

# 社会保障制度の形成

加 茂 直 樹

## 要 旨

この論文は、現代日本の社会保障制度を批判的に検討し、今後の改革の方向を模索するための予備的研究として、欧米、特に英国において社会保障制度がどのようにして生まれ、現在に至るまで発展してきたかを理解することを目的とする。その内容は下記の通りである。

- I 社会保障とは何か
- II 貧困者対策の歴史
- III 社会主義の思想と運動
- IV 社会保障制度の成立
- V 社会保障制度の現在

キーワード：社会保障制度、貧困者救済、自由、平等

## I. 社会保障とは何か

### 1 社会保障制度の定義

社会保障制度は、社会保障制度審議会の「社会保障制度に関する勧告」（1950年）では、次のように定義されている。「社会保障制度とは、疾病、負傷、分べん、廃疾、死亡、老齢、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的手法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員に足る生活を営むことができるようにすることをいうのである。」（竹本、2001、15-16）1947年施行の日本国憲法25条は、1項において「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。」と規定し、さらに2項においては「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。」と述べて、国が国民の生存権を保障する責任を負うことを明らかにしている。審議会の定義は25条の趣旨をさらに敷衍したものであり、20世紀後半における日本の社会保障制度はこの定義を一つの指針として展開されたと言える。

もっと一般的な社会保障の説明を取り上げてみる。広井良典は、保障（security）の元来の意味が「悩み、憂いがないこと」であることから、「社会的な（あるいは、社会的な原因から発する）悩みがない状態」を実現するのが社会保障の目的であると指摘する。（広井、1999、i）

それが現代において重要になってきた理由の一つとして、リスク社会になって、長期的な将来の予測が難しくなっていることが挙げられる。リスクのなかには、個人あるいは「市場」（私的保険を含む）で対応できるものもあるが、個人や市場では対応が困難で、社会的ないし公的な制度に委ねられるべきものがあり、これが社会保障である。（広井、1999、iii-v）広井はまた社会保障という制度は、「経済の進化に伴って、（自然発生的な）共同体—家族を含む—が次々と解体、＜外部化＞していくことに対応して、それを新たなかたちで＜社会化＞していくシステムである」（広井、1999、184）とも述べ、「自然発生的な共同体」の解体という事態に、「意識的な共同体」を再構築することで対応しようとする制度であると説明する。しかし、そのような制度がどのようにして可能か、それによって何をどこまで保障すべきかがさらに問われる。憲法25条についても、「健康で文化的な最低限度の生活」がどの程度の水準のものか、また、国や社会は、すべての国民に「最低限度の生活」を保障するという目的の達成に向けて、どの程度の義務を負うのか、などがしばしば論議の的になるのである。

## 2 弱者救済の過去と現在

過去の時代にも、人間の生活には予想もしない災害がしばしば降りかかってきたし、貧困や病気等に苦しむ人もいま以上に多くあった。だが、社会保障とか社会福祉という概念が現われてきたのは、比較的最近のことである。貧困や病気は私的なことであり、それらに苦しみ悩む個人を援助することが国家や社会の責任であるとは考えられていなかったのである。だから、現代における社会保障のあり方を考えるにあたって、ある程度まで歴史的にさかのぼって社会的な弱者救済の制度や考え方がどのように変わってきたかを見る必要がある。ここでの歴史的考察は、ごく一般的な文献に全面的に依存してのものにすぎないが、それに先立って、弱者救済の思想、制度、実態の歴史的変遷を検討する上での、注目すべきいくつかの論点を挙げておくことにする。

第一の論点は、救済を必要とする弱者はどのようにして生まれてきたのか、そして、その社会において、弱者はどのように見られていたのか、である。このことが特に問題であるのは、弱者が社会構造に起因して必然的に生まれてきた場合でさえも、そうなったのは弱者自身の怠慢や無気力のためである、としばしばみなされたからである。第二は、弱者救済の目的は何であったかである。少なくとも当初は、弱者に人間らしい生活を保障することが目的ではなく、死活すれすれの貧困層の拡大が社会不安を招くことを恐れて、恩恵的に救済が与えられたのである。第三は、この問題に主体的に関与したのはどのような社会階層であるかである。貧民たちは当初は単なる救済の対象であったが、やがて貧困が社会的に作られたものであるという事実に目覚め、主体的に権利主張をするようになる。第四は、救済の内容がどのようなものであり、どの程度の効果があったかである。社会的な救済が保障する生活程度が、救済を受けずに働いて自活している人々の最低階層よりも低くあるべきだという考え方はいまも根強いが、これは妥当だろうか。これらの論点を念頭におきながら、主として英国の近世以降における貧困

者対策の変遷を見ることにする。

## Ⅱ．貧困者対策の歴史

### 1 貧民救済の制度化

貧困が社会問題になり、貧民を救済する制度が必要になったのは、封建社会の崩壊をきっかけにしてである。封建社会においては、農民や職人は土地や身分に縛りつけられていたが、束縛の構造は救済の構造でもあり、生活は貧しくはあってもある程度まで安定していた。近代化の先進国である英国においては、16世紀に封建社会の崩壊が資本主義経済の発展とともに進行し、旧来の救済構造を解体させた。多くの農民たちが「困り込み」などにより生活の手段を失って浮浪化し、人口の増加と食糧危機がこれに追い討ちをかけた。だから、多数の貧民が生まれてきたのは、社会体制の大きな変化によるものであった。これに対応して、16世紀、ヘンリー8世からエリザベス1世の時代にかけて数度にわたり施行された救貧法は、エリザベス(旧)救貧法(1601年)に集大成される。その内容は、①浮浪者の処罰規定、②労働能力のあるものをワークハウスで働かせる制度、③働けない貧民の救済、であったが、貧民の苦労を軽減することが目的ではなく、貧民が社会不安を惹き起こさないように管理する責任を各教区に押しつけるものであった。(金子、2005、11-18、高島、1976、22-23)

清教徒革命後の王政復古の時代には、居住地法(1662年)が制定され、各教区には新しい移住者を拒否する権利が与えられた。これはロンドンなどの都市への人口の集中を抑制することを目的としたが、この犠牲になったのは、母子家庭、高齢者などの労働力をもたない貧困者であった。このような貧民対策は、①貧困を個人の責任と捉え、怠惰や浪費など個人の道徳的欠陥によるとみる見解と、②貧民を労働力の担い手と捉え、救貧政策を貧民雇用政策に転化させるべきだとする見解に基づいていた。「貧民の有利な雇用」として普及したワークハウスは、過酷な労働と生活を強いる「恐怖の家」となった。(金子、2005、18-23、高島、1976、23-25)

18世紀のイギリスは、マニュファクチュアから工場制機械工業への発展によって資本主義体制を確立するが、それにともなって、資本主義経済に付随するさまざまな社会問題、労働問題が顕在化する。19世紀初めまで存続した旧救貧法体制は国家が経済活動に介入する重商主義的性格をもつが、古典派経済学を創始したアダム・スミス(Adam Smith、1723-1790)は、居住地法などによって労働者の移動が妨げられ、自由な労働市場が形成されなくなるという理由で、これを批判した。また、『人口論』(初版1798年)で有名なマルサス(Thomas Robert Malthus、1766-1834)は、貧困は食糧生産の増加以上に人口が増加することから生ずると説明した。貧困をなくすための有効な手段は、労働者の自発的、道徳的抑制(結婚の抑制)以外になく、救貧法制度は貧民の怠惰を助長し、勤労意欲と自立心を失わせるものであると、彼は主張した。やがて、支配階級はこの理論を利用して救貧法の改正に乗り出すことになる。(金子、2005、23-29、高島、1976、26-27)

