

〔共同研究：大阪都市圏における地域再開発と地域福祉に関する調査研究〕（その1）

大都市における福祉問題*

植 田 政 孝

I. 市民の福祉要求の動向

(1) 都市に共通してみられる福祉要求

大都市における市民の福祉要求は、どの都市においても共通して見られる要求と、東京や大阪などの大都市だけに固有にみられる要求とに分けて考えることができる。両者とも市民の時代的・精神を反映し、経済社会状況を投影するものであって、両者の間には本質的なちがいは存在しない。両者の差違は単に都市構造の特性に因るものである。

まず、都市一般にみられる福祉要求についてであるが、これは1955年を起点としておこった高度経済成長に伴って、一般市民の生活水準が大幅に上昇したことによる。

つまり、一般市民の所得・生活水準が持続的に大幅に上昇していく中で、生活保護世帯や老人や心身障害者などの、高度経済成長の恩恵に浴することの少ない人々の生活がとり残されたところに、弱者救済の声が叫ばれる根源があったのである。この声が始めて叫ばれ、共鳴しあいながら音量をあげていったのは、いうまでもなく都市においてである。それは、集密した状態で多数の市民が居住する都市においてこそ、市民の結合、組織化が容易であり、市民の福祉意識が高いからであるが、さらにそれに加えて都市住民の家族相互保障の能力がとぼしいからである。

ところで、都市での福祉運動や福祉意識の昂揚が引き金になったとしても、生活困窮者や老人などの生活の向上を目指した年金制度や社会保障制度の改善は、本質的に国のナショナル・ミニマムに属する業務であって、都市が有効に対応できる問題ではない。

政府は1961年にいちはやく、この問題に取り組み、「厚生行政長期計画基本構想」をまとめて、いろいろな福祉施策を講じている。たとえば、生活保護給付の基準算定方式をマーケット・バスケット方式からエンゲルス方式にかえ、さらに一般生活水準との較差縮小方式へと変更している。また、精神薄弱者法（1960年）、老人福祉法（1963年）、母子福祉法（1964年）を制定することによって、福祉6法を形成させ、対象者福祉の体系の枠組が一応できあがったのである。

しかし、このような福祉政策の進展も、もともと後進国的な低さにあった福祉のレベルを、先進国としての体裁をやっととれるところまで引き上げただけであって、それぞれの福祉の対象者が健全な生活を営むに必要な最低のレベルには未だ達していなかった。したがって、市民の福祉意識が昂揚さえすれば、較差縮小の要求運動の噴出する素地は充分存在していた。事実、1973年の石油ショックとその後の狂乱物価を契機に、実質所得の維持さえ困難な低所得者層や老人からの福祉運動が活発になり、世論の支持をうけて、物価スライド制の導入が実現している。この国民年金へのスライド制の導入は近年にみる低成長経済を反映した一般所得の伸び悩みと相乗しあって、較差拡大の圧力を沈静化している。

生活水準較差是正の要求そのものから出たものではないが、高度経済成長の過程で根強く展開されたものに、保育施設の増設要求の運動がある。それは「世間並み」の生活水準の向上を享受するために、婦人が職場へ進出する意欲を

* 本稿は、大阪市民生局から社会福祉研究奨励金をうけて行った研究の成果の一部である。

強め、それを受け入れる労働市場の拡大が、高度成長によって創出されたことから生まれたものといえよう。持続的な高度経済成長は個人一企業一社会の行動動機を経済至上的な成長主義に一元化してしまい、一部には、親としての第一義的責任である保育を放棄してまで、所得獲得を志向する傾向があらわれた。このような状態になると、保育所は「保育に欠ける」児童を健全育成するための児童福祉の施設というよりも、むしろ婦人の職場進出のための労働援護施設に変わってしまっている。今日では最低生活を維持するために、どうしても職業をもたなければならないから、子供を保育所に入れるという主婦はきわめて少なくなっている。

これに代わって、物的生活を充実させるために職業をもちたいとか、自らの能力や特技を社会に役立てたいとかいう動機で、子供を保育所に預けることを望むタイプの女性が多くなってきてている。これは時代の趨勢であって、もはやその潮流を逆行させることはできないだろう。

第一次大戦に男性労働者が戦場に駆り立てられた後の職場を女性が埋めたのが、女性の本格的な職場進出の契機であったといわれているがこれを同じように、高度成長の労働者不足が主婦の職場進出を促進したといえよう。前者が単に一過性の現象ではなく、その後の歴史的動向を規定する重要なエレメントであったのと同様に、後者もまたそれだけの歴史的規定力をもっていると思われる。そうだとすれば、今後ますます、保育所は単に児童福祉施設として見なすのではなく、婦人労働の政策的見地から、その機能と役割を検討することが必要となろう。

