

社会保障と稼得労働

小 林 甲 一

目 次

- 1 はじめに — 問題の所在と本稿の趣旨 —
- 2 労働者保険の形成と社会保険の二類型
- 3 社会保障の構想化と労働生活
- 4 福祉国家の展開と社会保障
- 5 労働の未来と社会保障の将来課題

1 はじめに — 問題の所在と本稿の趣旨 —

今日の先進諸国に定着した社会保障が大きな危機に直面していると言われて久しい。戦後の福祉国家構想のもと、経済成長の追い風に乗れ、急激に発展した社会保障は、1970年代に入って、低成長時代の到来と財政赤字の深刻化によってつまづき、その後、高齢化の進行や新たなニーズの拡大、そして構造的な問題の顕在化を通してその状況をさらに悪化させ、1980年代そして90年代以降、積極的な構造改革に取り組む動きもあるが、依然としてその危機から抜け出せないでいる。こうしたなか、社会保障は、現代の人間が営む生活形成の中核にある「稼得労働」(Erwerbsarbeit)との関わりにおいて2つの本質的な課題を抱えることとなった。1つは、「イギリス病」に象徴されるように、社会保障による行き過ぎた社会給付が、過剰な負担を強いるだけにとどまらず、かえって人びとの勤労意欲を低下させ、経済社会を停滞させ、そして稼得労働を減退させる、ということである。もう1つは、わが国における「公的年金の空洞化」から想像できるように、労働形態の多様化や雇用の非正規化が稼得労働の減退を引き起こし、ひいては社会保障の財政的基盤を危うくさせるのではないかと、ということである。社会保障の取り組むべき構造改革は、こうした二面的な課題を乗り越えていく方向に進まなければならない。

「自分のことは自分で」、ここに生活形成の基本があることは確かだが、人間は、本来、自足性の欠如した「欠陥存在」(A. Gehlen)であり、けっして自分だけでは生きていけない。人間は、きわめて多くの物や人の世話になるのであり、そのために外部の対象に対して積極的に働きかける。ここに人間が働くことの意味があり、「生計獲得のための稼得労働」もこうした生活形成のなかに位置づけられる。この稼得労働は、近代の自由主義体制およびその資本主義の現実において、もっぱら、雇用されて労働力を提供することで賃金を受け取る形態をとるようになったので

あり、そもそも社会保障とその必要性は、現実的には、こうした稼働労働にもとづく労働生活が直面した生活不安とそれが呼び起こす社会不安に端を発したものである。だとすれば、社会保障の根本的な見直しと再設計が検討されるに際して、あるいはそれらが模索されるうえで、改めて稼働労働との関わりがなかで、さらには人間の働くことや労働生活における位置づけのなかで社会保障のあり方について問い直してみる必要があると考えられる。

本稿では、以上のような問題意識と課題設定のもとで、2 労働者保険の形成と社会保険の二類型、3 社会保障の構想化と労働生活、そして4 福祉国家の展開と社会保障というかたちで、きわめて概略的ではあるが、稼働労働との関わりに焦点を当てて社会保障の形成と発展、およびその多様な展開をとらえ直す。さらに、そのうえで、5 労働の未来と社会保障の将来課題では、福祉国家の限界を念頭に、稼働労働との関わりがなかで労働社会の危機を超えていく社会保障改革のあり方について検討を加える。そして、以上のような整理と考察から、今後の福祉社会とここでの社会保障のあるべき姿を意識しつつ、今後の労働生活と調和した社会保障の再構築について考えてみたい。

2 労働者保険の形成と社会保険の二類型

社会保障の歴史に関する叙述は、1601年のエリザベス救貧法から始まるのが一般的である。確かに、現代の社会保障の一翼を担う、貧民救済あるいは公的扶助に近代国家が着手したのはいつごろからか、という問いに従って歴史をさかのぼるとそこにたどり着くのかもしれない。しかし、社会保障の定着を主導した福祉国家の歴史的起点を念頭に、そのもう1つの翼を担う社会保険も合わせた制度体系としての社会保障を基本と考えれば、その実質的な出発点は、やはり1880年代のドイツにおける社会保険（Sozialversicherung）の成立にあるといえることができる。そして、ドイツでは、当初、この社会保険を「労働者保険」（Arbeitersversicherung）と呼ぶことが多かった。

ドイツ：ビスマルク社会保険の成立

社会保険の成立と労働者保険の形成をもたらした背景や要因には、当時のドイツにおける労働者運動の拡大と激化があった。なかでも、社会主義的な労働者運動は、もっとも大きな勢いをもち、その一部は、マルクス主義の影響によって反体制化した。また、1871年のドイツ統一後の帝国議会では、総選挙のたびに全ドイツ労働者同盟や社会民主労働党が勢力を伸ばしていった。こうした状況に帝国の将来を脅かす深刻な危機を読みとった宰相ビスマルク（O. v. Bismarck）は硬軟両面の策をもって対処したのであり、これが、いわゆる「飴と鞭の政策」である。ビスマルクは、まず鞭の政策として「社会主義者鎮圧法」を制定し社会主義運動を弾圧する一方、労働者階級の宥和をめざす飴の政策として社会保険の導入を促進した。つまり、保守的な大土地所有者層に立つビスマルクは、労働生活の安定に資する保険制度を労働者に提供することで、彼らを社会主義勢力から引き離して帝国政府の支持層に吸収するとともに、国家に忠実な労働者階級を

育成し利用することで新興のブルジョアジーや資本家階級に対抗して経済発展を主導しようと目論んだ。

1881年、ビスマルクは、手始めに労働者災害保険法を帝国議会に提出した。しかし、この法案は、保険料負担の点で労働者階級の反発にあい、政府官僚による管理運営と国庫負担の面で自由主義陣営による厳しい批判にさらされて否決された。これに対してビスマルクは、皇帝ヴィルヘルム1世（Wilhelm I）を説得し、労働者の福祉を積極的に増進すべしとする旨の詔勅を出させる。そして、ドイツ社会政策の「マグナ・カルタ」と称されるこの詔勅を突破口に、ねばり強い議会対策に努めた結果、批判勢力のなかには、経営者層のようにその労務管理上の利点に注目する動きも出てきた。こうして法案成立への途が拓かれ、1883年に「疾病保険法」が、1884年に「災害保険法」が、そして1889年には「老齢・廃疾保険法」が制定された。彼の強い政治的指導力により、短期間のあいだに一挙に3本の法律が成立したことをもって、「ビスマルク社会保険三部作」と呼ばれている。

疾病保険は、労働者3分の2、雇主3分の1の保険料負担をもとに疾病金庫を設置し、疾病により収入の途絶えた労働者に無料の医療と薬剤を提供し、生活のための疾病手当を支給するものであった。災害保険は、労働者が被る業務災害に対して雇主の費用負担により補償するものであり、雇主全面責任の原則が採用された。これら2つの社会保険は、すでに共済組合で運営されていた制度を全国的に統一し、法的強制力を与えたものであり、ここに、ビスマルク社会保険の意義もあった。そして、老齢・廃疾保険は、70歳に達した労働者に対する老齢年金と労働能力を喪失した労働者に対する障害年金を支給するものであり、前の2つと違って共済制度による実績が乏しかったため、始めて財源調達に国庫補助が採用され、その残りを雇主と労働者が折半で負担する制度になった。

社会保険は、まったく新たに考案されたものではなく、実質的には中世以来のギルドによる自助的な共済制度に法的強制力と国家援助を与えることでそれを社会的相互扶助の仕組みへと発展させたものであった。また、ビスマルクによる飴と鞭の政策はまったくの失敗に終わった。社会主義者の弾圧が、かえって大同団結を呼び起こして勢力の一部を急進化させる一方、労働者階級は、そうした懐柔策になびこうとはしなかった。しかし、社会保険が、労働者の生活安定と福祉向上に一定の効果をもっていることは明らかであった。社会保険が浸透するにつれ、労働者階級も社会主義者もこの効果に気づき始め、それが自分たちに真の利益をもたらすことがわかると、社会保険の運営に積極的に係わるようになった。社会主義勢力の多くが穏健な路線へと方針転換していったのも、そうした社会保険のなかに体制内改革の可能性を見いだしたからである。こうして社会保険は、ビスマルクが意図したかたちとは異なるが、新たな秩序要因として労働者階級の反発と社会主義運動の爆発力を吸収することで、結果的には社会秩序の安定化に大きく貢献した。

