

# 日本社會福利相關政策受國際之影響

林賢德譯

## 壹、第二次世界大戰以前

日本於一八八九年制定之「大日本帝國憲法」，是一部「欽定憲法」。但以後直到一九四五年戰敗之間，日本法制的大綱可以說是根據德國法制而建構的。

日本之成為近代國家，是以普魯士做為典範。當時普魯士宰相俾斯麥，致力於軍事統一，強行與鄰國奧地利、法國戰爭，獲得勝利，成功地建立了德意志帝國。俾斯麥在國內政策上，藉著新歷史學派的經濟學者所組成的社會政策學會的理論作為支柱，以實施各種社會政策。當時德意志與正在勃興的勞工運動對抗，俾斯麥的社會政策對此具有當作緩和策略的意義。此外，他的政策與所實施的各種社會政策成鮮明的對比，與徹底的勞工壓制策略具有表裏關係，以「社會主義鎮壓法」徹底鎮壓勞工，尤其是對社會主義者的鎮壓。這也就是所謂的「糖與鞭的政策」。

對落後於先進列強諸國以樹立近代國家為目標的日本明治政府而言，其基本國策是「殖產與興業」與「富國強兵」。一八九四年和一八九五年，日本纔由日中戰鬥而戰勝亞洲大國——中國（清朝），接著在一九〇四年和一九〇五年的日俄戰爭亦獲得勝利。此兩次戰爭勝利以後，直到第二次世界大戰結束，這個「富國強兵」的政策在基本上未曾改變，對亞洲諸國繼續軍事、經濟的人

侵。

實現這種基本政策的必須條件，是保持和他國戰爭能獲得勝利的強大軍事力量，所以一方面確保，維持健康的士兵，而他方面則為了增加保障海外發展的軍事力量，須謀求各種軍需工業的發展。

一八九八年日本政府為保障工廠勞工所擬訂的「工廠法案」並未向國會提出，直到一九一六年才制定公布。其間經歷了十八年的歲月。另一方面，政府在一九〇〇年亦制定公布了「治安警察法」。以此，明治政府對社會性的各種立法的基本態度，即始終在和「富國強兵」政策不相矛盾的範圍內，採用社會性的各種立法，此乃政府基本政策的具體表現。

總之，這種採取後進大國主義的日本社會性的各種立法的本質，是以「富國強兵」當作基本政策，證明了公共救濟具有極端限制主義的特色。

如前所述，明治維新政府成立以來日本的法制是以德國法制為主流，推動具有「富國強兵」政策特徵的社會各種行政。但除此之外還受到英、美、法諸國法制的影響，從以市民為中心的或自立自助的，社會共同的立場，致力於慈善性的社會事業活動。其活動的基礎可視為是受法國的社會共同思想或以美國的實用主義為基礎之社會事業技術的影響。

一九二八年，日本參加在巴黎召開的第一屆國際社會事業會議，可以說受到了這種決定性的影響。當時日本派了十六名代表參加該次會議。其給與初次參加國際社會事業會議的日本代表團強烈的印象。代表團在此國際會議報告之

中，讚嘆社會事業在國際間互相交流經驗，從本質上檢討社會事業概念並開始就個別的技术問題進行認真的研究，從準備階段有計畫地進行會議，參加的社會工作者以婦女占大多數等等。他們的報告雖然涉及多方面，但列舉其一，即可看出端倪！如代表團之一員，在其報告中敘述「召開第一屆國際社會事業會議決定性的直接原因，在於世界各國起因於第一次世界大戰的重大社會變動」。例如日本面對一九一八年「食米騷動事件」之威脅，以賑濟災民措施因應，社會事業對任何給予社會的威脅，僅能做事後的因應，一面發出警告，一面批判，政府在政策上缺乏任何的國策預防措施。

