

經濟論叢

第135卷 第3号

前川嘉一教授記念號

献 辞	山 田 浩 之	
日本型福祉社会論における自助と福祉	松 井 栄 一	1
アメリカ労働組合運動と禁酒法	小 林 英 夫	20
友愛協会近代化の内包した矛盾	中 野 保 男	42
賃金水準の社会的統一化政策	大 谷 強	70
タイ労使関係の近代化	ダララット・アナンタナスウォン	92
情報化とソフト労働化における労働の構造	板 東 慧	113
ノルウェー産業民主化プロジェクトと 社会技術システム論	赤 岡 功	135
イギリス鉄鋼業における労務政策の展開	菊 池 光 造	154

前川嘉一 教授 略歴・著作目録

昭和60年3月

京 都 大 学 經 濟 學 會

日本型福祉社会論における自助と福祉

松 井 栄 一

I はじめに

日本型福祉社会の構想は、1977年の『総合社会政策を求めて』¹⁾、79年の『21世紀の国民生活像』²⁾、及び『新経済社会7ヶ年計画』³⁾等を経て、83年の『1980年代経済社会の展望と指針』⁴⁾により全貌を現し、ここに福祉国家論から福祉社会論への日本型転回をほぼ達成した、と言えよう。

日本型福祉社会の構想は、自助と福祉の関係について次のように述べている、「人びとの生活の安定は、一般的には個人の自助努力に加えて、家族の相互扶助、さらには近隣社会をはじめとする社会連帯などのあたたかい人間関係のもとに築き上げられるものであろう。そのなかで社会保障の基本的任務は、公的に保障すべき所得又はサービスを適切に提供し、国民が生涯のどの段階においても不安なく生活設計を立て得るような基礎的条件を整備することである」⁵⁾と。

この叙述の後半では、公的福祉、社会保障が自助の基礎的条件を整備する、と主張されている。即ち、福祉が自助を支える条件であるかの如く述べられている。

しかし、その構想は次のようにも述べている、「国民の公共に対するニーズ

-
- 1) 経済企画庁国民生活局国民生活政策課編「総合社会政策基本問題研究会報告書 総合社会政策を求めて——福祉社会への論理——」昭和52年。以下では「総合社会政策を求めて」と略記。
 - 2) 経済企画庁国民生活局国民生活政策課編「国民生活審議会長期展望小委員会報告 21世紀の国民生活像——人間味あふれる社会へ——」昭和54年。以下では「21世紀の国民生活像」と略記。
 - 3) 経済企画庁編「新経済社会7ヶ年計画」昭和54年。以下では「新経済社会7ヶ年計画」と略記。
 - 4) 経済企画庁編「1980年代経済社会の展望と指針」昭和58年。以下では「1980年代経済社会の展望と指針」と略記。
 - 5) 「新経済社会7ヶ年計画」前掲書、33ページ。

は、住宅や生活関連社会資本の整備、社会保障の充実、教育文化施策の充実等を中心に高まっていくであろうが、これを従来どおりのやり方で充足していけば、公共部門が肥大化して経済社会の非効率をもたらすおそれがある。効率のよい政府は、活力があり発展性のある経済社会の基本であり、これを実現するためには、高度成長下の行財政を見直して、施策の重点化を図り、個人の自助努力と家庭及び社会の連帯の基礎の上に適正な公的福祉を形成する新しい福祉社会への道を追求しなければならない⁶⁾と。

ここでは、先の叙述とは異なり、自助努力等の上に公的福祉が形成されることが主張されている。

福祉の上に自助が形成されるのか、自助の上に福祉が形成されるのか。日本型福祉社会を貫く論理は、何れに傾くのであろうか。

しかも、高度成長下の福祉政策に対する反省が自助の強調をもたらしたという事情もあって、自助と福祉の間に補完性、代替性、対立性があるかの如く論じられている。

小論では、以上の問題点を一つの手がかりにして、日本型福祉社会論における自助と福祉に関する見解を検討することにした。

尚、小論で福祉と言う場合、それは主として公的福祉を指している。

II 自助の原則の通説

日本型福祉社会論では、自助は「自助努力」、または「自助の精神」と書かれている。しかし、一般には、それは「自助の原則」と書かれる。

自助の原則については、小川利夫、他編『社会福祉学を学ぶ』は次のように述べている、「一般に資本主義の社会では、生活を維持していく責任はその人自身にあるとする“自助の原則”が基本的な原則となっている。様々な原因で生活困窮に陥った場合にもこの原則に従ってまず私的・個人的に対応することが求められる。わが国の場合には、この原則を支えるものとして、強固な家族

