



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	戦後日本社会政策の基本構造-研究序説
Author(s)	荒又, 重雄
Citation	経済學研究, 40(2), 1-23
Issue Date	1990-09
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/31858
Type	departmental bulletin paper
File Information	40(2)_P1-23.pdf



戦後日本社会政策の基本構造—研究序説

荒 又 重 雄

第1節 問題提起

戦後日本の社会政策学の出発点となった論争は、二重の課題を追っていたと思われる。

課題の一つは、社会政策本質論の彫琢である。それは、もともとの出発点が社会改良の特種ドイツ的形態に合わせて理論化されたものであった社会政策概念を、一方では資本主義経済の根底的な法則性に即して科学的に理解できる概念に改変しようとする努力、他方では社会改良一本として考えられていた社会政策概念を、戦時社会政策の経験を踏まえて拡張しようとする努力、この両面から生み出された大河内一男の理論をもって、これを戦前戦時のアカデミズムの最良の遺産として受け止めつつ、新時代にあつてはその理論の限界をいかに破るべきかの課題であった。

アカデミズムの最良の遺産とどのように対面するかという意味では、この課題は、経済史学の領域においては大家史学の基本概念を巡る論争、経済原論の領域においては宇野理論を巡る論争と共通するものがあつたのであり¹⁾、それらはまた、現実世界における政治的三大潮流である自由主義、社会主義、社会改良主義が、その時代に合わせてそれぞれの諸形態を展開させている動きの評価とも関連し、場合によってはその動きそのものの一部でもあつたのである。

現実世界における戦後社会政策の発展は、占

領軍の進駐と前後して始まり、その確定は1948年から1953年までの調整期間を経て完了するが、基本は1947年までに形成されている。ところが、これの学界への反映は、戦時下でのアカデミズムの崩壊と戦後におけるこれの再建との間にあつた不幸な断絶のために、ほぼ1948年以後のことである。社会政策本質論争は1949年の服部英太郎による大河内一男批判に始まるのであり、社会政策学会の再建は1950年であつた。社会政策本質論争の中で形成される岸本理論が、いかに特殊戦後の条件に影響されていたか、岸本理論に学界の有力な勢力を代表させていた戦後社会政策理論が、自らの試金石とすることに運命付けられた最低賃金制問題に、どの程度の力量を発揮していたのかを知るためには、西村豁通氏の近著『現代社会政策の理論』が参考になる²⁾。社会諸階級の利害、社会思想、これと交錯しつつも恰かな学問的認識であるべき社会政策論が立ち行くことの困難も、あらためて反省されるであろう。

しかし、このような簡単なまとめは、おそらく誤解を引き起こすことになる。すでに1945年の労働組合法を準備した労務法制審議会には、戦前からの社会政策研究者である末弘厳太郎と山中篤太郎とがいたし、1946年に発足する社会保険制度調査会には、大河内一男、平田富太郎、近藤文二が加わっていたからである。こうした少数の先達は、この時代に八面六臂の活躍をしていたと考えられる。典型は、労働組合法によ

1) 拙稿、「社会政策本質論争の遺産」、黒川俊雄、佐野稔、西村豁通編『社会政策と労働問題』、未来社、1983年、37頁

2) 西村豁通『現代社会政策の理論』、ミネルヴァ書房、1989年、とくに岸本理論を扱った第2章、第3章、および最低賃金制を扱った第6章、第7章。

る中央労働委員会の会長を務めた末弘であろう。だが、残念ながら、戦時下における学問研究の自由迫害と、戦後アカデミズムの急膨張が、先覚者の知恵を学界に定着することを妨げていたと考えられるのである。

そのような限界が、今日の中堅的研究者に、労働経済と労使関係と社会保障を総合的に把握する学問的視点に関しての弱点になって、マイナスの遺産になっているように、わたくしには思われる。

戦後の社会政策学の出発点になった論争のもう一つの側面は、日本的賃労働を巡る論争であり、その焦点になったのは同じく大河内一男の「出稼ぎ型」論である。これは戦前の日本資本主義論争を受け継ぎながらも、同時に、戦後の労働組合が企業別組合として定着化したことが確認された時点、世界史的背景もあって、戦後の占領下民主主義革命が対抗的潮流の押し返しと均衡し、資本主義的経済再建の軌道に乗った時点で、社会的現実を理解しようという課題意識に基づいていた。

こうした課題意識あるいは問題関心から出発した研究は、急速に、労働組合、労使関係、生活構造に現実相の把握に向かい、今日広く知られるに至った日本の年功的労使関係を明らかにしていったのであった。大企業を中心に、労働需要側の影響下で分断されていく「縦断的労働市場」のイメージは、「内部労働市場」論のはしりであったのである。内部昇進と昇給、企業内熟練、労働市場の「二重性」などの概念は、実はアメリカの労働経済論と平行し、一部は先駆けて、日本の学界において獲得されていたものである。大河内一男の「賃労働の封建性」論、氏原正治郎の「年功的労使関係論」を想起していただきたい。

ソロモン・レヴィンらによって国際的に、日本の労使関係の特質として終身雇用、年功的賃金、企業別組合が取り上げられ、それらが日本的経営の「三種の神器」とまで言われてから久しい。こうした構造はそもそも前近代的なもの

なのか、それとも現代を予告していたものなのか、といった論議を経ながら、その後、これを支える企業組織のありかたとして、配置転換や企業内昇進が頻繁に行われ、仕事の面でのグループ内の相互援助が広く行われるところにみられるものとして、職種構造の弾力性や、稟議制度、提案制度などに代表されるようなボトム・アップを大きく含んだものとして、階層構造の柔軟性などが指摘されてきた。こうした認識の形成に、戦後日本の社会政策学が大きな貢献をしてきたことを、ここで確認しておきたい。そしてこれが、新しい「国際化」時代の中で、一方では「日本的経営」の名のもとに世界に展開し、他方では「能力主義管理」、「雇用構造の弾力化」の名のもとに変貌しつつあるわけである。

だが、ともあれそのような労働市場や労使関係の特徴が、どのように戦後日本の社会政策の特徴を作りだし、また反対にこれに影響されていたと言えるであろうか。社会政策学が政策研究を通して迫っていた労働市場や労使関係についての直接の研究は、明らかに発展したのであるが、出発点としての社会政策固有の分野について、展開された現実の政策の学問的検討は、どのように豊富化したであろうか。こう問題を立てると、それへの正面きった回答の努力が、実はあまり多いとは言えないことに気付くのである。「日本的経営」の概念に対応するようなものとして「戦後日本の社会政策」をどのように概念づけるか、これを戦前の風早八十二氏の「日本的慈恵的社会政策」の概念に並ぶものに、どのように彫琢するか、わたくしが今言っていることは、そういう問題のことである。隅谷三喜男、小林謙一、兵藤釗共著の『日本資本主義と労働問題』には、不思議なことに、のちに「戦後改革」とか「戦後労働改革」と呼ばれるようになった社会政策における戦後民主主義の問題が欠落しているのである³⁾。つまり、戦後社会政策の構造の全体像をどのように把握するかとい

3) 隅谷三喜男、小林謙一、兵藤釗『日本資本主義と労働問題』、東京大学出版会、1967年参照。

う問題が、立てられていないのである。高木郁朗氏が「日本社会政策の特質を考える」という終章を持つ小著⁴⁾を、同志と語らって発刊したについても、そうした点に関する欠落感からであろう。

社会政策は、資本主義経済体制の下にある労働者階級およびその周辺の諸階層の労働と生活の条件の領域で、「資本の自由」に対する何等かの社会的規制として生成・発展する。その規制がどのような方向に作用するかは一義的には言えない。わたくしは本稿で、戦後日本社会政策が、戦後日本のおかれた政治・経済的環境に規定されて、どのような構造のものとしてあり、どのように作用するものであったのか、どのような方向にむかって変化してきたのか、それに代替しうる方向としてはどのようなものが期待できるかについて、いまだ序説にとどまるが、総括的ではある分析を行ってみたい。

その際、生産の場における企業主義・差別格差構造、生活の場における社会政策費用削減が問題にとどまらず、社会政策の問題解決の展望につながるように、社会政策における民主主義のありかた、社会政策と市場競争の関係のありかた、国際政治・経済関係の中での社会政策の位置付けに注目しつつ、戦後日本社会政策の制度的・政策的構造の特質を吟味することにした。

第2節 戦後日本社会政策の歴史的前提

上記の課題に取り組むまえに、戦後日本社会政策の歴史的前提について確認しておく必要がある。そして、この場合の歴史的前提は、国内的要因と国際的要因とに区分して、それぞれを考えておく必要がある。まず、国内的要因の重要要素として、戦後日本社会政策の前史としての戦前・戦時の日本社会政策を見ることにしよう。政策は、否定的にしろ肯定的にしろ、先行

の政策構造を継受するからである。

まず戦前の「慈恵的社会政策」とはどんなものであったのか。

欧米列強のアジア進出に直面して、植民地の地位に落ちることなく、「富国強兵」で独立を維持し、後発資本主義国として発展して行こうとした近代日本社会は、雄藩同盟が天子を戴き幕府を倒すことで出発した。政治体制が固まって行くにつれて、市民革命へむかう自由民権の動きは途中で押さえられた。天皇制国家として体制を固めた日本社会にとっては、天皇陛下の臣民であり天皇の赤子であった日本の人民には、社会政策の領域で権利として認められているものは少なかった。近代工業の移植は必ず工場法の制定を必要とするに至らせるとの認識は、開明的官僚によって1880年代から自覚されていたにもかかわらず、工場法の制定には30年の月日を要したのであり、1911年工場法(1915年工場監督官配置)は雇用主の行動を規制することにより、反射的に労働者の権利を規定していたが、施行されたのは1916年である。

これを権利と主張するための労働者の集団的行動は、1900年以来、治安警察法で抑圧されていた。その規定が一部緩められた(第17条撤廃)1926年以降も、ついに労働組合の権利を社会的に積極的に認めることにはならなかったばかりか、新たに治安維持法が制定されたのであり、そうした状況下で、1923年工場法(1926年施行)の労働基準も、1911年法の改正を迫った1919年ILO第1号条約との関連で言えば、日本のために特別に緩められた条約の条項さえ達成できなかったのである。

1920年の八幡製鉄ストライキ、1921年の神戸における造船所ストライキの後、有力企業は労働組合を拒否し、労働組合の確立を前提にした同時代のイギリスの合同委員会とは似て非なるもので、むしろイギリスのそれと帝政ロシアの工場長老制の中間物といえる工場委員会を、労働組合の代替物として助成したのである。

