

大都市高齢化社会研究の基本構造

—福祉都政の展開と90年代の新課題—

針 生 誠 吉*

- | | |
|------------------------|----------------------------|
| 1. 基本構造と新課題への問題提起 | (2) 武蔵野市福祉公社 |
| 2. 日本異質論（欧米）と日本型福祉の問題点 | (3) 住民福祉など、90年代福祉の構造的矛盾 |
| (1) 国際化時代の日本批判 | (4) 在宅福祉と行政の公的責任 |
| (2) 福祉の「おくれ」と経済の「すすみ」 | (5) 在宅福祉における「医療」と「福祉」の構造関連 |
| (3) 国際化時代と日本型福祉の問題点 | (6) 日本型有料老人ホームの問題点と法的規制 |
| 3. 「自治体憲法学」と住民福祉の回顧 | (7) アメリカ型の手続的権利保障の1断面 |
| (1) 生活環境の破壊と住民運動の展開 | (8) 東京都のガーディアンシステム |
| (2) 法学界における新しい住民自治論 | (9) 社会福祉諸法の改正と在宅福祉サービス |
| (3) 「自治体憲法学」の創造と基礎理論 | (10) 生涯学習振興法と都民カレッジ |
| 4. 90年代の新課題展望 | |
| (1) 在宅福祉のモデルケース，杉並・小金井 | |

要 約

第1に、構造上のポイントは行財政が産業基盤への資本投入を、国民の日常生活に関連する社会資本を極力節減して行ったことである。この点は、欧米の日本見直し論者の指摘していることであり、これが日本の高度の経済成長を可能にした重要な要因のひとつである。この結果、日本の福祉制度は外見上は完全だが、財政的基礎は全く弱いということになる。

第2に、福祉活動に対する市民参加はアメリカや北欧諸国に比し、はるかに少い。日本の福祉制度の今日の主要課題である在宅福祉において、政府の財政的支えも期待できず、在宅福祉へのボランティア活動は不十分である。加えて社会福祉に対する日常的教育は日本においては不十分である。家庭の介護の負担は主婦の肩にかかってくるなど、多くの問題がある。

第3に、1990年代の日本の高齢化社会の様々の新しい問題を第四章で論ずる。例えば、有料老人ホーム、福祉諸法律の改正等等である。

1. 基本構造と新課題への問題提起

今日、日本における生活関連社会資本の著しい

「おくれ」は、日米構造協議の指摘その他でひろく知られている。生活基盤の「おくれ」が産業基盤の「すすみ」を支えていたのである。私が都立大学の高齢化社会研究で第一に提起し、公開講演

* 東京都立大学，法学部，教授（1991年3月定年退職，6月名誉教授）

でも明白に指摘していたのはこの問題である。つまり日本がこれほどの経済大国なのに何故福祉小国かという問題は、福祉小国、つまり生活関連社会資本の投入を少くし、財政を重点的に経済の発展そのものに投入していたことと関連がある。私は早くから「おくれ」が「すすみ」を支える日本の構造的特質に対する社会学者の分析の不足を指摘し続けてきた。経済は発展するのに実生活は何故貧しいか。日本にあるのは経済効率をあげる社会的強者の権利で、社会的弱者をふくめた真の意味の人権は極めて弱いという、アジア型開発独裁の影をまだ日本はひいている。この日本社会のエニグマ「謎」は、今日、ようやく世界の注目をあびることになり、日本の社会学者の容認する所となった。しかしその構造分析は私自身にとっても、甚だ不十分である。外国理論はくわしく、アジア研究は貧しく、アジアのなかの日本については空白が多いという、日本社会科学の欠陥はここにも出ている。これでは日本社会の生活と人権を真の意味において発展させることはできない。日本国憲法の個人の尊厳と幸福追求の権利を真に満足せしめる社会福祉と社会権の発展は、この基本構造の分析なしには達成されえない。にもかかわらず、この「おくれ」が「すすみ」を支えている奇妙な日本社会の基本構造すら外圧、諸外国の指摘により、ようやく本格的に意識するというこの日本社会科学の体質はいかなる理由によるものであろうか、私の分析は社会福祉学からみれば、不十分なものである。しかし基本的構造分析は誤ってはいなかったのではないか。（「老人問題と地方自治」公開講演会記録、「総合都市研究」36号）。「王様は裸」なのである。社会福祉に関する数量的データは、今日の情報化社会では、長足の進歩をとげており、「高齢化社会基礎資料年鑑(88年版)」などといったものがあり、驚くほど豊富である。しかし問題はより歴史的な構造分析が欠けている点にあるのではないか。アメリカより進んだ北欧の福祉国家の構造が、そのままでは日本に適用されない理由はここにある。「日本型福祉」の根本問題である。日本型都市社会の高齢化の緊急課題の研究の、基本的大前提でもあ

る。

今日、「ゴールドプラン」なるものが、あわただしく主張され、高齢者保健福祉推進、老人ホーム、在宅支援センターの整備など、生活関連社会資本の整備計画が説かれ、民間資本の福祉への導入、シルバー産業の発展が提唱されている。行政改革による福祉削減の政策は変更されたのであろうか？。内圧による対応ではなく、外圧とくに日米構造協議によって400兆円の公共投資が決定され、生活関連重点化枠も設定された。しかし下からの対応、受け皿が弱いため、また公共投資が政治資金の源ともなっていることもあり、各省、各派閥のわけ取りで、何が生活関連で何が福祉か、当事者自体が混乱している。在宅福祉というからには老人用住宅の新設、改造にまず重点施策が及ばねばならないのに、余り多くの政治資金を生み出さない老人福祉の分野には、公共投資が大量に動くことは難しい。内圧。社会的弱者の困難は大きく、生活要求がないのではない、これが反映されないような政治構造のしゅみきが堅固すぎるのである。これら統治構造のメカニズムについては、拙著「日本憲法科学(全)」(1989年)にくわしく、また憲法学の研究、講義でのべているので省略する。今日、行政改革や財政再建を理由に生活基盤への財政投資を抑制し、生活関連社会資本整備を節約して経済の高速度の発展を達成したその矛盾は、内圧として矛盾を爆発させる前に、国際的矛盾の爆発となったのである。日本の支配層のみならず、反体制勢力のあり方も奇型ではないかという問題を、世界に示すことになった。このことは日本の社会学者全般にとって決して名誉なことではない。

本論ではまず、日本異質論といわれる欧米学者、アメリカの構造協議のバックとなっている日本見直し論、リヴィジヨニストの見解を批判的に逆包摂する。そして日本型福祉の特質を照射する。それは国際化時代の高齢化社会に、イギリス福祉国家論に匹敵する新しい福祉文化を世界のモデルとして生み出さねばならぬ、日本の福祉学の基礎作業の一環となるものでもある。続いていわゆる日本経済の「すすみ」と福祉、人権の「おくれ」

の異常な構造が生れた歴史的要因にふれる。そして国際化時代の福祉とは何か、日本型ノーマライゼーションとは何かについて考える。日本型福祉における家庭内女性、嫁への負担のしわよせ、また警察庁の記録を破る高齢者の自殺の増大、厚生省外郭団体の社会保障研究所の1990年8月19日発表で、社会保障の伸び率が史上3番目の低い率となった現実、老人福祉諸法律の改悪、一体こうした数字は、日米構造協議の対米公約である公共投資拡大計画や生活関連枠の増大と、いかなる構造的関係に立つのであろうか。私は国家権力の魔性そのものを研究対象としている憲法学者であるから、政治的主張の詐術性についてはよく知っている。しかし日本型福祉の構造は誠に複雑で不可解であると思わざるを得ない。日本は本当に、高齢化社会を矛盾の爆発なしに、処理しうるのであろうか。

私にペンミストではないから第2章では住民参加による社会権の発展の問題を論じている。私は下からの住民運動を軽視してはいない。それどころか、住民参加論を軸に、1970年代から「自治体憲法学」を研究し、これを出版している(1976年、学陽書房)。この自治体憲法学の回顧と、対話参加型の運動が何故発展しえなかったか、その意義と限界を第3章で論ずる。

第4章では単なる回顧ではなく、1990年代の在宅福祉などの新課題を具体的に論ずる。私は抽象的な構造論理を追求しているのではない。70年代から老人福祉の代表的運動体を研究し、また私自身参加している。その経験が構造問題への疑問をいだかしめるのである。研究者は実践運動家ではない。理論の創造がその職務なのである。しかし具体的新課題として、1990年代に向けて、福祉公社の問題点、在宅福祉と国、地方自治体の位置づけ、民間資本の活用の問題、在宅ケアにおける福祉と医療の問題、法的責任の問題などをひろってゆく。さらにシルバー産業としての日本型有料老人ホームの日本の問題特質、その法的規制の問題を論ずる。この課題は都立大学の都市研究センターの、大都市高齢化社会の問題状況と政策課題の総合的研究で、都立大出身の橋本宏子教授と共同

研究を行った。法的規制の問題は橋本さんによって別箇にまとめられるであろう。ただここでは私が研究会で報告を担当したアメリカのナーシングホームの法的問題、手続的権利保障の問題にふれておく。またそこでガーディアンシステム、精神障害者のための権制擁護機関の問題は、1990年6月東京都は委員会を発足させているので、この問題にもふれる。また共同研究では文化班で高齢者の文化創造の基盤堅備の問題にもかかわったので、高齢者の生きがい対策、生涯学習振興法の最近の問題、都民カレッジをもつけ加えておく。一般的に老人福祉の法体系が再編成されているが、その改正の方向性をも論ずる。

私は1990年代にかけて、都立大の都市研究センターの高齢化社会の総合的研究の主任教授をも担当したが、その後学会の代表などの任務を与えられ、文字通り国家権力の魔性の問題に取り組みされ、老人福祉の研究に参加したいという私の停年前のささやかな願いは完全には達せられなかった。せめてもの「まとめ」に、つたないこの論文を提出して、本年度で都立大学を停年退職することになる。思えば私は美濃部都政とはほぼ同時に法学部の憲法講座を担当するために都立大学に着任し、20数年、東京都政を観察してきた。その間、誠に有意義な勉強を国際的にも国内的にもさせていただいた。社会権や福祉問題について、再び研究、教育する機会が与えられれば、本論をさらに完成させ、「自治体憲法学」の21世紀新版を書きたいと考えている。それが私の生涯学習の課題でもある。いずれ本論をもって、多方面、多岐にわたった都立大学での論文は最後となる。多年お世話になった、都市研究センターに篤く御礼申しあげたい。また各種福祉諸団体との交流にも感謝すると同時に、今後も対話、交流の機会を与えて下さるようお願いする。私自身、障害者介護の数十年の経験があり、福祉論は空論ではない。専門の日本国憲法との福祉の問題については、別箇に講義するプランもあるので意義的にはぶかせていただいた(1991年、都民カレッジの講義その他)。

2. 日本異質論（欧米）と、日本型福祉の問題点

（1）国際化時代の日本批判

最近のいわゆる「国際化」の状況は、日本の経済一流の実力を世界に示した。それと同時に、金権と政治資金規制を野放しにした、議会制民主主義二流の評価を生んだ。さらに、日本異質論は生活に密着した福祉や人権の、いわば三流の「おくれ」をも世界に示した。北欧福祉国家との統計的數字の対比は、ここに示すまでもない。示す必要もないほど隔絶しているといってもよい。問題は人権や福祉の「おくれ」が経済の高速度の成長を支え、それによって、社会的強者や働ける有能な労働者の生活水準を向上させ、上からの福祉により強者の福祉は向上しているという点にある。いわゆる「バラマキ福祉」の反射的権利としての効果でもある。今日も外圧による上からの生活関連社会資本の投入の効果は強烈であり、むしろ下からの福祉はその受け皿をつくる力があるのか？

