

## 藤村正之著『福祉国家の再編成』

高野 和良

---

### I はじめに

1970年代以降に登場した福祉国家の危機論などに対して、福祉多元主義や福祉ミックスなどによる福祉国家再編成がなされてきた。その過程で、福祉サービス供給における中央政府の役割を縮小し、地方政府に権限を委譲する「分権化」傾向や、また、市場やボランティア、NPOなどに期待しようとする「民営化」傾向が強化されてきた。前者の分権化については、生活の場により近い地方自治体による福祉サービス提供の有効性が指摘されながらも、公的責任回避に対する警戒やナショナル・ミニマムの水準などをめぐって問題点が指摘されてきた。後者の「民営化」は、中央政府が新たな主体に対して資源を再分配することによって、より効率的なサービス供給体制を構築する過程として評価される一方で、個人や家族あるいは地域社会への負担移転に基づく中央政府や地方政府の財政負担軽減策であるとの懸念や、福祉サービス利用に階層性が導入されることへの警戒なども表明されてきた。

こうしたなかで本書は、低成長経済期へ移行し福祉国家再編成の動きが明確になった1980年代から90年代前半の日本社会における「分権化」と「民営化」の実態解明に焦点をしぼり、同時期の日本社会におけるさまざまな動向が実証的な分析を通じて社会的に検証されている。以下では、本

書の構成と内容を簡単に紹介したうえで、全体を通しての指摘を行うこととしたい。

### II 構成と内容

本書は3部構成となっており、序章では、従来、社会システムの作動メカニズムである「社会計画の立案・実施」主体として成立していた福祉国家が、市場・社会計画・社会運動という各メカニズムの有する機能の関係性のなかで再編成されつつあることが指摘される。また、「民営化」が国家による再分配機能からの撤退過程でもあることから、資源配分様式としての市場交換・再分配・互酬の連関が整理され、こうした各メカニズムの連関を把握するにあたって社会学的な視点が必要であることが指摘される。

第1部には、主として1980年代の中央政府レベルでの政策動向が検討され、マクロ分析の位置づけが与えられている。第1章「福祉国家論・収斂の終焉」では福祉国家論をめぐる収斂の再検討が、1980年代までのILO、OECD諸国データを追加して行われている。ウイレンスキーの福祉国家収斂説が検証され、収斂というよりもむしろ国家群の差異がうかがえる結果が導かれる。次いで収斂説をめぐる議論が、計量手法などの問題である方法論的問題と、ゴールドソープの「収斂の終焉」に代表される社会学理論に基づく社会的現実認識の問題との

2点から整理され、1960年から1983年までの6時点の社会保障給付費の対GDP比率データを用いたクラスター分析による国家間比較が行われる。その結果、エスピン・アンデルセンの福祉国家類型論においても指摘されているように、日本が独立したクラスターを形成していること、社会保障給付費の対GDP比率が急激に増大した75年前後に各国家の動向が決定されてきたことなどが明らかにされる。以上から、福祉国家は収斂と拡散の動態過程にあるが、長期的には拡散の傾向が認められ、国家群の差異への注目が必要とされる。また、貧困の解消をひとつの課題としてきた福祉国家が、その後、社会の全階層を対象とするまでに拡大されてきた結果、80年代以降、比較的豊かな階層を対象とするかたちへ変容しつつあるとされる。ここで社会階層論を包摂した福祉国家研究の必要性という重要な指摘がなされることとなる。

第2章「社会保障の国家間関係」では、近代化論・産業化論を背景とする収斂説に対して、福祉国家の各種制度の成立が伝播論・普及論に基づいて分析される。政策決定や実施におけるコミュニケーションや行為主体間関係の重要性が指摘され、こうした視点が地方政府・地方自治体間関係にまで敷衍される。そのような制度移転の説明概念として、準拠集団論に基づく「準拠国家」論が採用され、社会保障の理念・政策・実践の国家間移転は、ある国が他の国に規範準拠する結果なされるとする。70年代後半からの「日本型福祉社会論」が他国に準拠国家を求めるのではなく、日本が自らに自己準拠した結果であるとの指摘も行われる。第3章「現代日本の福祉政策の構成と展開」では、日本の福祉政策の特異性をふまえて、福祉政策と関連しつつ他の政策への広がりや有する分野（外延）と福祉政策の内部に位置づけられる各々の諸政策の関係（内包）をめぐる分析が厚生省を対象として展開される。具体的には1980年代の社会保険改革が、高齢化に備えるための財政調整としての保険

