

## 福祉国家の危機と社会政策のパラダイム転換

大谷津 晴 夫

(南山大学経済学部講師)

### 目 次

- I. はじめに
- II. 福祉国家の危機の2つの相
- III. 量的社会政策
- IV. 質的社会政策
- V. おわりに

#### I はじめに

「社会国家」(Sozialstaat)ないし「福祉国家」(Wohlfahrtsstaat)の語に託されたイメージは、少なくとも1960年代までの西ドイツにおいては明るく肯定的なものであった。しかし、1970年代にはいって各種社会保障制度の財政危機が顕在化してくると様相は一変し、むしろマイナスのイメージにつきまとわれている。実際、近年において刊行数の急増が目につく社会政策関連文献の中では、福祉国家の語は必ずと言ってよいほど「危機」とか「限界」の語とペアになって登場している。こうした社会政策関係文献の中での福祉国家の危機ないし限界をめぐる論議をみても、その議論内容は多岐にわたり、提示された危機の診断と処方箋も実に多彩なスペクトラムをな

している。

その一端については筆者も本誌No.73において簡単な紹介を試みたことがある。<sup>1)</sup>しかしその際は紙面の都合もあって、新自由主義による福祉国家の危機診断と、「社会的秩序政策」と呼び慣わされたその社会政策構想に的を絞らざるをえなかった。しかし、70年代中葉以降の福祉国家批判の嵐の中でその急先鋒に立っているのが新自由主義であることは間違いないので、何よりもまず、その社会政策構想に注目するのは当然のことである。その際に「社会的秩序政策」の要諦として指摘した点を繰り返すならば、経済学的な分析と処理方法の適用を経済領域だけにとどめずに社会領域にまで拡げ、福祉国家全体のシステム制御をつかさどる社会工学たろうとしているところに、「社会的秩序政策」の最大の狙いと特徴があると思われる。この総括に大過なければ、新自由主義者の社会政策構想は、依然として、ファーヴァーが戦後西ドイツの社会政策の発展傾向として捉えた「社会政策の経済主義化」(Ökonomisierung der Sozialpolitik)の路線にあるとみてさしつかえない。<sup>2)</sup>

今回紹介しようとするのは、こうした社

会政策の経済主義化のベクトルと鋭く交差するもう一方の「社会政策の社会学化」(Soziologisierung der Sozialpolitik)のベクトルである。<sup>3)</sup>

確かに、経済学の分析枠組を用いると、社会諸問題の処理や社会政策論の体系化がたいへんスムーズにいくように見えることは否めない。しかしその反面、経済学的思考法を支えている前提条件に対する批判的吟味を疎かにしてしまうと、社会諸問題の経済学的定式化それ自体に隠された社会政策に対する特有の偏向作用を看過してしまうことになる。実のところ、社会政策の課題として公認される問題範囲は、経済学的な問題定義に即して取捨選択され、内容も経済学的操作が可能になるような形に秘かに前加工されるのであり、そうすることによって場合によっては、予想される利害の対立の顕在化を予め抑圧してしまうといった機能もこの偏向作用の中には含まれるのである。してみれば、経済学的な問題の立て方と処理法がもたらす見た目のスマートさと効率性を誇るまえに、そのような長所の背後に隠された負の部分についても相應の吟味を加えなければ、経済学のカテゴリーに即して制度化された社会政策について公正な評価を行うことは本来できないはずである。<sup>4)</sup>

特定の形式に即して社会政策が制度化されることから生じてくる問題の検討に先鞭をつけたのは、H.アッヒンガーやChr.v.ファーヴァーである。彼らは西ドイツの社会政策が戦後辿った制度化の方向を、「社会政策の経済主義化」「社会政策の法律

(=権利)化」、*「社会政策の中央集権化」*の3つのテーゼの形に定式化し、そのような制度化によって予め条件づけられた社会政策のプログラム構造の分析にいち早く取り組んでいたのである。<sup>5)</sup>

