

季刊 社会保障研究

Vol. 30

Autumn 1994

No. 2

研究の窓

ボランティア活動の新たな展開……………三 浦 文 夫 116

特集：福祉国家論の現在

福祉国家の存立構造と分析視角……………松 井 二 郎 118

福祉国家に対する二種の批判……………足 立 幸 男 129

マーストリヒト条約後の EC 社会政策……………下 平 好 博 138

——ユーロ・コーポラティズムの可能性——

福祉国家とジェンダー摩擦……………久 場 嬉 子 152

福祉国家と市場経済——再市場化と国家福祉の諸問題——……………伊 藤 周 平 164

論 文

社会福祉と地域集団……………加 末 和 典 177

——特別養護老人ホームの設置を事例として——

社会保障における制度間財政調整の現状と問題点……………勝 又 幸 子 195

——老人保健拠出金制度を中心として——

動 向

社会保障法判例……………堀 勝 洋 207

——生活保護の違法な廃止処分により精神的な損害を受けたとして国及び市に対してした損害賠償請求が認められた事例（柳園訴訟第1審判決）——

研究の窓

ボランティア活動の新たな展開

全国社会福祉協議会（全社協）によると、平成5年3月現在のボランティア数は428万人に達し、10年前に比較すると約2.5倍の増となっている。この数は市町村の社会福祉協議会に登録されている者であり、それ以外の領域で活動するボランティアを加えると、おそらく1,000万人に近い人が何らかの形でボランティア活動に参加しているものと推定できる。その意味で数を見ればかぎり史上最高と見ることができ、まさにボランティア花盛りという観がないわけではない。しかもこれまではボランティアの自発性、自主・自立性を尊重する立場から、実態はともかくとしても建前上は、行政がボランティア活動へ関与することについては禁欲的であったが、平成5年4月には「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」が告示されたり、同年7月に中央社会福祉審議会地域福祉分科会の「ボランティア活動の中長期的な振興方策について」という意見具申が公にされたりするなど、民間のみならず行政を含めてボランティア活動への取り組みがなされるようになってきている。それらの意味で現在のボランティア活動はこれまでとは異なった新しい段階に足を踏み入れたと見ることができる。

このボランティア活動の新しい段階を示すもう1つの特徴は、近年のボランティア活動の内容や形態に多様なものがある点であろう。すなわちボランティアはかつては学生や主婦等比較的自由時間をもつ篤志家が主体となっていたものが、近年ではそれ以外に子どもや高齢者、さらに一般の勤労者等にまで拡がりはじめただけでなく、個人やサークル等の域を超えて、企業や組合等が社会を構成する市民（企業市民）としてさまざまな種類の社会奉仕活動を行ったりしている。また活動分野でも福祉分野だけでなく教育、環境問題、地域づくりその他あらゆる分野に拡がり、とくに福祉の分野では高齢化の進展もあって在宅福祉活動に関するボランティア活動の増加が顕著である。上記の全社協の調査によると、ボランティア活動者数の約4分の1が広い意味での在宅福祉活動に参加していると報告されている。

しかもこの在宅福祉活動にかかわるもののなかにいわゆる住民参加型福祉サービスという活動が広がっている。この住民参加型福祉サービスとは、住民の相互扶助活動を基盤に、会員性、有償性を導入して在宅福祉サービスを行うサービスで、全社協の調査によると、これに属する団体は1987年に121団体であったものが、93年には452団体となり、しかもこの住民参加型福祉サービス団体のうち約4分の1くらいの団体が時間貯蓄（労力預託、ボランティア＝ふれあい切符、

タイムストック等という場合がある)を導入している。この団体には住民が自主的に組織した団体から、社会福祉協議会がその事業のいったんを担うという団体、生活協同組合(生活クラブ、農協等を含む)、福祉公社その他いろいろな形態がある。そしてこのサービスは比較的低廉で、スティグマを伴わず、容易に利用できるということから都市部を中心に急速に広がり始めている。このうちとくに住民相互扶助型サービスなどがボランティア活動の最近の新しい形態とされている。その意味で最近のボランティア活動には、従来の自発性、奉仕性、無償性等を原則とするボランティアの枠を超えた多様な活動を含むという特徴を見落とすわけにはいかない。

ところで、このようなボランティア活動の拡がりのなかで、一方では社会福祉におけるボランティアの貫徹を希求するという立場から、会員性、有償性の導入に否定的主張に対し、他方では社会福祉への国民の参加という立場から、時代とともにボランティア活動に変化があつて然るべきという観点から括弧付きではあるが会員性、有償性の導入を認めるということで激しい論議をよんでいる。この論議は信念や価値にかかわる問題を含むだけに、容易に関係者の合意を得ることはできないであろうが、現在その論議を行うこと自体はそれなりに意味があるように思われる。ところでこのような立場の相違を前提としながらも、今日、社会が必要としているボランティアの機能、役割の面から論点を詰めていくとある程度の了解に近づくことが可能かも知れない。これとの関連で住民参加型福祉サービスをどう評価するかということがこの問題をあきらかにする1つの試金石となろう。その意味でもこの住民参加型福祉サービスの行方とその特質についての研究が待たれるのである。

三 浦 文 夫

(みうら・ふみお 日本社会事業大学学長)

福祉国家の存立構造と分析視角

松 井 二 郎

I はじめに

わが国における社会福祉理論研究の動向を振り返るとき、ひとつの大きな変化に気づくのは、ひとり筆者に限ったことではあるまい。ここでいう社会福祉理論とは、社会福祉制度の歴史的生成・変動過程を広く社会の構造領域に関連づけて分析し、社会の構造的脈絡のなかで社会福祉制度が果たしている諸機能を分析することを主に任務とする研究領域を指す。そして、かつて1950年代から1970年代にかけて活発であった上述のような意味での社会福祉理論研究が、その後、徐々に停滞し、沈滞化の一途をたどりつつあることは、人々の気づくところであろう。

このような変化の背景には、いうまでもなく幾つかの要因が介在している。例えばそのひとつとして、これまでの社会福祉理論研究に多かれ少なかれ影響を及ぼしてきたグラント・セオリー（例えば、マルクス主義あるいはパーソンズ社会学）そのものが大きく揺らぎ、それにともなって社会福祉理論研究の基盤も揺らいできたことが挙げられよう。また、米国の社会学者 A. W. グールドナーがかつて指摘した福祉国家体制の下での社会学研究の制度化（体制化）現象が¹⁾、社会福祉研究の領域においても同じように進行しつつあることを挙げることができる。さらにこのことに関連して、研究者の問題関心の移動と研究テーマの変化、さらに研究テーマの細分化傾向と研究方法の変化など、を挙げることができる。

社会福祉理論研究をとりまく以上のような外的

要因の変化に加えて、さらに社会福祉理論に直接的に関係する内的要因を指摘することができる。すなわち、わが国における社会福祉理論の先行業績は、社会福祉（福祉国家）の推進・拡大の局面に対応した理論としては多かれ少なかれ適合性を保持していたものの、今日、先進資本主義諸国が直面している福祉国家の“ゆらぎ”の局面において、理論の有効性と説得力に陰りが見え始めたのであった。

社会福祉理論の有効性と説得力の陰りは、ひとりわが国に特有な現象であるかといえば、決してそうではない。R. ミシュラが指摘するように²⁾、西欧諸国（例えば英国）の場合もまた、福祉国家の“ゆらぎ”と“危機”の局面において、理論の説得力に陰りが生じ、既存のパラダイムが根底から揺るがされたのであった。その意味でわが国のみならず西欧諸国における社会福祉理論は、新たな理論枠組みの構築という、共通した課題に直面しているのである³⁾。

II 社会福祉理論の検討

わが国における社会福祉理論の先行業績は、福祉国家が直面している“ゆらぎ”の局面において、理論の有効性と説得力に陰りが見え始めたことを指摘した。以下、社会福祉理論の先行業績の幾つかをとりあげ、福祉国家の“ゆらぎ”の局面において、なぜ、理論の有効性と説得力に陰りが生じたのかを検討してみよう。

わが国における社会福祉理論研究の歴史は新しく、社会福祉理論の本格的な出発点は第2次大戦

後に求めることができる。その後、社会福祉理論の構築に向けての努力は、多くの先輩によって積み重ねられ、その努力の成果として貴重な先行業績がわれわれの前に残されている。そしてこれらの先行業績は、それぞれが準拠している科学方法論に違いが見られることから、社会福祉の本質理解をめぐる理論的な対立が存在し、盛んに論争がなされてきた経緯があった⁴⁾。論争のなかで重要な論点となり、今日まで残されてきた理論的な課題のひとつが、社会福祉の本質理解をめぐる「経済的なもの」と「社会的なもの」の関係、そして社会福祉の「機能」をめぐる問題であった⁵⁾。

社会福祉の理解をめぐる「経済的なもの」と「社会的なもの」の関係および社会福祉の「機能」の問題とは、社会福祉を理論的に分析する際に、分析の対象である社会福祉を社会構造のどの領域に関連づけて理解するか、すなわち「経済的」な構造領域においてか、それとも「社会的」な構造領域においてか、あるいは二つの構造領域の相互関連においてか、をめぐる問題であった。他方、社会福祉の「機能」をめぐる問題とは、上記の構造的脈絡のなかで社会福祉はどのような諸機能（諸結果）を果たすか、という問題にほかならない。

これら二つの問題をめぐって、先行業績間に論争がなされた経緯があったため、われわれの注意は、ともすればこれらの二つの問題をめぐるそれぞれの先行業績の独自性に、したがって他の先行業績との差異性に向けられやすい。しかしながら先行業績間の差異性を超えて共通性にも注意を向けるとき、福祉国家の“ゆらぎ”の局面において、なぜ社会福祉理論の先行諸業績が限界につきあたったかが見えてくるように思われる。

社会福祉理論の先行業績として、社会民主主義の立場にたつ竹中理論⁶⁾、マルクス主義の立場にたつ孝橋理論⁷⁾、これら二つの理論の統合化をめざした嶋田理論⁸⁾をとりあげ、諸理論の差異性と同時に共通性にも注意を向けてみよう。

これらの先行業績の検討を通して明らかになることは、社会福祉（福祉国家）の存立構造を説明する際、社会システムの構造諸領域のなかのある特

定の構造領域（「社会的なもの」、「経済的なもの」のいずれか）に引きつけて説明するか（竹中理論、孝橋理論の場合）、あるいは「社会的なもの」と「経済的なもの」との相互関連において説明するか（嶋田理論の場合）の差異があるものの、共通して「政治的なもの」の位置づけが不鮮明であった。さらに、社会福祉の「機能」の説明に注意を向けると、社会福祉の果たす積極的機能を強調するという偏り（竹中理論、孝橋理論の場合）が見られた。以下、やや詳しく見てみよう。

（１）社会民主主義の立場：竹中理論の場合

第2次大戦後のわが国における本格的な社会福祉理論の出発点は、竹中勝男の『社会福祉研究』（1950年）に求めることができる。竹中理論は、その理論化がなされた時代背景にふさわしく、社会福祉の推進・拡大理論であり、また社会福祉の社会民主主義理論であるところに特徴があった。

竹中理論は、社会福祉制度の歴史的発展を、それぞれの時代の生産関係の矛盾あるいは資本主義経済機構がもたらす社会的障害に対する、社会成員の「要救護性の社会的認識」（「社会的なもの」）の結果としてとらえるところに特徴があった。竹中理論においては「経済的なもの」という構造的脈絡は、社会福祉を理解する際に重要ではあるがひとつの契機にとどまり、むしろ「社会的なもの」という、いまひとつの構造的脈絡のなかに位置づけることによって、はじめて理解が可能であった。

竹中理論において重要な位置を占める「要救護性の社会的認識」（「社会的なもの」）とはいかなる意味かを要約すれば、「人間の共同生活が行われるところには、そこに必ず救済や保護を必要とする成員の存在に対する認識がある。換言すれば、要救護性の社会的認識は人間の社会生活に特殊な認識であり、それに基づいて種々の救済、扶助、保護、保障の如き実践的政策的目的に基づく社会行為と社会制度⁹⁾を生みだす原動力にほかならなかった。竹中理論においては、この要救護性の社会的認識の変化・発展こそが、社会福祉制度を推進・発展させた動因であるばかりでなく、「資本

主義の中に於て資本主義に対する社会理念の実現を可能」¹⁰⁾にするのであった。

竹中理論において、社会福祉の機能はどのように理解されたか。社会福祉の機能を見た場合、社会福祉は「社会的なるもの」(個人の社会への調整、生活の安定、正常な社会関係の創出・維持、社会の健全なる発展、福祉の増進等)にたいする積極的な貢献(積極的機能)を強調するところに特徴があり¹¹⁾、社会福祉の推進・拡大にともなって、資本主義経済との間に生じる対立・緊張、社会福祉の「経済的なるもの」にたいする意図しない結果やネガティブな結果(逆機能)の問題は、まったく言及されることなく終わった。

(2) マルクス主義の立場：孝橋理論の場合

孝橋理論の特徴は、社会事業の本質を理解するに際して、資本主義経済制度の構造的特質との関連において社会的諸問題を分析し、社会的諸問題からさらに二つの種類の社会問題(社会問題と社会的問題)を抽出することによって、社会的方策の総体における社会事業の位置と機能を明らかにしようとするものであった。マルクス主義の立場にたつ孝橋理論の特徴は、社会事業を説明するに際して、社会構造の諸領域のなかでも、とりわけ経済的構造領域の占める基底的な重要性を重視し、社会事業を資本主義経済制度との関連で、いかえれば「経済的なるもの」との関連において分析し、社会事業(の存在)を資本主義経済制度の構造的必然の結果として説明しているところにある¹²⁾。

孝橋理論において、「社会的なるもの」はどのように位置づけられたか。孝橋理論によれば、社会事業の成立は資本主義経済制度から必然的に派生する「社会的問題」を契機とすると同時に、階級闘争による資本の譲歩といういまひとつの契機ないし構造的脈絡のなかでとらえられており、「社会的なるもの」が排除されてはいないことに留意する必要がある¹³⁾。しかしながら、資本の譲歩としての社会事業は「単に政治的・経済外的なものではなく、それ自身経済の内在的論理によって裏づけられ、そこに基礎」¹⁴⁾をもつものと理解された。いかえれば、孝橋理論においては「社会的なるも

の」は「経済的なるもの」に還元されることになり、社会事業を「経済的なる」構造的脈絡において分析しているところに特徴が見られた。

それでは、社会事業の機能をどのようにとらえたか。孝橋理論の特徴は、資本主義経済制度の維持・存続にたいして、社会事業が果たす積極的な機能(積極的な貢献・結果)を強調している点に求めることができるだろう。すなわち、社会事業は「資本主義制度の恒久持続性の前提と目的をもって、その構造的合目的性の要請を実現しようとする社会的保護の一形態」¹⁵⁾であり、資本主義制度の順当な発展と恒久持続性にとって「一つの社会的安全弁としての役割を果たすという意味での構造的合目的性をもちあわせて」¹⁶⁾おり、「社会制度の構造的欠陥に対して目をおおい、社会的矛盾を甘美な夢でつつみこむことができるという社会的効果」¹⁷⁾を果たしているのであった。

孝橋理論の特徴を要約すれば、先の竹中理論とは対照的に、社会事業を「経済的なるもの」に引きつけて分析していること、社会事業の機能についても、資本主義制度の維持・存続(「経済的なるもの」)にたいする積極的貢献を強調していることが明らかとなる。

(3) 統合論の立場：嶋田理論の場合

最後に、嶋田理論を見てみよう。嶋田理論の特徴は、これまで見てきた竹中理論と孝橋理論の統合化をめざすところにあった。

嶋田理論は、竹中理論からは「社会的なるもの」の視点を継承する一方、竹中理論においては「経済的なるもの」にたいする認識が穏やかであり、「資本主義経済における機構的構造が、その利潤原則のゆえに、社会福祉費用に対していかに峻厳な制限を加えきたるかについて、その理論的解明を展開されていない」¹⁸⁾こと、「経済的なるもの」と「社会的なるもの」との間には、実は「鋭い緊張関係を孕むものであるにもかかわらず、ここでは案外無造作にその緊張関係を乗りこえ得るかのよう」¹⁹⁾認識にたいして批判する。

以上のことから明らかなように、嶋田理論の特徴は、「経済的なるもの」を重視する孝橋理論と一

面では重なり合いながら、孝橋理論の場合とは異なっており、「経済的なもの」（資本蓄積本位に活動する資本の運動法則）と「社会的なもの」（基本的人権に基づいて生活防衛を図ろうとする社会的勢力）という、二つの異質な力の対抗関係において社会福祉を理解しようとするところにあった。

社会福祉は「経済的なもの」と「社会的なもの」との間の対抗しあう構造的脈絡において、どのような機能を果たすか。嶋田理論の特徴は、竹中理論、孝橋理論とは異なっており、社会福祉の機能を積極的機能の観点からだけでなく、逆機能的な観点を取りこむ枠組みを導入した点にある。すなわち、「経済的なもの」と「社会的なもの」という、対抗しあう二つの社会的勢力が重なり合うところに成立する社会福祉制度は、「みたところただ一つの社会制度であるが、その内面には、諸分野における状況、それによる程度にこそ相違はあれ、双方の相反する要求の激しい対立を、つねに孕んでいる」²⁰⁾とするならば、社会福祉は「経済的なもの」と「社会的なもの」という構造的脈絡にたいして、常に積極的な機能を果たすという保証はない。嶋田理論は、社会福祉の機能を積極的な側面からだけでなく、逆機能的な側面から分析しうる枠組みを示唆していることになる。

(4) 社会福祉理論における「政治的なもの」の位置

わが国における社会福祉理論の先行業績の幾つかを取りあげ、特徴を素描してきたが、を通していずれの先行業績においても「政治的なもの」（政治・行政システム）の位置づけが不鮮明であることに気づく。先行業績において「政治的なもの」が言及されている場合においても、「社会的なもの」ないしは「経済的なもの」のいずれかに還元されて説明されるか（竹中理論、孝橋理論の場合）、「経済的なもの」と「社会的なもの」との相互連関の視点をとりいれている場合には、「政治的なもの」の位置づけが欠如するか（嶋田理論の場合）、のいずれかであった²¹⁾。

社会福祉の具現化は「政治的なもの」（政治・行政システム）によって媒介されるのであり、決

して「経済的なもの」ないしは「社会的なもの」の単純な所産として考えるべきではない。また「経済的なもの」と「社会的なもの」という、二つの勢力の力関係の直接的な結果でもなく、相対的な自律性をもった「政治的なもの」によって媒介されていることを考えた場合、「経済的なもの」と「社会的なもの」という二つの構造的脈絡に加えて、「政治的なもの」に重要な位置を付与する必要があるといえるだろう。

(5) 理論的境界

1973年の石油危機を契機にして、西欧資本主義先進諸国の福祉国家は、それまでの発展・安定期から新たな局面に移行し、福祉国家の“ゆらぎ”と再編の過程にあることは周知に事実である。わが国においてもそれまでの西欧型福祉国家をモデルとした政策目標から、一転して西欧型福祉国家にたいするネガティブな評価へと政策理念を転換し、いわゆる日本型福祉社会論が登場した。上述のような資本主義先進諸国に見られる福祉国家の“ゆらぎ”と再編の背景には、社会システムの構造諸領域の間の不整合問題（システム統合の問題）と福祉国家にたいする国民のコンセンサスの揺らぎ（社会統合の問題）が潜んでいたのであるが、いま、上述のような福祉国家の状況と先の社会福祉理論の先行業績の諸特徴とを重ね合わせるとき、先行業績は幾つかの理論的境界を抱えていたことが明らかとなる。

第1に、社会システムの構造諸領域（「経済的なもの」、「政治的なもの」、「社会的なもの」）の間の相互連関の適切な枠組みを欠いた結果、福祉国家の存立構造に内在する緊張の構造的源泉とその顕在化に注意を向けることができなかったこと、第2に、社会福祉制度の積極的機能の側面を著しく強調した結果、利害の異なるさまざまな社会的単位にたいして非統合的な結果をもたらす可能性を排除したこと、を挙げることができよう。そして以上の帰結として第3に、福祉国家の推進・拡大の局面に適合性をもった先行業績は、福祉国家の新たな局面への移行にともなって、現実との乖離が目立ち始め、理論の妥当する範囲を著

しく狭めることになった。

以上の考察は、「経済的なもの」、「社会的なもの」、「政治的なもの」という構造諸領域間の相互連関と緊張・対立の関係を視野に入れながら、積極的機能と同時に逆機能への視点を取りこんだ枠組みの必要性を示唆するものである²²⁾。

Ⅲ 福祉国家の存立構造と分析視角

先行業績の検討を通して、福祉国家の存立構造を適切に理解するためには、①「経済的なもの」(経済システム)、「社会的なもの」(価値・規範システム)という二つの構造領域に加えて、「政治的なもの」(政治・行政システム)という、いまひとつの構造領域を取りこむ必要があること、②これら三つの構造領域は、ある範囲内であれそれぞれ独立して変化し、三つの構造領域の間の関係(システム統合)には変異が見られることから、いずれかひとつの構造領域に還元することはできないこと、その結果、構造領域間には緊張・対立の可能性をはらむこと、③社会統合の機能を担う社会的諸項目(国家による救済・保護制度もそのひとつ)は、常に積極的機能(社会統合)を果たすという保証はなく、逆機能(非統合)をもたらす可能性もまたあること、を考慮する必要があることを示唆する。

(1) 福祉国家の存立構造の特質：

システム統合と社会統合

「システム統合」と「社会統合」の二つの概念をてがかりにして、福祉国家の存立構造の特質を考察することから始めよう。

システム統合(system integration)と社会統合(social integration)の両概念を明示化したのは、社会学者のD. ロックウッド(D. Lockwood)であった²³⁾。ロックウッドにしたがえば、システム統合とは、「社会システムの諸部分の間の、秩序だった、あるいは対立し合う関係」に焦点をおく概念であるのに対し、社会統合は行為レベルに焦点をおき、「アクター間の秩序だった、あるいは対立し合う関係」に関心を向けた概念であった。R.

ミシュラもまた、ロックウッドの両概念にほぼ準拠しつつ、システム統合は、社会システムの諸部分の実質をなす「諸制度のあいだの機能的両立困難性(あるいは両立可能性)」に関心を向けた概念であるのに対し、社会統合は、「集団間の利害の対立し合う関係(あるいは秩序ある関係)」として区別するとともに、システム統合と社会統合は、独立して変異すること、システム統合の問題(機能的両立困難性)は、社会変動のための必要条件であっても十分条件ではなく、それに加えて社会統合の問題(集団間の利害の対立)が付加されなければ、生起しないことを指摘した²⁴⁾。

R. ミシュラにしたがえば、システム統合と社会統合は、社会システムの存続と変動を説明するキー概念であり、その意味で社会システムの機能的要件ともいうべきものである。そしてこれらの機能的要件(システム統合と社会統合)を充足していく様式には、歴史的に幾つかのパターンが見られた。すなわち、①中世社会に見られたように、「社会的なもの」(宗教的な価値・規範)を中心原理としてシステム統合を図るとともに、社会統合もまた、宗教的な価値・規範(宗教制度)によって行われる場合(例えば、経済活動にたいする宗教的規制や宗教的慈善によって)、②重商主義の段階に見られるように、「政治的なもの」(国家)を中心にシステム統合を図り、同じく「政治的なもの」(国家)による重商主義的な経済・福祉政策が社会統合の機能を担う場合(例えば、重商主義的経済政策やエリザベス救貧政策)、③自由主義の段階に見られるように、「経済的なもの」(市場経済制度)を中心にしてシステム統合を図り、社会統合の原理も、同じく「経済的なもの」の価値・規範である「自由」に委ねる場合(例えば、自由放任主義や自由主義段階における救貧制度)があり、システム統合と社会統合のパターンには幾つかの変異を見いだすことができた。

上述のように、福祉国家体制以前の社会システムにおいては、システム統合と社会統合という機能的要件の充足様式に変異が見られたものの、そこに共通して見られるシステム統合の特徴は、社会システムを構成する構造諸領域間に依存度の格

差が著しいという点に、いいかえれば、機能的自律性が高いあるひとつの構造領域を中心に、他の構造領域がそれに従属するというかたちで、システム統合が図られている点に見いだすことができた。

さらに社会統合について見ると、社会統合はシステム統合の原理と一体化（システム統合の原理に従属）し、社会統合を担うところの構造が未分化である点で共通していた。したがって、福祉国家以前の社会システムの場合、システム統合と社会統合があるひとつの構造領域を中心にして強力に図られており、それが維持される限りでは社会システムは安定的であるが、ひとたびシステム統合に不均衡（システム統合の問題）が生じた場合、社会統合の機能の脆弱化へと連動し、その意味で構造的な不安定性を抱えていた。

それでは社会システムとしての福祉国家体制は、福祉国家体制以前の社会システムと対比して、どのような特質が見られたか。福祉国家の存立構造の特徴を、システム統合と社会統合と関連づけてみよう。第1に、福祉国家のシステム統合の特徴を見るならば、それ以前の社会システムと比べて、三つの構造領域（経済システム、政治・行政システム、価値・規範システム）の機能的自律性と構造諸領域間の相互依存性が増大し、より高い水準のシステム統合を実現しようとする社会であった。

第2に、福祉国家体制における社会統合の特徴を見てみよう。いま、社会統合の機能を担う社会的諸項目に注意を向けるならば、社会統合の機能は、選択可能なさまざまな社会的諸項目（機能的選択諸項目）によって担われうる。歴史的に振り返ってみても、例えば家族集団、近隣、地域共同体、ツンフト（組合、ギルド）、信仰仲間、教会、篤志家、経済市場、企業集団、国家による救済・保護活動等のさまざまな機能的選択項目によって担われてきた。F. テンニースの用語を借りるならば、ゲマインシャフト的な選択項目（例えば、家族、近隣、地域共同体、ツンフト、信仰仲間等に見られる相互扶助）からゲゼルシャフト的な選択項目（例えば、経済市場、国家による救済・保護活動）へと変化してきたといえるだろう。

福祉国家体制における社会統合は、どのような特徴が見られたか。福祉国家体制以前の社会統合の場合、社会統合がシステム統合に従属し、社会統合の機能を担う項目が未分化であって、ゲマインシャフト的な項目とゲゼルシャフト的な経済市場が強い影響力をもっていたのにたいし、福祉国家体制においては、社会統合の機能を担う選択的諸項目において社会福祉制度の公共的な仕組みという、ゲゼルシャフト的な項目の重要性と比重が増したところにあった。いいかえれば、福祉国家体制における社会統合の特徴は、それ以前の社会システムに比べて、社会システムの構造的な不安定性を制御するための機能的選択項目が構造的に分化して、社会システムの構造の一部として組み込まれ、ビルト・イン・スタビライザー（社会構造的なかに組み込まれた安定化機能）としての役割の増大のなかに見いだすことができるだろう。

（2）福祉国家の存立構造と“ゆらぎ”の構造的源泉

以上、福祉国家体制をシステム統合と社会統合の観点から見た場合、福祉国家体制の特質は、構造諸領域の機能的自律性と構造諸領域間の相互依存性の増大を前提とした、より高次のシステム統合を必要としている点に、また社会統合を確保するために公的な社会福祉制度の役割が増大している点に、見いだすことができた。だがこのことは同時に、社会システムとしての福祉国家体制が、それ以前の社会システムとは異なった意味での、新たなシステム統合の問題と社会統合の問題をその内部に抱えることを意味した。

福祉国家体制におけるシステム統合の問題を見てみよう。いま福祉国家の存立構造の特質ともいえるべき三つの構造領域間の相互依存性という側面に注意を向けるならば、それ以前の社会と比べて、福祉国家体制は三つの構造諸領域間の均衡と統合を、より高い水準で実現しようとする社会といえる。しかしながら、福祉国家の存立構造の特質のいまひとつの側面、すなわち三つの構造諸領域の「機能的自律性」(functional autonomy)の増大に注意を向けるならば、福祉国家の存立構造には、

三つの構造諸領域間に不均衡をもたらし構造的圧力が内在した社会ともいえるだろう。福祉国家体制を考察する場合、われわれは福祉国家体制を構成する三つの構造諸領域の均衡と統合の側面と同時に、不均衡をもたらし構造的圧力を視野に入れなければならない。

A. W. グールドナー (Alvin W. Gouldner) は、論文「機能理論における相互性と自律性」において²⁵⁾、T. パーソンズの社会学理論をとりあげ、そこでは社会システムを構成するサブ・システム間(構造諸領域間)の相互依存性と均衡が重視され、社会の統合的側面に偏っていること、いいかえれば社会システムに内在する緊張の構造的源泉(社会システムの諸部分の機能的自律性)を無視していることを批判したのであるが、このようなグールドナーの視点は、福祉国家を考察する場合においても十分に留意されなければならない。

社会システムを構成する部分の機能的自律性は、部分の存続が全体としての社会システムに全面的に依存している場合(部分の機能的自律性の度合いが低い場合)もあれば、全体としての社会システムに依存度が低い場合(部分の機能的自律性が高い場合)もあり、変異が見られる。社会システムの部分の機能的自律性と相互依存性が増大している福祉国家体制は、社会システムの部分と部分の間(構造諸領域間)に、部分と全体との間に、境界維持をめぐる緊張と対立が内在している社会でもあった。

福祉国家体制における社会統合の問題を見てみよう。既に述べたように、福祉国家の特質は、社会システムの構造的不安定性を制御するための機能的選択項目が構造的に分化して、社会福祉制度の公的な仕組みが社会システムの一部に組み込まれ、ビルト・イン・スタビライザーとしての役割の増大のなかに見いだすことができた。その意味で福祉国家体制は、それ以前の社会と比べて、システム統合の場合と同様に、社会統合の点でも、より高い水準での社会統合を実現しようとする社会であった。

しかしながら、福祉国家体制を別の観点から見るなら、下位集団が複雑に分化し、諸個人の間の、

また下位集団の間の利害が複雑に錯綜して、緊張と対立をはらんでいる社会であり、複雑に分化した下位諸集団と諸個人の利害の対立をくまなくつつみこむようなかたちで、社会統合を達成することはきわめて困難な社会でもあった。以下、R. K. マートンの機能分析と関連づけて、福祉国家における社会統合の問題を見てみよう。

マートンは、社会学において暗黙に前提されていた三つの公準の批判的検討を行い²⁶⁾、①第1の「社会の機能的統一の公準」の批判的吟味を通して、きわめて例外的な社会を除いて、「社会は高度に統合されている」という仮定は誤りであること、第1の公準を放棄するならば、社会的項目はすべての社会的諸集団(および全成員)とそれをつつむ社会全体にたいして、一様に機能(積極的結果)を果たすという仮定も誤りであり、ある社会的項目が機能を果たしている場合には、どの集団にたいして、誰にたいして機能を果たしているか、いいかえれば、機能的な結果をもたしている「単位」を明示すべきこと、②第2の「普遍的機能主義の公準」は、社会的項目のすべてが積極的機能を果たしているという仮定であるが、この仮定は、下位集団の分化が複雑ではなく、下位集団に利害の均一性と等質性が見られるごく例外的な社会に適用しうるだけであり、その他の多くの社会に適用することは誤りであること、下位集団が複雑に分化し、下位集団間の利害が複雑に錯綜している社会(統合的要素と非統合的要素を同時に抱えた社会)においては、社会的項目はさまざまな下位集団と諸個人にたいして異なる諸機能(積極的機能、逆機能)をもつことを指摘した。

マートンの上述の指摘を、福祉国家体制に重ね合わせてみよう。福祉国家体制もまた、他の多くの社会と同様に、下位集団が複雑に分化し、下位集団間の利害が複雑に錯綜している社会であり、このような特徴をもつ福祉国家体制において、社会統合を担う社会的項目(例えば、社会的項目のひとつである社会福祉制度)が、すべての諸集団と諸個人にたいして、社会全体にたいして、一様に社会統合の機能(積極的機能)を果たすという保証はなく、さまざまな社会的諸単位にたいして、

統合的結果（積極的機能）と同時に、非統合的結果（逆機能）をもたらす可能性を示唆するものである。

IV 福祉国家の再編と福祉ミックス

1970年代後半から、ごく少数の例外を除いて、西欧における先進資本主義国の福祉国家が直面した危機の諸相とは、石油危機を契機とする経済成長の終焉とスタグフレーションの同時発生、公共支出増へのプッシュ要因の発生と国家の財政危機の深化、混合経済体制にたいする国家の管理能力への疑問、ケインズ主義の失敗、福祉国家にたいする正当性ないしは全般的な信頼の喪失、等が示すように、福祉国家がかつて経験したことのない、新たな、かつ困難な問題に属していた。これらの問題群は、福祉国家体制における構造諸領域間のトレード・オフ問題と逆機能関係の表面化にほかならなかったのである。またそれと同時に、福祉国家にたいするコンセンサスも揺らぎ、社会統合の脆弱化と限界が露呈し、社会統合の問題が顕在化してきたことを意味した。いいかえれば、ケインズーベヴァリッジ型福祉国家は、システム統合と社会統合の二重の問題に直面したことになる。

そしてケインズーベヴァリッジ型福祉国家のゆらぎと混乱の間隙をぬって登場したのが、福祉国家の「逆機能」に照準を合わせた福祉国家批判論、すなわち新保守主義、ニューライト、新自由主義など、さまざまな言葉で表現される一連の思想的潮流にほかならなかった。新保守主義の立場は、福祉国家体制に代わるものとして、どのような社会システムを、いいかえれば、福祉国家におけるシステム統合と社会統合の原理に代えて、どのようなシステム統合と社会統合の原理を対置させたか。新自由主義に見られるシステム統合の原理は、自由な市場経済を基軸にして、価値・規範システム（経済的自由の重視）と政治・行政システム（政府活動の極小化）の統合（システム統合）を図るところに特徴があるといつてよい。

新自由主義は、福祉国家の社会統合の原理にたいして、どのような社会統合の原理を対置させた

か。新自由主義のシステム統合の原理（自由な市場経済—政府活動の縮小化—経済的自由）の考え方から推測できるように、新自由主義が志向した社会統合の原理は、社会福祉制度の公的な仕組み（公共部門）を縮小ないし解体し、それに代わる機能的選択項目として、経済市場に基づく福祉供給、家族集団、近隣、地域共同体による自助・相互扶助を重視するところに特徴（福祉ミックスの考え方）があった。

1980年代において西欧諸国における多くの福祉国家は、多かれ少なかれ、新保守主義的な福祉国家再編の方向を歩むことになるが、わが国もまた、西欧の福祉国家が直面している危機に近い将来にわが国においても招来することを予測し、西欧の福祉国家が直面している危機を事前に回避すべく、当時、これらの国々において実験されつつあった新保守主義的再編の道を取らねばならぬと、福祉ミックスの考え方をとりいれた。

福祉ミックスの考え方は、どのようなものであり、どのような理論的問題点を抱えているか。R. K. マートンの提起した機能的選択項目、機能的等価項目、機能的代用項目の概念をてがかりとして検討してみよう²⁷⁾。

R. ローズの福祉ミックス論を見てみよう²⁸⁾。ローズによれば、福祉の供給は国家のみによって担われているのではなく、家族によって、さらにまた民間市場によっても担われており、社会における福祉の全体量 (TWS) は、国家 (S)、家族 (H)、民間市場 (M) の三つの部門が供給する福祉の算術的総和 ($TWS = S + H + M$) として把握することができ、あるひとつの部門の福祉が減少しても、他の部門の福祉を増加させることによって、社会の福祉の全体量は変化しないと考えるところに特徴があった。

福祉ミックス論の特徴は、福祉を担う複数の機能的選択項目（部門）に注意を向け、三つの部門の社会的分業を視野に収めている点にある。そして多くの社会において、福祉の社会的分業が見られることを考えれば、福祉ミックスの考え方は、ごくあたりまえの事実の指摘ではあるが、観察者の注意を複数の機能的選択項目へと向けさせる意味

で意義をもつ。福祉ミックス論は、このように複数の機能的選択項目の考え方をとりこんでいる点に長所が見いだされるのであるが、同時に問題点もはらむ。問題点とは、それぞれの福祉供給の部門は、福祉の機能を担っている点では機能的選択項目ではあるが、それぞれの部門の機能遂行の原理と方法、機能の実効性はそれぞれの部門で異なるのであり、ただちに機能的等価項目と見なすわけにはいかない²⁹⁾。

国家によって供給される福祉の機能は、人々の基本的なニーズの充足を権利として保障するところに、また非市場的・公共的な機構を通しての再分配的機能に特徴があるのであり、それにたいして家族の福祉的機能は、家族の紐帯を契機とする愛他的感情に基礎をおくところに、民間市場の福祉的機能は、交換原理を媒介としてなされるところに特徴があるのであって、それぞれの部門(選択項目)は決して等価ではない。それぞれの部門の機能遂行の原理と方法が異なり、機能の実効性も異なるのである。機能遂行の原理を同じくする選択諸項目の間のおきかえは等価項目と考えることができるが、原理を異にする選択諸項目の間のおきかえの場合には、代用項目として理解されなければならないのである。

日本型福祉国家の特質に福祉ミックス論の導入を重ね合わせるとき、どのような姿が浮かびあがるか。

まず、日本型福祉国家の特徴をシステム統合と社会統合の観点から見てみよう。システム統合を見ると、産業・経済主導型の社会発展パターンに見られるように、わが国は一貫して経済主導型の、経済を基軸とするシステム統合を追求してきたところに特徴があった。社会統合の観点から見ると、①全体としての福祉供給のなかで占める公共部門の比重は相対的に小さい反面、政治・行政機構の内部における中央と地方との関係は、中央集権的な権限、財源の配分構造が強く、②それにたいして企業への強い帰属意識、仕事や生産性への貢献・メリットと結びついた職域福祉(終身雇用制度、年功序列賃金制度、各種の企業内福利厚生)が重要な位置を占めており、職域福祉と並んで、さ

らに、③インフォーマル部門における家族もまた福祉供給に占める比重が高い。いいかえれば、わが国の場合、中央集権主義な行政を介して、また企業、家族、地域などの中間的集団を媒介として、社会統合を図ろうとしているところに特徴があった³⁰⁾。

既に述べたように、わが国の社会経済政策理念・目標は、1970年代後半を境にして、社会保障の充実、公共部門の整備・拡充をめざした政策理念から大きく方向転換し、公共部門の抑制、市場メカニズムと民間活力の活用、自助と社会連帯を重視する日本型福祉ミックスへと大きく方向転換した。福祉ミックスの動向を日本型福祉国家の特徴に重ね合わせるとき、わが国における福祉国家の再編方向は、民間市場経済を軸にしたシステム統合の従来のパターンを堅持しつつ、市場部門における福祉供給(従来の労働市場に加えて、消費市場を介する福祉供給へと拡大しつつある)とインフォーマル部門における家族・地域の福祉供給を重視するという、従来型の社会統合のパターンをめざしており、総じて日本型福祉国家の従来の特徴の延長線上に位置していることが浮かびあがる。

これらの一連の動向と関連して、「老人福祉法等の一部を改正する法律」(社会福祉八法の改正、1990年6月)が制定され、市町村および都道府県における老人保健福祉計画の策定が義務化されるにとどまらず、市町村への権限の一部の委譲がなされた。これらの動向は、従来型の中央-地方関係を是正し、地方分権化と住民参加を基盤とする新たな社会的合意形成の創出につながるのか、それとも従来の枠組みを基本的に維持しつつ、自治体と中間的集団としての地域を介して、従来型の社会統合のパターンの一層の強化につながるのか、注意深く見守る必要がある。

以上のように、日本型福祉国家の再編方向が、総じて従来の日本型福祉国家の特質の延長線上に位置し、現状を固定化する方向に機能するとすれば、社会的諸単位のなかでも、とりわけ社会の基礎的単位である家族のうえに逆機能的結果が収斂し、家族基盤の脆弱化と不安定化をもたらすこと

になろう。そしてこのような逆機能的結果は、他の異なる社会的単位にたいする機能的結果を差し引いたとしても、社会の基礎的単位である家族基盤の脆弱化と社会の不安定性を促進させるという意味で、大きな問題をはらむといわざるをえない。

注

- 1) A. W. Gouldner, "The Sociologist as Partisan: Sociology and Welfare State," *For Sociology; Renewal and Critique in Sociology Today*, Allen Lane, 1973, pp. 27-68. A. W. グールドナー, 村井忠政訳「党派人としての社会学者——社会学と福祉国家」『社会学のために(上)』(1987年, 杉山書店), 48-120頁。
- 2) Ramesh Mishra, *The Welfare State in Crisis*, Wheatsheaf Books LTD, pp. 1-25.
- 3) 筆者は、『社会福祉理論の再検討』(1992年, ミネルヴァ書房, 1992年)において, わが国の社会福祉理論の先行業績の検討を試みた。本論は、『社会福祉理論の再検討』で行った検討をもとにして, 福祉国家の存立構造に焦点をあてながら, 分析視角を整理したものである。
- 4) 「社会福祉本質論争」については, 論争の舞台となった, 大阪社会福祉協議会機関誌『大阪社会福祉研究』1952年(昭和27年)1月号(第1巻第1号)から1953年1月号(第2巻第1号)を参照。
その他の文献として, 孝橋正一『続・社会事業の基本問題』(1973年, ミネルヴァ書房), 真田是編『戦後日本社会福祉論争』(1979年, 法律文化社)等を参照。
- 5) 論争点は多岐にわたるが, いまひとつの重要な論争点は, 社会福祉の概念をめぐるものであった。社会福祉(あるいは社会事業)の概念理解の違いにより, 社会福祉理論の系譜は, 大きく「政策論体系」と「技術論体系」に分けられ, 両者の間で「政策論」と「技術論」をめぐる盛んに論争がなされた。
- 6) 竹中勝男『社会福祉研究』(1956年版, 関書院)。
- 7) 孝橋正一『全訂 社会事業の基本問題』(1962年, ミネルヴァ書房)。
- 8) 嶋田啓一郎『社会福祉体系論』(1980年, ミネルヴァ書房)。
- 9) 竹中勝男『社会福祉研究』, 10頁。
- 10) 同上書, 192頁。
- 11) 同上書, 16, 49頁を参照。
- 12) 孝橋正一『全訂 社会事業の基本問題』, 31-72頁。
- 13) 同上書, 158-159頁。
- 14) 孝橋正一『現代資本主義と社会事業』(1977年, ミネルヴァ書房), 133頁。
- 15) 孝橋正一『全訂 社会事業の基本問題』, 25頁。
- 16) 同上書, 46頁。
- 17) 同上書, 48頁。
- 18) 嶋田啓一郎『社会福祉体系論』83頁。
- 19) 同上書, 83頁。
- 20) 同上書, 104頁。
- 21) 竹中理論の特徴は, 社会福祉政策の主体である国家を, 国民の生活権を擁護しその最低生活の保障という社会的モチーフに, すなわち「社会的なるもの」に基礎をおくものと位置づける一方, 他方では, 労働力の確保とその再生産を目的とした社会政策の主体である国家の場合には, 社会的総資本に基盤をおく国家として位置づけたところにあった。いいかえれば, 社会福祉政策と社会政策の相違に応じて, 国家は「社会的なるもの」あるいは「経済的なるもの」のいずれかに還元されることになった。
孝橋理論における「政治的なるもの」の位置づけ方の特徴は, どのようなところにあったか。竹中理論の場合とは対照的に, 社会事業の主体としての国家は, 「経済的なるもの」へ還元して説明しているところに特徴があった。
嶋田理論の場合, 社会福祉は, 「経済的なるもの」と「社会的なるもの」とが直接に交錯するところに成立するものとしてとらえられ, 両者を媒介・調停するところの「政治的なるもの」がそこから締めだされることになった。松井二郎『社会福祉理論の再検討』(1992年, ミネルヴァ書房), 32-44頁参照。
- 22) R. ミシュラは, *The Welfare State in Crisis*において, 三つの構造諸領域を視野に収めながら, かつ逆機能的側面をとりこんだ理論枠組みの必要性を指摘した。ミシュラの分析枠組みは, ひとり英国のみならず, わが国における社会福祉理論にも妥当するといえる。
- 23) David Lockwood, "Social integration and System integration," George K. Zollshan and Walter Hirsch, *Exploration in Social Change*, Kegan Paul, 1964.
- 24) Ramesh Mishra, "System integration, social action and change; some problems in sociological analysis," *Sociological Review*, vol. 30, no. 1, 1982.
- 25) A. W. Gouldner, "Reciprocity and autonomy in functional theory," A. W. Gouldner, *For Sociology; Renewal and Critique in Sociology Today*, pp. 190-225.
- 26) ロバート・K・マートン, 森 東吾・森 好夫・金沢 実・中島龍太郎訳『社会理論と社会構造』(1964年, みすず書房)第1章「顕在的機能と潜在的機能」を参照。
- 27) 同上訳書, 31頁。
マートンは, 機能的等価項目, 機能的代用項目の概念の有用性についてたびたび言及し, 第1章の論文のなかで「政治的ボス組織」の機能分析を行う際に, これらの概念を適用している。同上訳

書, 64-74 頁を参照。

- 28) 白鳥 令・R. ローズ編著, 木島 賢・川口洋子訳『世界の福祉国家』(1990 年, 新評論社), 19-52 頁。
- 29) R. ミシュラもまた, 機能的等価項目, 機能的代用項目の概念に着目し, 福祉ミックス論の問題点を指摘している。R. Mishra, *The Welfare State in Capitalist Society*, Harvester/Wheatsheaf, 1990, pp. 108-114.
- 30) 松井二郎『社会福祉理論の再検討』第 4 章「日本型福祉国家の特徴と限界」において, やや詳しく考察した。

神野直彦は, 日本型福祉国家財政の特質を, 中間媒介集団(企業, 家族, 自治体, 地域)を介在させて福祉供給を行い, 国民統合を図るところに見いだしている。神野直彦「日本型福祉国家財政の特質」林 建久・加藤栄一編『福祉国家財政の国際比較』(1992 年, 東京大学出版会), 217-238 頁。

参考文献

- オッフ, C, 寿福直美編訳(1988)『後期資本制社会システム』法政大学出版局。
- 武川正吾(1989)『『福祉国家の危機』その後』社会保障研究所編『社会政策の社会学』東京大学出版会。

田端博邦(1988)「福祉国家論の現在」東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家(上巻)』東京大学出版会。

原田純孝(1988)『『日本型福祉社会』論の家族像: 家族をめぐる政策と法の展開方向との関連で』東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家(下)』東京大学出版会。

宮島 洋(1992)『高齢化時代の社会経済学』岩波書店。

Johnson, N. (1987), *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*, Wheatsheaf Book.

