

福祉国家の形成

谷 昌 恒

I 欠乏からの自由

G. ウィリアムスの *The Coming of the Welfare State*, 1967 は福祉国家の史的発展を述べた啓蒙書である。豊富な挿絵を載せたこの小冊子は読物としてきわめて説得的である。悲惨をきわめたスラムの住居、仕事を求めて職業紹介所に殺到した男たちの群、痩せて飢えた少年鋸夫、こうした数々の写真を冒頭に並べて、今日の福祉国家の生成の歴史を書きはじめる著者の意図は明瞭である。現代の文明社会に住むわれわれがどこから歩みをはじめたものか。その遥かな遠い道をあらためて念をおそうとしているに違いない。総合的な大病院、学校における周到的な職業指導、立ちならぶ高層の公営住宅。そうした姿を今日の福祉国家の諸相として描いている末尾の写真は、到り得た現段階の高さを誇っている。科学技術の進歩と、経済の繁栄を僅々100年の推移の中において考えても、こうした啓蒙書が率直に感嘆の辞を呈していることはそれなりにきわめて自然なうけとり方のように思われる。人間の歴史を欠乏との闘いと考へ、今日もなお多くの後進地域で見られる恐ろしいまでの飢餓を思うと、こうした一部先進諸国での豊かな社会の現実とは、何と云っても一つの成果たるを失わない。

しかし、そうした先進諸国においてすら、なお何千万という人間が豊かな社会のただ中において、深い屈辱感と現状に対する癒し難い不満を抱きながら窮乏のうちに目を迷っている。「昔はもっとひどかったなど」ということはこれらの人々に対する答えにはならない。人間は現在に生きているのであり、過去に生きているのではない。不満は現在あるがままの事実と比べて、こうもすることができようという可能性を知ることから起る。多くのごく普通の男女がその生活がもっとずっとよく

なる見込みがあるのに、そうならないと信じている¹⁾」ことを忘れてはならない。

J. リースが1890年にニューヨーク市のスラムに触れて、*How the Other Half Lives* を書き、R. ハンターが1906年に *Poverty* をあらわして、アメリカに1,000万の貧困者の存在することを警告して半世紀、正に同じ問題意識をもって、1962年には M. ハリントンが *The Other America: Poverty in the United States* を問うた。ハリントンはいう。かつての目に見える貧乏は今や目に見えない貧乏に変わった。4,000万から5,000万の市民が、この今一つの貧しいアメリカに住んでいる、と。

全く同じことがイギリスにおいてもいえる。C. ブースの *Life and Labour of the People in London*, 17巻, 1892—1903年があり、S. ラウントリの *Poverty: A Study of Town Life*, 1901年がある。そして半世紀をへだてて、B. アベル・スミスとP. タウンゼントの共著による *The Poor and the Poorest*, 1965年がある。この詳細な低所得階層の研究は、老齢、疾病、失業等正に各種の社会施策の対象者が、そうした諸施策が数多く存在する中でなおかつ貧困にあえいでいる現実を衝いている。

豊かな社会への歩みも、福祉国家形成への努力も、およそ一休何であったのか。ベヴェンのいうとおり、「昔はもっとひどかった」などということが何の慰めにもならないとするならば、私共に与えられている課題はきわめて切実なものがあるといわなければならない。

現代福祉国家批判の多くは論議を所得の分配と再分配に集中する²⁾。そこでは所得革命とも呼ば

1) A. ベヴェン『恐怖に代えて』、山川菊栄訳、3頁。

2) Cf., 小谷義次『福祉国家論』、鈴木安蔵編『現代福祉国家論批判』。

れている所得の平準化などということが迷妄にすぎないことが論証される。剰余価値率の計測を通じて、巧妙精細な利潤の隠蔽が問題にされ、所得統計などにあらわれる諸数値がいかに虚偽にみちたものであるかが強調される。福祉国家では貧乏が見えなくなるばかりではない。金持も見えなくなり捉えにくくなるというのである。

こうした現実の批判はきわめて貴重である。なおなすべきことの余りにも多いことを考える時、ことに貴重である。

しかしこれらの批判や分析が貴重である以上に、見逃すことのできない視点が伏在している。それはこうした論述の中に、福祉国家論の破産、粉飾、えせ等々、あまりにもしばしば断罪のための修飾語が繰返されることである。むしろ数字的検証をはるかに上まわって、論述全体を彩っている。論述の意図はその意味ではきわめて一貫している。それはむしろ論証に先立って確立しているかに思われる。福祉国家は言葉の魔術にすぎないというのである。国家独占資本の収奪と搾取の巧妙をきわめた機構がまきちらす幻想にすぎないというのである。そこには、本質的に悪であるものを暴くには、ゴリアテを倒した数個の石のみで足りるといわんばかりの性急さがある。

1944年のフィラデルフィアのILO会議は、「欠乏からの自由」を全人類的課題として設定した。とすれば、生産の増大と経済の拡大は不可欠の前提でなければならないし、事実、著しい技術進歩にも触発されて、戦後の世界の経済成長にはめざましいものがあつた。われわれが欠乏の均霑をでなく、富の均霑を願うものであるならば、こうした経済の成長そのものはあくまでも善きことでなければならない。利潤が能率と結び、能率が生産を高めるかぎりにおいて、分配の問題があらためて課題として設定されることはあり得ても、超越的に体制そのものを論難するいわれはない。