代表的な功利主義者ベンサム（Jeremy Bentham、1748－1832）は、「最大多数の最大幸福」を原理として社会の福祉と個人の幸福の調和を図ろうとした。彼は怠惰な人間を作るだけであるという理由で救貧法に反対し、貧民の自立を助ける制度や、囚人を人道的に処遇する刑務所などを考案したが、彼の思想も、生産手段を所有し、商品生産によって利潤を追求する産業資本家の要請に副うものであった。（金子、2005、29－32）

産業革命の進展に伴い、都市の人口は激増し、貧民が都市にあふれるに至った。このような事態への対応としては、議員立法によるギルバート法（1782年制定）やスピーナムランド制度（1795年成立）がある。後者は、最低生活基準に基づいて、無職者と低所得者に対して救貧税から手当てを支給する制度であり、産業革命期の過渡的救済策として一定の役割を果たした。だが、この制度にも、雇用者の低所得を合理化し、勤労意欲を減退させたこと、第2次囲い込みにより経営規模を拡大した農業資本家がこれを悪用するのを許したことなどの欠陥があると指摘されている。（金子、2005、34－37）

19世紀初頭の新しい社会状況に対応して1834年に成立した新救貧法は、①保護水準の全国的統一、②劣等処遇の原則、③ワークハウス・システム、を内容としていた。②は貧民の処遇が救済を受けない労働者の生活・労働条件を下回るべきものとすることを意味したが、労働者の生活・労働条件がきわめて劣悪であったから、それより劣る水準の救済は救済という名に値しないものであった。③は貧民とその家族にワークハウス内での耐え難い生活を強制し、居宅における保護を禁ずる制度であった。だから、新救貧法は貧民の救済よりむしろ懲罰を目的としており、自由放任の原則が救貧行政にまで及んだと言われる。（金子、2005、40－45、高島、1976、27）「確立した産業資本にとって、循環的に生起する恐慌や不況による失業や貧困は、労働者自身が自ら負担すべき問題であった。（中略）必要なことは、労働者たちが労働市場から抜け出す道を閉ざすことであった。」（古川、2001、8）

以上に述べた19世紀半ばまでの英国の状況を要約するならば、第一に、多数の貧民は、封建社会の崩壊から資本主義経済の発展と産業革命の進展を通じての社会的変動によって生じてきたのであり、彼らは被害者であったのだが、自らの怠惰などによって貧困に陥ったかのように扱われた。第二に、救貧と称する法制度の目的は、貧民の救済ではなく、社会不安の除去と貧民の搾取にあった。第三に、救貧を実施する責任は各教区に押しつけられ、全国的な制度を確立する試みは難航した。第四に、救済の内容は最低限の生存を可能にする程度のものであり、実質的には、資本が有利な雇用のために、労働者を貧困の状態に留めておくものであった。アダム・スミスらの思想家の見解も、国家の貧困問題への重商主義的介入を批判するものではあったとしても、これについての国家や社会の責任を認めるものではなかったのである。

## 2 社会福祉概念の形成

19世紀後半に産業構造が軽工業から鉄工業などの重工業中心に変化してくると、巨大な固定資本の準備が必要になり、「株式会社制度や銀行との結合を基礎とすることを通じて巨額な資本

を動員しうる金融資本の登場が促され、それが産業社会を支配するようになってきた。」(古川、2001、9) これにともない、失業や貧困などの社会問題が深刻化し、その解決を求める勢力や社会主義運動も盛んになった。国内市場では処理しきれない商品や資本の海外への輸出は列強間の植民地争奪戦を惹き起こした。金融資本はそれ自身では解決することのできない難問を国の内外に作り出したので、いったんは縮小された国家の役割が再び拡大し、帝国主義政策の展開の根拠が与えられることになる。(古川、2001、9-10)

このような状況下で、社会福祉の思想と制度がじょじょに形成されていくのであるが、それに関連する事柄はきわめて多岐にわたっており、簡潔に整理することも難しいので、重要と思われるいくつかの事項を列挙するに留める。

第一に、貧困問題を個人の責任に帰する考え方の限界はしだいに明らかになり、ロバート・オーウェン (Robert Owen、1771-1858) などの活動もあって、新救貧法の施行に先立つ1833年に、18歳未満の夜間就業の禁止、13歳未満の9時間労働、18歳未満の12時間労働、工場監督官制を規定した工場法が成立した。「工場法は、国家が雇用主と労働者の間に介入して、労働条件を規制する原則を打ち立てた最初の法律であり、近代社会政策および社会福祉政策成立史上画期的な意義をもった。」(金子、2005、74-75)

第二に、労働者を中心とする市民運動も活発になった。中産階級上層だけに選挙権を与えた第1回選挙法改正(1832年)に不満を抱く労働者たちは、普通選挙権獲得運動を組織し、これが19世紀半ばのチャーティスト運動につながっていく。(金子、2005、44)

第三に、新救貧法体制下において貧困が顕在化する恐れがあったが、それに対応したのが、労働者階級の相互扶助の動きと産業資本家による慈善事業であった。前者には労働組合の共済事業、友愛組合、生活協同組合などの活動があり、後者の事例としては、慈善組織協会(COS)の活動やセツルメント運動がある。(金子、2005、50-68) セツルメント運動とは「知識と人格を備えた人が貧困地域に住み込み、貧困者との人格的接触を通じて、貧困の現実からその科学的な理解と、その解決に不可欠な社会改良のあり方を探求した事業」(金子、2005、63)である。

第四に、貧困の原因が個人にあるのではなく、社会の構造にあることが、19世紀末からの社会調査によって明らかになった。1886年から91年にかけて実施されたチャールズ・ブース(Charles Booth、1840-1916)のロンドン調査は、ロンドン市民の30.7%が貧困者であり、しかも、その3割近くの人、すぐに援助を受けなければ生活が維持できないほどの貧窮状態にあることを示したが、さらに、貧困の原因が個人的な欠陥や怠惰にあるよりも、不安定就労、低賃金にあるケースが圧倒的に多いことを明らかにした。(金子、2005、88) ついで、ラウントリー(Benjamin Seebohm Rountree、1871-1954)もヨーク調査(1899年)で、ほぼ同様の結論に達した。(金子、2005、93-96)

なお、倫理学者であり経済学者でもあったジョン・スチュアート・ミル(John Stuart Mill、1806-1873)は、功利主義者としてベンサムから快樂主義的幸福観と「最大多数の最大幸福」という原理を受け継いだ。人間性のうちに利他心と共感の能力があることを根拠に、利他主

義的な倫理観を展開した。それによれば、個人が下等な快よりも上質の快を求めるように、また、自分自身の幸福よりも他人の福祉により多くの関心をもつように、教育などを通じて人間形成をしていくなれば、個人は他人の善のために自分の善を犠牲にする力を身につけ、社会は健全に成長すると主張した。ミルのこのような思想に、新しい社会福祉の考え方の萌芽を見出すことができる。(ミル、1979、465-496、金子、2005、45-48)

以上においては、もっぱら英国における社会福祉的な制度の展開について述べてきたが、アメリカにおいても1877年以降、英国のCOSを模した機関が多くの都市に作られて、慈善活動の指導・調整・組織化などを行い、また、86年以降には、セツルメントの設立も飛躍的に増大して、活発な活動が展開された。アメリカのCOS活動は、卓越したソーシャル・ワークの実践家であり理論家であるリッチモンド(Mary Ellen Richmond、1861-1928)を生み出した。「ソーシャル・ケース・ワークは人間と社会環境との間を個別に、意識的に調整することを通じてパーソナリティを発達させる諸過程からなり立っている」という彼女の定義は、ソーシャル・ワークの基本的方向性を示すと同時に、今日の社会福祉援助技術の基礎的枠組みと原則を提示するものと評価されている。(金子、2005、56-68)