Johnson, N. (1990), *Reconstructing The Welfare State: A Decade of Change*, Harvester Wheatsheaf.

Mishra, R. (1977), *Society and Social Policy: Theoretical Perspective on Welfare*, The Macmillan Press.

Mishra, R. (1986), "Social Analysis and the Welfare State: Retrospect and Prospect," Else Øyen, *Comparing Welfare State and their Future*, Gower.

Offe, C. (1984), *Contradictions of the Welfare State*, Hutchinson.

(まつい・じろう 北星学園大学教授)

福祉国家に対する二種の批判

足 立 幸 男

はじめに

第2次世界大戦後、先進資本主義諸国では一般に、マクロ経済学的市場介入（需要管理）を通しての完全雇用の実現、すべての社会構成員に対するソーシャルミニマムの保障、再分配政策を通しての社会・経済的平等の推進を中央政府の主要な責務と見なす、「福祉国家」の理念が大方の支持を得、定着したかに見えた¹⁾。しかし、この「福祉国家コンセンサス」ともいうべき状況は、1960年代の終わり頃になると、大きく崩れた。先進資本主義諸国は、程度の差はあっても多かれ少なかれ、財政赤字の増大、公債の大量発行、スタグフレーション、累積債務の膨張に悩まされるようになった²⁾。そうしたなかで、国家福祉見直しや自助努力喚起の必要性が声高に叫ばれ、「福祉国家から福祉社会へ」という標語が新聞や雑誌の紙面を賑わせるようになったのである。

もとより、政治・社会理論は、現実の政治社会に生じたこうした変化にけっして鈍感ではなかった。周知のように、他の社会諸科学と同様、この分野においてもまた、「イデオロギーの終焉」「実証科学化」という状況が長らく支配的地位を享受してきた。政治社会の進むべき方向についての大方のコンセンサスがすでに達成された以上、政治哲学ないし規範理論の探求はもはやその意義の大半を失った、政治研究者はもっぱらその努力を経験的事実の収集・叙述・説明・予測などに向けるべきであるといった認識が、広く共有されてきたのである。だが、ロールズ (John Rawls) が『正

義論』³⁾を著し (1971年)、守勢に追い込まれた福祉国家に斬新な息吹を吹き込もうとして以来、事情は一変した。それに触発される形で、ノージック (Robert Nozick) やドゥオーキン (Ronald Dworkin) をはじめとして、幾多の理論家による労作が矢継ぎ早に登場したのである⁴⁾。本稿ではまず、福祉国家、とりわけ国家はすべての社会構成員に一定のソーシャルミニマムを保障する義務を負うという、その中心理念に異議を申し立て、反福祉国家の政治哲学を樹立しようとしたノージックの議論を紹介・検討する。

福祉国家に対するいま一つのタイプの批判は伝統的・経済学的批判ともいうべきものであり、それは、ソーシャルミニマム保障の必要それ自体は承認し、そのうえで福祉国家の赤裸々な現実を剔抉・糾弾しようとする。その代表的論客は、周知のようにハイエク (F. A. Hayek) とフリードマン (Milton Friedman) である。ちなみに、フリードマンが福祉サービスの政府による独占的供給と、その「必然的」結果としてのサービスの規格化を弾劾し、「負の所得税」の構想を提唱するとき、彼は、市場メカニズムの作動を阻害し、選択の自由を大幅に縮減するような仕方では福祉政策を推進してはならないと警告しているのであって、ソーシャルミニマムの理念それ自体を否認しているわけではけっしてない⁵⁾。同様に、福祉国家の下ではインフレーションと、その結果としての経済パフォーマンスの低下を避け難いとハイエクが論ずるとき、彼は、ソーシャルミニマムの理念への「過剰な」コミットメントを批判しているにすぎない。つまり、現今の大衆民主主義ないし取引民主主義

の下では、集団構成員の福祉充実に要求するさまざまな圧力団体や野党との対抗上、政府（与党）がともすれば、経済効率を無視して保障すべき福祉の範囲を拡大し、またその水準を引き上げようとしがちであること、これを指弾しているにすぎないのである⁹⁾。ノージックの福祉国家批判論の検討に続いて、本稿では、この種の「穏健な」福祉国家批判者たちの主張に目を向けることとしたい。

I 最小国家の倫理的「正当」性

ハーバード大学の政治哲学者ノージックは1974年『アナーキー・国家・ユートピア』を著し、そこで、倫理的観点からして是認されうるのは国土防衛、治安維持、司法だけにその役割を限定された「最小国家」(minimal state)のみであり、それ以上に積極的な機能を営もうとするすべての「拡大国家」(extensive state)——ノージックがもっぱら念頭に置いているのは、いわゆる福祉国家なのであるが——は倫理的正当性を欠くとの、まことに大胆な所説を展開した。

国家はすべての社会構成員にソーシャルミニマムを保障すべき義務を負うという理念に対するノージックの批判は、思うに、密接に関連する二つの論拠に依拠している。一つは、諸個人は正当な方法によって（暴力、窃盗、詐欺、契約破棄などの不正な手段によることなく）獲得した財（それが賃金であれ、遺産であれ、利子収入であれ、株式配当であれ、その他何であれ）を、他者の権利を侵害しない範囲内において、望むがままに保持・処分することへの権利（正当に獲得した財への財産権）を有するという主張である。いま一つは、すべての社会構成員に一定水準のソーシャルミニマムを保障しようとするれば国家は各人の財産権を制限せざるをえないが、正当に獲得した財に対して各人が有する権利は不可侵の人権であり、その権利を侵害することは国家を含め何人にも許されない（人権に抵触する一切の行為が国家には禁じられる）という主張である。

ノージックによれば、財の獲得が一組の手続的正義の原理（原初的取得における正義の原理、譲

渡における正義の原理、矯正における正義の原理）に従ったものである限り、その獲得・所有は正当である。そして、そのような意味で社会構成員各人の所有が正当なものであるなら、貧富の格差がいかに大きかろうと、哲学的・倫理的に「望ましい」とされる分配プロフィールや分配パターンからどれほど隔たっていようと、社会構成員間の分配もまた正当である。かくして、ノージックの「所有の正義論」と「分配の正義論」は、ノージック自身も強調したように、各人の所有と社会構成員間の分配が正しいか否かを、社会政策上もしくは倫理的に適切であるとされるある「抽象的な」分配原理に照らして判定しようとする従来の一般的傾向と、著しい対照をなしている。

社会生活の多種多様な領域において公共政策を展開することが今日では国家に要請されており、そのための原資を国家が得るためには国民への課税が不可欠である。正当に獲得した財への財産権を諸個人に認めるとしても、その権利は課税によって控除された残余の部分にしか及ばない。さらに、そうした権利でさえけっして不可侵のものではない。政治社会にとって「望ましい」数々の目的を達成するうえで必要やむをえない場合には、各人の権利を制限することが当然に許されるべきである——国民の大半は今日このように考えているように思われる。ノージックが忌み嫌い、罵詈雑言を浴びせたのは、まさしくこの種の財産権論であった。

財産権を含む各人の権利が他者および国家に課すところの制約は、ノージックの信ずるところに従えば、単なる「一応の」制約でない。もしそうであるとすれば、それは、原則として承認されさえすればよい（裏返せば、事情次第で制限することも許される）ような代物に成り下がってしまう。各人の権利はむしろ、他者および国家に対する「横からの制約」(side constraints)と考えられねばならない。各人の権利を侵犯しないことが道徳的行為の絶対的な前提条件であり、他者および国家の活動はその範囲内でしか許されない。ノージックはこのように主張するのである。

もとより、各人の諸権利を「横からの制約」と

見なすことは、政治社会に関わるさまざまな「望ましい」目的と権利尊重の間のトレードオフを禁止するものである。加えて、いわゆる権利功利主義、すなわち社会全体における権利保護水準の向上、より大規模な権利侵害の可能性の除去・縮小に寄与しうる限りにおいて、一部もしくは全国民に対する権利制限を是認しようとする発想、をも拒絶するものである。さらに、大人として必要な最低限の判断力を備えた社会構成員に対するパターンリスティックな国家干渉——心身の健康や自らの生計を害しかねないような各人の行為に対して、その行為によって権利を侵害される他者がいないにもかかわらず、国家が介入すること——を、断固として拒否しようとするものであるといえよう。

諸個人の権利を「横からの制約」と見なす権利観を、ノージックは、三つの論拠によって正当化しようとした。彼はまず、(1)個の独自性ないし人格的尊厳(各人自身が望み「選択した」人生こそ、各人にとっての最も意味ある人生である)、(2)人間一般のそれなりの合理性(人間は一般に、自分自身の望みの人生を、たとえ漠然とではあっても心に思い描き、ときにそれから逸脱することがあるにしても長い目で見れば、それに従って日々の生活を規制し導く能力を有する)という二つの論拠から、「国家を含め他の何人も、各人が各人自身の選択した人生を生きることを妨げてはならない」という、すぐれて個人主義的な主張を導き出す。次いで、この主張を、(3)人権の不可欠性(各人自身が選択し、現に望んでいる人生を生きることができするためには、各人が権利を有すること、そしてその自由な行使を他の何人によっても妨げられないことが不可欠である)という論拠で補強することによって、「国家を含め他の何人も各人の自由な権利行使を妨げてはならない」(他者の権利を侵害しない限り、一定の行為をなすべきこと、なすべきでないことを、国家を含め他の何人もある人に対して強制してはならない)という権利観念を導出するのである。

さて、正当な方法によって獲得した財のすべてに対して各人は権利を有し、この権利が不可侵の

人権であるというノージックの主張と、その主張を正当化するために彼が提示した論証には、数多くの難点がある。その各々をここで詳しく論ずる余裕はないが、次の二点だけは指摘しておきたい。

たしかに、ノージックの「人権としての財産権」論には、いま仮にその「正しさ」が十分な説得力をもって立証されたとすれば、福祉国家を爆殺するだけのパワーがある。それに従う以上、国家を含む他の何人も当人の同意なくして各人が正当に所有するものを奪うことは許されないことになろうが、福祉国家はソーシャルミニマムの保障と富・所得の再分配を目的として疑いもなくそうする(累進課税、各種福祉移転)からである。ただ、ここに見られる論理を徹底すれば、ノージック自身が擁護する最小国家すら否認されるのではあるまいか。これが、第1に指摘しておきたいことである。

ノージックは最小国家を擁護しつつ、しかも「国家を含む他の何人も各人が正当な方法によって獲得し所有する財を、当人の同意なくして奪うことは許されない」という財産権論を展開する。かかる財産権論と両立しうるのは「税の自発的支払原則」のみである。ノージックの財産権論に内在する論理からすれば、ソーシャルミニマム保障のための課税のみならず、国家によるすべての課税が禁止されざるをえない。だが、課税権限なき国家に、ノージック自身が適切であると認める三業務(国防、治安、司法)を遂行することがはたして可能であろうか。周知のように、国防、治安、司法は、そのための支払いをした者だけにその享受を限定することができそうにない——換言すれば、「ただ乗り」が可能な——公共財である。したがって、強制がなければ、相当数の国民が支払いを回避しようとするだろう。税の自発的支払原則を国家が採用するとき、国家は、最小限の機能を遂行するための原資さえ確保できないように思われるのである。

第2に指摘しておきたいことは、ノージックの「所有の正義論」「分配の正義論」には、福祉国家の理念と実践に対するその激烈な敵意にもかかわらず、ソーシャルミニマムの保障と富・所得の再

分配を容認しかねない契機があるということである。この点を理解するためには、「矯正における正義」についての彼の叙述に着目する必要がある。

ノージックによれば、社会構成員各人の所有が正当であるのなら、社会構成員相互間の分配もまた正当であり、再分配の必要などありはしない。だが、社会構成員すべての所有が正当であり——本人はもとより、その先祖もまた、不正な方法によって財を取得しておらず——、したがって矯正（ある人が不正な方法によってあるものを取得したことが判明した場合には、それもしくはそれに相当するところのものが元々の所有者に返還されるべきこと）の必要がまったくないような社会は、現実には存在しない。とすれば、現に存在する社会における所有と分配はことごとく不正ということになりはしまいか。

この点をノージック自身も承認し、次のようにいう。社会政策上あるいは倫理的観点からして「適切」であるとされるある分配パターンを達成しようとして再分配をすることは断じて許されないが、過去の不正に対する矯正を目的として財の再分配をすることは許されないわけではない。過去になされた不正の犠牲者は今日一般に、もし不正を蒙ることがなければそうになっていたであろう状態より、いっそう劣悪な境遇にあり、過去の最も深刻な不正の犠牲者もしくはその子孫である可能性が最も高い人々は今日最も不遇な集団に属する人々であるとすれば、不正を矯正するための大ざっぱなルールは、社会の最も不遇な集団の地位を最大限改良するように社会を再編成せよという、ロールズの的なものとなるかもしれない。過去の不正があまりに大きなものであるときには、その矯正のため短期的には、最小国家以上に積極的な国家が許容される、と⁷⁾。

以上紹介したノージックの議論は、思うに、福祉国家の理論と実践を「人格としての個」の概念および財産権との関連で再検討する必要があること、同時にまた、国家はすべての国民にソーシャルミニマム保障の義務を負うという理念それ自体を論駁することがいかに困難であるかを、如実に示唆している。『アナキー・国家・ユートピア』

には疑いもなく、独特の精気というか、読者を魅了してやまない迫力がある。「荒唐無稽」なノージックのこの業績から福祉国家擁護者が学ぶべき点は少なくないように思われるのである⁸⁾。

II 市場メカニズムの最大限の活用

穏健な福祉国家批判者は、すでに示唆したように、国家はすべての国民に一定水準のソーシャルミニマム保障の義務を負うという理念をさしあたり承認し、そのうえでこの理念を具現するために政府が採用する方法や、それへの過剰なコミットメントを糾弾しようとする。その主要な論点は、相互に密接に関連する以下の二つである。

- (1) 市場メカニズムの円滑な作動を阻害するような仕方で福祉政策を推進することは、経済効率を低下させるのみならず、当の政策によって保護しようとする人々の境遇を必ずしも改善しない。
- (2) 政府機構による各種福祉サービスの直接的供給は、福祉サービスに対する国民の多様かつ流動的な選好に十分な対応をできないだけでなく、多大な非効率（経費の大きさに比して効果が小さい）を生み出す恐れがある。

この章では、(1)の点についての穏健な福祉国家批判者の主張を整理することとしよう。

穏健な福祉国家批判者たちは一般に、競争市場の効率性を擁護する。市場にいたずらな干渉が加えられず競争が十分に行われるとき、換言すれば政府による価格規制や産出量制限が企業に強制されず、また潜在的市場参入者を含めて財の生産に関わるすべての企業が競争を通して自ずと決定される価格に生産活動を適応させることを強いられ価格を操作することができないところでは、価格メカニズムが円滑に作動する。つまり、需要と供給のアンバランスを不断に矯正する（社会的限界費用と社会的限界便益が一致するようなレベルに供給総量を自動的に調整する）信号ないしセンサーとしての役割を、価格が果たすようになる。その結果、生産者も消費者も各々に各人自身の効用

極大化をもっぱら追求し、誰一人としてそれを実現しようと意図していたわけでないのに、最も効率的な生産・消費のパターンが実現される、という。

むろん、彼らは、市場に一切を委ねるべきだなどと主張してはいない。彼らは、各々にその効用の極大化を主要な動機として社会構成員の織りなす自生的社会関係が必ずしも効率的な生産・消費のパターンをもたらさしないこと、いわゆる「市場の失敗」（公共財の非効率的レベルにおける供給、外部性の発生、自然独占・情報不均衡に起因する非効率など）という現象がしばしば発生すること、そしてそうした事態に対応するためのさまざまな公共政策が効率性の観点からしても正当化されうるということを、はっきりと承認している。そののみか、効率性以外の社会的諸価値の実現を目指した数々の公共政策を政府が行うことにも反対しない。たとえば、ハイエクなどは、健康を保持し労働能力を維持するに十分な最低限の食糧、住宅、衣料を政府が全国民に保障しようとすることはいうに及ばず、包括的な社会保険制度を政府が確立しようとする事さえ容認するのである⁹⁾。

とはいえ、彼らは、価格規制や数量規制など、市場メカニズムへの「不当な」規制を伴う公共政策（最低賃金法制定、最低価格や上限価格の強制など）によってこれら諸価値を実現しようとするには、断固として反対する。効率性の追求を第一義的な目的としない公共政策であっても効率性をまったく無視することは許されない、効率性への悪影響を必要最小限にとどめることが望ましく、そのためには市場メカニズムと両立しうるような政策対応を探索すべきだと考えるからである。この点についての彼らの主張を、価格維持政策を例として、もう少し詳しく紹介しよう。

いま、図1に示すように、政府による価格維持政策の結果として現在ある財が価格 P_1 で Q_1 量供給・消費されているが、もしこの価格維持政策が行われていなかったとすれば価格が P_2 に、供給・消費量が Q_2 になっていたはずであると推定されるところ。そして、この財に対する総需要

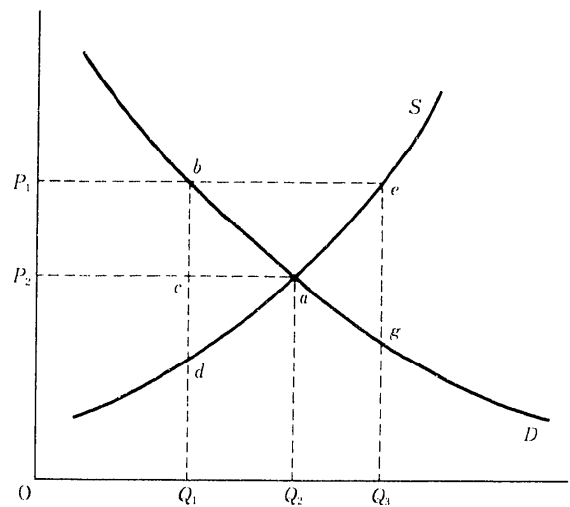


図1

を D 、総供給を S という曲線で表すことができたでしょう。公共経済学の基礎を学ばれた方であれば、この政策の結果として消費者余剰は P_1P_2ab 減少し、生産者余剰は $[P_1P_2cb - cda]$ 増大しているから、両者の和である社会余剰は合計 bda 減少していること、つまりこの政策が bda 分の死重損失 (dead weight loss) を発生せしめたことを容易に理解できるだろう。

ところで、 P_1 の最低価格が政府によって設定されるなら、生産者は当然のことながら Q_3 量の生産を望むであろう。そこで、政府は、価格 P_1 を維持しようと思えば、生産調整を生産者に強いる（総生産量を Q_1 に抑制するよう種々の制裁を背景として指導する）か、もしくは過剰生産分を買い上げてそれが市場に出回らないようにするかの、いずれかの追加的措置を採用することを余儀なくされるであろう。いま仮に価格維持政策と後者の過剰生産分買い取りという措置が併用されるなら、価格維持政策が生み出す非効率 bda に加えて、新たに aeg 分の非効率が過剰生産によって発生することになる。

いっそう厳密に言えば、価格維持政策の非効率はおそらく bda に収まるまい。同様に、価格維持に過剰生産分買い取りを併用する政策の非効率も $[bda + aeg]$ 以上のものとなるだろう。なぜといって、関連圧力団体に所属する生産者はレントシー

キング活動に相当程度の費用負担（議員や政党への政治献金、選挙資金の提供、官庁エリートへの賄賂、マスコミや一般大衆を操作するための宣伝・示威活動への金銭的・時間的協力など）を強いられるだろうが、その費用が生産者余剰から控除されねばならないからである¹⁰⁾。

III 政府組織の非効率

今日、市場によってはまったくあるいは不十分にしか供給されなかったり、市場に任せておいたのでは著しい享受の格差が生ずる恐れがある財の供給を目的として、数多くの政府機関が設けられ、それら機関に対して政府は毎年多額の出費を行っている。軍隊、警察、裁判所、国立学校などが、その代表的なものである。また、これら政府機関の管理・監督を含め多種多様な規制行政やサービス行政を担う幾多の専門組織（省庁）が設けられ、その各々に対しても政府は多額の予算を配当している。今世紀初頭以降、先進資本主義諸国ではおしなべて公共部門の比重がとみに増大したのであるが、福祉国家の理念が国民的合意を獲得して以来というものの、この傾向にいつそう拍車がかかり、政府はいよいよもって「大きく」なった。穏健な福祉国家批判者たちは、こうした傾向に深刻な危惧の念を抱いているのである。以下、この点についての彼らの主張を、筆者自身の解釈をも交えつつ、再構成してみよう。

これら政府機関や官庁組織は、民間企業と異なり、倒産の心配をする必要もないし、競争圧力に晒されることも滅多にない。不断の技術革新やコスト削減努力によって競争力を強化しなくても生き残ることができる。要するに、ライベンスタイン (Harry J. Leibenstein) のいわゆる「X 非効率」(X-inefficiency)¹¹⁾の発生する危険性がきわめて大きい。この X 非効率を抑制するためには、当然のことながら、これら政府組織や官庁に対する監視が必要になる。資金を提供する者（納税者）の、資金を運用する者（政府組織とくにその長）に対する直接の（もしくは、代表つまり議員を通しての間接的な）厳しい監視が効果的に行われえな

い限り、X 非効率の発生を阻止することができないのである。

もとより、資金の運用を任された人 (agent) が必ずしもその運用を任せた人 (principal) の意に沿った行動をするわけではないこと、その意思があっても常に成功するとは限らないこと、つまり経済学者のいわゆる「エージェンシーロス」(agency loss) がしばしば発生することは、なにも政府組織に限ったことではない。ただ、民間企業の場合には、無能なエージェント（経営者）に資金運用を委ねているような株主は、遅かれ早かれ大損を余儀なくされる。それだけに、株主は一般社員とその管理にあたるエージェントの行動にたえず目を光らせている。また、エージェントの業績を評価することも、その気になりさえすれば、さほど難しいものではない。ところが、政府機関や官庁組織に見られるエージェンシーロスに対しては、効果的な対処を行うことがはるかに困難である。

その第 1 の理由は、政府組織とその長の業績を納税者や議員が評価・測定しようとしても、そのための信頼できる基準がないということである。競争市場のなかで企業が生産する財の社会的価値（社会的限界便益）は、市場の失敗がない場合、そのものの価格に等しい。人々は、その財の購入に対して対価を支払うという行為によって、それにどれほどの価値を認めるかを表現する。だが、政府供給の福祉サービスを含め公共部門によって供給される財については一般に、価格メカニズムが有効に機能しない。そのため、納税者が支払った費用に見合うだけの社会的価値をはたして公共部門が生み出したか、公共部門がはたして、またどの程度に効率的な財の供給を行ったかを判定すること、つまりパフォーマンスを評価することが、おそろしく困難なものにならざるをえないのである。

公共部門が効率のみを目的としないこと、とくに福祉国家においては分配的諸価値の実現に多大なウェイトが認められていることが、政府組織の業績評価をいつそう厄介なものにする。一例として、犯罪多発地域をターゲットにして治安活動を

行うことは、多くの場合、割に合いそうにない(多額の費用をかけても、さほどの成果を望めそうにない)。したがって、一部の絶望的なまでに治安状態の悪い地域を放置して、それより数が圧倒的に多い比較的治安が良好な地域に治安サービスを重点的に供給した方が、国全体の治安水準は向上するかもしれない。だが、そのような治安プログラムを実施しようとすることはまず認められないであろう。同様に、ある政府補助金の交付を受ける資格のない人々がその交付を受けることは、たしかに非効率的である。だが、そうした事態を避けようすると、交付を受ける資格のある人までがその便益から排除されかねないことが予想される場合、多くの人はおそらく前者の事態の方をむしろ甘受すべきであると考えよう。このように公共部門の実現しようとする価値ないし目的が必ずしも一つではないこと、しかも目的相互間のトレードオフ比率について常に社会的合意があるわけでないこと、これが公共部門のパフォーマンス評価をますます困難なものにするのである。

公共部門におけるエージェンシーロスが民間企業の場合より一般にいつそう深刻なものとなる第2の理由は、大臣や事務次官などのトップエージェントが品質改良(公共部門が生み出すアウトプットをよりよいものとする)、組織革新、コスト削減にどれほど熱心であったとしても、その熱意は、例外はあるにしても一般に、民間企業における「生き残り」動機ほどに切実なものでも、持続的なものでもないということである。実際、部下の多くから嫌われる組織革新やコスト削減に神経をすり減らすことをせずとも組織は安泰であるのに、そのことに終始一貫心を砕き続けるような組織の長がはたして何人いるだろうか。加えて、トップエージェントが組織のアウトプットを改善しコストを削減したい、そしてそれに向けての研究や実験を行いたいと考えたとしても、そのような不確かな研究や実験に議会は予算を認めないかもしれない。画期的なアイデアをもつ起業家に対しては、多少のリスクを承知のうえであえて資金提供をする資産家や融資に応じる銀行もあろうが、公共部門の不確かな事業に議会は一般にそれほど

寛大ではないように思われる。

公共部門のエージェンシーロスを制御困難なものとする第3の理由は、公共部門に特有な雇用保障と規格化された職員採用手続き・俸給体系である。行政の政治的中立性と連続性、専門性を確保するうえで、雇用保障は、おそらく不可欠の制度であろう。だが、官僚を政治的理由によって雇用したり解雇したりすることを禁ずるこの制度によって、非生産的な職員もまた恩恵を蒙っている。公務員は今日一般に、よほどのことがない限り、解雇されないものである。雇用保障と企画化された職員採用手続きは、一方で必要に応じての組織革新(官庁組織の統廃合・再編成・定員削減など)を困難にする。他方で、その時々プロジェクト推進にふさわしい有能な人材を適宜採用することを不可能にする。画一的な採用試験をパスして公務員となった現有職員をその都度教育・訓練して新規プロジェクトを担当させるほかないのである。規格化された俸給体系は、雇用保障および個々の職員の組織への貢献の度合いを評価することの難しさとあいまって、職員のモラル(士気)低下をしばしばひきおこす。また、斬新なアイデアを開発し実験するよりはむしろ規格化された標準作業手続きに従おうとする危険回避的な官僚的行動様式を蔓延させるのである。

官僚組織に発生するエージェンシーロスを深刻なものとする第4の理由は、エージェンシー(政府組織)とスポンサー(政府組織に資金を提供する究極のスポンサーとしての一般納税者および、その委託を受けて政府組織への予算配分を決定するとともにそのパフォーマンスを監視する、いわば直接のスポンサーとしての議員)の間の相当程度の情報不均衡である。スポンサーの要求するレベルのアウトプットを産出するために実際のところどれくらいの費用が最低限必要であるかについて、政策執行の豊富な経験と蓄積されたノウハウを保有する政府組織は、当然のことながら、スポンサーよりはるかに正確な情報をもっている。この情報不均衡から政府組織とその長は多大な利便を獲得する。実際に必要であるとエージェントが内心考える費用とスポンサーから支給される予算

の差、ニスカネン (William A. Niskanen) のいわゆる「裁量的予算」(discretionary budget) が大きければ大きいほど、関係官僚組織がそのイニシアティブに基づいて執行することができる経費はいつそう多くなり、その長の権限はますます大きくなる¹²⁾。民間企業の場合であれば、当初予算の内の未使用分がすべて浪費されるようなことは多くない。エージェントは、その一部を自分自身の裁量によって活用することがあるとしても、その相当部分を利潤として計上するであろう。それに対して、政府組織が裁量的予算をスポンサーに返却することなど、まず考えられない。そうすることは自ら手の内を明かすことになり、所属官庁の予算規模拡大に情熱を燃やす官庁エリートにとって得策ではない。その情報が次年度以降の当該官庁の予算を削減するための資料として利用されるかもしれないからである。どこまでも最小の費用で大きな仕事をしているとスポンサーに印象づけたい政府組織は、かくして、当初予算を年度内になんとかしてでも消化しようとする。その結果、相当程度の「血税」が浪費されることになる。

公共部門の拡大一般、政府による福祉サービスの直接的供給に穏健な福祉国家批判者が反対する第1の理由は、以上見たように、公共部門には民間部門よりはるかに厄介なエージェンシーロスの発生する恐れがあり、したがって公共部門による資源消費の比率が増大すればするほど国民経済への悪影響がますます深刻になるということであった。二つ目の理由は、福祉サービスに対する国民の多種多様で流動的な選好を充足させる点で政府組織より市場の方が一般に優れているということ、これである。

一例として、政府がさまざまな福祉サービスや教育サービスを直接提供しようとする政策と、貧困な社会階層に「負の所得税」や「バウチャー」を与え、国や民間の供給する多種多様な福祉・教育サービスを各人がその主観的選好に基づいて購入することを許容する政策とを、比較してみよう¹³⁾。福祉サービスや教育サービスに対する国民の選好は多様であるのみならず、たえず変化する。それらすべてを正確に把握し、多種多様な福祉・

教育サービスを必要な分だけ、それも効率的な仕方でも供給しようと思えば、きわめて高度な分析・予測能力が要求される。こうした要請は、しかしながら、政府にとってかなりの重荷になろう。もちろん、「負の所得税」や「バウチャー」の構想にも、数々の難点があることは事実である。たとえば、貧困な社会階層は、移転された所得を本来の目的である福祉サービスの購入にまわさず、刹那的な享楽に浪費してしまうかもしれない。また、地域によっては、事実上、国が提供する教育サービスを購入する以外に選択肢がないところも多々あるだろう。とはいえ、市場メカニズムの活用は一般に国民の選択の幅を拡大し、福祉・教育サービスの効率的提供を促進する(各人がその望むところのサービスを購入する、その可能性を増大させる)傾向がある。少なくとも、国民の選好の多様性と将来における変化についての包括的な分析に基づいて政府がすべての福祉・教育サービスを提供したり、民間事業体に対して事細かな規制を加える場合よりも、はるかにそうである。穏健な福祉国家批判者はこのように主張するのである。

以上紹介した穏健な福祉国家批判者の議論を詳細に検討するだけの紙面の余裕はもはやない。ただ、本稿を締めくくるにあたって、次の一点だけは強調しておきたい。最初に概観したノージックの福祉国家断罪論は、たしかにきわめて挑戦的、刺激的なものである。とはいえ、「人格としての個人の独自性(分離性)」という価値前提や、「ほとんどの人間が合理的である」という事実認識を共有しない人々に対しては、さほどの説得力をもちえない。それと比べると、穏健な福祉国家批判者たちは、多くの国民が今日多かれ少なかれ賛同するだろうと思われる信条(「福祉の充実、とりわけ国家によるソーシャルミニマムの保障はおおいに必要であるが、同時にまた経済効率もわれわれにとって不可欠の価値である」という信条)に依拠し、そこから論を起している。それだけに、いつそう大きな影響力をもちえよう。また、その分析には、福祉国家支持者が真摯に受けとめてしかるべき鋭い洞察が少なくないということ、これである。

注

- 1) cf. Norman Barry, *Welfare*, Open University Press, 1990, pp. 2-3.
- 2) cf. Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press, 1982; James M. Buchanan, Charles K. Rowley, and Robert D. Tollison (eds.), *Deficits*, Basil Blackwell, 1987 (加藤寛監訳『財政赤字の公共選択論』文真堂, 1990年); Buchanan, Tollison, and Gordon Tullock (eds.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, Texas A & M, 1980.
- 3) *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1971 (矢島鉤次監訳『正義論』紀伊國屋書店, 1979年).
- 4) cf. Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, Basic books, 1974 (嶋津格訳『アナーキー・国家・ユートピア』木鐸社, 1985年(上), 1989年(下)); Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Duckworth, 1977 (木下毅・小林公・野坂泰司訳『権利論』木鐸社, 1986年).
- 5) cf. Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, 1962 (熊谷尚夫他訳『資本主義と自由』マグローヒル好學社, 1976年); Milton Friedman and Rose Friedman, *Free to Choose*, Penguin, 1979 (西山千秋訳『選択の自由』日本経済新聞社, 1970年).
- 6) Hayek, *Constitution of Liberty*, Routledge & Kegan Paul, 1960 (気賀健三・古賀勝次郎訳『自由の条件(I)(II)(III)』春秋社, 1987年); Hayek, *Law, Legislation and Liberty Vol. 3: The Political Order of a Free People*, Routledge & Kegan Paul, 1979 (渡部茂訳『法と立法と自由III 自由人の政治的秩序』春秋社, 1988年).
- 7) Nozick, *op. cit.*, p. 231.
- 8) ノージックの福祉国家批判論についてより詳しくは、拙著『政策と価値——現代の政治哲学』(ミネルヴァ書房, 1991年)第7章を御参照いただきたい。
- 9) Hayek, *The Road to Serfdom*, The University of Chicago Press, 1944, p. 120.
- 10) 生産者余剰・消費者余剰・社会余剰の概念と、次章で述べる政府組織の非効率性についてより詳しくは、拙著『公共政策学入門——民主主義下における政策策定』(有斐閣, 近刊)第5章および第7章を御参照いただきたい。
- 11) cf. Leibenstein, *Beyond Economic Man*, Harvard University Press, 1976.
- 12) cf. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, 1971; Niskanen, "Bureaucrats and Politicians," *Journal of Law and Economics*, vol. 18, no. 3, 1975. また、ニスカネンの官僚行動論については、橋本の詳細な解説と緻密な論考(橋本信之「ニスカネン・モデルと官僚行動」『法と政治』第41巻第4号, 1990年12月)がある。併せて、御参照いただきたい。
- 13) 「負の所得税」については、たとえば、Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, 1962を、また「バウチャー」については、Percy E. Burrup and Vern Brimley Jr., *Financing Education in a Climate of Change* (3rd. ed.), Allyn and Bacon, 1982を参照のこと。

(あだち・ゆきお 京都大学助教授)

マーストリヒト条約後の EC 社会政策

——ユーロ・コーポラティズムの可能性——

下 平 好 博

I はじめに

欧州連合条約（マーストリヒト条約）は、1992年6月のデンマークでの国民投票による条約批准否決、またこれに続く同年9月の欧州通貨危機の発生など、難産の末に1993年11月1日にようやく発効した。同条約は、ヨーロッパ共同体の政策の拡張とその機構改革に加えて、経済通貨統合の具体的日程を定め、さらに共通外交安全保障政策と加盟国間での内務司法協力をこれらに加えた点でまさに画期的なものであった。しかし、1992年2月の同条約の調印以降、ヨーロッパは激動の時代を迎え、この条約の前提そのものがいま大きく揺らいでいる。

社会政策の分野に限ってみても、次のような大きな変化が起きている。

ひとつは、80年代前半に欧州を覆った「ユーロ・ペシズム」からの脱却をめざして、「市場統合」が開始されたが、1993年以降、欧州経済は1930年代に匹敵するほどの大量の失業者を抱え、文字通り「どん底」状態にある。「社会的空間をもった EC 統合」という構想は、「市場統合」による経済的な繁栄を基盤にはじめて成り立つが、その前提が根底から揺り動かされているといえよう。

また、欧州経済は80年代にも増して大きなリスクに直面しており、この変化のなかで既存の労使関係の枠組みが崩れ、これまでヨーロッパの福祉国家の発展を支えてきた産業民主主義が後退する方向にある。この変化は、ヨーロッパ各国の福祉国家の発展にブレーキをかけるということだけ

でなく、ヨーロッパ・レベルでの労使の「社会対話」を基礎に EC レベルでの社会政策を発展させようとするドロール戦略にも修正を迫るものである。

さらに、この産業民主主義の後退の背後には、ヨーロッパの労働者の価値観の変化が深く関係していることも見逃すことはできない。それは労働者の組合離れや、社会民主政党への支持の低下に止まらず、戦後長年にわたって培われてきた労組と社会民主政党との連携関係にも大きな亀裂を生んでいる。そして、もはや「階級政治」によって福祉国家の発展を望むことは難しくなりつつある。

本稿の目的は、このような状況のもとで「ユーロ・コーポラティズム」の可能性を問うことにある。以下ではまず、マーストリヒト条約が EC 社会政策に与えた影響を検証した後、「ナショナル・コーポラティズム」が崩壊に向かいつつある今日、果たして「ユーロ・コーポラティズム」という形で産業民主主義を再生させることができるのか？その点を明らかにしたい。また、ヨーロッパで起きている価値変動にも焦点をあて、社会政策をめぐる争点の変化に注目する。そして最後に、これらの変化のなかで EC 社会政策がいまどのように軌道修正されようとしているのかを、先頃欧州委員会から公表された『雇用白書』と『社会政策緑書』をそれぞれ検討しながらみてゆきたい。

II EC 社会政策と「社会対話」

〔1〕 マーストリヒト条約における「社会対話」の位置づけ

EC 社会政策を構想してゆくうえで、労使の「社会対話」が重視されるようになったのは、「域内市場統一」構想が公表された 1985 年以降のことである¹⁾。それは市場統合に伴うソーシャルダンピングの発生を防ぐために、労使の「社会対話」を軸に域内に「社会的空間」を形成していこうとするドロール構想に端を発している。そして、その成果が、1989 年 12 月の「EC 社会憲章」の採択と、それを具体化するための「行動計画」であったことはいうまでもない。

この行動計画は、国境の撤廃に伴う、①資本の自由移動、および②労働の自由移動から引き起こされるソーシャルダンピングを防ぐために、社会政策に関して域内の最低基準を設けることに大きな狙いがあり、都合 13 項目にわたる 47 の提案がそこには盛り込まれていた。

だが、EC 社会憲章が採択されてしばらくの間、EC 社会政策の審議が膠着状態に陥ったことは周知の通りである。これはイギリスの保守党政府が閣僚理事会において再三拒否権を発動し、その審議を中断させてきたからである。そこで、マーストリヒト条約では、このような「少数者による専制支配」という事態に終止符を打ち、「民主主義の赤字」を解消するために、EC 機構の改革に手がつけられることになった。すなわち、①「ヨーロッパ市民による意思決定」を実現するために、1979 年以降直接選挙制をとる欧州議会の権限を強化するとともに、②閣僚理事会での法案の採決に、幅広い分野にわたって、特定多数決ルールが導入されることになった。

まず、欧州議会の権限の拡大は、閣僚理事会での法案の審議に欧州議会を加え、両者の「協力手続き」を具体化する形で進められた。そして、この「協力手続き」は、社会政策の分野にも適用され、社会立法に関する欧州議会の発言権を大きく広げたとみることができる。

また、閣僚理事会での法案の採決に特定多数決ルールを導入する試みは、「市場統合」に備え、単一欧州議定書 (1987 年) によってローマ条約の一部が改正された際にすでに始まっていたが²⁾、マーストリヒト条約では、欧州共同体の政策領域が従来の 11 項目から 20 項目に拡大されたのを機に、次のような分野にも広げられた。すなわち、環境、開発援助、公衆衛生、消費者保護、欧州横断ネットワーク、研究技術開発、運輸、競争の各政策と、さらに教育・職業訓練政策がそれである。

ところで、ローマ条約のなかの「社会政策」に関する諸条項は、マーストリヒト条約のなかで大幅な改正が加えられるはずであった。が、イギリス政府の強硬な反対にあい、12 カ国すべてに適用されるマーストリヒト条約の本体のなかでそれらを全面的に改訂することはできなくなった。そこでこれに代わるものとして、イギリスを除く 11 カ国は、マーストリヒト条約に付帯された「社会政策に関するプロトコール」を締結し、EC 社会憲章の方向に沿って社会政策の拡充・発展を図ってゆくことに合意した。

この「社会政策に関するプロトコール」は、11 カ国にその効力が限られるとはいえ、次の点で大きな意義をもっていた。①ひとつは、閣僚理事会での特定多数決による審議事項が従来「職場における安全衛生」だけに限られていたのを一挙に、「労働者への情報提供と協議」、「労働市場での男女平等」、「労働市場から排除されている者の統合」を含めた 4 領域にまで広げたことである。またこれと併せ、②「労働者への社会保障」「期限つき労働者の保護」「共同決定を含む労使の団体交渉」「域内に居住権をもつ非 EC 市民の雇用条件」「雇用創出に関する財政的支出」についても、閣僚理事会での全会一致による審議事項とし、EC 社会政策の大枠とその法的手続きを正式に定めたことである。そしてさらに注目される点は、③このプロトコールのなかで、ヨーロッパ・レベルでの労使の代表がもし望めば、労使の合意を EC 委員会が提案する指令に代えて EC 社会政策に生かす道が講じられたことであった。

この最後の点は、1985 年から開始されてきた労

使の「社会対話」に改めて法的な根拠を与えるとともに、「社会対話」の成果を EC 社会政策に具体化する道を開いたという意味で画期的であった。したがって、「社会政策に関するプロトコール」の締結をもって「ユーロ・コーポラティズム」への第一歩とみることもできよう。

〔2〕 EC 社会憲章の行動計画の進捗状況

さて、マーストリヒト条約でのこれらの改訂によって、先に述べた EC 社会憲章の行動計画の進展にどのような変化が起きているのだろうか？冒頭でも述べたように、マーストリヒト条約が発効したのは今年の 11 月のことであり、その影響を現時点で評価することは難しいといわざるをえない。

しかしながら、行動計画はイギリス保守党政府の強硬な抵抗にもかかわらず、ここへきて大きな進展をみせている。表 1 は、行動計画のなかに盛り込まれた 47 の提案の進捗状況をみたものだが、1993 年 12 月現在において、未決の法案は残すところ、①「非典型労働の雇用契約と雇用関係に関する指令」、②「サービスを提供する自由という枠組みのなかで、特に下請会社のために受入国で仕事をする送出国の労働者に適用される労働条件に関する指令」、③「欧州規模企業の労働者の情報・協議・参加のための手続きに関する指令」、④「障害者用自動車をもつ労働者の移動条件の改善を促進するための手段の導入に関する指令」、⑤「若年者の保護に関する加盟国法令の接近に関する指令」の 5 指令だけとなっている³⁾。このように法案の採決が急展開したのは、理事会での審議過程で法案の内容が水増しされるとともに、欧州委員会がしばしば「法的アクロバット」を行ってイギリス政府の強硬な抵抗をかわしてきたためだ、といわれている⁴⁾。

とはいえ、当初難航が予想されたことを思えば、これは大きな進歩である。しかも、マーストリヒト条約が発効したことで、先のプロトコールを発動し、残された法案を成立させる動きがここへきてにわかに高まっている。例えば、1993 年の下半期に閣僚理事会の議長国を務めたベルギー政府は、

難航を続ける「欧州規模企業の労働者の情報・協議・参加のための手続きに関する指令」をイギリスを除く 11 カ国だけで採決する方向を打ち出しており、その後を受け継いだギリシャ政府も、この動きを積極的に後押ししてゆく考えである。したがって、イギリスを除いた形であれ、EC 社会憲章の行動計画が近く完了することはほぼ確実である。

III 「ユーロ・コーポラティズム」の生成をめぐる議論

では、残された問題とは何か？ それは、社会憲章以後の EC 社会政策の姿を、「深化」と「拡大」を続ける EC 統合のなかでどのように描き出すかという問題である。しかも、ドロール委員長が示した「ユーロ・コーポラティズム」の構想のなかでそれをどう実現するかがここでの重要な鍵を握っているといえよう。そこで次に、「ユーロ・コーポラティズム」の可能性を探ってみたい。

〔1〕 「ユーロ・コーポラティズム」生成論

マーストリヒト条約に付帯された「社会政策に関するプロトコール」のなかで、「労使双方が望むのであれば、共同体レベルにおける労使の対話は協定を含む契約的關係へと誘導することができる」と明記された背景には、それに先立つ 1991 年 10 月 31 日に、ヨーロッパ経営者団体連合会 (UNICE)、ヨーロッパ公共企業センター (CEEP)、ヨーロッパ労連 (ETUC) の三者の間で次のような歴史的な合意に到達していたことが関係している。すなわち、それは「共同体レベルの労使対話は双方が望むならば協約關係に発展させることができ」、また必要ならば、「理事会決定を通じてそれを EC 社会政策のなかに具体化することができる」というものであった。

ヨーロッパ・レベルでの労使の対話は、1985 年の「ヴァルデュシェスの対話」以来、約 6 年間にわたって続けられ、この間、マクロ経済政策や新技術についていくつかの重要な共同声明を発表してきた。だが、それらは決して団体協約のように強制力をもつものではなかった。というのも、

表 1 EC 社会憲章の進捗状況 (1993 年 12 月現在)