ただし、その時でも保育所の基本的な性格には変わりがない。保育所は次代の社会をになう児童の健全な育成のためにある。保育所の存在が、親の扶養義務の放棄を助長するものであってはならないことはいうまでもない。子供を保育所へ入れたからといって、親の保育の義務が軽減されたり免除されたりするものではない。子供がとまどったり、混乱したりしないように基礎的な保育原理の統一を図るために、家庭はつねに保育所と連係。協力の関係を保ち、子供の

生活実態をふまえた上で、児童の保護と育成に努めなければならない。このことは、専従主婦以上の保育の努力が要求されるのである。

(2) 大都市固有の福祉要求

つぎに、大都市において特徴的にみられる市民の福祉要求について考えてみよう。

大都市では高度経済成長の過程を通じて、中枢管理機能を中核とする都市圏のコア・シティとしての機能がますます強化される一方で、市内に居住する多数の市民の生活環境は悪化している。静寂だった市内の住宅地域にも遠慮なくトラック、タクシー、ダンプカーなどが往来するようになったし、大きな高層建築物がたてられるようになったし、またかっては繁栄のシンボルであった工場煙突から、有害な媒煙が舞いおりてくるようになった。この種の生活環境の悪化はどの都市においても、大なり小なり共通して見られる現象ではあるが、業務地機能の進展の著しい大都市での環境悪化と環境破壊の様相はとくにすさまじいものがある。

騒音、振動、空気汚染、水質汚濁等の公害と環境悪化の発生に伴って、市内に住む若い生産年令人口の多くは、良好な環境と住宅をもとめて、結婚を期に郊外へ流出した。その結果として、大都市に置き去りにされた格好で、老人人口は市内に残留し、大都市人口の高齢化を促進させた。また、中高額所得者の郊外流出が手つだって、居住地区発展の担い手となるべき人々が極端に少なくなり、大都市の既設地域はブライティド・エリア化しつつある。

とくに、超過密都市である大阪市においては集積利益の極限の招来は早く、産業と人口の無政府的な流入と集積はすみやかに外部不経済をもたらして、複合した深刻な弊害を発生させている。臨海地に配置されたコンビナートからの産業公害と、流通・管理業務基地としての都心機能の強化がもたらす都市公害が相乗的に作用して、市民生活は著しく疎外されている。

1960年代後半において、市民の生活条件の悪化と住民運動の進展が、つぎつぎと革新自治体を生みだし、公害防止条例や自然保護条例がつくりだしていったが、それらが大都市の市民生

活のリハビリティションに寄与するところは、けっして大きなものではなかった。公害除去と生活基盤の整備は、市民生活の安全性と快適性の確保のために、早急に進展させるべき課題として残っている。また、社会福祉の立場からしても、災害、疾病、事故などによって不要な福祉対象者を生み出さないよう、生活環境の改善が切に望まれるところである。

都市の集積利益をもとめて流入していく産業や人口が多くなるほど、集積不経済を除去して、大都市を均衡のとれた快適な都市に改良するために必要な社会資本の需要は多くなることを銘記すべきである。自然環境のとぼしい大都市の宿命として、公園、街樹、下水道をはじめとする生活環境の整備の必要は、大きいといえよう。

大都市に特徴的にみられる福祉要求の第二は貝原益軒がいった「都市は天下の吹きだまり」の言葉で象徴されるように、大都市には多くの活力ある才幹豊かな人々もいれば、放浪する生活困窮者もかなりいる。その中で、定まった住居をもたない生活保護者の存在は大都市特有の現象であり、大阪市では愛隣地区において、彼らの更生援護のための相談所が設けられている。

都市の中での匿名性は、固有名詞を離れて一市井人として自由に振るまうことを可能してくれる反面、孤独なる群集をつくり出し、社会的連帯感や共通した帰属感が失しなわれて、社会からの転落を救う安全弁をどこかへ追いやってしまう。因習的な人間関係のしがらみから永遠に足を抜き、帰るべき故郷も家も持たなくなったり人間の群集を大都市は「寛容に」受け入れるが、大都市での生活は競争と対立の世界での生活であって、けっして慈愛と連帯の生活ではない。ある人々はその競争社会を泳ぎ切れずに、途中で沈んでしまう。機能社会として効率を追求する企業支配の大都市であればあるほど、ドロップ・アウターは多數発生する。つまり、大都市での社会的底辺の層は厚く、都市貧困の問題は鋭角的に現われるのである。

