

# 社会福祉の動向と「社会福祉改革」の課題・再考

—— 転換期の「福祉国家」 ——

高 田 真 治

## はじめに

「社会秩序の維持存続を脅かし、社会そのものの解体を招くような諸問題が社会的に広く生成している場合」が社会問題と定義されている。したがって「社会問題は、社会構造そのものの矛盾から生ずるものであり、その意味で体制的危機の表現と見ることもできる。」<sup>1)</sup>

このように考えると、貧困・失業問題、保健・医療問題、住宅・土地問題、教育問題などは、社会問題である。そしてこれら社会問題が、社会秩序の維持を困難にする恐れが生じたり、あるいは生じる恐れがあると考えられた場合に、何らかの社会的対応が図られることになる。したがってここに、社会を構成する主体であり、生活の主体である国民と、社会体制を維持しようとする主体としての政権政党・政府との力動がはたらくことになる。

いわゆる産業化の進んだ近代国家における社会サービスの領域は五つ、所得保障、保健、住宅、教育、雇用であり、そして今日第六番目のものとして対人社会サービスが課題となってきた。これらが制度化されてきた背景には、「社会問題」として認識されたことにあるが、とりもなおさずこれらは人間の生活にとって基本的な要求であることを意味している。生活にかかわるこれらの問題が、社会問題として生じたのは、社会体制の構造的欠陥によるのであり、したがって社会・国家がこれらへの対応を迫られたのである。

わが国や、イギリス、アメリカの社会体制は資

本主義、それも高度に発達した資本主義である。古典的な資本主義社会は、自由放任主義であり、自由競争による市場部門を中心としており、政府による公的施策は出来るだけ小さくした、いわゆる「夜警国家」が理想とされた。見えざる手が働いて、予定調和的に落ち着くところに落ちつく、というものであった。しかしその後の資本主義の発達は多様な社会問題を生起させ、そして第二次世界大戦後には、戦後復興のねらいもあって、これらへの社会的対応として公的施策、社会保障・社会福祉を拡大し、いわゆる「福祉国家」へと発展していった。

しかしながら高度経済成長期後の「福祉の見直し」を経て、今日わが国では、公的部門としての対人福祉サービスの拡大が主張されながら、一方でインフォーマル部門・民間部門の役割が強調されているのである。すなわち福祉国家の「危機」を克服するための方策として主張されているのは、政府部門と混合部門を小さくし、市場機構による供給部門を拡大するとともに、福祉政策では自動・地域連帯を重視し、政府部門をインフォーマル部門へ転嫁しようとする、「日本型福祉社会論」なのである。

社会問題への社会的対応の量と質は、国内諸勢力の力動の結果であるといえる。強力な政府主導によって競争原理を至上とする社会制度に逆行させるか、あるいは公私の協同による新たな原理に基づく社会制度を確立するか、わが国社会福祉は大きな転機にあるのである。

そこで本稿では、わが国における「福祉国家から福祉社会へ」という動きの中で、「福祉国家」に

1) 仲村優一・岡村重夫ほか編『現代社会福祉事典』全国社会福祉協議会、1982年、256頁。

焦点をあて、転換期にある福祉国家の課題と展望について検討してみることにはしたい。

## I. 福祉国家から福祉社会へ

### I-i 福祉国家成立の背景

#### 1. 社会制度の欠陥

わが国における社会福祉の大きな特徴は、第二次世界大戦の敗戦を機に性格をまったく異にしていることである。すなわちこれ以前は「救貧法の時代」であり、以後は「社会福祉制度の時代」である。そしてこの社会福祉制度の時代も40余年の間に、敗戦処理の期間、高度経済成長期、福祉見直し期を経て、今日社会福祉の改革が課題とされているのである。

第二次世界大戦における敗戦によって、日本は連合国の占領下に置かれ、その指令を受けることになった。1946年(昭和21年)、連合国最高司令部は次のような「社会救済」についての覚書を出した。すなわち、①差別なく平等に困窮者を救済する単一の全国的政府機関の設立、②実施の責任体制の確立、および国の責任の転嫁禁止、そして③困窮防止に要する総額の制限禁止、である。これに基づいて同年旧生活保護法が制定された。またこの年には日本国憲法が公布され、この第25条として、「国民の生存権と国の保障義務」が明記された。これをうけて旧生活保護法は1950年に、現行のものに改正されたのである。

生活保護法の目的は次のごとく述べている。「この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基き、国が生活に困窮する全ての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。」すなわち後に続く条項とあわせて、①国家責任、②無差別平等、③保護請求権、④最低生活の保障、⑤自立の助長、さらに⑥保護の補足性をうたっているのである。

わが国における社会保障・社会福祉の特徴はこの生活保護法に象徴されているといつてよい。すなわち法の制定と実施の主体として国家の責任が明確にされていることであり、その責任の遂行を求める国民の権利、保護請求権が確立されたことである。したがって、「すべての国民は、この法律

の定める要件を満たす限り、この法律による保護を、無差別平等に受けることができる、(第2条)」という一般扶助主義が確立されたのである。

これは貧困観が是正されたことにもよるであろう。貧困に陥ったのは、必ずしも個人の責任ではなく、社会制度、資本主義制度の構造的所産である。したがって生活困窮化は普遍性をもつのであり、社会的、公的にこの制度の欠陥を補う必要がある、ということになる。

すなわち生活保護法を代表とする敗戦後の社会福祉関連法の特徴は、第1に生活困窮は「社会制度の欠陥」から生れるものであると認識し、したがって第2に、その救済の「国家責任」を明確にしていることであり、そして第3に、対象を属性や労働能力の有無などによって差別することなく、「無差別平等」を原則としていることである。

ここに国民の生活問題は、国のかかげる主義、体制に基因することが確認され、国家責任との妥協の結果として社会保障・社会福祉施策がとられることになるのである。ここにわが国における「福祉国家」の基本的理念と構造が示されているといつてよいであろう。

