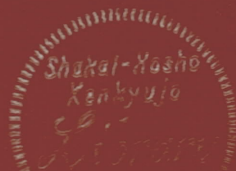


別 冊

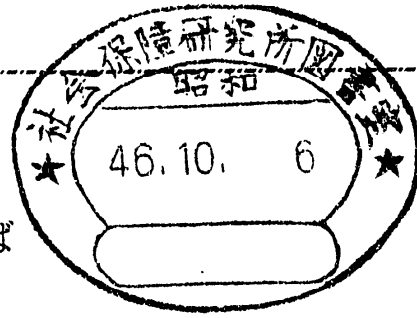
季
刊

社会保障研究

昭和 46 年



社会保障研究所



刊 行 の こ と ば

本誌の別冊として毎年一回ずつ特集号を刊行していますが、本号では昭和四五年度に実施した第六回「社会保障研究所基礎講座」から六つの講義と、第4回「社会保障研究所シンポジウム」の模様を編集・収録しています。

「基礎講座」は昨年十月に実施されたもので、九つの講義と四つの地域計画、あるいは社会福祉計画に関するケース・スタディがその主な内容となっています。とくにケース・スタディは愛知県、鳥取県のほかに、岡山市、福井市が加わり、貴重な経験が報告されています。この全体を本号に収録しなかったのですが、紙幅の都合で四編に限定せざるをえませんでした。その意味で他の講師および報告者の方々にお詫び申し上げなければならないと存じています。

つぎに本年二月に実施された「シンポジウム」は、社会保障をめぐる公私問題という視点で、主として社会福祉を各方面から論じたものです。午前は福武直教授の司会のもとで、中鉢正美教授が「経済福祉と社会福祉」という報告を行なわれ、これに江見康一、地主重美お二人のコメントが加えられ、ついで参加者からの質疑と討論が活発に行なわれました。また午後は、嶋田啓一郎教授の司会で、「社会福祉における公私問題」についての報告・討議が行なわれ、報告者は仲村優一、一番ヶ瀬康子の両教授で、コメンターは重田信一、阿部志郎、三浦文夫の三氏でした。

このようにみてきますと、本号は当研究所の昭和四五年度の活動状況の一部を報告したものといわれそうですが、真のねらいは、それだけではありません。ご一読いただければおわかりのことと存じますが、最近の社会保障をめぐるいくつかの動きのなかで、とくに研究的に取り扱う必要のある若干の課題を抜き出して編集した心算でいます。その意味で社会保障の当面する課題のいくつかの所在を明らかにし、社会保障研究の一助にでもなることができれば幸甚と思ったりしています。

編集にあたって、講義・報告・コメントなどはそれぞれの先生方に目を通していただき、加筆訂正をしていただきましたが、文章その他については、編集部でとりまとめています。思わぬ誤りがあれば、その責は編集部にあるものとご了解いただきたく思います。

昭和四六年七月

社 会 保 障 研 究 所

社会開発の再考

青 井 和 夫

わたしは昭和39年11月の『自治研究』に「社会開発の問題点」という題で論文を書いたことがある。その中で主張したかったことは、社会がほんとうに発展するには経済の発展だけでは十分でなく、経済・政治・社会統制・教育が均衡をたもちながら進まなければならないということであった。つまり、1) 経済の成長と分配の公平、2) 政治的独立と政治行政の民主化、3) 国民的統合と連帯の確立、4) 文化の向上と健康の増進という4つの分野すべてに注目しなければならないといったのである。

しかしその後の動きは、「経済開発と社会開発の均衡」ということばは使われていても、その実あくまでも経済開発が中心であって、社会開発は経済開発の残したヒズミやアンバランスの尻ぬぐいをするのがやっとというありさまであった。その結果「公害」問題がクローズアップされるにつれて、あらためて GNP 信仰に疑問がもたれ、公害対策をあわてて立てなければならなくなったのである。そこで本稿では、少し角度をかえながら、社会開発に必要な視点をいまいちど反省してみたい。結論を先取りしていえば、これからの社会開発担当者には、(1) 経済から非経済への視野の多角化、(2) 地球的規模に視野を拡大する必要性、(3) 過去と未来に時間枠をひろげる必要性、(4) 環境破壊から人間破壊の視野の深化、(5) 失われるものに対する反省という5点が要求されていると思うのである。

I 経済から非経済の分野への視野の多角化

まず第1に指摘したいことは、この際やはり経済的分野から非経済的分野に視野を大きく転換しなければならないということである。国民1人当りの GNP が500ドル程度のときには、3倍の1,500ドルにでもなればそれこそ天国でも出現するような気になるものであるが、実際に1,500ドルになってみても、別に生活が豊かになったような気もしないし、不平不満がなくなるわけでもない。数年前、1人当り3,000ドルをこえるアメリカで生

活してみても、「なんだこれだけのことか」と思った記憶があるが、現在のアメリカでは、GNP はさらに上ったにもかかわらず、物価高、人種問題、ベトナム政策のゆきづまり等々から、逆に生活に暗さが加わってきたように思われる。GNP という尺度がわれわれの生活の豊かさを示すのにけっして満足すべきものでないということはこれをみてもあきらかになるだろう。

この点でおもしろいのは、昨年、『朝日新聞』に連載された「くたばれ GNP」という記事である。その中でアメリカの有名な経済学者ガルブレイスは(45年8月30日の記事) GNP の時代は終わったと述べ、その理由として次の4点をあげていた。1) GNP の増大だけでは生産された物の組合わせは全然示されない。2) GNP が増大するにつれて、市民社会に必要な公的な財貨と私的に生産された財貨・サービスとの関係にみられるように、資源の配分はますます悪化する。3) GNP の増大は、生産からくる不経済、消費からくる不経済、つまり環境破壊を増大させる。物価もあがり社会的緊張も高まる。4) GNP の増大は社会の文化や芸術とは関係がない。兵器の生産でも GNP はあがる。同じようなことは都留重人の主張(同9月13日の記事)にもみられる。すなわち、1) GNP 信仰は具体的な社会的目標をもたぬものの信仰であり、目的を失った手段信仰にすぎない、2) 企業によって増加させられた GNP が、そこから出された公害を処理する活動によって、さらに増大するように、無駄でも資源の食いつぶしでも GNP は増大しうる、3) GNP は市場での交換を前提としているので、主婦の家事労働のように生活上重要なものであっても市場価値のないものは GNP の中にはとり入れられない、4) したがって、フローだけではなく、資本概念を拡大し、各種のストックをもってそれにあてなければならないというのがそれである。

では、GNP にかわって社会開発の成果を測定するような尺度をつくるには、どのように考えていけばよいのだろうか。その第一歩は、内部経済(不経済)に外部経

済（不経済）を加えて、社会的費用を考えるカップの考えである¹⁾。企業を単位とする利潤や費用の計算は、それらをいくら加えあわせても地域社会や国民社会の利潤や費用にはならないからである。

しかし、外部経済や不経済を考慮に入れるだけではまだ十分ではない。第2に、物的資産会計以外に人的資産会計を考えるリッカートの考えがある²⁾。物的なものと人的なものがかからみあって企業を成立させているにもかかわらず、いままでの損益対照表には物的なものしかのせられていなかった。したがって、物的資産会計面では黒字になっていても、従業員の人的資産を食いつぶしているのに気づかず、数年のうちに従業員の稼働、怠業、意欲低下、信用失墜などのために、全体として急速に赤字に突入するといった現象もみられた。この点をカバーするには、資産会計に、物的資産会計だけではなくて、人的資産会計という、いま1つの会計を加えなければならない。もしこれが完成するなら、経済成長を福祉向上に結びつける条件、つまり、1) 経済成長によって消費者の選択の範囲がせまめられないこと、2) 所得の不平等が悪化されないこと、3) 人的資産会計と物的資産会計の両面にわたり、企業の個別費用と社会全体の社会的費用が国民経済計算に反映させられること、という3条件³⁾が成立するように思われる。

だが、カップにしてもリッカートにしても貨幣価値に換算しうるかぎりにおいて、これらの要因を考慮に入れるにすぎなかった。これに対して貨幣価値に換算できないものまでふくませようとするものに第3のフィッシャーの考えがある⁴⁾。かれは従来の生産と消費の概念に疑問をもち、人間の幸福のもとになるストックが社会的富、つまり「資本」であり、これを増加させるのが真の「生産」で、これを減少させるのが真の「消費」にほかならないという。このように考えてくると「資本」には蓄積された人工物だけではなく、自然的資源・自然の美・人的資源・科学技術の蓄積まで入ることになるであろう。

この考えをさらにもう一步進めたものに、第4のグロスの「社会システムズ会計」論がある⁵⁾。かれは社会

体系 (social system) の状態を測定するために、ストックの状態を明らかにする構造表とフローの状態を明らかにする業績表の2つが必要であるという。これは社会学の分野で社会体系の分析に構造分析と機能分析が用いられたり、国民経済会計に国民的貸借対照表（ストック）と国民所得勘定（フロー）の2つがあるのと同じである。構造表の要素は、人民・非人間的資源・下位体系・内部関係・対外関係・価値・指導体系の7つからなり、業績表の要素には、欲求の充当・アウトプットの生産・体系への投資・インプットの能率的使用・資源の獲得・準則の遵守・合理的な行動という7つが入れられている。これらの構造要素・業績要素をみても、経済的側面をはるかにこえて政治状況・社会関係・文化的価値までふくませていることに気づくであろう。事実、社会の現状を全面的に把握するには、このような広範な尺度を必要とするのである。

II 地球の規模に視野を拡大する必要性

人間はいよいよ月に着陸することができるようになった。この月着陸の人類に及ぼしたもっとも大きな衝撃は、巨大なロケットの開発でも、数百万の部品から成る精密なカプセルの製造でも、数マイル先の穴に糸を通すことのできるほど正確な誘導技術の成果でもなく、むしろ人間がはじめて月という地球の外の惑星から地球を客観的に眺めることができたという「思想的な大転換」にあったといえることができる。地球上に棲みついているがゆえに、われわれは地球の有限性を頭のなかで想像することはできても、実体的なイメージとしてそれをつかむことはできなかった。ところが、人類がはじめて地球から飛び出して他の天体から客観的に地球をながめられる時代になると、地球は有限であり、大宇宙のなかではケシ粒のようなとるに足らぬ惑星にすぎず、そのうえで30数億の人類が運命を共同にしているという切実なイメージを得ることができるようになった。これが一番大きな人類への衝撃だったと思う。

このような現実をふまえて、ボールディングは経済に対する考え方を2つに分け、1つを「カーボーイの経済」と名づけ、他を「宇宙人の経済」と名づけた⁶⁾。いままでの経済はいうまでもなく「カーボーイの経済」である。なぜこのような変な名前をつけたかといえば、従来の経済観は次のような想定のもとに立っていたからである。すなわち、資源は無限にあり、環境も開かれて、はてし

1) K. W. カップ『私的企業と社会的費用』篠原泰三訳、岩波書店、昭和34年。

2) R. リッカート『組織の行動科学』三隈二不二訳、ダイヤモンド社、昭和43年。

3) 都留重人「高度成長社会の失敗」『朝日ジャーナル』、昭和44年3月23日号。

4) 昭和45年9月13日、『朝日新聞』「くたばれ GNP」にのせられた都留重人の論説による。

5) B. M. グロス『社会システム論』酒井正三郎訳、同文館昭和44年。

6) K. ボールディング『経済学を越えて』公文俊平訳、竹内書店、昭和45年。

なく広い、したがって、どこに廃棄物を捨てようと、天下の大勢に影響はない。無限にひらかれた西部のフロンティアで自由奔放に馬を駆っていたカーボーイの考え方はまさにこのようなものであった。

無限の資源、開かれた環境を前提としたが故に、そこでの経済の効率性は、当然のことながら、できるだけ多く生産して、できるだけ多く消費することがよいということになる。いいかえれば、われわれが生産し消費するフローの量によって経済の効率性を測ろうとするわけであって、GNPによる経済効率の測定こそ、この代表的な例である。

ところが、人類が月着陸に成功した現在では、状況が根本的に変わってきた。外から眺めてみると、地球は有限で、その上に30億をこえる人間がひしめきながら生きている。ちょうど広大な宇宙を飛んでいる宇宙船のなかの宇宙飛行士のように、好むと好まざるとにかかわらず運命を共同にしているわけである。無限だと思われていた地球も小さな有限の宇宙船にほかならないことが明らかになったとき、経済も「カーボーイ経済」から「宇宙人の経済」に変らざるをえない。

宇宙船のなかと同じく、資源が有限で環境も閉じられているとすれば、そこでの経済の効率性は何で測ればよいのだろうか。「カーボーイの経済」のように生産し消費するフローの量（たとえばGNP）によって測ることがナンセンスなことはあきらかである。なぜなら、GNPは結局、消費の量にほかならないから、GNPが増大することは宇宙船内の資源をますます早く枯渇させることを意味しているからである。現に宇宙船のなかでは、排泄した大小便まで、もう一度分解して水と食物に還元し、ふたたびそれを口にすることが必要になってくるし、酸素も炭酸ガスからもう一度再生して呼吸しなければならなくなってくる。だとすれば経済の効率性も、われわれの使い捨ての量ではなくて、有限の資源をどこまで長もちさせるか、有限のストックをどう有効に使うかという点から測定されなければならないだろう。

資源は無限であり、環境も開かれているという前提のもとに立つ「カーボーイの経済」では、経済の成功度は生産と消費の量の増大、いいかえればフローの増大によって測られていた。これに対して「宇宙人の経済」では、資源は有限であり環境も閉じられているという前提のもとに立っていたから、経済の成功度は有限の資源をどれほど有効に使用しているか、いいかえれば所与のストックをどれほど少いスルー・プットで維持できるかによって測られることになるのである。個人単位の合理性は必

ずしも家族単位の合理性ではなく、企業単位の利潤は必ずしも家族単位の利潤ではない。だとすれば国家単位の考え方も人類の立場からみれば、とてつもない非合理的なかもしれない。「GNP世界第3位だ」といっていはることは論外だとしても、「だが国民1人当りのGNPは世界第16位だから、がんばらねばならぬ」という一見謙虚にみえる主張にも、どれほどの意味があるのかと疑いたくなるといえよう。人類は1つであり、異域同舟の運命共同体であるとすれば、たとえ日本のGNPが増大したとしても、朝鮮・中国・ベトナムの犠牲のもとにそれがおきたのであれば、それにどれだけの意味があるだろうか。GNPも時代遅れなら、それを国家単位で測ることも、すでに時代遅れになりつつあるのである。

III 過去と未来に時間枠をひろげる必要性

視野を地球的規模に拡大するということは、思考の時間枠をひろげ、長いタイム・スパンで物を考えることでもある。この点で、短期的直線的な考え方に反対し、「未来の衝撃」への対応策を早急にたてなければならないと主張するものにトフラーがある⁷⁾。

かれは未来生活の大きな特徴を一時性、新奇性、多様性の3つの側面からとらえ、つぎのように主張する。すなわち、科学技術の進歩の結果、社会の変化はそのテンポを加速度的に早め、あらゆるものが「使い捨て」にされ、すべてのものが一時性しかもたないようになってきた。毎年新しい流行が出て昨年度の洋服も靴も使いものにならない。おしめと同じように結婚衣裳も紙でつくられ、使い捨てになるだろう。建築も将来の陳腐化にそなえて破壊されることを計算に入れて設計されているし、「所有」から「借用」の時代に入って、自動車だけではなく、庭木から応接室の画までレンタルになりつつある。また数百万の人間が新しい遊牧民として国内はもとより国際的にも民族の大移動を開始している。このような社会移動の激化は、いわば「場所の使い捨て」現象だといってもよいだろう。すでに使い捨ては、物と場所だけではなく、組織にまで及んでいる。身分的ヒエラルヒー、構造的半永久性、仕事の分業性という3つの特色をもつ現在のビューロクラシーにかわって、平等性・一時性・協力性を特色とする、タスク・フォース中心の自己破壊的で柔軟な組織が出現しつつある。これなど、まさしく「使い捨ての組織」(Ad-bocracy)だといってよい。このような傾向がさらに進めば、「使い捨ての人間関係」にまで

7) A. トフラー『未来の衝撃』徳山二郎訳、実業之日本社、昭和46年。

至るだろう。つまり必要に応じて短期間のうちにきわめて親しい友人になったり、協力の必要性がなくなるとサッサとその関係を打ち切るような人間関係がでてくるかもしれない。レンタルな人間サービス会社から派遣された人間と雇主との間は、そのようなものになりつつある。

つぎに新奇性についていえば、科学技術の進歩は新奇なものを多くつくり出し、知識の量も加速度的に増大した。欠乏の社会から豊富の社会に入るにつれて、物質的価値から心理的価値へ、さらには社会的価値の追及へと人々の関心は変化していく。就業人口の数からいっても第一次産業（農林水産業）から第二次産業（工鉱業）に重点は移動し、現在ではそれが第三次産業（商業・サービス・金融）へうつりつつある。物財からサービスへ、サービスから情報へと価値の所在が変動しつつあるといえてよい。こうしてトフラーは未来産業の中核には、新しい経験と新しい創造性を求める人々のための「経験産業」がいすわることになるだろうという。世界旅行を斡旋するツーリスト・ビューローは、あきらかに新しい経験を与える企業である。音楽を教え、画をかかせ、スポーツをやらせる企業も「経験産業」の1つである。大学への入学、病院への入院、各種の社会的活動への参加も新しい経験への要求をみたすものといえてよい。快楽・スリル・苦痛、都市ゲリラや革命ごっこすら新しい経験として要求されるようになるかもしれない。

このような新奇性が家族生活に及ぶと、従来の一夫一婦ではなく、結婚をしないあるいは結婚を中断している独身者集団、生みの親と育ての親の専門分化、集団家族や同性愛家族、老人結婚、引退後の子どもの養育、一夫多妻や多夫一妻など、種々様々な形式があらわれる可能性がある。フリー・セックスは独身者や結婚者のセックス・タブーをしだいに切りくずし、嫌でも応でも生涯一夫一婦制の枠にしばられるといったことは少なくなるだろう。一生の間に男も女も数回結婚をしないおすようになるかもしれない。

では第3の「多様性」はどうだろうか。工業化の進展は大量生産・大量消費・大量交通（マス・コミュニケーション）といわれるように生活面でも思想の面でも、画一化を強力におし進めてきた。だが、この傾向は永久に続くものではなく、さらに科学技術が進歩すればこんどは逆に多様性をうみ出すようになるだろう。オプションの増大によって、皆がそれぞれちがう服を着、ちがう自動車にのりうるようになるかもしれない。こうなると各人は生きがいを求めてさまざまな文化集団に所属するようになるだろう。たとえば若者ゲットー、ヒッピー集団、

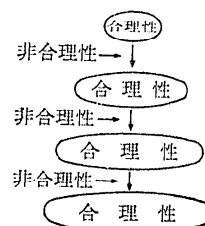
ゲイ・ボーイ、無数の趣味同好会、スポーツ集団、はては体制打ちこわし集団にいたるまで。階級・階層・性別をこえた「生活様式」別の文化集団がもっとも重要な所属集団になるかもしれないのである。

このような「一時性」「新奇性」「多様性」への社会変動が現代の特色であるが、それが一定の限度をこえると人間の適応の限界につきあたる。トフラーはこれからの社会問題の中心に適応限界をこえる「未来の衝撃」をすえ、それへの対策として、技術中心主義（物質中心、短期的計画、ヒエラルヒー的組織）の死を宣言し、物質的福祉中心主義に対しては新しい社会指標に基づく人間性回復政策を、短期的計画に対しては、社会の各階層・各職業を代表する人々の間で未来のユートピアと反ユートピアを実験してみる長期的試みをあげている。そしてヒエラルヒー的組織に対しては、あらゆる人々が陪審員となって参加する「社会的未来集会」を、職場で、地域で、学校で無数につくりあげてことを提唱している。

たしかにトフラーの主張は過去と現在にとらわれているわれわれの思考の枠を、遠い未来までひろげることによって来るべき「未来ショック」を防止しようとする1つの試みである。だが、かなり現在の自由経済と科学技術への楽天的な信仰にささえられていて、問題を変化のスピードにだけ置いておきながら思われる。

トフラーにくらべると、マルクスやウェーバーの思想は、はるかにスケールが大きい。たとえばウェーバーの歴史観は、人類の歴史を合理性の拡大する過程としてとらえ、それをおし進める動因を「利害関心」と「理念」に求めた。利害関心（たとえば経済）は原動力であり、理念（たとえば宗教）はそれに方向を与えるものである。したがって、合理性の拡大は直線的連続的にのびるのではなく、狭い合理性から広い合理性への変化は非連続的な飛躍であり、そこには「非合理的なファクター」の介在を必要とするのである（第1図）。科学技術や経済の発展によって、合理性が連続的に拡大するのではない。いわば「非合理的」と思われるようなファクターによって従前の合理性がいったん否定された後にはじめて、新

第1図 合理性の拡大と非合理性



しいより広い合理性に質的に飛躍するのである。非連続の連続という弁証法的な過程がそこにみられるのである。

おそらく狩猟・採取を中心とする「自然社会」から栽培・飼育を中心とする「半農業・半牧畜社会」への転換は人間の社会の第1の危機の時代だったにちがいない。そして生産力が高まって階級が分裂し、都市や国家の発生によって、人間の生活が第一次集団的地域共同体から第二次集団に拡散する「農業社会」の発生期が第2の危機であった。この時代に世界宗教が発生している。そして「農業社会」から「工業社会」への脱皮が第3の危機で、これがいわゆる産業革命といわれるものであった。このときにはプロテスタンティズムの倫理が合理性の拡大に触媒的機能をはたしている。だとすれば「工業社会」から「脱工業化社会」への飛躍にも、現在のわれわれからみれば、きわめて非合理的な理念が介在しなければならないのではないか、工業化社会はすぐれてナショナリズムの時代であった。脱工業化社会はおそらく「人類社会」の時代であろう。国家や民族単位のアナリズムから人類的ヒューマニズムへの飛躍は経済や技術の発展だけで自動的に実現されるものではない。そこでは人類がどうにももうごきのとれない危機にみまわれ、大混乱状態に投げこまれたあげく、一念発起し思いきって飛躍を試みる「非合理的決断」を必要としよう。

このように考えてくると、ウェーバーの「周辺革命の理論」、つまり新しい文明は従前の文明の中心部ではなくて、中心をずれた周辺部に発生するという主張が重要性をおびてくる。新しい文明は、バビロニア、エジプト、中国、インド、中東、ギリシャ、ローマ、西欧とつねにその中心点を移動させてきた。そして現代文明の中心はすでに西欧からアメリカないしはソ連に移動しつつある。だとすればこれからの新しい文明の中心はどこになるだろうか。「中国だ」とか「第三世界だ」とか「日本だ」という声がある。それは分からない。だが西欧やアメリカでないことだけはたしかである。

いずれにせよ、われわれはここ数百年の過去や未来ではなく、数千年のタイム・スパンでもう一度過去をふりかえり、未来を展望する必要にせまられているといっ

IV 環境破壊から人間破壊への視角の深化

しかしわれわれの視野を過去と未来に向けるだけでは十分とはいえない。外の世界もさることながら、われわれの内の世界が大きな危機にみまわれているからである。最近、環境破壊が大きくさげば、公害に対する関

心が急速に高まってきた。社会的責任をとろうとしない企業の利潤中心の思想、「私害」まで「公害」として処理しようとする政府・自治体の考え方、被害者が同時に加害者でもあるメカニズムにとまどう組合や一般住民、自然の征服と掠奪にのみ目をむけて地球の生態系を破壊しつつある科学技術、こういった重要な問題に対し、われわれに大きな反省をせまるものとして、公害の問題は重要である。にもかかわらず、人類が公害によって滅亡するとは思われない。公「害」だとか環境「破壊」と意識されているかぎり、人類はなんらかの対策を見つけ出すものと信ずるからである。

問題はむしろ、われわれが「害」だとか「破壊」だとか「退歩」だと考えていないものにこそある。もっともおそろしい陥穽は、人類がこれこそ「進歩」だと考え、疑いをさしはさまない方向に、よこたわっているといえよう。いままでわれわれは、生活が「快適」になり、「便利」になり、「快楽」が増し「満足」を高めることはよいことであり、人類進歩のあらわれだと考えていた。GNPが上り、自動車が増え、収入が増すことは良いことであると信じ、疑ってみることさえしなかった。しかし、はたしてそれは良いことなのだろうか。昨年なくなられた文化人類学者の泉靖一氏はよく「人間は文明によって飼育された動物だ」といっておられた。ちょうど豚が、イノシシからつくられて人間に飼育された結果、人間を離れては生きることができなくなっているように、人間も文明という外被に保護されて飼育された結果、文明から離れては生きることができなくなりつつあるのではあるまいか。ガスや水道がなければ人間は生きられない。電気がとまれば東京は一瞬にして死の街に化してしまふ。自動車がなくなったら歩くことができず、睡眠剤がなければ夜も眠れなくなりつつあるのではないか。未開民族のなかにとびこんで、裸の生活をしている人々と接してみると、はたして人間は進歩してきたのか、退歩してきたのか分からなくなるのである。

快適・利便・快楽・満足という近代文明の目的そのものに人類の陥穽があるのではないかという考えの裏づけとして、「犠牲者なき犯罪」⁸⁾という現象をあげてもよい。これはいままでの犯罪とちがって直接に他人を傷つけた

8) M. Schur, *Crimes without Victims*, 1965.

婚前交渉の率を年次別に比較すれば、第1表のごとくになって男女とも年々増加している。離婚や再婚に対す

表1 アメリカにおける婚前交渉率の変化

	男	女
1929年 ハミルトン調査	54%	35%
1938年 ターマン調査	61	37
1953年 キンゼー調査	83	50
1965年 ヤンコフスキー調査	81	57

る心理的・社会的抵抗の減少からみて、婚外交渉・婚後交渉の率も同様に増加しているにちがいない。同性愛の増加傾向も否定できない現象であろう。またマリファナ(大麻)、LSDの使用者は500万にものぼり、その大半は大学やハイスクールの学生だといわれている。昨年の暮ニクソン大統領も、ついに麻薬禍について重大な声明を行なうに至った。日本も数年の間に現在のアメリカと同じようになるのではないかとアメリカの社会学者もいる。

フリー・セックスを助長するものに口経避妊薬の使用があげられるが、麻薬使用の原因は何なのだろうか。秋元波留夫氏⁹⁾によれば、つぎの諸原因が考えられるという。その第1は個人的な快楽の追及である。マリファナや大麻はモルヒネやコカインほどの生理的習慣性はないにしても、それを飲むと非常に性感が高まるので、心理的習慣性はあるといわれている。第2に、ヒッピーのように集団的イデオロギーに支えられて社会から脱出し、自分たちだけの別な世界をつくらうとする動きもある。第3に、新しい創造性を求めて画家や作曲家がマリファナやLSDに手を出すことも多い。そして最後に麻薬によって巨大な利潤をうる産業資本や暴力団の影響も無視できない。密売のルートはだいたいにおいて、かれらによって握られているのである。おそらく公害によって人類は滅びることはないであろう。それよりも内なる敵によってむしばまれる可能性の方がはるかに高い。人間が食うに困らなくなってくると、「生の確証」をしびれるようなセックス、目くらむようなスリル、あっと驚くような冒険、緻密な犯罪、巨大な戦争などに求めるようになるかもしれないからである。

しかし、さらに恐ろしいものがある。それは自然科学、わけても生物科学の発達から、われわれの内なる自然を操作して遺伝子をかえたり、パーソナリティを変革したり、望ましい子を自由に生むことが可能になりつつあるということに関係している。その先鞭は避妊法が発見された時までさかのぼる。これによって「子は天からの授

りもの」という観念が大きくくずれてしまった。現在では妊娠の初期に胎児の性別を見分け、望まない性であれば中絶することによって性別の生み分けと同じ結果をうることが可能になりつつある。もし子の性別をコントロールできるようになれば、どのような影響を社会に与えるだろうか。ハーマン・カーンなどは男女の性比が50:1と非常なアンバランスになるのではないかと心配している。避妊→性別の生み分け→性別のコントロールと進めば、人工授精、人工生殖、ついには遺伝子に手を加えて美人を生む方法とか、頭のよい子を生む方法もあながち不可能ではなくなるかもしれない。老人層の増加から、ますます生命を延長する努力も行なわれるだろう。性格をかえてしまう薬もできるにちがいない。

これら一連のうごきは、われわれの内なる自然に手を加え、そうすることによって人間の価値の原点をつくりかえるという意味において、きわめて重大な結果をまねく。価値の原点がゆるがぬかぎり、われわれは人間の尊厳をおびやかすものに対して、はげしい抵抗を示してきた。だが、その価値の原点が人為的に操作されるとき、つまり抵抗を示すよりも、それに適応するように人間の方がつくりかえられるとき、われわれに何ができるというのだろうか。人間がつくった組織や機械がひとり歩きをはじめ、人間の得た知識が逆に人間を支配することになりはしないだろうか。疎外の極限がここにあらわれるのである。

環境破壊を問題にしている間はまだよい。だが人間そのものの破壊に科学技術の矛先が向ったとき、たとえそれが一見したところ「進歩」のようにみえたとしても、われわれは断乎として、そこに立ちどまる決意をもたなければならない。人間の尊厳のために科学技術の発展を阻止しなければならないのである。

争いによって同類を殺すのは人間だけだといわれる。他の動物は地位の上下を争い、雌を求めて争い、餌物を求めて争うけれども、同類を殺すことはない。ところが人間はイデオロギーのために人を殺し、金のために人を殺し、国家のために人を殺して、はばかりない。つまり本能的行動や適応的行動に終始している動物とちがって、創造的行動のできる人間は「よりよく生きる」¹⁰⁾ことができると同時に「よりわるく生きる」こともでき、自然を征服しうるとともに、自然を破壊することもできるのである。

V 失われたものに対する反省

ここ数年、われわれも大学紛争の真只中に立たされた。

9) 秋元波留夫「現代の精神病理」『図書』岩波書店、昭和45年10月号、11月号所収。

10) 時実利彦『人間であること』岩波新書、昭和45年。

そこで議論されたことは、大学が体制に対する抵抗機関としての機能を失って、体制のための労働力製造工場になりさがってしまったこと、大学が人間差別の大きな機関となり、人間性抑圧の道具になっていること、教師が官僚機構の一端に組み入れられ、人間としての自発性と創造性を失いつつあることなどであった。もちろん、学生の側にも、責任のない気安さから一種のスポーツや遊びのような気持で闘争に参加したものもあり、成人や社会に「甘え」て気ままにふるまったものもいた。「豊かな社会」の青年たちは「欠乏の社会」に育った親たちとはまったくちがった原体験をもっているのだから、考え方や見方の面でもかなりちがってくる。だがそれだけに、親の世代の気づかぬ側面を敏感にキャッチする能力ももっている。かれらは「食うための努力」にはそれほど関心を払わない。何をやっても「食える」ということは、かれらの生活体験からきた自明の理だからである。したがって、「生きがい」を求めて自分たちの理想を「いますぐ、すべての人々に」実現しようと試みるのである。

ハーバード大学のエーソスは「つぎの攻撃目標は大会社か」¹¹⁾という論文のなかで、若者たちの「知識観」の変化をつぎのように述べている。かつての学生は知識は絶対的なものであって、どんな問題にも常に正しい解がある、それを知っているのが教師であり、知らないのが自分たちだ、そこで唯一の絶対的で客観的な知識を教えるのが教師の役目だと考えていた。ところがつぎの段階になると、1つの問題に対する最善解は1つであるが、教師の役目は多数の可能な解を示すことにあり、そのなかから最善解をえらぶのは自分たちだと考えるようになってきた。それがもう一歩進めば、絶対的な知識などを持ちあわせている人間はいないのであって、各自が自分の価値観に基づいて自分の考え方と現実との適合性を決定しなければならないと考えるようになってくる。しだいに知識の絶対性がゆらぎ、不安定になってくるのである。

同様に世界観も感覚的なものから、理性的、機械論的なものを経て確率論的なものに変化し、現在では世界は一義的には定義できない構造をもつものと考えられるようになってきている。権威の源泉も、地位から人間へ、業績から人間的配慮へ、知識の量から価値の質へと変化しつつある。一言にしていえば、価値観が量から質へと大きくかわろうとしているのである。エーソスは企業体を例にとりて新旧の価値観を第2図のように対比してい

第2図 新旧の企業組織観

価値観 (目標)	容体的(旧)	主体的(新)
	量	質
構造	集約的 永久的	分散的 一時的
幹部方針	閉鎖的 硬直的 権威主義 地位 絶対的	開放的 柔軟的 参加 人間 相対的
人事管理方針	画一化 同一化 同質化	個性化 変異化 異質化
人間観	物的 知識 外部指向 原因 外面的	人間的 思考、感情 内部指向 理由 内面的

る。

欠乏の社会に生まれた親の世代と、豊富な社会に生まれた子の世代では、生活の原体験がちがうので、人間観・世界観・価値観の面で大きな世代の断層ができあがる。そして社会変動のスピードが増せば増すほど、ますますその断層は大きくなる。しかも若い世代には既得権と責任がないだけに、古い世代の「うそ」に我慢がならず、それを徹底的に追及しようとする。企業体の「うそ」、政府の「うそ」、行政の「うそ」、大学の「うそ」、親の「うそ」、たしかに現代は建て前とほんねが分離して、あまりにも「うそ」が多すぎる。最近も『ニューヨーク・タイムス』のスッパ抜き記事によって、アメリカのベトナム政策がいかに「国家利益」という「うそ」にぬりかためられていたかが明らかとなった。ビールの管理価格、カラーテレビの値段、私鉄の運賃値上げ、すべて「うそ」でないものはない。いや、このような「うそ」によって利潤をあげるのが、経営者の腕というものであろう。公害企業がいかに事実を隠蔽し、それを監督する行政官庁がいかに企業体と癒着していたかも、しだいに明らかになりつつある。ほとんどすべてといってよいほどの代議士が選挙法の違反をしながら、その同じ代議士が、臆面もなく法律をつくっているのはいったい何を意味するのだろうか。そして、それを止むをえぬこととして見のがしている「われわれ」一人一人は、どうなのだろうか。

このように考えてくると、ノーマルだと思っている「われわれ自身」が、はたしてノーマルなのかという疑問がわくのである。われわれはたしかに進歩し、近代化

11) L. A. G. エーソス「つぎの攻撃目標は大会社か」『中央公論』特集秋季号所収、昭和45年。

した。欧米の先進国のあとを懸命に走ってきた。そして GNP ではまさに欧州の諸国に追いつき追いこそうとしている。だが GNP を追いかけているかぎり、たとえアメリカをぬいたとしても、われわれの精神構造はアメリカと少しも変わらないことになってしまうだろう。

だが、いったい「近代化」とは何をさすのだろうか。ある人はそれを経済の工業化だと考える。ある人は政治の民主化だと考え、他の人は社会の都市化（組織化）だと考える。それを文化の合理主義化だという人もある。自由の増大、マス・メディアの普及、教育程度の上昇、使用エネルギー量の増大ととる人もある。これらの現象はすべてが平行的に進むものではなく、工業化は民主化を犠牲にするかもしれないし、教育程度の上昇は社会の組織化と矛盾するかもしれない。だとすれば、これらの諸側面すべてをひっくるめて、近代化を定義づけることができるのだろうか。これに対して、近代化とはオプション（選択の余地）の増大であるといった学者がある。つまり世のなかが進むということは、そのなかで生きるわれわれの選択の余地が広がることにほかならないというのである。

たしかにこれはうまい定義である。しかし、これとでも、ある生活分野のオプションの増大は他の生活分野の減少をひきおこすかもしれない。また全体としてみれば、徳川時代よりも現代の方がわれわれのオプションの余地は大きくひろがっているだろう。だが他方、失われたオプションのあることも忘れてはならない。オプションの増大の面にばかり目をうばわれて、その間に失った面のあることを忘れるとたいへんなことになる。そこでわれわれはいつもつぎのような問を発してみなければならぬ。

1) われわれは人間性を失っていないのだろうか。原始民族や未開民族と比較した場合、はたしてわれわれは、よりうるわしい人間性をもっているのだろうか。もし失ったものがあるとすれば、それをどうしてとりもどせばよいのだろうか。マルクスのいう「類的人間」あるいは「全人」に達する道はどこにひらけているのだろうか。最近、センシティビティ・トレーニング・グループとか Basic Encounter Group（人間的な出会いの集団）といわれているもののねらいは、ほんとうの人間性とは何か、ほんとうの人間関係とはどのような状態をさすのかを自分で体験してみることであった。世の中の「しきたり」や社会的役割にしばられて、あるいは自我の防衛機制の影響のもとに、ガンジガラメになっている人間性をいま一度解放してみる試みにほかならなかった。もちろん人

間性の回復といったものが、こんな短期間の集団的出会いによってかんたんに実現できるものではない。また、人間性の回復はわれわれの所属集団、ひいては社会の変革と表裏の関係に立つものであるから、社会の変革なくして実現できるわけのものでもない。だがそれにもかかわらず、センシティビティ・トレーニング・グループや Basic Encounter Group での体験のなかには、真の人間と真の人間関係の所在をかいまみせてくれるものをふくんでいるように思われる。

2) われわれはかけがえのない体験を失ってはいないだろうか。われわれには自分の体験したことしか分からないので、原体験のちがいで各人のもつ価値体系もかわってくる。われわれ自身もはや江戸時代の農民の生活は分からないし、アフリカの原住民の喜びや悲しみをどこまで真に理解できるかもおぼつかない。こういう私自身、ほんとうのところ大金持ちの生活も知らなければ、どん底の貧乏人の生活も知らないのである。ではなんでも体験しておきさえすればよいかといえ、そうともかぎらない。一度体験したことでも時がたてばしだいに忘れ去ってくるからである。成人は子ども時代の気持ちをもう覚えてはいないし、社長も過去の下働き時代を忘れていることが多い。功なり名とげた人々はその代償として、何ものかをつねに失っているのである。

では、このような失った体験をどうしてとりもどし、はじめての体験をどうして獲得すればよいのだろうか。答えはいたってかんたんである。体験を回復し、体験を獲得する方法は1つしかない。それは実際に体験してみることである。トートロジーのようにひびくかもしれないが、体験してみること以外に体験を獲得するすべはないのである。すなわち、アフリカの原住民の気持ちをほんとうに理解しようとすれば、かれらと同じ物を食べ、同じ家に住み、実際にかれらとともに生活してみなければならぬ。運輸大臣が大臣になる資格をうるためには、実際に満員電車で通勤してみなければならず、厚生大臣は生活保護の体験をしてみなければならぬだろう。間接的に統計資料をながめたり、一時的な視察旅行で「分かった」と思うほど僭越なことではない。いわゆる「下放運動」のねらいこそ、この失った体験をとりもどす1つの方法にほかならなかった。都市の子どもには農村の生活を、農村の子どもには都市の生活を数ヵ月間実際に体験させてみなければならぬ。大学生も国内や外国に出て実際に働いてみなければ、ほんとうに社会を理解することはできないだろう。

3) われわれは主体性を失ってはいないだろうか。われ

われは、やりたくないこともやらねばならず、やりたいこともあきらめねばならない生活を何十年間もつづけている。自発的に思いきって何かやる経験はいたって少ない。子どもたちも家庭では甘やかされ、学校では受験勉強においてたてられて、長い学校生活の間に、自分から計画し、行動し、リーダーシップをとり、協同するといった体験をあまり多くもってはいない。集団生活、芸術的創作、チーム作りなどは算数・国語・英語の勉強によって片隅においやらしてしまっていて、「働くこと」と「愛すること」という生活の原型が教育の場から忘れ去られているように思われる。「働くこと」と「愛すること」、これは本を読んで分かるものではない。また、人に教わって分かるものでもない。ちょうど水泳をまなぶには実際に水に飛びこんで泳いでみる以外に方法のないように、「実践」によってのみ回復しうるものなのである。

もう一度くりかえしてみよう。「失った人間性をどうしてとりもどすか。」「失った体験をどうしてとりもどすか。」「失った主体性をどうしてとりもどすか。」これらの根源的な問に対して、できあいの万能薬などというものはない。というのは、これらに対する回答は、なんらかのテクニックや知識として、他から与えられるものではなく、われわれ自身が悩み、模索し、額に汗してつくり出さねばならぬものだからである。おそらく、われわれ自身が懸命に生きること、心から人を愛すること、死ぬまで勉強すること以外に、それらを獲得する方法はないだろう。社会開発担当者の開発からはじめなければならないのである。

(本論文は1970年10月の講義に少し手を加えたものである)。

財 政 と 社 会 保 障

肥 後 和 夫

I 国の予算からみた社会保障

社会保障の財政問題には基本的に二つの側面がある。一つは、いかなる社会保障給付を、どの程度まで政府の責任で行なうかの問題である。そしてもう一つは、その給付に必要な財源をいかに調達するかの問題である。そして最終的な社会保障の最適規模は、社会保障給付の限界社会重要性和、必要財源の限界社会犠牲性の均衡点で決定されるべきものであるから、より高水準な社会保障給付への要望と、それに伴う社会的負担増加の間において行なわれるべき社会的選択を、国民は投票を通じて決定しなければならないのである。

なお、ここで抽象的に表現した限界社会重要性および限界社会犠牲性とは、給付の増分とそれに伴う負担の増分に対する社会的価値評価のことにほかならないが、この社会的評価において、資源の効率的配分、所得再分配、経済安定等の政策課題に対する社会的な配慮が盛り込まれるべきことはいうまでもない。

このように、社会保障の財政収支の両面は本来、不可分の関連をもったもので、その一方だけを他方と切り離して考察することは適当ではない。わたくしがここで取り上げる問題は、主として社会保障の財源のことが中心になるのであるが、その場合でも、その財源の構造はほかならぬ給付構造ないしは給付方式の反映にほかならず、この両面は密接にして不可分なのである。

さて、社会保障給付をいかなる財源でまかなうべきかという問題は、つきつめてみれば、給付のいかなる分野を公費（すなわち税）で負担し、いかなる分野を社会保険料の負担にするか、という問題であろうと思う。

まず手はじめに、国の一般会計予算の社会保障関係費を中心に、社会保障各分野に国の税金がどのように配分されているかをみることにする。

住宅対策費および恩給費を除く狭義の社会保障費である社会保障関係費の昭和45年度予算における総額および構成は表1に示すとおりであって、一般会計歳出の14.3%を占め、地方交付税交付金および公共事業費につ

ぐ重要経費である。また毎年の増加率も一般会計予算全体のそれよりもかなり高く、とくに45年度は20.1%ときわめて大きい。

表1 一般会計社会保障予算

(単位 億円, %)

	45年度	構成費
社会保障関係費総額	11,408	100.0
内		
1. 生活保護費	2,172	19.1
2. 社会福祉費	1,110	9.7
3. 社会保険費	5,875	51.6
4. 保健衛生対策費	1,406	12.3
5. 失業対策費	845	7.4

(注) 昭和46年度予算の説明による。

社会保障関係費の構成は、社会保険費(51.3%)、生活保護費(19.1%)、社会福祉費(9.8%)、保健衛生費(12.3%)となっているが、社会保険費の割合が過半を占めるばかりか近年通増の傾向を示し、社会福祉費と保健衛生費の比率はほぼ一定、生活保護費と失業対策費の比率はほぼ通減の一途をたどっているというのがおよその傾向である。したがって、国の社会保障予算が、社会保険費を中心に組み上げられていることは明らかである。戦後の経済成長過程で雇用条件が格段に改善され、かつ所得水準が上昇したことによって、生活保護費(昭和22年度51.35%→45年度19.1%)および失業対策費(昭和26年度26%→45年度7.4%)の社会保障費中における相対的比重は低下をみた。また、社会福祉費(昭和24年度4.5%→45年度9.8%)および保健衛生対策費の比率は、このところ10%前後のところで横ばい状態を続けている。しかし、保育所等の児童福祉施設、老人や身障者の福祉施設、公害問題の深刻化に伴う環境保全施設および公的保健診療施設、等々に対する社会的ニーズの高まりを考え合わせると、現状が決して十分でないことは明らかである。

他方、社会保険費の比率のほうは、昭和26年度8%にすぎなかったものが、36年度に40%になり、同年に

おける国民皆保険・皆年金の制度的実現によって、45年度には51.3%に上昇し、さらに増勢をみせているのが現状である。いうまでもなく、厚生省所管の社会保険は主として医療保険、年金保険で構成されているわけであるが、年金が未成熟な現在、医療保険を中心に予算は増勢を続けてきたわけである。健康でさえあれば働ける、貧乏を防止するためにはまず病気から国民を守ることに重点をおくべきである……、日本の社会保障制度がこのような考え方で運営されてきたことは明らかである。

ところが、社会保障予算でいまいちばん問題になっていることは、予算面ではとにかく他の経費を切り詰めても社会保険費に公費を重点的に投入している形になっているにもかかわらず、医療保険が巨大な国民の医療ニーズを円滑に充足できるような財政状態になっていないばかりか、巨額の赤字の累積のために体質の改善を迫られている点である。医療保険の体質を現状のままにしておいて、赤字を十分に補てんするに足る税金を医療保険に投入することになると、年金部門をはじめ、保健衛生、社会福祉、生活保護、児童手当等の他分野の足を引っ張ることになるし、また現状にみられる毎年の医療費の増勢の強さをみると、いくら税金を注ぎ込んでも、それで十分というようにはならないのではないかという感じをもっている向きも少なくはない。この問題はもちろん医療費の収支両面にわたる再検討をまって妥当な結論が得られる性質のもので、一面的で性急な意見は差し控えるべきものと思うが、基本的な論点として、社会保障制度のなかで、社会保険制度はいかなる分野にどの程度の比重を占めるべきものか、公費はいかなる社会保障の分野に優先的に投入すべきものか、を財政面から検討することは無意味ではあるまい。

なお、表2(1)、(2)で明らかのように、昭和45年度社会保険費の構成は、国民健康保険助成金(61%)、国民年金国庫負担金(23.4%)に圧倒的な比重がかかり、従業員5人以上の中小企業、日雇労働者および船員を対象とする健康保険と年金に対する国の補助金である社会保険国庫負担金868億円は、社会保険費総額のわずか11.4%にすぎず、なかんずく厚生保険特別会計841億円のうち、政府管掌健康保険および日雇労働者健康保険の赤字補てんのための補助金は432億円にすぎない。政府管掌健康保険の45年度末累積赤字は1,854億円、単年度赤字約540億円、日雇労働者健康保険の同年度末累積赤字は1,142億円、単年度赤字約250億円と予想されている。この二つの医療保険の累積赤字の合計は約3,000億円、単年度赤字の合計は約800億円という巨額で、年々増勢

表2(1) 社会保険費国庫補助金

(単位 億円, %)

	45年度	構成費
1. 社会保険国庫負担金	868	14.8
内訳		
厚生保険特別会計	841	14.3
船員保険特別会計	27	0.5
2. 健康保険組合補助	18	0.3
3. 厚生年金基金等助成金	0.5	0.0
4. 国民健康保険助成金	3,579	60.9
5. 国民年金国庫負担金	1,372	23.4
6. 農業者年金等実施費	37	0.6
計	5,875	100.0

(注) 表1に同じ。

(2) 社会保険国庫負担金の構成

(単位 億円)

	45年度
厚生保険特別会計	841
内訳	
1. 健康保険国庫補助	225
2. 日雇健康勘定財源	207
3. 厚生年金保険給付費財源	278
4. 業務取扱費財源	131
船員保険特別会計	27
内訳	
1. 疾病部門の給付費財源	6
2. 失業部門の給付費財源	4
3. 年金部門の給付費財源	14
4. 業務取扱費財源	3
計	868

(注) 表1に同じ。

を強めており、現状程度の補助金の繰入れが収支の安定に役立ちえないことは明らかである。他方、人口の老齢化に伴い、今後、年金保険の比重が急速に高まるものと予想されるので、この分野でも給付の改善との関連で年金保険料の引上げか公費負担の増大かの問題が重大化してくるだろう。そこで、医療保険と年金保険を含めて、社会保険財政のわが国におけるあり方を問うことは、社会保障財政一般のあり方を明確にする重要な基礎作業になるものというべきであろう。

II 国際比較からみたわが国社会保障収支構造の基本的特徴

すでに社会保障研究所編『戦後の社会保障一本論』(昭和43年1月刊)の第II編で取り上げられている国際比較で詳細な分析が行なわれていることであるが、欧米先進諸国の社会保障制度は基本的に二つの基本型、ないしはアメリカをもう一つ加えることが可能なら、これを入れて三つの基本類型に分けることができる。西ドイツ、

フランス等を中心とするヨーロッパ大陸諸国型、およびイギリス、スウェーデン等を中心とするイギリス・北欧型、そしてもう一つ加えることができるとすればアメリカ型、以上の二つないし三つである。

