

# 市民生活と社会福祉政策

——市民階層の分化との関連で——



市瀬幸平

## 1 ————— はじめに

「私の横浜」〈市民生活白書 昭和50年〉の第2部は、市民生活の不安と自治体の課題をとりあげている。それによると、物価高、道路・交通、上下水道、公園、教育施設、住宅、公害、老後・病気などの問題が、ここ数年来横浜市民を悩まし続けてきた生活不安であり、とりわけ、物価高、老後・病気、公害・交通事故、住宅の問題は、現在の横浜市民の前に立ちはだかる四大生活不安であるとされている。これら生活不安は、市民生活の中に広く深く根をおろしているが、それを所得別・年齢別・住居形態別などの分類による社会階層に対比してみると、それぞれの社会階層によって生活不安の比重序列が異なっている事実が分析されている。

そして、生活不安の諸問題が市民生活全般にわたって認められる現状を反映して、「市民が期待している福祉は、広くは生活環境の充実とも密接に関連をもたせつつも、より具体的には、従来の貧困者対策としての社会福祉の概念をこえて、市民生活のすみずみまでもカバーできる概念で用いることが最も適切である」と理解され、この市民生活の広範な領域を包含する市民福祉対策が、当面の重要な政策課題であると指摘されている。

最近、市民福祉・住民福祉・地域福祉などの用語が一般に使用され、それらの用語の意味内容は、およそ市民生活白書でいう「生活のすみずみまでもカバー」する事象を包含している場合が多い。従来、福祉という用語は社会という言葉で冠して、児童・心身障害者・老人・低所得者などの生活障害に対する社会的施策を意味するものであった。それがこのように生活の広範な領域を包含して使用されるようになってきたのは、福祉という言葉の曖昧性にもよるが、生活不安や生活障害が市民・住民・地域というレベル全体に拡散し、そ

## 目次

- 1 — はじめに
- 2 — 市民生活と社会的必要性
- 3 — 社会福祉政策の目的と手段
- 4 — 社会福祉政策の内容と体系
- 5 — おわりに

の緩和や除去の社会的必要性が一般化してきたことを物語っているものであろう。

生活不安や生活障害の社会全体的拡散と深化は、ことに高度経済成長の進行とともに大きな社会問題となってきたことに異論をとなえるものはないであろうが、生活不安や生活障害の拡大深化にもなって使用されはじめた市民・住民・地域などの言葉を冠した福祉の内容や体系、また最近になって政策段階で論議されている「経済成長から福祉優先へ」という福祉の内容や体系は、かならずしも明確ではなく、厳しい市民の生活実感からみれば、まことに空疎なものであるとさえいわねばならない。

小論に課せられたテーマは、「市民福祉と階層性の問題」である。おそらく、課題の意図は、市民生活白書第2部において分析された社会階層によってそれぞれ異なる生活不安の比重序列と市民福祉との関連を論ずることであると思われる。この仮定からすれば、課題への接近は、社会階層の分化分解過程から生起する生活問題を通して市民福祉の内容や体系を検討する方法と、市民福祉の内容や体系の現状と社会階層別に現われた社会的必要性との突合検討の方法とが考えられる。ところが上述のように市民福祉の内容や体系が極めて曖昧なものであって、いづれの方法による課題への接近も、大きな困難をとまうのが現状である。

そこで、ここではあたえられた課題のうち、市民福祉の内容や体系はなにかを、市民生活を通して検討することに主眼をおき、市民福祉といわれる内容や体系と従来の社会福祉との関連を捉えてみたい。その理由は、市民福祉と階層性の問題をとらあげるには、いづれの接近方法によっても、市民福祉の内容や体系の検討が基礎作業であると思われることであるが、それに加えて、市民福祉といわれる政策、制度の矛盾が、社会階層の分化分解とその階層間移動に拍車をかけているのではな

いかと思われるのが、市民生活白書を読んでの実感だからである。

## 2 ————— 市民生活と社会的必要性

昭和45年の国勢調査によると、横浜市民世帯の家計収入の種類別割合は、賃金給料82.74%、家業収入11.23%、家賃地代および利子配当1.77%、その他〈内職収入・恩給年金・失業保険・生活保護・仕送りなど〉4.26%である。また、同じ調査によって横浜市民の従業上の地位別従業者の割合をみると、雇用者80.8%、役員4.6%、雇人のある業主3.3%、雇人のない業主6.4%、家族従事者4.8%となっている。