#### 2. 「社会福祉改革」の課題

「福祉見直し」後、1980年代に入って、わが国では「社会福祉改革」がすすめられようとしている。1985年以降、二つの社会福祉改革構想が出された。それは『提言 社会福祉改革の基本構想(社会福祉基本構想懇談会・全国社会福祉協議会)(1986年)』および『今後の社会福祉のあり方について(福祉関係三審議会合同企画分科会の意見具申)(1989年)』である。

前者の『提言』は大要次のごとくである。21世紀の社会と社会福祉の課題として、①高齢社会の到来、②家族の介護機能の低下、③都市化と地域社会の変化、④価値観の多様化と生活意識の変化、および⑤国際社会での位置づけと役割、と認識する。「国民生活と意識の変化に伴い、一方において社会福祉ニーズの変化がおり、ニーズの多様化と高度化がみられるとともに、他方では社会福祉におけるノーマリゼーションの理念の定着や対人サービスの方法が拡がるなかで、わが国の社会福祉には新しい動きがみられるが、その動きは

今後一層推進されなければならない。」<sup>2)</sup>そして社会福祉の今後の展開として期待されることは、①社会福祉の普遍化・一般化、②在宅福祉の推進、③福祉供給システムの再編、④新しい公共の立場にたつ社会福祉、および⑤総合化の促進、である。

社会福祉の制度改革の基本的課題は国と地方自治体および民間の役割であるが、制度改革を進めるにあたって検討すべき論点は次のごとくである。

1. 生活保護制度の改正
2. 施設体系の再編
3. 在宅福祉の推進
4. 社会福祉の実施体制
5. 社会福祉における職員問題
6. 社会福祉法人の財政基盤の確立

後者『今後の社会福祉のあり方について』は、①社会福祉を取り巻く環境の変化を認識し、②社会福祉の新たな展開を図るための基本的な考え方として、次のように述べている。「国民の福祉需要に的確に応え、人生80年時代にふさわしい長寿・福祉社会を実現するためには、福祉サービスの一層の質的拡充を図るとともに、ノーマライゼーションの理念の浸透、福祉サービスの一般化・普遍化・施策の総合化・体系化の促進、サービス利用者の選択の幅の拡大等の観点に留意しつつ、次のような基本的考え方に沿って、新たな社会福祉の展開を図ることが重要である。」<sup>3)</sup>すなわち、①市町村の役割重視、②在宅福祉の充実、③民間福祉サービスの健全育成、④福祉と保健・医療の連携強化、⑤福祉の担い手の養成と確保、および⑥サービスの総合化・効率化を推進するための福祉情報提供体制の整備、以上である。そして福祉見直しの具体的方策として次のものが提言される。

1. 社会福祉事業の範囲の見直し
2. 福祉サービス供給主体のあり方
3. 在宅福祉の充実と施設福祉との連携強化
4. 施設福祉の充実
5. 市町村の役割重視、新たな運営実施体制の構築

社会福祉の「見直しから改革」という、歴史の視点からみた現代の社会福祉の特質について、次

のように整理しておこう。

1. 「国際化」いうオープンな視野が打ち出される一方、「日本的」というクローズドな固有の特質が強調されている。
2. 高齢化、価値観・生活意識の変化に対応する在宅福祉・対人社会サービスの拡充が不可欠とされている。
3. 施設福祉をも含めたサービスの普遍化・総合化をはかり、利用者にとって選択の幅を広げようとしている。
4. サービスの効率化・公正化を大義とし、供給主体として民活と市町村の役割の強調、そして対象には自助努力と地域連帯を要請している。

「改革」というのは、ある状態からある状態へ変わっていく「変化」とは異なる。したがってここでとくに取り上げておきたいのは先の二つの『改革案』がともに強調している「ノーマライゼーション (normalization)」である。わが国では理念の浸透だけではなく、さらに実体の定着が期待されているのである。社会福祉改革のめざす「新たな福祉社会」は、このノーマライゼーションを基礎としなければならないであろう。

何を正常 (normal) とするかは、立場や考え方によって変わる、相対性をもっている。しかし社会福祉で強調されているノーマライゼーションとは、周知のように次のことを意味している。すなわち、人がどのような身体的・心理的・社会的障害をもっていようと、地域社会のすべての住民に、その人が通常の生活がおくれるよう住居、労働、教育、余暇などの物的・社会的環境を整備すれば、地域社会のなかで生活していける、そうしていくのが正常な社会だ、という考え方である。わが国の社会福祉は、これを理念として「改革」していけるであろうか。

ノーマライゼーションは北欧諸国で推進されたものであり、福祉国家の平等原則を徹底させようとするものであるといえる。この理念をわが国でもそのまま導入してとりあげられるのであるが、これは法制定による推進を含めて、公的な役割がかなり強調される。したがって、このノーマライ

2) 社会福祉基本構想懇談会 (全国社会福祉協議会) 『提言 社会福祉改革の基本構想』1986年。

3) 福祉関係三審議会合同企画分科会・意見具申『今後の社会福祉のあり方について』1989年。

ゼーションは、福祉国家の消極的な修正というのでは決してなく、福祉国家をより積極的に進める理念として認識されなければならないものといえる。

ところがわが国においては、「福祉の見直し」から「福祉改革」の動きの中で、「ノーマライゼーション」理念と、後述する「日本型福祉社会論」とが同時に主張されている。この二つは社会福祉の推進という視点からは、相対する方向を志向しているといつてもよいものであるが、この現象をどう理解し、展開していったらよいのであろうか。

## I - ii 福祉国家の課題

### 1. 福祉国家の一般的特質

「福祉国家」は、第二次世界大戦後に創出されたと考えてよい。社会保障制度や完全雇用政策などによって自由主義経済の機構に介入し、それを修正することによって資本主義を維持存続させようとした。資本主義体制に社会主義的な政策を導入した、いわゆる「混合経済体制」である。

福祉国家の思想的背景にあるのは一般に、ケインズとベバリッジである。ケインズ主義とは、政府の公共支出による有効需要の創出政策、ないしは政府の総需要管理による、市場関係を通じての、経済生活の政治的コントロールのシステム、とされる<sup>4)</sup>。一方ベバリッジは、1942年『社会保険と関連諸サービス』というナショナル・ミニマムの保障を基軸とした、いわゆる『ベバリッジ報告』によって福祉国家の具体的な方向づけをなしたのである。