ヨーロッパ大陸諸国型における社会保障制度の特徴は、社会保障給付のうち社会保険および類似制度に依存する割合が大きいことである。人口の老齢化が進み、年金の成熟度が進んでいるために、社会保険給付のなかでは年金給付の比重が医療給付の比重よりも大きい点で、わが国の場合とはまったく逆の関係にある。そして、社会保険の比重が大きいことの必然的な結果として、社会保障給付費をまかなう財源としては、被用者および事業主の拠出する社会保険料収入の比重が公費負担の比重よりもはるかに大きい。

これに対してイギリス・北欧諸国型の特徴は、給付費のうち社会保険および類似制度に依存する割合が小さく、逆に現物サービスおよび現金給付の両面にわたって公費負担の比重はるかに大きく、社会保険と公費負担の相対的比率はヨーロッパ大陸諸国型と正反対になっている。

両者の違いのうち最も顕著なものは、医療給付の供給方式である。イギリスは医療給付をすべて公費負担で公衆保健サービスとして供給し、医療保険方式をまったくとっていない。スウェーデンの場合は、医療サービスのうち医療保険に依存する割合は軽微（1960年で総給付費の約10%）であって、公衆保険サービスの比重がきわめて大きい（1960年で総給付費の21.6%）。ただし、この国では医療保険の比重がわずかながら増進している形跡がみられるのが注目される。このようなイギリス・北欧型諸国に対し、ヨーロッパ大陸型諸国はまったく傾向が反対である。フランスでは医療サービスはすべて社会保険方式で供給せられ、公衆保健サービスとしての供給はまったくみられない。西ドイツの場合も、総給付費のうち医療給付は1960年で2割強を占めるが、公衆保健サービスはわずかに0.4%にすぎない。また、同じような傾向は医療給付だけでなく家族手当（わが国の児童手当）についてもいえる。フランスではその財源のほとんど大部分が被用者および事業主の拠出に依存しているのに、イギリスやスウェーデンでは全額公費負担でまかなわれている。

アメリカの場合、ある面では社会保障制度の未整備が目立つのであるが、今後の充実につれて、あるいはヨーロッパ大陸型もしくはイギリス・北欧型のいずれかの特徴を顕著にあらわすようになるかもしれない。現在のと

ころ、家族手当制度をヨーロッパ諸国のようにもっていない。1人当たり国民所得がずば抜けて高いために1人当たり社会保障給付水準も高いが、社会保障給付が社会保険方式に過半を依存しているとはいえ、医療保険の比重はわずか1960年の社会保険給付総額の2.6%にすぎない。アメリカの社会保障は、圧倒的な比重の年金保険と公費負担による公的扶助および戦争犠牲者給付が二つの大きな柱になっている。他方、収入の面では、総額のうち公費負担の割合は1950年の49.7%から1960年の32.1%へ減縮し、社会保険拠出への依存度は逆に増進している。

日本の社会保障の給付構造は、社会保険に対する依存度が国民皆保険・皆年金の実現以来増進（1960年49.7%→1963年55.5%）し、収入面でも被保険者および事業主拠出への依存度が大きく（1963年57.5%）、公費負担の比重が減縮傾向を示しているとみることができる点で、ヨーロッパ大陸諸国型の社会保障構造を指向しているものといえるかと思う。しかし、社会保険についてみれば、年金の成熟度が低いために、医療保険の比重が高い点で、ヨーロッパ大陸諸国型とは逆になっている。

III 給付水準を高めるための財源構造はどうあるべきか

社会保障収支構造について、わが国の現状はヨーロッパ大陸諸国型に近似しているが、給付水準については、国民1人当たり絶対額についてみても、対国民所得比率についてみても、これら諸国およびイギリス・北欧型諸国の先進国水準にくらべて格段に低い。わが国の経済成長率が高く、社会保障給付の伸び率は経済成長率を上回っているから、給付水準の国民1人当たり絶対額は顕著な上昇を続け、西欧先進国との格差の解消も将来に確実に期待することができる。しかし、社会保障給付および振替支出それぞれの対国民所得費を西欧の水準に引き上げるとなると、それに見合う財源面でも、租税負担率もしくは社会保障負担率を引き上げる必要が生じるわけであって、さしあたり昭和50年度を目標にして給付水準および振替支出と、それから租税および社会保険料の双方の対国民所得比率をそれぞれ2%引き上げるという新経済社会発展計画に沿う政策の具体化を迫られている。そして、その重大な試金石が、医療保険の累積赤字をどのような方向で解決するかの問題である。

問題の解決は収支の両面にわたるべきもので、濫給を放置したまま財源面の解決を見出すことができるはずはないが、支出面については別途適切な対策が講じられることを前提にして、収入面に問題をしぼるなら、赤字

を公費負担の増額によって解決するのか、社会保険拠出の増徴によって解決するのかという問題に煮詰められている。

これまでに厚生省に設けられた委員会ないし審議会、あるいは大蔵省財政制度審議会の社会保障に関する部会において、医療保険の赤字対策に関して行なわれた答申を追跡してみると、昭和30年の7人委員会の答申以来、現在の抜本改正構想に至るまで、ここ十数年来一貫して健康保険の保険主義を堅持する立場が貫かれている。この委員会の見解は、社会保険は保険であるから、保険原則を明確にし、保険料収入に見合う保険サービスを供給するために、医療給付に一定の規格を設定し、あわせて受給者に一部負担制を導入すべきであるというのである。さらに昭和37年8月の社会保障制度審議会の答申は、これと同じ考え方に立ちつつ、公費負担を社会保険に導入するのは被保険者の保険料負担能力が低い場合に限るべきであるとしているが、さらに各種健康保険の財源の少なくとも一部をプール化して、収入に余裕のある組合健保から赤字に苦しむ政管健保および日雇健保に収入を繰り入れ、総合的収支の均衡を図る方向を明らかにしている。財政制度審議会もまったく同じ立場で、医療保険の財源について税負担の保険料収入への徹底的な入替えを図らない限り、社会保障制度の均衡ある発展はとうてい望めないことを強調している。これらはすべて現在の抜本改正の構想に受け継がれているわけである。

ところで、社会保険における保険主義を堅持する立場の最も代表的なものはベバリッジ案であるが、これとわが国における公的な立場で表明されている保険主義は、性格が基本的に違っている。それは、ベバリッジ案が社会保険における定額給付——定額拠出による独立採算制を堅持するのに対して、わが国の公的立場が定額給付——、比例拠出による独立採算制を支持していることである。社会保険において保険の要素に重点をおけば、定額の保険料という保険サービスの価格に見合うべきものは定額の給付であるべきである。負担能力の高い者により重い負担を課することは、社会保険外の税の領域に属すべきことであると考えたのである。これと対比してみると、わが国の社会保険はむしろ保険よりも社会に重点をおいているといえるのではなからうか。というのは、すでに述べた医療保険改革構想に明らかなように、保険主義が強く主張されているにもかかわらず、比例拠出——定額給付の収支構造をとっているために、保険料における受益者負担の要素が薄められ、社会保険内部における所得再分配機能が強まっている。しかも、強制徴収され、

特別会計を通じて特定の目的のために使用されるのである。このような諸要素を考え合わせると、日本の社会保険料は、むしろその本質は目的税とみなすことが許されるのではないか。ベバリッジ構想における社会保険料についてすら、かつてA・T・ピーコックはこれを税であるとし、社会保険という名で呼ばれている均衡財政政策が保険原則においては主張されているのだと批判した。このような見方に立つなら、日本の被用者拠出は比例所得税的な性格をもち、事業主拠出は雇用税(pay-roll tax)的な性格をもつものとみることもできるのである。

このように考えてくると、医療保険改革における財源問題の問題点は、社会保険料が公費負担かということではなくして、経常財源として一般税がよいのか、目的税がよいのか、ということなのだと考えることもできる。というのは、公費負担の拡充を主張する立場で問題にしている二つの主張、すなわち、第1にナショナル・ミニマムとしての医療保障の充実が国の責任である、第2に所得再分配機能は公費負担の場合のほうがより強化される、という二つの見解の基本的な部分である医療保障の社会的責任と所得再分配については、わが国の保険主義の立場もまたこれを支持しているからである。保険主義の立場からするとこうなる。第1に公費負担による医療保障を充実するためには税財源の十分な確保が必要である、そのためにも軽い負担で済む病気で受益の度合いの強いものについては、社会保険料および一部自己負担による財源でカバーし、税財源の効率重点的な投入を図るべきである。第2に医療保険においても、負担能力のあるものが負担能力の低いものを扶助すべきであるから、標準報酬の上限をできるだけ引き上げて所得の多い人々の拠出をふやし、他方、財源のプール化によって、平均所得の水準の高い被保険者の集団である健保組合の財源から、平均所得水準の低い財源の乏しい政管健保へ援助が行なわれることが望ましいと。このように、公費負担の増強を主張する立場と、保険原則の強化を支持する立場の間には、わが国の場合、終局的な目標に大きな距離があるわけではないと思う。ただ、この二つの方向のうちどちらを選ぶかは、単に医療保障の将来を左右するだけではなく、人口の高齢化に伴う老人問題への取組みの一環として給付の充実を迫られている年金保険へも影響が波及し、現行の積立方式にどの程度まで公費負担を導入するか、対策の方向を左右するだろう。

そして最後に、社会保険の財源問題を公費負担か社会保険料かから、一般税か目的税かの問題に変えることが許されるとした場合、少なくとも次のような点は問題に

なるであろう。第1に、このどちらの財源をとるかで所得再分配効果に次のような相違があることである。適正な累進課税に基づいて徴収される一般税の所得再分配機能は、単に勤労所得者と財産所得者を含めてあらゆる所得者の間で働くが、社会保険料被保険者負担分の所得再分配機能は勤労所得者の間だけで働き、利潤からの再分配は期待できない。ただし、事業主負担分の社会保険料は、本質が間接税であるから転嫁するが、少なくとも一部は利潤から支払われるだろう。もっとも、一般税の所得再分配上のすぐれた長所は、税制が全般的に公平である場合に限られるわけで、日本の現行税制が所得税だけをとってみてさえ、負担の公平上に多くの問題がある現実を思い合わせると、一般税のメリットはかなり割り引かなければならないだろう。第2に、所得再分配効果は財源の徴収面だけではなく、その財源を給付に具体化す

る過程でも働くわけであるから、財源の伸びが悪いために給付水準の向上が期待できないということでは、所得再分配の目的を十分に達成したことにはならないことである。この点に関して、国際比較からみると、社会保険中心のヨーロッパ大陸諸国型の給付水準のほうが、公費負担中心のイギリス・北欧型諸国のそれよりも著しく高いという傾向には、十分注意を払う必要がある。第3に、社会保険料の本質が目的税であるならば、現行の社会保険料収入のプール化がそれぞれの健保組合の立場からの抵抗で困難な場合、たとえば健康保険税なるものを起こしてプール財源にしても、これは保険主義の立場とは矛盾しない。以上のような問題のほか、資源の効率的配分および経済安定をめぐる問題も財政計画のうえから当然に取り上げるべきであろうが、問題点を拡散させないために、ここで筆を止めたい。

医療保障の問題点

佐 口 卓

I 社会保障と医療保障

私どもが医療保障ということをいっているけれども、この言葉は外国では必ずしもあてはまらないということがいえる。つまり医療保障というのは、きわめて基本的な表現であるといってさしつかえないと思う。というのは、たとえば医療保障という場合にあってはまる英語を探すと、medical care というような表現になる。それからもう一つは、health service といういい方にもなる。あるいは、保険方式を多くの国が使っているので、medical insurance という場合もなくはないが、多くは health insurance (健康保険)、あるいは sickness insurance (疾病保険)、というふうな使い方をしている。それでは、なぜ日本で医療保障という言葉ができたのか、ということになると、これは社会保障という体系のなかでの医療を扱うものだという考え方のなかから出てきたといってさしつかえないであろう。

その一つの手掛りは、社会保障はすべて所得保障である、といわれることにある。つまり、生まれてから死ぬまでの一生にわたり、所得がついて回るようにすることであると考える。もっと端的に言えば、義務教育終了までの年少者に対しては児童手当がついてくる、それから、義務教育を終えて労働市場に出てきて、労働力の売り手となって働く状態のなかでは、賃金と雇用という問題を前提として、なおかつ傷病であるとか、廃疾、傷害になったとか、失業したとかいうふうな所得を失う状態に陥ったときには、それぞれの社会保険制度から賃金、所得にかわるべきものが給付されて生活を保っていく、さらに老齢になり、もはや労働力を失うという状態が起きてくると、老齢年金が老後の生活を保障する、という仕組みになっている。それから、働いている間に死亡した場合には、遺族年金に振り替わって、配偶者あるいはその子供に生活を保障する仕組みをとるわけである。だから、生まれてから死ぬまでの間の一貫した所得の保障という体系が社会保障の中心をなすととらえていることになる。もちろん、こういって、そうした社会保障はあま

りにも経済的な立場からのみとらえすぎているのではなかろうか、あるいは、きびしく所得保障を限定してしまうことは、社会保障にいただいている国民の期待を裏切るのではなかろうか、などとの批判が寄せられるのは当然である。

もちろん各国の社会保障は、関連するその他の諸制度がこの所得保障を中心にからまってできている。が、その各国の社会保障のできた条件、あるいは、その背後にある問題というのは、これはやはり歴史的な、それぞれの国の事情によっている点が多いわけである。

入門的にいわれることとして、社会保障という問題をとらえたときに、救貧法の流れがあって、貧困者を対象にした生活保障の歴史がある。もう一つは、労働者階級とを対象にした社会保険の歴史がある。この二つが重なって国民全体に対する生活保障制度を打ち立てたときに、はじめて社会保障というものが成立した、と説明がなされている。事実、1942年の社会保障としては最初の文献になるILOの『社会保障入門 (Approaches to Social Security)』という本に貫かれている考え方は、公的扶助と社会保険とが合わさってできる制度という解説になっている。多くの国は、そういう社会保険と公的扶助を中心として展開をしているが、それは長い間の救貧法の歴史、あるいは、社会保険の歴史の積重ねのなかから出てきているのであって、その意味において、社会保障が歴史的形成体であるという議論が生まれているゆえんであると考えてよい。

ただ、しかしながら、もしそういう歴史をもたない国が社会保障をつくったらどういうものができ上がるだろうかということを考えてみると、その例はたまたまニュージーランドにある。現在では世界の国々ではきわめてまれな例になっていると思うが、ニュージーランドにおいては、公的扶助でも保険でもない制度のかたちをとっている。話が前後するけれども、わが国ではイギリスの社会保障を、資本主義のなかにおける一つの典型的なものであるというふうにとらえ、だいたい昭和30年に至るまでの間、つまり日本の経済成長が始まるまでの間の

政府その他の見解というものは、このかたちとしての社会保障に近づくという傾向があったとみられる。もちろん、経済成長のなかにおいては、この考え方は捨て去られて、現在では、「1970年代」といわれる時代の問題にたいする社会保障のあり方として、西ドイツのような方向に動いていこうとする傾向にあるものと思われる。この点は経済企画庁等の社会保障の計画等をみたときに、はっきりとあらわれている。

さて、そのイギリスが世界の資本主義国にさきがけて、社会保障をつくったという背景はなにかといえば、もちろん救貧法や社会保険の歴史の積重ね、そして戦後のイギリスの社会事情、政治事情から生まれたことは事実である。けれども、このイギリスの制度の見本となったり、あるいは、イギリスが制度づくりの実験をしたといわれるのは1938年にできたニュージーランドの社会保障である。どうも植民地で実験したというのは臆測であるが、重大な関心をよせたことはまちがいない。

思えば、戦前にあって、社会保障と名乗る制度をつくったいちばん早い国は、1935年のアメリカである。しかしながら、このアメリカの社会保障は、少し特殊なかたちをもっていたり、あるいは、いわゆる世界恐慌の跡片付けの一つとしてニューディール政策の一環としてルーズベルトが行なった政策である。したがって、私どもが考えている社会保障とは少しかたちが違っている。事実アメリカでは、1935年当時に社会保障法という統一法を出して社会保障をやったけれども、これに対して、各国はまったく反応しなかったといってよい。日本においても、たまたまアメリカに社会保険ができた、当時、社会保障法という名があったにもかかわらず、と理解したにとどまっていた。

ところが、1938年に同じく社会保障法という統一法の名において、ニュージーランドで社会保障制度ができたときには、世間はなんらの反応をも示すところではなかった。

ニュージーランドでは、どうにかたちの社会保障をつくったかという、一言でいえば、保険でも扶助でもない新しいかたちの社会保障をつくったのである。なぜ保険でもない扶助でもない新しい社会保障ができたのか。これは先ほどからいっている歴史がなかったという言葉で説明できる。つまり、ニュージーランドが独立したのはわずか100年前のことである。建国以来100年しか経っていない若い国なのである。1938年当時においては、建国以来半世紀にみたない時代で、農業国として、開拓移民が牧畜を中心に開拓を進めていった。この国では、

歴史の浅さから他の国にみられるような社会的制度はあまりもっていなかった。当時において、労働党が政権をとり、そして1938年にこの社会保障法を成立させたが、歴史的な事情を考慮して制度をつくる必要はなかったのである。

ところが、イギリスはこの制度に関心を示したが、結果としては、まったくニュージーランドとは異質なものをつくりあげたわけである。それは、国民保険と呼んでいる社会保険を中心とした制度であった。ここで注釈を加えておかなければならないのは、日本の人々の多くが、社会保障というと、すべて無料でなんでもサービスが行なわれるというように考えている点である。あるいは、イギリスの社会保障といえば、イギリスの市民はすべて無料でなんらのサービスを受けていると理解している場合が多いが、実際は社会保険を中心に行っているという実情をみておく必要があるということである。

さて、ニュージーランドの制度が、社会保障として新しいかたちを示して登場してきたときに、それが世界各国にどのような影響を与えたかということ、イギリスをはじめとして、戦後多くの国が社会保障に力を入れたにもかかわらず、ニュージーランドのような形式はとられていなかったのが実情である。ということは、すでに述べた歴史的な諸制度を先進国はすでにもっている関係上、ある程度の変更は許されるとしても、根本的にそれらの制度をくつがえすことはできなかったということである。

したがって、日本の場合にこの問題をあてはめても、いろいろの議論や提案が社会保障をめぐる戦後から今日まであったことは事実としても、いぜんとして戦前からの救貧法の流れをくんでいる生活保護は存在しているし、社会保険としての健保、国保、その他のいろいろなものが厳然として存在をしている。年金にしても厚生年金が中心であり、これに対して国民年金が新たに付け加えられてきたのである。やはり歴史的な背景のなかでは、こうした社会制度の改革はある程度できるかもしれないが、根本的にくつがえして新しいものにとって代わることができないことを示しているようである。

やはり、いずれの国においても、所得保障が中心であるということが事実であり、経済的立場からのみとらえすぎるのではないかといわれるが、中心は所得保障であって、それにどのような制度がからまってくるかということで、各国の制度の中身は相当違っている。

まず表1を見ると、これはアメリカの調査からとってある表であるが、各国の社会保障制度の制度別、年次別実施数がわかる。戦後の1940年（昭和15年）から1969

表1 各国の社会保障制度の制度別・年次別実施数

制度	年次	1940	1949	1958	1961	1964	1967	1969
なんらかの制度		57	58	80	100	112	120	123
老齢・廃族		33	44	58	64	78	92	97
疾病・遺族		24	36	59	59	64	65	68
労働災害		57	57	77	100	110	117	120
失業		21	22	26	30	32	34	34
家族手当		7	27	38	60	62	62	62

年（昭和44年）までを制度別に並べたものである。なんらかの制度とあるのは、とにかく社会保障を考えられる制度という意味である。それをみていくと、戦前は57カ国が実施していたと考えられるのが、1969年には123国に伸びている。いま世界の国々のうち、99%の国がなんらかの社会保障制度をもっているということ、さらに戦前にくらべて、戦後急速にこの制度がふえていることがわかる。

次に制度別には老齢・廃族遺族、疾病・出産、労働災害、失業、家族手当となっており、それぞれ実施している国の数をあげているが、まず注目すべきは労働災害である。それは戦前57カ国であったものが現在では120カ国になっている。やはり社会保障のなかにおいて、働くものにとっての業務上の災害の保障ということが中心になってることがわかる。

戦後、非常にふえているものは家族手当である。日本では民間企業の賃金の付加給としての扶養手当ないし家族手当とまちがいやすいために、はっきりと児童手当と呼んでいるが、国際的には家族手当という呼び方で通用している。それは戦前7カ国であったものが、1950年から60年にかけて急速にふえ、61年からはほとんどふえていないかたちであるが、その増加傾向は、戦後に激しいことがわかる。老齢・廃族の1969年をみると、労働災害について97という数を示しており、1940年の33に対しては、約3倍の増加傾向を示している。ということは、年令というものが非常に重要視されているということである。それに対して、疾病・出産という医療に関するものが意外と少ない数であるし、増加傾向をみても年金には及ばない。したがって、これはあとの問題になるように、一体、日本の社会保障は医療に片寄っているのかという問題を提起した場合に、どうも多くの国は、老齢・遺族等を扱う年金を非常に重要視しているのではないかということが、ここでわかってくる。

ついでに、それと同じような傾向を表2についてみると、これはILOの調査であって、社会保障の費用が上

表2 社会保障費の割合(1967年, ILO 調査)

	疾病	労災	失業	家族	年金	公衆衛生
日本	62.3	7.7	11.2	—	10.5	8.3
イギリス	8.1	3.4	1.7	6.8	39.3	41.7
西ドイツ	30.2	5.2	1.9	2.9	59.3	0.5
フランス	26.4	7.6	0.2	35.0	30.8	
イタリア	23.9	4.2	3.8	25.8	40.9	1.4
ベルギー	26.9	9.9	9.9	21.2	32.2	3.2
オランダ	30.3	3.1	2.1	18.0	46.5	
スウェーデン	16.9	1.3	1.6	13.1	41.5	26.3
デンマーク	11.2	2.2	—	—	48.5	26.7
ノルウェー	31.2	3.7	3.4	9.0	34.9	17.7
アメリカ	1.8	6.8	15.1	—	64.0	13.3

に掲げた六つの制度に対して、どのような割合で使われているかを国別にみている。ILOの調査は80カ国近い調査であるが、ここでは日本からみて先進国といわれている国を引き抜いて表にしてある。日本は疾病62.3という数字を示して、社会保障のなかで医療には6割が投ぜられている。ほかの国では3割というのが多いほうである。ところが年金のところをみると日本は10.5であり、ほかの国では比重が高く40から60で、西ドイツのごときは切り上げて60というような比率を示している。多くの国が年金にウェイトをもっているということがわかる。もう一つは家族手当のところを見ると、フランス、イタリア、ベルギーあるいはオランダというような国は、社会保障費の3分の1ないし4分の1というようなウェイトであることがわかる。そうすると、この年金制度といい、家族手当といい、これはともに所得保障である。したがって日本の場合には、この表から結論づけられることは、医療にウェイトが高いという問題であって、外国の社会保障制度のたて方とは少しく違ったかたちになっている。それでは、日本の制度の医療の保障というのが、すっかりしたかたちをとっているかということ、これからふれるように必ずしもそうではない。

さて、少し前置きが長くなったが、医療保障はこうした事情で日本独得の言葉であるということがいえるのである。すなわち、社会保障において、所得保障に対比されるものとしての使い方である。

ただ、少し議論をすると、社会保障のなかにおいて、医療の保障もまた所得保障と同じであるという考え方がある。第1の場合は、医療を保障することは所得を得る機会を保障することだと考え、それは結局は労働力の保障という意味にもなるわけである。

第2の場合は、病人が出たとき、家計のなかから不時の出費として医療費を支出する、したがってその部分だ

け所得が足りなかったと考えて、あとから医療費に該当するものを所得して追加すればいいという考え方がある。これはまさに所得保障ではないか、というのである。現に、スウェーデンの医療保障の考え方は、スウェーデンの社会保障は所得保障であるということをまず明確にして、さらにその所得保障として医療保障をやるという考え方をとっている点が注目されるのである。

このように、医療保障という一つの体系を主張しないまでも、所得保障のなかに含まれているとみている国もある。日本のように、所得保障と医療保障は一応分けて考えている場合もある。

それでは、独立した一つの体系としての医療保障というのはどういうものか、ということになると、単に家計のなかにおける医療費の保障というものとどまらず、市民の健康の保持に役立つような社会的な組織をすべて医療保障と考える、というふうにとらえなければおかしい。その意味までは、最初にいったヘルスサービスというふうな拡大されたかたちになってくるだろう。あるいは保健衛生、健康管理、公衆衛生、そういうものをもいっしょに包括してとらえなければ医療保障とはいえないのではないか。そうした場合に、日本の現行制度にあっては、主として医療保険として一括されるものが医療保障に該当している。ところが、そのほかの関連諸制度がこれにうまく結合しているか、あるいは組織の観点からいって、うまく調整されているかという点、どうもそういう傾向はまだ不十分であって、いまのところまさに医療保険によってのみ国民の医療の保障が行なわれるということではしかないわけである。そういう点では、私も医療保障を理想的にとらえるならば、そういう方向へまだ向いていない状態が日本の問題ではないか、というふうに思われる。であるから、この問題は、医療が無料になるかならないかということよりも、そういう医療保険であろうとも、医療をささえる関連諸制度とどのように組織化されているか、ということのほうが医療保障にとっては重要である。けれども、現段階ではその組織化が進んでないというふうにとらえてさしつかえないだろうと思う。

II 医療保険の本質

さて、日本の医療保険についての現実をみた場合には、表3にあるように、健保、日雇健保、船員保険、国民年金、共済組合というふうに、バラバラで一元的な制度にはなっていない。これは、一つの考え方として、どうせ国民全体に対して昭和36年から国民皆保険というよう

表3 社会保障制度一覧

対象 事故	被用者	一般国民	公務員等
傷病	健康保険 { 政府管掌 組合管掌 日雇健康保険 船員保険	国民健康保険	共済組合
老令	厚生年金 { 政府管掌 厚生年金基金 船員保険	国民年金 国民年金基金	共済組合
失業	失業保険 (日雇を含む) 船員保険		
労災	労災保険		公務員災害償

な政策をとったならば、制度が一体化していくということのほうが、社会保障＝医療保障にとってふさわしいのではないか、ということになる。けれども、現状はそれをはばんでいる。というのは、そうした一元化された運営というものは、社会保険にとってマイナスであるという保険経営論というべき立場からの反射が一つある。

もう一つは、共済組合、健保組合といわれるような組合管掌の場合に、保険経営論としては組合のほうがすぐれている。こういうふうな立場から、統合論、一元化という問題が当然国民皆保険の結論に理論上はなりながらも、現在政府が問題としている医療保険の抜本改革あるいは抜本改正というものが、政府自体が打ち出したものとしては、制度はこのままで保険財政についてのみ調整する調整論である。いま日本の医療保険には、統合論と調整論があって、現行制度のままに終わるというかたちが政府によって望まれているようである。調整論というのは、制度は現状のままにおいて、給付や財政全体を均衡をとって一様にすれば、統合しても同じことになるということからの調整論である。

以上のような現実の制度のあり方の問題があるのだが、それはそれとして根本に立ち返って、では医療保険というものは、一体どういう本質をもっているのか、ということをしみめる必要がある。

医療保険というものが保険である限りにおいては、病形やケガは保険で扱うところの危険（リスク）というものになる。通常の保険はこのリスクが生じた場合、すなわち保険と契約してある事故が発生した場合には、客観的に判断がつくが、傷病という状態は、外部疾患でケガをしているような場合はわかるけれども、内部疾患であ

る、あるいはガンが進行している、ということは第三者が外からみてわからないものである。つまり病気というものは、どこまで自覚できるかということが一つの大きな問題なのである。自分では元気だと自覚していても、客観的には病気であるかもしれない。診断を受けて、いろんな検査をしたりした結果、どこが悪いとわかるわけで、自覚症状が起きるところが直ちに傷病であることにはならないという問題がある。

それから、その次には、一体、病気であるものが直ちに患者となるか、ならないかという問題である。これも病気を自覚するのだが、その自覚の度合いによることや、あるいは、受診できる条件があるかないかによっている。つまり医療機関が身近にあるかないか、あるいは、勤めの帰りに気軽に寄れるか、休んでまでもいかなければならないか、などのいろいろ諸条件がある。それによって患者がはじめて受診をするが、受診したものがすべて病気であるとは限らない。受診したものが病気でない場合もあって、傷病の問題は、第三者が認知しにくいということと、たとえば傷病であっても、本人が受診という行動にでるかでないかは、また別であるということである。こういうふうな、ある意味では不確かな要素をもっている医療というものを、保険の仕組みのなかに折り込んでゆくということは非常にむずかしいわけである。

それを原則論からもう少し詳しくいうと、保険という仕組み一般は、リスクの発生というものをおよその見当として予測できる。つまり、一般に生命保険、火災保険、損害保険などのいろいろな保険制度があるが、そういう場合に発生する保険事故というものは、過去の統計からの予測が大体できることになっている。これは保険数理上の操作によって、その偶発的規則性が明らかにされる。ところが傷病の問題は、傷病率といっているけれども、過去の統計から割り出して、まあ大体そのとおりにおさまるかもしれないけれども、異常な事態が発生したり、あるいは、患者の行動に変化が起きたり、いま述べたような特殊条件があるから、それによってかなり変動は激しく起きるということになって、一般の保険のようにある程度の予測別推計なりによって運営することがきわめて困難である。そのために医療保険にははなはだめんどろなことが起きてくる。一部負担という特殊な制度をもっていたり、あるいは、家族の診療について法定では5割給付になっているという細かい制度上の制約が医療保険にはついて回るわけである。実はその一部自己負担によって、ある程度保険を安定させるという役割をもたせている。本来、病気になったら、すべて無料で必要な

医療が受けられるということを理想としながら、他方において現実に保険を運営していくということになると、患者負担というようなものをかけたりするのが現実となってくる。この点は必ずしも日本の問題だけではなくて、諸外国においても多く一部負担というものは存在している。

国民の医療については無料サービスを原則としている社会主義国においても、くすり代については、一部負担がついているようである。資本主義の国においても、保険であろうとなかろうと、この一部負担というものがついて回っている例が多い。とくに多くの国の一般な傾向としては、歯科の場合と薬剤の場合に大体集中しているようである。これは言い換えると、歯科や薬剤あるいは処方せんの発行に一部負担をつけていることは、直接的な狭義の医療そのものにつけていないという意味あいになる。

これらを結論的にみるならば、保険制度における管理のうえから収支のバランスをとるという一つの手段としてあらわれている。だから理想と現実が医療ほど食い違ってくるものはないのである。同時に医療保険においては、主として本人の自覚（主訴）によって医療を受けることになるから、その場合にはじめて給付が開始されるわけで、保険の多数（リスク）にあっているものが必ずしも給付を受けているとは限らない。つまり保険上の発生したリスクと、給付が実際に行なわれる場合とのズレがある。これがいわば不公平という問題にもつながって、医療保険は利用するものと利用しないものとあって、同じ保険料を払っていて不公平ではないか、との俗論が生じてくる。こういう性格のものを一つの制度のなかでやろうということになると、むずかしい問題が当然出てくるわけで、結論を急ぐとすれば、実は医療保険でもし医療の保障をしようとするのであるならば、限界があるといわざるをえない。

この限界というのは、いまいったような、一部負担というような患者負担が課せられて一種の受診の行動に対しての制約があるということはいまでもない。それから、もう一つは給付内容が現在の最高の医学水準をもってこれに当てるといことができない。つまり社会的な妥当性という抽象的な表現ないしは大衆医療と呼ぶべきものになる。これらは医療保険そのもののもっている宿命であるといってもいいと思う。医療保険が不満である、医療保険では国民の医療が保持できないということであるなら、これは別な制度に切り換えていくより仕方がないのではなからうか、というような問題提起につながってくるということである。

III 医療保障の国際的類型

まず第1点として、資本主義国と社会主義国に分けると、社会主義国はサービスを原則としている。医療サービスと普通いう場合には、公的な責任と負担において、国民が必要とする医療を無料で提供するという原則に立っているということになる。しかし、この医療サービスが行なわれるについてはもちろん条件があって、その条件の第1は、公衆衛生というようなものを相当強く展開しなければならないということである。傷病の前に予防という問題があるわけだが、相当予防面についての問題を取り上げなければならない。第2は、国が責任をもち負担をしてサービスを提供するという意味においては、医療の提供者は医師ならびに医療従事者であって、医療施設はもちろんのこと、人も施設も公的な制度と形態をとっていることが当然のこととされ、医療国営、あるいは医療の社会化が実現されている。こういう形態をとっていないと医療サービスはできないのである。日本の現在のように、医療制度全体が自由開業医制度という明治以来の考え方に立って行なわれているところでは、このサービスの実現はむずかしい。どうしても医療の提供の側についての社会化等が条件になる。

次に、資本主義国ではほとんど医療保険というかたちをとっている。しかも社会保険としての存在である限り、日本をはじめとするように、国の運営のもとに行なわれるのが、当然であると思われがちである。しかし国によっては、民間企業（生保会社など）の、任意加入で医療費償還制をとるいわゆる民間健保というようなものがある。あるいは、任意加入であるが国営または公営でやっている医療保険もある。

他方で、資本主義国で医療サービスでやってる国はどのくらいあるかという、いま私が原則論として述べたような点では、イギリスを代表とするが、あとはアイスランド、それからニュージーランドがそうであるといわれる。その程度にすぎない。同じイギリス系であるところのカナダ、オーストラリア、あるいはアイルランドという国はサービスではない。そういう点で、むしろイギリスだけというふうに大まかにいってもいいかもしれない。それほどに資本主義国においては医療サービスが行なわれている例というのは、きわめてまれだと判断してよいと思う。

これらの国々での、ことにサービスと保険の場合での医療の水準はどうであるか、ということになると、医療の水準についての個人的印象やその比較を除いては国際

的な比較等はない。医療の効果については、ある程度の比較があるが、それは、いわゆる乳幼児死亡率だとか、平均寿命だとか、そういうものから国民の健康全体を巨視的にとらえて、これがどうなったかという判断をしているにすぎない。個々の患者に行なわれている医療の水準がどの程度のものであるか、どの程度国際比較ができるかということは、現実上不可能であると現在では考えてよいだろう。

さて、一応いままで述べたことを整理して、国際比較についての医療保障のパターンに、つまり一定の型に分類して、少し検討を加えてみたい。

資本主義の国を前提として分類すると、まず医療サービスというかたちのところは、通常日本あたりではイギリス式と呼んでいる。それから医療保険でやる場合、これはイギリスに対してヨーロッパ大陸の西欧諸国がやるということで大陸式と呼んでいる。それから任意保険でやる国もある、そうしたサービスも保険もしないで、公衆衛生だけを中心にするようなやり方のところもある。医療サービスの場合は、対象になるものは国民全体である。ところが医療保険を大陸式にやる場合には、全国民を対象にしているところもあるが、西ドイツ、フランスというように、昔からの社会保険によって被用者に限定しているところもある。それから任意保険の場合は、加入の意見によるので全国民を対象とするとはいえない。公衆衛生は、いわゆる住民対象であるが、全国民とみていいであろう。

こんどは給付形態がどうということになるか。医療保険では、医療そのものを給付する現物給付と、医療に要した費用を保障する医療費償還制度とに分けられる。日本は伝統的に現物給付を原則として、例外としてのみ現金給付である。もう一つめんどろなことが起きるが、国によっては入院と外来で給付形態が違ってくという問題である。なぜかということは、日本の現状だけではわからない。医療制度の違いによるのであり、その一つは医薬分業である。それから医療機関が機能分化して、一般開業医（G. P）と病院あるいは専門医が判然と分かれていて、患者は一般に開業医のところについて、それから病院または専門医に行くことになっている。このことは、法律的に規制されている場合、規制はされてなくても医療保険のほうで規制している場合、長い間の慣習となっている場合である。一般開業医といわれるものと、病院や専門医とは制度上区別され、患者はストレートに病院や専門医では受診できないのが普通であるために、必ず開業医（一般診療所）を経て、それから病院や専門医に

連絡のうえいくわけで、医療保険の給付の形態が違って
くるわけである。したがって、医療サービスの場合は外
来も現物給付であるし、入院も当然現物給付である。

ところで、全国民を対象にした場合に、外来が現金で
そして入院がサービスになってしまう場合がある。それ
から同じ被用者に対しても、外来については、現金給付
の形態をとるが、入院になると現物給付に変わるところ
もある。それから両方とも現物給付でいくところもある。
これをはっきり分けると、私どもは第1の場合を北欧式
と呼び、第2のほうはフランス式と呼び、第3のをドイ
ツ式と呼ぶ。細かい分類になったけれども、このように
医療機関の機能分化の関係において、サービスや給付の
形態が変わってくるわけである。このほかに、任意保険
であるオーストラリア、カナダ、アイルランド、アメリ
カのような国では、任意加入で現金給付になっている。
ただし民間健保であると一口にいうわけにもいかず、公
的な保険制度と私的な保険制度に分かれる。前記3国は
公的制度であって、国庫補助もある。アメリカは青十字
組合（ブルークロス）という任意制度の医療保険組合が
あって、政府が行なう健康保険というのは、65歳以上の
老人に対する老人健保だけである。主としてアメリカの
国民は厳密に公的というより私的な組合で医療の保障が
行なわれている。

これらをもっと細かくいうと、外来の場合と入院の場
合で保険制度が異なっている。すなわち、保険料や給付
が違って、各自の選択によっての制度の加入をするとい
うやり方である。たとえば入院の場合なども、部屋代
（病室）についての給付とお医者さんの手術料に対する給
付と分けてあるのが普通で、いわば保険をつける対象が
いくつかに分かれている。この点細かくいうときりがな
いので省略するが、自由診療で入院しても、部屋代と食
事代と、さらにお医者さんの手術料というものが全部違
っていて、診療費もそういう払い方になる。だから病室
は一般病室に入って、手術だけは特定の医師にしてもら
い、それなりの謝礼を払うこともできる。

医療保険できちんとワクを決め、そのワクのなかでし
か、なにもできないというふうに、医療というものを規
格にはめることがよいか、弾力性があつたほうがよいか
という問題がある。その点は注意を要することで、たと
えば、イギリスの場合には、いうまでもなく医療はサー
ビスだが、そのときに病院をすべて国有、国営に全部切
り替えてしまった、ということがイギリスの一つの中心
になっている。イギリスの国立病院に入院していても、
もちろん日本の差額ベッドにあたるようなよい病室には

いることもできるが、さらに上級のお医者さん（顧問医）
に指名で自費患者になれる仕組みもある。

スウェーデンの場合でも、医長クラス以上は週に1回、
病院のなかで自費患者を診療できることになっている。
ドイツやフランスの大学医学部のプロフェッサーは、自
分の病床を付属病院のなかにもっていて、自分を名指し
てくる患者に対して自由診療をすることが認められてい
るといわれる。こういう点では、西欧諸国では医療とい
うものの扱いはきわめて弾力性をもっている。法律でか
たくしばっているのは、医療というものが行なえないの
だろうかという問題がここには示されているのである。医
療を一つの社会的な制度にのせていくということのむず
かしさは、さきほど述べたような保険原理といわないま
でも、その実態のなかに見出されるようである。

最後にふれておくべきことに公衆衛生がある。先進国
においては、いうまでもなく、公衆衛生を前提として、
あるいは、その組織と組み合わわせて、医療の保障を行
なっている。だが、公衆衛生しかやれない国がある。発
展途上の国々といわれるのがこのかたちであるといっ
てよい。言い方を変えると、社会保障のなかで最も必要
なのは、現在発展途上の国々であるにもかかわらず、社
会保障をまかなう財政や社会的条件がない。そういう国々
が社会保障をやる場合に、まず最初になにをやるか、そ
れは公衆衛生である。まず子どもの生活のいちばん基本
にあたるどころの健康な生活の確保にあたるのがその
理由である。まず必要なことは、住民の衛生知識を高
めるということから始まり、伝染病や風土病をなくして
いく。それから日常生活について清潔な飲料水を供給す
るというふうな、生活環境の整備を保健衛生上から始め
ねばならないのである。発展途上の国々では、まずそ
うような対策をやって、社会保障の第1歩を踏み出し、
医療保障のかたちを整えていくことになるのである。

これは経済的にみれば、公衆衛生というのは大量生産
によりコストが安くなるわけだが、医療のほうは個別性
によってコストが高いとみてよい。日本の場合でも、医
療のコストはますます上がっていくというけれども、そ
の理由はいろいろある。しかしその一つは、医師对患者、
こういう関係で医療が行なわれる。個別性があり、患者
の病状と、医師の判断において医療というものが決定さ
れる。そういう点ではコストがどうしても高くなる。と
ころが公衆衛生というのは、一種の大量生産で、個々の
人間の特殊な事情に介入しないで、集団的に処理ができ
る。そういう点では、最初にどうしても公衆衛生に手を
つけるという必然性がある。

IV 日本の医療保険

まず日本の形態は医療保険であり、その意味では大陸式である。事実、日本の健康保険はドイツ流のやり方になっているから、被用者を中心にして入院も外来も現物給付で健康保険は出発してきた。現在でもその姿は根本的には変わっていない。

国民健康保険は一種の住民保険で、現物給付というかたちを形式上とっているが、本来は現金給付で、どちらかというとなら北欧式に近い。被用者中心と住民の二つの制度を合わせて、現在では全国民に国民皆保険を実現している。外来も入院もともに給付形態はドイツ流の現物給付である。いま、大きくは2本の柱による制度だといったが、これから分かれている諸制度をみると、非常に複雑なものになっている。もう一つは、重要なこととして注目すべきは、日本の社会保障のみならず、こうした医療保障についても、国際的類型という点からは混合型という定義づけになる。つまり、被用者保険や住民保険、あるいは現物と現金給付などのようにいろんな要素がはいってしまって、混合したかたちである。さらに、もう一つは、生活環境の整備はもちろんのこと、こういう公衆衛生などを前提として、はじめてこういう個人の肉体的な傷病への医療にはいるのが普通だと思うが、日本の場合には医療保険を先に普及させて、かんじんな生活環境の整備とか、公衆衛生上の配慮というのが遅れているということである。

そこで、日本の医療保障の問題ということであれば、当然現在の医療保険の問題になってくる。まず第1に政府管掌健康保険の財政収支をみると赤字である。単年度当りで昭和37年からずっと赤字が累積し、41年度を頂点として、そのあと急激に逓減している。これは42年から健康保険では特例法を実施して、その影響がここにあらわれているとみるのが一般的観測である。

ここで健保特例法のもつ意義がいかに大きかったかという評価になるか、ほかの要因があるかという議論が出る点である。健保特例法は2年間の時限立法であったため、政府は44年にその2年延長を提案したが国会で廃案となって、かわりに改正案、すなわち健康保険法の本法そのものを改正する案が成立した。しかし、その後はまた赤字が予想をこえて増加するなどのことがみられ、特例法の吟味が必要とされるとともに、日本の医療保険が政府管掌健康保険を中心として赤字を継続していく姿勢と、それに対する対策の問題が重要なこととされている。そして、その間の健康保険法の特例法といわれるものの

内容についてみると、重要なことは、外来投薬時の本人一部負担というものであり、健保の本法改正ではなくしてしまった。つまり特例法の中心であったのは外来投薬時の本人一部負担というものであり、これをはずしてしまったということができる。

なぜこの外来投薬時の本人一部負担をはずしたか、というところに今日の医療問題の一つの焦点があるとみられる。日本の医療保険のなかで、いちばん問題になっているのは、諸外国にくらべて薬剤の使用量が多いのではなかろうかということである。たとえば、イギリスでは医薬分業であるから、お医者さんに行き処方せんをもらって、そのうえで薬局に行き、くすりの現物給付を受ける。そして、それは過去5年間に於いて、ほぼ10%あるいは11%程度の横ばいになっているといわれる。ところが、日本の場合には、政管健保だけで、その割合が大きく増加率も激しい。この点だけでみたとすれば、なんとしても日本は薬が多いという問題になる。イギリスでは医療サービスであり、医薬分業であって、まあ10%ないしは11%である。そのほかフランスが26%、西ドイツが18%というようなことであるから、2割以内におさまっているといわれている。世界で多いといわれるのは、ニュージーランドで、大体30%ぐらいになっている。それでも日本よりはまだ低い。

このようになぜくすりの使用が多いのか。世界的に薬剤の使用傾向はふえていて、その理由は二つあり、一つは新薬の採用、抗生物質等の採用であるということである。第2には、抗結核剤、結核の療法等でおわりのように、あるいはビタミン剤の多量投与ということからわかるように、化学療法あるいは薬物治療という薬の大量投与による治療方法の変化である。この二つの理由によって、各国とも薬剤使用量がふえていると一般的にいわれている。

しかしながら、日本ほどふえているところはないと考えれば、その問題は当然日本の医療保険のなかで薬剤を使用することによって、医療機関側に収入がついて回るという問題があるということがみのがせない。その理由は、一つの問題としては、現在日本の医療保険が支払う診療報酬の支払方法が出来高払であるということにある。医療行為を多く積み重ねるほど稼働点数が大きく、診療報酬が大きくなる単純出来高払なのである。したがって多くの患者を吸収せざるを得ないと同時に、患者のほうも、国民皆保険であるから受診が促進され、こういうことが相まっている。もう一つは、日本は医薬分業でないで、医師自身が投薬ができるわけだが、この投薬をど

んどんすることによって稼働点数もふえるが、同時に、保険で定めている薬価と医療機関が実際にメーカー、卸を通じて購入している薬品の価格＝実勢価格との間に差が出て、この差が利益差として医療機関の収入になっていることである。こういうことからどうしてもくすりの投与が、さっき述べた二つの理由以外に、増加傾向をたどる要因となっているのではなからうか。

つまりくすりの利差益によって医療機関の経営が行なわれるということは、決して健全な姿ではない。医療保険の赤字が累積するのは、患者が多い、あるいは医療がどうなっているか、ということよりも、医療保険制度そのものに問題があると考えてみなくてはならない。医療保険における抜本改正とか、抜本改革といわれる問題が出てきている根本はここにある。44年の健康保険法の改正（特例法の廃止）という時点で、政府は社会保険審議会ならびに社会保障制度審議会に抜本改革の諮問をした。ところが、その内容は、日本の現行医療保険制度をそれほど大幅に修正するものではない。多少制度の体系を改革するにとどまっている。とはいえ、いまのところこれが医療保険の抜本改革であり、しかも早急になんらかの結論を出していくというふうには思われない状態である。

なお、政府の案は医療保険の制度のみの改革であり、問題であると述べてきた診療報酬の支払方式の改革にはほとんどふれていない。同じく、医療制度の問題に突っ込まないような抜本改革は、どうしても医療の需要側だけの保険の問題に終わりやすいし、それは目下のところ保険財政の対策にだけとどまりやすい。しかし現物給付であるときは、その給付を提供してくる医療制度と保険の本質にふれてこなくてはならないはずであって、保険制度のみの批判に終始してはならないのである。

さて、最後に問題になるのは、いまの医療保険制度は保険の機能を果たしているか、ということである。結論は果たしていない。というのは、重病になった場合に負担がかかり、むしろ軽い病気で利用するぶんにはまことに便利である。実際、重病になったらどこまで保険がめんどろみるかということ、政管の場合だと家族は5割であるから、医療費が高ければ、その半分を負担するということになる。あるいは、大きな手術をすれば当然その費用の半分は負担しなくてはならない。患者負担が、重い

病気には重くかかるというふうな問題がある。軽い場合にはまことに便利であり、国民がそういう利用法をしているとすれば、これはまさに保険といえるかどうか。保険というのは思わぬ大きな損害に対して保障するというものであれば、まったく軽微なものにどんどん保障が行なわれているならば、本来の医療の保障はもちろん、保険のほうからいっても本末転倒ではないか。その意味では、最近の私の考えは、もはやいまの医療保険を保険というべきではない。従来自分で売薬を買っていたのを、保険が肩代わりするにすぎないようなものになってしまった、と思うのである。そういう点では、抜本改革というものが、根本的な改革になりうるかということ、どうもその気配はない。

わが国の医療の保障は貧困対策として出発してきた。つまり貧乏人には病人が多い、病気になると貧乏になる。これは現在でも医療扶助の実態をみても、生活保護法の落層原因を調べても傷病にかかわる貧困化が歴然と証明されている。また逆に、生活保護法から離脱していく、保護打ち切りの要因のなかでも、やはり大きいのは世帯主ならびに世帯員の症病の治ゆによるもののウェートがいちばん高い。貧困と疾病という問題でこういう医療の問題が出発するのは当然であるが、それのみに問題は集中しないで、これからは、やはり医療保障というのならば、いわゆる健康保障あるいは国民の健康保持という積極的な方向に向かうべきことが当然の結論になるわけである。その結論を具体化するときに、医療保険はそれなりの限界があるので、この周辺の諸制度をどのように組み合わせるか、ということが必要とされよう。だからといって、現行の医療保険制度がそのままであってよいということにはならない。したがって、いまの現状をいかに打開するかという早急な問題に対策が集中している。これが現状なのである。しかしそれのみで抜本改革だと断ずるわけにはいかないので、将来の、かかる方向をみつめたうえででの取扱いになる。ということは、それほど容易になしうるものでもないが、やらねばならぬのである。

