

# 福祉国家と社会福祉政策

## —福祉国家から福祉社会へ—

高 島 昌 二

### I 福祉国家起源論とその背景

福祉国家という言葉は、今日、多くの人びとによって口にされる常識的な言葉であり、またそれだけにこの言葉の意味内容は実に多義的である。本稿では、福祉国家の多彩な概念内容とそれに関する多くの批判が存在することを前提とした上で、なお、福祉国家は、<sup>(1)</sup>20世紀後半における資本主義国家形態として指向せざるを得ないものとして位置づけたい。

福祉国家・社会国家・文化国家という理念は、社会経済に対する国家の積極的関与の必要を説くものである。そして社会保障の発展とガス・電気・運輸・石炭などの基礎的企業の国有化・社会化とが相俟ってイギリスにおける福祉国家が実現したとみられるが、わが国における福祉国家の概念論争も、その多くは第二次世界大戦後のイギリスの福祉国家を原型としていることはいままでもない。もちろん、福祉国家に関する固有且つ説得力の事例が存在する訳ではないが、今ではイギリスのみならず、第二次大戦後の資本主義諸国を特徴づける用語としても広く用いられていることは確かである。

しかし、この一般化した「福祉国家」の概念については、それを最初に生み出した欧米においても、いまだその政治的実践を導びく単一の首尾一貫した且つ統一的な理論が形成されているわけではない。<sup>(2)</sup>そこで本稿は、福祉国家起源論の検討から福祉国家の概念を導びき出し、福祉国家に関する諸学者の多くの定義の検討を通じてそれらに共通する特徴点をぬき出して、福祉国家概念の整理を試み、且つ福祉社会と結びついた福祉政策の方向づけを与えようと企図したものである。

イギリスの歴史学者 A. ブリッグズによれば、「福祉国家 (welfare state) という語は、1945年以降の労働党のイギリスを指すものとして用いられ、その後、イギリスから世界中に伝播した<sup>(3)</sup>」といわれる。もともとこの言葉自体は1941年ヨークの大主教 W. テンプルが、コミュニストやナチスらの「権力国家」(power state)に対比される「市民に奉仕するための国家」<sup>(4)</sup> (“The state exists to serve the common man.”)を規定する概念として用いられた。そしてやがて、戦時におけるイギリスの体験は特異なものであった。戦争の最初から最後まで、母国に対する攻撃に耐えながら(侵入された訳ではないが)、そしていかなる時も、社会的・政治的崩壊を経験することなく、結局は勝利をもたらせた唯一の主権国家であった。かかる状況

が、何故イギリスで福祉国家の概念が最初に形成されたかを説明することとなるのである。母国の戦争努力の重大さと敵の攻撃に対する脆さとが、すべての国民の犠牲的行為を要求したし、また等しく、困窮していたすべての人びとに差別なしに援助を与えることを進んで求めたのである。つまり、福祉国家の思想は、自分たちの生活のために戦っている国民の戦争目的と同一視されるようになったのである。<sup>(5)</sup> M. ブルースはイギリスにおいて1945年から1948年に至る社会保障立法期にこの語が普及しだした、<sup>(6)</sup> といっているし、R. M. ティトマスも、同様な観点<sup>(7)</sup> を採っているので、第二次世界大戦後に定着した用語であることは、ほぼ間違いない。H. S. コメガーは、アメリカ合衆国における福祉国家の形成が単一特定政党の指導によるものではなく、ニュー・ディール (New Deal) 政策下の1933年に始まったとし、その基本的な計画は、1940年、44年および48年の共和党綱領の中にも認められるとし、また福祉国家は社会主義とは<sup>(8)</sup> 区別される、という。そしてC. I. スコットランドによれば、福祉国家の歴史的背景として以下の特質が指摘されている。

- (1) 福祉国家の基本的理念と概念は、福祉国家という用語が一般的に使用される以前に、既にかなり長い年月にさかのぼって、その起源を求めることができる。
- (2) 「福祉国家」という最近の用語で、最初に明白に用いられたのは1941年のことである。
- (3) 現代の福祉国家は共産主義諸国ではなく、西欧の工業国および民主主義諸国において発展してきた。
- (4) 受容し満足し得る最低限度の生活水準を確保するための所得再分配は、福祉国家の大なる目的となった。
- (5) 福祉国家の歴史は、経済的自由放任主義理論の首唱者と国民の福祉のための政府の執行責任間の闘争の歴史として現われている。
- (6) 福祉国家の目的は断片的な方法で追求されており、そして一般に受容し得る目的を達成するための総合的な計画は欠落している。
- (7) アメリカ合衆国における福祉国家の目的は、多数諸個人の貢献の結果であり、そしてとりわけ、F. ルーズベルト大統領のニューディール政策の強調によって与えられた。
- (8) 福祉国家は単一政党の独占的な所産ではなく、自由・保守両党もその発展に寄与している。
- (9) 福祉国家を巡るイデオロギー論争は、徐々に福祉国家理念の支持によって解釈されつつ<sup>(9)</sup> ある。

