

経済福祉と社会福祉

中 鉢 正 美

社会福祉、あるいは社会福祉事業については、戦後、社会福祉学会などを舞台としてその本質に関する論争があり、これは今回の会場である弘済会館発行の『社会福祉研究』などにおいても、その総括が試みられている。すなわち1968年第3号に、「社会福祉の現代的課題」という座談会が載っており、これには主要な論争の参加者である岡村重夫、木田徹郎、孝橋正一、一番ヶ瀬康子の諸氏が加わっておられる。さらに以後号を追って孝橋、岡村、木田、一番ヶ瀬の諸氏の順に論文を書いておられるし、またこの間、有斐閣から一番ヶ瀬、真田是両氏編『社会福祉論』が出され、いずれもこの問題については要約と展望を知るに便である。したがって改めてここでその要点を整理してお話をする必要もあるまい。しかし、今回のシンポジウムにおいて社会福祉の問題を取り上げ、午後には具体的な「社会福祉における公私問題」がテーマとして取り上げられるに先立ち、午前中はこの問題についての一般的な背景を討議するという意味で、「経済福祉と社会福祉」とのかかわりについて多少の私見を述べさせていただきたい。

まず第1に、現在われわれが問題としている社会福祉の概念は、一定の歴史的背景のもとに形成されてきたものであることを確認しておかなければならない。第2に、このような歴史的背景のもとに認識された社会福祉の概念を、論理整合的な機能・構造モデルとして一般的に規定することの可能性を検討したい。そして第3に、この一般的な社会福祉の機能・構造が、とりわけ第2次大戦後のわが国の具体的な歴史的諸条件のもとで、いかなる特殊なかたちをとってあらわれてきたかを考えてみたい。このような認識の手続きを経ることによって、やがて現状が今後いかなる方向に展開していくであろうかという予測を、より正確にもつことができるし、その予測に従って、われわれがその目的を達成しようとする行動もまた、より確実なものとなるであろう。

そこでまず第1の問題については、社会保障研究所において、一昨々年から一昨年にかけての研究プロジェクトになっていた「経済成長と社会変動」において取り上

げられた諸問題、たとえば、その第1~2回研究会における議題「福祉における経済的と社会的」についての武藤光朗氏報告、あるいは第4回の「厚生経済学における組織問題」についての山田所長の報告などを手掛りとして考察を進めていきたい。とくに経済学の立場から社会福祉の問題を考える場合に、まず経済福祉——Economic Welfare——というものを考えたうえで、それとの対応関係において社会福祉——Social Welfare——を規定するほうが概念を明確にすることができるのではないかと思われる。

ご承知のとおり、ピグウの経済的厚生とは、貨幣単位によって測定可能な福祉指標として国民所得を考え、その増大・均等・安定の程度によって福祉を測定しようとするものであった。この場合、個別経済主体の極大化行動が、自由競争の結果として一定の国民総生産を形成するという、自律的な社会のメカニズムが前提とされているのはいうまでもない。しかし、それが同時に均衡と安定を維持していくためには、このような個別的行動の総体としての極大化がもたらす外部経済効果、ことに、そのマイナスの効果を調整するものとしての国家 State の活動が考えられている。この両者の活動をまっけて、はじめて Economic Welfare を極大化できるものとされたのである。

しかし、この自律的な経済の運動体系を調整する国家の政策は、どのような尺度によって判定され、促進されるものであろうか。これについてなんらか個人をこえた全体的立場から判断する基準を求めるのは、どうしても一種の普遍科学の存在を必要とするところに、武藤氏はその幻想性を指摘しておられる。これはまた後に同氏の「社会保障と政治的意志決定過程」の報告においては、国の政治的決定に影響を及ぼすことのできるいくつかの社会的集団——Interest Group——のいろいろな要求をいかに調整していくかというところに、福祉国家の権力が果たす機能がある、というようにも論じられている。しかし、この前者の立場を捨てて後者の立場をとるとしても、その調整のための指標は経済活動の結果として出

