

社会保障における計画的視点

山 田 雄 三

司会(武藤) ただいまから午前の部のシンポジウムを開く。順序はお手もとにあるプログラムにしたがって進めていく。最初にレポーターの山田先生にご報告をいただきたい。

山田 報告に先立って、二点ばかりおことわりをしておきたい。一つは、私が報告者となることについては、はじめは躊躇して他の適当な報告者を捜したのである。適任者は大勢いるのであるが、例の大学紛争の最中のため、なかなか引き受けしてもらえないのではないかとも思い、また引き受けられても途中でどんな変更が起きるかも知れないと思い、図々しく私がレポーターになったわけである。ご了承を願いたい。

もう一つおことわりしたいのは、きょう申し上げる「社会保障における計画的視点」というのは、きわめて抽象的、一般的な話をするので、あまり具体的な問題に立ち入らないということである。とくに社会保障に関して具体的な計画を示すのではないことをご了承願いたい。私の趣旨は、社会保障の問題についての基本的な考え方というものを、私なりに申し上げてご批判を願いたいのである。あとで述べるように、私は社会保障について長期計画を立てることが今日必要であると思っている。これまで経済審議会などでやった経済計画のなかで社会保障計画もとりあげられていないではないが、まだ本格的には行われていないと私は思っている。社会保障の諸部門・諸制度において、一定の前提条件のもとに、給付なり財源なりの計数的見通しを与えるような計画をつくるべきである。しかし私はここでは、その前の段階で、そもそも計画的に見るということがどういうことかという反省をやっておきたいのである。

さっそく報告にはいるが、配布したレジメのパ

ラグラフを追って申し上げ、ときどき補足をさせていただく。とくに終りの部分は気に入らないところもあるので、説明のしかたを多少変更させていただきたいと思う。(以下、番号は当日配布したレジメの番号に対応する。)

1 ここで私は、社会保障における計画的視点ということの意義なり、その必要なりをお話したいのであるが、その前に、計画的視点でない視点とはどういうものかを説明しておきたいと思う。以下、三つばかりそういう計画的ならざる視点を分けるが、ただそれらの三つの視点は、ときにはいくつか結合して述べられたり、あるいは、あとで私のいう計画的視点ともいろいろからんで述べられているので、私が以下で要約するほどそう単純な考えでないことを、あらかじめ承知していただきたい。話をわかりやすくするために、できるだけ単純な形で、計画的ならざる視点を以下のように三つばかり分けて説明する。

(計画的ならざる視点)

2 その第一は、ここで道德論と仮に名づけるものであるが、これは適当な命名ではないかもしれない。命名はともかく、私がここでいいたいの、たとえば「社会保障は健康で文化的な生活を守るものだ」というような考え方に見られ、これは憲法の文句であって、それ自体は正しいのであるが、そういう説明の背後に、正義とか、ヒューマニズムとかいう、ある道德的理念というものが持ち出されるという点である。正義とか、ヒューマニズムとかいう理念は、それ自体として反対する理由はないが、それは無内容だから反対できないのである。ところが正義とかヒューマニズムと

かを持ち出す人は、いろいろの内容を、それに結びつけており、したがって異った内容がいずれも正義だと主張されるところから、水掛け論になってしまう。道徳論というものは、とかくそういう欠陥をもっているのである。

同じような例として、人びとはよく自然というような言葉を使うが、これもまったく異った内容がいずれも自然だと主張されて、争われる。たとえばルッソーによると、人間というのは裸で生れたのだから、裸になるのが、つまり財産所有のないのが自然であるといい、平等になるのが自然であるというのである。しかしフィジオクラートや古典派などの経済学者になると、必ずしもそうは考えない。財産制度を許して個人が自由に活動するのが自然だという。財産制度も、人間の自然のモチーフとして必要だし、不平等もある場合は自然の配合とも考えられるという。こうしてどちらも自然という言葉を使いながら、内容の違ったものを考え、Aも自然だし、Bも自然だというだけで、それによってなんら解決が導かれない。私はこれを仮に道徳論と名づけるが、それはそういう独断を含んでいるのである。

3 第二に指摘したいのは、これも言葉はあまりよくないかもしれないが、体制論ともいうべきものである。つまり資本主義対社会主義という体制問題を極めて固定的に考えて、たとえば社会保障とは、資本主義の矛盾を引きのばすだけの政策であるというように説くのがそれである。その裏には、社会主義になれば、いっさいそういう矛盾は解消すると考えている。これを仮にここで体制論と呼ぶのであるが、そこでも絶対化が行われ、ときには前の道徳論と結びついて説明される。

私の考えでは、資本主義も社会主義も、ここ100年なり150年なりの間に、かなり内容が変わっている。資本主義対社会主義という区別はあるにしても、それぞれはもっと流動的に考えなければならず、資本主義は計画化をとりいれ、社会主義は自由化をとりいれるようになっている。ところがそれを固定化して、いずれかが正しいと決めちゃうとすると、私のいう体制論の欠点があ

るのである。

4 計画的ならざる視点の第三のものは、ここで専門論と名づけておきたいと思う。これは言葉としては前の二つよりもなお不適當かもしれないが、一応そう呼ぶことにする。社会保障というのは、かくかくの原則に立って行われなければならないというように、決めこむのである。たしかに制度には内在する原則があり、そういう原則を取り扱うのはよいとして、その原則のあるものを絶対的に正しいものと決めこむことが往々に行われやすい。たとえば、社会保障というのは、所得保障であって、それ以外のものではないとか、さらに社会保障といえば、なにかも国が負担するのだというふうに決めこむのである。こういう考え方を、ここで仮に専門論と名づけるが、それは制度というものが実際の運用の過程でいろいろ工夫されていくものだというのを、とかく無視しやすく、せっかく制度をとりあげながら、考察が中途半端で終わってしまって、いろいろな原則が運用の過程で比較吟味されなければならないという思慮を欠いているのである。

5 そこで、以上三つの立場を計画的ならざる視点としたいのであるが、おそらくいま述べたような単純な形で議論をしているものは少ないと思う。しかし、いずれもどこかで思考の硬直化ともいべきものが現れているところに欠点があるのではないかと私はいいたいのである。思考の硬直化にたいしてわれわれは、絶えず経験を積み、工夫を重ねながら、いわば実験的にいろいろ制度の進展なり推移なりを考えることの必要を主張したいのである。

ただ、おことわりしておくが、道徳の問題、体制の問題、原則の問題を持ち出してはいけないというのではない。こういうことを持ち出す場合には、世論の動きとか、民度の発達とか、経済的、社会的な背景というようなものと関連させて、事実の動きとして説明すべきである。また制度についていろいろな原則をあげるとしても、もっと現実的にその意義なり効果なりを論ずべきであり、

要するに絶対化を避けて経験的に取り扱うことが必要だというのが私の考えである。

(計画的視点)

6 そこで、計画的な視点というものはどういうものかということを説明したい。さきにおことわりしたように、ここでは計画的視点についてごく抽象的にその考え方だけを述べ、あまり具体的な問題にはいらないけれども、まず第一に計画的視点として必要なのは、多数諸変数の間の相互関連を究明できるようにするということである。そのためには全関連をつかむフレーム・ワークが必要である。たとえば社会保障という問題を考えるにしても、今日経済計画において行われているように、その背景に国民所得の循環、つまり国民所得の生産、分配、支出の関係とか、さらには国民所得の個人、政府など、勘定体系とかを考えることが必要である。社会保障というと、経済計画の外の問題だと考える向きもあるかもしれない。また国民所得というと、明らかにマネタリーな表現でとらえられている。私はマネタリーだけでいいのだというのではなく、むしろマネタリーを離れるところに社会保障とか社会開発とかいう問題があるのを認めるのであるが、しかもなお私は国民所得の循環というフレーム・ワークにひっかけながら、問題を展開することが計画的視点のために必要だと考える。全体の相互関連を考えるには、国民所得の循環という構想を利用するのが、もっともよいと思う。もちろんそういうフレーム・ワークを考えると、社会保障としてはそのなかだけで考えるのではなく、たとえば振替所得とか、保険料負担とかはフレーム・ワークに直接のつかうが、さらに進んで、社会保障の各部門の給付がどうであるとか、あるいは受給権者がどうなるとかというようなことは別にとりあげていかなければならない。つまり国民所得の循環というフレーム・ワークを出発点として考え、そこから問題を掘り下げればよい。計画的視点というのは、全体関連をどこかで考えるということが必要であり、それがないと、ただ目先だけの局所的なことに囚われ、特定の部門の給付の増額要求ということに

なってしまう恐れがある。その部門の増額が他にどのような影響を及ぼすかという点を考慮するのが計画的視点であり、それは必ず全体の関連を考えるべきなのである。

7 計画的視点の第二として申したいのは、将来の望ましい状態とその実現条件とを究明することが必要だという点である。あるいは目的と手段の関係を考えるということが必要である。計画というのは単なる予測ではないが、あまり予測からはずれた計画では困る。また計画は希望ではなく、やはり実現ということを考えて、その条件なり方法なりを究明するものでなければならない。社会保障の問題でいうと、各部門においてきて、それぞれの将来望ましい状態を考え、それらの数字を算定すべきであり、しかも必ず実現可能を吟味する必要がある。その場合、現行の制度で当然にふえていくであろういわゆる当然増もあるし、さらに現行の制度をかなり変更させて、いろいろな要求を充たしていくという政策増もある。現行制度の変更というときには、変更がはたして可能であるか、あるいはどうしたら可能になるか、を考えねばならず、その意味で計画は単なる希望ではないから、目的、手段の関係を織り込む必要があるのである。そこには幾通りかの代替案が考えられたり、またあるいは一定の幅の中で、取り扱わなければならないこともある。現行の制度変更が極端に求められる場合には、実現は政治的情勢に多分に依存することになり、計画案を作成しても、それをただちに公表できるとは限らないこともある。だから私は実現可能という場合に必ずしも現実妥協だけを考えているのではなく、時にはラディカルな提案も必要であると信じているが、その場合も仮定された条件のもとで計画の実現を検討すべきであり、私はこれについてシャドー・プランニング(かげの計画)という言葉を使いたいのである。たとえば、児童手当という問題は、いま審議会で審議の途中であり、そういう審議会を無視して、すぐに計画案を発表すべきでないことはいうまでもないが、どういう程度の児童手当をどういう方法で実施するかは、計画案として当然用意すべきであ