社会保険の拡大とイギリス国民保険

以上のようにドイツで誕生した社会保険、ビスマルクが形成した労働者保険は、その後、ドイ

ツにおいて、さらにヨーロッパにおいて急速に拡大した。ドイツでは、社会主義への対応と労働者対策をめぐって政治的対立が繰り広げられたが、1897年に内相兼宰相代理となったポザドウスキー＝ヴェナー（A. V. Posadowsky-Wehner）が、社会保険を社会政策の前面に押し出すと、労働者階級の積極的な受け入れともあいまって社会保険拡大の波が起り、こうした動きは、1911年の「全国保険法」（Reichsversicherungsordnung）へと結実した。そして、1919年以降のワイマル体制の下では、ドイツ社会民主党が政権の一翼を担ったこともあり、「第4の制度」としての失業保険法の制定（1927年）など、社会保険はいっそう拡充され、関連法規の整備が進められるとともに給付内容も改善された。

こうした社会保険の拡大傾向を2つの面からとらえることができる。1つには、社会保険の適用対象となる生活上のリスク（社会的事故や負担）の範囲が拡大したことがある。ビスマルク社会保険三部作において疾病（本人）、労災、廃疾・老齢を対象に出発したドイツ社会保険は、その後、遺族、失業、家族成員の疾病、出産などもカバーするまでに拡大した。もう1つの拡大傾向は、その適用人口にみることができる。当初は、危険度の高い鉱工業や建設業などの産業部門に限られていたが、その後、徒弟や奉公人などの下層労働者、農村労働者、一定所得以下の職員および自営業者や自由業者などの中間階層へと拡大され、やがてほとんどすべての国民を被保険者とするまでに拡大した。こうして社会保険は、その適用範囲を広げるにより生活のますます多くの部分を取り込むとともに、その適用人口を拡大させることで社会全体に広く、深く浸透していった。

さらに、ドイツで成立した社会保険は、その拡充とともにヨーロッパにおいて大いに普及していく。1886年にはイタリア、1888年にはオーストリアが疾病保険を導入し、1890年代にはベルギー、デンマーク、フランスおよびハンガリーが初めて社会保険を導入した。20世紀に入ると、こうした動きはますます活発になり、1901年にはスウェーデンとオランダが災害保険を、1909年にはノルウェーが疾病保険を、1910年にはフランス、1913年にはスウェーデンとオランダが年金保険を導入した。こうしたヨーロッパにおける社会保険の普及は、第1次世界大戦による中断の後も各国のあいだで多様さを増しながら続き、1930年代に入るまでに、社会保険は大きく開花したのである。そして、これが、その後の社会保障の構想化と定着にとって重要な土台となったことを看過してならない。

ヨーロッパにおいて、ドイツとは明らかに異なる制度を構築したのがイギリスである。自国の経済的繁栄を多くの国民で享受し、また「友愛組合」（Friendly Society）という地域性の強い自主的な相互扶助の伝統をもつために、ドイツ社会保険の成功を冷ややかな目で見ていたイギリスにも、19世紀末からいよいよ大きな陰りが見えはじめ、下層労働者や貧困層に大きな生活不安が広がり、社会問題は深刻化していった。こうしたなか、1905年に誕生した自由党政権は、自由主義的社会改革を方針に掲げて激化する労働者運動に応え、1908年に無拠出制の老齢年金法を成立させた。が、その直後に蔵相に就いたロイド＝ジョージ（Lloyd George）は、それに不満を抱き、ドイツの制度を意識して包括的拠出制による社会保険の導入を計画した。これに対し保守党、労働組合および各種の利益団体（医師団体など）から強い反対が出されたが、ロイ

ド＝ジョージ主導のもとで数多くの修正が加えられたのち、1911年に「国民保険法」(National Insurance Act)が成立した。

この国民保険法は、疾病保険と失業保険の2つから構成されていた。疾病保険は、16歳から70歳までの全労働者ならびに一定の年収以下の職員を強制加入とし、男性：週4ペンス、女性：週3ペンスとそれぞれに一律の保険料を拠出させることで本人の医療費、疾病手当および出産手当を給付するものであった。また、失業保険は、主要な7つの産業部門の労働者を強制加入とし、一律の保険料の拠出と大幅な国庫負担により一定の失業手当を給付するものであった。そして、こうしたイギリスの制度は、ドイツに倣いながらもそれに対抗して独自の社会保険をつくり上げようとするロイド＝ジョージの意向もあり、ドイツとは対照的な制度原則からなっていた。1つには、拠出と給付の基本関係を所得比例制においたドイツに対して、イギリスは均一拠出―均一給付においた点が上げられる。とにかく下層労働者も含め、できるかぎり多くの労働者階級や国民に拠出制を強制適用するためには均一制が好都合だったのであり、かつ、そこには自助の精神を重んじる自由主義の考えが貫かれていた。こうして均一主義の“イギリス型”と能力主義の“ドイツ型”という対照的な定型が形成されたのであり、これは、社会保険のみならずその後の社会保障のなかにも受け継がれていった。もう1つは、制度の管理運営についてであり、ドイツの官僚的、家父長制的体質に反感をもっていたロイド＝ジョージは、自主管理の原則を強調して組合には民主的運営を求め、労働者には加入する組合を選択できる自由を与えた。しかし、このことが、かえって多くの組合の運営を不安定にさせ、財政基盤が危うくなった組合に対して国家の支援が求められるようになった。こうして、社会保険の拡大とともに労働者や国民の運営参画が進み、自主管理の原則が定着していったドイツとは対照的に、イギリスの国民保険では国家管理の色彩が強くなった。

社会保険と労働生活

ドイツをみれば明らかなように、社会保険は、その本来の直接的な目的がどうであったかは別にして、そもそも労働者のための、つまり労働者たちに経済的利益を分配し、その経済的福祉を向上させる制度である。当初、この点はなかなか理解されなかったが、その実際上の効果が明らかになり、かつ、当時、激しい利害対立にあった労働者階級と資本家階級の双方にとって一定の利益があることが確認できるようになると、社会保険は、社会勢力間の利害調整あるいは社会統合のための政策手段としてしだいに拡大した。社会保険が、労働生活に対する社会政策としてこうした働きを担うことができたのは、2つの分配機能を合わせもっているからにはかならない。つまり、社会保険は、①社会的連帯性にもとづく保険の方法によって互いに生活の安定をはかるという意味で水平的配分の機能を果たす一方、②その拠出や費用負担に雇主や国家が加わるかぎり、労働分配率を実質的に引き上げるといふ作用をもち、垂直的な再分配政策としての機能もっている。これら2つの分配機能がともに作用することで、社会保険は、労働する人びとの生活の安定化をはかるとともに、社会秩序の安定化に少なからざる貢献をしたのである。

しかし、こうして社会保険の効果や意義が強調される反面、それに対する消極的あるいは懐疑

的な見解があることも看過できない。たとえば、1891年に教皇レオ13世によって公表された社会回勅『労働者の境遇について』(*Rerum Novarum*)以来、ドイツ社会政策の展開に影響を与えてきたカトリック社会論は、相互扶助的な共済の作用をもち、労働者と経営者の双方による社会的パートナーシップで運営され、そして働く人びととその家族の生活形成に資するかぎりにおいて社会保険の機能を評価したが、その後拡大し、社会保障に吸収された社会保険にそれ以上の積極的な意味を見いだすことはなかった。