もとより福祉国家論は豊かな福祉社会が実現され得ているような安易な楽観にくみするものではない。しかし資本主義社会の下では本来的に大衆の福祉はあり得ないという論難にもくみしない。いわば近代化の大きな流れの中で、高度の産業社

会がその全構成員の福祉を計るために、所与の多くの条件の下で何が可能であり、また何をなすべきであるのか、それは実践的な問いかけでありまたその応答である。以下、プラグマティズムの国アメリカ、経験主義の国イギリスに例をとって、その応答の跡をたどり、今なお福祉国家が一つの課題であり検証の途上にある概念であることを明らかにしたいと考える。

II アメリカ合衆国における福祉国家の形成

アメリカ合衆国のウィルソン大統領は1913年、その就任演説の中で次のような趣旨を述べた。

われわれは今日までに巨大な富を勝ち得ることができた。同時に弁解の余地もないほどの浪費も重ねてきた。われわれが浪費したものの大部分は、もっとよりよい活用をはかるべきものであつた。静思して、あり余る自然の恩恵を保存することを計ろうとしなかった。この国の産業の輝かしい成果を誇って、人的コスト、すなわち失われた人命、重荷にうちひしがれた労力、長い年月の間死の苦しみ、容赦なく襲いかかった大人、子供の身体的精神的損失を顧みることもしなかった。偉大なるべき政府には多くの秘密があり、われわれはそれを直視することもなし得ないでいた。われわれの愛する偉大な政府は私的な利己的な目的のために利用され、これを利用する人々は人民のことを忘れていた³⁾。

建国以来この国はその若い荒々しいエネルギーを集中して広大な国土を富にかえ、無尽蔵な資源を財にかえて、瞠目すべき発展をとげた。それは自然との闘いであり、闘いに伴う悪徳——非情、冷酷——が生まれ、屍を越えて進むもののみが富み栄えた。ウィルソンの演説はそれをうけている。優勝劣敗の歴史を恥じて、あらためて全国民の福祉を志向しようとする治者の反省と決意が読みとれる。豊饒の中にあつて驕らないことは至難なことである。驕りたかぶって同胞を忘れていた国民に、大統領はあらためて国家的課題を呼びかける。

3) A. Nevins, H. Commager, *A. Pocket History of the United States*, p. 355.

これより先テオドール・ルーズヴェルトも、1901年の議会教書でアメリカの国民はその天然資源が無涯限であるように錯覚していると警告を発している。

アメリカ合衆国における福祉国家形成の起点を、T. ルーズヴェルトのスクエアー・ディール Square Deal, 1901—09年と、ウィルソンの新しい自由 New Freedom, 1913—21年の時代に溯って求めるのは、こうした政治的姿勢に注目するからである。そこにはあまりにも力づくの開拓史であったことへの反省が生まれている。連邦政府の責任による何らかの手が打たるべきことが求められている。富の偏在と大衆の疲弊を直視して、アメリカの建国が約束した平等と自由とをあらためて真剣に問いかけている。いなむしろ、平等と自由との背反に気づいたというべきであろうか。

自由の理想は平等が伴わないところでは、少数者の特権にすぎないことが明らかになってきた。平等の理想もそれが単に純粹に形式的な平等にとどまるべきでないとすれば、また独立宣言にあるように人は創造者によって平等に創られているといった理念的な把握にのみとどまるべきでないとすれば、いくばくか自由を犠牲にし、これを規制するのでなければ真の平等は得られないことが理解されてきた⁴⁾。

一般に進歩主義の時代 Progressive Era 1901—17年と呼ばれているこの時代は、アメリカの政治、経済、労働、社会のあらゆる局面での革新と反抗の時代であった。都市のスラム、移民、人種差別、苦汗労働、巨大資本、トラスト、すべてがきびしい批判の対象となった。

州権の独立がアメリカの民主主義の基本である意味においては、正に独立国にも比すべき各州の中には、こうした批判に立ってかなり大胆に新しい政治課題にとりくみはじめたところもあった。T. ルーズヴェルトにせよ、ウィルソンにせよ、それぞれニューヨーク市と、ニュージャージー州に

において先駆的に進歩的な諸政策を断行し、いわばその経験の上に立って大統領としての経綸をきずいたものである。ウィスコンシン州のラ・フォレット知事が経済学者コモンズを重用して、労働政策・社会政策に大きな治績をあげたこともよく知られている。それぞれがいわば福祉州の建設に向って歩きはじめていたといえることができる。

20世紀の初頭、多くの思慮深い人々は、アメリカがその富を築きつつある途上において、その魂を失う危険にさらされていると感じていた⁵⁾。

しかし、この時点で何を称してアメリカの魂が失われるというのかは大きな問題である。ラ・フォレットの場合も、T. ルーズヴェルトの場合も、当時急速に成長しつつあった少数の大企業の独占的行動を指していたことはほぼ明らかであり、アメリカ国民の精神的ヴァイタリティの根源である自由と競争が抑圧されつつあることに対する強い不安を表明している⁶⁾。1910年、T. ルーズヴェルトが新国民主義 New Nationalism として問うた政治的信条も、こうした見解を代表したものであった。