り、これを私はかげの計画としたいのである。

8 計画的視点として次に申したいのは、計画はある発展方向というものを確定しなければならない、ある状態に達することが望ましいことを見定めなければならないが、それはどういう根拠で主張できるかという問題である。それは政策的判断、あるいは価値判断であり、多分に政治的なものであるといつてよい。ただ価値判断であるけれども、その判断をできるだけ客観化するだけの資料が必要である。判断は主観的であるが、その基礎資料を整備し、対立し易い意見をできるだけまとめることが大切である。最近いろいろそういう点の研究も出ており、私が最後にあげた文献のうち(3)の国連の「社会的資源配置決定の方法」によると、判断の基礎資料として四つのものをあげている。それは社会開発とか社会計画とかを考えているのであるが、第一は国際比較によって健康や教育や住宅などの発達の程度を考えること。第二は世論調査によって住民がなにを要求しているか、つまり住民たちの社会的ニードはなにかを分析すること。それから第三に、背景に横たわる経済的・社会的諸要因との関連を考えることであり、前掲文献での言葉でいうと、「リクエイアメント(必要条件)」を究明することであって、人口、家族構造、産業構造、財政などの背景によってなにが必要かを見定めることである。第四には、きわめて限定された範囲で、いわゆるコスト・ベネフィット・アナリシスというようなものを適用することであるが、それはいろいろのやり方が問題になる場合、どれがどれほどの利益をもたらし、どれほどの費用を要するかを吟味することであり、利益については共通の尺度がなければならず、それはかなり限られた問題についてのみ適用できる。いずれにせよ、以上、四つの方法を適当に組み合わせて判断資料にすべきであり、そのうちなにか一つを決め手にするわけではない。問題が複雑であるので、いくつかのアプローチをいろいろ利用すべきであるというのが前掲書の主張であるが、私もそういうふう考えるべきだと思う。これによってわれわれは発展方向というものをさぐり、計画を立て

るべきなのであるが、そうかといって、そこから一義的に正しい発展方向が結論されるわけではない。ただ、判断資料を吟味することによって、いろいろ意見の対立の幅をちぢめていくということが可能になることは、認めなければならない。

たとえば、今度の新経済社会発展計画の中に、たとえば社会保障問題について保険主義中心とか、あるいは高福祉にともなって高負担が必要だとかいう説明があるが、こういう発展方向を確認するには、以上のようないくつかのアプローチによって、みんなで討議するほかない。そういう知識の交流ということが必要なのである。

いま述べた発展方向については、もちろんいろんな違った意見があり、したがってある発展方向を何びとも承認すべき絶対に正しいものとはいえないし、一つを選んでそれはあくまでハイポセティカルとして考えなければならない。われわれが力点をおくのは、互いに判断資料を検討しようという態度である。この点はもっと詳しく議論をやらねばならない問題であるが、私が最後にかけた文献のうち(1)のカール・マンハイムとか、(2)のミュルダールとかいう人たちの著書から学びとるプランニングという考え方は、そういう点を強調していると私は思っている。

9 これと密接に関連して、計画的視点の最後の問題として私は優先順位(プライオリティー)の決定をどう考えるかという点を取りあげたいと思う。この問題は結局のところ民主的な計画とはなにかという問題になる。たとえば、社会保障といってもいろいろの部門に分かれ、また社会保障以外にも公害とか住宅とか教育など社会開発のいろいろの問題がある。さらに社会計画の問題とならんで経済上の諸問題がある。それらの諸要求について優先の順序を決めるということは計画にとって重要不可欠の問題である。私は前段に発展方向について知識の交流ということ述べたが、優先順位についても私は同じようなことがいえると思う。つまり、われわれが民主的な計画を考えるかぎり、国民相互の知識の交流によって問題を解決するほかないのである。この点はあとでコメント

一からの批判も受けたいと思うが、私はそう考えている。独裁的な場合は非常に簡単だと思う。独裁者が自分の責任で、いわば国民の動向というものを推察し、最後は独裁的に決定していけばいい。しかしわれわれがいま興味をもっているのは、むしろ民主的にやるという方法である。民主的というと、下からの国民の声を聞き、下からの要求を聞いて、それらを調整していかなければならないのである。そこでは利害の調整という問題に当然ぶつかる。ただ実際問題としては、独裁的と民主的と二つが区別されるときも、おそらくそんなにはっきり区別はできない。現実問題としては、独裁的な要素もある程度必要だし、もちろん民主的の要素も必要である。その組合せが国により時代により、いろいろ違っているのである。できるだけ国民の各層の声を聞くというけれども、ある場合には規制したり統制したりすることがなければならない。結局はそのかねあいということになる。ところで優先順位の決定ということについては、前の発展方向の決定という場合と同様、互いに共通の資料を提供し、互いにそれを吟味することが大切だと思う。

さらに国民各層間に力の差がある場合は、できるだけバランス・オヴ・パワーを育成することが必要であって、これは国民各層の自覚にまつことも多いし、国家の介入にまつこともある。しかし、バランス・オヴ・パワーをはかると同時に大切なのは、共通の資料を国民各層が吟味していくという態度であり、これによって世論をまとめていくようにすべきである。社会保障についてのいろいろな部門間の関係やそのやり方などについて、必ず国民各層の利害の対立が現れるが、それらは基礎資料によってある程度防いでいく必要がある。私は前に体制論や原則論を絶対化しては困るということをいったが、体制論や原則論がとかく利害関係とからんで絶対化されるのである。もちろん体制論や原則論は問題になるし、問題にしなければならぬのであって、たとえば比例の原則とか、フラットの原則とか、あるいは普遍の原則とか、選択の原則とか、いろいろな原則は考えられるけれども、大切なことは、そういう原則が国民各層

の利害とからみ合っているということを認識することであり、国民各層はそういう認識について意見を交換し、そこに利害調整の途を見出していくことである。結局のところ、いろんな国で経験をしているところを比較検討し、また日本なら日本の経済的・社会的諸事情を吟味していけば、多分に世論の分裂を防ぐことができると思う。その点では、優先順位の決定も発展方向の決定も同じであって、要するに民主主義というのは知識交流を離れてはないと思う。ただ私は以上のことが簡単にいくとは思わない。とくに複雑な利害対立の現実をまとめて合意に達することは容易ではない。時には強制的に決めることも必要だし、時には一応実行してみることも必要である。前にいったように、民主主義のもとにおいては絶対化は許されず、あくまで仮説的に決定を打ち出さなければならないが、さらにそういう仮説のもとに実験をやるという態度が必要である。計画的ということとは実験的ということでもあると私は思っている。

(実例について)

10 さて以上、きわめて抽象的に、計画的視点ということについて、四つの条件を説明した。最初おことわりしたように、具体的な問題にははならず、考え方だけを述べてきた。最後に日本における社会保障計画の実例を二つばかりとりあげることにする。いまそれを詳しく論ずる余裕はない。いわゆる経済計画なるものはこれまで幾度も行われ、そのつど社会保障問題もとりあげられており、つい最近、新経済社会発展計画の社会保障委員会報告が発表されているので、そういうものを含めて、もっと詳しく吟味すべきだと思うが、今日の私の報告の主題は計画というものの考え方をとりあげることにあるので、実際の計画案は省略したい。いわんや、私自身が計画的数字をはじめ出すにはまったくいたっていないことをおことわりしなければならない。ここでは厚生省の長期計画構想(昭和36年末作成)と国民生活審議会答申(昭和41年)の二つをとりあげ、主要な項目について計画の数字と実績数字との対比を示した。

詳しい説明はやらないが、ここで一つ問題にな

表 1 厚生省長期計画構想 (32年度～45年度)

項 目	計 画	読 み 換 え	実 績
(1)生活保護基準 45年度までの引上げ倍率 年平均増加率 平均賃金対比	266倍 7.8% (物価不変) 0.63 (全製造業)	42年度まで2.13倍 7.8% (物価不変) 0.55 (30人以上製造業)	42年度まで2.86倍 10.9% (物価3.7%を含む) 0.50 (30人以上製造業)
(2)総医療費 国民所得対比 年平均増加率	3.99% → 4.02% (32年度) (45年度) 7.7% (物価不変)	統計改訂3.6% (32年度)	3.6% → 4.7% (32年度) (40年度)
(3)国民年金厚生年金等(略)			
(4)振替所得 国民所得対比 年平均増加率	5.5% → 8.1% (32年度) (45年度) 9.2% (物価不変)	定義変更および統計改訂 4.21% (32年度)	4.21% → 5.39% (32年度) (42年度) 17% (物価3.7%を含む)

表 2 国民生活審議会答申 (38年度～50年度)

項 目	部門別給付費の国民所得対比		部門別給付費年平均増加率	
	38 年 度	50 年 度	計 画 (38～50)	実 績 (31～39)
(1)年 金	0.5	5.4	33.1	21.3
(2)医 療	2.7	3.6	11.9	14.7
(3)公 共 ・ 保 健	0.3	0.8	18.3	17.6
(4)労 働	0.7	0.8	10.2	11.5
(5)生 活 保 護	0.3	1.5	24.6	7.4
(6)社 会 福 祉	1.1	1.1	9.3	16.6
計	5.6	13.2	17.2	10.7