あとがき

本稿は医療保険などに深くかかわっている人々に対する限られた時間の講演の要領である。より詳細な内容については、筆者の著書、論文で補ってほしい。

年金制度の問題点

安 藤 哲 吉

I 公的年金の種類と現状

公的年金の種類と現状については、昨年（昭和44年）の第5回社会保障研究所基礎講座で「年金制度の現状と課題」という標題を与えられた際やや詳細に述べ、その要旨は『季刊社会保障研究』昭和45年別冊に収録されているので、ごく簡単にふれるにとどめておく。

今日、わが国の公的年金としては、厚生年金および国民年金という代表的制度のほか、船員保険、国家公務員共済組合、地方公務員等共済組合、公営企業職員等共済組合、私立学校教職員共済組合、農林漁業団体職員共済組合の制度があり、また準公的年金と目されるものとして国会議員互助年金制度、地方議会議員共済会、石炭鉱業年金基金、厚生年金基金、農業者年金基金などがある。このほか、さらに経過的に存在する制度として、国の恩給（文官恩給と軍人恩給）、地方団体の恩給、戦傷病者戦没者遺族等援護がある。

これら制度の加入者はほぼ5,000万人であって、これはわが国の就労人口のほとんどを包括している。したがって、適用面では国民皆年金はほぼ達成されている。しかし、受給者面では達成されていない。一体この受給対象とさるべき人間はどれくらいであるかというのは、なかなかつかみがたい。というのは、公的年金の給付には退職老齢年金、障害障害年金、遺族年金等があるからである。

そこで退職・老齢年金だけにしばって考えても、この退職老齢年金の支給開始年齢が各年金制度で違っている。たとえば厚生年金では、原則として男子60歳、女子55歳となっているが、経過措置によりそれより早い年齢で支給開始している人々もいる。また共済組合関係では、原則は55歳支給開始であるが、減額退職年金は別にしても、昭和34年当時旧法の適用を受けていた者には50歳以上で年金を受給している人がある。さらに恩給に至っては、45歳から50%が支給されている。したがって、一体何歳以上の人口をとり、年金の受給者と比較してみたらいいのか、という点で問題がある。しかし、かりに

55歳以上と考えると1,388万人ぐらゐの高齢者がいる。これに対して公的年金の受給者数は、国民年金の福祉年金を入れると10%ぐらゐになる。しかし、これは昭和45年4月改正（同年10月実施）でも月2,000円であり、また軍人恩給をみても全部平均すると月3,000円に満たない。したがって、年金らしい年金の受給者数は、55歳以上人口1,388万に対して約2%ぐらゐ、これと同数の配偶者を考慮に入れても約4%ぐらゐと推定される。したがって、いわゆる国民皆年金という言葉は、生計維持にとって相当ささえになる年金という意味では、いまだ給付面ではほど遠い状態にあるといえよう。そのような現状であるわけだが、わが国の年金制度の将来の問題を考えると、わが国で今後予想されている人口の老齢化を非常に重要なファクターとして重視しなければならないと思われる。

II 社会保障と公的年金制度

公的年金制度が社会保障の一環であることはいうまでもないが、私なりに社会保障における公的年金制度の位置づけを試みてみよう。私は公的制度を含めて、社会保障は、国民の福祉を増進させるため、国または国家公認の諸団体が、その構成員の所得の一部の再分配と集合的投資＝消費を通じて、構成員とその家族の健康と、国民的最低水準の生活、できうれば標準的水準の生活を保障するための一種の経済計画であると考えている。

ところで、国民の福祉は、総括的には、①各国民の標準的な日常生活水準の維持向上、②各国民の健康の保障と生活の安定、③国民に共通的な生活環境の整備充実、の三つに依存しているといえよう。最初の二つの領域は、国民の個人的福祉と関連する分野であり、最後の領域は国民の集合的福祉に関連する分野である。直接的な政策種類からみれば、最初の福祉領域が国の一般経済政策や、労使の賃金政策などと関連しているのに対して、あとの二つの福祉領域が社会保障政策と関連をもっている。このうち②の福祉分野は、いわゆる狭い意味の社会保障の領域であって、実際には社会保険の給付事業、公的扶助

ないし社会扶助、各種社会福祉のケース・ワークによって代表されている。これに対し、③の福祉分野は広い意味の社会保障に包括される領域であって、医療施設、公衆衛生、各種社会福祉施設、各種社会保険の福祉事業、それからいま盛んに問題になっている公害対策、また考えようによっては住宅政策、教育政策など、国民各個人に対する対応策においては福祉の増進が期待できないような領域、つまり集合的に資金を投資し、そして集合的に消費するというかたちでなければ福祉の増進が期待できないような領域である。

社会保障は広い意味では、③の領域を包括するものであるが、狭い意味では、②の領域が日指すべき基本課題であり、そのなかで健康の保障の問題は医療保障の問題であり、そして生活の安定の問題が所得保障の問題であるといえよう。わが国ではイギリスのように医療保障と所得保障が体系的に区分されておらず、社会保険と公的扶助のなかに両者が組み込まれている。

さて、公的年金制度は、所得保障の一部であるが、主として社会保険の分野に属している。しかし、公的年金制度は必ずしも年金保険だけではなく、公的扶助の分野に属する所得保障の分野も一部含んでいる。これはとくに国民年金の福祉年金についていえるところである。したがって、公的年金制度といえば、概括的には年金保険制度であるが、厳密にいうと、公的扶助の分野にまでも実ははいつているわけである。

このように、公的年金は国民の個人的福祉、しかも所得保障の一分野を受け持つものであるが、それでは所得保障のなかでなにを目指しているのかということが問題になってくる。この点についていえば、公的年金制度は、その制度の加入者の老齢、退職、廃疾、死亡という生活危険に対して、その危険が継続する期間にわたり定期的支払金、つまり年金を加入者またはその遺族に支給することによって、その危険に遭遇した人々の生活の安定を図るというところに目的がおかれている。

III 人口老齢化と年金制度

今後のわが国の年金制度を考える場合、前述のように、なんといっても人口の老齢化がいちばん大きな問題である。社会保障は、前述のように一種の経済計画だと考えることができるが、年金制度はその経済計画のなかでとくに年金給付の支出計画である。そうすると年々の年金支出額は、年金制度が保護対象としている危険に遭遇する人々の推定によって、相当変わってくるわけである。公的年金制度には、一般に老齢・退職、障害・廃疾、遺族という3種の給付があるが、そのなかでいちばん大きな費用がかかるのは、なんといっても老齢・退職年金である。そうすると、その支出を大きく左右する人口の老齢化傾向と年金制度を切り離すことができないわけである。

そこでわが国の将来人口がいかなる傾向をもっている

表1 推計年齢(3区分)別将来人口

年次	人口(1,000人)				割合(総人口100.0につき)			15~64歳人口の年平均増加(1,000人)	人口動態率(%)	
	総数	0~14歳	15~64歳	65歳以上	0~14歳	15~64歳	65歳以上		出生	死亡
昭和40	98,275	25,166	66,928	6,181	25.6	68.1	6.3			
45	103,744	24,699	71,739	7,307	23.8	69.2	7.0	962	17.9	7.0
50	109,925	26,347	74,863	8,715	24.0	68.1	7.9	625	18.3	6.6
55	115,972	27,914	77,780	10,279	24.1	67.1	8.9	583	17.5	6.8
60	120,798	28,211	81,085	11,502	23.4	67.1	9.5	660	15.6	7.4
65	124,744	27,519	84,145	13,080	22.1	67.5	10.5	612	14.7	8.2
70	128,344	26,952	86,012	15,380	21.0	67.0	12.0	373	14.6	8.9
75	131,838	27,541	86,605	17,692	20.9	65.7	13.4	119	15.0	9.6
80	134,960	28,647	86,865	19,448	21.2	64.4	14.4	52	15.2	10.5
85	137,215	29,346	86,801	21,069	21.4	63.3	15.4	-13	14.7	11.4
90	138,614	29,279	85,857	23,477	21.1	61.9	16.9	-189	14.2	12.1
95	139,605	28,971	86,696	23,938	20.8	62.1	17.1	-168	14.1	12.7
100	140,619	29,128	88,496	22,994	20.7	62.9	16.4	-360	14.4	13.0

(注) 人口問題研究所推計による結果(昭和44年8月推計)。昭和40年国勢調査の男女年齢別人口を基礎として、女子の年齢別出生率と男女年齢別死亡率の傾向を考慮した仮定により、昭和60年までを推計したもので、各年10月1日現在の人口。昭和65年以後は、60年の仮定をそのまま一定として延長したもので、投影にすぎない。推計は三つの仮定を設けて行なわれ、ここに掲げた数値はそのうちのメディアン値である(他にマキシムおよびミニム値が計算されている)。

資料『人口問題研究』第18号(昭45.4)。

かということが問題となるが、わが国では厚生省の付属機関である人口問題研究所の推定しかないもので、これにたよる以外にない。そこで、これを表1として掲げておく。

この表をみると、15歳未満の年少人口、15歳以上65歳未満の生産年齢人口、65歳以上の老齢人口に3区分して、5年とびに各年の推計人口数と百分率が示されている。そこで問題の65歳以上の老齢人口を全人口中に占める割合からみれば、昭和40年(1965年)には6.3%であったが、昭和95年(2020年)には17.1%に達し、昭和100年(2025年)には16.4%と若干比率が下がるものの、2.6~2.7倍に上昇するものと推定されている。しかし推定人口数からみれば、老齢人口は昭和40年(1965年)には、およそ618万であったものが、昭和95年(2020年)には約2,400万、昭和100年(2025年)には約2,300万に達し、およそ4倍弱の老齢人口の増加が生ずるものと推定されている。これは非常に大きな問題である。

表2 わが国人口の老齢化傾向

年次	対全人口比				老齢者扶養率	
	A 15~64歳人口 ×0.7	B 65歳以上人口 ×0.4	C 労働力人口 A+B	D 65歳以上人口	E D/C (%)	F D/A (%)
1970	48.44	2.80	51.24	7.0	13.66	14.45
1975	47.67	3.16	50.83	7.9	15.54	16.57
1980	46.97	3.56	50.53	8.9	17.61	18.95
1985	46.97	3.80	50.77	9.5	18.71	20.23
1990	47.25	4.20	51.45	10.5	20.41	22.22
1995	46.90	4.80	51.70	12.0	23.21	25.59
2000	45.99	5.36	51.35	13.4	26.10	29.14
2005	45.08	5.76	50.84	14.4	28.32	31.44
2010	44.31	6.16	50.47	15.4	30.51	34.76
2015	43.33	6.76	50.09	16.9	33.74	39.00
2020	43.47	6.84	50.31	17.1	33.99	39.34
2025	44.03	6.56	50.59	16.4	32.42	37.25

しかし、その問題は、老齢人口を扶養する就業人口との関係で考える必要がある。この点についてみたものが表2である。就業人口は、生産年齢人口と老齢人口のうち労働市場にはいつてくるものからなっている。それではそれぞれ何%ぐらいが労働市場にはいつてくるとみることができるか。これにはいろいろ問題がある。最近、労働市場の変化が非常に激しいので、確実な推定はむずかしい。しかし、過去の実績によって推定してみると、生産年齢人口だけを取り上げてみた場合には、およそ68%から69%の間の労働力化率を示している。また、老

齢人口の労働力化率は、およそ37%から33%を示しており、低下傾向にある。

ところで、年金制度の観点からすれば、老齢人口は全部これを被扶養人口とみることができる。というのは、拠出制国民年金の老齢年金は65歳が支給開始年齢となっており、また厚生年金でも65歳以上の被保険者は在職老齢年金の支給対象とされているからである。他方、老齢人口を扶養すべき就業人口としては、生産年齢人口中の労働力人口だけをとるか、それともこれに老齢人口中の労働力人口を加えたものをとるかが、一つの問題である。現時点では後者でよいとしても、老齢人口の急速な増加傾向とその労働力化率の低下傾向からみて、かなり遠い将来については、おおよそのところ前者で考えることが許されてよかろう。就業人口の推定に関するもう一つの問題は、労働力化率をどの程度のものとみるかである。ここでは過去の実績より相当あまくみて、一応生産年齢人口については70%、老齢人口については40%とみてみた。

そこで、このような見方にたって、老齢人口を就業人口で割って、老齢者扶養率をだしてみたのが表2のE欄とF欄である。これで見ると、現在働いている人100人について約14人の老人を扶養すればすむが、50年後の昭和95年(2020年)には40人近い老人を扶養しなければならないわけである。昭和100年(2025年)には、この扶養率は若干の低下を示しているが、それにしても急速な上昇傾向が予想されることには変わりはない。

このわが国の人口老齢化予想を、ヨーロッパ諸国のなかでも比較的人口老齢化の増加が急速であるとみられているイギリスの場合と比較してみよう(表3)。イギリスでは、国民保険の退職年金の支給開始年齢の関係から、

表3 イギリス老齢人口の推計

年次	対全人口比	対労働年齢人口比
1911	7	11.3
1931	10	15.2
1939	11	16.4
1951	14	21.9
1954	14	21.9
1964	15	23.4
1967	15.4	25.2
1970	15.9	26.4
1980	16.2	28.3
1990	15.4	26.9
2000	13.6	23.5

(注) 老齢人口は、男子65歳、女子60歳以上。

資料 1964年以前についてはフィリップス委員会報告第78項第4表。1967年以降は年金白書第21項第1表。

高齢人口は男子 65 歳以上、女子 60 歳以上とみられている。このイギリスの高齢人口は、1911 年から 1980 年までのおよそ 70 年の間に、対全人口比で 7% から 16.2% へ、また対労働年齢人口比で 11.3% から 28.3% へ上昇するが、それからさきには若年化するものと予想されている。これに対してわが国の高齢人口は、対全人口比では 1970 年現在、イギリスの 1911 年と同じく 7% であるが、45 年後の 2015 年にはイギリスのピークをこえ、その後もさらに上昇するものと予想されている。また、わが国の高齢人口は、対生産年齢比では、1970 年から 2020 年にかけての 50 年間に 10.1% から 27.5% へ上昇するものと予想されている。つまり、人口高齢化が比較的急速なイギリスとくらべても、同国がおおよそ 70 年間にわたってかかってきたところを、わが国では 45 年から 50 年間に達成するという急激さである。

しかし、イギリスの人口高齢化の進行はあと 10 年くらいのものであり、また北欧諸国はすでに人口が高齢化しており、人口構成はほぼ安定していると考えられている。ところが、わが国の人口高齢化はこれから始まるわけである。

したがってわが国の年金制度を考える場合、こういう急速な人口高齢化という社会的背景を無視してはならない。この点に関連して、諸外国の公的年金制度では、財源調達方式として賦課方式を採用しているから、この方式をわが国でも採用すべきであるという議論が、わが国でかなり普及しているが、私はこういう主張は年金制度の財政計画にとって最も基本的かつ重要な人口高齢化傾向を無視ないし軽視しているものであると、むしろ批判的にみている。

さらに年金制度を考える場合、人口的な問題と関連して、高齢者世帯が非常に急速にふえてきつつあることに留意しなければならない。世帯主が男の場合には 65 歳以上、女子の場合には 60 歳以上で、しかも家族があっても 18 歳未満のものだけの世帯は高齢者世帯と呼ばれているが、厚生省の厚生行政基礎調査によると、高齢者世帯は昭和 30 年には 42 万 5,000 世帯あったのが、昭和 40 年には 79 万 9,000 世帯にふえており、おそらく 43 年には 100 万世帯をこえているのではないかと推定されている。昭和 43 年でみると、この高齢者世帯に該当する高齢者の推定人口は、約 873 万人であるが、そのうち 146 万人が高齢者世帯に属している。つまり老人は 6 人のうち 5 人まではなんらかのかたちで、若いこどもの世帯のなかでいっしょに暮らしているけれども、残り 1 人は老夫婦か、1 人で淋しく暮らしているわけである。し

かも、このような高齢者世帯が急速にふえてきつつあることは前述のとおりである。

これを年金制度との関連において考える場合、現状では 6 人の老人のうち 5 人までは若いこどもの家庭のなかでいっしょに生活しているのだから、そのなかでの老人食い扶持という考え方で年金の給付を考えていけば十分であるという主張が政府内部でかなり強いのではないかと思われる。しかし、高齢者世帯の急速な増加傾向を考えると、こういう考え方は必ずしも妥当ではないといえよう。

IV 公的年金の給付水準

次に、公的年金制度で保障すべき給付水準は一体どうあるべきか、という問題を取り上げてみよう。これは非常にむずかしい問題であるが、概括的にいえば、基本的にはその国の経済力いかにかかっているといえる。しかし、具体的にこの基準をどういうふうな観点から考えるか、必ずしも定まった見解はまだ確立されていないが、およそ三つほどの見方があるように思われる。一つの見方は、これは ILO 102 号社会保障の最低基準条約に依存する考え方である。この基準によると、高齢の妻をもつものに対する高齢年金給付として、被保険者期間 30 年のものについて、従前所得の 40% という基準が示されている。

なお、この最低基準条約が討議されていた過程では、最初は最低基準だけを決めるのではなく、最低基準と高度基準の両方設けようという考え方で進められていたが、意見がまとまらず最低基準だけが定められたという経緯がある。高度基準については、戦前の高齢・廃疾および遺族年金関係の条約改正という別のかたちで実現したものが 128 号条約だとみることができる。ここでは前述の高齢年金給付について従前所得の 45% という基準が示されている。この基準が決まるまでには、その過程でいろいろ議論があった。政府および経営側の 40% という提案に対し、労働側は 50% を提案して、第 1 次討議では後者が通ったのであるが、これに対して政府および経営者側から巻返しがあって、結局第 2 次討議では 45% に落ち着いたものである。いずれにしても、従前所得の 40% から 45% という ILO 条約に依存する見方が一つあるかと思う。

二つめの見方は、国民 1 人当りの平均消費支出を目安とする見方である。それから三つめの見方は、現実の独立老人世帯の平均生計費を目安として、これの一定パーセントを基準とする見方であって、私はこの見方が妥当

である、と考えている。

第3の見方に対して、現実には老人は前述のごとく6人のうち5人までは若いものの世帯に寄食しているのであるから、老人の生計費は独立世帯としてではなしに、その共同世帯のなかにおける食い扶持分としてこれを考えればよい、という反論がある。この反論からすれば、公的年金で保障すべき給付水準は、国民1人当りの消費支出以上に出る必要はないという第2の見方が出てくるわけである。しかし私は、経過年金についてはともかく、受給資格条件をみたしたものに支給される完全年金に関しては、第2の見方を妥当なものと考えすることはできない。

その理由の一つは、老人だけの独立世帯が急速にふえてきつつあることである。なぜふえてくるか。産業構造が変化して過疎地帯と過密地帯が出てきているが、これは過密地帯における住宅難、核家族化の進行と相まって、老人だけの独立世帯をますますふやす可能性がある。この社会的背景に加えて、人口の老齢化傾向から考えても、やはり老人世帯がふえてくると考えざるをえない。この観点からすると、現状がこども世帯依存だから、年金給付水準もその現状に即して考えればいいという考え方は、低額の福祉年金や軍人恩給が大きな比重を占めている現在の年金水準を問題にする場合にはかなり考慮の余地があるとしても、将来の年金水準や、現在でも完全年金の水準を考える場合には、不備であると考えざるをえない。

それから第2の見方を妥当でないと考えるもう一つの理由は、公的年金を労働力政策ないし生産政策的な観点だけから考え、福祉政策的な観点を副次的なものとしてみているのではないと思われることである。現実の老齢者世帯の平均消費支出は国民1人当りの平均消費支出より高い。また、現在わが国の拠出制公的年金の老齢・退職年金の受給者1人当り平均額は、国民1人当り平均消費支出には近い。第2の見方からすれば、公的年金の給付水準をこれ以上上げる必要はない、ということになる。この見方の根拠は、老人は将来もう労働力を再生産する余地がない、したがって年金給付としては、平均国民消費支出の水準だけでよいという点におかれているようである。

けれども、こういう見方について指摘されなければならないことは、第1に、現在でも福祉年金や軍人恩給などの無拠出年金の給付水準は、まだ平均国民消費支出からはるかに低い、第2に、老人世帯の平均家族人員数は1人以上であるから、国民1人当り平均消費支出と比較

するのは妥当でない、第3に、社会保障、したがって公的年金は単に労働力政策ないし生産政策的観点だけからでなく、福祉政策として考えられなければならない、ということである。

私は前述のように、社会保障と公的扶助は医療保障と所得保障を通じて個人的福祉の向上を目的としている領域だと考えているので、福祉という観点を重要視したい。しかし、福祉をばく然とした概念ではなく、生活水準の維持ないしは低下の阻止としてとらえることが必要であると考ええる。そこで、公的年金でもこれが重要な政策目標とするならば、生活水準をどのようにとらえるかということが問題となるわけである。

さて、そこで、生活水準を考える場合、それが各人の現在所得の大きさだけにかかっているという考え方、いわゆる絶対所得説は古い考え方であって適当ではない。むしろ各人の生活水準は、その人の過去の所得や、社会的な周囲の人々の生活水準によってかなり影響を受けるという考え方を、いわゆる相対所得説をとるべきではないかと思う。この観点は、消費関数の分析からかなり実証的に裏づけられている。

各人の生活水準の高低の判断が、社会的な一般生活水準の変化によって影響されることは、常識的に考えても容易にわかることである。社会保障は社会的な最低生活水準を維持し、あるいは低下するのを防止するという役割をもっており、したがって、その社会保障の一部を受け持つ公的年金制度もまたそのような観点にたって給付水準を考える必要がある。

また、各人の所得にはライフサイクルがあり、各人の生活水準は過去的生活水準、とりわけ過去の最高所得によって左右される。労働市場にはいりたてにおいては熟練の程度も低い、あるいは経験も浅いため賃金が低いが、熟練と経験の体得につれて所得についても、蓋然的には年齢上昇的な経路をたどる。諸外国では年功賃金体系がない、一律賃金制が普及しているといわれているが、最近、電機労連の賃金問題専従者が子細にヨーロッパの賃金事情を調査して帰ってきた報告を聞いてみると、いままでも労働経済学の研究者たちがヨーロッパの賃金体系についていつてきたことは観念論であることがわかったと語っている。実際に個々の労働者に聞いてみると、実際には可処分所得には年齢的な上昇がある。それは直接的な賃金形態においてもあるし、また家族手当とか、あるいは租税制度の結果として、現実には所得はやはり年齢上昇的なカーブを描いている、といっている。したがって、ヨーロッパでもやはり生活水準は若いときから退職

時点に向かい、徐々に高くなっていく傾向をもっているわけである。だから公的年金制度としては、ライフサイクルのなかで高い生活水準を経験してきた人々の老後の生活水準を、できるだけ窮乏感を生じないように保障することが福祉の観点から必要なのである。これを、マクロ的に国民総消費支出を総人口で割って平均国民消費支出を算出し、高齢者はもう労働力再生産の見込みがないのだから、それ以上の年金を支出する必要はないとする考え方は、私にはあまりにも機械的かつ生産政策的な観点から給付水準を考えているように思われる。たしかに生産を無視して、分け前である社会保障の給付が大きくなれないということは大前提であるけれども、社会保障を実施するときには、前述のような所得のライフサイクルを考慮して、福祉の観点からできるだけ窮乏感を生ぜさせないようにするきめ細かい配慮が今日の福祉国家に要求されるのではなかろうか。

このような私の考え方に対して、個人貯蓄があるはずだから、公的年金としては平均国民消費支出以上のものを保障する必要はないという反論がある。しかし、個人貯蓄は今日、物価政策が非常に不備なため、あるいは消費需要との関係で不均整な経済成長に伴う物価上昇のために、インフレによって価値が維持できない状況になっている。それからもう一つは住宅政策が非常に不備であるため、個人貯蓄が行なわれても、その個人貯蓄は大部分が住宅関係に支出されている。こういう現状においては、国としてはやはり高齢者世帯の生計費の相当多くの部分を公的年金で保障する責任があるように思う。

さて上述の議論と関連して、ILOの基準に依存する第1の見方についてみてみよう。ILO基準の場合には、高齢者世帯の生計費または消費支出が直接の目標とされおらず、むしろ従前所得を直接の目標とし、そしてその40% または45% というかたちで基準が規定されている。おそらく、ILOでも、最初は高齢者世帯の生計費の相当多くの部分を公的年金でカバーするという考え方にたっていたのではなかろうか。しかし、これに対応する財政支出を検討してみて、各国の公的年金制度がともこれだけの支出に耐ええないということから、従前所得に対する一定パーセントという基準を採用したのではなかろうか。ところで、そうすると従前所得をどのようにとらえるかということがまた問題となるが、これは次の年金給付の決定方法と関連している。

V 年金給付の決定方法

年金給付の決定方法としてわが国で見出されるものと

しては、(A)定額制(扶養加算と最低保障額)、(B)単位期間当り定額制(国民年金、厚生年金の定額部分)、(C)全加入期間の平均標準報酬×加入期間比例支給率制(厚生年金の報酬比例部分)、(D)退職前3年間の平均俸給×加入期間比例支給率制(国家公務員共済組合など公企体共済以外の共済組合)、(E)退職時俸給×加入期間比例支給率制(公企体職員等共済組合、恩給)がある。

公的年金の給付水準に関する前述の私の考え方からすれば、(A)定額制と(C)から(E)までの従前所得に対する比例制が妥当であるということになるが、問題は現実のインフレ経済に即して考えると上記の順であって、所得が年齢上昇のカーブを描いている場合、ことに(A)(B)(C)は(D)(E)よりはるかに不利だということである。

公務員関係の共済組合では、退職年金給付は次のような方式で算出されることになっている。

$$\text{退職年金} = \text{退職前3年間の平均俸給} \times \{40\% + (\text{加入期間} - 20 \text{年}) \times 1.5\%\}$$

ただし、{ } 内は70%を限度とする。

この方式によると、加入期間30年の支給率は55%となり、俸給が公務員のように年功上昇のカーブを描いている場合には、一応ILO基準をこえていることは確かである。また、公企体共済組合では、退職時俸給を基準とし、かつ支給率にも70%の限度を設けていない点から、さらに有利となっている。しかし、いずれの共済組合についても、わが国で月例俸給の補足的意味を多分にもっているボーナスが年金額算定の基準から除外されているので、従前所得の評価という点では問題があろう。また昭和43年についてみると、平均国民消費支出26万4,000円に対し、平均退職年金27万円(公企体)から32万4,000円(地公等共済)であって、退職者世帯の家族人員が1人以上である点からも問題があろう。

しかし、受給者数からも支給額からも、はるかにもっと問題なのは厚生年金である。平均高齢年金は昭和43年には年10万円弱であった。44年12月の改正によって45年10月から月2万円年金が実現したといわれるが、これは新規裁定年金者の平均額であって、既裁定年金者と平均すれば月1万5,000円、年18万円程度であろうと推定される。政府側の説明では、この2万円年金は、加入期間24年4カ月、平均標準報酬月額3万8,000円、扶養家族妻1人の場合の年金であって、ILO基準をはるかにこえていると述べている。この数字だけからすれば、支給率は約53%であって、共済組合の支給率よりも高いことになる。かりに厚年被保険者の生涯賃金が公務員のそれより若干低いとしても(一般には逆だと想定され

ているが、共済組合の退職年金より厚年の老齢年金はるかに低いのはなぜであろうか。これは、一つには厚生年金の給付算定方式に、もう一つは政府当局が平均標準報酬月額額＝従前所得ととらえているところに問題がある。

厚年の老齢年金＝基本年金額＋加給年金額

基本年金額＝定額部分＋報酬比例部分

定額部分(年額)

＝400円×被保険者期間月数(240～360月)

報酬比例部分

＝平均標準報酬月額×10/1000×被保険者期間月数

妻の加給年金額＝年12万円

そこで、問題は定額部分がインフレに弱いことと、平均標準報酬が低いということにある。前者の問題は次節にゆずり、後者の問題についていえば、従来の標準報酬の頭打ちの定め方に問題の根源がある。つまり保険料と給付を低く押えるために、意識的に現実の賃金よりもはるかに低いところに、その頭打ちをおいてきた。昭和29年5月～35年4月1万8,000円、40年5月まで3万6,000円、44年10月まで6万円、同年11月から10万円が頭打ちとなっている。共済組合のほうでも頭打ちであるが、かなり高い俸給と一致するところにおかれており、現在15万円となっている。したがって、厚生年金でそのような標準報酬を機械的に算術平均した平均標準報酬を必ずしも従前所得とみなすことはできないわけである。

いま、総理府「家計調査」の全国勤労者世帯の世帯主勤め先定期収入を、近似的に従前所得と考えれば、昭和44年平均月5万1,400円であって、これに対し2万円年金は37%、1万5,000円年金は29%にすぎない。しかし、臨時収入を入れた世帯主勤め先収入は7万3,000円弱であって、これを従前所得とみなせば、2万円年金は27%強にしか相当しない。また、世帯主65歳以上の勤労世帯の世帯人員2人の消費支出は5万5,000円程度であるが、退職者世帯についてその8割5万円とみても、2万円年金は生計費の半分にも当たらない。そこで必要なことは、この水準にできるだけ近づけていくと、少なくとも現在の給付水準を維持するために、いわゆるスライド制を採用することであろう。

なお、昭和44年12月の厚生年金保険法の改正で、平均標準報酬を計算するときに、昭和32年9月以前の報酬をカットするという措置が導入されたが、これは32年9月以前に被保険者期間をもっている人に関するその措置で、それ以降加入の人々については、いぜんとして

全期間平均が原則とされていることに変わりはない。

VI 生計費スライド制

生計費スライド制は、国民経済に対する社会保障給付の相対的な水準を維持するための最低限要求であると私は考える。生計費スライド制について注意すべきことは、私は二つあると思う。第1点は、よく生計費スライド制、あるいはスライド制年金という、既裁定年金給付の実質購買力あるいは相対的な水準の維持策について議論が集中されているが、それも重要であるけれど、新規裁定年金の算定基準となる平均給与または平均標準報酬にスライド制を導入する必要があることである。これはとくに厚生年金についていえることである。

公務員給与については、当面、年功上昇的な体系があり、共済年金は現在、退職前3年間の平均俸給が算出基準となっているから問題でないわけで、その点は公務員については有利になっていると思う。しかし、公務員が将来もっと在職年限が長くなって、かなり高齢になってもし賃金がダウンするというようになると無関心ではおれなくなり、やはり厚生年金と同じような問題が出てくると思われる。

それでは厚生年金においてどういう措置をとるべきか。この点に関しては前回この講座で述べたところであるので、当研究所の『季刊社会保障研究』通巻24号の58～61頁を参照されたい。そこで私は西ドイツの生産性年金やイギリスの年金白書(1969年)の構想と類似した提案を行なった。この方法をとると、給付算出式を現行のままとしても、結果的にはかなり高い年金水準が出てくるであろう。このように、まず新規裁定年金の給付水準を十分にしておいたうえで、既裁定年金の生計費スライド制が有効性をもつと考えられる。年金給付の決定以前の問題を抜きにしておいて、低い水準で決定された年金をいかに生計費にスライドさせてみてもあまり意味がない。

ところで、昭和44年12月の厚生年金保険法の改正による32年9月以前の報酬をカットして平均標準報酬を出す方式であるが、これは新規裁定年金に関するスライド制要求を別のかたちで一部分入れた措置であったと解釈できないこともないが、完全なスライド制から考えるならばきわめて間に合わせの措置であったといわざるをえない。もっとも、32年の9月以前の記録がコンピュータにはいってなかったという技術的制約があったものかもしれないが。

次に、年金の生計費スライド制に関して注意すべきも

う一つの点は、既裁定年金のスライドについては物価上昇分だけではなく、国民の実質消費水準の上昇とも見合った引上げが必要だということである。

さて、この点と関連させて、昭和45年8月15日に公表された社会保険審議会の厚生年金緊急改定意見書をみてみよう。同審議会はこの意見書のなかで、昭和44年末改正の2万円年金には43年までの経済諸指標しか考慮されていないので、44年以降の「少なくとも最低2ヵ年間の物価上昇等を考慮した補正措置」として、年金給付の緊急引上げを提案している。そして、この提案を受けた厚生省では、44年には消費者物価が対前年比で5.21%上昇しており、45年も5%程度の上昇は必至とみて、昭和45年の総給付費1,580億円の約10%、160億円程度の引上げを考えており、具体的な給付改定方式としては、定額部分だけについて、被保険者期間1ヵ月当り400円を460円に改正する方針であると伝聞している。

緊急引上げの提案自体は、厚生年金の給付水準の低いことと生計費の急騰からみて、たしかに歓迎すべきことであり、また同審議会が自発性を発揮した点も結構なことである。しかしながら、この意見書を受け取った厚生省が物価上昇分だけしか引上げを考慮していないことにも問題があるが、同審議会にも「物価上昇等」というきわめてあいまいな表現を用いた点にも、大いに問題があると思う。最近5ヵ年の毎年の世帯当り平均実質消費水準の上昇はほぼ物価上昇に匹敵しており、したがって物価上昇分だけの引上げでは、生計費増加額の半分しか補填できず、相対的な生活水準は低下したままにとどめられる。公的年金への生計費スライド制の導入が、いま盛んに議論の対象になっている時期、緊急改定とはいえ、上述の観点からすればきわめて不完全で中途半端な提案がなされたことは、今後禍根を残すものではないかと、私はかなり批判的にみているわけである。

VII 在職老齢年金その他二、三の問題

1. 在職老齢年金

厚生年金では、(A)60歳以上の低所得の被保険者と、(B)65歳以上の全部の被保険者に対して、在職年金が支給されている。前者は賃金への影響を考える場合、最低賃金政策の面で解決すべき問題であると思う。また後者は、人口高齢化の進行のために、平準保険料方式をとっていても後発債務が累積するので、年金コストは、将来しだいに相当高くなるものと予想される。そこで、なんらかのかたちで就業し所得獲得機会をもっている者に対しては年金は支給しないという原則をとるべきじゃないかと、

私は思うのである。

この問題は厚生年金の在職老齢年金だけの問題ではない。わが国の現行制度では、ある公的年金制度（たとえば共済組合）から老齢・退職年金を受給していながら、他の公的年金制度（たとえば厚生年金の適用対象である職場に就業し所得獲得機会をもっている、前者の年金の支給は停止されない。そのような年金の支給の仕方をして、それほど在職者に対して大きな負担にならない場合は問題はないが、公務員関係共済組合でも、すでに平準保険料率は千分の100をこえているし、厚生年金でもやはり90以上に達している。こういう状況においては、年金給付は最もそれを必要とする人々に、最も効果的に支給するということが必要であると考えられる。したがって、就業している人々に対する公的年金の支給というものは、もっと制限されていいのではないかと思われる。

2. 通算年金制度の問題

現在、公的年金制度が分立している結果、老齢・退職年金の受給資格期間の通算は、通算年金通則法によって行なわれているが、遺族年金や廃疾年金の受給資格期間の通算が行なわれていない点が問題である。

具体的解決策を考える場合、各制度でこれら年金の支給条件が異なっている点に困難がある。たとえば共済組合では、遺族年金は加入期間10年以上でないと支給されないが、厚生年金は6ヵ月以上で支給される。また廃疾年金をみると、共済組合では非公務廃疾の場合、加入期間1年以上であるが、厚生年金は6ヵ月以上であるという違いがある。したがって廃疾年金や遺族年金に関する通算は必要であるけれど、そのためにはまず支給条件の統一を図り、次の段階として、通算制度が考えられるべきではないかと思う。

3. 女子の脱退手当金の問題

皆年金政策の推進の結果、男子で厚生年金の脱退手当金を受ける人はほとんどいないので、問題になるのは女子の場合である。厚生年金では、2年以上加入していて脱退した場合、女子に限り脱退手当金を請求すれば直ちに受給できるという経過措置が、昭和46年6月まで認められている。もし請求しなければ厚生年金にはいった期間を国民年金と通算できるわけである。

この措置は、とくに紡績産業など女子従業員をたくさんかかえている経営者側が、少しでも労働条件をよくして労働力を確保しようという意図から存続を主張してき

たものである。ところが労働組合でも、そういう一時金としてすぐ手にはいるものを失うことは損失だという判断から、できるだけこの措置の継続を主張している。そして、前述の社会保険審議会の意見書においても、その継続を要請している。

しかし、私はこれには反対である。皆年金政策が国の政策であるとするなら、脱退手当金の支給はやめて、国民年金あるいはその他の公的年金につなぐという政策をとるべきであり、また経過的に相当期間認めただけだから、もうやめてもいいのではないかと思う。そしてまた、国民年金につなぐことが、受給者にとっても結果的に有利であると考えられる。労働団体の見方は短期的であり、また経営者側は当面の雇用政策だけしか考えていない。このような意見に追随して社会保険審議会がその存続を要請しているのは、受給者側である国民の終局的な利益とは矛盾するものであると批判できよう。

4. 公的年金に対する課税問題

最近、公的年金に対する課税をやめてほしいという要望が各団体から出されており、公的年金の運営機関も源泉徴収事務が煩雑であるため、これを支持しているように見受けられる。しかしながら、租税負担というものは、単に経済効率だけでなく、公平原則というものが当然考えられるべきであると私は思う。したがって私は、手数の合理化はできるだけ考えるにしても、筋論としては、公的年金に対する所得課税は残すべきであるとする。

なお、このほか調整年金に関する問題があるが、前回述べたところであるので今回は省略する。

VIII 財源調達に関する問題

年金制度は前述のごとく年金給付の支出計画であるが、その財源は天から降ってくるわけでもなければ地からわいてくるものではない。それは被保険者集団——被用者年金ではこれと事業主集団——と、国が国民から徴収した税金から負担するしかない。したがって、年金制度を取り上げる場合、財源調達の問題を切り離して考えることはできない。この問題は大きく二つに分けられる。一つは財政方式の問題であり、他の一つは費用負担者と負担区分の問題である。

1. 年金の財政方式

(1) 財政方式の種類

この問題は、どういう方法で給付費用を調達するか、つまり当年度必要とする費用を当年度調達するという考

え方をとるか、それとも時間的な所得の再分配を考えたうえで、各加入員について加入期間中から事前に費用を積み立てさせるという方法をとるかの問題である。前者を(A)賦課方式 (pay-as-you-go plan)、後者を(B)事前積立方式 (advanced funding) といい、両者の中間に(C)脱退時年金現価積立方式 (terminal funding) がある。(A)の例としては福祉年金、恩給、厚年などの国庫負担分がある。

(B)の事前積立方式は、(a)段階保険料方式と(b)平準保険料方式に分けられ、さらに後者の(b)は(i)総合保険料方式(将来加入員に対して開放型と閉鎖型の2種類がある)、(ii)加入年齢正常費用方式、(iii)到達年齢正常費用方式の三つに分けることができる。(a)の例は厚年の定額部分と国民年金、(b)の(i) (開放型)の例は厚年報酬比例部分、(ii)の例は共済組合の長期給付、(iii)の例は公的年金にはない。また、前述(C)の例は戦前、共済組合の廃疾年金に採用されたことがあるが、現在は公的年金にはない。

(2) 賦課方式に対する批判

財政方式をめぐるわが国で次のような議論がよく聞かれる。「世界的傾向としては賦課方式が支配的である。だから、わが国で事前積立方式をとっているのは時代遅れである。しかもインフレによって積立金の価値も減価していくような現状において積立式をとるのはまちがいである」と。そして、総評を中心とする多くの労働団体や社会保障研究者の一部は、現在約5兆円ぐらいある厚生年金、国民年金の積立金を取り崩してしまえ、と主張している。私はこの見解に反対である。その理由は、この見解が急激な人口高齢化傾向を、まったく重要視していないからである。私が思うに賦課方式をとりうるには、第1に人口高齢化傾向が存在しないこと、第2に受給資格期間がきわめて短く(長くとも3年)、したがってすでに年金制度が成熟していることが、基本的な前提条件である。現在わが国では、老齢・退職年金の受給資格期間として、被用者年金では20年、国民年金では25年が原則として要求されている。私はこれをもっと短縮すべきだという主張をもっており、また国民年金では経過措置によってかなり短縮されているが、それにしてもわが国では第1条件を欠いている。

このようなわが国の現状において賦課方式を採用するならば、将来の勤労者世代に対し大きな負担をかけ、世代間の負担に不公平を生ずるという問題が出てくる。年金給付は各年度の国民生産物の再分配という観点からすれば、たしかに賦課方式以外のなにものでもないのであるが、またそれゆえにこそ将来の勤労世代にとって、そ

の負担が納得のいくものでなくては、公的年金が十分な給付水準を維持することは不可能であろう。また、私が賦課方式をわが国において非現実的であるとするもう一つの理由は、国民は生活水準の現状維持だけでなく、年年の向上を望んでいるが、人口高齢化という阻止要因の存在にもかかわらずこの要望を実現していくためには、国民生産物をふやしていく必要があり、そのための資本投資を無視するわけにいかないということである。現在、公的年金の積立金が、財政投融资のなかで、この意味において大きな役割を果たしている点を考えると、積立方式を直ちにやめ、積立金をなし崩しにせよという主張は、方向としてまちがっているといえる。もしそういうことをやるなら、将来の世代に非常に大きな負担をかけることになり、その場合、もし将来の勤労世代がそれに応じないとすれば、年金の給付条件は改善ではなく逆に切り下げられることになる。たとえば、生計費変動にスライドして給付額を引き上げないとか、支給開始年齢を引き上げるとか、あるいは受給資格期間を長くするかとかいうかたちで、将来の老齢世代にシワ寄せが生じよう。もしそうでなければ、将来の生産年齢人口が多大な負担をして資本蓄積にセーブがかけられ、諸国よりも経済成長が遅れ、あるいは経済が停滞する事態が生じてこよう。このような理由から、私はあくまでも年金制度において給付の生計費スライド制を前提としたうえで、平準保険料方式に近い積立方式を主張したいと思うわけである。

(3) ターミナル・ファンディング方式に対する批判

最近、財政方式についてターミナル・ファンディングを強力に主張される方が一部にある。これは被保険者集団、事業主、国がそんなに大きな負担をしなくても高い給付をかなり引き上げることができるという魔術のような話であるが、そんなことは不可能であり、公的年金に要する財源は自然に湧出してくるものでもない。支出がふえれば必ず負担はふえるものである。

ターミナル・ファンディング方式とは、正確には毎年度発生する受給者に将来支給するに要する費用、すなわち年金現価相当額だけを、各年度に積み立てていく方式である。この方式をとると、年金制度が未成熟である間は、年金受給者の数が少ないため保険料負担は軽くてすむが、成熟につれて負担が増大するという不公平が出るし、財政投融资の大きな財源として期待されている収入がなくなり、経済政策的な面でも支障を生ずるであろう。ところで、今日わが国公的年金にこの方式の採用を主張する人は、上述の純粹にターミナル・ファンディング方

式ではなく、平準化準備金というものを設けて、保険料負担の急上昇を緩和する方策、結果的には段階保険料方式と類似した方策を提案している。しかし私は、こういう方策は政策的要素がはいりやすく、圧力団体に押され政治家が人気取りや選挙対策のために意識的に財源率を低く押えたまま、給付の引上げをやりかねない。そのシワ寄せがいつも将来に向かって繰り延べられるという危険性が多分にあると思う。私は、公的年金は社会保障政策の一部分であり、やはり政治的問題であるから、結果的に政策的に決定されることがあっても、できるだけ政策立案の過程においては、将来を考慮して理論的にむりのない論拠に基づいた計画が立てられるべきではないかと考える。したがって、今日のターミナル・ファンディングの主張者は、将来について十分な理解をもたない労働団体や、当面の経費支出の少ないことを願う経営者団体や、あるいはこれから圧力を受ける政治家等に迎合する無責任きまりなものであると、私は批判的にみている。段階保険料方式についても同じようなことがいえる。たとえば、昭和44年12月の厚生年金の改正において、厚生省当局の原案立案者は、少なくとも1,000分の9引上げが必要であると提案したが、国会において1,000分の7にとどめられた一例をみてわかる。

ターミナル・ファンディングあるいは段階保険料方式の主張者の重要な論拠は、将来にも経済成長が期待でき、経済成長があれば貯蓄率あるいは租税負担力が増加するはずだから、保険料負担を将来に繰り延べてもよいという点にある。私はこの見解に対して二つの異論をもって、たしかに所得成長に伴って租税負担力あるいは任意貯蓄力は伸びるであろうけれど、しかし、たとえば現在平均所得の貯蓄率が10%で、平均所得の2倍の所得の貯蓄率が20%だと仮定して、何年か経って平均所得がいまの2倍の水準に達したときに、平均所得の貯蓄率がはたして20%になるであろうか。それより以下であることは確かである。所得水準が伸びると消費水準も伸びていく。つまりクロスセクションのデータでタイム・シリーズにおける将来の予測をすることは基本的にまちがいだということが、私の異論の一つである。もう一つの異論は、タイム・シリーズでみても、貯蓄率の伸び率は所得成長に対して逓減的だということである。ところで、現実のデータでみてみても、たしかに所得とともに貯蓄は伸びている。いま、昭和38年ないし43年「家計調査」の人口5万以上都市の勤労者世帯のデータについてみてみよう。横軸に各年度の実質実収入（実収入を物価指数で割ったもの）をとり、そして縦軸に各年

度の実質非消費支出（所得税，地方税，社会保険料金等，プラス任意貯蓄を物価指数で割ったもの）をとって，所得と貯蓄の関係をみると，貯蓄関数はほぼ線型をなしている。昭和40年平均の実質実収入を100とすると，貯蓄関数（ S ）は，

$$S=0.3731Y-17.41$$

となる。ただし， Y は実質実収入である。ところで貯蓄率（ θ ）は，所得に対する貯蓄の比率であるから，

$$\theta=0.3731-17.41/Y$$

となる。つまり，所得増加とともに貯蓄はふえるが，貯蓄率はしだいに37.31%へ近づいていき，決して比例的に上昇するものではない。さらに，消費関数論では長期的消費関数，したがって長期的貯蓄関数は，原点近くを起点とするゆるやかな傾斜をもつ直線であることが定説となっている。この定説に従えば，所得増加があっても貯蓄率は比較的低いまま一定だということになる。いずれにしても，所得上昇による将来の貯蓄率上昇を安易に期待することはまちがいである。したがって，このような不確実な根拠をもとにして，現在のうちから負担しなければならない財源を将来に繰り延べる方策を提案するのは，将来に対してはなほだ無責任であるというのが私の主張である。

そうすると積立式を擁護することになるが，政府が積立金に対して貨幣価値の低下について十分な保障を提供していないという点に非常に問題がある。公的年金の積

立金を財政投融资の資金として使用するとき，年金積立金に対して，運用利息が物価の上昇率と生活水準の上昇率をも合わせたものに不足する分を，国の一般会計から利子補給することが必要である。この利子補給に必要とする財政支出は社会保障支出ではなしに，あくまでも産業のための支出であると考えられるべきであろう。その理由は，積立金をできるだけ物価の安いときにできるだけ多く，しかも早い機会に借り入れた企業は非常な利益を得るわけであるから，そういう企業に対して利益の一部を徴収する権限は政府にしかない。したがって，インフレによるシワ寄せが積立金の価値減価というかたちで社会保障にこないように，公的年金積立金に対する利子補給が必要であると考えられる。これに対して，利子補給財源が国税からまかなわれるにしても，結局は消費者に負担がかかるから，直接的な社会保険料の賦課と変わりないという反論がある。しかし，直接的な社会保険料の賦課は，一つには比例税であるため低額所得者に非常に負担が重くかかってくる。しかももう一つには，保険料賦課対象が，標準報酬であり，これに頭打ちがあるため，高額所得者には負担が軽くなっている。一般租税だと所得税だけではないが，所得税も一部含まれているというかたちで，ある程度負担の公平化が図られている。その意味において私は，将来においては国の社会保障財源の負担というものは当然傾向的に多くなっていったしかるべきではないかと思っている。

地域計画における公害対策

猿 田 勝 美

I はじめに

最近、公害問題が激しく世論をわかしてきたという根本的なこととして住民の健康問題というのが大きく作用している。これが住民の健康に影響を及ぼさないような公害の内容であり、環境が破壊されないというものであれば、そう問題はなかるうと思うが、ご存知のように田子の浦のヘドロの問題をはじめとし、有明海の水のなかにカドミウムが検出され、また古くは、といってもつい最近のことであるが、水俣病の水銀の問題、それから新潟県における阿賀野川の第2水俣病、また富山県におけるカドミウムのイタイタイ病の問題、四日市における大気汚染によるゼンソク、この他にも横浜、川崎、大阪など各汚染都市で、大気汚染による呼吸器疾患の問題があるが、いずれにしても、われわれの健康に大きな影響を及ぼしているというのが、わが国における公害問題の特徴である。

