

社会政策の長期動的理論

山田教授の社会政策正統性理論に關説して

高 田 一 夫

1. 問題の設定

山田教授は、マックス・ウェーバーと社会政策理論の研究を主たる仕事とされていた。そして山田教授の社会政策理論は、社会政策を支配の正統性を保つための政策と捉えたところにその特質があった。その意味で山田理論は緊急事態の社会政策理論であった。その点では山田教授が批判の対象とした大河内理論と似た点があったといえる。大河内理論が戦時社会政策論を出発点としたことはひろく知られているが、戦時社会政策も緊急事態であり、その意味では大河内理論も支配の正統性を違った角度から論じたものだといってよからう。

本稿はこれらの理論と異なって、社会政策をそのような緊急性のもので眺めるのではなく、いわば平時の状態で考察しようとする。戦時や体制の危機は歴史的にみるとあまり長期には続いていない。19世紀末から20世紀前半は確かに革命の時代であったし、さらに市民革命の時代までも含めれば近代の政治史は革命の連続であり、統治の危機が続いた時代であったといえる。しかし、いまや革命の時代は過ぎ去ったと言える。しかし、社会政策はそんな時代にも進展をみせている。とすれば、社会政策を危機や緊急性という観点ではなく、連続性の中で捉えることにも意義があるのではないか。そうすることによってさらに大きな社会政策理論を構想できるのではないか、これが本稿の狙いである。

これまで筆者は社会政策は政治領域の現象であり、本来政治概念を用い

て考察することが適切だと主張してきた。その意味で筆者は山田教授の理論を高く評価してきたのである。山田教授はマックス・ウェーバー研究から出発されたためか、社会政策の政治的側面を的確に把握されている。その主張自体は今もかわらないが、ここでは長期的な理論を構想するため、政治と経済の相互関係に注目する。とくに経済過程が政治にあたえる影響を重視する。というのは、長期的理論では変動激しい政治的、経済的プロセスはひとまず捨象するためである。これは決して政治過程を軽視することではなく、政治にせよ、経済にせよ、サイクルの短い動きは長期的にみれば、一定方向の変化に収斂するからである。したがって、この分析に関しては一定方向の変化のみ考慮に入れればよい。また、経済過程だけでなく、政治過程も結局は一定方向に収斂しつつあると筆者は考えている。これはマルクス主義の歴史理論と結果的に似ているが、その一定方向の変化とは、政治的には個人の権利の拡張である。人権の拡張といってもよいし、民主主義の発展としてもおおよそは当たっている。しかし、21世紀の発展は人間が個人として存在できる可能性を高めるという意味で、新しい段階だといえる。筆者は旧稿で社会政策の基礎となる社会は21世紀に組織社会から個的社会へと変化した、と論じた¹⁾。この背景には、社会政策による個人の権利の保護と経済成長による個人の相対的独立という2つの現象があった。

こうした点をふまえて社会政策の長期動的理論すなわち、平時理論を構想してみたい。

2. 社会政策の動態的構造(1) 国家体制

社会政策の緊急理論が意味をもったのはもちろん、社会政策を決定するのが国家であり、その国家が自己の存続の危機を意識して予防策をとった

1) 高田一夫「福祉国家の転回 - 新自由主義から個的社会へ」『一橋論叢』第130巻第4号(2003年10月)

からである。イギリスにおいて労働運動を容認したのは、統治を維持するためには階級的利益をある程度犠牲にしてもしかたがないと国家の意思決定を担うものたちが認識したのである。他方、ドイツでは完全な容認はえられず、政治的かつ社会的な緊張が続いていき、第2次大戦の敗北、占領という国家の破綻によってようやく労働組合の地位が安定した。ここには、社会政策を取りまく国家の、あるいは政治のダイナミズムが鮮やかに表現されている。ここから社会政策理論にとって2つの重要な含意を引き出すことができる。

ひとつは社会政策が国家のあり方によって左右されるということである。体制の危機あるいは正統性の危機はドイツだけでなくイギリスにもあった。市民革命以後もイギリスではさまざまな民主化運動がこころみられた。チャーチスト運動はその代表的なものである。こうした普通選挙運動は紆余曲折はあったものの結局、選挙権の拡大へとつながり、それが労働運動を政治的領域へと進出させることになった。その結果、労働組合は自らの地位を既存の国家体制の中で高める道をとることができた。ウェッブ夫妻が概括したように、イギリスの労働組合は「国家の中にひとつの国家を」確立したのであった。これは別の言い方をすれば、イギリスの労働組合が既存の国家枠組みの中に自らをはめ込んだのであり、レーニンが切齒扼腕したように、革命勢力たることを拒否したのである。逆にいえば、イギリスの国家体制はそれほどにも柔軟な構造をもっていたということになる。

ドイツや日本の国家体制はこれに対して、そのような適応をすることができず、労働運動を力で押さえ込みつつ対外政策の失敗で破綻した。国家体制が堅すぎたのである。戦前期の日本国家の労使関係政策は治安警察法に代表されるが、この規定（第17条）はイギリスの自由主義時代の労働組合の捉え方、つまり労働供給を独占しようとするものだという法理論に基づいていた。これは1926年に廃止されるが、イギリスのように集団主義（collectivism²）の受容へとは続かず、共産主義を弾圧するための治安維持

