

季刊 社会保障研究

Vol. 22

Autumn 1986

No. 2

研究の窓

社会保障の再構築 小 山 路 男 86

特集：国際平和と社会保障

社会保障の地球政治経済学序説 関 寛 治 88

福祉世界の形成にむけて 神 川 正 彦 97

——「福祉学」と「平和学」の合流——

国際社会保障の一考察 平 石 長 久 107

移民労働者と社会政策 梶 田 孝 道 118

——国家類型と移民問題との関連をめぐって——

研究ノート

イギリス・コミュニティ・ワークの現在 武 田 文 祥 135

昭和60年度研究プロジェクト中間報告

研究課題Ⅳ「社会保障と住宅政策との関連に関する理論的・実証的研究」

固定資産の分布と在宅サービスの利用 村 上 雅 子 151

大都市高齢者世帯の住宅・住生活 山 崎 清 161

高齢者・障害者の住宅問題 野 村 歓 176

動 向

社会保障法判例 堀 勝 洋 186

研究の窓

社会保障の再構築

小山路男

いま、社会保障は全面的な再構築の時期にある。臨調路線の定着は、社会保障の見直しを必至とした。昭和58年の老人保健法、昭和59年の健康保険法改正、昭和60年の国民年金法改正による基礎年金の導入など、大規模な制度改革が毎年のように行われているが、そのいずれも従来の仕組みや考え方から大きく踏み出したものであった。

それは一言で表現すれば、各種制度の分立を前提としながら、制度間の財政調整を行うことによって、負担と給付の公平を図ることを目的としている。制度の統合ではなく一元化を図るというのが、これまでの手法であった。老人保健法は制度間の老人比率のアンバランスを是正しようとするものであったし、健康保険の本人9割給付はこれによって浮く財源を退職者医療に振り向けることで国民健保への国庫補助率を削減しようとしたのである。率直に言って、医療保険の改革は健保組合等の既存勢力から強く反撥を受けているし、退職者医療制度は当初の見込みを大きく下まわる効果しかあげえなかった。被用者保険の給付費は一時的には抑制されたものの、国民健保や老人医療費は依然として伸び続けている。老人保健法改正によって加入者按分率を差し当たり80%、次年度は100%とする政府法案も、激しい反対にさらされている。

年金についていえば、61年4月から実施された年金改革は画期的であった。しかし、基礎年金の導入によってすべての問題が解決されたわけではない。年金財政の長期的安定の立場から、支給開始年齢を65歳とすることが要請されているが、定年制との関係もあって引き下げ時期については未定である。また、報酬比例年金について計算方式は統一されたものの、各種年金制度の成熟度の差から保険料負担の不均衡があり、これをどう調整するのか。政府は昭和70年までに一元化を実現するとしているが、その具体化には大きな困難が予想されている。

人口の急激な高齢化と経済成長の低下に直面して、社会保障の見直しが叫ばれ

たのは昭和50年からであった。それは福祉元年とよばれた昭和48年の一連の改正、老人医療、健保・年金各法の改正が行き過ぎであり、これをそのまま将来に延長することは後代負担に耐えがたいとする憂慮から出たものであった。各審議会や懇談会等が頻繁に開かれ、それぞれの分野で長期的観点から問題提起が行われた。政党や労働組合、関係諸団体の意見も活発に発表された。しかもこの間に、財政状況は次第に悪化しつつあった。赤字国債が発行され始めたのは昭和50年であったが、それは雪だるまのように累積していった。「増税なき財政再建」を旗印とする臨調路線が定着し、昭和57年度から一般歳出についてゼロシーリング、マイナスシーリングが行われている。社会保障の制度改革は、このような財政危機のインパクトによって推進強化されたことは事実であり、財政再建の見地から政府は毎年その予算対策に苦慮しているのが現状である。

昭和60年になると、従来手がつけられていなかった福祉関係国庫補助金を8割から7割に引き下げる措置が取られ、さらに昭和61年度は生活保護は7割、それ以外の対人福祉サービスの負担割合は5割とし、昭和63年度までこの特例措置を続けることとされた。社会福祉もまた、全面的再構築にせまられている。

年金受給者の増加、高齢者の医療費の増大等、厚生省予算は毎年のように当然増、自然増が大きい。これをマイナスシーリングの枠内におさめるのは無理であることから、社会保障特別会計や福祉目的税が提案されてもいる。いずれにせよ、過去10年にわたって、社会保障の見直しが行われ、当面考えられる対策は出尽くした感がある。きびしい財政の中で、社会保障の再構築を行い、来るべき長寿社会に備えるのは容易ではない。ただこの場合、われわれは社会保障とはそもそも何かを問い直す必要があると思う。目まぐるしい状況の変化を、基本論として受け止めないと、学問的研究とはいえないのである。

(こやま・みちお 社会保障研究所長)

社会保障の地球政治経済学序説

関 寛 治

まえがき

福祉国家の危機が叫ばれるようになってからすでに久しい。一般に社会保障が十分にゆき渡った国が福祉国家であると考えられている。したがって福祉国家の危機は社会保障の危機でもあろう。いずれにせよ、社会保障をいっそう発展させる面での国家の能力が衰退してきている。この面での国家の解決能力が問題となるかぎり、国家そのものの問い直しを必要とするような危機であるといってもよい。

注目すべきことには、福祉国家の危機がいわれるようになったとき、対ソ脅威を強調して冷戦再開の必要性が声高く叫ばれるようになったときとは若干前者の方が早かったが、ほぼ同じ時期であったということである。社会保障の問題は平和と軍縮の問題とも密接に関係しているのである。しかしより具体的な形でいえば、その両者はどのようにからみあっているのだろうか。本稿はその点に従来とは若干異なった分析を行ってみることにしたい。そして筆者なりの結論を試験的に提起してみることとする。

I 国民国家の発展と社会体制

国民国家の発展は、日本の歴史的経験に照らしてみるかぎり、国際政治上における民族的自立の要求から出発していたことは明らかである¹⁾。西欧国際システムは17～19世紀の間に覇権国家の交代のサイクルを経験してきている²⁾。しかしどの

国が覇権国家であったときも、ほぼ一貫して植民地や従属国を作ってきた歴史である。それら地域の支配のうえに立って覇権国家中心の西欧の繁栄を維持し拡大しようとしてきたことも否定できない。非西欧地域での民族的自立がその必要性を自覚されはじめたのはそこに根源的理由がある。日本の明治維新は、非西欧世界で積極的に民族的自立を成功的に達成しえた最初の事例であった。日本が民族的自立に成功したという経験の伝達にはナショナリズムこそが世界システムを変容させる最強の要因であるという強烈な象徴的意味がそこにこめられていた。19世紀末から20世紀初頭にかけての日清・日露の両戦争に対する日本の勝利については、第二次大戦後、歴史家の間でこれら両戦争が侵略戦争ではなかったか、あるいは帝国主義戦争ではなかったかと問い直され、自省の意味をこめた議論も活発に行われてきた³⁾。しかしその半面戦前においてはむしろ日清・日露両戦争における日本の勝利を非西欧世界の民族的自立に向かったの新時代の開幕を告げるものとして捉えられる向きが強く強調されていた。戦後においてさえ非西欧地域では、このような捉え方のなお続いていることを否定することができないわけである。インドにおいて、中東において、東南アジアの一部においてさえそういったイメージは強かった。それら地域の自立への願望は、日本の事例からの学習によって強まったともいえる。もちろん東南アジア諸国では実際に太平洋戦争中、日本軍の占領を経験して日本が西欧帝国主義諸国とくらべて決して特別な解放者ではなかったと身をもって知った地域もあった。そこには日本に対する見

方の微妙なアンビバレンスがあるといってよい。こういった歴史の二面性のひだにまで深く立ち入った考察はどちらの立場の歴史家にとっても往々にして忘れがちであるだけに、とくにこの点を強調しておく必要がある。

戦前日本の民族的自立は富国強兵政策によって推し進められてきた。それは西欧列強の歩んできた国際政治の軌道から日本が深く学ぼうとした結果であることを誰もが否定できない。ここには日本がおかれた西欧国際システムの権力間関係のネットワークからの深い学習の努力があった。国際関係の面ではいわゆる最悪事態を想定した学習である。筆者はこのことを最悪事態学習ネットワークと呼び、そこに国際政治における権力政治学的・軍事戦略的契機的发展を見てとるべきだと主張し続けてきた⁴⁾。国内政治の面において、国家主義の必然的发展の側面が突出してくることがこの学習ネットワークの大きな特徴である。したがって、ここには消費者国家のイメージはほとんどない。生産者国家のイメージだけが突出して押し出されている。しかもそこには民族的自立を保障する軍国主義的国家への強い志向性もまた当初から根強く存在していた。生産者国家であり同時に軍事国家であるということになれば、この二つの目的を貫徹させるために、国民生活の保障が政策レベルでも取り入れられなければならない。たしかに戦前日本には女工哀史のような事例にことかかなかった。戦前日本の猛烈な搾取体系は、国際労働運動史のなかでも顕著な搾取の事例として問題になりえたほどのものであった。しかしその戦前の日本においてさえ戦争して強い軍隊を維持するためには、最低限の社会保障的給付を行わざるをえない側面があったことを否定できない。戦争中であってさえ強い軍隊、すなわち戦争継続能力を維持発展させる条件としての社会的総資本の必要があった。軍事的に傾斜する生産者国家であったがゆえに、ますます社会政策が必要となった理由である。そこではマルクスの資本の運動法則にもとづいた階級的な社会政策論でさえ社会的総資本の上に立つ国民的統合という枠組みに取り入れられてしまうことになる⁵⁾。軍国主義化が進行

して国家総力戦が唱道されるようになる。そういったなかでの社会政策的意味での社会保障の発展は十分ありうるわけである。動員された兵士の留守宅には、とくに農家の場合には学生による勤労動員型の援助が行われた。それは労働力の補完、補充的色彩が強かった。社会保障機能は戦争中の低下した農業生産力の回復という形で行われたのである。戦争末期にはこの形態もほとんど崩壊した。社会保障機能は農村でもまったく失われてしまった。戦後混乱期には農村中心のヤミ経済が栄えるようになる。このとき日本の社会政策もインフレーションのなかで事実上解体に近い状態となった。旧来のいわゆる恩給体系までが意味を喪失してしまったことのなかに、その解体状況は象徴的にあらわれている。

これらのことは、地球的規模の社会保障の成立条件として経済発展とそれを全体的に支える平和とが不可欠であることを明確に証明するものでさえあろう。また国家が存立するかぎり社会保障のミニマムな必要性があるが、その程度をめぐってはさまざまな争点もきびしく発展しうることであろう。もともと経済発展のパターンの如何を問うことと、国家の平和な生存条件の保障に対して保険をかけることとの二つの考え方があった。経済発展の条件と保険料とをめぐっては、常に論争が生み出されやすいのである。そういう社会的状況が常にあったといってよい。

社会保障の程度と型についての論争は、経済発展の条件についての論争と安全に対する保険料に関する論争とに密接な関係がある。

あまりにも卑俗な例であるが、戦争中日本で「欲しがりません勝つまでは!!」という軍事国家向けの標語的なスローガンが流行したことがあった。これは国の安全をかけた戦争の優先順位がすべての社会保障にくらべてまさっていることを強調したスローガンでもあった。また現代でも軍事費が聖域であるというとき同じような問題提起がなされているわけである。こういった主張は往々にしてあるのである。

たとえば現代のアメリカではいわゆるスターウォーズのための兵器として SDI 開発を推し進め

ようとする勢力がある。このことをあまりにも当然としている風潮に棹さす目的で、SDI 開発費用を計算して国民に軍縮への規範的予想を逆に知らしめるという試みさえ出てきている⁶⁾。それはアメリカのジョンズ・ホプキンス大学の高等国際問題大学院の報告書である。それによると西暦2020年までに弾道弾迎撃システムや宇宙基地からのレーザー兵器体系が完全配備されるという前提に立った場合、その費用は少なく見積もって6,700億ドルかかるという。ただしこれはアメリカとカナダの軍事施設と主要都市だけを、ソ連の現在のミサイル攻撃から守れると考えた場合に限られており、今後のソ連の対応的發展はないものと想定している。さらに西欧を現在のソ連のミサイルから防衛すると想定した場合、これには1,600億ドルかかるという。これだけの予算を市民の税金で調達するのに、現行税体系で計算すると年収が3万～5万ドルクラスで年間570ドル、2万～3万ドルクラスで260ドルの増税が10年間続く。また法人税は50%アップになる。つまりソ連がアメリカのSDI 開発に現在以上の軍拡で応えない場合でさえも、SDI 実現のためには総額6,700億ドル（約105兆円）かかり、アメリカ市民に平均570ドル（約9万円）の増税を強いることになるというのである。もしソ連がアメリカと対抗して何らかの方法を考え出せば、それだけの増税があってもSDI 計画は不可能なのだが、さてアメリカ市民はそれだけの負担に耐えて社会保障の方を我慢されますかという問題提起である。

もちろんペンタゴンは、公式推計は不可能だと称してこの報告を無視しようとしている。ソ連がアメリカのSDI 計画に何らかの対応をした場合をジョンズ・ホプキンス大学の報告が計算できていない以上、その報告の計算でさえ空中楼阁なのだからペンタゴンが公式推計不可能といったことには根拠がないわけではない。しかし現在の核軍拡が、およそ馬鹿げたものであることは社会保障の支出とちょっと比較してみるだけであまりにも明確になる。

社会保障の場合には軍拡と異なり、一つひとつの支出の効果はかなり明白である。ところが核軍

拡競争の出費は、結果として米ソの安全保障をますます喪失させてきたというのがこれまでの実際の歴史的経過であった⁷⁾。そこでレーガン大統領は次にはSDIを開発しようというのである。最近の日本のマイクロコンピュータによる技術をもすべてアメリカの核軍拡のために使わせてもらいたいという。それがレーガンの本音であろうが、同時にマイクロコンピュータ技術などの本質的部分はソ連に知られたくない。だからこそそれをSDI 開発体系の一部に組み込むことによって、スパイ防止法でしめくくろうというのではないか。スパイ防止法はSDI 計画につながっているのである。

国民国家が国内問題として社会保障体系を完備しようと努力してきた過去の歴史がいま大きな壁にぶつかろうとしている。それはSDI 計画にあるということである。社会保障の発展は少なくともその効果を明示的に示してきた。しかし軍拡については効果が逆であったということを忘れてはなるまい。もちろん社会保障についても、長寿化に伴う医療費の急増の問題など将来の社会保障を困難にするような別の諸要因がふえてきている。もしも社会保障を、軍事基地拡張による基地公害からの保障や、無制限の経済発展による環境破壊からの保障までをふくめて考えると天文学的数字となるだろう。その点から見ると、国鉄の赤字についても、日本の経済発展と並行して上昇した地価をそのまま新幹線建設費用に組み込んで経営上の採算を計算したことにその理由の一半を求めるべきであろう。そうした状況で国鉄が巨大赤字に当面したことも赤子の手をひねるように理解が容易である。

地価の上昇や公害問題を広く考えて国家の政策が作り出してきた社会保障上のあたらしい困難というふうに考えれば、国内問題についても国家はいま一見解決不能な難問に当面しているように思われる。しかしここではなお、過去の歴史からして社会保障問題は財政支出の増大で解決が一步一步なされてきたという費用効果計算的な見方が成り立つ。しかし国家の対外安全保障機能のための保険金額として軍拡競争の費用を算定すると、現

実にも保険金額を高めれば高めるほど逆に安全は低下してきて、今や保険金を換価して入手することの意味を喪失してしまったというのが実情に近い。第一、保険金の受け取り人自体、まったくいなくなるというのが、核時代において先進諸国を巻き込む戦争の実態なのではないのか。

国民国家の発展が、財政支出の増大による福祉国家化の方向で進んできていることは歴史的事実でもあった。しかし他方、西側同盟内の国民国家は覇権国家アメリカのネットワーク内で軍拡競争に協力している。対外的軍事費増強の圧力を古典的安全保障概念の強制的受け入れによって責任分担させられてきたわけである。とくに日本のように GNP 1% 枠内で対抗してきた国は、最近に至りこの政治的圧力をより強く受けざるをえない羽目におちいつている。日本経済の地球化が、いやでも日本国家に経済大国としての役割を古典的安全保障の枠内で果たさせようとする覇権国家側のイメージの強化を生み出している。

国民国家の発展パターンをいま資本主義か社会主義かで区別するとすれば、資本主義はどちらかというとい歴史的には生産者国家的発展であったといえる。消費者国家とか福祉国家とかは、生産者国家の生産性向上の結果として実現が可能になったわけである。これに対して社会主義国家はもともと分配の公正を要求することによって消費者国家・福祉国家化を目標とせざるをえなかった。しかし現実には生産性の向上がおくれたため福祉国家化の優先的選択にも歪みをもたらさざるをえなかった。

資本主義も社会主義も今や国家としては軍拡競争の重荷に耐えることがほとんど不可能になってきている。社会保障への増大する要求と軍拡経済とのきびしいトレード・オフ関係があまりにも明白になってきたわけである。よく経済政策は資本主義の方がうまく行ったといわれる。それは生産者国家としては自由経済システムの方がうまく機能したからにほかならなかった。しかし生産者国家がひとたび軍事国家化に向かって歩み出すと、生産性の向上がいつその軍事化のために用いられるようになる。その結果、社会保障の増大に

ブレーキがかかる。生産者国家は、もともと社会保障の増大による福祉国家化には根強く反対してきた。それだけに、軍事化への誘惑が強まってくるといっそう危険である。日本はとくに経済的能力が大きい。いったん軍事化にはずみがつけばその危険性も法外に大きくなる。もちろんこのことは国内的な社会保障問題の解決に生産者国家の生産性向上による経済的成長のメリットが利用されるのは難しいといっているわけではない。そのメリットを社会保障の拡大に用いることで軍拡競争ときびしいトレード・オフ関係にはいることこそがますます望ましくなっている。社会保障はもともと社会主義的要求であった。しかし資本主義的生産者国家では、社会福祉の拡大がありえないとするのは神話である。逆に生産者国家が成功したからこそ社会福祉の拡大深化も可能となってきた。今はこのことにこそ議論の焦点がしばらくられるべきではあるまいか。しかし他方、社会福祉の深化と拡大とが軍拡競争の激化のためいま不可能になってきている。また生産者国家の社会的インフラストラクチャー費用の通増が必然的である。そのため国内的にだけ見ても社会保障の増大にはブレーキがかかってきている。

国内・国外両方面にわたって国家の能力に関する問い直しが緊急に必要になってきているといわなければなるまい。

II 自由・平等・友愛と社会保障

すでに述べた如く資本主義はもともと、市場メカニズムのもとで生産者の創意を発揮させるシステムであった。資本主義が生産者国家であったことから資本家階級のような生産手段の所有者が、生産手段をもたない労働者階級の疎外を生み出すことになった。その結果、社会問題が発生した。このことは、マルクスの資本論による階級社会的分析によってもっとも明確な形で照らし出された現実でもあった。労働者階級の政党は資本家のみ自由ではなく労働者階級にも平等の分け前を要求した。労働者階級がこのような階級闘争的対応を示したことは近代国家発展の歴史的現実でもあ

る。資本主義のもとでは現に階級闘争の歴史にと欠かない。社会経済史的立場の歴史家を研究への情熱にかりたてたものは、このような視角からの歴史発展論にほかならなかった。

しかし近代国家の発展史を眺めてみるかぎり、政治的現実はいずれも複雑であった。資本家階級は労働者階級との間で、ゼロ・サム的ではなく、ノン・ゼロ・サムの関係⁹⁾にあることを理解するようになり、社会政策的対応を進展させるに至った。国家権力を通じたこのような対応は、ノン・ゼロ・サムの協力関係を制度化し、自由と平等との対立を友爱関係の制度化によって克服する道へとつながる。その際、ノン・ゼロ・サム関係を進展させた基盤としては、成長を先にする方がよいのか、あるいは分配を先にする方がよいのか。この対立が階級関係のなかでの争点となる。成長優先主義は、成長がなければ分配の公正も期しがたいという哲学を主張した。分配優先主義は分配の公正が保たれることではじめて成長も達成できると述べた。成長の低い段階でとくにその対立は激しかった。激しい対立は往々にしてゼロ・サムの関係を生み出しやすい。階級闘争も当然激烈であった。しかし、資本主義国家は成長優先主義を成功させた。その後で分配の公正化が福祉国家化を通してある程度まで実現された。こうして資本主義国家のなかでもノン・ゼロ・サムの友爱関係が進展するようになったというのが実情であった。かつて桑原武夫氏がフランス革命について述べたところを引用すれば、フランス革命は自由・平等・友爱をうたったが、その後友爱を忘れてしまったので西欧国家体制がうまくいかなかった。桑原氏はこう論じたのである⁹⁾。これはとくに西欧国家間関係で戦争が繰り返されてきたことを指すものとしての確な表現であろう。しかし、西欧国家の福祉国家化を通じたノン・ゼロ・サム関係の進展を見るかぎり、フランス革命後、西欧諸国のなかで部分的とはいえ、友爱関係を回復したと見るべきではないのか。国家の制度としての社会保障の発展が福祉国家化をもたらしたことの背景には自由・平等・友爱の実現が、タイム・ラグを伴いながら可能になったという意味がこめられている。

これに反して革命後の社会主義国家は、たしかに平等分配を優先順位としたことで革命初期の成長のめざましいスピードを生み出した。これはソ連邦や中華人民共和国の否定しがたい事実でもあった。しかし現実には平等分配が、その後必ずしも高成長にはつながらなくなった。成長の停滞によって自由な発展の妨げられる原因が作り出された。これが現代社会主義の現実である。

ここから見てとれる一般的論理を次の三点で修正する必要がある。第一に資本主義国家の福祉国家化は、覇権国家およびそれと同盟を結んだ発達した資本主義国（西側諸国）に限られる傾向があったこと、第二にそうでない資本主義国家の場合は、福祉国家化は軍事費による重圧がむしろ少なく経済だけを発展させた中立諸国（スカンジナビア諸国）に限られたこと、第三に覇権国家およびそれと同盟を結んだ西側諸国の間ではやはり軍事費の重圧の少なかった国ほど成長が速く、成長の果実を社会保障の拡大に回しうる余裕をもち残すようになったことが注目に値する。もちろんこれら三つの修正といっても大ざっぱにいった上での話であって、厳密にいうといっそう複雑な比較の論議を必要とする。

ただここで強調しておかなければならないことは、社会保障を十分発展させられなかった国、あるいは形の上では発展させたが、実質的にはおかれてしまった国を見ると、経済発展がうまくいかなかったという共通性以外に、軍拡競争の圧力が国内の軍事化をもたらして福祉国家化の妨げになってしまった第三世界諸国の例を多く見出すことができるのである。経済成長の失敗は社会主義の場合のみならず、資本主義的発展の場合にも分配の公正や社会保障の拡充の妨げとなったのである。ただ資本主義の場合には、覇権国家を中心にした一群の国家の間で成長優先が見事に成功したが、社会主義の場合にはほとんど例外なく成長が停滞状態におちいったということなのである。ある意味でこのことは不思議でないことかもしれない。社会主義はもともと分配を公正にするような社会制度を作れば成長のことなどそれほど考える必要はないような発展段階を意味しているはずだった

からである。これに反して資本主義は、なお成長を続けなければならないという成長優先主義の段階のものであった。こういった原理的面で資本主義と社会主義との区別は、現実の発展ではむしろ裏切られたとさえいってよかった。たとえばロシア革命は発達した資本主義国で起こったわけではなかった。スターリンの述べたように世界資本主義のもっとも弱い環でそれは起こったのである。中国革命もまた資本主義的発展段階に全面的にははいっていないような封建的な半植民地的従属国で起こった。第二次大戦後の社会主義国家を見る限り、これから高成長を狙わなければ分配の公正も保障されず、社会保障も国家的レベルで制度化が難しいような前資本主義段階の国が圧倒的に多い。

むしろ発達した資本主義国家は、高成長のあとで、あるいは高成長からわずかのタイム・ラグを伴って社会保障をしだいに完備させていったともいえる。もちろんこのことは社会保障の制度化が資本主義国家のなかで経済の自動的発展の結果起こったということを意味するわけではない。経済外的な政治的力学が制度化の軌道を決定したのである。すなわち資本主義の胎内において社会主義政党の真の政治的成長が見られた単純な階級闘争ではなく、それをより高次の制度化レベルの政治のなかへと結晶させていく政治的能力の発展があった。そのような見方をとるとき経済的発展に対して政治的発展という概念が抽出されるようになる。すなわち政治的発展の政治学は、国家が社会的諸問題を解決していけるようになる制度化そのものの発展の政治学である。制度化の政治学の背後にはノン・ゼロ・サム・ゲーム的な合理的取引能力の成長を示すような、階級的対立パターンの変化が見られる。またそれを可能にするような経済的成長の成功もあった。これは資本主義国家内における現実の社会主義化にほかならない。その意味で福祉国家は資本主義国家の枠内にありながら資本主義と社会主義の混合体制とも呼ばれるものになってきている。いわゆる連合政権の成立してきた背景を調べてみると、現実において一方に資本主義的成長、他方に社会主義的分配という混

合と相互浸透との形態が基礎になっていることがはっきりする。

その際、混合体制のノン・ゼロ・サム関係に脅威を与えるものはいったい何か、それこそ資本主義と社会主義との間の国家的対立にほかならない。国内の階級対立が国家という制度のヘゲモニーのもとでノン・ゼロ・サム関係にはいったのに反し、国家間関係では軍事力をもった主権国家の間の関係は原則としてゼロ・サムの的であった。そこには主権の発動としての戦争そのものを制度化してきた歴史があるからである。そういった歴史のなかの主権国家間ネットワークでは、最悪事態学習を通してゼロ・サムの対立関係を本質的に内在化させるという特徴がある。それをホブズの狼と狼との間の関係で比喩するのは、むしろ人間関係の哲学としては特異性ある極限的ケースの法外な一般化であろう。国家間関係という特異性の方が、人間関係のより広汎な一般的ケースのなかでは極限的学習ネットワークとして理解されるべきである。しかし人間関係の学習ネットワークでは最悪事態学習ネットワーク以外に、よりよい事態の学習ネットワークが発展してもまったく不思議ではない。そのような複合的ネットワークのなかで、将来どのような種類のネットワークが支配的になるかということこそ、地球的規模の国際システムの変容や発展、したがって国家制度の変容や発展にとってはより重大な問いかけになるのではないだろうか。

しかし旧来の国際システムでは、あきらかに最悪事態学習ネットワークの方が優越していた。ひとたび国内のノン・ゼロ・サム関係も国外のこのネットワークのなかに取り込まれると、ノン・ゼロ・サムの協力関係に大きなひびがはいることになりがちであった。連合政権成立の条件、あるいは連合政権崩壊の条件などを見ると、このような国外のネットワークの国内への浸透が深刻な意味をもちうるようなケースが多かった。今なお国際政治からの圧力のもとで往々にしてこのようなケースが起こりうるわけである。たとえば日本において社会党に対して安保政策を修正しないかぎり、政権をとれないと政府与党側が主張する。そ

こには複合的ネットワークのなかで国際的ネットワークからの強い影響を見てとることができる。60年安保にせよ、70年安保にせよ、国のあり方をゆり動かすような政治的激動があった。

最悪事態学習の常態化した国際政治ネットワークは、この意味で福祉国家化をゆり動かすような要因にもなりうる。軍事費を聖域とする予算配分においては、国家安全保障は国内ネットワークから切りはなされて正当化されてきた。現実においては軍事費の増大が社会保障費への最大の圧迫要因である。しかしその問題は重大な争点の外に出されて主要争点からはずされてしまっている。

経済界は、概してその問題にふれたがらないか、あるいはふれてもあまり重要視しないという傾向が長く続いてきた。

たしかに日本社会党のように、政府の外側にあって国家による社会保障費の増大に向けての圧力をかけてきた政党がある。しかし日本社会党はほとんど一貫して政権をとっていない。このような日本国家の特性は、日本社会党が平和憲法の擁護を主張し続けてきた政党であったことと無関係ではない。国際政治の最悪事態学習ネットワークでは日本の平和憲法の原則はタテマエ上はともかく実質的には認められなかったのである。

このような点から見ると、日本の非核三原則をめぐる現実の政治は、国際政治の複合的ネットワークのなかで同じような問いかけを別の形で再び提出しているように思われる。ニュージーランドのロンギ首相のアメリカの核艦船入港拒否の問題は、日本の場合と比較して国際政治システムの変容についてのあたらしい問いかけにもなっている。これまで日本の場合には一時寄港は核持ち込みではないから非核三原則にふれていないという主張と、核兵器があるかないか、はっきりさせないというのがアメリカの方針であるから、それにしたがって日本政府もまたアメリカにあえてそのことを問わないという主張とのどちらかが日本の政策として強制されようとしていた。ニュージーランドの新政策の結果、日本の事例もこれまでの継続ではとうていおさまらないというあたらしい状況が国際政治のなかに出現してくるかもしれない。

国際政治の複合的ネットワークのなかで国際システムの変容を確認するためには今後ニュージーランドの政策の影響力の如何が深刻に見守られることになるだろう。

核軍拡競争は国際政治のゼロ・サム・ゲーム的ネットワークの必然的發展形態として把握できる。核軍拡競争のなかでの核戦略の發展形態自体が、そのような固有の性格を保持し続けている。その象徴的でかつ代表的な例が、いわゆる MAD (Mutual Assured Destruction) 戦略から NUTS (Nuclear Utilization Strategy) を経て DEAD (Destruction Entrusted Automatic Device) に至る核戦略のブラック・ユーモア的表現のなかによくあらわれている。いうまでもなく MAD とは1950年代の核抑止戦略の延長線上にあり、レーガンによる核戦争に勝ち抜く戦略は NUTS の一形態にほかならない。また DEAD は、古くはハーマン・カーンが世界終末機械 (Doomsday Machine) として予言したものにはほかならない。そして SDI 自体が、科学技術の発達の結果であるとはいえ、この DEAD 段階に対応したスターウォーズ計画の一変種として提唱されているわけである¹⁰⁾。

ここまでくると、フランス革命の自由・平等・友愛のうちの最後の友愛は国際政治のネットワークのなかではなお実現されていないことがあまりにもはっきりと示されている。SDI 開発のための軍拡競争の激化が、国家安全保障の聖域として予算案の争点からはずされるとすれば、そのとき社会保障への支出はアメリカにおいて、またその同盟国においても大打撃を与えられることになるだろう。このとき問われるべき問題はいったい何なのだろうか。

III 安全保障と社会保障のグローバルな發展

安全保障と社会保障とを国別に發展させるには大きな壁がある。資本主義的發展で經濟成長に優先順位をおく場合、分配の公正と社会保障の制度化とについても、タイム・ラグをもって実現した例にはこと欠かない。しかし、資本主義的發展の場合には軍事化した第三世界の国々で大きな限界

にぶつかっている例が多い。フィリピンやニカラグアなどはその代表的ケースであろう。そしてこれらの事例のほとんどが国際政治上で最悪事態学習ネットワークの最底辺におかれている。フィリピンやニカラグアの例は、いわゆる周辺部国際紛争をもろに経験した事例であるといっていよい。かつては朝鮮やヴェトナムもそうであった。そして朝鮮やヴェトナムはなおその後遺症に悩んでいる。朝鮮半島には今やっと解決に向かっての燭光が灯りはじめたというのが実情であろう。そしてヴェトナムにおいても、あたらしい光がやがて灯ることになるであろう。

ここで注目すべきことは、国際的な紛争の中心が50年代から60年代にかけてはアジア地域の周辺部に集中していたことである。これは中国革命の影響力が旧来の国際政治のネットワークに大きな攪乱を及ぼしたと無関係ではなかったためである。ところが70年代からは、国際紛争の中心が中東地域やアフリカへと移り、80年代にはそれがさらに中米というアメリカの古くからの勢力下にあった周辺部へと移行してきている¹¹⁾。このような国際システムの変容を、覇権国家交代論との関係で見るとき、あたらしい国際政治に対する見方が出てくることになる。すなわち、50年代に国際紛争の激しい展開が起こったのはアジアであった。しかし日本経済の地球化と中国外交の成熟という二つの要素によってアジア太平洋時代に向かったのあたらしいネットワークが発展し始めた¹²⁾。

そのなかにはいうまでもなく、いわゆる NICs 諸国もふくまれている。日本経済の地球化全体のなかで眺めると旧来の周辺地域の発展に対しても、これまでとはちがったもう一つの見方が可能になる。資本主義的発展は成長優先主義をとる。そのなかでもっとも顕著なのが日本の発展で、そこでは経済構造の高次化というあたらしい要因の導入が突出していた。いわゆる軽工業化から重工業化を経て、知識情報産業化へといった経済構造の変容のなかで一貫してハイ・サイエンスおよびハイ・テクノロジー時代へ向かっての自己転身のあとをたどることができる。いわゆる周辺部紛争でも、分業形態の静態的な永続化をそこに見る必要

はまったくなくなっているというのが実情である。もともと日本経済の発展そのものが日本国内での周辺部問題の解決へ向かっての一步を進めてきたという歴史をもっている。いわゆる地方の時代の到来も、そのことを明白に示している。もちろん日本海側諸都市が東海道メガロポリス側に比して周辺化してきている事実を否定できるものではない。たしかに日本と世界では南と北とが逆になっているが、これが日本国内のミニ南北問題を生み出している根源である。国内におけるゼロ・サム的対立の時代が終わったことははっきりしている。政治も多元化したので革新側の争点も弱まった。しかしひとたび国際政治に目を移すとそういった結論を下すのは早すぎる。日本経済の地球化がアジア太平洋時代の到来の引き金になったことはたしかである。アジア太平洋圏での紛争解決を容易にしつつあるのも、そのきっかけを作ったのは日本経済の発展という牽引力である。しかし他方、核軍拡競争の中心舞台は、ヨーロッパからむしろアジア太平洋地域へと移行してきている。ここに日本経済の地球化が生み出したあたらしい状況がある。これに対して日本から今後いかなる政策を採用すべきかがいろいろと議論されている。しかしなお決め手がないというのが実情であろう。日本が国内で社会保障を拡大深化させてきたこれまでの歴史をかえりみると、グローバルな次のレベルの発展とは何かについて今ふたたび問い直してみることが必要であろう。それは日本が過去に産業構造を高度化させてきた先端投資の歴史に目を向けることである。また、現在の先端投資とは何かについて安全保障と社会保障の拡大との関連で問い直してみることであろう。それは決して SDI 開発との関連で先端投資とは何かについて考えることではない。SDI に代わるもうひとつの先端投資を考えることである。SDI の開発のネットワークを圧倒するようなもうひとつのネットワークを構想することでもあろう。

結論的にいえば将来の安全保障や社会福祉、そして公正な分配を保障しうるような次の高度成長の型を発見することこそが緊急の課題となってきたというわけである。

これまでの歴史的経験からいえばこうなる。最良事態の相互学習を可能とするようなあたらしいネットワークの確立とそのインフラストラクチャーの整備とが緊急の課題なのである。まず第一にその内容の問題がある。次にそのテクノロジーの問題がある。最後にその複合的ネットワークの全体的構造およびそのモデルの問題もある。

いうまでもなく、第一のものは人々の健康長寿を全面的に発展させるようなハイ・サイエンスとハイ・テクノロジーの発展にかけられる。旧来の医学とは異なるより予防医学的色彩の濃い健康長寿学の発展は、もちろんあたらしいバイオテクノロジーや生命科学の発展をも基礎としなければなるまい。それらのものは全体的にあたらしい価値観によって再編成されるべきなのである。社会的健康長寿ということになれば環境保全とか紛争解決のような学問も必要である。それとの関係で、平和学のいっそうの発展も制度化される必要がある。

第二のテクノロジーの問題では SDI に使われるようなマイクロ・コンピューター関係のテクノロジーを、あたらしい価値を創造するコンピューター・ネットワーク化のテクノロジーでおきかえることが中心的課題となる。それはたとえば健康長寿という価値を創造するようなネットワーク化である。また平和という価値を実践的に創造するネットワーク化でもある。いわゆる VAN (Value Added Network) の特別な形のものの発展が望まれていることは明白であろう。それらが地域的な規模のあたらしい大学やシンクタンクを中心として発展することも十分考えられよう。そこでは LAN (Local Area Network) のあたらしい形のものが出てくる可能性があるのである。LAN は場合によると世界にくり出された平和の船のネットワークとも結合するかもしれない。そういう形の地球的規模の複合的ネットワークも十分成立しうる。もしそういうことになれば、アメリカ平和運動の最近の有名なスローガン「地球的に考え地域から行動を (Think Globally Act Locally)」の内容にもっとも合致したものになるかもしれない¹³⁾。最新のコンピューター・ネットワークに支えられて、あたらしい価値ある情報をつけ加えていくような無限のプロセスが創造できないものか。それがもし可能になれば、それはもうひとつの SDI といってもよいのではないか。

第三にこのような複合的ネットワークのダイナ

ミックな全容をどう捉えるかという問題がわれわれの前には残されている。それは一見いちじるしく複雑な問いと答えの連鎖から成るように思われるかもしれない。しかし結論だけ述べるのはいたって簡単である。グローバルな軍拡競争をストップさせて、グローバルなノン・ゼロ・サム的協力関係を発展させるにはどうしたらよいか。あらたな成長で、グローバル・テーク・オフ (Global Take Off) 時代を創出すればよいのではないか¹⁴⁾。そのときはじめてグローバルな安全保障と社会保障との発展のインフラストラクチャーをも整備することができよう。今やそういった結論に要約されるように思われるのである。

注

- 1) たとえば、岡義武『近代日本政治史 I』創文社、1964年、参照。
- 2) Robert Gilpin, *War and Change in World System*, 1981, Princeton Univ. Press.
- 3) とくに歴史学研究会 (いわゆる歴研) 系の論争・著作のなかでそれはとくに突出していた。
- 4) Hiroharu Seki, *Japan in the Global Transformation Process*, *IPSHU papers*, No. 13, 1984, Institute for Peace Science, Hiroshima University.
- 5) 第二次大戦中の大河内社会政策論はその代表的事例である。高島通教思想の科学編集委員会「転向」(上) 所収論文参照。
- 6) さしあたり朝日新聞 (1986年7月24日付)。
- 7) ダニエル・デュードニー、山田経三訳『平和のための地政学、地球規模での安全保障』明石書房、1986年。
- 8) 数学的ゲームの理論は本質的にはゼロ・サム・ゲーム的方向性が強いが、そのなかでノン・ゼロ・サム・ゲームを論じ、理論自体の不完全性に時折言及されている。たとえば「囚人のジレンマ」がそれである。ラバポート『現代の戦争と平和の理論』岩波新書、1969年、参照。
- 9) 桑原武夫「自由・平等・友愛と現代世界」(『世界』1981年1月号所収)。
- 10) ダニエル・デュードニー (山田経三訳)『平和のための地政学』(明石書房、1986年)の中の筆者による序文参照。
- 11) Hiroharu Seki, "The Asia Pacific in the Global Transformation," Institute for Oriental Culture, Univ. of Tokyo, 1987, forthcoming.
- 12) 拙稿「ロン・ヤス現象」オリジン出版センター、1985年。
- 13) 月刊『非核自治体通信』は、1985年7月1日発行の第5号より Think Globally Act Locally を掲げるようになったが、これはもともと、アメリカの平和運動 COPRED が生み出した言葉である。
- 14) グローバル・テーク・オフはロストウのテーク・オフ理論を地球的規模で再構成し直すための基礎概念である。ロストウ的テーク・オフについては、W. W. Rostow, *Stages of Economic Growth*, Cambridge Univ. Press, 1960.

(せき・ひろはる 東京大学教授)

福祉世界の形成にむけて

——「福祉学」と「平和学」の合流——

神 川 正 彦

まえがき

——国際平和年にあたって社会福祉を考える——

今年国際平和年にあたって、社会福祉と国際平和との関係についてふかく考えてみることは、極めて大切なことと思われる。国際平和と社会福祉ないし社会保障とがふかく関係し合うことは、なんらかの形で一般的に受けとめられてはいるにしても、とかく別々に論じられるのが普通の傾向であるといつてよいであろう。平和や福祉についてそれぞれ別個に大いに論じられつづけているが、両者をふかく関係づけて同じ比重で論じられることは案外に少ないのではなかろうか。とすれば、この国際平和年をそれこそひとつの契機として、今後21世紀へとますますふかく両者を関連づけて考えていく出発点にしようとすれば、それは極めてのぞましいことといわねばなるまい。

「戦争がおこれば、それこそ福祉どころではない」と、みんな直観的にわかっている。だが直観的にわかっている状態に素朴によりかかっていると、実はかえって基本的問題を取り逃がしてしまうことがある。つまり、「戦争さえおきなければ」という形で、むしろそこだけに安住してしまう陥穽におちないともかぎらない。みんなに直観的にわかっている状態というのは、その意味でかえって、身の回りのことだけにとらわれてしまう危険性をもはらんでいるのである。たしかに「戦争がおこれば、それこそ福祉どころではない」ということは、ある意味で正しい。しかしそれだからといって、「戦争さえおきなければ」ということで、

平和の問題ぬきで福祉の問題にだけかかわってればそれでよいかということ、そうはならない。むしろ「戦争がおこらなくても」という状況こそ、かえって注目しなければならない状況なのであり、それゆえにこそ平和と福祉の問題とは本来別々に論じることができないような課題なのである。それがなぜかある程度の答えを与えうれば、本論考の役割のひとつは果たされることとなろう。

今日周知のように、「平和学」というものが、ポスト・ヒロシマの課題を受けて、60年代半ばから、それこそ目をみはるようなひろがりを見せてきた¹⁾。いうまでもなく、ポスト・ヒロシマの課題とは、人類の〈種としての絶滅〉が可能となった歴史的状況においていかに人類が生きつづけることができるかという問いである。このような切実な課題に対応することが時代の要請としてふかく求められたがゆえに、「平和学」への期待がはげしく燃え上がった。だが現実の国際政治は依然として人類の絶滅への可能性をかえってかきたてるかのように、核兵器をはじめ諸軍備の増強に憂き身をやつしている。「平和学」に対する燃えるような期待もそのような巨大な動きにはあまりにも無力だといわねばならない。だがそれはある意味では当然なのではなかろうか。「平和学」というひとつの学問の努力などで解決されるような課題なら、なにもポスト・ヒロシマの課題と特記される必要などないからである。その意味で「平和学」と相携えて求められねばならぬ、もうひとつの大きな学的営為こそ、「福祉学」といわねばならない。「平和学」と「福祉学」の相互連携が切に求められねばならないゆえなのである。

人類が自らの生き方をミュトス(神話)に造形して言語表現を与えて以来、いろいろな形でその克服を求めてきながら、いまだすこしも克服していない3大事態があるとよくいわれる。戦争、飢餓、病死である。この3大事態のうち、前一者と後二者とのあいだには大きな相違があることに注目しなければならない。戦争は、たしかにその克服が求められてきたが、実際は今日に至るまである意味では常に逆に讃美され〈正義の戦〉や〈聖戦〉としてたえず唱導されてきているのである。飢餓と疫病についてはもちろんそのようなことはない。にもかかわらず、いまだ飢餓や病死を克服する可能性さえついていないのである。たしかに病死については、特定の地域の人口が半分に減るような疫病は克服しえたようにみえるが、飢餓のほうはむしろより大きな脅威となって全人類の5分の1ぐらいの人口に直接の影響を与えており、むしろ見通しはくらい。とすれば、この2つの基本事態に本質的にかかわるものが福祉であるとすれば、いかに「福祉学」が全人類的に求められねばならないかはいくまでもない。そして戦争にふかくかかわるものが平和であるとすれば、この意味だけにおいても、「福祉学」と「平和学」とが連携して求められねば、3大事態に対応することなど本来できない相談であろう。以上のような要請がどれほどの内実をそなえねばならないかに注目して、そのひらく展望を描くのが、本論考の目指すもの、「福祉世界の形成にむけて」と題されるゆえんである。

I 〈場の倫理〉への〈開眼〉

——福祉と平和を考える基本視点——

福祉と平和とが本来的に別々に語ることができないのは、私の考え方からすれば、その倫理的ないし思想的基礎がまったく同じだからにほかならない。そのような基礎を私は〈場の倫理〉とよぶことにしている。それは要するに基本的に〈主体の倫理〉に対するものである。〈主体の倫理〉から〈場の倫理〉への転換はなにもいまにはじまったことではなく、ヨーロッパ19世紀〈近代〉の真

っ只中でおこなわれていた。それは今日すではっきりとした様相を示している²⁾。その導火線はすでに18世紀の啓蒙思想によって火を点じられていた。その点を典型的に描き出しているものとして、私はよくヴォルテール『哲学辞典』の戦争の項の次のような陳述をあげることにしている。

「おお、ブルダルー(17世紀の説教家)、なんじは人間の罪深さについては、たいへんまずいがお説教をしてくれた！ しかし、いろいろなやり方ですこのさまざまな殺人、この略奪、この強奪、世界を荒廃させるこの大きな狂気については、少しも説教しはしなかった。あらゆる時代のあらゆる場所でなされた悪事をよせあつめても、ただ一度の戦争がひきおこす害悪におよびはしないのだ。魂のあわれな医者よ、なんじは針のさしたあとなんかについては1時間以上もわめき叫んでいるが、われわれの身を千々にひき裂くこの病気についてはなにごともいわない。道德家ぶる哲学者たちよ、なんじらの書物をことごとく焼きすてたまえ。わずかな人の気まぐれが、われわれの無数の同胞を誠実に虐殺してくれるかぎり、英雄主義に供される人類の一部は、全自然のなかで最も醜悪なものであろう³⁾。道德家ぶる哲学者が求める〈英雄主義〉は18世紀において文字どおり〈主体の倫理〉に結晶しているということができよう。それは簡潔に言えば、自らの自律的な決定にすべてをゆだね、それにともなう責任を全面的に自らに背負い込む、あのいわゆる〈カント的〉な倫理にほかならない。M・ヴェーバーがこのような倫理をくしくも「英雄倫理」と称していることは、まさに核心をついているというべきであろう。しかしそれはなにもヨーロッパ〈近代〉にかぎったわけではない。ヴォルテールの声に相和するかのよう、現在人類の絶滅を強烈に警告するA・ケストラーは、もっとはっきりとしかも全面的に次のように述べている。やや長いが、これこそ〈場の倫理〉を直截に語ったものとして記しておきたい。

「文明の夜明けからこのかた、世の中には才気あふれる改革者たちがひきもきらず登場してきた。ヘブライの予言者、ギリシアの哲学者、中国の賢人、インドの神秘家、キリスト教の聖人、フラン

スのヒューマニスト、イギリスの功利主義者、ドイツの道德家、アメリカの実用主義者、ヒンドゥー教の平和主義者。かれらはこぞって戦争を暴力を非難し、人間の善性に訴えてきた。しかしその努力は実っていない。……その原因は人類にかくのごとき悲惨な歴史を強要し、しかも人類に過去を自省する機会を与えず、その存続を危いものに行っている根本原因を、これら改革者たちが見誤ってきたからにほかならない。かれらの基本的誤信はすべての非を人間のエゴ、貪欲、そして確たる証拠もない人間の〈破壊性〉とやらに押しつけることにある。……嫉妬深い神、王、国家、あるいは政治組織への没我的忠誠により虐殺されたおびただしい数の人間。それに比べれば、個人的動機の犯罪が演じる役割などとるにたらない。いかなる歴史家も、それは否定すまい。カリギュラの犯罪も、トルケマードがもたらした荒廃にくらべれば顔色なしだ。……異教徒たちは〈不滅の魂〉のために、怒りのうちにではなく悲しみのうちに拷問にかけられ、火あぶりにされた。ロシアや中国の肅清は、人類に無階級社会の黄金時代をもたらすための社会衛生の実施だと称された。ガス室も火葬炉も、別の種類の黄金時代の到来のために仕組まれたものである。くりかえして言おう。人類の全歴史を通じ、旗、カリスマ、信仰、政治的信条への自己超越的献身により殺害された人間の数をおもえば、過度の個人的自己主張がひきおこした破壊行為など、量的に無視しうるほど小さい。人間はこれまでつねにそうであったが、すすんで人殺しもするかかわりに善事、悪事、あるいはまったく気まぐれな大義名分のために、喜んで自らの命を絶ったりもする。自己超越に向かわせる衝動の存在をこれほど明白に物語るものが、いったいほかにあるだろうか。人間の悲劇はその攻撃性からではなく、超人格的な理想への献身から生まれるのだ。過度の個人的自己主張からではない。人類が有する統合傾向の不調からである。われわれは史実が教えるこのパラドックスから目をそむけることはできない」⁴⁾。ここでは、もろもろの理想や大義名分に自己超越的に献身する「英雄倫理」がむしろいかに戦争や暴虐をもたらすかというパ