戦前のわが国では、都市貧困の問題は存在しなかったといわれている。それは都市の貧困が

農村で吸収されていたからである。都市への流入の主体は農家の二・三男であって、彼らが農村で居残ることは、親の扶養能力の限度をこえて過剰労働力をかゝえ込むことになるので、許されるべきことではなかった。出身農村に居ながら就職することのできる産業がまだ起きていたなかった。そこで、農家の二・三男は家計を助けるために、都会に出て働いたのである。しかし、彼らの雇用状態は必ずしも安定的ではなかった。一度不況におそれると、直ち失業せざるをえなかった。また病気になると、それを口実に解雇されることもしばしばであった。そのような時、職をうしなった人々は都市の底辺を構成するのではなく、出身農村にUターンして、大家族主義の中で保護されたのである。

戦後になると、農業自体が兼業化し、農家の戸主自身が工場などで働き、農業は専ら主婦労働によって支えられている状態になってしまった。もはや、都市からの出戻りをかゝえるほどの家族保障力をもってはいない。そこで、都市において発生した貧困は、都市の中で沈殿せざるをえなくなったのである。

大都市固有の第三の福祉問題は勤労青少年の問題である。大都市には地方で中学あるいは高校を卒業すると同時に、親元をはなれて就職するため出てきた多くの青少年が居る。彼らのおよくは中小企業や個人商店に就職するのであるが、労働条件や職場環境に問題があって、離職するケースがきわめて多い。勤労青少年福祉法の制定を契機に、企業側の改善努力と相まって、次第にその法律の成果はあがりつつあるがしかしまだ不充分な点が多い。そのため大都市は勤労青少年のために、いろいろな生活文化施設の建設や文化等の施策を講じている。

II. 都市自治体の対応

(1) 自治体対応の実態

大都市を含めて自治体が積極的に住民の福祉要求に応えだしていくのは、1960年代の後半期からである。その時期はまさに高度成長の矛盾が露呈したときである。新潟水俣病、四日市ゼンソク、富山イタイイタイ病、熊本の水俣

病の四大公害問題が社会問題化され、相ついで訴訟にもちこまれていった時である。それまでパイを大きくすることが国民一人一人のパイの分け前を大きくすることになり、福祉の向上に結びつくのだとの考えに従って、自治体は国の成長政策や地域開発政策に乗りおくれまいと懸命に協力してきたのであるが、1960年代の後半になると、市民の所得は増えるが、市民の生活環境は逆に悪化していったので、公害闘争をはじめ各地で住民運動が活発にあこり、自治体に対する悪求も熾烈なものになっていった。

ここにいたって、自治体は政府の下請機関的機能から脱して、積極的に市民の要求に応えてゆこうとする方向へ変わっていった。つまり、地域住民の生活に根ざした自治体行政への志向を強めていったのである。幸いなことに、高度成長は自治体に豊かな税収を与えた。もし、この大幅な税収の自然増がなければ、自治体は市民の福祉要求に応えることができなかつかもしれない。

国の福祉基準は低く、しかも画一的であるので、国の基準通り実施していたのでは、市民の多様化する要求に充分応えてゆくことはできない。そこで自治体は国の水準以上の施策を、税収の大幅な伸びに支えられながら、自治体みずからの負担で実施したのである。保育所での長時間保育、無認可保育所に対する補助、老人医療費の無料化、軽費老人ホームの建設など、国の施策に先がけて実施した。それだけではない。民生分野中心の福祉政策から、健康、教育も含めた広範で総合的な地域福祉体系の確立をめざす試みがなされた。それがシビル・ミニマム論である。シビル・ミニマムは「現在における市民の『生活権』、さらに自治体の『政策公準』として設定される」(松下圭一) ものであって、市民の生存権にかかわる社会保障、住宅、市民施設等の社会資本、公共衛生、食品衛生、公害抑止等の社会保健の三つの政策課題を、都市の空間システムとの関連で規範的に追求してゆこうとする新しい提案である。福祉を社会的弱者の問題に狭く限定しているかぎり、健康で勤労に励んでいる市民にとって、福祉は同情すべき

