

## 【Book Review】

# ノーマン・ジョンソン著『福祉国家のゆくえ』

(法律文化社, 1993年)

木戸利秋

原題を直訳すれば『転機における福祉国家』ということになる。発行されたのが1987年だから、イギリスでいえばサッチャー政権が第三期目に入った頃であり、社会政策領域においても広範な制度改革、例えば85年のグリーンペーパーにもとづく社会保障改革が実施される時とも重なり、福祉国家の現在や過去、そして未来についての議論がいたるところで繰り広げられていた時期である。

今回翻訳されたノーマン・ジョンソンの著書は、こうした福祉国家の将来をめぐる議論に福祉多元主義という視点から参加したものである。「福祉国家の将来、とりわけ福祉多元主義に関する近年の議論の、ひとつのすぐれた総括」とジョンソンが本書のなかで度々参照しているR. ミシュラ(マンチェスター大学教授)からの評価にもあらわれているように、福祉国家と福祉多元主義をめぐるイギリス研究にとって本書は有益なものとなろう。国際的な視野からテーマが議論されていることも、本書の特徴のひとつであり、多面的な考察を可能にしている。

本書は8つの章から成っており、簡単に各章の論旨を紹介したのち、全体としてコメントを記したい。

## 1章 福祉国家

福祉国家という現象がイギリス固有のもので

あるという認識が否定され、すべての資本主義国に共通した特徴とみなされるようになった学界レベルでの変化をみたのち、福祉国家の形成が歴史的に捉えられている。その際、どのような要因が福祉の多様な形態や範囲を決定したのかという点をめぐって、社会経済的要因を重視する立場と政治的要因の立場の議論を要約し、近年では2つの説明方法を相互補完的に考えるようになったと、指摘している。

次いで社会政策上のいくつかのモデルを借りながら、福祉国家の特徴がふれられている。それらは、ウィレンスキーとルポー、ティトマスからはじまり、C. ジョーンズの福祉—資本主義という枠組み、さらにミシュラの2つの理念型、すなわち差異化された福祉国家と統合化された福祉国家が紹介されている。ジョーンズによれば、福祉資本主義という概念が、自由市場経済が修正されつつ経済形態としては資本主義が支配的となっている今日のシステムを、適切にあらわしているという。

さて第二次大戦後、福祉国家には多くの共通点とともに相違点もみられるようになった。こうした違いをどのような視点から説明しうるのか、ジョンソンは3点にわたって切口を提供している。1つはジョーンズの福祉資本主義と福祉資本主義の区別である。とくに後者の例で旧西ドイツをあげ、2大政党による社会的市場経

済論と社会主義的市場経済論という2つのアプローチを説明している。次にあげているのは、J. コールの公共的消費支出と移転的支出の区別である。これは直接的なサービス供給を重視するスκανジナビア型と移転所得を重視する大陸型の国々に対応している。最後に出されているのは、福祉国家先進国と同後進国の区別である。それぞれスウェーデンと合衆国および日本を取り上げている。もっとも本書では日本を福祉国家後進国としていたが、「日本語版への序文」のなかで、それは「いまや、かつてほどには聞かれない」とジョンソンはややトーンを落とし気味に述べている。が、本書で考察されているのは、アメリカがなぜ「いやいやながらの福祉国家」あるいは「福祉国家後進国」と特徴づけられてきたのかという点であった。

福祉国家に関する説明として、本章の最後に登場しているのは収斂理論である。福祉国家の発展を工業化の不可避的な結果ととらえるその理論を、ジョンソンは技術的決定主義の一形態であるとみなしている。

このように福祉国家に関する議論をふりかえり、ジョンソンが総括的に述べていることは、福祉国家に関するイデオロギー上の諸論点は明らかになっており、今後は効果的で効率的なサービス供給の方法を開発するか、ということである。

## 2章 合意の終焉?

この章では1973年の石油危機以降の政治経済情勢のなかで目立って増えてきた、福祉国家の危機やその縮小についての議論に焦点をあて、それを4つの側面から考察している。

まずは経済問題の側面である。ここで紹介されているのは、ベーコンとエルティスによる公

共支出の増大が市場部門における工業投資をおしだすというクラウディング・アウト論とそれに対する反証、社会政策支出が経済成長を阻害しているという主張を再検討したジョージとワイルディングなどの見解である。