1. 労働市場 ☆「欧州の雇用報告」→毎年公表 ☆雇用に関する観測と文献システム→スタート ☆特定グループのための雇用創出計画→スタート ☆欧州社会基金の活動の調査と評価→毎年公表 ☆求入・求職処理に関する 68 年規則の改正→92 年 7 月, 理事会採択 2. 雇用と賃金 ☆加盟国による正当な賃金の導入に関する意見→93 年 9 月 Commission 採択 (ベルギー) ◎非典型労働の雇用契約と雇用関係に関する指令 ★労働条件→90 年 11 月以降, 審議中断 ★競争の阻害→90 年 11 月以降, 審議中断 93 年 10 月審議 →再開 (ベルギー) ☆安全衛生→91 年 6 月, 理事会採択 3. 生活労働条件の改善 ☆労働時間の適応化に関する指令→93 年 11 月, 理事会採択 (ベルギー) ☆雇用契約または雇用関係の証拠として使用できる様式の導入に関する指令→91 年 10 月, 理事会採択 ☆集団解雇に関する加盟国法の接近に関する 75 年指令の改正→92 年 6 月, 理事会採択 ☆域外国からの移民の社会参加に関する覚書→90 年 9 月, 採択 4. 移動の自由 ★雇用された後, 当該国の領域に止まることができる労働者の権利に関する 70 年規則の改正→1968 年 EC 規則 1612 のパート I の改訂と連動 ☆雇用者・自営業者及び共同体内に移住したその家族に対する社会保障制度の適用に関する 71 年規則と 72 年施行規則を拡大する改正→93 年 6 月採択 (デンマーク) ★サービスを提供する自由という枠組みのなかで, 特に下請会社のために受入国で仕事をする送出国の労働者に適用される労働条件に関する指令→91 年 6 月提案→92 年 12 月理事会審議中→93 年 6 月修正案→93 年 11 月理事会審議中 ★公共契約への労働条件の導入に関する共同体法令→上記指令と連動 ☆職域社会保障制度に関するコミュニケーション→91 年 7 月, 採択 5. 社会的保護 (=社会保障) ☆社会的保護に関する勧告 (=被用者の社会保障) →92 年 7 月, 理事会採択 ☆社会的保護制度における十分な生活手段と社会扶助についての共通基準に関する勧告 (=労働市場に参加できない人々への社会保障) →92 年 6 月, 理事会採択 6. 団結と団体交渉の自由 ☆団体交渉における労使の役割に関するコミュニケーション→91 年 12 月, 採択 7. 情報・協議・参加 ★欧州規模企業の労働者の情報・協議・参加のための手続きに関する指令 (European Works Council) →91 年 9 月提案→91 年 12 月以降, 審議中断→93 年 4 月審議再開→93 年 10 月, Social Policy Protocol を使って 11 カ国のみで審議する方向へ (ベルギー)	☆労働者の持株と財政的参加に関する勧告→92 年 7 月, 理事会採択 8. 男女機会均等 ☆職場における妊娠婦の保護に関する指令→92 年 10 月, 理事会採択 ☆女性のための機会均等に関する第 3 次行動計画 (決議) →91 年 5 月, 理事会採択 ☆保育に関する勧告→92 年 3 月, 理事会採択 ☆妊娠婦と母性の保護についての優良行動基準に関する勧告→91 年 12 月, 理事会採択 9. 職業訓練 ☆職業訓練の接近機会に関する勧告→93 年 6 月採択 (デンマーク) ☆共同体レベルでの職業訓練計画の合理化と調整に関するコミュニケーション→90 年 8 月, 採択 ☆PETRA に関する 87 年決定の改正→91 年 7 月, 採択 ★共通職業訓練の実施のための一般原則に関する 63 年決定の改正→スケジュール未定 10. 職場における安全衛生 ☆船上医療援助を改善・促進するための最低安全衛生基準に関する指令→93 年 3 月, 理事会採択 ☆臨時・移動労働現場における作業のための最低安全衛生基準に関する指令→92 年 6 月, 理事会採択 ☆ボーリング産業における労働者の安全衛生の改善に適用されるべき最低条件に関する指令→92 年 11 月, 理事会採択 ☆採石場・露天掘鉱山労働者の安全衛生の改善に適用されるべき最低条件に関する指令→92 年 12 月, 理事会採択 ☆漁船のための最低安全衛生基準に関する指令→93 年 11 月採択 (ベルギー) ☆職業病に係わる欧州計画の採択に関する加盟国に対する勧告→90 年 5 月, 採択 ☆職場における安全標識の最低基準に関する指令→92 年 2 月, 理事会採択 ☆物理力から生じる危険に曝される労働者の最低安全衛生基準に関する指令→91 年 12 月, 理事会採択 ☆業務上, アスベストに曝されることから生じる危険から労働者を保護するための 83 年指令の改正→91 年 6 月, 理事会採択 ☆運輸業の業務の最低安全衛生基準に関する指令→91 年 12 月, 理事会採択 ☆安全衛生委員会の設立に関する理事会規則→93 年 10 月設立を確認 (ベルギー) 11. 児童と若年者の保護 ★若年者の保護に関する加盟国法令の接近に関する指令→93 年 11 月共通の合意 (ベルギー) 12. 高齢者 ☆高齢者に関するコミュニケーションと決議→90 年 11 月, 理事会採択 13. 障害者 ☆障害者のための第 3 次行動計画を確立するための決議 (HELIOSII) →93 年 2 月採択 (デンマーク) ★障害者用自動車をもつ労働者の移動条件の改善を促進するための手段の導入に関する指令→91 年 2 月提案→91 年 12 月修正提案→91 年以降前進なし
--	--

UNICE が拘束力をもつ協約を結ぶことに強く抵抗してきたからである。

上記の歴史的な合意は、この行き詰まり状態にあった社会対話にひとつの突破口を開くものであった。UNICE がこの時点で従来の態度をひるがえしたのは、マーストリヒト条約での改訂によって社会政策の分野で「立法措置がとられるよりは、社会対話の方がましだ」と判断したためだ、といわれている。

ところで、今後もしこのような形でヨーロッパ・レベルでの枠組み協定が締結されることになれば、これまで閣僚理事会の審議のなかで棚上げにされてきた多くの社会法案が、実質的に加盟国の労使関係のなかに反映されることになり、域内に「社会的空間」をつくろうとする動きにも大きな弾みがつくはずである（稲上，1992）。

また、ヨーロッパ・レベルでの労使の対話は、UNICE, CEEP, ETUC といったヨーロッパ労使の頂上団体の間だけに止まるものではなく、このマクロ・レベルでの動きと併せて、国境横断的な企業内労使関係を形成する動きもここ数年盛んである。これは、競争の激化に直面して事業の再編に追い込まれたヨーロッパの多国籍企業が、複数の国に跨る自社従業員との間で協議するために、「ヨーロッパ・ワークス・カウンシル」（European Works Council）を創設する動きとして現れている。さらに産別レベルでも、鉄道産業とエネルギー供給業の2つの国営産業においてすでに、職業訓練をめぐるヨーロッパ規模の枠組み協定が締結されていることも注目される。したがって、これらの動きに照らせば、「マクロ」「メゾ」「ミクロ」の3つのレベルで「ユーロ・コーポラティズム」は着実に進んでいるといえるかもしれない（稲上，1992）。

〔2〕「ユーロ・コーポラティズム」への懐疑論

しかしながら、このような希望的な観測に対し、「ユーロ・コーポラティズム」の生成に懐疑的な見方もある。その代表的な論客は、ストリーク（1993）である。ここでは彼が挙げる論拠をひとつひとつ検討しておこう。

まず、ストリークは、1985年に始まる市場統合構想が加盟国のナショナル・コーポラティズムが崩壊するなかで登場してきたことに注目する。彼によれば、ナショナル・コーポラティズムが崩壊した背景には、①リストラによって労使関係の分権化が進み、中央の労使が合意を引き出すことが難しくなったことに加え、②1980年代に入って「金融の国際化」が著しく進んだことで、政府が労使に対して責任ある経済政策を遂行することができなくなったことがある。そして、ナショナル・コーポラティズムの崩壊後、「動脈硬化症」に陥ったヨーロッパ経済を救うために打ち出されたものが、市場統合構想にほかならないとする。

ストリークは、この市場統合構想が、①国際的な相互依存の増大によって経済政策への国家主権を失ったヨーロッパの政治エリートと、また②国際競争力を失ったヨーロッパの大企業とによって策定されたひとつの「規制緩和プログラム」であり、したがって、域内に「社会的空間」をつくり出そうとする労働側の要求はそもそも、この構想のなかで軽視されてきたとみる。

さらに彼は、次の3つの理由から、近い将来に「ユーロ・コーポラティズム」という形で産業民主主義が再生される見通しは少ないとしている。

第一の理由は、域内に経済力格差が存在する以上、先進国労組の利害と後進国労組の利害とが一致することはなく、それゆえにヨーロッパ・レベルで統一された労働運動が展開される可能性は低いことである。

第二の理由は、ヨーロッパの経営者団体は、業界団体として個別にブラッセルに圧力行動をかけてはいるが、使用者団体として超国家レベルで労組の代表と話し合うことに消極的なことである。

第三の理由は、仮にもしヨーロッパ・レベルでの労使の話し合いが成立したとしても、経済通貨統合が不完全な現段階では、そのような合意に対し責任ある経済政策を遂行できるヨーロッパ・レベルでの統一政府は存在しないことである。

そして、これらの理由から、EC 政治は当面、「テクノクラートに支えられた中央官僚機構が、個々の企業、圧力団体、さらに組織化されてい

い地域利害とそれぞれ個別に対応するような超国家主義的な多元主義」の様相を呈するはずだ、としている (Streeck, 1993: p. 116)⁵⁾。

もちろん、彼がここで挙げた要因のすべてが、マーストリヒト条約以後の EC 政治にそのままあてはまるわけではない。例えば、①ヨーロッパの労働運動についていえば、共産党系と社会民主党系との深刻な路線対立を超えて、それは次第に ETUC に結集しつつあり、欧州委員会や、社会民主勢力が最多数を占める欧州議会も、この動きを強力にバックアップしている。②また、先にみたように、超国家レベルでの労組との話し合いにそれほど抵抗してきた UNICE が、ここへきて ETUC と拘束力ある協約を結ぶことに合意している。したがって、これらの点を考え合わせれば、マーストリヒト条約以後の EC 政治には当初予想もできなかったような大きな変化が起きているといえよう⁶⁾。

しかし、③経済通貨統合に成功しなければ、財政金融政策で政府が労使に譲歩することができず、それゆえに中央レベルでの政労使の三者による「階級政治」、すなわち、コーポラティズムも成立しえない、とするストリークの主張は傾聴に値しよう。また、ストリークは別の論文のなかで (Streeck = Schmitter, 1991)、④高い学歴をもち、自らの政治的態度をはっきりと主張する新しい中間階級がヨーロッパ社会で台頭しており、かれらはエリート主導の「階級政治」を拒否する傾向がある、と指摘している。

最後の 2 つの点は、経済通貨統合への移行期における「政府」の欠如という限界を指摘するとともに、労働運動の「下から」の反乱を示唆しているという意味で、「ユーロ・コーポラティズム」の将来を占う際に重要な視点である。そこで、節を改めて、これらの問題を取り上げてみたい。

IV ヨーロッパ社会における価値変動

[1] 「静かな革命」論

まず、ヨーロッパ社会における価値変動に焦点をあててみよう。

この点に関して最初に言及したのはおそらく、イングルハートであろう (Inglehart, 1977)。彼は、ヨーロッパの若い世代が、秩序や経済的安定を重視する「物質的な価値」(materialist values) から、言論の自由や政治参加を重視する「脱物質的な価値」(postmaterialist values) へ傾斜する傾向があり、この価値観の変化を「静かな革命」(The Silent Revolution) として捉え、それが政治に及ぼす影響を次のように分析している。

まず、「物質的な価値」から「脱物質的な価値」への傾斜は、政治の争点を、従来の経済的欲求に根ざした問題から、生活様式に関連した問題 (例えば、環境保護、生活の質、女性の役割、道徳の再定義、政治的決定への参加) へと変える。

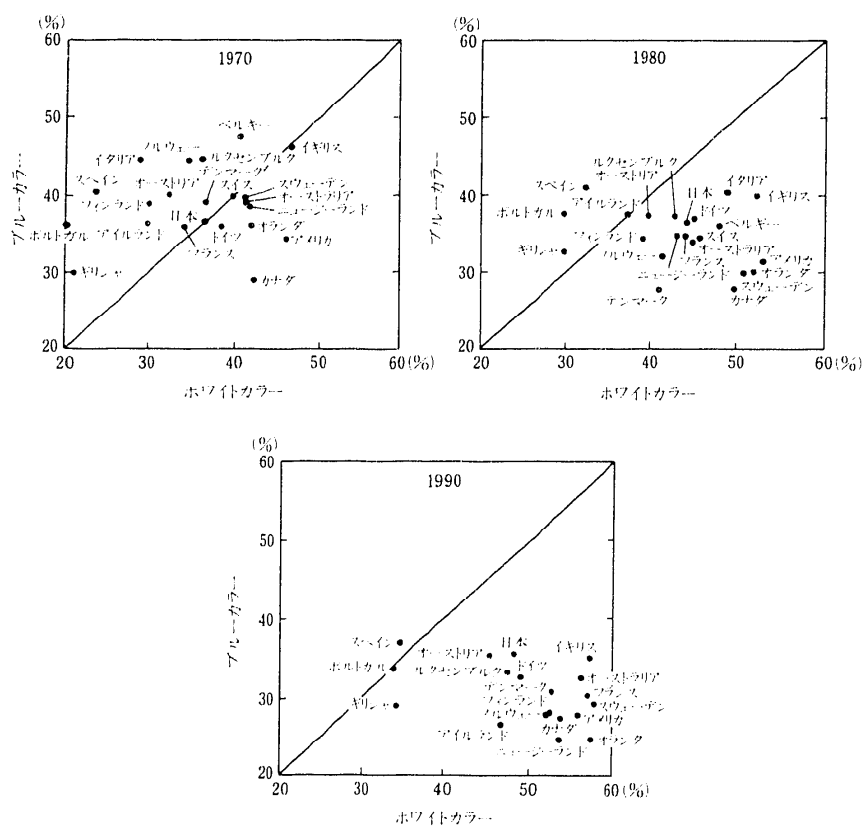
また、政治の争点がそのように変化すると、いわゆる「階級政治」は衰退する。この変化にはもちろん、脱工業化のなかでブルーカラー労働者が年々その数を減らし、かれらの生活様式のブルジョア化が進む一方で、逆にホワイトカラー労働者が台頭し、かれらが階級的な投票を行わなくなることが関係している。

そして、ホワイトカラー労働者に代表される新しい中間階級は、ラディカルな政治意識をもつため、従来の「エリート主導型の政治」に強い疑念を抱くようになり、これに代えて「エリート挑戦的な参加型政治」を希求するようになる、とする。

[2] 「ニューポリティクス」における争点

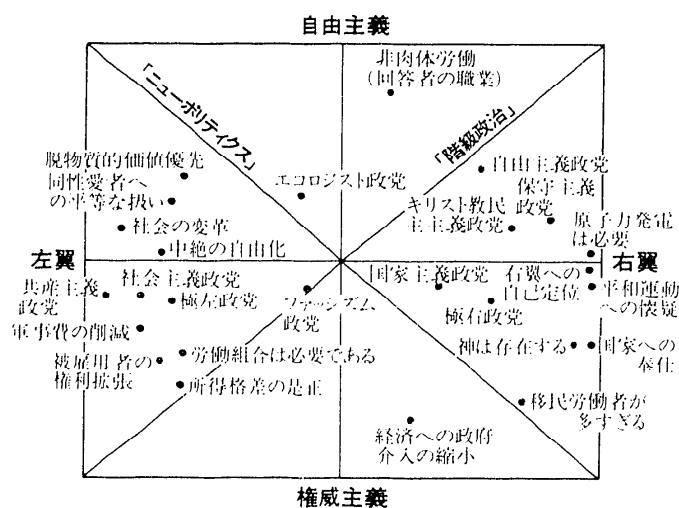
イングルハートの分析のなかで、ホワイトカラー労働者が「静かな革命」の担い手として重要な役割を果たしていることはいうまでもない。かれらは、①戦後の豊かな時代に人格形成期を迎え、かつ②高い学歴をもち、③自律性の高い職種に就いている人々である。それゆえに、「物質的価値」よりも「脱物質的価値」に強くコミットする傾向がある。

図 1 に示したように、スペイン・ポルトガルを除く EC 加盟国ではすでに、ホワイトカラー労働者の数がブルーカラー労働者の数を圧倒し、したがって、イングルハートの仮説が正しいのであれば、「静かな革命」はこれらの国々でも着実に進行



資料出所：OECD(1992), *Employment Outlook 1992*, Chart 1-1, p. 13 より。

図 1



資料出所：Inglehart (1990), Figure 8-6, p. 276 より。

図 2

しているとみることができよう。

イングルハートは、その新しい著作のなかで (Inglehart, 1990), この点を実証している。彼は、1984 年春のユーロ・バロメーター調査から得られた個票データを使い、EC7カ国の政党選好と政治の争点についての主成分分析を行った。その分析結果を図示したものが図2である。

いま、横軸を左翼—右翼の軸とし、縦軸を自由主義—権威主義の軸とみると⁷⁾、保守中道政党と左翼政党との間でのいわゆる「階級政治」は、「右翼—自由主義」(第一象限)と「左翼—権威主義」(第三象限)との対角線上において繰り広げられ、そこでの大きな争点は、「被用者の権利拡大」「労働組合の発展」「所得格差の是正」といった既存の社会政策をめぐる問題であることがわかる。

だが同時に、図2は次のことも示している。すなわち、イングルハートが「ニューポリティクス」と呼ぶ新しい政治対立の構図が存在することであり、それは、「左翼—自由主義」(第二象限)と「右翼—権威主義」(第四象限)との対立という形で生じていることである。またそこでは、「脱物質的価値」をめぐる問題が政策上の大きな争点となっていることがわかり、例えば、「左翼—自由主義」陣営が「環境」、「言論の自由」、「政治参加」といった問題を重視しているのに対し、「右翼—権威主義」陣営は、「宗教の価値」、「移民の排斥」といった問題を強調する傾向がある。

既存の「階級政治」に代えて、「ニューポリティクス」が大きくクローズアップされてくる背景には、繰り返すまでもなく、ヨーロッパの労働運動のヘゲモニーがブルーカラー労働者からホワイトカラー労働者に移ったことがある。すなわち、台頭著しいホワイトカラーが「脱物質的価値」を重視し、「左翼—自由主義」の方向に傾斜しているのに対し、年々その数を減らしてゆくブルーカラーは、現状を維持するために、この「ニューポリティクス」の枠組みのなかで「右翼—権威主義」の方向に追い立てられているのである (Kitschelt, 1993)⁸⁾。そして、両者のこの政治選好の違いが、「イデオロギーの終焉」の時代を迎えたヨーロッパ政治のなかで、「環境」と「移民排斥」という2つ

の「ミクロ・イデオロギー」の対立を引き起こしている、とみることができよう (Todd, 1990)⁹⁾。

V EC 社会政策の将来像

もしこのような解釈が正しいのであれば、社会憲章後の EC 社会政策は、これまでとは違った姿をとらざるをえない。EC 社会政策の対象は、「域内を移動する労働者」から「労働者一般」へ、また「労働者一般」から「青少年、老人、障害者、女性」を含めたものにまで徐々に広げられてきたが¹⁰⁾、今後はさらに、「環境」や「移民の処遇」、また「言論の自由」や「政治参加」といった「脱物質的価値」をめぐる問題にまで踏み込む必要がある。しかも、これらの課題を、経済通貨統合や失業など山積する諸問題を解決しながら実現してゆかなければならないのである。資源の制約を考えれば当然、そこには新しい優先順位を設定することが必要となってこよう。そこで最後に、先頃 EC 委員会によって公表された『雇用白書』と『社会政策緑書』を検討するなかで、EC 社会政策がいまどのように軌道修正されようとしているのかをみておきたい。

[1] 『雇用白書』の分析

1993 年 6 月のコペンハーゲン・サミットで発表された「成長・競争・雇用」と題する『雇用白書』は、その表題からも明らかなように、EC 経済の競争力強化を図り、それによって高い経済成長を達成し、その結果、雇用の拡大を図るというシナリオのもとに作成されたものであった¹¹⁾。

周知の通り、域内には現在 1800 万人を超える失業者が存在し、加盟国の平均失業率は実に 11% にも達している。欧州委員会は、この原因が、世界的な経済不況のもとでの総需要の低下にあるとともに、域内産業の構造調整の遅れや、寛大な福祉国家のもとで発生した非賃金労働コストの上昇、さらには柔軟性を失った雇用システムにある、と診断した。そこで、『雇用白書』のなかでは、競争力の回復によって経済成長を促進することはもちろんのこと、それを補完するうえで次のような構

造的な対策を講じることが検討されている。すなわち、ひとつは生涯を通じた教育訓練を重視することであり、また労働市場と企業内組織の柔軟化を図ることであり、さらに労働コストを引き下げするために、福祉支出を大幅に見直すことであった。

ことに最後の提案は、EC加盟国の首脳が全会一致で福祉国家の「選択的な縮小」を図ることに同意したものとして注目される。「社会保障は就業している者に対し手厚い保護を行っているが、このことが逆に、新規求職者や職場に復帰しようとする人々の雇用機会を塞いでいる」と『雇用白書』は指摘している(Commission of the European Communities, 1993 a: p. 124)。そこで、低賃金労働者の社会保険料を大幅に引き下げ、これに代えて、環境税(green tax)を導入することが提案されている¹²⁾。こうした試みはすでに、オランダ、ベルギー、フランスなどの国内レベルでも検討されているが、「社会保障」を切り詰め「環境」を重視する政策への転換は、先にみたヨーロッパ諸国における労働者の価値観の変化を忠実に反映したものといえよう。

このほか社会政策の分野に関連して注目される提案としては、「ウェルフェア」(welfare)から「ワークフェア」(workfare)への転換を図ってゆく方針を示したことである。「いま、域内での失業のコストを失業者への所得保障と税・社会保険料の減収との総額として試算すれば、それはベルギー一国のGDP総額に匹敵する」と『雇用白書』は指摘する(Commission of the European Communities, 1993 a: p. 127)。したがって、失業者への事後的な救済対策に代えて、積極的労働市場政策を拡充するとともに、今後雇用機会の拡大が期待される中小企業の振興を図るなど、域内の就業率を少しでも引き上げてゆくことが検討されている。また、これとの関連で、老人介護や保育といった福祉サービスや、環境保護事業のなかで、インフォーマル・セクターを活用し、そこに失業者を吸収することも提案されている¹³⁾。

[2] 『社会政策緑書』の分析

『雇用白書』の作成と並行して、1993年11月に

『社会政策緑書』(Commission of the European Communities, 1993 b)が欧州委員会から発表されている。これは、先にみたように、EC社会憲章の行動計画がほぼ完了しつつあるためである。この緑書は、加盟国の政府や関係諸団体に対し、社会憲章後のEC社会政策がどうあるべきかを質問するという形をとっている。そのため、個々の政策についての詳しい内容はいまのところわからないが、その基本的な方向はおおよそ次のようなものである。

ひとつは、『雇用白書』と同様に、EC経済の「競争力強化」を図ってゆかなければならないとの現実主義的な認識に立ち、先端技術を使った新しい生産システムへの対応と、その際の労働者の権利保障をうたっていることである。

また、大量失業の発生という事態を重くみて、「ウェルフェア」から「ワークフェア」への転換を強調している点でも、『雇用白書』の内容とそれは重なっている。

さらに、目前に迫った経済通貨統合に対処するために、加盟国における「経済政策の収斂」とともに、「社会政策の収斂」を強調している点が注目されよう。

また、これらに加えて、これまでの「労働者志向」の社会政策を「生活者志向」の社会政策へ転換してゆく必要がある、と緑書は指摘している。

他方、緑書のなかで列挙された個別的な政策のなかで注目されるものとしては、近年におけるヨーロッパでの「移民排斥」の動きに鑑み、域内に定住権をもつ非EC諸国からの移民の機会均等と、人種差別禁止のための立法措置を検討していることである¹⁴⁾。

さらに今回はじめて、この緑書の質問状を加盟国政府やヨーロッパ・レベルでの労使の頂上団体だけでなく、近くECへの加盟が予定されるEFTA諸国の政府にも送付し、それとともに、広く民間福祉団体などの非政府機関にまで意見を聴取していることが、ここでの新しい動きといえよう。

表2 経済・通貨統合第3段階移行のための基準達成状況

目標	物価の安定		財政の健全性				経済の持続性	
指標	インフレ率		財政収支対 GDP 比		債務残高対 GDP 比		長期金利	
基準	低い方から3ヵ国平均+1.5%以内		▲3%以内		60%以内		インフレ率の低い方から3ヵ国平均+2.0%以内	
	(%)	達成度	(%)	達成度	(%)	達成度	(%)	達成度
ドイツ	4.3	+0.9	▲4.2	▲1.2	50.2	○	6.30	○
イギリス	3.4	○	▲7.6	▲4.6	53.2	○	7.90	○
フランス	2.3	○	▲5.9	▲2.9	44.9	○	6.80	○
イタリア	4.4	+1.0	▲10.0	▲7.0	115.8	+55.8	11.30	+1.8
オランダ	2.1	○	▲4.0	▲1.0	83.1	+23.1	6.70	○
ベルギー	2.8	○	▲7.4	▲4.4	138.4	+78.4	7.30	○
ルクセンブルク	3.6	+0.2	▲2.5	○	10.0	○	6.90	○
デンマーク	1.4	○	▲4.4	▲1.4	78.5	+18.5	8.90	○
アイルランド	2.3	○	▲3.0	○	92.9	+32.9	7.70	○
ギリシャ	13.7	+10.3	▲15.5	▲12.5	113.6	+53.6	—	—
スペイン	4.7	+1.3	▲7.2	▲4.2	55.6	○	10.20	+0.7
ポルトガル	6.7	+3.3	▲8.9	▲5.9	69.5	+9.5	12.40	+2.9

備考：1. 欧州委員会による93年見込み。

2. 通貨の安定性条件として EMS 通貨変動幅を超えないことがある。

3. ○は基準を満たしているもの。

資料出所：通商産業省編（1994）『平成六年版 通商白書』表1-3-71、142頁より。

〔3〕福祉国家——「縮小への収斂」か？

『雇用白書』と『社会政策緑書』がそれぞれに、EC経済の「競争力強化」という現実的な認識に立たざるをえなかった背景には、加盟国が深刻な経済不況のなかで大量の失業者を抱え、しかもそのような状況のもとで、経済通貨統合に備えるために「経済政策の収斂」という厳しい選択を迫られていることがある。

先のストリークの主張にもあるように、経済通貨統合に成功しなければ、域内で統一した経済政策をとることはできず、それゆえに、たとえヨーロッパ・レベルの労使の間で合意が成立したとしても、「ユーロ・コーポラティズム」を実現することは難しい。

ところで、欧州委員会は1993年12月に、この経済通貨統合に備えるため、「経済政策の収斂」についての欧州規模でのガイドラインを示している。その内容は先の『雇用白書』とほぼ重なるものであるが、賃金凍結を含めた賃上げの自粛、非賃金労働コストの大幅な削減、公共支出のカットと財政赤字の削減といった厳しい提案がそこには盛り

込まれており、このことは、加盟国がついに福祉国家の縮小に踏み切らざるをえない事態を迎えていることを意味している。

表2は、経済通貨統合の最終段階に参加するための条件と、加盟国の経済パフォーマンスの現状とを比較したものであるが、これをみれば、その参加条件のすべてをクリアしている国は皆無である。したがって、加盟国はいずれも、インフレを抑えるために賃上げを自粛し、これと併せて、社会保障をはじめとする公共支出を大幅にカットしなければならない。そして、このような条件のもとで、政労使の間で合意を引き出すことは、たとえ国内に限ってみても難しいといわざるをえない。

加盟国の政府はここ数年、国内の労使に対話を呼びかけ、「ソーシャル・パクト」(social pact)を結ぶことを提案している。が、労使双方にとって実益となる交渉材料が一切含まれていない提案には反発も強く、そうした試みはことごとく頓挫しているのが現状である¹⁵⁾。

VI むすびにかえて

この小論の目的は、マーストリヒト条約後のEC社会政策の方向を、「ユーロ・コーポラティズム」の可能性を探るなかで明らかにすることにあった。以上で述べた主要な論点を要約し、結論にかえたい。

(1) マーストリヒト条約が、EC機構の民主化を図るとともに、それに付帯された「社会政策に関するプロトコール」のなかで、ヨーロッパ・レベルでの「社会対話」に法的根拠を与え、かつその成果をEC社会政策のなかに具体化する道を開いたことは、「ユーロ・コーポラティズム」への第一歩とみることができる。また域内では、このような「マクロ・レベル」での動きに加えて、国境横断的な企業内労使関係を形成する動きと、同じく国境横断的な産別レベルでの枠組み協定を締結する動きもそれぞれみとめられ、今後もしこれらの「マクロ」「メゾ」「ミクロ」の3つの動きが相互に呼応していけば、域内に共通した「社会的空間」をつくる動きが広がってゆく可能性がある。

(2) だが、そのような希望的な観測に対し、「ユーロ・コーポラティズム」の成立を危ぶむ声もある。ここではストリークの次のような見解を紹介した。すなわち、①ヨーロッパ・レベルでの統一した労働運動が未成熟なこと、②使用者の代表がヨーロッパ・レベルで拘束力をもつ協約を締結することに消極的なこと、③また仮にヨーロッパの労使の頂上団体の間で合意が成立したとしても、経済通貨統合が不完全な段階では、その合意に対し責任ある経済政策を遂行できる「政府」が存在せず、したがって、これらの理由から「ユーロ・コーポラティズム」は成立しえない、とする主張がそれであった。また彼は、④ヨーロッパの労働運動のヘゲモニーがブルーカラー労働者からホワイトカラー労働者に移ったことで、エリート主導型の「階級政治」を拒否する傾向が労働者の間に広がっていると指摘している。ここでは、経済通貨統合の移行期にあって責任ある経済政策を実行できるヨーロッパ・レベルでの「政府」が存在し

ていないことと、労働者の「下から」の反乱という動きが、今後の「ユーロ・コーポラティズム」の成否を占ううえで特に重要であると考え、それらの点について詳しく検討を加えた。

(3) まず、ヨーロッパ社会における価値変動についていえば、戦後の豊かな時代に育ち、高い学歴をもち、自律性の高い仕事についているホワイトカラーが労働者の主流を占めるにつれて、「物質的な価値」に代えて「脱物質的な価値」を重視する傾向が強まっている。そしてそれとともに、政治の争点が、既存の社会政策が扱ってきた問題から、生活様式に関連した問題（例えば、環境、生活の質、女性の役割、道徳の再定義、政治的決定への参加）に移りつつあることを明らかにした。

(4) また、『雇用白書』と『社会政策緑書』をそれぞれ検討するなかで、①ヨーロッパの労働者の間に広がるこの「脱物質的な価値」が、EC社会政策と福祉国家の将来像を描いた『白書』と『緑書』のなかにそれぞれどのように投影されているのかをみるとともに、②経済通貨統合の移行期にあって、経済政策の収斂を図っていかなければならない加盟国の福祉国家がいまどのように再編されつつあるのかを調べた。前者についていえば、「福祉」よりも「環境」を重視し、またこれまでの「労働者志向型」の社会政策から「生活者志向型」の社会政策へ転換させてゆこうとする方向がはっきりと読み取れる。また後者については、経済通貨統合が不完全な段階では当面、EC経済の「競争力強化」を図って高い経済成長を達成してゆかなければならないとする現実主義的な認識に立って、福祉国家を「選択的に縮小」してゆく動きがみとめられる。

(5) このようにみると、ヨーロッパの福祉国家は、高度経済成長に支えられて「拡大への収斂」(Wilensky, 1975)に向かった1960年代、そして、ナショナル・コーポラティズムの成否がその命運を大きく分けた、70年代のオイル・ショック以降の「収斂の終焉」(Goldthorpe, 1984)という時期を経て、いよいよ「縮小への収斂」という方向に向かわざるをえない段階にあるといえるのかもしれない。

注

- 1) 労使の「社会対話」を軸に EC 社会政策を構想してゆこうとする動きは正確には、1972 年の理事会決定によって雇用常設委員会 (Standing Committee on Employment) を創設し、その席にヨーロッパの労使の代表を招き入れた時点ですでに始まっていたといえるかもしれない。しかし当時、ヨーロッパの労働運動は共産党系と社会民主党系との 2 つに分裂し、また折しもオイル・ショックの時期とこの動きが重なっていたために、雇用常設委員会は 1978 年を最後に打ち切られてしまった。
- 2) 単一欧州議定書は、100 条 A 項のなかで、「市場統合」を完成させるに必要な措置について、特定多数決を適用することとした。またそこでは、被用者の権利および利益に関する規定には特定多数決を適用しないと定めているが、他方で同議定書は 118 条 A 項を新設し、社会政策のなかで唯一「職場の安全衛生」にかかわる問題を特定多数決によって採決する、と規定している。
- 3) 「若年者の保護に関する加盟国法令の接近に関する指令」案についてはすでに、1993 年 11 月の理事会でイギリス政府も含め「共通の立場」に達している。したがって、近く正式に採択される予定である。また、「欧州規模企業の労働者の情報・協議・参加のための手続きに関する指令」案についても、「社会政策に関するプロトコール」を発動して 11 カ国のみで審議することが決まっており、近く「共通の立場」に達するはずだ、と伝えられている。詳しくは、*European Industrial Relations Review*, No. 245, June 1994 を参照のこと。
- 4) ここでいう「法的アクロバット」とは、欧州委員会が、先の単一欧州議定書で定められた、「域内市場の確立を目的とする加盟国の法律の接近」(100 条 A 項 1)、および「労働者の健康と安全にかかわる措置」(118 条 A 項)を根拠に、いくつかの社会法案を理事会に上程し、特定多数決でそれらを強硬に採決させようとする動きを意味している。行動計画のなかでその法的根拠が問題とされている法案としては例えば、「域内競争の阻害につながる非典型労働者の雇用関連立法の近似化に関する指令」(100 条 A 項の 1)、「労働時間の適応化に関する指令」(118 条 A 項)、「職場における妊産婦の保護に関する指令」(118 条 A 項)がある。
- 5) ストリークはまた、たとえ単一市場を統括できる単一の欧州国家が将来誕生したとしても、それはニューディール期以前の自由主義国家のスタイルをとるはずだ、としている。すなわち、市民権は完全にみとめられても、政治権は低い水準に止まり、さらに社会権に至っては労災以外に域内共通基準は設定されない、とする。しかしながら、直接民主制をとる欧州議会の発言権がマーストリヒト条約によって大きく拡大されたこと、また社会憲章の行動計画のほとんどがすでに採決済みであることを考えると、この指摘は決して的を射たものとはいえない。
- 6) UNICE のティッシュケヴィツ事務局長は、1992 年 12 月に行われたマーストリヒト会議直前の段階での、ETUC をはじめとする労働側の攻勢が経営側に「銃殺刑」(＝社会立法による攻勢)か、もしくは「終身刑」(＝欧州レベルでの協約締結)を迫るものであった、と回顧している。この点からみれば、欧州レベルでの労使の勢力関係は、一般にいわれているように (Sargent, 1985; Greenwood et al., 1992; Visser=Ebbinghaus, 1992; Streeck, 1993), 経営側に一方的に有利なものではなくむしろ、均衡状態にあるとみることもできよう。詳しくは、稲上=ウイックカー (1992) および恒川 (1992) を参照のこと。
- 7) イングルハート自身は、図 2 の縦軸についてなんら命名していないが、ここでは同様の分析を行っている Kitschelt (1993) に従って、それを「自由主義—権威主義」の軸と呼ぶことにした。なお、そのように命名すると、図 2 の第一象限と第二象限との中間に「非肉体労働」(＝回答者の職業)という変数が、また第三象限と第四象限との間に「政府の拡大化への懸念」という変数が位置することを理解することが難しくなる。が、イングルハートは、これらの 2 変数が次の意味で「両義的」であるとしている。すなわち、①「非肉体労働」という変数は、一方で保守的な既成政党と結びつくが、同時に「脱物質的な価値観」とも結びついており、②また、「政府の拡大化への懸念」は、かつて保守主義の主張を示す指標のひとつであったが、現在では左翼陣営にとってもそれは深刻な問題であり、それぞれに「両義的」であるというのである。したがって、この 2 変数は例外的なケースであるとみることができよう。
- 8) Kitschelt (1993) は、この対立を、公共部門で働くホワイトカラー労働者と、民間の輸出競争部門で働くブルーカラー労働者との対立として描いている。公共部門のホワイトカラー労働者が「左翼—自由主義」に傾斜するのは、かれらが「脱物質的価値」に深くコミットすると同時に、かれらの雇用機会が福祉国家の拡大に依存しているからである。他方、輸出競争部門のブルーカラー労働者が「右翼—権威主義」に傾斜するのは、かれらが「高福祉高負担の」福祉国家の実現よりもむしろ、かれらが働く産業の競争力を強化することに強い関心をもち、その点で資本家と一部利害が重なっているからである。そして、既存の左翼政党が台頭著しいホワイトカラーの利害を優先することになれば、おのずとこれらのブルーカラー労働者は「ニューポリティクス」の軸に沿って「右翼—権威主義」に傾斜せざるをえなくなる。近年のヨーロッパにおける「移民排斥」運動が、失

- 業者やこの衰退してゆくブルーカラー労働者によって担われているということは、こうした現象を反映したものといえよう。
- 9) Todd (1990) は、①民族主義と②社会主義という近代の二大イデオロギーの解体後に現れた、「ミクロ・イデオロギー」としてのエコロジー運動と移民排斥運動がともに、「異物を排除する」という点で表裏一体の関係にあることに注目している。また彼は、エコロジー運動の担い手がサラリーマンからなる新中間階級であり、移民排斥運動の担い手が社会主義の解体後その方向を失って彷徨する肉体労働者であることに注目し、この点でもイングルハートやキッツシュェルトと同様の見解を示している。
- 10) マーストリヒト条約以前の EC 社会政策は、①もっぱら「域内を移動する労働者」を対象に、社会保障法と労働法における内外人平等原則を確立することをめざした 1960 年代の第一期、②「社会行動計画」のもとで、経済成長の成果を「労働者一般」にも配分することに大きな力を注いだ 1970 年代の第二期、そして、③市場統合構想の発表後、ソーシャルダンピングの発生を防ぐために EC 社会憲章を定め、その対象を「老人、障害者、青少年、婦人」にまで広げた 1985 年以降の第三期、の 3 つに分けることができる。
- 11) 『雇用白書』は、低賃金と低い社会保障水準を前提に、低い経済成長のもとで高い雇用成長を達成しているアメリカ型のシナリオが、大量の「働く貧困層」(working poor) を発生させる危険があるとしてそれを退け、その代わりに、高い経済成長(年率 3%の経済成長率)のもとで低い雇用成長(年率 1~1.5%の雇用成長率)を達成するシナリオを描いている。
- 12) 『雇用白書』は、低賃金労働者の社会保険料を引き下げ、これに代えて、「CO₂ 税」を導入すれば、失業率を最高で 2.7%、最低でも 0.6%引き下げることができる、と試算している。
- 13) 『雇用白書』は、このような形でインフォーマル・セクターでの雇用機会を開発すれば、300 万人分の新規雇用が創出できる、としている。
- 14) このほかに注目されるのは、男女機会均等を図るために、従来の家族政策に加えて、団体交渉制度をはじめとする意思決定過程への女性の参加を促進することが提案されていることである。これもまた、『社会政策緑書』が「脱物質的価値」を重視する姿勢のあらわれとみることができよう。
- 15) 国内の労使に「ソーシャル・パクト」を結ぶよう呼びかける動きは、ドイツ、ベルギー、オランダ、スペイン、ポルトガル、イタリア、アイルランドでみとめられる。この動きを受けて、1993 年 8 月にドロール委員長は、共同体レベルでも「ソーシャル・パクト」を締結することを欧州レベルでの労使に提案した。その内容は、労組が労働市場の柔軟化を受け入れる代わりに、企業は雇用創

出、訓練の改善、雇用保障を強化するというものであった。ETUC は一応、このドロール提案を歓迎しているが、「ソーシャル・パクト」のなかに具体的にどのような提案が盛り込まれるかが不明な現時点では、その判断を保留している、と伝えられている。詳しくは、*European Industrial Relations Review*, No. 237, October 1993 を参照のこと。

引用文献

- Commission of the European Communities (1993 a), *Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward Into The 21st Century*, Office for Official Publications of the European Communities.
- Commission of the European Communities (1993 b), *European Social Policy: Options For The Union*, Office for Official Publications of the European Communities.
- Goldthorpe, John H. (1984), "The End of Convergence: Corporatist and Dualist Tendencies in Modern Western Societies," in John H. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations*, Clarendon Press, pp.315-343(稲上毅ほか訳(1987)『収斂の終焉』, 有信堂)。
- Greenwood, Justin, Jurgen R.Grote, & Karsten Ronit (1992), "Introduction: Organized Interests and the Transnational Dimension," in Justin Greenwood et al. (eds.), *Organized Interests and the European Community*, Sage, pp.1-41
- 稲上 毅(1992)「域内市場統合と社会政策——ヨーロッパの『社会的空間』のゆくえ」社会保障研究所編『EC 統合と EC の社会政策』(研究報告 No.9103), 51-63 頁。
- 稲上 毅, H. ウイッタカー(1992)『『社会的空間』の形成と展望——ひとつの序説』『ネオ・コーポラティズムの国際比較』, 日本労働研究機構, 5-83 頁。
- Inglehart, Ronald (1977), *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton University Press (三宅・金丸・富沢訳(1978)『静かなる革命——政治意識と行動様式の変化』, 東洋経済新報社)。
- Inglehart, Ronald (1990), *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton University Press (村山・富沢・武重訳(1993)『カルチャーシフトと政治変動』, 東洋経済新報社)。
- Kitschelt, Herbert (1993), "Class Structure and Social Democratic Party Strategy," in *British Journal of Political Science*, Vol. 23, pp.