福祉国家は資本主義の「危機管理システム」ともいえる。ケインズ主義によって経済的危機管理を図り、システム統合の維持を達成した。ベバリッジ主義によって社会的危機管理を図り、社会統合の維持を達成した。これらによって危機管理は成功を収め、経済高度成長を達成することによって豊かな社会を迎えることとなる<sup>5)</sup>。

しかしながらオイルショック後の「見直し」か

ら「改革」の動きは、福祉国家にマイナスシンボルをもたせ、福祉国家体制が今日の経済危機を招いたとする。しかし福祉国家は資本主義の矛盾を是正するために考えられたシステムであり、したがってこのシステムが機能しなくなったのは、「福祉国家」の理念に問題があるのではなくて資本主義そのものに問題があることを改めて浮き彫りにしたのである。したがって福祉国家の「危機」、福祉国家の「再編」とは、どういう立場で論じ進められようとしているのかを見誤ってはならないであろう。

さて、「福祉国家」の定義は必ずしも確定していないが、ここでは次の定義を引用しておこう。「福祉国家とは、労働者階級の政治的、社会的、経済的同権化を中核にして形成され、全国民的な広義の社会保障制度を不可欠の構成要素とする、現代資本主義に特徴的な国家と経済と社会の関係を表現する用語である<sup>6)</sup>。」

このように福祉国家を定義すると、その社会保障制度のあり方に即して、三ないし四つのものに類型化される。

第1は、イギリス・北欧型である。国民保険型の社会保険と並んで公的な社会福祉サービスを重視する。しかし社会保障が脱落防止を主眼とするイギリスと、強烈な平等化を実現しようとするスウェーデン等北欧諸国とは異なりを見せる。北欧型は平等と参加の徹底により高福祉・高負担を実現した。したがって、イギリスと北欧とは制度的には類似しているが、以上の視点から、これらを分けてみることも考えられる。

第2の類型は西欧大陸型と呼ばれている。西ドイツを代表とするが、その特徴は所得比例型の職域的社会保険が中心的位置を占め、社会福祉サービスの比重は小さい。

第3はアメリカ型である。社会保険、社会保障ともに、根強い自助主義・能力主義によって十分発達していない。したがってアメリカを福祉国家とするには問題もある<sup>7)</sup>。

4) 田口富久治編著『ケインズ主義的福祉国家 先進6か国の危機と再編』青木書店、1989年、14頁。

5) 武川正吾『「福祉国家の危機」その後』社会保障研究所編『社会政策の社会学』東京大学出版会、1989年所収、209—218頁。

6) 田口富久治、前出、15頁。

7) 運営委員会「福祉国家をどう捉えるか」東京大学社会科学研究所編『福祉国家1 福祉国家の形成』東京大学出版会、1984年所収、24—25頁。

ではわが国はどうであろうか。上の定義に則して考えると、わが国は「福祉国家」ということになり、形態は以上の混合型とされる。社会保障制度は職域保険を含めて社会保険を中心とし、そして社会福祉サービスもいわゆる「六法」体制がすすめられてきた。しかし一方で能力主義によって制度間格差が是認されている<sup>8)</sup>。

## 2. 福祉国家論の基本問題

アメリカは周知のごとくニューディールを背景に、世界で最初に「社会保障法」(1935年)を制定した国である。またイギリスは「ベバリッジ報告」(1942年)によって、「揺りかごから墓場まで」という福祉国家の実態を確立した国である。わが国も「日本国憲法」(1946年)第25条に定めた生存権保障に基づいて、「社会福祉六法」などの制度化をすすめてきたといつてよいであろう。

しかし、これらの諸国は1980年代に入って、ともに新保守主義・新自由主義の旗印の下で、政治の基調を大きく変えようとしてきた。アメリカは「新連邦主義」をすすめ、州への分権化とともに徹底して自助主義・能力主義を強調した。イギリスは「小さな政府」を唱えて、民営化をすすめている。またわが国は「臨調路線」にのって自立・自助、民活による「活力ある福祉社会」「日本型福祉社会」を推進しようとしている。そして前述したように、この動きの中で「福祉国家」にマイナスシンボルをもたせようとしているのである。

社会保障・社会福祉にとって、福祉国家が問題なのか、その基盤である資本主義体制が問題なのかを問わなければならないであろう。

前述したように、福祉国家にもいろいろ特色があり、これはそれぞれの国における歴史・社会・文化的な背景に負うといつてよい。福祉国家論の基本問題を次の諸点にみておきたい<sup>9)</sup>。

1. 福祉政策は再分配政策である。したがって、福祉政策は階級間対立、階層間対立がともない、また選別ないし差別がともなう。
2. 福祉国家論は自由放任主義と社会主義の中間的な弥縫策である。したがって、福祉国

家論は市場原理への国家介入を正当化する理論体系を整えていない。

3. 福祉政策は基本的には経済発展をはかる経済効果をねらっている。したがって、福祉政策が経済発展にとって阻害要因になっていると認識されると抑止力が働く。
4. 福祉政策の根底には平等思想、生存権思想がある。したがって福祉国家論は、この点において、経済理論と対抗しなければならぬ。
5. 社会福祉はナショナリズムをこえた人類愛の理想をも唱える。したがってナショナリズムに立脚する福祉国家論を克服しなければならない。

原田正純は医学者として水俣病にずっとかかりあってきているが、水俣病は「人間疎外」の鏡であって、そこには普遍的な諸問題や諸法則が含まれており、社会のしくみや政治のありよう、そしてみずからの生きざままで映しだされるという。

「私にとって、水俣病をつうじてみた世界は、人間の社会のなかに巣くっている抜きさしならぬ亀裂、差別の構造であった。そして私自身、その人を人と思わない状況の存在に慣れ、その差別のなかで、みずからがどこに身を置いているのかもみえた。結論として、水俣病をおこした真の原因は、その人を人と思わない状況(差別)であり、被害を拡大し、いまだにその救済を怠っているのも、人を人と思わない人間差別にあることがみえてきた。<sup>10)</sup>」

