

福祉概念の捉え方～その歴史的展開～

永 瀬 典 子

目次

I. はじめに

II. 福祉のあり方における歴史的変遷

- (1) 福祉の前兆期—自発的社会福祉の時代—
- (2) 福祉の萌芽期—法律による(規制的)社会福祉の始まり—
- (3) 福祉の確立期—法律による(ポジティブな)社会福祉の改革の時代—
- (4) 福祉の成熟期—法律と実践による新たな社会福祉の時代へ—

III. 新しい福祉の定義

- (1) 福祉の普遍的な理念
- (2) 新しい「福祉」の定義についての条件
 - ① 冷戦終結以降の体制の変化とギンズの「ポジティブ・ウェルフェア」
 - ② 「自由」と「平等」：福祉達成の条件

IV. 結びにかえて

I. はじめに

第二次世界大戦後、約50年間継続した冷戦体制の崩壊と同時に、経済・社会体制は新しい段階を迎えた。共産主義体制に基づく計画経済の破綻により、自

* 経済学の古典である「ケインズ/一般理論」の原書を、大学院修士課程1年のゼミナールのなかで毎週読まなければならないことは、当時は今以上に未熟であった筆者にとって本当に大変なことであった。ゼミナールの学生はたった2人(筆者以外は中国からの留学生だった)だったため、輪読は必ず毎週担当があり、ゼミナール直前まで泣きそうになりながら準備に追われていた。その筆者の指導教官が岡本隆先生であった。日本語として意味を成すには程遠い筆者の訳文を丁寧に「日本語」に訳して下さり、そして根気強くケインズ理論を指導していただいた。これらを先生から学んだことは、筆者の研究テーマである福祉社会論を現在まで継続できたこと

由市場経済の枠組みが拡大することとなった。これが追い風となり、冷戦終結以前からサッチャリズムやレーガノミックスによって推進されていた「小さな政府」化にともなって市場主義もより一層速いスピードで拡大した。このイギリスやアメリカ合衆国の動向は世界レベルで波及し、わが国も例外ではない。とりわけ小泉政権誕生後は「小さな政府の実現」が政策目標となり、民営化が郵政事業をはじめ各方面で進められていることは周知のとおりである。

政府の規模が縮小することによって、既存の経済・社会システムで規制や法により保護されていた個人や企業は「機会の平等」のもと激しい競争の中で自助努力が求められることとなった。「機会の平等」を徹底化させる「小さな政府」

にも大きな糧となっている。修士論文のテーマがドイツの経済体制論者E.ハイマンであった。そのため当然のことであるが、ドイツ語文献も含め、多くの経済学の古典を読まねばならなかった。当時はただただ困難にしか思えなかったその作業であったが、現在研究を続けているなかで基礎となり、支えられていることを痛感することもしばしばである。「1日1時間必ず研究をすれば、1年間で365時間研究することが出来ます。少しの努力でも続ければ大きな力となって、将来は必ず実ります」。これは修士課程最初のゼミナールで、先生から頂いた言葉である。修士課程を修了し、その後、神戸大学経済学部経済学研究科博士後期課程に入学したのちも、研究の苦しさにめげそうになることも多くあったが、この先生の言葉によって救われることができた。そして長い年月がたった今でも決して忘れることが出来ない。2005年度より母校の総合リハビリテーション学部で教鞭をとることとなり、学生を指導しながら、改めて先生のご苦勞を感じる事が出来る。研究は地味な作業であり、その成果がはっきりと目に見えるものではないだけに、孤独で苦しきを感じる事がしばしばだが、その困難のなかでもあきらめず、継続する意欲を持ち続けられることは、先生の元で学んだ大きな収穫である。先生には多くの感謝をささげたい。そして、今後もいつまでも「不出来な弟子」を見守っていただきたいと思う。

また本稿は、先生に指導頂いた経済政策論、および修士論文からのテーマであった経済体制論などが基礎となっている。本稿のきっかけをつくってくださった流通科学大学学長保坂直達先生、そして執筆の過程のなかで、社会経済学研究会（百々ゼミ研究会）においては貴重なコメントやご指導を頂いた。神戸大学名誉教授百々和先生、本学経済学部教授角村正博先生、神戸大学経済学部教授吉井昌弘先生をはじめ、研究会メンバーの先生方には心からの感謝の意を表したい。もちろん、ありうべき誤りは当然のこととして、その他の本稿の内容についての一切の責任が筆者にあることはいうまでもない。

は「国家 対 国家」の競争システムを変容させ、「個人（企業） 対 個人（企業）」という新たな競争システムをつくりだす。そして、それぞれの国境が取り払われ、世界全体をひとつの市場に包括することが可能となる。つまり、「小さな政府」をより以上すすめることは、グローバリゼーションをすすめる条件ともなるのである。

そしてこのグローバリゼーションという包括的枠組みに経済体制が移行していることは、政府のあり方のみに影響を与えているのではなく、かつての社会的枠組みにもさまざまな影響を与え、それらを変容させつつある。

1973年のオイルショック以降、先進諸国において「福祉国家の危機」が叫ばれはじめ「大きな政府」は批判され続けてきた。こうした批判は、グローバリゼーションの流れの一端を担っているといってもいいであろう。「福祉」の概念の変容もこうした社会的変容に包含される。

「福祉」とは、Welfare もしくは Well-being の訳語である。Welfare とは①人々、動物、あるいはグループの全体的な健康、幸福、そして安全のこと、②人々が何らかの援助が必要な状況になったとき、政府などによって供給される実践的あるいは財政的な援助のこと⁽¹⁾、である。これを単純化すれば、「善い生活」および「善い生活」のための援助であるといえるであろう。

この「善い生活」を達成・維持するためにはさまざまなものが必要となる。当然ながら、必要不可欠なものは「善い生活」のための制度整備などに関する財源である。とすれば、その財源を産み出すための安定的な経済活動——雇用を保障するような景気の安定——、そしてそれを踏まえた経済の発展、最後に「より善い生活」の実現への経済の拡大——安定的な経済成長——が必要なことは明白である。