当時、社会改良家と社会事業家との提携による強力な社会運動が展開されており、1912年には全米慈善矯正会議に生活労働基準委員会を設置して、産業の社会的基準 Social Standards for Industry を作成した。同年の大統領選挙の際におけるルーズヴェルトの掲げた進歩党の綱領はこの基準を全面的にとり上げている。共和党大統領候補の指名をタフトと争って敗れたルーズヴェルトは、ついに進歩党を結成して独力で二大政党に立向うことになった。勝敗を度外視した選挙であったために、むしろその綱領は一切の妥協を排してその主張を純粹な形で表明した。生活賃金、労働時間・労働条件の公的規制、年少労働の禁止、業務災害・職業病の補償、疾病・老齢・失業等を網羅する社会保険制度の創設を約束した。とともに経済における自由競争を支持する伝統的なアメリカ的信条が反独占、反トラストとして、むしろ時代の流れに

4) ラドブルフによれば「勃興しつつある市民階級の自由のイデオロギーが自由と考えているものは、単に成長しつつある資本の人を押し退けていく自由 Ellbogenfreiheit にすぎなかった」としている。『社会主義の文化理論』、野田良之訳、14頁。

5) H. Faulkner, *Quest for Social Justice*, pp. xv-xviii. 引用は T. Greer, *American Social Reform Movements*, p. 95 から。

6) T. Greer, *op. cit.*, pp. 114-120.

抗する形で強調されていた。

第1次世界大戦の経験がこの国の経済を著しく拡大させ、また国民の問題意識を変革した。15億ドルの債務国は一躍95億ドルの債権国にかわった。戦時下の国家的要請に応えた巨大資本の成長、連邦政府による計画と指導の実績は、新しい時代を開いた。それは自由と競争のみを前提とする従来の観念をもってしては、割り切ることでないものであった。組織された国家の権力は戦時において強大な力を発揮した。平時においても貧困と不正との闘いにその力が動員できるはずではないか。国民は連邦政府の強い指導力に期待して、社会的経済的事故に対処しようと願った。休戦の年1918年11月には National Conference on Social Agencies and Reconstruction は専門委員を設けて戦後の再建を議し、教育省の設置と教育への連邦扶助の増大、公衆保健省の設置と健康保険の充実、年金の拡大、地域開発、都市計画、住宅建設、公共事業等を勧告した。建国以来、個々の市民の自由な活動を至上としてきたこの国で、全面的に国家の干渉を良しとする方向に歩み出そうとしたことは正に驚くべき転換であった。哲学者デューイは社会的目的のための技術利用、利潤のためでない効用のための生産、公共的管理手段の組織化等を主張した。鉄道の連邦管理、石油、水利、電力、森林、鉱山等自然資源の国営、連邦老齢年金の実施が、一時期政府の側においても真剣に検討された。

このように独占的な巨大資本の公共的管理が考えられたということは、一面では巨大資本の存在が経済的与件として考えられはじめたことでもある。以後、周知のように1929年の大恐慌に突入するまでは、社会政策の上でのいわゆる不毛の時代が続くことになるのであるが、それは、力を得た資本の側が容易にそのヘゲモニーをゆずろうとしなかったことによる。しかもそうした独占的体制が進められながら、イデーの上ではこの国が古典的伝統的な自由主義、また個人主義的民主主義に拠っているとしているため、この時期には司法の府も連邦ないしは各州で試みられた社会立法・労働立法の多くを、州権の独立または個人の自由

を侵すという理由の下に違憲として退けてしまっているのである。

フランクリン・ルーズヴェルトのニュー・ディールは最高裁判事の交替からはじめて実効をあらわすことができた。現状認識に誤りがある時には、自由の名において自由が抑圧されることもありうるのである。硬直した公式主義は状況の変化によっては自らの命を扼することもありうるのである。資本主義経済の発展段階についての率直な認識に基礎をおいて、今日ほど連邦政府の指導性と計画性とが必要とされている時代はない。それによつてはじめて外ならぬアメリカ国民の自由と平等とが救い出される。ルーズヴェルトは強くそのように訴えた。

進歩主義の時代以来、全国民の福祉を志向する政策が真剣に追い求められる風ができて来たとして書いた。しかし自由放任レッセフェールの経済原理に拠り、個人の自由経済活動が無条件に可能であるように前提している限り、経済的敗者に対する施策は慈善的恩恵的なものとならざるを得ないであろう。経済政策としても単に反トラストといったものに終始してしまうことにもなる。

巨大化した資本は単に量的に成長したばかりではなく、質的な変化をもとげている。資本と経営の分離がいわれ、利潤のみを追求する古典的な意味における企業家の役割がうすれ、複数の理事者による経営、集団指導、計画が擡頭してきている時に、国家の役割があらためて問われようとしている。福祉国家の形成はこの問いかけから出発する。それはいわばビューロクラシイの時代、テクノクラシイの時代として、そうした巨大産業をうちにとり入れた形で展開される。

「アメリカ国民は口を開けば伝統主義的言辞を好むが、行動面では全くのプラグマティストである。自由企業のイデーをかたくなに墨守していても、社会化を志向している多くの諸外国にも勝って、現に企業や産業に対するかなりきびしい政府の規制をすすめている⁷⁾。アメリカにおける

7) Cf.,「保険会社に対する成府の監督、株式投資の管理、検閲、統計調査など、イギリスの同業者に比べて、アメリカでははるかにきびしい規制をうけている。」ティマス『福祉国家の理想と現実』、拙訳、235頁。

社会保障も、そうした国民性を反映して、体系的には多くの不備が指摘されているが、実質的にはかなりの成果のある施策が行われている。この国の社会保障の形成を叙してそのような指摘をしている学者もいる⁸⁾。