A. ブリッグズは、福祉国家という言葉に社会変革と経済変革の両方の意味を包含せしめて、散漫な使用法がなされた点を指摘する。社会変革の内、更に包括的な社会保障への要求一欠乏からの自由一が教育改革によるより一層の「機会均等」への要求と接合されたし、経済変革とは直接的な社会的結果をもたらすと思われる変革、すなわち「貧困の絶滅」と「失業の克服」のことであった。歴史上の著作は、まずこれらについて19世紀と20世紀のコントラストを取り扱ったのである。<sup>(10)</sup>

第二次大戦中から、反軍国主義・反ファシズムという意味をもっていた福祉国家概念は、戦後においては、より広い意味づけを与えられねばならなかった。すなわちそれは、イデオロギー的には、基本的に社会主義体制に対する資本主義体制の優位性を実証し、そのためにも、資本主義が一定の自己革新を為し得ることを宣言することを意味していた。そこではファシズムもソビエト型国家形態も共に「全体主義国家」(totalitarian state)として拒否し、これに対抗するものとして「自由社会」や「民主主義社会」を掲げ、その国家形態が福祉国家とされたのであった。イギリスの場合は、既に第一次大戦前の段階において、あるいは19世紀においてさえ、行政機能の拡大に現われているように済し崩し的な形で「福祉国家」化がなされたといえ、なお主要な力ではなかった社会改良主義的潮流が、第二次大戦後に主流の地位に付くようになるためには、第二次大戦の性格とその影響と並んで、やはり社会民主主義勢力の強化という条件が必要であった。イギリスにおける福祉国家は「社会民主主義」(social democracy)の果実<sup>(13)</sup>であったのである。

M. ジャノヴィッツもイギリスにおける福祉制度の範囲と形態は、福祉事業を政府が直接管理することに力点をおく社会主義イデオロギーの影響を反映している、と指摘する<sup>(14)</sup>。社会主義イデオロギーは、イギリスの福祉国家が進化して、景気循環と雇用の機会拡大とのケインズ的管理運営を世界に先駆けて大規模に遂行するようになる、ということを目論んだ訳ではないが、イギリス労働党は程度の差はあれ、一貫して政府による国営化を押し進めた。しかしその目的が政治的に達成されたのは、1945年以降で、極めて細分化された基盤においてのみであった。

また、イギリスとアメリカ合衆国においては、第二次大戦の衝撃が福祉国家を生み出す契機となった。両国にとって、そして実質上、西欧社会のすべての議会制民主主義にとっても、戦時下の国家総動員体制の諸々の手続きが、福祉国家の骨格を作り出したのである。オットー・カークハイマー、R. M. ティトマス、アーサー・マーウィック、そしてディレック・フレイザーといったお互いに異なった前提に立つ著述家の間でも、この結論については意見が一致している<sup>(15)</sup>。

福祉国家は普遍主義に重きを置く政治制度である。全面戦争に対処するための動員は、同様に、普遍主義を強調する。したがってそれは、福祉国家の成立を促す社会的・規範的側面を形成するのに役立つのである。第二次大戦後の総動員は、イギリスにとっては、このような方向へと歩み出す上での重要な第一歩であった。そして第二次大戦中の集合行動(軍隊・民間双方による)に参加することで、低階層の人びとが有するアイデンティティと自己主張の意識とが高められた。総力戦へ向けて人びとを動員できる社会は、社会福祉へ向けても人びとを動員できる社会である、とW. ベヴァリッジは『ベヴァリッジ報告』の中で明確に規定している。すなわち福祉国家実現のための決定的な推進力となったのは、第二次大戦中に中央政府が現実に行なった施策であった<sup>(16)</sup>。

イギリスにおいては1945年に、社会的に承認された存在として綿密に作り上げられた福祉国

家が労働党政府の選出という、一つの劇的な歩みの中で誕生した。アメリカ合衆国では、第二次大戦がその前後を分ける一つの境界とはなかったが、福祉国家の社会的再確認は、1960年代に入って貧困が再発見され、市民権運動の衝撃に触発されるまでは十分とはいえなかった。

## Ⅱ 福祉国家の概念

### 1. ブリッグズの福祉国家観

以上、福祉国家の起源論とその背景の検討によって、福祉国家は単に理念の領域にとどまるものではなく、資本主義諸国における現実形態として現象している状況が理解された。それでは福祉国家の全体像は何か、ということになるが、それはそう簡単に説明できるものではない。そこで以下、「福祉国家とは何か」という諸学者の定義を検討することによって、その課題を探ることにしたい。というのは、定義はその用語のほらむ問題内容によって支配されるからである。

