

総合社会福祉研究

第20号 目次

特集

新自由主義批判と福祉国家をめぐって

- 福祉国家論と日本の課題 高島 進 2
- 新自由主義批判と新しい福祉国家の創造
——「聖域なき構造改革」にどう対応するか 後藤 道夫 13
- 「構造改革」は新自由主義の改革なのか
——「新自由主義改革の対抗軸としての新福祉国家」論をめぐって—— 石川 康宏 28
- 「福祉国家」と社会福祉の基層 岡崎 祐司 36

論文

- 高齢者の生活実態とこれからの社会保障・社会福祉 金澤 誠一 46
- 地方自治法「改正」と社会福祉 本多 滝夫 59
- 少子化地域の子育ての現状と課題
——鹿児島県下地方版エンゼルプランの策定—— 郷地二三子 69
- 介護保険施行2年 ホームヘルパーの劣悪な諸条件の実態
——実態の中に見える諸条件改善の展望—— 宇和川 邁 80

海外 福祉情報

- アメリカの保育事情から何を学ぶべきか 中山 徹 92
- イギリスの医療保障の現在——医療サービスの質確保に向けて 国京 則幸 102

書評

- 成瀬龍夫著『国民負担のはなし』（自治体研究社、2001年7月） 福島 利夫 114
- 大曾根寛著『成年後見と社会福祉法制——高齢者・障害者の権利擁護と社会的後見——』（法律文化社、2000年7月） 濱畑 芳和 121

現場実践 レポート

- 「ケアステーションかんざき」の設置と事業の展開
——広域での新たな連携づくりの模索—— 谷 義幸 129

特集

新自由主義批判と福祉国家をめぐって

福祉国家論と日本の課題

高 島 進

はじめに

福祉国家比較・類型化論がこの日本でも流行の観を呈している。それは、後に見るように、日本の社会もますます切実に福祉国家を必要とする段階に入っており、他の先進福祉国家と比較しつつ現実認識を客観化することが求められているからであろう。その諸論のなかには、わが国もすでに福祉国家であり、それを表す新しい類型化が求められているという主張もある。しかし、そもそも福祉国家とは何か、それ自体が必ずしも理解が一致しておらず、あいまいな点が残されており、問題であるように思われる。本稿では、福祉国家とは何か、私の試論をまず述べ、次に、日本が既に福祉国家の実質を備え、その一類型と捉え得るのか、あるいは福祉国家はこの国では未成立と捉えるべきか、私は後者の立場に立つが、その論拠を示したい。

I 福祉国家とは何か

(1) 福祉国家概念の曖昧さ

福祉国家比較・類型化論を現在リードしているのは、エスピン・アンデルセンであることは否定できない事実であろう（宮本太郎「比較福祉国家論の可能性」、社会政策学会誌第6号、「福祉国

家」の射程」、2001年10月、ミネルヴァ書房、所収、を見よ）。エスピン・アンデルセンによれば、「戦後ヨーロッパを支配した…福祉国家建設は、当時の社会諸政策の、単なるグレードアップ以上のものを意味したのである。道徳的には、福祉国家はより普遍的な、階級のない正義および『国民』の連帯を約束した。すなわち、それは戦争努力における共通の善への犠牲を求められた人々に希望の一筋の光明として提示されたのである。福祉国家はそれゆえ国家建設の政治的プロジェクト、すなわち、ファシズムとボルシェヴィズムの双子の危険に対する自由な民主主義の確証でもあった。多くの国々は、そのラベルを国民の社会的統合を育む社会的諸政策に与えるほどではなかったとしても、福祉国家と自称した」（Espin-Andersen, Chapter 1 After the Golden Age?, in *Welfare States in Transition*, SAGE publications, ed. by himself, 1996, p.2）。しかし、ここでいう、「当時の社会諸政策の、単なるグレードアップ以上のものを意味した」というその内容は、「道徳的には、福祉国家はより普遍的な、階級のない正義および『国民』の連帯を約束した」という以上に具体的には必ずしも明示されていないし、なぜそうなったのかも示されていない。

マーク・クラインマンは『ヨーロッパ福祉国家? ; EU社会政策の文脈』（Mark Kleinman, *A European Welfare State? ; European*

Union Social Policy in Context, Palgrave, 2002) のなかで、福祉国家概念の曖昧さについて、以下のように論じている (p.2)。やや長い
が、引用しておこう。

「もし、社会政策を規定することが困難とすれば、『福祉国家』によってわれわれが何を意味するかについての合意もまた同じくらい困難である。『エンサイクロペディア・ブリタニカ』は福祉国家を以下のように規定している。

