

S. N. アイゼンシュタット編 『福祉国家とその余波』

S. N. Eisenstadt (ed.), *The Welfare State and Its Aftermath*

柄本 一三郎

本書は、S. N. アイゼンシュタット教授をはじめ23人が執筆に参加した論文集である。編者アイゼンシュタットは近代化論や社会変動と世代にかんする機能モデルなどの著作で知られる社会学者であり、教授のモデルは現在でも多くの社会学者によって共有されている。評者自身かつて彼の著書に慣れ親しんだが、今日教授が福祉国家にかんする問題に大きな関心を寄せていることに感銘を受ける。

では、なぜ福祉国家なのか。第1に現在福祉をめぐる問題が経済的、政治的、また社会的にきわめて重大な問題であり、社会学的な解明とともに今後の展望を打ち出す必要があることである。この間の事情はわが国も同様といえる。しかし、評者はそれだけにとどまるものではないと思う。つまり、福祉の問題を明らかにすることが現代の先進産業社会の社会構造を理解するうえで必須であり、また近代化という社会変動過程を明らかにするためにも戦略的重要性があると理解したい。社会学の立場からしても、福祉国家の生成と発展の歴史、機能を子細に検討することは社会学自身にとって実り多いと思われるのである。

アイゼンシュタットは序でつぎのように述べている。福祉国家は現在では多くの近代国家にとってかわることのない属性となったが、その内実は当初福祉国家像にこめられたビジョンとは異なってしまったと。市民に対し法的、政治的権利に加え、社会的平等を確保するものが福祉国家だと論じたのはT. H. マーシャルであった。福祉国家を構成する要素として、社会的平等の概念は有力な原動力であったということに異論をはさむ者はいないであろう。社会権はつねに福祉政策の制度化

を促進する役割を果たしたのである。また、いうまでもなく、ビスマルクの社会保険立法にみられるように社会政策は新しい階級を既存の社会や国家に編入するという役割を担った。換言すると、社会体系を維持するためにさまざまな集団や階級を社会に統合する必要がある、今日の福祉国家はそのような役割を歴史上担ってきたのである。貧困者に対する慈善事業から始まった社会福祉の歴史は、現在では貧困概念さえ絶対的貧困から相対的なディプレッションへと変化させてしまうほどの成功をおさめたのである。しかし、現在その福祉国家はおよそ当初想定しなかった問題をかかえている。第1の問題は官僚的な組織に肥大化してしまったということである。福祉国家は官僚制を肥大化させ、その結果、問題の解決はすべて国が行うかのような印象をひとびとに与えてしまっている。福祉国家の官僚的組織は当事者の自発性を奪い、依存性を強めるのである。個人は無力感を、場合によってはさらに権威に対する憤りをさえ抱くようになる。

第2に財政負担の増大である。サービスの財源調達は、おもに中流以上のひとびとによって担われるわけであるが、累進課税によって財源全体に占める割合はきわめて大きなものになる。彼等自身はそのようなサービスを受ける機会是比较的低いと思っており、納税を回避しようとする。そうするとより弱いひとびとの負担が増すのである。

ところが、それに加え新たな社会的変化が起きようとしている。ひとびとの生活様式や考え方、さらに社会構造のあり方が次第に従来とは異なってきたのである。脱工業化社会の到来である。教

育水準とともに生活水準の向上、理論的知識や技術重視の社会、生活の質や人間らしさの追求といったコンサマトリーな価値を重視する社会へしだいに変わろうとしている。『参加』という要求もこの変化の一環といえる。

福祉国家はいま工業中心の産業社会から脱工業社会への移行という社会変動のさなかにある。福祉国家というものが制度化されたことによる問題とともに、このような脱工業化とよばれる社会変化による新たな問題を明らかに、そのような社会にふさわしい社会政策をさぐることが今後ますます必要とされるだろう。本書の目的もそこにある。

以下に目次とともに執筆者を紹介しておく。

第1部 福祉国家：その歴史と現在のうけとめられ方

1. 福祉国家の歴史と近年の諸問題 (P. フローラ)
2. 福祉国家の主要問題——問題の所在 (B. エイブル・スミス)
3. 福祉国家の主要問題とその諸相 (F. X. カウフマン)