- 299-337.
- Sargent, Jane A. (1985), "Corporatism and the European Community," in Wyn Grant (ed.), *The Political Economy of Corporatism*, Macmillan, pp.229-253.
- Streeck, Wolfgang & Philippe C. Schmitter (1991), "From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market," in *Politics & Society*, Vol. 19, No. 2, pp.133-164.
- Streeck, Wolfgang (1993), "The Social Dimension of the European Economy," in David Mayes et al., *Public Interest and Market Pressures: Problems Posed by Europe 1992*, St. Martin's Press, pp.98-157.
- Todd, Emmanuel (1990), *L'Invention de l'Europe*, Editions du Seuil (石崎晴己・東松秀雄訳 (1992/1993)『新ヨーロッパ大全 I・II』, 藤原書店).
- 恒川謙司 (1992)『ソーシャル・ヨーロッパの建設』, 日本労働研究機構。
- Visser, Jelle & Bernhard Ebbinghaus (1992), "Making the Most of Diversity? European Integration and Transnational Organization of Labour," in Justin Greenwood et al. (eds.), *Organized Interests and the European Community*, Sage, pp.206-237.
- Wilensky, Harold L. (1975), *The Welfare State and Equality*, University of California Press (拙訳 (1984)『福祉国家と平等』, 木鐸社).
- (しもだいら・よしひろ 明星大学専任講師)

福祉国家とジェンダー摩擦

久場 嬉子

I はじめに

戦後の代表的な政治、経済体制としての福祉国家やここ 20 年あまりの福祉国家の「危機」をめぐって、これまでまことに多くの福祉国家論、あるいは福祉国家批判論が形成されてきた。しかし、フェミニズムの側からの論議はまだまことに少なく、80 年代に入ってようやく始まったばかりである¹⁾。

さて、周知のように、70 年代の石油危機を契機に深刻化する高度工業国の経済停滞と、60 年代以降急速にすすむ経済のグローバリゼーションによって、それまでの福祉国家の歩みに大きなストップがかけられた。ヨーロッパやアメリカにみる失業率の急増や、福祉支出の削減、またスタグフレーションや経済の停滞など、戦後の福祉国家は大きな転機に見舞われたのである。そのようななかで、理論の上でもまた現実の政治や政策をめぐっても、さまざまな福祉国家批判が輩出するようになった。とくに新自由主義や新保守主義によれば、福祉国家は、市場の競争や経済効率を殺ぎ、かつ経済成長や社会の活力を失わしめるものであった。

一方、福祉国家に対するこのような議論や批判とは異なり、もう一つ、別の地平からの福祉国家論やその批判がうまれている。80 年代になって新しくあらわれた、フェミニズムやエコロジーなどによるそれである。そしてそれらの出現の背景には、福祉国家の「危機」そのものと、60 年代以降の次のような変化があった。

一つは、経済のリストラクチャリング(再構築)

と「労働のフレキシビリゼーション」、あるいは「労働力の女性化」の進展である。すなわちこの 2, 30 年の間に高度工業国では、女性の労働力率あるいは女性雇用率は大きく増加し、その過程で、大量の、かつその多くがフロー(非正規)の女性労働者がうみだされたことである。

二つに、経済のリストラクチャリングや「労働力の女性化」がもたらした大きな社会的変化である。わけても注目されるのは性別役割分業の、伝統的な家族モデルの解体であり家族形態や構造の変化であった。もっぱら男性の家計支持者が被扶養者としての妻と子どもを養う賃金を得、妻は家事に専業するという家族モデルは、ここ 20 年あまりの間に大きく減少している。

このように、生産や労働のみでなく再生産をめぐっても、女性の生活は目覚ましく変化し、女性はそのなかで新たに労働者として、あるいは生活者や市民として福祉国家の政策やその危機と深く切り結ぶようになった。このような女性の位置は、C. オッフエのいうように、「社会構造内部において決して周辺的ではない」²⁾のであり、むしろ今日の社会的経済的構造変動の不可欠の要素となっているというべきであろう。いずれにしてもフェミニズムの福祉国家論やその批判は、新自由主義や新保守主義のそれとは異なり二面的である。まず伝統的、あるいは戦後の制度化された福祉国家がその基礎としている女性差別的な構造とその政策にみられるジェンダーバイアスを批判しつつ、同時にそれを克服した新しい福祉国家の展望や再編を問うものとなっている。つまり福祉国家とは、すでに完成した一つのモデルとしてあるのではな

く、経済構造や政治制度、あるいは社会的アクターのあり方によって、変容可能な制度なのである。

本稿は、最近のスウェーデン、イギリス、ドイツ、そしてアメリカのフェミニズムによる福祉国家に関する所論のいくつかを検討しようというものである。もちろん福祉国家を、「社会保障制度を不可欠の一環として定着させた現代国家」³⁾と規定したとしても、各国におけるそのあり方は一様でなく、その「危機」への対応も異なっている。当然それへの批判も大きく異なってくる。例えば N. ギンズバリによれば、スウェーデンの福祉国家は社会民主主義、イギリスはリベラル・コレクティヴィズム、そしてドイツは社会市場経済であり、さらにアメリカはヴォランティアズムとリベラリズムを特徴としている⁴⁾。ここでは、このような違いに留意しつつも、第一にスウェーデンのそれを中心にして、現代フェミニズムによる福祉国家論とその批判の「枠組み」(パラダイム)を、検証し、第二に、福祉国家の今後の展望に関して、現在、広くフェミニズムが直面している課題について検討したい。L. ゴードンは、アメリカのフェミニズムは、ようやく福祉国家の課題を問い始めたばかりだという⁵⁾。いずれにしても現代のフェミニズムにとって男女平等の社会の形成は、福祉国家と密接に関連している。したがって福祉国家の「危機」は、現代のフェミニズムに大きなインパクトと新しい課題を与え始めている。

II 福祉国家とジェンダー摩擦

——スウェーデンの経験——

イギリス、ドイツ、そしてアメリカが、70年代から80年代にかけて相次いで新保守主義政権へ代わり、福祉国家政策を転換せしめていったにもかかわらず、スウェーデンは、80年代に入っても良好な経済パフォーマンスを維持し、91年まで社民党政権が続いた。もっとも、80年代には産業のリストラクチャリングがすすみ、公的支出が抑制されるようになっていく。そして90年代に入ると経済的停滞が深刻化し、目立って失業が増えている。91年に政権を奪取した保守政権のもとで、

福祉政策の抑制と縮小がはかられ、福祉国家の基本的な枠組みには変更はないものの、公共サービスにおけるプライヴァタイゼーションの導入など新しい「システム・シフト」が試みられている。

さて、周知のように、戦後積み重ねられてきたスウェーデンの福祉国家プログラムは、他の国にみられないすすんだ男女平等政策を取り入れてきた。それは、政治、労働、福祉、家族、教育の領域など広範囲にわたるものであった。その結果、一つ男女間の賃金格差の少なさをみても、高福祉国家であるとともに世界でもっとも先進的な男女平等社会であることを示している。それだけに、福祉国家の変容、あるいはその「危機」は、女性に大きな影響を与えざるをえない。そのようななかで現在、ジェンダーの視点にたって、改めていままでのスウェーデン福祉国家の歴史を問い直し、現政権の政策の検討や女性の労働、福祉、生活をめぐる現状分析の作業、さらに、女性解放やジェンダー構造の変革と福祉国家との関係を理論的に考察しようという試みがうまれている⁶⁾。Y. ヒルドマンの最近の論文、「女性——可能性から問題へ? 福祉国家におけるジェンダー摩擦——スウェーデンモデル」⁷⁾は、まさにそのようなものの一つである。なによりそれは、スウェーデン福祉国家を、いまだ女性差別的な構造を克服しえていない、しかし常にジェンダー摩擦への政治的対応をその発展の駆動力としてきた形成途上の制度ととらえており、フェミニズムよりする本格的な福祉国家論となっていて興味深い。

ヒルドマンによれば、現在の社会は、性(歴史的、社会的に形成された性差、ジェンダー)による分離、またそれ自体ジェンダー化されている男性を基準(ノーム)とするいわゆるジェンダー制度、ないしジェンダー構造を基盤としている。一方、現代の「制度」として最大のものである民主主義と資本主義は、かたや民主主義が宗教、人種、性にかかわらずすべての人間の権利を認める思考をもち、かたや資本主義が産業化と経済拡張の過程に安価な労働力として女性をリンクさせていくというように、統合のインパクトをふくみもっている。この統合の可能性により統合/分離間の緊張、

すなわちジェンダー摩擦がつくりだされていく。

このようにヒルドマンは、民主主義と資本主義の発展過程が、他ならぬジェンダーの統合/分離の過程でもあることに注目しながら、さらにこの統合/分離の過程たるジェンダー摩擦を、二つの面、「類似性の摩擦」と「差異性の摩擦」をもつものにとらえている。ここでいう「類似性の摩擦」は、「女性とは男性と同様な能力をもつという同一性の哲学」に基づいており、平等と解放の思想であるフェミニズムを発展させてきた。他方、「差異性の摩擦」は、母性、より広義にはセクシュアリティ、そして「科学の産物であった新たなジェンダー相違」⁸⁾を明示的にその基礎としているものである。

ところで、ヒルドマンはこのように整理したあと、次のような重要な問題を指摘している。まず、ジェンダーの統合/分離間の緊張やジェンダー摩擦とは、「女性についての、女性のための問題」、いわゆる「女性問題」でもなく、他方また自明の男性ノームを反映するものでもない。現代の民主主義社会においては、ジェンダー摩擦は新しい女性と男性とのジェンダー契約の形成を必要としているのである。そしてこのジェンダー契約の形成には、一つに女性と男性がペアとしての関係性において個人的レベルで関わっているだけでなく、もう一つ社会と国家が不可欠に関与している。ほかならぬ福祉国家とは、新しいジェンダー契約形成への有効な対応手段であり、そこではジェンダー摩擦への政治的対応が、福祉国家形成への基本的な駆動力として、統合への力に変貌しているのである。

さて、それではジェンダーの統合/分離やジェンダー摩擦は、具体的にスウェーデンの福祉国家の歩みのなかでどのようなかたちであらわれ、また福祉国家の形成そのものとどのように関わりあっているのだろうか。ヒルドマンは福祉国家の始まりから今日までを、大きく三つの劃期（詳細には五つ）に分けて考察している。1920年あたりから50年代までと、60年から70年代の半ばまで、そしてそれ以後90年までである。

まず第一の時期は、おおむね「主婦契約」の時期として特徴づけられる。1932年に初めて政権

に就き福祉国家の幕を開ける社民党において、女性や子どもの問題は社会政策の大きな目的になるが、しかしジェンダー契約についての考え方は、伝統的な家族モデルにもとづくものであった。すなわち男性と女性が家庭という「一つの単位」をつくるために国家がサポートするという、a family unit と国家との契約である。そこには家庭には主婦がいるという、明確な性による役割分担をもった伝統的なジェンダー秩序が適用されていた。

一方、50年代から60年代にかけて女性の労働市場への進出はすすむが、しかし60年代半ばまで一番多い家族パターンは、圧倒的に一人稼ぎの家族、つまり男性が妻と子どもの分の経済的責任を負うというものであった⁹⁾。50年代には、女性は「主婦」の義務の後で「大きな世界」（労働や社会）に入っていくという「二重役割」という考えが明白であり、この「半分“人間”/半分“女性”」の地位（これによって主婦と“働いている主婦”の間のギャップを広げた）は、ジェンダー摩擦に関する統合と分離の間の厳しい緊張をよく示している¹⁰⁾。このように、この段階はジェンダー「分離」のディスコース（文脈化）が基調となっている。ともあれスウェーデンでは早く20年代から、政治や教育、また婚姻の分野での女性の法的権利が強化され、戦後の社民党による社会福祉改革では、最初から個人を対象とする諸政策が取り上げられ始めた。これらによって、「類似性」に対する新しいジェンダー制度や女性の権利の増加の試みがあったことも、見落としてはならないのである。

続く第二の時期、60年代から70年代の半ばには、ジェンダー「統合」と「類似性」（ないし同一性）摩擦がもっとも明確にあらわれた。ヒルドマンはこの時期のジェンダー契約を、主婦としてではなく、家庭を外にして働く個人としての女性と福祉国家との間の「平等契約」と特徴づけ、性の平等が社民党政権の大きな政治課題となったことに注目をしている。

まず、階級なき平等社会および福祉国家の建設という社民党の基本政策のなかで、女性は重要な一員として位置づけられるようになった。そして平等の基礎として女性の雇用の権利がなにより重

視されるようになった。60年代には、積極的な労働市場政策や完全雇用政策、あるいは同一労働同一賃金制度も、性別にかかわらず適用されるよう整備されている。一方家族政策も、伝統的な性別分業の家族ではなく、ツーインカムの家庭を標準とするように変わっていった。注目されるのは、より整備された社会保険制度であれ、また保育・高齢者・障害者のケアなど、必要なときサービスを受ける権利を平等に市民に保障するというスウェーデンの包括的な福祉システムの構築であれ、それらの財源は、男性とともに多くの経済的に自立した女性の支えを必要としたということである。この時期のもっとも重要な改革は、保育所の急速な整備や新しい税制度（夫婦個別所得申告課税方式）の採用（1971年）、また親休暇保険の設置（1974年）であり、いずれも従来のジェンダー秩序の変革にもっとも大きな影響を及ぼすものであった¹⁰⁾。

このように、60年代から70年代の半ばにかけて、民主主義的思考はますます重要性をもち、女性の経済的自立がスウェーデン福祉国家の統合的部分になるなど、ジェンダー「統合」と平等ディスコース、ジェンダー摩擦の政治化は著しく進展した。しかしヒルドマンは、この平等ディスコースにおいて、問題とされたのは労使関係や階級平等であり、ジェンダー関係や「分離」・「差異」の構造は従属的なものとして扱われたという。例えばこの時期、家族政策の転換に関連して、政党レベルでも労働組合レベルでも「性役割」問題が新しく取り上げられ、男性役割の見直しや男性もまたジェンダー秩序の革命的再編成に参加することが議論された。しかし、「性別間の権力問題は… “社会”問題にうまく変化」¹¹⁾し、男性ではなく、「“差異性”の問題を解決したのは主に女性」¹²⁾であった。

ところで、70年代の半ばから90年にかけての第三の時期には、「統合」過程における女性の参加が進展する反面、その過程において新しいかたちの「分離」が形成されていることが明らかになっていく。ヒルドマンはこの時期を、「平等契約」が国家や社会の次元においてでだけでなく、ジェン

ダー間での問題として「平等地位契約の時代」と呼び、新しい段階と位置づけている。

すなわち政治過程であれ労働市場であれ女性の参加が如実にすすむ一方で、その過程が他ならぬ女性のために「特別の場所」をつくっていること、また新しいかたちの女性の従属が形成されていることが明らかになってきた。まず多くの女性にとって雇用労働とは、公共セクターにおいて低賃金で、パート労働につくことであり、また政治においても女性は、ソフトな「修復」分野を担当している。さらに、「深く統合された女性」と「新しく分離された女性」という女性の間における「分離」がすすんでいった。このように女性の従属は、国家への従属と男性への従属¹³⁾という二つで維持されているのである。

ともあれ、ヒルドマンによれば、70年代から80年代は、ジェンダー間の「平等地位」を目指す劃期である。第一に、新しい政治的改革がすすんでいる。80年の男女雇用機会均等法の施行と男女機会均等オンブズマンの設置、また83年の労働組合（LO）における家族政策委員会の設置などである。ジェンダー摩擦は、改めてまた、「差異性による摩擦」として理解されるようになったのである。

第二に、この段階の新しい「分離」は、すすんだ「統合」ディスコースのもとでの「分離」であり、かつての第一時期にみられる「深い分離」とは基本的に異なっている。すなわち新しい「分離」は、パブリックの領域内での、職業や労働・政治の場面での分離であり、かつてのようなプライベートとパブリックに女性と男性がわりふられるという「分野」の違いではない。すでに親休暇保険など社会保険によって私的な家事労働は労働市場での価値をもち、かつ所得とリンクする親保険のみでなくより平等なアクセスとしての公的保育サービスの拡充によって、家庭はパブリックの分野に統合されている。ヒルドマンは、「初期のジェンダー秩序の分離の背景に照らしあわせると、現代の“差異”は、全体的に全く別の質をもっている」¹⁴⁾という。このようにジェンダー摩擦は、深く福祉国家の平等政策と関連しつつ動的に変容していくのであり、現在もまたその過程

にあるのである。

Ⅲ 「スウェーデン・モデル」における 二つのディスコース

前節においては、20 年以來のスウェーデン福祉国家の歩みをジェンダー視点から概観するヒルドマンの所説をみてきた。すでに明らかなようにスウェーデンでは、性の平等は、とくに 60 年代以降、労働運動の主導のもとでの階級的平等政策のなかで取り上げられ、さらに包括的な社会福祉政策によって、家族生活をふくむ社会全体の改革のなかに位置づけられた。ヒルドマンは、スウェーデンのこのような歩みを積極的に評価しつつ、同時にそこに新しいジェンダー「分離」がうまれていることを指摘した。もっともスウェーデン福祉国家は、「“深い” 統合、つまり、命令的男性ノームのない社会」¹⁵⁾ へ向けて、それを止揚しうる可能性をもっているものであり、むしろ現政権が掲げる新自由主義政治は、古いジェンダー「分離」を呼び戻しかねないのである。

さて、周知のように、労働運動主導の階級的平等政策や包括的な社会福祉政策は、スウェーデン型福祉国家の体制、すなわち「スウェーデン・モデル」とよばれている。そしてヒルドマンの分析は、ジェンダー視点からみると、この「スウェーデン・モデル」には“光”と“影”が存在することを指摘するものといえる。ここではヒルドマンと同様に、ジェンダー視点にたつて、「スウェーデン・モデル」の“光”と“影”を注目している三つの所論を検討しよう。

すでにふれたように、高度工業国のなかでもスウェーデンの女性労働力率はもっとも高く、とりわけ 60 年代から 80 年代にかけ倍以上の変化をみせている¹⁶⁾。しかも増加率の高いのは、小さい子どものいる女性であった¹⁷⁾。すなわちこの間の分離所得申告・個別課税制度の採用は女性が働くことに経済的インセンティブを与え、公的な保育サービスの拡充は、女性に労働の場を与えるとともに、子どものいる女性にそのサービスを利用して仕事することを可能にした。さらに親休暇制度の導入

や、パートタイム労働が、フルタイムと同じ権利をもち、かつ小さい子どもをもつ人にはだれでも短時間で働く権利を与えられていることは、子育てと仕事の両立を容易にするものであった。

このように、スウェーデンでは、労働市場政策や社会政策を意図的に利用することによって性役割パターンを変え、伝統的な性別分業を解体する点では見事に成功した。しかし同時にまた、労働市場には、高度な性別分離（ジェンダー・セグレーション）が形成された¹⁸⁾。なによりもパブリック・セクターと民間セクターの間にみられる、そしてパートタイマーにおけるジェンダーの偏りは著しい。女性は雇用者総数の 46% がパブリック・セクターで働いているのに対して男性では 9%（90 年）でしかなく、またパートタイム労働者の女性比率は 84.5%（81 年）となっている¹⁹⁾。ケア・サービスを中心にパブリック・セクターで、多くのパートタイム労働がつくり出された。もとより人件費が低く抑えられることが一つのメリットとなっている。

さて、スウェーデン福祉国家にみられるこのような特徴に関連して、スウェーデン、ドイツ、アメリカそしてイギリスの福祉国家の政策を比較研究している N. ギンズバリは、スウェーデン（あるいは北欧）の福祉国家が、つまるところ女性に相矛盾するインパクトを与えているという。すなわち、福祉国家は、女性の家事労働やケア労働の社会化をすすめることにより、伝統的な家父長制の諸前提は払拭した。とはいえ家庭内の家事も、労働市場におけるケア労働の多くもなお女性が担っている。女性は雇用において男性よりも大きく福祉国家に依拠し、また日常生活においても男性より多く福祉国家のサービスや手当に依存しているのである。しかも福祉資源の再分配の決定は、政治や労働運動において重要な場をしめる男性の手中にゆだねられている。したがってギンズバリは、雇用者かつ福祉資源の供給者としての福祉国家と女性とのあいだに、「新しい家父長制」がうまれているのであろうかと問うている²⁰⁾。

ところで、80 年代には、スウェーデンにあっても、パブリック部門においても民間部門において

も産業のリストラクチャリングが著しくすすんだ。L. ゴーネスによれば、この10年間にテンポラリーワーカーは目立って増加し、しかもそれは女性に目立って多い。例えば87年のテンポラリーワーカーのうち75%は女性であった²¹⁾。言い換えればリストラの過程は、女性と男性に異なった影響を与えているのである。

第一に、労働市場では、ジェンダー化された職業構造が形成されている。そこでは男性が圧倒的に多い職業グループが核として形成され、さらにそれがノームを規定している。ゴーネスによれば、男性で、フルタイム、かつ安定的な職業というノームは、特定のフォーマル基準、すなわち、雇用契約タイプ、総就労時間、就業時間スケジュール、要求される技術によって決められている。一方周辺グループは、パートタイム、低熟練職、テンポラリーな労働契約を特徴としている。そして、なぜこのようなジェンダー化された構造が形成されるかについては、たんに階級的次元や、ほとんどの女性がなお担っている再生産労働（家事・ケア労働）への責任だけでは説明しきれないのである。ゴーネスは、「職場における家父長制的権力が、ジェンダー化された労働組織を強化する作用を果たしている」²²⁾というもう一つの新しい要素を指摘している。そして、「この権力は、雇用者（企業や国家——引用者）の価値観や行動、また男性労働者が職場で主要な地位をもつことの利益」²³⁾が与っている。つまり男性労働者の利益が、大きく国家や労働組合の行動を規定しているのである。

第二に、それでは、ノームから外れ、かつ女性に偏った多くのテンポラリーワークの形成について、スウェーデンにおいても、いまや女性はいま再び新型の産業予備軍にかわってしまったのであろうかという重要な問いが生じてくる。ゴーネスは、ほかならぬ「スウェーデン・モデル」が、いわゆる女性の産業予備軍化を回避するために、まことに重要な役割を果たしているとみる。周知のように「スウェーデン・モデル」は、一つに、失業調整や職業訓練を柱とする積極的な労働市場政策によって、産業の構造転換に対応しようというものであった。さらに二つに、両親休暇や医療休暇、保育

や介護施設の整備など包括的な福祉システムと、雇用安定法などをもって、「社会的な雇用安定制度」²⁴⁾をつくりあげている。このような「スウェーデン・モデル」にあつては、賃金、雇用、また社会保障などにおいて個人の経済的基盤が保障されているのであり、いわゆる産業予備軍という概念は成り立ちにくい。そのかわりに、個人の基本的な経済的安定のうえでの、職業と地域との間を移動できるようなよりフレキシブルな労働がうまれている。もっとも、テンポラリーワークについて、パートで働くのがほとんど女性であることからわかるように、「労働市場においてもっとも弱い立場にある人間が、雇用者の要求するフレキシビリティに合わせ」²⁵⁾るよう利用されることもある。そしてそれが子育て中の女性であることはスウェーデンでも変わらない。ゴーネスによれば、つまるところ、「スウェーデンの制度的枠組みは、職場における家父長制的権力に対処してきていないし、また対処することを目的としていない」²⁶⁾、言い換えればジェンダー摩擦を解決していないのである。

確かに労働市場政策も、両親休暇、保育・介護サービス、あるいは短時間労働制度も、いずれもジェンダー中立的なもの、普遍的な平等政策として形成されている。しかしこのようなスウェーデンで、両親休暇というオプションを利用し、子どもが小さいときは一日の労働時間を減らし、子どもが大きくなってからはパートタイムで働くというのはなぜそのほとんどが女性なのか、またその結果、性によって異なるキャリア・パターンが形成されているのはなぜなのかという問いがうまれよう。J. アッカーの最近の研究²⁷⁾は、とくに60年代以降のスウェーデン福祉国家の改革過程をジェンダー視点からトータルに問い返すことによって、この問いに答えようとしている。

さて、アッカーによれば、スウェーデン福祉国家の改革過程には大きくみて、二つのディスコースが存在した。一つは階級ディスコースであり、もう一つはジェンダー・ディスコースである。前者は、経済、成長、生産性、雇用労働、階級を扱うもので、男性、労働市場パーティ、労働組合、ビジネス、政党（とくに社民党）、その他の国家セ

クターによって推進されてきた。後者は、女性、子ども、家族、福祉国家におけるケア・サービスをテーマとし、多くの女性、いくらかの男性、女性関連組織、労働組合のなかの特定の機関、国家や議会、さらにインフォーマルな女性グループのものとなっている。そして前者の経済と階級重視のディスコースが、50年来のスウェーデンの発展の舵取りをしてきたのである。

もちろんアッカーも、ヒルドマンやゴーネスが指摘したように、この改革路線が階級平等とともにジェンダー平等を目指しており、再分配政策や家族政策などによって女性が多く利益を得ることができたとみている。とくに60年代以降には女性の問題は、国家の平等イデオロギーの推進によって急速に公的課題となった。すなわち多くの女性が労働市場に入るにつれ、女性は労働者として、税の支払者として、有権者・被有権者として、そして福祉サービスの使い手としての重要性を増加させ、そのニーズは政治的に注目されざるをえなくなった。女性は、まさに福祉国家の支え手、つまり「スウェーデン・モデルの統合部分」になったのである²⁸⁾。

ともあれ、アッカーもまた、階級ディスコースと「スウェーデン・モデル」の成功は、反面“影”の部分をともなっていたとみる。ジェンダー・ディスコースの弱体化である。わけでも、「スウェーデンにおける労働運動の強大な力は、男性の階級ディスコースによって組織されたものであり、結果的にジェンダー構造と男性権力に対する真の挑戦を避けるように作用した」²⁹⁾。例えば福祉国家の急速な発展は、ケア・サービスの領域を、家庭から比較的低賃金でリクルートされた女性労働力にゆだねることになり、これは労働市場のジェンダー分割を結果することになった。また労働組織や労働組合における男性支配、家庭への責任をあまりもたない男性労働への批判など、総じて社会の中心的地位にいる男性の権力に対する批判は、階級ディスコースのなかでは除外されがちであった。なによりもジェンダー関係やジェンダー間の「分割」、ジェンダーの利害衝突へ注目することは、労働者階級の男性と女性の連帯を壊すもの

ととらえられたからである。

もちろん、男女の「均等」(Jamtallidhet)の追求、つまり社会のあらゆる領域での男性と女性の平等な地位を求める動きがなかったわけでは全くない³⁰⁾。アッカーも、60年代、70年代にフェミニズムの運動や女性の自律的な運動が存在したこと、とりわけ80年代以降、労働組合のなかでも地域でも政治の場においても、新しい女性の運動が出始めていることに注目をしている³¹⁾。すなわち産業のリストラがすすむ80年代の半ばには男女の賃金ギャップが増加し、このようななかで女性の間には、コンパラブルワースや男女間の職業評価のあり方、またパブリック・セクターの縮小や失業問題に対する関心が高まってきた。そしてこのような新しい女性の動きは、60年代、70年代の性別役割論議や女性解放運動の課題を、政党・労働組合における平等のためのプロジェクトに連携しようとするものとみることができる。そしてこれらの新しい運動は第一に政治的であり、かつ男女の権力関係の変革を目指すものとなっている。そしてアッカーはこの動きを、新しいジェンダー・ディスコースの形成、あるいは「新しいスウェーデン・モデル」³²⁾の模索とみている。

さて、ヒルドマンのいうジェンダー関係の「より深い統合」モデルの形成であれ、あるいはアッカーの「新しいスウェーデン・モデル」の形成であれ、それらが従来と異なるいかなる社会経済システムを要請していくかの考察は今後の課題として残されている。そして又、「スウェーデン・モデル」という、社会民主主義による代表的な福祉国家モデルを素材とする分析が、スウェーデン以外の他の福祉国家に関する研究の「枠組み」としてどの程度に有効であるかは、国家、企業、労働組合、そして家族など社会的アクターの違いと関わっており今後の比較研究の課題であろう。しかし、いずれにしても、ヒルドマンが提起した、資本主義と民主主義という現代社会における二つの基本的な制度における、ジェンダー「統合」と「分離」、そして「ジェンダー摩擦」とその政治的対応という分析視点、またアッカーの指摘している階級とジェンダーという二つのディスコースとその

関連という視点は、現代のフェミニズムによる福祉国家論およびその批判的検討における分析「枠組み」としてまずは基本的なものとしてとらえることができるだろう。このことは同時に、理論や歴史研究であれ、政策研究であれ、これからの福祉国家研究において、もはやジェンダーの問題を欠落させることができないということを示しているといえよう。

IV 新しい福祉国家の再編をめぐって

——フェミニズムの視点から——

初めにふれたように、70年代以降の福祉国家の「危機」の時代は、ほかならぬ「労働力の女性化」の時代であった。そして「労働力の女性化」とは、「ただたんに女性労働が増大しているだけでなく、女性労働がさまざまな方法で、しかも経済的なリストラクチャリングがもっとも激しく進行している分野に移行していること」³³⁾、いわゆる「労働のフレキシビリゼーション」の進展にあった。例えば70年の初めから、スウェーデン、イギリス、ドイツそしてアメリカなどいずれにおいても、女性、とくに既婚女性のパートタイマーが激増し、スウェーデンを除けばおおむねいずれの国においても、低賃金で、身分の不安定なインフォーマル、あるいは「非正規」な女性労働者が増大している³⁴⁾。

ところでこのような変化は、これら高度工業国における資本の蓄積体制の転換と深く関わりあっている。一つには経済のグローバル化の進展、今一つは男性の基幹労働力を主力とする「大量生産と大量消費」の体制、いわゆる「フォード主義的蓄積様式」³⁵⁾の転換である。福祉国家の「危機」とは、戦後のケインズーベヴァリッジ的福祉国家の「危機」であり、ジェンダー視点からみれば、この体制の特徴をなしている、性別分業の伝統的家族を基礎にした、世帯主たる男性稼ぎ手の賃金モデルを基礎とする社会保障制度が、いまや大きな矛盾を露呈するようになったことを示すものであった。

さて、70年代以降のヨーロッパやアメリカにおける新しいフェミニズムによる福祉国家論や批判

の登場は、大きくはこのような時代的背景のなかに位置づけることができる。最後に、スウェーデンのみでなく、アメリカ、イギリス、そしてドイツを対象とする所論をとりあげて、福祉国家をめぐり、現代のフェミニズムがいかなる課題を共有しているかをみておこう。あるいは前節でみたフェミニズムによる基本的な分析「枠組み」をふまえて、フェミニズムは、具体的に、どのような問題を課題化しているかを検討しよう。ここでは次の四点にしぼって整理しておこう。

第一に、現代のフェミニズムの大きな課題は、広く戦後各国の社会保障制度の礎となったベヴァリッジ改革、とりわけそこにふくまれている伝統的な性別家族ノームへの批判と克服におかれている³⁶⁾。すでに度々ふれたように、70年代以来のリセッションの進展や「労働のフレックス」化は、男性の失業率を高め、一人で家族全体を扶養するだけの十分な賃金を稼ぐ男性をいよいよ減少せしめてきた。にもかかわらず多くの福祉プログラムや社会政策、福祉政策の基礎には、男性を稼ぎ手に、女性をその被扶養者とするノーム、あるいは伝統的な家族ノームがおかれている。そして社会保障、とりわけ拠出制の社会保険は、労働市場内での地位と婚姻状態に結びつけられている。

このような、男性の、正規で、フルタイムの継続就労や性別分業の伝統的家族モデルをノームとする福祉制度は、なによりもこの規範から外れる女性に大きな不利を強制することになっている。D. ピアースによれば、家族形態の多様化がすすむアメリカで、ここ20年間に、一人母親や高齢女性の貧困化が著しくすすんできた。いわゆる「貧困の女性化」³⁷⁾は、家父制的家族モデルに基礎づけられた福祉システムの不完全さをさらけ出している。

アメリカでは近年、両親休暇、医療休暇、育児休暇のオプションの拡大を、またさまざまな福祉サービスの整備を要望する女性の声が高まってきている(L. クーリー)³⁸⁾。いずれにしても、国の福祉政策の多くが受給資格を専ら労働市場内の地位を基本としていること、あるいは社会保障制度において既婚女性を夫の被扶養者と位置づけ家族ノ

ームの維持は、女性に大きな不利をもたらしている。いいかえれば、すでに早く 60 年代にスウェーデンが手がけたジェンダー間の「平等契約」の推進、そして包括的な福祉サービスの確立による家庭内労働の社会化と、ジェンダー間におけるパブリック/プライヴェートの分断の解消こそ、今なおフェミニズムにとってのもっと基本的な課題となっている。

第二に、かたや技術革新の進展と、かたやサービス経済化の拡大は、パートタイム労働、テンポラリの増大をはじめ労働形態の多様化をすすめてきた。このような「労働のフレキシビリティ」の進展は、次のような課題をうみだしている。一つは、この労働にみられるジェンダー・セグリゲーションの形成についてである。S. ウォルビーによれば、リセッションのどん底の 80 年代初め以降急速にパートタイム労働を増加せしめたイギリスは、OECD 諸国のなかでもパートタイム雇用に占める女性比率がもっとも高い国になっている。そして、その圧倒的部分を占めているサービスセクターの女性パートタイマーの多くは、あまりにも短時間労働であるために、一定の継続就労を前提にしている雇用保護の権利を得ることができなくなっている。二つに、したがってこのような低賃金で不安定な労働者の周辺労働者化がすすんでいる。すなわち労働市場にとどまってはいるものの確実にフォーマルな労働者から分断されている労働者、つまり新しい産業予備軍の形成である³⁹⁾。

さて、すでにみたように「スウェーデン・モデル」は、テンポラリを労働予備軍化しない多くの措置をふくんでいた。一つは、女性であれ男性であれ、賃金、失業対策（再教育・訓練をもふくんで）、そして社会保障において、個人の経済的基盤を保障する施策、二つは、両親休暇、保育施設、さらに労働組合へのインパクトをもふくむ「社会的雇用安定制度」（L. ゴーネス）の存在であった。もっとも、これらの措置によっても、テンポラリをめぐるジェンダー・バイアスは解決されていない。ともあれ、サービス経済化とともに「労働のフレキシビリティ」がすすむ現在、女性にとどまらず男性にとっても、「ネガティブなフレキシビリ

ティ」（労働予備軍化）ではなく、ポジティブなフレキシビリティ（労働力の多能工化）の確立が急務となっている。いいかえれば、個人単位の基本的な経済保障と社会保障の確保という「スウェーデン・モデル」の原則の継承とともに、ジェンダー・バイアスの克服が、ともに求められているといえよう。

第三に、ところで「労働のフレキシビリゼーション」は、もう一つの新しい問題を提起している。なにより、今日労働とは、正規の、フルタイムの男性継続労働のみをノームとしてとらえることはできなくなっている。あるいはいままでの福祉国家のように、このノームを基盤にして「完全雇用、労働権、労働組合」をとらえることはできなくなってきた。すなわち 70 年代以降のフェミニズムの労働論が明らかにしてきたように、インフォーマルな労働や、さらに非市場領域（地域や家族）においても膨大な労働が存在している。つまるところ、男性の経済的な活動をノームにして、経済的に活動的でないことを定義することは難しくなっている⁴⁰⁾。したがって V. ビーチーは、労働の未来に関連して新しいヴィジョンが要請されており、そのヴィジョンとは、「あらゆる形態の労働（有給、無給の）がもっと弾力的に編成され、かつ人びとの間にもっと平等に分配されており、また、人びとは有給の雇用であると否とにかかわらず、品位が保てる生活水準が保障されている」⁴¹⁾ というものであると指摘している。職業労働であれ、家事・育児・介護労働であれ、あるいは自己活動であれ、一つは、いずれも社会的に価値あるものとして評価され、二つに、ジェンダー間に平等に分配されなくてはならないのである。

このような現代フェミニズムの労働社会観は、いわゆるレギュレーション学派のケインズ主義的福祉国家のオルタナティブ論、あるいは R. ボワイエのいう「攻めのフレキシビリティ」論⁴²⁾に通底するものとなっている。そして R. ボワイエが、「攻めのフレキシビリティ」になんらかの公共的管理を認めていることは、すでにみたスウェーデン福祉国家の経験から当然のことであろう。ただフェミニズムによれば、新しい労働編成においてはジ

エンダー・バイアスの払拭が不可欠であり、また従来の福祉国家に代わるオルタナティブの形成のためには、従来の福祉国家が基礎としている家父長制的ジェンダー構造の克服が不可欠なのである。

第四に、フェミニズムの側からの従来の福祉国家のオルタナティブをめぐることは、もう一つ、エコロジカルな視点からするよりラディカルな問い直しだが、またフェミニズムの解放戦略の見直しが課題となっている。すなわち、戦後の制度化された福祉国家はいずれも、労使協調と所得再分配を柱に、「大量生産と大量消費」を基盤とする「強い国民経済」の形成を追い求めてきた。女性が新たに「統合」されたり、「分離」されるのは、このような経済制度であった。しかしそれは、かたや経済のグローバル化によって、かたや無限の成長を阻止する環境・資源制約によって、その前提そのものを問われている。

したがってドイツのフェミニスト、C. ヴェールホフ、B. トムゼン、そして M. ミースによれば、高度工業国を中心にした無限の経済成長とその一方的な拡大をすすめる経済世界を前提にした、かつそのなかでの女性の権利の回復と男女平等社会の形成という展望は、幻想でしかない⁴³⁾。事実、70年代以降、新しい経済成長を求めてグローバル化する資本主義経済は、福祉予算のカットや「賃労働の風化」⁴⁴⁾をすすめ、そのなかで「無報酬で利用可能」⁴⁵⁾な労働力として、女性労働の「主婦化」⁴⁶⁾が広がってきた。従来の福祉国家が基礎としてきた一国主義的な経済成長追求路線のオルタナティブをいかに展望しうるかは、現代のフェミニズムの新しい課題となっている。

以上、現代のフェミニズムが、従来の伝統的、あるいは制度化された福祉国家をいかに批判しているか、またその新しい再編をめぐるどのような課題を設定しているかをみてきた。最後にもう一つ、これの課題を解決するために、フェミニズムが運動の「舞台」をどのように考えているかをみておこう。それは、一つは政治と労働運動であり、いま一つは、フェミニズムの運動をふくむ多様な草の根的社会運動となっている。そして注目されるのは、今日のスウェーデンやアメリカを中

心として、これら二つの運動を合流させ、既存の男性中心の運動を変革しようという動きがみられることである⁴⁷⁾。いずれにしてもそこでの目的は、ヒルドマンが指摘しているように、たんに女性が政治や労働運動においてその一部となるだけでなくそこでの「問題」となること、あるいは女性がたんなる社会的グループとして認知されるだけではなく、「社会的であること」の内容をも定義すること⁴⁸⁾にある。つまるところ、フェミニズムにとっての福祉国家の再編とは、命令的な男性ノームを解体し、かつ女性が男性とともに生産と分配の主体となること、そして新しいジェンダー関係の形成が可能ならしめられるよう、なによりも社会改革をを不可欠としていることに注目しておきたい

注

- 1) L. ゴードンによれば、70年代以降の新しいフェミニズムの台頭後、福祉(国家)に関する研究の多くは、とくにイギリスとオーストラリアの文献にあらわれている。Linda Gordon, *The New Feminist Scholarship on the Welfare State*, in L. Gordon ed., *Women, the State, and Welfare*, The University of Wisconsin Press, 1990, p. 18. なお、日本における最近の文献として、社会保障研究所編『女性と社会保障』(東京大学出版会, 1993年), 社会政策学会年報第37集『現代の女性労働と社会政策』(お茶の水書房, 1993年)。杉本貴代栄『社会福祉とフェミニズム』(勁草書房, 1993)。
- 2) クラウス・オッフエ「福祉国家と社会主義の将来」『思想』1986年743号, 118ページ。
- 3) 東京大学社会科学研究所編『福祉国家1』(東京大学出版会, 1984年)3ページ。
- 4) Norman Ginsburg, *Divisions of Welfare—a Critical Introduction to Comparative Social Policy*, Sage Pub., 1992, p. 10.
- 5) Linda Gordon, *op. cit.*, pp. 9-10.
- 6) 例えば筆者が昨秋文部省在外研究で滞在した国立の研究所, Arbetslivscentrum (Swedish Institute for Work Life Research, Stockholm) では、ジェンダー視点よりする、パブリック・セクターのリストラクチャリングに関する調査研究や60年代以来の社民党福祉国家研究のプロジェクトが計画、ないしは進行中であった。
- 7) Yvonne Hirdman, *Women—from Possibility to Problem? Gender Conflict in the Welfare State—The Swedish Model—, Researchreport*, Arbetslivscentrum, 1994.

- 8) Y. Hirdman, *op. cit.*, p. 7.
- 9) Annika Baude, Public Policy and Changing family patterns in Sweden 1930-1977, *Researchreport F3*, Arbetslivscentrum, p. 146.
- 10) スウェーデンにおける性の平等を促進するのにもっとも大きな影響を果たした改革として、個人単位課税制度や分離所得制度をあげる研究が多い。例えば, A. Baude, *op. cit.*, p. 171.
- 11) Y. Hirdman, *op. cit.*, p. 31.
- 12) *ibid.*
- 13) 国家や行政の政策, また企業の管理政策などによる女性支配を, 家族のなかの「私的父家長制」に対比して新しい「公的父家長制」ととらえるフェミニズム論については, 次のものを参照。Carol Brown, the New Patriarchy, in C. Bose, R. Feldberg and N. Sokoloff with the Women and Work Research Groupe eds., *Hidden Aspects of Women's Work*, Praeger, 1987, pp. 137-160.
- 14) Y. Hirdman, *op. cit.*, p. 37.
- 15) *ibid.*
- 16) Isabella Bakker, Women's Employment in Comparative Perspective, in J. Jenson, E. Hagen and C. Reddy eds., *Feminization of the Labour Force: Paradoxes and Promises*, Polity Press, 1988, p. 19.
- 17) A. Baude, *op. cit.*, p. 149.
- 18) Mary Ruggy, Gender, Work and Social Progress—Some consequences of Interest Aggregation in Sweden—, in J. Jenson, E. Hagen and C. Reddy eds., *op. cit.*, p. 182.
- 19) M. Ruggy, *op. cit.*, p. 21.
- 20) N. Ginsburg, *op. cit.*, p. 56.
- 21) Lene Gonas and Helen Westin, Industrial Restructuring and Gendered Labour Market Processes, *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 14, No. 3, 1993, p. 447.
- 22) L. Gonas and Helen Westin, *op. cit.*, p. 444.
- 23) *ibid.*
- 24) *ibid.*
- 25) *ibid.*
- 26) *ibid.*
- 27) Joan Acker, Reformer och Kvinnor i den framtida valfardstaten, in Annika Baude ed., *Kvinnors och Mans liv och arbete*, SNS Forlag, 1992.
- 28) J. Acker, *op. cit.*, p. 282.
- 29) *ibid.*, p. 307.
- 30) *ibid.*, pp. 289-291. とくに, 1980 年の男女雇用機会均等法および男女機会均等オンブズマンの発足に至る過程を, 労働運動の階級平等を求めるコースとはまた異なったものとして注目している。
- 31) 例えば労働組合全国組織 LO は, 70 年代に家族政策をまとめ, 労働生活(ワーキングライフ)を職場, 家庭, 地域ふくめてトータルにとらえ, そこでの男女平等運動を政策の課題としている。LO and Family Policy (LO), 1987 参照。また 70 年代には, 社会民主党のなかにパルメ委員会が設けられたり, かつ経済学者ミュルダールが中心の社会民主党と LO 合同委員会が発足し, 平等を軸にした社会改革を検討していることは注目される。
- 32) J. Acker, *op. cit.*, p. 308.
- 33) J. Jenson, E. Hagen and C. Reddy eds., Preface.
- 34) スウェーデンは, 女性のパートタイム労働の大幅な増加国であるが, 他の国のそれとかなり異なった特徴をもっている。一つに, 雇用, 社会保障上, フルタイマーと基本的に同等の権利をもち, 二つは, 80 年代, 他の国ではパートタイマーが増大しているのに対し, スウェーデンは, パートのフルタイム化の政策によって全女性労働に占める割合を減少させている。I. Bakker, *op. cit.*, p. 21.
- 35) ロベール・ボワイエ著, 井上泰夫訳『第二の大転換——EC 統合下のヨーロッパ経済』, 藤原書店, 1992 年。
- 36) ベヴァリッジ報告が含む家族モデルの問題点については, 次の論文を参照。高島道枝「イギリスの女子労働と社会保障——所得保障に限定して」『季刊・社会保障研究』Vol. 27, No. 1, 1991 年。
- 37) Diana Pearce, Welfare is Not for Women: Why the War on Poverty Cannot Conquer the Feminization of Poverty, in L. Gordon ed., *op. cit.*, p. 267.
- 38) Laura Cooley, Family and Employment Policies in the U.S., U.K. and Sweden: Entitlement to Social Benefits in three Countries, Researchreport, Institute for Women Policy Research, 1990, pp. 1-10.
- 39) S. Walby, Flexibility and the Changing Sexual Division of Labour, in S. Wood ed., *The Transformation of Work?*, Unwin Hyman, 1989, p. 131.
- 40) 70 年代以降のフェミニズムの女性労働論の主たるテーマの一つはこの問題にあった。拙稿「経済学とフェミニズムの潮流」女性学研究会編『講座女性学 4——女の目で見える』, 勁草書房, 1987 年, 20-35 ページ, 参照。
- 41) Veronica Beechey, *Unequal Work*, Verso Press, 1987, p. 250. 高島道枝・安川悦子訳『現代フェミニズムと労働——女性労働と差別』, 中央大学出版部, 1993 年, 239 ページ。
- 42) R. ボワイエ, 前掲書, 15 ページ。井上泰夫「ポスト・フォード主義の展望」平田清明編『市民社会の旋回』, 昭和堂, 1987 年, 参照。

- 43) Maria Mies, *Patriarchy and Accumulation on A World Scale*, Zed Books, 1986, p. 17.
 - 44) Maria Mies, Veronika Bennholdt-Thomsen and Claudia von Wehlhof, *Women, The Last Colony*, Zed Books, 1988, p. 150, 丸山真人編訳『家事労働と資本主義』, 岩波書店, 1986年, 172 ページ。
 - 45) V. Bennholdt-Thomsen, Why do Housewives continue to be created in the Third World, too? in M. Mies, V. Bennholdt-Thomsen and C. v. Werlhof, *op. cit.*, p. 162.
 - 46) M. Mies, *op. cit.*, p. 16.
 - 47) J. Acker, *op. cit.*, pp. 306-307. アメリカのフェミニスト経済学者の Heidi Hartman は IWPR (Institute for Women Policy Research) の代表者であり, 政策形成や政策提言のための調査研究活動を行い, クリントン政権に対して, Feminist Economic Agendas and The Clinton Plan, 1993 を提出している。
 - 48) Y. Hirdmann, *op. cit.*, p. 37.
- 参考文献
- [1] Brackman, H., Erie, S. P. and Rein, M., Wedded to the Welfare State—Women against Reaganite retrenchment, in Jenson, J., Hagen, E. and Reddy, C. eds., *Feminization of the Labour Force—Paradoxes and Promises*, Polity Press, 1988.
 - [2] Beechy, V. and Perkins, T., *A Matter of Hours—Women, Part-time Work and the Labour Market*, Polity Press, 1987.
 - [3] Beechy, V., Rethinking the Definition of Work—Gender and Work, in Jenson, J., Hagen, E. and Reddy, C. eds., *op. cit.*
 - [4] Brocas, A., Cailloux, A. and Oget, V., *Women and Social Security—Progress towards Equality of Treatment*, ILO, 1990.
 - [5] Dahlstrom, E. (ed.), *The Changing Roles of Men and Women*, Gerald Duckworth & Co. LTD, 1967.
 - [6] Delphy, C. and Leonard, D., *Familiar Exploitation: A New Analysis of Marriage in Contemporary Western Societies*, Polity Press, 1992.
 - [7] Erler, G., The German Paradoxes—Non-feminization of the labor force and post-Industrial social policies, in Jenson, J., Hagen, E. and Reddy, C. eds., *op. cit.*
 - [8] Hagen, E. and Jenson, J., Paradoxes and Promises—Work and politics in the post-war years, in Jenson, J., Hagen, E. and Reddy, C. eds., *op. cit.*
 - [9] Jacobsson, R. and Alfredsson, K., *The Equal Worth—The Status of Men and Women in Sweden*, The Swedish Institute, 1993.
 - [10] OECD, *Shaping Structural Change—The role of women—*, OECD, 1991.
 - [11] Ruggie, M., *The State and Working Women—A Comparative Study of Britain and Sweden*, Princeton University Press, 1984.
 - [12] Walby, S., *Patriarchy at Work*, Polity Press, 1986.
 - [13] Walby, S., *Gender Segregation at Work*, Open University Press, 1988.
 - [14] Walby, S., *Theorizing Patriarchy*, Basil Blackwell, 1990.
 - [15] リタ・リジェストローム他著, 槇村久子訳『スウェーデン／女性解放の光と影』, 勁草書房, 1987年。
 - [16] ミシエル・アグリエッタ著, 若森・山田・太田・海老塚訳『資本主義のレギュレーション理論』, 大村書店, 1989年。
 - [17] ジェイムズ・オコンナー著, 佐々木・青木他訳『経済危機とアメリカ社会』, お茶の水書房, 1988年。
 - [18] 社会保障研究所編『イギリスの社会保障』, 東京大学出版会, 1987年。
 - [19] 社会保障研究所編『スウェーデンの社会保障』, 東京大学出版会, 1987年。
 - [20] 竹中恵美子・久場嬉子編『労働力の女性化——21世紀へのパラダイム』, 有斐閣, 1994年。
(くば・よしこ 東京学芸大学教授)

福祉国家と市場経済

——再市場化と国家福祉の諸問題——

伊 藤 周 平

I はじめに

1970年代後半以降、多くの先進資本主義諸国では、経済成長の停滞を背景として、社会保障支出の抑制を求める論調が高まり、それに対応する形で、福祉国家をめぐる理論的状況も福祉国家を擁護する議論に代わって、いわゆる「福祉国家の危機」論や福祉国家への批判論が優勢となっていった。ここで、「福祉国家の危機」とは、J. オコンナーによれば、国家の「財政危機」¹⁾を意味し、R. ミシュラによれば、福祉国家の「信頼の喪失」と「正当性の危機」を意味するものにほかならない²⁾。一方で、そうした危機論やさまざまな批判にもかかわらず、社会保障制度を機軸とする福祉国家体制は、先進資本主義諸国にとって不可欠の制度として定着していることも事実である。そのため、現在では、批判論、擁護論を含めて、福祉国家論はきわめて複雑な様相を帯びてきている。

ところで、福祉国家への理論的な批判には、幾つかの共通点を見出すことができる。中でも、国家による福祉サービスの供給、いわゆる国家福祉の失敗を指摘する議論は、ニューライトの論者やマルクス主義の論者を通じてみられる福祉国家批判の重要な論点といえよう。そして、1989年から1990年代初めにかけてのソ連、東欧の社会主義諸国の崩壊と計画経済の失敗という状況の中で、かつての「市場の失敗」に代わる「国家の失敗」が強調され、市場経済に対する評価が再び高まっている。多くの国々では、国家福祉の代替案として、民間委託、民営化、さらには、家族などのインフ

ォーマル部門やボランティア部門の活用が提唱され、政策的に実行に移されつつある。しかし、例えば、日本でのそうした議論や政策提言をみるかぎり、市場経済の機能や役割にあまりに楽観的であり、福祉国家と市場経済との関係を十分に考察したものとはいえない。

歴史的にみるならば、福祉国家は、資本主義的な市場経済システムの失敗を背景として、資本主義社会における個々人の生活保障と実質的平等の確保を理念として登場してきた。その意味で、福祉国家と市場経済との関係、特に、両者の理念的な衝突の問題は、福祉国家の本質にかかわる問題といえる。本稿では、こうした問題関心から、まず、市場経済の論理と福祉国家の論理とを整理し、主としてイギリスでの議論を中心に、福祉国家の論理の特徴を明らかにする。ついで、市場経済の論理を福祉国家の論理に優先させようとするニューライトの論者の議論を再市場化の戦略と規定し、その問題点を指摘する。その上で、脱商品化の理論や福祉多元主義の議論などを手がかりとして、福祉国家と市場経済の関係を再検討し、国家福祉のかかえている諸問題の克服という観点から、福祉国家論の今後の課題を展望してみたい。