労働者に明示的な権利のないところに展開す

4) 高木郁朗、木村武司、ダグフィン・ガト共著『概説・日本の社会政策』、第一書林、1986年。

る社会政策は、廃藩置県との関係で1874年に制定された恤救規則の不足を1918年の米騒動があらわにしても、救護法が制定されるのは1929年(1932年施行)であり、しかも方面委員(設置は1918年に始まる)は警察的監督と裏腹であるというように、慈恵的なものにならざるを得なかった。この関連で、工場法施行に先立つ工場監督官の配置と、労働組合法未成立の中での労働争議調停委員(1926年労働争議調停法)制と救護法に先立つ方面委員配置、さらには内務省の中に社会局を設置したこともあわせて、労働者の無権利が慈恵的社会政策の根拠であり警察的監督の裏面であることが理解されるのである。

労働市場の発展に合わせて、1921年職業紹介法による職業紹介所の設置、1924年労働者募集取締令、1925年営利職業紹介取締規則の制定など、労働市場の前近代性克服への動きもあったが、その先の社会政策は、初步的な失業救済事業(1924～1933年)と、失業保険に代替する1936年退職手当法にとどまり、急速に第2次世界大戦へ向かう戦時経済形成のてこに位置付けを変えていくのである。一瞬の「大正デモクラシー」も、労働者の権利の構造を作り出すものではなかった。

労働運動の内部における日本帝国主義の反対者は、1928年に左翼の日本労働組合評議会が解散を命じられて以来、合法的には存在しなかったし、1937年7月に日中戦争が事実上開始されるや、総同盟は同年10月、自発的に「同盟罷業の絶滅を期す」と宣言したから、日本の戦時社会政策は、1940年の大日本産業報国会の形成を待たずに、1938年の国家総動員法から直接に始まっている。1938年に職業紹介所は国営化され、1941年には国民職業指導所と改称し、さらに1944年には国民勤労動員署となつて、労働市場を戦時統制する機関として働いた。

統制経済としての労働力配置政策は、特に工科系を目標にした学校卒業者使用制限令(1938年)、労働者の引き抜きや移動を牽制する従業員雇入制限令(1938年)、軍属としての医療関係者

の確保から部門によっては召集猶予をも考慮する国民職業能力申告令(1939年)、従業員移動防止令(1940年)、青少年雇入制限令(1940年)、と急展開する。そしてついに国民徴用令(1940年)によって、労働は軍務に類するものとなり、これは学徒動員令(1943年)、女子挺身勤労令(1944年)へと深化し、並行して、朝鮮人強制連行(1937年石炭産業、1939年鉱山土木、1942年以降は徴用扱い)と「中国人狩り」(1942年閣議決定で中国人移入)まで引き起こした。

この流れの中で、1939年工場事業場技能者養成令が、日本的な養成工制度を国家的な画一的基準と変えて、技能者養成を事業所に割り当てたのが忘れられない。

一方的権力的配分としての労働力配置政策と比べると、戦時労働基準政策はやや複雑である。工場取締規則(1937年警視庁)は警察的取締を強めるが、他方で1939年工場就業時間制限令は、1日の労働時間を12時間に制限することによって、労働保護的色彩を見せたからである。また1939年・1940年賃金統制令を見れば、賃金に関して初給の最高を決め、事業所の賃金支払総額を制限する一方、地域別年齢別の最低賃金を決めもしたからである。これは大河内社会政策本質論の支えとなる事実であったが、1943年工場法戦時特例が女子年少者の保護の停止を打ち出すに至って、主要な流れは明らかになった。

この流れの中でも、1942年重要事業場労務管理令が注目される。労働基準政策は労務管理を介して実施される、という構図が見えるからである。

社会保険は戦時下で制度の拡充が続けていた。健康保険法は1923年に成立(1927年施行)していたが、産業組合を利用して農村壮丁の健康を保護する1938年国民健康保険法が成立したし、海軍、ついで陸軍、それに続けて文官と、官吏の恩給制度が出来あがり、これを追って教員や警察職員が続いていた。社会保険としての年金はむしろ1920年の国鉄共済に始まると言っても良いであろうが、これが1939年船員保険、1942

年労働者年金保険(1944年厚生年金保険)と展開するわけである。だが、ここでも、軍艦に乗務する海軍軍人に対する輸送船団の船員の保護、戦時インフレに対処する年金基金の形成という強制貯蓄を見ないわけには行かない。

1937年軍事扶助法、1937年母子保護法は、軍人の家族と軍人になるべき児童の保護であり、適用基準は緩くとも権利ではなく救護法の底上げでもない、少なくとも当面は、社会政策目的よりは軍事目的の優先のもとに展開しているとみられる。ここでも、天皇制国家の政策目的に合致する限りで慈恵もある、という構造を積み取ることが可能である。

こうした社会政策を制度的前史として背負いながら、戦後日本社会政策は、特有の世界史的段階を背景にし、その世界史の一部として展開することになる。ファシズムに反対して民主主義を掲げた連合国の勝利をもって第2次世界大戦は終結し、無条件降伏した旧枢軸国日本は連合国軍に占領されたのである。戦後日本の民主主義的再建は、日本の民衆のなかにあった潜在的希望であったにとどまらず、連合国の意志でもあった。それと同時に、大戦の終結は、ヨーロッパ世界を基準にする東西世界の分裂と冷戦の開始でもあった。戦後日本社会は、アメリカ合衆国を政治的・軍事的盟主とする西側世界の一員として、しかも東側世界から系統的な思想的政治的側圧を受けながら、生きていくことになったのである。戦後日本社会政策の初期構造は、こうした条件を内部化せざるを得なかったわけである。

いっそう具体的に表現するとすれば、戦後日本社会政策は、ソ連型社会主義の思想に側面から圧力を受けつつも、ニューディール型社会政策を理想とし、しかし東西世界の分裂と対決の中で、その限りで変容するアメリカ占領軍の政治力を、圧倒的なものと受け止めつつ、形成されるのである。

さらに戦後世界は、一方にはココムおよびチンコムで隔離された社会主義経済圏を共存・並

行させながら、合衆国のドルを基軸通貨とし、自由貿易を志向する世界市場の発展深化として展開した。日本経済はその条件に適応し、その内部での競争に積極的に参加することによって、拡大再生産を続けることになった。戦後日本社会政策は、そうした世界市場競争への日本的適応の在り方に規定され、また反対に、結果としてその競争の質を規定するもう一つの要因として存在したのである。その意味で、世界市場に占める日本経済の今日の地位は、戦後日本社会政策がいかにあったかということを考慮にいれることなしには、おそらく説明しきれないことであろう。

第3節 日本社会政策における戦後民主主義

占領軍を派遣したアメリカ合衆国は、自国ニューディールの思想を掲げ、日本の内部に存続すると見られる大正デモクラシーの伝統への期待をもって、日本に対処しようとしたと思われる。竹前栄一氏の研究によって明らかになった戦時下アメリカの V-J Day 準備は、それを示していると思われる。

しかし、その方向は、冷戦へ向かう連合国の分裂、日本国内の民主主義的社会改良主義の弱体、社会主義的左翼の急激な伸長などの条件によって変容させられた。対ソ協調の政治は急速にマッカーシズムの時代に転換し、ニューディールのワグナー法に、クローズド・ショップを労働組合側の労働運動の不当労働行為とし、労働組合幹部の非共産主義者宣誓を要求するタフト・ハートレイ法がとって代わった。日本の労働運動は、評議会に対して総同盟が優位を占めていた戦前とは異なり、総同盟に対する産別会議の優位のもとに展開し始め、産別会議が崩壊し、総評が占領軍の肝煎りで形成された後にも、「ニワトリからアヒルへ」への総評の変貌の動きが続いた。他方で、天皇制日本と断絶した新しい保守勢力の形成も充分には成らなかったと言わなくてはならない。主権在民を打ち出し

た新憲法に基づく日本国は、明示的で強固な新しい保守思想に拠ってでなく、与野党の対抗のバランスの上に辛くも維持されたのである。戦後民主主義のそのような特徴は、戦後日本社会政策の構造にも映し出された。

1945年労働組合法は、もちろん「労働組合の結成促進を助長せよ」とのGHQ命令(1945年10月11日)にみられる占領軍の意志を背後にしながらも、産業報国会解散(9月30日)、治安維持法廃止(10月10日)、国民勤労動員令廃止(10月12日)、治安警察法廃止(11月21日)といった政策の対極に、日本政府自身によって準備されたものであった。1945年9月には厚生大臣松村謙三が労働組合法制定にかんし富樫經一に指示があり、10月1日には法制にむけて閣議諒解があり、10月23日に設置された労務法制審議会は、はやくも11月24日に法案を答申し、12月22日には(旧)労働組合法が公布されたのである(1946年3月施行)。そのスピードに注目したい。

1945年労働組合法の性格は、第1に、不利益取扱の禁止、黄犬契約の禁止、争議の民事・刑事免責などで労働組合を保護すること、第2に、その保護は啓蒙的であり、組織に使用者を入れてはならない、設立したら規約・役員を届け出せよ、名簿を備え、労働協約も届け出せよ、資格審査の結果の解散もありうる」とされていたこと、その指導に労働委員会が当たるものとされていたこと、第3に、労働組合が事業所単位のもので想定されていて、協約の一般拘束力は4分の3多数の条件下で事業所内に限られていたこと、などに見ることが出来る。

もちろん現実が、生産管理闘争の盛行、統一労働協約運動の展開など、法の想定する状況を遙かに超えていたことがあるが、それはここでは問わない。ともあれ、市民社会の主体の一つとしての労働組合を認めた団結権が法的に認定されたことが、戦前との断絶を示していた。団結権・団体交渉権・争議権のいわゆる労働三権を保証し、大きな権能をもつ三者構成の労働委員会を設置して産業民主主義の出発点を与えた

ことが、社会政策における戦後民主主義の根底である。

しかしまた、労働争議調停法を廃止して1946年に成立した労働関係調整法が、どのように労使関係制度を具体化したのであろうかと見ると、争議行為の発生ばかりでなく、その起こりそのような状態を含めて労働争議とし、労働争議には業務の正常な運営を阻害するものという広い規定を与え、調停や仲裁の外に、正常な団体交渉のために労働委員会が積極的に斡旋する規定を加えて、第三者機関としての労働委員会、なかんずくその中の公益委員の役回りを大きく設計していたのであった。このような労働委員会の啓蒙的介入活動は、労働組合運動に、争議を宣言し、争議行為に入る前に斡旋や調停を期待する行動を動機づけたのである。市民社会の主体としての成熟を助成しようという政策は、自立的主体の形成を刺激したばかりではなく、つねに第三者機関に期待するという意味で、その成熟を抑制もしたのである。