A. ブリッグズによれば、「福祉国家」とは、少なくとも三つの方向において市場の支配力の働きを修正すべく（政治と管理を通じて）組織された権力が計画的に努力して運用される国家であるという。その三つの方向とは第一に、その労働もしくはその財産の市場価値にかかわりなく最小限の所得を個人と家族に保障すること、第二に他方で、個人と家族に危機をもたらすようなある種の「社会的偶発事故」(social contingencies) — 例えば病気、老齢、失業等 — に彼らに対処し得るようにして、不安定の範囲を縮小させること。第三に、すべての市民がその地位や階級の差にかかわりなく、一定の承認された社会的サービスに関して利用し得る最良の基準を与えられるように保障することである。

これらの目的の内第一と第二のそれは、「社会奉仕国家」(social service state) と呼ばれていたような国家 — すなわち公共資源が貧困を減らし、困窮者を援助するために用いられる国家 — によって少なくとも部分的には実現され得る。しかしながら第三の目的は、「社会奉仕国家」の目的を越えている。それにはかつての「最小限」(minimum) という概念よりもむしろ「最適」(optimum) の概念が含まれている。それは単に階級差の減少や予定された集団の窮乏のみならず、平等の選挙権をもつ選挙人としての市民の待遇と熱望の平等にも関心を払っているのである。

福祉国家の規定因素については更に歴史的考察を必要とする。第一に「市場の支配力」(market forces) という概念は、福祉国家と福祉の問題を現代の政治経済学の時代の脈絡の中に位置づける。市場経済のない社会においては福祉の問題は全く異なった論点を提起する。現代の政治経済学の時代の文脈においては、擬制商品、土地、資金、労働の市場を含め、市場の自己調整体系を作り出し且つ維持することが意図されてきたし、今日でもなおそのように意図されている。

第二に「社会的偶発事故」という概念は、産業主義（industrialism）の経験に強く影響されている。いかなる社会でも疾病、老齢、死亡には労苦が付きまどっている。古代の法と道德の体系は、これらの苦難を和らげるように工夫された教訓を含んでいる。しかしながら、少なくとも社会的偶発事故と考えられている形態としての失業は産業社会の産物である。そして現代の福祉立法の形態と時期を決定しているのも、他のいかなる社会的偶発事故にもまして失業なのである。

第三に、福祉サービスのパターンを決定するために（政治と管理を通じて）組織された権力を用いるという観念は、慎重な歴史的時代区分を必要とする。福祉が何故家族や教会や「慈善」「自助」「互助」（ギルド、労働組合、互助団体）あるいは「特別給与」（会社そのもの）に頼ってはいけないのか？これまでの福祉に関するすべての哲学はこのような思想や制度にそれぞれ基づいていた。政治権力を用いる可能性は、各国において、経済的勢力および社会的勢力の均衡と関連していた。すなわち国家固有の機能と（真偽何れであれ）国家の利用できる資源の評価、学問的知識に基づいた影響力および統制の効果的な技術、そして、かつての世代にあっては人間であることの「不可避的な」特徴として容認されていた「悪弊」（abuses）を除去することを目的とした意図的な政策によって、社会を形成することができるという信念の普及（ないしは不在）がそれである。

第四に、「福祉国家」の暫定的な定義で述べた「承認された社会サービスの範囲」とは変化する範囲である。1945年以後、多くの目的論的な批判があったにもかかわらず、政策はずっと固定してはいない。公衆衛生はかつてヨーロッパ社会において大いに論議の対象となった問題であった。今でもヨーロッパ以外の社会では問題にされている。保健政策一つをとってみても、個人的な保健サービスのために広範囲の公共施設を提供している国においてさえ、手続きや制度上に著しい違いがみられる。

第五に、自由（あるいは部分的に自由な）市場に対する公的介入の三つの異なった方向の相互関係を辿る場合に考慮しなければならない重要な歴史的事実がある。「最低限の基準」（minimum standards）に対する要求は、特殊な一組の累積的圧力と関連があるといえよう。1909年に、ウェッブ夫妻（S. & B. Webb）が政府は「文化生活に必要な最低限」を保障するために行動する必要があると訴えたずっと以前に、特別な最低基準が必要だという主張が強力に弁護されていた。イギリスにおいては「最低限」の基準を確保するために全体としての公的権力が介入すべきだとする社会政策の根本思想は、第二次大戦中のいわゆる「ベヴァリッジ革命」（Beveridge revolution）まで実際的な政策とはならなかった。福祉政策の第三の方向と福祉国家独特の傾向は、以前の論理と最近の歴史の検討を通じてはじめて理解することができるであろう。

## 2. ミュルダールの歴史過程的アプローチ

福祉国家について歴史過程的アプローチを採用する G. ミュルダールは、福祉国家は目下の

ところ、まだどこにも完成していないが、それは引き続き生成過程にあるとして、次のように指摘する。すなわち「過去半世紀に、西欧的世界のすべての富裕国を通じて、国家は民主的な福祉国家となり、経済発展、完全雇用、青年に対する機会均等、社会保障、およびすべての地域と社会階層の人びとに対して所得のみならず、栄養、住宅、健康、教育に関しても最低限の水準を維持するという広範な目標を、かなり明示的に確約 (commitments) してきたのである。<sup>(19)</sup>