水俣病は市場原理による究極の災害である。これは「福祉国家」の下で生じたのである。福祉国家が、自由経済による資本主義体制の妥協の産物であるとしても、人が人として尊重されない近代国家はあり得ないのではないかと。

この「福祉国家」において、新自由主義による徹底した市場原理・競争原理への揺りもどしが図られようとしている。「福祉国家から福祉社会へ」とはどういうことなのか、吟味しておかなければならないであろう。

8) 同、25頁。

9) 社会保障研究所編『経済社会の変動と社会保障』東京大学出版会、1984年、237—240頁。

10) 原田正純『水俣が映す世界』日本評論社、1989年、3—4頁。

## II. 福祉国家と福祉社会

### II - i 福祉国家の危機

#### 1. 危機管理システム

福祉国家の危機が叫ばれ、その改革が主張されているのであるが、何故「危機」なのであろうか。福祉施策を利用している国民にとっては、施策の縮小あるいは削減こそが「危機」なのであって、むしろいっそうの公的部門による福祉施策の充実を求めているのである。「福祉国家の危機」とは、どのような意味において危機なのかを検討しておかなければならないであろう。

さて、資本主義の修正として、ケインズ主義、ベバリッジ主義を基盤とする福祉国家は、次のような機構によっていた。すなわち福祉国家の柱となる社会保障制度・社会福祉制度の確立は、国民生活の安定と消費の向上をもたらす。これは高度経済成長を促進させ、これに伴い公共財政の税収が増大する。これは社会保障関連の公共支出の増加をもたらす、これによる制度の充実はさらに生活の安定と消費を向上させる。このようにラセン的に好循環しパイを大きくする。これ故に市場機構による自由主義を党是とする保守政党も福祉国家を容認したのである。しかしオイルショックという外的インパクトは高度経済成長を終焉させ、この機構が機能しなくなった結果、社会保障・社会福祉の維持・存続が重荷となった<sup>11)</sup>。

この構造はアメリカ、イギリスおよび日本において顕著であり、これを修正する論理として新自由主義、新保守主義が台頭するようになった。「新自由主義はケインズ政策に全面対決しただけではなかった。ケインズ政策と深く結びついていた福祉国家にも批判の矛先を向けてきた。この批判の背景には、福祉国家の根幹をなす社会保障・社会福祉・医療などの諸政策が、国家財政の大きな負担、過度の公債依存の原因であり、かつ福祉国家の形成が新自由主義に敵対する社会民主主義のイニシアティブによっていたという経緯があった、<sup>12)</sup>」のである。これが「福祉国家の危機」のも

とに、社会保障・社会福祉制度の見直しを促すことになった一般的契機といえよう。

足立正樹は、福祉国家の危機を、再分配主導型国家保障体制と多元社会の集団エゴイスティックな行動様式の観点から検討している。

戦後の福祉国家構想において重大な構造欠陥として指摘されるのが再分配型の国家保障方式と多元社会の行動様式である。多元社会とは多数の利益諸集団の形成を意味しているが、これらが分配面での自己利益の獲得競争にしごきを削る。すなわち、多元社会化によって再分配型施策は利益諸集団の分捕り合戦の対象となり、これに応じて保障を拡大していくには経済成長が前提となる。したがってその可能性が減じ財政難におちいると、福祉国家の存続が危うくなる<sup>13)</sup>。

新自由主義は以上の多元社会の問題を「政府の失敗」と位置づける。福祉国家というのは前述したように、自由市場経済に国家が介入するものであった。したがって上の論理から、国家介入は否定され、市場経済の一元化が主張される。これとは逆に、「市場の失敗」への、計画経済による一元的国家体制の確立を計るのがマルクス・レーニン主義であった〔図1〕。

武川正吾は、福祉国家を「危機管理システム」として、経済システム、政治システム、文化システム間の循環構造という観点から分析している。ケインズの経済政策がうまく機能しているときには財政投入も円滑であり、ベバリッジの社会政策が進展し、大衆忠誠も安定するという好循環をする〔図2a〕。しかし経済システムがスタグフレーションに陥り、政治システムに対して「財政危機」をもたらした。このため政治システムは文化システムに適切な社会政策を提供するのに失敗し、その当然の帰結として、文化システムは政治システムに対する大衆忠誠の提供に失敗しアパシーに陥る。これによって政治システムは「統治能力の喪失」に陥り、経済システムに対して適切な経済政策を提供するのに失敗した。これが悪循環に陥った福祉国家の危機の構造である<sup>14)</sup>〔図2b〕。

