

J. ヒギンズ著『福祉の諸状態—— 社会政策における比較分析』

Joan Higgins, *States of Welfare: Comparative Analysis in Social Policy*,
Oxford: Basil Blackwell & Martin Robertson, 1981, 193pp.

武 川 正 吾

かつて「福祉国家」のモデルとして、スウェーデンとともに世界中の注目の的であったイギリスも、先進諸国の例にもれず、経済危機に苦しみ、それを打開しようとして成立した政府は「福祉国家」の見直しを進めている。この政府はこのあいだの選挙でも圧勝した。しかし、こうした政治経済情勢にもかかわらず、イギリスにおいて、ここ十数年来いよいよ盛んになってきた社会政策研究は、量質ともに、けっして衰える様子をみせていない。それどころか、1970年代以降とくに顕著となった社会政策研究の新しい潮流は、ますます活力を帯びてきているようにさえ思われる。

それまでの社会政策研究とは逆に、理論的研究志向を強めている、ということが、この新しい潮流の特徴のひとつである。かつて、イギリスにおける社会政策研究は、実証主義的態度をもって、その名を知られていた。しかし、T. H. マーシャルや R. ティトマスの薫陶を受けた現在の社会政策研究者たちは、他の社会諸科学の理論的成果を大胆に取り入れ、社会政策に対する理論的把握を深めてきている。彼らの研究のなかには、他の分野の成果を機械的に適用したにすぎないものもあるし、伝統的に理論を重視してきたわが国の社会政策学者からすると首を傾げたくなるような議論があるかもしれない。しかし、わが国の社会政策研究を活性化するうえで、学ぶべき視点は多々あるように思われる。

本書は、イギリスにおけるこのような潮流のなかで生まれた一冊である。本書が採用する比較分析——「福祉国家」Welfare State という言葉を振った『福祉の諸状態』*States of Welfare* という

表題からも暗示されるように、そして、より直接的には「社会政策における比較分析」という副題からも明らかなように、比較分析が本書の中心テーマである——という方法自体が、そもそも理論的枠組を明確化しておかないかぎり、行ないえないものであるし、また、比較分析を通じて著者がなしとげようとしているのも、ある種の理論的命題の確立なのである。本書は、イギリスをはじめとするヨーロッパ、アメリカ、ソ連、日本などの比較分析を通じて、各国に共通する社会政策の規定要因を探り、現在の先進諸国で生じている諸問題の説明を試みている。

著者ヒギンズは、イギリスのサザンプトン大学の講師（社会政策担当）で、本書のほかに、アメリカおよびイギリスの貧困対策の比較分析を行なった *The Poverty Business* (Basil Blackwell, 1978) という著作がある。また、社会政策の社会統制機能に着目した論文がいくつかあり、わが国では、柏野健三氏がその紹介を行なっている（本誌 Vol. 16 No. 4, 1981年）。

第1章序論で、著者はまず、比較分析は一つの研究方法であって、研究分野ではないことを明らかにする。そして、日常生活における比較の例から説き起こし、社会政策研究に対するその応用可能性を示唆している。

「社会政策における比較へのアプローチ」と題する第2章の前半では、比較分析の長所と短所が整理される。ここでなされているのは、いわば常識の線に沿った論点の整理であって、なにか新しい論点が追加されているわけではない。この章の

後半では、比較研究の諸業績に対する分類枠組が提示され、それらの文献レビューが行なわれる。

第3章の表題は「比較パースペクティブの発達」である。ここで著者は、なぜいま比較分析が問題となるか、という問題意識から、第2次大戦後のイギリスにおける、社会政策に関する学説史をレビューしている。ヒギンズによれば、1950年代の研究姿勢を典型的に示しているのは、わが国でも翻訳されているペネロピ・ホルの『イギリスにおける社会保障と社会福祉』(1952)である。この書物は制度の記述に埋没し、社会政策の発達の原因を社会的良心の覚醒に求める「社会的良心のテーゼ」(ベーカー)に依拠していた。このような素朴実証主義的で、しかも自国中心主義(エスノセントリズム)的な研究姿勢に対する反動として1960年代に生じたのが、社会政策研究における「イデオロギーの終焉」説・「収斂」説である。ここでは、福祉国家を「あらゆる産業社会・都市化された社会」に不可避免的に存在する現象である、という見解が支配的であった。福祉国家が不可避免か否か、普遍的か否かは比較研究の後にはじめて明らかとなる、というのが著者の言い分である。著者によれば、このような二つの研究姿勢の弱点を克服することによって成立するのが比較分析の方法である。