II 市場経済の論理と福祉国家の論理

(1) 市場経済システムの特徴

まず、市場経済とは、どのような特徴をもつシステムなのかを、経済人類学者 K. ポランニーの議論を参考に整理しておこう。

ポランニーによれば、市場経済とは「諸々の市

場からなるひとつの自己調整的システム³⁾である。ここで「自己調整」とは「すべての生産が市場での販売のために行なわれ、すべての所得がそのような販売から生まれること⁴⁾」を意味している。ポランニーは、市場経済の確立以前には、経済は一般に人間の社会諸関係の中に埋め込まれていたが、いったん、市場経済システムが独立した諸制度に組織され、特別な地位を獲得しはじめると、今度は、社会が経済の付属物として、市場経済システムの中に埋め込まれることとなったとしている⁵⁾。ポランニーの主張のポイントは、こうした市場経済システムが有効に機能するためには、その法則に従って社会が組織化されること、すなわち、市場社会という基盤が必要であるとする点にある。市場経済の確立は、独自の論理に基づく社会の再組織化をもたらしたという意味で、歴史的な「大転換」だったのである。もっとも、市場経済と市場社会との関係については、例えば、P. ロザンヴァロンのように、市場社会や市場思想が市場経済に先行するのであって、その逆ではないとする論者もある⁶⁾。社会全体を市場社会とみる見解は、ロザンヴァロンによれば、18世紀の政治的自由主義にまで遡る。そこでは、市場は個人が自律的存在として理解されるような細分化された社会の枠内で捉えられており、市場経済は市場社会の枠の中ではじめて意味をもつものとされた⁷⁾。つまり、個人が中間集団から分離され、アトム化された社会の出現を前提として、市場が新たな社会関係＝商品関係を形成することが可能になったというのである。この点については、歴史的な検証が必要であるし、ここで詳しい考察を加える余裕はないが、いずれにせよ、市場経済と市場社会とが密接な関連をもっていることは確かであろう。

さて、市場経済のもとでは、さまざまな財やサービスは、市場で販売されることを目的とした商品として組織化されていくこととなる。I. ウォーラスティンは、これを「万物の商品化」⁸⁾と呼んでいるが、そこでは、労働、土地、貨幣といったものも生産の進行を維持するために、商品化されていった。しかし、これらが本来、商品でないことは明らかで、その商品化は、あくまでもフィク

ション(擬制)にすぎない⁹⁾。特に、労働については、労働市場で売買されるのは、個人の「労働」そのものではなく、「労働力」であり、それは、市場で販売されることを目的として生産されたものではないこと、労働力自体が顕著な多様性をもっていることなどの理由から本来的な商品形態とは大きく異なっている。一方で、労働の商品化は、個々の社会関係の商品関係への転換をもたらした。K. マルクスにとって、こうした商品関係への転換は、人間の疎外状況を意味するものにほかならなかったが、ポランニーにとっては、擬制的な商品形態の出現は、その主体である人間に破滅的な効果をもたらすものであった。もし、市場経済の自己破壊的なメカニズムの作用を和らげるための社会の防衛行動がとられなかったら、人間社会は滅亡していただろうとまで述べられている¹⁰⁾。

(2) 市場経済の論理

以上のような市場経済システムの確立は、同時に、市場経済の論理が社会全体に浸透していくことをも意味していた。商品価値を生み出す生産的労働と非生産的労働の区別が押しつけられ、前者が優越したものと考えられるようになったのが、その典型的な例であろう。ウォーラスティンの指摘するように、多くの場合、「生産的労働は、世帯の外にある『職場』で行なわれたが、非生産的労働は世帯内でなされた」ため、前者を担う成人男子の労働に対する評価は上がっていく一方で、後者を担う女性労働の評価はどんどん下がっていった。「性差別は、こうして制度化」され、さらに「修業的な意味をもつ子供の活動や引退した老人の雑労働は、『趣味』のようなのだとみなされ、馬鹿にされる」ようになった¹¹⁾。つまり、商品化された市場経済の領域と商品化されない社会の一領域との間に価値序列がもち込まれたのである。

ここでは、市場経済のもとでの個々人の生活保障という観点から市場経済の論理なるものをもう少し詳しく検討してみたい。市場経済の論理では、個々人の生活保障は基本的に個人の自助に委ねられている。そこでは、自らの労働力を商品化することによって得た対価で、生活必需品を購入して、

自らの生活を支えていくことが基本的な生活形態となっている。ポランニーの言葉を借りれば、市場経済は、歴史的に「個人が餓死することを許しておかない有機的社会を解体する」¹²⁾ことで、労働の商品化を強制していったと考えられる。ここで、「有機的社会」とは、機能主義的な言い方をすれば、家族や親族、地域共同体などの基礎集団・基礎社会を意味するが、イギリスでは、18世紀後半からの産業革命の進展に伴い、こうした基礎集団・基礎社会の解体が進んでいった。ポランニーは、イギリスにおける市場経済の確立を1834年のスピーナムランド制の廃止と新救貧法の成立に見出している¹³⁾。それは、労働力の再生産が労働力の対価＝賃金によってのみなされるようなシステム、さらに、封建的、慈善的な救済から個人主義に基づいて個人に自助を強制するようなシステムの確立を意味していた。労働能力をもたない人や労働力を商品化することに失敗した人は、救貧法の屈辱的な「劣等処遇の原則」のもとで、その生活や生存が保障されたにすぎなかったのである。

しかし、こうした抑圧的な救貧法制度は、19世紀後半からの資本主義化の進展の中で、しだいに機能不全に陥る。資本主義的な市場経済システムを通じては十分に供給されない財やサービスが存在すると同時に、経済恐慌やそれに伴う大量失業など、市場経済システムの中だけでは解決が困難な社会問題が発生し、多くの人々が生活に困窮することとなったからである。ここに至って、市場経済システムの修正と国家介入の必要が要請され、新しい生活保障の制度として、救貧法に代わって社会保険と国家扶助が登場してくる。そして、第2次大戦後、イギリスでは『ベヴァリッジ報告』の構想をもとに包括的な社会保障制度が樹立され、福祉国家と呼ばれる政治社会体制が確立するのである¹⁴⁾。福祉国家体制は、イギリスのみならず、多くの先進資本主義国で受容され、包括的、体系的な社会保障制度が意識的に追求され、確立していくが、次に、こうした福祉国家の特徴と論理について考察していくこととしたい。

(3) 福祉国家の特徴

福祉国家の本質をめぐっては、これまでに多くの議論がなされてきているが、福祉国家に関する幾つかの定義をサーベイしてみると、福祉国家の重要な特徴として資本主義的な市場経済システムへの国家介入を挙げるものが多いことに気づく。

例えば、福祉国家に関する古典的定義ともいうべきA.ブリッグズの定義によれば、福祉国家とは「市場の働きを修正しようとして、少なくとも3つの方向にそって組織的権力が目的意識的に(政治と行政を通じて)行使されている国家」であるとされる。ここで、その方向とは「第1に、個人とその家族にその仕事や資産の市場的価値とは無関係に最低所得を保障することであり、第2に、放置すれば、個人と家族を危機に陥れることになる一定の『社会的事故』に個人と家族が対処できるように、危機の幅を縮小することであり、第3に、すべての市民が、地位や階級の違いにかかわらず、合意されたある一定範囲の社会サービスを利用しうる最良の基準を提供されること」である¹⁵⁾。これに対して、D.ウェッダーバーンは、ブリッグズの提起している第3の特徴を福祉国家の本質とするかどうかについては、イギリスにおいてでさえ、十分な合意が形成されているとはいえないが、「福祉国家は、すべての人に最低限度の実質所得を保障するために、市場の諸力を修正しようとする一定限度の国家関与を意味している」という中核部分については、一般的な意見の一致がみられるとしている¹⁶⁾。

資本主義的な市場経済システムへの国家介入によって、それを制御、管理できるという考えは、経済学者J.ケインズの思想に由来し、その意味で、戦後の福祉国家は「ケインズ主義的福祉国家」とも呼ばれる。ケインズは、すでに「自由放任主義の終焉」という論文の中で、自由放任主義が富の不平等や失業、貧困などの経済悪を生み出してきたと批判し、古典的自由主義との明確な断絶を宣言していたが、『雇用・利子および貨幣の一般理論』の中では、市場の失敗による大量失業の発生を有効需要の創出などの国家の需要管理によって防止しようといった経済理論を展開した。ケインズ自

身は、国家介入の領域は、明確に限定されるべきものとしていたが、その理論は国家が社会的経済的不平等を是正するために合理的裁量政策を発動する能力をもちうるとした点に大きな特徴があった¹⁷⁾。

一方、包括的な社会保障計画を提案した W. ベヴァリッジの構想も、市場経済の欠陥を認識した上で、失業、病気といった社会的事故に対して個人の最低水準の生活を国家的制度によって保障しようとするものであった。しかし、ここでも、その社会保障計画の目標とされたものは、あくまでも必要最低限のナショナル・ミニマムの保障であり、それを上回る生活水準は個々人の「自助」に委ねられていたことは注意しておく必要がある¹⁸⁾。

いずれにせよ、戦後体制としての福祉国家は、資本主義的な市場経済システムを前提としつつも、それへの国家介入によって、経済的社会的平等を実現することを「自明のこととする政治的・社会的コンセンサスを獲得」¹⁹⁾してきた国家と特徴づけることができよう。そして、その背景には、労働組合の法的承認、権利としての福祉の制度化などに象徴される民主主義的基盤があった。

(4) 福祉国家の論理

さて、W. A. ロブソンの指摘するように、福祉国家の存立にとっては、社会における人々の合意と連帯、つまり、福祉社会の存立が必要であることは、ほぼ自明のこととあってよい²⁰⁾。しかし、資本主義体制をとる福祉国家は市場経済の論理を構造的に包含せざるをえず、福祉国家体制を正当化し、福祉国家化を推進していくためには、そうした市場経済の論理に対抗し、それを克服するための福祉国家の論理が必要となる。そして、前述のように、福祉国家は自由放任主義に反論を加え、市場経済のもとでは、所得は不平等にしか分配されず、社会的正義や社会的平等は達成されないという基本的認識を背景に登場してきたといえ、そこに国家の市場経済システムへの介入が要請される必然性があり、その正当性の根拠があった。こうした論拠から福祉国家の論理と福祉国家への社会的コンセンサスをつくりだすのに大きな役割を果たし

たのが、社会民主主義の論者であり、イギリスでは、フェビアン主義と呼ばれる論者であった。もっとも、ケインズやベヴァリッジの議論では、国民の最低生活を保障する限度内で国家介入の正当性が認められていたが、そこで正当化された市場経済システムへの国家介入の理論は、フェビアン主義の論者らによって、より社会主義的な目標を含む福祉国家の論理へと発展させられた。そこでは、福祉国家の目標が単なるナショナル・ミニマムの保障という範囲を超え、国家介入による所得の再分配、それを通じての社会的経済的平等の達成という社会主義的目標にまで高められた。つまり、福祉国家は資本主義的な市場経済システムを克服し、社会主義化の過程を表現するものと捉えられたのである。その背景には、1950～60年代の経済成長のもとでの社会保障の拡大＝福祉国家化の進展があったといえる。

V. ジョージと P. ワルディングによれば、フェビアン主義の論者は「不平等の減少を社会的統合と社会的調和の、十分条件ではないとしても必要条件」²¹⁾とみており、平等に大きな価値を与えているとされる。このように、経済的社会的平等は、公的な社会サービスの提供を通じて達成されるという考え方、いわゆる、「平等の戦略」は、イギリスの福祉国家の発展に決定的な役割を果たしてきたといわれている²²⁾。フェビアン主義の論者にとっては、平等の達成という観点から市場経済をコントロールする国家介入と福祉政策の拡大が無条件に支持されることとなる。さらに、福祉国家化の推進は、社会的平等のみならず、自由を拡大し、経済的な効率性と成長をも促進するという議論が展開された。

平等という価値理念とともに、福祉国家の理念として用いられたのが、T. H. マーシャルの提起した市民権の理念である。マーシャルは、イギリスを事例として、18世紀には、思想・信条の自由、身体の自由などの市民的権利が、19世紀には、参政権などの政治的権利が、選挙権などの拡大によって普遍化され、さらに、20世紀になると、生存権を含む社会的権利が市民権の構成要素となったとする市民権理論を展開した²³⁾。そして、福祉国家

の本質をこうした社会的権利を包摂した市民権、すなわち社会的市民権の制度化に求めている。この議論に従えば、少なくとも、理念的には、労働能力をもたない人も、社会的市民権を有しているということを根拠に、最低限の生活に必要な資源の分配を国家に権利として要求していくことがスティグマを負うことなく可能となる。言い換えれば、市場経済システムへの国家介入は、個人が社会的市民権を有していることによって、正当化されうるのである。

一方、R. M. ティトマスは「経済的市場」と「社会的市場」とを区別し、前者の依拠する原理が、交換、相互移転といった利己主義的、非道徳的なものであるのに対して、後者の依拠する原理は、贈与、一方的移転といったような利他主義的、道徳的なものであると主張する²⁴⁾。こうした文脈から、ティトマスは福祉国家の価値基盤を経済的市場の原理ではなく、社会的市場のそれに置いている。ティトマスの議論の特徴は、福祉国家の論理と市場経済の論理との間の価値衝突を前提にしつつも、利他主義的、道徳的観点から前者に優越性を与えている点にある。同時に、福祉国家的な政策の展開は、社会における連帯と統合を促進するとしており、平等の達成とともに、社会連帯と社会的統合の促進という観点からも福祉国家が正当化されている。

市場経済の論理からすれば、等価交換の原則に基づかない国家による給付やサービスの一方的付与は、そもそも正当化の根拠をもちえない。社会的市民権や利他主義といった福祉国家の理念は、等価交換の理念に反するものであり、その意味で、市場経済の論理と真っ向から対立することとなる。福祉国家を理論的に擁護したフェビアン主義の論者は、市場経済の論理に、社会的平等、社会連帯、社会的市民権、利他主義といった根拠理念を掲げて対抗しようとしたといえる。

III 福祉国家への批判と再市場化の戦略

(1) 福祉国家コンセンサスの解体

以上のような福祉国家とそれを支えていたコン

センサスは、しかし、1970年代後半以降、イギリスをはじめとして多くの先進資本主義諸国が経済成長の停滞と失業率の上昇という状況に見舞われるに至って、大きく崩れることとなる。そうした状況に対応する形で前述したような「福祉国家の危機」論や福祉国家に対する批判が噴出する。イギリスでは、すでに、1960年代中ごろから「貧困の再発見」の議論に象徴されるように、福祉国家が、その主要な目標である貧困の廃絶や平等の達成に必ずしも成功してこなかったという指摘がなされていたが、1980年代になって、福祉国家の所得再分配的な政策が効果を上げていないという国家福祉に対する平等主義的観点からの強力な批判が展開された²⁵⁾。

前述したように、福祉国家の存立を支えている福祉国家の論理は、平等の達成を目標とするなど社会主義的な要素を含んでおり、等価交換の原則に立脚する市場経済システムにとっては異質なものである。一方で、資本主義的市場経済システムを前提としている福祉国家は、市場における利己主義を構造的に内包しており、市場経済の論理を全面的には排除しえない。ティトマスらのフェビアン主義の論者は、これを否定すべきもの、克服すべきものとみなしていたが、福祉国家の論理そのものは、本来、市場経済の論理には同質化しえないものである。経済成長の時代には、国家財政の拡大と生活水準の上昇の中で、市場経済の論理にとっての福祉国家の論理の異質性があまり重大なものと認識されてこなかったが、資本主義経済の成長力の低下とともに、その異質性、対立性が改めて強く意識されるようになったと考えられる。実際、フェビアン主義的な福祉国家論において、福祉国家の論理が市場経済の論理に優越する根拠は、ティトマスにみられるように、理論的なものというよりは、道徳的、信条的なものであった。そして、現実には経済成長が停滞し、社会保障支出が財政上の負担と思われるようになってくると、道徳的な根拠づけのみでは、福祉国家とその論理に対する批判に十分説得的な形で対応していくことは困難だったといえよう。その点に、フェビアン主義的な福祉国家論の弱点があった。

(2) ニューライトの福祉国家批判

フェビアン主義的な福祉国家の論理と国家による福祉供給に最も激しい批判を投げかけたのが、ニューライトと呼ばれる論者である。その思想的潮流は必ずしも同一ではなく、新自由主義、新保守主義の名で呼ばれることもあるが、ここでは、ニューライトの名称で統一することとしたい²⁶⁾。

現代の福祉国家に対するニューライトの批判は多様だが、その基本的な論点は、福祉国家体制は非効率的、官僚主義的で、経済成長を阻害し、個人の労働意欲を減退させ、個人の自由を侵害するという点にある²⁷⁾。

例えば、M. フリードマンは、市場経済を「強制なしで相互調整を実現させること」ができ、「自発的交換を通じて組織されている社会の実際のモデル」²⁸⁾とし、個人の自由を保障する最も望ましい社会形態であると位置づけている。国家の本来的役割は「ある個人に対する他の個人の強制を排除するための法と秩序の維持、自発的にとりかわされる契約の履行の確保」²⁹⁾といった自発的交換を基礎とする市場経済の場を確保することに限定されるべきで、それ以上の国家の役割の拡大は明確に否定されている。こうした文脈から、フリードマンは「政府は経済的かつ私的な事柄においても、より大きな役割を果たすべきだ」とする「福祉国家の哲学」³⁰⁾を批判し、フェビアン主義的な福祉国家の論理が志向しているような「所得の平等を1つの社会的目標として」信じ、「それを促進するために、国家の力をあえて用いようとする」³¹⁾平等化の戦略に強く反対している。フリードマンにとっては、現代の肥大化し、官僚制化した福祉国家システムは、個人の自由を侵害し、個人の選択の自由を否定しているものにほかならず、その福祉国家に対する対案は、年金契約の自由化に代表されるような公的社会保障制度の全廃、ナショナル・ミニマムを保障し、私的インセンティブを害さない程度の負の所得税の導入に要約される。

(3) 再市場化の戦略とプライバタイゼーション

以上のように、ニューライトの論者は、社会保障支出をはじめとする公的支出の増大が、経済成

長を阻害し、経済的効率性を妨げているとし、福祉国家の役割の後退と、市場経済や家族、ボランティア部門の役割の強化を主張している。それは、市場経済の論理をフェビアン主義的な福祉国家の論理に優越させようとするものであり、また、国家福祉を市場経済システムによって置き換えることで福祉国家を再編、もしくは解体していこうとする「再市場化の戦略」といってもよい。

こうした戦略は具体的な政策場面では、プライバタイゼーション(民営化)と呼ばれる形態をとって現れることとなる。加藤榮一の定義によれば、プライバタイゼーションとは「福祉国家システムに市場原理を導入することによって、公共部門の相対的規模と役割を再定義しようとする試み」³²⁾とされるが、イギリスでは、1980年代に、サッチャー政権のもとで、住宅政策、教育政策などの分野でこうしたプライバタイゼーションの政策が推進された。もともと、現実の政策場面におけるプライバタイゼーションは、国家の活動を単に市場の活動に置き換えようとする単純なものではないことには注意しておく必要がある。この点について、例えば、J. ルグランとR. ロビンソンは、国家介入の3つの形態に対応させながら、プライバタイゼーションの形態を国家によるサービス供給の削減、国家による補助の削減、国家による規制の削減の3つに区分して考察している³³⁾。

しかし、多くの論者が指摘するように、プライバタイゼーションの戦略には幾つかの欠点が存在する。ルグランは、その問題点として、第1に、福祉サービスのようなサービスは、完全に民営化された市場においては十分に供給されないこと、第2に、福祉サービスの利用者は、市場で適切な決定を下す情報を十分に与えられていないこと、第3に、福祉の特定の領域には特有の技術的問題が伴うこと、第4に、プライバタイゼーションの結果は、現存の福祉国家における供給よりは、より不平等な結果をもたらす危険があることなどを挙げている³⁴⁾。また、M. オヒギンズは、市場による所得分配は、所得の不平等を増大させることを検証し、福祉のプライバタイゼーションは、国家の役割を削減する意図でなされており、いかなる

形態であれ、明らかに不平等を増大すると批判している。そして、国家サービスの方が市場による分配よりも平等主義的であり、国家による現金給付は、より低い所得の人にとって再分配的であるとし、市場の役割の削減と市場内における不平等の減少の必要性を強調している³⁵⁾。さらに、A. ウォーカーは、プライバタイゼーションによる解決は、社会的につくりだされた諸問題や産業や経済上の変動から生ずる社会的費用を無視しており、稀少な資源の全体的使用という観点からみれば、必ずしも効率的とはいえないとする。その上で、国家によるサービスの提供も社会統制の手段として利用されたり、クライアントにスティグマを付与したりする点で大きな欠点をもっているが、プライバタイゼーションは、そうした国家福祉よりも、結果として、資源の分配上の不平等を増大し、社会的分裂を拡大すると批判している³⁶⁾。

プライバタイゼーションに限らず、ニューライトの再市場化の戦略には問題点が多い。フリードマンらが主張するような社会保障制度の全廃に象徴される福祉国家の全面的な解体は、先進資本主義国において社会保障が不可欠の制度として定着してきている現状では、非現実的ですらある。D. ワインズは、ニューライトの議論に象徴される市場至上主義のイデオロギーは、経済的衰退が存在するという教条主義的な信念の存在、反政府的経済理論の確立を背景に出現してきたが、合理的根拠から構築されたものではなく、理論的基礎はもろいと指摘している³⁷⁾。しかし、それが人々の間で一定の共鳴を呼び、ある程度の影響力を行使してきたことは事実であり、福祉国家の理念的な側面で、1970年代後半以降、集権的な国家福祉の役割、社会連帯や利他主義を強調するフェビアン主義的な福祉国家の論理から、市場的利己主義や市場経済の役割、個人の自由を強調するニューライト的な市場経済の論理への一定の転換がみられたと考えられる。

IV 福祉国家と脱商品化の理論

(1) マルクス主義の福祉国家批判

福祉国家と市場経済の関係を考察する上で、もうひとつ注目される議論が、ニューライトとは別の文脈で、福祉国家に対する批判を展開しているマルクス主義の論者の議論である。福祉国家に対するマルクス主義の立場からの批判の要点は、福祉国家が資本の要求に従うものであり、資本主義体制そのものを維持する役割を担っているという点にある。例えば、I. ゴフは、福祉国家を「国家権力を資本主義諸国における労働力再生産の修正、および非労働力の維持のために利用する」³⁸⁾国家と定義している。一方で、福祉国家を社会的制御の手段とみなす議論や福祉の強制的な国家管理は、労働者階級自らの手による自己管理の道を奪うものだとする議論も展開されている³⁹⁾。その根底には、福祉国家は労働者の急進化や社会主義化を防ぎ、資本主義体制、つまり、市場経済システムを維持するためのものであるという考え方がある。事実、福祉国家体制の中核をなす社会保険制度の先駆的形態は、19世紀末のドイツのビスマルク政権下で形成されたが、それは、社会主義運動を抑圧し、労働運動の急進化を阻止するために構想されたものであった。

マルクス主義の論者は、福祉国家を否定的に評価する点では、ニューライトと共通性をもっているが、福祉国家を市場経済システムを修正しつつも、それを維持していく役割を果たしているとする点、つまり、福祉国家と市場経済を対立的なものではなく、相互補完的に捉える点では、ニューライトの考えとは大きく異なっているといえよう。1960年代以降、福祉国家に対するマルクス主義的観点からの研究が盛んになるが、そこでは、「福祉国家の矛盾」ということが議論されるようになってきた。

(2) 福祉国家の矛盾と脱商品化

福祉国家の矛盾に関する最も代表的な議論は、C. オッフエによってなされている。オッフエは、

先のポランニーの議論を援用して、資本主義的市場経済システムのように擬制的な商品形態に基づく社会は、必然的に商品化されない補助システムに依存していると看做す。これらの補助システムは、それが労働市場で交換されない場合でも、労働力を保持し、高めるという機能を果たしており、その意味で、福祉制度は労働力の商品化の前提条件といえる⁴⁰⁾。オッフエによれば、擬制的な商品形態を維持するための資本主義の戦略は、商品形態をとらない政策や制度の増大に至り、こうした状態は、社会政策的給付が国家に独占されることによって、ますます深化するとされる⁴¹⁾。つまり、福祉国家的介入による脱商品化された領域の拡大は、必然的に市場経済の合理性を弱め、麻痺させるというのである。もともと、資本主義的な市場経済システムは「商品化された」労働のための「市場」の制度化によって、労働力の分配と労働の果実の分配という2つの課題を解決してきた。しかし、後期資本主義社会においては、価値増殖過程から切り離された労働形態の量的増大などのように、商品化された労働形態に基づく「労働中心社会」を揺るがすような脱商品化が進行しているとオッフエは指摘する⁴²⁾。いずれにせよ、労働力の商品化を有効に機能させるために必要であった補助システムの拡大が、非市場的な形態の増大をもたらし、市場合理性に基づく市場経済システム、さらには、その調整機関である福祉国家を自己麻痺的傾向に陥れているというのが、オッフエの主要命題である。

オッフエが福祉国家の矛盾を分析するに際して用いた脱商品化の概念をG. エスピング-アンデルセンは、市場社会における個人の地位という観点から再規定している。エスピング-アンデルセンは、マーシャルの提起した社会的市民権の理念を脱商品化のための能力という観点から捉え、社会的市民権は、市民の「商品」としての地位を減じる役割を果たしているとする⁴³⁾。その上で、脱商品化を「サービスが権利として与えられ、人々が市場に依存することなく、生活を維持しうること」⁴⁴⁾、つまり、あらゆる諸個人が市場への参加の有無によらず、社会的に承認されている生活水準を享受でき

る程度を指す概念として用いている⁴⁵⁾。

(3) 市場経済と脱商品化

以上のような脱商品化の議論に従えば、福祉国家のもとでみられるような脱商品化の進展は、市場経済の論理に依拠しない生活形態を拡大することで、市場経済の論理を侵食しているかにみえる。確かに、ますます多くの人々が、市場志向性を離脱するようなことになれば、市場経済の論理に危険信号が点滅するともいえなくもない。しかし、市場経済の論理を脱商品化の進展がどこまで克服しうるかについては、ニューライト的な市場経済の論理が優勢な現状の中では疑問が残る。この点については、福祉国家の論理が市場経済の論理を克服しうるとしたフェビアン主義の議論と同様に、オッフエにおいても十分な考察がなされていない。さらに、脱商品的な論理と福祉国家の論理はどのような関係にあるのかも必ずしも明確ではない。もともと、オッフエらが依拠するマルクス主義の理論では、福祉国家は市場経済システムを維持する装置であるという認識が根強く、福祉国家の論理そのものの関心は希薄である。ある意味で、マルクス主義による福祉国家分析は、一種のジレンマを内包しているといえよう。福祉国家の矛盾や失敗を指摘しつつ、ニューライトの攻撃から福祉国家やその論理を擁護することには、かなりの困難を伴うからである。にもかかわらず、福祉国家の削減は、労働者階級の生活水準の低下を導き、労働者階級が勝ちとってきた成果を縮減することになるという理由で、マルクス主義の論者が、福祉国家擁護の前線に立ってきたことも、また事実である。

とはいえ、脱商品化の理論が示唆しているように、市場経済システムそのものが、脱商品化された領域に依拠せざるをえないとすれば、福祉供給を完全に民間市場に委ねてしまうことは、市場経済そのものを機能麻痺に陥れてしまうことになる。現在の資本主義的市場経済システムそのものが、もはや国家による代行機能なくしては、存立が不可能と考えられ、その意味で、市場経済の論理を優越させ、市場経済への回帰をはかろうとするニ

ニューライトの再市場化の戦略は、自己矛盾を抱えており、成功の可能性はきわめて少ないといえよう。同時に、そのことは、市場経済システムが市場経済の論理だけでは、十分に機能しないということをも意味している。この点については、例えば、ドイツなどでは、市場経済システム自体が自由放任主義的なものから社会的なものを内部に組み込むことで、発展してきたという「社会的市場経済」の概念が提唱されているし、フランスのM. アルベールも資本主義自体が一枚岩的なものではなく、ネオ・アメリカ型資本主義とライン型資本主義の対抗関係が存在するという議論を展開している⁴⁶⁾。

V 新しい福祉国家論と福祉多元主義

(1) 国家福祉の諸問題と新しい福祉国家論の模索

では、以上のようなニューライトやマルクス主義の福祉国家批判に対して、戦後の福祉国家体制を擁護し、その正当化を試みてきた中道左派と呼ばれるフェビアン主義の論者は、どのような対応を示してきたのであろうか。結論からいえば、経済成長の停滞という状況下で、1980年代中ごろまで、フェビアン主義の論者は無応答、守勢に終始したといえる。その原因について、R. ミシュラは、フェビアン主義が福祉国家の発展にとって経済成長を与件としていたこと、福祉資本主義の生産的側面に関心を払わなかったことなどを挙げている⁴⁷⁾。もともと、フェビアン主義の論者は、福祉供給の面での市場経済に対する集権化された国家福祉の優越性、あるいは、市場経済の論理に対する福祉国家の論理の優越性について楽観的な信頼を置きすぎていた感がある。一方で、1970年代後半以降の経済成長の停滞の中で、肥大化し、集権化した福祉国家システムや高い税負担への反感は、フェビアン主義が前提としていたような社会的市民権や社会連帯の意識をしだいに後退させてしまった。つまり、そこには、そうした現実をティトマスの道徳的根拠づけによってどこまで克服するかという課題があったが、この点について、

フェビアン主義の論者は十分な検討をしてこなかったのである。

しかし、1980年代中ごろから、フェビアン主義の論者は、ニューライトやマルクス主義の側からの福祉国家批判を受けとめつつ、福祉国家に対する自らの立場を再検討し、新たな福祉国家論を模索しはじめている。特に、福祉国家システムの肥大化と官僚制化の進展が個人の自由や自発性の発揮を抑圧するというニューライトを中心に提起された福祉国家批判の論点は、フェビアン主義の論者にも認識されており、主として、集権化された福祉国家システムの分権化と福祉クライアントを含む個々人の参加の拡大という側面からその問題の解決をはかろうとする議論が展開されている。例えば、R. プラントは「福祉国家の擁護は、ニューライトの提起する幾つかの論点を考慮しなければならない」⁴⁸⁾とした上で、今後の福祉国家は「より少ない官僚主義」と「個々人の生活へのより直接的でない介入」が必要であると強調している⁴⁹⁾。また、J. フェリスは、従来のケインズ主義的福祉国家が公的空間を分配の道具的政策の闘争の場にかえてしまっていると批判し、公的空間の復興を保障する理念として、市民権の拡大された概念と参加的民主主義を挙げ、実質的参加を保障した分権化された社会を構想している⁵⁰⁾。さらに、ウォーカーは「構造的社会計画」もしくは「社会主義的社会計画」の戦略を提唱している。それは、平等という社会主義的目標を民主主義的分権的に追求するもので、その計画は、中央集権的な計画ではなく、分権化され、民主的なものであるべきで、福祉のクライアントその他の市民が計画過程の中心に置かれるべきだとされている⁵¹⁾。

以上のように、近年の新しい福祉国家論は、国家福祉に対する不信と個人の自由の保障という観点から分権化と参加を志向している点において、従来のフェビアン主義的な福祉国家論を大きく修正するものになっている。とはいえ、市場経済システムへの不信は根強く、プラントやフェリス、ウォーカーらの議論も、市場経済における所得分配の不平等を国家介入によって是正しようとするフェビアン主義の基本的立場を崩していない。つ

まり、ニューライトのように、国家福祉を市場経済に置き換えるのではなく、分権化であれ、参加的民主主義の強調であれ、国家福祉を前提としつつも、その諸問題の克服の道が模索されているのである。議論の争点は、国家の介入形態をいかに抑圧的でない形に再編するかに置かれており、集権化された国家福祉を分権化し、個人の参加を制度的に保障した福祉システムの構築がめざされているといえよう。

(2) 福祉多元主義論の展開

同様の文脈から、国家福祉か市場経済かという二分法的思考を退け、福祉サービスの供給主体を国家、市場経済、ボランティア部門や家族などのインフォーマル部門にバランスよく配分しようとする福祉多元主義の議論も展開されている。

市場経済システムの失敗を背景として福祉国家が確立してきたという歴史的背景もあり、従来の福祉国家論では国家福祉が考察の中心にすえられていたが、家族や民間市場による福祉供給が消滅してしまったわけではなく、それらは国家による福祉供給と併存してきたと考えられる。特に、在宅の高齢者や障害者に対するケアのほとんどは、家族などのインフォーマル部門によって担われてきたとされている⁵²⁾。福祉多元主義の論者は、その上で、福祉国家があまりに集権的、官僚的、権威主義的であると批判している。こうした国家福祉の問題点の解決方法として、福祉多元主義の論者も、フェビアン主義の論者と同様、分権化と参加を志向しており、分権化と参加が福祉多元主義戦略の中心の特徴とまでいわれている⁵³⁾。しかし、福祉多元主義の論者は、ニューライトのように、市場経済の論理を福祉国家の論理に優越させようとしているわけではなく、民間市場の支持には躊躇を示している。例えば、R. ハドリーと S. ハッチは、福祉国家システムが、非効率性と非効果性、官僚的硬直性、公衆の支持と参加の欠如という点で批判されうるとし、民間市場とインフォーマル部門による供給に多くの信頼を寄せているが、公的サービスに向けられた批判を民間市場が優越であるという議論に結びつけることはできず、国家福祉

が他の部門を規制し、調整する上で、重要な役割を担っていることを強調している⁵⁴⁾。

近年の日本での福祉ミックス論なども、こうした福祉多元主義論の延長線上にあるものと考えられるが、民間市場や家族などのインフォーマル部門が、どこまで有効に福祉ニーズを充足していけるかという問題は十分検討されていない。イギリスでも日本でも、インフォーマル部門の強調は、公的サービスの削減の正当化のために用いられたふしがあり、その意味で、福祉多元主義の議論が、公的サービスの削減の正当化に使われ、ニューライトの主張にとりこまれてしまう危険性は常に存在しているといえる。福祉多元主義の代表的な主張者である N. ジョソン自身が、ボランティア部門やインフォーマルな部門が、福祉多元主義者によって期待されているような方法や範囲で、国家を代替することに対応できないとすれば、福祉多元主義は、公共支出の削減や市場によるサービス供給の展開を正当化することに資してしまうと述べている⁵⁵⁾。

VI 結び——福祉国家論の課題

以上、福祉国家と市場経済との関連をその理念的側面を中心に検討してきたが、最後に、これまでの議論を整理し、福祉国家論の今後の課題を展望しておこう。

前述のように、1970年代後半から、福祉国家をめぐる理論的状况に大きな変化が生じてきた。それは、社会的市民権、社会連帯、利他主義を根拠理念とするフェビアン主義的な福祉国家の論理から市場的利己主義に基づくニューライト的な市場経済の論理への転換と要約することができる。福祉国家的政策の展開が、家族、近隣社会、地域社会における社会的連帯の絆、社会的市民権の共同体的基盤をほりくずしたとも考えられ、福祉国家化の推進が福祉国家の論理の基盤を衰退させるという、フェビアン主義の論者にとっては、実に皮肉な結果がもたらされたといえよう。それに伴って、制度的、政策的な面でも、現在、多くの国々で、公的サービスの削減と民間市場や家族などの

インフォーマル部門の役割の拡大が志向されつつある。その意味で、ジョンソンの指摘するように、短期的、もしくは中期的には、福祉国家の将来は福祉多元主義の方向に向かっているといえるのかもしれない⁵⁶⁾。しかし、公的サービスの削減によっても、医療費の増大にみられるように、社会的コスト自体は減少せず、一方で、家族、特に女性の負担が増大していることも否定できない。市場経済や家族などのインフォーマル部門による福祉供給に大きな限界があることは明らかで、その危機が叫ばれてはきたが、現在の福祉国家体制を完全に解体してしまうことは、もはや不可能であろう。

しかし、そのことは、既存の福祉国家体制をそのまま是認することを意味しない。先に述べたように、国家福祉にも多くの諸問題が存在しており、近年のフェビアン主義の論者や福祉多元主義の論者は、分権化と参加という観点から、そうした諸問題の克服を試みている。それは、マルクス主義の論者においても同様で、特に、オッフェは、新しい社会運動の中に「非官僚的で、分権化され、平等主義的で自律的な〔福祉社会〕モデル」⁵⁷⁾の建設の可能性を見出そうとしている。もっとも、この運動も一時ほどの勢いはなくなってきており、新しい福祉国家・福祉社会像は、いまだ模索の段階にある。ただ、近年の分権化と参加の議論をみるかぎり、そこには、より抑圧的でない国家の介入形態、より民主的な形での福祉国家の再編が必要であるという共通認識がある。もっと根源的にいえば、社会的市民権という形での生活保障のあり方、つまり、権利化と法化を通じた国家福祉のあり方が問題とされているのである。そうした観点からマルクス主義とフェビアン主義との接近と融合の可能性を探究することもできよう⁵⁸⁾。

いずれにせよ、市場的利己主義が優勢であるかにみえる現状で、今後の福祉国家論は、国家福祉の諸問題の有効な解決策の提示と同時に、ニューライ的な市場経済の論理に対抗できるだけの福祉国家の論理をより理論的な形で再生していく課題を負っており、その意味でも、市場経済と福祉国家の関係のこれまで以上の緻密な検討が求められているといえよう。

注

- 1) J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, 1973. (池上 淳・横尾邦夫監訳『現代国家の財政危機』, 御茶の水書房, 1981年) 序論参照。
- 2) R. Mishra, *The Welfare State in Crisis*, Harvester Wheatsheaf, 1984, p. 1.
- 3) K. Polanyi, *The Great Transformation*, Beacon Press, 1957. (吉沢英成・野口健彦・長尾史郎・杉村芳美訳『大転換——市場社会の形成と崩壊』, 東洋経済新報社, 1975年) 訳書, 57頁。
- 4) 同訳書, 92頁。
- 5) 同訳書, 76頁。
- 6) P. Rosanvallon, *Le Libéralisme économique*, Seuil, 1989. (長谷俊雄訳『ユートピア的資本主義』, 国文社, 1990年) 訳書, 81頁。
- 7) 同訳書, 150頁。
- 8) I. Wallerstein, *Historical Capitalism*, Verso, 1983. (川北 稔訳『史的システムとしての資本主義』, 岩波書店, 1985年) 訳書, 7頁。
- 9) K. Polanyi, 前掲訳書, 96-97頁参照。
- 10) K. Polanyi, 同訳書, 101頁。
- 11) I. Wallerstein, 前掲訳書, 22-25頁。
- 12) K. Polanyi, 前掲訳書, 225頁。
- 13) イギリスでは、産業革命の結果、多くの生活困窮者が出現したが、18世紀末に確立したスピーナムランド制と呼ばれる賃金補助制度が、そうした人々の生活保障にある程度の成果を上げたといわれている。この点については、K. Polanyi, 同訳書, 第7章参照。
- 14) この歴史的経緯については、拙著『社会保障史・恩恵から権利へ——イギリスと日本の比較研究』, 青木書店, 1994年, 第3章参照。
- 15) A. Briggs, "The Welfare State in Historical Perspective," *Archives européennes de sociologie*, Vol. II, No. 2, 1961, p. 228.
- 16) D. Wedderburn, "Facts and Theories of the Welfare State" in R. Milliband and J. Saville (ed.), *The Socialist Register*, Monthly Review Press, 1965, p. 128.
- 17) ケインズ思想については、宮崎義一・伊東光晴編『世界の名著 69 ケインズ, ハロッド』, 中央公論社, 1980年を参照。もっとも、資本主義的な市場経済システムへの国家介入を通じての社会的正義や社会的平等の実現という考え方自体は、ケインズというよりもむしろ社会主義思想にその源があると考えられ、その意味で、福祉国家の論理は社会主義的要素を含んでいるともいえる。これについては、加藤榮一「福祉国家と社会主義」『社会科学研究』(第38巻第5号, 1987年)が詳しい。
- 18) この点について、1980年代にイギリスのサッチャー政権のもとで行われた社会保障改革において、政府録書が、ベヴァリッジの考え方への回帰

- を提唱しているのは示唆的である。Secretary of State for Social Services, *Reform of Social Security*, Vol. I, 1985. (Cmnd. 9517) para. 1.7-1.8. 参照。ベヴァリッジの思想については, W. Beveridge (Reported), *Social Insurance and Allied Services*, 1942. (Cmnd. 6404). (山田雄三監訳『ベヴァリッジ報告・社会保険および関連サービス』, 至誠堂, 1969年) 参照。
- 19) 田端博邦「福祉国家論の現在」東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家〔上〕』, 東京大学出版会, 1988年, 22頁。
 - 20) W. A. Robson, *Welfare State and Welfare Society*, Allen and Unwin, 1976. (辻 清明・星野信也訳『福祉国家と福祉社会』, 東京大学出版会, 1980年) 訳書, 215頁。
 - 21) V. George and P. Wilding, *Ideology and Social Welfare*, Routledge and Kegan Paul, 1985. (美馬孝人・白沢久一訳『イデオロギーと社会福祉』, 勁草書房, 1989年) 訳書, 102頁。
 - 22) J. Le Grand, *The Strategy of Equality*, Allen and Unwin, 1982, p. 9.
 - 23) T. H. Marshall, "Citizenship and Social Class," 1950, in T. H. Marshall and T. Bottomore, *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, 1992. (岩崎信彦・中村健吾訳『シティズンシップと社会的階級』, 法律文化社, 1993年) 第I部参照。
 - 24) R. M. Titmuss, *Commitment to Welfare*, Allen and Unwin, 1968. (三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障』, 東京大学出版会, 1971年) 第1部第1章参照。
 - 25) 国家福祉に対する平等主義的観点からの批判については, Le Grand, *op. cit.*, 参照。
 - 26) ニューライトの思想については, Mishra, *op. cit.*, chapter 2. が詳しい。
 - 27) C. Pierson, *Beyond the Welfare State*, Polity Press, 1991, pp. 47-48.
 - 28) M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, 1962. (熊谷尚夫・西山千明・内井孝昌訳『資本主義と自由』, マグロウヒル, 1975年) 訳書, 14頁。
 - 29) 同訳書, 31頁。
 - 30) 同訳書, 87-88頁。
 - 31) 同訳書, 181頁。
 - 32) 加藤栄一「福祉国家システムの再編——ブライヴァタイゼーションの歴史的意味」東京大学社会科学研究所編『現代日本社会1・課題と視覚』, 東京大学出版会, 1991年, 116頁。
 - 33) J. Le Grand and R. Robinson, "Privatisation and the Welfare State: An Introduction" in J. Le Grand and R. Robinson (eds.), *Privatisation and the Welfare State*, Allen and Unwin, 1984, p. 6.
 - 34) J. Le Grand, "Markets, Welfare, and Equality" in J. Le Grand and S. Estrin (eds.), *Market Socialism*, Clarendon Press, 1989, p. 196.
 - 35) M. O' Higgins, "Welfare redistribution, and inequality: disillusion, illusion, and reality" in P. Bean, J. Ferris and D. Whynes (eds.), *In Defence of Welfare*, Tavistock, 1985, pp. 174-178.
 - 36) A. Walker, "The Political Economy of Privatisation" in *Privatisation and the Welfare State*, pp. 36-37.
 - 37) D. Whynes, "Markets and neo-liberal political economy" in *In Defence of Welfare*, pp. 116-118.
 - 38) I. Gough, *The Political Economy of the Welfare State*, Macmillan, 1979, pp. 44-45. (小谷義次他訳『福祉国家の経済学』, 大月書店, 1992年, 79頁)。
 - 39) Pierson, *op. cit.*, pp. 52-53.
 - 40) C. Offe, *Contradictions of the Welfare State*, Hutchinson, 1984, pp. 262-263.
 - 41) *Ibid.*, p. 263.
 - 42) C. Offe, *Disorganized Capitalism*, Polity Press, 1985, pp. 52-56.
 - 43) G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1990, p. 3.
 - 44) *Ibid.*, pp. 21-22.
 - 45) こうした脱商品化の概念に依拠しつつ, エスピング-アンデルセンは, 給付へのアクセスを決めているルール, 提供されている資格付与の範囲などを社会政策の脱商品化の基準として, 福祉国家を「自由主義型」レジーム, 「コーポラティズム型」レジーム, 「社会民主主義的」レジームの3つに類型化している。エスピング-アンデルセンの福祉国家レジーム論については, 宮本太郎「福祉国家レジームと労働戦略——3つの軌跡」『季刊・社会保障研究』(第27巻第4号, 1992年) 参照。
 - 46) M. Albert, *Capitalisme contre Capitalisme*, Seuil, 1991 (小池はるひ・久永宏之訳『資本主義対資本主義』, 竹内書店新社, 1992年) 第5章参照。
 - 47) Mishra, *op. cit.*, pp. 122-123.
 - 48) R. Plant, "The very idea of a welfare state" in *In Defence of Welfare*, p. 13.
 - 49) *Ibid.*, p. 24.
 - 50) J. Ferris, "Citizenship and the crisis of the welfare state" in *In Defence of Welfare*, pp. 63-69.
 - 51) A. Walker, *Social Planning: A Strategy for Socialist Welfare*, Blackwell, 1984, pp. 219-222.
 - 52) R. Hadley and S. Hatch, *Social Welfare and the Failure of the State*, Allen and Unwin, 1981, p. 87.

