

出版情報

書名・件名	厚生白書(昭和36年度版)
副書名	変動する社会と厚生行政
編集者・監修者	厚生省
所在地	東京都千代田区霞ヶ関1-2-2
国名	日本
郵便番号	100-0013
電話番号等	03(3503)1711
発行日	昭和37年1月20日
発行日	昭和37年1月20日
価格	

厚生白書の発表に際して

厚生省では、昭和三一年度以降、毎年、厚生行政年次報告書を発表しておりますが、これが「厚生白書」として国民各層の方々に親しまれてきたことは、誠に喜びにたえないところであります。私は、本年一月、ローマにおいて開催された第一〇回国際社会事業大会に出席し、「変動する世界」の諸問題が、国際的にまた国内的にいかによく、かつ、その解決がいかによく緊切であるかという認識を一層深めた次第であります。この報告書においても明らかなおおむね、わが国もまた人口構造、就業状態、生活水準などの面において、変動過程の渦中にあり、大都市、農村、あるいは中小企業、低所得階層などで生起する諸問題の解決は、その緊要度をますます高めてきているのであります。厚生行政は、今日まで、広く財政、産業、労働、教育などの諸施策とあいまつて、国民、特に低所得階層の均衡ある生活の向上に努力を傾注してきましたが、今後においても、社会の変動に対応してその施策を計画的、かつ、機動的に展開いたしたいと考えております。

わが国は、いまや近代福祉国家として歩みを進めており、国際的にもその大きな活躍が期待されているのであります。このときにあたり、厚生行政の進展について、国民各位のさらにたゆまない御支援を念願している次第であります。

昭和三六年二月八日 灘尾 弘吉 厚生大臣

はしがき

本年一月ローマにおいて第一〇回国際社会事業会議が開かれたが、そのテーマは、「変動する世界における社会事業--その機能と責任」であつた。科学、技術、政治、経済、社会などの領域におこつている変動の速さこそは、われわれが生きている現代の特徴である。これらの変動は、本質的には、すべての人々により豊かな生活を保障することを意図しているものと考えられるであろうが、他方、変動そのものは、社会に衝撃をあたえ、種々困難な問題をひきおこすことになりがちである。この衝撃による影響を調整し、問題を解決するため、社会事業はいかに機能し、いかなる責任を負うべきであるか、このようなことが、国際的規模で論議されたのである。

このような社会の変動の幅はきわめて大きく、その速さは加速度的であり、かつ、変動は、広く世界にわたつている。これらの変動の実相は、複雑な要素が相互に作用を及ぼしているもので、これを適確に叙述することは困難であるが、おおむね次のようにいつてよいであろう。すなわち、人口の変動については、世界人口のかつてない増加、人口の爆発ともいふべき現象が指摘されている。政治的領域においては、第二次大戦後において幾多の国家が独立し、国際地図を塗り替えてきた。また、国民の福祉の増進についての国の責任がいよいよ重くなつてきていることも強調されている。経済的変動としては、工業化の進行、農業の近代化、労働の生産性の向上、国民所得の水準の上昇があり、社会的変動としては、低開発国において特に著しい都市化に伴う社会現象、伝統的家族構造の変動などがあげられている。

最後に近代科学および技術の進歩は、富の増大をもたらすとともに、社会のあらゆる領域に、国内、国際の政治情勢にも、国民の生活様式にも、さらには、価値観にも、最も深い影響を及ぼしている。特に、経済における最近の技術の進歩は、技術革新とも呼ばれており、社会経済の変動の原動力ともみられる場合がある。技術革新は、大量の新消費財を生産するとともに新技術を導入するため巨大な設備投資を行なうことになり、経済の成長を速めていくのである。新しいコミュニケーションの装置、より早い交通機関の生産、急速度の工業化、農業の機械化は、ひいては、生活水準の向上をもたらすこと、健康の水準の上昇、余暇の増大、レクリエーション、文化活動の機会の増加、住宅などの改良をもたらすこと

になるのである。

さて、以上に述べた変動は、世界にわたつておこっている事象の特徴ともいふべきものを素描したにすぎないが、これら各国におこっている変動は、基底においては同じ方向への流れといえるにしろ、国によつて経済構造、文化的背景、社会慣習、風土などに差違があるから、おのずから異ならざるをえない。わが国も、今や、変動する世界のただなかにあるわけであるが、わが国における変動は、いかなる衝撃を社会にあたえつつあるか考察してみたい。

第一に産業間に成長産業と斜陽産業を生じつつあり、前者においては、大量の若年労働力の吸収、後者においては、失業の現象が生じつつある。このような情勢において、新規労働力の供給は不足しているにもかかわらず、中高年齢層の再雇用は著しい困難に逢着している。