るのは、計画をやる場合に、たとえば国民所得にたいして、振替所得を8%にするとか、あるいは賃金に対して生活保護基準を60%ぐらいにするとかいう比率が示され、表1で見ると、計画がいちじるしく実績を下回っている。つまり、国民所得や賃金が急激に伸びると、いまあげた比率は、分母が大きくなるために低下するのである。ところで、比率の計画が低いとしても、振替所得なり生活保護基準なりの伸び率の計画は必ずしも低いのではない。たとえば生活保護基準の伸び率は、計画では2.66倍であるのに、実績は2.86倍であり、振替所得の伸び率は計画では年9.2%、実績では年(17% - 3.7%) = 13.3%ということが、表1で見られる。つまり、これらの伸び率は高かったが、それよりも国民所得なり賃金なりの伸び率が異常に高かったことを考えなければならない。下段の国民生活審議会答申では、社会保障各部門別の伸びの計画と過去の実績とが対比されているが、そこでは年金や生活保護の計画がかなり強い

ことを示しており、そうなると、はたしてそれが可能かどうか疑問になる。

これに関連して、社会保障の伸びは国民所得とどのような経済成長の伸びに追従するのか、それともオーバーするのか、もしオーバーするというのなら、その可能性や必要性はどこにあるのか、こういう問題が計画する場合に肝要となる。こんどの新計画の社会保障小委員会報告では、「積極的対応」という言葉を使い、経済成長よりもオーバーする伸びを結論しているようであるが、もし経済成長が10%以上の伸び率を持続するとなると、それを上回することは容易でない。小委員会の結論は私も支持したいが、計画としてはその基礎固めが大切であることを、ここで指摘しておきたい。

もう一つ具体的な計画を考える場合の問題として指摘しておきたいのは、前にもふれたように、計画は異なる希望でないということ、もう一度確かめておきたい。文献の(4)にあげた経済審議会総合部会の「基本問題研究会の報告」では、この

ことが詳しく述べられている。たとえば物価の問題について、物価安定を希望的にとり入れることによって、つまり実行可能ということをも十分に考えないで、たんに希望としてとり入れることによって、たとえば経済成長を過小に評価するということが従来行われたが、それは計画作成上警戒を要するのである。同様に社会保障についても、たんにあれもこれも必要だということだけを羅列するだけでは、やはり希望を述べたにすぎないことになる。われわれが考えなければならないのは、今日の政治や経済のビヘービアなり制度なりがどれだけ変更できるか、できないかということの想定である。とかく社会保障計画については、各部門の数字の積み上げなども公表されないことが多く、したがってビヘービアや制度の変更をどう考えたかもわからないままに、たんに希望の羅列に終ることが多い。それは計画ではない。

最後に、私は厚生省の長期計画構想のようなも

のが、厚生省なり、あるいは学者の手で、当然やるべき時期にきていることを申し添えたい。その場合、いろいろ前提条件の変化を考えながら、幅のある構想を打ち出すべきであると思う。ここではこういう具体的問題について立ち入ることはできなかったが、ただ私がこの報告で述べた計画についての考え方そのものが、そういう具体案作成のための何らかの指針となるならば幸である。

主 要 文 献

- 1) Karl Mannheim, *Freedom, Power, and Democratic Planning*, 1950.
- 2) Gunnar Myrdal, *Value in Social Theory*, ed. by Paul Streeten, 1958.
- 3) U.N. Economic and Social Council, *Methods of Determining Social Allocations* (31. March 1965, Mimeograph).
- 4) 経済審議会総合部会『経済計画基本問題研究委員会報告書』(昭和44年6月)。
- 5) 拙著『社会保障研究序説』(昭和43年10月)。

コメンター 高橋長太郎

高橋 主として厚生省長期計画構想を中心として所感を述べる。

その前置きとして、社会保障の定義、そして本日の問題点である計画とはどういうことかを先に申したい。

私は社会保障 (social security) とは、言葉通りすなおいに解釈すべきであって、socius というのは仲間同士でということ、その次に cura というのは、不安である。se はその不安を離脱、あるいは解放ということである。そこで問題となるのは、まず仲間同士の範囲である。その範囲が親族、血族というようなゲマンシャフトから赤の他人のゲゼルシャフトに移る。現在は国民全体に拡大されつつある。次に不安の内容であるが現在では経済的な不安、つまり社会保障が対象とする、貧困、疾病、失業、さらに老齢などの事故という経済的な不安を含んでいるが、その範囲が問題である。次にそれからの解放、離脱の方法、この三つの問題がある。そしてゲマンシャフトからゲゼルシャ

フトに移ったということが、保険という方法を発生せしめた要因だと思う。つまり赤の他人の間でも合理的な仕方でも相互扶助をする、そのためには確率計算のできるリスクだけを対象にする。ところが現在の社会保障の適用対象は、たとえば疾病のように明らかにたんなるリスクを越えているものもある。どの程度までリスクを越えることができるのか。それは保険の範囲を越えるわけだから、どの程度まで国が、国庫負担その他で措置できるかという問題と連関する。

これについて私は、社会保障とは所得維持政策であると定義し、それから演繹的に考えるべきであると思う。そういう事故によって発生した所得喪失を維持することであって、事故それ自体、すなわち貧困それ自体、失業自体、病気それ自体を根絶することは、社会保障の範囲を越えている。失業とは、完全雇用政策というような別の政策でなければ、根絶できぬわけである。社会保障ではせいぜい失業手当を出すだけである。そういう意味では、社会保障とはあくまでも所得維持政策と

考える。そうすると、この所得維持政策の中で、もっとも長期にわたる計画的な措置が必要なのは、私は年金であると思う。

そこで先ほど話にあった予想と計画の問題だが、経済社会発展計画というのは、これは単なる予想である。なぜかという、計画という以上は執行者がはっきりしなければならない。計画の執行主体がはっきりしているということ、それではじめて計画と名づけうるわけである。

なぜ厚生省の計画を取り上げるかという、これは政策主体がはっきりしている。社会発展計画は、政策主体なしで、いくら方程式をたくさん立てて精密に計算しても、それはパラメーターを計算するだけである。そうでなくして、計画とは政策模型を作成し、政策変数を動かしたときにどういう効果があるかというのが計画である。そういう意味では私は、社会保障のうち年金計画だけが長期の計画にたえうるものであると考える。これは数理計算にもとづく計画であって、これこそ社会保障の基調であるべきだ。あとは短期の措置である。しかし二つだけ、ここに出ている、医療費と生活保護についてつけ加えて申したい。残念なことに厚生年金のことは、カッコして略となっているので。医療費の中でとくに計画的なところだけを考えてみる。私はなぜ医療費問題が混乱しているかという、三つの問題をひとつの措置の中で同時に考えようとするところに混乱の原因があると思う。

一つは医療保険、そして医療制度、もう一つは健康管理ということ。これは相互に関連はしているけれども、それぞれ歴史的にも違った問題である。医療保険は、ごく最近にできたものだが、医療制度は徳川時代から存在している。健康管理というのは、病気にならない人でも実行している。それを医療保険だけの中で全部解決しようとするところに混乱の原因があるわけだ。健康管理は医療保険を離れて個人が自前でいろいろ自己負担をやっている。それが将来どういう方向をもつべきか。計画的な措置ができるのは、明らかに医療保険だけであって、医療制度——ことに病院対開業医——は計画というのにはややはずれて、予想の

程度にとどまると思う。

次に生活保護だが、これは短期の措置にもかかわらず、ある意味では社会保障の基礎的なスタンダードである。憲法25条には、生活の最低限度と書いてあるけれども、英文の憲法は非常にはっきりしていて、minimum standards of living と書いてある。われわれの生活には生活の基準がある。その基準の最低限を保障しようとするわけである。したがって社会保障全体を通ずる問題である。計画とは、このスタンダードを徐々に上昇させていく措置だと思う。その意味では生活保護基準は、社会保障の土台である。

そこで生活保護基準と年金との関係を申したい。社会保障の内容を所得保障と定義したが、実際は消費の補完である。社会保障全体は所得の喪失を維持する制度であるが、中身はあくまでも個人消費の補完である。そうすると、生活保護基準というのは、国民全体の消費の何%ぐらいが妥当なのか。そしてそれをどのくらいずつ上げたらいいのかということであって、そうすると生活基準は将来の国民の平均消費水準をどの程度ずつ補完していけばいいのかということになる。すなわち、その基準を成長率にだいたい並行させようとしているようであるが、これが妥当かどうか問題である。

そこで山田報告のコメントとして、先ほど独裁とか、いろいろなことが出てきたが、結局は政策決定が国民全体の同意を得るプロセスの問題だと思う。そしてそれを執行者がどういう計画で実現していくかが問題である。社会保障は所得維持政策だが、もっと大きな目的があるはずである。所得維持とは、ある意味では手段だからである。その目的について、よく福祉国家とか、福祉政策ということが非常に強調されているが、もし仮に現時点において福祉水準を一段と高くしようとするならば、個人も国も所得を全部消費にあててしまえばいい。ただし明日から困ってしまう。なぜ人間は投資をしたり貯蓄をするのか。なぜ年金のように長期にわたる積立金というものを必要とするかは、将来の消費のスタンダードを徐々に上げていくという計画的な配慮からである。将来何十年

先の消費水準のスタンダードを徐々に上げていくという計画的配慮のためにこそ積立金が必要なのである。貯蓄が必要なのである。すなわち福祉政策とは同時に投資・貯蓄計画であるという認識が大切である。

このように考えると、ひっくり返して言えば、社会保障の基調は年金計画で、そしてその年金の基準に密接に関連するのは生活保護基準である。なんととなれば、生活保護基準は一般世帯の消費水準の60%位になっている。これをどれだけ上げていけばいいかが問題である。もしこれが仮に70%、80%になったら、年金についても同じくであるが、そうすると勤労意欲というものに非常に影響を与える。よく課税が勤労意欲を阻害すると言われるが、これはすこぶるあいまいな言い方である。この生活保護や年金の場合は非常にはっきりしている。働いている人と、年金受給者、つまり働かない人を比べてみて、働かない人が、働いている人の70%、あるいは80%の給付を受けるというのは、明らかに勤労意欲を阻害する。だからそこがスタンダードという言葉の重要性である。どこが基準か。それは私にいわせれば、全体の所得のうち、どれだけを割愛できるかに依存している。それが同時に振替所得と密接な関連をもっている。振替所得というのは、正確には移転支出と言うべきで、移転とは財貨の購入でも労働の雇用でもなく、無償で一方的にただで支出することである。財政に余裕がなければ、こういう移転支出は上昇するはずがない。したがって移転支出を考えても、余裕のある経済の豊かな社会にならなければ、十分な社会保障ができない。私は社会保障のジレンマとい

