狭い国土の中で、昭和60年においては、国民総生産はおそらく110兆を越えるし、総人口も1億2,000万ぐらいに達する。この想定にたって非常に密度の高い経済社会を描いてみる。しかも高度な交通、通信、情報の体系がこれを結ぶ。また、昭和41年から昭和60年までの20年間に投資される総固定資本形成は、450兆円から550兆円に及ぶと推定される。実は高度成長の時期といわれている、昭和30年代の10年間に形成された累積の総固定資本形成は、それでも63兆円にすぎなかった。その約7倍から9倍の投資が、このせまい空間に行われることになるわけで、その結果昭和60年時点の総資本ストックは、おそらく昭和40年のその数倍に達するだろうと見込まれる。

これら投資のうち、産業基盤投資はもとよりであるが、住宅投資と道路交通、通信、情報関係の投資が重点づけ

られて考えられているところに特徴がある。したがって高密度社会へ到達するための中心課題は、時間距離の短縮にある。もともと日本は東京を軸に南北と東西に長く、だいたい東京——札幌、あるいは東京——福岡が大体1,000キロずつという空間距離を持っているが、それがぐっと縮まって、ほぼ円型に近いような日本列島が生み出される。具体的にいうと、それまでに道路については高速自動車国道が7,600キロ建設され、都市の高速道路も800キロ完成する。また、新幹線網が日本をおおうまでにはならないまでも、もちろん、青函トンネルは完成されており、少なくとも新幹線は60年までに札幌——博多間を結んでいる。そのうえ東京——大阪間はもう1本の超新幹線リニアモーターの列車が時速500キロのスピードでこれを結び、東京——大阪間が1時間20分ぐらいの距離になる。また東京——札幌が、現在汽車を使ってどんなにスピードでいっても19時間かかっているし、自動車では27時間はかかる。それが昭和60年には札幌——東京間は鉄道で5時間50分、自動車でも17時間で結ぶことになる。

このような時間距離の著しい短縮と、同時に情報化社会とよばれるような情報網の発達と、情報処理体系の整備がすすむ。以上が高密度経済社会という発想の根拠であるわけだが、しかしこの高密度社会といわれるものも、もう少し厳密に考えてみると、いろいろな問題ををはらんでいる。というのは、はじめから高密度社会という概念それ自体に問題がある。つまり概念上にいくつかの混乱がある。たとえばまず第1の発想は、高密度社会というものを一定のプロセスあるいはトレンド（趨勢）としてとらえている。この発想に立つならば、10年前に比べて現在は高密度な社会であろうし、現在に比べておそらく10年後、20年後はより高密度な社会になるだろう。つまり単に相対的な発想にすぎない。

ところがそれに対して、第2の立場は、高密度社会という概念によって一定のビジョンを想定している。つまり目標値と考えるのである。その目標値に、時間的にいつ到達するかは必ずしも明確にいえなくても、少なくとも昭和60年ごろになれば、一応の高密度社会になるだろうというふうに考えている。その時の姿が、前述のようなものなのである。ここでは高密度社会になるであろうというよりは、むしろ高密度にしたいといったような、理想の姿を想定しているのである。

しかしながらそれだけではなく、ここには第3の立場、つまり高密度というコトバの中に危機（クライシス）を見出そうとする立場がある。現在でさえ過密がい

ろいろな問題を起しているのに、これ以上進むならばもはや身動きできないような非常に危機的な状況が出現するのではないかという考え方が、特に社会学者の中にはかなり強い、人口の都市集中、産業の秩序のない集積、経済活動や社会活動と、その容れ物としての都市との間のアンバランスなどがどうしても念頭に浮かんでくる。

たとえば、高密度社会を high density society と英訳すれば外国の都市社会学者はおそらくスラムを想像する。スラムはもっとも高密度社会である。したがって高密度を、クライシスとしてではなく、ビジョンとして描くとするならばそれはまさに high compactly society でなければならない。密度が濃いだけがよいことではない。つまり都市と産業と、人びとの生活とが非常に秩序だって配置されて、その間を交通、情報、通信の体系が効率的に結びつけるといった高度にコンパクトリーに配置された空間秩序、そういった高密度社会の論理が必要なのである。それは技術的な条件が今後どれだけ発展するだろうとか、資本投資がどれだけ行われるだろうとの推定だけからは必ずしも出てこない。ミクロな一人一人の国民の生活の論理を欠いては想定できないものなのである。東京と大阪の間は飛行機に乗らなくても1時間20分で結ぶようになるかもしれない。しかしたとえば私の現在住んでいる北多摩郡久留米町から東京駅までどういう行き方をしても1時間20分ぐらいはかかる。朝のラッシュ時などは1時間20分ではとうていいかない。

大都市と大都市との間の時間距離は縮まるかもしれないけれども、いまの状態がすすんで過密になれば、大都市の内部においては、その時間距離は縮まるどころか、むしろ拡大してしまうかもしれない。だから日本列島全体を、そういう大都市間の距離でもってばかりではコンパクトリーというような意味での高密度の社会はえられない。もう少しミクロな次元に降りて、高密度とは

何かをもう少しはっきりさせておかなければならない。

そのためには、論理として密度が高いというのを人間の生活にとってどれだけ効率が高いか、つまりよりよい生活を充足する上でどれだけ高密度であるかが問われる必要がある。それへの配慮なしに、単なる時間距離の問題とか、通信技術の発達とかによってだけで高密度がはかられたのでは困るのである。そうなってくると、高密度社会の問題を考える場合に、1つにはもっときめ細かい地域社会、すなわち人間の生活の体系としてのコミュニティの論理と、いま1つには生活構造の論理とが要求される。

その地域社会の問題はあとにゆずることにして、まず考えなければならないのは、高密度な社会における生活の論理とは何かである。つまり人びとが住み、そして生きる生活の拠点において、しかも生活の機能のどこおりなき充足、あるいは生活体系のひずみなき存続、そういったものを可能にさせるかぎりでの密度とは一体何かということである。

表1にあるように、ふつう、社会を社会体系としてつかむ場合、その社会体系の構造機能的な側面をいろいろ想定している。そういう各局面の構造的なバランスの問題と、その相互関連的機能の問題を前提にして、体系の環境適応的な水準を示すことが多いわけであり、その場合、AGILRの5つの構造機能的な側面を想定することが可能であると考えられる。Aは(adaptation)つまり適応的側面、国民社会にそれを置きかえてみると経済的側面、Gというのは(goal attainment)目標達成的側面あるいは国民社会にあてはめてみると政治的側面、Iは(integration)社会的統合的側面、あるいは狭い意味での社会的側面、それからLは(latency)または(latent pattern maintenance)という潜在的水準の維持的側面であり、国民社会を想定するならば教育・文化

表1 高密度社会の構造＝機能

	組 織 密 度 (高度化の方向——条件の適正)	機 能 密 度 (交 通・情 報 密 度)
A (経済的・適応的側面)	産業構成・経済効率の高度化——価値分配方式の適正	生産点と消費点を結び交通・通信体系の効率化
G (政治的・目標達成的側面)	政治機能の民主的高度化——自己表現・発言の適正	政策決定過程の相互交通的コミュニケーション体系の効率化
I (社会的・統合的側面)	生活欲求充足機構配置の高度化——生活の組織統合における適正	集団内・集団間のコミュニケーション体系の効率化
L (教育文化的・潜在水準維持的側面)	生活文化・生活意識の高度化——生活環境・教育文化施設の適正	教育・文化・生活技術における情報体系の効率化
R (レクゼーション的側面)	緊張解消手段の高度化——余暇利用条件(時間・空間)の適正	余暇交通・余暇情報体系の効率化

的側面というふうに書いてもよい。このAGILR論を主張しているタルコット・パーソンズの場合には、このLという概念の中に (latent pattern maintenance) のほかに (tension management) という緊張の処理を含めていっているが、ちょっと次元が違うのに無理にいれている感じがする。そこで私はRを分けて考えた。すなわち、レラクゼーションという緊張の処理的な側面というものをわけて生活の体系を考える。

以上のような5つの側面を前提として、それぞれの組織密度と機能密度というものを高密度社会にあてはめて考えてみると、まず高密度社会の組織密度でいうならば第1に産業構成、経済効率の高度化がはかられていること、価値の分配方式が適正であること、いいかえれば、人びとの生活が経済的に豊かで、そしてそれをより効率的に確保できる条件におかれていることである。しかしこれだけで生活が満たされていたとしても人びとの生活は最適だとはいえない。生きがいという条件を考えたとすれば、もっと別な条件が、これに加わらなければならない。第2に第1に適応した政治機構の民主的高度化がはかられていること、すなわち、人びとに自己表現と発言の場が十分に与えられ、目標に向かっての方策が人びとのうちに確立されるような条件に人びとを置くことである。また第3に人びとの生活欲求充足に応じた諸組織が十分に配置され、機能していること、つまり人びとが生活のあらゆる面 (生産・消費の全面) にわたって相互協力の態勢が、整えられていること、さらに第4に生活水準が確保され、生活文化、生活意識における内的充実が与えられていること、つまり人びとにより文化的な生活環境と立派な教育、文化の諸施設が整備され、その享受を通じて人びとの内的水準が確保されていることが望まれる。第5に余暇時間量の増大に対応した緊張解消、つまり精神的ゆとりをとりもどすだけの場が十分に考えられていることがつけ加えられなければならない。ともかく高密度社会生活にとって高密度であるということは少なくともこの5つの条件が満たされているか、またそれがある程度最適であるというためには5つの条件の少なくともある一定の水準におけるバランスが保たれているかということが問題となり、そういう意味合におけるAGILRの全面にわたる整備ないしはバランスが必要になってくる。

もう1つは機能密度の場合、つまりそれぞれの各側面の機能発揮ないしは相互による機能連関が必要になってくる。これを具体的に物質的側面で確保するためには交通情報体系の密度がAGILRの全面にわたって整備されていなければならない。例えば生産点と消費点を結ぶ

交通、通信体系の効率化、政策決定過程の高度に統合的なコミュニケーション体系の効率化、あるいは集団内・集団間のコミュニケーション体系の効率化、教育・文化・生活技術における情報体系の効率化、あるいは余暇交通、余暇情報の体系の効率化というものが要請されている。このような高密度社会の構造機能的な体系は国民社会レベルにおいても、あるいは地域社会レベルにおいても家庭生活レベルにおいても要請されてくる。そういったものを確保する条件が高密度社会に向うところの課題である。このほかに、このような高密度社会の生活体系を考えるためには、考え方の姿勢をかえていかなければならないと思う。

ところで、経済審議会地域部会報告にも配慮がなされているように、たしかに高密度経済社会は想定するけれども、到達以前に、少くとも昭和40年代にはたしておかなければならない課題が3つある。①過密問題の解決②過疎問題の解決および③ナショナル・ミニマム (国民的標準) の確保を指標にした格差の是正がそれである。これらをはたしておかなければ高密度経済社会にはそう簡単には到達できない。過密問題、過疎問題については改めてここでこまかく述べるまでもないが、ともかくここに考えられなければならないのは、過密とか過疎とかいう問題が、昭和30年代にあったように、経済の効率化という発想からだけではなく、生活論理が導入されたうえでのことにならざるを得なくなっている点である。都市にしろ、山村にしろ、「いれ物」と「なかみ」とのバランスの問題であると強調されている。つまり過密というのは、単なる都市の過大ではなくて、都市に集まり住む人口量と、その人口が営むところの経済活動や社会生活 (これを過密問題のなかみと考える) と、いれ物としての都市施設との間のアンバランスにあり、それをいかに是正するかということが過密対策だとされている。現状のまま放置するならば、過密の深刻化は目にみえている。バランスの回復のためには、非常な大規模な社会資本投資を中心にした人間の生活体系としての都市の再整備が要請されてくる。

過疎問題についてもまったく同様であって、ここでも問題は、人口が減って現在まばらでございますということにあるのではなくて、人口が急激に減ったことにとまって、従来までの人口によって確保されていた地域社会といういれ物の維持、存続が不可能な状態になってきたという点にある。つまり前とは逆の意味でのアンバランスが生じてきている。維持、存続が不可能になれば、当然いれ物自体を縮小しなければならない。いれ物を縮

小すると、今度はかえって前よりもっと住みにくくなる。いままで学校がいくつかあったのが、学校を統合して1つにしなければならない。当然、それだけ通学の問題がより深刻になってくる。そういった悪循環が過疎問題である。ここでも同様にして、抜本的な社会資本投資を軸にした過疎対策をとらなければ問題解決はできないということになる。

過密・過疎対策とならんで第3に国民的標準の確保を前提にした地域格差是正という問題がある。つまり国民が最低限度の経済的、社会的、文化的な生活を維持するに必要な条件、これをナショナル・ミニマムと考えるならば、それが確保されるかぎりにおける生活格差や地域格差の是正ということが要請されてくる。それには次の3つのやり方が考えられる。

①財政再配分の機能を有効に展開させる。つまり新しく生み出された価値の配分の片寄りを是正しながら、人びとの生活の水準の確保につとめる。財政再配分の仕方にはいろいろやり方があるかと思われるが、その主力をなすのが社会保障制度であることはいままでもない。とくに年金体系の整備が格差をうずめる1つの手掛りになる。

②生活環境施設を中心にした社会資本投資によって、この側面における国民的標準の確保をはかる。この整備を、単に地方自治体における財政上の条件のほうからだけで考えるのではなくて、確保さるべき生活の条件のほうから考えて、格差をなくす努力をすることが必要であって、財政的に余裕があれば社会資本投資が行われるが、余裕がなければあと回しになるというやり方を排除する。

③上のことを行っても、なおかつ特別の保護を必要とする階層の人びとが存在する。たとえば、老人、児童、心身障害者など特別の保護を必要とする階層の人びとに対しては、特段の措置がなされなければならない。

以上の措置がとられ、条件が十分に整えられ、その限りで全体として国民的標準の確保が行われるということを経験して、はじめて高密度社会というものに到達できる。それなしに、将来に向かってただ現状を引きのばせば高密度社会になるだろうとか、あるいはこういうビジョンの高密度社会ができあがりますというだけでは困る。以上が高密度社会に到達する前提としての地域的課題なのである。

## II 社会開発と社会資本の再検討

ここで、昭和30年代の後半からすでに強調されてきた「社会開発」という発想について検討し直してみる必

要がありそうである。いうまでもなく社会開発という発想の基本的特質は、第1に経済の開発だけではなく、それとバランスをとりながら、開発の当初から社会的な条件の整備を計画の中に載せるという点にあった。つまり経済開発とのバランスの論理であった。しかしそれだけではなく第2にそれが直接人びとの生活福祉あるいは人間能力の向上をねらった営みでなければならないという点にあった。経済開発が進めば人びとのふところもよくなるだろうから、ひいては生活条件も福祉も上るだろうといった間接論法が、昭和30年代においていかに社会開発を遅らしたかについて改めて述べるまでもない。また第3に、社会開発という発想は、はじめから生活の主体者としての地域住民や国民の主体的参加を前提にして登場したものであった。国連での社会開発論の基盤にあったのは、コミュニティ・デベロップメントであり、またそれを推し進めるための方法論としてのコミュニティ・オーガニゼーションであった。そしてその中から社会開発(social development)という考え方が提出されてきたのであって、その際地域住民や国民の「主体性」(イニシアチブ)ということばが使われている。つまり住民のイニシアチブに強い信頼をおくことによって、いいかえるならば人々の持つ「自助」(self-help)ないしは相互扶助(mutual help)のエネルギーを土台にし、それに外から資金や指導や技術の援助を与えることを通して展開されるべきものだという発想が本来の社会開発の姿であるとされていた。ただ一方的に行政の側から公共投資を行うとか、ひずみ是正をはかるとかというのが社会開発本来の性格ではなかった。

ところが日本では、必ずしもそうは受け取られていないのであって、いままでは開発投資が産業基盤の整備だけに追われていて、それがいろんな面にゆがみやひずみを与えてきたからなんとかしようといったものにすぎない。たとえば公害とか、交通問題とかを起こしてきたので、是正のためにあわてて生活を守る方向での公共資本投下もやっておかなければならないといった形での社会開発でしかなかった。歩道橋の論理がその典型である。まず産業道路を先につくっておいて、子供や年寄りの交通事故が頻繁に生じた。それであわててあとから歩道橋をつけ、これを社会開発でございませうといっているが、こんなものは社会開発といわない。住宅地のど真中を地図のうえに線を引いて、産業道路を「はりつける」。これまでの住宅地を中心にした日常生活の論理と、そこに敷かれた道路の論理とははじめから矛盾している。これがぶつかりあうのは当然の帰結といえる。しかも自動車



と人間がぶつかれば、人間のほうが被害を受けるに決まっている。被害が出たから、あとから歩道橋をつけましたなどというのは、「社会開発」でもなんでもない。上の3つの点のどれからはずれている。つまりはじめから正当に開発の論理にのっていてもいなければ、直接人びとの生活の福祉と人間の向上をねらった営みでもない。またコミュニティを基盤にした人びとのイニシアチブに信頼を寄せ、住民自身の組織的な力、組織的なエネルギーを活用した「開発」でもなんでもない。

以上のことをもう一度確認するなかで、さらにそれでは高密度社会に到達する前提として必要な社会開発とはどういう方向性をもつかである。もちろんそれが、社会資本整備の方向にもとめられるのは、いうまでもないが、それにはいまひとつの問題点がある。最近開発の論理に登場した民間デベロッパー、あるいは受益者負担の問題である。もちろんこれも単に財政投資をするうえで、財政硬直化の折から、不足する分を、民間の力の導入によってカバーしようというような発想では困る。社会開発的発想自体がもともと住民主体のものだったという観点を前提においたうえで論理づけされるべき性質の議論である。もしそうだとすれば、その前提としてもう1つ必要なのは、社会資本という定義である。

日本では、「社会資本」は、往々にして公共投資、あるいは政府固定資本形成イコールとされている。しかしながら、本来社会資本というのは、およそ次のように定義されるべきものである。すなわちもともと私的な動機、いいかえれば個別利潤の追求や、私生活の向上といった私的な動機による投資のみにゆだねているときには、国民経済社会の必要性からみて、その存在量が不足するか、あるいは著しく不均衡に陥るなどの好ましくない状態をもたらすと考えられる資本をいう。私的な動機に基く資本投資、たとえば交通や教育——これらもたしかに一部は私的な動機による投資が行われている。しかしそれだけやっていくと、儲るところにだけ条件整備が片寄ってしまう。しかしそれでは困る。その意味では鉄道、あるいは交通機関は社会資本に属する。教育もまた同様である。住宅もまた社会資本にふくまれる。ただ住宅というのは、本来自分の住む家を自分で建てるのであるから、これぐらい私的な動機に基くものはないけれども、しかしわが国の現状においては、住宅も社会資本に加えざるを得ない。最近では、政府政策住宅の比重が相対的には下っているけれども、いまなお重要な役割りを果たしている。

社会資本投資イコール公共投資という考え方が出てく

るのは、ある意味では当然であるけれども、しかしながら、本来「社会資本」(social overhead-capitals)というのは公共投資そのものではない。ただあくまでも考え方として公共性に立っているということ、その公共性の基準がそれを利用し、それによって便益を受ける人びとの側から立てられるべきものであることのゆえに、社会資本なのである。したがって、社会資本投資は、あくまでも投資主体の側からだけ発想されるべきものではない。ただし社会資本は内容的にみて、大きく2つに分けて考えられる。1つはいわゆる「産業基盤関係」の社会資本である。つまりそれ自体が直接利潤を生み出す投資ではないけれども、利潤を生み出すところの産業投資の前提をなすような、ないしはそれにつながる条件をつくる投資をいう。いま1つは、「生活基盤関係」の社会資本である。つまり直接的に人びとの生活、福祉の向上をめざすような条件に属する社会資本をいう。だが実際にはこれらを区分することは必ずしも容易でない。たとえば通信条件や交通条件などは、それが産業基盤投資なのか、生活基盤投資なのかをはっきりし得ないわけで、中央高速道路などたしかに産業開発に非常に大きく役立っているけれども、しかし休日にもなればむしろレジャーのほうに使われている。

以上を前提にした社会資本の考え方の第1は、上のほうにより産業基盤関係的な性格を持つもの、下にいくにしたがって、より純粋に生活関係的な発想につながるものというふうな序列をおき、そして下のほうに向かうほど、国民的標準の確保に必要な条件ととらえて整備の基準をたてるというやり方である。つまり従来は、より上のほうへという形で開発が傾いていたのを、より下のほうに向かってウェイトを高めなければならないという発想に立つことである。

第2は、今後の高密度社会とか、情報化社会とかいった方向を前提にして開発をすすめるためには、この社会資本の内容を、受益者の性質からいくつかの次元に分けて考えてみなければならないという点である。つまり社会資本を形態からではなくて、受益の水準から分ける必要がある。なぜならば、これからの社会に必要な社会資本は、ただ単にぎりぎり最低限の生活を確保するための条件、つまりナショナル・ミニマムを確保するための条件だけで発想されるのでは不十分であって、将来に向けて計画的に投資を行うというのが社会開発であるとするならば、高密度社会が想定された以上、いまの段階から高密度社会を前提にした計画的な投資の姿勢が必要である。そこで最低限のナショナル・ミニマムの次元だけで

はなくとももう少し高い次元の人びとの生活欲求に対応するような社会資本投資が望まれる。それをここでは、「ナショナル・スタンダード」、あるいは「オプティマム・スタンダード」と呼んでおこう。つまり最適基準ないし快適基準といってよいものである。そういう社会資本整備が必要である。そればかりでなく、さらにはもう少し何か新しい方向での開発を引っぱっていくような新型の社会資本投資——これをプロジェクト社会資本とも呼んでいいと思うけれども——そういったものも必要になる。高度な生活欲求誘導型、開発誘導型の社会資本である。社会資本について最低限の水準だけを論議していたのでは、いつまでもひずみ是正を追いかけているにすぎないのである。

コミュニティについては後述するが、ともかく(1)住民の基本的な生活条件を確保するためのコミュニティ・ミニマムの整備に属するような社会資本投資（一応ここでは従来型の社会資本としておく）、これはあくまでも公共投資によって行われなければならない。たとえば都市に住む以上、下水道にしても、道路の舗装にしても、一定限度の緑地にしても、し尿処理施設やゴミ処理施設といった環境衛生施設にしても、当然ながら最低限度の基本的な生活条件を確保するための要件なのであって、これはあくまでも公共投資によって行われるべきである。

(2) そのうえで、より快適な生活の水準を維持するために必要なコミュニティ・オプティマム・スタンダードの整備（これをここでは新型社会資本というふうに呼んでおきたいと思うが）に属する社会的施設投資ないしは社会的サービスに属する投資が考えられてくる。ところで、この場合には、享受の度合いに応じて当然受益者負担制度が導入されてしかるべきである。社会資本という考え方の中には、もともと受益者が不特定多数であるという面がふくまれているけれども、しかし今日、社会資本による受益者が必ずしも不特定多数であるといえない面がある。都市の街路や公園はたしかに受益者が不特定多数であるが、一方高速道路は、受益者が不特定多数といえるかどうか問題である。

(3) さらに今後情報社会化が進んでくれば、コミュニティごとにコンピューターを握え付けたような情報サービスの機関のようなものが必要になってくるであろうし、そのほか生活サービス上の機関（たとえば共かせぎ世帯が集金や買い物、その他の家事などをそのサービス機関を利用すれば済むといったコミュニティ・サービスの機関）も要望されてくる。また冷暖房などは、現状においては私的所有に基いて行われているが、これも社

会的環境条件が整備されれば、必ずしも私的条件の中で整備しなくてもよいものになるかもしれない。つまり地域集中暖房とか、集中冷房の時代もくる。元来、日本人のなかには、パブリックの感覚が少なかったから、日本人がより高度な生活をするというのは、家を建て、家のまわりにヘイをめぐるせて、そのヘイの中、つまり私的領域の中にできるだけ生活の条件をかこみ、私的所有によって生活の充実をはかるというやり方をしてきた。しかしそのことは、逆にいえば社会的消費の貧困を示すのにすぎないのであって、社会的消費の条件が整備されていけば、私的消費の整備は必要でないものがたくさんある。都市にくらべて耐久消費財などの整備水準で、農村のほうが高く示されているものは、電気井戸ポンプとスクーター、オートバイのたぐいであるけれども、早い話が両方とも都市の人びとにとって必要ないから整備していないだけである。上水道があれば電気井戸ポンプなど整備する必要はないし、交通機関が整備されていれば、みずからスクーターやオートバイを使う必要もない。大都会では、スクーターやオートバイに乗っていたらかえって危険だけの話である。こう考えてくると、要するに私的生活の水準が高まったからといって高度になったとはいえず、社会的整備水準が高まってはじめて高度になるといった側面が十分考えられるからである。

そういう意味で、現在の水準よりも、より高い住居のニーズに即応したもの、あるいはまた住民のニーズをさらに開発していくような社会資本、こういったものの整備は、必ずしもすべてが公共投資でやらなければならないといったものではない。むしろ民間の開発エネルギーを有効に投入することのほうが意味ある投資になる。

この第3の社会的サービスの提供に属するような社会資本、これを新型プロジェクト社会資本投資というふうに呼ぶと、そういった次元のものについては、民間の技術開発意欲や知識の水準が十分に活用されてしかるべきである。ここには、当然のことながら、民間資本が導入され、企業収益性の介入も認めなければならない。そういうことを含めて、民間デベロッパーの問題とか、あるいは受益者負担の問題が出てくる。もちろんその民間デベロッパーの問題、受益者負担の問題が、従来型の社会資本、つまり最低限のミニマムを整備するために必要な社会資本の、公共による投資の怠慢をカバーするための論理が出てくるのでは困る。

### III コミュニティ論

今後の開発方式を、以上のように高密度社会を前提に、

しかも社会開発を主力として考えてくるとき、その基礎に置かなければならない論理は、その1つは生活の論理であり、いま1つは生活の体系が維持されているところのコミュニティーの論理である。開発が、従来まで生活論理に立たなかったのは、開発さるべき地域というものを生活の論理から発想していなかったからである。わが国における地域開発も、すでにかなり長い歴史を持っているけれども、「地域開発」といっていたときの「地域」という概念は、一貫してリージョンにすぎなかった。「地域開発」即「リージョナル・デベロップメント」であった。この場合、「リージョン」とは、ある特定のメルクマールによって人為的に設定された地理的範囲にすぎない。ただ設定するメルクマール自体は時代によって変ってきた。たとえば昭和20年代の開発の中心は、特定地域総合開発に代表されるような、いわゆる自然的資源を単位にしたものであった。1本の河川をとり、それにかかわる資源を総合的に開発する。ダムをつくって電力資源を開発し、治山・治水を行い農林水産資源、あるいは地下資源をそれに関連して開発するといったものであった。このように資源を単位にして、物質の量的増大をはかったのが昭和20年代における開発だったとすると、昭和30年代にはいつての工業開発中心の開発は、いわゆる民間投資の投資効率を前提にして、それが有効に発揮しうる範囲を開発地域として設定した。さらにそれが30年代後半の地域格差是正主義の段階になると、民間投資のままに放置していたのでは格差がますます深まるおそれがあるので、民間投資が有効に、動きやすいようにコントロールするため、今度は行政が前面に出てきて、先行条件を行政投資によって行う方式に変った。そのためには拠点を定めて拠点開発方式をとろうとした。新産業都市地域とか、工業整備特別地域とかいう地域設定がそれである。ここではあくまでも行政の投資効率ということを前提にして地域設定が行われたにすぎない。しかも行政だけで済まず、それに政治が介入して、ここも入れろとか、そっちを入れるならこっちも入れろといった形で、やたらに地域が広くなったり、せまくなったりした。こうして行政的指標だけでなく、政治的指標も介入して、ともかく開発地域と称するものが定められた。以上に共通していたのは、開発さるべき地域が、あくまでもリージョンにすぎなかった点である。

ところが、それも山の中や、自然的資源を中心にして行われていたときは、住民とのかかわりあい局所的だったからよかったが、工業開発以降になると、町のど真中で開発が行われるようになった。そうなるといままで

住んでいた人びとの生活に直接かかわってくるわけで、地域のリージョナルな設定と人びとの生活ということとが矛盾することになりかねなくなった。その矛盾がしばしばくぜんとした「地域の発展」という概念でごまかされてしまった。たしかにいまは産業開発中心に開発をすすめているが、工場がたくさんできればやがては地域社会が発展するんだといわれた。「地域が発展する」という場合の「地域」というのはきわめて抽象的概念であるし、ある意味からいって無階層的概念であるから、「地域が発展する」といったときだれも反対する人はいない。ところが地域が発展するということが、すべての人びとの生活がよくなるということとはイコールではない。上から一定のメルクマールによって網をかぶせる。だが網をかぶせられたその地域の中には、人びとのきわめて日常的な生活がある。その中には人びとの悩みもあるし楽しみもある。そういった生き生きとした生活を展開させている人びとのうえに、一方的に、その生活とは別の論理によって地域設定をして、網をかぶせ、「これが開発でございます」、「こうなれば地域が発展いたします」としてきたところに問題があった。開発の企画関係者がよく使うことばで、「はりつける」という表現がある。たしかにマスター・プランと称する地図を何度もぬり直したり、線を引いたりしていると、「はりつける」という気持ちになるかもしれないけれども、しかしはりつけられるそこには、生々しい生きた人間の生活がある。それを上からはりつけるという論理で開発をすすめようとするところに、はじめから生活不在、住民不在になる原因があったといつてよい。

ともかく開発さるべきだったのはリージョンではなかった。本来地域の発展を前提にするならば、それはまさに「コミュニティー」でなければならなかった。つまりコミュニティー・デベロップメントでなければならなかったはずである。コミュニティーというのは、もともと人びとの日常的な生活の共同が生み出す一定の地理的範囲のことである。非常に一般的にいうならば、コミュニティーは、基本的には次の4つの条件によって見出されるものである。

① 生活をする人びとの定着が生み出す地理的な範囲。つまり生活者の集群をいう。コミュニティーの地理的規定、あるいは領土的規定といつてよい。

② しかしながら人びとがただ集まって住んでいればコミュニティーになるかというと、決してそうではない。第2の規定はその人びとが生活上なんらかの形で相互交流をしている点に求められる。つまりコミュニティーは、

人びとの生活上の相互交流の体系でもある。もちろんコミュニティはある特定の生活欲求を充足するために、そのかぎりでも人為的につくった集団ではない。形成過程からいうならば、きわめて自然発生的なものであり、同時に不特定多数の生活の欲求を充足する場である。これをコミュニティの相互作用的规定という。

しかしながらコミュニティをコミュニティたらしめている条件は以上の2つだけではなく、むしろ最近のコミュニティの規定はむしろ第3、第4の条件の方にウエイトを置いている。

③ 第3の条件は、上の2つのことがらを結びつける役割、いいかえれば、人びとの生活上の相互連関を一定の地域的範囲で完結せしめている条件、あるいは相互連関をする人びとを一定の地理的範囲内に定住せしめている条件として存在する生活諸資源の体系という点にもとめられる。生活諸資源の中には生活諸施設もあるし、生活諸機関もある。そのほかそういう形状をとらない資源もある。たとえば地域の中小企業者相互の間の情報などという資源もあるかもしれない。ともかく、そういう生活上の諸資源が体系的に存在しているがゆえに、人びとは一定の地理的範囲内で相互連関をしている。

④ 最後の条件は、その人びとが生活上共通の理解や共通の利害関心を持つようになるという事実のなかにもとめられる。またその人びとが共通の関心や利害にたっているのだと考えていることにもとめられる。そのことは彼らが、それを前提として、共通の行動をとり得る可能を持って存在していることでもある。人びとは、日常的にはたしかに個別な、私的な利害や関心によって私的な行動をしているけれども、しかし同じ地理的範囲の中に住み、相互連関をしながら、しかも共通の諸資源を利用して生活欲求を充足しているということの中から、自然に共通の利害も生じ、それに立って、必要とあらば共通の行動をとり得るエネルギーを持つようになる。こうしてコミュニティは最終的には、人びとの意識の体系である。あるいは人びとの行動の体系であるといつてよい。

一般に、コミュニティとは以上のごとくであるが、ここで次のいくつかの点を補足しておきたい。

第1に、今日のようにコミュニティが開放的になってくればくるほど、個人にとって全生活を自足的に充足してくれるような特定のコミュニティというものがあるはずはない。コミュニティは人びとの欲求にしたがって非常に多様的に展開する。ただ人びとの多様な展開の中になんらかの収斂性があり、その収斂していく場をコミュニティととらえるのである。しかし現状におい

てそれがどの範囲に収斂するかという点についての結論が必ずしも出ているわけではない。

第2にコミュニティというものを生活資源の体系としてつかむということは、先に述べたコミュニティ・ミニマムという考え方を立てる前提になる。つまり人びとの地域的生活をより充実したものにするためには、コミュニティの中に一定の最低限度資源の体系が存在しなければならない。見方をかえれば人びとは市民としてコミュニティ・ミニマムを要求する権利を持つ。これを今日の意味の市民権と考えてよいが人びとがそういう権利を持って存在しているとみななければならないのである。国民社会全体のマクロな次元で、社会資本がどれだけ整備されるかというふうにいったとしても、あるいは一定年度までにこれだけ行政的投資をしますというように、行政がみずから義務づけたとしても、それによってだけでは日常的な個別のコミュニティの生活がそれによって完全に保証されたとはいえない。たとえば、老人ホームのような施設が東京都全体として、老人の増加率、そのなかでの施設収容の老人の比率から割り出して、これだけの老人施設を整備しますというふうにみずから義務づけたとしても、たとえば施設のための用地取得の便宜上、三多摩の山の中に片寄って作られるとすれば、それですむかというとは決してそうではない。つまりコミュニティの中で生きていく人間としての老人のしあわせの問題がある。軽費老人ホームなどの場合、老人が必ずしも寝たきりであるわけではないのであって、老人も人間である以上、一定の娯楽も望むし、あるいはある程度の勤労生活もしたい。そういう老人たちが、必要に応じて公園へ行って遊べるような、あるいは劇場等の文化施設へ行って楽しめるような、また老人の身寄りの人々がいつでも遊びにいて老人をなぐさめたりできるような条件が必要である。つまり一定のコミュニティの範囲内に老人施設が位置づけられていて、はじめてコミュニティ・ミニマムが確保されたということになる。

そこまでおろして考えるならば、コミュニティ・ミニマムの確保という論理をもっと将来考えなければならぬわけで、そのためには当然コミュニティの範囲をどこに置くかという問題を考える必要がでてくる。

第3に、そのミニマムを整備する基準を一体何に置くかということが問題となる。その基準を、前半で述べたような生活体系のAGILRという各側面の欲求に応じて、それぞれを充足するに必要な条件として整備されていなければならないという点に置く。次に、それもミニマムの水準だけではなく、一歩進んだ、より高度な欲求

を充足するに必要なオプティマム・スタンダードに属するような整備水準についても考えなければならないし、もっと高度な生活欲求に応じた整備をも考えなければならない。

さらに第4に述べておかなければならないことは、コミュニティを前提に考えた場合にコミュニティが人びとの意識の体系あるいは行動の体系であるという考え方である。たとえば羽仁五郎の『都市の論理』では、コミュニティという発想ははじめから頭ごなしにやっつけられている。コミュニティというアメリカ社会学的な概念は、住民に幻想を与える以外のなにものでもないとのことであるけれども、しかし内容を読んでも、どうも私どものいってるのとまったく違ったことをいってるわけではない。結論は、上から権力的につくられた行政に依存するような都市というのはけしからんであって、住民の主体的エネルギーが作りあげる住民社会としての都市がほんとうの都市だといっているのである。その点からすればコミュニティという発想もまったく同じことなのであって、ただコミュニティということばを使うかどうかの違いだけのような気もする。マッキーバーも晩年の著作では、いろいろ考えたけれども、現代社会におけるコミュニティというのは最終的には人びとの意識の中にあるのだといっている。彼はそれを「コミュニティ・センチメント」(コミュニティ感情)ということばで呼んでいる。「センチメント」という表現は、日本人の私たちにはあまりピンとこないけれども彼はそのことばに3つの水準のものを入れている。①「われわれ感情」、「われわれ意識」(we-feeling) つまりわれわれは同じコミュニティの一員なのだ、コミュニティの住民なのだという感覚である。②「役割感情」(role feeling)、つまりこの地域社会の中で、1人1人が一定の役割を担っているという意識であり、③「依存感情」「依存意識」(dependent feeling)、それなしには自分たちの生活は成り立ち得ないんだという感情である。

こうしていろいろ生活の共同が行われる領域だといわれても、最終的には、人びとの意識の中にこそコミュ

ニティーがある。そして意識の中にあるかぎりには、必要に応じて、現実の物質的欲求としてたち現われてきたり、いろいろな社会的運動として表現されたりする。ともかくそういうふうなものが現に存在し、あるいは存在させることによって、よりよき生活が充足できるというところにコミュニティという発想が出てきたと考えればよい。

こうして生活からコミュニティ空間をとらえると、3つぐらいのものを想定することができる。

第1は、いわゆる「現実の活動空間」であって、実際に日常的に生産と消費の活動を展開させている空間をいう。これは行動空間調査をやることによってつかまえられるけれども、しかしそれだけでコミュニティが把握できたかというとは必ずしもそうではない。第2に、「施設空間」とでもいってよい空間がある。直接的には「生活への影響空間」といいかえてもよいが、人びとが一定の生活をするのに必要な生活手段やサービスを与えてくれるような生活施設の散らばりの範域である。さらに第3に、人口の「意識空間」と呼んでよいものがある。人びとの意識の中に存在する空間である。

これらは、ときには重なり、ときにはバラバラになって存在しているが、しかし、もし生活を充実するための、住民自身の主体的欲求のエネルギーに対応しながら社会開発を進めていくとすれば、少なくともこういった影響空間と意識空間をオーバーラップさせながら、人びとの持つ生活上の要求を、コミュニティ・ミニマム、あるいはコミュニティ・オプティマム・スタンダードの水準で充足させるという方向で整備していくという発想が必要になってくる。人びとの要求体系、あるいは人びとの行動体系が整えられて、はじめて社会開発が完成する。それらへの準備なしに、ただ一方的に高密度社会が想定されたとしても、それによって生活の高密度がえられることにならない。

地域開発論議の再検討を、以上のように私は考えている。

# 地 域 開 発 調 査

蓮 見 音 彦

## I 地域開発調査とその意義

地域開発調査という言葉は、必ずしも一般に用いられている言葉とはいえないが、この言葉から想い起される内容には2つのものがある。すなわち、(1)地域開発にさきだって、その計画ないし準備のために行われる調査と、(2)すでに実施された地域開発計画について、その効果や問題点を検討するための調査とがそれである。これらは調査目的の差異というだけでなく、用いられる調査方法とも、さらには調査主体の差異とも密接に関連するものといえるが、ここではむしろ前者に重点をおいてその意義や、そこでの調査技法などについて検討を加えることとする。地域開発に関する研究者の調査の場合には、後者が考えられることになろうが、この講座の場合には地域開発行政の担当者が中心となるところから、そうした調査主体と関連のふかい前者を中心に検討していくこととする。

ところで、地域開発調査を右のように地域開発のための調査と考えるにしても、もう1つ吟味しておく必要があるのは、ここでの調査という言葉の意味である。一般的な用語としては、調査という言葉はかなり広義な資料蒐集の意味で用いられることが多い。既存の統計や文献などにより、何らかの主題にしたがって問題を解明するといった作業をさして「調査」とよばれることが多い。しかし、ここでいうのはその意味ではない。「社会調査」という意味でこの「調査」という言葉を用いるわけであるが、その意味するところをもう少しはっきりさせておく必要がある。それは統計表や文献資料などのような、ナマの社会的現実のある断面ないし部分をすでに記号ないし文章に記述し定着せしめたもののみを活用して行われるものでなく、こうした形で記録されていないナマの社会的現実を対象として、それを記録にとどめる作業をその主要な部分としているものなのである。社会調査という言葉も広狭さまざまな意味でつかわれることがあるが、それはいわゆる現地調査——ナマの社会的現実のある断面ないし側面を記録し定着する作業——のみをさす

ものではなく、すでに記録されているいわゆる二次資料の活用をも含めた作業過程と考えられるべきであろう。その意味では、ここで問題にする地域開発調査というのは、地域開発のために、従来までの統計や資料を蒐集するとともに、直接現地の社会的現実を把握することによって、地域開発の計画ないし推進に資そうとする調査ということになるわけである。

従来までも地域開発のための調査といわれるものは、多くの地域において用意されてきた。開発計画の策定のために、基礎調査が行われ、その実施の段階でもいくつかの調査が行われてきたといつてよい。しかし、そうした調査は多くの場合、既存の統計・資料の再構成によってすまされていたわけであり、ここでいう地域開発調査とは多少異なった性質のものであることが多かった。もちろん、後述するような地域開発調査の意味が、こうした手続きで満たされるものであるならば、あえてそれ以上の作業をすすめる必要はない。しかし、従来の地域開発の準備段階として行われるこれらの作業には、少からず問題点があったように思われる。地域開発をよりよくすすめるためにも、地域開発調査について検討を加えることが必要だと考えられるのである。

地域開発のための基礎調査は各県において、あるいは各市町村などにおいて、数多く行われてきている。それらの多くは、あらためて現地調査が行われて、まとめられたものというよりは、それらの自治体の各課が保管している統計や文書などを一定の計画にしたがってぬきだして整理したものとみてよいが、それらについて感じられる問題点にはつぎのような点がある。第1に、多くの場合、基礎調査にもりこまれる内容がきわめて多方面にわたり、いわば総花式になっているということがあげられる。地勢・気候といった点からはじまり、人口、産業、教育、文化、生活諸施設、行政、財政など地域の全体にわたるデータがもりこまれ、その推移、現況が示されていることが多い。これには、地域開発が単に産業振興といった点にとどまるべきではなく、地域生活の多くの側面にかかわる開発とならなければならないといった考え

方から、こうした多方面にわたる、総合的な資料の蒐集が行われるのだということも考える必要はあるが、このようなあり方がむしろ一面では地域開発において追求すべき地域生活上の課題を曖昧にさせてしまう傾きのあることを考えることが必要ではないだろうか。このことは、かかる総合性が地域開発の課題が明確にとらえられた上でのそれであるのか、それとも、それが不明確なままにただ手びろく材料を集めたというにすぎないのかということとして判断されるのである。

第2にあげられる点は、いくつかの開発基礎調査を見て感じられるのであるが、それが多分に画一的で、それぞれの地域の特性に即して作られたものというよりは、多くの地域において共通に使えるような一般的な調査項目が考えられ、それによって調査がなされているようにみられるということである。極端に言えば、一定の書式があって、それぞれの地域でそこに数字をはめこめば、基礎調査が完成するといった感があるのである。このことはおそらく第1の点と密接に関連したことであろうと思われる。すなわち、画一的に多くの地域にあてはめられるような調査項目を考えるとすれば、それは自然と幅のひろい総花式のものになっていくであろう。どういう地域の問題でももりこめるものということになれば、それだけで調査すべき項目は多方面にわたらざるをえなくなってしまう。そのうえ、特定の条件の下にある地域の問題を深くほりさげるといふには必ずしも適当でないものとならざるをえないのである。どこにでも使えるということは、ある意味ではどこにもびったりとはしていないということである。こうした画一的な基礎調査からは、真に地域に即した問題がさぐりあてられていたかどうか、はなはだ疑問になってくるのである。

