

る。しかし、本書全体をつらぬく、経済開発と社会開発の調和という理念は必ずしも納得のゆくものではない。以下、批判をのべておきたい。

まず第1に、現代の地域開発は、ここにのべられた社会開発という改良政策を導入しても、その本質を変えることは困難であり、矛盾の解決にはならないと考える。その理由は、現在の拠点開発方式が後進国開発方式の国内後進地域への無原則な適用だからである。国民経済全体の開発と、一国内のアウトルキーのない狭い地域の開発とは、根本的なちがひがある。産業基盤の整備→重化学工業の誘致→軽工業の発展→農業の改善→財政の強化→生活基盤の改良という波及効果は、国内の特定地域では完結しない。ましてや、高度の独占段階にある日本経済に、生産力の低い後進国開発方式は成立しがたい。たとえば、工場は分散できても、資本の中央集中はつづくであろう。いわば、今日の混乱は、拠点開発方式の結果、おこるべくしておこっているのである。地域開発政策はいまや停止すべきである。小手先の社会開発の導入は、いたずらに開発の幻想を持続させ、ムダと混乱をより大きくさせるものとならないだろうか。

第2は、社会開発概念の混乱である。社会開発について伊藤氏は消極面をとり、社会改良をさしているのにたいし、館氏は、積極面を強調している。また、個々の面ではほとんどの国内行政についての提案がされその中心が不明確である。地域開発にあたっての当面の緊急事は公害防止である。四日市ではすでにスモッグによって死者がでている。理想の新産都市といわれた水島地域でも呼松地区に公害が発生している。これらの地域開発はマスタープランをもち、土地利用計画をもち、自治体が主導権をもって行なったものである。その点では、本書にかかれたような社会開発を行ないうる条件をもちながら、おそるべき公害をもたらしたのである。何故か。このことは、この社会の主役が私企業にあり、自治体はわき役にすぎぬことを証明したといえる。このあたりの深刻な批判が必要でなかったか。この報告書は行政中心となっていて、企業の立地分析とその批判は2次的となっている。しかし、行政のあり方をかえることは2次的なことであって、まず資本蓄積のあり方、工場立地の傾向をなおすことが、当面の地域政策ではないだろうか。

第3に、社会学者と自然科学者のユニークな共同研究であるが、両者が必ずしも統一されていない。技術的対策としてのべられていることと社会的対策との関連が必ずしも明確でない。たとえば、重要な提案である緩衝地帯の設定についても、どの位費用がかかり、一体、誰

がその負担に應ずるのか、地価の値下りの負担などの間接的犠牲の補償はどう考えるのか……というような社会的困難についての問題点が明らかになっていない。このように現実の可能性についての検討がなければ、緩衝地域の構想は、大気汚染防止の教科書の項目を引写したにすぎなくなってしまうであろう。

第4は行財政分析についての異論である。まず現状分析についていえば四日市、倉敷を通ずる最大のなやみは、ヤミ起債問題である。これがどうして、どのように蓄積されたかという説明がほしかった。また開発財政の危機は、公害とならんで、当面の重大な問題である。ここにのべられた提案では不十分である。産業基盤の投資の主体は国、生活基盤のそれは地方自治体というような画期的な事務再配分、国と地方の財政収入関係の根本的な検討がなければ、解決の手がかりはつかめないであろう。もしもこのような根本的な対策を行なわずに、企業性の導入を先行させたならば、公共料金の値上げ、受益者負担の増徴等住民の負担はかえって増大してしまうだろう。全国民生活の改善を社会開発の目的とするならば、福祉行政に企業性を導入するという提案ぐらい矛盾するものはないのではないか。ナショナル・ミニマムの向上からいえば、企業性は消滅し、公共性が第1になるのが、新しい福祉行政のあり方ではないだろうか。

第5は、全体を通じて、広域行政化とくに行政区域の合併が安易に是認されているが、これは地域民主主義の保障と矛盾する。広域化は行政効率の上からも一定の限度があろう。いたずらに面積が大きくなり、人口数がふえると、福祉行政は困難になる。大都市の行政のゆきづまりは、そのことを実証している。また、たとえ、一定規模の人口が行政能率を高めるにしても、あくまで区域の合併は住民の意志にしたがうべきである。これまでの広域行政は、地域開発という大企業の意志が優先したり、中央統制という国の行政が先行しすぎたと思われる。地域開発の成功のかぎは、民主主義にあることを改めて考えるべき段階であろう。

(宮本憲一)

今井一男、佐口卓編

『社会保障の理論と課題』

社会保険法規研究会 昭和40年 372ページ

この書物は末高信博士古稀記念論文集として出版されたものである。社会保険・社会保障の分野における末高博士の功績については、いまさらいうまでもあるまい。本書の編集趣旨については、今井氏の「はしがき」と佐口氏の編集後記に明らかであるが、博士がながく教鞭を