6) 同上、7ページ。

制度に根ざす血縁的・地縁的な関係が温存され、利用されてきた。しかし、高度成長による生活構造の大きな変化によって伝統的な血縁的・地縁的關係は解体され、今日では、私的・個人的な対応によって生活困難を解消できる余力はほとんど失われてしまっている。「自助の原則」はほぼ完全に崩壊してしまったと、いいであろう」と。

ここでは、自助の原則が血縁・地縁関係によって支えられてきたとする叙述に目を向けたい。自助は常に何かによって支えられてきたのである。自助を個人の自助と解する限り、そうなるのである。従って、自助とそれを支える条件を一括して、自助の原則の内容が論じられるべきであろう。

ところで、この書では、現在、自助の原則はほぼ完全に崩壊した、と述べているが、血縁・地縁関係が崩壊するとしても、自助の原則は崩壊することは無かろう。それでは原則で無くなる。原則は合法則性を持ち、実現しうるものである。その意味で、主観的な自助努力と客観的な自助の原則とは異なる。

血縁・地縁関係が揺らいでくると、自助を支える条件として、それらに替わるものの出現が求められる。即ち、福祉が求められるのである。

同じ書で、労働者の自助と福祉について、次のように述べられている、「……資本主義の確立・発展が自由競争を基礎原理として行われたために（産業資本主義段階）、貧困は個人の責任であり、あくまで個人の努力によって解決すべきであるとの考え方（自助の原則）に規定されて、権利性は長く否定され続けた……。これに対して、独占資本の確立期（独占資本主義段階）に、組織労働者の自助＝相互扶助組織たる共済組合から発展してくる労働者保険は、保険料の拠出に対する給付という保険主義をとった……。その後、農民・自営者層の賃労働者化、労働者層の窮乏化の進行にともなって労働者保険の対象が拡大し、無拠出の労働者に対しても国庫の負担によって給付がなされるようになると、自助原則・保険原理にかわって扶養原理が登場してくる……。そして、

7) 宮田和明, 社会福祉の現代的視点, 小川利夫, 高島進, 高野史郎編「社会福祉学を学ぶ——権利としての社会福祉——」昭和51年, 5ページ。

この労働者保険・社会保険の公的扶助への傾斜を媒介として、両者が接近していく過程において「社会保障制度が成立」する⁸⁾、と。

ここでは、賃金のみによる自助から、共済組合、社会保険を条件に成立する自助への推移が述べられている。それによると、共済組合、社会保険は自助の延長としての相互扶助である。一般に、共済組合、社会保険は自助の発展形態と見なされている。

ところで、この書でも、他の福祉関係の専門書のように、扶養原理に基づく公的扶助の如きは、自助の原則になじまないものと理解されている。もしそうであれば、社会保障制度の中のかなりの部分は自助の原則に反することになる。

そうではなくて、社会保険も公的扶助も、ともに、自助を支える条件なのである。私生活が共同の、集団の消費手段の上に成立するように、自助はそれらの公的福祉の上に成立するのである。

社会保障制度としての公的扶助が慈善政策と異なるのは、それが民主主義制度によって生み出されたからである。人口が増大し、福祉に対するニーズが多面的に急速に変化していく時、支配階級はそのニーズを民主主義制度を通して把握する。民主主義制度によらない慈善政策は、ニーズに対する対応が不十分であり、多数の人々の合意によって、権利として確立されたものではない。いふならば、それは思いつきや気まぐれの産物であって、自助を支える条件にはなりえない。

上の書に見られるような自助の概念の把握では、社会保障制度とその後の福祉政策の展開を説明することはできない。それでは、社会の進歩とともに、自助の原則は崩れていくという解釈に陥ることになるであろう。また、それでは、福祉社会論に対して多くの人々が示す共感を理解することはできないであろう。

日本型福祉社会論では、「個人の自助努力と家庭及び社会の連帯の基礎の上に」公的福祉が形成される、と述べている。確かに、福祉は、自助を支える条

8) 笹木俊一、社会福祉の権利構造、同上書、86ページ。

件の欠落部分を補完するものとして、登場する。しかし、それは、一旦登場すると、自助を支える基礎条件に転化してしまうのである。

III 労働者階級の自助の原則

抽象的には、自助を支える条件は二つある。一つは生産手段の所有であり、一つは自らの労働である。この条件さえあれば、労働によって生活手段を得、生活を営むことができる。

もし生産手段を所有しなければ、自助は成立しない。生産手段を所有しておれば、自ら労働をせずとも、生活を営むことができる。従って、二つの条件のうち、生産手段の所有が自助の根本条件をなしている。このようにして、自助は合法則性を持ち、原則となる。