この調査結果から明らかなように、横浜市民の80%以上は、他人に雇われて働き、その労働力の価格である賃金給料によって生計を維持している勤労者である。上記の家計収入の種類別割合のその他に属する市民、および雇人のない業主・家族従事者も本来勤労者階級に所属するものであると見做されることから、横浜市民の大多数は勤労者階級であるといえることができる。

勤労者階級は、労働力を商品化して賃金給料にかえ、その勤労所得によって消費生活のすべてをまかなわねばならないのが、現代社会の仕組みである。勤労者の生計を維持する賃金給料は、基本的には労働市場を通じて決定されるものであって、勤労者個々の生計の必要性に応じて支払われるものではない。ところが、消費生活は世帯の規模や事情によって消費需要が異なるのみならず、人間生涯の生活過程には、住宅の取得、結婚・出産、児童の養育と教育、傷病、死亡など消費生活需要を増大させる起伏がともない、消費生活は周期的に変動する。

また、勤労者階級の消費生活は、勤労所得が継続

的に保障されること、すなわち、労働力の商品化が継続的にこなわれることが前提となっている。しかし、労働力は心身の成長発達過程を経て成熟した人間の健康な身体にやどるものであり、老齢化にともなって減退する。また、人間一生の間健康を維持することは極めて困難で、ことに現代のように高度に工業化された社会においては、傷病・廃疾・死亡事故率は高く、この場合には労働力は一時的にか長期的にか喪失ないし減退する。労働力の商品価値は、健康な成人の精神的肉体的エネルギーを基準にして決定されるために、成長発達過程の労働力や心身機能の減退ないし喪失状態にある者は、社会的規制や市場競争を通じて、労働市場から排除されるか、低廉な労働力商品として取引されるのが、現代社会の経済原則である。そのみならず、労働力が機能する経済市場は、企業間競争を通じて商品生産と流通のいとなみが繰返されるので、合理化・過剰生産・倒産などによって、不断に失業者が生み出され、それがまた労働市場からの排除者とともに労働市場における労働力商品の価格を牽制する仕組みになっている。

このように、労働力の商品化によって維持される勤労者の消費生活は、労働力の未成熟や喪失・減退、あるいは労働機会の喪失のために、勤労所得が無いとか低いとか、あるいは中断停止の事態にあり、その維持が困難な事故が発生する。一般に、現代の児童・心身障害者・傷病者・母子家庭・老人・失業者・不熟練者などの生活困窮は、基本的にはこの労働力の商品化にともなう勤労所得上の事故に起因しているといえることができる。

以上のように、勤労者階級には消費生活上の起伏や勤労所得上の事故が発生したり、発生する危険性が常につきまとして、生活困窮の事態や危険性がある。消費生活は、その時代の文化水準に適合した生存のいとなみすべてを含むものであること

から、生活困窮の事態が発生すると、消費生活の物質的欠乏が生ずるとともに、物質的基礎の上に築かれている個人と個人および社会集団との諸関係—社会関係も狭隘化ないし断絶して、精神的文化的不調和が生み出される場合が多い。この勤労者の消費生活上の起伏や勤労所得上の事故にともなう生活困窮のうち、ここでは消費生活の物質的欠乏状態を貧困といい、精神的文化的な不調和状態を貧困を基軸にした社会関係の不調整とよんでおこう。

近代社会の生成以来、貧困や貧困を基軸にした社会関係の不調整の問題は、生活自助の原則にもとづいて、個人ないし家族単位で解決するのが当然であり、そのために例え行路死亡人となっても、それは個人ないし家族の努力不足であると見做され、止むをえないことであるとされてきた。すなわち、消費生活は世帯を単位として、その責任においてすべてをまかなうのが、近代社会の基本原則であった。

しかし、勤労者階級の消費生活には、上述のような事故や起伏が不断に発生して、世帯単位では消費生活需要のすべてをまかなうことが不可能な事態がおこり、それが社会的に認められるにともなうて、徐々に相互扶助組織や自治組織および慈恵組織が形式されて、その組織と財政のおよぶ範囲内において、世帯を超えて表出する消費需要を共同充足する共同消費の形態をつくりあげてきた。この相互扶助・自治・慈恵組織による共同消費の形態は、近代政治組織の確立にともなうて、やがてその規模と要求の大きいものから逐次政策化されてきたのが、消費生活にかかわる社会問題の歴史的対応方法であった。

消費生活の単位である世帯の生計範囲を超えた共同消費需要は、一般に社会的必要性〈ソーシャル・ニーズ〉といわれている。社会的必要性は、その時代の社会経済状態と共同消費形態の発達程度