また、新社会主義の体制思想家で、ワイマール体制期のドイツにおいて実践的にも、理論的にも社会政策の方向づけに大きな影響を与えたハイマン(E. Heimann)は、社会保険がもつ社会政策的意味に対して懐疑的な立場に立ち、以下のように論じた。社会保険が、労働者の生活安定に資することは確かだが、その有効性はむしろ社会政策の範囲外にある。社会保険料は、賃金の一部振替と強制貯蓄の合計に過ぎず、それゆえ社会保険は、彼らに生活上のリスクへの備えを強制したものでしかない。社会保険に少しでも社会政策的意味が込められているとすれば、それは彼らの社会的リスクが承認され、その緩和のために国庫補助が導入されることのなかにある。しかし、これが、かえって労働生活に対する国家の介入を助長したことに注意を払うべきである、と。

ドイツの社会保険は、一定の社会集団における生活上のリスク分散(平均化)という保険の仕組みを社会政策的な目的のために利用し、それを労働者階級に適用した制度であり、そのために、「労働する者の稼得労働を前提とし、それに支えられた労働生活に対する事前的な生計配慮システム」であった。それら2つの異なる立場に共通する問題意識は、社会保険が、そうした出自や制度の本質において働く人びとの労働生活に深く関わりながら、その作用において労働生活や「稼得労働」そのものから乖離してしまうという性質を有するという点である。このことは、その効果に社会的な注目が集まり、社会保険が拡大すればするほど、さらに、社会保障に吸収されてより大きな働きを担うにつれ、ますます顕在化していく。また、社会保険の仕組みは、労働から得た賃金の一部を保険料として強制的に拠出させ、それを基金の一部として労働生活上のさまざまなリスクに備えさせるものである。それは、労働世界から生活世界への橋渡しのうえに成り立った制度であり、そのゆえに、本来、労働する人びとの生活世界に向かう性質をもっていた。

そして、それは、ドイツの労働者保険とは異なる社会保険を意識的に指向したイギリスの国民保険においていっそう明確なかたちで現れてくる。イギリスでも社会保険を創設した背景に労働者運動の拡がりがあり、その要因として労働生活の安定化があったことは確かだが、その目線が労働者階級を含む一般大衆に向けられ、その主旨が少しでも多くの人びとを貧困のリスクから解放することにおかれたために、その制度設計は、稼得労働そのものよりもそれによって営まれる生活や生計配慮を基本とすることとなった。それには、労働生活に対して、当時のドイツが家父長的介入主義の色彩が強かったのに比べ、イギリスでは社会改革とはいえ自由主義の立場が貫かれたことも大きく作用したと考えられる。つまり、ドイツ型の能力主義かイギリス型の均一主義かは、拠出と給付の対応関係からみて社会保険の制度的根幹に関わる対照的な2つの定型であるが、それらは、稼得労働や労働生活との関わりにおいても根本的に異なっていたのである。

3 社会保障の構想化と労働生活

ドイツ社会保険は、先にふれた1927年の失業保険の成立によって一応の完成をみたと言ってよい。ところが、それは、施行されるや否や、予測を上回る失業者の急増により深刻な財政危機に直面してしまう。そのため、国庫からの借入れは膨らみ、これを契機に、それまで重い保険料負担を強いられてきた経営者らは社会保険に対する不満や批判を募らせた。そして、失業保険の改正をめぐるドイツの国会は大きく紛糾し、その攻防によってドイツの体制は重大な危機を迎えることとなった。つまり、社会保険の拡大が最盛期に達したと同時に、社会保険そのものに大きな影がさしたのである。

社会保障の登場

いわゆる大戦間期、ドイツにかぎらず欧米諸国がいずれも大きな経済的、社会的混乱を抱えるなか、社会保障は登場した。1929年、アメリカに始まり世界を巻き込んだ大恐慌は未曾有の大不況を引き起こした。失業者はおびただしい数にのぼり、唯一の稼働機会を奪われたうえになんの保障もない労働者を待ち受けていたのは貧困の厳しい現実であった。大量の失業者と貧困者の出現、そして、いつ失業するか、いつ貧困に陥るかもしれない不安定な生活を強いられる多くの人びとの存在。大恐慌の衝撃は、これまでの経済社会政策の抜本的な見直しと体制改革の推進を強く迫った。

1933年にアメリカ大統領に就任したルーズベルト（F. Roosevelt）は、いわゆるニュー・ディール政策を打ち出し、連邦緊急救済法と連邦事業法という2つの柱で生活困窮者や失業者の救済をめざした。しかし、これらの対策は緊急避難的にかつ対症的であったため、これといった成果をあげられないまま連邦財政を逼迫させた。そこで、ルーズベルトは、雇用確保、失業保障、老齢保障、疾病保障など包括的な生活保障プログラムを策定するための経済保障委員会を立ち上げ、社会保険の導入も含めた検討がなされた。その結果、1935年に「経済保障法」が提案され、この法案は、連邦議会における審議の過程で「社会保障法」（social security act）と改称され、制定された。ここに、「社会保障」という用語が初めて社会の表舞台に登場したのである。

アメリカの社会保障法は、①連邦営の老齢年金保険、②州営の失業保険、③州営の社会事業から構成された。①は、適用範囲が狭く拠出と給付の関係でも私的保険に近いものであり、②では、適用範囲や給付条件において州のあいだでかなりの格差があり、③の適用はあくまでも社会的弱者に限定されていた。これらは、内容的にみるかぎりそれまでの生活配慮施策の寄せ集めにすぎず、社会保険も、結果的には一部で採用されるにとどまり、包括的制度は導入されなかった。自由の価値を最優先し、競争経済に信頼をおくアメリカにとって、連帯的な相互扶助の原則に立ち、生活形成に対する国家介入がともなう社会保険を安易に受け入れることはできなかった。社会保障とは名ばかりであり、制度設計の基本は、あくまでも低所得層に対する限定的な経済保障と生活困窮に対する救済におかれていた。アメリカは、その後も、社会保障に対してきわめて消極的な態度をとり続けるが、この時代状況では、そのアメリカでさえも社会保障に頼らざるをえ

なかったところに大きな意味があったのである。こうして社会保障の登場は、いよいよレッセ・フェールの終焉を告げ、国家の介入を国民生活全般へと広げ、その度合いを深めていった。

他方、社会保険を備えていた西欧諸国も、大恐慌の衝撃から逃れることはできなかった。1930年代、それらの国々では、社会保険の再建が進む一方、補完的な制度の導入にも政策的努力が注がれ、それは、生活形成への国家の介入とともに個人の生活領域をますます社会化した。イギリスでは、1934年に新たな失業保険法が制定され、失業保険に加えて失業扶助を組み込むことにより、長期失業にも対応できるようになった。1930年に疾病・老齢・廃疾を包括した社会保険法を成立させたフランスでは、1932年に人口停滞対策の一環として家族手当制度が導入された。すでに機能不全に陥っていたドイツの社会保険は、大恐慌によって事実上崩壊し、1933年にナチスが政権を奪取した後は国家統制のもとにおかれた。また、スウェーデンでは、1932年以降、社会民主労働党によって社会保険の拡充のみならず住宅政策、社会福祉および失業対策などが積極的に展開された。そして、1938年には、ニュージーランドが社会保障法を制定し、社会扶助の原則を基本に老齢、遺族、廃疾、家族、疾病、失業および緊急など多様な社会的リスクに対して包括的給付を用意するというきわめて先進的な制度を、先進諸国に先駆けて導入した。

大恐慌の教訓は、国民の労働生活を安定化させるにはまずもって雇用の確保がもっとも重要であるという点を示したことにほかならない。その後の経済社会政策の最優先課題に完全雇用が据えられたのはそのためである。その一方で、大恐慌は、社会保険だけでは生活不安を解消できないこと、つまり社会保険の限界を明確にした。それゆえ、社会保険にとっては、そうした雇用保障を前提とした再建および拡充がめざすべき課題となり、さらに、社会保険に加えて、従来の救貧制度を近代化した公的扶助を拡充させ、保険原則によらない生活保障の適用範囲を広げ、そして福祉、保健、教育および住宅など公共サービスの拡充にも手をつけていった。こうして登場した社会保障は、社会保険の拡大と限界を吸収することによって、あるいは社会保険を超えることで、しだいに多様なかたちをとって展開し、定着していくことになったのである。