三者構成の労働委員会が争議そのものの中に巻き込まれることが多くなるや、労働省が設置され、事実上労働省に替わっていた労働委員会への労働省の統制が強まる。

労働組合法はもともと労働協約の一般拘束力付与には厳しい条件を課して、事実上事業所内あるいは企業内の協約以外は存立にくいものとしていたが、産業復興会議を足掛かりに全国規模の労使協調機関を構想する経済同友会に替わって、経営権の回復を目指して戦う日経連が主導権をとり、統一労働協約を求める動きを押さえ込むと、大勢は、工場委員会、産業報国会の歴史的体験をも取り込んだ企業別組合を基本的要素とする労使関係として安定することになった。

しかしこの安定は、1948年以降の官公労働諸法の形成という異質なものの生成に支えられていたのである。1948年7月22日のマッカーサー書簡、7月27日の閣議、7月31日の政令201号公布(即日施行)で、公務員は団結権・団体交渉

権は制限され、争議行為は禁止された。1948年改正国家公務員法、同年公共企業体労働関係法、1950年地方公務員法、1952年地方公営企業法につき、あらためて詳しくここで書き記すことは避けるが、労働三権の保証範囲は狭められ、労働組合としての当事者能力を制約された部分に、公共企業体労働委員会や人事院などが影響力を及ぼすことになったのであった。そしてこの部分に、法制化の経緯からいっても基本的人権の具体化の面からも、戦後民主主義の構造の根底的な不安定要因ともいえるものが存続することになった。公共企業体に組織された労働組合（公労協）が、戦後日本労使関係の矛盾の焦点の一つとして、労働市場のダイナミックスの中で特別の役割を果たすことになるのである。

労使関係における戦後民主主義の問題点は、改正された1949年労働組合法についても、指摘しておかなければならない。改正労働組合法は、1945年法の啓蒙的労働者保護的介入の姿勢を薄めて、民主主義を深化させるものでもあったが、労働組合の目的を経済的向上に限り、争議行為の刑事免責は否定しないとはいえ、いかなる場合にも暴力の行使を認めずと規定したことから、労働組合法適用の一般的労働組合にあっても、争議の目的、ピケティングの合法性を争う「労働刑事事件」が発生することになり、大争議には必ずといってよいほど警察の関与が避けられないこととなった。これは1954年労働省通牒をもってしても整理し切れず、かえって官公労働者の争議行為責任の問題とも合流して問題を深刻化したのであった。

講和後の法制度調整のなかでは、1952年に労働関係調整法に総理大臣の請求による緊急調整の項が入った点、公共企業体労働関係法が五現業にも適用されるようになった点、労働組合法で法外組合でも斡旋・調停を受けるとした点が注目されるし、1953年のストライキ規制法が、電気産業、石炭産業に適用された点が忘れられない。労働三権の拡大と縮小の微調整と、労働委員会の活動領域の確保が見て取れる。

次に労働基準政策に目を移すと、工場法を改変して一挙に時代に合致させた1947年労働基準法がある。ここでは、自国の政策史を踏まえた日本の政府の側の意志もさることながら、立法を急がせる占領軍の側からの働き掛けが急だったという証言もある。ともあれこの法は狭義の労働基準に関係するばかりではなく、労使関係における労使対等、人たるに値する労働条件の原則を打ち出して、労働組合のあるなしにかかわらず日本の労働関係一般に、大きな影響を与えたのである。警察行政のいちじくの葉であった戦前の工場監督官とは異なり、特別に身分を保護された労働基準監督官が配置された。賃金支払い三原則（定期・現金・本人払い）、男女賃金差別の禁止、前借金相殺禁止、強制貯金禁止、寄宿舎自治など、「監獄部屋」「女工哀史」的労働条件を克服するための規定がおかれ、雇用関係の内部に残存する前近代性の払拭を助けた。

狭義の労働条件については、1日8時間1週48時間の原則が高らかに宣言された。国民的窮乏の条件のなかでこれが打ち出されたことに注目したい。業種によっては週54時間制や週60時間制の特例が残され、また変形労働時間制や時間外労働を規制する基準が甘いために、この点でも日本の労働基準法はなおILO第1号条約を批准できなかったとはいえ、労働契約における労使対等の原則と並んで、日本の労働者の状態に新しい時代を開いているのは、統計的にも明らかである。1936年に職工30人以上規模の労働時間は1日11時間19分、年間労働日数325日であったのが、戦後労働統計によると1950年に1日8.1時間、年間288日である。

労働災害への使用者の無過失責任制を規定した、この法の災害補償の条項を出発点にして、全額使用者負担による労働者災害補償保険制度が同じ1947年に成立した。これは使用者の補償責任を保険するとともに、労働者に補償を受ける権利を保障し、その部分を健康保険法から分離した。これも見逃せない事項である。

労働基準法は、戦時社会政策の伝統を受け継いで、労務管理、しかも職員と工員を従業員として一括する労務管理を、労働基準を順守させる政策実施の手がかりにしており、労働基準の監督は、まずは就業規則を作成させ、その内容を点検することを介して行うよう設定されたが、労働者個々人に違反の事実を申告する権利を与えるなど、最低の市民的自由を保証したばかりでなく、労働組合法成立が先行していた条件に合わせて、産業民主主義の構図をも組み込んでいた。就業規則は労働協約に反してはならず、就業規則の作成・変更には労働者の過半を代表する労働組合の代表者あるいはこれに替わる労働者代表の意見を聞くよう義務付けていた。労働安全・衛生委員会に労働者代表の参加を規定し(施行規則)、最低賃金の決定のために三者構成の中央・地方賃金委員会を規定し、一般に労働基準行政に対する建義の権能をもつ三者構成の労働基準審議会も規定していた。

だが、労働組合が企業別組合となっていく中で、労働基準法の中に仕組まれたこれらの制度の実効は制限された。強力な労働組合活動の影響下に、安全委員会や安全委員が大きな力を発揮する場合もあったが、通常は労働者の申告権も、使用者に気兼ねして気楽に行使出来ぬものとなり、反対に懲罰規定を詳しく規定した就業規則が、使用者の職場専制のための手段に変わることも起こった。また、この法の予定した中央賃金審議会によっては、そこにおける長い審議にもかかわらず、現実の最低賃金制は実現しなかった。労使関係の短期的現実即した社会意識の中で、最低賃金の問題は個々の企業における初任給水準の問題へと縮小して行ったのである。もちろんこの背景には、戦後日本資本主義の経済的実力が、労働時間短縮に続いて賃金でも大きな譲歩を、容易にはなさせなかったことがある。ともあれ最低賃金が法的に設定されていないという状態は、その他の分野におけるナショナル・ミニマムの設定を根本的に困難にする条件となった。

経過の中で、年齢別賃金格差の大きい日本型賃金構造を固定して年齢給としたり、事業所ごとの賃金支払総額管理を重視した戦時賃金統制の歴史的体験を歴史的前提にして、経営民主化要求と資本蓄積の必要の双方にリンクする企業毎に分離した賃金制度が、戦後日本的な年功賃金制度として、有力企業に普及した。工員・職員の身分差を廃し、同一の賃金基準にあてはめようとする労働組合側の圧力の下で、職位による賃金格差は縮少し、その後改めて設定し直されなくてはならなかったのである。

雇用政策関係に移ると、1947年職業安定法が基本法であって、これは募集人のような昔の労働者の募集や、営利職業紹介と労働者供給業を厳しく規制し、労働市場の領域における前近代性を克服することを目指した。国家公務員を基幹とする公共職業安定所を全国に配置し、これの行動準則を規定した。職業安定所長は、管轄する領域の労働市場内の前近代的慣行を規制すると同時に、戦時労働力強制配置政策への反省から、公共職業安定所の中心機能は職業指導ではなく、あくまでも求職者の意志を尊重しつつ斡旋する職業紹介であると規定された。もちろんそのほかに職業指導も職業補導も規定されていたが、あくまでも職業紹介が中心であるとされた。

また、この時期に本格的な失業政策へ向かっての長足の前進も認められた。1947年失業保険法と1949年緊急失業対策法である。前者は、成立の時期から言えば、戦後企業整備から必然的となる失業の大量発生を社会的に切り抜けるために制定されたと言えるが、目標を失業者の生活安定とおき、労働の意志と能力を持ちながら就業の機会のないという失業者の定義に基づく行政的判定と、保険金給付の実務とを、公共職業安定所に委任した。ドッジ・ラインの実行に伴う失業の深刻化に対応した後者は、一定以上の労力率が要求される失業対策事業と、一定以上の失業者吸収率が要求される公共事業を規定した。失業対策事業に失業者を登録させ、公共

事業に失業者を紹介するのは、公共職業安定所の業務となった。緊急失業対策法は、投資政策への介入の端緒を示したのであるが、あくまでも緊急時に限られるとし、また失業対策事業における賃金決定の制度は、労働者参加のない労働大臣告示であり、公共事業の場合も、労働建設大蔵の三省協議はあっても、産業民主主義の形態とは違っている。

労働条件が極端に悪い求人には求職者の紹介を行わないという職業紹介の準則、失業保険金の最低限をどう設定するかの判断、そして失業対策事業における賃金は、いずれもナショナル・ミニマムに関係するが、この点は一貫して曖昧であり、底抜けミニマムであったと言える。

こうした労働市場政策は、当時広範な潜在的失業の存在している条件下では、資本からの労働力反発の受け皿にはなったが、雇用機会の平均化・流動化を齎す作用力としては小さかった。現実の労使関係の水面で労働組合が強力な解雇反対闘争を展開したことの影響もあって、定年制と下請け制を伴う基幹労働者(本採用従業員)の「終身雇用」慣行が形成された。本採用従業員を構成員とする企業別組合の組織力は、失業した仲間には及ばず、一旦失業すると失業は長期化し、労働市場における移動には上向移動は希だった。失業者の一部、すなわち職業安定所に登録された失業者たちは、自分たちが登録された職業安定所ごとに「全日自労」という「労働組合」を組織して、職業安定所長を「団体交渉」の相手に擬する運動を展開した。

戦後の社会保障政策に目を向けると、まず展開したのが生活保護制度である。公的扶助につき政府自身に取り組むように、救済に必要な額を制限しないように、対象を差別しないように(戦時下では軍との関係の深さ浅さで区別されていた)と指示した1946年GHQメモランダムに沿い、政府は救護法を廃し、1946年生活保護法を成立させた。戦後の貧困の切迫性と、公的扶助と公共事業から始まったニューディールの経験が作用していたのであろう。公的扶助は中

