

社会開発と社会福祉

嶋田啓一郎

I 社会開発という発想

昭和39年11月、佐藤首相が国会における所信表明演説で、「社会開発」を政策の前面に打ち出した事情について、一新聞は次のような挿話を伝えている。「宰相学を学ぶのが旅行の目的。首相は落ち着いたヨーロッパの町のたたずまいの中に、なにか日本とは違うものがあると感じた。ニューヨークの国連本部にきたとき、それが社会開発ということばで説明されることがわかった——首相側近は首相と社会開発との“出会い”をこう説明している」と。

それは、理論的というよりも、むしろ政治的実践の場から用いられ始めたこの「社会開発」という言葉の含蓄するものを、私どもの胸にじかに感得させる適切な表現である。ヨーロッパに旅する人なら、だれしもが体験する均整のとれた社会環境に較べて、わが国では看過し難い社会生活の混乱と不均衡が拡大しつつあるという実感は、政治家としてはことに必要な時代的感觉である。しかしわが国の実状に即応して、社会開発にいかなる内容を与えてゆくべきかは、単に佐藤内閣のみに負わされた政治的課題ではなく、日本社会の将来に期待を寄せる凡ての人々の、真剣に取り組むべき国民的課題であるといわなければならぬ。

ここに「社会開発」(Social Development)と呼ぶものは、例えば最近 UNESCO から出版された *Social Development*, Symposium conducted by R. Aron and B. F. Hoselitz, Paris, 1965. のように、「社会発展」の一般理論を意味するのではなく、「経済的および社会的開発の均衡」(balanced economic and social development) を要求する1960年代の特殊事情に対応する「経済開発」の対概念である。「社会開発」はもともと、国連活動のなか

で形成発展した概念であるが、最初、それは経済開発の段階に入ろうとする後進国について、工業を基幹とする経済開発計画の展開に際して、経済成長の先行条件となる社会的諸条件、例えば教育水準の低位性、封建的な所有関係ならびに人間関係からくる資本蓄積や合理的経営の困難性、あるいは規律ある労働力の基礎を築くための保健衛生状態などの改善・整備が、緊急の事柄であるという考え方に出發するものであった。このような観点から、例えばインドの Community Development 活動にみられるように、「地域社会の経済的、社会的、文化的諸条件を改善し、地域社会を国の生活に統合し、地域社会が国の進歩に十分貢献できるようにするという目的をもって、住民自身の努力が政府当局の努力と結びつけられる過程¹⁾」(国連の Community Development に関する定義)として、社会開発への第一歩が踏み出された。

しかし資本主義経済の高度化した国々では、低開発国とは異った経済的・社会的背景において、社会開発を考慮すべき事態に直面している。W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth, A Non-Communist Manifesto*, London, 1960.²⁾ は、各国の経済成長段階を、(1)伝統的社会、(2)変化要素の拡大する過渡的社会、(3)「飛躍 (Take-off)」過程に在る社会、(4)新生産方法による「成熟期」社会、(5)高度大衆消費時代に達せる社会の5範疇に分類しているが、少くともその第3段階に到達または接近して、寡占経済による社会の不平等化傾向が拡大し、しかも国家権力がある程度まで民主化の可能性を高め、勤労大衆の社会的勢力が相当の発言力を獲得するに至ったような国々では、

1) United Nations, *Public Administration Aspects of Community Development Program*, New York, 1959, p. 2.

2) 木村健康氏等訳『経済成長の諸段階』、昭和36年。

経済開発の急進の蔭にとり残された低位の生活水準、失業、財産および所得の格差拡大、教育機会の不均等、社会環境施設の不備などに対する広汎な福祉対策を要求する声が、「福祉国家」理念のもとに、国家政策として社会計画の樹立を促し、それが低開発国の Community Development とはニュアンスを異にする社会開発、すなわち「経済開発と均衡のとれた社会開発」という概念をうみだしている。

1959 年秋のギリシャ、アテネにおける第 12 回国際社会事業会議は、「社会計画を通して社会の進歩をはかるために」を主題として討議を行ったが、私の参加した「社会計画の組織と管理の諸問題」を扱う第 3 委員会の討議においては、社会計画の基礎となるべき社会開発の概念には、(1)低開発国にみられるような、経済開発の前提条件の整備のための Community Development の段階、(2)経済開発への偏向を修正するために均衡状態を実現せんとする Social Development の段階、さらに(3)高度の社会保障や完全雇用の実現された社会において生じ得る労働意欲の低下に対応して、国民の経済開発への熱意を刺激するために、いっそう質の高い社会的・文化的生活水準を普遍化するための Welfare Development の段階が考慮されるべきであるということが主張された。

II 社会開発の消極面と積極面

社会開発が、後進国における経済開発の発端的な先行条件整備の段階と、先進国における経済開発の一面的進行による社会的弊害の除去のために、事後的に均衡補正しようとする段階、さらに経済開発が福祉目的に従属してその生産性を向上せしめる段階に向うという発想法は、社会開発と経済開発との関係を凝視する者のまなこには興味をそそるものであった。すでにスウェーデンのごとき国では、労働意欲の低下が、いっそう高次の社会開発構想を工夫する必要を感じさせているという見解は、ストックホルム滞在中にひとたびならず聴かされたことではあったが、かの国の社会経済学者 Gunnar Myrdal, *Beyond the Welfare State*, London, 1960. が、福祉国家について、「すべての

西欧諸国での現実には、それを実現するにはほど遠い状態にある³⁾」と述べ、あるいはまた Ernst Michanek, *For and against the Welfare State, Swedish Experiences*, Stockholm, 1963. が、「福祉国家は、現実にはまだ存在しない。スウェーデンはただその途上にあるのみ⁴⁾」と論じているように、スウェーデンの段階においても、福祉国家ははるか彼方の目標であり、そこでも依然として、社会開発の第 2 段階としての経済開発と社会開発との均衡が、社会計画の主要内容となっているように思われる。ただヨーロッパ諸国では、その均衡状態への努力がかなり有効に行われて、佐藤首相をして、その整然たる街のたたずまいに感銘を覚えさせるまでに至っているだけのことである。