第二に農村における良質の労働力は、成長産業に流入し、農村労働力の将来に一抹の危惧がいだかれはじめており、成長産業における賃金の上昇とともに、農業所得の相対的低位性が政治上の論議にのぼりつつある。

第三に中小企業における労働力の不足が顕著になり、賃金、サービス料金は、急激に上昇し、中小企業は、新しい事態に対処して問題の解決をせまられている。

第四に産業の成長とともに、道路、港湾、水道、住宅などの社会間接資本の不足が目だつてきつつあり、これが成長のあい路として指摘されている。

第五は都市に対する人口の流入が激しくなるとともに、他方工業の地方分散が企図されている。このように都市と農村の交流がひん繁になるにつれて、都市と農村の生活様式が漸次接近してくるが、マスコミはこの傾向にさらに拍車をかけている。

第六にこのような変動に伴つて家族の形態と機能は変化し、家族間の緊張や家族の解体をもたらすことになる。家族の規模は、漸次小さくなり、家族間の意識にずれが現われ、家族のもつ扶養的機能は縮小してくる。いわば、家族の近代化過程が進行する。

第七に医学医術の飛躍的進歩は、平均余命を延長させ、いわゆる寿命革命をもたらし、人口構成を変動させることになるが、他方、生活環境の激変は、精神障害者の発現率を増大させるとともに、新しい職業病としてマネージャー病などの病理現象を世に喧伝させることになるのである。

以下この白書においては、社会における変動の事象を念頭におきつつ、さきに試案として発表した厚生行政長期計画基本構想とも関連させて、厚生行政の側からいかにこれに対応していくべきかの叙述を試みたいのであるが、これにはいるまえに、なお二つのことを述べておきたい。一つは、現下の経済情勢と社会保障の問題であり、他は、最近、時としてきかれる社会保障制度に対する批判の声についてである。

二

まず、ここにおいては、社会保障と個人消費との関連について、今日の経済情勢下におけるいわば短期の問題としてひと言触れておくことにする。周知のように、本年度下半期より国際収支改善対策が打ち出されたが、これは今後の日本経済の長期にわたる高度経済成長の過程におけるひとつの調整にすぎないものであろう。しかし、現下の国際収支を改善するには、輸出を伸ばし、輸入を押さえることが必要であり、投資需要を抑制するとともに、消費に対する刺激を手控えなければならないことはいうまでもない。

第一の問題点は、消費需要に対する刺激の問題である。すなわち、社会保障費の増大は消費刺激になるかという点である。これについては、次のようなことになるであろう。社会保障のうち所得保障といわれる部門、すなわち、公的扶助、年金給付などについては、たしかに消費需要を喚起する作用をもっていることはいうまでもない。これらは景気後退においてその下ざさえ的役割を演ずることから、一種のビルトイン・スタビライザー(景気の自動安定装置)としての機能をもっていることは一般に人の知るところである。昭和三二年におけるいわゆる景気後退期においても、賃金の下方硬直性、農産物価格の支持政策などとともに、景気後退からくる影響を軽微なものとしたことは、いまなおわれわれの記憶に新し

いところである。しかし、これらの給付は、受給者の最低生活維持のためのものであり、消費需要節約の見地からにわかに操作することを許さないものである。また、その給付は主として低所得者層の生活費にあてられるのであるから、このような消費財の輸入依存度もきわめて低い。今日の時期において、特にこれを問題とするにはあたらないうであろう。

第二の点は、投資需要の抑制の問題である。一般的に投資需要の抑制の影響を最も受けやすいのは、中小零細企業であり、これらの企業に雇用されている者の相当部分は低所得者なのであるから、これらに対しては、社会保障制度の側からもじゅうぶん接近を図らなければならない問題を含んでいる。しかし、ここでは、社会保障制度自体における投資が現在いわれている投資需要の抑制といかなる関係をもっているかを吟味してみたいものである。

いうまでもなく、社会保障制度は、福祉国家において生活水準を向上させる重要な方策であるが、生活水準というものは、その主要構成要素として、保健、栄養、教育、住居、雇用条件などを広範に包含した組み合わせの水準であり、これらの要素の個々の指標によつて導き出されるものではなく、また、一人当たり所得という貨幣的指標によつて導き出されるべきものでもない。すでに知られているように、「生活標準および生活水準の国際的定義および測定に関する報告(一九五四年国際連合)」は、このような観点から生活水準に関する考え方を取りまとめたものであつて、そこでは測定可能と考えられる構成要素を数量的に示す指標が試案として提示されており、また、WHOにおいても「健康水準の測定」に関する技術報告が出され、健康水準の測定の指標が考察されている。これらの文献にみるに、生活水準は、単に所得水準のみによつて測定されるものではなく、保健、栄養、教育、住宅などの各指標を総合することによつてはじめて知りうるものなのである。いいかえれば、生活水準を引き上げるには、個人の所得水準の向上とともに、公共施設によるサービスが必要欠くべからざるものであるということを書いてある。