央政府の責任とされ、費用の8割は国庫から出される。

旧生活保護法はまもなく、日本国憲法の第25条(健康にして文化的な最低生活の権利)に基づく1950年生活保護法に改正された。憲法に沿って国民には保護請求権が与えられ、関係官庁の扱いに対する不服申し立て制度が設定され、その制度には行政訴訟への道も付けられた。

しかし、保護基準の決定に産業民主主義が関与することはなかった。ここでは厚生大臣の告示である。戦前の方面委員は、生活保護法に先立って、いちはやく民生委員に替えられたが、日本の地域社会は、戦後民主主義の要求するものを適切に実施して行く民間の主体の形成において未熟であった。それで、資産調査が必要であり、かつ居宅保護が原則であるこの制度を、被保護者の人権を尊重しつつ、かつ自立を助成するように運用するケースワーカーとして、社会福祉主事が制度化された。だが、そうした人々を育成し、これにしかるべき地位を保障する政策はきわめて不十分であった。ケースワーカーの育成に厚生省も文部省も直接に乗り出すことはなく、私学に委任された。職業資格も、プロフェッショナルとして、十分な地位と責任と社会的尊敬を得られるようには、設計されなかった。

社会保険制度についてみると、新設の失業保険と労働者災害補償保険を別にすれば、戦後当初の時期には、戦前・戦時からの健康保険・国民健康保険・厚生年金保険の制度の継承があったにとどまる。これらの制度は、とくに年金の場合、膨大な資金の安定した動きを必要とするのであり、この時期はといえば、ぎりぎり必要な投資資金でさえ、戦後インフレーションによる強制貯蓄であるとか、アメリカの援助物資をもとにした「見返り資金」であるとかに頼らざるを得なかったのであって、それは即ちそうした保険基金の安定した運用の条件と相反する事態なのである。戦時インフレーションのなかで事実上基金を消失した厚生年金は、被保険者か

ら見放されかけていた。

そうした状態にあっても制度の設計はあった。1946年2月に社会保障研究会として始まり、3月には社会保険制度調査会として官制化した動きの中から、1947年10月には社会保障制度要綱が生み出されている。もうひとつは1948年のワンデル調査団報告書である。ワンデル報告を受け止めて、1948年法で、時どきの政権党に翻弄されないものとしての社会保障制度審議会が発足する。政府は立法・改正の際にこの審議会に諮問しなくてはならず、審議会は大臣に勧告・助言できるのである。この審議会が1949年11月に、ありうるべき制度の構図として「社会保障制度確立のための覚書」を示した。もちろんその現実的な展開、つまり実現は以後に遺されたが、その中には、国民にひとしく医療と年金を保障し、家族手当制度をつくり、諸制度を統合せよと、指示が与えられていた。

戦後社会保障制度の出発点の現実では、公衆衛生と社会福祉の分野が重要であろう。公衆衛生は戦時及び占領下の一時期の強行政策を引き継ぎながらも、これを反省し、人権の最底辺を保障し向上させる国民保健事業の底辺として展開する。保健所の配置、結核予防の重視などが注目される。社会福祉の分野は、生活保護の支出を具体的サービスの供給で支えたとともに、これに積み増して、特定の具体的ニーズに対する特定のサービスの供給に公的支援を行う制度を作り出した。1947年児童福祉法、1949年身体障害者福祉法による相談の体系、施設の整備、特殊用具の供給などである。

とはいえ、これらの領域にも産業民主主義の構造は及ばなかった。すべては行政主導で運行するものとされた。たとえば社会福祉の分野では、1951年社会福祉事業法が政府や自治体の公的責任と民間の篤志活動との組み合わせの在り方を設計したけれども、その中の社会福祉審議会の規定をみると、産業民主制とつながる何らかの手続きをもって被援護者の発言を聴取しようという構図はなかったと言わなくてはならな

い。ヴォランティアの社会事業家たちの活動は想定されているが、労働運動がそうした領域に発言出来るとは期待していない。そして実際ここにおいても、現役労働者の組合とは別に、「患者同盟」や「生活と健康を守る会」といった組織が形成され、結核患者が発熱する自らの身体をもって陳情、座り込みといった活動を展開したり、現役労働者の労働権要求とは別の次元で権利としての保護を要求する活動が展開したりすることになったのであった。

戦後日本社会政策において、ナショナル・ミニマムの最も明瞭な指標は、生活保護法の生活扶助基準であった。最低賃金制度の存在しない中でこれが果たす役割は、屈折したものにならざるを得ない。福祉の領域では、措置費と料金との複雑な関係、つまり、公的な支援のある同一のサービスに、購入者の所得に応じた差別価格が設定される関係となって現れた。

社会保障における社会保険は、社会保障を権利の体系とするときの要であるとともに、財源を形成するための形を変えた徴税でもある。加入期間10年で年金資格をもてる特例による厚生年金の給付が、いよいよはじまる1954年に、厚生年金法が改正されて再出発する。給付年金額の算定が標準報酬月額平均であると、基金の管理からすれば有り得べきことであっても、戦時戦後のインフレーションによる基金の実質的消失がもろに給付に現れるのであり、魅力のない制度では保険料の徴収にも困難が発生するであろう。それで給付予定額の算定基準は、報酬比例部分の外に定額部分を持ち、過去の標準報酬月額に「見なし」による補正を加えることになった。かくて、財政方式としては完全積み立て方式から修正積み立て方式への転換が、しかし、当面はなおしばらく年金の成熟過程が続くから、保険料納入の方が保険金支払いを圧倒的に上回る状態が、設営された。紙のうえの権利と現実の強制貯蓄とが特徴である。

同時期に、軍人恩給の復活(1953年)があり、厚生年金からの脱出(1953年町村職員、1954年

私立学校教職員、1958年農林漁業団体職員)がつづいて、制度の統合の目標はむしろ遠のいた。

事業休止する保険者も出現した医療保障の戦後の再出発は、1948年の国民健康保険法の改正と1953年健康保険法改正である。前者は、産業組合も利用した1938年法を、市町村公営、任意設立、強制加入を内容とするものに改正したものである。後者は、1922年法を改正して、従業員10人以上規模の事業所に強制適用していたものを5人以上規模に、300人以上規模に健康保険組合の設立を許していたものを2000人以上規模に改正して、医療保険の国家責任を強めたものである。

この時点で、医療保障も統合というよりは制度の並立が目立っている。大企業労働者を保険している健康保険組合管掌健保、公務員の共済組合の短期共済、中小企業労働者を保険している政府管掌健保、自営業者零細業者を保険している市町村の国民健保、それに日雇い健保、最後は生活保護のなかの医療扶助。これらは財政的に見てヒエラルヒーをなし、特に付加給付の点で待遇にかなりの差をもたらせていた。しかし他方、医療機関との関係では、被保険者である患者が直接支払い、後に保険者から受け取る療養費払い方式ではなく、保険者が直接医療機関に支払う療養の給付方式を取っていたこと、さらに、保険者も医療機関への支払いを個々ではなく社会保険診療報酬支払い基金を介する方式を取っていたこと、保険者の財政の赤字はとりあえず政府が面倒を見たことから、労働者側への受診抑制効果は小さく、医療機関が患者を差別することが少ない運営であったので、保健の点での貧富の差はかなり押さえられていたと考えられる。ここにも戦後民主主義を認めることが出来る。

診療の内容や診療報酬・薬価基準が、厚生大臣の下で支払い側と医療機関の側との協議で決まる事になった(中央社会保険医療協議会)。ある場合には低医療費政策が下位の医療関係者の待遇改善の重石となり(看護婦を中心とする病

院スト、1951年医師の保険医総辞退運動)、ある場合には医療費支出の半ば公的性格が、過度の濃密医療や医薬品の高価格の原因となった。

第4節 高度経済成長下における日本社会政策の変貌の意義

戦後日本社会政策には、戦後民主主義の一環として設定されたその性格を貫徹しようとする力と、この設定それ自体を払拭しようとする力とが、拮抗して働いた。諸力の拮抗の中で形成された現実の戦後日本社会政策は、戦後日本資本主義が強蓄積過程を進行させる条件となり、またこの強蓄積過程が、社会政策変貌の条件となったのである。戦後民主主義を軸に見た場合には、これへの拮抗力は、世界経済の中での日本資本主義の位置の変化に応じて、欧米先進国の指し示す方向への前進のスピードを落とそうとする力から、先進福祉国家に代わるモデルを求める力へと変わった。

企業別組合として安定した労働組合も、内部に様々な諸力の拮抗を孕ませていた。企業別組合の限界を破り、産業別組合へと脱皮しようとする方針もあった。これは、一方では組織の下部において企業ごとの支払い能力を与件とはしない職場闘争を遂行し、他の労働組合の闘争に産業別に地域別に連帯し、あるいは全国的に「春闘」のような、あるいはその他政治的課題に向かっての共同闘争・統一闘争を志向した。労働問題に限らず一般の社会・政治問題にも、労働組合は戦後民主主義の守護者として登場した。動きを主導したのは、総同盟を直系で受け継いだ「全労」「同盟」ではなく、産別会議内の右翼(産別民主化同盟)を受け継ぎながらも、戦後民主主義の中で上昇したブルーカラーを代表する「労働者同志会」に性格付けられた総評であった。この流れの極には、「60年安保」と「三池闘争」あるいは労働組合の全国総連合諸組織が、年金生活者や生活福祉対象者の生活を擁護し彼らの代表を演じようとして、政府の大臣たちと

協議しようとした「国民春闘」がある。

労働組合は、1949年労働組合法が正当な目標と設定する経済活動をしばしば乗り越えた。春闘では、起きてしまった争議の調整のみではなく、起こりそうな争議行為を予防する課題を負った中央労働委員会の行動が、労使関係を介して労働市場一円の春闘相場を作り出すべく、労働組合側が企画したプログラムのなかに組み入れられた。ここでは、争議権をもたない「公労協」のストライキあるいはストライキ予告が、相場形成に大きな影響を与えたのである。一度与えられながら法によって剥奪された争議権を回復しようとして、現行法を犯してまで遂行された公労協の闘争は、戦後日本社会政策の矛盾の焦点であった。これは、一度は1950年に公労法の枠内で行動しようと決めた「国労」が、1952年には早くも仲裁裁定の実施を巡って一斉休暇、順法闘争に移り、組合役員解雇、団体交渉の拒否に1954年同じ役員を再選して対決の姿勢を示し、ILOの介入、1960年のILO87号条約批准と法改正（「逆締め付け条項—第4条—廃止」）をもたらしながら、ついには1975年11月の8日間に及ぶ「スト権スト」に至るという、一世代に亘るドラマとなった。