西欧先進諸国とわが国社会とのあいだに開かれている社会計画の上での格差を狭めようとして、佐藤首相の発意によってうまれた社会開発懇談会では「社会開発とは、日本国憲法に示されている『健康にして文化的な生活』を国民が営むことのできるように、経済開発と調和のとれた諸施策を積極的に推進することをいう」という政府の定義を基本として、論議が進められている。当面、その意図するところは、経済開発に対する社会開発の立ち遅れを取りもどすという消極的観点を、まず優先的課題として取りあげようとするにある。まだ池田内閣存続の折、ギリシャの国際会議に旅立とうとする私に、厚生省のさる機敏俊英の高官は、「厚生省の基本方針は、池田内閣の所得倍增計画に対する抵抗である」と明言されたが、その勇氣ある態度はいまも快く私の胸中に余韻を残している。社会開発の本質を知る者にとっては、この発言はきわめて自然なことであって、かくべつ奇矯の言とみるには当らない。いわゆる「ひずみの是正」が緊急避くべからざることであるという実感は、今日の急激な産業化・都市化現象のなかで、国民のひとしく経験しつつあることである。

とはいえ、経済開発に見合う社会開発という均衡要求の理論は、単に「ひずみ是正」という消極

3) Gunnar Myrdal, *Beyond the Welfare State*, London, 1960, p. 70.

4) p. 7.

的側面に尽きるものではない。経済開発の進行が国民生活にもたらした種々の有害な衝撃を除去し、全国的規模において教育、保健衛生、住宅、労働福祉、社会保障などに関する社会的サービスを進展せしめることは、とりもなおさず国民の潜在エネルギーを発掘・動員することであり、事後处理的な治療的側面とみえるものも、社会的機能障害を克服して、正常な社会的機能を回復するにつれて、やがて積極的に経済開発の進行を容易ならしめる建設的要素へと質的転換を生ずるにいたる。したがって、社会開発の指導原理は、その発端において、ゼロ線以下に脱落した負数的なものを、まずゼロ線まで復帰せしめようとする消極的外貌を呈しながら、その努力の前途に、つねに正数的で建設的な目標を展望する積極的側面を内包しているということができる。例えば、経済審議会は昭和38年1月『経済発展における人的能力開発の課題と対策』という答申を提出したが、その取扱う内容は教育水準の向上、体位と健康の改善、労働・生活環境の整備、社会保障の拡充など、いずれも経済発展の陰に立ち遅れた社会開発の早急の立て直しを要求するものであって、それが人的能力を開発し、経済発展の基礎条件となるという理解に立脚している。

このようにみえてくると、社会開発と経済開発とは相互補完的關係に立つものであって、「ひずみ是正」の過程で、いちおう経済開発への対立概念として取扱われた社会開発が、社会開発懇談会中間答申では、単に「ひずみ是正」ということにとどまらず、国民の潜在的能力を引き出し、その能力を発揮させるための諸条件を作り出すという積極的な意義をもつものと考えられ、したがって社会開発は経済開発と矛盾するものではなく、国民の資質の向上と安定した国民生活の保障によって、社会開発は経済開発を促進するものと解せられるようになったことは、社会開発の積極的側面を示す当然の動きであるということができる。

中間答申は、社会開発の今日的課題として、(1)健康増進に関する方策、(2)教育の振興と能力発揮に関する方策、(3)生活の場の改善に関する方策、(4)生産の場の改善に関する方策、(5)社会保障・福

祉対策、(6)消費者保護に関する方策の6分野にわたる具体的提案を示しているが、私どもがここに検討しようとする社会保障・福祉対策について、中間答申が、これまで事後处理的に後向きにとりあげる態度を排して、「社会・経済の変動に必ず前向きの意義をもつもの」と規定し、「健康で文化的な生活を国民のすべてにゆきわたらせるという社会開発の基本的目標を実現するためには、もっとも基礎的な政策手段の一つである」という取組み方を示しているのは、いま社会開発の視点から社会福祉の発展方向を取扱おうとする私どもにとって、とりわけ関心の深いことである。

III 包括的概念としての社会福祉

社会開発の視点から、社会福祉の在り方を問うとするに当たって、まず触れておきたいのは、「社会福祉」の概念規定である。

『社会保障制度に関する勧告』(昭和25年10月)が、社会保障制度の構成要素として、社会保険、国家扶助、公衆衛生および社会福祉の4部門を挙げて以来、「社会福祉」は社会保障制度の一環と解される傾向が一般化しているけれども、それはわが国厚生官僚の行政的概念として用い慣らわされたわが国の特殊事情によるものであって、国際的な論議の場に通用する学術語としては、必ずしも普遍性をもつものということとはできない。

竹中勝男教授の、『社会福祉研究』(昭和25年)が、救護・保護・予防・扶助・保険・保障のごとき形式および内容の凡てを包む目的概念として、「社会福祉」という積極的意味をもつ上位概念を用うべきことを主張せられたとき、社会保障制度審議会勧告の概念規定に馴染む人々は、社会保障制度の一環として位置付けられるべき社会福祉を、かえって保障を包含する上位概念として理解することは、「顛倒的理解」にほかならず、資本制社会における資本運動の法則的理解からみるならば、論理的奇観と称すべきものであるという批判を加えられたのであった。

しかし“Social Welfare”という用語や、それに近い“Social Service”という言葉を使い慣れている英米では、それを社会保険・社会扶助を包含す