430兆の、まさに天文学的強力さに、住民福祉は対応するだけのプランニングの能力はもっていないといえよう。それは何故か。

本来「タテマエ」としていえば、日本国憲法第13条は「すべて国民は個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」とのべている。しかし公権力および判例の解釈論では、この13条を実質的に支える、日本国憲法第25条はプログラム規定、つまり行政権の「おなげ」裁量によるとされ（「朝日訴訟」最高裁判決その他）、権力を義務づける規範的原理であるとは考えられず、国家財政の状況に左右されるものに止まると一方的に解釈されている。日本国憲法の規範自体はそうしているわけではなく、第25条は、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」と

いるだけである。判例も国の経済水準に左右されるといっているのだが、国家財政を赤字にするほどの経済成長基盤への資金の投入が行われ、世界一流の経済水準に達しながら、何故プログラム規定に止まっているのか。経済が一流になれば、福祉も一流になるはずではないか、それは、政治的意図的な外圧によって始めて社会問題化されたのである。しかもそれは別に社会主義者による指摘ではなく、欧米の資本主義の側から指摘されたのである。何故日本の社会学者、憲法学者は純粋資本主義から見ても、余りにも著しい生活基盤への投資の不足を、分析できなかったのか。今日のアメリカの日本見直し論者は日本は世界最大の資金国でありながら「日本は全般的に物質的な豊かさは最低である」と痛烈に批判する。日本でもよく知られている、ジェームズ・ファローズの *Containing Japan* である。この本は日本封じ込めとして知られているが、注意すべきは、何故日本は異端排除されねばならぬとされるのか、その原因である。日本は経済大国となり、民主化も進み、人権も豊かになると期待されていたのに、別のルールにより、消費者の権利を保護せず「日本においては普遍の原則の弱さがあり、日本人の生命も世界のいかなる人間の生命も、同じような公理で営まれていると感じさせる思想の弱さがある」と大略のべている。オランダの日本見直し論の研究者、ウオルフレンによっても日本には「純粋に近代的な立憲主義」はないとされている。1989年夏、訪米して私は見直し論の論客とも話し合い学会討論を行った。意図的な日本見直し論のゴッド・ファーザーは、チャルマズ・ジョンソンであると知った。彼もウオルフレンも、日本をある種のいわば開発独裁国家と見ている。アジアの開発独裁国家においては、社会的弱者を抑圧し、国家財政を生活基盤に投入せず、生産基盤に集中的に投入することにより、開発途上国から先進資本主義国家に追いつき追い越すという特質もっている。ウオルフレンは日本権力構造の謎を分析した *The Enigma of Japanese Power* において²⁾、日本、韓国、台湾を「capitalist developmental states」と見ている。資本主義的發展指向型国家とでも訳

すべきであろうが、私は意識して「開発独裁国家」としてみたい。ひとつの試論であるが「おくれ」が「すすみ」を支えるアジア型経済発展国家についての、試論である。日本型福祉国家についてこの仮説が、全くあてはまらないとも考えられないことは、本論文からも、ある程度明らかであろう。現実に日米構造協定で生活関連社会資本の極度の節約が不公正競争の一因とされ、430兆の公共資本投入を約束させられ、日本の政府は2,000億円の生活関連の別枠を自ら設定したのである。そのすさまじい生活基盤への財政投入の不足を自認したのである。しかし、問題はそれが、かえって、日本型の金権政治と、その1部の政治資金への流入により、日本型奇型を増殖させかねまじきその特質にある。それは歴史構造的特質をもっている。責任は体制側、支配層にあるだけではない。談合、政治献金がなかば公然と行われる空港、道路建設よりは、老人福祉の充実をという構造にはなっていない。1990年、老人の日の反応は決して鋭いとはいえない。日本の経済成長能力の高さは、日本の政治を「ベタナギ」といった無風状況にしているのである。上からのバラマキ福祉の反射的利益としての福祉を期待するだけでは、90年代福祉の中核となる住民福祉、在宅福祉の実現は難しいのである。反体制勢力の今後の課題である。外圧は批判すべきだが、しかしこの「おくれ」が「すすみ」を支える特殊日本的構造は、世界国家へと飛躍的發展を要求されている経済界にとっても、矛盾をふくむ課題である。

(2) 福祉の「おくれ」と経済の「すすみ」

これまでの日本型福祉の「おくれ」が日本の高度経済成長を支えてきた構造的問題を論じた研究は少ない。北欧型福祉に比して余りにも貧しい日本の老人福祉、ホーム・ヘルパーの統計の対比や社会保障費の比較などは、いいつくされておられ、ここで統計をのべるまでもない。しかし、一般的疑問、「日本の経済水準がかくも高いのに、何故福祉水準は低いのか、何故北欧に及ばないのか」というこの発想は、実は誤ってはいないのか。少くとも、日本型福祉、生活基盤への投資が、かく

も低い故にこそ、日本は高度経済成長をしたのである。その構造はどうなっているのかという疑問が先行しなければならぬ。この歴史的構造を改めなければ、老人福祉が向上するはずはないのではないか。現に今日、外圧により430兆というすさまじい高水準の公共投資が行われても、依然老人福祉や緊急の在宅サービスセンターへの投資が豊かになるとはいえない。逆に福祉諸法律の改悪さえ行われている。

私の1988年9月の都市研センター公開講演会の「東京の高齢化社会を考える」での「老人問題と地方自治」は後にアメリカとの構造協定で問題となった「おくれ」が「すすみ」を支える日本型福祉の根本問題をとりあげていたのである。総合都市研究36号に掲載されているこの私の報告は極めて明白に次のように指摘している。「しかし私の考えでは『経済大国なのに福祉小国』なのではなくて、『福祉小国であるがゆえに経済大国』となりうるということでありますから、いかに日本が世界最大の経済大国になったとしても、この構造を改めない限りは社大国になるわけがないのです。わかりやすくいえば、経済基盤に国家財政を集中させるという構造をもっており、生活関連社会資本の投資を少なくさせるという仕組みがあります」とのべている。これは反体制理論や社会主義理論からの批判ではなく、ノーマルな資本主義の国際的水準から見て異常だといっていたのである。しかし、この段階ではまだこの針生説は異論で、「おくれ」が「すすみ」を支えることなどありえないとされたのである。しかし、アメリカとの構造協定や公共投資の変革が行われるようになった90年代には、常識となる。コロンブスの卵である。この問題は福祉都政の挫折などの私の体験から生れた深刻な課題で、単なる経済構造のみの問題ではなく、上部構造をふくむ大問題なのである。この問題に早くから着目し、日本型福祉の再改造を行って行けば、今日、外圧によりあわただしく、上からのバラマキ投資が行われるようなことはなかったであろう。しかし問題は複雑である。私は経済学の素人であるが、本来資本主義の水準から見て福祉への投資は経済成長を阻害する

ほど低かったはずである。それが何故阻害要因とならず、成長要因となったか？。成長さえあれば、国民は何故低水準の上からのバラマキ福祉で一応おさまり、革命はおろか、資本主義的修正と変革すら実行されなかったかということが問題であろう。高度経済成長期の1965年度の経済企画庁の「国民生活白書は次のように結論でまとめている。「結語：国民生活からみた日本経済の課題—生活に奉仕する経済へ—」という表題である。結論はいう「戦後20年、日本経済はすばらしい復興・発展をとげ国民の所得水準も著しく向上した。しかしながら、その発展にもかかわらず、種々のひずみが顕在化した」、国民が希望ある明るい生活を営む豊かな社会をつくるためには、経済の均衡ある発展が、必要である。そのひずみとは、例えば重化学工業部門では設備能力が需要を上まわるほど過度の投資が行われるのに、「生活関連の社会資本への投資が生産資本にくらべて立ち遅れていることなど、その適例である」。国民の不満、生活基盤のマイナス効果に対する反省がなければ「資本効率の悪化などを通じて結局成長自体の制約にもなるのである。」とし、最終結論は次のようにむすんでいる「働き手のない老人、母子世帯、心身障害者などは、それだけでは経済・社会の発展についていくことができない。」福祉政策は「いわば成長のための必要経費の一部と考えることができるだろう」。そうしてこそ国際競争に十分耐えうる効率の高い経済社会を実現できるので、国民生活にあらわれたひずみは「成長自体のブレーキとなることも懸念される」「経済に奉仕する生活ではなく。生活に奉仕する経済であるべきだ」(P.111—P.115)としている。ところが日本経済は、「成長のための必要経費」を支払わずに、ひずみが成長自体のブレーキとなることなく、さらに20年後、対外純資産世界最高となり、今日の空前の経済成長を達成したのである。そして内部からではなく、外部から、余りにも少い、生活関連社会資本の異常さを指摘されるに至った。ビル・エモットは「日はまた沈む」、日本は異質でなく、このような国は沈没するといっている。また日本異質論は、このような「ひずみ」

を、成長の「かて」にする、異常な日本を、国際社会から排除すべきだとする。

外庄の論客は日本の実生活の貧しさをいう。外国の指摘をまつまでもなく、福祉の先進地域の武蔵野市の山本老後福祉課長の「地獄を体験しなければ天国に行けない、それが日本の老後の実態であり……日本の老人福祉には見えざる悪魔の手が働いている」とする批判がある。朝日の大熊一夫氏のいうように老人、障害者を殺してくれる病院があることは、老人福祉では市場原理の見えざる神の手すら働いてはいないことを示している。宇都宮精神病院問題においても、国連諸機関は日本は人権を守る意思があるのかという疑問を提している。資本主義の市場原理から見て当然供給されねばならぬ、精神障害者の病院、終末期老人のホスピスが余りに少く、劣悪な病院でさえも、介護に働き手を奪われる家族にとつては救いとなるのである。つまり近現代日本において成長したのは高度の経済、技術水準で、民主や人権は二流、三流であるとみる外国の論者があらわれるのは、ここにも原因がある。見えざる悪魔の手という表現はどぎついが、複雑な本質をあらわしている。複雑だというのは単なる今日の経済構造のみに起因するのではなく、より深い歴史構造、トータルな精神構造をも含めた問題となるということだ。

明治期の女工哀史や野麦峠などの女子労働の水準の低さが、大日本帝国の対外発展を支えたことはよく知られている。富国強兵政策の速度の要求は、自由民権運動以来の人権と民主の成長を許すいとまがなかった。問題は「野麦峠」の著者山本氏がいうように、女工達は百円工女となるため、自ら献身的に働いたのである。この本当の悲惨さをえがき出した所に、この著者のすぐれたリアリズムがある。今日の女性のパートタイマー労働、過労死などの問題もある。異論もあろうが、経済的強制をつくり出す、精神構造をもふくめた日本社会の歴史構造が、今日なおブルジョア社会の市民構造に変革されていないのである。外国の論者が、最高水準の情報化社会日本を開発独裁類似の国家とみるひとつの原因もここにあるといえよう。

(3) 国際化時代と日本型福祉の問題点

福武直、阿部志郎編の「明日の福祉」(1988年、中央法規)10巻の「21世紀の福祉」は、むしろ保守イデオロギーといつてもよい性格のものであるが、そこでも永田幹夫氏の第5部「国際社会福祉の展望」は次のように日本固有の体質を結論づけている。日本の社会福祉のなかで最も大きな問題のひとつは「普遍性」「解放性」に欠ける点で、措置制度が福祉体系の基本になっているのもその例で、こうした日本固有の体質のままでは国際協力はすすめられないとする。福祉の、社会の特殊コーナーへのおしこめ、その措置入院の設備すら、資本主義的水準に達していないとすれば、国際的な在宅福祉の社会的解放ノーマライゼーションの道は甚遠いことになろう。開発途上国への福祉援助は国際化日本の至上命題となりつつあるが、現実にはその特殊性の故に、友人を近隣にもたない「孤立化」の途を歩んでいるのではないか。日本型福祉に対する福祉革命は日本の資本主義発展のために必要であるといえよう。