ベヴァリジとILOの社会保障プラン

登場して間もない1930年代の社会保障には何ら統一的な理念や共通の制度的体系があったわけではなく、それは、ただ国民生活の安定化をめざす国家のプラグマティックな生活配慮施策の寄せ集めにすぎなかった。そんななか、1939年には、先進諸国の多くを巻き込む第2次世界大戦が勃発したが、その最中の1941年8月に、ルーズベルトとイギリス首相チャーチル（W. Churchill）はこの大戦終結を視野に入れて大西洋上で会見し、戦後の世界秩序の指導原則に関する「大西洋憲章」を発表した。そのなかで、社会保障が大きく取り上げられたのであり、このことが、社会保障という用語と制度が世界的に普及する大きな契機となった。そして、翌年の1942年にその後の社会保障の体系化と発展に決定的な影響を与えた重要なレポートが2つ公表された。それが、イギリスのベヴァリジ・レポートとILO（国際労働機関）による報告書『社会保障への途』であった。

ベヴァリジ（W. Beveridge）は、チャーチルからの委嘱を受け、社会保障に関する小委員会の

委員長として検討をおこなったが、委員会内の意見対立から最終的には単独責任で報告書『社会保険および関連サービス』を執筆し、公表した。これが、いわゆるベヴァリジ・レポートである。そこで彼がめざしたのは、何よりも全国民を貧困から解放すること、すなわち最低所得の維持による最低生活保障であり、彼は、そのためには1) 基本的ニーズに対する社会保険、2) 特別な場合に対する国民扶助、3) 基本的措置に付加するものとしての任意保険、という3つが不可欠であると主張した。そのプランは、拠出原則の社会保険に中心的役割を与え、国庫負担による国民扶助に補完的役割を担わせることで全国民に最低所得を保障し、それ以上の保障は任意保険に委ねようとするものであった。保障の内容を所得、すなわち経済保障に限定したのはベヴァリジの大きな特徴であり、社会保障を必要なだけ広くとらえる考えとは一線を画すものである。また、保障すべき水準を最低限に限定し、それ以上の保障は任意保険に委ねることをあえて明示したのは、生活形成に対する過度の介入を避けようとする彼の自由主義的立場の表れであった。

また、ベヴァリジは、1) の社会保険に必要な原則として①均一拠出＝均一給付と②制度の一元管理を強調した。同じ人間であれば最低限の水準は各人に等しいはずであり、だから給付は均一であるべきで、であれば負担もまた均一でなければ、そして、国民を一律に処遇する制度は一元的に管理されなければならない。均一拠出＝均一給付は、イギリスに根づく国民保険の制度的特質でもあったが、彼は、改めて、人間の自由と両立できる最低生活保障のための社会保険は均一主義の原則にもとづくべきだと確信した。こうしてベヴァリジは、自由—自己責任の原則をおかさないうりで最低生活のみを公的に保障し、それ以上は各人の自助努力に任せることが、必要な社会保障と自由主義を両立させることのできる最善の道と考えた。このプランは、当初は政府部内の保守派や経営者団体から強い反発を受け、チャーチルも一度はこれを拒否したが、しばらくすると、大きな生活不安に苛まれるイギリス国民の圧倒的支持を受けるようになったのである。

他方、ILOは、その報告書において、「社会保障は、社会がしかるべき組織を通じて、その構成員がさらされている一定の危険に対して与える保障である」と定義した。そして、対象となるリスクの性質に応じて、保険料を財源とする社会保険と全額税負担による社会扶助という2つの方式を適切に組み合わせることが社会保障の進むべき道であるとした。この理解は、経済保障と最低限保障に固執したベヴァリジとは大きく異なっており、その意味では、どちらかと言えば、社会保障を積極的に推進する立場に利用されやすい側面もっていた。また、ベヴァリジが「基本的ニーズには保険を、特別な場合には扶助を」という仕分けをしたのとは違い、より一般的に「対象となるリスクの性質に応じた保険方式と扶助方式の統合」として社会保障を定式化したことは、その後、社会的リスクが広がるにつれて展開する社会保障の拡大に理論的装備を提供したとみることでもできる。

ILOは、国際連盟の消滅後も国際連合の専門機関となるが、1944年には「フィラデルフィア宣言」を発表し、社会保障の推進が今後の活動の重点であることを表明した。さらに、これを受けて同年には「所得保障」、「医療保護」および「雇用サービス」に関する3つの勧告を続けざまに採択したのであり、とりわけ前の2つは、20世紀後半の社会保障の二本柱である年金と医療に関

する制度要件の明確化と普及に貢献した。そして、1952年には「社会保障の最低基準に関する条約」(102号条約)を採択し、医療、傷病給付、失業給付、老齢給付、業務災害給付、家族給付、母性給付、廃疾給付、遺族給付の9部門にわたって給付の対象者・範囲・要件についての最低基準を取り決め、それを公表したのであり、これが、世界各国にとって社会保障の国際標準となった。こうして普遍的な制度モデルを提示してその実現を促進するILOの手法を、社会保障の「単一モデル型アプローチ」と呼ぶことができる。その普及から定着にかけての多様な展開を考えれば、この手法の基本にある社会保障の理解や理念が現実的にさほど大きな意味をもたないことは確かであるが、それが、社会保障の世界的発展に果たした役割、さらには、それと同時進行した福祉国家構想の提示に及ぼした理念的推進力を軽視してはならない。

社会保障と労働生活

社会保障が、1880年代にドイツで成立してヨーロッパ諸国で急速に拡大し、われわれの生活や社会に広く、深く浸透した社会保険を取り込んでいったことは事実であり、その意味で「社会保険から社会保障へ」という図式が描けることも確かだが、稼得労働や労働生活との関わりに焦点を当てて再考すると、社会保障のなかに組み込まれた社会保険は、それまでの社会保険とは大きく異なるものになったととらえる方が自然である。ドイツの労働者保険とイギリスの国民保険の違いからもより明確になったように、社会保険は、本来、労働生活や稼得労働に強く規定されるにもかかわらず、労働生活の基本であり社会保険に対する拠出の源泉たる稼得労働から乖離し、むしろその対岸にある生活世界や生計配慮に向かう性質を内包していた。社会保障に組み込まれた社会保険は、それまでの社会保険の拡大と多様な展開、さらにはイギリス型の国民保険を社会保障が吸収することを通してそのことをいっそう際立たせていった。

ベヴァリジとILOによって描かれた社会保障プランを確認すれば、こうした点は決定的となる。ベヴァリジが第一義的にめざしたのは、全国民から貧困という社会悪を除去することであり、そのための基本的なニーズに応えることができる制度として、彼は社会保険、つまり、ここではイギリスに形成された国民保険に着目した。そして、彼の自由主義的立場から最低生活保障の理念を貫くために、その制度原則を労働生活や稼得労働に規定された能力主義ではなく、むしろそれらからは切り離された均一主義においたのである。また、ILOは、そもそも、社会保障を社会的な目的のために方向づけられた生活保障の一般的な制度として定義し、社会保険をそのための主要な方式として位置づけたのであり、ここでは、ベヴァリジ・プラン以上に社会保障そのものが前面に押し出され、社会保険は、そのなかの仕組みの1つとして完全に組み込まれた。そして、こうした社会保障では、保険方式か扶助方式かがもっとも重要な制度区分となり、均一主義か能力主義かは、社会保険というよりも社会保障の原則を特徴づける要素の1つとなったのである。

その後、社会保障は、社会保険の二類型を継承しつつ、A. イギリス・北欧型とB. ヨーロッパ大陸型という2つの定型をもって展開し、定着していく。A. イギリス・北欧型は、社会保険で均一主義を採りつつも、それゆえに保険方式よりも扶助方式に大きく傾き、もっぱら給付の面に目が向けられ、社会扶助を基本とする制度を増殖させていった。そのため、制度の運営もほと