しかし、多くの労働組合が企業別組合としての特性のままに、個別企業の内部に閉じこもり、企業の直接的支払い能力を意識しつつ、企業間競争に統合されていく中で、労働組合は、一方では企業別本採用従業員組合に縮小して、非正規従業員、不安定就業者を排除し、また他方では「日本株式会社」の労働組合へと拡大した。概括的に言えば、1964年のIMF・JCの成立から総評の解散へとつながる動きがそれであると言える。労働組合の団結力を企業間競争の外在的条件たらしめる傾向性は、日本においては極めて弱く、この弱点は、国際的資本間競争に外在的条件を作り出す活動で指導権を取れなかったこと、むしろ「日本の経営」の海外進出の一要素となったことにつながった。労働争議はからくも争議団か、さらには反乱した個々人

を守る会へと縮小し、1955年の日本生産本部成立とともに助成された労使協議は、争議や団体交渉を背後に控えさせたかつての経営協議でないことはもちろん、さらに争議を不要にし団体交渉をも不要にするものとして位置付けられていった。年々の春闘における国民的規模での賃金論争は、ホテルの密室における労使のトップの静かな会談へと変貌した。

ストライキ権のない組合がストライキをもってストライキ権を要求し、ストライキ権のある組合が徹底的にストライキを回避するという構図が、日本の労使関係政策の問題性を示していたと同時に、1974年の「国難」的賃上げを急速に収束できた秘密もまた、日本の労使関係政策の特徴の中にあつたのである。

年齢・勤続という画一的な基準を中心にする生活給的年功賃金に、経営側は能率給、職務給、職能給等の概念を掲げて対抗した。賃金の年齢格差が大きく、企業横断的な職種構造が明瞭ではない日本には、大幅に修正された形でしか職務給は導入されなかった。かわって支配的地位についた形態は、平均賃金水準の上昇と平行して形成された職能給制度、しかも企業にとって与件としての職能ではなく、企業内部で考課によって査定される職能を基準にする格差賃金であった。次第にこれらは能力主義管理における能力給と位置付けられることになる。1955年の総評は生産性向上運動反対の立場をとったが、企業毎の支払い能力への労働者の関心は、むしろ職場段階におけるQC運動に組織された。

労働省の活動は、一貫して、多数を占める総評系との協調ではなく、同盟系との協力を重点においていた。政府の社会政策の成立、実行の観点からすると、保守安定政権下での財界と労働界との合意の可能性は、同盟との協調以外考えられないであろう。総評系組合との協調のもとに政策が立案され実施された事例は、まったく稀な場合（例えば積雪寒冷地冬期雇用促進給付金制度）に限られるのである。労政局は、協調的労使関係の思想を普及し、中小企業の労務

管理を指導し、日本企業の海外進出先の労務管理に協力した。

三者構成の労働委員会、とりわけ公益委員の役割は、当事者たちが直接に、有徳の第三者に助けられて自主解決しようとする動きを助けることにあるのであり、法律家が両当事者のそれぞれに助力しないときに、むしろ有効であることが指摘されて来た。しかし、労働委員会を中心にした労使関係行政は、特に権利関係では、労働委員会の決定を尊重せず、一般司法の場面に問題を移そうとする労務管理により、しばしば麻痺した。世界に進出する有力巨大企業にとっては、地方労働委員会はおろか中央労働委員会であっても、さほど尊敬に値しないものになったものとおもわれる。

労働委員会は、春闘の賃金決定にも大きな役割があるわけだが、労使関係行政は、労使のインフォーマルな接触を助成し、これに適切な情報を提供していく行政へ、有力労使の自主決定を事後承認し、中小企業の労務管理指導を通じてこれを普及していく行政へと変貌した。労働省労政局の最も重要な活動は、産業労働懇話会の運営であろう。有力資本とその下にある労働組合の合意を得つつ、労務管理を介して行われる行政指導、これが戦後日本社会政策の基本的特性である。占領軍の超憲法措置に始まった「スト権スト」問題の解決は、政府自身による不当労働行為の疑いの濃い国鉄解体であった。

労働基準監督官を配し、罰則をもって使用者に順守を迫る労働基準行政は、その構図の全体が廃されたわけではないが、運用において大幅に改訂された。当初から労働基準法の要求する労働条件は、日本の中小企業の容認するところではなかった。労働基準局は通牒をもって、人権問題や女子年少者保護を重点とし、法の画一適用は避けるように、下部に指示していたが、それでも収まらぬ法の撤回要求に、1955年には臨時労働基準調査会が組織された。ただその時点にはすでに、日本の低労務費へのアメリカやヨーロッパの警戒が聞こえており、調査会の答

申(1957年)は、法の基本に変更は加えずに、中小企業を助成しつつ重点的段階的に運用するべし、というものであった。1958年の基準局の「是正基準」通牒は、行政指導式労働基準政策のはじまりである。

この方式はやがて、基準の積み上げが可能であり必要でもあるようなときにも、法を改定するよりは新しい基準を行政指導の準則として通達していく方式へと一般化した。そのはしりは1957年の日本橋問屋街での一斉週休制の指導であろう。やがて経済成長、技術革新の条件下で、法の厳格適用が唱えられるようになった時期の、自動車運送業(1967年)、チェーンソー使用者(1966年)やキーパンチャーの作業(1964年)は、行政指導による労務改善基準である。年少者保護を拡大する1970年勤労青少年福祉法、女子保護を拡大する1972年勤労婦人福祉法は、重要な労働基準に触れるや否や「配慮するように努めよ」と使用者を諭すのみであった。これはその後も一貫する特徴である。時間外労働の上限にかんする目安を労働大臣が告示する政策、週48時間制を週40時間制に改訂する大改革でさえ、実際に週40時間制の施行日程を明示しない政策など。その上に現存するものこそが「過労死」である。

こうした運用の弾力性は、使用者の労務管理の合意を取り付けながら漸進的に適用することだったのであり、定年延長も週休2日制も、日経連が前者については1973年、後者については1971年に前向きな態度を表明した後の1973年に、行政指導の基準が労働省から通達されているのである。そして、例えば週休2日制の方で見ると、4週5休制も週休2日制の一種としてカウントする程に弾力的なのである。

戦後日本の最低賃金制度は、1959年最低賃金法から始まった。これはいくつかの決定方式を併記しているものだが、事実上は、業者間協定という使用者の側のカルテルを行政が追認し、あるいはそうしたカルテルの締結を行政指導することを中心としていた。あまりにも産業民主

主義の標準から離れているので、ILO第26号条約を批准出来ない。労働運動と国際関係からくる圧力が、政策の変更を迫り、業者間協定方式を廃止し、審議会方式を基準とする1968年最低賃金法への転換があった。審議会とは言え、あくまでも官主導の制度であるが、最低賃金審議会の審議を団体交渉の代行へと変え、存続している業者間協定を産業別協約賃金へと近づけようとする力も働いた。1975年には4野党共同法案が事態の変更を迫っている。だが、労務管理を通じて行政指導するという基本性格の廃棄にはついに及んでいない。

1964年労働災害防止団体等法と1972年労働安全衛生法によって、労働安全衛生政策は、公的基準の改訂新設ではなく、基準上積みについての使用者の自主努力へと、労使対等原則による労働者側の関与から使用者の努力への労働者の協力義務へと、構造の基本を変更した。労使関係が安定しているときは事態への迅速な対応を保証し、災害を予防するこの制度も、経営の危機と労使間の不信の条件下では、重大災害発生を引き金になり得る。この系列で、新規化学物質の安全性をめぐる1977年改正、建設業の工法監督に関する1980年改正、1984年VDT作業ガイドラインなどもあるが、政策の基本構造は変わらない。

災害補償では、1955年けい肺特別保護法から始まって、1960年改正労働者災害補償保険法、同じく1965年改正法に連なる動きが重要である。ここでは労働基準としての災害補償と社会保障としての労働者生活援護が複雑な組み合わせを展開したからである。けい肺では、結核とのバランス、療養補償と打ち切り補償との関係が特に問題であった。労働省は、この保険財政が豊かであることを有利な条件として、補償保険であって責任保険ではないとの論理で、社会保障としての積み上げを進めつつ、一方で労働基準、つまり使用者責任からの切り放しを、系統的に進めたのである。障害補償一時金の一部の年金化、打ち切り補償費に替わる長期傷病者補償、

さらには通勤災害保険(1973年)といったものである。1976年の賃金の支払い確保等に関する法律にいたっては、未払い賃金の立て替えをこの基金から出すのである。

保険料を使用者が滞納せず払っていたかどうかにかわる支給制限を廃して、被災労働者に補償するのは良いとして、保険料に取り立てなければ、労働基準としての使用者責任は曖昧になる。ましてや、立て替えた賃金の取り立ては、労働基準どころではない雇用者の民法的責任の追及であるが、実際には簡単ではない。そして1980年の法改正は、被災者の受取額を制限する方向で、民事賠償と労災補償との重なりを調整するのである。

各種の従業員の区別を廃し、使用者と労働者との関係を出来るだけ簡明にしようとした、労働基準法の当初の枠組みは、下請け制度の復活追認で壊れ始めた。事業所建屋内で典型的に適用される労働基準管理を、港湾労働者、建設労働者、運輸労働者などにも適用出来るようにして行こうとする努力が一方で続いていたが、他方では、下請け労働者の増大、民営職業紹介の盛行から派遣労働の一部公認、パート労働者の差別の一部公認、つまり重層雇用構造の公認へと歩まざるをえなかった。就業規則一本では労働基準の監督が出来ない。家内労働者には手帳を持たせ、パート労働者のためには特別の就業規則を作らせるように指導しなくてはならない。こうした努力が労働協約の普及によって徐々に不要になるかも知れないという予測は、立てられたことがあったかもしれないが、短期的には見込みが立たない。

1955年経済自立5ヶ年計画から1960年の国民所得倍増計画にかけて、労働市場領域にかんする政策は、失業者の生活安定を目標にするものから経済成長のための労働力政策に変わった。それは個別的には、1958年の駐留軍関係離職者と炭鉱離職者に対する両臨時措置法、より一般的には、労働基準法の技能者養成と職業安定法の職業補導を取り込んだ1958年職業訓練法と、