一九二八年初召開的國際社會事業會議，正值發端於美國之世界大恐慌的前一年。世界大恐慌發生於美國，迫使羅斯福實施「新政與社會事業的技术發展」。到了第二次世界大戰時，尤其是在和日本爆發戰爭為止，美國已推動了一連串的社會政策。反之，在日本，不但因發動一九三一年進攻中國的「十五年戰爭」，而無暇顧及英、美、法這些國家正在發展的社會立法及社會事業技術，反更加使其國家政策侷限在戰時社會的軍事計畫範圍內，完全沒有反省，這種不幸情況，一直到一九四五年日本戰敗為止。

## 貳、第二次世界大戰以後

第二次世界大戰結束，日本在聯軍的佔領下開始建立新的民主國家。因美軍是聯軍的盟主，且在第二次世界大戰為軸心國的德國亦為戰敗國的雙重理由，戰後日本的法制，從戰前的德國法律制度變成美國法律制度的決定性轉換。因此，日本戰後所制定的社會保障、社會福利等法律制度亦不例外，大都受到美國法律制度的強烈影響，這個事實是無法加以否認的。當然，至今明治時代所制定的法律制度也有不少殘留着，但其經戰後民主化過程，受到美國法律制度深刻影響而加以修正者亦不少。

在美國佔領日本期間，美軍的「新政派分子」以一九二九年的經濟大恐慌，而於一九三五年完成的「社會安全法」之類的基本法致力於救濟大量失業、飢餓國民之各種措施的主要精神，予日本傳統性社會政策的各種社會法律之修

正改編，以決定性的影響力。在推動這些措施上，日本以新政政策為主流所開發、發展的社會事業技術，戰後如洪水般的被大量引進日本。

另一方面，眾所周知，英國的戰時內閣為了因應戰後可能低落的國民生活及高齡者福利，在戰時中已從事研究，準備有關社會保障的立法。日本對其研究的結果——「貝佛理奇報告書」在戰後的早期亦被引進國內，對日本完成社會安全制度，凡所得保障、醫療保障等各種立法亦有極大的影響。

此外，國際勞工組織(I.L.O.)、世界衛生組織(W.H.O.)等國際組織所決定、通過的建議案等也被運用到日本社會安全、社會福利等各種措施上；聯合國所推動的「國際年」等行動計畫，亦被積極的採用於改善日本的國民生活。以上是日本戰後社會安全各種立法，受到英、美、法等國法制。

總之，在這種意義上，戰後日本社會安全、社會福利等各種立法，是受到國際影響而完成的。非常有趣的是，戰後日本在此領域，也是沿襲「追趕並超越」所謂「社會安全、社會福利先進國」這種來自戰前的傳統態度、「模仿」，積極引進他國的各種法制，才能够完成的，直到進入一九六〇年代後半，日本的高度經濟成長期以前，主要還是把它視為「救貧法的」法律體系的繼續而已。

進入一九六〇年代高度經濟成長期之後，日本制定、修正了以新思想為主的社會各種法律。此外，受到一九七二年的世界性石油危機重大影響的日本的經濟政策，在轉變為低成長政策當中，社會安全、社會福利等各種法制被迫作重新評估。然而一進入此階段，依據「模仿」所謂「先進國」經驗的方法，要脫離行政、財政的危機狀況卻是不可能的。於是一面努力從國際的經驗吸取積極的教訓，一面確立適合日本實際情況，配合自己國情的制度，被認為是必須的課題。為了因應這些課題，經過錯誤、學習的過程，進行制訂日本獨自的社會福利政策、建立制度，從事社會福利事業的改革，並致力於維護此法制的修正、改革。

## 參、今後的課題

歷來日本在所處的國際環境之中，應如何因應才能使她完成社會各種立法？如何做才能擬訂使她與國家現代化過程發生關係？以及今後的日本在更趨複雜的國際環境之中，應如何向前邁進？這些都必須加以思考的。

