

都市政策

季 刊 第 48 号 '87. 7

特集 福祉サービスの展開

- 地域福祉サービスの展望……………高 寄 昇 三
 老人福祉サービスのもう1つの課題と対応……………浅 野 仁
 一要介護老人のための在宅福祉供給システム—
 阪神友愛食品株式会社の設立とその課題……………増 田 大 成
 有償ボランティア活動とその課題……………土 肥 隆 一
 シルバー福祉産業の現況と課題……………黒 川 公 雄
 一高齢化社会に向けていかに「民活」を育てるか—
 高齢化社会と自治体財政……………矢 田 立 郎
 神戸市のしあわせのまちづくり……………松 田 安 修
 在宅福祉サービスの現状と課題……………神戸在宅福祉研究会
-
- 港湾の発展と自由放任主義—香港のケース—…神戸市地方自治研究会
 地域経営思想の系譜Ⅱ……………神戸都市問題研究所都市経営研究会
-
- 行政資料：新・「こうべ」の市民福祉計画……………神 戸 市
 一第4次3カ年計画—

都市政策

第47号 主要目次 特集 地域開発とその経営

地域経営にもとめられるもの	伊 東 光 晴
まちづくり・むらづくりの現況と課題	五十嵐 富 英
地域開発と地場産業	星 屋 孝 行
尼崎市の現況と課題 ——南部地域活性化策を考える。	高 見 昭 裕
姫路市の現況と課題 ——新しい都市拠点づくりをめざして	姫路市企画局総合企画室
占冠村における村づくり戦略	観 音 信 則
地域における総合活動としての日本大正村運動	三 宅 重 夫
海上観光の展開	小 林 幹 弘
地域経営思想の系譜Ⅰ	神戸都市問題研究所都市経営研究会

行政資料：神戸市大規模集客都市構想と
その実現への展望

神 戸 市

次号予告 第49号 特集 自治体テレビ広報への視点

1987年10月1日発行予定

公共放送原論	高 寄 昇 三
アメリカにおけるコミュニティ番組について	井 上 宏
公共放送番組の問題点	田 中 国 夫
放送文化からみた公共放送番組のあり方	津金沢 聡 広
婦人からみたテレビ広報	妹 尾 美 智 子
神戸市のテレビ広報の現状と課題	神 戸 市
番組制作者からみた公共放送	森 実 久 幸

は し が き

今や我が国の人口構成は急速かつ確実に高齢化に向かっている。昭和40年には6.3%であった老人人口比率が、昭和60年には10.3%になっており、さらに将来、ピーク時の昭和95年には23.6%（厚生省人口問題研究所推計）に達すると予測されている。しかし、この数値もあくまで全国平均であり、住民に身近な行政主体である個々の地方自治体単位でとらえると、中にはすでにピーク時を上回る25%程度にまで達している自治体もある。これらの自治体にとって事態は一層深刻であり、高齢化社会に対応した社会システム、行財政システムの確立が緊急の課題となっている。

他面、昭和40年代の高度成長期には豊かな財政力を背景に次々と新しい施策（特に給付、貸付施策を中心として）が打ち出されてきたが、その後、現在に至るまでオイルショックを契機とした低成長時代を反映して、バラマキ福祉批判と福祉の見直し論が叫ばれるようになってきている。

以上のような社会福祉をとりまく情勢の変化を受け、現在では福祉の流れは社会保障から福祉サービスへと重点が移り、また、今後めざすべき福祉施策の展開の方向、課題としては、①地域の自主性を生かしたサービスの供給、②各種サービスの連携と総合化、③施設、在宅サービスの総合化、④新しい施設体系の創設と施設の地域的編在の是正、⑤治療から予防、健康づくりへのサービスの流れ、⑥民間活力の導入であると言われている。

しかしながら、現状は既に高齢化社会の時代に入り、世界に例のないスピードで超高齢化の時代が到来しつつあるにもかかわらず、現実の行政の対応は未だあるべき姿を求めて暗中模索している段階である。行政だけでなくすべての人、団体が一丸となってこの課題に取り組むことが緊要である。ここで忘れてならないのは、行政が施策の選択をするに際し、市民の福祉ニーズをどう充足していくかを選択の基準とすべきことである。臨調などに見られるように単に財政面すなわち福祉支出の抑制を前提に政策選択をすることがあってはならない。

今回の特集では、高齢化問題をメインに据え、福祉社会を迎えるために福祉サービスはいかにあるべきか、あるいは民間、行政は何をなすべきかについてその基本的方向を問うている。

■ 特 集 福祉サービスの展開

地域福祉サービスの展望	高 寄 昇 三	3
老人福祉サービスのもう1つの課題と対応	浅 野 仁	16
—要介護老人のための在宅福祉供給システム—		
阪神友愛食品株式会社の設立とその課題	増 田 大 成	32
有償ボランティア活動とその課題	土 肥 隆 一	42
シルバー福祉産業の現況と課題	黒 川 公 雄	54
—高齢化社会に向けていかに「民活」を育てるか—		
高齢化社会と自治体財政	矢 田 立 郎	67
神戸市のしあわせのまちづくり	松 田 安 修	85
在宅福祉サービスの現状と課題	神戸在宅福祉研究会	104

■ 特別論文

港灣の発展と自由放任主義—香港のケース—	神戸市地方自治研究会	120
地域経営思想の系譜Ⅱ	神戸都市問題研究所都市経営研究会	151

■ 潮 流

第四次全国総合開発計画(国土庁試案)(163)「総合保養地域整備法」について(164)	
森林法訴訟最高裁判決(166) 神戸市の円高不況対策(168)	

■ 行政資料

新・「こうべ」の市民福祉計画	神戸市	171
—第4次3カ年計画—		

■ 新刊紹介		178
--------	--	-----

地域福祉サービスの展望

高寄昇 著

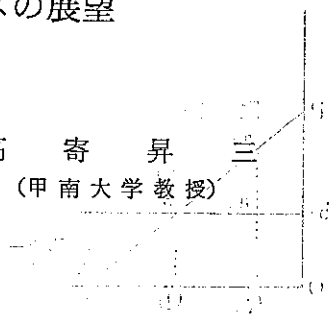
（甲南大学 地域福祉学部長）

高寄昇 著
（甲南大学 地域福祉学部長）

（甲南大学 地域福祉学部長）

（甲南大学 地域福祉学部長）

（甲南大学 地域福祉学部長）



1 社会保障から福祉サービスへ

福祉行政は大きく2つに区分ができる。金銭的給付を中心とする社会保障と、現物（人・施設サービス）給付を中心とする福祉サービスである。

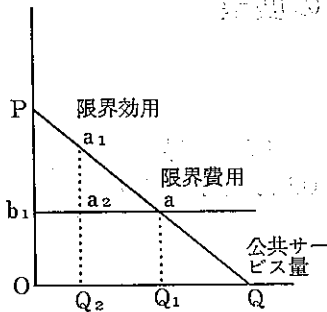
戦後の地方行政における福祉行政の流れを概括的にみでみると、終戦直後の生活保護、次いで高度成長期前半の保育所サービス、高度成長期後半の老人医療公費負担、そして50年代に入つての地域福祉ことに老人在宅サービスへとその重点は移ってきたといえるのではあるまいか。社会保障と福祉サービスが交代で政策の中心となつてきている。

地方自治体における福祉行政はその時々、社会的ニーズを反映してその施策の重点を移してきたといえる。現在は「福祉国家から福祉社会へ」（ロブソン）の目標の下に、社会保障から福祉サービスへとその行政軌道を修正しつつある。

このことは行財政的にもきわめて重要なことで、現在、社会保障は曲りなりにも一定の行政水準に達しているのに、福祉サービスがその水準に達していないとすると、行財政効果は福祉サービスの方が大きいことになる。

このことを図解すれば、図一1のようになる。今、社会保障の供給量が Q_1 、住民ニーズの充足度（限界効用）を P_1Q_1 とすると、住民ニーズの充足量は P_1Q_1 となる。また、福祉サービスの供給量が Q_2 とすると、住民ニーズの充足量は P_2Q_2 となる。したがって単位当りの行財政効果はもちろん福祉サービスの方が大きい。

図-1 単位当り行政コスト



今日、地方自治体における民生費の支出をみると圧倒的に社会保障が大きい。それは主として老人医療の公費負担、ことに一般財源ベースでは65歳無料化による財政支出が大きい。

ところが同じ老人福祉費でも福祉サービスことに在宅サービスはいちじるしく立遅れている。それは供給体制が未成熟で、供給水準が低いからで、図では OQ_2 となっているのもそのためである。

いま、社会保障と福祉サービスの供給量をそれぞれ OQ_1 ($OQ_2=Q_2Q_1=Q_1Q$) にすると、住民ニーズの充足量は $2POQ_1a$ となり、 $aa_1a_2=QaQ_1$ であるから、 $a_2Q_2Q_1a$ だけ大きくなることになる。

このことは今日、減量経営の名の下に福祉水準の抑制、サービスの切捨てが行われているが、地方自治体としては財源至上主義のもとに無抵抗にそのような悪しき行政改革を受け入れるべきでない。

財源的には苦しい事態にあるが、少ない財源で同じ福祉充足量を確保しようとする行政の知恵を働かす意欲を失ってはならない。

それは現時点ではやはり社会保障から福祉サービスへと民生行政の重点をスライドさせることが、かなり効果的な方策といえる。いわゆる政策の選択である。

もっともこのように施策の変更を迫るのは何も社会保障を削れとか福祉水準を落せと主張しているのではない。限られた財源のなかで最大の福祉を行うとすれば施策の選択はためらうべきでない。たとえば公営企業の財政援助という名目があるにせよ、老人優待バスに何十億円の一般財源を支出しながら在宅ケアの人員が数人というのはあまりにもバランスを欠いた政策ではなかろうかということである。

2. 社会保障への評価

社会保障に比して福祉サービスの方が、住民ニーズが強い。いいかえれば行政水準は立遅れているということをも前提条件として、政策の選択をのべてきた。

しかし、果してそのように断定または推測できるかどうかである。行財政効果は公共投資のようなケースでも数量的判定は至難であり、まして公共サービスとなると不可能に近い。さらに社会保障と福祉サービスという異質の行政を比較するのであるから、仮りに算出したとしてもその信ぴょう性は低いであろう。

しかし、サービスの性格の相違があるとしても社会保障と福祉サービスについては次のような点から、当面、福祉サービスへ行財政力点を移行させれば、同じ財源であってもより大きな住民充足度がえられるのではなかろうか。

第1に、社会保障は曲りなりに保障システムが整っている。年金・保険・手当などである。ところが、福祉サービスのなかでも施設サービスはともかく、在宅サービスとなるとサービスシステムは未成熟である。

たとえば年収 200万円の老人がねたきりになり在宅サービスを受けようとしても、それほど十分なサービスは行政サービスとしては享受できる水準にない。しかし、病気になって通院・入院いずれにしても、保険制度でかなりの面倒は経済的にみてもくれる。地方財政レベルでいうと、1000対1以上の財源分担となっているのではないか。したがって999対2に変更しても保険水準が0.1パーセント下るだけであり、個人として耐えうる水準といえる。

第2に、社会保障はある程度の水準に達すると、どうしてもフリーライダー (free rider), すなわちただ乗り現象が起り、公費の浪費が避けられない。

それは所得水準でその受給資格を決定せざるをえないからである。ところが周知のように所得額の把握はクロヨンといわれるように実所得との相違が大きい。

また、サービスの受給に際して、資格、生活実態を個々のに審査することはむずかしい。生活保護の審査を徹底して行うとすれば、かなりの人員が必要と

なり、また、乱診・乱受診もその判定はきわめてむずかしいし、繁雑である。この点、福祉サービスはその給付そのものをつうじて日常的に審査し、選別できるので、公費の浪費率はより小さいといえる。

第3に、社会保障は個人ベースで代替が可能であるが、福祉サービスは現代の家族能力からみてきわめて困難である。

福祉行政の問題の1つは、家族を全体として供給の判定基準とするのか、本人のみに限定するのかわである。もちろん理想は本人に限定すべきであるが、家族の扶養義務を当初からネグレクトしてしまうことは、相続などの私有財産制がある以上、政策的には決してベストとはいえない。

ところが経済的扶養は司法に訴え、行政が勧告すればかなりの程度まで、社会的常識の点で無理なく行うことができ、その方が社会的にもベターといえる。

しかし、身体的扶養は人情として親族に期待しえても、現実にそれを履行しない以上、公的セクターがそれを第2次の義務者として、履行しないわけにはいかない。

ことに表-1にみられるように、65歳以上の家族構成にあって三世代世帯の構成が減り、老人への家族保護・介護機能の低下がみられることを考えに入れると、福祉サービスの必要性はますます強まってくるであろう。

表-1 世帯構造別にみた65歳以上の者のいる世帯数と構成割合の推移

	総数	単独世帯	夫婦のみ の世帯	夫婦と未 婚の子の みの世帯	片親と未 婚の子の みの世帯	三世代 世帯	その他 の世帯
昭和47年	100.0	8.1	11.3	6.9	4.5	55.8	13.3
49	100.0	8.3	12.9	7.3	4.5	54.1	12.9
51	100.0	9.8	13.9	6.7	3.1	52.4	14.2
53	100.0	9.7	14.7	6.5	3.3	51.2	14.7
55	100.0	10.7	16.2	6.7	3.8	50.1	12.5
57	100.0	10.8	17.1	6.5	3.6	48.9	13.0
59	100.0	12.5	18.3	6.6	4.3	46.0	12.2

出所) 厚生省「厚生行政基礎調査」昭和59年

3. 在宅サービスへの考察

福祉サービスがこれからの行政課題としても、福祉サービスのなかでも、施設サービスと人的サービスとはかなり行政的に異質であることを十分に認識しなければならない。この点が、在宅サービスを行政が展開する上において厄介なテーマなのである。

第1に、施設サービスは伝統的に行政が手がけてきたサービスである。学校、保育所、特別養護老人ホームなどは、管理規則、措置基準の下に、まさに文字どおり人を“管理”してきたのである。

そこでは個々の個人のニーズより管理上の行政ニーズが優先していかにざるをえない。共同生活を同一施設で送る以上、やむをえない。また、公的援助の下のサービスであれば、市民がサービスの内容を選択する余地は少ない。

このように施設サービスは行政サイドからの大量的画一的サービス方式であり、このような方式であるから硬直的な官庁システムでもサービス供給が可能であった。

これに対して在宅サービスは、かつて行政が経験をしたことのないサービスである。まず個人の家庭内に入るとは、消防の消火、税の差押、生活保護の生活実態調査などで、緊急のケースか行政サイドの必要なケースに限られてきた。

したがって生活サービスを目的として立入ることは農村生活改善指導員の如くごく例外的な分野である。ところが在宅サービスは文字どおり家庭内サービスとして行われるのであり、この点、行政として余程の発想の転換、体質改善をなさない限り、市民ニーズを充足することはできないのではなからうか。いいかえればサービスの供給主体として適格かどうか疑わしいのである。

第2に、行財政的なシステムが十分でなく、将来的にもあまり期待できない。それは先にふれたように個人のニーズに合わせて行政ニーズを供給しなければならないというサービスの性格の特異性である。

仮りに100人のねたきり老人がいれば、その家族、老人のニーズに合わせて、数百通りのサービスが求められる。そのような多種小量サービスに行政はなじ

まないのでなく、国庫補助システム、人員の研修、確保、派遣も容易でない。また、在宅サービスは、民間企業に任せることも容易ではない。

もし、このような在宅サービスを完璧にしようとするれば、各市が救急サービスの数倍の陣容を必要とすることになり、しかも、それでいて十分な水準を確保できないであろう。早い話がねたきり老人を特別養護老人ホームで面倒をみるにはマン・ツー・マンでよいが、家庭で世話をするとすると、24時間勤務の8時間交代制となると、どうしても3人はいることになり、その費用は、200万円（年間）になり都市財政は耐えられないであろう。「介護」が人件費が高額である。ただこのことは在宅サービスを地方自治体が放棄しようというのではない。100万都市をみてみても、保母2,000人、在宅ヘルプの家庭奉仕員50人、在宅ケア、専従保健婦10人というような極端な人員配置となっている。これは本来、専門職が担当し、民間では不可能な在宅ケアの保健婦を増員し、他の人員を抑制、削減していけるようなシステムを導入していかなければならない。

第3に、民間（家族、団体、企業）との競合が不可避的である。消防は民間との競合はまず起りえない。次に、施設サービスとなると公益福祉法人との競合が発生するが、それでも施設の認可、措置費の支給などによって、公的施設と正面から競合し、その存在価値を脅やかすことはない。

ところが在宅サービスは必然的に家族との競合・連けいが発生する。消防のように外部効果はないし、仮りにあっても小さい。また施設、専門知識を必要としないだけに家族も代替的に分担することが可能である。民間企業もサービスすなわち行政以外にそのサービス供給が不可能なサービスではない。まして施設建設の必要がないので、措置費がなかっても、十分に民間企業でも介入できるサービスである。したがって在宅サービスの機能分担とか供給形態をどう決定するかは、施設サービスのように単純ではない。

4 在宅サービスの責任

さらに在宅サービスは家族との関係から行政サービスの範囲がむずかしい行

政となるであろう。これは第1に、公的扶助がより優先されるべきである。

現在の民生行政は基本的には、親族の扶助責任を第1次として、公的扶助を第2次としている。これらは経済的扶助とか子供の保育などのケースであって、老人の扶養ことにねたきり老人の身体的扶養となるとこれまでの通念はコペルニクスの転換を図っていかなければならないだろう。

第1に、経済的扶養は共に苦しみをおかち合うべきであり、その余裕があるかどうかの判別も経済的物差であるから比較的容易である。

また、保育などはほとんどの場合、親権者がいるのであるから、その養育責任を第1次的に考え、行政は第2次的にその責任を負うべきである。ところが老人の在宅サービスとなると同じようには考えられない。

第1に、先にみたように世帯構成にあつて夫婦のみ、単独世帯がふえ、三世代世帯は減少しつつある。半数以上は身体的扶養は、老人が老人の面倒をみるという自己の能力をこえた状況となり、外部からの在宅サービス援助がなければ、共倒れの悲劇を招くことになる。

また、三世代世帯のケースでも共働きであるとか、子育て中とかで、老人の面倒をみることはかなり犠牲を若い夫婦が強られる破目になる。

したがって経済的扶養と異なり、身体的扶養は、家族にとって程度の差こそあれ、かなりの負担となる。

これまで民生行政の選択基準として心身障害行政などに典型的にみられたハンディキャップより、家族能力を基準とした家族能力限界度の方がより合理的である。

これは丁度、公害行政にみられる受忍限度と同じ発想で、一定限度を越えたとき、身体的扶養の責任は行政責任へ転嫁されることになる。

第2に、家族能力が低下し、かつ、身体的扶養がかなりの努力を要することを考えると、むしろ行政的には行政が第1次責任となる方が社会的公平といえる。

仮りに親族が同居か近所におり余裕があるとしても、身体的扶養を行うときは介護手当を本人に支給しその対価として支払う。そして介護者がいないか、

仮りに存在したとしても本人が望まない場合、在宅サービスを行うか、施設に入所してもらうかの現物的給付を行う。

このように本人に選択の幅をもたせて、どちらを選択しても、親族、本人ともに不公平が生じないように行政はシステムを完全なものにしておかなければならない。

もしそうでなければ親を見捨てた息子が楽をし、親孝行息子が馬鹿をみることになる。

この点、身体的扶養と肉体的扶養を同じように考えてはならない。さらに臨調のよう自立・自助を求めることは、老人の在宅サービスなどに関しては、多くの場合、家族を塗炭の苦しみに追い込むことになるだろう。

したがって行財政的には自治体の身体的扶養を第1次におき、その水準は行財政能力によって決めるとしても、社会的不公平とならないようなシステムを完備させていかなければならない。

現在は施設、病院に依存すると家族は介護から解放されるが、在宅介護となると公的援護・援助はほとんどない。そこで急に病院・施設への入所、入院となるが、それは公的には大変な負担となる。

マクロの財政でみると、在宅介護に月10万円介護手当を支給しても、入所、入院されるよりも公費負担は少なくて済むはずである。ところが在宅サービスシステムの立遅れ、介護手当の少額のために、家族、本人ともに入所、入院のインセンティブが働くようなシステムになっており、結果として、本人はもちろん、自治体も財政的支出を余儀なくされる拙劣な政策体系となっている。

この点、中間施設なるものを設置したとしても、施設はともかく病院が、近隣にある以上、個人としては入院を選択していくことになるだろう。むしろ在宅サービス・システムの充実の方が先決ではなからうか。

5 コストと供給形態

もともと在宅サービスを公的サービスとして全て直営で公務員が行うとなると、在宅サービス行政のアキレス腱はコストとなってハネ返ってくる。仮りに

ねたきり老人の介護となると、先にみたように年1,200万円もなる。施設では400万円となる。

通常、在宅の方が費用が低いと試算されているのは家族などの無償のサービスを組込んでいるからである。したがってどのような在宅サービス形態をとるかであるが、まず、費用負担の面から単純にアプローチしていくとする。

第1に、市民ニーズを充足する仕方が、市場サービスと公共サービスと2通りあるが、現実にはその中間形態が介在している。

● 純粋な公共サービスは消防・生活保護などごく限られており、大半は保育サービスのように準公共サービスである。

● 無料ですべてのサービスを行うのが理想であるが、サービスの方式としては欠点が多い。それは公共サービスの浪費が発生するのみでなく、仮りに供給量に限度があると、社会的不公平が発生するからである。

● この点、社会保障は同一条件であれば、同一の給付を受けることができるが、福祉サービスは供給量が市民ニーズと同一またはそれ以上でなければ、サービスから除外された市民それだけ損失をこうむることになる。

● したがって行政としては有料制を導入しながら、行政サービス量を市民ニーズと同じ水準まで拡大していくことがのぞまれる。

● もっとも近年の厚生省の如く、特養、家庭奉仕員サービスにかなりの低所得にも有料制を導入しつつあるが、これはむしろサービスからの排斥、断念を意図した有料制であって、サービス拡大に逆行した措置である。

第2に、有料制を採用したとしても、供給形態が多様でない限り、十分に市民ニーズを充足することはできないだろう。

● ことに在宅サービスについては、市民の方にも選択の余地が残されていなければならない。有償福祉は一般的には批判されているが、サービスの選択という面からみれば優れた長所をもっている。学校給食と在宅給食サービスとは同じに扱えない。

● さらに限られた財源で、より多くのサービスとなると、結論的には表一2の如くなる。

表-2 所得階層別在宅ケア・サービスの類型

類 型	供給形態	費用負担	受益者
公共サービス	直営方式	全額租税負担	低所得者層
準公共サービス	公社方式	有料制+委託金	中間層(下)
進市場サービス	公益法人	有料制+奨励金	中間層(上)
市場サービス	企業方式	全額個人負担	高所得者層

このような供給形態の多様化は、公益法人などの存在価値をどう評価するかである。公益法人化は福祉サービス水準の低下とみなすか福祉サービス量の拡大とみなすかである。

国公立大学に比して私立大学の質は低いが、単位当りのコストの安いサービスを提供し、公費負担の軽減に寄与し、サービス量の増大をもたらしていることは否定できない。

もっとも市民は国公立大学より高い費用負担となっているが、これを国公立方式で供給しようとなるとサービス量は半分以下になり、浪人の数は倍増するであろう。したがって完全な解決には全市民が入学できるだけの国公立大学を新設することであるが、それは財政的解決を前提としなければならず、現時点の政策的選択としては机上演習の域を出ないであろう。

第3に、在宅サービスなどのケースでは、水平的供給形態の混合ではなく、垂直的供給形態の混合が避けられないことである。

施設サービスは市民のニーズと必ずしも一致しない。しかも専門職員が管理体制の下で濃密なサービスをなす形態である。

これに対して在宅サービスは市民のニーズに合わせて、軽重さまざまのサービスを行う。そして施設としては住宅があるから、本来的にはその分だけ割安となるはずである。ところが俗な表現でいえば出前サービスのため、却って割高となるのである。

そのためにはどうしても地区センターをつくり、医師、保健婦などの公務員である専門職員が常駐し、在宅ケアに対処し、家族、ボランティアを指導するという基本的体制を固め、在宅ヘルプは民間ボランティア、非常勤団体制員な

どが従事するといった混成チームの形成が最適ではなからうか。

地域福祉にあって民間の協力が叫ばれているが、基幹的な公的サービス体制をまず固めることが緊急の課題である。そうでなければ行政責任の転嫁となりやすい。しかし、在宅ヘルプのように非専門的サービスに公務員が従事することは制度的には公費の浪費につながりやすい欠陥をもっている。

日本の労働市場は大きな組織体の傘のなかにおれば労働条件、給与面においてかなりの良好な状態にあるが、その枠からはじき出されると、たちまちパートのような劣悪な労働市場しかない。

すなわち労働市場が閉鎖的で、一度離職した人に、かなりの良い条件の再就職の道が閉ざされている。公益法人、公社方式によって民間のエネルギーをその能力と労働に見合った形で活用する方式は今少し、積極的に展開すべきである。

以上を踏まえ、地域福祉サービスの将来の展望を述べておきたい。

6 福祉サービスの将来方向

これからの福祉サービス、ことに在宅福祉サービスの将来のためには、やはり柔軟な思考とシステムが必要ではなからうか。

概念的には表一3の如くそのパターン化かできるが、実施上の政策的ポイントとしては次のような点が考えられる。

第1に、臨調のように財源主義で福祉抑制を政策選別の基本とするのではなく、市民の福祉ニーズをどう充足していくかを政策の選択基準とすべきである。

第2に、在宅福祉サービスの展開には、民間の力を積極的に活用する必要がある。

表一3 高齢化社会への政策類型

	昭和30～50年代	50～70年代
総合政策	経済的シビル・ミニマム	生活的シビル・ミニマム
行政システム	個別的対応	ネットワーク的対応
財政システム	画一的給付	選択的給付
空間システム	個別施設主義	都市環境主義
社会システム	公私独立型	公私連けい型

財源主義でシステムを組み変えていくと結局、コストもサービスの割には減らないし、しかも福祉は確実に削減されていく。

市民ニーズを中心としてシステムの形成を図っていったこそ、制度のムダが淘汰され、本当の行政改革が達成されることになる。ことに在宅老人の実態を、現在の家族構造の変貌の下で分析していけば、必然的に在宅サービスが如何に立遅れているかが歴然とわかるはずである。

そのレベルアップを図るため在宅ヘルプの保健婦を百万都市で100名は増員しなければならない。そのためには現在の民生・保健行政のシステムをどうすべきかを考えていかなければならないだろう。

第2に、公共メカニズムと市場メカニズムを中和さす中間メカニズムが必要である。

これからは公共メカニズム、市場メカニズムに代わる新しい中間メカニズムを形成し、地域環境の自己完結型経済メカニズムを生み出していかなければならない。公共メカニズムは、なるほど生存権を保障し社会的公平を確保しようとする。しかし一方、表-4にみるように、

表-4 地域社会のメカニズム

公共メカニズムは強制的メカニズムであり、それは強制的に経費を徴収するのみならず、強制的消費（幹線道路、文化ホールなど）を強要し、個人の限界効用からみてかならずしも重要でない浪費を拡散する。また市場メカニズムは個人欲望の充足であって、それは市場メカニズムに煽られ、しばしば過剰消費となるのみならず、社会的消費とのアンバランスをもたらし、ついには個人生活、社会環境の破壊にいたる。

市場メカニズム	欲望—破壊
公共メカニズム	強制—浪費
準公共メカニズム	公平—効率
公益メカニズム	贈与—参加
準市場メカニズム	共存—責任

このような両メカニズムの欠陥を補正していくために、中間メカニズムの注入が必要である。

すなわち地域社会のサービスの確保のため、余剰の人的エネルギーを再生・利用していくことが求められているのである。主婦・老人層を中心として、有意義な仕事を安価な報酬で、しかも無理のない奉仕システムでまとめ上げてい

く組織が必要である。シルバー人材センターはその一例といえるが、さらに民間の公益法人の成熟がまたれる。それは世代間・階層間を超えた共存の理念に支えられた奉仕ボランティアの活性化でもある。

問題は、このような中間メカニズムを古い社会の行政下請け化とか勤労奉仕の精神でスポイルすることなく、公益的事業団体の継続事業として軌道に乗せていくような行財政システムを、地域社会が自治体の権力・財力を引きずり出してでもつくっていくことである。そのためには地方行財政制度、相続制も含めて公的サービスの確立のためのシステムを形成していかなければならない。

坂 田 昭 信

【参考文獻】 高寄 昇三著『高齢化社会と地方自治体』日本評論社刊

高寄 昇三著『高齢化社会と地方自治体』日本評論社刊

（以下は、本文の重複と思われる内容が繰り返して印刷されているように見えます。正確な複製本文を再現することは、この画像からのみでは不可能です。本文の主要な論点と重複を避けるために、以下に本文の要約と重複部分の修正を行います。）

問題は、このような中間メカニズムを古い社会の行政下請け化とか勤労奉仕の精神でスポイルすることなく、公益的事業団体の継続事業として軌道に乗せていくような行財政システムを、地域社会が自治体の権力・財力を引きずり出してでもつくっていくことである。そのためには地方行財政制度、相続制も含めて公的サービスの確立のためのシステムを形成していかなければならない。

（以下は、本文の重複と思われる内容が繰り返して印刷されているように見えます。正確な複製本文を再現することは、この画像からのみでは不可能です。本文の主要な論点と重複を避けるために、以下に本文の要約と重複部分の修正を行います。）

問題は、このような中間メカニズムを古い社会の行政下請け化とか勤労奉仕の精神でスポイルすることなく、公益的事業団体の継続事業として軌道に乗せていくような行財政システムを、地域社会が自治体の権力・財力を引きずり出してでもつくっていくことである。そのためには地方行財政制度、相続制も含めて公的サービスの確立のためのシステムを形成していかなければならない。

「あなたに望ましい老後生活は？」と尋ねれば、例外なく「①丈夫で長生きし、②家族に囲まれて、③畳の上で大往生をとげる」という回答が返ってくるであろう。

老人福祉サービスのもうひとつの課題と対応

——要介護老人のための在宅福祉供給システム——

浅野 仁

(関西学院大学教授)

論 題 設 定

「あなたに望ましい老後生活は？」と尋ねれば、例外なく「①丈夫で長生きし、②家族に囲まれて、③畳の上で大往生をとげる」という回答が返ってくるであろう。

この誰もが抱く3つの願いを実現する可能性は、現状と将来の状況を観察すると、ますます希薄になりつつあると思われる。たとえば、論題との関連でそれらの状況をみると、まず「①丈夫で長生き」については、3年後の昭和65年には「ねたきり老人」の数は約73万人、「痴呆性老人」の数も約79万人に及ぶと推計され、それが昭和100年にはそれぞれ約216万人、約243万人に増大することが予測され、健康で長寿を全うする願いの叶わない人が多数に及ぶことが予想される。¹⁾ また、「②家族に囲まれて」老後生活を過ごすことについても、老人の居住形態の推移をみれば明らかなように、昭和35年には「主として子供夫婦との同居」が87.4%であったが、その同居率は年々低下し、昭和60年では63.4%であり、²⁾ 今後もそれはさらに低下することが予測されている。「家族に囲まれて」の状況は必ずしも同居の居住形態を意味するものではないが、子供との同居率の低下は高齢者世帯の増加を伴う。つまり、昭和60年時点で「老人夫婦のみ世帯」が254万人(21.5%)、「ひとりぐらし老人」が114万人(9.6%)³⁾ に達している。

さらに、「③畳の上で大往生をとげる」とは住みなれた家庭で、思い残すこともなく安らかに死ぬことを意味しているが、大雑把に見積っても、現状にお

ける老人の病院入院患者は約52万人⁴⁾、老人ホーム入所者は約20万人⁵⁾を数え、今後老人保健施設の増設が予想されるなかで、家庭で安らかな死を迎えることの難しい人も多数にのぼる。

上述したように、現在及び将来における「望ましい老後生活」の実現には種々の困難な状況があるけれども、でき得る限り多くの人々の3つの願いを叶えることは長寿社会における対策の原点といえよう。このような状況にあって、最近、政府は矢継ぎ早に高齢者対策を提示している。総務庁長官官房老人対策室が発表した「今後の高齢者対策の基本的方向について」や閣議決定の上公表された「長寿社会対策大綱について」はそのひとつである。これらの提言の基本的方向として、「個人の自立自助とこれを支援する相互扶助」を強調しながらも、「必要に応じ社会保障を中心とした公的な支援を行う」⁶⁾という内容が提示されている。この基本的方向を受けて、雇用・所得保障、住宅・住環境の整備、学習・社会参加の保障、そして保健・福祉サービスの広範な政策の指針が示されている。

これらの諸政策のなかで、老人福祉サービスの今日的政策課題について具体的にみてみると、「重介護を要する老人のための介護施設の整備、要介護老人のための在宅サービスの拡充、公的部門とインフォーマル部門の協力体制の確立」⁷⁾などが指摘され、老人福祉サービスが今後対応すべき重点課題は自ずと明らかである。しかしながら、誰もが願っている「望ましい老後生活」が保障されるためには、各種の社会保障、老人福祉サービスが総合的に拡充されることはひとつの条件となるが、とりわけ老人福祉サービスは、家族との対人関係を維持しながら、住みなれた地域社会や家庭において安らかな死を迎えるために機能するところが大きいことから、ここでは在宅の要介護老人を対象として、上記の2つの願いを実現するための課題を検討するが、本稿のテーマである「もうひとつの課題」は何かを最後に明らかにしておこう。老人福祉サービスの目標のひとつは「要介護老人の介護ニーズを減少させ、介護する家族の介護負担を軽減させ、介護の質を高めること」⁸⁾である。この目

標は、老人の自立とその家族の介護機能の強化といった表現が用いられる場合もある。

このような目標に向けて、現在各種の入所施設、通所施設、在宅サービスの拡充が図られているが、これらの老人福祉サービスが供給されている過程において、それらが上記の目標を効果的に達成していない状況がみられる。つまり、既存の老人福祉サービスが真にそれらを必要とする人々によって利用されることが少ないのである。そこで、本稿では既存の老人福祉サービスや今後拡充していく福祉サービスが効果的に供給されるための課題と対応について、要介護老人を抱える家族の立場から検討することが目的であり、これが“もうひとつ”の課題と対応の内容である。

もうひとつの課題の所在

前述の論題設定にしたがって、まずその課題の所在をより具体的に調査データを用いて説明しよう。

まず、要介護老人を抱える家族の老人福祉サービスの認知度と利用状況は表1-1の通りである。回答者は兵庫県内の市部3地域と郡部4地域に在住する家族であった。当然のことながら、7地域においてそれぞれの老人福祉サービスが実施されているかどうかで認知度と利用状況の結果は影響を受ける。そこで、結果を観察する前に、それぞれの福祉サービスが実施されていない地域の数を見ておくと、「短期保護制度」は2地域で未だ実施されていない。以下、「デイ・サービス事業」は全地域、「給食サービス事業」は3地域、そして「入浴サービス事業」については2地域で未実施であった。みられるように、地域によっては未だ実施されていない福祉サービスもあるが、認知の程度では「家庭奉仕員派遣制度」を除けば、いずれの福祉サービスに対する認知の程度も高くないと判断される。また、利用状況について、「利用している」と「利用したことがある」と回答した人の比率をみると、ここでも現在「利用している」人は「日常生活用具の貸与・給付」の7.1%が最も多く、他の老人福祉サービスの利用はごくわずかである。

表一 老人福祉サービスの認知度と利用状況
—要介護老人を抱える家族による回答—

(%)

	認 知 度				利 用 状 況				
	知 っ て い る	知 ら な い	D K ・ N A	計 100.0	利 用 し て い る	利 用 し た こ と が あ る	利 用 し た こ と は な い	D K ・ N A	計
家庭奉仕員派遣制度	80.5	13.3	6.2	100.0 (N=399)	4.4	6.2	85.0	4.4	100.0 (N=321)
日常生活用具の貸与・給付	49.1	42.6	8.3	100.0 (N=399)	7.1	6.1	84.2	2.6	100.0 (N=196)
短期保護制度	42.4	51.4	6.2	100.0 (N=399)	1.8	4.1	90.0	4.1	100.0 (N=169)
デイサービス事業	14.8	77.4	7.8	100.0 (N=399)	0.0	0.0	94.9	5.1	100.0 (N=59)
給食サービス事業	29.3	63.4	7.3	100.0 (N=399)	3.4	5.1	90.6	0.9	100.0 (N=117)
入浴サービス事業	54.9	38.3	6.8	100.0 (N=399)	4.6	1.8	89.0	4.6	100.0 (N=219)

資料：兵庫県社会福祉協議会「後期高齢者の生活課題と福祉対策」，昭和61年3月。

※利用状況の定数は，認知度の「知っている」と解答した実数

このように老人福祉サービスの認知度や利用率が低い理由として種々の内容が考えられるが，福祉サービスを利用する必要性がない，福祉サービスの供給側の広報不足，福祉サービスを利用することに対する家族のスティグマなどが代表的な理由と推察される。さらに，上記の理由のなかで，「福祉サービスを利用する必要性がない」という理由を検討するために，別の観点からの回答結果を参照してみると，たとえば家族の「今後の介護継続の可能性」の質問項目では，44.6%の人が「家で充分介護できる」と答え，「困難だがなんとかやっ
ていける」と回答した人36.3%を加えると，要介護老人の介護は今後も家族で
¹⁰⁾
行うという意向が大多数を占めている。(表一2)この結果からみる限り「福祉サービスを利用する必要性がない」理由は家族の強い介護意欲の反映とも考えられるが，家族の客観的介護状況を「今後の介護継続の可能性」とのクロス集計

表一 2 要介護老人に対する介護継続の可能性

(%)

家で充分介護できる	困難だがなんとかやっていたける	家ではとても介護は無理だ	その他	DK・NA	計
44.6	36.3	1.8	0.8	16.5	100.0 (N=389)

資料：兵庫県社会福祉協議会「前掲書」，昭和61年3月。

※ 介護者の続柄の不明10名は省く

よってしてみると、「家で充分介護できる」と「困難だがなんとかやっていたける」と回答した人のなかで、要介護老人の「配偶者」は41人を数え、また介護者の健康が「あまり健康でない」と「病気がち」の人は全体の3割に及んでいる。さらに、介護年数が「5年以上」の人は約2割、1日の介護時間が「7時間以上」の人の割合は1割強を占めている。このような介護者側の介護状況の一面をみても、老人福祉ニーズは客観的に存在しているのである。

そこで、客観的にみて福祉ニーズを明らかにもつ家族が福祉サービスの利用を希望しない理由について観察してみると、表一3にみられるように、「家庭内に他人が入りこむことに抵抗がある」、「お役所やお上の世話になりたくない¹¹⁾」、「兄弟、親せきから悪く思われる」などの回答が多くみられる。この結

表一 3 ホームヘルプ・サービスの利用を希望しない理由
—要介護老人を抱える家族による回答—

(%)

ご老人本人（やその配偶者）から悪く思われる。	11
兄弟、親せきから悪く思われる。	14
近所の人がどう思うか（あるいは世間体）が気になる。	7
お役所やお上の世話になりたくない。	15
福祉サービスを受けるのは恥かしい。	3
今の福祉サービスでは、いきとどいた世話をしてもらえない。	7
家庭内に他人が入りこむことに抵抗がある。	43

資料：東京都老人総合研究所社会学部「在宅障害老人とその家族の生活実態および社会福祉ニーズに関する調査研究(3)」，1983年1月。

表-4 事例調査対

No.	要 介 護 老 人			同 居 家 族		主たる介護者			
	性	年齢	心身状況とADL	家族員数	月収額	性	年齢	続柄	健康状況
1	女	90歳	痴呆症状、監視が必要	6人	万円 30~40	女	70歳	娘	糖尿病
2	女	93	聴覚障害	4	50~	女	54	嫁	疲 労
3	男	83	歩行不自由、排泄のあと しまつ	5	10~20	女	49	嫁	歯 槽 膿 漏
4	女	88	多発性神経炎、歩行不能	2	5~10	女	67	娘	疲 労
5	男	81	歩行不能、排泄全面介助	6	50~	女	75	妻	高血圧
6	女	88	軽度の痴呆症状、這って 歩行	4	30~40	女	55	嫁	腰 痛
7	女	87	糖尿病、排泄の世話	3	—	女	57	嫁	良 好
8	男	87	胃潰瘍、心臓病、歩行困 難	7	多	女	77	妻	疲 労
9	女	79	心臓疾患、ねたきり	2	~10	女	55	娘	胃 病
10	男	77	左半身麻痺、ねたきり	2	10~20	女	67	妻	良 好
11	女	82	右半身麻痺、歩行不能	6	40~50	女	43	嫁	腰 痛
12	男	87	高血圧、歩行不自由	3	多	女	64	嫁	良 好

資料：関西学院大学社会学部・老人福祉研究会「在宅老人介護事例調査」，1987年。

果は、ホームヘルプ・サービスの利用を希望しない介護者に尋ねた別の調査による結果であるから、先の調査結果と連続的に考察することには無理があるが、論題の課題に対して一定の方向が示唆されている。

さらに、ここでの課題の所在を明確にするために、事例調査の結果を記述しておこう。本調査は兵庫県内のB市に在住する要介護老人を抱える家族を対象として実施されたもので、その目的は、①家族、親族そして近隣の人などの介護の実態、いわゆるインフォーマル・サポートの状況、②各種の老人福祉サービスの利用状況と利用しない理由、③要介護世帯と福祉サービスとの仲介をすすめるソーシャルワーカーの機能、¹²⁾について明らかにすることであった。現在、調査対象の約半数である12ケースの訪問面接を終了したが、統計調査では得られない貴重なデータが得られた。

対象者の概要

介護状況		老人福祉サービス		
介護期間	介護の援助者	現在利用しているサービス	福祉サービスを利用していない理由	今後利用したい福祉サービス
5年	孫の嫁、孫	なし	一人娘であり、介護責任がある	民生委員
15	息子	〃	不明	老人の話し相手、民生委員
20	娘	〃	親族が望まない	ソーシャルワーカー
10	嫁、近隣の人	入浴サービス	不明	ソーシャルワーカー
3	嫁	なし	福祉サービスについて知らない	ソーシャルワーカー
8	なし	訪問看護サービス	福祉サービスは利用する必要を感じない	ショートステイ・サービス
2	娘、近隣の人	なし	無料の福祉サービスは受けたくない	有料の福祉サービス
3	嫁	〃	家族で介護したい	入浴サービス
13	娘	〃	他人の世話になりたくない	なし
10	息子、娘	ショートステイ・サービス、入浴サービス、訪問看護	不明	ソーシャルワーカー
7	息子	入浴サービス、ショートステイ・サービス	不明	なし
3	なし	なし	老人自身が拒否	〃

事例分析による課題の所在を明らかにする前に、12ケースのプロフィールを掲げておこう。

12ケースの概要は表一4の通りであるが、本表から各所で言われている、要介護老人を抱える介護者の困難な状況を指摘することが目的ではなく、それぞれのケースの介護状況において、「現在、福祉サービスの利用の有無」がどのような要因によって影響を受けているかを点検することである。その傾向をみると、12ケース中4ケースは何らかの福祉サービスを受けている。福祉サービスを「利用している」家族の特徴を「利用していない」家族との比較においてみても、明らかな傾向を指摘することはできないが、敢えて指摘すれば要介護老人の「日常生活能力は著しく低く」、介護者の「年齢は高く」、世帯の「収入額は低く」、そして介護の「期間は長い」などの客観的状況をあげることができる。

一方、「福祉サービスを利用していない理由」の回答例をみると、福祉サービスを「利用していない」理由としては、「家族で介護したい」と回答した人が最も多く、つぎに親族や老人本人が福祉サービスを「利用することを望まない」という回答が寄せられている。さらに、「今後利用したい福祉サービス」については、福祉サービスの利用に関して相談にのってくれる「ソーシャルワーカー」をあげる人が多いことに注目したい。

ここで、上述の分析内容をより深めるために老人福祉サービスを「利用している」ケースと「利用していない」ケースを紹介しながら、被説明変数である「利用の有無」の要因を探ってみよう。

事例Ⅰ—福祉サービスを利用しているケース

A 老人の基本属性

1) 男性, 77歳

2) 心身状況と日常生活能力

脳溢血後遺症によりねたきりとなる。

精神活動は活発である。摂食介助は必要としないが、常時おむつ使用。

障害者手帳。

B 介護者の基本属性

1) 女性, 67歳 (老人本人の配偶者)

2) 心身状況

良好

C 家族等の状況

1) 家族構成

老人夫婦のみ世帯

別居している息子, 娘がいる。

2) 収入

(老人本人の厚生年金と障害福祉年金。)

3) 住宅

（事）持家：部屋数は3室。1人で生活しているが、介護保険サービスを利用している。

D 介護の状況：「介護は、排泄介助、清拭、食事準備が中心で、介護サービスを利用している。介護サービスは、排泄介助、清拭、食事準備が中心で、介護サービスを利用している。

E 介護の援助者：「妻は、介護サービスを利用している。介護サービスを利用している。介護サービスを利用している。介護サービスを利用している。

娘は年数回来訪するが、介護の世話はしない。孫は時々来訪し、老人本人との体位交換を手伝ったり、話し相手となっている。近隣の人は集金の立替え、新聞の取り入れなど介護者が留守の間、一般的な世話をしてくれる。

F 福祉サービスの利用状況：「日常生活用具の貸与・支給（ギャッジ・ベッド、エアマット）、入浴サービス、訪問看護サービス、ショートステイ。

F 福祉サービスの利用状況

日常生活用具の貸与・支給（ギャッジ・ベッド、エアマット）、入浴サービス、訪問看護サービス、ショートステイ。

G 介護者の介護意識

「介護するようになって10年が経過したが、何とかやっていけば最終的には子供達が助けてくれるので心配はしていない。旅行や同窓会などで外出したいと思うこともあるが、このような状況で諦めている。テレビを見ながら、1日家に居ることが平凡な生活と思っている。現在、2人の弟子が週1回稽古事を習いに来るので、その時を気分転換の日として楽しんでいる。今後も福祉サービスを積極的に受け入れたいし、福祉サービスの向上を期待している。」