たしかにきわめて実践的でもあるアメリカ国民は、事に処してその立脚するイデオロギーとは別に、case by case の解決をはかっていることであろう。私的医療制度の建て前を堅持して今日に至るまで強制健康保険制度を（高齢者の病院保険を除いて）実施していないこと、しかも公費の負担による病床を数多く用意して、公的医療の占める比重がかなり重いものになっていること、それを E. ウィットが混合医療と名付けて、医療の社会的需要に対してアメリカ的な仕方に対応しているのだと説明しているのは、その好適な例であろう。

しかし意識と行動の間にそうした乖離がある限り、言葉の正しい意味で革新的な制度が全面的に国民生活の中に定着するのは難しい。35年の社会保障法を画期的な立法と呼ぶにはあまりにも不徹底なものであったという見方は今日では定説のようになっている。伝統的なボランティアズムに固執して、自己責任を強調し、保険主義にかたよりすぎたこともそのあらわれであるとされている。各人が各人の将来に備えて、自らも献出に参加することが国民としての責任でもあり、名誉ある義務でもあるというその基調となった主張が、結果的に見れば、労働市場に参加しうるもののみを対象とする制度を作り上げることになった。以後約半世紀、アメリカがなお多くの貧困層を抱えているのはその故であるという。将来のアメリカは、そして真の福祉国家の形成を企図するアメリカは、この国の底辺に幅広く広がっている貧困層、正常な経済活動から疎外されている層をも、ひとしく包括し得る保障を完備してはじめてそれに値することができる⁹⁾。アメリカのおそるべき生産力もその巨大な富もそれらの層の上に築かれているの

であるから。

福祉国家としてのアメリカを論じ、ことにその医療制度に触れて、R. ティットマスはアメリカが年々イギリスはおろか、多くの後進国からたくさんの医師やその他の技術者を輸入していることを実にきびしく批判している。何よりもそうした人的資源を必要としている後進国に対して、それは許すことのできない罪悪であるともいっている。それはいくばくかの医術援助を含む海外援助計画などでは到底償うことのできないものだという。福祉国家はそうした見えないところでの犠牲の上にきずかれてはならない¹⁰⁾。特権的な閉じた社会の内部だけでの福祉を追って来たようにも思われるアメリカは、国内的にも国外的にも開かれた世界の中で、差別なく、ひとしく全国民の福祉の建設を目標とする段階にきているのである。

そこには高度に発達した産業社会がある。少数の恣意でなしに、すべての国民の意志が民主的に表明さるべき議会制度がある。バラバラの資源でなしに、すべての資源が調整され集中されうる現代的行政機構がある。これらはそのことを可能にする条件である。

しばしば急激のようにこの国をおそうブラック・パワーがあり、ステューデント・パワーがある。もはや問題の所在がいつまでもおおわれたままであるということとはありえない。問題が必ず明らかになり、条件の多くが備えられているとすれば、課題はやがて応えられることであろう。

きたない戦争が続けられ、絶望的な人種問題がきわ立っているとはいえ、この国のスケールの大きさが、病めるこの国にもなお多くの可能性を残していると思わないわけにはいかない。

III イギリスにおける福祉国家の形成

現代のイギリスを語るのに名譽革命まで溯るのは余りにも古きにすぎるかも知れない。しかしこの国の政治的精神風土を語るには、そうした時点からはじめなければならないように思われる。

産業革命は近代社会に偉大な生産力をもたらした

8) M. Herman, A. Somers, "Recent Developments and Emerging Concepts", Haber, Cohen 編, *Social Security* 所収, 同書 46 頁。

9) Cf., R. Lubove, *The Struggle for Social Security, 1900-1935*, 1968.

10) R. Titmuss, *Commitment to Welfare*, 1968, pp. 125-128.

た。欠乏からの自由を可能にする意味では、産業革命が決定的な転機をなしている。しかしまた、階級の分化、貧富の拡大、都市的貧困の発生、大量の失業、人間の疎外、およそ現代の社会問題といわれるものはこの産業革命の結果生じたものであった。こうした大規模な社会の変動が、そしてその波及する深刻な影響が、以後、労働と資本とのきびしい拮抗を生み、それがまた現代社会を特徴づけるものとなった。

ただし、イギリスの政治史をたどるものは、この産業革命に1世紀先んじて、政治上の革命が行われたことをきわめて運命的な出来事と考えている。ラスキは1688年の名誉革命の成就によって、神授権のドグマが永久にイギリス政治から影を潜めたと記している¹¹⁾。その時点ですでに人民の権利が宣言され、議会民主主義の基本が確立されたことを重視している。議会制度がはじめはいかに限定されたものであり、特権的なものであったとしても、ひとたびかちとることのできたこのルールを、以後は拡大充実することによって、国民はそれの主張を通そうとする道を選んだ。

神授権説に支えられ、絶対の専制として人民の前にたちはだかる王権に対しては、人民の利益を守るためには真正面からこれと衝突し、これを覆滅する以外に道はないはずであった。フランス革命はこのようにして、全面的にアンシェン・レージュムと対峙した。しかしイギリス国民の歩いた途はこれとは異っていた。

名誉革命が人民の権利を宣言しつつ、王室を存続させ、最終的な妥協を計ったことにも、またかつて絶対的な信仰を対象とする世界で、地上の権威者である王室を宗とする国教をうけ容れたことにも、この国民の特徴を認めることができる。イギリス人はそうした道を選び、そうした道を歩き続けて来た。