2番目に取り上げているのは政府の問題であり、とくに大きな政府論に関するニュー・ライトとマルクス主義者の議論である。前者では過重負担問題についてのブリタンやキングの説を通してニュー・ライトの主張、すなわち政府活動を、圧政からの個人の保護、司法と紛争の仲裁、個人責任が果たせない者の保護に限定する「残余原理に基礎をおく福祉国家」と捉えている。

これに対してマルクス主義者の立場は、政府の過重負担や民主制政府に多くの問題があるという点ではニュー・ライトの見方と共通しているともいえるが、その原因を国家の資本蓄積促進機能と正統化機能の矛盾に求め、その根底に階級対立をおいている点において、まったく異なっていると著者は指摘している。

3番目は財政問題であるが、これは政府問題の財政的側面という位置づけから、上記の2つの立場からの説明を紹介している。

最後に正統化の危機である。正統化の危機とは、政府の問題や財政問題と関連しながら、福祉国家が国民の期待に応えられず、かつそのことが当該社会の政治経済システムの安定性の喪失に至るときに発生すると論じられており、こうした視点から主にハバーマスの議論が参照されている。同時にマルクス主義者による福祉国家批判にみられる「知的な困難性」やニュー・ライトからの福祉国家攻撃に対する中道左派—フェビアン主義者や社会民主主義者—の「緩慢な」対応について振り返っている。

正統化の危機に対する真の指標は、福祉国家に対する大衆の支持が低下しているのかどうかであるという著者の立場から、2章のしめくりとして、この点に関する実証的な研究諸資料が吟味されている。結論としては、福祉国家に対する大衆の支持は低下していない。サッチャー政権の福祉国家批判のねらいが、福祉国家に対する大衆の確信を掘り崩すことにあったとすれば、それは成功していないと述べている。

### 3章 福祉多元主義とは何か

1970年代後半以降、イギリスの社会政策において争点のひとつとなっている福祉多元主義についてのスケッチが3章の課題である。しばしばこの用語が中立的に使用されることがあるが、実際はそうではなく論者の立場が明瞭に現われていることを最初に指摘している。

福祉多元主義の議論を最初に展開したものとして、「ウルフェンデン報告」をあげ、その主張を紹介しているが、それは反国家主義の姿勢ではなく、また民間部門の拡充を望んでいるが公的部門にとってかわるべきという意味ではないと述べている。そのうえで福祉多元主義者が供給バランスの変更を意図する場合には、公的サービスの不十分性や質の悪さ、その集権的、官僚的、権威主義的な側面が論拠とされることを指摘しつつ、分権化と参加という福祉多元主義者の2つのテーマがどう追求されているのか、パッチシステムやケント・コミュニティケア計画を例にあげて描写している。

参加と分権化に対する著者の評価は限定的なものである。その理由として、近隣レベルの参加によって全国的、地方的レベルで政治的な力を及ぼすわけではなく、また住民のエネルギーが政治的行動からサービス供給へとそらされる

ために、サービス供給への参加は権力分散を必ずしも助長しないことなど、をあげている。

その他3章で取り上げられている論点のなかで注目されるのは、福祉多元主義の諸理論を作り出したフェビアン主義者や社会民主主義者の立場の変化についてであろう。福祉多元主義の動向のなかで伝統的フェビアン主義の立場が揺さぶられており、全体として右よりに方向をきりつつあることが、指摘されている。

### 4章 インフォーマル部門と社会福祉

インフォーマル部門とされているのは、親族、友人、隣人によるケアである。4章で展開されているのは、測定が困難なそうしたケアの成立や現状、ケア・システムとしての今後の展望である。

まずイギリスのコミュニティ・ケアにおけるインフォーマル・ケアの位置づけの変化、施設ケア批判や公共支出削減とコミュニティ・ケアといった論点が議論されている。そしてインフォーマル・ケアのなかでも主要な親族関係による家族内ケアの特徴、とりわけ、家族内ケア＝女性によるケアという側面や長時間介護によるストレス、介護者の社会的孤立、雇用機会の制約の影響を論じている。

ついで、社会的脈絡における家族内ケアを、高齢者人口の推移、家族規模の縮小や女性の労働市場への参加、離婚率の動向との関連で捉えており、また家族政策と社会政策については労働市場政策、とくに子育て支援を各国比較でみている。

最後にインフォーマル部門と福祉多元主義が概括的に扱われている。そこではインフォーマル・システムの強化を望んでいる福祉多元主義者の立場と、それに対するR. ピンカーやH. グ