国家が市民の経済的および社会的な福利 (well-being) に鍵となる役割を果たしている統治の概念。それは、機会の平等、富の公平な分配、および、良い生活への最低の施設を自分たち自身で利用することができない人々に対する公的責任、という諸原理に基礎をおいている。

エスピン・アンデルセン (Three World of Welfare Capitalism, 1990, p.19 ; 邦訳『福祉資本主義の三つの世界』岡沢憲美・宮本太郎監訳、ミネルヴァ書房, 2001 年, 19 ページ) は、『共通の教科書的定義』として、福祉国家とは、『その市民に対して若干の基礎的な少量の福祉 (some basic modicum of welfare) を保障する国家責任』を意味している——T.H.Marshall と強く響き合う定式化——と言及している。マーシャルは、社会的市民権を、少量の経済的福祉と安心への権利から、社会的な遺産に十分に参加し、社会に支配的な標準にしたがって、文明化された存在者の生活を生きる権利への、全範囲を含むもの (Marshall, 1950, p.11) と規定している (第8章参照)。問題はその範囲の両端ともにの曖昧さである。(その『少量の経済的福祉と安心への権利』とはどの程度であれば合格するのか——訳者、そして)『社会に支配的な標準にしたがって、文明化された存在者の生活を生きる』とはどのように (また、誰によって) 規定されるのか? 言いかえれば、あまりにも広い定義は『福祉国家』の概念を操作的には (operationally) 無意味なものとする危険を犯す。Veit-Wilson (2000, p.2) は、'Welfare' という形容詞は、説明的な、ないしは、叙述的な意味のすべてを欠くものとなっている

る、と主張している。それはモダンな工業諸国家についての、どんな言葉とも相互に言い換え得るものとなっている。」

もちろん、エスピン・アンデルセンはこの「教科書的定義」に満足しているわけではない。やや強引にいえば、「脱商品化」と言い換えてみると、(それは宮本太郎の解説をひけば、「個人あるいは家族が市場参加の有無にかかわらず、社会的に認められた一定水準の生活を維持できる制度」、宮本、前出、10 ページ、ということになるが)、「脱商品化効果を持つ福祉国家は、現実にはごく最近になって登場した。それは少なくとも、市民が、仕事、収入、あるいは一般的な福祉の受給権を失う可能性なしに必要なと考えたときに自由に労働から離れることができる、という条件を備えていなければならない。」(前掲訳書、24 ページ) と述べ、福祉国家レジーム3種類の、制度的方法、および成果の程度を論じているので、彼はこれを最も重視しているように思われる。といっても、「脱商品化の権利がどの程度に発達したかは、今日の福祉国家においては様々である。」(同、23～4 ページ) とすれば、それはクライマンの疑問にも答えているとはいえない。また、それがどのような歴史的要請にこたえたものであったのか、どのような歴史的条件によって可能になってきたのか、あるいはその理念的な意味が具体的に何であったかを明示しているわけではない。

(2) 福祉国家の歴史的具體性——社会福祉発展の3段階と福祉国家

福祉国家概念が曖昧なのは、歴史的具體性を欠いていることからもたらされていると思われる。エスピン・アンデルセンがいうように、福祉国家は「戦争努力における共通の善への犠牲を求められた人々に希望の一筋の光明として提示された」というのは、第2次世界大戦の連合国側の大義名分を明かにした大西洋憲章と、その集大成としての1948年に国連が採択した『世界人権宣言』によって体现されているものであろう。彼が、前掲編著、Welfare State in Transitionの第1章冒頭で、T・H マーシャルの市民権の発展段階を

要約しているが、第2次大戦後の「福祉国家建設」が、20世紀に確立されたと評価される社会的市民権の歴史の中でどのような位置付けを与えられるべきものなのであろうか。私は社会福祉（広狭両義）の歴史は資本主義社会が生み出す生活の困難と不安（「生活問題」、その典型は「貧困」）をいわば前提条件として、民主主義の発展した水準を、社会福祉を現実化する十分条件として捉え、具体的には、社会権、とりわけその基底的位置を占めるとされる人間的生存権の発展状況として捉えてきたが、それを要約的に述べるなかで、福祉国家の位置付けを試みよう（拙著、『社会福祉の歴史』、1995年、ミネルヴァ書房、参照）。その際、英国を中心に採り上げるのは、資本主義の先進国として、外圧を受けずに、社会の内在的な発展のなかに、近代資本主義の発展と「生活問題」、民主主義の発展と社会福祉の関係をいわば典型的に見ることができるからである。

