

政治体制と社会保障

——民主主義をめぐる——

福田 敏 一

1 「政治体制と社会保障」という題目をかかげたのは政治という字をぜひ入れなければいけないということになるが、私は現代政治の文脈において社会保障を考える場合において、民主主義という指標を取ってみたい。したがって社会保障と民主主義について、その間には幸福な調和的な関係があるものかどうか、あるいはその間にはどういう緊張がはらまれるのか、そういうことをめぐって申しのべたいと考える。

このように現代の政治のコンテクスト、文脈のなかで社会保障を考える場合の一つの指標として民主主義をとって見るということは、現代における社会保障の意義なり役割なりの一側面を見るわけである。もちろん社会保障の意義や役割はさまざまな側面から考えられるわけで、たとえば経済的側面から広い意味でムダの制度化であって、それによって資本主義は不況を免れて自己を存続できるのだというような見解があり、あるいは社会開発が進まないと、結局経済成長を妨げるというような連関の指図があることはご案内の通りであるけれども、そういうさまざまな側面のなかの一つの側面として、政治の問題とどうかかわるのか、それを考えることにほかならない。同時にこれを裏返して政治の側から見るならば、民主主義という政治理念、あるいは具体化した政治制度が現代社会、現代の人的な諸条件のなかにおいて一体どういう特色を持つか、あるいはそれが展開し、自己の内容を表現していく上にどういう条件を必要とするかという問題を考えることになろうか。それというのも戦後の日本においては、民主主義という観念と社会保障という観念はまず非常に幸福な調和の関係において考えられている。いわば社会保障が民主主義の積極的な内容であり、これ

を発展させていくことは民主主義を具体的に充実するものだというイメージが広く行き渡っていると思われるからである。それにはやはり理由があるわけで、政治のなかでおよそ民主主義という観念、あるいは社会保障という観念がプラスの意味を持ったことばとして流通するようになったのは、日本の場合にはやはり戦後になってからだと思われる。

民主主義についてはかつて民本主義という運動があったけれども、その場合の国家というものに対する遠慮をかなぐり捨てて、正当の価値としてのことばが掲げられるようになったのは戦後のことであるし、また私生活にかまわずに滅私奉公を強調してきた日本で、国家の役割のなかに国民の面倒をみるという役割を積極的に認めるようになったのもやはり戦後のことだからである。同時に、ともに積極的な価値となったこの二つのことばが相互に関連するものとして、国民の間に流通し、社会保障を民主主義の内容とする考え方は、容易に受け入れられているといえることができる。

これはかならずしも日本ばかりの現象ではなく、片一方で民主主義というものの一つの具体的な指標あるいは目標であった普通平等選挙権の実現という運動と、それから社会保障の一つの前提となった自由放任の経済体制、そしてそこから出てくる安い政府、チープ・ガバメントへの批判、政府が富の分配過程に介入していく、そういうインターベンションイズム（国家干渉）の主張、あるいは介入の肯定というものは、やはり結びついていて、歴史的に見ても、ほとんど同時に現われてくる。さらに、いわば普通平等選挙権の主張のねらいとして、それまでのように政府が経済活動に干渉しないということを前提にするだけでは意味がない

ので、無産者が選挙に参加できるということを通じて生活がよくなるだろう、政府によるサービスの提供がはじまるだろう、という期待は当然あり、両者は深く結びついていたのである。

もっと理念的なレベルにおいていえば、近代民主主義は、人権、人間が単に人間であるというだけの資格において普遍的に主張し要求しうる権利という理念をかかげている。こういう人間個人の権利の主張とは、いうまでもなく、古代民主主義と近代民主主義をはっきり区別する点であるが、この人権という観念にそってこの問題を考えてみると、人権の観念は、いうまでもなく、最初には権力の恣意的な拘束に対抗して、いわゆる市民的諸権利、人間の私生活にたいする権力の干渉を排除するという観念から出発しているが、この市民的自由の主張は、実は参政権がなくては確保できないということで、民主主義の要求に発展し、いわば民主主義はこういう意味での政治的権利の一つの制度化として観念されてきた。つまり政治的権利の制度化が、単に権力をチェックするという域を越えて、すべての人間が政治に参加する要求になるので、たとえばトマス・ヒル・グリーンの場合には、参政権の根拠は人間が道徳的な意味で自己実現をしていくために不可欠の要件として、共同生活の決定に参加することに求められるようになっていく。さらにこの主張は具体的な内容として、社会の下積みになっている人々、つまり経済法則のままにまかされているならば、自分の生活というものを改善することもできない人々が、いわば政治というチャンネルを通してそこから新しいサービスを受け取る、権利を持てばこそサービスを受け取れるんだという主張、あるいは少くとも経済的に力の強い者の横暴や恣意性をコントロールできるという主張と結びついていた。そういう意味でいわば人権の系列のなかで見ると、市民的な自由、政治的な自由にたいして、この政治的な自由というものをさらに裏付けていく、あるいはさらに具体的に新しい意味を持たせるという意味で、社会的また経済的な権利という考え方が、いわば連続的に出てきたということが出来る。これはとくに社会保障というものを倫理的な側面で