ところが、グローバリゼーションのなかでの自由市場経済では、「より善い生活」の実現という目標を越えてもなお経済活動は拡大を継続するという特徴を

(1) Oxford advanced learn's dictionary, the 6th edition 2000

福祉概念の捉え方～その歴史的展開～

持つ。「より善い生活」の実現を、センの言葉で言い換えるならば、「成果」ということができよう。センによれば「成果」は、単一の基準で判断されるものではなく、「効用」、「豊かさ」、「生活の質」などのどれを選択するかによって、評価は異なる。「効用」や「豊かさ」のみが「より善い生活」の実現であるのなら、経済活動の拡大の継続は有効であろう。しかしながら、「効用」や「豊かさ」のみを追い求めると、自由市場経済のもとでは、「効用」や「豊かさ」を確実に獲得し、更なる拡大を追及することが可能な成功した人々が生じる反面、経済発展に取り残される人々、または経済競争に敗北する人々が発生する。

「福祉」が「人々、動物、あるいはグループの全体的な健康、幸福、そして安全」を指すのであれば、「効用」や「豊かさ」といった「拡大」がその目標となるだけではなく、「生活の質」という観点からもまた「より善い生活」の実現をはかるべきであろう。貧困や貧富の差を克服した後の「善い生活」の維持・向上もまた各時代の目標であり、実際各時代においてそのために様々な施策が行われてきている。

今日のわが国を含めた先進国諸国は「少子・高齢化」という状況のなかに存在している。経済の発展とともに生活・教育・文化水準が向上し、社会のあらゆるシステムには変化が生じる。とりわけ、家族のあり方や個人（とりわけ女性）のライフスタイルは大きな影響を受け、これらが、少子・高齢化「問題」をつくりだしている。

少子・高齢化は、経済活動や福祉の根幹を揺るがす大きな変化である。その第一の理由は、人口の減少により、生産および消費人口が減少したときに、経済成長をどのように維持していくのかという問題が発生すること、第二の理由は福祉サービスの「受給者」と「負担者」のバランスの崩壊を生じさせるため、福祉システムの維持をどのようにしていくのかという問題が発生することである。受給者＝高齢者が増加し、負担者＝若年者が減少するため、「年金」や「医療保険」などといった福祉システムが現在危機的状況にあることはよく知られているところである。

本稿においては、このような背景をふまえ、福祉概念の変遷をあとづけ「福祉」のあり方と「福祉」をめぐる問題を明らかにし、新しい福祉概念の定義づけを行う。

II. 福祉のあり方における歴史の変遷

（1）福祉の前兆期——自発的社会福祉の時代——

ここでは、封建社会以降から現代までの時代を4つに区分する表1。そして、それぞれの経済活動の特徴と、その時代の克服すべき問題について、またその克服の方法について明らかにする。

これは「福祉の発展の歴史」でもある。この歴史はイギリスを中心として考察される。なぜなら、イギリスは産業革命が世界最初の生じた国であり、その副産物として貧困を救済するという世界最初の福祉政策が生じた国だからである。実際に、1601年に定められたエリザベス救貧法は福祉の最初の法制化として知られている。

以下では、その後の変遷を実践的・理論的に検証することによって、新しい「福祉」の概念を導出することにした。

福祉の前兆期は、17世紀以前と考えられる。この時代におけるイギリスでの社会体制は、封建社会であり、ここでは、領主と農民の関係が中心となる⁽²⁾。この両者を結ぶ媒介は「土地」である。つまり農民は生活手段である土地を領主から与えられている。この「土地」は農民にとって「生計」のための手段であり、その使用の代償として領主に年貢を納めることが義務付けられている。その義務を果たす代償、つまり権利として、天災や凶作などの「不測の事態」があったとしても、領主によって最低生活水準は保障されていた⁽³⁾。

いいかえるならば、当時の農民の「福祉」は、領主から与えられていたといえる。また、ここでは一領主につく農民の数は限定されており、「福祉」の受給

(2) 林 [1978], 7頁

(3) 古川・松原・社本 [1995], pp. 41~42

表1 福祉の歴史的発展

	第一段階 (前兆期)	第二段階 (萌芽期)	第三段階 (確立期)	第四段階 (成熟期)
時代の特性	自発的 社会福祉の時代	法律による (規制的) 社会福祉の始まり	(ポジティブな) 法律による社会 福祉の改革	法律と実践によ る社会福祉の始 まりの時代
福祉の供給者	封建制の下での 領主・家族・地 域など	教区などの行政 区	国家	それぞれの国に よっての多様化
福祉の対象者	農民	浮浪者・乞食な どの貧民	労働者	原則として全国 民
福祉の範囲	天災・飢饉など	貧民を 特定化する	労働者のあらゆる 人生の段階	地球レベルでの 貧困など、非常 に複雑
福祉の目的	(狭い範囲の)最 低生活の保障	貧困の取締り	(広い範囲の) 最低生活の保障	人々の幸せなど 最低必要 文化水準

と供給のバランスは均衡していたといえる。もし、領主が提供できない福祉が⁽⁴⁾あったとしても、それは地縁や血縁などで対処し、解決が可能であった。

岡村重夫は、以上のような歴史的経緯を経て生じてきた「福祉」を、「自発的
社会福祉」と「法律による社会福祉」⁽⁵⁾に分類している。⁽⁶⁾歴史的に初期の段階で
発生するとされる「自発的社会福祉」は、「民間の個人または集団が、法律によ
って強制されたり、事業を委託されるのではなく、全く自発的に他人の生活困
難を援助する活動」⁽⁷⁾のことである。協働・共同体がその基礎となっているであ
らう。その後その発展型として、「法律による社会福祉」が発生する。これは、

(4) 領主が提供できない福祉とは、病気や障がいなど個別的なケアをさす。

(5) 「法律における社会福祉」の最初のもは、後の節でも述べるのだが、イギリスのエリザベス救貧法である。よって本節の「自発的社会福祉」に関してもイギリスの例を示す。