① 市民革命期における人間的生存権要求の出現とその否定——救貧法と近代的慈善事業

身分制的抑圧からの解放を実現した市民革命は民主主義的な市民の権利として、一応、自由および平等の実現可能性をもたらししたが、ブルジョワジー（その卵を含む）以外のいわば庶民にとってはなお不十分なものであり、市民革命の過程において、既に実質的な自由・平等を彼等に保障するものとして、普通選挙権と共に人間的な生存を保障する社会権を要求していた。すなわち、イギリスのピューリタン革命過程において、議会軍に参加した農民や都市の自営業者や職人、労働者層を組織した水平派（Levellers）が自らの要求をまとめ、議会軍指導者クロムウェルに要求した1649年の『人民協約』（Agreements of the People）は、人民主権にもとづく共和国の構想を示した憲法草案で、政治的民主主義の徹底を要求するものであったが、その第4条に、「法の前における万人の平等」と「人民の安全と福祉のためにのみ役立つ」立法をもとめ、具体的には、貧者、不具者、老人の国費による扶養を盛り込んで

いる。絶対王政の時期にエリザベス救貧法が形成され、既の実施されており、革命政権もそれを引き継いできたが、それは単なる救貧の制度ではなく、困り込み運動から生み出される浮浪乞食問題という社会問題を抑圧的に管理することを目的とした「貧民に関する法律」に過ぎず、それが教区の自治を基礎に独立採算、すなわち、一種の不動産税である「貧民税」（Poor Rate）をもって賄う「救済」であるために、その処遇は一般に低劣で非人間的であることを免れなかったのである。また、ピューリタン革命期には、更に下層の貧農や土地を追われた農民による「真正水平派」（True Levellers）による運動が展開された。彼等にとっては政治的民主主義では要求が満たされぬために、「自ら額に汗して自分のパンを食うことができるように」土地を要求した。すなわち、彼らは不平等の原因を財産権、所有権に求め、すべての人間が労働によって生活と福祉を求め得るように、経済的社会的民主主義、いいかえれば、労働権と生存権を結びつけたまともな人間的要求を表現したのである。かれらは、荒蕪地に勝手に入植して開墾をはじめたので「土堀人」（Diggers）とあだ名された。両者ともブルジョワジーを代表したクロムウェルの許せるものではなく、徹底的に弾圧されて壊滅した。

ピューリタン革命より1世紀半ほど遅れて生じたフランス大革命は、それだけに問題が深刻に提示され、人間的生存権は、1793年の山岳派憲法（Constitution montagnarde）という制定憲法のなかに、扶助の権利として、労働権、教育権と並んで規定された。この憲法は周辺王政国家の革命への干渉戦争におわれて実施を見ることなく、テルミドールの「白色テロ」（Terreur Blanc）による山岳派の指導者ロベスピエールたちの処刑で流産した。

このように、市民革命期にはすでに社会権、生存権の要求が提出されたにもかかわらず、その後ブルジョワの政治により、否定され続けて、20世紀を待たねばならなかった。英国にもどると、19世紀末までは貧困あるいは生活問題に対する対応は救貧法と民間の慈善事業にとどまった。産

業革命以後には、救貧法は貧困・生活困難の原因は個人の怠惰ないし非行に原因するという、その社会性を否定した理解（「個人貧」）のもとで、むしろ貧民の「懲罰と見せしめ」という反福祉に転化され、確立した資本主義のレッセ・フェールという古典的自由主義に適合化されたのである。その不充足さを補ったのが慈善事業であるが、これも「個人貧」理解で、一方的なブルジョワの恩恵に過ぎなかった。

② 「自由」から「改良」へ——「個人貧」から「社会貧」への貧困理解の転換

英国では議会制代表民主主義が発展し、ついに1867年と1884年の選挙法改正によって男子普通選挙権が実施され、19世紀はマーシャルによって政治的市民権の確立の時代とみなされるのであるが、19世紀末から20世紀の初頭における、労働運動、社会主義運動の高まりと共に、20世紀初頭、自由党の改良を避けられないものとした。「自由」から「改良」（「鞭」に加えての「飴」による）への統治政策の転換であり、私の社会福祉の発展段階では第二段階（労働者保護と社会事業の段階）を迎えることになる。それはマーシャルの表現では「社会的市民権の確立」のいわば第一段階に相当するといえよう。プースやラウンツリーなどの貧困調査が、貧困の原因が苦汗的低賃金・労働条件と、失業という資本主義関係のもたらすものであることを明らかにし、労働者がそうした中で、失業や病気に備えることができないことを認めて、最低賃金制と疾病と失業に対する社会保険を導入して、「貧困に陥ることを予防する」防貧的な労働者保護を導入した。貧困のこうした「社会貧」認識は、貧困者対策をも社会の犠牲者に対する社会の義務として、無拠出老齢年金や児童に関する学童給食法、健康審査法、児童保護の集大成としての児童法という救貧法の外部での改良として登場させた。日本の学会での用語としては、「社会事業」の登場である。救貧法の改革も必至と見られたが、『救貧法と困窮者に関する王命委員会』（Royal Commission for the Poor Law and the Relief of the Distress, 1905～9）の報