考える場合にはよく主張される。さらには社会主義運動において倫理的な契機というものを強調する流れのなかでは、いわば近代民主主義というものの必然の発展としてこの社会保障をなだらかに、連続的に引き出してくるのである。

こういう連続的なとらえ方はおそらく19世紀の後半から第1次世界大戦までの約半世紀のヨーロッパの政治史を見ると、典型的に現われてくる。この時期の民主主義の運動は当時まだ実現されていなかった普通平等選挙権を獲得するという具体的な目標を持っている。それと同時にこの運動がまさにそれによって経済的自由主義のもたらした資本主義の害悪を、政治に結集される大衆の力を媒介にして修正し、分配にたいする国家の介入を通じて社会保障に進む道をひらいたという意味で、典型的にこの結びつきを示している。さらに民主主義と社会保障とをこういうふうに結びつける考え方は、第2次大戦後にも残っているので、たとえば東ヨーロッパにおける人民民主主義国の場合、人民民主主義というのはいまだに社会主義ではない。社会主義の前段階としての民主主義だといいつながら、そのなかで資本主義の国では考えられない徹底した社会保障を実現するということがあった。また、第2次世界大戦以後にさきに申した時期のヨーロッパにおける民主主義と社会保障の結合を残しているものには、実はそういう国々の植民地であった新興国がある。とくに労働者を保護する労働者に大幅な権利を保障するというような観念は生き残っていて、インドのような国でも、労働者の保護という点については、英本国の観念はかなり強く影響している。先進国ででき上った制度というものをまったく無視して、経済的な合理性だけに従ってやっていくことはできない。それは結果的には都市の労働者をインド社会のなかで、たとえば極貧の農民とくらべると、一個の特権階級にしてしまう、というゆがめられた形ではあっても、民主主義の具体的内容として、広い意味での社会保障の一部が実現するというようなことが、後進国で現実に見られるところである。

けれども社会保障と民主主義というものがいつも日本におけるように、あるいは歴史的な事例が

示すように、幸福な関係として認められているかと申しますと、かならずしもそうではない。まして社会保障と民主主義という二つの間には、ア・プリオリに予定調和がある見えざる手によって、二つのものは当然調和的に実現されるというような独断はもちろんできるわけではない。たとえばアメリカのように民主主義の観念がフリーエンタプライズ、自由企業の神話と長い間結びついていて、その結果個人主義、自己責任の原理、あるいはセルフ・メイドマンの理想といった個人主義の文化形態と同一視されている社会では、社会保障というものは、セルフ・ヘルプの精神に反することを法権力、なにかんずく、ともすれば横暴になりがちな連邦政府がやり出すことであって、アメリカの生活様式、あるいは民主主義的生活様式というものをくずしていくのだという猜疑の眼を長い間受けてきた。たとえばニューディール当時に、あれはアメリカであるというので集中攻撃をくらった背景には、そういう考え方があるし、そういう考え方が現在でも決してなくなったわけではないことは、たとえばゴールドウォーターというような政治家が、背景に理論家を控えてああいふ矯激なことをいって、しかも大統領選挙に打って出ることが4年前にはできたという事実が示す通りである。