日本型福祉は普遍的な人権概念から見て、様々の変革を要する問題をかかえている。「21世紀の福祉」のこの本は日本の福祉関係者の「木を見て森を見ない」在り方を批判し「日本の社会構造や世界という森を十分に視野におさめながら木にあたる福祉を考えなければならない」と最終的に結んでいる(306頁)。また優勝劣敗の動物の摂理を人間は乗り越えようとする、人格の尊重や連帯、それが20世紀の社会保障というものだとする(P. 298)。そうだとすると優勝劣敗の市場原理さえ作動しない日本の現状はどう考えるべきか。経済が成長すれば社会的強者の生活と権利は飛躍的に向上するのは当然なのである。強者の権利、それを豊かさで誤認するエートスが日本の社会構造のなかにある。やはり日本型福祉は近代以前の構造と見るべきであろうか。それを新自由主義とか「近代の超克」とかと誤認すれば、やはり一種の開発独裁国家におけるイデオロギー的機能を持つというべきであろう。以上は、むしろ純粋資本主義から見た批判である。

「社会保障・社会福祉事典」(1989年、労働旬

報社)を見てゆこう。この事典の序言は都立大の元総長沼田稲次郎氏によって書かれている。氏は世界人権宣言、国際人権規約を出発点にすえて序文を書いているが、事典全体は労働者階級の立場に立つイデオロギー批判的性格を有している。その、「日本型福祉社会」政策とその理論という、大項目をみてゆこう。それによると1970年代に入りアメリカのレーガノミックス、イギリスのサッチャリズムが日本の臨調や行政改革に取り入れられ、福祉は人間を働かない怠け者とするから、政府の介入援助による福祉をやめ、本来の自由競争と自由な市場を成立させるべきだ、「これは、劣った人間、自立できない人間は淘汰されるべきであり、そのことにより社会が平衡を回復するという主張」であるところの辞典(立命館大学、河合幸尾氏)はいう(P. 529)。そして日本型福祉社会論はこの「新保守主義」「新自由主義」の理論が反映されていると辞典はいう。日本型福祉論は「今日の資本主義の体制的矛盾の解決を、徹頭徹尾生存競争と市場の競争原理に求めている点にある」

(P. 531)としている。サッチャーのイギリスは近代立憲主義と人権を確立し、世界のモデルとなったイギリス福祉国家を制度化し、そのうえで修正を求めているのである。私の考えでは、日本は近代を超克した「新自由主義」ではなく、福祉においては資本主義の必要経費さえ省略した特殊な「ひずみ」を持つことは、先の経済白書のすぐれた経済官僚の指摘にある通りである。その「おくれ」のゆえに超高速の成長が可能となった。せめて質本主義並みの生活関連社会資本の投入をとるのがアメリカなど国際与論の要求なのである。日本型福祉論はこの段階構造を二重、三重にとりちがえているのではないか、批判論者においてさえこの誤りはある。むしろ、人権構造では日本を発展途上の「開発独裁国家」とみる見解の方が射ている。しかし超高度の工業化社会の「新経済7カ年計画」なるものなどが、何故旧共同体に回帰した、家庭や地域社会の相互扶助論、日本型福祉論をとったのであろうか。

女性の福祉の「おくれ」をテコとする日本型福祉は、早くから女性白書類でも批判されてい

る。1980年版の「婦人白書」の既につぎのようにのべている「家庭や地域社会の日本の特性、したがって社会全体をも色づける日本の特性を強調することで、欧米の社会保障・社会福祉とは質的に異なる社会保障・社会福祉がつくられるべきであることを展望し志向するところを核心にすえるものになっています。……日本と欧米の質的違いからして、日本が社会保障・社会福祉で欧米に『追いつき追いこせ』という願いを無意味に感じさせることにあります」(P.12)とする。たしかに日本はちがう。異質である。しかし「おくれ」が「すすみ」を支える構造は、日本が国内的に経済成長を追求する時代においてのみ通用した。また超高齢化社会の急激な進展は、「豊かな階層」のボケ老人をも、社会的弱者に追いやることになった。障害者老人の収容施設に市場原理が働かない以上、当然であろう。そしていかなる「豊かな階層」でも老人となり、いかなる強者でも社会的弱者となる時代がくるのである。明治以来、弱肉強食論をとる日本の支配層はこれにどう対応するか。

批判はやはり外から来た、国際化時代にこのような日本特殊性論は世界に通用しなくなったのである。1985年にいたりアメリカの「ビジネスウィーク」誌は、過去10年の日本経済の奇跡のカギが女性搾取にあるとして次のように批判しているという。「世界は日本の経営、生産方法、労使関係などを過去10年にわたり称賛してきたが、女性搾取という重要な要素を見逃していた」(1985年版、「婦人白書」P.73)。男女賃格差、産前産後の休暇と所得保障などが、世界の先進国中最も低い水準にあり、老後のたくわえにパートタイマーとして働く女性の権利保障の空白状態、そして在宅福祉の負担が家庭の女性とくに嫁の負担となるなどの数字、統計などをあげるまでもない。ノーマライゼーションは福祉の解放ではなく、「ビジネスウィーク」誌もいう「女性搾取」をさらに強化するのであるか。私は開発独裁型の人権の特殊構造についてのべてきた。それならばそうした特殊な病理を、いかにして治癒するか。その処方箋はあるかという問題となる。私が1970年代から主

張してきた「自治体憲法学」における住民運動論こそは、地方自治体における生理回復の「抗体」であったのである。その展開については「自治体憲法学」(1976年、学陽書房)でのべてあるので、問題点のみをまとめておこう。

3. 「自治体憲法学」と住民福祉の回顧

(1) 生活環境の破壊と住民運動の展開

これまで高度経済成長後の経済一流国家における生活関連社会資本の不足(「おくれ」)について論じてきた。上からの高度の資本主義の発展があり、生活や福祉の向上は、ひゆ的にいえば「反射的権利」として与えられ、反体制勢力や野党が中央政権を掌握するということがなかった戦前、戦後(占領期の一時期を除く)の日本において、何故に東京都に革新都政が出現するに至ったかは、社会科学的にも充分検討に値するテーマである。

1971年の都知事選、府知事選の革新自治体の成長に対して、支配層、自民党はその敗北を反省している。たとえば、自民党は1971年5月3日「統一地方選挙とわれわれの反省」と題する報告書で、経済界の政治資金にたより、住民のうつせきする不満、人口急増地帯の経済成長による生活破壊を解決する努力を怠り、その集票機能さえ衰え、権力をゆるがす問題となったことを反省し、自覚しはじめた。報告第一章では「生産第一主義、企業利益の優先、高度成長政策を再検討し、国民の生命と暮らしを守る政策を即刻、かつ全面的に展開すべきである」としている。また第三章では「団地その他の人口急増地帯では、地域の事情に暗いこともあって、うつせきしている住民の不満を吸収できないことが多い、これらの住民のなかにわけ入って、その要求を積極的にくみあげ、住民の要求にこたえる努力が必要である」としている。

革新自治体の成長は住民自治、住民福祉をなおざりにすれば、権力をゆるがすことを、戦後急成長をとげ、住民自治を軽視していた支配層に教えたし、また自民党はその矛盾を上から吸収する対

応力をもつていたことを示す文献であろう。

日本の経済成長による中央権力の総合力「包摂力」の強さを、朝日の幹部石川真澄氏は「体制意思の持続力—政党政治、1925年—1985年」という論文で次のようにのべている。大正デモクラシーの運動をふくめ戦前の反体制運動、戦後の変革による諸運動も、体制派の目減りは、中間派の増大をもたらすだけで、1960年代前後も体制派は補完勢力をくみ入れ、20年間に7割を占めているとする。このような体制の意思は50数年間、国民の支持をともなっていたという他はなく、容易に変容するものではないとする（「世界」476号、p. 88）。こうした上からの統合力の強さは、今日の経済成長の持続と国際金融資本の発展期には倍加されていると見てよく、日本の政党政治はそれだけの重い課題をもっている。安易に連合政権を展望しうるものでもない。そして、上からの在宅福祉の展開は、日本型福祉により、女性を家庭内福祉の自助努力に押しこめる可能性もあるといえよう。現に430兆の巨額の公共資本を、生活基盤の福祉に転換させうるに足る革新的政治勢力や住民運動が大きな力をもっているとはいえない。しかし支配層の有能な部分も自覚していたように、上からの高度の経済成長は、生活基盤の矛盾を絶えず拡大し、爆発を起し、再び生産力自体の発展で矛盾を「包摂」してゆくパターンをとってゆくのであろう。しかし、矛盾の過小評価は体制の危機を招くことを1970年代の革新自治体の発展は示している。さて、当初の課題、何故に革新都政は成立するに至ったのか。

1960年以降の経済官僚を予測をも上回る経済の成長と、「おくれ」が「すすみ」を支える矛盾は、公害、都市環境の破壊、交通戦争、ゴミ戦争、自治体財政の危機を生み出し、これら都市問題のなかで、社会的弱者に対する、資本主義の効率さえ阻害すると思われる社会福祉の貧困は、見えざる不満を貯積させていた。

しかし中央権力は朝鮮戦争以来、教育、警察、地方自治などの面でいわゆる逆コースをたどり、住民自治を強化し、矛盾の爆発を防止するという、初歩的行政能力さえも示すことはなかった。

明治以来の中央権力の長期安定は、金権腐敗、産官結合によるマンネリ化と無能な政治を再生産し、ファシズム運動、革新運動により、全国家体制の危機を招くことは、近・現代日本社会の考察の基礎知識にすぎない。

革新都政誕生の時期も金権支配の腐敗体質の増殖は、都議会の矛盾を爆発させ、1965年にすでに革新勢力の進出となり、1967年には美濃部都政を生み出すのである。都市への人口集中をもたらした新住民層は、企業帰属意識の強烈な定時制住民、つまり夜だけホームに帰るサラリーマン層の他に、全日制住民といわれる主婦層の生活防衛のための、全く新型の住民運動を生み出していたのである。支配層は敗北後、ようやくこの現象に着目するに至ったことは前述のごとくである。

問題をより専門的な考案に移してゆこう。

（2）法学界における新しい住民自治論

法律学の分野においても、京都大学において行政法を担当していた杉村敏正教授は、1960年代より、地方自治の空洞化現象に問題提起する新しい行政法の在り方を追求していた（「憲法と行政法」、勁草書房）。また名古屋大学行政法の室井力教授も、「現代行政法の原理」（1973年、勁草書房）において、公害行政における自治体の条例の役割を強化し、憲法の生存権と幸福追求の権利を経済と産業の基盤づくりに優先せしめようとしている。国は産業基盤づくり優先の法律により、公害行政領域を法令によって先占し、生活基盤の最低基準を破壊せしめることがあってはならないとする。法律の禁止規定のない場合は条例による生活防衛のための規制強化は可能であるとの考え方も出てくる。いわゆる「上のせ条例論」の展開である。東京大学の高柳信一教授は「生活権思想の展開」を正面から打ち出す。つまり「資本」の「人間」に対する支配という倒錯の現実を逆転させ、人間の尊厳を回復させねばならぬと主張するのである（岩波講座「現代都市政策」V、p. 42）。国の経済基盤優先に対して、生活権思想にもとづいた住民運動を高く評価する。1960年から70年にかけては、世界的にも学生運動が国家権力に対す

る強烈な抵抗を行った時であり、文化大革命の中国コンミュン理論の幻想なども流行した時代であった。政治学界においても松下圭一教授により「市民参加と法学的思考」（「世界」332号）が出され、国家論の市民自治による再編成が主張され、自治立法権、自治解釈権による、国の法律と条例との二重の法段階構造はくつがえされたとしている。本来、体制内矛盾の解決の理論として組み直されねばならぬ理論が、直接民主主義的急進的運動論によって国家権力解体論のユートピア思想にまで、当時は拡大されていった。