11) 福田豊・原田溥・田中慎一郎『転換期の現代経済、日本経済改革への提言』有斐閣、1988年、13—14頁。

12) 同、13頁。

13) 足立正樹編『福祉国家の歴史と展望』法律文化社、1988年、155—156頁。

14) 武川正吾、前出、217—218頁。

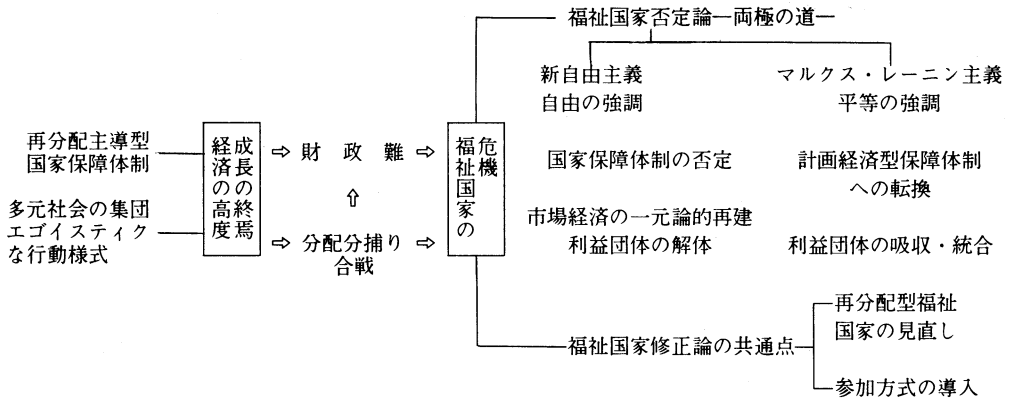


図1 福祉国家の限界をめぐる共通認識

出典：足立正樹『福祉国家の歴史と展望』  
法律文化社，1988年，162頁。

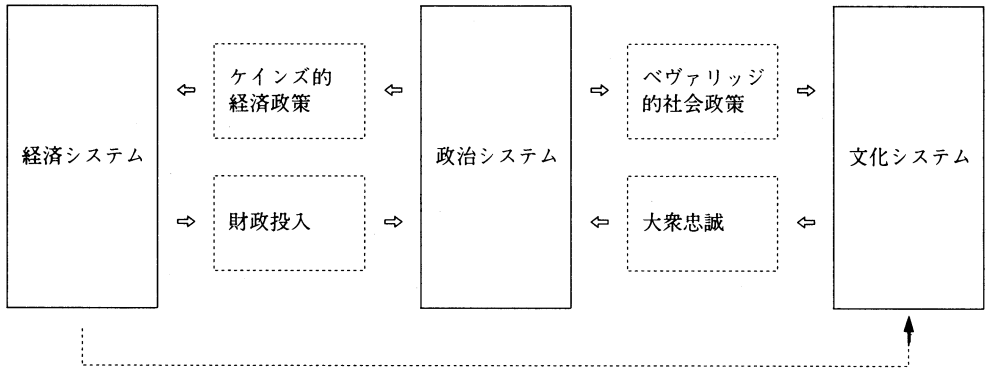


図2 a オフフェ=ハバーマスによる福祉国家の存立構造モデル (好循環の局面)

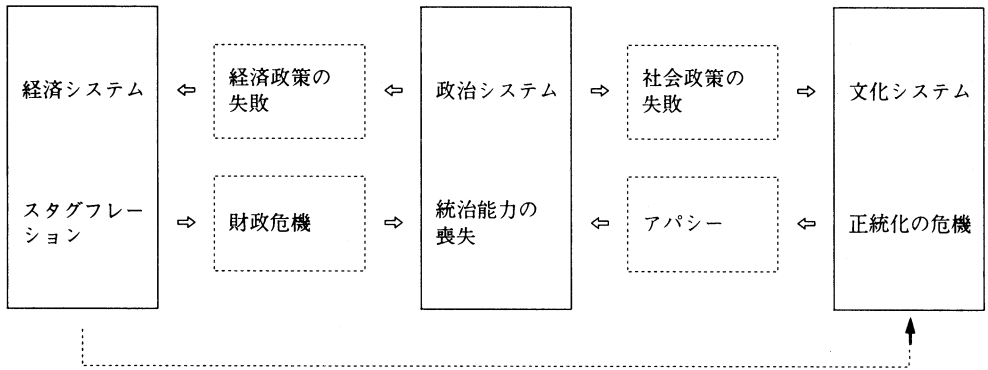


図2 b オフフェ=ハバーマスによる福祉国家の存立構造モデル (悪循環の局面)

出典：武川正吾『『福祉国家の危機』その後』社会保障研究所編『社会政策の社会学』  
東京大学出版会，1989年所収，218頁。

## 2. 再分配型福祉国家の見直し

財政危機をもたらした再分配型の経済システムが、今日の福祉国家の危機の元凶であると考えて、私有財産制と市場機構とを万能視し、福祉国家に対抗する新自由主義が台頭するようになった。新自由主義は、国家保障体制を否定し、社会保障・社会福祉を最小限にとどめ、再分配型の経済システムを一元的な市場経済に転換させるべきだとする。

しかし北欧やイギリス、またアメリカ、日本は、その経緯は異なるものの、福祉国家が政府にも国民にも支持され、その建設をすすめてきたという一応の実績をふまえるならば、この新自由主義の主張は、政策論としてはやや短絡的であるといえるであろう。「新自由主義の戦略が『効率と自由』のために市場メカニズムが有効であることを強調しているのは、決して誤りではないが、このメカニズムに経済・社会活動のほとんどを委ねるべきだという経済的自由主義の考えに立脚しているかぎり、対抗戦略とはなりえないだろう。1930年代以降すでに市場メカニズムは経済・社会活動をマクロ的に調整することができないばかりか、破綻させるものであることが実証されているからである。<sup>15)</sup>」

市場機構は万能ではない。ゆえにこそ福祉国家が必要となったのである。したがってアメリカや日本で特に強調されるようになった、社会保障・社会福祉の「市場機構依存論」は、新自由主義の論理としては成立するとしても、非現実的といえるであろう。北欧などのいわゆる福祉先進の諸国では、社会福祉が国民生活の内部に既に深く定着しているので、退行を企図した大幅な福祉見直しは政治的に極めて困難であるといわれ、「福祉国家修正論」ですすめられている。「日本やアメリカで福祉『見直し』論が活発なのは、その社会保障が未熟であることの反映でもあり、現実の緊急の必要性よりもむしろ保守主義の政治的選択として、相対的には軽い費用負担をもあえて問題にするという面を伴っているといえよう。<sup>16)</sup>」

わが国においてもこのようにして新自由主義の立場から福祉国家批判が台頭してきているが、ことにわが国で顕著な特徴は「高齢化社会危機論」に転化されていることであろう。これについて川口弘らは、高齢化社会危機論のもつ次の三つの論点の虚偽性を論証している。すなわち第1は、「超高齢化」への速度が急であり、それへの経済的・社会的対応が困難である、ということ。第2は、老年人口指数が大きく上昇し、生産年齢人口の経済的負担が過重になるから、社会保障制度の再構築をすすめるべきではない、ということ。そして第3は、現行の社会保障制度、特に老齢年金制度についての危機論であり、ことに世代間の公平の維持という観点から給付額の削減や保険料率の引上げなど、社会保障制度再構築が必要である、ということ。以上である<sup>17)</sup>。

結論として、日本のように経済・社会の危機の誘因として「高齢化」を強調することは他の国にはみられない現象である。「日本における『危機』の誇大な宣伝は、それを武器にして西欧型福祉国家路線から一挙に国民をひき戻し、安あがりの日本型福祉国家路線にかりたてることによって、資本の側の負担を軽減し、利潤追求の自由を確保しようとするものというほかはない。<sup>18)</sup>」