告が保守多数派と急進的少数派に分裂したことがあり、保守派の線での部分的な改善にとどまり、第1次大戦後に持ち越された。こうした改良は19世紀末までの私の第一段階、救貧法と慈善事業に比べれば画期的な転換であるが、その貧困はラウンツリーの「貧困線」を基準として所得の大きさによって測られるいわば「古典的貧困」であり、それらもなお、生理的な能率の維持という動物的な最低限以下の問題に限られ、社会保険が扶養家族の必要を無視したように不十分で、人間的生存権の認識はまだ生まれない。

③ 福祉国家への必要の発展

私の社会福祉の第三の発展段階が、他ならぬ「福祉国家の段階」であり、また、マーシャルの社会的市民権確立の第二段階にあたるといえよう。それはまず、両大戦間期の膨大な失業と古典的貧困が、失業保険に扶養家族手当と受給期間の延長など無契約給付を導入させ、救貧法における「ポプラーの反乱」など民衆の抵抗がついに1934年失業法の制定で、失業保険に失業扶助（現代的公的扶助）を補足することによって、失業という事故に限られてはいたが、ナショナル・ミニマム保障の原型を作り出した。加えて、独占資本の支配する経済の下での失業を免れた幸運な人々にも、全勤労者規模で襲った「新しい貧困」の広がりやそれらへの対応の必要をもたらしただのである。それは大きくいて2つの側面からなっている。ひとつは、産業のスクラップ・アンド・ビルドが独占資本の地域支配の結果、地域のスクラップ・アンド・ビルドに発展し、衰退産業の立地からは職を求めて青年労働者が、ビルド産業の立地、英国の両大戦間期にはロンドンを中心とした東南部に流動化し、一方で過疎化、高齢化を、他方では過密都市問題を引き起こし、どちらにも生活条件の悪化がもたらされたのである。核家族化がすでに進行していたとはいえ、近くに住んで非常時には助け合ってきた親子の家族間の関係が壊され、それとともに、都市には「ベッド・タウン」という言葉が象徴するように、どちらにも、地域の機能の崩壊が進んだ。

今ひとつの側面は、便利だがお金のかかる「高消費生活様式」の強制である。プレイパーマン（『労働と独占資本』、邦訳、1978年、岩波書店）がいうように「資本主義的生活様式が、個人、家族および社会の総体を捉え、それを市場に従属させることによって資本の要求に奉仕するよう作りかえ」た結果である。それはいわば「消費ブーム」を通じて進行するが、賃金の上昇によって賄われたのではなく、家計の所謂やりくり、家計の削減のための少子化、収入を増やすための共稼ぎ、そして将来の収入を先取りする「分割払い」（今日ではクレジットとローン）であり、生活の不安定化とアンバランスを広げた。住宅については第1次大戦後、労働者にとっては自力での確保が困難であることが認識され、1924年第1次労働党内閣の下で、自治体による公共賃貸住宅の提供のための長期計画が立てられ、一定の成果を収めたが、世界大恐慌のもとでの政府財政の困難の下で破綻し、「マイホーム主義」に後退した。生産技術の発展を使いこなすより高度の労働力要請が、労働者のより発展した人間教育要求と共に、この段階では中等教育を切実化していた。家族のニーズを無視していた疾病保険のもとで医療の進歩がその高額化を招き、その充足を求めた。こうしたニーズが社会的に充足されない限り、家計の緊張と不安を一層加重することはいうまでもない。

このように、両大戦間期の「新しい貧困」の広がり、救貧にとどまらず、勤労大衆一般の生活保障要求を切実化するものであった。ベヴァーリッジの「5巨人」悪に対する総合的な社会政策の取組の必要、および、問題化はやや遅れるが、家族と地域の弱化、崩壊の結果としてのソーシャルケア（狭義の社会福祉）の必要は、このようにして現実のものとなっていたのである。それが独占資本主義の下での現象である以上、先進工業諸国では程度の違いはあれ共通の問題であったが故に、戦後、福祉国家建設の動向はそれら諸国における国際的な動向となったのである。