しかし、こうした先駆的試みが本格的に注目されるようになったのはずっと後のことである。上記の3テーゼによって定式化される社会政策は、実は順調な経済成長という枠組条件の裏打ちを必要としていたのであるが、この条件が1970年代中葉の石油ショックを機に崩れ去ると、その社会政策資源の投入量の拡大に傾斜したプログラム構造そのものの問題化も避けられない。こうして「社会政策の社会学化」は、社会給付の拡大策によりかかったそれまでの量的社会政策の問題処理法に再検討を加えるとともに、それに代わる社会政策の新しいパラダイムを模索する動きとして再登場してきたものである。こうした動きを反映した形で1977年には、『ケルン社会学・社会心理学雑誌』の別冊特集号として『社会学と社会政策』が公刊されたし、<sup>6)</sup>これ以後も経済主義的な社会政策にかわる代替的社会政策構想の模索は続けられてきている。本稿では、このような近年の福祉国家の危機と絡んで活発化しつつある社会政策のパラダイム転換の動きに注目し、そのごく大雑把な輪郭を最近の西ドイツにおける社会政策論議の中から探し出してみることにした。

## II 福祉国家の危機の2つの相

近年の福祉国家の危機論は多彩なスペク

トラムを展開しているが、大別すると2つに分類することができるように思われる。

1つは量的次元にかかわるもので、経済的・財政的側面から福祉国家の外的な成長限界に照準を合わせた危機の診断である。もう一方は福祉国家の危機をもっぱら質的に解釈しようとする。いわば、福祉国家の内的合理性限界に焦点を絞った危機の診断である。複雑で多様な福祉国家の危機論議がこういう簡単な2分法できれいに整理され尽すとは勿論思わないが、便利な整理枠組であることは確かである。

経済学者の間で主題化される福祉国家の危機現象は、もっぱら量的次元にかかわる経済的・財政的な危機である。すなわち、社会保障制度の「費用爆発」や、それによる国家財政の破綻、そして福祉国家体制の拡大が資本制経済システムの運行に及ぼすマイナスの影響（勤労・貯蓄意欲の減退など）等の論点にスポットが当てられるのが普通である。

新自由主義サイドの福祉国家批判は、まさにこうした量的次元においてその限界を見い出している。公共財理論を足がかりにした彼らの分析は、福祉国家の無際限の膨張の原因を主に政治過程以前の利害定式化と政治過程の中での利害貫徹のメカニズムに求めている。それと同時に、福祉国家の中核的な制御メカニズムである法と貨幣にはシステム固有の限界がないために、それに内在する力学が公的部門の拡大を促し、遅かれ早かれ、この公的部門は財政的限界に突きあたらざるを得なくなる。従って、こうした自由主義的・保守主義的な福祉国

家批判においては、社会予算の削減、民間資本に対する社会給付負担の軽減、つまり社会経済的な給付並びにリスクの再民間化が、福祉国家の論理と政治に対する改善策として呈示されることになる。自己責任や自助が再評価され、また部分的に新しく急進的な解釈が加えられている。

福祉国家システムの機能メカニズムをマルクス主義を受け継いだシステム論的な観点から評価しようとする後期資本主義理論（C.オッフエ、J.ハバーマス等）も、上記のような財政危機の診断において軌を一にしている。しかしながら、後期資本主義理論は財政危機の原因を別にみている。彼らの診断によれば、後期資本主義の国家は、一方で私的な資本充用がうまく行くための条件を恒常的に確保し（システム統合）、他方では、統合化に役立つ大衆忠誠を調達するのに十分な前提条件の確保（社会統合）を、資本主義社会に特有の不平等構造を基礎にしながら同時的になしとげるといふ原理的にもともと過大な2重の課題に直面している。