第2部 福祉国家をめぐる論争

4. 福祉国家の理念とその結末 (A. シェルダン)
5. 真の危機：達成できない目標と道徳的あいまいさ (R. B. ベンハー)
6. 西欧民主主義における福祉政治 (S. ウィリアムズ)
7. 福祉制度のもつ問題点について (F. ブリコウト)

第3部 福祉国家の制度的側面

8. 合衆国における青年と福祉国家 (M. ジャノビッツ)
9. 福祉国家の労働市場 (M. レイン)
10. 福祉国家とボランティアセクター (R. M. クラマー)

第4部 さまざまな国における福祉国家の経験

11. 北欧圏の福祉国家は後退か？ 北欧福祉国家1970年—1980年の展開 (L. N. ジョンスン, J. E. コーベ

ルク)

12. 福祉国家——オーストリアの事例 (H. キーンツル)
13. 社会権か社会的責任か？——スイスの事例 (W. リョーク)
14. 日本における福祉国家の経験とその問題点 (白鳥 令)
15. アングロ・アメリカは例外なのか、福祉国家は危機にあるのか？ (S. M. ミラー)
16. デンマークの福祉国家の経験 (J. V. ピーターセン)
17. フランスの家族政策 (N. キュスティオ)

第5部 イスラエルの場合

18. 福祉と統合 (R. B. ヨセフ)
19. 社会サービスの費用はどうなる？ (Y. アハーロニ)
20. 社会福祉政策と不利な立場の者の改善 (B. レビ)
21. 福祉政策：教育の領域では (E. ペレット)
22. 福祉国家における不利益者の抗議 (Y. アズモン)
23. 福祉国家にたいする反感 (D. バブリィ)

第6部 結び

24. 福祉国家と現代社会の変容 (S. N. アイゼンシュタット)

目次から明らかなように、本書は豊富なテーマに加え、近年注目される論文を発表している研究者が目につく。

わが国の読者にとってイスラエルにおける福祉国家とその問題を論じた第5部はかならずしも興味をそそるテーマでないかもしれない。そもそもアイゼンシュタット教授はヘブライ大学に所属しており、この論文集の発端もイスラエル研究のためのエルサレム研究所が開催したセミナーである。そのためもあって、本書ではイスラエルについて独立した章だてとなっている。しかし、イスラエルの社会福祉についてまとまって紹介された

ものを目にする機会がないわれわれにとっては参考となる部分は多い。また、イスラエルを取り上げることは、それ以上の意味があると思われる。

それ以外の各論について順次簡単に説明していこう。

1章「福祉国家の歴史と近年の諸問題」は、マンハイム大学（西独）の社会学者P.フローラによって要領よくまとめられた論文である。現代の西欧福祉国家についての歴史的なパースペクティブを与えるために、P.フローラは西欧・北欧13ヵ国の社会保障関係の統計を比較歴史的に概観し、10のテーゼにまとめている。フローラによれば、現在の福祉国家をめぐる状況について、悲観論者は財源問題やイデオロギー的な立場から攻撃を受け福祉国家は後退の危機にあるとし、楽観論者は中央集権的な福祉国家が適切な規模に福祉社会へ移行するとしているが、そのどちらにも疑問があるという。このような問題を扱う際には幾つかの区別をしなければならないとして、次の4点を明確にして論を進めている。

第1が、西欧福祉国家が一般的に資本主義と大衆民主政治の結合したものだという基本的認識である。第2が、給付の内容やカバリッジという意味で、福祉国家の発展のレベルがどこにあるかということである。第3が、社会保障や福祉の具体的な制度や支出・財源調達のパターンはさまざまであるということ。第4が、西欧福祉国家の歴史的な位相である。世界経済や体制の問題、さらに社会的、人口構造上の動態のなかで、西欧福祉国家の発展と変容を見なければならないということである。

第1の資本主義と大衆民主政治ということでは、そもそも、19世紀の当初から福祉国家が資本主義という生産様式と国民国家の形成に伴う形で形成されたという事実がある。それ以来、資本蓄積と正統性のバランスが社会システムの維持から常に問題とされている。福祉国家の発展は、資本主義的市場経済と民主主義的大衆政治制度と福祉国家が相補的な三肢構造として展開してきたものだというのが第1のテーゼである。