ラドックスに誠実に注目している。このような〈英雄倫理〉に根本的に対立するものが、〈場の倫理〉にほかならぬ。

〈場の倫理〉とは、要するに、身の回りの状況との関係を切り離して、われわれの行為や心情の良さを語ることは許されないという倫理の見方である。それゆえ、一見すると、〈場の倫理〉は、すべてを身の回りの状況のせいにするような、身勝手に、ある意味では非道德的な見方のようにみなされがちである。たしかに、没我的な献身や英雄的な決断を説く、旧来の宗教的倫理的な諸々の教説からすれば、〈場の倫理〉は一見反宗教的であり反道德的であるかのようにみえるかもしれない。だが、もはやA・ケストラーを引用するまでもなく、旧来の教説が場を超越した理想や大義名分を説くことによって、いかに大きな荒廃をもたらして今日にいたったかは、もはやいうまでもない。本来なら〈場の倫理〉こそが実はもっとも強烈な倫理だといわねばならず、だからこそヘブライの予言者からアメリカの実用主義者まで、そのきびしさから目をそむけてむしろ現実妥協するような主体的権威に依拠する教説をぬり上げてきたのではなかろうか。

〈場の倫理〉の基本命題は、主体との関係で集約するとき、私は端的に次のように示すことにしている。「悪い世界体系のなかに良い国家社会は存在せず、悪い国家社会のなかに良い人間主体は存在しない」。このような否定形によってしか定式化しえないところに、なぜ今日まで〈場の倫理〉を自覚的に説くことが回避されてきたかのゆえんがひそんでいる。古来宗教や哲学の教説は極めて肯定的に最高存在者、最高善、絶対者、完全、理想、正義などを、場から超越して説いてきた。だがそれゆえにこそ、かような超越的〈真理〉を実現する段になると、それぞれの現実の場を徹底的に利用するので、現実の場においてはかえって逆に〈神々の戦い〉の場になってしまう。もちろん今日においても、この地球世界に存在する国家は自らを〈良い国家〉であるかのように大義名分を高らかに語り、宗教や思想そして科学技術もイデオロギーとしてそれに和しつづけている。それ

は今日のもっとも強烈な信仰こそが〈ナショナリズム〉であるからにはほかならない。ナショナリズムとは〈国家主体の倫理〉なのである。ここに依然としてヴォルテールやA・ケストラーの教説が少しも生かされていないゆえんが存している。その意味において〈場の倫理〉を実践し実現していくことは極めてきびしいものであるとともに、それ以外には平和と福祉を考えるいかなる思想的基礎もないことに、われわれははっきりと目覚めなければならないときにすでにきているのではなからうか。

〈場の倫理〉が否定形においてしかその基本命題を示しえないゆえんは、今日人類が自らの生存のパラドックスに直面したからにはほかならない。いま〈良い国家社会〉が存在すると仮定してみる。とすると、そのような良い国家社会が存在する世界の場が道徳的ではないのに、一国だけで道徳的な良い社会があることとなる。だがかかる状況のもとで一國ひとり良い社会だということはいったいどういうことなのであろうか。ここにはっきりと〈主体の倫理のパラドックス〉がある。今日普通の感覚をもっているひとで、現在の世界体系が道徳的ないしは一般的に〈良い国際体系〉であると認めることがはたしてできようか。だからこそ今日「平和学」が懸命に「正しい世界秩序」のモデルを求めて、これまでの戦争主体の国際体系の変革を希求するゆえんがある。それは同時に、〈場の倫理〉がきびしく自らの基本命題を否定形においてしか示しえないゆえんでもある。だがむしろそれゆえにこそ、実践的な立場に立つとき、〈場の倫理〉の実践は一挙にわれわれの前に根本的な展望をひらく。

われわれひとりひとりが生きる場はそれぞれの現場にはほかならないが、場は〈開かれた場〉でなければならないかぎり、ひとつひとつひろげられて結局地球世界にまで押しひろげられていき、人類の生存そのものとふかくなかわらざるをえない。そこでは限りない他者と出会わねばならないと同時に、〈場の倫理〉の実践の場が人類との共生の場としてひらかれねばならない。世界システムの視点に立って考えることが、本来的に要請され

ているわけである⁵⁾。かくして、よりよい世界システムへの希求は、結局は、2つに集約することができると考えられる。私は、よりよい世界の形成の2つの中心として、「平和世界」と「福祉世界」と総括しうるものをはっきりとしたイメージとして造形しようとする。それゆえに、この2つの世界の形成に対応する学的な営為として、当然「平和学」と「福祉学」とが文字どおり〈場の倫理〉の実践のために求められねばならない。このように解するとき、今日「福祉学」というものが「平和学」と対比して、なにか消極的に小さくまとめられすぎてはいないかと思わずにはいられない。

II 「福祉学」の地球規模での確立を求めて ——「平和学」の在り方と対応しつつ——

福祉と平和を考える基本視点が〈場の倫理〉以外にはありえないと考えられるとき、福祉と平和の探究と実践がいかにきびしい課題であるかは、もはやいうまでもないであろう。それは要するに、人類にとっての過去の偉大な宗教的ないし哲学的教説が実は常に肯定的に高い真理や倫理を唱導することを求めて、かえって理想と現実の二元的分裂をむしろ当然なものと容認してきたことに、はっきりと批判の矢をはなたねばならないからである。それゆえに、A・ケストラーも述べるように、人類は大きなパラドックスに直面してきたわけである。だが、そのようなパラドックスにはっきりと目覚めることによって始めて、〈場の倫理〉への「開眼」が可能となるのではなからうか。その点で、70年代以来、世界的規模で「平和学」の探究と実践の輪がひろげられていることに、ひとつの希望の灯がともされているといっても過言ではない。そこでまず「平和学」の在り方をひとつの反省の手がかりとして問題の糸をたぐりよせてみよう。

私は「平和学」が地球規模で強力に求められ、ひとつの大きな学的営為として制度化されるにいたったことは、もちろん今日のポスト・ヒロシマの時代要請によるのは当然なことであるが、基本

的には「平和」概念を狭義からむしろ広義にうちかためることによって、われわれの「平和」にかかわる態度を根本的に変えることを求めたからではないかと考える⁶⁾。普通「平和」というものを「戦争のない状態」(nonwar)と狭義に解し、それ以外の「平和」をどこまでも理想にすぎないとみなしている。だがこのような考え方だけに従っていたら、決して「平和学」が地球規模で求められることはできなかったと思われる。実際国際政治学は「戦争と平和の研究」として誕生したのであり、したがって平和の探究は国際政治学の誕生とともにあった。しかし国際政治学では平和とは戦争のない状態であり、戦争が国際政治のリアリティーなのであり、〈ノン・ウォー〉以外の平和はユートピアないしは理想にすぎないとみなされてきた。このような狭義の平和概念に依拠しているかぎり、どうして「平和学」の全面的な探究が可能であろうか。

ところで、戦争とは「直接的暴力」にほかならないので、そのような狭い規定から目を転じ、直接的暴力でない、もっと広い意味での暴力というものの関係から平和を考えてみたらどうなるか。それをJ・ガルトゥングは〈構造的暴力〉という概念で示し、そのような暴力のない状態を平和と考えることによって、極めて広い視野から平和を求める道をひらいた。このような広義で平和を考えようとすることは、この地球世界においては、「平和のない状態」(peacelessness)がむしろ常態であることを認めることにほかならない。つまり地球世界そのものが「平和のない状態」だという意味で、どこまでも否定形によって考えることが基本的な前提とならざるをえない。このような考え方こそ〈場の倫理〉の基本的視点とはっきりつらなるものであり、そこに「平和学」の思想的基礎がはっきりとうちかためられたということが出来る。平和というものを「戦争のない状態」というような狭い考え方にたっていたら、どうして平和世界の形成が求められようか。なぜなら、戦争さえしていなかったらすべて平和だというわけであるから、いつでも自分だけに都合な平和に自足してよいからである。しかし平和が広義に解

されると、この地球世界はむしろ「平和のない状態」で満ち満ちているといわざるをえない以上、この平和のない状態をいかに克服して世界の変革を求めねばならないかに、すべてがかけられることとなる。

以上のようにみえてくるとき、平和世界の形成にむかって「平和学」が地球規模で求められるには、それなりの学問的な概念枠組みの組み替えが必要であったのである。そしてそれは〈場の倫理〉にまさに相応じており、その意味で文字どおりポスト・ヒロシマの課題にこたえようとする学的営為の造形にほかならないということができよう。その考え方の基本は、第1に、倫理的にいて自らの否定形によってその基礎地平をひらきかつ定立せねばならないということである。そうでないかぎり、われわれはどうしても平和世界へと世界システム的な視点にまでたちいたことはできないであろう。平和の探究と実践はそれゆえに〈場の倫理〉に根差さないかぎり、いつでも国家主体の戦争倫理に組み入れられてしまうであろう。そこで第2に、〈構造的暴力〉という考え方についてである。それこそむしろストレートに福祉にかかわってくるのではないであろうか。とすれば、平和と福祉とは互いに組み込み合う営為であり、両者の連携が本来的に求められねばならないであろう。

〈構造的暴力〉という考え方にはもちろん、いろいろな問題がつきまとう。だがいまわれわれは「平和学」の在り方そのものを問題にしているわけではない。たしかに〈直接的暴力〉とちがってそれだけわかりにくくあいまいだが、そこで端的に、〈構造的暴力〉のある状態＝平和のない状態とおくとすれば、武者小路公秀氏の場合、「ある集団の価値期待 (value expectation) が、他の集団の妨害ないしは非協力によって実現できないと知覚される場合の状態」⁷⁾と、やや抽象的に定義されている。具体的にいえば、集団間の諸々の紛争葛藤から貧困、飢餓、疫病、苦役、汚辱などを余儀なくされる生きがたい状態のことにほかならない。またガルトゥングは暴力について「暴力は、人間の肉体的・精神的な自己実現の現実性がその可能

態よりもひくくおさえられてしまうときに、存在する」⁸⁾と、極めて抽象的な規定を与えているが、そのような暴力がまさに構造化して存在する状態こそが「平和のない状態」であり、具体的には、上記のような意味で生活苦を強要されている状態をさすわけである。とすれば、このような状態は「福祉のない状態」とははっきりとオーバーラップしてくるのではなかろうか。それほど両者の関係がふかいところにあることが、「平和学」の在り方から示されているのである。とすれば、「福祉学」はあらためてどのように自らをうちかためることが求められようか。

われわれは福祉についても狭義に考えると、やはり同じ問題にぶつかる。「福祉」概念を狭義に解すると、どうしても福祉国家の枠のうちですべて処理されてしまうことになる。G・ミュルダールが強調するように、福祉国家の枠組みはどうしても自己完結的な経済ナショナリズムをあらわすものにほかならないからである⁹⁾。それはちょうど、平和をノン・ウォーと狭義にとると、自分の国さえ戦争していなければという形で、国家主体の戦争倫理にからめとられてしまうのと同じであろう。実際自分たちだけの福祉国家の状態で自足してよいならば、もはや福祉世界の形成など求むべくもないのではなかろうか。それもまた国家間のノン・ウォーの状態だけが平和なら、平和世界の形成など求むべくもないのと同様であろう。私は「福祉」概念を広義にうちかためるには、やはり〈構造的暴力〉の場合と類比的に、〈構造的差別〉という概念を手がかりにするのがもっとも有効ではないかと考える。社会福祉ないし社会保障の考え方は、あらゆるひとがそれを必要とするときに、社会からその援助を受ける権利があるとみとめるところに成立した。したがってその権利を拒否することは、handicapのあるひとびとを〈直接に〉差別し社会から排除することにはほかならない。今日までの「福祉学」は一応〈直接的差別〉のないことをめざして、その狭義の概念枠組みで成り立っている。そのかぎりにおいて、一国内の社会保障制度をかためる形で福祉の探究と実践が求められてきた。だが狭義の「福祉」概念にもと

づくかぎり、その枠組みをこえることはできないのではなかろうか。「平和学」と相提携する、地球規模での「福祉学」の確立を求めることがなかなかむずかしいのは、福祉国家というように、社会福祉がどうしても国家単位で考えられることにならされてしまうからである。概念枠組みの拡大が求められねばならないゆえんである。

直接的差別ではなく、そもそも人間社会にふかく根差す〈構造的差別〉に目をひらくことである。たしかに〈構造的差別〉などといういろいろな問題がおきてきて、それこそあいまいになってしまふ。今日やっとはっきりしたイメージがかたまりかけている「福祉学」に対して、その土台をかえってくずされるかのように思うひともあろう。しかしながら、〈構造的差別〉のある状態＝福祉のない状態(welfarelessness)という形で、きびしいかもしれないが、強力に「福祉のない状態」から問題を問い直さないと、「福祉学」を地球規模で確立することはできないと同時に、福祉世界の形成をめざすことさえ少しも受けとめられはしないであろう。なにも内容的に奇抜なことを述べようとしているのではない。要するに、〈構造的暴力〉のある状態＝平和のない状態と〈構造的差別〉のある状態＝福祉のない状態とが、いかに密接に関連し合っているか、両者を別々に取り扱うことなどまったくできないことをただ示そうとしているのである。ということは、「平和学」も本来「福祉学」なしではもはや不十分であると同時に、「福祉学」もまた「平和学」とともに地球規模で求められないかぎり、やはり不十分だということにはほかならない。平和世界と福祉世界の形成をめざすことが、人類の共存するひとつの世界を求めることにほかならないゆえんなのである。

III 思考転換の必要性

——ユートピア論と国家論を通して——

Iにおいて〈場の倫理〉という基本視点から、そしてIIにおいては「福祉学」と「平和学」との相互提携の関係から、福祉世界の形成をめざすことが極めて基本的なことであることがあきらかに

なったと思われる。だがそこには根本的な考え方の転換が求められているのであって、もしそのような思考転換ぬきで福祉世界の形成を語ったとしても、それでは極めて空虚だといわねばならない。それはいったいなぜであろうか。その点はすでに一応あきらかにしてきているのであるが、こんどはあらためて逆に〈福祉世界の形成にむけて〉という点のほうから見直すことによって、その意味をもっと明確にすることにしよう。

さて、福祉世界の形成にむけてなどという、すぐ誰でもユートピアや理想を語っており、その意味でユートピアニズムとか理想主義とかのレッテルをはりがちのように思われる。それはちょうど、平和世界の形成を求めてなどという、すぐユートピアニズムなり理想主義なりと批判されるのと同じである。だがこのような解し方はそもそも旧来の思考法にもとづいているからにはほかならない。平和世界の形成をめざしてということがもし〈戦争のない世界〉をめざしてというならば、それはユートピアニズムであり理想主義であるといわれるのももっともであろう。その点についてはⅡで述べたように、かような考え方は要するに平和をノン・ウォーにおいて、その裏側でそれ以外の平和をユートピアに祭り上げる、現実と理想の二元的分離の旧来の考え方にほかならないからである。だが平和を〈構造的暴力〉との関係で考えこの地球世界が根本的に〈平和のない状態〉であることが前提となれば、この世界の各地のさまざまな集団がどのような価値期待をもってそれぞれのひとが生きる現場からいかに〈平和のない状態〉をひとつひとつ克服していこうと求めるかということ、つまり、もはや現実と理想などという二元的区別などなくそれぞれの現場から〈場の倫理〉の実践を求めることこそ、まさしく平和世界の形成をめざすことにほかならない。平和世界の形成を求めることはユートピアをねがう営為ではなく、われわれひとりひとりが生きるこの現場からはじまる、むしろ極めて身近な実践以外のなにものでもないのである。つまり、平和世界の形成をめざしてとは理想と現実という二元的分離のもとで考えるべきことではなく、どこまでもそ

れぞれの価値期待の場のなかにおいて〈平和のない状態〉とむき合うことによってそれぞれの身近な実践を通しておのずから造形される方向性なのである。

福祉世界の形成にむけてということも、まったく同じことなのである。それはユートピアや理想を語っているわけではなく、したがってなにもユートピアニズムや理想主義の立場を表明しようとしているわけではない。むしろまったく逆に日々の福祉実践が本来福祉世界の形成をめざしていることを、自覚的に定位しようとすることにほかならない。福祉を広義に〈構造的差別〉という概念枠組みにおいてとらえ直すとき、この地球世界は文字どおり〈福祉のない状態〉であることが本当にきびしく受けとめられざるをえない。この広義の〈福祉のない状態〉をその現場において、ひとつひとつのりこえていこうとすることが日々の福祉実践なのであるから、〈場の倫理〉において自らが生きる場からはじまってひとつひとつ場をひろげて地球世界へと目をひらくことが常に要請されている以上、日々の福祉実践は〈場の倫理〉の実践として福祉世界の形成をめざすことにほかならない。この点がなかなか理解しがたいところに、〈場の倫理〉にもとづく思考転換がいかにむずかしいものであるかの実相が示されていると思われる。

すでにⅠでA・ケストラーとともに指摘したように、古来偉大な教説ほど場を超越して普遍的真理や倫理を語ることを誇ってきた。われわれはほとんど物心ついたときから、たえずなんらかの形でかような超越的な教説によって教育されて、ものの見方をかためさせられてきたということができよう。ところが、偉大な教説はたしかにその高さや深さにおいてすばらしい意味を造形してきたのであるが、それゆえかえって逆に支配や権力の言説として徹底的に利用されて、むしろ差別や暴力を生むことに貢献してきたのである。だからこそ思考転換がどうしても必要なのである。その点をあらわならしめるものが〈場の倫理〉にほかならず、ヴォルテールからケストラーまでいろいろと警告が発せられてきたのだが、いまだ極めて無

力なままにとどまってきた。いまポスト・ヒロシマの課題が大きく人類の上におおいかぶさってきてはじめて、〈場の倫理〉への開眼が求められ、「平和学」と「福祉学」の地球規模での確立によってその具現化がやっと求められはじめたのである。大きく思考の転換がなされて、福祉世界の形成をめざすことがなにもユートピアや理想を語ることでなく、文字どおり〈場の倫理〉の実践としてひとりひとりが生きる場によって具体的にひらかれるものにほかならないことが了解されねばならない。だがその際やはり大きくわれわれの前にたちはだかるものが、国家なのである。

国家の問題は極めてむずかしい問題ではあるが、いまや国家の問題にかかわることなしに解けるような問題は、もはやひとつもないといってよいほどである。今日もっとも強烈な〈信仰〉は、一言にいって、ナショナリズムないしはステイティズム（国家主義）にほかならないといっても過言ではない。ところで、国家ということばで示される可能な支配形態が有史時代のある段階において成立したと解されるので、国家の起源がいろいろな意味で問題にされるとともに、学問的探究の極めて刺激的な問いとなっている。だが国家の起源があきらかとなったからといって、現代における国家の問題に対する見通しがつくわけではない。それはむしろ端的にいって起源論的誤認というべきものである。今日どういうわけか、むずかしい現代的問題であればあるほど、起源論的誤認がおかされるのはどういうわけであろうか。国家の起源をいかにあきらかにしても、それはなんら今日の国家の問題の所在にひかりをあてるものではない。なぜなら、15世紀末以後今日にいたるまでヨーロッパ史上に登場する国家も、決して一律に国民国家ないし民族国家と扱うわけにいかないことはいうまでもなく、いま特に問題となる福祉国家ということになると、今世紀の4分の1世紀あたりからヨーロッパのいわゆる先進国において形成された国家形態にほかならない。その意味では福祉国家がわれわれにとってもっとも問題であると同時に、いままでのところもっとも成熟した国家なのだといってもよいわけであるが、ところがここに、

福祉世界の形成にむかおうとするとき、逆に大きな問題が作りだされているのである。

よく福祉国家を戦争国家と対比するひとがいる。それは福祉国家が第二次世界大戦中に確立されようとするとき、それに対比されたのがナチやファシショの戦争国家であったという、歴史の一時期の様相を示しているにすぎず、国家論からみたらこれほどあやまった見方はない。本来主権国家とはいっても戦争する権利を有する戦争国家なのである。その意味においてヨーロッパではウェストファリア条約（1648年）以後成立した近代国際政治体系における国家主体は戦争国家でありつづけている。そして今日このウェストファリア・システムがヨーロッパのみではなく地球規模にひろげられているわけである。ところで、ヨーロッパにおいてかように形成された国家主体は、柴田三千雄氏によると、その国家構造の発展段階に応じて「社団国家」「名望家国家」「国民国家」と名づけられて¹⁰⁾、それぞれの国家の在り方のちがいを浮き彫りにしている。したがって、このような段階を前提にしていえば、19世紀後半の帝国主義段階の国家構造をもとにして名づけられた「国民国家」というものが、20世紀の4分の1世紀以後において福祉国家として自らを造形したということになる。たしかに17世紀の絶対王制において国民的規模をもった国家として一般に民族国家の形成確立が語られるわけであるが、そのような民族国家が「社団国家」や「名望家国家」の段階にあるかぎり、福祉国家が形成されようはなかったのである。

以上のようにみてくるとき、同じ国家という名でよばれながら、今日の地球世界においては、同時的非同時性ないしは非同時的同時性をはっきり描き出して、それこそいろいろな異なる構造を有する国家が160近くも共存している。たしかに今日のすべての国家は一応国民的規模をもつ国家として国連に登録されるかぎり、形式上では同一一票の権利を有する〈主権国家〉にほかならない。だが福祉国家にまで自らを構成しうる国家は、いわゆる中進国あたりまでといわざるをえない。たしかに主権国家こそ今日もっともまとまった権力

集団なのであるから、福祉が国家レベルでつよく求められるのは、当然すぎるほど当然な要請である。だがこのために福祉から排除される世界のひとびとの数はおびただしい。ここに福祉世界の形成にむけてのディレンマがある。

むすび——福祉世界の形成にむけて——

福祉世界の形成とは実は同時に平和世界の形成にほかならない。今年が国際平和年であることから、社会保障の問題を国際平和の問題と関連づけて考えてみようということでペンをとった。もちろん両者がふかく関係し合っていることは直観的にわかってはいるが、いざとなると、多くは個々別々に論じられるのが常であった。「平和学」と「福祉学」の探究と実践がそれぞれ重視されてくればくるほど、そのような傾向がかえってつよくなってしまいほしくないかというおそれすら感じられる。だが国際平和と社会福祉とはただ切っても切れない関係があるというにとどまらず、むしろ両者が本当に合流してこそ、その本来の意味が充実することがあきらかとなった。どれほどふかい関係があるにせよ、それらが別々に論じられていては、おのずから自己の限界をまもるので、世界を変革するエネルギーを求めて半減せしめているようなものである。端的に言って、「福祉学」と「平和学」は世界変革の学でなければならない。その意味で2つにして1つなのである。それがなぜかある程度のひかりをなげかけられれば、本論考としては十分なのである。

世界の変革はそれこそ不可能に近い。だが人類が〈種としての絶滅〉の可能性をのりこえていくには、不可欠なものである。世界変革の不可能性と不可欠性。このあまりにも大きなディレンマを、いまや全人類が負わされている。だがそれがいかほど巨大なディレンマであれ、われわれは日々の現場の実践のなかから、その課題に挑戦していかなければならない。その突破口が「福祉学」と「平和学」の探究と実践にこめられていると、私は考える。両者はもちろんそれぞれに求められる切実な現場の極からはじめられるのではあるが、その場

をひとつひとつ押しひろげていくとき、合流し合うことが求められ、実際合流することによってそれだけ強力なエネルギーとなって、変革の波を高めていくにちがいない。それは、〈場の倫理〉に開眼するとき、はっきりとみてとられねばならない世界システム的な構造変動の希求にほかならない。たしかに今日まで偉大な教説の多くは、故意か無意識かは知らず、〈場の倫理〉を無視することによって、その高さや深さを誇ってきた。にもかかわらず人類は戦争、飢餓、病死をなんら克服してはこなかったし、むしろ今日もっとも巨大な形でその問題に直面するにいたった。だがわれわれはそれぞれの現場における〈場の倫理〉の実践を通して、福祉と平和の場をたとえ小さくとも築きつつある。しかも〈場の倫理〉の実践が求められるかぎり、日々の福祉と平和の実践もひとつひとつその場をひろげて地球世界へとひろがり、福祉世界と平和世界の形成にむけられる。

もう一度強調するが、福祉世界の形成をめざすことはユートピアや理想社会を求めようとする希求などではない。それぞれの現場における日々の〈場の倫理〉の実践のなかに、福祉世界の形成が文字どおり刻印されている。それはなにも観念上そのように想定しようなどというのではない。福祉や平和を旧来の狭い概念枠組みから広い概念枠組みへと思考の転換を求めるとき、むしろどこまでも〈現実的に〉そのようにならざるをえないのである。〈構造的差別〉のある状態＝福祉のない状態をそれぞれの現場から克服しようとする営為が、福祉世界の形成にはっきりとむけられている。それはまた、〈構造的暴力〉のある状態＝平和のない状態をそれぞれの現場のなかから克服しようとする民衆の実践が、平和世界の形成にはっきりとむけられているのと同じである。もちろんそのために「福祉学」の地球規模での確立が「平和学」とともに求められ制度化されねばならない。

かくして国家にいかにかかわるかに、すべてがしぼられるといっても過言ではない。少なくとも今日、国家というものが福祉国家にいたって、もっとも成熟した姿を示していることは正しくおさえておかねばならない。だがその福祉国家が帝国

主義段階を通過した戦争国家であることをはっきりと把握しなければならないところに、日々の〈場の倫理〉の実践である福祉活動が、福祉国家の充実というレベルにとどまりえないのであって、どうしても福祉世界の形成にむけてその意味の充実を求めねばならないゆえんなのである。地球世界はひとつなのであるから、福祉世界の形成は同時に平和世界の形成にほかならず、その意味において、この国際平和年にあたって同時に社会福祉へのあらたな波が高まることかのぞまれる。

注

- 1) 参照，拙論「平和の哲学的基礎付けのために」『理想』1982年8月号。
- 2) 拙論「新しい福祉観の思想的基礎——〈福祉の思想〉の活性化のために」『ジュリスト』増刊総合特集 No. 41「転換期の福祉問題」所収，1986年，42-

43ページ。

- 3) ヴォルテール『哲学辞典』中公世界の名著『ヴォルテール，ディドロ，ダランベール』35巻。
- 4) A・ケストラー『ホロン革命』（田中三彦，吉岡佳子訳），130-131ページ。
- 5) 最近の国際関係理論として相互に関連し合いながら注目すべきものが，特に3つ取り出せる。世界システム論，相互依存論，ヘゲモニー論であるが，それらは，われわれの論考ともふかにかかわってくる。
- 6) 拙論「平和の哲学的基礎付けのために」『理想』1982年8月号，14-29ページ。
- 7) 武者小路公秀「国際学習過程としての平和研究」日本国際政治学会編『国際政治』No. 54 所収，1976年，3ページ。
- 8) J. Galtung, Peace: Research・Education・Action, *Essays in Peace Research*, Vol. I, 1975, pp. 110-111.
- 9) G・ミュルダール『福祉国家を越えて』（北川一雄監訳）。
- 10) 柴田三千雄『近代世界と民衆運動』。

（かみかわ・まさひと 国学院大学教授）

国際社会保障の一考察

平 石 長 久

I 国際社会保障について

国際社会保障は社会保障の調査・研究を通じて、社会保障の普及、発達、および国際的な協力活動を図ることを目指していると要約することができる。国際社会保障では、制度研究と国際比較がよくみうけられるが、それらは国際社会保障の一部である。国際社会保障は他の各種の分野も含む広い領域をカバーしている。しかし、本稿では、紙幅の制約からすべてを取り上げる余裕もないので、国際社会保障を一応広い視野から取り上げて、多くの分野を包括的に概述する。

ところで、国際社会保障は国際的な観点から社会保障に関する概念や目的、各種の制度の形態、内容および効果、基準や水準、諸問題、対応策およびその結果、協力活動などの広範な分野を含んでいる。社会保障の概念や目的では、1ダースの人びとに社会保障について語らせるならば、1ダースの考え方が示されるといわれている。社会保障については、国や人びとによっていろいろに異なる考え方、理解、および表現が存在するし、目的、形態、手段などの異なる例も多くて、しかもそれらの一部は時折変化する。さらに、各国の社会保障制度はそれぞれの社会経済的な条件の要請に応えようと、またそれらの諸条件に支えられたり、あるいは制約をうけながら実施され、さらに政治的な影響をうけるので、諸条件の変化によって変わることがあり得る。したがって多数の国々のなかには、過去と現在では社会保障の考え方、形態、内容などの変わっている例が存在する。

いずれにしても、社会保障の考え方、形態、内容などは異なるので、現在 130 ヶ国以上の国々が実施する社会保障について、すべての国々に共通する唯一の決定的な定義は存在しないといっても過言ではない。しかし、国際社会保障では各国の社会保障を共通の場で取り上げて、国際的な調査・研究、協力活動などを実施する場合に、複数の多種多様な概念を整理し、普遍化しなければならない。したがって、社会保障について一応なんらかの国際的に共通な概念や目的などが設けられており、たとえばそれらは ILO, EC, OECD, ISSA などの国際的な機関が用いており、アメリカの社会保障庁 (U. S. Dept. of Health and Human Services, Social Security Administration) による各国の制度の調査・研究も ILO と同様な考え方を用いている。また北欧 5 ヶ国の社会保障に関する協力活動では、5 ヶ国に共通な考え方により各国の制度を整理している。いずれにしても、国際社会保障では各国の社会保障の概念、形態、内容などが異なるのを一応念頭に置きながら、ある特定の国における、あるいはある時期におけるそれらに固執しないで、多数の国々に共通するそれらを追求したり、確認したり、あるいは修正することが必要である。

またわが国では、わが国を中心にして他の国々の社会保障を取り上げる例が多いが、これは各国でもみうけられる。自国の社会保障を基準にして各国の社会保障を考察するのが重要なのは当然であるが、国際社会保障では異なる視点も必要である。自国を中心にして外国の社会保障を取り上げる例は、たとえばメルカトール図法で世界を平面

に描き、その中央に自国を位置させるようなものであり、これは球形の上でグローバルな世界をとらえていないことになる。前者は二次元型で、しかも自己中心型の思考であり、後者は三次元型の思考である。ちなみに球形で世界をとらえても、静止した地球儀では静止型の思考にすぎない。傾斜して速い速度で回転する地球上の世界を地球外から観察するような視点で世界をとらえながら、各国の社会保障を取り上げるのも必要である。つまり、国際社会保障では自国の社会保障も重要であるが、しかし自国の社会保障を客観的な視点で取り上げるのも重要である。インターナショナリズムの理解や客観的な視点を欠く国際社会保障は国際性の乏しい自己中心的な取り上げ方になってしまうのである。

なお、わが国の制度研究や国際比較では、各国の社会保障の紹介、自国の社会保障に参考となる材料の提供、自国の社会保障の批判などの例がよくみうけられる。しかし、国際社会保障がこのような形や活動だけであれば、国際社会保障の研究は単なる紹介という不当な評価しか与えられないだろう。このようなことでは、国際社会保障の順当な発達には期待できない。本来わが国では、従来、国際社会保障は比較的に軽視され、正当な座を与えられてきたとはいえないし、また総合的かつ体系的な取り組みもまだ不十分なのである。ちなみに、インターナショナリズムを理解しないナショナリズムは、自国中心の国家主義にすぎないのである。

さらに、一部の国際的な機関の例を除けば、国際社会保障では欧米の一部の国々だけが取り上げられ、他の国々はほとんど取り上げられないし、とくに第三世界の国々を対象から外するのが通例である。しかし、社会保障の未発達な第三世界の人口は、社会保障が発達した国々の人口よりはるかに多いのである。また、国際社会保障では特定の給付部門がよく取り上げられ、その他の給付部門をあまり取り上げない例もみうけられる。なお、多数の国々のなかには実施している各給付部門が不均衡な例や、一部もしくは多くの給付部門を欠く例も少なくないが、それらの社会保障の発達を

援助するのも必要だろう。

II 制度研究

1. 対象

制度研究は各国に共通する一般的な形で制度を取り上げる例と、各国の実施する制度を取り上げる例に大別される。後者は個別的な国を対象にする例と、複数の国々を同時に取り上げる例に分けられ、わが国では通常、個別的な国を対象にする例が多い。個別的な国を対象にする例が多い理由には、資料や情報の制約、特定の国に寄せる各研究者の関心や選択、複数の国々を取り上げる制約などが指摘される。複数の国々を取り上げるにはたしかに制約が多いので、特定の国だけを対象とするのはやむを得ない。ある特定の国だけを対象にするのも制度研究のひとつの手法であり、またそれは重要であるが、もし可能であれば、複数の国々を対象にするのも必要である。いずれの方法を用いるにしても、制度研究は後述する国際社会保障の各分野に関連をもっている。

わが国では通常、制度研究で対象として取り上げる個別的な国や複数の国々は欧米のある限られた国々で、それら以外の国を取り上げる例はきわめて少ない。対象にされる国々には、社会保障の歴史が長いとか、制度が比較的に発達し、内容も比較的に充実し、水準も高い例が含まれており、これらの国々がよく取り上げられる理由には蓄積された経験、発達した制度の内容などが挙げられる。ところで、制度研究では資料や情報の入手は不可欠であり、しかも最近もしくは現在の状況を把握し、分析し、理解するには資料や情報が豊富で、それらを継続的に入手し、また最新のそれらを手に入れるのが望ましい。一部の欧米の国々はそれらが比較的に容易で、しかも人びとの交流する機会や現地で調査する機会も比較的に多い。したがって、これらの国々がよく取り上げられるのは当然である。

ところで、ヨーロッパではイベリア半島や地中海沿岸の諸国、東欧諸国などは対象から除かれるのが通例である。またアジア、アフリカ、ラテン

アメリカの諸国も対象から除かれ、オセアニアの国々では一部の国が時折取り上げられるにすぎない。これらの国々のなかには、資料や情報の不備、あるいはそれらの入手が困難もしくは不可能で対象として取り上げることのできない例が多いので、対象から除かれている。それはともかく、それらの国々のなかにはわが国の社会保障にとって参考にならないので対象から除外されている例や途上国を無視する例が多い。換言すれば、わが国の参考になる国はよく取り上げるが、参考にならない国は対象から除外されていることになる。このような形で対象と対象外の国々を区別するのは、あまりにも自己中心的な思考である。また、先進諸国は多数の後発グループ各国を犠牲にして繁栄を享受しているが、社会保障の遅れた国々を置き去りにし、対象から除外するのは同様な発想による途上国の無視であるといえる。国際社会保障ではグローバルな視点が必要であり、今後、取り上げる対象を拡大すべきで、とくに日本の果たすべき役割を考慮して第三世界の国々（なかでもアジア諸国）を制度研究の対象に含める必要があるだろう。

2. 類 型

わが国の制度研究では、各国の制度を整理して類型化する方法がよく用いられる。たとえば、(ヨーロッパ)大陸型と北欧・イギリス型とか、(社会)保険型と福祉型などの表現が用いられる。これらの類型化では、社会保険を主要な手段として社会保障を組み上げるヨーロッパ大陸諸国の制度が、大陸型や保険型と表現されている。また財源に多額の公費を投入したり、福祉サービスを重要視する形の社会保障が北欧・イギリス型や福祉型と表現されている。

ところで、社会保障の類型化は社会保障の歴史、概念や目的、主要な保護対象、採用する手段や制度の構造、資格条件や給付内容、主要な財源、管理・運営の方法と仕組みなど各種の要素を利用している。上述した類型化も一応これらの要素を利用しているが、若干異なる点がみうけられ、たとえば北欧諸国とイギリスの社会保障は異なる要素をもっている。本来、北欧5ヵ国の社会保障も各

国間では異なる部分が存在するが、5ヵ国の制度は類似した要素も多いし、5ヵ国が緊密に協力しながら活動を展開しているので、5ヵ国の社会保障は一応北欧型と称することができる。この北欧型はイギリス型と区別されていたが、その後、両者を一括して北欧・イギリス型という表現が用いられるようになった。しかし、制度の類型化で両者を一括するのは妥当ではないのである。

それはともかく、各国の社会保障はそれぞれの社会経済的な諸条件を背景にしながら歴史的所産として形成され、発達している。なかには他の国の社会保障の影響を部分的にあるいは全面的に、また強くもしくは弱くうけている例が少なくない。いずれにしても、各国の社会保障はきわめて単純な例を除けば、多種多様な形態と内容をもっており、多数の例は変化を続けている。そのような社会保障を便宜上整理して、一応類型化が試みられている。しかし、各国の社会保障を簡単に類型化して単純な形で表現するのは困難である。たとえば、前述した類型化は西側ヨーロッパの一部の国々を対象としており、東欧諸国の社会保障は含まれていない。もっとも社会主義諸国の社会保障は、形態だけで強いて分類すれば、前述した類型もしくはその修正型として表現することができる。

しかし、その類型には若干異論があるし、東欧諸国の社会保障がもっている特殊性を考慮すれば、東欧諸国の社会保障は便宜上東欧型というのが妥当な表現である。なおニュージーランドやオーストラリアの社会保障も特殊な例で、たとえばこの例はオセアニア型もしくはニュージーランド型と呼ぶことができる。さらに、いわゆる中進国や途上国の社会保障も特殊な例に該当し、その類型化には注意が必要である。ちなみに、これらの国々のなかにはILOなどの技術援助により、内容や実態はともかく近代的な形の社会保障を導入した例も含まれている。また、かつて植民地であったアフリカ諸国のように、旧宗主国が植民地時代に持ち込んだ制度を遺産として独立後も存続させている例があり、これも類型化に注意が必要である。なお、類型では、形態による類型化だけでなく、本質、機能、水準などによる類型化を行うことも

できる。

3. 目的と内容

制度研究の目的には、研究の成果を後述する国際比較や協力活動に利用する例や、自国の社会保障の改善に利用したり、あるいは批判に利用する例が含まれる。通常、自国の制度の参考に利用する例は、たとえば社会保障の後発グループが先発グループの経験や成果を利用しようとするものであり、利用法によっては後発グループは先発グループの失敗や欠点を回避しながら社会保障の導入や改善を図ることが可能である。もっとも、ある国の社会保障をそのまま他の国に採用することが可能とはいえないし、むしろ後者の国に適応するように修正して移すのが妥当である。

制度研究の結果を自国の社会保障の批判に利用する例はわが国でもみうけられるが、このような利用では自国の社会保障に不備や欠点が事実上存在し、改善を意図するのであれば、その利用は妥当である。しかし、他の国の社会保障が常にすぐれているとみなして、一方的に自国の社会保障を批判したり、非難するのは妥当な利用法ではない。本来、各国の社会保障にはその誕生と成長にそれぞれの事情があり、単純な比較や評価はできないし、また先発グループ諸国の社会保障にも弱点や欠点が存在している。制度研究には、高い次元と広い視野の思考と判断が必要なのである。

ところで、制度研究では社会保障の誕生と成長の過程を無視したり、または背後の諸条件を無視して、現在の制度だけを取り上げる例がみうけられる。社会保障は社会経済的な諸条件を背景にしながら採用され、発達するので、制度研究でそれらが無視するのは妥当な方法ではないし、正当な評価も得られない。また、制度研究では給付の内容や費用、財源の調達や負担割合などを主に取り上げる例がみうけられる。このような制度研究には、研究者の関心の所在や一般的な要請が挙げられる。しかし、制度研究の内容には適用対象、給付の種類と資格条件および内容、財源と支出、管理・運営、さらに諸問題と背景、対策およびその効果などが包括的に含まれていなければならない。

これらの一部を欠く制度研究はその成果が必ずしも役割を十分に果たせないのである。たとえば、適用対象や適用率は国際比較で水準を評価する重要なひとつの要素になるのである。

III 国際比較

1. 比較の方法と形態

国際社会保障の国際比較は各国における社会保障の誕生や成長などの発達過程、発達の推進力とその役割、制度の手段や構成および効果、制度の水準、問題と対応策および結果などの広範な領域を含んでいる。このような国際比較は当然複数の国を対象にするが、通常20ヵ国以上のように多数の国々を対象にする例はきわめて少ない。たとえば、多数の国を取り上げる例は、ILOによる社会保障費の調査報告(*The Cost of Social Security*)である。また、通常、国際比較で対象とされるのは欧米の先進工業国で、社会保障の先発グループ各国であり、後発グループ諸国が国際比較に登場するのは稀である。そのようにきわめて少ない一例も、上述したILOの調査報告で、同報告にはいわゆる中進国や途上国の一部が含まれている。

ところで、国際比較には社会保障の本質論、形態論、および機能論の立場から行う比較と、定性と定量の2分野による比較が存在する。本質論の立場では、各国の社会保障がもっている本質について比較を行う。一般的には、本質論の立場では、各国の社会保障について個別的なそれぞれの国の研究が行われるが、複数の国々を対象にする国際比較はあまり行われなない。わが国でも同様に、個別的な一部の国々について本質論の立場で社会保障を追求する例がみうけられる。それはともかく、本質的な部分を深く追求すれば、それぞれの国の社会政策の本質にかかわりをもつことになる。

形態論の立場の比較では、複数の国々を対象にして社会保障制度の採用する手段、適用対象、資格取得条件、給付内容、財源調達、管理・運営などのような社会保障の形態(仕組み)、諸問題や対応策などが比較される。このような国際比較の成果は、社会保障の類型化、発達状態や水準などの

比較に利用され、また後述する国際的な協力を支えることになる。わが国でも、形態論の立場による国際比較は比較的少数の国々、しかも欧米の特定の国々を対象にして実施する例がみうけられる。なお、その国際比較では、各国の制度をなんらかの形でわが国の参考にしたり、あるいはわが国の制度の不備や欠点を指摘するために利用する例がみうけられる。このような国際比較では、国際的協力でわが国が要請される技術援助活動はあまり期待できない。

上述した形態論の立場は主として定性的な比較を行うが、機能論の立場は定量的な比較を中心にしている。たとえば、各国の社会保障の財源や給付費、機能などについて各種の比較を行っており、財源や給付費の対 GNP 比や対 GDP 比などを取り扱うのはその一例である。また、財源調達構成や労使拠出の負担割合などを比較する例、賃金、生計費、可処分所得などを利用して、喪失所得に対する現金給付の補償率（代替率）を各種の形と方法で比較する例なども挙げられる。なお、他の各種の形と方法で定量的な検討をしながら、社会保障の水準を比較するのもこの部分に含まれており、たとえば全人口や全労働力人口、被用者、ある特定の産業や企業規模の労働者などを利用する適用率を比較するのもこの例に該当する。

2. 一般的な傾向

国際比較は多数の国々や国際的な組織が、各種の方法や形態により社会保障を比較しており、わが国でも同様な比較が行われている。わが国の比較では前述したように、本質論の立場で複数の国の国際比較を行う例はきわめて少ない。また形態論の立場では、わが国を中心にしてある特定の国々を対象にする社会保障制度の比較が行われる。しかし、対象とする国々は欧米の一部の国々だけに限定され、取り上げる給付部門も年金制度や健康保険（医療給付）などの限られた一部の部門だけを個別的に取り扱う例が多い。機能論の立場でも、定量的な国際比較で同様な傾向がみうけられる。たとえば、財源や給付費を用いる各種の比較では、欧米の特定の国々だけが対象とされたり、

医療や年金などの特定の給付部門を取り扱う例が多い。

ところで、国際社会保障の国際比較では、わが国を中心にして国内の問題だけを強く意識しながら比較を行う例が多い。国内の問題を意識しなければならないのは当然であるが、このような例では自己中心型の思考が現れる。わが国を客観的に多数の国々のひとつとみなす広い視野から国内の問題とともに各国の問題も併せて国際比較を行う必要がある。さもなければ、正当かつ客観的な評価を損なうことになる。また、たとえば給付費を用いる国際比較では、給付費総額だけを比較に利用する場合に、背後の本質のおよび形態的な要素を欠いて比較を試みるならば、正当な評価を行うことは必ずしも期待できない。その一例として、給付費の対 GDP 比の比率だけを示して社会保障の水準を比較すれば、その比率が若干低い数値を示すニュージーランドのように、社会保障の水準はかなり高い例も存在するので、評価を誤ることもあり得る。また GDP の内容や状況によっては、給付費の対 GDP 比は社会保障の水準を必ずしも正しく表現しない。これらは一部の例だが、給付費の対 GDP 比だけで評価する社会保障の水準は必ずしも無条件で信頼できない。そのような試みには、背後の各種の諸要素を併せて考慮しなければならないのである。同様な例は、給付費の構成比などを利用して国際比較を試みる場合にも該当する。たとえば、一部の給付部門を欠く（あるいは設けている）制度、一部の給付部門だけを重要視（あるいは軽視）しているか、もしくは一部の給付部門が発達（あるいは未発達）している制度では、給付費の構成比は当然通常と異なる形を示すことになる。そのような例の構成比だけを用いて、社会保障の水準は簡単に評価できない。ある国の年金制度が重要な給付部門になっており、他の給付部門の整備が不十分であれば、その国の給付費構成は年金部分の比率が異常に高くなるが、その場合にこの国の年金制度が発達していると単純に評価できないのは当然である。これらの例はいろいろな分野や形で現れる。要するに、定量的な国際比較は背後の諸要素や定性的な要素も併せ

て含めながら実施しなければならない。また国際比較では、財源と給付費の比較だけで社会保障の水準を評価できないのである。たとえば適用率の比較などは、水準を判断する重要な要素に含まれているが、このように国際比較は各種の要素を加えなければならない。

なお、わが国でよくみられる国際比較の一例として、年金などのような各国の現金給付がわが国の通貨に換算して示され、この形による比較は一応理解に便利で説得力をもっているようにみえる。しかし、この形による国際比較では各国における生活の内容、生計費などのような給付と市民生活の関係を示す背後の要素が示されていないので、年金のもっている意味が十分に分からないから、この比較は十分な役割を果たしていないことになる。極端な表現をすれば、日本円に換算した数字だけを用いるこの形の国際比較はほとんど無意味に近いといえる。このような比較は給付と市民生活の関係を示す材料を示しながら比較して、評価を判断すべきである。

さらに、対象とする国の範囲が少なすぎて、十分かつ正当な評価が得られないので、今後の国際比較には第三世界も含む多数の国々を対象に加える必要があるだろう。

IV 社会保障の水準

1. 多様な水準

各国の実施する社会保障制度は多種多様な形態と内容をもっており、それらの制度による水準も多種多様である。社会保障の水準が異なるのは、社会保障の歴史的な発展段階、制度の導入と実施を支える社会経済的な諸条件、政治的な背景、制度の実施を担当する要員の確保と機関のネットワークの整備などを主要な原因にしている。換言すれば、社会保障の発達を支える諸条件が整備されている国の制度は発達を促進され、諸条件の整備が不十分な国の制度は発達が遅れて、前者の水準は高くなり、後者の水準は低い状態の維持を余儀なくされるのである。当然なことながら、社会保障の必要性の存在だけでは社会保障は発達しない

のである。ちなみに最近の状況では、先発グループの前者と後発グループの後者の間では水準の開く傾向がみられる。

ところで、他国を犠牲にして自国の繁栄を図るのが許されないと同様に、一方に社会保障の水準の高い国々が存在し、他方に水準の低い国々が置き去りにされる不平等や不公正も許されない。したがって、国際社会保障では後述する国際的協力の一部として、水準の低い国々への制度の普及や改善により水準の引き上げが試みられており、その試みは積極的な技術援助とそれ以外の活動によって行われている。たとえば、そのような試みのなかで典型的な例は ILO の活動で、ILO は積極的な技術援助、国際的な基準を示す条約の採択などを行っている。

社会保障の分野では、ILO は組織の創立された 1919 年に母性保護に関する条約（条約 3 号）を採択して以来、多くの広範な活動を続けている。社会保障の基準では、第 2 次世界大戦後に ILO は新条約の採択や旧条約の改定などを行っており、ILO による社会保障の基準で特筆されるのは 1952 年に採択された条約 102 号（社会保障最低基準条約）である。条約 102 号は計画された段階で高基準と低基準が用意され、それらのうち 1952 年の第 35 回総会に提出されたのは低基準であった。また、102 号は途上国を含む多数の国々の批准を容易にするために、経済と医学の未発達な国々を対象とする例外を認める規定（102 号の第 3 条）を含んでおり、この部分の基準はさらに低くなる。これらに示されるように、最低基準を示す 102 号は計画時の低基準を用いており、しかも例外を認める二重基準の構造をしている。なお 102 号の基準は、これを満たせば十分であるというのではなくて、少なくともこの基準以上の水準を求めていることになるのである。それはともかく、102 号の基準は被保護者の範囲、給付の内容や喪失所得に対する現金給付の代替率など各種の内容を含んでいる。

ILO は 102 号の条約と同時に母性保護に関する条約 103 号（1952 年——旧条約の改定）を採択した。その後、旧条約の改定や新条約および勧告が採択されており、これらの条約や勧告は以下に示

すとおりでである。

Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)

Maternity Protection Convention (Revised), 1952 (No. 103)

Maternity Protection Recommendation, 1952 (No. 95)

Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962 (No. 118)

Employment Injury Benefits Convention, 1964 (No. 121)

Employment Injury Benefits Recommendation, 1964 (No. 121)

Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention, 1967 (No. 128)

Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Recommendation, 1967 (No. 131)

Medical Care and Sickness Benefits Convention, 1969 (No. 130)

Medical Care and Sickness Benefits Recommendation, 1969 (No. 134)

Older Workers Recommendation, 1980 (No. 162)

Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982 (No. 157)

Maintenance of Social Security Rights Recommendation, 1983 (No. 167)

上に示した条約のなかには社会保障の基準を示す条約も含まれており、102号以後の条約による基準はいずれも102号の基準を若干上まわっている(表1参照)。これらの条約による基準は保護される対象や適用率、給付の内容などについて基準を示しているが、それらの基準はできるだけ多数の国々が批准できるように意図され、比較的緩やかな水準が示されている。たとえば、喪失所得を補償する現金給付の支給率(代替率)は表1に示されるとおりである。

ところで、1953年にはヨーロッパ会議(EC)の加盟国が社会保障暫定協約(Social Security Interim Agreement)を採択しているが、これら加盟国の一部の国々はILOの条約102号による基準が低すぎるので、より高い基準を意図してヨーロッパ社会保障法典(European Social Security Code)を採択した。この法典の基準は条約102号と同一であるが、議定書(Protocol)の基準は条約102号を若干上まわっている。

上述した国際的な基準は、各国(とくに後発グループ諸国)に国際的な最低基準を示し、社会保障の普及と水準の引き上げが託されている。ちなみに、前述したILO条約の批准状況は表2に示されるとおりで、これらの批准国のなかには第三世界の国々がかなり含まれている。批准国が最も多いのは社会保障に関する内外人平等待遇の条約118号で、102号はこれに次いでいる。

表1 社会保障関係のILO条約とヨーロッパ社会保障法典の現金給付支給率 (%)

給付部門	標準的受給者	現金給付の支給率						
		ILO 条 約					社会保障法典	
		102号	103号	121号	128号	130号	法 典	議定書
Ⅲ 疾 病	妻と子供2人の男子	45				60	45	50
Ⅳ 失 業	妻と子供2人の男子	45					45	50
Ⅴ 老 齢	年金年齢の妻をもつ男子	40			45		40	45
Ⅵ 労働災害								
労働不能	妻と子供2人の男子	50		60			50	50
稼得能力の完全喪失	妻と子供2人の男子	50		60			50	*50
遺 族	子供2人の妻	40		50			40	45
Ⅷ 出 産	女 子	45	3分の2				45	50
Ⅸ 障 害	妻と子供2人の男子	40			50		40	50
X 遺 族	子供2人の寡婦	40			45		40	45

(注) * 恒常的援助が必要な場合には66%。

(資料) ILO, *Conventions and Recommendations 1919~1966*, Geneva, 1966: ISSA, *Bulletin of the ISSA*, No. 3~4, 1964: ILO, *Official Bulletin*, Geneva.