うのは、貧しい国ほど社会保障という措置が必要なのに、豊かにならなければ十分なことできない。これを解決するのは経済成長なしには不可能である。しかし一気に解決できないからこそ、計画的な配慮が必要だ。一気に解決しようとすれば、先ほど申したように、個人も国も所得の全部を消費してしまえばいい。そうでなくして、計画的というのは、時間をかけてやっていくことである。それで強調したいのは、政策の執行者、政策主体の明確でないものは計画とは言えないことである。単なる予想である。したがって私は、社会保障の健全なる発展のためには、年金計画と、医療費の計画と、それから生活保護基準と、この三つをしっかりとやらねばいいのであって、どれだけ財政から移転できるかは、これは財政問題である。したがって財政自体の問題に当然触れるわけである。

というのは、生活保護は全額国庫負担である。医療保険も、もし保険料の範囲内で給付の全部がまかなえるならば、すなわち国庫負担がないならば、国会で問題にならない。年金もまたしかりである。どうしても国の税金をそこへ導入しなくてはならないために、完全な財政問題となる。医療問題は財政と違うのだとよくいわれるがそれは全く間違いある。医療保険は純粋に財政問題であって、健康管理とか医療制度、これはさきに申したように、財政とは別問題である。

以上、山田先生に対するコメントになったかどうかよくわからないが、私の見解は、社会保障のうち計画化できるものを明確にする必要はあるだろうが、計画主体がはっきりしないものは計画といえないという1点に尽きる。

コメンター 中鉢 正美

中鉢 本日、山田先生の報告のコメントをするよう依頼を受けたので、少し古い材料を調べてみた。一つは参考文献の一番おしまいにある『社会保障研究序説』、これは43年10月、社会保障研究所が非売品でお出しになったものだが、今日おいでの方のお手もとには多分参っておるとおもう。こ

の最初の序説、「社会保障研究の前進のために」というところで書いておられることが、今日の報告に非常に関係が深い。これの延長線上に今日の話が出ていたというふうに理解してよろしかろうと思う。その前にもう一つ、41年の11月に社会保障研究所のシンポジウムで、「政策研究の基本的態度について」という山田先生の報告があった。こ

れにたいして、小山路男先生のおつけになったコメントが42年の『季刊社会保障研究』第3巻第1号の研究会ノートに出ている。その意味では実に41年以来、一貫して山田先生が追究しておいでになったその態度が、またここに今日の報告として現れているというふうに理解してよろしいのではないかと思う。

これは非常に方法論的な、ある意味から申すと哲学的な問題を、考えておられると同時に、これをいかに現実の問題にアプライしていくかという努力を試みておられるものだと思う。本日の報告では最初社会保障に関する道德論と体制論と専門論という三つのカテゴリーに分けて、これを批判されている。いわゆる道德論というのは、一定の理想によって現実を告発するという態度であろうというふうに考えるが、これに対して山田先生の場合、一つの科学論というものが基礎にあるのではないか。もちろんその基礎にマックス・ウェーバーの科学論があるのだと思う。さらにその延長線上にミュルダールの一種の論理実証主義的な観点、価値関連的な現状認識との関連において捉えるという一つの科学論があり、その中で、いわゆる科学というもの、あるいは研究というものがどういう位置を占めるかが問題になる。つまりその意味においては限定されていることになるが、またそれが限定されているがゆえに、知的生産における有効性というものを発揮する、一種の認識の自己増殖という役割を果たすことができるのである。こういう一つの観点があるのではないかとひそかに推察をするわけである。

そこで結局われわれは、現実にはわれわれの背後に一つの体制なり自然なり物なりというものがある、それにわれわれが働きかけて生活している、あるいは生きているということは間違いないのであるが、われわれが科学を通してつかまえている、いわゆる論としてつかまえているものは、いわばわれわれがそれを認識し、それにより有効に働きかけるための一つの手続きである。手続きの上で出てくる論というものと、それが扱っている物そのものとをイコールにおいてしまうとところに実は大きな幻想がある。つまり、ここで体制論という

ふうに出しておられるのは、やはりその意味における論イコール実体という態度に対する批判をもっておられるということである。つまりその場合、論というのは、われわれがある実体を認識し、それに働きかける際、まずそれを認識する段階でつくるモデルであって、それがわれわれのいろいろな意味における行動——その中には政策的実践とか、あるいは予測というのが当然入ってくると思うが——を通して、やはりそれが検定されていく。物そのものに近いものを選別されていく。この点、いわゆる実体論的な認識論というものに対する一つの批判をしておられるのではないか、こういうふうに考えるのである。

最後に、専門論ということについて述べると、われわれがモデルをつくる場合、それがモデルとして役に立つかどうかということは一応論理的な首尾一貫性をもっていなければならないのであって、これはウェーバーが繰り返しているところである。ところが、部分モデルとしてはいろいろなモデルが可能である。しかしそれを一つの体制として、また社会体制全体の総合システムとしての首尾一貫性を考えていくと、いくつもあるモデルの中で、そうそう有効なものがたくさんあるわけではない。その中のいくつかのものが選ばれてくるといことになるだろう。もちろんその場合にも、最終的にわれわれが現在の段階で、どれを当面の議論として選ぶかということは、われわれの実践的な活動を通してきまる。そして自然科学においては、純粋の目的手段の体系から切り離された認識の段階だけの実践としての実験というもの分離することができるわけである。ただ社会科学ではそれができない。しかしいろいろな計画を立てることはできる。それが部分計画の場合はいくつかつじつだが合うようであるが、総合計画にもっていても、つじつだが合うかどうかという、そういう検定のしかたがある。それからもう一つは、それを実際の予測として使ってみて、それが当たったかどうか。あるいはそれにしたがってわれわれが政策行動をやって成功したかどうか、こういうことによって実証することができる。こういう場合に社会保障なら社会保障の部分システムだ

けを考えず、やはり総合システムとして考えているというのが、第三番目の点で指摘されているのではないだろうかというふうに、これを理解したわけである。

実は42年の報告に小山先生がコメントをつけておられるが、ともかくそこでは、こういった体制論的なものを現実のところへもっていく場合に、もう一段具体的なモデル設定における一つの基準なり内容なりというものがあって、それをやはりひとつふまえなければいけないのではないかと述べられている。この場合、いわゆる社会保障の国際比較における平等主義原則と能力主義原則、これは例のILOの国際比較のデータが出てから急に問題になってきた。それ以前にもこの問題の立て方はあったが、あのデータが出てきた前と後では、やはり国際比較における原則論の意味が違ってきているというふうに考える。この点では、いろいろプライオリティーをどなたがもっているかということについては、いろいろ問題があると思う。非常に初期の頃に、篠原三代平先生が、このことにちょっと触れているようであるが、しかしともかくこの問題を社会保障の領域で本格的に、しかも定量的につかまえるということにおいて、昭和40年の藤沢先生の業績が一つのきっかけになっている。その後、一番精力的にこの問題を展開されたのが小山先生であると考えてよろしかろうと思う。

ところでここで、平等型と能力型という二つの型という言葉を使ったことについて、多少批判をしておいでになる。もっともその後、山田先生は、『社会保障研究序説』の中で依然として型という言葉を使っておられるが、その場合の型というのは固定的なものではない。ダイナミックモデルとして考えるという考え方をとっている。このところが先ほどの方法論と密接に関係のある点だと考えるわけであるが、これにたいして私がどういう考え方をもっているかということは、時間もない

し、コメンターという役割を逸脱するので、ここでは触れないことにする。この点については小山・佐口編『社会保障論』あるいは社会保障研究所の所内資料『アメリカの社会保障』の中で多少触れている。

最後に、後半ではわりあい詳しく、たとえば先ほどのシステムと全体との問題、あるいは選択、——いわば実現可能性ということにおけるモデルの選択、同時に検定の問題、そこでいまのダイナミックモデルということに関係のある発展方向の確定、さらにプライオリティーの問題等、いわばわれわれの実際の政策的な行動と活動におけるわれわれの研究の有効性とか二重映しになって出てくる。すなわちわれわれの認識の過程におけるモデルの検定という方向での接近と二重映しにして展開しておられる。最後に掲げられた長期計画基本構想では、実際の実績と計画とが食い違ってくる。この部分についてのいろいろな分析、あるいはそこにおける問題を指摘しておられる。これらのことは、私はもちろん綿密に検討されなければならないというふうに考えるが、にもかかわらずわれわれは社会保障研究という立場に立つ限りは、やはりモデルと現実とが食い違ったならば、モデルそのものがおかしいと考えざるをえない。その場合、われわれの考えている体制論というのは、実体に接近しようとするモデルであるから、そこに100のモデルがあってよろしいのではないか。その点においてもっとわれわれは、モデルそのものの構成に関する厳しい判断と、弾力的な思考というものをもっていかなければならないのではないか。この点に実は山田先生が本日の報告の中で展開された、いわゆるウェーバーからミュルダーという認識論の延長線上に立てられた、一つの学問論的姿勢があるのではないだろうか。こういうことだけを申し上げて、私のコメントを終わりたいと思う。

コメンター 青井 和夫

青井 この報告の中で、山田先生は計画的な視点というのは、結局実験主義だ、その実験主義を貫徹するには、四つばかりの大きな問題があるということをおっしゃられる。これら四つの点はいずれも非常に重要なもので、私にも異論はない。ただつぎの諸点をつけ加えたいと思う。