集団の統合化とみなされ、生活保護・社会福祉政策に影響を及ぼした1986年の「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」および「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」が、「執行と費用の両面における地方自治体の比重の増大」を促したものであり、「分権化」の表出として位置づけられる。一方、「民営化」の動向が、国家による再分配政策を補足する市場交換の導入過程から示される。

続くII部およびIII部ではメゾ・レベル分析として、日本における「分権化」と「民営化」の動向が実証的に検討される。第4章「自治体福祉政策の実施構造の変容」では1980年代半ばからの「分権化」傾向をふまえ、その間の組織間関係の変容に着目しながら、地方政府からみた場合の福祉政策の展開と対応の状況が整理される。自治体内部と外部の組織間関係の錯綜状況のなかで、中央政府との関係については機関委任事務から団体事務化によって自治体活動の自由な選択範囲が増大した一方で、中央政府（厚生省）の制御領域が拡大した可能性に、地方政府間関係では広域的なサービス供給体制や「足による投票」などに注意が促される。さらに、介護保険制度や「市町村高齢者サービス調整チーム」などにみられる老人福祉と老人保健両領域の制度的接近と調整組織の形成、互酬型配分様式の性格の強い住民参加型在宅福祉サービスや市場交換型配分様式としてのシルバーサービス関連企業の登場につながった費用負担導入と行為主体の多元化が、「民営化」の具体的な姿として明らかにされる。次いで第5章「地方老人保健福祉計画の策定状況」では「分権化」を担保する「計画化」の具体例として、老人保健福祉計画の策定をめぐる論点が検討される。一般的に計画化は集権化と結びつくとされてきた。しかし、80年代以降の福祉政策の動向は計画化と分権化との同時進行に特徴があり、計画策定過程への住民参加やストリート官僚の参加などが効果をもたらした

たことから、こうした動向が「計画という名のく運動」との評価が下される。

続いて「民営化」の動向として自助・共助型の社会運動である非営利団体の分析が行われる。第6章「在宅福祉サービスの存立基盤」では非営利団体の抱える諸問題が、住民参加型組織による在宅福祉サービス実施構造の解明を通じて明らかにされる。有償、有料の形態をとる住民参加型組織は、互酬の要素と市場交換的要素を内包しており、さらに運営面における行政の関与から再分配的要素も認められ、資源配分上の混合形態として位置づけられる。また、時間貯蓄やタイムストックと呼ばれる試みも資源配分の時間的スパンの問題として検討される。第7章「民間福祉財源としての『あしながおじさん』制度」では交通遺児たちに匿名で継続的に経済援助を行う「あしながおじさん」制度の検討を通じて、民間福祉財源を支える寄付行為システムと寄付者の行動が検討される。潜在的なヴォランタリー・アクションへの志向を顕在化させるために、寄付者が対象者(交通遺児)を遺児一般としての存在から、個人としての個性的存在と認知することを可能にするメカニズムを「あしながおじさん」制度が有しており、自助・共助型の社会運動におけるひとつのモデルを提供していることが詳細に分析される。本書のもつ魅力のひとつはこうした行為者間の関係性をめぐる社会学的分析の鮮やかさに負うところが大きい。

以上を通じて、終章「福祉国家再編成の社会学的理解」では、福祉国家再編成の方向性が中間集団論への注目という社会学的視点から検討される。地域共同体や親族共同体などの中間集団の衰退状況のなかで、「最後の共同体」は核家族であるのか、あるいは福祉国家であるのかといった議論がなされたが、家族の小規模化と一国での福祉国家運営の限界によって、90年代は両者の限界が露呈されることとなった。選択肢は、福祉国家の拡大としての「福祉世界」の構築か、中間集団の復