法によって社会運動を押さえ込もうとするより固い国家体制へと移行してしまっただけでなく、国際的緊張の中でファシズムへと傾斜していったことは指摘するまでもない。いずれにせよ、社会政策を左右するのが国家のあり方であることはこのことから明らかであろう。

このような体制の危機といえる状況だけではなく、国家体制のもつ支配的イデオロギーにも左右される。このもっとも有名な例は、イギリスの1834年救貧法であろう。この法律が規定通りに実施されたかどうかは別として、政策意図は失業を悪として劣等処遇の原理を打ち立てたことは確かである。そのことは1834年法以前の救貧諸立法を見れば明らかである。

救貧諸立法の集大成と言われる1601年法では貧者を3つのカテゴリーに分けて救済策を講じている。(1) 児童、(2) 「労働能力のある貧民」(失業者)、(3) 労働能力のない貧民(児童以外の非労働力)である。児童は徒弟奉公させ、失業者には仕事を与え、障害者や老人には金銭を与える、という規定がなされている。救済するのは支配者の責務といった家父長的な国家観により、内容は現在からみれば劣悪ではあったが、救済を当然のこととしていた。

これは18世紀までの家父長的な統治イデオロギーが自由主義的なイデオロギーに変化したことを示している。こうした支配的イデオロギーはかなり長期間にわたって政策を左右しつづける。自由主義的イデオロギーが後退するのはイギリスでは漸く1868年の労働組合法あたりからである。その後、いわゆる「自由党の改革」を経てベヴァリッジ・プランが作成される20世紀半ば近くになって、自由主義イデオロギーは集団主義的イデオロギー(collectivism)に主役の座を明け渡す。ほぼ1世紀後のことである。

ところで、社会政策の長期理論を論ずるのにイデオロギーといった観念

2) 本稿では、collectivism を集団主義と訳すことにする。集産主義という従来からの訳語がいささか古めかしくなったというだけでなく、日本企業の集団主義とよばれる現象も一種の collectivism だと捉えよるという筆者の意図による。

的要素を分析の中心におくのは批判を受けるかもしれない。政策を決定するものは資本蓄積や経済成長でなければならないというのはわが国の社会政策研究に支配的な考え方である。これは全く誤った考えだとはいえない。筆者もそうした観点で問題を考えてきている。しかし、それは社会政策の直接的なプロセスを説明するものではない。社会政策の動きを分析すれば、資本蓄積や経済成長が社会政策を大きく制約していることが分かるはずである。しかし、それはあくまで間接的なものである。社会政策は直接的には政治的現象なのであり、そこでは正義や公正といった観念的なものが現実的存在として力を発揮している。観念は幻ではなく、政治においては現実的なものである。そうでなければ、資本主義が社会主義を飲み込んでさらに生き続けている現在、経済過程だけでは社会政策の発展を説明できず、時期区分もできなくなってしまうのである。

第2次大戦後、資本主義世界は少なくともいわゆる先進国では民主主義政体が定着し、体制の危機という状況はみられなくなった。その意味で、社会政策は平時において維持発展することになった。そうなる大河内理論を典型として、理論的な行き詰まりに逢着した。大河内氏は労働力保全政策という理論的立場を「働く生活を保障する政策」へとなめらかに滑らせようとした。しかし、これが理論的には自殺行為であったことは筆者が以前詳しく分析した³⁾。これは、労働力保全という経済学的な解釈では社会政策の変貌のダイナミズムを捉えられないことを意味している。また、支配の正統性のように体制の危機を前提とする政治学的解釈も十分ではない。体制の危機は去っても社会政策の変化は続くからである。

では、最近の社会政策は国家あるいは体制の危機でなくて何が推進力になっているのだろうか。筆者の考えでは、それは社会権力の移行である。ここで社会権力というのは国家権力ではない、さまざまな権力を意味して

3) 「大河内理論の変貌とその意義」『千葉商大論叢』第19巻第2号(1981年9月)

いる。『支配の社会学』でマックス・ウェーバーは、支配という現象はたいへん広範囲に観察されるものであり、市場における支配や恋愛における女性の男性に対する支配さえも含みうるが、ここではそれは取り扱わないと述べている⁴⁾。これは直接には政治過程ではなく、問題となってもそれは社会的な問題 (social problems) である。いいかえれば、国家ではなく市民社会の問題である。ウェーバーが取り上げなかった広義の支配の問題にこそ、社会政策のダイナミズムを解きあかす第2の要素があるのだ。

3. 社会政策の動態的構造 (2) 社会問題

ウェーバーが広義の支配を取り上げなかったのは、それが政治には直接関係のない現象だったからである。政治とは国家に関するものだからだ。それは理論的に間違っていないが、しかし、国家はもちろん古くから国家に直接関係のない私的な世界に関わってきたのである。財産や相続に関する規定は古くからあり、ローマの最初の成文法である十二表法はおろか、エジプト文明やギリシア文明にもみられた。ヘーゲルは『法の哲学』を所有権から始めている。要するに、国家は成員の共同の利害を守るという見地から、私的な問題にも早くから介入していたのである。夫の妻に対する支配でさえ、財産権のあり方、つまり国家による制度に関係しているのである⁵⁾。

4) Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1956. Kapitel IX, S. 594. (世良晃志郎訳『支配の社会学』, , 創文社, 1960 62年, , 9頁)。

5) ウェーバーはもちろん、広義の支配現象にもしばしば言及している。とくに組織規範の確立した官僚制は20世紀に全面的に展開したのであり、彼の注目を引いていた。しかし、それは国家と市民社会の相互交渉という観点からではなかった。ウェーバーは「誰かが、一定の命令を与えるため権威を要求しようというだけでなく、この権威が、(中略)事実上服従されるということ」(前掲『支配の社会学』邦訳, 113頁)に着目したものの、広義の支配と国家の支配の関連性についてはほとんど論じていない。これはいわば類型論的静学あるいは比較静学であり、動態的歴史性を欠いている。これはウェーバーの方法的欠陥である。

とはいえ、ウェーバーはここで重要なことを同時に指摘している。彼は、

社会政策も社会問題というそれ自体は私的な問題を取り扱っている。いわゆる貧困、いわゆる賃金紛争、いわゆる失業などなど。その私的な問題が社会問題として単に私的では済まない問題になるとき、社会政策が登場するのである。私的ではなく共同的な問題となるので国家が関わるのである。私的な問題が共同的な問題に変化するには、一般に世論を喚起することが必要になる。これは観念的な領域である。観念は幻ではない。社会規範として現実的な力を発揮する。社会政策は社会規範を変えるのである。たとえばイギリスの19世紀初頭には貧困は個人の罪であった。これが当時の社会規範であった。それが、救貧法が社会保障制度に取って代わられた頃になると、貧困は社会の罪であり、国家が管理する社会保険や租税でもって対処するものとなった。市民から強制的に徴収したお金で貧困者あるいは貧困の危険に直面した人に金銭が給付されるようになった。このように社会規範が変わったのである。これは社会政策を変えたというより、市民社会における規範の変化が社会政策をも変えたという方が正しい。社会政策を変えるのは市民の要求であれ、指導者の思想の転換であれ、いずれにせよ社会における規範の変化である。

同じ政治体制のもとでも、社会問題の中身は徐々に変わっていく。工場法は工場という存在、資本主義が展開して始めて出てくる。社会規範のほかに実体的な社会構造の変化も社会政策に影響を及ぼす。しかし、これは主として技術の変化によって引き起こされる社会構造の変化であり、社会

アメリカでは市民社会と国家の境界が不分明であり、民間組織に属することも国家官僚になるのもアメリカ人には大して差はないというのである。(同書、113頁)。21世紀には国家と市民社会の相互交渉において、国家の側から市民社会の側に重心が移りつつあるが、ウェーバーのこの指摘はこうしたアメリカ的あり方が今や普遍化しつつあることを示している。これが社会政策史の新たなターニング・ポイントなのであり、その基礎には筆者のいう「個的社会」が展開しているのである。ウェーバーの指摘はドイツの現実を英米社会と比較して可能になったと言えよう。その点ではわが国の大塚久雄や大河内一男と同様、類型論の鋭さが生きている。しかし、同時にすでに時代遅れになった認識であることも事実である。

政策にあたえる影響は新たな問題領域の出現という意味である。工場の出現が労働問題を引き起こし、労働者保護立法というあたらな規制領域を生みだしたことは社会政策史の劃期とはいえるが、社会政策の領域の拡大という限りでの劃期である。それが、社会政策のあり方や思想に、別言すれば社会規範にあたえる影響はあまり大きくないといえる。

これと似た社会問題に公害問題がある。これも産業化の進展にともなって出てきた問題であるから、新たな問題領域の出現であった。これを公衆衛生と捉えれば、食品の安全衛生なども含まれる。いずれにせよ問題領域の拡大であるが、公害の場合は環境を保全することが産業主義や経済成長重視の考え方を否定し、アメニティの向上をめざして生活規範も変わり、環境権といった新たな社会規範を生み出してきている。こうなると単に政策領域の拡大と一括することはできない。社会規範の変化の一部になっているからである。

平時の社会政策のダイナミズムは、とりわけ社会規範の変化に負うところが大きい。それが端的に伺えるのは、ジェンダー問題であろう。ジェンダー問題は婦人参政権運動という政治運動から始まったが、女性が政治的階級を形成したことはなく、政治的問題というよりも社会問題の性格が強かったといえる。女性の社会的地位の向上が問題だったのである。その性格は、アメリカで1960年代に始まった「ウーマン・リブ」(women's liberation)の運動からいっそう明確になる。

ウーマン・リブは広範な要求を掲げた。いわく、避妊の権利化、強姦の告発、夫の暴力からの自由、セクシャル・ハラスメント、同性愛の承認、女性の職業進出、コンパラティヴ・ワース(賃金差別の改善)などなど。こういった諸要求にみられる基本的な考えは、ジェンダー・ニュートラルと要約できる。ウーマン・リブが要求し、実現はしなかった合衆国憲法修正の条文は、次のようであった。「連邦およびすべての州において、法による平等の権利が性別を理由として否定あるいは制限されてはならない」、

