

社会保障体系化への社会的要請とその限界

森 健 一

I 序

——社会保障における体系化の意義——

かつて、ミシガン大学公共福祉行政学教授であり、アメリカ連邦保健教育福祉省次官としても活躍したことがあるコーエン教授によると、社会保障 (Social Security) という言葉の生誕は次のように説かれている。

「社会保障という言葉はアメリカで生まれ、全世界に広まった。この言葉を考えだし広めたのはアメリカ社会保障協会の理事長であった故アブラハム・エプスティン氏である。エプスティン氏によると 1927 年われわれの協会が最初に組織されたときの名称はアメリカ老齢保障協会であった。ある日、友人エミール・フランケル (ニュージャージー州の施設管理部の調査主任) と一緒にハリスパークの街路を散歩しているとき、“保障”という言葉を書いたものである。1933 年の初め、アメリカ社会保障協会と名称を変えたのは全く私自身の考えであった。しかも経済保障とか、社会保険とかいう言葉でなく、社会保障という言葉を使うはっきりした理由をもっていた。それはドイツのビスマルクによって計画された社会保険の概念やイギリスで生みだされた社会的保護の概念とは、はっきり異った概念をもつものとして私は、社会保障という言葉を主張したのである¹⁾」と。

エプスティン氏によると、社会保障という言葉はたまたまの思いつきによって生まれたものではあるが、それは単なる思いつきではなく、ビスマルクの社会保険やイギリスの社会的保護とははっきり異った概念であるという明確な理由をもって生誕したというのである。

それではビスマルクの社会保険やイギリスの社会的保護とはっきり異るとはどのようなことなのであろうか。いうまでもなく前者は、近代資本主義国家の社会政策としてとりあげられてきた工場法に端を発する労働保護立法、労働組合法、そして近代的社会政策の発展形態として評価されている労働者保険としての社会保険につらなる一連の政策である。後者は、古くはイギリス救貧法に端を発する貧困をめぐる諸政策、それは救貧法、社会事業、公的扶助、社会扶助などと呼ばれる一連の救貧政策を意味している。とするならば社会保障はこれらの二つの系譜の統合という近代社会政策の拡大された形での高度発展形態として登場したものであると考えられよう。

もちろん両者の性格、その構成の在り方については、それぞれの資本主義国の発達の仕方、各国における社会保障実現への歴史的・社会的・政治的諸条件の相異によってまちまちとなる。イギリス型、アメリカ型、ニュージーランド型などと呼ばれるものがそれである。

しかし、いずれの型にしても、もし歴史的概念としての社会保障が社会保障として最低の条件を満たすためには少くとも国家が、全ての国民の最低の生活を保障する措置として十分機能していることが必要不可欠の要件となる。

この意味において、社会保障は社会保険と公的扶助が制度として、ただバラバラに並置されていればそれですむということにはならない。エプスティン氏のいうように「全く異った概念」であるということの意義はドイツに端を発する社会保険とイギリスの伝統にみられる公的扶助が制度として存在するだけでは少しも問題の核心にふれたことにはならない。社会保障において、二つの系譜の、そして各制度間の統一化・体系化が強く説かれる

1) Willim Haber & Wilbur J. Cohen, *Readings in Social Security*, 1948, pp. 39~40.

根拠もここにある。

たとえば、社会保障という言葉は上述のようにアメリカに生まれ、社会保障という言葉が初めて公の言葉として使用されたのも1935年のアメリカにおける連邦社会保障法(Federal Social Security Act)においてであるが、“揺りかごから墓場まで”という世界の社会保障の範例と称えられ、国家がまがりなりにも全国民の最低生活を保障しているかにみえるような一連の措置を最初に創出せしめたのは、資本主義と社会政策の祖国イギリスの社会保障制度であった。

1946年の国民保険法(National Insurance Act)を中核として、国民産業災害制度(Industrial Injuries Act, 1946)、家族手当制度(Family Allowance Act, 1945)、国民扶助制度(National Assistance Act, 1947)、国民保健サービス法(National Health Service Act, 1947)、児童法(Children Act, 1948)の6法に基づく諸制度がそれである。しかしながら、これらの諸法は全国民を対象としての生活保障の機能を果すべく、きわめて有機的に密接な関連をもち、統一的に体系化されているということに社会保障の典型としての意味も求められているのである。