事例Ⅱ—福祉サービスを利用していないケース

A 老人の基本属性

- 1) 男性、83歳
- 2) 心身状況と日常生活能力

20年前、原因不明の疾病により手足の麻痺が始まる。それ以来、歩行が不自由となり、現在も伝い歩行。室内用便器使用。精神活動は普通で、多読。

B 介護者の基本属性

1) 性別: 女性; 49歳 (老人本人の嫁)

2) 心身状況: 明らかな心身障害はないが、胃潰瘍、歯槽膿漏

C 家族等の状況

1) 家族構成: 3世代、家族員は5人。孫2人は男性。

2) 収入: 老人本人の厚生年金、長男の障害厚生年金、嫁の内職収入。

D 介護の状況

排泄の世話、食事準備、入浴介助

E 介護の援助者

長時間の外出時には娘が手伝いのために来訪する。(但し、これまでに2, 3回)。長男は必要な時に手伝うが、2人の孫による介護の援助は全くない。

近所の人との付き合いはなく、近所の人からの世話は受けていない。

F 福祉サービスの利用状況

民生委員が月1回来訪する以外は何の福祉サービスも利用していない。

G 介護者の介護意識

「20年前に嫁いで以来、父の世話をしている。世話をし始めての5年位は辛くて実家に帰ることを度々考えた。しかし、最近では慣れてしまった。介護の一番の苦勞は排泄の世話である。夫は病弱だが、必要な時には手伝ってくれる。子供2人は男であるので、世話は一切手伝わない。夫の妹が5人いて、盆、正月に子供を連れて来訪するが、家事が増え、気を遣うので迷惑している。近所の人に手伝ってもらうことは気を遣うので、頼んだことはない。福祉サービスについては、他人を家に入れることには抵抗があり、気を遣うので利用したくない。今まで頑張ってきたのも、主婦の人が親切で、理解を示してくれたからである。」

H 追記

本事例については民生委員からのコメントが得られたので、参考までに記せば、「あのお宅の親族の方々は福祉サービスを利用することに対して口出しをし、介護者も親族の体面を気にしている。」との話であった。

2つの事例は長期間にわたり、障害の重い老人を在宅で介護している状況については共通しているが、必要な福祉サービスを「利用している」ケースと「利用していない」ケースの相違はどのような背景から生じたのであろうか。

まず、病院や老人ホームを利用しないで在宅で介護を継続している背景として、家族、親族などの理解と協力、つまりインフォーマル・サポートの強力な支えがあることを指摘しておきたい。このことは、他の10ケースにおいてもほぼ同様の状況が見受けられた。

ところで、在宅福祉サービスの利用の「有無」を規定する要因として、事例から2つのことが指摘できる。そのひとつは福祉サービスに対するスティグマの問題である。事例Ⅰではそのスティグマを感じさせる発言は全くなかったが、事例Ⅱでは直接的、間接的に世間態を気遣う発言が多くみられた。つぎに、訪問面接を実施した調査員の印象に過ぎないが、その家庭が「開放的」であるかどうかという、家庭の雰囲気や福祉サービスの利用の「有無」に大きな影響を及ぼしていることである。つまり、「開放的」な雰囲気のある家庭は福祉サービスを容易に受け入れる傾向がみられる。

ともあれ、要介護状態にある老人が“できるだけ長期にわたって”家族に囲まれて、家庭において生活するためには、要介護老人を支えるインフォーマル・サポートの評価と福祉サービスの利用を容易にする体制を今後充実していく必要がある。

在宅福祉サービスの新しい展開

前述の課題の所在において、福祉サービスを「利用していない理由」についてかなりネガティブな要因のみを指摘したが、それらの要因以上に大きな背景

と考えられるのが、家族の老親に対する強い「扶養責任意識」である。表一４の「福祉サービスを利用していない理由」の回答例では、「一人娘であり、介護責任がある」、「家族で介護したい」、「他人の世話になりたくない」などがそれに該当する。このことは、要介護老人自身が家庭生活を継続することを望み、他方苦勞の多い介護をしている家族も、老親は家族とともに生活することが望ましいと考えているからである。

したがって、老人福祉サービスは、ここでは在宅福祉サービスであるが、家族の介護責任をサポートしながら、福祉サービスに対するスティグマを取り除いていく、という目標に向けて機能していくことが肝要である。

家族、親族そして近所の人などのインフォーマル・サポートの重要性は、それが大多数の要介護老人を現実には支えているという量的な意味だけでなく、フォーマル・サポートである福祉サービスでは期待できない機能が存在することである。

スプリンガーらは、「インフォーマル・サポートは、老親と介護者がこれまでの生活において関わりのあった人々との関係を保つ機会を提供してくれるという意味で、最も自然な援助方法である。家族、親族そして友人などから得られる情緒的愛着を福祉サービスから得ることはかなり難しい。また、インフォーマル・サポートは確かに老人のすべてのニーズに対応することはできないが、老人が必要としていることに最も効果的、効率的に対応できることが多く、したがって老人は家族などによる介護を最も望んでいるのである。¹³⁾」と、インフォーマル・サポートの重要性を評価している。

みられるようなインフォーマル・サポートの積極的意義を加えると、在宅での介護をできるだけ長期にわたって可能ならしめるためにも、在宅福祉サービスがますます重要な役割を担う必要がある。その役割とは、十分なホームヘルパーの派遣、入浴サービス、給食サービスなどの具体的な福祉サービスを供給するとともに、それらが要介護老人やその家族に対して効果的に供給されることが重要である。とりわけ、ここで取り上げたい役割は後者についてである。最近発表された地方自治体の社会福祉に関する答申をみると、福祉サービス

の「供給システムのあり方」とか「社会福祉行政の総合化」といったタイトルで一定の方向が提示されている。たとえば東京都福祉局が公表した答申のなかには、「サービスの提供とケース・マネジメント」と題して、以下のような記述内容がみられる。¹⁴⁾

「ニーズのある住民をサービスに結び付け調整を図るための機能もまた区市町村の重要な役割である。すなわち、ニーズ把握と潜在的なニーズの発掘を含めた地域での活動の強化、発見されたニーズの充足に必要なサービスの判定、ニーズをもった都民が具体的にサービスが利用できるようサービス資源と結びつける活動、さらに必要なサービスの調整、そして利用したサービスがニーズの充足に寄与したかを評価し、さらに新たな対応を行うというケース・マネジメントの機能である。」

このような福祉サービスの実施主体に対する新たな役割の提言は、神戸市市民福祉調査委員会が昭和59年に提示した「地域福祉推進連絡調整機関」(例えば、市民福祉ネットワークセンター)¹⁵⁾の機能とほぼ同じ内容である。

上述の福祉サービスの新たな役割が、既存の福祉行政システムのなかで、または現状の福祉行政組織の変更において、いかに果たされていくのかを具体的に検討することは、それ自体膨大な作業になるので、ここでは筆者が以前、アメリカ合衆国で調査した「在宅老人のための地域福祉機関」を紹介して、福祉サービスの効果的な供給システムの具体的なイメージを描く一助にしたい。なお、紙面の都合で、要点のみを記述する。

事例 在宅老人のための地域福祉機関¹⁶⁾

A 機関の概要

この機関は人口約20万、高齢人口が約1万8,000人の地域に設置され、機関の名称は Senior Services Inc. と呼ばれている。この機関の設置目的として、①家庭において自立した生活ができるように援助することによって、老人の不必要で、不適切な施設入所を予防すること、②在宅サービスのコーディネーターとしての役割を果たすこと、③諸サービス

の拡充のため、社会資源を開発すること、が設定されている。この機関の財源は、連邦、郡、市からの公的財源、寄付金そして老人の利用料によって構成されている。職員数は84人で、その内常勤職員は4割である。専門職として、ソーシャルワーカー、OT、カウンセラー、栄養士が配置されている。

この機関の組織は、孤独対策部、給食部そしてボランティア部の3部門で構成されている。

B 主要なサービス内容

- 1) 孤独対策部
アウトリーチ・サービス(ケースワーカーによる定期的な訪問活動)、デイ・ケア・センターの運営、住宅サービス、カウンセリング・サービス、情報・送致サービス、ホームヘルプ・サービスなど。
- 2) 給食部
会食サービス、配食サービス、買物サービスなど。
- 3) ボランティア部
送迎サービス、友愛訪問、電話サービスなど。

ごく簡単に機関の紹介をしたが、先の地方自治体の提言内容との関連でこの機関の役割を評価すると以下の通りである。

- 1) 老人や家族がその地域の福祉サービスを容易に利用できるように、情報・送致サービスが十分に整備され、またケースワーカーの定期的訪問活動が徹底して実施されている。つまり、福祉サービスへのアクセシビリティが重視されているのである。
- 2) 保健・医療サービスを除くあらゆる福祉サービス(家事、介護、相談、社会的活動など)がひとつの機関によって必要に応じて総合的に提供されている。
- 3) 対象者の変化やサービスの効果を評価する専任職員が配置され、機関のサービスを利用してゐる人のニーズ・アセスメントがケース台帳によって常時

実施されている。このうち、(1)～(3)は、(4)のケース会議が実施されている。

(4) 公的機関である福祉事務所、病院、老人ホームの関係者との定期的ケース会議が開催され、他機関、施設との連絡調整が実施されている。

おわりに

これまでに、在宅の要介護老人が長期にわたり家庭で生活できる条件となる福祉サービスの供給システムについて考察してきたが、言うまでもなく、基本的には老人福祉サービスのさらなる拡充がまずもって必要である。

その意味において、本稿で検討した“もうひとつ”の課題と対応は、現状の老人福祉サービスの課題の中心ではないと思われるかも知れない。しかしながら、つぎのような将来の動向を考えると、不可欠の検討課題であると確信している。

その将来の動向のひとつは、インフォーマル・サポートがますます重視されてきている状況において、その核となる要介護老人とその家族の立場から、福祉サービスを見直す作業が必要である。つぎに、要介護老人に対しては保健・医療サービスと福祉サービスの協力体制が必要であり、かつ行政、有償サービス、企業による福祉サービスが多様に供給される状況を迎えて、これらの諸サービスの総合化が今以上に必要となる。さらに、事例調査の結果にみられるように、老人を介護している家族の多くが、相談相手として、また具体的サービスとの媒介者として、ソーシャルワーカーの援助を求めている。社会福祉士の資格制度の法制定と絡めて、在宅福祉サービスにおいてソーシャルワーカーの専門性が発揮されるべき時が到来している。

注 1) 労働省・勤労者の老後生活安定対策委員会「報告書」、昭和62年5月。

2), 3) 総務庁「国勢調査抽出速報集計結果」。

4) 厚生省「患者調査」、昭和60年。

5) 厚生省「社会福祉施設調査」、昭和61年。

6) 総務庁長官官房老人対策室「今後の高齢者対策の基本的方向について」、昭和61年

4月。

- 7) 社会保障制度審議会「老人福祉の在り方について(建議)」, 昭和60年1月。
- 8) N. R. Hooyman and W. Lustbader, Taking Care—Supporting Older People and Their Families, The Free Press, 1986, p.9.
- 9) 兵庫県社会福祉協議会「後期高齢者の生活課題と福祉対策」, 昭和61年3月。
- 10) 兵庫県社会福祉協議会「前掲書」, 昭和61年3月。
- 11) 東京都老人総合研究所社会学部「在宅障害老人とその家族の生活実態および社会福祉ニーズに関する調査研究(3)」, 1983年1月。
- 12) 本調査は, 昭和62年度大阪ガス社会福祉財団の研究・調査助成金を得て, 関西学院大学社会学部老人福祉研究会が実施したものである。
- 13) Dianne Springer and Timothy H. Brubaker, Family Caregivers and Dependent Elderly—Minimizing Stress and Maximizing Independence, Sage Publications, 1984, pp. 106-107.
- 14) 東京都福祉局「東京都におけるこれからの社会福祉の総合的な展開について(答申)」, 昭和61年7月。
- 15) 神戸市市民福祉調査委員会「神戸市における地域福祉のあり方と推進体制について(意見具申)」, 昭和59年10月。
- 16) 浅野仁「アメリカにおける第六のヒューマン・サービスの動向」, 『図説老人白書1981年版』, 碩文社, 1981, 354-359ページ。

阪神友愛食品株式会社の設立とその課題

増 田 大 成

(灘神戸生活協同組合常務理事)

会社設立までの経緯

阪神友愛食品株式会社が設立されるにいたる経緯をたどってみると、大きな社会的背景と多くの人々の強い願いとがうまく結実した、というように感じられる。

いうまでもなく、昭和35年に身体障害者雇用促進法が制定されて以来身障者雇用に対する社会的関心が年々高まってきた。労働省はさらに指導を強化するため、昭和51年には同法を改正して、企業における身障者雇用を一定割合で義務づけることにした。特に、昭和56年の国際障害者年を前後して、国、地方自治体、企業とも新たな方向を模索しはじめた。雇用のうえで困難をきわめる重度障害者の雇用を促進するために、地方公共団体と民間企業の共同出資による

(いわゆる第3セクター方式) 会社の設立がすすんできた。昭和56年5月、岡山県に吉備松下(株)が設立され、兵庫県下でも播磨三洋工業(株)が昭和57年12月に、兵庫県と加西市、三洋電機(株)との共同出資で設立され、次いで昭和60年4月には姫路市にアイシーエス姫路市ウェルフェア(株)ができている。

身障者雇用に先進的な取りくみをする兵庫県は、これをさらに発展させるべく、身障者雇用のおくれている流通業界へのアプローチを始めた。

昭和57年7月、「小売業における身体障害者の職域拡大調査研究」が灘神戸生協のコープ武庫之荘(尼崎市)で始められ、量販店における身体障害者の職務拡大の可能性の探求がなされた。流通業界への雇用拡大をすすめようとした兵庫県の当時の問題意識が、今日阪神友愛食品(株)誕生の遠因のひとつにな

っていると思う。

ちょうどそのころ、阪神広域行政都市協議会が兵庫県に対して、阪神間に身体障害者の雇用モデル企業の設立を要望した。これは、前記播磨三洋工業(株)の設立に刺激されてのことであろう。翌昭和58年4月、県は「兵庫県重度障害者等雇用推進研究会」を設置し具体的な検討の結果マスタープランを作成した。これをもって、兵庫県から灘神戸生協に対して提携企業としての打診があった。生協ではこれを受けて、同年12月兵庫県に前向きに検討する旨回答し、内部での具体的な研究に着手した。一方兵庫県は労働省に要請し、昭和59年3月国の指定する第3セクター重度障害者多数雇用企業育成の指定を受けた。これによって、兵庫県阪神広域行政都市協議会と灘神戸生協との話しあいがいよいよ進展していった。

当初、この三者で検討されていたことは、業種としては販売を、そして取扱い品に花、植木植物を想定していた。花はきれいだし、購買者にも喜んでもらえる、それに草花、植木植物など育てながら販売するのは当事者にとって働きがい、生きがいにもつながることであり、非常に望ましい恰好の業種だと考えたからである。しかし、研究を重ねるにつれ、この業種の作業内容の大変さ、経営問題の困難さが判明してきた。なにができるか、なにをやるべきか、また別の角度からの研究を重ねていった。流通部門で、重度障害者が事業として継続、発展させうるものはなにか。職業人としての自立と社会的、経済的な独立をはたしうる業種としてなにを選択するか。経営責任を担う灘神戸生協としては、その意思決定にいやがうえにも慎重にならざるをえなかった。

最終的には、農産加工食品の加工および包装を事業内容とすることにし、昭和60年7月兵庫県にその旨申しでた。当初の計画よりかなり意思決定がおくれ、さらに業務の変更等で、兵庫県や阪神広域行政都市協議会など関係先にご心配やご迷惑をおかけしたり、紆余曲折はあったものの三者の合意が固った。

精神薄弱者の能力開発センターの併設計画

計画をより具体的に検討していく過程でもっとも懸念された問題は経営収支

のことだった。どう苦心しても、かなりの間赤字を覚悟しなければならない。なにかもって成果のあがりやすい事業はないか、などと考えあぐねていた。

(ちょうどそのころ、(昭和60年10月)兵庫県から精神薄弱者の能力開発センターを併設してはどうか、との打診があった。これにはまったく驚いた。身体障害者の工場だけでも経営的に困難なのに、そのうえさらにこれを併せて運営できるかどうか。足を引っぱるのはまだしも、共倒れになるおそれすらあるのではないか。そんなことをあれこれ心配した。兵庫県としては、精薄者の施設には国からの助成、補助が厚いので、それによって工場の方も潤おうのではないかとむしろ逆の説をとっていた。それよりも、この能力開発センターの社会的意義と進取性を熱心に強調され、その併設の要請を受けた。灘神戸生協もその意を十分に尊重し、慎重に検討の結果、併設を決意した。ここに、わが国で初めて、身障者と精薄者が共に働き、能力開発をすすめる施設の誕生が決定したのである。

意思決定からスタートまで

意思決定してからの行動は敏速だった。兵庫県、阪神広域都市行政協議会と灘神戸生活協同組合とで、昭和61年3月に「障害者雇用モデル企業設立準備協議会」を設置した。会社設立の具体的な協議がすすめられる一方で、会社の設立場所の選定にかかった。西宮市の鳴尾浜に土地をみつけ、兵庫県がこれを購入して会社が借り受けることとした。昭和61年6月に、前兵庫県知事坂井時忠氏が代表発起人となって発起人会を、続いて会社創立総会を開催して、正式に「阪神友愛食品株式会社」が発足するはこびとなった。10月に「阪神友愛食品株式会社雇用促進連絡協議会」を設置し、いよいよここで働く人たちが、訓練を受ける人々の募集、採用活動に入った。また、身体障害者雇用促進協会に助成金受給資格の申請をし、11月には助成が決定した。そして、12月に建設工事に着手した。工事は急ピッチですすめられ、昭和62年4月に完成をみ、会社の稼働が始った。

表一 1 阪神友愛食品株式会社設立の経緯

		(注)
57.	11	阪神広域行政都市協議会が兵庫県に、障害者雇用モデル企業の設立を要請
58.	4	「兵庫県重度障害者等雇用推進研究会」を設置し検討を開始。兵庫県が灘神戸生活協同組合に、上記事業の提携企業としての意向打診
58.	12	灘神戸生協が上記事業についての検討を回答
59.	3	兵庫県が労働省から第3セクター重度障害者多数雇用企業育成の指定を受ける
60.	1	兵庫県、阪神広域行政都市協議会、灘神戸生活協同組合三者による事務レベルの研究會設置
60.	10	兵庫県が灘神戸生活協同組合に、重度障害者多数雇用企業設置と併せて、精神薄弱者の能力開発事業も実施する案を提示し、灘神戸生活協同組合もこれに同意
61.	3	障害者雇用モデル企業設立準備協議会を設置
61.	6	会社創立総会、会社設立、社名決定、登記完了
61.	10	阪神友愛食品株式会社雇用促進連絡協議会を設置
61.	12	建設工事着工
62.	4	竣工・操業開始

(注) 同協議会は芦屋市、西宮市、尼崎市、伊丹市、宝塚市、川西市、三田市、猪名川町で組織されている。

会社の概況

会社の概況は表一2のとおりである。この特徴点は、おおむねこれまでに述べてきたとおりだが、さらに加えるとすれば、次のような点であろう。

まず第1点は、採用者についてである。前記のとおり、昨年末から募集活動をし、採用内定をみたのは今年の2月である。重度障害者32名、精神薄弱者25名の応募があった。その内、それぞれ10名を採用した。予定どおりの採用とはいえ、大勢の不採用者をだしてしまった。このことから、真剣に職を求めている重度身障者や精神薄弱者が、たくさん希望をかなえられない状況におかれたままになっていることを、あらためて思い知らされた。

採用内定者の内訳は次のとおりである。

〔重度身体障害者〕

	男	女
聴覚障害者	2	1

上下肢障害者	3	0
上肢障害者	1	0
下肢障害者	2	1
合 計	8名	2名

平均年齢は男子が27才で女子が36才、平均29才になっている。最年少者が17才で最年長者が39才である。なお、このうち職歴のある人が男子6名、女子2名なので、上記の年齢構成とあわせ新規会社としては好都合な内容になっている。精神薄弱者の方は、男子4名、女子6名で、15才から22才までで、男女とも平均年齢は18才という若さである。職歴のある人は男女各1人づつになっている。

第2点は、生産品のことである。この会社で加工、包装する製品は、協同食品株式会社（灘神戸生協と全農の共同出資会社）で生産しているものを下請的にやらせてもらうことにした。協同食品株式会社、なかんずく全農で苦勞をして開発、製品化したものをまわしてもらうことになったのは、同社の深い理解によるところである。

第3点は、製品の販売先のことである。これは、この会社の経営責任を負う灘神戸生協を中心に販売し、生産の増加ぐあいによっては、他の生協や農協などへも販路を拡大していきたいと考えている。このことは、兵庫県心身障害者雇用促進協会会長の下川常雄氏がかねてから強調されているところであるが、この会社にとって最高の経営メリットは、生産品が安定して販売できるということであろう。

この会社の最大の特徴は、なんといっても能力開発センターを併設しているところにあるので、これをもう少し詳しく記しておこう。まず業務内容であるが、精神薄弱者の雇用を促進するためには、就職前に基本的な生活習慣を身につけておくとともに、職業人としての基本的態度、心構えをまず習得しておくことが肝要であるとの考えにたって、社会生活適応訓練、職業適応訓練などをおこなうことにしている。そのような訓練を通じて、8時間労働に対応できる肉体的、精神的な耐性を体得し、同時に一般就労が可能な基礎的な作業能力、

阪神友愛食品株式会社の設立とその課題

社会生活適応能力をつけていけるようにしたいと考えている。さらに、精神薄弱者が職業的自立をしていくためには、企業内の一員として認められ、それなりの処遇を受けることが不可欠である。このため、農産加工の職場実習訓練を通じて「機械、器具の操作・習熟」「仕事の段取り」「危険性や困難さ」「生産性と能率」などの認識による専門的スキルを身につけていけるようにしたい。その具体的な内容は、

- ① 就業に必要な職業人としての基本的ルールの修得
(あいさつ、礼儀、整理整頓等)
- ② 食品加工の基本および応用実技

表—2 会 社 概 要

1. 名 称	阪神友愛食品株式会社
2. 所 在 地	西宮市鳴尾浜3丁目7番の3
3. 設 置 方 式	株式会社
4. 構 成	兵庫県・阪神広域行政都市協議会の7市1町・灘神戸生活協同組合
5. 資 本 金	5,000万円 出資額及び比率
	灘神戸生協 2,550万円 (51%)
	兵 庫 県 1,250万円 (25%)
	阪神7市1町 1,200万円 (24%)
6. 施 設	・敷地面積 4,296㎡ ・建物面積 1,718.75㎡ ・施設内訳
	工 場 1,099.87㎡
	能力開発部門 618.88㎡
7. 業 務	工場部門 農産加工食品の加工及び包装 ぜんまい、筍、桂竹、ふき、めんま、などの製品 能力開発センター 精神薄弱者の生産実習、能力開発訓練所 期間は1か年。
8. 規 模	工 場 28人 (内、重度障害者 10人) 能力開発センター 15人 (内、訓練生 10人)
9. 初年度事業目標	180万パック 2億7,000万円

③ 食品加工の基礎知識
④ 安全衛生の知識と基本実技

この能力開発センターの訓練生は、養護学校等の卒業予定者や公共職業安定所に求職申込みをしている精神薄弱者のなかから採用することになっている。訓練期間は1年に限定し、年々新しい人たちとかわっていくようにしている。

現状と問題点

4月18日に工場の入社式、能力開発センターの入所式をおこない、いよいよ会社が動きだした。まだ1か月たらずのことなのでよちよち歩きもいいところである。この段階でとやかくいえないけれど、こんな点はあげられるだろうと思う。

① 素人集団としての取りくみ

身障者の工場には18人の健常者がいる。しかし、大勢の身障者と一緒に働いた経験はだれもない。能力開発センターには5人の指導員がいるが精薄者の施設に勤務したことのある者は2人で、3人は素人である。工場、能力開発センターともに、素人が集まって、おっかなびっくりでまさに手さぐりの毎日である。

② みんな真剣そのもの

工場、能力開発センターともに、みんな真剣そのものである。工場で働く人たちは、なれない手つきで製品づくりに励んでいる。一日も早く仕事がうまくできるようにと一生懸命である。職業をとおして生活の自立をはからなければならない。社会人として1人だちしていくにはなみなみならぬ努力がいる。その覚悟が彼らの眼光からうかがえる。能力開発センターの訓練生たちは、1年たてばどこかに就職していかなければならない。企業に受け入れてもらえるよう、また自ら企業や組織のなかにとびこんでいけるように自らを鍛えておかないといけない。その目標に向かって毎日真剣に訓練を受けている。指導員も彼らの真

剣さに驚ろかされ、それに応えようと、これまた必死である。

③ 活動をとにかく軌道に乗せること

なにはともあれ、工場は一日も早く生産を軌道に乗せることである。欠陥のない完全な商品が安定的に、計画的に量産されていくようにしなければならない。生協の店に、この工場の製品がうず高く積みあげられる日が待ちどおしい。能力開発センターは、訓練生1人ひとりの行動パターンや習熟度を観察、判断し、その人にあった対応をその日、その日かえながら実施している。まだまだ暗中模索の状態で全体の足並がそろうまでには時間がかかりそうである。

④ 組織としての一体感をつくる

今まで、全然知らなかった人間が、ある日43人集って組織をつくった。組織には、その組織固有の目標がある。全員がその目標を共有化して心を合せていかねばならない。また、組織には規範や秩序、文化や風土といったものがある。つまり、組織は常にいい状態を保ち続けることが必要である。それには長い時間を必要とするだろうが（伝統と呼ばれるまでには）しかし、なににもまして最初が肝腎である。みんなが仲良く、明るく気持ちよく助けあって、生き生きとした活力のある職場にしていきたい。そして早くいい流れをつくりだしていきたい。

今後の課題

阪神友愛食品株式会社はいろんな方面から大勢の人たちの協力を得てできた。重要な社会的役割、大きくいえば国家的使命を担って誕生した。それだけに、期待をかけられている。なんとしても、それに応えなければならない。そのために克服しなければならない課題はなにか、さらに発展、雄飛するにはどうすればよいか、などいろいろ考える。

① 経営的自立の課題

この会社で働く人たちの生活的自立をはかり、その向上を可能にする条件は、この会社の経営がしっかりしなければならない。国や兵庫県の助成を受けるとはいえ、願わくば自力で、自立することが肝要である。そのために最大の

努力をしなければならない。1日も早く黒字経営に転換し、重度障害者の多数雇用企業の光明となりたい。

② もっと多くの雇用を
それにしても、8市1町から10名の雇用なのだから多数雇用とは名ばかりのことといわれかねない。これは、現在のところ残念ながら、これでスタートせざるをえなかった。会社の経営基盤が確乎たるものになり、拡大発展の目途がたてば徐々に増員していけるようにしたい。

③ 販売部門へのアプローチ

この会社は、流通業のバック部門的作業を集約したものである。どちらかといえば、業種、作業内容は第2次産業的である。この会社はとにかくにも、早く軌道に乗せ、流通業の本流、販売部門での重度身障者多数雇用の可能性に挑戦することができるようにしたい。

④ 精薄者の職場開発

精薄者の就職は身障者よりもさらに困難をきわめている。法的措置、行政指導も身障者におくれをとっている。受入れ側の認識もまだ不十分である。1年間の訓練を終え、その成果をあげたとしても、就職の場がないと悲劇である。関係者の心重い懸案事項である。

⑤ 社会的波及効果の發揮

第3セクター方式による重度身障者の会社が兵庫県下で3事業所になった。ここで成功を収めれば、さらに展望が開ける身障者の数が年々増加の一途をたどっているだけに、このような事業所が一層重要になってくる。また、能力開発センターの開設は、全国にその例をみないだけに衆目的になっている。訓練の成果をあげ、実社会への橋渡しができれば、世の精薄者や関係者にどれほど大きな希望と夢を与えることか、はかりしれないものがあるだろう。是非とも成巧させたい。

むすび

この会社の名称の「友愛」という言葉には大きく深い意味がある。近代民

有償ボランティア活動とその課題

土 肥 隆 一

(神戸ライフ・ケア協会事務局長)

はじめに

1987年5月をもって当協会は満5周年を迎えた。この間の奉仕時間は81,000時間(1987年3月末日現在。正式には4年と10か月)である。純粋にボランティアが依頼者宅で働いた時間であって、往復の通って行く時間は含まれていないし、コーディネーターが調査、案内、集金、緊急事態の出動、事務所当番、会計事務、管理事務、研修、事業計画等の為に費やされた時間は全く含まれていない。それらは一年間で5,000時間は下らない。もう一つの活動の指標として訪問回数を上げると、30,200回である。むしろ、この記録の方が我々の活動の実態を現しているといえよう。なぜなら、きちんと決まった日に、時間に、決まった内容の奉仕を続けるのが協会の奉仕の特徴であって、時間の長短はその次の問題となる。

当協会が活動を開始し、その目指したものは何であったのか。こうした活動を5年間継続せしめたものは何か。こうした活動が今後日本の社会の中で、どんな意味を持つのか。はたして今後この運動はどこへ行き着くのか等について以下に述べてみたい。

神戸ライフ・ケア協会の概要

A. <設立に至る経過と動機>

1983年(昭和57年)3月当協会は設立された。そもそも、現事務局長、土肥隆一の個人的思いをスタートとしているので、それを述べさせていただきます。10

年来の私なりの福祉への関わり（社会福祉法人・神戸聖隷福祉事業団一身障を中心とする兵庫県下7施設作りとその運営）の中で、施設収容中心型の福祉の在り方に問題を感じると共に、彼らの障害者としての真の解放を求める切実な願いをいかに受け止めたらいのか、私の福祉への思いは必然的に在宅のそれへと向かって行った。また、施設を通じて付き合ってきたボランティア達に対する思いも、多くの感謝の気持ちを抱きつつも、ある種の疑問を持つようになってきた。それを自己変革なきボランティアリズムとでも言うべきか。また、施設の充実と共にボランティア自身の社会福祉制度や施設への理解が深まり、ある種の施設批判も生まれてくる。一方、施設のボランティアに対する認識は旧態依然としており、新しい価値を生み出すような何かを提供しないでは、彼らから見放されることとなる。

何といても武蔵野市福祉公社の訪問は私を勇気づけた。行政でもここまでやれるという事、高齢者は弱者ではなく、経済的に自立しており、自己主張（自分の生きたいように生きたい）を持ち、プライドを持ち続けたいのである。しかし、同時に加齢故に、たまたま家族のケア的側面を欠くが為に、日常的な実にささいな『家事』すら不便を来たすことになる。精神は旺盛であっても、過去の栄光はどんなに偉大であろうとも、こればかりはどうにも致し方ないのである。金で買えないのは幸福というが、それに付け加えるならば、サービス、それも良き在宅サービスは買えないのである。否、良きサービスに出会うのが極めて稀だと言うほうが正しいかもしれない。在宅福祉が扱うお年寄り像はこういう人達であり、彼らは、もしそうしたサービスが保障されるならば、それに見合ったお金を出す、それも相当な額であってもである。

かくして、もし地域社会に適当なボランティアが備わり、在宅福祉のシステムが形成されるならば、なるべく施設に入らないで、あるいは入るのを遅くするのは可能となる。そして、我々も出来るならば、自分の町で、自分の家で最後を全うしたいと願い、そうした方向を模索しつつ活動を始めたのが当協会である。

B. <協会の方針> 協会の活動方針は、私なりの方針を立てた。1. これを民間の自発的運動、つまり、ボランティア運動とすること。従来のボランティアの定義と一般に言われる無償制を除いて、その他の一切のボランティア概念を徹底して実践することを追求してみる。2. 自主的運動とすることに足る財源確保のために、有償（有料）制を採用する。一方、これは、対象者への配慮として、対等な関係、個人の尊重、自由な生活要求を保障し、無用な気遣いを最小限にすることを意味する。3. 市民運動的、コミュニティー再生的目標を設定して、あくまでも、自治的、地域的、自主的運動とする。

C. <組織>

ボランティアグループである故、任意の、法人格のない団体となる。ボランティアは自主的、自発的参加であり、入会、退会は全く自由であることから、これを拘束（司令、命令）したり、法的責任を問う主体となりにくい。

ただ、本当のところを言えば、ボランティアは本来自分で総ての責任を担うということ为前提にするのであって、法的、経済的責任を総て取るのが常識である。それ故に限定的仕事しかないのである。そうした限界を超えるものには専門家（プロフェッショナル）が動員される。しかし、日本においては専門家とボランティアとの有機的結合など芽生えてもおらず、ボランティアがもし何か在宅福祉に手をそめようとするれば、何かの補助的仕事を担うというのではなく、何もかも手をつけなくてはならなくなる、これが、今の日本の社会の実態なのである。

ただし、在宅福祉は、もはや相当数のプロが投入されても、超高齢化社会は乗り越えられないであろう。アマチュアの全的参加つまりボランティア活動を念頭に置かないで、いかなる在宅福祉の展望も立たないのではないかと考えられる。ボランティアが力を実際的につけていき、アマチュアから専門分野へ参加するものが出てくるであろうし、アマチュアのままでプロを、技術ではないとしても、思想的に陵駕する事も可能である。つまり、壮大な大衆の参加とプロとの協力をどう実現するかが課題になろう。また、そうした時代を担う日本

の婦人の意識と質は高いとあってよい。2010年調査結果は以下の通り。

D. ≪実務＝事務局態勢≫ 2010年調査結果は、2009年の調査結果とほぼ同様である。ボランティアの中から自然発生的にコーディネーターを選ぶ。だれでもこれになる資格を持つが、その判断は本人であり、事務局長が若干のサジェッションをする。コーディネーターは10～15ケースの依頼者を担当し、従って同数のボランティアを担当する事になる。特に依頼者の日常生活の細部、特に健康面に気をつけるとともに、ボランティアが所期の要求に合った奉仕ができていないかチェックし、特に両者の人間関係に留意する。その他、初動調査、初回の案内、集金、不定期の訪問、入院、退院の世話、家族関係の調整、その他もろもろの相談にあたる。市内4箇所にて事務所を持ちコーディネーターは分担して事務の一切を遂行する。神戸市以外に芦屋市、西宮市も含む。ここでは、本来ケースワーカーという専門家が担当すべき分野を完全にボランティアが担っているということである。

こうした我々のコーディネーター中のケースワーカー的機能は、プロでないが故に一種独特の機能を発揮する。市民的、在宅福祉ニーズは種々雑多であって、それには行政的アプローチよりは、市民、婦人の少し訓練を受けた者の対応の方が実態に即しているといえよう。生活相談の内容が中心であり、プライマリケア的手法で始めるほうが、行政対応で出発するよりソフトで、ニーズの把握にも適切であると判断する。

E. ≪システム≫ 2010年調査結果は、2009年の調査結果とほぼ同様である。≪依頼者≫の範囲は高齢者（概ね65歳以上）および障害者で協会の独自の認定に合致する者とする。独自の認定とは家族や経済的状況がどうであれ≪老人が本当に困っていれば援助する≫ということである。その他、本会に対する依頼者の理解を得ること、つまり、仲良くやって行けるかが条件となる。

≪奉仕者＝ボランティア≫は年齢を問わず、協会の趣旨（ボランティア・グループであること）に賛同する男女とする。一切の資格認定や人物審査などしない。問題が出てきたときはそこで対処し、自然に自分のできる範囲を知ってもらうようにする。

《奉仕料》 依頼者は1時間 600円の奉仕料と交通費実費を支払う。ボランティアは1時間360円(60%)を受け取り、120円(20%)を事務所預かりの貯金とし(時間貯蓄)、将来自分が依頼者となった時まずここから支出し、お互いに助け合う事の証しとする。あとの120円を事務費として拠出する。

《奉仕内容》 は家事援助及び介護で、時間的にも、奉仕内容でも依頼者のできる範囲で要求になるべく応えるようにする。

協会の特徴

A. 有償ボランティア論
「あらかじめ断っておきたいのは、今や有償、無償の論議よりも差し迫った在宅福祉ニーズにだが、どう応えるかが問題なのである。むしろ、ボランティアが在宅福祉の担い手に成り得るのか。やってみようとする、どんな困難があるのか、という点が考察されるべきであろう。

一般に長時間(期間)、頻度数の高い奉仕にはボランティアは向いていない。特に、ケアに属する奉仕(体に触れたり、介護、看護的)は素人集団であるゆえに、やるべきでないと言われている。すると在宅福祉はその特徴から言ってボランティアに向いていないことになる。この奉仕は、関わりを持ったら途中で止めることが出来ない。簡単な家事援助はやがて重度の介護へと移っていき、健康が急変したらその為の手当てを何が何でもしなければならない。重度になっても、逃げ出すことはできない。とにかく支えていかなければならない。4年も5年も、これから先何年もお世話しなければならない人がある。しかも、個人宅という密室状況に一人で入って行き、その間に起こるであろう総てに全責任を持って対処することが要求される。既に62年度の死亡者の内、ボランティアが第一発見者というのが3件ある。又、1件は奉仕の間で、心不全で亡くなっている。こうしたことは、在宅での奉仕では避けえない。

こんな働きはプロの仕事だと言ったところで、そんなマンパワーはどこにも無い。しかし、本当にボランティアにはできない仕事なのだろうか。ボランティアというのは初めから限界づけられた、一定の枠内での仕事に、ほんの補助

的なものとして携わるのであろうか。ボランティアは、してはいけない仕事という制約をあらかじめ持っており、それ以上に手をだすと、必ずいきづまり、失敗するとでも言うのだろうか。

ボランティアにいろいろ限界をつけると、対象者は見捨てられることになる。そして、本人の意志に反した措置（施設収容など）を取らざるを得ない事になる。また、行政でもこうしたケースをどこまで在宅で保障するであろうか。

私の理解は、ボランティアというのはそのスタートから《求道者的》存在と考えている。彼らは自己変革を目指して入ってくる。彼らにとっては内面の自己像が問題なのである。従って、真剣な思いをもってやってくる人に、補助的、周辺の仕事を与えるのみで事は終わったというのではあまりにもかわいそうである。それでは決して自己変革的方向には進まないであろう。むしろボランティアは困難な奉仕、痛みの避けられない仕事、自分で克服する以外に方法がないような厳しい仕事、ことに対人関係にまつわる困難を克服することこそふさわしいと言えよう。もし、これを自ら克服できたら、この人は真のボランティアになるのである。その為には時間がかかる。継続して、いろいろ考える機会、自分で全責任を担うような仕事が提供される必要がある。その意味では在宅福祉こそふさわしい。有償について一時間 360円は微妙な作用をもたらす額である。ただで働いているのではない。少ない額であっても、やはり金を取っている以上謙遜につながる。ボランティアが謙遜を学ぶことは大切である。相手と対等の立場に立つことがいかに困難か。相手の価値観に沿って物事を判断する事は普通は不可能に近い。平均奉仕時間が25時間（月平均）として月8,000円の手取りは、ほぼ全員が専業主婦であるわれわれのボランティアの心に様々な波紋を投げ掛ける微妙な金額である。まず生活の足しには全然役に立たない。しかし何か一つの為に使うことのできる金額かもしれない。普通われわれはセット一回分という言いかたをしている。それにしても、年中休むことなく、たいていは困難な人間関係が待っている中で、こんな事をしていていいのか自問自答しつつ、いつ辞めようかというささやきを聞きながら、それで

もこの老人は一人で生きていけないという事実を直視してやっていく。たとえば、1,000円もらってもやりたくない、というのが本音である。

生活の足しになるという年金生活者もある。あるいは、もう少し与えられたらパートなどしないで、こうした奉仕を全面的にやりたい、という人もある。しかし、生活費の一部とするには到底届かない額である。将来はこうした人々にも、仲間として参加してもらおう可能性を探りたい。こうした市民感情、否、庶民感情は決して無視してはいけないし、従来のボランティア活動が切り捨ててきたセンチメントと言えないだろうか。

有償化はそこまで射程を広げて考えた結果なのである。有償の最大のメリットは依頼者が余分の気を使わないですむ事である。もはや、経済的生活のレベルは対等ないしは我々より上なのである。そうした者への援助は慈善的では決してない。家事援助はむしろ手段であって、本当の所は精神的安心を得られる相手を求めているのである。心の平和をもたらすものはまさにボランティアしかできない仕事なのである。こうした機能をもつボランティアの働きを見失ってはならない。

ただし、ボランティアが有償であるから、数多く集まるというのではない。はっきり言って、有償でも集まらない。ボランティアはボランティアであって、初めから金の話しにするのなら、はっきり金でケリをつけるしかないのである。

B. コーディネーター
対等なボランティアの中にあっても自らリーダーシップをとるものが生まれ、協会の中心的働きに入ることは自然なことである。25名のコーディネーターをしっかりと養成する事が会を成功させる重要なかぎとなる。担当した依頼者、ボランティアに対しては全面的に責任を取る。両者をうまくつなぎ、トラブルを未然に防ぐ。特に、両者の人間関係に留意し、両者が仲良くなることを心がける。
事務所毎の月一回のコーディネーター会議（ケース会議）が最も重要である。事務局長と共に、事務所で扱っている全ケースは綿密に検討され、特に老

人の生活状況、ボランティアの奉仕状態、両者の関係など、あらゆる点について分析される。特に、問題のあるケースではコーディネーターがいかなる処置、対策を取ったか相互に検討され、そこで、力をつけていくのである。また、ボランティアへの対応も対等平等の関係から指示的、命令的要素は一切排除され、自発的協力を求めるようにする。共感的、同じグループに属する者としての帰属意識を高めるような関係を樹立する。コーディネーターへの奉仕料は事務費の中から、一時間 360円と交通費が支出される。事務所納入費の大部分はこの為に用いられる。

【課題】 本会がボランティア活動の推進に努めているが、ボランティアの活動がなかなか広がらない。これは、ボランティアの活動がなかなか広がらない。これは、ボランティアの活動がなかなか広がらない。

A. ボランティアの問題：登録上 550名を超えるものの、実質は 160名（毎月）程度しか参加しない状況をいかに考えたらいいのが。ボランティア・グループとはそんなものである。（通常三分の一しか参加しないという）と言えばそれまでである。事実、我々はボランティアであって、よくぞここまで集まり、参加してくれたと思う。ちなみに、総参加数は 377名で平均参加時間は 205時間である。さて、この運動がどこまで伸びるか、またいさぎまとすればどういふ理由が考えられるであろうか。

(1) 極めて地味で、家事援助という婦人にとって代わり映えのしない奉仕である上に、人間関係に弱く、耐え切れない事。これは、日本人特有の問題で、女性というてよい。家事に対する意識の変化は、当協会の平均年齢が53歳とすれば、まだ問題はない。しかし、将来はどうであろうか。問題は人間関係である。研修をするときも、専らここに焦点をおいて実施している。

(2) ボランティア意識が不十分で（日本におけるどのグループにも言える傾向）、奉仕の意義を見いだせず、目標を見失ってしまう。これは教育や訓練でできることではなく、言わば本人の資質に属する部分であるといえよう。

(3) 会全体の相互援助意識が十分育たず、協会への意識の集中ができずにいる。これはサービスエリアが全市的に広がったことも指摘しておきたい。

の元来、こうした活動は2行政区ぐらゐの単位で実施すべきであろう。こうした結果慢性的人手不足に悩まされることとなる。一度離れると容易に復帰しない。そこで、絶えず新しい人材を供給する必要に迫られる。しかし、人材発掘の為の手段を持ち合わせていない。増加するニーズに到底対応することは不可能である。研修(前半は介助技術、後半は人間関係論を繰り返り返しやる)や例会(交流と仲間づくり)を開くが、それぞれ自分の生活とワークそして研修と時間的調整ができないでいる。

B. 依頼者：平均年齢が高まり(平均80歳を超えている)、その置かれた状況は年々重く、悪くなる。目が離せない人が増えてくる。一般に日本の老人は社会性に乏しく、人間関係の訓練をうけていないので(ボランティアも同じだが)、対応に苦慮することが多い。一方、依頼心が強く、何でもすぐに頼んでくる。人はいつでも、自由にやってくるものと思っている。地域によっては全く他人を寄せ付けない風土があると聞かすが、その点、神戸では少し甘えすぎと思われるほどである。

C. 財政：事務費の財源はボランティアによる拠出金(事務所納入費)、寄付金そして補助金(財団法人、こうべ市民福祉振興協会)の三本建てになっているが、自主的、自立的な会計にはなっていない。特に補助金の部分は問題で、これを削減する方法を早急にとる必要がある。一方、任意の団体である為、寄付行為等への税控除の手続きができず、有力な資金作りができない。今日では、もはや、最小限の専従者を置かないでは活動はできない状態に陥っており、財源との絡みでゆきずまりを見せている。

神戸市社会福祉協議会活動報告書(1997年度) 第10号 第3章 第3節

3. 将来の展望

(A) 神戸市の特徴＝民間在宅福祉グループによるネットワークキングの可能性を追求する。

神戸ライフ・ケア協会ほか、灘・神戸生協(暮らしの助けあい)、婦人会(ファミリーサービスクラブ)など極めて活発なグループが共存している。しかし、グループ間の協力関係は進んでいない。おそらく、同じような問題性を

持っているわけで、特にマンパワーの有効な利用についての検討は今後避けて通ることはできない。それぞれの主体性を維持しつつ、情報の交換と人事の交流を是非進めるべきであろう。果てしなく沸き上がってくる在宅ニーズに応えるためにはこれ以外ないと思われる。

B. 行政との協力と役割分担

もはや行政と民間といった分離的方向では市民の生活は安定しない。行政も民間もそれぞれの弱点を率直に認めた上で双方がその弱点をカバーし合い、長所では相互主体的に対等なパートナーシップを認め合うことである。