西欧の福祉国家の当初の目標は生産手段の国有

化や消費の共同ではなく、個人の権利を基礎としたライフチャンスの安定化や配分問題のために公の立場から介入することであった。とするなら、福祉国家の基礎は市場経済メカニズムの経済的余剰であり、その構造はこの経済システムに適合するものでなければならない。一方、西欧国家は大衆民主主義であり、コンセンサスを基礎として運営されている。したがって、民主主義と資本主義を結び付け、両システム間の緊張を処理する役割を福祉国家は担っており、福祉が拡大する傾向もそのシステム自身のなかにあるという。これらが第2のテーゼである。この拡大傾向を社会保障のカバリッジという点からみてみよう。西欧諸国13ヵ国の社会保障カバリッジを平均し、1890年から1970年代後半まで線を引くならば、ほぼ直線に伸びており、両大戦、大恐慌によってさえ中断していないという驚くべき結果になる。

さて、このように福祉は増大傾向をそれ自身もっているが、社会構造に与える影響はどうであろうか。フローラによれば、その影響はアンビバレントであり、平等促進的であるとともに既存の地位を温存するという相矛盾する影響を及ぼすという。これが第3のテーゼである。大衆民主主義の進展によって、基本的な社会権が制度化され、機会の不平等や収入の不平等を減ずる努力がはらわれるようになった。しかし、機会の平等を増大させれば、結果の不平等の正当化を促進しかねない。これは老齢年金を例にして考えれば合点がいく。

第4のテーゼは、福祉国家が資本主義経済や民主主義政治に与える影響は、アンビバレントなもの、すなわち、資本主義経済や民主主義を安定化させるとともに不活性化作用を持つということである。福祉国家の発展は人的資源に対する価値を高め、さまざまな要求群を制度化することにより、階級間のコンフリクトの先鋭化を防ぎ、間接的に資本主義制度の正統性を強化するという。これらは制度を安定化する方向である。一方、消費と貯蓄・投資のバランスを崩し、労働の活性化にマイナス影響を与え、福祉国家の経済的基礎たる経済余剰を減少させてしまう。また、社会権の制

度化や不平等の緩和が新たな既得権益の制度化によって政治過程を不活性化させ、利害の衝突を緩和するために給付を拡大し、財政の安定を損うのである。そのため民主主義の基礎となるコンセンサスの形成を損い、民主主義のリベラルな側面を喪失していくのである。これが制度に対する不活性化作用である。

次に13カ国の福祉国家の発展パターンの違いをフローラは指摘している。この指摘はわが国では従来から論じられてきたもので目新しいとはいえない。すなわち、西欧の諸政府は教育や保健、貧民救済といった活動を近代福祉国家がテイク・オフする以前から行っていたこと。労災、疾病、年金、そしてかなり後になって失業の順で導入される社会保険制度の創設後、国民総生産に占める公的支出という点からみても国家の成長はこの社会保障制度の確立期と平行して進展していること。両大戦期にこの傾向は飛躍的な伸びをみせ、その後1950年に西欧諸国平均25%、1970年代の半ばには45%になっていること。ただし、この時期は急速な経済成長を経験していた時期であることなどである。社会保障支出についても同様で、50年代の10%前後から70年代には20%を超え、さらにその比重は医療・保健と年金で6割を超え、さらに増大傾向にあることが指摘されている。一方、家族手当は相対的に低下し、また失業給付についても両大戦間と比較すると中核的制度とはいえない。

それでは、この社会保障支出の増大の原因についてはどうみているのであろうか。既存制度内の要因と制度の変更による要因を分けて考える必要がある。コスト・インフレーションや人口変動も重要であるが、戦後のカバリッジの拡大が最も強力な要因だとフローラはみている。主要4制度を平均して西欧諸国は1950年で60%であったカバリッジが1975年で83%に拡大している。特に自営業や労働市場の外部にある者に対しても適用が拡大されつつあり、質的变化をみせている。このようなことから、現在の西欧福祉国家は“成熟”という言葉が適切だという。このような成熟した福祉国家の間にもさまざまなバリエーションがある。

1950年に社会保障支出はGDP比5.9%（スイス）から14.8%（西ドイツ）であったのが、1977年には16.1%（スイス）から30.5%（スウェーデン）と変化しているが、いまだに各国で差がある（なお、伝統的に福祉先進国といわれる国のうち、社会保障支出の西欧平均値を上まわるのはスウェーデンとデンマークのみであり、しかもそれは1960年代後半からである）。