人々の問題であって、とかく非日常的な他人事として考えられがちである。

それがシビル・ミニマム論を契機に、教育、健康、公園等を含む市民生活の基本にかかわる分野全般にわたって、その均衡のとれた整備を進めようとする発想に転換すれば、民生福祉は市民の生活権の中心を形成するものとして捉えられ、他の公共の生活施策との関係で総合的・体系的に取り上げられる道が大きく拓かれることになった。

ところで、仮りに国の基準通りの福祉事業を実施したとしても、補助金の算定基準が実状に合致していないために、多額の超過負担が発生し自治体財政の大きな圧迫要因になっている。その上で、自治体が国に先がけて福祉施策を実施したり、国の基準に上積みしたりするのであるから、自治体の福祉財政の規模は巨額にのぼることを必定である。事実、1960年後半からの10年間において、自治体の福祉財政の増勢は目を見張るばかりである。

しかし、高度経済成長によってもたらされた税収の大幅な伸びが、このような福祉の高度成長を可能にしたことを考えると、福祉行政は景気の変動に左右されやすく、きわめて不安定なものであるといえよう。1973年に中近東アラブ諸国を振源地として全世界を震撼させた石油パニックは、その後に深刻なstagflationを引きおこした。インフレと不況が同時に並行するstagflationの中で、自治体は深刻な財政危機に陥り、福祉サービスの低下を余儀なくされた。財源の面から福祉行政はゆるがされたのである。老人医療無料化制度の一部有料化改訂、敬老金支給の廃止、保育所建設計画の延期などが、その実例としてあげることができる。

ところが、政府はすでに1973年の閣議決定によって、政策転換の方向を明らかにしている。つまり、福祉の充実は負担の増加を伴う形でなければならないとする「高福祉高負担」の発想が提示されたのである。1975年に発表された地方制度調査会の「地方財政の硬直化を是正するためにとるべき方策を中心とした地方財政のあり方に関する答申」においても、この考えが貫

ぬかれている。この答申の趣旨を個条書にしてみると次のようなものとなる。

- (i) 社会福祉は財政硬直化の一因
- (ii) 国の基準以上の施策は自治体の自前で
- (iii) 福祉社会実現は増税と社会保険負担率の引上げ必要
- (iv) 負担問題は国民の理解と合意を得て
- (v) 超過負担とは単価差によるものだけ

国家財政の窮屈状態に鑑み、自治体あるいは国民の追加的な負担増によって、福祉政策の強化を推進させようとする国の方針が、この答申の中によく表われている。このような政府からの福祉攻勢をうけながらも、各自治体は一方で超過課税や新税創設などの財源確保の努力を払いながら、他方で他の予算を圧迫させて、福祉行政定着のために目いっぱいの苦闘を続けている。

また、これまで市民の福祉要求に積極的に応じてきた結果として、「総花福祉」・「バラマキ福祉」といわれるまでに広範・多岐にわたっている福祉行政の構造を、福祉哲学の確立を図りながら、体系としての福祉行政に改変してゆこうとする努力も払われている。革新自治体の首長から唱導された「福祉見直し論」はそのひとつあらわれである。

(2) 「高福祉高負担」という対応原理

政府にとって、「高福祉高負担」キャンペーンが最も盛んに展開されたのは、1974年前後ではなかったかと思われる。ところが、その時期は戦後日本経済にとって、正に歴史的な転換点であった。つまり、高度成長経済の終焉期であった。

それまで、高度経済成長のもたらす税収の大幅な伸びが、政府をしていろいろな政策の選択を可能にしてきた。減税をおこないながら、産業基盤整備の充実を図ることも可能であったし、福祉要求にある程度応えることも可能であった。しかし高度経済成長がおわり、インフレと不況が同時並存するstagflationの招来とともに、もはや「あれもこれも」といった政策の選択はできない。

財政支出を増大させることはインフレの昂騰を促進しかねないし、インフレ抑制は不況深化

福祉後退をもたらしかねない。このような状態にあって、福祉充実を図ろうとすれば、通貨増発を伴わない消費性向の高い低所得者層への再分配効果のある増税か、あるいは社会保険負担率の引き上げによる、国民の直接負担に依存せざるをえなくなる。ここに「高福祉高負担」の主張される経済的なロジックがある。政府はもっぱら財源調達の意味から「高福祉高負担」を主張しているが、その背景には上述したような経済情勢と論理のあることを看過すべきではない。