こうして19世紀後半には、第一に、貧困の原因が社会や経済の構造にあることが、しだいに認識されるようになってきた。第二に、それにともない、被害者である貧民を救済し、労働者を保護することを目的とする法制度が始めて設けられるに至った。第三に、労働者階層の間に政治への関心が高まり、また、相互扶助の活動も試みられるようになった。アメリカのCOS活動からは、現在の社会福祉制度につながる理論と実践が生み出された。だが、第四に、英国における1834年制定の中央集権的な新救貧法は、貧困の原因を個人に求めたために地域の実態に合わなかったこと、労働者階層の反対運動があったことなどの理由で、安定した効果を生み出すに至らなかった。

### Ⅲ. 社会主義の思想と運動

#### 1 マルクス主義思想の成立

1848年、2月革命とほぼ時を同じくして、マルクス(Karl Marx、1818-1883)とエンゲルス(Friedrich Engels、1820-1895)によって「共産党宣言」が発表された。「今日までのあらゆる社会の歴史は、階級闘争の歴史である。(中略)封建社会の没落から生れた近代ブルジョワ社会は、階級対立を廃止しなかった。この社会はただ、あたらしい階級を、圧制のあたらしい条件を、闘争のあたらしい形態を、旧いものとおきかえたにすぎない。しかしわれわれの時代、すなわちブルジョア階級の時代は、階級対立を単純にしたという特徴をもっている。全社会は、敵対する二大陣営、たがいに直接に対立する二大階級—ブルジョア階級とプロレタリア階級に、だんだんとわかれていく。」(マルクス他、1971、40-42)

このように明確に階級対立と階級闘争を謳う宣言が公表された背景には、18世紀後半からの

英国に始まる産業革命の進展が、一方では、生産力を飛躍的に増大させ、一部の市民に富と繁栄をもたらしたが、他方では、子どもや女性を含む大多数の労働者階級に劣悪な労働条件、不健康な生活環境、貧困をもたらした、という事実がある。マルクス主義に先行するものとしては、前述のロバート・オーウェンの思想と実践がある。彼はスコットランドのニューラナーク綿紡績工場において、平等な構成員が自主管理する生産と生活のための社会主義的共同体の建設を試みた。

だが、マルクス主義の思想体系の基礎になったのは、第一にヘーゲルとヘーゲル左派の哲学思想、第二にスミスやリカードなどのイギリス古典派経済学、第三にサン＝シモン、フーリエらのフランス社会主義思想であるとされる。マルクス主義を明確に特徴づけるのは、第一に、唯物史観による社会の発展過程の説明、第二に、資本家にとっての利潤が生み出される仕組みの経済学的解明、第三に、資本家と労働者との階級闘争が激化し、革命を通じて社会主義社会の成立にいたるという主張である。(城塚、1998、1531-1532)

## 2 マルクス主義の主張

マルクス主義思想の核心を城塚登の簡潔な要約を借りて述べておく。第一に、「<唯物史観>は、社会の物質的生产力と、それに照応する生産関係（その総体が社会の経済的構造）を、社会の現実的土台としてとらえ、その上に法律のおよび政治的な上部構造を位置づけ、社会的意識諸形態はそれに照応するものとする。そして社会の物質的生产力は、その発展のある段階で、現存の生産関係および所有関係と矛盾するようになる。そこから生産力の発展の桎梏と化した経済的基礎を根本的に変革する社会革命の時代が始まる。そして経済的基礎の変革とともに、上部構造も徐々に、または急速に変革される、という歴史観である。」(城塚、1998、1531-1532)

第二は経済学的分析である。「生産手段が私有化され、労働力が商品化されている資本主義社会では、生産過程において労働力を再生産するために必要な価値以上の価値が生産物に付加される。これが剰余価値であり、資本家の利潤の源泉である。そして競争の結果、利潤率は必然的に低下していく。」(城塚、1998、1532)

第三は階級闘争と革命論である。諸企業が剰余価値の増大を求めて生産する結果として、周期的な恐慌が起こる。労働者はより劣悪な労働条件を押しつけられて、階級意識に目覚め、階級闘争が激化する。「資本主義社会は、生産力の発展と、生産手段の私有にもとづく生産関係との矛盾の結果、崩壊せざるをえなくなる。階級意識に目覚めたプロレタリアートが現存する政治権力を革命によって打倒し、社会主義社会を建設する。」(城塚、1998、1532)

マルクス主義のこのような主張から見ると、資本主義社会における弱者救済という問題もかなり異なる様相を呈してくる。第一に、弱者である無産労働者階級は資本主義的な生産と所有の関係から、資本家による搾取の結果として必然的に生み出される。第二に、資本家側と労働者側とは厳しく対立し、労働者は劣悪な労働条件を押しつけられるが、労働者なしには資本主義体制は成立しないから、資本家側は、労働力の再生産に必要な程度には、労働者階級の

生存を保障しなければならない。第三に、労働者階級は、弱者救済の単なる対象ではなく、資本主義社会を崩壊させ社会主義社会を建設する主体であるという歴史的使命を担っている。第四に、労働者階級は資本主義社会における社会福祉的なサービスを当然の権利として受けるであろうが、これによって問題が根本的に解決されるとは考えない。究極的な目的はもてるものともたないものの階級分裂のない社会であるからである。

### 3 20世紀における社会主義の展開と挫折

マルクスの考えでは、社会主義は生産力の発展した資本主義社会においてまず現実化するはずであったが、実際には後進国ロシアが最初の社会主義体制を作り出した。マルクスは、前近代社会やヨーロッパ以外の社会における革命の可能性について十分に考慮していなかったと言われる。ロシアの革命指導者レーニンは、マルクスの見解を修正して、労働者と農民が権力を独占する形での革命が可能であるとする理論を作り出し、第一次世界大戦の混乱期に、試行錯誤の末、これを実現した。

第一次大戦の敗戦国であるイタリアにおいては1922年、ムッソリーニの率いるファシスト党が、また、ドイツでは33年、ヒトラーの率いるナチス党が、それぞれ政権を握った。ファシズムやナチズムとソ連の社会主義体制の異同についてはここでは検討しないが、これら三者が「社会の全領域を一元的に支配・統制しようとする集権的な政治体制・運動」（斎藤純一）という全体主義の特性を共有していたことは確かであろう。

全体主義を受け入れなかった自由主義・資本主義の諸国においても、社会主義体制との生き残り競争を意識して、米国のニュー・ディール政策を典型とする国家の経済への介入や、第二次世界大戦後の西欧諸国におけるような社会福祉政策の具体化が進められることになった。第二次大戦後に東欧やアジアなどの広い地域に実現した社会主義国の多くは、20世紀末に自滅的に崩壊したが、これによって資本主義体制が社会主義体制との競争に最終的に勝利したとは断定できないであろう。ソ連型や中国型とは異なるタイプの社会主義体制の可能性も示唆されている。資本主義社会における社会保障制度の今後のあり方を考察する際に、ソ連などの社会主義国の失敗が何に起因するかを明らかにし、そこから教訓を汲み取ることが必要であると思われる。