「議会は適当な法律により本条の規定を遵守させる権限をもつものとする。」最初の条文では性別にもとづく差別を否定しており、次の条文は差別があった場合それを議会が積極的に是正しなければならないと定めている。これはいわゆる積極的行動 (affirmative action) を要求するものである。

こうした女性運動の要求は、その後対等処遇 (comparative worth) の要求へと発展しているが、常に圧力運動の域を出ず、労働運動のように政党を結成したりはしない。かつて上野千鶴子氏は女性を階級と見なす理論を展開したが⁶⁾、実際にはマルクス主義で想定する階級は成立していない。それはジェンダーとしての女性があまりにも多様であることも一因であるが、それよりも、男女にかかわる分業が労働者と使用者の分業よりも固定的でなく、かつ変化しつつあるためだ。労働者と使用者ははっきりと区別できるが、男女の分業はそうではない。ほとんどの社会的場面で社会的役割には性的特徴がない。たとえば、ある労働者が女性であるか男性であるかは機能的にはどちらでもよい。女性の社長もいるし、女性の兵士もいる。しかし、労働者は経営の意思決定には関わらないし、人事権も当然もたない。経営者が現場で作業することもない。

労使関係と比較してみると、このようにジェンダー問題の特徴が浮かびあがってくる。労使関係は労働組合という組織を形成し、その組織を拡大発展させることにより社会権力を獲得してきた。イギリスの労働組合はその意味で典型的である。熟練労働者の技能の希少性を武器として交渉力を獲得した労働組合は、次に政治運動をおこなって社会権力を拡大する障碍を除去した。かくして労働組合法を獲得して組織の安定を得たばかりか、さらには政党を結成して政治権力の獲得をめざしたのである。そして労働党を結成し、第2次大戦後には待望の単独政権を得たのである。こうして労働運動は「国家の中の国家」を形成して、労働者が組合役員になり、政

6) 上野千鶴子『家父長制と資本制 - マルクス主義フェミニズムの地平』岩波書店、1990年

治家になっていくという社会的上昇ラダーが生まれた。

この国家の中の国家は、ウェット夫妻の用語を用いれば集团的自助というべきものであった。職業という独立した財政的基盤を持ち、自治をおこなった。その意味では労働組合は優れて組織社会の存在であった。19世紀末から資本主義が高度化し、いわゆる独占資本期にはいる。この時期は労働組合も発展し、それ自身官僚制を備えた安定した組織となる。もちろん企業も政府も大規模化する。こうして20世紀はマックス・ウェーバーが予言したように「官僚制の時代」になっていくのである。労使関係はこのような組織社会の中で生まれたのである。

これに対してジェンダーは明確な分業の境界線をもたない。そのため労働組合のような階級的結集をしにくいのである。労働組合にあたるような社会運動団体を女性運動はもったことがない。そのためジェンダー運動は労働組合のように「団体交渉の方法」を採用できず、もっぱら「法律制定の方法」を用いてきた。その結果、男女普通選挙権を初めとして雇用機会平等、同性愛結婚、セクハラなど法律による保護がおこなわれつつある。これは、個人的保護であって集团的、階級的保護ではない。国家の中に国家はなく、ただ個人があるだけである。もちろん様々な女性運動体があり圧力活動を続けているが、それが労働組合のように政党と密接な関係をもって社会権力の拡張をめざしているわけではない。特定政党との強い連携は存在しても、かつての労働組合と政党との密接な関係ほどのものはないようだ。

社会政策は生活保障と社会権力の配分とを2大政策領域にして発展してきた。歴史的にみれば19世紀末期のヨーロッパでこの2大政策領域が大きく展開し始め、現代の社会政策の基礎を築いた。2大政策領域のうちの社会権力の配分に関して19~20世紀の代表的な社会運動組織であった労働組合は、まず経済的实力を蓄え、次いで政治に進出し国家の中の国家を作った。そして「集团的自助」を推進し、団体交渉を中心に社会権力を拡

張した。これに対してジェンダー問題では、集团的・組織的な社会権力の拡張はあまりみられず、法律による個々人の権利の保障という形で進展してきた。これは、社会政策の基礎である社会問題のあり方が19世紀から20世紀前半の時期と20世紀末以降の時期とで大きく転換したことを示すものである。

その転換とは、筆者の考えでは、組織社会から個的社会への移行である。資本主義の発展は単に、蒸気機関や織機といった個別の技術進歩によるだけでなく、それらを組み合わせた市場システムの展開によってなされたのである。大量の商品を生産することは、個々の機械の改良だけでなく、工場というシステム、企業という組織の発展でもあった。さらに通信や交通が改善され、市場が拡大した。このことが労働問題を発生させ、工場法や労働組合法、失業保険や年金といった社会政策を発展させることになった。組織資本主義という概念が生まれたのも宜なるかなであった。この議論は資本主義の無政府性をめぐって闘わされたが、組織資本主義の特色は無政府性ではなく、大企業、大労働組合、大きな政府、そして何より大きな市場（世界市場）が成立したことにこそ、求められるだろう。

