

はじめに

1 救貧制度と社会保険制度

①救貧制度

a 19世紀型貧困・貧民問題

浮浪者問題、身寄りのない従属人口の貧困

浮浪者や乞食など・はぐれものの貧困、社会の周辺分の問題（経済秩序外的存在）

b 救貧制度

これに対して人道的に対処＝救貧制度

労働力陶冶、社会の秩序維持のため

「新救貧法は、年齢や疾病によって生存競争をつづけられない人々や、生存競争を放棄し、敗北を認め、慈善を請うような弱者に対してのみ、救済を施した。」(T・H・マーシャル、T・ボットモア／岩崎・中村訳『シティズンシップと社会階級』法律文化社、1993年、30ページ)

c 救貧制度の特徴

権利としてではなく、恩恵的・慈恵的に。したがって制限的。国家は関与しない。

「救貧法は貧民の要求を、市民の諸権利のうちの不可欠の部分としてとり扱うのではなく、そうした権利に代わるものとして、すなわち貧民の語の真の意味において市民であることをやめる場合にのみ満たされる要求として、取り扱った。」(T・H・マーシャル、T・ボットモア、同上)

②社会保険制度

a 共済金庫的、共済（友愛）組合的対応（予想外の出費に対する自助・相互扶助）

- ・内容 現に貧困ではないが、工業化でより多くのリスクにさらされ、将来起こるかもしれない出費に対し仲間内で事前に金を出し合って助け合い
- ・対象者 当初は職人、熟練工→不熟練工にまで拡大的普及
なぜ拡大したか？
- ・相対的豊かさ

19世紀末にかけて労働者の「多くの人々は徐々ながら、その賃金の上昇につれて改善されてきた」また「多くの賃金労働者が、…ささやかな慰安を求め、及ばずな

がらも、これらの裕福な人々の道楽を真似るくらいのゆとりをもっていた」(モーリス・ブルース『福祉国家の歩み』法政大学出版局、235、237 ページ)

「労働過程の変化に由来する労働者階級や労働運動の変質を通じて、漸次的賃上げを可能にして大衆の生活水準を高度化させた」(馬場宏二「資本主義の来し方行く末」加藤榮一・馬場宏二・三和良一編『資本主義はどこに行くのか』東京大学出版会、2004年、124 ページ)

・労働組合の勃興

19世紀末から欧米諸国で「賃金労働者の数が最も目覚ましく増大し、またそれと判るような形で労働者階級が形成された(E・J・ホブズボーム/野口武彦・野口照子訳『帝国の時代 1』みすず書房、1993年、162 ページ)

b 社会主義の影響

「地域的にも産業的にもバラバラだった労働者を組織化したのは、社会主義運動だった」(E・J・ホブズボーム、188 ページ)

「社会主義者たちが、たいてい、最初に労働者のところにやってきた。彼らは、条件さえ適えば、『プロレタリア』という唯一のアイデンティティを、極めて多様な労働者グループに認識させた。」(E・J・ホブズボーム、同、178 ページ)

c 社会保険化

「ビスマルクは、…1880年代にすでに、社会保険という野心的計画によって、社会主義運動を出し抜いてやろうと心に決めていた。彼に倣って、オーストリアおよび1906-14年のイギリス自由党政府、さらには、フランスまでが幾度か躊躇したあげくに、これに続いた」(E・J・ホブズボーム。同、147 ページ)

社会主義運動を抑制す(国家の管理下に置く)べく自助的防貧対策を社会保険化

③救貧制度と防貧制度の併存

制度の質異なる。対象も重ならない

社会保険は自助の制度、救貧制度は自助ができなくなった人たちのための制度。19世紀型貧困のばあい、労働者あるいは一般家庭は自助が自助として機能していたがゆえに、救貧制度に頼ることはなかった。救貧制度に頼るのは例外的な自助不能な人々であった。社会保険と救貧制度とは別々の制度として存在しており、両制度は交差しなかった。