公害問題がどうしてこのように激しくなってしまったのか。いわゆる、公害防止対策というものは、少なくとも企業の経営にとってはプラスのものではない。なにか対策を立てるにしても、それによって生産が伸び、また利潤が上がるというものではない。むしろ公害防止対策費というものはマイナスの投資である。集塵器をつけても、それは煙突や建屋などから出る量を減らすだけである。しかもその捕集されたものを副産物として、有価物として、利用できるかというとは決してそうではない。なかにはそういうものもあるが、たとえば重油を燃料に使用している火力発電所で、大規模なところは電気集塵器をつけているが、これによってかなりの粉塵が捕集できる。約100万キロ程度の発電所だと、1日5トンぐらいの粉塵が捕集される。そのなかには現在非常に高価な金属であるバナジウムなどが含まれている。それをある程度大量に処理すれば企業としては成り立つ。それをいままでは全部空中に放出していた。大きな規模ならば電気集塵器をつければ、そういうものはかなり取れる。バナジウムを回収しようとすることも可能である。しかし小さな

工場でそういうものをつけても、そういう回収などはできない。どこかに捨てざるをえない。

とにかくいままでの公害対策というのは、企業にとって少なくともマイナスであるということから、どうしても対策を講ずるということがないがしろになっていた。それが逆の面で、GNPが世界第2位という高度成長というものにつながっている。いわゆる利潤を上げ、生産を上げるということが、戦後の日本の経済の目標であった。それによって生産は世界第2位にまでのし上がった。そのシワ寄せが全部公害というかたちで、社会的なひずみというかたちで顕在化してきたのである。

ここ1、2年で急激に出てきたものではない。戦後の経済復興と高度成長の悪い面のシワ寄せが、こらえ切れなくなって、ここへきて表面化したということである。そこで、なぜそうなったかということに対する、いわゆる工場の立地計画であるとか、いろんな問題がそこに関連してくるわけである。私は京浜工業地帯を控えている横浜市にいる関係上、いろいろな工場の立地計画とか、将来計画とかに、関係しているが、企業にとって、いままでは少なくともそういうことを公害防止という観点からは考えなかったというのが実情である。いままでの企業の考え方をみれば、悪くなるのがあたりまえだったというのが実情である。これからはそういうことが繰り返されては困る。

地方自治体は地域住民と密着しているわけであるから、その地域の環境を守り、住民の健康を守るという使命をもっている。これはあとで金を出して補償をすればすむという問題ではない。金をやるから医者へいけといっても、元の体にはもどらない。病気によっては、それは可能かもしれないが、水俣病、イタイタイ病をみてもなおりはしない。あとで金を出したってなんにもならない。そうならないようにする、いわゆる予防的な観点から、公害対策というものは立てられなければならない。あくまでも治療より予防である。そのためにはどうするかということである。

現に起こっている公害に対しては、対症療法しかない。

しかし、これからの開発、立地予定に対してはどうか。現在、日本全国に新産都市であるとか、工業特別整備地域であるとか、各地で開発が行なわれている。北は北海道から南は九州まで、あらゆるところで開発している。また開発予定である。そういうところが従来のような考え方で工業開発、地域開発を進めていけば、必ずいままでのような状態が出現することは明らかである。そこで、やはり予防ということを考えなければならない。地域計画に対して、従来とかく軽視されがちであったのが公害対策である。いわゆる地方自治体というものは、その地域の税収がどのくらいあるか、工場が一つできると固定資産税がいくらはいる、またそこに人間が集まることによって、商店街ができてくる、というようなことに、あまりにも専念しすぎた。そういう例は多くの府県市で、それに該当するものがあるかと思う。横浜でもしかりである。そういうことによって住民の環境、生命というものがおびやかされている。

II 公害の要因

では、どうしてこのように日本の公害問題が急激に戦後大きくなってしまったのか。たしかに足尾銅山のように、明治以来 100 年間いろいろ問題になってきている公害もある。しかし戦前はあまり公害ということはいわれなかった。鉱毒という表現はあったが、公害という字句はなかった。これが戦後になって、とくに昭和 34、5 年以降、こういう字句が盛んに使われるようになった。それはなぜか。

戦前は煙が出ているほうが景気がよかった。ある市の市歌のなかに、煙が出ているほうが景気がいいというようなのはいっていたので、これは公害上どうもおもしろくないというので、昨年度削除をしたところがある。昔の小学校のころの教科書にも、大阪市は煙の都と書いてあった。たしかに煙が出ているということが、その町が発展している、活動が活発であるという一つの象徴であったことは事実である。それが公害につながるというところまでは考えられなかった。いわゆる経済の発展というか、町の景気がよいというほうが優先していた。

これは法律をみてもいえる。大気汚染防止法以前に、ばい煙規制法というのが昭和 37 年に出ている。それから水質保全法という法律が昭和 33 年に出てくる。現在の田子の浦のヘドロの問題のように、江戸川の本州製紙の排水が、千葉県の大網の漁場をよごしてしまったというので、大網の漁民が本州製紙に乗り込んで事件が起こった。それによって水質保全法という法律が 33 年に公布

された。しかしこの時点においては、あくまでも産業の発展との調和を図りながら公害対策を講ずるというのが、第 1 条にうたっている。経済の発展との調和というのが優先である。それとの調和を図りながら、国民の健康を守り、環境を保全する。それが昭和 42 年に公布された公害対策基本法の時点になって入れ替わった。公害対策というのは、人の健康保護というのが第 1 目的である。また人の健康を保護するためには、それぞれ環境が保全されなければならない。また、それに関連した動植物、財産などが被害を受けないようにしなければならない。しかし、それによって経済の発展が阻害されないようにという但書がついている。しかし、昭和 45 年 12 月の第 64 国会において、経済の発展との調和という条項は削除された。人間優先、環境保護ということが第 1 であり、それを基本とすることが真剣に考えられてきたわけである。それまでには、昭和 31 年に四日市に石油コンビナートができ、操業にはいり 15 年経っている。その間に水俣病、イタイイタイ病とか、いろんな問題が起こってはじめてここまで到達したということである。この 15～20 年間にどれだけの人間が、また動植物がいじめられてきたかということが問題だろうと思う。

そのような状態になった第 1 の原因として、戦後の急激な工業生産力の発展がある。戦争によって疲弊したわが国の経済を復興させるために、工業立国ということで、前に述べた新産都市であるとか、工特地域であるとか、そういうものによつての工業界の再編成ということがうたわれ、地域開発ということが行なわれ、各地に工場が進出するようになってきた。そういった生産力の増強によって、公害の発生源がたくさんふえてきた。

また新産都市のように、工場が集中することによって、汚染が 1 か所に集中してきた。これが 2 番目である。

それから、最近の工場の施設が急激に大型化してきている。1 製鉄所の鉄鋼の粗鋼生産量をみても、昔は年産 300 万トンのは大きいほうだった。それが最近では 500 万トンというのが最低で、800 万トン、1,200 万トン、もう 1,500 万トンというのも出てきている。さらに来年か再来年には 2,000 万トンになろうとしている。そういうように施設が非常に大型化してきている。石油でもそうである。昔の石油工場というのは、大抵 1 日に 2～3 万バレル程度の処理能力が大きいほうであった。それが現在はどうかという、小さいところでも 1 製油所で 10 万バレルは処理している。横浜にある日本石油精製根岸製油所などは 33 万バレルである。それだけ生産設備は巨大化してきている。そうすると、そこで使われる

燃料、それから工業用水にしても、冷却水にしても大量に消費するようになる。昔、全国に1万バーレルずつ10工場にバラバラになっていたのが、1カ所に集中したのと同じであるから、そこにはものすごい量の廃棄物が出てくる。廃棄物というと、目にみえる固形のものだけかという決してそうではない。要するにいらなくなってしまうものは全部廃棄物なのであるから、煙突から出るものも廃棄物である。また下水管から出てくるのも廃棄物である。もちろん固形のものはいちばんわかりやすい廃棄物である。そういうものが1カ所に、大量に出るようになってきた。

それから4番目には、燃料が石炭から石油に変わってきた、重油系の燃料に変わってきたということである。石炭の消費量は年々下がって、重油に変わって。重油は石炭と違ってバルブ一つで使える。エネルギーのコントロールが非常にやりやすい。重油よりガスのほうがさらにやりやすい。

ところが、そういうように燃料形態が変わったことによって、非常に使いやすい、コントロールしやすいということで、重油の消費量が急激に伸びてきた。大体5年ごとに消費量は倍増している。昭和50年には、現在の2.2倍になるだろうと予測されている。ところが、そのために亜硫酸ガスの排出量はものすごくふえてきた。これが大気汚染の一大原因になっている。重油のほうが硫黄の含有量が多く、これは世界的にそうであるが、日本でもそのために亜硫酸ガスの影響が各地に出てきたのである。

次に、これは自治体はもちろん、国を含めて行政に最も責任のある問題であるが、都市計画がまずかったということである。工業立地計画が不備であった。都市計画ひとつとっても、工業地域、準工業地域、商業地域、または住居地域、そのほかに都市計画法だと住居専用地区、工業専用地区というのがある。その住居専用地区にはたしかに工場はいれない。工業専用地区には住宅はいれない。これは厳然と二つに分けることができるからよろしい。ところが、住居地域のなかに工場をつくることは可能で、工業地域のなかに住宅をつくることも可能である。そこに大きな工場があり、そこが工業地域であれば、そこに住宅をつくるのが可能だから、従業員の宿舎ができたりする。それができると、それに伴って商店街ができる。そのために住工混在というカタチが必然的に出てくる。それが都市計画によって工業地域が設定され、準工業が設定され、商業また緩衝地帯において住居地域というように、きれいに分けられているならば、それほど問題はないが、決してそうではない。ここに工

場があるから、ここは工場地域に指定しよう、ここは比較的住居が多いから住居地域にしよう、そのうちに商店が集まってきたから商業地域だという設定の仕方が、いままでなされてきた。ここにきてそれを新都市計画法などによって、いろいろやり直しているが、従来はとにかくそういう用途地域のなかに、いろんなものが混在する前提条件があった。それが住工混在ということで、公害を被害の面で激しくしている。

また、そういうところに立地する工場についての基本的な計画ができていなかった。工業立地計画というものが、いままでは事前に十分に検討されていなかった。工場が一つ立地すると、それに関連した企業だ、下請企業だというのがどんどん進出して、工場が建っていく。その間に住宅はいっている。いまの新座都市というのは、当初から工場立地計画というのをつくっているから、いままでの都市計画と違っているが、従来の既成都市だと、派生的に枝葉のように工場地帯が伸びてしまっている。これはむしろ行政面における問題である。これは行政そのものが反省しなければならない点で、今後それをどう是正していくかということが問題である。

さらに、そういうなかにおいて、戦後25年、とくに工業が高度成長を遂げた最近15年の間に、公害に対してなんらかの対策がとれなかったのかということである。これはさきにも述べたように、公害防止対策というのは企業にとって、マイナス投資であるということから、あまりにもそれに対する関心がなかった。気持ちがそちらにゆかなければ、当然技術開発は行なわれない。生産拡大なり、利潤の追求に技術がどんどん使われて、公害防止技術は立ち遅れてしまった。とにかく公害防止技術というものに対する考え方が少なかった。企業においても、行政機関においても、公害防止に対する責任感が欠如していた。

以上のようないくつかの問題によって、公害というものが急激にクローズアップされた。決してここ1、2年の問題でこうなったのではない。過去の長年の蓄積によってこうなってきたのである。

III 構造方式

現時点においては、新しいところは当初からいろいろな公害防止計画というものが立てられている。しかし、ある都市によっては、やはり地域開発の面で、工場を誘致しなければならないというところがある。その地域に適した地域開発というものを行なっていくうえで、なにがいちばん早いかというと、どうしても工場誘致が優先

しやすい。横浜市も昭和30年当初から計画して、横浜市の南東部に根岸湾というところがあって、そこを400万坪埋め立てて工場誘致を図った。そこには火力発電所、石油工場をはじめ、ガス、造船、二次加工の鉄鋼業、食品関係などを誘致した。ところが、この埋立てを行なっている時点で、地元の医師会から公害反対の運動が起こった。なぜ35年にこういう問題が起こったかというところ、ちょうど四日市が31年に操業にはいって、このころからいろいろな問題が起こってきた。そういう問題があったので、医師会としては、地域の公衆衛生活動を行なっている立場から、住民の健康という観点から、市の埋立計画に反対してきた。

昭和35年、市長は各進出企業に対して公害防止計画の提出を求めたが、各企業は自分のところは燃料として石炭を使わないから大丈夫だと回答してきた。石炭なら黒い煙が出る、重油だから黒い煙は出しません、したがって公害は出ませんという回答であった。ところが、現実には石炭より重油のほうが問題なのである。石炭をたいて黒い煙を出せば、住民のほうは、お前のところは黒い煙を出しているじゃないかとすぐわかるし、場合によっては苦情もいやすい。ところが重油を燃やして熱管理をよくやっている煙突だと、煙はほとんどみえない。これは見た目には非常にきれいである。ところが亜硫酸ガスは石炭の場合より多量に含まれている。昭和35年時点の工場側、企業側の意識はこの程度だった。石炭でなく重油だから大丈夫だという回答だった。いま考えてみれば、本当にバカにするなどいいなくなる。しかし、それに対して当時はとくに反論はなされなかった。企業にしても、自治体側にしても、公害に対する意識は低かった。

それで、そのまま建設が進んで、昭和39年になって一部操業が始まっている。いちばん先に操業を開始したのは石油工場である。この時点でいろいろな問題があった。電力会社というと、この地区では東京電力しかないが、もう一つ電源開発という国策会社がある。これは政府が出資している電源を開発するための会社で、その電源開発株式会社というのが東電の用地のなかに進出したいといってきた。これは石炭を使った専焼火力をつくりたいというのである。企業が石炭を使わなくなったために、閉山するところがいくつも出てきた。しかしそれをできるだけ持ちこたえさせようというので、政府は国策上石炭を使う火力発電所を日本国内に開発しようということで、昭和39年5月に閣議決定をして、横浜に1カ所、兵庫県の高砂、広島県の竹原、この3カ所に石炭火力の発電所をつくるということを決定した。その決定が新聞に

のると、地域住民が騒ぎだした。いまさら石炭とは何事だというわけである。また黒煙もうもうの発電所をつくるのかということで住民が怒った。それが昭和39年の6月である。

そういう住民の反対運動が出てきたので、われわれとしては、これを契機として、それでは大気汚染についてのいろいろな基礎調査をここでやろうということで、気流調査だとか、拡散調査だとか、逆転層の観測、これは大気汚染に関係するものであるが、風洞実験とかいろいろなことをやった。その結果、石炭火力であっても、いくつかのきびしい公害対策を講ずれば、こういう都心部に近いところでも立地することも可能であるという一つの線を出した。それが約14項目ほどある。たとえば煙突の高さはいくらだとか、それから出る煙については亜硫酸ガスの濃度はいくら、粉塵はいくら、水についての基準はこう、騒音についてはこうだと、あらゆる条項について細かい条件を決めた。そして企業側がそれを完全に実施することが確約されるのであれば建設を認めようということになった。

ところが、本来ならば企業に対して公害の面から指導する、また規制する権限というのは市町村にはほとんどない。辛うじて県の段階である。ことに電力関係は電気事業法によって、またガスはガス事業法によって通産省直轄である。県知事にも権限はない。これは電発調整審議会というのが開かれて、どこどこに建設したい、お前のところは諒承するかということで地元の諒解を形式的に求める程度であった。それが昭和39年当時である。それで地元の意見は聞いたということで終わってしまう。県に対してそうだから、市町村などに聞いてくるはずはない。最近ではそういうことはない。いろいろ聴聞会などが開かれ、地元の意見を聞いてくれるようになっている。

では、なぜ横浜市はそういうような十数項目の条件をつけたかというところ、これは幸いなことに横浜市が埋め立てた土地なので、そこに立地するには、横浜市の了解なしにはできないという契約書があった。そのために電発は横浜市の了解なしには建てられなかった。そこをつかまえた。電気についての公害対策うんぬんという権限はないが、工場がそこに建つことがいいかどうかという権限はあった。埋立地を譲るなり、売るなりすることは、横浜市が了解しなければできない。横浜市は電力に対しての公害関係の権限の問題でなく、真に市民の健康と環境を保全するためには、公害を発生するおそれのある企業に対してはきびしく規制することが必要であるとして、そこで規制の条件を提示したのである。それが横浜方式

というものはじめである。

戦後の日本の石油工業、石油化学の発展の基礎を四日市市はつくったわけだから、その面での功績は大きいと思う。ただその対策のうえで誤りがあったために、あのような状態が出現した。これが一つの例である。それから38年の暮れに、静岡県三島の沼津に東京電力が立地しようとし、石油会社が進出しようとしたときに、地元の強烈な反対にあって、企業の進出は拒まれた。ある意味では、そういう面での地域開発というものを全面的に拒否したという動きがあった。

それに対して、私どものやった方式であるが、実はこの埋立計画は前の市長のときに立てられたので、その造成が終わり、工場用地として売り渡してある以上、そのなかでどういう対策を立てていくか、公害を出さないようにするためにはどうするかというのが、われわれに課せられた課題で、そこに工場を立地することは不適であるとはいえなかった。ここを370万坪埋め立て、本来ならば、これは住宅地にしたほうがいいですよという意識はあったにしても、工場用地として売り渡したところ、でき上がったところにわれわれがいて、公害対策を指導しなければならんという場合に、どうやれるかというと、いまいったような方法しかなかった。いわゆる住民と企業とが両方とも共存できるようなかたちである。そうすると、いまの技術において最大限の公害防止対策をやってもらわざるをえない。建設が3年なり、4年なりかかるとすれば、3年後、4年後の技術開発を見通して、公害防止対策を要求する。そして少しでも地域環境というものを保全していこう、住民の健康を守っていこう、そういうやり方で、39年にその電力会社に対して十数項目の条件をつけた。これをまとめるのに約半年かかっている。通産省のほうの問題もいろいろあったけれど、結果的には会社のほうが、それだけの条件をのんでくれたのでまとまった。それが公害防止協定の最初である。

いまになって企業側のいうことは、示された条件を確実に守れば安心して仕事ができるので、それに対して非常に感謝するということになってきている。自治体のほうも、それだけの条件を示す以上は、これだけのことをやれば公害はまず大丈夫なんだという、一つの基本的態度というものを保持しながら指導していかなければならない。

電発の立地している工場地帯は、住宅地がすぐ目の前にあって、工場立地の条件としてはあまりいいところではない。そのなかで、この工場地帯を開発していくのであるから、当然そこに立地する企業にとっては、条件は

きびしくなってくるか、場合によっては条件がきびしいために、その土地を手放すということにもなる。その場合は、土地を買い取るということを進めてきた。しかし、こういう首都圏に近い工場地域というものは、そう簡単に手放すものではない。やはりかなりの投資をしても、そこに立地をしたい。企業にとってはそのほうがメリットがある。そういうメリットがあるならば、それを公害防止ということで地元に戻元させる。地元はその利益を還元するということは、公害防止対策をやることである。これはどこの地域にもつながると思う。あとになって、利潤が出たから公会堂でもつくろうかというのではおそい。そういう面で予測されるものは、事前に十分こちらが吸い取ってしまう。それを公害防止という形でやってもらう。また場合によっては、緑地帯をつくって、緩衝地域などを設けるというような方向での投資をさせる。

新設の工場については、事前にいろいろと交渉をして、企業側に対して、最大限の公害防止技術というものを課している。この電源開発が一つの契機となって、その後、東京電力にしても、日本石油、東京ガス、造船についても、事前に全部防止協定を締結しない以上は建設を認めない。また付近の住民は、そのようなものについて非常にきびしい監視をしている。

最近はその面でも、全国的に防止協定が結ばれているが、その結び方にはいろいろある。一括協定でやるところもあるし、われわれのように、工場の内容が違うので、一つ一つの工場について内容の変ったかたちで、その工場にマッチした協定を結んでいるところもある。方法はいくつかあると思うが、権限のないところから生まれてきたのが、一つのそういう方式である。それによって権利を確保するというか、公害防止の実績を上げていく。それには法律以上のきびしい規定がかかることは当然ある。法律に決められている基準よりゆめめて協定すれば問題になるが、それよりきびしいものでいく。法律には企業の排出基準なり、いろいろのものがあるが、それはいちばん上限を示している。それよりきびしくする分にはいいだろうということで、現在やってきている。とくに大気汚染については広域的な影響もあり、点汚染源（煙突1本ごと）の規制では不完全なものであるので、面汚染源（工場全体として多数の煙源を考慮する）としてとらえ、その複合着地濃度の1時間値を0.01 ppm以下という横浜市独自の基準を適用して規制している。そのためには、現在の技術をもってして、最大限の努力をしてもらい、事前に公害の影響のないようにしてもらう。そういうことになると、技術以外にも操業の縮小とか、

いろいろな問題が出てくる。それらを総合的に考えながらやってきている。これが地域開発の一つの基本的原則ということになる。

IV 既設工業地域の公害対策

既設の工業地帯の場合はどうなるかという、明治末期から営々と築き上げた京浜工業地帯というものは、もう老朽化してきている。戦前からの施設もあるし、戦後、25,6年に建てた施設も、もう20年経っている。減価償却が終わっているような施設ばかりである。そのなかで横浜市域の分をどう再開発していくか。いわゆる再編成し、とくに大気汚染、水質汚濁、産業廃棄物などについて、どのようにしてその影響の度合いを減少させるかということである。公害対策基本法に基づいて、硫酸化物の環境基準として示されている項目がいくつかある。たとえば年間0.2 ppm以上が年間8,760時間の1%以上出てはいけな。いちばんわかりやすい基準でいうと、年間8,760時間の平均の1時間値が0.05 ppm以下というのがある。

こういう環境基準が、一つの行政目標として示されているので、われわれとしても、この目標をいつ達成するかということになるわけであるが、一応過密の既設の工業地帯においては、昭和53年ということになっている。しかし10年後に達成というようにのんびりいってられない。1日も早く環境基準を達成する努力をしなければならない。

新設については、さきに述べたように、横浜方式のような方法で事前にチェックして、規制、指導を十分に行ない、その条件のなかで立地させることによって事前防止を行なう。しかし、既存の工業地域は、その地域を再開発し、再編成しないと、大気汚染、水質汚濁などの規制は困難である。横浜市では昭和44年から既設工業地域公害対策調査会というのを設けて、数人の学者にご検討願ひ、われわれもいっしょに工場調査とか、検討会をやって、公害防止の一つの方式を生み出したわけである。

京浜工業地帯というのは、1キロ半から2キロぐらいの幅がある。そのなかに立地している工場をどうするかということで考えられたのが、Aゾーン、Bゾーン、Cゾーンというか、一つの工業地域を帯状に分けていくやり方である。海側からABCをとって、その奥に住宅があるというかたちになる。この場合、現在の立地状況というのは、Bの付近にも住宅がはいっている。もちろんCのあたりにも住宅は存在している。土地再開発のなかで、そういうのはできるだけ除いていこうという考えで進め

ている。それは別として、一応工場だけを考えると、ABCのゾーンに分けていきたい。そして海岸線にいちばん近いところに立地している工場Aゾーンについては、煙突をうんと低くしてしまう。最近、高煙突無用論であるとか、ドーナツ現象とか、煙突を高くしたために汚染がドーナツ状に外に広がってきてるとか、そういう批判もある。しかし煙突を高くすれば、それはそれなりの効果があるので、ただ単純に高くするからそういう批判が起こる。それには低硫酸化とか、汚染質（亜硫酸ガス）の絶対量の減少という対策が伴わない限り、たしかに高煙突というのは問題がある。一応Aグループは煙突を低くして、できるだけ硫酸分の低いものを使わせる。

地表の汚染最大濃度は、煙源からせいぜい1キロメートル以内に出現することが多いが、いままでの古い煙突というのは30メートル前後が多く、そういう煙突を基準にすると、大体1キロメートルぐらいのところに最高濃度が出てくる。煙というのは、出た煙がだんだん広がって、いつか地上に舞い降りる。地上に舞い降りたとき、到達したときの最大濃度がどうかということが問題であるが、30メートルぐらいの煙突の場合は、それは大体1キロメートルぐらいの範囲におさまってしまう。そうすると、それは工場地帯のなかである。だから海岸のところにある煙突の煙は、住宅まで2キロメートルぐらいあるから、そこまでゆかせないように、工場地帯のなかで抑えてしまおうというわけである。住宅地帯にいったときには薄まってしまっているから問題はない。工場同士の間では、これはお互いの私害である。また実際に煙突の煙が隣の工場に舞い降りたとしても、何ppmという数字にはならない。大体0.1 ppm以下の濃度になる。労働環境だと亜硫酸ガスの場合は5 ppmが許容限界である。環境基準の100倍である。これは成人男子が8時間労働した場合の数字であるが、それから考えると0.1 ppmぐらいの濃度に万一なったとしても、そう問題はないであらうということになる。そういうことで計算すると、海岸から1キロメートルまでのところは0.05 ppmぐらいにおさまる。1.3キロメートルのところきて0.012 ppmということで、工場地帯のなかにおさめてしまっても、とくに問題はないと考えたわけである。

それからBグループになると、このところは煙突を低くしたのは、住宅地にだんだん近づくのでまずいから、ここは高煙突にする。100メートルから150メートルぐらいの煙突にする。そして硫酸分の低い燃料を使う。そうすると住宅地を越えて、ずっと内陸部の10キロメートルから、15キロメートルのところへって接地する。

そうするとAグループとBグループの煙は重ならないから、その相乗作用によって濃度が高まるということはない。

それから住宅地に最も近いCグループというのは、原則としてこれは移転させる。あるいは撤去する。ただどうしてもそれができない企業については、液化天然ガス、いわゆるLNGとか、プロパンガスを使ってもらう。またミナス重油のような超低硫黄の燃料を使ってもらう。そういうことで住宅地に与える影響はAグループの数分の1、またはゼロになるようにする。

これは一つの理想かもしれない。絵に描いたモチに終わってしまうかもしれないが、現在そう終わらせないために、着々仕事を進めているが、とくにCグループに対する天然ガスの導入、これをやっていきたい。横浜市には現在天然ガスを燃料としている発電所が昨年からの稼働している。これは日本ではじめてのLNGの発電所である。液化天然ガスを船でアラスカからもってくる。天然ガスをマイナス161.5度にして液化して、それを横浜まで船で運んできて発電に使っている。それによって70万キロワットほど発電している。再来年にはそれが115万キロワットになる。そこで使っている天然ガス、これらの一部を回して、これらの工場に使わせるよう、現在東京ガスと交渉中である。おそくも昭和50年にはいるころには、そういう計画を実現したいということで、いま話を進めている。そういうようにして、既設の工業地帯を再開発したい。

過密地帯に立地している工場は、その工場が立地した時点から10年、20年、30年経っている。では、30年前に立地するときの条件と、現在この過密地帯においてさらに立地しなければならないという条件は、はたして同じであるかどうかといえば、いまのように輸送形態が整い、いろいろな面で必ずしもこの過密地帯、消費地の近くに立地しなければならないという要因は減ってきているはずである。そう考えると、私どもで調査をした工場についても、必ずしも横浜市に立地しなければならないという理由はない。むしろほかに出ていってもらいたい。

というのは、一つには、そういった工場は公害対策がほとんどなされていない。また、集塵器をつけようと思っても、無計画に工場自体を拡張してしまったために、集塵器をつける場所もない。煙突を集合しようとする、工場の一部をつぶさなければできない。そういう過密状態になっている。工場のなかをとっても過密であり、鶴見、神奈川といった全体をみても過密である。

いままでは公害防止ということをやらなくてもすんだ

が、今後はそういう野放しの状態は許されない。そうすると、なんらかの対策を立てなければならなくなる。それには生産を落としてまで、そこでそういうことをやるか、それとも新しい天地を求めてほかに出ていくかということになる。これは横浜市のエゴイズムでは決してないが、あまり公害を出さないような工場で、横浜市に立地しなくてもいいものだったら、出ていってもらいたい。そして、新しいところで最初から公害防止対策を講じて立地する。そういったことをいま計画のなかで煮詰めている。公害の出るようなものを、ほかにいってもらえると、なかなか問題があるから、比較的公害の出ないものに出ていってもらったあとの空闲地を利用して対策を立てるということを考えている。

V 公害防止と再開発

そこで「都市再開発と公害対策」というのが出てくる。横浜市の6大事業というのがあるが、まず港北ニュータウンの建設、ここに人口29万ほどのニュータウン計画を着々と進めている。それから地下鉄、これも47年4月ごろには運転開始にはいる予定である。それから高速道路建設、これも過密都市のなかにおける交通の過密状態を緩和するために必要なもので、現在やっている。4番目のベイブリッジであるが、東京湾岸道路というのが、いま建設省を中心に計画されていて、その一環として横浜市はサンフランシスコの金門橋のようなベイブリッジを一つつくろうということ考えたのだが、現在のところでは海底を通すトンネルになりそうである。まだこれも未定ではあるが、そういう計画がある。それから都心部再開発、そして最後が金沢地先海面埋立て、この六つの事業が6大事業として現在考えられている。

そのなかで高速道路とか地下鉄といったものを別として、都心部の再開発と金沢地先の海面埋立てに関連して、さきに述べたCゾーンなどにある公害を出している中小企業を移転させようということを考えている。それはどういう計画かというと、いま横浜市で残っている海面（富岡から金沢にかけて）を200万坪ほど埋め立てて中小企業を移転させよう、公害工場を移転させようという考えである。

現在横浜市内には中小企業が約6,000工場ある。そのなかで新しい埋立地に移転を希望しているものが1,500ほどあって、そのなかで公害工場は1,000ほどある。それを金沢地先に移転させる。そして都心部の再開発を図る。いわゆる住工混在を是正しながら、移転させたあとを緑地帯とか公共用地にしていく。移転させるには移転

先が必要であるということで、200万坪の埋立てが計画されたわけである。過密都市の再開発と既設工場地帯の過密を緩和して、緩衝緑地帯をそのなかにつくっていく計画である。

ところで、移転していく工場であるが、これがいままでのように勝手に埋立地に工場を建てられたのでは困る。そこでこの金沢地先の埋立地の場合には、あくまでも公害防止地帯、また亜硫酸ガスをゼロにしたいということで、いわゆるSゼロ計画というのを練っている。ここにも天然ガスを導入し、できるだけ工場の集団化、共同化を図る。つまり同一業種を集めて、それがメッキ工場であれば共同処理施設をつくり、前処理を行ない、公共下水処理場において高級処理を行なう。騒音関係も集団化を図り、その回りに緩衝地帯をつくることによって、騒音とか振動を排除していく。

処理施設というものをできるだけ共同化することによって、中小企業であるから、各自の負担を軽くしていく。エネルギーについても、エネルギーセンターをつくって、そこから熱の供給を行なう。スチームにしても、各工場でボイラーを設置するようなことはやめる。

また、この埋立地への進出工場は、その跡地については市の指示に従って、工場などに再度利用しないことが条件づけられるであろう。また、移転する企業の従業員の厚生施設、共同住宅化の敷地も確保し、中小企業の従業員の確保ということもあわせてそこに取り入れていく。

このような再開発を行なわないと、現在の横浜市のような既設の工業地域、既設の大都市のような過密の状態のなかではやりようがない。そこで、いかに都市再開発を図りながら、公害を防止するかというのを、ここでかみ合わせていく。

また、高速道路にしても、公園計画にしても、タイミングを合わせればうまくいく。それによって都心部に緑地帯もでき、いわゆる精神衛生的な面、いろいろな面での再開発が行なわれ、都市工業の近代化、既成工業の再編成などが強力に進められることになる。同時に都心部の機能が近代化されて、都市機能の硬直が解けてくる。横浜市全体が明治から100年、横浜村といった時代から100数年経っているわけだが、だいたい年をとった横浜市に、ここであと数年をかけてホルモン注射をしよう。それによって少しでも若返りさせる。そして横浜市民の環境の保全というか、公害防止という面での健康保護というものをもたらしということで、いろいろ計画されているわけである。

VI 公害行政の課題

1日、3,000トンも流入するようなヘドロの問題、また大牟田市のカドミウムの問題などは、これは企業側にぜんぜん公害というものに対する関心がなかった結果である。岐阜県のあるパルプ工場では、富士市のパルプ工場と同じようなことをやっているが、そこから出てくる浮遊物質にしても、ほかの汚染物質にしても、非常に少ない。工場のなかで処理している。これは木曽川に排出するについて、規制がきびしいからである。そこで何千万円という処理施設をつくって、完全とはいえないが排水処理をやっている。そういう技術があるのだから、やろうとすればできる。それをやらなかったからあの状態になった。そういう点での企業側の社会的モラルの低さということが一つある。もう一つは、富士市の例をとると、ある排水路をつくって、そちらに流せという指導をした自治体の問題がある。そういう問題がからんで、いろいろ複雑に作用してああいいう状態になっている。あれをどう直していくかということになると、これは抜本的になにかしない限り、おそらく解決のしようがない。だれがやってもむずかしい。しかし、そういうなかにおいて汚染はなお進行しているのだから、だれかが、どういう方法かでやらざるをえない。1日も早く解決しなければ汚染は激しくなるばかりである。

もし、法律なり条例によって、規制基準の問題はあるが、規制されていれば、あれほどひどくはならなかったと思う。これはほかのところでも同じである。公害を防止するための規制指導を実施するにあたって、企業と自治体との関係であるが、自治体が指導できる体制を確立し、科学的に解析できる能力をもち、住民の声を吸収しながら企業と対決する姿勢が必要である。その地域の発展のためには工場がどんどんふえたほうがいいのか、そういう立場をとれば、規制基準は少し甘くせざるをえなくなってくる。無規制の状態で発展した地域が、住民の福祉からみて真の発展であったかどうか。地域の開発とからんでどうであったのかということで、この公害問題というのは、非常にむずかしい面がある。ただ、そのあと始末は、同じ自治体やらなければならない。そこに捨てろと指導した同じ家の者が、またそのあとを掃除しなければならない。そのへんにずいぶん矛盾がある。

そこで、これは私の経験上もそうであるが、行政のなかにおいて公害対策をやる場合、いまの縦割り行政のなかでは、非常にむずかしさがある。ご存知のように公害対策基本法のなかには、大気汚染、水質汚濁、騒音、振

動、悪臭、地盤沈下、さらに土壤汚染の7項目をあげている。そして相当範囲にわたる被害が生じた場合、これを公害という書いている。では行政機関はそれだけやっていたらよいかというと、決してそうではない。住民から直接いろいろ苦情を受ける。その場合、これはうちの権限じゃないからだめですよといっても、住民は納得しない。住民に怒られるのが関の山である。そうすると、やはりいろんなことをやらなければならない。

電波障害でもそうである。これはいまの部局のなかで扱うところはどこにもない。建築でやってくれるかどうかというところでしょう。日照権の問題などは建築でやってくれる。しかし、できてしまったものは、これは建築上違反でないといわれればしょうがない。そうすると訴えてくるのは公害関係である。交通騒音についても同じである。いまの交通関係の騒音の取締りは法律上も除外されている。しかし、最近はその訴えが非常にふえている。私どもで年間1,300件ほど公害問題を扱っているが、そのうちの半分は騒音である。そのうちの3分の1が最近交通騒音である。ところが、これは法律の対象外だから指導のしようがない。それでも地元の人があるさといえれば、測定をして、地元の人がそのデータをたとえば警察なりにもって行って、夜は交通規制をしてもらうような運動をやらさいという指導をする。少し不便になっても、夜中は静かにしたいといえば規制をやってもらう。そういうのはいままでどこにもやるところがなかったというので、非常にやりにくかった。あまりに縦割りすぎて、これは関係ございません、とやられると、公害関係の職場というのは身がもたなくなる。

そこで、われわれのほうでは連絡会議というのをもって、公害の苦情は一手に引き受けるが、そのなかでなにか関係をみつければ、他の部局に流す。いまの法の規定上からいうと、やらなくていいのが半分以上ある。法令上割り切ってしまうと、苦情の半分はなにもやらなくてよいかもしれない。しかし、市民からそれだけ訴えてくるということは、生活上いろんな被害を被っているとか、妨害をされているという事実があることで、公害というのは、われわれの行使できる権利が妨害されているのが公害であるから、たとえばきれいな空気を吸う権利、きれいな水を飲む権利、夜静かに休む権利がある。それが妨害されれば訴えてくるのは当然である。ただ法律上規制があるかないかの問題だけである。しかし、市民にとって迷惑なことである。それをどう処理するか。それに横の連絡、各部局間の緊密な連絡をとって、共同してやらないとうまくいかない。道路関係の場合には、道路

関係の局もあるので、公害行政というのは縦割りではなく、横の連絡を十分とらないと成り立たない。

最近、住民の訴えのなかではとくに交通騒音がふえてきている。これは交通量の増加、モータリゼーションの進展の結果であるが、最近新しい道路ができると、必ずその付近から苦情が出てくる。私は昔、職業病関係、労働衛生関係をやっていたが、なにか新しい化学的製品ができると、新しい職業病が一つ生まれる。たとえばプラスチック関係でもそうである。それと同じように、最近では新しい道路ができると、必ず騒音の苦情が出てくる。いままで静かだったのにということになってくる。

地域開発が進み、生活が豊かになり、いろいろな面で満たされてくると、その反面、生活妨害の要因が増加し、それが公害の苦情ということになって出てくる。とにかくこれだけ豊かになってきたということは、それだけ廃棄物なり、汚染物質が、それに比例してふえてきているということを理解しながら、今後の公害対策というものを立てていかなければならないと思う。

そのへんに非常にアンバランスというか、問題がある。われわれの生活を豊かにするには、どんどん電気も発電しなければならぬ。石油も精製しなければならぬ。つまり、われわれが豊かになることによって、大気汚染なり水質汚濁というものは、どんどんふえていく。では、われわれの生活を昔の水準にもどして、石油を減らし電気を減らして、大気汚染なり水質汚濁の発生源を減らすべきかといえ、それはむずかしい。そういう生活を保持しながら、また必要な物をつくりながら、公害対策をやっていかなければならない。

企業は社会的責任を自覚して、公害を防止しながら操業する義務を課せられているのである。今後も燃料や水の使用費が増加していけば、廃棄物として出てくるものの濃度は1%とか、2ppmとか同じであっても、絶対量はふえていく。1リットルのなかに1ミリグラムあれば1ppmである。その1ppmのものが10リットルあれば、絶対量としては10ミリグラムになる。そこに問題がある。

いままでの過密地帯というのは、今後は分散を図っていかなければならない。分散を図るにしても、それがまた带状につながるようでは困る。京浜から始まって、東海工業地帯、中京、大阪、瀬戸内海と、太平洋工業ベルト地帯が形成されてしまっているが、これはやはりいろいろ問題が出てくると思う。そこで、そのなかで工場地帯というものをどうレイアウトしていくか。これは国全体の問題であるかもしれない。東京の空気というのは決

して東京だけにとどまっているわけではない。大気汚染というのは広域的な影響を及ぼす。水の場合も同様である。そういうなかで地域開発を考え、公害防止対策というものを考えていかないと、ただ経済成長一点張りでいくと、われわれの次の世代には、極端に言えば、人間が住めなくなるような環境が出現してしまうという感じが

する。

企業の責任を自覚させながら、地域全体に関しての総合的な対策を樹立して環境の保全を図ることは、なかなか困難な仕事ではあるが、行政機関における努力しだいで実のある結果が得られるものと確信する。

公害対策の現状と課題

山 本 宣 正

公害問題についてはいろいろ新聞、週刊誌をはじめ、専門誌の中でも特集号などがあり、それを読めばだいたいの問題点の方向というものはわかります。また、昨年から公害白書を出しております。これを読めば公害の概況、これからの対策などがわかります。そのようないろいろな雑誌、あるいは書籍に載っていないような点を話してみたいと思います。公害問題のよってきたところというか、公害の考え方の基本に流れる技術的な話をしたい。

公害問題というものを根本的に考えると、それはすべて物を捨てるということから起こってくると考えてよい。公園にちり紙あるいは牛乳びん、タバコの吸いがらを捨てる。それらにすでに公害の根源があるといってもいいすぎではない。家庭生活から出てくる塵芥、あるいは紙、そのほかのゴミ、テレビ、電気洗濯機、冷蔵庫の廃品、これらのものが都市生活の中から出てくる。これが集まるとそれ自身がひとつの公害源になる。煙突の煙も公害源だが、これも捨てるということから出てくる。

しかしこの捨てるという行為自身は、やはりその捨てられる自然環境の浄化能力（自然浄化能力といってもよい）、その限界内ならばこれは当然問題ない。したがって山の中の一軒屋が尿を捨てるというようなことは許される。また砂漠の真中で大工場がいくら煙を出してもそれは公害という問題につながらない。あくまでも公害の由来するところは物を捨てるということにあると同時に、それが事業活動、あるいは工業化というか、その進展とともに問題が起きてきたわけであり、工場の集積ということから問題が起こってくる。物を捨てるということから起こるけれども、都市生活というような人口の過密化、それから工場等の立地の集中化、こういうものが重なり合って公害の問題が起こっている。

もう1つ、私ども公害の問題を考える場合には健康の保護という問題と環境の保全という問題の2つを大きく考えていかなければならないわけである。健康の保護というものは私たち国民生活の中でも最低限の要求であるわけです。しかし健康の保護ということだけでなく、

そのほかの生活環境の保全——たとえば水の問題ならば、隅田川の水が汚れているということ自身、これが人間の生命に現在の段階では危険はないといっても、汚れが流域に住む人たちにとって、生活環境自身の破綻というか、破壊、それを起こさないようにする。もう1つは、たとえば植物、動物に被害を与える。これも人間の生命に直接ではないけれども、環境保全という中で考えなければならない。健康保護、環境保全、この2つの面を公害問題の対策の起点として考えなければならない。

さて健康保護の問題であるが、まず産業医学、労働衛生とよばれる分野があり、職場環境の問題をいわゆる人間に対する影響ということと考えていくものである。いちおう健康である成人が影響を受ける。その影響も8時間という1つの労働時間の条件があり、1日24時間のうちの16時間はその毒物の接触からは離れている（回復時間にもあたる）。そういったような1つの条件がある中で中毒症の研究をやっているのが産業医学である。

私ども公害の立場から、これをながめてみると、その条件は違うわけです。私どもの公害の問題はこれは8時間ではない、24時間であって、切れ間がない。生涯環境の影響を受けている。それから一般の住民であるので健康な成人だけでなく老人も、子供も、なかには病人、弱い人、こういう人たちが入ってくる。

したがって、労働衛生の方では、たとえば一酸化炭素という有毒ガスについての基準が決まっているが、これは私どもの公害の問題よりゆるくなっている。公害の場合は、よりきびしくなっている。これはものによって数量的にはきびしくなっている。これはものによって数量的にはいいにくいけれども、やはり数十倍から数百倍くらいきびしく考えていかなければならない。こういうような影響を受ける受け方が両者について違うということである。

もう1つの労働衛生と公害の影響というものの違いを申し上げると、労働衛生の場合には、たとえば炭鉱爆発が起こると一酸化炭素中毒が起こる。そういったように1つの中毒を起こす物質が急性に作用するという場合も

あるわけです。

もう1つは、非常に微量で、かつ長期にわたって影響する。たとえば炭鉱で働く人たちには炭肺症、あるいは銅や金、銀の鉱山で働く人たちの硅肺症というものがある。これは粉塵の影響をかなりの量、かつ長期にわたって受けるから起こる。そういう意味で急性の中毒症と微量、長期にわたる慢性の中毒症とに分けられる。ところが、こういうような人間に対する微量であるが長期であり慢性のものの影響という学問はあまり進んでいない。公害問題に対するいろいろな人体影響の研究はあまり進んでいない。こういったようなことを公害問題の前段として考えてもらって、これからの話を進めたい。

大気汚染については従来は煤煙規制法という法律によって規制されていたのが、現在は大気汚染防止法というものになった。この中で規制しているのは硫黄酸化物、一酸化炭素、粉塵、これを常時規制している。そのほか特定の有害物質については事故時の措置という形で規制されているというのが大気汚染防止法のおおよその骨子である。

大気汚染に関係のある物質、それはどんな種類のものがあるかということを少し考えていきたいと思う。物質の性状からいって、 SO_2 、 SO_3 、両方のものを総称して硫黄酸化物といっている。それから CO 、一酸化炭素、 NO 、 NO_2 、 NO_x 窒素酸化物。こんなようなものがいちおう考えられる。そのつぎに固体としては粉塵、煤(すす)、それから硫酸のミスト、これも大気汚染の1つの問題になっている。物性から分けるとこのようになる。

これらの物質がこういったようなことから出てくるかというと、ほとんどすべてが燃焼という過程から出てくる。出方については、煙突から排出を目的として排出される。あるいは洩れという形で出てくる。あるいは飛散という形で大気中に出る。あるいは自動車のように内燃機関という特殊な燃焼過程から出てくる。いずれも燃焼の過程やあるいは飛散、漏洩という形で出てくる。

そこで硫黄酸化物について考えてみると、 SO_2 だけでなく、 SO_3 を含めた硫黄酸化物という形をとっておりますが、現在日本のエネルギー源が変わって最近ほとんど石油燃料を使っている。アラビアの石油であるので非常に硫黄分が多い。したがって硫黄酸化物が出てくるという仕組みになっている。それがなぜ問題かというところ、この硫黄酸化物が私たちの呼吸器の気管をおかして慢性の呼吸器疾患をおこす。もう1つは人間の感覚で感知できない——たとえば悪臭の問題などはむしろ人間の嗅覚という感覚を刺激する。感情、感覚に訴える感覚的公害

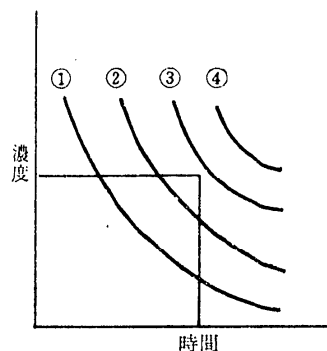
に属する。しかし硫黄酸化物については感覚にわからない状況でも健康に影響があるというところで、これを規制するという形になっているわけです。したがって感知できない公害から、客観的に測定方法を確立して、測定器で常時大気中のこれらの物質の量をみなければならない、人間に影響がおこる状態がないようにしていくという仕組みになっている。現在この大気汚染防止法になってから硫黄酸化物の規制の仕方を変えている。煤煙規制法というのは、あくまでも煙突から出てくる煤煙の排出に関する規制であったわけです。しかし個々の煙突が排出基準に合致していても、その地域に非常に多数の煙突が集積した場合、環境全体としては好ましくない状態になる。そこで環境の目やす、すなわち環境基準をつくってそれに合致するように集積、あるいは集合している個々の煤煙発生施設について規制するというふうに発展させたわけである。

環境基準というものは何かということであるが、この環境基準は、どのようにして設定をしていったか。

公害問題というものは、たとえば硫黄酸化物についても慢性の中毒症と考えられるわけである。これはある物質の濃度と時間の積によって影響力が決まるわけである。

たとえば一定の濃度がいくらか続くと、その地域のぜんそくの患者がふえてくるというように、いままでの硫黄酸化物に関係ある人体影響の報告をたくさん集めて、その条件をこのようにプロットしていく。積であるから、こういった(第1図)双曲線の関係で影響はひとしく考

第1図



えられる(①→④の順に影響は強く、悪くなる)。

この線(双曲線④)は人間の死に影響がある。死に至らなくても疾病の増加ということになる(双曲線③)。

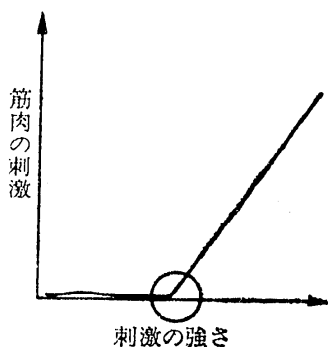
これについては、世界保健機構で大気汚染についての4つのレベルというものがいわれています。軽い方からいえば、ある値、それ以下ならば直接・間接的にも影響が観察されない。第2のレベルでは感覚器の刺激、それ

から草や木の被害、あるいは視程が減少する。こういう環境に対する影響が起こりそうな状態、これが第2の例である。それから第3番目は重要な生理機能の障害、あるいはまた慢性疾患、生命の短縮が起こるかもしれないという段階。第4番目の段階は住民のうちに死が発生する。こういうふうに分けられる。

そこで環境基準の場合には——あまりみなさんの聞きなれない言葉だと思いますが、閾値ということばがあるのです。労働衛生には許容限度——その程度まで許される——という言葉もある。しかし人間の生活環境としては許容限度ではなしに健康にまったく影響を及ぼさないという段階がほしい。それが閾値という考え方であり、環境基準という考え方であります。

これを1つの実験例で申しますと、刺激を与えているけれども非常に弱い、あるいは低い段階には筋肉の収縮が起こらない。ところがある値を越えると、がぜん筋肉が収縮する。刺激の値が大きくなればなるほど筋肉の収縮が大きくなる。

第2図



この(第2図における○印)を閾値という。すなわちそれ以下の値ならばなんの影響も及ぼさないという意味の言葉になります。

ところが、この硫酸化物についてはこの筋肉のような実験はできない。過去の報告書などを集めて、さきほどの双曲線の図をつくり、その図で閾値を求めるわけです。やや高い濃度であっても、時間が短ければ影響は起こらないということであるが、労働衛生と違うことは長期間——8時間でなく、もっと長い時間接触するわけです。この濃度の閾値を基礎にして環境基準というものは設定する、このように考えていただいてよい。1つの数字で申しますと、硫酸化物については0.05 PPM以下という数字を出しています。これは年間を通じての平均値であります。そのほかにいくつかの条件を付しております。