てくるものではなく、経済活動を調整する基準として、その体系以外のところから出てくるものでなければならない、という問題はいぜんとして残されるであろう。

このような一般の問題が、具体的な姿であらわれてくる歴史的條件は、経済の自律的な運動が、それ自身のもっている自己調整の機能によっては回復しがたいような危機に直面し、この危機を克服するための政策基準が必要とされるに至ることであろう。われわれが経済学の理論によって現実の資本主義の社会を認識するということは、首尾一貫した論理体系と現実の経済的諸現象との間に一定の対応関係を認め、前者によって後者の将来を予測してまずまちがいないと信じていることにほかなるまい。それはまず市場における商品交換による価格の決定に始まり、ついで、それをもととする資本と賃労働の関係によって資本が蓄積され、生産が拡大し、さらにそれら個別資本の生産の総体である国民経済を構成する諸産業部門に対して、資本が利潤の極大を求めて移動することにより、これら諸部門に資本が配分されるとともに、生産諸要素もまたそこに配分されることによって一定の産業構造が決定され、やがて主として生産財・消費財の両部門間のアンバランスな発展が経済変動をとおして調整されつつ国民経済総体としてのシステムが自らを再生産しつつしだいに拡大していくという、重層的に相関連する一貫した論理体系にほかならない。しかし、このような自己完結的な認識は、第1次大戦後の大不況によって重大な疑義に直面せざるをえなかった。かくてシステムの自己調整機能に対して、国の行政的活動がその各部分、すなわち資本の配分、労使関係、国民生活等々の部分に介入をすることによって、調整機能はふたたび回復され、かくて第2次大戦後のほぼ4半世紀にわたり、とりわけ先進資本主義諸国においては激しい経済変動を抑制しつつ国民総生産の拡大が持続されてきた。このように、かつて妥当していた理論的認識が否定されたことによって、かえってこれを確認することのできる一連の歴史的諸事実を、まずわれわれの考察の出発点としなければならない。

ところで、このように再構成された経済・政治体系が、それを構成する国家的主体の行動をとおして、自己の体系の再生産を維持していく調整機能が発揮されるためには、いくつかの条件が満足されなければならない。その第1は、行政活動によって経済の総体としてのシステムを調整していく場合に、価格や利子率といった経済の諸指標を操作することによって、間接的にこれを達成して

いくことが一般的に可能であるほどに、産業構造の主要な諸部門が資本主義化しているということであろう。第2に、これら産業の諸部門、およびそれら相互の連関によって、国民の総体としての物的生活水準と、それを維持する生産諸要素とを自律的に再生産していくことができる。換言すれば、国民経済が現在の発達した水準において自己を再生産していくだけの規模をもっていることが必要である。そして第3に、この国民経済が自己を再生産するにあたって発揮される巨大な生産力が、究極において、その社会を構成する人々の欲求充足体系のなかに吸収され、そしてその過程において支払われる所得によってふたたび生産が持続されるという、国内市場を主たる動力とする拡大再生産が可能でなければならない。

このような条件が一応満足されている場合には、国民経済はその生産力を国民生活水準に最終的には吸収しながら自己を再生産していくことが、一定の行政的制度的介入によって社会総体として達成されうることになる。この新しく再構成された社会のシステムは、経済・政治の混合体系であり、後者は、なんらかの福祉指標をも含めて前者を調整していくものであるという意味において、まさに福祉国家——Welfare State——の体制と呼ぶにふさわしいものであろう。したがって、ここに福祉国家と呼ぶのは、論理的に自己完結的に描くことのできる一つの典型としての概念であって、その歴史的対応物としては、少なくとも第1次大戦後の大不況から第2次大戦を経て再構成され、先進資本主義諸国の間に現実に着している経済・政治体系をあげることができる。つまりなんらかの目的あるいは理想としての福祉国家ではなくして、現実 に一定の自律性をもってこの4半世紀にわたり存続しつづけてきた国家の体系が問題なのであって、その性格を解明していくための論理的モデルとして、この福祉国家という概念を使っていくこととしたい。

さて、産業資本主義の自律的な体系が危機に陥り、この状況からの脱出過程において、このような福祉国家が形成されていくその出発点にあったものは、大量失業によって典型的に示されるような、古典的な資本主義のもとにおける貧困現象であった。これが新投資を誘発する国家の公共政策に従って、経済の規模が不完全雇用から完全雇用の水準に向かって拡大していくにつれ、このような古典的な貧困現象はしだいに解消されていく。ところが経済の規模が完全雇用の水準に接近するにつれて、一方で物価の上昇、他方で産業構造の変化がしだいにその速度を速め、それに取り残される貧困の新しい形態が