いま、そのことから離れて、政府の主張する「高福祉高負担」の論拠を内在的に検討してみることにしよう。

政府は福祉を充実させるために、税収の大幅な自然増に期待できなくなった今日、国民の税金あるいは保険料金の引上げに依らざるをえないと主張する。この主張自体は正しい。もはや、かってのように国民の負担増になるような政策をことさら講じなくても、福祉の充実を進めることができるような状況はない。

しかし、低成長時代を迎えた税収の大幅な伸びが期待できないうえに、社会福祉は財政硬直化の要因であり、将来にわたって財政的圧迫の原因になるからといって、政府が急に「高福祉高負担」を唱えだすのは、きわめて無責任な財政至上主義的発想である。高度経済成長時代での政府のとった福祉政策は、国民の福祉要求に体系的・計画的に応えたものというよりは、財政余剰の配分としての性格のものであった。福祉行政をここまで引き上げ、この対象者まで包括させなければならないから、これだけの財政を確保しなければならないといった発想ではなく財政余剰がこれだけ発生するから、これだけの福祉政策を実施しようといった考え方で、福祉政策がおこなわれてきたのである。このような従来の政府の福祉行政の姿勢にこそ、国民に「豊かな時の慈悲」あるいは「負担なき弱者救済」の福祉感を植えつけた一半の責任がある。国民に「高福祉高負担」を叫ばなければならなかつた政府自身の責任を自覚して、政府自らの福祉問題に対する取り組み方を改めるべきであ

る。

政府の「高福祉高負担」の主張には、財源問題以外にもうひとつの意図がある。それは国民のものとり的な福祉要求をいましめ、負担分任の意識をもつことの必要性を示唆することにある。

政府の「高福祉高負担」でいわれるまでもなく、福祉は本来与えられるべきものではない。市民が相互に理解、協力しあいながら、主体的に取り組まなければ福祉は育たない。市民のあいだの社会的連帯のメンタリティーこそ肝要である。福祉の充実を望むなら、そのために市民自ら自分の負担を覚悟しなければならない。ところが、国民に自覚ある福祉マインドを望むならば、まず政府自らが国民の要求にあれもこれもと、無原則に応えてきたこれまでの経緯反省しなければならないだろう。

たとえ、そのことを問わないとしても、政府はいたずらに「高福祉高負担」を唱えて、国民に負担問題を絡めながら高福祉をとるかそれとも低福祉をとるかの選択を迫るだけならば、それは「福祉おろし」を意図した巧妙な自己怠慢といわれてもしかたがない。

高福祉をとるか低福祉をとるかを選択する主体が国民であることには異論はない。国民は自らの価値にもとづいて選好表を示すべきであろう。しかし、国民に選択権があるからといって政府が一方的に福祉の充実には負担の増大が伴うことだけを強調するのは、国民の生存権、生活権の保障を自らの責務とする政府のとるべき道ではない。たとえ、究極の決定は国民に委ねるにしても、政府としてまずどのような負担配分原則に従って、どのような福祉政策を遂行してゆこうとするのかを、国民の前に明らかにする必要がある。

「高福祉高負担」の主張は負担規模にかかる原則を示したものであって、負担配分の問題については何も語ってはいないと、自らの主張の意図を狭く限定して、その主張の正当性を弁明することも可能である。しかし、その弁明は成り立つにしても、「高福祉高負担」をお題目のように唱えるだけでは、福祉は進歩しない。国民に合理的な選択をおこなわしめるために、

福祉問題の実情を踏まえて福祉政策の構図をまずたて、それを実行するためにどれだけの負担規模が必要で、それをどのように負担配分させるかを提示する形で、負担分任の原則を要求する必要があろう。このような積極的な努力を示さないまま、「高福祉高負担」を繰り返しているかぎり、国民への責任転嫁のそしりをうけてもやむをえないだろう。

(3) シビル・ミニマムと増分主義

社会福祉の分野だけに限らず行政全般にわたっていえることであるが、行財政の運営には科学性、民主性および計画性が備わっていかなければならない。

シビル・ミニマムはこの三つの条件を充たすものとして高い評価をうけ、多くの人々に清新な感じを与えていている。先ず、シビル・ミニマムの科学性であるが、これは総合性といいかえても良いかも知れない。個別法制的に画一的な基準が設定されるナショナル・ミニマムとことなり、シビル・ミニマムは総合的な都市生活の実態を客観的に捉え、地域の特性に対応しながら都市生活全般に亘って設定された公共的な基準である。市民の生活権を保障するために必要な条件とは、社会保障、社会資本（住宅、交通通信、上下水道、廃棄物処理、公園、学校など）社会保健（公共衛生、食品衛生、公害規制など）がともに、ある一定限度において公共的に充足されることである。シビル・ミニマムは、これまで「宣言規定」にすぎなかった「健康で文化的な最低限度の生活」の文言について、その内容を具体的に規定して、科学的討議に耐える総合的な政策基準を設定しようとするものである。