社会保障支出のうちどこに重点があるかということについても、わが国ですでに論じられている。イギリスと北欧は医療・保健に、大陸諸国（フランスとベルギーは例外である）は年金に相対的に比重がかかっている。また家族手当について各国で異なるのは、カトリック社会哲学を反映しているという。また、財源についても、税を主にしていく国、保険を主にしていく国、また使用者の支出が多い国などさまざまである。いわゆる北欧型福祉国家の属性も指摘されているが、フローラはこのようなバリエーションのうち北欧型（もちろんそこにはイギリスも含まれる）のみを福祉国家とし、西欧福祉国家の一般的な発展段階ととらえてはならないとし、西欧福祉国家の一変形とみるべきであるとしている。このように考えるなら、北欧型（普遍的かつ平等主義的所得保障制度、公的保健制度の拡大、包括的教育体系、税による財源調達）からそれること、たとえば、普遍的な家族手当をより低階層に限定したり、社会保険的要素を導入することは退歩と解釈されるべきでなく、成熟した福祉国家内におけるサブタイプ間の移動としてみられるべきだということになる。

発展の水準や制度上のサブタイプということ念頭におくなら、第5のテーゼは、1974年の景気後退以降の期間は福祉国家の解体期というのではなく、経済的制約下において持続的な福祉の拡大に制限を加えた期間と見なされることになる。このテーゼについてフローラ自身いくつかの保留条件をつけるとともに、その検証を行っているが、ここでは省略しよう。これまでの説明は、冒頭でフローラが提起した四つの区別すべき点の第3点までに関するものであった。第6のテーゼ以降は歴史的な位相に関係するものである。福祉国家の

歴史的位相という長期にわたり、また世界経済や体制問題、さらに社会的、人口構造的変遷というマクロな状況設定に照らしてみると、近年の西欧福祉国家にふりかかるさまざまな困難は歴史的・マクロな外的状況の変化によるものであり、制度発展の必然の結果ではないとフローラは論じる。これが第6のテーゼである。さらに第7のテーゼとして、近年の問題は階級間の衝突の再燃からではなく、新たにマクロな状況によってもたらされたシステム統合上の問題が原因であるとしている。

第8のテーゼは、西欧福祉国家の近年の問題はパブリック・ハウスホールドが構造的に不均衡な状態にあること、そして永続的な財政危機が重大な事態を招くということである。政治的な安定性の操作のためにパブリック・ハウスホールドは重要である。安定性の低下ということでは、70年代以降の世界経済という構造的な問題が第1にあげられる。これは国庫歳入を制限する一方で、公的移転や補助金の拡大を必然化させる。次が、南北間や東西間の緊張問題である。安全保障をめぐる情勢は変化したといえる。第3が西欧諸国や人口構造の変化である。第4が社会支出のダイナミックな継続的变化である。コスト・インフレーションや失業、そして人口構造の変化によって社会支出はダイナミックに変化せざるをえない。第5が、今後さらなる租税を課すことは政治的にも、経済的にも困難だということである。

フローラはそれゆえ、第9のテーゼとして、パブリック・ハウスホールドの構造的な不均衡は歴史的マクロな状況のなかで成長の限界にきており、それを超えるなら市場経済や大衆民主主義という西欧福祉国家自身の根幹を危うくしかねないとしている。公的にも私的にも投資・貯蓄に向かわず、消費に向かう傾向、そして労働市場の不活性化という現象は福祉国家の発展とともにあらわれている。制度を改変することなく、歳入を確保しようとするなら、国によるコントロールや抑制を増大させ、福祉国家のリベラルな側面を喪失してしまうであろう。マクロな環境変化に対し不適応を起こしている社会諸制度を修正し、新たな社会的シ

ステムの均衡をはかるために、家族政策の強化、保険制度に対する資本蓄積的要素の導入、退職年齢の引き上げなどが検討されるべきだとフローラは指摘する。

最後のテーゼとして彼が掲げているのは、社会的移動に関するものである。大幅な社会移動のあるところに構造上の変動がある。高等教育の普及と年齢コーホートの構成のされ方によって、社会はさまざまな影響を受ける。わが国においても“団塊の世代”という言葉が使われ、その社会的影響について論じられたことがあった。経済が順調に推移し、国の活動も急速に広がった時期には需給関係は均衡しているが、今日では事態は変化している。しかし、資格を伴う仕事の増大と高等教育の増大は、わが国と異なり西欧では構造的な社会移動を固定化してしまうのである。