レナースターの批判、および保守党政府がインフォーマル・ケアを公的サービス縮小の埋め合わせと想定していることの間違いを、著者は指摘している。過重な責任を住民にかけるべきではなく、現実的な選択を提供すべきというのが、ジョンソンのいうインフォーマル部門に対する社会政策の目的である。

## 5章 ボランタリー部門と社会福祉

本書でいうボランタリー部門とは、非営利の民間団体を指している。まず地域を基盤として特徴づけられる近隣グループが取り上げられている。ここでいう近隣グループとは、1960年代から70年代におけるイギリスやアメリカの貧困との闘い、あるいは公営住宅の借家人組合の増加、という状況と関わりながら形成されたものである。

近隣ケアの伝統的形態が崩壊していることとは対照的に、「現代的近隣主義」といわれる近隣グループの政治的特性が着目されている。グループによる多様なアクションが試みられてきたが、問題はボランタリーな団体がどの程度、問題解決能力をもちえているのか、あるいはそもそも地域レベルで解決できるような問題なのかということである。

次にセルフヘルプ・グループである。このセルフヘルプは集団的レベルで捉えた実践であり、その急速な発展は近年の民間部門の大きな特徴である。行政サービスがニーズを充足しきれないからセルフヘルプが発展したという理由を、福祉多元主義者は好んで用いる。しかし、セルフヘルプの運動には反官僚主義的、反専門職主義的な視点にたつ福祉国家批判があり、それへの大方の支持がある。しかしながら、セルフヘルプとしての就学前グループと労働者階級

の女性の関わり、虐待女性のセルフヘルプに対する国家による包摂や統制を例示しながら、著者はセルフヘルプへの一面的理解を戒めている。

さらに圧力ないし運動団体としての民間団体の側面とならんで、サービス供給体としての問題が考察されている。とくにほとんどの社会福祉サービスが非政府組織によって運営されているオランダの状況を通して、民間団体による供給の積極性と問題点が指摘されている。

最後に福祉多元主義との関わり、なかでも行政部門と民間団体の関係について、政府資金の強化の必要性と民間組織の独立性などの論点が深められている。総じて、不均等な活動範囲、サービス調整の不足、民主的運営や応答性という民間団体の供給の弱点に対しては、行政部門の犠牲のうえに民間を拡張するのであれば、重大な関心をもたざるをえないと述べている。

## 6章 民間営利部門と社会福祉

本章ではまず公私関係を効率性、選択と自由、平等性の3つの視点から考察されたのち、民間営利部門の具体的展開が描写されている。効率性に関する議論では、公私間のコスト比較、競争をもたらす利益、そして公的供給が本来もつとされる非効率性について、それぞれの論に含まれている仮定を明らかにしながら、問題状況を捉えている。

選択と自由の項目では、ニュー・ライトが市場における自由を一般的な意味での自由と同一視していることを指摘しつつ、市場に参加する力のない人々への政府の介入の必要性を訴えている。平等性に関しては、定義づけが困難だがニードを中心的な分配原理として採用する方が、需要や功績といった原理よりも平等の拡大

をもたらすといったことを論じている。

次に民間営利部門の近年における拡大を職域福祉領域(主に職域年金や健康保険), と民間市場(主に老人ホーム, 医療サービス, 住宅供給)を例にあげて説明している。6章の最後に, 民間市場への福祉多元主義者の対応が掲載されており, K. ジャッジと M. ナップ, あるいは N. ギルバートらのきわめて実用的なアプローチが紹介されている。

## 7章 国家と社会福祉

まず国家の諸理論が, 多元主義国家論, コーポラティストの国家論, マルクス主義国家論の順に要約され, ついでニュー・ライトや社会民主主義, フェビアン主義の立場に近い国家論として, それぞれ最小国家論, 介入主義国家論に関する議論が行われている。

本章の中心になっているのは, 行政による社会サービスの利点と国家の役割が削減されたことの結果に関する考察である。前者において著者が一番重視しているのは, 行政による社会計画の策定の権限であり, 中央集権的な計画化への批判に対して参加と分権化を含むことによって修正可能とみている。また行政部門における会計責任あるいは応答性も, 他の部門のサービスに対して国家サービスがもつ利点とみている。実際は応答性のシステムは不十分だが, 決定に対する不服申し立て制度や争訟権を例示している。さらに, 営利部門が需要に対応するのに対して, 民間, 行政, インフォーマル部門はニーズに対応する点に共通性があるが, 他にはない行政サービスの特徴として, アクセス権, 利用権, 争訟権, 生存権をあげている。これらと並んで, 行政サービスの意義と役割が, 平等, 包括性, 予防, 参加, 社会的統合との関連で論

