

季刊

# 社会保障研究

Vol.12, No. 3

Shoketoku  
Kenkyu

社会保障研究所

1977



## ケインズとマルサスの悪魔

安川 正 彬

今年は1977年である。残る20世紀最後の四半世紀も昨年いっぱいその一年目が過ぎてしまい、いよいよ今年からは21世紀にむけて、一步一步近づきはじめた。21世紀を輝かしい世紀とすることができかどうかは、残る20世紀に人びとがどのような行動を起こすにかかっている。

有限の地球にふえ続ける人類が生き残る道は決して楽観できるものではない。今日の人口の爆発的増加にどう対処するか、いまや人類最大の課題はこの人口問題なのである。われわれが今日人口問題に関心を寄せるとき、これを国民にどのように訴えていくか、ここに一つの大きな課題がある。

わが国では第2次大戦後に過重な人口圧力に悩み、焼野原に多産多死の人口から出発した。そして少産少死の実現には、わずか10数年という他の諸国には類例をみない短い期間でそれを達成した。いまでは、そのハネ返りとして急速な年齢構造の変化のために、人口老年化が身近かに迫ってきた。社会保障の問題にしても、これからが年齢構成のせりあがりのために、大きなやま場を迎えようとしている。国民の要求は大きくなるいっぽうであるのに、経済はインフレと不況とが共存し、慢性化のきざしをあらわしている。これをどう打開するかが当面する最大の関心事となった。

ここで思い起こすのは1930年代の不況である。いまさというまでもないが、当時はケインズの出現によって、彼の『一般理論』(1936年)がその解明に貢献した。そこでは政府の介入とそれにもなう公共投資の増大に、有効需要と生産力との二つの効果を期待し、完全雇用の実現を夢みたのである。しかし現実はいえば不況は慢性化し、長期化の様相を呈した。いち速くそれを感じとったケインズは翌1937年に優生学会で「人口減退の若干の経済的帰結」と題する講演を行ない、『一般理論』の長期化を計った。

そこで主張されたことは、投資を増大させる長期の要因として人口増加を要請したのである。ケインズはそのとき、人口(過剰)と失業に関連して、二つの関係を次のように述べたのである。「マルサスの悪魔P(人口過剰)が鎖につながれたいま、マルサスの悪魔U(失業)が鎖を切って逃れようとしている。人口の悪魔Pが鎖につながれるとき、われわれは一つの脅威から解放される。しかしわれわれは以前にも増して、資源の不完全利用という他の悪魔Uの脅威にさらされる」と。ここにケインズは有効需要を通じてえられる経済発展の要因として、人口増加の意義を見失ってはならないと警告を発したのである。ヒックスはケインズ『一般理論』が出版された直後に書評を書き、「人口はケインズ氏の切り札である」と述べた。ケインズの時代、すなわち1930年代は人口の面ではすでに少産少死を実現して、経済の停滞とともに、人口も停滞した時代であったのである。

それがいまでは、星は移り時は変って世の中は一変した。1970年代の今日、ケインズ理論が無力な理由の一つは、人口と経済の関係が根底からくつがえってしまったからである。

いまの過密な時代に、もしケインズがふたたびこの世にあらわれて、現実を眺め将来を見通したら、彼はきっと次のようにつぶやくだろう。「マルサスの悪魔Pがふたたび鎖を解いて身近かに迫ったいま、マルサスの悪魔Uも鎖を切って逃れでてしまった。失業の悪魔Uが鎖につながれるとき、われわれは直面している大きな脅威から解放される。それが真実のものとなるためには人口の悪魔Pをいっそう強力な鎖につなぎとめる必要があろう」と。

ケインズは近代経済学者のなかで、人口にもっとも強い関心をしめした人であった。

# 福祉社会の日本的形態

—ひとつの試論—

馬場啓之助

## I 移行を取巻く条件

福祉社会は産業社会の成熟につれて成立する社会形態であり、この形態への移行は社会革命といった断絶もなく平和裡におこなわれる。産業社会はその高度化された段階において、議会民主主義と経営者資本主義のほかに社会保障などの福祉複合体を主要な要素としてもつようになり、政治領域は産業民主主義の方向に向って経済領域への介入を進め、この領域を民間経済と公共経済を含んだ混合経済の形態をとらせる。公共経済が福祉複合体を中核として構成され、国民のすべてに対してナショナル・ミニマムの条件を保障し、国民社会が「共通の生活」の場としての内実をもつようになれば、福祉社会が成立したと言えるであろう。これは西欧諸国の現代史の経験が示しているところである。

「福祉の経済組織」などの論稿<sup>1)</sup>において、わたしはかつて現代史の経験を踏えて、福祉社会の判定基準として「完全雇用と社会バランス」をあげ、この社会の経済組織の備えるべき要件について検討を加えた。本稿においてはこの前稿の図式をわが国の経済・社会に適用し、福祉社会の日本的な条件を吟味し、その日本的な形態を探って、ひとつの試論を展開してみたい。

わが国の経済・社会に対して福祉社会への移行が国民的課題として明示的に提起されたのは、経済社会基本計画においてであった。この計画は「活力ある福祉社会」の建設を目標としてかかげている。この課題の提起を準備したのは、これま

での累次の経済社会計画において企てた高度成長に対する反省であった。これらの反省を顧みると、わが国の産業社会が充分成熟していない諸点を指摘しているものが多いことが注目される。特徴的と思われる点のうち本論に関連が深いものをあげてみよう。

第1に、高度成長がその社会的帰結として幾多の社会的アンバランスを生んだことに対する反省である。そのなかでも、都市的な生活形態の未成熟と農村コミュニティの崩壊が注目に値する。

高度成長はもちろん都市化を伴って遂行された。労働力は家族労作経営の農業部門から都市の産業部門に向って流出して、その被用者となっていた。その流出は大規模であり、かつ急激でもあった。これによって活動年齢人口の流出によって農村コミュニティがその機能を果たすにも差し支えることになり、都市が流入人口を受けいれなくてはならないのだが、それには住宅とその生活環境の整備はもとより、農村のコミュニティ機能を代行する福祉複合体を社会福祉サービスを充実することによって造成しなくてはならない。高度成長への反省は都市的な生活形態の整備の課題を提起した。公害の発生は、この課題をいっそう緊急なものとした。この課題への対応が不充分であるとの反省が、福祉社会への移行をうながすひとつの有力な要因となった。これは産業社会の成熟というより、むしろその未成熟と関連するものである。

第2に、二重構造の緩和の問題である。高度成長が始動したのは、国民所得倍增計画によってであった。この計画は構造改革をおこなって、二重構造を緩和しようと企てた。そのために農業の近代化や中小企業の近代化を企て、完全雇用政策の

1) 馬場稿「福祉の経済組織」(『社会保障研究』第9巻第3号収録、改稿のうえ馬場著『資本主義の逆説』(東洋経済新報社、昭和49年3月)第4章に収録)および馬場稿「福祉社会の総合問題」(『黎明叢書』第119号)参照。

導入を提示した。しかしこの完全雇用政策は近代化政策にほかならず、構造改革を内容とするものであった。これが縮減しようとしたのは、完全失業者であるよちむしろ不完全就業者であった。不完全就業者は多就業低所得の状態にあるものと定義され、労働市場が近代化されていないために、雇用失業指標のうえに明確に表現されていないが、当時1,000万を数えると言われていた。二重構造の緩和は、この不完全就業者の縮減によって可能である。その縮減は不完全就業者を近代化された労働市場に移動させることによってなされる。そして高度成長によってこの移動への衝撃をつくりだそうしたのである。

高度成長の過程で労働力不足がつくりだされ、昭和40年代にはいって、この不完全就業者も縮減し、完全雇用に近い状態が実現したと言われ、二重構造は緩和したと称された。しかしながら緩和したとしても、わが国の賃金構造には諸外国にみられないほどの企業規模別の賃金格差がいまなお存在している。しかもこの賃金格差は日本的労使慣行と結びついた構造的な性質をもっており、わが国の産業社会が充分成熟していないことを示しているように思われる。

このように産業社会が未成熟な段階で福祉社会への移行の課題が提起されたのは、この移行を不可避なものとする要因があったからである。それは人口老齢化の要因にほかならない。

わが国の人口構造は、昭和45年に従属人口指数の最低点を通過した。これまでは年少人口の減少が大幅であり、老人人口の増大を相殺してなお余りがある、従属人口指数を低下させてきたのであるが、昭和45年にいたって、この低下傾斜は限界に達して、人口構造の彎曲点を迎えた。この彎曲点を通過して以後は、老人人口の増加を主要な要因として、従属人口指数は上昇に転ずる。しかもわが国の場合この上昇のテンポは早く、人口構造が定常化するまでに世界に類例の少ないほど老齢化は高い水準に達するものと想定される。西欧の代表的な国々は、この人口構造の彎曲点をわが国より30年ほど早く、ほぼ1940年頃に通過した。これらの国々は高齢化社会の到来の警告を

この時期に読み取り、これに備えるかのように、完全雇用政策を採用し、社会保障制度の整備に努めて、戦後の成長経済のもとで福祉社会へ移行していった。わが国もまた人口老齢化の警告に接して、その警告のなかから福祉社会への移行の課題を読み取った<sup>2)</sup>。しかしながら産業社会との関連の仕方には異なったおもむきがあることに注目したい。

人口老齢化の主要な人口学的要因は出生率の低下である。西欧諸国の多くは1880年代に大幅な出生率の低下をみ、1940年頃に人口老齢化の警告をきいた。その出生率の低下は産業社会が根を下し、生活水準の上昇をみて、ゆたかな階級がその高い生活水準の維持のためにこれをおこない、これが漸次社会の各階層に普及していったものである。そして人口老齢化は産業社会の高度化した段階におこった。したがって出生率の低下と人口老齢化は産業社会において起るべくして起こった現象であり、窮乏より豊かさに結びついた現象であると言えよう。しかしわが国の場合は、出生率の急激な低下が突如起こったのは、戦時中から戦争直後の窮乏時代の経験がまだ記憶に新しい時期のことであった。この低下現象はゆたかな社会の現象というより、窮乏時代の教訓と結びついていたと言えよう。なるほど高度成長が始動して生活水準が上昇するようになって、人口抑制がゆたかな生活と結びつく生活の知恵に由来する、といった西欧諸国と相似た解釈がなされるようになったことは事実であるが、急激な出生率低下の突発期の原因はそこにはなかったと思われる。そのことから人口老齢化が産業社会の高度化とずれをもつことになった。産業社会としては未成熟さを残している段階で、人口老齢化の警告を聞くことになったのである。

しかも高齢化社会の到来に備えて、福祉社会への移行の課題が提起された時期、わが国の経済・社会は内外の諸条件の組合せから、これまでの高

2) 馬場稿「福祉社会としての高齢化社会」(『社会保障研究』第11巻第2号収録)なお本稿は改稿のうえ昭和50年7月の第1回社会保障問題シンポジウムで報告した。日本の人口老齢化についての見解は、コメントをいただいた中鉢正美教授に触発されたところ少しとしないことを記しておきたい。

度成長経済から減速経済への転換を余儀なくされた。西欧諸国が戦後の成長経済のもとで移行した福祉社会へ、わが国は減速経済のもとで移行していかないわけにいかなくなった。相似た課題に異なった状況のもとで対処することが要請されてくる。

わが国は都市的生活形態の整備や二重構造の緩和といった近代化の問題をかかえている段階で、高齢化社会の到来の警告を聞いて、福祉社会への移行の課題に直面した。この課題の焦点は社会バランスの造成にあるようにみえるのであるが、たまたま減速経済への転換が避けがたい状況を迎えて、完全雇用の達成がこれまでとちがった意味で問題となってきた。このようにして福祉社会移行の課題はわが国の場合も「完全雇用と社会バランス」の達成に努めることによって、これに対処していかななくてはならない。この点に関しては西欧諸国と別に変わりはないのだが、この移行を取り巻く日本的な条件としては近代化の課題とのからみ合いの關係に注目しないわけにいかない。

わが国の場合も近代化の課題はもちろん、産業社会へ移行し、これを産業社会として成熟させることにあった。昭和30年代の中頃に始まり40年代の後半にいたる高度成長は、この近代化の最終段階を担うものであった。それが高度成長の過程でその社会的帰結に対する反省批判がおり、やがてあたかも高度成長を否定するかのようになり、福祉社会への移行が説かれるようになった。これはわが国の近代化には特徴ある形態があって、産業社会として成熟していくことを困難にしたのではないかと思わせる。ここで戦後のわが国の近代化を顧み、その特徴ある形態を明らかにし、たとえば福祉社会へ移行しても、この特徴が存続するかいなかを検討してみよう。叙述は多少の迂路をたどることになる。

## II 産業民主主義と日本的労使慣行

産業社会は図式化していえば、社会の構成員は、機会の均等の保障のうえにたって、業績主義を目指して行動し、その結果については普遍主義に則って公正に評価され、たとえば結果の不平等が生じ

ても、これを自己の責任として受け入れる。これに対して、結果の不平等があっても社会の構成員のすべてが「共通の生活」を送れるよう、これに調整を加えていくのが福祉社会であり、この調整をささえる原理は連帯主義にほかならない。それだから福祉社会は業績主義と連帯主義との共存のうえに立つ複合的社会であり、二つの原理の「相反と補完の二重の關係」のうえに社会の統合を維持していかななくてはならない社会でもある。産業社会はこの結果の不平等が機会の均等を阻害するのを産業民主主義の導入によって抑制することによって、産業社会として成熟していき、福祉社会に接近していくことになる。図式的にはそう考えられよう。

わが国の社会は太平洋戦争の後に残された姿としては、特殊主義と業績主義の結合のうえに特殊な型をとっていた。ここで特殊主義と言うのは、分に応じて評価基準を別にし、評価体系が重層的構成をもっていることを指すのだが、この特殊主義を普遍主義に転換し、普遍主義と業績主義の結合のうえにたった典型的な産業社会に改編していくことが、戦後段階のわが国の近代化の課題になった。この課題に産業民主主義の導入によって対処しようとした。

これに対して、戦前の段階においては、伝統的社会の特殊主義的な構成には基本的な変革を加えることなく、近代的な社会技術の導入に努めた。この導入をささえたものは「日本型の業績主義」であった。ここで日本型の業績主義と言うのは、特殊主義的な社会に形成された職分倫理にほかならない。その地位にあるものが、「家」に対する責任倫理にささえられて業績をあげるよう精進することを義務づけられる。そこに特殊な型の業績主義が構成される。これが特殊主義の社会に近代的な社会技術を移植することを可能にした。「和魂洋才」とか、「東洋の道德、西洋の芸術」とか言われたのがそれである。わたしはかつて「近代化の日本的形態<sup>3)</sup>」において、主として明治期のわが国の近代化の過程をこういった図式で説明しようとしたことがある。わたしはそこで明治期の近代化を「古い皮袋に新しい酒を盛り込む」こと

を喩えた。「新しい酒」は盛り込まれたが、「古い皮袋」を突き破って、「新しい皮袋」を造りだすにいたらなかった。それは産業民主主義の導入がきわめて不充分であったためである。それは「大正デモクラシーの挫折」がよく示しているとおりである。

戦後の近代化はこの「古い皮袋」を産業民主主義を導入することによって、「新しい皮袋」に変化させて、典型的な産業社会に改編しようと企てた。わが国の場合もちろん、産業民主主義の主要な担い手は労働組合であった。

戦争直後の民主的改革によって財閥が解体され、古典的な資本家的経営はやがて経営者支配の「現代企業」に形態変化をとげる途が用意され、労働三法が制定されて労働組合の組織が伸びていく基盤ができ、事実、その組織は企業別組合を中心として拡大していった（企業別組合の組合員は全組合員の 91.1% を占めている—昭和 50 年）。労使の交渉によって「日本的な労使慣行」が形成される。これによって、戦前、官営工場や大企業に特例的にみられた年功型賃金体系や終身雇用慣行は、企業別組合と結びついて日本的な労使慣行として大企業部門を中心に普及していった。この労使慣行はわが国の労働組合運動を色どり、導入される産業民主主義に日本的な特徴をもたせる。戦後の近代化が特殊主義的な構成をもった社会を普遍主義的な構成をもった社会に改編していくかいは、この労使慣行との関連を考えなくては答えられない。

この戦後近代化の課題の受け留めかたを二重構造の緩和に焦点をあてて考えてみよう。二重構造は特殊主義的な構成をもつ社会に近代的な技術が導入されたとき、形成さるべくして形成されたものであり、普遍主義への改編はこの二重構造の緩和なくしては考えられないからである。

大企業は雇いいれた労働者を企業内訓練によっ

て熟練労働者に仕立てあげ、熟練労働者の企業内への決着を図るために年功型の賃金体系を組み、定年までの「終身雇用」を保障する。従業員は日本型の業績主義に従って企業の業績の向上に貢献し、企業は従業員の定着を図ってその生活条件の整備にあたる。このようにして企業は業績主義の担い手となる公式的な組織とならんで、従業員の生活協同体ともいえる非公式の組織をもつようになり、しかもこの側面は企業別組合によって対抗的組織として公式化され、二重組織となっていく。これによって企業は現代企業の性格をおび、その企業のうちに産業社会の似姿をつくりだし、産業社会のミクロコスモスとなる。しかしこのミクロコスモスはマクロコスモスにまで拡大していくことはない。それはミクロコスモスが労働市場に依存することの少ない自己完結的な有機体としての性格をもつからである。

この企業は主として学校推薦の新規労働者を雇い、これら標準入社者の労働生涯はその内部市場で決定される。企業が外部の労働市場に依存することは少ない。労働市場は封鎖的な大企業に分断され、労働力の流動化は阻害され、二重構造が避けがたい。このように二重構造は日本的な労使慣行と結びついているのであるから、この慣行が硬直的なものであれば、二重構造はなかなか解消しない。しかしもちろん労働組合運動はこの慣行に調整を加え、高度成長の過程でこの慣行は状況の変化に柔軟な対応を示した。

昭和 30 年代にはいる頃から、賃金改訂の交渉方式として春闘方式が成立し、この方式は高度成長の過程で定着していった。この方式によって単産ベースの集合交渉が展開したし、たとえ企業別組合の交渉であっても、時期を同じくしてたがいに連携を保って、上部団体の交渉員も出席して連合交渉がおこなわれるようになり、企業別組合の個別分散的な交渉とはおもむきを異にしてきた。この方式が高度成長と結びつくことによって、賃金改訂の分散を小さくしていき、賃金格差はたしかに縮小した。もっともこの縮小傾向は昭和 40 年代、とくにその後半にはいって停滞したが、縮小したことは縮小したにちがいない。この交渉方

3) 馬場稿「近代化の日本的形態」(『黎明叢書』第84号、後に馬場著『資本主義の逆説』第5章に収録) 同稿において日本の戦前と戦後の近代化について「2段階の仮説」を展開したが、その第2段階の近代化の課題は、充分な解決を残したまま、福祉社会への移行にあたって継承された、との解釈が本稿のひとつの想源になった。

式は産業民主主義と日本的な労使慣行の妥協が生み出したとも言えよう。

これにも増して注目したいことは、この労使慣行が経済情勢の変動に対応して柔軟性を発揮したことである。この慣行はその年功型賃金体系において標準入社者を中途入社者に較べて優遇していたのであるが、高度成長下企業の拡張期に中途入社者を大量に雇い入れるようになると、この優遇措置にも調整を加えられる。中途入社者も勤続のすすむにつれて標準入社者とのあいだの格差は縮小されていった。この傾向は青年労働者の場合には著しい。だからこの慣行があっても、青年労働者に関しては開放的な市場が成立したとも言えよう。もっともこの労働市場の近代化は中高年労働者には充分その効果を及ぼしてはいない。

不況に際しては、この慣行のうち終身雇用慣行が安定効果を発揮する。高度成長から減速経済に転換していった雇用不安は激しくなったにちがいないが、わが国は失業の発生を欧米諸国に較べて小幅に抑制することができた。これは終身雇用慣行があったから可能になったことである。このように、この労使慣行は拡張方向には弾力的に対応するが、縮小方向には非弾力的であり、その意味において情勢の変動に対して柔軟な対応を示したとも言えよう。この柔軟性は慣行を存続させる第一の要因になろう。

この労使慣行は企業別組合をその構成要素としており、労使関係を企業別に完結させる傾向があり、特殊主義的な社会構成に連らなっていく、そのかぎりにおいて産業民主主義の普遍主義的な理念と相容れないものがあるが、これについては単産ベースの上部団体が規制を加えてその短所の補正に努めている。これは春闘という交渉方式に関連して述べたとおりである。終身雇用慣行については、その雇用安定効果を労働組合は定年延長によって拡大しようとしている。年功型賃金体系についても労働組合はこれを肯定していると思われる。それは「同一労働同一賃金」の理念を年功型賃金体系に即して解釈して行動しているからである。この理念は「学歴・年齢・勤続が同一ならば、賃金も同一でなければならない」といった形で受

取られており、この線から著しくかい離した賃金が組合員に支給される場合には、これを賃金差別としてその是正を求めている。労働委員会や裁判所に係属する不当労働行為事件のうち、この賃金差別をめぐる紛争は相当のウェイトを占めている。これからみても、労働組合が賃金を年功的要素を中心に考えていることは明らかである。このように労働組合はこの労使慣行を総じて是認し支持しているとも言えよう。労働組合はこの慣行の廃止にはつよく反対することであろう。これが慣行の存続の第二の要因になろう。

つぎに労使慣行と企業の関係である。そのうちに企業別の労働組合が組織されており、労使交渉によりこの慣行を成立させているような企業は、主として大企業部門に属している。大企業はこの慣行をもつことによって、二重組織となり、現代企業たる性格をそなえてくることになる。これはすでに述べたところである。この二重組織は、ドラッカーなどが現代企業のそなえるべき要件として提唱したものである<sup>4)</sup>。この提唱が「経営のイデオロギー」に根ざす主張であり、企業の実態を示すものではない、といった批判もあるが、わが国の大企業はこの労使慣行をもつことによって、これを単にイデオロギー的主張にとどめず、企業の実態のなかで実現させている。これは欧米諸国も評価しているところである。この慣行の維持のためには、企業にとっても、不況下において過剰雇用をかかえていかななくてはならないといった負担が加わることは否定できないが、企業も労使紛争をおこしてまでこの慣行を廃止することはよもやあるまい。廃止しては企業の統合が保てない。統合が安固であってこそ、企業は成績をあげて、業績主義の要請に応えられる。これがこの慣行の存続の第三の要因になる。

これら三つの理由によって、わたしは日本的な労使慣行は今後も、たとえ福祉社会へ移行しても、存続していくものと判断する。なお雇用政策の側からもこの慣行の存続を支持していると思われる。

4) 馬場稿「企業の責任倫理」(馬場著『資本主義の逆説』第3章収録)において、ドラッカーなどの現代企業説について検討を加えておいた。

慣行が雇用不安を抑制して、完全雇用の達成をたすけるからである。もっともこの慣行は臨時工、社外工、日雇などの不安定雇用の存在を前提とし、これらをバッファーとして常用労働者の完全雇用を保証している。これらの不安定雇用の縮小は労働市場の近代化のために必要であり、雇用政策もこの達成に努力を傾けているところである。このバッファーが取除かれ、減速経済下雇用不安が強まれば、企業の終身雇用慣行維持のための負担は増加する。雇用政策は雇用安定基金の造成によって雇用調整交付金の支給を長期化して、帰休させられる労務者の訓練と就労のために、いわば「第二市場」を用意して、企業がこれに耐えうるようにして、この慣行の存続を図り完全雇用の達成に努めているのである。しかしながらこの慣行が存続すれば、大企業は企業有機体的な封鎖性をもち、労使関係は企業別に区分されて、特殊主義的な傾向を脱却せず、二重構造は根絶しないとみるほかはない。そうであれば、労働組合組織を社会保障の組織化によって補強しなければ、普遍主義の理念を貫くことはできない。このようにして福祉社会の組織化の問題の検討に移っていかなくてはならないのだが、その検討にはいる前にわが国の高齢者の生活形態に触れておきたい。この労使慣行は定年制をもつことによって、経済活動から引退する前に企業定年があって、わが国の高齢者の生活に特徴的な問題を投げかけていて、社会保障の充実に対する要請を高めるからである。

### III 高齢者の生活形態

わが国の高齢者の生活形態は、欧米諸国にみないところの特徴的な条件がいくつか見出される<sup>5)</sup>。これらの条件は日本的な労使慣行や都市的生活形態の未整備と関連しており、わが国の産業社会の未成熟がここに集中的に表現されているといっても、それほど過言ではない。高齢化社会の到来に

備えて福祉社会に移行するにあたって、対処しなくてはならない問題の焦点がそこに示されているとみられよう。

わが国の労使慣行は大企業部門の労働者に対しては生活安定に寄与したとみられるのだが、企業定年によってこれから排出される高齢者にはもちろんこの安定効果は及んでいない。高度成長の過程で労働力の需給状況は変化して、昭和40年代にはいつて次第に求人超過の傾向があらわれてきた。この傾向は減速経済に転換する直前に頂点に達する。昭和48年10月現在の有効求人倍率をあげてみると、20歳未満の7.4からこの倍率は年齢の進むにつれて漸減していくが、それでも50歳台の前半ではなお1.6で、いずれも1を大きく超えている。しかしながら55歳に断層があり、これを過ぎると1を割っていき、50歳台の後半の0.8から65歳以上の0.2に及んでいる。これはこれまで経験した最良の記録であり、減速経済になってはこれに到達することさえ困難であると思われる。この記録的な年にあっても、定年年齢を境にしてそれ以前は求人超過でもそれ以後は求職超過であり、雇用問題は高齢者に鋭角的にあらわれている。しかもわが国の場合、高齢者の労働力率は欧米諸国に較べて著しく高い。昭和48年において、65歳以上の男子高齢者の労働力率は46.7%であり、同じ頃のイギリスの15.8%、アメリカの24.8%よりはるかに高い。女子高齢者の労働率も16.9%で、アメリカの10.1%、イギリスの6.4%に較べて、わが国は飛び抜けて高い。たいへんな求職超過の状況でしかも労働力率が高いのは、高齢者の生活費の収入源が稼得に依存する程度がたいへん高いためであろう。

わが国の家計調査は、勤労者世帯についてのみ家計収入についての情報を提供しているが、これによると、勤労者世帯であるという限定があるにしても、収入源としての稼得の占める比率は圧倒的に高く、財産収入や老齢年金の比重は微々たるものである。昭和49年の勤労者世帯のうち65歳以上の世帯主をもつ家計の収入源として稼得（内職収入等を含む）が88.41%を占めており、財産収入は2.30%、社会保障は5.59%にすぎない。

5) 馬場稿「『老後生活の将来像』展望作業の課題」（総理府老人対策室編『老人問題』第1巻第1号収録）において筆者は本節で取扱った問題についてやや詳しく叙述しておいた。利用した資料もそこで明記してある。参照されたい。なおわが国の高齢者の親族同居率の高さについては、塚本哲人教授稿「日本の老人問題」が同誌に収録されているが、これは適切な解釈を示したもので、併せて参照されたい。

1971年のイギリスの家計調査によると、65歳以上の高齢者の収入源として稼得は25.5%、財産収入は30.0%、社会保障は44.3%になっており、わが国のとは格段の相違を示している。イギリスの高齢者は老後生活をおくっていると言えようが、わが国の高齢者の家計はイギリスの青壮年期の家計構造に近く、とてもこれを老後生活者の家計とは思えないほどである。雇用不安であっても、働けるうちは働いてなんとか生計を維持していこうとしていることを示している。不完全就業者は縮減したと言われるが、高齢者のなかには多数の不完全就業者が存在していると思われる。

たとえ不完全就業者となっても、なんとかして就労の機会を探さなくてはならないのは、引退の条件が備わっていないためである。引退して安穩な老後生活を送れる条件はこれまでのところ充分整っているとは言えない。この条件が備わっていてこそ、引退が就労かを自由に選択できるのであり、生計維持のためにではなく、「生きがい」のために社会参加し就労する途が拓かれる。生涯計画として、65歳以上になれば、「生きがい就労」を考えることは筋のとあったことなのだが、それには引退できる条件を整備しておかなくてはならない。財産収入や老齢年金に依存して経済不安からまぬかれるようになってこそ、この条件が造成されとも言えよう。

わが国は生涯にわたって高貯蓄を続けていることで知られている。それでいて、高年齢になっても、勤労者の多くのものは低資産の状態を脱却していない。これには二つの理由があると考えられる。第1に、高貯蓄といっても、そのすべてが養老貯蓄として歩留まるわけではないことである。貯蓄は多目的である。住宅の確保、子弟の教育費、不時の失費に対する備えといった目的を主要な目的として掲げる貯蓄者が多く、養老貯蓄は目的の一つにすぎず、老後の生活費として歩留まる部分はかならずしも多くはない。

第2は、高貯蓄を可能にする成長経済が貯蓄現在高の価値を減殺していくことである。これは貯蓄の目減り現象と呼ばれているものにほかならないが、これにも二つの種類が区別される。ひとつ

は消費者物価の上昇による目減りである。もうひとつは成長経済のもとにあって賃金水準の上昇、したがってまた生活水準の向上があって、このために実質的な生活資金としての価値の減殺が起る——これからくる目減りである。前の目減りは、成長経済のもとにあって常時起る現象ではなく、むしろ異常な現象である。この目減り現象は減速経済のもとでもいずれば防止されると期待することができると思われる。後の目減りは減速経済のもとでも持続していった、これを抑制することはむずかしいとみるほかはない。

成長経済のもとでは、賃金収入の上昇率は金利水準より高くなる傾向がある。わが国の場合、この傾向はつよい。高度成長の過程ではもとより、減速経済に転換しても、賃金収入は名目的には金利水準より高い率で上昇していった、この目減りが起ると思われる。引退の時期に老後生活の設計をたてるとし、単位を退職時の賃金収入にとって、この関係を説明してみよう。貯蓄の源泉になる生涯賃金をこの単位に換算してみると、それは圧縮されてしまうのである。その換算率は元利合計の年倍率を分子とし賃金収入の上昇の年倍率を分母とすることになり、分母の年倍率には賃金水準の上昇率のほか定期昇給も加わるから、分子よりよほど大きくなって、わが国のような場合この換算率は1よりかなり小さくなる。これに反して、老後生活費の換算率は賃金水準の上昇の年倍率を分子とし元利合計の年倍率を分母とすることになるから、1より小となることはまれであり、多くの場合1より大となる傾きがある。したがって換算すると生涯賃金は圧縮され、老後生活費は拡大していくことになる。たとえ高貯蓄であっても、圧縮されていく生涯賃金のなかから、拡大していく老後生計費を蓄積しようとするのだから、老後生活を安定させるほどの養老貯蓄はとても積立てられないと言うほかはない。

養老貯蓄はいわば賃金スライドの貯蓄をすることにも似て、わが国のように名目賃金上昇率が金利水準より高い場合にはとても目標を達成することはできない。年々達ざかっていく目標をこれより速度の遅い足取りで追いかけることになるから

である。これに対して、公的な老齢年金は、各種共済年金や厚生年金など実際上は賃金スライドを採用しているとみてよく、この養老貯蓄の困難さから免れていると言えよう。引退の条件の造成は老齢年金の充実にまつところが大きい。養老貯蓄は補足的な役割しか果さない。

高齢者生活の家族形態についても、わが国に特徴的な条件があることに注目したい。それはわが国の高齢者は親族同居の生活を送っているものが多く、高齢者夫婦だけで暮しているものが案外に少ないことである。高度成長下都市化が進展し、わが国においても、核家族化が進行しているが、高齢者にはこの傾向が十分に及んでいないのである。

昭和45年の国勢調査によれば、65歳以上の高齢者で3世代世帯で暮しているものがその53.4%で半ばを越えており、2世代世帯のものが21.3%であり、1世代世帯のものは12.9%にすぎない。親族と同居しているものは79.8%を占め、別居しているものは20.1%にすぎない。同・別居の比率はほぼ8対2の割合になっている。この比率は昭和35年の87.3%の同居率に対して、別居率が12.7%であったのに較べれば、別居が増え同居が減少しているのだが、その変化は緩慢であり、今後もそう大幅に変化するとは思えない。総理府の「老後生活の将来像研究委員会」の推計によれば、昭和60年になっても、同居69ないし72%、別居31ないし28%と想定される。核家族世帯の比率が昭和35年44.7%であったものが45年に57.0%、50年58.7%となっているのと較べて、高齢者の同居率はいぜん高く、その生活形態が核家族化の傾向に対して反応はにぶい。

このように、わが国の高齢者にとっては、親族同居が正常な姿である。これは欧米諸国の高齢者が別居して暮らすことを正常としているのとはたいへんな相違である。これに関連して注目したいことは、わが国の高齢者の別居生活には、両極性があることである。欧米諸国のように、高齢者夫婦だけで生活することを自発的に選好している型と、子息などの職場が遠隔地にあるとか、その住宅が狭いとかの理由で別居して暮していなくて

はならないところの、非自発的な別居の型とか区別される。自発的な別居より非自発的な別居のほうがはるかに多いのである。

この別居の両極性はわが国の都市的生活形態の未整備と関連していることは明らかである。自発的な別居は都市化が進展すれば成立すべくして成立したものであるが、非自発的な別居がこれより多く存在するのは都市的生活形態の未整備のあらわれである。その生活形態が整っていないために、高齢者を非自発的な別居に追いやって都市で核家族として生活しているものがかなり存在すると思われる。この非自発的な別居生活を送っている高齢者には生活水準の低いものが多く、生活水準が高いほど同居生活の比率が増大していった、生活水準と別居率とは負の相関を示しているのではないかと思わせるものがある。これは総理府老人対策室の「老親扶養に関する調査」(49年12月調査)などのサンプル調査の示唆しているところである。

高度成長の過程で農村のコミュニティ的生活がその紐帯をよわめ都市生活者の農村に対する家郷意識がうすれていったと、社会学者は指摘している<sup>6)</sup>が、わが国の場合、高齢者になると親族同居生活のなかに「ついのすみか」を求める家族意識がまだつよく残っているのではないと思われる。農村が都市生活者にとって家郷ではなくなったとしても、高齢者の意識には親族同居生活が帰りつく場所として存在している。そうであれば非自発的な高齢者の別居生活は大きな問題を投げかけてくると言うはかはない。

このようにして、日本的な労使慣行と高齢者の親族同居形態は、たとえ福祉社会に移行しても、この社会形態を形成する主要な柱として残留すると言ってよいのではないかと思われる。

#### IV 組織化の課題

福祉社会へ移行しても、日本的労使慣行と高齢者の親族同居へのつよい志向が残るとすれば、

6) 国民生活センター編『現代日本のコミュニティ』(川島書店、1975年1月刊行)の高橋勇悦稿「Ⅲ 日本社会の変動とコミュニティ」を見られたい。

わが国の福祉社会はこの条件を織りこんで組織化されなくてはならない。これら日本的な条件が福祉社会の形態のうえにどのような影を落すかは、究明すべき大きな問題になる。

福祉社会は業績主義と連帯主義の共存のうえにたつ複合的社会である。二つの原理は、平等の受け取りかたに示されるように、たがいに相反的な関係にたつ側面をもっているが、それにもかかわらずそのあいだに補完的な関係を生みださなくては、福祉社会の統合は保てない。二つの原理のあいだに「相反と補完の二重関係」を造成しなくてはならないのである。その造成はもちろん政治の役割に期待しなくてはならない。政治機能による「適正な妥協」が成立しなくてはこの関係は生みだされないからである。もっとも「適正な妥協」と言っても、一義的な均衡解があるわけではないから、動揺は避けがたく、福祉社会はたえず統合上の問題にさらされていると言うほかはない。このことはすでに「福祉社会の統合問題」で述べたとおりである。

日本的な労使慣行は現代企業と労働組合の対抗関係のうえに成立したものであり、企業の二重組織を生みだした。この二重組織は業績主義と連帯主義の「相反と補完の二重の関係」を企業のなかで実現させ、企業の統合をささえた。この統合が成立してこそ、企業は業績主義の追及において成績をあげていけるのである。しかしながら、この「二重の関係」における連帯主義は企業の関係者の範囲に限定され、ミクロコスモスではあっても、これがマクロコスモスにまで拡大していきにくい性質をもっていた。企業の従業員に対して職場社会を形成させ、かれらの生活の利便と安定に貢献しても、それは時間的にも空間的にも限局されていて、ひろく地域社会へ拡大されてはいかない。職場社会は整備されても、都市的な生活形態はいぜん未整備である、というような事態がそこから起こってくる。この慣行のもつ連帯主義は普遍主義の理念には適合したものとは言えず、特殊主義に連なる傾向にあったことは否定できない。この特殊主義的な傾向をそのまま温存させていては、福祉社会は成立しがたい。これを福祉社会にふさ

わしい方向に調整することは、重要な課題になる。この課題にはもちろん社会保障の充実と福祉サービスの整備をもって答えなくてはならない。

この特殊主義の傾向は、労働組合の組織の浸透の程度と分布の状況をみれば、何人も否定しえないところではないかと思われる。わが国の労働組合の組織は被用者のほぼ3分の1をおおっているにすぎず、その組織の拡大に努めているにもかかわらず、その組織率は昭和30年代の後半から現在にいたるあいだほとんど変化はなく、この水準で停滞している。しかもその組織は主として大企業部門に分布していて、小零細企業にはほとんど及んでいない。その組織の中心は企業別組合である。企業別組合の組合員の7割近く（昭和47年現在、69.31%）が500人以上規模の事業所に所属しており、30人未満の事業所にはわずかその4.44%しか分布していない。小零細企業にも合同労組の組織化が進んでいるが、それがこの大企業偏重の分布状況を大きく変えるにはいたっていない。この不均等な分布が労働条件の規模別格差に連らなっていることは容易に想定されるところである。そして事実、労働条件の格差は給与、労働時間、福祉施設に及んで広範に存在しているばかりでなく、その幅は大きく、その所属する企業の規模のいかんによってその労働生涯に質的な差異をもたらしているといっても過言ではない。

この労働組合の組織をもっと広範な組織率をもち、より均等な分布をもった社会保障とその関連制度をもって補完しなくては、たとえ機会の平等は保証しえたとしても、結果の不平等が大きく残こって、国民のすべてに「共通の生活」に参加するミニマムの条件さえ保障しえないことになって、国民的統合を維持することは困難になるおそれがある。ところが、国民福祉の充実をめざして社会保険の組織は事実、労働組合の組織に較べてもっと広範に形成されており、その分布もより平等になっている。労働組合員が1,200万人程度であるのに較べて、職域年金や職域健保は労災保険とともに、ほぼ3,000万近くを組織しており、その規模別分布も零細事業所への普及は充分でないにしても、労働組合に較べればより平等になっている。

このほかに地域年金や地域健保の組織があって、職域保険の組織から脱落しているものの組織化に努めている。この組織化の状況からみると、国民のすべてをおおう国民的組織の理想に接近していると言えるのだが、問題は内部の構成である。この大きな組織の内部には構造差と水準差があって、その調整問題をかかえているからである。この調整問題を解決しなくては社会保険の組織が特殊主義の傾向を脱却して普遍主義の理念を貫徹しているとまでは言えない。