広域職業紹介やその他職業指導強化のために行われた1960年・1963年職業安定法改正で進められた。職業紹介中心の行政から職業指導中心の行政へと転換したのである。この転換は、労働力流動化・積極的労働力政策の思想のもとに、1966年雇用対策法として結実した。いまや職業安定法ではなく雇用対策法が基本法である。求職者への職業紹介から求職者への職業指導への転換は、この領域でも行政指導主義が確立したことへの現れである。

1958年職業訓練法は、部分的に感じられ始めた技能労働力不足に対応して、職業訓練の計画を大臣の責任とし、公共職業訓練、および労働省令の基準に合致する事業内職業訓練（認定職業訓練）を合計した体系を設定し、技能検定の制度を発足させて、技能労働者の養成に取り組もうとするものである。1969年職業訓練法になると、都道府県の首長も計画を持つ責任をおわされ、各種の職業訓練が体系化され、職業訓練法人と技能検定協会が規定された。ここには、戦前からの養成工制度、戦時の技能者養成を受け継いで、労務管理との協力のうえに職業訓練の体系化を図りたいと考える労働省の態度は明瞭である。1969年法は、法人である労働組合が職業訓練に乗り出すことを認める条項を持つが、これの利用はまれである。

公共職業安定所は、労働力不足が深刻化して行くにつれて、居住地に職業を紹介するという当初の活動よりも、労働力の職業間移動、地域間移動を刺激し、さらには求職期間を縮減させようと躍起になる。1967年の職業安定局通達には、労働力の傾斜配置政策、すなわち新規学卒を主要産業や輸出産業にむける「窓口指導」さえ現れるにいたった。

この時期に、労働市場の逼迫という条件を活用して、福祉的雇用政策が展開したことにも触れなくてはならない。すでに1960年身体障害者雇用促進法が、道義的基準としての雇用率と、これと実績のズレを毎年発表していたが、1976年の改正で、基準以下の事業所からの納付金徴

収と、基準以上の事業所への助成とを制度化した。中高年については、1971年中高年齢者雇用促進に関する特別措置法が、適職の開発などを構想し、1976年の改正では6%の雇用率を設定した。だが、これら福祉が、やや労働基準に近付くことがあっても、総て行政指導の体系を出ないことに注目すべきである。

失業対策から積極的労働力政策へ、職業紹介から職業指導への動きの中で、失業者の生活安定を目標にして設定された失業保険制度や公共事業・失業対策事業も変貌せざるをえない。公的雇用創出としての失業対策事業についてみれば、これの廃棄が一貫した目標とされる。公共職業安定所には失業対策事業への登録労働者があり、かれらは「全日自労」という労働組合を組織して、戦後日本社会政策の雇用と賃金の最底辺を支える活動を展開していた。かれらを放逐することが課題となったわけである。その里程碑は、すでに高齢になったものについては高齢失業者就労事業に、社会保障の給付にリンクする賃金で収容し続けるが、そうでないものについては、公共職業安定所で就職促進措置（広域、訓練）を受け終わり、なお就業機会なく、熱心に求職しているものしか収容しないとした、1963年緊急失業対策法改正であり、既に失業対策事業の就労者であるもの以外には緊急失業対策法の効力はないとした、1971年中高年齢者雇用促進特別措置法付則である。公共事業においても生産性が重視され、失業者吸収の課題は、登録失業者をその状態から離脱せしめるよう助成するという形に変わった。

失業保険の基金は、職業指導のための基金に変えられた。公共職業安定所長の指導を受け入れないときは、給付の制限で罰を与えられ、指導を受け入れて、職業的・場所的な労働力流動に進んで耐える覚悟をしたときに、給付の延長やその他さまざまな就職促進給付が追加的に与えられるのである。すでに1955年に、保険基金は被保険者以外のためにも使用され得るとする改正が行われていたが、1960年、1963年に、保

険給付のほかに保険施設として、技能習得手当、移転費、扶養手当、傷病給付金などが追加され、また、自己の給付日数を残して早めに就職するものには、報奨金として就職支度金を与えられることになった。

この領域でも、もともとの制度がそうであった、地域毎の労働市場を育成する方向は放棄された。一般労働市場でも、労働者は長距離通勤や単身赴任に耐えている。1964年の失業保険金給付の適正化についての通達は、求職条件に固執するもの、結婚出産退職のもの「労働する意志と能力」を否定的に推定する権限を、職業安定所の担当官に与え、労働意志と労働能力の立証を、求職者の責任とした。

そうした方向での制度の抜本的整理が、1974年雇用保険法である。ここでは、保険給付とは違う保険施設として始まった労務管理へのさまざまな改善助成が、例えば雇用調整給付金、通年雇用奨励金、中高年雇用助成金のように体系化された。その後の不況の中でも、上述したような、職業指導を中心とし、これの実施を公的資金でささえ、かつての失業対策事業のような公的雇用創出は避けつつ、民間雇用への吸収を助成金・給付金で促進する雇用政策の特徴は、護持されている。

社会保障についてみると、まず、児童福祉、身体障害者福祉から始まっていた社会福祉の領域での展開が見られた。1960年精神薄弱者福祉法、1963年老人福祉法、1964年母子福祉法などである。そこでの特徴は、公衆衛生や生活領域での社会的インフラストラクチャのような普遍的適用を原則とする社会サービスの萌芽もあるが、これを中心とするまでは行かなかった事である。そこには資産や所得に関係無く、ニーズの種類によって提供される施設やサービスがないわけではないが、普遍適用原則のサービスと資産調査を要件とする生活保護との中間に位置付けることができる、所得制限を活用した段階的料金と低い措置費の組み合わせとしての、行政主導型の社会福祉サービス供給が

組織されたのである。たとえば1963年老人福祉法は、養護老人ホーム、特別養護老人ホームを規定したが、その施設での生活水準は措置費の水準で決まり、本人ないし家族は、その所得に応じて実費満額負担から負担免除にいたる段階的料金を義務付けられるのである。同一サービス差別料金である。そのような方式は、保育園にも適用されていた。

住民運動におされて、自治体段階で保育園への支出が、この段階的料金の原則を普遍的適用原則の方向へ近付けたり、1971年児童手当法が、公的年金の遺族扶助から1961年児童扶養手当を経由して成立し、所得制限の緩和と手当額の増額を繰り返しつつ、徐々に普遍的適用原則へと向かいかけたりしたこともあったが、基本構造を変えるところにまでは届かなかった。

朝日訴訟の1960年の東京地裁浅沼裁判長が、健康にして文化的な最低限度の生活水準は、予算の有無をもって決定されるべきではなく、むしろ予算を指導・支配すべきものであると判決して以後、もちろん高裁から最高裁へむかっただの裁判の過程はそれとして、生活保護行政には大きな変化があった。扶助基準の算定はマーケットバスケット方式からエンゲル方式に変わり、世帯分離や資産保有枠が緩く運用されるようになり、収入認定における勤労控除が決められた。さらに経済成長と雇用拡大のなかで、扶助基準の算定に格差縮小方式が採用された。世帯主稼働の条件で被保護世帯になるものは少なくなり、生活保護の中の医療扶助の位置が高まった。問題は、そのような好条件の下でも、保護基準が厚生大臣の告示であるという構造を変えることにはならなかったことである。

医療保障についてみると、強制設立・強制加入の1959年新国民健康保険法によって、1961年から「国民皆保険」状態に到達する。それとともに、企業ごとの労務管理と結び付いた健康保険組合、諸共済組合の分立の特徴は継続しているが、政府管掌健康保険と国民健康保険が大勢を占めることになった。医療の需要が社会化さ

れて行く中で、医療の供給が追い付かない一時期が発生した。低医療費政策のもとでの医療需要の社会化、規格診療に、供給側は差額徴収をもって対応する。この行動は、社会化された医療需要の背後にある貧富の差を反映していたばかりではなく、医療技術の日々の進歩を反映しており、技術の進歩はやがて保険診療にも認められて行ったから、患者負担部分の絶対額が上昇して行き、所得の逆分配の危険も現実のものとなった。

そうした事情を背景にして、社会保険医療の中で、1973年から高額医療費の公費負担と老人医療費の公費負担が実施された。前者は地方自治体が、老人の場合は患者負担分を公費で賄う政策を始めたのを受けているのであり、後者は高度医療技術を支援する意味合いも込められているが、財政的観点からすると福祉的医療の色彩を帯びている。これは医療全体を普遍的適用原則による公衆衛生の拡大、保健事業そのものへ発展させる傾向を、秘めたものであったとも評価できるが、そこまでは到達しなかったことがその後の展開で明らかになる。

老齢年金についてみると、無拠出の恩給と拠出制の厚生年金保険との並立状態から出発していたが、1959年国民年金法の成立、同年の国家公務員共済組合法改正（拠出制の年金を長期共済として採用）の時点で、拠出制を原則とする「国民皆年金」状態に到達した。ここでの特徴は、積み立て方式の原則がはっきりと維持されたことである。基金の運営における産業民主主義は全くと言ってよいほど認められていない。それらは政府の財政投融资の原資となった。

名目の権利と引き換えに、当面は強制貯蓄が続くことへの批判に答えて、国民年金には、年金の成熟を早めるために拠出期間の特例や無拠出の福祉年金がつくられた。所得制限付きの福祉年金は、各地方自治体の敬老年金を受け継いだもので、保険ではない。さらに、基金からの還元融資の枠が設定された。だが、福祉年金はその具体的金額に思いを及ぼせば、ナショナル・

ミニマムの思想に基づくものとはいえないし、還元融資と言っても「年金社会主義」がささやかれた他の国の状態とは比較にならない。せいぜい大蔵省と厚生省との基金をめぐる争いの域を出ない。そしてむしろ、1965年からは、厚生年金の一部である報酬比例部分を厚生年金基金として企業年金と合体させ、企業が年金基金の一部を直接運用出来る道が開かれた。

皆年金下の改善は、年金の水準の改善と並立する諸制度の条件の差異の調整であった。制度の並立からみると、年金額ばかりでなく、最低加入期間、年金資格年齢、退職の意味にも違いがあった。遺族年金のあるものと個人別のものとの差もあった。通算年金制度(1961年)、厚生年金の中の所得制限付きの在職年金制度、国民年金の中の減額年金の制度などは、その点の調整に関係している。給付の改善は、多くは差し当たり名目的予定に過ぎなかったにせよ、1973年から1983年にかけて、急ピッチに進んだ。老齢年金を有効なナショナル・ミニマムの足掛かりにする有利な条件が見えはじめた。しかし、労働市場の弾力性を外的に束縛するものにはなっていない。