もちろんこうした言い方は、いささか強すぎるいい方かもしれない。それぞれの地域が、さまざまな努力をしてきたことを否定するものではない。しかし、地域開発の従来のすすめ方の中に、地域の実情から多少とも遊離した画一的なものがみられたことはしばしば指摘されているのであり、そのことの1つの理由が、この基礎調査のあり方に規定されていたことは十分に疑う余地のあることなのではなかろうか。

地域開発を地域住民の生活向上の手段として行われる産業開発ないし社会開発としてとらえるならば、そのような開発行政に資すべき調査としてまず要求されるのは、地域住民生活および地域社会の実態を明らかにし、そこにおける問題点を明確にするという目的をもって行われる調査であろう。このような調査が行われることによ

て、そこで明確にされた問題点を打開し、地域生活の向上をはかるには何かなされるべきかという形で、地域開発の課題が設定されるということになるわけである。もちろん、地域開発調査の意義は、かかる形で開発課題を明確にするということにだけあるわけではない。一定の開発計画がたてられ、それが実施に移されていく過程においても、地域の実情をとらえ、開発計画の推進にあたっての便宜や隘路などを十分に把握しておくことが、事業の円滑な実施のためにはきわめて重要である。

一般に行政の推進にあたって、科学的にそれをおしすすめるべきことが強調されるが、地域開発のように地域生活の改善を目標に行われる行政の場合、ことに地域の実情の科学的な把握の上にその計画ならびに実施が考慮されることが必要なのである。この意味から地域開発行政における社会調査の重要性が指摘されねばならないのである。

しかし、地域開発調査の意義は以上につきるものではない。ここで考えておく必要があるのは、地域開発に関連して調査活動を行うこと自体が1つの地域に対するはたらきかけとなるのであり、いわばそれ自体が地域開発の一部分をなしているということである。社会調査はすでにふれたように社会現象を科学的に解明する研究の方法ではあるが、社会調査を行うということ自体もまた1つの社会現象であるということがいわれることがある。そのことにはさまざまな意味があり、多くは調査が行われるということが、調査対象に特定の構えをもたらし、その結果ありのままの事態をとらえることがきわめて困難になることがあるという意味でいわれる。その限りでは、自然科学における観測などでも、観測することによって対象に何らかの変化を生ぜしめることがあるということと共通した面があるが、社会調査がとくに意志と感情をもった人間の社会的行動を対象にするものであるところから、きわめて複雑な変化を生むことがあり、それが社会科学の研究の困難な条件の1つをなしているということもできる。しかし、ここで問題になるのはこの点ではない。むしろ、調査が行われた結果、その調査の対象となった人びとに一定の影響が生じ、それが何らかの効果を生むことになる場合があるという意味である。その意味で、社会調査は意図されると否にかかわらず、調査対象に対して、あるいはよりひろく社会一般に対して、結果的に何らかのはたらきかけをしたことがあるわけである。たとえば、調査の一環として、住民に対して地域の問題点は何なのか、日常の生活の中で改善されねばならないと考えられている不便・不満としてどのよう

なものがあるのか、といったことがたずねられると、それが場合によっては住民に日常生活の中である程度感じられながらも具体的に、明確なものとしてはとらえられていなかった地域生活の問題点を明確にさせるといった結果をうむことがある。あるいは、一定の調査結果がまとめられたことによって、そのような結果が生じることであろう。こうした形で、調査が1つの契機となって、住民に対してこれまでの生活のあり方や、地域社会のあり方に対する反省をおこさせ、その中から地域生活の改善、地域開発のための問題提起や意欲の開発といった結果をうむことが考えられるのである。さらに、このような調査のもたらす効果としてもう1つふれる必要があるのは、それが単に個々の住民に対して何らかのはたらきかけをなすというだけでなく、こうした問題点の提起が、多少とも住民のあいだに共通なものとして行われる場合には、それがさらに住民の組織化や地域生活改善のための運動の展開をもおしすすめることがありうるのである。

地域開発が真に地域のあり方に即したものとして、それぞれの地域の問題に対応して開発計画が提起され、しかも住民の主体的参加の下にすすめられるものと考えるならば、このような意味での地域開発調査はたず社会的な機能にむしろ積極的に着目し、それを開発戦略の中にくみいれていく努力が考えられるべきであろう。

このようにみえてくるならば、地域開発のための調査は、画一的な調査項目によって何でも手あたり次第に資料を集めればよいといったものではなく、とうてい有効なものとはなりえないということになる。それぞれの地域に真にふさわしい調査計画がたてられ、それによって個性的な調査活動がすすめられることが必要なのであり、そうすることによって始めて、正しい意味での地域開発のための調査ということができるのであり、またそうした調査を基礎にしながら地域開発計画がたてられ、推進されることが、のぞましい形の地域開発にとって重要な条件といえるのである。一般に調査は漫然と行われてはならないといわれるのであるが、この場合にも何のために調査が行われるのかという問題意識を明確にした上で、その調査目的に即した調査計画がたてられねばならないということを強調しておくことが重要なのである。ときに、学問研究のための調査ではなくて行政に資するための調査の場合には、問題意識などはかえって調査を偏らせることになるから不必要だといわれることがあるが、およそいかなる調査であれ、一定の意図なしには、複雑な現象の中の何をとらえるのかといったことが

さだめられないわけであり、その意図されているものを明確にすることが、それが曖昧なままにされている場合にくらべて、はるかに実り多い結果をうむものであることが考えられる必要があるのである。

## II 地域開発調査の方法

社会調査に用いられる技法にはさまざまなものがあるが、調査の目的や性格によってそれぞれの技法が活用されることになる。おおざっぱに言って、調査活動の歴史的な差異と用いられる技法の差異とはかかわりあいがあり、経済統計などを中心に発達した統計的な手法と、世論調査などから発達した意識調査の手法と、社会事業調査などから発達した事例研究的な手法などが、一般的な調査技法として用いられている。最近までの地域開発調査について、その技法的な面からいえることは、第1に統計的な資料に依拠し、その分析に力点をおくいき方が一般的であるということ、そして第2にその一方で、世論を考える必要があるという認識が最近になって強まってきたことから、アンケート式の意識調査が行われるようになり、統計資料に基づく分析と、このアンケート式の調査とが多分に分極化したような形で並行しているということではないかと思われる。

第1の点については、こうした方法が一般に行われるだけの理由はたしかにあるということができる。それは、1つには、行政と調査とのかかわり方を考えたときにいえることで、もともと調査の歴史的起源をたずねると、古い時代には直接的な行政目的——たとえば徴税とか徴用・徴兵など——のために人口や財産の調査が行われていたのであり、それが近代的統計が整備されてくるにつれ、直接的に1つの調査が1つの行政目的に資するということは少くなり、より一般的に多くの行政目的に資するために何らかの統計調査が行われるという形になってきている。それだけに、地域開発行政という場合にも、一般的な目的で行われている統計調査の結果を利用して、それをおしすすめようとするわけであり、必要な材料が既存の統計資料からとらえられない場合にも、統計調査の方法を用いることで他の材料とならべることができるようになるといったことが行われやすいわけである。さらにもう1つには、わが国の統計調査の水準が高く、しかもかなり多様な項目についてくりかえし統計調査が行われており、それらの活用のみによっても相当程度の成果がえられるという事情があることも当然考えておかねばなるまい。

ただ、このいき方の場合、地域の概括的な把握やその



時間的推移を明らかにするといった作業などには有効であるにしても、それ自体によっては地域の開発課題となるべき問題が提示されるわけではない。こうした統計的な数値から問題の所在をひきだすべく、他の地域や全国平均値などとの比較など、いくつかのところでみながなされてはいるが、理論的にも困難な問題があり、これのみによっては十分とはいいかねるであろう。

第2のアンケート調査については最近、ことに、住民の声を反映させ、参加の体制をつくるという趣旨からも、この方法が用いられるようになってきているように思われる。それには、近年意識調査の方法も次第にとのえられ、多少とも信憑性のある調査を行うことができるようになってきたということ、そのことと関連して意識や世論の調査に多分に関心がもたれるようになってきたことが関連しているといえよう。しかし、行政機関をはじめとして、一般に行われるこの種の調査の中には、技術的な配慮が足りないように感じられるものもないとはいえない。意識調査の場合、調査のすすめ方のほんのわずかの差が結果に影響を与えることが少くないのであり、無神経に行われた調査の場合、悪意はなくても、事実とはかけ離れた結論がひきだされる可能性もないとはいえないのである。

面接調査の場合、質問の仕方が適切でないと事実とは異なった結果が得られるということは、行政機関の行う統計調査のような客観的事実をたずねる場合にも生じることがある。たとえば、畳数を尋ねるといとき、畳の枚数を聞くのか、部屋の広さが知りたいのかによって、答が混乱することがないとはいえない。しかし、意見をたずねる場合には、そのたずね方や調査の手続きの差異が、いっそう複雑なあり方で影響するのである。

まず問題が多いのが質問のいいまわし、いわゆるワーディングである。これについては安田三郎氏による興味深い実験があるが(安田三郎「質問紙のワーディング実験」、社会学評論、66 昭和41年)、ほんの1つの単語のいいかえが、結果を大きく左右することもある。安田氏の実験的な調査では、「国鉄職員がただで電車にのれる制度がありますが、あなたはこれに賛成ですか」という問いに、賛否あいなかばしたのと同質の学生に、「国鉄官僚が……」という聞き方をしたときには、約9割が反対しているという例が示されている。後者のいいまわしでは、文書全体の意味でなくて「官僚」という言葉への反感が、回答に大きく影響したと思われるのである。この場合さらに問題なのは、同じ言葉が聞く人によってある場合には好意をもってうけとられ、ある場合には反感

をもってうけとられるということがあり、さらにその好感・反感の程度も、階層差および個人差をもっているということである。

また、行政機関の行う調査などで比較のおこりやすいのは、難しい言葉が入っている質問の問題である。法律の名前や、開発計画の内容など住民が十分に知識をもたない問題に対して意見をもとめることがおこりやすい。そういう場合に、内容を知らない人も「知らない」と答えるとは限らないこと、むしろ、はじめて聞いたことでも何らかの返答をすることが多いことが考慮される必要がある。その場合には、当然あて推量や偏見で評価が下されることになるから、問題を十分に知ったときに示される回答とずれることは十分想像されるのである。

質問の文章にはそのほかにもいくつかおこりやすい問題点がある。それらは一見こまかな技術的な問題で、そうした点にかかわるのは神経質にすぎような印象をもたれるかもしれないが、それが案外に大きな影響をもたらすことが考えられる必要がある。その意味から、世論調査、アンケート調査といったものは、よほど慎重にとりくまれることが必要なのである。

つぎに調査のやり方の問題がある。行政調査の場合、アンケートのような場合でも、1人1人面接調査するだけの時間的ないし経済的余裕がないといったことから、アンケートを配って後日回収するといったやり方や、地域の役員などを調査員に委嘱して回収させるといったやり方で調査が行われることが少くない。しかし考えてみると、このやり方は大分問題がある。なぜなら、家族構成や職業などの事実関係を尋ねる場合には、世帯主が答えようと主婦が答えようと、それほど大きく差があるはずはないが、意見の場合には、1つの家族の中でも個人個人違うわけであるから、回答の記入者を確認できないようなこのやり方は、意見の調査には具合がわるい方法ということになる。また、地域の役員などが回収する場合、個性的な意見をのべることにためらいを感じさせることもおこりうるものであり、多少とも行儀のよい、いわゆる模範回答的な結果をひきだしてしまうことになりやすいのである。

このようにみていくとこれまでやられてきたアンケート調査には、いささか無神経なものが含まれていたことが首肯されよう。しかし、一面からいうとあまりにアンケート調査のすすめ方において配慮されるべき点を強調すると、こうした意識調査そのものが、あてにならないもののような印象を与えることになるかもしれない。もちろんここで述べてきたことはそういうことを主張する

ためではない。技術的な点を十分に考慮したアンケート調査は、明らかに一定の傾向を示し、それが信頼に値するものであることは否定すべくもない。ただ、ことに流動的な性質のつよい意見をたずねようとするときに、わずかの技術的な問題が調査の結果を大きく左右することがあること、その意味で統計調査などとはまた異なった形での慎重な配慮が要求されることを強調しておきたい。

むしろアンケート的な形で住民意識をとらえ、そこから開発課題をさぐりだそうという調査において考えに入れる必要があるのは、こうした技術的な問題よりも、より理論的な次元の問題である。すなわち、このようなやり方で住民の世論によって開発計画の課題をとりだすということが、はたして適切ないき方といえるかどうかということである。この方法は地域社会における問題点をとらえるための主観的方法といわれることがあるが、まさに住民が主観的に感じ、考え、あるいは意識している問題点をとらえようとする方法である。その場合に住民が感じている問題というののはたしてその地域において解決されるべき真に重要な問題なのかどうかということを考えてみなければならないのである。住民が感じている問題というのは、たとえば病気の場合の自覚症状のようなものであろう。ところがその自覚症状には、対症療法をやればなおるというものもあろうし、別に何らかの原因があって症状が出ているのであって、その原因をみつけだして治療しないかぎり、対症療法だけではなおらないものもあろう。あるいは、身体に病気はないのに神経症のような形でいろいろな症状を訴えるということもある。今の問題でもこういうことが考えられるのであり、主観的方法によって、まさにその地域で解決をせまられている問題がとりだされることもあるし、そういかない場合もあるわけである。あるいは、病気であることに気づいていない病人に、いくら自覚症状をたずねても何も出てこない。住民の主観にのぼっていないような問題点は、本来この方法ではとらえられないのである。事実、地域問題についてのアンケート的な調査をやって感じるの、マスコミなどでとりあげられる一般的な社会問題が、多くの地域で問題点にとりあげられることが多いということである。

こうしたことからいえることは、主観的な方法で地域の問題点ないし、開発の課題をさぐると同時に、もう一方で客観的な問題の診断が行われねばならないということである。アンケート調査は一定の有効性を持ち、一定の重要性をもっているものではあるが、それだけに頼ることは適切とはいえないのである。

そこで、3番目に問題になるのは、ここで指摘した客観的診断の方法にはどのようなものがあるのかということになるわけであるが、従来までその役割をはたしてきたのは、さきにあげた既存の統計の活用であった。たとえば統計を他の地域や、いくつかの地域の平均値と比べるといった形で、他の地域の水準にくらべて劣っているものは何か、を明らかにし、それを地域の客観的な問題だと考えようとするといったやり方が用いられてきた。しかし、これもやはり一種の外面的な症状の診断であり、その意味ではさきの主観的方法のもっていた問題点の一部分をひきついでいるというべきであろう。いわば、主観的方法では「寒気がする」といった自覚症状が訴えられるのに対して、この方法では体温計という客観的な目盛りを示して、それが一定の水準をこえているか否かを判断するということに相当しよう。熱があるからといって解熱剤を与えれば病気がなおるとは限らないように、統計数値の上で、平均以下のものを水準までたかめるといったことが、客観的な地域開発行政になるというのであれば、それはヤブ医者の水準にすぎないのである。必要なことはもう一歩つっこんで、統計数値を解釈することであり、そのための材料を獲得することなのである。さまざまな社会事象がある種の状態にあり、統計として示した場合にそれが一定の数値を示すということには、やはりそのような状態にさせている規定条件があるはずであり、その条件の関連をときほぐしてみることが、その状態を改善するためにはたらきかけを考えようとするときには重要な意味をもっていると考えられるわけである。

こうした現象の背後にある規定条件をさぐりだし、その連関を明らかにしようといった目的の調査のために有効な方法として考えられるのは、事例的な調査であろう。限られた地域、限られた対象ではあっても、深く細かい実態調査が行われるならば、そこで開発の課題にすえられるべき問題は何なのかということが明らかにされ、それを一定の条件の下で他の地域にもおしひろげて考えていくことができるのである。しかし、事例的な調査の方法には、あまり一般化された形のものが整備されておらず、熟練にたよるといった性格があるところからも、これまであまり積極的に活用されてきたとはいえない。ことに地域開発調査の中にくみ入れられるといったことはきわめて稀だったといってよいであろう。

地域開発調査が、真に地域の問題点を明らかにし、それによって真の意味で住民の生活の向上をもたらす地域開発を実現させるのに役立つものになるためには、以上

みてきたように、これまで行われてきたいくつかの調査方法にはそれぞれ長所と欠点とがあることを認識することがまず前提となるべきであろう。その上で、統計調査、アンケート調査、事例調査といったものが、相互に長所を生かし、欠点をカバーしあうといった形で総合的にとりあげられ、有機的なつながりをもちつつすめられることが要求されるのである。

なおここで行政機関が行う統計調査などの集計整理のやり方について感じている点があるのでふれておきたい。統計調査の集計製表において、経費の問題や便宜などの点からそうなるのであろうが、表側を統一した多分に機械的な集計が行われることが少くない。調査された全項目について、統一された何種類かの項目のみをとりあげてそれを表側にまとめて、クロス集計を行うといったやり方が、行政機関の行う調査などではむしろ一般的といってよいのではあるまいか。しかし、こうした機械的なやり方は、調査が一定の問題意識によってみちびかれていないのではないかという疑問を感じさせる。1つ1つの項目について必要な相関分析が行われることが必要なのであり、そうした内容的な配慮が行われることなしに、今日におよんでいることに注目する必要がある。

行政機関による調査は、統計調査を含めて、これまでも行われてきたが、そのあり方の中にはこのようにいっそう検討を要するものが少からず含まれていたものであり、そのことが調査の行われるわりに、それが行政に反映することを少なくさせていたと思われるのである。

### III 地域開発調査と開発計画

以上検討してきたように、地域開発調査は、行われるべき開発の方向づけをするものという問題意識をもつことが必要とされる。そこで、はじめにふれた地域開発が行われた後に、その効果や問題点を明らかにしようとする調査の場合も、開発行政のための調査として考えるかぎり、ただ従来の行政の推移を示すだけではなくて、次に行われるべき開発行政のための批判的前提といった意味をもつことが意味のあるあり方となるわけである。もちろん実際問題としては、これまでの行政の中で残されてきた問題や、行政の推進過程で生じてきた問題点や隘路をうきぼりにするということは、ことに行政の枠の中では行いにくい面があろう。それだけに批判をさけて、表面的な推移だけを追ったり、あまり焦点をさだめないで総花式の調査をこころみた方が無難だという考え方も生れる。しかしそれでは開発計画に対して貢献することの小さいものになってしまうのである。

一方、これまで主として問題にしてきた地域開発のための前提的な調査の場合について、主観的な方法や客観的な方法をくみあわせて用いることによって、地域の問題が明らかにされたのちに、どのような形で地域開発計画にそれを反映させていくのかということも考えておく必要がある。調査結果の活用の方法は一樣ではないが、一般的な考え方ではつぎのようにいうことができよう。まず調査によって明らかにされる1つの点は、解決がはかられるべき地域の問題点は何であるかということである。そしてもう1つの点は、その問題点を規定している要因ないし条件は何かということである。これらを前にして行われることは、解決されるべき問題点にかかわっている条件を、まずできるかぎり多く拾いあげることであり、次いでそれら多くの要因についていくつかの観点から評価を考えるとということであろう。たとえばある地域において人口の減少がいちじるしいということが問題点としてあがってきたとき、その減少のあり方を規定している条件を列挙していくわけであるが、その中には方向のとなるものが含まれている。すなわち、その中には、人口が流出するということにかかわる要因や、自然増加率が鈍いといった要因などのように、人口減少を促進している要因があるわけであるが、それだけではなくて一度に全人口が消滅してしまうのではなくて、そこに残留して生活をつづける人がある限りは、それらの人びとをそこにとどめておく要因がなければならないわけで、その意味では減少の方向にはたらく要因と、増加ないし維持の方向にはたらく要因とがあることになる。その両者を含めてとりだしておくことが必要なのである。ついで、それらの要因についてそれぞれがどのように作用して問題となる状況をつくりあげているのか、その場合に重要性の高い要因は何か、さほど重要でない要因は何かという観点で、まず要因の分類をすることになる。しかし、重要性が高い要因、いわばよく効いている要因の中には、行政の手によって動かしうるものと、動かしがたいものがある。行政の手によって処理することのできないものでは、地域開発行政の中にくみ込んで意味は乏しくなる。その場合に一方では、それを行政の手によって処理できるようなものに移行させるために法律や条例をもうけるということが考えられ、他方では、そうした要因を正面からとりあげることをさけて、行政の手にあったものをとりあげることにするという考えられる。いずれにしても、重要性が高くてかつ行政によって処理しうる要因がとりだされ、それを変化させるべく開発計画が構想されるということになるわけである。

調査から引き出された地域の問題点は、開発計画が目標とする開発課題を明らかにさせることになろうし、右のようにして要因をえらび出すということは、開発計画にとっての戦略拠点を明らかにする作業であるともいうことができよう。

このように考えてくると、調査を基礎にして、その中から地域の問題をほりだし、調査の過程で住民の意欲を開発しつつ、戦略拠点を明確にした上ですすめられる地域開発こそが、もっともそれぞれの地域にふさわしい開発の姿であり、そのようにして策定された開発計画こそが、もっとも適切な地域開発計画となりうるのではない

かと思われる。そのような見地から、従来まで行われてきた地域開発に関連した調査のあり方を再検討し、それぞれの地域に即した調査計画をつくりあげてほしいと思う。それは単にすぐれた地域開発調査を可能にするというだけではなくて、地域開発そのものを、より望ましい形態のものに展開させ、地域社会生活の向上をもたらす上でも、1つの重要な条件となると思われるのである。

(付記) この講義は、本来、東京大学の福武直教授によって行われることとなっていたのであるが、大学紛争のために、同教授の依頼により、筆者が代理したものである。

## 財 政 と 社 会 保 障

江 見 康 一

本日は財政と社会保障と題して、私の考えていることを申し述べたい。

まず、「財政と社会保障」という題をどういうふう理解したらよいだろうかというのが、最初の出発点ですが、それは2通りに解釈されると思う。第1は、社会保障制度と、国なり地方の財政とがどのようにかかわり合っているかという点、第2点は、社会保障というものを、今後ますます拡充発展させていかなければならないとすれば、やはりその基礎は、財源が安定しているということであるので、社会保障拡充発展のための財源的措置を、どのように考えたらよいか、こういう2点で課題を解釈したわけである。

ところで社会保障と財政という場合に、国の財政と社会保障が結びついているわけであるけれども、おたがいが全部重なり合っているわけではもちろんない。仮りに2つの円をかいて(図1参照)、右のほうの円(これをBとする)が国の財政、左のほう(これをCとする)が社会保障活動の大きさをひとまとめたものとする、真中のかさなった部分(これをAとする)が、社会保障と財政とが関連した部分であり、したがってAがBのなかにどれくらいの割合を占めているであろうか、換言すればどれだけ社会保障のために国の財政のなかからさかれるのであろうか、こういう問題が1つあると思う。もう1つは、社会保障活動全体のなかで、社会保障が自

前の保険料という形のほかに、国庫負担、国庫補助という形で国の財政と関係をもっている割合、換言すればCのなかに占めるAの割合が、いったいどれくらいあるだろうか、という相対的位置づけが、最初の問題ではなかろうかと思う。

まず、最初の国の財政のなかに占める社会保障の割合というのは、だいたい15%ぐらい、さらにA'、B'をかりに地方財政だとして、たとえば保健衛生費だけをとってみると、これが5~6%というところになるわけである。したがって、社会保障の部分をつやそうという場合には、国の財政のワクのなかで、政府が他にやらなければならないいろいろな使途との相互の競合関係のなかで、どれだけ社会保障に持ってこれるかという問題になるわけである。

それから、A/C、これは25%ぐらいで、したがって約4分の1が国家財政の関与する社会保障の財源であり、地方だけで考えると、A'/C'は5~6%となるので、社会保障を財政面から支えているのは、主として国の社会保障政策であるということがわかるわけである。

ところで社会保障といっても、大きくは、公的扶助、社会保険、公衆衛生の3つに分けることができる。

これらのうち、公的扶助と公衆衛生活動とは、税金でまかなわれる。社会保険は保険料が中心であるけれども、さきほど指摘したように、A/Cは25%、すなわち社会保障財政の約4分の1は国の財政でまかなわれていることになることになる。

したがって、社会保障財源を支えている租税と保険料との関係をどのような割合にするのが適正か、ということが問題になる。

最初に申しあげたかったことは、社会保障と財政といった場合、Bのマル(国家財政規模)のなかでの社会保障費を考えるのか、Cのマル(社会保障活動全体)のなかで、国の社会保障支出部分を考えるのかということによって、2通りの考え方ができるので、その点を整理しようと思ったわけである。つまり2つの円の重なり合

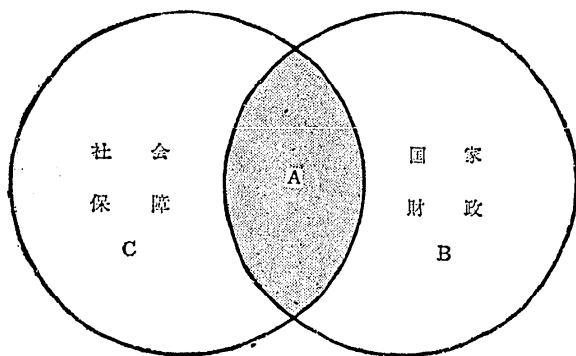


図 1

たAの部分が、Bにたいしてどういう位置を占め、またCのなかでどのような役割を占めるかというふうなことである。

第2番目に、社会保障と社会資本ということばについて説明しておきたい。

社会保障というのは、人にたいして行われるものである。社会保障のベネフィットというものは、結局は個々の人に直接届くものである。これに対し、社会資本というのは、人をとりまく環境とか、「場」にたいする整備・充実である。それには、生活の場と、生産の場と2つが区別される。たとえば住宅にたいする投資を国が積極的に行うという場合には、生活の場を整えることであるし、道路とか港湾とか、産業の基礎になるようなものにたいして投資を行うということは、生産の場を整えるということになる。そのように家庭や企業をとりまく環境にたいする投資が公共投資であり、それに基いて蓄積されたものが社会資本である。これに対し、人それ自体に直接ベネフィットを与えるのが社会保障である。したがって、社会保障と社会資本とが密接につながっているということはいうまでもない。社会保障をほんとうに完全な形で行おうと思えば、その背後にある生産の場なり生活の場を整えないと、この器のなかに入っている人自身が十分に健康と福祉をかちとりえない。たとえば公害といった問題一つをとってみても、それはいくら人それ自体に、アフターケア的にサービスを与えても不十分なのであって、公害が起らないような環境それ自体を、公共的な投資によって整えなければならない。

社会資本と社会保障の関係は、これをストックとフローの関係で捉えることもできるが、社会資本となると、厚生・福祉施設のみならず、産業基盤的な資本や、文教施設、住宅をも含むから、きわめて広い概念になる。いづれにしても、社会保障は、一方では社会資本との関連、他方では人間の資質向上という点で、教育文化活動と連帯した密接な関係をもっているといえる。

それでは社会保障の内容を、まず国家財政の中に占める社会保障支出の種別構成という形で見てみると、表1のようになる。

すなわち種別構成としては、生活保護費、社会福祉費、社会保険費、失業対策費、保健衛生対策費と、だいたいこの5つから成り立っている。さらに社会保障を広い意味で解釈した場合には、それに年金とか恩給といったようなものも加えられるし、関連制度を含めると、住宅であるとか雇用制度といったようなものも入ってくる。

しかしいばんせまい意味では、この5つを指してい

ると考えられる。そこで昭和43年のところを見ると、生活保護費が20.1%、社会福祉が8.7%、社会保険が47.6%、失業対策が10.4%、保健衛生が13.2%、こういう形で構成比を考えることができる。

大まかには、20:10:50:10:10という気持ちで、全体の割り振りを頭のなかに入れておいてよろしいのではないかと思われる。

もちろんこの社会保険というもののなかが、さらに医療と年金と失業保険ならびに労働者災害補償保険——労災、の3つに分かれるわけである。問題は、そのような割合が、この20年間の間にどのように変化してきたかということであるが、それと同時に、それらを一括した社会保障費の大きさと、それが一般会計全体のなかで占める割合が年々どう変ってきたかということも大切である。この一般会計のなかで占める社会保障費の割合は、表2に示めすとおり、昭和22年の4.4%から20年代の終りの昭和29年には9.4%で、約倍になった。30年代は、昭和30年の10.2%から、30年代の終りの39年にはこれが13.3%になった。40年代は、40年が14.5%で、確定した数字がえられるいちばん新しい昭和43年には、14.0%になっている。これをどのように見るかということだけれども、20年代は民生の安定ということが非常に緊急の課題であり、また戦後はじめて、社会保障らしい社会保障の基礎を確立するというような使命もあって、このときは急増ということになる。4.4%が9.4%になったということは、非常に急速な変化である。それから30年代の10.2%が13.3%になったということは、急増ではなくて、漸増ということになる。また40年代の14%台というのは、横ばいであるから、一応安定した割合に達したと見ることができる。

なぜ急増しなければならなかったのかということとは、なんでもそうであるけれども、最初の基礎固めというときには、そこへ集中的に、資金を投入しなければならないからである。したがって、社会保障制度の基礎は、昭和20年代に築かれたということになるだろう。それから30年代は、その基礎に基いて、それをいっそう拡充するという時代であった。すなわち、国民皆保険とか国民皆年金といった形で社会保障の制度を全国民に広げていこうというようなことから、拡充ということになる。ところが、昭和40年代になって、それを横ばいと解釈すると、一応量的拡充は終ったことを意味し、新たな対応が考えられることになる。

すなわち、戦後20数年たって、量的には一応国民全体をカバーするようになったこの社会保障制度というも

表1 国家財政における社会保障費および構成比の推移(昭和22年～43年)

	生活保護費 (1)	社会福祉費 (2)	社会保険費 (3)	失業対策費 (4)	保健衛生 対策費 (5)	社会保障費 (1)～(5)そ の他合計 (6)	年金および 恩給 (7)	広義の社会 保障費 (6)+(7)=(8)
昭和22年度	4,850	—	500	—	—	9,444	368	9,812
23	8,958	—	1,445	—	—	15,643	6,500	22,143
24	11,520	1,069	5,596	—	—	23,772	3,342	27,114
25	16,335	210	11,400	—	—	31,642	5,665	37,307
26	21,213	・	3,953	12,936	7,864	49,832	7,995	57,827
27	24,614	・	5,193	15,149	9,621	57,005	26,747	83,752
28	26,692	5,263	9,506	19,360	12,588	73,409	61,284	139,693
29	35,731	5,601	10,542	24,266	13,220	94,365	83,393	177,758
30	37,191	7,446	12,220	28,884	12,995	103,342	89,716	193,058
31	36,279	7,595	17,139	35,167	13,366	117,305	100,278	217,583
32	36,507	9,311	21,755	34,882	14,796	124,336	103,755	228,091
33	39,614	9,584	23,785	41,233	15,790	130,007	110,644	240,651
34	45,388	10,272	42,062	43,365	16,455	157,541	122,915	280,456
35	50,490	11,328	70,370	42,203	17,835	192,226	130,015	322,241
36	60,719	14,750	105,008	47,826	29,353	257,657	132,060	389,717
37	68,889	21,137	121,341	56,293	43,926	311,585	130,092	441,677
38	80,746	29,906	147,675	58,399	71,285	388,011	134,726	522,737
39	93,488	38,168	172,422	59,543	80,411	444,032	159,676	603,708
40	106,813	43,916	222,782	69,348	95,022	543,881	168,439	712,320
41	124,019	51,106	265,006	75,939	105,678	621,748	191,711	813,459
42	145,261	60,317	320,800	82,055	111,036	719,468	217,885	937,353
43	164,021	70,825	388,256	84,625	107,934	815,662	254,091	1,069,753
	生活保護費 (1)	社会福祉費 (2)	社会保険費 (3)	失業対策費 (4)	保健衛生 対策費 (5)	社会保障費 (1)～(5)そ の他合計 (6)	年金および 恩給 (7)	広義の社会 保障費 (6)+(7)=(8)
昭和22年度	51.35	—	5.29	—	—	100.0	(23.75)	(100.0)
23	57.26	—	9.23	—	—	100.0	(29.35)	(100.0)
24	48.46	4.49	23.54	—	—	100.0	(12.32)	(100.0)
25	51.62	0.66	36.02	—	—	100.0	(15.18)	(100.0)
26	42.56	・	7.93	25.95	15.78	100.0	(33.82)	(100.0)
27	43.17	・	9.10	26.57	16.87	100.0	(31.93)	(100.0)
28	34.04	6.71	12.12	24.69	16.05	100.0	(43.87)	(100.0)
29	37.86	5.93	11.17	25.71	14.00	100.0	(46.91)	(100.0)
30	35.98	7.20	11.82	27.94	12.57	100.0	(46.47)	(100.0)
31	30.92	6.47	14.61	29.97	11.39	100.0	(46.08)	(100.0)
32	29.36	7.48	17.49	28.05	11.90	100.0	(45.48)	(100.0)
33	30.47	7.37	18.29	31.71	12.14	100.0	(45.97)	(100.0)
34	28.81	6.52	26.69	27.52	10.44	100.0	(43.82)	(100.0)
35	26.26	5.89	36.60	21.95	9.27	100.0	(40.38)	(100.0)
36	23.56	5.72	40.75	18.56	11.39	100.0	(33.88)	(100.0)
37	22.10	6.78	38.94	18.06	14.09	100.0	(29.45)	(100.0)
38	20.81	7.70	38.05	15.05	18.37	100.0	(25.77)	(100.0)
39	21.05	8.59	38.84	13.40	18.10	100.0	(26.44)	(100.0)
40	19.63	8.07	40.96	12.75	17.47	100.0	(23.64)	(100.0)
41	20.09	8.21	42.62	12.21	16.99	100.0	(23.56)	(100.0)
42	20.19	8.38	44.58	11.40	15.43	100.0	(23.24)	(100.0)
43	20.10	8.68	47.60	10.37	13.23	100.0	(23.75)	(100.0)

注 1) 社会福祉費の昭和24～25、28～29年度は「児童福祉費」、それ以降は「児童保護その他社会福祉費」である。ただし(・)は下記に引用した資料では、別掲されていないため未詳とした。

2) 昭和22～25年度の「社会保険費」と「失業対策費」とが一括されているのは、「失業保険費」と「失業対策費」とが分離されていない場合があるためである。

3) 昭和34年度以降の「社会保険費」には「国民年金費」をふくむ。

4) 「保健衛生対策費」の昭和26～35年度は「結核対策費」、36～37年度は「結核および精神衛生対策費」である。

5) 「社会保障費」の合計には、(1)～(5)のほかに「同胞引揚費」(昭和22～27年度)、「災害救助費」(昭和22年度)をふくむ。

6) 「年金および恩給」の昭和26年度には「遺家族等援護調査費」、27年度には「戦死者・遺族および傷害年金」、「老齢旧軍人等特別給与費」、昭和28年度以降には「遺族および留守家族等援護費」をふくむ。

資料 大蔵省主計局調査課『財政統計』。

表 2 国家財政における社会保障費の推移  
(昭和 22~43 年度)

	社会保障費 a	一般会計 b	構成率 a/b	対前年増加率	
				4a/a	4b/b
昭和22年度	100万円	億円	%	—	%
	9,444	2,143	4.4	—	(78.6)
23	15,643	4,731	3.3	65.6	120.8
24	23,772	7,410	3.2	56.3	56.6
25	31,642	6,646	4.8	33.1	△10.3
26	49,832	7,937	6.3	57.5	19.4
27	57,005	9,325	6.1	14.4	17.5
28	73,409	10,273	7.1	28.8	10.2
29	94,365	9,999	9.4	28.5	△2.7
30	103,342	10,133	10.2	9.5	1.3
31	117,305	10,897	10.8	13.5	7.5
32	124,336	11,846	10.5	6.0	8.7
33	130,007	13,331	9.8	4.6	12.5
34	157,541	15,121	10.4	26.7	13.4
35	192,226	17,652	10.9	22.0	16.7
36	257,657	21,074	12.2	34.0	19.4
37	311,585	25,631	12.2	20.9	21.6
38	388,011	30,568	12.7	24.5	19.3
39	444,031	33,405	13.3	14.4	9.3
40	543,881	37,447	14.5	22.5	12.1
41*	621,748	43,143	14.4	14.3	15.2
42	719,468	49,509	14.5	15.7	14.8
43	815,662	58,186	14.0	13.4	17.5

注 1) 社会保障費、一般会計は時系列比較の必要上、補正後予算ベースである。ただし \*印は当初予算。したがって対前年増加率の変化を景気変動との関連でみるとときには決算書による計算と多少ずれることがある。

2) 社会保障費は、昭和30年度以降「重要経費別分類」として示されている「社会保障関係費」をとり、それと同じ内容項目について、22~29年度にさかのぼって合計した。したがってここでは「恩給関係費」をふくまない狭義の概念である。

資料 社会保障費、一般会計は大蔵省主計局『財政統計』。

のを、現時点に立って、社会保障制度のなかでまだなにか欠けているか、あるいは一応全民に行き渡ったと思われる社会保障の、質的な面は十分であるかどうかという反省期に入っているというのが、昭和40年代なかばの現時点での状況ではなかろうかというふうに判断されるわけである。

そこで次には、社会保障費のふえ方と、一般会計のふえ方との比較、すなわち2つの指標の増加率をくらべて、両者のあいだの関係を見ると、だいたい昭和20年代というのは、社会保障費のふえ方のほうが、一般会計のふえ方を絶えず上回っている。社会保障費(A)が20%ふえたけれども、一般会計(B)のほうは10%しかふえないというようなぐあいに  $4A/A$  のほうが、絶えず  $4B/B$  を上回っている。昭和30年代も概して上回っているが、そのうち2年くらいは逆になっている年もある。昭和40

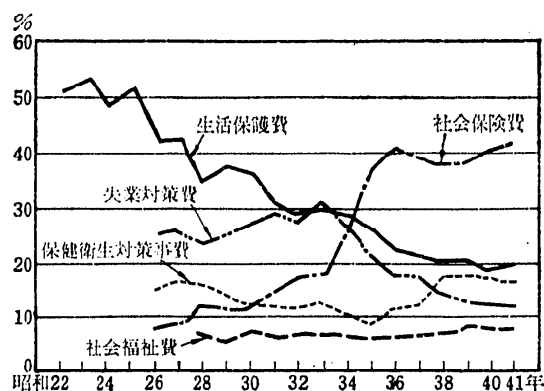


図 2 一般会計・社会保障関係費の構成変化  
(昭和 22~41 年度)

年代になると、両方の伸び方がほぼそろってきた。一般会計のふえるていどに応じて社会保障費もふえている。両方が肩を並べ出したということになる。そのことが社会保障費の一般会計に占める割合の横ばいということとも見合っておるわけである。

こんどは社会保障費を構成する種別の内容の変化を見てみる必要がある。この関係はむしろすでに示した5つの項目の社会保障費に占める百分比をグラフで描いてみるのがわかりやすい(図2参照)。まず一貫して下落しているのが生活保護費である。それから社会保険費というのは、昭和26~33年は漸増、33~36年で急増して、その後横ばいになったといえる。失業対策費は、昭和33年頃に山をつくって、それから下ってきた。あとの保健衛生対策費と社会福祉費の2つは、前者は15%を中心に2~3%の幅をもって、また後者は6~7%ていどの高さで下のほうを横ばいしている。だいたい5つの項目は、おおざっぱにいうと、このような図で描けるのではないかなと思われる。

したがって、昭和20年代のはじめのころの社会保障費の内訳と、最近の社会保障費の中身の内訳とは、かなり異なっているということに注目しなければならない。つまり経済の成長に従って、あるいは人口とか就業構造の変動に従って、社会保障の構造も年々変ってきている。いつまでも同じ構造ではなくて、社会保障それ自体が、結局、われわれ人間社会の健康と福祉を支える役割りを示すわけだから、社会が変れば、それにたいして社会保障の手当のしかたも変わってくるということになるのではないかなと思う。

まず生活保護費が一貫して下ってきているということ、結局、国全体の経済成長が進むと、それにつれて平均的には、労働者の地位も向上し、あるいは一般の人た



ちの生活もだんだんゆとりが出てくる。そうすると、生活保護を受ける人たちの国民全体のなかに占める割合が相対的に少なくなってくる。つまり全体が上ると、そのなかに占める生活保護費に支出すべき割合も相対的に少なくなってくる。生活保護費の絶対額ではなくて、全体のなかに占める相対的割合がだんだん低下してきているということである。一貫して下っていることは、経済成長というものの間接的な反映ではなからうかと思われる。

つぎに社会保険というものは、まさに社会保障の拡充発展というものをあらわしているわけで、とくに昭和36年にかけての急上昇は、同年から発足した国民皆保険、国民皆年金という制度面からの充実を反映しているものと思われる。それから失業対策費であるが、この失業対策費が山型に現れている頂上の昭和33年という年はどういう年か。日本経済の成長との関連でいうと、昭和34年というのが、1つの区切りになっていて、それ以前は、日本経済は労働力過剰型の経済だといわれていた。それが、高度成長のなかばごろから、逆に労働力が足りなくなるとい状態になってきた。つまり労働力過剰型から労働力不足型へ転換した時期がまさにこの時期である。すなわち、明治以来の日本経済の型が変わった。労働力が不足になるということは、失業ということが、これまでとは意味が変わってきたということである。つまり失業ということを心配しなくても、このように労働力が不足する社会では、条件さえそうかまわなければ、就職の機会はいくらでもあるという状態になってきた。と同時に、このころから人間尊重だとか、教育投資だとか、そういったようなことがいわれ出してきたわけである。

社会保障費のあとの2つの種別はナベ底型あるいは横ばいという形になっていて、経済の成長とか景気の動きには強い関係がないようである。すなわち、景気がよからうと悪からうと、政府が行うべき基礎的な厚生行政であるから、比較的安定した一定の割合を占めているわけである。

こういうふうに考えると、今後における社会保障費の動向は、主として社会保険のあり方によって規定されることが推測される。

また過去において、戦後社会保障費の増大をリードしたのが、社会保険費であったということも、実証できる点である。そうすると、この社会保険費の中身で、なにが社会保険をリードしたのかということが次の問題になる。

この問題に入るためには、最初の図に戻って、国の財政に関係した社会保障費だけではなく、それをも含めた

全体としての社会保障活動に目を向ける必要がある。

しかし国の社会保障費以外の社会保障活動というのは、保険料に基く社会保険財政のことであるので、結局社会保険の内容を、大きく医療保険、年金保険、失業・労災保険、の3つに分けて、相互のシェアと、その変化によって判断することになる(表3参照)。