権をめざす方向であり、デュルケムの二次的集団論をふまえて、中間集団としての地方政府と非営利団体の位置づけが問われることとなる。「分権化」と「民営化」の動向が、ともに中間集団への期待として把握されるのである。しかし、社会連帯を基礎に置くとはいえ福祉国家は制度による連帯形成であったため、形式的な継続性重視などの弊害もたらされ有効に機能しなくなりつつある。そこで行為を通しての連帯が模索されることとなり、その手段として中間集団再構築が位置づけられる。

### III 若干の指摘

以上からうかがえるように、本書の基本的な立場は、福祉国家論それ自体を理論的に検証する「極度なマクロ・レベル」ではなく、また福祉国家体制における個別の福祉ニーズの解決などを検討する「ミクロ・レベル」でもなく、中央政府と地方政府との政府間関係の成立する領域やサービス供給組織などの制度や集団間の関係が錯綜する「メゾ・レベル」における「分権化」や「民営化」の実態を明らかにすることにある。もちろん、福祉国家体制を組織間関係からのみ把握することには異論もあろう。例えば福祉国家体制の性格が財源やその水準によって規定されることは否定できない。先進諸国に共通する高齢化という人口変動の結果、高齢者介護をいかなる主体が担うべきかといった問題が浮上しているが、福祉サービスの量的側面のみならず質的な水準に財源問題が影響を及ぼしていることはいうまでもない。さらに、年金などの所得保障水準が、福祉サービスに対するニーズの内容やアクセシビリティに影響を及ぼすことも想定される。しかしながら、そうした視点は家族や親族集団の小規模化などといった中間集団の衰退によってもたらされる生活構造の変動を視野に入れた議論には結びつきにくい。中間集団の復権を求める本書の立論は、福祉政策における生活構造研

究の必要性を示すものでもあるが、その際には家族構造の地域性などに対する配慮が求められる。家族構造や高齢者との同居率などの地域的な相違は明らかであり、中央政府による一律の体制によってサービス供給を行うことには無理があるからである。したがって、「分権化」さらには「民営化」はこうした課題に答え得る可能性をもつ。しかしながら、例えば過疎地域の実態をみても、そうした傾向は必ずしも有効な選択肢とはなり得ていない。さらに介護保険制度や市町村合併の動きのなかで、広域化についても注意が必要であろう。広域化の結果、分権化によって移転された福祉政策が低水準で均衡する可能性もある。介護保険制度において採用された広域連合においても、高水準のサービスを提供する地方自治体が必ずしも準拠モデルとされているとは限らない。こうした地方政府レベルだけではなく、やや飛躍する議論であるが欧州統合の過程でみられる中央政府レベルにおいても問われている課題であろう。

また、福祉国家における受益層が当初の貧困階層から比較的豊かな階層へ変化するなかで、福祉国家再編成の影響がすべての人びとに均質にもたらされたわけではない。「分権化」、「民営化」の結果、例えば社会保険に加えて私的保険に加入することによって多元主義的システムからのサービスが受給可能な層と比較して、不安定な雇用環境に置かれ労働市場の周縁に位置する層はそうした選択

肢の増大からもたらされるメリットを享受できない。また、多数派の利益にそぐわない周縁層に対するサービス削減は、比較的容認されやすいためにこうした人びとに対するサービスは削減される可能性が高い。ミシュラのいう「福祉国家の差別的縮小」状況において社会階層論を包摂した福祉国家研究の必要性が指摘されていることも重要である。

以上のような社会学的な視点の導入の試みによって、福祉国家再編をめぐる研究の可能性を拡大することに本書は成功しているものといえよう。

本書で検討された日本社会における福祉政策の見直しと改革は、確固たる理念をもって新たな制度導入が行われたというよりも、むしろ従来の制度の構成要素に対する財政と組織の再編を主眼とするものであった。中央政府から地方政府への分権化は、直接的なサービス供給からの撤退と、他のセクターによる供給の承認、調整、統制に傾斜するかたちで、ひとつには民営化を帰結させたのであるが、その後の社会福祉基礎構造改革、介護保険制度の開始、社会福祉法の成立などといった、さらに「分権化」と「民営化」が加速されつつあるような状況において、こうした転換が行われた結果と影響の検証が求められていることは疑いない。そうした作業には比較のための基準点が必要であり、本書はその役割を果たすのみならず、福祉国家再編の方向性を示すものとして位置づけられるものと思われる。

(たかの・かずよし 山口県立大学助教授)