

研究ノート

福祉国家について

小笠原 慶 彰

はじめに

わが国では、さまざまな評価は可能であるとしても、戦後新憲法の下で、一応は「福祉国家」たろうとする条件整備は進行しつつあったといっておかろう。

一般に福祉国家の属性としては、社会保障の完備、完全雇用政策、混合経済体制、民主主義化、平等化政策が挙げられるが、たとえば、社会保障の側面に限っていくつかの数字をとってみても、社会保障関係費の対一般会計総予算比は、昭和30年には、9.7%と1割以下であったものが、34年には、10.4%と1割を超え、54年では19.8%と約2割を占めるに至っている¹⁾。また、社会保障給付費の対国民所得比も、昭和26年の3.5%に対し、53年には19.7%と約5倍増になっている²⁾。

これらのことは、基本的には、昭和30年代以降の高度経済成長を背景とした、いわゆる「Fの論理」に基づく政策理念の具現化であり、この時期を通じての年平均経済成長率(実質G.N.P.の年平均成長率)10%程度という驚異的成長に裏付けされたものであった³⁾。

ところが、「福祉元年」であり、かつまた「第1次オイル・ショック」の年であった昭和48年以降、高度経済成長は終焉を告げ、減速経済へと突入し、

「福祉元年」が、元年で終わっただけではなく、「福祉見直し論」や「高福祉・高負担論」、「バラマキ福祉批判」といった声が聞かれて久しい。

ちなみに、行政改革の掛声の下で、来年度予算要求における厚生省方針として、社会保障費の当然増と考えられる約7,000億円(今年度厚生省予算の8%相当)の歳出抑制を行なうことを打出している⁴⁾。

もちろん、このような方向性は、わが国だけに特有のことではない。たとえば英国では、1979年の総選挙の結果、保守党のサッチャー女史が政権を握ったが、その立場は、「新保守主義」といわれ、福祉政策の理念としても「普遍主義」に代わって「選別主義」を強く打ち出している⁵⁾。米国では、共和党のレーガンが、「小さい政府、力強いアメリカ」をスローガンにして大統領の座に就いた(1981)が、そのブレーン・トラストの基本における考え方は、ニュー・ディール以来最大といわれる方向転換であり、自由主義経済論の立場を採るものである⁶⁾。また、スウェーデンにおいても、1932年以来44年間という長期に亘って政権を担当し、その福祉国家政策を押し進めてきた社会民主党が、その座を連立政権に明け渡し、1980年9月には、年金の物価スライド制、住宅補助金、基礎食品補助金等の分野にメスを入れる「福祉切り捨て法案」を発表したということである⁷⁾。

(1) 資料：『厚生白書』昭和35年、55年版。

(2) 資料：大蔵省大臣官房企画室「社会保障給付費」(新津博典編『日本の福祉』財経詳報社、昭和55年、p.15より引用)

(3) 経済企画庁『国民所得統計年報昭和45年版』による。

(4) 昭和56年9月2日付朝日新聞等を参照。

(5) 社本 修「『福祉国家』イギリスの社会政策思想」(『現代の社会福祉』季刊労働法別冊第8号、昭和56年5月所収)等を参照。

(6) 寺村荘治「共和党政権を支えるシンクタンク—保守主義の定着をめざす—」(『エコノミスト』臨時増刊、昭和56年7月所収)等を参照。

(7) Håkan Hedberg & Christen Petersson, *Det hemiska 80-talet*, affärsföräget, 1980.(川崎一彦訳『福祉国家の悩み』, サイマル出版会、昭和56年)を参照。

しかし、このような事態を引き起こした第1次、第2次オイル・ショックによる経済の疲弊や、さらにそれ以前からいわれている「イギリス病」や「スウェーデン病」といったような西側先進諸国の体験は、「福祉国家論」を根底から覆えすものなのであろうか。

さらにまた、このような状況を反映して、福祉国家の理念を引き継ぎ、その誤謬を正すものとして「福祉社会論」といった考え方も登場している。つまり、「福祉国家論」の基本路線を変更せず、より人間本位、福祉本位の社会を実現しようというものである⁸⁾。