しかし、自助と言う限りは、労働、それも自分自身の労働が重視されていることも事実である。ここから、日本型福祉社会論は、基底にある生産手段の所有形態を無視し、労働のみを取り出して自助努力を云々するのであろう。この発想は、度を越すと、精神主義に昇華するであろう。

いうまでもなく、資本主義社会では労働者階級の社会問題が最も重要であるので、先ず、かれらの自助の合法則性について考察しよう。

労働者は、本質的には、生産手段から疎外されているため、自助の手段から疎外されていることになる。それにもかかわらず、労働力の価値の成立によって、更にその労働の価格への転化によって、賃金を得るだけでなく、小生産者の如く、労働に応じた収入、賃金を得るのである。こうして、かれらにとっては賃金が自助の手段になるのであって、その自助は合法則性を有している。労働者階級は、生産手段から疎外されているにもかかわらず、現象面では、かれらの自助は、単なる努力目標ではなく、客観的な現実性を持っている。かれらの自助は、その合法則性のゆえに、自助の原則の範疇に含めることができる。

次に、かれらの自助による労働力の再生産を、使用価値、即ち生産手段と生活手段の面から検討しよう。なぜ生産手段を含めるか、その理由はやがて明ら

かになろう。ここでは、労働力の再生産に必要な右の諸手段と、その再生産に必要な費用を構成する諸手段と、労働力の価値を構成する生活手段を区別する。

第一に、労働力の再生産に必要な生産・生活手段の範囲は、労働力の再生産に必要な費用を構成する諸手段の範囲よりも大きい。前者の範囲には、商品化しないもの、例えば自然の空気が含まれているからである。

第二に、労働力の再生産に必要な費用を構成する諸手段の範囲は、労働力の価値を構成する生活手段の範囲よりも大きい。例えば、冷凍室での作業服の如きは、機械の安全装置と同じく、生産手段であり、労働力の価値を構成する生活手段には含まれないからである。それは生産手段でありながら、労働力の再生産にとって不可欠のものである。

こうして、ようやく、第三の労働力の価値を構成する生活手段の範囲に到達することができる。

以上、労働力の再生産にかかわる諸手段の範囲を三段階に区分して考察したが、三つの段階で使用価値の範囲は異なる。その上、第二の段階と第三の段階では価値も異なる。そうして、第一の段階と第二の段階では、価値には差はないが、もし空気が汚染されたような場合には、その浄化のための費用が必要になるので、価値にも差が生ずることになる。

第一段階における、例えば自然環境の保護、第二段階における、例えば職場環境の改善の如きは、労働力の再生産を支える福祉である。労働力の価値、賃金によって自助が成立するが、これらの福祉はその自助を支える極めて重要な条件になる。

これまでの考察では、自助と福祉は次元を異にする概念であり、両者の間には対等な諸関係、即ち補足性、代替性、対立性は存しない。

ところで、自由な価格としての賃金は自助の手段であったが、産業革命の中で、この賃金は家族の労働によって稼がれるようになる。先に引用した『社会福祉学を学ぶ』では、このことが忘れられている。家族労働については、後に、

一言だけ触れることにする。更に、労働諸条件の悪化と失業は自助を根本から脅かす。

共済活動が始まると、賃金の一部は共済組合費に当てられるようになる。こうして、賃金は、直接、生活に費やされる部分と福祉のための拠出金に分裂する。それに加えて、賃金の中から社会保険料や税が支出されるようになるが、これらのすべてが公的福祉の財源になると想定しよう。しかも、賃金そのものの内部に、労働協約や法による最低賃金が割り込んでくる。

このように、賃金の中で社会的に規制される部分が增大する。しかし、それは賃金の大きい弾力的な変動を制約するが、自由な価格としての賃金の本質を変えるものではない。貧困が、賃金の中に、社会化される部分を生じさせるのである。そうして実現した福祉は、先ず自助を補完するものとして登場したのであるが、自助を支える条件に転化する。福祉の上に生活が設計され、私生活が展開されるのである。

生活費の中で食料費と雑費が次元を異にするように、福祉に当てられる賃金部分と、生活に、直接、向けられる賃金部分とは、その持つ意義は異なる。次元の異なる両者の間には、本来、補完性、代替性、対立性は存しない。そのために、一方が増大したからといって、他方が減少するとは限らない。双方が同時に増大しうることもあるのであって、その時は、欲望向上による労働力の価値の増大が生じたことになる。