C. 在宅福祉市民運動の展開＝シビック・トラストの創設

だれでも参加できる基金づくりと基金に応じた『福祉サービス株券』の発行。基金の目的は民間諸グループ間の財政援助と奉仕者の均質化、利用料金の平準化、ボランティア募集、訓練機関の共有化等をめざす。この時、核になるのは社協であろう。社協はあらゆるグループ（無償の団体を含む）を結集し、トラストの本部機能を果たすべきである。

表 5-2 調査結果

施設名	0001	0002	1001	0001	0001	施設
0001	0001	0001	0001	0001	0001	0001
0002	0001	0001	0001	0001	0001	0001
0003	0001	0001	0001	0001	0001	0001
0004	0001	0001	0001	0001	0001	0001
0005	0001	0001	0001	0001	0001	0001

【参考資料】 昭和57年度(1982年度)の活動時間数(単位:時間)は、東灘支部4565時間、中央支部1758時間、垂水支部1730時間、北支部75時間、計8102時間であった。

1 総活動時間数

(単位:時間)

年 支部	1982	1983	1984	1985	1986	各支部計
東灘支部	4565 5月発足	6804	10004	11595	12593	45561
中央支部	—	1758 7月発足	2450	4798	4761	13767
垂水支部	—	—	1730 6月発足	7877	12002	21609
北支部	—	—	—	—	75 10月発足	75
計	4565	8562	14184	24270	29431	81012

※ 創立から1987年3月末日までの合計時間 81012時間

2 出勤回数

(単位:回数)

年 支部	1982	1983	1984	1985	1986	各支部計
東灘支部	1504	2359	4185	4996	5023	18067
中央支部	—	721	1067	1718	1949	5455
垂水支部	—	—	753	2209	3714	6676
北支部	—	—	—	—	33	33
計	1504	3080	6005	8923	10719	30231

※ 創立から1987年3月末日までの合計回数 30231回

3 依頼者の構成

(1987年3月の実施世帯をサンプルとする)

		東灘支部	中央支部	垂水支部	北支部	合計
世帯	高齢者世帯 平均年齢	69 78	23 78	42 77	1 74	135世帯 77歳
	障害者世帯 平均年齢	9 44	2 63	14 37	0	25世帯 42歳
性別	女 平均年齢	74 73	16 76	34 74	1 74	125世帯 74歳
	男 平均年齢	23 72	12 74	22 65	1 76	58世帯 70歳
家族構成	夫婦のみ	17	5	11	1	34 21%
	夫婦と息子家族	5	1	2	0	8 5%
	夫婦と娘家族	2	1	1	0	4 2%
	本人と息子家族	3	2	7	0	12 7%
	本人と娘家族	1	1	3	0	5 3%
	独居男性	5	5	6	0	16 10%
	独居女性	31	5	11	0	47 30%
	本人と息子又娘	13	4	8	0	25 16%
その他	1	1	7	0	9 6%	

4 ボランティアの構成

(1987年3月の奉仕者をサンプルとする)

		東灘	中央	垂水	北	合計
性別	女	64	19	49	1	133
	男	1	1	2	—	4
年代別	20代	—	—	—	—	0 0%
	30代	8	—	4	—	12 9%
	40代	14	1	21	1	37 27%
	50代	26	6	11	—	43 31%
	60代	12	11	15	—	38 28%
	70代	5	2	—	—	7 5%
平均年齢		52歳	61歳	51歳	48歳	53歳

シルバー福祉産業の現況と課題

—高齢化社会に向けていかに「民活」を育てるか—

黒川公雄

(日本経済新聞社流通経済部記者)

日本の社会は、いよいよ本格的な人口の高齢化時代を迎えた。農村地域は、どこもおじいさんやおばあさんの姿ばかり目立つようになった。都会でも、今や、若者より中高年の人が多く見られるように感じられる。こうした変化を受け、高齢者の社会への受け入れや、福祉の充実、高齢者向けビジネスの育成などが、あらゆるところから叫ばれるようになった。

ところが、それらのかけ声をよそに、高齢者側からは、「暮らしはきつくなるばかり、生きがいを感じられるようなものがない」、「高齢者向けサービスが貧弱だ」、「高齢者向け商品がない」、「まだ身体がピンピンして働きたいと思っているのに、どこも雇ってくれない」といった不満が、次第に高まってきた。

本文では、そういった高齢者側の悩みや不満の声をとらえながら、今後、いかに人口の高齢化に対応していったらよいのだろうか、を具体的に考えてみる。特に、最も重要と考えられる「民活」型の高齢者向けビジネスの育成を中心のテーマにする。また、高齢者にとって、生きがいとなり、生活に安心感を与えるために、将来、必ず求められてくる高齢者向けの職場開発の問題にも触れたい。

無料の福祉が民活を育てさせない

「自治体の福祉施策が、高齢者向けサービスをダメにしている」——筆者は最近、ある経営者からそんな苦言を聞かされた。もちろん、福祉施策が全部悪

いというわけではない。福祉サービスの提供方法に工夫が足りないという意味である。

その経営者A氏は、神奈川県下の住宅地にある駅の近くに1～2階を音楽教室にし、3階以上をマンションにしたビルを完成させた。A氏はさらそく、前々からあたためていた構想を実行に移した。付近に住む高齢者を会員制にして、楽器の演奏やカラオケの練習などを中心に、文化教室を開いた。それも、子供らの音楽教室が空く朝から昼の時間を利用して、料金を大きく下げて提供することにした。

ところが、募集してもほとんど会員の申し込みはなかった。A氏は、なぜ申し込みが少ないのか、あちこちの高齢者に聞いてみた。すると、大部分の人が「役所の文化センターでは無料の文化教室を開いており、音楽の話も聞けるし、趣味の手ほどきもしてくれる」と答えてきた。これでは、いかにA氏の会員制文化教室が低料金でも、勝てやしない。ただ、A氏はそれらの高齢者から意外な話を聞いた。「せうかく無料なんだけれど、2、3回出席すると、もう続かない。仲間の老人も同じようなものだ。なぜ続かないのか」。ひとつには、おカネを出していないことで、参加者側もややい加減な気持ちになりがちな点があった。「生きがい」につながるような趣味や教養、勉強は、役所から無料で与えられても、それだけでは得られない。結局、自分でいくらかでも大事なおカネを出して真剣になって取り組んでこそ、「生きがい」が見つけられるものである。A氏には、そう思えてならない。

もう一つ、A氏は、自分の音楽教室の先生らから、ガッカリするような裏話を聞かされた。役所の文化教室に、彼らの仲間の先生らが講師によく頼まれる。その講師料は、一回2時間で5千円前後。あまりに安い。そこで授業で手を抜くことになる。進みの鈍い生徒の面倒をみるのは大変なので、その辺は無視して、一部の熱心で進みの早い生徒だけ相手にする。あるいは、前と同じ内容の講義を繰り返す。「この値段じゃあ、とても全力を出して教える気になれない」と、こぼす人が少なくない。

公共の文化教室の先生らが、皆、そうした「手抜き」をしているわけではない。しかし、あまりに安い講師料では、先生のやる気をかきたてることはなかなかできないし、講義の準備もままならない。例として、高齢者が集まる文化教室だが、A氏はあきらめてはいない。A氏自身も60代半ばの高齢者。同輩たちの気持ちがよくわかる。そこで、今は、次のビジネスを計画している。自分が経営している保育園の隣合わせに、高齢者向けの施設を建て、そこに集まる高齢者に保育園の児童の世話をさせようという。世話をする人には、それなりの給与を出す。子供好きのおじいさん、おばあさんに、彼らに適した仕事をつくり、生きがいを見つけてもらうとのプランだ。高齢者市場をターゲットにしたものは「シルバービジネス」とも呼ばれている。高齢者市場を対象にした産業がなかなか育たない一因に、このケースにみられる「福祉行政によるクラウドファンディング・アウト(押し出し)」が挙げられる。これは、高齢者向けのビジネスが、自治体や国の無料のサービスと競合する結果、最低限のレベルにまで落ちてしまったり、撤退のやむなきに至ったりすることを招く。半面、無料のサービスと直接に競合しない、高価な料金を求める金持ち向けのシルバービジネスは生き残れる。超高級なレベルのものと、無料あるいは非常に低いレベルのものだけが残り、中間のレベルのものが脱落しつつあるのだ。

そんな現状に、高齢者側は、「私たちのニーズに合うようなサービスや商品が見当たらない」と、物足りなさを感じている。無料の公共的なサービスの利用が、いまひとつ振るわないといったことも起こってしまう。それを短絡的に見て、「福祉を削れ」という誤まった考え方も出てくる。何か、歯車がうまく噛み合っていないように思われる。また、高齢者が集まる文化教室の例として、A氏は、**「苦闘するシルバービジネス」**と題して、高齢者向けの施設を建て、そこに集まる高齢者に保育園の児童の世話をさせようという。世話をする人には、それなりの給与を出す。子供好きのおじいさん、おばあさんに、彼らに適した仕事をつくり、生きがいを見つけてもらうとのプランだ。

シルバービジネスの悪戦苦闘ぶりは、この文化教室の例にとどまらない。次に、筆者が取材しながら考えさせられたケースをいくつか取り上げてみよう。

北九州市で薬局、薬店チェーンを経営しているサンキュードラッグは、60年10月に門司港の近くに高齢者向けの介護商品、健康食品などを販売する店舗を

開いた。一階は調剤室に、二階はシルバー向け商品を並べている。一台93,000円の電動式介護用ベッドを三カ月間で3,000円の低料金にしてレンタルするなど、かなり気をつかって営業している。だが、同店のシルバー向け商品群の売上高は月商で30万円そこそこ。とても商売にならない。同社では、「まあ、一種、社会還元のつもりで頑張ってます」という。これらの介護商品は、足腰の弱った人本人を助けるだけでなく、世話をする家族にとって、大いにその労苦を軽減する。それなのに、政府や自治体からの補助金や支援などは一切ない。

フランスベッドの関連会社のフランスベッド販売が、JR立川駅（東京・立川市）の南歩いて15分くらいのところに、60年8月、新設した「ホスピル立川」は、日本では珍しいねたきり老人の一時授かり施設。5階建てで50台のベッドを置き、専門の技術をもった看護婦らが24時間体制で入居者の身の回りの世話をする。電動式のベッド、テレビカメラによる異常のキャッチシステムなど、ハード面は完備している。また、ソフト面でも、高齢者向けの食事の提供、排せつ、入浴から話し相手まで、なにくれと面倒をみる。一人一泊2万円からで、長くて10日間程度まで授かる。ねたきり老人を抱える家族が仕事の都合、あるいは軽い病気などで、短期間、おじいさん、おばあさんの世話を誰かに頼みたいときに、役立てようとの施設だ。

とはいえ、当初の思惑とは裏腹に、同社は、ホスピル立川の利用がいまひとつパッとしないことに頭を痛めている。入会金が100万円と高かったこともあったが、これはすぐに20万円へ引き下げた。だが、せっかく入会し、老人を連れてきても、老人側が「普段と違う場所に置いてきぼりにされるのはイヤ」と門前でどうしても帰ってしまうケースもあった。それに、家族の側も、自分たちの都合で、祖父や祖母を施設に授けるのは、一時とはいえ、何か後ろめたいし、世間体も良くない」との抵抗もあったようだ。日本の社会には、こうした施設は少し時代に先行し過ぎたともいえる。

年寄りの特別扱い嫌うシルバー

ある大手スーパーのチェーンは、身体の弱った入用の商品を特別に開発して、訪問販売や通信販売で提供している。身体をかがめることなくワンタッチで着脱できる衣料など70品目あまり。しかし、これは近畿地域ではどうにか軌道に乗りつつあるものの、首都圏では、高齢者層の需要をつかみきれず、事業の縮小を余儀なくされている。高齢者がそうした商品には予想以上に抵抗感があつたようだった。

百貨店などでは、かつて、「シルバーコーナー」などと名称をつけて、中高年者向け商品をそろえた売り場を作ることがブームになったが、いずれも失敗した。高齢者側には、自分たちが年寄り扱いされたり、弱者と見られたりするのに、反発がある。できれば若く元気に見られたいと思っている。多くの高齢者は身体がいく分弱っても、普通の人と同じおしゅれをしたいと感じている。シルバーコーナーは、そんな高齢者層の複雑な気持ちには、到底受け入れられるようなものではなかった。

巨額の投資をして、行き悩んでいる企業もある。千葉県下で、米国の高齢者

表-1 「老人の町」や「老人マンション」についての考え方 (単位:%)

	30~39歳	40~49歳	50~59歳	60歳以上	計
老後妻に先立たれる等により 独居老人となったら入居を考える	8.9	10.5	9.2	11.2	9.6
老後自分や妻の健康に不安が生 じたら入居を考える	9.4	9.6	13.7	15.7	10.3
老後、子女の世帯と同居できな ければ入居を考える	4.9	5.9	6.7	7.9	5.7
老人だけが住むのではなく、若 い世代と一緒に住むようなもの であれば、入居を考える	20.8	17.8	11.9	11.2	17.9
子女の世帯と近い地域であれば 入居を考える	5.0	5.3	5.1	7.9	5.2
考えていない	39.6	40.9	43.3	38.2	40.7
わからない	10.0	8.4	7.7	4.5	8.9
不明	1.4	1.6	2.4	3.4	1.7
計 (実数)	100.0 (1,705)	100.0 (1,636)	100.0 (672)	100.0 (89)	100.0 (4,102)

労働大臣官房政策調査部編「中高年ホワイトカラーの勤労意識」(60.3)

だけの都市のサンシティをモデルに、タウン開発を試み、経営が行き詰まってしまったB社はその一例。開発地内に病院や健康維持施設、スポーツ施設などを配置し、大規模なシルバー向けタウンを造り上げる計画だった。だが、財務体質が弱く、取引先の倒産に連鎖して、あえなくつぶれてしまった。連鎖倒産という不運もあるが、計画そのものにも無理があった。地価の高い日本でのタウン開発は、資金負担も大変。あらかじめ、一部を分譲するなど手元に余裕資金を作っておくべきだった。しかし、高齢者だけ集まって暮らすという将来像に、実際の高齢者たちは、あまり魅力を感じえなかったようだった。日本の高齢者は、できれば若い人たちの住む近くに居て、にぎやかに暮らしたいと多くが望んでいる。シルバー向けのタウン開発の難しさは、そこにある。(表1)

これらのケースから、シルバービジネスの育成にとってのネックとなるものを探してみよう。まず、高齢者向けの商品やサービスそのものを提供することは、なかなか収益に結びつきにくいという実情がある。一般の人々、とりわけ高齢者側からみると、そうした商品やサービスはいわゆる「福祉」の延長であり、「高いカネをとるのは不謹慎だ」との見方が根強い。これではなかなか、「民活」型のビジネスは育たない。いきおい、企業側は赤字を覚悟で、高齢者向けの商品やサービスを販売することになる。この現実を、避けて通れない。

第二に、高齢者の複雑なハートをつかみきることの難しさがある。高齢者は、「身体が弱っている」、「頭が固い」、「おしゃれする年齢でもあるまいし……」などと、特別扱いされるのを嫌う。一方で、若い頃のように身体に無理が効かないし、顔のシワも増えていることを自覚している。それだけに、大事に扱ってもらいたいとも思っている。それに、あきらかに身体が不自由になっている人もいるが、大部分はかくしゃくとしていて外から見ても元気一杯である。最近のシルバー層は、昔の時代と違って、腰の曲がっている人はごく少ない。

もちろん、身体が不自由な人は、周囲が手助けし、大切に特別扱いしてあげるべきである。福祉の精神が、もっとも求められるところだ。とはいえ、元気な高齢者に対しても、「老人らしい生活スタイル」とやらを押しつけ、ひとま

とめに年寄り扱いすれば、シルバー層から反発を食らう。高齢者だけを集めたタウンが日本にはできにくい理由もそこにある。

成功したシルバービジネス

次に、高齢者のニーズをうまくつかみ、比較的に成功を収めているといえるビジネスの例をいくつか紹介しよう。

まず、先に取り上げたフランスベッド販売は、シルバービジネスの開拓者ともいえる企業で、すでに、高齢者向けレンタル商品の事業を手がけている。58年に家庭向けの療養ベッド4機種の貸し出しを始めて、現在は月間で700台以上もの貸し出し実績を上げる。

その他、車椅子や健康機器など扱い品目も拡大し、大人用のおむつや健康食品などの販売にも力を入れている。利用者は70才代が圧倒的に多くて約50%を占める。従来は、カタログや雑誌などを利用した通信販売方式で契約を取ってきたが、最近では「ふれあいの輪」という店名でランチサイズチェーン方式による販売代理店を地方に展開しつつある。

58年以前は、介護機器を売り切りでさばっていたが、価格が高いため売れ行きは良くなく、「もう必要なくなった」と返してくれるケースも少なくなかった。そこで、使用者側の都合に合わせたレンタル方式に転換して、急に注目を浴びるようになった。全国を対象に契約をとり、各地に配送センターを設けての大きかりな営業戦略で契約を増やし、商品の回転を上げて、軌道に乗せた。他社が後から参入するのは、もう難しい。

ディベロッパーの日本新都市開発(本社・東京)は、開発中の鳩山ニュータウン(埼玉県鳩山町)や、横浜の港北ニュータウンなどで、高齢者向けの住宅を販売し、好評を博している。最近では、同社の販売戸数の4分の1が、シルバー層向け商品で占められているほど。

鳩山ニュータウンでは、一階を父母の住む部分、二階を息子の家族が住む部分にそれぞれ分けた「三世代向け建て売り住宅」がヒットしている。一階、二階のそれぞれに、台所と食堂を設け、「台所をめぐる嫁と姑(しゅうと)の覇

権争い」という古くて新しい悩みを物理的に解決した。港北ニュータウンでは、マンションでありながら建て増しができる斬新な設計が特徴。「いずれ息子たちと暮らしたが、今はとりあえず大きな家の必要はない」という人の要望を、うまくかなえられる仕組みにしている。マンションの平均価格は、1坪あたり100万円程度（価格はそれぞれ、3千万円から4千万円台とそう安いとはいえない。だが、一家族ずつ別々にマイホームを購入するのに比べると、ずっと安い計算になる。これが人気の理由ともいえる。蓄えの少ない若夫婦らも、何とかマイホームが手に入る。老夫婦側にとっては、息子らと一緒に暮らせるので淋しくない。日本のシルバー層らは、無駄づかいをせず、貯蓄意欲が高いが、自分の子供らのこととなると、ポンと惜しまずにカネを出す。

一人一人違うシルバーの心をつかむ

横浜市に本社を置く中堅旅行会社の日之出観光は、高齢者の団体旅行の扱いでは群を抜き、大手旅行会社もかなわない。年間約50億円強の売上高を計上しているが、その大半は地域の老人クラブを顧客にした、バスを連ねての旅行が占める。その顧客数は年間20万人を超える。

同社の強味は、高齢者のそれぞれの体力や好みに合わせたきめの細かいサービスと、他社には真似のできない料金の安さ。まず、スタート時点からサービスが行き届いている。一般の旅行会社は通常、「横浜駅西口に、午前9時集合」という形で、顧客を待ち受ける。同社は違う。足腰の弱った人などが参加している場合は、その家の前までバスを差し向けて乗せていく。旅行中は、ゲートボール、ダンスパーティー、演芸会、カラオケ大会、趣味の講習会など、イベントが盛り沢山。添乗員が走り回ってサービスする。元気な人も、身体がいうことをきかなくなった人も、それなりに楽しめる。ハイカラな趣味の人も、その人用のイベントが用意されていて、飽きさせない。

価格も、観光地が閑散とするシーズンオフの平日を旅行日にあてることで、通常の旅行商品の半分以上にまで下げている。同社が最も忙しいのは、6月、9月といった宿泊料金が安くなる月だ。

商品の分野でも、シルバー層の支持を得て、ヒットしているものが相次いでいる。例えば、ミノルタの全自動カメラの「α-7000」は、沈滞していた一眼レフの市場をよみがえらせた。α-7000のブームに最初に火をつけたのがシルバー層だった。シルバー層には写真愛好者が多いが、彼らが共通して抱えていた悩みは、「視力が衰えて、せっかく撮っても、ピンボケの失敗がかなりある」ということ。自動焦点のα-7000は、この悩みを解決した。同社は、当初、α-7000を若者やニューファミリー層向けに宣伝していたが、フタを開けてみてシルバー層からのずば抜けて高い購買結果に驚いた。今まで気づかなかった潜在需要がそこにあったわけだ。

これらの成功している例から、シルバービジネスのキーポイントを考えてみよう。

まず、価格を通常の商品の平均水準より下げるか、または、価格に見合った以上の内容を商品に盛り込み、高齢者に「これは買い得だ」と思わせることが求められる。ミノルタのα-7000は、1セット10万円以上もするが、60年の発売当時は他社の製品にはない自動焦点という強味があった。

第二に、高齢者を特別に分離したりせず、できる限り若者や中年などと結びつけながら対応することが望まれる。日本新都市開発の三世代向け住宅は、高齢者とより若い人たちと一緒に住まわす発想で成功している。

第三に、高齢者のそれぞれの個人的な違いに幅広く受けとえられる商品やサービスでなくてはならない。日之出観光の団体旅行は、画一的なサービスを提供する従来の旅行業界の「パック商品」発想から脱している。

民間企業が、公共の無料のサービスと競合しながらも、高齢者市場で成長しようということの並大抵でない苦勞がこれらの例から読み取れる。だが、今のところ、成功例はそれほど増えてはなく、シルバービジネスの伸張ペースは予想以上に鈍い。営業方法の難しさ、価格とコストの折り合いがつきにくい点などが、依然として壁になっている。

こうしたシルバービジネスの実例から浮かび上がってくるのは、高齢者層市場へのアプローチは容易ではなく、工夫と根気のいるマーケティングが必要だ

ということである。とはいっても、高齢者層の市場が狭いわけでは決してない。

シルバー市場は1995年に50兆円
三菱総合研究所は、昭和60年の高齢者市場の規模を、17兆1,200億円と割り出している。これは、高齢者一人当たりの消費支出をもとに計算したものだ。昭和65年には高齢者人口の増加で市場規模が24兆1,680億円になるとの推定、この五年間の市場成長率は年平均で7.1%とかなり高い。そのうえ、家族が高齢の父母へ商品やサービスを贈与したりする周辺の需要や、額の大きい住宅需要などをこれに加えると、高齢者市場の全体の規模はより大きくなる。昭和70年には、50兆円程度にまで膨張すると予測される。

また、将来は、今の五十代、四十代、団塊の世代らがシルバー層に仲間入りする。それらの世代の人々は、現在の戦前派、戦中派世代を主とするシルバー層とは、生活の楽しみ方や発想の仕方などが大きく異なってくる。まず、貯蓄意欲にその傾向はあらわれそうだ。現在のところ、年齢が高まるほど一世帯当たりの貯蓄残高も高まる傾向にある。(表一) これは、仕事がなくなることでの老後の生活への不安が背景にあるが、戦中派、戦前派の世代の人々が無駄づかいを嫌い、節約と貯蓄を美德とする考え方を根強く抱いている点も影響している。

次の世代のシルバー層は、衣食住のスタイルやレジャーの中身も、現在のシ

表一 収入に比べて貯蓄額が多い60歳以上の世帯(既婚者の年間世帯収入、年間貯蓄、貯蓄総額) (単位:万円)

	60歳以上	50代	40代	30代	20代	平均
税込み世帯年収	530 (90)	701 (119)	641 (109)	542 (92)	430 (73)	589 (100)
年間貯蓄額	100 (114)	112 (127)	89 (101)	74 (84)	69 (78)	88 (100)
貯蓄総額	1,246 (197)	890 (141)	602 (95)	411 (65)	287 (45)	633 (100)

日本消費経済研究所「日経消費経済フォーラム」(60.6) ()内は平均を100とした指数

ルバー層に比べてずっと幅が広がり、欧米式の消費生活がより普及するとみられる。

問題は、いやおうなしに進む人口の高齢化を前にして、彼らのニーズに十分こたえられるような商品やサービス、ビジネスが十分育っていないことである。公共の無料サービスとの競合、高齢者の複雑な心境をとらえることの難しさなどに直面し、シルバー市場へのチャレンジに二の足を踏む企業も少なくない。小売業や消費財メーカーには、いまだに、「高齢者向け商品やサービスは、イメージがいまひとつ良くないし、収益面での魅力も少ない」と、消極的な見方がある。このため、将来50兆円にもなる市場の潜在需要の開拓が遅れ、高齢者にとって「世の中住みにくくなるばかり」との実感を強めさせている。

そこで筆者は、いくつか提案をしたい。

第一に公共機関は今後、積極的に優良なシルバービジネスの支援に乗り出すべきである。資金面や宣伝、コストなどで苦勞し、赤字を覚悟で頑張っているシルバービジネスも目立つ。こうした「芽」を育てることが求められる。その際、高齢者へのサービスは「何でも無料にする」との従来からの福祉事業の発想を大胆に切り替えることが必要となる。

高齢者をすべて一まとめにして、「弱者」として救済しようというのは、つきつめると高齢者を特別な層の人として分けべだですることにつながる。高齢者はそれを望んでいない。できれば、「救済してもらっているのではない。自分のカネを出して商品やサービスを選んだのだ」とプライドをもちながら生活したいと思っているのが大半である。ただ、永年社会に貢献してきた高齢者らに、若い世代の仕事も収入もある層と同じ条件で何でも支出させるのは返って不平等だ。そこで、公共機関などがシルバービジネスを補助するなどの形で、それらの企業が提供する商品やサービスの価格を下げさせることが「民活による高齢化社会の活性化」をもたらす具体策になる。もちろん、身体の弱まった人や貧しい人などへの手厚い福祉は大切に守ることを忘れてはならないが。

高齢者を仕事で社会参加させる

第二に、高齢者に仕事を与えることが必要になる。いまや産業界はこぞ中・高年の削減に取り組んでいる。60歳を過ぎた人で、再就職先を探ずのはまさに至難の技だ。ところが、総人口に占める60歳以上の人口は昭和75年には21.5%に達すると予想される。その人口を生産年齢層の人たちだけで支えるのは大変な重荷である。昭和75年には、働き手一人が高齢者や子供など0.52人分を扶養しなくてはならなくなるはずだ。そのうえ、いまのところ、民間の保険会社が個人に提供している私的年金には、優遇措置はほぼ何もないといえる有様だ。これでは、生産年齢層の負担も厳しく、高齢者側の生活不安も増すばかりだ。

これに対し、高齢者側は働きたいという意欲が実に高い。(表-3)「大しておカネにならなくてもいいから生き甲斐を求めるために働きたい」との声をよく聞く。「どの会社も雇ってくれないから自分らで高齢者だけの職を作ろう」と、新会社を設けたケースもある。大阪府豊中市の工業用加熱装置の中小メーカーであるエクセルヒートは、その典型例だ。代表の佐藤五郎さんは79歳、代表以下7人の社員の平均年齢はおよそ60歳。59年4月の設立だが、早くも大手企業などへ取引先を広げつつある。

こうしたケースに現われているような高齢者の労働意欲を、実際の労働現場に活用していくことが求められる。給与水準や権限はより若い層に

表-3 定年退職後も働きたいか

(単位: %)

	よい仕事があれば働きたい	働きたくないが生活のために必要であれば働く	わからない	働きたくない	その他
総数	26	32	16	18	7
男合計	32	34	17	11	5
女合計	15	30	14	29	11
20~29歳	17	31	18	22	12
30~39歳	26	31	16	18	1
40~49歳	27	34	18	16	1
50~59歳	30	33	13	18	2
60~64歳	50	28	4	5	4

総理府「労働意識調査」(57.12)

高齢化社会と自治体財政

矢 田 立 郎

(神戸市民生局厚生部庶務課長)

超高齢社会の出現

平均寿命の伸長、出生率の低下等の要因により、我が国の人口構成は、急速に高齢化しており、表一に示されるように昭和40年には6.3%であった65歳以上の人口比率（老齢人口比率）が、昭和50年には7.9%、昭和60年には10.3%となっており、厚生省人口問題研究所の推計によれば、昭和75年（2000年）には16.3%、ピーク時の昭和95年には23.6%に達すると予測されている。今から約30年後には、国民4人に1人が65歳以上の高齢者という「超高齢社会」の出現が予想されている。

また、我が国の高齢化の状況を欧米諸国と比較したのが図一である。我が国の高齢化の特徴としては、高齢化の速度の速さが挙げられる。例えば、国連の定義する高齢化社会は、老齢人口比率7%以上であるが、我が国は高齢化社会の仲間入りしてから約25年後に、その倍の14%の老齢人口比率に達する見込みであるが、この期間は他の欧米諸国に比べて半分以下である。

このような我が国の急速かつ高度な高齢化の進展は、世界的にも例を見ないのであり、我が国社会の様々な分野に大きな影響を及ぼすことが予想される。

高齢者の生活と自治体行政

一般的に、人間が加齢に伴い身体的・精神的能力が衰えてくるのは自然の摂理であり、若人と比べて身体的・精神的ハンディキャップを抱える高齢者が、

表一 年齢区分別人口の推移と将来計画

(単位：千人，%)

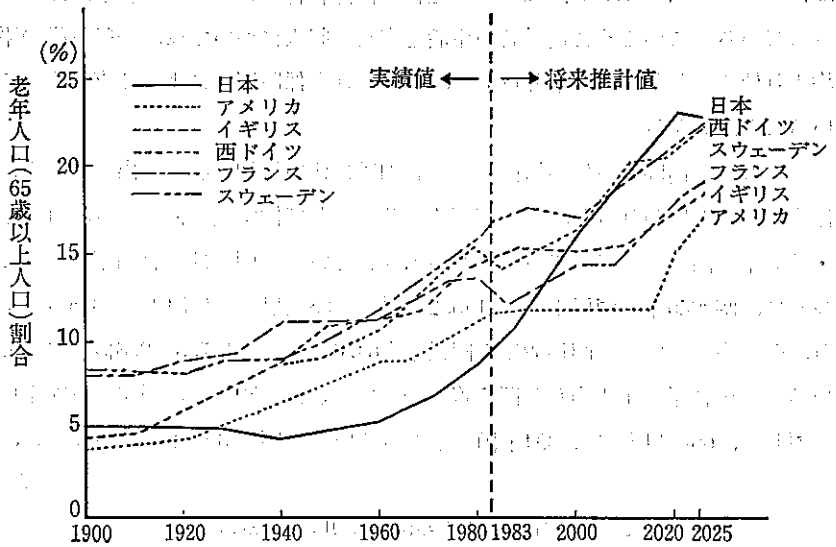
区分 年次	総 数		0～14歳		15～64歳		65歳以上	
	実数	構成割合	実数	構成割合	実数	構成割合	実数	構成割合
昭35年	94,302	100.0	28,434	30.2	60,469	64.1	5,398	5.7
40	99,209	100.0	25,529	25.7	67,444	68.0	6,236	6.3
45	104,665	100.0	25,153	24.0	72,119	68.9	7,393	7.1
50	111,940	100.0	27,221	24.3	75,807	67.7	8,865	7.9
55	117,060	100.0	27,507	23.5	78,835	67.3	10,647	9.1
59	120,235	100.0	26,504	22.0	81,776	68.0	11,956	9.9
60	121,049	100.0	26,033	21.5	82,506	68.2	12,468	10.3
65	124,225	100.0	23,132	18.6	86,274	69.4	14,819	11.9
70	127,565	100.0	22,387	17.5	87,168	68.3	18,009	14.1
75	131,192	100.0	23,591	18.0	86,263	65.8	21,338	16.3
(2000) 80	134,247	100.0	25,164	18.7	84,888	63.2	24,195	18.0
85	135,823	100.0	25,301	18.6	83,418	61.4	27,104	20.0
90	135,938	100.0	23,876	17.6	81,419	59.9	30,643	22.5
95	135,304	100.0	22,327	16.5	81,097	59.9	31,880	23.6
100	134,642	100.0	22,075	16.4	81,102	60.2	31,465	23.4
125	128,681	100.0	21,967	17.1	76,433	59.4	30,281	23.5
150	124,890	100.0	22,466	18.0	73,739	59.0	28,685	23.0
160	124,066	100.0	22,277	18.0	74,473	60.0	27,316	22.0

資料：昭和60年以前は総務庁統計局「国勢調査」「推計人口」、

昭和65年以降は厚生省人口問題研究所「日本の将来推計人口」

(昭和61年12月推計) (中位推計)

図一 欧米先進諸国と日本の老年人口割合

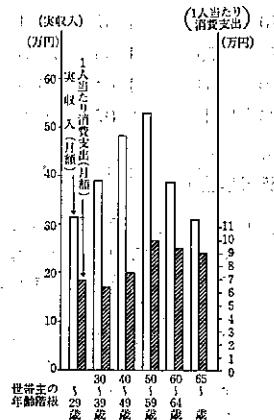


資料：日本は総務庁統計局「国勢調査」及び厚生省人口問題研究所の推計に、外国は国連資料 (UN. Population Studies) に基づく。(昭和61年度厚生白書)

社会の中で生活していくためには、家族はもちろん近隣の人々、あるいは社会全体の様々な支援が必要となってくる。

高齢者の生活の実態を見てみると、例えば、生活をするのに必要な収入については図一2に示されるように、65歳以上の世帯主の家庭の実収入は、月平均約30万円であり、全世帯平均の44万5千円に比べてかなり低い。しかも収入に比べて消費支出は、年齢による変化はあまり見られない。また、昭和59年の「国民生活実態調査」によれば、高齢者世帯における所得のうち、稼働所得の占める割合は34.5%、財産所得は

図二 世帯主の年齢階級別1世帯当たり実収入



資料：総務庁統計局「昭和60年家計調査」(昭和61年度厚生白書より作成)

8.7%に過ぎず、年金・恩給、その他社会保障給付金の占める割合が53.5%となっている。このように高齢者の生活を支える収入については、一般世帯の平均より低く、しかもその半分以上が、各種の社会保障制度によって支えられていることがわかる。

表一は、高齢者の生活指標である。加齢に伴い最初に影響が出てくるのは健康であると思われるが、年齢が高くなるにつれて健康度が低くなり、有病率・受療率が高くなってきていることが示されている。例えば、有病率について見れば、昭和60年の国民平均が145.2に対して65歳以上では512.4と3.5倍であり、受療率についても昭和59年の国民平均64.0に対して177.5と2.8倍となっている。この結果、1人当たり医療費について見れば、59年度国民平均126千円に対して、65歳以上では394千円にも上っている。図一3に示されるように、

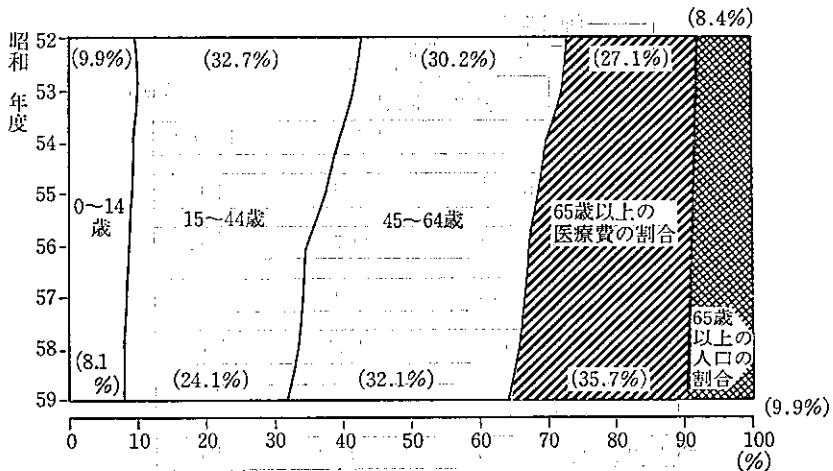
表一 高齢者の5歳年齢階級別にみた生活指標

項目 年齢	①	②		③	④	⑤	⑥	⑦
	男女比	配偶者の有無		健康度	有病率	受療率	ねたき率	痴呆性老人出現率
		男	女					
60～64	1.27	92.4	68.8	78.9	341.5*	107.08	0.95	—
65～69	1.35	90.4	54.4	69.0	434.6	134.56	1.74	1.2
70～74	1.37	85.4	40.1	64.0	537.6	183.44	2.93	3.1
75～79	1.45	78.3	26.1	59.4	566.8	211.06	4.81	4.7
80～84	1.64	66.5	13.6	54.1**	569.0**	214.36	8.74	13.1
85歳以上	2.07	46.8	5.2			209.68	15.58	23.4
平均 (65歳以上)	1.44	81.8	36.2	63.2	512.4	177.50	4.22	4.6

- (注) ① 「昭和60年国勢調査」より男性を1とした。
 ② 「昭和60年国勢調査」より。単位％。
 ③ 「昭和59年老人実態調査」より。「健康」又は「普通」と答えた者の割合。単位％。
 ④ 「昭和60年国民健康調査」より。人口千対。
 ⑤ 「昭和59年患者調査」より。人口千対。
 ⑥ 「昭和59年厚生行政基礎調査」より。単位％。
 ⑦ 「老人の生活実態及び健康に関する調査報告書」(昭和55年、東京都福祉局)より。痴呆の程度が軽度の者を含む。単位％。
 なお、*は55～64歳、**は80歳以上を示す。

(昭和61年度厚生白書より作成)

図-3 一般診療医療費における年齢階級別構成比の年次推移



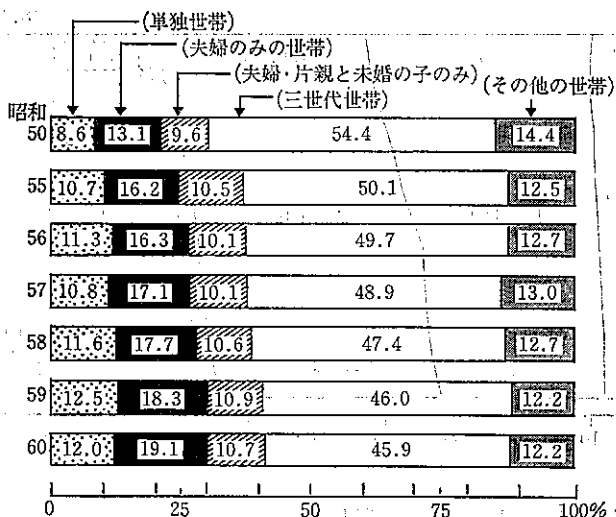
資料：厚生省統計情報部「国民医療費」

(注) () 内の数値は、昭和52年度及び59年度における年齢階級別の一般診療医療費の百分比を示す。枠外の数字は、52年度及び59年度の65歳以上人口の百分比を示す。(昭和61年度厚生白書)

高齢化の進展に伴い、国民医療費に占める65歳以上医療費の割合は年々増えており、増加の割合は高齢化の速度をかなり上回るものであり、高齢者にかかる医療費が、国民にかなりの負担となってきたことがわかる。

また、表-2に示されるように、加齢が進むにつれて、寝たきり老人、痴呆性老人のいわゆる要介護高齢者が増加してくる。こうした要介護高齢者の増加は、特別養護老人ホーム等の社会福祉施設をはじめ、ホームヘルパーの派遣、入浴・給食サービス、ショートステイ等の在宅福祉サービスを含めた各種社会福祉サービスに対するニーズの増大をもたらす。そして、こうした要介護高齢者以外でも、ある程度の身体的・精神的なハンディキャップを持つ高齢者が生活しやすい都市環境を整備していくためには、エレベーター、エスカレーターを設置を始め歩車道間の段差切り下げ、歩道橋へのスロープ取り付け等、都市施設に対する各種の配慮が必要となってくる。

図一4 世帯構造別にみた65歳以上の者のいる世帯の構成割合の推移



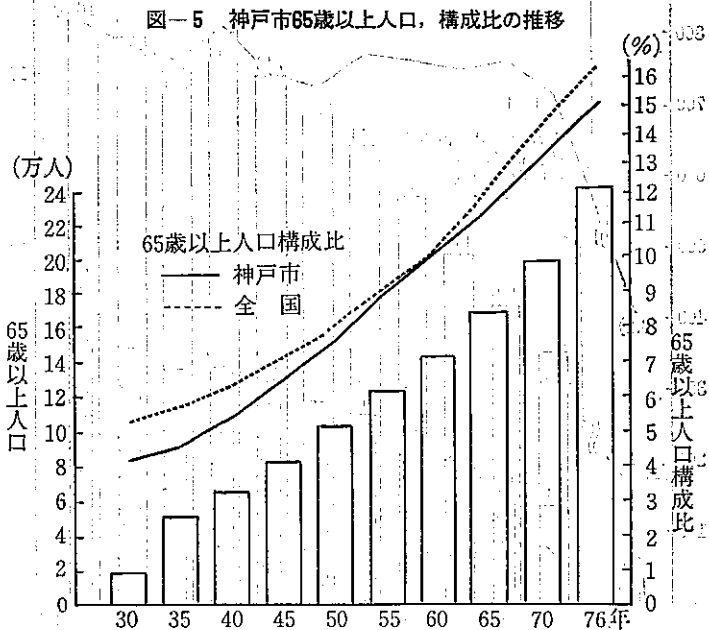
資料：厚生省統計情報部「厚生行政基礎調査」 (昭和61年度老人福祉のてびき)

さらに、高齢者の生活を考える上での大きな問題として子供世帯との同居の問題がある。従来、高齢者と子供世帯の同居率の高さが日本社会の特徴であったが、図一4に示されるように、子供世帯と同居する高齢者の割合は年々減少している。昭和50年に子供と同居している高齢者は全体の64.0%であったのが、60年には56.6%と7.4ポイントも低下し、逆に単独世帯は3.4ポイント、夫婦のみ世帯は6ポイント、50年に比べて上昇している。現実の生活の上で、こうした高齢者単独世帯、あるいは夫婦のみ高齢者世帯は、傷病等により自立した生活が送れなくなる可能性が高く、何らかの形で社会からの支援が必要となってくる。つまり、高齢者の子供世帯との同居率の低下は、従来、家族が家庭内で支えてきた高齢者の生活を家族に代わって近隣、地域社会、あるいは社会全体が支えていかなければいけない状況になってきていることを意味する。このように高齢者の生活の実態を見てきた中で、改めて、住民に身近な行政主体として自治体の立場で高齢化の影響を考えると、高齢者の増加は、前述し

た社会福祉ニーズの増大に加え、医療、年金、生活保護等の社会保障給付費の増加、さらには、都市施設の改善まで含めて、行政需要の増大をもたらしており、今後予想される超高齢社会に対応していくためには、何らかの抜本的対策が必要となってきている。

神戸市における高齢化の現状と財政

神戸市は、1868年の開港を契機に発展してきた比較的歴史の浅い大都市であり、従来は市外からの若年層を中心とする人口流入が多く、市民の年齢構成は比較的若かった。図-5は、神戸市における65歳以上人口及び構成比の推移であるが、神戸市においても高齢化は急速に進行してきている。昭和40年に5.4%に過ぎなかった老齡人口比率は、昭和50年には7.6%、昭和60年には10.1%と急速に高まっており、さらに、神戸社会経済シミュレーションモデルの推計によれば、昭和76年には15.0%になると予測されている。そして65歳以上人口

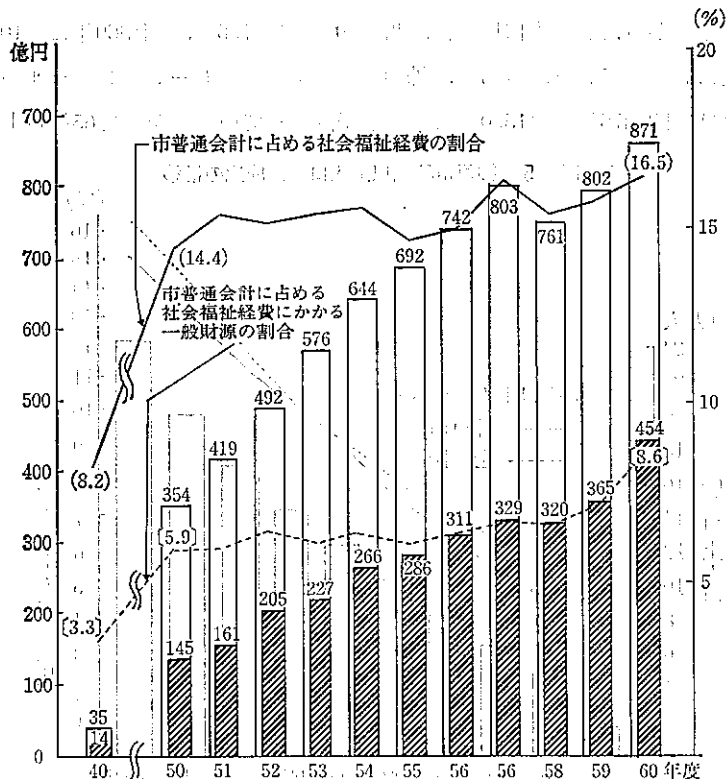


「国勢調査」、「神戸社会経済シミュレーションモデル」より作成。

は、昭和40年の6.6万人から、昭和60年には14.2万人となっており、さらに昭和76年には24.1万人に上ると予測されている。

このように神戸市における高齢化の急速な進展に伴い、各種の社会福祉施策に要する経費も増加し続けている。図一6は、神戸市普通会計における社会福祉経費（決算ベース）の推移を示したものである。昭和50年度に354億円であった社会福祉経費は、昭和60年度には871億円となっており、約2.5倍に増加している。参考までに昭和40年度には35億円であり、20年間に約25倍に増加している。これを市普通会計全体に占める割合で見ると、昭和40年度の8.2%

図一6 社会福祉経費の増加状況（斜線部分は一般財源）



※ (), () 内は% (「神戸市財政の概要」より作成)

ら50年度には14.4%、60年度には16.5%と上昇してきている。さらに、社会福祉経費にかかる国県支出金、使用料等の特定財源を除いた一般財源の推移を見ると、40年度には14億円であったものが、50年度には145億円と10倍になり、さらに60年度には454億円と30倍になってきている。

