

Title	国際環境のなかでみる日本社会政策史：インパクトとレスポンス
Author	玉井, 金五
Citation	経済学雑誌. 別冊. 110 巻 2 号
Issue Date	2009-10
ISSN	0451-6281
Type	Learning Material
Textversion	Publisher
Publisher	大阪市立大学経済学会
Description	

Placed on: Osaka City University Repository

国際環境のなかでみる日本社会政策史

——インパクトとレスポンス——

玉 井 金 五

I 世紀の交から戦前期——日本とドイツ——

周知のように、日本の社会政策の歩みはすでに1世紀を超える歴史を有している。それを示すいくつかの指標があるが、1897年の社会政策学会の発足はそのひとつである。学会は、その後1920年代の前半まで大会の開催、あるいは必要な社会政策的施策の提言（例、1911年工場法）等を行っていった。こうして、世紀の交は日本における初期社会政策の時代の幕明けとなったのであるが、この一連の動きは世界史的にみても極めて早いケースであった。いいかえれば、東洋では最初の出来事なのである。

社会政策といえば、19世紀後半期におけるドイツの事例が有名である。ビスマルクの時代に社会政策の論議が華々しく行われ、社会保険を初めとして労働者を中心に保護立法が制定されていった。当時の日本では、留学先のひとつとしてドイツを選ぶ者が多く、彼らは社会政策に関して最も先端の知識、情報を本国に持ち帰った。先に述べた日本での動きに対して、そうしたドイツでの社会政策的取り組みが理論的にも実践的にも大きく影響したことはいうまでもない。

このように、日本の社会政策は諸外国からの影響を受ける形で以後推移していくが、そうしたなかで戦前の内務省の海外情報収集には強力なものがあつた。国際的にみると、社会政策は19世紀の後半期から20世紀の前半期にかけて重要な節目を形成する。内務省は社会政策に関わる世界の最新動向をキャッチし、主要な国における立法化や制度改正について逐次翻訳等を通じた正確な把握に努めていった。その意味では、日本ほど社会政策に関する情報通の国は皆無に近かつたのではないかと思われる。

では、そうした関連情報に恵まれた日本はどのような反応を示したといえるのだろうか。福祉系の社会政策に関する結論を先取りする形でいえば、海外から寄せられる知識、情報を十分視野に入れつつも、政策・制度面における選択は、日本独自の工夫・改善を凝らしたものが取り入れられていったというべきであろう。つまり、単なる模倣ではなかつたということである。例えば、戦前期ではとりわけ社会保険がドイツから大きな影響を受けたといわれるが、実際の制度化の中身をみると、健康保険法（1922年）をはじめ日本的な土壌を反映したものが作り上げられていったのである。

II 終戦直後から高度経済成長期——日本とアメリカ・イギリス——

次に、戦後の社会保障計画期に目を移すと、今度はアメリカ、イギリスの影響といったことが生

じてくる。終戦直後の日本では多数の生活困窮者が出た。当時の GHQ（総司令軍）はその救済の緊急性を認め、結果的には旧生活保護法の制定につながっていく。また、それだけでなく日本のこれからの生活保障体制を樹立するためには社会保障が不可欠であると考え、アメリカからワンデルを代表とする調査団を送り込み、1947年には『ワンデル勧告』を発表するに至った。

一方、そうしたなかで日本の専門家が集まって今後の社会保障を考案する研究会等が発足していった。そこで参考にされたのが1942年にイギリスで公表された『ベヴァリッジ報告』である。これはベヴァリッジを委員長とした委員会が取りまとめたイギリス社会保障の青写真であり、国際的に大きなインパクトを与えたものである。この報告では社会保障の柱として社会保険が位置づけられており、戦前から社会保険を重視してきた日本にとっては大きな指針となるべき文書であった。

こうして、日本では昭和20年代前半に社会保障の計画が進行し、最終的には当時の社会保障制度審議会から出された『社会保障制度に関する勧告』（1950年）に行き着く。この間、アメリカ、イギリスから多大な影響を受けたものの、日本はこの時点でも独自の選択を行っている。つまり、戦前から作り上げられてきた制度という歴史と伝統のもとに、それらを再編していくという形を採ったのである。その到達点こそ、1961年の国民皆保険・皆年金体制の確立であった。

1961年という、すでに日本は高度経済成長期に突入した時期である。1955年から1973年までとされる当時代こそ、日本の経済的地位を飛躍的に引き上げるのに貢献した。それは欧米の主要国の経済力格差の縮小にまで及び、社会保障に関しても制度そのものよりは社会保障支出の比較の大小となって、問題そのものが変質をきたすようになった。経済成長と社会保障の関係性が正面から問われるようになるのも、こうした時代背景からである。いいかえれば、欧米と日本の比較軸が新しい次元に移り始めたのであった。