1838-48年、チャーティストの運動としてこの国の政治史上最もはげしい闘争の一つとして知られているものも、自らの政治参加をもとめる大衆運動であって、いわば議会主義の枠内のものであった。彼らの掲げる6項目の人民憲章は、平等

の代表権、普通選挙、毎年の議会の開催、被選挙権としての財産制限の撤廃等であり、ことに国会議員に対する給与の支給を要求したことなどに最も特徴的にあらわれている。現代の議員が特権的な待遇を要求するのとは違う。特権的な階層にだけ代議士を専有させることなく、無産者にもその機会を与えねばならないとすると、当然然るべき報酬を必要とするはずのものであった。その要求はかくのごとく具体的であった。それは決して体制全体の変革を求めるものではなく、機構の拡充を求めるものであったことが知られるであろう¹²⁾。

議会民主主義を土俵として、産業資本家を代表する自由党(旧ホイッグ党)は、穀物保護関税条例の撤廃につとめて(1846年)、地主階級に打撃を与え一般消費者の権益を守った。一方地主階層を代表するトーリー党は、10時間労働法を支持して(1847年)、一般労働者を守るとともに資本家に痛打を加えた。議会を基盤とする代議的政治組織によって、各階層はそれぞれの主張を貫徹するという民主的ルールを確立しつつあった。個人的自由と政治的責任の観念は具体的な場で現実的なものとなる機会が与えられていた。産業革命に先んじて、もしくはその進行にともなって、この国の政治制度は激変する社会環境に適應できるだけの弾力性あるものとなっていた。変革の漸進性と緩徐性とはイギリスの実践理念の上で確実な実例をきずきつつあった。

その上、功利主義者たち、政治的には哲学的急進派と呼ばれる一団の人々の思想が、19世紀のイギリスの政治的精神風土をかなり大きく決定づけていた。

功利主義の哲学は人間の快と苦とを考察の中心に据えた。現実の生活においてうける快樂と苦痛とを計上して、最大多数の最大幸福をはかることが人間の社会的当為であると考えた。多分に観念的な理想主義者であったカーライルは激越な言葉で功利主義の卑俗性を批判した。あるいはそうもあろう。しかし、功利主義の思想が卑俗なのではない。その思想が考察の対象とする人間そのもの

11) ラスキ『イギリス政治思想』、堀訳、1頁。

12) F. Rosenblatt, *The Chartist Movement, In its social and economic aspects*, 1916, p. 109.

が卑俗であり、現世的なのである。現実の人間はその快と苦とのゆえに、この世にあって文字通り翻弄されるのである。

古来、思想は理想を論じ、イデーを説くものであった。後にマルクス主義者がきびしく形而上学的な観念論の反動性を批判したのは、特権階級が人間の精神を問題にすることによって、人間の肉体の必要を無視し、非特権階級——大衆の現実的な生活とは何の関わりもないところで、華麗な思想を構築することにあった。功利主義者の思想はその意味では、正に国民大衆の物的な日常生活と深くかかわりを持っていた。

1834年の新救貧法もこの学派の中からおし出されたものであった。「労働階級の衛生状態」をあらわして、イギリス公衆衛生運動の祖をなしたチャドウィックはベンタムの良き理解者であった。1848年の公衆衛生法はこれらの人々の推進によって生まれた。

チャドウィックらの運動はしかし容易にこの国の国民に受け容れられたものとはいえない。強い保健当局の指示の下に入らねばならない位なら、むしろコレラにでも何んにでもかかる方を選ぶとして、頑固に個人の自由を主張する風が一方では存在した。彼らは国家公権の干渉をことに嫌悪した。そうした国民性の中では公衆衛生法のごときものの創設には、少数達識の有志——医師と市民——の決断にみちた努力が必要であった。それは決して自然発生的に生まれうるものではなかった¹³⁾。それを最大多數の最大幸福の原理に立つ功利主義者が果した。

しかしベンタムは大衆の幸福を求め、その生計と余裕と平等の必要を説いたが、さらに加えて治安を説いた。治安はむしろ文明そのものださえいい切った。彼の平衡感覚は無秩序と盲目的な暴力を排した。私有財産制擁護の側に立つといわれ、その意味でリカド社会主義とも明らかに袂を分つとされたのは、何よりも良き秩序 Good Order を求める彼の立場から来るものであった。秩序が破壊されることによって、すべてが失われ原始的な野蛮の状態にかえることを極度におそれた。フ

13) T. Marshall, *Social Policy*, 1965, pp. 17-18.