社会保険の組織の内部における構造差と水準差は、年金保険において顕著にあらわれている。職域年金と地域年金とはその仕組みに差異があることはよく知られている。職域年金は所得比例の保険料拠出で、定額部分と所得比例部分の給付をいずれも期間比例でおこなっているが、地域年金は定額の保険料拠出で、定額の給付を期間比例でおこなっていて、そのあいだに構造差がある。さらに職域年金は7つの制度に分かれており、地域年金は2つの制度に分かれている。これらのうち代表的な制度として厚生年金と国民年金をとってみると、そのモデル年金に関しては釣り合いを保つことを建前として設計されているが、実在者の平均年金をとってみると、二つのあいだには大幅な開差がある。この年金制度の分立は労働組合組織の単位組合が企業別に分立しているのに較べれば、その個別分散の程度はもちろん小さいが、それでも年金組織は均質な構成をもっていてもとは言えない。特殊主義の傾向から充分に脱却してはいない。もっとも年数が経過すればモデル年金と実在者平均年金との開差は縮小していくであろうが、それでも構造差と水準差の調整問題は残る。

この制度間の調整問題はすでに昭和30年代の後半以来提起されてきているが、いまだ十分な解決をみていない。その解決のいかんはわが国の年金制度の性格を左右すると言っても過言ではない。わが国の労働者の労働生涯が日本的な労使慣行に規制されて、特殊主義的な分散をのがれられないことでもあるから、その老後生活に大きな影響をもつ老齢年金については、ナショナル・ミニマム

の保障がすべてにいきわたることによって、普遍主義の理念とのつながりをもつことを期待したい。年金制度のそれぞれには歴史もあり、蓄積もあることであり、被保険者の期待感もあることだから、これらをすべて一本化することはおそらく困難であろう。そうであれば、老後保障のミニマムを共通にして、それによって普遍主義の理念を生かし、このうえに各制度それぞれが実績に応じて補足部分をもつことになって年金組織は重層的な構成をもつようになるほかはあるまい。日本的な労使慣行は年金組織の重層的構成に影を落すことになるのではないと思われる。

高齢者の親族同居へのつよい志向であるが、すでに述べたように、非自発的な別居生活についてはこれを解消しうるような条件が造成されることを期待したい。これには別居を強制するような住居の狭小さを是正するような措置がなされることが必要であるが、さらに高齢者同居世帯の家族機能を補強するよう、居宅ケアを中心に社会福祉サービスを、従来の施設ケアと並んで、充実することが要請される。これは非自発的な別居生活を強制されるような条件の除去をねらうものであり、親族同居を可能にする条件の整備につとめることであり、けっして高齢者の親族同居を勧奨することではない。同居しうる条件が備わってこそ初めて、同居か別居かを自由に選択することができるのであり、経済力もあって、気楽であるからとの理由で、自発的に別居を選択するものが加えて増加する結果になるかもしれない。そうであっても、ここでの議論の是非にはもちろん関係はない。

それにしても、このような条件が造成されれば、わが国の福祉社会は高齢者の親族同居が欧米諸国に較べて格段に多い社会となり、居宅ケアの整った社会福祉サービスをもった社会となると思われる。老齢年金の組織は重層的な構成をもち、なかには独立して別居生活を送るには充分でない給付しかえられないものがあらわれるかも知れないが、それでも親族同居生活を私的扶養に依存して送る肩身の狭さからは逃れ、その生活のなかで生活者として尊厳は保っていただけることであろう。

# ソーシャル・ポリシーの選択

## ——ハード・アプローチとソフト・アプローチ——

伊 部 英 男

### I ハード・アプローチと ソフト・アプローチ

ここでソーシャル・ポリシー (social policy) というのは、直接経済に関係するものを除いた社会面に関する諸政策という意味である。

特にソーシャル・ポリシーとしたのは、我国では「社会政策」は労働力保護政策又は労働経済と理解されることが多く、英米における理解<sup>1)</sup>と著

1) Social policy の用例は、ビバリッチ・レポート、Social Insurance and Allied Services 1942, 第6部の Social Security and Social Policy にみられる。この中でビバリッチは、社会保障は窮乏 (want) に対する備えであるが、収入が確保されることは、人間の自由の一部にすぎず、狭い意味の社会保障は、まとまりのあるソーシャル・ポリシー (Concerted Social Policy) の一部でなければならないとし、(第409節)更に、第456節で社会保障は、五悪を攻撃するソーシャル・ポリシーの一部であり、五悪は、貧乏の外、疾病、無知、環境混乱 (人口と産業の無計画な配置による) 怠惰 (失業等) としており、ビバリッチのソーシャル・ポリシーの範囲が推定できよう。Alvin L. Schorr & Edwend L. Baumbeier は、個人又は社会関係に関与する政策又は一連の行為を指導する原則とその実施。社会システムへの干渉又は規制であり、具体的なソーシャル・ポリシーは社会関係又は社会における資源の配分をきめる一定の社会現象に干渉する一連の行為と定義している。(Encyclopedia of Social Work Vol. II. p. 1361. National Association of Social Worker 1971), David G. Gill は「ソーシャル・ポリシーは、個人、社会単位又は、社会の相互の関係を決定する原則又は一連の行為」、又は「社会における個人と社会単位に、地位、役割及びそれらに伴う義務報酬権能等をつくり、割り当て、配分し、資源の配分又は社会成員の生活の質及び福祉のレベルを決定すること」としている。この定義の中には経済政策をも含むこととなる。David G. Gil; A Systematic Approach to Social Policy Analysis. Social Services Review Vol. 44, No. 4 (Dec 1970) p. 411~426. T. H. Marshall は social policy を役務 (サービス) 又は収入の提供によって直接国民の福祉に影響を及ぼす政府の政策とする。従ってその中心となるものは、社会保険、公的 (又は国家) 扶助保健及び福祉サービス及び住宅政策、教育及び保護矯正等であるとしている。(T. H. Marshall; Social Policy Third Editions p. 9., Hutchinson University Press London 1970). Richard M. Titmuss は、「市場によって充足されない、あるいは充足させることができない、一定の人々の物質的な又は社会的なニーズ、とくに、

しく相違しているので、特にソーシャル・ポリシーとしたのである。

ここで、ハード・アプローチとしたのは、個人や家庭や地域社会などの生活条件や生活の質を改善する上で有益な条件——年金のような制度もあるし、施設や都市計画のようにフィジカル・プランニングもある——をつくったり、社会の仕組みに干渉したり——例えば労働条件や衛生規準を守らせる——、悪化させている条件を除去する——例えば河川を浄化する——ことなどの外的な条件づくりなり社会環境へ干渉することをいい、ソフト・アプローチとしたのは、個人そのものに働きかけ、外的な条件の影響を除去・緩和し、或いは適応させたり、制度の運営に正しく参加できるようにすることを指すこととしたい。前者を環境指向型とすれば、後者は個人指向型であり、前者は

要援護ニーズに対処しようとするための政府が行う……直接的な行為であると」している。(Richard M. Titmuss, Commitment to Welfare, George Allen and Arwin London 1968). なお、O.E.C.D. が最近とりあげている総合的社会政策 (Integrated Social Policy) の範囲も、マーシャル乃至ティトマスの幅より狭いものではない。(O.E.C.D. 総合的社会政策に関する資料集、経済企画庁国民生活局仮訳 51. 1. 30) 最近では、ドイツでも従来のように労働者問題に集中する Sozial-Politik をとらない人もある。Klaus Lompe は Sozial-Politik が Arbeiterfrage に集中したのは、正に、当時、Arbeiter-Frage が貧乏問題と同義であったからであり、今日、労働者の地位は向上し、貧民と同義であり得ず、もっと広汎な各種の社会的な問題が発生しており、伝統的な意味と異ならせるため、Gesellschafts Politik という言葉を用い、その意味を「計画的な社会変動を日指す国内政策」(Innen-Politik Ausziehung-weise als Politik des geplanten sozialen Wandels) としている。(Klaus Lompe; Gesellschafts Politik und Planning 1971 s. 119) なお最近、雑誌 Social Policy が 1970 年以來、ニューヨークで Journal of Social Policy が 1972 年以來 Cambridge University Press から季刊で発行されているが、その範囲は、社会福祉、社会保険、都市計画教育等を含み Social Welfare について述べたものに近い。岡田時太郎「社会福祉とソーシャル・ワーク」p. 10~12.

institutional に、後者は residual に近く、前者は social (physical も含む) で後者は personal ともいえよう。

保健衛生で言えば、大幅な水道・下水道の造成や都市計画、スラム改造などが、ハード・アプローチに当ろうし、個人に予防注射を行い、病気を治療するのがソフト・アプローチとなろう。病院の建設などは、一つのハード・ウェアの建設であるが、ソフト・アプローチの一環として、やはりソフト・アプローチといえる。一方、例えば衛生知識の教育にしても、個々の人なり、グループを対象にして行うものは、ソフト・アプローチであろうが、仮に民度の向上を必要とするときとめて、義務教育の実施なり、教育年限の延長をすれば、ハード・アプローチとなる。

社会問題に対してハード・アプローチを以て対処するか、ソフト・アプローチを以て対処するか、は屢々争われる場合もあるが、実は先の保健衛生の例で示すように、状況によりアプローチの仕方が相違する性質のものであって、問題によっては、二つのアプローチが協力する必要があるときもある。E. ヤングハズバンドが、環境を変える方法か個人を変える方法かで社会改革を達成しようとする二つの考え方をあげている<sup>2)</sup>が、前者がここでいうハード・アプローチ、後者がソフト・アプローチであることはいうまでもない。どの方法によるかは単なる効率の問題とか可能性の問題ともいえるが、一方ではこの二つのアプローチは、外的な条件なり社会の仕組みに手を加える必要があるのかないのか、ある問題は社会の責任か個人の責任かといった取り上げ方をきれて(もし社会の責任なら、ハード・アプローチが必要なことが多い)社会哲学上の争いとして提起されて来たことが多かったのである。

ここでは、日本とアメリカ、イギリスで従来この二つのアプローチがどう取り扱われて来たかを紹介して、今後の日本の方向にもふれてみたいと思う。戦後、社会保障はビバリッチを通じてイギリスの、社会福祉は占領を通じてアメリカの影響を受

けることが多かったが、なお日本的現実との距離は少なく、理論と実際の距離が甚しく、現実の政策形成をリードできる理論構成には、未だ成功していない。外国の制度や考え方をみて、日本の現実や財政と対比して、若干の手直しをするという技術輸入のパターンをこえていないのではないか。理論には土着化の、実際には合理化の努力が必要と思われるが、本稿はそのための大胆な仮説であって、これを機会に理論と実際の先達から御教示を賜れば筆者の望外の喜びとするところである。

## II ビバリッチと英国慈善事業及び救貧法

第二次大戦後の我国の発展について、経済成長とならんで社会保障の発展を戦後の我国の成果として誇ってよいのではないかと思う。社会保障も、社会福祉も結果としてはそれぞれ日本的な発展をとげたが、社会保障(ここでは社会保険を指す)はビバリッチ等を通じてイギリスの影響をつよくうけた。

昭和22年10月には、社会保険制度調査会から社会保障制度要綱が発表され、昭和25年には社会保障制度審議会から「社会保障制度に関する勧告」が行われ、今日の社会保障制度の発展に大きな影響を及ぼしたが、両者共ビバリッチ報告の影響をつよくうけている。

ビバリッチ報告は、第二次大戦中、英国政府部内に設けられたビバリッチを長とする関係省庁委員会の報告である。ビバリッチ報告は、戦前の各種の社会調査を分析して貧乏の原因の4分の3から6分の5は稼得能力の中断又は喪失で、4分の1から6分の1は収入が家族数に見合うほど十分でないことであつたとする。戦前においても稼得能力の中断又は喪失に対しては国家保険があつたにもかかわらず、多くの失業者、老人、寡婦が貧困状態で発見されたのは、保険給付が生活費に満たなかったか、必要な期間継続しなかったか、あるいは保険を補う公的扶助がとて受ける気がしないほど劣悪なものであつたかのためである。従つて所得の中断又は喪失に対しては、社会保険を全国民に適用し、必要な事故はすべて保険の対象とし、給付内容を改善する。家族数に収入が見合

2) E; Young Husband, Social Work and Social Change 1964, p. 38.

わない不足分は児童手当でカバーする。社会保険の成功の前提としてこの児童手当、保健及びリハビリテーション・サービス、雇用の維持をはかるというものである<sup>3)</sup>。

このビバリッジの姿勢は正にハード・アプローチそのものである。ビバリッジにも社会保障の構成には、イギリス人は保険料を払って拠出をうける自立の根性が強いとか、任意保険の余地を残すとか等の配慮はある<sup>4)</sup>。しかし、アメリカのソーシャル・ワークの伝統にある貧乏の原因を個人的な性格の弱さにとらえ、その矯正をはかるといったソフト・アプローチはどこにもみられない。ししかながらイギリスの伝統にも、イギリスの救貧法や慈善組織協会の活動にみるように、きびしいソフト・アプローチ——個人責任の追求——があったことは言うまでもない。

1834年の救貧法改正は壮健者 (able-bodied)<sup>5)</sup>に対する在宅救助 (outdoor relief) を原則として禁止し、止むを得ない場合は救貧院 (workhouse) に収容して救助を行うこととし、しかもその処遇は、実際上も外見上も自立している最下級労働者の生活水準よりも下回らねばならないとした。有名な劣等処遇の原則 (Principle of Less Eligibility) である<sup>6)</sup>。

このねらいは、言うまでもなく農村地帯に滞留する過剰人口（あるいはエンクロジアー等によって過剰となった人口）を工業地帯にうつすための勤労意欲を起させるというソフト・アプローチを含んでいたのである。この政策の念頭においたものは、壮健者であった。非壮健者 (non-able-bodied) に対しては概して健全なかつ良好な原則に基づい

ているかとしていることにも知られる<sup>6)</sup>。

改正救貧法は、施行当初より特に工業地帯を中心とするきびしい反対運動に直面し、チャーティスト運動という大規模な政治運動を引き起こすとともに、20世紀初頭、劣等処遇原則に正面から反対する社会立法が相次いで制定され、自由＝社会改革 (Liberal-Social Reform) を生むこととなる。

一方、19世紀後半、慈善事業の発達は著しく、1861年の調査ではロンドンだけで641の慈善団体があり、当時の資金量は、250万ポンドをこえ、ロンドンにおける救貧費を上回っていたという。この慈善事業の発達の特徴の一つは訪問事業の発達であった。訪問事業は、家庭を訪問して Two Nations のギャップをうめること、中流階級のモラルを労働者階級に教えこむことが目的であった。

貧乏が経済社会体制の結果であるとはほとんど誰も考えず、個人的な失敗が原因であると考えたのである。慈善事業の目的は、貧乏から抜け出させるための自助の精神を教えこむことであった。1843年に設けられた首都訪問及び救済事業協会 (The Metropolitan Visiting and Relief Association) は、協会の目的を「貧乏をつくり出す道徳的原因を除去し、儉約と勤勉と清潔の習慣をつける」ことであるとしている。

ケース・ワークの開拓者である C. S. Lach は、慈善事業は社会的更生事業であり、自助の力をつくり出すためのものである。(Charity is a social regenerator……We have to use charity to create the power of self-help)

自助の精神をつくり出すことと、社会革命を予防することが19世紀慈善事業の本質であった。しかし、重複し複合する各種慈善事業の活動は却って、貧民から自助の精神をうばうことさえあり、慈善事業の組織化をはかるため慈善事業組織化協会 (Charity Organization Society) が1869年発足し、対象者を調査した上で処遇をはかるという方向が打ち出された。その発達させたケース・ワーク技術は実は、きびしいアプローチであった。もし、不適当なケース (Undeserving category) と判定されれば、あらゆる救済を拒否されたからである。アルコール中毒、怠惰者、墮落した者

3) Social Insurance and Allied Services, Report by Sir William Beveridge 12節～14節, p. 7～8.

4) 同第六部。

5) able bodied 壮健者, non-able bodied を非壮健者と訳した。拙著社会計画による。労働能力の有無という、生活保護法などで定義があるので避けた。医学的な意味で壮健というのではなく、通念上で、普通の人という意味である。身心障害のない生産年齢人口の人というのに近いが、寡婦は non-able-bodied である。労働忌避者や犯罪者など社会的不適応者は、精神衛生上の問題をもつケースが多いことが指摘されているが、ここでは壮健者に入る。

6) The Poor Law Report of 1834, p. 335 (Pelican Classics 1974, Penguin Books)

(現在はもっともケース・ワークが必要と考えられている)は、慈善事業の対象からは外された。節約せず、働かない者はその対象ではなかった。自助こそは、最高の美德であり、貧乏は個人的失敗であるというのが C. O. S の信念であり、失業や病気や老齢も予見できる事故であり、本人はこれに備えて努力すべきであり、国家の各種の社会立法——ハード・アプローチは不必要であるだけでなく有害であるというものであった<sup>7)</sup>。

これに対して、バーナード・ショウやウェッブ等を中心とするフェビアン (Fabian) は、経済的な問題は一定のユニバーサルなサービスを提供することによって解決するという正反対な態度をとり、フェビアンと慈善組織協会は相互不信の極にあった<sup>8)</sup>。

20世紀に入ってから自由——社会改革の最初の立法ともいえるべき提案により 1908 年の老齢年金法は、チャールス・ブースの提案により 70 歳以上の老人に対して無拠出年金を支給するものであるが、この問題に対して慈善組織協会から提出された意見は「老齢者の貧窮は誇張されており、実際に存在している貧窮の緩和は各人の責任である。国家からの援助はそれが補助された保険であれ、年金であれ、国民の性格を毒する。貧窮は救貧行政を嚴重に実施すれば減少する。そして人びとはもっと自分自身の力に頼るように仕向けらるべきだ」<sup>9)</sup>というものであり、更にタイムスに投書して「もし、破滅的な経済的な結果という恐怖をなくして個人責任という建て前を崩すならば、この考え方は老齢である貧乏人だけに制限することはできない。同様な施策が論理的に適用さるべき生活上の苦難が多数存在するのであって、これに対する施策を求める運動に対抗し難くなって公費を次から次へと支出せざるをえないこととなろう。貧乏人が、生活上の有為転変に対応しえないという理由で国が肩代りするならば、経済的競争ということを基礎とした現在の教育は全面的に建直さ

れなければならない」と主張した<sup>10)</sup>。

成立した法律は、70歳以上のものに所得制限のもとに週 5 シリングまでを支給するものであったが<sup>11)</sup>、過去に勤勉であったこと、習慣的大酒飲みでなかったこと、刑罰に処せられたことがないこと等の証拠を提出する必要があったし、1908年1月1日から1910年1月1日までに医療救助以外の救貧法の適用を受けた者も除外された。

この法律の最終的な姿は、労働賞の生存権利論、自由賞の節儉者だけを援助するという考え方、慈善協会の個人のメリットにより処遇に差を設けるという考え方の妥協であった。

19 世紀末葉から 20 世紀初頭にかけての民間社会事業の able-bodied poor (換言すれば失業者又は不完全就労者) に対する態度は、失業者をよい労働者と悪い労働者——失業しやすい者と雇用できない者——に分けて、前者は慈善組織協会、後者は救世軍などの宗教団体が当るというものであった。慈善組織協会のやり方の多くは、失業者を、

(1) 貯蓄心がつよく、注意深い人 (thrift and careful man),

(2) ある程度尊敬すべき人柄だが、貯蓄心にとほしく、能力は限られている人 (men of different grades of respectability, but non-provident and of very limited capacity)

(3) 怠惰でぶらぶらしている人及び悪癖や飲酒癖の人 (the idle, loafing class, and those brought low by vice or drink), に分け、第 1 クラスと第 2 クラスで家庭を維持している者は、慈善組織協会によって援助され、第 3 のクラスは救貧法にゆだねるというものであった。

1905~09 年の王立救貧法及び失業者救済委員会 (Report of the Royal Commission on the Poor Laws and relief of Distress) は多数派報告と少数派報告に分れ、特にピアトリス・ウェッブの手になる後者はその後の英国社会立法に大きな影響を及ぼした。

多数派意見は、職業紹介所の設置、雇用の安定化、失業保険の創設を提案したあと、壮健者に対する公的扶助は、県及び特別市で一元的に運用さ

7) 伊部英男、社会計画 (至誠堂、昭和 39 年) 第一章参照。

8) Deck Fraser, The Evolution of the British Welfare State, 1973, p. 116~123.

9) Eileen Young Hasband; 前掲, p. 16.

10) 社会計画, p. 53.

11) 同, p. 90.

るべきであるとし、その公的扶助の運用については、次のような原則を掲げている。

a. 各種行政機関の協力

b. 各ケースに見合う差別的取扱いと貯蓄心と自立心の養成

c. 自立した生活に戻れるように治療すること

そして、失業者を臨時の保護と仕事を必要とするもの、長期の保護と職業教育を要するものと収容訓練を要するものの三種類に分け、前二者は公的扶助機関で、後者は内務省で所管すべきものとしている。

処遇の方法としては、在宅扶助、収容扶助、コロニーへの収容、移民等をあげているが、特に在宅扶助については、立派な家庭と真面目に働いた実績とを要件とし、しかも、篤志援助委員会や失業保険の提供する条件より悪くすることを要求している<sup>12)</sup>。

ビアトリス・ウエップによる少数派報告は、まず非壮健者については、従来、救貧法当局によって一括取り扱われ、それぞれの性質に応じた治療的処遇を受けていないことをきびしく批判し、救貧法を解体 (Break up of the Poor Laws) し、学齢児童は県又は特別市の教育委員会に、病人、廃疾者、学齢前児童及び要収容老人は保健委員会に、年金受給者は年金委員会<sup>13)</sup>の所管として、それぞれの立場で適切な処遇を受けるべきである<sup>14)</sup>。

壮健者については、ウエップは何よりも無条件の施与 (unconditional relief) につよく反対し、労働意欲や職業能力の向上を救済そのものの条件とすることを求めるのである。救貧法下の壮健者は1834年原則にもかかわらず、多数の壮健者が、労働するという条件もなしに在宅救助をうけ、また救貧院でなすこともなく暮している。これらの施設の管理がルーズであれば、浮浪者、たかり、労働忌避者、身を持ちくずした者のたまり場となり、背徳的なだらしなさと乱雑さが彼らの魅力となっ

ている。尊敬すべき正常な男子がここに入るとは拷問であり、道徳を低下させる。もし施設が刑務所のように厳格な規律を守れば、浮浪者などはいやがって入所せず、外にいて大きな問題となり、真面目な入所者にきびしい取扱いが行われ、餓死寸前となっていると批判した。

民間団体の行っている援助にも問題が多い。民間団体が、継続的に十分な援助を壮健者に行う見込みは少ないし、現在行われている食事と宿泊の提供も、常時これを受けている者に対しては不必要で欠点が少なくない。

さらに基本的に人口集中地域で、壮健者に対する刑罰的な処遇の救貧法とならんで、広汎な、無差別な、不適當な救済——慈善協会は良い貧乏人は救貧法対象者より優遇することを主張した——を民間団体が行っていることは一方において非常な苦情と道徳低下をまねいており、壮健者救貧問題を政府が組織的に行わざるを得なくしていると、1905年の失業労働者法には苦干のメリットを認めているが慢性的な失業及び不完全就業の対策とはなり得ないとしている。

ウエップの提案は、労働市場の組織化、労働省の創設、職業紹介所の創設、不完全雇用解消のため雇用の造成、余剰労働力の生活保障、15歳以下の子供の養育を条件とする寡婦の保障、少年労働禁止と18歳未満児童の就学、10年計画の公共事業、労働組合が失業保険を創設することを援助（国による失業保険には反対）するということであった<sup>15)</sup>。

これらの提案にもかかわらずなお生活できない壮健者があるときは、必要とする身心の訓練を受けることを条件として、選挙権の剥奪なしで、十分な生活を保障することを提案している<sup>16)</sup>。

ビアトリスは、タダで、あるいは何の条件もない給付は、依存心をつよめ、性格を悪化させるとしてつよく反対した<sup>16)</sup>。ウエップは、後には健康保険にさえ同じ理由でつよく反対した<sup>17)</sup>。

ウエップが念頭においたのは、ソフト的配慮をビルト・インされたハード・アプローチであった

12) 同, p. 91.

13) Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress 1905~9 (以下1909 Report という) I. P. 479.

14) ここでいう委員会は、それぞれの議会内の委員会であるが、執行部と議会が一体化しているので、日本流に言えば、委員会はそれぞれ……部とよみかえてよい。

15) この考え方が後の National Minimum Standard Policy となる。しかし、必要費用を徴収することをウエップは強調している。(1909 Report III, 706)

16) 1909 Report III, p. 688~689.

のである。

### III 救護法と社会事業法

昭和のはじめ社会保障法としては、ごく一部の健康保険はあったが、他に失業保険も年金も福祉施策もなく、所得保障としては僅かに明治7年の太政官達の恤救規則があるだけであった。方面委員（民生委員の前身）の熱烈な運動の結果、昭和4年、恤救規則に代るはずの救護法が制定されたが、政府は財源難を理由に施行を拒んだ。全国2万の方面委員は「要救護者の困苦益々深苦の度を加ふ。彼等は將に死線に彷徨し、世は如何なる不詳事を惹起せんも計られざる状態にあり……我等は茲に相集まり泣いて救護法の昭和6年度より実施せられんことを当局に嘆訴熱願」（昭和5年11月）し、更に「陛下の赤子を餓死せしむるに偲びず……救護法の実施を哀訴嘆願」（昭和6年1月）したが、昭和6年度当初予算でも見送られるや、同年2月「陛下ノ赤子二十万ノ今正ニ餓死線上ニ彷徨スルヲ見ルニ忍ヒス 茲ニ速ニ救護法ヲ実施シ此等ヲシテ齊シク其ノ堵ニ安セシムルアラムコトヲ惓願シ奉ル 臣等同胞ヲ思フ一片区々ノ至衷抑ヘムト欲シテ抑フルニ由ナク敢テ」請願するに至った<sup>17)</sup>。

昭和5年の金解禁、世界的大不況、米価大暴落、政府の緊縮政策と一般の消費節約によって経済界は恐慌に陥り、就業人口の半ばを占める農村は窮乏のどん底にあった。矯激とさえ思える方面委員の訴えは、事態がそれほどのものであったことを示すものに外ならない。都会の失業者は汽車にものれず歩いて帰郷しても、娘を身売りまでして農村にいたたまれず、再び都会に帰ってルンペンとなる惨状であった。

救護法は昭和7年1月遂に施行されるが、救護の客体は、貧困の為、生活できない(1)65歳以上の老衰者、(2)13歳以下の幼者、(3)妊娠婦、(4)不具廢疾、疾病、傷痍、その他精神又は身体の障礙に因り業務に支障ある者に限られ、所謂壮

健者は救護の対象とされなかった。

昭和13年には社会事業法が制定された。この法律は、社会事業<sup>19)</sup>の範囲を制限したものではなく、単に法律又は施行規則等に列挙されたものによりこの法律を適用することを明らかにしたものであるが、同法が直接対象としたものは、児童保護事業（規則第二条）を別とすれば、いずれも「貧困者保護ノ為ニ行フ」金品の給与、施設収容等による救済事業であり、老齡、遺族、疾病等心身に障害ある者（非壯健者 non-able-bodied）が中心であって、壯健者 able-bodied に対するものは、「授産場、宿泊所其ノ他経済保護ヲ為ス事業」に限られる<sup>20)</sup>。

救護法及び社会事業法ともに貧困の非壯健者を中心としており、その方法は、金品の施与や生業の援助が中心でハード・アプローチといってよい。

壯健者の生活は、本人自身の努力にゆだねられていたのである。

### IV 社会福祉事業法の制定

社会事業法は、昭和26年全文改正され、社会福祉事業法（昭和26年法律45号）となり、これとともに社会事業は社会福祉事業と改められた。この経緯について「社会事業という言葉は social work の翻訳であるが……最近になって日本国憲法で「社会福祉」(social welfare)という言葉が用いられるようになった。……消極的な貧困の状態におちいったものを保護するにとどまらず、貧困の状態におちいることを防止することからさらにすすんで積極的な福祉の増進までをその目的にふくませたいという意気込みをあらわしたものと、これをもちいようという傾向がある。もと

18) 日本社会事業協会、日本社会事業年鑑、昭和8年版、p. 94～100。

19) 社会事業という言葉は、はじめて公式には大正8年内務省地方局社会課の所管事項に用いられたものであるが、大正11年の大原社研究発行の社会事業年鑑では、今日流で言えば、ソーシャル・サービスに当る広汎なものであった。今日の社会事業のイメージは、社会事業法の制限列挙した事業の範囲と昭和13年に発表された大河内一男博士が、社会政策を生産者としての資格、その側面における要救護性に課題を見出すのに対し、社会事業を生産者たる資格を永久的又は半永的に喪失し、国民経済的連携から切断され者の救護を、対象としていとされたことも大きな影響を残した（大河内一男著作集、第5巻、p. 312、わが国における社会事業の現在と将来）。

17) B. Webb, Our Partnership p. 478～479. ウェブは、健康を保ち、あるいは回復する義務なしに、疾病の場合に給付を与えることは制度の濫用につながるとしたのである。

もと、社会事業という言葉はかかる理想をもって  
いたものであるけれども、その積極性をとくに強  
調する意図をもって、社会福祉事業という言葉が  
採用され」た<sup>21)</sup>。

当時、生活に困窮するすべての国民に対し「困  
窮の程度に応じ、必要な保護を行い、最低限度の  
生活を保障する」生活保護法は制定されており、  
救護法のように労働無能力者に限られていないの  
で、社会福祉事業法も non-able-bodied に限られ  
る訳ではなく、児童福祉や身障法による分離収容  
の原則も確立されていたが、未だ施設収容による  
最低生活保障に重点があり、個人的処遇や治療面  
に必要な技術者や専門家も極めて限られていた。  
児童福祉や身障福祉の理念は、貧困に関係なく、  
問題のある人々に必要な治療や処遇を与え、社会  
復帰をはかることであるが、現実には施設や予算  
は極度に限られており、実際にこれらの施設に  
「措置」されるのは大部分が貧困者であった。

生活保護法の運用に当って、福祉事務所にケー  
ス・ワーカーが置かれ、ケース・ワークが行われ  
たが、実際には生活保護適用のための収支認定の  
事務が大部分であり、個々人に対する働きかけは  
勿論行われたが、労働能力のある者については、  
就職や世帯更生資金や母子福祉資金の貸付による  
自営業による自立更生が求められた。民生委員や  
ケース・ワーカーによる助言や指導も有益であっ  
たが、大部分が後で述べるようなアメリカのソー  
シャル・ワークでいうような心理面や精神衛生面  
に専門的知識に基づいてのものではないという意  
味で、やはりハード・アプローチに属するという  
べきであろう。

社会福祉事業法も壮健者も対象とするといっ  
ても、実際には、救護施設などを除けば大部分は非  
壮健者が中心であって、正に「社会的弱者」であ  
る非壮健者が念頭にあったのである。

## V ソーシャル・ウェルフェアと ソーシャル・ワーク

一般的には social welfare を社会福祉, social

work を社会事業の訳語と解するが、あるいは  
social welfare も social work も同義に解して、  
日本の「社会福祉」に当るものとしているよう  
である。

しかし、アメリカでは social welfare と social  
work は、別の意味に解されており<sup>22)</sup>、ソーシ  
ャル・ワークは、日本語の語源のように貧困者に対  
する慈恵的、非科学的な施与——大河内博士が、  
批判した当時の社会事業——ではない意味に使わ  
れており、この意味においてはソーシャル・ワー  
クは社会事業ではない<sup>23)</sup>。

同様な意味で、ソーシャル・ワーカーは「社会  
事業家」と同義ではない。日本語の社会事業家は、  
社会福祉施設なり金品施与事業の経営者という意  
味である。これに対して、ソーシャル・ワーカー  
は、直接個人に接触して、その問題解決に協力す  
る人であるから、いわば病院の開設者と医師との  
関係に近い。

例えばアメリカが公的なソーシャル・ウェルフ  
ェアの経費として発表しているものは、社会保険、  
公的扶助、保健及び医療プログラム、旧軍人援護、  
教育、住宅及び社会福祉（日本流の）を範囲とし  
ているし<sup>24)</sup>、ソーシャル・ウェルフェアは、経済  
政策以外の国民の幸福をめざす殆どすべての社会  
的な施策、努力を指しており、社会保険、社会福  
祉、児童福祉、教育、住宅、人種、移民、保護矯  
正等、大正 11 年の大原社研の社会事業年鑑が、  
「社会事業」の範囲としたものに近いのである。  
従って、日本語では社会保障の中に社会福祉が含  
められることが多いが、ソーシャル・セキュリティ  
は当然ソーシャル・ウェルフェアに含まれる。

ソーシャル・ウェルフェアが、以上のように極  
めて広汎で、我が国で言えば社会福祉、社会保障、  
公衆衛生、教育、住宅等を含む概念であり、社会  
立法を中心とした環境の整備、つまりハード・ア  
プローチが中心といえよう。

これに対して、ソーシャル・ワークは個人に注

21) 木村忠二郎「社会福祉事業法の解説」, 14~15.

22) エンサイクロペディア・アメリカナの Social Welfare  
と Social Work 参照。

23) 岡田藤太郎「社会福祉とソーシャル・ワーク」, 10~12.

24) Social Security Bulletin Vol. 39, No. 1, p. 6, 1976.

目し、パーソナリティや心理に重点をおいて、個人をどうして社会に適応させるかが中心の問題であった。

ソーシャル・ウェルフェアは、社会を一つのシステムとして考えれば、その中での社会的な機能をいとなむ家庭とか地域社会とかの、いわば本来的なサブ・システムとは違って人口的なサブ・システム——経済面を除いて——で、これらの本来的なサブ・システムと協同又はこれを補完して、社会システムの機能を維持するものであるが、個人や家庭や地域社会などからみれば一つの外的な条件なり、環境であり、よりよき生活なり、生活を阻害する条件を是正することを意味する。

ソーシャル・ワークは、これに対して個人に着目し、個人と個人、個人と家庭、個人と地域社会、職域社会等、本来的又は人工的な環境なり条件との調整に、重点がある。調整という場合、個人の側に調整を加える場合と環境を調整する場合とがある。技術的にも、その両者が望ましいことが多いであろうし、定義上も両者をふくむことが多い。しかし、伝統的に個人の側の調整に重点があり、環境の調整にしても、直接問題となっている個人に関連する限りでの調整であって、正にソフト・アプローチに当る訳である。日本語の社会事業は、貧困者の保護を重点とする点で、むしろハード・アプローチに属しよう。

この二つは、定義や分類の問題だけではなく、それぞれの社会情勢や問題意識、あるいは社会哲学を異にしているとみられる。ソーシャル・ウェルフェアには、社会の経済的なサブ・システムには、社会的な何らかの干渉を加える必要があるという社会哲学が背景にある。従って、「見えざる手」を信仰するレセ・フェールの時代にソーシャル・ウェルフェアは本来的にはあり得ない訳である。

ソーシャル・ワークは、これに反して何時の時代でも、個人とそれを取りまく環境との不適應はあり得た訳であるし、貧困者や救済を要する者はあったはずであるが、これを社会的な不適應としてとらえ、治療可能な問題あるいは治療すべき問題としてとらえる限りでは一つの技術論にすぎな

いが、すべての社会問題なり貧困が、個人の側を調整することによって解決できると考えれば、社会システムそのものには問題はないこととなり<sup>25)</sup>、社会システムそのものの変容なり干渉を加えようというハード・ポリシーを否定し、レセ・フェールにつながることとなるのである。

## VI ソーシャル・ワークと ソーシャル・ポリシー

ケース・ワークやグループ・ワークなどのソーシャル・ワークの技術が確立するのは 20 世紀に入ってからであるが、ソーシャル・ワークのこういった個人指向、心理主義的傾向の原因は、大きく分けて二つをあげることができよう。一つはアメリカの風土や歴史、その社会経済事情とこれにはぐくまれたアメリカ人氣質とである。

二つには、前述のイギリス救貧法とイギリス慈善事業の考え方の影響である。

南北戦争後の急速な工業化、都市化、大企業の勃興にもかかわらず、大部分の労働者は、衛生や保安の悪い工場で働きつづけ、都会の貧民街に過剰人口状態で生活し、不況と失業の脅威にさらされていた<sup>26)</sup>。

1890年には既にフロンティアは消滅していた。フロンティアの消滅とともに過剰人口は工業地帯に停滞し、労働者はもはや工業化された社会の諸問題をのがれることができなくなった<sup>27)</sup>。1892年の人民党運動はその一つの回答であった。フロンティアの消滅とともに、大きな問題を起したのは、

25) R. M. Titmuss, *Commitment to Welfare*, p. 43. 三浦 訳, p. 48.

Alfred Kahn は H. L. Wirtmer の次のような定義を適用している。社会の通常の仕組みのギャップをうめるための社会の組織化された努力 (Organized society's provision to fill up gaps in the usual institutional arrangements of our society) とし、ソーシャル・ワークを組織化されたグループ・サービスの利用の面や、組織化されたグループの一員としている個人を助けること (as the institution which gives assistance to individuals in regard to the difficulties they encounter in their use of an organized groups services or an organized group) としている。Helen Leland Witmen *Social Work*; 1942, *Issues in American Social Work* Alfred Kahn, *The function of social work in the modern world* p. 3 の引用による。

26) アラン・ネビンス、ヘンリー・コマンズ、アメリカ史, p. 336, 黒田和雄訳。

1870年から1910年に至る間に2千万人以上の移民がつづいたことである。しかも、この移民はそれ以前の移民とは質を異にしていた。1880年頃から東欧及び南欧が中心となった。言語、政治習慣、宗教、生活水準に相違があるだけでなく、旧移民が、アメリカの市民となることを目標としたのに対し、新移民は、金をもうけて錦をかざることを目標としたものであった。新移民はアメリカ人の生活水準を高めようという意欲はなく、労働運動にも加わらず、工業都市の一隅にあって最低生活を営み、アメリカ社会のもっとも重要な要素である政治的・経済的問題に関心をもたなかった。フロンティアの消滅は、旧移民の渡来を減少させたが、拡大する工業は依然労働力を必要とし、新移民は渡来し、5分の4は定着したが、かれらは多く集团的に居住し、コロニーを形成し、アメリカ化の問題が起った<sup>28)</sup>。文盲率も高く、未熟練労働者として最下級の仕事に従事し、アメリカ化が困難であった。アメリカ生れのアメリカ人たちは新しいアメリカ人たちの生活条件——貧民街、密集、不衛生、風変わりな言語と宗教——にぞっとした<sup>29)</sup>。

生粋のアメリカ人にとって「政治とはすべての人間の従事する仕事であり、責任と義務であった。……これと対照に移民は、概して農村や封建制の名残りのつよい専制的社会から来た移民は、市民としての積極的な役割を果すことには不慣れであり、……移民にとって、政府は、自分たちの利益には無関心ないし反対の利己的な支配階級の道具に他ならなかった<sup>30)</sup>。

こういった社会問題の発生とこれに対する労働運動や革新主義運動にもかかわらず、19世紀末葉の社会的なクライメートは、レセ・フェールときびしい個人主義 (rugged individualism) であり、社会的なダーウィニズム (social darwinism) であり、民主的な政府によって人民の福祉を増進する方向ではなく、現実の社会問題や混乱を解決する方法は、私的慈善しかなかった。社会問題は、社

会の責任ではなく、個人の道徳的弱さの現われに他ならなかった<sup>31)</sup>。

20世紀が始まったときには、個人主義は「私生活や公の政治における自然法のようなものとして受け入れられていた」。ピアード夫妻は、20世紀初めの社会問題についての保守的な考え方——一般的な見方の基礎としての——によれば、個人主義を、

(1) 社会の生産的活動を実際に動かし、かつ国を富強ならしめる富を創り出すのは、自分自身で暮しをたて、また財産を獲得しようと懸命に努力する個々の人々である、

(2) この競争において、各個人は銘々が社会の富の蓄積に貢献した程度に応じて報いられるのであって、各人の得る賃銀や利潤はその貢献したものの尺度である、

(3) 貧乏は個人的な怠惰や、企業心の不足や不注意や浪費や、多くの場合は大酒癖などの「自然」の結果である、

(4) キリスト教的慈善事業は貧困を部分的に救済することはできるけれども、大多数の貧困を未然に防ぎ、また除去しうような強力な手段はない。政府の施策によって——すなわち社会共同の行動措置によって——貧困を克服しようと努力することは却って国民の能力者に損害を与え、貧乏人に依頼心を起させるだけであるというにある<sup>32)</sup>。

社会的なダーウィニズムは、19世紀末から20世紀のはじめに深い影響を及ぼした。アメリカの起源ではないが、アメリカにだけ根を下した。経済社会は人びとの競争場裡である。勝利者の報酬は生き残ることであり、さらに富という報酬が得られる。

この競争は強い者を選び出すだけでなく、才能をのばし、弱者を淘汰することによって弱者を再生産しないようにする。従って無慈悲であればあるほど弱者がより多く淘汰されるので、その効果も慈悲深いというのである<sup>33)</sup>。

27) 同 p. 339.