それでも、60年代のように経済が拡大基調にある場合には、原理的に両立しえないこれら2つの要求から生まれてくる制御コンフリクトをうまく潜在化させたままにしておくことができる。しかしながら、現在のように経済的にはシステム統合の危機として現われ、社会的には社会統合の危機として表面化している危機状況の下では、福祉国家はどうしてもその「租税国家」としての危機前提の限界に突きあたる。すなわち、システム統合と社会統合の政策のため

の財政需要が一方で拡大し、しかも場合によっては資本充用危機の深刻化と慢性化のために急増するのに対し、福祉国家の古典的な制御資源である貨幣の方は逼迫化してくるのである。

新自由主義の見地に立つ評価をとるにしろ、マルクス主義的システム論の見地に立つ評価をとるにしろ、いずれの場合も福祉国家システムは、既に経済及び財政の量的次元においてその中枢の制御資源である貨幣の拡大限界にぶつかっているか、あるいは既にその限界を踏み越えてしまって機能障害や合併症をひきおこしていると診断されているのである。

上の2つの福祉国家の危機像においては、何よりも拡大した福祉国家システムの経済的・財政的な——従って量的に把握された——給付限界が際立たせられている。これと対照的に社会学的な視座からのアプローチが支配的な討議圏においては、質的に解釈された福祉国家の危機像が前面に出されている。すなわち、福祉国家体制の拡大はその内的な合理性の限界に達したか、あるいは既に、その限度を踏み越えてしまっている、という質的次元からの危機診断である。こうした解釈に立って社会政策プログラムの方も、社会政策ニーズ充足のための質的に新しいモデルが模索されている。勿論その際、たとえ経済事情が好転して貨幣という制御資源が再び潤沢になったとしても、量的・財政的な補償によってこの新しい解決モデルを肩代わりさせることはもはや不可能である。なぜなら、アッヒンガーやファーヴァーが早くに指摘していたよう

に、中央集権化され、官僚制化され、そして法と貨幣のメディアを介して普遍主義的に遂行・規制される福祉国家の制御メカニズムでは、社会政策クライアントの多様化しつつあるニーズ状況に、合理的に対応しきれないことがしばしばだからである。

ニーズの発展段階理論も明らかにしているように、<sup>7)</sup> 比較的高い所得水準にある福祉国家の段階では、社会政策クライアントのニーズに位相の変化が生じるので、もはや標準的な社会的生活の基準を無前提的に立てることはできないし、それと同時に、経済的・財政的な給付の効果に原理的な限界が出てくる。こうなると、法と貨幣を介して実行される普遍主義的・中央集権的な社会政策プログラムは当然効果をあげることができなくなって危機に陥いる。

貨幣給付の効果限界とも関連して、近年社会給付に占める対人社会サービスの割合が拡大してきているが、特にこの場合に、従来の経済的・財政的補償にとらわれた問題視角とその制御メカニズムの質的限界がはっきりと露呈されてくるように思われる。なぜなら、前回にも指摘しておいたように、サービスの供給と消費の際には「同一行為原理」(uno actu Prinzip)が働くので、通常の物的財の供給と消費の際の制御形式——従って制御資源としての貨幣——が役立たなくなるからである。

以上を要約すれば、福祉国家は、法と貨幣の制御手段としての合目的な有効性に問題が生ずるときに内的な合理性の危機に達し、同じく制御資源としての貨幣を十分な量調達することに困難が生ずるときに

外的な成長危機に直面するということになる。前者を福祉国家の質的次元の危機、後者を量的次元の危機と名づけたのに対応させて、法と貨幣を中心的な制御手段とする社会政策プログラムを「量的社会政策」、それ以外のもっと直接的な制御媒体を用いて社会政策目的の実現を図る社会政策プログラムを「質的社会政策」と呼ぶことが許されるとすれば、近時の社会政策のパラダイム転換の動きは、量的社会政策から質的社会政策への重心移動として位置づけることができるように思われる。<sup>8)</sup>

### III 量的社会政策

本節でヴィドマイアーの用いた「量的社会政策」の概念を借りて類型化を試みる社会政策は、アッヒンガーやファーヴェーが「経済化ないし金銭化」、「法律（＝権利）化」、「中央集権化」の3つのテーゼに定式化した社会政策プログラムである。