ると同時に、ケースワーク、グループワーク、コミュニティ・オーガニゼーションのごとき専門社会事業の諸要素、また児童・老人・身体障害者サービス、産業福祉、住宅サービスなどを包括するものと理解されるのが普通である。イギリスにおける M. Penelope Hall, *Social Services of Modern England*, London, 1952. や最近公刊された James Farndale, *Trends in Social Welfare*, Oxford, 1965. またアメリカの Walter Friedlander, *Introduction to Social Welfare*, New York, 1955. あるいは最近の E. A. Smith, *Social Welfare, Principles and Concepts*, New York, 1965. などの代表的文献は、いずれも社会福祉あるいは社会サービスを広汎な上位概念として取扱っている。

社会開発懇談会中間報告は、「心身障害者、要保護児童、老人など、およそハンディキャップを有する人々に対しては、社会生活への復帰や社会活動への参加を助け、また高度文明社会の一員としての適切な処遇を与えるため、専門的サービスや手厚い保護を加えることが必要である。このような福祉対策は、もともと社会保障制度の一環であり、前述の社会保障の体系的拡充とへいこうして福祉対策もおし進めるべきものである」(中間報告, 55頁)と述べ、「社会福祉」ではなく、「社会保障」を包括的な上位概念として提示している。しかるに、国際的には逆に社会福祉が社会保障をその内に包含する方向に向いつつある。その理解の方が、社会福祉の本質的課題をいっそう発展的に受けとめることができるからである。

社会福祉とは、現今の急激な変化過程にある社会関係において生起する社会的に基本的な人間欲求の不充足、およびそれに伴う諸々の不調整現象を克服あるいは予防し、個別的または集団的に諸個人の社会的機能を強化せんとする公私の活動の総体を意味するものであって、損傷された社会的能力の回復、個人的・社会的資源の確保、および社会的機能障害の予防を課題とするものであるから、それは当然その構成要素として、生活の経済的保障を包含せざるを得ない。イギリス、アメリカで Social Security といえ、社会保険と社会扶助との総合体系に限定するのが常識である。また

社会保障制度審議会勧告に、社会保障制度の一環として挙げられている「社会福祉」は、国家扶助の適用をうけている者、身体障害者、児童、その他援護育成を要する者が、自立してその能力を発揮できるように、必要な生活指導、更生指導、その他の援護育成を行うことをいうものと規定されているが、それはその後ひろく用いられている「社会福祉事業」という局限化した表現をもって示すことが、概念の混乱を避けるために賢明の策であると思う。したがって私がここに社会開発の視点より問題にしようとする「社会福祉」は、社会保障制度や社会福祉事業を内包する広義の概念に属することを、あらかじめ明らかにしておかなければならない。

IV 公的福祉費支出の低位性

社会開発懇談会中間報告は、社会開発の重要な柱として、「広い意味での社会保障を前進させること、生活環境を整備すること、人間資質を高め教育文化を向上させることなど」を挙げているが、その実現を「たんに政策項目として掲げるだけではなく、具体的に、たとえば国民所得の5%程度にすぎない社会保障の規模を、10%を超える西欧先進諸国の水準に追いつかせる努力が生れなくては、社会開発の名に実が伴わないことになる」と述べ、社会開発に対する財政支出の増加を急務としている。

「均衡のとれた開発」を実現するために、国民所得の幾パーセントを社会開発に充当すべきであるのか、また同じ社会開発のなかでも、教育・社会保障・社会福祉事業・住宅などの諸分野にいかん費用配分を行うべきかについては、理論的または数理的分析によって導きだされる量的条件は、いまのところ明確に示されていない。しかし世界諸国で公的福祉費 (Public Welfare Expenditures) として支出されている金額が、国民所得に対して占める比重を検討することは、それぞれの国の福祉対策についての姿勢を、ある程度窺い知るのに役立つであろう。もちろん、それらの国の公的福祉費支出は、各々の国の生産力、人口の圧力、また民主化の程度に応じて事情を異にしているし、さ

らにまた地方自治体や民間活動の量的および質的相違に応じて、国の施策もその間口と奥行とを異にすることを、前提として認めておかねばならない。

表 1 主要国の国民所得と国防費、公的福祉費との比較

国別	年度	国民所得	国防費	公的福祉費		国防費および公的福祉費	
				金額	対国民所得比	対国民所得比	対歳出予算比
アメリカ	1960	億ドル 4,175	456	95	2.28%	13.20%	71.37%
	1961	4,302	460	98	2.28%	12.97%	69.40%
イギリス	1959	億ポンド 191.36	14.68	13.68	7.15%	14.82%	47.34%
	1960	202.54	15.04	18.32	9.05%	16.47%	52.70%
スウェーデン	1959	百万クローネ 53,340	2,748	5,125	9.61%	14.76%	52.66%
	1960	56,700	3,053	5,507	9.71%	15.09%	52.23%
西ドイツ	1959	億マルク 1,922	88.2	134.6	7.00%	11.59%	65.24%
	1960	2,147	94.0	142.2	6.62%	11.00%	62.70%
イタリア	1959	億リラ 143,380	5,490	4,530	3.26%	6.99%	28.70%
	1960	155,940	5,510	4,666	2.99%	6.52%	28.28%
ソ連	1959	億ルーブル 1,330	96.1	137.7	10.36%	17.58%	33.04%
	1960	1,440	96.1	145.6	10.11%	16.78%	32.27%
日本	昭和38年度	億円 166,500	2,425	5,273	3.17%	4.62%	27.01%