## IV. 社会保障制度の成立

### 1 社会事業から社会福祉へ

救貧の制度と思想は、社会事業（social work）を経過して社会福祉事業（social welfare service）へと進んだと言われる。社会事業は、前段階の慈善救済事業が隣保相扶の思想に基づくのに対し、社会連帯責任思想に基づき、生活困窮者を救済する公的責任を認めたとという点で区別される。また、社会事業が社会福祉事業と区別される点は、権利としての受給を認めていな

いことと、サービス提供が経済的困窮だけに限定されていることにある。(『現代社会福祉辞典』)

古川孝順は、社会事業の成立が、貧困の社会的原因の発見とその解決を求める社会運動の拡大、専門的社会事業技術の成立、防貧的施策の導入などを契機あるいは指標としていることを認めた上で、社会事業政策は、「金融資本が、それ自身に特有な資本蓄積の方式によって不断に生みだし、しかも自らの手によっては処理しきれない慢性的過剰人口を処理するために、国家機構を通じておこなった政策」であり、したがって、「自由主義期の救貧政策とは違って、むしろある意味では救済を積極的な課題として位置づけ、これを組織的・科学的・予防的に処理しようとしたところに成立した」(古川、2001、10)と指摘する。

社会事業政策は、国家独占資本主義期には社会福祉政策に変容していく。古川によれば、国家独占資本主義の成立を準備したのは次のような要因である。第一に、「帝国主義諸国間の植民地と勢力範囲の再分割をめぐる争いであった第一次世界大戦の終結以後においても、その原因となった資本の慢性的過剰化の傾向は解消されていなかった。」第二に、「ロシア革命による社会主義国の出現にともなって世界経済の資本主義による専一的な支配体制が崩壊し、各資本主義国の内部においても階級対立が激化し、社会主義運動の拡大がみられた。」これらの要因は資本主義体制を不安定化させたが、「そこに一撃を加えたのが1929年に始まる世界恐慌であった。」(古川、2001、11)

世界恐慌に続く長期の不況は、資本主義経済の自動回復力にもはや期待できなくなったことを明らかにした。「各資本主義国は、この難局を克服し、権益を維持するために、それぞれに勢力圏を確保せざるをえなくなっていたのである。世界経済のブロック化は、その表われであった。」(古川、2001、12) 資本主義体制の維持のため、国家権力が経済過程に全面的に介入することになった。1933年に始まるアメリカのルーズヴェルト大統領によるニューディール政策はその典型である。ルーズヴェルトは、産業と労働を組織化し、これによって過剰人口の吸収を図ろうとしたが、資本は国家による規制を好まず、私的雇用も拡大しなかったため、失業者や貧困者を直接に救済し、中間層や労働者階級を体制の受益者に転化するための政策を採用するにいたった。(古川、2001、12-13) 社会福祉に関連して特に重要なのは、「老齢年金制度と失業保険制度の2つの社会保険制度、老人扶助、要扶養児童扶助、盲人扶助の3種類の特別扶助、さらに母子保健サービス、肢体不自由児サービス、児童福祉サービスなどの社会福祉サービス」を規定する社会保障法が1935年に成立したことである。この社会保障には健康保険制度が含まれないなどの欠陥があったが、ニューディール政策全体としては、4人に1人が失業者という経済状況で崩壊寸前であったアメリカ資本主義体制をなんとか維持することに成功し、救済を政府の施与のレベルから「国民の権利」に引き上げた点で、大きな功績を残したと評価されている。(金子、2005、126-130)

## 2 ベヴァリッジ報告

ベヴァリッジ報告は、ベヴァリッジ (W・H・Beveridge) を責任者とする英国の公的委員会

が、第二次世界大戦の最中の1942年11月にまとめた、社会保障制度の新しいあり方を示す報告書である。ドイツ軍の空爆によって英国本土が甚大な被害を受けるという状況下で、戦後の社会を再建するための社会保障制度の検討が重大な課題となっていたのである。(金子、2005、135-136) この報告は、「社会保障の思想と体系の原点」とされ、英国と多くの先進国における社会保障の指針となった。その特徴は、「ゆりかごから墓場まで」のすべてのライフステージにわたる包括的な社会保障計画を提示したところにある。(伊藤、2007、90)

報告は三つの指導原則を掲げている。第一の原則は、英国の既存の保険と扶助のシステムを根本的に改革するべきことを説く。第二の原則は、社会保険の組織が社会進歩のための包括的な政策の一部であると主張する。社会保険による所得保障によって窮乏は克服することができる。しかし、窮乏は社会の再建を阻む五つの巨人の一つに過ぎない。他に疾病、無知、不潔、怠惰という四つの巨人があり、これらを克服するには、保健・医療、教育、住宅・環境、労働・完全雇用などを含む総合的な社会保障制度が必要であるとされる。第三は、国民の自発的な行動を阻害しない範囲で、国家はナショナル・ミニマムを保障すべきであるとする原則である。(岩崎他、2005、9-11、金子、2005、136-138)

報告によれば、社会保障は次の三つの方法で実施される。基本的なニーズに対応するのが社会保険、特別のケースに対応するのが国民扶助、さらに付加的なものとして任意保険がある。社会保険は、窮乏を解決し、所得を保障するための中核的な制度である。被保険者は保険料の納付を強制されるが、高齢や病気ของときには権利として給付を受けることができる。保険料の拠出額と給付額は均一とされた。国民扶助は、病気や失業のため十分に保険料拠出ができなかった者に、国庫負担で所得の保障を行う制度である。以上の二つの制度で、国民の最低限度の生活に必要な所得は保障されるはずであるが、それ以上の生活保障を望む者は任意保険の制度を利用することができる。(岩崎他、2005、12-13、金子、2005、139-140)

国民扶助は、上述のように、社会保険を補完するものであり、それによって満たされないニーズを最低生活の水準まで適切に満たすべきであるが、保険給付よりも望ましくないという感じを抱かせるものでなければならない。そうでなければ、被保険者は保険料を支払ってもなんの利益もないことになるからである。扶助は、扶助が必要であることの証明と資力調査(ミーンズ・テスト)を条件として、また、稼得能力の回復を早めるように努力するという条件のもとで支給される。社会保険制度の進展と完全雇用を可能とするケインズ主義的経済政策の実施によって、国民扶助の役割は縮小すると想定されていたが、保険料拠出条件を満たすことができない者や、給付の受給条件を満たすことのできない者が、なお扶助の永続的な対象として残された。(岩崎他、2005、14-16)

### 3 英国における福祉国家の成立

1945年7月に成立したアトリー労働党内閣の下で、ベヴァリッジ報告は法制度的に具体化されていく。まず、家族手当法によって、国の負担で児童手当が第二子から支給されるように

なった。(金子、2005、141)「1946年8月には、国民保険法が成立し、同法により失業、傷病、産業障害に関する均一の定額給付が実現した。同年11月には、国民保健サービス法(National Health Service Act: NHS法)が成立し、ベヴァリッジの包括的保健サービスの構想が実現された。」(伊藤、2007、91) 続いて1948年、国民扶助法の成立・施行によって、救貧法は名実ともにその使命を終えた。国民扶助法には、高齢者や障害者へのサービス提供の規定も含まれており、これの施行によって、英国の福祉国家体制が発端したとされる。(伊藤、2007、91-92)