市場諸力の活動に対する干渉行為は、第一次世界大戦以来の一連の激しい国際的危機、人びとの態度の合理性の増大、政治権力の民主化、および地方と都市での自治の成長とあらゆる市場での大規模企業や利害団体の成長といった累積的な因果作用の過程で増大してきた。そしてこれらすべてを一層合理的に整合化する必要が絶えず増大する衝撃力を伴って、公衆の意思を代表する中央機関としての国家の上に押し付けられたのである。<sup>(20)</sup>

国家が国民経済の整合と規則とにますます深入りするにつれて、国家は余儀なく短期と長期の予測をさせられ、これらの予測が示すところに照らして、通商、金融、発展および社会改良を目ざす国家政策の修正を余儀なくされる。そして福祉国家における政府の民主的整合化と計画化の対象は次のものに向けられよう。

- (1) 病人、不具者、失業者、老人および子どもたちのための社会保障計画その他の諸方策のような、膨大な再分配的改革。当初は困窮者の特殊グループのための社会正義と福祉とを取り上げる議論によってだけ、支持されていたのであるが、今日では国民大衆のすべてを対象とする広範に拡がっている。スウェーデンでは、社会保障の大建設を完成する最後の努力として、公私企業の筋肉労働者と他の被使用者との間にある階級的差別のほとんど最後の残存物といわれるものの根絶を目的とした強制的貯蓄・年金計画を始めつつある。<sup>(21)</sup> 更に、教育や保健その他の改革を含めた再分配改革もいっそう進行している。
- (2) 完全雇用 西欧的諸国の福祉国家での経済計画の最大の公約は、「完全雇用」の維持を誓っているということである。当初の国家の政策的諸方策は、すべて、失業労働者に失業によって失った所得の一部を与える補償的性格のものであったが、今日では、大量失業を一掃するために、国家がそのすべての財政・経済政策をとるべきであるとされている。今や完全雇用を維持しようとするこの決意は、民主的福祉国家の輝かしい業績である。<sup>(22)</sup>
- (3) 諸団体間の協力と交渉 先進福祉国家ではあらゆる政党・利害団体間に、次第に一般化していく政治的調和の高まりを指摘することができる。そして最も進んだ福祉国家では、より高度の利害の調和は、協力と団体交渉を通じて現実に達成される、ということである。結局、公共的、半公共的および私的な団体が行なう一切の干渉が累積した結果と、これらの団体が必要としたところの漸進的な計画的整合とが、一步一步福祉国家の「創造された調和」(created harmony) に近づいてきたのである。<sup>(23)</sup>

以上がミュルダールの考える福祉国家の条件と考えられるものであるが、このことを十分に理解するためには、彼の国家に対する基本的観点を知らなければならぬ。

ミュルダールは、北欧福祉国家を「民主的組織国家」(democratic organization state)と規定している。そこでは経営者と労働者、農民、消費者、等々の社会集団が組織化され、職能的・地域的なさまざまなレベルで国家の「下部構造」(infra-structures)を形づくり、政府の計画化機能は、それらの組織化された集団相互の関係を調整統合することを主な内容とするようになる、というのが彼の指摘である。スウェーデンでとりわけ発展している労働市場や農産物・消費市場などの組織化の事実は、そうした「下部構造」の充実を実証するものといえよう<sup>(24)</sup>。組織化された職能的・地域的集団は、社会のさまざまな脈絡のなかでそのメンバーの具体的・現実的な利益を代表するものであるから、その組織に対するメンバーの関心は比較的深く、その意志決定過程への個々のメンバーの「参加」の度合も、全国レベルの政治過程に対する場合に比べてかなり高いのが普通である。殊に北欧諸国民の場合、個人の自由を内に生かした社会的連帯意識を特徴とする社会心理が長い歴史を通じて培われたのであるから、そうした「下部構造」が民主的に充実しているのは当然であろう。こうして、ミュルダールのいう「民主的組織国家」としての北欧福祉国家では、社会的福祉を目的とする国家の経済計画化機能は、企業・労働組合、農業・消費者協同組合などの自主的内部管理や相互間の自発的協定によって肩代わりされることになり、「上から」の権力的統制という性格を弱めていくことになる。したがって北欧福祉国家における経済の計画化は、国家官僚制下の「全体計画化」とは異なって、個人の生命、自由、幸福追求の基本的な人権と調和し得ることになる。