第5節 オイル・ショック後の日本社会政策

1975年以降の春闘は、財界・政府のガイドラインにそって、総評主流の指導権の下にはなく、IMF・JCと同盟の主導の下に展開した。経済の引き締め、景気抑制が物価と賃金を抑制した。オイル・ショックからの軟着陸は、総評と同盟の対立の構図から、「全民労協」「連合」と「統一労組懇」「全労連」の対抗の構図への漸次的移行であった。社会政策の主体としての政府から言えば、主要労働組合との協調の可能性の拡大であるが、同時にそれは、少なくとも当面は、産業民主主義の基礎としての労働組合自治の弱化と、労働者の労働組合への結集力の弱化を伴っている。

1975年11月の「8日間スト権スト」の収束過

程は、ストライキ権を与えるからストライキを自重せよ、ではなく、ストライキをしなくなったらストライキ権を与えよう、というものであり、公共企業体の改組・民営化であった。公共企業体は解消し、現業公務員のための1986年国営企業労働関係法と、戦後民主主義の根底に置かれた労働組合自治への保護規定の順守を主張する国鉄清算事業団関係職員の、抗議行動だけが残った。

1984年に東京電力の社長が語ったとされる言、「三種の神器（終身雇用、年功賃金、企業別組合）のうち、残っているのは企業別組合だけだ」、というのが真実であるならば、企業別組合自身が変貌しているわけである。

雇用政策は、オイル・ショックの後の時期に、複雑な展開を見せる。まず、労働力不足の条件下で立案された雇用保険法は、不況の1974年末に成立した。議会通過を促進した規定は、事業所からの解雇を一時休業に換えるよう刺激する目的をもった、雇用調整給付金制度（雇用改善事業に一種）であった。法のこの部分はおおいに利用され、労働省は雇用安定基金制度を構想するが、実現したものは小さな資金であった。これは、労働市場条件を指標にして投資資金の調整を行う労働市場基金の方向への動きが、厳しく抑圧されたことを意味する。もう一つ特記すべき動きに、同じく積雪寒冷地冬期雇用促進給付金制度がある。これは、雇用保険法で90日支給を50日一時金にカットされた季節労働者の保護のために形成されたもので、雇用創出のための賃金補助が、労働者協同組合（企業組合）を受け皿にして支給された。失業対策事業を再現したくない労働省の手から、おもわぬ副産物として現れた「労働者失対」である。

議員立法で成立した、1977年特定不況業種離職者臨時措置法と1978年特定不況地域離職者臨時措置法は、「構造不況」に陥ったかつての有力産業、企業城下町の労働者に、法令や官の政策に協力する限りで、差別的に有利な失業給付や就職促進措置を与えるものである。行政指導と

しての職業指導に保険財政を利用する、それまでの政策の延長線上に位置するものであるとともに、失業に反対する労働組合の統一的行動に関する牽制である。政府の政策に対する協力要請が周到に組み込まれているところが、一層前進した行政指導方式であるといえる。

日本経済は、世界市場におけるシェアを拡大しながら不況を克服していくが、労働市場の地域的年齢のアンバランスは、簡単には解消しない。雇用安定事業は1979年、中高年齢者雇用開発給付金制度を重点にし、中高年齢者を雇用した事業主に賃金補助を与えようとするが、これは、「民間に失業対策事業をさせるつもりか」との批判を浴びたし、1987年地域雇用開発促進法はその中に、緊急失業対策法を思い出させる、公共事業における失業者吸収率の規定を置かざるをえないのである。

労働市場政策についても労働基準政策についても、時代は規制緩和に向かっている。1986年高齢者の雇用安定に関する法（中高年齢者雇用促進法改正）、1987年の職業能力開発促進法（職業訓練法改正）は、必要な政策に関する理論的な枠組みについて多くを語っているが、その実施体制を見ると、ますます使用者を強制しないと言う意味での行政指導主義が強まっている。たとえば、定年年齢引き上げ（60才）努力義務であるとか、労働者の退職準備を援助する義務とかであって、日本的経営の内部のインフォーマルな集団主義の気分以外に、頼るべきものとなない規定である。

1984年パートタイム労働対策要綱と1985年労働者派遣事業法は、身分差別をともなったパートタイマーが、労働条件のきつい本採用従業員になれないものの中に増大していること、違法性の強い民営職業紹介が拡大していったことを前提に、ここの労働者への保護を改めて設定するものであるとともに、本採用従業員を就業規則を通じて管理する労務管理を標準に、そうでない部分にも出来るだけ標準を及ぼそうとした労働基準政策（たとえば1965年港湾労働法）が、

いよいよ分解したことをも意味する。派遣労働者に関しては、使用者の責任は派遣元と派遣先に分割されるのである。

そして、1985年勤労婦人福祉法改正と1987年労働基準法改正は、1947年労働基準法の根幹を犯した。前者に関して言えば、募集・採用・配置・昇進への男女機会均等を達成する努力義務とともに、その裏面では女子の深夜業と時間外労働の規制を緩和した。そもそも労働基準法の女子労働保護は、一般男子の労働条件の規制をそこまでは及ぼせないことと結び付いていたのである。ところがここでは、男子の労働条件に関する上積み、たとえば時間外労働の上積み規制が、行政指導の大臣告示の目安にすぎないときに、女子の規制が緩和されるのである。後者に関して言えば、法に書き込まれた週40時間制がいつ実施されるかのタイムスケジュールが明瞭でない中で、フレックス・タイムの名のもとに、労働者側に選択権があるとはいえない変形労働時間制の許容範囲が拡大したのである。

オイル・ショックの後の不況は、1975年以降の生活保護申請増加傾向、とくにその都会化傾向としても現れた。被保護者の中に離別母子の増加とか、子が扶養の義務を放棄している資産をもった老人などが目に付くようになっていた。権利としてのナショナル・ミニマムの構造が確立していない、しかも、労使関係が急転回した日本の場合、「貧困の罟」の拡大を抑えようとする公的扶助の適用適正化の努力は、被保護者の人格を尊重しつつ自助を助成するという社会福祉行政の理想とは、反対方向に進む。1981年11月厚生省社会局の「適正化」通知、1983年12月の「格差縮小方式はもはや必要なし」との中央社会福祉審議会の見解などがあらわれ、生活保護費用の国庫負担率は1985年に8割から7割に切り下げられた。業務の複雑さに耐えられる要員の配置がなされぬままに、「暴力団員には支給され」、他方で生きる気力を失った母親が子を残して餓死するなど、公的扶助の普遍適用性を損ずる結果を生んでいる。

また措置費と料金の差額としての公的負担という社会福祉の領域では、その領域それ自体の拡大抑制、あるいは縮小が推進されようとしている。民営化努力である。社会福祉事業法の改正は、福祉事業への公的責任を希薄にした。国民が真に豊かであれば、社会福祉サービスに市場原理が適用されることは合理的といつて良い。ところが現実には、ゆたかな日本の、特に社会福祉の領域とは考えなくともよいと思われた有料老人ホームで、倒産が発生し、すでに敗者復活の時間的余裕を失った老人を戸惑わせている。

社会の高齢化の進展とともに、医療保障領域で問題が深刻化した。一つには国民総医療費の加速度的増大である。今一つは、とくに国民健康保険の領域で際立っている保険財政の危機である。厚生省はまず、1982年老人保健法（及び1986年改正老人保健法）をもって、治療よりは予防・保健であるという建前とともに、老人病院の診療報酬を別建てとして支出抑制を計り、また、老人医療の費用を各保険に割り当てた。さらに、自己負担を漸次増やし、老人病院と特別養護老人ホームとの中間に老人保健施設を位置付けた。保健は国民に対する無差別の医療保障を基礎付けるものから、医療にまで届かせてもらえない底辺に変えられる。

1984年健康保険法改正は歴史的なものである。ここで、被保険者本人の10割現物給付、つまり自己負担なしの療養の給付の原則は崩れた。本人も9割給付（1986年以降8割給付もありうる）となり、それゆえ本人にも高額医療費公費負担が適用されることとなった。労働者本人にとっても保険の縮小で福祉の拡大である。

日本社会の高齢化が現実のものになり、ナショナル・ミニマムと結び付いた老齢年金への要求が強まり、そして福祉元年が叫ばれた途端に、基金の取り崩しが必至になってきた時代に合わせる年金大改革が始まった。1977年、年金年齢を繰り延べる制度改革の提案が、幾つか出された。社会保障制度審議会の案は、年金年齢の繰

り下げが必要なこの機会に、各制度・基金に共通の最低保障としての基礎年金を設定しようとするものであったが、大蔵省はただ、既得権としての既裁定年金と期待権としての今後の年金を区別して、将来の支出を抑制しようとしていた。1979年の厚生年金保険法改正案を社会保障制度審議会（大河内一男会長）が拒否した事件は、1953年に同審議会が（大内兵衛会長）が反対して1954年予算案が撤回された事件を想起させた。

年金改革への道程は慎重に進められた。1982年の臨時行政調査会の中間報告に、基礎年金設定、諸制度の統合一本化、給付水準の適正化、年金年齢と料金の引き上げが課題として指摘された。1985年（新）国民年金法は、厚生年金保険の定額部分を取り込み、年金の基本法となった。厚生年金の報酬比例部分だけが厚生年金保険として残された。いわゆる2階建保険である。厚生年金保険の被保険者の被扶養者である妻は、納入を免除されつつ、独立した個人としての年金権が認められた。パートで働く妻にとって重要な扶養控除の資格制限ともつながる、日本社会政策の特質の一つであろう。

年金の成熟により、投資資金としての年金基金の魅力が減退し、一方で社会の富裕化によって、新しい私的年金保険への貯蓄の誘導が可能になった時にこそ、保険料率引き上げ、年金年齢の繰り下げと結び付けて、国民年金を中心に、これに厚生年金の一部の統合する年金大改革が行われたのである。

第6節 「国際化」時代における日本社会政策の困難

戦後民主主義の一環として設定された日本の戦後社会政策は、連合国の支える民主主義的世界の一環として設定されたものであり、その社会改良としての経済的水準も制度的民主主義とともに、経済的復活に併せて連合国陣営の標準に追い付くべく期待されていたものであった。

ところが戦後日本社会政策には、戦後日本の政治・社会の民主主義の限界を映し出すものとして、上述して来たような限界があり、これが、戦後世界市場のなかで日本資本主義が復活し拡大するに当たっての有利な条件として保持され利用されたのである。それは、ほんの一時的な連立政権の経験や保革逆転の微かな予感やらを除外して言えば、戦後政治が一貫して保守党の安定政権で推移して来ていることと、対応しているものであろう。