表 2 社会保障関係の ILO 条約批准国数
(1986年1月現在)

条 約 番 号	批 准 国 数
102 (1952年)	30
103 (1952年)	24
118 (1962年)	35
121 (1964年)	18
128 (1967年)	14
130 (1969年)	13
157 (1982年)	2

2. 水準の引き上げ

後発グループ各国における社会保障の低い水準を引き上げるには、各種の方法が挙げられる。たとえば、上述した国際的な基準を目標にして、加盟各国に水準の引き上げが期待されるのもその一例である。それ以外に、後述する積極的な技術援助も行われている。また、これら以外に社会保障に関する各国間の協力活動（後述）やそれ以外による他国の影響などが指摘される。

これらのうち各国間の協力活動による例では、水準の高い国と低い国との協力では前者が後者をなんらかの形によって引き上げるように作用する。これは両者間で前者が後者に作用する社会保障の国際的な干渉効果といえる。また、各国間における労働費用負担の格差が国際的な不公平や不公正をもたらすので、労働費用の均衡化を意図する要請により、水準の低い国の社会保障の水準が引き上げられることも存在する。これらの水準引き上げは水準を引き上げるのが水準の平準化あるいは平等化の方向を目指していることになるが、これらの例は近隣の国々、経済的な結びつきの比較的に強い国々などにみうけられる。なお、それら以外の場合でも、水準の高い他の国々に刺激されて制度の改善などを図るので、水準の引き上げられる干渉効果の例も存在する。しかし、途上国などでは近代的な国家の建設を目指して、新しい制度の導入を図っても主として経済的な障害や政治的な制約のために、実質的な活動を伴わないので必ずしも水準の引き上げられない例も存在する。

国際社会保障では、各国における社会保障の水準にいろいろな分野から取り組むとともに、不均衡な水準について水準の引き上げや平準化の必要

性、それらの促進や実現の要因や過程などを追求し、さらに水準の引き上げや平準化の積極的な推進や援助の手がかりを得ようとする。わが国では、この分野に取り組む例はほとんどみうけられない。

V 国際的な協力

1. 内外人の平等待遇

国際社会保障の内外人（内国人・外国人：Nationals and Non-nationals）平等待遇とは、社会保障において国籍を問わないで、外国人を自国の市民と平等に取り扱うことである。内外人の平等待遇には、ある国の社会保障の保護が他の国の市民に一方的に提供される方法、国際的な協約などにより、なんらかの形で交換される方法に大別され、後者は2国間の協約による方法と3ヵ国以上の複数の国々の協約による多次元的な方法に分けられる。3ヵ国以上の国々による協力は、特定の国々となんらかの国際的機関による活動、あるいはなんらかの産業や職業のグループによる活動に分けられる。またこれらの協力活動はあるなんらかの個別的な同一の給付部門あるいは異なる給付部門で協力する方法と、複数の同一もしくは異なる給付部門を含めて協力する方法で分類することができるし、全給付部門で協力する方法も用いられている。上述した各種の国際的な協力活動で実施されるのがいわゆる国際社会保障制度である。ちなみに、国際社会保障と国際社会保障制度は異なっており、後者は前者の一部に含まれるのである。

ところで、社会保障の内外人平等待遇は、国境労働者の保護に端を発し、その後、外国で恒常的に就労する移住労働者、労働者の扶養家族、恒常的な居住者、短期的な一時的居住者、一時的な旅行者などを保護対象に含めており、無国籍者や亡命者も対象に含む例がある。いうならば、このような国際社会保障制度は国境の壁をはずした保護の提供ということになる。

このように、内外人平等待遇は、国境を接した地方や比較的に近い国々の間で毎日あるいはある期間国境を越えて就労する賃金労働者や季節労働者を対象として発足しており、またこの平等待遇

はある国の社会保障が外国人労働者に一方的に提供され、しかもその形は2国間の関係になっていた。このような平等待遇がいつごろから公的に取り扱われたのか不明とされているが、筆者の確認できた範囲では、2ヵ国がなんらかの公的な政府間協約による協力活動をしていた最も早い例は、1904年のフランスとイタリア（4月15日）、イタリアとスイス（7月13日）、およびドイツとイタリア（12月3日）の相互協約で、そのような活動はそれ以前から存在していたのではないかという推察もみうけられる。これらのうち、前者の二例は国境を接しており、最後の例は国境を接していない。つまり、80年以上も前のこの時期には国境を接していない国々（ドイツとイタリア）の国際的な協力も存在していたことになる。それはともかく、これらの状況からみれば、労働力の供給源であったイタリアの労働者が主要な対象になっていたといえる。また、上述した初期段階では鉱山、農場、工場の賃金労働者が対象とされていた。なお、対象が賃金労働者からしだいに旅行者にも拡大されたように、給付部門でも当初、主として労働災害などが対象とされていたが、しだいに拡大されて、現在ではすべての給付部門あるいはなんらかの一部を除く給付部門が対象にされている。さらに給付の受給については、給付は受給時に居住する国の制度、当人の自国の制度、あるいはそれら両者を組み合わせる方式が用いられる。ちなみに、通常、受給資格では拠出、加入、居住などの期間を国際的に通算して受給権が保護されるが、短期給付ではなんらの居住期間も要求されない例がある。しかし、年金のような長期給付では比較的に短いある居住期間を要求される例がある。

ところで現在、国際社会保障制度の形態では2国間の協力は国境を接する国々と接していない（なかには海洋を隔てた大陸間の）国々の活動に分かれており、後者では経済、政治などで密接な関係をもっている国々、あるいは制度の類似した国々で実施されており、なかには旧植民地から独立した独立国と旧宗主国の間で行われる例も存在する。しかし、これらとまったく異なる理由による協力活動もみうけられる。

複数の国による協力活動の典型的な一例は、北欧5ヵ国の協力である。北欧5ヵ国は長年にわたり個別的な各給付部門で協力を続けてきたが、1955年にはそれは1本の条約に統合され、その後も緊密な協力活動が続いている。もっとも北欧諸国の間では、社会保障制度は異なる部分も存在しているが、それらの相違を調整して、協力活動を続けており、その背後には経済的な条件を中心として経済外的な条件も加える多種多様な諸条件が存在している。

このような例以外に国際的な組織による例として、たとえば第2次世界大戦の終了直後、1947年に現在のOECDが当時の組織の職員に対して国籍に関係なくフランスの社会保障を適用する協約をフランスと締結した。また、1948年にはブリュッセル条約の加盟国が社会保障に関する条約を採択しているし、1967年には中央アメリカ機構(OCAS)の加盟国が同様に類似した条約を締結した。このような形以外に、1950年にはライン川航行の船舶乗組員を対象とする国際社会保障制度の条約が締結され、産業・職業別の国際的な協力活動が設けられた。同様な協力活動として、1957年にはヨーロッパの鉄道、道路、航空、および内陸水陸の国際的な運輸労働者を対象とするより広い協約が実現された。運輸労働者を対象とするこれらの協約は、いずれもILOの協力により実現されたが、2協約に重複する例もあるので後者の制度は前者の適用者を対象から除外した。ちなみに、前者の協約は全給付部門を含んでおり、後者は失業給付と家族手当を除いていたが、後者の協約にはこれら2給付のいずれかもしくは双方を実施していない国が含まれていたのである。また、1957年にはその当時のヨーロッパ石炭鉄鋼共同体（1965年にEC）加盟国が移住労働者を対象とする社会保障の協約を締結した。その後、この協約は適用対象を他の産業の労働者に拡大した。国際社会保障制度はその後も普及し、また発達した。そのような普及や発達は労働力の移動を促進し、労働力不足の国々と、労働力過剰や雇用不足の国々の双方に利益をもたらしたが、1970年代後半以後、移住労働者受け入れ国のなかには、経済の停滞により移

住労働者の存在に社会保障を含む各分野で問題を訴える例が現れている。なおILO条約の102号、121号および130号には内外人の平等待遇が明記されているが、103号と128号にはそれが明記されていない。

それはともかく、これらの国際的協力による国際社会保障制度は特定の国々、特定の産業や職業だけで活動を展開する例と、あとから各国の参加を認める例に分類される。前者は閉鎖型で、後者は開放型である。いずれにしても、このような国際的協力は社会保障の水準を若干引き上げたり、平準化を目指す干渉効果を期待されている。

わが国では、この分野の研究や活動はまだ不十分で、一部の国々との間で協力が試みられているだけである。

2. 技術援助

国際社会保障の技術援助は、社会保障の未発達な国々に対して個別に行われる例と、各種の国際的な協力で行われる例に分けられる。後発グループの国々に対する援助は、主として国際的な機関が実施しており、それらの機関にはILO、ISSA、世界銀行などの組織が挙げられる。そのような技術援助は機関専属の専門家や各機関が組織外から選んだ各国の専門家を、援助を要請した依頼国に派遣して行われる。援助を必要とする国々はアジア、アフリカ、ラテンアメリカなどの国々に大別され、これらの国々はいわゆる途上国に属している。技術援助は新制度の導入と既存の制度の改善の双方に対して行われ、導入や改善の可能性の有無の検討から導入や改善の実現、およびその後のアフターケアまでを含んでいる。

わが国では、この分野における研究や援助活動はまだ不十分で、むしろほとんどみうけられない。

VI 今後の課題

No lasting peace without social justice,
No social justice without social security.

上記は ISSA が用いる言葉で、ISSA は社会保

障をこのように評価し、その役割を期待している。社会保障の国際的な機関である ISSA がこの言葉を用いるのは、国際社会保障にいろいろな示唆を与えているといえる。

本稿では国際社会保障を便宜上前述した分野に分けているが、国際社会保障はそれら以外にも含む広い分野をカバーしている。しかし、一般的には国際社会保障はまだ十分に整理されたり、体系化されていないし、取り組みも不十分であり、いわば未開拓な領域で、それはわが国でも同様である。

わが国では通常、国際社会保障は制度研究と国際比較がよく取り上げられ、他の分野を取り上げる例はほとんどみうけられない。また制度研究と国際比較は欧米の特定の国々を対象にし、特定の給付部門が主に取り上げられる。このような形になっているには、各種の理由が存在する。たとえば、特定の国々以外では資料や情報の入手が困難もしくは不可能であるという理由が指摘され、それらは事実である。しかし、かつて筆者が1950年代後半から約10年間に約80ヵ国の社会保障を調査し、発表を続けた経験では、対策を工夫すれば資料や情報の入手は、ある国々を除いて、まったく不可能とはいえないのである。たとえば、複数の各種の資料を利用したり、個人的に国際的な組織と連絡をしたり、各国に直接に照会する方法を用いて多数の資料や情報が入手できたのである。また必要によっては、相互に連絡しながら、長年にわたり恒常的な協力を続けるのも資料や情報の入手には重要である。制度研究や国際比較は従来のように限られた特定の国々だけを対象にするのではなくて、より多くの国々を対象に含めるべきで、資料や情報の入手には座して待つ方式ではなくて、積極的かつ継続的な対策が必要である。

また、制度研究や国際比較ではわが国の参考にならないという理由により、多くの国々を無視する視野の狭い自己中心型の思考を改めるべきである。わが国の国際性が問われ、各国がわが国の国際的な役割を期待する現在では、多くの分野でわが国が各国に何を提供できるのかを、またどのような形で役割を果たすことができるのかを考えるべきで、それは社会保障の領域においても同様で

ある。社会保障の領域では、他の国から入手できるものを一方的に手に入れるだけの時代は終わり、自国の社会保障の整序・拡充や発展を図ると同時に、他国になんらかの方法と形でなんらかの提供をする時代になっているのである。なお、各国のわが国に対する評価には誤解による例も含まれており、誤解をなくすためにはわが国が自主的な立場で積極的な行動を示さなければならない。このような考え方では、国際社会保障でもより多くの国々を対象に含めて、制度研究や国際比較に取り組む必要がある。なお、そのような対象には、当然、第三世界の国々も含まれるべきで、その成果は技術援助などの活動に利用することができるであろう。その活動では、途上国を蔑視したり、一方的に押しつけるのは絶対に避けるべきで、相手国をよく理解し、その立場を尊重して、相互平等の謙虚な姿勢が必要である。

さらに、制度研究や国際比較では表面に現れている状況だけでなく、その背後の諸条件や状況などにも併せて取り組まなければ正当かつ公正な判断や評価は得られない。背後の状況などまで考慮するのは負担が重いし、作業が困難であるが、避けて通れないものはやはり取り組まざるを得ないのである。しかも、国際社会保障は広範な分野も含んでいるので、今後、他の分野も取り上げられ

るべきであろう。国際化は急ピッチで進んでおり、国際的な協力は今後わが国の活躍が期待される分野であるが、各国間の労働力の移動や市民の交流が多くなっているので、社会保障の国際的な協力は受給権の保護、財源、外国の制度による在外邦人への一方的な保護の提供などの各分野から総合的に検討して、今後協力活動が必要になるであろう。また、わが国は技術援助の提供も期待されており、将来この分野も重要視すべきであるが、この分野は要員の養成、確保、帰国後の対策など多くの課題を抱えている。しかし、将来この分野で活躍する要員が現れるであろう。なお、国際社会保障には社会保障に関する各種の国際会議が含まれるが、わが国の正当な立場を明確にするだけでなく、他の国々に協力するには各種の国際会議に参加して出席するだけでなく、積極的な活動が望まれる。なお、国際社会保障でも人間関係は重要で、国際会議の出席には、人間関係の育成や維持を配慮する必要がある。

付記 本稿は日本女子大学で「国際社会保障」に用いていた講義ノートの一部、および国際社会保障について発表した各種の拙稿の一部を利用し、若干の組み替え、修正、加筆を行っている。

(ひらいし・ながひさ 岐阜経済大学教授)

移民労働者と社会政策

——国家類型と移民問題との関連をめぐって——

梶 田 孝 道

I はじめに——イギリスとフランスへの着目

国際社会を特徴づけるものに、移民・難民の国際移動がある。現代の典型的な国際労働移動としては、アメリカ合衆国に代表される移民国への移動や、発展途上国の大都市を舞台にした都市化と並んで、発展途上国から西欧先進諸国への国際移動が知られている。戦後における移民の導入は、イギリス、フランス、西ドイツ、スイス、スウェーデン、ベルギー等が経験しており、その歴史はすでに20～30年に及んでいるが、いくつかの国では、移民問題は経済不況と相まって国論を二分する問題となっている。本稿では、後に述べる理由からイギリスとフランスを取り上げ¹⁾、「社会政策」という観点からみた移民問題への対応の違いについて議論する。ここで「社会政策」という場合、社会保障、社会福祉といった通常の意味でのみならず、両国がいかなる目的と方法により移民を導入し位置づけ組み込んできたかという最も広い意味で使用したい。いいかえれば、狭義の社会政策に加え、経済政策、人口政策、文化政策、政治的対応をも含んだものとして「社会政策」という言葉を使いたい。こうした使い方は一般的ではないが、上記の広い意味での移民への対応に該当する言葉が見当たらないので、やむをえず使用した。またこの場合、移民への対応は、国家による対応のみならず、地方自治体、コミュニティ、自発的結社、労働組合等による対応をも含むものとする。

イギリスとフランスは、かつての植民地大国としての歴史、戦後における旧植民地との関係の保

持、また国の規模や生産力の大きさ、さらには戦後における EC 加盟国としての再出発等、多くの点で類似している。本稿のテーマである、戦後の移民の導入とそれにとまなう社会問題の発生という点でも類似した経験をもつ。とはいえ両国は、移民問題への対応において対照的ともいえる社会政策を採用している。本稿では、この分岐が、後述するように両国の国家類型に規定されたものである点を議論する。

II イギリスとフランスにおける移民の概況

まずイギリスとフランスにおける移民の実態を概説しておこう。表1が示すように、1971年現在、イギリス（グレート・ブリテン）の総人口約5,400万人のうち、移民は約300万人で5.5%を占める。このうちアイルランド系が71万人（23.8%）、旧英連邦系が14万人（4.8%）であり、これに対して新英連邦系は115万人（38.6%）である。ヨーロッパ諸国等出身者は98万人（32.9%）を占める。これをもう少し詳しくみると、最も多いのがアイルランド系であり、これは今日に限ったことではない。第二に多いのはインド、パキスタン系である。第三は西インド諸島出身者であり、なかでもジャマイカが多い。西インド諸島の黒人についていえば、アメリカ合衆国が1952年にマッカラン法により移民制限を決定したことが、イギリスへの流入を促す原因となった。ドイツ系ではナチスの迫害を逃れてきたユダヤ系が多い。ポーランド系は、第二次大戦中にイギリス軍の指揮下で枢軸国軍と闘ったポーランド軍兵士や難民が社会主義化した

祖国に帰ることを拒み、イギリスに帰化したことによる。いずれも第二次大戦にともなう歴史的産物といってよく、その後の流入は少ない。表2が示すように、近年のイギリスで増加しているのはインド、パキスタン、西インド諸島等の新英連邦出身者であり、有色人種（黒人も多い）である。またイギリスでは出生地主義をとっているため、統計が出生地別となっており、有色移民の二世のうち、イギリス本国で生まれた者は、この表には含まれていない点に注意しなくてはならない。

フランスに目を転じよう。表3の1982年の欄が示すように、約368万人の外国人が存在し、これはフランスの総人口約5,400万人の7%に相当する。移民は大まかに二つのブロックに分かれる。第一はヨーロッパ系であり、全体で176万人(47.8%)を占める。1982年の時点ではポルトガル、イタリア、スペインが多い。伝統的に移民を供給してきたイタリア、ベルギー、ポーランドが減少し、かわってヨーロッパのなかでも中後進国であるスペイン、ポルトガルが多数を占め、とりわけポルトガルが急増している。第二はアフリカ・アジア系であり、アフリカ系が157万人(42.8%)、アジア系が29万人(8.0%)を占めるに至り、国別ではアルジェリア、モロッコ、チュニジア、トルコが多い。いずれも近年におけるフランスの経済成長の過程で急増してきた。ここで注目すべきは、旧植民地からの移民が多いという点である。またイスラム系移民が近年増加しており、1982年の時点で全体の4割をこえる。表3を全体として眺めると、ヨーロッパ系が81.1%(1954年)から47.8%(1982年)に激減し、これと逆比例してアフリカ系が13.0%から42.8%に急増していることがわ

表1 グレイト・ブリテンにおける移民の出生地
(1971年国勢調査: 単位千人, カッコ内は%)

出 生 地	1971年における人数
I. アイルランド共和国	709 (23.8)
II. 旧英連邦	143 (4.8)
オーストラリア	57 (1.9)
カナダ	65 (2.2)
ニュージーランド	21 (0.7)
III. 新英連邦	1,151 (38.6)
(i) アフリカ	164 (5.5)
ケニア	60 (2.0)
ナイジェリア	29 (1.0)
(ii) アメリカ	304 (10.2)
バルバドス	27 (0.9)
ガイアナ	21 (0.7)
ジャマイカ	172 (5.8)
(iii) アジア, オセアニア	638 (21.4)
キプロス	73 (2.5)
香 港	30 (1.0)
インド	322 (10.8)
パキスタン	140 (4.7)
(iv) ヨーロッパ	45 (1.5)
IV. その他の諸国	980 (32.9)
(i) ヨーロッパ	
フランス	36 (1.2)
ドイツ	158 (5.3)
イタリア	109 (3.7)
ポーランド	111 (3.7)
スペイン	49 (1.7)
(ii) アメリカ	
アメリカ合衆国	111 (3.7)
(iii) その他	
南アフリカ共和国	46 (1.5)
ソヴィエト連邦	48 (1.6)
移 民 総 数	2,983 (100.0)

(出所) Census 1971, Great Britain, Country of Birth Tables
より作成。

かる。今日のフランスの移民問題は、アフリカ系移民、イスラム系移民の問題である。フランスの場合も、フランス本国で生まれた移民二世はフラ

表2 グレイト・ブリテンにおける移民の出生地

(1951~1971年: 単位千人, カッコ内は%)

出 生 地	1951年	1961年	1966年	1971年
I. アイルランド共和国	532 (33.9)	709 (32.2)	732 (28.2)	709 (23.8)
II. 旧英連邦	99 (6.3)	110 (5.0)	125 (4.8)	143 (4.8)
III. 新英連邦	218 (13.9)	541 (24.6)	853 (32.9)	1,151 (38.6)
IV. その他の諸国	722 (46.0)	842 (38.2)	886 (34.1)	980 (32.9)
移 民 総 数	1,571 (100.0)	2,202 (100.0)	2,596 (100.0)	2,983 (100.0)

(出所) Community Relations 1973-74—The Annual Report of the Community Relations Commission,
London Majesty's Stationery Office, 1974, p. 90 より作成。

表3 フランスにおける外国人人口の推移

(各国勢調査年: 単位千人, カッコ内は%)

国 籍	1954年	1975年	1982年
ヨーロッパ	1,431 (81.1)	2,103 (61.1)	1,760 (47.8)
スペイン	289 (16.3)	497 (14.4)	321 (8.7)
イタリア	508 (28.8)	462 (13.4)	334 (9.1)
ポルトガル	20 (1.1)	759 (23.1)	765 (20.8)
ポーランド	269 (15.2)	94 (2.7)	65 (1.8)
ユーゴスラヴィア	17 (1.0)	70 (2.0)	64 (1.7)
ドイツ	53 (3.0)	43 (1.3)	44 (1.2)
ベルギー	106 (6.0)	56 (1.6)	50 (1.4)
その他のヨーロッパ諸国	168 (9.5)	121 (3.5)	117 (3.2)
アフリカ	230 (13.0)	1,192 (34.6)	1,574 (42.8)
アルジェリア	212 (12.0)	711 (20.7)	796 (21.6)
モロッコ	11 (0.6)	260 (7.6)	431 (11.7)
チュニジア	5 (0.2)	140 (4.1)	189 (5.1)
その他のアフリカ諸国		70 (2.0)	138 (3.8)
アジア	41 (2.3)	104 (3.0)	294 (8.0)
トルコ	5 (0.2)	51 (1.5)	124 (3.4)
その他のアジア諸国 (ソ連を含まない)	35 (2.0)	55 (5.6)	170 (4.6)
その他	64 (3.6)	43 (1.2)	53 (1.4)
外国人総数	1,765 (100.0)	3,442 (100.0)	3,680 (100.0)

(出所) Recensement général de 1982, INSEE, février 1984 等より作成, [宮島, 1986] より転載。

ンス国籍を有し、統計上は登場しない。さらに不法入国移民(後述)は、この統計には含まれておらず、実際の外国人数はこれよりも多い。フランスが隣国と陸続きのため、外国人の流入が比較的容易であるのに対して、イギリスは島国であり、これが相対的に困難であることもつけ加えておくべきだろう。

このように戦後のイギリスとフランスは、移民問題を共有してきたが、両国の対応は必ずしも同じではない。以下、B. バディとP. ビルンボームが提示した社会学的国家論に注目しながら²⁾、「強い国家」「弱い国家」といった国家類型上の相違が、異なった移民政策を生み、異なった経緯をたどらせた点を議論してみたい。われわれはとすると、移民問題について類似したイメージを抱きやすい。しかし移民問題は、ビルンボームが他のいくつかの領域で示したように³⁾、「強い国家」「弱い国家」といった国家類型により相当異なるというのが、本稿の最も主張したい点である。「強い国家」「弱い国家」をここで簡単に定義しておこう。「強い国家」とは、国家機構の分化・制度

化・自律化が進み、専門家集団としての膨大な官僚機構を備え、市民社会への国家テクノクラートの介入が際立った場合である。逆に「弱い国家」とは、国家機構の分化・制度化・自律化が進まず、官僚機構も未整備であり、その専門化の度合いも低く、市民社会の自律性が強く、それが国家に対して相対的に優位にあるような場合である。誤解を避けるために一言添えておけば、「強い国家」「弱い国家」は国力や軍事力の大小を示す概念ではなく、国家機構が市民社会に対してどの程度の規制力、介入力を有するかを示す概念である。両概念のより具体的な内容は、各章で触れることにする。

III 責任主体——政治家かテクノクラートか

均質性と社会的合意を旨とするイギリス社会において、有色移民は一種の「異物」として受け取られやすい。しかし、従来経験したことの無いこの種の問題も、さしあたっては既存の政治システムのなかで対処する以外にない、問題解決の責任

を負う主体は、「弱い国家」イギリスの場合は、テクノクラートというよりは議会であり政治家である。議会や政治家の背後には、移民の導入に賛成したり反対したりする諸々の利害集団が存在することはいうまでもない。したがって、移民問題も政治問題ないしは人種問題として扱われやすい。さて、人種問題に関していえば、保守党と労働党との政治的隔たりは非常に大きなものではなく、人種問題を政治的争点とせず社会的合意の維持をはかるという点で、両党多数派間の妥協が形成されやすい。それゆえ両党とも、人種問題を、とすると「脱政治化」する政策をとってきた。下部大衆のレベルでは有色人種への反発、肌の色による差別が存在しており、そうした世論のなかに移民問題を投げ込んだ場合、それはイギリスの政治状況を混乱におとし入れるという危惧がエリートたちの認識の背後にあるように思われる。

これに対してフランスは、行政府、テクノクラート主導の社会であり、議会や議員の地位は相対的に低い〔梶田、1985〕。それゆえ移民問題の場合も、責任主体はテクノクラートであって政治家ではない。つまりテクノクラートが「公的利害」を念頭において対処すべき行政上の課題なのである。それゆえ移民問題は、社会計画、人口政策、労働力政策といった文脈で取り扱われることが多く、一言でいえば経済問題とみられ、それが政治問題、人種問題として取り扱われてきたイギリスと好対照をなす。こうした行政主導によってフランスの移民問題は、そもそも当初から「脱政治化」されてきた。

この移民問題の「脱政治化」というエリート間の「沈黙の陰謀」に対して、イギリスでは反有色移民勢力が異議を唱えることになる。1968年に保守党の著名な政治家である E. パウエルが、一般大衆の反移民感情を背景にして移民問題の争点化を試み、一定程度それに成功した。以後数年間にわたり移民問題はイギリス政界の中心的争点となる。大政党の代表的政治家によって移民問題の論争化がなされたケースは、フランスの場合、存在しない。

それがイギリスで可能となった理由を考えてみ

よう。第一に、「弱い国家」イギリスでは社会の中心に議会、政治家が位置し、政治問題化しやすい。第二に、イギリスは、高い経済成長率を誇ったフランスと比べ相対的に経済的低迷を経験していた。第三に、これと関連して当時のイギリスは、ナショナル・アイデンティティの危機とも呼びうる状況下にあった。東アフリカからの多数のアジア人のイギリス流入にみられるように、移民問題が深刻化し、また国内には北アイルランド紛争を抱え、さらに EC 加盟問題で揺れていた。英連邦といい EC といい、いずれもイギリスのナショナル・アイデンティティの根幹にかかわる問題といえる。こうした「正統性の危機」(J. ハバーマス)のなかで、パウエルは「小英国主義」(“Little England”), 「白英主義」(“White Britain”) という新しい正統性の根拠を提示するのである〔Smithies and Fiddick, 1969〕。当時のヒース保守党政権がテクノクラート中心の EC 路線をとり、また労働党が西欧、アメリカと距離をとった政策を主張したのに対して、パウエルはイギリスの凋落による正統性の危機をふまえつつ、英連邦も EC も拒否し、「小英国主義」「白英主義」を主張するのである。移民問題は、こうしたナショナル・アイデンティティの危機の真っ只中に位置していたのである。

これに対してフランスでは、人種問題は必ずしも政治的争点の中心には位置せず、脱政治化が一般的であった。その理由としては、第一に、長い植民地の歴史をもつイギリスと比べ、フランスでは旧植民地からの移民の流入は、比較的最近の現象である。当初は一時的な労働力という認識が、フランス政府の側にも移民自身の側にもあった。フランスにおける移民は、イギリスの場合とは異なり市民権をもっていないのである。第二に、1958年の第五共和制の成立により議会の役割がいままで以上に低下し、移民問題も行政的課題という意味合いを強めた。パウエルのようなタイプの政治家が登場しにくい制度的背景があったのである。第三に、フランスでは伝統的に近隣ラテン系諸国からの移民が多く、同化の能力への信頼が存在する。それゆえ移民の拒否というよりは、移民もフランスの生活に溶け込むべしとする世論が強

かった。第四に、フランスは1970年代半ばまで相対的に好況に恵まれてきた。またイギリスのようなナショナル・アイデンティティの危機を経験しなかった。ド・ゴールのフランスは、旧来の植民地体制から EC 体制へと劇的な転換をはかり、EC の盟主たらしめた。この時期のド・ゴールのナショナリズムが明らかにしているように、フランスのナショナル・アイデンティティは一貫して保持されたのである。

とはいえフランスでも、1970年代後半になって経済不況が深刻化し、大量の失業者が発生し、極右勢力を中心として反移民運動、人種差別が活発化する。1980年代の左翼政権下で保守政党 (RPR, UDF) の一部にも極右勢力と結ぶ動きが現れるが、それにもかかわらず極右勢力と保守政党とははっきり区別され、後者を反移民勢力と呼ぶことはできない。それゆえフランスでは、イギリスとは異なり、テクノクラート主導に体質的に反発する国民戦線等の極右勢力のみが、正面から反移民運動を展開するのである。

以上のようにイギリスとフランスとでは、国家類型の違いを反映して、この問題を担う中心的な責任主体も、この問題を扱う用語や文脈も異なるのである。

IV 「労働力」観点の有無——人種問題か経済問題か

移民を「労働力」という観点からみる傾向の有無について考えてみたい。大まかにいうとイギリスは「弱い国家」ということもあり、戦後においてもテクノクラート主導の計画経済という性格が弱く、移民労働者の計画的導入という政策を強くはもたなかった。政府は、政策主体として行動するというよりは諸利害の調整を旨とし、移民労働者の導入を任務とする行政部局も存在しなかった。これに対して戦後のフランスは「強い国家」ということもあり、テクノクラート主導の計画経済という性格を強くもち、経済的観点から移民労働者の導入がなされた。政府自体が移民を導入し、移民問題は少なくとも1970年代半ばまでは、ほぼ経済的用語で把握されてきた。ところで、経済的観

点からの移民把握の前提として、労働力不足と経済的好況がある。それゆえ、こうした経済的アプローチは「強い国家」の直接的帰結とは必ずしもいえない。しかし、移民問題における経済的性格の優位は、「強い国家」の下でのテクノクラート主導の経済政策や社会計画と密接に関連していることも否定できない。逆に、イギリスにおける経済的観点からの移民把握の欠如の前提として、経済的状况の相対的悪さがある。それゆえ、経済的アプローチの不在は「弱い国家」の直接的帰結とは必ずしもいえない。しかし、移民問題における人種的・政治的性格の優位は、「弱い国家」の下での世論レベルでの政治問題化と密接に関係していることも否定できない。

経済的観点からの移民把握といえば、従来から存在するのが「産業予備軍」という考え方である。単純化して説明すれば、資本家にとって労働力過剰を創出することが労働者の団結を切り崩し労賃を切り下げるうえで有効であり、こうした状況下では「産業予備軍」として導入された移民労働者と本国労働者との間に競合関係が生まれ、しばしば本国労働者の不安を生むというものである。この議論を念頭におきながら「労働力」としての移民という観点が、両国にどの程度存在するかをみてみたい。

F. エンゲルスも指摘したように、イギリスには産業革命期においてすでに大量のアイルランド移民が存在し、彼らなくしてイギリスの産業発展はなかったとさえいわれている。しかし、舞台を戦後に移すと、こうした経済的観点からの移民は、それほど顕著ではない。戦後直後、労働力不足が深刻化し、多くのポーランド軍兵士がイギリスに帰化した。また難民救済を建前として、ヨーロッパ志願労働者が募集され東欧を中心に多くの人々がイギリスに流入した。いずれも戦争の影響を色濃く残した例外的ケースであるが、労働力不足を補うための移民政策という性格をもっていた。また戦後のイギリスで医療労働者が不足したことから、英連邦からの導入がはかられた。イギリスでは、英語の使用ということもあり、優れた技能をもつ者にとって職業機会が本国のみならずアメリ

カにも広がっていることが、しばしば「頭脳流出」を生み、これを補うべく技能を有した労働者の導入がはかられる。しかし、移民にしろ難民にしろ、本国の労働組合にとっては脅威であり、本国労働者を守るべく働きかけがなされた。労働組合が移民を認める場合でも、イギリス人労働者と競合しないこと、不況時において最初に解雇されるのは移民労働者であるべきこと、最低賃金が保証されること、移民労働者も労働組合に入るべきこと等々が追求された。

さて、1950年代後半から1960年代に流入してきたのは英連邦からの有色移民であり、イギリスは史上初めて大量の有色移民を抱えることになる。しかし、上記の戦争直後を除けば、またキプロス系等の一部の例外を除けば、保守党政権も労働党政権も英連邦から労働力移民を導入しようとした形跡はない。またフランスと異なり、人口は必ずしも不足しているとはいえず、人口政策が追求された形跡もない。自由党は移民の導入に賛成であったが、政策に影響を及ぼす力をもたなかった。むしろ移民の導入に積極的だったのは、経済誌『エコノミスト』であり〔Freeman, 1979: pp. 184-191〕、冷静な経済的観点から労働力の導入を主張した。経済的見地からフランスや西ドイツとの競合を強く意識した見解であったといえる。要するにイギリスでは、近隣先進諸国と比べて相対的に成長が鈍化しているゆえに労働力移民の導入は政策課題にのぼらず、また逆に、移民労働者を導入しなかったゆえに成長が妨げられたといえなくもない。結果的には、移民労働者の国民経済への影響力は小さく、英連邦からの移民を「産業予備軍」と考えることが可能かどうか疑問である。イギリスにおいて伝統的に「産業予備軍」を構成してきたのはむしろアイルランド人であり、彼らは後日、英連邦からの移民が停止されてからも EC 加盟国のメンバーとして自由にイギリスに流入している。

とはいえ、西インド諸島、インド、パキスタン等の移民が大量に流入してきたことは否定しえない事実である。彼らはイギリスと旧植民地との結びつきを利用して自由に、かつ合法的に流入した。移民数の増加が続き、1958年にノッティンガムと

ロンドンで有色移民に対する白人による暴動が発生したのを契機に、移民法の制定の動きが起こり、1962年にはパウチャー・システムの採用が決定され、自由な移民の流入が停止される。これにともない1961～62年には大量の移民ラッシュが起こる。そして英連邦からの移民の制限が、1968年、1971年の移民法でより強化される。1964年に成立した労働党政権も、当初の立場を放棄し移民の入国規制に乗り出す一方、後述する人種関係法の成立によって国内の人種関係の改善に努めた。これらはいずれも、政府の移民への対応策が、経済的理由からではなく政治的理由から行われたことを示している。東アフリカ諸国のアフリカ化政策にともなうアジア人のイギリスへの流入も、国外の政治的要因により発生したものである。イギリスの移民問題においては、政治の経済に対する優位が常に認められる。

戦後フランスの移民政策は、人口政策と労働力政策の合体といってよい。出生率の低迷にともなう人口の自然増の低下と老齢化が続き、第一次、第二次大戦で多数の戦死者を出したことから、戦後の復興とその後の経済成長にとっての人口政策の必要性が、政策担当者によって強く意識された。戦後、フランス経済の計画化の任にあたった J. モネは、1946年にすでにフランスの経済復興には100万人の海外からの労働者の導入が必要であると述べ、またド・ゴールも「1億人のフランスを」と強調している。テクノクラートの経済計画は、労働力政策、人口政策とも密接に結びついていた。

こうした歴史的使命をおびて、1945年に移民公団 (ONI) が創設されるが、これは国家的政策として組織的かつ独占的に移民の徴募と導入を行うことを示したものといえる。またマグレブ諸国からの100万人をこす入植民のフランスへの帰還も、労働力という点では無視できない。戦後直後の移民にはイタリア、スペインを中心とした近隣のラテン系が多かったが、50年代後半からの経済成長期になるとアフリカ系が多くなり、人口政策から労働力政策へと力点が移る。フランスは周囲の移民供給国と移民の導入に関する二国間協定を結び労働力の確保をはかる。ただし現実の移民の流入

は、こうした国家的政策の枠をこえて進展し、ONIの公式ルートを経ずに非合法的に入国する移民が多数にのぼる。フランス経団連(CNPF)はONIの非効率性を批判し、政府も事実上、非合法的な移民の流入を認め、1968年には非合法移民が全体の8割にも達する。ただ、このレッセフェールとも呼びうる状況も政策の枠内にあり、政府が直接的な統制の必要を感じた1968年以降は、より規制された移民政策へと移行する。このようにフランスへの移民の場合、「産業予備軍」的性格が強いが、必ずしも厳密な意味で「産業予備軍」的政策とはいえない。というのも、政府は完全雇用を旨とし、主観的には、仮に労働力過剰となったり失業が発生したりした場合には移民を本国に送還すること、つまりあくまでも一時的な移民の導入を考えていたからである。

しかし1968年以降、経済界において移民労働力への関心が弱まる。その理由は第一に、技術革新への関心が高まり、途上国からの移民の導入は技術革新や近代化にとってむしろブレーキとなるという考え方が徐々に生まれてきたからである。これは、移民導入を経験しなかった日本の経済成長との対比という形で、今日、より尖鋭に自覚されている⁴⁾。第二に、潜在的な国内労働力をより有効に利用するという考え方が生まれたからである。これは農業国からのさらなる脱皮、女性労働力の利用、さらには技術訓練による労働力の高度化という形で議論にのぼる。また政府テクノクラートも、大量の移民の導入は事実上不可能と判断するに至る。その理由は第一に、発展レベルが大きく異なる国からの移民の流入は、自然な規制力が働かなくなるゆえ好ましくないと考えられるからである。出生率の違いは、その一例である。この考え方の背後には、後述する「許容の限界」というフランス独特な考え方がある。もちろんEC諸国からの移民の場合には、こうした問題はない。問題なのは近年増加しているマグレブ系移民である。第二は、イタリア、スペイン等の近隣ラテン系諸国からの移民の場合、一つには西ドイツやスイスとの競合により、一つには移民供給国自体の産業化により、フランスに移民する魅力が減少してき

たからである。こうした状況下で、石油危機を契機にして、1974年に移民の導入が停止される。

ただ、テクノクラートによる経済計画という点で興味深いのは、移民停止後も移民数が必ずしも減少していないという点である。なぜなら、「豊かな社会」の実現により本国労働者のなかに期待の上昇が起こり、「労働者階級のブルジョア化」の進行によって、フランス人労働者は不況時といえども、かつて自らが就いていた「単調な」「きたない」労働に就きたがらなくなったからである。また他方では、政府も移民自身も一時的と思って入国してきたのが、1974年の新規移民の禁止以降、むしろ故国から家族を呼び寄せる、いわゆる「再結合」に拍車をかけ、定住化を促進する結果を生んだからである。いずれもテクノクラートの社会計画を裏切る「意図せざる結果」といえる。

フランスにおいて移民問題が政治問題化しなかったわけではない。1958～62年には、アルジェリア独立をめぐって多くの入植者がフランスに帰還し、反アルジェリア感情が強まった。1973年には、マルセイユでアルジェリア人移民によるフランス人バス運転手の殺害事件を契機として、多くのマグレブ系移民が殺され、アルジェリア政府はこれに抗議して移民の送出を停止した。しかし、1980年代以降は別とすれば、移民問題が深刻な政治問題と化したことは少ないといってよい。

ここで「移民と福祉国家」という論点にも触れておきたい。この場合、二つの点が考えられる。第一は、移民導入がもたらす利点である。一般に移民は、一時的滞在ゆえ貯蓄に努め、また賃金も本国労働者より安いゆえ、反インフレの効果をもつといえる。第二は、移民導入のコストである。政府は住宅、学校、病院等の社会的サービスに資金を投入しなければならない。また、多くの子供を抱える移民家族にとって、出生率が低く扶養手当の多い福祉国家内での生活は一つの魅力であろう。さらには人種関係の悪化によって、いわゆる「治安コスト」も高くなる。イギリスでは移民の権利意識も高く、福祉国家内で本国労働者と同等の市民的・政治的権利を有することから、コストの問題が表面化しやすい。しかしながら、移民は

本国労働者ほど福祉国家の恩恵を受けていないこともまた事実である。というのは、一般に移民は若く、相対的に健康なことから、福祉国家のなかで社会的サービスを受ける以上に福祉国家の維持に貢献しているからである。スウェーデンのような高齢化社会では、移民労働者が高齢者福祉を支えているともいえるのである。

フランスでは、移民のコストの問題はイギリスほどは顕在化しなかった。それは、イギリスに比べて一時滞在者が多く、彼らは市民権をもっていないからである。とはいえ1970年代後半以来、一方では、不況の深刻化にともなって多数の失業者が発生し、他方では、移民の多くが永住の途を選択し、イギリスと同様、移民の第二世代が登場しており、社会的コスト面がしだいに目立ってきている。

V 法体系上の扱い——慣習法か厳密な法か

「強い国家」の下では、しばしば「一般利益」のイデオロギーが力を有し「公対私」という二分法が顕著となる。これに対して「弱い国家」の下では、諸個人は中間集団の影響を引きずっており、公私の二分法は曖昧となる。法律についても「強い国家」では公私の区別が明確であり、首尾一貫した厳密な法体系が形成されやすいのに対して、「弱い国家」では市民社会の法である慣習法が一般的である。いうまでもなく前者の代表がフランスであり、後者の代表がイギリスである。戦後の両国の移民政策上の相違を際立たせる一つの点は、移民の市民権上の相違である。この相違には、一方では両国の植民地問題の戦後処理という点での相違が、他方では両国の法体系上の相違が関係している。これを市民権の規定と、入国の規定という点からみてみよう。

市民権に関していえば、フランスでは、「強い国家」の下での厳密な法体系を反映して、明確な形で国籍を規定しており、フランス人であるか否かについて曖昧さはない。これに対してイギリスでは、「弱い国家」の下での慣習法を反映して、また旧大英帝国のあり方を反映して国籍の明確な

規定をもたなかった。旧植民地の多くは、独立後、英連邦に属することになる。独立国における白人入植者の地位の問題が絡まって、1948年にイギリス国籍法が制定され、これによりイギリスの市民権について二つのカテゴリーが定められた。第一は、かつての植民地であり今日の英連邦構成国の市民権を有する者、第二は、連合王国とその植民地の市民権を有する者である。いずれも連合王国の臣民であると同時に英連邦の市民であり、後者は、1962年までイギリス本国では連合王国市民と同じ市民的・政治的権利を有し、イギリス本国への自由な流入を保証された。フランスの場合、独立国内に住むフランス人の規定を定め、1960年にはこれらの人々はその国の市民となること、および希望によってフランスの市民権を請求できることを定めた。

次に入国の問題を見てみよう〔石田、1975〕〔Freeman, 1979〕。戦後イギリスの移民政策の歴史は、植民地時代以来あまりにも拡大されてきた市民権をしだいに厳しく定義し直し、入国を制限してきた歴史といってよい。西インド諸島やインドからの有色移民の流入に脅威を感じたイギリスは、これを制限するために、とはいえ旧植民地下の白人には入国の可能性を残すために苦慮する。イギリス政府にこうした措置をとらせた要因は、それ以外にもある。第一に、1960年代におけるタンザニア、ウガンダ、ケニアの独立に際して、この地域に居住していたインド、パキスタン系を中心とするアジア人には国籍の選択が許され、アフリカ化政策に脅威を感じた彼らの多くは連合王国市民の資格を選んだ。その結果、多くのアジア人がイギリス本国に流入し、これを阻止すべく1968年に英連邦移民法が制定された。第二に、1973年におけるイギリスのEC加盟により、EC内部で自由な労働力移動を保証する必要から、連合王国および英連邦の市民権とEC加盟国出身者の権利との調整の必要が生じた。イギリスにとっての最大の問題意識は、白人の旧植民者の入国を許し英連邦からの有色人種の入国を制限することであり、かつこれを人種的カテゴリーを使用することなく行うことであった。こうしたなかから1971年の移民

法では、「パトリアル」(patrial) という概念が採用され、出生地、父母、祖父母といったイギリス本国との個人的結びつきをもつ者にのみ入国を認めた。「パトリアル」には白人入植者の子孫が含まれ、英連邦出身の非白人は排除される。その意味で「パトリアル」概念の採用は、苦肉の策であり、イギリスの市民社会に内在する有色人種に対する差別観を反映し、法的一貫性を欠いたものといえる。これに EC の規定が絡み、結果的にはイギリスへの入国規定は非常に複雑なものとなってしまった。以後、イギリスは、英連邦市民を一般外国人と同一の管理下におくことになる。彼らに入国を認める場合にも建前としては、イギリスの労働力事情によるという方針がとられるが、一貫した労働力政策という観点から移民の導入はなされず、常に政治的、人種的理由が優先されてきた点は先述したとおりである。

フランスの場合、入国の問題は明確である。フランスの市民権をもつ者ともたない者は峻別される。例外的に1962年までアルジェリア人がフランスの市民権をもち、また海外県、海外領土の住民もまたフランスの市民権をもち、今日に至っても自由に入国している。とはいえ、それ以外の国々からの移民はフランスの市民権は与えられない。とりわけ政治的権利という点では明確な区別が存在する。ただ、法的にはこうした制約を受けたが、1968年までは非合法的な移民の入国を事実上認めたこともあり、入国それ自体はイギリスと比べて相対的に容易であった。イギリスにとっての英連邦に対応するものに「フランコフォニー」(franco-phonie) つまりフランス語が話される地域の連合がある。しかし、これはフランスが植民地を放棄した後、再度これらの国に対して文化的対話や経済社会的交渉を喚起し、フランス語を媒介とした

連帯を形成しようとしたものであって、もちろん法的構造ではない〔山本、1986〕。

ここで両法体系の下での移民の自己規定ないしは権利意識に注目したい。フランスの場合、移民は市民権をもたず、したがってフランス本国人とは異なった扱いを受ける。フランス生まれの二世は別として、移民自身もそのことを自覚しているといえる。これに対してイギリスの場合、イギリスへの自由な入国が可能であった経緯があり、しかも連合王国市民と同等の市民的・政治的権利を有し、それゆえ彼ら自身も、これを当然の権利とみる傾向が強い。つまり本国人との格差や差別に敏感であり、本国人と比較して相対的剝奪感を抱きやすい。フランスでは、1980年代の社会党政権の下で移民にも地方選挙での投票権を与えるべしとの議論がなされ、一部の市町村ではそれが実験的に試みられているが、これに賛成するフランス人は必ずしも多くない。かくしてイギリスの移民はフランスに比べ、数としては必ずしも多くはないが、より深刻な国内問題を生み出しているといえる。人種暴動がイギリスで多発し、フランスではいまのところ発生していない原因の一つは、こうした市民権上の相違、権利意識の上での相違にあるのではないか。

本稿の文脈とはやや離れるが、市民権の有無、本国と旧植民地との歴史的・法的結びつきの有無という点から、移民の自己規定の相違、権利意識の強弱に注目し、各国を一つの軸の上に並べてみよう。西ドイツやスイスの場合、移民労働者は「ガストアルバイター」という言葉が示すように一時滞在者というニュアンスが強く、しかも移民供給国との間に植民地等の歴史的関係はない。スイスでは、移民の定住化は極力避けられている。これに対してアメリカ合衆国の場合はどうか。も