少し複雑ですが、第1番目に、年間を通じて1時間の

値が0.2 PPM以下であることが99%、一年間約8,000時間のうちの7,920時間以上が0.2 PPMを越してはならないという1つの条件です。それから2番目の条件としては、0.1 PPM以下が年間の総時間の88%以上保たなければならない。

それから1時間の値の24時間の平均値を出す。そうすると1日平均値というものが出てくる。この平均を365日についてみて、0.05 PPM以下が70%以上の日数を保つということです。もう1つは大気汚染防止法の中で緊急時の措置の発令——これは0.2 PPMという1時間時の測定値が3時間続いた場合は都道府県知事はそれぞれの企業に対して燃料の切換え、操短などの行政措置ができるようになっている。0.2 PPMが3時間、0.3 PPMが2時間続いたら緊急時の措置の発動ができる。この措置を発令した日数が年間を通して3%以下でなければならない。年を通じて11日以下ということではなければならない。

この環境基準を守るためにどのように排出を規制したらよいかということであるが、煙突から出てくるものが地上にどのように影響を及ぼすか、現在その規制のしかたを全国的にみると8段階に分かれていて、すなわち集積汚染の著しいところについては個々の排出源の規制を強くしております。

いまここで出てきました PPM というような測定値もあまり耳慣れないものかもしれませんが、濃度を計る場合に PPM という単位を使っております。PPM というのは100分の1、それからさらに PPB は10億分の1というようなものも使われます。

とくに硫酸化物の話ですが、いろいろな測定方法があるが、液体の中に硫酸化物を溶かし込んで濃度を計るという方法です。これは値としては1時間平均値として出す。1時間何 PPM という形で出しています。現在の大気汚染防止法というものは、すべてこの導電率法によって計ったもので規制していくということになっております。

それでは、いまいったような硫酸化物について、昭和43年と今年(45年)の全国の概況をお話すると、昭和42年には全国で136ヵ所の測定点がありますが、その中で環境基準のいずれの条件にも適合している観測点76がある。43年には全国で測定点が172ヵ所、そのうち適合しているものが108ヵ所あり、若干改善されているということがいえる。

最近の傾向としては、高煙突化ということで、平均値としては濃度が下がっているけれども、逆に周辺部に汚染

が広がっているというデータもある。

さて東京の中心部、札幌、大阪をみますと、大気汚染防止法による規制をやっている冬の方の方が硫黄酸化物の汚染濃度が高い。とくに札幌の方がひどい。ということは、とりもなおさず都市中心部における冬期暖房がひびいている。したがって、とくに大きい力をもっているビル、工場というところの規制をやっていきたいというふうに考えている。この冬は行政指導であるけれども、1% から 1.5% という低硫黄重油を使うということを考えております。

それから大気汚染では、つぎに自動車排気ガス、CO 一酸化炭素が問題になります。これは自動車のいわゆるアイドリング、加速、定速、減速状態、それぞれについて排出される一酸化炭素の基準を決めておるわけです。それぞれ 5.5% 以下、2.3% 以下、1.3% 以下というふうになっております。

それから NOx と書いてありますけれども、この夏に東京の杉並で光化学スモッグ事件というのが起きました。これは学問的には議論の余地は残っているけれども、しかし窒素酸化物についての測定はやっております。東京でもこれらの過去の数字をみると窒素酸化物がふえつつある。これがふえて太陽光線が当たると光化学スモッグというのが起こる。新聞では運動場で倒れたということになっているが、かなりの人数が目がチカチカするとか、ノドがイライラするとかということで障害をうけた。しかしこれも気象条件などをみると、7月のある日は東京では急に夏型になったということで温度上昇が著しかった。夏、急に暑くなると女の子もずいぶん倒れるもので、そういった条件も加わったとみて正しいであろう。しかし過去のデータをみると、東京、大阪、神戸は光化学スモッグ発生の条件が整いつつあります。

これはご承知のように、窒素酸化物というものは高燃焼で NO が出てくる。NO が出て、それが NO₂ に変わっていくという過程がある。そういった NO、NO₂ の量の中に、とくに NO₂ がふえつつあるというのは、そういう条件が整いつつあるということです。

それから粉塵中の成分の問題があります。粉塵の中では降下する煤塵と、浮遊粉塵に分けることができる。ほうっておいても下に落ちるものと、浮遊粉塵はいつまで経ってもふわついている。浮遊粉塵の微細なものは吸気とともに肺房までとどく。煤、カーボンのようなものであれば問題はないけれども、カドミウム、鉛のようなものとか、人間にとって有害なものが入ると困るわけである。

現在の騒音規制法の中には工場、事業所の出す騒音と、建築騒音とを規制しております。しかし道路交通騒音というものが現在問題になっておりますので道路の周辺の騒音規制を新しい改正法にはもり込みました。

悪臭対策であります。これは騒音と並んで現在苦情、陳情の件数の中では横綱級です。騒音が一番多くて、つぎが悪臭です。これは人間の感覚に訴えますけれども、なかなか客観的な測定方法がむずかしい。しかし公害対策基本法の中でも悪臭は典型的な公害の1つとして取り上げているので、これの規制を考えて悪臭防止法を作ったのである。

それから公害防止計画であるが、現在第1番目として、千葉県の千葉市・市原地域、それから四日市、岡山の水島地域、この3つの計画が出来上がり、つぎの地域も国の方針がすでに示されました。この公害防止計画というのは、大気汚染をはじめとして各種の公害現象の著しい地域を今後5年以内を目標にして総合的な計画によって公害防止をはかるということであって、大気汚染については、企業の負担によっても対策が進められるけれども、都市の排水などをふくめて、港湾の汚濁除去、防止ということには莫大な金を要する。そういう面でなかなか問題が煮つまずくという状況です。今後公害問題については、公害防止計画というような形で、企業立地の規制をふくめて全体的な総合的な対策を打ち出さなければならないと思います。

なお、ここに通産省で「企業公害の現状」というようなプリントを出しています。公害の原因とその主たる排出源——ということで、大気汚染関係から、公害の原因としての硫黄酸化物の主たる排出源は電力、鉄鋼、石油化学。この対策としては燃料の低硫黄というのが考えられる。粉塵は鉄鋼、それからセメント、電力、コークスというようなものが考えられる。これは集塵装置の設置が対策として考えられる。微量重金——カドミウム、マンガン、鉛というものがあげられるけれども、これは非鉄金属製錬、合金鉄製錬、鉛板製造というようなものが考えられる。いずれも対策としては集塵機の設置ということになります。それから塩素、塩化水素の排出源としてはソーダ工場。これはアルカリによる中和というようないことが対策として考えられる。それからシアンについては鋼材メッキといったようなもの、水銀についてはカ性ソーダの製造、アセチレンの塩化ビニール製造、化学工業などが考えられます。

水質汚濁に関連した健康障害の問題として現在、水銀中毒、カドミウム中毒症というものが、四日市など

の硫酸化物による大気汚染の呼吸疾患の影響、「四日市ぜんそく」というものがある。そのほかは水俣病、阿賀野川水銀中毒事件、これはメチル水銀によるものです。もう1つが富山県のイタイイタイ病、これもカドミウムの水質汚濁による問題である。水銀につきまして、公害として提起される問題点を述べると、水俣工場の排水などを調べると、排水の中からはメチル水銀がほとんど検出されない。この水を調べても水銀が発見されない。しかしこの微量の水銀が海の中に流れ込んで、海の中のプランクトンとか藻類とか、あるいは微生物とか、こういうものに水銀が取り入れられ、これが小さい魚であるとか、貝類に取り入れられる。そしてさらにこれが人間に入って水銀中毒症を起こすということになる。したがって工場の排水規制をやりましても現在の測定方法では測れない。これをどういうふうにするか。カドミウムについてもほぼ同じことがいえる。問題はこういったような動物、植物を経由して人間に影響を及ぼすということ、環境のサイクルと称している。こういったような仕組みを十分勉強していかなければならないということになるわけである。したがって、私どもの方はこういった底質の魚類を目やすにしてみたいこうということで、それぞれ汚染の予想される工場の環境、あるいはその排出後の川、海の底質の泥土調査、こういった調査を現在各県を通じてやっていたい。

カドミウムについては、現在問題点の地域が7ヵ所ある。イタイイタイ病が出た神通川の流域の富山県の婦中町の周辺。第2番目は要観察地域が6ヵ所ある。その地域の環境汚染、土壌汚染、大気汚染、米の汚染があるので、その人たちの健康状態をこれから観察を続けていかなければならないというところが6ヵ所ある。その1つが宮城県の前川、二迫川、それから2番目が群馬県の安中、3番目が富山県の黒部市、4番目が大分県の奥武川、5番目が対馬の厳原、6番目が福岡県の大牟田です。こ

れらの地域の米の中のカドミウム分布を調べ、かつその地域の人たちがどのくらいカドミウムを摂取するかということをも十分調べたうえでこれを決めております。

実は最近いろいろと混乱をまねいたのがカドミウム汚染米の問題であります。どうも役所のPRがうまくいかないので、マスコミによって混乱を起こされた。米の0.4PPMというのが要観察地に指定する前提の1つの条件だった。要観察という行政的な措置へもち込むための条件だった。なぜ0.4という数字を取り上げたかという、全国のほぼ汚染がないと思われる米を何ヵ所から取ってきて、米の中のカドミウムの量を測ってみた。0.47という数字もあるけれども、ほぼ汚染されていないところがほとんど0.4PPM以下だった。そこでこれを越したら人為的な汚染が加わったかもしれないということをも前提にして0.4というものを決めた。ところが、一方それならば0.4を少しでも越したものを食べたら人間に被害が出るかということであるけれども、食品衛生という観点から考えた場合、とくにカドミウムに汚染された自家保有米をもっている場合にこれを絶えず食べるので問題がある。そこで汚染のおそれのある自家保有米をもっている人の食生活の調査をする。大体人間は一日に米を370グラムぐらい食べる。この場合大食を考えて500グラムとする。そして米のほかに1日に水を1リットルぐらい飲むという前提に立って飲料水からどのくらいカドミウムをとるか。それからその他野菜、肉、魚の類まで、最も濃い数字をとりまして、米以外のものではマキシムこのくらいとるだろうという推定をし、そういった前提で米を500グラム食べたときに許されるカドミウムの濃度はいくらかと。これを推計し、さらに安全率を数倍掛けている。その出た値が1.0PPM。これを越えた米を食べると問題が起こるかもしれないということです。

経済福祉と社会福祉

中 鉢 正 美

社会福祉、あるいは社会福祉事業については、戦後、社会福祉学会などを舞台としてその本質に関する論争があり、これは今回の会場である弘済会館発行の『社会福祉研究』などにおいても、その総括が試みられている。すなわち1968年第3号に、「社会福祉の現代的課題」という座談会が載っており、これには主要な論争の参加者である岡村重夫、木田徹郎、孝橋正一、一番ヶ瀬康子の諸氏が加わっておられる。さらに以後号を追って孝橋、岡村、木田、一番ヶ瀬の諸氏の順に論文を書いておられるし、またこの間、有斐閣から一番ヶ瀬、真田是両氏編『社会福祉論』が出され、いずれもこの問題については要約と展望を知るに便である。したがって改めてここでその要点を整理してお話をする必要もあるまい。しかし、今回のシンポジウムにおいて社会福祉の問題を取り上げ、午後には具体的な「社会福祉における公私問題」がテーマとして取り上げられるに先立ち、午前中はこの問題についての一般的な背景を討議するという意味で、「経済福祉と社会福祉」とのかかわりについて多少の私見を述べさせていただきたい。

まず第1に、現在われわれが問題としている社会福祉の概念は、一定の歴史的背景のもとに形成されてきたものであることを確認しておかなければならない。第2に、このような歴史的背景のもとに認識された社会福祉の概念を、論理整合的な機能・構造モデルとして一般的に規定することの可能性を検討したい。そして第3に、この一般的な社会福祉の機能・構造が、とりわけ第2次大戦後のわが国の具体的な歴史的諸条件のもとで、いかなる特殊なかたちをとってあらわれてきたかを考えてみたい。このような認識の手続きを経ることによって、やがて現状が今後いかなる方向に展開していくであろうかという予測を、より正確にもつことができるし、その予測に従って、われわれがその目的を達成しようとする行動もまた、より確実なものとなることになるであろう。

そこでまず第1の問題については、社会保障研究所において、一昨々年から一昨年にかけての研究プロジェクトになっていた「経済成長と社会変動」において取り上

げられた諸問題、たとえば、その第1~2回研究会における議題「福祉における経済的と社会的」についての武藤光朗氏報告、あるいは第4回の「厚生経済学における組織問題」についての山田所長の報告などを手掛りとして考察を進めていきたい。とくに経済学の立場から社会福祉の問題を考える場合に、まず経済福祉——Economic Welfare——というものを考えたうえで、それとの対応関係において社会福祉——Social Welfare——を規定するほうが概念を明確にすることができるのではないかと思われる。

ご承知のとおり、ピグウの経済的厚生とは、貨幣単位によって測定可能な福祉指標として国民所得を考え、その増大・均等・安定の程度によって福祉を測定しようとするものであった。この場合、個別経済主体の極大化行動が、自由競争の結果として一定の国民総生産を形成するという、自律的な社会のメカニズムが前提とされているのはいうまでもない。しかし、それが同時に均衡と安定を維持していくためには、このような個別的行動の総体としての極大化がもたらす外部経済効果、ことに、そのマイナスの効果を調整するものとしての国家 State の活動が考えられている。この両者の活動をまっけて、はじめて Economic Welfare を極大化できるものとされたのである。

しかし、この自律的な経済の運動体系を調整する国家の政策は、どのような尺度によって判定され、促進されるものであろうか。これについてなんらか個人をこえた全体的立場から判断する基準を求めるのは、どうしても一種の普遍科学の存在を必要とするところに、武藤氏はその幻想性を指摘しておられる。これはまた後に同氏の「社会保障と政治的意志決定過程」の報告においては、国の政治的決定に影響を及ぼすことのできるいくつかの社会的集団——Interest Group——のいろいろな要求をいかに調整していくかということに、福祉国家の権力が果たす機能がある、というようにも論じられている。しかし、この前者の立場を捨てて後者の立場をとるとしても、その調整のための指標は経済活動の結果として出

てくるものではなく、経済活動を調整する基準として、その体系以外のところから出てくるものでなければならない、という問題はいぜんとして残されるであろう。

このような一般的問題が、具体的な姿であらわれてくる歴史的條件は、経済の自律的な運動が、それ自身のもっている自己調整の機能によっては回復しがたいような危機に直面し、この危機を克服するための政策基準が必要とされるに至ることであろう。われわれが経済学の理論によって現実の資本主義の社会を認識するということは、首尾一貫した論理体系と現実の経済的諸現象との間に一定の対応関係を認め、前者によって後者の将来を予測してまずまちがいないと信じていることにほかなるまい。それはまず市場における商品交換による価格の決定に始まり、ついで、それをもととする資本と賃労働の関係によって資本が蓄積され、生産が拡大し、さらにそれら個別資本の生産の総体である国民経済を構成する諸産業部門に対して、資本が利潤の極大を求めて移動することにより、これら諸部門に資本が配分されるとともに、生産諸要素もまたそこに配分されることによって一定の産業構造が決定され、やがて主として生産財・消費財の両部門間のアンバランスな発展が経済変動をとおして調整されつつ国民経済総体としてのシステムが自らを再生産しつつしだいに拡大していくという、重層的に相関連する一貫した論理体系にほかならない。しかし、このような自己完結的な認識は、第1次大戦後の大不況によって重大な疑義に直面せざるをえなかった。かくてシステムの自己調整機能に対して、国の行政的活動がその各部分、すなわち資本の配分、労使関係、国民生活等々の部分に介入をすることによって、調整機能はふたたび回復され、かくて第2次大戦後のほぼ4半世紀にわたり、とりわけ先進資本主義諸国においては激烈な経済変動を抑制しつつ国民総生産の拡大が持続されてきた。このように、かつて妥当していた理論的認識が否定されたことによって、かえってこれを確認することのできる一連の歴史的諸事実を、まずわれわれの考察の出発点としなければならない。

ところで、このように再構成された経済・政治体系が、それを構成する国家的主体の行動をとおして、自己の体系の再生産を維持していく調整機能が発揮されるためには、いくつかの条件が満足されなければならない。その第1は、行政活動によって経済の総体としてのシステムを調整していく場合に、価格や利子率といった経済の諸指標を操作することによって、間接的にこれを達成して

いくことが一般的に可能であるほどに、産業構造の主要な諸部門が資本主義化しているということであろう。第2に、これら産業の諸部門、およびそれら相互の連関によって、国民の総体としての物的生活水準と、それを維持する生産諸要素とを自律的に再生産していくことができる。換言すれば、国民経済が現在の発達した水準において自己を再生産していくだけの規模をもっていることが必要である。そして第3に、この国民経済が自己を再生産するにあたって発揮される巨大な生産力が、究極において、その社会を構成する人々の欲求充足体系のなかに吸収され、そしてその過程において支払われる所得によってふたたび生産が持続されるという、国内市場を主たる動力とする拡大再生産が可能でなければならない。

このような条件が一応満足されている場合には、国民経済はその生産力を国民生活水準に最終的には吸収しながら自己を再生産していくことが、一定の行政的制度的介入によって社会総体として達成されうることになる。この新しく再構成された社会のシステムは、経済・政治の混合体系であり、後者は、なんらかの福祉指標をも含めて前者を調整していくものであるという意味において、まさに福祉国家——Welfare State——の体制と呼ぶにふさわしいものであろう。したがって、ここに福祉国家と呼ぶのは、論理的に自己完結的に描くことのできる一つの典型としての概念であって、その歴史的対応物としては、少なくとも第1次大戦後の大不況から第2次大戦を経て再構成され、先進資本主義諸国の間に現実に着している経済・政治体系をあげることができる。つまりなんらかの目的あるいは理想としての福祉国家ではなくして、現実 に一定の自律性をもってこの4半世紀にわたり存続しつづけてきた国家の体系が問題なのであって、その性格を解明していくための論理的モデルとして、この福祉国家という概念を使っていくこととしたい。

さて、産業資本主義の自律的な体系が危機に陥り、この状況からの脱出過程において、このような福祉国家が形成されていくその出発点にあったものは、大量失業によって典型的に示されるような、古典的な資本主義のもとにおける貧困現象であった。これが新投資を誘発する国家の公共政策に従って、経済の規模が不完全雇用から完全雇用の水準に向かって拡大していくにつれ、このような古典的な貧困現象はしだいに解消されていく。ところが経済の規模が完全雇用の水準に接近するにつれて、一方で物価の上昇、他方で産業構造の変化がしだいにその速度を速め、それに取り残される貧困の新しい形態が

顕著になってくる。福祉国家の体系は、産業資本主義の社会をささえてきた市民としての権利を、社会の末組織な下層にまで浸透させていくものであるが、なお、この新しい社会権によって十分に保障されないで残存している部分に、新しい経済発展から取り残される貧困層が次々と転落し、ここに滞留するようになると、現象的には古い貧困の諸形態がいぜんとして社会の下層に沈澱しているという姿をとるのであるが、それがいぜんとして存続する条件は、新しい経済発展の結果として、この発展から取り残される貧困がたえず生産され、供給されつづけるということにあり、その結果がいわゆる貧困文化の悪循環を引き起こすこととなる。この貧困文化は、福祉国家の体制の下層に、それとは異なる独自の体制として再生産されつづけるのである。

この高度成長社会からの脱落は、その結果として脱落者が特定の社会階層を構成するとともに、その脱落の可能性は、人間の生涯生活周期の特定段階、たとえば老齢期、あるいは成熟期であっても世帯員の欠損したタイプ、若年期に十分な教育を受ける機会をもちえなかった低学歴者といったような、あらゆる人々がその生涯にたどる生活周期の特定の段階、あるいはその段階に発生しやすい生活のタイプに属する者が、主としてこの脱落の危険にさらされるという性格をもっている。これは、いわば、現在は成長社会の一員となっている人々の場合にも、次の生活周期の段階になると、このような成長社会から脱落をする危険性が非常に大きくなっていくという生活の不安定性、あるいは不安感をたえず背後にもっていることにほかならない。これらの人々の多くは、一応この成長社会のなかに参加しているとはいえ、いわゆる生産が消費を規定するというガルブレイスの依存効果に追いつまらるという点での、もう一つの不安定な状況のもとにおかれている。こういうような人々は、福祉国家の構成員として、たえず Welfare State を維持存続させるための調整機能を果たしていく対抗力といわれるような、労働組合あるいは革新的な政治組織といった組織の一員でもあるわけであるが、しかしながら、こういうような不安定の原因がこれらの組織の構成に直接結びついていかない。人々は不安を感じながらも、しばしば組織のなかで孤立的に分散をして、しだいにこのような成長社会の文化に対して消極的に背を向けるという、こういう姿になってくる。

こういうようないわば潜在的な貧困と、それから顕在的な貧困というようなものが、まさに自律的な経済の発展を行政的に調整していくことによって、たえず社会体

制としてそれ自らを再生産していくことに一応成功している福祉国家の社会のなかに形成されてくる。したがって、このような社会体制そのものを維持し、これを再生産していくためには、こういった潜在のおよび顕在的な新しい貧困に対して、これの現実を明らかにし、そしてこれに対する対策を講じていくという必要が出てくるわけで、この場合の指標としてわれわれがどのようなものを必要とするかということになると、そこにこのような福祉の指標というものを明らかにするために、このような福祉、あるいはその裏返しとしての貧困というものが、どのようなメカニズムによって出てくるかということを経験的に明らかにしていかなければならなくなる。そういう問題が出てきて、はじめて社会福祉の理論というものが必要になってくるということができるのではないか。したがって、はじめに述べた第1の問題に対する私の考え方としては、自由な経済の発展に対して、国が行政的なかたちで介入することによって、その危機を克服していくという活動が一応軌道にのったその段階であらわれてくるというのが、社会福祉の固有の問題だという結論になるわけである。

そこで第2の問題である福祉の機能と構造というものをいかに考えるべきかということにはいっていきわけであるが、これについてもさきに述べた当研究所のシンポジウムにおいて、たとえば「人間の欲望の充足とその疎外の問題」というようなかたちですでに取り上げられている。たとえば、「マルクスの疎外論の経済的側面と社会学的側面」という報告に対する討議のなかで、マルクスは主として労働過程における疎外ということを土台にして疎外の問題を考えているけれども、現在はまさにわれわれの全生活行動における疎外という問題に立ちもどって考えなければならないのではないかというようなことが指摘されている。こういうような疎外について、とりわけわれわれが問題にしているのは、さきほど第1の点で指摘したような、特定の状況のもとで、特定の歴史と発展の段階のもとで出てくる問題だというふうに考えなければならないわけであるが、しかし、そのような条件のもとでわれわれが一定の疎外を引き起こすそのメカニズムというものは、むしろ人間欲望およびその充足というこの過程がもっている一般的な性格に、やはりそれがかかわっているのではないだろうか。

すでに述べたように、われわれは生まれてから死ぬまでの間、生涯の生活周期をとって一定の生活欲望を充足していかなければならないという、一つのメカニズム

をもっている。これは、一方でわれわれが欲求を充足していくと同時に、そのなかで社会的な生産を営んでいくためのわれわれの社会的な能力というものを再生産していく、つまり個人的な欲求充足と社会的な能力の再生産という二重の機能をそこで営んでいるわけであるが、それが一定の構造をもっていることを意味する。これを私は生活構造というふうに呼ぶわけであるが、その構造の時間的な軸として、さきほど申しあげたような個人の生涯における生活の周期というものを、一つの縦軸として立てることができるだろう。そのなかでわれわれは一定の欲求を充足していくわけであるが、その場合に、当然他の人間との間に一定の関係をとり結ばなければならない。この関係をとり結ぶかたちとして、基本的には労働と休養と余暇という一つの活動領域をもっているわけで、この活動領域は当然それに対応するところのわれわれの生活行動の圏域——生活圏というものをもっている。これをもう一つの空間的な横軸として考えることができるだろう。

こういう時間・空間軸のなかで、一定の人間の生涯の活動というものが行なわれるわけであるが、これらは、おのおのその生産と消費の活動においてバランスをとっていかなければならない。しかも、それが1日24時間、あるいは1ヵ月、あるいは1年といったような一定の期間ごとにそのバランスがとられていく。それがたとえば所得と支出の収支均等というかたちで反映されるのがわれわれの家計にほかならないわけであるが、こういったかたちで収支バランスさせながら、時間・空間軸において、われわれの行動が一定の条件のもとに行なわれている。こういったシステムのなかで、さきに述べたような欲求充足と労働能力の再生産という機能が行なわれていく。そのような欲求充足が行なわれると同時に、その欲求充足の過程のなかで、いま述べたような生涯周期そのものが再生産される。いわゆる人間の世代的な再生産といわれるわけであるが、つまり生涯サイクルがその一定の段階において次のサイクルを再生産していく。そういうことをとおして、実はこういうような個々の人間が生きていくところの人間の社会全体が再生産されていく。その再生産の過程のなかで、われわれは社会的な生産をも遂行している。この経済的な生産が商品を生産し、これを交換することによって市場に価格が成立し、そのなかで資本と賃労働の関係のもとに資本が蓄積され、さらにそれが配分されて産業構造を形成し、そしてこれの諸部門間のアンバランスが一定の波動をとおして総体として調整されていくという、こういうかたちだけでは自律的に調

整されていかななくなってくる。なんらかのかたちでこれらの人々が一定の意識をもってこのような制度と運営と変化に対して参加をしていく。そういうかたちで意識的にこれらの構成員がこれらの制度をコントロールしていかなければならない。こういうことが、実はこの社会福祉の、われわれが問題にしているところのメカニズムなのではないか。

このような社会の構成員が、この社会の制度の運営に主体的に参加をしていく、そしてそれを管理し、変化させていくというかたちで体制が維持されていくというのが Welfare State のいわゆる対抗力の理論——Counter-vailing power の理論——というふうにいわれるところのものであるが、この対抗力の機能がもしうまく作動しないということになると、当然一方ではこの欲求充足のシステムが、こういった社会的生産によって十分に充足されなくなるとともに、また他方では、結果としてはこういった Welfare State の体制自身が、それ自身を再生産していくことができなくなる。そして結局は、この両者が相互に関連しながら発展していくというかたちが維持されなくなるであろう。こういうような社会生活の全般的な危機状況が、とりわけ個々の人々の欲求充足のシステムのなかに反映されてくることが、とくにわれわれが現在ここで問題にしなければならない疎外、いわゆる生活活動における疎外ということになるのではないかと、という一つの一般的なモデルを考えるのである。

こういう比較的抽象的なかたちで論理展開をするのは、第3の問題がやはりわれわれにとってはいちばん重要なわけで、そのための準備として必要であるからにほかならない。第2次世界大戦後の日本の経済と社会、要するに戦後をいかにわれわれがもう一ぺんつかまえ直すかということが、最近、経済、社会、文化といろいろな側面において問題にされているが、こういう問題にわれわれが接近する場合に、一般的なモデルの特殊な型として戦後の日本をつかまえようとする試みの一つとお考えいただきたい。

しばしば指摘されるように、戦後第2次世界大戦後の平和と民主主義の原理による新しい日本の諸改革が、戦前の日本を規定していたところの政治的な社会的な制度に大きな変化をもたらしたのであるが、戦後10年間の復興過程をみると、その生産の水準が戦前にもどる時期ごろまでは、その量的な内容のみならず、産業構造、就業構造、あるいは生活の構造の面においても、思いのほか戦前と変わってない。ところが、その後昭和30年以

降の日本経済は、明らかに戦前とは非常に違った構造をもった体系としてその運動を始める。これは日本の民主化、あるいは近代化というふうにとらえられたところの戦後の諸改革のなかに、むしろこの大不況以後、さきに述べたような新たに行政的な管理体系のもとに再構成されてくる経済体系のもっているいろいろな性格、あるいはその体系を維持するために必要な行政的諸制度を形成するための諸改革という性格が実は含まれており、そういう部分が10年後に結局生き残って、その後の日本の経済発展をつくってきたのではないか。そして、実は日本の戦前における経済と社会自身が、第1次世界大戦後わが国の重化学工業化を出発点として、その後の大不況とそれに対する昭和初期の金融政策、あるいは第2次世界大戦中の工業化といったような過程のなかで、すでにそれ以前のわが国の古い政治的・社会的な体制のなかにはそれを包みきれないという問題を、すでにそのなかにもっていたのではないか。戦後の諸改革は、敗戦による物的、制度的、あるいは価値の諸側面における崩壊という条件のもとで、以上のような問題を解決し、その限りにおいて戦後の新しい変化をもたらしたということではないか。その意味では、やはり戦後の日本の社会というものは、さきに述べた一般的な Welfare State のモデルを使って分析することのできるような性質をもっている一応考えていいのではないか、というわけである。

しかしそれにもかかわらず、これはいわば非常に特殊な Welfare State の形態である。われわれが近代社会というものを考える場合に、産業革命とその後のイギリスの経済と社会の発展をいわば典型としてそのモデルを抽出するように、この現代社会を考える場合には、アメリカの、とくに第1次世界大戦以後の変化を一つの典型とすることができるとみてよかろう。これに対して、いわばそういうような“現代化”を受け入れるため最小限度必要な“近代”というものはもっていたかもしれないけれども、それは非常に限られたギリギリの条件のもとにあった日本の社会に、まさにアメリカによって、典型的な現代化の諸条件が導入されてくるのが戦後日本のたどった道であると考え、この二つを対応させてみることによって、非常に一般的な Welfare State というもの

の性格を、われわれは論理的に構成することができるのではないかという気がするほど、この間には激しいコントラストが感じられる。

これはたとえば、Welfare State というものは行政主導である。したがって政府公共セクターというものがだんだん大きくなっていくのが一般的なかたちであるというふうに考えられるのに対して、昭和30年以降の日本の高度成長はもっぱら民間の設備投資に主導されて、政府公共セクターの相対的な地位がだんだん小さくなっていくというなかで、機能的には福祉の面を含めて行政の主導性が進められていったことをあげてみても、それを理解することができるのではないだろうか。

このようにして戦後の日本経済は、その急速な発展とともに主要な産業諸部門を一挙に資本主義化することによって国内に膨大な市場を創出し、Welfare State の3条件をある程度満足させることができるようになった。しかし、経済の規模が拡大するとともに、一応主要な産業諸部門を資本主義内部の構造としてそのなかにもつという条件はつくりだされていったが、第3番めの条件である国民の欲求充足システムの部分については、たしかに個人の消費支出の絶対水準は上がったが、その相対的な比率、あるいは分配の平等化、あるいは再分配機構、とくに経済福祉と社会福祉とのバランスという点では必ずしも十分であったとはいえない。それはこの Welfare State 体制のもっている自律的な調整機能、つまり行政的な権力構造に対する社会勢力の参加のメカニズムというものが非常に弱く、かつそれが特定の社会階層に非常に偏っている結果としてあらわれてきているのではないか。

したがって、われわれが社会福祉というものを問題にするときに、いわば現存する Welfare State 体制、とくに戦後の日本におけるその特殊な型のもっている性質、ことにそれが体制自身として維持されていくためには、いかなる条件が必要であるかということを、いわば Welfare State の哲学ではなしに、個別科学的に追究していくということが必要なのではないだろうか、というのが私の報告の結論である。

コ メ ン ト

江 見 康 一

たいへん基本的なお話を、非常にコンパクトにまとめていただき参考になった。とくに広い視野と深い背景に基づいて、本日のような課題にアプローチしておられる中鉢さんのご報告に対して、私など、どうもコメンターとしての適格性がないのではないかということをお話を聞きながら感じていた。したがって、報告の論旨にきちんと対応するようなかたちでのまとまったコメントもできず、ただ感想めいたものになるかもしれないが、その点あらかじめご了解いただきたい。

最初に課題から受けた印象は、「経済福祉と社会福祉」ということであるので、まず経済福祉とはなにか、ついで社会福祉とはなにか、というそれぞれの福祉の定義づけをなさって、そのあと両者の関係を明らかにし、そしてわれわれの求むべき福祉の体系の総合化が取り上げられ、それと現在の日本の社会保障制度との関係に及ぶるのではないかというふうに思っていた。しかし中鉢さんは、もっと基本的な、福祉概念自体の歴史的背景にまでさかのぼり、そこから説き起こされたから、その点では論旨の深さを教えられたが、それだけに日本の社会保障との関係では、やや具体的にイメージが、お話の限りでは十分に浮かび上がってこなかったような感じがする。

もちろん社会福祉そのものについて、それがなんであるかということについては、午後のお二人の先生から具体的にお聞きできるかもしれないが、少なくとも経済福祉と社会福祉との相互に貫徹しあう関係を教えていただきなかったと思う。もちろん、そのことはいまの話ですでに明らかになっているんだという受取り方もできるのかもしれないが、私の理解した限りでは、経済福祉というのは、ピグウの経済的厚生概念によって、すなわちそれは、国民所得という大きさに測れるような福祉ということである。だとすれば、社会福祉というのは、逆にいうと、そういう貨幣単位では測れない、測定可能でない福祉である、というように定義づけできるのかどうか。その点で社会福祉そのものが経済的な福祉と一体どういうふうに関係するのかというようなことを、もう少し明らかにしていただけなかったかと思う。つまり貨幣単位では測定できないが、他の単位では測定できるのか、あるいは測定するとか測定しないとかといったような技術的な問題をこえたものが社会福祉の特性なのか。たとえば、最近、「くたばれGNP」といったようなことがいわれ、GNPの大きさによって測定されている経済成長、ある

いはまた国民的豊かさというものに対する批判があり、新しい福祉指標をつくらなければならないという要請があらわれているようだけれども、経済福祉と社会福祉についての中鉢さんの問題整理が、そういった側面にも近づいていくのかどうか。こういう問題が第1点である。

第2点は、戦後日本の社会、さらには社会保障制度について評価を与えるという立場が第2の課題だったかと思うのであるが、中鉢さんの福祉国家に対する概念は、そのレジメにもあるように、「現実存在する特定の社会体制のメカニズム、それを福祉国家と呼ぶのである」ということで、とくにお断わりになったように、ここでは理念とかあるいは哲学とか、そういったことで福祉国家を考えているのではなくて、これはメカニズムとしてである、こういうご指摘であった。これがふつう福祉国家の理論をお説きになる方々の場合には、福祉国家とはなんであるかという理念があって、その理念なり課題がどの程度実現されたかということ、なんらかのメルクマールによって福祉国家であるとか、ないといったような判断を下されるわけなのだが、中鉢さんの場合には、もっと具体的・技術的レベルにまで降りて考えようとしておられる。

ふつう、メカニズムということになると、なにか自動調節的な機能が働いて、矛盾とかそこが生じて、それが自律的にある均衡状態に誘導されるとか、あるいは調和が実現されるという仕組みのことが頭に浮かぶ。たとえば典型的な自由経済であるという、市場組織におけるプライス・メカニズムを媒介として、「みえざる手」によって調和がもたらされるということになるわけだが、そのようなメカニズムは決して完全なものではなく、現代の経済社会ではその欠陥が強く指摘されるようになっている。その欠陥のすき間から出てきているのが、中鉢さんのいう「新たな貧困」であると思われるが、その欠陥を克服して、その貧困をなくするような、そういうメカニズムを考えることが、ここでいう中鉢さんの福祉国家のイメージのようである。抽象的にはわかったようだけれども、もう少しその点を具体的にふえんし、なぜそれがメカニズム＝自動調節機構になりうるのかという点を明らかにしていただきたいということと、そのような福祉国家のメカニズムは、従来の貨幣経済の原理——プライス・メカニズムの原理を否定するのかどうか、あるいは新しい福祉国家のメカニズムのなかに、それがどの

ように包摂され生かされるのか。それが第2の問題である。

それから第3点は、結局、現在の日本の福祉社会、福祉国家の評価において、昭和20年代と30年代とでは、経済社会の構造にかなり違ったものがあらわれ、福祉国家実現の条件が熟してきたとみられるけれども、中鉢さんによれば、それは民間産業主導型の高度成長によってささえられたのであって、本来、福祉国家を主導すべき国家の介入といったようなもの、あるいはまた公的部門のシェアは、むしろ高度成長を通じて弱まってきたという指摘だったと思う。しかし、戦後25年間の経済変動を全体としてみれば、公的部門と私的部門の間、あるいは公共投資と民間設備投資との間の相対的關係には、成長の局面によってゆるやかな交替が認められるのであって、最近における公共投資の伸び率は、民間のそれが鈍化しているのに対し、上昇しているから、そのことをあまり強調なさなくともいいんじゃないかという気がする。

いずれにしても、福祉国家というのは、その構成員各自の欲望充足のシステムに、巨大な生産力をどのように対応させていくかということであるのだが、その構成員各自の主体的参加の力が非常に弱い。したがって、その巨大な生産力に対する消費者の側からの主体的なコントロールというものが十分でない。それが福祉国家としての条件を満たすうえで欠けている一つの点である——こういうお話であったと思う。それならば、なぜその主体的参加の力が弱いのか、という点についての説明が必要なのではないか。その点こそ、われわれの最も聞きたいところである。

もちろん最初に中鉢さん自身断わられたように、経済

的福祉あるいは社会福祉を論ずる場合に、経済学畑の出身である者の習性として、まず経済的な側面からはいって、それから社会的な側面へ接近していく、こういうことが非常に便利なのだというお話であったけれども、社会福祉というからには、やはり経済的条件だけでなく、それ以外の社会的側面からの国有的条件といったようなものについて、もっともっと強調されるべきではなかろうか。つまり、単に経済の論理からのアプローチではなくて、歴史、社会、風土、伝統、そういったものからのアプローチというものが、いわゆる欲望体系そのものにも、日本的な特性のようなものをつくっているのではないか。結局その巨大な生産力は、一般的なレベルとしては引き上げられたけれども、主として分配面において、なお個別的、多様なかたちで十分対応できる論理をもっていないのではないか。したがって、それに対応できない人々が、いわゆる中鉢さんのいう社会の「特定の階層」にみられる「新しい貧困」の姿ではないかと思われる。すなわち、高度成長についていけない、あるいは物価上昇についていけない、あるいは産業構造の変化とか高度化についていけないといったような「形しい貧困」の形成につながってくるわけだ。しかし、このへんのところは、「経済現象」としての次元だけではなく、もっと広い、もっと深い観点がなければ解明できないのではないだろうか。この点で、メカニズムとしての福祉国家のとらえ方の背後に、そのメカニズムをのせる体制基盤とか、哲学的・思想的視点との間の交流ないしは関係についての言及が必要になるのではないかと考える。

いずれにしても非常にユニークな視点からアプローチしようとされた中鉢さんのご報告は、問題提起という意味で教えられる点が多い。

コ メ ン ト

非常に構想力の豊かな壮大な体系で、私などがはたして十分なコメントができるかどうか危惧しているところであるが、二、三私の感じた点を述べさせていただきたいと思う。

その第1点は、実は江見さんの最初に指摘された問題とも関係があるわけであるが、経済福祉だけでは包みきれないような問題が現に発生しており、これに対して社会福祉的措置がますます必要になってくる、ということであろうか。その場合に、経済福祉とはなにかというこ

地 主 重 美

とが正確に規定されないと、はたして経済福祉という概念で包みきれないようなものが存在するのか、しないのかがはっきりしない。つまり経済福祉だけでは問題の解決にならないという立論の展開も非常に根拠の弱いものになるだけではないか、とこういうふうに考える。

については、経済福祉とはなにか。これにはいろいろ議論がある。学者によっていろいろ考え方があるわけであるが、先生がただいまピグウの経済的な厚生、経済的な Welfare をあげられたので、それに即して考えてみたい。

ピグウは貨幣価値でもって測定できるものとして国民所得を考え、これが福祉の指標であり、その増大、均等、安定、それが福祉の内容だ、とこう考えていたわけであるが、この考え方にも厳格にいうといろいろな前提があるわけであって、いま分配の問題を別にして、増大の問題だけに限ってみても、多くの前提がおかれている。その前提はなにか。一口にいうと、完全競争のモデルというものを考えない限り、リアルな国民所得の増大が必ずしも経済福祉の増大にはならないのだということ。これをパラフレーズしてみると、外部経済というような問題が存在しないということ、あるいはまた収穫、逓増が存在しないということ、あるいはまた公共財が存在しないという前提、この三つはいちばん大事な前提だと思うのであるが、そういう前提があってはじめて、リアルな1人当りの国民所得の増大が経済福祉の増大になる、こういうふうと考えられるわけである。

だから、そういう非常に理論的にリジッドな概念であるだけではなくて、さらに、さきほど抜きにした均等と安定の問題を考慮すると、問題はさらに複雑になってくる。そこには均等とはなにかということに対する社会的な価値判断がなければならない。そういう意味での社会的な厚生関数みたいなものを考えないと、なかなか経済福祉の内容というものをピグウ的に正しくつかむことにはならない、こういうふうを考えるわけである。

そういうことを押えたうえで、さて現実的に経済的な福祉というようなものでは処理できないような福祉の問題があるのかないのか、あるとすればどうして発生し存在するのか、というようなことを考えなければならないと思うわけである。ただ現実には、これはピグウらもそういっているわけだけれども、いわゆる Welfare というものとリアルな1人当りの国民所得の増大というものは大体パラレルに動いている。しかし、その場合の現実には、すでにさきにあげた理論的前提と現実とのギャップを補正し、是正するための公的な介入を受けた現実であり、したがって、大ざっぱにみるとリアルな国民所得水準と Welfare が大体パラレルに動いている、ということになるのだと思う。だからそこらへんのところを先生はどういうふうにお考えなのか、それがお伺いしたい第1の点である。

それから第2は、先生がおっしゃるような社会福祉というものが、ただいまのご報告を伺った限りでは、福祉国家の必然的な産物であるというふうな印象を受けたのであるが、はたしてそうなんだろうか。福祉国家体制のなかで、福祉国家の機能をとおしてインフレが起こった

り、産業構造が急速に変動したり……というようなことを先生はいわれている。これが福祉国家本来の機能かどうかは別としても、とにかく現実の先進諸国がとっている政策の結果としてインフレが起こっている。そのために先生のいわれるような新しい貧困の問題が起こってくる、ということはわかるけれども、しかし、この経済的な福祉で包みきれない社会階層のなかには、そういう新しい貧困だけではなくて、古い貧困もある。つまり貨幣的な所得の提供によっては、とうてい救済できないようないろいろな問題をかかえた社会階層というものがある。だから、そういう社会福祉というものが、はたして福祉国家のスムーズな発展のために必然的に要求されるものなのかどうかについて、さきほどのお話だけではまだ十分ではなかったように思う。

つまり、古い貧困群と新しい貧困群とが一つの社会的な階層をなして、そこで先生がおっしゃるような貧困文化を形成している。ところが古い貧困といわれるもののなかには、福祉国家とは直接の関係がない階層も沈黙しているわけである。それに対しても経済福祉的な措置だけでは救済できるわけではないから、その問題を福祉国家の必然的な産物だというふうな考え方で処理できるかどうか、これが第2の問題である。

第3は、これは先生が社会福祉という概念と、社会保障という概念をどういうふうに区別されておられるのか、あるいはおられないのか、おそらくその点と関連してくるだろうと思うのであるが、いままでの社会保障では、そういう社会階層に対しては、いろいろなかたちの所得保障の仕組みがあってそれに対処してきた。しかし、所得保障だけでは対処しきれない階層のかかえた問題に対しては、従来の所得保障の仕組みだけでは問題の解決にならないということで、いわば人的サービスに対する要求が強くなってくる。われわれが社会福祉というものを非常に狭く考えるときに、そういったサービスというものが中心になるような福祉施策というものを考えるわけだけれども、その点が私のなかでもまだはっきりしない。つまり社会保障と社会福祉とはどういうふうな関連があるのだろうか。

所得保障的な施策だけでは対処しきれないために、サービスに対する要求があるといっても、しかしサービスを提供すれば事足りるか、問題の解決になるかといえば、そうではないと思う。先生もそういわれたように、そこには福祉施策に対する管理の問題がある。これは参加の問題というふうに言い換えてもよい。ただ参加の問題にしても、これは参加するだけではなくて参加の仕方

が問題なのである。これが第3の点である。

第4は、先生が生活構造論というような理論的な背景のもとに整理された問題についてである。先生とは少し違った視角から、一つの欲望の体系——欲望のライフサイクルというのを一方の軸にとり、生涯所得のライフサイクルというものを他方の軸にとって考えてみたい。所得水準の低い段階、あるいは成長の低い段階では、欲望の体系というものは、これだけのものがあるんだという欲望というものは、各サイクルにわたってかなりはっきりしている。ところが、生涯所得の体系のほうは非常に不確定で、たとえば失業などが起これば、もうすぐに狂ってくる。そういうふうな欲望の体系と生涯所得の体系の間にギャップが出てくる。そのギャップを埋めるために、このような発展段階では、個人貯蓄というかたちでやったわけだが、しかし、これには限界がある。早い話が大恐慌になると個人貯蓄ではとうてい対処できないわけで、結局、社会保障への要請が強くなり、いわば、公的貯蓄とでもいうようなもので対処してきたわけである。これはまあ所得保障ということで事柄をすませしてきた段階であるが、しかし、それだけではどうにも問題がかたつかない。とくに経済の成長というか、一般の所得水準が高まってくると、欲望そのものが非常に複雑となり、多様化してくる。貧しい社会では欲望の体系というのは割合にはっきりしていたけれども、生涯所得の体系が非常に不確定であった。ところが豊かな社会では、欲望の体系そのものが非常に不確定になってくる。したがって、それに対して生涯所得だけで対応できない。かといって、所得保障的な措置でギャップを埋めようとしても、それだけではどうにもならない。こういう事態にこそ、まさにサービスという問題、つまり社会福祉という問題が起ってくるのではないかと、こういうふうに考えるのである。

ただ繰返しになるが、サービスを提供すればそれですむというものではなく、さきほどいったように、そのサービスの提供の仕方、つまり参加の問題というものがおそらくあるであろう。これを経済学では消費者主権の問題というふうに置き換えてもよい。つまり経済学の問題では、従来はなにか消費者の欲求、欲望というものは——Preferenceのスケールというものは与えられたものなんだ、そういう設定で議論を展開してきたと思う。ところが欲望のスケール——Preferenceのスケールそのものが決して消費者の聖域ではない、つまり消費者主権そのものが確固不拔のものではない。欲望自身が非常に動揺している。もっといえば、消費者主権がはたしてある

のかないかという問題があるわけである。そういった消費者主権の問題をめぐる、たとえばリューゼンブリーであるとか、モジリアーニであるとか、一つの仮説を立てている。あるいはガルブレイスが「依存効果」として問題を展開している。これは主流派経済学ではいままであまり取り組まなかった問題であり、Preference scale given として問題を扱ってきたという理論体系からは出てこない、その前段階の問題である。

社会福祉の問題というのは、まさにそういった問題と非常に深いかかわりがあるというふうに思うし、そういったものを必要とするような社会的な背景というものが、いまいろいろな面で芽ばえているんだと考えることもできるのではないかと、このように思うわけである。

それから第5として、いまいったように、欲望というものは決して自律的なものではなくて、外生的な影響を受けやすいということになり、欲望そのものが経済の成長なり所得の成長と不可分であるということになると、欲望の体系ということを中心にして、いわゆる自己完結的な社会福祉学を形成するということはどういうことだろうかということの問題になる。つまり経済的社会的変動と非常に深いかかわりがあるにもかかわらず、そういうものから一応切り離して人間の欲望の問題そのものをつかむことがはたして可能であろうか。先生が福祉国家の哲学的幻想にとらわれてはならないとおっしゃった点はまさにそのとおりだと思うのだが、しかし、そのことから一足飛びに社会福祉学という非常に個別的な科学的なかに閉鎖的に沈潜するということにも一つ問題がある、こういうことを思うわけである。

最後にもう一つだけ。ご報告の終わりのほうで、日本の場合について、公共部門のウェイトがだんだん小さくなった、こういうご指摘があったように思う。これについてはいろいろな解釈があると思うが、私は公共部門の規模そのものの推移についても問題があると思う。昭和35年を境にして大きな変化が起こったわけであるが、それ以前においても公共部門の比重はかなり高いのである。その理由の一つは、本来社会保障的な措置のウェイトが高いのではなくて、民間企業を優遇する先行投資型が強くてふくらんでいく。したがって、この比重が小さくなるようなかたちで公共部門のウェイトが小さくなっても、これがすなわち福祉国家的な性格の希薄化というふうには断定できない。