(備考) (1) 資料……『国連統計年鑑』その他。

(2) ソ連の国民所得は物的純生産とする(サービス生産額を除き間接税を含む)。

この比較表で特に注目されることは、(1)経済成長率の高きを誇るわが国の公的福祉費支出が、国際的水準に較べて不釣合に低い割合を示していること、(2)等しく敗戦の苦杯をなめた西ドイツが、比較的の高い公的福祉費支出を行っていることが、わが国とは対照的に感じられること、(3)民主化の高度に発達しているヨーロッパ諸国では、一般に公的福祉費支出が活発であること、(4)公的福祉の発展は必ずしも富裕先進国の共通現象とはいえず、資本制経済がアメリカのごとくに一定の段階まで進むと、かえって公的福祉への財政投入比率が減少する傾向があること、(5)ソ連のごとき社会主義国では、工業化水準は未だ欧米諸国に立ち遅れ、しかも軍事費負担の重圧に辛苦していながら、生活福祉への社会的責任を果たす努力においては、群を抜いていることなどである。

いずれの国でも、資本制経済の発展につれて、政府の経済的役割は増大し、政府支出の国民所得中に占める比重は漸増する傾向にある。その場合、わが国のように、公的支出が民間投資に較べて立ち遅れの状態にあるところでは、資本蓄積・公共投資・教育・社会保障等への財政配分は、おのずから経済効果の厳密な検討を要求することとなるざるを得ない。財政には、経済成長の促進機能、所得の平均化機能、景気循環の安定化機能が含まれているが、戦後の国際競争環境のなかで、経済発展の基盤を築こうとすれば、経済成長の促進機能を重要視するのは、きわめて自然の動きである。社会保障のように、低所得層向けの移転所得による消費増加を図って、産業的能率の向上を期待することが得策であるのか、あるいはまた設備投資の充実や技術水準の引上げによって、国民所得を増大することが急務であるのかという問いは、ただ二律背反的なものとして、いずれか一方を選択することを許さぬ政治の根本的姿勢の問題である。

しかし経済効果を財政支出の基準として重視する経済学的視点からは、社会保障的消費と政府投資との効果比較は、つねに第一義的な関心をそそることであろう。「近代理論の説くところの特色は、消費増加も加速度原理によってやがては投資をよび起し、投資増加は乗数効果によって所得増加を通じて消費を増加させるから、『消費も投資も』ともに並んで増大しうることを説くところにある。しかし投資のおよぼす乗数効果に比べると、消費増加の加速度効果はやや劣るものと考えられる。⁵⁾」ここにこそ、経済成長政策において公的福祉費支出の軽視される理由が存するのである。

V 社会開発と社会的勢力関係

資本蓄積優先の原理の支配するわが国社会で、為政者の関心が資本家的利害に拘束されている場合には、かれらの同意し得るような公的福祉費支出の妥当性の論理が提供されなければ、厚生福祉費の増額される可能性はうまれてこない。

社会政策理論の教えているように、社会保障を

5) 高橋長太郎『社会保障と所得再分配』、山中篤太郎編『社会保障の経験理論』、昭和31年、82頁。

実現する動因は、資本蓄積を中心とする資本運動の法則と、これと拮抗する社会的勢力との二つの異質的な力である。労働力の磨滅、大衆の購買力の欠乏、これに対応する国民大衆の社会的不満の激化を、必然的なものとする資本蓄積過程は、また自己存立への必然的要求から、労働力の保全、購買力の培養、産業平和の維持のために、社会保障の制度的確立に向わざるを得ない。ここに導きだされる社会保障は、その現象形態としては、労働者というような人格的要素に向けられているように見えるが、その真実の狙いは、労働者の担う労働力そのものを対象としているのである。今日の産業における人事管理は、「人間工学」(Human Engineering)という表現にも端的に示されているように、経営的協働に参加する人力から、最高の生産能率を引き出すことを基本目的とするものであって、労働者保護政策が近代的労働科学の研究結果として、いかに人格的要素を重視するとしても、それは労働の機械化過程そのものを克服せんとするものではなく、あくまで労働過程の機械的精錬化を意図するものに過ぎない。

これに対して、社会のなかにある労働者、農民あるいは国民は、みずからを単に生産要素として機械化されることに甘んずることはできない。これらの「者」や「民」は、社会的生命に生きる具体的生活者として、生存権・人格権要求に基き、単なる労働力としてではなく、人格的主体性の立場から、人間として処遇されることを不断の念願としているのである。産業を支配する経営目的に対して、生活者としてのこの社会目的の質的相違が、労働組合や地域社会の生活連帯性を中心として、次第に社会的勢力を形成させ、その人格的要素を根底とする生活擁護の動機から、福祉保障の要求を突きつけることとなるのである。

一見ただ一つの社会保障制度が存するに過ぎないが、それは資本蓄積を中心とする資本の運動法則の作用と、それに抵抗する社会的勢力との、二つの異質的な力の拮抗と妥協の産物であって、その各々の側のその時その時の実質的な力の程度に応じて、その妥協の形態は種々の姿をとることになるのである。すなわち民主化の度合に従って、

ある時は資本の側の利害が決定的な支配力をもち、ある時は社会的勢力が資本支配を牽制する影響力を増大させるのである。

社会開発において、社会福祉的意図が積極的に表面化してくるのは、主として社会的勢力の発現の結果である。社会構造の民主化の促進されないところでは、いかに経済開発に対する社会開発の均衡が問題にされとしても、その実質は消極的な事後処理的対策の域を超えることはできない。社会保険の長期積立金を投資財源として活用したり、ケインズ的な有効需要の育成のための社会保障を充実しようとする資本蓄積本位のアプローチでは、たとえ資本の側から進んで厚生福祉費の支出を肯定する態度が示されるにしても、それは国民みずからの抱く生活構造そのものの擁護と向上への意欲とは質的に異なる次元に立つものといわなければならない。