28) アメリカ史研究入門 p. 129, 中屋健一 (昭和6年 東京創元社)。

29) アメリカ現代史, R. ホーフ・スタフター p. 159. みすず書房, 1975年。

30) 同, p. 163. —164.

31) ピアード, アメリカ合衆国史, p. 358. (松本重治訳) 1964年。

32) 同, p. 390.

第一次大戦終了後の幻滅と不満は、戦前への復帰を基調とし、ソーシャル・ワークも精神分析の影響もあって、社会経済的要素から一層個人とその環境への調整に重点がうつった。メリー・リッチモンドは、パーソナリティと環境の調整の双方に重点を置いたとされるが、例えば1922年のミルドフォード会議のケースワークの定義は、リッチモンドより更にせまく、個人の環境への適応が主で、環境が個人に及ぼす影響には注意を払っていないという<sup>34)</sup>。

第一次大戦後、ソーシャル・ワークの注意が精神衛生面にうつるとともに、その対象も従来のような貧困者に限られなくなったが、時代精神 a return to normalcy を反映して、ソーシャル・ワークは内省的となり、その技術の開発と教育に専念し、大衆社会の問題に対処するための新しい見方を必要とすることや、社会改革には興味を示さず、個人の問題に関連する技術に集中していた<sup>35)</sup>。そして、アメリカのソーシャル・ワークの骨格は正にこの時代に形成された。

1939年以来の大不況は、ルーズベルト大統領によるニュー・ディールを生み出すが、ソーシャル・ワークの態度は本質的には同じであって、社会制度の重要性そのものには注目せず、社会やグループの構造は、単に個人がその情緒的な問題が展開される場所にしかすぎなかった。ニュー・ディールの大規模な実験も、ソーシャル・ワーカーにとっては緊急事態に対処する一時的な救済手段にすぎず、この嵐がすぎれば再び個人の情緒的な調整と発展に戻ると考えていたのである<sup>36)</sup>。いわば、アメリカのソーシャル・ワークは伝統的にソフト・アプローチに集中して来たのである。ニュー・ディール以来の社会立法——ソーシャル・ウェルフェアの発展は、正にハード・アプローチの発展に他ならない。

ソーシャル・ポリシーの発展にソーシャル・ワーカーは殆ど関係がなかった<sup>37)</sup>。ソーシャル・ワ

ーカーの専門化がすすむとともに、注意は社会改革から個人を対象としたソーシャル・ケースワークにうつり、ソーシャル・ポリシーの改革ではなく、個人とグループを治療する技術にうつった。1890年から1914年までソーシャル・ワークのリーダーは政治活動とは関係なく、労働運動とも手を結ばず、貧乏人に労働と貯蓄と禁欲を説いたのである。

失業保険の創設や母子や老人に対する公的扶助も、ソーシャル・ワーカー以外の人々によって実現された。1960年代に入ってさえ、社会立法運動への参加は大多数のケース・ワーカーの視界の外にあった。社会事業教育も政策立案や公的行政には関心がうすかったため、公的福祉行政の従事者でさえソーシャル・ワーク以外の訓練を受けた人であり、立案に参加するソーシャル・ワーカーはソーシャル・ポリシーの訓練は実地で学ぶ外なかった。

こういった状況は、ジョンソン大統領時代に始められた Anti-Poverty Program によって一変し、ソーシャル・ワーカーは、社会行動に積極的に参加するようになり、社会事業教育は Direct Service とともに social planning 又は social policy をとりあげるようになるのである<sup>38)</sup>。

## VII Anti-Poverty Program と 所得倍増計画

1958年 J. K. ガルブレース (John Kenneth Galbraith) は、「ゆたかな社会」(The Affluent Society) で、ゆたかな社会アメリカにも大きな貧困が存在していることを指摘し、大きな世論を喚起するに至った。

ガルブレースは同著第二版で「本書の初版が刊行されて以来その結果も多少あってか」貧困の性質についての「理解も深まってきた」と述べている<sup>39)</sup>。

ガルブレースは貧困に二つの種類があるとしている<sup>39)</sup>。第一は個人的貧困 (case poverty) ともいふべきものであり、当該個人のなんらかの性質に

33) ガルブレース、鈴木哲太郎訳、ゆたかな社会、第二版、p. 53.

34) Social Work in the American Tradition, Nathan Edward Cohen 1965, p. 140.

35) 同、p. 158.

36) 同、p. 198~199.

37) Social Welfare Leader as Spokesman for the Poor, D.G. Becker, Social Case Work, Vol. 49, No. 2, Feb. 1968.

まさしく関係しているのが普通である。環境は必ずしも手に負えないものであるにかかわらず、その個人又は家庭に特有の性質、精神薄弱、不健康、産業生活の規律に適応できないでいること、多産、アルコール、教育上のハンディキャップ等である。

第二は島の貧困ともいふべきもので、その島の人々は何らかの事情で、その環境に共通する何らかの事情の犠牲になっている。それは田舎及び都会の貧民窟である。貧困世帯の半分は、女世帯、4分の1は黒人である。農村では老人の割合が高い。

島の特徴は、世間なみの経済生活に参加することを抑制又は阻止する力があることである。人種的な事情は、教育施設の不備、家庭生活の分解等々であって、貧困者に共通する無力感や拒絶感、その結果としての頹廃がある。

これらの近代的貧困についての最も確実に言えることは、所得の全般的な増加で除外できないということである<sup>40)</sup>「もう一つのアメリカ」(Michael Harrington; *The Other America: Poverty in the United States* 1962.) も大きな影響を及ぼした。

ハーリントンのあげる貧困には、悪い両親のもとに、国の悪い地域に、悪い人種や異教徒の集団の中に間違っただけで生れさせた彼らは、落ちこんで行くように生れ、大部分は落ちこんだままである<sup>41)</sup>。土地が貧乏で活気がないから、企業家はそこで事業をやらない<sup>42)</sup>、進歩そのものが生み出す困窮がある。技術の進歩により時代遅れとなった40歳以上の労働者、技能を持たないか役に立たなくなった人達、生れ合せが悪くて後進産業で働いたり、低い教育しか受けられない人びと<sup>43)</sup> 農業機械の進歩によって、農村を追われ、都会に適応できな

い人々、要するに社会の不合格品である。前者は古いスラムを、後者は新しいスラムをつくる。前者は人種問題が多分に影響するが、後者は貧困の文化に統一され、更に貧困な次代をつくり出す。

高齢者やヒッピーや精神病患者、アルコール中毒など、それも個人的な性質ではなく、多分に環境が、貧困が生み出したもので、これらの人々は「福祉国家」にさえ連絡ができない。そして、貧困が一つの文化、相互依存的制度を形成している<sup>44)</sup>。貧困を構成するいろいろな成分を個別的に処理することはできない。「貧困のあれこれの側面ではなく、現存の非人間的環境を人間的環境におきかえるという、いわば新しい地域社会を建設すべきであるとしている。

1963年、*New Yorker* で *The Invisible Poor* という論文が、貧乏に関する文献をレビューしたが、それはケネディ大統領に提示されたという<sup>45)</sup>。

そして、ガルブレースの予想に反して、貧困問題は、大統領の助言者達によってとりあげられ、ジョンソン大統領に引きつけられることとなった。この戦争は、黒人暴動などに対処するための、人種対策の面もあったのである<sup>46)</sup>。

1964年から65年の2年間にジョンソン政府は、「偉大な社会」(*The Great Society*) 計画と名付ける貧困戦争を宣言し、ニュー・ディール以来の各種の社会的実験と社会立法を行った。その代表的なものは1964年の一般的な経済復興をはかるための歳入法による減税と、経済機会法 (*the Economic Opportunity Act*), 1965年、初等及び中等教育法 (*The Elementary and Secondary Education Act*) と社会保障法改正である<sup>47)</sup>。

ベトナム戦争や国内の黒人の人種問題などを契機にジョンソン政府は、1969年にはニクソン政権に代られ、この「偉大な社会計画」は大幅に縮小され、重点が変更されるに至っており、当然ニクソン政権は、前政権の業績を高く評価しないの

38) *Social Policy*: Alvin L. Schorr and Edward C. Bauman, *Encyclopedia of Social Work II* (1972) p. 1374. なお最近アメリカで、ソーシャル・ワーカーのあり方について代弁者のとか調停者の役割を講ずべきだとかいう議論が多いが、それは、従来ソーシャル・ポリシーや移民問題などに余り関心がなかった過去を反省しているもので、救護法以来社会事業家が、ソーシャル・ポリシーを推進して来た我国には関係のない議論である。

39) ガルブレース、前掲、p. 290 (第二版以下同じ)。

40) 同、p. 300。

41) ハーリントン、もう一つのアメリカ (内田満、青山保訳)、p. 22。

42) 同、p. 49。

43) 同、p. 57。

44) 同、p. 258。

45) Sar Alevitan *The Great Society, A New Approach to Poverty* (1969) p. 13。

と短期間に終わったため<sup>46)</sup>、未だ歴史的評価は定まっていないというべきであろうが、ガルブレースらが提案したアメリカの貧乏の問題に正面からとりくんだことと、従来の路線とは異なった戦略を提示していることが注目されるのである。

1964年8月20日、ジョンソン大統領は経済機会法 (Economic Opportunity Act) の署名に際し、「アメリカ人の貧乏に対する回答は、貧乏人を貧乏のうちに安住させることでなく、彼ら自身が貧乏のわだちから抜け出すことを助けることである<sup>49)</sup>」と声明した。

同法の第一条に、その目的として、教育訓練の機会、労働の機会、見苦しくなく品位のある生活を営む機会をすべての人に与えることによってこの国民の豊富の中の貧困というパラドックス (to eliminate the paradox of poverty in the midst of plenty in this nation) を解消することであると、更にこの目的を達するため経済の私的セクターの質源が活用されることが望ましいと議会は信じているとつけ加えられている。

自助の精神と自由経済を基調とするところは正に、アメリカの伝統のとおりであるが、雇用の機会を強調するところは、ニュー・ディールの流れをくむようであるが、教育と訓練という人間投資を「救済ではなくリハビリテーション」を目的とし、更に経済の拡大によって貧困を解決しようとしている点が、ニュー・ディールとは相異している<sup>50)</sup>。

ガルブレイスのいうように、アメリカが個人的な原因による貧困と島の貧困の二つであるとすれば、前者は社会保障でアプローチできても、後者は多くは一つの地域に多くは黒人や、新移民の流れをくむ下級白人が集まりいわば貧困の文化を形成し、教育水準は低く次代にひきつがれて行く。無知が貧困を生み、貧困が無知を生む<sup>51)</sup>、経済が

繁栄しても、雇用されるようなモラルと教育訓練をもたなかった。この悪循環を断ち切ることが目標とされた。老齢や障害や遺族などによる貧困は、社会保障制度で救える。その給付の改善も必要であるが、教育や訓練や社会的適性を欠いて雇用されないとか、極度の低賃銀しか受けられない青年には、社会保障制度は何の役にもたない。この島の貧困に対して、所得保障制度は、先ず機能しない<sup>52)</sup>。

一般的な経済繁栄は、雇用確保の前提として必要である。しかし、島にはこれだけでは十分でない。経済機会法の重点は、青年にあった。青年の失業率が高く、都市の暴動などに結びつきやすいという背景もあった。

経済機会法の立案者達は、伝統的なソーシャル・ワークにも信を措かなかった。伝統的な社会福祉プログラムは、専門団体の手中にあり、しかも福祉省に所管されている。

そこで、所管官庁としても別個に経済機会庁をつくった。経済機会庁は当初、従来のグループは、貧乏問題を解決できなかったとして、これに対して敵対的な態度をとったが、それは当初だけで、ソーシャル・ワーカーの協力は必須のものであり、両者の協力が始まった<sup>53)</sup>。ソーシャル・ワーカー側の対応した努力もあったのであろう。いずれにせよ、貧困戦争の興味ある点は、従来とは全くかけ離れた手法で、新しい人々がとりくんだことである。

ジョンソン大統領の1964年3月16日、議会におくられた貧乏に関するメッセージ (Message on Poverty) では、世界史上未曾有で最高の富んだ国民の中で、5分の1に上る国民が、最低生活さえ維持できず、周囲の豊富の中で苦しんでいる。中でも最も悪いことは、青年が希望を失うことである。彼らは複雑な社会が要求する技能を持たない。経済成長に参加できない。貧乏戦争は、他の人の善意によって、援助することではなく、人々に機

46) Alfred Kahn; Studies in Social Policy and Planning p. 20.

47) Michael S. March Poverty; How much will the war cost? Social Service Review June 1965, 39巻2号 p. 141.

48) Anti-Poverty Program でつくられた経済企画庁 the Office of Economic Opportunity は1975年3月15日廃止され労働省、商務省、保健福祉省に分割移管された。

49) Levitan p. 10.

50) 前掲, March p. 148.

51) Michael p. 151.

52) 同, p. 150.

53) Levitan p. 82.

会を与えることであり、最も貴重な資源で、人々の技術と力に対して投資することを意味する。

その内容としては、技術を欠いたり、学校を途中で止めたりする若いアメリカ人に技術を与え、学校を終えさせることに最重点を置く。具体的には、

1. Job Corps 青年をその居住区から離れさせて、有用な仕事につけるよう健康保持と教育を行う。なお、民間企業にも協力を求めた。
2. 16 歳から 21 歳の青年に、Work Training Programme を行う。

病院や図書館等に、パート・タイムの仕事を つくって、学生が学業を終えられるようにする。

3. Work-Study Programme は同じ趣旨である。
4. 零細農家への貸付金（従来は零細農貸付を受けられなかった。事業が失敗する等、止むを得ないときは返済が免除される。この資金で農業以外の事業を始めてもよい。なお、零細企業には別途、中小企業庁から貸付金制度がある。
5. Community Action Programm

この計画は、地域で貧困者自身もプランの作成に参加しつつ、地域の最も必要な事業を立案し、連邦政府が 90% 乃至 100% 補助する。連邦政府が、従来の行政区画や選挙された行政機構を通じないでコミュニティと直結するので、市長等からは問題とされたものであるが、事業内容は、保育所、幼児教育（低所得者は、学齢前の教育で非常な差がついているとされていた。）高校進学はあるいはドロップアウトしないような援助、家族計画、保健衛生、法律相談等々であって、教育水準と貧困が密接な関連があることが明らかにされたことから特に人間投資に重点がある。

なお、同時に減税による一般的な経済成長政策が背景にある。

1964～69年（ジョンソン期）の貧困数と貧困率との減少が著しいという<sup>54)</sup>。

アメリカの貧困戦争の戦略を評価してみると、貧乏の原因について、その Culture 態度、動機、といった個人的理由を前提とし、壮健者である貧乏人 (able-bodied poor)<sup>55)</sup> というイギリスやアメ

リカの従来から関心の高かったグループに集中している点、個人の性格、労働能力を高める点では<sup>56)</sup>、やはり従来の伝統のケース・サービスの流れに属し<sup>57)</sup>、ソフト・アプローチの面もあるが、地域ぐるみのとりくむ態勢をつくらせたり、経済成長を推進したり、資金を供与したりの姿勢は、いわば構造改善的な要素を含んでおり、ハード・アプローチの面もある。ケース・サービスといっても、従来のような精神衛生や心理主義的なものではなく、事業主や地域指導者のいわば素人を中心として、ソーシャル・ワーカーが、これに協力するといった態勢であり、ハード・アプローチを含めて考えれば、著しく日本化しているといっているといひすぎであろうか。

なお 1960 年に始まる我が国の所得倍增計画は、大企業と中小企業との格差、農業と工業の格差、地域格差是正を目標とするもので、その手段は重化学工業の拠点開発を中心戦略とし、重化学工業が農業及び中小企業の余剰労働力を吸収して、自ら営農面積や営農規模が自ら拡大し、格差は是正されるというコースを想定したもので、格差是正を目標とした点で一つの貧困戦争とも言える。

もし、アメリカの貧困戦争が島が対象であるとすれば、我国は、いわば層に対するものであった。我国にはアメリカのような人種問題がなく、教育熱心であり、我国の若年労働力は優秀で流動性も高く、重化学工業は、この若年流動力を吸収して、工業化、都市化がすすんだが、中高年層は残留して、営農面積や営業規模の拡大のテンポは予想のようではなかった。今日では、農家世帯の方が所得は勤労世帯を上まわったが、農外所得の向上が大きい。当時筆者は、この中高年層の問題に注意を喚起し、経済開発とならぶ社会開発の必要を強調した。

なお、アメリカの貧困問題の比重を知るため、

54) 豊かな社会の貧困、古米淑郎。総合研究アメリカ 5, p. 163～163 (研究社)。

55) S. M. Miller and Martin Miller, The War on Poverty, Perspective and Prospects, (Poverty as a Public Issue edited by B. B. Seligman 1965, New York) p. 297.

56) 同, p. 284.

若干の日米の比較を試みてみよう。

「豊かな社会の貧困」(古米淑郎)の紹介を中心にアメリカの貧困をみると、1974年のアメリカの貧困線は、4人世帯で、4,512ドルである<sup>57)</sup>。1974年の1人当所得は、アメリカ6,020ドル、日本は3,594ドルなので、日本はアメリカの約59.7%に達していることとなる。従って大まかな比較をすれば、4,512ドルの59.7%に相当する2,693ドルが、ほぼアメリカなみの貧困線に相当するといつてよい。一方、1974年の全国保護勤労世帯の一人当消費支出は、22,317円<sup>58)</sup>なので4人世帯の一年分は、107万1,216円ということとなり、ドル換算(308円)すると、3,477.9ドルということとなり、アメリカなみの貧困線と考えられる2,693ドルをはるかに上回っている。

ところで、1974年における、アメリカにおける貧困線以下の人の総数は、2,297万人で、総人口の11.1%に達している<sup>60)</sup>。アメリカの貧困線より、保護世帯の消費水準は実質的には高いとみられるにもかかわらず、我国の保護率は、1974年1.153%にすぎない。

この場合、日本には生活保護水準以下であるのに、生活保護を受けない人や、いわゆる漏救があるのではないかということもあるかも知れないが、同年の総理府の家計調査による第一、10分位世帯の一人当消費水準が25,542円<sup>61)</sup>であることをみても、漏救が絶無とはいえないにせよ、ネグリジブルとみとめられよう。

なお、このような貧困に対して、アメリカの公的扶助制度は著しくレベルが低い。アメリカの公的扶助制度は、思想的には、一定の型にはまる人や世帯だけを救済するもので、日本流に言えば救護法時代である。例外的に一般扶助制度もあるが、そのレベルは著しく低い。ニュー・ディールで、一步世界をリードしたにもかかわらず、通常起り得べき事故全部について全国民をカバーする社会保障を提唱したビバリッチ革命をまだ経ていないの

ではないかと思われる。

1973年現在の平均支給月額 は、老齢76.15ドル、盲人112ドル、障害者109.75ドル、扶養家庭217.7ドル、一般扶助119.7ドルである<sup>62)</sup>。因みに同年の我国の生保世帯の消費水準は一人当りで、月額18,198円(約59ドル)であった<sup>63)</sup>。

アメリカにおける貧困問題は、別の形で言えば人種問題でもあり、我国のように、志望の高い単一カルチャ社会では考えられない困難な問題を包蔵しているのであって、アメリカのソーシャル・ポリシーにおけるソフト・アプローチの必要性やソーシャル・ワークの心理主義や、able-bodied poor に対する関心の高さなどは、それなりの理由があったものと思われる。

1960年代の貧乏の再発見と、貧乏戦争の評価は未だ定まっていなと述べたが、民主党政権の登場とともに、再評価されるのではなからうか。いずれにせよ、イギリスやヨーロッパで福祉国家という発想が、国民全部が一体になって事に当り、政府が社会生活すべてに介入せざるを得なかった第二次大戦から生れたとすれば、アメリカでは、60年代の貧乏発見と市民運動が、ヨーロッパにおける第二次大戦のショックと等しいという評価が既にあることは興味がある<sup>64)</sup>。

我国の生活保護世帯の消費水準を実質的には下回っている貧困線以下の人々に対して、既に実施されている公的扶助のレベルは前述のようであるが、その受救者は1973年老齢182万人、盲人77万9千人、廃疾者127万5千人、一般扶助58万5千世帯(実員数85万人)、母子世帯331万世帯(実人員100万人)である。なお、1975年8月の、supplementary income programの適用ケースは、424万人である<sup>65)</sup>。

なお、この貧困世帯のうちには、年間を通じて

61) 生活と福祉, p. 4.

62) Social Security Bulletin 1975年12月, p. 50. 1974年以降はaged, blind, disabledに対しては、supplementary security income programに代えられるが、1975年8月の支給額をみても、三者平均しても100ドル前後である。

63) 前掲, 生活と福祉, p. 4.

64) Morrin Janowitz, Social Control, p. 39-40.

65) Social Security Bulletin 1975, 12月号 p. 47, p. 50.

なお、一般扶助と母子は1975年の数字である。

57) Alfred Kahn; Studies in Social Policy and Social Planning p. 27.

58) 前掲, p. 152.

59) 生活と福祉, 241号 1976年5月, p. 4.

60) 古米, 前掲, p. 163.

雇用されている者も少くないことに注目しなければならない<sup>66)</sup>。低賃金労働を強いられている人々、最賃制度も組合もなく、低賃金しか払えない産業が存在している。これらの低賃金が、労働者の低生産性、教育水準の低さに由来していることも事実であろうが、この低生産性等が、人種差別等に深く根ざしているところに問題の困難性がある。従って、最近ではアメリカ経済の“二重構造”(dual economy)が、指摘されることが多いという。

なお、年金制度による年金支給額も必ずしも充分ではないこと<sup>68)</sup>と全国民を対象とした健康保険制度への途は未だ各種の困難があるようである。

壮健者(able-bodied)と非壮健者(non-able-bodied): 壮健者と非壮健者の区別は、英国救貧法でも極めて重要な区別であり、アメリカでも同様であり、日本でも戦前は決定的に重要であった。戦後は、壮健者と非壮健者たるとを問わず、最低生活に備えない人は生活保護法の適用をうけ、社会福祉事業でもその事業の性質によって処遇されるので、壮健者が対象となるものもある。しかし、労働能力がある者が生活保護を受けることは、例外的、臨時的なものと考えられており、社会福祉事業(特に第一種)の対象となることは、殆どないといってよい。従って社会福祉という事実上非壮健者を念頭におくことが多いのである。

このことは、戦後の各種の社会保障制度の発達と所得倍増計画などにみられる経済成長によって、雇用の安定と所得格差の是正がすすんだことが背景にある。戦前大河内一男博士が批難したように、「社会政策」の代用を「社会事業」が行なっているようなことはないのである。そこで、アメリカやイギリスの、ソーシャル・ウェルフェアや、ソーシャル・ワークの理論や政策をみるときについ非壮健者を念頭において受け止めがちであるが、

イギリス救貧法では、有名な1834年報告と改正救貧法が壮健者を中心に論議され、劣等処遇の原則などが打ち出され、この法則が非壮健者にまでひろげられるに至ったことは、前にも述べたとおりである。

アメリカのソーシャル・ワークの個人指向、パーソナリティへの働きかけといった心理面の重視の傾向は、実は壮健者を念頭においているのである。1790年から1860年の間に、特別のハンディキャップを持つ人々が、特別のニードをもつことが認められた<sup>69)</sup>。

個人主義の哲学は、労働能力者には適用されたが、寡婦や子供、盲人、ろうあ者、精神障害者は天意によるもので、本人の道徳的弱さの結果ではないとして、各種の施設が発展するに至った二十世紀に入ると、ハンディキャップを持つ人々に対しては更に施設やサービスが増加し、非行少年についても処罰よりも更生が重点となったといわれる<sup>70)</sup>。

日本では、非壮健者が中心であったのに対し、イギリスやアメリカではどうして壮健者に大きな問題があったのであろうか。ここでは大胆な仮説を立てることを許していただけるのならば、イギリスやアメリカには壮健者の勤労意欲や社会的不適応という問題が実際に存在した、或いは現に存在するのではないかということである<sup>71)</sup>。

イギリスは二つの国民、とディズレーリをしていわしめたきびしい階級社会であり<sup>72)</sup>、ロンドンのイーストとウェストは隔絶した世界であり、そこは生活習慣や態度、体格さえ相違し、言語さえ違っている。イギリスの言語学者が、町の女を貴婦人に教育することを志し、一晩かかって、“英語”の発音を教えて、彼女が明け方やっと最初の一音を発音できると、嬉しさの余り踊り狂う『マ

66) 1969年において、22%。Strategies against poverty in America edited by J. B. Williamson p. 21. 1974年においても年間51週以上雇用されるもの21.7% (内フルタイム18.2%)、就業者は51.4%に達している。(古米 前掲 p. 166)

67) なおこの外に1967年法による勤労所得の控除とフッド・スタンプ等の現物給付がある。我国の生保世帯にも費用負担の免除等による現物給付がこの他にもある。

68) 前掲 Social Security Bulletin p. 48によると例えば1975年8月の老齢年額月額205.59ドルである。

69) Nathan Edward Cohen Social Work in the American Tradition. p. 33.

70) 同, p. 62.

71) Levitan, Work and Welfare go together 1972, Bruno Stein; Work and Welfare in Britain and U. S. A. 1976 参照。

72) (Benjamin Disraeli; Sybil, Two Nations).

『イ・フェア・レディ』の面白さは、日本人には遂に理解しがたく、古典落語でよく使われるテーマに通ずるものがある。

無抛出老齡年金の支給に反対する慈善組織協会の立場は、現在の我々には無情にも無理解で映るうが、当時のミドル・クラスを代表してのソーシャル・ワーカーやヴィジターは、飲酒、怠惰、性的びん乱等、悪徳の巢である労働階級に、ミドル・クラスのモラルを教えることこそ貧乏問題の真の解決方法だと信じていたし、イーストからウェストへ住みこんだセツルメント活動も同じ趣旨であったのである。

アメリカは、少数のインディアンを除けば、移民の国であることはいまでもないが、先にも述べたように、19世紀前半の旧移民と、それ以後の新移民は、出身地、教養、宗教、性格を異にし、今日に至っても英語さえしゃべれない者が珍らしくはない。黒人も大きな問題であることはいまでもない。工業化、都市化とともに、多数の南部黒人や白人農民が北部にうつったが、都市生活への適応は重大な問題であった。ワスプといわれる白人のプロテスタントは、アメリカに住む。他の人種はアメリカではなくその人種社会で住む。ワスプは魚が水を意識しないようにグループをなしているとは思わないのである<sup>73)</sup>。

これらの人々の社会的不適応は、正に貧乏の原因であった。もちろん都市生活やアメリカ社会に適応できるようになっても、例えば、就職口がなければ生活はできないが、完全雇用政策というハード・アプローチが確立されても都市生活やアメリカ社会に適応せず、英語もしゃべれないようでは雇用される見込みはない。アメリカ社会の問題も、ソフト・アプローチですべて解決することはもちろんできないが、ソフト・アプローチでなければ解決できない問題も又少くなかったのではないかと、又現に存在しているのではないかとと思われるのである。

我国にも、同種の問題がなかったことはないであろうが、明治維新と敗戦による焦土化の二回に

わたって、いわば社会的経済的なブルドーザーが、日本社会を社会的・経済的にも平坦化してしまつた。昭和20年8月15日の日本国民は、一億総難民であったといつて過言ではないのではないか。その後の経済社会の発展でもちろん貧富の差は出来て来たが、恐らく、平均化は世界でもいちじるしい方ではないかと思われるし<sup>74)</sup>、(もし土地政策がうまくいってれば格差はもっと小さいものではなかったろう) 経済成長もあって、今日9割の日本人は、自分を中流と考えているのであって、このような国も恐らく他にないのではなからうか。戦後の教育の普及向上とテレビをはじめ、マスコミの普及も大きな要素である。

第二に日本人の勤労意欲、貯蓄意欲の高いことである。「恥の文明」といわれるように、働きすぎで公私の扶助をうけることをいさぎよしとしない。第三は適応能力の高さである。これは悪くいえば、無原理・無原則ということでもあるが、会社では洋服を着て、家ではタタミに着物で住み、神様と仏様を同時に尊んで平然としている。建て前と本音の使い分けは無類であり、各種の民事法規はあってもそれは裁判所にだけ通用する、いざというときのものであって、もし民事法規通りに生活したら、日本社会では相手にされないことは確実である。従つて、日本には、社会的不適応ということは極めて少ない。貧乏になったり、成功しない人は不適応のためではなく、スタートが不利であったり、不遇であったりの人である。従つて、金持や成功した人は、アメリカのように美德や努力の結果とは考えられず、むしろ、若干の疑惑の念を以て眺められるのが通例である。第四に単一民族であることは、日本人の想像以上に日本の社会構造をいわばソフトにしているのではなからうか。

アメリカやイギリスという社会は、我が国流に言えばいわば建て前で暮らしている国である。プリンシプルで生活している以上、たして二で割ることは難しく、Yes か No かというきびしい選択

73) Milton M. Gordon; Assimilation in American life 1964, p. 5.

74) 全国世論調査 国民生活に関する調査 50年調査(内閣官界広報室)。日本経済新聞、51年10月19日の記事によれば、O. E. C. D. の研究でも、先進12ヶ国中所得を最も公正に分配している国として日本、オーストラリア、スウェーデンがあげられているという。

となる。このことは宗教一つをみても言えることである。通常人、壮健者のパーソナリティに働きかけるケース・ワークやグループ・ワークが真に必要な社会なのである。社会の仕組みが、多数の人間の不合格品を生み出すようになっているのである。

アメリカがワスパを中心とする旧移民（アメリカ）と多数の南欧、東欧や東洋人などの新移民、黒人などの人種社会に分れていることは確実であり、イギリスがミドル・クラスと労働者階級に分れ、言葉や習俗や考え方や体格まで相違していることは事実である。そして、アメリカやイギリスがタテマエだけの社会というのは、ここでも大胆な仮説を許していただければ、アメリカではワスパを中心とする旧移民社会とイギリスではミドル・クラス中心の社会で、社会全体の仕組みは旧移民やミドル・クラスのモラルでくみだてられており、その他の社会の人々は、このモラルに適応することをつよく求められていて、それがイギリスでは C. O. S やセツルメント活動、アメリカではソーシャル・ワーカーの活動となって、charity social work が、social control の一手段といわれる所以である。そして、タテマエしか認めることができないこれらの社会では適応できるかどうか、これに対する Yes か No かが、社会人として生きて行けるかどうかの瀬戸際の問題で、No という回答の場合はゲッターに止まる外はないのである。人間の不合格品を出しやすいという意味である。例えばイギリスミドル・クラスの人々は、子供の育て方、しつけ、生活の仕方、長期的な目標をもつこと、核家族中心合理的な友人又は組織づくりなどが特徴であるが、労働者階級は、密接な隣人、親類関係、パンまで借り合う下町風の生活をしている。

日本なりに日本社会論が各方面で論ぜられているが、日本のソーシャル・ポリシーを考える上で、他の国にないこの国の特徴をつかむことは重要であろう。日本人の勤勉さは定評があり、むしろ「そうしないと気がすまない<sup>75)</sup>」ところまで来ていて、able-bodied に対して、ソフト・アプローチ

があまり必要としなかった理由の一つであろう。

中根千枝氏は、日本社会の特徴として、社会の「単一性」をあげられ、現在世界で一つの国すなわち“社会”として、これほど強い単一性を持っている例はちょっとないのではないかとされている（同氏著『タテ社会の人間関係』、pp. 187）。と同時に、「人間平等主義」を指摘される。それは能力差を認めない性向と密接に関係し、悪い状態にある者はたまたま運が悪くて尊まらなかったもので、決して自分の能力がないゆえではないと、自他とも認めなければいけないことになっている（同、pp. 100）。このことは、逆に言えば、すべての人に向上意欲があることとなり、アメリカの「島の貧困」に見られたような志気（アスピレーション）の欠乏という問題は、この国には原則としてはないこととなり、それだけ、アメリカで必要とするようなソフト・アプローチを、少くともすすむこととなる。つねに上向きであることは、人々の活動を活発にし、競争は仕事の推進力となっていることは疑うことのできないところである（同、pp. 106）。

もう一つの特徴は、単一社会であることとよく言えば、政治的天才とも言えるが、悪く言えば無原理、無原則とも言えるように融通無碍で従って過応能力の抜群なことである。ホンネとタテマエを使い分けることは日本人論が概ね共通に認めているところであるが、昔から一つのプリンシプルで統一することを好まず、いくつかのプリンシプルが併存することを気にしなかったのではないかと思う。神様に明らかに地附と征服王朝系統とみられる国弊社と官弊社系統があり、更に仏教が入れば、神仏いずれも拝んで平然としている。下っでは、幕府と朝廷が併存し、地方には国守と守護地頭が併存する。徳川時代に入って武士社会のモラルは、恐らくタテマエとしては社会全般のモラルとされたのであろうが、百姓町人のホンネは別のところにあり、タテマエとホンネとを両立させることは、為政者の最も心を使ったところであった。この伝統は、今日もお脈々として続いていて、規則通り、杓子定規に運用する役人は、最も悪い役人ということになるが、タテマエを全く無

75) 土屋健郎、甘えの構造、p. 131.

視する役人はもっと悪い役人であって、その間の呼吸は難しい。イギリスの法律や行政の運用と日本との最も大きな相違点である。現在のホンネとタテマエは、恐らく外国継受法と日本社会のギャップを政府施策の欠陥をうまくうめていることが多いのであろう。日本人はどちらかに割り切ることを余り好まないのである。何かの紛争なり与野党の対決が起ると各新聞の社説はこぞって、両者の話し合いを求める「話し合いで解決できない問題はない」のは、プリンシプルを立てることをしないからである。

これに反して、アメリカやイギリスの社会は、一つの原則を守って、他の原則によるものの存在を認めない社会であって、それだけ少数派にとってきびしい社会となっており、少数派は改宗して多数派に適應するが、ゲッターに住むか、亡命か逃亡しか残されていないのであって、人間の不合格品を出しやすいという所以である。

このことも、我国であまりソフト・アプローチを必要としなかった理由の一つであろう。我国が、他の国々に較べて著しく犯罪の少い理由の一つも、ここにあるのではないかと思われる。

「理論と実際」は別だとして、輸入理論はそのままで、実際面を運営してきたのも、この二面性を示すものであるが、反面、実際に基く独自の理論の形成の上では不利に作用した。

日本は、大企業などでは企業別にまとまり、一種の団体主義、親分—子分の関係で物事が決まるが、欧米では個人が確立して、契約関係が全てを決めているとみられているがそれは、ミドル・クラスの特徴で労働階級のものではないが、更に先進工業諸国は、どの国でも職業や技術、経済利益を中心としたグループに分れ、従来のように社会階級に分れるというよりもむしろ、職業別、経済上の利益グループに属し、政治の機能は、これらのグループの利益の調整にうつっているといわれている。(Morris Janowitz, *Social Control of the Welfare State*, New York, 1976, pp. 75~77)

日本と欧米の違いは、むしろ職業のとらえ方ではなかろうか。資格や技術を中心に考える欧米流(日本でも大企業を除けば同様である)と、大企

業や官界などは、ある会社なり省なりに就職することが「職」業であって、その会社や省でどんな仕事をするかは次の問題である。就職希望者からいえば例えば日立に入るか入らぬかが問題であり入ればどんな仕事でもやってのける。会社からいえば「社風」に合うか合わないかで諾否が決められる。

これに反して、小零細企業や大工や左官や調理師などは、資格による職業が、職業と考えられている。ここでは同業組合の結束はきびしい。イギリスの労働組合は、Trade Unionであって、Worker UnionでもLabourer Unionでもなく、同業組合として発足しているのである。

日本の場合、日立なら日立という場が、即職業であれば、その中に競争もあれば連帯もあり、企業別組合ができるのはむしろ自然ということになる。そして、本音と建て前を使い分けて、競争と連帯、義理人情と競争と友情のうちに、例えば企業一家は優勝者も劣敗者もつつみこんで、建て前中心のアメリカやイギリス社会に比較して、人間の不合格品を出さない仕組みになっているのではなかろうか。従業員にとっては、契約と能率が中心のアメリカの企業では、安定感は得られないであろう。

インドの最下級のカーストの人々が心理的にみじめではない、競争に敗れたという悲惨さがないというのは、社会が固定していて始めから志望がないからではないかと思うが、我国では企業なり技術なりにその職務に一生をささげた誇りは、例えばポストは何であろうともつよい誇りとなっているのではなかろうか。

ヨーロッパと我国の違いは、これらのグループが、欧米では社会的身分とも収入ともつながり、極めて固定的であって、父親の職業を大部分の子供が世襲するのも、大学進学率が低いのも、社会の固定性の表現である。アメリカはヨーロッパに較べれば、はるかに社会的流動性は高いが、人種別グループという我国にない壁がある。

### むすび—今後の方向

ハード・アプローチとソフト・アプローチのいわば比較調査を行い、それぞれの国なり時代なりでのその機能や役割をみて来たのであるが、我国

は、従来からハード・アプローチが中心で、それはそれなりの理由もあり、効果もあげて来たといっ  
てよいと思うが、今後も同じでよいであろうか。

第一に問題となるのは、ハード・アプローチが  
ビバリッジ流の全くハードだけでよいかという問  
題である。換言すればピアトリス・ウェッブ流に  
ソフト的な要素をビルト・インする必要はないか  
ということである。日本人の勤労意欲、自立意欲、  
貯蓄意欲、羞恥心にだけ期待してよいか。外部条  
件さえ整備すればよいのかということである。結  
論から言えば、福祉施策が貧困で所得保障も不充  
分で、所得水準も低かった時代は、自ら施策の適  
用範囲も限られており、濫用の問題は余りなかつ  
たといっ  
てよいが、今後は、そういった配慮もす  
る必要があるのではなからうか。例えば施策をす  
すめるほど一層甘えを生み、依存心を強めいたず  
らにサービスの量がふえながら不満が一層増える  
といった可能性もある<sup>76)</sup>。例えば家庭や地域や人  
間相互連帯がくずれて、その被害者を福祉施設や  
福祉施策で面倒をみるのであるが、面倒をみれば  
みるほど本来の社会機能が弱化してますます問題  
がふえるということである<sup>77)</sup>。医療をタダにすれ  
ばするほど、病気がふえるといった現象である。  
ハード・アプローチにも計画的合理的なソフト的  
要素を導入する必要があると思われる<sup>78)</sup>。費用の  
負担の問題なども、そういう視点も入れて考える  
必要があろう。第二の問題は、我国ではソフト・  
アプローチは必要ないのか、という問題である。  
アメリカのソフト・アプローチが、個人主義とか  
社会的適応とかのアメリカ的背景をもって発達し  
たもので、もしすべての社会問題が、ソフト・ア  
プローチで解決すると考えれば、それは一つの反

動的姿勢となり、現在アメリカのソーシャル・ワ  
ーカー達が反省しているところであり、我国では  
幸いにして目下のところ、壮健者でソフト・アプ  
ロッチによらなければ自立できない人は比較的少  
数であり、この意味では壮健者に対しては完全雇  
用、経済成長とともにハード的なソーシャル・ポ  
リシーが中心となることは否定できないが、しか  
し、ソフト・アプローチはその後、心理学、医療  
精神医学、社会学等の関連科学の発達や、リハビ  
リテーション技術の開発や人間工学やエルノゴノ  
ミックスの発達によって、単なるパーソナリティ  
の問題をこえて、児童福祉や心身障害者や老人の  
社会や職場や家庭への復帰や適応に極めて有効な  
成果をあげつつある。しかも都市化や工業化や核  
家族化、高齢化、子供の数の減ったことなどは老  
人の孤独や生き甲斐や、自閉症児などの全く新し  
い問題を日夜生み出しつつある。

日本の社会構造もどちらかというと段々アメリ  
カ式に、人間の不合格品を出す方向に向かっている  
のではなからうか。戦前の義理と人情に支えら  
れた地域社会は都市でも農村でも崩壊に瀕してい  
る。田舎は一方において過疎化高齢化がすすむと  
ともに、一方においてサラリーマン化、兼業化、  
ベッド・タウン化が進んで連帯感はずすれ、都会  
は団地など、近隣のつきあいもなくなる。職域社  
会もきびしい競争社会の面の方がつよくなってい  
るのではなからうか。一方、定年退職者や、未亡  
人は、一度職域とのつながりを失うと、地域との  
つながりは元来持たないことが多いので、全く大  
都会で孤立してしまう。子供達の間でも、進学競  
争は激甚を極める。高学歴化がすすめば、低成長  
の影響もあり、大多数の人は管理職の夢を捨てな  
ければならないであろう。宗教が見直されたり、  
コミュニティがもう一度求められるのも、こうい  
った世情の反映ではなからうか<sup>79)</sup>。

心身障害者基本法(45年)が示すように、社会  
福祉施設の機能も施設内での生活保障——それは  
当然の前提であるが——ではなく、治療して社会  
なり家庭なりに復帰させるため、関連の科学技術  
を駆使してのクライアントのパーソナリティだけ

76) Nathan Glazer, *Limits of Social Policy* (Commentary 52, [September], 1971, p. 51~58).