シビル・ミニマムの民主性についてであるがその意味は二重である。一つはシビル・ミニマムが市民の生活権を現実的に保障する公準であるということであり、二つはシビル・ミニマムの設定が、市民の理性にもとづいて民主的におこなわれるということである。つまり、シビル・ミニマムは市民の生活権の確立をめざし、市民の自発的な参加によって、その内容が具体化されるものである。

シビル・ミニマムの計画性とは、都市政策の

公準として行政運営の方向性を示しながら、行政事業を年次計画の形で提示するというところにある。また、国民生産力の拡大とともにシビル・ミニマムの基準自体を変化させ、ローリング方式を採用して、年次毎に軌道修正を行うことも当然必要とされている。

以上のように、シビル・ミニマムにもとづく都市政策の基本構想は、科学的、民主的および計画的におこなわれており、行政のあり方として極めて理想的な形式を備えているといえよう。場あたり的に要求に対応してきた行政が、シビル・ミニマムの登場によって一大転換をとげる機会が与えられたといって過言ではない。

しかし、現実に各自治体において行われているシビル・ミニマムづくりを見てみると、まだまだ問題が残る。というのは、シビル・ミニマムに本来備わっていなければならない科学性、民主性、計画性がきわめて不完全な状態にある。このシビル・ミニマムづくりの欠陥は馴れない行政体の手続き上の不首尾によるものもあるがシビル・ミニマムの規範性が現実的討議をおしながしてしまっているところに、その原因の大半があるように思われる。シビル・ミニマムは国民生産力の前提の上に設定されるべきであるにも拘らず、基準設定はきまって、その制約条件についての論議が省かれたまま、純粹理念的に願望する目標値が羅列されているだけである。経済、財政の制約条件を厳しく考慮して、市民相互の利害の調整を図り、相互理解と社会的連帶を深めていかなければならぬのに、すべての市民が満足するように、要求のすべてがほとんど無調整のまま設定されているかのように思われる。

ところで、行政体の予算編成は前年度実績にプラスアルファするという「増分主義」の原則に基づいて行われてきている。この「増分主義」の予算原則は、理論や鮮明な価値目的への依存を排除して、過去との連続的な比較において、経験的方式に従おうとするものであって、価値観が多様化し諸利害が錯綜して、規範的にも社会の一義的な解を形成することが困難な場合に適用される、民主主義的統治体制の正常な生理

を反映するものといえる。

他方、シビル・ミニマムは望ましい目標ないし価値がきわめて鮮明化されており、市民生活の実態を踏まえて、年次計画の形で目標達成率が設定される時にも、規範的な性格を帯びた数値になっている。このシビル・ミニマムの理論的規範的目標値を実現するためには、それに対応した予算配分が行われていなければならない。つまり、「増分主義」の予算編成が固執されているかぎり、規範的に望ましいとされるシビル・ミニマムの合理的な計画達成は不可能といえよう。シビル・ミニマムの計画を有効ならしめるためには、予算形成においても合理性と計画性が要求される。

III. 福祉行政の特徴

民生福祉の行政は、市民全体が平等にその利益をうける一般行政とことなり、その対象者がある特定少数の人々に限られている。いわゆる社会的弱者といわれている人々が、民生福祉行政の被救済者である。自助能力の欠けた人々の福祉や生活をどのように保障し向上させるかが福祉行政のプライマリな課題である。確かに、自助能力のある人々に対しても、最低限度の健康で文化的な生活を充足させるために、民生以外の分野において、公共的に福祉施策を講じることは必要である。

しかし、ここでは福祉行政を狭義にとって、社会的弱者を対象とする民生福祉行政に限定することにする。自助能力に欠けた社会的弱者といっても、いろいろな人々がそれに属する。保護者の庇護なしには一日たりとも生存することのできない乳幼児、重度心身障害者(児)、寝たきり老人などから、生産能力はあるがそれが稼得力に結びつかないで、最低水準の生活さえ維持しえないでいる失業者、軽度心身障害者、老齢者までがそれに含まれる。これら福祉対象者といわれる人々が多種多様であるのに対応して、彼らの生活実態の様相もまた、幅広いスペクトルの色帯が示すように多様である。