つまり、イギリス社会保障制度の基本構想は、1942年のベヴァリッジ案(Social Insurance and Allied Services Report by Sir William Beveridge, Nov. 1924)に基いて計画されたものであるが、まず第1に中核をなす国民保険法についてみるとその給付内容その他、若干の問題があるとはいえ、本法の制定によって全国民が統一的な総合救済制度のもとに、失業給付、疾病給付、出産給付、退職年金、寡婦給付、孤児保護者手当、死亡一時金など諸給付の適用をうけるようになったことは、生活保障方式の発展史上画期的な意義をもつものとしてきわめて高く評価されている。

その上、「国民保健サービス法」によって広範な医療保障、しかも医療費のほとんどが国庫負担という国民にとっては無料の医療保障体系が確立し、「家族手当制度」によっても、義務教育年齢以下の扶養児童を2人以上有するすべての家族に対して、第2子以降のすべての児童に対して手当を国庫負担によって支給することを定めている。

しかも、最後に「国民扶助法」によって、生活困窮者に扶助をうける権利が与えられ、救貧法的救済との訣別＝保護請求権の容認がなされている。

その結果、イギリスにおいては、すべての国民を対象としてその最低生活を国家の責任において保障することがほぼ実現され、資本主義国家における社会保障の目的とするところは、一応達成されたとみられたのである。

この意味において、社会保障はその制度的な構成内容、とくに社会保険と公的扶助の性格が変化し、またその組み合わせの仕方は各国ごとに多様であろうとも資本主義国家が全ての国民の最低生活を保障しようという目的を達成し、その機能を効果的に果すためには制度的・行政的にも統一化・体系化を志向することは、歴史的形成立としての社会保障制度にとって不可避であるといつて差しつかえないであろう。

II 社会保障制度生成への社会的要請

歴史的形成立としての社会保障は、前述のように、すべての国民の最低生活を国家の責任において確保しようとする制度であり、その機能を効果的に果すためには社会保障を構成する諸制度が統一的に体系化されることが要請されとしても、それでは何故、現段階の資本主義国家が統一的に体系化された社会保障によってすべての国民の生活保障を必要とするのであろうか。

資本主義と社会政策の祖国であるイギリス社会保障の形成過程、つまり、救貧法——新救貧法——国民保険法——失業法——社会保障への道程を、その社会的要請とのからみあいのなかから素描してみるとしよう。

周知のように、社会保障の先行形態ともいうべき救貧法は、資本の本源的蓄積過程のなかにおいて、大量に創出された無産貧民をめぐる社会不安＝社会問題への対応策として生誕するとともに、来たるべき資本主義国家にとって必要不可欠な賃労働の育成という歴史的な使命をになっていた。その性格は、惨虐立法、恐怖の家に象徴されるほどの強力な国家権力のもとに展開された措置であ

ったため、無産貧民は国家権力の蹂躪にその身をまかせるほかはなかった。

イギリス産業革命の遂行期において、新たに生産過程から脱落または遊離した労働力を中心とする大量の貧困層の発生＝社会不安に対するため、初期救貧法の基本的修正が相ついでなされた。また産業資本主義の完成期には、必然的に発生した相対的過剰人口をめぐる貧困の蓄積＝社会不安の解消という歴史的な課題をになって登場したのが、救貧法の基本的な改正である。とくに 1834 年の新救貧法成立の社会的背景には、イギリス産業革命期における原生的労働関係の展開、またラダイツの猛威が、資本をして労働保護立法としての工場法を必要ならしめるとともに、階級的にはきわめて未成熟であったが団結の力による労働組合生成への自覚をもった労働者に対し、団結禁止法による国家権力のきびしい抑圧も解除を余儀なくさせたのであった。

したがって、労働能力をもつ貧民に対する院外救助を一切拒否し、院内救助も「貧乏人は犯罪者であり、救貧院は監獄²⁾」と化した同改正に対し、団結の合法化がみられ、光榮ある失敗と評されても全国労働組合大連合の結成をみた労働者階級は、初めて、新救貧法の施行阻止のための反対運動を展開した。厳しいワークハウス・テストの緩和と労働能力をもつ貧民への院外救助を若干認め、1852年には全面的に院外救助の禁止を撤回させる譲歩を余儀なくするとともに、他方では普通選挙権獲得のためのチャーチスト運動という政治活動の激化をみ、皮肉にもまったく異質の新たな社会不安を招来したことは社会保障形成史上、きわめて興味深いことがらであった。