77) Jeffery H. Galper, *The Politics of Social Services* (1975), p. 155.

78) ティトマスは「条件つきで利用すべきであるかどうか、それとも別のいい方をすれば、所得保障給付は、自分の環境を変えたり、自分の健康状態や生活様式を改善したりする方法を少しも講じようとしないう消費者的ために『浪費』されるべきなのであろうか、このように、有効性の概念と、消費者がその道徳観念や行動様式に係わりなく、ある種のサービスを受ける権利をもっていることとのあいだには矛盾があるのである。」と述べている。Commitment to Welfare, p. 69. 三浦訳, p. 82.

79) 経済企画庁, コミュニティ意識調査(49年)。

でなく、心身や機能全体に働きかけ、回帰させることとなり、まさにソフト・アプローチがその主任務となったのである。ところが、ともすれば非壮健者についてもハード・アプローチに終始して来た——例えばサービスの無料化とか手当金の支給——福祉のあり方は、例えば施設の運営にしても専門的処遇の面で著しく立ち遅れている現状であり、要員の養成にしてもカリキュラムはソーシャル・ポリシーのハード・アプローチについてのクラス・ルームでの教育が中心で、昭和50年7月、社会福祉教育問題検討委員会が指摘するように、現場で必要とする専門家の養成に立ち遅れているのが現状ではないかと思う。

ハード・アプローチも、ソフト・アプローチも、それぞれの問題に応じ、それぞれの局面に応じて使われるべきものであって、いずれも適時適所において正しいというべきである。例えば失業とか、老後の所得保障などはどうしてもハード・アプローチによって対処する外ないが、これらのアプローチですべての問題が解決される訳ではない。老後の孤独とか生き甲斐とか対人関係の調整とか、折角雇用口が提供されても、いろいろな心理的な理由で、就業できず、対人的な援助のいる人が少数であっても、どうしても残る。正常な家庭を持てなかった児童とか、非行少年とかハード・アプローチの及び得ない問題も又数限りない。

特に福祉施設が、前述のように治療と社会と家庭への復帰が目標になると、施設の職員に高度の処遇技術が要求される。彼らには、ケース・ワークとグループ・ワークの二つの技術が要求される。各人について知り、入所者相互の関係を知り、更に入所者とその家庭の関係を知らなければならない。E. ヤングハズバンドは、施設退所者についてのアフター・ケアという言葉は不適當で、施設にいるときから、入所者と外の家庭等の継続的な生きいきした関係が必要であって、この関係は家庭等をはなれて施設に入り、再び外界に戻って、確固とした足場をもつまでつづかなければならないとしているのである<sup>80)</sup>。

思えば、日本の「社会事業」には各種社会施策が未発達のため、経済保障から「社会政策」の代

用をして来た歴史がある。それは、社会施策の立ち遅れを意味することでもあるが、一面から言えば、アメリカやイギリスの social worker がソーシャル・ポリシーの発達には殆ど無縁であったと今日反省しているようなことはなく、戦前の救護法制定運動や、児童福祉や福祉年金制度発足や、老人対策の発達に「社会事業家」が有力な中心となって来たことにも連がっており、「社会事業」の立場から言えば、一つの名譽ある記録といつてよい。しかし、今日では、社会保障制度を始め、各種のハード・アプローチは相当の発達をしている。勿論、ハード面にも今後とも努力を要する面が多いのは当然である。と同時に今日の社会情勢や社会福祉施設の現状は、日本の現実に応じたソフト・アプローチの開発と専門家の養成を焦眉の急としているのではなからうか。毎日毎日の仕事の上に多くの貴重な実験が、各種の相談所や社会福祉施設等で行われているのであるが、これを体系化し、理論化し、教育と現場を結びつける努力において欠けるところが多いのではないかと思う。

ソーシャル・ポリシーのとりくみ方が、アメリカが従来のソーシャル・ワーク中心からソーシャル・ウェルフェアへ、ソフトからハード・アプローチに近づいているという点で日本化しつつあると述べたが、正に逆の意味で、日本はアメリカ化すべき必要のある問題に直面しつつあるのではないと思われるのである。

国連は、各国から提出されたソーシャル・ワークの定義を、三つに分類し、それぞれ歴史的段階を代表しているとしている<sup>80)</sup>。

第一は、個人の慈善事業としてのソーシャル・ワークであって、貧困者のための金品給付とサービスの提供である。上流又は中流階級の社会的又は宗教的義務の履行ということであるが、慈善による無計画な金品の授与の弊害が認識され、貧困の緩和のみならずその原因を求めてこれを除去するような組織的活動の必要が認識されている。

80) 世界の社会福祉教育(国連、岡山重夫編記、岩崎学術出版社、1969年、p. 9~16) (Training for Social Work International Survey U. N. 1950)。

第二に、経済的依存（貧乏）に関連する問題の解決をめざす公私の組織活動としてのソーシャル・ワークになる。失業者、病人、老人、身障者、精神病者、未亡人、児童に支持を与えかつ更生させるための組織的方法をいう。

第三には経済的社会的な繁栄、安定とともに純粹に対症療法的なまた保護事業的な社会福祉は後退し、「社会の全成員が生産的な活動をするのを妨げる障害の除去について援助を与える専門職業的サービスとしてのソーシャル・ワークが登場する。そして、このような強調点の変化によってソーシャル・ワークは、貧困そのものとは余り関係のない諸種の活動を含む」という。

我が国が、この会議に提出した社会事業の定義は、「社会事業とは、正常な一般生活水準より脱落背離し、またはそのおそれある不特定の個人または家族にたいし、その回復保全を目的として、国家、地方公共団体あるいは私人が、社会保険、

公衆衛生、教育等の組合福祉増進のための一般対策とならんで、または、それを補い、あるいはこれにかわって、個別的、集団的に保護、助長あるいは処置を行う社会的な組織的活動である」<sup>81)</sup> ということであり、明らかに第二の定義に属しているのであるが、そろそろ内外の情勢は、第三の定義への移行を必要としているのではないかと思われるのである。

---

81) 木村忠二郎, 社会福祉事業法の解説, p. 15.

---

#### 注 72) についての補足

社会的な地位や経済的収入や富には勿論、大きな格差があるが、イギリスのミドル・クラスや労働者階級のように何世代にもわたって、一つの culture が伝えられ、職業ごとと同じ場所に住み、生活様式、子供の育て方、交際の仕方、言葉、モラルまで違っていたのは、日本では厳密に言えば幕末までであり、その後も勿論、250年にわたってつづいた厳格な階級社会の跡は、いろいろな形で残ったが、その後の日本の推移は、伝統的な階級＝地域社会が崩壊して行って、今日の殆ど単一の culture society になった過程にもみられ、日本人や日本社会の特徴とみられるのも、多分にこの崩壊過程が生んだものとみられるが、別に機会を改めたい。

# 年金制度の再編成

村 上 清

## I 年金制度の全般的見直しの必要性

年金制度の再編成とか基礎年金の構想が各方面から述べられている。このような意見は従来からもあった。公的年金がいくつものに分立し、それぞれ給付水準、受給資格、さらには適用方法も異なる下では、これらを相互に調和させ、平等で公平な保障部分を確立しようという考えの生じるのは当然である。しかし、このような意見があったとしても、各制度にはそれぞれ成立から現在に至る独自の経緯があり、各制度の独立した運営に支障のない限り、既存の体系を崩して再編成することは、事実上不可能であった。

しかしいま事情は変わってきている。給付支出の成熟化に伴い、各制度とも長期的な財政の困難がようやく認識され始めた。一部の共済組合や国民年金は、財政破綻の懸念がもう目の前に見えている。一つの制度が財政的に破綻したとして、給付支払を停止すればともかく、実際には規定の支払を継続せざるを得ないとすれば、その不足は、どんな形態をとるにせよ、国民全体の負担となる。だとすれば、一つの制度の財政的崩壊は、その制度の加入者だけの問題ではなく、他の制度の加入者にとっても、かかわりあいの生ずる問題である。このような状況の下では、再編成問題は、もはや猶予できない当面の急務として取組まねばならない。

各制度とも、これまで数次の改定を行ってきた。その改定はもっぱら給付の側にのみ関心が向けられてきた。年金制度とは、国民総生産を勤労世代と老齢世代とでどう配分するかのルールづくりである。だとすれば、制度の改定では、給付と負担との両方の側面がバランスをとって考えられなければならないが、従来は負担面に関する配慮

はまことに薄かった。給付支出の未成熟な段階では、短期的な視野では、給付にどう手を加えようとも、財政に関する顧慮は不要であった。

もし負担についての顧慮があったならば、これまでの改定の内容は、もっと違った厳しいものになっていたはずである。給付の拡充、改善は望ましい。しかし、それが有限な財源の負担の中で行なわれるならば、どうすれば最大の福祉効果が得られるか、給付改定の各項目について優先順位が決められ、その中から選択によって、ある項目ないし部分は重点的に拡充するとともに、優先度の低い部分については、制約あるいは削減があってもよかったはずである。しかし従来の改定は、必ずしも一貫した優先順位づけの下に行なわれてはおらず、各項目ごとに思いつくままに給付を積み上げ、必要度の薄い部分で本来なら制約すべき部分も放置してきた。これらのいずれもが「既成事実」となり「既得権」となって、全制度を見直して再編成を考える際の障害となっている点が少なくない。

日本の年金制度は大別すれば、①厚生年金、②国民年金、③共済組合の三つにタテ割りにされている。このうち、特殊職域の共済組合を別にすれば、一般国民は被用者は厚生年金、自営者は国民年金と適用が大別される。しかし現実には、被用者の妻の国民年金への任意加入という制度があるため、被用者の家計の中に国民年金が入り込んでいる。現在、被用者の妻の任意加入は、適用可能者の過半数に及んでいるから、無視できない現実である。しかもこの制度は、給付にはまるで見合わない低い掛金で運営されているから、それが周知されるにつれて加入者の割合の増大するのは必至である。

このような事実在即して考えるならば、被用者

家計の老後収入あるいは遺族収入は、厚生年金と妻の国民年金とを総合的に考えなければならない。しかし前回の改定の際も、厚生年金の審議はもっぱら厚生年金だけに止まり、厚生年金だけを被用者の公的保障と考えた改定の案が進められた。厚生年金の老齢年金は勤労者の平均賃金の6割を標準とし、この水準が高いか低いか論じられる。しかし、実際には被用者の家計の大部分は、厚生年金に国民年金を加えたものが老後収入である。

厚生年金では、妻の遺族年金は5割であった。これが低いから7割に引上げるべきであるとされ、結果としては新しく有子と老齢の寡婦への年金の加算が設けられた。しかしこの場合にも、妻が国民年金へ加入していれば、厚生年金の遺族年金の他に、国民年金から母子年金の支給がある。これを無視して厚生年金の遺族年金だけで妥当な給付水準を設定すれば、国民年金からの母子年金を加えた給付は妥当な水準以上になる。年金は多ければ多いほどよいというものではない。給付支出が多ければ多いだけ、それだけ過重な負担を負わなければならない。将来の国民経済により多くの困難をもたらす。「給付改善」とはいいいながらも、ここにも全体的視野のない既成事実の積み重ねが行なわれている。このような既得権が多くなればなるほど、年金制度全般の総合的、統一的な手直しは困難になる。一方、国民年金の側では、財政の困難のために、被用者の妻の任意加入までは負いきれず、「被用者の妻の問題は厚生年金の側で処理すべきもの」としている。制度的には自営者のための国民年金の財政の中に含まれ、現実には被用者の家計の所得保障の一部になっている被用者の妻の国民年金の任意加入は、現在のわが国の年金制度の適用に統一性のない事実の最も象徴的な部分である。

共済組合、厚生年金、国民年金の給付の格差はしばしば論じられるところであるが、各制度の経緯、特殊性、負担等を考えれば、ある程度はその差異を正当化する論拠もある。しかし同じ被用者の中で、たまたま妻が国民年金に加入したかしたなかったかによって生じている給付の格差、しかもその格差が、約束された給付とはほど遠い少額の

負担と、おそらくは国民全体の負担に帰せられるであろう膨大な赤字によって生じているという事実は、より重大な問題として論じられなければならない。

そこで将来に向かって年金制度全般の見直しや再編成を考える場合に、二つの方法がある。一つは現在の姿を出発点にして、それをどう修正したらよいかという考え方である。いま一つは、現状は一応別にして、考え得る最も望ましい年金制度の姿を描き、それに向かって現実をどう改め近づけていくかの方法である。この二つは、実際には一つのものであろうけれども、ここではまず後者の方法を考え、次に前者の方法に移るものとする。

わが国の年金の歴史は新しいが、欧米には日本よりも約半世紀早い実績がある。欧米の年金の内容は国ごとに異なり、それが必ずしも理想の姿とはいいがたいが、既に長い歳月を経験した欧米の年金の歴史の中からは、われわれが望ましいものとする年金の姿を導き出す手がかりは得られよう。そこで次に、各国の年金制度の実情を、日本の現状と対比しながら検討することとする。

## II 年金制度の適用方法

年金制度を組立てる際に最も基本になることは、年金制度の適用の方法である。大別すれば、第一の方法は、適用の対象を個人とし、一定の高齢になれば一律に等しく一定の保障を与えるもので、「生活保障」という考え方である。第二の方法は、勤労者の所得によって維持されている家計を適用の対象とし、老齢、死亡、障害で所得が失われた際に、従前の所得のある割合を年金で支給するもので、第一の適用方法に対して「所得保障」と称することができよう。さらに、単一の制度が国全体に適用されるか、職域等によって適用が分立されるかの違いもある。

現在の主要国の適用方法を、いま四つに分けて考えてみる。第一は、北欧・カナダ方式である。まず一律定額の基礎年金がある。この年金は、一定の年齢に達すれば、一定年数の居住等を条件にするだけで、実質上はほとんど国民に普遍的に支給される。財源は一般税収、または所得税の付

加税などの目的税による。拠出と給付が結びつくものでなく、一定年齢以上に一律に支給されるから「一律給付」(universal benefit)と称される。

この一律年金は、性格上も財源調達上の制約から、ごくつましい最低額に止まる。そこで、補完のために上乘せの所得比例年金が設けられ、これらの国では、いま成熟途上にある。

第二は、イギリス方式である。基礎に定額年金のあることは第一の例と同じであるが、この部分は一律給付ではなく、一定期間の本人の拠出を要件とする「社会保険」(social insurance)の方式を採っている。

上乘せの所得比例年金については、かつて保守党が導入したが、スライド制もなく、成熟に長期を要しすぎることなどで不評のため、1974年に廃止され、現在に至っている。予定では、1978年4月から労働党案によるスライド制、早期成熟の規定が入り、企業年金による適用除外を認める所得比例年金が実施される。

第三は、フランス、西ドイツなどの方式で、稼得者を対象にして適用し、従前の所得と加入期間に応じた年金を支給する。制度は職業別にいくつものに分立し、公務員、鉱山、鉄道、海員、一般被用者、手工業者、農民などと、それぞれ設立の経緯によって内容も異なる。

第四は、アメリカ方式である。稼得者を対象とする点では第三の方式と同じであるが、単一の制度を全稼得者に適用する考え方である。但し、この制度の発足以前から独自の年金制度を有していた公務員と鉄道職員には、既存の制度がそのまま適用される。

しかし、鉄道職員については1976年1月から、一般制度と同等な部分までは一般制度に統合され、一般制度を上回る給付部分だけが、独自の職域年金として残される。鉄道が斜陽化し老齢化し、財政的に自立が困難になったためである。さらに関係審議会では、公務員についても同様な取扱いを勧告している。公務員の場合は、公的職域にいてそこで年金権を取得し、さらに民間職域に移って、そこでまた年金権を取得し、二重に年金を受取る事例が生じ、一般勤労者との間に公平性を欠くた

めである。もしこの勧告が実現すれば、米国の勤労者はすべて単一の所得基準年金の適用を受け、その上乘せとして職域ごとの年金が加えられる。

以上の各方式を通じてみると、第三の方式以外は、すべて全国的に共通な基礎年金がある。単一の給付規定の下で、単一の財政によって運営される。

第三の場合も、しかし必ずしも各制度が完全に財政的に自立しているわけではない。時代が移るにつれて就労構造に変化が生じる。ある職種集団は、若年層が先細りになり、また別の集団は末広がりになる。そうなれば、集団ごとに、給付は同一であっても負担に著しい差異が生じ、ある集団は財政的な自立が困難になる。

そこでフランスでは、若年者層が先細りの手工業者の制度に対して、一般制度から資金を移管し、財政のバランスを図っている。この資金の移管に関し、「たとえば手工業者の子弟が親の仕事を継がないとしても、親を扶養する義務は依然として免れない。」という説明が行なわれている。

西ドイツでは、一般被用者の制度はブルー・カラーとホワイト・カラーに分かれ、両者とも同じ給付規定で同じ保険料率である。近年の傾向として、若年層ではホワイト・カラーが相対的に増え、ブルー・カラーが減少する。そうなれば、両制度は同じ保険料率で同じ給付をまかなうことはできなくなるから、ホワイト・カラーの制度からブルー・カラーの制度へ資金を移し、両制度は実質的には単一の制度となるように資金はプール化されている。

以上のような各国の実情をみると、一つの方法は単一の制度を少なくとも基礎的な部分については普遍的に適用する方式であり、いま一つは、形式的にはタテ割りの分立のままだでも、制度間で財政の調整を行ない、全国民の連帯によって年金制度を支える方式が採られていることが理解される。

### III 年金額の型の種類

年金額の型、つまり年金額の算定方法についても、四つの型に分類してみる。第一は一律定額で、北欧、カナダ、イギリス等である。一定金額によ

る生活保障で、単身と夫婦とでは金額が異なり、例えばイギリスでは夫婦は単身者の約 6 割増である。

第二は、加入年数とその間の報酬を基準にするもので、西ドイツ、フランスがこれに属する。拠出に見合った年金という意味では、最も私保险的な色彩が濃い。日本の厚生年金の比例部分も同じである。

第三はアメリカの方式である。年金額は従前所得を基準にするが、加入年数とは無関係である。所得基準ではあるが、従前所得に対する比率では、低所得者には相対的に厚く、高所得者には低い。定額プラス所得比例の給付に似た効果を生んでいる。加入年数に給付が無関係なのは、老後保障のニードは加入年数には無関係であり、そのニードを満たすための財源調達方法が社会保障税であるという思想からである。この考え方に基き、当初から加入期間の短い者にも完全な額の年金を支給したから、早期に成熟した。

第四は、いわば第二と第三の折衷で、比較的新しく設立された制度に見られる。スウェーデン、カナダ、ノルウェーなどが、一律定額の年金の上乗せとして 10 年ほど前から始めた制度がこれであり、イギリスが 1978 年から実施予定のものも、同じ型である。西ドイツなどと同様に従前所得の一定率の年金を支給するが、当初は比較的短期間で完全年金を支給し、将来は加入が長期になったからといって、特に年金額を多くするわけではない。

カナダを例にとれば、年金額は従前所得の 25% で、当初は加入 10 年で完全年金になる。すなわち当初は加入 1 年につき 2.5% の年金で、従って 10 年で 25% になるが、以後は加入年数が伸びたからといって、給付率が高くなるわけではない。スウェーデンの場合は、加入 30 年で完全年金になるが、発足当初は 20 年で完全年金が受給できるものとし、将来は 30 年を超えて加入したからといって、給付率は変わらない。このような方式は、西ドイツのような加入年数の長さに給付が比例する個人的公平性を薄め、保障面からみた給付の公的制度としての社会的妥当性の色彩を濃くし

たものである。

#### IV 年金額の内容

日本の公的年金の中でも代表的な厚生年金は、現在では給付水準では欧米諸国と比べて遜色はない。昭和 51 年の改正のモデル年金額は、イギリスの単身者約 4 万円、夫婦で約 6 万円よりもはるかに高い。アメリカの平均が単身者 6 万円、夫婦で 9 万円であるから、所得水準の格差を考慮すれば、実質的な水準は日本の方が高い。

もっともアメリカ、イギリスは欧米の中でも年金水準の低い国であり、公的年金だけでは最低生活の維持にも苦しい場合もある。一方、水準の高い方の例としては、西ドイツやスウェーデンがあげられる。西ドイツは加入 1 年につき報酬の 1.5% であるから、40 年加入のモデル年金は理論的には従前所得の 60% である。しかし実際には賃金スライドのずれの期間が 2 年から 3 年近くあるため、60% が現実には 50% ないし 45% に止まっている。スウェーデンは、現在は成熟過程にある比例年金から完全年金が支給される時期には、年金は従前所得の 55% になる。現在はまだ 45% ないし 50% であろう。

厚生年金は、その時点の勤労者の平均賃金の 60% を基準に考えている。この率は西ドイツやスウェーデンを上回る。但し日本には年二回のボーナスがあるから、これを含めた年収対比でみれば 40% ないし 45% になり、やや下回る。それにしても、欧米が 65 歳開始なのに日本は 60 歳支給であるから、この点を考慮すれば、むしろ日本の給付の方が厚い。

年金は老後の家計の保障である。アメリカを例にとれば、配偶者があるときは年金は 50% 増しになり、夫婦のいずれか一方が死亡すれば 50% の割増しがなくなる。夫であれ妻であれ、1 人の場合の生計費を 100 とすれば、2 人の場合は 150 という考えである。

この点、日本の場合は厚生年金と国民年金とで全く違う。厚生年金では少額の配偶者加算がつくものの、基本的思想は年金は在職中の給料の延長であり、夫の年金で夫婦が生活する。妻の加算分

は妻の生計費ではなく、給料に付加される配偶者手当のようなものである。従って、単身でも夫婦でも、年金額はあまり変わらない。老後に夫婦の一方が死亡すると、夫が残れば年金は100であるが、妻が残れば50になる。被保険者の本人が夫だからという理由はあろうけれども、1人に必要な生計費は夫も妻も変わらないはずであるから、保障のニーズには適合しない。

一方、国民年金は個人加入であるから、単身者に比べて夫婦は2人分で2倍になる。1人と2人では生計費は2倍というわけではないから、これもニーズには適切ではない。

最近の欧米の一つの傾向は、家庭婦人の職場進出で、アメリカではすでに過半数が働きに出ている。従来は、夫は外で働き、妻は家庭に止まるのが通常の生活の型で、年金制度もこのような家庭の型を前提に考えられてきた。今や事情は変わってきた。夫婦の両方が働く場合を想定した年金の計画が考えられなければならない。

アメリカでは、夫だけが働けば、夫の年金に配偶者分として50%の加算がつく。夫婦とも働けば、それぞれの個人に年金がつくが、この場合には配偶者加算はない。年金が所得基準であるために、夫の収入が特に高く、妻の収入が特に低い場合には、夫の年金の50%の方が妻の年金より多くなることもある。その場合には、妻の年金額でなく、夫の50%の年金額を取ることができる。そうすると、妻が家庭にいて働かなかった場合と同じになるから、働いた妻が年金制度に拠出したかねは、給付にはいっさい貢献しない。いわば掛け捨てと同じになり、不公平なようにも見えるが、そのようなことが可能なのが社会保障であり、社会保障への拠出は制度全体を維持するための分担金（社会保障税）と考えられている。

厚生年金では、夫婦とも働けば年金は2人分になり、夫だけが働いた家庭に比べて、老後の収入に著しい格差が生じる。しかも現在の取扱いでは、夫婦が生計を一にしていれば、配偶者分の加算は、夫と妻の両方に重複してつくことになる。この辺の不合理性は、いつかは修正しなければならない。

妻が家庭に止まる場合でも、家庭で老人や病人の世話のために働く場合には、社会的な貢献度は外で働く妻と変わらない。この公平性も考える必要があるのではないかという考えから、西ドイツでは家庭にいる妻が被用者年金に拠出して任意加入できる途を開いた。但し、現在までのところ、加入は比較的少ないようである。

日本で年金制度全体の見直しを考える場合にも、上記の点も考慮に入れる必要がある。

## V 費用の負担

給付の財源を負担するのは、本人、事業主、国庫のいずれかである。財源調達の方法は給付の型と密接に関係する。

定額の一律給付の年金は、一般税収か目的税に依存する。給付は平等でも、負担は能力に応じるという思想である。社会保険方式で一律定額の年金を支給するイギリスも、1974年から定額拠出を所得比例に改めた。定額では掛金の水準が低く止められ、必要な財源が調達できないためである。この結果、イギリスの拠出は目的税に似た色彩になってきた。

所得比例の年金では、それが国の唯一の保障の場合と、定額年金の上乗せの場合とでは性格が異なる。西ドイツのように比例年金だけの国では、労使の負担を主とし、これに若干の国庫負担が加わる。ベルギーなど、同様な例は多く、日本の厚生年金もこの原則に従っている。但し、アメリカ、フランスでは国庫負担はなく、労使の拠出だけでまかなわれている。

定額の基礎年金の上乗せの比例年金には、国庫負担はない。国庫負担はもっぱら定額年金に注ぎ込まれ、比例年金は労使、または事業主の負担だけでまかなわれる。スウェーデン、フィンランドでは、比例年金は在来の企業年金の振り替わりで、全額事業主負担である。カナダ、ニュージーランドは労使の折半負担であるが、これらの国では企業年金も従来から労使の共同負担が多かった。

本人、事業主、国庫の三者負担とした場合、その負担割合はいずれを多くしたらよいのか。欧米では、年金制度への拠出は、表面の負担だけでな

く、その負担がどのように転嫁され、最終的にだれの負担に帰着するかが、当然の問題として論じられている。

本人負担は最も転嫁されにくい部分である。これに対して、事業主負担は、従業員側へか消費者側へか、いずれかに転嫁される。事業主が人件費の総枠を一定に収めようとすれば、社会保険料の増加分だけ現金賃金を引下げることになる。この場合には転嫁は従業員に対して行なわれるが、現在の社会状況ではこの種の転嫁は実際には困難である。そこで社会保険料の増加分だけ製品の原価が高められ、その分は商品の値上げの形で消費者に転嫁される。消費者は物品を買うつど、その価格の一部として社会保障の費用を負担する。

国庫負担は税金であり、税には直接税と間接税がある。所得税のような直接税は負担感が強いから、あまり大幅な引上げは困難である。そこで、あまり目立たず負担の意識の薄い物品税などの間接税に、増税の途は向けられる。物品税は、酒やたばこのように、製品の価格に含められ、それだけ物の値上げを招く。事業主負担の消費者転嫁と同様に、高物価、すなわちインフレの形で一般大衆から財源を吸収する。インフレは「見えざる課税」といわれるが、仮にこれらが原因で物価が一割上昇すれば、国民の所得は一割削減されたことになり、その分だけが社会保障の財源となる。事業主負担、国庫負担とはいえ、帰するところ国民の負担になることは変わらない。

この際、二つの問題点がある。第一に、このような負担は逆進税的な効果を生みがちである。一般消費財までが値上りすれば、その負担は低所得者ほど苦しい。第二に、この種の負担は、負担の意識がないために、高物価による実質所得の切下げはベアを招き、ベアはさらに製品のコストを引上げるといふ、とめどのないインフレの悪循環を生じる懸念がある。インフレが進めば、その中で苦しむのはやはり経済的弱者である。今後わが国で増大する年金の費用を調達する際には、給付面だけでなく、負担面における福祉効果も考える必要がある。

年金制度の財政には、積立方式と賦課方式があ

るといわれるが、この両者は対立するものではなく、制度の発足後の経過年数による現象面の相違である。未成熟のうちは、掛金収入が給付支出を上回り、積立金が形成する。給付支出の成熟した段階では、支出が収入を上回り、過去の積立金は漸次取崩されて消滅し、賦課方式になる。従って、欧米でもすでに成熟したアメリカ、フランス、西ドイツなどの年金は、賦課方式にほぼ近い。

一方、現在はまだ歴史の浅い成熟過程にあるスウェーデンやカナダでは、膨大な積立金が形成されている。この積立金は、いずれは成熟過程では消滅するから、これらの国では自国の年金財政を積立方式とはよばず、むしろ長期にわたる賦課方式と考えている。

この経過的な積立金は、スウェーデン、カナダとも、経済成長のための資本蓄積にあてられている。年金制度は将来の生産の成果の分配の約束である。この約束を果たすためには、それを可能にするだけの経済成長がなければならない。年金制度はここでは、単なる高齢者への分配の機構ではなく、分配しうる果実を生みだす資本の役割りを果たしている。

## VI 望ましい年金制度の姿

もし白紙に絵を画くように、望ましい年金制度を設計するならば、過去の長い複雑な経緯を負った国よりも、比較的新しく整備された国の方が参考になる。そこでは、各国の制度の利害得失を見比べた上で、長所と思われる点をより多く取入れているからである。

現在のアメリカの動きが示すように、全国的に統一化された年金が、少なくとも基本的部分についてはだれにも共通して適用されるのが、まず望ましい姿であろう。北欧やカナダ、イギリス等には、在来からの定額年金が全国的に適用されている。フランス、西ドイツは、年金制度の適用が、まず公務員、次に基幹産業、ブルー・カラー、ホワイト・カラー、自営業者、農民というように、漸次拡大されていったために分立しているが、いまその調整に苦慮している。これらの国も、もし今新規に制度を設けるとすれば、バラバラの分立

でなく、より統一化された普遍的な制度を考えるであろう。

そこで、望ましい年金としては、だれにも共通に適用される基礎年金を設ける。この年金は「社会保険」方式よりも、むしろ「一律給付」方式が簡明である。一定の年齢に達すれば、所得や資産の有無に関係なく年金は支給される。現在、日本で一律給付方式の年金は福祉年金があり、これにはある条件の所得制限があるが、事実上はほとんどの者が70歳になれば受給している。従って、この基礎年金は、現行の福祉年金を拡充するような形になる。

但し、現行の福祉年金は1人当りで年金額が決められているが、保障のニーズに適させるとすれば、単身者の年金額に対して夫婦は5割増というようにすべきであろう。支給開始年齢は65歳とし、現行の国民年金のようなそれ以前の早期減額支給は認めるべきではない。なぜなら基礎年金はその性格上、高水準のものは不可能で、ごく基礎的なつつましい水準に止まる。もし早期減額支給を認めれば、その必要のない者までが安易に受給して年金額の水準を低め、その低い年金額が生涯続くから、貧しい年金の老齢者を多数生じることになり、結局はこれらの者の救済のための別途の公費支出も必要となる。これからの高齢化社会では、65歳以前の者の所得保障は、老齢年金よりも、むしろ雇用の側の問題として解決すべきであろう。

基礎年金の水準は、従前所得の30%ないし40%が望みうる限度であろう。外国の例をみても、一律定額年金は概して水準は低い。これは、その年金の性格と、それ以上に財源の調達上の制約からである。一律給付方式をとれば、財源は一般税収または目的税によることになる。方向としては、一般税収よりも目的税が望ましい。その方が徴収の納得が得られやすいからである。使途の不明確な一般税収は、それほど大幅な引上げは困難で、一般税収に依存する年金は低くなりがちである。

目的税も、所得税の付加税とする方法と、別の税、例えば間接税に求める方法がある。負担能力に応じた徴収で他に転嫁されにくいという点では、

前者が明確である。しかし、前者の場合には、所得税の負担が国民全体の間で極めて公正に行われていることが前提でなければならない。別の負担方法として、カナダで行われているような、所得税、法人税、物品税のそれぞれの付加税という三者負担の方法は、個人、事業主、国庫の三者負担に似たもので、特定の部分だけに負担の衝撃を与えないという折衷的な意味では、参考になる。

基礎年金の上乗せとしては所得比例年金を設ける。この部分は原則として国庫負担はなく、労使の自前の負担による。基礎年金が税収であり、それ以上に税収を上乗せ年金の方に振向けることは困難だからである。

この所得比例年金は、基礎年金と合算して、従前所得あるいは平均的な勤労者の所得の6割程度を標準とする。一般に在職中は4人世帯、退職後は2人世帯と考えれば、6割は公的年金としては妥当な水準である。社会保険方式をとるこの比例年金は、年金額の算定には加入年数の要素が入る。例えば、加入年数1年につき従前所得の1%とする。但し、早期に保障効果をあげるために、発足時の経過措置として、当初の高齢加入者については給付率を高くして、例えば1年につき2%として15年で30%になるようにする。一方では給付率に上限を設け、将来30年を超える長期の加入者があっても、給付率は30%を限度とする。

この比例年金は、現行の厚生年金の比例部分に似ている。厚生年金には、高齢加入者には15年の加入で20年の加入と同じ年金権を付与し、定額部分は20年分を支給する規定がある。この規定は、発足当初の経過措置としては意味があるが、国民皆年金で通算措置のできた現在では、廃止すべきであろう。一方、厚生年金の比例部分の給付は年数比例であるが、これについても30年あるいは35年で支給率の上限を定めることが望ましい。将来ともに増大する老齢者全体に、限られた財源で妥当な水準の保障を提供するには、そのような制約も必要である。

支給開始は65歳を原則とし、60歳から65歳の間は、アメリカのような減額早期支給は行わず、西ドイツのような失業、半失業の場合には給付を

行なうという方式をとる。

年金額は単身者と夫婦とでは差を設け、単身者 100 に対して夫婦は 150 とする。夫婦の一方が死亡すれば、残るのが妻であれ夫であれ、年金額は 100 とする。夫婦とも働きて両方が年金受給に該当すれば、それぞれが 100 になる。

この上乘せの所得比例年金は職域年金的な性格があり、この部分については公務員など特殊な職域では別途に固有の制度を設けることも考えられる。自営業者は、別に固有な制度を設ける方法と、アメリカのように一般制度に含める方法とが考えられる。

年金のスライド制は、在職中の報酬記録は自動的に賃金指数で読みかえ、既裁定年金は物価スライドとする。前記の基礎年金も物価スライドとし、物価スライドの年金は数年ごとに見直して、財政状態、受給者数と負担者数の割合なども考慮して、可能な限り実質所得水準の向上を年金額に反映させる。なお、スライド制の下では、標準報酬の上限も同様にスライドさせないと給付体系が首尾一貫せず、不合理な結果が生ずる。過去の報酬を賃金指数で読みかえると同時に、標準報酬の上限も賃金指数にスライドさせて修正するものとする。

公的年金の給付はすべて非課税にすべきであるという意見がある。感情的には理解できるが、全体の福祉効果からは必ずしも妥当ではない。なぜなら、その結果利益をより多く受けるのは高所得者で、低所得者には無関係だからである。もともと高齢者の収入が公的年金だけなら、税金はほとんどかからない。税金がかかるのは別の所得があるからで、その上積み所得に税金がかかると考えるべきである。もし、年金給付をすべて非課税にするだけの財政の余裕があるならば、高齢者の所得控除の水準を上げる方が望ましい。

基礎年金はすべての国民に普遍的に支給されるが、上乘せの所得比例年金は稼得者を対象にした適用方法である。従って、人によってはこの保障の適用からめれる者も生じる。これらの者で、基礎年金だけでは生活に困難な者には、アメリカにあるような補足的な保障が必要であり、一定額の追加的な給付が保障のニードのある場合にのみ支

給される。

これらの公的年金に加えて、企業年金も積極的に育成強化さるべきである。私的な努力による保障の補足は、いかなる場合にも重要である。

以上は、望ましい年金制度の姿を絵に画いてみたものである。しかし、現実にはすでに各種年金制度が確立されており、この現実を無視して理想の姿のみ画いても、単なる空論に終る。次に、現状を基にしてなにが可能か、より現実的な案を考えてみることにする。

## VII 現状からの年金制度の改善

日本の年金制度の特徴的な点は、個人単位の適用の国民年金と、稼得者の中心にした家計単位の適用の被用者年金（厚生年金、共済組合）のあることである。そこで後者の場合には、例えば離婚した妻のように、保障の適用からめれ、無年金になる者が生じる。その不備を救うために設けた国民年金への被用者の妻の任意加入に、適用可能者の約 6 割が加入し、被用者の家計の中にも年金に格差を生じている。それでいて、加入が任意であるから、上記の保障の不備を十分に満たしてはいない。しかも、国民年金への任意加入は、それでも苦しい国庫財政を一層困難にし、その財政難をなんらかの方法で補填するとすれば、国民年金からの給付の利益を受けない者までが、費用を分担しなければならない。