によって異なるが、現代の社会的必要性には、雇用・家計所得・医療・教育・住宅・社会関係の調整などがあげられるであろう。また、本来の共同消費形態である自然環境や生活環境も、自然発生的な工業化によって破壊され、その保存や整備の社会的必要性が認められてきているのも、現代の顕著な特徴である。

### 3 ————— 社会福祉政策の目的と手段

勤労者階級の消費生活全体から社会的必要性の当たりと消費生活への影響の仕方を見ると、雇用・家計所得・医療・住宅・教育・自然環境・生活環境は、そのいずれが欠けても健康で文化的な生活を維持することが困難となる要因であって、消費生活全体に共通し、かつ消費生活にとって基礎的な必要性であるということが出来る。この消費生活全体に共通し、消費生活にとって基礎的な必要性が社会的に表出してきたものを、基本的な社会的必要性といている。また、貧困を基軸にした社会関係の不調整は、基本的な社会的必要性の不充足から派生する問題であって、それは児童・心身障害者・老人・生活困窮者など、特定の社会集団に限定される消費生活の精神的文化的欠乏状態となる要因であり、基本的な社会的必要性に対して特別な社会的必要性といている。

基本的な社会的必要性も特別な社会的必要性も、社会的必要性であることに変わりはなく、今日それが政策課題となってきていることは否定できない。社会的必要性に対応する政策を、ここでは社会福祉政策とよんでおこう（欧米では、社会的必要性に対する政策を、一般にソーシャル・ポリシーといているが、わが国には伝統的に社会政策といわれる範疇があり、それとの関連の検討が必要なので、ここでは仮りに社会福祉政策といて

おく）。社会的必要性は、消費生活の内容に応じてその種類は多様であり、それに対応するそれぞれの政策の実践的目標や手段にも相違がある。それにもかかわらず、社会福祉政策として一括されるのは、究極的な主体・目的・手段が共通するからであろう。

ところで、社会的必要性に対する社会的対応は、相互扶助・自治・慈恵組織から国家・地方自治体へと移行してきたのが、歴史的過程であった。この社会的必要性に対する対応主体の移行は、真空管のなかでおこなわれたのではなく、経済社会の発展軌道のなかで、勤労者階級の労働基本権→参政権→基本的人権の承認という、近代社会における勤労者階級の基本的な諸権利を社会的に承認する転機によって動かされ、それぞれの段階で徐々に軌道修正がおこなわれて、今日の国家・地方自治体による社会福祉政策となって登場してきたのが歴史的経緯である。

社会福祉政策の目的は、諸価値観によって異なるであろうが、この歴史的経緯からみれば、勤労者階級の労働基本権と参政権の承認を前提とした基本的人権の保障が、社会福祉政策の究極的な目的になっているということが出来るであろう。すなわち、社会福祉政策は、例え生活手段に欠けようと心身に障害があろうと、人間としての価値になら相違がなく、等しく個人として尊重され、自由と平等が均等に保障され、生存の権利を共有することを究極の目的としており、このような基本的人権の承認にもなって、国家・地方自治体が社会福祉政策主体として登場してきたものであるとみてよいであろう。

もし、社会福祉政策の究極的な目的が基本的人権の保障でないとするならば、例えそれが国家・地方自治体の政策として実施されたとしても、政策主体の任意な裁量による財政許容範囲内の慈恵政策となり、社会的必要性にともなう諸権利の主張

も、その根拠を失うことになるであろう。社会的必要性の種類はさまざまであり、それに対応する個々の政策の実践目標には相違がある。例えば、家計所得の欠乏に対応する社会保障は、国民的最低限の所得保障が実践目標であり、医療保険や医療扶助は健康の保障が実践目標である。このように社会福祉政策を構成している個々の政策の実践的目標は異なっても、それぞれの政策は究極的には、健康で文化的な生活を享受する機会と手段を均等に保障し、個人の福祉を確保することを目的としているものであると考えられる。

社会福祉政策の手段も、社会的必要性の多様性とそれに対応する政策目標の多様性、社会福祉政策主体の性格を反映して複雑である。例えば、社会保障は租税ないし保険料にもとづいて現金ないし現物給付という手段を用い、義務教育は租税にもとづいて一定の営造物で知識と技術の体系を伝達するサービスの手段を用いている。しかし、これら個々の政策に共通している手段は、法的強制によって租税・保険料・利用料という形態で財源を調達し、消費生活単位の所得・資産のいかんにかかわらず普遍的にか、あるいは消費生活単位の所得・資産の欠乏状態に応じて選別するかの原則にもとづいて、一定限度の現金・現物・サービスを分配する方法を用いていることである。すなわち、社会福祉政策は法的強制力により、普遍性の原則あるいは選別性の原則にもとづいて、主として所得とサービスを再分配する方法を用いているのが特徴である。