ランス革命の理想に共鳴をよせつつも、その具体的な推移を混乱と愚行のよせ集めといったのもその故であった。

哲学的急進派は経験主義的思考方法をとるところから、アプリオリに体制の変革を求めるのではなく、個人の存在を途方もなく大きな所与としての社会的条件の中で捉え、機構の改善を通じてより多数の福祉を推進する途を選んだ¹⁴⁾。正しくそれは改良主義の立場であり、それがまたこの国の大きな政治的遺産となった。

バジョットは、イギリスの政治家はいかなる立場に属するものであれ、ドグマに固執することをしてしない、つねに穏健であり、しばしば論理的には矛盾した立場にも立つ。おのおのの党派の主張にしても、力みかえって不可能な結論にまでもっていくようなことをしない、といっている¹⁵⁾。おそらくそうしたことなのであろう。

しかし久しく世界の工場として覇を制していたイギリスの位置を、ようやくにしておびやかそうとする新興諸国があらわれつつあったこと、幾たびか不況の浪がおそって大量の失業という事態をひきおこしつつあったことなど、19世紀後半のこの国の歩みはにわかに緊張する。トラファルガル街頭に赤旗のひるがえる失業者の群のデモが行われたのは1886年のことであった。マッチ工場の女工の蜂起を契機とする大規模なストライキは88年から92年にわたって行われた。ブースやラウントリーが明らかにしたのはこの世紀末の都市貧困者の実態であった。

1867年、1884年相ついで選挙法が改正され選挙権は次第に拡張された。それは既存のルールに沿っての前進であった。しかし有権者の枠が量的に拡大されることで、実は質的な変化に転ずるのである。こうして新しく選挙権を獲得した労働者階級の発言がこの国の政治情勢をさらに大きく前進させることになった。

ダイシーが集産主義の時代として1865年から

14) Cf., J. Hamburger, *James Mill and the Art of Revolution*, 1963. とくに第5章 The Condition for Avoiding Revolution, pp. 203-64.

15) J. Hamburger, *Intellectuals in Politics*, John Stuart Mill and the Philosophic Radicals, 1965, p. 1.

1900年を指しているのは、こうした情勢の急迫化を指している¹⁶⁾。質的に変化した議会の声が国家権力による一段と強力な干与を求め、多少とも個人の自由は制約することがあっても、圧倒的多数の大衆の福祉を守るべきことを要請した。徐々にした改良の途を歩いていたこの国も、今や一段と果敢な歩みが要請されることになった。ロイド・ジョージを中心とする自由党内閣が1906年以降、相ついで社会立法を制定して、いわゆるリベラル・フォームを断行したのはこうした要請に応えたものであった。

当時の世界的な社会主義諸政党に呼応して、1893年、J. ハーディは独立労働党を創設し、1906年には労働党と改称され、議員数も1900年の2から10年の40、18年の57、29年の287と急速に増大した。しかし生産手段の共有という社会主義綱領を掲げるこの党の、資本主義体制下での可能な政策領域は自ら限られていた。医者たるべきか、相続人たるべきか。資本主義の延命を計るべきか、むしろその死を早めて現体制の全遺産を即刻にも相続することを期待すべきか。後にF. タルナウが社会民主主義のディレンマとして描いた問題は¹⁷⁾、多かれ少かれ革新政党の内部に潜在していた。ともあれ、体制そのものに否定的な社会主義政党の消極的な及び腰のとりくみよりは、保守政党のとりくみの方がはるかに積極的で自信に溢れていた。こうした時代の大勢の要求を賢明にとり上げながら、優に革新的であった。

高揚する労働運動は第1次世界大戦下も必ずしもその鋒をゆるめなかった。14年、炭鉱、鉄道、運輸の産業別組合は三者同盟を締結した。その力は全産業の死命を制するほどのものになった。戦後処理の難題を抱える政府にとって容易ならぬ敵対勢力であった。幾たびかゼネストを計画し、正に革命前夜を思わせるものがあつた。

1919年、三者同盟の指導者スマイリー、ウィリアムス、トマスは首相ロイド・ジョージと会見した。首相は同盟の計画する大規模なストライキに

介入を試みたのであつた。ロイド・ジョージは率直に形勢の非なることを認めた。組合運動を鎮圧すべき軍隊も、すでに多くの兵舎に騒乱が頻発していて用いるに足りない。大衆は戦時下の耐乏と犠牲の報酬を求めて著しく不満である。それに応えるには政府の財力は尽き果てている。諸般の情勢は労組指導者に有利であり、その帰趨は彼らの手中にあつた。「自分はすでに諸君の軍門に下っている。諸君の慈悲にすがる以外に途はない。しかし諸君が勝てばどうなるか。諸君はその結果を計ったことがあるのか。諸君はすでに国の中に国をなすものである。すすんで国家の職能を自らに負うか。退いて国の權威に服するのか。諸君は自らの運動の帰趨を考えたことがあるか。もしありとすればその用意はよいか」。首相の彼らに語った大意はこうしたことであつた。後にスマイリーは当時を回想して、この時点で我々は敗れたのだと語った¹⁸⁾。鍛えぬいた労働運動の闘士が、ストライキの勝利の後に、転がりこんでくるであろう国家の全重量を肌を感じ、その運営の責に任ずることを考えた時にむしろ慚した。

もちろん、引用は単なる歴史の挿話にすぎない。しかしこうした消息はきわめて重要に思われる。「彼ら(労組の指導者……筆者注)はただ抵抗することだけには関心をもたなかった。遠い社会主義の夜明けまで改良を延期しようとしなかった。彼らは雇主と平等な立場で交渉し、……大きな技術を示し、……妥協が彼らの究極の目的であることを決して忘れなかった」¹⁹⁾。

歴史の推移は政治的、経済的、社会的諸条件がこれを決定する。加えてきわめて偶然的な諸要素が影響する。そのとっさの間に支配する偶然は国民的精神風土がこれを濃く彩るように思われる。

後に第2次世界大戦後、イギリスは労働党内閣の指導のもとに、石炭、運輸、電気、ガス、国外航空等いくつかの基幹産業を国営に移した。国有化産業の管理委員会には多くの労働者の代表の参画が望まれた。しかもアトリーの回想録によると、「彼らは敢えて飛び込もうとしなかった。それは

16) A. Dicey, *Law and Public Opinion in England*, 1905. 引用は T. Marshall, *op. cit.*, pp. 26-27.