以上、粗雑なコメントに終わったことをおわび申し上げるしだいである。

福武 お二人からご発言いただいたわけですが、やはり時間を少しオーバーいたしまして、はじめの遅れが増したように思います。ただすぐ一般の討論に移っていたくにはお二人のコメントがやや質問というふうなかたちをかなりとっておりますので、時間が惜しいのでございますが、中鉢さんのほうから簡単にお答えいただいたあと、一般のご討論に移っていきたいと思います。ただし、江見さんから3点、地主さんから6点ぐらいのご質問が出まして、それにいちいち答えていただきますと討論の時間がなくなりますから、すべてにお答えになることはまたゆっくりやっていただくことにして、今後の進め方にとってどうしてもここでいっておいたほうがよからうという問題点だけ、それは中鉢さんにおまかせいたしますから、重要と思われるところだけお願いします。

中鉢 それではごく簡単に、したがってお答えとしておそらくお二方を説得することは不可能だろうと思うが、申し上げたいと思う。

江見さん、地主さんが最初にご指摘なさった点は、共通の点が多いと思う。結局、経済福祉と社会福祉との関係、あるいは経済福祉とはなんであるかという問題だったと思うけれども、そこでたしかに monetarial に測定できるものというかたちとしての定義をおいている。そして、そこに例の New Welfare Economics 論争のような非常にむずかしい問題があったということも当然だと思う。ただ私はそういう問題が、現実の具体的な問題として出てくる、あるいは行政的な問題として出てくる——単なる論理的な問題でなくて——ということには、やはりそれだけの背景があったのであって、どうしてもそれによってなんらかの対策をとらざるをえないという、そういう事態が起こってきたときに、やはり Social Welfare ということが問題になってくるのだ、そういうふうに考えるわけである。

それでは逆に Social Welfare というのはなんなのか、具体的にそれはなにを意味しているのかという問題になるわけであるが、やはり基本的には Economic Welfare も Social Welfare も、Welfare という点では同じであって、それはわれわれがなにを選択するか、選び取るかという問題である。その場合、それを貨幣あるいは価格を尺度としてわれわれが選択をするというかたちをとるか、あるいは具体的にわれわれがある制度のなかに主体的に介入してある選択をするということになるが、後者の場合には当然単一尺度に対する行動ではなく、一定の行動複合というかたちをとる。こういう場合に、どうし

てもわれわれは、こういった複合的ないろいろな尺度によって、われわれがある行動をとるということの一つの指標化しなければならないということになって、Social Welfare の問題が出てくるのだと考える。

これをもっと具体的にいうと、やはり一つは、さきほど申し上げたような個人の生涯周期というようなものがある。これはミクロの問題だと思うけれども、もう一つはやはりマクロの問題がある。われわれがいわゆる集団的な生存体系として、一つの人間自然システムというものを維持していかなければならないという場合に、われわれがどういう行動複合をとっていくかという、そういう問題がもう一つある。だから Welfare の問題にはマクロとミクロと両方あって、その媒介物として、やはり現在の段階ではどうしても経済的な自律メカニズムというものを置いて、そういう価格指標というようなものを一つおいたうえで、われわれはそういう選択をせざるをえないという現在の状況のもとにおかれているのではない、そのように考えている。

したがってもう一つ逆にこちらから問題を設定すれば、現在ある無数の Welfare index のなかに、どういう weighting をするのかという問題に、まさにこの問題が結びついているのではない、そういうことが第1点である。

それからもう一つ、Welfare States のメカニズム、とくになぜそれがメカニズムであるのかというご質問があったと思うのだが、やはりこれは、非常にある意味では首尾一貫したメカニズムになりにくい。なりにくいけれどもともかくそれが自動調節メカニズムというものを built-in しているからこそ、いままで生き延びてきているということなんであって、おそらくわれわれのいままで考えていた、純粋一般均衡理論なんかの考えているような純粋なモデルではなかなかつかまえていかなければならないという非常に複雑な問題がある。その意味では Welfare States というのは非常に不安定な組織だというふうにいわざるをえないと思うんで、たえずある意識的なチェックがかかってくる。それがいまの行政のようなかたちであり、そして、われわれが価格というような純粋の単一指標では接近できないような行動体系を問題にしなければならないということになってきている。まさにわれわれとしては、そういうようなものをメカニズムとしてつかまえる理論的な武器を、いま非常に要請されているという、そういうことではないかというふうに考えるわけである。

それから地主さんのおっしゃった古い貧困もあるだろうというお話、これはまったくそのとおりなんで、私は現象としては貧困には古いものも新しいものもないと思う。ただそれがどういうメカニズムで出てくるかというところに問題があるわけで、ある意味では、いま貧困文化というふうに、これは例のオスカー・ルイスの社会学的な分析などでつかまえているもの、あるいは例の蟻の町の問題とか、それからフランスのパタヤ部落の問題とか、もうぜんぜん文化的には異質なかたちをもっている。にもかかわらずなぜ現在それが再生産されてつづいているのか。ご承知のとおり、そういう貧困社会の家族構成をみると、家族構成は純再生産率1以下なのである。それ自身は再生産能力をもっていない。にもかかわらず、それが再生産されて持続していくという、そのところにまさに問題があるのではないだろうか、ということである。

それからもう一つ、江見さんのお話で、日本の特殊な形態のなかで、Countervailing Power がきかないというのは、そのきかないというだけではしょうがないんで、問題はなぜきかないのかということ、そこが問題なんだというご指摘があったと思うのだが、これは私としてはお答えすべき内容はあるわけであるけれども、これはちょっと今日お答えするには時間がない。それはそれなりに明治維新以後の日本の産業構造変化のなかで、生活構

造がどう変わっていったのかというなかでもって、まさに位置づけられるべき非常に大きな問題である。

で、これは最後に、そういう問題をいきなり欲望の体系のなかに閉じ込めてしまっているのか、社会福祉学というもののなかに閉じ込めてしまっているのかという地主さんのご指摘があったけれども、まさに私の問題は、そういう一つの問題設定はするけれども、問題はまさに全体としての社会の発展のなかでその問題が位置づけられると思う。しかしそのなかのいつも相対抗する力が、一義的に決定されないものとして対抗しながら、新たな問題をつくりあげていくという、そういうようなつかまえ方をしていく場合に、社会福祉論、あるいは社会福祉学というものも、それなりの学問的な位置づけをおく必要があるのではないかと、そういうふうに考えている。

そのほか、いろいろまだ問題はある。たとえば、公共部門の縮小の問題はたしかにおっしゃるとおりの問題があると思うけれども、にもかかわらず、なぜ昭和35年にわれわれが所得倍増計画をつくったときに、10年経てば国民総生産が増大する、それにつれて社会保障の支出の割合が大きくなると考えたにもかかわらず、依然としてあの当時とたいして変わらない状態にあるのかという問題は、いぜん残るのではないかと、そういうふうに考えるのである。

一 般 討 論

(午前の部)

角田 中鉢さんの今日のご報告は、むしろ基本的な問題を出しておいて、コメンターの方はもちろんのこと、一般の討論参加者にも少し挑発をかけてみようという、こういうお気持ちがあったように考えるが、まず簡単に三つだけ質問めいた意見を申し述べてみたい。

第1は、経済福祉と社会福祉という点にかかわるが、現在社会福祉——今日の場合、おそらく非常に広い意味での社会福祉と考えていいと思う——を問題にする場合、あるいは経済福祉との関係で問題にする場合、経済福祉で一応処理しきれなくなったところに力点をおいて up to date な問題からあげていけば、公害とか、過密化ということがあろうし、それから生活周期と家庭の問題、その他いろいろあると思う。あるいは産業社会の高度化に伴って、自然そのものとか、あるいは文化財とか、

そのほか風土的なものがどうなるのかという問題もあり、それらをなんとか、公衆衛生とか都市計画という視点からとられ、実際の施策を考えていくとしても、その場合には Economic-term で考えていかなければならないということになる。つまり、従来の所得その他で考えていくとしたところ、異質なものが飛び出してきて、それに対する施策を考えなければならなくなったという、一種の断絶めいた発想が現代では必要になっているのではないか。連続的な経済福祉という考え方からは、いまつきつけられている問題に対して、中鉢さんが指摘されている対抗力というか、そういうものを含めた調整機能すら発揮できないのではないかと、ということが少なくともあると思う。

第2点は、Welfare States の問題で、中鉢さんのいわ

れている Welfare States は、行政国家とか、あるいは経済国家とかいうものも全部含めた、むしろ等質的なものとして考えられるということにならないか。しかし、コメントのなかにも出てきたように、なんらかの理念なり、あるいは課題なりを考慮に入れた場合、これは第1に意見を述べたところと関連するが、たとえ同じ行政国家であっても分離的なものに力点を置いた場合もあるだろう、等という問題が起こってくると思う。

3番目の問題は、公共部門のウェイトが少なくなったということに関連しての中鉢さんのご意見について。すでにお考えではないかという気もするが、福祉問題を考えるときに、いろいろなサービス面を考える必要のあることは否定しないとしても、同時に分配——所得の分配——の問題を考えなければならないと思う。ところが、いままでのところ生活の最低保障なりなんなりについてウェイトのおき方が非常に足りない。したがって、さきほどの Countervailing Power との関係もあるが、この10年間、課題をはたしていないようなところがあるのではないか。貧困問題との関連の指摘はすでにあるし、やはり所得分配の問題、したがって最低の保障の問題——貨幣単位を考えに入れた経済福祉の問題では、当然ミニマムの必要という問題がある——を解決しなければならない。それがこれだけの成長を遂げた日本で必ずしもできていないというところに、いわば問題が大きく残っているのではないかという点、その三つを一応質問したい意見として申し上げたい。

司会（福武） 中鉢さんがお答えになるべき点もあるかと思いますが、まず、いろいろなご意見を伺うことにする。

副田 レジメの6ページに、「貨幣単位によって測定可能な経済福祉とは異なる社会福祉の理論」と書かれている。その社会福祉というのが、生活欲望、あるいは人間欲望の充足、あるいはその疎外というようなところに力点を置いて考えられているように思うが、そこで2点質問したいと思う。

一つは、人間欲望、あるいは生活欲望というふうにたいへん抽象的にいわれていて、これはそれだけのお考えがあつてのことだと思うが、実際には、もし社会福祉を欲望という観点から考えていこうとすると、欲望の分類というか、欲望の種類を考える必要があるのではないか。もっといえば、欲望のなかに疎外された欲望——これは未充足の欲望という意味ではなくて、それ自体が非人間的なというか、望ましくないというか、言葉はどうでもいいけれども——そういう欲望と、それから人間的な欲

望というものが区別できるのではないか。

中鉢先生ご自身のお仕事のなかで考えてみると、以前東京都の委託で行なわれた「最低生活費の算定の研究」があったと思うが、あのなかで、高度成長下の低所得階層において、見せかけの所得上昇、あるいは消費ブームの幻影に追われて、エンゲル係数は実質的に下がるという犠牲を払いながら、耐久消費財の購入に狂奔するというような統計的事実を示されたことがあったと思う。たとえば、その場合の低所得階層の耐久消費財に対する欲望とは、必ずしもそれが充足されればよいというものではないと思う。そうすると、やはり欲望の分類というようなものが考えられると思うが、それについてお考えを伺いたい。それが第1点である。

いま1点は、人間欲望、あるいは生活欲望が、貨幣単位によって測定可能な経済福祉とは違うものと一応いわれていると思うが、欲望充足の程度は、当然消費する貨幣量によって規定されるという側面をもつと思う。もちろん、それ以外の社会的な要因、民族的・歴史的な条件も欲望の性質を規定しているが、貨幣量が、その充足の程度を規定する一つの有力な条件であるということとは否定できないのではないか。

そうすると、非貨幣的というか、貨幣単位によっては測定できない社会福祉というものを考えるならば、欲望という概念が必ずしも適当ではない、という言葉が過ぎるが、ややふさわしくないのではないかという疑問をもつ。この点についてもお教えいただきたいと思う。

嶋田 さきほどから先生のお話をお聞きして、先生の生活行動というお考えを伺っていると、私も先生のあとを追っているという感じがする。社会福祉を必要ならしめる生活行動という場合に、先生の体系のなかでは、経済的な福祉と社会的な福祉というものが別個に考えられる領域をおもちのようである。経済福祉というものは資本主義経済のなかで資本蓄積優先という一つの中心をもっている。その中心と違うところに、生活行動の中心というものがある。だから、生活行動からいえば経済的な福祉が包含されているのだが、しかし、経済的な福祉の側面だけを強く生かしていくという資本蓄積優先の資本主義的要求が、疎外現象を起こしてくると思う。伺っていると、先生のお考えは、経済的な福祉という資本蓄積優先のものが一つあり、さらにそのメカニズム自体が社会福祉を要求するという、資本蓄積優先、たとえば労働力を保全培養しなければならないといった資本蓄積優先のなかに包含されていて、しかも、それとは違う生活行動中心の福祉があるということで、この二つを統一的に

考えなければならない部分と、それからはっきり中心を分けて考えなければならない部分とあるように思うが、そのあたりの交通整理を伺いたい。

司会 中鉢さんが答える分量がだんだんふえていくという感じがいたしますので、このへんでちょっとお答えいただきましょうか。それでそのあとはもっと積極的に質問というよりも、ご意見を述べていただくようにしていただけたら幸いです。

中鉢 最初に角田さんの3点。1点と3点は私の申し上げていることと別にそう食違いはない。ただ第1点について、この異質的な問題というのは、たしかに最近の経済発展のなかで表面化してきているけれども、その根は、いわゆる大不況以後の新しい体制形成のなかに、理論的には含まれていたと思う。それがいま出てきている、というふうに考えたい。

いちばん問題なのは第2点であるが、第2点については、4ページのところに三つばかり条件をあげておいた。つまり、第1に「主要産業諸部門がすでに資本主義化し、国家が経済的諸機能の操作を通じて間接的に全システムを調整しうること」。これは、たとえば第2次大戦前、あるいは第2次大戦中における日本の行政国家との関係において一つのポイントになっているだろう。

2番めは「各産業部門が相互に関連して、自律的な発展をなしうるだけの国民経済の規模をもちうること」。第2次世界大戦は、ある意味ではさっきおっしゃった軍事国家とか、経済国家とか、行政国家とかのいろいろな可能性のなかから、国家体制の自然淘汰——生存競争みたいなもの——をとおしていちばん effective なものを残していったという、そういうかたちだと考えられる。そのなかで残ったのは規模の大きいもので、アメリカにしてもソビエトにしても、あるいはヨーロッパ共同体にしても、結局そういうかたちでしか残りえなかったということであり、それに関する一つの問題が第2の条件に含まれている。

3番めが、Welfare State と最も関係の深い問題で、ほかに一つ大きな軍事セクターのようなものをおかないと総生産が吸収できないというかたちをとるのかどうかという問題になると思う。

この第3点は、実は非常に大きな問題であって、行政セクターをどう考えるかという問題になり、それはそれで論議しなければならないことがあると思う。しかし、一応こう考えているということで、問題をあとに残させていただきたい。

次に副田さんのお話で、エンゲル法則停止の問題であ

る。あれがつくられた消費で実は見せかけのものだという面もあると思う。しかし、必ずしもそうとはいえない。というのは、この時期に核家族化が急速に進んでいる。そうすると、それ以前とは違った生活のための諸設備、諸制度が必要になってきて、それをどうしても得ようとすると、そのぶんが肉体維持のために不可欠な部分に食い込んでくる。こういう現象が産業構造の変化——これは蓄積の変化によって出てくる——から、就業構造あるいは社会階層の変化をとって生活構造変化に波及してくるなかでしばしば起こってくる。そこに実は非常に大きな生活不安なり、貧困なりの原因があるということではないか。

詳しく申し上げる余裕はないが、どうも明治の終わりに第1次大戦にかけて、日本の産業構造が変化した時期に同じようにエンゲル係数が下がって、食費以外の購買力の割合がふえるという現象が起きている。実質生計費指数で割ってみると、食費の購買力そのものが下がっているように考えられる現象が、どうも明治40年代から大正の初期にいくつか出てくる。

そういう問題があるので、欲望の種類は、一般的な欲望の分類として出てくるのではなく、その時代における生涯生活周期の型との相対的な関係で決定される。そういうものとしてつかまえる必要があるのではないかと考える。

次に、貨幣タームで測れるかどうかという問題。これは貨幣では測れないなにか美的な価値というような意味で申し上げたわけではない。貨幣量がふえたから、それによって一義的にふえた、あるいは減ったというかたちで関数的につかまえられる面がある。これは実は経済的福祉のなかにもあるのではないかと。というのは、さきほどの地主さんのご指摘にあるとおりで、その意味では、この二つの関係は量的に中間項をたくさん含んでいる。一応この貨幣タームで測定できる、そういう指標を使って社会がシステムを自律的に維持していくことはできるが、ある限度をこえると、どうしても他の指標によって行政が介入しないと、システムそのものを再生産できなくなる。そういう意味での質的な相違点が出てくる。そう理解すべきであろう。

最後に嶋田先生の点について、たしかに私は資本の論理——それ自身の蓄積という論理——に対して、欲求充足システムというものをある程度対応するものとして、両者の対抗関係というかたちでつかんでいる。しかし経済福祉と社会福祉が質的に違うと考えているのではない。welfare というものは一つだと思う。ただどこまでも

monetarial なかたちでつかまえられるものと、それではつかまえられるかたちで出てくるもの、というように、つまり welfare 実現のメカニズムの違いとして、この二つを分けて考えているとご了解いただきたい。

司会 それでは、ふたたびみなさんからご意見をうかがいます。

山田 いま最後にお答えになった問題と多少関係があると思うが、「経済福祉と社会福祉」という問題に、今日の歴史的な変換期をどうつかむかという観点から迫ろうということには大賛成である。しかし、理解の仕方に少し私には整理できない点がある。というのは、経済的な目標と社会的な目標となにか分裂があるというふうにつかむのか、そうではなくて、もっと広い福祉というものの目的手段の体系を拡充しなければならないというふうにつかむのか、あるいは分裂はありながら、そこに大きな拡大を求めるような視点でつかむのか、そのへんが理解しにくい。

ことにガルブレイスの「対抗力」という言葉をよくお使いになるが、福祉国家論ではあまり「対抗力」というのは使わないように思う。むしろ“infrastructure”という言葉を使う。ところがガルブレイス流の「対抗力」ということを非常に強調されるのは、やはり分裂というものを非常に強調されることではないかと思う。しかし、分裂ですむものだろうか。やはり福祉という大きな目標体系がいつそう拡充されて、そして非常に幅輻したつかみ方をしなければならなくなったというふうにも考えられるので、そのへんのご意見を一つ承らせていただきたい。

中鉢 たいへんむずかしい問題で、たとえば Welfare State における国家の役割はどういうものか、いわば一つの調停者ではないかという、そういう問題であると思う。

しかし調停するとすれば、調停者自身はどういう価値判断に従って調停するのかということになり、無限の問題の連鎖の中に落ち込んでしまう。

市場における極大化現象一つをとってみても、実はその極大化がどのくらいの計画期間における極大化であるのかということによって、いろいろな判断が成り立つ。必ずしも一義的には定まらないということがいわれている。いわんや社会福祉のように、いろいろ複雑な利害関係をもつ個人が、ある程度共通の媒介区によって集団を形成し、社会的圧力として政治的決定機構に参加していくということになった場合に、非常に多元的な価値尺度がそこに作用してくる。

その点がさきほど申し上げた Welfare State の不安定性ということに関係してくると思う。つまり市場における価格——売手と買手の競争の結果あるバランスが成立する——それに似たかたちを、政治的意思決定のなかにも働かせていく。それが「対抗力理論」ではないだろうか。結局そのなかで、国が調停者としての役割を果たすのだが、その舞台——市場に該当するもの——が立法機関であり、行政過程におけるいろいろな委員会であり、あるいは司法機関における陪審員制度であり、というようなことになると思う。しかし、そういうかたちではたしてうまく integrate して一つの均衡に達するかどうか、これが実は Welfare economics の最大の問題で、数学では解きにくいのが当たり前ではないだろうか(笑)。

そのへんがおっしゃるとおり私の場合には、最初からある一義的な解を論理的に求めるというかたちではない。現実には戦後の25年は、そういう運動が高度の産業社会のなかで動いてきた時代なのだ、われわれはそのなかで指標を分析し、そのなかから典型を抽出し、典型によって特殊を説明し、そうすることで法則をつかまえていくという努力をしなければならない。そういう段階にあるだろう。だから、社会福祉の問題は、どこまでもわれわれの目的ではなくて、われわれがある認識をするための法則なり傾向なりを発見する際の道具立てなのだ、論理的な道具なのだという姿勢でこの問題に接近していかなければならないのではないかと、というのが私の申し上げたかった点である。お答えになったかどうか……。

高橋 昔、経済学者だった男が、どこかの知事をしていて、シビル・ミニマムなどということをしている。その知事と友人関係にあるので、シビル・ミニマムということを勉強しているが、今日のお話を伺い、そういう問題についてもたいへん教えられるところがあって感謝申し上げている。

経済福祉と社会福祉の関係ということがさきほどから問題になっているようであるが、こういう例を考えた。医療——お医者さんのところに行って治療してもらうこと——は、昔の日本のように、完全に market mechanism に従って、個人個人が貨幣を出して治療という福祉を得ていれば、これも一つの福祉である。ところが、こんど完全に日本の医療体系が、たとえば国家医療体系あるいは地方公共団体の医療体系になってしまうと、医療そのものは同じであるけれども、それこそ社会福祉の次元にはいるといったほうがいいのではないだろうか。こういうふうにと考えると、実は経済福祉と社会福祉というのは、先ほどからメカニズムの問題も出たが、market mecha-

nism を前提として個人個人がそのメカニズムに従って貨幣を払って得ている福祉のことを経済福祉といて、社会福祉のほうは、社会公共機関というか、国なり自治体なり、あるいは個人でない Institute を通じて満たされる場合の福祉のことをいっているのではないか。

そう考えると、実は経済福祉のなかにも社会福祉のなかにも、貨幣で満足させられる福祉とそうでないものがあり、社会そのものについても同じことがいえる。公共団体の場合でも、その制度をつくるには貨幣がいるわけだが、それを受益者というか、受けるほうからいえば価格を払わずにすむから、そういう意味では現在の医療は両者の混合形態になると思う。言い換えると、market mechanism を前提として、その受益者が価格なり料金なりを支払うほうが経済福祉、公共組織、公共機関を通じて行なうほうが——したがって貨幣の場合もあり、貨幣でない場合もあると思うが——社会福祉と試みてはどうか。そういう考え方をするほうがどこかのシビリアンにとって律語がいいもので……(笑)。

司会 高橋先生から私が期待したようなお話が出たわけですが。これからあと、わずかししか時間が残っておりますが、いまのようなお考えでいいのかどうか、もっとこういうふうに考えたほうが、今日のテーマである「経済福祉と社会福祉」を理解するのにいいのだというようなご意見をどしどしお出しいただきたい。

副田 さきほどの質問の引続きで、中鉢先生からいちどお答えいただいたが、労働力の再生産を経済福祉のほうから考え、欲望の充足を社会福祉のほうから考えるということにまだ十分納得がいかない。

たとえば、マルクスが自然的欲望と必然的欲望という概念を使いながら行なった「労働力の価値規定」を考えてみても、労働力の再生産と欲望の充足を、それほど区別する必要があるのか。どうもそのへんが少し疑問に思える。

ただこの二つの側面は、中鉢先生の生活構造論の組立てと俯瞰にかかわっているので、二つの側面を区別されることもわかる。しかし、それが社会福祉の理解に使われることになると少し疑問が残る。

そこで、自分の意見を「盲蛇におじず」で申し上げると、やはり学説史的に考えて、福祉はほとんど経済福祉としてエンゲル・ロントリー以降理解されていた。それに対しアメリカの社会事業理論の独自の発展が他方あって、そのなかで社会福祉をパーソナリティーの概念との関連で理解するというもう一つの伝統みたいなものが生まれたのではないかと思います。戦後の日本では、これ

らが複合されて経済福祉的な考え方と、パーソナリティーの発達即社会福祉だとする考え方が合わさって、そこで経済福祉と社会福祉というような立論が一つは可能になった。後に社会的消費手段とか、あるいは自然条件とかが生活構造維持のために非常に重要な意味をもつということも強調されるようになって、これをパーソナリティーの発達などと合わせて社会福祉として考えるようになった。ただその場合でも、社会的消費手段、たとえばシビル・ミニマムというようなものは、貨幣単位で測定することが可能なわけで、その意味の経済福祉に入れてよいのではないかなと思う。貨幣単位で測定されないもの、ということならば、それはパーソナリティーの発達というようなものになるのではないか。そういう意味で、経済福祉と社会福祉というのは、ある意味では福祉の多元化というふうにも考えられるわけである。

それからもう一つ、今日は、こういう主題の設定にどのような意図がこめられていたのか、十分理解していないのであるが、最近いくつかの機会に、現在の日本の政治経済というものが、経済の論理だけで動いている、これらに対して社会福祉の側からは福祉の論理というものを考えて対抗する必要があるという発想を聞いたりみたりすることがあった。この場合、福祉の論理というのは、利潤追求の絶対化を否定して、権利としての社会福祉を指示するというようなところだろうかなと思う。この社会福祉の権利というものは、やはりそれ自体としては抽象的な、つまり貨幣単位では測れないものとして押えられている。ただこれが現象面で、たとえば、最低生活費の確保ということになると貨幣単位で測れるものになってくる。だから、もしそういう意味で経済福祉、社会福祉というのなら、社会福祉をなにか経済福祉の上位の概念というか、非常に本質的な——という言葉がたいへんあいまいだが——ものとして考えることになるのではないか。私としてはそういったパーソナリティーの発達の問題を、あるいは生存権というような言葉を使ってもいいが、権利としての福祉というような問題（非貨幣的なもの）を社会福祉の問題として考えたいと思う。

吉田 お話を聞いていて、社会福祉の内側にいる者としていろいろ感想があるが、一つだけ中鉢先生にご質問させていただきたい。

今日のシンポジウムの1と2の関連については、必ずしもはっきりご説明がなかったように思う。1を聞いてみると、どうも社会福祉一般という感じがし、第2部は、私どもが常にいっている社会福祉事業とくっつけた福祉の問題、という気がして、この二つの関係にかなり違和

感を覚えている。いま副田さんから少しお話があったことに付け加えることになるが、日本ではこの問題は、社会政策と社会福祉、あるいは社会事業というかたちでずっと展開してきて、かなり長い歴史がある。たとえば大河内先生は社会事業は補強するとおっしゃるし、金丸さんなどは補完するとおっしゃるし、あるいは倉池さんは補給するとおっしゃるように、両者の関係はずっと補完関係であった。今日お伺したいいちばん大きな点は、学生に聞かれるといつもいちばん困る点で、「と」というところにある。「経済福祉と社会福祉」の「と」であるが、私どものように内側にいる者は、社会福祉理論を理解するときには、大体3点から理解する。第1は対象の問題であり、第2は主体の問題であり、第3は処遇というように考える。いちいち申し上げると時間がかかるので、第1の対象の問題だけ取り上げてみると、大体社会問題と、それから社会事業対象——あるいは社会福祉対象——は関係があって、それをはっきりさせていくことによって、いまの問題が多少解けるのではないかと思う。現場で社会福祉と関係している者には、たしかに社会問題という発想が根底にある。しかし、社会福祉事業対象とか、そういうものにはどうしても主体の問題がはいってこなければならぬ。

客体的な社会問題という発想と、それからある面で主体的にとらえなければならぬ社会事業対象という発想と、この二つが二元論でいくのか、あるいは一元論でいくのかといったところを少し説明いただければ、午後からの問題につながってくると思う。現場に出ている方は二つに割って考えては仕事は務まらないという見解に立つが、中鉢先生の場合には二元論でつかまえるのか、あるいは、やっぱり一つのものだが、いろいろその上に関係的な側面が展開するというふうにおっしゃるのか、そのへんをはっきりお教え願えればと思っている。

司会 午前と午後をつなげて、同じ意味で社会福祉を理解したうえで今日のシンポジウムが開かれているというふうに私は理解しておりません。いまお三人の方から出された問題について、今日の主役の側は一体どういうふうにか考えるのかといったことを述べていただくと、大体時間が切れることになろうかと思います。

まず中鉢さんに、高橋先生のところから出発したような問題についてのお考えをうかがい、それからコメンターの方々に——またひっぱり出して申し訳ありませんが——、一言ずつお話しただいて午前の部を終わりたいと思います。

中鉢 社会福祉について最後に、吉田さんのほうから

お話があった社会政策と社会福祉という問題は、ある意味では社会政策の本質論争と同じような問題を社会福祉の領域でも扱われたのではないかという気もするが、一つの伝統である。今日それにあえて正面からふれずに問題を提出しているのは、それなりの理由がある。つまり、ああいうかたちの議論にはあまり生産性が認められない。社会福祉の本質はなんだ、社会事業の本質はなんだという議論をする前に、一体そういう問題はどのような歴史的な背景のもとに出てきたのかという議論をしないからこういうことになってしまうのだろうという気持ちがあって立論しているとお考えいただきたい。

やはり対象としては、現在あらわれているような貧困の新しい形態と、貧困の一つ一つの内容よりも、それが出てくるメカニズム、それが問題である。それに対応できないような社会福祉論であっては意味がないし、社会福祉事業であっても意味がない。主体としては、中央政府と同時に自治体というものが非常に大きな意味をもってきており、そこにおける住民の行政参加という問題が出てくる。おそらくこの問題を抜きにして社会福祉の問題は考えられないのではないか。この点はさきほどの高橋先生ご指摘の点と、ある程度関係が出てくると思う。monetarialにマーケットで購入できるものが経済福祉であり、公共的機関によって与えられるものが社会福祉であるという分け方は、結果的にいえばそうなるのだと思う。しかし今日午後の「社会福祉事業の公私問題」という主題からもわかるように、私的なかたちで提供される社会福祉の問題がやはりある。それが実はさきほどの参加の問題、あるいは他方自治体の活動との関係という問題に密接に結びついてくると思う。

それから、さきほどの経済財についても、公共財の問題は、社会福祉とほとんど変わらないような問題をかかえているわけで、外部経済効果が大部分であって、個人がもてないものは個別的に分割してしまうわけにいかないから、どうしても公共的なかたちで提供されなければならない。そういうものから個人が受けるのは、社会福祉と考えていいのではないかと思う。

したがって、これは副田さんの問題にも関係してくるが、あるものが経済的に評価できるかできないかという問題よりも、貨幣タームの増減によって、その増減が一義的につかまえらるるかつかまえられないかという問題に重点をおきたい。つまり貨幣 term と市場メカニズムによる指標だけで社会がコントロールできないとすれば、他の指標をどうしてもつかまえていかなければならない。だから GNP になにか違う Welfare index を加え、プ

ラス・マイナスで測定できるものが福祉指標だというふうに考えたくない。GNPで測れるもの全部が、別な指標でもういちど測り直されるということではなければならない、と考える。

そういう意味では、社会福祉というのは積極的に定義しようとしても、どうも社会的には negative にしか定義できないような性質をもっているのではないかということをつけ加えたい。

司会 それでは江見さん、地主さん、一言ずつお話しいただきたいと思います。

江見 最後の総括で、中鉢さんのおっしゃろうとすることがまさに大詰めを迎えたというか、そういうところにきたと思うのだが、私は経済福祉と社会福祉は、出発時点においては両方をしいて分ける必要のない相互包摂的なものであったと思う。ところが、いま資本主義の発展をとおして経済福祉のなかにはめこめない部分が出てきている。そこから乖離したものを包み込むより広い基盤、より広い体系というものが必要になってきて、そこで経済福祉を包み込むより広い体系として社会福祉の体系というものを考えざるをえないだろう、こういうことではないかと思う。したがって、社会福祉の体系のなかの中心的部分は経済福祉ということになるのだと思うが、社会福祉はそれをより広く包み込む、包摂するわけである。しかし、経済福祉を規定していた論理、あるいはメカニズムは、ただそれを概念的に拡充することによって、より広い社会福祉の体系を説明できるのかどうか。あるいはぜんぜん視点を変えて、もともと経済福祉から発生したものがあっても、それを包むより広い概念となった社会福祉の体系としては、別の論理なり価値基準なり、そういったものをもってこなければならぬのか。その点がまだよくわからないが、大体以上のように理解している。

地主 福祉の指標についていろいろな見解があるが、

従来、福祉という場合にはとにかく非常に positive なものだけを出していた。その中心は GNP だとか、あるいはリアルな所得水準だと思うが、そういった positive なものを出して、そこから福祉を指標化するという作業がなされた。ところが経済が成長してくる過程で、やはりその裏にマイナスの面がある。そういう意味で negative な側面を主として包摂するのが社会福祉ではないだろうか。もちろんいまいった positive というのは善とか悪とかということには必ずしもならないが、そういういわば positive なもの、これが経済福祉によって代表される、こういうふうに考えたらどうかと思う。

司会 このへんで午前の部を閉じることにはしたいと思います。総括しようにもなかなかむずかしい、今日の議論でも、中鉢さんは現実的な問題からという発想で、抽象的な論理をむしろお避けになるということだったわけです。こういうシンポジウムはなかなかむずかしいと感じたことは、こんどは個別のいろいろなファクターについてのご質問が出て、そのほうに重点がかかりすぎるという欠陥が出ることです。これには司会者の不手際も拍車をかけていると思います。結局どうとらえたらいいかは、総括的な結論を申し上げられるところまでいかなかったかと存じます。いろいろな考え方がそれぞれの方にあると思いますが、しかしそうしたいろいろな考え方を、今日の議論を通じて、参加者の方々にそれぞれ検討し直していただくと、今日のシンポジウムも十分意味のあったことだと思います。

午前の部を閉じるにあたり、レポーター、コメンター、そして一般討論に参加していただきました方々——とくにこのシンポジウムには関西から多くの方に参加していただき、たいへんありがたく思っておりますが、そういう方々に厚くお礼を申し上げて終わらせていただきます。ありがとうございました。

〈社会保障研究所シンポジウム〉

はじめに

司会(嶋田) きょう社会福祉における公私問題を取り上げていただいたことは、われわれとして非常にありがたいと思う。これは社会福祉にとって非常に大きな問題で、日本の場合、公に対して民間事業はどういうふうにあるべきなのか、現状はどうであるのかという問題は、社会保障全体にかかわる問題として、日本社会の背景において考えなければならない問題である。

ところで午前中のお話で、ある程度お膳立てができて、その土俵のうえでお話をするということが、すぐできるかということを考えると、午前のお話で社会福祉の方向づけを伺ったのであるが、実態はかなり違っておる。非常に苦しい問題をたくさんもっている。そこで、これから2人の方にまずそれぞれ40分ずつレポートをしてい

ただいて、そのあと15分休憩をしていただいて、その次に3人のコメンターの方にコメントをしていただき、論を進めてまいりたい。願わくば談論風発であってほしいが、同時にただいろんな話をした、いろんな話を聞いたというのではなくて、日本の社会福祉における公私問題について、私たちがなんらかのかたちで礎石を築くことができるようにということを、お互いに考えていきたいと思う。

私は司会がへたなので、なにほどのこともできないと思う。どうかレポーターの先生方もコメンターの先生方も、談論風発になるように、ひとつお話をお願いしたい。

それでは最初に日本社会事業大学の仲村優一先生をお願いしたい。

社会福祉における公私問題(1)

仲 村 優 一

中鉢先生の「経済福祉と社会福祉」についてのレポート、および論議されたこととの関連ということは、私は特別に考えていなかったの、けさほどの論議の終わりのほうで、午後とのつながりということを出されたことに関して、当然前提になる「社会福祉における公私問題」の社会福祉に関しての私の考えを述べたうえで、公私問題にはいなければならないと思うが、この問題には深入りをしないで、現実社会福祉の名において行なわれている歴史的な現実としての社会福祉事業が、現に直面している問題としての公私問題に限定をして私の見解を述べたい。

いわゆる狭義の社会福祉の領域で、常に公私問題と名づけられていたわけではないけれど、この公私問題からむ問題が論議されるようになったのは戦前からのことであるが、とくに注目されるようになったのは戦後最近の十数年以来であるといってもよいと思う。そしてそれが非常に先鋭なかたちで論議されるようになったのは、比較的最近のことで、社会福祉の領域で、とくにいわゆる民間社会福祉事業に対して、公費の委託のかたちをとって、公から公費が実際に出て、社会福祉の現場の仕事が行なわれるという、その度合いが非常に高まってきた

ことに由来している。

これは戦後、ご承知のように民間社会福祉事業が財政的な危機に直面をした時期に、日本ではその危機を打開するために、通称、措置委託制度といわれる、民間のサービスを政府が買うのだという考え方に基づく仕組みが導入されてから、民間社会事業における措置費の占める比重というのが非常に高くなってきた。ところが、その高い比率そのものはその後変わらないままで、実際には民間と公の間のいろんな側面、とくに職員の処遇問題における公私の格差が大きくなってきた。それが一つの問題のきっかけになり、社会福祉の実際の仕事、理念的には憲法第25条第2項に規定されている考え方に従って、国家責任のもとに展開されなければならないはずのものが、このように、それを実際に実践する局面を担当する職員の処遇に差があっているものかどうか、ということについて問題が提起された。

そのことに関して、けさも問題になった高度成長過程において社会福祉全体のもつ意味と同時に、とくに最近では社会保障費のなかで、社会福祉費の占める割合が大きくなってきた、この状況に対応して、公私のそういう処遇面での格差というものが、職員問題というかたちで現

われている。それをそのまま認めておいてよいのかどうか、こういうことで提起されたのが、おそらくきっかけであろうと思う。

これについては同じでなければならない、あるいは民間は公より低くてもいいわけではないということでは結論は一致するのだが、なぜそうでなければならないのかということについては、説得力ある答えが出されてはいえないように思う。それでそのへんの問題について、若干の問題整理をしたいと思うが、実はこのことについて私は明快な回答を出し、所見を述べるということではできない。そこでここでは二、三の問題提起をさせていただきたいと思う。

結論的にはいま申し上げたとおり、社会福祉における公私問題を非常にすっきりと分けて、その責任の分担関係を明確にするということは、私はできないのではないと思うのだが、現実には社会福祉の仕事は、公私両方の仕事に常に並存をして存在をしたし、歴史的な事実としては、明らかに私的な社会福祉事業に対して、公的な社会福祉事業の比重が全体として大きくなってきている、そういう事実が存在する。

これは現実の社会福祉に関する統計のいかなる指標をとってあらわしてみても、明らかにすることができ得る事実である。もちろん経過的には民間よりも公、あるいは公よりも民間というように、どちらかが優勢であり、あとからその状況が変わってくるという動きがみられるものであるが、おしなべていえば公のものが、あるいはもっと厳密にいうと国立ないしは地方公共団体立の社会福祉の仕事、なかんずく地方公共団体がその責任において設立する社会福祉の仕事の比重が、全体として大きくなってきているということは、これは動かすことのできない事実である。

その間にあって、いぜんとしてかなり大きな比重をもって民間の社会福祉の仕事が存在し、そしてさきほど申し上げたような問題が具体的な課題としてその解決を迫られているということで、これが大きな問題になっているわけである。

この問題を概念的に整理をするうえで、私はレジメにも書いておいたとおり、若干前提としてはっきりさせておかなければならない点があるのではないと思う。それは日本語であらわすと私とか、民間とか、あるいは公のほうは公立とか、政府立とか、必ずしも明確でない言葉で示されることになるのだが、これを英語であらわした場合——もちろん英語も明快に常にだれしも納得する概念の使い方使われてきているわけではないが——少な

くともこういう概念の整理の仕方が、一つ重要な意味をもっていると思うのは、スタチュトリー (statutory) という言葉で表現される側面と、ボランティア (voluntary) という言葉で表現される側面とのはっきりした区別である。ボランティアというほうは、これは通常民間という言葉で訳されているのだが、それがはたして民間という訳であたるのかどうかということについて、少し検討を要するのではないかと思う。また法令によって規定された、究極的には国家の責任を法令の規定によって具体化するサービスの側面が、スタチュトリーなサービスだというふうに説明できるかと思う。ボランティアというのは、これはかなり複雑な、いろんな意味を持てるように思う。歴史的には明らかにボランティア・アクションとか、ボランティア・ワークという概念で呼ばれてきたものが、イギリスの例などをみても、とくに宗教的なものとか、あるいはアメリカの場合だと、それがさらに人種的なものと宗教的なものが結びついてとか、そういった国家の規制を受けない、むしろ国家から相対的に自由な、そして強制とか義務とかを伴うことなしに、自由な選択の原則のもとに行なわれるサービスというものが、歴史的にはボランティアという言葉で呼ばれてきたように思う。

イギリスなどの場合、あるいはイギリスに限らず欧米では、そして日本もその例外ではないが、法令で国家の責任において提供されるべきサービスが、歴史的にボランティアな仕事として、国家に対して自由な関係で行なわれてきたものの相対的な関係でどう処理されなければならないのかということに関して、たとえばベバリッジ等によって論じられた。これは基本的には両者が並行であり、かつボランティアなものを積極的に公の線で利用する考え方が前提になっていると思うが、その利用は理念的には決して統制の関係ではなくて、対等の関係で行なわれるべきものということと考えられてきておりながら、現実には日本の場合には、これが統制的なもの、あるいは下請的なもの、あるいは結果的にはかなり安上がり的なものになっている。そこに、そのほうが安くできるという一種の経済合理性が働いているのではないかと思うが、そういう現実の姿をとって民間の社会福祉事業が展開されてきたということに、一つの大きな問題があると思う。

その場合に民間移管というが、はたして日本の民間社会事業といわれるもの、あるいは民間社会福祉事業といわれるものが、その言葉で一括されてすべて理解されてよいものであるかどうかということに関して、これは少し概念処理をしてみるとすぐに明らかになることなので

あるが、通常、割合にその点が明確にされないままで、民間社会福祉事業の存在理由というものが論議される傾きがあるように思うわけである。

いわゆる民間社会福祉事業のなかには、私は明らかに性格の異なる二つのものがあると思う。これはあとの一番ヶ瀬さんのご報告のなかで、たいへんきれいに図式で整理されているので、そちらでさらにわかりやすいご説明があると思う。一つはすでに申し上げた公費の委託によって法令に規定されたサービスが、民間社会事業の手によって展開されるという部分と、もう一つの必ずしも公費の補助とか、あるいは委託を条件としないで、民間独自に、民間の財源をもとにして、民間の私的な社会福祉事業体が提供するサービスとしての社会福祉、これは明らかに基本的に異なるものであるが、その点が十分整理されないままで、民間社会福祉の名において呼ばれ、問題にされてきた傾きがあるように思う。

私はそのへんの問題について、レジメにあるように、いま申し上げた前者の、法令に基づく法律用語を使うと、たとえば福祉の措置という言葉でいわれている、国のそういった委任を受けた地方自治体の責任において都道府県知事なり、あるいは具体的には公的な行政機関がその権限に基づいて展開することが、公権力に基づいて展開することが要請されているサービスが、民間の社会福祉に委託をされる場合、これが委託費と呼ばれるものになるわけである。その委託費に基づいて行なわれる民間社会福祉の仕事は、その仕事、サービスの内容自体はおそらく公的な社会福祉、国家責任を分与されて、実際には地方自治体がその責任において展開するところの、自主責任を負うところの公的なサービスの一種の変容した姿、バリエーションとみるべきものではないかと思うわけである。

そういう公的なもののバリエーションとしての民間社会福祉なるものが存在する根拠をどこに求めるか、あるいはそういうものがいかなる合理性をもって社会福祉の体系のなかに存在する場を与えられるのかということについて、これが現実には公的な行政体が行なう場合にくらべて、そこにかかる費用は少なくともすんでいるという意味では、安く上がって経済合理性が貫徹されているということになる。

さきほど述べたように、理念的にはそうではあってならないとされているし、サービスを受ける対象の側からみてみた場合、国家責任に基づくところの社会福祉が、いちばん末端のレベルにおいて、市民としての、あるいは国民としての対象者に具体化されるその局面において、

公的な社会福祉から受けるサービスと、民間的な社会福祉機関から、あるいは社会福祉施設から受けるサービスとが異なるものであっていいはずがない。それが、もし質において、量において異なるとすれば、これは明らかに憲法の理念に反するということは理念的には明らかにいえるわけだから、その面からこれは同じものでなければならぬ。少なくとも民間のほうが高くあってはいけない。あるいは国家責任を分与された地方自治体なり、そのサービス実施機関が定めるところの基準を下回ってはいけない。定める基準というより、実際に公的行政機関が実施に移せる水準のサービスよりも下回ってはいけないはずだということは、理念的には明らかにいえる。

しかし、実際にはそうになっていないということについては、そちらのほうで財政的な経済合理性からすれば、少しでも安く上がるほうがいいということで、民間サービスを利用するのだという理屈が一つ成り立ちうと思う。これは理念とは反するが、現実にはそういう論理がそこを貫徹して、それが結果的には民間のサービスに対する統制的な、そして民間サービスが公的なものを補充する役割を果たすということになっている。その点を実践的に民間の側からどう切り返していくかということに関して、民間の社会福祉の側からの主張なり、それを切り返すための論理なりというものをどこに求めたらいいか、これがとくに民間福祉の立場からの大きな研究課題とされているわけである。

いま申し上げた公的な機関から委託を受けて行なわれるという仕事、部分としての民間社会福祉に対して、それを受けないで行なわれるところの、私の使った概念というと、ボランティアでかつプライベートな民間社会福祉事業というものは、範囲は非常に狭いし微々たるものであるが現実には存在する。しかし、社会福祉の歴史をたどってみると、過去において、とくに慈善事業が社会事業へと移り変わる、その歴史的な移り変わりの時期において大きな役割を果たしたといつてよいと思うが、よくいわれるような開拓的な、実験的な働きを、いちばんはっきりしたかたちで展開した民間社会福祉なるものが、公費に依存しないでかつて行なわれたという事実、大きな役割を果たしたという事実が存在をする。そしておそらくその流れを汲んで、今日の時点において、やはり同じような意味合いをもって、微々たるものであるが民間の社会福祉事業が現実には存在しているということは、否定できない事実である。

しかしモデル的なかたちで、あらゆる意味で純粋に民間の社会福祉事業と呼ぶるものが、日本の現在の社会

福祉体系のなかで存在する可能性があるのだろうかということでも問い直してみると、これは非常にむずかしいということが明らかになる。

たとえば一つの例でいうと、純粋な民間の社会福祉事業のモデルというものが、さきほどの国家責任に基づいて、法令を根拠として提供されるところのサービスを、民間に委託される場合のその仕事自体が、もし本来的なあるべき姿で考えられるべきだとするならば、これは対等の契約関係において行なわれなければならないはずだから、もしそういう対等の契約性というものが、そこに成り立ちうる余地があるとするならば、そういう対等の契約が成り立たない場合に、民間が民間独自の立場で、民間独自の方針に基づいて、その施設なり機関なりの、何者にも拘束されない運営の方針なり考え方に基礎を置いて、そのサービスを展開するということがあって然るべきである。そして日本の社会福祉の体系のなかでそれが可能であるとするならば、これは一つの民間の独自性というか、ある意味で民間性が純粋培養されたかたちでの民間社会福祉なるものが存在しうるわけであるが、日本の社会福祉の体系のなかでは、そういう社会福祉が、あるいはそういう民間福祉事業が存在する余地はないように思う。

例をあげると、民間の場合では委託の対象として存在するいくつかの——これはなにをとってもいいが、たとえば老人ホームの運営ということをとってみても、養護施設の運営ということをとってみても、さきほど私が申したような、純粋に民間のそういう仕事が成り立つ余地は現実には存在しない。これはもちろん民間資源が乏しいということもあるかもしれないが、それだけではなくて、そういう事業が、かりにある人によって始められようとするときに、そういう事業はおそらく社会福祉体系のなかで、言葉はよくないが、私生児的な、あるいは未熟児的な存在として、偏見の目をもってみられるような、そういうものとしてしか存在しえないという一つの現実があるわけである。

保育所の領域において、かなり違う動きが出てきているように思うし、そのへんが民間の独自性というものを主張する根拠につながる可能性があるのかどうかという問題、とくにこれが地域と結びつきの運動の形態をとって、保育所づくりの運動が展開された、そういったものの関係でどうとらえるかというような問題が検討されるべき余地があるかと思うのだが、このあたりの問題は一番ヶ瀬さんがご専門なので、あるいはあとでおふれいただけるかと思う。

要するに私がここで申したいことは、民間の社会福祉

の純粋型というべきものが、日本ではすでに存在しうる余地がほとんどなくなっている。歴史的に、過去においてもほとんど存在したことがないし、今日の時点においてはいっそう存在の場所を与えられなくなっている。そうだとすると、さきほど申した委託の形態をとって行なわれる民間社会福祉の民間的なものというのは、一体どこに求めたらいいのかということについて、いっそう疑問のままに残って、それに対する回答が出てこないことになるわけである。