福祉国家の成長と完成の次の段階では、国民を活発にして、民主国家が定める一般規則の範囲内で国民自らの利益を守るようにすることによって、国家の直接干渉はそれだけ漸減できるものと想定されている<sup>(25)</sup>。民主的福祉国家の達成という最も進んだ段階では、国家自体は、全体からみて、二つの主要なことだけを行なうことに限定し、その他のことは地方の自治と、下部構造内の団体間での協力と交渉に委ねることになるであろう。第一に国家は、国際通商と為替、課税、労働立法、社会保障、教育、保健、そしてもちろん国防といった諸分野で、数多くの既に確立され、基本的であり、急進的でもある、一般的性格をもった政策構造を維持し強化しなければならないであろう。第二に国家は、国民社会が、諸規則それ自体によってはもちろん、第一の型の政策によっても条件づけられつつ、地方と都市の自治を通じ、また種々の市場で活動している利害団体という形で進展していくにつれて、このように国民社会での地域別、部門別の区画内での生活というものに、規則を確立したり、絶えずそれを調整したり、また審判者としての用役を提供しなければならないであろう<sup>(26)</sup>。この完成された福祉国家の中に、われわれは、「民衆に根を下ろした民主主義」を極めて明確に認めることができるのである。

### 3. ジャノヴィッツの巨視社会学的アプローチ

福祉国家における社会制御の問題を論じたジャノヴィッツは、福祉国家を次のように定義する。それは「国民総生産の中から少なくとも8ないし10%を、福祉に対して配分する政府の政策」を意味する<sup>(27)</sup>。そしてこの福祉の定義の中には、保健、教育、所得援助、払い戻し税、そし

て住宅建設を含めた地域開発のための資金、これらのためのすべての公共経費が含まれている。この規定からすると、アメリカ合衆国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド等々の西ヨーロッパ型の議会制民主主義諸国における1945年から1975年に至る時代に相当する。アメリカにおける福祉経費は第二次世界大戦間、国民総生産の4.4%にまで低下したが、1966年までに、10%まで復活し、1970年では15.3%を占めている。

社会福祉が社会構造に及ぼす影響を分析した中心的人物は、第二次大戦の時期ではイギリスの R. M. ティトマスとアメリカの H. ワイレンスキー<sup>(29)</sup>であった。彼らの基本的論点は、一国の福祉経費の規模は、人口一人当りの国民総生産の大きさ、福祉制度が存続してきた時間の長さ、そして高齢者人口の大きさ、によって直接決まる関数だ、ということである。この議論の核心は、産業化された国々では、政府の形態および政治的イデオロギーの中身は、福祉経費の総額を決定する主たる要因ではない、というところにある。しかしながら、社会学者の問題関心は、このような統計的分析を超えて、福祉国家の帰結と限界に向けられなければならないという。

社会学の分析視点からすれば、社会福祉の規模、内容、そして質が、工業的・経済的生産の水準と同様に、発達した産業主義下の社会秩序が中核的問題だということであり、とりわけ、ジャノヴィッツの関心は、今日の福祉国家が抱えている諸問題と、社会秩序の深層構造、および社会制御（社会集団、あるいは社会の自己制御能力）との関連の分析におかれたのであった。<sup>(30)</sup> ジャノヴィッツによる福祉国家の内容規定は次のようなものであると考えられる。

(1) 所得再分配 所得の形態と財産所有の形態、並びにその結果としての消費可能な資源の配分状態に焦点をあてることによって、福祉行政が社会構造と不平等性に及ぼす影響を検討することである。アメリカ合衆国の場合、ニュー・ディールの下で、並びに第二次大戦の間に福祉国家は拡大してきたが、その時期に、所得はより平等に分配されるようになったし、かつ貧乏線の下にいる人びとの割合もまた、徐々に減少したということである。しかしながら、1950年以降は、所得のそれ以上の再分配は行なわれていない。換言すれば、福祉の移転支払いがめざましく伸びてきたにもかかわらず、所得の平等性をより高めるといふ成果をあげてはいない<sup>(31)</sup>のである。

(2) 経済上の「公正による請求権」 「公正による請求権」(equity claims)とは、個人とその家族の構成員が、投入された資本財の所有権とは無関係に、自分たちに与えられたものとして獲得した所得サービスのことである。これを広義に解するならば、経済的公正の「民主化」について語ることも可能となる。ここでいう民主化では、請求権の平等化よりは、所得便益とサービスの獲得に参加しうる基盤を広げることである。経済的公正による請求を民主化するということは、市民権やその他の政治参加の様式を拡大することに等しい。そこには二つの要因が含まれている。第一に、1945年以後の経済生産性が大きく伸びた時代には、経済剰余が、個人自身による福祉計画を増大させた。人びとは、医療費、子

供の教育費、そして老後の貯えなどに割り当てられる長期の財源を生み出すために当面の消費を手控えようとした。第二に、福祉国家が介入することによって、給付とサービスを大量に、そして広い範囲にわたって得られるという期待がもてるようになった。後者は、福祉国家によって生み出された公正による請求権の拡大につながる。その中には、高齢者保障、退役軍人恩給、医療保障まで含まれる。同様に、福祉的公正による請求権が広まるためには、大衆教育の拡大が大いに役立った。1945年以来、高等教育への公的援助が大規模に行なわれている。このような高等教育への援助給付は、中間階層を福祉国家の構造へと結びつける役割を果たしている。