すでにこれだけの既成事実となった国民年金への任意加入を、いまさら廃止することは事実上不可能である。そこで考える唯一の方法は、任意加入を全員加入に適用拡大することである。そうすれば、被用者の妻の全員に国民年金が適用され、夫婦単位で考えれば、自営業者は夫と妻がそれぞれ国民年金に加入し、被用者は夫は厚生年金、妻は国民年金と、完全な意味で国民皆年金になる。

但し、この場合には、自営者と被用者では給付水準に格差が大きすぎる。そこで、厚生年金の定額部分を国民年金と同一に揃える。現在は加入 1 年当りの月額で、前者は 1,650 円、後者は 1,300 円である。既存の額の引下げは困難であるから、将来の改定の際に揃えていくようにする。さらに

支給開始年齢も厚生年金の60歳を65歳に改め、60歳から65歳までの間で保障の必要な者には別途の措置を構じる。

このように改めれば、国民年金と厚生年金の定額部分とは完全に同一になり、両者を統合した制度は、全国民に共通な基礎年金になる。年金額が欧米の定額年金のようなフラットでなく、加入年数比例である点は、現状でいっきに改めることは困難で、時間をかけて解決するよりない。なお、この場合には共済組合についても、同様に基礎的な定額部分を取出して基礎年金に統合する必要がある。

被用者については現行の厚生年金の比例部分が残る。また、共済組合についても、同様に職域年金としての上乗せ保障が加わる。自営者については、現在は少額の加算年金（月額400円の保険料で加入1年に付き年金月額200円）の制度があるが、これの本来の発想は所得比例年金であり、これを再度整理して、より合理的で実施可能なものに改めれば、被用者の報酬比例部分に対応する年金を設けることができる。これらの上乗せの所得比例年金には、特に被用者の場合には、65歳以前で保障の必要な場合の給付も含ませるものとする。

以上の上乗せ年金の財源には、国庫負担はあまり期待できない。なぜなら、基礎年金となる現行の国民年金の財政困難が目に見えているからである。世界の大勢からすれば、イギリスが近年行なったように、定額掛金を所得比例に改めることであるが、所得の捕捉の困難な自営業者に対して、公正な所得比例の保険料の徴収が可能かどうか。日本の場合には、一方では定額保険料を可能な限り引上げ、所得の著しく低い者には、保険料の全額あるいは一部の免除を認めるなどの方法で困難を和げていくとともに、やはり相当な額の税収を注ぎ込まなければならないであろう。

そこで、現在税収に依存している給付に福祉年金がある。この福祉年金を、いまのような経過的なものとせず、恒久的なものとして基礎年金の内枠に組込むことはできないか。これは、別の表現をすれば、基礎年金の最低保証部分である。そのようにすれば、国民年金（基礎年金）からの給付は、規定額のうち、福祉年金を上回る部分だけになり、財政の負担は著しく軽減される。

福祉年金を基礎年金の最低保証として恒久化するとすれば、給付の水準を現在よりもかなり引上げなければならない。年金額も、現行の1人いくらの方式ではなく、夫婦は単身者の5割増というように改める方が妥当であろう。このような給付の拡充をはかるならば、その財源は現行のような一般税収だけではまかないきれない。そこで、新たに「社会保障税」あるいは「福祉税」といった目的税を設けなければならない。この税は直接税と間接税といずれにすべきか。

一般に間接税は直接税に比較して逆進的な税になりがちで、負担面の福祉効果の点からは疑問がある。しかし他方では、わが国の所得税が被用者と自営者とに公平性が薄いこと、特に被用者は税金と社会保険料の負担感が過重になりがちなことなどを考えれば、新規の目的税は間接税に傾かざるをえず、またその方がむしろ負担の不公平性が少ない。間接税の増税は、その分だけ物価を引上げ、国民全般の負担になるから、経済全体に悪影響を及ぼさないような配慮と説得が特に必要である。

現在、日本の公的年金は、財政面から極めて困難な局面を迎えようとしている。時がたてばたつほど、病は重症になり、対処は困難になる。いかに努力しても、ただちに満点の解答は出せない。白地に絵を画くような理想像は求められないとしても、現実の中から実現可能な方法を求め出し、早急に方向づけを検討すべき時期にきている。

# 養護老人ホーム論

森 幹 郎

## はじめに

厚生省社会局老人福祉課の昭和 51 年度の予算は 1,035 億円である。そのうち 971 億円は老人保護費補助金と言われ、当該補助金から法施行事務費 15 億円を除いた 956 億円は、養護老人ホームと特別養護老人ホームと軽費老人ホームとのための予算である。従って、老人福祉課の予算の 9 割は老人ホームの運営のための予算ということである。

一方、昭和 49 年の社会福祉施設調査報告（厚生省統計情報部）によって、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム及び軽費老人ホームの定員をみると、11 万人で、65 歳以上人口 846 万人の 1.3% に当たる。

すなわち、以上のことから、私どもは、老人福祉課の予算の 9 割もが 65 歳以上人口の僅か 1% のものに対して計上されており、従って、残りの 1 割が 65 歳以上人口の 99% のものに対して計上されていることを知るのである。そして、このことは、ひとり昭和 51 年度の予算についてのみ見られることではなく、昭和 39 年に老人福祉課が設置されて以来今日まで、10 数年の長きにわたって毎年継続して見られてきたことである。従って、予算の性格から判断するなら、老人福祉課というより老人ホーム課、といった方が適わしいと言えるのである。このことは、本誌をかりてすでに早くきびしく指摘してきたところである（本誌昭和 44 年 3 月号〔4 巻 4 号〕）。

私は、必要な予算は、惜しむことなく、措置すべきだと思っている。しかし、予算に無駄があったり、不必要な予算が組まれていたりしたら、これは、断乎として改めなければならないと思っているものである。

施設の運営費というのは、完全に硬直予算である。今後、例えこれ以上老人ホーム（の定員）が増加しなくても、各種の要因（例えば、ベースアップ、インフレ等）によって、施設の運営費は自動的に増額されていくという性格を持っている。従って、従来からの老人福祉課の予算についても、老人ホーム関係の予算がネックになって、在宅福祉関係の予算が伸び悩んできたであろうことは容易に想像できるところである。だから、老人ホーム関係の予算が本当に有効に使われているのか、どうかということを謙虚に反省して考えることが必要だと思うのである。

さて、先にあげた 956 億円に上る老人ホーム関係の予算は、養護老人ホームの運営のために 450 億円、特別養護老人ホームの運営のために 500 億円、そして、軽費老人ホームの運営のために 6 億円とそれぞれ計上されているが、本稿においては、その中、養護老人ホームについての問題点を考えてみたい。

## I 養護老人ホームとは何なのか

養護老人ホームとは何なのか、ということは、二つの側面から考えてみる必要がある。一つは、法律の規定がどうなっているのかということであり、他の一つは、法律の規定に関わりなく、実体がどうなっているのか、ということである。従って、次に、そのそれぞれについて考えてみたい。

### (1) 法律の規定

養護老人ホームについての法律の規定は、老人福祉法（昭和 38 年、法律第 133 号）の第 14 条に定められている通りである。すなわち、

「第 14 条（施設の種類）

老人福祉施設の種類は、次のとおりとする。

一 養護老人ホーム

二 (以下略)

2 養護老人ホームは、第11条第1項第2号の措置を受けた者を取容し、養護することを目的とする施設とする。

3 (以下略)」

と、養護老人ホームは老人福祉施設の一つとして規定されている。次に、第14条に引用されているところの第11条第1項第2号の規定についてみると

「第11条(老人ホームへの収容等)

都道府県知事、市長及び福祉事務所を管理する町村長は、65歳以上の者につき、その福祉を図るため、必要に応じて、次の措置をとらなければならない。

一 (略)

二 65歳以上の者であって、身体上若しくは精神上又は環境上の理由及び経済的理由により居宅において養護を受けることが困難なものを当該地方公共団体の設置する養護老人ホームに収容し、又は当該地方公共団体以外の者の設置する養護老人ホームに収容を委託すること。

三 (以下略)」

とある。

普通、法律が制定されると、これを追っかけて政・省令や通達、通知が施行され、法律の目的・趣旨や条文の解釈が地方自治体に示されるものであるが、老人福祉法の制定に当たっても全く同様であった。そのうち、上の第11条第1項第2号の規定についての解釈のうち本稿に関わる部分を引用しておきたい。

「老人ホームへの収容等の措置の実施について

(昭和38年7月31日 社発第521号)  
都道府県知事 各  
指定都市市長 あて 社会局長通知

老人福祉法第11条に規定する老人ホームへの収容等の措置の実施については、次に定めるところによらねたい。

第1 (略)

第2 (略)

第3 (略)

第4 老人ホームへの収容の措置

1 養護老人ホームへの収容の措置

法第11条第1項第2号の規定により老人を養護老人ホームに収容し、又は収容を委託する措置は、当該老人が次の(1)及び(2)のいずれにも該当する場合に行なうものとする。

(1) 身体上、精神上又は環境上の事情

次のいずれかに該当していること。

ア 身体上又は精神上の障害のため日常生活に支障があり、かつ、その老人の世話を行なう養護者等がないか、又はあっても適切に行なうことができないと認められる場合

イ 家族又は家族以外の同居者との同居の継続が老人の心身を著しく害すると認められる場合

ウ 住居がないか、又は住居があってもそれが狭隘である等環境が劣悪な状態にあるため、老人の心身を著しく害すると認められる場合

(2) 経済的事情

次のいずれかに該当していること。

ア 生活保護法による保護を受けている世帯に属する場合

イ 当該老人の属する世帯の生計中心者が地方税法に規定する市町村民税の所得割を課されていない者である場合

ウ 災害の発生等により所得の状況に著しく変動がある等のため、当該老人の属する世帯又はその生計中心者がア又はイに相当する状態にあると認められる場合

2 (略)

第5～第10 (略)」

すなわち、上の局長通知によって、養護老人ホームに収容されるべき老人の姿が明らかにされたわけである。すなわち、換言すれば、養護老人ホームは次のような性格、ないしは問題を持っているということである。

まず、第一に言えることは、養護老人ホームに収容措置の対象とされる老人というのは、生活

保護法による保護を受けている世帯に属するものであるか、又は、その属する世帯の生計中心者が市町村民税の所得割を課されていないものである場合に限定されているということである。この条件に該当する世帯というのは世帯総数の20%ほどに過ぎない。つまり、養護老人ホームはわが国の大方の家庭にとっては、何の関係もない無縁の施設だということである。いうまでもなく、養護老人ホームは、老人福祉法の制定に伴って、生活保護法の養老施設から移し替えられたものであるが、老人ホームというきわめて明るい響きを持つ言い方に改められたにもかかわらず、その性格は、古くから続いてきい救貧施設の系譜から脱け出すことができなかったのである。

次に言えることは、養護老人ホームへの収容措置の対象とされる老人の中には、身体上又は精神上の理由によるものと、家族との人間関係のよくないものや住宅事情のよくないものとがいるということである。家族との人間関係のよくないものの中には、住宅事情がよくないために、収容措置されるというものも少なくないと思われるから、これらをおしなべて、住宅事情がよくないために収容措置されるということである。

## (2) 実 像

養護老人ホームの実像を厚生省の各種の調査によって年を追って紹介してみたい。

### (ア) 昭和28年調査

昭和28年、厚生省社会局施設課(当時、養老施設を所管していた課)が行なった養老施設収容者の実態調査によると、収容者の94.5%は扶養者がなく、また、収容者の入所理由をみると次の通りである。

この表は、表それ自体としては余り正確な意味を持っていない。というのは、経済的理由は、他

表1 入所理由 (%)

| 理 由       | 割 合   |
|-----------|-------|
| 総 数       | 100.0 |
| 経 済 的 理 由 | 56.4  |
| 身 体 的 理 由 | 29.3  |
| 家 庭 の 不 和 | 2.8   |
| そ の 他     | 11.5  |

の身体的理由や家庭の不和と並べて二者択一的に選ばれるべき性格のものではなく、客観的にはすべての収容者によって、必ず選ばれるべき性格のものだからである。従って、これらの三つの理由は、本人が主観的に第一にあげた入所理由とでも解すべきであろう。とするなら、身体的理由をあげるものは3割にしかすぎず、残った7割のものは少なくとも身体的理由を第一にはあげなかったということである。

### (イ) 昭和37年調査

昭和37年、同じく厚生省社会局の施設課が養老施設の収容者について行なった調査があるので、その中の幾つかを紹介しよう。老人福祉法の制定前夜における養老施設の姿である。

表2 年齢階層別分布 (%)

| 年 齢 階 層   | 割 合   |
|-----------|-------|
| 総 数       | 100.0 |
| 60 歳 未 満  | 4.8   |
| 60 ～ 64 歳 | 10.1  |
| 65 ～ 69 歳 | 18.3  |
| 70 歳 以 上  | 66.8  |

70歳以上の老人が3分の2を占めている一方、60歳未満の収容者も5%ほどいる。中でも、今日、興味をひくのは、収容者の健康状況である。すなわち、下表に示されるように、ほぼ3分の2のものは健康だからである。

表3 健康状況別分布 (%)

| 健 康 状 況 | 割 合   |
|---------|-------|
| 総 数     | 100.0 |
| 健 康     | 64.1  |
| 病 弱     | 26.7  |
| ね た き り | 9.2   |

昭和28年調査(表1)で、入所の理由として身体的理由をあげなかったものが7割ほどいたが、表3の健康な老人の割合にほぼ近いことから、養老施設には健康な老人が6,7割はいたものと考えてよいであろう。

### (ウ) 昭和49年調査

昭和49年の社会福祉施設調査報告によって養護老人ホーム在所者の入所理由をみると、次の表の通りである。

表4 入所理由 (%)

| 入所理由 | 割合  |
|------|-----|
| 総数   | 135 |
| 身体障害 | 13  |
| 精神障害 | 5   |
| 経済事情 | 50  |
| 家庭事情 | 40  |
| 住宅事情 | 14  |
| その他  | 13  |

① 複数回答である。

② 盲老人ホームは除いている。

この調査は、養護老人ホームの在所者について、表に掲げた入所理由の中から該当するものを二つまで計上させたものである。そして、1人平均1.34の理由をあげている。さて、表4から養護老人ホームの実像について、幾つかの特徴を見出すことができる。すなわち、

- ㊦ 在所者の半数は入所の理由として経済事情をあげていること。
- ㊧ 在所者の半数近くは入所の理由として家庭事情をあげていること。昭和28年の調査と比較して、著しく増加していると言てよからう。
- ㊨ 身体障害や精神障害を入所の理由にあげるものはあわせても2割にも達していないこと。従って、8割以上は、入所するとき、身体や精神の障害を持たなかったものと一応はみてよいであろう。先の昭和28年調査と比較して減少していると言える。
- ㊩ 住宅事情を入所の理由にあげるものも1割以上はいるということ。

これらの特徴から、養護老人ホームの救貧性、住宅代替性を指摘することができよう。

表5から、養護老人ホームには、健康な老人が多くいる一方、ねたきりの老人もいるということが明らかとなる。そして、ねたきり老人の割合の多い養護老人ホームと少ない養護老人ホームとの都道府県による差はきわめて大きい。

まず、その割合の多い県をみると、長野県、北海道等で、長野県下の養護老人ホームには、ひとりで食事のできない老人が6.7%、ひとりで排便のできない老人が6.9%、また、北海道内の養護

老人ホームには、ひとりで食事のできない老人が6.3%、ひとりで排便のできない老人が4.3%と、いずれも全国平均をはるかに上回っている。

表5 日常生活行動能力 (%)

| 日常生活行動能力    | 割合    |
|-------------|-------|
| 総数          | 100.0 |
| 食事 {ひとりでできる | 97.6  |
| {ひとりでできない   | 2.4   |
| 総数          | 100.0 |
| 排便 {ひとりでできる | 96.5  |
| {ひとりでできない   | 3.5   |

(注) 盲老人ホームは除いている。

一方、富山、沖縄の2県と札幌市、川崎市、大阪市等では、その割合は零に近い。

また、在所者を年齢階層別にみると、70歳以上の老人の割合は77%に上り、表2(昭和37年)の67%を10%も上回っている。なお、37年調査には70歳以上の細区分はないが、49年調査によって、80歳以上の老人の割合をみると28%と総数の4分の1を上回っていることが知られる。80歳以上ともなれば、病弱化ということも想像されるところであり、生活行動能力の落ちた老人たちとともに忘れてはならないグループである。

#### (エ) 結び

これらの調査を通して最も興味のある第一のことは、生活の困窮した老人は、健康でも、家庭事情(家庭不和)、住宅事情(住宅困窮)等の理由によって、養護老人ホームに少なからず収容されていること、そして、調査時点の状態をみても元気な老人の割合が多いということである。もし、これらの健康な老人が、「生活のできる年金」と「生活のできる場(住宅)」とを保障されたなら、老人ホームに収容されることもなかったであろう。すなわち、養老施設、養護老人ホームの時代を通して、それらはいずれも老齢年金制度と住宅対策との代替的な性格を有してきたということである。本稿の冒頭において、無駄な予算、不必要な予算と言ったが、健康な老人を貧しく、かつ、住宅事情がよくないからとか、家族との関係が不和だからとかの理由で、施設に収容するというのは、これほど不経済的なことはないと思われるの

である。

昭和 50 年度について、養護老人ホームの一人当たり措置費の月額をみると約 65,000 円となっている。一方、例えば 65 歳のおばあさん（無職）の生活保護費をみると、住宅扶助を含めても月額約 34,000 円（1 級地）である。例え、細かい数字をあげないでも、施設措置費には、収容措置されている老人の生活費の外に働いている職員の人件費や施設の管理費や事務費等が含まれているから、施設に収容してお世話する方が経費が高くつくのは当然のことである。としたなら、健康な老人を施設に収容することはほとんど不経済なことはいまというものである。

そして、もっと大事なことは、老人自身の気持である。好きで、老人ホームにはいつてきたという老人は恐らく一人もいまいと思われる。みんな生活ができずに、仕方なしにはいつてきたのである。とするなら、健康な老人を収容措置するのは、単に経済的に不経済だということ以上に大きな問題を持っている。すなわち、老人の気持を考えて、老人ホームに入れなくてもいいほどの健康を持っているものなら、入れないですむ方法を考えるべきであろう。

さて、注目すべき第 2 のことは、ひとりで食事ができないとか、排便ができないとか、生活行動能力の著しく低下した老人が僅かながらもいること、また、80 歳以上の高齢者が全体の 4 分の 1 を上回っていること等である。これらの老人は、特別養護老人ホームが持っている程度のサービスを必要としているものと思われるから、ここにも問題があると言わなければならない。

## II 養護老人ホームの方向

私の敗米における見聞体験によれば、ケースワーカーはどのようにしたら老人を老人ホームに入れないで済むか、老齢年金はちゃんと支給されているか、公営住宅への入居の手続きは済んだか、ホームヘルパーは派遣されているか、給食サービスは行なわれているか等いろいろと考えていた。これに対して、わが国の場合には、いまなお必ずしも生活できる老齢年金が支給されていないこと、

老人のための住宅対策が十分に進んでいないこと、ホームヘルプサービス等在宅サービスが十分普及していないこと、地域社会の協力が十分に得にくいこと等のため、健康でも貧しい老人がいたり、また、病弱の貧しい老人がいたり、ケースワーカーは、まず第一に空いている養護老人ホームを探さなければならなかったというのが実情である。しかし、最近では定員割れの現象が各地で著しくなっている。先の昭和 49 年の社会福祉施設調査報告によると、養護老人ホームの定員 68,312 人に対し、在所者の数は 64,951 人である。従って充足率は 95% である。空床 3,361 人は 50 人定員の施設 70 か所分に相当するわけである。

山形県鶴岡市立友江荘々長の成沢孝舜氏が昭和 51 年東北ブロック老人福祉施設会議で発表したところによると、同ホームの 50 年度中の被措置者は月平均して 94.75 人（定員 100 人）で、定員割れに伴う事務費国庫基準額の不足は年間 200 万円に上ったという。同ホームはその不足分を市の一般歳入からの繰り入れて補填してきたが、それでもなお、「定員を割った場合には、被措置者の意志に反して措置されたり、老人ホームには不適当な 50 歳代の若年者が措置され易い」と氏は言っている。

老人呼び込み時代の到来である。

同ホームは 51 年 4 月 1 日現在、55 歳未満の被措置者が 6 人、56 歳以上 60 歳未満の被措置者が 3 人、あわせて 9 人収容措置されていた。実に現在員の 1 割に当たる。従って、60 歳以上の被措置者は 85 人であり、定員の 85% に過ぎない。

昭和 51 年度においても、なお、定員割れの現象が認められ、仮に充足率が昭和 49 年度と同じく 95% とすると、養護老人ホームの予算 450 億円の 5%、23 億円が全国で不用となるわけである。まことに巨額に上る額と言わなければならない。

定員割れの現象が現われてくるについては、いろいろと原因が考えられようが、思いつくままに並べると、

- ㊦ 老齢年金や生活保護の内容の不備
- ㊧ 老人世帯向公営住宅の不足
- ㊨ 老人ホームに対する不満（大部屋雑居制、

自由の拘束等)

等のことがあげられるが、いずれにしても、最近の傾向として、元気なうちは、老人ホームには、はいらなくなってきたといえよう。

以上のことを要するに、今後、養護老人ホームは、身体又は精神に障害を有する老人だけを対象とするものとし、従って、特別養護老人ホームとあわせて一つの施設とし(例えば、それらをナースィングホームと呼んでもよい)、年金制度や住宅対策や居宅サービスの補完的なサービスを提供するターミナル・ケアの場とすべきであろう。そのため、根本的には、現在の老人ホームの体系を再編することが必要であるが、とりあえずは、養護老人ホームへの収容の措置について、例えば、

- ㊦ 環境上の事情による収容の措置を一時停止すること
- ㊧ 一定率の定員割れが一定期間継続している施設については、定員を改正、減員し、一人当たりの居住水準をあげること
- ㊨ 定員を減員した場合の事務費については、施設側に極端な不利が生じないように十分に考慮すること

等のことを検討してはどうであろうか。

### III 二重給付は許されるか

老人ホームの関係者、わけでも、寮母さんたちの会に招かれて、近年、よく聞かされる問題の一つに、施設内で死亡した老人たちが相当額の遺留金を残しているという問題がある。そして、その金額も二桁の万という場合はざらにあるし、三桁の万という場合さえ稀有のことではないというのである。

そして、続けて寮母さんたちは口をそろえて、そんな老人の場合に限って、生前は一度も訪ねても来なかった遺族という人が現われて、あり金残らず、ガメツク持っていつてしまうのですヨと憤慨するのである。

しかし、寮母さんの憤慨はお門違いも甚しい。生前面会に一度も来なかったということと、遺産を遺族が相続するということとは何の関係もないことである。そんなことはいうまでもないことで

ある。

こうした遺留金品は、昔、養老施設の時代もなかったわけではない。それなのに、近年、急に大きな問題になってきたのは、遺留金を残して死ぬ老人が多くなったことと、もう一つは、遺留金の額が大きくなったことによるものである。そして、こうした現象が顕著になってきたのは、近年、年金制度の改善が急速に進んだことによるものと言えよう。

老人ホームの在所者は、その生活については、いわゆる現物給付を受けているのであるから、生活ニーズは一応充足されているものといえよう。そして、一応のメヤスとして生活費の1割に相当する額、すなわち、養護老人ホームでいうと、昭和51年度の場合(生活費が約23,000円であるから)2,000円~3,000円が小遣いとして現金で支給されるのが通例のことである。

従って、この外に、各種の年金給付等があれば、それだけ、お小遣いは多くなるわけである。そして、老人ホームの中には、これらのお小遣いを使わせないで、貯金させているものも少なくない。というのは、養護老人ホームから入院しても、室代差額や付添料は老人自身が負担しなければならないから、自衛上、貯金しておく必要があるというのである。厚生省の社会福祉施設報告によると、養護老人ホームの年間退所者のうち、40%~50%は入院しているから、入院後の自己負担をどうするかということは、施設の側にとっても由々しき問題なのである。一人の老人が平均どのくらい貯金しているのだろうか。私はずい分多くの寮母さんや施設長さんに訊ねたが、それらの答を平均すると大体30万円ぐらいだろうか。

いくら老人医療が無料になったからといって、入院すれば付添婦もつけなければならないから、場合によっては室代差額も払わなければならないから、20万、30万の貯金などすぐに吹っ飛んでしまうということだろうが、それはそれでよく分かる。しかし、老人ホームのサービスという現物給付と年金や扶助料の支給という現金給付の二重給付を許すという不合理が、そのためにまかり通るというのでは困るのである。この二重給付の問題は今

のうちに解決しておかなければ、将来に大きな禍根を残すことになるであろうと、私は憂えるのである。

昭和 34 年、国民年金法が制定され、老齢福祉年金が 70 歳以上の老人に対して支給されることになったとき、養老施設の収容者に対しても、老齢福祉年金が支給されることになったが、二重給付問題の萌芽はその時、問題を内在したまま今日まで放置しておいたことにあると言わなければならない。

当時、養老施設の措置費は一か月 4~5,000 円であり、生活保護基準もその歴史の中で最低の時代であった。従って、一か月 1,000 円という老齢福祉年金が養老施設の老人の生活にとっては、きわめて実効の大きな金額であったことは明らかである。

しかし、現物給付と現金給付という給付の二重性は、養老施設の所管の局が社会局であり、老齢福祉年金の所管の局が年金局であったから、年金額が少ないとか、受給者数が少ないとかの人情的な理由によって黙認されてしまったものと思う。もし、この二つの施策（養老施設への収容と老齢福祉年金の給付と）が同一の局の所掌に属していたら、このような二重給付は決して許されることはなかったであろうと思われる。

これらの老齢福祉年金のほか、遺族扶助料や厚生年金等を受給している者も少なくないと思われるが、その受給の状況について全国レベルで調査されたものはいまだないようである。しかし、在所者のうちの約 8 割が老齢福祉年金を受給していることが知られている外、遺族扶助料や厚生年金等公的年金の受給者も 2~3 割はいるものと思われる。

各種の公的年金の中で、受給者の数の一番多いのは老齢福祉年金の受給者であろうが、これに続いては遺族扶助料の受給者であろうと思われる。そして、その中には養護老人ホームの措置費の額を越える額を給付されているものも少なくないのである。こうした二重給付が、寮母という比較的低賃金の階層を接点とする市民の合意を得ることができるのであろうかということについて、私は、早くから疑問を持ってきたのである。

そもそも、救貧施設・保護施設というものは、現物給付を建て前とするものである。しかし、その後、年金制度の充実に伴って、それらの施設は利用料を納入して、サービスを購入する福祉施設へと発展していく。私が、かねてから、「福祉商品」といつてきたところのものである。いま、わが国は、この移行の段階にあるものといえよう。というのは、わが国の養護老人ホームは、法令の規定においても、また、実体的にも、現物給付の施設という性格を明らかにしながら、一方では、近年における年金制度の改善に伴って、在所者にも相当額の現金給付が行われるようになってきたからである。そして、例えば、相当額の遺留金が残されるというような形で、二重給付の不合理性が市民の眼前に露呈されるにいたったからである。年金制度が改善されたといってもまだまだ不十分であり、今後における一層の改善は当然のことである。従って、二重給付の不合理性はもっとショッキングな形で、市民の眼前に暴露されるであろう。とするなら、一日も早く抜本的な対策を立てるべきではないだろうか。

社会福祉の発展段階をみると、現物給付から現金給付への方向にあることは、明らかであるが、二重給付の不合理性を解決するための手段として、在所者に対する現金給付を廃止するというのは、今さら取るべき途ではあるまい。今、とるべき途は、当然、在所者に対しても現金給付を行ない、しかる後に老人ホームのサービスを買わせるということ、具体的には費用を徴収するという方向である。すなわち、老人ホームは現行の実質的には無料というような形を、今後は、費用を徴収するという方向に変えていくべきである。

すでに、養護老人ホームも特別養護老人ホームも費用を徴収することができることにはなっている（法第 28 条）。しかし、養護老人ホームについてその内容をみると、老人の属する世帯が生活保護法による被保護世帯であるか、又は市町村民税の非課税世帯である場合は、費用を徴収されることがなく、また市町村民税の所得割が非課税の世帯である場合は、毎月 2,500 円徴収されることになっている。しかも、この 2,500 円という額もこ

の51年4月に増額されたばかりで、それまで久しく1,500円であった。一人当たりの措置費は1か月約65,000円にも上るのであるから、費用を徴収するといっても、全くの形式だけのことで、実質的には現物給付の域を出るものではなかったといえよう。

さて、今後、費用を徴収するとしても、そのやり方にはいろいろあると思う。例えば、養老施設の時代には、生活保護法の規定に基づいて収入認定の後に、自己負担額が決定されていた。

老人福祉法が制定され、養老施設が養護老人ホームに移し替えられると、費用の徴収のやり方は革命的に変わった。このことについては、従来、関係者の間で、ほとんど論議されたこともなく、このことについて触れた論文も皆無に近いが、その意義は、十分に高く評価されなければならない。すなわち、当時、すでに行なわれていた肢体不自由児施設の費用徴収の方法にならって、養護老人ホームも特別養護老人ホームも老人の属する世帯課の税の状況を費用徴収の物差しにすることとしたからである。

老人及びその属する世帯の資産や収入を直接に調査し、認定するという方法は、事務が煩瑣であるばかりでなく、老人に対しても卑屈感、劣等感を与えるものであったから、税務署が決定した課税額という物差しを借りるのは、事務の煩瑣を解消するとともに、老人の卑屈感を和げることに也大いに効果があったものと思われる。しかし、使う物差しを変えたことによって、在所者の間に経済的な格差を生むことになったのも事実である。というのは、課税の対象にならない収入又は課税の対象から洩れる収入というものがどうしてもあるからである。しかし課税額を物差しとすることにきめたとき、すでに、収入認定の方法によって在所者の財布の中味を全員一律に同額にしておこうという考え方は、棄てたはずなのである。私は、老人が一たび老人ホームに収容措置されたら、その財布の中味が、すべて一様に同額にならなければならないものであるとは思っていない。むしろそうした考え方の方がおかしいのではないかと考えているものである。

例えば、養老施設の時代から養護老人ホームの今日まで、施設内で内職作業の行なわれるのは珍しいことではなかった。その場合、僅かの作業収入は課税の対象とはならなかった。従って、作業をした人の財布の中味は、しなかった人の財布の中味よりも幾分かは重かったのである。そして、それはそれで結構なこととして、認められていたのである。個人の努力が金に換算されてそれ相応に認められていたということであろう。

しかし、現物給付を受けている老人の中のあるものには公的な現金給付があり、また、あるものには公的な現金給付がなく、そして、その結果、現金給付を受けたものは、その給付額がそのまま全額自分の財布の中にはいり、現金給付を受けなかったものの財布よりも重いというのは、先の作業収入の場合とは全く事情がちがうと言わなければならない。そして、その財布の中味の重さは、今後、ますます差がついていくと思うのである。このような二重給付の存在そのものについて、市民の合意が得られるだろうか。老人ホームを財政的に支えているのは市民（税）そのものであることをもう一度確認したい。

ここでの提言は、今や三たび費用徴収の物差しを変えて、各種公的年金の給付の状況を物差しにしてはどうかということである。その場合、当然、公的な現金給付以外に収入のある人となない人との財布の重さに差が生じてくるが、それはそれでいいとしなければならない。人間の社会には、人によって収入に差があって当然だし、そのことは、たとえ、老人ホームの中でも例外ではないと思うからである。

具体的に費用を徴収するに当たって、二つの方法を例示しておきたい。一つは、公的給付の中から国の定める一定額を老人の手許に小遣いとして残し、残額をすべて納入させる方法である。この場合、公的な現金給付の種類は問わないものとする。すなわち、例えば、老齢福祉年金の受給者と厚生年金の受給者とでは、年金額に差はあるが、手許に残された小遣の額は同額というわけである。

もう一つの方法は、年金の給付額の多寡に応じて、徴収額を段階的に設定し、手許に残された小

遣いの額にも差をつけようとするものである。この場合、年金額の多い者は、少ない者よりも、小遣いの額を多くするよう徴収額を設定するようにしたい。年金給付額が多いということは、労働の期間が長く、かつ、その間の収入が多かったということ、一応は、意味しているが、第二案は、労働期間の収入水準を老後に反映させるのは当然だという考え方に立つものである。

以上の二つの考え方のうち、私は、後者の考え方に立つものである。

次に徴収額の設定に当たって、上限をどこに設定するかということであるが、年金を費用徴収の基準とする限りは、現在の特別養護老人ホームのように、上限をその一人当たり措置費の全額（51年度おおよそ11万円）とするのは妥当ではない。というのは、そもそも措置費というものは、老人ホームにおける老人の生活費、職員の人件費、建物の管理費等から成り立っているものであるが、老齢年金というものは、老人の生活費以上に出るものではないからである。つまり、老齢年金の受給の状況を物差しにして費用を徴収する以上、徴収額は生活費の全額を越すことは理論上おかしいと思われるからである。このことに関する限り、身体障害者福祉施設の費用徴収限度額の考え方と同様である。

第1案によって、費用徴収の具体的な案を例示してみたい。すなわち、養護老人ホームの在所者の中には公的年金のうちの老齢福祉年金の受給者が一番多いと思われるので、まず第一に、毎年、老齢福祉年金の額を勘案しながら、在所者の小遣いの額を定める。例えば、昭和51年の10月以降、老齢福祉年金の額は13,500円に増額されるが、小遣いの額を5,000円と定めることとする。そして、老齢福祉年金の額13,500円から5,000円を減じた残額8,500円を徴収するのである。また、その他の公的年金の受給者からも手許に5,000円を残して、残りの全額を徴収するのである。従って、年金額の多い受給者の手許に残る小遣いの額も、老齢福祉年金の受給者の手許に残る小遣いの

額も同じということになる。つまり、公的年金受給者の公的に保障された小遣いの間には差がない、ということである。

さて、第2案によって、費用徴収の具体的な案を例示すると、次のように言えるであろうか。

すなわち、とりあえずは、現金給付の最高額を10万円とし、これを1万円ごとに十区分し、また、受給者を年金額によって10階層にグルーピングする。そして、次に生活費も10区分して、10階層にグルーピングし、先にグルーピングした受給者階層に照応させて、費用徴収額を決定するのである。

表6 費用徴収基準表私案(円)

| 年金給付額    | 費用徴収額     |
|----------|-----------|
| 10万円以上   | (生活費の全額)  |
| 9~10万円未満 | (生活費×0.9) |
| 8~9万円未満  | (生活費×0.8) |
| 7~8万円未満  | (生活費×0.7) |
| 6~7万円未満  | (生活費×0.6) |
| 5~6万円未満  | (生活費×0.5) |
| 4~5万円未満  | (生活費×0.4) |
| 3~4万円未満  | (生活費×0.3) |
| 2~3万円未満  | (生活費×0.2) |
| 1~2万円未満  | (生活費×0.1) |
| 0~1万円未満  | 零         |

費用徴収の物差しを収入や資産から課税額に改めたとき、方法論の上からも、老人心理に与える影響の点からも革命的な進歩があったと言ってもよいが、実際問題としては、いずれも、本人とその扶養義務者の扶養能力に着目していたものであり、その限りにおいて両者は同一線上において考えられていたといってもよい。しかし、第三の物差しとして、年金額を用いるという考え方は前二者の延長線上にはないということを強調しておかなければならない。つまり、老人（と配偶者）の年金額そのものにだけしか着目しないということである。そもそも年金というものは社会的な経済扶養ということであり、一方、費用の徴収に当たって、年金以外の収入には着目しないという以上、私的な経済扶養について考えることは矛盾していると言わなければならないからである。

# 社会福祉法体系理論への一試論

——市民法理との対比から——

北 村 圭 文

## I はじめに

荒木誠之教授はその論著の中で、社会福祉制度に関する法の体系的理論化の複雑さについて言及している。

教授は、「社会保険・公的扶助と並んで社会保障制度に含ませられている社会福祉及び社会サービス部門は、法的にみると、かなり不統一なものをその内容としている。いわゆる社会福祉とは、広義には社会保障と同一に理解され、狭義には社会事業 (social work) の意に使用される。また社会福祉と社会サービスの概念的区別も一定していないようである。」<sup>1)</sup> として先ず「社会福祉」という概念の多様さを指摘し、そして「社会福祉をもって法的に完結した一個の給付体系とみることは不適當であり、社会サービスと称されるものについても同様のことがいえるであろう。」<sup>2)</sup> と述べている。

私見では荒木教授のこのような指摘は正しいと思う。むしろこれまで多くの論者が「ためらいなく」社会福祉法を総体的に一つの公的給付体系として把握し、それを社会保障法の一翼として位置づけてきたこと（同時に社会福祉を社会保障あるいは所得保障の従属物として観念してきたこと）に再検討の眼が向けられなければならないと思う。

## II 社会法理論の原点から

——市民法に対比して——

社会福祉法の体系理論を考察する基本的な問題として、先ず社会法理論の原点に立ちかえらなければならない。

それは、「市民法から社会法へ」という言葉にも端的に表現されているように、社会法存立の基礎としての「市民法との法機構的関連」ないしは「市民法との法機構的対応」の検討から出発しなければならないであろう。

社会法は一面では市民法機構あるいは市民法体制の中に成立しながら、他面では市民法原理の批判を出発点とし、それを修正しあるいはそれに対峙する法として成立するが、その根底にあるのは、市民法における原子的人間としての法人格の形成に対応して、社会法は総体的にはすべての国民に対して、その生活の保障を基盤として、その上に実質的な自立的市民人格を確立することを目的とするということであろう。

抽象的・原子的人間の成立という原理的抽象化を本質とするところの、商品交換の規則的法規範としての市民法においては、もともと実質的に自由・独立・対等の法主体たる市民により構成される市民社会を実現する現実的可能性は存在しなかったと言うべきであるが、しかしこのような市民法の存立自体がやがてはその実質的基盤の存在を回避し得られなくなり、そこに社会法が存立せざるを得ない条件が培われ、そしてこのような実質的な市民的自立の実現を基礎づける権利として生存権の成立が必然化されると考えられよう。

かくして労使関係を対象として、契約関係を媒介として生存権の実現をはかる法が労働法であり、また全国民を対象として直接に生活保障という形で生存権の実現をはかる法が社会保障法であると

1) 荒木誠之『社会保障法』 ミネルヴァ書房、1975、39頁。

2) 同上、40頁。

3) 佐藤進教授は、「社会保障法の中でも、社会保険関係は半ば附従契約的性格に規定されている点、必ずしも公法に属するか疑わしく、まさに公・私法の融合化現象のなかにある。」と述べているが、私も共感するところがある。なお、佐藤進『社会保障の法体系』、勁草書房、1969、141頁参照。

いえようが<sup>3)</sup>、これに対して社会福祉法はどのような社会法として規定されるであろうか（社会福祉法を全面的に社会保障法体系に位置づける見地をとるものを別として）。