#### 4 ————— 社会福祉政策の内容と体系

イギリス社会保障制度の基本計画を策定したウィリアム・ベバリッジは、1942年社会保障計画策定にあたって、生活の再建途上には、窮乏・疾病・

無知・不潔・怠惰の「5巨人」がたちはだかっていると指摘し、この5巨人に対する社会保障・保健サービス・教育・住宅と都市地方計画・完全雇用と最低賃金制の包括的社会政策の必要であることを力説した。この例にならって、現在の市民生活の社会的必要性をあげると、自然環境と生活環境の確保、雇用・家計所得・医療・住宅・教育・社会関係の調整があげられる。そして、これらの社会的必要性に対応する政策は、都市・地方計画、雇用政策、社会保障、住宅政策、教育政策、社会福祉事業であり、これを包括したものが社会福祉政策であるといえよう。

都市・地方計画は、産業と人口の全国的規模での配分と土地利用計画・新都市建設・都市再開発・交通通信機関の設置のほか、緑と自然景観の保存・公園とレクリエーション施設・文化遺産の保存・上下水道の設置・歩道と車道の分離・水や大気汚染と騒音防止・ゴミと廃棄物の処理など生活の快適性と安全性を確保する事柄をその内容としている。都市・地方計画は、自然・産業・生活にかかわる広範な領域を包含するものであり、経済政策や公共政策に属する部面と、勤労者の消費生活に直接関係する部面とが結びついているが、社会福祉政策としての都市・地方計画は後者の部面をさしている。

雇用政策は、完全雇用別・最低賃金別・職業安定サービス・青少年雇用サービス・心身障害者雇用サービス・職業訓練・安全衛生福利サービスなど勤労と賃金の保障が社会福祉政策にかかわる内容である。社会保障は、家計所得上の事故起伏に対して、社会保険と公的扶助の方法を統合して、国民的最低限の所得保障をおこなうことを内容としている。医療保障は、公衆衛生サービス・精神衛生サービス・社会保険と公的扶助の統合方法による傷病の診察治療・リハビリテーション・アフターケアなど、身体的精神的健康の保障と回復の促

進をその内容としている。

住宅政策は、文化水準に適合した規模と基準の住宅を低廉な価格で提供するもので、公共住宅政策・住宅資金の低利貸付による持家政策・不良住宅や密集住宅の改良サービスなどである。教育政策は、素質と能力に応じた学校教育と社会教育の機会を均等に保障し、科学の発達を促すことをその内容としている。社会福祉事業は、貧困を基軸とする社会関係の不調整を調整するサービスで、児童福祉・心身障害者福祉・老人福祉・母子福祉・低所得者福祉などといわれる領域がその内容である。

社会福祉政策は、以上の都市・地方計画・雇用政策、社会保障、医療保障、住宅政策、教育政策、社会福祉事業を包括した政策であるが、それは個々の政策の単なる寄木細工として成立するものではない。さきに検討したように、雇用・家計所得・医療・住宅・教育は、消費生活にとって基本的な社会的必要性であり、そのいずれが欠けても貧困とならざるをえず、それはまた社会関係の不調整をひきおこす要因となるものである。したがって、社会福祉政策は、自然環境と生活環境を確保する都市・地方計画を前提とし、雇用・家計所得、医療・住宅・教育の基本的な社会的必要性に対する雇用政策・社会保障・医療保障・住宅政策・教育政策を基本とし、それに特別な社会的必要性に対応する社会福祉事業を配して、それぞれに相互調整され、総合性と一貫性が確保され、社会的必要性に適合した規模と程度の政策の形成と実施を意味する体系である。

社会福祉政策は、最初から総合性と一貫性が確保されて形成実施されてきたものではなく、それぞれ別々に規模や程度も異なって形成実施されてきたものであり、また社会福祉政策を構成する個々の政策の実践的目標や手段の相違から、それを実施する行政機構も専門分化するとともに、中央・

地方段階で幾重にも行政委任がおこなわれて、まことに複雑な様相を呈している。しかし、消費生活は世帯単位で社会福祉政策制度を総合化していとなまれており、社会福祉政策の総合性や一貫性が欠ける場合には、消費生活もまた総合性や一貫性に欠けざるをえず、また行政機構の専門分化が進行すればするほど、消費生活も分断化されて複雑化せざるをえない。