こうして、第二次世界大戦直後の英国において、現代国家の社会保障制度に比すべき包括的、総合的な制度が初めて成立したのであるが、その現実の歩みにはいくつかの困難があった。第一に、この社会保障の中心は社会保険にあるが、均一拠出・均一給付の制度であるため、保険料拠出額を最低水準に抑えねばならず、そのため給付額も低く設定せざるをえなかった。社会保険制度が進展してナショナル・ミニマムが確保されることにより、国民扶助の給付は縮小すると予測されていたが、実際には、戦後すぐに始まったインフレーションの進行の影響もあり、社会保険のみによっては生存水準を保障することができず、国民扶助の受給者は増え続けた。1960年には、年金の所得比例拠出・給付方式の導入のための法改正が行われ、ベヴァリッジ体制の基本的な理念は転換を余儀なくされた。(金子、2005、149-150)

第二に、福祉国家体制の成立は、すべての国民を対象とする社会保障の権利の確立への重要なステップとみなされる。社会保険は個人の事前の拠出を前提としているために、その受給を権利と考えることは容易であったが、国民扶助の給付は救貧法以来の資力調査をとまなうものであり、受給者にとって、スティグマではあっても、これを権利として捉えることは難しかった。扶助を受ける者の増加は、福祉国家の実質が失われているという批判を招くことになった。(伊藤、2007、93、金子、2005、149-150) また、国民扶助基準以下の家計であるのに、資力調査をとまなう扶助を受けることを忌避して、受給申請をしない高齢者がいることが調査によって明らかにされた。この国民扶助という言葉のもつマイナスのイメージを改めるため、1966年、これに代わって補足給付(supplementary benefits)の制度が導入された。(伊藤、2007、100-101、金子、2005、152-153)

第三に、社会保障の各種の給付に関連して、「普遍主義」(universalism)から「選別主義」(selectivism)への転換が起こった。普遍主義サービスは、ある人が失業、老齢、疾病などでニーズが公的に認められる事態に陥った場合、所得その他の条件とは無関係に、適正な給付を受けられることを原則とする。これに対して、選別主義サービスは所得がある基準以下の申請者に対してのみ給付を行うことを原則とする。後者が原則とされる場合には、制度のネットワークから漏れ落ちるものが出てくるが、前者の場合には、ニーズの少ない中高所得層にまで受給資格が与えられて財政上の負担が増え、また、所得再分配効果が薄れる、という問題点がある。(金子、2005、153-154) これは現代においても根本的に解決したとは言えない論点である。

#### 4 パーソナル・ソーシャル・サービスとコミュニティ・ケア

パーソナル・ソーシャル・サービスとは、「社会福祉サービスの中で、対面的な関わりを通じて個人、家族および集団に提供されるサービス」（金子、2005、158）である。これは1960年代から、児童福祉、老人福祉、障害者福祉、保健サービスなどを総称する用語として用いられた。このようなサービスは、金銭給付だけでは解決できない各分野の課題に対する、ソーシャル・ワークの有効性を示すものであったが、これの展開にともなう費用も社会保障支出の中で増大していった。

また、高齢者や障害者に対するケアに関しては、これを長期滞在施設や入所施設で提供するよりも、できるかぎり在宅で行うほうがよいという考え方から、インスティテューショナル・ケアに代わるコミュニティ・ケアの実践が拡大してくる。（伊藤、2007、106-107）在宅でのケアは地域住民の協力によって支えられることを必要とする。金子光一は、コミュニティ・ケアを「一定の地域で、住民がその相互の福祉運動を通して、福祉問題に対する公私の責任分野の明確化と各種機関・施設の体系化をめざす社会福祉の方法」と定義している。これは、英国のコミュニティの構成員が、歴史的にも宗教的にも深い絆で結ばれていて、日曜日の礼拝など日常生活習慣の中で交流しあう共同体を形成していることを前提条件としており、80年代以降、コミュニティに重点を置く施策が展開された。（金子、2005、171-172）だが、1979年5月のサッチャー政権の誕生以後は、コミュニティ・ケアの意味が微妙に変化してきたと言われる。つまり、「ケアはますます家族やボランティアといったインフォーマルな部門によって担われるようになり、それは、国家責任の軽減や経費削減のための口実として使われるようになった」（伊藤、2007、107）のである。

#### 5 スウェーデンの社会福祉政策

スウェーデンは1913年に全国民を対象とする国民年金法を成立させた社会保障制度についての先進国であり、「今日まで貧困状態にある年金受給高齢者はきわめて少なく、子どもの貧困格差ももっとも低い国と国際的にも評されている。」（金子、2005、172）ノーマライゼーションの理念が初めて提唱されたのも北欧においてであるが、スウェーデンでは、これが1980年に社会サービス法として具体化された。同法は、「民主主義と社会連帯を基本的価値として、人々の経済的・社会的安定、平等な生活条件、すべての人の社会参加の実現を目的とする法律」であり、これまでの児童福祉法、アルコール・薬物乱用者ケア法、公的扶助法を統合し、これらの対象とする人々への福祉サービスを、日本の市町村にあたるコミューンの責任で実施することを規定した。（金子、2005、175）ただ、97年に明るみに出て世界に衝撃をもたらしたように、社会サービス法の施行に先立つ1935年から76年までの長期間にわたって、スウェーデンは約6万人の「劣った人々」に対して、しかもその多くの場合に本人の意志を無視して、不妊手術を行っていたという事実がある。これは人種純化政策として遂行された。「劣った人々」とは、混血者、多くの子どもを抱えたシングル・マザー、障害者などを指した。（二文字他、2000、

11-14)

それはともかく、現代において、「福祉国家スウェーデンでは、すべての市民を対象とした普遍主義の社会保障が展開されている。例えば、市民生活のさまざまな場面で社会サービスが提供され、公的保健・医療サービスや住宅政策の例に示されるような生活保障が確保され、さらには年金や社会手当などの形式で経済生活の保障がされている。」(多田、2004、140) その顕著な例は教育分野に見出される。教育は無料という原則が貫かれており、90年代から設立が奨励されている私立のフリー・スクールでも、授業料を取ることは禁止され、生徒一人あたり一定額の教育費が学校に支給されている。高校生、大学生向けには奨学金制度が完備し、地方自治体による成人向けの生涯教育も充実しているのも、だれでも学びたいと望むものには、学ぶ機会が提供される。(三瓶、2004、187-198)

だが、もちろん、このような行き届いた社会保障は高負担をともなう。スウェーデンの国家会計における公共セクターは、国セクター、社会保険セクター、地方自治体セクターの3部門から成り、その主な歳入は税金および社会保険料である。社会保険料を含む対GDP税負担は、1970年には40%であったが、77年に53%まで上昇し、80年以降は50%から55%の間を推移している。70年代の上昇は主として社会保険料の増額による。(多田、2004、142-151)

このことに関連して重要なのは、世界最高水準にあるといわれる女性の積極的な社会参画である。60年代、スウェーデンは経済的繁栄を享受していたが、高齢化社会に入りつつあった。高齢者の介護は、福祉ヒューマン・リソースの調達とそのための財源確保を要請する。この時期に「女性たちが積極的に社会に進出し、生産者として、自分の財布を持つ消費者として、そして納税者として、福祉財政に貢献する一方で、社会参加を通じて社会構造の不備・未成熟を認識・指摘し、代表者を意思決定過程に大量に送り込んで、さらに一層、女性環境の整備を推進したのである。」(岡沢、2004 a、216)

現在、女性は労働市場の48%を占めており、特にパブリック・セクター部門では70%を占める。義務教育が終了する16歳から年金受給開始年齢である65歳までの女性の82%が働いており、年齢別労働市場参加率のグラフは、M字型でなく、見事な逆U字型曲線を描く。女性の労働市場参加を妨げるものには、結婚、出産、育児、介護などがあるが、これらにともなう障害を克服するための制度と意識の改革を徹底して遂行してきた結果として、専業主婦という階層が社会からほとんど消滅したのである。(岡沢、2004 a、215-231)