(6) 岡村重夫 [1992], 5-6 頁

(7) 岡村重夫 [1992], 5 頁

「国民の生活困難に対する援助の責任が、国や地方公共団体にあることを法律によって明らかにするのみならず、その援助の内容についても法律によって明示する」ものである。

福祉の発展過程のなか、先に見たイギリス封建社会は「自発的社会福祉の時代」であり、福祉の前兆期として位置付けられるであろう。この「自発的社会福祉」はさらに①相互扶助と、②慈善博愛事業、に分類される。相互扶助は他人の生活困難を援助する自然発生的な行為である。つまり、家族・親戚などの肉親（血縁）、同じ地域に生活するもの（地縁）、同じ職を持つもの（同業者）、同じ信仰をもつものなどに生じる自然な仲間意識、同類意識が成立することによって、仲間の困難は自分の困難と考え、自然発生的に仲間を援助することである⁽⁸⁾。ここでは、福祉の目的は、仲間や家族という「狭い範囲における最低生活水準の保障」であるといえよう。そして、先にも述べたように、これが生じたのは、福祉の受給者と供給者のバランスが均衡していた時代である。これが、「福祉」の起源であり、そこでは福祉は自然発生的であって、まだその意識的な認識には至っていないのである。したがってこの時期を「前兆期」と名づけることができるであろう。

（2）福祉の萌芽期——法律による（規制的）社会福祉の始まり——

福祉の萌芽期は、封建制の崩壊から産業革命を経て、エリザベス救貧法が制定され、またその後改正されるころまでとする。

時代の進行とともにこの封建制を柱とした領主と農民の福祉システムは、農業の生産力の上昇と、領主の収奪の限界により崩壊した。すなわち農業の生産力の上昇にともなって、個別生産能力の格差によって貧富の差が生じた。そして領主と農民の関係が逆転することもあり、農民も富農と貧農とに分解した。⁽⁹⁾

すなわち、「領主制福祉システム」の基礎をなしていた社会関係ないし秩序が

（8）岡村重夫 [1992], 5頁

（9）林 [1978], 16-17頁

崩れたのである。このような変化に重要な役割を果たしたのとして、二つのことがあげられる。第一は「貨幣」である。生産性を増した農民は、余剰を「貨幣」で蓄積したことによって豊かになっていった。第二に「農民の副業としての羊毛工業」が定着したことである。これは、貨幣蓄積の発展に一役買ったといわれている。そして15、6世紀になり羊毛工業とともに「牧羊」産業が広まった⁽¹⁰⁾。穀作より人手を要さず、大規模化すればするほど省力化が進むために、非常に効率性が高かったからである。これによって、羊毛生産を中心とする第一次囲い込み運動が生じ、農地を追われ職を失った農民が多数生じた。さらに、1594年から97年は冷夏と凶作に見舞われ、1596年には食料一揆がおり、ますます浮浪者や乞食が増加した。もはや、福祉の前兆期のような「領主と農民の関係」を家族や地域での「相互扶助」で補う形では対処しきれないほどに貧困が広がり、解決不可能な状況となった。つまり、領主と農民の土地を媒介とした福祉の均衡も崩壊した。この解決のために、「自発的な社会福祉」を超えたシステムが必要となったのである。

このような状況から、次の段階、すなわち「法律による社会福祉」の考え方が登場し、その実現方法として1601年にエリザベス救貧法が制定が生じた。これは初めて救貧事業を意識的に、法制化・体系化したものである。このエリザベス救貧法は、「領主と農民の関係による福祉」の均衡が崩壊した後の、福祉から取り残されてしまった農民等を救済するための方法としてつくられたのである。この時代以降の福祉は、その救済方法のあり方の相違によってその内実が徐々に変化する。それはいうまでもなく、経済の発展など時代背景の変化を反映するものである。

その後、1780年前後からの産業革命を経ながら救貧法の関連法が定められ、1834年に救貧法の改正が行われた。これら救貧法 (The Poor Laws) において、その対象となったのは浮浪者や乞食といった、社会の風紀を乱すと恐れられて

(10) 林 [1978], 7頁

いた人々であった。そして、これらの人々は一般市民から区別され、「貧民」として特定化され、また同時に貧困からの救済というより、治安の安定のために貧困を取り締まることが、当時の福祉の目的とされた。⁽¹¹⁾

一連の救貧法の目的は、国家の役割を縮小し、救貧の対象となる条件を厳しくすることであったといえる。⁽¹²⁾これは、アダム・スミスをはじめとする古典派経済学の影響を大きく受けていたと考えられる。すなわち、国があればこれと「福祉」に関して干渉することは国害になるという考え方が、この背景にはあったであろう。このため、「国民を救済する」という目的よりは、救貧事業の規模を縮小したいという意味合いがあると思われる。非常に「限定的・差別的」状態を貧民に与え、屈辱を与えられるような扱いをされるのであれば、少々の貧困状態は我慢する、国家の世話にはならないようにするという気持ちに人々をさせたのである。つまり、貧困は「悪」であったため、救済より罰することを優先させたのであった。⁽¹³⁾

その貧民を「悪」と定義づける時期のピークは1834年の救貧法改正であった。それ以降は、多少なりとも貧民の「劣悪処遇」は緩和され、逆に彼らを救済していくという方向に進んでいった。これは1906年に失業に基づく貧困の救済についての初めての国家支出がなされ、1911年には国民保険法が成立した、⁽¹⁴⁾という事実にも現れている。

その後、1914年から1919年の第一次世界大戦を経て、1920年に新古典派経済学者のA.C.ピグーが『厚生経済学』を著した。ピグーは、功利主義のベンサム、シジウィック、マーシャルの系譜にたちながら、彼らと同様に救貧法時代の福祉を支えた古典派経済学の考え方である「自由放任」の限界ないし弊害をも考えたのである。そして、改めて国民の幸福とは何かという問題を追及し、