この福祉問題の多様化に対して、限られた福祉財政の枠内でどのように行政的に対応する

ことが、社会的にみて最も望ましいのであろうか。この問題は高度成長時代のように潤沢な財政余力の発生した時とはことなり、税収の伸びもさほど期待できない低成長時代を迎えた現在市民および行政体の重要な関心事のひとつである。

厚生経済学の純粹理論の次元でこの問題をあつかえば、その解答は次の二通りのものが考えられる。その一つの解は、福祉行政の直接の受益者の感じる満足の社会的総計が最大になる状態をもって、福祉行政の最適状態であると考える場合であって、この時には、福祉行政の直接受益者の限界満足が等しくなることが条件となる。民生福祉の対象者あるいはその保護者が、福祉行政の恩恵をうけて感じる限界満足が、すべての対象者あるいはその保護者において等しくなれば、その満足の社会的総計は最大になる。もう一つの解は、福祉行政の対象者だけでなく一般の市民を含めて社会成員全体にとって、福祉行政に関する不満が最小になる状態が、社会的にみて最適状態にあるとする考え方である。その場合には、社会成員のそれぞれの感じる福祉に対する限界不満が等しくなることが最適条件となる。

上の二つの最適状態の概念のうち、どちらの立場をとるかによって、福祉行政の意思決定方式に関する考え方が大きくことなってくる。つまり、福祉対象者の満足を最大ならしめることを福祉行政の最大目的とするならば、対象者あるいはその保護者の要求だけを考慮して、福祉施策を講じればよいということになるが、もし福祉行政を単にその直接受益者だけの問題ではなく、市民全体の問題であると考えて、市民の選好表からの規定を本質的に受けるものであるとするならば、福祉行政は対象者あるいはその保護者の要求だけにとらわれるのではなく、市民全体の意向を反映する努力が払われなければならない。福祉行政のあり方について、市民の意識に従おうとするのは明らかに後者の立場にあることを意味し、福祉対象者のニーズ調査にもとづいて、行政の軌道を決定しようとするのは前者の立場にあるといえる。

ところで、上の二つの立場は相互に独立し対立する関係にあるのではなく、相互に依存しあい補完しあう関係にあるのではないかという意見もある。これは一見もっともな意見である。福祉行政サービスを受益する当事者の要求や満足が核となって、一般市民の意見が形成されるのであるし、また、市民の理解や態度によって福祉対象者の要求も満足もことなってくるのである。この考えに従えば、福祉行政の評価主体は福祉対象者やその保護者だけに限定することもできなければ、福祉対象者を排除して一般市民だけに限定することもできない。両者が意思を疎通させながら、充分な情報にもとづいて、社会の総意として評価を下し選好表を示すことが何よりも必要である。福祉はそれがたとえ民生中心の福祉であったとしても、ある特殊な人々のための救済行為ではなく、国民全体の生活の保険でもあり、社会秩序の安全弁でもある。また、人間の尊厳を認め合い、友愛に満ちた自由で公正な社会を構築するために欠くことのできない万人の闘いでもある。

ところが、以上のように理論的には、福祉行政の直接の受益対象者とそれ以外の一般市民との関係を、断絶のない協力者として理解することができるが、現実には両者の関係はもっと微妙であり複雑である。

市民全員が等しくその利益に沿すような行政サービスならば、その行政のもたらす価値を市民は受益者としてある程度合理的な評価を下すことができるが、その利益を直接うけることのない福祉サービスについては、そうはいかないだろう。原体験はもちろん追体験をもつことさえ極めて困難な立場にある一般市民が、福祉行政の価値についての識別能力をもっているだろうか。もし、一般市民が福祉行政の価値を評価するとなると、それはもっぱら、人間の尊厳性や生活権についてのその人の考え方や、福祉行政の恩恵を直接うける身分になるかも知れない可能性についての、己れの生活の安定感に基づいて、評価することになろう。

福祉行政の対象者になる確率が高いと思っている人々や、人間の生活権を自然法にもとづい

た侵されることのない権利ほどに強く認識している人々ならば、福祉行政に対する評価は高くなるだろう。逆に、福祉行政の恩恵に浴する確率は全くないと確信する人々や、個人主義的な自助の精神を何ものよりも優先し、自力更生の原則に固執する人々なら、公共的な福祉行政の価値をさほど評価しないだろう。