17) A. シュトゥルムタール『ヨーロッパ労働運動の悲劇』、神川・神谷訳、I, 93頁。

18) A. ベヴェン、前掲書、24-25頁。

19) A. ティラー『イギリス現代史』、都築訳、I, 127頁。

奇妙なことであった。労働者が支配することを夢み、今その好機が到来した時に、かくも尻ごみしようとは。組合の幹部は組合員の利益のために闘うことはできても、管理的な政策決定はその任ではないと固く守ってゆずらなかつた。そこにはそれぞれの職分に対する誇すらあつた²⁰⁾とある。

教条的な見解によれば、国家はブルジョアジーの執行機関にすぎないかも知れない。しかしストレイチーの指摘するように、「イギリスの国家は課税政策、産業統制、社会施設への財政支出等について、明らかに賃金取得者の利益に加担している。今日では個人の自由の保持、市民の権利、その他の名の下に、ブルジョア階級の代弁者たちは、国家の権力や影響力の増大することにはなんでも非難する。無料の国民保健サービスは国民を甘やかすものだという。最高80%の遺産相続税は恣意的な富の没収だという。一般に国家およびその活動からの自由という合言葉は、いまやむしろ保守党の人々の口から語られることが多い²¹⁾。福祉国家における国家権力の干渉は、およそこのような形であらわれており、イギリスにおいてその運営の責に任ずるものの自負と自覚、それへの国民大衆の姿勢は前述のとおりである。

一方、現代の産業社会においては、ソーシャルサービスを必ずしもベネフィットと考えることができなくなっているともいわれている。R. ティトマスの指摘によれば、それはすでに何らかの意味での福祉、少くとも相手方に対するプラスではない。むしろそれは補償にすぎないものである。高度の産業社会はその成員に多くのものをもたらした。しかしその一方では有形無形の、実に多くの害 *disservice* を与えている。それは業務災害、公害、交通事故等といった因果の明らかなものをのみいうのではない。技術、産業、経済、社会、各般にわたる急激な変動のために、実は社会の成員すべてが、*social cost* を払っているとみられるのである。ソーシャル・サービスを補償というのは、こうした各人への *disservice* への当然のつ

ぐないという意味である。それが産業社会に固有のものと考えられるかぎり、その補償の責任は国家もしくは産業社会自らにある。社会保障費が少くとも財政的な負担として意識されている限りは真の福祉国家ではない²²⁾。

ここでも福祉国家は現実としてではなく課題として考えられている。1941年以来内閣の中央統計局は毎年「国民所得」に関する発表をしている。その意義はやはり画期的なものがあつたと思われる。100パーセントの国家計画はこの体制下ではありえないとしても、単に政府予算の収支というものを超えて、国民全体としての共同社会が何を生産し、何を消費するかが政府の視野の中にあるということ²³⁾、個人の自由な経済活動と、経済全体の生産・分配、循環・発展が政策の一視点となっていること、それが実は福祉国家の前提とする混合経済たる所以なのである。

IV 批判の論理と護教の論理

筆者はイギリスにおける福祉国家の形成をたどる際に、その政治思想をフランス革命との対置において考察した。しかしそれはフランスを福祉国家から排除することを意図するものではない。まぎれもなくこの国も西欧民主主義の基盤に立つ福祉国家の一員である。ただし、そこではフランス革命の伝統を負って諸改革はかなりドラスティックに進められる。児童手当制度の創設をはじめ多くのいわゆる社会保障闘争が、はげしい労働運動によって推進されてきたことが知られている。

また、西ドイツの最近の例をとるならば、1968年にわずか3年間の計画として年金保険の負担分を1,000分の150から1,000分の160を経て70年の1,000分の170と大幅に引上げることが決定された。1880年代の創設以来、ほぼ100年に近い社会保険の歴史の力が強く印象づけられる。制度が国民生活の中に定着して、給付の効用が日常的に感じとられているがゆえに、こうした醸出の急激な引上げが可能となるのであろう。西ドイツは

20) P. Gregg, *The Welfare State*, 1967, p. 122.

21) J. ストレイチャー『現代の資本主義』関・三宅訳, vi-vii 頁。

22) R. Titmuss, *Commitment to Welfare*, 1968, pp. 117-18.

23) E. H. カー『西欧を衝くソ連』、喜多村訳、昭和25年、78-79頁。

こうした歴史を背負って今後ともその独自の道を歩き続けることであろう。

上述した筆者の趣意は福祉国家の形成を、各国がそれぞれの歴史的背景を背負いながら、それぞれの与件の中で努力してきた跡と考えようとするところにあった。それはあくまでも未完の道である。その意味では、社会主義諸国も福祉社会——福祉国家の形成のために、また多くの努力を傾けているとすることができる。

しかし、そこでも筆者は社会主義体制であるがゆえに、そのまま大衆の福祉が実現されているとは考えない。社会主義体制の下でも、またさまざまな与えられた条件の中で、具体的なとりくみ、実際の運営の如何によって到達しうる結果であるとする。以下そのことを社会主義の国家観、またその計画といったことに即して考えてみたい。