1 計画に対する二つのアプローチ

私は、計画をみるばあいには、二つのちがった立場があるのではないかと思う。その一つは、「計画の主体」の側に立って、つまり計画を立案したり、それを実施したりする側から、計画そのものを検討する立場である。このような立場に立つと、国民所得の循環とか、振替所得とか、所得保障といった巨視的な観点から社会保障をみるという結果になりやすい。これに対してもう一つ別の立場は、「計画の客体」ないしはクライアントの側に立って、つまり計画によって生活が保障される人びとの側から計画そのものをみるという立場である。このような立場からみると、社会保障というものは、結局はクライアントの「生活保障」の一環にほかならないということになる。

もっとも、これら二つの立場は、その一方をとれば他方は必要でないという二者択一の関係にあるわけではない。計画主体が社会保障の「費用」を国民所得の循環という枠組でとらえようとするのに対して、計画客体は社会保障の「効果」を個人の生活保障という観点からとらえようとしているのであって、「費用・効果分析」は、そのどちらを欠いても可能とはならないからである。また、国民所得の循環という巨視的分析がつねに「費用」しかみていないというわけでもない。社会保障の「効果」のなかには、個人の生活を保障することのほかに、国民所得循環のバランスを保つということもふくまれているし、逆に個人も生活の保障をうるだけではなく、税金や拠出金の形で「費用」を負担しているからである。しかし、ややもすれば、計画主体の側からみれば「費用」に、計画客体の側からみれば「効果」に関心の焦点が向けられやすいように思われる。

先生の全体的主張は、どちらかといえば、「計画主体」の側から計画のための必要条件を述べられたものと考えられるが、なぜそのような主張になるかといえば、おそらく、個人の生活保障という観点からみれば、社会保障を左右する客観的・一義的な法則を発見することが困難であるということにあったと思われる。ちょうど経済学が19世紀の微視的効用理論から、20世紀の巨視的動態理論に転換せざるをえなかったように。だが、それにもかかわらず、もう一つ別の「計画客体」の立場に立ってみると、いくつかの新しい問題点がうきぼりにされるように思われる。

2 生活保障と社会保障

私は、個人の生活保障という側面からみたとき、社会保障をみる座標には三つの次元がなければならないように思う。

その第一は、救済・予防・開発の重層性という問題である。従来の社会保障では、生活保護などに典型的にあらわれているように、すでに発生してしまった生活困窮者をあとから救済するといった事後的措置、ないしは社会保険的な予防的措置が中心となっていたが、将来はこれだけでは十分ではない。すでに発生したものをあとから救済するのではなく、生活不安ないしは生活困窮そのものを発生させないような積極的な措置、さらには生活そのものを向上させる開発的措置に重点がうつらなければならない。生活保障を考えるばあいにも、救済・保護という観点や予防・保障といった観点から、開発・教育といった方向に施策の中心が展開していくということを、心にとめておかねばならない。これが第一の問題点である。

それから第二は、私的・半公的・公的保障の統合という問題点である。生活保障のなかには社会の保障だけではなく、それ以外に集団の保障というものがある。たとえば、膨大な額にのぼる職場の諸手当や退職金をみてもあきらかなように、各種集団の生活保障機能にわれわれは依存している。それから、家族や親戚や友人といったまったく私的な保障というものもある。生活保障の歴史は、このような純私的な保障から、より公的な保障へ

の発展にはかならなかったが、現在の時点では、これらの個人的・集团的・社会的な生活の保障、私的・準公的・公的な生活の保障という全体的文脈のなかで、社会保障をふたたび考えなおさねばならないように思われる。これが第二の問題点である。

第3の問題点は、むしろ保障手段の問題であるが、物的・金銭的・情動的・サービスの保障などの手段の多面性ということである。われわれの生活の保障には、金銭だけではなくて、いろんな物的施設やサービスを必要とする。またそれ以外に、いろんな情報も必要である。電気・ガス・水道・住宅・下水・病院・学校・交通・道路など、個人的消費よりも社会的消費の比重の増大しつつある現代では、個人が金銭的に解決しうる問題は、むしろ少なくなりつつあるといえてよい。とくに金銭では買えない、その人特有のサービスや情報になれば、なおさらのことである。また、土地対策・公害対策・道路交通対策・防災対策・物価対策などは個人の手におえるものではない。現在の社会保障では、物的保障とくにその中でも所得保障の色彩が強いけれども、欠乏の社会から豊富の社会に入ると、生活の保障にとって物的施設・サービス・情報、さらには集団活動や組織の重要性がしだいに増大してくるのではないか。

要するに、「計画客体の生活の保障」という広い文脈の中で社会保障の位置づけをしようとするれば、以上の三点をもっと真剣に考えねばならないのではあるまいか。たしかに国民所得の循環というフレームを忘れると、社会保障計画はその科学性を失うということもあろうが、このフレームをふまえればすべてが解決すると安心してはならない。国民所得という尺度が必ずしも国民福祉の尺度たりえないことは、すでに多くの人によって論じられているが、社会保障の機能を押えるばかりにも、国民所得の循環という側面は一つの観点にすぎないように思う。

3 計画立案者および実施者の訓練

クライアントの立場からみたとき、つぎに問題となるのは、計画者はいったい誰のために計画し

ているのか、作られた計画を本当に実行する決心があるのかどうかといった点である。これを別の角度からみると、計画者の価値体系とクライアントの価値体系とを一致させるにはどうしたらいいか、計画実施者についていえば、その具体的行動をクライアントのニーズにうまくマッチさせると同時に、計画実施の使命感と実行力を高めるにはどうすればいいかという問題である。

なぜこのようなことが問題になるかといえば、所得保障の形で一定の金をクライアントに分配するときにはあまり問題はないが、サービスを提供したり、施設を運営したり、情報を提供したりといった、それとはちがった生活保障の手段がクローズアップされてくるにつれて、客観的な法則に従って計画を立案し、それを規則通りに実行すればそれでよいというわけにはいなくなり、計画をどのように具体化し実施するかという問題がきわめて重要になってくるからである。極端ないい方をすれば、生活保障のうち物的施設や制度や金銭で代用しうる部面は思い切って施設化・制度化し、人的資源の総力をあげて、施設・制度・金銭では取り扱えないところの、人間的対策に取り組むべきだということになるかもしれない。

ところで、計画立案者や計画実施者の価値体系とクライアントの価値体系を一致させ、これらの人びとに使命感と実行力を与える方法にはいろいろなものがあるが、結局のところクライアントの生活を体験し、肩書きや常識をかなぐりすてて真の自己に立ちかえる以外に方法はない。この点では、中国の下放運動にあたるような運動も真剣に考慮されているし、最近民間企業体でよく行われているセンシティビティ・トレーニングの方式なども考慮にあたえられると思われる。ただし「計画」というものは、診断→立案→決定→実施→評価というサイクルをたどって進展するものであり、実施過程そのものもその重要な一つのステップだからである。

4 計画客体と計画主体とのフィードバック関係

以上は主として立案者と実施者に関するもので

あったが、クライアントの側にも問題がないわけではない。というのは、従来のクライアントはあまりにも他力本願的で、受動的に社会保障に対応してきた気味があるからである。社会保障をわれわれの生活保障の一環としてみるなら、生活保障の主体がわれわれ自身をおいてほかには存在しないように、社会保障の主体もわれわれをおいてほかには存在しないはずである。自分で生活の設計をし、要求すべき点は要求し、負担すべき点は負担するという積極性がなければ、これからの社会保障制度を整備することはできないであろう。クライアントの要求の統合化と内部の組織化の問題が、こうして将来必ずやクローズアップされるにちがいない。この点を先生の発表に即していえば、上からの「独裁的方法」と下からの「民主的方法」との関係にかかわる問題である。

私としては、上からの方策と下からの方策の両方とも必要であって、これら双方をたがいにフィードバックさせながら進めなければならないように思う。一方だけに傾斜すれば、計画の固定化をまねき、その前進をはばんでしまうからである。したがって、上からの計画立案、それに対する下からのフィードバックという循環過程を将来育てていかなければならない。ところがいままでのところでは、実践的にも理論的にも、上からの過程が中心となり、それにくらべると下からの過程は弱かった。

その最大の理由は、上からの社会保障計画には国民所得の循環という理論化が可能であったのに対して、下からの生活保障設計には、それを根拠づける理論が欠如していたからではあるまいか。私は、社会保障計画の基盤として国民所得の循環が考えられるように、個人の生活保障設計の基盤には個人の「生活構造」があり、それぞれの生活構造にみあった「生活保障のシステム」があるように思う。この考えを拡張して、国民の「生活構造」、

地域社会の「生活構造」、さらには性別・階層別・年齢別・職業別の「生活構造」をつかめれば、それに応ずる「生活保障システム」を考えることもできるはずである。もっとも、このような構造やシステムは、国民所得の循環のような循環プロセスないしは関数関係の形ではとらえられないかもしれない。おそらくそれは、場所により時代によって変化するある種の「パターン」として存在するものであろう。しかし、たとえパターンとして存在するにしても、上からの社会保障計画をちがった立場からチェックする、下からのアラームの役は果すであろう。

また計画実施過程の重視という問題も、クライアントに直接接触せざるをえない社会福祉従事者とはちがって、クライアントの反応にあまり考慮をはらわなかった人びとにもその態度を止揚させ、クライアントの動向を計画立案者にフィードバックする役割を担わせるようになるだろう。

最近東京都民の生活実態調査を実施したところ、(1)一家の柱となるべき人が死んだら「とてもやっていけない」という人は約20%、「やっていけるかどうか分からない」という人も約20%である、(2)このような生活不安定な人は直系家族よりも核家族に多く、収入の最下層だけでなく中層にも及んでいる、(3)「やっていけない」ときの措置としては、第一位が「親戚にたよる」であるが、第二位には「頼るべきものがない」となっている。(4)また生活環境については、交通事故・火災の危険、空気のごち、蚊・ハエ・ゴキブリ、騒音、日当り風通しのわるさ、駐車場所・家の密集、子どもの遊び場の問題など生存のための第一次的条件ともいべきものがあげられている、という結果をえたが、このような結果をみるにつけても、社会保障計画に対する「計画客側からのアプローチ」を早急に理論化する必要があるように思う。