こうした経済状況の危機を反映した「福祉国家論」批判や「福祉社会論」の登場とは別に、イデオロギーの相違を直接に反映した批判も多数ある。たとえば、福祉国家(論)を国家独占資本主義の粉飾形態として批判するもの等は、その最たるものであろう⁹⁾。

ところで塩野谷は、「もともと福祉国家という言葉は、厳密なアカデミズムの外において、現実の政治・社会過程のなかで、スローガンやキャッチフレーズのたぐいとして生み出され、ひとびとはそれを望ましい将来の政治・経済・社会のイメージを託する包括的な言葉として使ってきた。したがって、そこには必ずしも厳密な概念規定はないし、逆に現実の要請にこたえて多様な福祉国家論が成立してもおかしくないであろう」としている¹⁰⁾。

もしそうだとすれば、「福祉国家論」は、多様な現実の要請に応えるべく提出された「論」の集大成に対する単なる集合名詞に過ぎないのであろうか。あるいはまた、本当に厳密な概念規定はないと言い切れるのだろうか。

本稿は、このような疑問に答えるため、福祉国家の現状や批判に対する認識をより確実なものとする

ための視点を探ろうとするものである。

I 用語の検討

ところで、「福祉国家」という用語は、一体いつ頃から用いられ始め、またそれは、どのような意味を持っていたのであろうか。福祉国家や福祉国家論の検討に先立って、用語を検討しておくことは重要であろう。というのは、福祉国家の属性とみなしうる種々の概念は、既にその用語の出現以前から存在したと考えるのが妥当であるとはしても、その用語の登場によって、福祉国家に本質的と考えられる多様な理念がその用語に集約されたと考えられるからである。

さて、周知のように「福祉国家」は、英語では、welfare state、独語では、Wohlfahrtsstaatである。しかし、独語におけるそれは、絶対主義時代の恩恵的福祉政策を行なう国家を指して用いたということであるし、ブルース(M. Bruce)は、ビスマルク時代に社会保険制度を導入したドイツに適用された用語だとしている¹¹⁾。いづれにせよ、今日の福祉国家のイメージとはかなり違っているといわざるを得まい。

英語におけるそれは、ブルースによれば、たぶん1930年代後期に英国でアルフレッド・ツィンメルン(Alfred Zimmern)によってナチスの「権力国家(power state)」に対して用いられたのが最初であり、印刷物としては、1941年のウィリアム・テンプル(William Temple)著『市民と聖職者(Citizen and Churchman)』第2章「国家(The State)」において初めて登場したという¹²⁾。

しかし、ツィンメルンにせよテンプルにせよ、その語を用いて表現しようとしたことは、国家が政治上の理念として国民の福祉に責任を持つといった程

(8) 福祉社会という考え方については、次のものがよくまとまっている。

岡田藤太郎「福祉国家と福祉社会 — 社会福祉発展の日本的条件」(嶋田啓一郎編『社会福祉の思想と理論』ミネルヴァ書房、昭和55年、pp.138-143)

(9) イデオロギー的側面からの分析には、次のものが明確な視点を与えてくれている。

嶋田啓一郎「福祉国家論」(伊藤敏夫他編『講座現代社会と教会Ⅱ』日本基督教団出版局、昭和46年、pp.303-324)

(10) 塩野谷祐一『福祉経済の理論』日本経済新聞社、昭和48年、pp.58-59

(11) Maurice Bruce, *The Coming of the Welfare State*. 4th ed., Batsford, 1968, p31

(12) Ibid.