- 53) N. Johnson, *The Welfare State in Transition*, Wheatsheaf Books, 1987, p. 182. (青木郁夫・山本 隆訳『福祉国家のゆくえ——福祉多元主義の諸問題』, 法律文化社, 1993 年, 189 頁)。
- 54) Hadley and Hatch, *op. cit.*, pp. 100-101.
- 55) N. Johnson, *op. cit.*, pp. 199-200. (前掲訳書, 209 頁)。
- 56) N. Johnson, *op. cit.*, p. 199. (前掲訳書, 209 頁)。
- 57) C. Offe, *Contradictions of the Welfare State*, p. 159.
- 58) フェビアン主義の批判的要素をマルクス主義の現実的解釈と融合させようとする近年の試みとして, P. Lee and C. Raban, *Welfare Theory and Social Policy*, Sage, 1988 (向井喜典・藤井 透訳『福祉理論と社会政策』, 昭和堂, 1991 年) 参照。
(いとう・しゅうへい 法政大学専任講師)

論 文

社会福祉と地域集団

——特別養護老人ホームの設置を事例として——

加 来 和 典

I はじめに

本稿の目的は、地域社会の諸集団が地域福祉の形成過程にどのように関わるのかを特別養護老人ホームの設置の事例をとおして分析することにある。対象として、宮崎県南那珂郡南郷町の K ホームを取り上げる。K ホームは 1994 年 4 月に開設された。経営は社会福祉法人「K 福社会」によって行なわれているが、設置を主導したのは地元の農業協同組合である JA 宮崎南郷である。

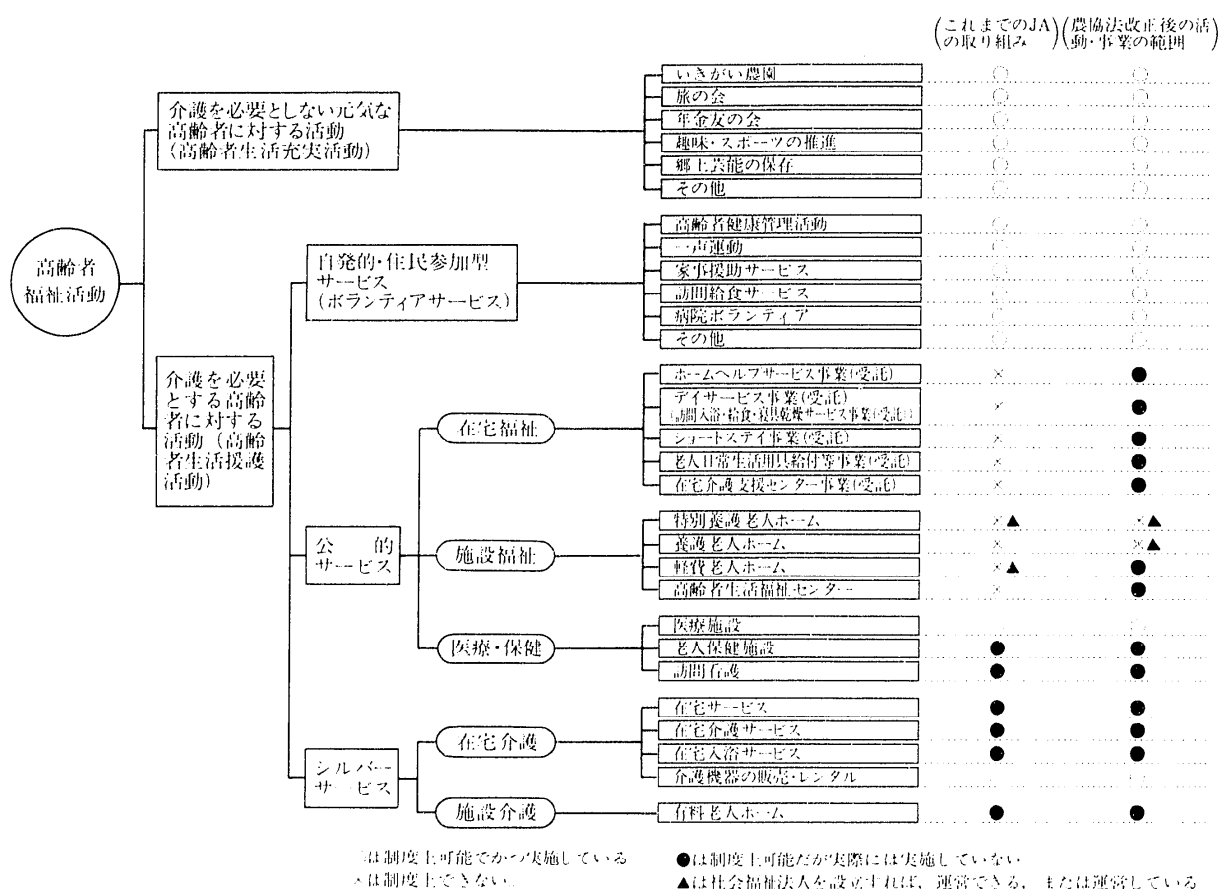
ここで、この研究の含意について簡単にふれておこう。岡村重夫の地域福祉論 [e. g. 岡村, 1974] をはじめとし、日本におけるこれまでの地域福祉 (形成) 論の多くは、その対象地域として都市ないしその近郊地域を想定してきたように思える。それが意識的なものであるか否かはわからない。議論された時代の影響もあったに違いない。そのなかで、多くの論者が重視したのが地域組織化である。コミュニティはいかにして可能かという問いは地域福祉論の重要課題となり、そのことが議論を理念的なものにしていった側面もある。

本稿ではあえて都市とは著しく異なる地域を対象とした。それは、地域社会が高齢化に直面するとき、すでにある地域の集団がそれをどうとらえ、対応していくのかを問題としたいからである。高齢化への対応はひとり行政にだけ迫られているのではない。それぞれの集団それ自身の存続に関わる問題である。農村には都市とは違い地域を包括するような有力な集団が存在する。それらは、地域社会のありようを左右していく力をもっている。

とすれば、それらがいかに高齢化に対応するかは地域の将来と密接に関わる問題である。社会福祉における地方分権が進んでいる現在、とりわけ地域特性を考慮した研究が必要であると筆者は感じている。

まず、宮崎県を中心に JA の高齢者福祉への取り組み状況をみておこう。1992 年の農業協同組合法の改正により、JA は特別養護老人ホームと養護老人ホームの経営以外を実施することができるようになった¹⁾ (図 1)。宮崎県では JA 宮崎中央会が平成 3 年度から「農業協同組合高齢者対策リーダー養成研修事業」(ホームヘルパー養成事業)を行なっている。平成 6 年 3 月 8 日までに 3 級修了者は 480 人、2 級修了者は 91 人にのぼっている (JA 宮崎中央会資料)。受講希望者はかなり多いため、制限しているほどである。受講者のほとんどは婦人部部員であり、年齢は 40、50 歳代を中心としている (表 1)。受講動機は自分の親などの介護に役立てたいというものが多くのことである。JA 宮崎南郷でも、3 級 6 人、2 級 4 人の修了者がいる。修了者はこれから各 JA で展開される「JA 助けあい組織」の有償ボランティアとしての活動が期待されている。宮崎県では 1993 年に「助けあい組織」のモデル事業が始まっている。また、他県では行政から受託をしている JA もある。

ここでふれる南郷町での特養設置は、JA が関わったものとしては県内では初めての事例で、全国的にも先駆的なものである。また、設置が漁協等との協力関係によって行なわれたため、全国でもめずらしい事例とされている。



資料：全国農業協同組合中央会編『JA 高齢者福祉活動入門』20, 21頁。

図1 農協法改正とJA 高齢者福祉活動の範囲(JA 段階)

Ⅱ 南郷町の概況

南郷町は宮崎県南東部に位置し、太平洋に面している(図2)。面積は約63km²、人口は約1万3000人で、農業と漁業を基幹産業としている。また、町は日南海岸国定公園に含まれ、近年はリゾート開発でも注目を集めている。

町の一般会計当初予算額は49億5600万円(平成5年度)、財政力指数は0.253(平成4年度)である。過疎団体の指定は受けていない。

ここでは、主に本稿の関心にそって、町の概況をみていく。

表1 3級課程受講者 平成5年度

年齢	実数	比率
20～24	3	1.0
25～29	4	1.3
30～34	14	4.7
35～39	30	10.1
40～44	67	22.5
45～49	48	16.1
50～54	54	18.1
55～59	46	15.4
60～	32	10.7
計	298	100.0

注：年齢不明の1名を除く。

資料：JA 宮崎中央会資料。



注：アルファベットは関係する特別養護老人ホーム所在地。

図2 宮崎県南部

1. 人口

近年の人口推移をみると、1975年から1980年にかけて1000人近い増加があったものの、以後漸減で今日に至っている。高齢化は次第にテンポを速めており、1994年には18.8%となっている(図3)。

地区ごとにみると、人口が集中しているのは、漁港周辺部(目井津、栄松、外浦)と市街地を含む地区(中央町)である。上中村へは町内からの移住もみられる。農業地域は概して人口が小さく、高齢化率が高い(図4)。津屋野は養護老人ホームがあるために高齢化率が30%を超えるが、これ以外にも25%を超える地区が4地区ある(表2)。70歳以上の一人暮らしは、人口の多い地区に目立つが、栄松にとくに多いのは公営住宅があることによる。

2. 産業構造

南郷町では就業人口の2割が漁業についており、そのうち男性が9割以上を占めている(表3)。農業就業者数は1970年には1891人で漁業就業者よりも多く、全就業者の31.9%を占めていたが、1990年には858人、13.7%にまで減少している。

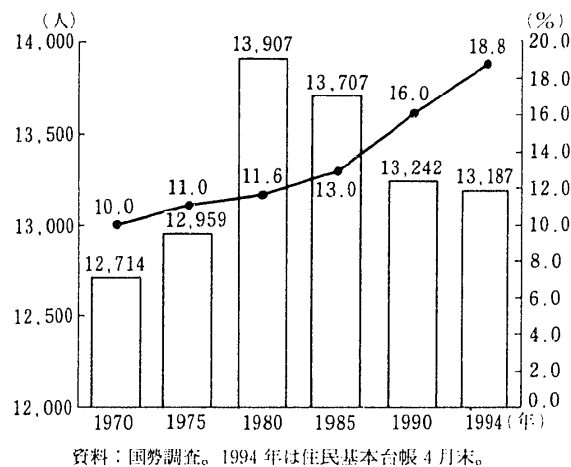


図3 南郷町人口

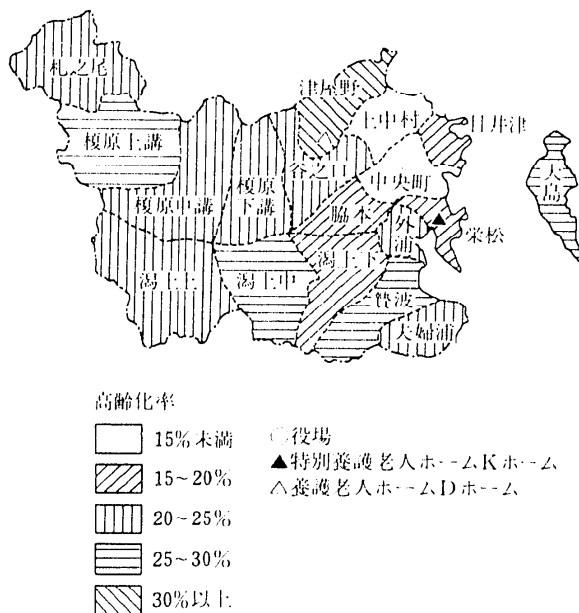


図4 南郷町

町内純生産でも、漁業の占める比重は大きく3割を超える。農業は1割をかなり下回る(表4)。

(1) 漁業の特徴

漁業はまぐろ延縄、かつお一本釣りを中心とした遠洋漁業が主である。町には南郷、外浦、栄松の3漁協があり、平成4年の漁獲高・組合員数は

表2 南郷町地区別人口・農家数

地区	人口	高齢化率	70歳以上	農家数	専業	第1種兼業	第2種兼業
津屋野	389	33.4	89(3)	62	23	14	25
谷之口	307	22.5	51(2)	55	9	7	39
上中村	1,050	14.7	95(9)	62	9	14	39
中央町	2,223	12.9	190(16)	37	5	10	22
目井津	2,608	19.2	314(13)	13	1	1	11
栄松	1,923	15.7	217(41)	16	3	2	11
脇本	427	18.7	57(2)	41	14	4	23
潟上下	534	19.3	68(10)	53	15	6	32
潟上中	316	26.6	51(2)	53	17	14	22
潟上上	175	22.9	22(0)	38	8	13	17
外浦	1,497	20.2	195(13)	8	2	0	6
賛波	361	27.7	60(2)	39	13	15	11
夫婦浦	197	20.8	26(0)	19	0	1	18
大島	37	27.0	7(0)	12	2	0	10
榎原上講	482	25.3	82(9)	39	9	7	23
榎原中講	321	23.4	50(5)	52	13	17	22
榎原下講	261	23.0	45(3)	44	9	12	23
札之尾	79	24.1	12(0)	15	10	3	2
南郷町	13,187	18.8	1,631(130)	658	162	140	356

資料：住民基本台帳1994年4月現在。()は1994年5月現在の一人暮らし。福祉課調べ。

農家数は1990年世界農林業センサスによる。

表3 南郷町就業構造 1990年

	総数	農業	林業	漁業	鉱業	建設業	製造業	電気ガス熱 供給水道業	運輸通信業	卸売業小売 業	金融保険 業	不動産業	サービス 業	公務
総数	6,241	858	7	1,343	3	463	792	10	416	1,008	113	11	1,024	193
	(100.0)	(13.7)	(0.1)	(21.5)	(0.0)	(7.4)	(12.7)	(0.2)	(6.7)	(16.2)	(1.8)	(0.2)	(16.4)	(3.1)
男	3,663	434	6	1,237	3	372	282	7	394	379	52	9	374	114
	(100.0)	(11.8)	(0.2)	(33.8)	(0.1)	(10.2)	(7.7)	(0.2)	(10.8)	(10.3)	(1.4)	(0.2)	(10.2)	(3.1)
女	2,578	424	1	106	0	91	510	3	22	629	61	2	650	79
	(100.0)	(16.4)	(0.0)	(4.1)	(0.0)	(3.5)	(19.8)	(0.1)	(0.9)	(24.4)	(2.4)	(0.1)	(25.2)	(3.1)

資料：国勢調査。

表4 平成3年度町内純生産

(単位：百万円)

	農業	林業	漁業	鉱業	製造業	建設業	電気ガス 水道業	卸売小売 業	金融保険 不動産業	運輸通信 業	サービス 業	公務	(控除) 帰属利子	町内純生 産
実数	1,641	106	7,533	0	2,445	3,176	23	2,188	1,640	773	4,000	1,284	670	24,140
(比率)	(6.8)	(0.4)	(31.2)	(-)	(10.1)	(13.2)	(0.1)	(9.1)	(6.8)	(3.2)	(16.6)	(5.3)	(2.8)	(100)

資料：「平成3年度宮崎県の市町村民所得」。

それぞれ、149億7000万円・715人、33億5000万円・252人、13億円・123人である。まぐろ延縄は南郷漁協を中心に行なわれている。

漁業形態は、集落形態や従事者世帯の生活構造に影響を与えている。遠洋漁業では従事者のほと

んどは雇用されている。目井津、中央町、栄松、外浦は漁業従事者が集住する地区であるが、漁村的集落を形成していない。また、まぐろ延縄漁は2、3ヵ月にわたり、市況によっては水揚げ先が焼津などの遠隔地になる。このような漁のため、

表5 経営耕地面積規模別農家数(販売農家)

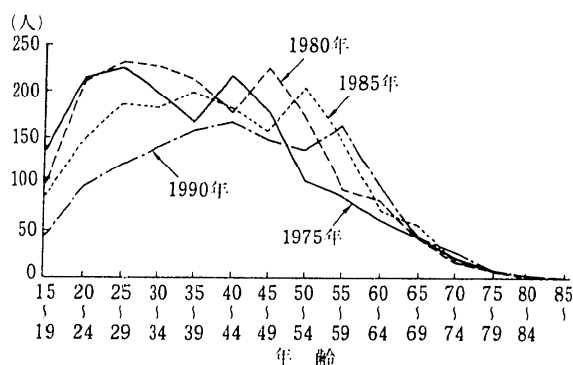
	総数	0.5 ha 未満	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0~5.0	5.0 ha 以上
宮崎県	53,809 (100.0)	12,631 (23.5)	18,360 (34.1)	9,944 (18.5)	5,575 (10.4)	4,728 (8.8)	2,092 (3.9)	479 (0.9)
宮崎県郡計	29,209 (100.0)	6,947 (23.8)	9,732 (33.3)	5,258 (18.0)	3,089 (10.6)	2,711 (9.3)	1,184 (4.1)	288 (1.0)
南郷町	508 (100.0)	103 (20.3)	141 (27.8)	104 (20.5)	57 (11.2)	64 (12.6)	34 (6.7)	5 (1.0)

資料：1990 年世界農林業センサス。

表6 販売金額規模別農家数(販売農家)

	総数	50 万円未満	50~100 万円	100~150 万円	150~200 万円	200~300 万円	300~500 万円	500~1000 万円	1000 万円 以上
宮崎県	53,809 (100.0)	15,390 (28.6)	7,574 (14.1)	5,112 (9.5)	4,886 (9.1)	5,171 (9.6)	5,082 (9.4)	6,013 (11.2)	4,581 (8.5)
宮崎県郡計	29,209 (100.0)	7,915 (27.1)	4,079 (14.0)	2,895 (9.9)	2,658 (9.1)	2,896 (9.9)	2,830 (9.7)	3,312 (11.3)	2,624 (9.0)
南郷町	508 (100.0)	138 (27.2)	58 (11.4)	32 (6.3)	44 (8.7)	63 (12.4)	83 (16.3)	65 (12.8)	25 (4.9)

資料：1990 年世界農林業センサス。



資料：国勢調査。

図5 南郷町漁業就業人口

かなり長期間帰港せず、夫、父が長期不在となる家庭が多くみられる。

また、漁業形態は漁業就業者数にも影響している。1980年には1780人であった就業者は、1990年には1343人と4分の3程度に減少している。これには「200カイリ」以降の減船がひびいている。さらに、遠洋漁業では就業年齢の限界があり、図5のような年齢分布に変化してきた。

(2) 農業の特徴

1990年の世界農林業センサスによれば、農家戸数は658戸で、うち専業162戸(24.6%)、第1種

兼業140戸(21.3%)、第2種兼業356戸(54.1%)となっている。農家人口は3019人で全人口の2割以上が「農家」に住んでいることになる。

経営耕地面積(表5)や、販売金額(表6)からもわかるように、中規模以上の農家の比率は県全体の値とくらべて高く、県内でも農業の盛んな地域である。

主要農産物をJA 宮崎南郷の平成5年度取扱高でみると、かんきつ(みかん、きんかん、施設みかん)が全体の31.7%を占めている²⁾。ついで畜産(仔牛、肉豚)29.4%、米13.0%、きゅうり11.5%といったところである(表7)。みかんは極早生が大半である。施設みかんは取り組んでまだ間がないが、これからの拡大が期待されている。また、スイートピーを中心とした花づくりも次第に盛んになっている。一方、畜産は牛肉自由化等の影響もあり価格低迷にあえいでいる。

現在、農業がかかえる大きな問題として農業就業人口の高齢化がある。南郷町の状況を国勢調査のデータでみてみよう。農業就業者のうち65歳以上の就業者の比率は、1975年以降5年ごとに、12.0→15.3→15.5→22.3%となっている。また、5歳ごとの就業人数でみると、1990年時点での60

表7 JA 宮崎南郷取扱高 (単位: 千円)

項 目	平成5年実績	
	取扱高	数量
米	193,783	540 t
みかん	372,280	3,159 t
きんかん	47,149	124 t
肉 豚	205,270	7,607 頭
施設みかん	54,016	70 t
きゅうり	171,429	518 t
ピーマン	49,484	138 t
トマト	14,833	31 t
仔 牛	233,548	669 頭
花	51,401	
その他	100,941	
計	1,494,134	

資料: JA 宮崎南郷平成5年度事業報告書。

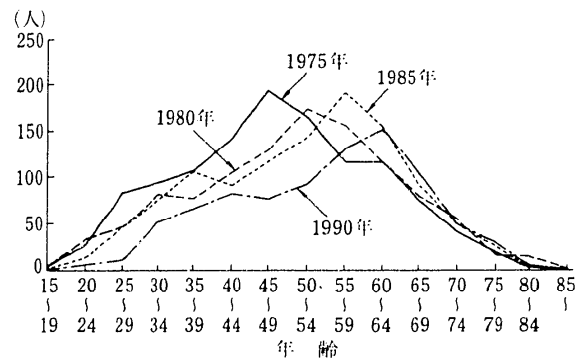
歳から64歳の層は、1975年以降つねにピークをなしてきたことがわかる(図6)。この間、新規就農がなかったわけではない。1980年から85年にかけて、多くの年齢層で就業者の増加をみている。ところが、90年には、30歳代を除き、いずれの年齢層も80年の数と同等かそれ以下にまで再度減少したのである。

3. 平成5年度末の高齢者福祉の状況

町内には1970年に養護老人ホーム(Dホーム、定員50人)が開設されているが、特養、老健施設ともなく、近隣自治体にある施設へ措置をしてきた(後述)。ショートステイはこれらの施設への委託であったが、デイサービスは行なわれていなかった。ホームヘルパー派遣は町社協に委託しており、2名が業務にあたっていた(6年度より1名増員)。

町の単独事業としては、在宅で1年以上の寝たきり高齢者をかかえる家庭に対して、月額1万円の介護手当の支給がある。対象となるのは30数人である。また、80歳以上に対しては年額1万円の敬老年金を支給してきた。

民間にも特筆すべき活動はなく、南郷町の高齢者福祉はこれまでかなり立ち遅れていた。



資料: 国勢調査

図6 南郷町農業就業人口

III K ホーム建設

ここでは、まず、ホーム建設を主導したJA 宮崎南郷について説明し、建設経過、その過程で形成された集団間の関係についてみていく。

1. JA 宮崎南郷について

JA 宮崎南郷は、平成5年度末現在、正組合員696人、准組合員(個人)585人である。正組合員数は近年あまり変動はないが、准組合員はローン利用の若者の加入などで増加している。資産は平成6年1月末で約62億8000万円である。平成5年度の事業管理費差引前の事業総利益は3億1375万円で、うち、信用事業が23.8%、共済事業が31.9%、購買事業が26.6%、販売事業が10.6%を占める。

現在、宮崎県には21のJAがあるが、県連では最終的に13JAを目標に合併を推進している。1989年にはJA 宮崎南郷とJA 日南との間で合併が予定されていたが、JA 宮崎南郷の臨時総会で否決されている³⁾。このときの総会で反対者側は「広域化されると自分たちの農協でなくなる」ということを強く主張した。当時、JA 日南の組合員数はJA 宮崎南郷の9倍近い6205人であった。

この合併失敗により、JA 宮崎南郷の理事は翌年の任期切れで総退陣することになった。新理事は合併反対のメンバーから選ばれたが、この経過で対立は先鋭化しなかった。新理事の選出も「合併がだめだと言うなら、まあその当人たちにやら

せてみよう」という感じであったという。現組合長であるI氏は、当時JA職員であり職務上は合併推進側であったが、新任の理事に実務をまかせるわけにもいかないということで理事となり、「合併のことは言わない」ということで組合長に互選されたという。

2. ホーム建設経過

全国的にみれば、JAが特別養護老人ホームの設置に関わり始めたのは、厚生連系のものを除けば、1988年頃からで、比較的最近のことであり、まだ数も少ない⁴⁾。ここでは、聞き取りを主として、JA宮崎南郷の動きを中心にホーム建設の経過を追ってみる。

JA宮崎南郷での取り組みはI組合長が就任した1990年に始まっている(表8)。この年にはまだホーム建設は表だっていないが、地区座談会などを通じて高齢化の実態が把握されていった。翌1991年1月にJA宮崎中央会の主催で、JA広島安佐組合長を招き、福祉の取り組みなどについて聞くセミナーが行なわれた。このなかで設置予定の特養(1992年9月開設)のことがふれられている。I組合長はこれに参加しており、翌月には理事会でホームの検討が行なわれている。このような動きからすると、中央会のセミナーがひとつのきっかけになったと推察される。

以降、I組合長は実に迅速な動きをみせた。春には、JA宮崎中央会や県への打診を行ない、一方で、JA職員で榎原支所長をしていたT氏に、将来老人ホームを建てるかもしれないので準備をしておくように指示している。そして、5月には町に対して建設の申請を行なった。実は、この時点までに、県外も含め4団体(法人・病院等)から町へ申請が行なわれており、JAは後発であった。

当初、JAは単独事業とするつもりであったが、県や町からの指導で他団体と連携して進めることになった。最初の動きをみせてから半年以上たった10月になって、地元の3漁協と商工会に説明を行ない、協力を取り付けている。そして、12月頃に町から事業者として選定されるに至った。

1992年年頭に社会福祉法人の設立準備委員会

が設置されてからは、形式的にはこちらが主体となるが、実務はJAを中心に動いた。JA内に設立準備室が設置され、T氏が室長兼務(4月から専任)となり事務を取り仕切った。9月に社会福祉法人の認可申請を行ない、翌年3月に法人認可を受け、同年7月に着工にこぎつけた。10月に職員採用試験を行なったが、このとき280名以上もの応募があった。そして、1994年4月に開所となった。

3. I氏へのインタビューより

I氏はKホーム建設の中心人物である。自ら発案し、周囲を巻き込みながら開設まで引っ張ってきた。成功のかかなりの部分は氏の精力的な活動に負っている。氏は現在も、JA組合長と社会福祉法人の理事長を兼任し奮闘している。

I氏は「JAは地域全体に貢献できるのか」という自問から出発した。「JAは地域の中のJAでなければならない。農業サイドだけのJAはこれから先細り」とみており、「住民一体のうえに営農が成り立つ」という理念をもっている。この町に「いちばん必要な特養がなかった」ことから、今回、この理念がたまたま老人ホームという形をとったのだという。氏のように物事をつねに地域社会のあり方と結びつけて考える立場からすれば、「(他の地域でみられるような)高齢社会だから老人ホームだという(だけの短絡的な)考え方では失敗する」という。

断片的であるが、I氏の福祉観を以下にいくつか拾ってみる。「行政の福祉は紙の上だけで限度がある」。だから「すべてを行政まかせにするわけにはいかない」。これに対して「民間(の福祉)にはあたたかみがあり、細かい配慮ができる」。ところが「(実際に)いろんな施設をみると、病院や金持ちの経営するものは運営・経営が閉鎖的」で問題が多い。こういうものに比べ、「JAはオープン(な組織)である」と述べている。

「施設経営のノウハウを得ること」や「県当局に安心感を与えるための(福祉の)勉強」には苦労したが、ホームをつくって本当に良かったとI氏は語っている。

表 8 関連年表

	社会福祉法人・ホーム	JA 宮崎南郷	町 政	リゾート関連
1984 年			7 月：大島鞍崎燈台点灯 100 周年記念事業。漁協と JA の協力関係強まる。	
1985 年				5 月：宮崎県, 町, 西武鉄道グループの間で開発合意。 8 月：リゾート用地買収着手。 12 月：町, 西武鉄道グループと「観光開発基本協定書調印」。
1986 年			4 月：町長・町議選。現職町長秋森万次氏無投票 3 選。投票率 87.34%。初当選は 1981 年。	4 月：町土地開発公社・西武ゴルフとの間で土地売買契約締結。
1987 年				6 月：総合保養地域整備法（リゾート法）公布。
1988 年				6 月：「西武ゴルフ」, ホテル建設第 1 期計画公表。 7 月：リゾート法により「宮崎・日南海岸リゾート地域」承認。
1989 年	この年, 町外の団体から特養建設の申請。	10 月：JA 日南と「日南地区農協合併予備契約」調印。 11 月：臨時総会で合併否決。		9 月：町議会「地下資源開発並びに利用調整特別委員会」設置。 12 月：南郷プリンスホテル（仮称）造成工事地鎮祭（深鍋地区）。後に建設地変更。
1990 年	6 月：「老人福祉等の一部を改正する法律」公布。	4 月：I 氏, 組合長に。前理事は合併失敗のため総辞職。 10 月：高齢化実態把握地区座談会, 組合員の意向調査。	9 月：秋森町長, 議会で 4 選意思を示す。	2 月：大島温泉開坑式。町がふるさと創生資金を使って温泉開発に着手。 5 月：大島に町営体験型宿泊研修施設完成。 7 月：ホテル建設予定地の不適でボーリング調査のやり直し新聞報道。 9 月：温泉断念。 10 月：「議会だより」に秋森町長の温泉断念おわび掲載。

表8 関連年表(つづき)

	社会福祉法人・ホーム	JA 宮崎南郷	町 政	リゾート関連
1991 年		1 月：JA 宮崎中央会が JA 広島安佐組合長を宮崎市に招いてセミナー。I 組合長参加。 2 月：理事会(老人福祉施設について協議)。 3 月：I 組合長から JA 宮崎中央会に特養設置の意向。このころ、I 組合長から T 支所長に話が。 4 月：県へ特養建設を打診。 5 月：I 組合長と T 氏で山口向津具にホーム視察。 5 月：町に対して特別養護老人ホーム建設申請。このときすでに県内外 4 団体から申請または打診。 6 月：地区座談会(高齢者対策について)、県外福祉施設視察。 8 月：JA 宮崎中央会、南郷町を含む県内 4 地点で高齢者調査。 10 月：地区内関係団体と協議。協力をとりつける。	1 月：秋森町長、持病悪化を理由に 4 選不出馬表明。後任に町役場社会教育課長の崎村利正氏を推す。 4 月：町長・町議選。崎村利正氏町長当選。 8 月：南郷サミット開催。 10 月：町、福祉基本計画策定のための意識調査実施。 12 月：このころ特養事業者の決定。	1 月：旅客船「あけぼの 3」、水中観光船「なんごう」就航。
1992 年	1 月：第 1 回社会福祉法人「K 福祉会」設立準備委員会・幹事会。 2 月：準備委員会・幹事会で関連施設の見学。 3 月：建設用地決定、設計者内定、準備委員会・幹事会(用地・資金について)、法人定款作成。 4 月：建築基本構想のまとめ、基本設計作成、申請書類作成、老人福祉協力貯金募集要項設定、委員会・幹事会(資金および法人理事・幹事選出)。 4 月：第 1 回法人役員会(設立代表者、嘱託医、協力医、施設名称公募等について)。	2 月：設立準備室設置(室長は榎原支所長 T 氏の兼任)、建設用地確保準備(地質調査)。 3 月：JA 宮崎中央会、「農家世帯高齢者の生活と環境に関する調査研究報告書」公開。 3 月：JA 宮崎中央会第 1 回のヘルパー養成講習。 4 月：T 氏準備室長専任に。	2 月：「南郷町福祉基本構想」策定。 4 月：住民福祉課と環境保健課を統合整理し福祉課と住民課を設置。	4 月：「日南海岸南郷ブリンクスホテル」起工式(城浦地区)。

表8 関連年表(つづき)

	社会福祉法人・ホーム	JA 宮崎南郷	町 政	リゾート関連
1992 年	5月：第2回法人役員会(全体計画書協議)。 6月：名称決定。 7月：整備計画書を知事に提出。 9月：平成5年度の整備地域に選定(公益補助)。日本船舶振興会に決まる。 9月：第3回法人役員会，知事に社会福祉法人認可申請。	5月：改正農協法公布。		
1993 年	2月：日本船舶振興会の補助金内定通知。 3月：社会福祉法人認可。 4月：社会福祉法人「K 福祉会」設立登記，実施設計書作成。 6月：施工業者の選定，施工業者への説明，請負業者の決定，工事請負契約の締結，医療事業団借入申請，法人役員会(建設工事関係)。 7月：着工。 9月：職員採用募集要領作成，職員採用公募(広報・職安)。 10月：職員採用試験。 11月：職員採用決定。		9月：「南郷町老人保健福祉計画」策定。	
1994 年	1月：内定職員研修会。 2月：建物引き渡し，竣工検査，施設認可申請，規定帳簿類の整備。 3月：建物使用訓練，職員教育訓練，竣工式・披露，施設認可。 4月：入所開始。	3月：育苗センター完成。 4月：地域福祉ネットワーク結成。 4月：生活課を増強。		

資料：I氏資料，新聞，町広報，聞き取りによる。

4. 組織連関

JA 主導の特養設置はいくつかの先行事例があるが，このケースの特徴は JA と地域集団との連携である。先に述べたように，当初，JA は単独で事業を進める意向であった。ごく初期には資金，用地等の自己調達ないし系統での調達の話も出ている。結果的には，地元 3 漁協，商工会と資金的，人的な協力関係を結んだ。もちろん，行政の指導等の要因があったが，連携が可能となるにはなん

らかの下地があったはずである。以下，それらの要因を考察していく。

(1) 資金協力

K ホーム設置の事業費(当初予算)は 5 億 3500 万円である(表 9)。うち，(財)日本船舶振興会の補助が 3 億 4290 万円，社会福祉・医療事業団からの借入が 1 億円，町助成が 4570 万円，自己資金が 4640 万円である。

表9 事業費(当初予算)

総 額	535,000,000	
内 訳		
補助金	342,900,000	日本船舶振興会補助
町助成	45,700,000	
借入金	100,000,000	社会福祉・医療事業団より
		・償還方法について
		3漁協とJA宮崎南郷で50%ずつ負担(初年度は計約800万円)。漁協は各組合員数に応じて分担。JA宮崎南郷は「南郷町老人福祉協力貯金」の利息から出捐(表10参照)。不足分をJA宮崎南郷で補填。
		(現在約900口)
自己資金	46,400,000	JA宮崎中央会より寄付800万円 JA宮崎南郷より寄付1200万円 残り分をJA宮崎南郷より10年間の一括借入。
		・償還方法について
		当面毎年JA宮崎南郷より寄付の予定。

* 寄付はいずれも共同募金会を通じて指定寄付。

資料：聞き取り。

まず、漁協との協力関係をみておこう。社会福祉・医療事業団からの借入金償還を3漁協とJAで50%ずつ負担することになっている。漁協は各組合員数に応じて剰余金のなかから分担している。JA負担分は、「南郷町老人福祉協力貯金」の利息から出捐し、不足分をJAで補填する。この方法を5年間は続けることになっている。

「協力貯金」についてももう少し説明しておこう。表10は貯金を募集した際に配られたチラシの内容である。募集口数が2000口となっているのは、当初、漁協とJAで1000口ずつ募集する予定であったためである。しかしながら、漁協では募集の手間などを考慮し、剰余金から一括して1000口の2%相当分、400万円を毎年出すことにした。一方、JAの方では職員1名当たり20口のノルマを課して、「一斉推進」方式で預入者を増やした。「年金友の会」などの関連団体も協力をした⁵⁾。この結果、1994年5月現在900口を超える貯金が集まり、予定にかなり近づいている。ただし、問題は開始時よりも金利が低下し、JA補填分が多くなったこ

表10 『南郷町老人福祉協力貯金』のごあんない

- 1 発行条件
 - ① 貯金の種類 1年の元金自動継続定期貯金
 - ② 1口の金額 20万円
 - ③ 申込単位 1口以上。1口の整数倍とし上限は定めない
 - ④ 預入期間 5年間
 - ⑤ 預入日 毎月10日。但し当日が休日の場合は翌営業日
 - ⑥ 利率 1カ年定期貯金利率(ガイドラインが廃止された後は取扱店舗にその都度掲示する)
 - ⑦ 募集口数 2,000口
 - ⑧ 表 示 定期貯金証書に『南郷町老人福祉協力貯金』の表示をする
 - ⑨ 取扱期間 平成4年5月より当分の間
 - ⑩ 取扱店 宮崎南郷農業協同組合
- 2 社会福祉法人「K福祉会」(仮称)への出捐
 - ① 利息からの出捐

『南郷町老人福祉協力貯金』の利払い口に、受取り利息(税引き後)より出捐し、出捐額は元金の2%に相当する金額。但し、受取り利息(税引き後)が元金の2%に相当する金額に満たない場合は受取り利息相当額とする。
 - ② 出捐の方法

別途特約により取扱店で、本人貯金利息受取り口座から(仮称)社会福祉法人「K福祉会」口座へ振替える。

南郷町 社会福祉法人「K福祉会」(仮称)
設立準備委員会

とである。

自己資金分は4640万円となっているが、JA宮崎中央会から800万円、JA宮崎南郷から1200万円の寄付が行なわれている。計画最初期の段階では、不足する自己資金分約5000万円について、PRにもなるしJA県連でみてはという話も出たが、立ち消えになった。自己資金の残り分はJA宮崎南郷より一括借入となっている。この償還についてはとりあえず向こう5年間は、剰余金の4分の1の範囲内で、JA宮崎南郷が寄付することになっている⁶⁾。

なお、土地5310m²は町からの無償貸与である。この土地は町の旧グラウンドの一部である。JAでは当初所有地での建設を予定していたのだが、行政からの指導で町の中心部に近い現在地での設置となった。なお、町は旧グラウンドの残り部分のスペースを「生きがいのむら」の施設建設(福祉保健センター、生きがいセンター)にあてる予定

である。

(2) 人的つながり

町がJAを事業者として選定したのを受けて、1992年1月には社会福祉法人「K福祉会」設立準備委員会・幹事会が開かれた。委員会は4月の法人役員会の設置まで活動し、事業の骨格を作り上げた。委員会のメンバーは13人で、JA、漁協、商工会の組合長、地元病院長等からなる(表11)。後に法人理事長になるJA組合長のI氏が委員長をつとめている。また、幹事会の顔ぶれは、3漁協、商工会、JAの参事、それに準備室長をつとめることになるJA榎原支所長のT氏である。これに、不定期に町の住民福祉課長と福祉係長、JA宮崎中央会の営農生活部からも加わって運営された。準備委員会・幹事会では関連施設の見学を行ないながら、用地、資金の目処をつけ、法人の定款作成、ホーム建築の基本構想をまとめ、法人役員会に仕事を引き継いだ。

法人役員は10人である。このうち、準備委員会・幹事会のメンバーであったのは4人である(表12)。団体関係では、JAからI組合長(法人理事長)、漁協から南郷漁協参事(理事)、商工会から会長(理事)が参加し、3者のバランスをとる形となっている。

この過程で、補助金申請の書類作成などの実務を担当したのはT氏である。T氏は、1992年2月に準備室がJA内に設置されると室長となり、4月からは専任になっている。なお、準備室にかかる費用はJAで負担した。T氏は後にJAを中途退職し、現在Kホームの事務長である。Kホームには他にJAを定年退職した職員が1名雇用されている。ちなみに、現在、JAでは職員研修ということで、1人当たり3回の予定でKホームで実習をさせている。

JAは、人的協力関係の形成において、形式上は地域集団のバランスをとりながらも実務を担い、あくまで中心に位置してきた。

JA宮崎中央会との関係にも付言しておこう。中央会は計画初期から関わりをもっているが、その役割は上から指導するというものではない。む

表11 社会福祉法人「K福祉会」設立準備委員会

番号	備考
I氏	委員長, JA 組合長
2	JA 理事
3	南郷漁協組合長
4	副委員長, 栄松漁協組合長
5	外浦漁協組合長
6	南郷町商工会会長
7	南郷町商工会副会長
8	地元病院長
9	民生委員
10	民生委員
11	学識経験者
12	学識経験者
13	学識経験者

表12 社会福祉法人「K福祉会」役員

番号	役職	備考
I氏	理事長	JA 組合長
14	理事	農業, 外浦区長
9	理事	民生委員総務
6	理事	南郷町商工会会長
15	理事	南郷漁協参事(幹事会)
16	理事(施設長)	W 養護老人ホーム前園長
17	理事	民生委員
18	理事	民生委員
19	監事	前町助役, 前社協理事
20	監事	農業

番号は準備委員会からの連番とした。9, 6は準備委員会のときから参加。

ろん、JA全体の取り組みとして高齢者福祉の方向は出ていたが、このケースでは、I氏らの動きに中央会が引っ張られた形となっている。資金提供の他に中央会が果たした役割は2つある。ひとつは情報収集である。豊富なネットワークを利用して、他県での先行事例などを集めJAに流した。もうひとつは、県とJAとのパイプ役である。T氏が言うように事業に着手したとき「県とは人脈がなく、まず人を知る苦労があった」。県に限らず、町もそうであるが、最初に話をもっていったときの反応は「なぜJAがやるのか」というやや冷たいものであった。そこで中央会がなかに入っただけだが、中央会も以前から県の福祉部局と関係があったのではない。平成3年度に始められた「農業協同組合高齢者対策リーダー養成研修事業」を通じ、ちょうど関係ができていたのであった。

(3) 漁協とJA

このような協力関係で中心になるのは漁協とJAの関係である。JA参事の話によれば、県内他地域では漁協とJAは接触がないのが普通であるのに、南郷町では「昔から仲が良かった」ということである。今回の協力体制の成功には組合長同士の個人的な関係も大きな寄与をしているには違いない。とはいえ、事を円滑に運ぶ上で、集団間のこれまでの関係は無視できない。

3漁協参事とJA参事はもともと「月1回」という会をもっている。この会は懇親を主としたものである。最近は世代交代などもあり、やや不活発になっているが、月に1回程度集まってきた。漁協とJAの日常の接点になっているのがこの会である。今回、Kホームの設置の実務を担当した設立準備幹事会はこの会が母体となっている。

この参事の会がいつできたかははっきりしないが、つくられるに至った漁協とJAとの交渉を要約しておく。かつての漁業拡大期には、乗組員採用は町内の農業者を優先したともいう。しかしながら、両者が直接接触するきっかけになったのは、「200カイリ」以降の減船問題への対応を通じてである。1980年前後の自主減船の際、保証人問題がおこった⁷⁾。減船が始まると、漁業者のなかには債務で困窮する者が出てきた。農業者がその保証人になっており、連帯責任を負わねばならないというケースが出てきたのである。この処理で双方の組合幹部が話し合いをもった。これが、最初の接触である。また、時期を同じくして、漁協は国政選挙でJAの政治団体である農民連盟と協同歩調をとるようになった。この関係は漁業衰退の危機感からくるものであるが、漁協サイドからみれば「オカ(陸)の上の組は頭がある、企てがある」のでまかせようということで、対等関係というよりはJAの政治力へ依存した関係だったようだ。国際関係という外因に左右される遠洋漁業の特性がこういった過程に影を落としている。

このような経過の後、「本格的に仲間になる」(JA参事)ような契機が訪れる。それは、1984年に行なわれた大島鞍埼燈台点灯100周年記念行事である。このとき町が500万円、JAと漁協がそれ

ぞれ200万円ほどを出資してイベントが行なわれた。この運営をめぐって、町とJAの間に若干の行き違いが生じたが、漁協はJA側にとって撤退までほのめかしたという。結局、町が折れ、漁協とJAの信頼関係は強まることになった。また、この年から毎年7月に町と漁協を中心に「なんごう黒潮まつり」が開かれているが、JAは50万円の補助を行なっている。

現在ではこのような関係の積み重ねの上に、漁協とJAの婦人部の間で定期的に交歓会が行なわれたり、漁協の行事へJAが出店したり、Aコープへ漁協から鮮魚を入れたり、日常的なつながりができあがっている。

(4) 社会構造的要因

これまで述べてきたように、地域集団が築いてきた関係とI氏の活動的な資質が成功の直接的要因であったといえる。ここでは、これらの結びつきを可能にした、他の要因を検討してみよう。

まず、リゾート開発との関連をみる。表8に示すように、町はリゾート指定の3年前に、西武鉄道グループとの間に開発協定を締結している。ところが、リゾート施設の核となるホテル着工までにはかなりの紆余曲折があった。挙げてみると、第1に、当初、西武側の動きが鈍かったこと。第2に、最初の建設予定地で地盤の割れ目がみつき建設不適となったこと。第3に、これらの計画と連動して町が行なっていた温泉開発の失敗がある。当時の地元紙によれば、町は1991年1月までにリゾート関連で5億円の先行投資を行なっており、そのうち、最初のホテル用地への取り付け道路費用(1億7000万円)と温泉探しの費用(1億2000万円)がむだになっている⁸⁾。結局、ホテルはできたものの、1992年の完成予定が1994年7月と遅れたほか、水族館建設は宙に浮いたままになっている。

こういうごたごたが、秋森前町長の4選出馬取りやめにつながったといわれている。前町長は1990年9月の議会では出馬意向を示していたが、年が明けてすぐ、持病悪化を理由に取りやめを表明した。ホテル建設の停滞とふるさと創生資金を

つぎ込んだ温泉開発の失敗が重なったことが決定的だったと推測される。

町長選は前町長から後継指名を受けた町職員の崎村氏（現町長）と町議の佐土原氏の間で争われた。際立った争点がみられず（地元紙）、崎村氏楽勝とみられたが、結果は1000票差で佐土原氏が意外と善戦した。もともと佐土原氏は町議としてはトップ当選をするほどの支持があるとはいえ、得票の一部はリゾート政策への批判票であるといわれる。

崎村氏が町長に就任した1991年5月、JAはホーム建設の申請を行なっている。新町長は福祉をとくに重視する公約を掲げていたわけではないが、この年さっそく福祉基本計画策定を行なっている。先にみたように、JAは新町長誕生に先だって事業を進行しており、二つの動きに直接の関連はない。ただ、これから町をどうしていくのかという点で、両者は接点をもったといえる。当時、町としてはリゾート開発の方向を維持せざるを得ないものの、重なるつまずきでその先ゆきは見失われつつあった。また、高齢化は進行していたにもかかわらず、ほとんど対策は立てられていなかった。一方、JAとしては過疎化、少子化、後継者不足等の状況下でこれまでとは違った高齢化対策を考えざるを得なくなっていた。高齢者介護等を通じて農家をバックアップし、営農基盤の安定をはかる必要が出てきていたのである。

無論、こういった流れは南郷町に限ったことではない。高齢化は地域社会の各部分へそれぞれ対応を迫ってきているのである。この町では、こういった状況のなかで、町とJAのリーダー交代が（1年のずれはあるが）ほぼ同時期におこったのである。そして、まず両者が取り組む課題として福祉があったのである。ところで、なぜJAが事業者として選定されたのか。この点は重要であるが、はっきりしたことはわからない。JA以前に町に申請をしていた4者のなかには、他所で施設経営を行なっている者も含まれていた。ただ、いえることは、JAのような、住民のかなりの部分に関わりをもつ地域集団の意向を町は無視できないということである。とりわけ選挙で選ばれる町長、町

議はそうである。また、県も町長もJAに他団体との協力を勧めたのだが、その論理は自ずと異なったものであったと思われる。町長とすればJAだけが事業を行なうことの政治的デメリットも考えざるを得なかったであろう。

IV ホーム建設の影響

Kホーム設置の影響を、まず措置先、措置数の点からみしてみる。前述のように、町内にはこれまで特養がなかった。表13はKホーム開所前後の措置状況である。開所前の3月には20人を措置していた。うち、12人は北郷町、6人は日南市というようにほとんどが「近辺」のホームへの措置であった。ただ、「近辺」とはといっても、自動車でもAホームへは40分、Bホームへは30分かかる。このころの待機者は6人程度であった。開所後、措置数は36人に増加した。うち、Kホームへは7割近い25人が入所している。待機者は4人である。

ところで、Kホームの定員は50人である。県では1994年3月に『宮崎県高齢者保健福祉計画』を策定しており、このなかで日南市、串間市、北郷町、南郷町の2市2町を日南串間高齢者保健福祉圏域としている。また、これまでも広域的な施設利用がなされていたのであるから、町内に50床設けられたからといって、町内から50人が入れるわけではない。結果的には、南郷町の措置数は16増えたにすぎない。

これには二つの原因がある。ひとつは入所者のUターンであり、もうひとつは措置枠である。表14は南郷町が措置しているKホームの入所者が

表13 特別養護老人ホーム南郷町措置委託先

委託先施設（所在地、定員）	1994年3月	1994年6月
Aホーム（北郷町、80）	12	7
Bホーム（日南市、80）	6	3
Eホーム（高岡町、54）	1	1
Fホーム（宮崎市、77）	1	0
Kホーム（南郷町、50）	—	25
計	20	36
	待機者（6*）	待機者（4*）

注：*1993年12月。#うち1名はKホームのショートステイ利用。
資料：町福祉課資料。

表 14 Kホーム南郷町措置者来歴
(1994年6月時点)