司会 ただいまから一般討論に移るわけであるが、司会者として、あるいは出すぎたことかもし

れないが、いま三人の方のコメントをきいて、いくつかの問題点が出てきたように思う。とくに高

橋先生からは、社会保障を計画的に考えるという場合に、その主体の問題が出された。その主体ということで、高橋先生は国家をお考えになったと思うが、そこから社会保障の問題は財政の問題であるというところで、社会保障の限界のようなものを指摘されたように思う。

ところで青井先生のコメントによると、これにたいして主体の側からみた場合にはそうなるかもしれないが、社会保障の対象というか、クライアントの側からみると、その限界が必ずしもそうならないのではないかというような帰結が出てくるのではないというふうに思う。たとえば国民所得のフレームだけで十分だろうか。あるいは事後的に生活を保障するというのではなくて、開発的もしくは予防的なものにまで広がる。また保障の手段も物的なものからサービス、情報、施設とかといったものに広がってくるのではないか。また社会保障のほかに集団的な保障、あるいは私的な保障、そういったものの相互関連で考えていかなければならない。そうすると、ここでは社会保障の限界が相当広がっていくようにも思われる。その点では高橋先生と青井先生の間に、さらに問題が展開されていくということになると、われわれにとっても教えられるところが多いように思われる。

それから中鉢先生は、ここでいわれる全体としてのシステムの中に、いわば社会保障の具体的なモデルをオリエンテートしていくというようなお考えの場合に、いまいった高橋先生から出された主体からのアプローチ、あるいはこれにたいして青井先生が出されたクライアントからのアプローチ、そういったものを全体として統合する、そういうシステムもしくは総合モデルというようなものをどういうふうに考えているのか？ そのほかにももちろんたいへん重要な問題がいろいろ示唆されていると思うので、ただいま私が出しゃばって申し上げた諸点に拘泥する必要はないが、みなさん方から忌憚のないご意見をお聞かせいただきたい。なお三人の方からコメントがあったが、報告者の山田先生の追加発言があれば、最初に二、三分お願いしたい。

山田 いま司会者の指名で簡単に感想を申し上げ

げたい。私の今日の報告は時間のつごうもあって、ある程度限定して報告をしなければならなかった。いま、三人の先生方のコメントによって、私の不足分を指摘してくれたと思う。今日はあまり具体的な問題には入れないということを最初にお断りしたが、高橋教授は、結局もう少し具体的に話を進めろという注文だと思う。

たとえば、私が発展方向なら発展方向を考える場合に、社会保険並びに社会福祉、あるいは生活保護、そういうようなものをどう考えるか。もう少し具体的に話を進めろという注文だったと思う。その点はいわれる通りで、もう少し具体的にいろいろ述べなければならぬと思う。

中鉢教授のコメントは、私が言いたかった点を、私以上に非常に体系的に紹介してくれたと感謝している。私の言いたかったことを体系的に言われれば、中鉢教授の言われる通りで、ことにねらいどころとして今日話したかったのは、やはりモデル構成というようなものを中心にしながら、現実にはせまっていかなければならないということであり、そのモデル構成をできるだけシビアに考えなければならぬし、さらに弾力的に考えなければならぬというねらいどころだろうという指摘もその通りである。

それから青井教授からの指摘もいわれる通りでこのねらいどころは、おそらく社会保障をせまく解釈しすぎはしないか。社会保障という問題は、もう少しいまは広まっているのだというご指摘だと思う。これも私の説明が不十分だったわけで、今日の経済社会発展計画のねらいどころは、明らかにもう少し視点を広めて、いわゆる社会保障よりは社会福祉はもちろん、あるいは社会開発というような問題を含めていると思う。国民所得の循環というものを出発点には使うが、その中でもって、ただ考えるということだけでは済まない問題だとも思う。私自身も、もう少し社会保障問題を、視野を広げて、把えなければならぬと感じている。なお司会者から指摘のあった主体問題について一言しておきたい。ここで考えたのは、カール・マンハイムの言葉でいうと、デモクラティック・プランニングということである。したがってそこ

には政府部門と民間部門とがあって、そのお互いの交渉を考えながら、プランニングを行うということで主体といえば、全体を通ずる主体は簡単にいうことができない。独裁的な計画ということになると、もっと主体ははっきりし、政府部門、あるいは政府の側に立って、計画が行われることになる。これに対して、いつでもリアクションを考えたり、フィードバックを考えながらやるというところにデモクラティックのプランニングの特色があるのではないか。したがって経済発展計画は、計画ではなくて予想だといわれると、ちょっと抵抗を感じる。これはまた高橋教授の答えがあると思うが、やはり上から、下からの関係でプランニングを考えるという立場が必要かとも思う。そういう意味で、デモクラティック・プランニングというのはどのように考えたらいいかというのは、主体の問題の一面ではないかと思う。ただ、たとえば青井教授からの指摘の社会保障を個人保障、集団保障というふうに分けるといようなことになると、あるいは客体の側からいろんな問題を提起しなければならないということはその通りと思う。

私は先ほどの報告の中では、ビヘービアとか、制度とか言ったが、考えているところは似たようなことである。したがって主体といっても一方では国民のビヘービア、あるいはいろんなインステューションにのったプランニングを考えなければならないというふうに考えている。

平田 山田先生の計画的視点につきましては賛成である。ただ二つばかり気になる点があるのでおたずねしたい。一つは、いわれた計画的ならざる視点の第三に触れることであるが、先ほど青井先生からも話があったように、社会保障の考え方や内容は最近広がっている傾向があり、所得保障、医療保障、いろいろな社会サービス、あるいは社会開発というような非常に広がっている。ところで社会保障の計画という場合に、その網のかけ方が非常に問題になるのではないか。たしかにあまり専門的に固定した概念規定をするというのではなしに、実際に照らして、弾力的なやり方をもって進んでいくということは当然のことだと思うが、少くとも、具体的に計画を立てる場合に

において、網のかけ方、社会保障をいかに考えるかということは重要な問題であろう。これはある意味において、計画的ならざる視点の第三の問題にどうしても直面せざるをえないのではないか。それをいかに考えていくかという問題が一つ。

もう一つは高橋教授が触れられておったように、年金を中心的なものとして考えるとしても、日本の年金は、船員保険からはじまって、一般労働者大衆の厚生年金、そして昭和34年に国民年金が出てきている。ところがその制度が根っこからバラバラになっている。受給開始年齢、受給資格条件、それぞれバラバラになっているのですが、そういう社会保障の中心制度と目される年金制度の計画性というか、そういう点については、社会保障の計画性という問題を考える場合は、具体的にいかに総合調整するか。あるいは総合調整とまでいわないまでもバラバラのままでも、いかにこれを、共通の基盤をもって、その上に枝葉が出て花が咲くというふうな計画性をいかに考えるべきかという問題がでてくると思う。山田先生のいう計画的視点の中に、この点をいかに今後取り上げていくべきであるか。そのへんの意見を補足的にお聞かせいただきたい。

山田 いま平田教授の指摘はもう少し具体的に話を進めろという注文のようで、その通りだと思う。さいわい経済社会発展計画のパンフレットができていますので、これを参考にして答えたい。ここでは社会保障の充実と、その体系的整備についてということで、非常に要領よくまとめられている。ただしこの報告は経済審議会の小委員会であったわけであるが、このような審議会になると、いろいろな意見があって、その最大公約数をとってまとめるというほかはないようで、そういう点を留保条件として、だいたいにおいてはよくまとまっていると思う。したがって社会保障という範囲は、やはり社会保障制度審議会的な定義を中心に、住宅とか教育という問題は社会開発のほうに入れているということで、いまのところは進むほかはないと思う。また、社会保障の中のサービスとか、社会福祉の施設という問題にかなり重点をおかなければいけないという方向づけをこの報

告はしておるが、だいたい私はそんな方向でいいのではないかと思う。

ただし、もっとこれをつき進めていかなければならないという点が多少はある。たとえば計画というのに、数字が全然出ていない。おそらく小委員会の資料としては出ていただろうと思うが、いつ発表するか、あるいは発表しないのか、私にはわからない。さいわいこの小委員会のメンバーの一人である小山路男教授がここに出席しているので、後ほど答えをいただきたいと思う。やはり本当の計画ということになると、数字で積み上げをして、一体、医療保障の将来をどう考えるのだということ、数字のうえにあらわすべきだと思う。残念ながら、振替所得の何%、国民所得比で何%アップするのだというようなことが中心になっていたり、医療保障よりは年金にウェートをだんだんおくるのだということをいっているが計量的な計画というものをもっと具体的に考えるべきだと思う。

第二番目の年金の問題については、ここに専門家が大量出席しているのでむしろそういう方の答えのほうがよろしいと思う。ただ、年金制度でも、よく体系的整備ということを使うが、歴史的にみると、やはり必要があって、制度がバラバラに発展してきた。したがって体系的整備といっても、そう簡単に一本化するわけにはいかない。ことに発展方向の問題と関連していえば、個人責任というものを、どの程度考えながら、それをのばすかということを考えなければならない、もし個人的責任で、個人が負担すれば、それに応ずる給付を高くしてもいいのだという原則を強く入れれば、多少バラバラになる傾向が出てくる。そうでなくて、もっと国のほうの介入を強くするというようなことになると、かなりフラットの考え方が出てくる。そのへんのかねあいで体系的整備ということは、繰り返しいつでも考えなければならない問題だと思う。格差がひどくなると、それをある程度調整しなければならないという問題として考えることもできるのではないだろうか。