この場合、「社会福祉」の概念をどう規定するかということが焦点となるが、わが国の社会福祉立法の事実上の基盤となったという理由から、「社会保障制度に関する勧告」（昭和 25 年）の中の「社会福祉とは、国家扶助の適用を受けている者、身体障害者、児童、その他の援護育成を要する者が、自立してその能力を発揮できるよう、必要な生活指導、更生補導、その他の援護育成を行なうことをいうのである。」<sup>4)</sup> という定義をとるとすれば、「社会福祉法は、自立喪失者ないし非自立者を対象とし、これらの者が自立（生活の自立を基盤とする実質的な市民的自立）できるよう、必要な援護育成を行なう（ここでは生存権の実現は、非自立者の自立のための援護育成においてとらえられる）法である。」というように定義することができよう。なおこれに加えて、社会保障法は本質的に金銭給付ないし現物給付として行なわれるが、社会福祉法では非自立者に対して行なわれる諸々の非金銭的・サービスの給付——事実的ケアを本質とすると考えられる。

ところでこのような社会法が、市民法に対する規定上、原理上の批判的修正として展開されるとともに、それ自体が市民法機構ないし市民法体制の中に成立していることから、これらの社会法の中に市民法でどのように関わっているかという問題、さらにこれらの社会法における私法的（市民法的）要素と公法的要素の相互関係に関する問題がこれらの社会法の体系理論において重要な意義をもつことが諒解されよう。

しかもこの問題の考察は、社会法と市民法を一貫する一個の完結的法体系（一貫的な現代法体系）を把握することからも重要な意義を有すると考えられる。この小論は以上のような視点に立って、社会福祉法の体系理論を考察するものである。

### III 社会福祉法における私的保護（一）

社会福祉法は非自立者たる福祉需要者に対して、その自立のための援護育成としての事実的ケアを規定する法であると考えられるが、このような社会福祉法の市民法における法理的な出自を問うならば、それは、市民法（家族法）における私的保護の一類型たる、親権および後見における事実的監護に求めることができよう。

ところで社会法に登場する私的保護は、市民法（家族法）における私的保護とはすでにその性格を変じた社会法的私的保護として性格づけられていると考えられる。社会福祉法に規定される私的保護もこのような社会法的私的保護であることはいうまでもなく、それはまさに「社会法的な事実的監護」を規定するものであるといえよう。

なお社会法的私的保護が社会法に規定される態様には、それ自体が一つの規定として、すなわち私的保護法（私的保護規定）として規定されているものと、公的給付の対象として公的給付法（公的給付規定）の中に規定されているものとがあり、後者が多数を占めている。

ここでは紙幅の関係から、社会福祉法における社会法的私的保護をとらえる規定のうちの典型的なものをあげて簡単に説明するにとどめる。

#### 児童福祉法 2 条

「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。」

#### 児童福祉法 6 条

「この法律で保護者とは、親権を行なう者、後見人その他の者で、児童を現に監護する者をいう。」

ここでは保護者（児童を現に監護する者）に対する児童育成責任（私的保護責任）が規定されているが、この「保護者による児童の監護」を規定する私的保護法は、私権の存否を限定せず（その他の者を含む）、現実の監護という事実の存在を要件とするものであって、まさに市民法を超えた社会法的な私的保護法であるといえよう。なお同法 27 条 1 項 3 号に規定される里親や保護受託者

4) 社会保障制度審議会「社会保障制度に関する勧告」(25. 10. 16), 第 4 編, 社会福祉, より。

もこの保護者に含まれると解されるから、これらの者による児童の監護に対しても同様に同法2条の「児童の育成責任」が課せられることはいうまでもない。またここでは市民法における親権者および後見人は「保護者」という社会法的法人格に転化し、「児童の育成責任」という社会法的責任（児童に対する、実質的な市民的自立を目的とする育成責任）を新たに課せられるのである。

そしてこの「保護者による児童の監護」という私的保護（監護）を補充するものとして、国および地方公共団体による公的保護（公的給付）が規定されている（2条の「保護者とともに」という規定は、保護者による児童育成に対する国および地方公共団体の補充的責任を規定したものであると解されている。）。すなわち同法15条の2の1項3号は児童相談所の業務の一つとして「児童及びその保護者につき、前号の調査又は判定に基づいて必要な指導を行なうこと。」と規定し、また同法27条1項2号は都道府県知事の措置権として「児童又はその保護者を児童福祉司、精神薄弱者福祉司、社会福祉主事又は児童委員に指導させること。」、同条1項3号は同じく「児童を里親若しくは保護受託者に委託し、又は乳児院等……に入所させること。」と規定するが、これらの規定では、「保護者による児童の監護」という私的保護（監護）が機関の業務や福祉の措置による公的保護（公的給付）によって補充されている。

なお公的保護と私的保護のこのような関係を媒介する規定が同法25条の「保護者のない児童又は保護者に監護させることが不適当であると認める児童を発見した者は、これを福祉事務所又は児童相談所に通告しなければならない。但し、罪を犯した満14歳以上の児童については、この限りでない。この場合においては、これを家庭裁判所に通告しなければならない。」という要保護児童発見者の通告義務に関する規定であり、ここにいう「保護者のない児童又は保護者に監護させることが不適当であると認める児童」とは私的保護（監護）に欠けるかあるいはこれに欠陥のある児童であって、ここに公的保護による補充が要請されるのである。

この補充的責任<sup>5)</sup>は、児童を実質的な自立的市民に育成するという目的から、つぎのように分類できよう<sup>6)</sup>。

- (一) 保護者が児童をよりよく育成できるよう、必要な条件を整え、あるいは支障となるものを除き、児童育成のためのよりよい環境を保障する。
- (二) 保護者の育成に欠けるところがある時は、これに適切な指導や援助を与え、育成が充分に行なわれるように努める。
- (三) 保護者による育成が児童の福祉上不適当であるか、または保護者の育成が得られない時には、国および地方公共団体が直接に児童の保護育成に当る。

このように性格づけられる補充的責任は、生活保護法4条に規定される生活保護に対する「補足的責任」に対比されるもので、両者は公的保護における典型的な二つの態様を示している。補充的責任は児童福祉法に典型的に規定されているが、その他の社会福祉諸法に規定する事実的ケア（非金銭的・サービスの給付）にも法理上当然に適用されるものであると考えられる。

以上は児童福祉法における私的保護（保護者による児童の監護）に関してその大要を述べたが、この種の規定にはその他に、母子福祉法10条1項の「配偶者のない女子による児童の扶養」、精神薄弱者福祉法16条1項1号の「（精神薄弱者の）保護者による精神薄弱者の監護」、同条3号の「職親による精神薄弱者の監護および更生への指導訓練」、老人福祉法11条1項1号の「養護者による老人の養護」、同条4号の「養護受託者による老人の養護」等が規定され、それぞれ「現に監護（養護、扶養）する」という現実の私的保護関係が要件とされていて、市民法上の親族扶養義務の存否を問わない（母子福祉法を除く）。要するに社会法的私的保護は社会福祉法全体に広く規定され、現実の私的な監護・養護・扶養関係を把握している。

5) 吾妻光俊『社会保障法』有斐閣、1969、294頁。

6) 社会福祉行政研究会編『社会福祉講座』3巻、新日本法規出版、1967、134頁参照。私見と同趣旨の解説が行なわれている。

なおこのような社会法的私的保護関係は社会手当法関係では、児童扶養手当法4条の「母又は母以外の養育者による、父と生計を同じくしていない児童の養育」、特別児童扶養手当法2条および4条1項の「父母又は父母以外の者による重度心身障害児の監護又は養育」、また生活保護法では10条の「世帯」（生計を一つにする消費生活共同体）等がそれぞれ規定され、さらに社会保険法の分野でも、厚生年金保険法59条や健康保険法1条2項2号ではいずれも一定の親族関係の存在とともに、「被保険者による現実の生計の維持」の存在を受給の要件として規定している。

このような「現実の私的保護関係」の把握は社会法全体に共通に見出せるが、そこでは既に市民法上の家族・親族関係の存否を問わないか、あるいはこれを含む場合も、婚姻関係には内縁を含み、児童の監護や扶養には婚外子を含み、さらに実親子関係以外を含んでいる。

#### IV 社会福祉法における私的保護（二）

社会福祉法には前述のような私的保護（監護）のほか、すべての国民に対して社会福祉への協力の責任を課する規定がある。

児童福祉法1条1項の「すべての国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない。」という規定は市民法における「親権者一子」という私的保護関係を「国民一児童」という私的保護関係に拡大した社会法的意義をもつ規定であるが、この規定は同法2条の「保護者一児童」という社会法的私的保護関係の基盤となる規定であるとともに、それをさらに全社会的基盤において補充する意味をもつ規定でもあるといえよう。

この種の規定は一般に理念的性格をもつ規定であるとされることが多いが、社会福祉の理論や実践の最近の発展は、Community DevelopmentあるいはCommunity Careなどの理論や実践を通じて社会福祉における公私の努力・協力の意義がより一層高められ、そこに社会福祉への国民の直接、間接の参加が要請されるようになってくることから、社会福祉法におけるこの種の規定は具体

的な効果をもつそして具体的極効果の前提となる（具体的な効果をもつ法規の前提となる）規定として定立されなければならないと思う。

またこの規定（児童福祉法1条1項）の「すべての国民の責任」は地域社会福祉においては「すべての住民の責任」に転義することにより、それぞれの地域社会における社会福祉の推進を規律する条例＝社会福祉条例の原点となると考えられる。福祉需要者に直接に接触する地域社会福祉は社会福祉の中で重要な地位を占めるが、それがそれぞれの地域社会の特性を含むため、これを一律に法律によって規律することは難しく、そこに社会福祉条例の機能が社会福祉法上に重要な意義を有することが理解されよう。

児童福祉法においてこの1条1項の規定を具体化した規定であると法理上考えられる規定は、せいぜい同法25条の「要保護児童発見者の通告義務」、34条の「児童保護のための、成人に対する禁止行為」に尽きるが、これらの規定も理念には遠い感がある。

児童福祉法1条1項に類する規定は他の社会福祉法にも存在する。

身体障害者福祉法3条2項の「国民は身体障害者がその障害を克服し、社会経済活動に参加しようとする努力に対し、協力するように努めなければならない。」という規定は国民に対して身体障害者の自立更生に協力する責任を課した規定であって、児童福祉法1条1項と同様な性格をもつ規定であるといえよう。

なお老人福祉法4条3項の「老人の生活に直接影響を及ぼす事業を営む者はその事業の運営に当っては、老人の福祉が増進されるように努めなければならない。」という規定も、対象は制限されているが、同様の趣旨に属する規定であるといえようが、しかし矢張り児童の育成や身体障害者の自立更生に対する国民の義務と同様のものが老人福祉法においても、さらに精神障害者福祉法においても規定されるべきではないかと考えられる。

このことはすべての国民が社会福祉全体に対する責任を負っていることを法的に明確にすることであるとともに、またそれぞれの地域社会におけ

る社会福祉の発達の法的基盤を確立することでもあろう。

このような社会福祉に対する「国民の協力義務」と、先に述べた社会法的私的保護＝「現実の監護」とは社会福祉法における私的保護の二類型として示されるが、社会福祉法の本質を正しく把握するためには、これらの私的保護の検討を看過し得ないことはいうまでもないであろう。

## V 沼教授の私的保護法理論の検討から

沼教授の私的保護法の理論をここでとり上げるのは、この理論が近代市民法の史的展開を基底とする広大な視野の中で、私的保護法と公的保護法を対置する保護法の視点を踏まえて市民法と社会保障法の相互関係を検討する貴重な業績であり、社会福祉法の体系理論の考察において重要な意義を有すると考えられるからである。

沼理論に対してはすでに利谷信義教授や西原道雄教授による検討や評論があるが、利谷教授は「この理論が民法と社会保障法にまたがる理論体系であるとともに、すぐれて現段階の法構造に反映する性格をもっていることから、これに対する賛否にかかわらず、何人も一度は通過しなくてはならない重要な地位を占めると考えるからである。」<sup>7)</sup>と評価し、また西原教授は「穂積、中川両氏に代表される戦前からのわが国家族法学界の主流が家族法の財産法に対する独自性のみを主張し、戦後の家族法学も家父長制的な家族制度の否定や家族法の民主化だけに力を入れてきたのに対し、市民法の根本原理にまでさかのぼって家族法の財産法との有機的関連を強調する点はきわめて特異である——中略——私はこれを戦後のわが民法学の最大の収穫の一つと評価してさしつかえないと思う。」<sup>8)</sup>と高く評価している。

しかし両教授ともこのような評価とともに沼理論に法理上の難点が見えることも認められている。私見でも沼理論にはかなりの難点——法理上の誤謬や矛盾——が存在すると思うし、また理論

的にも未完成であると思う。けれどもそれにもかかわらずその広大な視野、ユニークな視点と着想、卓抜な法理の集約と処理には多くを学ばなければならないと思うのである。

ここでは沼理論の主論文と考えられる「親族法の総論的構造」<sup>9)</sup>および「財産法の原理と家族法の原理」<sup>10)</sup>を中心に検討してみたいと思う。

私的保護法理論の出発点は「捨象」と「要保護性の補完」の法理である。

近代市民社会における資本制生産様式を基礎づける財産法は、すべての人を独立・自由・平等な商品主体者として規定し、そこに「私的所有の相互承認」や「商品交換過程」を確立しようとするものであるが、そのためには先ず独立・自由・平等な法人格形成のための必然的過程として、すべての人を、その相互異質的性格を「捨象」することによって、抽象人、原子的個人として成り立たしめねばならないとして、ここに「捨象」の法理が展開される。

捨象は先ず「人間の置かれた自然所与的条件」あるいは「生物学的・生理学的側面」に対して行なわれるとし、さらに「ごく広い意義での能力における個人差」あるいは「消費財購入の可能性の有無」に対しても行なわれるとしている（捨象に個人の能力差や資力を含めたところに財産法の本質と齟齬するところがある。ここに沼理論の最大の問題点があろう。これについては後に検討する。）。

つぎに捨象によって成り立った財産法主体（原子的個人）にすべての人を適合せしめるには、あらかじめ必要に応じて捨象に対応する「補完」を前置しておかねばならない。これが「要保護法の補完」であって、財産法を舞台上の装置とするならば、「要保護性の補完」はその舞台裏の装置であるといわれる<sup>11)</sup>。

そして「要保護性の補完」は事実的監護（禁治

9)『沼正也著作集』、三和書房、1963。

10) 同上。

11) 捨象と補完の理論はくり返し論じられているが、とくに、「財産法の原理と家族法の原理」のうち第一部「財産法との対比における家族法の諸原理」第一章家族法の性格、23頁～25頁。

7) 利谷信義「現代家族法理論の一考察」、『法律時報』39巻13号、5頁。

8) 西原道雄「現代の家族と法」、『講座現代法』8巻、岩波書店、1966、143頁。

産者に対する療養監護や未成年者に対する監護教育)、行為的監護(無能力者に対する法律行為の同意ないし法定代理)および経済的監護(消費財の購入の資をもたない者に対する扶養)の三態様の監護によって行なわれるとする(捨象において「個人の能力差」や「個人の資力」をとらえたことは補完においてもこれをとらえなければならぬ結果となり、経済的監護=扶養が補完の一態様とされている。しかし「生活自己責任」の原則が支配し、抽象人・原子的個人としての法主体が成立している財産法に、生活の窮乏に対する経済的監護を受けた具体的人間としての個人が登場する余地はない。この点についてはまた後に検討する。))。

沼理論にいう「私的保護法」は<sup>12)</sup>、財産法に対する「要保護性の補完」を行なう法—「補完法」そのものであるとして、上記の私的監護のすべてを内容とする法であると考えている(私見ではすでに付記したように扶養は「補完法」に含まれないと考える。扶養のうち基本的な家族の維持——夫婦間の扶養と未成年子に対する親権者の扶養——を目的とする扶養をとらえる法を、「保族を目的とする親族扶養法」と呼ぶとすれば、市民法における私的保護法は本質的には「補完法」と「保族を目的とする親族扶養法」により構成され则认为。残余の扶養——狭義の親族扶養——は生活の窮乏に対するものであると考えられる。))。

かくして家族法は「私的保護法を中核とし、これと家族・親族的身分関係法との結合ないし複合法である。」と定義され、私的保護法と家族・親族的身分関係法の関係は、前者を行為法とし後者を組織法とする関係であって、両者が相互媒介する場合が普通であるが、時として私的保護法が家族・親族的身分関係法以外の組織法と媒介する場合があり、それが後見、内縁、里親等の場合であると説明されているが、沼教授は家族法のこの部分をその発展的部分としてとらえている(西原教授のいう「社会法的家族法」あるいは私がこの論稿で用いてきた「社会法的私的保護(法)」とい

うようなものへの示唆がここに見出せるようであるが、教授は「社会法的」という概念は用いずすべて家族法の発展として市民法—家族法の枠内にとらえているようである。沼理論では、補完法=保護法としてとらえられ、私的保護法=私的補完法はすべて市民法に属すると考えているようである)。

家族法の発展的部分をもたらす原因としてはつぎの諸要素が考えられている。

- (1) 血縁団体の内包の縮小と地縁団体の外延の拡大という歴史的志向(上記の私的保護法が家族・親族的身分関係法以外の組織法と媒介する場合も一部はこれに属する。この志向を、「血縁絶対主義から非血縁的要素の承認へ」というように考えれば、社会福祉法における社会法的私的保護の形成もこの志向に属するといえよう)。
- (2) 家族・親族的身分関係法には厳格主義が支配し、私的保護法には自由主義が支配する。その理由として「要保護性の補完(私的保護)は市民法における至上命令であるから、これを貫徹するためには、家族・親族的身分関係における厳格主義をも破らざるを得ない。」としている(婚外子の保護や内縁の保護等は法律婚主義の壁を破ることにより発達した。そこに自由主義が支配すると見るのである)。
- (3) 家族・親族的身分関係法の分野における婚姻尊重の原則と自然血縁尊重の原則の相剋(婚姻尊重の原則とは法律婚主義を意味するものであろう。これは「法律婚絶対主義から自然血縁関係の承認へ」という家族法の発達ないし社会化の要因をとらえている)。

これらはいずれも家族法の発達の要因としてとらえられているが、私見ではこれらは「法律婚絶対主義から自然血縁関係の承認へ」という発達方向を示すものと、「血縁絶対主義から地縁的あるいは非血縁的関係の承認へ」という発達方向を示すものの二つの類型に分類されるが、前者はいわゆる「家族法社会化」の要因となり、さらに「社会法的私的保護」の基盤となっている。後者は主として「社会法的私的保護」の成立の要因と

12) 私的保護法の理論は、第一部第二章親族の扶養の二、家族法の理論にまわっている。

なるものである。

以上のように家族法の発達については沼理論は多くの示唆を与えているが、ついで沼理論のうちの主要な理論の一つである「私的保護法の社会保障法への昇華」について要約しよう。

沼教授は「生存権の保障に伴って狭義の親族扶養はやがて社会保障に揚棄され、夫婦、親子の扶養さえ歴史的な変貌をうけて同様に社会保障に昇華されるべき志向をもっている。」とし、また「給付は国家が、世話は私人が」という主張において、親族扶養が社会保障に昇華してゆく過程の中で、事後的監護の多くは家族法に残るであろうとしている（沼教授は私的保護の昇華を経済的監護＝扶養において主としてとらえ、事後的監護の多くは昇華されないと考えているが、私見では事後的監護は「補完法」の要素として本質的に財産法に関連するため、財産法が維持される限り事後的監護の昇華は原則的には考えられないと思う。扶養の昇華については私見では、生活窮乏に対応する狭義の親族扶養を限度とすべきであると考えながら、沼理論では昇華においていわゆる生活保持義務をも含む志向を認めている。）。)

このような昇華への過程を、沼理論では一つのパターンによって示している<sup>13)</sup>。それは、「私的保護法の拡大による家族法の領域の固定的拡張」と「私的保護法の昇華による家族法の領域の減縮」とのジグザグ・コースをたどる過程として示され、「私的保護法としての家族法は減縮と拡張のジグザグ・コースをたどりながら、その固有の領域を次第に鮮明ならしめてゆく。」と説明されている。もちろんこの過程は総体的には私的保護の公的保護（社会保障）への昇華がすすめられてゆく過程として把握されている（沼教授はこのパターンを婚外子の扶養を例として説明しているが、窮極的には昇華により私的扶養は揚棄されるべきであるとしている。しかし私見では私的扶養の揚棄は狭義の親族扶養にとどめるべきであると考え。問題は私的扶養の全面的揚棄ではなく、私的扶養と社会保障のバランスをどこに求めるかに置かれていると思う。「拡張」と「減縮」の過

程にも、この意味からの検討もあってよいと思う。財産法の本質が変更されない限りこのことは変わらない。）。)

以上は、膨大な沼理論の主要理論のうちの一部を紙数の許す限度で要約し、かつ若干の検討を付記したものであるが、つぎに沼理論に対する評論のうちから利谷教授の批判の一部をあげて検討しよう。

利谷教授は沼理論の法理構造のいくつかの誤謬を指摘しているが、ここではその中から「要保護性の補完」の理論に対する批判をとり上げる。

教授は「事後的監護をうけて成年に達したり、能力を回復した個人や、経済的監護をうけて消費財の購入という取引関係に立つという個人は、すでに沼理論にいわゆる『舞台上』すなわち財産法に登場すべき抽象的な原子的個人ではなく、具体的人間にはかならない。」として、この矛盾を克服するためには、「補完を行為的監護に限るか、あるいは具体的人間が問題となりうるような財産法自体の性格の変更を認めるかのどちらかである。」<sup>14)</sup>と結論している。

この点についてはすでに述べたように、私見では補完の対象は行為的監護と事後的監護に限るとし、経済的監護＝扶養は除外した。いずれにしても経済的監護が「補完」に関係がないとするところでは同意見である。私が事後的監護をも「補完」に加えるのは（紙数の都合で要点のみにとどめるが）、(1) 事後的監護と行為的監護は法理上一体不可分であると考えられること、(2) 財産法には「生活自己責任」の原則が支配していて、生活の経済的条件の法理的排除は「捨象」以前の問題であるか、少なくとも「補完」の対象となる余地はない。もともとこの原則の支配を前提としてはじめて抽象人・原子的個人たる法主体が成立しているのである。(3) 事後的監護の対象たる未成年者も禁治産者も原子的個人として成立する以前の状態にあるから、事後的な監護をうけても具体的人間とはならない等の理由からである。

いずれにしても利谷教授の批判においても私見においても、沼理論の「補完」の法理は修正され

13) 同上、61頁～62頁。

14) 利谷信義、前掲書、7頁。

なければならない。沼理論にえがかれた、財産法を中核とし、それを補完する「補完法」＝「保護法」の広大な展望（保護法概念のもとに市民法と社会法を包括する広大な展望）はくずれ、「補完法」は行為的監護あるいはそれと事実的監護を含める限定された対象の法とされざるを得ない。

この点に関する沼理論の齟齬は矢張り市民法と社会法の本質的把握の不明確さによるものと思われる。すなわち「生活自己責任」の原則の排他的支配とその修正・制限、抽象人と現実の生活主体、形式的かつルールの自由・独立・平等と市民としての実質的自立等という両法の本質的相違が必らずしも明確に把握されていなかったというべきであろう。

それでは最後に浅学を顧みず私的保護法理論の私見的再構成を試みてみよう。先ず財産法と本質的に関連する補完法は行為的監護と事実的監護を対象とする。家族法には補完とともに家族の維持＝保族という目的があり、経済的監護のうち夫婦の扶養と未成年子に対する親権者の扶養とは保族を目的とする親族扶養法を形成し、一般の生活窮乏に対する扶養としての狭義の親族扶養と区別される。狭義の親族扶養は家族法に本質的なものというよりも、救貧法や社会法との関連のもとに家族法に位置づけられているといえよう。

したがって市民法における私的保護法は、「補完法」、「保族を目的とする親族扶養法」および「狭義の親族扶養法」を包括し、特に補完法と保族を目的とする親族扶養法は市民法（家族法）の本質的な部分であるといえよう。

ついで市民法における私的保護法は、家族法に把握される家族・親族的身分関係の推移—「法律婚絶対主義から自然血縁関係の承認へ」および「血縁絶対主義から地縁的・非血縁的関係の承認へ」という推移に対応して社会化され（家族法の社会化）、あるいは社会法的私的保護（法）に転化する（家族法から社会法へ）。私的保護（法）の社会法化はさしづめ事実的監護と経済的監護の両者において行なわれ、前者は社会福祉法に、後者は社会保障法（所得保障法）に移行する。そしてこの社会法的私的保護を市民法的私的保護と区

分する指標は、「市民法的身分関係の存否」を原則として条件とせず、「現実に行なわれている私的保護」であり、あるいは「社会法的目的」を担うこと等に求められよう（なおこれについては次章の西原教授の「社会法的家族法」の理論を参照されたい。）。

## VI 西原教授の社会法的家族法理論の視点から

西原教授の社会法的家族法の理論は、社会法学の最も正統的な理論を家族法に対して適用されたものであると思う。したがって社会法的家族法の理論を試みる者はこの理論を必らず経過しなければならないという意味をもつものである。ここでは紙幅の都合からこの小論に特に関係の深い部分に関して検討するに止める。

教授は「古典的市民法においては、職業、階級等の属性を捨象した抽象的な法人格としての個人がとらえられ、家族法は夫婦、親子、その他個人対個人の関係を規制するものとなっている。」とし、また「いわゆる社会法が登場するようになると、抽象的な平等の背後にある実質的な不平等に着目し、一定の経済的地位、階級、職業等と結びつけられた具体的人間が規制の対象とされる。この段階では家族法はより一段と実生活に密着したものとなり、単なる個人間の関係だけではなく、その中でどの個人とどの個人とが実際に生活を共同にしているかが重視される。もっとも現在の時点では市民法的家族法と社会法的家族法とが重複して存在し、前者は家族員や家族相互の関係という面から、後者は主として家族自体やそこで生活している個人への国や社会からの干渉、援助等について規定しているとみることができる<sup>15)</sup>。」と述べ、また社会法的家族法の中では、民法の親族法や相続法の原則が変更され、内縁配偶者の地位の増大や嫡出子と非嫡出子の区別の縮小または廃止等が把握されるとき、これらの傾向に共通な基本的要素は「実生活の重視」という点であるとしている<sup>16)</sup>。

15) 西原道雄, 前掲書, 139頁~140頁。

16) 前掲書, 139頁~140頁。

市民法的家族法と社会法的家族法の対比について以上のように説明されているが、西原教授は先ず社会法的法主体としての具体的人間を社会法的家族法の中に確認し、そして現実の生活共同関係を重視するという社会法的家族法の現実的、具体的性格を強調し、社会法的家族法を、このような生活共同体としての家族自体やそこで生活している個人への国からの干渉、援助等を規定する法であると規定している。

西原教授のこのような見解はもちろん社会法的家族法一般に適用されるべきものであるが、どちらかという生活保護法に重点が置かれていることは否めない。そこでこれを私見により社会福祉法において検討するならば、先ず具体的人間としては自立喪失者ないし非自立者が把握される。また生活共同関係に相当するものとしては「現実の私的保護（監護・養護）関係」が把握され、この私的保護を補完するものとして事実的ケア（事実的監護）を本質とする公的給付が行なわれる（生活保護法では公的給付は最低生活保障として補足的責任において行なわれる）。仮りに法理的整合という意味から、監護概念のもとに生活保護法の「世帯」（消費生活共同体）を定義すれば、扶養義務の存否を問わない「現実の私的扶養関係（あるいはその複合）」により形成される生活共同体といえることができる。

このような社会法的家族法一般を通じて注意されなければならないことは、私的保護を行なう者が法的根拠によらず任意に行なう者である場合、その任意性の保障、私権の擁護はもとより、保護が長期に亘る場合には何らかの法的利益を賦与すべきではなかろうか。民法 958 条の 3 は消極的ではあるがその唯一つの例であり、法理的には社会法的起源をうかがわせる規定である。

## VII 社会福祉法の体系理論から生存権理論へ

市民法における私的保護法は「補完法」、「保族を目的とする親族扶養法」および「狭義の親族扶養法」により構成されることはすでに述べた。「補完法」は財産法における法主体としての抽象人・原子的個人を成立せしめるための要保護性の

補完を目的とする法であって、行為的監護法と事実的監護法を含み、「保族を目的とする親族扶養法」は家族の維持を目的とする法であって、夫婦間の扶養および未成年子に対する親権者の扶養を含む法であり、また「狭義の親族扶養法」は家族以外の者の窮乏に対する援助を目的とする法であって、夫婦間および未成年子に対する親権者の扶養を除く一定範囲の親族扶養を含んでいる。

そしてこのような市民法における私的保護法に対応して社会福祉法や社会保障法が形成される。これらの社会法は総体的にはすべての人の実質的な市民的自立を目的とする法であって、社会福祉法は「補完法のうちの事実的監護法」に対応し、自立喪失者ないし非自立者に対して生活の自立さらに実質的な市民的自立を目的とする事実的ケア＝事実的監護を行なう国家的・公的・私的監護法の総体であり、社会保障法のうち社会保険法は「保族を目的とする親族扶養法」に対応し、すべての国民に対する家族的消費生活の維持を目的として、所得の喪失や必要に対する補充や併せて医療の給付を行なう国家的扶養法であり、また公的扶助法（生活保護法）は「狭義の親族扶養法」に対応し、生活窮乏する世帯や個人に対する最低生活保障を目的として、補足性を限度とする保障を行なう国家的扶養法であるといえよう。なおこれらの社会法にとらえられる家族<sup>17)</sup>、世帯、私的保護等はいずれも現実の監護や生活共同関係の存在を条件としている。

体系理論的には上述のように規定される社会福祉法の、他の社会法に較べて顕著な特徴は、それが国家的・公的・私的監護法の総体としてとらえられるということであろう。この複雑な構造は社会福祉ないし社会福祉事業が理論的にも実践的にも公私の努力・協力によって行なわれるとされていることや、事実的監護そのものが現実の生活の場において人対人の関係に深く定着しているという事実によると考えることができようが、このような機構の中で社会福祉法の公的給付は私的保護（監護・養護等）や自立喪失者の自助に対する補

17) 具体的には、被扶養者（健康保険法 1 条 1 項、2 項）、遺族（厚生年金保険法 59 条）等。

充としての事実的ケアを行なう。この「補充」の概念は生活保護法4条の「補足」の概念とは本質的に異なり、「私的保護と協力して積極的に福祉の充実をはかる」という概念であるとされよう。

また社会福祉法は、財産法および補完法に由来する、「実質的な市民的自立」の法理的欠落に対応して、この実質的な市民的自立を生活の自立とともに目的とする。

以上に述べた公的給付や私的保護の性格、社会福祉法の目的あるいは社会福祉法が公私の監護法の総体であるとされることは、そのまま社会福祉法における生存権の性格を規定している。例えば児童福祉法1条1項、2項および2条はそれぞれ国、地方公共団体、保護者および国民に対して、「児童のすこやかな育成」を義務づけ、身体障害者福祉法3条1項、2項は「身体障害者の更生」のための義務づけを、国、地方公共団体および国民に対して行ない、特に国民に対しては身体障害者の社会経済活動への参与に対する協力を義務づけている。また老人福祉法4条は「老人の福祉を増進する」責任を、国、地方公共団体および老人の生活に直接影響を及ぼす事業を営む者に対して課し、同3条2項は老人の社会経済活動への参与に対する責任を明記する。そしてこれらの規定に対して、身体障害者福祉法2条および老人福祉法3条1項は身体障害者や老人自身の自立への努力を要請している。

このように規定されるものの総体が社会福祉法における生存権理念の展開として把握できようが、社会福祉法における生存権の、このようなやや特異な性格づけは、すでに述べてきた社会福祉法の社会法としての固有の性格から導かれるものである。

## VIII 社会福祉事業と生存権理論

社会福祉法の公的給付の大部分は社会福祉事業に関する規定であるといえよう。それらはケース・ワークに関しては、(1) 事実行為としてのケース・ワークへの導入のための法的機構、制度に関する規定、(2) ケース・ワークの円滑な運営を目的とする規定、(3) ケース・ワークの中

で自立への援助として実践される「福祉の措置規定」(措置権は福祉の実施機関にある)に大別できよう。

ところでこのようなケース・ワーク等の専門社会事業(グループ・ワークやコミュニティ・オーガニゼーション等を含む)を法理的に規定する根本的な問題は、生存権とこのケース・ワーク等との関係を法理上にどのように把握するかということであろう。

ケース・ワーク(個別処遇、個別指導)は、「受理」(福祉需要の明確化と援助受容の意思の確認)、「社会診断」(需要者の生活問題を適確に把握し、問題解決のための手段を用意する)、「社会治療」(問題の具体的な性格に応じて援助する)等の過程により行なわれ、社会治療(援助)は「環境条件の変容」(社会関係の調整、具体的サービスの提供、他機関への送致等)および「需要者の態度の変容」(需要者に社会的適応の能力を獲得せしめあるいは回復せしめる)として行なわれる。またケース・ワークはそれぞれの分野によって、家庭ケース・ワーク、児童ケース・ワーク、医療ケース・ワーク、精神医学ケース・ワーク、司法ケース・ワーク、学校ケース・ワーク等に分化される(これらは社会福祉法のそれぞれの分野で行なわれる)。

ケース・ワーク等の専門社会事業の祖流は1884年のトインビー・ホールにはじまるセツルメント等に求められると思われるが、セツルメントはもとも民主主義思想を基盤とする、不遇な市民に対して市民としての自立を援助する活動であったといわれている。

このようなケース・ワーク等の専門社会事業を、生存権との関係で法理上にとらえる論理は、私見では、ケース・ワーク等は生存権の実現を需要者に対して最も効果的にまた最も適確に行わしめる手段であると思う。「生存権の保障」が単なる法律上の文言としての保障であってはならないのは当然であるが、一般に需要者は社会機構から脱落ないし疎外せしめられている場合が多く、また社会環境も需要者に対する配慮を失っているかあるいはこれを需要者のニーズと結びつける手段を見

出しかねている場合が多く、このような状況下では「生存権の保障」は有効に機能することはできない。ここに生存権の実効性を実現するための法的手段として、ケース・ワーク等が法理上に把握される必然的理由が存在すると考えられる。

小川政亮教授は社会保障権（生存権）の法律的権利の内容として、（１）実体的給付請求権、（２）手続的権利、（３）自己貫徹のための権利を区別する明快な分析を試みておられるが<sup>18)</sup>、敢えて社会

福祉法からの立場として、ケース・ワーク等に関する権利として、「生存権の実効性を実現するための権利」をこれに付加することはできないであろうか。社会福祉法における生存権の実現には、ニーズの多様性、複雑性とともな援助過程の多様性、複雑性が併存し、例えば社会保険法におけるように、ある程度機械的に保障が実現されるということとは事情が大いに異なるのである。そしてそこにケース・ワーク等の専門社会事業が生存権法理上に把握されなければならない理由があるのである。

18) 小川政亮『権利としての社会保障』、勁草書房、1968、125頁～126頁。

#### 訂 正

本誌第12巻第2号の資料、副田・吉田両氏執筆「母子寮の現状と将来像」のうち76頁右段下から14行目を、下記のように訂正いたします。

(誤) 6畳1室 (30.0%), 4.5畳 (70.0%)

(正) 6畳1室 (30.0%), 6畳と4.5畳 (70.0%)

## 「社会福祉教育のあり方について」

—解説—

三 浦 文 夫

## I

昭和 51 年 11 月 8 日、中央社会福祉審議会は山田雄三会長名で「社会福祉教育のあり方について」というテーマで、厚生大臣に対して意見具申を行った。これは本誌に掲載した社会福祉教育問題検討委員会（以下教育検討委と略す）の中間および最終答申をもとに、中央社会福祉審議会・職員問題専門分科会の審議結果をまとめたものである。

この意見具申は基本的には、上記の教育検討委員会の答申の方向を支持し、この答申の実現について、とくに配慮すべき問題を具体的に述べている。その第 1 は答申に示された方針と現実とのギャップをどのように埋めるかということである。すなわち「(教育検討委員会の示した) 教育方針は妥当と思われる。ただ、この答申のねらいとする方向は、答申のなかでもくり返し述べられているように、将来におけるあるべき社会福祉行政ないしはあるべき社会福祉施設の実現を前提とすべきものであり、そのような高い水準の目標を設定することの意義は十分に評価されるものの、現状は、社会福祉行政、社会福祉施設とも、なお低いレベルに止まっている部面のあることにかんがみ、その高い目標に到達するための不断の努力を地道に忍耐強くつづけていくことの重要性を特に強調しておきたい」と述べている。そして現在の施設職員のための研修の機会の拡大と、このための条件整備を急ぐことを指摘している。

第 2 には答申でいう生活訓練指導員及び保護指導員の互換性の問題が指摘されている。すなわち「一般の保護指導員が、その職務に習熟し、優秀な指導能力を身につけるようになったら、主任保護指導員に昇進し、さらに現任訓練の過程を経て、生活訓練指導員となり得る途をひらくなどのことは、職員のモラルを高め、資質の向上を期する上からも、極めて重要なことと考えられるので、将来この構想が現実 implement できるような体制を一日も早くつくり出す必要がある」と述べている。

この他、生活訓練指導員とか、保護指導員という呼称

を再検討する必要があることとか、社会福祉施設長の資質の向上の必要性なども触れられている。

このように中央社会福祉審議会も、教育検討委の発表した「社会福祉教育のあり方について」という答申の考え方を積極的に支持し、今後はこの答申・意見具申を受けて、関係者がこれを如何に実現していくかということになっているのである。

## II

ところでこれらの意見具申および答申は、社会福祉にとってどのような意義を有するのであろうか。ここではとくに社会福祉従事者問題との係わりで、2～3 の私見を述べ、コメントにかえたいと思う。

まず第 1 に指摘しておきたいことは、今回の答申に秘められている考え方に、直接処遇職員の在り方が、わが国の社会福祉従事者問題の中心的課題とならなければならないという認識があることである。

このことは、(1) 社会福祉職員のうち、直接処遇業務に従事している職員が圧倒的に多いということ、(2) それに加えてこれらの直接処遇職員に対する教育・養成は、これまで意図的・計画的に必ずしも行われていなかったことに対する反省と結びついていることは容易に理解できるところであろう。したがって国民の要求に応え、社会福祉ニードの高度・多様化と、社会福祉需要の増大に対応して、これからの社会福祉を発展させていくためには、この直接処遇職員の確保とその資質の向上が何よりも重要であるということになる。その意味で、今回の答申でも、直接処遇職員の在り方と、その教育・養成に格別の意義をおいたのは、妥当な考え方といわなければならない。

しかし、問題はこれにつけるものではない。今回の答申は、たんに直接処遇職員を重視するというだけではなく、わが国の社会福祉職員像を考える場合に、この直接処遇職員をモデルにするという考え方も含まれているように思われるのである。もしそうであるとすると、それは今までの社会福祉職員問題に対する考え方からいうな

らば、大きな発想の転換となるのである。すなわち、これまで社会福祉職員の在り方が論議される場合、暗黙裡に福祉事務所の現業員（ケース・ワーカー）あるいは個人又は家庭と社会との調整をはかることを主な職務機能とする「ソーシャル・ワーカー」などが、そのモデルとされていたように思われる。これまでの社会福祉教育の多くがそうであったし、あるいは現行の社会福祉主事資格認定のための研修・教育のカリキュラム内容にも、この傾向は認めることができる。また議論をさらに広げると、社会福祉職員の専門職化を考える場合にも、この傾向は認められるかもしれない（たとえば「社会福祉士法制定試案」の底を流れる考え方）。