社会政策の制度化の内容は、それを導く思考体系に左右される。この思考体系は社会政策の秩序に合意のシンボルやコンフリクト規制のメカニズム、あるいは自己解釈のための概念装置を提供することを通して、その社会政策にとっての可能と不可能の問題を予めふるい分ける働きをしている。別の言い方をすれば、この思考体系は社会政策的経験を予め粹取りする先験的規則の働きをしているのである。法律化・経済化・中央集権化によって形式合理化された社会政策の構成プログラムの場合には、法（＝権利）と貨幣を制御媒体とする近代の法治

国家の行動システムがそうであるように、法学と経済学の思考枠組によって構成されている。言いかえるならば、経済学と法学が社会的再分配過程を制御する擬制を提供しているのである。

この制御原理は、N.ルーマンの「条件プログラム」（Konditionalprogramm）の範型に従った問題解決を可能にする。この決定のプログラムは、予め確定された諸条件とその結果とを「AならばB」という条件連関に結びつけるもので、従ってこの場合決定は条件的に制御される。因果原理に依拠した社会給付の決定メカニズムが、まさにこの条件プログラム型の制御構造を有しており、ニーズ原因・受給資格の条件に応じて給付の内容が決定される。アッヒンガーやファーヴェーが問題にするのは、こうした制度化の形式そのものに内在する「偏狭性」である。

経済学と法学の思考図式に依拠する社会政策の制御は、当然それに固有の問題定式化と問題解決法に即して行なわれるわけであり、それ以外の形式が有意義であっても、社会政策の問題把握、目的の定式化、成果コントロールからは諦め出されてしまう。一般的にみて、経済学と法学の抽象的図式によって社会政策クライアントの具体的生活状況を十全に掬い上げることには自ずと限界がある。特に履行能力・稼得能力をもたない社会的周辺・問題グループのケース（「新社会問題」）に対して、この図式は全くの盲目状態を呈する。

「社会政策の経済主義化」を支える人間サイドの前提条件は、経済的有意味性を経

験加工の排他的基準として予め内面化させてしまう「強制社会化」である。人々のニーズの表出・安定化・規格化の各段階で既に経済的有意味のフィルターを通されるか型枠がはめ込まれるかして、人間の行動様式が経済的に規律化されるのである。言いかえれば、この強制社会化のプログラムは、人間を「経済人」(homo oeconomicus)として社会化することに照準をあわせていることになる。

ファーヴァーは、社会政策の経済学的基礎づけの限界を、経済的形式化が社会政策目的から遊離している点に求めている。社会問題とその解決方式が経済学的に形式化されることによって、問題処理の見た目の効率性が飛躍的に向上することは確かである。しかし、社会政策諸給付の具体的有意味性が依然として社会的分配過程の正当性を判断する鍵であるならば、貨幣換算可能性を前提にした経済学の「量的な」処理法が、具体的ニーズ状況に照らした社会給付の「質的な」成果コントロールに成功する保障は何もないと言ってよい。

他方で、社会給付の分配の際に市場の決定メカニズムに準拠することは、政治システムに課せられる負荷を軽減することになる。市場システムに内存する等価交換原理が、社会的ニーズの選別と分配という本来政治的な決定を代行してくれるからである。経済原理に則った社会給付システムにおける決定のコンセンサス需要は、経済的な選択基準そのものによって充足されているので、本来政治的に問われるはずの民主的正統性がここでは無機能化している。ただし