とくにこの点は、第2次大戦後のアメリカが非常に強く、ウェルフェア・ステートではなく、ウオーフェア・ステート、福祉国家ではなしに、戦争国家の傾向を示すようになり、冷戦のイデオロギーとして民主主義を、いわばネガティブに反社会主義、反共産主義として規定するようになったために、かつて日本で社会という字はくさいというので、社会学は社会主義ではないかなどと疑われたように、社会保障的な考え方になにか民主主義の敵を見出すというような一部の右翼の考え方を温存したばかりでなく、ある点では強化してきたということもあるといっていよい。

また、そういう事情はアメリカだけのことでもちろんないので、冷戦時にこそソ連も民主主義というシンボルを使ったけれども、さきほど歴史的に幸福な結びつきの例として申した19世紀の

末から第1次大戦のころの民主主義の観念は、これは当時の第2インターナショナルの社会主義運動を批判し、そこから抜け出したレーニン主義にとっても当面の攻撃目標であった。そういう民主主義の観念、つまり議会政治への参加を使って、それによって社会主義を実現しよう、その意味での民主主義という観念をレーニン主義はきびしく批判した。さらにそこに出現してきたような社会保障制度にたいしては、階級という観点から、労働者の上層を植民地の超過利潤によって買収しようというマヤカシであるという意味で、はげしく攻撃を加えた。いわば資本主義下の階級買収策として片づけて、そういう伝統は現在にも強いことは周知の通りである。

社会保障と民主主義との関係についてのこのような見解の対立は、アメリカ流の民主主義の定義というように、いま申したような観念が混乱しているということによって、あるいはみせかけだけのものであるかもしれない。

社会保障の概念がいったいどれだけの外延を持っているか、またはなにがその一番大事な内包であるかということについても、必ずしも厳密な意味での共通した定義というものは見出しがたいが、概念の多義性アンビグエティーという点では、いうまでもなく民主主義についてはるかに大きいからである。

しかし問題は単にということばの多義性にとどまるものではない。今日、福祉国家＝ウェルフェア・ステートということばは、しばしば社会保障の政治的表現として流通している。しかしこのウェルフェア・ステートということばは、現代になってはじめて使われたことばではもちろんないので、それにあたるヴォールファールシュタートというドイツ語は、すでに17、18世紀のドイツ統一以前の領邦時代の、しかも君主絶対主義下のドイツに流通した。

カントが「成年とは人類が未成年の状態から脱却することだ」といっているが、人民が権力によって後見されている未成年者であって、自分でものを考えることが許されない、しかし恵み深き国王が大いに面倒を、警察を使ってみたと

というのが、実は当時の福祉国家ということばの内容であったわけである。ということは、そういう意味での福祉国家が民主主義とは、むしろ民主主義にいかなる定義を付するにしても、きびしい対立関係にあったことを示している。さらにまた現代東欧諸国の大胆な社会保障制度が同時に、民主主義の基本的な内容である政治的自由の剝奪の上に成り立っていたことは、たとえば昨年のチェコの事件を見たあとでは、たとえば多年にわたって社会主義のイデオロギーに忠実な人々でも、やはりもはや認めざるをえない現実である。

問題はそういう極端な例にとどまらない。だいたいウェルフェア・ステートという観念を受け入れているような議会制民主主義の諸国に限っても、社会保障というものがそもそも権力を通じて所得の再分配をしようという以上、それが権力の活動範囲を非常に広げるということは免れない。財源の調達とサービスの分配とが肥大していくということは当然さけがたい。そこで国民の政府への依存が大きくなり、参政権はもっているにしても、国民が果して建前通りに政治の主人としての資質というものを再生産していくかどうか、むしろそういう資質を磨滅させていくのではないかということ、やはり一つの重要な問題である。どういう形で国民の主体的な識見とそれが権力をコントロールする力を作り上げることができるのか。たとえばそういう社会体制が管理社会という名前と呼ばれて、なるほど神話として民主主義などということを行っているかもしれないけれども、一握りのエリートが、なかんずく技術エリートが巧みに管理をする「愚者の楽園」になるのじゃないかというような疑問が出ていることは、周知の事実といってよい。

つまりここで私の申し上げたいことは、社会保障と民主主義との幸福な関係は事実問題として決してはじめから与えられている所与ではなくて、実は具体的に解決すべき課題なのであって、どういう条件がそれを可能にするかということが不断に問いつづけられなければならないのではないかという問題点であろう。