たいていの社会は同種の問題に直面するけれども、その解決の仕方はそれぞれ異なっている、というのが著者の基本的な立場である。このような相違を生み出すさいの「国家の役割」を論じたのが第4章である。ここでは、アメリカの事例が主として取り上げられる。アメリカ社会は他の先進社会に比べると、国家による福祉に対して消極的姿勢を堅持している。このような態度がいかんして成立したか、なにゆえ成立したか、というのが著者が答えようとする問題である。ここで注目しておきたいのは、著者が、公的な福祉に対する消極的態度はなにもアメリカ社会と他のヨーロッパ社会を本質的に区別するものではなく、少なくとも20世紀初頭までは、福祉制度に関してアメリカはイギリスやドイツと同じような発展の道を辿ってきた、と指摘している点である。ところが、こ

のような示唆に富んだ歴史的記述のあとに行なわれる著者の説明は、必ずしも示唆に富んでいない。個々の論点のなかには興味深いものがあるが、なぜ20世紀初頭という時点で、アメリカがヨーロッパと異なる道を歩み始めたかについては、依然として不明のままである。

第5章では、社会政策の第2の決定因として、「宗教の役割」が論じられる。日本における仏教やキリスト教の例、アイルランドにおけるカトリックの例、またプロテスタンティズムの倫理と社会政策との関係などが紹介された後、社会政策の発達に対する世俗化という視点が打ち出される。カトリックもプロテスタントもともに、福祉提供者としての国家の役割を否定しがちであったけれども、前者は福祉に対する社会的責任を認めていたのに対して、後者は個人的責任を強調した。したがって、カトリック教会の下で行なわれていた、孤児・病人・貧民に対する援助は、プロテスタントの下では続行しなかった。

第6章では、「労働と福祉」をめぐる諸問題を、①社会政策の勤労倫理に及ぼす影響、②社会政策の社会統制機能、③社会政策の労働力維持に及ぼす影響、④社会政策の形成における労働組合の影響力、⑤「惰民」問題(The 'scrounging' issue)といった5つに整理して論じられる。これらのうち、①から④まではすでによく知られた論点なので、ここでは、⑤についてのみ紹介しておこう。

「『惰民』問題」というのは、福祉受給者に対して、不正受給が行なわれている、といった類の世論の攻撃がかけられるような事態を指す。ヒギンズによれば、社会政策の歴史は、改革ムードと後退ムードとの間を揺れ動きながら進んできた。「後退」の時代は、たいていのばあい大量失業の時代でもあったにもかかわらず、いわゆる「惰民」問題が問題化するのとは、まさにこのようなときである。すなわち、救済を必要とする人々の数が増えているときにかぎって、濫救に対する非難も昂じてくるのである。歴史上、1930年代がまさにこのようなときであり、1970年代後半以降の現在がこのようなときである。著者は、このような非難は事実に基づかない場合が多い、と述べている。ち

なみに、アメリカでは、この種の問題に対して過剰とも思える手段が講じられている。たとえばカリフォルニア州は、不正受給者を捜し出すために、300人の特別調査官をおき、年間750万ドルの予算をかけている。

第7章は「福祉の公私システム」の問題を扱っている。ティトマスの「福祉の社会的分業」論を基本的に継承しながら、著者は、「企業福祉」「福祉における私的市場」「『福祉への巻き返し』 welfare backlash と福祉国家の『再私営化』 reprivatization」といった問題を比較分析の対象として取り上げている。この章が本書の中ではいちばん関心を引く。

いくつかの興味深い事実と議論が示されている。第1に、著者は、アメリカにおける民間団体 voluntary organization の役割の大きさに注意を喚起している。これらの団体は資金面では、イギリスの全社会保障支出に匹敵する規模をもっている。また、何らかのボランティア活動に参加した人(14歳以上)が、イギリスでは9%なのに対し、アメリカでは24%に及ぶ(1974年)。第2に、著者は、公的福祉がスティグマ付与を伴うのに対し、財政福祉・企業福祉はそうではない、という「福祉の二重構造」論(Tussing)を紹介している。すなわち、スティグマ化の有無を規定するのは、プログラムの内容ではなくて形式だ、というわけである。第3に、著者は、ティトマスの比較研究に依拠しながら、福祉における私的市場が必ずしも経済的効率を達成するものではないことを指摘している。第4に、著者は、1970年代以降いくつかの先進諸国で共通して出現した「福祉に対する巻き返し」という現象を、デンマーク、アメリカ、イギリスの例をあげながら、そして、ウィレンスキーの研究を用いながら論じている。このような現象が生じているのは、(公共支出それ自体が高水準な国というよりは)公共支出が急激に増加している国であり、個人にとって可視的な税金(たとえば個人所得税)の税収に占める比率の高い国であり、集権化の進んだ国である。このような現象の帰結として、資本のニーズに適合するような形での社会政策の再編成が進行し、私的市場の拡大が始ま