顕著になってくる。福祉国家の体系は、産業資本主義の社会をささえてきた市民としての権利を、社会の末組織な下層にまで浸透させていくものであるが、なお、この新しい社会権によって十分に保障されないで残存している部分に、新しい経済発展から取り残される貧困層が次々と転落し、ここに滞留するようになると、現象的には古い貧困の諸形態がいぜんとして社会の下層に沈澱しているという姿をとるのであるが、それがいぜんとして存続する条件は、新しい経済発展の結果として、この発展から取り残される貧困がたえず生産され、供給されつづけるということにあり、その結果がいわゆる貧困文化の悪循環を引き起こすこととなる。この貧困文化は、福祉国家の体制の下層に、それとは異なる独自の体制として再生産されつづけるのである。

この高度成長社会からの脱落は、その結果として脱落者が特定の社会階層を構成するとともに、その脱落の可能性は、人間の生涯生活周期の特定段階、たとえば老齢期、あるいは成熟期であっても世帯員の欠損したタイプ、若年期に十分な教育を受ける機会をもちえなかった低学歴者といったような、あらゆる人々がその生涯にたどる生活周期の特定の段階、あるいはその段階に発生しやすい生活のタイプに属する者が、主としてこの脱落の危険にさらされるという性格をもっている。これは、いわば、現在は成長社会の一員となっている人々の場合にも、次の生活周期の段階になると、このような成長社会から脱落をする危険性が非常に大きくなっていくという生活の不安定性、あるいは不安感をたえず背後にもっていることにほかならない。これらの人々の多くは、一応この成長社会のなかに参加しているとはいえ、いわゆる生産が消費を規定するというガムブレイスの依存効果に追いつまらるという点での、もう一つの不安定な状況のもとにおかれている。こういうような人々は、福祉国家の構成員として、たえず Welfare State を維持存続させるための調整機能を果たしていく対抗力といわれるような、労働組合あるいは革新的な政治組織といった組織の一員でもあるわけであるが、しかしながら、こういうような不安定の原因がこれらの組織の構成に直接結びついていかない。人々は不安を感じながらも、しばしば組織のなかで孤立的に分散をして、しだいにこのような成長社会の文化に対して消極的に背を向けるという、こういう姿になってくる。

こういうようないわば潜在的な貧困と、それから顕在的な貧困というようなものが、まさに自律的な経済の発展を行政的に調整していくことによって、たえず社会体

制としてそれ自らを再生産していくことに一応成功している福祉国家の社会のなかに形成されてくる。したがって、このような社会体制そのものを維持し、これを再生産していくためには、こういった潜在のおよび顕在的な新しい貧困に対して、この現実を明らかにし、そしてこれに対する対策を講じていくという必要が出てくるわけで、この場合の指標としてわれわれがどのようなものを必要とするかということになると、そこにこのような福祉の指標というものを明らかにするために、このような福祉、あるいはその裏返しとしての貧困というものが、どのようなメカニズムによって出てくるかということを経験的に明らかにしていかなければならなくなる。そういう問題が出てきて、はじめて社会福祉の理論というものが必要になってくるということができないのではないか。したがって、はじめに述べた第1の問題に対する私の考え方としては、自由な経済の発展に対して、国が行政的なかたちで介入することによって、その危機を克服していくという活動が一応軌道にのったその段階であらわれてくるというのが、社会福祉の固有の問題だという結論になるわけである。

そこで第2の問題である福祉の機能と構造というものをいかに考えるべきかということにはいっていきわけであるが、これについてもさきに述べた当研究所のシンポジウムにおいて、たとえば「人間の欲望の充足とその疎外の問題」というようなかたちですでに取り上げられている。たとえば、「マルクスの疎外論の経済的側面と社会学的側面」という報告に対する討議のなかで、マルクスは主として労働過程における疎外ということを土台にして疎外の問題を考えているけれども、現在はまさにわれわれの全生活行動における疎外という問題に立ちもどって考えなければならないのではないかというようなことが指摘されている。こういうような疎外について、とりわけわれわれが問題にしているのは、さきほど第1の点で指摘したような、特定の状況のもとで、特定の歴史と発展の段階のもとで出てくる問題だというふうに考えなければならないわけであるが、しかし、そのような条件のもとでわれわれが一定の疎外を引き起こすそのメカニズムというものは、むしろ人間欲望およびその充足というこの過程がもっている一般的な性格に、やはりそれがかかわっているのではないであろうか。