この状態は、経済的選択基準の妥当性にさしたる疑問が差し挟まれずに済んでいる間しか続かない。

このような意味で脱政治化された市場準拠の再分配メカニズムがコンフリクトなしに機能しうるための前提条件を考えてみると、(1)持続的な経済成長と、(2)再分配の結果が妥当なものとして現に受け入れられていること、との2つを挙げることができる。経済の成長危機をきっかけにして(1)の条件の支えが失われると、一見非政治的な分配基準の中に隠されていた政治的性格が改めて顕在化してくるので、量的社会政策の再政治化は避けられなくなる。また、(2)の再分配結果の公正性に強い疑念が持たれるようなケースが現に出てくる場合にも、分配基準の妥当性に関する政治的再主題化は避けられないので、脱政治化された量的社会政策は新しい正統性の基礎を見つけ出す必要性に迫られることになる。ところが、社会政策資源が逼迫化する中でこのパラダイム転換を達成するには、(1)今までと相違して格段のコンセンサス需要を要し、それと同時に(2)高度の制御能力を発揮しうる政策手段の利用が不可欠である。70年代中葉以降の社会政策論議の隆盛現象は、結局のところ、量的社会政策からのパラダイム転換を求める切実な模索とみることができるのである。

#### IV 質的社会政策

ヴィドマイヤーの類型化した「量的社会政策」の基本的特徴は、経済と社会領域の

構造モデルの組織論的基礎を原理的に不変扱いしている点にある。この前提を基礎にして目的と手段及びその間の関係が定数的扱いを受けるので、もっぱら量的な、あるいは貨幣的な社会給付が量的社会政策の中心の仕事になる。これに対して「質的社会政策」では、構造パラメーターの変更もその裁量範囲に含まれる。従ってこの社会政策プログラムでは、社会政策のデータ・ベースが可変数として扱われるだけでなく、人間の行動様式(→people processing)や社会政策財の生産関数も潜在的には変更可能とみなされることになる。この意味での質的社会政策は、決して単なる給付政策の枠に収まるものではなく、社会民主主義の社会政策の伝統である「改革政策」(Reformpolitik)の線に連なる性格のものであると評価することができよう。本節であえてヴィドマイアーの質的社会政策の用語を見出しに借りて社会民主主義サイドの代替的社会政策の青写真を紹介する理由の一半もそこにある。しかしもっと重要な理由として、社会政策の構成プログラムに構造転換を促している要因が、量から質へのシステム準拠点の移動にあると考えられていることを挙げておく必要がある。その意味から、量的社会政策と対をなす質的社会政策の概念装置は、代替的社会政策の構成プログラムの要諦を的確に促えているように思われるのである。

ヴィドマイアー自身は質的社会政策を、脱官僚制、政治の科学化、より広範な生活諸領域の民主化等の改革要素を結合して「政治の再興」に迫る第一歩と考えている。

この社会政策の「政治化」の方向が、新自由主義の社会的秩序政策の目指す「工学化」の方向と真向うから対立することは明白である。社会民主主義サイドで輪郭を整えてきている社会政策改革の青写真も、この質的社会政策の構想の線に沿って、形式合理化・脱社会コンテクスト化・脱政治化された量的社会政策の欠陥の是正に照準があわせられている。その際、社会工学に拠点を置く新自由主義サイドの社会的秩序政策との決定的相違点は、社会政策改革のための拠点を市民参加と能動化、つまり市民の「政治化」に求めているところにある。

前節で量的社会政策として類型化した社会政策の構成プログラムの転換を不可避にさせる要因としては幾つか挙げる事ができる。社会政策目的を達成するために利用可能な政治手段が目的の数に比して不足する場合がその典型的ケースである。この場合には、複数の目的間に潜在するトレード・オフ関係が目的コンフリクトとして顕在化してしまい、構造転換が不可避となる。これは、量的社会政策の円滑な機能のための前提条件が、経済システムの順調な成長に裏づけられた財政的な裁量余力であることを裏返して述べたにすぎないが、現在ではとりわけこの財政裁量余力の狭溢化に条件づけられた形で、社会政策の組織や制御問題への転回が強まる傾向にあると言ってよからう。