さて、両大戦間の動向はもうひとつの重要な事実をもたらした、福祉国家建設につながったことを指摘する必要がある。それは、経済における生産

力と需要の矛盾を景気循環を通じて調整してきた市場の機能が独占資本主義の下で破綻し、国家の積極的な支えを必要とするようになり、国家独占資本主義に移行したことである。国家の介入は資本主義体制の維持を本質的に一方で持つことはいうまでもないが、「枢軸国」は民主主義のファッショ的弾圧と近隣諸国の侵略に矛盾を逸らすことを企図し、第二次大戦を必至とした。民主主義を維持した連合国による勝利は、それを支えた「戦争努力における共通の善への犠牲を求められた人々に希望の一筋の光明として提示され」なければならなかったのである。

④ 福祉国家の理念

こうした福祉国家建設の理念を明確に提供したのが『世界人権宣言』に他ならない。それは前文に、「人類社会のすべての構成員の固有の尊厳と平等で譲ることのできない権利とを承認することは、世界における自由、正義及び平和の基礎であるので、／人権の無視及び軽侮が、人類の良心を踏みにじった野蛮行為をもたらした、言論及び信仰の自由が受けられ、恐怖及び欠乏のない世界の到来が、一般の人々の最高の願望として宣言されたので」（中略）…／国際連合の諸国民は国際連合憲章において、基本的人権、人間の尊厳及び価値並びに男女の同権についての信念を再確認し、且つ一層大きな自由のうちで社会的進歩と生活水準の向上とを促進することを決意したので…（中略）すべての人民とすべての国とが達成すべき共通の基準として、その宣言を公布する」（『岩波コンパクト六法』の訳による）と述べている。そのなかでも、社会権的条項として、私は労働の権利（第23条）、教育の権利（第26条）、休息および余暇の権利（第24条）、社会の文化生活への参加の権利（第27条）と並んで、社会福祉の観点からは、第22条が、すべての人々が「自己の尊厳と自己の人格の自由な発展とに欠くべからざる経済的、社会的及び文化的権利の実現を求める資格を有する。」と規定し、第25条が「すべて人は、衣食住、医療及び必要な社会的施設により、自己及び家族の健康及び福祉に十分な生活水準を保持する権利

並びに失業、心身障害、配偶者の死亡、老齢その他不可抗力による生活不能の場合は、保障を受ける権利を有する。2、母と子とは、特別の保護及び援助を受ける権利を有する。すべての児童は、嫡出であると否とを問わず、同じ社会的保護を受ける。」と規定していることを注目したい。それは、市民革命期以来、否定され続けてきた人間的生存権を人類すべての構成員の権利として宣言し、国連加盟諸国に努力義務を課したのである。

福祉国家が、両大戦間期の独占資本主義の下における生活問題にこたえるいわば必需であったことを想起するならば、石油ショックに始まる「ゴールデンエイジの終焉」の後でも簡単に投げ捨てられるものではなかったことは当然である。前出、エスピン・アンデルセンの編著（Welfare State in Transition, 1996年）は、経済のグローバル化を軸にした、福祉国家に対する試練に対して、諸福祉国家レジームがどのように反応しているかを通じて、その諸課題を検討している——ここには、各論の諸章を含めて、諸国の状況と動向の中には、多くの学ぶべき諸点があるが、本稿では紹介する紙幅はない。新自由主義の道のアメリカ合衆国についてのみ、日本の政策動向との関連で若干後に引用する——のであるが、「危機の今にも沸騰しそうな兆候は、過去10年間のうちにますます明白になっている。にもかかわらず、ありふれた受け取り方は、意味のある変化が起きていることを別にすると、福祉国家の巻き返し（roll-back）の程度は、これまでのところ穏やかなものであった」（p.10）ということも当然であるといえよう。

さて、福祉国家建設の課題に対する取組を英国を例により具体的に挙げれば、以下の通りである。その設計図を提供したベヴァーリッジ報告では、この報告は「何よりもまず、保険に関する計画である。——拠出と引き換えに生存最低限水準までの給付を権利として、且つ資力調査なしに与えようとするものであって、個々人はその水準の上に、それを超える生活を自由にきずきあげることができる」ようにすると述べ、その組織の指導原則として、過去の経験や局部的利害にとらわ

れず、革命的であること、広範な社会政策の一環として扱われるべきこと、「国家と個人の協力」をあげた。窮乏を無くするためには社会保険の改善が必要となるが、その前提として、児童手当制度、「広範な保健・医療及びリハビリテーションサービス」および雇用維持制度、すなわち、大量失業の除去が必要であるとした。社会保険は、全国民を包括し、予想される所得喪失の危険に対処する給付を含む総合的な保険とし、特に年金については財政的見地から20年間の経過期間を置いて段階的に導入することとしたので、それを経過的、補足的なミーンズテスト付の公的扶助を配置し、すべての国民に、いかなる場合においても、「生存最低限水準」（subsistence minimum）のナショナルミニマムを保障する。生存最低限水準とは、生計費研究によって算定し、「事実上ここで示唆された給付額以下の何ものも科学的根拠で人間の生存に適當であると正当化されない」と述べている。