工業を発展させるために必要な諸条件が福祉国家を作り上げ、その福祉国家が、複雑、散漫で且つ相互に矛盾しあう、一連の経済的公正の主張を生み出している。そして今度は、この福祉的給付が社会の階層分化と経済的不平等性の形態を変化させ、そしてこの変化はまた、人びとの政治参加と政党指向とを条件づけており、したがってそれは弱体化した政治体制の出現とすることを説明する一要因となるのである。

#### 4. ティトマスの社会福祉政策の三モデル

福祉国家の定義は、その用語のはらむ問題内容によっても支配されるであろう。ティトマスが福祉国家を「定義不能な抽象」だといったのも、このためであろうと思われる。しかし、彼が社会政策とか福祉政策ないし福祉国家の用語で福祉の概念を規定しなかったという訳ではない。

ティトマスは、社会的サービスとか社会福祉とかいう形で漠然と一般論を展開しても、それが暗黙の内に前提していることには、いろいろ見当違いも少なくないとみている。そして、「個人の特定のニーズと社会のより大きな利益に応えるか、もしくはその内の一方だけに奉仕するか、といった集合的施策は、今日大きく福祉の三つの範疇、すなわち社会福祉 (social welfare)、財政的福祉 (fiscal welfare)、職業的福祉 (occupational welfare) に分けられる」としている。これら三つの体系区分は、それぞれの機能とか目的の基本的相違によるものではなく、主として実施段階での方法の組織上の区分からくるのであって、主として個性化した社会での複雑な分業と連関している。つまり、社会的サービスとの関連で規定された福祉概念は、いずれも、特定の階層の「ニーズ」(needs) や「要求護性」(eligibility requirements) を、政府や地方公共団体の集合的施策によって充足すること、を意味している。

福祉の第一体系は、これまで社会的サービス (the social services) として知られているものであるが、過去50年の間に、国家の介入が進められ、それが発展し、諸施策が発展したことによって、一般的にも承認されるようになった。と同時に、施策そのものが、その対象と範囲を拡大するにつれて、社会的サービスなる語は、ますますその領域を拡大して、一定のニーズに対する集合的施策を総称するようになった。事実、それは極めて弾力的な性格をもち、その分野はいよいよ拡大されて、かつては救貧、衛生および公害対策以外はほとんど含まれな

ったものが、今日では極めて多岐にわたる異質的な活動を包含するものとなった。<sup>37)</sup>

旧救貧法が漸次崩壊するにつれて、「要保護性」(states of dependency)に関する定義は次第に拡大され、それが全体の責任として理解され、また、それに対応して多くの施策が取り上げられるようになった。この要保護性は「自然的要保護性」(natural dependencies)から「人為的要保護性」(man-made dependencies)に至るまで無数に存在する。そして、これらは何れも、個人の稼得能力の喪失、減退、中断、阻害と関連し、さらに妻子やその他の親族がおるとすれば、そういった副次的な要保護性も付加される。<sup>38)</sup>そしてこの人為的な原因によって要保護性が生ずるという自覚が一段と深まると、個々の要保護性やその社会的な原因とか影響についての理解も深まり、それらが社会政策に反映するようになってくる。と同時に、ティトマスのいう他の範疇に属する福祉政策の発達にも影響を与えてきたのである。

独立に管理されている社会保障制度の下では、家族手当や退職年金のように、特定の扶養を必要とする者のために社会全体の責任を果す意味で、直接の現金給付がなされている。これらは中央政府の会計から支出されており、当面の勘定科目からいうと、「社会サービス費」(social service expenditure)として取り扱われる。<sup>39)</sup>所得税から手当や補助として控除される分は、扶養の必要を認めて、同じような趣旨の給付を与え、同じような社会的意図をもつものでありながら、「社会サービス費」としては取り扱われない。前者は現金処理であり、後者は会計上の操作である。行政措置の上でかかる相違はあっても、個人の可処分所得の増加をもたらす税の減額措置は、その効果から考えて移転支出(a transfer payment)である。その基本的目的と個人の購買力に与える影響から考えて、要保護者に対する集合的施策として、この二つの方法の間にはなんらの相違も存在しない。両者とも、国民の中の同一対象に対する社会政策の現われであり、国家と個人・家族との関係に関する世論の変化を反映するものである。<sup>40)</sup>

イギリスにおいては1907年の累進課税方式の導入によって、財政制度を媒介とした社会政策が顕著に発達した。主として、扶養家族と認める対象を拡張して家族への援助を強化する方式と、給付支給額を大幅に引上げる方式を採用した。これら財政的福祉の主たる形態の発達によって、「扶養を必要とする状態」、家族並びに親族関係、個人の自己研修、所得税納税者の最低生存費の基準等について国家の関与と責任が拡大してきたことは明らかである。