国民的立場からの社会開発へのアプローチは、経済開発によって促進された産業化や都市化現象の急展開に処して、社会関係における労働者・農民その他の国民の日常生活のもろもろの不調整を克服して、その社会的機能を昂めようとする福祉的観点に出発している。生活構造をその国その時代の富の分量に相応して、最大限に高めようとする各個人の願望の総量は、結集されて一つの社会的勢力を形成するが、この社会的勢力が社会開発や社会保障に対して期待する福祉要求は、資本蓄積本位の立場とはおのずからその範囲を異にする。一般国民は、「拡大再生産機構に貢献するかぎりにおける福祉水準の向上」というような考え方には満足することができない。国民は、経済開発・生産性向上が、つねにかねらの生活福祉を目標として進展すること、したがって単なる労働力維持政策ではなく、国民生活全体に対する福祉責任を守り抜くことを切に要求しているのである。そこには、社会下層に沈没する低所得階層の問題があり、もはや労働能力をもたぬ老人層や、本来的に労働陣営から締め出されている重症心身障害者の問題がある。あるいはまた、労働事情の激変にゆさぶられた家庭環境の崩壊現象に対して、留守家庭児童を保護し、働く婦人を守るための処置

が、緊急に必要となっている。産業構造の変化によって人口移動が進みつつあるが、若年労働者を受け入れるに足る環境が、どれだけ整備されているというのであろうか。非行化現象、住宅問題、公害問題等々、見わたすかぎり問題続出の騒然たる社会環境のなかで、こともなげに、資本蓄積政策が社会開発に鉄のワクをはめようとするのを、黙過してもよいのであろうか。資本の側で労働力保全への必要が、社会開発を避け難いものとしているのにも劣らず、大衆は社会開発によって生活福祉要求の満されることを要望しているのである。

国家とは総資本の代弁者の謂であるというのが、わが国学界の常識である。たしかにこの批判的分析は、資本主義体制における政治の真相に透徹する洞察をふくむ。しかし、いかにわが国の権力関係が資本制社会の運動法則に貫かれているとしても、社会的勢力の芽生えは、公権力のなかに次第に位置を占めつつあることを見落すわけにはゆかぬ。政治のこの物理学的法則を知る人は、だれしも敗北主義に甘んずることを潔しとしないであろう。資本効率優先原理に対抗して、「者」や「民」の社会的勢力が、社会福祉的領域における自己防衛に結集されるとき、社会開発は住民福祉への積極面を示すことになるのである。

以上のように社会開発の日本の環境を分析する者として、社会開発の推進のために、われらは社会福祉にいかなる期待を寄せ得るのであろうか。

VI 社会保障の財務統制原理の修正

経済開発と社会開発とが均衡を失した部分の解決から、まず手がけなければならぬとすれば、今日、わが国で人間的能力の開発と、それにふさわしい社会的諸条件の整備向上に、その先行条件となるものは、社会的最低生活を経済的に確保する社会保障の充実である。

社会保障の中心となる社会保険の支払資源の準備に当っては、疾病・負傷・分娩など短期計算をもって足りるものは、1計算期間毎に収支を適合せしめる「配分原則」をとり、各種の年金のように長期計算を必要とするものには、後年の高危険に対して予め準備し、長期間にわたって収支を適

合せしめる「資本化原則」を採用するのが、普通の方法であるが、ここで特に検討しておきたいのは、高度経済成長の経済的環境では、年金のように従来資本化原則をもって考えられてきた部分についても、財務統制原理上の修正を考慮すべき段階に到達しているということである。

改めていうまでもなく、老年・廃疾・死亡のように、年齢の進むにつれて累進する危険を対象とする場合には、資本化原則の採用が必要である。

1計算期間内の保険金支払を要する資金を、その期間における釀出の一部を蓄積した財産およびその利子のうち、当該期間に割当てられた部分などの合計をもって準備調達する方法は、個々の契約に対して、それぞれ別個に必要なだけ財源を準備することになるから、保険金支払を確実に保証し得る長所をもっている。それは社会資本の欠乏を感じる国々で、社会保険を確立しようとする場合に、避けることのできない途である。しかも保険の金融的機能を活用してその積立基金を、住宅設備、療養設備など社会保険目的にふさわしい厚生施設に、長期投資することができる長所をも合せて持っている。

しかしながら、最低生活の保障を課題とする年金が、資本化原則に基く長期の積立方式をもって財源調達を行うことには、社会保障効率を阻害する根本的欠陥の存することは、国民年金制度の創設に際しても論議の的となったことである。

年金加入が強制加入制をとり、一定数の被保険者をつねに確保し得るとともに、各種社会保険の総合による統一的財務制度を確立することができて、保険料平均化を実現し得ることとなれば、配分原則に基く賦課方式をとることが、次第に容易となってくる。国民年金の場合に、配分原則優位化の方向を肯定するまでには至り得なかったのは、経済変動に際して、国民に負担能力の乏しい年度に、かえってその需要は膨脹する傾向があること、賦課式によれば年金額は低額たらざるを得ぬこと、また人口構成が急激に老齢化しつつあるわが国では、将来の需要増に備えて、積立方式の比重を尊重せざるを得なかったことによるものであって、それはそれで首肯し得るものをもっている。

それにもかかわらず、社会保険における配分原則を次第に重視するに至るべき理由が、いくつか考えられる。第1に経済成長率は、例えば社会保険制度審議会『国民年金制度に関する答申』（昭和33年）では、「およそ年率2パーセントに抑えるのが、まず無難なところと認められる」（答申12頁）と述べられているけれども、わが国では明治以降、今次大戦までの成長率は大体4%であって、まして成長率の上昇が一般的傾向となった戦後の経済界において、たとえ成長率の長期的変動を考慮に入れるとしても、2%というのは、いかにも低位に過ぎるものであるといわなければならぬ。特にまた経済開発への遅れをとりもどし、均衡のとれた社会開発を実現しようとする積極的姿勢のなかで、社会保障を改善しようとするのであるから、財務統制原理の根本的修正を加える用意をもたず、ただ年毎の国庫支出の若干の増額を考慮するだけでは、社会開発は空転せざるを得ない。