(11) 大沢 [1986], 頁

(12) 大沢 [1986], 頁

(13) 大沢 [1986], 頁

(14) M. Bruce [1968] pp, 訳書 8～9 頁

その結果、「国民分配分の再分配を通じて貧困の救済」を論じたのである。

(3) 福祉の確立期——法律による(ポジティブな)社会福祉の改革の時代——

次の段階は、福祉の確立期であり、「法律による社会福祉の改革」がなされた時期である。これは、1834年の救貧法改正以降から、その後の緩和期を経て、1942年にベヴァリッジ報告書が出された頃までとする。この福祉の確立期は、非常に大きな福祉理念の転換期であったといえる。この福祉理念の転換は救貧法の欠陥によりもたらされたと考えられる。この欠陥は、「1909年報告」によって明らかにされた。すなわち救貧法になぜ限界が現れたのかを明確にしたものが「1909年報告」であるが、この報告については王立委員会が多数派、ウェッブ夫妻が少数派としてそれぞれ指摘を行った。それは以下のように整理することができる⁽¹⁵⁾であろう。

両者は互いに共通して、「1834年原則」を否定する主張を行っている。この「1834年原則」は、ウェッブ夫妻によれば「共同社会が、困窮した救済申請者を『生きさせておく keeping.....alive』という以上には何事に対しても責任は持たない」つまり、「レッセ・フェールのドクトリン」を現実化したものであった。

しかしながら、両者の相違点も存在する。それらは以下のとおりである。

- ① 救貧法そのもののあり方について：多数派は救貧法という名称は廃止するが、現実には「公的扶助」と名称を変え、その内容は存続させる。そして、「困窮者」から「受給者」と名称を変えるものの、「受給者」は社会的に適応できない、もしくは精神的に労働ができないなど以前からの差別的な視点を残している。それに対して、少数派は救貧法を名実ともに全廃する。そして、貧困の原因は「個人」にあるのではなく、「社会的な要因」によって惹き起されるとした。(いうまでもなく、これは考え方の大転換である)。
- ② 「貧困」の対象について：多数派は、「公的扶助」の対象を、従来の「困窮」

(15) 以下の内容は、大沢 [1986] 第4章によるところが大きい。

に限定する。少数派は、①のように、貧困は社会的な要因によって惹き起されると考えた、その主な社会的要因を「失業者」と考えた。そして失業を、(i)農業、炭鉱、などの雇用者、工場労働者、事務員、教員など「永続的職業からの失業者」、(ii)建築家、土木業など「不連続的職業からの失業者」、(iii)衰退産業の雇用者などの「不完全就業者」、(iv)労働意欲に欠ける、もしくは労働能力の低すぎる者である「雇用不能者」に分類した。(iv)の「雇用不能者」とは、(i)学童児童、(ii)病人および恒久的廃疾者、学齢前幼児、施設内処遇を要する高齢者、(iii)精神障害者、(iv)年金受給適格の高齢者である。

- ③ 「失業」の扱いについて：少数派は「失業」が貧困を惹き起すと考えたため、「労働力の調整」を主張した。すなわち、②の失業者の分類のうち、(i)から(iii)までの「労働能力者」に対して、既存のワークハウス外労働に基づく救済では役に立たないため、根本から失業者に対する処遇を見直した。それは労働省の管轄する「全国職業紹介所」を設け、失業者に職業の斡旋を行い、同時に、労働力の調整も行うことである。すなわち、労働力過剰な部分⁽¹⁶⁾を削減し、不足部分にその労働を振り分けた。

これを整理すれば、貧困を社会から撲滅するためには、「貧民」=失業者に職を与えることが必要であるということ、そして全ての人に職を与えることによって、人々の自助を推進することである。その後、約30年を経て1942年に発表された「ベヴァリッジ報告 社会保険および関連サービス」⁽¹⁷⁾は、その集大成である。

ここで示された福祉の新しい対象は、救貧法における「貧民」から大きく拡大されたものであった。つまり、「選別化・特定化の福祉から「普遍化する福祉」へと包括性を持ったシステムへの移行である。すなわちその対象はかつての「貧

(16) これは年少労働の制限、時間短縮、年少要保護児童の母の家事育児専念の推進等。

(17) W. Beveridge (reported), *Social Insurance and Allied Services*, 1942

福祉概念の捉え方～その歴史的展開～

民」のみならず、「疾病、無知、陋隘、および無為」⁽¹⁸⁾をも含む上記の①から④へと拡大した。この普遍化された福祉の実現のために、「社会保険」システムが導入されたのである。これは、強制的なものであること、そして各人が平等な立場に立つ⁽¹⁹⁾という意味を有していた。

全国民を対象とし、その生存に必要な最低所得を保障することを目的とした「社会保険」システムの登場は、「社会扶助」の新しい段階——近代的段階——への移行を意味するであろう。

(4) 福祉の成熟期——法律と実践による新たな社会福祉の時代へ——

ベヴァリッジ報告が発表され、約半世紀以上が過ぎた。その間、福祉が救済すべき対象は、貧困者から全国民へと変化した。そしてその内容は世界的なレベルで非常に複雑化してきた。先進国においては文明の発展とともに、ライフスタイルの変化による少子・高齢化が進行している。それにともない福祉の内容も「多様化・個別化」が望まれつつある。同時に、福祉の達成方法についてもそれぞれの国家で異なり、様々な方法が混在している。また発展途上国においては、いまだに飢餓や貧困は存在しており、先進国との広がる格差に関しても懸念される。

このような状況が、現代の社会福祉の時代である。

III. 新しい福祉の定義

(1) 福祉の普遍的な理念

前節まで、福祉の歴史的段階の変遷を見てきた。そのなかで、福祉のあり方はそれぞれの時代の経済状況の変化と大きく関わることが見出された。その経済活動の変化と福祉のあり方について整理して考察してみよう。

整理のために、救貧法以前から現代までの約500年の中で主な経済や大きな社

(18) W. Beveridge [1942] p, 訳書 6 頁

(19) W. Beveridge [1942] p, 訳書 16 頁

会の動きに関係するポイントを4点挙げる。それらは、①産業革命、②大恐慌、③第二次世界大戦とその後の冷戦、そして④冷戦の終結、である。そして、これらのポイントがどのように福祉のあり方とその考え方とに関連していたのかを明らかにする。