んどは一元主義＝国家管理に委ねられ、そこでは、全般的に普遍主義的あるいは平等主義的な色彩が強くなった。他方、B. ヨーロッパ大陸型は、ドイツ（旧西ドイツ）を筆頭に、能力主義にもとづく社会保険と保険方式を重視し、拠出と給付のバランスに目を配り、扶助方式の役割を補完的なものとして社会的弱者に対する支援（福祉サービス）や生活困窮者の保護（公的扶助）に限定した。そこでは、それまでに定着した社会保険の多様な制度を堅持し、自主管理の原則を温存したため、社会保障の運営は多元主義的となり、そして、制度原則は、能力主義や多元主義の裏返しとして選別主義的な色彩を帯びることとなった。

こうして表面的には共通の理解と制度が確認され、それを勢いに拡がりつつも、現実には多様な展開をみせた社会保障において、A. イギリス・北欧型は、よりいっそう労働生活や稼働労働との関わりを希薄にし、その乖離は決定的となった。他方、B. ヨーロッパ大陸型では、伝統的な社会保険の諸制度が堅持されることで労働生活や稼働労働との関わりが意識され続けた。とりわけ、ドイツの社会保障を構成する各種の社会保険制度では、能力主義にもとづく「所得比例制」、年金・疾病手当・失業保険の所得補償給付における「従前生活保障の原則」、失業保険・障害年金・失業援護における「職業能力」(Berufsfähigkeit)と「稼働能力」(Erwerbsfähigkeit)の重視など、そうした要素が強く、深く受け継がれていった。一般に、社会保障の給付原則には、a) 給付の対象となるリスクを発生させる原因が決定的となる因果原則 (Kausalprinzip) と b) 給付するという目的が決定的であり、そのかぎりと同程度のリスクや損害には同程度の給付を必要とする目的原則 (Finalprinzip) の2つがある。ここで社会保険の保険原則は因果原則であり、扶助方式は目的原則によるものであり、つまり、因果原則が稼働労働との関わりに固執する一方、目的原則はそれから乖離する傾きをもっている。社会保障の制度化が進むにつれ、しだいに因果原則よりも目的原則が優勢になる傾向があるが、しかし、社会保障にとって2つの原則は一体的なものであり、いくら目的原則が支配的となっても因果原則を切り捨てることはできない。少なくとも人間の労働生活が稼働労働に依存するかぎり、それから完全に乖離した社会保障の発展は、いつか根本的な見直しを迫られる宿命にあったと言わざるをえない。

4 福祉国家の展開と社会保障

第2次世界大戦が終わると、先進諸国は、戦後の社会再建に向け、それにふさわしい経済社会秩序のあるべき姿を描き、その基本は、市場と国家による混合体制をより明確に根拠づける「二元秩序構想」となった。また、そこでの国家介入による経済社会政策の焦点は、1930年代からの政策実践を発展的に継承するかたちで経済安定化、雇用保障および社会保障による国民生活の安定化に向けられた。こうした二元秩序構想とそれによる政策体系を象徴した指導像が「福祉国家」(Welfare State) 構想である。

福祉国家構想と雇用保障—生活保障

この福祉国家という言葉が使われ始めたのは1930年代のイギリスであるが、1941年にテンブ

ル (W. Temple) が『国家論』においてナチスドイツの「戦闘国家」(Warfare State) に対置させてイギリスを「国民の福祉を追求する国家」すなわち福祉国家と特徴づけたことから急速に広まったと言われている。それは、奇しくもベヴァリジ・プランが公表されたのと同じ年であり、このあたりからも福祉国家構想と社会保障プランは自然に融合していった。そして、社会保障は、この福祉国家構想を通して一躍国家政策の最前列へと押し出され、さらに経済社会政策の最優先課題へと引き上げられたのである。

こうしたなかで、まず始めに社会保障を大きく前進させたのはもちろんイギリスであった。終戦直後から、ベヴァリジの社会保障プランが一連の立法化によってほぼそのままのかたちで具体化されていく。まず1945年6月には、社会保障の前提と考えられていた「家族手当法」が、保守党による選挙管理政権下で成立した。次に、同年7月に、社会保障と所得再分配によるナショナル・ミニマムの実現を政策綱領に掲げた労働党が政権につくと、その勢いは増し、翌1946年7月の「国民保険法」(業務災害保険)、同年8月の国民保険法(その他の社会保険)、同年11月の「国民保健サービス法」(国営による無料の医療保障であり、これもベヴァリジが社会保障の前提としていた)と続けざまに制定された。そして、1948年5月の国民扶助法の成立をもって社会保障制度は一応の完成をみた。民主制国家において、1つの大きな社会プランが短期間のあいだにこれほど達成率の高いかたちで具体化された例はおそらくほかにない。イギリスは、こうした社会保障の体系的な整備によっていち早く福祉国家体制を確立した。

イギリスの展開だけに目を奪われると、あるいは一般に、福祉国家構想をそのまま社会保障と同じであるととらえる向きがあるが、この点には十分な注意と再考が必要である。これまでの考察にもとづき、福祉国家構想とその政策体系を労働生活の視点からとらえ直すと、その構想は、稼得労働から切り離された労働生活の経済的側面や生活世界に対して一定の生活保障を提供するだけでなく、むしろ完全雇用の実現に向けて経済社会政策を駆使し、雇用を確保することもめざしたのである。この点は、その構想が打ち出され、社会保障の整備が始まったときに、多くの先進諸国が、戦後の経済成長によって完全雇用に近い状態を実現できていたこともあってあまり目立たなかったが、この始まりであった大恐慌の教訓に立ち返れば自明のことであろう。つまり、福祉国家とは、人びとが、そうした雇用保障のもとで稼得労働に努めることによって生活形成を営むことを基本とし、それが困難な場合に、その補完として社会保障による生活保障を用意した体制であり、その本質は、雇用保障と生活保障の一体的な組み合わせを通じた労働生活に対する全般的配慮であったと考えることができる。

雇用保障をあたかも当然のように考え、それ以上に社会保障＝生活保障を前面に押し出した福祉国家の政策構想は、当初、「雇用保障も生活保障も」という印象を抱かせた。先進諸国の戦後政治を動かした福祉国家路線がそのように誘導したのかもしれないが、実際、経済成長の果実が享受でき、社会保障の前進も実感できた、いわゆる福祉国家の黄金時代には、雇用保障も生活保障も互いに補完しあうかたちでうまく機能した。完全雇用政策は、経済成長の追い風に乗ってそれなりの成果を示し、社会保険や社会保障の財源調達に安心材料を与えた。他方、社会保障は、国民生活の安定化に大きく寄与し、またビルト・イン・スタビライザーとして、さらにその所得

再分配機能を通して有効需要の安定した創出に貢献することも期待された。しかし、「雇用保障も生活保障も」は、一時的な現象であり、結果的には幻想に過ぎず、その内実は「雇用保障あってこそ生活保障」であった。また、よく知られているように、ベヴァリジも、完全雇用政策とその実現を社会保障の重要な前提の1つと考えていた。そもそも、雇用保障は何よりも最良の生活保障であり、しかも、安定した雇用と雇用保障を前提としなければ、社会保障による生活保障が実質的に有効に作用することもなく、また、社会保険や社会保障が必要とする安定的な財源を確保することもできなかった。社会保障とその生活保障機能に対して一方的に過大な働きを期待するのは誤りだったのである。