高橋 平田先生のお話に、ちょっと私の名前が出たので、二つの点を補足したい。第一点は、公の部門と私の部門というのは、社会保障という

と、なにか公だけのすることであるという誤解がある。公というのは、日本語では大きな家、宮殿、官庁、つまり政府である。ちかごろ公害という妙な言葉が出てきた。私は、公というのは政府であると考えている。そこで「私」というのは政府以外のまったく個人及び企業である。社会保障というのは、昔はどういう形かという、全部プライベートであった。つまり、生命保険であるとか、あるいは信託という形、その他個人の貯蓄という形、これは明らかに個人が将来の自分の、生活水準を徐々に上げていきたいという保障の措置である。そのプライベートの部分と公の部分とが目下錯綜している。その一番はっきりしているのは、年金と医療である。年金についても、現に厚生年金のほかに適格年金という企業年金がある。そのプライベートの部分と公の部分、それをどう調整していくか。それが私はこれからの社会保障の重要な問題になると思う。

なぜ公のものが管理をするかは、これは私にいわせると、あまりにバラバラになるのはいけないので、せめて最低水準だけでもそろえよう。だから税金を入れるのだと、こういうことが当然の措置として出てくるものと思う。そこで公私の錯綜した状態、これをどう調整するか、これがこれからの一番の問題である。なぜかという、経済成長が、高度成長がつづけば、実質10%以上の経済成長がつづくと、財政の規模も大きくなり、個人の生活も非常に豊かになるはずである。だからこの調整問題というのが、この時点で改めて重要になってきはしないかと思う。

それから第二点として社会保障というのは、手段である。高次の目的があって、その目的が従来、福祉である、厚生であるといわれたが、もし福祉とか厚生というものを一人当りの所得水準だというようなことだとすると、たくさんの要求が出てくると、この所得水準にはいれなくなる。病気を例にとってみると、疾病の治療だけでなく、予防からリハビリテーション、社会復帰までも医療という中にはいっておる。どこまでを一体、社会保障、ことに公の部分の措置として扱うか。どこまでを個人でやるべきかという限界は、同時に目的

にも連関していると思う。しかし経済成長ということが根底であり、経済が成長しない限り、十分な社会保障は不可能である。社会保障というのは、経済成長による、いわば経済余剰というものがなければ成立しないわけで、経済が成長しすぎたために福祉が遅れたとか、あるいは生産中心であって、福祉がなおざりになったということがいわれるけれども、それは少しおかしいのではないか。経済を成長させるものの中で、もちろん消費も重要であろうが、消費だけでは経済は成長しえない。経済成長なしに、剰余だけ多くを望むということは不可能である。したがって計画的にということとは、一気にできないから現時点ですぐ実現できないから、時間をかけてというのが計画的ということであろう。それでなければ計画の必要は毛頭ないわけだと思う。ただし、従来の政策にたいする不満は、現にスウェーデンとかイギリスなんかが実行しておるように、5年目にこうなるという、5年目の水準とか目標だけを示すだけの計画では、あまり意味がないと思う。そうではなくて、一応5年目の基準は設定するにしても、実現は当年度の1年間でこれだけ実現する。そこでまた新しい5ヵ年計画を立てる。そのうちの5分の1を2年目に実現する。そこでまた新しい5ヵ年計画を立てる。こういうローリングシステムが本当の計画だと思う。従来のように固定的な計画はあまり意味がない。5年目に必ずこうなるという約束は単なる予想にすぎない。1年目にこれだけを実現する。そしてあと5ヵ年計画を新しく立てる。また当年度予算でこれだけ実現していく。これが本当の計画である。したがって、あらゆる計画をそういうふうに行っていくかなければ、実現可能な計画にはならないし、絵に描いたモチにすぎない。だからこそ政策の主体、実行者がはっきりしなければ計画というものは無意味だということである。

伊部 山田先生から名ざして話ががあったが、今は年金局長でないし、ここには役所の立場をはなれて出席しているので、これからのべることも、もちろん厚生省を代表するものでもないし、現在の年金行政を拘束するものではない。そういう前提で年金について若干のべてみたい。

一つは、年金というものは非常にバラバラだ。これを総合調整すべきだという議論があったが、基本論としてはその通りだと思う。ただ年金は指摘されたように、むしろ労働条件以上に、一人一人の人にとっては重要な意味をもってきている。その歴史的な背景というものは、なかなか大きな意味をもっているということを忘れるわけにはいかない。

それから他の国と比較をして、こちらのが良いのだとか、悪いのだとかいっていてもはじまらないと思うが、たとえば、日本の社会保障について、非常にバラバラだという印象が強いようであるが、しかしそれは必ずしも事実ではない。

たとえば、このバラバラだという観念は、とくに戦後のビバリッチ・プランと比較をしての印象が強いのだと思うが、ビバリッチ・プランを実施した国はイギリスだけであるし、ヨーロッパ諸国においては国民年金にあたる制度はまだないように思う。厚生年金にしても、たとえば坑内夫といったようなものが独立をしている。それから国民年金については、商店主、技術家、大工さん、あるいは農民（この農民があるじゃないかということが、農政関係者に一つのあやまれる印象を与えたことはいないと思うが）、そういった対策ごとにバラバラの制度ができていく。むしろ統合されているという点においては、日本のほうが進んでいる。イギリスはどうかというと、イギリスもその後、フラットに失敗をして、いわゆる適用除外という年金をつくっている。それは企業別の年金の始末に困っているということを示すものであると思う。日本においては、この点はむしろ、厚生年金というような形で、もっと調整可能な方法でこの問題が考えられてきている。しかし基本的にはいろんな意味での総合調整をして進んでいくべきであるという点は、ご指摘の通りである。

それからついでに今回の厚年の改正の中で、わりあい気づかれていない二、三点をのべておきたい。一つは厚年、国年のバランスの問題であり、これは将来にわたってのバランスの問題として検討しなければならないが、このほかに細かい経過規定、規則等に出ておってわりあい気づかれていな

いバランス問題があるように思う。たとえばその中には十分でないが、受給権者をふやすという政策がとられている。それはたとえば国年において、昭和36年発足当時、国年に加入しなかった人について、もう1回5年で年金をつける制度をつくっている。それから厚生年金において、一定の年齢の人に10年で年金をつける。あるいは、軍関係の工場で働いていた人、実は300万人程度の数であるが、この人びとにたいしても厚年の政策を講じていくということも考えられている。

もう一つ注目すべきことに厚生年金において、32年10月前の報酬を切り捨てる措置をとっている。したがって、厚生年金においては、32年11月以降の給付、つまりここ12年間の給与だけを基礎にして計算をする。これにはいろんな理由があるが、先例としないということになっているし、また社会保障制度審議会では、きつくしかられ、二度とやってはいかんということであるが、ただ結果的に現在の厚生年金は最近12年の俸給で計算されているということになる。

そこで、仮にこれらの政策が非常に浸透すると、ちょっと一般の観念とは違うものとなっていくと思う。その一つは年金の給付水準が、国際的に遜色はない。むしろ上かもしれないということである。だいたい外国も2万円程度が水準で、スウェーデン等、非常に高い年金だという指摘があるが、あれは68歳支給で、60歳支給に換算をすれば、3分の1程度になるのではないか。したがってレベルとしては、日本の年金もそれほど遜色はない。外国はなかなか年金の水準があげにくいといわれている。それは国家社会全体の大きな財政問題になるということや、受給権者が非常に多いということによるものであろう。ところが日本は先般百万人を越えたという段階で、したがって年金水準について国民は比較的関心が薄いかもしれない。しかしこの年金受給者は、まもなくきわめて急速な勢いで急増をし、おそらく、55年から60年の間に厚生年金、国民年金を合せると、1千万の大台を越えるだろうと思われる。こういう点で将来の財政経済を見通しての年金水準というものについて、真剣に取り組んでいく必要があると思う。

それからもう一つは、日本の年金は成熟がおそいといわれている。事実その通りであるが、こんどの改正法案および今後の努力によっては大まかにいって、日露戦争後に生まれた人については、大部分年金がつくことになる。

そこでむしろ問題として残るのは、日露戦争前に生まれた、現在の福祉年金グループおよび将来福祉年金にはいつてくるグループ、この人びとについてどう考えるか。これが一つの課題であろう。これについては福祉年金を引き上げていくという方法もあるし、あるいは先ほどのべたような拠出制に結びつけて解決する工夫などもでてくる。たとえば戦争にいつておった期間、これらを扱い方いかんによっては、年金受給者を増やすのに役に立つ。あるいはそういう積み上げすることによって、一定の時期に、いわば国民全体の社会連帯観念の成熟によって日露戦争前の人については、連帯して給付を行うことができるようにするという考え方もありうるかもしれない。

小山 今回の社会保障計画の作成に参画したものの立場から感想を申し上げたい。一つは今日のレポートの中に出てくる保険中心主義、あるいは高福祉高負担論、こういった問題がかなり表面に出てきた。私の言葉を使えば非常に能力主義的な性格が強まってきた。そのために一つ心配になるのは、底入れをどうするかということである。いま伊部さんのいわれた福祉年金の問題、あるいは脱落してくる階層の社会福祉、その他関連産業をどうするか。卒直にいつて社会福祉に関する長期計画ができていない。厚生行政全体をどう思っているのだというような基本的な姿勢が、いまの段階ではまだ厚生省はかたまっていないようで、その点非常に不満足に思ったということが一点である。

もう一つ、高福祉高負担、あるいは保険中心主義ということになると、どうしても格差が出てくる。これは十分予測されるところであるが、ただ社会保障の給付というのは、これは能力において拠出するけれども、能力そのままの格好で給付にはね返るものではない。かなり平等化される性質のものである。

それからもう一つ、若干個別的な制度について、積み上げ計算をやり、望ましい方向について検討したわけであるが、数字がはいっていないという山田先生の批判があった。これはいまの段階では、サブモデルみたいなもので、全体のモデルに連動させて、そのうえで何%という数字を確定することになっている。そうなったあかつきに細かい数字も当然、当局として発表すると思う。