また、独占資本主義の段階におけるイギリスは世界の工場、世界の銀行として、世界市場の指導的地位を誇り、イギリス資本主義の小春日和でもあったが、他方では相対的に独占的地位が低下しつつあるパラドックスに満ちた繁榮の時期でもあった。

こうした事態の中で、少数のイギリス労働者階

級の労働条件が改善されたことは事実であろう。しかし、ブースやラウンリーの調査報告にも示されたように、失業・疾病・老齢を素因とする大量の貧困層の発生は大多数の労働者の生活を窮乏に陥し入れ、社会不安を醸成するとともに労働組合による組織的な抵抗を増大し、友愛組合や共済組合による自助的機能の限界は、飢餓の 40 年代とともにストライキのほとぼしる大労働不安の時期を迎えていた。

19 世紀後半から、1880 年の雇主責任法をはじめ多くの社会立法が成立し、一方では「救貧法及び困窮救済に関する勅令委員会」が設置されるとともに、他方では 1908 年の養老年金法、そしてアメとムチの性格をもつドイツ社会保険の導入による画期的な国民保険法が 1911 年に、健康保険と失業保険を含んで成立したのもかかる社会的要請への解答にほかならない。

それにもかかわらず、第 1 次大戦後の恐慌は未曾有の失業者の増大をもたらし、失業率も 17% に達するにいたり、失業保険財政の危機を招来し、1929 年の世界大恐慌によって失業者が 250 万人を超えたとき、第 2 次労働党内閣は悲劇的な瓦解をみ、「失業保険に関する王立委員会」の報告をまっけて、1934 年の失業法が生誕したのである。しかし同法による失業扶助局は資力調査を強制し、ここに 1935 年からの実施に対しては 30 万人以上の労働者の数知れない示威運動や、失業扶助局への襲撃がなされた。失業扶助臨時措置法はかかる労働者の反抗に対して、資力調査の緩和を余儀なくされた一つの譲歩といえることができるであろう。

いずれにしても、国家独占資本主義の段階、なかでも第 1 次大戦後の恐慌からこれまでにみられない大量のしかも長期にわたる慢性的な失業者の存在が、大恐慌を契機として、これまでの救済原理による政策遂行を困難ならしめ、社会保険制度と扶助制度の併用ともいべき新しい救済原理への再編成が要請されてくる。失業保険と失業扶助の統合という形であらわれた失業法は、その先行形態とも評しえよう。

たまたま第 2 次大戦の勃発は、失業問題の深刻

2) F. Engels, *The Condition of the Working Class in England*, p. 323.

さをたな上げた形となったが、第2次大戦後、ふたたび来るべきイギリス資本主義の新たな段階において、これまでよりも、より深く、より広範な社会不安が再来することは火の目をみるよりも明らかであった。

チャーチルが自由党員ベヴァリッジに命じて、すでにその機能の限界を示しつつあった救貧法や社会保険に代るべきものとして、社会保障の構想を立案せしめたのは、第2次大戦後イギリス国民がひとたび何らかの生活上の事故に出合ったとき、ただちに生活危機に陥入るまでに国民1人1人の生活の貧困が社会化していたからにほかならず、同時に、資本制的蓄積の一般法則のもとにおける貧困の蓄積とともに、自覚し組織された労働者階級を中核とする国民の各階層の批判的反抗もまた増大してきたからにほかならない。

初期資本主義の段階から、貧困をめぐって展開される社会不安そのものの様相は以上のようにイギリス資本主義の発展段階に応じて、かなり異にするものであった。しかし、貧困による社会不安＝社会問題解消のための一連の措置として、イギリス救貧政策は救貧法から改正救貧法、そして国民保険法、失業法、最後に社会保障へと展開してきた。

かかる社会保障への展開の過程と、それぞれの機能の素描を通して、第2次大戦後、統一的に体系化された社会保障制度が確立したのは、この意味において、貧困のもたらす社会不安に対応するもっとも今日的な形態であり、苦悶する現代資本主義国家の配慮であるといえることができる。