①産業革命：この産業革命を契機として、近代化と工業化が開始され、以前の体制とは異なるものが生じた。林達によれば、「産業革命前後の社会は資本主義（又は資本制）と呼ばれ、これより前の封建（又は封建制）社会と区別されている⁽²⁰⁾。そして、資本主義を労働者がその労働力を商品として販売するような社会体制と定義するとすれば、資本主義の本質は資本家と賃金労働者の関係となる⁽²¹⁾。産業革命によって、経済の拡大とともに、このような資本主義体制が誕生したということになる。これは、「自生的な共同体——社会的には村落共同体やギルド——を基礎に持つ社会から、それを欠如し、個人ないし個人の人為的結合を基礎にもつ社会への移行である⁽²²⁾」。いいかえるならば、この変化は共同体の変化ということができ、この共同体の変化とともに福祉のあり方も大きく変革したと考えられる。

すなわち、産業革命によって資本主義体制とそれに伴う資本家——労働者の階級関係が生じ、またひとの生活の基盤である共同体も変化を遂げたということになる。つまり、産業革命以前の相互扶助の関係の維持が可能な地縁・血縁といった共同体（ゲマインシャフトといってもよいが）ではなく、産業革命後は、ゲゼルシャフト、つまり非常に利益中心的な関係である共同体のなかで、貧富の差が生じたのである。したがって、その中で福祉も自発的な「助け合い」というよりは、社会によってとりおこなわれる救済という形態が取られるように変化したといえるであろう。

産業革命後の市場経済の発展を支えた思想は、古典派経済学の自由放任主義

(20) 林 [1], 3頁

(21) 林 [1], 5～6頁

(22) 林 [1], 152頁

であったが、この思想は経済のみならず福祉のあり方にも影響を与えた。その代表的な実践面のあらわれが、1834年の救貧法改正法であり、この中で国家は労働者の自助を奨励し、国家はその救済を行わないという、「自由放任的な福祉」が掲げられたのである。したがってこの福祉を受給できる対象は、「劣等処遇の原則」によって、院内救済を受ける人、つまり最低の生活を強いられている貧困者のみであった。

②大恐慌：1929年のアメリカ合衆国に端を発した大恐慌は、経済のみならず福祉のあり方にも大きな影響を与えた。この大恐慌によって明らかになったことは、今までの経済のあり方、つまり自由放任主義には限界がある。すなわち、市場のみに任されていた経済によって救済し切れなかったものとして、現実には、多くの失業者が出現したのである。しかし、自由放任主義の時代においては、「劣等処遇の原則」に当てはまらないものは、「怠け者」として分類をされて放置しておいたとしても、本人が労働をする意欲を持てば、稼得を得ることが可能であると考えられていた。実際、古典派経済学の理論では、失業者とは「転業中の労働者」、「技能や資格が不適格であること」によるもの、また「賃金が高すぎることはまたは賃金が硬直的に過ぎること」が原因とされていた⁽²³⁾。しかしながら、大恐慌による失業は、それらの原因では片付けられない失業、すなわち「働きたいにもかかわらず職がない（非自発的失業）」というものであった。そして、古典派理論による自由放任の限界が明らかとなって、この種の新しい失業者を含めて福祉のために救済する対象は、単純な「貧困者」から「失業者」へと変化・拡大した。

この失業者の救済のためには雇用が必要不可欠となる。かつての地縁、家族といった共同体による福祉、すなわち窮乏者の救済が不可能な時代において、それぞれ個人が窮乏状況から、抜け出るための手段が必要となる。その手段とは自分自身での「稼得」である。したがって、ここで救済すべき内容とは、雇

(23) J. K. Galbraith [1987] p, 同訳書334頁

用を創出し、労働の機会を与えることとなる。その雇用を創出するためには自由放任経済では限界があり、有効需要創出のためのある程度国家介入を行わなければならない。これを理論化したのがケインズである。

③第二次世界大戦前後：1942年にベヴァリッジが社会保障の対象を大きく拡大させた。それは彼が、「ベヴァリッジ報告 社会保険および関連サービス」を著したことによる。ベヴァリッジ報告書は、新しいシステムの設立の理由として、(1)1897年以降設立されている、社会保険および関連サービスに関する制度は、失業、医療、学齢および学齢前児童の福祉サービスなど数多くあるがそれぞれが相互の関連性を無視しながらばらばらにつくられていること、(2)強制保険の適用を賃金労働者と一定所得以下の非筋肉労働者とに限定し、保険の対象として稼得力の中断または喪失を含まないことは、重大な欠陥⁽²⁴⁾である、を挙げた。いいかえれば、「窮乏」は特別な貧困のみではなく、だれでもが人生のあらゆる段階において遭遇するだろう局面であるという認識である。

そして、その新しい「窮乏者」の救出の内容のために以下のことが述べられている。(1)社会保険制度の対象を、稼得力の中絶や喪失のすべてを原因とするものとする、(2)それぞれの家族のニーズに応じるように、稼得期間ならびに稼得中断期間における所得を、社会保険による給付を行うことによって、調整することが必要である。

前節において福祉の歴史的展開の中で述べたこととあわせて考えれば、ベヴァリッジは社会保障の対象を、「貧困者」のみならず「全国民」へと拡張させたこととなり、これは大きくそれ以降の「福祉」のあり方に影響を与えた。

続いて戦後には、世界の経済・社会体制において大きな変化があった。それは、世界が冷戦により西側資本主義体制と東側共産主義体制とに二極化したことである。これによって、資本主義体制にはアメリカ合衆国を中心として、市場経済主義がもたらされ、共産主義体制においてはソビエト連邦を中心として、