った、という見解(Gough)もあるが、また逆に、これは短期的・一時的なものにすぎないとする見解もある。

第8章「結論」で、著者は、社会政策研究における理論の重要性などを説いたあとで、オーストラリアで発生した「福祉への巻き返し」に対する社会的良心理論による説明、収斂理論による説明、マルクス主義による説明を検討し、著者自らの比較分析による説明を提示する。そして、最後に、著者は、社会政策の理論は「政策の発展や選択に関する政治的行政的問題」「正統性に関する哲学的問題」「分業および福祉の社会的分業に関する経済学の問題」「権力、社会構造、社会政策に関する社会学的問題」に答えなければならない、と述べ、本書を結んでいる。

本書は、もともと社会行政 social administration を専攻するイギリスの学生のために書かれたものである。そのためであろうが、叙述が教科書的であり、取りあげられた問題がどうも総花的である。議論の仕方が表面的であり、それぞれの論点に対する掘り下げがなされておらず、読了後どうしても物足りなさが残る(しかし、そもそもの執筆目的からすれば、これはやむをえないことかもしれない)。

にもかかわらず、本書は、わが国の社会政策研究者にとっても興味深い内容を含んでいるように思われる。

第1に、はじめにも述べたように、本書は、イギリスにおける社会政策研究の最近の傾向を表わしている。イギリスの社会政策論は、いまだに戦前ドイツ的な伝統の影響下にあるわが国の社会政策学界からは、これまで、わずかな例外を除けば、ほとんど無視された存在であった。しかし、いろいろな意味で、社会政策論の革新が求められている今日、このような全く異質の理論と遭遇することが、わが国の学界にとっても必要なのではないか。

第2に、理論的問題を離れても、本書には、非常に興味深い事実の紹介が多く含まれている。とりわけ、第6章・第7章にそのことが当てはまる。第2次世界大戦後の先進諸国に共通していたひと

つの体制（通常それは福祉国家と呼ばれる）が岐路に立たされている今日、第6章・第7章で取りあげられているような諸事実の解釈は、社会政策を考える際にけっして避けて通ることができないだろう。こうした現実は、いわば理論の試金石となるはずである。

第3に、本書は、社会政策の比較研究に関する

非常に多くの文献に言及している。巻末の文献目録も充実している。比較研究に関して、何については何を読んだらよいかということが、本書からおおよそ見当がつくようになっている。したがって、個々の問題に対する掘り下げ方の足りなさも、これによって十分補われるだろう。

（たけがわ・しょうご 社会保障研究所研究員）

ロジャー・ハドレー、ステファン・ハッチ著
『社会福祉と国家の失敗——集権的社会サービス
と参加型のオールターナティブ』

Roger Hadley and Stephen Hatch, *Social Welfare and the Failure of the State—Centralized Social Services and Participatory Alternatives*, George Allen and Unwin, 1981.

平 岡 公 一

近年のイギリスでは、社会政策の行き詰りの打開の方向をめぐって、さまざまな論議がたたかわされているが、その中で社会サービスの供給における民間団体や地域社会、家族の積極的な位置づけと意思決定の分権化を重視する「分権的多元主義アプローチ (decentralized pluralist approach)」が次第に注目を集めるようになり、社会政策論のひとつの潮流としての地位を確立しつつある¹⁾。本書の著者は、このアプローチに依拠する代表的な理論家であり、本書は、このアプローチの基本的な主張を体系的に展開するとともに、その理論的な基礎を明らかにしようと試みたものである。著者の一人 R. Hadley は、ソーシャル・ワークに関する「パークレー委員会」の「少数派報告」において、このアプローチに依拠して「パッチ・チーム」を中核とする「地域性基盤コミュニティ・ソーシャル・ワーク (community social work based upon locality)」の推進を強く主張したことがすでにわが国にも紹介されている²⁾。

「国家の失敗」というタイトルは、経済的自由

主義（反社会民主主義）の立場からの福祉国家批判、「小さな政府」論を想起させる。しかし、本書の著者が意図しているものは、全くそれとは異なっている。著者は、確かに本書において福祉国家における社会政策の成果について厳しい評価を下し、社会政策の基本的枠組の根本的な再検討の必要性を主張しているが、それは、「小さな政府」論（あるいは、その反対の極としての国家社会主義）に与することを意味しない。著者は「はしがき」において、社会政策の将来をめぐる論議が「1920年代の政策の主唱者と1940年代の政策の主唱者」との間で交わされている事態を「知的破産」と捉え、「政治的論議を新たな地平にのせる」ための一助になることを期待して本書を書いたと述べている。この点についての理解が十分でないと、本書の意義と限界、あるいは「分権的多元主義アプローチ」の意義と限界の評価を誤ることになる。

著者の基本的な問題意識は、第1章の「序論」でより詳しく展開されている。著者によれば、過