積立方式に賦課方式を噛み合わせる度合を次第に高くし、配分原則優位化の実現に向けて努力することは、社会開発時代を背景として社会保障を取扱う場合の正攻法であると言わなければならぬ。答申は「賦課方式を中心とする国々においても、最近では積立方式の比重を重くみるものがふえつつある」（12頁）と主張するが、それは定額部分が相当に充実して、しかもいっそう高度の生活保障を実現しようとする意欲から、報酬比例制部分を上積みしようという積極的機運からうまれつつある現象である。わが国のように基礎的給付の絶対額の僅少であるところでは、年金に賦課式の導入強化を計る態度が必要である。

ここに一言しておきたいのは、社会開発の研究の進むにつれて、特に強い問題意識をもって論議されるに至った、国民生活の地域差の問題である⁶⁾。1人当たり県民所得に1例を求めても、その所得指数は東京都の179.4に対して、全国最低の鹿児島県ではわずかに67.1に過ぎない⁷⁾。この

所得格差を埋めるための努力は、政府の「高度成長のなかで各地域の均衡ある発展を図っていくにはどうしたらいいか」という諮問に対する「地域経済問題調査会」の答申のなかで、地域開発政策の再検討の形で示されている。かつて学識経験者の構成する総合政策研究会(座長は有沢広巳氏)が、地域開発計画を作る場合には、少い資本で多くの所得を得ようとする投資効果に重点を置くべきことを提言したのとは対照的に、この調査会答申が、地域開発の基本的方向として、開発政策の目的を文化、教育のごとき非貨幣的な福祉を含む地域住民の福祉の向上ににおいているのは、きわめて印象的である。

地域格差の問題は、県民1人当たりの所得のほかには、消費支出指数、生活環境指数、生活革新指数などの格差を考慮に入れなければならないが、社会開発的感覚を背景とする社会保障においては、単に従来のごとく富者と貧者との所得の再分配や、就労期と失業期、健康時と疾病期、稼働期と老年期の所得の時間的再分配を図るのみではなく、ここに問題とする所得の地域的不均衡に対して、なんらかの社会保障給付の加給方法をもって、各地域の実質的生活水準の平均化に貢献するような処置を考究する必要があるであろう。国民生活構造の地域的格差解消は、地域経済開発だけでは実現されず、社会保障による地域間の所得再分配を合せ考慮しなければならない。

VII 医療保障の改革

国民の生存権を保障し、生活福祉の根本を養うものとして、医療制度は社会開発に正しい地位を占めなければならぬ。わが国医療制度の本質的欠陥は医療のように人間生命の存続を可能ならしめる基本的条件に属し、有効需要の有無にかかわらず、必須の供給にまず絶対的需要の性格を帯びた非弾力的需要を、資本主義市場経済の利潤追求を中心とする経済的合理性に従わしめて、解決しようとする安易な態度のなかにある。

医療においては、社会の全成員が義務教育と同じように、自由競争原理に係わりなく、他の欲望充足に優先して、現存資料に応じて提供される権

6) 国民生活研究所『国民生活の地域差の現状に関する研究』、1965年、参照。

7) 国民生活研究所『国民生活の構造分析』、昭和38年、42頁以下。

利をもつものである。それは古典派経済理論の主張したような、価格機構が競争均衡の定理のもとで、需要者個々人の欲望にマッチした資源配分をもたらせ得る産業部門ではない。医学は、生命の保存という絶対的需要の充足のため、その経済的合理性の欠如に対応する「国民扶養の原理」を認め、需給を社会的に調整する意識的社会計画に属すべき部門である。それを、全国民を参加せしめる医療制度をつくりながら、点数単価方式の報酬支払制度をもって、まだ自由開業医的医療機構を温存したままで運営しようというのであるから、ブレーキのない自動車のように、歯止めのない支払機構をうみだすことになる。しかも医業者側では、高度化する近代的医療技術を受けとめるための教育習得、開業設備および医療消耗品の補充について、全て自己の危険負担において営業しなければならないのであるから、ひたすら点数単価の引上げ要求をもって対抗せざるを得ない。わが国における医療問題は、主として点数単価をめぐる医師と保険者、また厚生官僚の争いとして展開され、かんじんの国民みずからを疎外した救いのない「コップのなかの嵐」が吹き荒れているに過ぎない。

端的に言って、点数単価方式は、医師をして世に病患の少しも多からんことを望ませ、また少しでも多くの処置を加えることを利益と感ぜしめる仕組みである。この医療経済上の利害関係が、診療行為の方向を決定し、医師報酬の支払方式が、治療指針や使用基準による診療過程への介入を必要ならしめ、医療技術の水準を制約する結果に導くのである。保険の仕組みで、当座の治療費支払の比較的に軽くて済む患者側としては、なるべく手の込んだ処置や潤沢な薬剤投与によって、いっそう多くの満足感を覚えているのであるから、点数単価方式は、機構的必然として医療費増加を招くというも過言ではあるまい。

医療制度には、自由開業医方式、社会保険方式、保健サービス方式、および国営方式の四つのタイプが考えられるが、私は医療社会化の方向として、わが国医療制度が、イギリスで実施されてきたような保健サービス方式の実現のために、制度の根

本的改革への努力を始めるべきであると主張する⁸⁾。

保健サービス方式は、国が必要にして十分な医療を、全国民に無料提供する建て前をとっている。医療機関を家庭医と専門医に分け、病院医療を担当する専門医は俸給制度によるが、家庭医は登録制によりその診療を受け得る人数を定め、その数に比例して一定の人頭割給与を受けるので、個々の医療行為に対する出来高払いの報酬を受けることはない。この制度の特色は、点数単価方式により多病長期を有利とする日本的制度とは対蹠的に、登録者の罹病率や有病日数が少ければ少いほど、医師にとって有利となることにあるのであるから、医師はおのずから早期診療と予防活動に熱意を寄せ、住民の日常健康に関心をもち、「医療社会化」の本分とする予防と治療との一体化が可能となるのである。