こうした資本主義の発展は、地主、資本家、労働者という3階級の社会を大衆社会へと変化させた。「豊かな社会」が登場し、学生反乱やサブカルチャーが大衆社会を拡大深化させた。ジェンダー問題もこうした文脈で登場する。つまり産業社会を形成した中産階級の文化・規範が変容するなかで、ジェンダー規範もゆさぶられ、「ウーマンリブ」が現れるのである。そして、20世紀後半にはまだ、不明瞭であった新しい規範のあり方が世紀末に向かって次第に明らかになる。

4. 社会政策の動態的構造(3) 社会規範

社会政策は直接には、社会規範の変化を確認し、固定化する機能をもっている。19世紀の後半からは、労使関係制度と生活保障制度を中心に社

会政策が展開するが、これはダイシーが指摘したように集団主義 (collectivism) の拡大だと要約できる。個人の自由が強調された 19 世紀の前半までと異なって、社会の共同性を重んじた規範が強まった。これは、先ほども述べたような経済の組織性が強化されたことと深いところで連絡しているであろう。組織性は相互依存を強めるので、個人の自由という謂わば粗放的な社会のあり方が疑われ、共同性を重んじることが魅力的に思えたのであろう。

この共同性は、労使関係や社会保障といった社会主義的、あるいは修正資本主義的な面のみでみられただけではない。日本の集団主義も組織規範として、共同性を重んじた組織資本主義的な存在だった。会社への忠誠心や仲間意識の強調はたしかにその根拠は前近代的であるが、新たに導入された近代資本主義への適応形態であった。企業における集団主義はよく指摘されるように精々昭和期から出現したものであった。根っこは古くても、枝葉はニューファッション、企業の成長を確保するための新しい手法であった。それは国家主義についてもいえることである。

このように社会政策が変化する時には市民社会の規範も変化しているのである。これが社会政策のダイナミズムを直接に決定する要素である。国家の構成や市民社会のあり方も、社会政策という直接には政治的な現象に関しては、観念の領域に変換されて現れる。したがって、上で論じた 2 つの要素は政策は正しいとか誤っていると論議されるが、これこそ観念の領域での現れ方である。

先ほどジェンダー問題をとりあげて社会問題の新しいあり方を論じたが、ここではそれを観念やイデオロギーの問題として論議する。ジェンダー問題では、「ジェンダー・ニュートラル」が中心的規範だとのべたが、これはさらに大きな規範枠組みで捉えると多様性の容認ということになるだろう。ここでは同じく、多様性の容認という観点で、ユニヴァーサル・デザインを取り上げる。

ユニヴァーサルデザインとは、障害者や高齢者用の機器を作るのではなく、誰にでも使いやすいデザインを考えることで様々な障害を持つ人たちの社会参加を促進しようとする考え方に基づくものである。2003年に経済界が中心となって設立された国際ユニヴァーサルデザイン協議会の設立趣意書⁷⁾はこの考え方を次のように表現している。

(前略)人口構成の変化と共に、技術革新の急激な進展は、高齢者やさまざまな障害を持つ人々に新たなディヴァイド(障壁)を生み出し、ても来ました。これは子供や妊産婦、あるいは言葉や生活習慣の異なる外国人にとっても、同様の問題です。若くて健康な人だけを念頭に置いた商品開発だけでなく、年齢、性別、人種や能力の違いなどによって、生活に不便さを感じることを無いものづくり・社会づくりが必要です。

ここにみられる思想は、平等主義といってよかろう。この平等主義は人權思想の一形態であるが、平等主義にもさまざまな段階がある。ユニヴァーサル・デザインはノーマライゼーションの延長線上にあるものだ。ノーマライゼーションは健常者の世界を修正して障害者を受け入れるところから始まった。段差をなくして車椅子を通りやすくするとか、道路に触れれば認識できるパネルを埋め込んで、視障者の通行を楽にするなど、といったことである。しかしユニヴァーサル・デザインは、障害者と健常者とが同じ立場で利用できる機器の開発をめざしているのであって、障害者と健常者を同じ水準で捉えようとする。この意味ユニヴァーサル・デザインは障害者も自立した個人として生活できる環境を整えようとする発想法にたっている。

これはスティグマの解消法の基本である。社会福祉ではスティグマがよく問題にされるが、スティグマをなくすために、そのサービスがあるいは

7) www.iaud.net/prospectus/index.html

必要でないかもしれない人にもサービスを提供する。そうすれば差別の根拠をなくすることができる。ユニヴァーサル・デザインも差別の根拠をなくして自立を促進することをめざしている。ただスティグマを解消するための施策はしばしば、逆差別とか、ばらまき福祉と批判される。アメリカでマイノリティに対する積極的行動 (affirmative action) がしばしば非マイノリティを逆に差別するものだと批判されたし、東京都で高齢者全員に都バスの無料パスを配布したことがばらまき福祉だと非難されたことは記憶に新しい。ところが、ユニヴァーサル・デザインはまったく同じ機器を障害者も健常者も使うので、障害者を集団として意識させない。いいかえれば階級を作らない方法なのである。この意味で、ユニヴァーサル・デザインは個的社会に適合した思想だといえる。クォータ制度や再分配制度は受益者を集団化し、そのために福祉批判を招くことがある。これは 20 世紀的な集団的福祉の発想法であり、いわば階級的制度だということができよう。ユニヴァーサル・デザインは社会政策ではない。しかし、その思想はすでに社会政策の中に現れている。たとえば介護保険における自己決定の理念、基礎年金における個人単位の給付⁸⁾が該当する。これについては次節で論ずることにしたい。