今日、上述のような理論つまり生活関連社会資本と生活実態の貧困さは、欧米の日本見直し論により指摘され、日本政府は、内圧による場合と異なり、即座に外圧には対応したことは既にのべた。しかし、住民自治による生活関連の人権の擁護と直接民主主義的発想は、純粋なブルジョア立憲主義原理に内在するものであり、欧米の日本見直し論の指摘するように、純粋近代立憲主義は日本の現状において存在しないのであり、正常なブルジョア精神の欠落が日本資本主義の自滅化要因となるのであろう。私の「自治体憲法学」はこのことを述べたに過ぎない。権力行政への国民参力の手続法的考察は兼子仁「行政法総論」（1983年、筑摩書房）がすぐれている。

（3）「自治体憲法学」の創造と基礎理論

従来、地方自治論は、憲法学の分野よりは行政法学の講義にゆだねられ、憲法学テキストにおいては、統治機構論の片すみで論ぜられていたにすぎなかった。

私の「自治体憲法学」は、1970年に入ってから理論をまとめたものであるが、それ以前1960年代より、高度の専門研究者集団である全国憲法研究会などで問題提起していた。私の創造性は第1に地方自治論を統治機構論の片すみでとりあげるのではなく、そこで生れ、育ち、死ぬ地域社会の住民自治の問題として、地方自治論を憲法学の理論の根幹にすえたこと、第2に立憲主義の基本目的は国家権力のコントロールにより、人権をまもることにあるという、正統的なブルジョア立憲主

義の考え方に立ち、人権、生活権、の立場を基礎理論の中心にすえたことにある。当時は、国家財政の産業基盤中心の投入により生活関連資本が、諸外国に比し異例に低く、生活者の人権を中心に、地方自治論を憲法学の中心にすえるべきだという発想はなかった。そして今日社会権の基礎には自由権、個人の尊厳をすえるべきだとする考え方は強くなったが、当時既に私は明白に個人の尊厳、老人、社会的弱者をふくめたすべての人々の尊厳と幸福追求を規定した日本国憲法13条を理論の根幹にすえていた。第3章2節は13条基本的前提説を明確にのべている。従来の住民運動、環境権論の主張が理念的、情緒的抵抗に終る欠陥を有し、裁判所により救済に値しないとされている状況に対し理論的根拠を与えたのである。また公害防止のうわのせ条例の根拠としても、13条基本的前提説の有効性を認めていたのである。

さらに創造性の第3は、当時、情緒的抵抗と玉碎主義に走りがちな住民運動論に、明確な理念型を与え、これを類型化し、その意義と限界を明らかにしたことにある。それを教条的な社会主義理論やコンミュン論からではなく、民主主義の小学校としての住民自治論の立場から、近代立憲主義憲法の正統的理論として位置づけている点は、第5章住民運動の意義と類型の第1節が、住民運動の正統性となっていることから明白である。

そしてこの住民運動論は、頭のなかの理論ではなく、1972年都下400団体に及んでいた運動体を三多摩から辰巳団地の都心にいたるまで、足であるき、ぼう大なテープを対話集会などで集め、整理したものである。初期の理念的「抵抗発型」から革新自治体の成長による「対話参加型」、さらに、住民主体の「住民自治団体への官僚の参加型」とわけている。アメリカなどにおいては自治体財政への住民や主婦の要員としての参加はひろく行われているが、英、米に比し、日本国憲法制定後の真の住民参加の歴史の浅いわが国では、横浜市などで、わずかに財政への参加が萌芽的に見られたに過ぎず、やがて、住民運動は停滞期に入った。もとより今後も後のべるような在宅福祉において、自らの住民運動の主体性とプランニン

グの能力を堅持し、行政の参加を求めている、すぐれた運動体もあり、住民運動団体への行政の参加型は新しい発展の展望をもっている。

私の「自治体憲法学」(1976年、学陽書房)は、新しい時代への捨て石としての意味をもっており、また当時、私の予想を越えて、都知事や、自治体職員に受け入れられたことは、手元に残る知事からの書簡などによってもわかる。

その後私は、時代と学界の要請により、現代中国学、現代朝鮮学、アジア学のアカデミズムとしての基礎の確立と人材の養成にとりかからねばならなかった。それは21世紀の日本国民全体の根本的利益にかかわる問題であり、時間の空費であるとはいえないであろう。しかし私の能力と体力の限界から、都市研究センターにおける福祉都政の展望の研究は進めることができなかった。せめて、ここに、70年代の私の福祉都政とのかかわり、出発点の問題をまとめ、さらに1990年代の新時代の高齢化社会における住民福祉の在り方を展望したい。以上の回顧はいわば、新しいステップのためのまとめであり、単なる追想ではない。

4. 90年代の新課題展望

(1) 在宅福祉のモデルケース、杉並・小金井

90年代の新課題としてはノーマライゼーションの問題がある。70年代の「自治体憲法学」は1968年に設置された東京都心身障害者福祉センターの訪問調査記事がのっている(p.68)。そこで、在宅の出張指導、巡回相談を行って住民要求にこたえている点を評価し、それを、生活のなかで「福祉権者の全人間的に開花する権利」としてとらえている。また母親が全盲の子供を生む権利を認めないとすれば、女性が子供を生む危険をさけることになる。経済効率至上主義はそのような社会をつくることになるとし、それを「日本文明の危機的状況」としてとらえている。一見極端に見える。しかし、出産・育児への生活基盤への投資の劣弱と今日の女性の出産率の低下の現象から見れば、やはり無意味な問題提起であったとは思えない。「自治体憲法学」はその他いろいろな新しい問題

提起を行っている。在宅福祉のモデルケースとして今日注目されており、発展をとげている杉並老後をよくする会をとりあげているのもその例である(p.171)。以下、1990年代の新課題として在宅福祉の問題をまずとりあげよう。

1989年12月に厚生省から発表された平成11年度までの高齢者保健福祉推進10ヶ年戦略は、消費税反対の世論への、上からの対応と、戦略であるが、そこでも主な具体的施策として在宅福祉サービスの飛躍的充実がいわれており、介護要員として10万人の要員確保が計画されている。そこでは、まちづくりや、下からの地域ボランティア8万人の確保がいわれている。「下からの」住民の協力を大前提とする政策が「上から」の戦略としてのべられている矛盾の構造は、これまでのべてきた日本型福祉の基本構造と関連する問題をふくむ。下からの住民の協力なしにはノーマライゼーションは行えない。住民が主体の参加となるのか、それとも行政の上からの展開に住民が抵抗するのか、結局は、上からのバラまきと、リップ・サービスに止まるのか。こうした住民運動の基本類型にかかわる問題が、90年代にもやはり出てくる。それは都側の問題だけではなく、日本型福祉における住民自らの意識構造の問題でもあろう。つまり住民運動をもふくめて従来の住民意識の問題点は、上からのバラマキ福祉の受け手に止まり、自らの積極的でランニングと主体的運営の組織がなく、上からの福祉都政が停滞すれば、住民福祉の水準もさがるという点にあった。1971年12月の与論科学協会による老後に関する意識調査において、福祉において国や都が中心となるべきだとするもの65.6%、住民が中心となり活動すべきだとするもの8%である。1990年のNHKテレビの与論の動向を見ても、税金が高くなっても、国や自治体が福祉を行って欲しいとするものが多い。住民主体の在宅福祉に伏在する重大問題がここにあるのではないか。

1990年代の老人福祉は、世界的傾向として、施設収容主義に対する反省から、在宅福祉サービス中心、地域ぐるみの福祉、日常生活のなかの福祉、つまり、ノーマライゼーションの方向にあ

る。しかし従来の東京都の福祉も、板橋の老人病院施設の一点豪華主義、ないし、福祉会館の点在に止まり、実生活のなかの福祉とは程遠かった。公民館活動においても、介護ボランティアの養成講座などが活発に行われたとはいえない。もとより私の意図はそのような欠陥を是認するのではなく、そのような方向へのアンチ・テーゼとして、住民生活のなかの福祉活動が、住民主体により存在したことをも示そうとしたものである。

東京都の「杉並老後をよくする会」をこれまでも取りあげてきたのはその為である。

この会については1976年の都立大「都市研究報告79号の「東京都における住民福祉の実態と新方向」において、その第二節に、杉並老後をよくする会の先進的形態を紹介している。私はその後もこの会を追跡調査し、最近も、都立大都市研センターの研究会に、この会のリーダーの白川すみ子さんをお呼びし、ヒヤリングを行い、また訪問調査と共同の研究会をも行っている。大都市高齢社会の総合的研究の一環として調査を続けてきたのである。私のこの会との出会いは、1975年1月の、この会での研究講演会での私の報告「住民自治と社会福祉」に始まる。いわば創設期からかわってきたのである。この会は家庭の老人介護で、面倒を見る主婦も、面倒を見られる老人も、ともに犠牲とならず、人間らしい生き方を求めようとする、痛切な介護体験をもつ主婦達のねがいから出発し、今日1,000人を越す、社会福祉法人をもふくむ、公的な運動体に発展している。この会は私が協力した1970年代には、都も区も決して積極的な協力は行なわなかった。今日在宅福祉が脚光をあびるようになり、にわかに、行政が積極的にかかわり出したのである。ある意味では行政が上から利用しようとするノーマライゼーションの時代にこの会は、主体性を失わず、行政を参加させようとしているともいえる。つまり①主体性を失わず、②行政への働きかけも行ない、行政の協力を拒否しない。つまり行政との協働性志向がある。③そして、積極的に制度化に参加しようとする参加志向がある。住民の主体性、行政との協働性、制度への参加性、むしろ行政の住民自治へ

の参加性は、私の「自治体憲法学」の住民運動類型論の第3番目の理想類型ともいえる。この会の存在は区や都にとっても貴重なメリットとなりうるのである。そしてこの会が、官僚主義や上からのバラマキ、思恵を拒否し、また自らのボランティアとしての慈善意識、おなさげ意識をも拒否している。もとより矛盾はある。つまり主婦たちの強固な主体性とヒューマンイズムが、上からの行政によるおしつけ在宅福祉により毒されないか、滅殺されないかという問題である。この点は、在宅福祉の推進が行政官僚のメリットとなっている現在、都側や区側が深く注意しなければならない点である。

以下若干の杉並老後をよくする会のデータをかかげておく。

発足は1972年、ボランティア活動を中心に老人福祉を地域社会の身近な問題としてとらえ、講座、広報活動などを行うことに出発し、地域に小規模多目的施設をつくる運動をはじめ、ディケアなど行うようになり、1977年には社団法人「友愛の灯協会」を設立するようになる。また1934年にはケア付きアパートを運営する「新しいホームをつくる会」を設立し、ケアつきアパートを運営している。アパートの第1号は1989年12月に開設されている。その運動は多方面にわたるが詳細は1990年8月28日号で105号を重ねる、杉並老後を良くする会会報にくわしい。90年11月1日の会報では、食事サービスを区にひきついでいる。私とのかかわりは1975年1月「住民自治と社会福祉」のチャリティ・セミナーを用いたことに始まるので、その頃からの会報は手元にある。また7周年などの記念特集号が出ている。公開されている資料としては、杉並老後を良くする会編「古いへの挑戦」（1982年、ミネルヴァ書房）がある。会の正確な歴史は同書にくわしい。巻末に10年の歩みの年表がある。

次に「小金井老後問題研究会」についてのべる。

この会も1976年の都市研究報告79号において「住民福祉の諸形態の研究」で私が紹介している(p.8)。1990年までの状況をまとめておく。この会は1971年に発足し、1972年に第1回の総会を開