しかし、イギリス社会保障成立までの社会的要請として、イギリス資本主義の発展にたえず付随して発生した貧困をめぐって醸成された社会不安、それはイギリス資本主義国家に対する大きな譲歩を余儀なくせしめた素因であるが、同時にイギリス労働者階級を中心とする労働組合運動の発展と、その圧力の増大、あるいは国民的な規模における生活上の危機に対する国民全体の生活保障への切切たる要求、例えばナショナル・ミニマムの思想や保護請求権の確立などが普遍化したことも忘れられない事実である。

その意味において、社会保障は資本の論理の一部の拘束と修正を社会的要請によって行わしめたのであり、ある意味では支配階級の不承不承の譲歩の結晶とも思考されよう。

III 日本社会保障制度の問題点

日本資本主義における社会保障の先行形態としての救貧政策は、いわゆる親戚隣保の救助を根幹とする大政官達で制定された恤救規則（1874年）に始まり、1929年の救護法によって、ようやく近代的な公的扶助義務が建て前としてとられていたが、それでもなお失業による貧民を排除するとか、被救護者の権利の保障をほとんど欠いていた。

一方、社会保険の系譜についても、共済組合は今世紀に入ってから企業内福利厚生としての意義をもちながら成立し、たとえその実施は1927年に延期されたとはいえ、1922年には、きわめて未熟ながら健康保険が、治安維持法、労働争議調停法などの一連の弾圧法規である鞭に対して、飴として登場した。その後、失業保険の代替物として、退職積立金および退職手当法、また戦時体制に即応する意義をも含めて、1938年には国民健康保険、1944年に厚生年金保険の適用がみられたが、いずれも形式的な官僚的産物の域をでないものであった。

したがって、わが国における社会保障の実質的な展開も第2次大戦後、それも敗戦による極度の混乱とインフレーションによる生活危機の一般化に対応すべく生じた生活保護法の制定にまたなければならなかった。

一方、社会保険についても、もっとも重要な失業保険、労災保険は戦後ようやく陽の目をみ、制度的・形式的に社会保険の体制を整えた。その後、一連の共済組合や国民健康保険、国民年金法などの制度も実現することによって少なくとも制度的・形式的には、きわめて大きな社会保障制度確立への動きをみることができであろう。

しかしながら、不幸なことには、近代化された生活保護を中核とする公的扶助と豊富な社会保険が存在していても、冒頭にもふれたように、その事実だけをもってわが国の社会保障が確立された

ということにはならない。

すでに多くの識者によって指摘されているように、わが国の社会保険については、豊富な制度があってもそのときどきの必要に応じて場当りの創られてきたので、各保険の所轄機関も厚生省、大蔵省、運輸省、郵政省、自治省、文部省などきわめて多岐にわたっているだけでなく、対象もこまかい階層に分割されることとなり、その階層別に費用負担の割合、給付内容などに、二重構造ともいべき格差が存在している。

例えば、社会保障における医療保障は、本来所得保障とともに社会保障の主要な内容を占めるものであり、積極的な評価が与えられるべきものであるが、わが国のばあい、職場主義の当然の帰結といえはそれまでであるが、大企業労働者を中心とする組合管掌健康保険と中小企業労働者を中心とする政府管掌健康保険を比較すると、賃金水準も低く疾病率の高い後者の方が保険料負担率は重い。1964年度末政府管掌健康保険料率は63%、組合管掌のそれは66.88%であるが、労資の負担割合は、前者のばあい、折半するため31.5%を被保険者が保険料として拠出している。後者のばあい、全組合の平均料率は27.26%を被保険者が拠出することとなる。

また、保険給付についてみると、法定給付については、ほとんど格差はみられないが、傷病手当付加金、延長傷病手当付加金、傷病補給金、入院補給金などの法定外の任意的な付加給付を組合管掌の保険加入者はうけることができるが、政府管掌のそれは、6ヵ月間、標準報酬月額額の6割を支給されるにすぎず、法定外の給付はまったくうけることができない。