度の考え方を意味しているに過ぎない。むしろ、その語は、戦争完遂を目指して国民の志気昂揚を計るためのスローガンとして用いられたらしい。

その後、ビバリッジ・レポート(1942)によって、その語に具体的な意味が付与され、それ以後、英国のように「個人の福祉に対する公的責任原則の承認と具体化」という基本的理念を受入れる国家を「福祉国家」と呼ぶようになった。

ところで、その語に集約された理念がどのようなものであったかについては、ロブソン(W. A. Robson)が興味深い指摘を行なっている。それによれば、フランス革命の自由・平等・博愛、功利主義の最大多数の最大幸福、ビスマルクの社会保険、ビバリッジの社会保障、フェビアン主義の基幹産業と基礎的サービスの公有の原則等、実に多様な基底的理念を抽出している。¹³⁾

しかし彼はまた「もしある国が人びとのニーズへの対応を目標に、意図的に政策推進を図る民主的政府を持っている」国が、福祉国家であるとしながらも、「それが何を内容とするかは、それぞれの国の歴史的・文化的・経済的または政治的環境によって異なり得る」ともしている。¹⁴⁾

そこで次に、現実の福祉国家の様態について、幾つかの例を中心にみてみたいと思う。

II 福祉国家の現実

もちろん、ミュルダールのいうように、未だに世界のどこにも「福祉国家」は完成していないという議論もあるが、¹⁵⁾ここでは、福祉国家の存在を検証するのではなく、あくまでそうみなされている国家の現実について大体を知ろうとするのが目的である。

その際取り挙げるべき国については、これも議論の分かれるところであろう。ここでは、ファーニス(Furnis)とティルトン(Tilton)の類型に従いたい。¹⁶⁾つまり、彼らは、スウェーデン、英国、米国を取り挙げ、そのそれぞれを「社会福祉国家(social welfare state)」「社会保障国家(social security state)」「積極国家(positive state)」としているのであるが、本稿でもこの類型に従い、特徴ある3国として、とりあえず、スウェーデン・英国・米国についてみておきたい。

以下、順次検討する。

II-1 スウェーデン¹⁷⁾

今世紀初頭までのスウェーデンは、W・モーベリの「移民」に見られるように、ヨーロッパ北端の赤貧国であり、その人口の4分の1は、米国への移民を余儀なくされていたという。しかし、その後の半世紀は、高度成長を続け、1975年時点では、1人当りのG.N.P.は、スイスに次ぎ世界第2位となっているし、1800年代から1960年までの実質国民総生産の10年間平均成長率は、世界一となっている。

このような急速な経済成長の要因として、龍円は、資本の有効利用、産業構造の高度化、豊富な労働力、企業規模の拡大、技術革新等の経済的要因と、教育の普及や「中道」ということばで表現されるグループ間の調和といった社会的要因、および政治的要因の3要因を詳細に分析している。¹⁸⁾

このような分析は、とにかくとしても、スウェーデンの「福祉国家」としての形態は、このような高度の経済成長を背景として形造られていったのであり、「産業こそ福祉の糧」という考えのもとに「産業の育成・発展により完全雇用と高水準の所得が保

(13) William A. Robson, *Welfare State and Welfare Society*, George Allen and Unwin, 1976 (辻 清明, 星野信也訳『福祉国家と福祉社会』東京大学出版会, 昭和55年, pp.3-4)

(14) 同上

(15) Gunner Myrdal, *Beyond the Welfare State*, Yale Univ. Press, 1960 (北川一雄監訳『福祉国家を超えて』ダイヤモンド社, 昭和45年, p83)

(16) Norman Furnis & Timothy Tilton, *The Case for the Welfare State*, Indiana Univ. Press, 1977 pp.14-21

(17) この節については、主として次のものを参考にした。

Håkan Hedberg, Christer Petersson, 川崎一彦訳, 前掲書。

龍円恵喜二『福祉国家の病理 — スウェーデン病の解明』毎日新聞社(毎日選書6)昭和56年。

(18) 龍円, 前掲書, pp.13-40

証される。高水準の所得が保証されてはじめて個人の高い税負担が可能となる。これで高水準の福祉制度が財政的に可能となる。」という論理で、福祉国家が形成されていったのだという。¹⁹⁾

しかし、ここで考慮に値するのは、「財政的に」という一句である。たとえ、財政的には福祉国化が可能であったとしても、その現実化のためには、他の多くの要因の存在が検討される必要がある。