以上で社会政策のダイナミズムを決定する 3 つの要素を検討した。次に、これを総合して社会政策のダイナミズムを時期区分してみよう。以上で展

8) 2003 年の改正で基礎年金だけでなく、厚生年金についても無業の妻（専業主婦）の年金権が強化された。離婚した場合には厚生年金の 2 分の 1 を分割できるというものである。この結果、夫と妻の年金権は対等になった。厚生労働省の解説によれば、「被扶養配偶者を有する被保険者が負担した保険料については、被扶養配偶者と被保険者が共同して負担したものであることを基本的認識とする。」「第 3 号被保険者期間（施行後の期間）については、離婚した場合又は分割を適用することが必要な事情があるものとして厚生労働省令で定める場合、その配偶者の厚生年金（保険料納付記録）の 2 分の 1 を分割できるものとする。」「離婚した場合の厚生年金については、配偶者の同意又は裁判所の決定があれば、分割できるものとする。（保険料納付記録につき、当事者双方の婚姻期間中の合計額の半分以上を上限 [とする] ）」(www.mhlw.go.jp/topics/2004/02/dl/tp0212-2b1.pdf の 3 - 4 頁参照)

開した構造理論を歴史的に展開するのである。

5. 社会政策の時期区分

社会政策を国家体制と社会問題に関して時期区分すると、おおよそ次のようなものになるだろう(図1参照)。上で述べたように、社会政策は国家体制と社会問題によって特徴づけられる。社会政策の開始は国家とともに古いのであるが、現代に直接関係する社会政策は、資本主義とともに始まったと考えてよい。なぜなら、資本主義は現在、そしてかなり先の未来まで続くであろう市場経済の出発点だったからだ。そして、この市場経済によってわれわれの生活条件は大きく規定されており、その状態がこの先も続くと予想される。社会問題のあり方は市場経済のあり方によって大きく枠づけられているので、市場経済の時期区分を社会問題の時期区分に代用しても大きな誤りはないと言えよう。

なぜ市場経済のあり方が社会問題を決定するかといえば、社会問題の多くは経済問題だったからである。貧困が社会問題を生むというのはかつては常識であった。この貧困問題が社会政策の2大領域のひとつであることは言を待たない。2大領域の今ひとつである労使関係は社会権力の帰趨をめぐる問題であるが、労働組合自体、資本主義なくしてはありえない。したがって社会政策の歴史において経済のあり方が大きな意味をもつことは明白であろう。第2次大戦後の経済成長によって経済先進国では、かつてのような貧困問題は消滅したといつてよい。このため、従来とは異なる社会問題が、まったく新しいとはいえないまでも前面に出てきた。それがジェンダー問題や環境問題、高齢化問題である。しかし、これらの新しい社会問題も経済と密接な関係をもっている。環境問題は工業化の進展の結果であることは理解しやすいが、高齢化も豊かな社会になって初めて出生率が低下するのである。ジェンダー問題も途上国で多くの問題を抱えているのに、むしろ先進国でいち早く問題が意識され、政策も進んでいることを

みれば、経済発展との結びつきが大きいことが分かる。

ここで私は、時代区分を主としてイギリスの時代区分に合わせて設定している。それはイギリスが資本主義の母国として社会政策に関する問題がもっとも早く出現し、また社会政策もおおむねもっとも速く進展した。これは世界史的方法と呼ぶことができよう。ここでは他の国をリードして歴史を経験する国に焦点を当てて理論を作っていく。他の国も遅かれ速かれこの動きに追随する。社会政策の内容は各国で少しずつ異なりはするが、大筋で共通しており、追随していることを裏付けている。

さて、国家体制は市民社会の課題（社会問題）を政策の場面に転換するシステムだといえる。絶対主義期には国家の成員は地主階級であり、イギリスにおいて農民が労働力不足を奇貨として放浪すなわち労働移動を始めた際に、これを乞食として取り締まった。資本論で資本の原始的蓄積とよばれている時期である。労働組合も団結禁止法や主従法によって弾圧される。しかし、その一方、貧困問題に対しては失業者も救済しており、次の自由主義的社会政策の時期と比べるとむしろ、ウェットである。こうした特徴をもつ市民革命前の時期を家父長的社会政策の時期とよぶことができよう。権利は認めないが、困窮者は救済するという温情的な姿勢がみえるからである。

市民革命をへて産業資本主義が確立する時代を迎えると、貧困や労使関係が社会問題として大きくなっていく。ここから近代が始まり、近代の社会政策が開始される。それは民主主義と資本主義がやや時期はずれるが、確立するからである。この近代を特徴づける2大要素により家父長的社会政策の時期とは異なる社会政策が生まれる。第1に、貧困問題に関して失業者は救済されないことになり、労使関係についても工業における労働運動が取締りの主たる対象になる。いずれにせよ、国家の担い手は地主と産業資本であり、階級利害が色濃く反映した政策のあり方だった。