そのうえ、扶養家族の医療費負担あるいは出産、死亡に関しても、組合管掌のそれは、つまり賃金水準の高い労働者が低い負担にもかかわらず、高い給付を受けている。

組合管掌の対象となるべき被用者が710万人に対して、政府管掌の対象となる被用者が1,143万人であることを知るならば、このような格差の問題の重要性はよりいっそう強められるであろう。

さらに、日雇労働者健康保険は政府管掌の健康

保険とくらべて、適用範囲については、育児手当金などをのぞいてほとんど同様であるが、給付条件の制約、給付期間、各種現金給付額など、政府管掌のそれをいっそう下回っている状態におかれている。

このような格差をさらに大きくするものとして、林間、海岸、温泉の保養所などの企業単位の福利厚生施設も考慮する必要がある。

次に、高齢人口の増大によって社会保障の重要な課題となってきた、高齢保障について一瞥しよう。

国家公務員、地方公務員、公共企業体職員等の諸共済組合の加入者は、およそ400万人前後であるが、これらの人々の年金は約1,800万人に近い厚生年金保険受給者である民間企業の労働者にくらべて大きな格差をもって多額の給付を受けている。しかも「1万円年金」は支給されない労働者がいることをも忘れてはならない。また、国民年金による老齢福祉年金は、無拠出のばあい国民の1人当たり平均所得の10%、40年という長期の拠出年金の給付でさえも20%という低水準でしかなく、まさにアメ玉年金の域を出ていない。しかも老人福祉法による適用は65歳であり、無拠出のばあいは70歳にしてはじめて給付の対象となりうる。現行のわが国の定年時の年齢を想い起すとき、心寒い想いをするのは筆者だけではあるまい。

前記、医療問題にもどるけれども、高齢期は疾病率が高いにもかかわらず、その70%は国民健康保険の加入者であり、25%は被用者保険の被扶養者であるから、いずれにしても治療費のかなりの部分を負担することになる。疾病率が低い若壮年期に、毎月支払った保険料をただでとりあげ、慢性高齢病や疾病率の高いときにその保険はすでに効かない。「半額の負担を恐れて受診の機会が遅れがち」な老人も多いといわれている。

以上、わが国の社会保険の内包する諸問題のうち、若干の例を挙げたわけであるが、労働者数5人未満の零細企業を含む全労働者への社会保険の充実の問題などもあり、さらにわが国の社会保険給付内容がイギリスのそれと比較しても、生活保

障というにはあまりにも低い水準の中での格差や矛盾であり、すでにふれたような性格をもった格差であるところにわが国社会保険の格差問題の難しさがあるといえよう。

他方、公的扶助の支柱である現行生活保護制度は、無差別平等の原理、最低生活保障の原理、補足性の原理などを基本的原理として保護請求権の明記など、まさに画期的なものであり、現在約 65 万世帯、166 万人がその適用をうけている（65 年 3 月現在）。

本制度の基本問題もつねに論じられているように保護基準の妥当性ということにある。すでに、20 回以上の改定がなされているといっても、大都市勤労者世帯の平均消費水準に比較すると未だに 4 割程度でしかない。したがって、消費者物価上昇のいちじるしい昨今、被保護世帯の生活は予想以上のきびしい状態におかれている。

かくして、公的扶助問題の第 1 として保護基準の引き上げが要望されてくるわけであるが、わが国のばあい、厚生行政基礎調査によっても、いわゆるボーダーライン層が、膨大に存在することが保護基準の引き上げを財政的に困難としている。

とくに、わが国の被保護世帯の世帯主には、働く貧民ともいうべき労働能力を有する世帯が 4 割近くもある。

わが国の公的扶助がその本来的機能を果たすためには、これらの低所得階層と働く貧民の問題の解決が迫られており、抜本的には失業と低賃金の克服こそが、不可欠の前提条件となる。

なお、生活保護基準とのからみあいのなかで、近年、地域格差の問題が指摘されねばならない。いわゆる新産業都市計画による地方の社会開発や技術革新など社会構造の変動にともなう都市化現象は、大都市と農村との生活様式を類似せしめるとともに、他方では、就業構造の激変からくる公的扶助への依存度の増大なども現実の問題として配慮さるべきであろう。