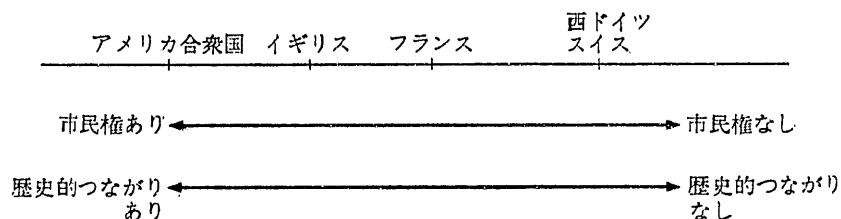


図1 欧米移民受入国の比較

もちろん黒人は人種的少数者ではあっても移民とはいえない。しかし、この黒人も含めてヒスパニック系や東洋系の移民は、アメリカが移民の国ということもあり、アメリカの市民権を相対的に取得しやすいし、事実取得している。それゆえ彼らの市民としての自己規定と権利意識はイギリスの場合以上に強いといえる。1960年代以降のアメリカにおける黒人の公民権運動、大都市での人種暴動の多発、福祉国家下での少数者集団への「積極的差別解消策」(Affirmative Action)の実施は、アメリカ的状况のなかでのみ可能であった。このように移民ないし少数民族といっても一律に論ずることは不可能であり、彼らのおかれた立場、自己規定は、各国間の移民問題の相違を知るうえで決定的に重要である。

VI 移民問題の位相——コミュニティー・レベルか国家レベルか

「強い国家」とは、職業、地域、民族、宗教、言語集団等の中間集団の自律性と正統性を認めず、国家が最重要ではば唯一の帰属集団であるような場合をさす。これに対して「弱い国家」の場合は、上記の中間集団への帰属が通常であり、事実、国民一人ひとりと国家との間に多くの中間集団が存在する。ここでは自発的結社の噴出がみられる。この「弱い国家」は、別の角度からみると各種の集団の圧力にさらされた国家ともいえる。

移民問題において、こうした中間集団の正統性の有無は、どのような帰結を生むか。「弱い国家」イギリスにおける責任主体は議会であり、議員の背後には多くの活発な集団が存在する。そのなかには反移民集団もあれば、逆に人種差別の解消をめざす集団もある。いずれにしても国内の移民に対する国家の直接的統制は弱く、中間集団レベルの活動が移民問題に対する実質的対応をなしている。イギリス政府は有色移民の大量の流入に対応して、一方では「外への」対応として1962年、1968年、1971年に移民法を制定して移民を制限・停止し、他方では「内への」対応として、労働党政権下で1965年に人種関係法を定め、人種的敵意

を促進する言論行為や公共の場での差別行為を禁じ、中央に人種関係委員会、地方に地方調整委員会を設置した。1968年の人種関係法では、この措置を強め、差別禁止の適用範囲を雇用、住宅、商業サービス等の分野に拡大し、中央に地域関係委員会を追加し、有色人種密集地域には地域関係評議会を設置して人種関係の改善に努めた。1976年には、性差別禁止法と同一の手続きをとる必要が生じ、意図的差別だけを違法差別とする定義を改め、結果的な差別も適用範囲に含めるに至った〔石田、1975；1985〕。

こうした一連の「内への」対応のもつ政治社会学的意味は何か。第一に、実質的な活動主体が中央政府ではなく地域やコミュニティーである。これらの主体は、公的ないし準公的機関であるが、これが同時に市民の自発的結社の援助の下で動いているという点が重要である〔石田、1985〕〔田辺、1985〕。こうした措置は、一方では地方分権化を積極的に進め、自発的結社の力をかりつつ人種差別を解消し、移民の生活上の改善をめざすものである。しかし、それは他方では、後述する「間接統治」に近い形態であり、移民の声が政治行動へと集約されるのを回避し、彼らの抗議を比較的無害な回路へと方向づける方策といえなくもない。第二に、一連の人種関係法は、人種差別行為を罰するものというよりは、人々に人種差別解消を勧告するという性格が強い。つまりこれらの機関は、強い強制力をもたず有色人種に対して特権的規定を付与するものでは必ずしもなく、どちらかというと個人のレベル、モラルのレベルに位置する問題に対応すべく設置された。つまりイギリスは、移民集団に対して通常の市民権をこえた特別措置を講ずることを拒否し、移民集団が圧力集団化し特権的地位を獲得することを注意深く避けている。とはいえ、こうしたイギリスの対応はコミュニティーに問題解決を委ねるという点で、少数民族の自律性や文化を一部認める結果とはなっている。ただ、この「文化的多元主義」への傾向は、その積極的承認というよりは、「弱い国家」イギリスから派生した一帰結とみた方がよさそうである。

「強い国家」フランスにおいては、移民問題は

国家官僚にとっての直接の課題であって、地区委員会等の機関は存在しない。もちろん各種の自発的結社や政治集団は存在するが、それがイギリスの場合のようにコミュニティー・レベルの諸機関と結びつくことはない。つまりフランスの場合、国家こそが移民問題へのほぼ唯一の対応主体といってよい。先述したように移民の導入・規制も、ONI の設置にみられるように国家のマクロ的政策として実行されてきた。1960年代における移民の劣悪な居住環境問題（ビドンヴィル等）のように、緊急な対応を必要とする問題に対しては、国家の介入がなされ多少の優遇措置もとられた。これは、移民たちの特殊な状況に対する一時的対応といってよい。そこには、国家の特別措置が移民の既得権として半永久化すること、あるいは移民の特権集団化への危惧はほとんどない。イギリスとのこうした相違は、フランスにおける移民の法的地位の低さによるのみならず、フランスが強固な中央集権国家であり、中間集団の自律化への恐れがなく、国家の行政上の措置が必要に応じて容易に変更するという認識があるためと思われる。

移民問題が国家テクノクラートによるマクロ的政策の対象であることを示すフランス的な例の一つ挙げておこう。それは、フランスに特有な「許容の限界」という考え方である〔Freeman, 1979: pp. 157-162〕。この言葉は日常生活のなかでも使用されている。その意味内容は、当該社会の移民数が一定の割合をこえると、それがフランス社会への同化を拒む均質な集団とネットワークを形成してしまい、通常ではみられない「新しい現象」が登場するというものである。例えば、3割をこえる移民の子弟によって占められた小中学校では通常の教育機能は期待できないといった意見が強い。住宅等の領域でも同様である。こうした状況下では、もちろん人種差別が発生しやすい。そこで「許容の限界」をこえて住民が増大したと判断される場合に、国家は介入し規制を加えることになる。この「許容の限界」という考え方の背後には、差別や偏見は一般的に論ずるべきではなく、「許容の限界」をこえたときに発生する反応は、むしろ正常なものだという見方があるように思わ

れる。関心の焦点は個人レベルでの差別や偏見というよりも社会構造の問題であり、これをマクロ的に制御するのが国家というわけである。

ここで、移民に特権的優遇策を講じることに対してイギリス人が抱く危惧に触れておきたい。イギリスとともに「弱い国家」の代表ともいえるアメリカ合衆国において、1960年代以降、公民権運動および黒人解放運動が展開された。連邦政府の軍隊の力をかりて強行された「強制バス通学」は、いまなお鮮明な記憶として残っている。1960年代から70年代にかけて福祉国家化が進展し、社会的・経済的差別を撤廃し平等化を実現すべく黒人等の少数民族に対して「積極的差別解消策」が実行された〔横田, 1985〕。周知のように、「積極的差別解消策」は社会政策上の焦点を「機会の平等」から「結果の平等」へと移行させ、アメリカが建国以来、基本的理念として保持してきた個人の自由を制限するもののだとして、とりわけ新保守主義の側から批判が寄せられた。その代表的イデオログともいえる N. グレーザーや D. ベルは「積極的差別解消策」が実は多数派白人に対する「逆差別」あるいは「差別撤廃的差別」であると批判した〔Glazer, 1975; 1983〕〔Bell, 1973: 最終章〕。

イギリスの移民政策には、同じアングロサクソン系に属するこのアメリカの経験が大きな影を落としている。1964年から1968年にかけて、イギリスは二つの人種関係法を制定したが、その背景にはアメリカの黒人問題があり、1965年の労働党による「英連邦移民白書」も、人種問題がアメリカのように深刻化するのを防止することが第一の課題であると述べている。イギリスの場合、アメリカの人種暴動への恐怖とともに、黒人等に優遇措置を講ずることによって彼らが政治的圧力集団化することへの危惧もあったと思われる。したがってイギリスの人種関係法にもとづくさまざまな活動も、リベラルで勧告的なものにとどまり、強い規制力をもち社会構造を変革するものとは必ずしもなっていない。この点は、人種関係法の差別の定義の曖昧さとも相まって、1980年代に入って裁判所が被差別者に有利な判例を必ずしも出していないことからもうかがうことができる。

VII 植民地政策との関連——間接統治か直接統治か

戦後、イギリス、フランスに流入した移民の多くは旧植民地出身者であった。この事実は、両国が西ドイツやスイスとは異なり、戦後の移民問題が多かれ少なかれ植民地経験の延長上に位置する問題であることを示している。ところで、植民地経験やそれとともなう市民権の規定にも、「弱い国家」「強い国家」という国家類型の違いが反映しているように思われる。まず戦後両国内で展開された移民への対応策が、かつて両国が採用してきた植民地政策とかなりの程度類似していることに注目したい。両国内に流入した移民労働者と植民地住民とは、地理上の位置は全く異なっても、両国の行政官にとっての対象という点では類似しているともいえる。

よく知られているようにイギリスの植民地政策は、プラグマティックな性格を強くもち、また現地住民に対して距離感をともなったものであった。そこでの基本的な支配原理は「間接統治」である。つまり現地住民のリーダーの権威を利用し、彼らが行政官にかかわって統治すると同時に、イギリスの命令はこれらの媒介者を通して伝達された。こうした状況下では、一方では、現地住民の文化や社会構造が相対的に残存する結果となった。また他方では、当然のことながら現地住民とイギリス人との人間観という点での相違が前提とされていた。こうしたイギリスの植民地政策は、実は本国における分権主義、弱い統治機構、希薄な国家介入の反映であるといえる。例えば、連合王国内部でのスコットランドやウェールズとの関係においても、程度の差こそあれ類似した性格が認められる。つまり中央集権体制とは対照的な分権主義であり、それを前提にしたイングランドと他の諸地域との事実上の不平等な関係である〔Hechter, 1975〕〔Birnbau, 1982: pp. 173-189〕。

フランスは、伝統的にジャコバン的理念を体現した中央集権国家という性格が強いが、「自由・平等・博愛」というフランス革命の理念、およびそれを伝達するフランス語は普遍的なものとして

認識され、地域や対象の分け隔てなく普及さるべきものとされた。かつて革命政府はフランス統一の過程でフランス語の普及と地方語の駆逐を通じて革命理念の普及に努めたが、一時期これと似た事態が植民地でも展開された。例えば第三共和制期には、J. フェリーのようなイデオログが登場し、植民地住民もいずれはフランス市民権を得てフランス国民としての権利と義務と自由とを有するようになるべきであるとされ、このため植民地住民をフランス語化し、それを通じて彼らをフランスに同化する政策がとられた。少なくともイデオロギーのレベルでは、フランス国民と植民地住民との「相違」を最小限化することが目標とされたのである。イギリスの場合とは異なり、フランスの行政官は植民地を直接に統治し、したがって現地住民に対する対応は極度に同化主義的なものとなった。現地住民の文化の保存に対して彼らが拒否的であったことはいうまでもない。

先述したようにイギリスは、数次にわたって人種関係法を制定しつつ、地域社会における人種関係改善のため各種の機関を設置した。これらの機関は、先述したように人種関係の改善と差別の防止に寄与する一方で、旧植民地の間接統治の機構と類似した特徴をもっていることも指摘しておかねばならない。これらの機関は、地方自治体、地域の白人名望家、各移民集団の穏健な代表者や媒介者、さらには自発的結社によって構成される。いわば分権的な方法によって問題の解消がはかられ、人種間の調和が期待されているのである。これらの機関は、移民たちをイギリスの政治に直接参加させるというよりはむしろ、移民問題を通常の政治的回路からはずし独自に問題の緩和をはかるという意味で「緩衝制度」(buffer institution)と呼ぶ人もいる〔Katznelson, 1973〕。ここでは、植民地での社会統制と同じ方法が本国の移民問題にも利用されている。いずれにしても、こうした統治形態が、イギリスにおいて伝統的に存在する「弱い国家」と密接に関連していることはいうまでもない。

フランスの同化政策は、植民地のみならず戦後の本国における移民に対しても課せられた。移民

の統制は、イギリス的な中間集団の手をかりることなく、国家によって直接なされた。ここで同化政策とは、いうまでもなくフランス語やフランス文化を移民に共有させるものであり、同時に移民に対して帰化が奨励された。とはいえ、こうしたフランス的「普遍主義」が比較的うまく機能した範囲は、伝統的にフランスと類似した文化・言語を有するラテン系諸国からの移民までであり、フランスとは文化・言語・宗教の面で距離の大きなマグレブ系移民の場合、同化主義が成功しているとはいえない。それゆえにこそ、今日、フランスの移民政策の危機が叫ばれ、移民問題が大きな争点となっているのである。このようにフランスの移民政策は、かつての植民地政策と同様、ジャコバン的理念を体現した強力な中央集権国家つまり「強い国家」の反映であり、マグレブ系移民の大量の流入にともなう移民政策の危機は、こうした「強い国家」フランスのなかに少なからぬ緊張を生んでいる。

VIII 「外国人」認識——「異なる人種」か「普遍的人間」か

移民に対するイギリス、フランスの対応の相違のみならず、両国民の「外国人」認識の相違にも言及しておきたい。イギリスはイングランド、連合王国、英連邦という重層的構成をなし、英連邦にも白人中心の旧英連邦と有色人種中心の新英連邦とがある。またイギリスの市民権の体系は、「パトリアル」「ノン・パトリアル」という概念を基礎にして、非常に複雑なものとなっている。いいかえれば多種多様な市民権が存在するのであり、この市民権上の差異は、イギリス社会のなかに現に存在する多種類の人間の差異、さらにはイギリス人の各人種・民族への差別の程度と対応している。つまりイギリスでは多種類の人間が存在するのは、ある意味で当然の事実であって、これがイギリス人の基本的人間観をなしている。それゆえにこそ、自分たちとは異質な人間に対する間接統治という政策が生み出されたのである。

これに対してフランスは、伝統的に「一にして

不可分なる^{ナシオン}国家」という性格が強く、移民・難民を大量に引き受けてきたものの、それはフランス国家への強力な同化政策の下でなされ、それゆえフランスの市民権に曖昧な余地はなかった。それゆえ外国出身者といえども、フランスに帰化した限りにおいては国家の下で平等であるべきであるとされ、少なくともエリートのレベルでは多くの外国出身者が活躍しており、われわれはしばしば彼らを生粋のフランス人と見まちがえるほどである[*Le Nouvel Observateur*, 1983]。それゆえ出身国がどこであるかというよりも、フランス市民であるか否かという一点に関心が集中するのである。先述したように、今日、大量の有色人種やイスラム教徒の流入にともない、フランス人は、自らと異なる外国人に直面することによって、主観的に自らの「普遍的人間観」を試されていると感じているともいえる。不況期のイギリスにおいて人種対立は深刻であり人種差別には激しいものがあるが、フランスのように、多種類の人種の存在それ自体が心理的緊張を生むことは少ないのではなからうか。

この「外国人」認識の相違が、移民を指すカテゴリー上の相違にも影響していると思われる。イギリスでは新英連邦出身者は「カラード」(coloured)と呼ばれ、「人種」(race)や「民族集団」(ethnic group)といった中間集団を指す言葉が日常的に使用される。それは、市民社会内における差別をともなった多種類の人間の存在をそのまま反映した用語といってよい。用語それ自体に規範的意味あいはない。ところがフランスでは、「人種」(race)は「人種差別」(racisme)を連想させるように、一定の軽蔑感を含むものとして理解され、あまり使用されない。少し誇張していえば「人種」や「民族集団」(groupe ethnique)といった中間集団を指す言葉は、万人に適應さるべき普遍的概念としての「市民」^{シトワヤン}をおとしめるものというニュアンスがなくもない。フランスでもっぱら使用される言葉が「外国人」(étranger)ないし「移民」(immigré)であることは、上記の点と無関係ではない。フランスが、バスクやコルシカといった周辺地域住民を指す適当な言葉をもたないのも同じ理由による

と思われる。

IX 階級的亀裂の有無——トレード・ユニオニズムかマルクス主義か

先発国イギリスでは、産業革命の進展にともなう市民社会が成熟し、ブルジョアや貴族等の指導階級に主導された比較的均質な「弱い国家」が形成された。これに対して後発国フランスでは、伝統的に深刻な階級的亀裂が基調であり、階級対立を調停しつつ近代化・産業化を遂行するために比較的ニュートラルで自律性をもった「強い国家」が形成された。つまりブルジョア階級ではなく国家それ自体が社会を指導し、産業化・近代化を推し進めたのである。「弱い国家」イギリス、「強い国家」フランスという対照的性格は、程度の差こそあれ今日でも存在し、階級対立の有無ないし強弱は政治的イデオロギーのレベルで顕著である。それを示すのは、フランスにおける労働者階級を代表する強力なマルクス主義政党の存在であり、逆にイギリスにおけるマルクス主義の不在とトレード・ユニオニズムの優勢である。

イギリスで労働者階級を代表するのは労働党であり、労働組合会議 (TUC) である。労働党のリーダーは、野党時には移民に対して好意的な対応を示し、1961年の保守党政権による移民の統制に反対した。しかし、1964年に政権を獲得した労働党は、政策を変更し保守党の移民制限法を継承するに至った。労働党は、一部には社会主義イデオロギーを有しながらも、選挙に勝利し政権を獲得しなければならず、それゆえ具体的政策のうえでは保守党政権の移民政策と極端に対立することはないのである。TUC は、労働党政権との密接な連携の下に人種差別と闘ってきた。しかし、TUC の中央指導部と下部労働者との間には相当のギャップが存在し、下部の組合員の有色移民労働者への差別はむしろ広範に存在するといわれている。しかも最弱者への配慮という点では、TUC のトレード・ユニオニズムはマルクス主義と比較した場合、必ずしも勝っているとはいえず、移民労働者に対して本国労働者の既得権の防衛へと向かい

やすい。それゆえ、有色移民の権利要求が TUC を通じて提出されたり、彼らの主張が労働運動として形成されることはあまりみられなかった。つまり移民労働者を労働者階級の一員として積極的に認知し、ともに社会変革をめざすという図式は、トレード・ユニオニズムの下では顕著ではないのである。イギリスでは移民労働者のマルクス主義的解釈はついになされず、この点で後述するフランスと好対照をなす。

フランスにおいて階級対立を政党レベルで反映するのは社会党、共産党であり、さらには労働総同盟 (CGT)、フランス民主労働連盟 (CFDT) といった労働組合である。社会党の躍進とそれとは対照的な共産党の凋落が1970年代後半からの傾向であり、1981年には社会党を中心とした政権が誕生し、これがフランスの移民問題にも少なからぬ影響を与えた。とはいえ戦後全体を見渡した場合、移民労働者と密接な関係にあったのは共産党とその影響を強く受けた最大の全国労組 CGT であるといえよう。フランスの労働組合においては、マルクス主義的イデオロギーを反映して人種や民族よりも階級を重視する傾向が強い。したがって人種・民族勢力の形成に対してはむしろ警戒的であり、移民労働者も労働者階級のブロックに統合しようとする傾向が強い。CGT は、1961年までは移民の導入に反対してきたが、労働力不足が深刻化し、本国労働者にとって移民が必ずしも脅威ではないという認識が生まれたため、その後は移民そのものには反対せず、もっぱら非合法移民に問題をしばり、政府による移民導入のコントロールを主張した。

さて左翼と労働組合は、1968年の5月危機を一契機として移民労働者や地域主義者との連帯を追求しはじめた。1970年代には CGT、CFDT は、労働組合こそが、移民労働者の状況を最も把握している唯一の公的組織であるという認識の下に、移民のスポークスマンとして行動する。イギリスとは異なり、フランスにおいて労働組合にこうした路線を採用させた条件としては、階級的亀裂とマルクス主義的イデオロギーが最も重要だが、それ以外にも指摘できる。当時のフランスは高度成

長の真っ只中にあり、労働力不足が深刻であり、大量の移民の導入が本国労働者を脅かしていなかった。移民導入は、むしろ本国労働者の上昇移動と「労働者階級のブルジョア化」を可能にさえした。この点は、フランスが特殊な技能をもった労働者ではなく、未熟練・半熟練労働者を集中的に導入したことと対応している。つまり M. ヘクターのいう「文化的分業」[Hechter, 1975] が顕著であり、本国労働者と移民労働者という文化的相違のうえに職業的・階級的格差が重ねられる結果となり、必ずしも両者間の競合は顕在化しなかったのである。CGT 等による移民労働者の統合という路線は、それとは別の路線を追求する極左勢力との対立によっても促進された。5月危機以降、極左主義者や毛沢東主義者が移民労働者や単調労働者(OS)に対する働きかけを強めた。彼らは、移民労働者を労働者階級の外部に位置する「サブ・プロレタリアート」と規定し、戦後における移民の導入を「新植民地主義」として、本国労働者と第三世界からの移民労働者とを対立させ、この「サブ・プロレタリアート」に社会変革を期待したのである。「内なる第三世界」という言葉は、このような文脈で意味をもった。この路線は、移民労働者を労働組合の外部で組織化し自己主張させようとするものであり、CGT は、これを、労働者階級を分裂させるものと捉えた。

1981年に成立したフランス左翼政権の下で、ルノー、シトロエン等の自動車工場で移民労働者の労働運動が噴出し、マグレブ系のリーダーを生み出している[L'Esprit, 1985]。移民の運動が労働組合運動として登場するのは、西欧諸国のなかでもめずらしいケースといえる。近年、CGT の支持率の低下が目立っているが、CGT は一面ではこうした移民の権利要求運動によって生気を与えられているのである。1970年代後半以来、フランスもイギリスと同様、本格的な不況に入り、以前には目立たなかった下部労働者レベルでの移民への反発も一部では指摘されている。また多くの労働者を抱えるパリ近郊の共産党市政下でも、移民との摩擦が多発している。

X おわりにかえて——イギリスとフランスの接近

本稿では、イギリスとフランスにとって緊要な課題となっている移民問題を紹介すると同時に、この問題への両国の対応が多くの点で異なったものであり、それが「弱い国家」「強い国家」という国家類型によって一定程度説明可能であるという点を指摘した。こうした企図が成功したか否かについては、読者の判断を待つほかはない。ただ最後に、とりわけ近年に至り、両国の移民問題が接近してきている点を述べておきたい。ここでいう接近とは、移民をとりまく問題状況の接近であり、また一部では国家類型という点での接近でもある。

イギリスは、帰属圏域を英連邦から EC へと変えることによって、フランスと、国際社会における政治・経済構造を共有する度合いを増した。EC 内での自由な労働力移動は、その一例である。またイギリスは、従来から均質性と社会的合意にもとづく成熟した市民社会という性格が強く、したがって国家の市民社会への介入の希薄な「弱い国家」であったが、近年、各種の「外的な」問題を抱え込むことによって、こうした均質性、社会的同意性を急速に失いつつある。これまで経験することのなかったこの種の問題に対しても、イギリスが「弱い国家」に特有な対応を示してきたことは本論で詳しく述べたとおりであるが、それとは逆に、こうした「外的な」問題が「弱い国家」それ自体を変化させつつある点も見逃せない。一例を、P. ビルンボームの分析に求めてみよう[Birnbaum, 1982: pp. 133-154]。「弱い国家」イギリスでは、国家警察機構は長らく存在せず、警察はもっぱら地方自治体やコミュニティーに属していた。イギリスのこうした状況は20世紀に入ってから基本的には変わらず、国家警察は第二次大戦後になってはじめて増強された。ビルンボームによれば、その原因はイギリス社会に内在する要因ではなく、北アイルランド紛争および有色移民の増大という「外的な」問題であるという。国家類型と問題の社会的・外的性格との対応が、われわれの興味をそそる。このようにイギリス

は「遅れて形成された国家」〔Badie et Birnbaum, 1979: p. 221〕という性格を示しており、これは「強い国家」への一定の接近といえなくもない。

イギリスにおいて移民問題は、ほぼ1960年代から深刻化した。フランスの場合、移民問題は一定のタイムラグをとらないながら今日、大きな問題となっている。フランスは、イギリスと比べ経済状況もよく大量の移民の導入を政策として実行してきたが、石油危機以降、経済状況の悪化により移民の流入を停止した。またフランスとは文化や宗教を異にするイスラム系移民が増加し、ここでもイギリスと類似した状況が生まれ、移民の同化の困難さが指摘されている。今日、フランス人にとって移民問題とは「アラブ系移民」の問題として理解されている〔*Le Nouvel Observateur*, 1984〕。また、階級対立を反映して移民に対して好意的な立場をとってきた左翼、労働組合であったが、1981年における左翼の勝利により、フランスでも左翼が政権を担うことになり、労働党と同様、政権担当にともなう責任を免れることができず、イデオロギー的主張をそのまま実行することが困難となった。保守、革新とも移民問題の政治問題化を極力避けてきたが、フランスにおいても1970年代後半以降、移民問題が大きな政治的争点となっている。その一つの表れは、従来ほとんど力をもたなかった極右の国民戦線の台頭であり、1986年の国民議会選挙では1割の得票率を得ている。J.-M. ル・ペンによる激しい主張と移民攻撃は、かつてのイギリスにおけるパウエルキャンペーンと通じるものがある。

このような状況のなかでイギリスでもフランスでも、移民問題は入国制限の問題から国内の社会問題へと性格を変えてきている。滞在年数が十数年にわたる壮年移民が大半を占め、移民先で誕生した二世が成年期に達している。彼らはいずれもイギリスないしフランスの国籍をもつ市民であるにもかかわらず、周囲の目は必ずしもそのようにはみず、外国人として扱われることが多い。しかし、彼らが成年期に達した今日、両国が経済不況下にあることから、この層に失業が集中している。このように両国にとって移民問題とは、とりわけ

国内問題であり移民二世の問題なのである。またフランスでは、大量のイスラム系移民の存在を背景にして、さらには近年における地方分権化の動きとも連動しながら、多民族的現実を積極的に認知し「相違への権利」を認めようとする動きが一部でみられる〔Giordan, 1982〕〔宮島, 1984〕。必ずしも大きな動きとはいえないが、中央集権的な「強い国家」フランスへの見直しを内包している点は指摘しておかねばならない。

注

- 1) イギリスとフランスにおける移民については、多くの研究がなされているが、そのうちでも代表的で、かつ本稿でも参照したものをいくつかあげておく。両国を含む西欧諸国一般については〔Castles and Kosack, 1973〕〔Freeman, 1979〕〔Piore, 1979〕〔Hammar, 1985〕、イギリスについては〔Katznelson, 1973〕〔Husband, 1982〕〔富岡, 1985〕、フランスについては〔Zehraoui, 1971〕〔Minces, 1973〕〔Granotier, 1973〕〔林, 1984〕〔宮島, 1985; 1986〕などがある。
- 2) バディとビルンボームの国家論としては〔Badie et Birnbaum, 1979〕〔Birnbaum, 1982〕がある。国家類型を分節化し、国家類型を社会的現象を説明するための説明原理として利用するという発想は、とりわけビルンボームに固有なものである。なお両者は「強い国家」「最小の国家」という概念を使用しており、「強い国家」「弱い国家」という対照的性格を重視したネーミングは筆者のものである。筆者は、ビルンボームの業績を紹介しつつ彼の社会学的国家論について論じたことがある〔梶田, 1986〕。
- 3) ビルンボームは、社会問題や社会運動が、それらが直面する国家の類型に規定される結果、各国において異なった形をとると述べている。彼は具体例として、社会運動、知識人の権力参加、コーポラティズム、地域主義運動等を取り上げている〔Birnbaum, 1982〕。本稿は、同様の問題意識をもって移民問題をみてゆこうとするものである。移民問題の英仏比較という点では〔Freeman, 1979〕がとりわけ参考となった。フリーマンは国家類型を自覚的・明示的に取り上げているわけではないが、そうした視点を潜在的にもっているといえる。
- 4) 一部のフランス人経営者の眼には、戦後の日本が近隣諸国から移民労働者を導入しなかったことが、技術革新や労働の多能化を念頭においた意図的な選択であったかのように映っており興味深い。高度成長期において、日本と近隣諸国（韓国、フィリピン等）との賃金格差は、フランスと地中海諸国とのそれと大差ないという意見もある〔Martin, 1984〕。

参考文献

- Badie, B. et Birnbaum, P. (1979), *Sociologie de l'Etat*, Grasset [*The Sociology of the State*, The University of Chicago Press, 1983]
- Bell, D. (1973), *The Coming of Post-Industrial Society*, Basic Books [内田忠夫ほか訳『脱工業社会の到来』(上・下)ダイヤモンド社, 1975年]
- Birnbaum, P. (1982), *La logique de l'Etat*, Fayard
- Böhning, W. R. (1972), *The Migration of Workers in the United Kingdom and the European Community*, London
- Castles, S. and Kosack, G. (1973), *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*, Oxford University Press
- Freeman, G. P. (1979), *Immigrant Labor and Racial Conflict in Industrial Societies*, Princeton University Press
- Giordan, H. (1982), *Démocratie culturelle et droit à la différence*, La documentation française
- Glazer, N. (1975), *Affirmative Discrimination*, Basic Books
- (1983), *Ethnic Dilemmas 1964-1982*, Harvard University Press
- Granotier, B. (1973), *Les travailleurs immigrés en France*, Maspero
- Hammar, T. (ed.) (1985), *European Immigration Policy*, Cambridge University Press
- Hechter, M. (1975), *Internal Colonialism*, University of California Press
- Husband, Ch. (ed.) (1982), *'Race' in Britain*, Hutchinson University Library
- Katznelson, I. (1973), *Black Men, White Cities*, Oxford University Press
- Martin, P. (1984), Mais, qu'est-ce qu'ils ont de plus que nous, ces japonais? (entretien), *Le Nouvel Observateur*, 18 au 24 mai 1984
- Mincés, J. (1973), *Les travailleurs étrangers en France*, Seuil
- Piore, J. P. (1979), *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Society*, Cambridge University Press
- Smithies, B. and Fiddick, P. (1969), *Enoch Powell on Immigration*, Sphere
- Zehraoui, A. (1971), *Les travailleurs algériens en France*, Maspero
- L'Esprit* (Français/immigrés) (1985), juin 1985
- L'Express* (Immigrés: le dossier explosif) (1983),

28 janvier-3 février 1983

- Le Nouvel Observateur* (Les immigrés qui bouffent notre pain...) (1983), 4 au 11 novembre 1983
- (Immigrés: les arabes et vous) (1984), 30 novembre au 6 décembre 1984
- Les Temps Modernes* (L'immigration maghrébine en France: les faits et les mythes) (1984), mars-avril-mai 1984
- 林瑞枝 (1984)『フランスの異邦人——移民・難民・少数者の苦悩』中公新書
- 石田玲子 (1975)「英国における人種関係法の立法過程」(1)(2)『朝鮮研究』151, 152号
- (1985)「イギリスの人種差別への挑戦——1976年人種関係法と自発的組織の伝統」磯村英一(編)『現代世界の差別問題』明石書店
- 梶田孝道 (1985)「フランス社会の変貌」(前半), 「テクノクラートと現代フランス——グランゼコール, グランコールとフランス政治」宮島喬・梶田孝道・伊藤るり『先進社会のジレンマ——現代フランス社会の実像をもとめて』有斐閣
- (1986 予定)「国家と社会変動——P. ビルンボームの『国家の社会学』」栗原彬・庄司興吉(編)『社会運動と文化形成』東京大学出版会
- 宮島喬 (1984)「現代国家と『相違への権利』」『世界』1984年3月号
- (1985)「統合と反目——移民労働者問題の現在」宮島喬・梶田孝道・伊藤るり『先進社会のジレンマ——現代フランス社会の実像をもとめて』有斐閣
- (1986)「移民労働者問題と西欧『国民国家』の変容——供給国と受入国の関係をめぐって」庄司興吉(編)『世界社会の構造と動態』法政大学出版局
- 崎山耕作 (1985)「ロンドンの移民労働者——その分散と集中」大阪市立大学経済研究所『世界の大都市 I ロンドン』東京大学出版会
- 田辺純夫 (1985)「イギリス地方自治体の人種政策」『季刊三千里』44号
- 富岡次郎 (1985)「現代イギリスにおける人種問題」磯村英一(編)『現代世界の差別問題』明石書店
- 山本マミ (1986)『アフリカにおけるフランス語——サハラ以南及びインド洋』津田塾大学国際関係学研究科修士論文
- 横田耕一 (1985)「アメリカにおける積極的差別解消策」磯村英一(編)『現代世界の差別問題』明石書店

(かじた・たかみち 津田塾大学助教授)

イギリス・コミュニティ・ワークの現在

武田 文 祥

はじめに

社会福祉、あるいは社会行政の分野におけるコミュニティ活動への関心は、わが国でもかなり以前から高まっていた。1960年代にはアメリカからコミュニティ・オーガニゼーション (CO) の理論が導入されており、また国連やユネスコなどの機関で発達してきたコミュニティ・デベロップメント (CD) の理論も紹介されている¹⁾。その後もこの関心は絶えることなく続いており、社会学の分野ではこれに言及した論考をしばしば見ることができる²⁾。

しかしその多くはアメリカ、あるいは国連機関などで発達してきた理論に負っており、イギリスのコミュニティ・ワークに関する本格的な紹介は、寡聞にしてあまり見ることができない。そしてアメリカにおける理論状況の背景には、この国の福祉制度の未成熟と、それに代わるソーシャル・ワークの高度の発達があった。アメリカの CD 理論は、国の福祉政策を補うソーシャル・ワークの一分野として、あるいはその強い影響下で形成されてきた、といえよう³⁾。これに対しイギリスでは、同様にソーシャル・ワークが発達しながらも、コミュニティ・ワークはそれとは異なった領域をなうものとして、異なった方法意識のもとで展開されてきた。コミュニティを対人社会サービスの延長ではなく、一個独立の分野として追求してゆく志向をもっていたのである。

こうした試みはわが国の研究者や自治体関係者ばかりでなく、市民運動や福祉運動など、現場の

実践者にとっても示唆するものが大きいのではないだろうか。

Ⅰ コミュニティ・ワークの規模

はじめに現在におけるイギリス・コミュニティ・ワークの規模について把握しておこう。1983年「全国ソーシャル・ワーク研修所 NISW」は全国におけるコミュニティ・ワーカーの数や分布についての調査を行っており、以下は主としてその統計報告に基づいたものである⁴⁾。

その際、そこではコミュニティ・ワーカーについて次のように定義している。それは「コミュニティにおける諸グループのメンバーが、そのニード、又は不利益や不平等を体験（し、それに取組もうと）するようグループを育成してゆくことに主な責任をもつ有給のスタッフ」⁵⁾である。細かい点については後に述べるが、コミュニティ・ワークは地域社会の問題を複数の個人からなる地域グループとかかわって、集団化して取り組んでゆくとする点に特徴をもっている。その点でソーシャル・ワーカーがあくまでクライアントである個人やその家族の問題と取り組み、グループやコミュニティにかかわってゆく場合にも、目的は個人の問題を解決することに置かれているのとははっきり区別される。コミュニティ・ワーカーはこの目的をもって民間団体、または国や地方自治体等の公共団体に雇用される有給の職員をさす。

1983年の上記調査は全国 5,508 の団体に対するアンケート調査として行われた（有効回答率83%）。それによって 5,365 人のワーカーが雇用されてい

表1 コミュニティ・ワーカーの地域別分布, および雇主別分類 (1983年)

	合 計	人口10万人 につき ワーカー数	雇 主 別		
			公共団体	民間団体	民間団体比率
ロンドン	1,138	17.0	268	870	76%
大都市域	1,104	9.8	346	758	69%
地方都市, 農村	1,515	4.4	473	1,042	69%
ウェールズ	186	6.7	64	122	66%
スコットランド	1,230	24.7	979	251	20%
北アイルランド	192	12.9	71	121	63%
合 計	5,365	9.7	2,201	3,164	59%
スコットランドを除く	4,135	—	1,222	2,913	70%

(出典) D. Francis, *op. cit.*, p. 3.

ることが判明した。うち86%がフルタイムであり、残りはパートタイマーであった。それを男女比で見れば、男53%, 女47%でほぼ同数に近い。年齢別ではワーカーの35%が30歳以下であり、40歳までをとれば70%が含まれることとなって、大半が若い年齢層に属している。これはイギリスにおけるコミュニティ・ワークの歴史がまだ浅く、その職業としての地位が十分に確立していないこととも何らかの関連があると思われる。ちなみにコミュニティ・ワーカーの研修制度はまだ十分に確立しておらず、それと関連する分野を含めての有資格者は全ワーカーの半数でしかない⁶⁾。

次に収入面では、フルタイマーの場合、平均年収は7,500ポンドである。他の資料によれば、民間団体に雇われる者の給与は自治体職員のそれに準じて決められることが多いが、団体の事情によってはワーカーの側が犠牲を強いられることも少なくない、という⁷⁾。また同じ資料によれば、ワーカーの75%が何らかの労働組合に所属しているが、それは地域住民と一体化してゆくための必要性から発している、という⁸⁾。

次に表1はワーカーの地域別分布, および民間、または公共団体のどちらに雇用されているか、を分類したものである。これによって分かるのは、まず第一に、ワーカーの地域別分布を対人口比で見れば、スコットランドが特に多く、次いでロンドンの順となっている点である。スコットランドに多いのは特別の理由による。ここでは1973年の地方自治体法によって、住民の選出からなるコミュニティ委員会 (Community Council) を奨励した。

表2 コミュニティ・ワーカーの分布; 産業地域別

	① 人口比率 1971年 (%)	② コミュニティ・ ワーカー分布比率 1983年 (%)	②/①
郊外地帯	25.0	8.4	0.3
農村, リゾート地	15.7	6.7	0.4
伝統的産業, 鉱山	26.7	31.3	1.2
サービス・センター	21.6	32.3	1.5
市営住宅地	6.5	11.1	1.7
インナー・ロンドン	4.4	10.2	2.3
合 計	99.9	100.0	1.0

(出典) D. Francis, *op. cit.*, p. 4.

この委員会は課税の権利や、特定のサービスを行う義務はもたず、地域や住民の特性に見合ったサービスを行うよう求められている。現在、人口の84%の地域がそれによってカバーされている⁹⁾、という。スコットランドのワーカーの80%が公共団体に雇用されているのはそのためである。

第二にスコットランドを除けば、民間団体に雇用されるワーカーが圧倒的に多く、その比率は70%となっている。そしてこの民間団体の75%は地域のボランティア組織であり、残りは全国組織の団体である。このことからイギリスのコミュニティ・ワークがボランティア運動としての性格を強くもっていることが分かる。

しかしこれらの民間団体も資金面では国や自治体からの補助に大きく依存している。全国2,372の民間団体の財源の85%は公共団体からの補助に仰いでおり、9%は財団や慈善団体など他の民間団体からの補助であり、地域での基金活動による自己資金は6%にすぎない。

表2はワーカーの分布について、産業や住宅など地域の特性によって分類したものである。ロンドン中心部や市営住宅地域でワーカーの分布が多く、郊外地帯で少ないことはコミュニティ・ワークがいかなる地域をターゲットにしているか、を明白に物語っている。

II コミュニティ・ワークの系譜

イギリスのコミュニティ・ワークはその起源をたどれば、19世紀の慈善やセツルメント運動にまでさかのぼることができる。しかしそれが今日見られるほどの規模にまで発達したのは1970年代においてであって、その関心が高まってきた60年代を含めてもその歴史は極めて浅い。この70年代における急激な発達の直接のきっかけを与えたのは、1968年におけるふたつの報告書——シーボーム報告、およびガルベンキアン報告¹⁰⁾である。

前者はイギリス・ソーシャル・ワークの歴史において重要な意義をもつものであり、それまで分散的に展開されてきた対人社会サービスをひとつの省庁に統合し、体系的なサービスを行うよう勧告した。またそのサービス拡大のためにコミュニティ活動を行うことも提案した。1971年の社会サービス法はこの勧告を実現したものであり、保護観察官を除くすべてのソーシャル・ワーカーは自治体の社会サービス部に雇用されることとなった。それとあわせて若干のコミュニティ・ワーカーもそこに雇われるようになり、その雇用への道を開いた¹¹⁾。

一方、ガルベンキアン報告はコミュニティ・ワークに関心をもつ民間財団が、その発展のために15人の研究者、実践家を動員し、2年にわたって討議を行ってきた成果である。そこではコミュニティ活動は広い範囲でとらえられており、具体的な実践方法についても明晰ではないが、いずれにせよひとつの指針を与えるものであった。コミュニティ・ワークという名称が本格的に用いられるようになったのもこの報告書以後のことである¹²⁾。

1970年代における発展に向けての画期となったこのふたつの報告書が準備された背景には、60年

代に高まってきたコミュニティ活動への関心があった。そしてそれを検討すればいくつかの潮流として、その起源をさらに古くまでたどることができる。以下では1970年以前の時期を準備期とし、70年代を発展期として、それぞれの時期を形成したいくつかの潮流の流れを追ってゆくこととする。

1. 準備期

1960年代にはコミュニティ活動への関心が高まってきたが、それを形成した要因として次の三つの流れをたどることができる。(a)コミュニティ・アソシエーション運動、(b)ソーシャル・ワーク、(c)コミュニティ・デベロップメント派——このうち(a)は1960年代にはすでに衰退していたが、ひとつの先駆者としての意義をもつので簡単に触れておくことにする。

(a) コミュニティ・アソシエーション運動

コミュニティ・アソシエーション運動（以下CAと略）は第1次大戦直後から始まる¹³⁾。この時期は兵士の復員等によって住宅不足が認識され、各地では市営住宅をはじめとする住宅建設がさかんに行われた。しかし新しく開発された住宅地では必要な環境施設が不足しており、また居住者相互のつながりにも欠けていた。そこで各地の新興住宅地では借家人組合が形成され、住環境改善のための活動と住民相互の連絡機関の役割を果たしていた。この借家人組合のなかからよりいっそうの住民同士の結合を求めてCA運動が生まれてきた。それは自治体と交渉して各地にコミュニティ・センターを作り、人々の社交の場として住民の一体的結合を作りだそうとするものであった。そこでは娯楽や余暇活動が中心となったが、その一環として青年や成人のための教育も行われ、非公式な教育機関としての機能もになった。しかし母体となった借家人組合は住環境の改善が進むとともにしだいに姿を消してゆき、CA運動も単にコミュニティ・センターの管理機関にすぎないものとなって形骸化し、ときには住民に見棄てられて、かたちだけのセンターが存続しているという例も少なくなかった。そのため1960年代、さまざまなボランティア活動が隆盛に向かったときにも、CA運動はまったく衰退した状態にあった。しかし

一部のセンターで行われていた成人教育は自治体に継承されて存続しており、それはのちに見るコミュニティ・デベロップメント派の基盤となった。

(b) ソーシャル・ワーク派

1968年におけるふたつの報告書はともにソーシャル・ワークの側からの強い影響力のもとで起草されている。シーボーム報告はいうまでもなく、ガルベンキアン報告もまた、参加者の半数はソーシャル・ワークからの人々であった。ソーシャル・ワークの側でのコミュニティ活動への関心はアメリカから輸入されたものであった。

いうまでもなくイギリスはソーシャル・ワークの母国であり、その起源は19世紀の慈善組織協会COSまでさかのぼることができる。しかしその間主流となり続けていたのはCOS以来のケースワークの方法であり、第1次大戦後の時期、心理学の導入によって手法上の変化はあっても、もっぱら個人やその家族を対象とする姿勢に変化はなかった。

これに対し第1次大戦後ソーシャル・ワークが急速に発達したアメリカでは、方法面でもさまざまな手法が採り入れられ、ケースワークのほかにもグループワークとコミュニティ・オーガニゼーション（以下COと略）の三つを柱とする体系が築きあげられた¹⁴⁾。

第2次大戦後のイギリスではケースワークにかたよっていた従来の方法を改善するため、アメリカの手法を導入しようとする動きが生じていた。1959年のヤングハズバンド報告¹⁵⁾はその表れであり、シーボーム報告もまたこの流れを汲んでいた。

同報告の第16章では、新たに設立する社会サービス課はケースワークだけでなく、地域の組織化にも取り組まねばならない、とした。そのための方法として、①人々を広範に社会サービスへ巻きこんでゆくためボランティア活動を援助、促進し、②特にニードの高い地域では「コミュニティの一体化と相互扶助を発達させるための困難で複雑な課題」に取り組むことが必要だ¹⁶⁾、と述べている。

このようにソーシャル・ワークの側からのコミュニティ活動への関心は、もっぱら対人社会サービスの拡大の手段として、アメリカからCOの手

法を導入しつつもたらされたのである。

(c) コミュニティ・デベロップメント派

コミュニティ・デベロップメント（以下CDと略）とは主として第2次大戦後の時期、国連機関を中心として、植民地や発展途上国の経済開発のために採られた手法をさす。それは1950年代のインドをはじめアジア地域やアフリカ地域で試みられたが、アメリカでもニュー・ディール期のTVA開発計画からその後の農村開発計画へと至る流れがあった。CDの手法についてはのちに述べるが、それは地域の経済開発のために住民が自主的に取り組んでゆくよう指導する手法を意味している。そのためには住民に対する教育、特に成人教育が重視された¹⁷⁾。

イギリスでもこの方法に対するかかわりは古く、その起源を19世紀末の植民省の設立までさかのぼる論者もいる。しかしこの方法が国内に導入され始めたのは1960年代からであった。当時植民地の独立のためCD関係者の本国への帰国が増え、彼らは主として教育サービス関係の機関に再就職した。上述の自治体における成人教育の部門もそこに含まれており、それを足場としてイギリス国内にCDの手法が導入され始めた。また彼らは出版や雑誌発行を通じてさかんに啓蒙活動を行い、1960年代におけるコミュニティ活動への機運を生みだした。

そのためこのころの関心の高まりは、このCD理論による教育サービス関係者と、アメリカのCO理論に依拠するソーシャル・ワーク関係者とのふたつの流れがもたらした、といえる。1966年から始まったガルベンキアン財団によるコミュニティ・ワーク研究会には、15人の参加者のうち両派からの人物が各6人ずつ参加していた¹⁸⁾、という点でも象徴的な意味をもっていた。そしてこの研究会は両派の対立をうきぼりにした。CO派はコミュニティ・ワークについて、ソーシャル・ワークを改革し、その拡大をもたらすための一手段と見た。CD派はこれに反対し、それがもつ教育、または学習上の意義を強調して、ソーシャル・ワークからは独立した分野として育成してゆこうとした。

しかし最終的な報告書のとりまとめではソーシャル・ワーク側の意見が強くうちだされることとなった。報告書はコミュニティ・ワークについて、諸個人をとりまく社会問題を解決してゆくための一過程と見て、社会政策の領域まで広がる包括的な戦略の中に組みこんだ。そのためCD派が重視した地域グループと接触し、それを育成してゆくための具体的な実践方法についてはあまり触れられず、住民の主体性や自己決定の能力を育てあげるといふ課題についてはむしろ否定的に論じられている¹⁹⁾。

こうして1968年の時点ではソーシャル・ワーク側の見解が理論面で優位を占め、71年における社会サービス課の設置はこれに拍車をかけた。それ以後、教育サイドの人々は実践の表舞台から消えてゆき、CD理論も影響力を失っていった。

D・N・トーマスは、この時点においてソーシャル・ワーク側の理論が勝利したことが、むしろ70年代における理論上の空白地帯をもたらすことにつながった、と見ている²⁰⁾。のちに見るように70年代において新たに登場してきたのは急進派や社会主義者たちであり、彼らはさかんな実践活動によってコミュニティ・ワークの急激な発展をもたらした。しかし彼らは必ずしもその理論を深化、発展させることには成功していない。1968年におけるふたつの報告書が、コミュニティ・ワークを独立の分野として、明確な目標と方法をもたせるのに失敗したことが、70年代における新しい潮流に押し流されてゆく結果につながった、とするのがトーマスの見解である。

2. 発展期

1960年代末から70年代初頭にかけて、イギリス国内は激しい急進主義運動の波に洗われた。ベトナム反戦運動をはじめとするさまざまな抵抗運動が広がり、各地に政治色の濃いボランティア組織が生まれた。そのなかでコミュニティ・ワークはひとつの焦点となって急速に全国に広まっていった。60年代にめばえてきたコミュニティ活動への機運は、その局面を著しく変えて70年代における急激な発展をもたらした。そのなかで登場してきたのが、社会主義派とプロフェッショナル派のふ

たつの潮流である²¹⁾。

(a) 社会主義派

J・スミスはイギリスのコミュニティ・ワークを実践の場面で支えてきたイデオロギーとして次の四つをあげている²²⁾。

①保守主義、②自由民主主義、③社会解放思想、④マルクス主義。このうち、①は前記のCA運動にもつながるもので、コミュニティ精神と諸個人の自助を強調する。

②は中央集権制や官僚制度に反対して、地方分権とコミュニティ政治を志向する。この考えは政府機関や進歩的な自治体に多く、70年代における多様なコミュニティ計画を推進した人々の間で見出される。

③は自由主義者から無政府主義者に至る広い層を含んでおり、権力の分散や制度否定への志向をもつ。彼らはまたポピュリズム思想に同調して地域に溶けこんでゆき、弾力的な姿勢をとってさまざまな社会的実験に関心をもった。