こうした状況に変化が生じるのは市民革命以後も粘り強くつづけられて

社会政策の長期動的理論

図1 社会政策の時代区分（中央のカッコ内）

上段：国家体制							
絶対主義	制限民主主義 (市民革命)	大衆民主主義 (普通選挙)	大衆民主主義 (国民国家の解体?)				
<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 25%; text-align: center; border: 1px solid black;">家長制的 社会政策</td> <td style="width: 25%; text-align: center; border: 1px solid black;">自由主義的 社会政策</td> <td style="width: 25%; text-align: center; border: 1px solid black;">集団主義的 社会政策</td> <td style="width: 25%; text-align: center; border: 1px solid black;">個的 社会政策</td> </tr> </table>				家長制的 社会政策	自由主義的 社会政策	集団主義的 社会政策	個的 社会政策
家長制的 社会政策	自由主義的 社会政策	集団主義的 社会政策	個的 社会政策				
下段：経済体制と市民社会・社会問題							
農業資本主義	工業化 = 産業資本主義	資本主義の高度化 = 組織社会	世界資本主義 = 個的社会				
浮浪と貧困	貧困	生活保障	コミュニケーション				
労働組合	労働組合	労使関係, ジェンダー 環境問題, 高齢化	個人的自由の拡大 共同性の構築 (出典：筆者作成)				

きた民主主義推進運動の結果であり、1967年の選挙法改正で多くの男子（家屋所有者と10ポンド以上の家賃を支払う賃借人）に選挙権が付与され、労働者が政治に参加するようになってからである。自由党が労働者の票を取ろうとして自由党による改革 (Liberal Reforms) を断行し労働政策、社会保障政策を大転換したことが象徴的である。この結果、現代の社会保障制度に直接つながる諸制度が開始され（1908年老齢年金法など）、ドイツに先を越された社会保険を取り入れることになる（1911年国民保険法）。労使関係についても1906年に労働組合法の改革 (Trade Disputes Act) が成立し、労働組合の地位が安定した。もちろん、これは漸進的な改革で、ベヴァリッジ・プランによる仕上げを必要とした。とはいえ、自由主義イデオロギーからの訣別は明らかだった。このような自由主義の転換（「新自由主義」と呼ばれた）は、経済成長によって労働者階級が経済的実力を付けたこと、またその人数も大幅に増加したことが遠因であることは間違いなからう。政治と経済は絡まり合いながら進むのである。

さらに、ケインズ経済学が有効需要の理論を打ち立て、社会保障など政

府支出が経済循環に効果的だと主張した。このことはこれまで経済に負担をかけると非難されていた福祉予算が、経済政策として有効であることを意味している。これが福祉国家の確立に理念として大きく寄与したといえる。集団主義的社会政策は普通選挙による労働者の圧力と、資本主義の組織化によって福祉国家を生みだした。もちろん、ここでいう「組織化」は決して経済循環の消滅を意味するものではなく、企業もふくめて市場が高度に分業の網の目に包まれるという組織性なのである。

こうした体制のもとで第2次大戦後、技術革新に支えられつつ高度成長が達成され生活水準は向上し、「豊かな社会」が到来したのである。豊かな社会は20世紀前半までの社会とは異なり、貧困問題を後景に退けることに成功し、資本主義の対抗馬であった社会主義を窮地に追い込んだ。その結果、労使関係は経営主導で安定化し、20世紀前半までの主要な社会問題に一応の解決を与えた。

しかし、この豊かな社会の中から労使関係（社会権力の配分）の領域では、女性の権力拡張をめざすウ・マンリブが登場し、経済的階級とは違った面から社会権力の配分を変更するよう迫った。生活保障の面では、国民経済の範囲に限定されるのが普通の社会保障制度の他に、地球規模での対応を要求する環境問題が登場した。高齢化問題も含めてこうした新しい社会問題は、引き続き次の段階である個的社会にも引き継がれていく。ただ、これらの問題は集団的な解決を必要とするという点で、集団主義的社会政策に当てはまるものであり、問題の重要性を無視すれば政策の性格としては次の時代をリードする要素ではない。とはいえ、これらの問題の中にも新たな要素は含まれている。ジェンダー問題は労使関係と異なり、階級を形成しないのが特徴であった。

20世紀末から社会問題として登場してきた家族の「崩壊」、学級崩壊、家庭内暴力は巨視的にみれば、組織社会から個的社会への転換を示す病理現象である。企業や労働組合も成員の統合に苦慮している。医師や教師は

インフォームド・コンセントや授業評価でその権力を制限されるようになった。女性はセクハラで男性支配への反撃の武器を手に入れた。政府も情報公開によって、すすんで批判を受け入れる姿勢を示している。このように、これまで固く領域を閉ざしていたさまざまな組織が、外部性を受け入れざるを得なくなっている。企業も市民性を強調し、社外重役を増やし、コンプライアンスに注意するようになった。

こうして個人の力が組織の力に少しずつ対抗できるようになってきた。内部告発もしばしば行われるようになった。これと並行して同性愛など異質性が受け入れられるようになってきている。USA Today の最近の記事によれば⁹⁾、2004年の新学期から全米各地の大学でジェンダー・ニュートラル・ハウジングが導入されるという。すなわち、異性の学生が同じ部屋に暮らし、風呂も共有するのである。これはトランスジェンダーの学生に不快の念を起こさせないための措置である。男女きちんと区別されたトイレは彼らにとっては自分を否定するものになってしまう。これに対しては保守的な学生団体が非難声明を出しているし、大学当局もどのくらいの利用者が実際にいるか分からないが、多分ごく少数だろうという。しかし、それでも実施されるのである。