その他、児童手当の早期実施も識者の間では強く望まれていることである。

筆者はこれまで、わが国の社会保険と生活保護の問題点を 2, 3 ひろって見たわけであるが、こ

のような状況を直視するとき、わが国の社会保障制度は、エプスティン氏の説く社会保障という条件を具備しているかどうか疑問といわねばならない。むしろ未だに、行政機構も複雑であり、各制度がバラバラに存在し、少しも体系的に総合化されず、逆に賃金格差を拡大する機能をつよめている社会保険と、いわゆる最低生活の概念にはほど遠い生活保護の実施は、いずれもわが国が、社会保障前史に位すると評されるゆえんでしかない。

それでは、イギリス資本主義と同じような原生的労働関係の展開をみ、その克服につとめてきながら、わが国において未だにこのような社会保障前史ともいべき遅れをみせている理由はいったい何処に求められるべきであろうか。

IV 日本社会保障制度生成への社会的要請

わが国のばあい、戦前の労働者階級は、日本資本主義の特殊性から賃労働の形成そのものが出稼ぎ型と規定されたように特殊な形態をとり、賃労働の性格も根強い封建性を温存せしめていた。

そのうえ、資本の忠実な意志の執行人としての国家は、救済政策をして、まず、人民相互の情誼とわが国の美風である家族制度を中心として、皇室中心の御仁慈を頂点とする慈恵政策という性格をもたしめていた。

他方、わが国の健康保険は、治安維持法を中核とする一連の弾圧法規という鞭に対する飴としての性格をもって登場したのであるが、たえざる国家権力による過酷な弾圧政策の強行・警察的取締りによって、日本の労働組合運動の発生そのものをして、すでに本来的な自助的共済的機能や経済的機能を果すだけのゆとりをもたず、労働組合は団体交渉権や争議権さえ与えられず、したがって無産政党の下部機制的な政治的な性格を強くおび、その結果、戦前の労働運動は一言でいうなら弾圧と分裂の歴史であり、組織率も最高の年でさえ 8% でしかなかった。

したがって、健康保険の制定に対しても労働者階級は散発的なストライキを行うことで抵抗することが精いっぱいであった。しかし、その背景には、国際的にソーシャル・ダンピングの非難を受け

るほど日本の労働者は、低賃金と長時間労働によって自助的な福利共済活動を行う余裕をまったくもてず、この低賃金をカバーするものとしては労働保護立法よりも労働力保全のため、きわめて慈悲的の労務管理的色彩の強い企業内福利厚生という性格をおびた共済組合の成立として展開されてきたのであった。

戦時中、労働運動の空白期に奇しくもわが国の社会保険は続々と登場してくる。しかし国民健康保険や船員保険にしても、国防上の国民体位の向上、海上労働力の質的量的確保を意図するものであり、厚生年金法は積立金を戦費調達資金源としての意図もあらわであった。

ところで、このような事態は敗戦によって急速な変化をみる。警察的取締法は一切廃棄され、一時的ではあったが占領軍の民主化政策の保護とあいまって、世界に類例がないほどの労働組合の組織化と労働運動の展開がみられる。

前記法制的にはきわめて近代化された生活保護法もかかる戦後の混乱期における経済危機による生活困窮者への対策として、占領軍の積極的な指示をえて施行されたものである。

また、失業保険法や労働者災害補償保険法など種々の共済組合の新設、旧制度の改善がなされてきたが、このような社会保障の開花期のなかにおいて戦後日本の労働運動は占領軍の協力によって展開され、企業別組合を中核として飛躍的な発展をとげていった。

しかしながら、社会保障制度確立のための努力が、戦後 20 年間にどれほどなされてきたのであろうか。

戦後、いち早く社会保障の整備を説いたのは、いわゆる学識経験者からなる社会保障制度審議会が提出した「社会保障制度に関する勧告」などであった。

組織労働者側の活動としては 1954 年、総評が初めて「社会保障要綱」を発表し、社会保障予算案の削減反対運動が行われ、翌年には「総評社会保障委員会」や総評のほか全日自労、日患同盟、全生連、民医連、日社職組等 27 団体によって組織された「社会保障を守る会」による「平和と生