④については以下で触れるが、さしあたり1970年代の発展期において、地域にとびこんでボランティアなグループを育成したり、あるいはそのリーダーとなったのは、多く③の解放思想に連なる人々であった、といえよう。彼らはコミュニティ新聞や無料教室などの新しいアイデアを採り入れつつ、他方では地域の問題をとりあげ、キャンペーンその他の圧力行動によって自治体や政府機関に挑戦していった。しかし彼らにはコミュニティ・ワークがいかにあるべきか、という長期的な目標に欠けていたため、その行動は分散的で一貫したものがなく、新しい実験も一時の流行を追う気紛れなものが多かった²³⁾。

これら地域の急進主義者たちにとって、その理論的欠如を補い、運動の指針を与えてくれる、と期待されたのが社会主義者やマルクス主義者の動向であった。特に1969年から76年にかけて内務省が行ったコミュニティ開発計画(Community Development Project——以下CDPと略)には多数の学者・研究者が参加し、その多くが社会主義者であったことから、その成果に関心が集まった。

このCDPはアメリカのジョンソン政権下での

貧困撲滅計画²⁴⁾の影響をうけたものであり、その攻撃目標となったのは大都市域での荒廃の問題(inner-city problem)であった。1950年代から60年代にかけての繁栄期には産業構造の転換を伴っており、大都市や旧産業都市における産業は郊外へと移転した。そのため都市域での衰退が目立つようになり、伝統的な労働者コミュニティの崩壊と、それに起因する家族の解体や少年非行などの問題が取り沙汰されるようになった。

1969年から始まった CDP²⁵⁾ は大都市の極貧地帯12ヵ所を選んで、そこでの社会問題の分析や、コミュニティ開発計画への提言などを行った。ここでは各地の研究チームがコミュニティ・ワーカーから情報を収集しながら、ワーカーのなかに浸透してゆく、という手法が採られた。そしてこの成果として数多くの報告書が出版された。しかしそれらの報告書はいずれも地域の問題について経済学的に構造分析を行い、政策提言を試みるという内容であり、コミュニティ・ワークの手法についての具体的な言及はほとんどみられなかった。しかもこの構造分析の内容は、のちに見るように事実上コミュニティ・ワークの意義を否定するものであった。現場のワーカーたちは狭い地域にとらわれることなく、広く政策的視点に立って行動することを要求されたのである。

この結論はそれに期待していたワーカーたちに深刻な打撃を与えた。それは大学の研究者と地域の実践家との間でのギャップをうきぼりにするものであったが、同時に社会主義やマルクス主義の理論がコミュニティ・ワークのあり方について明確な指針を与えることができない、ということも物語っていた。1975年から76年にかけて CDP が終了してゆくとともに、社会主義の影響力はしだいに衰えてゆくこととなった。

(b) プロフェッショナル派

社会主義派の影響力が衰退してゆくなかで新しく登場してきたのがプロフェッショナル派である。彼らは70年代における理論上の空白と雑多な実践の間でのギャップを埋めるため、コミュニティ・ワークの目標や方法を明確にして、長期的目標をめざす統一的な行動体系に組み替えてゆこうとし

た。また、あいまいであったワーカーの役割や地位についても、厳密な実践上の指針を与えて、専門的な職業としての意義を確立しようとした。

それは急進派や社会主義者たちが政治運動をめざして、ワーカーの地位がプロフェッショナル化することに反対していたのとは対照的であった。この反対論の背景には、自らの領域がソーシャル・ワークの植民地と化することを危惧する一般ワーカーの動向があった²⁶⁾。

その意味でプロフェッショナル派の主張は、かつてのソーシャル・ワーク・サイドの見地に通ずるもの、とみなされたが、実際にはむしろCD派の理論の流れを汲んでいた。彼らはCDの方法に依拠することで、ソーシャル・ワークと異なるコミュニティ・ワーク独自の領域があることを見出そうとした。しかしそれはかつてのCD派のように教育面を中心とするものではなく、70年代における活動の経験を踏まえて、地域の環境や社会の変化を志向する実践的なプログラムに組み替えられていた。プロフェッショナル派は60年代のCD理論から強い影響をうけながらも、70年代の経験を踏まえて、その反省を含みながら新しく登場してきたのである。

III コミュニティ・ワークの理論

1970年代に急成長したイギリスのコミュニティ・ワークは、70年代末から80年代初頭にかけてひとつの転機を迎えた。そこにはいくつかの要因が絡みあっている。

第一に、1979年に登場したサッチャー政権は福祉支出や、他の社会支出に対して強い抑制の姿勢でのぞんできた。それは国の社会保障や住宅政策の面ばかりでなく、自治体財政に対するきびしい統制措置を伴っていた²⁷⁾。そのため自治体の補助金に大きく依存していた各地の組織およびワーカーたちは存立の危機に立たされることとなった。

それとともにこの措置は自治体側の強い反発を生み、保守、労働いずれの自治体政権も住民と結束して中央政府に抵抗する姿勢をとらせた。ここに自治体当局と地域グループやワーカーとが相互

に協力しあってゆく基盤が築かれた²⁸⁾。

また、同政権による緊縮政策は70年代からの不況に拍車をかけて、失業者の増大や、都市、住宅の荒廃など社会問題の激化をもたらし、住民のあいだでの社会サービスへのニーズを高めた。70年代を通じてしだいに住民のあいだに溶けこんできたコミュニティ・ワークは、いっそう地域に根ざすとともに、自治体との協力のもとで有効な改良措置を生み出す必要性が高まってきた。

これらの要因によって、社会主義派とプロフェッショナル派の対立は80年代にはいって異なった様相を呈し始める。社会主義派は多元主義の政治思想を採り入れてプロフェッショナル派に接近するとともに、後者もまた前者の経験を汲みあげてゆこうとする。

以下では今日のコミュニティ・ワークの理論動向を明らかにするため、社会主義派とプロフェッショナル派の両派に焦点をあて、その対立点を明確にしてゆくこととする。それとともに70年代末からの新しい動きについても触れておくこととする。

1. 社会主義派

(i) 社会主義派の理論的支柱となったのは前述のように、CDPの構造的分析である。それは地域の社会問題について、大局的な産業や経済の構造から分析しようとするものであり、都市の荒廃や貧困地帯の問題をイギリス経済の構造的転換という視角から論じてゆく。それによって、地域の環境や生活の問題を解決するためにはこの構造的な原因にさかのぼって改革してゆかないかぎり不可能だとされ、地域にとらわれることなく、広い政策的視点に立つことが要請された。

しかもその場合、社会や経済過程に介入する国家の役割は、資本の利潤増大のために社会環境をととのえてゆく「ソーシャル・コントロール」の機能を果たすものと理解されており、それに抵抗してゆくためには常に階級的視点に立った行動が必要となる。その意味では、自治体との連携を保って、互いに協力してゆこうとするコミュニティ・ワークは、このソーシャル・コントロールの機能を果たすものとして否定的な評価が下される²⁹⁾。

それが成功するためには唯一、労働運動との強い連帯のもとに、広範な階級闘争の一翼をになつてゆかねばならない、とされている。

(ii) この見地に基づいて実践面では、運動としてのコミュニティ・ワークのもつ政治的性格を強調して、自治体や政府機関と対決し、闘争してゆくことが社会主義派の目標となる。

例えばP・バルドックは、運動としてのコミュニティ・ワークは「政治過程に参与し、政治的目的をもたなければあいまいなものとなって、既存の政党政治のシステムに組みこまれてしまう」³⁰⁾と述べている。彼の定義によれば、コミュニティ・ワークとは、「付加的なサービスではなく、異なった質の社会組織を獲得する」ために、「政府と産業との二大制度の外部で政治に参与してゆくもの」である。

そのためワーカーの役割は、地域住民の抱える問題が政治的な性格のものであることを理解させ、その問題を解決するため、「自分自身の判断で団体的行動に向けての決定を下すよう援助する」ことにある³¹⁾。社会主義派は政治運動としての性格を強調するため、それに関与するワーカーの役割も、住民の政治意識をめざめさせて、それを導いてゆくリーダー、あるいはオルガナイザーとしての性格が強くなる。その点でプロフェッショナル派の理論とは対照的である。

2. プロフェッショナル派

(i) 前述のようにこの派の理論は60年代のCD理論を基軸としており、それに70年代の運動の経験を踏まえて独自に体系化したもの、といえる。ここではCD理論について細かく述べることは避け、要点のみ説明しておくこととする。

CDの方法は、植民地や発展途上国の開発計画に際して、住民が自主的にそれに参加し、主体的になつてゆくようめざした方法であり、その具体的な実践項目を体系化した、きわめてプラクティカルな内容をもつ³²⁾。そこで中心となっているのは、住民の主体性を尊重し、それを育成してゆこうとする「非指導的方法 non-directive method」である。それはワーカーが指導的立場に立つことで、住民の自発性をそこなうことのないよう、あ

くまで「介添人 enabler」として、いわば「触媒 catalyst」の役割に徹してゆくことを求めている。例えば、「人々の居る場所から出発せよ」とか、「人々のためにではなく、人々とともに作業せよ」という言葉がこの方法のあり方を具体的に物語っている。社会主義派のように住民に対してリーダー役に回ることは強く否定されるのである。

(ii) しかし70年代前半における運動の経験は、具体的な地域の目標をかかげて住民を巻きこんでゆくアクション活動がある程度まで有効なことを知らせた。そのためプロフェッショナル派の理論も、住民のニーズや地域の問題をとりあげて社会変化を志向してゆくことが中心に置かれ、CDの方法はその目標にそって体系づけられることとなった³³⁾。

例えばワーカーが前もって住民の抱えるニーズや問題を測定しながら地域にはいってゆき、グループとコンタクトをとる方法から始まって、ニーズ達成のために行動を起こしてゆくための準備や、他のグループとの連絡、あるいは自治体や政府機関との折衝の仕方に至るまで、実践の諸段階にわたる行動指針がもたらされた。そしてCDの方法だけでなく、対立や闘争といった戦術をとるコミュニティ・アクションの方法や、諸グループ間の組織化を行ってゆくCOの方法、さらに自治体などの機関と協力して地域計画を作りあげるソーシャル・プランニングの方法なども採り入れられた。

これらの方法はCDの場合とは異なり、ワーカーに積極的な役割を要請する。ときにはグループを指導する立場に立ったり、またグループや住民から離れて単独で行動することも必要となる。しかしその場合にも極力住民の意志を反映した行動をとり、その主体性をそこなうことのないよう厳密な行動基準が設けられる。プロフェッショナル派の理論の中心となるのはCDの方法であり、住民や地域グループと直接に接触してゆくことが根幹に置かれている³⁴⁾。

3. 両派の争点について

次に両派の理論上の差異を明確にするため、具体的に争点となっているふたつの点を取りあげてゆくこととする。

(a) プロフェッショナルリズムについて

(i) 社会主義派は急進派とともにワーカーの仕事が専門職業化することに反対する。前述のようにその背景には一般ワーカーにも共有されているソーシャル・ワークへの批判が含まれている。それはソーシャル・ワークの仕事が専門職業化することで、ワーカーとクライアントの間の溝を深め、そこに階級的要素をもちこんだ、とする批判である。同様にコミュニティ・ワークの場合にも、その仕事で専門職業化することで中産階級的な職業利害をもつようになり、地域住民の利害から乖離するおそれのあることが指摘されている³⁵⁾。

さらにP・バルドックは、反プロフェッショナルリズムの立場からCD理論そのものに批判を行っている。それによると、CD理論はワーカーと住民の役割を区別し、住民に対して指導的立場に立たないよう自己抑制を行うが、それは専門職に特有の価値中立的な職業倫理に由来している、と見るのである³⁶⁾。上述のように彼の理論は、コミュニティ・ワークを政治運動としての文脈のなかにすえるものであり、ワーカーがときに指導的立場に立つことがあっても、その行動はその目的がもつ政治的意味によって正当化される、と述べている。ワーカーにとっての課題は、住民に政治的意識を目覚めさせ、住民とワーカーを共通の地盤に立たせることであり、それゆえワーカーのもつ知識や技能は「住民と分かちあうべきものであって、給与とひきかえに販売されるべきではない」³⁷⁾というのが彼の主張である。

(ii) プロフェッショナル派はワーカーの役割を住民や地域グループの役割とは峻別し、ワーカーに専門的訓練を施すことでその職業としての地位を確立しようとするが、その根拠とされているのは次の点である。

まず第一に、彼らは、ワーカーによってになれる作業が住民に対する意図的な介入であって、住民による自発的な運動とは局面を異にしていることを強調する。上述のようにCD理論は住民の自主性を尊重して、それをひきだそうとするが、そのための媒介者となるワーカーの行動は前もって計画された意図的なものである。一般にニーズ

の高い貧困地帯では、住民の側に運動を起こすための自発的意志が欠如しており、ワーカーはそれをひきだすために地域に介入してゆくのである³⁸⁾。そのため彼は住民とは異なる立場に立っていることを十分自覚していなければならず、自分の行動が住民やグループに及ぼす影響について常に予測してゆかなければならない。CD理論がワーカーに対して厳密な行動規範を設けて、専門的訓練を施そうとするのも、それが住民による自発的運動を導きだすための意図的介入である、という意味について十分自覚的であろうとするからである。

第二に、以上のようにプロフェッショナル派は住民の自主性を重んじてゆくが、この場合の自主性とは、個人としての自立を意味しているのではなく、グループ形成、すなわち集団としての自立に力点が置かれている。それはソーシャル・ワークとコミュニティ・ワークとのちがいとして示すことができる。ソーシャル・ワークの場合、弱者であるクライアントが自立可能となるためにその問題解決に協力してゆくのであるが、この場合ワーカーのもつ専門的技能がかえってクライアントの自立を妨げ、その依存性を増す危険性がある。これに対しコミュニティ・ワークの場合、たとえ個人として弱い立場にあっても、グループを形成すれば問題解決への能力をある程度獲得したとみなされる³⁹⁾。

ここに同じくプロフェッショナルリズムの立場に立ちながら、両者の間ではその意味するものが異なっていることがわかる。ソーシャル・ワーカーのもつ専門的技能はクライアントを指導し、支配することにつながって相互の間の溝を深める危険性をもつが、コミュニティ・ワーカーに必要とされる知識や技能はあくまで住民やグループを支配し、指導しないためのものである。そして問題解決の能力はグループそのものに委ねられているのである。

この点でプロフェッショナル派がグループや集団に対して特有の価値を見出していることが分かる。それは社会主義派とのちがいとしても示すことができる。社会主義派にとって目標はグループが政治的行動に立ちあがることであり、ワーカー

自らその政治的目標に関与してゆく。そしてグループはそのための手段にすぎない。これに対しプロフェッショナル派の場合、住民が自己のニーズを自覚してグループを形成した段階でワーカーの目的は達成されており、彼みずからグループの目的に関与することはしない。たとえその後グループにかかわることがあっても、それはグループが直面している困難について助言したり、ヒントを与えたりする程度のものであって、あくまでグループとしての自立が目標となっている⁴⁰⁾。

(b) 「コミュニティ」について

(i) プロフェッショナル派はグループや集団のもつ価値を重視するが、究極的にそれは「コミュニティ」に対する独自の価値観に集約することができる。これに対し社会主義派は「コミュニティ」の意義について否定的であり、その点で前者と鋭く対立する。

例えばバルドックは、「コミュニティ・ワークは『コミュニティ』という言葉に特別関与するものではない」⁴¹⁾と述べ、コミュニティ自体を目的とすることを批判している。その批判は、コミュニティに対して特別の感情をもつことが、結局はCA運動と同様に地域における「コミュニティ精神」を強調して、人々の調和や一致だけを追求する、保守的な傾向に陥ってゆくことに向けられている。CA運動は活動の中心をもっぱら社交や余暇の面に向けたため、地域の問題をとりあげて当局と交渉してゆくような行動は回避し、その衰退を招いた。このことから彼は、地域において人々の完全な一致や調和を追求することは不可能だとし、むしろ社会における利害の対立の面に目を向けてゆくことの必要性を説いている⁴²⁾。

こうした社会主義者の見解をさらに徹底したマルクス主義者の場合、コミュニティへの批判を通じて、コミュニティ・ワークの意義そのものを否定するところまで至る。例えばボルガーたちは、地域の活動を主体とするコミュニティ・ワークは、狭いローカリズムにとらわれているため、生産点における労働運動や階級闘争とは異質のものである、と述べている。その主張によれば、「地域や『コミュニティ』を強調することは、問題となっ

ていることがらの階級的性格をおおいかくす」のであり、「我々の見解では、コミュニティ・ワークはそれ自体では労働者階級の運動として成功する手段にはなりえない」⁴³⁾。コミュニティの意義を否定する社会主義者にとって、コミュニティ活動は労働運動に対して常に二義的な意味しかもちえない、というジレンマが存在している。

(ii) しかしプロフェッショナル派にとっても、コミュニティを正確に定義することは難しい、という問題が付きまといっている。例えばトゥエルブツリーズは、あらゆる時代について普遍的に通用するようなコミュニティの定義は不可能であると認めている。19世紀に見られた職住の近接したコミュニティはもはや消失しており、今日ではどの地域のコミュニティも、「より大きな国家的、あるいは国際的な経済社会のシステムの一部としてのみ存在する」⁴⁴⁾と述べている。しかし彼は、人々の孤立を防止したり、援助のネットワークを作って、地域の人間関係を強化してゆくことの必要性を説いており、いわばそれは現代社会の問題解決のための目標として存在するコミュニティを示している。

同様の立場から、トーマスはより積極的にコミュニティの定義を行って、コミュニティ・ワークの目標を明確化しようとしている。それは地域における具体的な人間関係でありネットワークのシステムを意味している。しかしそれはCA派のように、人々の間での無限定な調和や一致を予定したものではない。トーマスは人々の間での対立や相違があることを認めたとうえで、それをコミュニケーションしてゆく必要性を説いている。その道は住民がコミュニティ・ワークに主体的に参加し、何らかの役割をになうことで開かれてくる。つまりこの役割分担は、自己の社会的な有意義性を確認させるとともに、他者に対する関心を喚起して、それまでの社会的無関心から離脱する道を開く、とされている⁴⁵⁾。

以上のようにプロフェッショナル派は、コミュニティにおける相互関係や、ケアのネットワークを重視するが、一見それはサッチャー政権が主張する新保守主義の構想にも通ずるもの、と思わせ

る。しかしプロフェッショナル派の主張は、このコミュニティ結合をもたらすために、社会の外部から介入し、干渉しようとするものであり、そのための人材や資金を不可欠としている。したがってサッチャー政権が意図するような、国の社会サービスを削減して、家族やコミュニティの機能に直接代替させてゆこうとする構想とは、まったく異なった内容をもっている⁴⁶⁾。

4. フェミニズムの影響

前述のように1970年代末からイギリスのコミュニティ・ワークは異なった様相を呈し始める。存立の危機に立たされた各地の組織やワーカーは自治体と協力してゆく道を求め、それに挑戦しようとするラディカルなスタイルは後退した。社会主義派はプロフェッショナル派に接近するようになり、後者もまた80年代における運動の可能性を模索して、前者の経験から学びとろうとする。この変化を生みだした別の要因として、フェミニズムの「インパクト」をあげることができる。

コミュニティ運動におけるフェミニズムの主張は、70年代の急進的な傾向のなかで社会主義派の一翼として生まれてきた。その主張は、抑圧された婦人の地位を資本主義による階級抑圧の一環としてとらえて、その解放をめざす、というものであった。そしてコミュニティ・ワークの実践は社会にとける婦人の存在と密接な関連をもっていたため、かつてのCDPのように観念的な分析に陥ることなく、豊かな教訓をひきだすことに成功した。

すなわち、まず第一に、コミュニティ活動は人々の居住地において組織化することをめざしていたため、地域の婦人と密接な関連をもつこととなった。特にその活動は、既婚婦人や幼児を抱えた婦人にとっては切実なニーズとかわりあいをもつものであった。第二に、全国のワーカーの半数近くが女性である、という事実も婦人問題についての関心を高めてゆくことにつながった。女性ワーカーは男性ワーカーとの役割分担の問題や、担当する婦人グループの問題をめぐって、フェミニズムへの考察を深めていった。

その影響は単に社会主義派の論陣の一翼をになう、という点にとどまらず、具体的な実践の経験

を踏まえて、社会主義派とプロフェッショナル派の双方に批判を加えるものであり、コミュニティ・ワークの動向に強い刺激を与えた。

例えば A・ギャラハーは、従来のコミュニティ・ワークの婦人に対するかかわり方を問題にしている⁴⁷⁾。多くの場合、それは婦人同士の社交や娯楽を中心とするもので、伝統的な婦人の地位を強制して、その社会的能力を封じこめる役割を果たしてきた、とする。この点で反証となるのは極貧地帯の例であり、そこでは最も抑圧されて「失うものがない」婦人が、その伝統的な地位にこだわることなく、積極的なキャンペーンや当局との折衝などをこなして、活動の中心となっていることを示している。それは従来のコミュニティの理念が、暗黙のうちに婦人への伝統的な視線を含意していたことへの鋭い批判となっている。しかしその一方で彼女は、組合やグループなど組織活動の面で経験を積んでいない婦人にとっては、地域での婦人グループの活動はその第一歩となりうる、という指摘も行っており、婦人の組織化や自己意識化という面でのコミュニティ・ワークのもつ可能性を示唆している。

また G・ディクソンたちは、従来のコミュニティ・ワークで軽視されてきた託児所や遊園地、保健サービスなどの活動が、地域の婦人にとっては切実なニーズにかかわっていることを指摘して、その日常活動の重要性を説いている。それとともに、家族サービスに忙殺されている婦人にとって、コミュニティ活動への従事は大きな負担となるものであるが、選択肢をもたない家事や家族のサービスと異なり、新しい選択肢を与えてくれることが、社会への眼を開かせてゆく役割を果たしている、と述べている⁴⁸⁾。

これらの指摘は、運動としてのコミュニティ・ワークが、目標となっている具体的なニーズの達成ばかりでなく、住民の自己意識や社会意識を覚醒させてゆくうえでのプロセスとしてもつ意味の重要性を告知している。

この指摘はまず、社会主義派の理論に対して強い感化を及ぼすこととなった。例えばスミスはフェミニズムの貢献について評価しながら、従来の

マルクス主義者が理論面だけを先行させてきたため、地域の運動がもつ可能性について認識できなかったことを反省している。そして、CDP がその意義を否定した改良的運動には、住民の間での運動の経験を培うとともに、社会制度についての学習の機会を与えるという役割を果たしており、こうした長期的な目標を短期的目標から識別してゆくことの重要性を説いている⁴⁹⁾。

また、プロフェッショナル派のトーマスも婦人運動から刺激を受けて、80年代におけるコミュニティ・ワークの課題として、婦人や黒人問題など、社会における「地位」の問題をとりあげるよう提唱している。ここでいう「地位」の問題とは、社会における自己認識や他者認識の問題であり、それにかかわる権力や機会の配分の問題である。そしてコミュニティ・ワークは、「地位」の問題をめぐるキャンペーン活動とともに、その日常活動における内在的な役割分担を通じて、自己と他者、および他グループとの関係を再定義する機会を与えてくれる、と述べている⁵⁰⁾。

IV テレグラフ・ヒル近隣委員会について

最後に、イギリスのコミュニティ・ワークが実際にいかに行われているのか、を知るため、ひとつの具体例をあげて理解への資としてみたい。ここであげる「テレグラフ・ヒル近隣委員会 Telegraph Hill Neighbourhood Council」の例は、イギリスのコミュニティ活動のなかでも規模の大きいものであり、多機能的に近隣活動を行っている例としてしばしばひきあいにだされている⁵¹⁾。そのためこれをもってイギリスにおける典型例と見ることはできない。しかしイギリスのコミュニティ・ワークはきわめて多様であり、ここでのように大規模な活動を展開している場合もあれば、ワーカーが単独で地域の小グループと接触を保っている例も少なくない。そのためイギリスにおける典型例を探しだすことは難しく、むしろひとつの例をもって典型として示すことは、この国における多様な活動のあり方をとらえそこなうことにもなる。その意味で、ここであげる例はそうした多

様な活動のあり方を集約的に示すものとして、また多くのワーカーたちがいかなるものをめざして活動しているのか、について知る格好な素材、と見ることができる。

以下は1985年秋、筆者が直接のコンタクトをとり、またいくつかの著作、パンフレット類を通じて知ることができた情報に基づくものである⁵²⁾。

「テレグラフ・ヒル近隣委員会」はロンドン南東部ルイシャム・バラ (Borough of Lewisham) に位置しており、その一部地域——人口1万7,000人、6,000世帯——が担当になっている。この地区は決して極貧地帯ではないが、市営住宅がきわめて多いことと、地域人口に占める黒人の割合が多く、約4分の1を占めていること、が特徴となっている。そのため現在の失業問題が地域の問題としてもきわめて深刻にうけとめられている、という。

同委員会の設立は1968年である。この年、地区の教区牧師は低下した教会の機能に代えて、コミュニティ・センターを設立する考えをもち、自治体であるバラ委員会、および地域の住民と協議を行った。地域住民はこれに関心をもって、その設立や運営のための長期間にわたる討議を行った。同近隣委員会はこの討議のなかから生まれてきたものであり、コミュニティ・センターが設立にこぎつけた1972年から活発な活動に移った。同委員会はこのセンター開設以前にも、情報およびアドバイスのためのショップ「170」を設立しており、両者が多彩なコミュニティ活動への基地となっている。

設立の当初から同委員会は地域の自治体と密接な連絡をもっており、多額の補助金を受けている。そして地域の住民、および地域で働く人々は自動的に委員会のメンバーとなる、とされている。委員会は年に一度、住民の出席のもとで年次総会を開き、スタッフと執行委員の一部をそこで選出する⁵³⁾。執行委員はこの選出メンバーと、副委員、地域グループ代表からなる約30人で構成されており、月に一度定例集会を開く。この定例集会はすべての人に開放されており、同委員会にかかわる事項だけでなく、グループの問題や広く地域全体

の問題についても討議する。

ここで1985年秋における同委員会の活動状況を図1に示した。これについて簡単に説明しておく。

まず、コミュニティ・センターは地域の教会に隣接して建てられており、広い集会室のほか、ホールやロビー、多数の小部屋をもっており、そこでさまざまな催しが開かれる。それは社交や余暇活動のほか、老人のための社会サービスや青年クラブの活動も行っている。この青年クラブは失業中の若年者に対して、職業教育その他の教育を施すものであり、ロンドン教育局 (Inner London Education Authority) からの補助を受けている。それと並行して、失業者のための職業訓練やガイダンスなどのプロジェクトも行われている。ほかにもさまざまなグループ活動が行われており、片親家族グループや、西インド人両親グループなど、地域住民のニーズに対応しようとしている。

そして「170」では、情報やアドバイス・サービスとして、例えば政府の社会サービスや法律に関する相談などを行っており、それと並行して黒人のためのアドバイス計画が多くのボランティアによってになわれている。ほかにも地域の新聞発行や、老人の立寄所があるほか、コピー、印刷、現像などによる資金活動も行われている。そして借家人組合などの地域グループを育成、援助してゆくCDワーカーが3人おり、グループの調整役となっている。その場合、直接に同委員会が育成したグループについても、それが自立可能となった際には、分離独立させて、母体の委員会に連合させてゆくという手法が採られており、こうした直接・間接の連合グループ (affiliated group) が約40存在している。

最後に、これら委員会の活動総体を運営してゆく執行委員会があるが、そこには地域の問題をとりあげてゆく「イシュー・グループ」が並行して活動している。例えばそれは、交通、住宅、人種、婦人問題などを扱う各グループであり、合計20～30人のメンバーがそれに従事している。このほかにも、1980年には地域の失業対策として協同組合工場が建てられ、約70人がそこで働いていたが、

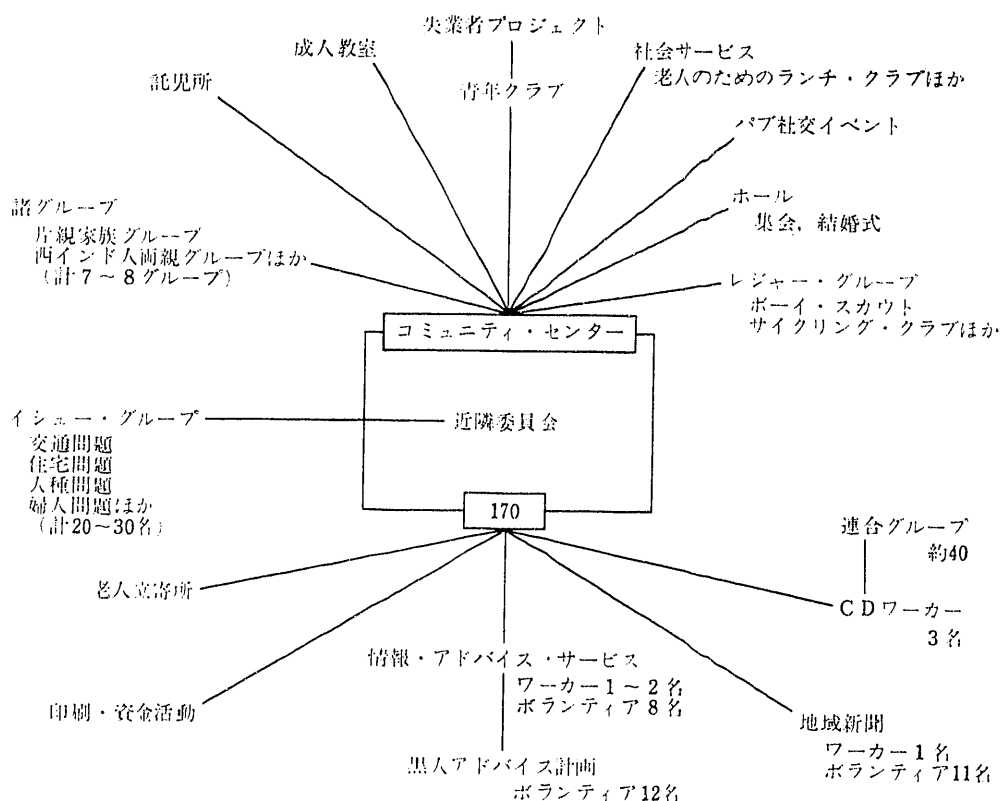


図1 テレグラフ・ヒル近隣委員会活動状況 (1985年)

のちにこの工場の運営は地域の自治体の手に委ねられた⁵⁴⁾。

これらの活動をこなすスタッフとして、同委員会には有給のワーカーが12~14人おり、うち半数はパートタイマーである。それとともに約100人のボランティアが活動しており、既婚婦人とともに、失業者が数多くそれに従事しているという。こうした活動を支える財源として、同委員会の年間予算約8万ポンドのうち、60%は地域の自治体であるルイシャム・バラから、30%は前述の青年クラブを補助するロンドン教育局から支出され、残りの10%が地域での基金活動や慈善によっている。そして近年の財政削減、特に自治体への財政抑止の措置が、同委員会にとってもきびしくのしかかっている、とのことである。

以上のようにこの近隣委員会は、はじめコミュニティ・センターの設立をめざして誕生してきた、という点で古いCA運動のタイプを連想させるが、委員会の活動はあくまで住民の主体的参加をめざしており、現代的なコミュニティ・ワークの手法を示している。特に地域グループを育成したのち、

分離独立させて連合体にしてゆく、という手法には典型的なCDの方法がうかがえる。それはまた、委員会の多彩な活動のにな手となっているのは主として多数のボランティアであり、ワーカーはその調整役にすぎない、という点にも表れている。そして「イシュー・グループ」は地域の問題をとりあげるアクション活動を行っているが、ここでも主体となっているのは住民やボランティアであって、ワーカーが表面に出てくることはない。「テレグラフ・ヒル近隣委員会」はその多彩な活動によって、さまざまなタイプのコミュニティ・ワークのあり方を示すとともに、それらを現代的な手法によって統合した、ひとつの範型をなすものと考えることができよう。

むすび

イギリスのコミュニティ・ワークはアメリカから強い影響を受けとりながらも、それと異なる展開の軌跡を示してきた。アメリカのようなソーシャル・ワークの一分野としてではなく、それとは

分離した独立の領域をめざして進んできたのである。それは決して対人社会サービスを否定するものではないが、個人の問題を扱う場合にも常にそれを集合化し、集団の問題に転化したうえで、集団の責任において解決してゆくようふり向けるのである。こうした志向性の根底には、グループやコミュニティに対する特有の価値観が横たわっており、そこにイギリス・コミュニティ・ワークのひとつの特徴を見出すことができる。

それでは、このゆくてにいかなるコミュニティが志向されているのか、いかなる共同体のかたちが思念されているのだろうか。

まず第一に言えることは、かれらの志向するものが、決して固定的に、あるべき姿をもって想定されてはいない、という点である。それはたえず社会変化を生みだし、それを繰り返してゆく遠い未来に視線が注がれている、という点で流動的であり、また未知のものである。例えばそれは、フェミニズムの体験をインパクトとして受けとめる、その受けとめ方に端的にうかがい知ることができる。フェミニストたちが体験したものは、いままで表面には浮かびあがることのなかった地域コミュニティのあり方を物語っている。コミュニティのあるべき姿とは、そうした未知の体験を繰り返してコミュニケーションしてゆく、その仕方にかかっている。いわばそれは、人々の相互関係の多重のネットワークであり、社会的関係の函数のようなものとして存在している。

第二に、CD理論が示唆しているように、このコミュニティは人々の主体的な参加を最も重要な要件としている。そこでは各人の主体性を十分に包括しうる共同体が目標となっており、そこにかれらの視線が未知のものに向けられている、ということとの重要なつながりを見出すことができる。

例えばそれは、わが国における共同体のあり方と比較した場合、明らかになってくる。わが国ではごく最近に至るまで、自然村落を基盤とする共同体の生活が続けられてきた。それは古代以来それほど大きな変貌を見せずに営まれてきたものであり、極度に閉鎖的ではあるが、濃密な連帯感情によってつながれた共同体の生活である。そのな

かで個々人は共同体の網の目にしっかりと織りこまれており、その主体的意志を発現させる機会をもたず、またその必要もなかった、と言える。

近代の資本主義はこうした共同体の生活を解体し、個々人を単独の労働者、あるいは商品所有者として分離し、個別化してきた。それとともに近代の国家もまた、その法の理念が物語るように、諸個人を抽象的な法人格として、等質的な単独の契約主体として切り離してきた⁵⁵⁾。この個別化の過程は同時に、歴史的な視野でとらえた場合、諸個人が古い共同体の桎梏から解放され、初めてその主体性を確立しうる契機をえたことを物語っている。つまり近代の歴史的意味は、共同体を解体して個別化するとともに、各人に主体性確立への契機を与えたところにある。わが国の近代においても、村落共同体の生活が重圧となり、桎梏と感じられたからこそ、各人はその自由な意志で都市へと出てきた、と言えよう。

しかしながら現代において、資本主義が高度に発達して巨大企業の支配が強まる一方、国家機構の集権化と官僚化は各人の従属化と無力感を生みだして社会的な孤立化を深めつつあり、その主体性もまた個々の消費生活をいろどるライフ・スタイルのようなものに転化してしまっている。

この歴史的な文脈にそくして考えるなら、コミュニティ・ワークのもつ意義も明らかとなろう。第一にそれは、コミュニティへの参加によって各人に再び主体性をとり戻す機会を与えようとする。いわばそれは、「人々に積極的な行動をとらせて、社会に変化をひき起こすことが可能だと信じられるようにする」のである⁵⁶⁾。第二にそれは、現代の個別化し孤立した生活から、再び人々の結合と連帯を志向するのである。しかしそれは桎梏と化した古い共同体の生活に戻ることを意味しない。CA運動が人々の無限定な調和や一致を構想している点で批判されるのも、そのためである。現代のコミュニティ・ワークは各人の主体性を尊重しながら、それをさらに発揮させるために、コミュニティのネットワークに包括してゆこうとする。D・トーマスの説くコミュニティ結合とは、コミュニティへの参加を通じて社会的な自己認識と他

者認識とを深めてゆく道を示しており、自他の区別を前提として人々の相互性と共同性を確立してゆこうとしている。それが未知のものであるという意味は、各人の主体性を十分に包括しうる共同性というかたちは、歴史の現在においてほとんど前例を見ない、まったく新しい試みといえるからである。

イギリスのコミュニティ・ワークはまだ歴史も浅く、それが今後どのような経路をたどってゆくのか、楽観的にせよ悲観的にせよ十分な見通しをたてることはできない。しかし以上のような意味あいにおいて、私たちはそのゆくについてしばらくは見守ってゆく必要があるだろう。

注

- 1) 先駆的なものとしては次のものがあげられる。谷川貞夫『コミュニティ・オーガニゼーション概説』全国社会福祉協議会、1955年、岡村重夫『地域開発 Community Development の概念と原則に関する研究』保健福祉地区組織育成中央協議会、1962年。このほか、副田義也『コミュニティ・オーガニゼーション』誠信書房、1968年、竹内愛二・高森敬久『コミュニティ・デベロップメント』ミネルヴァ書房、1970年、をはじめその数は枚挙にいとまがない。
- 2) 代表的なものとしては、松原治郎『コミュニティの社会学』東京大学出版会、1978年、園田恭一『現代コミュニティ論』東京大学出版会、1978年。そのほか、松原治郎編『コミュニティ』現代のエスプリ・68号、至文堂、1973年がある。
- 3) 現代のアメリカ CO 理論の動向については、次のものが詳しい。定藤丈弘「アメリカにおける最近のコミュニティ・オーガニゼーションの動向について I, II」『社会事業史研究』第3号、1975年、第4号、1976年、社会事業史研究会。
- 4) D. Francis and others, *A Survey of Community Workers in the United Kingdom*, National Institute for Social Work, London, 1984.
- 5) *Ibid.*, p. 15.
- 6) コミュニティ・ワーカーの資格、およびそれに関連した資格制度の主なものとして、Certificate of Youth and Community Work, および Certificate of Qualification in Social Work があるが、全国のワーカーでそれをもつ者は、前者で17%、後者で10%にすぎない。*ibid.*, p. 12. なお後者の研修制度については、岸川洋治「イギリスの現任訓練状況とその特色」『社会福祉研究』第34号、1984年。
- 7) D. Gerard, *Charities in Britain; Conservatism or Change?*, London 1983, p. 89.
- 8) *Ibid.*, p. 91.
- 9) A. Twelvetrees, *Democracy and the Neighbourhood*, London 1985, p. 36 (以下 *Democracy* と略)。スコットランドのコミュニティ・ワークの

歴史については、C. McConell, 'The Development of Community Work in Scotland', in D. N. Thomas (ed.), *Community Work in the Eighties*, London 1983 (以下 *Eighties* と略)。

- 10) シーボーム報告の正式名称は *Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services*, Cmnd 3703, HMSO 1968. ガルベンキアン報告は Gulbenkian Study Group, *Community Work and Social Change*, 1968.

- 11) 自治体社会サービス課に雇用されるコミュニティ・ワーカーの数は、スコットランドを含めた全国について、次表のとおり。

年	1976	1977	1978	1979	1980	1981
人数	396	458	559	649	762	798

D. Francis, *op. cit.*, p. 1.

- 12) D. N. Thomas, *The Making of Community Work*, London 1983, p. 20 (以下 *Making* と略)。
- 13) 以下、CA 運動については、A. Twelvetrees, *Democracy*, Chapter 4, 5 を参照。
- 14) 1940年代から50年代のアメリカで、グループ・ワークや CO の方法が発達し、ケースワークとともにソーシャル・ワークの三本の柱となった過程については、K. Woodroffe, *From Charity to Social Work*, London 1962, Chapter VIII に詳しい。
- 15) 本式名称 *Report of the Working Party on Social Workers in the Local Authority Health and Welfare Services*, HMSO 1959.
- 16) Seebohm Report, Cmnd 3703, *op. cit.*, pp. 147~148.
- 17) CD 理論の歴史的展開については、三浦文夫「コミュニティ・デベロップメントの概念と問題」『季刊社会保障研究』第3巻第1号、1967年に詳しい。
- 18) D. N. Thomas, *Making*, p. 28.
- 19) Gulbenkian Report, pp. 84~86.
- 20) D. N. Thomas, *Making*, pp. 31~32.
- 21) 現代イギリスのコミュニティ・ワークについて、その視角やイデオロギーの面から社会主義派とプロフェッショナル派のふたつに分類したのは A・トゥエルブツリーズである。彼はそこでこの分類法を「理念型」と称しているが、この区分は他の多くの研究者にも多かれ少なかれ共有されている、とみなしうるので本稿でもこの分類法をそのまま採用することとした。なおトゥエルブツリーズ自身はプロフェッショナル派に分類されることを自ら認めている。A. Twelvetrees, *Community Work*, London, 1982, p. 6. また、次の論文では上記二者の対立を理論面から、構造主義者対多元主義者と名づけているが、その内実は本稿で要約したものとまったく同じである。J. Hanmer and H. Rose, 'Making Sense of Theory', in P. Henderson and others (eds.), *The Boundaries of Change in Community Work*, London, 1980.
- 22) J. Smith, 'Possibilities for a Socialist Community Work', in P. Henderson and D. N. Thomas (ed.), *Readings in Community Work*, Lon-

- don, 1981. pp. 55~56.
- 23) D.N. Thomas, *Making*, p. 33.
- 24) 1964年に始まったアメリカの貧困撲滅事業については、定藤丈弘前掲論文に詳しい。『社会事業史研究』第3号、176-181頁。
- 25) 以下 CDP については、P. Henderson, 'The Contribution of CDP to the Development of Community Work', in D.N. Thomas (ed.), *Eighties* を参照。
- 26) D.N. Thomas, *Making*, pp. 44~45.
- 27) 1980年「地方自治体計画及び土地法」は「一括補助金制度」を導入して、自治体の支出に対する環境省の統制力を強化した。それは各カウンスルに対して毎年の支出目標を定め、それを超過した場合には補助金を削減する、という内容であり、1982年法ではこの制裁措置に法的正当性が与えられた。保守、および労働党いずれのカウンスル政府もこの措置は不当であると主張している。P. Henderson and P. Taylor, *Voluntarism*, London, 1982, p. 36.
- 28) D.N. Thomas, *Making*, p. 42.
- 29) J. Smith, *op. cit.*, p. 52.
- 30) P. Baldock, *Community Work and Social Work*, London, 1974, p. 32.
- 31) *Ibid.*, p. 17.
- 32) 植民地などを対象とした古典的なCDの方法については、T.R. Batten, *The Non-Directive Approach in Group and Community Work*, Oxford 1967, がある。なお邦訳されたものとしては、T.R. Batten 著・雀部猛利訳「コミュニティ・デベロップメントに関する主要な課題と将来の方向」『ソーシャル・ワーク研究』第3巻第2号、1977年、がある。
- 33) プロフェッショナル派のCDの手法については、A. Twelvetrees, *Community Work*, および P. Henderson and D.N. Thomas, *Skills in Neighbourhood Work*, London, 1980 に詳しい。
- 34) D.N. Thomas, *Making*, p. 115.
- 35) D. Jones, 'Community of Interest: a Reprise', in D.N. Thomas, *Eighties*, p. 5.
- 36) P. Baldock, *op. cit.*, p. 26.
- 37) *Ibid.*, p. 15.
- 38) A. Twelvetrees, *Community Work*, p. 13.
- 39) *Ibid.*, p. 15.
- 40) 例えばトーマスはコミュニティ・ワークの原則として次の二点をあげている。「(a)グループのメンバーが自発的に参加すること、……(b)ワーカーは住民の問題を集団化して、住民がそれを理解し、それに向けて作業してゆくようつとめること、……」D.N. Thomas, *Making*, p. 135.
- 41) P. Baldock, *op. cit.*, p. 24.
- 42) *Ibid.*, p. 28. バルドックはまた、別の箇所ではプロフェッショナル派のD・N・トーマスを批判して、そのコミュニティの理論が単なる感傷にすぎず、万人には受け入れがたい価値観である以上、コミュニティ・ワークを理論的に正当化することはできない、と述べている。P. Baldock, 'David Thomas' Vision of Community Work: A Critique', D.N. Thomas, *Eighties*, pp. 62~63. 同様にプロフェッショナル派のコミュニティ論が単なる社会的調和や一致を追求するにすぎないもの、と見る見解は、H. Blagg and N. Derricourt, 'Why We Need to Reconstruct a Theory of the State for Community Work', in G. Craig and others (ed.), *Community Work and the State*, London, 1982, p. 16.
- 43) S. Bolger and others, *Towards Socialist Welfare Work*, London, 1981, p. 145.
- 44) A. Twelvetrees, *Democracy*, p. 29.
- 45) D.N. Thomas, *Making*, pp. 89~100.
- 46) サッチャー政府の福祉政策については、毛利健三「サッチャー政府と福祉国家」東京大学社会科学研究所『社会科学研究』第37巻第4号、1985年。なおサッチャー政府の「プライヴェータイゼーション」の政策と、コミュニティ・ワークの目標とするものとがまったく異質のものである点については、P. Henderson and P. Taylor, *op. cit.*, に詳しい。
- 47) A. Gallagher, 'Women and Community Work', in M. Mayo (ed.), *Women in Community*, London, 1977.
- 48) G. Dixon and others, 'Feminist Perspectives and Practice', in G. Craig and others, *op. cit.*
- 49) J. Smith, *op. cit.*, p. 58.
- 50) D.N. Thomas, *Making*, pp. 168~171. トーマスはこの視角から黒人やその他少数民族のコミュニティへの参加を論じた次の新著を著している。D.N. Thomas, *White Bolts Black Locks —Participation in the Inner City*, London, 1986.
- 51) A. Twelvetrees, *Democracy*, p. 59. および, R. Hadley and S. Hatch, *Social Welfare and the Failure of the State*, London, 1981, pp. 116~117.
- 52) 以下は1985年11月における同委員会のワーカー Robin Deane 氏からの直接のヒアリングと、同委員会の案内書、年次報告、新聞などで知りえた情報、および次のパンフレットからの情報による。D. Pennock, 'Telegraph Hill Neighbourhood Council', in S. Hatch and S. Humble (ed.), *Towards Neighbourhood Democracy*, ARVAC Pamphlet No. 2, Essex, 1980. なお図1同委員会の活動状況図は、Robin Deane 氏の直接の作図に負っている。
- 53) 1980年における年次総会には250人が出席し、執行委員10人の定数に対し、24人の立候補者があったという。D. Pennock, *op. cit.*, p. 36.
- 54) D. Pennock, *op. cit.*, p. 35.
- 55) この点については、拙稿「社会保険と福祉国家」東京大学社会科学研究所編『福祉国家 1・福祉国家の形成』1984年、107-109頁を参照されたい。
- 56) A. Twelvetrees, *Community Work*, p. 90.
(たけだ・ぶんしょう 大東文化大学非常勤講師)

〈昭和 60 年度研究プロジェクト中間報告〉研究課題 IV

社会保障と住宅政策との関連に関する 理論的・実証的研究

社会保障研究所では、これからの高齢社会に向けて社会保障は、住宅政策と連携しながら施策を考えてゆかなければならない状況に至るであろうという問題意識のもとに、昭和60年度から2ヵ年計画で「社会保障と住宅政策との関連に関する理論的・実証的研究」に取り組むことにした。初年度である昭和60年度は、主として問題の発掘の意味で住宅のナショナル・ミニマムとノーマライゼーションをテーマにかかげて、わが国の実態を明らかにしようとした。そのためにヒアリングによる調査を中心に研究を進めてきた。

本報告は、高齢者および身体障害者を中心に、わが国の住宅問題の実態と福祉サービスとの関連について、また租税政策との関連について明らかにしようとしたものである。

本研究会の構成員は以下のとおりである。

主査	丸 尾 直 美	(中央大学教授)
幹事	大 本 圭 野	(社会保障研究所主任研究員)
委員	山 崎 清	(国民生活センター調査研究部長)
	田 端 光 美	(日本女子大学教授)
	早 川 和 男	(神戸大学教授)
	村 上 雅 子	(国際基督教大学教授)
	西 三 郎	(東京都立大学教授)
	野 村 歆	(日本大学助教授)
	袖 井 孝 子	(お茶の水女子大学助教授)
	都 村 敦 子	(社会保障研究所研究部長)
	堀 勝 洋	(社会保障研究所調査部長)
	城 戸 喜 子	(社会保障研究所主任研究員)
	梶 本 一三郎	(社会保障研究所研究員)
	武 川 正 吾	(社会保障研究所研究員)
	木 村 陽 子	(社会保障研究所研究員)

固定資産の分布と在宅サービスの利用

村 上 雅 子

I 分析の主題と意義

総理府の世論調査（1986年6月8日発表、同年1月調査、20歳以上の3,000人対象）によれば、老後の資産の使い方について、「老後の生活のために活用する」という意見に賛成の人が64.4%で、「できるだけ子供たちのために残す」の18.7%を大きく上回ったという。わが国でも“美田を子孫に残す”考え方は急速に薄れているといえよう。

しかし老後のために資産を活用するといっても、

保有固定資産の大部分は、農家、商家を別とすれば、住宅とそれが建つ敷地であろうから、この価値を流動化しなければ、老後に必要となるケアのサービスを買うことはできない。高齢者へのケアサービスは膨大な人手を要することであり、これをすべて無料で公的に供給することは不可能である。したがって、固定資産保有者にはこれを活用して老後のケアサービスを購入しうる道を開くべきである。1つの道は、保有資産を売却して老後のケアを安心して委ねられる老人ホームが建設されることであり、すでに民間の諸施設が増加して