アメリカの人事管理の最近のトピックは、多様性の確保 (diversity) である。IBM の社是のひとつは「地球規模で考え、地域に根ざして行動する (Think globally, act locally)」である。営利企業でもこうした外部性に敏感に反応している。個的社会は組織という境界が弱くなるあるいは低くなるのである。

国家も同じである。国際化が現在、急速に進んでいる。EU が通貨統合を果たし、各地で FTA が締結されている。日本も二国間協定を結び始めた。将来は東アジアで FTA が実現するだろう。こうした動きは、国家間の垣根を低くするものである。FTA の原則は内外無差別なので、資本や

9) USA Today, June 22nd, 2004

労働者の国籍は問わないのである。外国資本が流入し、国内資本が流出する。それに伴って労働力も移動する。こうして国家の壁は低くならざるを得ない。EU は社会政策の統合化を進めている。そうしないと労働力の移動に障碍になるからである。

個的社会では、このように政治の領域でも流動化が進むと予測される。しかし、その一方で個的社会は違った形で共同社会を模索するだろう。人間は自由とともに仲間を求めるものだからだ。その具体的あり方はまだ、不明確である。しかし、共同性は何らかのコミュニケーションを基礎にして展開するものであると考えられるので、そうしたコミュニケーションのあり方を研究することが必要になるだろう。しかし、個的社会は同時に、孤立しやすい社会であるのでコミュニケーションの確保にはそれ相応の工夫が必要になるだろう。ボランティアなど最近盛んになっているアソシエーションは、こういう面から注目すべきである。

6. 社会政策理論の方法論 - 歴史的ダイナミズムと類型論

以上社会政策の歴史を国家体制と社会問題との複合によって分析してきた。この方法だとどの国も同じ歴史をたどることになる。これは、今時流行らない単線の発展理論だと批判されるかもしれない。たいへん注目されているエスピン＝アンデルセンは福祉国家の発展に類型を発見しようとしている。かつて、たいへん注目された大塚史学や大河内社会政策理論も類型論を盛んに用いた。和辻哲郎の風土論も同じである。

筆者はこうした類型論にいささか疑念を持っている。類型論は特徴を固定化し、変わらないものと見がちである。ところが、歴史は大きく変化する。どの国にも市場経済が発展しているし、学校も企業も政府も家族も存在する。しかも、それらがほぼ同じ方向に変化しているのである。同じ方向に変化しながらも、しかし、同じにはならない。その微妙な綾が分析できなければならないが、類型論は概して差異を固定化しすぎる。

たとえば和辻哲郎は日本人の気質を台風になぞらえて論じた。過ぎてしまえばケロッとする、歴史性のなさ。古い伝統を簡単に捨てて新しいものに同化する。その日本人が経済では長期的思考にたって産業を育成したと、評価されたのは記憶に新しい。こうしたダイナミズムを視野に入れない理論は危険である。変動の方向を抑えた上で個々の分散をみなければならぬ。

第2に、類型論が有効な場合はその類型をモデルにしたり、逆に批判したりして変化させようとする場合である。大塚久雄も大河内一男も、類型を作ることは同時に日本社会にとっての理想を提示することであった。それが多くの人の賛同を勝ち得たのである。つまり、意味のある類型を作らなければいけないのだ。目標もなく単なる差異化のためだけに類型を作っても意味はない。個別存在は十人十色、違っているのが当たり前である。そういう中で精細に類型を作っていけばいくらかでも細かく分けられるだろうが、果たしてそういう類型にどれほどの意味があるだろうか。

筆者がここで提出した考えは、類型の差異をこえて大きな歴史の流れがあるということである。われわれはこれまで、「戦後」や「社会主義」あるいは「近代」という歴史観をもって議論してきた。今や戦後も社会主義も近代も歴史を作るものではなくなった。何が歴史を作るのかを掴まない限り際限なく微分された類型論に陥ってしまう。筆者の提示した「個的社会」は、単に新しいだけのものではない。過去をふまえたものでもある。連続面の第1は経済発展である。本稿でも繰り返し経済のもつ重みを強調したが、経済成長がもたらす社会変動効果は広くかつ深い。個的社会は豊かな社会が生み出したものである。連続面の第2は人権思想あるいは平等主義の発展である。個的社会の平等主義は上に述べたように、ルソーの理論と直結している。平等のあり方が、少しずつ深化しているのである。もちろん、個的社会はバラ色だというつもりはない。個的社会はそれ特有の問題をもつ。コミュニケーションの不全が代表的問題であろう。個的社会

社会政策の長期動的理論

では人間が孤立しやすいので、人間の持つ共同性への欲求を満たせない。これをどう防いでいくかが大きな問題になろう。

本稿は社会政策のダイナミズムを析出しようとした試論である。次は、この仮説を歴史的にテストしてみなければならない。その中で、各国の特徴もバランスよく理解できるはずである。