この他にも量的社会政策に転換を迫る要因として、社会問題や健康問題における複雑性の拡大・リスク構造の変動を挙げておく必要がある。例えば、健康問題では、

自然科学的な医学の戦略ではうまく克服できない疾患がひろまってきている事実がある。この「疾病スペクトラムの変化」は、本質的に社会的に規定された環境要因や人間の行動様式にその原因が求められなければならない。そこで、生活および労働世界の社会的コンテクストに根をもつ原因構造に照準をあわせた治療や予防が必要になってくるが、こうした予防活動は「受動的患者」を相手にしては不可能である。ここでも、被保険者の動員を意味する参加戦略が必要とされてくる。具体的には、専門職の下す決定に対するコントロールや、健康を害する社会・環境条件に直接踏み込んだ積極的制御である。<sup>9)</sup>

シュトラッサーは、社会民主主義の側から社会政策の改革の方向を、(1)「目的原理に依拠する社会政策」、(2)「予防的社会政策」、(3)「社会保障の民主的生産」の3つのテーゼに定式化している。<sup>10)</sup>

#### (1) 「目的原理に依拠する社会政策」

因果原理による給付内容や供給組織は、メンバーの資格条件と、要救護性の構成原因に応じて決定される。従ってこの場合には、給付の請求はどのように根拠づけられるのか、誰が費用を負担するのか、といった問題が中心の関心事であり、同一の被害、同一の要救護性でもメンバー資格が異なれば全く違った措置が講ぜられるケースも当然出てくる。

これと対照的に目的原理に立つ場合には、給付請求権・内容・供給組織は、当面する社会問題の状況の側から根拠づけられ、要救護状況からの社会クライアントの解放と

いう目的を指針にして、決定される。従ってここでは、どのようにしたら最善の救済効果を達成できるかという、ニーズに対する給付の合目的性を基準にして社会政策措置が編成されることになる。

(2) 「予防的社会政策」 従来の社会政策は、既に発生した損害の補償を中心にした「事後対応的社会政策」である。しかし、因果原理から目的原理への移行は、社会政策給付の決定・制御メカニズムが、「条件による」制御型から「目的による」制御型に転換することを意味するので、所与の目的を効果的に達成するには、状況に対する適切な判断と手段の的確な選択がより重要になってくる。そして更に目的の成就をより確かなものにするには、問題の発生源にまで直接的に踏み込んで原因そのものを取り除くか、あるいは問題を発生させる関係構造を是正することが、目的原理からみて最善の方法である。このような考えに立つのが、「予防的社会政策」であり、あるいは「積極的社会政策」である。

社会問題や健康問題は、職場、居住状況、休暇の諸条件等の具体的な労働・生活世界に根差している。従って、予防的社会政策は、量的社会政策が「法律化」や「経済化」によって抽象的レベルまで還元されたシステム世界に定位するのと対照的に、あくまでも具体的な生活状況に定位していなければならない。このような意味からWSI研究は、目的志向的・積極的・予防的社会政策を「具体的生活状況政策」(konkrete Lebenslagepolitik)とも称している。

#### (3) 「社会保障の民主的生産」 ルーマ



ンにまで遡る「条件による」制御と「目的による」制御との間の相違は、公的制度や社会保障制度の民主化の問題にとっても決定的に重要である。ますます多くの領域が目的によって規制されるようになると、初発の立法措置による条件規制によっては制御されることのない決定圏が生まれるので、議会に代って行政が多くの決定裁量を握ることになる。行政が議会のコントロールを免れた裁量圏をもつことになれば、その空白領域に対して民主的コントロールと正統性の道を開くために、新たな参加要素を議会制民主主義体制の中に補給する必要性がますます切実性を増してくるのである。

しかし、参加に対する需要増加は、民主的正統性の補充の必要性だけから生じてくるのではない。社会政策の介入行動の効率化という観点からも、参加はますます必要性を増している。先にサービス供給の「同一行為原理」として説明しておいたように、そもそも対人サービスにあっては、消費者の積極的参加がなければサービス供給は成就されえないのである。