いま単純に、昭和30年と、41年を比較すると、医療保険、年金保険、失業・労災保険の全部を100として、医療保険のシェアは昭和30年が67.8%、それが41年では69.8%となっている。同様に、年金は8.2%が15.2%に、失業・労災は23.9%から14.8%になっている。したがって、医療保険というのは、昭和30年代を通じて社会保険総額の約7割が投入されているということがわかる。他方、年金と失業・労災の2つをくらべると、年金のほうは成長性というか、8.2%が15.2%になるという、非常に速いスピードで構成比が増大してきた。それは失業・労災のシェアが引っ込んだからという理由もあり、相互に、片方が引込めば、片方が出っ張ると

表3 社会保険種別の限界寄与率

(単位 億円)

		医療 保 険 (1)	年 金 保 険 (2)	失 業・ 労 災 保 険 (3)	社 会 保 険 計 (4)	社 会 保 障 給 付 費 総 額 (5)
実 額	昭和30年度	1,396.2	169.6	492.0	2,057.8	4,048.9
	31	1,461.5	188.1	448.6	2,098.2	4,127.0
	32	1,651.3	217.6	517.8	2,386.7	4,544.7
	33	1,853.6	256.2	664.1	2,773.9	5,041.4
	34	2,232.5	364.7	635.8	3,233.0	5,814.3
	35	2,597.4	590.7	684.9	3,873.0	6,596.5
	36	3,317.6	700.2	827.8	4,845.6	7,926.7
	37	4,035.5	778.8	1,128.1	5,942.4	9,264.4
	38	5,005.5	980.5	1,432.3	7,413.3	11,275.6
	39	6,286.9	1,184.5	1,618.1	9,089.5	13,476.0
	40	7,749.8	1,541.7	1,756.4	11,047.9	16,037.4
	41	9,043.0	1,979.8	1,926.3	12,949.1	18,669.7
限 界 寄 与 率 (%)	昭和 30~31年	161.6	45.8	△107.4	(51.7)	
	31~32	65.8	10.2	24.0	(69.1)	
	32~33	52.2	10.0	37.8	(77.9)	
	33~34	82.5	23.6	△ 6.1	(59.4)	
	34~35	57.0	35.3	7.7	(81.8)	
	35~36	74.0	11.3	14.7	(73.1)	
	36~37	65.4	7.2	27.4	(82.0)	
	37~38	65.6	13.7	20.7	(73.1)	
	38~39	76.7	12.2	11.1	(76.2)	
	39~40	75.3	17.7	6.9	(78.6)	
	40~41	68.0	23.0	8.9	(72.2)	

注 (1), (2), (3)の限界寄与率は(4)の社会保険計に対するもの、(4)の限界寄与率(5)欄の社会保障給付費総額に対するものである。

資料 厚生省『厚生白書』(昭和44年度版)462ページ第7表。

いう関係が見られるが、医療だけはいぜんとしてほぼ同じパーセントを維持しながら伸びてきたということがいえる。

いずれにしても、社会保険のなかでは、年金保険が急速に伸びて、失業・労災保険が逆に下ってきている。したがって社会保障の構造が変わってきたと同じような意味において、社会保険の構造も、ここ10数年の間に変わってきていることに注目する必要がある。

いま社会保険全体の毎年の増加を  $\Delta S$  とする。そのうち医療保険の増加を  $\Delta A$ 、年金保険の増加を  $\Delta B$ 、失業・労災保険の増加を  $\Delta C$  とする。その場合、 $\Delta S = \Delta A + \Delta B + \Delta C$  となるから、社会保険全体を増加させるうえで、医療保険なら医療保険の増加がどのくらい役立ったかということ、その比率 ( $\Delta A / \Delta S$ ) を出すのが限界寄与率である。いま、社会保険費が100ふえたとする。そのうち何%が医療でふえ、何%が年金でふえ、何%が失業・労災でふえたかという、増加分のなかでそれぞれの増加分の占める割合、これが限界寄与率である。

この関係を計算してみると、社会保険がふえるときには、だいたい6~7割は医療保険でふえているということがわかる。失業・労災保険は減っている場合も現われている。したがって失業・労災保険は、非常に大きな波を打っているということがわかる。しかもその波は、景気変動の波にはほぼ一致しておるようである。つまり景気が非常によくなったときには、失業・労災保険は減る。景気が悪くなるとふえる。景気変動と逆の動きを示すわけである。景気が非常によい場合には、労働需要がふえるから、失業はなくなる、あるいは少くなる。景気が悪くなると、失業がふえる。こうなるから、たとえば昭和30、31年のところで△印がついている。それは神武景気のときである。33~34年が△印、さらに34~35年も7.7%と非常に低い。このころはいわゆる岩戸景気といわれる時期である。したがって、景気の動きと失業・労災保険が相対応しているということがわかる。

ところが、昭和39~40年の限界寄与率は、医療保険が75.3%、年金保険が17.7%、失業・労災保険が6.9%となっている。また、以上を合せた社会保険給付額の社会保障給付費に対する限界寄与率は39~40年で78.6%と示される。つぎに40年から41年にかけては、医療保険が68.0%、年金保険23.0%、失業・労災保険8.9%で、社会保険計の社会保障費に対する限界寄与率は72.2%となる。

この数字から判断すると、昭和40年は不況の年であった。ご記憶と思うけれども、昭和40年3月に山陽特

殊鋼が倒産、5月には山一証券が倒産同様の状態になり、ついに政府も公債発行に踏み切った。ところで本来なら、不況になれば、失業・労災保険がふえるはずだが、昭和40年にはふえなかった。むしろ6.9%というのは、昭和30年代の数字にくらべると低いわけである。失業保険が、景気が悪いのになぜふえないかという問題は、さきほどいったように、日本経済が労働過剰型から不足型になったという、大きな背景の変化があるために、前とは違った事情が生じてきているために、ふえるはずの失業保険給付がふえないで、相対的に減ってきている。このように、構造的変化というものが、社会保険にも反映していると思われる。

以上を要約すると、戦後の社会保障を導いてきたのは、社会保険であり、その社会保険を導いてきたのは、いままでのところ医療保険であるが、今後、1970年代になると、年金保険というものの伸びが、おそらくふえるであろうし、政府も年金保険のほうにかなり力を入れるであろうということが予想される。

ところで、以上の医療、年金、失業・労災のそれぞれについて、給付費のうちどれくらいが、国の負担でまかなわれているかについて調べてみたい(表4参照)。

まず医療保険全体の給付のうち、国庫負担比率は、だいたい16%ぐらいのところきています。これに対し、年金保険は約60%、失業・労災保険は17%近くである。

表4 社会保険種別国庫負担比率と限界寄与率の推移  
(単位 %)

	医療保険	年金保険	失業・労災 保 險	社会保険計
昭和 30 年度	7.0	50.5	26.0	15.2
31	10.1	21.4	20.6	6.8
32	11.4	20.1	18.8	7.2
33	11.3	18.1	23.7	8.2
34	12.6	16.5	26.9	8.8
35	14.6	14.5	20.5	9.2
36	16.2	74.4	17.1	15.1
37	16.2	70.0	20.5	15.4
38	16.7	66.2	19.8	15.7
39	16.5	59.3	16.8	14.9
昭和30~31年度	62.7	△58.1	△45.6	△40.8
31~32	9.6	0.8	1.1	11.6
32~33	4.4	0.5	13.0	16.9
33~34	9.3	1.8	1.8	12.8
34~35	12.5	3.2	△ 3.9	11.9
35~36	11.9	2.7	0.1	44.7
36~37	8.9	1.8	6.7	17.3
37~38	8.9	5.2	2.7	16.7
38~39	9.2	2.4	0.6	11.0

(限界寄与率)

負担率からいうと、年金保険がいちばん高い。しかも年金保険は昭和30年は別として、だんだんふえつつあるということがわかる。それにたいして失業・労災保険にたいする国庫負担の割合は、だんだん減ってきている。医療保険は、負担率はほかの2つにくらべると小さいが、医療保険の規模は、社会保険の約60%で、一番大きいから、負担率が仮りに同じ10%といっても、他の2つにくらべて絶対額は大きい。それもジリジリふえてきているということがわかる。また、3者を合せた社会保険全体の給付費に占める国庫負担の割合は、ほぼ15%と見ることができる。つまり、社会保険給付のうち、約15%が租税にもとづく一般財源から投入されているということになる。

以上のように考えると、戦後の社会保険、なかんずく、この10年ぐらいのあいだの社会保険の増大をリードしてきているのは、医療保険であるということが明らかになる。そこでなぜ医療保険が増大してきているのかという点に、国家財政の問題も集約されてくる。大蔵省はここ数年来、「財政の硬直化」ということをキャンペーンしてきている。硬直化というのは、ひとくちにいうと、過去に法律、省令などにもとづいて、ひとたび財政的な措置を決めると、それが既得権のようになって、それに関連した経費が当然的にふえていく現象をさしている。したがって、なにか新規の事業をやろうと思っても、そのような当然増経費のために、財源を先取りされてしまって、新規の事業に回ってこない。どんどん歳入がふえているときならよいが、歳入の伸びがにぶってくる、あるいは歳入面で減税などの政策を行おうとすることとの関係で、いままで既定経費という形で決められているものでも、それらを洗い直し、そのなかで縮小すべきもの

がないかどうかを総点検したい、というのが大蔵省の考え方である。これによって、なるべく新規の事業のために財源が向けられるように、肩のこった部分をもみほぐしていこう、というわけである。その際、財政硬直化の目のカタキにされておるものの1つに社会保障費がある。

政府の毎年の予算増加の中には、大きく分けて当然増と政策増の2つがある。当然増というのは、すでに指摘したように、過去に法令で決め、国が支出するのが当然の義務になっているようなもので、それは予算を組む前から、先取的に決められてしまう部分、政策増というのは、新規の事業に予算をつけることによってふえる部分である。この政策増も、それがひとたび定着してしまうと、翌年度からは当然増のほうに回るわけで、それが新しく取り入れられた年だけが政策増で、翌年は当然増に加えられるわけである。ところが、この当然増のなかには、それが要請されたときの状況が変わり、もはやその使命を果たしてしまって、なくしてもよいと思われるような経費でも、なかなかそれがなくならないで、そのまま継続している場合が多い。だから、この当然増経費をもう一度洗い直してみようというのが、硬直化打開の狙いといえる。その狙いが、いまや社会保障費にも向けられ、とくに目のカタキにされているのが医療費にたいする国庫補助である。

そのときに大蔵省が使う資料が、医療費予算の推移を示す数字である(表5参照)。これは国庫から医療保険にたいする補助が出ているわけだが、その補助がここでいう医療費の中心である。問題は年々の伸び率である。つまり一般会計の伸び方よりも、社会保障費の伸び方のほうが大きい。その社会保障関係費の伸び率よりも、さらに医療費の伸び率のほうが大きいという関係を示そう

表5 医療費予算の推移

(単位 億円, %)

		35年度	36年度	37年度	38年度	39年度	40年度	41年度	42年度
金額	一般会計予算	15,697	19,528	24,268	28,500	32,554	36,581	43,143	49,509
	社会保障関係費	1,796	2,454	2,953	3,616	4,309	5,167	6,217	7,195
	医療費	572	848	1,088	1,347	1,704	2,310	2,853	3,355
	その他	1,223	1,605	1,864	2,268	2,602	2,854	3,364	3,840
伸び率	一般会計予算	—	24.4	24.3	17.4	14.2	12.4	17.9	14.8
	社会保障関係費	—	36.6	20.3	22.4	19.2	19.9	20.3	15.7
	医療費	—	48.0	28.3	23.9	26.5	35.4	23.5	17.6
	その他	—	30.8	16.1	21.6	14.7	9.7	17.9	14.1

資料 昭和35～40年度は大蔵省主計局調査課「社会保障と財政」『アナリスト』財政特集(昭和40年6月)。昭和41～42年度は大蔵省主計局調べ。

としている。だから、これでは医療費は伸びすぎているのではないか、やはり社会保障全体のワクのなかで、それと歩調をそろえて伸びるべきである。さらに社会保障も一般会計のなかからまかなうのであるから、一般会計の伸びを、それほど上回るような伸びであっては困る。こういう考え方になるわけである。

しかしながら、昭和40年代になると、これらの伸び率が次第に接近してきていることがわかる。たとえば、一般会計予算における昭和42年度の41年度にたいする伸び率は14.8%、社会保障関係費は15.7%、医療費は17.6%、その他が17.1%という伸び率だから、かなり接近してきたということはいえると思う。だから、もうあと2、3年たってみないと、このような一般的な方式が、昭和40年代の中頃にもあてはまるのかどうかを結論づけることはむずかしいが、昭和40年度までは、確かに大蔵省主計局の指摘するような現象が見られるといっているであろう。

医療保険だけではなくて、失業保険などもやり玉にあげられているわけだけれども、いままでの当然増と考えられておる医療保険への補助をなるべく抑制して、できるだけ政策増のほうに回したい。仮りに社会保険のなかだけで考えてみても、医療保険の分を削って、新規に年金保険に回すとか、大蔵省は反対しているけれども、児童手当といったようなものが出てくると、そちらにも回そうという考え方が出てくる。すなわち、なるべく社会保障のワクは大きくしたくないので、このなかでやりくりして、大きいほうから小さいほうへ回そうという考え方が出てくるのではないと思われる。

そこでそういう医療保険の増大はどういうふうにかえたらよいか、ちょっとやそっとの手直しではダメだということで、医療保険の抜本改正というようなことがいわれてきた。この講座でも、小山路男教授が、医療保険の現状についてすでに話されたと思うけれども、大蔵省の財政ベースということから考えて、医療保険については、これ以上医療費がふえないように歯止めをつくらうという考え方があり、厚生省の抜本改正案もこの方向に沿ったものと考えられる。したがって、この抜本改正の発想は、財政硬直化の是正という立場が強いと思う。「財政と社会保障」という課題である限りは、その方向での発想も必要だが、同時に、医療保険は国民の健康を守るための保障装置だというもう1つの立場がある。したがって、両方の立場を総合して正しい抜本改正に導かなければならないと思う。

いずれにしても、医療費の増嵩傾向に問題があるとい

う指摘については、その理由を科学的に明らかにする必要がある。問題は、医療保険が伸びているので、ほかの社会保障の分野に回せない。たとえば先進国を見ると、年金とか児童手当とかいったようなものの社会保障に占める割合が高い。したがって、将来、日本の社会保障もそのような構造にしていかなければならない。日本の場合は、あまりにも医療に重みがかかりすぎている。こういう批判が1つある。つまり医療偏重だということ。やがて社会保障が先進国型へ進むためには、年金とか児童手当とかいったものに漸次重みを移していかなければならないだろう。そのためには医療費があまりふえないようにしなければならない。こういう考え方があると思う。

それから第2番目は、いままで日本は貧乏であったが、だんだん豊かになってきた。ことしの経済白書のキャッチフレーズは、「豊かさへの挑戦」というのだが、日本はいまや国民総生産が52,3兆になって、自由世界では第2位になった。もう昔のような貧乏ではないんだ、どんどん外貨はたまる、円はマルクに次いで強いといわれ、やがて円の切り上げさえ問題になろうとしている。そういう日本が、昔の貧乏なときの発想に基く社会保障のままでよいのだろうか。こういう考え方である。ということは、貧乏なときには、乏しいものをあたりに公平に分かち合うということで平等ということが重要になる。平等にするためには、規格を同じくして、画一化ということが必要になってくる。その代り最低限だけは確保しよう。こういう考え方になる。ところが、このように豊かになってくると、最低限はそのままでもよろしいけれども、それ以上はやはり差別をつけてもいいのではないかと、たとえば病院などの差額徴収ベッドなどというものは、その考え方だと思うけれども、お金のあふる人が、なにも保険の制約にしばられた低い画一化された入院サービスに満足する必要はないので、支払能力に応じて、あるていど選択の幅がえられるようなサービスを受ける仕組みにしてよろしいのではないかと。ちょうど経済が自由化するのと同じように、社会保障にも自由化の要素が入ってきてもいいのではないかと。つまり、いままでは社会化という形で進んできたのだけれども、最低限の社会化に基づく基盤の上に、自由化という要素をつけ加えてもいいのではないかと。こういう考え方が、財政制度審議会のなかにあると思う。したがって、社会保険というもののシェアをなるべく少なくして、むしろ、自由保険というか、健康保険などは民間の生命保険会社などにやらせたらよいではないかという考え方が、財界あたりからは出てきている。しかし、この考え方は、すぐにはここでの問題に

ならないと思う。

第3番目の考え方としては、仮りに医療に偏重していいとしても、医療費の使い方にどこかムダがあるのではなかろうか、すなわち医療費の使い方の効率という考え方がある。たとえば薬剤偏重、あるいは濃厚診療というか、1人の患者にたいする診療の密度が濃すぎて、それほど必要でない注射を打ったり、それほど必要でない薬を与えたり、通院日数を引きのばしたりといったような、濃厚診療になっているのではないかなど々のことがいわれているわけである。

しかしながらこのような問題を解決するためには、単に現象面をとらえたり、あるいは断片的な数字で判断するのではなくて、もっと基本的な分析をやらなければならないと思う。というのはいろいろの所論を見ても、十分説得力のあるような本格的分析が、まだ足りないと思うからである。この医療保険の抜本改正のためには、その背後にある医療制度の抜本改正をしなければならないだろう。保険というのはやはり財政的な手段であるから、保険をいくらいじくりまわしても、その背後にある医療制度というものを改革しなければ長期的な解決にならない。と同時に、将来の医療のにない手になる医学教育というものの抜本改革をやらなければいけない。すなわち医療保険と、医療制度、医学教育の三位一体的改革が必要である。このうち医学教育というのは、将来の医療のにない手となる人材を養成して、国民の明日の健康を託するという分野である。医療制度というのは、現に医療を動かしている、主として供給側から見た制度、仕組みである。その医療制度を支え、需給を円滑に結びつけるための財政面を受け持つのが医療保険だと思う。したがって、医療保険を部分的にいじくっても、真の抜本改正というのはむずかしいのではないか。単に財政面からの圧迫ということだけから発想すると、当面は赤字がなくなっても、5年、10年、20年という長期的視点に立って見ると、医療保険の構造的改革というものはむずかしいのではないだろうかというふうに思っている。

話を元に戻して、1つの医療行為の価格としての医療費というのは、(点数×単価)という形で出てくる。それにたいしてこんどは、何回それをやるかというひん度を掛けたものが、医療機関の受け取る収入、すなわち社会保険用語でいう「診療報酬」であり、支払団体から見た医療費ということになる。ところで単価というものは、もともと経済性というものを反映すべき要素である。それから点数というのは技術の難易度を反映している。何が何点だということは、その医療行為の技術が他の技術

に比較して、相対的にどういう関係にあるかを示しているはずである。だから、物価や人件費が上れば単価が上る、というかたちで動くべきだが、現状は昭和32年に、単価は10円に釘づけされてしまったから、いまでは単なる円という呼称にすぎなくなっている。すなわち経済的なものも技術的なものも、全部点数の変化に組み込まれてしまい、たとえば物価が上ったから、何を何点にするという形で医療費が値上げされているわけである。

そこで、もし点数が十分適正に評価されないということになると、お医者さんのビヘービアとしては、ひん度をふやそうということになる。ひん度というのは、結局、数でこなすということである。だから、そのことがマクロ的に見ると、医療費のムダをつくっているのかもしれないから、むしろ技術料というものをうんと高くして、できるだけ数でこなさなくてもいいようにすれば、医療サービスの質はよくなり、かえって国民総医療費は効率的に使われるのではないというふうに考えられる。薬の問題も、やはりこの点に関連があることも考えられる。結局、もし医療費にムダがあるとすれば、その理由の中には、「タダほど高いものはない」という低技術料政策が、裏目に出ている面も、あるように思われる。

それからもう1つは、保険制度の濫立であり、制度、組合によって、給付の条件がかなり違うという点である。このようなことは望ましくないから、できるだけそれと同じような条件に合せていこうというのは、当然の要求だと思う。そのためにはどうしても、それぞれの制度の持っている資金をある程度プールして、国民的視野に立った社会連帯性を考える必要がある。換言すれば、所得再分配機能をはたらかせることである。それがもともとの社会保障のねらいではなかろうか。そういうことから、各種健康保険の統合問題というのが出てくるわけである。その場合に、問題は健康保険なら健康保険の運営というか管理ということと、もう1つは国全体の給付の公平化と向上ということの2つを区別して考える必要がある。つまり管理というものは、あまり大きな規模の集団になってしまうと、目が届かないので、それぞれの組合で、目の届く範囲で従業員の健康管理をするという要請があると思う。けれども、給付の向上、公平化をはかるためには、やはり社会的連帯性ということから、財源的基盤は広いほうが安定的であり、また所得再分配機能も達せられるということになる。

したがってある程度のプールの考え方はどうしても必要になるのではなかろうか。一方、社会保障というものの運営を行政ベースにのせるということになると、府

県レベルの機構を利用することが、いまのところ望ましいであろう。だから、国民的視野で考える財政的問題と、府県単位で考える行政運営の問題と、それからそれぞれの保険集団で考える健康管理の問題との3つがある。この最後のものは医師の側からはコミュニティにおける住民の健康管理ということになる。したがってこの3つを混同しないようにしたいと思う。管理は小規模である

ほどよい。行政というものになると、現に動いている行政機構にのせるのがよい。しかし同じ国民で給付の格差が開いているのは望ましくないから、それは社会的連帯性ということで、あるていど財源の再分配というものはやむをえないであろうという、3つのディメンションの有機的関係の理解ということが重要ではなかろうかと思う。

# 年金問題の現状と課題

安藤 哲吉

## I 公的年金の現状

現在、わが国の公的年金制度としては、表1に示したように恩給から、戦傷病者、戦没者遺族援護まで入ると、全部で15ぐらいあり、また、全制度の適用人員は4,680万人ぐらいである。これは昭和43年版の社会保障年鑑によったもので、現在はもっと増えているかもしれない。これで見ると適用人員の面において、国民年金の任意適用者331万人を差引いて就業人口の87%、被用者に限ってみると80%ぐらいで、なるほどその面においては皆年金であるが、これを受給者の面から見てみると、必ずしも皆年金ではない。そこで試みに適用人員に対して、年金受給者総数がどのぐらいの割合になるかを見たものが、表1の右端にある成熟係数の総数という

ところに当たる。これを果して成熟係数と呼んでいいかどうかは問題だが、一応仮りにそのように呼ぶとすると、このように少ない。

つまり公的年金4,680万の適用人員のうち、厚生年金と国民年金ではほぼその90%を占めるわけだが、その適用人員において非常に多い厚生年金、国民年金において、成熟係数が極端に低く、厚生年金にはほぼ4%、国民年金には0.5%ぐらいの受給者しかいない。これを歴史の長い公務員年金について見ると、成熟係数はかなり高く、たとえば公企体職員等共済組合などは26%にもなっている。この26%というのは3公社の平均だから、ことに国鉄のように歴史の古い共済組合では、もっと高いことになる。また公務員共済組合等についても、それ自体の成熟係数は、厚生年金、国民年金に比すれば高いが、

表1 公的年金の概況

	制 度	適用人員	年金受給者 総数	老 齢 退 職 年金受給者数	老 齢 退 職 年金平均月額	成 熟 係 数	
						総 数	老 齢 退 職
1	厚生年金保険	万人 1,989	人 782,422	人 317,246	円 8,064	% 5.93	% 1.59
2	国民年金	(イ)拠出年金 2,173	117,045	—	—	0.54	—
3	(ロ)福祉年金	—	3,066,155	2,663,309	1,600	(14.11)	(12.26)
4	船員保険	26	40,317	9,545	11,135	15.78	3.74
5	私立学校教職員共済組合	17	4,182	1,372	14,750	2.46	0.81
6	農林漁業団体職員共済組合	37	11,229	7,207	10,793	3.01	1.93
7	地方公務員等共済組合	237	158,032	128,823	25,626	6.66	5.43
8	公企体職員等共済組合	78	201,058	138,087	21,569	25.76	17.69
9	国家公務員共済組合	114	94,917	70,237	21,786	8.25	6.18
10	国会議員互助年金	0.0	390	279	51,000		
11	地方議会議員共済会	8					
12	地方団体関係団体職員共済組合	0.5					
13	執行官恩給制度	0.0	71	71	5,532		
14	文官恩給	—	223,281	122,768	9,223	(28.01)	(16.99)
15	軍人恩給	—	236,599	156,524	10,756	(16.63)	(12.02)
16	戦傷病者戦没者遺族等援護	—	2,596,602	1,083,746	2,775		
17	合 計	4,680	7,744,454	4,699,214	4,399	16.55	10.04
18	2の(ロ), 13~14を除く合計	—	1,869,543	952,159	11,119	3.99	2.03

それだけを見ると低い。しかしご承知のように、昭和34年に恩給公務員は恩給制度から共済組合へ移行したので、下のほうの文官恩給のうち、国の裁定による分を国家公務員共済組合の受給者とみなし、また地方裁定の分を地方公務員等共済組合の受給者であるとなすと、前者の成熟係数は36%、後者のそれは25%に到達している。

年金にはご承知のようにいろいろな給付があるが、何といってもやはり老齢年金、退職年金が中心である。年金のコストの面から見ても、圧倒的なウェイトを老齢年金、退職年金で占めている。その老齢、退職年金について見たものが、成熟係数の老齢、退職という項のほうに当たる。

全体として見てみると、成熟係数は年金受給者総数において17%弱、老齢、退職については10%に達しているわけだが、実はこの中で国民年金の無拠出の福祉年金が非常に大きなウェイトを占めている。それから軍人恩給、戦傷病者、戦没者遺族等援護がかなりの数を占めている。そこでこれらを除いて考えてみると、一番下の欄に示したように、年金者総数においては4%、老齢、退職年金においては2%の成熟係数にしか達していない。

こういうような現状が、公的年金について指摘されるのではない。そうすると国民皆年金という言葉は、適用者の面についてののみ見えることで、受給者の面、あるいは高齢者の面については、皆年金とはとてもいえたものではないというふうに考えられる。このような指摘に対して、いや年金制度は成熟した暁においては、相当大的な包括範囲を占めてくることになるから、成熟した段階で考えるならば、国民皆年金になるのだという反論があるかもしれない。そういう半面があるわけだが、年金制度がいつか成熟するのは当然の話で、年数をかければ成熟をする。公的年金の問題はむしろいかにして現実の老齢者ないしは生活困窮者を救済するかということが問題なので、いかにして成熟を早めるかという問題が重要であろうかと思う。そのためには受給条件の緩和ということが必要なわけであるが、その点について、打つべき手が、まだまだたくさんあるのではないかと思う。

## II 企業年金の現状

### 1 企業年金の種類

現在、企業年金としては、(1)調整年金と俗に呼ばれているもの、(2)法人税法適格年金制度、それから(3)そのいずれにもはならない社内年金(別名非適格年金)の3種類に分けることができると思う。もっともこの社内年金の中には、企業側が一方的に実施しているものと、

表2 厚生年金基金設立状況(45.2.1現在)

#### A 設立の態様

単 独 設 立	335
連 合 設 立	157
総 合 設 立	89

#### B 設立基金の企業の業態

業 態	基金数	加入員数	1基金 当り加 入員数
水 産 業	3	6,130	2,043
建 設 業	18	39,076	2,171
食料品製造業	27	91,941	3,405
繊維製品製造業	56	311,498	5,562
木製品製造業	6	11,802	1,967
化 学 工 業	49	159,615	3,257
金 属 工 業	27	116,871	4,329
機械器具製造業	108	618,395	5,726
その他の製造業	24	122,661	5,111
卸 売 小 売 業	111	594,950	5,360
金 融 業	63	285,948	4,539
運 輸 通 信 業	60	306,871	5,115
サ ー ビ ス 業	29	143,675	4,954
計	581	2,809,433	4,836

#### C 規 模 別

1,000人以上	2,000人未満	270
2,000 "	3,000 "	98
3,000 "	4,000 "	42
4,000 "	5,000 "	38
5,000 "	6,000 "	16
6,000 "	7,000 "	17
7,000 "	8,000 "	10
8,000 "	9,000 "	14
9,000 "	10,000 "	12
10,000 "	20,000 "	43
20,000 "	50,000 "	17
50,000 "		4

#### D プラス・アルファ別

30%以上	40%未満	300
40 "	50 "	56
50 "	60 "	27
60 "	70 "	16
70 "	80 "	23
80 "	90 "	15
90 "	100 "	17
100 "	200 "	91
200 "	300 "	25
300 "		11

労使共同の共済会形式で実施しているものもあるが、そういうものを一括して考えると、この3種類になろうかと思う。



表3 適格年金制度の概況

表 3-1 規模別承認件数および加入者数等(昭和44年9月末現在)

加入者規模	制度数		加入者数 <sup>a</sup>		従業員数 <sup>b</sup>	a/b×100 加入割合
	件	%	人	%	人	%
20人～99人	53,629	91	1,627,410	53	2,155,022	76
100人～299人	4,486	8	621,371	20	1,029,079	60
300人～999人	783	1	342,146	11	571,866	60
1,000人以上	204	0	503,429	16	830,134	61
計	59,102	100	3,094,356	100	4,586,101	67

表 3-2 標準者の掛金および年金月額

区 分		44/4～44/9 承認分	44/9 末現在累計
平準掛金月額	500円以下	79%	14%
	1,000円以下	33	43
	2,000円以下	49	37
	3,000円以下	10	5
	3,000円超	1	1
年金月額	10,000円以下	69%	20%
	10,000円～15,000円	7	12
	15,000円～20,000円	16	19
	20,000円～25,000円	11	11
	25,000円超	60	38

表 3-3 適格年金の制度内容

区 分		信託型	保険型
拠出有無	非拠出	84%	99%
	拠出	16	1
	拠出割合		
掛金形態	定額制	32	93
	賃金比例制	68	2
	その他	0	5
給付種類	定年退職給付のみ	5	37
	定年退職給付と中途退職給付	2	8
	定年退職給付と遺族給付	9	40
	定年退職給付と中途退職給付と遺族給付	84	15
	同上と廃疾給付	0	0
年給金期の支間	5年	9	12
	5年超10年以下	81	86
	10年超15年以下	3	0
	15年超(除終身)	0	0
	終身	7	2

非適格年金に関する調査は、時たま行われるのだが、その正確さは非常に乏しくて、実態はなかなかつかみ難い状態にある。調整年金については、表2に数字を掲げておいたが、昭和44年10月1日現在551の数の基金が存在している。また、法人税法適格年金制度については、表3に数字を示しておいた。

## 2 調整年金(厚生年金基金)

そこで調整年金についてであるが、これはご承知のとおり昭和40年の6月に厚生年金保険法が改正されて、報酬比例部分は一定の条件のもとに、厚生年金基金をして代行せしめることが可能になった。しかし周知のように、労働者団体と、経営者団体においてかなり意見の食い違いが出ていて、その意見調整のために1年以上かけて、41年10月ようやく政令が出されて実施されることになったものである。

### (1) 厚年基金の設立形態

調整年金は厚生年金基金という特別法人を作って、これに行わせることになっている。これを設立形態からみると、(1)単独設立、(2)連合設立、(3)総合設立の3つがある。単独設立は1企業において設立しているもの、連合設立は親子企業のようなところにおいて設立しているもの、それから総合設立は、同一地域の同業種が相い寄って設立したものである。たとえば東京旅客自動車厚生年金基金は、東京の中小のタクシー会社が相い寄って設立したものである。

### (2) 厚年基金の設立要件

厚生年金基金を設立する時には、単独設立、連合設立の場合には、(1)加入人員が1,000人以上いること、(2)その企業の各事業所における被保険者の過半数の賛成が必要であるということ、さらに(3)各事業所の従業員3分の1以上で組織する労働組合が存在する場合には、その労働組合の承認を必要とすることが条件となっている。総合設立の場合においては、一応規定上は1,000人だが、実際には3,000人ぐらいないと認可されていないというふうに聞いている。

それから第4の条件として、厚年基金の給付には、年金現価において政府代行部分の30%以上のプラス・アルファを付けることになっている。表2のDにプラス・アルファ別というのが出ているのがそれである。これは昭和40年6月の厚生年金法改正後、1年間かけて調整年金の実施方法を、社会保険審議会に審議した際、労使

双方の妥協によって決定をみたものである。

いま、プラス・アルファについて、少し説明をつけ加えよう。政府管掌の厚生年金の場合は一応 60 歳が老齢年金の支給開始年齢だが、しかしながら被保険者である間は支給されないで、65 歳になってはじめて、在職老齢年金という形で、基本年金額の 80% と加給年金が支給される。したがって政府管掌にはいつている場合には、だいたい平均的には 62.4 歳が支給開始年齢だといわれている。ところが厚生年金基金の場合においては、いったん厚生年金基金を脱退して、また政府管掌の被保険者となったり、別の厚生年金基金にいつても、もとはいつていた厚生年金基金から年金が支給される。そういう形での 2.4 年受給期間が長いことによるプラス・アルファというものがあり、これを換算すると、年金現価において約 14% に相当するといわれている。したがって厚生年金基金における毎年の年金の支給額としては、政府から本来ならば支給さるべき年金額の 14% を上積みするならば、 $1.14 \times 1.14$  でだいたい 1.30 となり、30% 以上というプラス・アルファに関する条件が満たされる。したがって表 2 の D に示した 30% とか、40% とかという数字は、年金額に換算する場合には、一応 60 歳支給開始という前提を置くならば、これを 1.14 で割った数字が、現実の年金額のプラス・アルファということになる。たとえば政府代行部分の年金額を 5,000 円とすると、その 14% にあたる 700 円の上積みがあれば、年金現価で 30% のプラス・アルファとなるわけである。

しかし、支給開始年齢を繰上げて、たとえば 55 歳定年退職時より直ちに支給開始すると、10/1000 の支給率でも十分に 30% 以上のプラス・アルファがつくが、この場合でも、調整年金では加入員期間 20 年以上のものには 11/1000、20 年未満のものには 10.1/1000 以上の支給率で年金を支給しなければならないことになっている。

### (3) 厚生年金の給付形態

厚生年金基金を給付形態からみると、3 つの形態があり、(a) 代行型、(b) 加算型、(c) 融合型と通常呼ばれている。代行型というのは、厚生年金の報酬比例部分の給付算出方法とだいたい似たような形で支給率が規定されているものである。ご承知のように厚生年金の老齢年金の支給は、大きくは基本年金額と加給年金額に分かれる。加給年金額はご承知のように扶養加算だから、現行制度だと扶養家族 1 人について月額 400 円、年額 4,800 円が支給される。(昭和 44 年 12 月の改正で、妻は月 1,000 円、第 1 子は月 600 円、その他は月 400 円に改定された) 基本年金額のほうは、定額部分と、報酬比例部分に

分かれている。定額部分のほうは現在の法律によると、 $250 \text{ 円} \times \text{被保険者期間月数}$ ということになっている（これも昭和 44 年 12 月の改正で  $400 \text{ 円} \times \text{被保険者期間月数}$ と改定された）。定額部分は被保険者期間の長短に応じて、無限に増減するものではなく、最低 240 ヶ月、最高 360 ヶ月、つまり 20 年ないし 30 年の間において変動する仕組みになってる。この定額部分に関しては厚生年金基金に加入しておるところも、すべて政府のほうにはいつているわけで、報酬比例部分のみを厚生年金基金が代行するわけである。

報酬比例部分はご承知のとおり、まず加入期間の平均標準報酬月額というものを算出する。そして、報酬比例部分は、「平均標準報酬月額  $\times 10/1000 \times \text{被保険者期間月数}$ 」という算式によって算出するよう規定されている。

#### (a) 代行型

そこで調整年金の場合はどうなるかという、代行型については、政府管掌の報酬比例部分の前述の算出式のうち、 $10/1000$  というところを適宜に変えたものである。たとえば私は本田技研の厚生年金基金に関係しているが、この基金では代行型で、その係数が加入員期間 20 年以上 13/1000、20 年未満 11.5/1000、平均 12.5/1000 になっている。これを先ほどの話に戻すと、厚生年金の支給率が 11.4/1000（つまり政府の支給率が 10/1000 なので、この 10 に対して 14% 上積みしたもの）以上であるならば、2.4 年間支給期間の長いことによる 14% のプラスとあわせて、30% 以上のプラス・アルファという要件は満たされているということになる。したがって本田技研の場合には、30% 以上のプラス・アルファがあるが 40% には達してないので、表 2 の D の 30~40% の基金の中の 1 つにはいつている。

厚生年金基金には、代行型と称せられるものが非常に多い。昭和 44 年 9 月 1 日現在で加算型というのが約 200 基金、融合型というのは 4 基金あるそうで、あと残り 3 百数基金が代行型である。

#### (b) 加算型

つぎに、加算型についていえば、これは基金全体として 30% 以上のプラス・アルファがあることが必要であるが、給付は基本部分と加算部分に分けられており、基本部分に 30% 以上のプラス・アルファをつけることは必ずしも必要ではない。基本部分の給付の組み方としては、加算部分の適用外の人に関しては、政府管掌にはいつてる場合の  $10/1000$  という支給率を 20 年以上加入の人には 11/1000、20 年未満加入の人には 10.1/1000 にするだけでいい。また、加算部分の適用者に関しては、基

本部分の支給率は 10.1/1000 でもよく、これに加算部分を合せて、全体として 30% 以上のプラス・アルファがついていけばよい。つまり、本来ならば政府から支給されたであろう年金給付の上に、さらに企業年金部分をプラスしたという形で、支給規定を組んでおるもの、そういうものを加算型と称している。前述の条件を満たしている限り、加算部分の基準給与と支給率の定め方には、ほとんど制約は加えられていない。

#### (c) 融合型

それから融合型というのは、その代行部分と、加算部分の区別が明瞭でなしに混合した形で、たとえば退職時の報酬の何ヵ月分とか、あるいは何%とかという形で規定されているものである。

#### (4) プラス・アルファと給付形態の関係

さて、そういう3つの代行、加算、融合という形態があり、さらにプラス・アルファがあるとすると、それらの関係はどうなっているのか。これについて私は最近の調査資料を持っておらないのでわからないのだが、私が2年ほど前にその問題を調べた時の資料を見てみると、プラス・アルファ段階の非常に低い基金、30% ないし 40% とか、50% ないし 60% ぐらいまでの基金というのは、大部分が代行型である。そしてプラス・アルファ部分のかなり高い基金というのは加算型と融合型に多く見られる。ということは結局、退職金の一部、あるいは退職金の増額部分を加算部分に振り替えたという形が、加算型に多いわけである。

#### (5) 年金給付の格差論議

したがって厚生年金基金、調整年金の実施が話題になった時、一方における批判は、年金格差を増大せしめるのではないかとことであつた。しかしながらその批判は必ずしも当たっていない。というのはなほ中にはプラス・アルファの大きい基金が存在するが、それはもともとあつた退職金、ないしは退職金の増額分をそこに振り当てたのであって、決して代行部分が大きな格差を生んだとはいえない。したがって、調整年金に関する格差論議は、勢い代行部分の問題に限定をして、議論をしなくてはいけない。たしかにその場合においても、たとえば女子従業員をたくさん抱えている紡績産業のようなところにおいては、かなりプラス・アルファが、代行部分についても出てくるわけで、その限りにおいては、そういうローコストのグループが調整年金として抜け出るならば、これは厚生年金の政府管掌に残っている被保険者にとっては、それは勢い将来において若干の負担増という形ではね返ってくるであろうということは、十分理

論的にいえることである。しかしながらそれが保険料率の面においてどの程度のものであるかということは、厚生省も何ら資料を公表していないし、正確なところはわからない。しかしながらその格差は、給付面においてはそれほど大きなものではない。というのは新たに裁定される老齢年金受給者は、ほぼ1万円ぐらいのところであろうと考えられる。そうするとそのうち約半分の5,000円が比例部分で、その比例部分について、14%の金額が積み増しされているというのが、このプラス・アルファ30%なのであるから、したがって5,000円の14%、つまりきわめて少ない700円ぐらい、プラス・アルファ40%としても940円弱の格差でしかない。しかも、これは20年経過した段階の話で、調整年金は発足後まだ3年なので、当面の格差など議論の対象にならないくらい微々たるものである。(昭和44年12月の厚生改正法によって2万円年金が実現したといわれているが、そのモデルは被保険者期間24年4月、平均標準報酬月額3万8,082円であつて、給付の内訳は、定額部分9,733円、比例部分9,267円、加給年金1,000円である。この比例部分に対して調整年金の給付額に14%の上積みがあるとする、その上積み分は1,297円に相当する。)

そういうわけで、格差が増大する、これは望ましくないということ、総評を中心にして労働団体が非常に問題にしたのだが、これは若干皆さんに差しさわりがあるかもしれないが、私をしていわしむれば、そういう格差を問題にするのだったら、そういう小さい格差より、もっと大きい格差を問題にすべきではないか。というのは表1に示した昭和43年度の各制度の老齢年金の平均月額をご覧いただくと、地方公務員共済組合は、2万6,000円弱、公企体職員で2万2,000円弱、国家公務員でも2万2,000円弱である。これに対して厚生年金の平均月額は8,000円強である。したがって総評が年金格差を問題にするならば、国庫負担のアンバランスと関連して、このような大きい格差をむしろ問題にすべきではないか。調整年金のわずかばかりの格差を問題にしながら、民間の賃金俸給労働者と公務員、公企体職員との年金格差や国庫負担の格差を問題にしないということはいったいどういうことなのか。それは総評の組合員の60%以上が官公労働者であるということに起因しているのではないかと思う。私はそういうふうにし少し厳しく批判するわけで、もし格差を問題にするのなら、客観的に見て、この点こそ問題にすべきではないかと思う。

厚生年金基金について、もっといろいろの問題点があるが、これは次の適格年金と関係があるので、一括して

議論することにする。

### 3 適格年金

まず適格年金の状況については、表3をご覧ください。ここで調整年金と適格年金の差異として考えられることは、表3-1をみるとわかるように、必ずしも適格年金は従業員全体をカバーしていない。適格年金を実施している企業の従業員数は昭和44年9月末現在で約460万人いるが、そのうち適格年金の適用を受けているのは310万人、つまり67%の従業員しか適用を受けていない。ところが調整年金の場合は、一応、国の制度を代行することなので、全従業員に適用されているという点が違う。しかしながら加算型の調整年金についてみると、多くの企業においては、その代行部分は全従業員に適用しているけれども、加算部分については適格年金と同じように、適用対象を限定しているという場合がしばしば見受けられる。この点で同一の傾向を持っているというふうにいえる。

## III 企業年金と退職金の関係

さてそこで調整年金と適格年金とを一括して考えてみると、これらは結局各企業が単独でその積立金を運用してはならないので、必ず信託銀行もしくは生命保険会社とその資金の運用を委託しなければならないことになっている。しかもコスト計算についても、定められた諸条件があって、その諸条件に合っているという証明がなされなければならない。そういう証明の任務は、委託機関である生保・信託にまかされているわけである。したがってこの生保・信託に委託しなければならないというところから問題が出てくる。