さらに別の方向から考えてみると、近代家族は、これまで家族が営んでいた機能を漸次縮小し、これを公共の施設にゆだねている。いいかえれば、家族の近代化を図るためには古くから家族がになつていた機能を営む公共施設が必要な前提なのである。子供を育てるための乳児院、保育所などの施設、病気を直すための医療施設、老後を養うための老人ホームなどの諸施設がこれである。なお、このほか、水道、下水道などの環境衛生の諸施設をあげるべきであろう。

これら公共サービスによる消費は、家計における消費の共同化の問題である。これらの公共施設は、究極的には、消費者の家計により負担される。すなわち、家計所得の一部を集めてこれを共同して消費するわけである。いつたい、われわれは、自己の所得を自由な選択のもとに消費して生活資料をうることを消費生活の原則としているが、消費の内容が複雑に、かつ、高度になるにしたがつて、漸次、共同消費の分野が拡大していくのである。この共同消費の分野は、また生活の合理化にもつながっている。水道、下水道などの公共施設による消費によつてわれわれの生活がいかに合理的なものになつたことであろうか。後進的では個人の所得が増大してもこれを合理的に消費しないことが多いともいわれている。しかしこのことは、なにも後進国に限つた問題ではないようである。最近アメリカにおいて「アメリカ、イギリス、ドイツの全人口を日曜のドライブに連れ出すことができるほど」不必要に多数の自動車をもっていることが反省され、「おしやべりのスキン・ダイバーのための水中携帯用の無線電話」などの大人のがん具、いわば作り出された浪費が問題となり、よりよい住宅、よりよい医療、貧民窟の一扫、病院、図書館、レクリエーション施設などの整備、いわば公共施設の充実が強調されていることは、端的にこのことを物語っている。

さてわれわれは、公共施設の充実が社会保障の側からもきわめて必要であることを指摘してきたが、このことは、消費需要の喚起についてきわめて慎重な配慮が要請されるこの時期においても、右に述べた共同消費の消費節約的性格からみてやはり妥当するものであろう。さらに社会保障における共同消費は、生活のミニマムを形成することを顧慮すればその必要性はさらに切実なものになるであろう。今日、国際収支の逆調を契機として投資需要の抑制の諸方策が進行しているが、直接の生産効果を伴う民間設備投資の抑制と社会保障の分野における設備投資とは、おのずからことを別異に考えなければならないと思われる。ことに、社会保障において必要とされる各種の施設は、地域間のアンバランスがはなはだしいので、その是正を図ることが緊要であるが、このことは、同時に地域間の生活格差の縮小にもまた通ずることを念頭におくべきである。

さて社会保障費は、前進のみあつて後退を知らない費用だという言葉が意味しているように、社会保障制度の進展は、今日の大勢として多数の人々の肯定するところである。わが国においても社会保障関係費は、この一〇年間に約四倍に増加しており、一般会計予算が一〇年間に約二倍に増加したのに比べて著しい増加率を示している。このような傾向はわが国のみにみられるものではなく、欧米諸国においてもまた同じである。たとえば、イギリスにおいてみると一九五七年においては、ソーシャルサービスの国庫負担の費用は、一九四九年の約三倍に増大している。社会保障、ひいては福祉国家の理念は、政治における指導の象徴としての役割を果たしているのである。しかるにそれにもかかわらず、社会保障費の増大、あるいは社会保障制度そのものについても、その意義について疑問をさしはさむ向きがないでもない。アメリカのように国民所得が他の国よりきわだつて高く、自由経済の伝統が根深いといわれている国において、共同消費的性格を身につけている社会保障制度の効用について高い評価を与えない人々がいることについては、それ相当の理由があるように思われるが、このことは、アメリカ以外の他の西欧諸国においても、またわが国においてもなお耳にするところであるので、この点についてもわれわれの念頭におき、つねに反省の資料とすることが必要であると考えらる。