これについては民間の社会福祉の世界から、とくに民間社会施設の経営にあたる人たちのなかから、かなりいろんな貴重な主張がなされている。あとのコメントの阿部先生もそのお一人だと思うが、そのほかにも民間の方々からいろんな主張が出されている。その主張は必ずしも典型的に分けて整理することはできないが、おしなべていえば、やはり民間の社会福祉のサービスの柔軟性とか、あるいはこれは社会福祉の一つの重要な側面ではないかと思うが、社会福祉のサービスに限らず、いろんな社会的なサービスを、個々の市民のニーズに対応させて、個々の市民の個別的な要求にかかわらせて、それを具体化するという側面が、社会福祉には常に存在する。しばしば民間の領域でそういうものがよりよく生かされるという主張で、これが民間の側から出されることがある。

しかし、これは今日の時点でそういう側面が民間性なるもののなかに最もよく生かされているという事実を、日本の民間社会福祉全体のなかで、現実にも認めることができるのかどうかということで検討してみると、決してそうはいえない。むしろ逆にみなければならないという側面すらないとはいえないという事実を認めざるをえない。

もちろん民間社会福祉相互の間には、ある意味で公私間の格差以上に大きな格差があるから、この場合の格差というのは、結局はそのサービスの対象になる市民としての——社会福祉のほうではよくクライアントなどというが、受け取る側から、あるいは利用者の側からみた場合に、その格差が公私間の格差と同じように、民間のなかで格差が生じていて、同じ民間の施設の対象が、いっそう2重に、いわばマイナスのサービスを受けるという結果になっている場合が、現に存在するという事実を認めざるをえないわけである。

民間の側に、民間自体のなかでの格差が現実には存在して、それが同時にさきほど申した補充性と、統制的な関係を強化させる一つの要因になっているという事実を否定することはできないと思う。そうすると民間的なもの

ということで主張されるものが、必ずしも客観的な妥当性をもって民間性の根拠として主張しうるものになっているとはいえないことになるので、よけい民間的なものの存在理由がはっきりしないことになる。

このへんの問題について、さきほど申したように、純粋に民間的なものということで、民間社会福祉の体系のなかで、あるいは社会福祉のなかの民間社会福祉の存在の根拠となるものを主張しうる論理というものをどこに求めたらいいのかということを明らかにすることなしに、現在の委託費の制度が展開する限りにおいて、これはどうしても必然的な方向としては、やはり公的なものが全体をおおうところに近づいていくという、そういう方向に向かうことを否定することはできないのではないかと。私はそれでいいとは思えないのだが、それが必然的な方向ではないかというようにみざるをえないわけである。

もっとも、これは幸か不幸か公的社会福祉といわれるものが、実はいま申し上げた民間社会福祉のなかに求められる問題性に対応する相対的な関係で、ちょうどその逆の関係で、公的なもののなかにプラスの積極的な要素を認めることができるかということになると、現実には公的な社会福祉のなかに、これまた社会福祉の近代的な、あるいは現代的な理念に照らして、より公のもののほうがその原則を貫かれるようなサービスが提供されているという事実を認めたいという不幸な事態が存在する。

したがって、その点については公私両方を通じて、実は公私問題以前の社会福祉の課題が存在するのであって、むしろその点の追究のほうが基本であり、もし公私問題があるならば、そのうえに立っての問題として追究されなければならないのではないかと思うのである。それが現時点においては、さきほど申したように、委託費がそういうかたちで作用しているというところからくところの民間社会福祉の苦悩の表現だと思うが、こういう経済的な困難、危機を乗り切るための論理をどこに求めるかということで、民間社会福祉は苦勞している。それが今日、公私問題というかたちをとってあらわれてきているのではないかと思う。

だから問題は公私問題そのものにあるのではなく、その前提になる社会福祉そのものの問題ではないかと思うので、その点では公的な社会福祉が直面している問題も、やはり同じ課題を背負っているといわなければならないと思う。

それでは、公私はそういう共通の課題に対して、とくに社会福祉のサービスなるものが、個々の市民として、そのサービスの利用者にとって、今日の社会福祉の理念

にふさわしくそれが展開されるような、そういう条件というのはいかに満たされるのかという問題になるわけだが、これについては、もちろん社会福祉についての国家責任にかかわる国の基本の考え方、ある国の政策課題として考えなければならない側面が強いし、それと無縁にすべての問題を論ずることはできない。そこで私はその場合、サービスを一定の水準以上に保つための一つの条件というのは、公私をおしなべていえることだと思うが、そういうサービスを提供する人の水準を確保するというものでなければならないと思う。この問題がレジメにも書いておいた専門職制度の確立ということにつながるのではないかと思う。しかし、これはきょうの直接の主題ではないので、これには深入りしないことにする。

ただ、さきほどの民間的なものの追究の過程で、民間社会福祉のワクのなかで検討してみなければならない課題が、この側面についても存在するように思う。それは民間のサービスを一定水準以上で確保するための対社会的な一種の自己規制装置として、専門職的な制度が、民間社会福祉体系のなかにビルトインされることによって、一定の水準を確保できるという側面があると思うので、これが民間の社会福祉、とくにさきほど申した格差によって生じているマイナスの側面を、そしてこれは実はとくに民間社会福祉の指導層の、施設経営者層のかなりの部分のなかに現実に存在する近代社会福祉の理念に反するような社会福祉のあり方を現実化させているところの、そういう部分に対するアンチテーゼとしての役割を果たしうる条件ではないかと思う。

そういう部分がもっと追究されて、その側面から実際の民間の社会福祉の仕事の実態のなかに、自らの主体性というか、民間社会福祉の主体性を主張しうる、だれしもが納得するにたるものが、もし生み出される可能性があるとするならば、私は民間社会福祉の将来、あるいは社会福祉体系のなかにおける位置づけというものが、それによってはっきりするのではないかと思う。

この点について、どうも現時点において、私自身納得できるだけのものを見出すことができないわけで、結論的には、今日の社会福祉の体系のなかで、公私問題に集約される民間社会事業の課題というのは、民間社会事業自体が歴史的な過程において果たした役割にもういっぺんもどってみて、そして民間社会福祉のあり方自体を、自らの実践のなかにおいて整理し直してみようということ、そのなかから、もし自らの主体性を主張しうるアイデンティティーを主張しうるものが抽出されてくる可能性があるかどうかということについての、冷静な、厳密な自

已検討を要求される時点にきているのではないかと思うわけである。

これは仮定論議になるわけだが、もしこういう作業の結果として、民間社会福祉の主体性を主張しうるような、そういうなんらかの根拠を生み出すことができたとするならば、その先の公私の社会福祉の関係は、おそらく福祉サービスの利用者にとっての、サービスの選択の自由の原則の貫徹に基づく一種の淘汰作用によって、市民がその存在を認めるものが残るという、そのいかたちでの公私の共存形態が、それ自体意味をもつ一つの原則として貫徹することになるようになるだろうと思う。阿部さんが『季刊・社会保障研究』所収の論文で引用しているスィフトの見解などは、その前提条件として、そのへんの問題が明らかにされたうえで始めて明らかになることではないかと思う。

もちろん国家責任という問題は、その場合にそういうことで成り立つところの公私の社会福祉全体の存在の基

盤を、社会的、国家的に整えるということで明らかにされなければならないので、その点はナショナル・ミニマムにかかわる国家責任に属する課題ではないかと思う。

そういうわけで私自身の結論は、民間社会福祉事業の直接の責任者の方にとっては、あるいは意に反する結論であるかもしれないが、今日の時点における民間社会福祉の積極的な存在の根拠というのは、まだ私自身にとって納得のいくものが生み出されていない。むしろ今日の社会福祉の動きのなかで、その意義は相対的に明らかに低下しつつある。これを切り返す論理というものがまだ見出されているとはいえないということになるわけで、もし私自身そういうものが見出しうる可能性があるとするならば、見出す作業に加わらなければならないということの、実践的な課題としては、私自身に課せられている重要な課題の一つにそれははいってくるかと思うが、やや民間社会福祉の存在についての否定的な結論を引き出さざるをえないのである。

社会福祉における公私問題 (2)

一番ヶ瀬 康子

I 問題の研究視点

社会福祉事業における公私問題の検討の仕方であるが、公私問題について概念的には、あるいは理念的には、日本でもかなり古くから取り上げられていたと思う。たとえば明治31年の留岡幸助の「慈善問題」のなかにもその点についてふれており、「民設事業に十分資本を与え、政府事業に精神あり、学術ある人物に当たらしむる時は、おそらくはめざましき運動を見るにいたるべし」というようないい方や、あるいは大正デモクラシーのころに出た生江孝之の「社会事業綱要」などでも、「公営社会事業は形式的、事務的、物質的、官僚的である。それに対して民営側の先駆的、実践的な展開をすることが望まれるが、現実には順応性が乏しく、知識も戦前と大差なく、精神においても涸渇状態だ。その理由は事業の経営困難にあり、自己の品性を墮落せしめている。この両者を改善しながら、理論的に、全面的に発達せしめることが重要である」というような指摘がなされていたわけである。しかし、そういう理念型だけでとらえても、現実の問題を上から整理するだけに終わって、実際の具体的な矛盾点というものを明らかにすることはできないのではな

いか。むしろそういう実験性とか、先駆性とか、あるいはいろいろのあるべき姿から考えるのではなくて、国民あるいは需要者、あるいは利用者側からの視点で、現実の民間社会事業が、社会福祉政策のなかでどういう位置にあり、また公営社会福祉事業とどのような関係があって存在しているのかということ把握するほうが意義があると思う。

そういう視点に立つ限り、それは歴史的にも、あるいはまた現状把握のうえでも、かなり広い、また深い立場での調査の積上げ、実証的研究が前提に必要だと思うが、とてもそれをする時間、能力ともにならないので、むしろ仮説的な意味でいくつかのポイントを申し上げてみたい。

II 歴史的経過

まず先ほど申したように、公私問題というのは、概念的には明治30年くらいから日本にもすでに存在したわけであるが、それがきびしい現場からの問題として浮かび上がってくるのは、やはり歴史的な経過を経てからであると思う。その点からとらえると、本来、社会福祉政策そのものが、初期的段階においては民営社会福祉事業政策としてあらわれてくると思われるわけで、日本の場

合には大正中期、イギリス、アメリカはそれぞれ見方があると思うが、いずれも20世紀初頭ぐらいにあらわれた動きのなかで、それがいえるのではないと思う。

それはイギリスの1834年の救貧法の限界に対して、ボランティアに出現したいわば慈善活動が、しだいに社会性をもって定型化した段階で、これを言い替えば社会事業に転化した時期に、それがしだいに上に吸収され、あるいは利用され、管理されてくる。そういう状況がみられるわけであるが、そのところからこの問題というのは現実に問題になってくるのであろうと思う。

とりわけ民営社会事業の財政困難、あるいは現実の需要に対する対応の困難が進展するなかで、一方では公営のものがふえてくるとともに、民営のものは、法的にも財政的にも、権力あるいは政府の援助を受ける。その援助を受けることによって、一方で管理され操作されてくる傾向が強くなってくると思われるわけである。

これは日本では具体的には昭和13年の社会事業法の成立、さらに戦後は、社会福祉事業法の成立がメルクマールであると思う。アメリカではニューディールのころの民営と公営の関係、またイギリスでは1920年以後、とりわけ地方自治体からの援助がふえはじめるころからの状況であらうと思う。

一方、官僚統制が以上のような経過のなかで、しだいに強化されるにつれて、現実には弾力性を失ってきて、社会福祉事業自体が福祉需要との間に亀裂を生じ、そこへ運動体的な性格のものが出現する。いわば民営社会事業というものが、両極分解をしていく傾向が生じるのではないだろうかと思うわけである。

たとえばよく公私問題のときに、公式的に使われるグレイの平行棒理論というのは、1869年つまり慈善組織協会のなかでの民間慈善活動の存在意識として説かれたものであるし、またウェッブ夫人の繰出しはしご理論というのは、これは20世紀初頭において、むしろ公営社会事業がしだいに拡大するなかでいわれた理論だったと思う。またスウィフトのものは1934年で、その時期はそれぞれ歴史的な現実との関係で、それらのものが出てきたように思う。

そういう状況に対して、たとえばベバリッジの有名なボランティア・アクションに関する意見は、一方で市民法的な原理に立った公営、私営の財政分離を示したこともさることながら、ベバリッジの最も指摘したかったことの一つは、ボランティア・エージェンシーの問題ではなく、ボランティア・アクションを、むしろ官僚性に対する民主的、批判的な力として位置づける必要を述べた

面であったのではないかと思う。

そういうふうにとらえてくると、たとえばイギリスで1957年に出たルーフの『ボランティア・ソサエティ・アンド・ソーシャルポリシー』という文献における現実の民間社会事業の財政構成の分析等が一つのそれらの証拠となると思う。実際に1924年と1936年に、ある施設の寄付と地方自治体からの給付、それから他からの収入のパーセンテージでの推移では、明らかに地方自治体からの給付が増大をして、寄付が減ってきている。そのなかでボランティアの意味が問われてきつつある点をふれているのである。

それからアメリカにおいても、最近この問題は大きな問題になってきている。1970年の『ソーシャルサービス・レビュー』におけるベックという人の論文において、このことはより明快にとらえられている。ベックという人はヘンリーストリートのセツルメントのワーカーであるが、この人は「ボランティア・ソーシャル・エージェンシー」という論文のなかで、こういうことをいっている。ニューディールのころは当然唱えられていた民間社会事業のいわば先駆性、あるいは実験性——このころはウェッブ夫人の繰出しはしご理論的な発想が、アメリカにおいても非常に支配的であったわけだが、それについて現在再吟味の必要が出てきたということをいっている。再吟味の必要が出てきたその背後にあるのは、経済政策、あるいは経済計画の動向と、それから日々非常に明らかにあらわれてきている各種の社会運動の結果であるということとを指摘している。

ベックはそのなかで、現在ボランティア・エージェンシーといわれているものを三つに類型化して、それについてそれぞれ意見を述べている。三つというのは、一つはクエディ・ノンガバメンタル・エージェンシー、つまり擬似民営、非公営施設というもので、これは近隣関係の保持のためのプログラムの操作施設として、公的に位置づけられ契約によって給付を受け、収支をまかなっている。これは実質的には公営施設である。それから民営施設はプライベート・サービス・エージェンシーとしてとらえているわけで、自らで自治的に理事会をもち、それに専門家が加わって運営をしている。だが、現実にはきわめて封鎖的になってきている。そしてこれが今後どう展開するかは理事会とスタッフの質によって左右されるということを書いていっている。もう一つはトルーリー・ボランティア・アソシエーションというような呼び方でいっているが、本当の民間施設ということで、これは個々人の主体的な意思をもってグループをつくり、その集団

の力で共通の目的を見出して活動を続けている組織だということを書いてある。そして最後の本当の民間活動的な組織のなかでボランティア・アクションのルネッサンスが起こっている。もし未来があるとすれば、このアソシエーションのメンバーが、どれだけ社会のために生産的に働く能力があるかどうかにかかっている、というようにいい方で結んでいる。

こういう点からとらえると、民間社会事業の問題、とりわけ苦悩の問題というのは、これはとくにわが国において起こってきた問題というよりは、むしろ社会福祉事業に関する国家責任が明確にならざるをえなくなってきた時期以降、大体各国共通の傾向であるといえよう。多少それぞれの国の経済的な基盤と、それからとりわけ重要なのは、市民的自由の歴史的な伝統というものがあるかどうかという点と関係があると思われる。

以上のようにとらえて、それではそういう状況のなかでの日本の問題、日本の特質というものをどういうふうにとらえるかと考えると、これは日本の資本主義の発達過程の特質、それを反映した国家権力の特質というもののなかで、初期のころからいわば官民一体という方向のもとで、現実には民間社会事業が市民的自由に基いた民間性を発揮できる余地なく、代替的・下請的性格というものを強くもたされて今日に至っているということではないかと思う。それを媒介する日本の特殊官僚制というような性格は、今日でもある意味では残っていると思

われるわけで、そういうものとしてとらえていかなければならないと思うわけである。

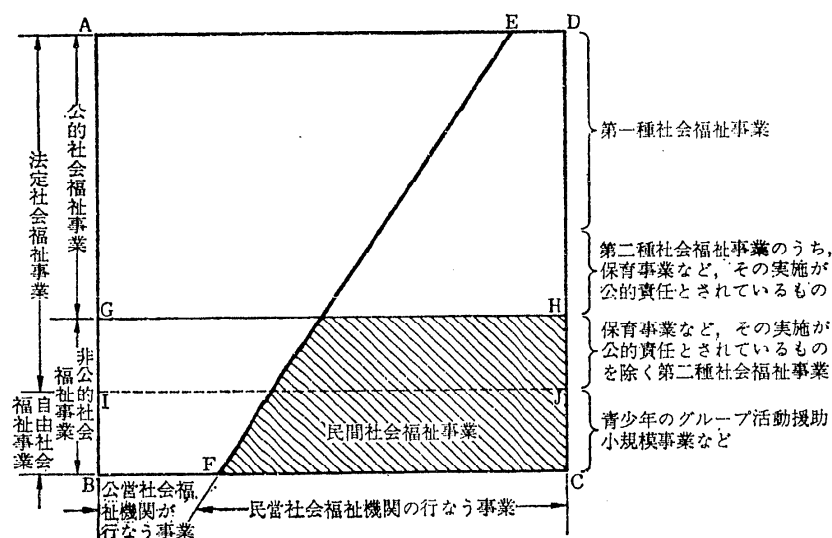
III 公・私概念の明確化

ところで、いま申したように公私問題というのは、歴史的な経過のなかでその現実があらわれてきたという、そういう問題としてとらえるとするならば、今日のこの公私問題をとらえるためには、一体なにが公であるか、私であるか、またなにをもって民間というのか、という概念整理というものを試みしてみる必要があるかと思う。とりわけさっき仲村先生がご指摘になったように、ボランティアということと、プライベートということの違い、あるいは関係等々、この一方で法定ということと公営ということの違い、および関係等々をみてみなければならぬと思う。

そのような点については、すでに岡村先生の『地域福祉研究』に収録された論文で指摘をされ、後にいろいろな委員会で同じような試みがなされているようだが、最も明快なのは、東京都社会福祉協議会が行なった概念整理だと思う(図1参照)。それを概括的に説明しておきたいと思う。

まず、社会福祉事業のなかに法定社会福祉事業、法律で規制され国家責任を明確に成文化されている法定社会福祉事業と、自由社会福祉事業、これは別に法定ではないけれど、いわば社会福祉事業としての性格であらわれてきたものを区分して、その法定社会福祉事業のなかに、

図1 社会福祉事業の分類



資料 東京都社会福祉協議会資料による。

公的社会福祉事業がすでに区分され、次に非公的社会福祉事業というものを区分する。そういうようなとらえ方をしたうえで、民間社会福祉事業と、いわば民営社会福祉事業というものの区別をしていくというとらえ方である。

IV 公・私社会福祉の動向

そういうとらえ方で概念整理をするだけでなく、問題はそういうそれぞれのとらえられるグループのなかに、どういう性格の社会事業が存在するのか、あるいはどういう性格の社会福祉事業が現実に法定であり、公的社会事業として展開され、一方で自由なものとして、また非公的として存在しているのか等々が具体的に検討されなければならないと思う。そういうなかで一つのとらえ方としては、いわば自由な社会福祉事業として展開されていたもの、つまり法定でないもののなかに、本来法定にすべきものが遅れていて、その状況に対して出現してきたもの、具体的には身心障害者基本法等が制定される前の重症身心障害者施設、ダブルハンデの子供の施設というのが典型的であるし、また小規模の無認可保育所等がそこに在るわけである。それからまた一方では法定できないもの、つまりごく小規模で一時的なもの等が、そこへはいるというふうにと考えられるわけである。それらが東京都社協の委員会指摘である。

そういうふうにとらえてきて、さらに類型化を進めると、いわゆる代替型のもの、本来法定で公的社会福祉事業で当然あるべきもの、とりわけ社会福祉事業法における第一種のもものが民営でなされている。また先行型——法定でないけれども、当然制度化あるいは法定化していく必要のあるもの、そういう先行型のものと、その他のものというふうに分類できるかと思う。

そして、次に、それでは現実にどういう社会福祉事業がふえ、また公営化され、どういう点が私営化しているか、あるいは民営化しているかというふうにとらえてみる。この点に関しては「公私社会福祉施設の動向を決める条件」という鈴木五郎さんの論文のなかに、かなり具体的にとらえられているが、私なりに整理してみるとこういうことがいえるかと思う。

昭和35年、いわゆる経済成長政策が強化されたところと42年との比較で、実際に公営のものをとらえると、施設数全体が増加し、そのなかでとりわけ公営が増加したグループ、具体的には老人センターとか、隣保館とか、僻地保健福祉館あるいは補装具製作、点字図書館あるいは保育所、児童館、精薄者授産施設、あるいは救護施設

等々であって、これからとらえると、より地域福祉型施設のような性格のもの、それから現実には社会復帰可能なグループというものに傾斜して公立の増加がみられるといえる。

一方、施設が増加して、そのなかでより民営のものが増加しているグループをとらえると、これは養護老人ホーム、特別養護老人ホームあるいは有料老人ホーム、重症心身障害児の施設、宿所提供施設等々、どちらかというところ収容施設的なもの、そしてより社会復帰がきわめて困難なグループのものが増加している。そういう傾向がみられる。

V 民営施設の問題点

ここでよくいわれる民営施設への責任転嫁の問題等が考えられると思う。とりわけ代替型の問題というのは、養護施設等に典型的にあらわれてくる問題であろうかと思う。そこでの実際の問題というのはどういうことであるかというところ、当然必要であると思われる経費に対し、現実の措置費が少なく、それが現実には人件費、運営費の公私格差となってあらわれてきているという点がみられるわけである。

これが公営の場合には、国の措置費プラス地方自治体からの上乗せによってカバーされていくわけであるが、民営施設に対する地方自治体の補助というのは必ずしも十分ではない。現に東京都の場合、これは保育所であるが、社会福祉公私格差は正対策のなかで、社会福祉施設従事者への適用が、現実の公営の施設のものよりも実際には低いところで考えられているというようなところにあらわれているかと思う。そして、さらにそういう地方自治体からの補助自体が各都道府県で状況が違いがあるわけで、きわめてその差が激しいということがいえるわけである。

それから、そういうものでもなお不足する場合には、当然これは共同募金その他の利用が考えられるわけだが、現実には共同募金が常に行き渡るわけではないから、実際には寄付行為をもってこれにあてる、あるいは収益事業をもってこれにあてる、あるいは利用者負担を増やしてこれにあてるという努力がなされているわけである。実際に寄付というのは、名目的な寄付というよりは、会員制あるいはその他の協力員制等々のもので、少額寄付をなるべく数多く集めるというかたちで、それは労働者階級の上中層などの相互負担によってなされている。そういう傾向がみられるわけである。しかも、そういうものはかなり偶然性のある場合が多いわけで、そういうもの

がない場合には、これは実際に施設を利用している者、あるいは需要者にとって差別となってあらわれているのである。

とりわけ今日公営の社会福祉事業自体に対して、かなりの割合で民営のものが存在し、そして現実の措置等は実質的には強制的になされるわけであるから、いわば選択の自由が存在しえない量的な状況でなされるわけであるから、それは明らかに一つの差別になって結果するわけである。

このような点は、施設の増改築等の場合にも著しい問題がある。本来、この措置費に固定資産の償却費が加算されていないため、実際に改築する場合には新たに調達するのが通常のやり方であるが、現実にはその建築費の調達をみると、かなり差がある。たとえば3分の1は共同募金もしくは都の補助、あとの3分の1は借入金、これは10年で返済、それから残りの3分の1の半分は自己資金、あとは協賛会の寄付、もしくは古材の売上げ等々、こういうかたちでなされているものもあるし、そのうち自己資金がより多いものもあるというようなかたちで、その違いが出てきているわけである。

この問題は、今後実際にはより大きな問題になっていくと思われるが、社会事業振興会の民営施設の老朽化施設の調査をみても、養護老人ホームの民営施設のなかの4分の1というものは老朽化が著しいと思われる現状にあり、養護施設の場合にも民営のものが半数であるが、そのまた半数近くが老朽化が著しいというかたちで指摘をされている。そういう点を考えてみると、今日の民営というものに対するいわば代替型というものは、明らかに安上がり施策であり、しかも結果的に利用者、需要者にとって、それは差別を生み出してくる。そういうものとなっているということがいえると思う。

一方、先行型というのはどういう性質のものが多くかというと、たとえば保育所づくり運動のなかからあらわれた無認可小規模保育所あるいはさきほど申した重度心身障害児施設のような運動体のなかからあらわれて施設化していったものと同時に、それぞれ自由契約を中心とした、どちらかというと営業型のものとが存在していると思う。おそらく今後その条件と成立原因の分析がなされることによって、その問題、課題等が明らかになると思うが、それについては今日は省略をさせていただきたいと思う。

VI 今後の課題

いま申したような状況を前提として、それでは一体ど

ういうところに基本的な課題があるのかということであるが、第1にいえることは、さきほど指摘のあった公私問題以前の問題、あるいは公私問題に共通しての問題、つまり日本における社会福祉政策の貧困、低水準の問題であろうかと思う。具体的にとくに明らかな点を申し上げるならば、これはいわば措置費自体が劣等処遇の原則によって貫かれているという状況であって、それ以上の現実の運営は地方自治体の状況か、あるいは民営の場合には偶然的な寄付その他に依存しているという点があるわけで、この措置費の問題というのが、まず一つの大きな問題であろうかと思う。

それから福祉需要に対する量質ともに供給不足、不備の問題が、やはり前提にあるわけで、本来民営の社会事業の先駆性、実験性なるものは、さきほど指摘のナショナル・ミニマムの貫徹と同時に、福祉需要に対する最低限の公営社会事業の供給がなされて、そのうえで質的に異なるものとしての「選択」として意味があるにもかかわらず、その点においての混乱、あるいは低位というものがみられるわけである。

そういうものを実際にささえている、あるいはそういうものを促進している、いわば今日の制度上の問題として考えられるものはなにかということになってくると、いくつか考えられるわけであるが、とくに申し上げたいことは、措置を受ける権利が、実質的には、たとえば養護を必要とする児童なら児童にあるけれども、それは施設を通じてなされるというかたちで、法定施設に収容されている場合のみ実質化するという矛盾がある。

たとえば保育に欠けるという定義そのものが問題であるが、保育に欠ける児童に、本来、措置費を受ける権利があるわけだが、実際にはかつては60人以上、現在は30人以上の規模をもった法定保育所で保育がなされているときにのみ措置費がおりするという、たいへん矛盾した施設中心的な措置が実質である。

それからまた、さきほど申した福祉需要に対する社会事業そのものの量質ともに供給不足、不備の問題の一つのネックは、今日のいわば設置基準、あるいは最低基準というものが、需要者側に立ってのものというよりは、人口割でとらえられた形式的なものであるということである。そこで現実には過疎地帯における要保育児童の場合には、その人数がとうてい集まらないし、集まった場合でもかなり広い通園圏が結果として起こってくるので、実質的には保育に欠けるままそこに残されていくような状況にあるわけである。

そういう画一的な措置基準や、あるいは設置基準、あ

るいは最低基準の問題等々がさらに考えられなければならない。

そして、一方で憲法 89 条の解釈問題があることも、これは周知のとおりであろうかと思う。

以上申したようなことの改善を前提として、それでは日本で、それだけで先ほどご指摘の自由選択の民間・民営社会事業というものが可能であるかということになると、必ずしも社会福祉のなかだけの問題ではなく、一方ではやはり需要者、利用者における費用負担の困難性の問題、とりわけ生活費の問題等々が出てくる。これが社会保険、あるいは日本の低賃金その他と関係のある面であり、その点の向上が必要条件であろう。

以上いろいろ考えて、当然民営社会福祉事業というのは、一つは過渡的の段階のものであり、公営化への指向が考えられるわけだが、しかしそれでは一挙にそのみを目指せばいいかということになると、現在の体制、あるいは権力、官僚機構のもとでは、必ずしもよいとは思えない。今のままでは、公営化イコール劣等処遇原則を前提としたうえからの画一化になりやすい傾向がある。したがって共通の、さきほど申したような問題を念頭におきながら、民営施設自体の中間原則的なあり方が考えられなければならないと思う。それは具体的には運動体的な方向への脱皮、あるいは純粋運動体的な、いわばボランティア・アクションそのものとしての高揚の必要であるかと思う。

しかし、それには民営社会福祉事業自体のあり方のなかで、具体的になお考えられなければならないたくさんの諸点があるし、それからまた純粋運動体的な、いわばボランティア・アクション、住民運動、市民運動等への経過のなかでとらえられていく必要があるかと思う。だが、やはりそこにも日本的な壁が今日存在しているということを考え、前進しなければならないのではないだろうか。

大体問題点の指摘ということで時間になったので、これで終わらせていただきたいと思います。

補論 今後の民営施設自体の課題としては、ことに日本のそれが多分にいまなおもっている閉鎖的性格や、私物視的傾向の残存ということとは、まず考え直されなければならない点であろう。たとえ創立当初は、自らの私財を投じたものであったとしても、社会福祉事業そのものは公的責任をもったものであり、施設は公器であるという視点また利用者の権利性になつての運営と経営がなされてこそ要求が生じてくるし、地域住民やその他の運動との連帯が生じてくるのではないだろうか。ところが、

わが国の場合、法人化している場合においても、経営と運営の責任は実質的にはほとんど分離しておらず、理事会自体が形骸化している場合が少なくない。そのため、実際にはよほどの熟達者あるいは創造的能力所有者がいない限り、民営施設が地域に根ざし、時代をリードする運営や運動を生み出すことがきわめてむずかしくなっている。

なお、公営施設に比し、民営のその特質については、そのにない手が生涯をかけている、天職と考えているという点にあるという説がある。私は、その現実そのものに感動することはしばしばであり、尊敬の念を禁じえないが、それが特質ではないと思う。それは、そのような人が民営に多いということであって、公営にもそのような人がふえるよう、むしろ現在の官僚機構を変えることを志向すべきであろう。また、民営の社会福祉事業家に限らず、自らの仕事にたとえ報酬あるいは賃金が少なくとも、生涯をかけているものは、教育者にもいるし、労働運動家あるいは文学者などにもいる。それよりも、民営の独自性は、社会福祉における「民主的・批判的力」になることにあるといえよう。それが、今日では運動体的性格をもつこと、さらに運動体そのものであることによって可能性をもつというのが私の意見である。

また、公私問題の突破口として、専門職能化の樹立そのものを仲村先生は強調されたが、私はそれを否定しないけれども、それだけとは思わない。すでに述べたような政策面における改善がともに必要であると思う。また、そのためには、つまり現在の政策の改善あるいは形成の推進力は民主的運動である。つまり政策改善、形成は、その譲歩としてなされたとき、国民にとって実質的な意味をもつ。ことに民主的運動にささえられない政策形成が、ファシズム的傾向の強化につながる現代において、手放しの専門職能化論は危険である。私は、専門職能化が民主的に機能するためのワケ組みの内実、弾力性とそれをささえる下からの住民参加、市民参加あるいは国民参加などが同時に考えられる必要があると思う。だが、さらにそのための前提としては、国民とりわけ国民の大多数を占める労働者階級が、社会福祉を他人ごとではなく、自らの問題、権利として把握するための論理と実質的展開が、さらに浸透していくことが必要であるように思う。その一つの突破口として、民営施設の脱皮は現段階において意義深い。とりわけ民主的市民の自主運営的性格への脱皮、創造を遂げながら、その過程において民主的市民教育として、社会福祉問題の現実を民衆に啓発することなどは、重要な機能の一つであろう。

司会 いまからコメントを始めていただきますが、順序を少し変えて、いちばんはじめに阿部先生、それから

三浦先生の順にお願いしたい。

コメント

私がなにを申しても、あのお二人の学者の先生が受け止めてくださると思うので、現業にある者として先に率直に問題を出したい。ただ私は現業を代表できるような立場にいるわけではない。おそらく現業のなかでは、少数派に属するといっているかと思う。きょうのお二人のリポーターの先生に挑戦できるような立場だと議論が非常におもしろくなるのだが、むしろ私が同感する部分が多いわけで、現業の代表的意見を述べるわけではないということ、あらかじめご了解いただきたい。

仲村先生のお話のなかに、現在、民間の特性を主張するような状況ではない、民間の大部分を占めている「委託」された部分は、民間というより公的なバリエーションではないか、そこで経済原則的な合理性というものに対して、民間がどうそれを切り返していくか、そういう論理が必要なのではないか、というお話があった。それを踏まえうえて、一番ヶ瀬先生からは、最後に公私の格差がだんだんと開いてきて、それが利用者にはね返ってきて、利用者の負担がだんだんふえてきているというお話があり、公私の概念を整理し、明確化しなければならないということをお話を聞いた。そして、仲村先生は公私に共通に要求される質の高さが問題であること、そして、職員の専門職制をもっと考えなければならないだろうといわれた。

私はそれには同感であるが、その場合、それではなぜ現在、公私の関係が明確にされないのか、明確にすることができないのかということから、やはり論じなければならないと思う。その理由の一つは、「民間」の意味が正しく把握されていない、すなわち民間性とは一体どのような性質と主張をもつものであるかが明らかにされていないからである。第2に、公私の共存を可能ならしめるための基盤というか、公私を貫いている一体感というか、共同体が十分に形成されていないということと、第3は、一番ヶ瀬先生から官民一体化ということが、下請けあるいは代替ということになるのだというお話があったが、官民協調というよりは、実は民間の行政に対する依存なのであって、行政が先導をして民間がそれに追随しているのが実態なのではなからうか。滅私奉公というように、公と私が無条件で対立概念としてとらえられて、

公私を総体的に論ずる土俵が設定されていなかったことが公私概念の不明確さに関係があるのではないか。私は、これは公の立場にも私的な立場にも、お互いに「甘え」が根底にあることを認識すべきだと思う。早くいえば、行政の権威とか、あるいは民間の自主性を確立していくために必要な深い意味での相互の信頼感と、そこから生まれる協力と批判の関係が日本の公私の間にはないのではないかと思う。

日本的な寛容ということがさきに出て、自主と自律と自制が公私ともに欠けているといわなければならない。したがって公私が正しくクロスし出会うことがない。民間社会事業は、自由企業的な形態をとっている。極端に言えば、好きな人間が好きなときに、好きな場所で仕事ができるというかたちで、その立場はあくまでも個別資本的な立場に立って、そのワクから出ることができない。したがって、いまの民間社会事業には、総資本的な視点が明らかに欠落していると思う。総資本的視点と個別資本的立場との間における関連性がないということが、今日の問題であると私は理解をしている。

ここからいくつかの課題が提起される。私は明らかに民間社会事業の自由企業的な形態の時代は終わらなければならないというふうに考えている。施設の絶対数が足りないという現在の状況を背景として、環境整備に狂奔し、しかもそれがあまり計画的になされていないというのが実情だろうと思う。しかし今日の時代においては、社会計画のもとで、公と私が無条件かつ有機的な活用、動員が考えられなければならないところにきているのではないかと判断をするわけである。

たとえば、さきほどお話のあった特別養護老人ホームの問題を取り上げてみると、42万人寝たきり老人に対して、現在110施設の定員総数がたしか7,800名ぐらいかと記憶するが、特養をつくるのに、設備投資に1人当たり大体250万円、土地代を評価すると1人当たり300万円かかる。そして、その一人の老人のコストが年間60万円ぐらいだろうと私は踏んでいる。施設の耐用年数が30年と仮定すると、設備投資に要する費用は相対的に低くなるが、30年間に消費する資金の総額は、100人定員の特養施設で約30億円となる。その大部分は措置費で支

阿部 志郎

払われるとはいえ、これは少なからざる額である。施設の立場からみても十分に考慮すべき問題であるが、国や自治体の財政的負担という意味においても、当然限度があるのではないか。一体、いくつの施設を財政的につくるのが可能なのか。いくつの施設が、ニーズからみて必要なのか。施設整備計画をどこまで発展させることができるのかということである。そういうなかで、コミュニティ・ケアとの関連をどのようにとらえていくか。ストックホルムの場合には、対象老人のなかで収容されている老人は6%と聞いている。一体、日本の老人で何%が施設に収容される必要があるのか。そのために何人の職員が必要で、その職員をどうやって養成するのであろうか。それに対してコミュニティ・ケアがどういう役割を果たしうるのであるのかというよりも、コミュニティ・ケアをしていくなかで、施設はどのように位置づけたらいいのか、さらに民間の機能はなにか、という考え方がまず要求されるのではないかと思う。

もう一つの課題は、仲村先生、一番ヶ瀬先生お二人ともご指摘になったことであるが、一番ヶ瀬先生によれば、施設基準というものが先行しているというお話であったが、ニーズに即して、どのようなケアが、保護が、一人一人に対して必要なのか、一体、一人の老人に必要なケアというのはなんであり、その老人がなにを求めて、なにをそれに対して応えたらいいのか、そういう個別的なニーズに立脚したあり方が欠けていると思うわけである。個別的なニーズに対して、どのようなかたちで対応し、そのためにどういう資源を動員するかが出てくるのではないか。いわば社会福祉の原則が、いまいささか忘れられているというところに私は問題を感じる。

言い換えれば、「高いところから、長い目で見た」長期的な総合的な計画と、「身近に肌で感ずる」ところのケア、すなわち、徹底した客観化ということと、ニーズに対する同一化ということ、そういう両方の側面からこの問題をみつめていく姿勢が求められているのではないか。もちろん、流動する社会のなかで要請されるニーズへの個別的対応と、一定の資源のワクのなかでの長期計画とではパラドックスである。しかし、この矛盾の自己同一に福祉の課題があるとすれば、民間の負うべき使命もここにあるのではないか。

お二人の先生がおっしゃった公私の問題は公私以前の問題だというのは、そういう意味であろうと思うのだが、私はその両方からアプローチされてはじめて公私の役割分担という問題が出てくるだろうと思うし、さらに、福祉の総量のなかで、施設にどのような役割を期待するか

という問題、あるいはそのなかでのプライオリティーをどうするかが明らかにされるのではないかというふうに考える。いわばまず客体を把握し、それにだれがどのように対応したらよいかを総合的に、そして個別的に判断することから、公私の役割が導き出されるといいたい。しかしながら、同時にさきほど一番ヶ瀬先生のいわれた公私の明確化、整理ということであるが、客体を明らかにすると同時に、主体の主体性というか、実践主体であるところの公私の主体をやはり問わなければならないと思う。なぜ民間は必要なのか。民間が本当にいまの日本の社会状況のなかで、福祉をになっていくということは、どのような意味で求められるのか。あるいは、公営化ということは本当に必要であり、よいことであるかどうか。これは福祉の本質にかかわる問題だと思う。施設の量的な問題よりは、福祉の本質という質的な、理念的な意味で公私を取り上げるということが必要ではないかと思うわけである。

それだけをいったのでは少し無責任になると思うので、なぜ民間の立場が重要であり、民間の仕事が必要であるかの私見を一言加えておきたい。第1に、福祉は本来ボランティアな性格をもっている。とくに人間関係において。行政は基本的には環境整備を一義的任務とし、全人的人格関係に介入することの是非が検討されなければならない。第2に、財政的基盤の弱い状況では、「効率」の概念の導入がたいせつである。国家財政の予算制度と、生産性を基礎とした民間の財務とは根本的に異なる。コストの点で民間が安上がりであるか否かは第2義の問題であって、ニーズへの対応を効率化していくためには、民間の存在は無視できない。第3は、官僚機構の自己運動化への「対抗力」としての民間機能の必要性である。もっとも、民間社会事業の実態は、必ずしもニーズを代弁しての批判勢力となっているとはいえない。民間の特徴を一言でいえば、ニーズに対する主体的判断と、それへの対応ということになるであろう。そこに公私の区別が概念的にも出てくるのではないか。そして課題としては、さきほど一番ヶ瀬先生がご指摘になったような、運動体を形成することによって新しく脱皮できるということまでいけないまでも、少なくとも今日起こっているような福祉をめぐる住民運動を民間が包括しうるかどうかが、あるいは、それとタイアップしていくことができるかどうかということに、民間の将来は左右されるのではないかと思えてならない。

仲村先生ご指摘の専門職制の問題、あるいはお二人からご指摘のあったサービスの選択の自由といったことも、そこからとらえることができると考える。ただし、私は

専門職制の問題は、仲村先生などはウェートをもって考えられないわけで、これは公私の共通の問題であって、専門職制ということを明らかにすることによって、公私の別という意味がどれだけとらえられるかということについては、いささか疑問を感じたわけである。

私がいま申した主体の立場、すなわち実践主体としての公私の意味を、福祉の本質に即してとらえるという観点から、お二人の先生のお話からは十分に聞き取れなかったように思うわけである。

これはお二人とも共通であったと思うが、公私の問題をとらえる接点になっているのは、やはり委託制の問題であろうと思う。この委託制をどうとらえ、どう理解するかということに一つのカギがあると思う。仲村先生は

委託制を、公的社会事業の一つのバリエーションだというふうにおっしゃったが、これは現業の人間にいわせれば、たいへん思い切ったご発言だと思うが、仲村先生のお立場は、民間は認めるけれど公営化が進められているなかで、民間の論理がまだ見出されていないという、いささか悲観的なご意見であったように伺った。そこで私の一番ケ瀬先生にお伺いしたい問題の一つは、一番ケ瀬先生は運動型ということをおっしゃったが、委託制を民間社会事業、私的社会事業とお考えになっているのかどうか、あるいは過渡的なご発言があったが、究極的に民間のサービスが必要であるとお考えになっていらっしゃるかどうかということをお聞かせいただければいいへん幸いだと思う。

コ メ ン ト

まず最初に、公私問題を取り上げる視角というか問題意識というか、こういったことについて意見というか質問というか、ごちゃ混ぜになりそうであるが、お伺いしたい。最初、仲村先生から公私問題というものを取り上げた理由についていろいろお話があった。たとえば今日においては、委託費を中心として公の費用が民間の側に流れ、決定的な意味をもつようになっている。また、施設その他の動きからしても、公的な施設が非常にふえてきている。そういうなかで民間が、民間らしい独自性を発揮しえなくなっているだけでなく、その存在理由すら改めて問われはじめている。これらに加えて、公的社会福祉事業に対して、民間の社会福祉事業が、いろいろな意味での格差をもってきていて、その経営、運営の面だけでなく、対象者処遇の面にも数多くの問題が出ている。そういった意味で、民間社会福祉事業の危機的状況が生まれ、ひいてはわが国の社会福祉事業そのものがかなえの軽重を問われている。こういったことが話されているが、この点は私も同感である。しかし、同時に、このような民間社会福祉事業の危機、あるいはその独自性の喪失というものを生み出したものは、はたして今日と新しく取り出されなければならないものであろうか。たしかに民間社会福祉の側の財政面の逼迫、国および地方自治体の社会福祉を安上がりですまそうとする政策、その他いろいろの事情が働いて、民間社会福祉の危機がさけられているのはご指摘のとおりであるが、問題はこれだけですまされるかどうかという疑問がある。さきほ

三 浦 文 夫

ど一番ケ瀬先生のお話にもあったと思うが、国あるいは政府と民間社会福祉事業の関係、あるいは公的社会事業と民間社会事業の関係というものが、戦前から今日まで明確になったことがはたしてあったのかどうか、あるいは、きょう会場にいらっしゃっている吉田久一先生も日本の社会事業の歴史を論述された著書のなかで書いておられるが、戦前から今まで、公私問題は非常にあいまいに残されてきたと思う。そしてそれぞれの時点で、あるときには、この両者の関係は公私分離の側面が強調されたり、またあるときには、相互補完的な関係として指摘されたり、そしてまたときには、公的社会事業の代替、肩代りのものとして関係づけられたりしてきたように思うが、それがとことんまで突きつめられることが非常に少なかったように思う。その意味で現在原理論的に、この両者の関係を明確にすることは当然必要であるが、同時に、この問題が改めて問われるのは、単に民間社会事業の危機、社会福祉における公的責任の肩代り、安上がり福祉政策とのかかわりでみただけでなく——もっとも、この点は今日きわめて重要であることは否定するものではないが——、今日の社会福祉に対する国民のニーズとのかかわりのなかで、これらのニーズにどのように応えるかという立場で、この公私問題を考えることもたいせつであると考えている。

たとえば、従来であると経済的貧困ということが、社会福祉にとって、とくに大きな問題であった。もちろん今日においても、その問題の重要性はいささかも減ってい

るものではないが、それと同時に他方においては、午前中の話ではないが、マネタリーのものとは別の性格の要求、ニードというものが非常にふえてきている。したがって、従来のように経済的貧困を中心とし、場合によっては、社会福祉が救済事業に収斂する傾向を示していた場合と同じように最低生活の保障の責任はどこにあるのかということでもこの問題を考えていくなれば、公私分離原則、民間社会事業が公的責任を代替したりすることなどを指摘すれば十分であるかもしれない。したがって、このような条件のもとで、公私の相互補完性などが議論されたとしたら、きわめておかしなものになるであろう。すなわち戦前のように最低生活保障の責任があいまいになっていた場合は別として、戦後の最低生活保障についての国の責任が明確化された段階で、経済的貧困の救済に民間社会福祉がどのような責任なり役割をもつかということになると、その議論はナンセンスに近いものとなろう。しかし従来はこの点すら必ずしも明確になっていたようには思われない。

ところが、社会福祉がこれらの経済的貧困に対する対策ということだけでなく、午前中の中鉢先生の表現を借りていうとノン・マネタリーな貧困、ニードに立脚して保護、救済、あるいは開発を行なうというようになると、これらのノン・マネタリーなニードに対して、その解決にあたる責任なり義務がどこにあるかは必ずしも明確でないだけに、公私のあり方および関係は、別の観点から問題にしなければならなくなっているのではないだろうか。

つまり、従来のようなかたちの公私関係の取上げ方だけではなく、新しい福祉ニードに対して、そのなかで民間のもつ役割というものを、新しい観点で検討することができないかとも思う。このような立場で公私問題をとらえる必要があるのかどうか、両先生のご意見をお伺いしたいと思う。

あとは、これに関連したかたちで若干内容的なことを補足的にお伺いしたいと思う。まず、とくに仲村先生が委託費というものを取り上げ、委託費による民間社会福祉事業といわれるものは、スタチウトリーの社会福祉であるとされ、公的社会福祉事業の代替であるということを指摘されている。この点は同感であるが、その場合、スタチウトリーといわれている内容は必ずしも明確でないような気がする。つまり、パブリックで、かつスタチウトリーなものであっても、国とか地方公共団体が自ら金を出し、自ら人を雇い、施設をつくって行なわなければならないのかどうか。これは社会福祉に対する国家責

任の内容の問題と関連するが、金とか資材あるいは施設をつくるという問題のほかに、実際に直接に人を雇って、直接に対象者を処遇しなければならない、そういう問題までも含まれるかどうかということも、もういちど検討し直してみる必要があるはしないだろうかというふうに思う。たとえば、最近話題になっている公有民営方式などをどう考えればよいかという問題でもある。

これに関連して、第3点として対象者の立場に立ってみると、公私どちらのほうのサービスが対象者にとってより有効であるのかという側面からも公私問題を考えることが必要ではないであろうか。もちろん今日のわが国における民間社会事業においては、財政的基盤も非常に脆弱だし、さきほどお話のように、非常に低い委託費のなかで運営が行なわれなければならない。そのために当然確保されなければならない要員も十分確保できない。まして質のいい社会福祉従事者は確保できていない。したがって、そういう現実で行なわれている民間社会福祉事業においては、対象者の処遇が必ずしも公営よりいいとはいいきれない。むしろ多くの場合、それより非常に悪い条件で処遇が行なわれている。これらの諸点については諸先生が詳しくお話されているので、ここで改めて繰り返す必要はないと思う。

そして対象者処遇にとって民間がよいか公がよいかといっても、格差のあるところでは比較のしようがないわけで、まずそれが問われる前に、格差をどのように是正するかが検討されなければならない。しかし、この格差是正問題はあくまでも委託制度、あるいは委託費という問題が、さきほどのお話によると安上がりという観点から行なわれてきているという現実根ざしているものであり、現実の解決はともあれ、考え方としては少なくとも公的社会事業に投じられていると同じ、あるいはそれを上回る委託費が支給されれば解決する問題であると割り切ることもできる。そのうえで、かりに条件が同じであれば、対象者の処遇という場合に、いわゆる公的施設がよいか、民間の施設がよいかということが議論としては行ないうるように思う。そしてその場合に、公的社会福祉事業の場合に、どうしても官僚制度的な硬直性とか、インスティテュショナルイズムだとかがより多くあらわれやすい。これに対して民間のほうがよりニードに柔軟に対応し、多面的にニードにこたえやすいといったようなことが、比較の問題としては出てくるかと思う。そしてそれはそれなりに検討する必要はあると思うが、それは別に、対象者のプライバシー確保は公私いずれのほうが行ないやすいか、あるいは対象者あるいは地域住

民のニーズを公私どちらのほうがよりとらえやすいかなどといった側面からも、公私それぞれのメリット、デメリットを比較秤量することもできるように思う。そのなかで、あるいは民間社会福祉事業のほうが、より対象者のプライバシーの確保に適しているというようなことを見出せるかもしれない。今後の検討すべき一つの側面としておきたい。