社会政策資源が逼迫する中では、どうしても社会政策資源の投入の優先順位構造に手をつけざるをえないケースが出てくるので、コンフリクトの顕在化を招きやすい状態にある。そのため、こういう状況の中で選択可能な政策手段は、今までと違って高水準のコンセンサス需要を充足しかつ高度の制御能力をもったものに限られてくるのである。限られた社会政策資源でもってコンフリクトの予想される政策目的の実効をあげるためには、ニーズの調査、ニーズの

規格化、実行化、成果コントロールの各制御過程の能力を向上させる必要性が高まる。こうして、「市民の協力と能動化」が不可欠の条件となってくる。具体的生活状況に根差した社会政策ニーズを擲り上げるためには、ニーズ調査は「市民への近接」

(Bürgernähe) をモットーにしなければならない。また、ニーズの規格化・成果コントロールの際にも、その公正性と適切性を保障する意味で、当事者が参加する中での民主的決定が不可欠である。さらに、既得権益からの抵抗が予想されるニーズ基準の変更を実行に移す際には、どうしても権力的要素の裏打ちを必要とするが、「市民の動員」はこの権力基盤をも提供するはずである。

以上のように、社会民主主義サイドの社会政策改革構想を「質的社会政策」として立ててその内容の骨格を検討してみると、この社会政策構想における隅の首石としての役目を割り当てられているのは、市民の相互行為能力であることがわかる。この人間条件の再生産力の現在における状況をどう評価するかに応じて社会政策の型に違いが出てくるように思われる。新自由主義の社会的秩序政策は、市民の相互行為能力を低く評価し、その再生産力の維持についても悲観的な見方に立つので、外的刺激に依拠する社会工学に傾斜する。これに対して、社会民主主義の積極的社会政策は人間の潜在的な相互行為能力を高く評価するので、人格システムへの負荷を高めることにつながる参加型社会政策を志向する。

勿論、質的社会政策は社会民主主義サイ

ドの専売特許ではない。例えば先に挙げたWSI研究は、質的社会政策を「具体的生活状況政策」として捉え返し、その具体化の拠点モデルを各種の「自治組織」においている。この伝統のある分権的・参加型社会政策の組織原理に蔵されている質的社会政策に好都合な諸条件に着目し、それを活かすことによって社会政策の改革を果たそうというわけである。

最近の社会政策のパラダイム転換の動きの中でもうひとつ見逃せないのは、「地域自治体の社会政策」(kommunale Sozialpolitik)の再評価の機運である。<sup>11)</sup> 地域共同体レベルの学問的、並びに政治的再発見は、伝統的な社会政策の制御資源の、とりわけ貨幣の逼迫化の反映であり、また従来国家レベルでなされてきた問題処理に目立つ効果限界への対応であると理解することができる。社会政策クライアントの具体的生活状況は大変複雑なのが実際である。そうであれば、その状況コンテキストは地域レベルにおいてのみやっと捉えることができ、ひきつづいて社会政策行動へと変換することができるのである。要するに、地域自治体レベルの問題表出能力や問題解決能力は、「市民への近接」という利点をもっているだけに、中央国家レベルよりも高いのである。

量的社会政策として類型化しておいた古典的な社会給付行政の合理性基準は、一方で困窮およびニーズ状況を個々の「ケース」に仕立て、ケース中心に給付を組織化することで救済メカニズムを普遍化させる。他方においてその合理性基準は、地方の社会

政策の形成・決定裁量圏を上位の中核に連結させることで、社会国家の普遍化と集権化を実現する役割を担っていた。このように社会問題の個人ケース化(=脱コンテキスト化)と社会政策の中央集権化はメダルの表裏の関係にあるが、この2つの傾向は、地方自治体レベルの社会政策能力を著しく摩耗させてきたものである。