この10年間の主な動きを見てみると、51年度には市民福祉条例の制定、52年度に市民福祉3か年計画の実施、市民福祉振興協会の発足等があり、50年度から53年度までの4年間は毎年20%近く社会福祉経費が伸びている。その後、57年度まで7~8%の伸びが続くが、58年2月に70歳以上老人を対象とする老人保健医療制度が創設され、特別会計で処理されることになったため、58年度は57年度に比して減少している。さらに60年度については、生活保護等の高率国庫補助金の補助率カットが行われたため、一般財源の普通会計に占める割合が、前年度に比して1.4ポイントも増加している。

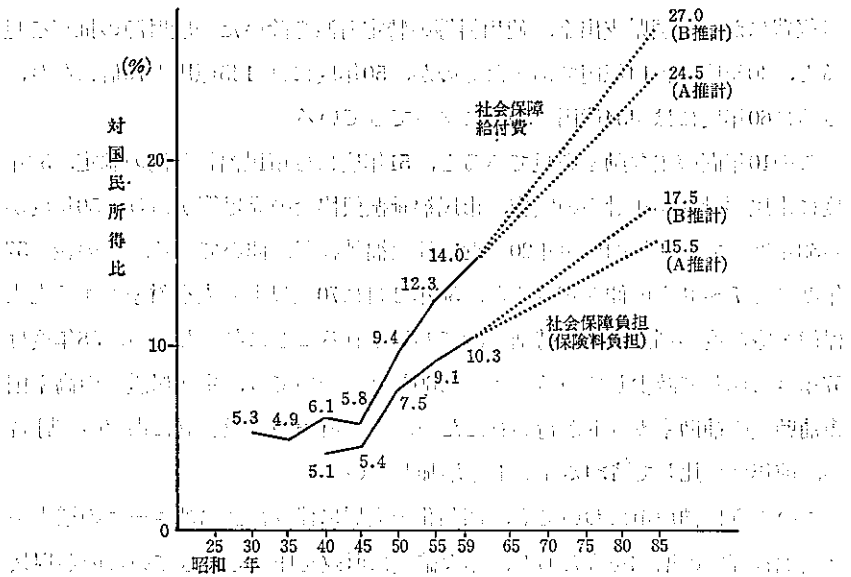
このように神戸市においても、高齢化の進展に伴う社会福祉ニーズの増大が社会福祉経費の増加をもたらし、年々確実に財政を圧迫してきているのが現状である。

国の対応

国においても、人口の高齢化、年金制度の成熟化等の要因により、医療、年金、社会福祉等にかかる経費である社会保障給付費は増大し続けており、昭和59年度には33兆5,770億円に達しており、図一7に示されるように対GNP比で見ると14%になり、40年度の6.1%に比べて2倍以上となっている。さらに今後の高齢化の急速な進行により昭和85年度には24~27%に達するものと予測されている。このような状況のもとでは、若年層にかかる負担が重くなり、その勤労意欲が失われる可能性がある。

このため国では、今後予想される超高齢社会に向けて社会の活力を維持していくために、現在の社会保障制度の再構築を迫られており、既に、所得・医療保障制度においては、給付と負担の公平化、給付水準の適正化、給付の重点化の視点に立って、表3の制度改革が行われている。加えて、昭和61年12月には、

図一七 社会保障給付費及び社会保障負担の対国民所得の動向



資料：昭和85年度の推計については、高齢者対策企画推進本部報告（昭和61年4月）による。A推計とは国民所得について昭和62年度以降6.5%で伸びるものと仮定し、B推計では5.0%で伸びるものと仮定。ただし、この試算は一定の仮定に基づき推計したものである。（昭和61年度厚生白書）

表一三 所得保障、医療保障制度の改革

(57年度)	壮年期からの健康づくり、医療保険制度の各保険者間の老人医療費の負担の不均衡の是正、老人医療費に対する一部負担の導入等を内容とする老人保健制度の創設
(59年度)	被用者保険における本人定率負担の導入、退職者医療制度の創設等を内容とする健康保険法の改正
(60年度)	全国民に共通する基礎年金の導入による制度の再編成、給付水準及び保険料負担の適正化並びに婦人の年金権の確立等を内容とする年金制度の改革 児童手当における支給対象児童の第2子以降への拡大、支給期間を義務教育就学前とするなどの改革、児童扶養手当における支給対象の重点化等の改革

（昭和61年度厚生白書）

①保険者間の老人医療費負担の公平化を図るための加入者按分率の引き上げ、②世代間の公平性を確保するための一部負担金の引き上げ、③増大する要介護高齢者のための新しい施設体系としての老人保健施設の創設、を内容とする老人保健法の改正が行われている。さらに医療制度については昭和60年代後半、年金制度については昭和70年を各々目途として、給付と保険者間の負担の不均衡を是正し、制度の一元化が予定されている。

社会福祉制度についても、現在の制度が主に昭和20～30年代に成立したこともあり、今後予想される超高齢社会に対応していくために、基本的な制度の見直しが着手し始められている。そして、既に社会福祉制度における国と地方の事務配分や費用負担のあり方については見直しが実施されている。社会福祉施設及び児童福祉施設の入所措置事務等が、国の機関委任事務から団体委任事務化されるとともに、生活保護費、施設措置費等に対する国庫補助率が、61年度から63年度までの3年間の暫定措置としながらも引き下げられている。なお、これらの国庫補助率の引き下げに伴う神戸市の影響額は、昭和62年度予算民生局分において79億円程度となっている。そして、国では、今後の超高齢社会に必要なものは、従来の保健、医療、福祉の枠を超えた幅の広い「社会サービス」の概念であり、このような社会サービスの具体的な展開方策として、①地域の自主性を生かしたサービスの供給、②各種サービスの連携と総合化、③施設・在宅サービスの総合化、④新しい施設体系の創設と施設の地域偏在の是正、⑤治療から予防、健康づくりへのサービスの流れ、⑥民間活力の導入の6点を挙げている。

さらに、21世紀初頭の本格的な高齢社会の到来に備え、人生80年時代にふさわしい経済社会システムの構築を目指すための指針として「長寿社会対策大綱」を策定し、「活力と包容力のある豊かな長寿社会」の建設へ向けて政府全体で総合的に各種施策を推進することとしている。

神戸市の対応

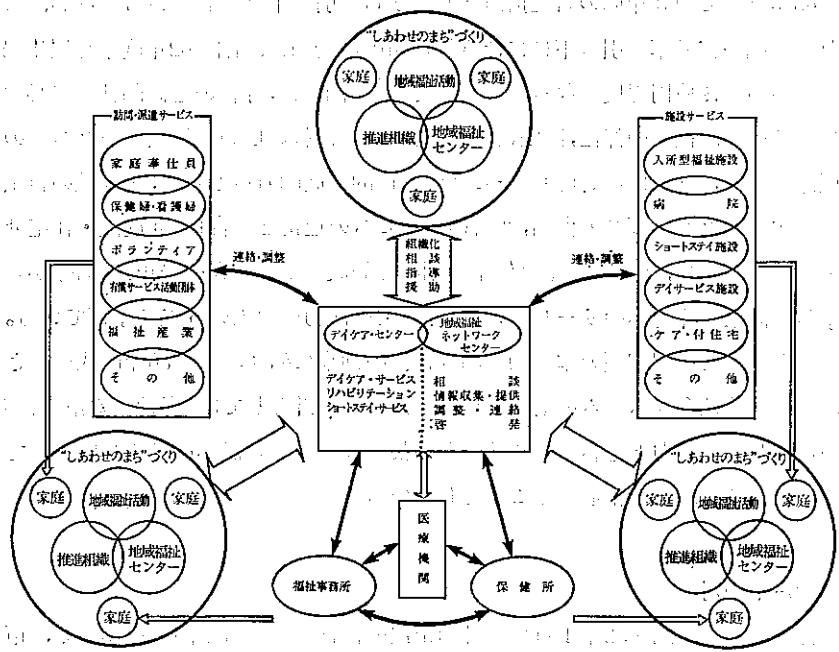
神戸市では、昭和52年1月に「神戸市民の福祉をまもる条例」を制定し、市・事業者・市民がそれぞれの役割分担のもとに相互に連携しながら市民福祉の

向上に努めてきた。

また、昭和61年2月に策定された「第3次神戸市総合基本計画」においては、高齢化社会への対応を21世紀に向けての市政の最重要課題として位置づけ、①各種サービスの地域での整備・統合化、②福祉サービスの対象の普遍化、③多角的な福祉サービス供給組織の育成、④市民の積極的な参加と活動機会の提供、⑤市民間の公平性の確保、の5つの視点のもとに今後の高齢化施策を推進していくとしている。そしてこの中で特に重要であるのが、地域における各種高齢者福祉サービスのネットワーク化であるとして、図-8に示されるような地域社会における高齢者福祉サービスシステムを提案している。

また、市民福祉条例、総合基本計画を受けて、市民福祉の体系的・総合的推進を図るため、「新・こうべ市民福祉計画」が策定されており、さらに具体的

図-8 地域福祉ネットワーク



(第3次神戸市総合基本計画)

施策の実施については、財政計画を伴う3か年の実施計画の中で検討されている。この3か年計画は、ローリング方式で策定されており、中長期的視点に立って、絶えず既存施策の見直しと新規施策の立案を行い、限られた財源の中で、高齡化の進展に伴い増大する市民の福祉ニーズに応えるため、効率的かつ適正な施策の選択に努めている。

昭和62年度予算においても、第4次3か年計画とともに、前述した国における社会保障制度全般にわたる諸改革の動向を踏まえ、今後の高齡化社会に向けて「ともに生きる社会」を実現していくための先駆的施策を積極的に盛り込んでいる。

以下では、昭和62年度民生局予算のうち、高齡化社会に向けての主要施策を紹介する。

＜高齡者の生きがい対策＞

高齡化の進展に伴い要介護高齡者だけではなく、健康な高齡者も増加している。これらの高齡者のうち、比較的生活にゆとりがあり、自由時間も多く、社会活動への参加も積極的である高齡者も多い。このため、高齡者が地域社会の中で、スポーツ、文化、福祉等の諸活動に参加し、生きがいある健康な生活を送るための諸施策が重要になってきている。

62年度は、新たに全市民的なスポーツ大会を開催し、高齡者スポーツの振興を図るほか、市民の保養と健康維持の場としてラジウム温泉太山寺を開設する。さらに高齡者の生きがい対策と地域活動の拠点として老人いこいの家を5か所に建設する。

＜要介護高齡者対策＞

老衰や脳卒中後遺症等のためねたきりとなり、食事、排便等日常生活に支障のある高齡者に対する施策として、民間特別養護老人ホーム（定員50名）建設助成を行うほか、神戸市社会福祉協議会の実施する入浴サービス活動助成、民間特別養護老人ホームにおける短期保護事業等施策の充実を図る。

さらに、62年度から、従来低所得世帯のみを対象に市ヘルパーを派遣していたホームヘルプサービス事業を拡大し、ねたきり老人を抱える一般世帯に対し

て、市内社会福祉施設から介護技術を有するヘルパーを有償で派遣する有償ホームヘルプサービス事業をこうべ市民福祉振興協会が中心となって実施する。また、最近問題となっている徘徊、不潔等の問題行動や記憶力低下等が生じている痴呆性老人対策としては、前述した民間特別養護老人ホームの建設にあたって痴呆性老人入所施設整備助成を行うほか、中部老人福祉センターにおける痴呆性老人相談、民間特別養護老人ホームにおける短期保護事業等施策の充実を図る。さらに62年度は、総合福祉ゾーン「しあわせの村」に設置が予定されている家庭での処遇困難な痴呆性老人の専用保護施設の整備に向けての調査研究を行う。

さらに62年度予算においては、今後の超高齢社会に向けてのモデル・プロジェクトとして以下で紹介する事業が盛り込まれている。

<長田在宅福祉センター>

「第3次神戸市総合基本計画」に地域福祉ネットワークの拠点として位置づけられているデイケア・センター及び地域福祉ネットワークセンター構想を初めて実現する施設であり（図-8参照）、施設の概要は以下のとおりである。

1 設置の目的

在宅の虚弱老人等に対し、地域住民の方々の支援を受けながら、通所の方法により各種のサービスを提供することによって、自立的生活の助長、心身機能の維持向上を図るとともに、その家族の負担の軽減を図る。

また、併せて、長田区民の在宅福祉活動の拠点とする。

2 所在地

長田区腕塚町2丁目1番28号

3 施設の概要

(1) 規模 約 800㎡

(区分所有ビルの1、2階部分 市営腕塚住宅に併設)

(2) 施設配置

1階 事務室、養護室、機能訓練室、介助・特殊浴室等

2階 食堂兼ホール、多目的ホール、研修室、ネットワークセンター等

4 対象者

(原則として) 65歳以上

5 事業の概要

(1) デイ・サービス事業

虚弱老人をマイクロバスで送迎し、昼間預かり、身の回りの世話や日常動作訓練を行う。

(2) ねたきり老人入浴サービス

(3) 集団リハビリ事業

(4) ネットワーク機能

ア 福祉情報の提供

イ 相談

エ ウ 福祉関係機関の連絡調整

<総合的保健医療センター>

現在整備が進められている総合福祉ゾーン「しあわせの村」の中核施設であり、高齢化の進展に伴い増加が予想される脳卒中後遺症者等の社会復帰を目的とし、家庭と病院の中間施設として位置づけられる。神戸市、神戸市医師会、こうべ市民福祉振興協会の三者により設立された在宅ケア研究所が運営にあたる。施設の概要は以下のとおりである。

1 機能

家庭・社会復帰のためのリハビリテーション、生活訓練等を中心として、介護・看護サービスを提供する。

2 入所対象者

脳卒中等の急性期の治療が一次的に終了し、後遺症に対し、リハビリテーションの必要があり、ねたきり防止、障害の軽減の見込まれるもの。

3 特色

(1) 病院を退院して家庭に復帰する間に必要な訓練等を行う。

(2) 保健医療機能を介して、しあわせの村施設群や市内リハビリテーション施設等を支援する。

(3) 介護技術の研究・開発、家族に対する介護相談・指導を行う。

4 診療規模

(1) 入院 180人(病床数)

(2) 外来 50人(1日当たり)

5 診療科目

内科、神経内科、理学診療科

6 施設計画

(1) 所在地 「しあわせの村」内(北区山田町)

- (2) 敷地面積 約19,000㎡
- (3) 延床面積 約11,400㎡
- (4) 構 造 鉄筋コンクリート造4階建
- (5) 全体建設費 約35億円

＜ケアハイツ菊水（総合的高齢者福祉施設）＞

兵庫区の民間養護老人ホーム「海光園」の特別養護老人ホームへの一部建替えに併せて、神戸市が、地域福祉推進の拠点である「兵庫在宅福祉センター」及び建設・厚生両省が、今後の高齢化社会への対応策として発表した「シルバーハウジング構想」にもとづく「高齢者向けケア付公営住宅」を整備しようとするもので事業の概要は以下のとおりである。

1. 事業の目的

市街地特別養護老人ホームの整備に併せて、デイサービスセンター及び高齢者向けケア付公営住宅を建設し、各施設の一体的管理運営を行うことにより高齢者の身体状況・生活状況に応じた総合的なサービスを提供する。

今後の高齢化社会に対応し住宅施策と福祉施策及び在宅サービスと施設サービスの連携を図る。

(対象者)

自立して生活できる高齢者……高齢者向けケア付公営住宅
 在宅の虚弱な高齢者……兵庫在宅福祉センター（デイサービスセンター）

家族等に介護されているねたきり老人等……ショートステイ（短期保護）

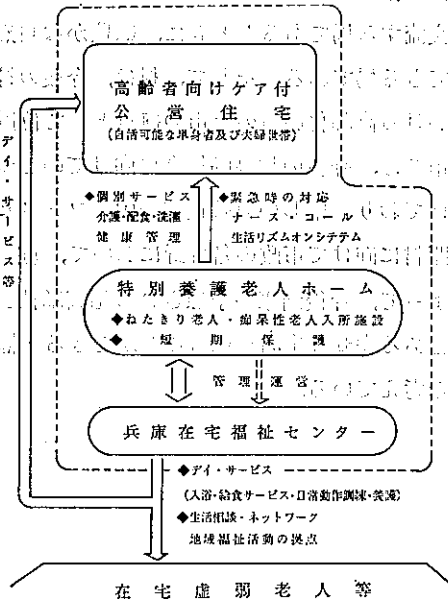
ねたきり等で常時介護の必要な高齢者……特別養護老人ホーム

2. 施設の概要

- (1) 建設場所 兵庫区菊水町10丁目40
- (2) 建設面積 鉄筋コンクリート造6階建 約4,400㎡
- (3) 建設時期 昭和62～63年度
- (4) 全体建設費 10億円

施設名	規模	施設内容
兵庫在宅福祉センター (デイサービスセンター)	1階部分 600㎡	<ul style="list-style-type: none"> 対象 在宅の虚弱老人、ねたきり老人等 内容 <ul style="list-style-type: none"> 入浴・給食サービス、日常動作訓練、養護等の通所サービス (一部送迎) 相談、情報収集・提供等のネットワーク機能 地域福祉活動の拠点
特別養護老人ホーム (痴呆性老人入所施設)	1, 2階部分 1,600㎡	<ul style="list-style-type: none"> 対象 家庭での介護が困難なねたきり老人、痴呆性老人等 内容 入所施設・定員50人 (うち痴呆性老人 10人) 短期保護(5床)の実施
高齢者向けケア付 公営住宅 (シルバーハウジング) プロジェクト	3~6階部分 2,200㎡	<ul style="list-style-type: none"> 対象 自活できる高齢者(単身者及び夫婦世帯) 内容 戸数 32戸 設備 ナースコール、生活リズムオンシステム、エレベーター、トイレ・風呂場への手すりの設置 基本サービス……緊急時の対応(24時間) 生活相談、入院の仲介 施設活動への参加 個別サービス(契約)……食事、入浴、洗濯、介護、健康管理

図-9 ケアハイツ菊水 サービスシステム図



超高齢社会に向けて

62年度予算においては、1989年に開催されるフェスピック神戸大会（第5回 極東・南太平洋身体障害者スポーツ大会）開催準備経費が盛り込まれている。同大会は、身体障害者スポーツの発展、障害者のスポーツを通じての社会参加、障害者問題についての市民の理解と認識を深め「ともに生きる社会」の実現、さらには国際交流・親善への寄与を目的として開催される。神戸市としては、フェスピック神戸大会開催を契機に、公共・公益施設、交通機関におけるエレベーター、身体障害者向けトイレ、手すり等の設置、歩道段差切り下げ、点字ブロック設置等の交通安全施設整備などの都市施設の整備を行い、身体的にハンディキャップのある障害者、高齢者の暮らしやすい街づくりを進めている。

さらに、フェスピック神戸大会が開催される1989年(昭和64年)には、昭和56年度から鋭意建設を進めている総合福祉ゾーン「しあわせの村」が開村する。「しあわせの村」は、各種福祉施設が整備され、体系的・総合的な福祉サービスを提供する市民福祉推進の全市的な核であり、しかも高齢者や障害者をはじめすべての市民が交流する場であるとともに、緑豊かな自然の中ですべての市民がリフレッシュできる場である。そして、村は、今後の神戸市における福祉医療等の各分野における高齢化施策の全市の拠点として位置づけられている。

このように神戸市では、今後の超高齢社会に向けての1つのエポックとして昭和64年を位置づけており、厳しい財政状況の中でフェスピック神戸大会の開催、しあわせの村開村に向けて市政の各分野において、施策を効率的・総合的に展開することによって、今後到来が予想される超高齢社会の中においても、すべての市民が希望ある幸せな生活を送ることができる「福祉都市」づくりを実現していきたいと考えている。

「生活の質」をきざちのまちづくりは、市民一人ひとりの生活の質を向上させることを目指している。そのためには、市民一人ひとりの生活の質を向上させるための施策を推進していく必要がある。そのためには、市民一人ひとりの生活の質を向上させるための施策を推進していく必要がある。

松田 安修

民生局厚生部福祉計画課長（民生局厚生部福祉計画課長）

「生活の質」をきざちのまちづくりは、市民一人ひとりの生活の質を向上させることを目指している。そのためには、市民一人ひとりの生活の質を向上させるための施策を推進していく必要がある。そのためには、市民一人ひとりの生活の質を向上させるための施策を推進していく必要がある。

はじめに、市民一人ひとりの生活の質を向上させるためには、市民一人ひとりの生活の質を向上させるための施策を推進していく必要がある。そのためには、市民一人ひとりの生活の質を向上させるための施策を推進していく必要がある。

神戸市では、昭和52年に「神戸市民の福祉をまもる条例」を制定した。その目的にすべての市民の生活の基礎的条件を安定的に確保することをうたっており、方法として、市、事業者及び市民それぞれの役割と責務に基づく市民福祉推進体制の必要性を明らかにしている。

条例の特色の一つは「市民福祉」という考え方の導入である。「福祉」を「生活の質の向上」というような広い意味を含むものとしてとらえるとともに、従来、ややもすれば、福祉とは別の領域とされていた健康、所得、教育、労働、住宅等の生活分野との緊密な連携と総合的な調和の大切さを強調している。その意味では、「市民福祉」は、現実の生き生きとした市民の生活の中から発想することを予期しており、一人ひとりの市民のトータルとしての福祉のあり方を追求するという視点をもっているものと考えてよいのではないかと、このような市民一人ひとりの生活に根ざした「市民福祉」を具体的に実現していく基盤が、生活の場である家庭や地域社会であることは言うまでもない。

条例の第5節でもそのことに触れ、家庭の自立とそれを支える在宅福祉活動の推進、地域社会の共同と組織化活動としての地域福祉の展開、更には地域福祉施設の整備や必要な援助のあり方などを明らかにしている。

現在、神戸市が進めている総合福祉ゾーン「しあわせの村」事業や「しあわせのまちづくり」への施策は、このような考えを具体化しようとする試みとして位置づけることができる。

められている。

まず、その手順として、審議に先立ち、基礎資料を得るためのアンケート調査が行われている。その詳細は別に譲るが、調査の視点とその結果は、しあわせのまちづくりについて十分参考となるのでここに紹介しておく。

○テーマ(1) 「いま家庭で困っていること」

この調査は、高齢や病気のあり方、子供の養育、家族の介護、老親扶養など10項目の間を設け、実際の家庭で解決の困難な問題がどのようなところにあるかを問うている。社会福祉はもともと、個人や家庭の自立ある生活を前提として、万が一その状況に困難が生じたときに、社会的にこれを補完しようとするものである。そのような視点からみれば、この設問は、まさに個々人の福祉ニーズの所在を問うたものであると言える。

そのアンケートの結果は、全体の約1割程度の人々が、自らの生活の中で、自立に困難な要因をかかえていることが明らかとなった。

○テーマ(2) 「地域の共同と在宅福祉のあり方」

この調査は、高齢や病気で自立困難な場合の解決方法、地域での助け合いの意識や在宅福祉への賛否を問うている。

過半数の回答者が子どもや親族と同居してもらうなどの方法で自立困難なときの解決を在宅型に求めている。また、地域での助け合いについては肯定的意見が過半数を示している。傾向として、家庭内での問題の解決は可能な限り親族の中で解決するということが、まず基本となり、それが困難であれば地域という考え方が窺える。

○テーマ(3) 「地域の福祉活動と参加」

そのような傾向の中で、実際に、地域では福祉活動としてどのようなことができるか。また、その活動の条件や参加意識などを問うている。

その回答の傾向を見ると、地域福祉活動には多くの人が参加意欲をもっており、地域での自主的な問題解決への意思が高いとみてよい。ただ、その際、活動者の不足、活動しやすいセンター的施設の充実などの課題も指摘されてい

る。この調査結果から、市民の地域福祉に対する関心は高まっていることが見て取れる。アンケート調査のテーマ(4)「有償福祉と行政への要望」の結果から、市民の地域福祉活動に対する関心の高まりが窺える。ヘルパーなど有償福祉活動については、賛否が過半数となっているが、実際にサービスを受けている人は1%前後かそれ以下で、すぐに受けたいという意向のある人もまだ少ない。また、一方では、経済的理由や思想的な理由による反対もみられる。

地域福祉の推進にあたり、行政に何を望むかの設問に対しては、他の類似のアンケート調査でも窺えるように、やはり、ヘルパーの充実が最も多く、次いで、相談機関の充実、ボランティアの育成、福祉教育などの要望が出ている。

以上のような調査結果を分析しながら、その報告書では、まず、地域福祉の重要性を述べ、その条件整備の中心は、日常の生活の場である地域コミュニティにあるという視点を明らかにしている。そして、地域の福祉基盤の強化を重視し、その中軸は在宅福祉を可能とするシステムの形成にあるとしている。それは制度、施設整備、ボランティアを含めた人材の養成と確保、情報の収集・提供や地域における資源の活用といった多元的な総合によって成り立つものである。また、それらを支えるのは、とりもなおさず一人ひとりの住民の自立と地域社会の共同と連帯である。その意味で、在宅福祉の成否は地域住民の意識の啓発にかかっている、と結んでいる。

市民福祉調査委員会は、この報告を踏まえながら、「神戸市における地域福祉のあり方と推進体制」について提言している。その内容の中心となるのは、実際の推進体制をどのようにするかである。具体的に次のような7項目の提言をしている。

- (1) 地域による相互援助システム
- (2) 広域的な在宅福祉サービス供給システム
- (3) 地域福祉推進連絡調整機関の設置
- (4) 福祉教育の推進
- (5) 事業者役割
- (6) 行政機能の充実

(7) 情報システムについては、この「しあわせのまちづくり」事業の推進に、「しあわせのまちづくり」事業を含めた地域福祉施策を進めていくために、この提言が重要な方向を示唆しているので、多少とも、その内容について触れてみたい。

「地域による相互援助システム」の中では、地域を基盤として、地域住民が連帯し、援助を必要とする個人または家族に対して相互に援助するシステムをつくるため、地域の組織化を進めていく必要性を強調している。また「広域的な在宅福祉サービス供給システム」の項では民間を含めた複数の供給主体により、近隣を越えてある程度広域的に在宅福祉サービスを供給するシステムの形成とその発展のための条件整備の必要性を説いている。このことにより、「地域による相互援助システム」が取り組みやすい軽易な活動が中心となるに対し、比較的専門性を有するサービス内容が期待できるとしている。

「地域福祉推進連絡調整機関の設置」では、これらの在宅福祉サービス活動の孤立や重複がないよう相互に補完、調整しながら統合するため、例えば、「市民福祉ネットワークセンター」のような連絡調整機関を各行政区に設置することを検討すべきとしている。そしてその機能に次の5つをあげている。

- (1) ニーズの評価と供給の調整
- (2) 供給主体間の連絡調整（コーディネーションも含む）
- (3) 福祉情報の提供、苦情処理、相談等
- (4) サービスの統合化（ケース・マネジメントを含む）
- (5) ボランティアの発掘

「福祉教育の推進」については、地域福祉の担い手として、すべての市民がボランティア活動などの体験学習も含め、早い時期から各世代に応じ、生涯にわたって福祉教育を受ける必要があるとしている。また、「事業者の役割」の中では、従来、あまり関連づけがなされなかった地域福祉と事業者の役割について触れ、障害者雇用の積極的な取り組み、事業者のもつ施設の地域への開放、さらには、その事業活動や従業員の活動を通じて在宅福祉に貢献できる分野を開発していくことなどを提案している。

「行政機能の充実」では、地域福祉の推進にあたっては、地域レベルはもとより、市全体の視野に立って、関連する施策を横断的に総合調整する必要がある。その意味では、まさに総合行政であると位置づけている。最後に「情報システム」の導入の必要性について触れ、地域福祉活動が活発に行われるためには、地域に密着した福祉情報が必要に応じて提供される体制が不可欠であると提言している。

しあわせのまちづくりの目的

以上のような経過及び今日的な課題を踏まえながら、昭和60年度にモデル的な試みとして、「しあわせのまちづくり」への施策が始まった。従って、この事業のめざすところは、端的な表現を借りれば、地域福祉の具体化に資する一つの試みであると言うことができる。それは、従来、とかく施設建設や個人給付など点としてとらえがちであった地域を面的な広がりとして把握し、地域の人的物的社会資源を有効に活用し、福祉施設を活動拠点とした地域福祉活動、在宅福祉活動のためのネットワークの仕組みを行政と地域住民が協同で編み出していこうとするものである。

その成否は自らの問題を共同で解決しようとする地域の結束力に依存している。言い換えれば、「一人ひとりの福祉への意識」、マンパワーを含む福祉資源の蓄積度や共通の問題を共同で解決しようとする連帯の力と参加への態度などが、その地域にどれだけ根づいているかというようなことが基礎的条件となる。そうした意義を踏まえながら、次にその目的とするところを述べてみたい。

- (1) 地域の環境改善
- (2) 体系的な施設整備
- (3) 地域住民の日常性を重視した地域活動のためのコミュニティ施設、通所施設やデイケア、ナイトケア、ショートステイ、リハビリテーション施設など専門的サービスに対応する福祉施設。あるいは、入院、入所などの中間施設やリハビリテーション施設など、新しいニーズに伴う施設も含め

たがって、地域の中で体系的かつ適正に配置されることをめざす。それは、既存の施設での福祉的活動が一層効果的に進められるよう運営のあり方を含め機能強化し改善していくことや従来一定の目的を持つものとして利用が制限されていた施設に地域福祉という新しい役割を加え担わせ、そのため多少、施設に改良を加えるなどによりその位置づけの転換を新たにしていくことも含まれる。

(4) 都市施設の改善
 地域福祉の考え方の中には、ノーマライゼーション(ともに生きる)などの理念がその基本に位置づけられなければならない。障害者や高齢者、児童を含むすべての人々が特別扱いされるのではなく、地域において互いに自立し、普通の生活を営むことができるための条件を整えることが必要である。

そのため、少なくとも鉄道や道路、公共的な建物など多くの人々が利用する都市施設をすべての人が不自由を感じることなく快適に活用できるように配慮することが求められる。これは、「しあわせのまちづくり」事業の施策の範疇として想定する地域社会においても同様である。地域住民が互いに地域の都市施設を含めた環境を点検し、改良を促していくことが大切である。

(ウ) 居住環境の整備

生活環境の理想を求めれば、地域環境の魅力や快適性の確保についても、「しあわせのまちづくり」事業のめざすごとの一つである。

単なる出見小屋のようなところに、単に寝泊りするだけの機能を持つ住居ではなく、ゆとりと潤いのある生活が営めるような住居(可能性も含めて、

将来発生するかもしれない。例えば老人ケアのような福祉ニーズを充足させるに相応しいような住居)と環境が整えられていくよう共に努力し

なければならない。

福祉政策の次元は、いまや所得、教育、医療、雇用等の保障とともに、環境アメニティや生活文化の領域に広がりつつあると思う。ノーマ

ライゼーションの理念に基づいて、地域の中で、住環境が一つの大きな課題として取り扱われることが、今後の地域福祉施策の中で求められてくるのではないかと考えている。

(2) 对人的福祉サービスの体系化

地域の中で個人や家族が自立した生活を営むに困難を感じたとき、社会的に援助していこうとするのが地域福祉のねらいであるということは既に述べてきたが、その社会的な援助のシステムをどのように構成するかは一つの大きな課題である。一方では従来から制度化された専門性のある在宅福祉サービスもあるが、「しあわせのまちづくり」の中でより重要となるのは、地域での声のかけあいやちよつとしたお手伝いなどインフォーマルな形での相互援助の方法を広めていくことである。いわば、そうした非専門的なサービスが制度化されたサービスとコーディネートされ、求めと必要に応じて、いつでもどこでも随意に提供されていくことが大切である。

そのためには、有償福祉サービスの担い手を含めたボランティアの確保はもとより、地域に係る各種の福祉団体や人的資源等のネットワーク化を図っていくとともに、福祉情報の提供、悩みの相談等を通じて、ニーズの評価と供給の調整、在宅福祉サービスの統合化（ケース・マネージメントも含む）を進めていく必要があると考えている。

(3) 地域リーダーの確保と地域の組織化

地域福祉活動を進めていくためには、地域住民による積極的な組織化による働きかけが大切となる。実際には、地域でその中心となつて、まとめ役を買って出る人も少なく、指導性のある適切なリーダーを探し出すことも困難な場合が多い。また、相応しいリーダーがいても、その後継者が少なく、組織活動に永続性が期待できないケースもある。

「しあわせのまちづくり」の仕事の中で最も困難なことの一つにこの地域リーダーの確保という課題がある。そのために、一方では、ボランティアの養成講座を開くなどその確保に努めるとともに、地域福祉センターを建設する機会などをとらえ、当初から住民の参加を求め、膝を交えた話し

あいの中で、根気づよく、地域での共通の課題を地域で組織的に解決して
いくことの大切さを訴え、新しい組織の形成とリーダーの発掘に努めてき
てきている。また、参加する機会を創出し、参加を促している。

そうした動きの中から、従来、参加意欲があってもその機会がなかった
人、という人や呼びかければ参加するというような人、やや消極的ではある
人だが、働きかけの熱意があればリーダーとして変身する人も、徐々に現われ
てきている。

(4) 企業の参画

最近、企業内における従業員の福祉の充実とは別に、その福祉資源を外
部化し、地域福祉へのかかわりの重要性を説く動きがある。昭和60年3月
に神戸経済同友会でも「人生80年時代に向けて—その対応策と企業の役
割」の中で、「企業は従業員に対し、在職中何らかのボランティア活動を
行うよう奨励すべきであろう。こうした形で地域とのつながりを維持して
いくことにより、退職後もスムーズに地域活動に融けこめる一助となると
ともに、地域での企業イメージを高めることにも役立つ。

また、厚生施設等を高齢者の利用に供するなど地域共同体の形成のため
に支援すべきである」としている。
実際の動きの中でも、労働時間の短縮、ワークシェアリングという背景
があるもののボランティア活動休暇制度が実現されようとしている企業も
ある。これはその中で自らの生活の幅を広め豊かさを求めるということだ
けではなく、世界に類例のない急速な高齢化に対応しての雇用の拡大や
地域福祉活動につながりたいという意義をもっている。企業も地域社会
の一員として、「しあわせのまちづくり」事業の中で実情に合った形で参
画を促していくことが求められている。

(5) 福祉啓発

地域福祉の向上のためには、まず住民自らの生活を自らの努力により高
めるといふ主体的、内面的な心構えと姿勢が必要である。福祉の問題を理
解し、受け手としてではなく、担い手として、地域の課題に積極的に参加

としていくことが求められる。また、「あわせのまちづくり」事業期間中の活動を通じて、できるだけ早い時期から各世代に応じた生涯にわたる福祉教育を学校教育、社会教育、家庭教育などあらゆる機会をとらえながら、進めていかなければならない。また、「あわせのまちづくり」事業から、「しあわせのまちづくり」事業の中でも、その組織的な地域福祉活動を通じて、地域での相互援助の大切さやボランティア活動の重要性などを肌で体験し、参加する市民すべての心の中に福祉の心を育んでいくことができればと期待する。

「あわせのまちづくり」事業の推進は、市民の主体的な活動の促進が最も重要である。しあわせのまちづくりの内容は、市民の主体的な活動の促進が最も重要である。しあわせのまちづくりの内容は、市民の主体的な活動の促進が最も重要である。しあわせのまちづくりの内容は、市民の主体的な活動の促進が最も重要である。

「しあわせのまちづくり」を推進するためには次のような4つの構成要素の充足を図らなければならない。

- (1) 「しあわせのまちづくり」の領域
- (2) 活動拠点（地域福祉センター等）の整備
- (3) 活動の組織づくり
- (4) 地域福祉活動、在宅福祉活動の推進

(1) しあわせのまちづくりの領域
活動の範囲は、原則として、一つの活動単位としてとらえやすい、概ね小中学校区ぐらいの広さが適当ではないかという一応の基準をもっている。ただ、実際のエリアの設定にあたって、地域住民が自ら組織的活動を展開するため最もやりやすいと思う範囲を重要な決定要因としている。従って、画一的なエリアとはならないのが通例である。

一般的には、しあわせのまちづくりの趣旨から考えて、当然活動の拠点である地域福祉センター等の利用領域や自治会、婦人会、老人クラブ、民生委員等地域団体の活動範囲などを参考としながら定められていくものである。また、基本的に、地域で制度的な相互扶助システムやインフォーマルな人間関係が親密に行われ易いという条件や、地域で共通の問題意識を持ち得る範囲であることも必要である。また、第3次神戸市総合基本計画のまち住区構想の中でも指

摘するように、川や運河、交通機関、道路など生活をとりまく都市環境との関連なども考慮し、ゆるやかな地縁的つながりをもった地域という考え方も大切な条件であると考えている。また、高齢化の進行、生活環境の悪化、生活環境の悪化などそうした諸要因を考慮しながら、この事業を進めていくために最も大切となるのは、やはり、地域の高齢化が進んでいることや、福祉課題を抱えているなど福祉ニーズがあり、地域の中で在宅福祉や地域福祉活動に取り組む熱意のある領域であることが望ましいといえる。とりあえず、モデル事業ということもあり、そうした条件をかね備えた地域の指定を優先的に進めてきている。

(2) 活動拠点（地域福祉センター等）の整備

この事業は、人々のふれあいと協力のもとに、日常的な助け合いの仕組みをみんなでつくりあげ、一人ひとりの住民が福祉の心をかよいあわすことをめざしている。そのような趣旨を体して、できれば、既存のコミュニティ施設や小学校区を対象に建設してきた老人いこいの家などの施設を地域住民が自主的に活用して、地域福祉活動が積極的に行われていくのが、本来の望ましい姿であると思っている。

ただ、地域の事情によれば、そうした活動を支える活動拠点が十分でない場合もある。その場合にどのような手法により整備を進めていけばよいかという

地域福祉センターの建設手法

類	型	内 容
①	新 築	老人いこいの家や児童館の新築時に70㎡程度の「地域福祉活動コーナー」を付加する。
②	増 改 築	老人いこいの家や児童館の増改築により、給食サービス設備等地域福祉活動のための機能を付加する。
③	転 用	既存の公共施設の用途廃止時等に「地域福祉センター」的な機能をもつ施設に転用する。
④	公営住宅集会所との共存	公営住宅集会所の新築時に、地域開放型とするとともに、給食サービス等地域福祉活動のための機能を付加する。
⑤	民間建設への助成	民間が「地域福祉センター」としての機能を持つ施設を新築する時には、これを助成する。

ことが、財源や施設の整備体系のあり方などの関連で課題となっている。その事業に適当な補助制度の裏付けが得られない状況の中で、できれば既存の施設整備の方向を活用し、新たに、地域福祉活動のためのスペースを付加するような形で活動拠点を整えていくことができないかを考えてきた。その結果、現在まで打ち出してきた手法はP.95の表のとおりである。こうした手法を使いながら、昭和61年度までの2か年の間に具体的に整備した活動拠点（地域福祉センター）は次表のとおりである。

具体化した地域福祉センター（昭和60年度）

計画地区	内 容	備 考
魚 崎 南 (東灘区)	<ul style="list-style-type: none"> 市営魚崎南住宅 ・老人世帯向け住宅等（特定目的住宅）を設置する。 (56戸中16戸) 集会所に老人コーナーを設置する。 ひとりぐらし老人給食サービス等を実施する。 (130㎡) 	
高 倉 台 (須磨区)	<ul style="list-style-type: none"> 児童館の設置（高倉台中学校区） 児童館と一体化して福祉活動などができる地域福祉活動コーナーを設置 ふれあい広場の設置 (多目的コートを含む。) <p>(424㎡)</p>	
桃 山 台 (垂水区)	<ul style="list-style-type: none"> 児童館の設置（桃山台中学校区） 老人いこいの家の設置（下畑台小学校区） 児童館と老人いこいの家とを一体化して、給食サービス活動などができる地域福祉活動コーナーの設置 <p>(594㎡)</p>	

(昭和61年度)

計画地区	内 容	備 考
和田岬 (兵庫区)	<ul style="list-style-type: none"> ・老人いこいの家の設置(和田岬小学校区) ・老人いこいの家と一体化して、給食サービス活動などができる地域福祉活動コーナーを設置。 <p>(242㎡)</p>	
友ヶ丘 (須磨区)	<ul style="list-style-type: none"> ・地域福祉センターの設置(北須磨団地)民間建設 ・デイケアルーム、多目的ホール ・児童文庫等を設置 <p>(222㎡)</p>	
松風南 (須磨区)	<ul style="list-style-type: none"> ・市営松風南住宅の建設に際して、特定目的住宅(老人・障害者向け)を設置。 ・給食サービスコーナーを設置し、地域開放を図る。 <p>(145㎡)</p>	
霞ヶ丘 (垂水区)	<ul style="list-style-type: none"> ・老人いこいの家の設置(霞ヶ丘小学校区) ・老人いこいの家と一体化して、給食サービス活動などができる地域福祉活動コーナーを設置。 ・ふれあい広場の設置 <p>(239㎡)</p>	
神出 (西区)	<ul style="list-style-type: none"> ・児童館の設置(神出中学校区) ・老人いこいの家の設置(神出小学校区) ・児童館と、老人いこいの家とを一体化して、給食サービス活動などができる地域福祉活動コーナーを設置。 <p>(590㎡)</p>	

なお、これらの活動拠点は、従来の考え方からすれば、明らかに次のような意義をもっているものといえる。

① 児童館(1中学校区に1館を目標に建設している。)や老人いこいの家、あるいは、市営住宅の集会所などは、利用者をおる程度制約するなど、いわば特定目的をもって整備されてきたものである。そうした施設を活用して、「しあわせのまちづくり」事業がめざす多様な地域福祉活動が効果的に進められるよう、新たに、多目的スペースや給食サービスコーナーを付加し、活動拠点としたこと。

② そのために、条例化されている児童館、老人いこいの家、集会所という従前の名称を残しながら、新しく「地域福祉センター」という名称で包括し、名実ともに地域福祉のための活動拠点であることを明示したこと。

(3) 活動の組織づくり

家庭や地域での人間関係が重視され、地域の人々による助け合いが主体的に行われていくためには、住民や地域の企業、各種の福祉的団体などの積極的参加による組織化が必要である。そうした組織があつてこそ、地域の福祉課題を共同で解決することをめざす系統的な活動が可能となる。

実際には、地域の福祉ニーズの状況、各種団体の活動エリアとその役割などを配慮し、自治会、婦人会、老人クラブ、民生委員や青少年問題協議会など地域に活動拠点をもち団体の構成員が中心となつて、新たな装いで、「しあわせのまちづくり協議会」が自発的に結成されるにいたっている。

その組織では、既存の地域施設と併せて、新たに整備された地域福祉センターなどの管理運営にあたるとともに、インフォーマルな形のいわば家庭機能の補完性を有する在宅福祉サービスを中心としたひとりぐらし老人給食サービスや老人健康体操、親子体操などのような活動を企画、実施してきている。

(4) 地域福祉活動、在宅福祉活動の推進

地域福祉や在宅福祉の意味は必ずしも明確ではないが、少なくとも地域福祉という場合、生活の基盤としての地域を面的にとらえ、その中で営まれる福祉的な組織化活動の総体を指している場合が多い。一方、在宅福祉では在宅の要援護者やその家庭に対する直接的なサービス供給の側面をもつといわれている。「しあわせのまちづくり」がめざすところは、その両面からのアプローチを含んでいることはいうまでもないが、ここでは、地域の組織がその活動を進めていく中で、どのような内容が予定されているかを中心に、在宅福祉活動の方向について触れるのが適切であると思う。

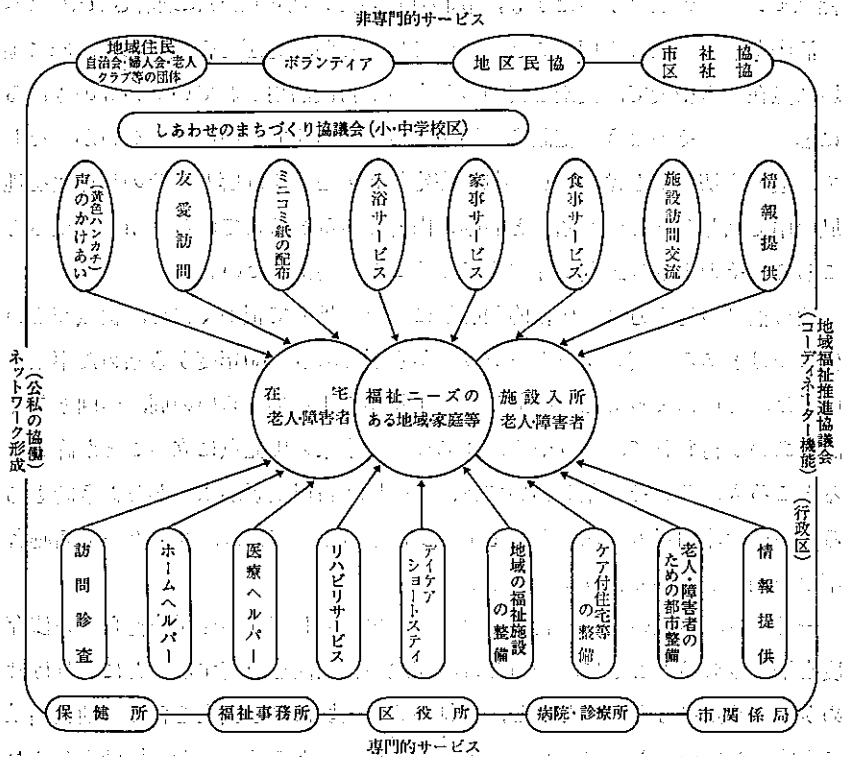
在宅福祉活動には、家庭ニーズ充足の働きが健全に作用していても、家族相互の援助ではもともと充足することができず、社会的に充足されなければならないニーズで、その性格から専門的な技術を要し、専門職員により提供される

必要があるというような、いわば専門的サービスの分野がある。これは例えば、寝たきりの状態が重く、家族等の手に負えない場合とか、医療、看護、リハビリテーションなどがある。

また、他方では、家族や地域社会での相互の援助で一応充足され、社会的ニーズとして現われてこない日常生活の中の家事援助や養護等のサービス、愛の一声運動、ひとりぐらし老人給食サービスなど比較的取り組みやすい活動が中心となる分野がある。