いている。小金井の会は杉並の会に比すれば、公民館の講座の運営から出発し、勉強会型が発足の特徴である。1989年度の名簿によれば、会員数小金井市内123名、区、市部64名、計187名となっている。今日、介護、リハビリ講習、給食など多面的な活動を行っているが、中心施設をもたず、ボランティアの住民の会に止まっている。小金井市の福祉行政はおくれており、介護の定員なども国の基準を下まわっており、行政との結びつきは、最近ようやく小金井市の福祉のプランニングに、代表が参加している程度に止まる。小金井市住民の教育水準は高いが、杉並などの平和、福祉の先進地域に比すれば、住民意識は保守性が強く、市政も保守色が強くなっている。杉並の会も、リーダーの個性が発展のバネとなっているが、小金井の会も、リーダーを中心とする指導部のすぐれた個性がバネとなっている。講座、勉強会型の特質は1983年の、「子や孫に伝えたい戦争の体験—平和を守るために—」の文集にもあらわれており、1985年第2集を出している。2冊とも私は論説で協力している。今後上からの福祉が強力に展開され、在宅福祉の先進的形態であるこの組織が、どれだけ活力と主体性を保持しつつ発展できるか、あるいは包摂されるかが問題であろう。健康部の学習会の第1の柱から、第2のリハビリ事業部を行うようになり、第3の会員助けあいサービス部などで給食についての行政への働きかけを行っている。これらを統合した行政の窓口の一本化の要求、「小金井在宅ケア福祉公社」の設立の要望などがリーダーの1人伊原氏から出されている。在宅福祉が福祉公社に収斂されてゆく方向性を示すか否かを私は注目している。各区部で多様に発展しつつある福祉公社については後にのべる。小金井の会は90年3月4日の朝日新聞（むさしの版）や、NHKテレビなどでもひろく紹介されるようになったが、以下、私の手許にある資料を付記しておく。

小金井老研ニュースは、1990年7月で182号を数えている。毎号、二瓶万代子代表の論説が巻頭にのせられている。また前記平和論集2冊の他に、5年間のあゆみの記録「老後を考える」（昭

52年、小金井老研発行）があり、10年号（昭57年）、15年号（和62年）と、1972年から1986年までの歩みがたんねんに記録され、年表もついている。また公刊されている文献としては、二瓶万代子著「寝たきりにならないために—老後を考える」（1983年、ミネルヴァ書房）がある。

（2）武蔵野市福祉公社

今日、在宅福祉は、民活導入型か、あるいは国や自治体主導型かが問題となっているが、税金は高くとも国や自治体の上からの福祉の要望が強い現状では、福祉公社型は検討に値する。またノーマライゼーション、給食、介護などの一本化の要求のもとでは一括してサービスを行う福祉公社型が浮上してくる時代ともなっている。現に台東区、世田谷区、練馬区、三鷹市、府中市、調布市、町田市などで設立され、新宿区、太田区、杉並区、足立区なども公社設立準備の方向に動き、豊島区なども1990年9月現在調査の段階にある。行政と社会福祉協議会、第3セクターとの関係も複雑多様であるが、先駆的形態としての武蔵野福祉公社について若干のべておく。この会も私は発足当初から関心を持って調査していたが、今日あまりにも有名となり詳しくのべる必要はないであろう。また1989年の「社会保障、社会福祉辞典」（前出）でも、大項目として福祉公社が解説される時代ともなっており、実態についても、早瀬圭一「長らえしとき—武蔵野、有料福祉の現場から—」（昭59、文芸春秋社）などで早くから知られている。私は1988年山本課長らとともにその担い手であった加瀬裕子氏とともに研究会をもったので、若干の問題点にふれておく。1980年12月設立されたこの公社は、有償在宅老人福祉サービスを目的とし、在宅老人は土地家屋を担保として福祉資金を借り、それを家事援助や介護などの公社サービスの費用にあてている。加瀬さんの説明では、土地を担保とせず現金支払いで支払う人が最近では多く、食事の供給も密度のこいものとなっているという。本来教育水準も高く、最近では億をこえる土地資産をもつものが多いこの地区では、この公社方式が広がりを見せる条件がある

う。しかし資産が少なく、担保切れとなったもの、あるいは始めから資産のないものには切捨て方式となるのか？。公的福祉、社会保障との連けいが必要であろう。とくに超高齢化社会の後期高齢者で、寝たきり、あるいは精神障害を持ち、資金も20年、30年とはもたなくなった、最も困難の多い層が増加した場合の対策が問題であろう。今後インフレ、日本経済の不況期にさしかかった場合は一層問題が生ずる。土地資産もいつまでも高値が続くとはいい難い。また介護者の不足、高度の介護技術、福祉と医療との関係、事故の法的責任なども問題である。ボランティアを住民から求めるならば、これらの住民のために、高度の組織化された技術教育システムをつくりあげることは、国と自治体の公的責任であろう。地域ぐるみ福祉を完成させることは公社のみではできない。ここに生涯教育、住民の自己教育、都民カレッジでの福祉教育の重要性がある。

(3) 住民福祉など、90年代福祉の構造的矛盾

以上、在宅福祉の住民運動、福祉公社を少しく考察したのみでも、日本社会の福祉は様々の矛盾と問題点をもつことがわかる。

(A)国と地方自治体、公社、住民運動、シルバー産業の構造関連、役割り分担の問題。在宅福祉においては、住民運動の主体性の確保とそれへの自治体行政の参加、多様なニーズへのシルバー産業の協力、国による最低福祉と健康で文化的な生活の保障という構図が理想的である。しかし日本社会は住民自治の歴史が浅く、かつ市民精神の確立がなく、杉並区の運動のタイプを全国民に期待することは難しい。また福祉へのニーズが多様化し、かつ高度化してくる中産階級意識の高い日本社会では、シルバー産業の市場としても住民福祉は存在する。そしてもし大企業が本格的にシルバー産業に進出し、行政権力がこれと結合すれば、幼弱な住民運動は押しつぶされ、住民自治は受け身となり、在宅福祉は国の公的保障を後退させ、行革による福祉施設と老人医療の後退はこれに拍車をかけ、営利と効率万能主義の高額所得者中心の福祉を生み出しかねない。住民運動は中産階級

をもとり入れ、多様なニーズへのプランニングの能力と強固な市民精神を要求される。

(B)行政責任の位置づけ。ニーズの多様化は、多様で柔軟な合目的性を要求し、シルバー産業への法的規制を弱くし、行政の裁量権のはばの拡大を要求する。在宅福祉は法的規制、法的責任と親しまない部分があるから住民主体は望ましいのであるが、このことは行政責任を後退させてゆく危険性をも有する。在宅福祉、給食や介護に自治体行政が関与した場合の損害賠償責任、損失補償の問題、さらに、高齢者個人のプライバシー保護などの手続的保障の問題がある。従来のように福祉対象者を特別権力関係にあるがとくにあつかう発想では、高度の福祉社会のノーマライゼーションの要求には対応できない。中産階級意識が住民自治の主流となっている現状では一層そのことがいえる。在宅福祉の公的責任は、法学者としては重要な課題であり、今後も重要な学会の課題となるであろう。

(C)社会的弱者に対する最低保障の問題。日本型福祉は弱者に対する生活関連資本の投入を犠牲にし、強者の経済的発展を保障してきた、開発独裁型の性格をぬぐいきれないから、いかに中産階級意識が広まっても、低辺の弱者の抵抗は常に構造的に存在する。福祉の問題を、シルバー産業のみによる上層階級の福祉に解消することはできず、国は常に底辺の社会的弱者に対する保障に注意しなければ、政権の維持はできない。蓄積された矛盾は爆発を常におこしてゆく。社会的弱者の犠牲によって発展してきた、日本社会が、開発独裁型発展100年後に、誰れでもが後期高齢者として社会的弱者となる超高齢化社会に、結果として突入することとなったのは、誠に歴史的矛盾の集中的表現であるといえる。支配層は常にこの問題のもつ危険性を考えねばならぬ。また逆に労働組合運動は、中産階級の高度の多様化した在宅福祉、年金政策への対応の転換は必要だが、低所得層、社会的弱者への人権と生活への配慮を失うならば、その存在意義失う。従って最近の、社会保障、生活保護、特別養護老人ホームの保障と、より豊かな発展は中央権力、厚生省の重要な課題であり、

地方自治体の財政力に対応した多様な福祉施策、福祉公社、在宅福祉の発展は底辺においても、忘れられてはならない。またもし高齢者福祉10ヶ年のゴールドプランが厚生省のリップ・サービスに止まらぬとしたら、介護士や福祉従業員の、賃銀水準、困難な作業を担当する老人福祉従事者自体の待遇を、劃期的に改善しなければ、人材不足は容易にゴールドプランを画餅に帰せしめるであろう。また福祉大学、福祉学科の定員、教授陣の大増員をも文部省に対し要請するものである。職業をもつ女性、夫に対する介護休暇の問題など周辺の問題は山積し、ほとんど解決途上にある。

(D)日本型福祉の家庭依存性。日本社会の家族的構成は、核家族社会の進行により解体し、現役労働者の企業統合力に吸収され変容している。従って地域社会の連帯のうえに成立する在宅福祉においては、家族依存性に代る地域福祉の運動と教育を必要とする。学校教育における福祉ボランティアの単位化、社会教育における福祉講座の増設、が重要であり、教育要員の養成機関としての大学の福祉学科の定員増、大増設は、この点からみても、文部省の緊急課題であろう。老人福祉の生涯教育、自己開発については、いわゆる生涯教育振興法の成立がみられるので、後述する。また「大都市高齢者の学習・文化活動」については本総合都市研究39号の木下・高橋勇悦教授の報告がある。さらに後期高齢者の生きがい対策ないしその終末教育としての宗教教育も重要である。公行政によるホスピスでは宗教活動には限界が憲法上存在するから、宗教諸団体のホスピス設立、在宅福祉における宗教教育は重要であろう。福祉教育全般については既成の政党や労働組合は必ずしも熱心だとはいえず、福祉教育の射程距離はせまい。このことは福祉を核家族化後の家庭女性に局限してゆく作用をも生み出すのではないか。核家族の進行と福祉、社会権のおくれは、90年代日本型福祉の矛盾のひとつではなからうか。自由権における個人の尊厳を基礎としてのみ、新しいファミリーの保護、家族の新しい憲法体系における位置づけを考えることができる。

(E)憲法上の問題点。日本国憲法は13条であら

ゆる老人をも含めた個人の尊厳を保障しており、それを実現する手段として25条で生存権、つまり人間としてふさわして生存を享受すべき基本権を承認している。それは労働権、教育権、学習権、健康権など、諸権利と連動している。資本主義の発展は国家独占資本主義の積極財政政策として生活関連資本の増大を必要としていた。しかし特殊日本の福祉においては、社会資本、この部分を節減することにより産業基盤の増大培養をはかり、資本主義の要請すら満たすことのない点に構造的矛盾の根源があることは、最近の社会主義による批判ではなく、欧米の構造問題における指摘、純粋立憲主義の日本における不在の指摘により明らかである。日本における最高裁のプログラム規定説の異常性はここにある。つまり資本主義発展の要請を満たしていないのである。このことは国際人権規約の諸規定から見ても原理的に問題であるが、超高齢化社会に直面する90年代日本の憲法、法律上の大問題でもある。超高齢化社会のニーズの多様化、住民福祉の進展に対応した、争訟の範囲の拡大、原告適格の拡大、義務づけ訴訟の容認、地方自治権における住民自治の拡大など、様々の新課題を再検討すべきであろう。福祉サービス請求権の拡大、福祉施設最低規準の見直し、在宅サービス最低基準の新設、処遇過程の諸権利の具体化など問題は山積している。アメリカの保健福祉省の連邦規則、州法による、患者としての権利、その遵守状況の検査のシステムなどについては後にのべる。日本の措置入院者の権利やその運用の実態は、刑務所における受刑者に対する特別権力関係論の水準にひとしいのではないか。ここに日本型福祉の矛盾が最も端的にあらわれていることは宇都宮の精神病院事件において、国際諸機関からも指摘されたところであろう。老人の精神障害の保護の問題は、この課題を問う試金石であろう。東京都におけるガーディアン・システムについては後にのべる。これまでの日本社会は経済は一流であるが、実生活、人権に貧しいとする欧米の最近の指摘があることは出発点でのべた。一種の開発独裁ともいえる日本においては人権の基本理念の真正の社会的確立が問題であり、純粋