いるが、政府はその許可、運営の基準を具体的に立て、その実施状況について監督をすべきである。第2は、「持ち家資産」（居住の持ち家とその敷地を意味する）に居住しながら、在宅ケアを購入するように、資産を担保として融資を受ける道を開くことである。この際、融資額および利子額の清算は、本人の死後に可能になるものでなければならない。

このような融資の方法が民間の金融機関でも行われるようになれば、融資業務については公的機関が必ずしも直接に実施しなくてもよいかもしれない。しかしこの方法は在宅老人の個々のケースに即したケアサービスの必要についてのきめこまかなコンサルティングと、信用できる人材の派遣とを、地方自治体において利用可能な公的な福祉サービスとの組み合わせにおいて供給してゆかねばならない。したがって住民の福祉に責任をもつ地方自治体が供給の主体となることが望ましい。

とくに有資産者とはいえ、居住の住宅資産を担保にしてケアを買うということは、その他の金融資産や所得が乏しいわけであるから、ほとんど残された唯一の資産をこれに注ぎこんだわけである。幼児の保育所ならば必ず同居しているその親たちが、保育所のあり方や費用負担に対して交渉力を発揮するが、老人の場合、子は親権のような法的責任を親に対してもたず、同居してもいないケースが多いから、劣悪なケアサービスを受けていたとしても、当の老人に代わって責任をもって交渉をする者がいない。その意味で「弱い立場」にある。個人差はあるが年齢とともに当事者の交渉力も、また判断能力すらも衰えてゆく老人に対するケアサービスはそれゆえ、第1の施設ケアも、第2の在宅ケアの道とともに、利潤を追求する民間部門の手に簡単に委ねられてはならない。供給の主体を民間にする場合には強力な監督権を公的機関がもつべきである。第2の在宅ケアについて、地方自治体が責任をもった供給主体となった場合に、どの程度まで公的資金をこの事業に投下すべきかは、その地方自治体が、その他の福祉サービス（保育所や老人ホーム、養護や特別養護の老人ホーム等）および老人医療への公的資金投入と、

在宅ケアを望む有資産高齢者の負担能力とを勘案したなかで、バランスのとれる、納税者にとり納得のできる額を決めるべきであって、必ずしも独立採算制をとらねばならぬ理由はない。資産担保による在宅ケアがゆきとどくことにより、退院が可能となるならば、医療費の節約は大きく、医療費への公的補助もそれだけ節約されることは考慮に入れられねばならない。

このようにわれわれの老後について資産の活用による選択肢を考えるならば、いまだに民間金融機関が、特定の高額資産者を別としては、居住の住宅資産担保、死後清算という融資方法を実行しないなかで、この方法による有償在宅ケアサービスを1981年4月より実施した、武蔵野市福祉公社の事業は分析する価値のある対象である。

武蔵野市福祉公社の発足に当たって起きたもっとも大きな批判は、一部の金持ち階級の老人のために、多大の公金を費やして、市がこのような事業を行う必要があるか、というものであった。これは他の自治体においても今後実施しようとするれば必ず生じる重要な批判である。武蔵野市の場合、費やされた多大の公金とは、公社の専任職員中2人は市の職員であり、その人件費と事務費について受ける補助金である。そのほかに市の資金が、貸し付けのため返済に至るまでの運転資金として貸し出されている。公社の貸し付けの利率は単利で5%であるから、この市の資金がより高い利率で複利運用されうるとすれば、それとの利子収益の差額も公金の支出といえよう。1985年までの返済を除く純貸付額は、1981年1,919.7万円、1982年2,702.1万円、1983年4,547.6万円、1984年4,961.6万円である。市の資金が国債の保有により運用されたとすると、10年国債で年率利回りは1981年4月8.0%であったから差額は大きい。その後の低利率化で1986年7月は5.329%となっている。公社貸し付けの5%単利利率が長期的に適切かどうかは今後の利率の傾向をみて再検討しなければならない。公社への武蔵野市の補助金額は、1981年1,900万円、1982年1,800万円、1983年1,900万円、1984年2,100万円であった。

問題はこの制度が「一部の金持ち老人のため」

のものであるか、それとも、現在の利用者は少数であるとしても、今後、市民の多くの層にとって利用可能な制度であるかの判断である。実際の利用は公社の活動の成果と市民の意識の変化によるとしても、利用しようと思えばできる階層が、市民のなかにどれくらいの広がりをもっているかは経済分析によって解明できる。本報告はこれを解明する。すなわち平均的な高齢者が65歳から80歳まで公社を利用した在宅ケアを購入した場合にかかる費用に5%の利子額を加えた総経費を試算し、他方、当該市の住宅資産の分布を調べることで、経費を賄う資産の保有世帯が、全世帯の何パーセントを占めるかを算出する。これにより一部の金持ちのためのものか否かに1つの回答を出すことができよう。

今後この制度の導入が他の自治体で検討される際には、市民の意識調査、コスト計算とともに、住宅資産の分布統計を、できれば所有者の年齢別に整備し、これとつぎ合わせて検討するべきである。武蔵野市においても発足前住宅資産の分布は検討されていなかった。意識調査やコスト計算はかなり詳細に行われたにもかかわらず、資産の保有面については、坪当たり100万円を超える住宅地域であること、高齢者の自家保有率が75%程度であること、平均的にはほぼ30坪程度の土地付き住宅を所有している状況を観察して、総コストが2,000万～3,000万円程度になる費用負担は可能であると判断したのである。それは無理もないのであって、固定資産の分布統計というのはわが国でもっとも遅れている統計分野である。

筆者も武蔵野市について持ち家資産分布を調べ、これとコスト計算をつぎ合わせて、この制度の市民における利用可能性の比率を求めるに当たって、固定資産の分布統計の不備に直面せざるをえなかった。現在利用可能な固定資産分布統計からどこまで解明しえたかを報告するが、実に隔靴搔痒の感に堪えない。とくに指摘したいのは、税務統計として毎年各地方自治体から自治省に報告される『固定資産税調書』における固定資産の分布統計表が、「課税標準額50万以上」という最高段階に97～98%の所有者が入っていないが、この段階区

分を変更することなく何年間も統計表を作成させている、分布統計というものの意味についての鈍さである。個票から統計表を作成する際、階級区分をこの点で改革するだけで、市民の固定資産の分布はかなり明らかになるのであり、利用価値は大きい。自治省と各自治体の早急な再検討を要請する。本報告のねらいの1つはわが国における固定資産分布統計の、老後保障政策との関連を示し、その整備を促すことにある。

武蔵野市福祉公社は次の2種のサービスを提供している。

(1) 在宅老人および身障者に対する有料の家事
援護諸サービス（「有償在宅サービス」）

(2) 所有不動産を担保とする福祉資金の貸し付
けサービス

(2)は(1)の利用者に対し要望に応じて行われるが、(1)は(2)と独立に、現金支払いによっても利用できる。

本報告は武蔵野市福祉公社の、持ち家資産を担保に貸し付けを受けて、老後に必要な在宅サービスを購入することが、市民のうちどの程度利用可能かを分析することを目的とし、公社の活動の全面的な分析ではない。公社の活動の実態については末尾の諸資料を参照されたい。また(2)の貸し付けサービスは3年ごとに契約が更新される。

不動産の評価は民間金融機関に委託され、不動産の専門家により具体的に厳密に評価されるのであって、本報告におけるような公示価格によるものではない。本報告は、1980年ごろよりかなり実勢に近い数値となったと不動産専門家にもいわれる公示価格を用い、持ち家所有者の何パーセントが、その敷地価額のみを用いても、必要費用総額を賄うかを概算した。その結果、当市の高い地価のために、夫婦で利用するとしても持ち家資産保有者の68%強は賄うことができ、単身者であれば約90%が賄うことを示した。

II 高齢者在宅サービスの購入費用試算

武蔵野市福祉公社の発足前、武蔵野市・老人のための明るいまち推進協議会『老後生活保障基金

制度研究報告書』(1978年, 以下『武蔵野市1978年報告書』と略記)は65歳以上の高齢者のライフステージを4時期に分け, 各期の長さを, 『小平市のねたきり老人実態調査』(都老研, 1976年)に基づき, 標準モデルとした65歳女性の平均余命15.3年(『第13回生命表』)から, 80歳死亡を仮定して次のように想定した。

- A 健康保持期——日常生活面で自立(8年)
- B 機能障害期——部分的に要介護(4年)
- C 臥床期——全面的に要介護(2年)
- D 重症期——入院医療を要する(1年)

各ライフステージのケアサービスを全面的に福祉公社の有償サービスの購入によって賄うこととし, 必要回数×発足時の各サービス単価を, 『武蔵野市1978年報告書』は次のように算定している。

- A 健康保持期: 給食サービス(昼・夕食, 1食900円, 土曜夕食, 日曜・祝日は給食なし) 58.5万円, 洗濯サービス(週2回) 7.2万円の合計 65.7万円/年
- B 機能障害期: 給食サービス58.5万円, 洗濯サービス7.2万円, 家事援助サービス(週3回, 時給800円×5時間×3) 63.9万円の合計 129.6万円/年
- C 臥床期: 給食サービス58.5万円, 家事援助サービス(週6回) 127.8万円, 家庭看護婦派遣(1.5ヵ月分) 47.5万円の合計 233.8万円/年
- D 重症期: 入院費補填(1日3,000円×365日) 109.5万円, 付添看護費助成(1日8,610円×365日) 314.3万円の合計 423.8万円/年

以上, 各期の1年当たりの額に, 各期の平均的年数に乗じた経費総計は1,935.4万円になる。これは80歳死亡を仮定した女性の場合である。男性が75歳死亡とし, 死に至る重症期, 臥床期, 機能障害期の各々の長さは女性と同じで, 65歳以上平均余命が5年短いことは, 健康保持期のみが女性より短く, 3年になると想定して算定すれば, 男性の経費総計は1,606.9万円である。以上は基本的な必要経費である。『武蔵野市1978年報告書』は, このほかに公社が健康保持期, 機能障害期に利用できるものとして提供している諸サービス

——旅行への付き添い, 理学療法, クラブハウス利用等564万円を加算して標準モデルの女性(80歳死亡)について, ほぼ2,500万円程度と経費を計算し, 利子を加えるとして2,500万~3,000万円の資産額で賄えると想定したが, 以下の分析ではこの部分の経費は除くことにする。

実際に発足時には, 上記に入っていなかった基本サービスが設定された。これは月額1万円, ソーシャルワーカーによる相談, 公的なサービス給付についての手続き, 財産・法律問題の相談と専門家の紹介, 看護婦巡回による療養上の指導, 緊急時通報システムの受信と対応, 日常生活に必要な事務処理, 通院, 入院の手配等のサービスを含み, 利用者全員が購入している。

したがって, 先の基本的な必要経費である女性1,935.4万円に基本サービスの15年分180万円を加えた2,115.4万円に, 5%の利子額を加えた2,221.17万円を, 女性単身者の費用総額, 10年分の基本サービス120万円を1,606.9万円に加えた1,726.9万円に利子額を加えた1,813.25万円を男性単身者の費用総額と考えることにしよう。

武蔵野市福祉公社では, 老人夫婦世帯の場合, 自家資産は夫の所有名義であっても, 夫死亡後も妻が引き続き在宅のまま担保貸し付けを受けることができる。したがって夫婦で受けるサービス経費を1つの持ち家資産で賄えなければならない。『武蔵野市1978年報告書』はこの点を考慮していない。この場合の経費計算は夫婦の年齢の組み合わせにより異なる。1例として夫が妻の5歳年長で, 夫が70歳, 妻が65歳のときから上記のサービスを受け, 夫は75歳, 妻は80歳で死亡したとすれば, 総経費は夫の分が機能障害期2年, 臥床期2年, 重症期1年で1,150.6万円, 妻の分に基本サービス料金を含めて2,115.4万円, 合計3,266万円, 利子5%を加えると, 夫婦で3,429.3万円である。

以上の経費のなかで, 給食サービス1人年間58.5万円は1食900円が休日を除く昼・夕食に自宅まで配食されるのであるが, これほどの費用を払って給食を受けるよりも, 自分で食事をより低費用で作ろうとするのではないか(とくに65~73歳までくらの健康保持期について)と疑問が生

じる。しかし公社の諸サービスのなかで利用回数の伸び率がもっとも大きいのは給食サービスで、1983年度は1981年度の4.75倍となった。実費は1食1,000円程度をかけ、栄養のバランスがとれ高齢者向きの調味のため需要が高いのであろう。しかし1983年度の給食サービス利用の金額は1世帯当たり平均で月額2万1,208円とのことであるから年間で約25.2万円であり、上記計算で想定した給食費の約半分である。要は武蔵野市福祉公社の数年の経験を踏まえたうえで、典型的な高齢者における各ライフステージの必要サービスとその回数が再調査されねばならない。

Ⅲ 自家資産保有額の分布推計

自家資産保有額の分布に関する公式統計として利用可能なものは、

- (1) 『固定資産概要調査』（毎年、各地方自治体より自治省へ提出、土地資産の分布統計を含む）
- (2) 『住宅統計調査報告』（5年ごと、総理府、都道府県編に各市について、住宅の敷地面積の分布統計を記載）
- (3) 『国勢調査報告』（昭和55年度版では第4巻

第3部 住宅の状態、の都道府県編に各市の住宅の畳数分布統計を記載）

実物資産分布に関する調査報告としては、

- (1) 経済企画庁『所得・資産分配の実態と問題点』（1975年、いわゆる『馬場委員会報告』。金融資産のみでなく、実物資産についても分布統計を示す）
- (2) 郵便貯金に関する調査研究会『同研究会報告書、貯蓄行動・貯蓄意識と郵便貯金』（1981年調査、1983年刊、p. 182、に住宅用の保有土地面積階級別の世帯数分布、土地時価階級別世帯数分布を示す）

表1は『住宅統計調査報告、1978年』記載の武蔵野市における住宅の敷地面積階級別の住宅数分布である。住宅の所有関係では、持ち家比率が約74.5%を占め、持ち家の敷地面積の平均は210m²、200m²未満で64%を占めている。武蔵野方式の導入を検討している隣接の三鷹市の持ち家比率は71.4%、持ち家の敷地面積の平均が199m²と武蔵野市にかなり近い。同統計によれば、東京都区部平均の持ち家比率は約78.5%と高いが、持ち家敷地面積の平均は148m²である。

住宅の敷地面積のみを担保物件として利用すると仮定し、m²当たりの「平均」公示価格を持ち

表1 住宅の敷地面積規模別住宅数分布（武蔵野市）

住宅の敷地面積	(1) 総 数	(2) 持 ち 家	(3) 持ち家構成比	(4) 累 積 比	(5) 敷地面積評価額
総 数	19,300	14,300	100.00%		万円
50m ² 未 満	1,600	500	3.52	100.00	～ 1,463.5
50～ 74	1,600	900	6.34	96.48	1,463.5～ 2,165.9
75～ 99	3,500	2,200	15.49	90.14	2,165.9～ 2,897.7
100～ 149	3,800	2,900	20.42	74.65	2,897.7～ 4,361.2
150～ 199	3,100	2,600	18.31	54.23	4,361.2～ 5,824.7
200～ 299	2,600	2,400	16.90	35.92	5,824.7～ 8,751.7
300～ 499	2,200	2,000	14.09	19.02	8,751.7～ 14,605.7
500～ 699	400	400	2.82	4.93	14,605.7～ 20,459.7
700～ 999	200	200	1.41	2.11	20,459.7～ 29,240.7
1,000～ 1,499	100	100	0.70	0.70	29,240.7～ 43,875.7
1,500m ² 以 上	0	0	—	—	43,875.7～
不 明	100	—	—	—	—
一住宅当たり平均敷地 持ち家住宅比率	184m ² 100.00%	210m ² 74.48%			6,146.7万円(210m ²)

(資料) (1), (2)は、『住宅統計調査報告』（1978年、総理府）第16表、p. 222より武蔵野市に関する項。

(3)は、(2)の持ち家住宅数の構成比を計算。

(5)は、住宅の敷地面積の階級区分に、武蔵野市の「平均」公示価格（1981年）292.7千円/m²を乗じたもの。

家の敷地面積に乗じて、第(5)項の敷地価額とした。「平均」公示価格とは、1981年10月10日発表の全国基準地価（公示価格）より武蔵野市の住宅地の9基準点の公示価格の単純平均をとったもので、 $292.7\text{千円}/\text{m}^2$ となった。三鷹市の住宅地の平均公示価格は $270.7\text{千円}/\text{m}^2$ であった。

単身者の場合、経費は女性で2,200万円強、男性で1,800万円強であるから、 75m^2 未満の約10%の人々を除くと、持ち家敷地の資産によってほぼ完全に経費を賄うことができる。ただしこれは65歳以降ずっと単身世帯であった人の場合である。夫婦世帯であるならば3,400万円強を必要としたから、 118m^2 （約36坪）程度の資産がなければならない。すると持ち家世帯の68%強の人々は経費を賄いうる。この比率は3,400万円が入る表1の階級の構成比を比例配分して累積比に加えた値である。以上は必要経費を全面的に賄いうる持ち家資産のある世帯の比率であり、経費の一部を持ち家資産で賄うなら、比率は持ち家比率74.48%になる。

都内有数の地価の高い住宅地であればこそ可能となった数値であろうが、それでも、決して「一部の金持ちのための制度」ではないことは確かである。夫婦の在宅ケアを賄うのに約3,500万円、 120m^2 、約36坪の敷地を要するが、武蔵野市の建坪率の上限が40%、容積率の上限が80%であるから、建坪数では14.4坪、平屋なら6畳2間に4畳半1間程度のごく手狭な庶民の家であるが、それで夫婦の老後の在宅ケアを買えるということは、ひとつの価値観の転換を迫るものである。無理に子供世帯と同居して、あてにはならない老後の世話を期待するよりは、生涯のあいだに何とか小さくとも土地付きの家を建てておけば、老後は安心だということを意味するからである。また政策策定に関していえば、固定資産保有のもたらす支払い能力を無視して、所得のみを支払い能力の指標として老後保障を考えるのは再考を要することになる。所得は同じでも、資産の有無によって、もしそれが支払い手段として使えるならば、支払い能力は明らかに異なるから、公平性の観点からも考慮に入れられねばならないからである。

IV 税務統計による固定資産分布の推計

固定資産の税務統計は、固定資産分布の公式統計が乏しいなかで、毎年、各地方自治体で作成されるから研究上も貴重である。とくに固定資産の大半を占める土地の価格は地域によって大差があり、福祉政策は主として地方自治体の責任であるから、地方自治体別の固定資産分布統計は、政策策定上にも重要である。ところが『固定資産概要調査』のなかの統計のほとんどは固定資産の種類別の総額に関するものであり、分布統計はただ1表、全固定資産を課税標準額の段階別に、納税義務者数の分布を示したもののみである。そしてその最高の段階区分である「課税標準額が50万円以上のもの」に、納税者の97~98%が入っている。この最高段階が細分されなければ、資産分布統計としての意味がない。個票からの再統計が切に望まれる。とくに宅地について課税標準額の現行の最高段階が細分化された分布が示されるとよい。

課税標準の算定方式は、所在地区別の路線価格の評価を基礎にし、各土地の状況を示す画地計算を加えた複雑なものであるから簡単に時価を課税標準から逆算はできないが、 200m^2 以下の小規模住宅用地で時価のおおよそ4分の1、それ以上の一般住宅用地で時価の2分の1を目安としているから、概算的には宅地資産の時価による分布を知る手がかりとなりうる。個票（武蔵野市で1万8,000人程度）から、所有面積階級別の納税義務者数を年齢別に統計表とすれば、もっとも利用価値が大きい。

『固定資産概要調査』（武蔵野市、1981年）には「個人所有住宅用地総面積」 $4,112,601\text{m}^2$ と「個人所有住宅用地総決定価格」233,843,510千円が記載されている。総決定価格を総面積で除すと単位当たり決定価格は $56.860\text{千円}/\text{m}^2$ になる。前節で用いた武蔵野市住宅地の9地点の公示価格の平均値 $292.7\text{千円}/\text{m}^2$ はこの単位当たり決定価格の5.15倍になる。小規模宅地で計算すると単位当たり決定価格は $57.26\text{千円}/\text{m}^2$ 、一般宅地で $55.18\text{千円}/\text{m}^2$ 。

円/m², その構成比は小規模宅地が80%である。小規模宅地は評価が時価の4分の1, 一般宅地は2分の1を目安としているということから, $(0.8 \times 57.26 \times 4) + (0.2 \times 55.18 \times 2) = 205.304$ 千円/m²となる。公示価格の基準点平均292.7千円/m²の70%程度であるが, 固定資産税の基礎となる決定価格は, こうしてみると, 公示価格に比べ平均的にはひどく低いものではなくなっているといえよう。

そこでこの『固定資産概要調書』における武蔵野市の個人所有住宅用地総面積4,112,601m²を, 他に入手しうる固定資産の階層別シェアを使って配分することを考えよう。

馬場委員会『所得・資産分配の実態と問題点』(1975年, 経済企画庁)は, データは1972年と古い, 実物資産の分布に関する信頼できる推計として研究者に広く知られている。その3-15表は, 実物資産(住宅と土地)の非農家における保有世帯のみについて, 10分位で各分位の実物資産平均額を表2の(1)のように記載している。(1)の平均の10倍を100とするシェアに計算した(2)を用いて, 武蔵野市の『固定資産概要調書』(1981年)における個人所有の宅地総面積4,112,601m²に, 平均公示価格292.7千円を乗じた総額1,203,758.31百万円を各分位に配当すると(3)になる。各分位の(3)を, 「個人所有の土地に関する納税義務者数1万8,616人の10分の1で除したものが(4)の1所有者平均資

産額である。これで見ると, 上位50%は3,200万円強の宅地資産を保有している結果になり, 表1の結果に近似する。また資産総額を納税義務者数で除した1所有者平均保有額は6,465万円程度となり, これも表1の結果に近い。

たしかにこの計算方法はかなり乱暴である。第1に1972年における10分位別の実物資産額のシェアが1981年においても変わらないと仮定している。第2に全国データによるシェアを武蔵野市に適用している。第3に住宅と土地を合わせた実物資産のシェアを, 宅地のみのシェアに適用していることである。それにもかかわらずあえてこの計算を行ったのは, 自家資産の平均値6,000万円程度, 中位値3,500万円程度というオーダーを押さえたかったからである。これは武蔵野市における状況である。全国的な宅地所有額や所有面積の分布との格差はどうであろうか。

比較的最近の住宅用土地資産の全国的な分布統計として信頼できるのは『郵便貯金に関する調査研究会報告書』であり, 調査は1981年に行われた。この調査は貯蓄行動や貯蓄意識を主とした膨大な全国調査であるが, そのなかに住宅用保有土地面積階級別の世帯数(総計2,902世帯)分布表と土地の時価階級別の世帯数分布表がある。表3Aから中位値をみるために, 230m²未満までで47.8%であるから, 231~264m²の階級の6.4%のうち2.3%の占める比率0.36でこの階級のm²を比例配

表2 宅地資産10分位分布

分位階級	(1) (万円) 平均実物資産額	シ ェ ア (%)	(3) (百万円) 階級別資産総額	(4) (万円) 所有者平均資産額
I	71.69	0.543	6,536.40	351.04
II	178.44	1.352	16,274.81	874.05
III	277.65	2.103	25,315.03	1,359.56
IV	382.10	2.894	34,836.76	1,870.93
V	502.47	3.807	45,827.08	2,461.17
VI	666.03	5.046	60,741.64	3,262.17
VII	889.32	6.738	81,109.23	4,356.03
VIII	1,277.70	9.680	116,523.80	6,258.00
IX	2,107.13	15.962	192,143.90	10,319.22
X	6,848.55	51.879	624,497.77	33,539.08
平均	1,319.17	100.000	1,203,758.31	6,464.87

(資料) (1), (2)は, 『所得・資産分配の実態と問題点』(1975年, 経済企画庁) 3-15表より。

(3)は, 武蔵野市の『固定資産概要調書』(1981年)の第3表における個人所有の住宅地総面積に, 同市の「平均」公示価格を乗じた総額を, (2)のシェアにより配分した値。

(4)は, (3)における個人所有住宅地の納税義務者総数の10分の1で各分位の(3)を除した値。

表 3 A. 住宅用地保有面積分布

m ²	%
～164	31.1
165～197	8.4
198～230	8.3
231～264	6.4
265～329	6.6
330～395	5.5
396～494	3.4
495～659	3.8
660 以上	26.6
合 計	100.0

B. 住宅用地保有額分布

土地の時価	%
1,000 万円未満	20.9
1,000～1,500	12.3
1,500～2,000	8.4
2,000～3,000	9.4
3,000～5,000	8.9
5,000 万円以上	6.3
不 明	33.8
合 計	100.0
平 均	1,996 万円

(資料)『郵便貯金に関する調査研究会報告書』(1983年刊, 1981年調査)より, p. 182, 別表12および13。

分する方法をとると, 242.85m² が中位値の住宅用地所有面積となる。表 3 B から住宅用地の時価 3,000 万円未満の累積比率が 51% である。したがって中位値はほぼ 3,000 万円である。これを中位値の面積 242.85m² で除すと, 12.35 万円/m² が全国平均的な m² 当たり住宅地価となり, 武蔵野市の平均公示価格 29.27 万円/m² の 42% 水準である。武蔵野市の中位値の所有面積を同様の方法で表 1 から計算すると 161.32m² となる。これは全国平均の中位値 242.85m² の約 66% である。したがって, 持ち家世帯の中位値で比較するかぎり, 全国平均では地価は武蔵野市より 58% ほど低いが, 所有面積では武蔵野市のほうが 66% ほど小さい。所有住宅地の価額としてはほぼ同等で 3,000 万円程度だから, 持ち家資産のある人の 50% は全国的平均でも, この公社制度を利用して十分に必要経費を賄えるのだということになる。これは興味深い結果ではないだろうか。

V 武蔵野市福祉公社方式の現状と問題点

武蔵野市福祉公社では, 資産の大きい者が無制限にサービスを購入することのないように, 貸し付け限度を生活費について 1 人月 8 万円以内, 医療費について差額ベッド, 付き添い代として月 70 万円以内, 住宅改良費として 1 件 100 万円程度と制限している。したがって実際は, 先の標準モデルで計算された必要なサービスの費用全体を, 持ち家資産担保の貸し付けのみで調達することはで

きない。1984 年の利用世帯 131 (175 人) 中, 有償サービスを現金支払いしているのが 100 世帯 (76%), 貸し付け支払いが 31 世帯 (24%) である。高齢者は年金収入もあり, 金融資産も保有しているであろうから, 給食と高齢によるケアサービスに必要な経費以外の生活費は, 年金その他の所得や金融資産のとりくずしによって賄うことを先の計算では仮定したが, なお公社の有償サービスの一部も現金で支払うことはかなり可能で

ある状況を, このことは示している。また利用者の 41% は老人単身世帯, 33% が老人夫婦世帯, 26% は子供等の同居世帯である。同居者が有償サービスの費用を支払うこともできるし, また非同居の子供などが費用を送金によって援助することも可能であろう。

金融資産を含めてさらに検討する必要がある。実物資産と金融資産のクロス分布統計が得られるならばこの点は明白になる。このような統計として唯一アヴェイラブルなのは, 『郵便貯金に関する調査研究会報告書』にある表 4 ではないだろうか。実物資産の非保有者の金融資産保有額は 230 万円程度であり, 実物資産保有額の大きい階級ほど金融資産保有額も大きい。これは推測されうることである。わが国では土地付き持ち家への志向はきわめて強いから, 持ち家資産非保有者は金融資産が乏しく, 資金調達が困難である者が大部分であろう。また持ち家資産を得ようとする際, 人々は所得と所有の金融資産額に基づいて, 返済の可能な範囲で持ち家資産の規模を決め, 借り入れによって獲得するのが通常であるから, 実物資産と金融資産とはほぼ正相関の関係にあるだろうからである。実物資産が 2,000 万円程度ある単身者はその金融資産と合わせて, また実物資産が 3,000 万円程度ある夫婦はその金融資産を合わせれば老後の在宅サービスを全面的に賄うと結論できる。

このように, 持ち家資産を老後の有償在宅ケアサービスに活用する道が担保貸し付けの形で開か

表 4 世帯特性別金融資産保有額 (1981 年)

世帯主年齢	金融資産保有額	実物資産 5 分位別	金融資産保有額
20 歳 代	148.9万円	I. (0 万 円)	231.6万円
30 歳 代	305.0	II. (1~1,000万円)	329.6
40 歳 代	430.7	III. (1,001~2,000万円)	446.4
50 歳 代	676.0	IV. (2,001~3,000万円)	605.6
60 歳 以上	722.4	V. (3,001 万円 以上)	1,045.9
平 均	463.4		

(資料) 『郵便貯金に関する調査研究会報告書』, p. 101, 第 3-1 表。

れるならば、公的な無償福祉サービスの範囲はかなり狭めることができる。基本的サービスはすべての高齢者に共通に給付するとしても、人手と費用を要するきめこまかな在宅ケアの無償の公的供給は本当に支払い能力を欠く人々に集中的に投入されるべきであろう。急速な高齢化社会にあって、公的年金の負担のみでも稼働世代の公的負担を過重にし、その可処分所得が老齢世代所得と逆転するかもしれないという将来予測の下で年金の改革が進められている状況では、在宅ケアサービスにともなう膨大な費用をすべて公的負担にすることは不可能である。資産活用の道を開いて、支払い能力のある人々には有償サービスが選好されようその充実をはかるべきである。持ち家や金融資産をもつ高齢者に多額の公費をかけて無料の公的サービスをし、死後遺産は扶養の義務を果たさなかった親族に獲得されるという不合理、納税者への不公平を温存するべきではない。

なお老後の選択肢の 1 つとして、同居の子供の世話になるということは残る。その場合、このような公社の有償サービスの存在は、子供の家族が担った労働の価値を評価する基準としての役割を果たし、遺産相続額についての要求を合理的なものにするのにも役立つであろう。従来、親の扶養に対する家族（それは主に嫁や娘たちである）の労働の価値は正当に評価されることがなかった。親たちもまたわが国の現状では、遺言書に被扶養にともなう保証を相続に関して明記してあらかじめ親族に示しておくことは一般的な習慣になっていない。そのために親の死後、相続をめぐる不合理な争いが起き、とくに遺産としての持ち家資産は地価の高い地域では巨額のものとなるため争

いは深刻になる。

有償在宅サービスの普及は資産相続額の配分を合理化する根拠ともなりうる。親が担保貸し付けを受けた持ち家資産を子供が入手したければ、親の死後清算の際、子供は親の使ったサービス費用プラス利子額を支払えばよいので、武蔵野市福祉公社

ではそのようなケースも扱っている。

武蔵野市福祉公社は各方面から多大の関心を寄せられているが、他の自治体が実行するうえでもっとも問題になるのは、(1)親世代が持ち家資産を遺産にせず、老後のサービスに活用（費消）しようとする意識の程度、(2)公社を運営してゆくに必要なコーディネーター、家庭に派遣される協力員など人材の獲得と組織化の可能性、(3)貸し付けに必要な資金の確保、(4)地価が低い地域では、持ち家資産によって必要な費用が賄えないであろうことである。本報告に関係する(3)、(4)について付言したい。

武蔵野市の場合、資金貸し付けを受けているのは1984年現在で31世帯にすぎないが、貸し付けの累計額は1億5,489万円である。そのうち1984年末までに1,358万円が返済、残額は1億4,131万円。これは市の基金から融資されているが、利用者の増加とともに今後、返済も増加するとしても残額は相当大きな規模になるであろう。手持ちの資金を十分にもたない自治体の場合どうするのか。金融機関から借り入れるならば、その貸付利率（複利）に相当する利子額を徴収しなければならない。それでは利用可能者は大幅に制限されてしまう。これは一地方自治体の担えることではない。この担保貸付制度の意義を考えるならば、今後は国のレベルにおいて財政投融资の対象として、低利で地方自治体なり、福祉公社に直接に貸し付けられるべきであろう。財投の民間への貸付金利は1985年度年率7.5%であるが、住宅金融公庫、農林漁業金融公庫などは利子補給を受け5%の特別金利で貸し付けられている。民間の資金需要が落ち、1984年度1兆3,000億円の使い残しがあった

ことが新聞紙上に報道された(1985年6月9日)。福祉公社の運用資金のための融資、また老人ホームやナーシングホームの建設のための融資は財投の今後にとって重要な対象であろう。

(4)の低地価地域にとっての担保貸付制度の可能性については、第4節において、中位値としては、全国平均の実物資産額は、低地価と所有面積の広さが相殺しあって武蔵野市と同等の3,000万円程度になるため可能であることを分析した。しかし毎年4月1日新聞紙上に発表される都道府県別の平均地価を比較すると、その格差は大きい。住宅地のみでなく商業地、工業地を含むので東京都の地価は1986年では35.39万円/m²となっており、これを100とした指数で次位の神奈川、京都、大阪で50である。47都道府県の中位で20、最低の北海道、宮崎で11のレベルになる。持ち家敷地面積が東京の306m²に対し、郡部で370m²、市部267m²であるから、地価の格差には追いつかない。低地価地域では、持ち家資産により在宅サービスを賄う世帯の比率は低下するであろう。しかし、それでも可能な人々には利用の道を開いておくことが、先述した諸理由によって必要であり、それだけ無償の公的サービスのための納税者の負担は軽減される。ただ見落とされてならないことは、在宅ケアサービスというのは、ある程度人口密度の高い地域でなければ実行困難であるという点である。ニードのある高齢者世帯と協力員の世帯とがあまり距離を隔てずに往復できなければならないからである。武蔵野市でさえも、適切な位置に協力員を確保する難しさが現在運営上の課題のひとつとなっている。冬季積雪期間の長い地域なども往復の困難を生じるであろう。集団的なケアを可能にするアパート形式の老人ホームなどが建設されなければならない。そして有償在宅ケアのシステムは、シニアシティズンズアパートメント、民間施設としてのバラエティーに富んだ

老人ホーム、ナーシングホームの建設への助成と監督という諸政策とともに推進されなければならないのはこのような地域に限らないことである。

* 武蔵野市福祉公社の活動と資料について福祉公社事務局長・三上義秀氏、また公社より委託の不動産評価の方法につき住友信託銀行吉祥寺支店不動産課長・和賀富夫氏、固定資産の評価方法につき三鷹市役所課税課の高柳進氏、また利用可能な実物資産分布統計について一橋大学経済研究所・溝口敏行教授に貴重なご教示をいただいたことを感謝している。

参考資料

I 武蔵野市福祉公社関係資料

- 1) 武蔵野市老人のための明るいまち推進協議会(代表・仲村優一)『老後生活保障基金制度研究報告書』(1978年)
- 2) 武蔵野市老人福祉行政調査研究委員会(代表・佐藤進)『同委員会報告書』(1980年)
- 3) 武蔵野市老後生活保障基金制度検討委員会(代表・仲村優一)『同委員会報告書』(1980年)
- 4) 山本茂夫『新しい老後の創造』(ミネルヴァ書房, 1982年)
- 5) 森山康平『福祉公社の時代』(学際社, 1982年)
- 6) 全国社会福祉協議会『武蔵野市福祉公社 評価研究委員会報告書』(1985年, 全国社会福祉協議会)
- 7) 武蔵野市福祉部『武蔵野市在宅福祉調査研究報告書』(1985年)

II その他の参考資料

- 1) 武蔵野市、三鷹市『固定資産概要調書』(1981～1984年)
- 2) 武蔵野市総務部税務課『市税概要』(1980年)
- 3) 武蔵野市福祉部『武蔵野の福祉』(1985年)
- 4) 在宅福祉サービス供給システム研究会(代表・三浦文夫)『三鷹市における老人福祉供給システムの在り方について』(1983年)
- 5) 三鷹市社会福祉政策研究会(代表・三浦文夫)『三鷹市の在宅福祉に関する意向調査報告書』(1984年, 三鷹市)
- 6) 総理府『住宅統計調査報告』(1978年)
- 7) 『国勢調査報告』(1980年, 第4巻第3部 住宅の状態, 都道府県別 住宅の畳数分布統計表)
- 8) 経済企画庁『所得・資産分配の実態と問題点』(1975年)
- 9) 郵便貯蓄に関する調査研究会『同研究会報告書, 貯蓄行動・貯蓄意識と郵便貯金』(1983年)

(むらかみ・まさこ 国際基督教大学教授)

大都市老齡者世帯の住宅・住生活

山 崎 清

まえがき

住宅には、いうまでもなく満たされるべきいくつかの条件がある。その第1は、使用価値面で一定の居住性機能を満たし、かつ立地が労働力供給に適していることである。また第2は、経済面からみて合理的な価格ないし家賃で供給され、賃貸住宅であっても安定的に占有・居住できることである。あるいは第3に、地域生活の維持に適するよう適切に住宅地を形成しながら立地していることをあげることできる。住宅は住生活のみならず、生活全般にわたる物的基礎となるものであるから、もしこれらの条件が必要最小限まで充足されるのでなければ、住生活はもとより生活全般が貧しく不安定なものにならざるをえない。このためなんらかの方法により、一定最低限の住宅・住生活条件を公的に保障することが、多かれ少なかれ住宅政策の中心課題となり、その主要な一手段として、一定の質量水準をそなえた適切な家賃負担による公的賃貸住宅の供給が重視されてきた。

かかる住宅・住生活条件の最低限保障政策は、住宅・住生活面からする生活の最低保障そのものであるだけでなく、住宅費の個別差緩和・個別生活費の平準化により、多かれ少なかれ標準化されたものとならざるをえない社会保険給付による所得保障効果を高める機能をもってきた。勤労収入が低下し失われてゆく老齡期には、住宅・住生活保障そのものとしてのみならず、主に年金保険給付による年金生活の前提条件として、かかる公的保障の必要が格段と高まる。このような意味で、

核家族として自立生活を維持すべき老齡者世帯急のもとで、住宅・住生活の最低保障政策の強化がのぞまれる。

しかし従来わが国の住宅政策は、個々人の努力による持ち家取得の奨励、援助中心であって、こうした最低限保障に乏しく、今後これがひとつの論点となってゆくと思われる。そこで小論の試みは、大都市の雇用労働者階層に属する老齡者世帯について、主に社会階層性という視点から住宅実態を検討し、老齡期の住宅・住生活条件の最低限保障の必要にふれるところにある。

このための調査資料としては、もっぱら国民生活センター調査研究部がおこなった大都市老齡夫婦世帯の生活に関する調査結果を用いる。この調査は一連の生活についての調査で、住宅そのものの調査ではないので制約があるが、いまはこれによる。本調査は1973年、78年、83年と3回にわたって大都市の同一地域でおこなわれたもので、ここでは78年、83年の調査結果による。調査結果は『大都市老齡者世帯の生活』（1979年、84年）とされているが、その概要は、(1)東京都大田区東南部および世田谷区西北部に居住する60～74歳の男で、夫婦で生計を維持している者およびその世帯を対象とし、(2)対象数は両年とも1,500人・世帯、回収集計数は78年1,057人・世帯、83年1,030人・世帯、(3)調査時期1978年、83年の各10月、(4)調査方法は面接調査による、というものであった。ここでは上記課題からして、これら調査対象中、生涯職業歴からみて雇用労働者の階層に属するとみなされた78年668人・世帯、83年657人・世帯をとることにした。

なお以下でいう社会階層とは、原則として55歳前後までの最長職業内容による職業階層をさしており、この場合の企業区分は、大企業＝①第一次、第二次産業および第三次産業中の運輸・通信業、電気・ガス・水道業の従業員規模1,000人以上企業、②その他第三次産業の500人以上企業、中小企業＝①の30～999人企業、②の30～499人企業、零細企業＝①②の29人以下企業、官公＝公務、公社である。

ここで念のためにいえば、この調査はあくまでも大都市の老齢夫婦世帯に関する一種の事例調査であり、その結果には老齢者住宅一般をあらわす統計的代表性はない。したがってここでは、調査結果の範囲内での相対差、とくに社会階層差が主要な視点となる。

I 住宅条件の個別的改善

いうまでもなく住宅・住生活条件の改善には、

住宅政策による社会的な改善、所与の住宅政策のもとでの個人による個別的改善がある。戦後日本の住宅政策は、自由な市場での持ち家需給の奨励・援助を主とし、住宅・住生活の最低限保障に乏しく、この傾向はいわゆる高成長期以後とりわけ著しかったとみられる。このような住宅政策のもとでは、住宅・住生活条件の改善は、主として個人による個別努力にまっところが大きく、大都市ではかかる改善は、例えば持ち家の増改築などとしてもおこなわれたが、より一般的であったのは、有利な住宅条件を求めての住宅間移動だといえよう。

そこでまずこの点をめぐり、前記78年調査結果から、大都市の生涯職業歴からみて雇用労働者階層に属する老齢者（ほとんどが世帯主）の35歳時以後の住宅形態推移をみる（表1）。これはいわば、これら老齢者の生涯住宅歴の骨格を形成しているが、この住宅歴は、78年の調査当時60～74歳であった対象者の年齢に応じ、第二次大戦中から

表1 老齢雇用者の特定年齢時住宅所有形態推移（1978年調査）

（単位：%）

		対象数	時 点	持 ち 家	民営借家	民営アパート・借間	公営住宅	公団・公社賃貸住宅	給与住宅	親 の 家 そ の 他
35 歳 時 住 宅 形 態 別	計	668	35歳時	25.7	31.3	11.2	2.7	1.0	16.2	11.7
			45 "	49.1	15.4	10.5	5.5	2.8	12.9	3.7
			55 "	60.9	9.6	10.8	6.3	6.1	5.4	0.9
			調査時	60.7	3.1	10.3	12.6	7.9	3.7	0.7
	持 ち 家	172	45歳時	90.1	2.3	3.5	0.6	0.6	2.3	0.6
			55 "	86.0	2.3	7.0	0.6	2.9	1.2	—
			調査時	78.5	0.6	8.1	4.1	4.1	2.9	1.2
	民 営 借 家	209	45歳時	38.8	38.8	4.8	5.3	4.8	6.7	1.0
			55 "	55.5	21.5	4.8	5.7	7.7	4.8	—
			調査時	58.9	6.7	6.7	13.9	8.6	3.3	1.0
	民営アパート・借間	75	45歳時	18.7	2.7	60.0	6.7	2.7	6.7	2.6
			55 "	28.0	4.0	49.3	8.0	8.0	2.7	—
			調査時	29.3	2.7	36.0	14.7	14.7	2.7	—
	公営住宅、公団・公社賃貸住宅	25	45歳時	20.0	—	—	56.0	16.0	8.0	—
			55 "	32.0	—	8.0	52.0	8.0	—	—
			調査時	28.0	4.0	8.0	52.0	8.0	—	—
	給 与 住 宅	108	45歳時	40.7	3.7	1.9	2.8	0.9	50.0	—
			55 "	68.5	3.7	2.8	2.8	5.6	16.7	—
			調査時	71.3	1.9	4.6	7.4	6.5	6.5	—
	親 の 家, そ の 他	78	45歳時	35.9	15.4	9.0	3.8	1.3	9.0	25.6
			55 "	50.0	10.3	10.3	9.0	7.7	5.1	7.7
			調査時	52.6	1.3	9.0	20.5	10.3	5.1	1.3

（注）住宅形態無回答は省略。

戦後混乱期をはさむ25～40年間に及ぶ。例えば35歳時は1939～53年にあたり、この間戦災による極度な住宅難が生じたほか、公営住宅の建設（1951年）、住宅金融公庫融資（50年）が始まり、またこの時期の終わりには、民営賃貸アパートが建設されるようになった。ついで45歳時は49～58年であり、この時期には公団賃貸住宅の建設が開始され（55年）、賃貸住宅が多様化してきた。さらに55歳時は59～73年にあたり、この間の後半には首都圏で建売分譲形態での資本主義的企業による住宅生産が本格化してきた。表1の住宅形態間移動は、当然こうした住宅事情ないしその背後にある住宅政策を反映している。したがって表1の住宅形態別構成は、大都市のこれら世代に固有のものという一面をもち、ただちに後代世代に妥当するわけではなく、まして大都市圏外に一般化しえないのは、いうまでもない。

表1上段で対象者全体についての35歳時から調査時（60～74歳）までの住宅形態別構成をみると、35歳時には多かったがその後大幅減少したのは、戦災の著しかった民営借家、それに給与住宅であり、逆に大幅増加したのは持ち家であった。絶対量は小さいが公営、公団・公社などの公共賃貸住宅も増加しており、これはこの間の公共住宅供給開始によるところも大きい。しかし第3に、民営アパート・借間の比重はほとんど変わっていない。

つぎに表1下段は、35歳時の住宅形態別に、その後の形態別構成の推移をみたものだが、これにはこの間における一部対象者の東京への流入が反映されているが、今は問わない。35歳時の持ち家居住者は当然ながらその後調査時までほとんどが持ち家居住のままだった。一部民営アパートや公共住宅に移動した者もいるが少ない。35歳時民営借家居住者は、戦災の結果もあってその後急減して調査時には皆無に近くなり、過半以上が持ち家に、2割程度が公共住宅に移転していた。民営アパート・借間居住者は、調査時にはそれぞれ3割程度が持ち家または公共住宅に転じたが、しかし4割弱はそのままアパート・借間に滞留していた。公共住宅居住者は3割程度が持ち家住まいとなったが、多くはこれに定住している。また給与住宅

居住者は、その後とくに通常の定年年齢である55歳時になって急減し、一部は公共住宅住まいとなったが、多くは持ち家住宅を取得した。親の家居居住者は、常識的だが45歳時にはすでに大半がこれから離脱し、直接にか、民営の借家、アパート住まいを経由してか、調査時には持ち家ないし公共住宅に転じた者が多かった。

以上、35歳時住宅形態別にみたその後の推移から、各住宅形態への流入を推論しよう。第1に持ち家住宅では、絶対的にも相対的にも流入が大きいのに対し流出は小さく、定着度が極めて高いのは、いうまでもないところである。第2に公共住宅も絶対的には小さいものの、相対的には流入度が高く、一部は主に持ち家に転じたが、概して定着度が高い。第3に民営アパート・借間では、流入もあるが定着、というより滞留も多い。第4に民営借家、給与住宅、親の家については、それぞれ理由は異なるが、いずれも流入は微少で流出が大きく、定着者はほとんどいなかった。表1上段にあげた全体としての住宅形態別構成の推移が、これら流入、定着・滞留の総結果であるのは、いうまでもない。

この調査資料は一種の事例調査結果であって、統計的代表性に乏しい。しかし、ここでは紙幅の関係で省略するが、総理府「住宅統計調査」により1都3県（東京、埼玉、千葉、神奈川）の1974～78年の住宅移動世帯についてみても、移動の流れにはこれに類似するものがある。そこでこの高齢者世帯の住宅移動から、戦後の大都市における住宅形態移動について、つぎのようにいうことが許されよう。

もとより住宅移動は種々の要因から生じるが、一定域内移動のもっとも主たるものは、個々人の努力による住宅条件改善を求めている移動だといってよい。この種移動は、もちろんより有利な条件を求めている民営賃貸住宅間移動としても頻発するが、しかしそれは住宅条件改善としては副次的ないし経過的な域にとどまり、基本となるのは第1に公共賃貸住宅への入居であり、第2に持ち家の取得であった。

この第1についていえば、公共賃貸住宅は後に

みるように、少なくとも民営賃貸住宅に比べ、居住性機能、家賃負担、居住の安定性いずれの面からみてもよほどすぐれている。したがってこれへの入居は、当然住宅・住生活条件改善のひとつの主要な途となる。もっとも公共住宅は供給量がいかにも小規模にすぎ、しかもいっそう抑制されてきた。そのうえ持ち家住宅に比べ、概して住宅規模が小さく、また大都市の公団住宅は遠隔立地のため労働力供給面での要件を満たしえなくなってきた。このため同じく公共住宅でも、公営住宅が下位の社会階層向けであることからして比較的定着度が高いのに対し、中位階層向けの公団住宅では流動性が高く、いずれ持ち家取得に至る迂回路的性格をもってきたのは、よく知られているとおりである。

かくて住宅条件改善を求めてのいっそう抜本的な移動は、居住性機能、居住の安定性ともに賃貸住宅にまさる持ち家の取得という第2の途に求められることになった¹⁾。もっとも、持ち家住宅であっても、はじめから質量水準の高い住宅を取得するのは容易ではなく、また大都市圏では地価高騰から新築住宅の宅地が狭小化、あるいは遠隔化して居住性機能が低下しており、これらからして、よりましな住宅条件を求めて持ち家間移動が増加してきた。

しかしこうした住宅条件改善のための住宅移動のなかにあって、第1、第2いずれの途に向かうこともなく、後にみるように住宅としての必要条件に著しく欠ける民営賃貸住宅、とくに「木賃アパート」の類に生涯滞留ないし沈黙してきた第3の存在を忘れることができない。

II 住宅移動・住宅条件改善の社会階層性

同じく雇用労働者であっても、住宅・住生活条件改善の能力には、例えば、職員層あるいは官公、大企業雇用者層のようないわば上位階層と、現業労働者層あるいは中小・零細企業雇用者層といった下位階層とによる社会階層差があり、このため改善を求めての移動にも階層差が生じる。そこでつぎに、上記第1、第2の主要な住宅移動、およ