これらは、家庭で充足されないニーズではあるが、それを代替、補完するサービスとして位置づけることができ、地域社会の中で、ボランティアやよき隣

しあわせのまちづくり関連図



行政の積極的な支えが必要とされているのではないかと思う。その中では住民と地域に関係する行政機関（保健所、福祉事務所、区役所等）や医療機関、ボランティア団体等との話しあい、協力関係は欠かせないものの一つであるとともに、やはり、住民のよき相談相手となり、組織化活動の推進役となる「ゴミユニティ・オルガナイザー」のような役割が期待されている。ただ、こうした分野では、従来の行政施策の範囲の中では実施することが困難または、相応しくない場合もあることを思えば、ゆくゆくは、区の社会福祉協議会のようなところに役割を担っていただくこともよいのではないかと考えている。

課 題

(1) 地域活動者の育成

どの地域でも、地域活動者の不足、リーダー層は言うに及ばず、その後継者にも悩んでいるという、いわば人的資源の課題にぶつかっている。

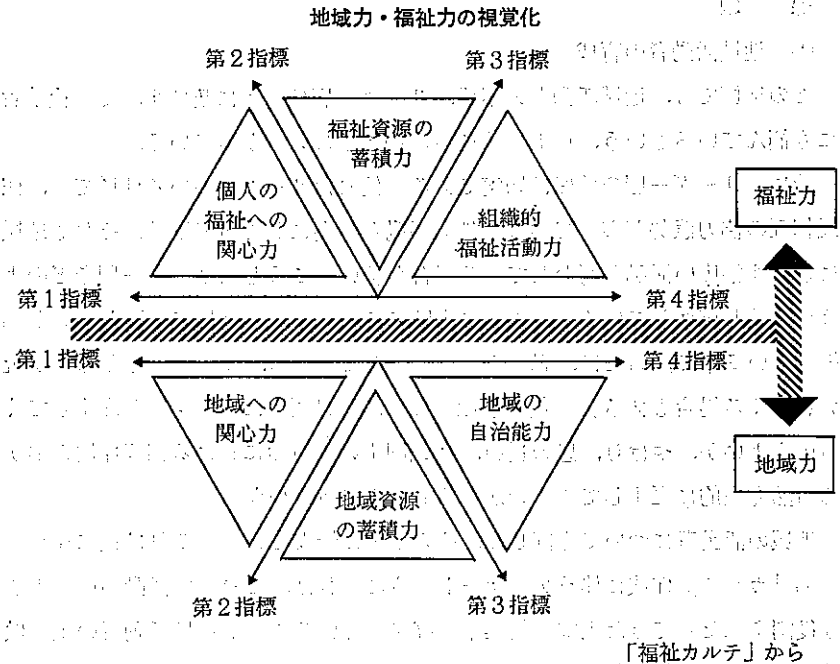
特に、リーダー層の確保は切実である。優れたリーダーのいる地域では、住民相互の協力態勢が整っており、地域活動が長期にわたって継続、それも地域に根ざす幅広い活動が行われている場合が多い。こうしたリーダー層をどのように養成し確保していくかが大きな課題である。幸い、地域での話し合いが継続している中で、時には、思いもかけないところから、リーダーとなる人が現われてくる場合もある。素質も手伝って、ある日突然にリーダーが誕生してくるのもよいが、やはり、息の長い、住民同士の多方面にわたる相互作用の中から自然発生的に誕生してくるのが望ましいのではないか。

地域の活動者についても同じく、その不足に悩んでいる。これは後に述べる「福祉カルテ」作成に伴うアンケート調査によれば、これまで活動の中で大きな役割を果たしてきた主婦の就業率が高まっていることや地域活動者の主な供給階層であり、比較的時間に融通のきくと思われる自営業層が減少していることなども影響しているものと分析されているが、今後とも、福祉教育や福祉啓発、ボランティア講習など、あらゆる機会を通して若者層を中心に福祉への関心や地域活動への参加意欲を高め、活動の輪を広めながら、その層の厚さを増

らなくてはならない。また、まちづくりの推進も、福祉の推進も、地域力の向上から進めていく必要がある。

(2) コミュニティの力
 1984年(昭和59年)に「福祉カルテ」を作成した。これは、市内で多少そのおいたちの異なる4か所の地域を選んで、地域の福祉に関係する生活実態を調査し、どのような問題があるか、その問題解決のため動員し得る資源は何か、解決の方法としてどのような形の地域福祉活動が可能であるかなどを探るため試みられたものである。

その地域診断過程の中で、地域力、福祉力という2つの断面に分けて、地域における力量を判断している。その関係は次図のとおりである。



地域力は、まちづくりの側面からみた、地域全般にわたる広い基盤的活動力を、福祉力はその基盤の上にとった福祉的活動力とイメージするとわかりやすい。

しあわせのまちづくり事業の推進は、まさにこの地域力、福祉力に大きく依存している。地域への関心の強さ、隣人への心の配りあい、地域資源の蓄積の度合い、自治能力、組織的活動力等の総合力の高まりが必要とされている。こうしたいわばコミュニティの力を培うことなくしては、地域福祉の実りは乏しいものと思うべきである。

(8) 地域団体相互の連携

同一の地域内であっても地域団体相互の間で横の連絡が十分に行われているところと、そうでないところがある。地域の団体が互いに連絡し合い、活動やその資源を補いあい、協力しあっているところでは、一般的に地域の活動が活発である。

特に、地域における福祉ニーズの増大と多様化を考えると、福祉の問題は、従来から想定されている民生委員等地域の一部の者が関係するに留まらず、広く、地域にかかわる総ての団体に情報が共有されている状態が望ましい。その上に立って、団体相互の福祉情報の交換、活動の協力、人的資源の交流などネットワークングが進められていくことが福祉力を高めることにつながると思われる。

「しあわせのまちづくり」がめざすところは21世紀の市民福祉社会の実現である。その理想とするところは、既に述べたように、コミュニティの方と住民の意識にかからしめるところが大きく、容易に達成し得るものではないだろう。そのことは、市民にとっても行政にとっても同じように一つの重大な心構えが要求されることなのだ。特に、行政にとっては、とにかく縦割りで進められ易い施策を地域という面的な広がりの中でとらえ、市民一人ひとりを対象とする施策の総合化を念頭において、横断的な行政施策として組み直しを企てていくということになる。それは、ある意味では、行政計画としての地域福祉計画を地域毎に作成し、地域を総合的な視野におさめ、福祉の第3の次元としての環境アメニティを高めていくことにつながるのではないかと考えている。

「福祉」の定義が「生活の質」にシフトしている。福祉の定義が「生活の質」にシフトしている。福祉の定義が「生活の質」にシフトしている。

「福祉」の定義が「生活の質」にシフトしている。福祉の定義が「生活の質」にシフトしている。福祉の定義が「生活の質」にシフトしている。

神戸在宅福祉研究会

「福祉」の定義が「生活の質」にシフトしている。福祉の定義が「生活の質」にシフトしている。福祉の定義が「生活の質」にシフトしている。

I 在宅福祉の位置づけとこれまでの経過

今日、福祉と言えば“施設中心から在宅へ”という言葉に象徴されるように、在宅福祉施策の充実が大きな戦略的課題となっている。そこで当研究会では、神戸市をモデルにして在宅福祉サービスの現状把握を試みるとともに、行政の実務サイドからみたその問題点、課題等について探ってみた。以下その内容について紹介する。

1-1 これまでの経緯

在宅福祉サービスの位置づけを明確にするためこれまでの社会福祉の流れを神戸市の施策を通してふり返ってみたい。

神戸市の在宅福祉関連施策を中心に年代別に整理したのが表-1である。この表に基づいて経緯をみると次の点が指摘できよう。

昭和20年代の福祉の課題は、国民の最低基準の生活の保障であり、施策は専ら生活保護制度を中心とする経済給付であり、また何らかの対人福祉サービスを必要とする人に対しては施設収容という形で対応してきた。神戸市でもこの時期に入所施設の建設が相つき行われている。

昭和30年代は20年代同様施設中心の考え方に立ってはいるものの、在宅福祉サービスの中心施策である家庭奉仕員派遣制度が昭和35年度に発足しているのが注目される。また通所施設も数は少いが登場してくる。

昭和40年代に入ると高度成長により国民生活が物質的に豊かになるのにあわせ、社会福祉の機能も従来の救貧的なものから防貧的なものへ拡大してくる。この時期の特徴は、豊かな財政力を背景に次々と新しい施策を打ち出している

表一 1 神戸市における福祉施設の展開 (在宅を中心として)

	訪問・派遣	給付・貸付	通所・利用施設	収容施設	備考
20年代			23. 4 保育所(神戸保育園)	21. 4 養護老人ホーム(和光園) 21. 4 救護施設(和光園) 22. 9 母子寮(第一母子の家) 22. 12 養護施設(東泉寮) 24. 5 乳児院(御影乳児院) 27. 2 身体障害者産院 27. 6 視力障害者更生施設(国立神戸視力障害センター)	21. 生活保護法 22. 12 児童福祉法 23. 7 民生委員法 24. 12 身体障害者福祉法 25. 5 精神衛生法 26. 3 社会福祉事業法
30年代	35. 5 老人家庭奉仕員派遣	37. 4 重度障害福祉年金	31. 12 母子婦人アパート(菊水荘) 32. 12 児童館(小百合児童館) 33. 1 母子福祉センター(泉母子会館) 34. 5 精神薄弱児通園施設(丸山学園) 36. 4 老人いこいの家(丸山老人いこいの家)	33. 8 教護院(若葉学園) 33. 9 精神薄弱児施設(おがば学園) 33. 10 肢体不自由児施設(のじきく療育センター) 37. 5 軽費老人ホーム(福寿荘)	33. 国民健康保険法 35. 3 精神薄弱者福祉法 38. 7 老人福祉法 39. 7 母子福祉法
40年代	43. 1 身体障害者家庭奉仕員派遣 44. ねなきり老人健康診査 48. 在宅重度障害者訪問診査	43. 5 市バス無料乗車証交付 44. 11 ねなきり老人生活用具給付 44. 10 身体障害者生活用具給付 48. 6 老人居室等整備資金貸付	44. 11 老人福祉センター(中部) 45. 5 精神薄弱者通所授産施設(たまも園) 45. 10 肢体不自由児通園施設(あじさい学園)	40. 1 精神薄弱者授産施設(陽気寮) 40. 11 特別養護老人ホーム(万寿の家) 42. 9 虚弱児施設(グイノンホーム) 45. 6 有料老人ホーム(六甲台翠光園) 45. 10 肢体不自由者更生施設(玉津福祉センター)	40. 8 母子保健法 42. 8 公害対策基本法

	48. 7 老人福祉電話貸付 48. 8 介護手当 48. 9 市バス敬老優待乗車証交付 49. 12 自動車改造資金助成	47. 2 老人共同作業所 49. 4 母子短期保護	48. 「福祉元年」
50年代	50. 11 母子家庭介護人派遣 52. 1 盲人ガイドヘルパー派遣 53. 2 ひとり暮らし老人支援訪問 54. 3 手話奉仕員派遣 54. 4 ねねサービス 55. 2 老人介護人派遣 55. 4 ひとくりぐらし老人給食サービス(配餐) 56. 1 父子家庭介護人派遣 56. 10 心身障害者介護人派遣 57. 3 ライフケア協会発足 57. 12 車イスガイドヘルパー 57. 在宅ねたきり者訪問指導 58. 6 コミュニケーションあけあい	50. 4 ねなきり老人介護 50. 8 心身障害者(者)緊急一時保護 52. 7 心身障害者小規模作業所(福祉の会) 54. 6 ねなきり老人短期保護 54. 8 ひとくり老人入浴サービス 55. 4 給食サービス(会) 55. 5 乳幼児短期保護 57. 痴呆老人家族教室 58. 4 在宅重度障害者ナイサービス 58. 10 痴呆性老人短期保護 59. 4 身体障害者通所授産施設(神戸友生園)	50. 7 精神薄弱者更生施設(よろこび荘) 51. 6 身体障害者療護施設(さきんか療護園) 53. 身体障害者福祉モジュール都市指定 57. 8 老人保健法
60年代	60. 9 要約筆記奉仕員 62. 有償ホームヘルパー	60. 5 咲健所機能訓練教室 61. 5 地域福祉センター(高倉台) 61. 10 虚弱老人短期保護 62. 7 在老福祉センター(長田)	60. しあわせのまちづくり 62. 「在老福祉元年」

施策は神戸市における実施時期で掲げた。施設については、同種の施設で神戸市内で最初に開設された時点に掲げた。

ことで、特に給付・貸付施策は、現在ある制度の大半がこの時期に創設されている。しかし、これが、その後バラマキ福祉との批判を生むことになる。

昭和50年代から今日に至るまでは、オイルショックを契機に始まった低成長時代を反映して、福祉においても見直し論が提起され、これまでの施策への反省と来たるべき高齢化社会に向けて福祉サービスのあり方が模索されている時期と位置づけることができる。この時期の特徴は、社会福祉の目的や対象を従来の貧困層や低所得者層に限定するのではなく広く市民の生活機能の欠損をカバーするものと考え福祉の普遍化が唱えられてくることである。この流れにそって、神戸市でも全国に先がけて全市民を対象に、福祉のあるべき姿を総合的に規定した「神戸市民の福祉をまもる条例」が制定されている。一方施策も従来の施設収容や経済給付等による貨幣的ニーズへの対応策にかわり、非貨幣的ニーズへ対応するため家事援助や介護サービス等の訪問・派遣サービス施策、あるいはショートステイやデイ（ケア）サービス等の施設サービス施策等、在宅福祉施策が次々と打ち出されてくる。

2. 在宅福祉が強調される社会的背景

今日、福祉をとりまく社会経済情勢は大きく変化しており、今後の福祉施策のあり方を考えるに際してはこれらの変化を十分考慮に入れておくことが必要不可欠な条件となっている。具体的に考慮に入れておくべき変化要因として次のようなものがあげられる。

- (1) 高齢化の進行、事故や疾病の増加により要援護者が急増していること。
- (2) 家庭・地域機能の低下（核家族化、単身世帯の増加、労働や生活の多様化）により、従来家庭や地域が果たしてきた役割を補完する何らかの福祉施策が必要になってきていること。
- (3) 科学技術の進歩により、従来施設、病院でしか対応できなかったのが、在宅でも可能になってきていること。
- (4) 人権意識の高揚等を背景とする市民の意識や価値観の変化により、要援護者が在宅を望むニーズが強くなり、また、社会福祉の考え方も在宅処遇を基本として従来の施設偏重から在宅福祉重視へ施策の転換が図られてい

こと。このことは、国・自治体・事業者・市民の協働による

(5) 国の財政状況の悪化や行政改革の要請等を背景とした社会保障制度全体の見直しが行なわれていること、また、高齢化、少子化による高齢者・子どもへの需要の増加の結果、最近では在宅福祉サービスの充実がより一層望まれている。なお、最近のニーズの傾向として、個々のニーズが複雑化、多様化、普遍化、個性化しているという特徴も忘れてはならない。

3. 在宅福祉の概念

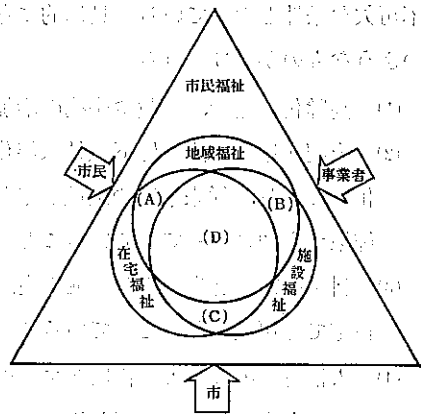
在宅福祉は、「すべての市民が、家庭や地域において家族や近隣の人々と日常的な人間関係を維持しながら生活を営めるように、要援護者とその家族に対して必要な援助をしていくこと」と定義することができる。

一方、在宅福祉を福祉全体の関連でとらえると、(i)施設福祉が家庭や地域等の福祉的役割では対応しきれない各種の福祉需要に対応する側面、(ii)地域福祉がノーマライゼーションの理念、すなわち高齢者、障害者が地域において自立し、普通の生活を営むことができるための条件整備の側面をそれぞれ有しているのに対し、(iii)在宅福祉は在宅の要援護者やその家族に対する直接的・具体的サービス供給の側面を受けもっている。これらの関係を図示すると図一1

図一1 市民福祉と三つの福祉の関連
市民福祉、地域福祉、施設福祉の三者は相互に重なりながら市民福祉として統合される。

「在宅福祉と地域福祉とが重なる(A)においては、近隣の助け合い、地域ボランティアの活用によって相互の連携を進めていく必要がある。

地域福祉と施設福祉とが重なる(B)においては、施設が地域活動の拠点となること、その設備や専門的機能を地域開放していくことが求められる。また、地域からは、施設ボラン



「神戸市における地域福祉のあり方と推進体制について」P. 8

ティアとして地域との関係を密にするための努力が要請される。

施設福祉と在宅福祉とが重なる(C)においては、施設の通所機能やショート・ステイ機能の充実のほか、新たにセミロング・ステイ機能を開発することによって、在宅福祉に役立てることが必要となる。

地域福祉、在宅福祉、施設福祉の三者が重なる部分(D)は、図に示したように、市民福祉のネットワーク化として、点や線としてではなく、面として総合調整しつつ実践に結びつけていく分野である。」

- 1) 神戸市における地域福祉のあり方と推進体制について(意見具申)神戸市市民福祉調査委員会、P 9～10 昭和59年度

II 現行制度の在宅福祉サービス

1 現行制度での事業実施状況

本論に入る前に、一言ことわっておくが、本章では対象を今後益々在宅福祉サービスとして論議される分野、すなわち、老人、心身障害者に限定して現行制度を述べる。

まず、整理の意味で神戸市の在宅福祉施策を対象別、提供サービス別に分類したのが表一2である。この表を参考にしながら、提供サービス別に主な施策の現状を見ていきたい。

(1) 訪問・派遣サービス

家庭や地域において、家族や近隣の人々との人間関係を維持しながら生活を営むための条件として訪問・派遣サービスは重要な柱である。

家庭奉仕員派遣制度——昭和35年に制度化され在宅福祉サービスの中核的存在である。低所得の老人、障害者世帯を対象に派遣しているが、中でもひとり暮らし老人への派遣が多く全派遣世帯数の約6割を占めている。

サービスの内容としては、食事の世話、掃除、洗濯、身の回りの世話のほか、生活、身上に関する相談、助言となっている。要援護者が家庭の中で生活を維持していく上で、ホームヘルパーの存在意義は大きく今後ますます需要が伸びていくものと思われる。なお、神戸市では、62年度から新たに(財)こうべ市民

表-2 対象別、提供サービス別分類

	老人	心身障害者
訪問・派遣	<ul style="list-style-type: none"> ・在宅ねたきり者訪問指導 ・家庭奉仕員派遣 ・老人介護人派遣 ・ひとりぐらし老人友愛訪問 ・ねたきり老人入浴サービス ・ひとりぐらし老人給食サービス(配食) ・訪問健康診査 	<ul style="list-style-type: none"> ・在宅重度障害児(者)訪問診査 ・手話奉仕員 ・盲人ガイドヘルパー ・車イスガイドヘルパー ・家庭奉仕員派遣 ・重度障害者介護人派遣 ・身障者入浴サービス ・要約筆記奉仕員
通所・利用	<ul style="list-style-type: none"> ・痴呆性老人短期保護 ・ねたきり老人短期保護 ・ひとりぐらし老人給食サービス(会食) ・機能訓練教室 ・ディ(ケア)サービス 	<ul style="list-style-type: none"> ・在宅障害者療育事業 ・在宅障害者緊急一時保護 ・在宅障害者(児)昼間一時保護 ・精薄児通園施設 ・精薄者通所授産施設 ・身障者通所授産施設
給付・貸付	<ul style="list-style-type: none"> ・ねたきり老人介護手当 ・市バス等無料乗車証交付 ・老人福祉電話貸付 ・日常生活用具貸付 ・老人居室整備資金貸付 	<ul style="list-style-type: none"> ・介護手当(1,2級・精薄重度) ・重度障害者タクシー利用助成 ・自動車改造資金助成 ・福祉電話貸付 ・日常生活用具貸付 ・盲導犬貸与 ・市バス等無料乗車証交付 ・運転免許取得助成

福祉振興協会に委託し、低所得者層以外でも利用できる制度として有償ホームヘルプサービスの実施を予定している。一方、類似のサービスを有償で提供する民間のホームヘルプサービスは、昭和55年武蔵野市の福祉公社の発足を契機として始まったが、神戸市でも全国的に早い時期に、神戸ライフケア協会、コープくらしの助け合いの会、神戸ファミリーサービスクラブが発足し、活発な活動を続けている。これらはいずれも、会員の相互扶助的色彩を持っており、対象世帯や派遣回数等の制限が比較的少なくニーズに応じた弾力的な運用を行っているのが特徴である。

他に純粋なボランティア活動グループとして KOBE 在宅ケアボランティア

表一三 神戸市におけるホームヘルプサービスの現状

		神戸市	神戸ライフ ケア協会	コープくらしの 助け合いの会	神戸ファミリー サービスクラブ	ほほえみ グループ
制度発足 年月日		老人S35.5 心身障害者 S43.1	S 57.3	S 58.6	S 57.7	S 57.10
実施主体		神戸市	神戸ライフ ケア協会	灘神戸生協	神戸市婦人団 体協議会	在宅ケアボ ランティア グループ
派遣対象		介護を得られ ない65歳以上 の高齢者及び 重度障害者	同 左	生協会員で助 け合いの会員 として登録し た人	クラブ会員	市内在住の 老人、障害 児(者)、児 童、病弱者
所得制限		所得税非課 税世帯	なし	なし	なし	なし
費用徴収		無 料	有 料	有 料	有 料	無 料
活 動 状 況	登録者数	ホームヘル パー 65人	437人	294人	36クラブ 1,159人	193人
	(日) 派遣回数	平均 1.4回/週	制限なし	1日2単位を限 1週4日度	1回 4時間以内	
	活動時間 数(60年 度実績)	(推計) 65,000時間	24,270時間	16,374時間	23,496時間	5,190時間

グループ“ほほえみ”があるが、これらを含めた神戸市内におけるホームヘルプサービスの現状は表一三のとおりである。

訪問指導——実施主体は神戸市で、40歳以上のねたきり者またはねたきりになる可能性のある者及びその家族を対象に、老人保健法に基づき昭57年12月より、保健婦を派遣して療養の方法や看護の指導を行っている。派遣回数は概ね3か月に1回程度で、現在その要員となる保健所保健婦は114人(昭和62年12日現在)おり、60年度の訪問実績は5,366件となっている。なお、訪問指導等の専門的サービスについては、マンパワーの制約などもあり、ホームヘルプサービス等の代替的サービスに比べまだ体制やメニューも十分ではなく今後の充実が望まれる。

介護人派遣——何らかの理由で一時的に介護が得られない老人、重度障害者に対して提供されるサービスである。内容、実績等は表一四のとおりである。

表-4 介 護 人 派 遣 制 度

		老 人	心 身 障 害 者
制度発足年月日		S 55. 2	S 56.10
実 施 主 体		神戸市老人クラブ連合会 (神戸市は団体に補助金)	兵庫県心身障害児福祉協会 (神戸市は団体に補助金)
所 得 制 限		な し	な し
費 用 徴 収		無 料	無 料
活 動 状 況	登 録 者 数	103人	26人
	派 遣 日 数	1疾病等につき10回を限度 1回当り4時間	同 左
	(60年度) 派 遣 実 績	1,541件	97件

またその他にもねたきり老人を対象に各種団体が入浴サービス（昭和54年4月発足）、給食サービス（昭和55年4月発足）を行っている。60年度のそれぞれの延利用人員は、入浴サービスが1,357人、給食サービスが23,253人となっている。

(2) 通所・利用サービス

通所・利用サービスは、大きく3つのタイプ、すなわち、①ディケアサービス、②ショートステイサービス、③在宅重度障害者デイサービスに分類することができる。

ディケアサービス——施設に入所するほど重い障害があるわけではないが、日常生活の用が自力ではたせない老人等に対して、機能訓練及び介護、介助サービス等を提供し、障害にともなって生ずる社会的孤立や活動レベルの低下を緩和することを目的としたサービスを行っている。在宅処遇を基本とするこのような通所サービスは、在宅福祉施策に重点が移っている現在では益々重要性をまわしてきている。神戸市では従来から中部老人福祉センター、特別養護老人ホーム、心身障害福祉センター等で一部実施してきたが、62年7月からは長田在宅福祉センターにおいて本格的に実施する予定である。

ショートステイサービス——家庭で介護されている老人等を短期間収容ケアするサービスでその目的は、介護者の病気や止むを得ない旅行などの期間中あ

表一五 神戸市で実施しているショートステイ制度

	ねたきり老人 短期保護	痴呆性老人 短期保護	精神薄弱児 (者) 短期療育訓練	心身障害児 (者) 緊急一時保護	昼 間 一時保護	虚弱老人 短期保護
制度発足 年月日	S 54. 6	S 58.10	S 56. 8	S 50. 8	S 52. 9	S 61.10
実施主体	神戸市 事業そのものは民間へ 委託	同 左	同 左	同 左	神戸市重度心 身障害児(者) 父母の会(但し神戸市から 補助)	神戸市 事業そのものは民間へ 委託
対 象 者	おおむね 65歳以上の 在宅老人	65歳以上 の痴呆性 老人	精神薄弱児 (者)とその 保護者	・精神薄弱児 (者) ・身体障害児 (者) ・重度心身障 害児(者)	在宅の心身 障害児(者)	おおむね 65歳以上 の虚弱老人
所得制限	なし	なし	なし	なし	なし	なし
保護期間	原則1週間	同 左	おおむね 2泊3日	原則1週間	—	原則1週間
費用徴収	有 料	有 料	(但し生保は) 無料 有 料	同 左	無 料 (食費相当 費)	有 料

ずかって世話をすることを目的とするものと、年に何回か、短期間あずかり、その間介護者に休養を与えることを目的とするものがある。神戸市で実施しているショートステイ制度は表一五のとおりである。

在宅重度障害者デイサービス——神戸市では就労等が困難な重度心身障害者等を対象に、日々通所して日常生活訓練・機能訓練等を行うことによって自立と生きがいを高めるための事業を現在3か所で実施している。

(3) 給付・貸付サービス

介護手当——従来、給付・貸付サービスと言えば、その対象は要援護者を中心に考えられてきたが、介護手当のように、家庭で介護をする人に対する給付サービスが打ち出されたということで、この制度の持つ意義は大きい。現在神戸市では、6か月以上居宅でねたきりの状態にある65歳以上の老人を常時介護している人に対し、月額1万円の介護手当を支給している。60年度の月平均の受給者数は、1,336人に達している。また、6か月以上ねたきりの重度身体障害者(1.2級)、重度精神薄弱者の介護人にも同様の手当の給付がある。60年度の月平均受給者数は200人弱となっている。

その他の給付・貸付サービスとしては、①家庭での生活維持のための施策として、日常生活用具の給付・貸付（ex. マットレス、エアーマット、ポータブルトイレ等）、②ひとりぐらし老人及び外出困難な重度身体障害者に対するコミュニケーションを図るための施策として福祉電話の貸付、③社会参加促進のための施策として市バス等無料乗車証交付、重度障害者タクシー利用助成、運転免許取得助成等の制度がある。

(4) 在宅福祉サービスの関連諸施策

今までとりあげてきたサービスは、いずれも要援護者（世帯）を対象としてとりあげ、それぞれのニーズに応じた保護、援助あるいは能力の維持・回復を居宅において行うものであった。しかしそれと同時に、要援護状態の発生を防ぐ予防的福祉活動は在宅福祉サービスの前提として欠かすことができないものである。また、要援護者に対する適切な保護・援助に加えて、彼らが他の一般住民と同じように、その生活と福祉の増進を図ることができるためのいわゆる「福祉増進」活動を利用あるいは参加することも必要である。

現在神戸市で行われている予防的福祉活動の主なものとしては、老人保健法に基づき40歳からの健康管理の充実、老後における健康の保持・増進を図るために行われている健康診査、健康教育、健康相談等があげられる。健康診査では、がん、脳卒中、心臓病等、中高年齢者に多い成人病に対する予防対策の一環として早期発見・早期治療のため、循環器検診、胃がん検診、子宮がん検診、乳がん検診を実施している。健康教育・健康相談では、市民が日常生活の中で健康について正しい知識と理解を深め、自分に合った健康増進方法を身につけ実践できるよう、ライフステージに応じた教育・相談を実施している。一方、地域の福祉増進活動の支援対策としては、地域住民の助け合いによる良好なコミュニティの形成を促進するため、地域福祉推進のモデル事業として「しあわせのまちづくり」事業を展開している。現在では、8か所（62年6月末）を指定し、施設整備と推進組織づくりを行っている。また在宅福祉施策を進めるにあたっての基礎的条件となる快適な住宅の整備、雇用の保障、生きがい対策等も福祉の増進には欠かせない施策である。

2. 現行制度の特徴・問題点

本論に入る前に現行制度の問題点を考える上で参考になる事例があるのでいくつか紹介する。

事例1～ポータブルトイレについて一頑固で老人ホームへの入所は勿論のこと、ヘルパー派遣も受け入れないという老人。しかし現実には、トイレそうちの当番は無視、おまけにトイレは汚す、廊下にしくじるという状態の中で、業をにやしたアパートの住民から「役所はあんな老人を放っておくのか、何故手をさしのべないのか」と苦情の電話。残念なことに独居老人はポータブルトイレの給付はできない。たまたま同じアパートに住んでいる老母をみとったという中年女性から「生前使用していたポータブルトイレがあるので活用して欲しい、そして今後は自分がその老人の世話を心がけるようにする」との申出があり一応の解決をみた。

事例2～ギャジベッドについて「坐位可能なうちは食事の介助も楽し本人も燕下しやすいし何よりも本人の刺激になる。」と主治医に勧められベッド貸与の申請。しかし3日もすると「ハンドルを回す力がないので結局使いこなせない」と泣きついてきた。申請の時点でベッドの概要について説明したが、利用者にしてみれば無料で貸してくれるのだから多少のことはやという安易な姿勢が多いのは事実である。

事例3～ヘルパー派遣について「週1～2回の派遣（1回当りの実動2時間前後）」というのが現状であるが、これでは多様な需要に十分対応できないケースがある。例えば、他区へリハビリ通院中の人で本当は、通院介助もしてほしいという希望を持っていても時間的に制約があるため、残念ながら行き届かず、援助内容は家事援助だけにおわってしまうというケースも生まれる。

事例4～自立した独居老人一ひとりぐらしは不安と数回役所を訪れた老人がいる。食事と排泄の問題だけでなく、「死んだらどうなる、どうしてくれる」とつめよる老人に、お寺の永代供養の費用を支払っておくこと、自宅の電話のそばには、お寺、身内、知人の連絡先を記入したものを用意し、日頃から民生委員にその存在を知らせておくことなど細かい独居の知恵ともいえるべきことま

で指導したところ、その老人は、晴々とした表情になり、後日には体の調子も良くなったとの報告が入った。

一方、現場で働く職員の声を参考までに合わせて紹介する。その1～制度、施策の目的をより効果的に達成するためにどのようなことが必要かを考え評価する場が必要なのは理解できるが、なかなか思うにまかせない。

その2～概ね6か月以上ねたきりの老人をポータブルトイレの支給対象としているが、ねたきり期間を画一的に限定してしまうと役立たないケースもある。

その3～ヘルパー派遣世帯の生活歴や介護歴を記入したカルテなど作成することによってよりニーズに対応した福祉効果があげられるのではないかと。

これらの事例や職員の声から出てくる問題点を列挙すると次のようなものがあげられると思う。

- ・ニーズの個別化、多様化により、法や制度を作った当時の理念と現実の需要とが乖離する部分が出てきている。
 - ・在宅福祉施策が、国の方で画一的に決められており、個々のケースに対応できていない場合がある。
 - ・施策に総合性が欠ける面があり、場当り的な対応にならざるを得ない場合がある。
 - ・現場の声が十分施策に反映できていないくらいがある。
 - ・担当職員の短期間での人事移動は、ある程度熟練を要する相談業務的な面がらみると悪い影響を及ぼしている。
 - ・相談機能が十分でない。
 - ・福祉教育、PRが十分でない。(対市民、対老人)
 - ・福祉の無料サービスの弊害が表われている。
- これらの問題点を指摘することができる。
- これらの問題点を整理すると、(1)在宅福祉ニーズとサービス供給のミスマッチ、(2)供給体制上の問題、(3)所得制限と費用負担の問題に分類できるのではな

いかと思う。ニーズとサービスのミスマッチは、(1)政策形成時に現場意見の反映が乏しい

きらいがあり、ややもすると机上の考えに陥ってしまいがちなこと、(2)施策実施の段階で、ニーズに沿って制度施策を弾力的に運用する余裕に乏しい面があること、(3)既存のサービスを組み合わせることで十分ニーズに応えられるのに、サービス供給側、利用者側ともによく知らないケースがあること、等のパターンに分けられる。

次に供給体制上の問題は、ニーズの多様化により多種多様のサービスメニューが求められているのに、大半の施策が行政を中心とした単一あるいは少数の供給主体しかなくニーズに十分対応できていないことにある。

最後に、所得制限と費用負担の問題は、(1)サービスが無料で提供されることによって安易な利用という弊害が生じていること、(2)一方、法制度上の問題でもあるが、低所得者対象の施策が多く、一定以上の所得がある層ではサービス受けたくても受けられない人がでてくることである。

Ⅲ 最適在宅システムのあり方

1 組織・情報のネットワーク化

ネットワーク化とはその言葉の中に、連携、総合性、計画性といった意味を内包している。ネットワーク化を成功させるためには、その中心となる人、機関を育てることが重要である。具体的にネットワーク化を図るパターンとして、(1)福祉事務所等個々の機関内部でのネットワーク化、(2)福祉事務所、保健所、病院間等のように行政機関相互のネットワーク化、(3)行政機関と民間団体のネットワーク化、の3つがある。行政機関内部でのネットワーク化で必要なのは、職員相互に情報交換等を通じて切磋琢磨を図りより一層職員の資質の向上に努めることである。これにより、(1)今以上に現場の意見を政策に反映できるようになる、(2)制度をより効果的に運用できる、(3)サービス利用者の相談に対してもより適確な対応ができる、等の効果が期待できる。行政機関相互のネットワーク化で必要なのは、行政にありがちなタテ割の弊害をなくすためによ

り一層の密な連携に努めることである。例えば、同じ行政が行う在宅福祉サービスでも、専門的サービスを中心を受けもつ保健所と代替的サービスを中心を受けもつ福祉事務所、さらに治療面を受けもつ病院などに分けられているが、これらの機関相互の連携がとれている場合とそうでない場合とでは利用者側の利便性、効果等がずいぶん異なる。そして行政機関と民間団体を含めた供給主体全体のネットワーク化で必要なのは、民間で柔軟な運営が可能であり、専門的能力も有する社会福祉協議会、特に最も利用者に近い区社会福祉協議会により一層のコーディネート機能を持たせることである。社会福祉協議会が在宅福祉サービスに関してコーディネイターとしての役割を十分に果たせるようになれば、利用者側にとって民間のサービスを含め必要なサービスがより利用のしやすい形で提供されることとなることからその充実が望まれる。

2 多元的供給システムへ

今までにもふれたように、在宅福祉サービスの対象は低所得者だけではなく、高齢者、障害者を含むすべての市民である。また、これらの対象者は今後益々増えつづける。このような中で行政の責任をどのように考えていくべきなのだろうか。今まで在宅福祉分野においては、(1)何もないところから出発しなければならなかったこと、(2)他に参入するものも少なかったこと、(3)低所得者を中心に行ってきたこと等の理由によりあくまで行政中心に行われてきた。しかし、今後も行政中心でいくとなると財源上の制約もあること等からおのずから限界が見えてくる。そこで求められるのはニーズに合った多様な供給体制を整備することである。行政主体には行政主体のメリット(ex. 継続、安定的にサービスが提供される。)、民間主体には民間主体のメリット(ex. サービスが柔軟に提供される。)があり、それぞれが競合することによって利用者側にとっても選択が可能となるし、サービスの質の面でもより一層向上するため望ましい形となる。さらに一步発展して、仮りに将来民間主体が行政主体のメリットをもとりこむぐらいに育ったとすれば、サービスの種類や内容によっては行政が費用負担の責任だけを負い、実際の供給はすべて民間にまかせるという供給形態が実現するかもしれない。こうなれば、行政はニーズにより柔軟に対応し

た一定の質のサービスを要援護者に対して提供できることになる。なお、現在では、行政が供給主体の場合無料、民間団体が供給主体の場合は有料といった図式の施策が多い。今後は安易な利用を戒め、資源のより一層効果的配分を図る観点から、特に必要な場合は行政の責任でもって救済方策を講ずるのは当然のこととして、行政が供給主体の場合でも、所得制限によりサービス供給の対象を限定するのではなく、サービスが必要な対象層にはサービス供給を行い、これに伴う費用負担を求める方向で検討していくべきではないだろうか。

3 その他

在宅福祉サービスをいくら充実させても、地域が好意的に要援護者を受け入れなければ在宅福祉は成功しない。また、在宅福祉サービスは、ボランティア等にみられるように地域の一般の人々の協力・参加を必要としている。このように在宅福祉と地域の人々とは大きな関連をもっている。従って今後より一層良好なコミュニティ形成のための施策の充実、福祉教育の充実が望まれる。

特別論文

港湾の発展と自由放任主義
—香港のケース—

神戸市地方自治研究会

序

ここに訳出したのは論文集「Seaport systems and spatial change」(1984, John Wiley & Sons Ltd, 発行) 中に納められた「Laissez-Faireism in Port Development : The case of Hong Kong」で、著者は、The Chinese University of Hong Kong の Dr. David K. Y. Chu と University of Hong Kong の Dr. T. N. Chiu である。

自由な経済活動の舞台となる港湾は、現実の需要に基づいて民間資本の力で形成されるべきか、或いは、一定の見通しに基づく計画に従って、政府の関与によって造られるべきか、或いはまた、この中間の途をたどるべきか、こうした間に一つの実例を示して港湾政策策定上の参考としようとするのがこの論文である。

いま、軽薄短小化に象徴される産業構造の変化と、国際的分業態勢への移行の波は、コンテナリゼーションに代表される輸送革命とあまって、海運業の再編を促がすと共に、港湾政策の見直しを、日本においても強く要求することになってきている。この時点で、現在極東で荷扱量の一位を占める香港の港湾発展の歴史をふり返ることも多くの示唆を我々に与えてくれる筈である。また、1997年中国への返還問題が、香港港の管理体制や、港としての機能にどのような影響を及ぼすのかも注目されるところであり、本論文の歴史的な価値がこれから高く評価されるものとなるだろう。

は、はじめに (von Hippel) (1976) の研究から、
 香港の港の発展に関連する諸要因の様々な役割を評価する際に重要なことは、単にその港が地域的な環境の中のひとつの機能であるだけでなく、その港が役立っている地域全体の経済システムや社会システムの一部であるということ念頭におくことである。その港の後背地の政治的あるいは社会—経済的発展、ライバル港の浮沈、さらに世界の海運・造船業の技術革新などはすべて港湾が対応しなければならない重要な外的要因である。そして、それらのすべての対応に共通し、それらを調節するのが港における支配的なイデオロギーである。香港の場合、それは自由放任主義であり、最近の婉曲な言いまわし方によれば、積極的な不干渉主義として知られている。

香港は、「その自由貿易を基本とする自由放任体制の故に、今日世界中でも魅力のある経済上の変わり種のひとつである。即ち独立国家の時代における工業化された植民地である」(オーエン Owen, 1971, 141) といわれてきた。香港統治のイデオロギーが自由放任主義であることを示す証拠は多い。120年前にその歴史が始まって以来、香港は、1941年から44年までの太平洋戦争の間に、外部からの軍事侵略によって中断されたときを除いてずっと自由港であった。外国為替の規制もなく、また、いかなる形においても外国貿易の制限もなかった。私企業の活動が促進され、ほとんどすべての経済分野で活躍している。公企業ももちろんあるにはあるが、それらは私企業と比べると小さな経済的役割しか果たしていない。香港の自由な資本主義体制が、実業家や生産業者に発展の自由と機会を与える一方では、社会資源は政府の計画によってではなく自己調節機能をもつ市場機構によって配分されている。それゆえ、香港経済は、古典派経済学者が理想とした世界と非常に似かよった環境のもとで発展し、繁栄してきたということができよう。(スミス Smith, 1966)

「自由放任」という表現は、政府部内の一部では評判が良くなかった。彼等はむしろ「積極的な不干渉主義」という新しい表現の方をより好んだ。それは、古い用語は「誤った印象を与える消極的な響きをもっており、現代社会に作用している複合的・社会経済的・社会政治的な諸勢力を黙って受け入れなけ

ればならないと感じさせる」(ハドン・ケイブ Haddon-Cave) 1978) からである。それでもなお、この章の後節である程度詳しく論ずることになっているが、香港政府の港湾政策や港湾管理手法から判断すると自由放任主義の主要な特徴が今なお主流であり、いわゆる積極的な不干渉主義によって僅かの変化がもち込まれてきたにすぎないことがわかる。香港における港湾産業の構造は、市場メカニズムを働かせることが最も重要であるような極端な一事例とみることができよう。そこでは、バースやドックヤードやはしけの私的所有ならびに組織化されていない港湾労働者、そして最近まで、私的に賃貸している場所以外なら水際線を自由に使用できることがあたりまえとされていた。

香港における港湾発達の歴史

香港産業に対する現在の政府の政策には、その歴史的な背景がある。しかし、自由放任主義的港湾政策が忠実に実行されたことが、どの程度将来まで見通した計画の結果だったのか、また、どの程度当面の経済上の必要性の結果だったのかは問うてみる価値がある。以下の節においては、この点について、三つの主要な面から検討を試みる。つまり、(1)貿易の拡大及び縮小の歴史、(2)港湾の形態、(3)港湾の管理、の三つの面である。

貿易の拡大及び縮小の歴史

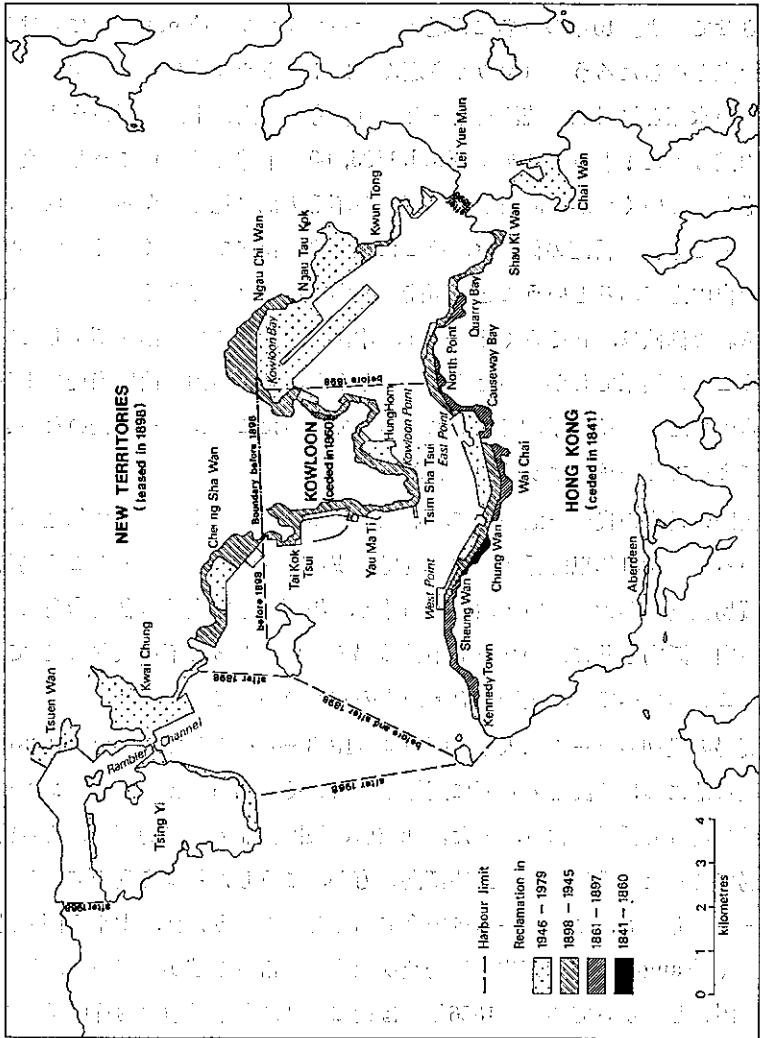
1841年香港が英国に割譲された時には、香港島の占領は外交上及び軍事上、通商上の切迫した事情によるものだということが、繰り返し言明された。しかし、初めの二つは、最後、つまり通商のための口実でしかなかった。どの島を占領すべきかについて決定を行わなければならなかった1840年代の初頭においては、香港は、その自然条件及び南中国沿岸との関係をよく知っている者達にとっては当然の選択であった。自由な企業の価値については、早くから承認されていた。そのことは、The Canton Register 紙の一通信員の次の言葉で裏付けられている。

「もし、ライオンの前足が中国南部のどこかに置かれるとすれば、それは香港であるべきだ。そして、ライオンに香港が自由港であることを保証すると宣言させてみよ。10年のうちに香港は、ケープタウン（Cape）以東における最重要拠点となるだろう。（マカオを選んだ）ポルトガル人は過ちを犯した。彼等は浅い水深と排外的な統治をとった。（一方）香港は水深が深いうえ、永遠に自由港なのだ！」（アイテル Eitel, 1895, 60：下線部著者）こうした文章は、香港がまだいくつかの漁村があるだけの不毛の島に過ぎなかった時代に書かれたものである。香港の価値は、そこに現存する富ではなく、それが英国統治下の自由港であるということの可能性の中にあつたのである。港湾の自由に認められた価値は、おそらくその時期、中国の全沿岸では自由が不足していたということの結果でしかないだろうが、しかし、その自由の政府当局による早くからの承認と、その承認を忠実に実行していったことは、後に続いた急速な成長によってその正しさが証明された。