社会開発に係って、私がここで特にこのような医療制度改革の必要を説くのは、保健サービス方式を採用ことによって、医療が地域社会の保健活動といっそう積極的に結びつき得ることを重視するからである。従来の保健所活動は、地域の公衆衛生の改善、ひいては地域福祉の基礎づくりに重要な役割を果たしてきたけれども、地域の医療機関との協力活動においては、欠くるものをもっていった。地域社会が激変する社会環境のなかで、住民の健康管理を全うするためには、家庭医と保健所と福祉センター的機関とが協力することによって、地域住民の全人 (the whole human being) 的に取扱うことを必要としている。

医師が単に個々の患者の疾患を取扱うだけでは、健康管理にはならない。人間行動が、過去の生育歴におけるパーソナリティの形成過程と、現在の諸要因との互いに関わり合う状況においてのみ、正しく理解されるのと同じように、人間の健康もまた、過去の生活歴と現在の生活環境との統一のもとで、もっともよく維持することができる。通りがかりの見知らぬ人への一回的診療によって、最良の治療が行われるのではなく、個人の継続的

8) 拙稿「医療制度改革の方向」、額田・西村編『日本の医療問題』、昭和40年、266頁以下参照。

な健康管理のなかで、もっとも適切な治療方法が見出されるのである。各人は、役場に戸籍をもっているのと同じように、各人の健康管理に責任をもつ医療機関に、その誕生の日からの健康歴に関するケース・レコードをもつべきである。将来の医療は、必要に応じて、すでにイギリスで始められているように、家庭医と心理学者とソーシャル・ワーカーとのチームワークを組んでゆくことになるであろう。このように個々人の日常の健康管理と深く結ばれた医療は、保健サービス方式に依る家庭医制度によって、もっとも機能的に遂行され得る分野である。しかしてより高度の診療を要する患者のみが、家庭医の紹介を通じて、地域病院の専門医の治療を受けることにすれば、病院は機能的分化によっていっそう技術性を高度化し、医療設備の重複の無駄も省かれることになるであろう。

家庭医の医療設備の合理化と、その段階での技術の相互協力を計るために、公費援助のもとで、グループ・プラクティス診療所を開設することも、当然考えられなければならない。それと保健所とが密接に結ばれるならば、地域保健活動本来の予防的機能は一段と進展し、社会開発のもっとも基礎的な骨組みが築かれることになるのである。保健と治療の地域社会的整備を抜きにして、社会開発の推進を考えることは、住民福祉の本流を行くものとは言えない。

VIII 地域社会開発と社協活動

経済開発の急進によって、地域社会は激しい変容を余儀なくされる。経済開発は、必ずしも地域社会の生活環境の改善に貢献するものとはならない。所得増進、人口流動化による物質的發展や社会構造の刷新は、地域社会に近代化への足がかりを与えるけれども、経済、特に工業の急速に発展するところでは、人口集中による過密住居、地域社会内および全国的な生活水準の格差拡大、公害事件に如実に示されている生活環境の悪化、そこに醸し出される人間関係の分離・崩壊現象などは、地域社会の再開発への緊迫感をもたらさずにはおかぬ。

産業化や都市化現象の深刻な影響の結果として、人々は個人主義的傾向に追いやられ、地域の生活環境——住宅、交通、上下水道、清掃施設、公害防除、医療施設、さらに教育・文化・レクリエーション施設、福祉施設などによって、心身の生活実質を左右されながら、しかも生活関心を自己の家庭に局限して、地域の社会連帶的結合の意義を見失うに至っている。封建的権威社会における上下の威圧・威服関係を中心に、地域の結合関係が形成されたわが国の社会的伝統は、社会生活構造そのものの内側から湧きおこる住民のコミュニティ意識を去勢せずにはおかなかった。久しく家と国家とのあいだに、その媒介者となるべきコミュニティを忘れてきた日本社会では、経済開発による大規模の社会変化は、金銭による利害中心に、人間関係を脆くも切り離し、地域社会への共属感情を喪失せしめている。そこでは、人々は自己のパーソナリティ形成の母胎となるべきコミュニティへの主体的選択による参加意欲を失い、むしろ孤独なる群衆の一員として、小市民的無力感に安住する。共通の経験、伝統、行動基準をもたぬ新興都市において、この所属感の喪失は特に著しい。ここで早急に必要なのは、地域社会の再開発ではなく、地域社会創造そのものである。

地方自治意識の後退は、いまやわが国の普遍的現象となりつつある⁹⁾。この一般的傾向に対抗して、住民意識の確立を期するためには、社会福祉協議会の地域組織化活動の再編成を中核とする総合的な社会計画の推進が不可欠である。社協の現在の実態を知る人なら「社協何するものぞ」の感慨を抱くに違いない。わが国社会のように、地域住民の自主的参加の未開拓なところでは、行政の側からの呼び水が注がれなければ、民間に隠れている自主的活動力の地下水は汲み上げることができない。聰明なる政治とは、国および地方の行政が意識的に働いて、民間にひろく埋藏されている人的・財的資源を最大限に活用し得る状態をつくり出すことを意味する。官僚主義的な中央集権をもっては、国民のエネルギー発揮に向ってわずか

9) 国民生活研究所『地域開発と地域生活の保全および向上に関する研究』、昭和40年、参照。

に「半分の政治」を行い得るに過ぎない。

経済開発の効果とともに、その弊害を直接身に受けているのは、地域住民である。かれらこそ、福祉ニードの方向をだれよりも適確に実感として体得しているのである。しかし地域住民は、それを科学的な正しさをもって表現する途を知らず、ましてや、それを制度的に実現するソーシャル・アクションの方法を知らない。それらの仕事を受けもつのは、地域住民の生活構造に密着する社協組織であって、社協と国および地方の行政の協力による総合的社会計画の樹立と推進とが、地域社会に活力を与え、社会開発を血の通うものとするのである。