とられた早稲田大学商学部以外の社会保障関係者が論文をもちよって一本としたものである。寄稿者はいずれもこの方面についての学者、実務家であり、その多彩な顔ぶれは博士のパイオニアとしての面目を物語っているといえよう。

この種の論文集というものはややもすると主題や内容が不統一になりがちであるが、問題が社会保障に限定されているため、この書物は現在の代表的な研究者たちの見解を知る意味で有益である。例によって名文大内兵衛教授の巻頭文に始まって、執筆者に名をつらねているのは今井一男、近藤文二、松尾均、高橋武、大河内一男、園乾治、大熊一郎、磯部喜一、鈴木武雄、大内経雄、籠山京、安井二郎、平田富太郎、高田浩運の14氏である。これに「社会保障とわたくし」という末高博士の回顧とアメリカのローリック、ソマーズ夫妻、マイヤーの諸氏の英文論稿およびその抄訳が加わっている。これら執筆者たちの立場や見解は、もとより、統一されてはいない。けれども、それはそれなりに問題の所在を明らかにするに役立つであろう。社会保障はまだ新しい研究分野であり、現実問題の急速な発展に理論研究が追いつけないのが現状だからである。論文のすべての内容について検討するののもどうかと思われるので、以下では筆者なりに興味をもった点について若干のべてみたい。

今井論文「社会保険の上限と下限」は、社会保障の中核をなす社会保険の本質を論じている。社会保障は貧困対策であるが、それは救貧から防貧を目ざして発展してきた。そうして防貧対策の中心をなすのが社会保険であることは、広く一致した見解である。ただ、その結果として、社会保険の意義と役割を過大評価する弊害が生じていると今井氏は指摘される。

すなわち、社会保険が対象としうる保険事故は限られていて、貧困化のすべての原因を包括することはできない。保険事故となしうるものの条件とか、保険給付がある範囲内に集約調整さるべきであることを考えれば、社会保険をいかに拡充強化しても貧困はなくなるまいであろう。社会保険のこのような限界を上限とするならば、下限はその財源となる保険料の性格にかかわる。社会保険あるいは狭く社会保険が国民所得の再分配を行なうのは当然である。この場合、問題となるのは財源の一部または大部分を税によるのか、それとも保険料によるのかということにある。今井氏はいう「税は標準的生計費を控除した残額に対してかけられるが、保険料は標準的生計費の中にふくまれているのであるから、当然免税点以下の人たちにもかけられるわけであって、ただ生活保護

の線以下に及び得ないだけである」(12頁)。しかも税または目的税とはちがって、保険料と給付との間には一定の相関関係が成立している。そこで保険料で収支のバランスをとる保険原則の優位を、氏は強調される。税財源によるべきは生活保護、社会福祉、公衆衛生などであって、社会保険は保険料中心主義の原則を貫くべしというのがその結論である。

今井論文の基調はまた社会保障制度審議会の「総合調整に関する基本方策」(1962年8月)のそれでもある。そうしてこの勧告の有力なメンバーのいまとりであった近藤氏の論文「社会保障と社会保険」が、別の観点から同じような見解を展開されているのも当然であろう。氏は社会保障を経済保障あるいは所得保障として捉え、具体的には社会保険と「国家扶助」に限定すべきことを主張される(26頁)。これに対して、防貧対策たる社会福祉事業がまた別個の領域をもつのは当然である。公衆衛生が狭義の社会保障に属さないのも明白であるが、問題は医療保険にある。氏は医療保険は医療費保障であり、所得保障の範囲に属するものと主張される。医療保険が医療保障であるのか所得保障なのかという問題は、近藤論文の書かれた時期の前後に佐口氏と論争のあったところであり、いまはくわしく立ち入る必要もないであろう。

私自身は社会保険は貧困対策のための合理的技術体系であると考えている。その私保険との相違や特殊性は園論文「社会保険の性格に関する試論」が保険学の立場からくわしく論じているところである。公的扶助は何らかのかたちでのミーンズ・テストあるいは所得調査を前提とし、当事者申請主義を原則としている。これに対して、社会保険の長所は保険料の拠出を条件として、一定の給付が被保険者の当然の権利として事故発生の場合に自動的にあたえられるところにある。このいわばニード・ベースに対するルーティン・ベースの優位は、まさに自明の事柄に属しよう。しかし、だからといって、社会保険には収支均等の保険原則が貫徹しなければならないということにはならないと考えられる。いわでもがななことではあろうが、社会保険と公的扶助が並存しているから、社会保険があるのではない。社会保険がそのようなものとして確立されるためには、保険も扶助も変質し統合されなければならないのである。保険のもつ双務性を忘れて、何でも国庫負担を増額すればよいという主張に反省を求めるのはよい。しかし、だからといって保険原則は絶対的に貫くべきだということにはならないであろう。皆保険・皆年金が保険原則の成立しかたい集団にまで適用範囲を拡大していること、あるいはたとえば最近の労