2 社会保障制度の創設

①20世紀型の新しい問題

a 構造的な大量失業

第1次世界大戦後先進資本主義諸国に

第1次世界大戦後の経済の混乱、インフレーションの進行

一家の大黒柱（生産年齢人口）の失業、これを背景とした家族の貧困問題

=労働者（家族）の問題 労働組合運動が大きな力に

はぐれものの貧困ではなく、社会の主要メンバーの貧困に

「それ以前は主として慢性的な貧困層（彼らは働く能力のない者、つまり、肉体的精神的あるいは道徳的な欠陥をもつ者とみなされていた）を対象としていた社会保障制度が、通常的一般市民を対象とする、より普遍的な制度へと転換されたのも、第二次世界大戦を契機にしてであった」（アンソニー・ギデンズ・渡邊聡子『日本の新たな第三の道』ダイヤモンド社、2009年、9ページ）

b 19世紀型対応策の破綻

・救貧制度の限界

社会保険制度が機能しなくなると、社会の主要メンバーとしての労働者家族が貧困に陥ることになり、救貧制度に近づくことになる

国庫負担増額 労働能力もつ人を対象にするようになる

・社会保険制度の破綻

自助としての社会保険 財政的に破綻

c 社会主義の影響

社会主義の動き

ソ連が生まれ（1917-22）、ドイツで革命（1918, ワイマル）一段と現実味

失業のある社会とない社会 反資本主義的活動

対応を迫られる

②20世紀型失業・貧困問題への対応

・旧来の対応策破綻

・一刻も放置できない深刻な失業貧困問題

a 公的扶助制度で対応（ドイツ）

・戦時福祉事業（戦争で失業したものへの緊急に対応対応）

・失業救済令（1918 1年限りの臨時的 だが27年まで）

戦後に再び失業問題深刻化

財政負担問題 労使の拠出制に（1923）→公的扶助制度の保険化

・失業保険制度創設（1927）

25, 26年に再度失業急増

失業救済制度の26週の期限過ぎても失業状態のものも多く、公的扶助ではない緊急危機救済制度を創設して対応。

1927年失業保険制度創設

失業者を短期と長期に分け、前者を保険制度、後者を緊急（失業）扶助制度で対応。

- ・公的扶助と社会保険制度との統合

扶助義務令（1924）←救助籍令

失業保険制度の適用を受けられない人には公的扶助という三層構造で統合
→社会保障制度へ

b 失業保険で対応（イギリス）

- ・失業保険制度（1911）

第1次大戦後の失業

1915年に1%だったが20年に5%に、以後20年間10%以上

失業に対して、まずはこれで対応

しかし、すぐ財政破綻 大量の国庫を投入して対応

- ・無契約給付（1921-24 拡大給付 24-28 過渡給付 28-31、過渡手当 31-34）

- ・社会保険の公的扶助化

- ・失業法（1934）

失業者を短期と長期に分け、前者を保険、後者を失業扶助（←過渡手当）で対応

失業保険制度の適用を受けられない人には公的扶助という三層構造で統合

公的扶助制度 救貧制度→国民扶助制度（1948）

→社会保障制度へ

③社会保障制度体系の創設

a 20世紀型貧困問題への対応

この新しい20世紀型の貧困問題には財政的にも制度的にも両制度が共同して対処せざるを得ない→福祉国家化、社会保障制度化

b 体系的社会保障制度化

制度的、行政的に整合性が求められ、体系化

国民全体を対象とする普遍化

国民に対して受給の権利を承認

c 福祉国家・社会保障制度の内容

失業・貧困が問題だから、福祉国家の主軸は完全雇用で、社会保障制度は副軸

→中央集権型・パターナリズム的福祉国家

失業・貧困が問題だから、社会保障制度は所得保障が中心の体系化

3 社会保障制度の構造的改革

①高度成長（製造業・フォーディズムの時代）の展開とその終焉

1955～73年（日本は80年代）まで重化学工業を中心に長期間

画一的な大量生産大量消費

組織の時代 中間団体＝企業団体、労働組合、農業協同組合、家族等