社会福祉のためのコミュニティ・オーガニゼーション理論は、地域社会の福祉ニードと福祉資源とのいっそう進んだ効果的調整を実現しようとするダイナミック・プロセスをめざしているが、コミュニティ・ディベロップメントは、同じ原理に立脚しながら、地域住民の積極的参加、しかしもし可能ならばコミュニティのイニシアティブをもって、地域発展を促進しようとするものであり、その長所は住民参加を特に強調する点にある。しかも地域福祉の開発の全範囲を包括するために、民間団体が行政活動と密接な活動を展開することを特色としている。ギリシャにおける国際社会福祉会議で、国と地方と地域社協との三つのレベルが、社会計画の策定に互いに協力する必要があることを力説されたのは、社会開発時代における住民参加の方法を重視するものとして、きわめて示唆的であった。社協をその任に堪える組織として育成するか否かは、今後の社会開発の質的内容を充実し得るか否かを決定する一つの分岐点となるであろう。

社協の強化に必要な条件を挙げるならば、

- (1) 社協関係者のみならず、国と地方の行政当局者が、社協活動の将来的意義を明確化し、社会計画に参加の態勢を整えること。
- (2) 社協の地域活動に対する民生・児童委員の役割は、新しく見直される必要がある。民生委員が、単なる生活保護協力機関としてではなく、地域福祉増進のための活動家として働き得るよ

うに、体質改善が行われるのであれば、別個に福祉指導員を設置する必要がうまれてくるであろう。民生委員の選任と訓練の方法は、一新されなければならぬ。

- (3) 現在の社協専任職員の数飛躍的に強化し、コミュニティ・オーガナイザーとして、社会開発時代にふさわしい力量を発揮し得るように、専門ワーカーを養成すること。
- (4) 社協の体質改善を進める過程で共同募金との一体化を断行し、民間資金がひたすら民間社会福祉ほんらいの創造的・開拓的活動や、地域組織化活動に活用されるために、資金配分の優先順位を決定する高度の委員会を組織しなければならぬ。
- (5) 社会開発の地域的展開の先頭に立つものとして、社協活動に対する国と地方の行政機関の抱くイメージは、根本的に改められなければならぬ。その培養者としての行政当局の責任と節度とは重要である。公的福祉費の支出が、ただちに官僚支配に繋がるという通念を破る為政者にして、初めて地域開発を国民のものたらしめ得ることを忘れてはならぬ。
- (6) 民間の社会福祉寄付金に対する免税措置は、地域福祉の推進に格別の意義をもつ。地域住民の自主的参加を骨髄とする民間社会事業が、免税措置を導火線として一段と強固な自主財源をもち得るならば、税収入の補助金化によって実現するよりも、いっそう多くの福祉活動が、地域に展開される可能性をもつことを、だれよりもまず大蔵当局に理解して貰いたいものである。社会開発の国策は、わが国の税制に一つの転機をもたせなければならぬ。

IX お わ り に

社会開発と社会福祉との関係については、わが国でもすでに多くの識者たちによって、種々の提言が行われてきた。私はここに、それとはいささか異なる視点から、社会開発の進展に貢献すべき福祉政策の在り方を説いてきたけれども、人々はその実行に当たっては、その多くの困難のゆえにためらいを感じるに違いない。しかし私はここで、

『ビバリッジ報告書』が最終の頁に、「この報告書の社会保障プランは、この極度の危機に際しても、イギリス人は勇気と信念と国民的伝統とを欠くものではなく、社会保障と、保障の抛って立つ諸国民の正義の勝利とをともに達成するために、己が役割を果す物質的および精神的な力をもつことを確信する者によって提案されているのである。」と記したことを思い出す¹⁰⁾。「社会開発」

という時代の合言葉が、単なる選挙スローガンとして、むなしく虚空に消え去ってゆくのではなく、日本人の元気を養う止むに止まれぬ実践行動となるために、私たちは今日まず何を為さなければならぬのであろうか。

10) The Beveridge Report, *Social Insurance and Allied Services*, 1942, p.172.

— 研 究 所 だ よ り —

The International Social Security Association (略称 ISSA) の文献サービスは、社会保障の研究を志す人々にとって、きわめて有益である。

ISSA は 1927 年ブラッセルにつくられた International Social Insurance Conference (CIMAS) の後身として、1947 年に設立された。この組織は世界の社会保障を充実・発展させるための協力機関であり、約 90 ヶ国から 219 の会員と 45 の協力会員を擁している。ISSA の主な仕事は、国際会議、セミナー、情報の交換、社会保障についての調査、研究、文献の刊行と配布、社会保障分野のその他の国際団体との協力などである。

刊行物の主なものは、*Bulletin of the International Social Security* (月刊)、*International Review on Actuarial and Statistical Problem of Social Security* (年刊)、*The World Bibliography of Social Security* (季刊)、*The Documentation Series* などが定期的に刊行されている。このほか不定期に社会保障に関する報告書なども刊行されている。

本研究所は、昨年以來、ISSA の依頼により、わが国の社会保障関係の著作、論文のいくつかについての紹介を行い、この文献サービスに協力している。わが国の社会保障に関する文献といっても専門誌のほか、非常に多くの刊行物に掲載されている。このためすべてのものを網羅的に検討することは至難なことでもあり、このためにすぐれた論文の紹介がもれることが懸念される。とくに各大学、研究所などの紀要、論文集などすべて入手できない現状にある。このため読者の方々のおまとめになった論文・資料などお知らせいただければ幸いです、ぜひともご協力をお願いしたいと思っている。