日本在第二次世界大戰結束後的一九四七年公布了「憲法」。此憲法為主要精神在擁護和平，放棄軍備。這在世界上，被視為稀有的和平憲法，受到很高的國際評價。日本憲法在其序言中，就明治時代以來的日本因戰爭而帶給國內外的慘禍，站在深切反省的立場，這樣記載「日本國民祈求恆久的和平，深深覺悟支配人類相互關係的崇高理想，信賴各國民愛和平的公正與信義以保持我們的安全與生存，特此決意」。又載：「我們在國際社會要致力於維持和平並要永遠根除專制與隸從、壓迫與偏狹，希望擁有名譽的地位」。然後，基於這種基本態度，日本憲法確認「全世界的國民都有免除恐怖與匱乏，在和平之中生存的權利」。

在此引用日本憲法的規定，並不是沒有理由的。我們希望就日本的憲法所宣誓的內涵，來說明我們在國際合作之下推動社會福利、社會開發的努力。

今年，一九八八年，正值一九四八年第三屆聯合國大會通過「世界人權宣言」之四十周年。將此宣言當作有法律拘束力的國際條約而發展的「國際人權公約」（一九七六年通過），在其序言明文規定「承認人類社會所有成員的固有尊嚴與平等無法轉讓的權利，是世界自由、正義及和平的基礎」。此外，「聯合國憲章」序言宣示「從帶給人類難以言喻悲痛的戰爭慘狀拯救下一代，……在更大的自由中促進社會的進步與生活水準的改善」。

還有必須注意的是，一九七四年的聯合國大會宣言所發表的「新國際經濟秩序」，為國際金屬勞工聯盟（IAF）與歐洲共同市場（EEC）等國際經濟機構所發展出來的以資本主義國家為中心的經濟體制，對跨國企業所從事的經濟控制陷開發中國家的國民生活於困難一事，可視為開發中國家所作的經濟自主權的主張。在「一九八六年國際社會福利會議」的全體會議中，坦尚尼亞之奧馬利副教授的基本政策演說及巴西可奈利教授的主要報告，均深切期待此「

新國際經濟秩序」的實現。

一九八八年六月在加拿大多倫多市召開的高峯會議，曾提案今後五年之間日本政府對開發中國家的開發援助額將增加一倍到達一百億美金。其中包括了對開發中國家中「最貧國」無息援助款，增加為一倍金額（全年五億五千萬美金）。如果承諾能夠實現，將凌駕美國全年的九十億美金。一般認為日本在海外援助總額將位居世界第一。日本此舉雖仍受到各種批評，但能朝支援開發中國家這個「新國際經濟秩序」方向努力，還是受到極大的歡迎。

環顧國際環境，全世界的人口約已達到五十億人，但其中亞洲的人口約佔半數，大部分在社會開發方面都面臨廣泛、重大的問題。這些開發中國家的大多數國民可以說仍然受到的貧困與人權侵害的嚴重威脅。

國際社會福利協會日本委員會在這種國際環境之中，從真正推動社會開發的立場，十幾年來對強化亞、非地區國內委員會的組織、功能的計畫，不斷給予技術、財政的援助，例如對亞洲民間部分的社會工作人員，給予長期的研修訓練等援助活動。

今值此國際社會經濟秩序激烈動盪時刻，與國民生活有關的社會福利、社會開發，必須以符合各個國家實際情況的政策與法律制度來加以推動。國際社會福利協會創立迄今即將屆滿六十年，也可說將踏上一個新的出發點，今後應以聰明睿智來致力解決，面對推動各國之合作、支援等種種課題。

回顧距今六十年以前日本代表團參加首次國際社會事業會議的見解，仍深具意義。即「國際社會事業會議是大家齊聚一堂，進行意見、經驗的交換研究，……主動發展社會事業，以增進世界人類和平、幸福為目的」，藉著在國際會議中進行意見、經驗之交換，自問什麼是自己國家的社會事業？各國必須靠獨自的研究來加以決定」，這是各國應深切加以思考檢討的。

〔本文作者任職於內政部社會司〕

（本文譯自 Japanese social legislation and policy making in the context of international cooperation）