したがって今回の答申では、それとは異って対象者の日常生活上の介助・介護を通し、彼らのもつ潜在的な能力の維持あるいは開発可能な諸能力を高めることを援助する「直接処遇職員」を、モデルとすることは、社会福祉教育のみならず、専門職化などを考えていく場合に、これまでとは異ったアプローチがでてくることになるのである。

### III

この答申で注目すべき第2の点は、それが社会福祉教育というだけでなく、これからの社会福祉職員、就中、社会福祉施設職員のあるべき姿を示していることである。それは答申にも示されているように、従来の生活指導員、児童指導員、寮母、保母等の職種を整理・統合して、「保護指導員（仮称）」としたこと、そしてこれらとは別に生活指導員、児童指導員の機能をより高度化し、新たに「生活訓練指導員（仮称）」を設けたことに示されている。

このことは現行のこれらの職種の職務内容が不分明であり、実態面ではその機能が競合・重複している施設が少なくないという事情に即しているならば、改善の方向を示すものであり、あるいは寮母・保母等の名称で、男性の処遇職員を配置しなければならない現状の解決策とし

ても、適切な方向と考えることができるのである。しかし問題はそれにとどまるものではない。このような新しい職種をおき、その職務内容を明らかにすることによって、当然、社会福祉施設最低基準にみられる配員の配置基準、待遇その他についても、再検討が行われなければならないのであろう。その意味で、この答申の実現は、社会福祉教育の面の改革にとどまらず、社会福祉施設行政にもいろいろの影響をもたらすものといえることができる。

またこの答申で、社会福祉教育における実習の重視ということが唱われているが、この実習を真に強化していくためには、教育機関の配慮は当然であるにしても、実習を受け入れる社会福祉施設・機関の側が、これに如何に対応するかということが問題となる。このためには施設・機関において、実習指導にあてられる職員（スーパーバイザー）の確保であるとか、実習指導を可能ならしめる条件整備等も改めて検討されなければならないであろう。この点については答申あるいは中央社会福祉審議会の意見具申などでも指摘しているところではあるが、関係行政機関の格別の努力がまたれるところである。

この答申の意義・問題等は、上記の2点だけではない。この他、この答申の実現をはかるために、社会福祉における現任訓練・研修の整備、社会福祉固有の職員と社会福祉施設・機関に働く他の職員との関係調整等いろいろな課題がある。これらについては述べるゆとりはないので割愛させていただくが、最後につぎのことを指摘しておこう。この答申に対して、一部の人から、この答申はある特定の福祉系大学の改革と結びついたものという意見がだされているが、この答申は決してそのようなものではない。それは既に述べてきたように特定の教育機関・特定の施設等の問題ではなく、社会福祉全体に係わる重要な問題を含むものであり、今後の社会福祉の在り方に係わるものでもある。その意味で関係者の真剣な討議が望まれるものといえよう。

# 「社会福祉教育のあり方について」

## 第一次答申（中間答申）

### 社会福祉教育問題検討委員会

社会福祉教育のあり方について（答申）

#### 目 次

#### 第1次答申（中間答申）

まえがき

- 1 戦後の社会福祉教育
- 2 社会福祉施策の変化
- 3 先進諸外国における社会福祉施設職員の教育
- 4 生活指導員等直接処遇職員の職務分担の明確化の必要性
- 5 生活訓練指導員等の教育のあり方
  - (1) 生活訓練指導員（仮称）の教育のあり方
  - (2) 保護指導員（仮称）の教育のあり方

#### 第2次答申

まえがき

- 1 入所施設以外における社会福祉専門職員の教育のあり方
  - (1) 入所施設以外における社会福祉専門職員の職務内容及び職務能力
    - ア 通所施設の生活訓練指導員について
    - イ 社会福祉行政機関職員について
    - ウ 社会福祉事業団体職員について
  - (2) 教育のあり方
- 2 社会福祉専門職員養成カリキュラム編成の基本方針
  - (1) 生活訓練指導員養成カリキュラム
  - (2) 保護指導員養成カリキュラム
  - (3) 生活訓練指導員現任訓練カリキュラム
  - (4) 保護指導員現任訓練カリキュラム
- 3 そ の 他

#### ま え が き

本委員会は、昭和50年3月14日厚生省社会局長から、

「今後における社会福祉関係者の教育の基本構想及び社会福祉教育のあり方」について諮問された。

われわれは、現在の社会福祉教育の実態、社会福祉系大学の卒業生の就職先とそこにおける活動状況、社会福祉施設における処遇及び各職種相互間の機能分担のあり方、社会福祉施設以外の職域における社会福祉従事者の教育等について検討しているところであるが、当面、最も緊急を要すると考えられている社会福祉施設（特に入所施設）における社会福祉固有の専門的職員である生活指導員、児童指導員と、それらの職種との間で業務の一部に重複がみられている寮母、保母等の直接処遇職員について、そのあるべき資質とその資質とその資質を得るために必要な教育の方策を重点的に検討した結果、次のように各委員の意見が一致したので、ここにその内容をまとめて中間答申するものである。

社会福祉固有の専門的職員としては、上述の各職員のほか、保育所の保母、PSW、MSW、児童福祉司、身体障害者福祉司、福祉事務所の現業員、市町村社会福祉協議会の福祉活動専門員その他の専門的職員があるが、これらの職員と前述の職員との間には、要求される基礎的資質及び教育の方策について、相当程度の共通性があるため、この答申によって、それらの社会福祉職員の教育の方策も方向づけられたと考える。したがって、社会福祉の充実が極めて緊急性を有することに鑑み、それらの総合的検討の完了前であるにもかかわらず、この答申に基づく教育に早急に着手することが必要であると考えた次第である。

なお、前述した各職員相互の関係とその教育訓練のあり方、社会福祉専門職員の教育養成のカリキュラムの具体的内容等、今回の答申にふれられていない部分については、本委員会において引き続き検討することとしている。

#### 1. 戦後の社会福祉教育

終戦直後の社会福祉は、制度的には戦前の社会事業が

そのまま引き継がれていて、近代的社会福祉制度は未成熟であり、その実施も方面委員及び民間の篤志家に主として依存し、社会福祉の専門家を教育するための一貫した教育機関は、特に行政とのかわりにおいては見るべきものが存在しなかった。

しかし、厚生省は、このような状況の中で、いち早く、将来の社会福祉施策及びそれにたずさわる職員の養成の重要性を認識し、昭和21年11月に当時の財団法人中央社会事業協会に対して、社会福祉の専門家の養成を委託することとし、同協会は日本社会事業学校を設置して、社会福祉専門家の教育を行うこととした。日本社会事業学校は、その後日本社会事業専門学校、短期大学、大学へとその組織を変えたが、その間一貫して、わが国の社会福祉教育における指導的役割を果たしてきた。しかし、社会福祉施設側の受入れ体制の不備等の事情に加えて、カリキュラムの内容等のからみもあって、その卒業者は、行政機関を選択する者が多く、社会福祉施設に就職する者は、比較的少なかったため、結果的に行政機関職員中心の教育機関として機能し、広い意味での社会福祉専門家の教育機関としては、必ずしも十分にその役割を果たしていなかったといつて過言ではない。このことは、他の社会福祉系大学等についてもほぼ同様であった。

## 2. 社会福祉施策の変化

ひるがえって、社会福祉施策の変化をたどると、終戦直後は、わが国の社会は極度に混乱し、生活の糧を持たない生活困窮者が多数存在した結果、社会福祉施策はまず、昭和20年12月の生活困窮者緊急生活援護要綱や、それに続く翌昭和21年の旧生活保護法に見られるように、生活困窮者の無差別援助から始めなければならなかった。しかし、昭和22年の児童福祉法、昭和24年の身体障害者福祉法の制定によって、対象別処遇が行われるようになり、さらに昭和30年代に入ると、昭和35年に精神薄弱者福祉法、昭和38年に老人福祉法、昭和39年に母子福祉法があいついで制定された結果、対象別の法体系がしだいにできあがってきた。

社会福祉施設についても、このような法体系の整備と並行して対象別に整備されるようになり、施設数の増大とともに、施設の種別をみても、重症施設とその他の施設の区分をはじめ、その施設の果たす機能に応じて細分化、専門化、内容の高度化がみられるようになってきた。生活保護法による養老施設から老人福祉法による養護老人ホーム、特別養護老人ホームへの分化、身体障害者更生援護施設におけるろうあ者更生施設や内部障害者更生施

設の創設、身体障害者収容援産施設における重度施設の分離などはその例である。

以上のような社会福祉施設の量的拡大と機能分化につれて、そこに従事する職員の絶対数も増加し、また、職種間の機能分化が進んできた。量的にみた社会福祉施設職員数は、昭和35年の約11万人から昭和48年の約33万人へと13年間に3倍となり、しかも、高齢人口の増加、核家族化の進行、入所施設の地域社会への開放、施設における処遇内容の向上等に伴って、このような増加傾向は今後も一層加速化されるものと見込まれている。

また、質的にみても、かつては、入所施設としては養老施設のような保護施設が中心であったために、入所者の処遇は日常生活の単純な世話が中心であって、職員の資質については必ずしも高度のものは必要とされていなかったが、その後の施設機能の分化につれて、入所者の処遇については、そのための評価や家族関係、対象者関係の調整を含む入所者の生活指導のような、より高度なものが要求されるようになり、他方、社会福祉に固有な職員以外に、例えば医師、看護婦、各種療法士その他の医療関係者や心理指導員等の専門的職員とのかわりが増大し、それとともに、それらの専門的職員を含む他の職員と協力し、その連絡調整等を行うことのできるだけの資質をもった職員の確保の要請が近年特に強まり、しかも、この傾向は将来ますます強まるものと予想されるため、このような資質をもつ職員の養成について、早急に対策を樹立することの必要性が、関係者の間で強く認識されるようになった。

日本社会事業大学をパイオニアとして発展してきた社会福祉専門職員の養成は、その後、数多くの社会福祉系大学又は学部、学科が設置されたことによって、量的には、かなり充足できるようになったが、前述のような実態からみて、このような新しい資質をもった職員の養成は、既存の社会福祉系大学の現状からは、直ちに対応することが困難とみられており、行政側からの積極的な働きかけを含めて、大幅な模様替えが不可欠となってきている。

## 3. 先進諸外国における社会福祉施設職員の教育

欧米の先進諸国においても、行政機関、公私の相談機関等に働く専門ソーシャル・ワーカーのほか、PSW、MSW、等の社会福祉専門職員の教育は、長い間、大学・大学院等における高等教育の一環として行われ、その教育の内容は、対象者の直接処遇に重点が置かれてきたが、

社会福祉施設の直接処遇職員の教育を、高等教育の体系の中に組み入れ、組織的に行うようになったのは、比較的最近のことで、ほぼ 1960 年代以降のことに属する。

例えば、オランダの名門アムステルダム・ソーシャル・アカデミーの歴史は、この間の事情をよく物語っている。その前身は、1905 年設立の社会事業学校で、長いこと一般のソーシャル・ワーカーの養成を行ってきたが、1957 年、従前の社会事業学科に加え、文化事業学科（それ以前の成人教育専攻コースが独立したもの）及び産業福祉学科が新設されたのに伴い、現在の学校名に改められ、更に 1968 年には、入所施設の直接処遇教育を養成することを目的とする施設処遇学科が設けられるにいたった。同アカデミーは、大学水準の 4 年コースであり、すべての学科において、第 3 年次は実習にあてられている。また、施設処遇学科においては、政治学、法学、経済学、社会学、医学、心理学等の基礎科学の知識及び社会福祉の基礎理論や方法論に加え、組織論、施設経営管理論、養護理論、専門職論等の科目が配置され、社会福祉施設における直接処遇及び経営管理に重点をおいた教育が行われている。

イギリスにおける社会福祉の専門教育は、その形態、教育期間等極めて多様であるが、大体において大学若しくはそれと同等以上の水準で、1 年以上にわたり集中的に専門教育を行う方式がとられてきている。そして、どの学校でも、ほぼ 1960 年頃から、それまでのケースワーク、グループ・ワークなどの専門社会事業コースに加え、施設養護やコミュニティ・ワークが新しい専攻コースとして設けられるようになった。

例えば、エジンバラ大学の社会行政学部における 4 年の学士課程では、社会福祉と社会的施策の基礎を修めた上で、社会福祉行財政課程と社会福祉現業（ソーシャル・ワーク）課程とに分かれ、後者には、最近になって施設養護の専攻コースが設けられた。そして専門課程の 1 年間は、全期間を通して週に 3 日の実習を入所施設で行うことが要求されている。

1948 年に設立された北ロンドン・ポリテクニク（技術専門学校）の応用社会研究科は、2 年間の社会事業科を設けているが、そこでのカリキュラムは、①ソーシャル・ワーク研究 ②社会の研究 ③心と身体の研究の 3 部門から成っており、①の中に、ケースワークに加え、施設養護、社会福祉施設の組織と管理入門等の科目がおかれている。実習は週に 3 日となっており、その比重が大きい。なお、この学校には、1969 年聴力障害ソーシャル・ワーカー課程が設けられた。これは、すでに一般的

な資格をもっているソーシャル・ワーカーに対する 1 年間の集中的な養成課程である。

イギリスの社会福祉教育は、このようにして 1960 年代に入ってから、専門分化した現業の要請に応じて、原則としては短期大学水準以上のレベルで、養成訓練課程を臨機応変に設けるようになっていく。そして、それらのうち一定の基準をみたすものに対し、政府機関としての中央社会事業教育訓練協議会 (CCETSW) がこれを認可し、課程終了者に資格を付与するという方式をとっているのが特徴である。同協議会の認定による最初の児童福祉施設職員養成コースが設けられたのは 1949 年であったが、1969 年には年間 500 人の養成が行われるまでになった。一方、老人ホームを含む成人のための社会福祉施設の直設処遇職員に対する 1 年以上の正規の養成課程が始まったのは最近のことで、同協議会が 1970 年 22 人に対し資格証明書を交付したのが最初である。しかし、社会福祉施設の分化と専門化が進み、かつ、地域社会への施設の開放の方向が進展するにつれて、この部面の職員の養成訓練は今後急速に発展するものと予想されている。

なお、アメリカ、カナダ、フランスなどが、伝統的に高等教育の水準でのととのった社会福祉教育を行ってきた国であることは周知のとおりである。それらの国は、特に実習に重点をおいた教育を重視し、専門課程においては、全課程を通して半分以上の時間を実習にあてており、しかも、実習指導を徹底的に行っている。たとえば、アメリカで最も歴史の古いコロンビア大学社会事業学校において、1972 年の専任教員 60 人のうち 22 人が実習指導を専門に担当する教員であることは、それをよく示している。そして専門教育を受けた者の卒業後の就職先には、入所施設のソーシャル・ワーカーとなる道が、従来から開かれており、現に施設の中堅幹部職員として活躍している者が多い。

ところで、このような動向が見られるようになったのは、これらの国の社会福祉が、国の総合的な経済社会計画の中における重要な構成部分として位置づけられ、分化し高度化した国民のニーズに対応して、量質ともに充実した社会福祉施設の意義が見直され、そこでの職員問題の重要性が再認識されるにいたったからである。そして、今後は更に、社会福祉施設が地域社会に開放された施設として機能することが要請されるようになり、その媒体としての施設職員の専門性がますます強く要求されるようになることが予想される。

以上の例から、先進諸国の社会福祉教育は、伝統的に、

対象者の直接処遇の方法と実習に重点がおかれてきたが、1960年代以降、新たに高等教育体系の中に組み込まれるようになった社会福祉施設の直接処遇職員教育においても、施設入所者の直接処遇能力を付与するためのカリキュラムが組まれ、その中でスーパービジョンを伴う実習には、特に重点がおかれているといつてよいであろう。そして、更に高度の専門教育課程の中では、社会福祉の計画や政策への関心の増大とともに、社会福祉施設の経営管理能力を付与するための経営管理論が重要な位置を占めているのである。

#### 4. 生活指導員等直接処遇職員の職務分担の明確化の必要性

われわれは、以上において、戦後のわが国における社会福祉施策の変化と、社会福祉施設及びその職員の機能分化、高度化の一般的傾向並びにそれらの傾向に適合した対策の早期樹立の必要性を論述し、かつ、西欧先進諸国における社会福祉固有の職員の教育のあり方について述べてきたが、その結果をふまえて、具体的にわが国の今後の社会福祉教育のあり方を述べる前に、まず、現在の社会福祉施設（入所施設）における社会福祉に固有の直接処遇職員である生活指導員、児童指導員、寮母、保母について、その職務分担のあり方を再検討し、かつ、それら職員間の職務分担のあり方を明確にしなければならない。

生活指導員、児童指導員、寮母、保母等の直接処遇職員の職務内容については、現在、社会福祉施設最低基準において、その概略が示されているが、実際には個々の施設の実態に応じて運用されているため、具体的にどの職種の職員が、どの業務を担当するのか判然とせず、施設によっては生活指導員、児童指導員、寮母、保母の職務内容が重複している。そのため、一部の施設側からは、寮母、保母だけいれば直接処遇業務は遂行でき、生活指導員、児童指導員はむしろ不要ではないかという疑問さえ提起されている。

しかしながら、本来あるべき生活指導員、児童指導員は、単に直接処遇業務の一部を機械的に分担するのではなく、社会福祉に関する高度の知識及び技術を基礎としつつ、入所者の生活能力の保持、発展をはかり、直接処遇職員を含む多種多様な職種相互間の総合調整を行うことが必要である。

なお、これに加えて、わが国の社会福祉施設の特性に鑑み、施設長を助けて、社会福祉施設に特有な施設経営管理の責任を負い、更にはまた、施設の財務管理につい

ても、十分な能力をもっていなければ、その責任を果し得ない。その意味でそれはすぐれて高度な専門的職種であるべきである。

しかしながら、現状においては、社会福祉施設にこのような高度の知識と技術をもった生活指導員、児童指導員が、数少ないことは、いかならない事実であり、大方の社会福祉施設では、このような処理すべき業務が発生するつど、実情に応じて生活指導員、児童指導員、寮母、保母のうちの経験を積んでいる者が、この機能を不完全な形ではあるが果すことによって、どうにか対応しているのが実情である。

そこで、われわれは、社会福祉施設の経営を改善し、入所者の要請に十分応えるためには、このような現状をそのままは認めるのではなく、新しい社会福祉施設への展望をふまえ、上述のような高度の資質、職務内容をもった新しい概念の職種と、現在の生活指導員、児童指導員、寮母、保母の職務内容のうち直接処遇業務を中心とした職種とを明確に区分し、両者の職務分担を明らかにすることが必要であるとの結論に達した。すなわち、社会福祉に関する高度の知識と実務能力を兼ねそなえた職種である生活訓練指導員（仮称）と、主として入所者の直接処遇にあたる保護指導員（仮称）とに分けることである。

#### 5. 生活訓練指導員等の教育のあり方

##### （1）生活訓練指導員（仮称）の教育のあり方

生活訓練指導員は、上述のように ①社会福祉に関する高度な知識及び技術 ②入所者の処遇に関する実務能力及び保護指導員に対する実務指導 ③施設の経営管理に関する知識及び実務能力という三つの資質が要求されるのであり、その職務内容は入所者に係る評価、生活指導、訓練、他の職種相互間の調整、社会福祉施設の経営管理等であるから、最低限4年制の社会福祉系大学で養成されることが必要である。

しかしながら、このような資質、職務内容を総合的に要求される生活訓練指導員の教育は、今のところ、日本社会事業大学を含めてわが国の社会福祉系大学では事実上行われていない。このような見地に立てば、社会福祉施設における直接処遇の理論と技術、保健衛生に関する総合的な知識（医療系職員を多くかかえる社会福祉施設内で、総合調整を行おうとする場合には、欠くべからざるものである。）、入所者に対する直接処遇能力とその指導能力を付与するための実習、社会福祉施設の経営に関する知識等は、少なくとも、現在の社会福祉系大学の教

科課程に、現在以上に付加されるべきものであり、したがって、大学における養成課程の大幅な模様替えが必要である。

なお、この場合において、生活訓練指導員としての一般的実務能力を付与するための実習施設を大学で直営するほか、そこでの実習では得られない特殊な実務能力を付与するために、大学の直営施設と同様に利用できる実習施設を相当数確保しておくことが是非とも必要である。

このような内容をもった新しい大学教育は、まさに現在すぐにも必要とされる先駆的な教育であって、現状のままでは、近い将来一般の社会福祉系大学等で容易に対応できるものではないと思われるだけに、厚生省としても、これからの厚生行政をすすめる上で必要なものであるから、適当な大学を選定して、このような新しい社会福祉教育を授ける場とし、人材の養成委託を行う等の措置を早急に検討すべきである。この場合、過去四半世紀にわたって、従前の養成委託を行ってきたいきさつ等に鑑み、日本社会事業大学をその第一候補とすることが妥当である。もちろん、この場合においては、上述の諸要件の充足を条件とすることは当然である。また、生活訓練指導員については、その処遇技術の向上に対応して、将来はその一部の者について、大学院レベルのより高度

の資質を有する者が必要となると見込まれるため、4年制大学のうち、前述の条件をみたすものについて、その上にさらに大学院2年程度のより高度の資質をもつ職員の養成を委託するなどの措置をとることが必要と考えられるが、そのような者については、特別に上級生活訓練指導員として位置づけることが考えられよう。

以上のことは、社会福祉系の大学（又は大学院）において、必要な課程を履修する者について述べたものであるが、このような職員の養成方法によって、直ちに大量の必要数を充足することは不可能であり、また、社会福祉施設の処遇技術の向上及び保護指導員の資質の向上を期待するためにも、主任保護指導員から生活訓練指導員となる途を開いておく必要がある。その具体的な方法としては、一定年限以上の経験を有する優秀な者について、例えば、一定期間4年制の社会福祉系大学に入学させて、必要な科目を履修させること、又は、それに代る資格認定講習の制度を創設すること等の措置をとる必要がある。

## (2) 保護指導員（仮称）の教育のあり方

保護指導員については、その主たる職務内容からみて、入所者の日常生活の介護、指導、訓練等の直接処遇能力が求められることは上述のとおりである。

社会福祉施設（入所施設）における直接処遇職員の職務機能別教育課程

| 社会福祉施設の直接処遇職員  |                                                                            | 職 務 能 力                                                                                             | おもな職務内容の具体例                                                                                                                                                                                    | 教育訓練課程                                                 |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 現 状            | 今 後 の 方 向                                                                  |                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                |                                                        |
| 生活指導員<br>児童指導員 | 生活訓練指導員（仮称）<br>〔大学院卒業者等高度の資質をもった生活訓練指導員については、実情に応じて「上級生活訓練指導員」として位置づけること。〕 | 1. 社会福祉に関する高度の知識及び技術<br>2. 入所者の処遇（日常生活の介護及び指導訓練）に関する実務能力及び保護指導員に対する実務指導能力<br>3. 施設の経営管理に関する知識及び実務能力 | 1. 入所者に係る処遇上の評価<br>2. 入所者の生活相談（本人を中心とした家族関係、入所者関係の調整を含む。）<br>3. 主任保護指導員から連絡のあった入所者の生活指導<br>4. 施設における各職種の職員との連絡調整<br>5. 関係機関及び地域との連絡調整<br>6. 施設の運営方針の設定及びその具体的実施計画の樹立並びに執行の指揮監督（財務管理及び人事管理を含む。） | 大学院（2年）又は大学（4年）程度<br>〔主任保護指導員の場合、一定年限以上経験のある優秀な者→現任訓練〕 |
| 生活指導員<br>児童指導員 | 主任保護指導員（仮称）                                                                | 1. 入所者の処遇（日常生活の介護及び指導、訓練）に関する実務能力<br>2. 保護指導員に対する実務指導能力                                             | 1. 入所者の処遇（日常生活の介護及び指導、訓練）の実務<br>2. 保護指導員の処遇状況の把握及び実技指導                                                                                                                                         | 保護指導員（実務指導能力のある者）<br>→現任訓練                             |
| 寮母・保母          | 保護指導員（仮称）<br>〔従来、女子の仕事とされているケアワークの仕事は、保護指導員の設置により男子にも拡大されることとなる。〕          | 入所者の処遇（日常生活の介護及び指導、訓練）に関する実務能力                                                                      | 入所者の処遇（日常生活の介護及び指導、訓練）の実務                                                                                                                                                                      | 短期大学（2年）程度<br>〔高等学校の場合〕<br>→現任訓練                       |

現状における寮母の資質は、残念ながら必ずしもなお十分とはいえず、また、その業務そのものが、入所者に対する日常生活上の軽易な介護にすぎないとする誤解もあって、寮母のような直接処遇職員には、資格制度は不要であるという意見も一部で聞かれるほどであるが、本来、保護指導員に課せられた業務内容は、福祉の理念に裏付けされた専門の知識と技術とに支えられる極めて重要なものであるから、将来を見通した場合には、最低限短期大学程度の知識及び能力を要求することが必要である。そうはいっても、社会福祉施設の現状からみて、すべてのものを一挙にこの水準に高めることは、現実に不可能であるから、当面は高等学校卒業程度の者に対して、必要な知識及び能力を付与するための現任訓練を強化することによって、これに対処することも止むを得ない。ここでいう現任訓練は、1日又は2日程度のものではなく、一定水準の知識及び実務能力が得られる程度の内容の充実したものとすることが必要である。

この場合、保護指導員を更に二つに分け、一般の保護指導員に対して直接処遇の実務につき十分な指導能力をもった者を主任保護指導員として位置づけることが必要

である。

この主任保護指導員への登用は、保護指導員として十分な実務経験をもち、あわせてすぐれた実務指導能力を有する者に対し、所要の現任訓練を施すことによって、行うことが必要である。この現任訓練は、前述した保護指導員に対するそれよりも、もちろん高度なものでなければならぬことはいうまでもない。

以上のような、保護指導員及び主任保護指導員に対する学校教育又は現任訓練は、現在の教育制度等の中では、どこでもやっていない先駆的なものであり、社会福祉施設の将来を考えると、前述の生活訓練指導員に対する教育と同様、行政上の観点から、これを新たにとり上げるべき性質のものであるから、今後、厚生省が日本社会事業大学等の適当な大学又は団体に対して、それぞれの目的に応じた養成委託を行うことがぜひとも必要である。

以上に述べた対策は、現在及び将来の社会福祉の充実発展のために、緊急に実施すべきものであり、早急に予算化等の措置を講ずるべきものと考えられるので、厚生省としても、その線に沿った最大限の努力を払うことを強く期待する。

## 「社会福祉教育のあり方について」

第2次答申（昭和51年7月2日）

### 社会福祉教育問題検討委員会

#### ま え が き

本委員会は、昭和50年3月14日、厚生省社会局長から、「今後において社会福祉関係者の教育の基本構想及び社会福祉教育のあり方」について諮問されて以来、この問題について鋭意検討を重ね、同年7月16日最も緊急を要すると考えられた社会福祉施設、特に入所施設における社会福祉固有の専門職員である生活指導員、児童指導員、寮母、保母等の直接処遇職員の今後の教育の方策に関して、とりあえず、厚生省社会局長に中間的に答申を行った。

本委員会は、入所施設における専門職員と入所施設以外における専門職員との間に、その求められる基礎的資質に相当程度の共通性があるため、さきの中間答申において「生活訓練指導員等の教育のあり方」を示すことによって、入所施設以外における専門職員の教育の方策も

一応方向づけ得たと考えているが、これをふまえ、さらに①社会福祉施設のうち、通所（利用）施設の生活指導員、児童指導員、児童厚生員等の直接処遇職員、②社会福祉行政機関の現業員、査察指導員、身体障害者福祉司、児童福祉司等の職員、③社会福祉事業団体の職員等の今後の教育の方策について、引き続き検討を行った。

この際、通所施設の直接処遇職員のうち、保育所の保母については、現在、中央児童福祉審議会において、その教育のあり方を含めて検討されていることもあり、今回の検討からは除くこととした。

また、本委員会はさきの中間答申及び今回の答申に係る専門職員の4年制大学及び短期大学における養成のためのカリキュラム編成の基本方針並びに生活訓練指導員及び保護指導員の現任訓練カリキュラム編成の基本方針について検討を行った。

これにあわせ、新しく構想される大学院の教育及び研

究の問題があったが、これについては、その重要性は十分に認識されるが、同時に、その入学者が新しい養成課程を終えてこの大学院課程に到達するには、なお時日を要すること及び社会福祉施設の経験者の入学制度等の新しい構想に立脚する必要があること等専門的に検討する分野が多いので別途の審議機関の検討にゆずることが適当と考えた。

また、社会福祉専門職員の教育と並んで重要と考えられている現任訓練については、社会福祉事業に従事している職員を社会福祉固有の専門的職員として養成訓練するためのものと、資格等にはかかわりなく社会福祉事業の機能の高度化に対応して従事者がその資質を向上させるためのいわゆる卒業後教育もしくは生涯教育の一環としてのものの二つがあり、いずれも極めて重要なものであるが、その全体的な検討に際しては、社会福祉の制度全般にかかわる様々な問題があり慎重に対処することが必要とするので、別の機会にゆずることとし、中間答申でふれている範囲、すなわち、入所施設における生活訓練指導員、主任保護指導員及び保護指導員養成のための現任訓練のカリキュラム編成の基本方針に限りてふれることとした。

以上の結果、本委員会は、次のとおり各委員の意見が一致したので、さきの中間答申に加え、ここに第2次の答申を行うものであり、この両答申をもって、「社会福祉教育のあり方について」の本委員会での検討をすべて終ることとした。

なお、さきの中間答申及び今回の答申を通じ、社会福祉施設の専門職員については、そのあるべき機能に着目し、これらの職員を、生活訓練指導員と保護指導員（いずれも仮称）に区分して検討したが、これらの具体的な呼称については、広く各分野の提案を徴する等の工夫をこらすほか、社会福祉施設における実態に即した使い方を考慮するなどの措置についての配慮も必要であると考えるので、特に付言しておきたい。

## 1. 入所施設以外における社会福祉専門職員の教育のあり方

### (1) 入所施設以外における社会福祉専門職員の職務内容及び職務能力

#### ア 通所施設の生活訓練指導員について

入所施設以外の施設を大別してみると、主として身体的、精神的、社会的にハンディキャップを有する者を対象としている肢体不自由児通園施設、精神薄弱者のための通所作業施設等のいわば狭義の通所施設と、それぞれ

対象者が必要に応じて利用する老人福祉センター、母子福祉センター、児童厚生施設等のいわゆる利用施設とに分けることができ、そこに配置されている専門職員としては、生活指導員、児童指導員、作業指導員、児童厚生員等（以下「生活訓練指導員」という。）がある。

上述の職員のおもな職務内容は、対象者の身上相談、生活上の相談、自立計画の相談、家族関係の相談、日常生活指導、作業指導、基礎学力指導、スポーツ指導、レクリエーション指導、家族関係の調整指導、関係機関及び地域社会との連絡調整等となっており、通所施設と利用施設とにおいて、その施設の種類なり、目的なりに応じて若干の差はみられるものの、概ね共通したものとなっている。

通所施設及び利用施設（以下「通所施設」という。）職員の職務内容を、入所施設の生活訓練指導員の職務内容と比較してみると、①入所施設の場合には、入所者の生活基盤がその施設におかれていることから、入所者の身体または精神上の障害の程度に応じた給食、排泄、入浴等の日常生活上の介護指導が欠かせないものとなっている。他方、通所施設の場合には、通所者の生活基盤が家庭にあるため、入所施設にみられるような日常生活上の介護指導のウェイトが比較的低い。②また、入所施設の生活訓練指導員の場合も、入所者の処遇上必要な家庭状況の把握と家族関係の調整指導がおもな職務内容の一つとなっているが、通所施設の生活訓練指導員の場合には、特にこのウェイトが高い。

このように、通所施設の生活訓練指導員の職務内容と入所施設の生活訓練指導員の職務内容は、濃淡の差はあるにしても、ほぼ共通していると考えることができ、したがって、その求められる職務能力もまたほぼ共通するものと考えられる。

#### イ 社会福祉行政機関職員について

社会福祉行政機関の専門職員としては、福祉事務所に置かれている現業員、査察指導員、身体障害者福祉司、精神薄弱者福祉司、老人福祉指導主事、家庭児童福祉主事、児童相談所におかれている児童福祉司、相談員、身体障害者更生相談所及び精神薄弱者更生相談所におかれている相談員、婦人相談所におかれている相談指導員といった多種多様な職種がある。

上述の職員のうち、現業員、相談員及び相談指導員といった直接処遇の現業事務に従事する職員（以下「現業員等」という。）のおもな職務内容は、その対象においては、児童、老人、身体障害者、精神薄弱者等の違いはあるものの、いずれも対象者に対する面接相談、助言、

援助及び指導であり、それぞれに共通したものが認められる。また、さらに査察指導員、身体障害者福祉司、精神薄弱者福祉司、老人福祉指導主事、家庭児童福祉主事及び児童福祉司といった、直接処遇の現業事務に従事する職員を指導監督し、または専門的な技術指導を行う職員（以下「査察指導員等」という。）のおもな職務内容は、現業事務に従事する職員に対する指導監督（能力啓発のための教育的援助を含む。）あるいは高度の専門的技術指導及び特別の問題のある対象者に対する面接相談、助言、援助及び指導を行うこと並びに当該地域の実情を把握するとともに、必要な地域福祉計画を策定してこれを推進し、運営管理すること等であり、それぞれに共通したものが認められる。

これらの職員に求められる職務能力は、いずれも社会福祉に関する高度の知識及び技術、対象者の処遇に関する実務能力であり、査察指導員等については、そのうえに現業事務に従事する職員に対する実務指導能力が要求される。

#### ウ 社会福祉事業団体職員について

社会福祉事業団体としては、社会福祉協議会、老人・身体障害者等の福祉関係団体あるいはボランティア団体等がある。そのうち、特に専門的知識、技術をもつことが期待されているものに社会福祉協議会があり、ここにおかれている職員は現在、企画指導員（全国）、福祉活動指導員（都道府県・指定都市）、福祉活動専門員（市町村）があるが、その職務内容は、社会福祉に関する調査研究、広報活動、地域福祉計画の策定、地域福祉活動の推進及び社会奉仕活動の育成等である。

これらの職員に求められる職務能力は、上述の職務内容を専門的に遂行するほか、社会福祉施設、社会福祉行政機関とも有機的に連携し、地域社会との調和を基調として活動しうるものでなければならない。特に、企画指導員には福祉活動指導員を、福祉活動指導員には福祉活動専門員を助言、援助及び指導する能力が付加されなければならない。

#### （２）教育のあり方

上述のように、入所施設以外における専門職員の職務内容及び職務能力について、通所施設の生活訓練指導員、社会福祉行政機関職員及び社会福祉事業団体職員に分類して検討したが、通所施設、社会福祉行政機関あるいは社会福祉事業団体が社会福祉に果たしている機能に応じた職務内容の差はあるものの、いずれについても必要とされる職務能力は、社会福祉に関する高度の知識及び技術、対象者の処遇に関する実務能力を前提とするものであり、

このことは、さきの中間答申で示した入所施設における生活訓練指導員に求められる職務能力とほぼ共通するものである。

したがって、入所施設以外の専門職員の教育のあり方は、本委員会が、さきの中間答申で示した入所施設における生活訓練指導員の教育のあり方と同一の基盤の上に立って考えることが適当である。

この場合、入所施設の生活訓練指導員と通所施設の生活訓練指導員との間には、入所施設の生活訓練指導員と社会福祉行政機関職員及び社会福祉事業団体職員との間にはみられない職務内容の共通性、すなわち、単に直接処遇業務の一部を分担遂行するにとどまらず、社会福祉に関する高度の知識及び技術を基礎としつつ、対象者の生活能力の保持、発展を図り、家族関係の調整指導あるいは関係の諸機関及び職種間の連絡調整を行うことなどがあるほか、入所施設と通所施設とを通じての基幹職員養成を可能とし、かつ、両方の施設間の職員充足の互換性がもたらされるというメリットが考えられるので、これらカリキュラムの編成に反映させる必要がある。

## 2. 社会福祉専門職員養成カリキュラム編成の基本方針

### （１）生活訓練指導員養成カリキュラム

わが国の社会福祉系大学においては、時代の要請に応えるため、個々に創意と工夫によって、その社会福祉教育の内容の充実を図ってきたが、さきの中間答申で特に重視している４年制大学での生活訓練指導員の養成のための教育を体系的に行うまでには至っていない。

そこで、さきの中間答申で示している入所施設の生活訓練指導員の教育のあり方について新しく発想するとすれば、生活訓練指導員に要求される特別な資質や能力を付与するための教育を、４年制大学において行うことを目的とする構想でのぞまなければならない。

したがって、生活訓練指導員を養成するためのカリキュラムの編成に際しては、大学設置基準の枠組みによることを前提としつつ、次の諸点に留意することが必要である。

ア 専門教育の授業科目のうち、可能なものは第１学年から開始するよう配慮し、学年進行の過程を追って、その程度を深めるよう計画すること。

イ 生活訓練指導員に求められる職務能力は、①社会福祉に関する高度の知識及び技術、②入所者の処遇（日常生活の介護及び臨床的指導訓練並びに保健衛生に関する総合的な基礎的知識等）に関する実務能力及び保

護指導員に対する実務指導能力、③施設の経営管理に関する知識及び実務能力であることから、その専門教育に当っては、これら三つの分野の知識、技術が十分身につくような授業科目を選び、それらの授業科目について、講義、演習及び実習を効果的に組み合わせるよう配慮すること。

その場合、視聴覚教育の施設を整備し、その活用を図ることも考慮されるべきである。

ウ 専門教育科目の履修に当っては、その大部分を学生が共通に履修するものとし、一部分の授業科目については、時代の進展に伴う社会福祉施設の機能分化に即応し、かつ、卒業後の進路をも考慮して、たとえば、児童、老人、身体障害者等に大別してそれぞれの特殊性に応じ系統的に履修できるよう配慮すること。

エ 専門教育の授業に当っては、実習を大幅に導入するよう配慮すること。

この場合の一応の基準としては、専門教育の総授業時間数の概ね三分の一程度をこれにさくくらの積極さが考えられてよい。また、実習は、第1学年から開始し、順次その割合を高め、最終学年においては、相当長期的、かつ、継続的に実施できるよう配慮すること。

オ 実習は、学生が実習スーパーバイザーの指導監督のもとに、現業を実地について学び、講義による知識だけでは得られない体験に基づく学習によって、その専門職業人としての成長を助ける過程である。それには、施設見学のような現業にかかわる程度の浅いものから、成熟した専門ワーカーとしての技術の修得を目指す深いものまで幅があり、学年進行の過程を追って、実習指導の内容が深まっていくように計画されなければならない。また、授業科目によっては、その授業科目ごとの実習、たとえば、当該授業科目の講義との関連で行われる事例研究、臨床研究、実地の見学等が、全体の实習計画の一環として、教育計画の中に組み込まれることも考慮されてよからう。

カ 実習は、生活訓練指導員の養成の趣旨から、社会福祉施設で行うことを主体とし、福祉事務所等社会福祉施設以外の広い社会福祉事業の全体も把握できるよう配慮すること。

社会福祉施設において行う実習は、①入所者の処遇に関する実務能力を修得し、②保護指導員に対する実務指導能力を身につけ、かつ、③施設の経営管理の実態を把握し、あわせて④保健・医療（看護、リハビリテーションを含む。）の実態を実地について理解する