ここで見られるのは、第一に人間としての生存に必要な最低限度保障であり、第二にそれを、普遍的にすべての国民に権利として保障することであり、両者をあわせて、ナショナル・ミニマム保障とその普遍主義的制度化ということができよう。第三に、「広範な社会政策の一環として扱われるべき」という指導原則は、Five Giantsすなわち、所得保障の目指す「欠乏」の根絶に加えて、「疾病」、「無知」、「不潔」、「怠惰」を加えた、「5つの巨人（悪）」に対する総合的な社会政策の取組の必要を提示して、広義の社会福祉対応を、保健医療、教育、住宅、及び雇用の社会的な保障に広げていることであり、既に見た両大戦間期の貧困化を踏まえて対応しようとしていることがわかる。第四は、所得再分配による不平等の是正の努力である。ベヴァーリッジは、社会保険においては均一拠出、均一給付を原則としたために、この点の弱さがあるが、国民が福祉国家建設のなかでもっとも歓迎した国民保健サービスは部分的には国民保険からの財源を回しているけれど、大半は租税を当てており、実際には、再分配効果も決して少なくなかった。教育の民主的拡充は機会の平

等化に貢献し、住宅の自治体による賃貸住宅の供給も実質的な不平等の改善をもたらすものである。英国の福祉国家建設は、このベヴァーリッジ・プランを基礎として、若干の過不足があるが、構築され、戦後初期においてはその先駆性、また、その包括性、体系性によって、多くの諸国に影響を与えた。

Ⅱ 日本における低福祉構造

(1) 戦前における低福祉構造

幕藩体制の崩壊で農民はひとまず領主への隷属から開放されたものの、地租改正（明治6年、1873年）で、かつての封建的負担と変わらぬ重い地租を金納しなければならなくなり、豊作・不作を問わず没落していき小作農民化した。彼らは米を作りながら十分に飯米も確保できぬ貧困で、彼らの子弟が、出稼ぎ的、あるいは口減らし的に労働者になって行き、労働者の無権利の基底となった。戦前の農民と労働者は両者の収入を合わせてようやく生活の再生産を確保するありさまであった。上からの資本主義の育成を図った明治絶対主義政権は、民主主義的諸権利を抑圧し、労働者や小作農民が組合を作る権利すら与えられず、存在した組合はお目こぼしで存在していたに過ぎない。日本の近代史は市民革命を欠いていた。社会福祉が民主主義を十分条件とするなら、社会福祉が育たなかったことは偶然ではない。その原型は明治7年（1874年）に発布された恤救規則に見られる。それは「済貧恤救」（貧困者の救済）は「人民相互の情誼」（「隣保相扶」、「家族相助」という封建的共同体の「相互扶助」）によって行われるべきであるが、「目下差し置き難き無告の窮民」（放置できない、そうした援助を求める相手もない、共同体から脱落した窮民）については例外として、労働能力を持たない、老人、病人、障害者、児童に限って、公的な救済を与え、それを天皇に独占させ、「御仁政」を強調しつつ、天皇の権威を高めるために利用した。それは人民に絶対的服従と相互扶助の義務を課するものであった。こうした構造は第2次大戦の敗戦に至る

戦前には、一貫して基本的に変わらず、大正期後半から、「社会事業」という言葉が使われるようになるが、私のいう第二段階を導いた貧困の社会的認識（「社会貧」）はなく、アメリカの社会保障法やイギリスの失業法など、失業をめぐる、先進諸国では真剣な努力が払われているときに、昭和4年（1929年）により恤救規則に代わる救護法が制定されるけれども、そこですら失業者は全く排除されていたのである。侵略戦争の拡大とともに、社会事業という言葉さえ、社会主義を連想させるとして、厚生事業に変えられ、戦争遂行に役立つものに限定されてゆき、従来の慈善事業、社会事業の伝統的な対象である老人、障害者などは切り捨てられていった。