しかし前述したように、福祉国家はもともと市場経済社会における最良の危機管理システムであったのだから、別の危機管理システムが構築されないかぎり、福祉国家を否定することはできないであろう。このシステムとしてマルクス・レーニン主義による計画経済社会への「革命」はもとより、福祉国家を一元的な市場経済社会に「逆行」させることも非現実であり、不可能である。そこで〔図1〕にみられるように、福祉国家修正論として台頭してきたのが再分配型福祉国家の見直しであり、参加方式の導入である。前者は新保守主義に基づく「福祉社会論」であり、後者は利益集団自由主義に基づく「ネオ・コーポラティズム」である。これら福祉国家の再編、修正について次に検討しよう。

15) 福田豊ほか、前出、14頁。

16) 運営委員会「福祉国家をどう把えるか」前出、26頁。

17) 川口弘・川上則道『高齢化社会は本当に危機か』あけび書房、1989年、36—38頁。

18) 同、93頁。



II - ii 福祉国家の再編

1. ネオ・コーポラティズムと新保守主義

「福祉国家」再編の道は、どのような方向に見出せるであろうか。足立は次のようにのべている。「多元社会の解体と吸収統合の両極の道が否定されるならば、多元社会の諸問題を解決する道として残されるのは、論理的に考えても、市場と計画の二元の混合秩序のなかに利益諸集団による自律的調整機能（参加方式）を加えた三元秩序方式以外にない。<sup>19)</sup>」国家による計画経済と、市場による自由経済という二元論的経済体制を見直し、「そのなかで、利益集団という名の中間組織の果たすべき役割を改めて位置づけようとする努力<sup>20)</sup>」である。

したがって再編の方向は、さまざまな中間組織の参加方式のあり方を検討することにほかならず、具体的にはネオ・コーポラティズム的再編と新保守主義的再編の二つが現れる。

ネオ・コーポラティズムは政治システムの統合能力の喪失、および計画化能力の喪失への対応である。これはスウェーデンなどで、ある程度の実績をあげた「福祉国家の危機」の解決法であり、次の特色もっている。すなわち第1は、政策決定については政府・総労働・総資本の代表者が協議によって合意形成をはかること、第2は、これは決定された政策の実行の方法でもあることであ

る。しかし以上の特質から、このネオ・コーポラティズムが成果をあげるためには、交渉のテーブルにつく団体が十分な統率力をもっていることが必要である。さらにこの枠組から排除される人びと、また70年代以降新しい生活様式を求める「社会運動」にどう対応するか、という課題を内包している<sup>21)</sup>。

イギリスはかつては福祉国家の模範とされた。しかし現政権は、①個人の労働意欲の増進、②国家の役割の縮小、③財政赤字縮小による民間部門の活動の余地の増大、そして④労働組合の力の抑制、という原則を打ち出した。すなわち新保守主義による再編を図り、市場原理の貫徹によって住宅政策や保健医療政策などの民営化を進め、「小さな政府」にしようとしている。しかし小さいが「強い政府」であって、政府の直接的かつ明示的な責任の範囲を限定し、インフレーションの抑制と市場の機能の回復を何にもまして優先的に追求する。社会統合を著しく脅かさない範囲で社会政策を経済システムに従属した形態へと転換させ、またこのほかについても自助を理念とした社会福祉の選別主義的性格を強めていく。こうしてイギリス福祉国家の危機管理システムが形成される<sup>22)</sup>。ネオ・コーポラティズムと新保守主義的再編は、伝統的福祉国家と対比して、[図3]のごとく整理される。

	伝統的福祉国家	ネオ・コーポラティズム的再編	新保守主義的再編
経済的背景 政治システム	高成長 利益集団自由主義	低成長 ネオ・コーポラティズム	低成長 新保守主義
政治システムの 中心的担い手	多元的利益集団	集権的利益集団 政・労・使	政府の強力なリーダーシップを前提とした政・使
階級関係の特質 社会政策	没階級関係 経済システムからの分化	協調的階級関係 経済システムとの相互依存の統合	対立的階級関係 経済システムへの従属的統合
社会政策の理念 と特質	普遍主義・平等主義	普遍主義・平等主義	選別主義・自助

図3 福祉国家の再編

出典：武川正吾，前出，237頁。

19) 足立正樹編，前出，162頁。

20) 同，176頁。

21) 武川正吾，前出，219—227頁。

22) 同，227—237頁。

## 2. 日本型福祉社会

わが国でも社会福祉の「見直しから改革」の系譜の中で、今日福祉国家の再編が図られており、わが国では福祉社会、ことに日本型福祉社会として示されていることは周知のごとくである。敗戦後、理想とされた福祉国家が、1970年頃からの見直しを契機としたシンボル操作によって、福祉国家にネガティブなイメージを付与し、競争原理に基づく市場機構を貫徹する経済・社会体制への変革が意図されているといえよう。

「福祉社会論」は経済計画の系譜のなかにこの動向が示されており、ことに「日本型福祉社会論」は「新経済社会7か年計画」(1979年)の中で明確にうちだされた。

「日本型福祉社会論」は、わが国における福祉の見直しから改革への軸となっている。1988年に報告された最近の経済計画である『世界とともに生きる日本——経済運営5か年計画——』のなかでも、「高齢化に対応した社会保障の構築と自助努力の促進」として次のように述べている。「高齢化が急速に進展し福祉需要が多様化する中で、社会保障の安定機能の維持と活力ある経済社会の形成が重要な課題である。このため、公民の組合わせによる独自の『日本型福祉社会』の実現を図る。その際、①社会保障制度の効率化・総合化、②世代間や制度間、受益者と負担者の間の公平、公正の確保、③民間活力の積極的活用と自助努力の促進を基本としつつ、施策を推進する。<sup>23)</sup>」

「日本型福祉社会論」とは、次のような考え方を意味している。すなわち、「①福祉充実は勤労意欲を阻害し、またそのための財源負担は経済成長率を低下させるとし、②それを避けるために、個人の自助努力、家族・親族の相互扶助、地域社会の連帯、企業の役割などをこの順序で重視し、③社会保障・社会福祉などの公的保障は、自助努力等を妨げない限りで、したがってこれらの努力が尽き果てた後に、その補完として許容する」とする考え方である。<sup>24)</sup>