角田 山田先生が問題提起されたプランニングという問題を、60年代の国民所得倍增計画以来の計画作成の段階で考えてみると、わが国の場合には、まだ遺憾ながら主体にたいする参加というのが十分にできていないと思う。ここにこれから考えなければならないプランニングの一つの要素があると思う。すなわち計画的視点ということを考える場合に、政策主体に十分な形で国民の参加ということがはかられているかどうか。そういう意味での参加ということが成り立たない限りは、政策主体としてのデモクラティックなプランニングというのはむずかしいのではないと思う。つぎに、計画を考えていくときに、片方で社会保障という計画と、それから他方で、こんどの場合ならば、経済社会発展計画という大きなプランがある。さらにそのほかのいろんなプランが出てくる。そうしたいろいろな計画が錯綜してくる中で、社会保障が70年代を通じて考えていかなければならない問題点があると思う。その意味でただいま伊部さんの年金改正についての発言に関連していうと、私も今回の年金改正について前進した面を評価する一人であるが、その改善を評価しながらも、他方で少なくともこの10年間、年金についてどのような計画を立てて考えていくかということが重要だと思う。

時間もないので具体的にいうと、いまの年金の問題であるが、これは12月の改正で前よりは部分的な改善が出たことはたしかであるが、たとえば家族給付を考えてみると、あれだけ引き上げられたような形をもっているながらも、老人夫婦が、その給付でどのような生活ができるのか、あるいは子どもをもって老後の生活を送るという人は、今後はふえる一方だろうと思うが、その場合に、

子どもにたいする、加算がどうなるかということなどが気になる。そういう家族給付の問題が一つ。それからもう一つ、具体的にいうと医療、つまり年金生活者でもって医療を受けるという場合が今後はふえると思われるが、その場合に、一方では単に現在構想されている、例の老人医療の問題以上にもっと考えてみなければならないことがあるように思われる。たとえば、年金をフラットなりなんなりで保障するとしても、年金生活者その他の場合には、医療のほうの金をとるのを控えるとかいうような考慮が払われてもよいのではないかと思う。このような例は各国に少しずつ例が出ている。そういう問題を今後はキメ細かく考えられる必要があるのではないであろうか。

高橋 いまの議論に関連して、伊部さんから最近の改正と将来について明るい見通しのご報告があった。それを聞いていると、いわゆる保険主義ということとは逆である。ところが今回の経済審議会の社会保障の充実とその体系整備についての小山さんのコメントによると、保険主義の強化ということがいわれている。その間に山田先生が社会保障の計画的視点というご報告をされた。この三つをどういうふうに理解したらいいのかとまどっているの、この点をお教えいただきたい。

山田 簡単に二点だけ申し上げたい。いま角田、高橋両先生から年金問題云々というようなお話があったが、おそらくご発言の趣旨は、きょうの計画的視点といったのは抽象的だから、この次は資料ぐらい少し整えて、具体的な問題にはいったらどうだというご指示だと思う。これはひとつ皆さんのご賛同を得て、もう少し具体的な問題を次回はしていただきたい。

それからもう一つ、住民参加云々ということと、デモクラティック・プランニングということは、非常に密接に関連があると思う。しかしデモクラティック・プランニングの本来の意味は、つまり住民の意向をくみとるという心がけがまず必要である。具体的な住民参加ということになると、ナショナル・ベースだと審議会ぐらいしかない。あるいはもう少しほかの形があるかもしれないが、しかし、いま進行している地域計画的なことになる

と、かなり住民参加の問題が具体化するのではないかと考えられるが、私は角田さんの住民参加即デモクラティック・プランニングというふうには考えていない。

角田 私がいっているのは、フランスなどという経済社会計画にどういうふうに労働者あたりが参加するかとか、そういう具体的な問題を考えていっている。したがって先ほどいったように、いますぐ日本の現状としてできるというふうと考えているというわけではない。

司会 時間がないので最後にコメントの先生方になにか補足していただきたい。

中鉢 先ほど青井先生のほうから問題が三つばかり出てきた中で、いわば国民所得の循環というフレーム・ワークのほかに、もう一つ、いわばその中で実際、社会保障からベネフィットを受ける側、これは客体というかもしれないが、そういうもののフレーム・ワークが必要なんではないかという指摘があった。

先ほど私が、今日の山田先生の出された立場というのが、いわゆる実体論とは異なるけれども、一つの発展的なダイナミックなモデルを考え、そのワク組として国民所得というものをもってくるのだというようにまとめたが、これといまの問題を関連づけて考えてみると、やはり生活する側から、ある一つのシステムを考える場合、そういうフレーム・ワークがありうると思う。住民参加という問題で、これは一体どういうことか。諸階層が意思決定をする場合に、どういうぐあいに体制の中に参加をしてくる形態が考えられるかということだが、いまの問題だと思う。やはりウエルフェア・ステーツという場合、ステーツであるかぎり、政府の形で考える。基本的には、やはり民間部門というのは、いわゆるキャピタリスティックなシステムというものをもっている。そのシステムが全体として一つのプランニングという形で結びつけられていくときに、完全に一つに結びつかないけれども、両者の間が、いわば随時調整をとっていく。あるいは全体的にはキャピタリスティック・システムの中に、ウエルフェア・ステーツという主体が一つ加わってくることによって、いわゆる

ミックステー・エコノミーという一つのシステムができてくる。そのシステムというのは、完全にコンシステントなシステムでないというところに、非常に特徴があるわけで、その意味では年中、危機をその中にもっている。年中その調整をはかっていかなければならない。そういう形の中で一体、いまの客体になるものが、どういうフレーム・ワークをつくってこの中に参加していくのかというワク組の立て方というのがここで問題になるのではないか。

先ほど年金ということが、これから大きな問題になるということが指摘されて、とくに角田さんがその点で、年をとってから家族をもっているものにたいする給付をどうするかということが指摘された。ともかくそれによって、ベネフィットを受ける側がここに参加する一つのシステムをもっている。しかもそのシステムというのは、実はウエルフェア・ステーツとも、キャピタリスティック・システムとも違う、あるいはそれを基礎においてささえている、いわばライフサイクルのシステムのようなもの、しかもこれが個別的に分断された形のものであったものが、いわばそれを共通するものが一つの社会的な組織をつくって、共同してそれを維持していこうとする。実は社会保険というものは、保険原則の適用という面と同時に、そういう面での相互扶助という組織を最初からもっていたわけだと思う。ですからその意味では私保険と社会保険というのは、保険という形をとっても出発点において違ったものがある。そのことにも結びついている。そういう意味でのもう一つのフレーム・ワークというものとして、いわゆるライフサイクルの型、それが産業構造の変化、それにともなう社会構造の変化の中で、大きく変わってくる。ある意味ではスタンダードライズされながらも、それが変革の過程の中であって、古いものはいまやコンシステンシーが維持されにくくなってくる。新しいものができてきつつあるけれども、コンシステンシーたるための条件がまだ十分にできていない。そういう状態の中で一体、われわれが客体の側に立って考えるフレーム・ワークはどういうものなのか。そこが実は一つ問題とし

て出てくるのではないか。

青井 私自身、どういうフレーム・ワークをつくったらいのかという成算がないので、先刻のコメントはボカしてしまったが、一つの考え方としては、クライアントの側からも一つの視点あるいは構想というのは出てくる。それはどんなものかというのは、先ほど生活のライフサイクルを含んだような一つのシステム、私の考えているのは、生活構造、あるいはその生活構造をささえるような生活保障の一般的な体系というものをふまえていないと、ちょっとその問題は解けないのではないか。これは未解決のまま残されている。

もう一つの点は、先ほどデモクラティック・プランニングの問題があったが、私がとくにこんどの大学紛争で、ただ単に参加するという形式だけでは不十分な点があるのではないかということに非常に強く感じた。この点でいえば、われわれは計画者、あるいは計画実施者をどう計画するかという非常に重要な問題が残されている。その問題は、おそらくいままでの計画論であまり触れられていないと思う。いままでの計画論では、システム・アナリシスとか、あるいはプロジェクト・マネジメントとか、いろいろなものがあるが、それをやる主体をどうつくっていくかという問題が、残されてきた。これは単に形式的に参加しさえすればいいのだということではない。そうすると、先ほど計画者あるいは計画実施者のバリュー・システムというものと、クライアントのバリュー・システムとのかねあいということをいったが、それをどうやったら保障できるかという難問題が残っているのではないかと思う。

司会 それではまだ意見、発言もあると思うが予定の時間がきているので、これで一般討論を打ち切らせていただきたい。

なお、ここで司会者が総括をしなければならぬが、実はコメントのコメントが終ったところで、一応司会者の総括のようなことをしたので、

それでご勘弁していただきたい。ただ最後に感想をいわしていただければ、問題が二つの方向に向かって発展させられたように思う。一つは理論的な方面においてであり、そこではコメントの諸先生から提起された問題、すなわちクライアントの側からの計画という問題にたいして、参加という重要な問題が提起された。参加も、これを山田先生からご報告があったようなアプローチのしかたでこれを受けとめていくということになった場合に、そのクライアントの側からの社会保障へのアプローチにたいして、どういったフレームを考えるか。あるいはそれをどうやってシステム化していくかという問題が出てくる。これはつきつめていくと、最後に青井先生、中鉢先生が指摘したように、クライアントの側と計画者の側とのバリュー・システム、価値体系の違い、あるいはその間の調整というような、非常にむずかしい問題になって、最後は民主主義とはなにかというような問題にもはいつていくのではないかと思う。

ただ私が感じたことは、そういう問題と関連してどうしてもデモクラシーの根本原理である自由というものにコンスティテューションを与えとか、そういうことが日本の精神状態の中で要求されるのではないかと思う。

もう一つは、むしろ伊部先生にご報告してもらって、これを二、三人の方でコメントをしていただと、たいへん激しい論争になっておもしろいのではないかと思うが、問題をこういうふうに具体化すると、そこにいろいろな視点の対立とか、それを具体化する手段、方法の選択についての意見の対立、くいちがいが出てくると思う。そういう具体的な問題を山田先生の報告にあるような計画的な視点から具体的に処理して、次の機会に、いま申し上げたような問題、ならびに今日出されました問題が展開されていくことを期待して、この総括にかえさせていただきたい。