労働力の価値の増大には、資本の側からの強い抵抗がある。労働力の価値は剰余価値と本質的な対立関係を持つからである。

そうして、この抵抗によって賃金の増大が抑えられた場合、例えば賃金を一定の大きさとして前提した場合、生活のための賃金部分と福祉のための賃金部分との間に、非本質的な対抗関係が発生する。自助と福祉は現象面に対立することになる。

そのために、自助か福祉か、という風に問題が提起される。実は、本質的には両者は一体となって利潤と対抗しているのであるが、それは自助と福祉の対

抗によって陰蔽されてしまうのである。

勿論、このような現象面の対立関係は本質的關係を陰蔽し尽せるものではない。資本家的利潤追求と福祉の対立は、公的福祉抑制策となって、しばしば表面化するのである。

IV 社会政策と福祉

戦時中から戦後にかけてのわが国の社会政策理論では、社会政策は、労働者階級に対する、国家による改良政策と理解されてきた。かれらの貧困に関する理論は、生産手段からの疎外、労働力の商品化、直接的生産過程における搾取関係、産業予備軍の創出等を中心に述べられてきた。社会政策は、かれらの貧困から必然化する階級闘争を、搾取の緩和によって制御し、産業平和を実現し、資本主義体制の安定を図るものとされた。従って、社会政策の本質は政治であり、それは階級闘争の形態の一つとなっている。

労働力の保全は人類の歴史を貫く法則であるが、資本主義社会では、労働者に関しては、その法則は労働力の価値法則として貫くことになる。それだけではない。相対的過剰人口の法則として、その法則は、資本の平均的な価値増殖欲にとって過剰な労働力を産み出す法則として貫くのである。

労働者階級に対する社会政策は、かれらの労働条件、生活条件の改良によって、労働力の保全に貢献する。これがかれらに対する社会政策と労働力の保全との関係である。

しかし、過去の本来の社会政策理論は、社会政策の対象に、労働者階級以外の勤労諸階級に関する社会問題も含めていた。労働者と違って、その他の勤労諸階級は生産手段から疎外されていない。かれらの貧困は、資本ないし独占資本による直接的生産過程での搾取関係の中から必然化するものではない。

生産手段を所有するかれらに対する社会政策は、当然、その経営にまつわる社会問題に触れざるをえないのであるが、結局は、社会的分業を構成するかれらの労働力の保全のための改良政策であり、労働者階級に対する社会政策とは、

その論理段階で、共通性を持っている。即ち、労働者階級を含む勤労諸階級に対する社会政策の本質は、生産力としての労働力の保全にある、と言えよう。

ただし、労働者に対する社会政策とは異なり、その他の勤労諸階級に対する社会政策の政治的本質は、資本主義体制の命運に、直接、かかわるものではない。とは言っても、社会的分業を構成するかれらの労働力の保全は、労働者階級の再生産にとって必要不可欠のものである。

労働災害による障害者のための社会政策等は労働者を対象とする社会政策に含まれるが、それ以外に、障害のために労働することのできない人々に対する社会政策がある。かれらに対する社会政策は、直接的生産過程における搾取を緩和するものでも無ければ、生産力としての労働力を保全するものでも無い。資本家的利潤追求の社会では、かれらに対する公的福祉は、長い間、無視されてきた。

かれらの生活は人間社会であるがゆえに、可能にされるのである。その生活費には文化的要素も含まれるし、かれらの生活を通常の水準に近づけるためには極めて高い費用を要することも稀ではない。また、かれらが永久に自立、自助の状態に至らない場合もある。

社会が高度化すればする程、事故の発生の可能性が大きくなり、しかも些細な事故によって生活に狂いが生ずる。そのために、人々は福祉の総合的な体系を必要としているし、また、その体系の不備が新しい貧困の原因になる。すべての人々にとって、障害による労働不能の人々に対する社会政策は必要である。

労働不能の障害者に対する社会政策は、かれらの生存、生活にかかわる改良政策であり、労働者を含む勤労諸階級に対する社会政策とは、その論理段階で、共通性を持っている。

更に、階級を超えたすべての人々に関係のある社会政策、例えば児童福祉法や、人間の生存に必要な社会政策、例えば環境政策がある。これらは、それぞれの論理段階で、他の社会政策と共通性を持っている。

このように、労働者階級に対する社会政策を中心に据えて、社会政策の裾野を拡げ、いわゆるソーシャル・ポリシーの対象範囲に一致させようとする試みは現実的である。形態上の同一性を理由に、社会政策という用語に全国民を包含することは許されよう。例えば、賃金と言う場合、労働者の賃金から経営者の賃金までが含まれる。前者は労働力の価値の現象形態であり、後者は剰余価値の現象形態である。重要なのは、その本質の把握である。