すでに述べたように、われわれは生まれてから死ぬまでの間、生涯の生活周期をとって一定の生活欲望を充足していかなければならないという、一つのメカニズム

をもっている。これは、一方でわれわれが欲求を充足していくと同時に、そのなかで社会的な生産を営んでいくためのわれわれの社会的な能力というものを再生産していく、つまり個人的な欲求充足と社会的な能力の再生産という二重の機能をそこで営んでいるわけであるが、それが一定の構造をもっていることを意味する。これを私は生活構造というふうに呼ぶわけであるが、その構造の時間的な軸として、さきほど申しあげたような個人の生涯における生活の周期というものを、一つの縦軸として立てることができるだろう。そのなかでわれわれは一定の欲求を充足していくわけであるが、その場合に、当然他の人間との間に一定の関係をとり結ばなければならない。この関係をとり結ぶかたちとして、基本的には労働と休養と余暇という一つの活動領域をもっているわけで、この活動領域は当然それに対応するところのわれわれの生活行動の圏域——生活圏というものをもっている。これをもう一つの空間的な横軸として考えることができるだろう。

こういう時間・空間軸のなかで、一定の人間の生涯の活動というものが行なわれるわけであるが、これらは、おのおのその生産と消費の活動においてバランスをとっていかなければならない。しかも、それが1日24時間、あるいは1ヵ月、あるいは1年といったような一定の期間ごとにそのバランスがとられていく。それがたとえば所得と支出の収支均等というかたちで反映されるのがわれわれの家計にほかならないわけであるが、こういったかたちで収支バランスさせながら、時間・空間軸において、われわれの行動が一定の条件のもとに行なわれている。こういったシステムのなかで、さきに述べたような欲求充足と労働能力の再生産という機能が行なわれていく。そのような欲求充足が行なわれると同時に、その欲求充足の過程のなかで、いま述べたような生涯周期そのものが再生産される。いわゆる人間の世代的な再生産といわれるわけであるが、つまり生涯サイクルがその一定の段階において次のサイクルを再生産していく。そういうことをとおして、実はこういうような個々の人間が生きていくところの人間の社会全体が再生産されていく。その再生産の過程のなかで、われわれは社会的な生産をも遂行している。この経済的な生産が商品を生産し、これを交換することによって市場に価格が成立し、そのなかで資本と賃労働の関係のもとに資本が蓄積され、さらにそれが配分されて産業構造を形成し、そしてこれの諸部門間のアンバランスが一定の波動をとおして総体として調整されていくという、こういうかたちだけでは自律的に調

整されていかななくなってくる。なんらかのかたちでこれらの人々が一定の意識をもってこのような制度と運営と変化に対して参加をしていく。そういうかたちで意識的にこれらの構成員がこれらの制度をコントロールしていかなければならない。こういうことが、実はこの社会福祉の、われわれが問題にしているところのメカニズムなのではないか。

このような社会の構成員が、この社会の制度の運営に主体的に参加をしていく、そしてそれを管理し、変化させていくというかたちで体制が維持されていくというのが Welfare State のいわゆる対抗力の理論——Counter-vailing power の理論——というふうにいわれるところのものであるが、この対抗力の機能がもしうまく作動しないということになると、当然一方ではこの欲求充足のシステムが、こういった社会的生産によって十分に充足されなくなるとともに、また他方では、結果としてはこういった Welfare State の体制自身が、それ自身を再生産していくことができなくなる。そして結局は、この両者が相互に関連しながら発展していくというかたちが維持されなくなるであろう。こういうような社会生活の全般的な危機状況が、とりわけ個々の人々の欲求充足のシステムのなかに反映されてくることが、とくにわれわれが現在ここで問題にしなければならない疎外、いわゆる生活活動における疎外ということになるのではないかとという一つの一般的なモデルを考えるのである。

こういう比較的抽象的なかたちで論理展開をするのは、第3の問題がやはりわれわれにとってはいちばん重要なわけで、そのための準備として必要であるからにほかならない。第2次世界大戦後の日本の経済と社会、要するに戦後をいかにわれわれがもう一ぺんつかまえ直すかということが、最近、経済、社会、文化といろいろな側面において問題にされているが、こういう問題にわれわれが接近する場合に、一般的なモデルの特殊な型として戦後の日本をつかまえようとする試みの一つとお考えいただきたい。