どちらにしろ、福祉を最も必要とする人々とはことなり、一般市民の選好は生活実体を直接ともなうことのない心情や信念に基づいたものとなる。福祉行政のサービスを日常の生活の中にビルト・インしている福祉対象者と、確率論や権利意識で福祉の価値を把握する一般市民を理論モデルのように、福祉協力者として一体的に理解することができるだろうか。とくに、福祉行政に伴う経費負担の問題がクローズアップしてくると、前者は受益専従者であるのに対して、後者は負担専従者となり、ますます両者の意識の齟齬や利害の対立が尖鋭化してくるだろう。

このような両者の関係にあって、福祉行政に関する社会的意意思決定が、政治的過程において多数決のルールで行われるものとするならば、福祉行政は過少状態に陥り入る傾向がきわめて強くなる。なぜなら、数の上で絶対多数を占める一般市民が、福祉選好を低く抑えて負担回避を図ったり、福祉実態に目を背けながら、中間階級意識に漬り、マイホーム主義に埋没したりするからである。

個人的な経済合理性の立場からすれば、この一般市民の性向はけっして批判されるべきものではない。最小の負担をもって最大の満足を得ようとする精神こそ、ムダを排し効率的な社会を創り上げてゆくのであるから。しかし、社会福祉の決定権が利益追求を行動動機とする一般市民の手中にあるかぎり、いつまで達っても、理想的な福祉社会を築くことは難しい。もともと社会福祉は少数者が対象となるだけに、人間の尊厳と社会的連帯のメンタルティの欠けた社会において、多数決ルールに則って社会福祉の問題を決定しようとするかぎり、社会福祉の理念は実現しないであろう。多数決のルールは民

主主義社会における意思決定方式の、ひとつの現実的妥協の産物であって、けっして最善の方法ではないことを留意すべきである。意思決定において問題となる民主性の核心は、少数者の利益や意見がどのように吸収されるかということにある。この民主主義の核心的課題が解決しえるか否かによって、社会福祉の今後のあり方は大きく変わってゆくであろう。

社会的意意思決定の方法をより民主的なものに改善してゆく努力と併せて、多数を占める一般市民が、私益追求のエゴイズムを超克して、少数者の立場を正しく理解する公正な精神と理性をもつように努力する方向で、民主主義の本来の機能を発揮させなければならない。現在の日本は、公害、土地投機、脱税などの企業エゴ、老人ホームや精薄者施設などの建設に反対する地域エゴ、内部告発や消費者保護の責務を忘れてものとり的に賃上げ要求する労組エゴ、友情も協調も犠牲にして徒らに受験戦争にかりたてるマイホームエゴなど、あたかも私的エゴの修羅場のようであり、公共的利益や社会的正義の定着を見るに至っていない。それだけに、いっそう一般市民の福祉観を成長させる努力が必要といえよう。

この努力を充分払わずに、行政体が福祉行政のあり方について、一般市民の選好に従って一義的に決めるすれば、それは福祉を最も必要とする人々の要求を反映した、公正で有効な福祉行政を展開することにはならない。行政体は市民に福祉行政の事業解説を行なうだけでなく福祉を必要とする人々がどのようなことに悩み苦しんでいるか、またどのようなことを要求しているかを的確に把握し、それを市民に広報する必要があるのではなかろうか。

市民の良心と理性は寝ることはあっても死ぬことはない。有能で勤勉なテクノクラートを多数擁する行政体は、その専門性を發揮して、市民に合理的な判断を下すに必要な情報をPRし市民参加による福祉行政の大道を切り拓いてゆく組織的な活動を、地道に展開することが必要である。一般市民の深い理解と温かい協力なくして、福祉社会の形成はありえない。たとえ、

市民の福祉意識が未成熟な段階にあったとしても、福祉行政のあり方について市民の総意として意思決定してゆくことが望ましい。当然、この過程で行政体の補完的努力は怠ってはならない。行政体のもつてている豊富な専門的知識と高度な見識を市民の意思決定に資するよう、行政体は市民と一緒にになって、多様化した福祉要求を公共的な立場から調整し、均衡のとれた福祉行政を指向する努力を払うべきである。

われわれが、高度成長過程で顕在化してきた

多様な社会福祉に関する要求に対して、どのようなプライオリティ原理に基づいて応えてゆくべきかを探る手始めとして、市民の福祉意識の構造を調査研究しようとしたのも、市民の福祉意識がどのようなものであれ、その事実を踏まえなければ、実践的に有意な原理を導びくことはできないだろうと思ったからであり、また、行政体の市民意識へのアプローチの仕方によつては、国民的合意のえられる原理が形成されるのではないかと考えたからである。