2 この課題にたいして政治的に見て、どういう条件があるかということが次の問題である。さきほど申し上げたようなヨーロッパの歴史に限って事例を考えてみるならば、ヨーロッパにおいて社会保障制度を推進した力、政治的に推進した力が、普通平等選挙権の実現と同時に、強力な社会主義運動が存在し、かつ発展していたことにあるということはおそらく疑うことはできない点であろう。

たとえばビスマルクのような人が社会保障制度をそれなりにつくりあげたことは、一見この命題に反証をあげるもののように見えるけれども、ビスマルクが、普選の要求にたいして、従来の等級選挙制度を守り、同時に社会主義を弾圧する社会主義者鎮圧法の体制を作りながら、社会保障を自分の手でやらなければならなかったことは、実はかえって社会保障制度の本来の推進者がどこにあったか、またそれを可能にした条件がなんであったかを、裏書するものであるように思う。こういう関係というものは、たとえばドイツ社会民主党の名前が第2帝政時代のドイツで使われていたことは、ある意味で大変象徴的であって、さきほど日本帝国では民主主義ということばが使われたと申したように、帝政時代にあって民主という名前を政党につけるといえるのは、相当大胆なことである。今でこそ民主主義は疑うことのできない価値として通用するけれども、デモクラシーということばは、おおよそその時代には少しもプラスシンボルではなく、むしろマイナスシンボルであった。社会一般には、それはフランス革命のときにあらわれたようなモップの支配、暴民の支配であるということで嫌われることばであったわけであり、あえて嫌われる社会と民主とを重ねて使ったのは後進国において普選と社会主義とが、どんなに深く統合していたかを示しているのである。つまり19世紀を通じて民主主義ということばは、実は社会主義運動のことばであり、このデモクラシーということばが、そういう意味で社会主義政党によって使われたことは、ドイツがヨーロッパの後進国であったがゆえに、この二つのものが緊密に結びついていたことを象徴すると同時に、民主主義が実は当時自由主義への挑戦であったことを示

しているように思われる。それは参政権に対する財産資格を撤廃する要求であり、企業の自由と私有財産に対する政治的な介入の要求であった。

それゆえたとえばイギリスの場合自由党の政権ではなしに、かえってディズレーリの保守党政権が普通選挙、第2次の選挙法の改正に手を貸したり、またさきほど申したビスマルクのような反自由主義者が社会保障を自分ではじめるというパラドックスがこのことを示している。

けれども見方を変えてさきほど申したように、人権という近代民主主義の基本的な理念あるいは近代デモクラシーのかかげた平等の要求の政治的、社会的領域への拡張という流れのなかでみれば、この意味での民主主義は、自由主義の倫理的な修正あるいは積極的な展開であったということもできる。まさにこれらの要求にこたえ、それを取りこむためにヨーロッパの自由主義は国民的連帯によって階級対立を宥和するという課題に取り組むのであって、たとえばロイド・ジョージの名の示すように20世紀初頭のイギリスでは自由主義それ自体が社会保障制度と積極的に取り組んでいくことになる。

皮肉な運命に出あったのは民主主義ということばである。さきほど申し上げたようにヨーロッパでは第1次大戦まで民主主義はマイナスシンボルであった。ヨーロッパのいわゆるリスベクトブルな人々がいやいやながらこれを受け入れたのは、アメリカの力を貸りなければ帝政ドイツに勝てないのでウィルソンの「デモクラシーのための戦い」という大義名分に従ったからである。けれどもまさにこのときにはさきほど申したレーニン主義の指導下に階級間の宥和でなく、階級独裁の考え方、それから国民連帯にたいする国際主義をかかげるロシア革命の挑戦を受けていたわけである。

よく知られている通り第1次大戦から第2次大戦の間における議会民主主義の実績は非常に貧しいものであった。これを政治制度として見るならば、実はかかげたはずの国民統合に必ずしも成功しなかった。それからベルサイユ体制は平和維持に成功することができなかった。その間に社会主義政党が政権に参加するということで社会保障が

前進したことはあるにしても、それさえたとえば大恐慌はイギリス労働党の作りあげた成果を吹き飛ばしたし、人民戦線政権のもとに飛躍したフランスの社会保障も、ナチスドイツに敗けてしまえば元も子もなくなった。アメリカでも自由企業の神話は崩壊したけれども、その收拾にのりだしたニュー・ディールは要するに資本主義の自己救済であった。それはアカだという非難をあびたけれども社会主義運動とは全く縁もゆかりもない強大な執行権の政策にすぎなかった。