(24) W. Beveridge [1942], 同訳書3頁

国家の管理の下での、計画経済主義がもたらされた。とりわけ、資本主義体制においては、1970年代のオイルショック以降政府の失敗論が台頭し、「平等」は共産主義への傾きを持つものとされ。経済的不平等が、むしろ活動の動機として望ましい⁽²⁵⁾、と考えられて、強く市場主義経済が主張されるようになった。つまり、ひとびとはそれぞれが属する経済体制によって細分化されて、異なる福祉体制の中に存在するようになった。

④冷戦終結後：1989年のベルリンの壁崩壊とともに、共産主義体制も崩壊し、約50年間継続した二極化は終焉した。これは、再び世界の社会体制、経済体制の枠組みを組み替えた。その後の動向については、次項で考察するが、かつての体制による枠組みではなく、市場経済主義にもとづくアメリカ合衆国、ヨーロッパ、アジアなどの地域を中心とする枠組みへと変化したこと、および「グローバリゼーション」が台頭し始めたことにある。したがって、そこには新しい福祉論が構築されなければならないであろう。

それぞれの先進国は「少子・高齢化」を新たな社会問題として抱えなければならなくなった。さらに他方で、先進国と発展途上国における経済格差も地球規模の課題として、解決されなければならない。

時代によって、経済・社会体制が変化するとともに、福祉のあり方も変化している。しかしながら、救貧法以来約500年間の歴史は、普遍的な福祉の理念を導き出している。それには「窮乏者の救済」、「国民全体の福祉」、「不平等の是正」が含まれている。これらの議論をするためには、一層「自由」と「平等」への広範な考察が必要となる。

(2) 新しい「福祉」の定義についての条件

- ① 冷戦終結以降の体制の変化とギデンズの「ポジティブ・ウェルフェア」
前項において、「福祉」の理念は普遍的であったとしても、そのあり方は時代

(25) A. Giddens [15] 訳本34頁

背景や経済状況によって大きく影響を受けることが示された。本項では、冷戦以後の状況を分析し、新しい「福祉」の定義を導き出すことにしよう。

かつての西側資本主義経済体制では、冷戦の時代から、政府によるあらゆる国家介入は共産主義への道を歩んでいるのではないかという批判があった。⁽²⁶⁾それは、1970年代のオイルショック以降、各国の財政赤字が増大したことを契機に、国家介入によるケインズ政策が、財政の負担になるということであった。

そのため再び、国家介入を排除する「小さな政府」論が擡頭するようになった。この「小さな政府」論は、ハイエクからフリードマンなどに続く新自由主義をさす。

かつてアダム・スミスが経済的生活および経済的努力の動機となると考えたものは、「私利」であった。ひとびとが、各々の「私利」を追求しながら行動したとしても、それは最終的に公共的な利益へとつながると考えられた。したがって、政府介入はここには存在しない。むしろ、「自由放任」経済こそが、すべての人の利益を生むための最良な手段であった。しかし、1929年の大恐慌では、「自由放任」では解決不能な「非自発的失業——福祉の基礎をなす所得の喪失——」という問題が生じ、ケインズの提唱する「国家介入」による問題解決が必要となった。その後、再び1970年代のオイルショックによって引き起こされた世界的な不況により、「政府の失敗」論とともに「自由主義」経済が復活し、ハイエクやフリードマンが論じた「新自由主義」へと移行したのである。

その後、イギリスにおいてはサッチャリズムによって、アメリカ合衆国においてはレーガノミックスによって、新自由主義が実施された。政府介入、したがって福祉支出も、縮小されるようになったのである。

その後、1989年のベルリンの壁の崩壊に象徴される冷戦の終結とともに世界——主に先進国——は、西側資本主義のリーダーであるアメリカ合衆国、そして東西統合したドイツも加わって市場統合をしたヨーロッパ、さらには日本

(26) これはハイエクなどの議論にも現れている。

福祉概念の捉え方～その歴史的展開～

を中心とするアジア，にと分けられるようになった。そして，とりわけ1990年代に入り，経済の自由化と国際化，およびITを中心とする技術革新を背景として，「グローバリゼーション」という国家間の境界線が融合化される社会へと変容してきたことも忘れてはならない。ギデンスは，かつてのように国家間の境界線が明確であり，その枠の中での国家，民族，家族，個人をとらえた国家ではない，これからの新しい国家を「コスモポリタン国家」と名づけている⁽²⁷⁾。

このような状況のもとで，1997年でイギリスにブレア政権が誕生した。このような状況にある「第3の道」と呼ばれる政策を提唱した。この「第3の道」の理論の柱は，社会学者アンソニー・ギデンスによって提唱されたもので，ここでは，新しい福祉国家についても言及されている。

ギデンスは，冷戦の終結によって「経済を管理するシステムとしての社会主義はもはや消滅したのである⁽²⁸⁾」と述べている。そして，「第3の道」を主張するために，まず古典的な社会民主主義と，新自由主義（サッチャリズム）を比較する。それは要約，整理すれば，次表に示されるとおりである。

古典的な社会主義は，自由市場経済が生み出す多くの弊害について，国家が市場介入することにより，それらを緩和し克服することは可能であり，また国家の役割とは市場ができない公共財の供給を行うことにある，と定義する⁽²⁹⁾。

その際，福祉国家とは，①より平等な社会をつくること，②個々人の一生涯にわたる生活を保障することである。そして，古典的社会主義は，完璧な福祉国家として，「ゆりかごから墓場まで（の保障）」を目指す。

それに対して，新自由主義は，福祉とは，個人の自己責任に基づく自由な活動のあとで生じうる損失を最小限保障するというセーフティーネットのレベルで考えるのである。

したがって，新自由主義と古典的社会主義の「福祉」に対する考え方は大き

(27) A. Giddens [15], 訳書215頁

(28) A. Giddens [15], 訳書19頁

(29) A. Giddens [15], 訳書27頁

表2 古典的な社会主義と新自由主義の比較⁽³⁰⁾

	古典的社会主義	サッチャリズム, 新自由主義
政府の役割	社会生活, 経済生活についての国家の関与	できる限り小さな政府
市場の役割	限定的, 混合経済あるいは社会的経済	市場原理主義
国家主義のあり方	集産主義	伝統的な国家と家族を奨励するナショナリズム
経済活動	ケインズ主義的需要管理と協調組合主義	道徳的・保守的な権威主義と強力な経済的個人主義
市民社会	市民社会より国家が優位	自律的な市民社会
労働	完全雇用	他の市場並みに労働市場の需給をバランス
平等	強固な平等主義	不平等の容認
福祉国家	「ゆりかごから墓場まで」人生の全段階を網羅する完璧な福祉市民保護	セーフティネットとしての福祉国家(福祉への限定された国家介入)