社会保障の定着と拡張

こうした福祉国家の構想化と社会保障の定着を推進し、可能にしたのが戦後の経済成長であったこと、その意義について改めて確認しておかなければならない。戦後の西ドイツ最初の首相アデナウアー (K. Adenauer) の言葉「すぐれた経済政策が最善の社会政策である」が示すとおり、物質的欠乏がそれほど特別でない経済社会にとって経済発展こそが最良の生活保障であり、先進諸国でさえ、戦後しばらくはそうした状況にあった。しかし、経済成長の果実は、雇用保障と経済生活の安定をもたらすだけにとどまらず、そこから生じた経済的余裕を生活福祉のさらなる向上とより充実した水準での社会保障の定着につぎ込んだ。こうした循環から、労働生活と稼働労働から乖離した、福祉国家に対する過度な期待と社会保障の行き過ぎた給付が広がっていった。1930年代後半から、社会民主労働党の長期政権下でひたすら社会保険の拡大・統合と社会福祉や公共サービスの拡充を続けてきたスウェーデンの社会保障も、1960年代に入ると成熟段階に達し、イギリスに次いで福祉国家体制を確立した。ここにイギリス・北欧型の社会保障が定着したのであり、イギリス労働党のスローガン「ゆりかごから墓場まで」が象徴するように、これらの福祉国家諸国にはまるで地上の天国が到来したかのように喧伝された。

他方、敗戦の打撃を受けた旧西ドイツでは、イギリスとは異なり、新自由主義に立つキリスト教民主・社会同盟が政権につき、「社会的市場経済」構想のもと、経済復興を優先し、社会保障には消極的な政策を貫いた。ただし、その形容詞が示すように、自由な市場経済を損なわないかぎり「社会的」要素の確保に配慮したのであり、それが、社会政策の伝統から社会保険の再建とそれを補完する制度の導入となって現れたのである。それは、1951年の社会保険自主管理復活法、1954年の児童手当法および1961年の社会扶助法と続いたが、これに対して社会保障の理念からまったく新たな制度体系を構築しようとする提案や新社会主義の立場から社会保障の大幅な拡充をはかろうとする構想が示されたが、結果的にはそのまま推移し、旧西ドイツの社会保障は、イギリスとはまったく異なり、体系的な構想のない個別部門ごとの部分的な改良を基調に展開した。また、フランスでは、1945年にラロック (P. Laroque) が、ベヴァリジ・プランに触発されて①一般化、②統一化、③民主化という3つの原則にもとづく社会保障計画を策定し、多様な社会保険を基本とした既存の制度に新たな体系を植えつけようとしたが、その多くは実現できなかった。同じような制度をもつイタリアでも、1963年にコッピーニ (M. A. Coppini) を委員長

とする国民経済労働審議会が「社会保障の改革に関する意見と提案」を発表し、既存の社会保険をイギリス型の社会保障に近づけようとしたが、国民保健サービス制度の導入（1978年）を例外として、これもまた実現しなかった。こうして多元的な社会保険制度の伝統を貫くことで“ヨーロッパ大陸型”の社会保障を定着させたドイツ、フランスおよびイタリアも、遅ればせながら1970年代に入るところには福祉国家体制を確立したとみてよい。

その間の社会保障の拡張については、さほど多くの説明を要しないであろうが、いくつか要点を整理しておきたい。まず第1に、ベヴァリジの社会保障理念の根幹は、最低生活（ミニマム）の保障にあったが、その水準は、たえず引き上げられていく傾向をもっており、給付だけに目を奪われ、拠出や負担への注意がおろそかになると、この傾向に歯止めがかけられなくなった。第2に、社会保障に組み込まれた年金保険が、限界に突き当たった従来の積立方式を世代間契約による賦課方式へと転換したことが、経済成長による生活水準の上昇やインフレ基調とあいまって年金給付の引き上げに引きずられるかたちで年金財政を膨張させた。第3に、これもベヴァリジが社会保障の前提として比較的安易に考えていた包括的医療サービスの確保に、甘い期待を完全に裏切るほど大きなコストと手間がかかり、従来の疾病保険も巻き込んで医療保障に係わる費用を急増させた。第4に、福祉国家による社会保障の拡張はそのまま国家活動の増大であり、このことは、社会保障のさらなる拡張を助長させる構造的要因となった。以上のような社会保障の拡張は、当然ながらその財政構造とそれを支える国家財政を肥大化させたが、福祉国家の黄金時代において、その財政規模の大きさは、「これだけを社会保障に回すことのできる豊かな社会」として社会進歩の重要な指標と受け止められていた。

わが国では、戦前・戦中から、ドイツの制度に倣って健康保険や年金保険の導入・整備に努めていたが、戦後、1950年には、連合軍司令部（GHQ）の指示の下、ベヴァリジ・プランからの強い影響を受けて起草された「社会保障制度に関する勧告」が発表された。その後、福祉国家化に向けて社会保障の定着が本格化したのが、その制度的構成を決定づけたのが、いわゆる「皆保険・皆年金体制」の実現（1961年）に向けた動きであった。このとき、わが国の社会保障には、大きくわけて2つの選択肢があった。つまり、従来の多元的な制度を温存し、それらに新たな制度を追加することで社会保障の枠組みを構築して拡充をはかるか（分立論）、あるいはこれを機に社会保障のまったく新たな体系を構築し、従来の諸制度もつくり替えるか（一元論）である。結局、わが国は、前者を選択し、その社会保障は、内実はヨーロッパ大陸型の諸制度に新たな衣を着せるかたちで定着したのである。ただし、その後は、部分的一元化や一元的整理・統合に向けた制度改革も盛んであり、イギリス・北欧型に近づく側面もある。その後、わが国の社会保障は、未曾有の高度経済成長を追い風に急速に拡張し、1973年には、政府が「福祉元年」を宣言し、1976年には、ILOの「社会保障の最低基準に関する条約」（102号条約）を批准した。このあたりで、わが国も福祉国家の仲間入りできたともよいが、皮肉なことに、それよりも前に、手本とした西欧の福祉国家モデルに大きな陰りが見え始め、しかも、それと同時に社会保障の定着と拡張を牽引してきた高度経済成長がその終焉を迎えたのである。

福祉国家の挫折から福祉社会へ

福祉国家が最初につまずいたのは、そのモデルを牽引したイギリスが「イギリス病」におかされていることが世界的に流布された1960年代後半から1970年代初めにかけてのことである。イギリスでは、労働党による国有化政策の失敗や頻発する労使紛争によって経済は大きく停滞し、国家財政も悪化し、さらに肥大化した国家活動と充実した社会保障を支えるための税負担が国民に大きくのしかかった。これらは、そもそも大英帝国の繁栄から凋落の一途をたどる現象の1つであったが、それだけにとどまらず、将来への不安と大きな負担にあえぐ多くの国民や若者が勤労意欲を低下させ、それが経済的・社会的活力の減退を招いた。そこには、社会保障が過度に充実したことにより、端的に言えば、勤勉に働かなくても生活ができ、懸命に働いても稼働の多くを国家に取り上げられてしまう状況が生じていたのである。これは、雇用保障と生活保障の微妙なバランスを崩して発展した福祉国家が抱えたジレンマであり、そこから抜け出すことは容易ではなかった。また、「スウェーデン病」とも囁かれたスウェーデンでは、国民に大きな負担を強いて高齢者福祉を充実させたにもかかわらず高齢者の自殺率が急激に上昇したことで福祉国家の矛盾が露呈し、停滞社会へと陥っていった。こうして福祉国家の挫折が始まった。

これに追い打ちをかけ、福祉国家の危機を決定的にしたのが1970年代半ばからの低成長時代の到来である。これによって、福祉国家と社会保障を取りまく様相は一変する。二度にわたるオイル・ショックを直接のきっかけとして、世界経済は戦後初めて大きな混乱に陥り、先進諸国は深刻な不況とインフレの同時進行というスタグフレーションに苦しめられた。やがて危機的状況は去ったものの、かつての高度成長の復活は望むべくもなく、福祉国家の前提であり、社会保障の前進を促した成長経済はもろくも崩れ去ったのである。そして、これを機に福祉国家の問題が一挙に噴出し、それに対する批判や否定が盛んになる一方、その擁護や超克といった議論も提示され、1981年にOECDが「福祉国家の危機」と題するシンポジウム（1980年）の記録を公刊するに及んで、福祉国家見直しの論議はその頂点を迎えた。こうして福祉国家の危機は、何よりもそれを支えてきた国家財政の危機となって現れた。福祉国家を維持するかぎり財政の拡大は不可逆的であるが、と同時に、一度拡大した財政規模を縮小することは、理論的には可能であっても、実際には容易なことではない。そして、これは、そのまま社会保障の財政危機でもある。これにより社会保障費の大きさは、手のひらを返したように「それほど社会保障に使わなければ維持できない社会」というマイナスの指標へと転化した。