じられている。

次いで国家の役割の削減では, まず OECD 諸国の社会支出の推移とともに, 経費削減の主な方法についても比較している。すなわち, 給付水準の切り下げ, インフレーション率以下への給付増大率の抑制, 受給資格基準の引き上げ, 利用者へのコスト転嫁, 人員削減がそれである。

こうした削減策にもかかわらず, イギリスの公共支出の抑制はサッチャー前首相でさえも失敗した。それは, 高失業状況が続いたことや高齢者人口の増加という歳出増加の要因が存在したこと, また一方で社会支出を抑えても, 他方で防衛, 法と秩序の予算を増大させたことによっている。

## 8章 代替的将来像

福祉国家の将来をどのように展望しうるのか, 本章では4つの見方から捉えた将来像をふまえて, 著者の立場が述べられている。

第1はニュー・ライトおよび新保守主義の見方であり, 原理的には国家の役割の大幅削減, 官僚機構と専門職の権限の縮減の方向をとりながら, 社会サービスの分配原理はニーズから救済に値するかどうかに変わっていくだろう。第2に福祉多元主義者であるが, 分権化と参加という多元主義の戦略の展開のなかでセルフ・ヘルプ組織や民間非営利部門は, 大きな意味をもたらしてくる。行政部門の重要性は供給面から基準設定や規制機能へ移るだろうが, それを官僚統制的でないものにできるかどうか。第3にコーポラティストの場合があげられる。しかし, ここでは社会の将来像というよりもコーポラティズム理論や実践がどれほど有効かどうか, という問題が考察されている。最後に社会主義者の将来像である。マルクス主義とフェビアン主義

の相違点や最近の議論が紹介されている。社会主義的価値としての平等概念が広範な人々から支持されているといい、不平等をなくす戦略が述べられている。

結論としては、福祉国家は短期的、中期的には福祉多元主義の方向にむかうだろうと見ている。なぜなら、現存している4つの部門にすでに基礎をおき、多元主義はその機能の組合せを語っているにすぎないからであるし、また分権化や参加の理論とみなされ、反官僚主義や反専門主義等への回答も用意していると目されているからである。

しかし福祉多元主義のイデオロギーの基礎には反国家主義があり、民間部門やインフォーマル部門が期待通りに国家を代替することができなければ、福祉多元主義は、単に公共支出削減や営利部門の展開の正当化でしかない、とも論じている。

現在福祉国家はさまざまな攻撃を受けているが、労働者の生活を資本主義のもたらす最悪の状態から守ってきたことは事実である。そのうえに立って、ニーズを充足する新しい方法、いい替えれば、福祉を組織し、供給し、資金調達する新しい方法を見いだす必要がある。著者は、社会主義的戦略がそうした未来を築く唯一のものを見なしている。

最後に蛇足になるが本書に対するコメントを付記したい。タイトルに示されるように、本書は転機における福祉国家、とくにイギリス福祉国家の状況をうまく描き出すことに成功している。その要因を振り返って考えれば、次の3点が指摘できるのではないだろうか。

① 福祉国家をめぐる現在の闘い、つまり福祉国家をどのような方向にもっていこうとするのか。そこで活躍している勢力が、ニュー・ライトであったり、伝統的フェビアン主義者あるいは福祉多元主義者であったりするのだが、それらがはっきり捉えられ、かつ、各々の福祉再編の論理を明快に論じていることがあげられる。

② 福祉多元主義という今日的なテーマのなかに上記の各主体を位置づけ、それらが果たしている役割を明らかにしていること。

また混合した状態にある4つの部門だが、各部門に関わる社会政策上の論点がよく整理、評価されていることである。したがって、今後の社会福祉の展望を考える判断材料を提供している。

③ 国際比較の視点が、転機にある福祉国家状況や福祉多元主義の考察を深め、相対化することを可能にしていること。一例をあげれば、民間団体がすでに供給の中心になっているオランダの福祉制度に対する批判的考察から、民間部門への依存の問題点やイギリスへの意味あいを論じているところなどである。

こうした視点を支えているのは、おそらく著者であるノーマン・ジョンソン自身の立場であろう。福祉国家とその中での開拓的な実践に対する信頼感が随所に感じられた。

翻訳については丁寧に行われており、今日のイギリス社会福祉に関するわかりやすい解説が記されている。

(きど・としあき 新潟大学助教授)