「福祉国家の危機」を回避するための基本的な構造は、イギリス、アメリカそして日本ともに類似している。アメリカは伝統的な自立・自助、競

争原理をより強化しようとしている。一般に社会福祉政策の推進は、政府と国民の力関係が媒介していると述べた。高度経済成長期にはあまり顕在化しなかったが、財源の再分配にはこのバランスが影響を及ぼす。いうまでもなく社会福祉を進めていくには費用がかかるから財政の議論無しには具体的な展開はないであろう。しかし見直し後は、福祉の拡大が財政硬直化を招いたと、福祉へのマイナスのイメージを与えようとしてきた。

今日わが国の社会福祉政策は、依然として福祉支出抑制の議論が優勢である。福祉財源の削減、受益者負担、市場機構にゆだねた有料化の方向など、ますます厳しい状況に進みつつあるといえる。この一方で前述したように、政府関係資料でも在宅福祉やノーマライゼーションの推進が、これからの社会福祉にとって不可欠の要件として強調されるようになった。これは基本的に政府の役割の拡大と計画的な取組なくしては実現しえないといえよう。このように今日わが国では、政策的には後退ともいえる動向と、理念的には前進した動向が錯綜しているのである。これを解いていくことが、これからのわが国の「福祉国家」としてのあり方、社会福祉政策の方向を定めていくことになるであろう。

## II-iii 福祉国家、今後のあり方

### 1. 政治・経済の原理

福祉国家を修正する方向として、新保守主義的再編とネオ・コーポラティズム的再編という二つのものが示された。わが国は前者の方向をとろうとしている。しかし福祉国家を「危機」と認識し、現実妥協的に福祉国家の修正を図っているとしても、その内実は市場原理・経済効率の貫徹にあるといつてよい。したがってこの「仕組み」を理解しておかなければならないであろう。

ヘーゼル・ヘンダーソン (Hazel Henderson) は産業社会の生産的構造、モノとサービスの全生産構造を「デコレーション付き三段ケーキ」として示している。

つまりこれは四段となるが、上二段は貨幣で表わされるGNPで、上から私的セクターと公的セ

23) 経済企画庁編『世界とともに生きる日本——経済運営5か年計画——』1988年、35頁。

24) 宇沢弘文・篠原一編著『世紀末の選択 ポスト臨調の流れを追う』総合労働研究所、1986年、97—98頁。

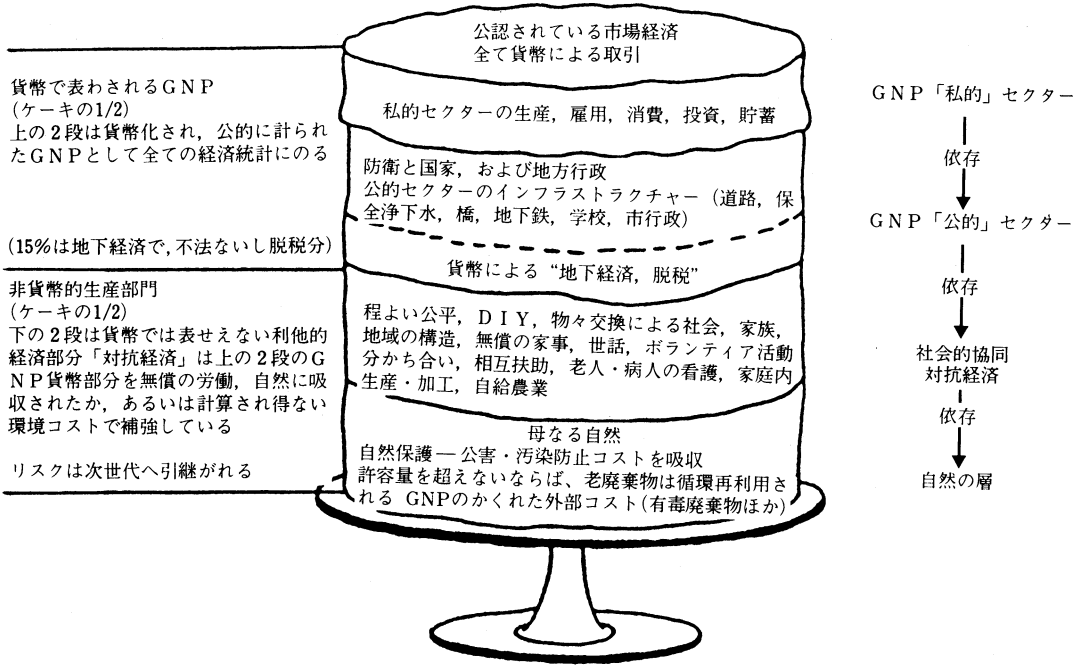


図4 産業社会の生産的構造 (デコレーションつき3段ケーキ)

出典：ポール・エキンズ編著，石見・中村ほか訳『生命系の経済学』お茶の水書房，1987年，41頁。

クターとを意味している。下二段は非貨幣的生産部門で、社会的協同対抗経済、そして一番下が、自然の層というわけである。そしてGNPの成長というのは、下の非貨幣的生産部門である社会的協同と自然の層に依存しており、上の副産物であるエネルギーの汚れ、廃熱・廃物は、環境である自然を捨て場として、公害汚染防止コストなど、GNPのかくれた外部コストを、吸収させることによって成り立ってきたことを指摘している。

この事実からヘンダーソンは、経済開発(フォーマルな経済)と環境・自然(インフォーマルな経済)、および暮しと相互関係の考察を進め、社会的協同対抗経済および自然の層の積極的価値を見直すことが現代の課題であると示唆している<sup>25)</sup>。

生産過程というのは、原料を用いて製品を生み出す過程であるが、この過程で生ずる廃熱・廃物を、無料かつ無限に得られると考えられた、自然環境としての空気・水にそのまま捨てることに