以上、社会政策を幾つかに分類し、それぞれの本質について考えてみた。それらに共通するのは、それらを生み出した原動力が労働者階級や勤労諸階級や国民の運動であること、及びそれらが改良政策としての政治的本質を有することである。そうして、労働者を対象としない社会政策であっても、それを要求する人々の層が厚く、その中核に労働者の運動が見られることもあるので、それを求める運動の質が低いとは限らない。

次に見る総合社会政策論は、わが国の過去の社会政策理論の狭隘な性格を批判しているが、生産手段の所有形態についての視点が欠落しているために、その理論は生活や福祉に短絡してしまい、それぞれの社会政策の本質を見失うことになり、また、過去の社会政策理論が小生産者や中小企業の経営を含む社会問題を論じたことを忘れており、その面で却って総合性を欠いている。

社会政策は、公的福祉として、あらゆる福祉の中心部を構成しており、自助を支える客観的な条件になっている。

V 総合社会政策論

ここでは、総合社会政策論における自助と福祉の位置づけについて見る。その理論では、生産手段の所有形態についての視点が欠落していることを、既に指摘しておいた。

総合社会政策論の論者によれば、公的扶助、社会保険を中心とする社会保障政策をもって社会政策とする、狭義の社会政策に対して、総合社会政策とは「いわゆる経済と社会を包含するきわめて広い意味でのトータルな社会システ

ムを対象とする。』⁹⁾トータルな社会システムとは「経済、社会両システムおよび文化システムを包含し、自然システムをも視野に収めた」¹⁰⁾ものである。それは、狭義の社会政策を総合したものと経済政策との単なる和集合、即ち「社会－経済政策」でもない。それよりも「一段高次の概念」¹¹⁾である。それは「国民生活の向上ないし福祉の確保を図るための総合化された政策体系」である。そうして、その目的を達成するための計画が「総合社会計画」、または「社会計画」¹²⁾である。以上が、その説の概略である。

総合社会政策論の核心は、あらゆる経済政策と社会政策を福祉という目標の下に統括することにある。論者によれば、「その窮極のねらいは、経済システム先導型の社会発展の従来のパターンを根本的に考え直し、経済システムをも包含するトータルな社会システムの均衡のある発展を確保することにある。』¹³⁾

かつて、労働者階級を対象とする社会政策に関して、それが経済政策の下位概念であるか、否か、について論議されたことがあった。下位概念であることを否定する論者は、社会政策が資本主義の命運にかかわる労資間の階級闘争に関するものであり、経済政策とは本質を異にする点を強調した。確かに、その通りである。

しかし、現実には、社会政策が労働力保全政策、生産政策、需要創出政策等として、結局は経済政策に従属するものとして位置づけられてきたことは否定できない。過去の相次ぐ経済計画の中でも、社会開発や生活関連社会資本の充実等が求められたにもかかわらず、経済先導型を脱することはできなかった。

それどころか、『21世紀の国民生活像』に述べられているように、「限られた財源を福祉に有効に活用するため、福祉政策の効率化、整合化、統合化によるその総合化（インテグレーション）が必要である」¹⁴⁾とすれば、総合社会政

9) 「総合社会政策を求めて」前掲書、16ページ。

10) 同上、13ページ。

11) 同上、18ページ。

12) 同上、19ページ。

13) 同上、14ページ。

14) 「21世紀の国民生活像」前掲書、40ページ。

策は財政政策の下に封じ込められてしまうことになる。

資本家的利潤追求の社会で、あらゆる労働政策と経済政策の目標が福祉に向けられるということはありません。しかし、福祉という目標を掲げさせるような国民の力が働いていることも事実である。そのような環境の中で、総合社会政策論が生まれたのであろう。

その総合社会政策論の「一つの有力な理念」がソーシャル・ミニマム論である。

ソーシャル・ミニマムは、「個人にとっての時間と空間を通ずる生活に関する最低限であるのみならず、社会システムのパフォーマンスについての最低限であり、単に所得に関してだけでなく、社会的、文化的要素についての最低限であり、また、国家の責任においてのみならず、社会のあらゆるレベルにおける自発性によって確保される最低限である」¹⁵⁾と。

従って、ソーシャル・ミニマムの範囲は、歴史的に形成されてきたナショナル・ミニマムの範囲を大きく超えている。総合社会政策論を具体化した『21世紀の国民生活像』は、「福祉政策の展開において、全国的に一律で公平な内容であるべき所得保障等の政策はナショナルミニマムとして国が責任を持って行う」¹⁶⁾と述べている。福祉国家の伝統を守っているように見える。