スウェーデンは第一次、第二次世界大戦を通じて中立を維持し、二つの大戦の間の世界経済の停滞期にも、産業を順調に発展させた。1932年から75年までの長期にわたる社会民主党の政権によって、スウェーデン・モデルといわれる、公共部門主導型の福祉社会建設が進められた。だが、第一次石油危機以降、スウェーデン型福祉経済の問題点が明らかになった。川崎一彦はこれを次の4点にまとめている。①福祉公共部門の膨張。②仕事に対するインセンティブの低下。③福祉の「糧」である産業の国際競争力の低下。④欧州新秩序への対応の遅れ。90年代前半には、バブル経済が崩壊し、景気低迷と深刻な財政赤字を経験したが、その後、工業から知

識産業への産業構造の転換によって景気回復と財政再建に成功し、アングロサクソン型の市場原理至上主義に代わる政策モデルを提示する国家として注目されている。(川崎、2004、122-126)

環境は福祉と並んで現代社会の重要な課題であり、環境政策は福祉のあり方とも密接に関連するが、スウェーデンの環境・エネルギー政策に詳しい小澤徳太郎は、「持続可能な開発」によって「緑の福祉国家（生態学的に持続可能な社会）」を実現しようとするスウェーデンの政策的なシナリオに注目する。社会保障制度も持続可能なものでなければならず、したがってそれは緑の福祉国家の社会的側面とされるのである。(小澤、2006、3-18)

## V. 社会保障制度の現在

### 1 サッチャーの反福祉主義政策

60年代半ば以降、英国経済は翳りを見せ始め、インフレーションの進行と財政赤字の増大に効果的な対応ができなかった労働党政権に代わって、79年5月、総選挙で圧倒的に勝利した保守党によるサッチャー政権が誕生した。サッチャーは、イギリス経済が斜陽化したのは、福祉国家体制を維持するための過重な国家負担のためであり、また、人々の福祉への依存が高まったことがイギリスの国際競争力を低下させた、と考えていた。ベヴァリッジ報告以来、紆余曲折を経ながらも維持されてきた「福祉国家」を、サッチャーは正面から否定しようとしたのである。サッチャリズムによる「小さな政府」志向は、公的に提供される社会サービスの縮小を目指すものであり、主な縮小の対象は住宅政策、社会保障・社会福祉であった。(金子、2005、179-180)

サッチャリズムやアメリカのレーガニズムはニュー・ライトと呼ばれる。ピアソン(C. Pierson)は、ニュー・ライトの福祉国家批判を次の6点にまとめている。①非経済性(投資と勤労のインセンティブを失う)、②非生産性(官僚制の肥大化を招き、民間から資本と人材を奪う)、③非効率性(福祉サービスを独占し非効率的な供給)、④非効果性(貧困の未解決や依存の悪循環を生む)、⑤専制性(官僚制支配による社会統制の拡張)、⑥自由の否定(福祉サービスにおける個人の選択の否定や重税)。(ピアソン、1996、97-98、ただし、岩崎他、2005、23-24から引用)このような福祉国家批判は新保守主義と新自由主義から大きな影響を受けて成立した。端的に言えば、「国家の役割は、深刻な貧困を救済する最低の生存給付の施策に限定されるべきで、それ以上の富や資源の配分は、市場システムに委ねられるべきだ」という考え方である。(伊藤、2007、111)

サッチャー政権の下で、社会保険の給付額の削減が進められ、その結果、社会保険の受給者でさえ、資力調査つきの補足給付に依存せざるをえないという現象が生じた。これはベヴァリッジ構想の破綻を意味した。85年6月発表の『社会保障の改革』と題する政府緑書は、結論として「健全な財政的基盤をもつこと、資源はニーズの最も高い人に効率的に配分されるべき

こと、制度の簡素化、近代化、そして、個人の自助の強調と国家権力の縮小による「個人と国家の新しいパートナーシップの確立」など」を提言している。(伊藤、2007、108-110) これは政府側から見ての達成されるべき目標を示したものであるが、もっと具体的な問題点は、第一に、前述のようにパーソナル・ソーシャル・サービスが展開されコミュニティ・ケアの実践が拡大するという状況下で、中央政府がどれだけ財政的な責任を負うか、第二に、地方自治体は、サービスの提供については包括的な責任を負うが、民間部門(営利・非営利)の参入をどれだけ認め、これと役割分担をするか、にあった。(金子、2005、183-186) 現実には、人口高齢化の進展にともない社会サービスの支出が増大したために、社会保障支出の増加が続き、対国民所得比もほぼ同じ割合で推移した。(伊藤、2007、111)

## 2 新保守主義と新自由主義

サッチャリズムの一つの思想的基盤となった新保守主義は、「福祉国家が寛容な福祉サービスを展開したことで、社会の道德規範が形骸化したと捉え、個人の自助努力を強調し、<小さな政府>と市場原理を重視する考え方」であり、社会福祉の中心的担い手を家族、教会、慈善組織などの市民社会制度に求める。もう一つの基盤である新自由主義は、福祉国家の公共独占は個人の自由を侵害するから許されないという主張であり、代表的論者はフリードリッヒ・ハイエク(Friedrich A. Hayek、1899-1992)とミルトン・フリードマン(Milton Friedman、1912-2006)である。(金子、2005、181)

ハイエクは1960年の著書『自由の条件』で次のように主張した。国家は一つのサービス機関としては、おそらく他の方法では達成しえない望ましい目的の達成を、支障なく援助することができるということは認めなければならない。だが、政府の福祉活動の多くは、サービスとして提供されるとしても、実際には政府の強制力の行使を含み、ある分野において排他的な権利を要求することに基づいているから、自由にとって脅威になる。老齢、失業、疾病などに備えて、強制的に保険に加入させる制度には反対しないが、その理由は、自ら備えることをしないで、援助にただ乗りする者を防止し、援助のための社会的負担を軽減するためである。このような範囲を超えて、財のいっそう均等あるいは公正な分配を保障するために政府の権力を用いることは、自由社会とは両立せず、許されるべきではない。(岩崎他、2005、24-28)

有名な経済学者であるフリードマンの社会保障論は、所得税についての彼独自の考え方と不可分に結びついている。彼は累進所得税に反対し、均一所得税を主張する。それは第一に、「すべての人、および課税基盤の全体に対してただ一つの税率を適用すること」であり、第二に、「基礎的な人的控除と厳密な意味での必要経費以外、一切の控除を認めず、所得の総額に課税すること」である。これによって所得の再配分が大幅に変わり、税負担が金持ちから中流層と貧乏人に移るといった批判があるが、フリードマンは全員が得をすると反論する。「貧しい人たちは、基礎控除が引き上げられることで払う税金が少なくなり、得をする。中流階級の多くの人は、税率が引き下げられることで払う税金が少なくてすみ、得をする。また、中流のその

他の人々と金持ち層は、政府に払う税金こそふえるものの、やはり得をする。税金がふえるというのは、税率が引き下げられた結果、税金避難手段の魅力が失せ、使われなくなるためである。しかし、資産を節税的な用途から最も生産的な用途に振り向けることができるようになるので、そこから得られる利益が税額の増大分を上回る。」(フリードマン、1984、337-338)