活とを守る国民大集会」が開催されたが、予算問題に一応の成果をうるとともに有名無実の存在となっていた。

また 1958 年には、労働者を中心として全国民の生命と生活を守るため、日本に完全な社会保障を確立することを目的として「社会保障推進協議会」が結成された。本協議会は社会保険、社会事業関係の具体的要求をまとめて世論に訴えけるとともに、関係当局への陳情を行い、各労組が社会保障闘争へ初めて第 1 歩をふみだす契機を創りあげた。

1959 年の「戦争と失業に反対し、社会保障を確立する国民大行進」はこれらの活動の一つの頂点を示すものではあったが、大企業を中心とする民間労組や官公労のとりくみ方はかなり消極的であり、労働者の統一的な運動への高まりはみせておらず、まして全ての国民を対象とする社会保障でありながら、一般市民や農民の関心を強めるまでにはまったく進んでいなかった。

所得倍增計画による独占資本を中核とする高度成長政策が強行される過程のなかで、国民皆保険の実現と国民年金の制定がなされても、このような社会的な圧力の無力さから、その目的とするところは国民の費用負担の増大による財政投融资運用への資金源の徴集策と疑われてもいたし方ないであろう。まことに致命的な欠陥をもつわが国の社会保険や、生存権というにはあまりにも低い水準に放置されている生活保護など、わが国社会保障が前史に位置づけられる素因は以上のごとく労働運動を中核とする社会的要請の弱さ、無関心さにあることを直視する必要がある。

ところで、戦後華々しい労働運動の展開過程のなかで社会保障確立のための高まりがつねに散発的に終り、労働運動の主要な課題とならず、各労組や国民の各層への浸透も以上のように弱い理由はどこにあるのであろうか。

その第 1 の要因は、やはり企業別組合が中心となって組織されていることにある。企業別組合の是非、または企業別組合の脱皮についてはここで論ずる紙数をもたないが、企業毎の組合員である限り、中小零細企業労働者や農民との連帯感より

も、わが社意識、企業への従属意識が強くなるのも当然といわねばならない。

次に、わが国の戦後労働運動のリーダーシップは大企業労組や官公労など、生活水準の低いなかでも相対的には賃金水準の高い、生活も安定し、医療問題、老後の生活保障問題にそれほどの深刻な不安をもたない人々、つまり、賃金や社会保険の二重構造の上位にある人々によって運営されていることがあげられる。これら大企業労組や官公労の労働者は、例えば、最低賃金制の問題にしても、大会のスローガンとしては毎年かけようとも、その充実にどれほどの努力をしてきたかを回顧しても容易に理解されよう。「実のある最低賃金制の確立によって賃金ストップの口実を与えてしまうことを、むしろ恐れているのではないか」と語る中小企業労働者の声もあながち誇張とは思えない。わが国における現在のような労働運動の指導層と、その主流となっている労働組合員によって、統一的に体系化された社会保障の確立などは太平ムードのただよう現段階において、それほど切実な問題とならないことは事実であろう。

第3の理由として指摘されることは、戦後の日本の労働運動が激しいインフレの克服以来、現在の春闘方式にいたるまで、つねに賃金闘争が中核となって展開されてきたことである。しかも、年中行事と呼ばれるほどのスケジュール闘争にあけくれ、いつしかまことに忙しい物価上昇とのイタチゴッコを繰り返しつつある。

もちろん、労働者にとっての基本的労働条件である賃金闘争を否定するものではない。しかし、資本主義経済機構の発展とともに労働運動は、国民全体の対窮乏闘争へ展開し、とくに現段階のように貧困の社会化が顕著であるばあい、資本に対して、剰余の再調整による生活の保障を求めて進展せざるをえないにも拘らず、賃金闘争の棒に止まっていることはイギリス労働者階級の動向とくらべ、反省の余地なしとしない。

V 結 び

そもそも社会保障制度は社会保険や救済政策の系譜を主たる構成内容としても、それとは「はっ

きり異った概念」として生誕したものである。それは、全ての国民を対象とする資本主義経済社会におけるもっとも今日的な生活保障の措置であるが、内包される諸制度が統一的に体系化されてこそ初めてその機能を効果的に果すことができることを、社会保障の範典といわれているイギリス社会保障の諸制度は如実に示している。したがって、ある意味では統一的に体系化されることが社会保障と呼ばれる必須の条件とも考えられる。