しかも、ナショナル・ミニマムを超える『『ソーシャル・ミニマム』』の基礎的部分の充足は政府公共部門の責任において行うべきである¹⁷⁾と言うのである。福祉国家以上の国家責任を打ち出しているように見える。

ところが、総合社会政策論は、続けて、次のように述べる、「『ソーシャル・ミニマム』のすべてを政府公共部門の直接の責任において充足するという考え方は、官僚化、財政負担の過度の膨張と硬直化の危険があり、社会の活力にマイナスの効果をもたらす怖れがある。『ソーシャル・ミニマム』の達成は社会

15) 「総合社会政策を求めて」前掲書、38ページ。

16) 「21世紀の国民生活像」前掲書、70ページ。

17) 「総合社会政策を求めて」前掲書、61ページ。

のあらゆるレベルにおける自発性によって確保されるべきである」¹⁸⁾と。

ソーシャル・ミニマムは広範囲のものであり、これのすべてを政府公共部門が責任をもって達成することは不可能である。しかし、「社会のあらゆるレベル、云々」が問題である。それは、福祉国家論では見失われがちであった「家庭、地域社会、企業などの国と個人の間問項」を含んでいる。このような中間集団は、従来は、個人の自助を支える相互扶助の当事者として位置づけられてきたが、これらに対して「自発性」が要求されることになる。即ち、「このミニマムの水準の達成は、政府公共部門による基礎的な支持のうえに立って、あらゆるレベルの社会組織とその中で個人の自発性と責任において達成されるべきものである」¹⁹⁾と。

このうち、企業については次の如く述べられている、「企業を中心とする社縁は、今日では血縁・地縁を超えて重要性を持つようになってきている。人々の生計の基礎はもちろんのこと、人生の重要な出来事の多くもこのような社縁を軸に動くようになってきており、家族と地域社会はこのような社縁的編成の中で従属的な性格を持っている」²⁰⁾と。

この社縁観は、福祉社会論を日本型に修正する上で、重要な役割を果たしている。そうして、「福祉機能の一部は、企業や新しい家族の機能によって行われるといった形態も十分ありえよう」²¹⁾と述べられる。

このように社会のあらゆるレベルに自発性と責任、換言すれば自助、相互扶助のための努力と企業福祉の如き民間福祉が求められるのであれば、ソーシャル・ミニマムの基礎部分やナショナル・ミニマムの達成に対する国家責任が強調されても、対象になるミニマムそのものが縮小していくことになる。総合社会政策論、日本型福祉社会論は福祉国家論からの大巾な後退である。

更に、『21世紀の国民生活像』では、個人の「自助精神の高まり」として次

18) 同上。

19) 同上、38ページ。

20) 「21世紀の国民生活像」前掲書、29ページ。

21) 「総合社会政策を求めて」前掲書、27ページ。

の如く述べられている、「多くの人々は、労働を通じて自己と社会を実感し、年をとっても働く意欲を持っている。このような意欲に応えるため、高齢者にふさわしい労働の開発や労働意欲を尊重し、刺激するような部分年金部分雇用などの施策が求められるであろう」²²⁾と。

この考えは、「所得の再分配政策は、その限界を超えると、人々の労働意欲を減退させ、社会の自由と効率を損うことになりやすい」²³⁾という反省から生まれてくる。

自助の原則の中で労働は重要な位置を占めているのであるが、その労働を刺激し、自助努力を刺激しようとするのである。そのためには、公的福祉を削減する。その結果生まれる自助の刺激によって、更に公的福祉を削減することができる。これが、総合社会政策論の具体化、21世紀の国民生活像における自助と福祉の関係である。

既に明らかにしたように、福祉は自助を支える基礎条件である。『21世紀の国民生活像』でも、そのことは認められている、「国民の大部分が自らを中流と意識しているという事実は、戦後の経済民主化による資産格差の是正や身分制度の廃止とともに、高度成長による所得水準の一般的上昇の過程で、負担感の増大を伴わずに短時間のうちに福祉制度の充実と分配の平等化が進められた結果にもよるものと言えよう」²⁴⁾と。