先に挙げた龍円は、それについて、政治の民主化と社会変動を2大要因として分析している。つまり彼は、選挙権保有率、投票率、政治権力と行政機能の分立・専門化の3指標によって政治の民主化を指摘し、それに経済発展に伴う社会変動を加えて経済発展、政治の民主化を先行条件とし、そこに社会変動が生起することでスウェーデン型福祉国家が誕生したとしているのである。つまり、スウェーデン型福祉国家とは、経済発展による産業化、政治の民主化、社会変動に伴う政府機能の増大（彼はこれを「福祉化」と称している）からなる「民主的産業福祉国家」だというのである。²⁰⁾

このことの是非は、ともかくとして、いづれにしてもスウェーデンがその福祉国家化の一条件として経済発展という重責を背負っていたのは、粉れもないことのようにである。

しかし、そのスウェーデン経済が、1975年頃から停滞的になり始め、「スウェーデン病」といわれる様相を呈しているのは、既に良く知られている事実である。

「スウェーデン病」の内容としては、「財政の破綻」、「福祉水準向上の停滞」といったようなことが挙げられるが、ここでも龍円の意見に従えば、「財

政の破綻」の原因は、政府の自動主義的、漸進主義的決定方式とパワー要因つまり、市民の福祉要求や利益集団の影響力、弱体な政府といったものであり、「国際収支の破綻」の原因は、労働コストの高騰と生産性の低下である。²¹⁾しかし、ここで時に興味を魅く分析は、「福祉水準向上の停滞」について、パーキンソンの法則を採用し、「税金の激増→政府（社会保障）支出の激増→公務員数の激増→公務員の福祉サービス生産の幾分か増加→市民の福祉停滞」という図式を提供していることである。²²⁾

以上、スウェーデンの福祉国家としての形態とその問題点を、主として龍円に依りながらごく大雑把にしかも表層的に分析してきたわけであるが、要するに、スウェーデンは、今世紀に入ってからの高度の経済成長と民主主義化を背景に、社会変動に伴って出現した社会問題に対処してきた結果、今日あるような福祉国家を形成しえた。しかし、低成長経済に突入した1970年代中頃から、それまでの高度成長下で培われた福祉国家への原動力がかえって、スウェーデン経済を悪化させているということであろう。

つまり、我々はここで、「産業こそ福祉の糧」の考え方を放棄し、その逆をゆくような福祉政策があったことが、経済危機の原因だとする声のスウェーデン国内にあるということこそ、スウェーデン型福祉国家の本質を表わしているという逆説の意味で、耳を傾けねばならないのではないかと。

II-2 英国²³⁾

英国の福祉国家としての起源には、幾つかの議論がある。木村は、それをおよそ3つの方向に整理しているが、1つは、両大戦間期の国家独占資本主義

(19) 川崎訳、前掲書、p2

(20) 龍円、前掲書、pp.119-120

(21) 龍円、前掲書、pp.134-198

丸尾直美『福祉国家は破産するか』日本経済新聞社（日経新書295）pp.51-68等を参照。

(22) 龍円、前掲書、p.211

(23) この節については、主に次のものを参考にした。

Richard J. Coates, *The Making of the Welfare State*, Longman, 1966（星野政明訳『イギリス社会福祉発達史』風媒社、昭和32年）、高島進『イギリス社会福祉発達史論』ミネルヴァ書房、昭和54年

の一般的成立の契機に、2つ目は、1880年代以降の独占資本主義一般の発足の契機に、3つ目は、産業革命直後の近代的産業資本主義の確立の契機に、それぞれ対応させようという方向であるという。²⁴⁾

しかし、第2の方向は、木村も指摘しているように理論的限界がある。また第1の方向についても、英国がスウェーデンに先んじることおよそ1世紀、1800年頃にロストウ(Rostow)のいわゆる「離陸の段階」に達していたことを考慮すれば、この時期から英国が既に福祉国家への道を歩んでいたという主張も、カットライト(Cutright)の示唆するところの「その国の社会保障の水準は、経済成長と最も深い因果関係がある」という理論に照らしてみれば、一応納得することができる。