英国の効率の良い統治の下で、商業上の結びつきが中国沿岸に急速に拡がっていった。1841年以降香港の中継貿易は成長を始めた。全くのところ為替規制も貿易統制も関税もない自由港の創造は、埠頭や造船会社の私的所有に許された自由な活動と共に、いずれも中継貿易の発展にとって不可欠なことであつた。これらすべては、英国政府・商人の双方の利益でもあつた。

貿易の最初のブームは太平天国の乱（1848—64）として知られる1848年の香港直背地における混乱の時期に記録された。その当時は広東のジャンク貿易が騒乱を逃れて香港へ移り、また清朝政府の税関機能の全般的麻痺により密輸が容易であつた。政府よりも民間部門の方が、こうした状況を利用できる立場にあつた。しかし、このブームは短命であつた。というのは、太平天国の乱は間もなく Yangtze 省の茶生産地帯及び絹生産地帯へと拡がっていき、貨物の動きを阻害したからである。1856年には後に第2次英中戦争（阿片戦争）として知られる中国—英国間の軍事衝突が貿易活動の急落をもたらした。しかし、その落ち込みは、騒乱が始まった後のもうけで穴埋めされた。第2次英中戦争は北京条約をもって終わったが、その条約により、九龍半島とストーンカッター

図一1 ビクトリア港（香港）の発展経過



島(昂船洲)が英国の統治下にはいった。このことは、香港港の発展にとって非常に重要であった。第1に、九龍半島割譲以前は、英国と中国の管轄権境界が港の中程を横切っていたため港内での船積みを経率的にコントロールすることができなかったが、この割譲によりその問題を解決した。(図一) 第2に、第2次英中戦争及び太平天国の乱による破壊は、広東を、清朝政府が外国貿易を認める中国で唯一の勅許港から、香港港の単なる外港へと変えた。第3に、中国における2つの騒乱の結果中国人の香港への最初の急激な流入が起こり、その結果、1853年には39,017人だった人口が、1855年には72,607人へと増加した。(チウ Chiu, 1973, 29) 移民の大部分は貧困者達であったが、中には自らの企業家精神を発揮するための聖域を求めてやって来た裕福な商人や職人や知識人もいた。このことは、香港の港湾産業及び中継貿易の一層の拡大の基礎を築いた。人口の増加に伴い、商業上及び海運上の結びつきが、港の直背地をこえて徐々に広がっていった。中でも重要だったのは、日本、フィリピン、シャム(タイ)との海運における結びつきの進展である。商業利益の増大は、1861年に一般商工会議所(The General Chamber of Commerce)が設立されたことから裏づけられる。その設立は、海運と通商の全般的な利益を見守り、保護するために協同で努力する必要性が大きくなったことによるものであった。(パネル Pannell, 1961)

19世紀末には中国の経済上及び政治上の前途にとっての大きな諸変化が起こり、その影響は香港にも及んだ。外国勢力による租借地及び勢力圏獲得を目指しての殺到が1855年から始まり、それは、1894年から95年にかけての日清戦争において頂点に達したが、その結果、中国の条例港において工場を建設し、操業することを許可される特権はより多くなり、外国船に中国の内陸部航行が解放され、また、外国の資本による鉄道が建設されることになったのだ。そういったことは、どれも、中国の外国貿易のやり方を変化させ、香港もかなり調整を必要とした。全くのところ香港は、この時期の諸々の出来事により再び恩恵をこうむった。1898年、新界(New Territories)が99年間租借されたことにより、香港の領域は拡張し、将来の発展のためのより大きな空間を準備する

ことになったのだった。中国の解放は、香港にとって二つの意味をもっていた。その一つは中国において多くの条約港が開港されたことであり、それは、香港にとって手強い競争相手を作ることになった。他の一つは、中国の外国貿易量の全般的増加が香港により多くの好機を与えたことである。それというのも、香港が、港湾の円滑な運営を阻害しかねない地方政府によるいかなる中国的政策も排除された自由港だったからであり、様々な外国の勢力圏の境界にあまり影響を受けなかったからである。自由放任主義の港湾政策は、港湾管理に適用された場合、様々な国籍の船に出入港を認め、また平等にサービスの享受を認めることになった。香港における海運活動の拡大の証拠として、出入港した船舶のトン数が15年間に倍増し、1900年には1,400トンにのぼり、同年、香港は、中国の外国貿易の41%をも取り扱ったのだった。(Chiu, 1973年, 34)このことは、全て香港港の統治理念の成功を示している。その理念は、港湾発展の初期段階において、港湾産業が外部の変化に適応しながら自らの進路を探し求めて行くという時代には、特に役立った。

港湾の管理及び運営における自由放任主義的なやり方が香港港の初期の成功の理由になるとしても、それは、香港の歴史の初期段階においては、政府の意図によるものではなかっただろう。しかしながら、そのやり方が景気後退及び景気後退後の急速な回復というきわどい任務にどれだけ対処し得たかは、次の時期に明らかになる。香港の国際貿易の歴史にみる最初の大規模な後退は、中国における民族主義運動により1925—6年、香港に対して起こされた中国のボイコットとともに起こった。そのボイコットは初め排英運動として始まったが、間もなく完全に香港貿易に対するボイコットへと発展した。その最盛期においては、貿易は行き詰まり、海運業への打撃は深刻だった。ボイコットは1926年10月10日、辛亥革命記念日に終わった。その日、中国国民党政府がボイコットの中止を決定したのである。このボイコットの経験により、二つの要因が明らかになった。

それらの要因は、香港の繁栄に大きな影響を持つだけでなく、香港の繁栄と

いうものが、香港自体がまったくコントロールできない切迫した事情にどれ程依存しているかを示すものであった。その第1は、中国の人々の民族的感情であり、第2は、香港が後背地と良好な関係を維持することの必要性であった。(チウ Chiu, 1973, 58) 自由放任主義は、英国—香港政府からの介入を最小限にし、民間部門による均衡回復の活力に頼ることを意味し、そうしている限りにおいては、中国の人々の感情を最も傷つけないでいられた。1925—6年のボイコットは、本質的に港灣産業の経営政策が原因となつたのではなかつたが、香港政府は、教訓を得て、それ以来一般に香港の経済問題を、とりわけ港灣産業の問題を取り扱うに際しては最小限の介入にとどめるというイデオロギ—を固守してきている。

香港港の歴史における2度目の大規模な後退は1941年に起こつた。その年、香港は日本に攻略されたのである。この植民地の外国貿易は打ち切られた。約4年間にわたつて香港港内では商業海運はほとんど行われなかつた。港の正常な機能は第2次世界大戦の終結まで再開されなかつたが、その回復は急速だった。英国の支配に戻つた、わずか半年後の1946年3月までに、外国貿易の総額は戦前の水準を超えた。しかし、大戦直後の物価高騰を考えると、貿易数値を戦前の貿易量と比較する際には、何らかの調整係数で割り引く必要がある。香港港を通過した商品の量を正確に計ることは不可能だった。というのは、政府発表の数字には、積み換え貨物も、軍政部 (Military Administration) と国連援護機関 (United Nations Relief and Rehabilitation Agency) により運びこまれた補給品も含まれていなかったからである。需要は多かつたし、西側諸国は戦争による疲弊からのゆっくりとした回復期にあつたので、この時期香港は、太平洋に面した地域の貿易に大きく依存していた。

中国との貿易にとって、香港は、戦前よりも有利な位置にあつた。なぜなら、中国の他の町や港にはもはやいかなる租界も残されていなかったから、香港は中国沿岸における外国人人口と経済力の中心となつていたのである。しかし、戦後景気は短命だった。1945年の暮れに内乱が勃発し、香港港の3回目の大規模な後退へとつながつた。最初の数年間は、香港向けの中国市場は徐々に

縮小していき、中国の朝鮮戦争への参加の結果、遂に消滅してしまった。1950年12月にはアメリカ合衆国が香港を含む中国に対する戦略物資の輸出禁止の措置をとり、1951年5月には、国際連合により同様の輸出禁止が宣言された。このことは香港の中継貿易経済を根底からゆるがし、生き残るためにはその対外関係の見直しが必要とされた。香港は、陸上の後背地への依存から脱して、海上の後背地の方へと向き直り（ボクサー Boxer, 1961）第2次世界大戦終結後発展した東南アジア諸国との海運上の関係を十分に活用したのであった。実際1961年には、再輸出額は総輸入額の16.6%であったものが、1967年には19.9%に上昇した。その割合は、1970年には16.6%へと再び下降し、1970年代を通じてその水準にとどまっていた。特筆に値することは、中国はその外国貿易政策を転換したにもかかわらず、依然として外貨獲得のための食料、織物系、既製品販売の窓口として香港を使っていたことである。香港は中国の輸出貿易にとって主たるルートであった。1970年には、中国産品は再輸出（全体）の24%にのぼった。（チウ Chiu, 1973, 101）

香港港の機能の最も深刻な変化は、1950年代中期以降、はずみをつけていった工業化の過程の結果として起こった。この植民地にはエネルギー及び原材料、資源が全体的に欠如していたため、新しい工業経済にとっては港湾の支助的な役割が不可欠であった。香港の外国貿易において中国が主位を占めていた1950年には（再輸出を含めた）輸出のわずかに11.3%が香港産のものであった。この数字は、1957年には39.8%、1961年には74.8%、そして1970年には香港史上最高の81%へと上昇した。（表一1）香港の工業はその地方の市場に供給するために発展してきているのではなく、その製品のほとんどは先進諸国にその販路を見出している。それゆえ、港湾における海運と荷動きの効率的な運営は、香港の製造業経済の繁栄にとって極めて重要である。

要約すると、1950年以來の陸上の後背地の消失により、香港港において二つの主たる調整がなされてきた。つまり、一つは海上の後背地の創出であり、他の一つは中継貿易の縮小である。その中継貿易は製造業にとって代われつつあった。次のごとを指摘しておかねばならない。つまり、これらの調整の両方

表-1 外貿統計, 香港1947~1981年 (単位: 百万香港ドル, 時価)

年	全輸入 (1)	香港輸出 (2)	中継輸出 (3)	全輸出 (4)	(2)/(4) (%)
1947	1,550	n.a.	n.a.	1,217	n.a.
1950	3,788	420	3,296	3,716	11.3
1951	4,870	550	3,883	4,433	12.4
1952	3,779	680	2,219	2,899	23.5
1953	3,873	740	1,994	2,734	27.1
1954	3,435	866	1,551	2,417	35.8
1955	3,719	1,000	1,534	2,534	39.5
1956	4,566	1,115	2,095	3,210	34.7
1957	5,149	1,200	1,816	3,016	39.8
1958	4,594	1,263	1,726	2,989	42.1
1959	4,994	2,282	995	3,277	70.0
1960	5,854	2,867	1,070	3,937	72.8
1961	5,970	2,939	991	3,930	74.8
1962	6,657	3,317	1,070	4,387	75.6
1963	7,412	3,831	1,160	4,991	76.8
1964	8,551	4,428	1,356	5,784	76.6
1965	8,965	5,227	1,503	6,703	78.0
1966	10,097	5,730	1,833	7,563	75.8
1967	10,449	6,700	2,081	8,781	76.3
1968	12,449	8,428	2,142	10,570	79.7
1969	14,893	10,518	2,679	13,197	79.7
1970	17,607	12,347	2,892	15,239	81.0
1971	20,256	13,750	3,414	17,164	80.1
1972	21,764	15,245	4,154	19,399	78.6
1973	29,005	19,474	6,525	25,999	74.9
1974	34,120	22,911	7,124	30,035	76.3
1975	33,472	22,859	6,973	29,832	76.6
1976	43,293	22,629	8,928	41,557	78.5
1977	48,701	35,004	9,829	44,833	78.1
1978	63,056	40,711	13,197	53,908	75.5
1979	85,837	55,912	20,022	75,934	73.6
1980	111,657	68,171	30,072	98,243	69.4
1981	138,375	80,423	41,739	122,162	65.8

注, 輸出と中継輸出が統計上分離されたのは1959年以降であり, それ以前のものは Cheng T. Y. (1977年) より推定した。

資料, 香港政庁資料, Cheng T. Y. (1977年) 香港経済 (ホンコン・ファーイースト・パブリケーション)

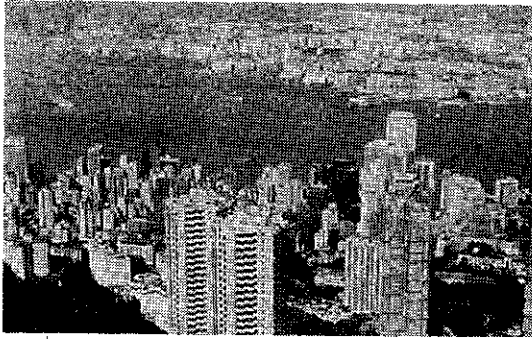
が倉庫及びはしけ会社を含む民間部門のイニシアチブの下に達成されてきたのであり、香港政府の役割は極めて受動的なものだったということである。港湾産業の近代化のために直接的な奨励を政府が行うということは、1970年代初期、コンテナターミナル建設の許可がなされるまで全くなかった。

コンテナ化への動きは、これまで港湾発展への投資をまかなってきた民間部門にとって大きな挑戦であると共に香港の貿易拡大の好機でもある。世界の港湾群の中で新しい港湾の格づけが進展しつつあり、その格づけにおいては、わずかな拠点だけがその主導的地位を保ち、他の港はフィーダー港へと格下げされるであろう。もしコンテナ化の動きを政府の施策に頼らなければならなかったとしたら、香港港はその卓越した地位を失う危険があった。しかしながら、海運業界のイニシアチブのおかげで香港におけるコンテナ技術への適応は他の港にかなり先んじている。

1972-3年における香港での最初の取扱いから3年も経たないうちに、クワイチュンコンテナターミナルの折り返し時間の速さと高い生産性が香港をコンテナ輸送の主要な積み換え基地とし（ロビンソンとチュ、Robinson and Chu, 1978）、そして香港を世界で3番目に大きなコンテナ港とすることによって（コンテナリゼーション・インターナショナル Containerization International LTD, 1981）極東海運網における拠点港としての地位を香港に保障した。中国東沿岸に点在する諸港の中で卓越していることのせいもあり、香港は1978年以来高まってきた中国からの輸出及び再輸出の重要なシェアを再び得ることになった。このことはまた、国内生産物の輸出が絶対額で劇的に増加しているにもかかわらず、同時に1978年以来総輸出額における相対的割合が減少している理由を説明するものである。（表-1）

港湾の形態

港の形態学上の重要な変換点となったのは、1860年に九竜半島の南部が香港領になってからである。その時始めて九竜半島と香港島間の水域が英国の管轄に入ってきたからである。（図-1参照）



写真—1 ビクトリア・ハーバー，香港。香港島（手前）と九竜（対岸）の間の静水域は広く，多くの荷役用のブイバースを提供するが，大水深の接岸バースはそれほど多くはない。

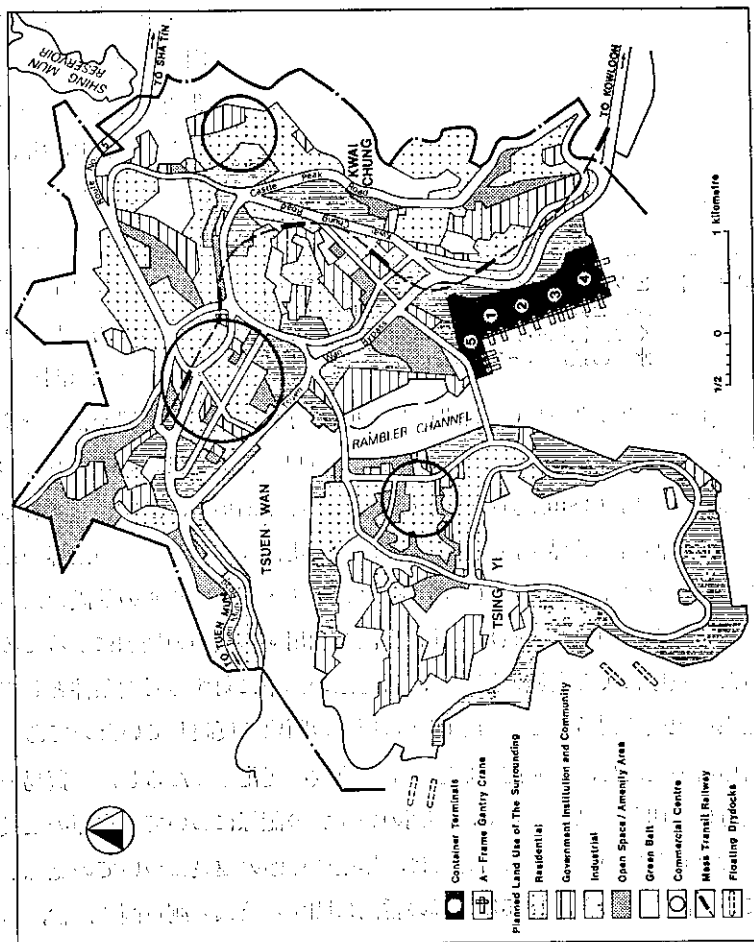
しかしながら，香港港の全域が英国のコントロール下に入ったのは，中国の境界がさらに24km程北側へ押しあげられることとなった1898年，「香港境界拡張協約」が結ばれた以後のことになる。

当時は，ビクトリアハーバーは東側はレイ・ユウ・ムン（鯉魚門）で，西

側はストーンカッター島（昂船洲）とグリーン島（青洲）の西端を結ぶ線までしか管轄されていなかった。この境界線はそれ以後約3/4世紀固定されており，1968年に青衣島（Tsing yi）の南側までの，深水泊地が，港区に含まれるように，さらに西側へ境界が移されるまでは，変化はなかった。この港界の拡張はひとつにはクワイ・チュン（葵涌）のコンテナ・ターミナルの建設のために必要であったが（図—2参照），他には港を利用する船舶の増加によるためでもあった。政庁による港域の拡大は，香港港の繁栄に対する必要条件として，その適当な規模を得ることと効率的な管理への願望を反映していたのである。

倉庫群の建設は，まず港の形態学上の重要な変化をもたらした。貿易の成長を裏付ける明確な証しとして，初期のいずれの記録においても倉庫の建設の進展に触れられている。また一方では，岸壁や埠頭の建設についての記録が不足している面もあるが，1845年以降の香港に関する公式の測量図や，絵，スケッチなどを見ると，かなりはっきりしてくることは，ジャーディン・マシソン商會が1845年までにイーストポイント岬の開発によって，大水深のバースをすでに所有し，同社の船に利用させていたことである。（Chiu 1973, 24）香港島では，ほかの場所でも貨物の輸送ができるが，浅い水深の上陸用棧橋かジャンクやはしけのための praya と呼ばれる施設しかなかった。初期における香港の港

図-2 クワイチュンのコンテナターミナルとその付近の土地利用



の発展の中で、大きな水深の施設が作られなかったのは、いくつかの理由がある。そのひとつは、豊富な安い労働力に恵まれていたため、従来から行われていた船からはしけへの沖荷役が満足のいくものと認められていたことにある。帆船時代においては、本船の荷役時間の節約は大きな意味をもっていた。他の理由としては、政庁の方針として、こうした接岸施設の建設は民間の商人たちの手にまかされたままであったことがある。実際1855年には政庁によって、政庁が接岸施設の建設において民間に協力しようとする法律 (Sir John Bowring 計画) が作られようとしたのであるが、商業関係者は議会 (Legislative Council) に働きかけてその成立を阻止した。(Chiu 1973, 24)

実際に、倉庫は当時ゴードウンと呼ばれていたのであるがこの最初の公共ゴードウンが建設されたのは、ワンチャイ (灣仔) 地区において、ホンコン・ワフ・アンド・ゴードウン会社という名の社の下で、1871年に至ってやっと実現されたものであった。この年には、クールン・ピア・アンド・ゴードウン社がチム・シャ・ツイ (尖沙咀) 地区の沿岸開発に着手した。そして1888年に、同社はこの地区において外航大型船が接岸できるバースに接して二つの埠頭を公共の倉庫と共に完成させた。この会社は、1886年に合併してホンコン・クールン・ワフ・アンド・ゴードウン社 (HKKWGC) となり、港の兩岸において埠頭と倉庫の運営に当たることになった。そのほか、香港島のウェストポイントにおいて、ザ・ペニンシュラ・アンド・オリエント社が大型外航船の接岸可能なバースを建設することを認められた。要約すると、これらが接岸施設の不足に対して港の初期発展段階においてなされた努力であるが、かつそれらは全て民間会社の手で行われたものである。

港湾形態学上の次の重要な変化は、1898年以降になる。この年、港湾区域が拡大され、水際線の延長も増大したのである。バターフィールド・アンド・スワイヤ社の子会社であるホルツ・ワフ社は、中国沿岸においてブルーフェンネル・ライン社の利益を代表していたのであるが、1906年にクールン・ポイントで、大水深の水際線の開発に着手した。1915年には、先程の HKKWGC が彼等の倉庫を拡張するとともに、もう一つの外航船のための埠頭を完成させ

た。そして、その埠頭までの航路が浚渫された。ノース・ポイントのもう一つの場所で、1924年には、チャイナ・プロビデント会社という民間投資者が大水深バースを一つ建設した。この結果1925年迄には大きな吃水をもつ船に対応できるバースの数は18に達した。しかしながら、外航船の接岸施設の供給は、その需要との間にまだギャップを残していた。ポートエンジニアの職にあったジョン・ダンカン氏は、1924年に港に在る船は平均して1日に約70隻であり、その半分が接岸を希望しているにもかかわらず、その希望の半分が満足されているに過ぎないと推定している。(香港港開発局、1924)しかしながら埠頭の建設の時代は1925年までで終了した。実際、1925年から第2次世界大戦の間の期間には、HKKWGCによって1932年に完成された長さ245mの外航船用の大型バースが一つ追加されたにすぎない。

バース建設の熱が急に先細りになった理由としては、二つが挙げられる。ひとつは1924年以降の貿易の停滞である。中国情勢の不安、世界的不況に日華事変、そして第2次世界大戦の接近に伴って港勢は後退を続けた。そして、港に対してこれ以上に大きな投資をすることを時宜を得ないものとしたのである。第2の理由としては、接岸施設の供給が需要の半分しかないという状況を説明するのに、多分もっと有効な理由と思われるものであるが、香港政庁の埠頭用地の賃貸に関する方針が変更されたのである。1899年の埠頭条例によれば、全ての埠頭の賃貸は1949年末には終了するとし、その後は全ての埠頭はHKKWGCのように特別な配慮のなされる社のものを除き、政庁の所有に帰することになる。(Owen, 1941, 9~21)この条例は、政庁に水際線の開発をシステムティックに進めるための自由を大幅に与えることを意図したものであったが、政庁自体が採っていた伝統的な自由放任主義政策からはずれたものであった。時がたつにつれ民間企業のバース建設に関する興味は、リース期間が短くなり、その更新についての保証もないところから、急激に低下するという結果を招いてしまった。民間企業のこうした反応というものは、ただ政庁の関与が最小であるところの自由放任主義政策のみが、港の操業をスムーズにするという、この地域の強い選好を示したものである。どのようなものであれ、政庁の統制や規則

は、港の長期的な投資の魅力を失わせるものとなりかねない。政庁の役割りというものは、航路標識、繫留ブイ、船舶気象通報、そして小型船舶に対する避泊地といったサービスの提供に限られるべきであり、港灣の開発において指導的な位置をとるべきでないのである。これ以外の必要施設を用意することは、全て民間の手にゆだねられることとなった。(Owen, 1941) 第2次世界大戦前において香港で港の形態学上の変化を形成したものは、埠頭の建設と所有において見られた強力な民間主導への傾倒であった。

港の形態学上大水深バースの急速な拡大に特徴づけられるその第2段階において、本船接岸施設の供給不足の状態は、第1段階の場合と同様に、沖合いではしけ荷役を継続していくことによって補なわれた。未熟練労働者、木製のジャンク、はしけなどがその作業にあたった。これらのジャンクやはしけは全て個人かあるいはそれをオペレートする家族によって所有されていた。この過程において政庁の果たす役割というものは、繫留ブイ(1938年に約40基あった)の用意とそれの利用の許可に限られていた。土着のジャンクやはしけによって、沖合いで行われる最新の外航船に対する沖荷役というものは、現代における港の高い効率への要請に対して不適切なものであるように見える。しかしながら実際には、こうした荷役がこの植民地での社会・経済的な発展に大きく寄与していたのである。港におけるあり余る未熟練労働者に職を与える機会を生み、船の両舷を使って同時に荷役できるメリットや全ての堤防がはしけやジャンクに公共的にかつ無料で解放されていることによるメリットは、港の貨物の大部分が各種の雑貨でかつ小さい荷主との関係で成り立っていることと結び合わされて、全システムを非常に経済性の高いものとしていた。実際、大水深バースを建設しオペレートしていた埠頭・倉庫会社でさえ、その多くがはしけの大船団を所有し沖荷役にもかなりのシェアを有していた。もしこのはしけ荷役システムが存在しなかったならば、バース不足問題はもっと深刻なものとなっていたであろう。その代わりとして言えることであるが、政庁がこの土着の小船が自由に水際線を利用したりそこで貨物を取り扱うことを阻げなかったことによって、はしけによる沖取り荷役システムが経済的に成功を収めていたのであ

る。期間内は、船舶の修理業の諸施設の発展は、海港の形態学上でかなり重要な変化のいくつかに貢献している。まず、初期のころでは、自然海浜を改造して造船所（修繕所）を作ろうとしたのはイースト・ポイントのキャプテン・サンズのメリッポウ屋が初めてのものである。そこでは1846年に約300トンまでの船を収容することができた。1857年以降の20年間には、5つのドライ・ドックの建設が見られた。しかしながら、1870年代までの間は、丁度、帆船が国際貿易の舞台から急速に汽船にとって代わられている期間であり、かつ鋼製の船体をもつ蒸気船が次第に船型を増大させつつあった期間でもあった。香港のドック施設はこうした大型船を受け入れるには不十分であったため、大型船を香港以外のどこかで修理を受けるよう追いやることになった。関係のある民間企業に任そうとする試みでは、こうした技術的な変化に適合するような先見性が不足することを示す初期の一例である。こうした事情は1888年にアドミラルティ・ドックがフテン・ホム（紅磡）に需要に合った大きさのドックを新設するまで続いた。しかしながら船の修理の需要がどんどん拡大してしまっただけで、この世紀の終わるころには、修理関連の施設を昼夜兼行で働かさねばならなくなっていたし、新しいより大型のドックの建設を始めなくてはならなくなっていた。1908年に、タイクワ・ドックヤード・アンド・エンジニアリング社という新しいドック・カンパニーがクアレイ・ベイに香港最大のドライ・ドックを完成させるに至った。当時としては、極東地区で最も新しく最大の船舶建造修理施設であった。このタイクワ・ドックヤードとほぼ同時期にスタートした海軍のドック・ヤードの方は、2年早く1906年に完成を見た。これら2つのドックヤードとそれらのドックの完成は、香港におけるドック施設の発展に一応の区切りをつけるものとなった。1908年から後はドライ・ドックはもう建設されなかったからである。多くの造船所がそれ以降建設されたが、これは中国政府によるものであった。それらの造船所はタイ・コク・ツィ（大角咀）、チャン・シヤ・ワン（旺角）、そして九龍湾の東北部などに散らばっており、小型船艇の建造

や修理にたずさわっていた。

第2次世界大戦中は、戦前に造られた港湾施設の多くが破壊された。しかし戦後の再建設期には、多くの民間企業は、その機会を利用して更新を必要としていた工場や施設を新しいものとりかえ、機械化を増進し、さらに海運の拡大などに備えることに成功した。

港内や航路沿いの標識灯は新型のものにとり替えられ、繫留ブイも鑄鉄型に更新され以前のものより格段に強度が高められた。この作業は政府によって進められた。埠頭と倉庫は、民間企業の手で再建設されあるいは修理された。新しい埠頭が1949年に HKKWGC 社によってクールンの彼等の用地の北端に完成した。1950年にはチャイナ・プロビデント・ローン・アンド・モーゲイジ社が、香港島にある大水深バースを引き継ぐこととなった。この二社にホルツ埠頭を加えた三社は、香港港の大水深バースと倉庫の主要な供給者となったのである。この状況はコンテナ化によって港の産業に大変化が生ずるまで続いた。

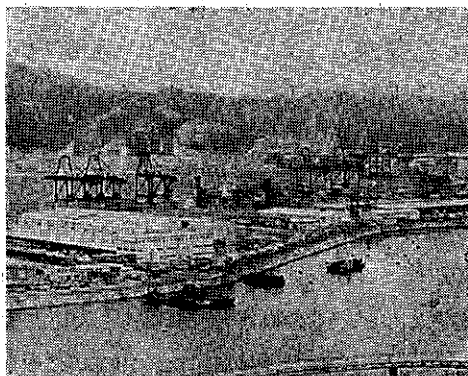
1960年以降、埠頭上において荷役施設の近代化が次第に進んできていたが、それと同時に海では木造のジャックがデリックを装備した鋼製のはしけにとり替えられつつあった。一方ではジャックもスリングやホイストとして使える滑車とロープを備えたマストを持つよう器用にも改善されていた。これらの全ての改善は民間企業の手によってゆっくりではあるがフレキシブルに採用されていった。改善は現実の経済的要求に対応し、しかも低価格を維持しつつ休むことなく進められた。そしてそのやり方はコンテナ革命の前夜まで円滑にかつ効率的に働いていた。

1960年代における世界貿易の爆発的増大と外航における技術の変革は、世界中の港湾において港の再建設と拡大をもたらした。香港がコンテナ革命に気がついたのは決して遅くはなかった。1966年に政府と民間企業は共に香港におけるコンテナ化の可能性を研究し始めていた。政府の指導による調査が1966年に行われ、クワイ・チェン（葵涌）地区に一つのコンテナ・ターミナル・コンプレックスを建設するプロジェクトを提言することとなった。その工費は、261万香港ドル（46万米ドル）であり46.5ヘクタールの土地を有するもので、6

年間で数次に分けて段階的に完成されるものとなっていた。(香港・コンテナ委員会 1966, 1967)

港灣施設の改良について以前から行われていたのと同じように、政庁はコンテナ取扱施設の建設においても、自らは多くの関連機関のひとつに止まろうと考へたのである。民間企業が変化に対応すべく彼等なりの方法で自ら作り上げたプロポーザルを持って、政庁に来ることを大いに期待した。政庁の中に作られたコンテナ委員会の報告書の発行の直後、HKKWGC社は、1967年中頃に彼等の私有の用地のあるテム・シャ・ツイ(尖沙咀)に3バースから成るコンテナ・ターミナルを建設するという別の計画を発表した。1969年の初めチャイナ・プロビデント社の子会社であるノースポイント・ワークス社もまたノースポイント(北角)においてコンテナ埠頭1バースを開発する計画を提言した。しかしながらマーシャリング・ヤードやバックアップ・エリアは港の対岸のニアウ・タウ・コク(牛頭角)に計画されその間のリンクはカーゴ・フェリーで行うこととされていた。実際には、香港港における本格的なAタイプのフレームをもつコンテナ・クレーン1基を有する最初のコンテナターミナルは、1971年

HKKWGC社によってテム・シャ・ツイ(尖沙咀)地区に在来のバースを改良して設立された。他の会社はバースの改良や施設の改良によって中間段階的なバースを用意するに止まっていた。ワンボア・ドック会社はファン・ホーム(紅磡)において彼等の船舶修理用ドックの部分改装を行ってコンテナ荷役に幾分かのシエ



写真一 2 ケイチュンのコンテナターミナル、香港。港の雑貨の50%以上が今やコンテナ化されている。ケイチュンの2,300mの水際線と85haの埋め立てされたヤードにより、香港のコンテナ取扱いの95%がここで荷役される。(香港政庁資料)

アを得ようと進出した。(Robinson and Chu, 1978) 香港政府は、このコンテナ委員会が1966年・67年に提案した本格的なクワイ・チュン(葵涌)のコンテナ・ターミナルについては、事態は予期されたように早くは進まなかつた。香港政庁は、この提案が香港にとってあまりにも大きすぎたのではないかと事態静観の姿勢をとった。何らかのはっきりした動きもなく、ほとんど4年が過ぎ去った。そして政庁がこのサイトの開発のための公募を行うのは実に1970年になってしまった。公募により、最初の3バースに応募決定されたのは、第1バースがモダン・ターミナル社(MTL)でトリオグループの子会社、第2バースはクールン・コンテナ・ウェアハウス社(KCW)で日本の小山海運の子会社、そして第3バースはアメリカのシーランド社となった。この3社は、建設を急いでおり、1972年か1973年には最初のコンテナ船が入港することになっていた。政庁の土木局の行う工事を待つよりはむしろ全ての埋立を自分自身でやることに決定した。時間を無駄にすることなく、工事はクワイ・チュン(葵涌)で進められ、1972年9月に最初のバースが完成し第1船が入港した。これは最初の埋立用の土が予定地の海に投入されてから3年半後のことであつた。かくして港の歴史の中で再度、民間セクターがもし自由に活動できるならば、効率性を示せる最良の立場にいることを誇示することとなつたのである。

クワイ・チュン(葵涌)の3バースがフル操業に入った直後、改造バースを所有している人達は、コンテナ競争において非常に不利な立場にいることに気付きはじめた。市街地区の真中であつて住居や商店にとりかこまれていることから、これら改造バースには拡張の余地が全くと言っていいほどなかつた。しかもこうした市街地の土地は取得するにはあまりに高価で、その投資には港灣産業にとって見返りがほとんどなかつた。この結果、彼等は新しいターミナル会社(ワンポァ・ドックヤードに改造バースを有しているハッチンソン社の子会社で)Hong Kong International Terminal LTD (HIT)を設立することになつた。この会社はクワイ・チュン(葵涌)に第4バースを建設するとともに、小山グループの破産によつて第2バースを買収することに成功した。HKKWGC

社は、他方、最初に港に入れられた古いAフレームタイプのクレーンを廃棄し、そしてMTLと組んで新しく第5バースの建設にとりかかった。1972年から1976年の間に、船会社はコンテナの荷役をクワイ・チュン(葵涌)に移し、これは1977年12月に完了した。この年以降、香港を通過するコンテナの95%以上がクワイ・チュン・ターミナルで取り扱われることとなった。(香港海事局、1979) 改造バースにおいては、貨物取り扱いから解放された広大な土地は、市街化のため、かつてない規模で総合的な再開発用地を提供することとなった。

この市街地での改造バースの撤去による市街地改良への貢献と同じ作用が、造船や船舶修理施設についても見られることとなり、ヤード跡地ではやはり同じような効果が生み出された。タイクー・ドックヤードが香港島に所有していたヤードの跡地とワンポア・ドックヤードが九龍半島に所有していたヤードの跡地は、住宅団地として再開発され、一方では造船関係者は港の境界外である、チン・ギ(青衣)島の西側の海浜に工場を再建設することとなった。この動きに新しくつくられたユーロ・アジア・ドックヤード・アンド・コンストラクション・ワークス社とヤウ・リェン・マシナリー・リペアリー・ワークス社の2造船所も加わった。後者は香港と中国のジョイント・ベンチャーであって増大する中国海運商船隊を援助するために発足したものであり、前者は船舶やヨットばかりでなく石油掘削リグの製作も行うものである。これら4つの造船所の敷地選定が全く同じあたりの水際線に集中したのは決して偶然によるものではなかった。船舶修理用の浮きドックの碇泊地として物理的に好条件であったばかりでなく、香港政庁の土地のリース料が特例的だったことが、こうした移転を成功させる重要なファクターとなっている。(香港の変化に対する諮問委員会、1979) この経緯についてみると、政庁が以前の工業用地を住居/商業用地へ転換する認可を与えると同時に一方では、造船・船舶修理業界に新しい土地をマーケット・プライス以下で貸し与えることは、伝統的な港での自由放任主義政策からの逸脱であると指摘するまでもできるかも知れない。ならば、それは政庁が従来自由放任主義の王国では純粹にマーケット・メカニズムによって行われるべきとされていた資源(ここでは土地のことだが)の配分の

過程に足を踏み入
れることにほかな
らないからであ
る。しかしなが
ら、政庁は次のよ
うに反論してい
る。すなわちこの
方針変更は、一見
そう見えるだけで
現実には変わって
いない。というの
は他にいかなる補
助も与えられなか
ったし、都心で大
きな土地を利用し
ていた工場を再配
置することは、そ
の結果から見て積
極的な非介入政策
に基づく行為とい
える。(香港の変
化に対応する諮問
委員会、1979)。
また、1970年代
の終わりごろに

表—2 ホンコンのドライカーゴの取扱量 (メトリックトン単位)

年	輸 入 (千トン)	輸 出 (千トン)	合 計 (千トン)
1947	1,486	867	2,353
1948	1,533	1,071	2,604
1949	2,159	1,561	3,720
1950	2,537	2,265	4,802
1951	2,039	1,701	3,740
1952	1,954	1,397	3,351
1953	1,900	1,366	3,266
1954	2,115	1,355	3,470
1955	2,266	1,583	3,849
1956	2,322	1,809	4,131
1957	2,405	1,578	3,983
1958	2,427	1,792	4,219
1959	2,901	1,856	4,757
1960	3,141	2,009	5,150
1961	3,358	1,922	5,280
1962	3,850	1,964	5,814
1963	4,284	2,011	6,295
1964	4,709	2,311	7,020
1965	4,870	2,300	7,170
1966	4,841	2,839	7,680
1967	4,522	2,439	6,961
1968	4,741	2,402	7,143
1969	5,168	2,844	8,012
1970	5,593	2,840	8,433
1971	6,328	3,011	9,339
1972	6,363	3,616	9,979
1973	6,966	4,247	11,213
1974	7,481 (33)	4,729 (49)	12,210
1975	7,510 (37)	4,909 (52)	12,419
1976	10,202 (35)	5,770 (61)	15,972
1977	11,588 (39)	6,218 (66)	17,806
1978	12,892 (36)	6,598 (60)	19,490
1979	13,942 (32)	7,322 (61)	21,264
1980	15,572 (35)	8,434 (56)	24,006
1981	16,407 (36)	8,488 (59)	24,895

は、政庁の介入は、注：() はコンテナ化のパーセンテージ。
資料：1947—1977年は、Tang 資料 (1980年10月)、1978—81
はしけ荷役システ ャンには Tang 氏との交信によって入手した。
ムにおいても見ら

れる。その中で港灣政策は自由放任主義から或る程度介入主義への転向を示唆している。港で扱われる貨物量の増大につれて（表一2参照）ローカルの船艇の活動も増加し、混雑や混乱が陸上や水際線近くの海上で、規制が全くないまま進行し、都市計画者にとっても地域住民にとっても悩みや苦情の種となってきた。かくして政庁海事局のカーゴ・ハンドリング・セクションは、1974年、パブリック・カーゴ・ワーキング・エリア『公共貨物取り扱い場』を指定するにいたり、その中で公共水際線において荷役を監視する権限を与えられることとなった。この公共貨物取り扱い場は、港内でいくつかの場所がそれぞれ水際線に沿った土地で貨物荷役専用用いるよう指定されたものである。海事局のスタッフが、はしけの緊留やローリー（トラック）の駐車を規制することとなり、そこでの荷役を促進するために料金を取ることも行われることになった。1979年迄には、そうした規制地区は4か所が設定された。それらは、ワン・チャイ（灣仔）、ヤウ・マ・ティ（油麻地）、クウン・トン（靚塘）、そしてツェン・ワン（荃灣）である。（図一3参照）その他5か所が計画中であったか建設中であった。それらはウェスタン・ディストリクト、チュンク・シャ・ワン（長沙灣）、ランパー・チャンネル（藍巴勒海峡）、チャイ・ワン（柴灣）、そしてキャッスル・ピーク地区であった。調査の結果、これら規制区内における単位水際線当たりの貨物量は、規制のない地区の水際線のそれよりは約30%高いことが報告された。（香港海事局、1979）この規制は港におけるボトルネックの解消に大いに役立ったばかりでなく、丁度進んでいたはしけ船の近代化——つまりはしけの多くが今では沖合いでセミコンテナ船から、コンテナを揚げ積みできるよう改善されていた——とも組み合わせられて、香港が極東において最も効率的にはしけ荷役を行う港の一つであるという評価を保つのに役立っている。香港港における本船荷役能率に関する調査（ターンアラウンド・タイムの調査）の結果によると、ほんのわずかの船しか3日以上港内に滞在せず、半数の船舶は2日以内の滞在で出港していることが分かった。（Robinson, 1976）最近の統計によると平均して一般貨物船がブイで沖荷役する際は在港日数は2.6日に対し、コンテナ船であれば15.5時間ですんでいる。これらは極東

地区の港においては、最も早いターンラウンド時間と言える。(香港政庁,1982)

港 湾 管 理

自由放任主義の下で港湾行政は、第2次世界大戦以前には、独立の部によって運営されるのではなく多くの異なった行政機関の権限に属していた。港の技術的な側面は、土木局 (Department of Public Works) の管轄下にあったし、港内での航行の統括と繫留ブイの管理は、港長の下におかれており、一方土地管理局 (Land Department) が埠頭の貸付けを行うことになっていた。開発についての調査や勧告がそれまでにもなかったわけではないが、公式に採用された開発計画はなかった。

戦前における三つの調査機関——即ち、王室のコンサルタント技術者(1922)であるメッスルコール、フィッツモーリス、ミッチェルの三人、港湾技師のジョン・ダンカン (香港港開発局1924)、そして、デビッド・オーエン卿(1941)——は、いずれも、民間企業は拡大して行く港のニードに応えるには、もっとも適切でない立場にあるから、政府による統制かハーバートラストによる管理の方が、よりよい発展をもたらすだろう、との見解を支持していた。しかし、計画的な開発案をまとめ上げる場合、そうした一本化された統制やよせ集めのやり方は民間の実業家達の利益とは真向から対立するものだった。実際、業界では1929年に諮問機関として作られた港湾委員会 (Harbar Board) を、彼らに押しつけられた金のかかるだけのお荷物としか受け取っていなかった。1931年には、その港湾委員会は格下げされて港湾諮問委員会 (Harbour Advisory Committee) という、より小さくて、より柔軟な機関へと改められた。10年後には、この委員会は、名前だけは残っていたが大方2年間も会合が開かれていない(オーエン, 1941.6)状態だった。だから、この委員会は港湾政策に大きな影響をもったとはいえなかった。デビット・オーエン卿は、港湾管理の権限を行使するものとして、ロンドン港管理機構に範をとった公的なポートトラスト又は、ポートオーソリティの設立を勧告したが、第2次世界大戦の勃発で実現に到らなかった。そこで、そこで、香港港は強く一本化された統制がなく、最

小の政府の関与だけがあったという意味で自由放任の環境の中で運営されていたと言ってもよいだろう。

1946年以後となって、やっと戦時体制を強調して機能していた軍政部の下に、港湾問題を取り扱うために二つの諮問委員会が設立された。即ち港湾委員会 (Port Committee) と、港湾運営委員会 (Port Executive Committee) であるが、前者は、現在及び将来に関する主要な問題を民間企業の計画を含めて検討するものであり、後者は日々発生するオペレーション上の問題を取り扱うものであった。港長の権限は、海務局長 (Director of the Marine Department) によって取ってかわられた。海務局長は、港湾運営委員会の支援をうけて、日常的な問題を処理する権限を与えられていたし、海事及び運輸委員会の支援をうけて、港湾の管理運営と効率 (ヘウイト Hewitt 1964) に影響する場合には、長期の開発についてもれなく政庁に助言を行っていた。

海務局の役割は港の発展計画を作ることと日常的な課題を調べることであるが、ほかに、港の統制と管理に直接関与している四つの政庁の機関がある。港湾工事事務所 (The Port Works Office) は、土木局の出先機関であって民間の会社の手ではやれない分野の全ての港湾施設の建設と維持管理を担当している。その内容は護岸、防波堤、公共の突堤と荷揚げ場、繫船燈の建設と管理及び浚渫、水中の査察、現地での調査等をふくんでいる。その他の三つは、衛生局の水上保健所、商工局の (密輸取締りの) 沿岸警備隊、香港警察の海上部であり、これらは、港における安全と秩序の維持を担当している。(Chiu, 1973, 114)

最近の港湾行政を戦前のそれと比べると、最も顕著な差違は、その機構に現れている。現在の港湾委員会が中心となって果たしている機能は、1930年代の港湾諮問委員会 (Harbour Advisory Committee) よりはるかに大きな責任を負っている。海務局もまた港湾計画において、より大きな力を持っている。その計画部門は、今や政府の土地及び施設局 (かつての土木局) における都市計画部門 (Lands and Works Branch) において発言力をもっている。1970年代の半ば以降、海務局は、公共荷捌き場の管理をやらねばならなくなった。(香港海務局, 1979) 海務局の港湾施設の運営への介入は、戦前の時期に港湾局がや

ってきたよりも、はるかに大きくなっている。この港湾行政における機構の変化は、港湾行政における自由放任主義と積極的な非介入主義との差を示す別の指標になっている。

自由放任主義のメリットとデメリット

港湾発展の歴史を通じて、香港政府と香港の高度に意欲的な実業家達によって信奉されてきた自由放任政策は、この港が、この植民地の内外から提起される諸問題に非常に柔軟に取り組むことを可能にしてきた。香港港は、無人島であったものが、中国の外国貿易の大半を取り扱う大きな貨物の中継港へと成長し、第2次英中戦争（阿片戦争）後には広東に取って代わった。第2次世界大戦と、1950年代の初めにおける中国への禁輸措置は確かに香港港の発展に大きな打撃を与えた。しかし、香港港は回復し、この港が単にその国内の産業に役立ただけでなく、海の後背地にも役立つように工業化の進んだ経済に即応して変身を遂げた。