ところで、イギリス社会保障をモデルとしながら、救済法から社会保障まで、その生成過程を素描することによって国家独占資本主義と呼ばれる段階において、このような生活保障の機構が生誕する必然性を求めてみた。

その結果、社会保障は貧困の社会化と労働者階級の組織的抵抗力などの社会的要請への対応策として生まれたものであり、その意味で資本の論理の拘束であり修正でもあり、国民的規模において展開された社会的要請に対する譲歩でもあった。

わが国のばあい、資本主義発展の特殊性を背景に労働組合の発生が自助的共済組合活動を抜きにして、すぐれてゆがんだ形で生まれ、戦前は弾圧と分裂を繰返し、戦後も他力による企業別組合を中心として発展し、大企業労組や官公労組など、賃金水準の高い組合を指導層として展開し、つねに賃金闘争に大部分のエネルギーを費してきた。かくして戦前戦後を通じて——日雇労働者健康保険の成立への日雇労働者の積極的な運動を除いて——社会保障への運動はきわめて消極的であり、一時的でしかなかった。

わが国の社会保障が前述のごとく、未だに前史に位すると評されるほど社会保険の格差をはじめ、その構成内容に致命的な欠陥をもっている要因は、このような社会的要請の在り方にこそ求められるべきであろう。

なぜなら、社会保障の構成内容となる諸制度は、イギリス資本主義の発展過程のなかに典型的にみられたように、資本主義国家の自己保存の法則にもっとも適応した形での合理的な配慮という性格も有している。

社会的圧力の如何によっては譲歩という形をと

って現象することもあるが、資本にとっては、社会保障の確立によって資本制生産の発展に必要な労働力の保全、そして、生産過程から脱落する労働力の予防とその生産力の回復も可能となる。さらに、生産性の向上をも意図することができ、その他経済的効果としては、国内市場の購買力の低下を抑制し、恐慌の防止に役立つだけでなく、わが国の厚生年金の積立金のように資本蓄積や戦費調達のもっとも重要な財源としても効果をもっている。したがって、社会保障制度のみを問題とするならば、むしろ資本主義国家の体制維持のための上からの施設として与えられ、社会体制変革の課題をもたない資本にとって最高の肯定に価するとも思考される。

社会保障を中核として展開されている現代の福祉国家論などは、その象徴的な形態とも論じえよう。

この意味において資本主義国家における社会保障制度の充実は、経済的・社会的限界をもっていることも冷厳なる事実となる。

統一的に体系化された社会保障の実現は、その内容についてはまったく対立するものではあっても、労資何れの立場においても当面の目標となるであろう。しかしながら、イギリス社会保障が救貧法から社会保障の確立まで、幾多の修正・変革を行ってきたように、社会保障が現段階における貧困の社会化、労働運動の激化に永続的に対応しきれるという保障もまたどこにもない。

戦後 20 年、日本国家独占資本主義の構造的な

転換期のなかにあって、日本の労働組合のおかれている環境はまことにきびしいものがあり、ある意味では日本の労働者階級が労働運動の在り方、労働組合の本来の機能や組織形態などについて根本的な反省をせまられている段階におかれているともいえよう。それは同時に労働者政党に課せられた課題でもある。

この課題に応えるべく現段階における試金石の一つが、全ての国民の生活保障を目的とする社会保障をどのような内容のものに確立するか、また確立のために最低賃金制や企業別組合から派生する難問、一般市民や農民の無関心をどのように克服するかにあるといってもいいすぎではない。

社会保障をめぐる展開される社会的要請が、全国民的な規模において持続的に資本の論理の拘束と修正＝譲歩につとめてゆくならば、統一的に体系化された社会保障の確立から、さらに進んで自らの窮極的解放への足場を築くという前望的な姿勢を期待することもあながち不可能ともいいきれない。

が、同時に、社会的要請のあり方如何によっては、かえって資本の合理性の枠の中での階級内での再分配から実質的な後退、ひいては露骨な大衆収奪政策となり、しかも国民の 1 人 1 人を安易な現状肯定主義者と化す可能性があることも銘記すべきであろう。

本稿においてはふれえなかったが、戦後、イギリス社会保障の後退過程とイギリス国民の社会保障への関心の変化はその何よりの証左である。