しかし、英国が、具体的に福祉国家としての形態を整えるに至ったのは、ビバリッジ・レポート以後であるとみてさしつかえないであろう。1942年に発表されたこのレポートを受けて、戦後、福祉国家の中核をなす社会立法、たとえば1945年家族手当法(Family Allowances Act)、46年国民産業災害保険法(National Insurance Act ; Industrial Injuries Insurance Act)、同国民保険サービス法(National Health Service Act) 48年児童法(Children Act)が続々と成立したからである。かくして、第2次大戦直後1945年から50年代前半までは、包括的な社会保障と完全雇用を率先して行ない、福祉国家の代表国と目されていたのである。

しかし、ビバリッジ・レポートの持つ内在的矛盾、すなわちラロック流に言えば、社会保障ではなく社会保険を採用しており、しかもそれが均一給付、均一拠出という低所得層に負担の重い逆進的制度であったことの指摘を考慮の外に置くとしても、その後の「大砲かバターか」の名言で知られるベヴァンの退陣や年金への所得比例制の導入によるビバリッジ

原則の崩壊は、既にこの時点での福祉国家の後退を意味していよう。

この時期の英国、すなわち、第3・4次労働党内閣が政権を握っていた6年間(1945年~51年)には、1947年、49年、51年と3回の経済危機があったし、しかも1950年代中期には、既にスタグフレーション現象が発生しており、それ以後の実質経済成長率は、主要国中最低国に近い。

このような状況の下で、朝鮮戦争による軍事費の増加、ポンド危機等を背景として52年以來の保守党政権下で、上記のベヴァン退陣の原因となった処方箋科患者負担や所得比例年金の採用が行なわれたのである。

その後、1966年に再び政権を握った労働党は、社会保障省の設置等意欲的な政策を実行したが、70年には、再度保守党に転じ、70年制定の家族所得補足法(Family Income Supplements Act)は、より低い貧困線の設定につながるものとして、スピーナムランド制の復活であると批判されている。

74年、起死回生した労働党も、英国経済の復活に失敗し、79年、保守党のサッチャー女史が政権を握り、新保守主義、選別主義を内容とする強硬策を実施しているのは、最初述べた通りである。

以上みてきたように、現在あるような英国福祉国家は、1940年代にその中核が形成されたわけであるが、それは、過去1世紀以上におよぶ社会改良運動の結果として出現したものだということは、多くの論者の指摘するところである。

しかし、その「福祉国家」も、労働党・保守党の度重なる政権交代の中で、また労働党内部での左右両派の対立の中で、たとえば産業国有化の問題に最も典型的に表われているように必ずしも一貫した政策がとられておらず、したがって、たとえば先に挙げた処方箋科負担や所得比例年金制問題などにみら

(24) 木村正身「福祉国家の起源と社会政策」pp.4-7(西村諭通、松井栄一編『福祉国家体制と社会政策』御茶の水書房、昭和56年所収)

(25) Philips Cutright, Political Structure, economic development and national security program. *American Journal of Sociology*, 70, pp.537-550, 1965

れるように譲歩と妥協の産物とさえいいうるようだ。
II-3 米 国²⁶⁾

米国が福祉国家であるか否かの議論は別として、1930年代の世界的大不況および第2次世界大戦は、米国としていわゆるケインズ理論の示唆するところ積極的な政府の経済介入を可能ならしめた。その結果、ニュー・ディールに端を発する一連の社会的諸政策が連邦政府の役割を増加させたことは、否定できない事実であろう。フリードマン (Friedman) が幾つかの数字を挙げながら、今日「アメリカ経済における連邦政府の役割は、過去50年間の間に約50倍増したことになる」と指摘しているのは興味深い。しかも、その中の1935年の社会保障法以後の一連の福祉的諸立法の役割を見逃すことはできないのではないか。

1930年代の大恐慌以前には、米国においては、「豊富な森林、鉱産物、農耕地が、東部の沿岸工業地帯を離れたアメリカ労働者に、1世紀にわたって『社会保障』を提供した。」²⁷⁾しかし、この間にも都市労働者は、失業・老齢・疾病に対する保障の欠如を感じ始めていたのである。