児童手当、配偶者手当、その他、老齢の、労働能力のない、衰弱した扶養家族、家族の特殊なニードによる家政婦、寡婦となった母親、労働能力を喪失した妻、病弱な納税者の介護をする未婚の娘、戦没軍人の内縁の妻とその子供たち、葬祭費(財産税との関連も含めて)、老齢者、専門職の自己研修、離婚した妻、失業した納税者(失業補償金)、有業の既婚婦人(1920年特別家政経費が初めて認められた)、フルタイムの専門職業婦人のための家政婦、さらには、余り豊かでない納税者や収入が不安定で、扶養家族や老後のための貯えも困難な人たちに対する特別免除としての生命保険、退職手当金等々、実に多くのことが認識され、また福祉施策の対象として取り上げられるようになった。これらはいずれも財政的福祉政策の発達を物語るも

のである。<sup>(41)</sup>

上述のような社会福祉と財政的福祉の発展の過程で、職業的福祉にあっても、現金および現物給付の形で飛躍的前進がみられた。その中には、被雇用者、その妻および扶養家族に対する年金、児童手当、死亡一時金、保健福祉サービス、旅行・娯楽・被服・必需品等の個人支出、給食、通勤用自動車と定期券、住宅設備、休日給与、子女の授業料、疾病給付、医療経費、教育・訓練補助金、料金割引食事提供、失業給付、医療費の償還、その他換価可能な現物として明瞭な形をとるものから、慰安修養といったような把握し難い形をとるものまで、多くの種類に分れる現物給付を一切含むものである。<sup>(42)</sup>

かかる千差万別の給付は、主として扶養を必要とする状態、すなわち、老齢、疾病および労働不能、児童、寡婦等々に対する扶養の必要性が認められてきたものと解釈することができる。その効果の面からみて、これらは正しく「社会的諸サービス」(social services)であり、社会福祉と財政的福祉の給付と重複競合している領域である。しかし、それらが余りに発達し拡大してくると、社会政策の諸目的やその統一性と矛盾を来すようになる。そこで公平に関する一つの根本問題として、社会的サービスの被扶養者への給付を、職業、収入の段階と比例させるべきか、比例させるとしてどの程度比例させるべきか、といったことが論じられている。<sup>(43)</sup>

以上の社会的諸サービスの三つの体系の内どれか一つを、従来から「社会的サービス」(the social services)という名で呼ばれ、最近ではより多義的に「福祉国家」(the welfare state)と呼ばれてきたことが、視野の狭い、均整を失した批判となってあらわれ、時には評価され、賞讃されてきたのである。

ティトマスは、晩年のロンドン大学(LSE)の講義で、「社会福祉政策」(social policy)ないし「福祉国家」の概念をその規範に従って分類し、(1)モデルA:残余的福祉モデル、(2)モデルB:産業的業績達成モデル、(3)モデルC:制度的再分配モデルの三つを取り上げている。

(1) 残余的福祉モデルは、個々人のニーズが当然充足される二つの「自然的な」(あるいは社会的に与えられた)通路があるという前提に基づいている。すなわち、私的市場および家族がそれである。これらが崩壊した場合にのみ、社会福祉制度が一時的に作動するのである。<sup>(44)</sup>

(2) 産業的業績達成モデルは、経済の従属物としての社会福祉制度に重要な役割を付加するものである。それは社会的ニーズが、功績や労働の業績や生産性に基づいて充足されるということを意味している。それは、階級の形成や集団の忠誠心の形成とか、刺激・努力・報酬などに関心をもつ多様な経済学的、心理学的理論から推定されており、「付随的モデル」(handmaiden model)といわれてきたものである。<sup>(45)</sup>

(3) 制度的再分配モデルは、社会福祉を社会における主要な統合的制度としてみるものである。すなわち、ニードの原理に基づいて、市場の外側で普遍主義的なサービスを提供するものである。それは一方では、社会変動並びに経済システムの複雑な結果に関する理論に

基礎づけられているが、他方では、社会的平等の原理に基礎づけられている。それは基本的には、時間的な資源の支配のなかに再分配のシステムを組み込むモデルである。<sup>(46)</sup>

モデルAは、受益者に彼らの収入や事情を調査せずに、現金または現物で援助を与える際に、個々人の事情、願望ないし信念を無視して、実施あるいは強制することは道徳上弁護の余地がないとする見解である。それは中央および地方政府の管理を最小限にとどめ、国家から干渉を受けない自由を最大限のものとし、個人が自らの良心に従って行動し、また自分の金を私的市場において、「最善を知ることのできない」公務員や官僚に干渉させず、またはその干渉なしに、欲するままに使うことを、最大限に許容（ないし自由に）するという議論である。しかしながら、ティトマスは、福祉に関するこの自由放任主義的な考え方は、イギリスとかアメリカ合衆国の経験に照して正しくないし、福祉援助（公的援助）を求めるものが、決して「依存」や「烙印を押された」と感じている訳ではない、と批判している。<sup>(47)</sup>