このようなフリードマンの主張に妥当性があるとしても、現行の課税所得水準に達せず、社会保障制度による保護の対象になっている人々の生活はどうなるかという問題は残る。彼はこれに対応して「負の所得税」構想を提起する。これは、「現在の徴税機構をそのまま利用し、ある所得水準に達しないすべての人に財政援助を与えよう」とするものである。夫婦と子ども2人の4人家族で、基礎控除が3000ドルというケースを考えてみよう。その家族の所得が3000ドルであれば、所得と控除が相殺されて課税所得はゼロとなり、税金を払う必要はない。4000ドルの所得があると、控除を差し引いた1000ドルに、均一の税率が適用される。2000ドルの所得の場合には、課税所得はマイナス1000ドルとなり、負の所得税率が50%であるとする、負の所得税として500ドルが給付される。所得がゼロの場合には、課税所得はマイナス3000ドルとなり、給付される金額は1500ドルになる。このように、今の例では、税金を払わず補助金ももらわないという所得の水準が3000ドルで、最低保証所得が1500ドルとなる。フリードマンは、この二つの金額に差があることが、低所得家庭に自ら収入を得ようとする意欲を失わせないために、重要であると言う。また、この包括的な計画の実現によって、扶養児童手当や生活保護などの現行の直接救済制度を完全に廃止することも主張する。(フリードマン、1984、350-351)

「負の所得税」構想は、さまざまな矛盾、混乱、弊害を含む現今の制度と比較すると、少なくとも単純でわかりやすいという利点をもっている。だが、これは単純であるだけに、現代の複雑な社会状況に適用したときに、最低限の生活を保障するシステムとして実際に機能しうるかが疑問として残る。たとえば、この計画では、劣等処遇の原則が貫かれているが、高齢や障害のため働こうとしても働けない人々のために、どのような配慮が加えられるのであろうか。彼は公的な健康保険制度さえも有害無益で不必要であると主張し、個人は自分で医療保険に入ることで、病気のリスクに備えるべきだと論ずる。保険料も医療費も払えない人に対しては、慈善活動が対応すべきであると答える。彼は社会保障制度の普及によって、社会の構成員が伝統的にもっていた助け合いの義務という観念が大幅に弱くなってきたことを嘆くのである。(フリードマン、1984、341-344、48-50) 彼はまた、「アメリカ国民の税負担は、政府の支出全体であって、単に<税金>という名で徴収される金額にとどまらない。財政赤字が出れば、それもまた隠れた税金として、国民の負担になるのである。それはインフレという形をとるかもしれないし、民間からの借り入れという、いっそう巧妙に隠された形をとるかもしれない。」(フリードマン、1984、32) とも述べている。フリードマンの指摘は、もっと基本的な論点を含めての多面的な考察を要求しているのである。

### 3 「第三の道」

古川孝順は言う。「20世紀の最後の20年に勝利を宣言したのは、戦後の冷戦構造を演出してきた社会主義の体制でも国家独占資本主義の体制でもなかった。1980年代を転換期として90年代に勝利を収めたもの、それは市場原理であり、それを根幹としながら国境を越えて地球規模で発展してきた市場経済にほかならなかった。」こうした状況下で、「市場の失敗」に対応した第二次大戦後の社会福祉政策は、「政府の失敗」を象徴するものとして批判と改革の対象とみなされるようになった。ここで私たちは、市場原理至上主義を容認するのか、それとも「市場の失敗」と「政府の失敗」を同時に克服しうるような方向性を模索するのか、の岐路に立たされている。(古川、2001、16-17)

1990年11月のサッチャーの退陣後、同じ保守党のメジャー政権は基本的にサッチャー政権の政策を継承した。97年5月の総選挙で勝利して18年ぶりに政権を握ったブレア労働党内閣は、70年代までの「古い労働党」と区別して「新しい労働党」と自称し、古典的な社会民主主義ではなく、サッチャリズムのような新自由主義でもない、両者を超克する「第三の道」を追求した。(伊藤、2007、112-113、ギデンズ、1999、51-55) 98年3月の政府緑書によれば、英国の社会保障制度には、①不平等と社会的排除の拡大、②社会保障給付への依存、③不正受給による多額の損失という三つの問題があり(伊藤、2007、115)、これに対処するために次のような施策が展開された。第一に、これまでの基礎年金の制度は維持しながら、低所得者層向けの公的年金と中間所得者層向けの民間年金の制度の創設により、高齢者が一定の所得を確保できるようにした。第二に、職業訓練、就労斡旋などにより、働くことができる者には極力就労を促す施策を積極的に展開し、失業率を低下させた。第三に、医療の分野では、利用者の選択機会の拡大、官民のパートナーシップによる民間部門の活用、国民保健サービス(NHS)の組織の分権化によるコミュニティの充実などを図り、また、NHS予算の増額により医療水準の向上を目指した。(金子、2005、194-198)

ブレアの指南役とも言われる社会学者のギデンズは、ブレア自身による『第三の道』と題するパンフレットを引いて、次のように述べる。「過去半世紀の間、ほとんどの西洋諸国において二つの政治形態が思考と政策決定を支配してきた。すなわち、<高度に国家統制主義的なタイプの社会民主主義>と、右翼的な自由主義哲学(新自由主義)である。イギリスはこの両者を純粋な形態において経験してきた。そのためイギリスには第三の道が特に当てはまるのである。」新自由主義的な改革は現代化のために必要であったが、規制なき市場によって生み出される社会問題への顧慮が欠けていたために、社会的統合に深刻な脅威をもたらした。これに対して、アメリカのクリントンの新しい民主党とブレアの新しい労働党の唱える第三の道は、家族生活、犯罪、コミュニティの衰退に特に注意を払うのである。(ギデンズ、2003、3-4) この第三の道に対しては主として左派から多種多様な批判があり、ギデンズはそれらを六つに分類して、それぞれに反論している。(ギデンズ、2003) だが、批判と反論のどちらに妥当性があるかの考察には、今は立ち入らない。

#### 4 福祉国家レジームの3類型

マーシャル (T. H. Marshall) は、半世紀以上前に、福祉国家の成立をシティズンシップ (市民権・市民資格) の理論で説明した。それによると、市民資格は公民的、政治的、社会的の三つの要素ないし部分に分けられる。公民的要素を構成するのは個人の自由に不可欠な権利 (自由権) であり、その形成期は18世紀である。政治的要素とは参政権であり、19世紀に形成された。社会的要素は、資本主義がもたらす不平等を再分配政策や社会福祉サービスによって是正するために、20世紀に取り入れられた社会権であり、これの制度化こそが福祉国家の本質である。(岩崎他、2005、17-20、伊藤、2007、22-23)

エスピン-アンデルセン (G. Esping-Andersen) は、『福祉資本主義の三つの世界』(原著は1990年刊行)において、福祉国家を三つのタイプに分類することを通じて、マーシャルの社会権理論に具体的な内容を与えようと試みる。この分類は脱商品化と階層化という二つの指標を基準として行われる。前者について、彼は次のように説明する。資本主義の世界では労働力は全面的に商品化され、労働者は労働力の売買に生存を委ねざるをえなくなるが、社会権の導入によって、労働力は商品という性格を薄めていく。これが労働力の脱商品化という指標である。後者は福祉サービスの提供が普遍主義的か選別的かに関わる指標である。救貧法的な伝統を引き継ぐミーンズ・テスト付きの社会扶助は階層化を目指すものであり、社会保険も職業上の地位に応じて独自のプログラムを設けることにより地位ごとの階層化を進める。普遍主義的な均一給付は全市民の平等を推進するが、豊かな層は、均一給付以上の給付を民間の年金等に求めるようになり、貧困層は国家に、それ以外の層は市場に頼るといふ新しい階層化が出現する。(エスピン-アンデルセン、2001、22-28、岩崎他、2005、52-57、岡沢、2004b、73)