この傾向に歯止めをかける役目を担う方策として期待されているのが、状況に定位した行動領域の「能動化」と「連繫化」である。それまで受身的であった関係者が能動的参加者に変身するならば、つまりクライアントが能動的行為者に変じるならば、地方自治体は、ケース中心になされる社会国家の給付移転方式に付着した選別主義的で硬直的な条件に対する代案として、社会的ネットワークや社会活動がもちあわせている現場でこそ力を発揮するという長所を押し立てることができるはずである。

## V おわりに

ここまでその輪郭を描いてきた質的社会政策の成否の鍵を握るのは、繰り返すことになるがやはり人間の相互行為にかかわる能力である。しかし、抽象化し原子化した現代社会においては、個々人の市民としての責任の自覚と相互信頼、自己同一性と連帯性といった社会統合次元の資産のストックとその再生産能力をもはや当然のものとして当てにすることはできなくなっている。

サービス社会化も、相互行為関係の拡大にはつながらないように思われる。確かに、

対人社会サービスなどは相互行為的な性格をもっていて、供給者と消費者双方の意思疎通に立った協力がなければ、目的を果たせない（「同一行為原理」）。しかし、サービス社会化は、本来、相互行為をますます商品形態の中に取り込んで商業化していくサービス部門の拡大の帰結である。また対人社会サービスの拡張にも、官僚や専門職支配による市民のクライアント化現象が付随することを看過することはできない。その意味で、サービス社会化の正体が、ソフトな支配の進行しているクライアント社会化であるとの、支配社会学的な見地からの批判にも耳を傾ける必要があるだろう。

いずれにしろ、人間の相互行為能力に依存するところの大きい質的社会政策へ向けての社会政策のパラダイム転換が不可避であるならば、迂遠な話に聞こえるかもしれないが、今後の社会政策論は社会文化インフラストラクチャーの再生産の条件にも注意を払う必要性が高まってくるだろう。

注

- 1) 『海外社会保障情報』No.73 1985.
- 2) Chr.v. Ferber, Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft, Hamburg 1967, S. 18.
- 3) P. Gross u. B. Badura, Sozialpolitik und soziale Dienste: Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen, in: Chr.v. Ferber u. F. X. Kaufmann (Hrsg.), Soziologie und Sozialpolitik, Opladen 1977, S. 361 ff.
- 4) 前注参照。
- 5) H. Achinger, Soziologie und Sozialreform, in: Soziologie und moderne Gesellschaft. Verhandlungen des 14. Deutschen Soziologentages von 20. bis 24. Mai 1959 in Berlin, Stuttgart 1966.
- 6) Chr.v. Ferber u. F. X. Kaufmann (Hrsg.), a.a.O.
- 7) K.O. Hondrich, Soziologische Theorieansätze und ihre Relevanz für die Sozialpolitik: Der bedürfnistheoretische Ansatz, in: Chr.v. Ferber u. F. X. Kaufmann (Hrsg.), a.a.O.
- 8) ここでの「量的社会政策」(quantitative Sozialpolitik)と「質的社会政策」(qualitative Sozialpolitik)は、ウィドマイアの元の概念内容を多少変えて使っているが、大筋において相違はないと考えている。H. P. Widmaier, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat: Zur Theorie politischer Güter, Hamburg 1976.
- 9) WSI-Studie, Sozialpolitik und Selbstverwaltung: Zur Demokratisierung des Sozialstaats, Köln 1978 .
- 10) J. Strasser, Grenzen des Sozialstaats?: Soziale Sicherung in der Wachstumskrise, Köln 1983 .
- 11) J. Krüger u. E. Pankoke (Hrsg.), Kommunale Sozialpolitik, München 1985; B. Becher u. E. Pankoke, Moderner Sozialstaat und kommunale Sozialpolitik, in: M. Pfaff (Hrsg.), Effizienz und Effektivität staatlicher Transferpolitik in der Wirtschaftskrise, Berlin 1983; T. Olk u. H.-U. Otto (Hrsg.), Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit 4: Lokale Sozialpolitik und Selbsthilfe, Neuwied und Darmstadt 1985.