それらを社会主義あるいはマルクス主義に固有のもの、本来的なものであったとは思わない。むしろ社会主義国家の形成の過程で、現実の条件の中で試行錯誤的にあとから生まれて来たものであったと考える。

現実の世界に力強い影響を与えた教義はいかなるものであれ、破壊的、革命的な面と、建設的、護教的な面とをあわせ持っている。それは破壊的、戦闘的な面を強く押し出しながら歴史に登場し、それ自身の新しい世界秩序を形成する段階になって、かなり異質の積極的護教的な面を明らかにするものである。

第1次世界大戦の勃発以後、各国の社会主義諸政党は次々にその国際性を放棄して、それぞれ自国政府を支持する立場にまわった。単なる帝国主義的権力闘争にすぎないものに対して、何故にかくももろくその社会主義的信条を裏切るのか。それは正に国家の存在のしからしめるところといわざるを得ない。そうした生々しい記憶を持ちながら、ソヴィエト革命の指導に当たったレーニンの脳裏には、国家に関するマルクシズムの否定的なイデオロギーが、強く生きていたと考えることは当を失したことではあるまい。

階級なき社会の到来とともに、国家は自然に死滅するであろう。むしろそうした半ば無政府主義

的な思想を背景として、社会主義の国家思想はその生成を阻止されていた。

マルクス自身は厳格な科学的立場に立ち、ユートピア的な、非現実的な空想に耽けることをきびしく拒む性格であった。社会主義社会の国家像を描くということは彼の任ではなかった。

10月革命後、レーニンはいかにして社会主義に組織替えをすべきかという方式を何一つ持ちあわせていないことを知った。そこにあったものは、政治機関としての国家は亡び、漠然と労働者自身が生産者のコムニオン、共同体を組織するであろうといった予感だけであった。

社会主義が古い国家に反対してこれを否定する立場から、新しい何らかの社会組織を備え、その建設にのり出さなければならなくなってから、その国家観は大きく変化した。社会主義国家はもはや階級国家ではない。それはまぎれもない国民国家であるといった規定を行うにしても、国家であることにはかわりはない²⁴⁾。

むしろ事態は世界の資本主義諸国の総反撃の中で社会主義的共同体を守りぬかなければならないという要請の中で、問題はきわめて急テンポに展開した。中央政府の計画による強固な指導は、社会主義の本質的要求より生まれたというよりは、国民的危機の産物として生まれた。国民の興亡が限られた資源を統制し、規制し、組織して国家的目標に役立たせうるか否かにかかっていた。

1920年のゴスプランも十分な国民経済の計画化を目標としたものとはいいい得ないし、NEPによる農業政策に至っては、かなり融和的な無原則的なものであった。第1次5ヵ年計画は実に1927年に至って具体化した。

こうした国際的危機の中で、一国社会主義の建設が説かれるようになってから、一般にロシア民族の歴史の連続性が強調され、ロシアの過去の素晴らしさが好んで謳歌されるようになった。こうして初期のボルシェヴィキの国際主義は著しく稀薄なものになった。

このようにして、無産階級の自然調和的な社会の出現を期待していたこととは違い、革命の成就

24) ラードブルフ、前掲書、52頁。

後、中央の権力によるきびしい指導が行われるようになった。それをプロレタリアートの独裁と規定するだけでは、すべての内容を説明しうるものではないであろう。そこにはおよそ権力構造、官僚機構そのものの持つ、それゆえに超体制的な多くの普遍的問題が存在したことであろう。

生産手段の私有が廃棄された上で、各生産部門間の労働力の配分、職業の選択、さらには消費の選択。資本主義の価値法則を否定した世界で、あらためて国民経済の体系を打建てるために、具体的な場で提起された問題はほとんど無限であったであろう。

しかもそうした国民の選択に自由を保障するためには、社会主義社会の生産力の増大が第1の課題とならなければならなかった。社会主義の真価もその生産力を拡大するという課題の前で、あらためて問われたことであろう。生産を拡大するという国家的要請と、いわば分配の公平を計るという社会的要請は、矛盾なく両立するものであるのか。社会主義社会にあっては、すべての国家的干与がそのまま国民一般の福祉に連なるものであると断定することができるのか。

資本主義の批判の論理が、そのまま社会主義の存在の論理であるとすることはできない。経済学にせよ、社会学にせよ、国家建設の段階に入って

後のソヴィエトは多くのものを西欧から学んだ。西欧が多くのものをこの国の計画と建設の成果から学んだように。

国民的福祉を考える上で、社会主義諸国の国内問題が、資本主義社会のそれとすべて異質なものと考えることはできない。高度の産業社会、文明社会としての現段階に立って、基本的には生産と分配を中心として、国家の役割がきびしく論究されなければならないことであろう。

両体制の差異を捨象することは、問題の本質を見失う危険がある。筆者はそのような危険を知らないものではない。

しかしそれぞれの体制の下で、終局的には国民の福祉を求めて、何をし、何が現に可能であり、何を将来に期すべきか。そこには多くの共通した課題がありうるであろう。

福祉国家批判にはバイアスがともなう。イデオロギーを万能と考えるバイアスが。したがって、あまりにもしばしば論議は体制の変革論に集約されがちであった。筆者がこの小論で試みた意図は、福祉国家の形成という目標の下に、おのおのの国が、それぞれ所与の条件の中で、努力してきたその総体を個々に特徴づけたいことであった。その意図はさらに大きな課題として、この小論の後に残されてしまったように思われる。