そうであれば、自助を支える条件、福祉を見直すことは、自助の原則そのものの内容の再編成を迫ることになる。

VI 行財政改革下の自助と福祉

1979年の『新経済社会7ヶ年計画』の目標、「国民生活の安定と充実」²⁵⁾に対して、83年の『1980年代経済社会の展望と指針』は、一層積極的に、「国民生

22) 「21世紀の国民生活像」前掲書、70ページ。

23) 同上。

24) 同上、38ページ。

25) 「新経済社会7ヶ年計画」前掲書、31ページ。

活の安定と向上」²⁶⁾を目指している。

新しい計画では、「現下の最大の課題」²⁷⁾、行財政改革によって福祉の徹底的な見直しが行われることになる。計画は次のように述べている、「行政の役割を抜本的に見直し、簡素化、効率化を図ることにより、公的部門の肥大化を抑制しつつ、新たな課題に対応していくことが重要である」²⁸⁾と。また、「現在の行政を個人の自立・自助や民間の自主的活動を極力尊重するとの基本的な観点から徹底的に見直すことが重要である」²⁹⁾と。更に、「安心で豊かな国民生活の形成のための諸政策を厳しい財政の制約の下で、いかに効率的かつ合理的に行っていくかについての厳しい選択が必要である」³⁰⁾と。

総合社会政策論の趣旨に反して、福祉政策が財政政策の下位に位置づけられつつあることを、既に、指摘しておいたが、ここでは極めて明確に、そのことが強調されている。しかも、計画によれば、尊重されるのは、福祉ではなくて、自助である。福祉は厳しい選択にさらされる。

更に、計画によれば、「安心で豊かな国民生活の形成を図るに際しては、……各ライフステージにおいて、不安のない安定した生活のための基礎的＝ニーズが満たされていること」等々が必要であり、「公的部門は、安定し、かつ質的にも充実した国民生活の基礎的条件を整備する」³¹⁾ことになる、と述べられている。しかし、これらの文章は、ソーシャル・ミニマムやナショナル・ミニマムの達成に対する公的部門の責任に関する先の叙述を参考にして、読まれるべきであろう。

それにもかかわらず、人々の公的福祉に対する期待は、むしろ、増大するに違いない。計画も、そのことを認め、次の如く述べている、「今後、人口の高齢化が急速に進むとともに、家族規模の縮小化の傾向が続き家族間の相互扶助

26) 「1980年代経済社会の展望と指針」前掲書、63ページ。

27) 同上、2ページ。

28) 同上、19～20ページ。

29) 同上、19ページ。

30) 同上、35ページ。

31) 同上、16ページ。

機能の低下も懸念されることから、高齢者の所得の保障、健康の確保等をはじめとして社会保障への期待は一層高まっていくと考えられる。一方、2次にわたる石油危機を経て我が国の経済成長率が低下し、財政も厳しい状況にある等、社会保障を取り巻く環境は厳しく、先行きについての不透明感がある。こうした時期にこそ社会保障の基盤を固め、国民の不安感を払拭することが肝要である」³²⁾と。

そのためには、「公的部門は、安定し、かつ質的にも充実した国民生活の基礎的条件を整備するとともに、各主体の活動がバランスよく、効果的に機能するよう環境の整備を図る」ことになっており、各主体、即ち「個人、家庭、地域社会、企業については、まず、自立・自助を基本とし、さらに相互扶助の機能が十分発揮されることが期待される」³³⁾のである。

総合社会政策論で述べられた中間集団の「自発性」の内容が、ここでは明確に規定されている。中間集団に対しても、自助が求められる。総合社会政策論では、自発性に「責任」が加味されていたが、ここでは「自立・自助を基本とし、さらに相互扶助の機能が十分発揮されることが期待される。」中間集団の自助の内容も、このように規定されると、自発性としての性格を失い、強制されたものになってくる。また、繰り返し述べることになるが、ミニマムの達成が、先ず個人や中間集団の自助や相互扶助に大きく依存するとしたら、それらのミニマムの中で公的部門が責任を持つ分野は著しく狭められるであろう。

これらの中間集団のうち、この計画では、特に家庭が重視されている。これまでは家族が取り上げられていたが、ここでは家庭が問題にされる。家庭は「国民の幸せの基盤」として高く評価され、今後の家庭のあり方として、第一に「外部化が進み、弱体化が懸念されている家庭機能を活性化すること」、第二に「生活の質的向上に結びつく家庭機能を高めること」、第三に「社会に開かれた家庭をつくり出していくこと」³⁴⁾が求められている。

32) 同上, 63~64ページ。

33) 同上, 16ページ。

34) 同上, 71ページ。

勿論、公的部門は家庭に「安易に介入すべきものでない」が、「家庭が自主的な対応を円滑に図っていくよう家庭を取り巻く環境基盤の充実を進め、その努力を側面支援していくこと」³⁵⁾になる。