現在までだと厚生年金の積立金というのは、ご承知のように財政投融资の資金として活用されている。ところがこの運用については、しばしば批判の対象になっている。そこでこういう年金積立を、民間のコマーシャルベースにおいて、むしろ生産性を刺激するような形で運用すべきではないか、という要請が経済団体から出されてきた。こういう事情は、適格年金・調整年金ができた大きな理由の1つである。

それからもう1つは、こういう年金制度の費用は、結局レーバークストであるということを、税制の面で認めさせることであった。こういう問題が出てくる背景として、日本に古くからある退職金との関連を無視することができない。戦後の労働運動の昂揚によって、労働組合の交渉力が強くなり、そこで退職金も功労報償や利潤分配ではなしに、賃金の後払いしない生活保障給だという

形で、これを強く労働条件として要求してきた。ところが経営者側においては、昭和20年代においてはこれは利潤分配ないしは恩恵的な給付だという主張が強かった。しかしながら、昭和30年前後までは、戦後の経済再編成に伴って、退職者の数も少いし、勤続期間も短いので、退職金負担というものは、労働協約でかなり高い水準を協定していても、現実には大きな企業負担にはなっていない。ところがどんどん勤続年数も伸び、従業員数も増え、退職者数も増えてくるという段階を迎えて、これでは将来のコストが大変ではないかという認識が、経営者団体に出てきた。しかも従来だと退職給与引当金制度によってその費用を準備する以外に方法がなかった。しかしこの方法では、損金処理が許される範囲では退職給与の十分な準備ができず、また十分な準備と退職金費用の合理的な時間的な負担均等化を行おうとすると、法人税を払った後の益金処分の形をとるより方法がなかった。しかし、これは不合理ではないか。退職給与は明らかにレーバークストであるから、その費用の全面的な損金計上を認めよという主張が強くてできた。

しかしながら国のほうとしては、現在の制度だと退職給与引当金として計上しても、それはいわゆる会計処理に過ぎないので、現実にはその引当金はどのように運用されなければならないかという規定がぜんぜんない。したがって企業の運転資金に使われてもいけないとはいえない。しかし山陽特殊鋼のようなことになると、従業員に対する退職金の保証はなくなってしまう。そこで損金計上を認める以上は、元本を確実に保全するような措置が講ぜらるべきである。そのためには企業外に、将来の退職金所要額の原資を積み立てるべきである。このような条件が出されている議論されたあげく、昭和37年4月1日からこの適格年金制度が実施された。

この適格年金とか調整年金が実施された動機として、昭和34年、1959年にイギリスにおいて段階年金制度(graduated pension scheme)が導入されたことがあげられる。これが1つの刺激となって、これをいち早くキャッチした日経連が、「厚生年金と退職金の調整に関する試案」という文書を出して、適格年金、調整年金の実施の1つの布石を出したわけである。

当初考えた経営者団体の構想は、やはり調整年金であったらと思うのだが、労働団体の反対が強かったために、まず適格年金という形で発足した。したがって調整年金が実施された今日においては、適格年金から調整年金に切り替えている企業が、かなり多く見受けられる。たとえば日立製作所などは、そのもっとも典型的な例で

はないかと思う。とにかくそういう事情から、調整年金、適格年金が出てきているわけである。

他方、従業員、ないしは被保険者、労働者という立場から考えるならば、従来企業にのみまかしていた退職給与の源資が、一応外部の金融機関に積み立てられ、それに管理運用が委託されるという意味においては、保証と安全性が確保されたことになる。しかしながら、それが成長企業である場合には、その企業においてその資金を利用することによって、かなり将来高い給付が期待し得られるわけであるが、外部の金融機関にこれを委託した場合には、勢いその金融機関に運用収益の一部を信託報酬とか、あるいは保険手数料という形で、支払わなければならない。したがって有利な運用という点について問題があり、あまりうま味がないということになる。

#### IV 公的年金と企業年金の関係

社会保障の一環としての公的年金と企業年金との関係はいかにあるべきかというのは、なかなかむずかしい問題である。これには総評を中心とする労働団体がいうような、社会保障と企業の労務管理とはまったく異質なものである。したがって公的年金と企業年金ないし退職金とはいっしょにはならない。まったく性格が別なものであるから、調整年金の実施は、社会保障の労務管理化であって、むしろ労務管理の強化、そして社会保障の後退ということになる、こういう批判がある。その批判は一応別としても、私はそこの中でいわれている両者がまったく異質のものであるという考えには、疑問を持っている。なるほど違う面を持っているけれども、共通の面もあるのではないか。共通の面というのは何であるかというと、私が思うには、それは両方ともフリンジ・ベネフィットである。つまり、賃金俸給労働者の主たる労働報酬というものは賃金俸給であるが、この賃金俸給の周辺にある給与という意味においては、社会保障も企業内の福利厚生も同一の面を持っているのではないか。労働者の福祉について考える場合、もちろん労働者の生活水準が向上するということが重要であるが、単に生活水準の向上だけではなしに、生活の安定ということが、かなり大きな影響を持つのではないか。したがって、労働者が生計費の財源を賃金俸給だけに頼るという場合には、労働能力がある場合はいいが、いったん労働能力が低下したり、あるいは喪失した場合には、たちまち生活の安定というものが失われてしまう。したがって福祉に対する影響としては、やはり生活の安定ということが重要ではないかと思う。そのためにこそフリンジ・ベネフィット

の重要性が出てくるわけである。

そうすると生活の安定という機能を、所得保障の面についてみると、やはり公的年金と企業年金ではないかと考えられるわけで、そういう点から見ると公的年金も企業年金も共通の面を持っていると思う。

それではつぎに、そういう共通の地盤にたっている公的年金と企業年金を、どここの点において区別するのかという問題が出てくる。それは、公的年金制度の実施主体が国または公共団体で、所得再分配機構が社会化されているのに対して、企業年金の方は、制度の実施主体が単独の私企業ないし同種企業集団で、所得再分配機構が集団化しているが社会化されていない点にあるといえる。

しかし、両者の区分は固定的に捉えるべき問題ではなく、もっと流動的に捉えるべき問題ではないかというふうに思う。労働団体の力が強まり、国民の意識が高まってくれば、当然公的年金ないしは社会保障給付に対する引き上げの要求が出てくる。しかしながら国の財政、国民所得の水準ということを考えると、社会保障の給付のみを優先的に、しかも大幅に引き上げということはなかなかできない。

しかも資本主義経済社会における社会保障を考える場合には、これは社会主義社会においても同じかと思うが、そこで実現されていく社会保障の給付水準というものは、やはり国民的最低水準の保障というところにどうしても牽引されがちである。したがってその最低水準、ないしはそれに近い水準以上の生活の安定をはかろうとするならば、これはやはり労働者の自主的な努力とか、あるいは企業と労働者の自主的な努力に待つ以外はない。その点において企業年金というものが存在する余地があるかと思う。

その点、日本の場合においては、調整年金の問題が出てきた時には、労働団体も、政府もかなり消極的であったように私は見ている。労働団体は消極的であったというより、むしろ積極的に反対であった。その理由は、先ほど述べたとおりであるが、国の場合も消極的であった。その理由は、おそらく推測するところでは、厚生省としては、もし報酬比例部分というものを別にしてしまうと、縄張りがかなり食われるのではないかと、という不安があったように思われる。

ところがイギリスなどにおける調整年金の考え方は、日本とは違ってむしろ労働党ないし労働団体から出てきている。イギリスの場合、社会保障の水準は低いといわれていた。しかしながら、日本よりははるかに進歩的で、年金給付額の改定がしばしばなされてきているので、低

いというのは、イギリスの感覚においてのものであった。だいたい社会保険でまず貧困を防止し、つぎに貧困を防止できなくて貧困者層へ転落してきた者を国民扶助でもって救済する、こういう考え方にベバリッジ報告は立っていたと思うし、またイギリスで戦後に実施された福祉政策もそのようなものであったと思う。

ところが年金受給者の3分の1が、年金給付だけでは生活が維持できなくて、国民扶助に頼らざるを得ない。こういう事態が1956年ぐらいに顕著に出てきた。それでは社会保険の本来目的とした防貧という機能が果たされていないということになり、そのためには社会保障給付としての退職年金の水準を引き上げなくては行けないという認識が高まってきた。それには何が隘路になっているかということ、フラット・レート主義だということを、労働団体ないし労働党が指摘した。つまり何人も同一金額を拠出するということであるならば、何人も拠出可能な水準に拠出額を定めざるを得ない。そうするならば、掛金収入は勢い低くならざるを得ない。したがって、これに国庫負担を投入したとしても、国庫負担に国家財政上の限度がある限り、給付はどうしても低くならざるを得ない。

そこでこの給付を高めるためにはどうしたらいいかということで、57年に労働党は国民退職年金案という1つの試案を出して、賃金、俸給比例制の全面的導入を提案したわけである。これはイギリスでは画期的なことであったかもしれないが、わが国やほかの国では何も目新しいことではなかった。

同時に労働党は企業年金と国民退職年金との両立ということ考えた。ということは年金受給者の3分の1は国民扶助に頼って、また3分の1は国民退職年金のほかに企業年金を持って、それで老後の生活を維持している。では残りはどうなのか。これは現実にほとんどの者は資産を持たない者であるけれども、国民扶助を受けることをいさぎよしとしない人である。これに対して年金受給者の3分の1は企業年金を持っているが、この企業年金の大多数は、賃金、俸給比例制をとっている。そこで労働党が考えたことは、企業年金を持っている者は現在の企業年金に依存せよ、そして国はもっとも増額を必要としている者に対して増額を行うべきである。そのために企業年金の適用除外と、それから賃金、俸給比例制の年金制度を採用せよ、という提案をしたわけである。

イギリスの労働団体ならびに労働党は、日本の労働団体、特に総評とか社会党とは違って、最初から企業年金との両立ということを考えていた。この点がかなり違う

のではないと思う。イギリスでは、企業年金ないしは社会保障年金を、フリンジ・ベネフィットとして捉えているとみることができよう。これに対し日本では、社会保障と、企業内福利厚生としての企業年金について、あまりにも厳しい区別をし過ぎて、まったく両者の間に共通の基盤を認めようとしていない。

しかしながら、わが国の場合にも、厚生年金の昭和29年改正と昭和40年改正の歴史的経過をみても、社会保障年金と企業年金とについて、両者のフリンジ・ベネフィットとしての同質性と、両者間の流動性を看取することができる。

したがって、両者の関係は、結局、一方が増加してくると、一方の増加が制約されるという形に勢いなるかと思う。しかし、今後における両年金の動向というものを考えた場合、やはり公的年金は、これから社会保障の国際的な基準に合せてたかめていかざるを得ないであろう。しかも他方において、企業年金も、やはり退職金の負担が増大するにしたがって、次第に年金化されていく傾向にあるので増加していくであろう。そうすると、どちらも伸びていくわけであるが、そのウエイトは、やはり今後は公的年金の面にかなりかかってくるような気がする。もっともこれは公的年金の充実が、企業負担にどの程度はね返ってくるかという問題にもかかっているわけであろうと思うが、私は両者の間に、そういう密接な関係があり、両者の間はかなり流動的ではないかというふうに思う。

## V 公的年金の課題

### 1 成熟の促進

これにはいろいろあろうかと思う。時間の関係上2つの問題だけにしぼることにしたい。1つは、一番重要な点として高橋武先生がかねてから指摘されておられるところであるが、やはり年金制度のできるだけ早い成熟を促進するということではないかと思う。先ほども表1の数字で見たように、現在、成熟係数が極端に低いという問題がある。なるほど国民年金の福祉年金というものを入れると、かなり成熟しているように見えるが、月に1,700円や1,800円の年金でもって、老後生活が維持できるなどということは、とても考えられないわけで、せいぜい小遣い程度である。したがってこういうものを公的年金と果して考えていいかどうか、私ははなはだ疑問に思うわけである。したがって、せめて厚生年金ぐらいの水準の年金が、全高齢者にいきわたるような措置というものが講ぜられていくことが望ましいと思う。

しかしそのようなことが財政負担との関係から不可能であるならば、受給要件をもっと緩和すべきではないか。厚生年金の場合、現在の制度でいくと高齢加入者は、一般男子であると40歳以上、坑内夫とか女子であると35歳以上の加入者は15年でも年金の受給権が与えられることになっており、また改正法案によると特例者に関しては10年というところまで、これが短縮をされているが、イギリスの場合はこれが3年間でよい。そういった点についてもっと受給要件を緩和して、年金受給者の増大をはかっていくことが、もっとも緊急な第1の課題ではないかと思う。

## 2 指数自動スライド制

第2番目の課題としては、やはり生計費自動スライド制であると思う。これは既裁定年金のスライド制と新規裁定年金のスライド制にわけるのが便宜であり、まず前者の問題から取り上げることにする。

### (1) 既裁定年金のスライド制

物価のみならず、消費水準が年々着々として高まっていく。そこで現在の生活水準が過去とくらべて高まってきたということは、いま老齢に達している人びとが若いうちに社会資本や民間資本の形成や増大に協力してきたことが基礎になっていると考えることができる。とすれば、当然現在の国民総生産の増加分の一部は、老齢者にも還元されるべきである。

そういう点は別としても、今日のようにクリーピング・インフレーションが支配的な場合には、年金支給額が裁定時点のままに固定されたままだと、だんだん購買力が低下していく。恩給や福祉年金（国民年金）などについては、たびたび改正が行われてきたが、ほかの公的年金については、昭和40年の厚生年金の改正まで、ほとんど行われてこなかったという点は、問題であろうと思う。

したがって私はそのような物価の上昇、生活水準の上昇に合せた、年金のスライドアップが必要であると思う。その方法としては、たとえば物価指数の上昇だけに合せるという考え方もある。しかし、私は物価水準の上昇率と、消費水準の上昇率を掛け合せたものを指標とすべきだという主張を持っている。そういう指数自動調整制度の主張に対して、従来日本の政府が取ってきた方針は、いわゆる定時改定方式である。つまり5年ごとに年金額を改正するという考え方の上に立っている。ところが実際には、その定時改定方式というものが、果して5年ごとに確実に実施されてきたかどうかというと、これははなはだ疑問に思う。厚生年金についてみると、なるほど29年の大改正後、35年に支給率の改正が行われたが、

その場合には報酬比例部分の支給率が、29年の5/1000から6/1000に上げられただけである。当時の老齢年金の平均支給月額が3,476円で、このうち比例部分は1,000円程度であった。そこで支給率改定による年金増加額は月約180円で、年金額全体に対しては6%弱の引上げでしかなかった。しかし、29年と35年の間には、消費者物価は3%強、消費水準は28.4%、両方あわせて32.4%の生計費の上昇がみられたのである。したがって定時改定でもって、この問題が解決されてきたと考えるわけにはいかない。もし定時改定方式で対処しようとするなら、生計費の上昇に合わせるような改正が行われるべきである。しかも5年間というタイムラグがあるので、そのタイムラグにおける損失を、補填するような形で考えるべきである。つまり定時改定方式は、階段を登るような形で上昇をしていく。これに対し、もし自動スライド制を取れば、いわば直線的に上昇する。そこで階段と直線との間の三角形の部分における、生計費の上昇部分は、定時改定方式によっては補填されていない。そういう欠陥を持っていると思う。

### (2) 新規裁定年金のスライド制

つぎに、新規裁定年金に関する自動スライド制の問題に移ろう。これは新規裁定の際に、年金額算出の基準となる過去の賃金俸給を、物価や生計費の変動に対応して再評価しようという問題である。このスライド制は、すでにほかの国でも実施されている。たとえば、西ドイツの生産性年金と呼ばれているものはその1例である。これはわが国の公務員共済組合でやっている最終3年の平均俸給を基準とする方式と、かなり似ている。しかし単に個々人の最終3年平均ではなくて、最終3年間の全平均賃金を基準にして、以前の平均賃金を読み替えて過去の個々人の賃金を再評価し、個々人の平均生涯賃金を算出するという方法である。したがって、生計費上昇によって生ずる不利がかなり緩和される。

ところが、わが国の厚生年金の場合には、全期間の標準報酬を単純に算術平均するという方法がとられている。しかし、その間に物価と実質賃金水準が急速なスピードで上昇しているので、それらの上昇が早ければ早いほど、単純平均は最終給与と比較して低く出てくることになり、したがってそれを基準とする年金給付水準も低くなるという欠陥をもっている。もしこの点を克服しようとするならば、公務員共済組合で採用されている最終3年の平均給与を基準とするような方法とか、あるいは西ドイツでやっているような過去の報酬を年金裁定時に再評価するという方法とかが対策として考えられなければならない。

い。

ところがわが国でも、労働力不足、あるいは労働団体の圧力の強化というようなところから、年功賃金体系が次第に崩壊してきている。こういう点を考えると、やはり民間企業の労働者に対しては、公務員共済組合のような最終3年平均俸給を基準とする方法ではなしに、むしろ過去の報酬をスライドアップして、再評価するという西ドイツ型の方法がとられるべきではないかと思う。また、イギリスの労働党政府が1969年1月に出した年金白書でも、近い将来やはりそういう方法を採用したいと提案している。

では新規裁定年金のスライド制とは具体的にはどうい

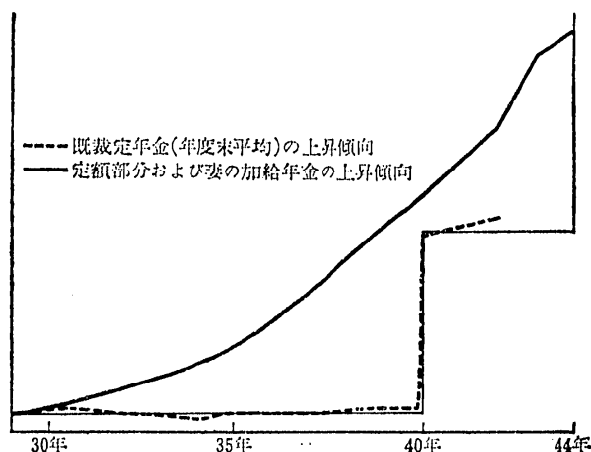


図1 生計費の上昇傾向

表4-1 スライド係数の一例(D欄)とその適用例

記号 摘要 年次	A 消費水準	B C. P. I	C A×B	D 146.04/C	設 例	
					E	F
					厚年標準月額	D×E
1950	36.7 <sup>(1)</sup>	50.0	18.35	795.9	8,000円	63,640
51	44.0	58.2	25.61	570.2	8,000	45,616
52	51.4	61.1	31.41	464.9	8,000	37,192
53	58.8	65.1	38.24	381.9	8,000	30,552
54	58.7	69.3	40.68	359.0	14,666 <sup>(2)</sup>	52,651
55	61.1	68.6	41.91	348.5	18,000	62,730
56	64.4	68.8	44.31	329.6	18,000	59,328
57	67.1	70.9	47.57	307.0	18,000	55,260
58	71.5	70.6	50.48	289.3	18,000	52,074
59	75.4	71.4	53.84	271.2	18,000	48,816
60	78.9	74.0	58.39	250.1	30,000 <sup>(3)</sup>	75,030
61	84.1	77.9	65.51	222.9	36,000	80,244
62	88.9	83.2	73.96	197.5	36,000	71,100
63	93.4	89.5	83.59	174.7	36,000	62,892
64	98.7	92.9	91.69	159.3	36,000	57,348
65	100.0	100.0	100.00	146.0	50,000 <sup>(4)</sup>	73,000
66	103.9	105.1	109.20	133.7	60,000	80,220
67	109.4	109.2	119.46	122.8	60,000	73,380
68	113.8	115.0	138.87	105.2	60,000	63,120
69 <sup>(5)</sup>	121.5	120.2	146.04	100.0	66,666 <sup>(6)</sup>	66,666

(注) 1) 51～53年の上昇率を補外した推定値。

2) 54年4月まで8,000円、同年5月より18,000円。

3) 60年4月まで18,000円、同年5月より36,000円。

4) 65年5月まで36,000円、同年6月より60,000円。

5) 69年10月まで60,000円、同年11月より100,000円。

6) 69年6月の消費水準ならびにC. P. I.

表4-2 平均標準報酬月額と報酬比例部分の給付

摘要	平均標準 報酬月額	5%×20年 (S. 29)	10%×20年 (S. 40 or 44)
区分			
全期間平均	30,367円	3,037円	6,073円
32/9以前カット	41,728	4,173	8,346
スライド	60,545	6,055	12,109

表4-3 定額部分の給付と妻の加給年金額

支給率 区分	S. 29	S. 40	S. 44
定期改定	2,400円	5,400円	9,000円
スラ(係数)	100.0	245.8	359.0
イ(金額)	2,400	5,900	8,616

表4-4 老齢年金(定額部分+比例部分+妻の加給年金)

支給率 区分	S. 29	S. 40	S. 44
全期改定	5,437円	11,473円	15,073円
32/9以前カット	6,573	13,746	17,346
スライド	14,671	20,725	20,725



表 4-5 厚年老齢年金の推移

年次 (年度末)	月 額	C <sup>1)</sup>	一般男子 標準月平均	男子定期給与 <sup>2)</sup>	
				生産労働者	管理・事務・ 技術
1954	3,462	40,68	13,075	16,377	23,431
55	3,530	41,48	13,391	17,660	25,127
56	3,543	41,63	13,590	18,198	26,732
57	3,462	40,68	13,902	17,836	26,911
58	3,427	40,27	14,094	19,146	28,440
59	3,336	39,20	14,281	20,476	30,301
60	3,476	40,84	19,660	21,889	32,755
61	3,475	80,83	21,758	23,769	35,420
62	3,482	40,91	23,844	26,197	38,015
63	3,543	41,63	25,587	29,031	41,316
64	3,586	42,14	27,725	31,762	44,363
65	7,648	89,87	34,670	35,263	48,218
66	7,824	91,94	37,572	39,829	53,715
67	8,064	94,76	41,057	45,271	60,195

(注) 1) 表 4-1 の C 欄と比較できるように 1954 年の数字とそろえたもの。

2) 「毎月勤労統計調査」の「製造業、労職・男女別賃金格差」による。なお、この表の厚年関係統計は年度末の数字であるが、この欄の数字は年度平均であるので、比較しやすいよう一段ずつ上へあげてある。

う形のものなのか。いま説明のために私が 1 つの試案として考えたものが、表 4 である。表 4-1 の A 欄の消費水準、これは経済企画庁が発表している指標で、総理府統計局の家計調査を基にして、人員調整、日数調整をした各年度の家計消費支出を、物価指数で割って、それをさらに指数化したものである。したがってこの消費水準は、実質的な消費水準の上昇の程度を示している。B 欄は消費者物価指数である。そこで私の考えるところでは、単に物価の上昇のみならず、消費水準の上昇にも合せて、年金給付というものは考えられていくべきである。

社会保障として所得保障というものが、国民的最低水準の生活を保障すべきだとするならば、そのような水準がどうあるべきかということは、その国の国民経済力、国際的な基準、労使負担力、あるいは国庫の負担力などを考えて、決定すべき問題であろうと思う。そして、そのようにして決定された水準をいかにして維持するかということが、これがスライド制であろうと思う。

このスライド制に対する 1 つの批判として、もし給付水準の低いところへスライド制を導入するならば、給付水準を低いままに固定してしまうことになる。こういう批判がある。私はそういう批判に対して反論をしたい。前述のように、このスライド制批判は、一定の相対的な給付水準というものを維持するためのスライド制というもの、給付水準の決定そのものとを混同しているのではない。これはやはり区別されるべき問題であるというふうに考える。しかもまたそのスライド制批判は、意識的にスライド制を、物価指数に対する調整だけに限定している。しかしながらイギリスの年金白書を見ても、また西ドイツ、そのほかの国でやっている指数自動調整

制度を見ても、それは実質賃金、ないしは実質消費水準の上昇にもスライドしている。その点をみのがしているのではない。

したがって両者の上昇率に合せた指数というものを考えていく必要がある。そういうふうに考えた場合の基準が、表 4-1 の C 欄に示したものである。これを具体的にスライド係数として応用する場合には、たとえば一番下の 69 年 6 月の物価指数×消費水準=146.04 を基準にしたとき、C 欄の各数字でもって、その 146.04 を割った D 欄の数字、これがスライド係数として採用されるべきではないかと考えるわけである。

### (3) 自動スライド制と他の給付決定方法との比較

そこで 1 つ例を設けて考えてみることにしよう。いまある人が昭和 25 年 1 月に厚生年金の被保険者となり、老齢年金の受給資格取得に必要な 20 年の被保険者期間をみたして、昭和 44 年 12 月に脱退し、この間、終始最高の標準報酬月額によって保険料を拠出してきたものと仮定しよう。この設例は表 4-1 の E 欄に示した通りである。この仮定は、従来標準報酬の頭打ちが現実の賃金よりかなり低いところに置かれてきたので、この仮定の年金受給資格者に関しては、相当現実性をもっている。

さて、前述の仮定にもとづいて、現行法通りの方法で平均標準報酬月額を試算すると、3 万 367 円(表 4-2 の第 2 欄の上の数字)となり、これを基準として比例部分を計算すると、月額 6,073 円になる。この比例部分に、定額部分と妻の加給年金 5,400 円(表 4-3 の S.40 の欄の上の数字)を加えて、老齢年金月額は 1 万 1,473 円(表 4-4 の S.40 の欄の上の数字)という結果がえられる。

これに対して、44年春の国会で提案された改正法案に示されているように、32年9月以前カット方式で仮りに試算してみると、平均標準報酬月額が4万1,728円(表4-2の第2欄の真中の数字)となり、これを基準として比例部分を計算すると、月額8,346円(同表の第4欄真中の数字)になる。この比例部分に、定額部分8,000円と妻の加給年金1,000円の合計、月9,000円(表4-3のS.44の欄の上の数字)を加えると、老齢年金月額として1万7,346円(表4-4のS.44の欄の真中の数字)という結果がえられる。

なるほどこれは改正には相違ない。しかしこれに対してもここに自動スライド制を入れてみるとどうなるかという、表4-1のF欄に示したような形になる。たとえば昭和30年の1万8,000円という標準報酬を、もし1969年6月の物価水準ないし消費水準で換算してみると、D欄の348.5%という係数を乗じて6万2,730円と再評価するわけである。このF欄の数字に基いて試算すると、平均標準報酬月額は6万545円(表4-2の第2欄の下の方の数字)となり、これに対する比例部分は月1万2,109円(表4-2の第4欄の下の方の数字)になる。この比例部分に、昭和29年の実質水準の定額部分と妻の加給年金を指数スライドさせた金額8,616円(表4-3の第4欄の下の方の数字)を加えると、老齢年金月額として2万725円(表4-4の第4欄の下の方の数字)という結果がえられる。

このように自動スライド制の場合には、約2倍ぐらいの平均標準報酬月額の増加がある。もしスライド制が採用された場合は、定時改定方式や32年9月以前カット方式の場合よりも年金額はもっと増加しているはずである。したがって、私は指数スライド制を採用していくべきだと思う。しかしスライド制を採用しても、この水準が固定される理由はない。改定の必要があって財源の見透しがつくなれば、当然改正されるべきである。それは支給率10/1000をどう動かすかという問題であろうと思う。

これに対してはいろいろな反論が予想される。たとえば29年時点の支給率は5/1000、35年時点の支給率は6/1000であり、また定額部分はその当時一律に月額2,000円であった。したがってその支給率に、指数スライドした平均標準報酬月額を乗じて年金額を算出したうえで、これを定時改定方式あるいは32年9月以前カット方式による年金額と比較すべきである、という反論があるかもしれない。そこで昭和29年の支給率でスライド年金を計算してみると、表4-4の第2欄の下に示すように月1万4,671円(表4-2の第3欄の下の方の6,055円

と、表4-3の第4欄の下の方の8,616円の合計)になる。これを、改正法案の支給率にしたがって、全期間平均方式で計算した年金額1万5,073円(表4-4の第4欄の上の方の数字)あるいは32年9月以前カット方式で計算した年金額1万7,346円(同表同欄の真中の数字)とくらべると、いずれよりも低い。ここから政府関係者は、定時改定方式のほうが優れていると主張されるかもしれない。しかし、それは支給率の引上げであって、むしろ別の問題として考えられるべきである。これら定時改定方式の年金額と比較されるべきスライド年金額は、表4-4の第4欄の下の方の2万725円であって、やはりスライド年金の方が高いといえると思う。この点を別としてもタイムラグによる損失は定時改定方式によって補填できない。したがって、私はやはり指数スライド制のほうが優れており、定時改定方式のタイムラグによる損失を防ぐことができると思う。

#### (4) スライド制と厚生年金基金

ところで、もし民間の賃金俸給労働者の全部が政府管掌の厚生年金に加入しているのであれば、自動スライド制の採用は容易であろうが、厚生年金基金というものが出てきたあとのことは、自動スライド制の採用はできないのではないかという問題が出てくる。しかし、厚生年金の積立金の運用を、民間にまかせたから、民間がその範囲で年金スライドをやるべきだという議論には私はならないと思う。というのは、そういう積立金というのは、国の手にあるが、あるいは民間の金融機関である信託、生保の手にあるが、産業の投融資資金となっていて、国民生産性の増大に貢献している。したがって積立金の運用による利益は、企業にも、国民にも残っているはずである。そういう利益を吸収できる権力的手段を持っているのは国だけである。とすれば、それは当然国が租税機構を通じて徴収した一般財政収入の中から少なくとも厚生年金の比例部分のスライドアップに要する費用の一部を負担していくべきではないか。積立金の運用を民間にまかせたから、年金スライドは民間でやれというのでは、厚生年金の標準報酬の指数自動スライド制の採用はまず不可能だと思う。

#### (5) スライド対象の年金の範囲

そこで厚生年金のみならず、一般の公務員年金をも含めて、公的年金のスライド制をどうすべきかということが問題になる。また聞くところによると昭和42年夏ごろから各官庁間において、公的年金制度調整連絡会議なるものが持たれていて、そこでスライドの問題が議論されているようである。そこではスライド年金の範囲を、

基本的な部分に限定すべきだという議論が出ているように聞いている。また農林年金においても、43年末基本問題調査会を設け、レポートを出しているが、その中でも同じような議論がなされている。

いったい、公的年金の中における基本的な部分とは何であるか。必ずしも明確ではないと思う。そこでその基本的部分の1つの案として、厚生年金の定額部分あるいは国民年金に相当する金額がそれに当たるという議論が、厚生省によって試案として示されたように伝聞している。しかし私はそれはおかしいのではないかと思う。つまり国際的な基準でみると、ILO第102号条約では従前所得かまたは普通成年男子労働者の賃金水準の40%が妻帯者の老齢年金の最低基準とされているし、また昨年成立した128号条約では、この基準は45%までアップされている。これらの基準から見た場合、果して今日の厚生年金の定額部分と比例部分を合せても、基準に達していないと思う。もっとも、この場合にも賃金水準をどの程度に考えるかということにもよるわけだが、やはりそれは普通成年男子労働者の平均水準とされているから、女子など低賃金の者も含めた水準とは同一視するべきではないと思う。表4-5を参照して、仮りに賃金を4万5,000円とすれば、その40%で1万8,000円であり、賃金を6万円とすれば、2万4,000円ぐらいという水準が当然考えられる。仮りに賃金を4万5,000円とすれば、その40%で1万8,000円であり、賃金を6万円とすれば2万4,000円ぐらいという水準が当然考えられる。また、現実の賃金に則した標準報酬制がとられ、かつ新規裁定年金に自動スライド制が採用されれば、平均標準報酬月額、6万円よりさらに高くなることは表4-1と表4-2から十分予想されるところであり、ILO基準の年金水準も前述の水準からもっと高いところにあると考えてよからう。そうすると厚生年金の給付は、定額部分と比例部分の両方合せても、現実にはその水準に達していない。

また公務員年金についても、厚生年金の定額部分に相当する5,000円前後のところに、スライドの問題が限定された場合には、給付水準が、将来の物価水準や生活水

準の上昇につれて低下することになってしまう。これらの点とのからみ合いにおいて考えると、やはり私は少なくとも厚年給付全額程度のスライド制の採用が、緊急の課題ではないかと思う。

#### (6) スライド制と財源負担の問題

それでは財源はどうするのかという問題が当然でてくる。私はこれは給付をスライドするならば、当然掛け金の面でもそういうスライドが考えられるべきで、厚生年金のように法律改正の各時点において標準報酬月額の頭打ちを固定するというやり方をやめるべきであると思う。また公務員年金においても共済掛け金あるいは給付の基準となる給与の頭打ちが設けられているが、それを撤廃すべきであると考ええる。

そうすると現在の保険料ないし掛金は一部労働者負担となっているから、労働者負担が重くなるのではないかという問題が出てくる。しかしながら、掛金は事業主負担であっても、あるいは国庫負担であっても、実質的には国民所得の一部を年金費用に引き当てるわけであって、ただその形態が異なるだけなのである。事業主負担といっても、それは事業主の純利益から負担されているのではない。事業主は決算の場合、社会保険料負担を損金に計上することが認められている。したがって、それは賃金の一部を構成しているのだというふうに考えられる。その点私はスライドの採用によって、労働者負担の保険料または掛金が増加してもやむをえないと思う。しかしそのような負担の増加が、もし短期的に労働者家庭の生計にかなりの圧力になるということであるならば、1つの案として、たとえば被保険者の負担の保険料だけに頭打ちを設ける方法がある。その頭打ちは物価水準、賃金水準の上昇とともに定期的に変えることは必要である。そうすると高額所得者への給付が制限されるから、その意味においては所得再分配的な機能を強く持つ。しかしながら事業主負担の保険料については、各被保険者ごとに頭打ちを設けないという方法が有り得る。これはイギリスの年金白書が提案している方法である。

# 医療保障の現状と課題

小 山 路 男

## I 医療保障の概念

医療保障の概念から話を始めたい。なぜ医療保障というものがこれだけ重大な問題としてわれわれの前にあるのかということを考える場合、私どもが常に悩んでいる問題は疾病というものが、非常に貧困とか生活の不安定というものに密接に結びついていることである。たとえば生活保護に落着く人の6割近くが疾病あるいは傷病によるものである。それゆえに、医療というものは、当然、そういう社会のニーズのために奉仕すべきものである。しかしながら、こんど立場を替えて、医師の立場から見ると、医療行為というものは、医師と患者の個人的信頼関係のうえで成立し、しかもそこで行われる医療行為が、非常に個性的なものである。これが医療の特質である。

ところが、傷病というものが、われわれの社会生活に非常に大きな圧迫を与えている。そうすると、これをなんとかして社会的に防衛しようという必要が出てくるわけであり、それがたとえば健康保険であるとか、国民健康保険であるとかという保険のシステムで医療を提供しようということにつながってくる。しかるにもし、保険のやり方で医療を国民に提供しようとする、どうしてもある程度の枠をはめざるをえない。医療の規格化というが、だいたい1つの病気については、これこれの療法あるいはこれくらいの費用がかかることを予測し、その費用を調達しなければならない。その場合には、どうしても医療のあり方にたいして、なんらかの意味で枠をはめる必要が生じ、そのため非常にむずかしい問題が出てくる。医師というものは自由なプロフェッションであるが、これにたいして、保険のサイドからは、1つの枠を要求せざるをえない。もしその枠を否定するということであれば、そもそも合理的な財政収支の計算が不可能になるわけである。したがって、医療というものをある程度標準化し、規格化して観察することが必要になってくる。けれども医師にとっては、規格化をされるということが、自分の自由を束縛されるというように受け取られ

る。そこに保険と医療の矛盾、基本的な矛盾があるわけである。保険という形ではなくて、あとでいうように、サービスという形で提供するとしても、およそ医療というものを社会的に提供しようとする限りでは、いつでもぶつかる問題、日本独自の問題ではなくて、これはすべての先進資本主義諸国共通の悩みである。その点がいわゆる社会保障一般と医療保障との決定的相違点になる。

社会保障というのは、これは主として所得維持である。所得維持というのは、なにかの事故が起った場合に、一定の所得を保障する。だから、社会保障は所得保障だというのが一般の通説である。たとえば失業の場合に失業保険金があるし、老齢になると年金がある。社会保障はなぜ所得保障であるかといえば、社会保障が保障するのは、一定の所得であって、一定の生活ではないからである。このことは非常に重要で、つまり所得を保障するということは、その個人の消費選択の自由を保障することであり、基本的人権にかかわる問題である。たとえば1万円の金があるとして、それをなにに使うかは、われわれ所有者の自由でなければならない。であるから、所得保障ということは、いつでも一定のノーマルな市民生活における消費の自由ということを前提にして成り立つわけである。

これに対して、医療を保障しようという医療保障の場合には、所得を保障しただけでは不十分である。というのは医療行為というものは、当然、消費生活を規制する。患者が医師の指示に従わなければ、医療保障というのは効果を発揮できない。そこでは個人の自由というものを一時的に制限せざるを得ない。そこが社会保障と医療保障を分ける非常に決定的なもう1つのポイントになる。所得保障ではなく医療の保障ということになると、このような問題が出てくるのである。

しかも所得保障の場合だと、われわれがいうところの社会的事故、失業とか老齢とか、そういう事故があると、すぐお金を払ってしまえばいい。これは保険であれ扶助であれ、ともかくその運営にあたっている主体と、それにカバーされている人とのあいだで、直接にお金のやり

とりがあればよい。ところが医療保障の場合には、保険なり保障の主体と、その対象である国民あるいは労働者の中間に、いつでも医師が介在するわけである。このことが、問題を複雑にする原因になる。ことに日本のように、点数出来高払い方式で、提供された医療の量に応じて医療費が支払われるという仕組みをとっている場合には、この問題がよけいややこしくなる。

基本的な相違はそういうことであり、医療保障の特殊性というのは、いまもいったように、主体と客体の間に医療という行為があり、その医療の行為を行う医師があり、病院があり、医療従事者がある。そしてその立場、利害というものは、それぞれ違った方向に向いている。これが医療問題を、科学的にというか、少なくとも理論的に考察する場合の最大の困難な点である。

その次に医療保障の中身について説明しよう。医療を国民に提供するやり方としては、たとえばイギリスのように、国民保健サービスといって、全部が国の責任で医療を提供するという、サービスとしての医療という形をとる国もある。けれども、大部分の国では、医療保険というものが主体になり、サービスというものがそれを補うという形をとっている。とくに日本ではそうである。そして最後には、貧困に陥った人の医療を守るために扶助という方式が出てくる。生活保護法における医療扶助がそれである。

そこで保険とサービスと扶助、この3者が一体化して国民の医療を守るというところから、医療保障という概念が生れてくるわけであるが、そのうちの保険について少し説明する。保険は、所得に応じて保険料を調達する。その所得というのは無制限ではない。日本の場合、たとえば標準報酬月額というものがあって、3,000円から10万4,000円までの36等級に分けて、それ掛ける1,000分の70を保険料として徴収する。そしてその徴収した保険料で必要とされる医療費をまかなうわけである。保険は、医療保障の中心的な制度である。医療保険あるいは社会保険方式が医療保障の中核でなければならないということがよくいわれるが、それはいま述べたように、所得に応じて保険料を納める。そしてその保険料の範囲で医療費を調達するということが、一般の税金によるよりは、はるかに自動的に、しかも賃金、所得の伸びに応じて弾力的に保険料を徴収できるというメリットをもつからである。

社会保障の財源を大きく税金に依存すると、どうしても国税の伸びの範囲に社会保障がとどまらざるをえない。あるいは地方税の範囲内にとどまらざるをえない。それ

はいいのであるけれども、税金の支払については、各種の行政需要が競合するわけである。たとえば橋をかけた、あるいは住宅をつくりたい、そういうような政策の要求と、医療に向ける財源をもっとふやしたいという要求、いろいろな関係が競合する。そのため税金に多くを依存するような国の社会保障というのは、あまり経済成長に弾力的には伸びていないのである。たとえばイギリスとか北欧諸国というような国は、国あるいは地方自治体の出す費用、つまり税金であるが、それに半分以上、財源を依存している。医療のごときはほとんどすべてが、イギリスの場合、そうであるし、あるいは北欧諸国の場合は、病院などは地方自治体が経営している。そういうやり方をしている国の社会保障の伸びというものはかなり限られている。あるいはあまり弾力的に伸びにくいということだけはご注意願いたい。たとえば対国民所得比でみると、イギリス・北欧型というのは、せいぜい13%から15%ぐらいの間であるが、他方、保険を中心にして社会保障を組み立てている国、たとえば西ドイツ、フランスといったような国では、国民所得の20%ぐらいを社会保障に振り向けている。そういうことが可能なもの、やはり保険方式を中心とするからである。

日本の場合には、いうまでもなく、医療保険というものが中心になっている。そして、サービスとしては、公衆衛生的なサービス、および特定の疾病にたいする公費負担制度がある。この公費負担制度についても、若干説明しておく。公費負担医療の特質の1つは、その疾病を、放置しておくとか社会的に危険だという性格である。たとえば、結核や精神病などの場合には、個別的な保健の問題ではなくて、社会的に防衛しなければならない。さらに、これらの疾病はいちじるしく国民生活の不安定に結びつく。たとえば結核は貧困に結びつくような疾病であるし、精神病の場合も、やはり同じで、治療に長い期間かかる。そういう特殊性があるわけである。

このサービスと保険とのあいだをどういうふうに区画づけるかということは、非常に大きな問題である。ただ、現在のところでは、結核予防法や精神衛生法がありながら、本来それが受け持つべき医療も医療保険が持っているというケースが多い。この保険とサービスとの区画整理ができていないというところに大きな問題がある。それから医療扶助が最近非常にふえており、生活保護費の6割ぐらいが医療扶助で占められている。依然として病気が、貧困の固い核になっている。このことは、疾病のもつ要救護性をまざまざとわれわれに物語っている。

わが国は昭和36年から国民皆保険ということになっ

た。従来、市町村で行っていた国民健康保険と各事業所で行っていた健康保険あるいは共済組合、その他全体で8つの制度があるが、これら8つの制度から取り残されていた人たちが、30年代初頭で約1,000万といわれた。これらは、独立自営業者、5人未満事業所の従事者、サービス業、その他雑多な階層である。こういった人たちは、本来、医療の保護を最も必要としている。そこでこういう人びとをまとめて国民健康保険でカバーしようということで昭和36年に国民皆保険が成立した。

皆保険の成立のときに中心となったのは、なんといっても、東京、横浜、神戸、大阪などの大都市での国民健康保険の実施であった。農村のほうは、昭和33年の新法以来、徐々に実施して、ほぼ解決済みであったけれども、大都市における国保の適用は、非常に大きな地方財政の問題であったし、それどころか国の医療保障の政策の上からも、非常に大変な問題であったというように理解しているわけである。

そこでともかく皆保険が実現されたのであるが、問題は皆保険をやりっぱなしで、アフターケアができていないことである。現在、未適用人口というのは、ほとんどネグリジブルということになっているけれども、現にたとえば大都市のスラムなどでは、医療保険を全然適用されていない人もある。把握が困難で、たえず異動している、あるいは居所不定、不明といった人びともいる。