く異なっているのである。

「第3の道」は、古典的社会主義に近いものであるが、かつての共産主義的なものではない。古典的な社会主義と新自由主義は二極対立の世界を前提としていたが、1980年代後半から現在に至る二極対立の崩壊という変革のもとで、「第3の道」、つまり新しい社会民主主義が生じるべきである。

ギデنز⁽³¹⁾は、「福祉」を「ポジティブ・ウェルフェア」と位置づけている。邦訳すれば、「前向きな福祉」である。「前向きな福祉」とは、かつてベヴァリッジが主張したように、「窮乏、疾病、無知、陋隘、および無為」のものを保護するために社会が「援助」を与え、対象者は受動的、一方的にそれを受け取るという関係という消極的な考え方とは異なっている。むしろ、社会においてひと

(30) A. Giddens [15], 訳書26～27頁を基に作成。

(31) A. Giddens [15], 訳書195頁

びとは、人生におけるリスクを共同管理していくという、「前向きな」考え方である。

「第3の道」は、グローバリゼーション、個人生活の変貌、自然と人間の関わり等々、われわれが生活の中で直面している大きな変化の中で、国家は市民一人ひとりが「自ら道を切り開く営みを支援する」役割を果たすことである。⁽³²⁾

かつての福祉国家は、時代の移り変わりとともに変容する社会状況に適合しておらず、ギデンズがいうところの技術進歩、社会的排除、単身家庭の増加等に起因する新しいリスクに対してはまったく無力である。特に、先進国を中心とした「少子・高齢化」のもとでは、社会保障における負担と給付のバランスの崩壊が生じつつある。しかし、「リスクの共同管理」は単に、「援助」によって社会的弱者である高齢者を保護する、という消極的なかつての福祉のあり方ではない。高齢者すべてを弱者としてみるのではなく、高齢者を肯定的な存在とする。すなわち健康で余力のある高齢者は、仕事に就く、コミュニティ活動に参加することなどを成すことができる「人的資源」と考える。具体的には、定年退職制度を廃止することにより、早期退職者がいたとしても、定年を超えても働く人がいれば、労働市場への影響は相殺される、と考えるのである。⁽³³⁾

しかしながら、今後、高齢化問題の柱である継続的介護を必要とする高齢者についての対策については、ギデンズもいまだ課題としか言及していない。この点を、どう解決するのかは、今後さらに考察されなければならない。

② 「自由」と「平等」：福祉達成の条件

前項において、「福祉」をめぐる最近の社会、経済体制についての新しい動向が考察された。そして、「第3の道」という新しい社会民主主義が、これからの新しい福祉国家を考えるひとつの鍵となることが示された。

ところで、福祉を定義するうえで「平等」という概念が、非常に重要である。しかしセンがいうように、①なぜ平等でなければいけないのか、②何の平等か

(32) A. Giddens [15], 訳書114頁

(33) A. Giddens [15], 訳書200～201頁

ということについて考えなければならない。これらは、まったく別個の問題のようであるが、実際は密接な相互関係があり、所得、富、機会、成果、自由、権利などというさまざまな側面の、どこを対象としての平等かを知らずに論ずることはできない⁽³⁴⁾。また、現在における経済問題に関わる不平等ないし公平性を、厳密に区別するならば、①機会の不平等、②結果の不平等、だけでなく、さらに、③所有ないし賦存の不平等、④条件の不平等も考えなければならないであろう。これらは新自由主義では考えられていない。

「平等」は、かつて共産主義においても使われた言葉であるが、共産主義における「平等」とは、独裁者が存在し、思想統制が行われたうえでの、一般的な国民への平等である。この平等は、真の意味での平等ではない。なぜならば、ここには「自由」が欠けているからである。平等は、第一に「富や所得などの分配」といった意味において考えることができるが、そこに自由が加わると、達成、経済活動、生活、教育などについての自由の問題として、平等に関する考え方にも「多様性」が生じるのである。

また、新自由主義が共産主義に対抗して、「平等」と「自由」を主張したが、その「自由」とは、アダム・スミス以来の「自由経済」の考え方が基本となり、経済活動への国家介入を批判するものであった。新自由主義を代表するM.フリードマンは「平等」イコール「機会の平等」のみであるとする。これは、すべての人には目的を追求し、達成するための「機会の平等」が必要であり、「機会」はいかなる障害によっても妨げられてはいけない、ということである。しかし、保証されるものは「機会の平等」のみであり、フリードマンがいうところの「結果の平等」は、自由と衝突するものであり、保証されない。換言すれば、目的が達成不可能であった場合の、セーフティーネットは用意されないということである。「結果の平等」は、フリードマンによれば、そのようなセーフティーネットを提供しようとする「結果の平等」の追求こそが、政府をいっそう巨大化

(34) A. Sen [11], 同訳書17頁

させ、政府による自由の制限を生み出す源泉、となる。⁽³⁵⁾

しかしながら、現実には福祉を必要とする対象者とは、前節でも見たように「窮乏者」である。現在においては、地球規模での貧困が存在しており、とりわけ発展途上国の貧困は大きな問題である。果たして、このような場合においても、発展途上国の貧困者と先進国の貧困者間には「機会の平等」は、存在するのだろうか。

「機会の平等」を、すべての人が享受するためには、すべての人が「機会」を得られるだけの環境の中に存在しているのか、また「機会」を生かす能力を持つのかということが問題になる。これが、センのいうところの「潜在能力」である。