これと対照して見ると第2次大戦以後の議会制民主主義は相当著しい実績を上げてきたといつてよいであろう。そこで実質化された社会保障制度は明らかに国民の政治的統合には役立っており、しかも経済が成長するだけでなく、安定性を持って、かつてのように簡単に恐慌を起したり破局を招いたりすることがなくなった。政治的にいうならば、福祉国家という考え方は、だいたいの政党も共通にとる前提になってしまい、そしてむしろ現代における自由民主主義体制の、イデオロギーにさえなっているといえることができる。

けれども、このことはただちにこういう体制に問題がないという意味では毛頭ない。いわゆる社会のマス化、大衆化と、そして集団の噴出という現象がはっきりするとともに、政治が著しく情動化しエモーショナルなものになる。たしかにそれは第2次大戦までのように大衆の激発を招いてはいないので、当時のような「街頭の民主主義」デモクラティ・アウフ・シュトラッセはいったん姿を消したけれども、そのかわりに人間の関心が私生活に還流して、そこからはおよそ社会保障に欠くことのできない積極的な連帯感はずしも再生産されていない。同時に民主主義についても議会を通じての政治参加というものは、どうもあれはインチキではないかという不信感がひそんでおり、名目はともあれ官僚化された社会構造の中で、自分が疎外されているという気持ちが強くなっている。それをふたたび「街頭の民主主義」の形でぶつけているのが、いうまでもなくスチューデントパワーにはかならない。それと同時に社会保障について申すならば、イギリスのように徹底した普遍主

義をとった国でさえ、社会保障は底辺の問題を解決しきれなくて、ティトマスのように普遍主義の再考を求める人が出ている。また社会保障は国民所得の再配分を権力を通じてやっていくという建前ではあるけれども、イギリスのように国民所得の40%までを公共に吸い上げている社会でさえ、富める階級から貧しい階級に移っていく実績は、再配分以前と比較して10%を越えることはないと見られているし、上位5%の人間の占める富が社会保障、福祉国家の看板をかかげたあとでも、実に75%、そしてこの占有率の減少の速度はだんだん鈍っている。再配分の効果は知れたものであり、階層の変化にあまり役に立たないという実績が報告されているのが現状である。

3 しかし今申したような社会保障の実績、その限度というものは、日本の場合にはただちにこれを問題にする状態とは到底いえない。社会保障がほとんどリップ・サービスに止まってしまって、所得再分配の効果が救済政策的な部分に限られ、したがってナショナル・ミニマムというか国民というだけの資格で当然享受すべき保障が、なお多く私的部門に残され、したがって公的な制度としてはきわめて個別主義的な既得権の集積の上に、社会保障ということばで薄いベールをかけているような日本の実態は卒直に認めるほかないからである。

所得再分配の効果について、これも国民生活研究所の63年についての調査では、わずか0.12%にすぎないという試算が出ているくらいで実際はほとんど問題外であるといってよい。なるほど普遍主義に問題のあることはティトマスの指摘する通りであろうが、わが国ではそれ以前の問題があるかに深刻なのである。何と云っても普遍主義の長所は社会保障制度に対する国民共通の誇り、国民共有の財産としての愛着を育てていくことであって、それがなくては実は本当の意味での連帯感というものを定着させることはできないのではないか。

イギリスの場合教育保障が福祉政策に入っていることは、所得再配分の効果からいえば明らかに

大きな制約ではある。しかし元来中産階級は社会保障に敵意をもちがちで、何と云っても税が重く、特に直接税の累進率がきつく、医療においてもかつての暖かい人間関係が官僚機構化し、非人間化することに強いいきどおりを感じるのはやむを得ない面がある。しかもこのような不満にもかかわらずイギリス中産階級が強く魅力を感じているのは実は教育保障であって、それはこれらの不満を補償するとともに、教育の質を保障するのにも役立っているのである。日本ではこの教育保障はそもそも社会保障の構成部分とは考えられておらず、実質的にもあまりにも貧しい。そう考えると所得再配分や社会階層構造についての社会保障の効果への批判は、何よりも社会主義体制との比較の場合に意味をもつものであって、日本における社会保障の貧しさを免責するのに引用できるはずはないのである。

