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ド・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よう。

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って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「経済的なるもの」と「社会的なるもの」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「経済的なるもの」と「社会的なるもの」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連関においてか，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（「社会的なるもの」，「経済的なるもの」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「社会的なるもの」と「経済的なるもの」との相互連関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「政治的なるもの」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」（「社会的なるもの」）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「経済的なるもの」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「社会的なるもの」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」（「社会的なるもの」）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な」[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，「経済的なるもの」(資本蓄積本位に活動する資本の運動法則）と「社会的なるもの」(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「経済的なるもの」と「社会的なるもの」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，社会福祉の機能を積極的機能の観点からだけではなく，逆機能な観点をとりこむ枠組みを導入した点にある。すなわち，「経済的なるもの」と「社会的なるもの」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「経済的なるもの」と「社会的なるもの」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「政治的なるもの」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とりあげ，特徴を素描してきたが，それを通していずれの先行業績においても「政治的なるもの」(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「政治的なるもの」が言及されている場合においても，「社会的なるもの」ないしは「経済的なるもの」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)，「経済的なるもの」と「社会的なるもの」との相互連関の視点をとりいれている場合には，「政治的なるもの」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「政治的なるもの」(政治・行政システム）によって媒介されるのであり，決して「経済的なるもの」ないしは「社会的なるもの」の単純な所産として考えるべきではない。また「経済的なるもの」と「社会的なるもの」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「政治的なるもの」によって媒介されていることを考えた場合，「経済的なるもの」と「社会的なるもの」という二つの構造的脈絡に加えて，「政治的なるもの」に重要な位置を付与する必要があるといえるだろう。

（5） 理論的限界

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限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（「経済的なるもの」，「政治的なるもの」，「社会的なるもの」）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,「経済的なるもの」,「社会的なるもの」,「政治的なるもの」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と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「経済的なるもの」(経済システム),「社会的なるもの」(価値・規範システム)という二つの構造領域に加えて,「政治的なるもの」(政治・行政システム)という,いまひとつの構造領域をと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たいし,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,あるいは対立しあう関係」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たいし,社会統合は,「集団間の利害の対立しあう関係(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イ概念であり,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,「社会的なるもの」(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,「政治的なるもの」(国家)を中心にシステム統合を図り,同じく「政治的なるもの」(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,「経済的なるもの」(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「経済的なるもの」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（社会構造の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う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す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，不均衡をもたらす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，境界維持をめぐって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らしている「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－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－ベヴァリッジ型福祉国家のゆらぎと混迷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ってよい。

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が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先取りするかたちで，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もない，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」をめぐって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）