しばしば指摘されるように、戦後第2次世界大戦後の平和と民主主義の原理による新しい日本の諸改革が、戦前の日本を規定していたところの政治的な社会的な制度に大きな変化をもたらしたのであるが、戦後10年間の復興過程をみると、その生産の水準が戦前にもどる時期ごろまでは、その量的な内容のみならず、産業構造、就業構造、あるいは生活の構造の面においても、思いのほか戦前と変わってない。ところが、その後昭和30年以

降の日本経済は、明らかに戦前とは非常に違った構造をもった体系としてその運動を始める。これは日本の民主化、あるいは近代化というふうにとらえられたところの戦後の諸改革のなかに、むしろこの大不況以後、さきに述べたような新たに行政的な管理体系のもとに再構成されてくる経済体系のもっているいろいろな性格、あるいはその体系を維持するために必要な行政的諸制度を形成するための諸改革という性格が実は含まれており、そういう部分が10年後に結局生き残って、その後の日本の経済発展をつくってきたのではないか。そして、実は日本の戦前における経済と社会自身が、第1次世界大戦後わが国の重化学工業化を出発点として、その後の大不況とそれに対する昭和初期の金融政策、あるいは第2次世界大戦中の工業化といったような過程のなかで、すでにそれ以前のわが国の古い政治的・社会的な体制のなかにはそれを包みきれないという問題を、すでにそのなかにもっていたのではないか。戦後の諸改革は、敗戦による物的、制度的、あるいは価値の諸側面における崩壊という条件のもとで、以上のような問題を解決し、その限りにおいて戦後の新しい変化をもたらしたということではないか。その意味では、やはり戦後の日本の社会というものは、さきに述べた一般的な Welfare State のモデルを使って分析することのできるような性質をもっているとは一応考えていいのではないか、というわけである。

しかしそれにもかかわらず、これはいわば非常に特殊な Welfare State の形態である。われわれが近代社会というものを考える場合に、産業革命とその後のイギリスの経済と社会の発展をいわば典型としてそのモデルを抽出するように、この現代社会を考える場合には、アメリカの、とくに第1次世界大戦以後の変化を一つの典型とすることができるとみてよかろう。これに対して、いわばそういうような“現代化”を受け入れるため最小限度必要な“近代”というものはもっていたかもしれないけれども、それは非常に限られたギリギリの条件のもとにあった日本の社会に、まさにアメリカによって、典型的な現代化の諸条件が導入されてくるのが戦後日本のたどった道であると考え、この二つを対応させてみることによって、非常に一般的な Welfare State というもの

の性格を、われわれは論理的に構成することができるのではないかという気がするほど、この間には激しいコントラストが感じられる。

これはたとえば、Welfare State というものは行政主導である。したがって政府公共セクターというものがだんだん大きくなっていくのが一般的なかたちであるというふうに考えられるのに対して、昭和30年以降の日本の高度成長はもっぱら民間の設備投資に主導されて、政府公共セクターの相対的な地位がだんだん小さくなっていくというなかで、機能的には福祉の面を含めて行政の主導性が進められていったことをあげてみても、それを理解することができるのではないだろうか。

このようにして戦後の日本経済は、その急速な発展とともに主要な産業諸部門を一挙に資本主義化することによって国内に膨大な市場を創出し、Welfare State の3条件をある程度満足させることができるようになった。しかし、経済の規模が拡大するとともに、一応主要な産業諸部門を資本主義内部の構造としてそのなかにもつという条件はつくりだされていったが、第3番めの条件である国民の欲求充足システムの部分については、たしかに個人の消費支出の絶対水準は上がったが、その相対的な比率、あるいは分配の平等化、あるいは再分配機構、とくに経済福祉と社会福祉とのバランスという点では必ずしも十分であったとはいえない。それはこの Welfare State 体制のもっている自律的な調整機能、つまり行政的な権力構造に対する社会勢力の参加のメカニズムというものが非常に弱く、かつそれが特定の社会階層に非常に偏っている結果としてあらわれてきているのではないか。

したがって、われわれが社会福祉というものを問題にするときに、いわば現存する Welfare State 体制、とくに戦後の日本におけるその特殊な型のもっている性質、ことにそれが体制自身として維持されていくためには、いかなる条件が必要であるかということを、いわば Welfare State の哲学ではなしに、個別科学的に追究していくということが必要なのではないだろうか、というのが私の報告の結論である。