以上がフローラの提起した10のテーゼである。フローラは今回の文献解題でも紹介されているように、西欧・北欧13カ国の社会的、政治的、経済的統計を比較し、福祉国家の発展を歴史統計的に検討している。また、すでにフローラの西ドイツにおける同僚や他の研究者によって、社会事業を含んだ社会政策史を社会変動論の立場からとらえ、歴史実証的にその生成と発展を展望しようようになりつつある。このような背景をもとにフローラは自説を展開しており、本書ではなるほど短い論文であるが、内容は堅実な実証によっていると思われる。

第2章以下、多くの論文にふれたいが紙面の余裕もない。そこで、いくつかの論文にかぎって紹介しよう。2章はエイブル・スミスによって書かれた論文である。イギリスでは近年社会保障の抜本的な改革がとりざたされている。この論文は教授自身の母国であるイギリスに向けて書かれた論文といえるであろう。先の論文でも指摘されていることであるが、イギリスは社会保障支出からみても福祉先進国とはいえない。イギリスの経済的パフォーマンスと福祉国家を単純に結び付ける俗論は跡をたたないが、西欧福祉国家のサブタイプとしてのイギリスタイプをフローラの指摘する四つのポイントと10のテーゼから検討する必要はあ

ろう。

エイブル・スミスは現在福祉国家が左右の立場から攻撃を受けているが、問題を主たる問題と従たる問題に分けて検討する必要があると説いている。左右の立場からの福祉国家批判について紹介した部分を一読するなら、わが国で行われている福祉に対する批判的論説を簡潔に紹介しているような趣がある。どこの国でも同じなのである。豊かな社会ではサービスや保障を買う余裕があるはずという議論も同様である。しかし、教授は、福祉国家の当初の目的はなんであったのか、それを明らかにしなければ、福祉国家が実質的に何を達成したかの判断をあやまると論じる。よく知られているようにルーズベルトやビバリッジ、そしてラロックはより一層の平等を目指したのではなく、最低限の社会保障上の権利を確保することを計画したのである。そして、その最低限度の基礎部分を確実なものにすることによって、個人はそれ以上のものを各自が形成することになると考えたのである。事実、異なる集団間の垂直的な所得移転というより、同一集団内の所得移転による部分は多いが、ミニマムの保障は確保された。絶対的貧困は減少したが、相対的貧困は根絶されていないことは EC の調査から明らかである。また、教育や健康についてはどうであろうか。なるほど、形式上は無料の教育によってライフ・チャンスは平等化したように見えるが、イギリスの場合実質的には相対的なチャンスは平等とはいえない。健康についても同様である。要するに、福祉国家のアクセスへの権利を確保させたが、結果の平等ということではより多くの平等はもたらさなかった（とはいえ、もし現行福祉国家がなかったとしたら、事態はより一層の不平等を促進したとはいえる）。

エイブル・スミスはさらに効率化のために中央集権的な行政が行われることに反対し、分権の重要性を説いている。しかし、イギリスにとって問題の中心は福祉国家ではなく、失業であろう。

第3章を執筆したカウフマン教授も福祉国家の概念が経験主義的な理解をされる場合や規範的に理解される場合によって異なるために、混乱が生

じていると冒頭で述べている。そして、教授は福祉国家について論じるのではなく、近代国家の持つ福祉上の特性や政策という観点から検討を進めるべきだと説いている。それによって、社会サービスに結び付くアングロサクソンの社会政策理解とドイツ的な社会政策たる社会国家（ただし、近年では接近している）というような理解との差が明らかになるのである。また、福祉国家を分析するというのであれば、社会サービスの概念から始めるのではなく、政治的、社会的介入の概念から出発すべきであると説いている。介入概念からの福祉政策の整理、分析については、すでにカウフマン編著による『国による社会政策と家族』によって行われている。