び第3の民営アパート等での滞留について、その階層差をみる。

1. 公共賃貸住宅入居の社会階層性

住宅・住生活条件改善、住宅移動の第1の途は、公共賃貸住宅への入居だが、等しく政策的に建設・供給される公共賃貸住宅でも、政策意図からして公営住宅と公団・公社住宅では入居資格条件が違い、前者は原則として低所得の下位階層向けとなっている。したがってこれら住宅の居住世帯には社会階層差がある（後掲表6参照）。しかしこれへの移動経過は、表1でみたように、おおよそそのところ類似している。そこで両者を一括し、78年の調査当時これら住宅に居住していた者について、35歳時住宅形態を社会階層別にあらわすと、表2の上段のようになる。該当数が少ない官公雇用者を除けば、そう階層差はみられず、ただ民営賃貸住宅である場合、上位階層には下位階層より借家が多く、アパートが少ないというだけである。

しかし表2の中段あるいは下段でその後の推移をみると、到達点である公共住宅居住率は、上位階層では45歳時すでに半ばに達していたのに対し、下位階層は55歳時以後になってようやく半ばに達する。下位階層はこの間民営の借家ないしアパートに滞留した後、高年齢になり公共住宅住まいとなった者が多かったわけである。このため公共住宅居住者以外を含む全体についてみた特定年齢時の公共住宅居住率も、表3のように下位階層では55歳時以後、つまり老齢期になってから急上昇している。つまりこれらの階層は、公共住宅立地と労働力供給地の齟齬などから、これへの入居が遅れはするものの、賃金が低下しやがて途絶える老齢期になり、にわかに公共住宅とくに公営住宅へのニーズ・依存度を高めるのである。自明ながらこれは、公共住宅が下位階層の住宅・住生活条件に対し、欠かすことのできない最低限保障機能を果たすことのあらわれでもある。しかしこのように下位階層の公共住宅入居が、老齢期になるまで遅れるということは、住宅・住生活条件の最低保障の一環となるべき公共住宅のあり方として、いささか問題があることをあらわしていよう。

表 2 特定年齢時住宅所有形態別構成 (調査時公共住宅居住世帯) (1978 年調査) (単位: %)

		計	職 員	現業労働者	官公雇用者	大企業雇用者	中小・零細企業雇用者
対 象 数		(137)	(51)	(86)	(12)	(31)	(94)
35 歳 時	持 ち 家	10.2	9.8	10.5	—	6.5	12.8
	民 営 借 家	34.3	43.1	29.1	58.3	38.7	29.8
	民 営 ア パ ー ト・借 間	16.1	11.8	18.6	8.3	9.7	19.1
	公営住宅、公団・公社賃貸住宅	10.9	9.8	11.6	8.3	12.9	10.7
	給 与 住 宅	10.9	7.8	12.8	8.3	16.1	9.6
	親 の 家, そ の 他	17.5	17.6	17.4	16.7	16.1	18.1
45 歳 時	民 営 借 家	24.1	15.7	29.1	25.0	12.9	27.7
	民 営 ア パ ー ト・借 間	13.1	9.8	15.1	8.3	3.2	17.0
	公営住宅、公団・公社賃貸住宅	34.3	43.2	29.1	50.0	51.6	26.6
	そ れ 以 外	28.4	31.4	26.8	16.7	32.3	28.7
55 歳 時	民 営 借 家	19.7	7.8	26.7	8.3	12.9	23.4
	民 営 ア パ ー ト・借 間	13.1	5.9	17.4	—	6.5	17.0
	公営住宅、公団・公社賃貸住宅	56.9	80.4	43.0	83.3	71.0	48.9
	そ れ 以 外	10.2	5.9	12.7	8.3	9.7	10.7

(注) 住宅形態無回答は省略。

表 3 特定年齢時別公共住宅居住率 (1978年調査)

(単位: %)

	対象数	35歳時	45歳時	55歳時	調査時
計	(668)	3.7	8.3	12.4	20.5
職 員	(315)	4.1	9.5	14.6	16.2
現 業 勞 働 者	(353)	3.4	7.4	10.5	24.4
官 公 雇 用 者	(123)	4.9	9.7	11.4	9.7
大 企 業 雇 用 者	(179)	3.4	9.5	12.3	17.3
中小・零細企業雇用者	(366)	3.6	7.3	12.9	25.7

2. 持ち家取得の社会階層性

先のように、もっとも主要な住宅移動つまり住生活条件の個別改善の途は、持ち家住宅の取得であった。もっとも、いうまでもなく持ち家の取得はその折々の経済事情もしくは住宅政策に左右されるところが大きい。いま78年の調査時に、すでに持ち家居住だった者について、調査時の年齢区別に平均持ち家取得年齢をあらわすと、全体平均では40.9歳だが、60～61歳層37.2歳、62～63歳層39.1歳、64～65歳層38.7歳、66～67歳層41.9歳、68～69歳層43.6歳、70～71歳層44.5歳、72～74歳層42.4歳で、明らかに低年齢層ほど取得年齢が低く、もっとも開きのある60～61歳層と70～71歳層では7歳程度も違っている。

そこでいま各年齢層について過去の持ち家率の推移をあらわすと、図1のようになる。ただしこ

の持ち家率は、調査時の持ち家居住者について、はじめて持ち家を取得した年齢を用いて算出したもので、調査時には賃貸住宅居住だが過去に持ち家居住だったことがある者が除外されており、低年齢層ほど実際の持ち家率より若干低くあらわれていよう。またこの図1では、各年齢層のうち、若干傾向はずれにある62～63歳層、68～69歳層を除外しているが、しかしそれでも上記の傾向はいっそう明瞭である。図1中に各年齢層の1960年時および70年時を表示したが、これを考慮すると、結局のところ高成長期にまだ50歳代ないしそれ以下だった調査時の60歳代層では持ち家率が高いが、この時期すでに60歳代にも達していた調査時70歳代層ではずっと低いことがわかる。これは高成長期における所得水準上昇と持ち家取得の政策的促進を反映したものであり、同じ高齢者でもこの調査当時70歳以上にも達していた高年齢層では、とりわけて住宅条件改善が困難であったことをあらわしている。

しかしこれにも社会階層差があり、その程度は公共住宅入居にみられるその比ではない。表4に持ち家居住者以外を含む全体について、35歳時住宅形態別にその後の持ち家率推移をあげた。ただし35歳時持ち家居住者はその後も多く持ち家居住なので除外し、また35歳時公共住宅居住者は少

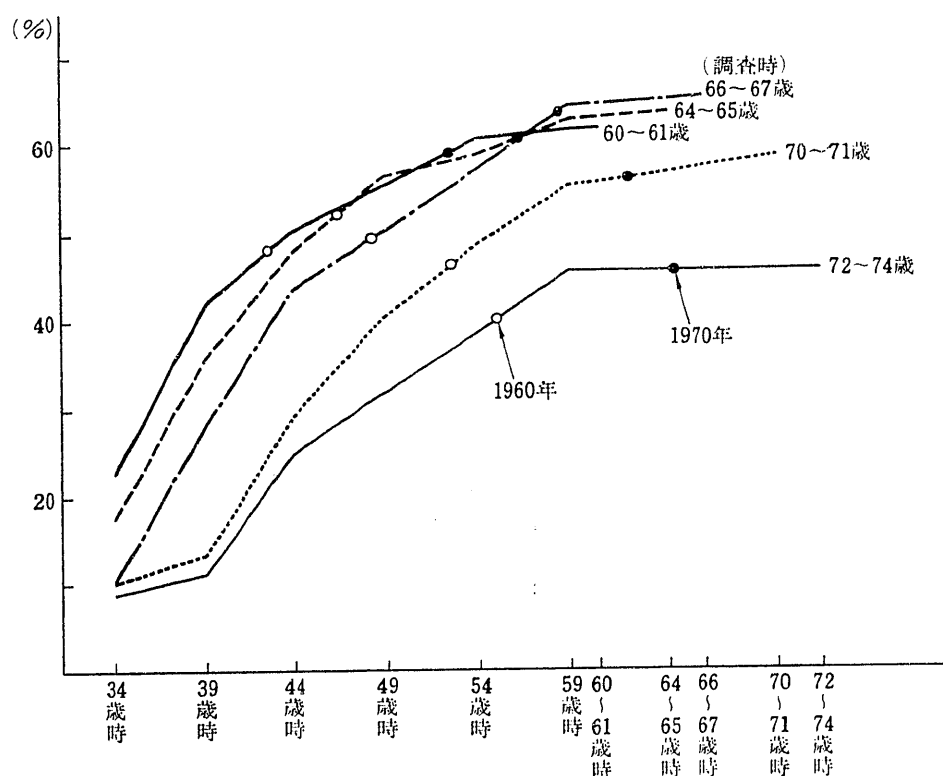


図 1 調査時年齢別過去の特定年齢時持ち家率推移 (1978 年調査)

表 4 35 歳時住宅所有形態別持ち家率 (1978 年調査)

(単位: %)

35歳時住宅所有形態	時 点	計	職 員	現業労働者	官公雇用者	大企業雇用者	中小・零細企業雇用者
計	35 歳 時	25.7	27.9	23.8	23.6	28.5	25.1
	45 〃	49.1	56.2	42.8	57.7	57.5	42.1
	55 〃	60.9	73.0	50.1	80.5	73.2	48.4
	調 査 時	60.7	72.4	50.5	83.0	74.9	46.5
民 営 借 家	45 歳 時	38.8	42.5	35.0	43.8	45.3	33.3
	55 〃	55.5	64.2	46.6	66.7	62.3	47.2
	調 査 時	58.9	67.9	49.5	75.0	69.8	46.3
民営アパート・借間	45 歳 時	18.7	30.0	14.5	57.1	25.0	12.5
	55 〃	28.0	40.0	23.6	71.4	58.3	16.1
	調 査 時	29.3	45.0	23.6	85.7	58.3	16.1
給 与 住 宅	45 歳 時	40.7	48.1	33.3	47.6	33.3	43.1
	55 〃	68.5	81.5	55.6	85.7	69.4	60.8
	調 査 時	71.3	85.2	57.5	85.7	75.0	62.8
親 の 家, そ の 他	45 歳 時	35.9	44.1	29.5	41.7	57.1	24.4
	55 〃	50.0	67.6	36.4	83.3	71.4	31.1
	調 査 時	52.6	67.6	40.9	83.3	71.4	35.6

(注) 35歳時住宅所有形態計には、持ち家、公営住宅、公団・公社賃貸住宅、無回答が含まれる。

数なので省略してある。まず第1に持ち家率は、35歳時のどの住宅形態またどの社会階層についてみても、55歳時までは上昇しているがその後はあまり変わらない。当然ながらこの程度以上の高年

齢になると、持ち家取得が困難なことによる。しかし第2にどの社会階層でも、35歳時の住宅形態ごとにその後の持ち家率がかなり違い、概して給与住宅だった場合がもっとも高く、民営借家、親

の家がこれにつぎ、民営アパートだった場合がもっとも低い。これはひとつには、賃貸住宅形態いかににより、家賃差からして持ち家取得のための貯蓄に差ができることにもよってしよう。とはいえ第3に、持ち家率には35歳時住宅形態いかににかかわりなく階層差があって、上位階層と下位階層との違いが大きい。

このようにして調査時までには持ち家率がもっとも高まったのは、上位階層で35歳時の住宅形態が給与住宅だった者で8割に及び、同じく上位階層の民営借家、親の家がこれにつぐ。もっとも低いのは、下位階層の民営アパート居住だった者で、2割程度でしかなかった。このように社会階層および住宅歴という観点からみると、持ち家率は極めて多様である。

3. 民営住宅滞留の社会階層性

先にみたところでは、35歳時以後急速に減少したのは民営借家、給与住宅、親の家であり、これにつぐのが民営アパート・借間であった。そこで住宅形態間の移動をみる第3として、35歳時にこれら住宅に居住していた者のその後の移転流出状況を、逆にそれへの残存・滞留率として表5にあらわした。

諸階層全体としての滞留率がもっとも高いのはアパート・借間であり、給与住宅は当然ながら通常の定年年齢であった55歳時になり、急減していた。しかしそのようななかで、どの住宅形態においても、上位階層に比べて下位階層の滞留率が大きく、民営アパートではとくにそうである。これらが公共住宅入居、持ち家取得による住宅条件改善にみられる階層差の裏面をなすものであるのは、いうまでもない。

ところでアパート・借間での滞留率が顕著に高い。住宅条件改善を求めて住宅形態間移動が頻発するなかで、つぎにみるように低質量・高家賃・居住不安定な蔑称「木賃アパート」の類に、生涯滞留・沈殿する者が少なくないわけだが、これについて階層性をみよう。といっても、民営アパートの居住率には、はじめから階層差が大きく、居住者は主に現業労働者層もしくは中小・零細企業

表5 35歳時の住宅所有形態への滞留率

(1978年調査)

(単位: %)

		35歳時	45歳時	55歳時	調査時
民 営 借 家	計	(209)100	38.8	21.5	6.7
	職 員	(106)100	32.1	13.2	5.7
	現 業 労働者	(103)100	45.6	30.1	7.8
	官 公 雇用者	(48)100	29.2	8.3	—
	大 企 業 雇用者	(53)100	30.2	17.0	3.8
	中小・零細企業雇用者	(108)100	47.2	29.6	11.1
民 営 ア パ ー ト ・ 借 間	計	(75)100	60.0	49.3	36.0
	職 員	(20)100	40.0	35.0	20.0
	現 業 労働者	(55)100	67.3	54.5	41.8
	中小・零細企業雇用者	(56)100	69.6	60.7	44.6
給 与 住 宅	計	(108)100	50.0	16.7	6.5
	職 員	(54)100	46.3	7.4	1.9
	現 業 労働者	(54)100	53.7	25.9	11.1
	官 公 雇用者	(21)100	38.1	—	—
	大 企 業 雇用者	(36)100	63.9	19.4	5.6
	中小・零細企業雇用者	(51)100	45.1	21.6	9.8

雇用者層である。表5の35歳時にこの種住宅居住だった75人の73%が前者、75%が後者であった。したがってこの種住宅をめぐる移動あるいは滞留は、事実上これら下位階層の移動、滞留だといってよい。表5のように、これらの階層の35歳時民営アパート居住者の4割は、調査時になっても引き続きアパート住まいでこれに滞留していた。つまり生涯を通じて、抜本的には住宅条件の改善から疎外されたままであったわけで、下位階層での個別努力による住宅条件改善には大きい限界があることをあらわす一面となっている。

しかしそれにしても、これらアパート居住者が公営住宅入居を求めないのは何故であるのか。考えられる理由として、公営住宅における住宅立地と労働力供給地との齟齬、地域社会形成上の問題などがあるが、いずれにせよこの点は、公営住宅をめぐる課題となろう。

4. 小 結

大都市の高齢者についてみた35歳当時の住宅は、職員層あるいは官公、大企業雇用者層のような上位階層では持ち家、民営借家、給与住宅が中心であり、現業労働者層あるいは中小・零細企業雇用

表 6 住宅所有形態 (1983 年)

(単位: %)

	計	持ち家	賃 賃 住 宅						
			計	民営借家	民営アパート・借間	公営住宅	公団・公社賃貸住宅	給与住宅	同居、その他
計	(657)	66.3	33.7(100)	3.7(10.8)	6.8(20.3)	9.9(29.3)	11.9(35.1)	1.2(3.6)	0.3(0.9)
専門・管理職員	(187)	86.6	13.4(100)	0.5(4.0)	1.6(12.0)	1.6(12.0)	9.6(72.0)		1.5(4.9)
事務・技術職員	(135)	69.7	30.3(100)	3.0(9.8)	3.0(9.8)	11.9(39.0)	11.1(36.0)		
生産・運輸労働者	(246)	54.9	45.1(100)	4.9(10.8)	12.6(27.9)	13.4(29.7)	13.0(28.8)	1.2(2.7)	
販売・サービス労働者	(46)	50.0	50.0(100)	6.5(13.0)	8.7(17.4)	10.9(21.7)	21.7(43.5)	2.2(4.3)	
単純労働者、臨時雇、日雇	(43)	48.8	51.2(100)	9.3(18.2)	7.0(13.6)	18.6(36.4)	7.0(13.6)	9.3(18.2)	
官公雇用者	(111)	82.9	17.1(100)	0.9(5.3)		5.4(31.6)	9.9(57.9)		0.9(5.3)
大企業雇用者	(210)	79.1	20.9(100)	1.9(9.1)	1.4(6.8)	6.2(29.5)	10.5(50.0)	1.0(4.5)	
中小企業雇用者	(189)	59.3	40.7(100)	4.8(11.7)	9.5(23.4)	12.2(29.9)	12.7(31.2)	1.6(3.9)	
零細企業雇用者、臨時雇、日雇	(147)	44.2	55.8(100)	6.8(12.2)	16.3(29.3)	15.6(28.0)	14.3(25.6)	2.0(3.7)	0.7(1.2)

者層のような下位階層では公共賃貸住宅を除き広範囲にわたっていた。しかしそれでも概していえば社会階層差はそう大きくなかった (表 1 参照)。

ところがその後の住宅移動・住生活条件の個別的改善には階層による違いが大きく、上位階層では主に持ち家取得、ここでいう個別改善の第 2 の途がとられたのに対し、下位階層は第 2 の途もさることながら、公共賃貸住宅への入居という第 1 の途をとることも多かった。そのうえ後者には、これらいずれの途もとらなかった、もしくはとりえなかった第 3 の存在として、民営アパート滞留者が少なくなかった。

このような住宅移動の違いから、調査時つまり老齢期になると、上位階層は 7～8 割が持ち家居住でこれに一部公共住宅居住が加わるのに対し、下位階層では持ち家居住 4～5 割、公共住宅居住 2 割余、民営アパート居住 1～2 割というように、階層差が累積的に拡大していた (表 6 参照)²⁾。この限りでいっても、個別にはともかく、社会的観点からすると、持ち家取得による住宅・住生活条件改善には限界があり、住宅政策による直接的改善、さしあたり公共賃貸住宅供給の強化が不可欠であることがわかる。

III 老齢期の住宅条件

1. 老齢期の住宅形態

これまでいくつかの面から、住宅・住生活条件

の個別的改善の主要な方法としての住宅形態間移動、ならびにその社会階層性をみてきたが、これらの結果でもある老齢期の住宅条件について検討するのがつぎの試みである。

このため当初に述べた 1983 年調査結果から、まず老齢期の住宅形態を表 6 にあげた。長い生涯住宅歴の帰結として持ち家率がかかなり高いが、しかし上位階層と下位階層との間には顕著な違いがある。持ち家率がまったく違うほか、賃貸住宅であっても表 6 のカッコ内のように、上位階層には居住性はじめ住宅条件が比較的良好な公共住宅が多いのに対し、下位階層では住宅条件に劣る民営住宅とくに民営アパートが多い。このような住宅形態の違いは、諸階層の住宅条件の基本的な差異となつてあらわれるところが大きい。

2. 住宅の質量水準

このように住宅形態に社会階層差がある半面、概して住宅条件は住宅の形態によって違い、とりわけ持ち家住宅と賃貸住宅との相違が大きい。これらからして当然住宅条件に階層性が生じるのに加え、同じ持ち家住宅あるいは賃貸住宅でも階層ごとに住宅条件が違う傾向が強い。これらが重畳し合つて雇用者階層の住宅条件は、老齢期になるに従っていっそう社会階層性を強めてゆく。

持ち家住宅は概して賃貸住宅より質量水準、住宅費、居住の安定性など、住宅条件が有利であるものと考えられ、住宅条件改善の主要な方法とし

て持ち家取得が希求されてきた。しかしその当否はともかく、同じく持ち家住宅でも、その質量水準は取得者の社会階層によりまるで違っている。表7のように、上位階層に比べ下位階層の持ち家は面積が平均して7～8割どまりでしかない。数値は省略するが、なかには10坪未満と民営賃貸住宅なみの狭小持ち家住宅さえ少なからずある。

このように持ち家住宅といっても、居住性機能面では必ずしもつねに賃貸住宅にまさるとは限らない。しかしたとえそうであるにもせよ、このような場合は、持ち家は賃貸住宅より住宅費が低廉であり、そのうえ安定的に占有し居住できるので、それだけ生活が安定するものと考えられているのである。

ついで同じことを賃貸住宅についてみてみよう。表6カッコ内のように、下位階層には上位階層に比べ、公共賃貸住宅とくに公団・公社住宅居住者が少なく、民営賃貸住宅とくにアパート居住者が多い。これら賃貸住宅全体としての平均住宅面積は36.1m²で、持ち家よりずっと狭小だが、しかし住宅形態による違いも大きい。例えば、公営住宅40.4m²、公団・公社住宅40.2m²に対し、民営借家38.5m²、アパート23.7m²というように、民営借家の6割、アパートの9割は33m²(10坪)未満である。階層による賃貸住宅形態の違い、住宅形態による住宅面積の違いから、同じく賃貸住宅居住でも上位階層と下位階層とでは住宅面積に差

が生じる(表7)。

こうして持ち家、賃貸住宅全体を通じ、表7左欄のように諸階層の住宅には広狭差が著しい。一方が高齢夫婦とはいえ10坪に満たないことが少なくないのに対し、他方は30坪以上を確保していることも多いというようである。

もとより住宅は一定の空間さえ確保すればよいわけではなく、住生活に必要な最小限以上の設備をそなえていなければならない。ここでの調査資料は、住宅自体の調査を意図したものではないので、この点にはほとんど立ち入っていないが、それでも例えばつぎのようである。賃貸住宅で専用、共用を問わず、フロのない住宅が全体平均で27.0%あり、民営借家54.2%、アパート80.0%と、大都市高齢者の民営賃貸住宅は今なお浴室なしが常識のようである。もっとも公営住宅にもフロなしが10.8%あり、その質が問われる。また便所共用の賃貸住宅が全体で4.1%あり、民営アパートだけをみると15.6%に及んだ。

浴室なし、便所共用というのでは、今日では本来住宅というにふさわしからず、少なくとも住生活条件の最低限に欠ける。ところが居住する住宅形態の違いから、これらはほとんどそのまま住宅設備の階層差となってあらわれている(表8)。

こうして住宅面積、若干の設備からみた大都市高齢者住宅の質量水準もしくは居住性機能には社会階層による違いがあって、下位の階層には夫婦

表7 住宅面積 (1983年)

(単位: %, m²)

	計	計								持ち家 平均面積	賃貸住宅 平均面積
		34m ² (10坪) 未 満	34~50 (10~15) 未 満	50~67 (15~20) "	67~100 (20~30) "	100~133 (30~40) "	133m ² (40坪) 以 上	無回答	平均面 積		
計	(657)	18.7	14.0	18.6	21.4	16.3	9.9	1.1	76.9	97.6	36.1
専 門・管 理 職 員	(187)	4.8	6.4	13.4	28.3	27.3	18.2	1.6	103.5	113.1	42.0
事 務・技 術 職 員	(135)	14.1	13.3	15.6	28.2	19.2	8.9	0.7	80.1	98.1	37.9
生 産・運 輸 労 働 者	(246)	28.9	17.5	23.6	15.9	7.8	5.3	1.2	59.8	80.5	34.4
販 売・サ ー ビ ス 労 働 者	(46)	17.4	26.1	21.7	10.8	13.0	10.9		69.8	102.3	37.2
単 純 労 働 者, 臨 時 雇 用, 日 雇	(43)	37.2	16.3	18.6	13.9	11.6	2.3		57.4	81.9	34.0
官 公 雇 用 者	(111)	9.9	9.9	10.8	27.0	24.3	18.0		94.3	106.7	34.2
大 企 業 雇 用 者	(210)	6.7	9.0	19.0	26.2	24.8	13.3	1.0	94.8	108.8	41.2
中 小 企 業 雇 用 者	(189)	22.8	19.6	18.5	21.2	10.1	6.3	1.6	65.3	85.1	36.6
零 細 企 業 雇 用 者, 臨 時 雇 用, 日 雇	(147)	37.4	17.0	23.8	10.9	6.2	3.4	1.4	52.8	77.3	33.5

世帯としては狭小で、必要最小限の居住設備にも欠け、本来住宅といたがたいような、民営アパートに代表される劣悪住宅居住者が多くいる。

3. 賃貸住宅の住宅費

賃貸住宅では質量水準のみならず、同時に住宅費や居住の安定性が問われる。住宅形態別にみた家賃額は表9のようで、78年調査結果に比べ、低成長下にもかかわらずどの住宅形態でも確実に上昇していた。しかしこの場合にも、1m²当たりを含め、住宅形態による違いは決定的といってよい。表9下段に、「ふだんの月」の生活費に占める家賃の比率をあらわした。この比率は平均16%だが、10%に満たない世帯も少なからずある半面、20%を超える世帯もかなりあり、高齢者世帯としては家賃負担が大きい。とくに民営賃貸住宅世帯では生活費の4分の1程度に及び、前回調査結果より大幅に上昇していた。20%を超える世帯が5ないし7割程度あり、30%以上という過重負担を強いられている世帯も少なくない。これに比べると公共賃貸住宅世帯では平均10%程度にとどまってい

て、20%を超えることは少ない。民営・公共営による違いはあまりにも歴然としている。

こうした住宅形態による家賃負担の違いは階層別家賃負担状況にも投影され、表10、11のようにあらわれている。民営賃貸住宅居住が多い下位階層では、公共賃貸住宅居住が多い上位階層に比べ、

表8 賃貸住宅の施設状況 (1983年)

(単位: %)

	総数	フロがある世帯の比率	便所が共用である世帯の比率	
			うち、共用	
計	(222)	72.5	0.9	4.1
専門・管理職	(25)	96.0	—	—
事務・技術職	(41)	80.5	—	—
生産・運輸労働者	(111)	66.7	0.9	6.3
販売・サービス労働者	(23)	82.6	4.3	4.3
単純労働者、臨時雇、日雇	(22)	50.0	—	4.5
官公雇用者	(19)	94.7	—	—
大企業雇用者	(44)	93.2	2.3	2.3
中小企業雇用者	(77)	66.2	—	3.9
零細企業雇用者、臨時雇、日雇	(82)	62.2	1.2	6.1

表9 住宅所有形態別家賃額および生活に占める比率 (賃貸住宅居住世帯) (1983年)

(単位: %)

		計	民営借家	民営アパート・借間	都営住宅	公社・公団賃貸住宅
計		(222)	(24)	(45)	(65)	(78)
家賃額	1万円未満	2.7			4.6	
	1万~2万	41.9	20.9	4.4	47.7	69.3
	2万~3万	20.3	16.7	17.8	38.5	10.3
	3万~5万	23.0	37.5	57.7	4.6	16.6
	5万円以上	6.8	20.8	17.8		1.3
	無回答	5.4	4.2	2.2	4.6	2.6
	平均家賃額(千円)	25.1	37.3	37.8	18.2	20.4
	1m ² 当たり家賃額(円)	695	969	595	450	507
	78年(平均)(千円)	16.1	27.2	21.9	13.7	15.1
ふだんの月の平均生活費(千円)		160.1	155.8	144.0	147.2	184.6
生活費に占める家賃の比率	10%未満	23.9	4.2	2.2	18.5	44.9
	10~15	24.8	25.0	4.4	41.5	25.6
	15~20	15.3	12.5	17.8	20.0	12.8
	20~30	17.6	33.3	35.5	10.7	10.2
	30%以上	12.2	20.8	37.8	3.1	2.6
	無回答	6.3	4.2	2.2	6.2	3.8
	平均比率	15.7	23.9	26.3	12.4	11.1
	78年(平均)	13.8	21.0	20.5	12.7	10.7

(注) 給与住宅、同居・その他は少数のため省略したが、計には含まれる。

居住性機能の低さとは裏腹にむしろ高家賃であり、単位面積当たりでみると決定的といってよい。表11は表9下段と同じように「ふだんの月」の生活費に占める家賃額の比率をみたものだが、どの階層でも負担率が前回調査結果より高まっている。しかし平均比率、個々の負担率別構成比のどちらでみても、生活費が低い下位の階層のほうが、生活費が高い上位の階層より負担が重い。20%あるいは30%を超える過重負担をしている世帯は、下位階層に多いという事実注視しなければならない。

民営賃貸住宅では、家賃だけが住宅費負担であるわけではなく、ほかに入居契約時の支払いがある。表12はその支払い頻度をあらわしたものである。もっともこれには同じ大都市でも東西による違いがあるのは知られているところだが、それは

さておき、この支払い頻度にも階層差がある。官公、大企業雇用者の支払い頻度が低いのは、おそらくいわゆる「借上げ住宅」にそのまま居住して

表10 平均家賃額（賃貸住宅居住世帯）

	平均家賃額 (千円)		1m ² 当たり家賃額 (円)	
	1983年	1978年	1983年	1978年
計	25.1	16.1	695	485
専門・管理職員	25.3	15.1	602	322
事務・技術職員	24.7	16.8	652	481
生産・運輸労働者	25.6	17.5	744	599
販売・サービス労働者	24.7	12.8	664	469
単純労働者、臨時雇、日雇	23.6	13.3	694	398
官公雇用者	19.8	11.6	579	314
大企業雇用者	23.6	15.0	573	361
中小企業雇用者	26.5	16.5	724	493
零細企業雇用者、臨時雇、日雇	25.8	17.2	770	593

表11 生活費に占める家賃の比率

(単位: %)

	計	ふだんの月の生活費 (千円)	平 均 家賃額 (千円)	ふだんの月の生活費に占める家賃額の比率							
				比 率 別 構 成 (1983年)						平 均 比 率	
				10%未満	10~15% 未 満	15~20 "	20~30 "	30% 以 上	不 明	1983年	1978年
計	(222)	160.1	25.1	23.9	24.8	15.3	17.6	12.2	6.3	17.2	14.2
専 門・管 理 職 員	(25)	208.0	25.3	52.0	16.0	8.0	8.0	12.0	4.0	13.9	11.2
事 務・技 術 職 員	(41)	177.6	24.7	34.1	24.4	9.8	14.7	7.3	9.8	14.6	13.0
生 産・運 輸 労 働 者	(111)	149.8	25.6	15.3	24.3	18.9	23.4	12.6	5.4	18.4	15.7
販 売・サ ー ビ ス 労 働 者	(23)	147.7	24.7	21.7	26.1	30.4	8.6	13.0		18.0	13.0
単 純 労 働 者, 臨 時 雇, 日 雇	(22)	137.7	23.6	18.1	36.4		13.6	18.2	13.6	18.8	14.1
官 公 雇 用 者	(19)	198.4	19.8	47.4	26.3	10.5	10.6		5.3	11.2	8.6
大 企 業 雇 用 者	(44)	186.8	23.6	34.0	27.3	20.5	9.1	4.5	4.5	13.6	11.5
中 小 企 業 雇 用 者	(77)	155.9	26.5	18.2	29.9	13.0	19.5	15.6	3.9	18.3	14.1
零 細 企 業 雇 用 者, 臨 時 雇, 日 雇	(82)	140.7	25.8	18.3	18.3	15.9	21.9	15.9	9.8	19.6	16.5

表12 現住宅への入居時支払い、契約期間（民営の借家、借間・アパート居住世帯）（1983年）

(単位: %)

計		入居時の支払い (複数回答, 計=100)					契約期間がある世帯の比率	うち、契約更新したことがある世帯の比率
		権利金、礼金	敷金	前家賃	不動産屋への手数料	どれも支払わなかった		
計	(69)	79.7	81.3	79.7	63.8	8.7	63.8	77.3
職員	(12)	75.0	66.7	75.0	58.3	25.0	58.3	57.1
現業労働者	(57)	80.7	84.2	80.7	64.9	5.3	64.9	81.1
官公・大企業雇用者	(8)	62.5	50.0	62.5	50.0	37.5	50.0	75.0
中小企業雇用者	(27)	77.8	77.8	85.2	63.0	7.4	66.7	66.7
零細企業雇用者	(34)	85.3	91.2	79.4	67.6	2.9	64.7	86.4

(注) 入居時支払い無回答は省略、契約更新したことがある世帯の比率は契約期間がある世帯中の比率。

表 13 居住年数および永住意志 (1983 年)

(単位: %)

	計	居 住 年 数					ずっと住める世帯の比率	永 住 意 志		
		4 年未満	4~10 年未満	10~25 年	25 年以上	平均居住年数(年)		長く住むつもり	長くは住めない、ずっと住めず引っ越すつもり	その他
計	(657)	9.6	14.2	31.7	43.5	20.5	88.7	78.1	12.6	8.7
専門・管理職員	(187)	6.4	12.3	35.8	45.4	21.2	94.7	84.5	8.0	7.0
事務・技術職員	(135)	5.9	14.8	34.9	41.5	20.4	90.4	78.5	11.1	8.9
生産・運輸労働者	(246)	11.0	15.1	25.2	47.6	21.3	85.8	76.8	14.2	8.9
販売・サービス労働者	(46)	10.8	17.3	34.8	37.0	18.5	80.4	63.0	21.7	15.2
単純労働者	(43)	25.6	11.6	37.3	25.6	15.5	83.7	72.1	18.6	7.1
官公雇用者	(111)	5.4	9.9	28.8	54.9	23.3	92.8	84.7	10.8	2.7
大企業雇用者	(210)	5.3	8.2	38.1	47.6	22.2	91.0	80.5	8.1	10.9
中小企業雇用者	(189)	12.2	17.4	28.5	41.2	19.4	88.9	77.2	15.3	7.4
零細企業雇用者	(147)	15.7	21.7	28.5	32.0	17.5	82.3	70.7	17.0	11.5

(注) 居住年数、永住意志の無回答は省略。

いる者がいることにもよろう。

4. 居住の安定性

住宅に欠かせない条件のひとつに、居住の安定性がある。この点、概して持ち家住宅や公共住宅に比べ、民営賃貸住宅は安定性に欠けるところが大きい。もっとも居住の安定性をそのものとしてあらわすのは困難であり、ここではその一端をみうるにすぎない。民営賃貸住宅には契約期間が設けられるのが通常であり、表12のようにこの種住宅居住世帯の6割余がこれに該当していた。契約期間は例外なく2年間でされており、期限がくると契約更新することになる。しかしいかなる場合にも更新しうるとは限らず、更新に際し更新料を求められることが多いのは別にしても、このような契約条件自体、多かれ少なかれ居住の安定性を損なうことになりやすい。

観点をかえ、表13に現住宅での居住年数および永住可否あるいは永住意志をあらわしてみた。表左欄のように、高齢者であることからして居住年数は長く、平均20年に及んでいた。しかし長短さまざまで、上位階層には25年以上も多いのに対し、下位階層には4年に満たないことも少なくない。現住宅は大部分が永住可能であり、かつ永住意志をもっている。しかし下位階層には、永住できないあるいは永住意志がないという者も少なくない。これら居住年数や永住可否あるいは永住意志の階

層差は、先にみた住宅形態の差や、表12の民営賃貸住宅の契約条件にかかわるところが大きく、高齢者には不安定な住宅条件におかれている者が少なくないことをあらわしていよう。

ここでちなみにいえば、永住不能もしくは永住意志がない世帯で、移転先を考えている場合の希望住宅は、上位階層では持ち家が主であり、これに一部公共賃貸住宅、子の家に加わるのに対し、下位階層は逆に公共賃貸住宅を主とし、一部持ち家、子の家に加わるというようである。小論でいう個別的改善の第1もしくは第2のいずれかが主である点で共通しているが、もしこれがそのまま実現するとすれば、持ち家率の階層差はいっそう拡大することになる。

IV 住生活の階層的多層性

これまでみたような住宅形態ごとの住宅条件の違い、社会階層による住宅形態差、あるいは同形態住宅についてみられる条件の多様性、これらは重畳し合って高齢者の住生活を左右し、多層化させる。これをさらに社会階層的観点からみることにし、与えられている限りで諸階層の住生活にかかわる諸指標を表14にあらわし、図2としてみた。社会階層区分はこれまでより若干細分してあるほか、図2では便宜的な順序づけをしてある。

住宅の質量水準については、簡単化のため住宅

表 14 社会階層別住宅諸条件等

		(1) 世 帯 数	(2) 持 ち 家 率	(3) 社 住 宅 居 住 率 公 営 ・ 公 団 ・ 公	(4) (2) + (3)	住 宅 面 積			(8) 世帯収入(千円)	(9) 夫婦の 公的年金・ 恩給(千円)	(10) ふだんの月の 生活費(千円)	賃貸住宅居住世帯			(14) 永 住 意 志 世帯の 比率	
						(5) 平均面積 (m²)	(6) 三四 m²未 満 住宅の 比率	(7) 五〇 m²未 満 住宅の 比率				(11) 家 賃(千円)	(12) 生活費に 占める 比率	(13) (11) ／ (9)		
一九八三年	計	657	66.3	21.8	88.1	76.9	18.7	32.7	309	130	184	25.1	17.2	19.4	78.1	
	専門・管理 職員	計	187	86.6	11.2	97.8	103.5	4.8	11.2	438	159	231	25.3	13.9	15.9	84.5
		官 公	53	88.7	11.3	100.0	101.3	3.8	11.3	556	223	262	15.3	8.5	6.9	84.9
		大 企 業	87	88.5	10.3	98.8	113.1	2.3	6.9	416	146	235	26.2	11.9	17.9	82.8
		中 小 企 業	47	80.9	12.7	93.6	87.7	10.6	19.1	345	110	190	31.1	19.4	28.4	87.2
	事務・技術 職員	計	135	69.7	23.0	92.7	80.1	14.1	27.4	298	143	189	24.7	14.6	17.3	78.5
		官 公	28	82.1	14.2	96.3	93.4	14.3	21.4	322	193	206	17.8	12.8	9.2	89.3
		大 企 業	59	79.7	18.7	98.6	84.8	8.5	20.4	280	144	191	19.7	11.2	13.7	79.7
		中小零細企業	48	50.0	33.4	83.4	66.3	20.8	39.6	302	112	178	28.9	17.0	25.8	70.8
	生産・運輸 労働者	計	246	54.9	26.4	81.3	59.8	28.9	46.4	243	109	157	25.6	18.4	23.5	76.8
		官 公	11	72.7	27.3	100.0	74.8	9.1	36.4	285	156	201	24.0	10.7	15.4	81.8
		大 企 業	51	68.7	21.6	90.3	81.5	9.8	21.6	306	147	175	26.3	16.7	17.9	82.4
		中 小 企 業	96	56.3	25.0	81.3	58.3	27.1	50.0	244	115	155	25.3	18.7	22.0	74.0
	零 細 企 業	88	43.1	30.7	73.8	47.1	44.3	57.9	209	75	141	25.7	19.3	34.2	76.1	
	販売・サービス労働者 単純労働者、臨時雇、日雇		46	50.0	32.6	82.6	69.8	17.4	43.5	263	130	167	24.7	18.0	19.0	63.0
			43	48.8	25.6	74.4	57.4	37.2	53.5	214	84	142	23.6	18.8	28.1	72.1
1978 年		668	60.7	20.5	81.2	63.0	26.9	42.5	207	77	128	16.1	14.2	20.8		
1973 年		646	65.3	13.0	78.3	67.3	21.7	39.8	115	15	77	11.7	19.5	78.5		

(注) (4)は賃貸住宅居住世帯個々に算出した比率の平均であり、(10)、(11)により比率を算出してもこれとは合わない。

面積に限ったが、この限りでも平均面積は持ち家率とほぼ照応し合い、階層ごとに著しく違っている。これに表8でみた若干の住設備差を加えるなら、上位階層と下位階層の質量水準つまり居住性機能には、雲泥ともいふべき違いがあるものといえよう。

住宅の価格・住宅費面についていえば、持ち家取得のためには、事前貯蓄、借り入れのいずれによるにせよ、家計負担が大きく、低所得階層では持ち家取得は容易でない。ここからして持ち家率には大きい階層差が生じることになるのだが、この点は別にして、賃貸住宅の住宅費としてあらわした家賃額は、民営住宅居住が多い下位の階層のほうがむしろ高額にある。これに対し平均でみた世帯収入、その主要な一部となる公的年金・恩給、あるいはそれらに左右されるところの大きい「ふだんの月」の生活費は、高齢者世帯とはいえ階層により、高低の幅が著しい。試みに年金額および

生活費に対する家賃額の比率をあらわしたところ、いずれも下位階層になるほど高率化する。

居住の安定性という点では、自ら所有する持ち家住宅は、賃貸住宅とりわけ民営賃貸住宅に比し、数等安定的に居住できる。下位の社会階層の主要な持ち家取得欲求がこの点に根差しているのは、当然のことである。しかし公共賃貸住宅においても、居住の安定性は持ち家につぐものがあり、ここからして各階層の持ち家および公共住宅居住率は、現住宅への永住意志率とかなりパラレルな関係にあり、この限りで住生活そして生活全般の安定性をあらわす指標となっている。低位階層で持ち家・公共住宅居住率に比べて永住意志率が比較的高いのは、地域的な労働力供給や地域生活面にかかわっていよう。

このようにして、同じく大都市の雇用労働者階層に属する高齢者世帯であっても、その住宅・住生活はさまざまである。公的年金を含む世帯収入

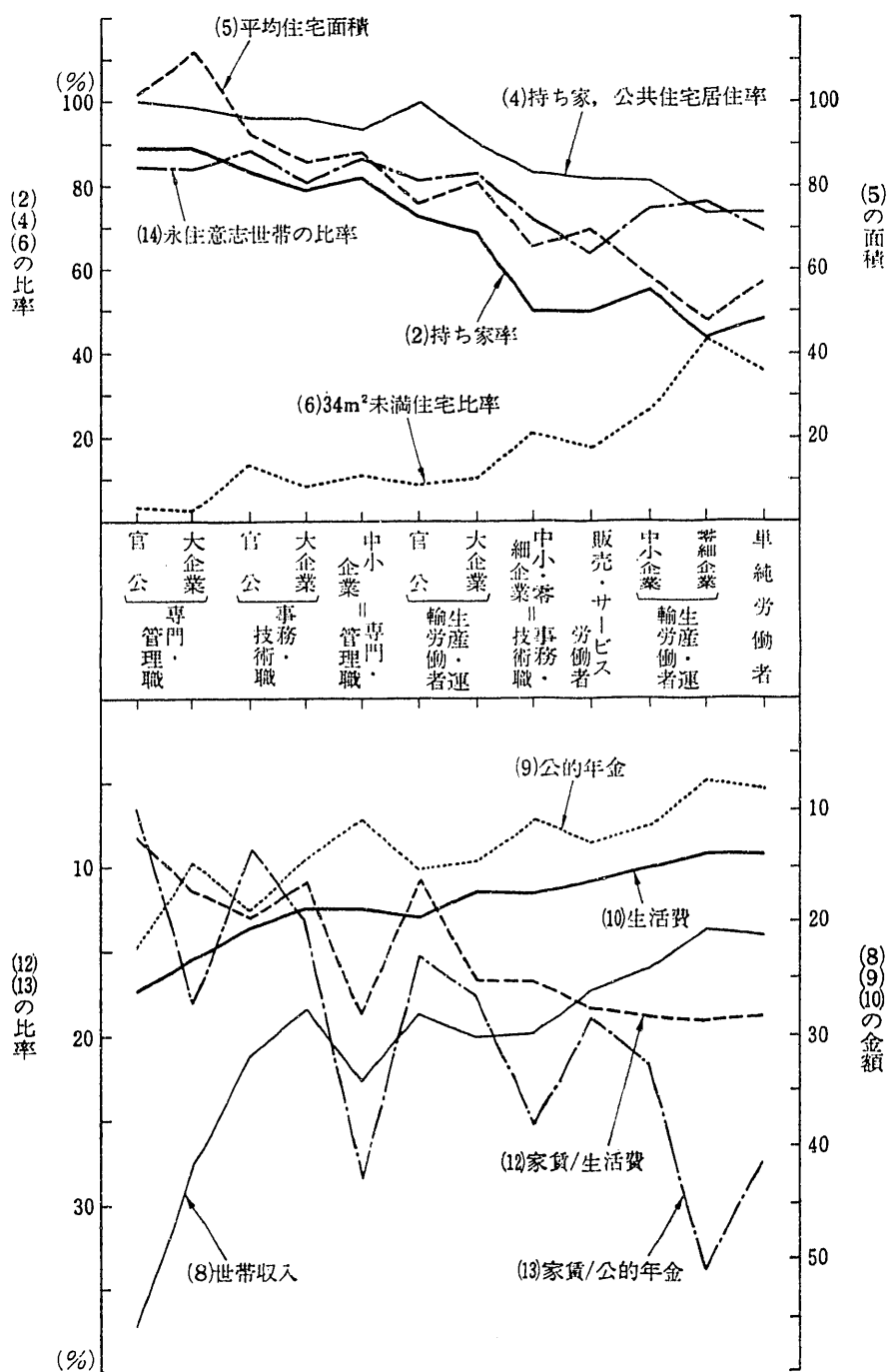


図 2 社会階層別住宅条件等

が比較的高く、生活費も高位にある上位の諸階層は、過去の累積結果として持ち家率が高く、これにともなって広さや設備など居住性機能のよい住宅で、安定した住生活を営むことができる。また賃貸住宅住まいであっても、家賃負担は絶対額でも年金あるいは生活費との相対比でも比較的軽易にあり、少なくとも下位階層に比べれば、当初に述べた住宅の必要諸条件が比較的良好に満たされて

いる。ところが下位の社会階層になると、どの点でもこれと逆であって、年金や生活費のより多くを費やしてなお貧しい住生活を営むなくてはならず、要するに住宅・住生活に必要な最低限の条件を欠くのが通例である。

表 15 大都市の住宅形態別世帯主職業階層別構成

(単位: %)

		賃貸住宅居住世帯 (東京区部, 1980年)		持 ち 家 取 得 世 帯		
				一戸建住宅 (東京郊外, 1977年)		高層集合住宅 (東京区部, 1979年)
		民営アパート	都 営 住 宅	うち買いかえ取得		
計		(925)	(472)	(850)	(267)	(897)
専門・管理職員	官公, 大企業	4.0	5.1	20.5	28.8	24.7
	中小企業			9.6	12.7	13.0
事務・技術職員	官公, 大企業	10.9	7.4	24.1	21.3	30.7
	中小, 零細企業	23.6	21.2	17.3	16.5	19.6
生産・運輸技術者	官公, 大企業	3.9	8.7	5.3	3.7	3.1
	中小, 零細企業	33.5	39.0	13.6	8.6	5.2
販売・サービス労働者		15.1	11.4	7.4	4.9	2.8
単純労働者, 臨時雇, 日雇		9.0	7.2	2.1	3.4	0.9

(資料) 国民生活センター「大都市周辺部の持ち家取得」1978年, 「大都市市街地の高層集合住宅取得」1980年, 「大都市賃貸住宅居住に関する研究」1981年。

結 び

調査報告的なこの小論では, 生涯職業歴からみて雇用労働者の諸階層に属する大都市の老齢夫婦世帯について, その住宅・住生活条件を, 主に社会階層性という視点から実態調査資料により検討した。当初に述べたようにこの調査資料はひとつの事例調査結果であって, ただちに統計的一般性をもつものではないが, しかしそれにしても, 大都市における住宅・住生活の社会階層性, 下位の社会階層におけるその貧しさをあらわしえて十分であろう。このような住宅状態のもとでは, はじめに述べたように, 所得保障としての社会保険給付, さしあたり年金保険給付の効果は不確かであり, 年金生活の基盤も定かでない。

このようにみると, 持ち家住宅需給の奨励・援助中心で, 住宅・住生活条件の最低限保障に乏しい現行の住宅政策を一定程度まで転換し, 何らかの形で居住性機能, 住宅費負担, 居住の安定性

など全般にわたる最低限保障の強化をはかることがのぞまれる。

注

- 1) もとより個々にみた持ち家取得の契機はさまざまだが, 大局的にみてこれには社会階層性がともなっている。大筋としてもっとも主要な契機となるのは, 上位の社会階層では居住性機能の改善であり, 下位の階層では住宅費節減のような経済性および居住の安定性の希求だといえることができる。これについては若干の例証も可能だが, ここでは紙幅の関係で割愛する。
- 2) ここでみている老齢者の住宅形態あるいは住宅移動の社会階層性は, 戦中, 戦後の住宅事情もしくは住宅政策のもとで生じたものであり, もちろんそのまま後世代に妥当するわけではない。しかしこうした住宅形態の階層性は, これら世代の老齢者だけに特有のものであるのではなく, 広く一般にみられるものである。それは同じく大都市の持ち家取得世帯および賃貸住宅居住世帯についての調査結果から, 年齢層にかかわらず世帯主の職業階層をあらわした表15によっても, 説明の要なく明らかである。

(やまざき・きよし

前国民生活センター調査研究部長)

高齢者・障害者の住宅問題

野 村 敏

I 高齢者・障害者の住宅問題とは

わが国人口の高齢化は、周知のように諸外国に比べて著しく速く、老人人口が7%から14%になるのにわずかに26年、と予想されている。当然この背後には老人人口の大集団があり、それに伴い、さまざまな問題が起こるであろうと指摘されている。そのうちの一つが住宅問題である。一方、身体障害者の人口も、昭和45年から昭和55年の10年間に5割増（197万人）になるなど著しく増加した。その間に起こった施設収容から在宅福祉への施策転換、障害者自身による生活圏拡大運動、自立生活運動などは、障害者の住宅問題を大きくクローズアップさせたし、今後ますます重要課題となる。