そして、これらは各種の社会運動に発展していくわけであるが、ここでは、ニュー・ディールに直接つながる運動として、エブraham・エプスタイン (Abraham Epstein) のアメリカ老齢保障協会 (American Association for Old Security) つまり後のアメリカ社会保障協会 (American Association for Social Security) と、フランシス・E・タウンゼンド (Francis E. Townsend) のタウンゼンド運動を挙げるに止めよう。とはいえ、この時期のアメリカ社会の基調は、フーバーの「逞しき個人主

義」に代表される「個人の幸福は個人が守る」というものであった。

しかし、大恐慌以後のニュー・ディール政策は、人々に「運命の荒波から個人を守り、『一般利益』のために経済運営を管理するのが政府の行なうべき機能」と考えさせるようになったし、さらにそれに続く第2次大戦は、「政府の予算を巨大なものさせ、国民の経済生活の詳細にわたって政府による未曾有の管理を発生させた」のである。

このことは、大衆の意識にも少なからぬ変化をもたらしたという。たとえば嘉治は、ガルブレith (J. K. Galbraith) を引用しながら興味深い例を提供している。²⁸⁾それは、米国における「福祉国家」という用語の意味の変遷についてであるが、米国において、「福祉国家」が用いられ始めた1940年代後半には、「有権者たる国民の経済的福祉について十分に責任を持つと僭称する政府」を非難するために、主として共和党が用いたレッテルであったが、1949年のニューヨーク州上院議員選挙では、「福祉国家」を擁護したレーマンが圧倒的勝利を収めた。つまり、「ニュー・ディール時代を経過して、多くのアメリカ人が社会保障制度の恩恵を受けるようになった事態のもとでは、『施しもの』というようないい方でこれを非難することは、まったく意味がなくなってしまった」というのである。

その後、数々の右干曲折はあったものの、基本的には、ルーズベルトの遺産が引き継がれてきている。もちろん現在までの間に、ジョンソンのいわゆる「貧困戦争」(War on Poverty) や「福祉権運動」(Welfare Right Movement) があったことは見逃せない。それは、「豊かな社会」の現実を知らしめると共に、

(26) この節については、主として次のものを参考にした。

Walter I. Trattner, *From Poor Law to Welfare State*, Free Press, 1974 (古川孝順訳『アメリカ社会福祉の歴史』光生館, 昭和53), 一番ヶ瀬康子『アメリカ社会福祉発達史』光生館, 昭和38年

(27) Milton and Rose Friedman, *Free to Choose*, Harcourt Brace Jovanovich, 1980 (西山千明訳『選択の自由』日本経済新聞社, 昭和55年, pp.146-147)

(28) Charles I. Schottland, *The Social Security Program in the United States*, Appleton, 1963 (園乾治訳『アメリカの社会保障』慶応通信, 昭和41年, p27)

(29) 嘉治元郎「アメリカ合衆国」pp.104-107 (大熊信行他編『現代福祉国家論』至誠堂, 昭和34年所収)

ニュー・ディール以後の政府の役割の増大をいかに国民が認識したとはいえ、その根底にはまだ「自助の原理」が根強く残っていることを示していたからである。

レーガンの登場は、そういった意味では、再び旧来の伝統を表舞台に登場させたという意義は大きいのではないか。

むすびにかえて

さてこれまで「福祉国家」という用語の持つ意味について簡単に検討し、またスウェーデン、英国、米国を例に福祉国家の現実についてみてきたわけであるがこのような試みは「福祉国家論」の多様性に繋がる現実の多様性を認識するには充分であるとしても最初に述べたように福祉国家の現状や批判に対する認識を確実にする視点を探る方法としてはそ

れほど適切ではないようだ。

しかし、福祉国家という用語がその元来の意味はともかくとして、現実の要請に応じて多様性を持ってきているとすれば、その検討も看過できないものであろう。

まして、さらに多様性を持つと考えられる「福祉国家論」を一貫した論理を持つものとして把握するのは、かなり困難といわざるをえないかもしれないが、それとても同様に重要性を持つものであろう。

福祉国家や福祉国家論に対する認識は、その多様性、多義性に対する認識から始まるのであろう。そういった意味では、まず第1歩として福祉国家といわれる国々の史的展開を探ることが最も重要ではないか。