III 低成長期以降——日本と北欧——

日本が北欧に注目するようになるのは、福祉・介護の領域が一層クローズアップされてからである。1980年代に入ると、日本では「寝たきり老人」「社会的入院」の多さに注意が喚起されるようになった。そうした状況に対して、当時北欧の老人実態を調査した日本人訪問者のレポートによれば、北欧には「寝たきり老人」はいないとか、「社会的入院」はみられないといった、かなり衝撃的な内容の紹介がなされたのである。丁度、日本では老人医療にシフトした老人ケアのあり方が問題となり始めていたので、余計に話題を呼ぶことになった。

その結果、老人ケアが余りにも医療にシフトした形で進められてきたという反省が起こり、それは次第に福祉・介護基盤の充実という方向に向かうことになる。そのひとつの指標が、1989年の「高齢者保健福祉推進10ヵ年戦略」（ゴールドプラン）の発表であった。10年かけて在宅サービスと施設サービスを柱としたインフラを整備するという宣言は、福祉・介護領域の重要性を高めるものである。そして、それが後の介護保険導入の伏線となったことは、周知のとおりである。

こうして、北欧レポートは日本の老人ケアのあり方を再考するうえで大きな役割を果たすことになった。しかしながら、注意すべきは日本の福祉・介護の体制が北欧的になったということでは決してない。財源調達の方法を初めとして、制度面での違いは多数ある。また、国レベルの比較という視点でも、人口に代表されるように余りにも開きがありすぎる。また、社会的、文化的慣行という点においても決定的な相違がある。その意味で、日本で採られつつある福祉・介護の体制はこれまでの史的な制約を受けつつも、それを超えて新たな一歩を踏み出すというなかで日本的な模

素を続けているのが実態なのである。

北欧を礼賛する論者は、往々にして北欧を理想化し、優れたモデルと位置づけることが多い。そして、日本との距離を測り、いかに双方で乖離が生じているかを熱く説く。彼らにとっては、北欧に一步でも近づくことこそが最大の目標なのである。しかし、先にも述べたように国際比較には意義と限界があり、そのことを十分わきまえなければならない。日本の社会政策の歩みを振り返れば、諸外国のケースを大いに参考としつつも、あくまで日本独自の選択を行うことで切り抜けてきたのである。それは、福祉・介護においてもいえることであろう。

IV 最近の動向——日本と韓国・中国——

近年、日本の社会政策を取り巻く国際環境が激しく変化してきている。これまでの日本は、上述のように諸外国の動きを意識しつつ、自国の選択を行っていくという姿勢を保持してきたといえるのに対して、1990年代あたりから社会政策の実践が加速し始めた日本の近隣諸国、特に韓国、中国等はむしろ日本をひとつの目標として位置づけるようになってきている。日本がかつて欧米に対して行ったアプローチを、今や逆に周辺諸国が行おうとしているのである。

政治的にも経済的にも不安定であった両国はそれらを一定程度克服し、今や生活保障の領域にまで立ち入ろうとしている。雇用・労働や社会保障の充実はそのために不可欠であり、それは必然的に社会政策の登場となる。韓国で福祉国家をめぐる性格規定に関わる論争が生じていることや、中国で社会政策学をいかに組み立てていくかといった論議が起こっているのは、まさにその証左である。こうしたことは、これまで考えられなかったことであり、まさに、東アジアで社会政策が大きな盛り上がりを見せているといえるのだ。

東アジアレベルの国際比較が進むと、これまで日本独自と思われていたことが必ずしもそうではないといった事実や、一方では明らかに日本特有のものであるといった確証が得られるケースも出てくるであろう。その意味で、現在開始されつつある3カ国の比較研究は時間の経過とともに大きな成果を生み出すと思われる。そして、その中身によっては、従来欧米を中心に行われてきた国際比較の座標軸を大幅に修正することにもなるだろう。この点は日本にとってまだまだ未開拓の領域であるだけに、将来的な期待は実に大きなものがある。

このようにみえてくると、時代状況や国際環境の変化とともに日本社会政策を取り巻く条件も大きく揺れ動いてきたことが理解できる。欧米、北欧という鏡だけでなく、東アジアといった新しい鏡の登場によって日本をみる眼は一層複眼的になる。そのことは、21世紀の日本社会政策の針路を見定めるうえで多大に寄与するであろう。いずれにしても、日本で20世紀を通じて続いてきた欧米・北欧を理想化して論じるモデル追求主義との訣別を急ぐ必要がある。

〈参 考 文 献〉

- 玉井金五『防貧の創造——近代社会政策論研究——』啓文社、1992年。
- 玉井金五・久本憲夫編『高度成長のなかの社会政策』ミネルヴァ書房、2004年。
- 玉井金五・大森真紀編『三訂 社会政策を学ぶ人のために』世界思想社、2007年。
- 玉井金五・久本憲夫編『社会政策Ⅱ 少子高齢化と社会政策』法律文化社、2008年。