資本主義的立憲主義の理念より見ても、福祉見直しといえる段階には到達していない。それが異常な日本の経済成長の要因ともなっているのである。

次に、理念、原則、歴史的構造の問題ではなく、1990年代の具体的個別の問題を、残された新しい問題として若干指摘しておく。

(4) 在宅福祉と行政の公的責任

前述の在宅福祉における住民の主体的組織体、あるいは福祉公社における問題は、公行政でもない、私的営利団体でもないこれらの団体、法人が、公的性格をもつ福祉を、国や自治体のバックアップにより行った場合、いかなる責任を生ずるかということにある。

住民が福祉にかかわる権利は、他人の個人の尊厳と生命幸福追求を自分と同じに考えてゆく権利であり、日本国憲法13条の個人の尊厳の条文に包括的に含まれると解すべきであるとしても、25条の社会権の規定は積極的に住民自治の公的性格をもつ法人や団体に権限をあたえ、規則をつくり、法律や条例による支持を与えることを努力義務とするものであろう。それはこれまでの日本型福祉の考え方のように、低所得層に上から福祉を与え、その担い手は公務員であり、住民の主体的参加を排除し、住民を単なるマンパワーとして資源化する考え方とは異なる。憲法13条を基本とすれば、その対極を形成すると見てもよい。また25条を国や自治体によるバックアップを規範的に義務づける規定と解する見方もあるであろう。

しかし、細かな具体的福祉の現場の問題としては様々の課題がある。老人のキャブによる移送における自動車事故の責任を、住民運動体ボランティアへの個人責任に帰してよいか。自治体は単なる補助金支出を行うだけで、契約は老人対ボランティアの間に行われたとみてよいか、リフト付きの福祉タクシーが、市や自治体の所有車であった場合は国家賠償法による責任を負うか。キャブの運営委員会は、申込者に対し、車にかけている最高保険額以上の補償はできかねるとする規定でよいかという問題などがある。住民運動が主体性を

保持しながら、その行動自体は在宅福祉という公的性格を有するのであるから、これに対する監督を公行政が行うよりは、積極的バックアップの条例の整備を行うべきであろう。さらに入浴サービス事業が、最近、広く民間のシルバー産業の手で行われ、さらに在宅福祉全体がいわゆる有料老人ホームのような営利団体で行われた場合の問題があるがこれは後述する、在宅福祉の法的問題点は共同研究者橋本宏子さんが「在宅サービスと公的責任」(神奈川法学21巻1号)にまとめられており、また本共同研究の論文も出されると思われるので以上に止める。在宅福祉における福祉介護と専門的医療の関係、責任の不明確性など問題は多々ある。

(5) 在宅福祉における「医療」と「福祉」の構造関連

在宅福祉が病院中心主義の医療から、日常生活のなかでの介護に移行する問題を含むとすれば、老人は在宅全期間を通じて医療と介護の両面を必要とする。在宅福祉は日本型福祉のウサギ小屋での2世代、3世代同居へのおしこめとなるという住宅問題、さらには土地問題といった大問題とも関連するが、ここではより細かな技術的問題をみてゆくことにする。つまり病院中心主義においては、老人が入院手続きを行い、診療券を提出し、医療契約を締結したと判断された時のみ、責任を医師と病院がもてばよい。しかし医師が在宅治療に移させた場合、医師は在宅全期間を通じて責任を有するか。介護士、ボランティアの責任との関係はどうなるかといった問題が出てくる。こうした問題を都市研の大都市高齢化社会の総合研究のなかのサービス班(高齢者の地域生活におけるサービス供給の実態把握と総合化方策に関する研究)の活動の一環として、都立大小林助教授、東海大宇都木伸助教授、国学院大平林勝政教授らと実務家の出席により針生と橋本さんの司会による研究会を行った。

ここでも第1の問題は、福祉の総合化、普遍化日常生活化のなかでは、職務権限外、時間外の住診などによる医師の判断に対して、在宅期間の医

療事故の責任を問えるかという点にある。高度の専門技術を必要とする医師の「聖域」をボランティアが肩代りした場合、医療と介護の区別をどこに引くか、介護者の責任はどこまでかといった問題もある。前掲神奈川法学の橋本論文は数件の実例をのべている。東京都の家事援助派遣事業の場合、契約は、東京都市区と看護、家政婦協会などとの間の介護費に関する物品供給契約である。利用者老人は家政婦との個人間の契約によりサービス内容を受ける形となり、市区と老人の間はもとより老人と家政婦協会との関係にすらならない。家政婦協会との間には法的に雇用関係はないとされている。介護の場合発生した事故責任は公的には誰れが負うのか。まして住民運動団体の好意的素人のボランティアの事故責任を、市や区が負うことは現状では少ない。またボランティアが老人のプライバシーについての守秘義務を法的におうことはない。地方自治体の条例や要綱レベルでの責任の明確化、積極的推進助成のための細かな責任分担が必要であろう。

次に、それならば、市や区が積極的に推進する場合の法制化、条例化、要綱化の問題はどのように考えられているか。研究会の討論などによると、名古屋市の要綱行政のプランニング案では、医師の医療と、保健婦の介護、ボランティアの家事援助のトータルなシステムをつくる計画があるという。医師が包括的責任を負うのか、保健婦がコーディネーターとして責任を負うのか、統合的責任の所在をどこに置くかが要綱化の問題点であろう。要綱化のメリットとしては、現状では裁判所の判断の基準がない以上、当事者の責任を在宅福祉において問うことが困難なので、乱雑な福祉が過渡期現象として発生することを防ぐ意味が、要綱化、条例化にはあると思われる。しかし日本型福祉のみならず、一般に日本社会はアメリカのような訴訟社会ではないから、訴訟が多発することにはならないであろう。そのような構造は社会的弱者にとっては好ましいとはいえない。今後はボランティアの規準、そして介護の高度の技術教育のための専修学校、都民カレッジ、市民講座の増設などに、東京都、文部省、厚生省は積極的に

努力すべきであろう。その上で介護の技術上の責任を問う規準を自治体は設定すべきであり、そうして初めて、在宅福祉の質的向上を望みうるであろう。今日では細かに法的過失責任を問う以前に、対外的批判から見ても、社会福祉への設備投資増大、敗政的貧困の根本的是正などが急務であろう。それとともに憲法25条のシビル・ミニマムを充足させる、公的保障の確立が望まれる。

(6) 日本型有料老人ホームの問題点と法的規制

市民社会における個性の確立が弱い、日本的集団としての有料老人ホームは、著しい特質を持つように思われる。この問題を中心に有料老人ホーム一般を考察してゆく。

在宅福祉において、国および自治体は最低限のシビルミニマムを低所得者のためにも確立しなければならぬ。しかし中産階級化から富裕層の出現は、福祉要求を多様化させ、高度の在宅福祉サービスの要求は、ケアつき有料老人ホームを生み出している。それは国および自治体の法的規制から離れ、届出さえあれば営利目的の有料老人ホームは簡単に開設されうる。協会のゆるい規準設定の他は、法律、条例で規制されることは、90年現在では、ほとんどなく、野放しに近い状態にある。しかし経済的富裕層も、老人となってまで、経済激動期には、日本型社会集団の特殊な環境では、強者ではありえない。ここに支配層の気づかない市民社会未成熟型の日本の超高齢化社会の落とし穴があるといえよう。

有料老人ホームは1989年の協会の資料では、1億円という入居一時金を必要とするものもあるが、1,000万円以上、5,000万円未満がほぼ標準型ともいえよう。その法的問題点は最近、法律専門誌などの取りあげる所であり、利用契約型、終身利用型、分譲型などの法的問題点が分析されている（「ジュリスト」949号）。ここではあらためてのべない。

私が問題としたいのは、そこでも日本型福祉の特質があらわれており、福祉の貧困面のみでなく、豊かな高額福祉にもこの弱点はあらわれ

る。支配層のみが日本型福祉の「ゆがみ」から自由であることはできない。市民社会の憲法原理貫徹の重要性はここにある。都市研の研究班はあるホームの実態も見学し、家族社会学の田村喜代教授の経験された実態報告をも検討した。日本社会におけるムラ社会のビンネン・モラルは、高度の都市生活集団としての老人ホームにもみられる。田村教授は、契約入居すれば不可避免的に食住をともにし、ついのすみかとなる「運命共同体」には「牢名主」さえいるとしている。日本型の人間集団の特質は24時間生活の旧日本軍隊に典型的に見られ、刑務所などにも残存しているが、高額所得者などの集団にも相似性をもってあらわれていることが田村報告から理解できる。というよりは、この社会は軍隊や刑務所のような公的規制すらがなく、各人が日本型の前近代的エゴを出しあう、ミンクのコートを着たムラ社会ともなりうる。教授の論文「有料老人ホームの実態—経験事象の分析視角による問題点—」（同朋大学論叢58号）によれば「元中学校の美術担当であった女教師は、あまりに複雑な人間関係でついに丸坊主に髪の毛が抜けおちたという」（19頁）とされている。日本型老人の生活状況のひとつのサンプルとしては興味深い指摘が多々あるがそれは田村論文の例証にゆずる。

私がひとつのサンプルとして田村教授の論文を読むと、家族社会学の専門家でもある教授は、かえってそのことのゆえに、自己自身の生活基盤であるムラ社会のカウンセラーとして深入りしすぎ、自己自身にまで客観的ではありえず、遂に退所に追いこまれたように思われる。高額の設定のとのった楽しかるべきホームも、ミンクのコートを着たムラ社会であり、村八分もありうるのである。個人の独立とプライバシーへの不干涉という市民精神のうえに成長したアメリカ型、ヨーロッパ型との差違を検討してみれば有益であろう。

田村教授の経験はひとつの例にすぎないが、この日本型集団へのセラピーとして若干の対策にふれてみたい。終身入居型でホスピスに類似した孤独な老人が精神的に身をよせ合う場では、宗教者に近いカウンセラーも必要であり、医療、介護の

技術面のみでは問題を生ずる。そのうえに精神医学者、法律、生活面でのアドヴァイサーが付置されることが望ましい。研究班が見学した他のキリスト教系特養ホームは、キリスト教的モラルの規準も、公的規制もあり、貧しいがより平穏な生活環境があるように思われた。精神的安らぎと、より豊かな老後は、金銭のみでは解決できない。そこは日本人の精神構造の「ついのすみか」総決算の場でもあろうか。

他にも公的規制、法的コントロールのない有料ホームには様々の問題がある。日本型の精神構造のもとでは、老人ホーム型よりは個別的住宅の集団に、医療と介護の施設を併置するタイプが、望ましいのではなからうか。また三度食堂でたべる共同生活よりは、供食、配食が望ましい。ムラ社会のボス支配を共同生活に持ち込み勝ちな日本型老人福祉では、かえって切断された集合住宅と在宅サービスセンターの完備が望ましいという逆説もありうるのではないか？。在宅福祉は北欧型福祉に適合的であるよりは日本型福祉においてより望ましく、独立した市民精神と市民生活の新しい方向性を、そこから生み出すべきであらうか。またケア付老人ホームといいながら、実際は発病の場合は他の老人病院に移し、その入院料は本人の負担で、医療設備は貧しく、結局健康で富裕な老人のリクリエーション施設である場合もある。これらのホームには介護ホーム、医療ホームなどの名称は用いさせない規制が必要であらう。有料老人ホームの種類別名称は厳格に規制すべきであらう。商品の虚偽表示にも似た現象は防がねばならぬ。消費者保護の問題でもある。