A ホーム（北郷町）より	5
B ホーム（日南市）より	3
老人保健施設より	3
病院（入院）より	3
重度身障施設より	1
自宅より	10
計	25

資料：聞き取り。

どこからきたかを示したものである。A ホームと B ホームの合わせて 8 人が転所して帰ってきている。ところが、町の担当者によればこの空いた 8 人分はすぐさま他の自治体の措置で埋められ、「（南郷町の）枠がなくなってしまった」とのことである。この現象は単に「貸借関係」が解消したというにとどまるものではない。K ホームの入所枠割り当てにそれが現われている（表 15）。K ホームでは日南市に 22 人分が割り当てられている。日南市の B ホームから K ホームへ戻した 3 人分を合わせれば、日南市は K ホーム建設にともない少なくとも 25 人分を増加できた計算になる⁹⁾。

南郷町が特養の設置を決めた背後には、措置権移譲とあいまって、将来的に「日南市にあまりお世話にもなれない」という状況があったといわれている。人口約 4 万 9000 人の日南市には特養は定員 80 人の B ホームのみである。待機者は潜在的な者を含め 200 人とも 300 人ともいわれている。この将来的にも増大する要入所者は、むしろ、「圏域」内にある南郷町で受け入れていかなければならないという現状である。K ホーム設置に際して、当初、県は南郷町枠を 20 人とかなり抑制して見積もっていたようである。30 人確保を期待していた町との間には隔たりがあったわけである。このことからわかるように、市部の高齢化圧力は周辺部に強く及んでいるのである¹⁰⁾。

この他の K ホーム建設の影響をいくつか挙げておこう。

まず、特養需要の掘り起こしを上げることができる。開所前、町内の在宅寝たきり高齢者は 40 人近くいたのだが、町は在宅からの入所者は数人で

表 15 K ホーム入所枠（1994年6月時点）

南郷町	26
日南市	22
串間市	1
宮崎市	1
計	50

資料：聞き取り。

あると思っていた。ところが、実際には 10 人が入所、加えて待機者 4 人ということで予想以上の希望があったのである。町の把握が不十分であったのかもしれないが、複数の関係者がいうように「実物をみて老人ホームのイメージも変化し、入りたい（入れたい）という人が増えた」というのも事実のようである。これは、ショートステイやデイサービスの利用についてもいえるようである。

現在の特養は在宅サービス関連施設の併設により、地域社会に開かれる方向である。K ホームでも近い将来には JA のヘルパー研修や高校の福祉生活科の実習の場としての活用が期待されている。また、こうした動きと連動する形で、JA は K ホームを拠点とした助けあい組織づくりに着手しており、現在すでに 70 人ほどのボランティアが組織化されているとのことである（図 7）。

ホームでは男性 5 人、女性 30 人が雇用されている。南郷町から 3 分の 2、日南市から 3 分の 1 という割合である。就労の場が限られた小さな町では、少ないとはいえ恒久的な雇用ができたことは重要である。

V おわりに

1. JA の多義性と K ホームの建設

K ホーム建設の遠因として JA の合併不成立があったことはすでに述べた。もし、この合併が成功していたなら I 氏は組合長になっていなかっただろう。そういう意味では、合併不成立がホーム建設の実質的スタートであったともいえよう。むしろ、これ以降の一連の出来事は他の諸要因の絡み合いのなかで展開しており、出来事間の単純な因果づけは避けねばならない。ここではむしろ、合併不成立それ自体が JA や組合員にとって何で

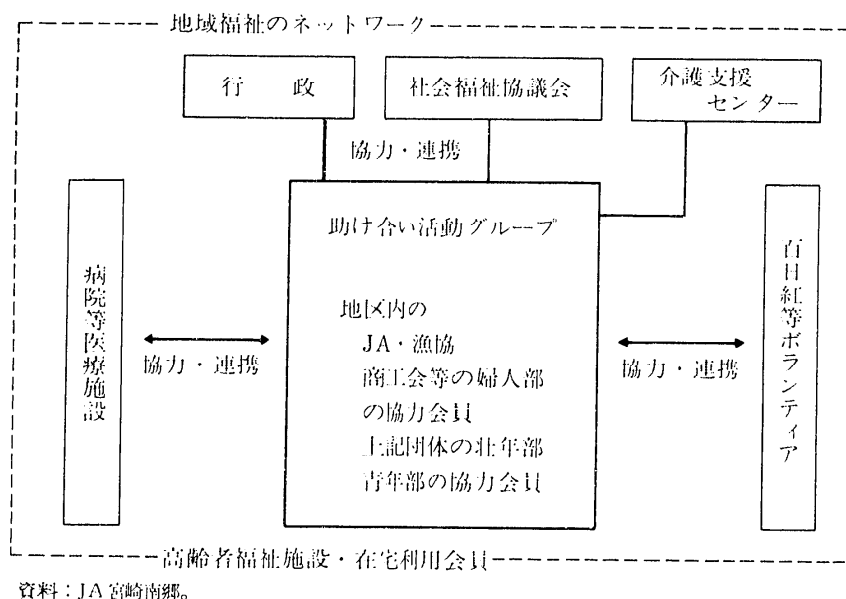


図7 助け合い活動グループと他組織との連携

あったのかを考察し、ホーム建設の意味をさぐる手がかりとしたい。

結論を先にいえば、組合員の JA 合併に対する拒絶は JA の変容に対する拒絶である。その変容とは脱地域化を契機とする、JA の（ひいては地域社会の）ゲゼルシャフト化である。したがって、JA 関係者にとって、ホーム建設は地域統合の再確認作業でもあった。

JA は多義的な集団である。それは、アソシエーションでありながら、その包括的な機能と全戸加入という原則のため、限りなくコミュニティに近似する。また、JA はゲゼルシャフトでありながらゲマインシャフトである。農協法第 8 条は、組合は組合員のために「最大の奉仕をすることを目的とし、営利を目的としてその事業を行なってはならない」としている。いうまでもないが、JA は自己完結した集団ではなく、その活動は資本主義の競争のなかで行なわれる。内なるゲマインシャフトを豊かにしようとすれば、外へ向かっては徹底的にゲゼルシャフトとしてふるまわねばならない。そしてときにはゲゼルシャフト原理は内部をも侵食する。JA は K ホームを愛他的動機のみで建てたのではない。そこには当然、「利潤追求」の思惑

がある。たとえば、食材や燃料の供給、職員給与の振り込みの取り扱いなどである。

広域合併とは JA のゲゼルシャフト化の一過程である。広域化の主な理由は経済的メリットの追求である。一方、広域になればなるほど地域性は希薄化し、自分たちの組合ではなくなっていく。他のアソシエーションと変わりが無いほどに変質したとき、JA へのコミットメントは必然的に低下し、統合力は弱まる。JA 宮崎南郷の場合、合併相手が大きすぎたことがこのような不安を一層大きくしたのではないだろうか。

また、広域化は地域他集団との空間的ズレを生む。K ホーム建設では 1 町 1 JA であったことが有利に作用した。第 1 に JA と町の行政範囲が同じため交渉相手の設定が容易であったこと。第 2 に他集団との連携がとりやすかったこと。第 3 に地域住民を巻き込む過程で「自分たちの町のホーム」という意識形成が可能であったことなどが挙げられる。もし、JA が広域であったなら、設置場所ひとつ決めるにしても地域間調整をせねばならず、行政との折衝もなにかと煩雑であったと想像される。いうまでもなく、地域性は諸集団の活動領域の共有によって強化される。

要約すれば、この場合、合併を拒否するという行為と自分たちで特養をつくるという行為はいずれも地域特殊的価値に志向した地域社会の自己防衛であり、それらは表裏の関係にあるといえる。

2. K ホーム建設の意味

以上のような考察をふまえ、このK ホームのもつシンボリックな意味を考えてみよう。

「一斉推進」方式をとったとはいえ、協力貯金に900口以上もの加入があったのはなぜだろうか。住民にとって建設への協力はいかなる意味をもつのであろうか。このことは別の調査によって明らかにされなければならないが、以下に若干の仮説を述べておく。住民にとって協力貯金をするものの意味は二つある。ひとつは自己の永住意思の確認・表明であり、いまひとつは新たな相互扶助関係への参加である。できれば他所へ移りたいと思う者は、たとえ高齢者施設ができ、地域の生活機能要件がいくぶん満たされたところで、そのことに関心をもてないだろう。それゆえ貯金には消極的にならざるを得ない。一方、貯金をする人は、将来もこの町に住みたいという希望をその貯金に託すのである。ところが、この貯金は施設への入所を保証するものではない。実にこの点が重要である。つまり、この貯金は自分自身への直接的な見返りが期待できるような確実な投資ではないのである。にもかかわらず、彼らは貯金をする。施設を地域の共有財とみなし、みんなでそれをつくり、困った者が使うというように考えているとすれば、その感覚は講などの相互扶助の感覚にきわめて近い。

K ホームは地域統合のシンボルである。その建設過程で集団間の結束がはかられたことはすでに述べた。個人レベルでみると、JA 組合員、その家族といった人たちの間には「自分たちのホーム」という意識はとくに強いであろう。ところが、資金の負担額からいえば、地元は全額を負担しているのではないし、むしろ財団などの助成部分が大いのである。にもかかわらず、住民の間に「自分たちのホーム」という意識があるとすれば、それは住民の建設への関わりがJAを媒介にしたた

めと考えられる。JA が間に入るにより「自分たちの」という意識の刻印付けがなされたといえるかもしれない。

一般的にいえば、これまで、福祉施設の多くは空間的にも意識的にも地域社会の外にあった。しかしながら、在宅福祉の充実に向け、施設の社会化が必要となってきた今日、もし住民が「自分たちの施設」という意識をもてるとしたら、それはきわめて貴重なことである。なお、南郷町ではK ホームの開設と同時に、ホームと関わる形で助けあい組織がつけられているが、その活動が住民のこのような意識を強めることは充分期待できる。

〔謝 辞〕

今回の調査にあたっては南郷町の関係者のみなさん、JA 宮崎中央会の方々にたいへんお世話になりました。ありがとうございました。山口大学小川全夫先生、広島県立大学徳野貞雄先生には貴重な御示唆をいただきました。また、社会保障研究所高野和良研究員にはデータ収集にご協力いただきました。ありがとうございました。

注

- 1) [小川, 1993] 参照。
- 2) この年は異常気象のため、みかんは計画量の8割しか収穫できず、また品質も悪かった。なお、計画取扱高ではかんきつ全体で総取扱高の39.8%を予定していた。
- 3) 組合の合併には正組合員の半数以上が出席した総会において、3分の2以上の賛成を得なければならない。1989年11月20日付「宮崎日日新聞」によれば、19日の臨時総会では賛成291、反対319、無効5であった。なお、同紙23日付には、同22日に開かれたJA日南の臨時総会での投票結果も掲載されているが、賛成3598、反対47、無効22となっている。
- 4) 『JA 高齢者福祉活動入門』64, 65頁に紹介されている事例では、JA 向津具（山口県・「養寿苑」・1988年開設）、JA 邑南（島根県・「ゆめあいの丘」・1991年開設）、JA 猿払（北海道・「さるふつやすらぎ苑」・1991年開設）、JA 広島安佐（広島県・「みくに」・1992年開設）である。
- 5) はじめのうち、「年金友の会」の会員の一部に、「貯金をすれば将来K ホームに入れる」という誤解が生じた。
- 6) 自己資本の金額はK ホームの資料によったが、内訳は複数の関係者からの聞き取りによっている。JA 関連以外にも、商工会有志から約70万円、

地元有志から500万円が寄せられているが、どの部分が自己資本に組み入れられているかははっきりしない。

- 7) 行政が補助金等を出す減船事業は昭和60年度から3ヵ年にわたって行なわれ、かつお12隻、まぐろ14隻が減船されている(『南郷町郷土史(続編)』168頁)。
- 8) 「宮崎日日新聞」1991年1月3日。
- 9) 北郷町からの「引き揚げ」分の5がどう埋められたかは調査していない。
- 10) 県高齢者・援護課資料では、1994年4月1日現在、日南市の特養総措置数は133である。市外への措置数は56で、うち北郷町のAホームへは36人を措置している。ちなみに、「日南串間」圏域の特養定員合計はKホームを含めて290人である。ついでに、『宮崎県高齢者保健福祉計画』によって、この圏域の高齢化状況を概観しておく。1993年の圏域の高齢者数1万8021人、在宅寝たきり高齢者364人(報告値)、在宅要介護痴呆性高齢者145人(推計値)である(19,20頁)。また、平成4年度のホームヘルパー派遣世帯数337、延べ利用回数1万6704、デイサービス延べ利用回数1万8335、ショートステイ延べ利用日数1万1514であった(42~45頁)。

参考文献

小川全夫(1993)「過疎農村のケア・システム——

農協方式の模索」『季刊・社会保障研究』Vol. 29, No. 3

岡村重夫(1974)『地域福祉論』光生館

宮崎県(1994)『宮崎県高齢者保健福祉計画』

宮崎県農業協同組合中央会(1992)『農家世帯高齢者の生活と生活環境に関する調査研究報告書』

宮崎南郷農業協同組合(1991)『中期計画書1991~1993』

宮崎南郷農業協同組合(1994)『平成5年度事業報告書平成6年度事業計画書』

南郷町(1992)『南郷町福祉基本計画』

南郷町(1993)『南郷町老人保健福祉計画』

南郷町(1994)『平成5年度南郷町がわかる本』

全国農業協同組合中央会(1994)『「JAホームヘルパー養成研修事業」取り組み状況調査結果報告書』

全国農業協同組合中央会編(1993)『JA高齢者福祉活動入門』家の光協会

全国農業協同組合中央会(1994)『こころ豊かな生活を実現するJA助けあい活動の進め方』

全国農業協同組合中央会編(1994)『広げよう高齢者助けあい活動』家の光協会

全国農業協同組合中央会編(1994)『早わかりJAのすべて』家の光協会

(かく・かずのり 宮崎大学専任講師)

論 文

社会保障における制度間財政調整の現状と問題点

——老人保健拠出金制度を中心として——

勝 又 幸 子

I はじめに

きたるべき高齢化社会を前提として、社会保障における財源をどのように安定的に確保してゆくかは、以前より重大な課題であったが、平成6年2月の元細川首相の国民福祉税構想の発表を機に、議論はさらに活発になってきたといえよう。平成6年3月、厚生大臣の私的諮問機関、高齢社会福祉ビジョン懇談会は『21世紀福祉ビジョン』を公表した。『21世紀福祉ビジョン』は、その基本理念として、①少子・高齢社会にふさわしい社会経済システムの構築と②公民の適切な組み合わせによる適正給付・適正負担という日本独自の福祉社会の実現を提唱している。

特に②の「適正負担」議論の参考とするため、社会保障負担の将来推計が試みられているが、その基礎資料となったのは、社会保障研究所が毎年推計公表している、社会保障費統計である。試算では、1991年（平成3年度）現在、社会保障負担の対国民所得比16.6%が、人口高齢化のピークをむかえる2010年（平成22年度）に、対国民所得比23.5～26%まで増えるとしている。しかし、これは平成5年度現在の制度内容を前提とし、そのまま制度を維持した場合である。もし、福祉の充実を前提とした場合は、社会保障負担はさらに増え、対国民所得比25～27%になると予想している¹⁾。必然的に増える将来の社会保障負担を、どのように配分してゆくのか、言い換えれば「誰が」負担するのかの議論が、将来の社会保障財源の確保のために緊急な課題となっている。

本論文では、社会保障財源の問題点を社会保障費における負担の実態（財源の実態）から検討する。まず社会保障費全体の財源の推移を時系列で観察し、そして財政調整による制度間移転が財源構造に与えた意味を検証する。

財政調整のメカニズムに着目する理由は、財政調整が保険料、公費という従来の財源とは別途の資金の流れを提供し、近年その社会保障財源に占める割合が確実に増えているからである。財政調整を採用している制度には大きく分けて年金制度と医療保険制度の2つがある。賦課制度による世代間扶養の議論が活発になされている年金制度とは対照的に、単年度会計が一般的な医療保険制度についてはこれまで負担の問題が長期的視点から考えられることが少なかった。そこで本論では後半で、医療保険制度なかでも特に老人保健制度の拠出金制度を中心に議論する。

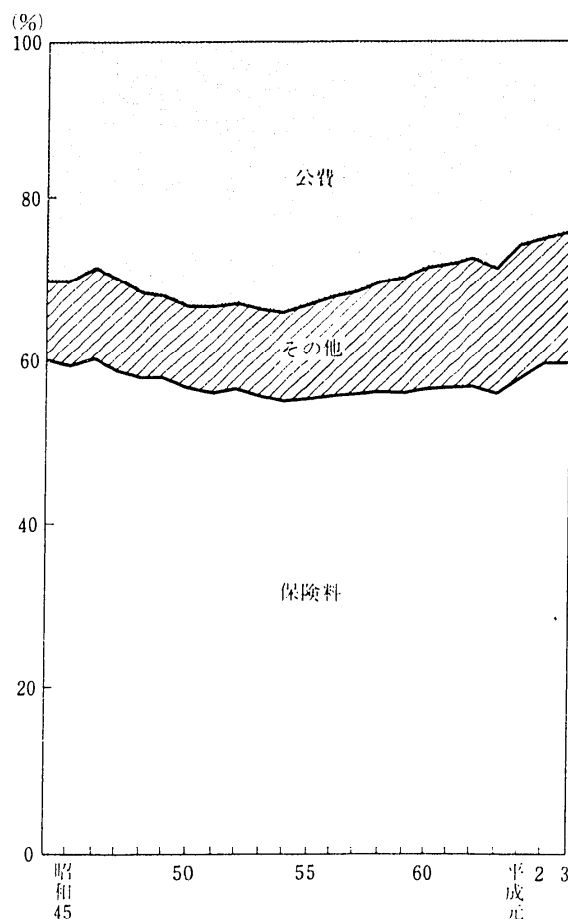
II 社会保障財源の変化と推移

『21世紀福祉ビジョン』に示された「社会保障負担」とは、社会保障研究所がILO基準で推計している集計表における、拠出（被用者と雇用主）と公費負担（国庫とその他の公費＝地方負担）の合計である。つまり、「社会保障負担」とは財源のことである。給付の資金の支弁という観点から財源を見て、負担という表現が使われるのである。しかし、「社会保障負担」は社会保障財源と同定義ではない。社会保障費の集計表の財源（表では収入としている）には、拠出と公費負担以外に、資産収入とその他の区別がある。資産収入は、主に基金の

運用益である。また、その他は前年度繰越金や事業収益等である。以下本論では、「社会保障負担」に代えて、社会保障財源を用いるが、その理由は費用範囲の違いを念頭においてのことである。

時系列で見た社会保障財源は、保険料を中心とした構造で、変化はなかった(図1 社会保障費財源の推移)。昭和54年度公費(国庫および地方負担)割合が33.8%と膨らんで過去最高になったが、その後徐々に減り平成3年度には24%にまで圧縮された。これは、その他の財源の相対的な伸びによるところが大きい。その他の財源とは主に資産収入であり、具体的には年金積立金の運用益である。その他の収入も原資が保険料であるから、近年社会保障財源全体に占める保険料の割合がますます高まったといえる。

では、社会保障のどのような制度分野で財源構



資料：社会保障研究所推計「社会保障費統計」。

図1 社会保障費財源の推移

造に変化があったのか、国庫負担に着目して、その制度間配分割合を時系列で見る(表1 国庫負担の制度間配分率の年次推移)。ここでは社会保障費統計を基に、次の11分野を制度分野として示した。医療保険・老人保健・年金保険・雇用保険・労災補償・家族手当・生活保護・社会福祉・公衆衛生・恩給・戦争犠牲者援護。

過去23年間(昭和44年度～平成3年度)に、国庫負担配分が減少した制度分野を見ると、その減少の背景には二つの理由がある。一つは制度の成熟によるもの、もう一つは社会経済状況の変化によるものである。前者には、恩給・戦争犠牲者援護、後者には、雇用保険・労災補償・生活保護・公衆衛生がある。

また上記とは対照的に、国庫負担配分が増加した制度分野は、年金保険・医療保険(+老人保健)・社会福祉・家族手当がある。年金保険については昭和44年度当初の13.3%から平成3年度現在まで、その動きに上下はあったものの確実に増加し、29.7%になった。特に、基礎年金が施行された昭和61年度以降は27%以上を維持している²⁾。

医療保険については1970年代の縮小から1980年代の再拡大へと、医療政策の変化をあとづける動きとなっている。特に、1970年代の縮小時期に、社会福祉への国庫負担配分が増えているのは、1970年代より地方公共団体から広まった老人医療費無料化の影響が、老人を対象とする福祉支出の増大をもたらし、その財源として国庫負担も拡大したものと考えられる³⁾。しかし、老人保健制度創設年前後の比較では、社会福祉への国庫負担配分が減った以上に老人保健制度への国庫負担配分が増えているのが実態である。そこで老人保健制度と社会福祉制度の間には国庫負担配分において一部代替関係があることが想像できる。

社会福祉については、老人医療費無料化実施期間は国庫負担が増大したが、老人保健制度の創設によって国庫負担は縮小した。その後平成元年度から再び増加傾向にあるのは、「高齢者保健福祉推進10カ年戦略(ゴールドプラン)」に基づく新施策の影響である。また、家族手当については、児童手当制度が創設された昭和47年度から幾度か

表1 国庫負担の制度間配分率の年次推移

(単位：％)

	総数	医療保険	老人保健	年金保険	雇用保険	労災補償	家族手当	生活保護	社会福祉	公衆衛生	恩給	
昭和 44(1969)	100.0	29.5		13.3	3.3	0.1	0.4	15.3	7.2	10.3	17.9	2.7
45(1970)	100.0	28.8		13.3	2.9	0.1	0.3	15.3	7.8	9.9	16.7	4.8
46(1971)	100.0	27.4		15.0	3.3	0.1	0.6	15.4	8.5	9.8	16.6	3.4
47(1972)	100.0	27.7		15.2	3.1	0.1	1.4	15.6	9.7	9.4	14.9	2.9
48(1973)	100.0	27.2		16.8	2.6	0.1	1.9	13.6	12.6	8.1	14.6	2.5
49(1974)	100.0	28.3		19.3	2.8	0.1	2.0	12.4	12.6	7.0	12.9	2.7
50(1975)	100.0	27.3		21.9	4.0	0.0	2.2	11.3	12.3	5.9	12.7	2.3
51(1976)	100.0	27.5		21.7	3.0	0.0	2.5	10.9	12.6	5.4	13.9	2.3
52(1977)	100.0	27.2		22.9	2.8	0.0	2.3	10.6	12.6	5.2	14.0	2.3
53(1978)	100.0	27.3		23.7	3.1	0.0	2.4	10.5	12.3	5.0	13.8	2.0
54(1979)	100.0	27.4		24.5	2.6	0.0	2.5	10.1	12.2	4.7	13.9	2.0
55(1980)	100.0	28.2		24.4	2.5	0.0	2.7	9.6	12.0	4.5	14.1	2.0
56(1981)	100.0	28.0		24.6	2.7	0.0	2.8	9.5	12.0	4.3	14.2	1.9
57(1982)	100.0	28.0	0.5	24.0	2.9	0.0	2.9	9.7	11.6	4.5	14.1	1.8
58(1983)	100.0	27.5	6.0	21.3	3.1	0.0	3.1	10.2	9.0	3.8	14.2	1.7
59(1984)	100.0	25.3	6.4	23.8	2.7	0.0	3.1	10.3	8.9	4.1	13.6	1.9
60(1985)	100.0	24.6	7.0	26.1	2.7	0.0	3.2	9.1	8.1	3.8	13.6	1.8
61(1986)	100.0	25.0	7.6	27.5	2.5	0.0	3.0	8.7	6.5	3.9	13.5	1.8
62(1987)	100.0	25.2	8.0	27.0	2.6	0.0	2.8	8.4	6.5	3.9	13.5	2.0
63(1988)	100.0	22.4	7.6	35.5	2.0	0.1	2.3	7.1	5.9	3.4	11.7	1.8
平成元(1989)	100.0	25.8	8.8	27.6	2.0	0.0	2.5	8.2	6.9	3.9	12.5	1.9
平成 2(1990)	100.0	25.8	9.1	28.8	1.9	0.0	2.3	7.4	7.3	3.9	11.8	1.7
平成 3(1991)	100.0	25.5	9.2	29.7	2.0	0.0	2.4	7.0	7.5	4.0	11.2	1.6

資料：社会保障研究所「社会保障費」。

の制度改正を経て、しばらく増加傾向だったが、昭和 62 年度以降は少子化の影響から減少の傾向にある⁴⁾。

これまでの動向をまとめると、社会保障費の財源全体から見ても、また制度分野別国庫負担配分から見ても、過去 22 年間の社会保障財源が、社会保険の規模の拡大に集約されてきたことがわかる。言い換えれば、日本の社会保障が社会保険制度を中核として発展してきた事実がそこにある。これは、次の財政調整を考える上で大切な事実である。

Ⅲ 社会保障における財政調整

1. 財政調整の規模

藤井は「社会保障における財政調整とは、社会保障が対象とするリスクに関して財政的に独立した複数の異なる運営主体のあいだに存在する財政格差を調整する仕組みである」(藤井, 1994, p. 63)と定義した。また、「社会保障において複数の

異なる運営主体が存在するというのは、多くの場合社会保険方式をとっていることを意味する」(藤井, 同)とも述べている。つまり、近年日本において財政調整が盛んに行われるようになったことは、前章で観察したように、社会保障が社会保険制度を中核として発展してきた事実を踏まえれば、極めて自然なことといえるだろう。

社会保障における財政調整の規模を、社会保障費統計を基に観察する。社会保障費統計表上、財政調整を表すのは、制度間移転収支の額である⁵⁾。この額が規模的に顕在化し始めたのは昭和 57 年度からである。それ以前にも移転収支はあったが、それらは一部の共済組合間でやりとりされた移換金や、船員保険制度から家族手当制度への単年度拠出金(昭和 56 年度)等で小規模でしかなかった。しかし昭和 58 年 2 月に施行された老人保健制度と昭和 59 年施行の退職者医療制度、および昭和 61 年 4 月に施行された基礎年金制度は、社会保険制度における共同負担システムの新しい導入を伴

っており、それによって制度間移転収支の規模が増大した。

移転収支の社会保障収支（移転収支を含む）に占める割合は、基礎年金制度の創設を契機として収支とも、昭和 61 年度にそれ以前の約 2 倍強に膨らんだ。昭和 62 年度が最初のピークで、収入で 17.2%・支出で 20.4% を記録し、その後若干縮小したが、平成 2 年度には再び増加に転じ、収入で 21.8%・支出で 26.9% と、過去最高になった。また、この制度間収支の規模は対 GDP 比または対国民所得比で見ても、この年過去最高の割合になっている。制度間移転が社会保障における財源調達の役割を確実に強めてきたことがわかる（勝又，1992，p. 46）。

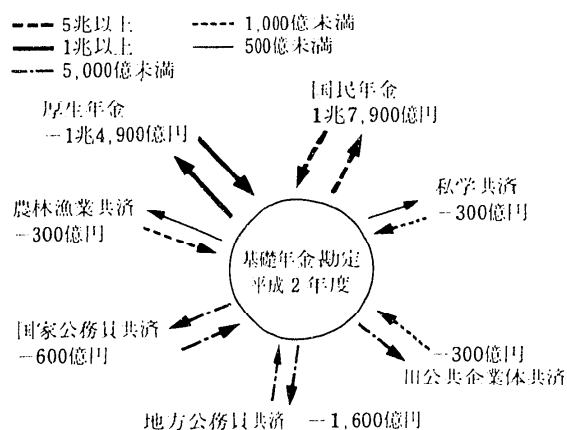


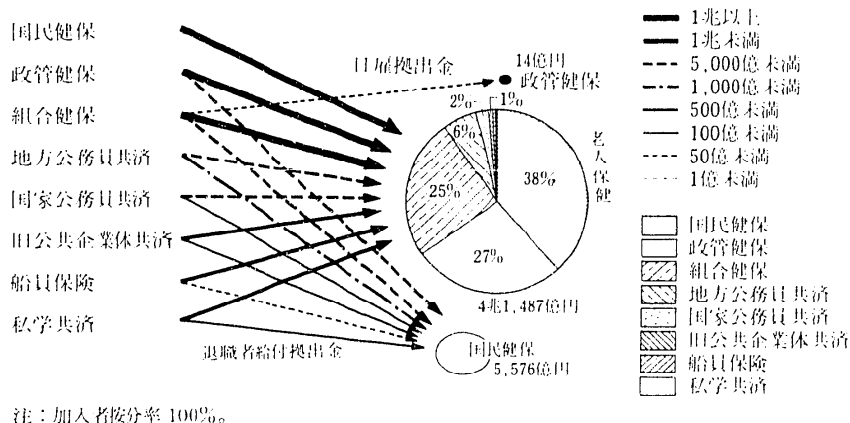
図2 基礎年金制度における年金制度間移転のあらまし(平成2年度)

2. 財政調整の実際

社会保障における制度間移転の実際を、年金制度と医療保険制度にわけて図式化したのが、図2（基礎年金制度における年金制度間移転のあらまし）・図3（医療保険制度における制度間移転のあらまし）である（勝又，1992，pp. 47-48）⁶⁾。年金制度の制度間移転は基礎年金制度への拠出であり、医療保険制度の制度間移転は老人保健制度・退職者医療制度への拠出に代表される。資金規模では、年金制度が医療保険制度を圧倒している。

しかし、年金制度と医療保険制度では、同じ財政調整が違う意味をもっている。その違いは、両者の拠出方法を見るとわかる。年金制度の場合、すべての保険者からその20～59歳の被保険者（組合員）および被保険者配偶者の総数に同額の単価を掛けた額を、基礎年金勘定という特別会計へ拠出させる。拠出額の規模を決定するのは上記の人数だけである。つまり、年金制度における拠出は将来給付を受ける基礎年金のための保険料である。

一方、医療保険制度では保険者の財政状況や保険集団の老齢化の度合いが拠出規模に反映する仕組みになっており、保険者の被保険者数や該当制度の受給者数などは考慮されない。具体的に老人保健制度への拠出については、「加入者調整率」で老齢化の度合いが、退職者医療制度では「標準報酬総額」で当該保険者の財政負担能力が拠出金算定に反映されている。これは、医療保険における拠出が世代間の所得再分配をその根拠としている



注：加入者按分率 100%。

図3 医療保険制度における制度間移転のあらまし(平成2年度)

からである。つまり、医療保険における拠出は、年齢階層において垂直的な公平（所得再分配）を達成するための租税のようなものである。このように考えてくると、医療保険における拠出は、拠出という名のもとに支出されているのでILO表では他制度への移転および他制度からの移転と記載されるが、むしろその性格を捉えれば、社会保障税に計上すべきなのかもしれない。

IV 老人保健制度における財政調整

1. 老人保健の財政調整の仕組み

老人保健制度がめざしたところは、健やかに老いるための老人医療の見直しと、老人医療の財源確保のための新しい負担システムの構築だった。そして、後者の目標の基盤となった理念は、必要な費用は国民が公平に負担するというコンセンサスであったと考えられる。老人保健制度とは、その名が示すように「保健」であって、「保険」ではない。これは、制度が社会保険としてつくられたのではなく、高齢者の「保健＝ヘルス」を配慮した制度としてつくられたからである。事実、70歳以上の高齢者だけでなく、65歳以上70歳未満の障害者や40歳以上の成人の健康診断事業も、その給付の範囲としている。

だが図4（老人保健制度の共同負担システムの概要）が示すように、老人保健制度の共同負担システムは社会保険のそれとよく似ている。一般に社会保険としての医療保険は、被保険者または組合員がその負担能力にあわせて保険料を拠出し、病気というリスクに対して連帯して備える制度である。しかし、老人保健制度にあつては、保険者がその高齢化の度合いによって老人保健拠出金を出し、高齢者に対して所得移転を行うことになる。言い換えれば、勤労者が退職者を支える仕組みとなっている。

図4の上部帯グラフが示すように、基本的には老人の医療費（自己負担を除く）の3割を公費で、残り7割を拠出で負担することになっている。しかし、平成4年からは老人介護に関する公費負担が5割になった⁷⁾。老人保健制度が長期療養型の

後期高齢者の福祉の分野にまで、その給付範囲を徐々に拡大させるという政策的意図がそこにはある。

〔参考：各保険者の老人保健拠出金の算定方法〕

$$\text{拠出金} = \text{当該保険者の老人医療費} \times \text{保険者の平均老人加入率} \div \text{当該保険者の老人加入率} \times (1 - \text{全保険者の老人保険施設療養費等} \div \text{全保険者の老人医療費}) + \text{当該保険者の老人医療費} \times \text{保険者の平均老人加入率} \div \text{当該保険者の老人加入率} \times \text{全保険者の老人保健施設療養費等} \div \text{全保険者の老人医療費} \times 6/12$$

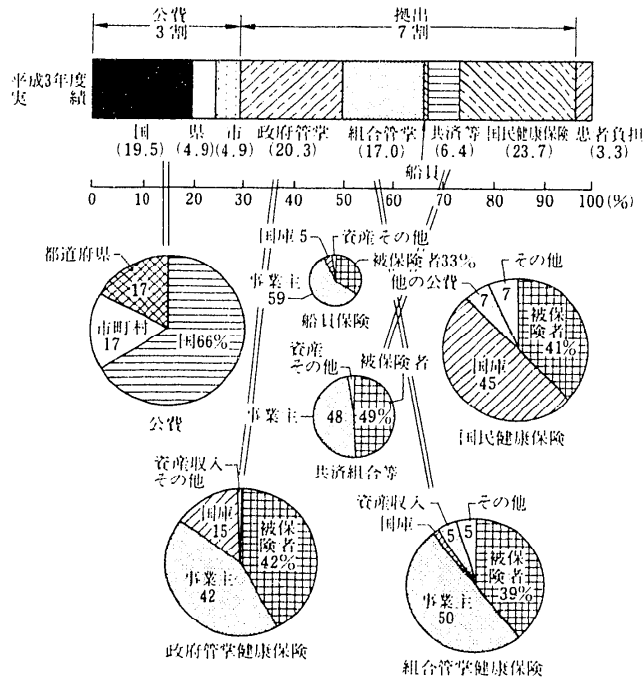
（注）下線部分が「加入者調整率」。

図4の円グラフは負担者である保険者の財源構造を表している。地域保険である国民健康保険はその財源の半分以上が公費から移転されている。また中小企業を対象とした政管健保ではその財源の15%が国庫から移転されている。これらの保険者の場合、老人保健拠出金には、間接的に公費が含まれていることになる。

老人保健創設の昭和57年度当時は、国保財源の6割が公費負担であったのが、平成3年度には5割を下回った。これは、老人保健制度以前に国保に対して支出されていた「臨時財政調整交付金」等の国保財政の救済を目的とした公費が、老人保健制度導入後削減されたからである。これが、老人保健制度の財政調整が国保財政救済策といわれるゆえんである。

2. 老人保健制度における拠出の現状

IIIの2で紹介したように、老人保健の拠出の規模を決定するのは、基本的に各保険集団の老齢化の度合いだけである⁸⁾。老齢化の指標となる「加入者調整率」が各保険集団の老人加入率を保険集団全体の平均老人加入率で除した結果を採用していることで、平均老人加入率より老人加入率が低い保険集団はより多くの拠出金の負担が課せられ、反対に平均老人加入率より老人加入率が高い保険集団はより少ない拠出金の負担ですむことになる。もともと老人加入率の違いは、国保と他の保険者



注：各制度の円グラフの面積は財源の大きさを相対的に表している。ただし、船舶保険については作図の都合により、実際の規模よりかなり大きく示されていることに注意。

横棒グラフ資料：厚生省老人保健福祉局編「平成3年度老人医療事業年報」。

円グラフ資料：社会保障研究所推計「平成3年度社会保障費」。

出典：勝又，1994，p. 19。

図4 老人保健制度の共同負担システムの概要

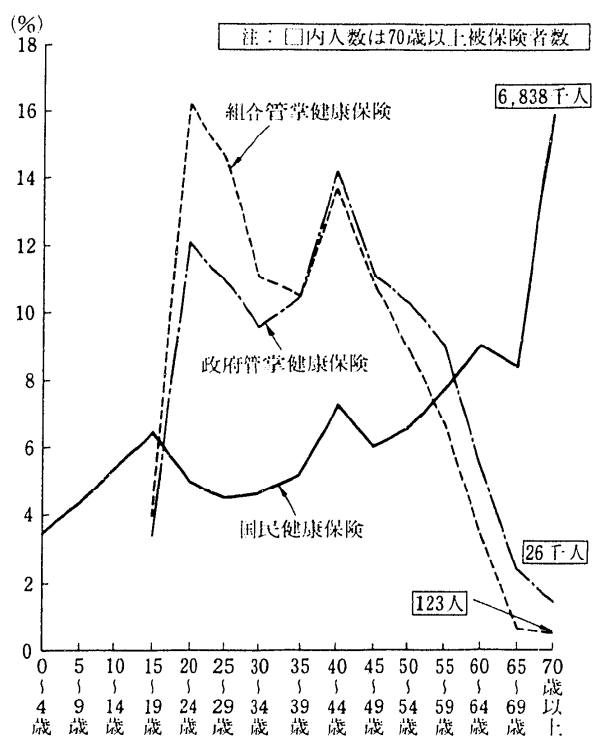
の間で歴然としている。図5(平成3年度保険者別年齢階層別 被保険者の割合)(勝又，1994，p. 25)に見るように、現役世代を被保険者とする組合管掌健康保険や政府管掌健康保険は、労働供給曲線いわゆるM字型曲線を描き、いっぽう退職者を被保険者に取り込んだ国民健康保険は右肩上がった曲線を描いている。近年の国保の高齢化傾向は顕著で、平成3年度、市町村国保組合の実に46.7%が被保険者に占める70歳以上割合が20%を超えている⁹⁾。

しかし保険者別拠出実績では、老人医療費の規模の違いにより、国保>政管健保>組合健保>船舶保険>共済組合等の順になっている(勝又，1994，pp. 20-21)。

図6は老人保健拠出が各保険者財政に与えた影響を見ようとするものである。ここで使った「拠出の負担率」とは、保険者の拠出実績額を保険者

の収入総額で除した結果である¹⁰⁾。言い換えれば、保険者の財源全体に占める拠出金の割合を示している。この割合が高ければ保険者の支出に対する自由度が小さくなるので、拠出が財政的に負担になっていると考えられる。老人保健拠出が強制力をもつものである以上、各保険者は従来の被保険者に対する医療給付を、拠出金を支払ったあとの財源で賄わなければならないのである。つまり「拠出の負担率」は、被保険者の給付水準や保険料率に直接に影響を与えるのである。

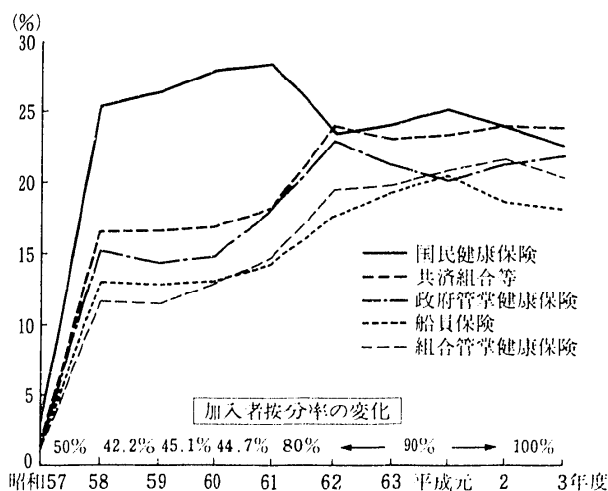
図6に見るように、昭和62年度、加入者按分率¹¹⁾が90%となって以来、各保険者間の「拠出の負担率」の格差が縮小したことがわかる。老人保健の費用の公平な負担体制が一応実現したように思われる。しかし、各保険者を個別に観察すると公平な負担体制の実現にはかなり問題が残されていることもわかるのである。これについて次に検



資料：平成3年度「国民健康保険実態調査報告」と「健康保険被保険者実態調査報告」。

出典：勝又，1994，p. 25。

図5 平成3年度保険者別 年齢階層別 被保険者の割合



資料：社会保障研究所「社会保障費の給付と負担の統計分析」および「平成2・3年度 社会保障費」。

出典：勝又，1994，p. 22。

図6 保険者別老人保健拠出の負担率(拠出の負担率＝老健拠出金額÷収入総額)の推移

討する。

V 老人保健制度における財政調整の問題点

1. 拠出金算定方法の限界

現行の財政調整の方法には、公平な負担という観点からすると問題がある。それらは、①「加入者調整率」が制限的に適用されている事実、②財源規模が小さい組合保険者の、拠出負担が高くなっている事実、に象徴的に見ることができる。

①「加入者調整率」が制限的に適用されている事実

老人加入率が20%を超える保険者の老人保健拠出金算定では、当該保険者の高齢化率は20%と設定される。この制限によって、老人加入率が高い保険者ほど「加入者調整率」が働く部分の割合が小さくなり、負担が大きくなるという問題点が指摘されている。特に市町村国保組合では半数に近い組合が高齢化率20%以上となっているため、加入者調整率の完全導入が求められている。一因は、「制度調整に老人加入率20%という上限があることは、生涯をとらしてどこで住むことになるかが、公平な老後医療を保障するという、世代間助けあいの理念に反する」とし、問題としている(一圓，1994)。

② 財源規模が小さい組合保険者の、拠出負担が高くなっている事実

老人保健拠出金算定に、当該保険者の財政状況が加味されないため、財政基盤が弱い小規模な組合では、拠出金の負担が保険料率に影響する形で大きくなっている。例えば、ある年に高額な医療費を給付した老人保健受給者(多くの場合被保険者または組合員の扶養者)が人数的に集中して出現した場合、その年の拠出金が急増し、次年の保険料率を押し上げる影響が指摘されている。事実、法定保険料率の上限に達している組合が平成4年度で31組合(全体の2%)になっている。また、組合管掌保険の保険料収入に対する老人保健拠出金の割合は、平成4年度で約23%だが、健保連の決算報告によると、負担率の高い組合ではこの平均を大きく上回り、50%以上になっている(健康保

険組合連合会，組合決算状況報告平成4年度，1993)。

現状では，これらの問題は，個別の保険者の財源を補助金で補填する方法で対応されている。例えば，従来の国保への補助に加えて，平成2年度から組合管掌保険に対して国庫から「拠出金負担助成金」が支出され，老人保健拠出金の負担増緩和措置がなされた。

①②の問題を考えるにつけ，現行拠出金算定方法には自己矛盾がある。それは，例えば保険者間の高齢化の格差の拡大により，本来高齢化の格差を平均化するために導入された「加入者調整率」を制限的にしか適応できなくなったこと。また一方で，「加入者調整率」の完全導入の結果，財源基盤が弱体化した保険者に補助金を支出しなければならない現実などに現れている。いうなればアンバランスを解消しようと導入した方法によって，さらなるアンバランスが生まれているのである。

2. 老人保健の財政調整の意味

老人保健拠出金算定方法には，公平を考えた場合さまざまな問題が残されている。しかし，拠出の根拠である世代間の連帯の理念とは，どのような根拠に基づいた理念だろうか。

厚生省は，退職者医療保険の被用者保険者等保険者の拠出金負担の理由を，次のように説明している。特に②③は，老人保健制度への保険者の拠出金負担理由にも共通することなので，参考にしてみたい。

「①自営業者等の場合は，若干の自営業者等が医療費のかかる中高年の自営業者等の医療費の一部を負担し，医療保険における費用負担の面で世代間の扶養が行われているが，被用者保険グループについても同様に世代間の連帯の理念に基づき，現役の者が退職者等の医療費についてもその一部を負担すべきものであること。②退職者は保険給付の必要性の比較的少ない現役時代に被用者保険に保険料を拠出し，保険財政の安定に寄与してきており，現役の被保険者および事業主はその貢献に報いる必要があること。③中高年において疾病の大半を占める慢性疾患については，当該疾病に

ついて現役時代から医療を受けると否とにかかわらず，その原因は現役世代からの日常生活の積み重ねによるものと考えられる。このように原因が退職前まで遡りうる疾病が大半を占めると考えられることから，被用者保険が退職者等の医療費の一部を負担すべきものであること」(厚生省保険局企画課監修，1992，pp.194-195)

上記の拠出の根拠のうち，②については異世代間で現役時代の保険料負担が公平な場合に限っていえることである。進む高齢化によって若い世代の被保険者ほど多くの負担を強いられることになった場合，若年世代がより重い負担を現役時代にしなくてはならない理由はない。③については，高齢者の慢性疾患の原因が退職前まで遡りうる疾病が大半を占め，高齢者の医療費が現役世代の数倍に及ぶという事実を踏まえれば，拠出もやむをえないとしても，それならば老人医療費と一般現役の医療費の差額だけを拠出すればよいと考えることもできる。

また，漆は次のように問題点を高齢者の基本理解に立ち戻って指摘している。「老人保健制度によって若年層から老人に所得を再分配する根拠は何に求められるのであろうか。考えられる理由として以下のものがある。すなわち，老人は社会的弱者であると考えられる。また，老人は慢性疾患を患っていることが多いから医療機関に通院する機会が多く，医療費の支払も多額となる。したがって，社会的な弱者である老人の医療費は若年者が負担するべきである。たしかに，社会的な弱者の医療費を，若年層が負担することは分配の公平性といった観点から望ましいことである。しかしながら，この議論が成立するのは老人は社会的弱者であるという前提があるからである。それでは，老人は本当に社会的な弱者なのであろうか」(漆，1994，p.153)。

現代の老人が社会的弱者であるか否かは，その社会の構成員全体から見ると相対的な指標でしかない。しかし，個人にとって老人になることは，生きることへのリスクを絶対的に増大させる。マクロで見れば，年金制度の成熟や核家族化の定着は，老後の生活設計において経済的基盤がある程度確

保されたことを暗示させるが、一方で介護の問題等身体的自立が確保されないことへの不安は、老人の孤立化によってますます増長されているように思う。リスクを多く抱えた存在として、高齢者が弱者であることに異論をはさむ者はいないだろう。

ただし、高齢者の経済的状況については弱者とは一概に考えにくい状況があることは事実である。すでに高齢者世帯の経済的地位については、貯蓄のライフサイクル仮説や資産保有等について多くの研究者が関心をもち研究を重ねている。研究の成果を見てもわかるように、高齢者世帯の経済的地位は多様である。年金生活者＝低所得者とは必ずしもいえない。特に資産のようなストックに至っては、世代間に富の逆転さえ生み始めている。そして豊かな高齢者に貧しい若年層が所得再分配を行うことを正当化する理由は見あたらない。

VI 財政調整の功罪

財政調整が社会保障財源に与えた功績は、確実な財源調達を公費の極端な増大をもたらすことなく実現したことだといえよう。また、財政調整が始まる以前には一部財政難の保険者に集中的に移転された公費を、よりバランスよく移転することが可能になった¹²⁾。財源調達の効率面では、保険者というより小さな集団で事務を行うことにより新たな運営費用を節約し、迅速に導入が実施された。

逆に、罪科は、まず、Vの1でも指摘したように、保険者間の負担の公平を損なったことである。そして何よりもその弊害は、被用者保険の財政的自立度を低下させたことにある。このままの拠出制度を維持する限り、被用者保険は老人保健財源調達団体としての機能と役割をますます強めてゆくだろう。

さらに、本論の冒頭で述べた、社会保障財源の問題点を社会保障費における、負担の実態（財源の実態）から検討すると、制度間財政調整のなかで、「公費負担」の原則が曖昧になったことである。かつて社会保障が救貧施策中心だった時代は、生活保護等への公費負担が示すように、最も貧しい

ところへ公費は集中して移転された。それが、制度間財政調整が始まって以来、社会保険それも財政的に弱い保険者への移転が中心になったのである。

VII ま と め

老人保健における拠出の公平を確保するために、何らかの改善が拠出金算定式に加えられなければならない。一圓が、各保険者の老人比率の差が勤労者の医療予算に影響を与えないよう、加入者調整率のかわりに、世代調整率や報酬調整率等を工夫した提案は、実行可能性が高く評価できる（一圓、1994）¹³⁾。しかし、拠出制度自体で、保険者別のリスクに対応することは、Vの1で指摘したように、いずれ保険者間の財政力格差を調整するために補助金が増えるという自己矛盾をはらんでいる。

財政調整の問題の起源は医療保険の変質にかかわっている部分を、従来のシステムの範囲で解決しようとしたところにある。つまり、老人保健制度に見られるように高齢化に伴って、医療保険は長期保険化してきたが、被用者保険をはじめとして各保険者は相変わらず短期の保険体制をとってきたということである。しかし、既存の保険者が短期から長期へとその財政計画や会計体系を変更するのは容易ではない。例えば、健保組合で、平成4年度から、政府管掌健康保険にならって「中期財政計画」をたてることにしたが、近年の不況で保険料収入の見通しがつかなくなった組合が続出し、この試みの難しさを示す結果となっている。

財政調整はあくまでも、臨時の手段でしかないと考えるべきである。というのは、老人という集団が社会保険として自立可能なグループではないからである。藤井は、「財政調整は、財政調整のウェイトを強めすぎるとその前提となっている社会保険制度の存立を危うくすることになるので、保険と連帯という2つの原理のバランスに十分配慮しなければならない」と指摘した。また宮澤も、制度調整 vs 財政調整の、適切な対応づけの重要性を指摘している¹⁴⁾。

財政調整はあくまでも、臨時の手段でしかないとしたら、次はどのような施策が考えられるべきだろうか。それは、基礎年金のような、独立した老人のための（退職後の）医療制度だろう。そして、そこでは最低必要な医療を現物でだれにでも提供できる体制が、公費を中心として確立されるべきである。そして、この制度は、社会保険とは給付の範囲の分担を異にするべきである。これについては、本論の枠を超える大きな課題であるので、詳細を検討するのは次の機会にしたい。

社会保険を中核に発展していた日本の社会保障にとって、財政調整が自然な道であったように、社会保険の整備を基礎に、これから社会保障制度の充実を実現しようとしている発展途上の国にとっても、いつか高齢化という同じ状況に直面したとき財政調整は避けて通れない問題だと思う。高齢化の先進国たる日本が脱財政調整の先鞭をつけ

る意義は国内のみならず海外への影響においても多大である。

注

- 1) 社会保障に係る給付と負担の将来見通し（現行制度ケース）（下表）。
- 2) 昭和 63 年度に年金保険の国庫負担の配分率が前後の年に比べ突出して大きくなっているのは、厚生年金保険においては、昭和 63 年度に行政関連特例法による昭和 57 年度から 60 年度までの国庫負担金の繰り延べ額について、元利合計 1 兆 3625 億円が繰り戻された事情による（SDRI Study Series, 1993, Table 2-7, p. 20(和訳版)）。
- 3) 昭和 48 年（1973 年）1 月から全国レベルの老人医療費無料化施策として、「老人医療費支給制度」が実施された。
- 4) 児童手当の支給に要する費用の負担割合は、被用者分については、事業主：国：都道府県：市町村＝7/10：2/10：0.5/10：0.5/10、被用者でない者の分については、国：都道府県：市町村＝4/6：1/6：1/6 である（社会保障年鑑 1994 年版，p.