上の第一に書かれている家庭機能の活性化に向けての、公的部門による側面支援とは、具体的には、次の如きものである、「弱体化が懸念されている家庭機能の活性化に資するため、外部機能との有機的連携を強化する。しつけ、養育機能については、子供に社会生活上の基本的ルールを習得させるため、規律ある集団活動の機会拡大や家庭教育と学校・地域社会における教育との連携を進めるとともに、婦人の職場進出の高まりに対応して育児休業制度の普及等を進める。将来を担う児童の健全育成を図るための施策を推進する。また、在宅福祉サービスの充実等を図り、家庭の相互扶助機能を高める」³⁶⁾と。一部分ではあるが、これによって総合社会政策論で言われた「ソーシャル・ミニマムの基礎的部分」の全体像を描き出すことができよう。

1980年代の計画は、福祉ニーズの増大に対して、一方では、人々が受益と能力に応じて負担することを求めながら、他方では、それを可能な限り民間福祉に移すことを企てて、次の如く述べる、「福祉サービスの対象者が低所得層から一般国民へと拡大していることにかんがみ、受益者は受益と能力に応じて適正な費用負担をするという考え方を確立する」³⁷⁾と。また、「国民のニーズが増大し、多様化しつつあることを踏まえ、官氏の役割分担、費用負担のあり方を見直した上、財政金融の活用を図りつつ、民間部門による効率的かつ多様なサービスの供給を促進する」³⁸⁾と。また、「高度かつ多様な福祉需要に対し、民間の創意と工夫を生かして効率的かつきめ細かく対応するため、有料老人ホームなど市場機構を通じて提供されるサービスや有償サービスの活用を図る」³⁹⁾と。

35) 同上。

36) 同上。

37) 同上、66ページ。

38) 同上、50ページ。

39) 同上、66ページ。

これらは、現実には、公的福祉に対する責任を、可能な限り、国から都道府県へ、更に市町村へ、また第三セクターへ、更に民間福祉へと移していくことを意味している。このようにしてなされる公的福祉の削減は、社会のあらゆるレベルの自助努力と相互扶助を刺激し、それらに福祉機能を代行させることによって、公的福祉の一層の削減への道を開くよう、期待されているのである。

個人と中間団体の自助に基づく相互扶助に関して、「福祉は、人々の互いに助け合う精神に支えられてこそ活性化する」⁴⁰⁾と述べ、こうして、80年代に「ゆとりとうるおいのある生活環境づくり」を行い、21世紀には「人間味あふれる社会へ」到達する、と言う。

他方、国家に対しても、また、自助努力が課せられている、と言えよう。行財政改革もその努力の一つである。一見した所、『1980年代経済社会の展望と指針』は、それまでの総合社会政策論や日本型福祉社会論にやや積極性を持たせたものに過ぎないように見えるが、しかし、それは、わが国自身の自立・自助努力という国家目的によって、強固な構想にまとめ上げられている。

VII お わ り に

自助の原則は生産手段の所有と自らの労働によって成立する。労働者階級の場合は、生産手段から疎外されているにもかかわらず、その原則は成立する。

日本型福祉社会論は、時には、福祉の上に自助が成立するかの如く述べながら、実は、自助の上に福祉が形成されるという立場を貫いている。その場合、自助は、自助の原則としてではなく、自助努力として表現される。自助の原則が実在するために、人々は、自助努力を訴える日本型福祉社会論に対して、強い共感を抱くことがある。

行財政改革の下で、日本型福祉社会論は福祉削減によって自助努力を刺激することを企てる。刺激された自助と相互扶助の上でこそ、福祉は活性化すると言う。しかし、その上に形成されるのは福祉削減である。活性化するのは、自

40) 「21世紀の国民生活像」前掲書、69ページ。

助であって、福祉では無い。

福祉の上に自助が形成されるのか、自助の上に福祉が形成されるのか、という質問に対して、日本型福祉社会論はそのように答えている。

しかし、人々は福祉の上に自助を築いており、福祉見直しは自助の原則の内容の再編成を必要とする。そのために、自助努力、労働を支えるものとして雇用開発が求められ、雇用開発のためには産業振興が求められることになる。即ち、産業振興政策の上に雇用開発政策が組立てられ、その上で自助努力が展開されることになろう。老人、女性を含む労働による家庭の自助と相互扶助の強化は、産業革命時の労働者家族の姿を思い起こさせる。これが日本型福祉社会の構図である。

日本型福祉社会論は社会のあらゆるレベルに自助努力を求めている。そうして、わが国自身にも自助努力が課せられている。その一つが行財政改革である。更に、この国の自助努力には軍備の拡張も含まれている。福祉と軍備は、抽象的には、ともに現在の社会体制を維持するという政治の本質を持っている。しかし、論理の一層具体的な段階では、特に行財政改革の下では、福祉は軍備と決定的に対立しているのである。

(1984年10月31日脱稿)