民主主義の側面からみた限界にあわせて、社会政策の経済的内容の水準の限界が現れている。戦争直後の段階における労働時間制を除けば、直接に資本蓄積に外的制約になるような社会政策的譲歩は極めて少なく、その後の労働時間制も最低賃金制も労働安全衛生政策も、労働保護的に前進的な部分はみな、資本蓄積に追随し、そのための余力が明らかになって初めて設定されて来ている。公衆衛生から医療保障にいたる領域は、生死にかかわるものとして国民の基本的人権の概念に直結しているので、比較的に発展して来たが、資本蓄積の現場から切り離された社会保障領域に位置付けられて来たことを見ておかななくてはならない。

資本蓄積の水準に照らしてみたときの社会政策の経済的内容の水準、各国資本の「公正な国際競争」の観点に照らしてみたときの社会政策の水準は、労働時間について見ても、国民所得に占める社会保障給付の水準について見ても、戦後一貫して低かったことは、戦前に日本資本主義が「イギリス的な生産性水準とインド的な賃金水準」との組み合わせと評価されたのと同じような事情が、戦後についても指摘されうることを意味している。

しかし、評価はそこに止どまっているわけには行かないであろう。福祉国家という顔の裏側にあるもう一つの顔、国家独占資本主義の資本蓄積助成的な側面が、ここでは想起される必要がある。もともと社会政策の経済的必然性は、労働力保全と資本蓄積促進との結合であった。

戦後日本の経済政策は近年その産業政策の側面で注目されている。世界市場の動向を察知したうえで、国家的規模で産業構造の調整を政府が誘導して来たのである。

戦後日本社会政策は、この点との関連でも評価される。一般に行政指導的・労務管理助成的性格はそこに結び付くといえるが、とくに、労働力流動化政策・積極的雇用政策の考え方をいちはやく受け入れて、職業指導を柱にして構成されることになった雇用政策と、あくまでも積み立て方式の原則を維持しながら制度を拡大し、膨大な積み立て金を政府の運用に任せた年金政策が、この特徴をよく表現しているであろう。

一言にしていえば、戦後日本社会政策は、連合国の主導の下に再建された資本主義世界の一員であることを表明し、したがって福祉国家を到達目標とすることを表明しながらも、しかしその中で絶えず国際的資本間競争を意識し、社会政策の労働者保護的側面を値切り、資本蓄積的側面を率先実施してきた日本支配層の、政策意志の体現物のひとつなのである。その点をよく表現しているのが、週48時間制度を言いながら是正基準で値切り、時間外労働の制限どころかこれを業務命令とすることを許し、週40時間制に前進するといいつつ確固としたタイムスケジュールを立てない行動である。

実は、明瞭な政策思想を打ち出さないのは、戦後政治をつらぬく日本の特徴ではなかったろうか。戦後日本の政治は、公的にはアメリカ合衆国を盟主とする自由世界の一員として、その実は旧い政治体質を引きずりながらも、一方にある社会主義世界の影響を強く受けた野党勢力とのバランスの中で、国際的に役割を演じてきた。その特徴は、決して強力な政治思想をもって指導性を発揮しようとはせず、国際政治で指導性を発揮することに伴う費用の負担を避け、大勢に適応しながらナショナル・インタレストを追求してきたことであった。そしてヘゲモニーを主張せぬところが、かえって諸外国からの信頼の根拠となってさえた。

経済の側面についていえば日本は、ドルを基軸に自由な商品・資本の取引を指向する世界市場の条件を最大限に活用し、先進国経済への急速な追い付きを課題とした。そのためには、労働条件改善の遅れは止むをえないものとされた。この関係は習い性となり、世界市場の中でのシェアを徐々に高めながらも、日本経済は決して新しい国際的基準を労働者の生活に持ち込むことについて主導権は取らないし、むしろ国際的水準の上乗せの足枷を演じてきたのであった。戦後日本の社会政策はそのような戦後日本の政治経済の一環である。

先進諸国への追い付きを実現し、世界市場の中で指導的地位を占めるようになった日本資本主義にとって、期待される役割は当然に変わる。そこで必要なものは、与件としての福祉国家目標を受容しながら、量的な側面でかなりの偏差を主張しつつ、世界の大勢に適応していることでは不足なのであって、積極的に自分の構造を世界の基準として提示することが必要なのである。その手本はアメリカ合衆国の外交、たとえば日本に対する構造調整要求のようなものである。ところが、概して言えば、日本の政治はそのような行動に今なお得手ではない。

日本の戦後社会政策は、この問題領域で言うならば、福祉国家時代の社会政策の一種であることを否定しないまでも、どの点でまさにそうであるかについて、必ずしも明瞭な態度を表明していない。それはちょうど、戦後民主主義が事実上日本国憲法を根拠として存在しているのに、その憲法への忠誠を社会の根本的規範とすることに、国民の意識をたえず確認することを怠っていることと対応している。そして、国際的な主流である福祉国家政策の一種であることを積極的に否定しないまでも、ただその中では、競争束縛的であるよりは競争受容的な、市場に外的な制約を加えるよりは市場の動きに弾力的な、変種であることを主張しているにとどまる。

そしてこの点が、福祉国家の危機が叫ばれるようになった時点で、むしろメリットとして意

識されたのである。

だが、日本の資本の国際的進出に対応して、日本の戦後社会政策には、対外的および対内的に、あたらしい困難と課題が発生している。対外的分野からいうならば、日本の企業の対外進出は、戦後日本社会政策を体質化した日本労務管理の対外進出である。社会政策の先進国に進出する場合には、戦後福祉国家的社会政策の国際的な水準は、進出先当該国の社会政策として、なお日本の資本にとっての与件であるが、その場合にも、根本構造を侵食する変種として作用するであろう。社会政策の後進国に進出する場合には、問題は深刻である。旧帝国主義的宗主国の影響下でこれまでにまがりなりにも築き上げられてきた産業民主主義を後退させ、労働基準を緩和し、かわりの原理を与えないことがおこるからである。

戦後日本社会政策の中には、日本社会がほとんど無意識のうちに享受しており、周辺諸国に及ぼすことで他の諸社会の人間化を前進せうする要素も現存している。それは第2節に見たとおりである。しかし、日本の政策思想はそれを明示的に定式化することに熱意をもっていない。フィリッピンのマルコスを批判せず、中国の天安門事件を批判せず、金大中拉致事件では主権を侵害されながらも曖昧解決に終わらせる姿勢と関係があるし、国際政治でアメリカとは別のはっきりした原理を呈示したことの無い経過に、それは現れている。むしろ、はっきりとした政策意志が、周辺諸国にかつての日本の帝国主義的行動を想起させることを恐れ、かつ、緩和と弾力化をめぐるその後の行動を、個別的な事実として持ち込むほうが有利であると判断しているのである。戦後民主主義を社会政策を通じて周辺社会に及ぼしていくことは、日本支配層の課題になっていないのである。

対内的分野について見ると、問題はもっと深刻である。外国人労働者問題を念頭に置けばよく見えて来るように、労働三権の確認、労使対等の原則の宣言、使用者と労働者への雇用関係

の簡明化といった戦後民主主義の原則と、これを変容させて行った戦後社会過程とが、この機会に、戦後民主主義の最終的廃案と、これを変容してあらわれた労務管理主導の行政指導方式の本格的展開という方向で、進行する可能性があるからである。日本建国神話に基づく均質社会ではなく、基本的人権を確立した日本国憲法と、高度経済成長の過程で達成した「中流化社会」を内容とする均質化社会が、崩壊する危険が見えるからである。

明示的ではないにしても、均質化した社会を事実上の前提にして機能して来た、労働基準の労働福祉化、労使関係政策の労務管理政策化、社会保障の労使関係や労働基準からの切り離しは、新しい事態をまえに労働市場のかんりの部分で社会政策の機能を停止させてしまう恐れが出て来ている。いま必要なのは、戦後民主主義を体現した社会政策の構造の再確認なのである。出産数の減少の傾向を押しとどめて、この構造を支える人口構成を再建できるか、外国人労働者流入問題について言えば、労働基準法と職業安定法の当初の精神をその領域で実施し、戦後民主主義に性格づけられた日本社会に彼らを統合しうるか否かが問題なのである。

戦後日本社会政策は、労働者自治が未成熟で、労務管理を介して行政指導で推進され、経済的保障の諸関係に整合性を欠き、日本的企業の集団主義の潜在的な労働者性に多くを依存する等の特質を持っている。この中に、戦後民主主義の権利関係を再建し、ナショナル・ミニマムの明瞭な構造を建設しなくては、日本のわれわれが欧米福祉国家を混迷させるところに停まらず、日本の戦後社会政策自身が、周辺社会に取り込まれて消滅することであろう。

戦後世界は、ココム・チンコムで隔離された社会主義経済圏を同時並行させながら、アメリカ合衆国のドルを基軸通貨とし、自由貿易を志向する世界市場を発展深化させつつ展開した。その基本の枠組みにも、近年大きな変化が見えて

この時期に社会主義世界から挑戦をうけたのは、資本主義的先進国のみではなかった。旧植民地諸国の世界内部でも、社会主義圏からの思想的・政治的・経済的・軍事的影響や援助のもとに、キューバ革命からベトナム戦争終結にいたる動きがあった。ところが、現存社会主義の内的限界、つまり計画システムの発展の停滞と、人民から遊離した政治的指導層の政治的経済的支配層への変貌が、次第に抜き差しならぬものとなり、この困難は非資本主義的発展の道を選んだ発展途上国において増幅されて現れたのである。

ベトナム戦争への反省がアメリカ合衆国の社会に大きく影響したように、アフガニスタン戦争への反省はソ連社会に大きく影響している。ソ連社会の市民的発展を基盤にして始まったペレストロイカは、制限主権論のブレジネフ・ドクトリンを廃棄し、現存社会主義世界には新し

い民主主義的人民革命が展開し始めた。

実はその経済的帰趨はといえば明瞭ではない。現存社会主義の新世代は、これまでの社会主義の欠陥は体で知っていても、資本主義を知っているわけではない。彼らが手本にしようとしている北欧福祉国家も、すでに現代福祉国家の危機と無縁ではないのである。

戦後日本社会政策の積極面を今後の世界史の中、生かすためには、第2次世界大戦における連合国の掲げた民主主義を受け入れたものとしてのその特性を自覚し、この特性を明瞭に定式化しつつ発展させる努力が必要である。反対に、市場に消極的に追随しつつ行政的恣意の領域を拡大する方向を採るのであれば、日本国民の勤勉の成果が今一度世界史の波濤に洗い流されてしまう危険の方向に加担することになるであろう。