1960年代になると、コンテナ革命によって新しい課題が提起され、また香港港の第一のライバルであるシンガポールは、1967年にコンテナバースを建設する計画の早期着手を企画していたが、香港における民間会社は同じようにこの問題を既存バースの改造によって早急に対処し、また専用のコンテナターミナルの計画をこれに続けて進めた。実際、香港で最初のAフレームのガントリークレーンが作られ、稼動しはじめたのは、シンガポールよりも1年早かった。また、専用のコンテナターミナルの建設にシンガポールでは6年を要したのに香港では、2年半で完成したのである。これらの全ては、香港政庁の関係部局の通例の官僚組織を経由することなく、民間の関係者の手でなされなければならなかった。このコンテナ革命に対処するに際しての香港政庁の役割は、実際結論をだすのにゆっくりしていたことと、こうした施設建設への認可について慎重すぎたことから判断すると、積極的とは言えないものであった。(Robinson and Chu, 1978) この港のコンテナ革命の迅速な完成を可能にしたのは、一世紀に渡って自由放任主義が機能してきた環境に固有の、活動的な実業界の力であ

った。1970年代後半には、香港の港湾は、自由放任主義の原則に従って運営されてきた。

無料で使える公共的な水際線の存在、及び家族所有のジャンクと企業経営のはしけ船団との両方が参加できるはしけ制度への執着もまた、政庁の寛容さ及び自由放任主義への固執の結果に違いない。政庁が沖合いのコンテナの荷役の規制をしないおかげで、香港ではデッキにコンテナを積んだ在来船や、港で揚げ積みする少数のコンテナを積んだセミコン船は、このように最も簡便に、安い経費で沖合いの係留ブイを使用できる。水際線の陸側の交通が大混雑に陥らされて初めて、少しばかりの公共貨物取扱場の制度が政庁によって導入されて、運営されることになった。しかしなお、はしけ業者は規制された公共貨物取扱場を使うか、規制されていない水際線を使うかを選択できるのである。

造船所と埠頭が民間企業に所有されていることで、ターミナルオペレーターと船社との間の密接な関係が築き上げられてきた。埠頭のいくつかは船会社によって所有されていたので自分達の必要に応じて埠頭の仕様を計画できた。たとえばシーランド社のオンシャシー方式の要求と全面所有埠頭の選好とは、容易せることが一致できたが、それは政府が公有を主張するいくつかの他の港ではできないことである。TRIOグループは彼等の船の配船日程を組む排他的な権利を行使したいので、その要求からすると当局が仮に全部でないとしても、ある程度、公共利用型の埠頭を要求することの多い極東地域の中において香港は都合のよい港となったのである。(Chiu, 1981) 船会社ではなく、倉庫会社や埠頭管理会社によって経営されるバースもまた彼らの客の要求に応じて、ほとんど難しいことをいわずに施設を改造することができた。香港では十分な需要がある限り、私企業によって経営される公共利用の埠頭もいくつかあるのである。市場機構を通しての資源配分は、通常では需要に非常に敏感で、それに即応しやすいのである。

市場機構の機能への政府による過度の介入は港湾システムにゆがみと非効率をもたらすだろう。その良い例には、戦前の埠頭条例の制定がある。埠頭や造船所を建設しようとする意欲がその時期に次第に薄れていったのだが、その理由のいくつかは、埠頭の既得権益への政府の干渉を恐れたからであった。もし

も、埠頭の所有者達にその保有する財産権が保証されていたなら、この状況はうまくいっていただろうということは疑いもない。

しかし、政庁の関与や介入は常に不必要であるとは限らない。たとえば、港湾開発における問題の調整の失敗や港湾諮問委員会が機能しなかったことは、自由放任主義による港湾政策への強い批判を呼んだ。デビット・オーウェン卿がロンドンに拠をどったポートトラストが1941年に設立されるべきであると提唱する報告書を作製せざるを得なかったのは、香港商工会議所の強い圧力の下にあったからである。(Pannel, 1960) 他にも市場の混乱や私企業によってもたらされた外部不経済による、不適切な問題は、また、より一層の政庁の介入を必要とした。公共水際線での混雑や規制された荷捌き場への連絡道路での混雑は、しばしば荷役システムが円滑に機能することをしばしば妨げた。政庁の経営による公共貨物取扱場の設立は、必ずしも民間セクターに全ての港湾問題の解決を、期待はできないということを示している。新しい埠頭についてみると、1976年にクェイチュン(葵涌)でコンテナバースを三つから六つへと倍増するとともに市街地の改造バースを廃止したことは、クェイチュン(葵涌)への連絡道路の輸送能力の拡大と釣り合いがとれていたわけではなかった。クェイチュン(葵涌)道路は、ターミナル開発に合わせて建設されたのだが、現在ではクーロン(九龍)の一番の都心部とツェンワン(荃湾)やツェンモン(屯門)の新しい町とを結ぶ大通りとなっている。(図一2参照)

都市間の交通量は、クェイチュン道路を使用するコンテナ輸送量を大きく上まわり、都市間交通とコンテナ輸送はおたがいに交錯している。荷物を道路わきでコンテナに出し入れする荷主達の不正行為によって状況は改善されていない。ターミナル地域の周辺の道路とその交差点のひどい混雑は、クェイチュン(葵涌)コンテナターミナルの取扱高への制約になる恐れが出始めている。(Chiu, 1980) この点については、自由放任政策によっても、ターミナルを管理している企業家精神によっても、解決策を用意できないだろう。政庁が、交通管制や警察による取締りと道路の輸送能力の拡大にのりだすことが必要である。

改造バースに投資した私企業によるコンテナ技術の早期導入は、ライバル港との間に競争力を維持する上で、香港のコンテナ化の円滑な達成に重要な役割を果たした。しかしながら、彼等の旧来の設備をコンテナ化に適應させるために大きな設備投資がおこなわれたもの、¹¹ そうしてできた改造バースの耐用年数は短くて、クイチュン（葵涌）の専用のコンテナターミナルにとってかわられるまで5年とかからなかった。特に改造された設備の多くは、他に転用できないものであるという事実を考えると、これらの資産が充分に活用されたかどうか疑わざるをえない。実際、1982年にHKKWGCがティムシャツツイ（尖沙咀）の敷地を再開発して商業地域にする事業をほとんど仕上げた時になっても、なおそのガントリークレーンは、6年以上も元の位置で遊休化したままであった。結果論になるが、もしクイチュン（葵涌）のコンテナターミナルの建設がもっと早く着手されていたなら、市街地の中にある雑貨用バースを改造する必要は全くなかったであろう。香港の社会が、自由放任主義もしくは積極的非介入政策を維持することの代償として、支払わなければならない必要経費の一例としては、これは氷山の一角のようなものかも知れない。

（四）自由放任主義の適用範囲の拡大と、自由放任主義の適用範囲の縮小
 結 論

港湾事業に対する政府の介入の度合いは、一方の極に自由放任主義による港湾政策があり、もう一方の極に港湾事業の国有化があって、その中間のどこかに位置すると考えてもよいだろう。香港港の発展に照らしてみると、自由放任政策は統括して行く上でのイデオロギーとしては多に推奨に値するもののように思われる。少なくともあじた特殊な状況の下では、自由放任政策は無名の地であった香港が脚光を浴びるようになる舵取りの役割を果たした。政治風土や経済の実体が変わってきたので、もし香港がもっと秩序ある発展と資源のより合理的な活用を望むならば、港湾の自由放任政策を政庁による、より多くの介入や計画へ向けて修正することは、正当化されるだけでなく、望ましいこととさえあるようにみえる。このことは、私企業の領域の問題に関しては特にそうである。公共使用の水際線だけで成り立っていた香港に“公共貨物取扱

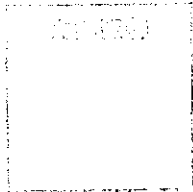
場”の名前の下で行われた、荷捌きをする水際線の国有化は、事実、より高い効率とより大きな取り扱い量をもたらした。こうした国有化によって事業や投資への意欲がそがれているようにはみえない。これらの例で立証されたように、政府の介入は必ずしも効率の低下を意味するものではない。

しかしながら、上記の例で実証された政府介入の成功は、香港の全ての港湾における活動が国有化されるべきであるということを示すものではない。香港における他の事例は同様に港湾諸設備の私的所有や私的運営が時宜に応じて最高の柔軟性と最も機敏な対応を発揮するということを示唆している。実際、私企業に許された選択の自由は香港経済の繁栄の基礎となっているのである。香港のかねてからのライバル港であるシンガポールの数々の経験は香港の自由放任主義による港湾政策の有利性を裏書きするものと言えよう。たとえば、シンガポールの国有コンテナバースは、国営の公共バースとして発足した。しかしながら、こうした措置は船会社の好みに合わないように思われる。結局は、シンガポール港当局 (the Port of Singapore Authority) は、「専用バース」(appropriated berths) というかたちで、専用の権利を船会社に認めて、世間の要求に應ぜざるを得なかった。(シンガポール港務局1978年及び1980年) このシンガポールのケースでの規制の緩和は、行きすぎた政府の介入に問題があることを明らかにすることになった。

実際、香港港とシンガポール港に見られる最近の傾向に見られるように、極端な政府の介入からはなれて、港湾施設の所有と運営について政府のコントロールと民営方式との混合の方向への流れが見られる。こうした見直しからすると、香港における自由放任の港湾政策の実験は、特異で世界の他の地域には見られないものではあるが、港湾管理における極端な事例を提供するものであって、この両極をつなぐ中でのいろんな位置を検討している他の港にとって一つの実例としての価値をもつものであろう。

神戸市地方自治研究会

(小合彬生, 岡村二郎, 富島健二, 屋久和夫,
山田孝浩, 岩本俊輔, 三宅嘉浩)



（以下は非常に薄い文字で印刷された本文の抜粋と思われる）

特別論文

地域経営思想の系譜 Ⅱ

——地域振興思想の原型——

神戸都市問題研究所
都市経営研究会

興業意見の思想

明治初期の地域経営は、先にみたように官庁主導の下に展開されたが、大都市の民間デベロッパーなどのように都市膨張のエネルギーを吸収しえた開発は例外で、そのほとんどは収支相償うことはなかった。

明治10年代も後半に入ると、このような官庁主導型の地域開発も下火となるが、ようやく大都市への集積に比して、地方の衰退が顕在化した。ことに農村の疲弊を救済するために地域振興の思想が唱えられる。

この地域振興の思想こそ、明治の地方改良運動、昭和の農村自力更生運動、戦後の地域主義提唱などに連なる地域経営にみる日本の原型を形づくることになる。

この地域振興の思想は、明治10年代後半、これまでの欧米輸入型の資本投入を主軸とする開発政策の転換となってあらわれるが、そのルーツは近世老農家の活動パターンに求めることができ、明治時代に入って浮上するのは、前田正名の活躍によるところが大きい。

まずこの動きは農商務省（明治14年）の設置にみることができる。農商務省は従来の殖産興業政策の矛盾を官業事業払下げと地道な産業育成という政策転換の結果として設立されたもので、財政整理の要請にそった勸業機構の統合・縮小の所産であった。

しかし、農商務省の発足とともに松方デフレの影響は農村を襲い、地方産業は重大な危機に見舞われる。このような地方の惨状を見るにしのびず前田正名は『興業意見』を編纂し、地域振興の政策を展開しようとする。次の冒頭の文章は彼の思想を如実に伝えている。

「^{つらつら}熟々我國の經濟を察するに、人民生活の有様は衣食住共に十分ならず、人にして未だ人と稱すべからざる者多し。負債有て貯蓄無く、非常の備欠けて凶荒の蓄乏し、是故に租税を増せば人民苦み、増さざれば国用足らず、兵備、教育、衛生、堤防其他の土木總て不完全の事のみ多くして、国の名あれども国と稱すべき実備はらざるものと謂べし。」

政府の經濟報告書にもかかわらず、国民の生活苦を指摘したのみでなく、政策の失敗を次のようにのべている。

「凡そ不景氣と云ふものは經濟の現象を擾亂する事件の影響なり。然るに今我國の不景氣は外交政略の影響にも非ず、凶年飢饉の影響にも非ず。而して今日の極度に至らしめたる。十余年来頻りに国力不相当の事を起し民力不相当の品を買ひ、畢竟資本の欠乏に起因するものなり。而るに猶ほ未だ之れを察せず、一時変相を呈したる金融に惑ひ、直ちに資本を利益の遅き事業に費やして余地なからしめば、何を以て殖産興業の資本に充てんや、実に憂ふ可きの極度なり。」

そのため「先づ人民の活計を饒かならしむるの策を立てざるべからず」と民力休養を第一とし、ついで民力の養成のための事業を起すべきで、いたずらに益なき事業を急ぐべきでないといっている。

そして農工業両面にわたって、底辺からの漸進的近代化を次のように提示している。

「地方今日ノ現状ニテハ、資力不相当ノ起業ヲ為サンヨリハ、農家ニハ一反ナリ一畝ナリ、自己所有ノ地面ニ就キ、肥料・栽培其ノ他ノ改良ニ注意セシメ、又其土地ニ適スベキ植物ヲ栽植セシムル事等、先ヅ其卑近ナル処ヨリ誘導センゴトヲ要ス。工業者ニモ亦漫リニ大機械ヲ備へ、工場ヲ設クルガ如キハ、後日ノ企望ニ附セシメ、従来ノ器械ヲ改良シ、徐々ニ其歩ヲ進マシムル様ニシ、専ラ注意ト勉強ヲ惹キ起スコト肝要ナリ。」

この『興業意見』にみられる地方振興の思想は、以後、前田正名の地域振興の基調となる。しかし不幸にしてやがて変質していき地方改良運動へと連がっていく。しかし地方救済という点では今日の工業開発にみられる拠点開発構想もその精神的基盤にあつては共通の土壌に立っているともいえよう。では、一体、この地域振興の思想はどのようなものであつたか、前田正名の活動をとおして、地方振興思想の「母胎」をみとめることにする。

まずこの『興業意見』は松方正義大蔵卿と対立し、その構想は挫折の憂き目

をみる。ではなぜ『興業意見』は容れなかったか、それは松方デフレの惨状を赤裸々に描き、民力休養かつ活用のための財政負担の軽減、財政支出の拡大を迫ったからである。

すなわち松方・前田の対立は単に農業政策をめぐる対立のみではなかった。それは日本全体の産業政策の対立であった。松方財政の特徴は第一に紙幣整理と増税による緊縮・均衡財政、第二に、正貨蓄積を第一義的な目標とする居留地貿易、第三に、軍備拡充とその財源確保、という国家財政の短期的・直接的実現にあった。

しかし、この方法と前田正名の地方産業を浮上力とする漸進的産業政策とは正面から衝突する政策であった。

まず前田正名の政策は、増税、資本不足に喘ぐ地方産業を救済し、活性化することを意図した。この政策は外貨獲得にあっても養蚕、製糸、茶、伝統的産業などの発展により効果的であった。そのためにも長期低利融資がのぞまれた。

その具体化が地方興業銀行設立であったが、大蔵省は政府の土木費補助の肩代り機関として興業銀行案を考えたため対立し、結局は両案とも流産にいた⁴た。

そして前田正名グループは明治18年末、追放されるが、それは単に地域開発政策の後退に止まらず、日本の経済構造を決定づけた。すなわち「政商を中心とした移植大工業優先による『富岡強兵』か、地方産業を優先する漸次的経済近代化か、という政策方向の根本的相違を基礎としており、『興業意見』の挫折過程は前者の近代化路線への道を象徴していたわけである⁵」といわれている。

今日にあっても、東京への金融・サービス産業の集中を是認した上で、如何に「地方の時代」を説いたところで、産業育成策の基本方針が大きく転換されない限り、所詮、地方が生き残るための刻苦勉勵的な地域経済の犠牲的努力を強いられるだけといえる。この『興業意見』の挫折後の道をたどるとき分散政策が欠落したままの地方の時代の将来を暗示している歴史的事実をみることが

できるであろう。

- 1 明治大正農政経済名著集「未定稿」『興業意見・所見』33頁
- 2 前掲『興業意見・所見』33頁
- 3 明治前期財政経済史料集成18—2巻「定本」『興業意見』436頁
- 4 祖田 修『地方産業の思想と運動』124～125頁参照
- 5 祖田前掲書 130～131頁

地方経済改良ノ儀

『興業意見』をめぐる産業政策の対立は、同時に地方自治に対する政策の対立であった。委任事務・補助金政策による中央集権的官僚支配が形成されていく背景には地域経済の活性化を狙った地方産業振興策の敗北とは無関係でなかった。

すなわち明治10年代、自治・分権・参加を要求して民権運動は政府外部にあって集権化に抵抗したが、政府内部にあっては路線の対立があった。内務省の「地方経済改良ノ議」であり、農商務省の『興業意見』であったが「地方経済改良ノ議」は自からの手でその政策を葬り、『興業意見』は前田正名の非職という憂き目をみる。

明治18年、山県有朋は「地方経済改良ノ議」を発表するが、そこには農民窮状を憂え、その救済の急務たることを次のように力説している。

「晩近物価低落等ノタメ復タ時勢一変シ、曾テ農民ノ享ケタル鼓腹ノ豊樂ハ消散シテ将ニ疲弊ノ窮極ニ陥ラントス。士族猶ホ未ダ悉ク其所ヲ得ザルニ、又農民ノ窮困ヲ加フ、治者タルモノ深ク考慮セザルベカラザルノ形勢ナリ。士族ハ少数ニシテ農民ハ多数ナリ。士族ハ物ノ消磨者ニシテ農民ハ多産者ナリ。経済ノ点ヨリ論ズレバ士族ハ末ナリ、農民ハ本ナリ、農民ヲシテ若シ乖離呑噬ノ情ヲ懷カシメバ其治安上ニ妨害ヲ為シ、国力ヲ萎靡スルヤ窮困士族ノ比ニアラザルベシ。故ニ農民ヲ無育救済スルノ策ヲ講ジ、日本ヲ鞏フスルノ事正ニ今日ノ急務タルベシ。」

このような地方窮状に対して、山県は「之レヲ匡救スルノ方策」に三つの途があり、「第一土地ニ負ハシムル所ノ賦税ヲ軽減シテ農民ニ余裕ヲ与へ、地方ヲ培養スルコト、第二土地税ヲ軽減スルニ因リ生ズベキ経費ノ不足ヲ補填スル

ニ新税ヲ起シ、専ラ中等以上ノ人民ニ賦課シ以テ租税ノ土地ニ偏重ナルヲ改メ、賦税ノ主義ヲシテ稍々平當ニ歸セシムルコト、第三地方ノ公費中前後緩急ヲ酌量シテ經費ノ節減ヲ図リ、以テ一方ニ於テ百万ノ事務互ニ其進歩ノ度ヲ齊フシ、他ノ一方ニ於テハ幾分か人民休養ノ資ヲ剩サントスル是レナリ。」²とのべている。

このうちいずれを選択するかについては、山県は、前二者の方案については「第一第二ノ事ハ理財上ノ計画ニ關係スル所アルヲ以テ偏ニ当局者ノ高案ヲ要メ敢テ詳悉ニ涉ラズ」³とて逃げ、結局、土木・警察費などは「必要中ノ最モ必要ナル費途ナルヲ以テ、容易ニ減少シ難キハ言ヲ俟タザルナリ。……然ルトキハ費途ノ稍々後ニシ緩ニ為シ得ベキモノハ教育費ト衛生病院費ヲ除テ他ニ在ラザルナリ」⁴と結論する。すなわち福祉・教育費などの市民生活関連行政の抑制を図ることによって事態を打破しようとする。

もっとも公租賦課に関しては、「土地ニ負ハシムル所ノ租賦ヲ軽減センニハ地租割ノ額正租三分一以内ノ制限ヲ改正シテ五分一以内ノ旧ニ復シ、地方税ナリ区町村費ナリ此外加重ノ道ヲ絶ツベキナリ。」⁵と、地租割の制限の強化ということが打出されるが、この方案の背後には、ようやく地方名望層にもとづく支配系列を確立しつつあった政府にとって、地主層の反発を招くことは避けたかったのではなからうか。

もっともこのように地租附加税の制限が行われたとしても、委任事務の重圧のため、地方団体は税外負担とかなによって住民に負担を求めざるをえず、全体としては地域の負担は少しも軽減することはなかった。

さらに山県が地方救済の必要性を説いたのは地域復興という経済的視点より行政支配を狙う政治的視点がより重視されていた。それは同じ「地方経済改良ノ議」で、「況ンヤ各地政黨論者等既ニ此時ヲ奇貨トシ、人民ヲ教唆煽動シ、減租ノ請願ヲ試ミ物議ヲ醸生セントスルノ警報続々之レアリテ、国内静寧ノ状ナキニ於テオヤ。而シテ其之レヲ施スノ第一着手段ハ地方ノ経済ヲ改良スルニアリ……」⁵と、地方財政の改善を説いていることによく表われている。

- 1 山県有朋「地方経済改良ノ議」、『秘書類纂財政資料下巻』2頁
- 2 山県前掲論文 12頁
- 3 山県前掲論文 12頁
- 4 山県前掲論文 19頁
- 5 山県前掲論文 23頁

濟急趣意書¹の思想

ところが松方デフレ下の農村の窮乏は厳しく、しかも『興業意見』の実施はわずかに行われたのみで農業政策、地方振興策はまことに貧弱であった。そのため追放前、前田正名は、「濟急趣意書」を起草し、明治18年5月30日農商務省から布達される。しかし「濟急趣意書」は次第に地域経営のバイブル化されていくが、労働集約型農政と儉約貯蓄型生活を基本とする典型的な貧農耐乏生活の強要であった。「濟急趣意書」は、窮乏脱出の方法として「勞力ノ度ヲ増シ貯蓄ノ法ヲ設クルノニ途アルノミ」とのべ、勞力について次の如くのべている。

「勞力ヲ増ストハ何ソ、例ヘハ從來三度取りシ田草ヲハ五度六度モ取ルカ如ク不氣候ノ損害ヲ人力ニテ補フナリ。若シ之カ為メ人力ノ不足ヲ告ンカ、平素朝六時ヨリ夕六時迄労働ニ服セシモノハ、宜ク之ヲ延ハシテ四時ヨリ八時迄トスヘシ。且我國ノ労働者ハ世界無比ノ労働ヲナスニモ拘ラス、其間或ハ午睡ニ難談ニ喫烟休憩ニ優々緩々不規則ニ時間ヲ徒費シテ顧ミサルノ弊アリ、今は等無用ノ時間ヲ労働時間ニ活用ナサハ決シテ人力ニ不足ヲ告クルノ患アラサルヘシ。若シ肥料ノ闕乏ヲ告ケンカ、庭前ノ塵芥床下ノ土モ之ヲ収ムレハ尚良肥料ヲ得ヘシ。」¹

つぎに財蓄については次のごとくのべている。

「四民已ニ今日ノ疲弊ニ沈淪セリ、財蓄ノ余裕ナキハ固ヨリ其所ナリ。然リト雖モ精神ニタヒ到ラハ何事カ成ラザラン、如何ナル困難辛苦ヲモ凌キ日用減スヘカラサルノ諸費用ヲモ減シテ財蓄ノ計ヲナスヘシ、然ラスンハ將ニ眼前ニ逼ラントスル一大厄難ヲ如何シテ避クヘキヤ。又少シク余裕アルモノハ、嚮ニ銀貨騰貴セシ時ノ物価ニ比シ今日甚廉価ナルノ思ヲナシテ妄リニ購買心ヲ起ス勿レ。全国ノ人一年僅ニ二十五錢ツツ費スモ、三千七百万人ニテバ尚九百二十五万円ノ巨額ニ達セントス。豈深ク節儉貯蓄ニ注意セサルヘケンヤ。」²

「濟急趣旨書」はこのような短絡的な勤勉儉約を説いていた。すなわち、農

業への勤労奨励と禁欲的村落生活を奨励したものであった。

この2点を奨励徹底させるために伝統的督励法ともいべき官憲のルートを使うのである。趣旨書は次の如くのべている。

「以上ノ二要点ヲ実行スルニハ官民誓テカヲ合セ一意此ニ従事セサルベカラス、即地方官ハ宜ク郡区戸長及有志者ヲ督励シ、郡区戸長及有志者ハ宜ク俱ニ人民ヲ勧誘シテ、只管斯ノ二途ノ挙行ヲ怠ラサルニアリ。果シテ能ク之ヲ実践センカ、凶荒モ亦其虐ヲ遅クスルヲ能ハサルヘシ。今日ノ場合ニ処スル此ヲ措キテ豈復奇策妙計アラシヤ。」³

この「済急趣意書」を農商務省は行政ルートを通じて底辺まで浸透させ、郡長・戸長総代などに署名・誓約書を提出させその具体化を確保しようとした。それはまさに後世の地方改良事業の原型をなすもので冠婚葬祭から衣服飲食にいたるまでの儉約で近世のお触れ書きに類するといえる。農商務省はこの模範例を「農商公報」に報道し、奨励している。

前田正名の意図は「『興業意見』を長期策、『済急趣意書』を短期策として、松方デフレ後の地方産業対策⁴と考えていたが、「前者の具体化が進行せず、短期策のみが表面に出たのである。『興業意見』の雄大な体系と、『済急趣意書』の矮小性という対照は、この時期の地方産業対策の苦悩を如実に物語っている。」⁵といわれている。

しかしいずれにしても地方財政の改善をめざした山県の「地方経済改良ノ儀」は、その政策選択において、何らの改革もみられなく地方切捨てにひとしかつた。

一方、前田正名の『興業意見』も実施されず、むしろ「救急趣意書」の儉約勤勉主義のみが国の政策として吸収されていき、前田正名の意図とは違った形で地域政策は展開されていった。

1 指原安三編「明治政史上篇」『明治文化全集第7巻』475頁

2 指安前掲書 475～6頁

3 指安前掲書 476頁

4～5 祖田前掲書 126頁

地方産業振興運動の展開

しかし前田正名は明治21年山梨県知事に就任し、官界に復帰する。そして22年には農商省工務局長に返り咲き、23年には次官に就任する。着任と同時に「農工商臨時調査」さらに翌年には「府県農事調査」などに着手し、第二の『興業意見』をまとめようとする。

これらの調査と並行して、念願の地方興業銀行の実現をめざし、今一步のところまでこぎつけるが、新任の陸奥農商務相と対立し、同じ23年、次官を辞任し、前田グループも追放され、地方興業銀行も実現せず、官僚として2度目の悲哀を味うことになる。

しかし前田正名は『興業意見』の政策を全国脚足によって実現しようと在野活動に入る。すなわち地方産業団体の組織化、開田事業、町村是運動などである。

明治26年、全国茶業会を結成したのを手はじめに日本貿易協会、日本商工会、日本燐寸義会、日本蚕糸会、大日本畜産会など12団体を組織した。そしてこれらの団体の決議を背景にして各省庁、議会への施策を働きかけた。

政策的には、民間農商務省を名のり、圧力団体を背景として、勸業銀行、農工銀行、生糸検査所、生糸直輸出奨励法、同業組合法、農会法、府県農事試験場国庫補助、産業組合法など、『興業意見』以来の地方産業近代化施策を着々と具体化し、年来の懸案を達成する。

前田正名の運動が短期間に燎原の火のようにひろがったのは、政治的には民党、藩閥政府のどちらも十分に地方リーダーを掌握し切れていなかったから、また、経済的には大資本の圧迫にさらされていたからで、その状況は次のように説明されている。

「前田正名の運動は、右のような地方産業家あるいは地方の指導層の政治的“星雲状態”や挫折感に鋭くくい込み、その救世主として登場したと言うことができる。前田は運動の展開にあたり、ナショナリズム、超党派を標榜しつつ、議会が『実業議会』たるべきこと、とりわけ地方産業対策の充実に向かうべきことを主張していたから、地方指導層ひいてはかつての一部自由民権運動家たちをそのうちに糾合していったのである。」

前田正名の運動は「産業組織化・要請実現という下から上への縦の拡がり」と、町村是設定に見られる地域振興という横への拡がりをもって、拡大していった。²』といわれるように、横の運動としての町村是作成がある。ただこの町村是運動も明治30年代は農会を中心に民間ベースで展開されるが、前田正名が引退した明治37、8年以後は農会によるものはほとんどなく、郡・市町村など行政機関によって推進されるようになる。このような町村是の官製運動化の背景には地主層の不耕作化という変質がみられる。農業もサーベル農政へと転換していき、柳田国男などに町村是のその画一性、非実践性、非地元性が批判されるようになる。

1 祖田前掲書 138頁

2 祖田前掲書 139頁

地方振興思想の特長

定本となって出版された『興業意見』は、単なる経済論集に過ぎないとの評価もあるが、前田正名に代表される地方振興の思想は、今日の地域開発の思想にもつながる多くの基本的特長をもっている。

また『興業意見』が今日、改めて評価されなければならないのは、それが日本の『経済白書』の第1号ともいふべき、全30巻に及ぶ体系的政策構想であり、今後、日本の「百年の大計」を欧米の諸制度から立策した構想であるという点のみにあるのではない。それは『興業意見』の日本的独自性にあるといえる。

では一体、前田正名の『興業意見』に集約される政策構想はどのような特色をもつのかは、「(1)民力の形成、(2)歴史主義的認識、(3)直訳的技術導入への反省、(4)地方産業優先の近代化¹」といわれている。また、これらの構想を実現するためとられた施策・運動の特色はどのようなものでありこれらの特色と今日の地域開発の性格との類似点を探ってみよう。

第1は、欧米農法への批判である。維新政府は旧来農法を捨て、「耳目ヲ驚カス」営農方式とか機械・技術農法を多額の国費をもって導入した。欧米農法

は「術理ニ違者」で「巧ミナル器械」を駆使したが、決して日本の農業水準、風土に適したものでなかった。

これらは外部技術・経済力による性急な開発よりも、地場産業としての農業の育成・強化を唱えたものであり、今日の内発的開発ともいわれる地場産業育成主義と同一内容であり、「コンビナートによる企業誘致方式など外部依存型の開発に反対するものであるといえる。

第2は、産業主義にもとづく地方優先の振興開発主義である。貧困からの脱却をめざして、金融助成、技術指導、流通近代化など、総合政策の展開である。

「これらは今日の種々の開発政策のまさに原型といえる。拠点開発方式、定住圏構想、テクノポリスなどいずれにも適用することができる。

第3が、大日本農会などの業種圧力団体の結成と政府への陳情、また、町村是策定と地方レベルの運動など、いずれも今日の地域開発推進のための道具建てを一揃えつくりだしたといえる。

しかしこれらの卓抜した地域政策をもってしても、資本主義の成熟ともなう地域不均等発展を阻止することは不可能であった。それは経済発展の速度を減殺してでも均等発展策を押し進めようとする断固たる政策が政府になかったからである。

① 祖田前掲書 19頁
② 地方改良運動への変質

前田正名の『興業意見』に示された地方振興の悲劇は、その政策が次第に実現されていたにもかかわらず、その成熟とともに変質していた点である。

民間主導の政策が官製化していたのみでなく、政策が完成の域に近づくにつれて経済政策的要素は脱落していき政府支配の道具と化していった皮肉な現象である。なかでも地方改良運動へと倏小化されていったことであろう。

ではこのような科学的政策志向の前田正名の思想・政策が地方改良運動へと引き込まれていく素地は何処にあったのであろうか。

第1がその運動形態とそ民間エネルギーの吸収・活用としての最適システムであったが、同時に官治統制の装置としてそれを吸収し手懐けられれば、また、最良のシステムとして稼動した。『所見』に示された「町村是」は、たとえば、町村是をつくり、組合を組織し勤勉精神を養成するという方法は、まさに政治支配力を底辺にまで浸透さす方法としては優れていた。

もっとも「町村是」は、村落の基盤整備にあって一つの総合的指針をつくりだし、都市のタテ割的都市計画プランに比して、はるかにすぐれた計画案であった。しかし逆説的にはそれが生活行動まで規定するが故に完備した内容であればある程、村落・農民を拘束することとなった。ことに「町村是」が官製化していったために主体性を喪失したにもかかわらず、現実には拘束的指針として部落・農民を縛り、根こそぎ国家目的に奉仕するプランと化した。組合方式にあっては同じことがいえるであろう。

第2が、前田正名の国粹的儒教的思想傾向であった。『所見』に示された次の言葉はよくそれを示しているといえよう。

「日本男子カー身ヲ委ネテ国家ノ犠牲ニ供スヘキハ実ニ今日ニ在リ巨ク大ハ国家ノ為メ小ハ一家子孫ノ為メ各自其誠ヲ致シ其力ヲ居シ彼岸ニ達スルノ勇ヲ鼓舞セサルヘカラス」

このように実施の過程で、現実には権力をもつ政府が、その政策・運動を換骨奪胎していく危険が常につきまとうこと、また、その政策・運動がもつ精神的非近代性を見出すとき、それにつけ入り、官製化へ変質させ、統治を下支えする自発的エネルギーへと転換させてしまうことを政策提唱者は十二分に認識しなければならない。

結論的にいえば、『興業意見』は卓抜した地方優先の産業振興政策であった。しかし、大企業保護、工業開発優先、中央集権官僚制という基本路線と対立する限り政府に受け入れられない。また、仮りに受け入れられたとしてもそれは政府の基本政策を補強するための便宜的手段としてであり、決して第一優先政策として推進されることはない。

したがって政治的対決によって自己の政策力を背景として政府政策の転換を

図っていかない限り、その政策の本来の実現は期待しえない。この点、前田正名が政治的運動を嫌悪し、超党的圧力団体化によってその政策実現化を図ろうとしたことは矛盾した選択であり、政府に利用されていく悲劇が用意されていたといえよう。

1 前掲『興業意見・所見』331~332頁

（以下、本文の複製）

（以下、本文の複製）

潮流

第四次全国総合開発計画（国土庁試案）

「総合保養地域整備法」について
森林法訴訟最高裁判決
神戸市の円高不況対策

第四次全国総合開発計画（国土庁試案）

国土庁は、5月28日、21世紀までの向こう十数年間の長期国土開発の指針となり、広範囲にわたる政府の各中期計画の大枠ともなる第四次全国総合開発計画（四全総）の試案をまとめ、国土審議会（安藤太郎会長）に提示した。国土庁試案は、昭和50年代後半から東京圏への高次都市機能の一極集中と人口の再集中が生じていると指摘し、概ね昭和75年（西暦2千年）を目標年次とするこの計画では、国土の均衡ある発展を図るため、東京一極集中の是正と、地方の活性化を推進する「多極分散型国土の形成」を基本的目標に置く。これは、昭和52年策定された三全総で採用された大都市への人口と産業の集中を抑制し、地方振興を図る「定住構想」を継承・発展させたものである。その実現に向けての基本的施策として、交通、情報・通信体系の整備と交流の機会づくりの拡大をめざす「交流ネットワーク構想」を打ち出している。計画期間中に、国土基盤整備の推進にあたり必要とされる投資額は、官民あわせて1千兆円と想定。試案は、国土審で了承されれば、政府案として正式に同審に諮問、答申を得て6月末にも閣議決定される予定。

試案では、今日の課題を、

- ① 東京圏への高次機能の一極集中と人

口の再集中

- ② 地方圏での急速な産業構造の転換による雇用問題の深刻化
- ③ 高齢化、国際化、技術革新、情報化の進展

と分析。その対応策として交流ネットワーク構想の推進による「多極分散型国土の形成」を基本的目標として掲げた。

極の1つでもあり最重点課題である東京圏については、国際金融、情報機能等の世界の中枢的都市の1つとして、我国及び国際経済社会の発展に寄与すると位置づける反面、東京圏が世界都市としての役割を高める中で国土の均衡ある発展を図るためには、高次都市機能を東京圏が一元的に担うのではなく、多極的な分担により、東京一極集中の是正が重要であるとしている。

特に、昨年12月に国土審計画部会から発表された四全総調査審議経過報告では、現状の東京一極集中を前提に整備する方向性を示したことから、地方から噴出した激しい批判を配慮し、引き継ぎ工業の分散・再配置政策を推進するとともに、

- ① 中央省庁の一部部局などの東京圏外主要都市への移転・再配置等の検討・推進
- ② 新設の全国的な文化、研究施設の東京圏外への立地

③ 民間企業の事務所の地方都市への誘導

④ 東京中心部に立地する事務所に対し、便益の享受に応じた負担等の検討を明記している点は注目に値する。また、東京を中心とする地価高騰への対策として土地信託、事業受託方式による土地の有効利用や供給増を提案。

一方、関西圏については、東京圏に次ぐ諸機能の集積を持つことから、独自の全国的、世界的な中枢機能を担い、その歴史と伝統を生かしつつ、関西文化学術研究都市など、世界的水準の諸機関、研究所の立地を進め、21世紀に向けた独創的な産業と文化を創造する中枢圏域と位置づけた。更に、特色ある国際金融、証券市場など国際経済機能の育成、24時間空港としての関西国際空港の活用、テレポートの建設等による世界各地との国際交流拠点としての機能強化を図るとされている。

また、各圏域の交流を活性化し、地域の活性化を図るため「交流ネットワーク構想」を提案。これを先導する戦略的プロジェクトとしては、

① 高規格幹線道路網の形成、空港の整備

② 地方の産業・技術拠点の形成、大規模リゾートの整備

③ 国際的な業務、学術研究機能の集積等による国際交流拠点の形成

等を掲げている。このうち、高規格幹線道路については、長期構想で1万4千キロ、2千年までには8千～9千キロの建設を計画。航空についても全国15カ所を国際空港化するのをはじめ、地方都市の50～70地区

に小型機やヘリコプターを利用するコミューター航空網を整備する。これに新幹線の整備も加え、全国主要都市の移動に要する時間を概ね3時間以内とする「全国1日交通圏」の構築を目指す。

産業については、環境の保全に留意しつつ、工業の生産機能に加えて、研究開発機能や情報、知識、人材育成等に関する新しい産業の全国的な分散、再配置を推進することとしている。

試算は、2千年の総人口を今より1千万人多い1億3,120万人、65歳以上の老齢人口の占める割合は16%強と想定。計画期間中の経済成長を内需主導による中成長とし、昭和75年の国民総生産は500兆円(昭和55年価格)に達することが見込まれている。

以上が、東京一極集中是正を目指す四全総の概要であるが、「四全総の戦略で、一極集中の是正が可能かどうか疑問が残る」(毎日新聞)や「全体としてみると国土庁案は、各地方の願望を無差別に取り込んだ総花計画の色彩が濃い。強烈的な東京集中メカニズムに対抗するにはよほど強烈的な政策措置が必要なのだが、そこまでの踏み込みは当然のことながらできない。総花計画が今後の財政支出配分にどう影響してゆくか、問題も出てきそうだ」(週刊東洋経済)と指摘する声も出ている。

この「四全総」のなかで、最も注目されるのが「総合保養地域整備法」について

昭和62年5月22日、第108回通常国会において、「総合保養地域整備法案」(いわゆるリゾート整備法案)が、可決成立した。

この法案は、国民がすぐれた自然環境の

中で滞在しつつスポーツ、教養文化活動などの多様な活動を行うことができる施設（リゾート基地）を、民間事業者の能力を重点的に活用しつつ整備しようとするものである。

1 背景

リゾート整備法案が提案された背景には次のような事項がある。

i) 余暇時間の増大

企業における週休二日制の実施状況は、昭和61年においては、76.5%が実施しており、勤労者の週休は確実に拡大している。

増加した休日を、いかに有効に過ごすかについては、勤労者にとって重要な関心事になっている。とりわけ「心の時代」と云われるように、勤労者・国民に「心の満足感・充実感」を与える時間消費型のサービス産業の振興は、今後の産業施策の重要なポイントとなっている。

ii) 余暇活動の広がり

従来の余暇の過ごし方は、「テレビ」であったり、「読書」であったり、概して休養型レジャーであった。近年、クアハウスやエアロビクスにみられるように健康志向型レジャーが普及し、又、海外旅行、ゴルフの一般化等、余暇活動の質・量ともに変貌を遂げている。

さらに総理府の調査では、国民の生活力点の第一位が余暇レジャーと云う結果になっており、潜在的な余暇ニーズは強いといわれる。

今後、週休二日制の定着や高齢化社会の到来により、余暇ニーズは加速度的に強まるものと予想される。

iii) 経済構造の変化と地域活性化

昭和40年代後半以降、二次にわたるオイルショックの結果、日本の産業構造は大きく転換し、高度成長から安定成長へ、又、第二次産業から第三次産業へのシフトを余儀なくされた。サービス産業への新たな事業展開は、二次産業企業にとって、重要な課題となっている。他方、企業の海外進出等により産業の空洞化がより深刻化する地方にとっては、残された資源（土地、自然環境等）を有効活用し、地域活性化策を推進することは急務である。

企業と地域経済のそれぞれの利害が一致する点で、リゾート開発が大きくクローズアップされている。

iv) 経済摩擦と内需拡大

我国の対外貿易収支は依然として大幅な黒字基調を続けており、米国をはじめ欧州諸国からの対日批判が根強い。貿易不均衡を是正するための施策として内需の拡大は我国の今日の課題である。公共事業中心の景気浮揚・内需拡大は、財政再建下にあっては困難な状況であり、民間投資を主体とした内需拡大が認識されるに至っている。とりわけ、リゾート開発には大規模な資本投資を伴い、内需拡大にとってきわめて有効な事業とされている。

2 リゾート整備法の骨子

i) 対象施設

法律で整備を支援するリゾート施設として、民間が整備するスポーツ・レクリエーション施設、教養文化施設、保養施設、宿泊施設等計8施設を挙げている。

ii) 対象地域

リゾート施設を整備する地域の要件として、良好な自然環境、優れた景観などを備

えていること、関連施設整備のための土地の確保が容易であること、産業、人口の集積が著しく高い地域以外にあること等を規定している。

iii) 整備のための手順

⑦ 基本方針の策定

主務大臣は、都道府県の作成する基本構想のための指針となる整備に関する基本的事項、対象地域の設定等について、「基本方針」を定めることとされている。

⑧ 基本構想の策定

各都道府県はリゾートの整備を推進するため、各リゾート地域の範囲、リゾート施設の位置、種類、規模、公共施設の整備方針などを盛り込んだ詳細な「基本構想」を策定し、国の承認を得ることとされている。

⑨ 助成措置

リゾート施設を整備する民間事業者に対し、一定の施設等について租税特別措置による特別償却、地方税法による特別土地保有税等の減免措置を講ずるほか、必要な資金の確保に関する努力規定がなされている。

更に、国及び地方公共団体は、基本構想を達成するために必要な公共施設の整備の促進に努める等所要の措置を講ずることとされている。

3. 今後の課題

リゾート整備法案の国会提出に相前後して、全国で80近い地区が整備候補地として“名乗り”を上げている。今後、これらの構想が具体化し、国民の余暇ニーズを満足させ、又、地域活性化が実現するためには、いくつかのハードルを越えなければな

らない。

(i) 長期計画に基づくリゾート開発

リゾート開発は、巨額の資本を伴う先行投資型装置産業であり、かつ、投下資本の回収には、10年、20年の長期の歳月を要する。我国で、リゾート開発に成功している例を見ると、先行投資的に土地取得を行い、順次、施設整備を図り、リゾートとしての魅力を高めて行く手法が採られており、長期的事業展開計画が必要と思われる。遊休地の活用、異業種への転換、低金利時代における資金の有効活用等の単純な発想に基づく計画では、実現性が乏しい。

(ii) 個性化ソフトの開発の必要性

リゾートにとって必要なものは、施設とそれを管理運営するソフトである。両者相まって、本来の機能が充分に発揮できるものである。サービス産業の成功例として、東京ディズニーランドが挙げられる。成功の要因の一つに、本場アメリカで長年培われた接客のノウハウを日本に持ち込んだことがある。リゾート整備に際しては、施設整備同様に、個性的・独創的なソフト開発を行い、サービスの高次化を図る必要があると思われる。

■森林法訴訟最高裁判決

共有林の分割請求を制限する森林法 186 条の規定を違憲とする判決が、62年4月22日最高裁大法廷で下された。

1 事案の概要

上告人(原告)は、昭和22年父親から静岡県の山林約 104ha の生前贈与を受け兄(被上告人)と二分の一ずつを持分として共有していたが、昭和40年に被上告人が上

告人の同意なく山林内の立木の一部を伐採し売却したため争いとなり、上告人は、自己の持分の山林の分割と損害賠償を請求し静岡地裁に41年に提訴した。同地裁（53年3月）は損害賠償請求は認めたものの、分割請求については森林法 186条を合憲として棄却し、二審の東京高裁（59年4月）もこれを支持したため、上告したものである。

2 本訴訟の争点

本訴訟の争点は、森林法 186条の定める共有林の分割制限が、財産権を保障する憲法29条に違反しないかという点である。森林法同条は共有林の所有者に対して民法 256条 1項の分割請求の規定を排除し原則として分割請求を認めず、但書で持分の過半数による分割請求を認めている。

3 判決の要旨

判決は森林法の規定を違憲とし、二審判決中上告人敗訴の部分破棄・差し戻したが、その要旨は次の5点である。

① 憲法29条の解釈

憲法29条は、私有財産性を保障し、国民の個々の財産権を基本的人権として保障するとともに、立法府は公共の福祉に適合する限り財産権について規制を加えることができるとしている。

② 公共の福祉適合性の判断基準

財産権に対する規制が公共の福祉に適合するかどうかは、規制の目的、必要性、内容、その規制によって制限される財産権の種類、性質及び制限の程度等を比較考慮して決すべきである。

裁判所は立法府の判断を尊重すべきであり、立法の規制目的が公共の福祉に合致し

ないことが明らかであるか、又は規制目的が公共の福祉に合致するものであっても規制手段が目的を達成するための手段として必要性若しくは合理性に欠けていることが明らかであって、そのため立法府の判断が合理的裁量の範囲を越えるものとなる場合に限り、当該規制立法を違憲として効力を否定することができる。

③ 森林法 186条の性格

森林法 186条は、持分価額二分の一以下の共有者に民法 256条 1項の分割請求権を否定している。共有物分割請求権は共有の本質的属性として民法で認められており、共有物が性質上分割できないものでない限り、分割請求権を否定することは財産権の制限に該当する。従って森林法 186条が公共の福祉に適合しないときは違憲の規定となり効力を有しない。