ところが、日本の皆保険は国際的に見ると、非常に特殊なものであることにご注意願いたい。皆保険が成立している国、たとえば北欧諸国、スウェーデンなどを例にとってみると、地域保険が広がっていった、国民全体の皆保険が成立する。つまり国民生活の中心が地域にあって、その地域の結合、地域の相互扶助的な保険のシステムが全国に広がった皆保険である。それから職域保険ということになると、従来のいう労働者保険の伝統もあり、そういう感覚が色濃く残っている。たとえば西ドイツのような典型的な社会保険中心主義の国においては、85%程度がカバーされているだけで、残りの15%の国民は未適用である。日本の特殊性は、自営業者というのが、農業をはじめとして、非常に零細で、しかも経済力が乏しいということから生じている。これに対して労働者保険の成立している国では、雇用者化が非常に進んでいる。これらの国では、そこに残されてくる自営業者は日本の場合と異なっている。自営業者を無視することが非常に大きな社会的問題をひきおこすということはない。

わが国では、いわゆる経済の二重構造といわれるものがあって、近代化されてきた労使関係の支配する職域と、

それから全然それが及ばない地域と、この2つがある。地域については、昭和13年以来、国民健康保険を実施してきた。最初のうちは地域の市町村の任意な組合運営であったものが、戦後は市町村営になる。しかも昭和33年の新法によって、その運営を強制することによって皆保険を実現した。その場合の地域というものは、だから、ヨーロッパで考えられているような意味での地域性、つまり地域共同体というような関係で、相互扶助の観点から医療保険が進められてきたというよりは、むしろ上から行政的に市町村に経営を命ずるという格好で皆保険ができた。このことが国保の問題を議論する場合の非常に大きな問題になる。いずれにしても、職域と地域の2本建てによる皆保険体制の確立というのは、国際的に見ても、かなりユニークな制度、特殊な制度である。これは決して1つの原理によって成り上がったものではない。昭和2年から実施された健康保険が、ドイツ型のものをふむとすれば、国民健康保険は、むしろ北欧的な地域保険の感覚である。そこにズレが出てきている。そのズレというものが拠出と給付の両面においていろいろな不均衡を巻き起す原因になっている。しかも、近い将来、解決されるという見通しもない。

さらに皆保険体制を実施する場合には、それなりの準備が必要であった。医療機関の適正配置、公費負担医療のあり方、医療費の支払い方式などについての詰めた施策が必要であった。ところが、皆保険を前にして、医療保障制度に関する勧告とか、若干の議論はあったが、日本の医療制度にたいするきめ手を欠いたまま皆保険を実施してしまった。けれども、当時の情勢を考えると、かなりむりをしてでも走らざるをえなかったという面もあるわけである。

その背景には、昭和35年の中ごろから深刻化してきた高度経済成長のひずみの問題があった。たとえば池田内閣の成立したときには、減税と公共投資と並んで、社会保障が1本の重要な政策公約であった。そこでやるべきことは少しぐらいむりしてでも、とにかく走ってしまおう。走るについては、どれだけ厚生省当局が、たとえば医師会の側に神経をつかったかということは、すでに歴史的に明らかである。そして、この36年の皆保険を境にして、保険と医療の相互対立関係というのが真正面に出てくる。結局、前提条件について、30年代の前半からかなり議論されたのにもかかわらず、当時の政治的な関係で、手も打たれないで皆保険が実現されたということである。

## II 保険財政の全般的窮乏

皆保険の実現は、医師にとっても、非常に重要な意味をもった。というのは、従来は自由診療の余地があった。これによって、それぞれ医師と患者の個人的信頼関係に基いて、自由な診療報酬がえられたわけである。ところが、国民の医療のほとんどが保険で提供されるとなれば、こんどは保険で支払われる医療費がどれだけの額になるかというのは、医師にとっては死活にかかわる問題である。しかも日本の医師は、明治以来、自由開業医制を根幹にしている。であるから、医師というのは、結局、営利原則に基いて医業を経営する。こういうことで、ともかく医療は医療で自由な方向へ行こうとする。保険は保険で1つの全体のイメージというか、あり方論、社会保障の一環としての医療保険と、大上段にふりかぶった議論になってしまう。

そこではじまったのは、保険と医療の矛盾の激化である。しかも30年代後半から物価がどんどん上がり出す。労働力が不足しはじめる。しかもその間、疾病構造が変化してくる。30年代の前半までの日本における最大の問題は結核であったが、この時期になると、結核の比重は低下する。結核が、医療費のなかのきわめて大きなシェアを占める時代はすぎ去った。そして日本の医師たちは、皆保険を前にして、診療報酬の引き上げを要求した。それが36年からはじまる。こうして、保険と医療の矛盾、対立、診療報酬の引き上げ、疾病構造の変化、それからもう1つ薬剤の大量投与という医療のビヘービアの変化が加わった。

そのほかに医療技術が非常に長足の進歩をとげた。たとえば胃カメラや眼底カメラなどというものが普及するものこの頃である。よくきく薬も発見された。副腎皮質ホルモン、クロマイをはじめ、結核予防薬にしても、カナマイシンなどいろいろの薬が開発される。

そういうことで、矛盾の激化とともに、医療費を引き上げる諸要因が、36年から40年までを襲ったわけである。そこで出てきたのは医療費の爆発的増加である。昭和36年から40年までをとってみて、国民総医療費の伸びを見ると年間20%から25%の間である。このように医療費の伸びが高くては、保険で医療がまかないきれなくなる。賃金や所得の伸びが約年間12~3%であるのに対し、医療費が20%を越えて伸びれば、保険財政の悪化は必然的である。しかも国民皆保険をやり、国民健康保険の場合には給付率の改善もやった。そうすると、受診の量がどんどん増加する。

表1 単年度収支及び累積赤字額の年度別収支

(単位 億円)

	36	37	38	39	40	41	42	43
単年度収支	28	△16	△131	△363	△497	△266	△58	△88
累積赤字額(△)	—	—	—	△173	△669	△978	△1,099	△1,187

以上のように考えてみると、36年から40年にかけての医療費の増大がいかにもすさまじかったかということがわかるわけである。

表1でもわかるように、私は40年がヤマだと思う。40年ごろからややこれが沈静気味になった。ちなみに43年の赤字は、この表では88億となっているが、実際の赤字は24億である。あとは累積赤字の利息である。24億というと現在3,700~3,800億の政管健保の財政規模からみれば、もはや無視しうる程度の赤字である。なぜこのように36年から40年に医療費が伸びたかといえば、これは私の造語であるが、医療のビヘービアが変わったことも大きな原因である。

ビヘービアということばは、医療の態度、態勢をさすが、そういうものが変わってきた。これが1つの原因になって赤字が出てきた。

そのほかに国民健康保険にいたっては、給付率の改善を年次計画でやった。全世帯員7割給付を実施したために、国庫負担だけでも来年度は3,000億を突破してしまうほどにふくれ上っている。組合管掌健保でも、ずいぶんいろいろなことで苦勞している。つまり、政府管掌健保だけでなく、医療保険全体が財政的に悪化してきた。このことは非常に重要な点で、これをなんとかしなければならぬということに、当然なるかと思うのである。

## III 財政の相対的安定と健保特例法

財政の相対的安定と健保特例法についてのべてみたい。表2によると、36年から40年までは、保険料の対前年伸び率というのは、37年の13.8%を最高に、だいたい10%から11%程度である。一番右側の医療給付費の伸びは、36年の15.4%を最低にして、39年が21.6%と非常に高い伸びを示している。なお、保険給付費には、このほかに傷病手当金等、各種手当金に加わっている。問題は医療費だが、これをみるとどうも39年がヤマで、40年になるとやや鈍化し、41年、2年、3年と全体的にやや沈静化の方向に向ってきている。

ただこれだけを見たのではわからないので、そこで弾性値を見ていただきたい。これによると、40年までは1を上回っているが、41年以後は1を割っている。41年

表 2 被保険者 1 人当り保険料、保険給付費の推移

年 度	1 人 当 り 保 険 料		1 人当り保険給付費		1 人当り医療給付費		医療給付 費の保険 料弾性値
	額	対前年度 増加率	額	対前年度 増加率	額	対前年度 増加率	
36	12,034 <sup>円</sup>	10.5%	11,689 <sup>円</sup>	14.8%	10,145 <sup>円</sup>	15.4%	1.467
37	13,697	13.8	13,730	17.5	11,878	17.1	1.239
38	15,318	11.8	16,346	19.1	14,320	20.6	1.746
39	16,980	10.8	19,648	20.2	17,419	21.6	2.000
40	18,889	11.2	23,160	17.9	20,731	19.0	1.696
41	22,604	19.7	25,937	12.0	23,397	12.9	0.655
42	26,306	16.4	28,507	9.9	25,708	9.9	0.604
43	30,410	15.6	32,315	13.4	29,258	13.8	0.885

でなぜこんなに保険料が伸びたかという、健康保険法の改正があって、41年からは、従来5万2,000円の頭打ちが10万4,000円までになったことが大きな要因になっている。ところが、42年、43年も、保険料の伸びはかなりいちじるしい。一方医療費の伸びは、これを下回っている。どうやらこの調子だと、保険料の伸びの範囲内で医療費が伸びていくというメドがつくのである。単年度収支が赤字だ、黒字だという議論、これも大切であるが、弾性値をみればいま赤字でも、実は基調は黒字基調だということが判定できるわけである。

いずれにしても、医療費の伸びが41年から鈍化傾向に入ってきているということは、十分注目してよしい。ただし、43年の伸びがちょっと大きいのが心配であるし、44年度は、医療費の緊急是正であるから、また上るのではないかという懸念もある。しかしいずれにしても、いまのところ、相対的に安定してきている。その安定してきた理由の1つは、これ以上医療費が上げられないという限度に達したということが考えられる。まず受診の量があまりふえすぎて、医者は多忙になりすぎている。また、薬剤や検査にしても、一定の限界がある。このようなわけで医療費の伸びというのは鈍化している。当面の問題は緊急是正の幅、これが財政的にどうハネ返るかということになる。しかし、36年から40年までの間に見られたような、あの激しい医療費の増加というのは、まず期待されないだろうし、二度と起してはならぬと思う。

そういう意味でいうと、42年の健康保険特例法が、薬剤費の一部負担をかけ、初診料を200円にし、入院料を60円にした。あの健康保険特例法のために臨時国会まで開くというような、激しい政治的対立の問題に医療の問題がなったということは、非常に注目すべきことである。薬剤費の一部負担をかけたという意味は、患者に

薬代の一部を負担させるだけで、ほかに意味はないというのが厚生省当局の説明で、これは単なる財政対策だということであった。いやそんなことはないだろうというのが野党側の追及であった。ともかく、この論争によって、日本の医療がいかにかたよっているか——現在医療費の4割が薬代であるというような、かたよった医療の矛盾というものが、明らかにされた。それまでは、医師は、自分が買っている薬の値段を調べることを拒否していた。医師というのはプロフェッションだから、プロフェッションの原価計算をきくとは何事であるかというのがその理由であった。ところが、42年にあれだけ争ったおかげで、薬価調査をどうしてもものまざるをえなかったし、その結果42年の10月から10.2%の薬価基準の引き下げが行われた。さらに44年1月には5.6%引き下げられた。このように、特例法をめぐる論争の過程で、これらの矛盾が指摘され、薬にかたよっている医療の姿が国民の前にいやというほど明らかにされたところ、特例法の効果があったと私は思う。いわば教育的な効果である。

その場合に、波及効果についても種々の議論が行われた。つまり当局がいうように、薬代の一部負担は15億にしすぎないというようなことはおかしい。15億の財政が節約されるばかりでなく、薬代の一部負担をかけたら、きっと受診を抑制する。国民の欲する医療を、いつでも、どこでも、最良の医療を受けさせるのが医療保障だという立場からすれば、薬代の一部負担をかけるのはとんでもない話だという理屈になる。そこで国民の健康と福祉を害する特例法は天下の悪法だという議論もあったのである。そこで受診抑制の波及効果があったはずだ、その効果たるや実に大きくて、これは200億になるとか、300億になるとかというような議論が非常に多かったのである。しかし、薬剤費一部負担の財政効果を正確



に推計することはむりである。なぜかという、1つは42年10月の10.2%の薬剤費の引き下げ、それから12月の7.68%の医療費の引き上げ、これで、医療費の支払い方式が変わっている。たとえば再診料を認めるとか、内科加算などで、最近の医療の特徴は、薬剤偏重という傾向はいぜんとして直らないけれども、検査がふえている。また、剤数日数比例方式を廃止した。

剤数日数比例方式のもとでは、薬の種類が多くなるほど、日数が長くなるほど、技術料をよけいに支払っていた。だから、たくさんの種類の薬を長期間にわたって投与することにより、医師はもうかっていた。ところが、これを1本化して、処方の場合には、剤数日数比例方式

というのは認めないことにした。調剤料には残っているけれども。

そういういろいろな要因が複雑にからみ合っていて、簡単に1日1剤15円以上の薬に対する一部負担が、そのまま受診を抑制したという理屈にはならない。しかも妙な減免措置が行われた。2万4,000円以下の方は、薬剤費の一部負担を払わなくてもいい、家族が1人ふえるたびに6,000円ずつ足す。そのような細かいことがあって、特例法の役割りというのは、そんな意味で一時的にショック療法を与えたと思いたほうがよろしい。ショックというのは長つづきするものではないということである。であるから、私は、薬剤費の一部負担を残しても、それ

表3 都道府県別各種指標の順位(昭和41年)

	受診率 (A)	1件当り金額 (B)	1人当り医療費 (C)	医師数(D) (10万対)	1人当り標準報酬 (E)
北海道	35	3	19	38	12
青森	34	2	15	28	37
岩手	36	10	24	26	41
宮城	29	8	20	10	21
秋田	39	12	28	45	39
山形	33	43	43	43	40
福島	37	19	33	35	38
茨城	38	37	40	44	29
栃木	40	31	37	41	22
群馬	24	20	21	25	20
埼玉県	19	46	39	46	7
千葉県	9	45	34	33	6
東京都	46	34	45	6	1
神奈川県	26	44	41	31	2
新潟県	27	27	30	27	25
富山県	23	36	27	29	24
石川県	20	35	22	2	17
福井県	32	41	42	37	33
山梨県	43	40	44	39	28
長野県	28	29	32	22	30
岐阜県	41	28	38	34	19
静岡県	44	42	46	40	10
愛知県	45	7	36	20.5	9
滋賀県	30	26	29	19	14
三重県	31	22	31	32	15
京都府	13	1	1	1	4
大阪府	42	21	35	7	3
兵庫県	21	33	23	14	5
奈良県	6	13	8	15	13
和歌山県	15	39	25	18	8
鳥取県	22	18	16	3	45
島根県	7	38	17	24	46
岡山県	8	5	5	8	27
広島県	16	30	18	9	11
山口県	18	23	14	13	18
徳島県	2	15	2	5	36
香川県	14	9	10	16	35
愛媛県	12	4	7	36	34
高知県	3	14	4	17	26
福岡県	17	6	9	4	16
佐賀県	1	17	3	20.5	43
長門県	11	16	12	11	23
熊本県	4	11	6	12	42
大分県	10	25	13	23	32
宮崎県	25	32	26	42	44
鹿児島県	5	24	11	30	31

ほど大きな効果はなかったと見る。30 億から 60 億ぐらいの違いはあったかもしれないけれども、それ以上の大きな差はなかったろう。やはり薬剤費の一部負担の果たすべき役割りというのは、もはや終ったと私は見るのである。

#### IV 保険医療の地域的格差

医療費の地域格差について若干説明しておきたい。表 3 は昭和 41 年の都道府県別各種指標の順位で、これは非常に興味のある問題である。たとえば 1 人あたり医療給付費の一番は京都である。41 年の数字で、京都の 1 人あたり医療費が 3 万 4,801 円。最低は静岡である。42 年は東京になったけれどもだいたい東京、静岡というのは、毎年低い。静岡の医療費は 1 万 7,225 円である。ちょっと見ただけでも、倍以上の差がある。全国の平均で見ると、2 万 3,252 円。受診率が高いのは佐賀県である。佐賀県という県は、国保の受診率はそれほど高くないが、政管の受診率は非常に高い。医療費もしたがって佐賀は全国で 3 位である。1 件あたり医療費はそう高くないのだが、受診率が高いから、このようになる。

1 人あたり医療費が高い都道府県というのは、京都、徳島、高知、岡山、ついで奈良が入ったり佐賀が入ったり、熊本が入ったりする。このように、日本の医療費の地域差というのは、西高東低型であり、また貧困県、財政能力の低い県ほど医療費が高いという傾向が見えている。それも受診率が高いために医療費が高い県と、1 件あたり医療費が高いために医療費が高くなる県と、いろいろなタイプがある。1 人あたり標準報酬との関係でも興味深い。

では、なぜこのように大きな地域差が出てくるのかということになるが、実はこれはよくわからないのである。私はこの 2～3 年の仕事として、この原因を分析しようと思っているが、この順位にどうも関係がありそうな要因を調べてみると、一番大きいのは人口 10 万人あたりの医師の数らしい。医師の数が多いところほど、1 人あたりの医療費が高くなるらしい。逆にいえば、医療機関の分布のアンバランスが医療費の地域差を生んでいる要因の 1 つと考えられそうである。ただし、これには大きな例外がある。というのは、東京と大阪で、東京、大阪は、人口 10 万単位で見ると、医師の数は多いけれども、医療費は低い。それから医師の数が一番少ないのは、実に意外なことに、埼玉県である。だが、それがあまり大きな問題にならないのは、交通の便がいいからである。ところが、青森とか岩手などは、医師数は特に低いわけ

ではない。にもかかわらず、無医村地帯が問題になるということは、交通の問題、とくに冬季の積雪地帯の交通が不便だということが、やはり非常に大きな影響を与えるのではないか。

それから医師の数が少なければ少ないほど、1 人あたり医療費は下る傾向にあるが、しかし、医師の数は少なくとも、1 件あたりでは高いところもある。医師の数が少ないから、需要と供給の関係からいって医師の力が強い。医師の力が強ければ、医療費は 1 件あたりについて上がるというようなこともある。それから京都は、医師の数は全国最高である。念のために実数をいうと、医師数は、昭和 41 年末で、全国平均で、人口 10 万対 111.8 である。ところが、最高の京都は 172.9 人もいる。最低の埼玉県にいたっては、71.9 人しかいない。こういう問題がある。この分析は、なにも医師の数ばかりでなく、病院の数とか、とくにベッドの数なども調べてみないと、はっきりしたことはいえないが、ともかくいかに日本の医療がちぐはぐかということがわかんと思う。

つまり受診の機会に恵まれすぎているようなところもある。同様な平均的な病気にしてみても、1 件あたり金額でも、上と下ではやはり 2 倍ぐらいの差がある。受診率もそのぐらいの差がある。ある人にそのことをきいたら、県民性であろうというようなことをおっしゃる。あるいは地域の特殊性、冬寒いからだとか、そのためにゼンソクが多くなることかというのであるけれども、同じ寒いところを比較してみても、かならずしもそれが成り立たない。非常に不合理な要因で地域差が生み出されてきている。

ともかく私は、厚生行政全般あるいは社会福祉行政全般を、できるだけ計量化するとか、少なくとも計測しようということがだいじな時期にきているように思う。ところが、いままでの日本の厚生行政のあり方とか、あるいは実務家の感覚というのは、法律の施行は忠実にやる。だが、なんのためにそうやっているのかということについて、あまり反省がなかったように思われる。

#### V 抜本改正の必然性

現在の日本の医療保険の 8 つの制度というのは、健保、船員保険、日雇、国家公務員共済、公共企業体職員等共済、地方公務員共済、私立学校教職員共済、国民健康保険の 8 つである。これがてんでばらばらである。たとえば公務員共済の場合は、本俸方式で保険料を取っているはずである。頭打ちはないが、一種の官庁式の号俸の

頭打ちがあるから、頭打ちがあるのと同じである。それから健康保険はさきほどいったように、3,000円から10万4,000円まで、船保はまた違うし、私立学校共済も標準報酬のつかみ方も段階の切り方も違うし、料率のかけ方も違う。健康保険組合は標準報酬のかけ方は同じであるけれども、率が違う。事業主負担が多くて、被保険者の負担が少ない。現在健康保険組合の保険料は平均で1,000分の68ぐらいであるが、それを6対4の割合で負担している。それはなぜかという、健康保険組合には事業主の労務管理的部分が入っているからである。

このように、日本の医療保険制度は、目の当たるいいところにいる人にはよくできているけれども、負担能力が乏しく、医療の保護を最も必要とする階層に対しては、かえって手当てが薄いという問題がある。また国保まで7割の給付になったのに、政府管掌保険の家族だけが5割給付だというように、抛出と給付のアンバランスがある。やはり給付面の改善としては、政府管掌健康保険の被保険者の7割給付の実現は避けられないし、ぜひ実現しなければならない問題だと思う。保険料についてみると、健康保険組合は安い。政管は高い。医療保障という立場から見れば、できる限り財政能力を平均化する必要があろう。そういうことからいま問題になっているのが、財政調整ということである。

財政調整というのは、一口でいえば、財政能力の豊かな保険から、財政能力の乏しい保険へ金を分けようということである。だから、こんどの抜本改正の中心的問題は、7割給付の実現、そのために財政調整により保険制度全体のバランスをとろうということ、もう1つは、老人医療の改善である。老人の医療面における保護をどうするか。これと老人福祉対策をどうかみ合わせるか。東京都のやり方はどうか。あるいは厚生省の提案している老人保険の構想ではどうか。いろいろな問題があるが、そういうことを議論せざるをえない。

そういう保険への手当てをやると同時に、一方、日本の医療制度の持っている矛盾をどういうふうに解決していくかという問題も当然出てくる。自由開業医制であるとか、医薬分業は行われていない、あるいは医師がほしいところに医師がこない。そういう医療制度の持っている矛盾をどうするか。あるいは健康保険の制度的手直し

をしても、保険料が伸びる以上に医療費が勝手に走られたのではたまらない。だから、国民の負担しうる範囲で医療費が伸びてくれるのはよい。ところが残念ながら、従来の傾向を見ると、かならずしも国民が納得しうるような形で医療費は伸びてきていない。ある程度、医学、医術が進歩するから、その分がふえるといっても、それが13%も自然増があったのではまったものではない。こうなると、本当の意味の自然増加というものと、どうもわけのわからないものとを区別してもらわなければならない。そういう問題がある。

私は医者ではないから、医療制度というのはどう改革しなければならないかという議論はあまりしたくないけれども、しかし保険をやっているもののサイドからいえば、医療費というのは、われわれの賃金、所得の伸びに応じて伸びてもらわなければ困るということである。

そういう医療制度の持っている矛盾ということをや、やはりなにかの形で手当てしなければいけない。当面の改革の方向というのは、いまいったような、保険の側の手当てであって、とくに地方の場合には、国民健康保険の改正が非常に大きな眼目になるかと思う。

国民健康保険は、ご存知のように、現在定率4割の国庫負担に、5分の財政調整交付金をつけているが、これは保険料と同額の国庫負担を行うというような改正になるらしい。つまり7割給付の半分を国保税あるいは国民健康保険料として取る。残りの半分は国が補助する。保険料にリンクして国が35%負担し、あとの10%相当分は財政調整交付金にまわすということである。しかし、保険料といっても、いろいろアンバランスがある。たとえば東京都の23区の国民健康保険の均等割は1人年間600円だから、月50円だったと思う。かと思うと山間へき地へ行くと、均等割がかえって高いというような問題がある。そこで保険料を標準化して、標準保険料という形で、医療費と所得に見合った保険料を負担していただく。こういう方向に改革せざるをえない。

いまの改革が保険制度の改革にかたよっていて、医療制度はなにもやっていないじゃないかという批評があることは事実である。けれども、ものというのは、そう一挙にいくものではないので、まず保険を改革し、その上で医療の手当てを講じていくことが大切であろうかと思う。

# 社会保険の国際動向

高 橋 武

## は し が き

最初にお断りしておくが、お話し申し上げる内容は私の個人的な意見で、ILO がそう考えているということではない。

今年は ILO の創立 50 年にあたる。この間に労働問題や社会政策の面では、新しい考え方や対策が生れてきた。ILO は社会保険の国際的普及に少なからず貢献したので、ILO にもふれることにしたいと思う。

そこで社会保険という場合に、その範囲がよく問題になる。ILO には周知のとおり 1952 年の「社会保険の最低基準に関する条約」(第 102 号)がある。これは諸国における社会保険の経験、ILO の戦前からの国際規制、つまり条約や勧告、ことに 1944 年総会で採択された「所得保障勧告」と「医療勧告」等の経験、さらに予想される今後の発展に照らして制定されたものである。また第 102 号条約の内容は、諸国の同意を得られた社会保険の国際版とみてよい。そこでいう社会保険は、わが国の通念よりもいくぶん狭く、医療と所得保障が主に採り上げられている。本稿でも一応、社会保険とは、医療と所得保障ということにしておきたい。

## I 1960 年代の新しい動向

まず 1960 年代に社会保険の動向として注目されたものを若干拾い上げてみたい。

### 1 「財政硬直化」

1967 年ごろからわが国では財政の硬直化がいわれだした。その 1 つの理由に社会保険費、ことに医療費の自然増という事実が指摘された。そのため社会保険の将来に不吉な予感をもった人も少なくなかった。

しかし注意すべきことは、「財政の硬直化」というのは国家財政について余裕がなくなりつつあることであって、必ずしも社会保険そのものの財政が硬直化したことではない。

この財政硬直化の主張の中で、西ヨーロッパ、例えば西ドイツで社会保険費が経済全体の中で大きなウェイト

を占めるようになったため、社会保険の財政が大問題になったことが例にされていた。たしかに、一国の経済政策や財政政策を担当する者の目からみれば、社会保険がだんだん手に負えなくなりつつあることはある。

しかしこれは別の角度からみれば、社会保険そのものが自律的に進みつつあることの表れでもある。もともと社会保険は常に経済の動向に従属すべきだと考えることはおかしい。したがって社会保険の発展を一概に問題視するわけにもいかないように思う。とにかく、最近では社会保険が制度的に地につきはじめたといってよい。社会保険費がふくれたしたのは、第 1 に医療と第 2 に年金部門である。

### 2 医療費の増加傾向

どの国についてもほはいえることは、最近では医療費が非常な勢いで伸びていることである。

社会保険の国際動向をみると、先進国と後進国との間には、社会保険のパターンに顕著な違いが今でもみられる。それを社会保険費の点でみると、先進国では年金が、後進国では医療が大きなウェイトを占める。これがこれまでのパターンであった。

ご承知のとおり 1942 年のベバリッジ報告が打出した社会保険の構想は、貧乏に対する対策としての所得保障ということであった。文字通りベバリッジ・プランは、「社会保険イコール所得保障」であった。しかし戦後、イギリスで現実成立した社会保険の姿は国民保健サービスという形の医療〔保障〕がむしろ中心であった。

わが国でも社会保険といえば、まず医療保障を頭に思いうかべるほど、医療中心である。とにかく今日では 1944 年の ILO 医療勧告が予想したように「適切な医療を利用することは社会保険における本質的な要素」になったのである。

したがって戦前から所得保障を中心に進んできた先進国でも、医療費がどんどんふくれあがることになった。これには死亡率の低下も手伝って、医療に対する庶民の需要が大きく顕在化した。また供給側の要因として医学と医術の進歩によって医療に要する費用が高くなったこ

とがある。

そこから、1960年代になると、「社会保障下における医療の組織」の在り方が国際的に問題になった。ILOが1969年に *The Organisation of Medical Care under Social Security*, 241 pp., by Milton I. Roemer という、報告書を出したわけである。これは8カ国を採り上げて、社会保障の給付として支給される医療の組織化を比較研究したものである。

### 3 年金給付の新しいパターン

しかし先進国の社会保障費を調べると、なんといっても一番費用がかかるのは年金、なかでも老齢年金である。所得保障は元来が、働いていない人に対するものである。その中でも老齢者が一番多いから、それだけに費用がかかる。例えば西ドイツでは1963年に社会保障費のうち57%が年金に使われていて、1人当たり国民所得で示すと8%にもなる。わが国では今でも0.5%にならない。

元来、諸国の年金制度は大きく分けると、沿革上は2つの流れがある。1つはイギリスやスウェーデンのように、各人には少なくとも最低限必要な収入をナショナル・ミニマムとして保障するやり方である。そこでは各人に対する均一給付という形がとられてきた。このやり方は、これまで社会保障が最も進んだ国とみられてきた、イギリスや北欧諸国の特徴であった。他の流れはドイツのビスマルクの1880年代の社会保険に発するもので、給付は本人の従前の所得に応じて定めるやり方である。いわゆる「賃金に比例する給付」である。労働者保険の流れをくむ西ヨーロッパの大部分の国とソ連がそうである。この場合には、わが国の生活保護法にあたる〔公的〕社会扶助が社会保険の足りないところをカバーするか補う仕組が不可欠になる。

とにかく年金制度には、1つは「国民年金」、他は「社会保険年金」という2つの大きな流れがみられ、それが1960年代になると、それぞれの流れに大きな変化が見られるようになった。

前者の最低保障の原則に立つ国では、ナショナル・ミニマムとしての均一給付の上に、さらに本人の「従前の所得に応じた給付」を上積みする制度が新たに追加された。1960年代になると、この傾向がはっきりした。イギリスでは1959年法で、スウェーデンでは1960年に、ノルウェーでは1966年に、またカナダでも1965年法で、この種の給付が追加された。ことにイギリスでは1964年に労働党内閣ができると、短期給付についてもこれまでの均一給付の上に給与比例を上積みすることになった。

他方、これまで給与比例の給付が原則であった西ヨーロッパの国の中でも、まず最初にフランスで、ついでイタリアで均一給付を下積みする制度が導入された（フランスの国民連帯基金から支給される手当、イタリアの社会（福祉）手当）。これは1967年にILO総会が採択した年金給付勧告で「最低（限）年金」という規定が提唱されたが、この考え方に通ずるものであろう。もっともこの両国の手当の額からすれば、果してナショナル・ミニマムといえるかどうか問題である。

これと同じような動きは米国にもある。ここ数年来、「豊富の中の貧困」が大きな社会問題になると、ミニマム・ギャランテッド・インカム（最低保証収入）<sup>1)</sup>とかネガティブ・タックス（負の所得税、逆所得税）の導入が議論されるようになった。前者は文字通りナショナル・ミニマムの保証である。後者は、所得税を支払えない者に対しては、逆に国家が「所得」を与えようという考え方である。

とにかくこれまで沿革上2つのパターンに大別されてきた年金制度が、前者については「最低限保障プラス本人の所得に比例した給付」というやり方（上積み）に、後者については「本人の所得に比例した給付プラス均一額」というやり方（下積み）に変わりつつあることは、はなはだ興味深い。というのは、この両者は別々の起原から出発して、同一の方向に向って相互に接近しつつあるからである。

こうした「最低限の保障と賃金比例の給付」という考え方を支配的にさせた理由は、至って簡単である。例えば65歳で勤労生活から引退する人（イギリス等の場合）は、最低限の保障だけで生活すべきだとして国家が押しつけるのは酷である。生活環境が変わったからといって急に従前の生活水準を切下げるわけにはいかないだろう。そこで現実的な考え方に立てば、所得保障はある程度まで従前の所得に結びつけた給付を加味することも必要になる。とにかくこのことから先進国では「年金時代」が到来しつつあるとみてよい。

### 4. スライド制の普及

年金問題でもう1つ重要なものに、わが国で「スライド制」と称されているものがある。これは、年金の額をその時その時の所得（賃金）の水準または消費者物価水準の変動に結びつけて改訂するやり方である。「変動に釘付け（peg）した年金」という表現もある。

1960年代になると西ヨーロッパでは年金スライド制

1) ロバート・セオボルド編（浜崎敬治訳）『保障所得』、1968年、法政大学出版局刊参照。

が普通になった。ことに EEC 6 カ国全部で今では年金の額は（ちょうど毎年の賃上げのように）毎年改訂されるようになった。

戦前には年金スライド制という考え方はほとんどなかった。ビスマルクが廃疾老齢保険を制定した当時は、通貨価値が安定していた金本位制の時代であった。また今日のように、不断の経済成長という考え方もなかった。したがって年金の実質価値の維持という問題は起りようがなかった。

年金スライド制の普及に役立ったのは、前記の ILO の第 102 号条約である。この条約で国際的に初めて長期給付については、「給付額の調整」という考え方が打出された。それによると、年金の額はその時その時の賃金水準に対して所定のパーセンテージを保ったものでなければならないというのである。これは〔等時性の原則〕といわれる。社会保障は私的保険とは違うから、単に額面(名目)価値の保証では事が足りない。

わが国のように賃金の一般水準が毎年 10% 以上も上昇するところでは、この原則に立つと理論的には年金額も毎年 10% 以上も引上げねばならない。厚年を始めとして多くの年金保険で、スライド制という考え方だけは法規定の中に挿入されるようになった (1965 年)。目下それを具体的に発動する手続と財源調達が問題になっている。

財源をどうするかは、大問題がある。西ドイツでは 1957 年の年金保険改正法で年金スライド制が導入された。上述したように西ドイツの社会保障費の中で年金のウェイトが極めて高いわけである。もっとも、それ以前からそうであった。とにかく近代的な年金制度は、社会保障費の中で一番費用がかかるものである。

### 5 家族手当制度

社会保障の中で年金と医療に次いで金がかかるものに、家族手当制度がある。わが国では児童手当制度という名称で、その導入がここ数年来公約されてきたが、なかなか実現しそうにない。

国際的には家族手当といわれるものは、これまでの社会保険あるいは医療保険とも、その性質が非常に違うことに注目しなければならない。端的に言えば、これまでの所得保障は、所得の中断、喪失または停止に対する補いとして給付を支給するものであるが、家族手当制度は労働者についていえば、毎月貰う賃金のほかに、子供がいるということで常時手当が支給されるのである。であるから賃金に対するプラス・アルファである。そこから賃金を社会化した部分という見方も出るわけである。

ソ連には社会化賃金という用法がある。フランスでは社会〔的〕賃金ともいわれてきた。元来、賃金は働いたからもらうもので、子供の有無や数には無関係である。これが賃金の単純な経済理論である。しかし子供がたくさんいる人の生活費はそれだけ余計にかかる。それを何とか社会的に見てやるために、多くの国で家族手当制度が普及するようになった。

戦前にはフランス、イタリア、ベルギーぐらいであったが、戦後はイギリス、カナダで採用され、またおくれでドイツでも採用されるようになった。今ではアメリカと日本を除いて、先進国では、家族手当制度は社会保障の不可欠の部門として確立した。

そこで新興のアフリカ諸国の社会保障で家族手当が問題を起していることにふれたい。

アフリカは 1960 年代にはいると、ブラック・アフリカとか、アフリカン・パワーとかいわれるようになって、多くの植民地が本国から独立して、小さな国がたくさんできた。アフリカの新興国は、大きく分けると、地中海よりの北アフリカとサハラ以南のアフリカになる（この分け方に反対の人もある）。しかし社会保障の点からすれば、1 つはフランス系の旧植民地、もう 1 つのイギリス系の旧植民地では、顕著な差が目立つ。

フランス系の旧植民地の場合には、独立以前に 1952 年のフランスの海外領労働法典に社会保障の規定が含まれていた。この労働法典は、それぞれの海外領土の政府がその地方に適した部分を適用するものである。

ところでフランスの社会保障はご存知の通り労働者を中心にして、しかも家族手当を中心にできている。フランスの旧植民地もそれをまねして社会保障を導入した。というのは、独立以前にはフランス本国のそれぞれの労働組合が植民地に支部を設けて、組織労働者を擁していた。このことも手伝って、本国式の社会保障が導入されたのである。それが独立後もだいたいフランス法の線に沿って社会保障を設けさせることになった。

その結果、旧フランス系アフリカ諸国の 1 つの特徴は、社会保障が被用者を対象にして、家族手当を中心に成立している点にある。医療や年金もあるにはあるが、家族手当が中心である。実は、必要な財源を、フランス式に使用者からの拠出金にまつことができるからである。

しかし独立はしたが、経済的には開発途上の後進国であるから、広汎な社会保障を支えるだけの経済力はない。しかし労働者を中心にして、また労働組合のサポートもあるため、家族手当中心というパターンを変えるわけにはいかない。その結果、逆に、肝心の医療とか、労

災とか、失業とか、他の部門の発達で財源の面で制約をされる傾向が1960年代の後半に顕著になった。

家族手当は賃金を社会化した部分とされてきたから、賃金は雇主が払うものであるため、その費用も雇主が拠出金の形で支弁する。なお、ここでは保険料という言葉は使いたくない。1つには家族手当制度は社会保険とは目されていないからでもある。とにかく家族手当に要する費用は、使用者の拠出金をプールして、そこから子供の数に応じて労働者の細君に払う。国家は1文も出さない。労働者も負担しない。であるから雇主の負担能力が決定的な要因になる。

今日、アフリカの社会保障にとって一番の問題は比喻的にいえば、家族手当中心の社会保障の硬直化にある。というのは、家族手当の異常肥大のために、ほかの部門の発達が押さえられる現象が起っているからである。

#### 6 オランダの画期的な障害保険

以上、社会保障として医療、年金、家族手当に触れた。このほかに102号条約で定められたものに、失業給付と業務災害給付がある。

戦後は先進工業国ではだいたい完全雇用下にある。戦前イギリスで失業保険が世界恐慌のために行詰って失業扶助になってしまったことがあったが、そういう経験は戦後はどこにもない。その代りに、後でふれるように、都市化や工業化の影響を受けて、農民の社会保障、ことに老齢年金が問題になりだした。農地を手ばなした連中に対する老後保障の問題である。

社会保障のもう1つの部門は労働者災害補償である。これは1, 2の国を除いては、あまり大きな費用はかからない。後進国でも一番最初に採用されるのは、この部門である。現にこれがアフリカでも社会保障政策の1つのパターンにされている。

この労災で注目されることは、1967年にオランダで公私の区別を除いて新しい1本の形の障害保険が導入されたことである。これまでの職業上のリスクと私的なリスクという区別をなくした点に、社会保障史上、画期的な意義がある。

#### 7 社会保障の費用

以上、ILOでいう社会保障の範囲として医療、年金、家族手当、失業、労災の5つの部門にふれた。費用の点から見ると、多くの国で医療、年金、家族手当の3つでその大部分が食われてしまう。国によっても違うが、社会保障で一番金のかかるのは、実際的にも、また理論的にも年金である。

ヨーロッパではILOの102号条約が最低基準である

ところから、それよりも高度な基準が1964年に「ヨーロッパ社会保障法典」という名称で制定した。これはヨーロッパ会議(Council of Europe)がILOの援助をうけて、102号条約を基礎にして作ったものである。内容は第102号条約とほとんど同じであるが、批准の要件を厳格にした点にある。またこの法典の付録でILO条約よりも高い給付率が選択規定として定められた。また「ヨーロッパ社会保障法典」のプロトコルと称される部分で、先進国を目標にした今日の社会保障の高度基準と考えてよいものが打出された。

ところで問題の批准の要件として、この法典に定める9つの給付部門にそれぞれランキングが決めている。老齢給付の部門は普通の部門の3倍に扱い、医療は普通の部門の2倍に扱い、その他の部門はそのままに扱うというのである。つまり医療は2, 老齢給付は3, その他はそれぞれ1という割に扱うランクである。それというのも、この法典は国際条約であるから、この法典に加盟する国は当然、順守の義務を負うことになるが、その義務をできるだけ平等なものにするために、こうした部門別ランキングが決められたのである。各国が社会保障に支出している費用という点でバランスを考えたのである。この場合、老齢給付と医療は費用がかかるから特別な扱いをしたわけである。これからわかるように、ヨーロッパでは老齢年金に一番金がかかるし、その次が医療というのが常識である。

## II わが国の問題点

### 1 1962年の総合答申

ご承知のとおり1962年(昭和37年)に社会保障制度審議会は、1960年代の社会保障の方向について総合答申を出した。それは、その前年の昭和36年に医療については皆保険、年金制度については皆年金という、長年の公約が一応達成されたからである。この「皆保険・皆年金」という表現については若干の説明を要する。

医療保険についてはたしかに皆保険ということがいえる。もっとも一部に未適用者もいるが、これはある程度までやむをえない。他方、年金については、すべての成年者に対して何らかの年金制度に加入する可能性が与えられたということであって、すべての高齢者、あるいは身体障害者、母子が現実的に年金を支給されている意味ではない。

それにしても、社会保障の面で非常な躍進をした年は1961年である。生活保護法についても、保護基準の建て方がそれまでのマーケット・バスケット(理論生計費)

方式から、エンゲル係数（実態生計費）方式に変わったのも、この年である。その結果、保護基準はそれまで勤労者世帯の生活水準との格差がはなれる方向になっていたが、その後は逆転するようになった。そういう意味でも昭和36年は戦後の社会保障史上、画期的な年であった。

1962年の総合答申で打出されたことは、1つは、10年以内に（昭和36年を基準にしているので昭和45年には）、西ヨーロッパ水準に追いつくことであった。その当時、西ヨーロッパ水準については、はっきりした数字は出されていなかったが、社会保障給付額の対国民所得比のおおよそ10%以上の線が目標にされていた。

当時日本の社会保障給付額は国民所得の5%台であったから、10年間に少なくとも10%台まで引上げることが目標である。しかしその後の推移からすると、到底その線までは達成されそうにない。7%台に達すれば上出来である。

この答申の第2のポイントは、社会保障に対するこれまでの考え方とは違って、新しい分類のパターンが打ち出されたことである。第1は貧困な人達に対しては生活保護法を強化して、目標として10年以内に給付額を約3倍にすることである。第2は当時ボーダーライン層といわれた層の人びととか、これに類する人びとについては、これまで立遅れが目立っていた「社会福祉」といわれるものを拡充することが要求されたことである。例えば身体障害者福祉、母子福祉、高齢福祉といったものの強化である。第3は一般の所得階層の者については社会保険を拡充すべきだということである。

このように国民を3つの階層に分けて、それぞれに対する主たる手段として、生活保護法とか、社会福祉とか、社会保険というものが結びつけられたのである。この考え方は社会保障政策の戦略として非常に注目すべきものである。国際的には、このような考え方が正面切って打ち出したケースはないように見受けられる。

そこで最初に述べた国際動向と、1962年の総合答申とを頭に描きながら、現実の社会保障の内容について問題点を指摘してみたい。

## 2 疾病医療の異常肥大と年金制度の未成熟

とにかくわが国の社会保障では医療保障の非常な膨張が目立つ。社会保障制度審議会事務局編『社会保障のあゆみ』の8ページの表でみると、全体の社会保障給付費のうち「疾病と出産」にその61.6%を振り向けている（1963年、公務員、公的扶助及び類似制度、戦争犠牲者給付を除く）。

他方、年金は6.3%を占めるにすぎず、極めて低い。

つまり医療は非常に発達しているけれど、年金は全く一人前になっていない。また家族手当は未だ採用されていない。

現実の社会保障給付の構造では、こういうアンバランスが目立つ。その意味で、非労働力についての本来的な所得保障が全くといってよいほど未発達の状態を呈している。その欠陥を生活保護法が最低限の保障として埋めてきたのである。いうまでもなく、生活保護法は所得保障という点では最後の線であって、これに頼ることは、健全な社会保障の在り方としては、少くとも先進諸国では、人権の点から歓迎されないものである。