ことによって、これらの知識、技術を体得するよう配慮することが必要である。そのような観点からすれば、これらの実習は、いずれも必修とするよう配慮すること。

キ この場合の実習は、直営施設、契約施設を通じて利用できる実習施設を相当数確保しておくことが必要であるとともに、施設の種類、数及びこれに配属されるべき学生数について十分勘案し、効率的な実習ができるよう周到な計画を組むべきであることはいうまでもない。

特に、厚生省が特定の大学を選んで養成委託を行おうとする場合には、直営施設の設置、実習生の配属と受け入れに伴う教育指導職員（フィールド・インストラクター）の制度的確立とその養成確保及びその他必要な財政措置等について、十分配慮する必要があること。

ク 以上のような教育を実施しようとするれば、現行の大学設置基準により、卒業のための最低履修単位（124単位）との関係が問題となるが、社会福祉系大学及び文科系大学等の現状をみると、実際には、この最低基準をかなり超えて教育を行っている場合も多いので、このような実態をも十分勘案し、かつ、大学の独自性と創意工夫に期待しつつ、上述の目的が達成されるよう検討することが必要であろう。

以上述べてきたような、新しい社会福祉教育を実施する目的は、単に実務偏重の便宜的教育でなく、あるべき社会福祉施設におけるあるべき基幹職員養成にあるので、当然その教育体制づくりの基礎には、社会福祉施設における直接処遇を重視する観点からの高度の研究体制の確立が前提となる。このような研究体制の確立があってこそ、初めて効果ある社会福祉教育が可能となり、ひいては上述の実習指導も実効をもつこととなるのである。

そのためには、各授業科目相互間の有機的連携体制を確立し、必要に応じて、実習指導を担当する施設職員及び教員相互間のチームワークを促進するための組織づくりを進めることなども真剣に研究されてしかるべきであろうことを特に提言するものである。

次に、通所施設の生活訓練指導員、社会福祉行政機関職員及び社会福祉事業団体職員のカリキュラム編成の基本方針についてであるが、これら職員の教育のあり方については、入所施設の生活訓練指導員の教育のあり方と同一の基盤の上に立つべきであり、上述のように、カリキュラムの編成に当っては、通所施設の生活訓練指導員と社会福祉行政機関職員及び社会福祉事業団体職員との

間で、若干の差異を設ける必要がある。

すなわち、通所施設における生活訓練指導員については、入所施設の場合に比べて、その重点のおき方などに差があるので、これとは別個にカリキュラムを組む考え方もあるが、職務内容の共通部分があること、また、施設間の職員充足の互換性等といったメリットも考えられるので、両者に共通する部分をまず中心におき、両者それぞれに独自に必要とされる若干の科目が付加されることによって、所期の目的を達成することができよう。

また、社会福祉行政機関職員及び社会福祉事業団体職員については、入所施設の生活訓練指導員を含めすべてに共通する部分をまず中心におき、それに、それぞれ独自に必要とされる科目が付加された課程を設定することによって、所期の目的を達成することができよう。

なお、場合によっては、必ずしも直接その職務内容にかかわりのない科目が組み入れられることもあるが、このことは、履修方法によって十分対応できるものであり、また、社会福祉の将来を展望するとき、社会福祉専門職員には、より幅広い知識、技術が求められていることにかんがみ、このような科目の修得が職務遂行のうえで、極めて有効なものとなると考えられる。

## (2) 保護指導員養成カリキュラム

わが国の社会福祉教育は、従来から主としていわゆるソーシャル・ワーカーの養成を主眼として実施されてきており、さきの中間答申で示している保護指導員の養成については、特に高等教育としては保母養成課程によるもの以外行われたことがないため、全く新しいものとして構想されなければならない。

保護指導員は、直接に入所者に接し、その日常生活の介護及び指導、訓練を通して、その自立性の維持、回復を図るものであり、その業務は福祉の理念に裏付けられた専門の知識と技術に支えられたものでなければならない。また、入所者のニーズの多様化と高度化に伴い、その権利の確保に万全を期することが求められているので、現在の高等学校卒業レベルでは適切にこの状況に対応することは困難であろう。それに加え、将来の国民の教育水準が現在以上に向上することを見通した場合に、保護指導員なканずくその中核的部分の職員の教育水準は、最低限短期大学卒業レベルとしなければ所期の目的を達成しえないであろう。

したがって、保護指導員養成のためのカリキュラムの編成に当たっては、生活訓練指導員の例にならい、かつ、大学設置基準の枠組みを前提としつつ、次の諸点に留意することが必要である。

ア 専門教育に当たっては、入所者の処遇に必要とされる授業科目のほかに、社会福祉に関する基礎的知識が十分身につくような授業科目を選び、それらに講義、演習及び実習を効果的に組み合わせるよう配慮すること。

イ 授業科目の学年配分については、教育期間が2年であることにかんがみ、第1学年から一般教育科目と並行して、専門教育科目を履修させるよう配慮すること。

その際、授業科目の細分化はできるだけさけ、保護指導員の教育目的に応じて、系統的に履修させることが肝要である。

ウ 専門教育科目の履修に当たっては、その大部分を学生が共通に履修するものとし、一部分については社会福祉施設の機能分化に即応し、かつ、卒業後の進路をも考慮して、たとえば児童・老人・身体障害者等に大別して、それぞれの分野の科目を系統的に履修できるよう配慮すること。

エ 専門教育の授業に当たっては、実習を大幅に導入するよう配慮すること。この場合の一応の基準としては、総授業時間数の概ね三分の一程度を目途とし、特に最終学年においては、相当長期的かつ継続的に実施できるよう配慮すること。

オ 実習は保護指導員の性格からして、社会福祉施設で行うこととするが、それ以外の社会福祉事業の基礎的知識をも修得させるため福祉事務所等社会福祉施設以外におけるものも含むよう配慮すること。ただし、後者については実地の見学等を主体とすること。

カ 社会福祉施設における実習については、直営施設、契約施設を通じて利用できる実習施設を相当数確保するとともに、施設の種類、数及びこれに配属されるべき学生数についても十分勘案し、効率的に実施できるよう配慮すること。特に厚生省が特定の大学を選んで養成委託を行おうとする場合には、生活訓練指導員の場合と同様、直営施設の設置及び実習生の配属と受け入れ体制の確立、その他必要な財政措置等について十分配慮すること。

キ このような教育を実施する場合の最低履修単位については、現行の短期大学設置基準(62単位)に準拠し、かつ、それをあまり超過しない範囲で創意工夫をこらすよう配慮すること。

以上の教育を実効あるものとするためには、生活訓練指導員の場合と同じく、その前提となる教育体制の確立が不可欠であるので、大学における研究体制の確立、各授業科目相互間の有機的連携の強化、実習施設における

実習指導体制の確立、大学教官と実習施設の教育指導職員とのチームワークの確立を図るための組織づくりの推進について具体的に検討することを特に提言するものである。

### (3) 生活訓練指導員現任訓練カリキュラム

生活訓練指導員は、さきの中間答申にも示しているように、①社会福祉に関する高度の知識及び技術、②入所者の処遇に関する実務能力及び保護指導員に対する実務指導能力、③施設の経営管理に関する知識及び実務能力という三つの職務能力が要求されるものとして、新たに構想されたものであり、現任訓練による養成は上述の4年制大学におけるものを補完するものであるから、次の諸点に留意することが必要である。

- ア 社会福祉施設において数年間の経験をもつ優秀な主任保護指導員を対象として実施すること。
- イ 主任保護指導員は入所者の処遇についての実務経験はあるが、その業務に必要な知識、技術を系統的に修得しておらず、また、社会福祉に関する高度の知識及び技術、施設の経営管理に関する知識及び実務能力が不足しているため、現在訓練に当たっては、これらの不足部分を補うように配慮すること。
- ウ その方法としては、新しく構想された4年制大学に入学させて一定の期間に必要な科目を履修させること、長期間職場を離れることが困難な者に対しては、上述の4年制大学における通信教育の課程を履修させること、または、夏季等における集中講座を受講させることなどが考えられる。

また、それらに代る資格認定のための制度を創設してその課程を履修させることも十分に考慮されてよい。

- エ 履修科目、履修期間等については、生活訓練指導員には4年制の社会福祉系大学卒業レベル以上の資格が要求されていることにかんがみ、実習及び直接処遇技術等以外の専門教育科目については、4年制大学のカリキュラムに匹敵する程度の科目を履修させるくらいの積極さが求められる。
- オ 現任訓練実施機関は、修得させるべき履修科目、履修期間、受講生の資質等について適確に把握し、生活訓練指導員となるにふさわしい課程を定めなければならない。

### (4) 保護指導員現任訓練カリキュラム

保護指導員については、さきの中間答申において入所者の日常生活の介護及び指導、訓練の実務能力が要求されるものとして新たに構想されたものであり、現任訓練による養成は上述の短期大学におけるものを補完するも

のであるから、次の諸点に留意することが必要である。

- ア 現在、保護指導員につながる生活指導員等は高等学校卒業程度の者が多く、その業務についての実務経験はあるものの、その活動を支える知識、技術が不足しがちであるため、現任訓練のカリキュラム編成に当たっては、その業務がいかなる理論に基づくものであるかを主眼として系統的に履修させること。
  - イ この場合の現任訓練は、1日または2日程度の簡単なものではなく、将来の保護指導員は最低限短期大学卒業レベル以上の資格が求められていることにかんがみ、それと比べても遜色のない水準の知識及び技術が修得できる程度に内容の充実したものとなる必要があり、したがって、生活訓練指導員について述べたように、実習及び直接処遇技術等以外の専門教育科目については、短期大学のカリキュラムに匹敵する程度の科目を履修させるくらいの積極さが求められてよい。
  - ウ さらに、主任保護指導員の場合についていえば、その業務は入所者に対する日常生活の介護及び指導、訓練のほか、保護指導員に対する実務指導能力が求められていることにかんがみ、上述の保護指導員に対するものに実務指導能力が修得できる科目を付加した、より高度のものとする。
  - エ そのため、現任訓練実施機関は、修得させるべき履修科目、履修期間、受講生の資質等について適確に把握し、保護指導員としてふさわしい課程を定めなければならない。
- 以上のような現任訓練を有効なものとするためには、社会福祉施設内部における協力体制及び現任訓練実施機関の研究、教育体制並びに両者の緊密な連絡体制の確立が不可欠である。なお、上述の現任訓練を必要とする職員が、その機会を十分に活用できるよう格別の措置が講じられるべきことはいうまでもない。

### 3. その他

最後に、さきの中間答申のなかでふれられているMSW及びPSWについて、この際、付言しておきたい。

現在、MSW及びPSWは、いわゆる医療社会事業に従事し、そのおもな職務内容は、患者やその家族の当面している精神的あるいは社会的な諸問題に対し、社会福祉の立場から助言、指導等を行うものである。

このMSW及びPSWは、医療及び公衆衛生の分野を中心として発達し、社会福祉の分野における位置づけがなお確立されていないが、今後における必要性は増大

するものと予想されるので、この際、これらの教育を考えると、MSW 及び PSW に求められる知識、技術とそれを支えるべき学問的背景については、他の社会福祉専門職員の場合と同じであるので、さきに述べた教育のあり方と同様に、それぞれ共通した部分を中心におき、それにそれぞれ独自に必要なとされる科目が付加された課程を設定することによって、所期の目的を達成すること

ができよう。

なお、特に MSW 及び PSW の一部においてみられるように、患者の臨床面に携わる場合には、心理判定員等の場合と同様に、社会福祉系の4年制大学教育のみをもってしては対応が十分とはいえないので、医学、精神衛生等不足する科目を別個の体系で付加することが期待される。

### 執筆者紹介(執筆順)

|         |         |            |                |          |
|---------|---------|------------|----------------|----------|
| や<br>安  | かわ<br>川 | まさ<br>正    | あき<br>彬        | 慶応義塾大学教授 |
| ば<br>馬  | ば<br>場  | けいの<br>啓之助 | 社会保障研究所所長      |          |
| い<br>伊  | べ<br>部  | ひで<br>英    | 厚生年金基金連合会理事長   |          |
| む<br>村  | か<br>上  | きよし<br>清   | 日本団体生命保険(株)取締役 |          |
| も<br>森  |         | みき<br>幹    | 長野大学教授         |          |
| きた<br>北 | むら<br>村 | よし<br>圭    | 愛知県立大学教授       |          |
| み<br>三  | うら<br>浦 | ふみ<br>文    | 社会保障研究所研究第三部長  |          |

### 次号 (Vol. 12, No. 4) 予告

|              |         |
|--------------|---------|
| 研究の窓         | 藤 澤 益 夫 |
| 論 文          | 下 山 房 雄 |
| 〃            | 高 山 憲 之 |
| 社会保障問題シンポジウム |         |
| 書 評          | 山 崎 泰 彦 |
| 社会保障統計       |         |
| 研究会抄録        |         |
| 社会保障研究所日誌    |         |
| 欧文抄録         |         |

## 社 会 保

## 社会保障費用

|              |           | 収 入 (100 万 各 国 通 貨 単 位) |         |           |         |           |           |
|--------------|-----------|-------------------------|---------|-----------|---------|-----------|-----------|
|              |           | 拠 出                     |         | 社会保障特別税   | 公 費 負 担 | 資 産 収 入   | そ の 他 収 入 |
|              |           | 被 保 険 者                 | 事 業 主   |           |         |           |           |
| 総            |           |                         |         |           |         |           |           |
| 合 衆 国        | 29,010    | 41,024                  | —       | 49,379    | 7,180   | 738       |           |
| スウェーデン       | 4,833.4   | 12,185.3                | —       | 25,848.3  | 3,121.1 | 32.0      |           |
| カナダ          | 1,915.6   | 1,589.1                 | 1,914.2 | 8,444.9   | 729.5   | 5.5       |           |
| スイス          | 4,160.6   | 2,599.8                 | —       | 4,313.2   | 946.1   | 339.1     |           |
| ドイツ連邦        | 39,938    | 58,807                  | 1,023   | 33,472    | 2,622   | 11,798    |           |
| デンマーク        | 3,069.9   | 1,569.0                 | —       | 17,484.5  | 282.2   | —         |           |
| ノルウェー        | 3,678.1   | 5,786.3                 | 33.1    | 5,918.7   | 200.4   | 26.8      |           |
| ベルギー         | 55,585.9  | 125,970.1               | —       | 74,424.3  | 8,709.9 | 8,506.6   |           |
| オランダ         | 12,410.4  | 13,882.1                | —       | 3,877.5   | 2,054.5 | 661.1     |           |
| ニュージーランド     | 30.5      | 30.6                    | —       | 574.3     | 16.0    | —         |           |
| フィンランド       | 807.5     | 3,314.7                 | —       | 2,935.1   | 418.6   | 1.8       |           |
| 連 合 王 国      | 1,448.0   | 1,816.0                 | —       | 3,866.0   | 147.0   | 20.0      |           |
| オーストラリア      | 395.4     | 359.4                   | —       | 2,359.4   | 119.9   | 12.8      |           |
| オーストリア       | 20,831    | 40,808                  | —       | 17,479    | 434     | 4,414     |           |
| 日本           | 1,555,818 | 1,703,671               | —       | 1,642,167 | 475,273 | 388,597   |           |
| イ タ リ ア      | 1,744,102 | 7,480,789               | 16,728  | 2,270,626 | 271,494 | 1,571,416 |           |
| ビ ル マ        | 2.96      | 96.59                   | —       | 116.42    | —       | 0.07      |           |
| メ キ シ コ      | 12,589.60 | —                       | —       | 2,760.24  | 607.10  | 658.00    |           |
| コ ロ ン ビ ア    | 713.67    | 1,919.18                | 6.49    | 2,182.47  | 249.16  | 18.41     |           |
| フ ィ リ ピ ン    | 2,808.2   | 5,227.4                 | —       | 201.9     | 863.1   | 537.9     |           |
| エ ジ プ ト      | 185.51    | 263.03                  | —       | 250.06    | 151.95  | 2.00      |           |
| ナ イ ジ ェ リ ア  | 54.3      | 89.1                    | —       | 68.6      | 53.8    | 12.7      |           |
| イ ン ド        | 2.97      | 7.27                    | 0.01    | 13.13     | 2.45    | —         |           |
|              | 7,940.7   | —                       | 34.9    | 3,465.4   | 953.4   | 4.1       |           |
| (再掲) 社 会 保 険 |           |                         |         |           |         |           |           |
| 合 衆 国        | 23,910    | 29,601                  | —       | 3,312     | 3,011   | 738       |           |
| スウェーデン       | 4,833.4   | 9,827.1                 | —       | 7,798.0   | 3,121.1 | 32.0      |           |
| カナダ          | 1,686.4   | 1,059.8                 | 1,914.2 | 2,948.2   | 418.2   | 4.3       |           |
| スイス          | 3,764.5   | 1,858.9                 | —       | 1,960.4   | 575.3   | 70.6      |           |
| ドイツ連邦        | 39,847    | 41,201                  | —       | 12,843    | 2,606   | 10,849    |           |
| デンマーク        | 3,052.4   | 798.0                   | —       | 6,706.2   | 282.2   | —         |           |
| ノルウェー        | 3,516.3   | 5,181.1                 | 33.1    | 2,036.8   | 72.2    | 23.5      |           |
| ベルギー         | 47,018.4  | 66,701.5                | —       | 43,688.9  | 8,055.6 | 946.5     |           |
| オランダ         | 11,202.3  | 7,174.4                 | —       | 2,066.0   | 915.8   | 473.6     |           |
| ニュージーランド     | —         | 19.0                    | —       | 355.2     | —       | —         |           |
| フィンランド       | 807.5     | 2,116.0                 | —       | 437.1     | 418.6   | 0.8       |           |
| 連 合 王 国      | 1,134.0   | 1,291.0                 | —       | 430.0     | 70.0    | 16.0      |           |
| オーストラリア      | 237.3     | 187.3                   | —       | 1,509.8   | 14.9    | —         |           |
| オーストリア       | 18,880    | 18,666                  | —       | 11,879    | 434     | 4,042     |           |
| 日本           | 1,303,592 | 1,219,849               | —       | 661,443   | 334,817 | 388,088   |           |
| イ タ リ ア      | 1,434,335 | 5,079,071               | 16,728  | 1,530,036 | 193,465 | 1,516,986 |           |
| ビ ル マ        | 2.96      | 10.49                   | —       | 2.69      | —       | 0.07      |           |
| メ キ シ コ      | 9,937.00  | —                       | —       | 1,210.00  | 278.00  | 284.00    |           |
| コ ロ ン ビ ア    | 517.72    | 1,236.69                | —       | 100.00    | 248.04  | 4.82      |           |
| フ ィ リ ピ ン    | 1,444.3   | 2,109.5                 | —       | —         | 572.7   | 89.2      |           |
| エ ジ プ ト      | 77.40     | 135.27                  | —       | —         | 74.30   | 2.00      |           |
| ナ イ ジ ェ リ ア  | 24.3      | 51.6                    | —       | 5.8       | 26.6    | 12.7      |           |
| イ ン ド        | 2.96      | 3.39                    | 0.01    | —         | 2.45    | —         |           |
|              | 1,750.3   | 1,891.4                 | 34.9    | 64.9      | 341.4   | 4.1       |           |

資料 ILO "The Cost of Social Security, Eighth International Inquiry, 1967~1971, Basic Tables"

注 1) カナダ、デンマーク、ニュージーランド、連合王国、日本、ナイジェリア、インドは 1970・4・1~1971・3・31、合衆国、オーストラリア、フィリピン、エジプトは 1970・7・1~1971・6・30、ビルマは 1970・10・1~1971・9・30、その他の国は 1971・1・1~1971・12・31 の計数である。

2) この表では、掲載の都合上、「国庫負担」と「その他の公費負担」を合計し、「公費負担」として示している。また、「他制度からの移転」と「他制度への移転」はそれぞれ「その他収入」、「その他支出」に含めている。

3) 国の配列は 1 人当たり GDP の大きさの順になっている。

## 障 統 計

|               | 支 出 (100 万 各 国 通 貨 単 位) |              |           |            |          |           |            |
|---------------|-------------------------|--------------|-----------|------------|----------|-----------|------------|
| 収 入 合 計       | 給 付                     |              |           |            | 管 理 費    | そ の 他 支 出 | 支 出 合 計    |
|               | 医 療                     | 医療以外の<br>現 物 | 現 金       | 計          |          |           |            |
|               | 数                       |              |           |            |          |           |            |
| 127,331       | 24,804                  | 9,256        | 71,449    | 105,509    | 3,417    | 4,616     | 113,542    |
| 46,020.1      | 11,698.7                | 3,472.8      | 21,647.5  | 36,819.0   | 704.2    | 91.2      | 37,614.4   |
| 14,598.8      | 6,111.0                 | 226.8        | 6,131.6   | 12,469.4   | 236.8    | 12.6      | 12,719.0   |
| 12,358.8      | ...                     | ...          | ...       | 9,969.2    | 301.6    | 345.0     | 10,615.8   |
| 147,660       | 33,254                  |              | 90,336    | 123,590    | 4,606    | 13,899    | 142,095    |
| 22,405.6      | 6,072.4                 | 3,091.8      | 12,198.0  | 21,362.2   | 522.2    | —         | 21,884.4   |
| 15,643.4      | 4,481.4                 | 783.5        | 9,134.3   | 14,399.2   | 472.5    | 4.6       | 14,876.3   |
| 273,196.8     | ...                     | ...          | ...       | 238,299.9  | 12,511.9 | 9,304.0   | 260,115.8  |
| 32,885.6      | 5,740.4                 | 24.7         | 20,602.2  | 26,367.3   | 942.0    | 628.9     | 27,938.2   |
| 651.4         | 202.2                   | —            | 377.6     | 579.8      | 17.3     | 11.2      | 608.3      |
| 7,477.7       | 1,782.9                 | 588.0        | 4,183.1   | 6,554.0    | 249.6    | 9.8       | 6,813.4    |
| 7,297.0       | 1,885.0                 | 438.0        | 4,259.0   | 6,582.0    | 219.0    | 214.0     | 7,015.0    |
| 3,246.9       | ...                     | ...          | ...       | 2,902.4    | 81.6     | 15.8      | 2,999.8    |
| 83,966        | 10,088                  | 2,954        | 61,856    | 74,897     | 2,763    | 3,679     | 81,339     |
| 5,765,526     | 2,075,735               | 128,580      | 1,319,096 | 3,523,413  | 124,459  | 433,186   | 4,031,059  |
| 13,355,155    | 2,742,754               | 16,446       | 7,824,980 | 10,584,180 | 497,300  | 1,893,254 | 12,974,734 |
| 216.04        | 113.78                  | —            | 90.70     | 204.48     | 1.36     | 0.03      | 205.87     |
| 16,614.94     | 7,833.84                | 263.00       | 4,097.10  | 12,193.94  | 1,676.60 | 737.30    | 14,607.84  |
| 5,089.37      | 2,724.39                | 191.53       | 992.89    | 3,908.81   | 263.53   | 93.03     | 4,265.36   |
| 9,638.7       | 1,068.8                 | —            | 4,952.8   | 6,021.6    | 325.4    | 1,350.4   | 7,697.6    |
| 852.55        | 196.34                  | —            | 234.61    | 430.96     | 52.92    | 3.53      | 487.41     |
| 278.5         | 64.9                    | —            | 38.8      | 103.7      | 3.2      | —         | 106.9      |
| 25.83         | 13.10                   | —            | 5.48      | 18.58      | 0.04     | 0.01      | 18.63      |
| 12,398.4      | 3,577.5                 | 0.7          | 4,283.4   | 7,861.6    | 72.4     | 57.7      | 7,991.7    |
| お よ び 類 似 制 度 |                         |              |           |            |          |           |            |
| 60,572        | 8,646                   | 23           | 45,234    | 53,903     | 1,765    | 777       | 56,445     |
| 25,611.6      | 1,614.2                 | —            | 15,006.3  | 16,620.5   | 494.2    | 91.2      | 17,205.9   |
| 8,031.0       | 3,652.2                 | —            | 3,055.1   | 6,707.3    | 164.6    | —         | 6,872.0    |
| 8,229.7       | 1,742.0                 | 19.9         | 5,003.9   | 6,765.8    | 294.2    | 235.5     | 7,295.5    |
| 107,346       | 28,893                  |              | 57,840    | 86,733     | 2,860    | 12,188    | 101,781    |
| 10,838.8      | 1,484.4                 | —            | 8,602.2   | 10,086.6   | 231.0    | —         | 10,317.6   |
| 10,863.0      | 3,253.6                 | —            | 6,653.3   | 9,906.9    | 425.2    | 4.6       | 10,336.7   |
| 166,410.9     | 44,171.8                | 512.3        | 99,355.6  | 144,039.7  | 9,646.6  | 3,085.9   | 156,772.2  |
| 21,832.1      | 5,172.5                 | 24.7         | 13,276.4  | 18,473.6   | 685.0    | 628.9     | 19,787.5   |
| 374.2         | 50.0                    | —            | 301.5     | 351.5      | 6.6      | 10.6      | 368.7      |
| 3,780.0       | 258.6                   | —            | 2,659.9   | 2,918.5    | 187.4    | 9.8       | 3,115.7    |
| 2,941.0       | —                       | —            | 2,751.0   | 2,751.0    | 116.0    | 6.0       | 2,873.0    |
| 1,949.4       | ...                     | ...          | ...       | 1,837.8    | 59.5     | —         | 1,897.3    |
| 53,901        | 8,069                   | 2,895        | 35,880    | 46,844     | 1,899    | 3,672     | 52,415     |
| 3,907,789     | 1,544,042               | —            | 589,387   | 2,133,430  | 111,779  | 405,304   | 2,650,515  |
| 9,770,621     | 2,337,455               | 16,080       | 5,117,279 | 7,470,814  | 402,845  | 1,637,653 | 9,511,312  |
| 16.21         | 0.05                    | —            | 4.60      | 4.65       | 1.36     | 0.03      | 6.04       |
| 11,709.00     | 5,661.00                | 263.00       | 2,006.00  | 7,930.00   | 1,341.00 | 735.00    | 10,006.00  |
| 2,107.27      | 1,019.63                | 6.78         | 165.03    | 1,191.49   | 187.76   | 57.21     | 1,436.46   |
| 4,216.5       | 868.4                   | —            | 1,219.3   | 2,087.7    | 276.5    | 74.5      | 2,438.9    |
| 288.97        | 1.99                    | —            | 71.61     | 73.61      | 25.02    | 3.30      | 101.93     |
| 121.0         | 5.0                     | —            | 12.2      | 17.2       | 2.6      | —         | 19.8       |
| 8.81          | —                       | —            | 1.56      | 1.56       | 0.04     | 0.01      | 1.61       |
| 4,086.9       | 208.3                   | 0.7          | 1,552.8   | 1,761.8    | 67.3     | 57.7      | 1,886.7    |

|                   |           |           |           | 収 入 (100 万 円) |           |         |                  |         |       |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|---------------|-----------|---------|------------------|---------|-------|
|                   |           |           |           | 拠 出           |           | 国 庫 負 担 | そ の 他<br>公 費 負 担 | 資 産 収 入 | その他収入 |
|                   |           |           |           | 被 保 険 者       | 事 業 主     |         |                  |         |       |
|                   |           |           |           | 昭             |           |         | 和                |         |       |
| 社 会 保 険           | 1,831,703 | 1,744,194 | 900,484   | 44,409        | 535,653   | 579,892 |                  |         |       |
| 家 族 手 当           | —         | 12,171    | 19,861    | 11,384        | —         | —       |                  |         |       |
| 公 務 員             | 345,533   | 661,936   | 23,671    | 46,894        | 201,599   | 671     |                  |         |       |
| 公 衆 衛 生           | —         | —         | 188,371   | 57,702        | —         | 147     |                  |         |       |
| 生 活 保 護           | —         | —         | 313,626   | 78,924        | —         | —       |                  |         |       |
| 社 会 福 祉           | —         | —         | 202,527   | 69,385        | —         | —       |                  |         |       |
| 戦 争 犠 牲 者         | —         | —         | 356,156   | —             | —         | —       |                  |         |       |
| 合 計               | 2,177,236 | 2,418,301 | 2,004,696 | 308,698       | 737,252   | 580,708 |                  |         |       |
|                   |           |           |           | 昭             |           |         | 和                |         |       |
| 社 会 保 険           | 2,274,689 | 2,185,872 | 1,209,453 | 55,660        | 651,571   | 615,777 |                  |         |       |
| 家 族 手 当           | —         | 21,008    | 35,655    | 20,355        | —         | —       |                  |         |       |
| 公 務 員             | 415,927   | 738,171   | 28,080    | 120,477       | 244,448   | 7,723   |                  |         |       |
| 公 衆 衛 生           | —         | —         | 288,209   | 61,817        | —         | 332     |                  |         |       |
| 生 活 保 護           | —         | —         | 359,440   | 90,537        | —         | —       |                  |         |       |
| 社 会 福 祉           | —         | —         | 349,442   | 137,115       | —         | —       |                  |         |       |
| 戦 争 犠 牲 者         | —         | —         | 453,052   | —             | —         | —       |                  |         |       |
| 合 計               | 2,690,616 | 2,945,051 | 2,723,330 | 485,962       | 896,019   | 623,831 |                  |         |       |
|                   |           |           |           | 昭             |           |         | 和                |         |       |
| 社 会 保 険           | 3,152,417 | 3,028,177 | 1,829,849 | 87,499        | 836,585   | 763,714 |                  |         |       |
| 政 府 管 掌 健 保       | 543,121   | 543,121   | 151,152   | —             | 44        | 366,065 |                  |         |       |
| 組 合 管 掌 健 保       | 452,881   | 609,472   | 2,644     | —             | 22,671    | 81,549  |                  |         |       |
| 国 民 健 康 保 険       | 476,811   | —         | 881,921   | 85,067        | —         | 58,420  |                  |         |       |
| 厚 生 年 金 保 険       | 965,350   | 965,350   | 136,147   | —             | 586,023   | 8,385   |                  |         |       |
| 厚 生 年 金 基 金       | 88,814    | 201,488   | 406       | —             | 61,638    | —       |                  |         |       |
| 国 民 年 金           | 280,759   | —         | 528,269   | —             | 95,690    | 13,809  |                  |         |       |
| 農 業 者 年 金 基 金     | 12,227    | —         | 7,594     | —             | 4,160     | —       |                  |         |       |
| 船 員 保 険           | 31,263    | 60,116    | 7,640     | —             | 13,762    | 961     |                  |         |       |
| 日 雇 労 働 者 健 保     | 6,772     | 6,772     | 16,137    | —             | 0         | 219,282 |                  |         |       |
| 農 林 漁 業 団 体 共 済   | 20,301    | 20,301    | 3,807     | —             | 16,514    | 1,209   |                  |         |       |
| 私 学 共 済 組 合       | 21,111    | 21,111    | 1,401     | 2,431         | 8,214     | 444     |                  |         |       |
| 失 業 保 険           | 253,005   | 253,005   | 90,781    | —             | 27,868    | 1,657   |                  |         |       |
| 労 災 補 償 保 険       | —         | 347,440   | 1,950     | —             | —         | 11,934  |                  |         |       |
| 家 族 手 当 (児 童 手 当) | —         | 29,890    | 50,144    | 28,670        | —         | —       |                  |         |       |
| 公 務 員             | 569,500   | 1,075,399 | 38,142    | 81,492        | 313,022   | 12,231  |                  |         |       |
| 国 家 公 務 員 共 済     | 125,351   | 190,437   | 27,697    | —             | 81,817    | 182     |                  |         |       |
| 地 方 公 務 員 共 済     | 352,902   | 513,930   | —         | 81,266        | 169,774   | 1,512   |                  |         |       |
| 公 企 体 職 員 共 済     | 90,811    | 207,976   | —         | 226           | 60,403    | 1,456   |                  |         |       |
| そ の 他             | —         | 2,123     | 9,719     | —             | 138       | 4       |                  |         |       |
| 国 家 公 務 員 災 害 補 償 | —         | 3,007     | 150       | —             | —         | —       |                  |         |       |
| 地 方 公 務 員 災 害 補 償 | 0         | 6,959     | —         | —             | 891       | 9,077   |                  |         |       |
| 公 企 体 職 員 災 害 補 償 | —         | 3,018     | —         | —             | —         | —       |                  |         |       |
| 国 家 公 務 員 恩 給     | 437       | 57,168    | 576       | —             | —         | —       |                  |         |       |
| 地 方 公 務 員 恩 給     | —         | 90,783    | —         | —             | —         | —       |                  |         |       |
| 公 衆 衛 生           | —         | —         | 340,987   | 80,009        | —         | 352     |                  |         |       |
| 生 活 保 護           | —         | —         | 462,453   | 116,351       | —         | —       |                  |         |       |
| 社 会 福 祉           | —         | —         | 491,245   | 185,743       | —         | —       |                  |         |       |
| 戦 争 犠 牲 者         | —         | —         | 579,363   | —             | —         | —       |                  |         |       |
| 合 計               | 3,721,917 | 4,133,467 | 3,792,184 | 579,764       | 1,149,607 | 776,298 |                  |         |       |

資料 厚生省大臣官房企画室「社会保障給付費」

- 注 1) この表は ILO 事務局による「社会保障費用調査」の基準に従って算出されているが、ここでは掲載の都合上「社会保障特別税」欄は金額がないので省略し、また、「他制度からの移転」、「他制度への移転」は金額が小さいので、それぞれ「その他収入」、「その他支出」に含めた。
- 2) 給付には「医療」と「現金」のほかに「医療給付以外の現物」があるが、ここでは省略した。47年度は公衆衛生81, 社会福祉209, 293, 戦争犠牲者357, 合計209, 731。48年度は公衆衛生207, 社会福祉272, 165, 戦争犠牲者370, 合計272, 742。49年度は公衆衛生73, 社会福祉386, 294, 戦争犠牲者440, 合計386, 807である。ちょうどその金額だけ「医療」と「現金」を合わせても「計」と一致しない。

| 収 入 合 計    | 支 出 (100 万 円) |           |           |         |           |            |
|------------|---------------|-----------|-----------|---------|-----------|------------|
|            | 給 付           |           |           | 管 理 費   | そ の 他 支 出 | 支 出 合 計    |
|            | 医 療           | 現 金       | 計         |         |           |            |
| 47         | 年             | 度         |           |         |           |            |
| 5,636,334  | 2,086,828     | 891,275   | 2,978,103 | 158,447 | 604,141   | 3,740,689  |
| 43,416     | —             | 42,177    | 42,177    | 1,238   | —         | 43,416     |
| 1,280,302  | 242,726       | 444,969   | 687,695   | 5,702   | 1,544     | 694,941    |
| 246,220    | 208,271       | 2,181     | 210,533   | 176     | 35,511    | 246,220    |
| 392,550    | 239,395       | 150,576   | 389,971   | 2,579   | —         | 392,550    |
| 271,912    | 14,611        | 7,898     | 231,802   | 3,544   | 36,566    | 271,912    |
| 356,156    | 1,855         | 349,760   | 351,973   | 4,183   | —         | 356,156    |
| 8,226,890  | 2,793,686     | 1,888,836 | 4,892,254 | 175,869 | 677,762   | 5,745,884  |
| 48         | 年             | 度         |           |         |           |            |
| 6,993,022  | 2,452,588     | 1,188,276 | 3,640,864 | 186,487 | 767,819   | 4,595,170  |
| 77,018     | —             | 74,989    | 74,989    | 2,029   | —         | 77,018     |
| 1,554,827  | 278,780       | 561,112   | 839,892   | 6,919   | 1,995     | 848,806    |
| 350,357    | 277,486       | 2,892     | 280,586   | 303     | 69,468    | 350,357    |
| 449,977    | 264,527       | 182,385   | 446,912   | 3,065   | —         | 449,977    |
| 486,557    | 143,424       | 15,109    | 430,698   | 6,492   | 49,367    | 486,557    |
| 453,052    | 1,944         | 445,874   | 448,187   | 4,864   | —         | 453,052    |
| 10,364,810 | 3,418,749     | 2,470,637 | 6,162,129 | 210,160 | 888,648   | 7,260,937  |
| 49         | 年             | 度         |           |         |           |            |
| 9,698,241  | 3,472,989     | 2,101,267 | 5,574,256 | 245,745 | 935,954   | 6,755,955  |
| 1,603,504  | 1,137,091     | 111,678   | 1,248,769 | 18,354  | 346,753   | 1,613,876  |
| 1,169,218  | 831,302       | 87,726    | 919,028   | 34,190  | 115,430   | 1,068,647  |
| 1,502,220  | 1,313,268     | 18,567    | 1,331,834 | 75,458  | 45,182    | 1,452,474  |
| 2,661,255  | —             | 682,750   | 682,750   | 12,231  | 15,038    | 710,020    |
| 352,346    | —             | 19,562    | 19,562    | 9,777   | —         | 29,339     |
| 918,527    | —             | 578,457   | 578,457   | 48,465  | 5,379     | 632,300    |
| 23,981     | —             | 143       | 143       | 1,520   | 76        | 1,739      |
| 113,742    | 30,366        | 40,544    | 70,910    | 1,350   | 2,825     | 75,085     |
| 248,963    | 41,537        | 975       | 42,512    | 1,305   | 204,991   | 248,808    |
| 62,133     | —             | 18,848    | 18,848    | 951     | 134       | 19,932     |
| 54,712     | 18,543        | 8,103     | 26,646    | 1,034   | 245       | 27,925     |
| 626,316    | —             | 402,443   | 402,443   | 26,990  | 164,626   | 594,058    |
| 361,325    | 100,883       | 131,471   | 232,354   | 14,121  | 35,276    | 281,751    |
| 108,704    | —             | 106,025   | 106,025   | 2,679   | —         | 108,704    |
| 2,089,787  | 402,228       | 777,968   | 1,180,196 | 9,382   | 2,771     | 1,192,349  |
| 425,483    | 91,994        | 143,805   | 235,798   | 973     | 133       | 236,904    |
| 1,119,383  | 236,031       | 297,580   | 533,611   | 6,830   | 269       | 540,710    |
| 360,872    | 69,054        | 173,055   | 242,109   | 235     | 437       | 242,781    |
| 11,983     | 61            | 9,460     | 9,521     | 125     | 1,671     | 11,317     |
| 3,157      | 1,882         | 1,125     | 3,007     | 150     | —         | 3,157      |
| 16,927     | 2,493         | 2,251     | 4,744     | 493     | 262       | 5,498      |
| 3,018      | 715           | 2,303     | 3,018     | —       | —         | 3,018      |
| 58,181     | —             | 57,605    | 57,605    | 576     | —         | 58,181     |
| 90,783     | —             | 90,783    | 90,783    | —       | —         | 90,783     |
| 421,348    | 363,807       | 5,001     | 368,881   | 860     | 51,606    | 421,348    |
| 578,804    | 349,746       | 225,527   | 575,273   | 3,531   | —         | 578,804    |
| 676,988    | 179,382       | 23,793    | 589,469   | 5,894   | 81,625    | 676,988    |
| 579,363    | 2,696         | 570,758   | 573,894   | 5,469   | —         | 579,363    |
| 14,153,235 | 4,770,847     | 3,810,339 | 8,967,994 | 273,560 | 1,071,957 | 10,313,511 |

3) 政府管掌健保, 日雇労働者健保の「その他収入」は大部分が借入金である。

4) 国民年金の給付の大部分は福祉年金である。

5) 公務員の細分類中の「その他」は日本製鉄八幡共済組合, 旧令共済組合等である。