こうした福祉国家の財政危機と合わせて、その限界を顕在化させ、社会保障の困難を増幅させたのが、世界的に顕著になった人口構造の高齢化である。社会扶助の拡大により税方式の比重が大きくなり、年金財政において賦課方式への転換が進行し、拡張指向の社会保障がむやみに高齢者給付を拡充させたことなどから、社会保障の制度には、現役の勤労世代が高齢世代を支えるという世代間扶養の構造が組み込まれたが、高齢化は、こうした構造を直撃したのである。年金保障の困難は言うまでもない。多くの先進諸国では、成熟度の高まった年金制度の財政が逼迫し、年金給付の引き下げや負担増だけにとどまらず、財政構造改革や制度改革を迫られた。また、高齢化は、高齢者のための医療費の爆発的増加を引き起こし、介護保障という新たな課題を投げか

け、社会保障の困難をますます大きく広げていった。さらに、あまりに急ぎすぎ、行き過ぎて、配慮に欠けた拡張がもたらした社会保障の構造的欠陥が顕在化したことも、福祉国家の挫折とそれに対する批判、修正および超克の議論に拍車をかけたことは確かである。福祉国家を生み出し、社会保障給付を過剰に拡張させた多元社会の力学が引き起こす新たな社会問題、行き過ぎるほどに充実した社会保障の下で広がる新たな貧困層、画一化、貨幣化、権利化した官僚的社会保障がもたらす新たな従属や内的矛盾など、福祉国家は、その対応能力と既存の社会保障では乗り越えていくことのできない根本的な限界に直面した。

1980年代半ばに入ると、イギリスや北欧諸国で、それ以降は他の先進諸国でも、そうした福祉国家の抱える諸問題を正面から見すえて、その原理的解決をはかり、社会保障改革の新たな道筋を提示しようとする動きが出てきた。それには、福祉行政の官僚制的硬直化に対する反省、ノーマライゼーション、福祉多元論など多様な議論があり、さまざまな方向もあったが、それらは国家中心から社会中心の福祉へと転換しようとする点で共通しており、今日では、福祉社会の構想もしくは福祉社会論と総称することができる。そして、ここには、2つの原理的に重要な点がある。1つは、福祉国家の二元秩序構想に代わる、中間組織を積極的に位置づけた三層的、三元秩序構想であり、そこでは多様な福祉供給主体としての中間組織に大きな期待がかかり、それに応じて国家と市場には本質的な変化が求められ、補完性原則がその秩序原理となる。もう1つは、福祉国家の再分配的な生活保障を支えてきた経済的拡張主義、近代の経済主義を超えて、ということであり、福祉社会では非営利、無償労働、生活の質、心の豊かさそして人間的なぬくもり、など経済では測れない、物質的な豊かさを超えた精神的諸価値が重視され、優先されることになる。となれば、社会保障のあり方や制度設計も根本的に変革せざるをえないのである。

5 労働の未来と社会保障の将来課題

ここで、労働の未来と社会保障の将来課題に立ち入る前に、本稿のテーマに関わる稼得労働と「労働社会」(Arbeitsgesellschaft)の展開について考えておきたい。人間の労働には、本来、さまざまな形態があり、その働くことも、経済的、社会的、文化創造的および自己形成的など多様な意味をもっている。しかし、近代以降、労働や労働生活のあり方が劇的に変わったことにより、そこでは、生計獲得のための稼得活動だけが切り出され、人間にとって、生活世界とは隔絶された空間と特定の労働時間のなかでの稼得労働が当たり前となった。また、近代の経済主義に導かれることで、働くことはその豊かな意味を切り裂かれ、もっぱら経済的意味を担うものとなった。しかし、ひとり歩きを始めた稼得労働は、資本主義の無秩序と不公正に翻弄され、労働する者は、非人間的な労働条件や過酷な生活を強いられたが、こうした現実の支配構造に対しては、社会政策が、労働の自由と尊厳の回復めざす政策的努力を重ねた。そして、近代では、人間社会や労働生活において経済活動としての稼得労働が絶対化され、それが現実的、構造的、価値的に中心的な位置を占めるような労働社会が展開したのである。

労働社会の危機と労働生活の新たな形成

絶対化された稼働労働と労働社会は、確かに、豊かで安定した生活をもたらしたが、その反面、過剰な経済拡大はかえって生活の質を悪化させ、労働生活の発展もバランスを欠いたものとなった。1970年代に入ると、戦後の高度経済成長が終わりを告げるなか、北米の「労働生活の質的向上」(Quality of Working Life) 運動やドイツの「労働の人間化」(Humanisierung der Arbeit) 政策が活発化した。つまり、労働や労働生活をより人間的なものにしようとする動きがふたたび起こったのである。しかし、こうした根本的な問い直しはさほど容易には進まず、1980年代には、むしろそれを契機に「労働社会の危機」が叫ばれ始めた。その後、高失業社会が訪れるとともに、労働時間の短縮と弾力化、家族と労働世界の調和、働き方の見直しなどを通して稼働労働の相対化が進み、いよいよ労働社会の危機、そして転換は現実のものとなりつつある。

そうしたなか、労働生活も新たな形成に向かいつつある。1980年代以降、「労働の人間化」の動きを飲み込むかたちで労働時間の短縮と弾力化がいちじるしく進行している。労働時間の長さは経済情勢や雇用動向にも左右されるが、ドイツやフランスでは、一時的に、週35時間労働制の実現をめぐる激しい労使対立が繰り広げられた。今後も、労働時間の短縮がさらに進み、その経済的限界をこえて対岸にある非労働時間の増大を積極的に求めるとき、労働以外の諸活動や時間が持つ社会的、文化的な価値をこれまで以上に見出すこととなる。また、こうした労働時間の短縮は、それが労働時間の自由度を高めるがゆえに労働時間制の弾力化も招いた。実際、先進諸国において政策的に推進されたこともあり、1日・1週間・1年間・生涯の各次元において労働時間の多様な諸変化が進行し、そこに弾力化、裁量化ないし個別化の動きが起こっている。こうした労働時間の弾力化が、本当に、働く人びとの本来的な諸欲求に応えたものかどうか判定するのはむずかしいが、ここに、労働生活の新たな形成の方途が広がっているのは確かである。

労働社会では、稼働労働以外の生活世界、その中核にある家族活動が過小に評価され、家族と労働世界のあいだで対立と緊張が続いてきたが、その転換では家族と労働世界の結びつきを見直す動きが出ている。これは、人間的な労働生活本来の姿からすれば自然なことであろう。人間は、労働によってこそ家族に必要な生活手段を調達することができるが、家族は人間が働くための土台となり、人間は働くことによって〈もっと人間〉になる。つまり、家族と労働世界は互いに結びあい、相互補完的であるべきであり、その意味で、家族活動は、稼働労働と同等ないしはそれ以上の価値をもっているべきである。欧米諸国では、家族の機能や価値の大切さ、家族政策の必要性に対する再認識が広がるなか、家族と労働世界のあいだの調整や調和の問題に大きな注目が集まるようになっており、また、わが国でも、少子化対策や男女共同参画の一環として、さらに労働時間政策や働き方改革としてワーク・ライフ・バランス政策が推進されている。

労働社会の危機に先鞭をつけたQWL運動や「労働の人間化」は、その後、勢いを失っていったが、働くことの意味や労働生活のあり方に対する問いかけは続いており、むしろ1990年後半以降はふたたび盛んになってきた。こうした新たな問いかけがそれまでと違うのは、そこに「経済的福祉よりも」という明確な立場が貫かれている点である。「経済的福祉よりも人間的な労働を」、あるいは「稼働労働ではなくより人間的な労働生活を」という問い直しであり、それらは、