## 3 失業保険の新しい役割

その結果、社会保障の中で、割合に地について生活の中にはいり込んでいるものは、医療のほかは失業保険と労災保険である。失業保険については、わが国ではことに大企業では、終身雇用という慣行が確立したパターンになっていて、不景気になったからすぐ首を切ることはほとんどない。解雇が不道徳に見られている社会では、失業保険というものは、変な役割りを演ずることになる。

1つは季節労働者が1年のうち半年ぐらい働いて、あとは仕事がないため故郷に帰って、ブラブラしていても、職安に出頭すると、ある程度の失業給付がもらえる。東北から東京に、あるいは北海道に出稼に行く農村の人びとが相当にいる。失業保険はこういう人たちのための生活費になってきた。季節労働者を一般の失業保険の中で適用したからである。その結果、都市から農村への所得移転という役割を果たしている。昔は、この種の出稼労働者の賃金は、稼いだ賃金で1年間の生活の資になるように高目に決められたものである。しかし、今日のように構造変化のはげしい時代には通用しないことであろう。

第2に、若い女の子が結婚してからか、あるいははじめてのお産をすましてから、会社を辞める場合にも、失業保険の給付を支給する慣習ができてしまった。

以上の2つのグループで給付額の大半が占められてきた。このように、現行の失業保険は、ここ10年以上も一部の産業を除いて失業問題がないために肝心の社会保障としての役割は発揮する機会が余りなかった。このことは失業保険が毎年黒字であることからわかる。その結果、毎年残る黒字は積立金として、職業訓練など雇用政策上の施設に大きく役立ってきた。これらの施設は失業を発生させない予防的な役割を果たす点で、失業保険が先手を打った形になる。この点で注目に値するものがある。



わが国の失業保険には社会保障の組織上の点で特に注目すべきものがもう1つある。ご承知のとおり、失業保険には2つあって、1つは一般の労働者に対する失業保険、他は日雇労働者に対する失業保険である。この点は健保の場合もそうである。しかし失保と健保では、日雇労働者に対する扱い方が財政上の仕組みの点で全く違う。この事実は注目しなければならないが、世間からは余り関心が払われていない。

日雇健保の場合には、これは制度として、一般の健保から独立した存在であって、財政的にもそうである。例えば日雇健保の赤字ははっきり数字になって表れる。しかし日雇失保の場合には、形式的には一般の失保から別建になっているが、しかし財政の面では一般失保と1つのものとして扱われる。したがって赤字が出てこないようになっている。というのは、日雇失保と一般失保とは、経理上1つの会計になっているからである。そこで日雇失保に赤字が出て、一般労働者の失業保険で補填されることになる。その意味では日雇失保は独立の保険ではないし、保険の原則に合わないという議論が出るかもしれない。

しかし社会保障はもともと所得の移転または再分配ということであるから、その意味では、日雇失保と一般失保という厳密な区別を固執するのは、社会保障の目的からすれば、好ましいことではない。とにかく日雇失業保険の財政上の取扱い、わが国の社会保障の中では、進んだ考え方のものであるといえる。

#### 4 労働者保険の先駆的役割

労災は5人未満事業所の問題について、全労働者への適用という点で、わが国の社会保障の中であって先駆的な役割りを果たしつつある。

社会保障の歴史を見ると、戦前は今日の日本以上に、いろんな制度が労働者のカテゴリー別に、職業別に、地域別に、またある場合には労働組合によって、別々に設けられていて、制度の乱立が特徴的であったことも多い。それが第2次大戦争を契機にして、戦後にはイギリスにしろ、フランスにしろ、ある程度までこうした制度が統合されて、社会保障制度は地域を単位にしてつくられるようになってきた。

そうなると、もはや労働者が雇用される事業所の如何は、社会保険の適用上の問題にはならないから、5人未満事業所というような適用問題はおこらない。その意味でわが国の5人未満事業所の未適用という問題は、社会保険を地域を単位に組織する問題になる。とにかく、組織化の基盤を職域から地域へ切り変えることが一つのキ

メ手になる。しかしこのことは何も現行の企業別の健保組合という制度をそのままにしてもできることである。というのは、適用届出の義務を労働者個人に課することでこの問題は解決可能だからである。

### III 経済成長によるインパクト

ところで1960年代を特徴づけたものは、経済成長が先進国で、また後進国でも著しく、大きな不況がなかったことである。そこから社会保障への経済成長のインパクトが、徐々に現われだした。

#### 1 新しいニードの発生

その1つは農村から都市への人口の移動である。その結果、わが国では太平洋ベルト地帯への人口の集中が目立ち、過疎地域が出現した。これは社会保障にとって重大である。第1に狭い市町村を単位にした国保では、その存立の基盤を侵されるからである。

もう1つは斜陽産業とか、あるいはオートメーション化の進行によって、新しい離職者に対する訓練の問題が大きく出てきた。1960年代には石炭問題にこれが典型的に表れた。そのため従来の社会保険としての失業保険の外側に、1966年には雇用対策法によって、転職あるいは移動のための、または訓練のための新しい手当が出現した。これは旧来の社会保険の枠外に出てきた点で、これまでの社会保障に対するチャレンジである。

第3に公害問題が大きくなった。交通災害も出てきた。こういう新しいリスクなりニードが出てくると、これからの社会保障が処理しなければならない課題になる。例えば交通災害について見ると、労働者の通勤途上に起った災害を労災で見るか、他でみるかは別として、とにかく何らかの処置を制度的に確立しなければならない。ILOでも1964年の業務災害給付条約(121号)で通勤事故が労働災害に見做される状況について、ILOに報告する義務がはっきりうたわれている。

またオランダでは、上述したように従来の身体障害者に対する処置として、業務上、業務外を問わないこと、つまり原因を問わないことにして、新しい障害保険制度が採用された。これはこれまでの廃疾保険としての所得保障のほかに、社会復帰、リハビリテーションをも踏まえて、職業更生や就職にまで踏みこんだ新しい型の障害保険である。原因の如何を問わないという社会保障上の原理からしても、これは世界的に画期的なものである。またニュージーランドでも去年、すべての災害、交通災害まで含めて、災害一般について新しい制度ができた。

このように新しいニードなり、新しい状況になると、い

ままでの社会保障の考え方、仕組みを変える必要に迫られる。しかしその対応の仕方は、どうも遅れがちである。

## 2 資金面へのインパクト

経済発展によって社会保障にいろいろのインパクトが起るが、その対策を考える場合に1番重要なことは、これまで「保険」という言葉にこだわってきたことである。社会保険の「保険」という語にはいろんな解釈の仕方があがるが、1つは保険料を支払う点にある。社会保険は保険であるから、その資金は保険料でまかなうべきだという考え方がそれである。ところがオートメーションあるいは機械化が進めば進むほど、そこで働く労働者の数は減る。進んだ産業ほど、労働力はいらなくなるから、生産性は高い。他方遅れた産業ほどたくさん労働力を雇っている。こういう事実が社会保障の資金調達に大きな影響を来す。保険料というものは、これまでの考え方であると、支払った賃金や、支払うべき賃金の何%という形でかけられてきた。これだと近代産業ほど保険料は少なくてすむ。逆にいうと、社会保障という面から見ると、近代産業というものは余り収入源にはならない。

しかしこのような産業近代化の意味合いをふまえると、保険料は賃金に応じて支払うという100年前に生れた考え方は、現代に合わない。そこで社会保険では、日本ばかりではないが、いろんな財源をさがしにかかる。たとえば石炭1トンを出炭するごとに、社会保険税をかける。航空運賃には乗務員の年金基金の財源にするため交通税をかける。とにかくいろんな手段を講じて財源を確保するのが、最近の傾向である。

とにかく保険とか、保険料という旧式な考え方に捉われていると、新しい時代の社会保障の財源調達方法は生れてこない。

## 3 年金制度の財源調達

先ほどのスライド制の財源をどう調達するかの問題についても、各国でいろんなことをやっているが、いまだ確立したパターンはない。またそれを打ち出した国際条約も国際的な結論もない。ただいえることは、これまでの年金保険の財政の仕組は今日の事態にマッチしてないということである。社会保険の年金と、民間の保険会社が売出す私的年金とは、名称は同じでも本質が大いに違う。わが国では社会保障の年金制度でも積立金をたくさん持つやり方がいぜんとして支配的である。そこに社会保障の年金財政方式として大きな問題があることになる。

社会保障というものは、国家の最終的責任で行うものである。社会保険の歴史が古い国ほど、これまでにいろんな大事件、つまり戦争とか経済恐慌とか、インフレを

経験してきた。その結果、当初ビスマルクが考えたのとは全く違った財政方式が生れることになってしまった。

少なくとも「一般的」年金制度については、余り積立金を持たないほうがいい。持つにしても支払不能の事態に陥る程度であって、積立金はせいぜい年間支払総額の数倍程度に限るのが支配的である。国によっても違うが、アメリカの連邦年金保険では3年分、西ドイツでは1年分の支払に匹敵する程度の予備金が望ましいとしている。日本のように積立金として年間支払総額の何十倍も持つことは、今日ではどの国でも行われていない。

しかし注意すべきことは、これはどんな年金制度についていえることではなしに、労働者の大多数に適用される一般的な年金制度についてである。

## IV なぜ総合答申は実現できなかったか

### 1 貧困対策から所得再分配策に

なぜ総合答申が達成できなかったか。第1にいうことは、どの国の社会保障費の動きを見ても、国民所得の中に占める社会保障費のウェイトは、毎年そう大きくは変わらないことである。過去10年間を振り返って見ても、国民所得に占める社会保障費の割合は、年々の若干の変動はあっても、格段に高まった国はない。イギリスが当初10%から12%に上った程度である。これからすると、平時には社会保障費の割合を格段に大きくすることは非常にむずかしいことがわかる。

わが国の場合を見ると、戦後社会保障費の絶対額は毎年徐々に、良くなってきた。しかし、相対値の点では、国民所得が伸びが大き過ぎて、社会保障費の割合が下がったこともある。それでも、長期動向としては伸びてる。それは徐々にした改善である。とにかく毎年1%ずつ社会保障費の対国民所得比を高めていくことは、非常に至難な業である。

その第1の理由は、社会保障の考え方にある。社会保障という言葉は1935年に初めてアメリカで法律に使われたのであるが、そのねらいとするところは、貧困な階級、低所得の階級に対する保護であった。つまり貧乏対策だった。日本で生活保護法の前身は救護法であるし、またその前身は明治初年の恤救規則である。イギリスの社会保障も1601年の救貧法に発端する。他方ビスマルクの社会保険を見ても、低所得の労働者を対象にしていた。

しかし戦後の社会保障は一般大衆を対象にするようになった。戦前はもっぱら貧困な人びとを取上げたものが、戦後は国民一般を対象にするようになった。これは

非常に大きな変化である。

そういう変化を可能にしたのは、何よりも政治上の変化である。また思想的には生存権という考え方もある。経済的にはインフレもあった。国家が一般大衆の生活の面倒を見ること自身に疑問を抱いている人もいた。それにもかかわらず一般大衆を対象にして社会保障を考えたことは、経済的には、所得の再分配を予定したことを意味する。社会保障は所得再分配といわれるのは、それである。

社会保障による所得再分配が、現実にはどのくらい行われたか。最近 ILO がヨーロッパの4カ国を対象に行行った調査がある。また、ILO の社会保障費の国際調査に基いて比較検討したものもある<sup>1)</sup>。それらの結論によると、社会保障が一般大衆を対象にしている先進諸国では、社会保障による所得の再分配は、富めるクラスと中堅のクラスから、貧しい、または低所得のほうに所得を流していることが一応わかった。つまりこのグループの国では上から下に所得が移転しているのである。

他方、開発途上国では、社会保障の点で恵まれているのは、公務員であるが、しかも社会保障の財源は、間接税が多いために、大衆の負担で行われていることになる。その結果、後進国における社会保障による所得再分配のパターンは、富めるクラスと一番貧しいクラスとが中堅階層の面倒を見ていることである。つまり所得は上と下とから真中に流れている。

こういう所得再分配のパターンにおける2つの型は、これまでもある程度想像されていたが、それが調査によって立証された。もちろんすべての国がそういうことではないであろうが、社会保障を通ずる所得再分配は先進国と後進国とでは、はっきり違ってくることは興味ぶかい。わが国の場合は果してどうであろうか。

## 2 賃金は労働の対償、給付は連帯原則

賃金は労働の対価であるとか労働の対償であることについては異論がない。賃金は働いたからもらうものである。他方、社会保障の給付は、実は働いたからもらうとか、保険料を納めたからもらうという対価関係だけでは説明しきれないものがある。所得の再分配からもわかる。つまり社会保障では対価関係よりも、これとは別の連帯原則といえるものが相当に作用していることになる。もっとも後進国の所得再分配パターンは連帯原理を逆用したことになろう。

賃金と給付との違いを、このように一応原理の点で区別しておくことは、所得の再分配という問題を考える場合に、不可欠である。そうなると保険料を払ったから給付をもらうものと一義的に考えることは、あまりにも私保险的な考え方になる。

## 3 社会保障の内省期

ことし(1969年)はILOの50周年記念のため *International Labour Review* 誌に興味深い論文がたくさん出ている。その1つに「社会保障の50年を顧みて」と題するペラン論文がある。その1つの結論として、今日は「社会保障の内省期」にあたるというのがある。

今日、社会保障上の諸原則は、1942年のベバリッジ原則から教わったところが多い。しかし先に述べたように、イギリスではすでにベバリッジ原則から脱皮して次の段階に移った。しかし一般に新しい原則が確立しているわけではなく、目下模索をしている最中である。経済成長による社会保障へのインパクトとして若干の事例を挙げたように、60年代の著しい経済成長に応じた社会保障の新しい考え方はまだ確立されていない。そういう意味で、また1960年代は社会保障が質的に伸びたわけではなかったから、「社会保障の内省期」にあたるというのである。

最近教えられることは、医療とか、年金とか、家族手当とか、労災とか、失業給付というような狭い範囲の処置ではすまなくなって、新しい問題がだんだん出てきた。そこで社会保障という言葉にもう少し広い意味を持たせるとか、他の類似のサービスとの関連性が強調されるようになってきた。これはこれまでの社会保障に限られた効果しか発揮しなかったことが反省されたからである。

そこでわが国で社会福祉とか、社会サービスといわれているものは、今後はもっと伸ばす必要がある。社会保障は社会福祉とか、社会サービスに貢献できるかという問題が多くの国で起りつつある。

## 4 社会保障と後進国援助

もう1つは社会保障格差である。この言葉は、概念としてもまだ熟していない。しかし現実には諸制度間の格差は、わが国では社会保障制度審議会等でも当初から問題として出されてきた。また諸国間、例えば先進国と後進国との間には社会保障の面でも格差がはっきりしている。それが現に徐々に社会保障の関係者の間で国際問題になりつつある<sup>1)</sup>。

賃金格差の問題は前々から、国際貿易における商品の

1) J. パークス「社会保障を通ずる所得再分配」(『ILO時報』第20巻1号, 1968年, pp. 83-109). F. ポーカート「社会保障と所得再分配」(同, 第20巻第4号, 1968年, pp. 5-34).

1) J. M. J. ベルドカンブ「社会保障のための国際協力」(『ILO時報』第21巻第4号, 1969年, pp. 89-102).

コストという点で国際的に取り上げられてきた。利害関係があるから取り上げられるわけである。しかし社会保障の格差はコストの問題としては、賃金ほど直接的には響かない。もっとも、経済力が近似している西ヨーロッパ諸国の間では、問題になっていた。けれども政治的な南北問題が社会保障上の南北問題になるのも近いことであろう。

社会保障の本質が保険料に対する給付という対価関係にないとするれば、今日の南北問題、つまり経済援助とか、技術援助とかという形で先進国が後進国を援助するやり方と、社会保障は非常に似ていることになる。国際援助は反対給付を予定しないで、文字通り贈与という形で行われる方向に向いつつある。先進国は国民所得または国民生産の1%を後進国援助のために拠出するという考え方の背後にあるものは、これである。そこに社会保障との共通面があるといつてよい。

### 5 社会保障の発展要因

諸国間に社会保障の格差を招来している要因にはいろいろある。たとえば日本の社会保障とヨーロッパ諸国の社会保障との間に、相当な差があるのは、どんな理由によるのか。この問題が近ごろだんだん取り上げられてきた。

これまでの議論では、日本の社会保障が低水準にあるのは、日本の経済力がそこまで行っていないからだという、単純な議論が目立った。人によると、国民所得が1人当たり800ドルを越えと、社会保障はグンと伸びるという仮説を立てた人もいた。しかし社会保障の国際比較、ことに数量化した比較研究で面白い説がみられるようになった。

最近アメリカの学者とILOのポーカートとの間で論争になった1つのポイントは、世界で一番国民所得が高いアメリカ、スウェーデン、ニュージーランド、カナダというような国では、1人当たりの国民所得に比べて社会保障給付額は、むしろ低い。他方1人当たり国民所得がそれほど高くないドイツ、フランス、イタリア等の西欧諸国では、社会保障給付の対国民所得比がむしろ高い。もっとも日本と、また後進諸国になると、社会保障給付の対国民所得比がずっと低くなる。そうすると経済力の高い国ほど社会保障給付額のウェイトが高いということにはならない。そこで社会保障給付額と国民所得との相関は直接的ではなく、むしろ1人当たり国民所得が一定の高さに達すると、それ以後は、社会保障のウェイトは逆に下る事実がいわれるようになった。

この事実からすると、社会保障のウェイトの決定要因

は、一義的には経済の発展度ではないようだ。ドイツ、フランス、その他の西ヨーロッパの国で、社会保障の対国民所得比が高いのは、実は、はるか以前から社会保障の前身として労働者保険があったからであろう。そこに沿革ということが大切な要因になる。ドイツで社会保障給付の対国民所得比が世界一高い(18~20%)のは、1つにはその沿革の古さにある。つまりビスマルクの社会保険以来すでに80年以上の歴史がある。この歴史の重みが決定的な要因である。

社会保障給付額が西ヨーロッパ諸国で国民所得の15%であるのに、他方のアメリカで7%、日本で6%だという格差を説明するもう1つの材料は、米国や日本が、社会保険の発祥地から地理的に離れていて、あまり直接的な影響力、波及力、あるいはデモンストレーション効果がヨーロッパの隣接諸国ほど強くなかったことがある。ドイツで社会保険が採用されると、たちまち数年のうちにオーストリア、ルクセンブルグでも採用され、20世紀になる前にすでに隣接の多くの国はドイツの影響を非常に強く受けざるをえなかった。イギリスもロイド・ジョージによって1911年に、ドイツの労働者保険を真似て、国民保険が採用されるようになった。社会保障の場合にも、こういう影響力というか、波及力というものが強く作用したものと思う。社会保障費の国際格差についてこういう説明をしたのが、いまスタンフォード大学の平恒次助教授である<sup>1)</sup>。

私は実証をしたわけではないが、そのほかにも、もっと大切な要因があるものと考えている。社会保障の原語 social security というのは、実は social insecurity の反語として生れてきたものである。つまり生活上の不安という状態に対応するため生活保障としての社会保障ができたのである。したがって、一国の社会保障の高さは、その国が経験した生活不安度を相当程度反映しているものと考えられる。ドイツとか、フランス、イタリア等、西ヨーロッパの国で社会保障の対国民所得比が高いのは、それだけ過去に生活不安が大きかったことの反映という側面があるはずである。それが大きな政治問題になって、今日の社会保障を生み出す契機になった。そこでどんな大事件があったかという、第1次世界大戦があったし第2次世界大戦があった。さらにそれに匹敵するものとして、世界恐慌と、インフレーションがあった。そういう経験をたびたび受けた国ほど、国家として

1) K. Taira and P. Kilby: "Differences in Social Security Development in Selected Countries" (in *International Social Security Review*, Year XXII, No. 2, 1969, pp. 139-153).

も所得保障を考えねばならないし、それだけ金をつぎ込まざるを得なくなる。これは政治学的説明といえる。

この点では日本は、ドイツやフランスに比べれば、大戦の経験は第2次大戦だけであるし、インフレのひどさも、ドイツやフランスの比ではなかった。世界恐慌の影響もどうやら家族制度によって相当程度まで処理できた。日本の社会保障の遅れは、西ヨーロッパ諸国に対比して考えれば、こうした政治学的説明でもできることと思う。

とにかく社会保障の発展要因についてはいろんな説明ができるように思う。言いかえれば、このようなファクターからすると、平時には社会保障を着実に伸ばしていくことが容易な業ではないということになる。つまり社会保障の伸びは経済成長よりも遅れる可能性が大きい。その理由は簡単である。社会保障は「分配」上の問題であって、今日のような経済本位の時代には、「生産」に寄与しないものには普通は第一次的な「分配」がないからである。

## V むすび——「社会開発」という考え方

最近いわれていることに社会開発という言葉がある。これまでの経済開発という言葉ではなく、社会開発、あるいは経済社会開発といういい方が生れてきた。1960年代になると国連は、social development とか economic and social development という考え方を積極的に打ち出してきた。

### 1 social とは何か

この場合の social という形容詞は、日本では「社会」と訳されるが、これが実は問題なのである。social という形容詞は economic (経済的) とは意味が違ふ。その違い方にいろいろある。1つは、social とは、non-economic、つまり経済とは別のものという意味で「非経済的」ということである。2番目は un-economical (「不経済」) ということがある。これは経済性に反対する、又は逆行するということであるが、social には不経済という意味は含まれていないだろう。3番目に a-economic

ということがある。これは無経済ということになるかと思われる。したがって social の意味はこれでもない。そこで私には social とは、non-economic、つまり経済的とは違う側面のことではないかと思う。もとより social security は不経済性を奨励しているわけではないし、経済を無視していいとか、無経済ということでもない。とにかく social というのは、単なる economic、あるいは economical (節約的) といった概念とは違った1つの独立した概念である。

その意味で、社会保障は経済発展の手段にされたり、あるいは政策上の便宜に供されたりするような、そういった存在ではありえない。もちろん経済発展ということ是非常に大切である。ことに後進国ではそうである。したがって、そこでは社会保障の設計にあたって経済発展に役立つように考えてもよい。しかし社会保障が経済発展の単なる手段と目されるようなやり方は、社会保障とはいえない。最近いわれている経済社会発展計画 (economic and social plan) というのは、以上述べたような意味でソシアルを重視したのだろうと思う。

### 2 社会保障の長期プランニング

今日の考え方では、社会保障の今後の問題を考えるに当っては、長期的にプランニングを立てて、それを段階を追って実施する。つまり計画的発展 (a planned development) とか、漸次的拡充という計画がなければならぬであろう。わが国でも「皆保険の達成」のために、厚生省が長期計画をたてて、それを年次的に実現していった経験がある。ILO では1966年に、アメリカ州の地域会議で、社会保障のオタワ・プランが採択された。昨年は東京で開かれたアジア地域会議でも、アジアの社会保障の将来について方針が決められた。1969年末にはアフリカでも ILO の地域会議で社会保障の問題を取り上げるものと思う。そのように経済開発への計画的アプローチの中で、その一環として社会保障を長期的にしかも年次を追って進めていくやり方が今日の国際的動向である。

## 執筆者紹介

しもこうべ おつし  
下河辺 淳 経済企画庁調査官

いとう 善市  
伊藤 善市 東京女子大学教授

まつばら はるお  
松原 治郎 東京大学助教授・専門委員

はすみ おとこ  
蓮見 音彦 東京学芸大学助教授

えみ こういち  
江見 康一 一橋大学助教授・専門委員

あんどう てつきち  
安藤 哲吉 早稲田大学教授

こやま りちお  
小山 路男 横浜市立大学教授・専門委員

なかはし たけし  
高橋 武 ILO 東京支局次長・専門委員

# 社会 保 障 統 計

1. この社会保障統計は既発行の「季刊社会保障研究」第5巻第3, 4号に掲載を予定されていたものである。

毎会計年度に刊行される1～4号の4冊によって社会保障統計に関する一つの体系的概観をはかることにしているのであるが、第5巻に限って第3, 4号に定期的な社会保障統計を掲載することができなかった。そこで、その2冊に予定されていた社会保険および社会福祉等に関する諸統計をこの別冊に振替えて掲載することにしたものである。

もっとも、第5巻第4号は60年代の社会保障特集号で、社会保障統計欄もそれに合せて60年代の特集を行っているの、そこには本別冊号に掲載すべき社会保険および社会福祉等に関する諸統計が含まれている。本別冊号では、体系的に不備となることをいとわず、その重複する部分は原則として避けることにした。したがって、第1, 2号および本別冊号のほかに第4号(特集号)をもあわせて社会保障統計の一体系が構成されている。

2. 本号の構成は主要資料の図示、国際比較および国内資料の収録の3区分を原則としている。本号では国家財政、産業別国内総生産、個人消費、社会保障費等について国際比較を行い、国内資料は失業保険、労災保険、船員保険等の社会保険に関する諸統計および生活保護、身体障害者福祉、児童福祉等の社会福祉に関する諸統計を掲載している。

なお、従来第4号に掲載されていた住居および教育に関する国際比較と国内資料は頁数の都合で掲載を中止めた。

3. 各統計表中に使用している記号は、つぎのような場合に用いてある。

計数のない場合	—
計数不明の場合	...
統計項目のあり得ない場合	.
数値が微小(0.05未満)の場合	0.0
使用した計数の年次等が異なる場合	*

(曾 原 利 満, 大 本 圭 野)

## 目 次

図 1 社会保障給付の GNP に対する比率	82
図 2 1人当り GNP と1人当り社会保障給付	82
国際比較	
表 1 各国の国家財政	83
表 2 各国の産業別国内総生産	84
表 3 各国の個人消費支出	86

表 4 国民所得に占める社会保障費の割合	88
表 5 社会保障費収入の財源別割合	89
表 6 社会保障費の主要項目構成比	90

## 国内資料・社会保険

表 7 失業保険の推移	92
表 8 労働者災害補償保険の推移	93
表 9 日雇労働者健康保険の推移	93
表 10 主要制度別にみた医療保険給付の診療費諸率	94
表 11 船員保険の推移	95
表 12 財政投融资資金計画(使途別分類)	96
表 13 厚生年金保険還元融資・国民年金特別融資資金枠の推移	97

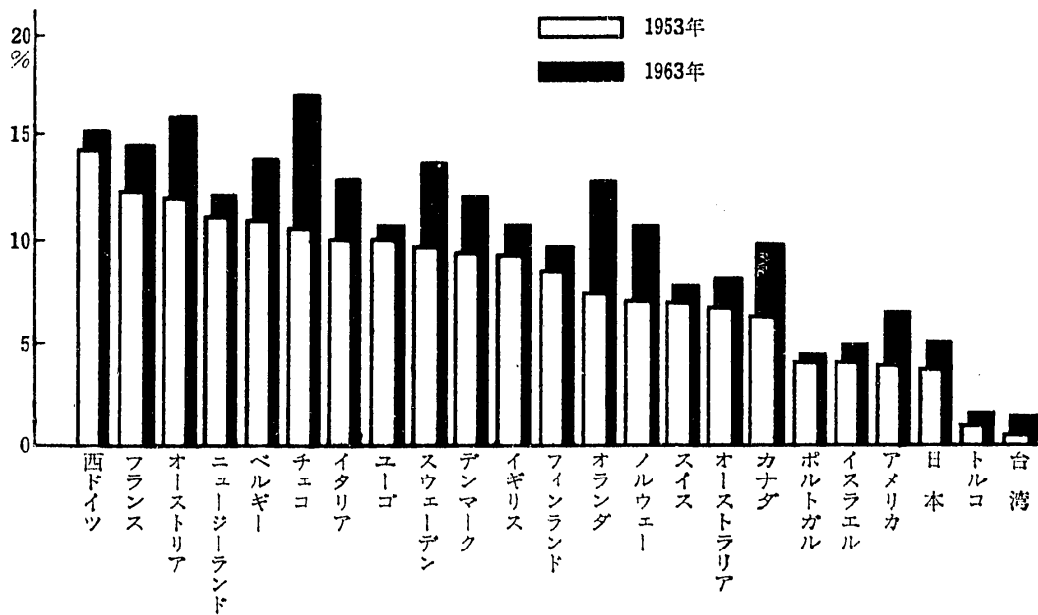
## 生活保護

表 14 生活保護法による扶助人員・保護の種類、都道府県—指定都市別	98
表 15 生活保護法による保護開始世帯の開始理由別世帯数分布	99
表 16 生活保護法による保護廃止世帯の廃止理由別世帯数分布	99
表 17 生活保護法による保護費、都道府県—指定都市別	100

## 社会福祉

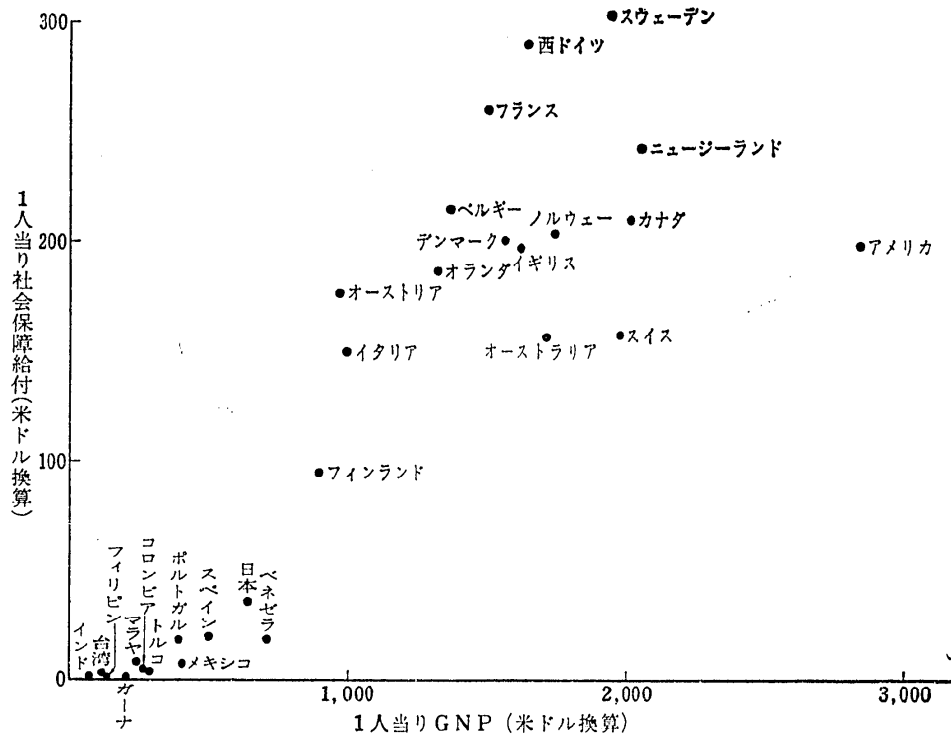
表 18 身体障害者福祉の概況	101
表 19 身体障害者手帳交付台帳登載数	101
表 20 身体障害者の補装具給付状況	102
表 21 児童福祉の概況	102
表 22 児童福祉施設措置費等(施設種類別)	103
表 23 児童福祉施設数の年次推移	103
表 24 児童福祉施設在所者数の年次推移	104
表 25 福祉事務所における精神薄弱者相談取扱件数	104
表 26 精神薄弱者更生相談所における相談取扱件数	104
表 27 老人福祉法による措置人員、措置区分・生活費級地・費用徴収の階層別	105
表 28 母子福祉資金の貸付申請・貸付件数・金額、貸付金の種類別	105
表 29 婦人相談所、婦人相談員の受付件数の年次推移	106
表 30 婦人相談所、婦人相談員の処理件数の年次推移	106
表 31 社会福祉施設数、施設の種類・設置主体別	107
表 32 社会福祉施設の定員・在所(籍)者数、施設の種類・設置主体の公—私立別	108

図1 社会保障給付の GNP に対する比率



資料 ILO『社会保障の費用』, 1958~1960, 1961~1963.

図2 1人当り GNP と 1人当り社会保障給付(1963 年)



資料 ILO『社会保障の費用』, 1961~1963.

## 国際比較

表1 各国の国家財政

(単位 100 万各国通貨単位)

国 (通貨単位)	年 次	歳 入	歳 出		備 考
			総 額	(再掲)社会保障費・ 公衆衛生費等	
ヨーロッパ州					
スウェーデン (クローネ)	1967	31,728	33,314	10,093(30.3)	公共部門 保健のみ
ノルウェー (クローネ)	1967	12,726	13,357	1,287( 9.6)	
フィンランド (マルク)	1967	7,289	7,370	1,583(21.5)	
デンマーク (クローネ)	1967	17,789	16,571	5,279(31.9)	
オーストリア (シリング)	1967	76,261	82,028	19,936(24.3)	
ス イ ス (フラン)	1967	5,718	5,874	834(14.2)	
イギリス (ポンド)	1967	15,721	17,544	4,455(25.4)	
西ドイツ (ドイツマルク)	1967	184,930	198,830	25,160(12.7)	
ベルギー (フラン)	1967	224,326	258,313	45,560(17.6)	
オランダ* (ギルダー)	1967	18,248	20,072	2,212(11.0)	
フランス (フラン)	1967	115,181	122,544	...	年金のみ
イタリア (リラ)	1967	8,075,700	8,183,300	67,200( 0.8)	
スペイン (ペセタ)	1967	213,348	216,984	16,173( 7.5)	
ポルトガル (エスキュード)	1966	16,886	18,243	1,930(10.6)	
ポーランド (ズロツィ)	1967	316,800	316,100	61,000(19.3)	
チェコスロバキア (コルナ)	1968	144,800	144,800	64,600(44.6)	推定値, 社会福祉
ユーゴスラビア (ディナール)	1967	1,679,500	1,563,600	125,500( 8.0)	推定値
北アメリカ州					
カ ナ ダ* (カナダドル)	1967	10,631	10,887	2,846(26.1)	退役軍人給付金とサービスを含む。 推定値
アメリカ合衆国 (ドル)	1968	153,676	178,862	50,390(28.2)	
メキシコ (ペソ)	1967	21,509	21,519	3,038(14.1)	
南アメリカ州					
ベネズエラ (ボリバル)	1967	8,539	8,324	1,840(22.1)	推定値, 保健費のみ
コロンビア (ペソ)	1966	9,406	10,216	443( 4.3)	
アジア州					
日 本 (円)	1967	5,044,000	5,259,000	1,320,000(25.1)	社会的サービス 推定値
台 湾 (台湾ドル)	...	...	...	...	
フィリピン (ペソ)	1967	2,339	2,531	153( 6.0)	
イ ン ド (ルピー)	1969	34,601	48,409	...	
ト ル コ (リラ)	1967	17,861	18,813	772( 4.1)	
イスラエル (イスラエルポンド)	1967	3,170	4,099	337( 8.2)	推定値
マラヤ連邦 (マラヤドル)	1967	1,806	2,627	243( 9.3)	
アフリカ州					
ガーナ (新セディ)	1968	294.1	359.2	49.5(13.8)	
大 洋 州					
オーストラリア (オーストラリアドル)	1968	5,232	5,432	1,108(20.4)	推定値
ニュージーランド (ニュージーランドポンド)	1967	1,109	1,285	404(31.4)	
ソ連 (ルーブル)	1967	123,900	123,600	24,700(20.0)	

資料 国連『世界統計年鑑』, Vol. 20.



表2 各国の産業別国内総生産

国 (通貨単位)	総 数	農・林・狩・漁業	鉱・採石業	製 造 業	建 設 業
ヨーロッパ州					
スウェーデン (クローネ)	89,939 <sup>1)</sup>	6,641	1,288	31,668	8,644
ノルウェー (クローネ)	49,138	4,186	477	12,996	3,761
フィンランド (マルク)	24,650	3,950	178	6,323	2,406
デンマーク (クローネ)	46,439	6,230	40	14,075	3,770
オーストリア (シリング)	224,300	19,600	84,200		26,300
スイス (フラン)	63,365	...	...	...	...
イギリス (ポンド)	32,127 <sup>1)</sup>	1,053	701	11,139	2,288
西ドイツ (ドイツマルク)	479,100	20,000	18,500	193,700 <sup>1)</sup>	36,400
ベルギー (フラン)	794,100 <sup>1)</sup>	46,100	15,800	240,500	55,000
オランダ (ギルダー)	67,540	5,090		27,930	
フランス (フラン)	499,800	37,200	6,500	176,100	44,900
イタリア (リラ)	33,764,000	4,225,000	247,000	9,651,000	2,699,000
スペイン (ペセタ)	1,366,700	240,900	19,600	350,600	72,100
ポルトガル (エスキュード)	107,100	20,800	700	36,800	5,900
ポーランド (ズロツィ)	558,800	125,200	289,900		50,200
チェコスロバキア (コルナ)	192,900	26,500	124,400		17,900
ユーゴスラビア (ディナール)	98,885	28,592	35,138		7,034
北アメリカ州					
カナダ (カナダドル)	50,476	3,595	2,013	13,007	3,160
アメリカ合衆国 (ドル)	752,300	25,100	14,200	218,600	34,200
メキシコ (ペソ)	107,100	17,700	1,700	31,300	4,000
南アメリカ州					
ベネズエラ (ボリバル)	36,710	2,929	10,112		
コロンビア (ペソ)	54,933	17,676	1,465	9,772	2,045
アジア州					
日 本 (円)	28,260,000	3,279,000	258,000	7,797,000	2,014,000
台 湾 (台湾ドル)	102,183	26,340	2,229	19,547	4,236
フィリピン (ペソ)	18,733	6,187	316	3,616	714
インド (ルピー)	243,900	120,500	2,600	33,800	10,800
トルコ (リラ)	82,959	30,565	1,380	12,963	5,180
イスラエル (イスラエルポンド)	9,188 <sup>1)</sup>	746	2,210		759 <sup>2)</sup>
マラヤ連邦 (マラヤドル)	6,884	1,954	598	708	315
アフリカ州					
ガーナ (セディ)	1,908	...	...	...	...
大洋州					
オーストラリア (オーストラリアドル)	18,648	1,939	355	5,302	1,614
ニュージーランド (ニュージーランドポンド)	4,002	...	...	...	...
ソ 連 (ルーブル)	207,400	50,200	104,600		19,100

資料 UN, Yearbook of National Accounts Statistics, 1967.

(要 素 費 用, 1966 年)

(単位 100 万各国通貨単位)

電気・ガス ・水道業	運輸・倉庫 ・通信業	卸・小売業	金融・保険 ・不動産業	住宅所有	行政・国防	サービス業	備 考
2,766	7,137	11,240	4,491	4,108	4,420	11,774	1965年, 1) 調整 △4,238
1,368	8,401	6,391	1,282	1,559	2,364	6,353	
701	1,799	2,638	651	1,679	1,077	3,248	
1,037	4,589	7,375	1,290	2,081	4,300	1,652	
7,200	14,600	19,300	9,200	1,900	26,000	15,900	
...	...	...	...	...	...	...	市場価格
1,071	2,745	3,641	788	1,447	2,238	5,527	1) スtock評価調整 △351 統計の不突合 △160
... <sup>2)</sup>	29,200	64,000	16,600	18,300	43,100	39,300	市場価格
1,6000	59,000	85,500	31,400	51,200	54,300	137,200	1) 調整 2,100 を含む
	5,680		12,970 <sup>1)</sup>		5,760 <sup>1)</sup>	10,110 <sup>1)</sup>	
8,800	24,400	68,500	13,400	20,200	44,800	64,400	市場価格
939,000	2,352,000	3,235,000	1,605,000	1,717,000	4,333,000	2,761,000	
43,800	85,300	162,200	62,200	46,700	82,300	200,900	
2,600	5,700	13,000	2,900	3,600	6,900	8,200	
...	34,100 <sup>1)</sup>		(貿易) 50,800 (その他の実質的生産) 8,600				} 物的純生産 1) 交通・通信のみ
...	5,500 <sup>1)</sup>		( " ) 16,600 ( " ) 1,900				
...	7,890 <sup>1)</sup>		( " ) 14,973 ( " ) 5,258				
1,618	4,366	6,722	3,232	1,672	3,455	7,636	
17,400	47,100	121,300	45,000	55,500	99,300	77,400	市場価格 1) 統計上の不突合 △2,600
1,600	4,400	27,900	...	...	2,900	15,600	1950年市価でデフレート
(その他) 23,669							
740	3,597	6,624	1,838	3,401	3,394	4,381	1965年
2,579,000		4,831,000	2,665,000		1,240,000	3,595,000	
1,781	5,264	16,422	2,479	6,045	12,186	6,069	
154	649	1,906	683	738	1,626	2,144	
1,600	10,500	26,500	4,000	6,200	12,000	15,400	
548	6,725	6,681	2,316	4,724	7,729	4,148	
	868	1,764	538	664	2,061	...	1) 調整 △420 2) 電気・ ガス水道業を含む
131	249	1,100	110	298	493	928	1965年
...	...	...	...	...	...	...	市場価格, 1965年
657	1,506	2,661	621	1,003	754	2,239	1965年
...	...	...	...	...	...	...	市場価格
...	12.2 <sup>1)</sup>		(貿易およびその他の実質的生産) 21,300				物的純生産 1) 交通・通信のみ

表3 各国の個人

国 (通貨単位)	総 数	飲 食 費 <sup>1)</sup>	被 服 費
ヨーロッパ州			
スウェーデン (クローネ)	62,089	22,100	6,780
ノルウェー (クローネ)	29,730	10,831	4,053
フィンランド (マルク)	17,583	6,587	1,631
デンマーク (クローネ)	48,454	15,823	4,280
オーストリア (シリング)	155,000	62,000	21,500
ス イ ス (フラン)	37,695	12,980	3,095
イギリス (ポンド)	24,085	9,071	2,431
西ドイツ (ドイツマルク)	273,000	92,900	32,100
ベルギー (フラン)	588,500	192,400	56,800
オランダ (ギルダー)	43,450	15,400	6,350
フランス (フラン)	318,700	117,300	36,800
イタリア (リラ)	24,214,000	11,295,000	2,439,000
スペイン (ペセタ)	1,012,200	444,100	141,600
ポルトガル (エスキュード)	87,500	...	...
ポーランド (ズロツィ)	357,100	220,900	58,800
チェコスロバキア (コルナ)	124,900	...	...
ユーゴスラビア (ディナール)	51,162	27,896	9,013
北アメリカ州			
カ ナ ダ (カナダドル)	34,883	9,845	2,803
アメリカ合衆国 (ドル)	467,900	114,700	43,600
メキシコ (ペソ)	214,700	...	...
南アメリカ州			
ベネズエラ (ボリバル)	15,002	5,634	1,120
コロンビア (ペソ)	43,677	...	...
アジア州			
日 本 (円)	19,237,000	7,270,000	2,281,000
台 湾 (台湾ドル)	76,878	42,315	4,130
フィリピン (ペソ)	10,498	...	...
イ ン ド (ルピー)	...	...	...
ト ル コ (リラ)	68,404	...	...
イスラエル (イスラエルポンド)	8,000	2,474	739
マラヤ連邦 (マラヤドル)	4,742	2,557	335
アフリカ州			
ガーナ (セディ)	1,506	962	180
大 洋 州			
オーストラリア (オーストラリアドル)	13,821	4,409	1,367
ニュージーランド (ニュージーランドポンド)	2,457	...	...
ソ 連 (ルーブル)	124,100	70,700	23,800

注) 1) 飲食費=食料+飲料+たばこ。

2) 住 居=家賃・地代+水道料+家具什器+設備費。

3) 雑 費=保健費+交通通信費+教養娯楽費+家事費。

4) その他=海外居住者支出-国内非居住者支出-海外への現物純贈与+統計的不具合等。

資料 UN, Yearbook of National Accounts Statistics, 1967.