法的規制の問題点としては行政としては、シルバー産業にも消費者保護の視点を導入すべきであらう。対象が社会的弱者である老人である点にも、公的規制による保護の必要性がある。西ドイツ型の規制においては、有料老人ホームの特別法があり、法令の規制も細かい。アメリカ型では後述のようなプライバシー保護、権利保護の法制がある。日本においてもシルバー産業への不当な介入はさげながらも、大幅の融資や公的資本、公的土地の補助の増加ともからんで、一定の規制を行

うべきであろう。老人ホーム協会もそうした自己規制を行い、シルバーマークを付与する規準をより厳格にすべきであろう。入居者老人の側にムラ社会的精神構造とエゴのむき出しの前近代性があり、経営者の側に社会的責任と福祉産業への自覚がなければ、有料老人ホームは生活エゴと資本のエゴの角逐の場ともなりかねないのではないか？。

市民的法的常識の乏しい老人が、広告の宣伝とは異なり、設置者の権利のみを記し、人居者老人は義務のみの多い片務的契約に終身拘束されることのないようにすべきである。ホーム契約のモデルの規準設置、入居の際の説明の義務化など、法的規制の問題は多い。経済の変動とともにホーム株式会社の破産、入居金の返還の問題も多発しよう。老人福祉専門の法律家の養成も必要である。日本型福祉においては「こころ」の問題は特に重要であるが、法的権利保護の手続的確立も将来的課題として重視すべきであろう。

(7) アメリカ型の手続的権利保障の1断面

アメリカ社会は市民社会として、セルフヘルプによる自己決定と自己責任を重視する。従って老後の福祉においても北欧とは全く異なり、国による社会保障についてアメリカより学ぶことは少ない。しかし個人の権利の手続的保障こそはアメリカ市民社会の真面目（しんめんぼく）であり、この点では日本型福祉とは異なる。日本型福祉においては生活基盤への投資を節約するために、市民の自己資金による自助努力の福祉を日本政府はいうが、アメリカ商務省の「日本株式会社論」以来、日本の資本家そのものにおいては、自助努力にとぼしく、産官結合により国家財政に寄生してきたことが鋭く指摘されている。私自身、1989年夏、日本異質論、リヴィジョニスト研究のために訪米したが、アメリカ社会が自らの手続に自己責任をとり、それ故に手続的保障を重視し、その手続決定に参加を要求する市民社会であることは理解できた。それは下からの市民革命による中央権力掌握の経験を持たない、日本資本主義とは異なる社会であることも理解できた。

都市研の共同研究の一環として私が講読して続書会を行った、ナーシングホームの居住者の諸権利の法的保障についての最近の解説書を紹介しておく。R. N. Brawn, *The Right of Older Persons*. (1989, Southern Illinois Univ. Press) p. 302-p. 323 のナーシングホームの居住者の権利の部分である。老人福祉における個人の権利保障の手続的特質の基本をわかりやすく紹介した新刊書である。ナーシングホームは独自の特色をもつが、富裕な階級のホームではないので、日本の特養ホームにおける手続的保障を創設してゆく場合の参考となろう。アメリカでは1987年改正法により居住者の権利がより明確にされ、違反者に対する処罰の権限が州において強化されたという。

先に述べたようにアメリカの老人福祉について学ぶべき点は、社会保障の制度的整備の面にあるのではない。私営営利によるホームが中心となるこの国では私営契約と自己決定権が尊重される。しかし自由権の内容が手続的に保障されている。日本における営利というよりは投機の横行と、私営エゴのぶっかりあいの現状は、前近代的欲望の解放にすぎない。手続的保障のない自由など、資本主義社会ではほとんど意味を持たない。プライバシー、財産の管理についての弱者としての老人の保護、処遇への自己決定権が法的、手続的に保障されることが問題なのである。そして手続的保障を監視するシステムがあり、訴訟により、強者としての経営者と争う道が、手続的に確保されていなければならない。

アメリカにおいてもプライバシーの保護とは、日本型の覗き見からの保護ではなく、個人の人間らしさの尊重が基本になっている。表現の自由において、ホームの食事、スタッフへの不満、ほかすべての不平をホームの居住者、友人、ホームの経営者、政府、議員、新聞、オンブズマンに訴える表現の自由が保証されている。医療処置に本人の同意を必要とし、同意を無視すれば訴訟で争いうる。また実験的医療を拒否できる。さらに主治医と会見する権利だけではなく、病院の外部の他の医師を訪問する権利さえ認められていることは注目すべきであろう。医療についての自己決定

権が基本にある。財産管理、入所から退所にいたるまでの、あらゆる問題について自己決定権と自己責任の考え方が中心にある。連邦法、州法で手続的に保障されている。さらに精神障害などを有する弱者としての老人にとって、老人の権利を主張してくれるオンブズマンの存在は重要であり、1987年法律 (nursing-home reform laws) はこうした問題についての州やオンブズマンの権限を強化したという (前掲書 p. 315)。訴訟手続においても原告適格は日本よりはるかに広い。日本でも本人のみならず、住民そして次にのべるガーディアンが訴訟でホームを告発し争える手続的保障を検討すべきであろう。日本の憲法学では社会権について、義務づけ訴訟で争いうるかといった程度にとどまり、特養の老人の権利保護の具体的立法はほとんどないのではないか。とすれば自然状態で存在する強者の権利が動物の弱肉強食の次元で存在するだけで、社会的弱者、老人福祉において、憲法上の自由権の保障は空文ではないのか?。老人福祉、障害者のガーディアンシステム、権利擁護機関の制度的確立などの緊急性の問題がここにある。

(8) 東京都のガーディアンシステム

1990年6月東京都は、痴呆性老人をもふくむ精神障害者などの権利擁護機関検討委員会を発足させた。当面精薄者の地域援助システムに重点を置いているが、老人福祉関係者はこの問題を重視し、あらゆる精神障害の老人、ボケ老人の人権と生活を守る第三者機関の設置、ガーディアンシステムの確立を検討しなければならぬ、1988年12月の東京都心身障害者対策協議会の最終提言3頁にいうように、精薄者に対する権利侵害についての施策は「欧米における人権擁護のための援助体制と比較してみたとき、わが国のこの方面の施策にはほとんどみることができるものがないといわざるをえない」と断言されている。日本にあるのは動物的次元の強者の人権であり、経済一流、人権二流三流という異質な日本の特質はここにあらわれており、国際都市東京においてはこの点を特に注意をする必要がある。東京都のこの委員会の発足は憲法13

条にいう個人の尊厳を弱者に及ぼし、人権の普遍化を目ざしている点で、日本型福祉からの発想の転換の意味をも有することを、関係者は深く自覚する必要がある。弱者の地域社会での通常の生活を支える、ノーマライゼーションの制度として、東京都が弱者をガードするという発想は重要な意味を有し、障害者、老人を山奥の特定の病院に隔離して保護するという発想とは逆であろう。弱者の自由な個人の通常の生活を、国や自治体が制度的にバックアップするという発想は、日本国憲法の13条と25条の、もつともオーソドックスな考え方といつてもよい。

アメリカにおける関連した制度について補足説明をしておく。周知のようにアメリカでは既に1975年に発達障害者の権利章典法があり、また最近話題となっている差別禁止法その他の諸法律が制定されている。それは経済団体、企業に負担を与えるものであるが、人間の尊厳を日常生活のなかでまもる権利擁護システムや監視システムが発達している。法的な権利擁護機関の他に、友人、ボランティアによる citizen advocate がある。さらに日本の後見人制度にも類似した、財産の支出、収入を代って行い、重要な決定は裁判所の指示をうけるガーディアンシステムがある。日本においても準禁治産の制度があるが、この発想は、本人の生活のノーマライゼーションを確保するというのではなく、通常の人々と隔離し、取引の相手方に損害を与えないようにする側面をもつといえよう。日常生活のなかにある軽度障害者のケアこそが重要であり、差別を基本とした準禁治産の制度は、ガーディアンシステムとは正反対のものではなからうか。日本型の市民が公権力による福祉を期待しながら、これらのシステムを欠いていたのは、日本国憲法13条のあらゆる人々の個人の尊厳という人権の中核原理についての社会の考え方に根本的欠陥があったのではなからうか。日本の老人病院でも、障害者老人は、だまされて財産をとられ、不当な契約を結ばせられ、養子縁組をさせられ財産をうばわれる可能性と危険性を常にもっている。弱肉強食型の日本社会では、ムラ社会の表面の疑似的親和性におおわれ、こうした法

的制度を欠落させていたのである。

東京都が国際障害者年の行動計画において、憲法13条の個人の尊厳の発想に立ち、1988年12月に、「東京都における精神薄弱者等対策の当面する課題と今後の施策の展開について」という最終提言を出し、ノーマライゼーションの発想に立ったのは、日本型福祉の発想に反省と変革をせまるものでもあり、高く評価しうる。その結語で「地域で生活するという事は、その全生活を見守ることを意味する」と明確にのべている。治安対策、経済取引の安全の立場からではなく、この立場から福祉の全体系を整備しなおす発想は貴重ですらある。行政から独立した非営利的公益法人として、法律家や福祉の専門家、精神医学者などによる、この施策の発展を期待するものである。後期高齢化の年齢に達し、夫を失い、かつ障害を持つ女性には、今日たよるべき権利擁護の機関や団体は存在しない。これら社会的に最も弱い立場にある老人となる可能性は、多くの人々に現実にあるのであり、悲惨な実例はあとをたたない。個人の尊厳に適合的に全福祉の法体系が見直されねばならないのである。真に人間的に豊かな福祉社会とはそのことをいう。

(9) 社会福祉諸法の改正と在宅福祉サービス

前にのべた厚生省の10ヶ年戦略、いわゆるゴールドプランは在宅福祉を重視し、在宅介護支援センターの整備についてのべている。1990年の福祉諸法の改正は、この在宅福祉サービスを法的に認知し、ショートステイ、デイサービスを法文化している。第2に、自治体、市区町村へ権限と実施の責任を、国から移譲している。また民活福祉の営利産業化を促進している面もある。これらが前述の大問題と関連してくる課題であり、費用負担では公的支出を少なくする行政改革以来の日本型福祉論が底流にあるといえよう。福祉サービスが自治体の超過負担とならぬよう、福祉施設費に対する公共資本の投入、自治体への福祉補助金の飛躍的拡大がまず望まれる。今日ともすれば利潤率の巨大な「大砲」への軍事支出が「バター」よりも重視される潮流があり、まず福祉面への生活関連

社会資本の巨大な方向転換が問題である。福祉の「おくれ」が軍事大国への「すすみ」を支える方向を放置すれば、日本社会は戦前同様異質な日本社会として「自滅化要因」(拙著、「日本憲法科学」1989年、敬文堂、p. 311以下参照)の増殖を招くこととなろう。また、国際的批判もきびしいものとなろう。諸法律の改正、老人福祉法、身体障害者福祉法、その他の社会福祉諸法、身体障害者福祉法、その他の社会福祉諸法の、改正の法律上の問題点は多いが、それ以前の基本構造の在り方の大問題に注意しなければならぬ段階にある。医療法の一部改正も問題となっているが、老人医療の自己負担を加重し、病院格差を増大させ、老人福祉の推進とは逆に、老人を劣悪な医療と費用負担増大、悪しき日本型自助努力に押しこめる危険性もあるといえよう。日本の福祉の実態をみれば、法律上の問題点より以前の、基本構造の矛盾から生ずる障害が多すぎるのである。本論が日本社会のこの異質な性格に問題を出発させ、法律上の問題点を2次的な問題としておさえてきたのはこの理由による。90年代の新課題を10題選択してのべてきたが在宅福祉のサービスセンターの問題と住民の自己教育、生涯教育の問題にふれて本論を終えたり。