国際的に見ても、日本の姿勢はあまりにも社会福祉に敵対的であったことを示している。第一次大戦においても、「国際労働者階級は最も大きな犠牲のもとで、もっとも積極的に平和を勝ちとるために結束し、そして二度と戦争をおこさない体制の確立につとめ、かくてベルサイユ平和条約のなかに労働編を規定して、国際労働機構（ILO）を発足させたので」（松尾均編『日本社会保障読本』、昭和36年、236ページ。執筆者は堀江信二郎）ある。ILOは社会保険条約、勧告を次々に打ち出しているが、「日本政府、資本は、国際労働機構の中のもっとも保守的な少数意見をたづぬこう」とし、その動きが、「国際労働者階級からの批判をつよめているILOすらからも脱退して、すすんで国際労働関係から孤立しただけでなく、すべての労働組合を解散せしめて、日本の労働者を国内において沈黙させ、国際関連から積極的に遮断してしまったのである」（同、267～268ページ）。戦時下、昭和10年代に、厚生年金制度を象徴として、いくつかの社会保険立法がみられるが、国民大衆の権利とは無縁であったことはいうまでもない。

(2) 戦後の民主化と限界

敗戦後、アメリカ占領軍の支配下での民主化のなかで、労働者は団結の権利をはじめ認められ、小作農民は農地改革によって自営農民となり、社

会福祉ははじめて本格的な発展の可能性を与えられた。福祉関係制度ははじめて積極的に国民の福祉を目指すものになった。新憲法は世界人権宣言に先駆け、国際的動向を先取りして、自由と民主主義の一環として、労働の権利、教育の権利と共に、第25条で人間的生存権と国家の責任を規定した。戦前には欠いていた失業保険と労災保険が導入され、ようやく社会保険は体系化されたが、戦争直後は激しいインフレのもとで機能停止の状態であった。生活保護法が占領軍の指導で作られ、1945年の新法では、その受給が国民の権利であることがうたわれた。加えて、児童福祉法、身体障害者福祉法の制定で、「福祉3法」体制となった。しかし、形式はともあれ、実質が伴わなかったことは、生活保護法をめぐる朝日訴訟事件が良く示している。

中国革命の進展を背景に占領政策は民主主義の後退をはじめ、48年頃から戦闘的労働組合への弾圧が始まり、1951年のサンフランシスコ講和条約と共に締結された憲法違反の日米安保条約につながっていった。こうしたなかで、1950年の、国の責任で貧困を解決することを要請した社会保障制度審議会の勧告は棚ざらしされ、朝鮮戦争の開始以後、再軍備化のなかで、民主化の中では禁止されてきた軍人恩給の復活など社会保障も民主的な権利性をゆがめられていった。朝鮮特需を「天佑」として、独占資本は復興し、1955年の経済白書が、「もはや戦後ではない」と豪語したが、それに続いた第一回厚生白書は「国民生活の前には黒々と立ちのぼる鉄の壁」があり、生活保護基準と違わぬ生活を強いられている「ボーダーライン層」が国民の1割を占めると、和製英語をもって訴えざるを得なかった。

1950年代後半に入ると、「国民皆保険」および「国民皆年金」など一見積極的な政策が見られるが、労働者の社会保険から漏れている人々に対して、国民健康保険と国民年金という、保障水準の最も低劣な制度に強制加入することを求めるもので、国民年金は40年間の拠出を強制し、65歳からの老齢年金支給ということで、戦時中に戦費を収奪するために導入された厚生年金と同様の機能

をもって高度経済成長政策に奉仕するものであり、国民健康保険も最低の給付水準を持つものとして、後に、年金と同様、他の保険の内容改悪の梃子として利用されるものであった。また、1960年代の前半には、精神薄弱者福祉法、老人福祉法、母子福祉法の3法を加えて、社会福祉（狭義）は6法時代にはいった。しかし、それは『社会保障の総合調整に関する勧告』（1962年）によると、生活保護を「貧困者」の社会保障としたのに対して、社会福祉は「低所得層にかかわる防貧的な社会保障制度」とされ、福祉国家の普遍主義的制度とは程遠かったのである。

1960年代に入ると高度経済成長を積極的に推進する政策が取られるが、「パイ」の論理で、社会福祉（広義）の充実の後回しにされた。高度成長の矛盾が、地域のスクラップ・アンド・ビルド、労働力の流動化など、独占資本の強蓄積が本格的に国民生活の困難を広げ、60年代後半、自治体革新の流れを作りだした。田中内閣は1972年、翌年度予算編成にあたって、それを「福祉元年」の予算と呼ぶざるをえなかった。それは、日本が「福祉国家」にはまだなっていない立ち遅れた状態にあることを政府も認めたことを意味するが、同時に、「福祉ニーズの多様化、高度化」という表現が用いられたように、戦後の民主化の成果が、高度経済成長期、労働者、農民の生活状態を僅かながら改善したことを通じて、戦前には不可能であった「消費ブーム」による独占資本の収奪を可能にし、「新しい貧困」をこの国にも広げた結果、「福祉国家」政策の必要が本格化したことを示している。