このような問題を配慮して、ギデンズの「第3の道」においては、「平等」は、「包含」して示される。「包含」とは、第一に、市民としての権利と義務、政治の権利と義務が守られるための「市民権の尊重」であり、第二に雇用や教育といった機会が与えられることである。⁽³⁶⁾そして、「不平等」として定義づけられる「排除」とは、社会的弱者といわれる人々が職や教育にありつけないことができない、雇用や教育の「機会」から「排除」されていることである。

このような観点から、最終的に「福祉の達成」に必要なものは、自由と平等であり、それを達成できるための「機会」（これは「環境」と言い換えてもいいのであるが）なのである。そして、安定した「環境」のためには、「平和」も必要不可欠である。

換言すれば、「福祉」の達成を追求するために、「個人」をもっとも小さな単位として考える。この個人には、①それぞれの才能や素質、②取り巻く家族関係、③属する教育機関、労働機関、などが関係している。そして、この「個人」には、「機会」提供のための「環境」が必要となる。この「環境」とは、①政府、②市場、③市民社会もしくは地域社会、である。冷戦終結までは、これらの枠

(35) M & R. Friedman [17], 訳書302～345頁

(36) A. Giddens [15], 訳書173～174頁

組みは資本主義と共産主義という二極体制のもとに置かれており、「自由」と「平等」はそれぞれにおいて実現された。しかし、現在は自由化と国際化とそれを支える技術変革によって、経済的・社会的・政治的に、国家間の境界線が薄れていく——グローバルゼーションといってもいい——という状況の中で、「自由」と「平等」を追求し、さらに「福祉国家」、また「福祉社会」を実現しなければならない。「国家」間の境界線が希薄化しつつある現在、人々に最も近い「市民社会（地域社会）」が果たす役割は大きい。市民社会は、市民一人一人の声を国家にくみ上げるための重要な媒介である。そして、グローバルな世界が今後ますます拡大するであろうが、その中で、国際的には、先進国と途上国の協調が不可欠になるであろう。そして、各国において「福祉国家」を実現するためには、安定した社会と経済が必要であり、その維持のためにはいつれにしても「平和」が不可欠な条件である。

IV. 結びにかえて

冷戦終結からほぼ15年がたった現在、自由市場経済が大きく発展し、ITや通信事業の発展などから、いっそう先進国におけるグローバルゼーションは加速している。自由市場経済の拡大とともに競争は激化し、その結果わが国においても、以前の「国民総中流社会」は崩壊し、「格差社会」が到来したといわれている。いわゆる、「勝ち組」、「負け組」といった言葉が一般的になりつつあることから、決してそれは一時的な状況ではないことがわかる。そして、「少子・高齢化」によって高齢者が増加することは、「社会的弱者」が増加することである。このような混迷の時代において、「福祉」がわれわれとどのように関わるべきであるのか、これは今後の大きな課題である。

本稿において、福祉概念を歴史的段階に基づきながら考察したが、そのなかでの理論的考察はまだ行われていない。福祉概念を十分に論じるためには、ピグーやセンについて理論的検討を加える必要がある。それは、次回に譲りたい。

【参 考 文 献】

- [1] 林達 [1978] (1971/1978) 『産業革命への道 増補版』
- [2] 古川・松原・社本 編書 [1995] 『社会福祉概論』
- [3] 岡村重夫 『社会福祉原論』 [1992] (初版 1983年).
- [4] M. Bruce [1968] (1961/1968) *The coming of the WELFARE STATE*. [秋田成就訳 『福祉国家への歩み イギリスが辿った道——第4版——』 1986年, 法政大学出版社]
- [5] 大沢真理 『イギリス社会政策史』 1986年, 東京大学出版会.
- [6] W. Beveridge (reported), *Social Insurance and Allied Services*, 1942. [山田雄三訳 『ベヴァリッジ報告: 社会保障および関連サービス』 1969年, 至誠社]
- [7] 伊藤光晴編 『ケインズ経済学』 1967年.
- [8] A. C. Pigou, *The Economics of Welfare*, 1920 (4th ed., 1952). [気賀健三, 千種義人ほか訳 『ピグウ 厚生経済学 (I)～(IV)』 1974～1976年 (初版, 1953～1955年, 東洋経済新報社)]
- [9] 山田雄三 『ピグー「厚生経済学」』 1948年, 春秋社.
- [10] A. Sen, *Commodities and Capabilities*, 1985 [鈴木興太郎訳 『福祉の経済学: 財と潜在能力』 1999年 (初版1998年), 岩波書店]
- [11] ditto, *Inequality Reexamined*, 1992 [池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳 『不平等の再検討: 潜在能力と自由』 2002年 (初版1999年), 岩波書店]
- [12] ditto, *On Ethics and Economics*, 1987, 1988 [徳永澄憲・松本保美・青山治城訳 『経済学の再生: 道徳哲学への回帰』 2002年, 麗澤大学出版会]
- [13] ditto, *Beyond the Crisis*, 1999, *Human Rights and Asian Values*, 1997, *Democracy as a Universal Value*, 1999, *Why Human Security?*, 2000 [大石りら訳 『貧困の克服: アジアの発展の鍵は何か』 2002年, 集英社]
- [14] J. K. Galbraith, *Economics in Perspective*, 1987 [鈴木哲太郎訳 『経済学の歴史』 1988年, ダイアモンド社]
- [15] A. Giddens, *The Third Way*, 1998 [佐和隆光訳 『第三の道: 効率と公正の新たな同盟』 2002年 (初版1998年), 日本経済新聞社]
- [16] ditto, *Runaway World*, 1999 [佐和隆光訳 『暴走する世界: グローバリゼーションは何をどう変えるのか』 2002年 (初版2001年), ダイアモンド社]
- [17] M & R. Friedman, *Free to Choose*, 1980 (1st ed., 1979) [西山千明訳 『選択の自由: 自立社会への挑戦』 2002年, 日本経済新聞社]
- [18] 塩野谷祐一 『経済と倫理: 福祉国家の哲学』 2002年, 東京大学出版社.