## 消 費 支 出 (1966 年)

(単位 100万各国通貨単位)

住 居 費 <sup>a)</sup>	光 熱 費	雑 費 <sup>b)</sup>	そ の 他 <sup>c)</sup>	備 考
10,637	2,805	19,026	741	
4,644	1,036	8,792	324	
2,868	704	5,694	99	
9,156	1,092	10,692	1,643	
21,900	5,300	44,300	...	海外居住者の支出は雑費に含まれている。 国内非居住者の支出は除かれている。
6,740	1,620	12,075	1,185	
4,209	1,159	7,050	165	
61,700	12,000	69,900	...	その他は各費目に配分されている。
116,800	28,700	592,200	1,600	
7,850	2,240	11,410	200	
45,400	9,500	108,900	800	
3,059,000	816,000	7,371,000	△ 766,000	
162,300	...	332,000	△ 67,800	光熱費は雑費に含まれている。
...	...	...	...	
21,900	10,000	455,000	—	
...	...	...	...	
2,932	2,629	7,533	1,159	光熱費に家事費が含まれている。
7,011	1,149	14,045	30	
101,400	17,000	187,800	3,500	
...	...	...	...	
2,674	962	4,371	241	1957年市場価格表示の1963年計数。
...	...	...	...	1965年
3,138,000	664,000	5,410,000	473,000	
10,848	3,214	16,371	...	住居費に家事費が含まれている。
...	...	...	...	
...	...	...	...	
...	...	...	...	
1,750	140	3,024	△ 126	
548	92	1,249	△ 39	1965年
146	...	218	...	1965年。光熱費は住居費に含まれている。 その他は雑費に含まれている。
2,544	374	5,088	39	
...	...	...	...	
...	3,200	(その他の財貨) 19,000	7,500	1963年。その他は減価償却費。

表 4 国民所得に占める社会保障費の割合

(単位 100 万各国通貨単位)

国 (通貨単位)	国民所得		社会保障費		国民所得に占める社会保障費の割合(%)		備考
	1960	1963	1960	1963	1960	1963	
ヨーロッパ州							
スウェーデン (クローネ)	57,284	72,490	7,721.7	11,037.0	13.4	15.2	
ノルウェー (クローネ)	24,680	30,872	2,946.1	4,264.5	11.9	13.8	{1959.7—60.6 {1962.7—63.7
フィンランド (マルク)	12,452	16,408	1,341.9	1,948.9	10.8	11.8	
デンマーク (クローネ)	30,715	41,304	4,071.0	6,126.2	13.3	14.8	{1959.4—60.3 {1962.4—63.3
オーストリア (シリング)	125,000	152,600	21,158	31,710	16.9	20.8	
スイス (フラン)	31,285	42,320	2,597.8	3,712.7	8.3	8.8	
イギリス (ポンド)	20,835	24,680	2,883	3,406	13.8	13.8	{1960.4—61.3 {1963.4—64.3
西ドイツ (ドイツマルク)	229,800	288,200	44,309	57,577	19.3	20.0	
ベルギー (フラン)	458,300	551,900	77,160.0	96,428.3	16.8	17.5	
オランダ (フローリン)	35,149	42,560	4,408.5	6,627.4	12.5	15.6	
フランス (フラン)	227,000	299,600	37,665.8	57,668.2	16.6	19.2	
イタリア (リラ)	15,692,000	22,193,000	2,390,622	3,630,766	15.2	16.4	
スペイン (ペセタ)	527,300	821,700	20,874	32,850	4.0	4.0	
ポルトガル (エスキュード)	60,345	74,407	3,193.4	3,571.5	5.3	4.7	
ポーランド (ズロツェイ)	375,500	460,100	33,288	43,001	8.9	9.3	
チェコスロバキア (クローネ)	163,000 <sup>3)</sup>	172,900 <sup>3)</sup>	24,739	28,901	15.2	16.7	
ユーゴスラビア (ディナール)	2,887,000 <sup>3)</sup>	4,580,000 <sup>3)</sup>	309,163	481,415	10.7	10.5	
北アメリカ州							
カナダ (カナダドル)	27,380	30,521	3,404.8	3,963.2	12.4	13.0	{1960.4—61.3 {1962.4—63.3
アメリカ合衆国 (ドル)	417,100	484,300	28,975	37,023	6.9	7.7	{1959.7—60.7 {1962.7—63.7
メキシコ (ペソ)	147,800	173,800	2,343.97	3,493.19	1.6	2.0	1961.63
南アメリカ州							
ベネズエラ (ボリバル)	19,294	22,364	548.04	642.25	2.8	2.9	{1959.7—60.6 {1962.7—63.6
コロンビア (ペソ)	25,102	35,533	434.59	792.48	1.7	2.2	1961.63
アジア州							
日本 (円)	13,009,100	19,980,800	659,650 <sup>3)</sup>	1,127,560 <sup>3)</sup>	5.1	5.6	{1960.4—61.3 {1963.4—64.3
台湾 (台湾ドル)	48,008	51,544	734.8	1,048.2	1.5	2.0	
フィリピン (ペソ)	10,604	14,776	123.50	130.47	1.2	0.9	{1959.7—60.6 {1962.7—63.6
インド (ルピー)	141,400	154,000	2,054.9	2,507.6	1.8	1.6	{1960.4—61.3 {1962.4—63.3
トルコ (トルコポンド)	44,359	59,056	599.0	938.1	1.5	1.6	
イスラエル (イスラエルポンド)	3,475	6,107	277.1	364.2	8.0	6.0	{1960.4—61.3 {1963.4—64.3
マラヤ連邦 (マラヤドル)	4,709	5,423	171.36	187.75	3.6	3.5	
アフリカ州							
ガーナ (ガーナポンド)	473 <sup>4)</sup>	595 <sup>4)</sup>	6.14	4.86	1.3	0.8	{1959.10—60.9 {1962.10—63.9
大洋州							
オーストラリア (オーストラリアポンド)	5,794	7,214	548.9	702.6	9.5	9.7	{1959.7—60.6 {1962.7—63.6
ニュージーランド (ニュージーランドポンド)	1,121	1,253	159.6	173.4	14.2	13.8	{1960.4—61.3 {1962.4—63.3
ソ連 (ルーブル)	145,000 <sup>3)</sup>	168,800 <sup>3)</sup>	14,729	17,241	10.2	10.2	

注 1) 社会保障給付費を示す。

2) 物的純生産。

3) 厚生省推計。

4) 国民総生産。

資料 ILO, *The Cost of Social Security*, 1961—1963.

表 5 社会保障費収入の財源別割合(1963 年)

(単位 %)

国	社会保障費収入総額 (100 万各国通貨単位)		拠 出		社会保 障費税	公 費 負 担			その他	備 考
			被保険者	事業主		合 計	国庫負担	他の公 費負担		
ヨーロッパ州										
スウェーデン	13,468.1	クローネ	16.9	22.8	—	57.6	34.9	22.7	2.7	
ノルウェー	4,596.5	クローネ	31.2	30.1	0.1	36.9	16.0	20.9	1.7	
フィンランド	2,388.2	マルク	7.2	40.5	—	46.8	29.1	17.7	5.5	
デンマーク	6,360.4	クローネ	12.9	9.6	0.8	76.6	58.9	17.2	0.6	
オーストリア	34,323	シリング	24.4	47.8	—	22.5	22.1	0.4	5.3	
スイス	5,121.4	フラン	32.2	24.3	—	28.3	6.9	21.4	15.6	
イギリス	3,619.2	ポンド	21.6	20.1	—	53.9	47.1	6.8	4.4	1963—64
西ドイツ	67,035	ドイツマルク	25.3	41.9	1.5	22.7	27.7	—	8.6	
ベルギー	108,766.3	フラン	20.0	44.5	0.3	27.7	27.7	0.0	7.5	
オランダ	8,295.1	フローリン	40.5	40.0	—	12.0	9.7	2.3	7.5	
フランス	63,374.4	フラン	15.9	61.6	2.7	15.7	13.5	2.2	4.1	
イタリア	4,562.443	リラ	14.3	60.4	0.1	15.4	15.2	0.2	9.8	
スペイン	50,780	ペセタ	82.6		0.5	8.1	8.1	0.0	8.8	
ポルトガル	5,974.6	エスキュード	19.1	51.8	—	9.2	9.2	—	19.9	
ポーランド	44,587	ズロツィ	—	62.8	—	36.8	36.8	—	0.8	
チェコスロバキア	28,901	クローネ	1.8	32.6	—	65.1	65.1	—	0.5	
ユーゴスラビア	591,733	ディナール	—	86.3	—	6.6	6.6	—	7.1	
北アメリカ州										
カナダ	4,557.2	カナダドル	7.0	9.9	17.8	56.1	35.7	20.4	9.2	
アメリカ合衆国	43,116	ドル	24.7	38.9	—	30.2	19.4	10.8	6.2	
メキシコ	5,140.54	ペソ	68.5		—	25.7	25.7	—	5.8	
南アメリカ州										
ベネズエラ	668.94	ボリバル	10.3	17.8	—	70.7	70.7	—	1.2	1962—63
コロンビア	852.46	ペソ	7.9	23.2	—	57.6	57.6	—	1.3	
アジア州										
日 本	1,636,308	円	26.2	31.3	—	33.2	29.4	3.8	9.3	1963—64
台 湾	1,077.5	台湾ドル	10.2	17.5	—	69.3	47.7	21.6	3.0	
フィリピン	275.25	ペソ	23.1	30.9	—	33.9	33.6	0.3	10.0	
インド	3,470.5	ルピー	26.2	34.7	0.0	29.9	3.0	26.9	9.2	
トルコ	1,891.4	トルコポンド	31.8	47.4	—	6.1	6.1	—	14.7	
イスラエル	591.6	イスラエルポンド	25.2	26.0	—	30.9	24.6	6.3	17.9	1963—64
マラヤ連邦	337.59	マラヤドル	18.7	35.8	—	29.2	29.2	—	16.3	
アフリカ州										
ガーナ	8.11	ガーナポンド	1.2	21.9	—	75.0	75.0	—	1.9	1962—63
大洋州										
オーストラリア	776.0	オーストラリアポンド	9.2	10.7	—	76.9	63.9	13.0	3.2	
ニュージーランド	186.3	ニュージーランドポンド	46.9	4.2	—	47.1	47.1	—	1.8	1962—63
ソ 連	17,260	ルーブル	—	26.6	—	73.4	73.4	—	—	1960

資料 ILO, The Cost of Social Security, 1961—1963.

表6 社会保障費の主

国 (通貨単位)	社会保険および類似 制度		児童(家族)手当		公務員・軍人・文官	
	金 額	%	金 額	%	金 額	%
ヨーロッパ州						
スウェーデン (クローネ)	5,834.9	51.6	970.2	8.6	599.8	5.3
ノルウェー (クローネ)	2,698.4	61.3	258.3	5.9	578.1	13.1
フィンランド (マルク)	674.8	33.4	303.5	15.0	228.1	11.3
デンマーク (クローネ)	3,125.0	49.5	628.2	10.0	468.8	7.4
オーストリア (シリング)	22,006	64.0	4,416	12.8	5,071	14.7
スイス (フラン)	2,289.7	57.4	32.6	0.8	430.8	10.8
イギリス (ポンド)	1,547.8	43.0	150.9	4.2	272.7	7.6
西ドイツ (ドイツマルク)	44,081	68.4	1,565	2.4	10,220	15.9
ベルギー (フラン)	58,356.6	55.0	17,317.4	16.3	17,519.3	16.5
オランダ (フローリン)	4,824.9	67.7	976.9	13.7	899.5	12.6
フランス (フラン)	29,938.2	47.5	14,606.3	23.2	11,217.0	17.8
イタリア (リラ)	2,714,239	65.5	580,077	14.0	503,745	12.2
スペイン (ペセタ)	29,459	75.3	3,098	7.9	5,559	14.2
ポルトガル (エスキュード)	1,822.9	40.7	882.6	19.6	988.6	22.0
ポーランド (ズロツィ)	17,797	41.1	8,496	19.6	—	—
チェコスロバキア (クローネ)	18,081	62.6	4,443	15.4	—	—
ユーゴスラビア (ディナール)	421,699	76.0	94,081	17.0	—	—
北アメリカ州						
カナダ (カナダドル)	1,311.0	32.6	539.3	13.4	161.6	4.0
アメリカ合衆国 (ドル)	22,443	56.9	—	—	3,967	10.1
メキシコ (ペソ)	2,852.91	64.7	—	—	916.40	20.8
南アメリカ州						
ベネズエラ (ボリバル)	216.18	32.3	—	—	—	—
コロンビア (ペソ)	220.88	26.1	150.34	17.7	—	—
アジア州						
日本 (円)	717,430	58.0	—	—	164,016	13.3
台湾 (台湾ドル)	174.4	16.0	—	—	178.6	16.4
フィリピン (ペソ)	21.27	14.5	—	—	38.53	26.2
インド (ルピー)	418.2	16.5	—	—	942.0	37.2
トルコ (トルコポンド)	363.3	35.1	—	—	556.0	53.7
イスラエル (イスラエルポンド)	286.0	57.1	12.1	2.4	—	—
マラヤ連邦 (マラヤドル)	35.94	18.7	—	—	57.28	29.9
アフリカ州						
ガーナ (ガーナポンド)	0.12	1.5	—	—	1.59	20.1
大洋州						
オーストラリア (オーストラリアポンド)	465.6	64.6	—	—	44.3	6.1
ニュージーランド (ニュージーランドポンド)	125.7	68.3	—	—	11.4	6.2
ソ連 (ルーブル)	11,537	66.8	466	2.6	—	—

注 1) 社会保障支出総額を示す。

2) 社会保険および類似制度に含まれる。

資料 ILO, *The Cost of Social Security*, 1961—1963.

[illegible]



国内資料  
社会保険

表 7 失業保険の推移(年度平均)

	昭和36年度	37	38	39	40	41	42
(一般失業保険)							
適用状況							
事業所数	404,363	443,892	479,914	520,815	550,805	579,958	612,250
被保険者数	14,240,412	15,515,163	16,500,686	17,598,274	18,140,265	18,786,277	19,496,411
収入状況							
保険料収納済額(万円)	461,182	555,366	658,871	785,241	889,536	1,024,807	1,203,097
給付状況							
失業/受給者実人員(人)	398,910	519,823	615,719	617,754	596,358	584,860	548,829
保険金\支給総額(万円)	348,801	514,961	712,802	787,592	825,279	903,277	918,747
傷病/受給者実人員(人)	...	...	1,143	1,818	1,927	2,098	2,140
給付金\支給総額(万円)	...	...	1,799	2,350	3,463	4,182	4,615
技能習/受給者実人員(人)	...	...	6,628	9,896	12,837	12,282	12,764
得手当\支給総額(万円)	...	...	1,078	2,279	3,000	4,316	4,174
寄宿/受給者実人員(人)	...	...	654	832	886	727	653
手当\支給総額(万円)	...	...	250	315	340	295	362
就職/支給人員(人)	18,356	26,142	28,083	28,303	31,778	31,851	31,396
支度金\支給総額(万円)	32,260	51,376	62,697	72,573	82,672	96,695	105,864
移転費\支給件数(件)	29	159	298	576	515	597	1,127
移転費\支給金額(万円)	59	206	527	1,103	827	941	2,778
福祉施設給付金(万円)	...	...	724	497	538	624	1,184
受給率 <sup>1)</sup> (%)	2.7	3.2	3.6	3.4	3.2	3.0	2.7
(再掲)一般失業保険金の給付状況 <sup>2)</sup>							
初回受給者数(人)	83,622	112,180	130,179	137,838	137,734	133,670	126,927
受給者実人員(人)	396,602	516,648	611,679	613,043	590,405	579,151	543,272
保険金給付週数(千週)	1,418	1,840	2,191	2,180	2,108	2,043	1,916
保険金給付額(万円)	346,158	510,957	704,849	776,142	810,101	886,460	902,994
受給者の平均/日額(円)	349	397	459	509	550	621	673
保険金\月額(円)	8,728	9,890	11,523	12,660	13,731	15,346	16,621
支給終了者数(人)	44,584	46,570	27,071	71,906	66,189	62,952	59,286
(日雇失業保険)							
適用状況							
日雇労働被保険者数 <sup>3)</sup>	553,822	498,345	461,234	487,417	446,809	420,774	371,834
日雇労働被保険者手帳交付数	90,541	81,050	73,047	38,009	35,285	32,818	28,994
収入状況							
保険料収納総額(万円)	15,225	15,151	14,473	14,240	13,418	16,391	17,426
給付状況							
受給者実人員総数(人)	180,636	193,691	222,082	216,322	210,318	208,351	200,779
保険金給付総額 <sup>4)</sup> (万円)	25,027	29,589	30,450	29,076	29,542	37,302	407,404
普 通 給	受給者実人員(人)	180,636	193,691	221,773	215,346	209,337	199,565
	給付延日数(千日)	1,012	1,081	1,061	942	909	865
	給付総額(万円)	25,027	29,589	30,045	28,292	28,798	39,517
	受給者/受給日数(日)	5.6	5.6	4.8	4.4	4.3	4.3
特 別 給	1人当り\支給月額(円)	1,385	1,528	1,355	1,314	1,376	1,980
	受給者実人員(人)	...	...	464	976	981	1,214
給付\給付総額(万円)	...	...	244	555	604	1,091	1,140

注 1) 一般失業保険の受給率は失業保険金受給者実人員を被保険者数と受給者実人員との計で除したもの。

2) 失業保険の中、公共職業訓練を受ける場合、広域職業紹介地域における特別措置による場合の延長給付を除く。

3) 日雇労働被保険者手帳交付数より推計したものである。

4) 保険金給付総額は決算終了後の確定数であり、普通給付と特別給付の給付総額は各月の累計額であるから必ずしも一致しない。

資料 労働省『失業保険事業年報』。

表 8 労働者災害補償保険の推移

	昭和36年度	37	38	39	40	41	42
年度末現在適用状況							
事業場数	866,241	841,510	879,657	834,539	856,475	914,945	947,032
労働者数(千人)	17,975	18,558	19,482	19,350	20,141	21,548	22,121
保険料徴収状況							
保険料収納済額(百万円)	43,353	48,750	52,350	60,431	64,948	70,992	90,029
保険給付の状況							
総数 {件数(件) 金額(百万円)}	3,005,116 32,125	3,230,195 38,947	3,248,549 43,510	3,396,331 51,042	3,716,362 58,372	4,327,847 63,206	4,341,036 70,318
療養補償費 {件数(件) 日数(千日) 金額(百万円)}	2,038,640 34,896 10,398	2,204,819 37,327 12,809	2,231,981 37,380 14,670	2,345,704 38,625 17,641	2,604,849 40,774 21,276	3,142,892 47,376 26,672	3,132,221 46,463 29,189
休業補償費 {件数(件) 日数(千日) 金額(百万円)}	801,382 20,154 7,782	839,995 21,715 9,593	823,053 21,608 10,586	841,757 22,508 12,528	893,110 23,247 14,175	981,030 24,525 16,760	974,637 25,004 19,157
第2種障害補償 {件数(件) 金額(百万円)}	76,168 8,087	79,330 9,681	74,198 10,243	74,190 11,706	73,028 12,736	73,348 12,715	71,793 13,797
遺族補償一時金 {件数(件) 金額(百万円)}	6,629 4,485	6,528 4,979	6,629 5,622	6,216 6,110	6,584 6,437	1,853 1,196	1,295 5,070
葬祭料 {件数(件) 金額(百万円)}	6,500 275	6,408 309	6,457 348	6,070 377	5,880 388	5,920 421	5,700 428
年金等支払額 {件数(件) 金額(百万円)}	75,797 1,098	93,115 1,576	106,231 2,041	122,394 2,679	132,947 3,359	122,804 5,442	155,390 7,237

注 遺族補償一時金の中、昭和40年度以前の件数、金額は旧法による遺族補償費を示す。  
資料 労働省『労働者災害補償保険事業年報』。

表 9 日雇労働者健康保険の推移

	昭和36年度	37	38	39	40	41	42
適用状況							
健康保険印紙購入通帳数 <sup>1)</sup>	48,669	48,414	47,681	46,863	45,818	45,300	45,355
有効被保険者手帳所有者数 <sup>2)</sup>	1,008,967	942,140	955,269	947,662	957,031	1,018,459	1,053,795
平均賃金日額(円) <sup>1)</sup>	583	663	745	866	943	1,033	1,159
保険料収納状況							
印紙売りさばき額(万円)	428,977	444,484	452,518	466,265	480,574	522,427	553,189
保険料徴収決定額(万円)	57,918	60,246	64,215	72,070	72,931	76,906	79,434
保険料徴収済額(万円)	50,042	51,771	54,959	61,408	60,985	64,276	67,706
保険給付状況							
保険給付決定額(万円)	885,372	1,128,330	1,416,330	1,705,612	1,989,356	2,403,262	2,918,221
被保険者分(万円)	724,635	936,570	1,182,507	1,425,181	1,658,084	2,000,664	2,427,020
(再掲)療養の給付(万円)	693,218	892,756	1,134,721	1,374,567	1,607,030	1,946,275	2,370,997
(再掲)傷病手当金(万円)	23,682	34,478	37,133	38,398	38,129	38,377	37,665
被扶養者分(万円)	160,736	191,760	233,822	280,431	331,272	402,598	491,201
(再掲)家族療養費(万円)	155,303	185,184	226,564	272,549	322,126	391,683	478,616
諸率							
保険料収納率(%)	86.4	85.9	85.6	85.2	83.6	83.6	85.2
被保険者1人当り保険料 <sup>3)</sup> (円)	5,272	5,562	5,694	5,846	6,008	6,063	6,003
被保険者1人当り保険給付費 <sup>3)</sup> (円)	9,721	12,626	15,851	18,818	21,993	24,778	27,692
傷病手当金1件当り {日数(日) 金額(円)}	14.6 3,424	16.5 4,362	16.9 4,645	17.0 8,824	17.2 5,122	17.6 5,353	17.8 5,462

注 1) 年度平均を示す。

2) 年度末現在を示す。

3) 被保険者1人当り保険料と被保険者1人当り保険給付費はそれぞれ保険料収納額(印紙売りさばき額と保険料徴収決定額本年度分の合計)と、保険給付決定額を年度平均有効被保険者手帳所有者数で除したものである。

資料 厚生省社会保険庁『事業年報』。

表 10 主要制度別にみた医療保険給付の診療費諸率(昭和 42 年度)

	政 管 健 保	組 合 健 保	国 保	船 保	日 雇 健 保
<b>被保険者分</b>					
診療費 被保険者 1 人当り診療費	21,158.5	16,000.8	10,344	24,614.4	.
被保険者 1,000 人当り件数	5,867.17	5,478.58	3,881.2	5,548.5	.
診 療 1 件当り日数	4.76	4.22	3.87	5.01	5.33
診 療 1 件当り金額	3,606	2,920.6	2,665	4,061	4,308
一般診療 被保険者 1 人当り診療費	18,979.4	13,889.2	9,236	22,714.6	.
被保険者 1,000 人当り件数	5,018.27	4,615.83	3,274	4,896.0	.
診 療 1 件当り日数	4.75	4.12	.	5.22	5.44
診 療 1 件当り金額	3,782	3,009.0	.	4,376	4,496
入 院 被保険者 1 人当り診療費	6,423.2	4,203.8	2,941	11,005.9	.
被保険者 1,000 人当り件数	192.62	130.41	98.7	345.3	.
診 療 1 件当り日数	19.05	17.73	16.18	20.0	20.65
診 療 1 件当り金額	33,347	32,235.9	29,804	31,871	36,593
入院外 被保険者 1 人当り診療費	12,556.2	9,685.4	6,295	11,708.6	.
被保険者 1,000 人当り件数	4,825.66	4,485.42	3,176.0	4,421.5	.
診 療 1 件当り日数	4.18	3.72	3.47	4.06	4.76
診 療 1 件当り金額	2,602	2,159.2	1,982	2,648	3,043
歯科診療 被保険者 1 人当り診療費	2,179.1	2,111.6	1,110.9	1,899.9	.
被保険者 1,000 人当り件数	848.90	862.75	606.6	781.7	.
診 療 1 件当り日数	4.77	4.77	3.94	3.83	4.59
診 療 1 件当り金額	2,567	2,447.5	1,828	2,431	3,079
<b>被扶養者分</b>					
診療費 被保険者 1 人当り診療費	4,495.4	6,276.9	.	8,753.6	.
被保険者 1,000 人当り件数	4,410.83	6,064.77	.	8,618.3	.
診 療 1 件当り日数	3.70	3.77	.	3.70	3.92
診 療 1 件当り金額	1,019	1,035.0	.	1,016	1,104
一般診療 被保険者 1 人当り診療費	3,960.0	5,467.9	.	7,810.1	.
被保険者 1,000 人当り件数	747.36	5,081.82	.	7,407.7	.
診 療 1 件当り日数	3.64	3.68	.	3.68	3.89
診 療 1 件当り金額	1,054	1,076.0	.	1,054	1,156
入 院 被保険者 1 人当り診療費	1,097.5	1,496.1	.	2,253.2	.
被保険者 1,000 人当り件数	90.32	117.71	.	196.6	.
診 療 1 件当り日数	13.72	14.46	.	13.6	15.04
診 療 1 件当り金額	12,152	12,710.6	.	11,458	13,180
入院外 被保険者 1 人当り診療費	2,862.6	3,971.8	.	5,557.0	.
被保険者 1,000 人当り件数	3,657.05	4,964.11	.	7,211.1	.
診 療 1 件当り日数	3.39	3.43	.	3.41	3.57
診 療 1 件当り金額	783	800.1	.	771	815
歯科診療 被保険者 1 人当り診療費	535.4	809.0	.	943.5	.
被保険者 1,000 人当り件数	663.47	982.95	.	1,210.6	.
診 療 1 件当り日数	4.08	4.21	.	3.81	415
診 療 1 件当り金額	197,65	832.0	.	779	825

資料 厚生省『事業年報』、『国民健康保険事業年報』。  
健康保険組合連合会『健康保険組合事業年報』。

表 11 船 員 保 険 の 推 移

	昭和36年度	37	38	39	40	41	42
年度末現在適用状況							
船舶所有者 { 普 通 保 険 失 業 保 険	9,984 7,416	10,273 7,874	11,368 8,182	11,500 8,240	11,227 8,077	11,123 7,879	10,812 7,723
被保険者数 { 普 通 保 険 失 業 保 険	225,146 139,527	227,482 142,556	243,021 143,398	250,135 147,621	251,831 149,682	256,056 153,629	255,809 166,150
被 扶 養 者 数	401,318	409,005	449,977	467,500	483,438	480,950	487,618
平均標準報酬 { 普 通 保 険 強 制 適 用 普 通 保 険 任 意 継 続 月 額 (円) 失 業 保 険	21,108 13,958 23,152	25,136 19,496 26,910	27,826 21,019 30,292	30,162 24,839 32,812	34,920 27,121 38,401	39,049 30,671 43,044	43,979 31,014 48,735
保険料収納状況							
保険料徴収決定済額(万円)	964,160	1,180,468	1,382,304	1,537,150	1,942,421	2,410,257	2,738,281
保険料収納済額(万円)	905,966	1,108,150	1,304,951	1,441,908	1,855,107	2,325,192	2,656,878
疾病給付状況							
疾 病 給 付 決 定 額 (万 円)	486,331	602,440	777,874	933,251	1,098,720	1,252,154	1,370,215
被 保 険 者 分 (万 円)	395,507	494,072	641,740	766,920	905,524	1,036,145	1,118,834
(再掲)療養の給付(万円)	221,862	270,884	350,427	432,163	523,475	594,667	642,686
( " ) 傷病手当金(万円)	160,841	208,573	272,409	313,610	351,837	410,370	444,626
被 扶 養 者 分 (万 円)	90,823	108,367	136,134	166,332	193,196	216,009	251,381
(再掲)家族療養費(万円)	78,389	91,716	117,822	146,323	172,993	194,179	227,624
年度末現在年金・一時金給付状況							
年金合計 { 件 数 金 額 (万 円) 1 件 当 り 金 額 (円)	27,215 94,987 34,902	28,898 107,212 37,100	31,194 123,608 39,626	33,007 137,342 41,610	34,764 310,651 89,360	37,341 348,896 93,435	40,302 390,354 96,857
老齢年金 { 件 数 金 額 (万 円) 1 件 当 り 金 額 (円)	2,902 15,394 53,046	3,751 20,255 53,999	4,944 27,664 55,955	5,896 33,862 57,432	6,722 83,006 123,484	8,060 103,945 128,964	9,546 127,676 133,748
通算老齢年金 { 件 数 金 額 (万 円) 1 件 当 り 金 額 (円)	— — —	1 3 34,165	3 4 11,906	6 11 18,258	8 27 33,442	11 36 32,701	25 83 33,287
障害年金 { 件 数 金 額 (万 円) 1 件 当 り 金 額 (円)	2,903 15,700 54,082	3,069 17,326 56,455	3,231 18,946 58,637	3,241 19,437 59,973	3,254 31,038 95,383	3,451 33,977 98,454	3,731 37,827 101,385
遺族年金 { 件 数 金 額 (万 円) 1 件 当 り 金 額 (円)	18,623 55,716 29,918	19,189 60,874 31,723	20,141 68,367 33,944	21,018 75,665 36,000	22,011 178,511 81,101	23,070 193,157 83,726	24,277 207,285 85,383
寡婦(鰥夫)年金 { 件 数 金 額 (万 円) 1 件 当 り 金 額 (円)	2,624 7,345 29,899	2,704 8,352 30,887	2,678 8,196 30,606	2,637 7,907 29,984	2,569 16,786 65,342	2,564 16,596 64,728	2,550 16,392 64,281
遺児年金 { 件 数 金 額 (万 円) 1 件 当 り 金 額 (円)	163 332 20,356	184 402 21,835	197 431 21,900	209 459 21,984	200 1,283 64,174	185 1,185 64,078	173 1,092 63,091
一 時 金 { 件 数 金 額 (万 円) 1 件 当 り 金 額 (円)	1,662 37,225 223,977	1,794 41,113 229,172	1,813 50,427 278,142	1,518 45,725 301,221	1,528 51,590 337,630	1,725 57,929 335,821	1,626 59,768 367,574
行方不明手当金 { 件 数 金 額 (万 円) 1 件 当 り 金 額 (円)	・ ・ ・	・ ・ ・	255 893 39,681	756 2,666 35,270	1,634 61,716 37,770	573 2,665 46,512	461 2,540 55,091
失業給付状況							
失 業 給 付 支 払 額	31,006	56,674	78,589	91,775	98,287	116,393	114,134
(再掲)失業保険金 { 件 数 日 数 金 額 (万 円) 年 度 末 受 給 人 員	89,570 765,839 31,000 2,562	135,064 1,155,202 56,672 4,185	158,416 1,403,757 78,323 3,996	151,916 1,409,498 90,700 3,927	147,722 1,411,492 97,315 4,170	159,243 1,522,376 115,144 4,301	149,303 1,443,809 111,838 3,817
積立金							
年 度 末 現 在 積 立 金 (万 円)	1,347,931	1,710,877	2,133,509	2,583,847	2,996,152	3,639,651	4,545,476
諸 率							
被保険者1人当り被扶養者数	1.79	1.80	1.85	1.87	1.92	1.88	1.91
保 険 料 収 納 率	94.0	93.9	94.4	93.8	95.5	96.5	97.0
被保険者1人当り保険料(疾病給付相当分)(円)	...	...	29,714	33,319	36,487	46,313	52,577
被保険者1人当り疾病給付費(円)	...	...	31,912	37,704	43,435	49,070	52,765
傷病手当金1件当り { 日 数 金 額 (円)	26.78 10,975	26.83 12,882	27.03 14,972	26.91 16,511	26.90 18,330	26.74 20,951	26.73 23,830
失業保険1日当り金額(円)	405	491	558	643	689	756	775

資料 厚生省社会保険庁『事業年報』

表 12 財政投融资資金計画(使途別分類)

(単位 億円)

区 分	年度	産 投 会 計 出 資	資 金 運 用 部 資 金			簡 資	保 金	公 募 債 借 入 金	財 合 投 計
			年 金 資 金 等	郵 貯 資 金 等	小 計				
(1) 住 宅	44	—	1,570	1,571	3,141	720	1,460	5,321	
	43	—	1,357	1,389	2,746	431	1,230	4,407	
(2) 生 活 環 境 整 備	44	1	1,332	1,054	2,386	215	861	3,463	
	43	1	1,046	892	1,938	306	853	3,098	
(3) 厚 生 福 祉 施 設	44	—	861	97	958	—	—	958	
	43	—	776	80	856	—	—	856	
(4) 文 教 施 設	44	—	195	277	472	361	—	733	
	43	—	168	237	405	226	—	631	
(5) 中 小 企 業	44	—	1,596	2,264	3,860	380	353	4,593	
	43	3	1,318	1,865	3,183	300	390	3,876	
(6) 農 林 漁 業	44	—	676	959	1,635	70	—	1,705	
	43	5	621	877	1,498	50	—	1,553	
(1) ～ (6) 小 計	44	1	6,230	6,222	12,452	1,646	2,674	16,773	
	43	9	5,286	5,340	10,626	1,313	2,473	14,421	
(7) 国 土 保 全 ・ 災 害 復 旧	44	—	183	258	441	93	—	534	
	43	—	156	330	486	100	—	586	
(8) 道 路	44	—	359	510	869	679	1,141	2,689	
	43	—	261	554	815	550	1,242	2,607	
(9) 運 輸 通 信	44	133	719	1,020	1,739	527	1,515	3,914	
	43	117	431	917	1,348	502	1,603	3,570	
(10) 地 域 開 発	44	16	340	483	823	139	338	1,316	
	43	21	249	530	779	55	342	1,197	
(7) ～ (10) 小 計	44	149	1,601	2,271	3,872	1,438	2,994	8,453	
	43	138	1,097	2,331	2,428	1,207	3,187	7,960	
(11) 基 幹 産 業	44	100	—	1,519	1,519	116	78	1,813	
	43	62	—	1,514	1,514	140	63	1,779	
(12) 輸 出 振 興	44	635	—	3,096	3,096	—	—	3,731	
	43	480	—	2,350	2,350	—	—	2,880	
合 計	44	885	7,831	13,108	20,939	3,200	5,746	30,770	
	43	689	6,383	11,535	17,918	2,660	5,723	26,990	

注 1. 開発銀行、地方公共団体等あらかじめ使途別に配分することが困難なものについては、実績等を基礎として比例配分した。

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増加分を計上した。

資料 財政調査会『昭和44年度予算の話』

表 13 厚生年金保険還元融資・国民年金特別融資資金枠の推移

(単位 億円)

	厚 生 年 金 保 険						国 民 年 金						合 計					
	38	39	40	41	42	43	38	39	40	41	42	43	38	39	40	41	42	43
総 額	415	545	815	1,013	1,101	1,279	107	114	123	151	202	231	522	659	938	1,164	1,303	1,510
年金福祉事業団	184	250	354	354	367	392	16	16	16	16	13	8	200	266	370	370	380	400
住 宅	100	152	235	250	285	300	—	—	—	—	—	—	100	152	235	250	285	300
療 養 施 設	33	29	40	45	30	37	5	5	5	5	5	3	38	34	45	50	35	40
厚生福祉施設	51	69	79	59	52	55	11	11	11	11	8	5	62	80	90	70	60	60
第 1 種	43	61	72	52	52	55	6	6	6	6	8	5	49	67	78	58	60	60
第 2 種	8	8	7	7	—	—	5	5	5	5	—	—	13	13	12	12	—	—
特 別 地 方 債	146	176	324	503	557	676	54	76	95	123	163	185	200	252	419	626	720	861
住 宅	41	43	43	47	50	60	—	—	—	—	—	—	41	43	43	47	50	60
病 院	69	87	95	109	125	145	20	30	32	36	49	55	89	117	127	145	174	200
厚生福祉施設	36	46	54	75	82	85	31	42	55	69	99	115	67	88	109	144	181	200
環境衛生施設	—	—	132	120	133	153	3	4	8	8	15	15	3	4	140	128	148	168
簡 易 水 道	—	—	—	37	42	42	—	—	—	10	—	—	—	—	—	47	42	42
下 水 道	—	—	—	115	125	47	—	—	—	—	—	—	—	—	—	115	125	47
上 水 道	—	—	—	—	—	144	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	144
そ の 他	85	119	137	156	177	211	37	22	12	12	26	38	122	141	149	168	203	249
医療金融公庫	25	35	62	83	93	131	11	8	8	7	14	15	36	43	70	90	107	146
社会福祉事業振興会	—	—	3	6	11	15	—	3	3	4	11	13	—	3	6	10	22	28
国立病院 特別会計	—	—	12	14	14	35	5	—	1	1	1	10	5	—	13	15	15	45
公害防止事業団	—	—	10	23	25	30	—	—	—	—	—	—	—	—	10	23	25	30
一 般 地 方 債	60	84	50	30	34	—	21	11	—	—	—	—	81	95	50	30	34	—

資料 厚生省年金局資金課調べ。

## 生活保護

表 14 生活保護法による扶助人員・保護の種類, 都道府県—指定都市別(昭和 43 年度 1 ヶ月平均)

		総 数	生活扶助	住宅扶助	教育扶助	医療扶助	出産扶助	生業扶助	葬祭扶助
全	国	2,990,851	1,266,471	695,926	322,188	697,808	380	5,929	2,149
北海道	道	228,249	91,301	63,007	24,782	48,768	25	265	101
青森県	森	75,740	33,968	14,024	10,041	17,572	10	83	42
岩手県	手	53,545	26,544	8,049	8,140	10,689	5	88	30
宮城県	城	48,195	20,434	10,918	6,053	10,506	5	250	28
秋田県	田	39,851	18,069	5,668	5,488	10,458	3	139	28
山形県	形	29,475	13,390	5,176	3,689	7,130	3	64	22
福島県	島	61,728	26,030	12,952	8,031	14,557	5	120	34
茨城県	城	42,654	19,643	8,542	5,574	8,829	4	47	16
栃木県	木	27,889	12,766	4,960	3,635	6,453	5	47	23
群馬県	馬	27,434	11,960	5,148	3,294	6,978	3	30	22
埼玉県	玉	33,310	14,850	7,733	3,755	6,910	6	30	26
千葉県	葉	35,334	16,581	6,599	4,054	8,030	6	33	33
東京都	京	296,158	112,571	92,388	24,200	66,517	25	226	231
神奈川県	川	51,027	20,646	15,503	5,209	9,582	10	38	40
	湾	48,838	22,289	8,151	6,035	12,230	5	84	44
富山県	山	9,570	4,378	1,597	933	2,640	0	13	9
石川県	川	14,293	6,745	2,198	1,396	3,925	1	11	18
福山県	井	11,074	5,036	2,200	1,156	2,646	1	26	8
山梨県	梨	13,758	6,478	2,235	1,885	3,095	0	54	9
長野県	野	33,246	14,649	5,843	3,626	8,049	2	1,043	32
岐阜県	卓	17,046	7,662	3,235	1,968	4,145	2	23	12
静岡県	岡	32,010	14,417	7,138	4,272	6,121	3	40	19
愛知県	知	35,247	15,098	8,039	3,896	8,105	3	73	31
三重県	重	43,093	19,876	7,849	4,405	10,828	9	83	43
滋賀県	賀	10,810	5,040	1,734	1,098	2,905	2	20	11
京都市	都	18,463	7,666	3,909	1,877	4,947	3	48	12
大津市	阪	63,815	26,363	18,386	5,789	13,178	10	34	55
兵庫県	庫	52,919	22,735	12,235	5,150	12,709	7	45	40
奈良県	良	21,855	9,429	4,518	2,178	5,680	2	29	19
和歌山県	山	27,970	12,296	5,614	2,455	7,546	5	31	24
鳥取県	取	21,158	9,506	4,205	2,283	5,120	1	32	12
島根県	根	23,256	11,200	3,308	2,592	6,072	2	70	13
岡山県	山	39,050	17,565	5,874	3,481	12,032	3	61	34
広島県	島	47,659	20,123	11,239	4,186	12,027	6	49	29
	口	46,404	19,970	10,776	4,826	10,733	5	56	38
徳島県	島	27,896	13,435	3,459	3,247	7,660	3	53	38
香川県	川	21,747	9,809	4,013	1,975	5,746	3	180	21
愛媛県	媛	49,902	21,473	10,415	4,841	12,929	5	199	42
高松市	知	60,792	25,922	8,691	4,765	21,244	9	95	66
福岡県	岡	344,974	141,396	89,432	37,726	75,619	74	515	212
佐賀県	賀	40,107	17,301	8,924	4,905	8,767	5	180	25
長崎県	崎	112,709	47,525	27,663	14,127	23,148	12	183	50
熊本県	本	94,821	41,407	19,628	11,020	22,457	7	242	60
大分県	分	51,604	21,679	10,625	5,976	13,125	5	162	33
宮崎県	崎	51,951	23,512	9,642	6,746	11,874	5	135	38
鹿児島県	島	95,446	47,957	14,854	14,390	18,003	13	157	71
(別掲)									
横濱市	浜	24,188	9,798	6,916	2,217	5,203	2	20	31
名古屋市	市	26,270	10,384	7,085	2,478	6,254	2	50	16
京都市	都	37,816	14,178	9,634	2,758	11,197	5	26	24
大阪市	府	84,335	31,199	23,221	6,357	23,398	9	35	116
神戸市	戸	34,561	13,942	9,945	2,922	7,676	4	31	40
北九州市	州	149,608	58,278	40,827	14,311	35,791	35	282	83

資料 厚生省『社会福祉行政業務報告』

表 15 生活保護法による保護開始世帯の開始理由別世帯数分布

(単位 %)