石油ショックによるスタグフレーション以後、日本の社会福祉（広義）政策は後退を続けて今日に至っている。石油ショック以後、70年代には「福祉見直し」が叫ばれ、日本の低福祉の伝統が評価され、国家ではなく、社会（家族、近隣、企業）が日本の福祉を担ってきたと強弁され、「福祉国家」と対立した意味での「日本型福祉社会」が主張された。80年代には「臨調行革」による権力的な国民生活関連諸制度の改悪と予算の乱暴な削減が強行され、それは今も続いている。「福

社2年」はついに今日まで訪れることはなかった。

Ⅲ 日本の社会福祉(広義)構造の特徴

先に、イギリスを例に、福祉国家が、世界人権宣言に見る理念に、どのように対応したかを見てきた。それを物差しにして、日本の現実を評価してみよう。

(1) ナショナル・ミニマム保障に関連して、まず、社会保険の現状をみよう。国民皆保険、皆年金以来、社会保険は普遍的な保障機構を確立しているかに見えるが、問題は制度の分立と格差である。医療保険を例に大雑把に言えば、相対的に安定した賃金水準を持つ公務員と大企業労働者は＝共済組合および組合健康保険、中小企業労働者＝政府管掌健康保険（最近、昭和60年以後零細企業従業員の適用を段階的に進めてはいるが、それ以前は、5人以上の従業員を持つ企業が対象であった。）、零細企業従事者および自営業者、自営農民＝国民健康保険である。日本の労働者の労働条件は、企業規模別に、それぞれの間に大きな格差があるが（橋本俊詔『日本の経済格差』1998年、岩波新書、第3章参照）、たとえば、組合健保は平成11年度末現在、全産業で、平均標準報酬月額が369,209円であるのに、政府管掌では、同年、290,853円である（『保険と年金の動向——厚生省の指標臨時増刊』2001年版）。給付の面でも、組合管掌は付加給付を与えられ優遇されてきた。底辺には国民健康保険が位置するが、自営業者を対象とする建前で、零細事業従業員でも雇い主負担はなく、また、傷病手当金という労働者に不可欠な制度を欠いている。また、この被保険者は世帯平等割、被保険者均等割（標準割合でみると両者で50％）の応益負担を強調する国の政策のもとで、収入に対して重い保険料を課されている。厚生省調べによると保険料滞納世帯は97年以来年々増加して、2001年度では380万世帯強、全世帯の17.7％に上っている。彼らは滞納1年で、資格証明書交付で医療費償還払い、1年半で保険給付の一時差し止めとなり、まともな医療を受けられなくなる（『しんぶん赤旗・日曜版』2001年

12月28日、より）。こうした、格差分断状況は、以上のように、底辺のミニマム保障を不完全にするとともに、例えば、大企業労働者は、社会的権利であるよりも会社に勤めているがゆえの恩恵と受け取り、企業内福利化している。組織労働者は、現在では、組合健保の従業員および共済組合加入者とはほぼ等しく、全労働者の2割程度に減少している。こうした分断・格差状況は社会的権利として改善を要求する運動を弱めている。年金についても同様である。もちろん、最近、政策の奨励も加え、大企業でもリストラが大規模に進行しており、そうしたところでは保険財政にも困難を招来しているが。

(2) 生活保護の形骸化

このような状況では、生活保護法による補完が切実であるが、いわゆる「通達行政」によって歪められ、3次にわたる行政の「適正化」という対象の抑制・切捨てが進められてきており、西欧の公的扶助の捕捉率、8～9割に対して、その1割にも満たない形骸化ぶりである。(1)、(2)を合わせて、ナショナル・ミニマム保障は国民の権利としてはに等しいといわざるを得ない。

こうした構造は、国際比較で社会保障のGDPに対する比率をみると、西欧先進諸国よりはるかに低く、途上国並であることにつながることは良く知られている。一例として、エスピン・アンデルセンの前掲編著のTable 1.1、「GDPに対する公的社会保障・保健支出（％）1980～1990年OECD諸国」（本誌、第18号、2001年3月、拙稿「社会福祉の総括と展望」57ページ、表1に引用）をみると、西欧諸国の2分の1ないし、3分の1で、後に論及する問題の多いアメリカ合衆国のそれをも下回る低さである。それは福祉国家にとってもっとも中核的な社会保障政策における日本の消極性を示すものに他ならない。

(3) 社会福祉政策の拡大の側面

「住宅」は「資産形成」とされ、「マイホーム主義」に放置され、また、義務教育以上の「教育」は「将来への投資」として、家族の私的負担に押