災保険（その性格については園論文がくわしく分析されている）の一時金の年金化に国庫負担の途が開かれていることなど、現実の諸制度は保険原則のみでは説明できない。また、医療の現物給付主義が所得保障の変種として説明されようとも、医療に対するニードが療養費払制度を単純に許すとは考えられない。保険原則といい所得保障といっても、そう単純な図式では割り切れない問題があることはたしかである。

社会保障は従来から社会政策の一部とされてきた社会保険立法の歴史的産物であるが、その論理的・歴史的必然性はいかにして説明さるべきか。これが松尾論文「社会政策と社会保障の間」の課題である。だが、正直にいうと、このような大きな問題は、マルクス経済学の立場からみても、簡単にはとりあつかいえない。社会政策を社会保障に転化するのには全般的危機であるといっても（50 頁）、あるいはまた経済法則と恐慌法則および階級闘争の段階的把握の必要性が強調されても、それらの原理論を現実には下降せしめるにはなお多くの論証を必要とするであろう。大河内論文が指摘されているように（「社会政策論」と「労働経済論」）、日本の「社会政策」が現実的にも理論的にも、「日本経済そのものの近代化の立ち遅れとその前期的性格の残存」（89 頁）に根差しているとすれば、その土台の上に立って社会保障を問題にする困難さを痛感せざるをえないのである。

高橋論文「社会保障はすぐれて『社会的な』もの」もまた、日本の社会保障の立ち遅れに着目し、国際比較からみて社会保障給付の国民所得に対する比重が日本は低いこと、社会保障の比重を毎年 1% 高めるにも大きな努力が必要であるとする。経済成長に対する「社会的なもの」の立ちおくれを social lag とよぶならば、この社会的ラグをきたさないための基本的問題点がある。ソーシャルなる言葉の意味を ILO や国連の文献のなかで辿って、氏は社会保障が「経済に対する人間主権の確立」という思想的転換をともなったことを指摘する（63 頁）。社会保障は経済成長なくしては不可能であるが、両者を調和せしめることはなお重要である。そうしてそのためには、社会的制度としての労働組合の役割が重要視さるべきであり、経済政策の福祉志向を重視する計画性の樹立が必要である。

高橋論文は氏の「社会保障における賃金の役割」（日本労働協会雑誌 1963 年 6 月）とともに、私自身には興味のある問題提起であった。だがそれにしても、社会保障の経済学的研究とか経済・財政政策との関連については、まだ未開拓の分野が大きすぎると思われる。この点

については、本書ではわずかに大熊論文「社会保障における現金給付と現物給付」があるのみである。これは無差別曲線モデルによる簡単な図解研究であるが、氏がこれによって定額給付の実質所得向上効果を論証されているのは、医療費問題についての氏の見解を基礎付けている意味で注目に値しよう。

医療費問題については磯部論文「社会保険診療報酬についての若干問題」が、診療報酬体系の近代化が必要であり、そのためには医薬分業とともに医療制度の改善が行われねばならないと強調している。また年金については鈴木論文「財政投融资と公的年金積立金」が論じている。重要な指摘は、現行の運用部預託金の利率が年 5 厘の特利を含めて 6 分 5 厘でいどにすぎずこれでは安全有利とはいえぬこと、また自主分離運用論にしても採算上有利なことが必要であるから単純にはすすめられないということである。社会保障の経済効果を問題にするときは、このように制度に密着した研究が不可欠であることを忘れてはならないであろう。

大内論文「身体障害者の雇用対策」や範山論文「老人の生活保障に関する小論」は、いずれも個別研究に属するとはいえ、単なる所得保障では解決しえない問題を指摘して有益である。また安井論文「労働者の自主的福祉活動の存在価値」は労働運動の戦略・戦術的価値の立場からの評価である。

平田論文「オーストラリア社会保障制度に関する研究の一齣」は年金制度を中心とする詳細な研究であり、比較制度論の立場から興味深い。高田論文「わが国の社会保障の現状と課題」は戦後の社会保障の発展を手ぎわよくまとめている。

以上のように、本書では社会保障の理論的および実践的問題があますところなく取りあげられている。私自身の興味から各論文のとりあつかいには精粗の差ができたが、これは客観的価値にかかわるわけではない。全体を通していえるのは、今日の社会保障研究が学問的にはまだ未成熟であることである。社会保障という現実の問題がさきにあって、これに対する各種の学問分野のとりくみかたが混迷しているのが現状である。用語や国際比較にたえうる基礎統計についてさえ、私たちはまだ確実な知識をもっていない。今井氏のいわれるように「いよいよこれからが、学問と理論がわが国の社会保障をリードすべき段階である」ならば、関係の研究者たちの任務は重いといわなければならないであろう。（小山路男）