社会保障に係る給付と負担の将来見通し（現行制度ケース）

〈負担〉

【対国民所得比】

（単位：％）

	平成 5 年度 (1993)	平成 12 年度 (2000)		平成 22 年度 (2010)			平成 37 年度 (2025)		
国民所得の伸び率	——	5 %	4 %	5%→4%	5%→3%	4%→3%	5%→4%	5%→3%	4%→3%
社会保障に係る負担	17.8	20	20 1/2	23 1/2	25	26	28 1/2	31 1/2	32 1/2
社会保障負担	13.0	14 1/2	15	17	18	18 1/2	21	23	23 1/2
社会保障給付費に係る公費負担	4.8	5 1/2	5 1/2	6 1/2	7	7	7 1/2	9	9
国庫負担	4.0	4 1/2	4 1/2	5	5 1/2	5 1/2	6	7	7
地方負担	0.9	1	1	1 1/2	1 1/2	1 1/2	1 1/2	2	2

国民所得 兆円	360	500	472	740	671	634	1,332	1,046	988
---------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-------	-------	-----

【金額】

（単位：兆円）

	平成 5 年度 (1993)	平成 12 年度 (2000)		平成 22 年度 (2010)			平成 37 年度 (2025)		
国民所得の伸び率	——	5 %	4 %	5%→4%	5%→3%	4%→3%	5%→4%	5%→3%	4%→3%
社会保障に係る負担	64	101	98	174	168	163	380	332	322
社会保障負担	47	73	71	125	122	118	276	239	231
社会保障給付費に係る公費負担	17	27	27	49	46	45	103	93	91
国庫負担	14	22	22	39	37	36	81	73	71
地方負担	3	5	5	10	9	9	22	20	20

出所：厚生省（平成 6 年 5 月）。

107)。児童手当制度の改正は、支給年齢の変更と支給対象世帯の所得要件の緩和で行われた。改訂の経過について詳しくは〔高橋, 1994, pp. 272-273〕を参照。

5) 社会保障研究所推計の社会保障費統計は、ILO基準で作成されている。直近の表は『季刊・社会保障研究』の各巻の第3号に掲載されている。集計表では、表側に社会保障の制度を配し、表頭に収入と支出をその種類別に示している。そして、収入・支出ともに、いったん小計を出した後、他制度からの移転と他制度への移転を分離して示している。これは、制度間の受け取りや拠出を重複計算せず、純計を求めるための工夫である。過去に、重複計上の問題が(堀, 1986, p. 9)で指摘され、改善された。この工夫により社会保障費統計では、財政調整による財源構造への影響を排除している。つまり、ある制度が他制度からの移転を財源の一部としている場合でも、社会保障統計全体では、移転はすべて移転元の財源構造を反映させている。これにより、マクロの財源構造を観察することができる。

6) 平成2年度データは、SDRI Study Series, 1993, Fig. 9-1-ii & Fig. 9-2, pp. 63-64 (和訳版)。

7) 平成4年1月より、老人保健施設療養費・介護体制の整った老人病院の入院費・老人訪問看護療養費・精神病院の老人性痴呆疾患療養病棟の入院費等の公費負担が5割になった。平成3年老人保健法改正(岡光, 1993), なお、社会保障費統計上は平成3年度から平成4年度の老人保健制度の公費負担割合の対前年度伸び率は約13%と、それ以前に比べて伸び率が2倍になった。

8) 保険者の拠出金算定において、基本は各保険者の老人医療費に高齢化度の指標である加入者調整率を掛けて求めるので、拠出金の多寡を左右するのは加入者調整率だけでなく、当該保険者の老人医療費の規模にも関係している。しかし、例外的に1人当り老人医療費が高い保険者に対して「調整対象外医療費の制度」が保険者の経営度欲を促すために創設されたため、基準以上に高額な老人医療費は、拠出金算定の基礎たる老人医療費に含まないようになった。そこで、老人医療費の規模は保険者間で平均化されている。「調整対象外医療費の制度」については、〔岡光, 1993, p. 237〕を参照。

9) 老人加入率が20%を上回る保険者数

(市町村国保)

○保険者数の年次推移

58年度	59年度	60年度	61年度	62年度
151 (4.6%)	241 (7.4%)	292 (8.9%)	370 (11.3%)	461 (14.1%)

63年度	元年度	2年度	3年度
636 (19.5%)	864 (26.5%)	1178 (36.2%)	1521 (46.7%)

注: 1. 58年度から60年度は国保中央会調べ, 61年度以降は厚生省の調べによる。

2. ()内は老人加入率が20%を超える保険者の全保険者に占める割合。

資料: 厚生省保険局。

10) 「拠出の負担率」とは、保険者の拠出実績額を保険者の収入総額で除した結果である。この収入総額には前年度からの繰越金や資産収入が含まれるが、通常の経常収支の考え方ではこれらの費用は含めないのが普通である。負担率算出の分母を経常収入額にすることで負担率は高くなる。医療保険の会計が単年度で運営されているため、経常収入を用いるのが筋かもしれないが、法定積立金の存在も考慮にいれて、ここでは収入総額を分母にした。高齢化時代の医療保険が長期保険化している事実を踏まえれば、経常収支にだけ着目するのは問題があると考えた。

11) 加入者按分率とは、加入者調整率の導入で起こる、保険者の拠出金負担の急激な増大を緩和するために、制度施行時から8年間採用された。

12) よりバランスよく移転することが可能になったという根拠は、保険者間の公費負担割合の格差が老人保健受給者間で縮まったことによる。どの保険に加入していようが、老人保健という全体を対象にした制度にあって公費を財源とした移転については、国民は等しくその利益に浴するべきだという前提がそこにある。詳しくは〔勝又, 1994, pp. 28-29〕参照。

13) 財政調整の方法を修正したもの(一圓, 1994)。

現行制度: 拠出金 = 退職者医療費 * 全国老人比率 / 保険者老人比率

修正案1: 拠出金 = 退職者医療費 * 全国世代比率 / 保険者世代比率

修正案2: 拠出金 = 退職者総医療費 * 当該保険者報酬 / 全勤労者報酬

14) 宮澤は、制度調整 vs 財政調整の、適切な対応づけの重要性を指摘し、問題点を次のように整理している。「老人保健制度の創設、退職者医療制度の設定は、次の二つを対にセットした制度化である。①老人集団、退職者集団の『独立単位化』の措置、②老人医療費、退職者医療費の既存諸制度による『共同負担拠出システム』の導入である。(中略)ここでの一般的論点は、①②の間の整合性いかに、公費負担 vs 保険料拠出負担の原則と、両者の接合の方法論、そして老人層の受益 vs 若年層の負担の世代間対応の明示である」(宮澤, 1992, p. 210)。

引用文献

- 一圓光彌, 1994, 「老人保健制度課題」『老後保障の再構築について』郵便貯金に関する特別委託研究
- 漆 博雄, 1994, 「国民健康保険および老人保健制度の財源問題」社会保障研究所編『社会保障の財源政策』, 東京大学出版会
- 岡光序治編著, 1993, 『老人保健制度解説』, ぎょうせい
- 勝又幸子, 1992, 「制度間移転の実態」『社会保障費の給付と負担の統計分析(研究報告 No.9201)』, 社会保障研究所
- 勝又幸子, 1994, 「老人保健制度の現状分析——制度創設から10年間の推移」『医療と社会』Vol.3, No.2
- 健康保険組合連合会, 1993, 「組合決算状況報告」平成4年度
- 健康保険組合連合会編, 1994, 『社会保障年鑑1994年版』, 東洋経済新報社
- 厚生省保険局企画課監修, 1992, 『医療保険制度要覧』, 社会保険研究所
- 社会保障研究所, 1993, 「資料:平成3年度社会保障費」『季刊・社会保障研究』Vol.29, No.3, 285-299頁
- 高齢社会福祉ビジョン懇談会, 1994, 『21世紀福祉ビジョン——少子・高齢社会に向けて』平成6年3月28日
- 高橋三男, 1994, 「児童手当の財源政策——児童手当制度の課題としての本人拠出について」社会保障研究所編『社会保障の財源政策』, 東京大学出版会
- 藤井良治, 1994, 「社会保険と財政調整」社会保障研究所編『社会保障の財源政策』, 東京大学出版会
- 堀 勝洋, 1986, 「社会保障給付費推計の問題点と課題」『研究報告 No. 8601 社会保障費の推計に関する総合的研究』
- 宮澤健一, 1992, 『高齢化産業社会の構図』, 有斐閣
- SDRI Study Series, "The Cost of Social Security in Japan FY1969-FY1990," The Social Development Research Institute, Tokyo Japan, December 1993(『社会保障の給付と負担の統計分析』, 社会保障研究所, 1992年の英訳改訂版)。
- (かつまた・ゆきこ 社会保障研究所研究員)

社会 保 障 法 判 例

堀 勝 洋

生活保護の違法な廃止処分により精神的な損害を受けた
として国及び市に対してした損害賠償請求が認められた
事例（柳園訴訟第1審判決）

平成5年10月25日京都地方裁判所第6民事部判決（平成2年（ワ）
第808号，平成4年（ワ）第1404号損害賠償請求，同当事者参加申立
事件）

I 事実の概要

1 原告X₁は、平成元年3月1日糖尿病、肝硬変等のため社会福祉法人宇治病院に入院したが、無職無収入で医療費の支払も困難であったため、同月6日被告Y₁（宇治市）の福祉部長（以下「福祉部長」という。生活保護の実施機関たる宇治市長から、条例により保護の決定及び実施に関する事務を委任されている¹⁾。）に対し保護の申請をした。これに対し福祉部長は、同年4月5日X₁に対し生活保護法（以下「生保法」という。）19条1項2号に基づき、居住地不明の要保護者として、療養の必要と就労不能を理由に、同年3月6日にさかのぼって現在地保護による保護を開始する旨の決定（以下「本件開始決定」という。）をした。

X₁は、宇治病院入院中、京都府立医科大学付属病院（以下「府大病院」という。）に眼病治療のため2回入院し、同年11月15日府大病院での治療をいったん終え、退院した。しかし、宇治病院は満床のためすぐに再入院することができなかったため、宇治市大久保の訴外A方に寝泊まりさせてもらっていた。

X₁は同月30日、宇治市福祉部保護課のケース

ワーカー訴外Bに対し、宇治市内の訴外C方に寝泊まりしているとの虚偽の事実を告げるとともに、宇治市内でアパート又は借家を借りたいとの希望を述べたところ、Bは和歌山市内に居住するX₁の実弟X₂（原告承継人）方で世話になるべきだという指導を行った。その後Bは、種々調査をしたところX₁がC方に寝泊まりしているということは虚偽であることを確認し、同年12月8日X₁から電話がかかった際、X₁が居所を明らかにしない以上保護を継続することはできず、11月15日限りで廃止になると告げた。福祉部長は、12月9日X₁に対し「傷病治ゆ」との理由で保護廃止決定（以下「本件廃止決定」という。）を行い、同月20日X₁にその決定書を交付した。

2 X₁は、同月20日結核が悪化したため、城陽市内の国立南京都病院の結核病棟に入院するとともに、城陽市長から生活保護開始決定を受けた。

3 福祉部長は、平成2年1月17日本件廃止決定を取り消す決定（以下「本件取消決定」という。）をした。これを受けて、Bらは同月29日南京都病院で入院中のX₁に面会し、府大病院退院後の居住関係を聴取した上、保護変更申請書に記入させた。そして、福祉部長は、同年2月28日X₁に対する平成元年11月16日以降の保護の変更を

決定するとともに、同年12月20日以降は既に城陽市長から生活保護を受給しているので、同月19日限りで保護を廃止する旨の決定をした。

4 宇治市長は、平成2年5月31日X₁に対する平成元年11月16日から同年12月19日までの保護費9万5,154円を、受領拒否を理由に供託した。

5 X₁は、平成2年4月13日、宇治市及び国²⁾を相手に損害賠償を求める訴えを京都地方裁判所に提起した³⁾。X₁は平成4年1月7日に死亡したが、その遺言によりその実弟であるX₂が被告らに対する損害賠償請求債権を承継した。平成4年4月30日、X₃はX₂から本訴請求債権の譲渡を受けたと主張し、同年6月16日基本事件に当事者参加を申し立てた。

6 平成5年10月25日、京都地方裁判所第6民事部は、次のような内容の判決を下した。

- (1) 原告亡X₁の訴訟承継人X₂の被告国及び同宇治市に対する請求を棄却する。
- (2) 福祉部長がX₁に対して行った本件廃止決定等の違法に基づく参加被告国及び同宇治市に対する国家賠償請求権が、参加原告X₃に属することを確認する。
- (3) 参加被告国及び同宇治市は、参加原告X₃に対し各自金30万円を支払え。
- (4) 参加原告X₃の参加被告国及び同宇治市に対するその余の請求を棄却する。

これに対し、国及び宇治市は控訴しなかったもので、本判決は確定した。

II 判 旨

1 (1)「原告は、府大病院退院後、宇治病院に入院して治療していたとはいえ、これは、宇治病院が満床ですぐに入院することができなかったためであり、同病院入院時の疾病が軽快したためではなかったのである。しかも、その後、原告は、肺結核についても排菌状態が確認され、また、視力障害のため身体障害者手帳(三級)を交付されていたのであるから、本件廃止決定当時の原告の傷病については、『治ゆ』とは到底言えず、まして、

療養の必要がなくなり、保護を必要としなくなったとは全く言えなかったというべきである。」

(2)「したがって、本件廃止決定は、決定書に付記した理由が実体的に欠如していた点で、既に違法である。」

2 (1)「本件廃止決定当時、原告の保護を廃止するに足りる理由が存在したとすれば、理由を差し替えることにより本件廃止決定を維持しうるとみる余地がないわけではなく(もっとも、前記理由付記の立法趣旨からすると、安易に理由の差し替えを認めることには疑問の余地がある。)、また、理由の差し替えが許されるとしても、右違法は手続的な違法に止まり、原告は、実体的には廃止決定を甘受せざるをえない立場にあったことになるから、原告主張の損害と本件廃止決定との間には相当因果関係がないとみる余地がある。」

(2)「生保法61条は、被保護者に対して居住地の異動等があったときの届出義務を課しているが、一方、同法25条2項は、『保護の実施機関は、常に、〔被〕保護者の生活状態を調査し、保護の変更を必要とすると認めるときは、すみやかに、職権をもつてその決定を行い』と保護の実施機関側にも職権調査義務を課しているところ、Aは、右義務に違反して調査を尽くせば容易に把握しうる原告の居住先を把握しないまま、それを理由として保護廃止を急いだものというべきである。したがって、仮に『居住実態不明』という事由が、一般的に保護廃止の事由となりうるとしても、本件廃止決定については、保護廃止事由となるような『居住実態不明』という事実があったとは言いがたく、これが真の理由であったとしても、本件廃止決定は違法である。」

3 (1)「もっとも、前記26条1項が要保護性が消滅した場合を保護廃止事由としていることからすると、『保護を必要としなくなった』と明確には認定しがたい場合であっても、それを推定することができる場合等に、同条項を準用して、どの範囲まで保護を廃止することができるかとの解釈問題は生じるといえる。」

そして、その場合において、被保護者の届出義務違反等の不誠実な対応が、要保護性の消滅の推

定根拠となることはありえようが、要保護性の消滅がないことが確認されるのに、その不誠実な対応を根拠として、要保護性が消滅したものとみなするような解釈は、要保護性の消滅と直接に関連しない制裁的廃止決定につき厳格な要件をもって臨んだ生保法の趣旨に反するものであって、これを許容しうるものではない。」

(2)「被告らは、居住地が明らかであることが生保法 28 条 1 項の立入調査を実施する前提であり、これを秘匿することは、立入調査の拒否に準ずるものであるから、被保護者の責による『居住実態不明』は、同条 4 項の廃止事由に当たると解すべきであると主張する。しかし、右の解釈は、明らかに文理に反するものであり、前記(2)で判示したとおり同条同項は特に制裁的廃止を許容した規定として厳格に適用すべきであることからしても、到底採用することができない。」

4 (1)「以上の判断結果によれば、本件廃止決定は、その理由とした『傷病治ゆ』という事由がなかったとの点で、まず違法であり、次に、被告らが真の理由であると主張する『居住実態不明』という事由も存在しなかったと評価されるから、この点でも違法があり、さらに、『居住実態不明』という事由自体が生保法上、保護を廃止しうる事由には当たらないのに、これを理由として廃止してしまったとの点でも違法であるということになるから、その違法性の程度は重いというべきである。」

(2)「前判示の経過からすると、福祉部長は、傷病が治ゆしていないことを知りながら、これを表向きの理由として本件廃止処分をしたのであり、『居住実態不明』との点でも、調査をすれば容易に判明したはずの居所をあえて調査しないまま『居住実態不明』とする B の報告を鵜呑みにしたと評価せざるをえないのであって、してみれば、福祉部長には、違法な本件廃止決定を行うについて、きわめて重大な過失があったといわざるをえない。」

III 解 説

1 本件訴訟は生活保護の違法な廃止処分により精神的な損害を受けたとして国及び宇治市に対し損害賠償請求を行ったものであるが、本判決は基本的にこの請求を認めた。本判決は、次の二つの点で意義がある。一つは、いうまでもなく保護の廃止処分を違法であると判示したことであり、被保護者の居住実態不明という事実は生保法上保護廃止の理由にはならないと初めて判断した。

二つは、従来社会保障に係る裁判において原告が死亡すれば、社会保障受給権の一身専属性を理由に訴訟は終了したとされてきた⁴⁾が、本件訴訟の原告らはこの点について十分な考慮を払って訴訟を提起・継続したため、本件訴訟の原告 X₁ が死亡したにもかかわらず、原告らの主張を認める判決を得ることができたことである。社会保障に係る裁判においては、病弱者が原告となる場合が少なくなく、このため本件訴訟で用いられた訴訟技術は今後同種の訴訟の参考になると思われる。

以下では、上の後者の点をまず次の 2 のパラグラフで論じ、前者の点については 3 のパラグラフで論ずる。

2 本件訴訟において、訴訟技術上注目すべき点が二つある。一つは、原告 X₁ が選んだ本件訴えの形態が国家賠償法に基づく精神的損害に対する賠償請求であることである。二つは、原告死亡に備えて損害賠償請求権を実弟 X₂ に遺言で相続させたことである。以下、この点につきこの順で論ずる。

本事件における原告の不服不満は、福祉部長が平成元年 12 月 9 日原告に対し生活保護を廃止する処分(本件廃止決定)を行い、同日以後保護費が受給できなかったことである。この本件廃止決定は既に平成 2 年 1 月 17 日の本件取消決定により取り消されていたため、その取消しを求める訴えは提起できなかった。次に、保護費の支払を求める給付訴訟や保護費の仮払いを求める仮処分の申立てが考えられたが、既に本件廃止処分が取り消されているため、いずれ保護費を支給することが

予想され、その場合は訴えの利益がないとして訴えが却下されるおそれがあった⁵⁾。現に、宇治市は同年5月31日、平成元年11月16日から同年12月19日までの保護費9万5,154円を、受領拒否を理由に供託した。

また、保護費の支払を求める訴訟では、原告が死亡した場合保護受給権の一身専属性を理由に訴訟が終了したとされるおそれがあった。これに対し、国家賠償法に基づく損害賠償請求権は、保護受給権とは別個の権利であり、請求権者の一身専属性ではなく、譲渡や承継が認められる⁶⁾ため、原告側はこの形での訴訟を選んだ(竹下〔2〕37頁)。

本件訴訟においては平成4年1月7日に原告X₁が死亡したが、上記のように損害賠償請求という形で訴えていたため、訴訟は継続されることになった。訴訟の継続が可能になったのは、X₁の死亡に備えてこの損害賠償請求権を遺言により実弟X₂に相続させることとしていた⁷⁾ためである(竹下〔2〕38頁)。この点が本件訴訟において注目すべき第2の点である。民事訴訟法208条1項「当事者カ死亡シタルトキハ訴訟手続ハ中断ス此ノ場合ニ於テハ相続人、相続財産管理人其ノ他法令ニ依リ訴訟ヲ続行スヘキ者ハ訴訟手続ヲ受継クコトヲ要ス」に基づき、相続人たるX₂が本件訴訟を承継することになったのである。

しかし、X₂は、訴訟を積極的に遂行することを躊躇し、相続によって承継した国及び宇治市に対する損害賠償請求権を誰かに譲る旨申し出た。このため、平成4年4月3日宇治城陽生活と健康を守る会の当時の事務局長であったX₃にこの権利を無償で譲渡することとした。そして、X₃は民事訴訟法71条及び73条に基づき本件訴訟に参加することとした(竹下〔2〕38頁)。

以上のことから、平成4年6月16日、まずX₁の遺言に基づき、X₂がX₁から訴訟を受継する申立書を裁判所に提出した。次に、参加原告X₃が国及び宇治市とX₂を参加被告とする参加申立書を裁判所に提出した。この申立ての内容は、X₁からX₂が相続した損害賠償請求権はX₃に譲渡されたので、X₃が当該損害賠償請求権を有する者であることの確認を求めること、並びに国及び宇治市

はX₃に賠償金を支払えというものであった。

これに対し、国及び宇治市は民事訴訟法66条1項に基づき、次のような異議を述べた。まず第1は、原告X₁から原告承継人X₂が相続により承継取得したのは被告国に対する損害賠償請求権だけで、被告宇治市に対する損害賠償請求権を承継取得していないから、参加原告X₃が原告承継人X₂からその譲渡を受ける余地がないということである。この点に関しては、本判決は主文で国だけでなく宇治市に対する損害賠償請求権がX₃に属することを確認すると判示したが、その理由は何も述べていない。この問題については、X₁のX₂に対する遺言の内容が本判決で明らかにされていないため、ここでその当否を論ずることができない。

次に、原告側は、X₂からX₃への損害賠償請求権の譲渡は訴訟追行を主たる目的としてなされたものであり、信託法11条「信託ハ訴訟行為ヲ為サシムルコトヲ主タル目的トシテ之ヲ為スコトヲ得ス」に違反すると主張し、X₃の参加申立てに異議を述べた。これに対し、X₂及びX₃は、X₁の本件訴訟の提起・追行には多くの支援者の援助があったのであり、X₂はこうした経過を踏まえて支援者の一人であるX₃にこの請求権を与える趣旨で譲渡したのであって、訴訟追行のため信託したものではなく、信託法11条に違反するものではないと反論した。この問題に対し、本判決は主文で、参加被告国及び同宇治市に対する損害賠償請求権がX₃に属することを確認すると判示し、その理由を次のように判示した。

「原告承継人〔X₂〕、参加原告〔X₃〕連名のその報告書(丙一)には、債権譲渡の理由として『私(原告承継人)は和歌山から京都に出ていくこともできませんから、権利をX₃(参加原告)に譲り渡します。』旨の記載があるが、その趣旨は、原告承継人は、兄である原告〔X₁〕の遺言で権利を承継したが、裁判を追行するほどの意思がないから、債権自体を完全に参加原告に譲り渡すという趣旨であることは明らかであり、これを、訴訟追行による最終的利益を自己に帰属させるとの前提で、参加原告をして訴訟追行をさせる便宜のために、信託的に債権譲渡をする趣旨であると解する余地

はないから、この債権譲渡が信託法 11 条に違反するという被告らの主張は採用することができず、したがって、これを理由とする参加原告の当事者参加申立てに対する被告らの異議も、理由がない。」

この判決の趣旨は、 X_2 から X_3 に対する損害賠償請求権の移転は、民法 466 条 1 項の債権の完全な譲渡であり、訴訟を行うことを目的とした信託の設定ではないということである。ところで、信託とは、「財産権ノ移転其ノ他ノ処分ヲ為シ他人ヲシテ一定ノ目的ニ從ヒ財産ノ管理又ハ処分ヲ為シシムルヲ謂フ」（信託法 1 条）である。すなわち、信託とは、ある人（委託者）から他人に対して移転その他の処分のなされた財産（信託財産）について、その他人（受託者）に一定の目的に従って管理又は処分をさせることである。したがって、信託というためには、①委託者から受託者に対して財産権の移転その他の処分がなされること及び②信託財産について受託者が一定の目的に従い管理又は処分をすることが必要である。

本事件においては、 X_2 から X_3 に損害賠償請求権の譲渡がなされているので①の要件を満たしているが、②の要件を満たしているかどうかは本判決文からは必ずしも明確ではない。 X_2 から X_3 に完全に損害賠償請求権が移転し、 X_3 自身の意思でこの請求権に基づく金銭の支払を求めて訴訟を進行しているのであれば信託ではないということになるが、 X_3 が X_2 の意思に基づいて金銭の支払を求める訴訟を進行しているのであれば信託であるということになる。訴訟の進行による利益が X_3 ではなく、 X_2 に帰属するということであれば、信託であることが明確になる。

この問題について、本判決は X_3 自身の意思に基づいて訴訟を進行し、訴訟の進行による利益が X_2 ではなく X_3 に属すると判断して、 X_2 から X_3 への損害賠償請求権の譲渡は信託ではないと判示した。しかし、信託法 11 条の訴訟信託の禁止の規定の趣旨が、弁護士資格もないのに他人の紛争に介入し、また円満な話し合いを拒否してむやみに訴訟に持ち込んで争う濫訴の弊害を防止することにあるとする⁸⁾と（田中他〔3〕55頁）、本事件のよ

うな場合もこのような趣旨に該当する場合もあると考えられる。

なお、 X_2 は損害賠償請求権を X_3 に譲渡したのであるから民事訴訟法 72 条本文の規定に基づいて、他の訴訟当事者の同意を得て訴訟から脱退することができたのであるが、本件訴訟においては国及び宇治市は上述のようにこの権利譲渡の可否を争ったため、 X_2 は訴訟を脱退することができなかった。そして、 X_2 も本件訴訟において国及び宇治市に対して X_1 から相続した慰謝料の請求をしたが、本判決は X_2 から X_3 へのこの権利の譲渡を認めたため、本判決はこの X_2 の請求を棄却した。

3 本件訴訟は国家賠償法に基づく損害賠償請求訴訟であり、同法 1 条 1 項の要件に関し、次の三つが争点となった。

- (1) 被告宇治市の福祉部長がした本件廃止決定が違法であるか否か。
- (2) 本件廃止決定以外にも、宇治市の担当職員の間言や措置に違法行為があったか否か。
- (3) X_1 が損害を被ったといえるか否か。

本判決は、(1)について本件廃止決定は違法であるととし、(2)については違法行為はないとし、(3)については X_1 は精神的損害を被ったと判示し、結局(1)及び(3)により X_3 の損害賠償請求を認めた。本判決の最大の争点はこの(1)であり、(2)及び(3)については法律上問題となる点は少ないので、本稿ではこれ以上言及せず、以下では専ら(1)の問題について論ずる。

本判決が本件廃止決定について違法であると判示した理由は、次の三つである。まず第 1 に、本件廃止決定の理由として通知書に記載されたのは、「傷病治ゆ」ということであるが、 X_1 の傷病は実際は治ゆしていなかったことである。第 2 は、被告らが本件廃止決定の真実の理由であると主張した「居住実態不明」という事実があったとはいえないことである。第 3 は、「居住実態不明」が生保法上保護廃止理由にならないことである。以下この順に解説を加える。

まず、上記の第 1 の理由については、II 判旨の 1(1)に引用したように、本判決は X_1 の傷病が治ゆしていなかったことを理由に、「傷病治ゆ」を理

由とする本件廃止決定は違法であると判示した（II判旨の1(2)参照）。被告らは、決定書に「傷病治ゆ」と記載したのは手続上の過誤であり、真実の理由は「居住実態不明」であると主張しており、被告らも傷病治ゆを本件廃止決定の理由とするには根拠が不十分であると認識していたものと考えられる。また、傷病が治ゆただけで生活保護を直ちに廃止するとするのは問題であり、傷病が治ゆした結果就労して生活費を得ることができるようになった段階で、保護を廃止するとするのが妥当であろう。

次に、被告らは本件廃止決定の真実の理由は「居住実態不明」であるとして本件廃止決定の理由を差し替えているが、このような理由の差し替えが許されるかどうかという問題がある。この問題について本判決は、II判旨の2(1)に引用したように、理由の差し替えに疑問の余地があるとはしながらも、居住実態不明という理由の適否の問題の検討に移っている。この問題に関し、仮に居住実態不明という事実があり、そのことを理由として本件廃止決定をすることが認められるならば、本件廃止決定によってX₁は損害を被らないことになるので、居住実態不明という本件廃止決定の理由の適否の問題の検討に移った本判決は、正当というべきであろう。

次に、上記の第2の問題——居住実態不明という事実があったか否かについて、本判決はII判旨の2(2)に引用したように、宇治市福祉部の係員Aが調査を尽くせばX₁の居住地は容易に把握できたとして、居住実態不明という事実があったとはいえないと判示した。本判決が認定した事実が真実であるとすれば、この判旨は妥当であろう。

最後に、上記の第3の問題——居住実態不明が、本事件の事実関係を離れて、そもそも生保法の保護廃止の理由になるか否か——について論ずる。本判決は、保護廃止決定をなし得る場合として生保法が明示するのは、同法26条1項の場合、28条4項の場合及び62条3項の場合の三つだけであるとして、居住実態不明という事由がこれらの条項による保護廃止の理由になるか否かを検討した。そして、本判決は、居住実態不明という事由はこ

の三つのいずれの条項による保護廃止の理由にならないと結論づけている。そこで、以下この三つの条項と居住実態不明との関係について検討する。

まず、生保法26条1項は、「保護の実施機関は、被保護者が保護を必要としなくなつたときは、すみやかに、保護の停止又は廃止を決定し……なければならない。」と規定している。この条文を文理的に解釈する限りでは、居住実態不明であるというだけでは「保護を要しなくなった」とはいえないため、一般的には居住実態不明を生保法26条1項に基づく保護廃止の理由とすることはできないと解される。しかし、居住実態不明であるため被保護者の生活実態が把握できず、したがって保護を要するか否かも把握できない場合がある。このような場合において、要保護性がないと推定して、保護廃止決定をすることが許されないか問題となる。しかし、この問題について、本判決は、生保法が制裁的な保護廃止決定を許容しているのは、保護廃止決定について厳格な手続的要件⁹⁾を課している生保法28条4項又は62条3項に基づく場合だけであり、同法26条1項はこのような制裁的な保護廃止決定を認めていないと判示した（II判旨の3(1)）。

以上の判旨は妥当であると考えられる。被保護者の居住実態が不明であるため要保護性が判断できないというのであれば、生保法27条により指導又は指示をして、それに従わなければ同法62条3項により保護を廃止すれば足りる。あるいは、同法28条の規定により調査を行い、この調査を妨げるような行為をした場合は同条4項により保護を廃止できるのであるから、居住実態不明という事実だけをもってしては、同法26条1項の「保護を必要としなくなった」と判定することはできないと解すべきである。

次に、生保法28条4項は「保護の実施機関は、要保護者が第1項の規定による立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨の命令に従わないときは、保護の開始若しくは変更の申請を却下し、又は保護の変更、停止若しくは廃止をすることができる。」と規定する。被告側はこの条項を根拠に、X₁

は立入調査に至る前提としての居住地を明らかにせず、実施機関による生活実態の調査を不可能にしたのであるから、生保法 26 条 4 項の廃止理由にあたると主張した。

これに対し、本判決は、II 判旨の 3 (2) に引用したように、被告らの主張は厳格に解すべき 28 条 4 項の文理に明らかに反するとして、居住実態不明は生保法 28 条 4 項による保護の廃止事由にあたらないと判示した。居住実態が不明であるとして調査をしようとしたのに、要保護者がそれを妨げた場合は、生保法 28 条 4 項に該当するといえるが、居住実態不明というだけでは同条同項に該当するとはいえず、判旨は正当である。

最後に、生保法 62 条 1 項及び 3 項は、保護の実施機関が、同法 27 条の規定に基づいて被保護者に対し指導又は指示したにもかかわらず従わなかったときは、保護の変更、停止又は廃止をすることができる」と規定する。したがって、居住実態不明のため指導又は指示をした場合はともかく、居住実態不明というだけではこの 62 条 3 項の規定に基づいて保護の廃止をすることはできないと解される。本判決はこの点明確に判示しなかったが、上記のことを当然のこととしていえると考えられる。

以上のように、本判決は居住実態不明は生保法 26 条 1 項、28 条 4 項及び 62 条 3 項による保護廃止の事由に該当しないと判示し、生保法は居住実態不明を理由として保護廃止できないと判示した。しかし、生保法はもう一つ保護の廃止をすることを認めていると考えられる。それは被保護者がその管理に属する福祉事務所の所管区域の居住地を離れ、別の福祉事務所の所管区域に居住地を定めた場合であり、この場合は、生保法 19 条 1 項によりいったん保護の廃止をし、新たに保護を開始することになる。しかし、居住実態不明によって所管の福祉事務所が不明確になったとしても、新たに他の福祉事務所が保護を開始するまでは、保護廃止をすることは妥当でないであろう。特に、本件の原告 X₁ はもともと居住地が不明ということで生保法 19 条 2 項の現在地保護されたものであり、居住実態不明ということだけをもって保護廃止をすることは妥当ではないと考えられる。

本判決は、II 判旨の 4 (1) に引用したように、本件廃止決定は、①その理由とした「傷病治ゆ」という事実がなかったこと、②被告らが真の理由とした「居住実態不明」という事由が存在しなかったこと及び③「居住実態不明」という事由自体が、生保法上保護を廃止しうる事由はないのに、これを理由として保護を廃止したことという三つの理由により、違法であると判示した。そして、II 判旨の 4 (2) に引用したように、福祉部長の本件廃止決定には重大な過失があるとして、X₃ による損害賠償請求を認めた。

4 本判決は「居住実態不明」という事由が生保法上保護廃止の理由とはならないと初めて判示し、この点にこの判決の意義がある。また、本判決は、保護を廃止するには生保法上の厳格な手続に従って行すべきことを判示し、国民の健康で文化的な最低限度の生活を保障する生保法に基づく保護を安易に廃止することを戒めたという意味でも意義がある。

近年生活保護行政の末端では保護の開始や停・廃止について濫救の防止のため厳しい態度がとられていると報じられているが、生活保護は国民の最後のよりどころであるため、漏救の防止にも最大限の努力が払われる必要がある。そして、保護の実施機関は要保護者・被保護者の死命を制し得る地位にあることを十分肝に銘じ、その業務の遂行に当たり慎重にかつ暖かい心をもって行う必要がある。その意味で、本判決は頂門の一針としての意義を有するものといえよう。

注

- 1) 生活保護法 19 条 1 項は保護の実施機関を都道府県知事、市長及び福祉事務所を管理する町村長と定めているが、同条 4 項の規定に基づき保護の実施機関は保護の決定及び実施に関する事務をその管理に属する行政庁に委任することができる」とされている。
- 2) 生活保護の事務は都道府県知事等に対する国の機関委任事務であり、都道府県知事等の保護の実施機関が他人に損害を与えた場合は、国家賠償法 1 条 1 項に基づき国が賠償しなければならない(阿部〔1〕55頁)。ただし、同法 3 条 1 項は違法な行為を行った公務員の俸給等を負担する者も損害を賠償しなければならないことを規定し

ているため、宇治市の福祉部長の違法な行為については宇治市も損害賠償責任を負う。

- 3) 生保法の規定に基づき保護の実施機関がした処分の取消しの訴えは、当該処分についての審査請求に対する裁決を経た後でなければ提起することができないとされているが(生保法69条)、本件訴訟は処分の取消しの訴えではなく、国家賠償法に基づく損害賠償請求訴訟であるので、本件訴訟はこの審査請求前置主義に反するものではない。なお、 X_1 による審査請求はなされたようであるが、その結果については本判決からは明らかではない。
- 4) 朝日訴訟上告審判決(最大判昭和42年5月24日・民集21巻5号1043頁)、第2次藤木訴訟控訴審判決(東京高判昭和59年7月1日・判タ531号101頁)及び同上告審判決(最判昭和63年4月19日・判タ669号119頁)並びに本村訴訟第1審判決(札幌地判平成元年5月1日・判時1333号146頁)及び同控訴審判決(札幌高判平成3年6月26日・判時1427号40頁)。ただし、宮訴訟控訴審判決(東京高判昭和56年4月22日・行集32巻4号593頁)は、死亡した原告の妻に訴訟の承継を認めている。
- 5) 原告らがこのようなことを考慮したことについては、本件訴訟の当初の原告側代理人である竹下義樹弁護士による解説がある(竹下〔2〕35頁)。以下で述べる原告らの訴訟形態選択の事情も、同論文による。
- 6) ただし、慰謝料は精神的苦痛を被った本人の慰謝を目的とするものであるから本来一身専属的であり、一身専属権は相続できないとする民法896条ただし書の規定により相続できないとする考えもあり得る。しかし、判例・通説は慰謝料の相続を認めているようである(前田〔4〕398頁、森島〔5〕361頁以下、最大判昭和42年11月1日・民集21巻9号2249頁。ただし、これは生命侵害に係る慰謝料の相続についての判決であり、かつ、慰謝料請求権が一身専属権であることを強調する4名の少数意見が付けられている。生命侵害に係る慰謝料請求権の相続については、近時否定説が有力になりつつある。)。なお、東京地判昭和46年11月30日・判タ274号287頁は、慰謝料請求権は金銭債権として具体化したときにの

み譲渡性が認められるとしている。

- 7) X_1 には2人の子がいたが、 X_1 の生存中から交流がなかったため、 X_1 の実弟 X_2 が相続人として選ばれた(竹下〔2〕38頁)。
- 8) 田中他〔3〕56頁は、信託法11条の規定の趣旨について、本文で掲げた理由に疑問を呈し、他人の紛争に介入して社会的に不当と思われるような利益を追求し、しかも国家の裁判制度を巧みに利用するのを抑えようとするのがこの規定の趣旨ではないかと述べている。そして、判例を分析した結果、訴訟信託か否かは、①債権譲渡と訴訟提起とが時間的に接近していること、②原告が弁護士まがいの仕事をして利益を得ていること、③平穏で妥協的な話し合いを避けて高圧的で強硬な態度に出ていること、④債権取立ての便宜的手段として巧みに訴訟が利用されていることなどの認定事実から判断されているようであると述べている。
- 9) 厳格な要件とは、生保法28条4項については、立入調査に際し保護の実施機関の吏員は身分を証する証票を携帯し、請求があった場合にはこれを呈示することが義務づけられていることである(同条2項)。62条3項については、まず書面によって行った指導又は指示に従わなかった場合に限定され(生保法施行規則18条)、その廃止決定に至る手続としても、あらかじめ処分しようとする理由、弁明すべき日時及び場所を通知した上で、被保護者に弁明の機会を与えねばならないとされていることである。

引用文献

- 〔1〕 阿部泰隆『国家補償法』、有斐閣、昭和63年
- 〔2〕 竹下義樹「生活保護の違法な廃止と国家賠償責任」『賃金と社会保障』No.1118、平成5年11月下旬号
- 〔3〕 田中 實・山田 昭『信託法』、学陽書房、平成元年
- 〔4〕 前田達明『民法VI₂(不法行為法)』、青林書院、昭和55年
- 〔5〕 森島昭夫『不法行為法』、有斐閣、昭和62年(ほり・かつひろ 上智大学教授)

編集後記

本号の特集は福祉国家論である。わが国が福祉国家というには程遠い時期から、福祉国家論が西欧の先進福祉国家と称される国々をモデルとして議論されてきた。その意味では、わが国では福祉国家は目指すべき対象であり、リアリティをもったものではなかったといえる。その後、いつの間にかというべきか、わが国も福祉国家の仲間入りを果たし、福祉国家論というよりも福祉国家それ自体の制度・政策の分析に比重が移ってきた。現実には存在するものとなったからである。社会政策学（論）と社会政策との関係についても同様のことが言えよう。福祉国家を構成するさまざまな社会制度、社会保障施策の機能論的分析や記述的分析は、政策形成の判断に資するものも多いかもしれない。しかしそれがあべき姿を示す基準となるかどうかはまさに社会政策学や福祉国家の基礎理論にかかっている。

先日来所したドイツのポストモダンの哲学者ペーター・コスロフスキー教授のいう「ポストモダンのソーシャルポリシー」についてコメントを求められ、また厚生省での行政の仕事を経て、5年ぶりに研究所に戻り、そのような感想をもった。

テクノクラートを首肯させるだけの、そしてまた会話可能な社会学者がいて初めて両者の良好な緊張関係が生まれる。そういえば、70年代にはアメリカなどで両者の関係を論じる社会学者がいた。

（栃本）

編集委員長 宮澤健一（社会保障研究所長）

編集委員 井堀利宏（東京大学助教授）

貝塚啓明（中央大学教授）

郡司篤晃（東京大学教授）

小山路男（社会保障研究所顧問）

塩野谷祐一（一橋大学教授）

地主重美（駿河台大学教授）

庄司洋子（立教大学教授）

清家篤（慶応義塾大学教授）

武川正吾（東京大学助教授）

都村敦子（日本社会事業大学教授）

直井道子（東京学芸大学助教授）

庭田範秋（社会保障研究所監事）

橋本宏子（神奈川大学教授）

三浦文夫（日本社会事業大学学長）

伏見恵文（社会保障研究所研究部長）

高木安雄（社会保障研究所調査部長）

編集幹事 栃本一三郎（社会保障研究所主任研究員）

駒村康平（社会保障研究所研究員）

高野和良（社会保障研究所研究員）

武智秀之（社会保障研究所研究員）

季刊

社会保障研究 Vol. 30, No. 2, Autumn 1994（通巻125号）

平成6年9月26日 発行

定価2,060円（本体2,000円）

編集・発行所

社 会 保 障 研 究 所

〒107 東京都港区赤坂2丁目19番8号

赤坂2丁目アネックスビル内

電話 (3589) 1381

製作・発売

財団法人 東京大学出版会

〒113 東京都文京区本郷7丁目3番1号

電話 (3811) 8814 振替 00160-6-59964