エスピン-アンデルセンはこの2指標を用いて福祉国家レジームを①自由主義モデル、②保守主義モデル、③社会民主主義モデルの3類型に分ける。①においては、「ミーンズテスト付きの扶助、最低限の普遍主義的な所得移転、あるいは最低限の社会保険プラン」があるだけで、給付の主な対象は「低所得で、通常は労働者階級の、国家の福祉に依存的な層」である。給付資格の制限が厳しく、給付の水準が最低限であるのは、働く代わりに福祉からの援助を選択するようなことをなくすためである。アメリカ、カナダ、オーストラリアがその例である。②においては、脱商品化がある程度進んでいるが、顕著な特質はさまざまな職業的な地位の間にある格差の堅持にあり、再分配的な効果はあまりない。また、伝統的な家族制度の維持を目指し、未就労の主婦を給付対象に含めず、代わりに家族手当を支給したりする。オーストリア、フランス、ドイツ、イタリーに見られる。③は「普遍主義の原理と社会権の脱商品化が新中間階級にまでその効果をおよぼしている」数少ない国々であり、北欧諸国がこれに属する。第一に、サービスや給付の水準は新中間階級の高い欲求水準とつりあうものに高められる。そして第二に、労働者にも、より裕福な階層が享受するのと同水準の権利に浴することを保障することによって、平等が高められる。(エスピン-アンデルセン、2001、29-30)

エスピン-アンデルセンの福祉国家の分類に対しては、さまざまな批判がある。まず、脱商

品化というときに、すべての市民が商品化されていると前提されているが、成人女性は労働市場への進出が阻まれているという実態が無視されている、というフェミニズムからの反論がある。また、福祉国家レジームはどうして3つなのか、4つ以上あるのではないか、という疑問も提起された。日本がどの類型に属するかについても、多様な主張がある。(岩崎他、2005、60-61、大沢、2007、45-53) エスピン-アンデルセン自身がこれらの批判に答えて、理論を修正したりもしている。だが彼は「純粋なケースというのは存在しないことも認識すべきである」と認めながら、福祉国家を定義するとき、その本質的な基準が社会権の性格、社会的階層化、そして国家、市場、家族の関係にあるとすることの正当性をなお主張している。とにかく、このような分類が世界各国のさまざまな社会保障制度について整理し、評価する上で、どの程度に有効であるかがさらなる問題である。

### おわりに

これまで既存の文献に全面的に依拠して進めてきた、社会保障制度形成の歴史的概観が示唆するのは何であろうか。制度の始まりは、西洋近世における資本主義社会の進展と共同体の崩壊にともなって、貧者の救済が必要になったことにあった。だが、当初は貧者が貧窮するのは本人の責任であるとみなされたために、かれらに人間らしい生活を保障する必要はないと考えられ、劣等処遇の原則が貫徹された。これは、救済対象となる貧民と救済を受けない最下層の労働者とを比較して、前者の生活水準が後者のそれより低いものであるべきだという原則であり、後者の生活・労働条件そのものがどんなに劣悪であるかは問題にされなかった。

その後、貧困層が生まれてくるのは社会の制度や構造のせいであるという認識が広まり、一般的な社会保障制度が成立してからも、普遍主義と選別主義のどちらを選ぶか、また、この制度にどれだけ所得再配分機能をもたせるか、が論議の的となる。別の観点から言うと、社会保障に関して、国家は何を目指すべきか、どこまで責任を負うべきかが問われ、関連して地方自治体や地域社会の果たすべき責任は何か、家族はどうあるべきか、が問題にされる。公的な制度が完備し、有効に機能しさえすればよいと、単純に結論することもできない。制度への依存は個人の怠惰や墮落をともなうことがあるし、制度を運営する公権力の肥大化のために、個人の自由は制限されざるをえなくなる。また、これまでの社会保障制度は、社会保険によって市民の間に連帯を作り出すことを前提して成り立っていたが、いまや社会保障と連帯は分離しつつある。「人口動態的な変化が生じ、負担者の領域と受益者の領域がますます乖離して、個人や集団間での差異がますますはっきりと認識されるようになり、連帯にかんする保険的な見方は揺らいでいく。」(ロザンヴァロン、2006、5) 問題は社会保障制度の枠内に限定されえず、税制や雇用を含む社会政策全般に関わる。私自身の最終的な関心事は、現代の日本がこれらの課題をどのように克服していくべきか模索することにある。日本にも現在に至るまでの特有の歴史的な経過や事情があると思われるので、次稿では「日本における社会保障制度の形成」を

概観し、最終稿で「現代日本の社会保障制度」について論ずることにしたい。

#### 引用・参考文献

- 伊藤周平 (2007) 『権利・市場・社会保障』 青木書店
- 岩崎・池本・稲沢 (2005) 『資料で読み解く社会福祉』 有斐閣
- エスピノーア・アンデルセン (2001) 岡沢・宮本監訳『福祉資本主義の三つの世界』 ミネルヴァ書房
- 大沢真理 (2007) 『現代日本の生活保障システム』 岩波書店
- 岡沢憲美 (2004a) 「女性環境」 岡沢・宮本編『スウェーデンハンドブック』 第2版、早稲田大学出版会
- 岡沢憲美(2004b) 『ストックホルムストーリー』 早稲田大学出版会
- 小澤徳太郎 (2006) 『スウェーデンに学ぶ「持続可能な社会」』 朝日新聞社
- 金子光一 (2005) 『社会福祉の歩み』 有斐閣
- 川崎一彦 (2004) 「貧しい農業国から豊かな福祉知業国家への軌跡」 岡沢・宮本編『スウェーデンハンドブック』 第2版、早稲田大学出版会
- ギデンズ、アンソニー (1999) 佐和隆光訳『第三の道——効率と公正の新たな同盟』 日本経済新聞社
- ギデンズ、アンソニー (2003) 今枝・干川訳『第三の道とその批判』 晃洋書房
- 三瓶恵子 (2004) 「教育制度」 岡沢・宮本編『スウェーデンハンドブック』 第2版、早稲田大学出版会
- 城塚登 (1998) 「マルクス主義」 廣松渉他編『岩波哲学・思想事典』 岩波書店
- 高島進 (1976) 「社会福祉の歴史的な性格」 小川・高島・高野編『社会福祉学を学ぶ』 有斐閣
- 竹本善次 (2001) 『社会保障入門』 講談社現代新書
- 多田葉子 (2004) 「税金制度と財政」 岡沢・宮本編『スウェーデンハンドブック』 第2版、早稲田大学出版部
- 二文字・椎木編 (2000) 『福祉国家の優生思想』 明石書店
- ピアソン、C (1996) 田中・神谷訳『曲がり角にきた福祉国家—福祉の新政治経済学』 未来社
- 広井良典 (1999) 『日本の社会保障』 岩波新書
- フリードマン、ミルトン (1984) 土屋政雄訳『政府からの自由』 中央公論社
- 古川孝順 (2001) 「社会福祉政策の形成と展開」 右田・高澤・古川編『社会福祉の歴史』 新版、有斐閣
- マルクス・エンゲルス (1971) 大内・向坂訳『共産党宣言』 改訳、岩波文庫
- ミル、ジョン・スチュアート (1967) 伊原吉之助訳「功利主義論」 世界の名著38『ベンサム、J・S・ミル』 中央公論社
- ロザンヴァロン、ピエール (2006) 北垣徹訳『連帯の新たなる哲学』 勁草書房