失業問題大幅に緩和（完全雇用の実現）

a 社会保障制度拡充

生活保護制度 給付水準引き上げ、実施要領緩和

社会福祉制度 福祉3法から6法へ（精神薄弱〈知的障害〉者福祉、老人福祉、母子福祉制度創設）、重度障害者福祉も、児童手当制度創設

医療保険制度 福祉元年（1973年）老人医療無料化、高額療養費支給制度等

年金保険制度 福祉元年 年金額大幅引き上げ、物価スライド制導入

b 豊かな社会

完全雇用の実現→賃金常時上昇（下方硬直より強い、労組法認、景気政策）

アメリカ式生活様式の享受（自動車、テレビ、ウォークマン、携帯電話、個室）

個人の時代へ

女性の社会進出で核家族の求心力弱化 →さらに個人化

重化学工業の終焉 →サービス化・情報化

労働組合、農業協同組合等の凋落

c 新たな2つの傾向

イ新自由主義的政策 ←利益率圧迫←賃金上昇

賃金・税・保険料負担回避（労働組合の力、社会保障費用の削減）

ロ生き甲斐を求めて

賃金上昇→資本の下で働くのではなく、自分の意志で働く動きを

主体性の回復（当事者主権の登場 含障害者）

②21世紀型社会問題（正規雇用労働者、家族という前提が成り立たなくなる）

a 高齢化、少子化問題

長寿化 子ども世帯の被扶養家族ではなく、独立した高齢者世帯として

晩婚化・非婚化 社会の子どもとして養育の社会化

b 社会的排除問題

かつて包摂していた企業・家族・地域等が崩壊・変容

→若者、中高年齢男子が排除され、ホームレス、移民問題、生きにくさの問題

c 非正規雇用

成長終焉（グローバル化）の下での企業活動→コスト削減によって利益を

生計維持者たちの非正規化 →正規は縮小・非正規雇用拡大（ホームレス 転職多）

③社会保障構造改革

a 社会保障制度の主軸化・費用の巨額化

イ費用の膨張

21世紀型社会問題にも対応すると、社会保障制度は主軸化し、かつ膨張する
貧困に限らず 養老・養育の社会化、事業所・家族単位から個人単位へ
画一性から多様性へ（個人化→問題が多様化）

ロ税・保険料収入の不足

低成長、減税やグローバル化で税収不足 消費税等の見直し

ハ負担・持続可能性問題

b 負担軽減から費用抑制対策へ

イ1980年代 国庫負担の軽減的対策（老人保健、基礎年金の導入、地方・個人負担へ）

ロ1990年代 個人負担の増大に向かい、費用抑制的対策に
年金引き下げ（開始年齢上げ、額下げ）、医療自己負担引き上げ（2割へ）

ハ2000年代 本格的な新自由主義的改革（橋本、小泉内閣）

2004年 公的年金制度改革（保険料上限設定、マクロ経済スライド方式導入）

2005年 介護保険制度改革（予防重視型、地域密着型サービス）

2006年 医療保険制度改革（後期高齢者医療制度、自己負担率引き上げ、診療報酬引き下げ、政管健保を協会けんぽへ）

c 税と社会保障制度の一体改革（2000年代）

21世紀型社会問題に20世紀社会保障制度がうまく対応できず、抜本改革を
社会保障制度の前提である家族扶養、正規雇用、企業・家族のあり方が変わり
従来の制度が高齢者・子ども、非正規雇用、孤立化等社会的排除問題に対応できず

イ社会保障国民会議

2008年 自民・公明政権下で「社会保障国民会議」設置、議論の方向性閣議決定

ロ社会保障制度と税の一体改革

2012, 2 社会保障・税一体改革大綱閣議決定、同関連法案、一部修正可決・成立

イ未来への投資としての子ども・子育て支援の強化

ロ医療・介護サービス保障の強化

ハ貧困・格差対策の強化

ニ多様な働き方を支える社会保障制度の構築

ホ全員参加型社会、働きがいのある人間らしい仕事の実現

まとめ 社会保障制度と税の一体改革

20世紀型問題への対応として創られた社会保障制度が新しい21世紀型社会問題に直面し、社会保障制度の構造改革を迫られている。生活保障としての総合化？