	昭和36年 度 平 均	37	38	39	40	41	42	43
総 数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
世 帯 主 の 傷 病	34.7	34.6	35.6	41.3	50.5	53.6	56.2	59.2
世 帯 員 の 傷 病	17.4	16.3	15.7	15.6	16.7	15.4	14.7	13.1
働 き による 収 入 減 (傷病を除く)	13.6	14.7	14.0	8.9	10.2	9.6	8.5	7.7
働 き によ ら ない 収 入 減 少・喪失	2.8	3.2	3.2	3.3	2.7	2.8	2.7	2.8
開始前の世帯主の死亡・離別・不在・老衰	5.1	5.1	5.1	5.3	5.0	5.3	5.0	5.2
そ の 他	23.4	23.4	23.9	22.8	12.8	10.6	10.3	9.4
他 管 内 からの 転 入 保 護 継 続 世 帯 (再 掲)	3.0	2.7	2.5	2.9	2.2	2.7	2.6	2.6
働 いて いる 者 の いる 世 帯	54.8	53.6	51.0	48.1	46.6	44.0	41.4	38.0
世 帯 主 が 働 いて いる 世 帯	34.8	34.3	31.7	28.6	30.9	28.7	26.7	24.3
世 帯 員 が 働 いて いる 世 帯	20.0	19.3	19.3	19.6	15.7	15.3	14.7	13.7
働 いて いる 者 の い ない 世 帯	42.4	43.7	46.5	49.0	51.2	53.3	56.0	59.4

注 再掲の労働力類型は保護開始決定前ほぼ1ヵ月間の状況による。

資料 厚生省『生活保護動態調査』。

表 16 生活保護法による保護廃止世帯の廃止理由別世帯数分布

(単位 %)

	昭和36年 度 平 均	37	38	39	40	41	42	43
総 数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
世 帯 主 の 傷 病 の 治 ゆ	15.0	15.7	16.0	17.9	16.9	18.1	18.1	19.2
世 帯 員 の 傷 病 の 治 ゆ	9.1	9.4	8.3	8.0	7.6	7.2	6.2	5.6
死 亡	13.5	13.1	10.5	11.8	11.1	12.1	12.3	13.5
働 き による 収 入 増 (傷病を除く)	21.6	24.8	23.8	25.2	28.7	25.4	27.4	26.3
働 き によ ら ない 収 入 の 増	1.7	2.2	2.4	2.8	3.5	3.2	3.8	4.4
そ の 他	32.6	28.0	32.3	17.2	26.0	28.0	25.6	24.6
他 管 内 へ の 転 出 (再 掲)	6.5	6.8	6.6	7.1	6.2	6.0	6.6	6.4
働 いて いる 者 の いる 世 帯	58.9	58.3	55.0	57.2	55.4	53.7	51.0	48.5
世 帯 主 が 働 いて いる 世 帯	42.6	43.4	40.7	41.2	41.5	39.3	37.5	35.2
世 帯 員 が 働 いて いる 世 帯	16.3	14.9	14.3	16.0	13.9	14.4	13.5	13.3
働 いて いる 者 の い ない 世 帯	34.6	34.9	38.4	35.7	38.4	40.3	42.4	45.1

注 再掲の労働力類型は保護受給中の最終のほぼ1ヵ月間の状況による。

資料 厚生省『生活保護動態調査』。



表 17 生活保護法による保護費、都道府県—指定都市別(昭和 43 年度)

(単位 1,000 円)

	保 護 費 額 保 総 額	扶 助 費 支 出 額								施設事務 費及び委 託事務費
		総 額	生活扶助	住宅扶助	教育扶助	医療扶助	出産 扶助	生業扶助	葬祭扶助	
全 国	204,792,771	203,277,595	71,774,906	8,524,441	4,266,473	117,891,309	42,631	555,897	221,937	1,515,176
北海道	17,422,122	17,344,016	6,289,358	812,834	310,507	9,874,831	2,527	41,218	12,741	78,106
青森県	5,201,819	5,163,003	1,748,868	156,020	114,703	3,120,985	1,208	16,059	5,159	38,316
岩手県	3,386,664	3,376,850	1,139,621	72,338	101,931	2,047,658	519	11,835	2,947	9,814
宮城県	2,915,213	2,887,346	926,271	92,288	82,394	1,773,334	563	9,820	2,677	27,867
秋田県	2,790,986	2,769,329	823,900	49,369	69,386	1,812,119	286	11,655	2,615	21,656
山形県	1,661,466	1,635,145	612,407	43,222	54,610	915,268	270	7,094	2,272	26,321
福島県	3,820,202	3,792,152	1,175,600	88,319	108,292	2,404,301	577	11,929	3,134	28,050
茨城県	2,625,428	2,595,381	957,541	60,613	75,939	1,491,605	591	7,225	1,867	30,047
栃木県	1,693,212	1,683,587	559,594	38,613	51,753	1,026,607	398	4,574	2,048	9,625
群馬県	1,936,386	1,921,507	545,740	40,746	45,990	1,281,956	372	4,701	2,003	14,879
埼玉県	2,219,029	2,205,809	798,832	92,724	51,014	1,256,190	816	3,589	2,643	13,220
千葉県	2,561,389	2,530,282	886,650	76,308	56,384	1,501,908	490	5,307	3,235	31,107
東京都	21,211,233	21,057,951	8,074,446	1,811,218	362,040	10,748,054	1,903	33,414	26,876	153,281
神奈川県	3,340,428	3,323,456	1,347,911	227,244	66,897	1,619,653	1,458	6,176	4,117	16,972
新潟県	3,474,503	3,458,624	1,024,842	92,607	85,123	2,241,415	598	9,706	4,333	15,879
富山県	944,188	931,536	227,463	14,360	14,770	672,282	35	1,720	906	12,652
石川県	1,264,705	1,230,678	351,074	27,519	21,012	827,338	82	1,868	1,785	34,028
福井県	805,306	788,079	264,474	16,457	16,777	487,529	135	1,849	859	17,227
山梨県	1,116,738	1,100,567	308,451	19,856	25,431	743,411	62	2,456	901	16,172
長野県	2,653,077	2,513,323	714,141	48,982	61,728	1,676,326	196	8,348	3,601	139,753
岐阜県	1,263,798	1,254,208	368,219	28,852	29,500	823,511	263	2,781	1,082	9,591
静岡県	1,930,713	1,881,301	735,915	73,533	61,361	1,002,797	392	5,388	1,915	49,412
愛知県	2,222,675	2,203,489	774,750	75,852	53,736	1,290,041	489	5,744	2,876	19,186
三重県	3,336,384	3,320,559	1,021,623	71,854	55,770	2,158,516	981	8,001	3,814	15,825
滋賀県	780,418	765,637	237,021	11,098	14,825	500,095	239	1,310	1,050	14,782
京都府	1,264,856	1,258,102	363,000	29,339	23,065	837,371	366	3,627	1,334	6,754
大阪府	4,567,325	4,537,882	1,758,779	218,750	66,697	2,482,010	1,318	5,183	5,145	29,442
兵庫県	3,422,589	3,405,832	1,323,685	156,081	63,074	1,852,339	800	6,516	3,338	16,757
奈良県	1,611,283	1,593,307	527,554	35,009	26,769	999,520	277	1,947	2,231	17,976
和歌山県	2,076,680	2,054,157	639,447	50,413	25,206	1,333,549	504	2,640	2,399	22,523
鳥取県	1,414,320	1,397,807	468,926	41,598	36,017	845,100	117	4,725	1,325	16,513
島根県	1,723,094	1,715,256	472,627	27,484	37,872	1,170,749	149	4,968	1,407	7,838
岡山県	3,673,694	3,633,425	924,523	64,434	50,412	2,584,271	348	6,133	3,303	40,269
広島県	3,632,521	3,607,612	1,173,058	124,393	55,170	2,241,932	840	8,528	3,691	24,909
山口県	3,194,874	3,164,697	1,060,944	106,788	68,768	1,913,789	629	10,088	3,691	30,177
徳島県	2,107,631	2,093,236	623,257	30,182	41,612	1,388,203	297	6,358	3,327	14,395
香川県	1,452,640	1,427,677	493,164	33,211	30,822	863,252	281	5,036	1,910	24,964
愛媛県	3,732,043	3,769,778	1,187,757	105,765	68,070	2,305,445	457	8,511	3,773	52,265
高知県	5,280,648	5,264,517	1,481,352	111,265	49,177	3,596,252	927	19,518	6,027	16,131
福岡県	20,375,595	20,364,723	8,516,238	881,644	490,323	10,357,105	7,962	89,727	21,723	10,872
佐賀県	2,454,900	2,427,022	825,813	71,084	76,083	1,449,142	541	10,737	2,622	27,877
長崎県	6,785,549	6,772,262	2,613,363	254,991	159,983	3,713,336	1,299	23,240	6,051	13,287
熊本県	6,384,907	6,353,489	1,869,469	155,127	141,663	4,161,998	664	18,889	5,678	31,418
大分県	3,365,797	3,345,078	1,058,739	109,702	76,808	2,085,178	698	10,361	3,593	20,719
宮崎県	3,173,642	3,153,763	1,037,658	79,686	89,459	1,930,646	530	12,324	3,458	19,879
鹿児島県	4,939,389	4,925,663	1,869,877	139,646	210,296	2,680,058	1,231	17,554	7,000	13,726
(別掲)										
横浜市	1,834,571	1,796,980	668,510	134,107	25,054	962,771	224	2,485	3,829	37,591
名古屋市	2,170,496	2,142,308	698,597	96,937	29,791	1,312,263	391	2,566	1,763	28,188
京都市	3,111,268	3,095,200	943,060	127,366	33,871	1,983,888	462	3,860	2,693	16,068
大阪市	7,155,010	7,058,976	2,298,810	347,399	74,954	4,318,755	1,280	6,377	11,401	96,034
神戸市	2,643,494	2,615,448	999,655	188,084	38,487	1,380,626	361	4,563	3,671	28,046
北九州市	8,666,375	8,659,587	3,962,330	611,131	194,094	3,844,034	4,231	35,668	8,098	6,788

注 1,000 円未満を四捨五入したので個々の数字の合計は必ずしも総額に一致しない。

資料 厚生省「生活保護費精算調査」。

## 社会福祉

表 18 身体障害者福祉の概況

	身体障害者手帳 新規交付数	更生援護 取扱実人員	相談指導および 措置件数	補装具の交付 修理決定件数	更生医療給付 決定件数	施設人 <sup>1)</sup> 員
昭和30年度	77,444	408,189	176,235	28,108	1,320	1,536
31	70,280	573,105	188,762	29,136	1,130	2,810
32	68,969	642,322	206,027	31,352	1,298	2,628
33	85,057	709,927	227,413	31,989	1,368	2,941
34	121,610	828,976	326,847	32,789	1,161	3,280
35	88,508	888,194	326,847	35,643	1,259	3,422
36	80,779	983,494	411,260	39,286	1,299	4,235
37	74,687	1,026,271	453,655	42,487	1,504	4,515
38	85,765	1,111,638	558,476	49,724	1,561	4,082
39	81,270	1,244,830	772,217	51,806	1,642	4,520
40	77,780	1,333,933	1,069,460	54,499	2,157	4,823
41	86,160	1,461,874	1,390,431	62,939	2,232	5,450
42	90,598	1,516,437	1,785,925	70,053	2,408	6,866
43	95,771	1,478,411	1,804,348	75,312	1,531	7,651

注 1) 年末現在。

資料 厚生省『社会福祉行政業務報告』。

表 19 身体障害者手帳交付台帳登載数(年度末現在)

	昭和36年度	37	38	39	40	41	42	43
総 数	969,396	1,025,358	1,109,829	1,156,686	1,214,683	1,289,502	1,363,015	1,458,786
18 歳 未 満	102,686	105,400	112,362	113,734	110,337	114,702	111,148	114,413
18 歳 以 上	866,710	919,958	997,467	1,042,952	1,104,346	1,174,800	1,251,867	1,344,373
視 覚 障 害	200,971	213,446	231,942	240,820	252,736	263,289	277,546	292,443
18 歳 未 満	9,582	9,651	10,746	11,652	10,814	11,289	10,603	10,726
18 歳 以 上	191,389	203,795	221,196	229,168	241,922	252,000	266,943	281,717
視覚・平衡機能障害	139,050	150,316	167,983	178,280	191,915	205,331	220,078	236,570
18 歳 未 満	19,561	20,206	21,318	21,285	21,127	21,989	21,817	22,477
18 歳 以 上	119,489	130,110	146,664	156,995	170,788	183,342	198,261	214,093
音声・言語機能障害	20,027	20,407	20,940	21,543	20,469	21,983	22,279	23,057
18 歳 未 満	4,114	4,280	4,324	4,464	4,020	4,555	4,201	4,300
18 歳 以 上	15,913	16,127	16,616	17,079	16,449	17,338	18,078	18,757
し 体 不 自 由	609,348	641,189	688,965	716,043	749,563	798,989	842,129	900,770
18 歳 未 満	69,429	71,263	75,974	76,333	74,376	76,869	74,489	76,672
18 歳 以 上	539,919	569,926	612,991	639,710	675,187	722,120	767,640	824,098
内 部 障 害	.	.	.	.	.	.	983	5,946
18 歳 未 満	.	.	.	.	.	.	38	238
18 歳 以 上	.	.	.	.	.	.	945	5,708

資料 厚生省『社会福祉行政業務報告』。

表 20 身体障害者の補装具給付状況

	交 付					修 理				
	申請件数	決 定				申請件数	決 定			
		件 数	金 額	1件当り 平均金額	公費負担分		件 数	金 額	1件当り 平均金額	公費負担分
昭和 35 年度	31,698	25,440	189,453	7.4	89.9	11,630	10,203	25,704	2.5	88.3
36	35,791	28,889	234,855	8.1	90.6	11,400	10,397	29,352	2.8	90.1
37	37,790	31,773	259,415	8.2	96.9	11,058	10,714	31,114	2.9	94.5
38	44,301	38,021	324,030	8.5	96.8	11,839	11,703	35,239	3.0	94.7
39	46,525	40,667	370,984	9.1	96.9	11,340	11,139	40,245	3.6	94.8
40	49,219	42,264	433,702	10.3	97.0	12,702	12,235	49,952	3.9	94.7
41	55,099	48,725	504,557	11.2	97.0	14,443	14,214	58,457	4.1	95.1
42	59,370	52,784	584,330	11.1	97.2	17,685	17,179	70,161	4.1	95.4
43	63,225	57,965	691,514	11.9	97.3	16,970	17,347	81,512	4.7	95.7
(43年度内訳)										
盲人安全杖	9,149	8,665	6,588	0.8	...	8	5	2	0.4	...
点字器	1,328	1,270	1,979	1.6	...	28	27	27	1.0	...
眼鏡	1,425	1,253	4,896	3.9	...	57	69	69	1.0	...
補聴器	20,273	18,232	180,514	9.9	...	4,611	4,426	5,863	1.3	...
義手	4,169	3,787	59,031	15.6	...	1,190	1,341	6,592	4.9	...
義足	10,285	9,265	231,996	25.0	...	8,741	9,101	59,158	6.5	...
装具	5,597	5,294	75,817	14.3	...	997	963	3,668	3.8	...
車いす	3,445	3,093	118,827	38.4	...	947	993	5,963	6.0	...
松葉杖	3,976	3,763	7,107	1.9	...	360	400	121	0.3	...
その他	3,578	3,343	4,760	...	...	31	29	48	...	...

資料 厚生省『社会福祉行政業務報告』

表 21 児 童 福 祉 の 概 況

	児童相談所における受付件数	福祉事務所における措置件数	補装具の交付 修理決定件数	施設在籍人員	身体障害児童の 育成医療件数
昭和 30 年度	160,736	272,554	1,809	741,773	3,088
31	174,675	316,140	5,006	741,050	6,246
32	198,301	317,100	5,326	747,997	7,668
33	206,465	298,167	5,450	740,500	8,783
34	213,864	322,544	5,483	761,879	8,426
35	222,723	338,765	5,954	784,507	10,557
36	235,297	391,986	5,625	823,797	13,677
37	245,377	397,824	6,426	836,536	14,978
38	259,468	382,318	6,420	862,417	16,148
39	276,070	427,575	7,706	893,645	16,360
40	271,746	474,609	8,350	923,726	15,696
41	265,243	538,351	9,267	963,876	13,176
42	258,823	610,229	9,617	1,025,527	13,499
43	262,052	664,056	9,915	1,090,719	12,145

資料 厚生省『社会福祉行政業務報告』

表 22 児童福祉施設措置費等(施設種類別)

(単位 1,000円)

区 分	昭和37年度	38	39	40	41	42
総 数	27,898,037	34,569,919	42,245,404	51,711,730	62,623,538	75,329,344
助 産 施 設	58,354	73,905	107,488	152,140	164,966	388,925
乳 児 院	875,619	1,083,939	988,850	1,159,409	1,256,278	1,853,111
母 子 寮	993,132	1,231,749	1,100,633	1,259,036	1,294,347	1,670,088
保 育 所	17,540,013	21,731,575	28,698,153	35,616,408	44,121,994	50,407,669
養 護 施 設	4,261,361	5,282,444	5,485,969	6,258,709	7,017,389	8,594,470
精 神 薄 弱 児 施 設	1,442,435	1,787,796	2,201,267	2,869,668	3,844,971	6,039,769
精 神 薄 弱 児 通 園 施 設	123,162	151,329	202,069	272,802	348,966	617,704
盲 児 施 設	221,285	274,504	309,553	356,741	421,414	480,436
ろ う あ 児 施 設	332,720	411,756	485,826	561,343	609,104	739,719
虚 弱 児 施 設	269,756	334,332	305,254	361,987	450,483	617,704
し 体 不 自 由 児 施 設	1,022,767	1,266,942	1,380,091	1,762,721	1,793,245	2,356,425
情 緒 障 害 児 短 期 治 療 施 設	12,995	17,596	42,993	47,216	50,759	83,886
救 護 院	744,438	922,052	937,258	1,033,500	1,078,622	1,479,438
里 親 保 護 受 託 者 (別掲)	501,440	622,913	748,087	750,206	824,829	930,368

注 1 都道府県および市町村が支弁した額(措置権を有しない市町村がその設置する施設の人件費等について支弁したもので国の示す単価を超える額は含まない)であって、本人等からの費用徴収額は控除されていない。

2 国立の児童福祉施設の児童については、措置費でなく、国立施設の費用でまかなわれる。

資料 総理府『社会保障統計年報』

表 23 児童福祉施設数の年次推移(各年末現在)

	総 数	助産 施設	乳児院	母子寮	保育所	養護 施設	精神 弱児施 設	精神薄 弱児通 園施設	盲児 施設	ろうあ 児施設	虚弱児 施 設	し 体 不 自 由 児 施 設	重症心 身障害 児施設	情緒障 害児短 期治療 施設	救護院	児童館	児童 遊園
昭和31年	10,558	271	130	640	8,749	527	85	・	29	34	21	19	・	・	53	...	...
32	11,141	280	130	642	9,138	544	91	7	31	40	23	26	・	・	53	136	...
33	11,395	284	130	649	9,355	541	105	12	31	40	24	32	・	・	55	137	...
34	11,673	282	130	652	9,568	555	111	21	32	41	27	40	・	・	56	158	...
35	11,916	288	131	650	9,782	551	131	28	32	41	29	45	・	・	57	151	...
36	12,184	301	128	643	10,018	547	149	37	32	41	30	49	・	・	58	151	...
37	12,461	321	129	645	10,247	550	167	43	32	40	31	52	・	3	58	143	...
38	12,826	344	130	636	10,524	551	182	50	33	39	31	54	・	4	57	191	...
39	13,360	400	127	629	1,0822	553	195	53	33	38	32	60	・	4	58	356	...
40	14,017	479	127	621	11,199	546	219	56	32	38	32	62	3	4	58	544	...
41	14,712	536	125	612	11,619	538	241	64	32	37	32	68	7	4	58	746	...
42	15,520	619	124	597	12,158	534	267	70	32	37	33	69	10	5	58	907	...
43	17,993	712	124	574	12,732	530	289	79	33	37	34	73	17	5	58	1,104	1,592

資料 厚生省『社会福祉施設調査報告』

表 24 児童福祉施設在在者数の年次推移(各年末現在)

	総数	乳児院	母子寮	保育所	養護施設	精神薄弱児施設	精神薄弱児通園施設	盲児施設	ろうあ児施設	虚弱児施設	身体不自由児施設	重症心身障害児施設	情緒障害児短期治療施設	教護院
昭和31年	740,245	2,800	35,951	653,333	31,992	4,906	・	1,559	2,553	1,001	1,254	・	・	4,896
32	746,897	2,294	35,916	657,010	33,933	5,396	155	1,506	2,775	1,209	1,689	・	・	5,014
33	740,550	3,001	35,837	647,599	34,682	6,058	373	1,552	2,870	1,314	2,153	・	・	5,061
34	761,879	3,148	35,321	666,388	35,434	6,860	620	1,589	2,893	1,422	3,018	・	・	5,186
35	784,507	3,123	33,628	689,242	35,212	7,872	926	1,597	2,878	1,547	3,285	・	・	5,197
36	807,916	2,980	32,305	712,145	34,890	9,057	1,223	1,540	2,811	1,508	3,994	・	・	5,463
37	836,536	3,129	31,047	739,886	34,902	10,281	1,482	1,535	2,737	1,531	4,446	・	24	5,536
38	862,417	3,221	28,983	766,438	34,407	11,421	1,777	1,573	2,740	1,557	4,938	・	84	5,282
39	893,645	3,063	26,431	799,438	33,292	12,577	1,995	1,601	2,663	1,574	5,875	・	94	5,042
40	923,726	3,188	25,299	829,740	32,346	14,133	2,111	1,582	2,616	1,673	6,232	295	108	4,698
41	963,876	3,177	23,144	869,931	32,304	15,653	2,334	1,557	2,494	1,690	6,910	537	123	4,559
42	1,025,527	3,172	21,715	930,754	31,606	17,412	2,509	1,493	2,386	1,692	7,297	825	145	4,521
43	1,090,719	3,321	20,425	994,410	31,487	19,202	2,727	1,501	2,276	1,786	7,565	1,599	157	4,263

資料 厚生省『社会福祉施設調査報告』

表 25 福祉事務所における精神薄弱者相談取扱件数

	相談実人員	相談総件数	相談内容						
			施設入所	職親委託	就業あっせん	医療保健	経済的事項	教 育	その他
昭和38年度	37,430	45,666	11,548	2,608	3,456	3,854	3,355	4,222	16,623
39	44,691	54,047	13,665	2,922	4,383	4,552	5,156	4,661	18,708
40	48,527	59,741	16,021	2,639	5,447	4,686	5,600	5,063	20,285
41	55,493	72,827	19,735	2,562	6,886	4,903	9,615	4,930	24,196
42	57,111	80,038	24,337	2,750	8,300	5,760	10,698	4,687	23,506
43	67,721	91,268	27,422	2,705	8,847	6,443	11,681	5,230	28,940

資料 厚生省『社会福祉行政業務報告』

表 26 精神薄弱者更生相談所における相談取扱件数

	取扱実人員	相談総件数	相談内容							判定件数				判定書交付件数
			施設入所	職親委託	職業	医療保健	生活	教育	その他	総数	医学的判定	心理職判定	その他の判定	
昭和38年度	18,904	32,676	6,277	1,555	3,448	5,000	4,796	4,406	7,194	25,450	9,525	12,589	3,336	6,405
39	20,867	34,477	7,599	1,613	3,308	5,237	5,474	5,715	5,531	27,389	10,835	14,019	2,535	9,188
40	18,668	34,316	7,544	1,543	3,967	5,086	5,229	4,787	6,160	26,155	10,299	13,043	2,813	9,032
41	19,341	35,748	8,792	1,051	4,723	4,689	5,711	4,803	5,979	33,139	9,327	20,580	3,232	7,846
42	19,635	37,672	9,148	1,331	4,678	4,514	5,757	5,413	6,831	35,426	9,102	22,494	3,830	8,783
43	20,388	32,498	7,469	927	4,117	2,814	5,487	5,162	6,522	34,630	9,168	21,620	3,842	9,641

資料 厚生省『社会福祉行政業務報告』

表 27 老人福祉法による措置人員、措置区分・生活費級地・費用徴収の階層別(昭和42年度末現在)

費用徴収の階層	養 護 老 人 ホ ー ム				特 別 養 護 老 人 ホ ー ム				養 護 受 託 者			
	総 数	甲 地	乙 地	丙 地	総 数	甲 地	乙 地	丙 地	総 数	甲 地	乙 地	丙 地
総 数	55,065	20,234	19,536	15,295	4,750	2,521	1,235	994	133	28	32	73
A 及 び B 階 層	54,131	19,972	19,145	15,014	4,133	2,121	1,086	926	132	28	32	72
C 階 層	720	156	312	252	218	123	63	32	1	—	—	1
D 階 層	214	106	79	29	399	277	86	36	—	—	—	—
400 円以下	21	12	7	2	35	25	7	3	—	—	—	—
401～ 800円	30	10	14	6	20	15	2	3	—	—	—	—
801～ 1,400円	44	19	20	5	48	33	12	3	—	—	—	—
1,401～ 2,000円	41	16	19	6	62	45	10	7	—	—	—	—
2,001～ 2,700円	26	18	6	2	45	31	8	6	—	—	—	—
2,701～ 3,500円	23	12	7	4	47	32	11	4	—	—	—	—
3,501～ 7,700円	23	17	4	2	74	53	15	6	—	—	—	—
7,701～10,000円	4	1	1	2	16	9	5	2	—	—	—	—
10,001～13,000円	—	—	—	—	12	6	6	—	—	—	—	—
13,001 円以上	2	1	1	—	40	28	10	2	—	—	—	—

注 A階層とは生活保護法による被保護世帯をいう。

B階層とはA階層を除いた市町村民税非課税世帯をいう。

C階層とはAおよびB階層を除いた所得税非課税世帯(市町村民税課税世帯)をいう。

D階層とはAおよびB階層を除き、所得税課税世帯をいう(これを月平均所得税額により10区分してある)。

資料 厚生省『社会福祉行政業務報告』。

表 28 母子福祉資金の貸付申請・貸付件数・金額、貸付金の種類別(昭和42年度)

貸付金の種類	貸 付 申 請		新 規 貸 付 決 定		継 続 貸 付 分		貸 付	
	件 数	金 額	件 数	金 額	件 数	金 額	件 数	金 額
総 数	16,317	338,392,900	15,407	315,296,900	30,967	654,450,000	481,882	860,542,750
技能習得資金	52	1,188,000	43	1,060,500	25	604,000	553	1,334,000
生活資金	30	1,300,500	29	1,198,500	14	603,000	337	1,470,000
修学資金 { 高校	12,427	212,899,400	11,924	203,652,400	24,904	444,183,500	382,704	574,734,250
大学	2,950	99,962,500	2,589	87,455,500	5,563	197,406,000	85,373	253,612,000
修業資金	858	23,042,500	817	21,930,000	461	11,653,500	12,915	29,392,500

貸付金の種類	貸 付 申 請		新 規 貸 付 決 定		貸 付	
	件 数	金 額	件 数	金 額	件 数	金 額
総 数	18,319	1,388,180,600	17,078	1,212,409,600	16,214	1,129,327,400
事業開始資金 { 個人	2,115	397,957,500	1,799	326,755,000	1,683	301,908,000
団体	15	4,850,000	15	4,850,000	12	3,750,000
就職支度資金 { 母	193	4,059,000	192	3,889,000	184	3,639,000
子	1,813	38,402,000	1,771	36,612,000	1,703	34,247,000
事業継続資金 { 個人	2,821	306,193,000	2,591	273,771,000	2,464	256,651,000
団体	23	3,150,000	21	2,850,000	14	2,000,000
住宅資金	4,109	524,006,000	3,726	459,196,500	3,508	429,329,500
転宅資金	73	860,600	69	210,600	69	750,400
就学支度資金	7,157	108,702,500	6,894	103,675,500	6,577	97,052,500

資料 厚生省『社会福祉行政業務報告』。

表 29 婦人相談所，婦人相談員の受付件数の年次推移

	昭和35年	36	37	38	39	40	41	42	43
総 数	43,713	50,249	54,271	55,029	59,103	64,170	64,550	65,346	61,977
本 人 自 身	18,645	22,978	24,856	25,998	28,876	31,130	32,272	32,847	31,338
地方検察庁更生保護相談室	7,221	8,050	5,834	4,996	4,557	4,131	3,636	3,434	3,265
婦 人 相 談 員	5,145 <sup>1)</sup>	1,476	4,224	2,707	2,017	2,492	2,591	2,402	1,947
警 察 関 係	4,638	4,190	4,163	3,816	3,931	4,299	4,191	4,254	3,728
福 祉 事 務 所	…	2,923	2,712	2,930	2,995	3,573	4,024	4,358	4,437
婦 人 補 導 院	134	422	642	973	727	868	867	715	436
婦 人 相 談 所	1,305	1,360	1,768	2,068	2,649	2,841	2,543	2,342	2,299
家 庭 裁 判 所	327	333	296	291	353	419	376	280	394
児 童 相 談 所	…	301	357	374	419	467	471	497	456
保護司，人権擁護委員，更生保護会	291	303	305	363	344	441	509	486	413
民 生 委 員	777	888	976	1,067	1,221	1,278	1,256	1,310	1,195
その他の社会福祉関係機関 または施設	…	1,376	1,735	2,663	2,793	3,273	4,219	3,997	4,011
緑 故 者 加 入 等	…	2,239	2,682	3,141	3,501	4,070	4,566	5,097	4,897
そ の 他	5,230	3,410	3,721	3,642	4,720	4,888	3,029	3,327	3,161

注 1) 福祉事務所が含まれている。

資料 厚生省『社会福祉行政業務報告』。

表 30 婦人相談所，婦人相談員の処理件数の年次推移

	昭和35年	36	37	38	39	40	41	42	43
総 数	43,818	54,011	57,869	57,512	62,327	66,922	66,894	67,403	64,250
婦 人 保 護 施 設 に 収 容	2,379	2,367	2,092	2,006	1,797	2,059	1,900	1,582	1,559
福 祉 事 務 所 へ 移 送	7,763	5,490	3,306	3,399	4,560	4,803	4,406	4,251	3,395
婦人相談所婦人相談員へ移送		2,802	6,297	4,904	3,969	5,066	5,077	4,732	4,605
その他の関係機関への移送	2,950	3,657	4,181	4,948	5,293	6,425	6,657	6,536	6,377
婦 人 更 生 資 金 の 貸 付	198	658	444	421	371	276	440	344	334
就 職 自 営	5,691	5,162	4,799	4,926	4,855	4,841	4,909	4,531	4,079
結 婚	616	545	533	550	558	595	652	600	699
家 庭 へ 送 還	5,487	4,405	3,902	3,643	3,562	3,219	3,399	3,162	2,982
助 言 指 導 の み	…	17,444	21,599	23,702	27,734	29,580	29,340	32,117	30,976
そ の 他	18,734	11,481	10,716	9,013	9,628	10,058	10,114	9,548	9,244

資料 厚生省『社会福祉行政業務報告』。

表 31 社会福祉施設数, 施設の種類の設置主体別(昭和43年12月31日現在)

	総 数	国	都 府 道 県	指 定 市	その他の市町村	社会福祉法人	社団・財団・日赤	その他の法人	その他
総 数	21,022	11	755	435	12,511	3,338	847	806	2,319
保 護 施 設	441	—	37	26	195	182	1	—	—
救護施設	126	—	21	7	33	65	—	—	—
更生施設	24	—	2	6	8	8	—	—	—
医療施設	79	—	1	3	—	74	1	—	—
授産施設	145	—	5	3	111	26	—	—	—
宿泊施設	67	—	8	7	43	9	—	—	—
老人福祉施設	1,003	—	71	19	599	306	4	—	4
養老施設	769	—	39	9	502	216	—	—	3
特別養老施設	81	—	12	2	8	58	—	—	1
老人福祉センター	47	—	11	4	6	25	1	—	—
老人福祉施設	106	—	9	4	83	7	3	—	—
身体障害者更生施設	237	8	124	6	13	78	7	—	1
失明者更生施設	50	1	47	1	—	1	—	—	—
失聴者更生施設	13	4	3	—	1	5	—	—	—
ろうあ者更生施設	3	1	2	—	—	—	—	—	—
内臓障害者更生施設	30	—	20	1	1	7	1	—	—
重度身体障害者更生施設	10	2	8	—	—	—	—	—	—
身体障害者授産施設	52	—	10	3	5	34	—	—	—
重度身体障害者授産施設	7	—	1	—	—	6	—	—	—
補装具製作施設	28	—	18	—	—	3	6	—	1
補点字施設	37	—	15	1	6	15	—	—	—
点字出版施設	7	—	—	—	—	7	—	—	—
婦人保護施設	64	—	47	1	1	14	1	—	—
児童福祉施設	18,031	3	386	323	11,153	2,401	690	785	2,290
助産院	712	—	12	6	445	30	28	24	167
乳母保育施設	124	—	18	3	15	71	7	2	8
養護施設	574	—	26	16	404	107	10	2	9
精神薄弱児施設	12,732	—	30	229	7,742	1,506	584	734	1,907
精神薄弱児施設	530	—	29	13	34	405	21	4	24
精神薄弱児施設	289	1	69	4	30	164	15	—	6
精神薄弱児施設	79	—	14	9	44	9	1	1	1
精神薄弱児施設	33	—	20	—	—	12	1	—	—
精神薄弱児施設	37	—	21	—	—	15	1	—	—
精神薄弱児施設	34	—	7	1	3	19	1	—	3
身体不自由児施設	73	—	46	1	2	20	3	1	—
重症心身障害児施設	17	—	2	—	1	11	3	—	—
情緒障害児施設	5	—	3	2	—	—	—	—	—
教養施設	58	—	51	3	—	2	—	—	—
児童遊園地	1,104	—	11	17	953	19	7	12	85
児童福祉センター	1,592	—	6	18	1,477	7	—	4	80
母子福祉センター	23	—	14	1	2	1	5	—	—
母子福祉センター	15	—	7	—	1	3	3	1	—
精神薄弱児施設	130	—	32	2	7	89	—	—	—
精神薄弱児施設	124	—	31	2	6	85	—	—	—
精神薄弱児施設	6	—	1	—	1	4	—	—	—
その他の社会福祉施設	1,116	—	58	58	543	218	144	21	24
生活の扶助を行なう施設	1	—	—	—	—	—	1	—	—
授産施設	165	—	41	9	44	48	22	—	1
宿泊施設	109	—	9	19	28	43	8	—	2
盲人施設	31	—	5	—	9	16	1	—	—
無料低額診療施設	228	—	—	—	—	128	88	10	2
隣接施設	487	—	3	30	414	26	8	1	5
有料老人ホーム	48	—	—	—	48	—	—	—	—
有料老人ホーム	77	—	—	—	—	7	16	10	14

注 施設数は活動中の施設のみである。

資料 厚生省『社会福祉施設調査』



表 32 社会福祉施設の定員・在所(籍)者数,

	総 数				定 員
	定 員	在 所 者			
		総 数	被 保 護 (被 措 置)	そ の 他	
保 護 施 設 <sup>1)</sup>	27,131	22,091	18,578	3,513	18,470
救 護 施 設	9,929	9,904	9,798	106	4,158
医 療 保 護 施 設	2,348	1,872	1,855	17	1,668
授 産 施 設	16,935	12,905	3,970	8,935	655
宿 舎 提 供 施 設	6,005	4,849	3,253	1,596	4,930
	8,849	5,466	3,672	1,794	7,714
老 人 福 祉 施 設 <sup>2)</sup>	66,440	65,709	64,049	1,660	40,929
養 護 老 人 ホ ー ム	57,582	56,993	56,849	144	37,609
特 別 養 老 人 ホ ー ム	5,861	6,077	6,063	14	1,850
軽 費 老 人 ホ ー ム	2,997	2,639	1,137	1,502	1,470
身 体 障 害 者 更 生 授 産 施 設	9,719	7,651	1,308	6,343	6,400
し 体 不 自 由 更 生 施 設	2,513	1,831	326	1,505	2,413
失 明 者 更 生 施 設	1,356	1,270	381	889	1,077
ろ う あ 者 更 生 施 設	150	113	12	101	150
内 部 障 害 者 更 生 施 設	1,765	1,103	148	955	1,265
重 度 身 体 障 害 者 更 生 授 産 施 設	730	659	131	528	730
身 体 障 害 者 授 産 施 設	2,745	2,297	253	2,044	715
重 度 身 体 障 害 者 授 産 施 設	460	378	57	321	50
婦 人 保 護 施 設	2,309	1,273	76	1,197	1,694
そ の 他 の 社 会 福 祉 施 設 <sup>2)</sup>	25,285	16,353	1,370	14,983	15,938
生 活 の 扶 助 を 行 な う 施 設	40	43	—	43	—
授 産 施 設	7,384	4,624	519	4,105	4,767
宿 舎 提 供 施 設	16,026	10,171	851	9,320	11,171
無 料 低 額 診 療 施 設	34,540	23,603	6,232	17,371	—
有 料 老 人 ホ ー ム	1,835	1,515	—	1,515	—

		総 数				定 員
		定 員	在 所 者			
			総 数	被 措 置	そ の 他	
児 童 福 祉 施 設 <sup>3)</sup> 助 乳 母 保 養 精 神 薄 弱 児 施 設 <sup>4)</sup> 虚 し 重 情 教 育 児 母 子 福 祉 セ ン タ ー	1,129,849	1,070,294	1,047,546	22,748	694,377	
	5,602	.	.	.	3,296	
	4,028	3,321	3,305	16	1,230	
	11,382	20,425	20,220	205	8,581	
	1,043,756	994,410	971,999	22,411	660,267	
	35,200	31,487	31,404	83	5,945	
	20,551	19,202	19,178	24	8,481	
	3,265	2,727	2,718	9	2,825	
	1,840	1,501	1,500	1	1,280	
	2,816	2,276	2,269	7	1,832	
	2,054	1,786	1,786	—	660	
	8,383	7,565	7,495	70	5,559	
	1,853	1,599	1,593	6	370	
	230	157	157	—	230	
	5,873	4,263	4,142	121	5,698	
	.	.	.	.	.	
	.	.	.	.	.	
.	.	.	.	.		
精 神 薄 弱 者 授 産 施 設 <sup>5)</sup> 精 神 薄 弱 者 授 産 施 設 <sup>6)</sup> 精 神 薄 弱 者 授 産 施 設 <sup>7)</sup>	8,921	8,328	8,139	189	3,380	
	8,661	8,144	7,955	189	3,280	
	260	184	184	—	100	

注 表頭の( )は老人福祉施設の場合は被措置となる。

1) 保護施設総数には、医療保護施設を除いてある。

2) その他の社会福祉施設総数には、無料低額診療施設を除いてある。

3) 児童福祉施設総数には、助産施設と母子寮を除いてある。

4) 母子寮の定員は世帯数である。

資料 厚生省『社会福祉施設調査』。

施設の種別・設置主体の公—私立別（昭和43年12月31日現在）

公 立			私 立			
在 所 者			定 員	在 所 者		
総 数	被 保 護 (被 措 置)	そ の 他		総 数	被 保 護 (被 措 置)	そ の 他
13,625	10,750	2,875	8,661	8,466	7,828	638
3,965	3,939	26	5,771	5,939	5,859	80
1,181	1,167	14	680	691	688	3
435	411	24	16,280	12,470	3,559	8,911
3,905	2,693	1,212	1,075	944	560	834
4,574	2,951	1,623	1,135	892	721	171
39,774	38,922	852	25,511	25,935	25,127	808
36,662	36,593	69	19,973	20,331	20,256	75
1,790	1,789	1	4,011	4,287	4,274	13
1,322	540	782	1,527	1,317	597	720
4,746	944	3,802	3,319	2,905	364	2,541
1,814	326	1,488	100	17	—	17
964	309	655	279	306	72	234
113	12	101	—	—	—	—
657	122	535	500	446	26	420
659	131	528	—	—	—	—
513	38	475	2,030	1,784	215	1,569
26	6	20	410	352	51	301
871	60	811	615	402	16	386
9,461	932	8,529	9,347	6,892	438	6,454
—	—	—	40	43	—	43
2,839	271	2,568	2,617	1,785	248	1,537
6,622	661	5,961	4,855	3,549	190	3,359
—	—	—	34,540	23,603	6,232	17,371
—	—	—	1,835	1,515	—	1,515

公 立			私 立			
在 所 者			定 員	在 所 者		
総 数	被 措 置	そ の 他		総 数	被 措 置	そ の 他
640,478	634,449	6,029	435,472	429,816	413,097	16,719
914	905	9	2,306	2,407	2,400	7
14,727	14,590	137	2,798	2,407	2,400	7
611,890	606,001	5,889	2,801	5,698	5,630	68
4,758	4,758	—	383,489	382,520	365,998	16,522
7,990	7,989	1	29,255	26,729	26,646	83
2,344	2,342	2	12,070	11,212	11,189	23
1,060	1,060	—	440	383	376	7
1,462	1,462	—	560	441	440	1
529	529	—	984	814	807	7
4,970	4,967	3	1,394	1,257	1,257	—
259	255	4	2,824	2,595	2,528	67
157	157	—	1,483	1,340	1,338	2
4,145	4,024	121	—	—	—	—
·	·	·	175	118	118	·
·	·	·	·	·	·	·
·	·	·	·	·	·	·
·	·	·	·	·	·	·
3,061	2,880	181	5,541	5,267	5,259	8
2,964	2,783	181	5,381	5,180	5,172	8
97	97	—	160	87	87	—

編集  
後  
記

本別冊の趣旨については、「刊行のことば」にのべられているので、ここでくだく申し上げることはないかと存じます。ただ割愛をさせていただいた部分については、関係のかたがたに改めてご海容のほどをお願いします。

本号に「社会保障統計」がかなりの頁数をさいて掲載しています。これは必ずしも、本号の主要なねらいである「地域計画と社会保障」に関連するものではありません。先号の編集後記でもお断わりしましたように、5巻3号、4号が思わぬ頁数になったために、それらで掲載しきれなかった「社会保障統計」をこの号に一括掲載したものにはかなりません。ご了承ください。

実は編集後記で「訂正」をお願いするのはいかかかと思いましたが、5巻4号の年表について重大なミスがありましたので、取り急ぎご訂正をお願いします。ミスの個所は80頁以降の年表ですが、このうち「公的扶助・社会福祉」の欄が、誤った年度に入っています。つまり昭和42年分の「公的扶助・社会福祉」が、そのまま昭和44年分と入れかわり、昭和43年分の同欄が昭和42年分に、昭和44年分が昭和43年分に移るべきものです。日付および内容はそのまま結構ですが、年度のちがいという重大なミスを冒してしまっています。印刷・発送後にこのミスが発見されたために、訂正をお願いする機を失った感があり、取りあえず、ここで訂正とお詫びを申し上げます。いままで比較的誤植が少いといわれてきた本誌に、大きなきずをつけ、読者のみなさまに混乱を与えましたことを、か心ら申し訳なく存じています。

1970年5月

(F・M)

季刊 社会保障研究 地域計画と社会保障

昭和45年5月25日発行

編集兼発行所

社 会 保 障 研 究 所

東京都千代田区霞が関3丁目3番4号

社会事業会館内 電話 (580) 2511~2513

製 作 所

財団法人 東 京 大 学 出 版 会

東京都文京区本郷7丁目3番地の1 東大構内

電話 (811) 8814