包括的な社会福祉政策に総合性や一貫性が求められるのは、基本的人権保障の究極的目的に則して、消費生活の総合的確保をはかり、健康で文化的な生活を維持することが政策課題となっているからである。そのためには、社会的必要性に対応した社会福祉政策の形成と相互調整、社会的必要性を充足する規模と程度の政策内容、社会福祉政策の目的に適合した手段、社会福祉政策主体の行政組織と能力の検討が、重要な課題であるということができる。

## 5 ————— むすび

小論の目的は、最初にことわったように、第1に市民福祉といわれる対策の内容と体系はなにか、第2に市民福祉といわれる政策・制度の矛盾が、社会階層の分化分解とその階層間移動に拍車をかけているのではないかと、を検討することであった。

第1の市民福祉といわれる対策の内容と体系は、以上に検討してきた社会福祉政策がそれにあたるものであろう。一般に、社会福祉政策が市民福祉・住民福祉・地域福祉などといわれる言葉で表現されるのは、市民・住民・地域という一定社会単位内の社会的必要性に対応する社会福祉政策をさしていると解することができる。

しかし、社会福祉政策は消費生活にかかわるそれ

ぞれ社会的必要性に対応する個々の政策の包括であって、その実態は個々の政策である。したがって個々の社会福祉政策の形成・決定・実施段階において、それぞれの内容と体系について相互調整され、総合性と一貫性が確保されねばならないとともに、個々の政策を包括した社会福祉政策の総合性と一貫性が確保されるための相互調整が、政策の形成・決定・実施段階でなされなければ、その有効性は期待できない。

第2の問題は、社会階層によって異なる社会的必要性は、それ自身社会的必要性に対する社会福祉政策・制度の不充足を意味するものであり、それが階層下降に拍車をかけているということである。社会階層は、基本的には資本の生産・再生産過程のなかで分化分解して形成される相対的に独自の事物的同質集団の成層であるが、これら社会階層によって異なる社会的必要性の不充足が階層下降を促す結果になっている。

例えば、勤労所得と世帯の規模は同じであっても親譲りの持家や公共住宅居住者と民間貸家の居住者とは、家賃の大きな相違から民間貸家居住者の方がそれだけ実質所得が低下して、社会階層は下降せざるをえず、また住宅に対する社会的必要性を増大させる。また、心身障害者など長期的傷病者のいる世帯では、いない世帯よりも心身障害の種類と程度に応じた必要性の大きさだけ、消費需要を増加して階層下降を余儀なくさせる。すなわち、社会福祉政策の一貫性の欠如や社会的必要性の規模と程度に適合しない社会福祉政策の内容は、消費生活単位にとっては消費需要の不充足を意味し、それぞれの社会階層に異なる社会的必要性となって表出するとともに、それは階層下降作用を促すものである。

また階層下降は社会福祉政策体系の矛盾によっても進行する。さきに検討したように、社会福祉政策の体系は、都市・地方計画を前提とし、雇用政

策・社会保障・医療保障・住宅政策・教育政策を基本とし、それに社会福祉事業を配して成立するのが、市民生活に則した体系であった。消費生活はこの前提的社会福祉政策と基本的社会福祉政策を世帯内で主体的に調整充足していとなまれており、これら社会福祉政策が世帯の社会的必要性をみとさない場合には、社会福祉事業対象となって社会の最下層に沈没させられることになる。ついでまでに、この事実から社会福祉政策における、前提的社会福祉政策と基本的社会福祉政策の欠如は、いたずらに社会福祉事業の間口と奥行を拡大するが、それに対する社会福祉政策は種類こそ多くなれ、消費生活にとっては有効性に欠けるものとならざるをえないであろう。

最後に社会福祉政策の目的は、現代社会を貫く利潤追求の経済原則とは明らかに異なる社会原則である。この相克する原則が妥協して成立しているのが、現代の社会福祉政策の性格である。そこで、社会福祉政策形成、決定、実施段階における勤労者階級の直接間接の参加が、その内容や規模を決定する重要な要素となる。現代の政治状況や市民運動がそれを物語っている。

社会福祉政策に関する論議は、緒についたばかりであり、わが国における研究成果はまことに僅少であり、一般的に承認された論理があるわけではない。以上の検討は試論であり、問題提起であるので、厳しい批判を期待してやまない。

〈関東学院大学助教授〉