ドイツの著作に通じたものであれば、「社会と国家」というテーマがドイツの近代化研究において中心的なテーマであることを理解されるであろう。福祉を提供するものを国家に限定することは、歴史的にみても、現状をみても正しくない。政府の直営ではないサービスの供給制度の例は多い。国際的にみても非政府組織（NGO）が福祉セクターを担う場合が増加している。近代国家の古典的機能は個人の自由という条件のもとで政治的秩序の維持問題に集中していた。しかし、福祉的機能は性質上かならずしも本質的に国家に関係する問題とはいえない。カウフマンが論じるように社会政策の問題は「社会と国家」の調停として想定されるのである。国家の独演ではなく、政府と同時に非政府的なもの、公的、私的なものとのネットワークによって福祉が生みだされるのである。「脱福祉国家」とはこの文脈で理解されるべきであろう。しかし、このことは近年はやりの民活論とはおよそレベルの異なることである。伝統的に国家の前に社会があり、福祉が市民ないしパブリックの関心と義務であると考えられる社会では福祉の危機論に強い免疫を有しているといえよう。教授は、国家が福祉機能の維持を後退させるならば、国家の統制力は減退するであろうと論じている。心すべき言葉である。

その他、取り上げるべき論文は多い。福祉政策と社会政策の混合、先のエイブル・スミスの論じ

る福祉国家の当初の目標と福祉国家の発展のなかで付加されていった目標が混同されたことによる道徳的曖昧さの問題を扱ったベンハーの論文をはじめ、福祉の制度的側面に関する章やさまざまな国における福祉国家の経験を論じた章など読まれるべき論文は多い。

本書は多くの研究者によって執筆された論文集であり、その結果、短い論文を集めた形になっている。単独著と異なり、読者は論証や深みの点で物足りなさを感じられるかもしれない。また理論

書とはいえない。しかし、たとえば、カウフマンが直接評者に語ってくれたことを改めて文章で読み返してみても、さらに、その背景となる幾多の論稿を知るならば、短いとはいえ豊富な内容がそこに含まれていると考える。

なお、本書と平行して読むことが望ましい文献として、O. リーハイネン編 (ICSW ヨーロッパ)『社会政策と脱工業化社会』をあげておきたい。あい補うかたちで西欧産業社会の福祉問題の案内図となると思われる。

P. ショメ, K. A. サイトウ著『社会保障制度と資本形成
——シンガポール, フィリピン, マレーシア,
インド, スリランカの比較分析』

P. Shome, K. A. Saito, *Social Security Institutions and Capital Creation: Singapore, the Philippines, Malaysia, India and Sri Lanka, Meta, Kuala Lumpur, Malaysia, 1981.*

下 平 好 博

1. 開発途上国の社会保障制度について、その社会経済構造との関連からその意義を明らかにしている研究は少ない。われわれがこれまでこれらの国の制度について入手できた情報といえば、その管理運営機構に関する断片的知識だけであった。一方、開発途上国が社会経済開発を行う際に、社会保障制度が重要な役割を果たしていることは意外と知られていない。これまでの研究は、疾病・老齢・障害・死亡といった社会的リスクの保障という観点から、これらの国の社会保障制度の意義に触れているものが大半であった。しかし、開発途上国では、文字どおり経済発展水準の低い段階において社会保障制度を導入せざるをえないケースが多いため、その制度を有効に活かすためには、いくつかの工夫が必要となる。つまり、社会保障制度から恩恵を被ることのできる社会階層は、いわゆる「近代部門」で働く一部の労働者に限られているため、広く国民各層に利益を還元するため

には、社会保障制度をこれらの国の社会経済開発計画と密接に関連づける必要があった。特に、労働力人口の年齢構成が比較的若いこれらの国において、年金やプロビデント・ファンドといった長期保険制度はそれを開始した当初多額の積立金を生み出すことになるため、これらの資金を有効に利用してその社会経済開発を迅速に進める政策が採られている。

本書は、こうした実験をすでに開始しているシンガポール、フィリピン、マレーシア、インド、スリランカのアジア5ヵ国について、(i)社会保障制度がこれらの国の資本形成に果たす役割と、(ii)社会保障基金の投資配分パターンをこれらの国の社会経済開発計画との関連から明らかにしている数少ない研究のひとつである。著者はいずれもこれまで世界銀行の経済専門家として活躍し、特に東南アジア諸国の金融・財政問題に造詣が深い研究者たちである。そして、序文によれば、本