在宅サービスセンターの発展は、ある意味で、上述の問題を実証している。在宅サービスセンターの矛盾の解決がまず重要である。私は観念論を述べているわけではない。東京都は現在130ヶ所ほどの在宅サービスセンターをさらに数十ヶ所増加させようとしている。1990年10月、東京都小金井市の「桜町高齢者在宅サービスセンター」が開設されたので見学した。設立段階でも病院事務長を訪問し見学調査していたのである。

このセンターは総合病院桜町病院を母体とし、10年ほど前リハビリセンターを設け、数年前特別養護老人ホームを開設している。カトリック教会の施設である。一高、東大銀時計のカトリック医学者戸塚氏によって創設されている。戸塚氏は日本最初の枢機卿土井辰雄氏とも親交があり、私は仙台中、第二高等学校の先輩である土井氏と二高時代面識があり、著名なカトリック文学者の終

えんの地として桜町病院を知っていた。在宅センターからホスピスまでの老人福祉の綜施設としては発展の可能性をもっている。桜町高齢者在宅サービスセンターは、土地の提供を小金井市より受け、その委託事業としてサービスセンターを1990年10月に完成した。ディホーム、給食サービス、入浴サービス、ショートスティ、相談、介護者教室など在宅センターとしての通常の機能を完備し、建築様式も教会風で高度なものである。

問題は、まず労働力にある。入浴設備は最新の完備したものであるが、事務職員3人、パート2人で運営し、1日6人の入浴者を処理するのでせいっぱいで、事務職員の腰痛、コルセット使用も多い。給食の高級設備を配食サービスにまでひろげるには、さらに多くの人員を必要としよう。第三セクターの採算方式をとれば人員はふやせず、かつ労働力不足の現状ではこのような過労病を生む、重労働に従事する職員の獲得は困難である。修道女の援助を受けうる桜町のセンターにして入浴の1事をとっても、かくのごとくである。住民運動団体のボランティアの奉仕、大学、短大の学生のボランティア奉仕がなければ、あまたのこの種の新設在宅サービスセンターは出発点から大きな障害に直面することになるのではないか。痴呆性高齢者ディホーム事業はさらに困難となり、高度の精神医学的知識を持つ介護者を大量に必要とする。ディホームは労働として過重であるばかりでなく、高度の介護技術を必要とする。弱肉強食型、効率主義のこの社会では、住民運動、大学教育とも、こうした超高齢化社会への適合的な教育は甚だしく欠落している。大学、高校生などのディホームでの下支えの労働奉仕は、必修単位とすべきであろう。偏差値教育を受け、人生目的と生きがいを持った青年学生自身のためにも必要なのである。在宅センターの人的資源の問題ではない。東大の秀才桜町病院の創設者の戸塚氏にして神父となり、病院の奉仕者としての生きがいに一生をささげている。私は間もなく停年退職となるが、大学教授として最も思い出に残るのは、生きがいを失った偏差値秀才、才媛たちを老人福祉のボランティア活動に奉仕させ、生きることの意義

を発見させ、法律や教育の第一線の担い手として再生させていったことである。私が教育したというよりは、彼らが自己教育の道をそこで発見したのである。私自身、人権教育を行う憲法講座の担当教授としてその大任を果たすことができたのは、福祉都政におけるいわばボランティアとして専門外の福祉の研究、実態と実践へのふみこみによって、逆に教育されてきた結果であるといえる。住民自治、住民福祉における福祉奉仕者としての高度の技術教育と実践ボランティア活動に向けての社会教育は、超高齢化社会において文字通り地の塩として甚だ重要な意義をもつ。文部省、都立大学、各福祉、社会事業関係大学は、生涯教育としての社会人教育、学生教育の新たな視点を確立する必要がある。日本社会を真の人権一流の国際国家として発展させる大前提の課題である。

(10) 生涯学習振興法と都民カレッジ

老人福祉には国家財政、公共資本の投入方向の基本問題があり、老人福祉法、老人の権利、人権擁護の問題がある。しかし超高齢化社会の問題とは、経済の基本構造から、自治体公務員、住民全体の精神構造と教育全体に及ぶ総合的大問題でもある。超高齢化社会の生涯学習の問題を10個の新課題の最終のテーマとしてふれておく。

今日の教育の変革期においては、教育は高校、大学などの従来の教育の体系のもとで行われるものではなく、出生から後期高齢者のホスピスでの教育にいたるまで、生涯を通じて行われるべきものとなった。また都民大学をはじめとする、有力大学における市民大学の拡大、筑波大学における社会人のための大学院教育の開放と一定の成功にも見られるように、経済効率強化のための社会人再教育などの狭い範囲の職業教育にも止まらなくなっている。例えば福祉学科における、社会人女性のための福祉教育、前期高齢者のためのマスター課程の教育など、従来のわくを越えた、大学、大学院教育の発想も必要であろう。高齢者の生きがい教育は、必ずしも低水準の教養、娯楽教育に止まるものではない。日本における情報化社会の前進と高学歴社会、超高齢化社会の到来は教育体

系の変動をもたらし始めている。1990年の「生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律」の制定はそのひとつのプロセスを示すものである。以下この法律を生涯学習振興法という。この法律は当面の情報化社会への進展などに対応するための、暫定的な組織法であり、通産省と、文部省の部局新設、権限調整の法律であり、住民の自己教育を目的とする住民参加と住民自治の教育法とはなっていない。なによりそうした生涯教育基本法としての基礎理念の確立をこの法律は欠いている。民活シルバー産業と、国と地方自治体の関係、生涯教育などにおける住民の自主的運動体との構造的位置づけはなされていない。福祉、教育におけるこの四者の関係はこれまでのべてきたように1990年代の住民自治の大問題なのであり、シルバー産業と権力の癒着の弊害も数々の事件で示されている。四者の構造関連は以上に止めておく。

そして最も重大な今後の生涯教育の問題は、本稿に即して見れば、高齢者の生きがい教育と住民自治のための福祉教育である。憲法13条の個人の尊厳と生命幸福進求権の保障は、後期高齢者にいたるまで人間性の開花発展を要求するものであり、また女性の若年期のみでなく、老後の人格と教養の高度の開花発展を保障するものでなければならぬ。情報産業の取り入れとシルバー産業におけるメカニズムの整備はその目的のための手段とならねばならぬ。また高齢者の生きがい対策の重要性は、とりわけ日本型福祉における高齢者の自殺率が、1978年の自殺統計以来最高となっていることによっても理解しうる。1989年の警察庁の自殺白書によれば、全国の自殺者数は前年より減少しているが、65歳以上の高齢者の自殺は増大し、75才以上の女性の自殺率は世界第二位となっている。核家族化を背景にした高齢者の医療と福祉の暗黒部面が社会で最も弱い部分の自殺となっており、高齢者の病苦に対する医療とともに、精神面における生涯教育、生きがい対策の在り方が示されている。自殺者は必ずしも生活苦によるものではない。生きがいを失っているのは若者の秀才、才媛だけではない。福祉教育による人

間性の尊厳の自覚と、後期高齢者に対する人間的開花発展の保障は、生涯教育、高齢者の社会教育のかなめなのである。

東京都立大学は多摩移転を1991年度より行うとともに、都民の主体的な生涯学習に貢献することを目的に、財団法人都民カレッジを設立する。その講座は自然科学、社会科学など多方面にわたる。現代社会の19科目のなかには教育と福祉コースがあり、社会福祉と女性コース、社会保障コースは充実している。福祉学科の星野教授をはじめ、浅倉、橋本、石井助教授らの都立大学出身の第一級の研究者の講義がプランニングされている。さききのべた宇都木伸東海大助教授の医事法の外に、私の憲法と老人福祉の講座も夏期には予定されている。清水教授の消費者法、兼子仁教授の住民自治など、住民福祉の講座はむしろ豊富、多彩であるといえる。都民カレッジの運営担当者は、本稿にのべた住民福祉における高度の自己教育の必要性を忘れてはならない。

今日、教育は大変動期に直面している。民間の教育産業は数十兆円に及ぶとする提言（野村総研）もあるという。大学教育は従来の青年期教育のみに止まらなくなった。これに対応し文部省は生涯学習局を重視し組織法としての振興法の制定をはかった。しかし保守、革新をふくめ、生涯教育への大転換の意義を理解するものは少く、法制定当時は、反対運動などの側からの提言は弱く、制定後ようやく、生涯教育基本法すらない段階での組織法制定の欠陥、住民の自己教育無視、基盤整備の公的保障の欠落、中央統制の強化に気づいたという現状である。今日、生涯教育基本法の制定と地方の条例、憲章制定の動きも鈍い。今後の地方選挙においては、老人福祉とともに、生涯教育の問題、各大学の市民大学の振興は一大争点とならねばならない。制定反対ではなく、大変動期の積極的提言がなければならぬ。

教育、福祉、医療などにおける極度の経済効率性の重視と民間営利資本への国、自治体の公共的責任の肩代りの問題は、今日国際的批判を招いていることは前述した。生活関連社会資本の投入の不足は日本の経済を世界経済の主導力に高めるう

えでの重大な障害となる可能性がある。生涯教育のシルバー産業への押しこめ、医療法改正による低劣な老健施設、さらには在宅による女性負担の拡大と日本型福祉というのでは、やがて、日本資本主義の根幹をゆるがす構造的矛盾の問題を生み出すであろう。今日の日本の経済力をもってみれば、世界的に見て低すぎる教育や福祉は資本主義の発展そのものから見て大問題なのである。東京都立大学における教育、研究の国際的水準へのレベル・アップ、都民カレッジの財政的充実と、福祉教育の拡大は日本の資本主義的発展のためにも重要なのである。日本国憲法の教育と福祉の理念の実現の大前提となる構造問題についての、理論と現実の実態分析と問題点の指摘を行った本論をもって、停年退職を迎える私の都立大学における最終論文とする。大学各位、都市研各位の御協力

と友情に対し心から御礼を申しあげる。

文 献 一 覧

- 日本語文献は引用直後に注意深く註記してある。
- 住民運動団体との対話、研究会のテープは、70年代の住民運動団体のものから始まり、多数私自身のところに保存してある。最近のものは、在宅老人福祉諸団体、福祉公社関係が多い。
- 外国論文も、B.N. Brawn, *The Right of Older Persons* などはいねいに引用直後に註記してある。K. Wolfren, *The Enigma of Japanese Power* (1989) は、1990年9月30日全訳が早川書房から出版された。原文も容易に日本の洋書店で入手可能であるが、平易とはいえないので訳文は便利である。篠原勝訳K.V. ウォルフレン「日本権力構造の謎」。

(1990年10月10日)

Key Words (キー・ワード)

Japanese type of welfare system (日本型福祉), Welfare policy for the aged at home (在宅福祉), Welfare in the City of Tokyo (東京都の福祉), Non profit corporation, local government and private funding (福祉公社), Home for the aged in Japan (日本型老人ホーム)

THE FUNDAMENTAL STRUCTURE OF THE JAPANESE WELFARE
SYSTEM IN TOKYO

Seikichi Hariu*

*Tokyo Metropolitan University
Comprehensive Urban Studies, No. 42, 1991, pp. 5-29

The first important structural point of Japanese government policy is that financial administrators try to increase investment in the industrial sectors at the cost of reducing the social capital which is related to the daily life of the people. This is one of the main reasons for the rapid development of the Japanese economy. Much of this is actually taking place following the advice of American policy makers advocating a revision of the West's view of Japan. Thus, although the Japanese welfare system looks complete, its financial base is not very strong at all.

Secondly, the number of citizens who participate in welfare activities is much smaller than that in the United States and Northern Europe. The main problem of Japanese welfare today is the welfare policy for the aged at home. But no financial support can be expected from the government, and volunteer activity in home care is insufficient. Also, standardized education for social welfare is incomplete, so that the burden of home nursing is imposed on the housewives.

Thirdly, in the 1990's, our aging society is facing a variety of new welfare problems, such as pay for nursing homes for the aged, a new guardian system, recent amendments of welfare laws, etc. (Chapt. 4).