それから、第4点として一番ヶ瀬先生のお話とも関連するわけだが、今日の委託費、措置費という概念は、はたして同じものとして考えるべきなのかどうかということについてお伺いしておきたい。今日の社会福祉行政においては、これはともするとイコールで結ばれているように思う。しかし措置費というのは、あくまでも措置のための最低の基準である。これがそのまま委託費になるということ自体おかしいことだと思う。そこで、委託費と措置費という概念は明確に区別すべきではないか。とくに委託費、委託制というものは、公的に行なわれなければならない事業なりサービスを、公が民間から購入するという性格を一面ではもっているように思う。もしそうであれば、委託費というものは措置費と同じである必要はない。むしろよりうがったかたちでいうならば、措置費というのはあくまでも最低の価格であって、そのうえで公私双方の交渉においてしかるべき価格が認められ、委託費とされてもよいのではないか。

なお、ついでに申し上げなければならないことは、措置費決定についても、実は科学的なかたちの論拠はあまりないのではないかとすることである。さらにこれを決めていく民主的なかたちの仕組みにもなっていない。そういう措置費決定のところにも非常に問題がある。そういう問題のある措置費を基準にして、それがイコール委託費になっているという、したがって、措置費の低さと委託費の低さは密接に関連はするが、もともとと同じものではなく、その決定についても第1のメカニズムが必要になりはしないかどうか。

最後に、これは私もまだまとまっておらないが、一番ヶ瀬先生のご報告のなかで、社会福祉政策という言葉で呼ばれていたことに関連してお伺いしたい。先生はレジメの歴史的展開というところの最初のほうで、民営社会事業政策という言葉が使われていたと思う。歴史的にこれをみていくと、わが国の場合における民営社会事業といわれるものと、公営社会事業といわれるものとの関係をどういうふうにとらえればいいのか。たとえば外国でいわれるようなかたちの公とはぜんぜん別個のボランティア・サービスというふうなもの、あるいはボランティア

・エージェンシーというようなものが日本にどれほどあり、そしてその伝統がどういうふうに伝承されているのか、たとえば済生会とか、恩賜財団愛育会だとか、いろんなものができているが、そういうものがはたして民間といえるかどうか。もちろんそれらのほかに、宗教団体、慈善団体などによる民間的なものも少なくはなかったと思うが。これらが公的に公事業と実際的な関係をもっていたのかどうか、こういった点はさらに究明されなければならないように思う。

同じことは、それらと並列のかたちで存在した公営社会事業というものについても検討する必要がある。これらは例の救恤規則以来の、いわゆる日本における救済政策のなかで営まれ、それから若干時代が進むと、社会防衛的に青少年だとか、売春婦だとか、こういう問題について公が部分的にタッチをしてくる。さらに戦時中になると、富国強兵というか、あるいは労働力の確保というようなことから、公営事業の分野もさらにふえてくるが、そういうふうなかたちで公営社会福祉事業の分野というのは拡大はしてきているが、これらははたして民間の社会事業といかなるかわりあいをもっていたのか、極端にいうと、この両者は無関係のままに競合していたのではないだろうかと思ふ。

さきほど民営社会福祉政策ということをいわれたが、政策という場合には、これは公の立場からのアプローチではないかと思うのだが、そのように考えると、はたして民間社会事業政策というようなものが戦前にあったのかどうか、つまり、社会福祉事業というものが国の責任として意識されるようになったのは第2次大戦以降で、その場合に、それまでぜんぜん関係のなかった公的社会事業と民間社会事業をごちゃまぜにして、委託費という名の補助金を出し、一つの網のなかに組み込んだというのが実態で、もともと両者の関係は便宜的に組み込まれたもので、両者の関係は、冒頭でも述べたように、いちども明らかにされてきていなかったのではないかとも思う。そしてせいぜいのところ、この組み込みにあたって委託費制度を考案したこと、それから社会福祉事業法で公私分離原則を打ち出したことぐらいで、民営社会福祉政策というようなものはあっても戦後のことであり、しかも、その内容は貧弱そのものであったということになるのではないであろうか。

実は一番ヶ瀬先生が、このレジメで、戦前の民営社会福祉政策ということを書かれているので、この内容を具体的に教えただけならば幸いと思う。

いちばん最後に残ってコメントを行なうことになる、

いいたいことはすでに前のお二人の先生がいわれているので、それ以外のことをということで、まとまりのない

ことを述べなければならなくなったことをおわびし、時間も超過しているので、このへんで終わりたいと思う。

司会 どうもありがとうございました。ここで本当はすぐフロアのほうの皆さまのご活躍を願わなければならないのであるが、阿部先生から一番ヶ瀬先生に二つのご質問があったし、いま三浦先生からもご質問があったので、まず言葉の使い方とか、どういう考えをもって、その意見が出ているのかということ、さきにお話をいただきたいと思う。そこでまず一番ヶ瀬先生に対して阿部先生のほうからいわれた委託事業を民間事業と考えているのかどうかということ、それから究極的に民間事業を必要と考えているかどうかというご質問と、あわせていまの民営の社会事業政策という、政策という概念の使い方についてご質問が出ているので、その点をまずご説明いただきたい。

一番ヶ瀬 最初に阿部先生のご質問にお答えしたいと思う。究極的に民間サービスが必要なのかどうかというご質問であるが、この究極的という意味が私にはよくわからない。現実には民間サービスを一つの事業経営とみた場合には、限界が出てくると思う。さきほど両極分解といったが、これはやはり公営化への方向と、民間のアクションとしての分化がなされていると思う。だからそういう民間社会事業経営の設計という意味でとらえるならば、究極的に必要、必要じゃないということより、問題はおそらくかなり限界づけられていく。そして民主的公営化が可能な段階においては、むしろそういうものへ転化していくのではないかと思う。

そういう意味では、民主的公営化ということが、どういう条件で可能かということ、これは体制や権力の問題もあると思うが、社会事業の中身そのものでいえば、一つはやはり専門職制というものの身分が、あるいは制度がはっきりすることと同時に、一方では市民参加、住民参加がいわゆる上からのものではなく、下からのものになっていくこと。とりわけさっき措置基準の問題が出てきたが、今日の措置基準というのが、これは市民参加、住民参加のなかで決められないし、あるいは民主的には決められない仕組みになっている。社会福祉事業についての行政に対する民意の反映としては、諮問機関としてはあるが、その諮問機関自体の運営についてはかなり問題があるし、もっと参与機関あるいは公選制の委員会というようなものが考えられるのではないかと思う。

さっき教育行政と比較されたけれど、教育行政のほう

でも、いまのような任命制の教育委員のなかで、はたしてよりいいといえるかどうかについては多少疑問をもっているが、そういうようなものを前提とした公営化ということが、私はやはり究極的には当然であろう、あるいは必然であろうと思うわけである。

ただしそういうふうに行くまでの中間原則として、民間のサービスというのは必要である。それは運動体的先行型に、いまの民間サービスがどれくらい脱皮できるかということが一つであるし、それから現在の民間サービス機関からではなく、新たに住民、市民の運動体のなかでの社会福祉要求というものと、どれくらい接点をもちうるかということが決め手であろうというふうに思っている。

それから次は三浦先生のご質問であるが、委託費と措置費を区別して検討すべきであるということ、これはまったく同感である。もう一つ、社会政策の歴史に民営社会事業政策の問題が、日本の場合、はたしてどういうふうに受け取っているのか、あるいはそういうものがあつたのかということであるが、私は済生会とか、その他の恩賜財団というのは、これはむしろ救済事業的なものであつて、社会事業とはいへなかつたと思うのだが、それでは皆無であつたかということになると、必ずしもそうではなく、いくつかの多少意味のある試みというものがあつたと思う。たとえば特殊心身障害児に対する医療であるとか、あるいはセツルメントなどもそういうものがあつたと思うのである。そこらへんの十分な歴史の研究が必ずしも開拓されているとは思わないが、まったくなかったといいきれるかというと、多少疑問が残る。むしろそういうものが、市民法的自由への政治的圧迫のなかで押しつぶされたことはあつたけれど、萌芽はあつたというふうにとらえていきたい。そういうふうなものを一方に念頭においた場合に、やはり昭和13年の社会事業法の制定というのは、私はそれほど軽視していい問題ではないと思う。すでにそのとき社会問題に対して公私共同での運営が意図されているばかりではなく、寄付の報告に違反する場合には罰則というかたちで、これが統制管理的な意味で出てきてる。それを前提として助長保護ということがいわれているわけである。

もちろん昭和13年以後、日本の歴史は戦争にはいっていくわけだから、社会事業自体が厚生事業化して解体

してしまうわけだから、その意味では実質的に効力をもったかどうかは別問題として、そういう意図というものが、その時期にあらわれたということは、民営社会事業政策、ひいては社会政策というものを、現代の歴史段階のどこらへんからそれを政治でとらえているか、多少言葉を明確にいうと、国家独占資本主義段階というも

のを念頭においてとらえていく場合、それがやっぱり一つの芽をもっていた。しかしそれは潰滅して、戦後新たに明確なかたちをとってくるのが社会福祉事業法であるということがいえるのではないかと思う。

なおこの点については、ご指摘の点をさらに具体的に、基本的に今後考えてみたいと思っている。

一般討論

(午後の部)

司会(嶋田) これから皆さまの討論をお願いするわけであるが、その前に、いままでの報告、コメントから、いくつかの問題点を明らかにしておきたい。公私の社会事業という場合に、民間の社会事業というのが非常に低調な状態にあるという現実だけでなしに、将来の見通しも暗いというふうに、お二人の先生とも一応はお話しになられたようである。もちろん、だからといって民間社会事業がなくなるとまではいっていない。民間社会事業というものを積極的に認めるものがあるならば、そういう理論を自分は追究してみたいと仲村先生もいわれている。それから公的な社会事業は本当によい内容をもっているのかいないのかというお話も出たが、公的と民間とを対比して考えるようなことも、これからいろいろ皆さまからお伺いしたいところである。

ところで、まず最初に民間の社会事業は、そういう暗い面をもっているけれど、これをどのように克服していくか。仲村先生は専門職というものを伸ばしていくことで、民間の独自性を出していくというところに一つの希望を求めたいといわれているし、あるいは別の方がたは、民間の地域住民の運動というかたちをもって福祉を前進せしめるということで、民間事業の固有の領域を明確にしていくという指摘もあった。そこでわれわれは、一体どうしたら民間事業というものを希望のあるような状態にもっていけるかということ、しばらくの時間ではあるが話を聞きたい。

なおコメントのなかで非常に重要だと思ったのは、たとえばサービスの向上のための手段として、公私の問題を考えたいということ、いいかえると、いたずらに対立したものというふうに考えるべきではないというお考え、また阿部先生は自由企業的な形態における民間の社会福祉というのではなく、機能的に公私という問題を考えるべきだというふうにいわれていること、それから三浦

先生は公的社会事業は、金はスタチウトリーで国から出る、しかしながらそれを運営していく場合に、それは一体国がやらなければならないものか、それに対して民間が背負っていくべきものがあるのではないかということをおっしゃっている。

民間社会福祉と公的社会福祉というもののあり方、この場合、午前のお話は福祉国家という考え方から、非貨幣的なサービスというものは、社会福祉にゆだねられるということがいわれていたが、その社会福祉にゆだねられたというものを、公的と民間のどちらで背負っていくのかというのが午後の問題でもある。しかし、日本の歴史的な発展のなかでは、それは非常に暗いものであらざるをえなかった。客観的に研究をする社会学者としては、あくまで現実科学的にお扱いになるという点からいうと、いかにも民間社会事業の将来は暗いようにみえるけれども、しかしながら実際においては、そのなかでも、一体どういうふうに民間と公との関係というものをあらしめるかということによって、民間事業の固有の領域というものを認めうるのか、えないのかが問われる必要があるのである。

最後にもう一つだけいうと、社会福祉が社会保障と違う点は、全人的に人間を扱うということであると思う。そのためには、一体民間でやるものと公的にやるものとがハウル・ヒューマンビーイングとしての社会福祉の本質的な課題に対して、おのおのがどういうふうに機能が違っているか、そういう問い方をわれわれはしなければならぬのではないかとも思う。これらの点についてもご意見をいただきたい。

角田 福祉自身の問題については、すでに報告者の方や、コメンターの方から歴史的なパースペクティブを踏まえて問題を出されているので、違った角度から質問的な意見を申し述べてみたい。

というのは、これは報告者の方もコメントの方も、大体において共通している問題意識として、公私という区別はそれほど第一義的に考える必要はないということのようであるが、これはまったく賛成である。むしろ公益ということのなかで考えていくという意味で、この問題が考えられる必要があるのではないかと思う。そうすると、社会福祉において公私問題といっても、たとえば学校であるとか、あるいは医療であるとか、あるいは企業であっても、たとえば公益性の非常に強い交通とか、そういうふうなことと比較して考えてよいかと思う。たとえば交通企業の場合に、都市交通もあれば私鉄、私バスもあるし、場合によれば航空機というものもあるし、別の意味で電信、電話のような公共の事業でやってるのがあるかと思うと、実質的には公共の事業なのだけれど、株式会社としての国際電信電話などというものもある。したがって、そういうことからいえば、現在の福祉の社会的公共的な課題をになうという意味から考えて、公私がこの課題をどういうふうに生かしたらよいかという発想については賛成である。

したがって、学校その他との関連で考えた場合、こういうこともいえるのではないかと思う。つまり基準の問題について、公営の場合だと、それ自身の若干の格差、これは学校と違って、かなり格差は少ないと思うが、それでも若干の格差はあるかもしれない。それに比べると民間の場合にはピンからキリまで格差ははなはだしく、一番ヶ瀬先生が指摘されたように、ピンのほうに先行型、キリのほうに代替型というのが有りうるだろうと思う。そうすると先行型のなかには、将来は運動体が切り開くような意味での実験的というようなことと、もう一つは、たとえば若干経済的に恵まれているようなものに対して行なう社会福祉というような先行型というものもありうるだろう。それに対してキリのほうの代替型の場合には、おそらく財政的にも最低限度であるという問題と、もう一つは先行型のなかでの運動体の実験を含めたような先行ということと対比させて考えると、一種の遅れた、あるいは封鎖的な場合もあろうし、あるいは運営の仕方が遅れているという場合もあるかもしれない。

つまり真中の公営も若干の格差がある。しかし大体標準的になっている。そして、この標準に比して最高と最低のところに一応民営がある。ほかの学校とか医療とか企業などに比べると、日本のいままでの福祉の歴史からいって、アメリカの場合とは若干違って、先行型のほうが非常に少なく、代替型的なほうに片寄っているというような問題があるかもしれない。

そうすると、その最低のほうについて、むしろ公営が基準であるということがあるが、同時に、これは結局同じことになるのだが、現実には格差をつけて行なわれている最低の民営のほうを、どの程度高めれば本来の意味での福祉になるのか、別の言葉でいうと、たとえば公営を一つの規準にして、民営の最低をそこまで引き上げても、民営の最高、最低の格差というのはなくなる。したがって、いちばん下のほうの基準を、どこまでがまんできる程度の引上げが必要になるかということを、目的意識的に考える必要があるのではないかという点があると思う。

もう一つは最高のほうの先行型のほうを、どういうふうにしたら目的意識的につくり出せるのかという問題があるのではないかと思う。

そのことと関連してもう一点申し上げると、これは阿部先生がコメントとして指摘された点で、今日の都市問題との関連で、重要だと思うのは施設という問題である。これは住宅でも学校でもそうであるが、都市に人口が集中し、土地の値段が上がっているということからいえば、その施設をどの程度公営にしても、民営にしてもやっていけるのかということがあると思う。

仲村 いまの角田さんのご質問にお答えすることに直接的につながるかどうかかわからないが、民営のほうをどこまで上げなければならないかということ、それから一番ヶ瀬先生がおっしゃった意味での先行型というものを、どういうふうに目的意識的に設定するかということとは、ちょっと課題が違うのではないかと思う。民営のほうをどこまで上げなければならないかという問題であるが、これは現実の問題になっているのは物的な条件、具体的には措置費をもとにして、委託費というかたちをとって、先ほど三浦さんがいったように、これははっきり両方を分けなければならないが、その措置費の基準そのものが十分でないのに、それをイコールのかたちで委託をする。実際には地方自治体の場合には、それに上乘せするということで、そこから格差が生ずるという実態がある。そうすると民営のほうをどこまで上げなければならないかという当面の目標は、委託の部分については、委託の実施責任をもつ地方自治体において実施している線というのを、同じように民間への委託の部分についても実施するというでなければならぬと思う。これは当面の一つの具体的な目標になると思う。

関連してちょっとさきほど三浦さんがおっしゃられたことについて意見を申し述べると、実はそこまでいくのもたいへんだらうと思うのだが、その根拠はやはりさ

きほど私が申したように、物的な条件がすべてでないまでも、措置費によってしぼられる物的条件というのが、すべての基準であるという認識に基づいて、そしてそれが最低のところをカバーされるのであれば公営といってみても、民営といってみてもはじまらない。かりにそういう条件が同一であった場合、民間の特性というのをどこに求めることができるかということに関しては、私はよくわからない。わからないというのは、すでに現時点において、そういう条件が同じ、もしくはそれ以上であったとしたら、これだけのことができるという実験的な試みが現になされていないし、実験をする余地が実際に存在しないという実態があるからである。

しかし希望としては、そこから民間社会福祉の民間性というものが追究できる基盤がはじめて生ずるのであって、当面は具体的な政策目標として（むしろこれは民間の側からの運動目標とすべきだろうと思うが）、民間の条件を引き上げていくということをしなければならないと思う。

ただ私が申し上げたことは、どうしてもそこに少しでも安く上がったほうがいいという経済原則的なものがはいつてくるのを、それを排除して、いかにしてその線まで到達するかという、そういう課題が当面のいちばん具体的で大きな課題として解決を迫られていると思う。公私問題というのは、そこからさきの問題だと思うので、それでさきほどのように申したわけである。

一番ヶ瀬 いまの角田先生のご意見に別に異論があるわけではないが、多少補足的に申し上げさせていただきたい。

というのは、日本の民営社会事業というのはほとんど代替型に傾斜しており、それが劣等処遇の環境であるということを申し上げたが、どのぐらいに高めればという問題になってくると、実際には非常にむずかしい。具体的な方法として一つの例をいうならば、たとえば東京都の養護施設の場合、これは1969年の統計で、68年度の実情であるが、都立の養護施設の場合、児童1人当り年間50万9,000円をかけている。これは児童5.1人に1人の従事者がいるということなのだが、民間の養護施設の措置費は年間1人当り27万1,000円で、公的施設に比して半分よりもやや上回る程度である。そこでは従事者も児童7.5人に1人ということで、2人の保母数の開きがある。

そういう傾向に対して、多少過渡的な形態として出てきているのが公有民営というシステムだと思う。公有民営の形態は、最近社会福祉事業団の構想との関係で、大

体これも安上がり、代替的なものとして出てきていると思われるのだが、しかし一方そういうもののなかで、さらに民営事業を高める方法はないのかどうかということについては、やはりいくつかの方法なり、試みが現在なされていると思う。

具体的には高知県の保育所の公有民営のシステムであるが、それについては民主的な懇話会というものを設定して、そして公私双方に通ずる公準の設定ということをしている。それから財産、不動産管理についての市の責任を明らかにすると同時に、一方で経営者の責任を明らかにする等々のことを考えているわけである。

そういう意味で、現実にはいくつか出てきている実際例というものについて、もう少し具体的な検討をするなかで考えていく必要がある課題ではないだろうか。

吉田 さきほど司会者が明るい面をとおっしゃっているが、暗いのは暗いままに追究していったほうが、はるかに議論が生産的だという見解を私はもっている。

そこで公私分離であるが、私は日本にこの近代原則が適合するかどうかについては、若干疑問をもっている。疑問はあるが、占領軍が設置した公私分離の原則というのは、それなりに日本のような制度のなかでは意味があったと思う。それがいま、はからずも阿部先生のほうから、まさに平和的共存というかたちで出されて、せっかく蒔いたものが、ここで未熟児のまま流産してしまうのではないかという心配がある。近代100年、われわれの国の社会事業が繰り返してきたことを、またここで過去にさかのぼっては困るという感じを実はしているわけである。

そこで仲村さんに一つご質問したい。これは全体の問題として考えていただきたいことなので、仲村さんに質問しながら全体の問題としていただきたい。

民間社会事業施設全体をながめるとき、いわゆる社会事業の原則から考えれば、民間社会事業では対象をどうとらえるかということが一つの問題としてあると思う。これはいまお話を聞きながら、漠然とまどめてみたわけであるが、大体三つぐらいの傾向になるのではないかという感じがする。

一つは対象を非常に情緒的にとらえてしまった。つまり論理の線にとらえずに、たいへん情緒的にとらえてしまった。ある面で運命共同体的に考えてしまった。そのことはそれなりに意義があったと思うが、同時に問題の本質なり関心を自分の周辺に閉塞させてしまって、社会問題化しない。そういう欠点があったと思う。

2番目に考えられるのは、社会主義的社会事業の側面にみられる傾向であったが、対象を把握するときに、む

しろ防貧の側に回っていく、そういう取り方が一つあったと思う。それからもう一つはまるっきり逆に、いわば前衛的に社会事業の対象を、社会事業の施設から編成をしていこうという動きがあったと思う。

たとえば、いちばん進歩的にみられている前衛型にしても、これは必ずしも成功していない。それはなぜかということになれば、対象者というものを、日本の資本主義の発達に沿って、現在までの段階のなかで追いつめていく作業のなかで、そういうことを考えなければならないわけだが、いずれにしてもこれはたいへんな対象なわけである。部落なら部落とか、貧困なら貧困の問題とか。ここでは必ずしも関心が開かれたかたちにはなっていない。これをどうするかといった場合に、前衛型でも一般的に関心が開かれた場合もあるが、それが十分に発展せず、それなりにしぼんでしまうというかたちをとっている。

次に主体の問題があるので、これをちょっと申し上げたい。これは大体こんなふうになると思う。きょうは社会保障研究所の主催だから、意識の問題を出すのはおかしいかもしれないが、テーマがテーマなので申し上げると、日本の近代社会事業を説明する前段階というのは、ほとんど9割まで儒教で説明している。儒教というのは宗教でもなんでもない。これは政治に非常に密着している。そういうもので社会事業を説明してきた。そのことが近代にはいると、一方では官僚社会事業のほうにいく。いま一つは、これは三浦先生が非常によいところを突いたのだが、日本ではプライベートに対してパブリック、この公が存在するのかどうか、かなり疑問がある。むしろその中間段階に接近してきたと思う。つまり官僚社会事業に対して、民間のほうでは、私はよく獅子奮迅型というのだが、それが政治と密着した、あるいは公と密着したかたちになっていく。

これに対して近代社会事業のなかで、民間社会事業としていちばん大きなウエートを占めるのは仏教とキリスト教になるわけだが、その問題をはずしていくと、民間社会事業の中身がどうかになってしまう。仏教はご存知のように、一面からいうと非社会的であるが、反面ではたいへん寛容であるというかたちをもっているのが、民間社会事業ではいちばん数が多い。それからプロテスタントのほうは、ご存知のようになかなか土俗化しない。

もう一つ処遇の問題で仲村さんに質問したい。これは一番ヶ瀬さんと一緒に民間社会事業の経営者をあたるという作業を2年ばかりやったが、やはり驚くほど名人芸が多い。民間社会事業のなかで、処遇の仕方をみると、非常にピークはあるけれど谷底がないという現象がある。

たとえば石井十次であろうと留岡幸助であろうと、だれであろうとたいへん天才的であるけれど、これが一般化しない。そういう処遇の問題が一つある。

では公私の関係の場合、いまの問題に関連して考えてみると、生活保護のなかで最低生活の保障と、自立助長という問題がある。もし自立助長というものを劣等処遇ではなくて、社会福祉の究極の目的であると了解をすると、日本の公的援助では、この自立助長の機能が最低生活をかなりチェックをしてきた歴史がある。たとえば昭和30年前後の適正化、引締め時代というのが、まさしくそうである。そこでこの二つの関係のなかで、民間社会事業に対してかなりベシミックな考えをとらざるをえない。この点で、仲村先生と同じ結論になってくると思うが、結局公的なものに民間社会事業のもっていたいちはん重要な問題が埋没されてしまうところが、重要なポイントになると思う。

ところが、これはたいへんめんどうな課題である。たとえば専門制ということを確認にするというのもその一つの例であるが、行政のほうは、上のほうからの管理というかたちで機能してくる。この二つの関係をどうするのか。一方ではたいへん行政にしばられている、一方では独立した専門制、この二つの関係をどうするのかということを、検討する必要があるように思う。

仲村 たいへんむずかしい問題を提起されたが、日本の社会福祉の実践活動のなかで、そして民間もその一つだと思うが、対象論が欠除するか、あるいはその点が不明確であったということは、私もそのとおりだと思う。しかし、そういった点をここで深く論議する場所ではないと思うので、対象、主体の問題についておっしゃられたことは、対象のとらえ方が不明確だったということが、民間社会福祉事業が伸びなかった一つの大きな要因ではないかというご指摘は、そのとおりだと思うということをお願いして申し上げておくとどめたい。

たださきほど三つ特徴をあげられたが、それだけで尽くせるかどうかについては、ちょっと疑問であるが、これは歴史家の分析を一応尊重しておきたい。

そこであとの処遇問題であるが、実は私がさきほどのような意見を申し上げたときに、やはり頭のなかにあったこともそういうことであった。日本の民間社会福祉の歴史を、そして現時点における民間社会福祉を全国的な視野で展望をした場合に、おっしゃるような意味でのピークがあるということ、つまりすぐれた、この場合すぐれたというのは、現代社会福祉のあらゆる意味での挑戦に耐えるだけの識見と感覚と、それから科学的な理解と

をもって、実践活動に専心しておられるということで、そういう民間社会福祉の先輩なり同僚なりの方がかなりおられること、また過去の歴史においても石井十次にしても、留岡幸助にしても幾人かいたことは否定をしない。しかし、それが広がらなかった、谷底がないという表現でおっしゃったのだが、裾野が広がっていかないということ、頂点は裾野と切り離されたかたちで存在して、それが一般化していかない。そこに民間社会福祉事業の未来像、将来像について、かなり悲観的なイメージがわかざるをえない根拠が一つあるわけである。

しかし実践の課題としては、やはり、そのへんの穴埋めをしていくというか、それが課題になるだろうと思う。処遇論の問題ということで、これを実践課題と結びつけていくのだったら、そのへんを一つの大きな検討の課題にしなければならないと感じている。そしてその問題が、おっしゃったような意味での行政のなかでの、たとえば自立助長といったようなことをめぐって問題にされたことと、明らかに無縁ではないということ、そのつながりをもう少し掘り下げてみるということの大事なことは、そのとおりだと思う。

そのうえで独立した専門制をどういうふうにしてかちえていくかということについてであるが、さっき申したことに一言付け加えれば、民間の社会福祉は、私は委託費が大問題だといったが、委託費は大問題なのだが、その委託費の問題がすべてであるかのようにとらえられて、それが大問題になるというところに、逆説的ないい方をすると問題がある。委託費は大問題だが、その大問題と離れたところに、実は民間の社会福祉の基本的な課題があるのだということについての認識が伴わないまま、委託費の問題に流れていってしまうところに、日本の民間社会福祉事業を、たいへん悲観的なイメージとして、描かざるをえない何者かを感じるわけである。

その点は、現在の非常に問題の多い社会福祉——これは公私を含めてだが、そのなかで現におっしゃるような意味での的確にとらえなければならない対象をかかえて実践活動が行なわれている。その実践のもつ意味を、やはり社会福祉の歴史のなかで問い返してみるという作業が、民間は民間でなされなければならないし、そのなかでこそ実は公私の関係を本来的に問うことのできる民間性というものが明らかにされていくのではないだろうか。そういう作業が実は日本の民間社会福祉事業のなかで、これまでほとんどなされてこなかったところに、むしろ民間社会福祉の問題がひそんでいると思うので、おっしゃられたピークはあるが谷底がないということ、そして

それが公的な面の処遇論の問題とも、どこかで結びついているということは検討すべき重要な問題であると思う。

近藤 一番ケ瀬先生にお聞きしたい。意地の悪い質問だが、レジメを拝見すると社会福祉事業の経営と運営と書いてある。そこで経営と運営とは違うのかということが一つ。それから仲村先生におたずねしたいのは、いままでも問題になった委託費に関連した問題であるが、実は私は生活保護の対象と、福祉サービスの対象とは一応区別すべきだという考え方を持っている。それから、きょう問題は出てないが、福祉の問題にはイン・ドアの問題と、アウト・ドアの問題がある。そこで公私の問題ということになると、私のように経済のほうを勉強した者としては、お金を公の費用でまかなうか、あるいは公の費用でなく私の費用でまかなうか、これをどのように考えるかということと、もう一つは人の問題として、公務員が仕事をするのか、公務員でない人がするのかという問題をどうみるのかということが、いちばん重要ではないかと思っている。

そこでさきほどの委託費の問題であるが、これは公の費用で公務員でない人が仕事をやるというふうにも理解できる。そして委託費と措置費というものとを区別していろいろ議論しているが、措置費というのは大体わかっているようなつもりでいるが、委託費というのはどういうことなのか。たとえば子供を施設に委託するというときに、子供についていく費用が委託費ということになるのか、という問題について、仲村先生に伺いたい。

そこで委託という言葉が出てくるが、委託と委任とは同じかどうか。というのは、これは国の責任とかなんとかとなると、機関委任とか事務委任とかいうような委任の仕方が出てくる。そういう責任との関連で出てくる委任と、ここに出てくる委託というのは同じものであるか違うのか。そういう点を一つお教え願ったうえで、いわゆる委託費によって公の費用というものが全部出るわけではないが、一部を公の費用でまかないながら、公務員でないような人がやっているというのが、これからのいわゆる民間の社会福祉事業ということになるのかどうか。そういう方向を推し進めていこうとお考えになっているのかどうか。もしそうであるなら、私はこのやり方には反対であるということだけを結論的に申し上げておきたい。

仲村 公の費用で公務員でない人がやっている、あるいはやるという形態に近藤先生は反対だとおっしゃられたが、私はそういう形態のものの積極的な意義がどうもすっきりとは認めがたいと思っている。しかし現実こそ

ういうものが存在し、かつそういう部分がふえているということであれば、それだけの存在理由があるはずであり、その存在理由がなんであるかということについての民間の側からの、つまり公務員でない人で構成されている社会事業体を、かりに民間社会福祉事業と呼んだとすると、そのいう民間の側からの積極的な、そういう仕事の存在の根拠をどこに求めたらいいのかということについては、どうもはっきりしたことを認めがたいと私は申し上げたわけである。

それから措置費と委託費との区分、それから委任との関係ということである。措置費というのは、さきほど三浦さんがお分けになられた場合、私はこういうふうに了解して、それに賛成したのである。措置費というときは、福祉措置という、それぞれの措置権者の権限に基づいて、当然費用を伴う措置の中身が出ているが、そういう措置権者の権限に基づいて、国の責任を分与された措置権者が、国の判断と結びついて立てるところの基準が措置費であると考えている。その国の基準に基づいて、措置権者がそれを基にして、民間に、つまり公務員でない人で構成される民間社会福祉事業に、その福祉の措置に伴う業務を委託する場合、これは実際には子供の施設なら子供についていくわけだが、子供につけて施設に渡される部分が委託費である。そういうふうに分けて私は使った。

その場合、先生のおっしゃられた委任との関係、これは民間性というものを問う場合に、非常に重要な一つの課題になると思う。さきほど当面の一つの目標ではないかと申した公私の格差是正というのを、委託費の面でその実施機関が設けている水準と同じ水準にもっていくということを目標にすべきだと述べた。ところで、かりにそれが実現をした場合に、公のほうの場合には、これは非常に厳密に、かなり細かい実施の基準なり実施の要領なりというものが設定されて、それに従って行なわれるということで、指導なり監査なりというものが行なわれる。それとまったく同じことが、民間委託の場合にも行なわれてしかるべきなのかどうか。これは筋論としては、委託というものが公的な責任で行なわれるべきものを、そのまま民間に、なんらかの理由で都合がいいからということで委託するのであれば、それはおそらく全面的な委任ではない。しかし処遇の内容については、かなり実質的にチェックするというような作業がなんらかのかたちではあるが、民間性というものを強調しようとするときには、このチェックについて抵抗がでてくる。そしてそのところは民間のほうにまかせて、サポート・バット・ノーコントロールということで、全面的にその

仕事の内容は民間にまかせるべきだ、公費だからそれにふさわしく使われたかどうかの監査的側面は伴うにしても、基本的にはそれがまかされるべきだという声が、当然民間からは上げられることになる。そこで私が申し上げたことの一つは、民間からそれだけのものを主張しうだけの積極的な根拠を、民間側でどれだけ理論武装なり、あるいは論理の組立てなりをすることができるかということが課題であると思う。

司会 いまのことを民間の社会事業の推進役でおられる阿部先生は、実際にやっていらっしゃるって、措置費の問題をどういうふうにお感じになっていらっしゃるか。

阿部 ちょっと論点をはずれるかもしれないが、率直に申して現在の委託という制度のなかで行なわれている民間の仕事というのは、純粋の民間的なものとは私自身は考えていない。それはやはり民間性というものが発揮されるところの条件が伴っていない。民間性というものが確立されるという幅が認められるならば、それは民間事業と呼ぶことに値すると思うが、現在のかたちではそれは民間とは言いがたいのではないか。

司会 では経営と運営の問題について、一番ヶ瀬先生にお願いしたい。

一番ヶ瀬 経営というのは具体的に収支採算の展開における営みであり、運営というのは日常的処遇のやり方の問題だと思う。とりわけ社会事業の場合には、単なる物的給付以外に、サービス機能の給付の問題があるという意味で、やはり運営という問題は、一つのそれ自体の論理として、一応とらえる必要があるのではないか。ただ両者がどう関係し規制しあっているか、その関係、規制のあり方について、現実の公私それぞれの特徴がどういうふうにあるかという意味で、この用語を使ったわけである。一応そのように説明させていただく。

高島 三浦先生と仲村先生にお聞きしたい。まず三浦先生のほうだが、さきほど社会福祉の仕事はプライバシーにかかわるので民間のほうがむしろいいのではないか。社会福祉の本質からいうと民間のほうがいいのではないかというご発言があったと思う。コミュニティー・ケアの場合などで、今日の生活様式が変わってくるなかで、たとえば主婦が子供を育て上げたあと家でブラブラしている、そういう人たちが社会的な活動としてそれらのことをする、それを利用するというふうな観点では、私は賛成できるわけだが、それが一番ヶ瀬先生がいわれた代替的な格好で行なわれているいまの民間の場合についても、やはりそういうふうなかたちで考えられるものかどうか。

私は民営をなくしたらいいというふうには考えていない。これは阿部先生もいわれたように、国民の福祉のニーズに全体としてどうこたえていくのかという観点に立ってみる場合、施設がぜんぜん足りないというようなどころでは、いままで民間でやってきたものを最大限に動員することがいま必要なことであるし、また公営がよいかというと、必ずしもそうではなくて、社会福祉についてぜんぜん知らない人が施設長としてくる。そうするとその下で働いている人たちが困るということも起こる。また民営でもたいへんよい仕事をされているところもある。あるいはそれを私物化して、そこの職員が労働組合にはいることすら禁止するような、そういう施設長もいる。であるから、それぞれどういう公であり、どういう民であるという関係のなかで、私たちは具体的に問題を考えなければならないと思う。

三浦先生のご発言が、そうでなくて一般論として、本質論として、民間のほうがいいというふうにいわれるのかどうか。私は日本の現在の展望から考えると、社会福祉を飛躍的に拡大していかなければならないというときに、いままでのような格好で、民間の資金でできてくるということは求められないだろうと思う。公営が否定的に考えられる場合、官僚制ということがあると思うが、ここ2、3年の非常に顕著な動きは、地方自治が原点から問い直されてきているということである。私はこういうふうな場合には、公的なものもつ積極性を評価していきたいと思う。むしろ歴史的にいうならば、民間を強調した意見は、それを権利として考えさせるのではなく、恩恵として考えさせる、そのために民間のほうがよいのだという議論が昔からあった。たとえば救貧法の改正の時点からある。そういうものが現在もなお影響しないかどうか。

次は仲村先生への質問であるが、専門職化ということとは、これは私も必要なことだと思うが、それをやるやり方が非常にむずかしいと思う。たとえば、今日のように社会福祉というものをどうとらえるか、その理論体系がいくつもいくつもあって、共通のものが乏しいときに、一律の試験をやられたら一体どういうことになるのだということを考えざるをえない。したがって、社会福祉の世界の内部から吹き上がってくるような格好で専門職化というものを進めなければ、上からやったのでは私は解決にならないのではないかと思います。ただそれを下から突き上げるようなかたちで、専門職化ということの問題にしていけるにはどうしたらよいのか、この点については私もよくわからないが、そこらあたりについてご意見があ

ったら教えていただきたいと思う。

三浦 社会福祉の実践場面で中心になることは、対象者自身の全体的な生活に対する処遇を行なっていくことであるが、その場合に、公がよいか私が良いかは、そう軽々に論ずることはできない。ところで、いまお話のあった専門職の問題であるが、これは対象者処遇の立場からみても必要なことであると思う。そしてこの専門職化が十分に図られていないならば、民間であろうと、対象者処遇に大きな問題を引き起こすおそれがある。その場合に、この専門職化ははたして官僚組織のもとで十分になり得ることができるかどうか、それとも条件さえ許せば民間の側により確立しやすいのではないかなどについて、検討する必要があるように思う。

ところでご質問のプライバシーの問題であるが、これは専門職化の一つの条件という意味でも考えてみる必要があるように思う。つまり対象者の処遇を図る場合に、プライバシーの尊重というのは格別に重要な意味をもつものである。しかもそれは、一般的な意味でいうのではなく、社会福祉の対象者の多くは自らそのプライバシーを守るといふ力が弱いことを考えれば、よけたいせつであろう。ところで、この点は社会福祉の一般的な倫理規定とされるべきものであるが、同時に専門職を考える場合に格別に重視されなければならない問題の一つであると思う。

その上でプライバシーの確保の必要性というのは、一般の社会に対して要請されるだけでなく、もともと権力に対してとくに主張されたものであったように思う。もしそうであれば、現在のお役人はかつての権力国家の場合と事情は異なるかもしれないが、それでも、プライバシー確保は国家権力をバックにするお役人というよりは、民間の方がより適するのではないかと、というぐらゐの意味でいったことである。またさきほどの専門職の問題と関連させると、条件が許せば民間の方が専門職をより導入しやすいということを漠然と感じているだけに、プライバシーの確保、専門職化、民間というつながりもさらに検討してみる必要もあるような気がする。

仲村 さきほど阿部さんもおふれになったように、専門職化というのは民間社会福祉だけの問題ではないと思う。公私を通じての問題だと考えている。それからこれが唯一絶対の条件ではなく、重要な条件のなかの一つであると考えている。これは前に申したとおりである。

そこで下からのものをどうやって取り上げていくかということだが、おそらく三つないし四つのことを具体的な課題として考えることができるのではないと思う。一

つは実際の処遇改善の現業活動をやる気でやっている人、あるいはそのための基礎教育を受けた人が、それにふさわしく処遇されるような、そういう条件をつくり上げていくことである。その一つの大事な要素が、資格基準の法定ということであり、これについて現場の人にわかってもらう必要がある。そういう現場の人にわかってもらう作業を、現場の人の体験のなかで積み上げていくということ、これはたいへん困難な作業だが、おそらく現場の人の組織化の問題とつながりながら展開をしていくことではないかと思う。

私は三つないし四つといったが、いま申したなかにある意味でみんな含まれているのだが、この間も福祉事務所の関係の人と、福祉事務所のいわゆる公的扶助関係のワーカーと、とくに医療関係のワーカーとがいっしょに集まっての会合に出たときに感じたことだが、社会福祉のなかの領域の異なる人たちの、社会福祉についての認識なり、実践の課題についての認識なりが、本当は共通のものがなければならないのに、かなり問題意識なり、あるいはいちばん大事なものはなにかということ考えていることのポイントなりがずれていることを感じた。しかし、それを付き合わせていくと、社会福祉につながる現業活動に両方に共通の、そしてそれが専門職的なものに結びつけられなければならない要素を含みながら、要するにさきほどもお話があったような、辞令一本である日突然そのポストにあてられるということで、やる気もないのにやっているという人ではなく、最低限度の基礎的な教育を受けた人に、それだけの処遇が確立するような、そういう仕組みというものが、やはり専門職化の方向で考えられなければならない。そのなかで専門職化というのが、一方的に上から押しつけられるようなものであっては、決して望ましい意味での専門職化にならない。当然その専門職というときは、専門職にたずさわる人自身の専門職的な意味での自己規制的な仕組みをそのなかに織り込みながら、やはりその人の専門職者としての判断がそれなりに尊重されることがなければ専門職ではない。したがって社会福祉の体系のなかに、専門職を打ち立てることの意味を、実際に仕事にたずさわっている人たち自身の認識のなかに、まどろっこしいようでも、長い時間をかけても理解の輪を広げるような、組織活動が一方で行なわれることが必要である。

それからもう一つは政策的な要請として、これだけ大きな入れ物のワケ——施設にしても、事業体にしても、ふやさなければならないという、こういう今日のニーズの量的な拡大に伴って、量の拡大を質の面で充足してい

くための条件の一つをつくっていく、そのことが専門職につながるということでの理解を、社会福祉にたずさわる者が全般的にもつということもたいせつであろう。そしてとくに現場の人のニーズにそれがかみあっていくような方向でつくり上げていくという作業を、少し時間をかけてでもやっていくことではないだろうか。

室 専門職の確立は非常に重大な点だと思う。公私の区別とか、そういうような学者先生のいわれることは、私にはわからないが、日本における民間社会事業のあり方として、人の面に限って申し上げてみたい。

私は安部磯雄先生にたいへん感銘を受けたが、やはり民間の方には、役人になんない熱意、役人にぜんぜんそれがないというのではないが、私自身行政官としていままでやってきて、役人はご存知のとおり、ある局からある局へと変わっていく、それが必ずしも悪いとはいえないが、社会福祉、社会事業専門に限っていえば、そういう点で民間事業の人のほうが、一生をかけてやるという熱意をもっておられるということは大体において否定できないと思う。また同時に、ここに諸先生がおられるように、専門の学校ができていくから、それぞれの専門知識をもっておられるということもあると思う。

そこで私は結論を申すと、民間事業の人はそういう熱意と専門知識をもって、行政にある者を引っ張っていく。そういう意味で仲村先生がレジメに書かれた開拓性、創造性というのは問題であるといわれたが、やはり私は、今後とも、日本においてアメリカにおけると同様に、民間社会事業の人が審議会を通じ、あるいは地域社会の問題を通じて意見を述べていただく、それが公の事業も進歩していく一つの力ではないかと思う。

司会 もう時間が過ぎているので、ほかに質問のお手をおあげになった方もあるが、ここで残念ながら打ち切らせていただきたい。なお、まとめなどということもいたしません、ただ一言だけ申し上げて終わりの言葉にさせていただきます。

私はきょうのお話を伺っていて、ことに午前の経済成長のなかで公的セクターがしだいに縮小されつつある、それと民間のセクターが大きくなるというお話があったが、それとは対照的に、社会福祉において公的セクターのほうがいかに多くならざるをえないし、民間は民間らしくありえない、事実はどうなっていないのだという、そういう話を伺わなければならなかった。これはわが国における資本主義経済というものの本質的な姿だと思う。日本的な特殊性というものが、こういうかたちで出てきていると思う。

したがってご指摘があったように、日本の公的なものが民間を使うという場合には、やはり安上がり行政というふうにかざるをえないという、そういう事実がある。

そういうなかで民間と公的なものを考えなければならぬということ、きょうは公的なものと民間との協力という関係のほうが大事であって、そのなかで民間性とはなんであろうかということについて聞きたいという仲村先生のお考え、それに対していろいろお話が出ていた。民間と公的なものは、たとえばいっしょのようなものであっても、ピアノでいえば音色が違うというようなことになるかもしれないが、十分に民間性というものを鮮明に出すことができないという意見が多かったように思う。

そこで最後に申し上げたいことは、日本はこれから社会の民主化過程をとらなければならないが、いまの日本の社会の状態では、その民主化過程が非常にいびつな、日本的な特殊性のなかの民主化でしかありえないという現実を踏まえながら、そのなかで一体民間性というものを軽んじていかどうかという問題を考えていただきたい。

公的なものが進んでいっても、公的というのはどうしても法制的なものに拘束される。それに対して社会はどんどん変わっていく。その新しい社会のニーズを訴えていくのはだれかという、地域住民にはかならない。地域住民が、公的なものがすでにやっているものをこえていく領域というものがないならば、それは硬直した社会に陥るであろう。そういう意味で一つの言葉を読ましていただきたい。それはベバリッジが「ボランティア・アクション」という書物を書いたとき、そのなかでいっていることである。それはいかにも日本と違う状況である。

「国家はお金の主人公であるが、またかくなりうるけ

れども、しかし自由社会では他のものについてはマスター・オブ・ベリー・リトル、ごくわずかのものの主人公にしかすぎない。よい社会の建設は、国家ではなく市民に依存する」。

私はこの言葉に従うのではないが、英国社会というもののなかに、やはり民主化を進めるために苦勞してきた長い歴史があったということを考えたい。われわれは一挙に歴史を飛び越えていくことはできない。われわれは客観的な歴史をみなければならない。しかしながら、その客観的な歴史というものを、前向きに進めていくものはなんであるかという問題意識で、私たちは新しい時代の民間という問題を考えなければならないのではないかと思う。

ベバリッジはまたこういうことをいっている。「われわれの住む社会の幸福、あるいは不幸は、市民としてのわれわれ自身に依存するのであって、国家という政治権力の要具に存在しているのではない」。私は国家の任務というものを重大だと思っているが、その国家が重要だということは、地域住民の本当の活動あつてのことだと思ふので、きょうのお話のなかで、ソーシャル・アクションの問題を一番ヶ瀬先生も、あるいは重田先生も、あるいは仲村先生もいわれ、また三浦先生は措置費の問題についても、そういうことを決める場合に、民間の人たちがそれに参加をするということが必要だということをおいされた。そういう意味で社会保障研究所において、こういう公と民間という問題をお取り上げになったということは、現在の段階において、将来に対する大きな展望を与えようとする意図に基づくものであったと思う。しかし、この問題について、いま門口に立ったのであって、これから本格的な問題が、将来社会で必ず問題になってくると思う。

執筆者紹介(執筆順)

青井和夫 東京大学教授

肥後和夫 成蹊大学教授

佐口章 早稲田大学教授

安藤哲吉 早稲田大学教授

猿田勝美 横浜市公害対策局次長

山本宣正 環境庁企画調整局公害保健課長

中鉢正美 慶応義塾大学教授・専門委員

江見康一 一橋大学助教授・専門委員

地主重美 社会保障研究所研究第二部長

福武直 東京大学教授・参与

仲村優一 日本社会事業大学教授

一番ヶ瀬康子 日本女子大学教授

阿部志郎 横須賀キリスト教社会館長

三浦文夫 社会保障研究所研究第三部長

嶋田啓一郎 同志社大学教授

編集後記

毎年のことですが、この別冊をお送りする頃は、初夏のたたずまいが、そこそこに感じられる候です。ところが今年はいつもよりずいぶんおくれ、長かった夏も過ぎ去ろうとする季節になってしまいました。

本号でも取り扱っています社会保障をめぐる公私問題ですが、この問題は私たちの研究所が今年、来年と共通課題としているものでもあります。この課題は、年金、医療、社会福祉その他、社会保障のいろいろの分野で、現在、理論的にも、実証的にも明らかにされる必要のあるもののようです。本号では主に社会福祉に焦点をあて、公的社会福祉事業、民間社会福祉事業の関係、役割が論じられていますが、その他社会福祉における自助原則、社会連帯原則をめぐる問題にも係わり合いますし、さらにコミュニティとの関係なども究明しなければならない大きな問題だと思います。

また年金についても、たんに調整年金というだけでなく、公的年金、私的年金、さらに貯蓄などの機能の相違なり、結びつきについても問わなければならないむずかしい問題をかかえているようです。医療についても同じ観点から考えると、これまた検討しなければならない多くの論点があるようです。

これらの問題をどの程度まで、この1、2年で究明することができるかどうかの危惧はありますが、所長以下共通の問題意識をもって、この課題に取り組んでいこうという気構えだけはでき上がっているようです。この面でも多くの方々のご指導、ご援助をいただかなければならないことも多かろうと存じますが、どうかよろしく願いいたします。

シンポジウム・午後の部で、重田信一先生もコメンターとして参加され、貴重なご意見を述べていただきました。この分の速記録の訂正をお願いしていたところ、ご家族のご不幸が重なり、期日までに編集部には届きませんでした。ご事情がご事情でもあり、止むを得ず、ここではその分を掲載することができませんでした。読者のみなさまのお許しをえたいと存じます。

(F. M.)

別冊 季刊 社会保障研究

昭和46年7月30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1号 東大構内

電話(811) 8814