しかし、高齢者・障害者の住宅問題を正しく捉えるには、何が特徴なのかをまず認識する必要がある。

1. 高齢者の住宅問題

住宅問題にいきなり触れる前に、背景ともいえるべき諸問題から順次箇条書きに記していくほうが理解しやすいと思われる。

- ① 昭和56年の厚生省人口問題研究所の推計によると、65歳以上の人口は昭和75年に約2,000万人（全人口の15.6%）、昭和95年に約2,800万人（全人口の21.8%）になると予想されている。このような急激な人口高齢化は他国には見られない。わが国では人口学的にも、経済・社会的にも極めて対応のむずかしい時代に直面している。

しい時代に直面している。

- ② 昭和52年の「東京都老人福祉基礎調査」、昭和55年の「老人生活実態調査」によると家庭内日常生活動作のうち、80歳以上の高齢者は、聴力で40.8%がふつうのように動作ができず、時間をかけたり介助を受けたりしており、以下視力36.3%、会話18.7%、歩行47.4%、食事8.0%、衣服の着脱17.8%、入浴16.0%、排泄10.7%の高齢者がそれぞれ問題をもっている。また、高齢者になればなるほどこの傾向は高まっていく。このように加齢に伴う日常生活動作能力の減退は不可避である。

一方、高齢者の有病率、受療率は全国平均の3倍以上にもなっているし、ねたきり老人・ぼけ老人の出現率も高い。さらに身体障害老人も年々増加している。

- ③ 経済生活の自立・安定は高齢者が基本的に求めるもののひとつである。所得は稼働所得、年金・恩給、その他の社会保障給付が高齢者の所得の主なものであるが、先進諸国のなかでわが国は就業と子どもの援助の率が高く、その分公的年金の率が低い。

勤労者世帯の収入は、定年を境に低下するが消費支出はそれほど急激に減少せず家計は苦しいものとなり、これまでの貯蓄で補うことになる。したがって、住居費はできるだけ切りつめたいところである。

- ④ 住居問題と直接かわりのあるのが家族関係、特に同居・別居の動向であろう。

戦前から昭和30年頃までは、平均世帯人員

が5人前後であったのが、昭和55年には3.3人となっている。これは出生率の低下も一因であるが、核家族化の影響が大であったと推測されている。核家族化は、高齢者世帯の増加をもたらす一因ともなっている。

同居・別居の意識は年齢によってもかなり異なる。若年層や都市化の進んでいる地域に生活する人ほど別居を望んでいる（昭和57年総理府「日刊世論調査」）。

昭和57年現在、65歳以上の高齢者が同居している率は68.7%であるが、健康が低下したとき、配偶者を失ったときに同居志向が高くなる（昭和53年総理府老人対策室「老後生活への展望に関する調査」）。

厚生行政基礎調査によると、昭和60年の世帯構造は、独り暮らし18%、核家族61%、三世代同居15%であり、15年前の独り暮らし19%、核家族57%、三世代同居19%だったのに比べ、三世代同居が減った分だけ核家族が増えている。しかし、厚生省人口問題研究所が昨年実施した意識調査によると核家族については否定的な態度を示す人が目立ったのに対し、三世代同居に関しては肯定的な答えが否定的な答えを大幅に上回った。こうした傾向は、男性のほうに、また年齢が高くなるほど強く表れている。このように同居、別居は実態と意識とがずれを見せるなど興味深い状況となっている。

⑤ 昭和50年に実施した建設省の住宅需要実態調査によると、

イ。「持ち家」は三世代世帯 93.9%、65歳以上の夫婦のみ世帯（以下夫婦のみ世帯とする）79.2%であるが、65歳以上の単身世帯（以下単身世帯とする）は59.1%と大幅に減少する。住宅事情の悪い東京の単身世帯では借家の割合が半数をこえ、そのうち「民営賃貸アパート」は24.6%である

ロ。居住室数は、単身世帯が3.5室、夫婦のみ世帯4.8室、三世代世帯6.5室であるが、単身世帯では3分の1が2室以下である

ハ。住宅の建設時期をみると、全般的に建築時期が古い。とくに単身世帯では、戦前に建築されたものが25%を占めている。このうち、もはや寿命がつきてこれ以上もたないと思われる住宅に住んでいる単身世帯は3.9%、柱の傾斜、屋根のゆるみ、主要部分の腐朽や破損が甚だしく、ちょっとした風雨や地震にも危険を感じる住宅に住んでいる単身世帯は28.1%にも達している

ニ。過去5年間に新築、増改築、賃貸住宅への入居など住環境に何らかの変化があったかどうかについては、三世代世帯では「変化のあった」世帯が33%を占めるのに対し、夫婦のみ世帯20%、単身世帯ではさらに少なく15%となっている

ホ。今後の改善計画についてたずねた結果、三世代世帯では3割が改善計画をもっているのに対し、夫婦のみ世帯では「計画あり」もしくは「考えている」を合わせても11.5%であり、単身世帯では「何も考えていない」がほとんどである

ヘ。永住意向については、高齢者は住宅に不満をもちながらも、8割近くの人が永住志向である

以上のことから、単身世帯は借家率、住宅の老朽度ともに高く、また住宅改善行為を行ったものは少なく、今後の改善計画もほとんどない。しかも立ち退き要求等の問題を抱えながらも、永住意向は極めて高いということがわかった。

2. 障害者の住宅問題

昭和55（1980）年に厚生省が行った身体障害者実態調査によると、

① 身体障害者総数は197万人であり、このうち1,2級の重度障害者は64万8,000人で32.8%を占める。

② 日常生活の基本動作のうち介助を必要とする者のパーセンテージは、入浴をする（19.6%）を筆頭に、衣服の着脱（16.6%）、トイレを使う（11.7%）、家の中を移動する（10.8

%), 食事をする (8.3%) の順になっている。

- ③ 就業している障害者は63万8,000人で全体の32.3%となっており、昭和45年の調査に比較して11.8%も低下している。これは障害者の高齢化、重度化によると見られているが、18~64歳の稼働年齢層で見ても、その就業率は46.7%であり、一般の就業率69.9%に比べてかなり低い。

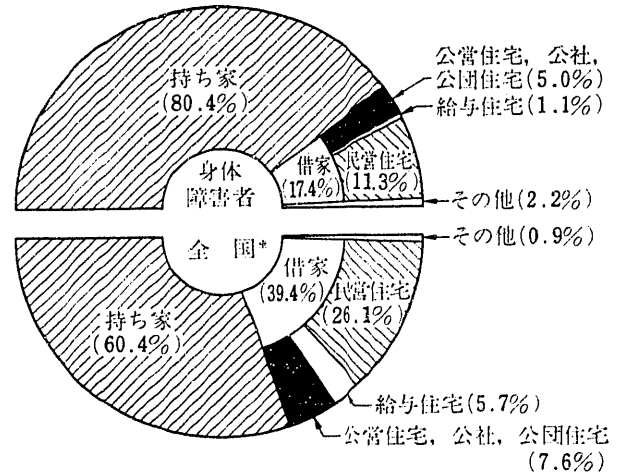
公的年金の受給者は全体の69.0%であるが絶対額はかなり低い。

- ④ 所得税の非課税世帯は42.1% (一般21.1%), 市町村民税の非課税世帯は24.6% (一般11.1%) である。また、生活保護率は4.94% (全国一般1.23%) である。

- ⑤ 平均世帯人員は3.9人であり、一般世帯3.30人に比べてかなり高い。

- ⑥ 図1は住宅の種類別所有状況である。これによると「持ち家」が80.4%, 「借家」が17.4%であり、借家のうち「公営住宅」が5.0%, 「民営住宅」が11.3% などとなっている。これを昭和53年住宅統計調査結果と比較してみると、障害者の「持ち家」の割合が一般世帯より高い。

このような調査結果を総合すると、障害者が「持ち家」に居住する比率が高いのは、比率の差こそあれ都市部でも農村部でも共通に見られる傾向である。しかし、これは決して喜ぶべきことではない。なぜならば、障害者が「持ち家」に居住



※ 全国は総理府「昭和53年住宅統計調査」
(資料) 日本の身体障害者—厚生省社会局更生課—(昭和55年身体障害者実態調査報告)

図1 住宅の種類別構成割合の全国との比較

する率が高いのは、経済活動のハンディキャップによる低収入、それに加えて障害をもつがゆえの出費、介助者としての家族の役割等の理由と、民営借家が家主・同居者の障害者に対する無理解のために困難、公的住宅の不整備等々のさまざまな理由の集積結果であると見られる。

また、表1は同調査による住宅の改造希望者の割合である。障害別の差異はあるにしても障害による動作上の制約がこのような多くの住宅改造希望者がいることは注目に値しよう。

精神薄弱者に関する全国調査は、昭和46年に実施されて以来皆無である。まして精神薄弱者が居住する住宅についての調査は少なく、地方自治体による調査においてもそれほど重要視されていな

表1 障害の種類別にみた改造場所別の改造希望者の割合

(改造希望者総数を100.0とした割合)

障害の種類	改造を希望する場所							
	玄関	風呂	トイレ	台所	廊下	階段	居室	その他
総数	14.0	47.4	52.8	23.1	4.7	11.8	26.4	9.6
視覚障害	15.8	41.4	51.6	26.6	4.3	12.2	27.6	13.2
聴覚障害	18.0	39.6	38.6	29.0	3.9	4.7	33.3	14.5
肢体不自由	13.2	50.6	56.3	19.9	4.9	13.3	24.4	8.2
上肢切断	11.8	50.4	51.4	21.7	6.8	11.6	27.2	7.8
上肢機能障害								
下肢切断	13.2	50.1	61.4	20.9	4.2	15.2	21.9	8.3
下肢機能障害								
体幹機能障害	15.5	52.5	51.6	14.2	3.2	11.4	26.0	8.7
内部障害	10.5	46.4	51.6	32.0	5.2	10.5	28.8	5.9
(再掲)重複障害	12.1	52.7	63.6	19.4	3.0	9.1	23.6	11.5

(資料) 図1に同じ。

い。おそらく住宅問題は本人の、というより家族（世帯主）の問題である、あるいは身体障害者と異なり家屋改造は必要なし、と考えられているのかもしれない。それでも、いくつかの地方自治体の調査を見て概括的にいえることは、

- ① 世帯人員は、一般世帯より多い。特に精神薄弱児のいる世帯は多い。
- ② 持ち家に居住する率は、やはり一般世帯より高い、しかも身体障害者の持ち家率よりも少し高くなっている。その理由は、大人になっても家族とともに居住し、独立することは稀であると推測できる。ただし、両親が年老いたときの扶養能力、またいわゆる「親なきあと」の問題が大きい。
- ③ 住宅改造もしばしば行われている。当然重度障害者のほうがその傾向が強い。
- ④ 住宅改造は、本人がより使いやすいように行う場合よりも、介助者の軽減を考慮した場合のほうが多い、と推測される。

II 住生活にかかわる政策の展開

高齢者、障害者の住生活にかかわる政策の展開は建設省の住宅政策が主体となるが、厚生省でも在宅高齢者、在宅障害者の住生活の援助という形で行われてきたものを含めて紹介するほうがよい。

1. 住宅政策から

戦後の住宅政策の柱は、昭和25年公布の住宅金融公庫法、昭和26年公布の公営住宅法、昭和30年公布の日本住宅公団法である。

各法が公布された当初は、高齢者・障害者に対する施策は皆無であった。もっとも当時は身体障害者福祉法が公布されたばかりであり（昭和25年）、その法自体が障害者の施設収容を中心に考えていたことを考えれば無理からぬことでもあったが、このような状態は昭和30年代も続いた。

〈高齢者への住宅政策〉

高齢者に対する最初の住宅政策は、昭和40年、公営住宅への老人世帯向け公営住宅の建設および優先入居制度である。このとき老人世帯向け公営

住宅を供給するにあたって、①老人の生活に適するような立地条件の選択、②老人世帯住宅のみの団地を避け、一般世帯と社会融合を図ること、③平屋または共同住宅の一階に限ること、④設計にあたっては、できるかぎり老人の生活に適するよう配慮すること、⑤団地内に庭園その他老人の余暇利用に適する施設を設けること、などを指導した。昭和44年には老人と子ども夫婦が近接して居住できるように「ペア住宅」の供給を実施、昭和50年には一般世帯で60歳以上の老人を含む世帯向けに「老人同居世帯向け住宅」の供給を実施した。さらに昭和55年には、公営住宅の政令上の規模の改正により、老人を含む6人以上の世帯向け住宅において5m²の床面積アップを図り、また同年の公営住宅法の改正により男子60歳以上、女子50歳以上の単身高齢者の入居を認めるようになった。

日本住宅公団（現住宅・都市整備公団）は昭和47年に入居優遇措置と「ペア住宅」の供給を始めた。前者は当選率を一般の5倍にするとともに、1階またはエレベーターの停止階に入居できるようにしたものである。また、賃貸住宅に居住する高齢者に対しても1階またはエレベーター停止階への住宅変更を優先的に認めるようにしている。なお「ペア住宅」については需要者が少なかったこと（高家賃、入居資格のきびしさ等が原因といわれる）により昭和49年に中止されたが、昭和50年には三世代同居世帯の居住が可能なように大型住宅が供給され始めている。

住宅金融公庫では昭和47年度から65歳以上の老人を含む世帯（単身世帯および老人夫婦世帯等を除く）に対し、割増貸付制度を始めた。

昭和48年からは、60歳以上の高齢者が同居する世帯では貸し付け対象住宅の面積上限が一般世帯向けのもの以上に拡大され、昭和49年度以降は貸付利率の優遇制度を実施し、高齢者および高齢者同居世帯の住宅建設に対し便宜を図ってきている。

さらに昭和55年には、「二世帯住宅割増貸付制度」「承継償還制度」も新設された。

〈障害者への住宅政策〉

障害者への住宅政策が本格的に取り上げられたのは、老人に対する住政策よりも2年おくれたが、

表2 高齢者・障害者に対する住宅建設等の推移

(単位: 戸)

年 度		55	56	57	58	59
公 営	老人対策向け住宅の建設	639	528	466 (実績見込)	518 (実績見込)	497 (実績見込)
	心身障害者世帯向け住宅の建設	517	608	541 (実績見込)	465 (実績見込)	447 (実績見込)
公 団	老人・身体障害者同居世帯に 対する優遇配分戸数	賃 貸	277	3,738	5,734	5,461
		分 譲	—	1,510	1,996	712
公 庫	老人同居等割増貸付戸数 (推計)	89,849	82,853	96,007	71,898	79,795
	心身障害者同居等割増貸付戸数 (推計)	2,924	2,644	2,619	2,025	2,020

(注) 1. 建設省調べ。

2. 公営の老人対策向け住宅とは老人世帯向け住宅、老人同居世帯向け住宅およびベア住宅をいう。

3. 公団の賃貸については、56年度から空家募集分を含む。

4. 公庫の老人同居等割増貸付戸数には二世帯住宅割増貸付戸数を含む。

昭和42年の公営住宅法における「身体障害者世帯」の枠の創設である。これは前年に示された厚生省社会福祉審議会答申のなかに「……通勤上のハンディキャップ、従事しうる職種の限定などの理由により、公営住宅募集時の身体障害者世帯の枠、優先入居の検討、家屋構造についての援助」を受けて実施したものである。この制度は住宅難に悩む障害者にとっておおいに歓迎されたが、通常の住宅構造のままであったために、車いす使用者のような特別な住宅構造を必要とする者には不十分であった。しかし、昭和45年の同審議会答申でこの点の指摘を受けた建設省は、翌昭和46年から「心身障害者世帯向け公営住宅の建設について」という通達によって、「心身障害者の通勤および日常生活に便利な立地条件」「原則として平屋もしくは共同住宅の一階部分とすること」「設計にあたっては、できる限り心身障害者の生活に適するよう配慮する」ことを指示した。いわゆる車いす使用者向け公営住宅の始まりである。当時は心身障害者の住宅に対する建築学的研究が不十分であったが、建設省の指導による研究の蓄積が進み建設戸数もしだいに増加している。さらに昭和55年の公営住宅法の改正によって単身身体障害者の公営住宅入居が高齢者と同じように可能になった。

日本住宅公団の障害者対策は、高齢者に対するものとはほぼ同じであり、昭和47年度の倍率優遇措置、1階またはエレベーター停止階への優先入居、住宅変更優遇措置等が高齢者と同時に行われた。

しかし、昭和56年度には「住宅建設計画における身体障害者への対策について」を発表し、「車いす使用者、老人、杖使用者および視覚障害者の生活の利便等に従来にもまして団地計画上配慮するほか、その一部を車いす利用者を含む世帯の居住が可能な所要の対策を講じた住宅」を計画することとし、これらの住宅の内部設計は健常者世帯および車いす使用者を含む世帯の両方に対応できるよう、と示唆している。

住宅金融公庫では、昭和49年度から「身体障害者同居割増融資制度」を始めている。これは、住宅の新築、購入しようとする者に対して融資限度額等割増融資を行うものである。

2. 福祉施策から

〈高 齢 者〉

老人福祉施策においても在宅福祉の面がかなり充実され、高齢者の住生活を支える施策が多く実施されているが、このなかから住宅にかかわるものを強いてあげれば、昭和44年から始まった日常生活用具の給付制度であろう。65歳以上のねたきり老人に対し、特殊寝台、浴槽および湯沸器、マットレス、床ずれ防止のエアーマット、腰かけ便座などを給付するものである。このほかに老人福祉施策として位置づけられているが、本論から見れば、養護老人ホーム、軽費老人ホームも住施策の一環として捉えるのもそれほど無理なことではあるまい。

〈障 害 者〉

表 3 老人同居世帯等に対する住宅対策

	老人世帯	老人同居世帯	老人夫婦と子供夫婦の2世帯
公営住宅	○老人世帯向け特定目的公営住宅 (40年度) 60歳以上の老人夫婦世帯、老人と児童が同居する世帯等に対し、設備等の面で配慮した老人世帯向け特定目的公営住宅を供給する。 ○単身老人入居 (55年度) 60歳以上の老人 (女子は50歳以上)	○老人同居世帯向け公営住宅 (50年度) 老人の同居する世帯に対し、規模、設備等の面で配慮した公営住宅を供給する。 ○政令上の規模制限の特例 (55年度) 60歳以上の老人を含む6人以上の世帯向け公営住宅について、政令の規模上限を5m²引き上げる。 (第1種 80m²→85m²) (第2種 75m²→80m²)	○ペア住宅 老人と子供夫婦に対して、子供夫婦の住む住戸に隣接して独立した老人用住戸を設けるペア住宅を供給する。
公団住宅	○賃貸住宅及び分譲住宅への入居の優遇 老人 (60歳以上) を含む世帯 (単身世帯を除く) に対して、当選率を一般の10倍 (56年度、47年度5倍) とするとともに、入居住宅については1階又はエレベーター停止階を割り当てる。 ○住宅変更制度 (賃貸住宅) (47年度) 老齢 (60歳以上) のため現住宅での居住が著しく困難となった場合、1階又はエレベーター停止階への住宅変更を優先的に認める (単身の場合を含む)	○賃貸住宅及び分譲住宅への入居の優遇 (47年度) (同左) ○住宅変更制度 (同左) ○大型住宅の建設 (50年度) 大型住宅 (3LDK以上) の建設を促進する。	○ペア住宅 (47年度) ただし、現在は中断。
公庫住宅		○貸付利率の優遇 (49年度) 60歳以上の老人と同居する世帯が床面積110m²を超え135m²以下の住宅建設の場合、貸付利率は6%。 ○割増貸付け (47年度) 60歳以上の老人と同居する世帯に対し、割増貸付け (大都市地域、木造の場合70万円) さらに、60歳以上の老人が5人以上の親族と同居する場合は、割増貸付けの上乗せ (大都市地域、木造の場合70万円を上乗せし、140万円の割増し)	○2世帯住宅 (55年度) 生計を異にする2世帯用住宅を建設する場合、割増貸付け (大都市地域、木造の場合60万円) 左の欄の割増条件に合致すれば更に割増し ○承継償還制度 (55年度) 高齢者に対する貸付けであっても、一定の親族を後継者として指定し、その者が返済を継続する場合には、通常の償還期間を認める。

(注) 地方公共団体においては、独自に老人住宅対策を講じているところもある。

(資料) 建設省住宅金融公庫、住宅・都市整備公団調べ。

(出典) 1983年版「図説老人白書」より引用し、その後の改正分について考慮した。

三浦文夫、荒木兵一郎『高齢化社会と生活空間』、p. 187より引用。

障害者に対する最初の住宅関連施策は、昭和36年に始まった「世帯更生資金制度」である。

これは身体障害者のいる世帯に対し、住宅の増改築・補修に必要な経費を低利および長期償還で貸し付けるものである。これが国によるはじめての在宅障害者の住関連施策でもあった。

昭和42年度から日常生活用具の給付制度を開始 (内容は高齢者とはほぼ同じである)、昭和53年からは「障害者住宅整備貸付制度」を始めた。自身で増改築を行うことのできない障害者に対して、必

要経費を融資している。また、昭和59年から身体上の障害のため家庭において日常生活を営むのに支障のある身体障害者が自立した生活を営む施設 (福祉ホーム) を制度化している。

精神薄弱者に対しては、昭和46年、就労している精神薄弱者を職場に通勤させながら一定期間入所させて、自立自活に必要な事項の指導を行い、社会適応能力を向上させ、円滑な社会復帰を図ることを目的とした「精神薄弱者通勤寮」を、昭和54年には就労している精神薄弱者であって家庭環

境、住宅事情等の理由により、現に住居を求めている者に日常生活の安定を確保させるための「精神薄弱者福祉ホーム」が制度化されている。

3. その他省庁・自治体の住宅関連施策

〈高齢者〉

年金福祉事業団では、現に厚生年金保険、船員保険または国民年金の被保険者で、被保険者期間が3年以上ある者のうち諸条件を満たした高齢者に対し面積割増し、長期償還返済を盛り込んだ年金住宅融資制度を行っている。

通産省では、昭和55年から5ヵ年計画で「新住宅開発プロジェクト研究開発事業」を進め、このなかで高齢者・障害者の行動特性に対応した住宅設備機器、部品等の開発に力を注いできた。

自治体における高齢者の住宅施策にはいくつかの注目すべきものがある。たとえば、住宅資金貸付制度は居室を増築したり新築または購入する場合に、高齢者が同居する場合には地方自治体が利子補給をする形をとる。あるいは浴室や便所を改善するために補助金を給付する住宅設備改善費補助制度、自治体が家主からアパートを借り上げ、これを単身高齢者に低廉な家賃で利用できるようにした老人アパート（棟借り上げと居室借り上げと）がある。さらに第三セクター方式による有料老人ホームなどの事例が見られる。

〈障害者〉

高齢者と同じように、年金住宅融資制度、住宅建設資金融資あっせん制度、便所・浴室等の改善を促進する設備改善費補助制度、身障者アパート等がいくつかの自治体で行われているが、このほかの注目すべき動きはケア付き住宅であろう。

ケア付き住宅とは、「日常生活において、何らかの身辺動作の介助、生活関連動作の援助を必要とする人々が、地域社会のなかで自立した生活をおくることができるように、特に生活の基礎となる住居と介助手段を確保し、その有機的結合をはかった新しい住居システム」（p. 185 引用文献 10 より）と定義することができる。

ただし、ここでいう自立とは、経済的自立、生活動作の自立ということではなく、たとえ社会的、

生産的活動への参加が不可能であるにしても、人間としての生き方を自分で判断、決定し、責任を負いながら自ら人間形成を行い、さまざまな面で社会参加することとしてとらえている。現在、東京都や神奈川県でしか実現されていないが、全国の重度障害者の間で注目され、各地でケア付き住宅実現に向けての動きが急であるし、高齢者、精神薄弱者や精神障害者からも同様な要望がでてくる。

また昭和51年に身体障害者雇用促進法が改正されたのに伴い、昭和52年度から「身体障害者住宅等確保助成金制度」が設けられた。これは、身体障害者等を新しく雇い入れる事業主に対し、特別の構造または設備を備えた住宅の新築、増築、改築、購入に対し助成金を交付するものである。

III 高齢者・障害者の住宅問題

——建築学の立場から——

高齢者・障害者の住宅問題は、細部ではかなり異質な部分を有していても、概括的に見ればかなりの共通点をもっている。すなわち高齢者、障害者のいずれの場合も、

- ① 経済基盤がしっかりしない住生活を維持するための生活費あるいは住宅の購入、増改築、修繕といった住居費を、どうやって捻出するか、という経済面からの問題解決が先決である、あるいは経済的施策が必要である。
- ② 家族との同居、あるいは家族からの独立ということが、若年層とは違った意味をもち、さらに経済的な問題が関連してむずかしい課題を抱える。
- ③ 高齢者の加齢による身体機能の低下、身体障害による日常生活動作能力の低下は環境改善や要介助といった建築学的アプローチが要求される。

という問題をもっており、これらが単一の問題として解決されることよりも、相互に関連し合って高齢者・障害者の住宅問題を特異な存在としている、といえよう。

これに対し、さまざまな住宅関連施策が高齢

者・障害者に実施されているのは、前節に述べてきたとおりである。それぞれの施策が相応の効果を出していることはいうまでもない。

しかし、高齢者・障害者の住宅事情をさらによくするには、各施策の対象者の拡大、内容の拡充とともに、いま抱えている問題点の解決、さらに新しい発想に基づく住宅政策の展開など多くの課題が残されている。紙数の都合で主として障害者を中心に、しかも主だった問題点にのみ、建築学の立場から述べていくが、これらは高齢者にも適用されることがほとんどであろうことをはじめに付言しておきたい。

障害者の住生活成立の前提条件は、所得保障と家族の理解と協力である。前者は就労のみでなく年金、手当など総合的に捉えて住生活維持に必要な経費を確保することであり、後者はどちらかという家族の介護という面でのみ捉えられがちであるが、最近では家族への依存から自己実現のための自立をめざす意欲的な障害者が多くなり、それをよしとする家族や周囲の理解が求められている。しかし、方策についてはここでは省略する。

さて、障害者の住宅問題の出発点は、住宅をい

かにして確保するか、である。住宅の確保は意外と困難を伴う。障害者がアパートを借りようと思っても、家主は「火事を出されたら困る」「建物をこわされたら」「近所の人がいい顔をしない」「責任をもてない」等々を理由になかなか貸してくれない。また障害者が公営住宅やその他の公的住宅の募集、住宅金融公庫やその他の住宅取得、賃貸のためのさまざまな情報を集める術をもたない。そこでまず、住生活に関する情報を提供、相談に応じられる体制を整備する必要がある。既存機関を活用するとなれば、更生相談所、福祉事務所、各自治体の福祉課、社会福祉協議会がこれを実施するのがよい、と思う。

住宅問題に最も悩んでいるのは民間借家、借間に居住している障害者である。障害に対する配慮のなさ、狭小に加えて家賃の高いことが生活を圧迫している。これらの障害者には公営住宅への優先入居が最も好ましい方策である。公営住宅への優先入居は、さらに家族から離れて自立したい障害者、施設に入所している障害者の自立へも大いに有効である。

心身障害者世帯向け公営住宅の建設は、需要が

表 4 特定目的公営住宅等・公営住宅建替年度別戸数(実績)

区 分		42	44	46	48	50	52	53	54	55	56	57
特定 目的 住宅 等	特 別 低 家 賃	3,669	4,292	4,238	1,642	2,953	2,977	2,679	622	397	478	494
	母 子 世 帯 向	1,409	1,731	1,749	621	863	642	967	663	552	421	450
	引 揚 者 向	429	150	58	0	3	1	1	1	0	0	0
	炭 鉱 離 職 者 向	475	478	368	79	23	17	22	28	20	5	15
	老 人 対 策 向	664	668	925	874	917	689	715	606	639	584	563
	心身障害者世帯向	170	816	1,426	557	914	656	603	513	517	600	534
	地 域 改 善 向	3,175	2,370	3,444	3,314	3,567	4,358	3,198	2,748	2,322	2,130	1,197
	農 山 漁 村 向	385	376	287	234	93	131	161	166	75	97	100
	集 落 再 編 成 向	—	—	62	26	0	0	0	0	0	0	0
	公 害 対 策 向	—	—	10	70	200	3	0	0	0	10	0
合 計		10,376	10,881	12,567	7,417	9,533	9,474	8,346	5,347	4,522	4,325	3,353
建替建築戸数		2,233	6,681	10,550	9,007	7,712	11,006	12,249	12,960	15,490	16,806	18,411
建設総戸数		82,086	99,718	112,189	96,095	68,660	66,494	69,872	68,953	56,631	49,380	48,923
比率	特定目的住宅率	12.6%	10.9%	11.2%	7.7%	13.9%	14.2%	11.9%	7.8%	8.0%	8.8%	6.9%
	建 替 比 率	2.7	6.3	9.4	9.4	11.6	16.6	17.5	18.8	27.4	34.0	37.6

(注) 1. 建設総戸数欄には、災害公営住宅(当年災害予備費充当および補正予算によるものと過年度災害によるものを含め、既設公営住宅復旧〔補修〕は除く)を含まない。

2. 55年度、56年度、57年度とも実績見込みである。

(出典) 関一興、野村敏『障害者の生活と福祉』, p. 130 より引用。

あって建設されるのは当然であるが、建設戸数実績ではかなりばらつきがあり、したがって公営住宅総建設戸数に占める割合もかなりの差がある。推測によれば、心身障害者向け公営住宅はまだ不足しているといわれているので、計画的に段階的に建設されることを望みたい。各地方自治体は総建設戸数の一定割合以上を供給することを要望したい。

しかし、これからの高齢者の増加、障害者の増加を考えれば、特定の住居をもって対応していく考え方ではとても対処しきれないと思われ、住宅構造上の抜本的な考え方を取り入れるときがきている。すなわち、

1. これまで供給してきた一般用住戸・住棟の住宅構造の一部を変更し、高齢者や軽度障害者にも安心して生活できるようにする。(一般設計住戸)
2. これまで供給してきた特別構造をもった住

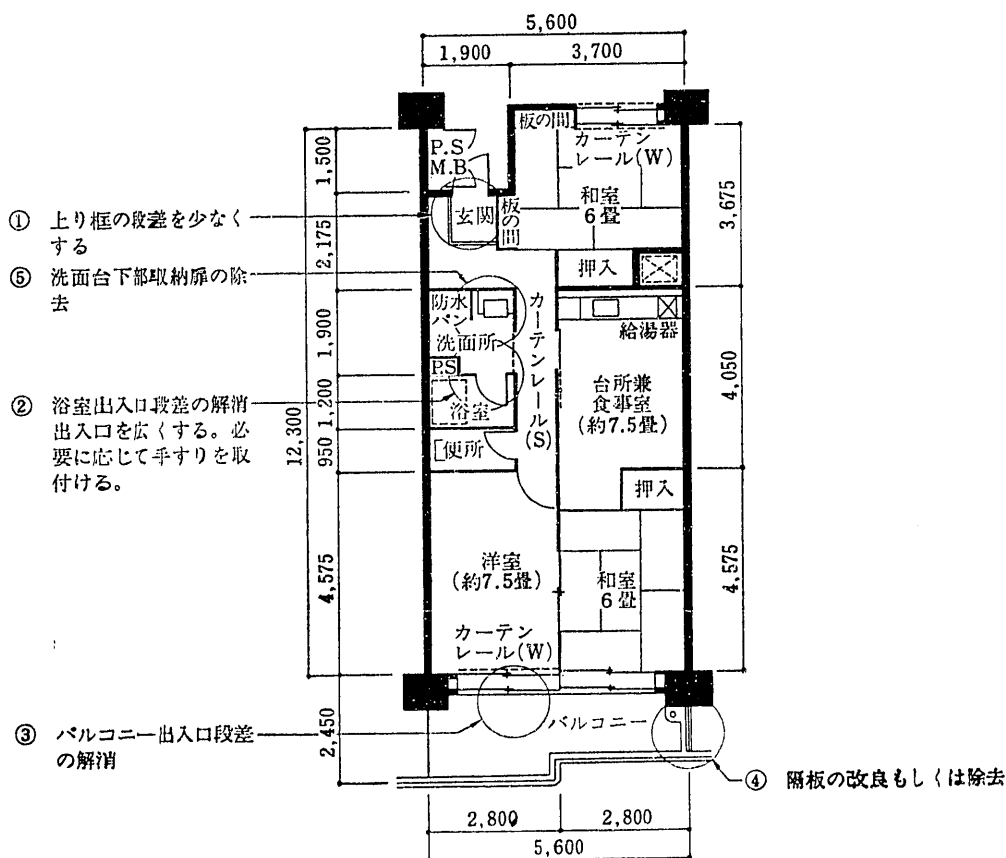
戸(心身障害者世帯向け公営住宅の一部)は、さらに重度の障害者が居住できるよう住宅構造の一部を変更する。(特別設計住戸)

の二大方針で進めるべきと考える。

一般設計住戸の特徴は、

- ① 障害者、高齢者にも対応できると同時に妊産婦、幼児にも安全な環境を提供でき、しかも健常者に対する居住性能の低下は特に考えられない。
- ② 入居したときには健康であっても、その後長期間居住して高齢者にもなるし、障害者になることもありうる。
- ③ 建設費の上昇は特に考えられない。
- ④ 障害者対策はややもすると特別の施策として映るが、この対策は障害者も健常者も共用できるところにある。

特別設計住戸は、今日では取り付けが困難なホイス(天井走行型リフターであり、移動困難な



(出典) 木下茂樹『公団住宅における心身障害者住宅対策に関する基礎的研究』, p. 149 より引用。

図2 一般設計住戸に向けて検討すべき箇所

重度障害者の搬送に用いる)を利用できるようにすることにより、かなり重度の障害者でも自立生活が営めるようになる。

さらに、住宅団地内および周辺の日常生活圏は、少なくとも障害者が自由に移動できるようでなければ意味がない。住棟のエレベーター、手すりのついた階段、集会所、購買施設、郵便局、公園等の障害者配慮は欠かせない。

参照文献・引用文献

- 1) 日本建築学会建築計画委員会「高齢社会に向けての住居・住環境の課題」1984年。
- 2) 松本恭治「住宅政策の歴史と課題」『公衆衛生』1984年2月号。
- 3) 林玉子「高齢化社会における住宅のあり方——老

人の住宅の条件」『公衆衛生』1984年2月号。

- 4) 調一興, 野村敏『障害者の生活と福祉』光生館, 1984年。
- 5) 木下茂徳『公団住宅における心身障害者住宅対策に関する基礎的研究』住宅・都市整備公団, 昭和58年。
- 6) 三浦文夫, 荒木兵一郎『高齢化社会と生活空間』中央法規, 1985年。
- 7) 建設省「国土建設の現況」昭和60年。
- 8) 身体障害者雇用促進協会『障害者雇用ハンドブック』昭和60年版。
- 9) 岡村重夫, 白澤政和『老後の生活保障百科』中央法規, 昭和59年。
- 10) 神奈川県ケア付住宅基本問題検討委員会「神奈川県ケア付住宅基本問題検討委員会中間報告」昭和60年3月。

(のむら・かん 日本大学理工学部助教授)

社会保険法判例

堀 勝 洋

厚生年金保険法の障害手当金を物価スライドの対象としなくても違法違憲ではないとされた事例
(石田訴訟上告審判決)

最高裁判所第2小法廷昭和61年2月14日判決(昭和60年(行ツ)
第147号障害手当金裁定取消等請求事件)

I 事実の概要

上告人X(原告, 控訴人)は, 昭和53年9月7日社会保険庁長官Y(被告, 被控訴人, 被上告人)に対し, 厚生年金保険法の障害年金・障害手当金の裁定請求を行った。これに対し, Yはそのうち変形性脊椎症による障害手当金54万7,200円を支給する旨の裁定(以下「本件裁定」という。)をした。

Xは, 本件裁定による障害手当金の額はいわゆる自動物価スライドによる改定を考慮しないで算定した違法なものであるとして, 昭和54年4月23日滋賀県社会保険審査官に対し審査請求をしたが, 同審査官は昭和55年4月30日審査請求を棄却する旨の決定をした。

さらに, Xは同年5月28日社会保険審査会に対し再審査請求をしたが, 昭和59年3月31日その再審査請求も棄却された。

そこでXは, 東京地方裁判所に本件裁定を取り消す旨の判決を求めて出訴した(昭和59年(行ウ)第25号障害手当金裁定取消等請求事件)が, 昭和60年1月23日付の同裁判所民事第3部の判決により, 請求は棄却された。

Xはさらに, 東京高等裁判所に控訴した(昭和60年(行コ)第4号障害手当金裁定取消等請求控

訴事件)が, 同裁判所第9民事部は同年5月22日控訴を棄却した。

このためXは, 憲法第14条違反等を理由として最高裁判所に上告したが, 同裁判所第2小法廷は昭和61年2月14日本件上告を棄却する旨の判決を下した。

II 判 旨

「所論の点に関する原審の判断は, 正当として是認することができ, 原判決に所論の違法はない。右違法があることを前提とする所論違憲の主張は, その前提を欠く。論旨は, 採用することができない。」

III 解 説

1 本件訴訟は, 厚生年金保険法の障害手当金についていわゆる物価スライドを行わずに額を算定したため, それを不服として提起されたものである。本判決は, 一時金たる障害手当金については自動物価スライドの規定は適用されないことを確認した判例としての意味を有する。そこでまず, 厚生年金保険法におけるスライドに関する規定について, 解説を加えることにしたい。

厚生年金保険法には, 訓示規定と実質的な自動

スライド規定の2つの規定がある。前者は同法第2条の2であり、次のように規定している。

「この法律による年金たる保険給付の額は、国民の生活水準、賃金その他の諸事情に著しい変動が生じた場合には、変動後の諸事情に応ずるため、速やかに改定の措置が講ぜられなければならない。」

この規定は昭和40年改正の際に設けられたものであり、規定中の「賃金」という文言は昭和60年改正の際に挿入された。本条は、公的年金が国民の生活の保障・安定を図るものである以上、年金額が国民の生活水準や賃金などの上昇に応じて引き上げられなければならないことを規定するものであり、公的年金の特徴をまさに表わすものといえる。しかし、この規定は抽象的であり、年金額改定の要件や改定方法等について具体的に規定するものではない。

したがって、昭和48年に自動物価スライド規定が立法化される前は、4～5年に1回行われる年金財政の再計算ごとに、物価上昇、賃金引上げ等を考慮して政策的に年金水準が決められた（ただし、昭和46年改正は、再計算の時期ではなかったが、物価上昇が著しいため緊急に額が引き上げられた）。その際の額の改定は、定額部分については定額単価の引上げ、報酬比例部分については乗率の引上げなどの方法によって行われた。

昭和48年に自動物価スライド規定が設けられた後は、財政再計算と再計算の中間年度は消費者物価による自動スライドが行われ、財政再計算の年はおおむね賃金上昇を基準として年金水準が決められた。その際の額の改定は、定額部分については定額単価を引き上げ、報酬比例部分については過去の標準報酬月額を再計算時までの平均標準報酬月額の上昇率に応じて再評価することにより行われた。

次に、自動物価スライドについては、厚生年金保険法第34条第1項に次のように規定されている。

「年金たる保険給付については、総務庁において作成する年平均の全国消費者物価指数（以下「物価指数」という。）が昭和60年（この項の規定による年金たる保険給付の額の改定の措置が講ぜ

られたときは、直近の当該措置が講ぜられた年の前年）の物価指数の100分の105を超え、又は100分の95を下回るに至った場合においては、その上昇し、又は低下した比率を基準として、その翌年の4月以降の当該年金たる保険給付の額を改定する。」

そして同条第2項は、「前項の規定による年金たる保険給付の額の改定の措置は、政令で定める。」と規定し、機動的にスライドが行えるよう定めている。

本条の規定は昭和48年改正により初めて設けられたものであり、昭和60年改正までは昭和48年改正法附則の第22条に規定されいわば暫定的な制度であったが、昭和60年改正により恒久的な制度となった。このほか、昭和60年改正で変更された点は、①スライドの指標が年度平均の全国消費者物価指数から年平均のそれに変えられたこと、②スライドの実施月が厚生年金については翌年度の11月、国民年金については翌年度の1月から、両年金とも翌年の4月に変えられたこと、③法律の規定からは明らかではないが、政令によりスライドの対象でなかった加給年金や加算もスライドの対象とされたこと、などである。

この自動物価スライド規定により、昭和48年以降、消費者物価が5%以上上昇した場合にはその上昇率だけ引き上げられてきた。なお、物価が5%以上上昇しなくても、政策的に引き上げられた年もある¹⁰。

以上のように、厚生年金保険法の第2条の2も第34条も「年金たる保険給付」について改定の措置を講ずることを定め、一時金については規定していないことに留意する必要がある。そしてこの点については、昭和60年改正前でも同様であった。

2 本件訴訟の第1審において、Xは次のように主張した。

厚生年金保険法第57条は「障害手当金の額は、基本年金額の100分の150に相当する額とする。」と規定しており、この基本年金額は「厚生年金保険法、船員保険法及び国民年金法による年金の額の改定に関する政令（昭和49年政令第253号。昭和50年政令第190号による改正後のもの）により、

昭和50年8月以降の月分の厚生年金保険法による年金たる保険給付について改定された。そして、Xの障害手当金の受給権発生年月日は昭和51年1月24日であるから、前記政令により改定された基本年金額に基づいて原告に支給されるべき障害手当金の額は83万1,075円となる。しかるに、Yは基本年金額の改定を考慮せず、Xの障害手当金額を54万7,200円と算定したのは違法であり、その取り消しを求める。

これに対しYは、障害手当金の基礎となる基本年金額については物価スライドされないと主張して、Xの請求を棄却するよう求めた。

第1審判決は、「障害手当金は右にいう年金たる保険給付には当たらないから、右政令が当然に障害手当金の算定に適用されるものではない。また、右のような自動的改定措置を障害手当金についても講ずべきか否かは立法政策の問題であるところ、障害手当金について右のような自動的改定措置を講じた法令の規定は存在しない。そうであれば、年金について規定した右政令を、一時金である障害手当金について準用あるいは類推適用すべき根拠もない。」として、Xの請求を棄却した。

控訴審においては、Xは控訴状のみ提出し口頭弁論期日に出頭しなかった。そして、その判決は第1審の判決理由を次のように変えただけで、Xの控訴を棄却した。

「障害手当金は右にいう年金たる保険給付には当たらないから、右政令が当然に障害手当金の算定の基礎となる基本年金額に適用されるものではない。また、障害手当金の算定について、右の自動的改定措置により改定された基本年金額によることとするか否かは立法政策の問題であるが、このような措置を講じた法令の規定はない。」

これに対しXは、基本年金額は昭和49年と50年の政令により物価スライドされており、この基本年金額に基づいて障害手当金も算定されるべきであり、原審は憲法第14条に違反するとして上告した。最高裁判所は、II判旨に引用したとおりXの上告を棄却した。

本件訴訟で問題となっている基本年金額は厚生年金保険法第34条に規定されており、いわゆる物

価スライド政令（本件訴訟においては、前記の昭和50年政令第190号による改正後の昭和49年政令第253号）は、その第1条において「年金たる保険給付」についてはこの基本年金額に物価スライド率を乗じて得た額を基本年金額と読み替えて適用する旨を規定している。したがって、一時金たる障害手当金については、この物価スライド政令が適用されないことは、規定の文言上明白であり、本判決の結論は正当である。

3 本判決はXの違憲の主張を、“障害手当金は「年金たる保険給付」に含まれないと原審が解釈したことが憲法第14条に違反する”といういわば適用違憲と理解して判決を下しているようである。しかし、これとは別の問題として、“自動物価スライド規定を年金だけに適用し一時金には適用しないという立法自体が憲法第14条に違反するかどうか”という法令違憲の問題がある。この問題は、Xが主張したかどうかは本判決上明らかではないが、検討に値する問題であると考えられる。また、一時金も自動物価スライドの対象とするかどうかは、立法論・政策論としても興味ある問題である。

憲法第14条第1項は「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」と規定しているが、この規定は「国に対して絶対的な平等を保障したものではなく、差別すべき合理的な理由なくして差別することを禁止している趣旨と解すべきであるから、事柄の性質に即応して合理的と認められる差別的取扱いをすることは何ら右法条の否定するところではない。」というのが確立した判例となっている（最高裁判所昭和39年5月27日判決、同昭和45年6月10日判決）。

そこで、年金については自動物価スライドの対象にし一時金についてはその対象としないことが、合理的差別に当たるかが問題となる（なお、年金財政再計算における給付水準見直しの際は、年金のみならず一時金についても見直しの対象とされてきた）。

ところで、昭和60年改正前の厚生年金保険法の

障害給付は、その障害程度の重い順に障害年金1級、2級、3級、障害手当金に分かれており、障害手当金だけが一時金である。年金については、障害者の毎月毎月の生活費に充当するものである以上、物価の上昇に伴う年金の実質価値の低下を防ぎ購買力を維持するため、物価スライドが必要不可欠といえる。ところが障害手当金のような一時金については、毎月毎月の生活費に充当するものというよりは、障害者となった当座の出費の増加や収入の減少に対応するものと考えられ、必ずしも自動物価スライドの対象としなくてもそう大きな問題は生じないと考えられる（なぜならば、財政再計算時の給付水準見直しの際には、障害手当金の額の計算の基礎となる標準報酬月額の見直しが行われ、自動物価スライドが適用されないのは最大限5年間にすぎず、5年ごとに賃金スライドが行われるからである）。もちろん一時金についても自動物価スライドの対象とすることが望ましいことはいうまでもないが、むしろこれは立法裁量の範囲内にあると考えられる。したがって、一時金を物価スライドの対象としないとする厚生年金保険法の規定は、憲法第14条には違反しないと考えられる。

昭和61年4月1日に施行された昭和60年改正法は、年金と一時金に対する自動物価スライド規定の適用について、改正前と同様な考えを維持した。しかもこの改正は、国民年金法の障害基礎年金の1級2級よりは障害程度が低い厚生年金保険法の3級の障害厚生年金および障害手当金については、給付水準を引き下げている。この制度改正の背後にある考えを筆者なりに推測してみると、1級2級のように重い障害については給付水準を大きく引き上げるかわり、3級年金や障害手当金という厚生年金保険法にあって国民年金法にはない給付については、制度間の公平を図るため（従前の制度との連続性もあって一挙に廃止はできないものの）、給付水準を引き下げようというものである。したがって、障害手当金について、従来も行っていない自動物価スライドを新制度で行うという選択は、立案者の念頭には全くなかったものと思われる。

注) 公的年金のスライドに関する現状および改善策については、拙稿「公的年金のスライドの在り方について」『季刊 社会保障研究』Vol. 21, No. 3, 昭和60年12月25日、を参照されたい。

(ほり・かつひろ 社会保障研究所調査部長)

編集後記 ○今夏は梅雨明けが例年になく遅く、明けた途端に連日猛暑です。にもめげず幹事役の私としましては、精神のクールさと情熱のホットさを奇妙に調和させながら、この編集後記にペンを走らせているわけです（実はフーフー言いながら）。

○4月26日未明にチェルノブイリ原子力発電所で起きた放射能噴出事故は、世界中の人々に大きな衝撃を与えました。スウェーデンに住む友人のDさんから届いたお便りの一部をご紹介しますと思います。

「……こちらは美しい美しい初夏なのですが、どうもソ連の原発事故がもたらした影が濃く、心から楽しめずにおります。部分的にはかなり強い汚染もあり、長期にわたってこの問題をかかえねばならないようです。お大事に、という挨拶がだんだん空虚になって行くような気がしてなりません。では、

ストックホルム発 5月29日」

○日本列島の梅雨前線の北上が変則をきたしたのも、ひょっとして原発事故による大気圏気流の異変が原因かもしれないとすれば、梅雨明け宣言をミスってしまった気象庁を責める気には、まだとてもなれないわけです。

○「我が輩は人間である。名前（肩書、国籍）はもう無い。自由に垣根（専門領域、国境）を越えて旅する……」というのはひとりごとですが。とにかく「組織の論理」や「大衆の論理」なるものに流されない、素朴な自由人としての研究・社会活動が、若い世代に期待されているように思います。本号の特集“国際平和と社会保障”を是非ご一読ください！

(F. M.)

編集委員長 小山路男 (社会保障研究所長)

編集委員 地主重美 (千葉大学教授)

星野信也 (東京都立大学教授)

都村敦子 (社会保障研究所研究部長)

堀勝洋 (社会保障研究所調査部長)

西三郎 (東京都立大学教授)

三浦文夫 (日本社会事業大学教授)

野口悠紀雄 (一橋大学教授)

宮澤健一 (一橋大学教授)

福武直 (東京大学名誉教授)

安川正彬 (慶応義塾大学教授)

保坂哲哉 (上智大学教授)

編集幹事 曾原利満 (社会保障研究所主任研究員)

三上芙美子 (社会保障研究所研究員)

栃本一三郎 (社会保障研究所研究員)

(五十音順)

季刊

社会保障研究 Vol. 22, No. 2, Autumn 1986

(通巻93号)

昭和61年9月25日 発行

編集・発行所

社 会 保 障 研 究 所

〒107 東京都港区赤坂2丁目19番8号

赤坂2丁目アネックスビル内

電話 (589) 1381

製 作

財団法人 東京大学出版会

〒113 東京都文京区本郷7丁目3番地の1

電話 (811) 8814