経済主義の超克と言ってもよいであろう。しかし、労働世界以外の生活世界のもつ価値を過大に評価し、労働生活における稼得労働の位置を過小に評価することも無意味であり、それでは本当の意味で経済主義を超えることにはならない。人間の生活が、増大する労働世界以外の時間や活動を享受するだけに終始すれば、労働生活の経済的基盤は揺らぎ、働くことの価値そのものが失われてしまう。労働生活や人間社会における稼得労働の正しい位置を見定めるのはけっして容易ではないが、働くことの意味を問い直すことで経済主義の呪縛から稼得労働や人間の労働そのものを救い出すことのなかにこそ、労働社会の危機を超えていく途が拓かれているのではないだろうか。

そして、ここで改めて確認しておくべきなのは、福祉国家も、近代の労働社会の産物であり、それゆえに、福祉国家の危機は労働社会の危機とも重なりあうということである。福祉国家の本質は、雇用保障と生活保障の一体的な組み合わせを通じた労働生活に対する全般的な生活保障であった。それは、稼得労働を絶対化し、その経済的価値に重きをおいた労働生活の形成を旨とする労働社会に規定された生活形成とそれが織りなす社会のうえに成り立っていたのである。その労働社会が危機に立ち、根底からの転換を迎えている。だとすれば、福祉国家の挫折を超えて福祉社会への道筋を描くため、またその道筋に向けて社会保障改革の方向性やその再構築のあり方を構想するためには、労働社会の危機を超え、労働生活の新たな形成からつながる「労働の未来」を展望しなければならない。

稼得労働の位置をめぐる社会保障改革

これまでも強調したように、福祉国家による行き過ぎた社会保障給付が、人びとの勤労意欲や経済社会の活力を削ぎ、社会における自由と自律的生活形成の価値を損なってきたこと、そして、そこから抜け出すには改めて雇用保障と生活保障のあいだで調整や均衡をはかる必要があることは、多くの人びとにとって共通した問題意識となっている。そのために、先進諸国では、活力ある経済社会の維持と生活保障の確保を両立させるための社会保障構造改革やこれから新たに形成されていく労働生活のあり方と親和性の高い生活保障の仕組みを構築する取組が進んでいる。

この点でもっとも注目すべきなのは、1990年代以降の「ワークフェア改革」である。「ワークフェア」とは、ワーク（就労）とウェルフェア（福祉）の合成語であり、もともと福祉の受給に一定の就労を義務づけ、社会給付を労働の対価とすることで自立を促そうとする福祉改革の理念であったが、その後、各国で多様な政策・制度が展開するなかで広がりを見せ、今日では、稼得労働の活性化を指向した、社会保障改革、福祉政策および労働政策の全般を意味することが多い。これには、①就労や職業訓練への参加を公的扶助や失業給付の受給要件とする、②就業可能性を向上させるための雇用政策や労働市場政策を推進する、および③老齢年金給付・障害年金給付・失業給付・育児手当などで就労への復帰を促進する、などの施策が含まれる。このようにワークフェア改革は、あくまでも労働と所得をしっかりと結びつけ、稼得労働に軸足をおいたまま生活保障の確保と労働生活の再活性化を両立させる方向をめざした。

他方、ワークフェアに対する反作用であり、その政策的対抗軸となったのが「ベーシック・イ

ンカム構想」である。この構想は、労働と所得を切り離し、就労の有無や稼働の水準に関わりなく、生活の基本的必要を充足できる所得を無条件で全国民に保障することを提唱した。この説明を聞くと、「働かなくても所得が保障される」という印象だけが先走るが、これは、明確な社会観のもとに一定の経済合理性をもって提案される政策構想であり、社会保障にまわりつく多様な給付を整理・統合できるという点でも評価されている。また、それは、稼働労働に依拠する社会保険から完全に離脱し、社会扶助によって自由と社会的公正を両立させる生活保障の仕組みを構築しようとしたものであり、その意味で、成熟した社会保障の極致とみなすこともできる。しかし、労働と所得を切り離すことには大きな社会的リスクがあり、さらに、労働政策との有機的連携や総合社会政策的調整なしに、この構想だけで完結できないところに一定の限界があるのは確かである。

稼働労働と社会保障。ベーシック・インカムは、ワークフェアとは対照的に稼働労働の相対化を意図的に先導するかたちで社会保障改革を構想した。転換する労働社会において、稼働労働以外の人間の働きが持つ比重がしだいに大きくなり、働き方の多様化もかなり進んでいるが、いま、ベーシック・インカムの構想が適切かどうか、判断できる段階にはない。とはいえ、ワークフェア改革だけで、この社会保障の大きな転換を乗り切れるとも思えない。先進諸国の社会保障は、福祉社会のあるべき姿と労働社会の転換が向かう途を重ね合わせ、そこから構造改革の進むべき方向を見定めるときを迎えている。

労働の未来と調和した社会保障の再構築

労働社会の危機を超え、労働生活の新たな形成に向けた動きが促進されると、当然のことながら、それに応じた社会保障の再構築が求められる。実際、そうした方向での社会保障改革は、多くの先進諸国で現実のものとなっている。しかし、稼働労働の位置をめぐる改革の動きが示すように、人間の労働生活は、稼働労働の絶対化がつかずいたとはいえ、稼働労働の価値を過小評価することもできないし、稼働労働以外の生活世界や諸活動の価値だけを強調するのも無意味である。1990年代後半、慢性的な大量失業とEU拡大による労働市場の空洞化に苦しむドイツにおいて、「労働社会から稼働労働が消失してしまうのか？」という問いかけから労働社会の危機が論議的となった際に、クラインヘンツ（G. Kleinhenz）は、ことさら労働の終焉を騒ぎ立てることを批判し、人間労働の価値を見直し、労働と雇用の未来を展望するために、社会政策や労働市場政策の構造転換をはかることを提唱した。これには、働く人びとが、雇用に依存した稼働と国家による生活保障に期待するような社会を超えて、自らの稼働労働と生活配慮により大きな責任をもつことのできる社会へと転換しなければならないという社会改革の新たな理念が込められていた。われわれも、労働の未来を展望し、そこから見えてくる労働生活のあるべき姿と調和した社会保障の再構築に向けて歩み出さなければならない。

ただし、その一方で、福祉国家の挫折とともに労働社会の危機も超えていこうとする福祉社会では、稼働労働以外の生活世界やそこの諸活動がより大きな位置を占めるようになるのも確かである。そこでも、労働の未来を展望し、新たな労働生活のあるべき姿を描くために大切な

は、「自由時間の活用」と「無償労働の評価」である。これからの労働生活では、労働世界以外の家族、地域および社会的領域で活動する自由時間がますます増大する。しかし、われわれは、増大する自由時間をただ無為や娯楽に費消させるのではなく、人間的にも社会的にも意味のある方向に向けなければならない。そのためには、そこで展開される無償労働の価値や社会参加の意義を正当に評価する必要も出てくる。ここに、福祉社会の創造に向けた途が広がっているのであり、そこから労働の未来と調和した社会保障を再構築するための改革の具体的な方向も見えてくるのではないだろうか。

* 本稿は、2011年度名古屋学院大学経済学部研究奨励金による研究成果の一部である。

参考文献

- 足立正樹編著『第3版 各国の社会保障』法律文化社、2003年
足立正樹・井上久子編著『社会保障の光と陰』高菅出版、2005年
足立正樹『高齢社会と福祉社会』高菅出版、2006年
足立正樹編著『現代の経済社会と福祉社会の展望』高菅出版、2013年
Kleinhenz, G. D.: Die Arbeitsmärkte der Zukunft und Wege zu mehr Beschäftigung, in: hrsg. v. Rauscher, A.: *Zukunftsfähige Gesellschaft: Beiträge zu Grundfragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik*, Berlin 1998.
Kleinhenz, G.: Erwerbsarbeit und Soziale Sicherung, in: Becker, I./Ott, N./Rolf, G. (Hrsg.): *Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft*, Frankfurt/New York 2001.
小林甲一『ドイツ社会政策の構造転換—労働生活とその人間化をめぐる—』高菅出版、2009年