最後に民主主義と社会保障の関連のなかでかつての自由主義の遺産は、それでは全く現代社会において積極的な意味を失ったかという問題がある。民主主義も社会保障もある意味では自由主義のセルフ・ヘルプの哲学、責任の自己帰属の原則の否定ないし修正の上に成り立っていることはさきに申した通りである。しかし私の見るところでは、イギリスにおいては自由主義の文化が社会保障、特にその民主主義的条件として大きな意味をもっているように思われる。その第1はこの資本主義の祖国にふさわしく、原価計算の精神がまさに非経済的という意味で社会的な保障制度、特にその普遍主義の徹底にもかかわらず、この制度のなかになお生きていることである。そもそも国民保健計画、ナショナル・ヘルス・スキームが医療に対する私的セクターからの支出と公的セクターからの支出との計算から出発したことが、これを象徴するであろう。このような原価計算の精神はもちろん人道主義を第2とする冷酷さではない。そもそも民主主義が民衆自身による政治の、少くとも間接的なコントロールを前提とする限り、民衆自身にこのコントロールを可能にする資質が再生産されることは欠くことのできない条件なのである。私的セクター、家計からの支出がなくなることが

民主主義ではなくて、公的セクターのコストとその調達のある方を監視できなくては民主主義は成り立たないのである。これは私は必ずしも資本主義の社会だからというばかりでなしに、そもそも社会主義そのものがこういう意味の合理主義という精神なしに、具体的に建設できるかという問題にまで連なると思うのである。

第2には自由競争の原理が社会保障を受ける受け手の側の選択の自由として生かされることである。社会保障はしばしばサービスの独占を伴わざるを得ないが、この場合にできるだけ競争原理を生かすことは、単に制度の効率を高める目的でなく、何よりも受け手の側の選択の自由を高めるためにそういう意味で生かされる余地が非常に大きいのである。

第3に自由競争の表面にあらわれる自由主義文化の持つボランティア・サービス(自発的奉仕)が、官僚化しやすい公共サービスの補助として役立てられていることをつけ加えてよいであろう。それはことに余暇が増大する社会になればなるほど、

活用の余地を工夫しなければならない。もちろんこの問題は個人だけに止まらず、自発的結社にも負わされてよい。ナショナル・ミニマムと申すように、中央政府だけが社会保障のにない手であることは必ずしも望ましいわけではなく、地方自治体あるいは組合その他の団体に拡散できるものを、なるべく増やしていく工夫が参加の可能性をひらくのではないか。その意味で私は100年前にトックヴィルがデモクラシーの問題を論じ、それを単に政治的機構の問題として考えるのではなしに、一つは宗教、一つは教育、そして最後に社会における自発的集団という完全に社会のレベルのなかに民主主義の基本的な条件を見出したことを、しばしば思い出すのである。

時間の配分を誤ったために、終りの部分が大変はしょることになり、申し上げたい論点を十分に尽さないで大変申し訳ないが、もしディスカッションの際に、さらに機会が与えられるならば補わせていただくことにして、一応私の報告を終りたい。

法秩序における社会保障

角 田 豊

私の報告は「法秩序における社会保障」という大きな題であるが、これは国際的にはなんとか考えて考えられるかもしれない。たとえば国際的な人権宣言の系列にあるものにしても、各国の社会保障に関する法規の制定ないしはその行政における運用というようなことにしても、それからことに、ヨーロッパ大陸諸国で行われているような特別裁判所やあるいは審査手続などの手続的な権利の保障においても、あるいは給付水準を、つまり給付を受ける権利に関連するわけであるが、スライド制などで実質的な価値を維持するというようなこ

とについても、法秩序における社会保障のある程度の定着ということが考えられるかと思う。さらにもう一つ、教育面というか、法学部をはじめとして大学のいくつかの学部や、研究所における社会保障についての教育、研究、これも国際的に見ると、着々と定着の方向にあると考えてもよいかと思う。ところが、わが国では、理念的には社会保障は大変結構だというふうな考え方に、そう異論はないと思うが、それを法秩序における社会保障ということで考えると、そういう国際的な傾向とくらべると、まだ定着していない面があるかと