④ 森林法 186条の合憲性

(1) 森林法の立法目的は、森林の細分化を防止することにより森林経営の安定を図り、ひいては森林の保続培養と森林の生産力の増進を図り、もって国民経済の発展に資することにあると解すべきであり、それが公共の福祉に合致しないことが明らかであるとはいえない。

(2) 規制手段の合理性、必要性についてみれば、森林が共有であることと共同経営とは直接関連せず、共有者間の権利義務についての規制は、森林経営の安定を直接的目的とする立法目的と合理的関連性があるとはいえない。又、森林法は森林の分割を絶対的に禁止しているわけではなく、単独所有者が細分化し譲渡すること、共有者の協議による現物分割、持分

価額が過半数の共有者の請求による分割、遺産分割は許容されている。持分価額二分の一以下の共有者からの請求に限って、森林の細分化を防止し森林経営の安定を図らなければならない社会的必要性が強く存在するとはいえない。さらに、現物分割においても共有物の性質、共有状態に応じた合理的な分割が可能であり、現物分割しても直ちに細分化を来すものとはいえない。従って森林法 186 条の規制は同条の立法目的を達成するについて必要な限度を超えた不必要な規制である。

⑤ 結 論

森林法 186 条の規制は、立法目的との関係において、合理性と必要性のいずれをも肯定することのできないことが明らかであり、立法府の判断は合理的裁量の範囲を超えるものである。従って同条は憲法 29 条 2 項に違反し無効である。

なお、香川裁判官の反対意見、大内、高島両裁判官の一部違憲（持分価額二分の一の共有者についてのみ違憲）の意見がある。

4 違憲立法審査

最高裁が過去に法令の違憲判決を下した例としては、尊属殺重罰規定（昭 48・4・4）、薬事法薬局新設距離制限規定（昭 50・4・30）、衆院定数配分規定（昭 51・4・14、昭 60・7・17）があり今回の判決が 5 回目である。

最高裁は規制立法の違憲審査について、小売商業調整特別措置法判決及び薬事法判決において、判断基準を確立してきた。すなわち規制立法を自由な保障によって生じ

る弊害を防ぐための消極的・警察的規制と福祉国家的理想の下における積極的・政策的規制に大別し、前者については立法府の裁量の幅を比較的狭くみて厳しい審査の方法をとるのに対し、後者については著しい不合理が明らかに認められない限り立法府の判断を尊重するというものである。最高裁は前者の例である薬事法判決では、薬局の開設等の許可基準として地域的制限を定めた薬事法 6 条 2・4 項について、不良医薬品の供給防止という目的と合理的関連がないとして違憲としたが、後者の例である小売商業調整特別措置法 3 条 1 項の小売市場の許可規制は社会経済の調和的発展の観点から中小企業保護政策としての措置であり、目的において一応の合理性が認められ、手段、態様において著しく不合理であることが明白でないとして合憲とした。今回の森林法の規制は後者に属し、従来立法府に大幅な裁量権が認められてきた分野であり、初めての違憲判断である。司法消極主義が指摘される中で、今回の判決は経済的自由権に関する 50 年の違憲判決を一步進めたものとして評価されているが、今後は、精神的自由権、社会権の制約と公共の福祉について最高裁がどのような判断を下すかが注目される。

關神戸市の円高不況対策

昭和 60 年 9 月、ニューヨークでの先進五カ国蔵相会議（G 5）以降、急激な円高がわが国経済を直撃し、輸出関連企業を中心に、今日まで苦しい対応を余儀なくされている。

G 5 が開催される直前の円相場は 1 ドル

241.70円(9月20日 東京円相場)であったものが、開催後わずか10日足らずで212.10円となり、その後の政府・日銀の対策にもかかわらず、1年後の61年9月には、154.80円と36%も円高となっている。現在は(5~6月上旬)140円台前半で推移しているが、このまま安定するかどうかは定かではない。円高にもかかわらず縮小する気配のみえない日本の貿易黒字、解消する見通しのたない米国の双子の赤字(財政、経常収支)、対日制裁措置の発動などから、むしろ1ドル120円やさらには100円もささやかれている。

急激な円高がもたらしたデフレ効果によって、わが国経済は明らかにスローダウンし、民間研究機関による62年度経済見通しも2%台となっている。とくに景気の停滞とともに雇用が深刻な問題となっている。本年1月の完全失業率はついに3%を記録し、失業者総数も200万人に近づいている。本市の基幹産業である鉄鋼・造船は構造的要因に加え急激な円高によって業績の悪化が著しく、厳しい合理化をせまられており、円高の定着による製造業の海外進出ともあいまって、雇用の確保の問題は、国全体として最も重要かつ緊急の問題となっている。

この間、政府にあっては、60年度には、12月に円高特別融資を創設し、2月には特定中小企業者事業転換対策等臨時措置法を制定、緊急の経営安定対策とともに中長期的な事業転換対策をうちだしている。さらに61年度には、2度にわたり総合経済対策を実施し、金利を引下げるとともに公共事業の拡大、民間による都市開発を促進する

ための規制緩和等の措置を講じてきた。また本市は対象とはならないが、輸出型産地、企業城下町等特定地域の中小企業を支援するため、特定地域中小企業対策臨時措置法を制定し、3.95%(当時)の超低利融資の創設をはじめ種々の対策を講じている。

本市においても、60年12月より円高対策特別融資を実施し、61年5月には円高等について全庁的に取り組むため、「神戸市円高対策連絡会議」を設置し、当面の施策を検討、実施している。具体的には①制度融資の金利を引下げるとともに、中小企業指導センター内に「神戸市中小企業円高経営相談室」を設置するなど中小企業の経営安定対策、②輸入消費財価格調査や輸入品バザールなどによる円高メリットの還元、さらに③公共事業の前倒しや総額207億円にのぼる補正予算による仕事量の確保などである。

また、11月には学識経験者、産業界、労働界の参加をえ、急激な円高等による国際経済環境の著しい変化の中で、市内企業が発展していくための対応策を検討するため「神戸市円高対策協議会」を設置した。3回にわたる審議をへて同協議会から仕事量の確保、雇用の確保など9項目にわたり提言をいただき、早急に国・県へ要望活動を行うとともに、本市で実施可能なものについては62年度予算に反映させている。

62年度予算における円高対策の主なものとは以下のとおりである。

1 経営安定対策

(1) 産業活性化委員会の開催

急激な産業構造の調整の中で、神戸の工

業は大きな転換期に直面している。従って、中長期的な観点から新たな工業振興ビジョン及びその実現のための方策を検討するため、各界の参画を得て産業活性化委員会を開催する。

(2) 活路開拓資金の創設

時代の変化に対応した新分野への進出や事業の多角化など積極的に活路を開拓しようとする中小企業に対し、必要な資金を貸付ける。利率 3.3%、限度額 2,000万円。

(3) 技術相談員の配置

中小企業の事業転換、多角化、新分野への進出等を支援するため円高経営相談室に技術相談コーナーを設置し、工業技術に関する専門相談員を配置し技術相談・指導を実施する。

2 雇用対策

(1) 雇用問題連絡会議の設置

学識経験者、企業関係者、労働界代表、関係行政機関など各界の参画をえて、当面する市内の雇用問題について意見・情報を交換し雇用の安定・確保を図るための方策を検討する。

(2) 雇用情報コーナーの設置

専門相談員を配置し、市内職業安定所(神戸、灘、西神)の求人情報を一元的に収集・提供するとともに、中小企業に対し雇用調整助成金等失業を未然に防止するた

めの施策に関する相談・助言を行う雇用情報コーナーを円高経営相談室の機能強化の一環として設置する。

(3) 外郭団体の事業拡大による雇用の確保

市民の雇用機会を確保する一つの手だてとして、外郭団体での事業を拡大し、新たな雇用を創造する。委託も含め約 200人の雇用確保をめざす。

3 仕事量の確保

(1) 公共事業の確保

国家予算にあって、公共事業は 2.3%減であるが、本市では 1,288億円の前年度比 5.3%増となっている。とくに単独事業にあっては 13.9%と高い伸びを示している。

(2) 公共事業の早期発注

これまで以上に早期発注をめざすが、可能なものについて62年度予算のうち 61 件 150億円の事業について 61年度内繰上げ発注を行っている。

内需拡大は国際公約であり、政府は 5月、総額 6兆円以上の、景気拡大策としては過去最大規模の緊急経済対策を決定した。景気の回復、為替相場の適正水準(いくらが適正かの議論はあるが)での安定とその効果が期待されている。

新・「こうべ」の市民福祉計画 第4次3カ年計画について

神戸市

1 策定の趣旨

- ・昭和58年に策定した新・市民福祉計画のもとでの第3次3カ年計画(58'~60')が、昭和60年度をもって終了したので、引き続き昭和61~63年度を計画期間とする第4次3カ年計画を策定した。

計画年度	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66
------	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

市民福祉計画	
第1次 3カ年計画	第2次 3カ年計画

新・市民福祉計画	
第3次 3カ年計画	第4次 3カ年計画

- ・第3次神戸市総合基本計画、第3次神戸市生活環境基準の策定に伴ない、これらを具体的に実施していくための計画として策定した。

2 計画の位置づけ

- ・市民福祉条例の精神に基づき、すべての市民が健康で、しあわせに過ごすことができるよう総合的、計画的に福祉都市づくりを推進していくための行政計画。
- ・第3次神戸市総合基本計画、第3次神戸市生活環境基準の考え方、方向性に沿って、市民福祉に関する部分を範囲として、具体的、詳細にまとめた実施計画。

3 計画の基本的性格

- ・急速に進む高齢化社会へ計画的、段階的に対応していくための計画として策定した。
- ・市民参加のもとに、すべての市民が家庭や地域で生活できるよう条件を整える“地域福祉の推進”を基調とした。
- ・自立を前提とし、児童の養育、高齢者の扶養機能の補完等の家族福祉の視点に基づいて策定した。

- ・障害者の長期行動計画の性格を有する計画として策定した。
- ・民間のもつ先駆性、弾力性を重視し、事業者、市民との役割分担を図った。

4 策定にあたっての考え方

- ・計画は第1部（昭和66年への展望と基本目標）と第2部（第4次3カ年計画）とから構成されているが、昭和58年に策定された第1部については、基本的にはそのままとし、必要箇所のみ修正にとどめた。

第1部 昭和66年（国の「障害者対策に関する長期計画」の目標年次）への展望と基本目標

第2部 第4次3カ年計画（昭和61～63年度）

- ・構成の柱も前計画のままとし、『福祉のまちづくり』『健康の保障』『労働の保障』『教育の保障』『住宅の保障』『家庭機能の維持』『地域社会の育成』の7本の柱とした。
- ・計画の基本的視点は、市民福祉調査委員会の答申(60.12)を受け、地域福祉の推進（予防的施策の重視、在宅ケア・システムの確立、市民の福祉活動の推進、市民の社会参加と生きがいの増進）、サービスの体系化・統合化、各種施設の体系的整備・活用、地域福祉の具体的モデル事業の実施においた。

第4次3カ年計画の特徴（重点項目）

1 計画の仕組

- 要援護者の援護を要する段階に応じて、在宅での援護から施設入所までの多様な方法で対応していく。
- サービス供給体制は、小・中学校区、行政区、全市域と段階ごとのエリアを想定して整備し、これらのネットワーク化を図っていく。

2 地域福祉の推進

(i) 予防的施策の重視

- ねたきりや痴呆性老人になることを防ぐといった予防的施策を重視していく。
- 市民ができるだけ自立した生活を営めるよう心身の機能を維持または回復するために、リハビリテーションを充実する。
- 児童問題、青少年問題が深刻な状態に陥るのを未然に防止するため、児童、青少年の健全育成のための施策を整備していく。
 - ・骨折や脳卒中に起因するねたきを予防する「骨粗鬆症予防事業」「脳卒中登録制度」
 - ・老人の痴呆化防止のために、日常生活での心がまえや健康な老後生活の送り方

を学ぶ「ほけない教室」

- ・心身の機能の維持回復を図り、市民の自立生活を促進する「リハビリテーション・サービスの充実」
- ・複雑な児童問題に総合的に対応し、児童の健全育成を図ることを目的とした児童相談所と大型児童館からなる「総合児童センターの整備」
- ・「青少年の自立と仲間づくりの促進」、 「青少年健全育成対策の推進（総合的な青少年育成計画の推進）」

(2) 在宅ケア・システムの確立

- 増大し、多様化する福祉ニーズに対応していくために、公私を含めた多様なサービス供給主体を育成・整備し、多元的なサービス供給体制を目指す。
- 家事援助サービスについてはニーズの動向を踏まえ、新しいサービス供給を検討し具体化するとともに、家事援助だけでなく、介護、看護等をも配慮し、保健婦、看護婦等と連携できるシステムを検討する。
- 市民が施設に通所し、身近なところでデイ・ケア・サービスを受けられるよう、デイ・ケア・センターの設置や施設におけるデイ・ケア機能の充実を図る。

- ・すべての市民が必要に応じてホームヘルプ・サービスを受けられる「ホームヘルプ・サービスの供給体制づくり」を進める。
- ・ねたきり者をかかえ、訪問看護を必要とする家庭に対して、看護サービスを提供する「在宅看護制度の整備」
- ・有償の家事援助サービスを提供する団体に対して、活動を支援または連携していく「有償家事援助サービス活動の拡大」
- ・リハビリテーション、入浴、給食等のサービスを提供する「デイ・ケア・センターの整備」
- ・通所による日常生活訓練、機能訓練等を行う「在宅重度障害者デイ・サービス事業の実施」
- ・ねたきり老人や痴呆性老人を一時的に施設に預かる「短期保護事業の拡充」
- ・友愛訪問活動の育成、給食サービス活動の助成、非常ベルの設置等の「ひとりぐらし老人の援助の充実」
- ・介護手当の支給、入浴サービス活動の援助等の「在宅ねたきり老人世帯の援助の充実」
- ・介護用品、日常生活用品、健康増進機器等に関する情報提供、展示販売を行う「福祉機器等の展示場の開設」

(3) 市民の福祉活動の推進

- 福祉の向上を図っていくためには市民の福祉に対する理解が必要であり、そのために福祉教育を重視し、効果的な方法を研究し具体化していく。

- 地域福祉を推進していくうえで、ボランティア活動が活発に行われることは不可欠であり、そのために様々な条件整備を図っていく。
- 地域を基盤として、住民が主体的に取り組む地域福祉活動を促進していく。

- ・福祉教育研究会、童話絵本の作成など「福祉教育の推進」
- ・「ボランティア活動の推進」（在宅ケアボランティア養成講座、市民活動傷害見舞金制度、ボラントピア計画）
- ・地域の民生・児童委員や自治会、婦人会、PTA等で組織し、自主的、組織的福祉活動を推進する「小地域福祉活動推進事業」
- ・“地域福祉センター”を整備し、地域住民を主体とした福祉活動を展開する「しあわせのまちづくり」を推進

(4) 市民の社会参加、生きがいの増進

- 地域福祉推進の前提として地域社会の育成に努め、各種活動の支援、その拠点としての施設整備を進める。
- 児童・高齢者・障害者等すべての市民の社会参加の場、相互にふれあう場を提供し生きがいを高め、福祉の増進を図る。

- ・「子ども会の育成、援助」「老人クラブの育成、援助」等地域活動の支援
- ・「地域集会施設の確保」、「学校開放事業の促進」、「老人いこいの家の整備（1小学校区1館目標）」、「児童館の整備、充実（1中学校区1館目標）」
- ・障害者と健常者の交流機会等の拡大を目的とした国際的、全国的規模の「心身障害者スポーツ大会の実施」
- ・“自然環境活用センター”を活用し、高齢者と児童の交流を図る「高齢者と児童のふれあいの場の提供」

3 サービスの体系化、統合化

- 保健、医療、住宅等の関連領域との連携を進める。
- 福祉サービスの供給体制が複雑・多様化するにつれて、市民が必要に応じ的確にサービスを受けられるようにサービスのネットワーク化を進めていくとともに、地域福祉活動が活発に行なわれるよう支援体制づくりを進める。

- ・福祉と住宅との連携の観点から、緊急時の対応を始めとする在宅福祉サービスと連携した「高齢者向けケア付住宅の整備」
- ・「在宅看護制度」等との連携による「ホームヘルプ・サービスの供給体制づくり」
- ・福祉と保健・医療の機能を併せ持つ中間施設（“総合的保健医療センター”）の整備
- ・福祉情報の提供、総合相談窓口、サービスの連絡・調整・紹介、地域の組織化

等の機能を有する「ネットワーク・センターの設置の検討」

- ・ニューメディアを活用した「福祉情報システムの研究」
- ・区社会福祉協議会等の充実

4 各種施設の体系的整備と活用

- 特別養護老人ホーム等の入所施設を始め、様々な施設をニーズに応じて整備していく。その際、施設の市街地建設についても検討していく。

- ・「特別養護老人ホームの整備」（市街地建設、痴呆性老人専用室の確保）
- ・精神薄弱者を施設において保護し、更生に必要な指導及び訓練を行う「精神薄弱者更生施設の整備」
- ・障害者の自立促進を目的に作業訓練や就労相談、指導等を行うとともに、高齢者に希望と能力に応じた仕事を提供するための「ワークセンター」の整備
- ・就労訓練及び自立生活訓練により、いきがいを高めるとともに就労へ結び付け、社会参加を促進する障害者のための「障害者の授産施設の整備」、「福祉工場の設置」
- ・「母子寮等の整備、充実」（居室拡大、施設改築）
- ・保養と機能維持の場を提供するラジュウム温泉の浴場、トレーニングルーム等を備えた「太山寺シルバーセンターの建設」

(1) 施設の社会化、有効活用の促進

- 入所者と地域住民との交流、設備等の地域への開放、サービスの地域への提供等を一層促進し、地域福祉の視点に立ったあり方を検討していく。

- ・老人いこいの家、児童館等の活発な利用を促進するとともに、複合化、多目的利用を図っていく。
- ・「福祉施設の地域開放の促進」（施設入所者と地域住民の相互交流の促進、施設を活用した入浴サービス、給食サービスの実施、施設を利用したデイ・ケア・サービスの実施）
- ・既存施設を利用した「短期保護事業の拡充」
- ・老人いこいの家等を活用した“地域福祉センター”（しあわせのまちづくり）の整備

(2) 中間施設の整備

- 老人ホーム、病院、在宅の中間に位置する施設の整備を、今後重点施策として取り組んでいく。
- 在宅型の中間施設の整備を図る。併せて入所型の中間施設についても設置していく。

- ・「デイ・ケア・センターの整備」～在宅型中間施設～
- ・家庭、社会復帰のために必要なリハビリテーションや生活訓練、介護、看護等を行う“総合的保健医療センター”（しあわせの村）～入所型中間施設～
- ・入院治療の必要はないが、医学的管理の下に看護サービス及び日常生活訓練等を必要とする高齢者を対象とした「老人保健施設」を整備する。

(3) 住宅の整備

- 既成市街地におけるコミュニティの育成、高齢者等の居住に配慮し、地域福祉の観点にたった住宅の整備を進める。

- ・公営住宅の供給（神戸市住宅5カ年計画 750戸/年）
- ・従来の公営住宅より入居対象者を拡大した“地域特別賃貸住宅”の整備
- ・コミュニティの育成に配慮した小規模分散型の公営住宅“コミュニティ公営住宅”の供給
- ・公営住宅の一定割合を高齢者、障害者等のために“特定目的住宅”として確保
- ・緊急時の対応を始めとする在宅福祉サービスと連携した「高齢者向けケア付住宅の整備」
- ・インナーシティの活性化、高齢化社会への対応等を目的とし、老人の隣居・近居にも配慮した“特別施策目的融資”の創設。

(4) 教育施設の整備

- 専門的教育のあり方を研究する施設、あるいは市民の知的欲求に応え、学習意欲を満たすための教育施設を幅広く整備していく。

- ・教育に関する調査、研究・相談、教育情報・資料の提供等専門的、総合的機能を備えた「総合教育センターの整備」
- ・様々な科学的学習施設の整備（「青少年科学館新館の建設」、「新水族館の建設」、「神戸海洋博物館の建設」、「動物科学資料館の建設」、「六甲山牧場博物展示館の建設」）

5 地域福祉の具体的モデル事業の推進

(1) しあわせのまちづくり

- 地域における地域福祉のモデル事業として、高齢者、障害者等が地域のあたたかいふれ合いの中で、日常生活を送れるよう「しあわせのまちづくり」を推進。

- ・“地域福祉センター”の整備
- ・地域の福祉活動を推進する“まちづくり協議会”の結成促進
- ・地域福祉活動の促進

(2) しあわせの村の建設

○ 高齢者や障害者の自立及び社会参加の推進，市民相互の交流及び在宅福祉推進の核として「しあわせの村の建設」を進める。

- “総合的保健医療センター”の整備
- 障害者の社会参加を図る授産施設やワークセンター，高齢者の能力を活用した生産の場，農園等
- 市民の研修・学習・交流の場，温泉を利用した健康・体力づくりや保養宿泊のための施設
- 市民が利用し交流できる芝生広場，多目的運動広場等のスポーツ・レクリエーション施設

新刊紹介

行政指導の研究 戦後日本地方財政史 日本の環境政策 東京村デスマッチ議員奮戦記 族議員の研究

■行政指導の研究

現代行政の特色として行政機能の拡大とそれに伴う行政手段の多様化があげられる。行政計画、行政契約などと並んで行政指導もこうした行政上の新しい手段としてあらゆる行政領域において活用されるに至っている。

しかしながら「行政指導」は法令上の用語ではないから、従来その範囲のとりえ方も論者によりまちまちであった。

一方、通産省の行政指導が非関税障壁であるとの欧米諸国の主張や、宅地開発指導要綱の行き過ぎ是正などその問題点ばかりが新聞紙上等を賑わせている。

本書はこうした状況下において、「行政指導」を体系的に整理しようとする試みの一つである。内容については著者自身「はしがき」で述べているように、伝統的行政法学の立場からの伝統的な問題の検討であり、ことさら目新しい手法や主張が見られるわけではない。いわばオーソドックスな入門書、手引書というスタイルの書物である。

本書の構成としては第1章行政指導、第2章地方自治体の指導要綱の2章及び付論として「国の地方自治体に対する指導」が置かれている。

第1章は7節で構成され、(1)意義、(2)行

政指導と法治行政の原理、(3)組織（行政指導を行う機関についての簡単な記述のみ）、(4)方法についての限界、(5)行政指導と禁反言の法理、(6)行政救済、(7)課題について各々、従来の学説の検討、判例の紹介があり私見が付されている。第2章及び付論についても概ね同じスタイルがとられている。

本書の特色としては、判例の紹介が豊富であり、かつ非常に読み易いことがあげられよう。もちろん判例集ではないから、その一つ一つについて詳細な解説が付されているわけではないが、行政指導の実態に迫った記述への努力の現われとして評価されるものである。

また巻末に引用判例の一覧表が付されているので、さらに学習、検討を進めるうえで便利である。

著者の私見について一点だけ取り上げてみたい。地方自治体の指導要綱による住民「同意」の要請と負担の賦課（第2章第2節）で、当事者の協議を前提にした行政指導による任意の負担の是非について検討するに際して、自らの立場を次のように表現している。

「…行政指導をその内容や態様によって『法律の不備を補って谷間を埋める行政指導（善玉）』と『法治行政の原理を崩壊・空洞化せしめる行政指導（悪玉）』に区別

して…」

教科書然とした本書のなかでは珍しい表現ではあるが、著者の立場を端的に示すものであろう。

(千葉勇夫著
法律文化社、4,500円)

■戦後日本地方財政史

理論と歴史とは、けっして相対立するものではなく、あるいは二者択一的な関係にあるものでもない。むしろ、歴史的研究と理論的アプローチは、両者から必要とされるものであろう。本書は、マルクス経済学理論を背景に日本経済のメカニズムのなかで地方財政が果たしてきた、また担わされてきた役割、その過程での地方財政の変動を戦後40年間の流れのなかでとらえるものである。

著者は、すでに「日本地方財政史」の著書があり、この日本地方財政史は戦前史にあたるもので、本書はその続編の戦後史である。それゆえ本書でも日本地方財政史での手法を踏襲し、日本資本主義の発展における地方財政の経済的、政治的機能、その位置付け、その意義などを明らかにしようとしている。特に経済発展の各時期における政策体系の構図をえがき、そのメカニズムの歴史的循環過程を明らかにしようとしているところに特色がある。つまり、分析のフローは、それぞれの時期の「経済計画」を政策体系の核とし、その「経済計画」とその背景となる国の財政金融政策と地方行政財政の関係、国と地方の役割分担などの関連を明らかにする一方で、民主主義の高揚による住民サイドからの地方行政へ

の需要が増大し、これに対応すべく地方行政の合理化・企業化が進行し統治機構の安定装置として再編強化されていくことを分析し、同時に各時期の政策体系が、前の時期にもたらされた諸矛盾の解消を図ることを目標として計画されるが、計画が達成される過程であらたな矛盾が生じ、この矛盾の解決のために新たな「経済計画」がたてられ、次の過程に進行するというものである。

以上のような動的な観点から、各章においてはまずメカニズムが最初に論じられ、ついで国家財政と地方財政が論じられている。

本書では、本論と補論からなり、本論は敗戦直後から昭和60年ごろまでの約40年間で大きく3段階に分け、さらにその発展段階をこまかく7段階に分けている。具体的には、敗戦直後から昭和30年ごろまでを第1編戦後復興期の地方財政とし、1章戦後混乱期の地方財政(昭和20年代前半)、2章経済安定9原則下の地方財政(昭和24、25年)、3章シャープ勧告と地方財政(昭和24、25年)、4章経済復興期の地方財政(昭和20年代後期)とし、この当時の日本経済の矛盾である、インフレの急激な進展、徴税秩序の混乱と重税、地方財政の危機について詳しく分析を行い、ドッジ・ラインとシャープ勧告の役割については、特に詳しく各1章をさいて分析を行っている。

続く昭和30年から44年ごろまでを第2編高度経済成長期の地方財政とし、5章産業構造高度化政策下の地方財政(昭和30年代前期)、6章所得倍増計画下の地方財政

(昭和30年代後期)、7章経済社会発展計画下の地方財政(昭和40年代前期)と区分し、高度経済成長期での産業構造高度化政策と高蓄積化政策における国家財政・地方財政を分析している。

最後に昭和45年から60年ごろまでを第3編低成長期の地方財政として、第8章新経済社会発展計画下の地方財政(昭和40年代後期)、第9章昭和50年代前期経済計画・新経済社会7カ年計画下の地方財政(昭和50年代)とし、低成長経済下での政策体系の変質とより一層拡大していく地方財政の盾矛を論じている。

また、補論では、シャープ勧告がわが国の税制や地方税財政制度に与えた影響の大ききから「シャープ勧告の役割と意義」としてとりあげ、また第2次臨調基本答申についても当時、また現在でも影響があることから、基本答申について一層の分析がなされている。

本書は、戦後地方財政を通観し、そのダイナミックな流れを体系的に把握できることから、地方財政にかかわる者にとって大いに参考となる書であろう。

(吉岡健二著
東京大学出版会 3,600円)

■日本の環境政策

戦後の日本のめざましい経済成長は、人々の暮らしを豊かなものにはしたが、一方では環境破壊という大きな社会問題をひき起した。その後、人権意識が浸透し、住民運動とそれに動かされた自治体、政府、企業等の努力により日本の環境政策は形成され、環境問題は大きく改善されてきてい

る。しかし、完全に解決されたわけではなく、なお種々の問題をかかえ、かつ新たな問題が生起している。

ところが、政府は、近年の行政改革の旗印のもと、環境政策についても従来からの方針を大きく転換させようとしている。そしてそれは、公害健康被害補償法改正にからむ問題などの形で具体的に現れている。

本書は、このような時期に、今一度環境問題の大切さも訴えることをねらいに、環境政策の原理を明らかにし、行政や司法の政策を批判し、住民の政策を主張したものである。

構成としては3部から成り、第1部の「環境政策の歴史と展望」では、戦後日本の環境政策の動きを年代別にとらえるとともに、環境政策を考えるに当たっての国家責任のあり方を理論づけて展開している。

次に、第2部の「環境政策の焦点」では、大阪空港事件、名古屋新幹線訴訟、水俣病問題など、著者が実際にかかわってきた公害問題についてその経緯等を具体的に述べることにより、その中にひそむ問題点を明らかにし、かつ今後の課題を提示している。さらに、現在問題となっている公害健康被害補償法の改正についてもふれ、その問題点を投げかけている。

最後の第3部「アメニティへの模索」では、環境問題を広くアメニティの観点からとらえ、アメニティを実現していく上においてのまちづくりのあり方、その中で住民参加の必要性をといっている。

■著者も言うように、環境保全は核戦争防止とならんで、21世紀に向けての人類最大の課題である。その中において、日本の環

環境政策はようやく緒についたところであり未だ多くの問題を抱えている。しかし、現実にはそれは、環境基準緩和、公健法改悪と後退を重ね、公害再発のきざしが各所に現われている。このような環境政策をとりまく動きを具体的に表現することにより、住民や学生に環境問題への関心を再びひき起こし、環境政策の後退に歯どめをかけることこそ本書のねらいであり、著者の願いである。

宮本憲一著
大日書店 1,500円

東京村デスマッチ議員奮戦記

本書は「われこそは日本最強の一匹狼議員」と自負する無派閥の一議員が東京都武蔵村山市で約20年間繰り広げてきた活動記録である。書名が示すとおりただの記録ではなく、議員として真に政治生命を賭け、住民として地方自治にひたむきに情熱を燃やした、いわゆるデスマッチの記録というところに大きな意味がある。そしてその闘いはなお現在進行形である。本書がノンフィクションであるためか登場人物、事件等から湧き出る問題点は実に生々しく読者に迫ってくる。

著者はもともと当地の出身ではない。そのためか26年間も当地に住居を構えているにもかかわらず、議員生活を始めたときからなお今日に至るまでいわゆる「ヨソ者」扱いを受け、その上蛇蝎のごとく恐れられ、嫌われながらも私の闘いは続くと言っている。書名に「武蔵村山市」を使わず、「東京村」とあるのは地理的条件や著者の気くばりもさることながらこのような地方

自治の暗い一面を意識している。朝日新聞の見出しに「東京村の『サル芝居』 武蔵村山の市議選 一期ごとに大量交代 保守系ボス談合で地区推薦」と載ったことがあるそうだが、このことがよくわかる。

すべての不平等、差別をなくし、議会のなれ合いを許さず、不正、腐敗と闘うのが著者の政治信念である。そのため著者は行政だけを闘いのターゲットとするのではなく、議会（議員）のあり方や住民参加の必要性についても厳しく言及している。

まず著者は、住民にとって不利益と思われる行政の策定した計画とは真向から対決する。また、不公平な制度については鋭くメスを入れ、さらには行政の違法行為、事務上の手続ミス、職員規律に至るまで徹底的に追及する。「立川市ゴミ焼却場誘致計画廃案」、「不公平税制廃止（医師への固定資産税優遇廃止）」「幹部職員万引き事件」等を材料にしているが、「違法な庁舎等の建築」、「不当な土地の払下げ」では、それぞれ市長、助役の首がとんでいる。この事実は著者の執拗な追及による成果といえるが、その礎にはなりよりもまず、何に対しても興味を示し、理にかなわないことには疑問をいさぐ正義感・責任感があることを忘れてはならない。そのため著者は一見「異常」ともいえるような行動により、住民の幸福を勝ち取ろうとする。その手段は、議会での暴露、追及、さらには住民監査請求、住民訴訟、告発、委員長席占拠に及ぶ。もちろん著者は、勝利のためには敵を味方に引き込んだり（というよりは敵から味方になる）、あるいは「紙爆弾」と呼ばれる議会活動報告書を住民との

パイプ役として住民を味方に引き入れる。その上で相手の弱点を徹底的に攻め、ノックアウトする。

次に著者は、議会や議員についても厳しい態度で臨んでいる。これは一匹狼ということからだけではなく、議会の役割を①条例の制定改廃、②予算の審議、③決算の認定、④行政の監視、と理解し、それを通じて住民の要求や意見を行政に反映させる公開の場であるということをも十分認識しているからである。あくまでも、なれ合い的な議会運営を排除し極めて民主的な議会運営をめざしている。例えば、何の役にも立たない議員の観光地の行政視察、議員というバッジの権力による悪行を非難している。そして特に議員の資質についてはかなり手厳しい。原稿がなければ、質問や説明はもとより、あいさつもできない議員が多いことに失望している。また、何のために議場に出てきているのかわからない完全沈黙議員もいると指摘する。

さらに著者は、このような議員を選んだ住民に対しても自治のあり方をもっと勉強し、身近なものとしてとらえるよう希望している。利権という甘い汁を求めて群がる企業や住民がいる。また、金や物を出す側の魂胆を承知の上で懐を肥やす有権者もいるから、有権者も議員も玉石混交である。このようなことでは地方自治はうまく機能しなくなることを著者は強調する。

本書で著者は、数々の事例を示し、その頭末を「奮戦記」として読み易く口語体で記述している。しかし、その奥は深く、地方自治を考察する原点に戻ったとき、「行政」「議会」「住民」のあり方とその結び

つきの重要性を認識せざるを得ない。社会経済の急激な変化に伴って地方自治体の役割も変化しており、的確な判断に基づいた効率的な行財政運営が必要となっている。そこでは種々の問題が生じてくるであろうが、それを三者一体となって乗り切り、飛躍していくことが望まれる。このような観点から本書は示唆に富んだ書とも言える。

（ぶくおひろし著）
朝日新聞社 1,000円

【 族議員の研究】

「今や党の時代である。」……かつて田中元首相が語ったこの言葉は、長年官僚主導で行われてきた政策決定が、自民党議員、なかんづく「族議員」と称される特定政策分野毎に形成された議員ないし議員集団によって行われるケースが多々見受けられる今日、実感として我々の耳に響いてくる。本書は、族議員とはどのような議員でどのような舞台上で活躍し、どのような利益を代表して群を作っていくのか、族議員は政策決定でどのような役割を果たすのか、今後どのような変化を遂げるであろうか等の問題意識をベースに多数の具体的事例に基づき族議員の実態への実証的なアプローチを試みたいものである。

第1章では、族現象の背景として、著者の主張する「官僚主導大衆包括型多元主義」なる日本型政治体制が、経済の低成長移行に伴い徐々に変容を来しつつあることを指摘する。即ち、緊縮財政下、限られたパイをめぐる縦割りの官僚制内部はゼロサムゲーム的な利益対立が日常化する一

方、政治家は、草の根（選挙民）を代表するという優越した機能を武器に1つの 이슈に絡む多元的・複合的利益の調整、予算獲得等の政策決定への意識的介入を強めていったのである。第4章で扱われる自民党議員の政調部会への重複所属は特に族議員にとって強力な調整機能を制度的に促進するものであった。

第2章では、議員の日常活動とそれが当選回数やキャリアパスとどういう関係にあるのか、ここでは資料の便宜上、茨城県選出の与野党衆議院議員12人を対象に、党、地元、国会、関係団体、業界等への時間配分について前回選挙対次点得票比、当選回数、与野党別の3変数との連関において分析している。

第3章では第2章の結果をふまえ、議員の、政策課題に対する考え方について、その属性がどう影響するのか、ここでは1例として毎日新聞が1987年に実施した「日米関係についての議員アンケート」の結果を再解析し、経済摩擦についての考え方（対米配慮、安保不可分の認識の度合）を政党、年代、派閥、族等の帰属関係の観点から分析し、相関関係を探っている。

第4章は、族議員の成長プロセスを、互いにキャリアの異なる5人の議員について検証する。ここで登場するのが、族の「育成機関」であり、「党高政低」といわれる今日の政治状況をもたらした族議員の活動拠点（＝アリーナ）である自民党政務調査会及び各部会である。そして与党審査として官僚と議論を尽くし、自らも政策能力を試される場が政調部会であるならば、対野党折衝の場が国会の委員会である。

議員は、これらの所属関係及び役職経験を積んで自他共に認める族議員への道を歩んでいくのである。

第5章では、政策決定に際して、族議員がどう動くか、そのダイナミズムを解明する。その影響力や機能的差異により族議員をマスター、ソルジャー、モップ、ジェネラルの4種に分類し、それらの重層関係が織りなすいわば造山運動の中で政策決定がなされると言えるが、個々の族についてみると、置かれた政策的、人的環境により、その態様に大きな開きがみられる。そこで人気御三家とされる農林、建設、商工の各部会を中心に、族の利益、族の凝集性、官僚との力関係等について比較検討がなされ、各族の特質が浮き彫りにされる。

引き続き第6章では、近年の党高政低現象の象徴例ともいべき10の政策決定について前章での性格付けをベースとして族議員がどう関与したのか、ケーススタディとしてフォローする。例えば通信の自由化に伴う電気通信事業法案の中で、特にVAN規制をめぐる郵政・通産両省が著しく対立したが、結局、強力な凝集力とマスターの存在する郵政族と、個別業界の利益で分断されマスター不在の商工族との力量差が主因となり郵政省の許認可権が事実上確立された。この他、教科書有償化、生協規制、グリーンカード、OA課税、整備新幹線、米価引下げ等の各ケースにおいて、族型政策決定プロセスを解明しつつ、そこに大きく分けて2つの形態を指摘する。1つは「番犬型」でマスターを中心に少数の議員がキャスティングボードを握っているタイプ。もう1つは「猟犬型」で、モップを中心と

編 集 後 記

* 先日のニューズウィークでは、日本を「富める国の貧しき民」と評していた。確かに日本は、経済的側面からみると世界中で最も豊かな国と言われるまでになったが、個々の国民の生活を振り返ってみると決して豊かとは思えない。この原因の1つとして、高齢化社会に十分対応できるような社会福祉システムになっていないことがあげられると思う。真に豊かな国をめざすためには、柔軟な思考・システムでもって、国民の福祉ニーズにこたえていくことが求められている。

* 今回の編集にあたっては、学界、民間、行政等いろんな立場の人から意見を求め、またできるだけ生の情報を盛り込んでいただいた。まず、学界の立場から、高寄昇三甲南大学教授には、総論として地域福祉サービスの展望についてまとめていただき、浅野仁関西学院大学教授に在宅福祉供給システムについて論じていただいた。また民間の立場からは、増田大成灘神戸生協常務理事に阪神友愛食品株式会社の設立とその課題、土肥隆一神戸ライフ・ケア協会事務局長には、有償ボランティア活動とその課題、黒川公雄日本経済新聞社流通経済部記者には、シルバー福祉産業の現況と課題についてそれぞれ報告していただいた。一方行政の立場からは、高齢化社会と自治体財政と題して矢田立郎神戸市民生局庶務課長に、神戸市のしあわせのまちづくりと題して松田安修神戸市民生局福祉計画課長にそれぞれ報告していただいた。

都市政策バックナンバー

- 第38号 特集 港湾経営の政策課題 1985年1月1日発行
- 第39号 特集 自治体OAシステム 1985年4月1日発行
- 第40号 特集 自治体とニューメディア 1985年7月1日発行
- 第41号 特集 都市と産業振興 1985年10月5日発行
- 第42号 特集 公営余暇施設の経営 1986年1月5日発行
- 第43号 特集 マスタープランへの視点 1986年4月1日発行
- 第44号 特集 ニューメディア・シティへの視点 1986年7月1日発行
- 第45号 特集 都市開発と人口政策 1986年10月1日発行
- 第46号 特集 民活と大型プロジェクトの展開 1987年1月1日発行
- 第47号 特集 地域開発とその経営 1987年4月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込み下さい。

予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第 48 号

印刷 昭和62年6月25日 発行 昭和62年7月1日
発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高寄昇三
〒651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号 (神戸商工貿易センタービル18F)
振替口座 神戸 3-75887 電話 (078) 252-0984
発売元 勁草書房
〒112 東京都文京区後楽2の23の15
振替口座 東京 5-175253 電話 (03) 814-6861
印刷 田中印刷出版株式会社

地方自治関係重要判例解説

月刊「地方自治職員研修」臨時増刊号No.25 監修 田中館照権 明治大学教授 定価 1,500円 A5判 344頁

本書の三大特色

- 地方自治法上の判例はもとより、従来「憲法」「行政法」等の分野に収録されてきた判例を広く網羅。自治関係判例集の決定版。
- 判例を「憲法と地方自治体」「住民の権利」等9分野に類別し、各分野についてこれまでの流れを田中館教授が概説。
- 第二部で地方自治を巡る新しい動きが見られる5分野を、各々斯界の第一人者が解説。判例の生かし方を考えるヒントに。

1	憲法と地方自治体	1	地方自治制度改革
2	地方自治体の事務・区域	2	都市計画・建築規則
3	地方自治体の条例・規則	3	公営・環境
4	住民の権利	4	社会福祉（地域福祉）
5	地方議会	5	後援 日本女子大学教授
6	地方自治体の執行機関	6	後援 立教大学教授
7	給与その他の給付	7	後援 日本女子大学教授
8	地方自治体の財務	8	後援 立教大学教授
9	国と地方自治体の関係	9	後援 立教大学教授

公務職員研修協会

〒101 東京都千代田区神田神保町2-12
☎03(230)3701(代) 振替口座東京6-154568

自治研修

編集 自治大学校・地方自治研究資料センター

〒106 東京都港区南麻布4-6-2

電話 (03) 444-3281

発行所 第一法規出版株式会社

〒107 東京都港区南青山2-11-17

電話 (03) 404-2251

振替口座東京3-133197

1987. 6 No. 329
6月号 毎月10日発行
定価 450円
年間購読料 6,705円
(臨時増刊号送料を含む)

特集 特産品による地域の活性化

△総論▽

特産品による地域活性化の現状と課題

五十嵐富英

△論説▽

全国特産品の傾向と今後

小橋 暢之

特産品マーケティングと自治体の役割

梅沢昌太郎

△レポート▽

ふるさとプラザ地域産業創造センター

加藤 茂実

△連載▽

自治大学校の研修からのイベント開催による地域活性化

イベント成功の条件と総合評価

松田 賢明 及川 勝雄

高田 芳郎 坂田 昌一

青木 季男 興津 昌彦

小友 政勝

地方行政セミナー(3) 宮嶋 勝

講師登壇③ 自治大フェイル(4) 初夏

地方公務員のための

日常生活

法律・書式

大百科

●職場や家庭など、身近なところ
で起こりやすいトラブルを
371項目とりあげ、解決法を
示しました。

●必要な書式を随所に添付、手
続きや諸届けのときに便利ノ

●1項目1ページ～2ページ
読みやすく、ひきやすい。

公人の友社 編
A5判 600頁
定価 3,800円

お申し込みは電話またはハガキで

(株) 公人の友社

〒112 東京都文京区小石川2-3-4

TEL 03-811-5701(代)

第1章	第2章	第3章	第4章	第5章	第6章	第7章	第8章	第9章	第10章	第11章	第12章	第13章	第14章	第15章
契約の効力	金銭貸借	不動産	借地・借家	親族	相続	税金	年金	刑事問題	損害賠償	行政法	地方自治法	地方公務員法	教育	その他

地方自治通信

自治体革新の創造と
交流のための月刊

地方自治通信 6月号特集
特集/87統一地方選挙報告

△対談▽

関い終っていま……

女性の政治参加を考える 本尾 良・俵 萌子
女たちの選挙——統一地方選の結果から 近藤 和子

「女が政治する」とは——女たちが創る 近藤 和子
新しい政治 パートⅡ (5・24集会報告)

北海道の課題と横路道政の展望 中村研一・荒井信雄

岩手県民の投票行動を追う 中村研一・荒井信雄
——参院補選から統一地方選へ 鈴木 道弘

神奈川県における統一地方選をみる 鈴木 道弘
——長洲四選の意味と市民運動の 鳴海 正泰

提起したもの 鳴海 正泰
「中央パイプ論」の限界 高田 宏

福岡知事選・もう一つの側面 高田 宏

△市長選二題▽ 高田 宏

負けてたまるか 高田 宏
——樺原市長選総括のための覚え書 吉田 智弥

中央パイプ論か主体的な政策立案か 吉田 智弥
——大館市長選をめぐって 木村 正明

木村 正明

神戸都市問題研究所出版案内

都市政策論集

- | | | |
|-------|-----------------|----------|
| ☆第1集 | 消費者問題の理論と実践 | 定価 1700円 |
| ☆第2集 | 都市経営の理論と実践 | 定価 1500円 |
| ☆第3集 | コミュニティ行政の理論と実践 | 定価 1700円 |
| ☆第4集 | 都市づくりの理論と実践 | 定価 1900円 |
| ☆第5集 | 広報・広聴の理論と実践 | 定価 1800円 |
| ☆第6集 | 公共料金の理論と実践 | 定価 2200円 |
| ☆第7集 | 経済開発の理論と実践 | 定価 1700円 |
| ☆第8集 | 自治体OAシステムの理論と実践 | 定価 2000円 |
| ☆第9集 | 交通経営の理論と実践 | 定価 2000円 |
| ☆第10集 | 高齢者福祉の理論と実践 | 定価 2200円 |
| ☆第11集 | 海上都市への理論と実践 | 定価 2200円 |

都市研究報告

- | | | |
|------|--------------------------|----------|
| ☆第3号 | 公共投資の効果に関する
実証的分析 | 定価 4000円 |
| ☆第5号 | インナーシティ再生の
ための政策ビジョン | 定価 3000円 |
| ☆第6号 | 神戸／海上文化都市への構図 | 定価 3500円 |
| ☆第7号 | 神戸・コンベンション都市への
政策ビジョン | 定価 4000円 |
| ☆第8号 | 集合住宅管理の課題と展望 | 定価 2000円 |
| ☆第9号 | 地方自治体へのOAシステム導入 | 定価 5000円 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

勁草書房



季刊 都市政策 第48号 ISBN4-326-96072-8 C3331 ¥550E

発売元 **勁草書房**

東京都文京区後楽2の23の15
振替東京 5-175253 電03-814-6861

定価 550円