このような思想の流れの第一は、社会保障と租税負担との関係である。福祉国家がおこなうサービスがまったく対価のないものであると考えるのは誤りであり、社会保障費は税金によつてまかなわれているのである。もし社会保障に必要な費用の部分を減税にあてれば、国の生産力を増加させることになるのではないか。それならば、「福祉国家」たることをやめてそのかわりに任意に組織された制度をもつた方がよいのではないか。このようにすれば納税者は、増加する所得の一定部分を医療、失業、養老、寡婦のための任意保険を通じて自己の欲するすべてのサービスをうることができるであろうというのである。この論議の中心となるのは、租税負担率の限界いかんということである。租税負担の限界がいかんにして決定されるかは、はなはだ困難な問題であるが、租税負担率が三五%をこえる西欧諸国においては、いざしらず、わが国のごとく二〇%をわずかにこえる程度の租税負担率の国においてかくのごとき論議が妥当するものであるかどうか。租税の負担限度は、一般に承認されているように国民所得の水準が増加すれば、上昇してもさしつかえなく、かつ、社会保障のような振替所得にあてられる費用については純粋な税負担と考えるべきではないという見方もなりたつ。さらにわが国のように経済の二重構造という現象の存在が指摘され、低所得者が多いといわれている国において、任意保険の働きによりその福祉を図ることができるであろうか。結論は、おのずから明らかであろう。

第二の流れは、社会保障費の増大が経済の成長を阻害するというものである。社会保障費は、消費的経費であり、他方その財源となるべき租税あるいは保険料は企業にも負担を負わせるのであるから、その増大は、経済の成長に必要な投資をはばむというのであろうか。しかし経済の成長率と社会保障費との関係を現実に西欧諸国についてあたつてみると、正の相関関係にあるといわれている。社会保障費の対国民所得比が大きな国ほど成長率が低いという事実は一般にはみあたらないようである。

第三の論議は、社会保障制度の充実が労働に対する刺激を失わせ、社会保障制度の上に眠る怠け者を養成するというものである。この論は、古くから存在する議論であるが、昨年度の厚生白書においても指摘したように、社会保障給付が当を得ておこなわれるならば、そのような事態をもたらすものとは考えられない。もちろん社会保障制度は、公共の制度であるから、これを利用し、これから利益を受ける人々が共同生活における節度ということをしゅうぶん念頭においてこれに参加しなければならないことはいうまでもない。

第四の流れは、こういうのである。福祉国家の標ぼうする欠乏からの自由は、強制に結びつく。人々が自己のために生産するほか、みずから生産することなく生活困窮に陥っている者のためにも生産することは、扶助を受ける者を増大させ、国に依存する風潮を助長し、国家の統制を強くするというのである。自由と強制は人類永遠の課題であろうが、社会保障制度の充実が自由の縮小に結びつくものであろうか。社会保障の完備している国には自由の占める余地が少ないのであろうか。現在の諸国家をみるかぎり、この点はこれを実証しえないように思われる。

さてこれまで社会保障制度、あるいは福祉国家に対する疑問について若干述べてきたが、福祉国家についてまったく異なつた角度からの見方が最近おこつてきている。所得再分配機能の萌芽は、家族という血縁集団にみられるが、そこでは、幼者、老人が成年に養われるのである。この血縁集団は、しだいに拡大し、部族となり、地方団体、宗数団体、民族団体となり、ついに福祉国家へまで発展してきたのであるが、いまや福祉国家を越えた規模で福祉の問題が考慮されなければならないというのである。すなわち、福祉国家は、自由経済を基調としつつも、経済計画によつてこれにガイダンスをあたえ、完全雇

用、最低賃金、社会保障制度の充実を図つてきており、その理想を着々と実現してきた。ところが、視野を国際間にまで広げると経済的不平等は拡大しており、国際間においては、むしろ経済的分解の方向に進んでいるといつてよい。このような国際経済の分解を生じさせた一要因は、国内での統合を進めてきた国民経済計画であり、これは、むしろ保護主義的とも称すべきである。これを解決するには、先進国と後進国とが双方から国際連帯を増大させ、世界的規模で国際協力を進める方向を取るほかはない。

「福祉国家を越えて福祉世界の実現に」進むべきであるというのがまさにこの論のいわんとするところである。いわゆる先進国と後進国の南北対立が重大な問題となつている今日、この議論は、決して遠な構想ではなく、現実の問題であるともいえよう。もちろん、わが国経済は、最近めざましい成長を示しており、わが国の国際的地位も高まりつつあり、これに伴い世界の期待も漸次大きくなつているが、わが国経済は、先進諸国に比するとなお低い段階にあり、福祉国家建設へようやく第一歩を印したといつてよい。したがつて欧米諸国と伍して低開発国の援助を行なうにはまだ相当な困難があるといわなければならないが、今後わが国が福祉国家の理念を追求するにあつては、視野をあまりに狭く限定することなく、世界の動向に歩調を合わせなければならないであろう。