よって成り立ったのである。この典型が前述した水俣病である。この考え方が、今日、放射性物質や多様な産業廃棄物、炭酸ガスやフロンガスの問題、合成洗剤や化学肥料の問題など、地球の定常状態を維持することを困難にしていることは周知の事実である。

したがって問題は、福祉国家そのものではなく、生産過程そのものでもなく、これらを今まで支えてきた政治・経済の原理であり、これを見直す必要があるのではないかと、ということなのである。そしてこれからの社会福祉政策は、社会的協同の場、生活の場である地域社会を基盤として構想し、推進される必要があるのではないかと、ということなのである。

ヘンダーソン・モデルに見たようにエネルギーの汚れ、GNPの外部コストを社会的協同、自然の層に吸収させ、そこに公害に代表される多様かつ深刻な生活問題を生起させるのが従来の構造である。しかしそうではなくて社会的協同の場である

25) ポール・エキンズ編著，石見・中村ほか訳『生命系の経済学』御茶の水書房，1987年，39—48頁。

地域社会における福祉を促進させるために、家族や地域による地域福祉活動を支えることが求められる。地域活動から生ずる汚れ、個人・家族・地域の活動から生ずる葛藤や緊張、生活問題などを、上の部分、公的セクターで吸収しようとする原理を確立するべきではないか、このための施策を体系化するべきではないかと考えるのである。

地域福祉活動、地域福祉の展開から生ずるネガティブな部分やリスクを、公的セクターが吸収し、活動を保障するという、原理の転換なくして、従来の市場原理・経済効率の原理を継承するならば社会保障・社会福祉は新たな外部コスト、新たな公害を家族や地域社会に負わせるという結果になるであろうことは疑いえない。そしてわが国におけるノーマライゼーションは「幻想」に終るのではないであろうか。

## 2. 分権と参加

ネオ・コーポラティズムは政府・総労働・総資本の代表者の協議による合意形成を前提とする。わが国では労働界が安定した社会的発言力を保持していないことが明らかであり、ことに社会保障に関しては、企業別組合の枠をこえた連帯を示していないといえる。年金、健保の分立構造、また制度間格差があり、第二次臨調前後の政治動向において、労働界が有効な牽制機能を全く果たしなかった<sup>26)</sup>。

したがってわが国はネオ・コーポラティズムによる参加型の福祉国家再編の道はとりえず、前述のように新保守主義型再編の道をとろうとしているのである。これは政府・総資本の強力なイニシアティブによって推進しようとするものであり、わが国における国家独占資本主義、中央集権による官僚機構の問題が生ずることになる。

新保守主義は共通して次のような特徴を持っている。すなわち、①民営化、②規制緩和、③社会サービスカットと税制改革による財政の再編成、そして④新中央集権化である<sup>27)</sup>。「分権化」によって権限を委譲し、社会サービスの補助金をカット

する一方、情報や政治的決定などの管理機能を集権化するという新システムをつくり、これによって政府の力がかってないほど大きくなっている<sup>28)</sup>。

新藤宗幸は、行財政構造からみた戦後の時代区分を次のようにしている。すなわち、①1945—50年の戦後分権、②1950—59年の反動的集権、③1960—74年の新中央集権、そして④1975年以降の新々中央集権の時代である。そしてこの「新々中央集権」とは次の特徴をもつ。「新中央集権下に基礎された行財政構造を前提としつつも、国の介入が地方自治体の最低限の自治権にまで及んでおり、かつ自治体の政策に強制的な指導が行われていることを特徴としている<sup>29)</sup>」

以上の国地方関係は、縦軸を制度軸として、集権と分権を、横軸をこの制度に対する国と地方の係わり方としての運用軸として、画一と多様を設定し、次のように図式化される。「集権・画一」から出発した国地方関係は、戦後改革に基づき「分権・画一」の領域に拡がりを見た。そして前述の第三期、1960年代以降「集権・多様」の領域に拡

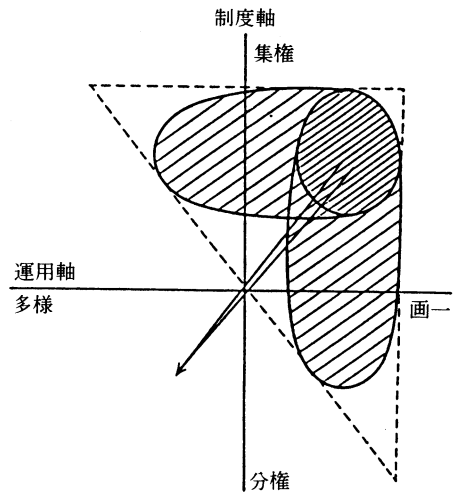


図5 行財政の国地方関係

出典：新藤宗幸『行政改革と現代政治』岩波書店、1986年、36頁。

26) 社会保障研究所編『経済社会の変動と社会保障』前出、214頁。

27) 宮本憲一編著『公共性の政治経済学』自治体研究社、1989年、15—21頁。

28) 同、21頁。

29) 新藤宗幸『行政政策と現代政治』岩波書店、1996年、31頁。

がり、三角形を形成してきた。「地方における政治の発現は、この三角形を『分権・多様』の領域に移行させようとするものであり、逆に新々中央集権はその縮小を意図している。いずれにしても現代は、この対抗関係の中に新たな国地方関係モデルが求められねばならない状況にあるといえる。<sup>30)</sup>」

「社会福祉改革」は弥縫的な福祉国家の修正ではなく、福祉国家の原理の転換が企図されなければならない。そしてこのための不可欠の要件は、地域社会・地方自治体における社会福祉の主体的な活動を刺激するとともに、これを支持する実質

的な分権化と参加の保証であろう。

新保守主義的再編のめざす福祉社会、ことに「日本型福祉社会」の鍵概念は「分権」と「参加」といってよい。しかし分権の内実は新たな中央集権であり、参加の内実は民間活力の導入、自立・自助への転嫁である。このような状況の中で、「ノーマライゼーション理念の浸透」や、それを推進する一つの方策としての「在宅福祉の充実」がどのようにすすめられるのか、すすめるのか。わが国の社会福祉は正念場にあるといってもよいであろう。

---

30) 同, 36 - 37 頁。