A・Bモデルにおいて重要な役割は、法律によるのと同様民間保険市場によって一時に所得維持、老齢時の住宅供給のケアおよび医療ケア、やもめ暮らし、疾病、業務上の傷害、失業、子供、その他依存状態にある者の分野で担われる。モデルAでは、僅かに最小限の役割が政府に割当てられる（集合的社会福祉政策として）。そしてまた仮定された人口の小部分、つまり非常に貧しい人びととないし公的扶助に関する部門、従ってそこにはこのモデルに組み込まれた再分配や支出代行の若干の要素、換言すれば資源の調査を経た後で一般住民から公的扶助部門へ移る比較的小さな流れがみられるにすぎない。その他の全住民についてはこのモデルは、依存状態にある彼らの所得維持のニーズが、市場原理に基づき、さまざまな民間制度上のチャンネルを通じて満たされることを仮定している。そしてこのチャンネルは、実質的には分配上の正義である「値打ち」と「働き」（‘worth’ and ‘work’）という金言に基づいて分配制度を動かしている。<sup>(48)</sup>従って、この制度における各個人は、彼が入れたものだけを取り出すものとみなされている。これは民間の社会的施策の個人主義的な道徳である。これらの民間の社会的施策や制度においては、功績のない他人のために助成金を与えるという要素は介在しない。

このモデルのいま一つの仮定は、「待つ」人びとはいわば国家（政府および全住民の大多数）から「待つこと」および「貯蓄」に対する報酬として、特別に割増金を与えられるべきだということである。多くの国々と同様、イギリスにおいてもこの種の割増金ないし助成金の広範な制度があり、一般的に、住宅所有、生命保険およびその他の貯蓄方式、職業年金施策などに対して、租税控除という財政上の制度によって運営されている。従って、A・B二つのモデルにおいては、政府がまさに介入する一つの特種の分野は、通例住民の生活を快適にするサービスといわれる広範囲にわたる施策、いわゆる公共事業（public services）といわれるものである。<sup>(49)</sup>

ティトマスの考える社会福祉政策には、社会目的やその中での選択に関するすべてが含まれる。これらの選択は集合的（政府）レベル、コミュニティ・レベルおよび個人的レベルにおいて引き続きなされねばならない。その場合、福祉制度においては、価値の選択を避けて通れな

い。社会福祉政策は価値関係のすべてを含むばかりでなく、また政策の問題を論ずる人びとは彼ら自身の価値概念を持っている。従って「これらの社会福祉政策問題の研究に関する限り、われわれにできることは、社会が当面している価値選択を、より明確に発表することである。つまり価値選択が、本質的に、社会関係および価値を信ずる体系的方法を意味する医療ケア、社会保障、教育および他のサービスに関係があるか否かを、より明確に知らせることである。」<sup>60)</sup>

要するに、ティトマスにあっては、社会福祉政策は広狭いずれの規定をとっても、価値判断を含むものであるとし、それらは次の三つの課題を重なる内容として包含しているものとする。第一に、それらは慈善を行なうことを狙いとする。つまり政策は、市民に福祉を提供することを指向している。第二に、それらは経済的目的のみならず、非経済的目的、例えば、最低賃金、最低所得維持基準などを含む。第三に、富者から貧者への資源使用权（comand-over-resources）の進歩的な再分配の方策を含んでいるのである。<sup>61)</sup>

以上諸学者の福祉国家の政策ないし社会福祉政策の検討から、以下のような福祉国家の概念をめぐる特質が抽出される。

- (1) 福祉国家は、現代の民主的・産業的国家制度の一つの持続的な役割である。
- (2) 社会保障、公的扶助、自由教育、公共住宅、医療サービス等々のごとき福祉国家の計画が拡大しつつある。
- (3) 福祉国家に横たわる基本的な概念は、いろいろ異なって表現されるが、しかし、一般的には次のものを含んでいる。
  - (a) 最低限の生活水準を確保するための所得の再分配
  - (b) 機会の平等
  - (c) すべての人びとが利用しうる最低限の社会的諸サービス
  - (d) 福祉国家的給付を受ける法的権利
- (4) 福祉国家は物質的福利に専念する国家以上のものであり、もしくはあるべきである。倫理的使命は物質的福利と結合している。
- (5) 福祉国家はいかなる社会においてもまだ完全には達成されていない。提案者（proponents）と支持者（supporters）はその実現を求めている。そしてその反対者（opponents）は、無責任と官僚制的非能率のごとき、好ましくない結果を招来すると考えている。<sup>62)</sup>

### Ⅲ 福祉国家の三つのモデル

福祉国家は資本主義社会の発展における一形態である。資本主義社会は、市場における私的もしくは公的所有の干渉を基本的に残しながら、資本主義経済の本質的特徴を温存する。しかしながら、それはまた、財産所有を政治的に調整することによって、自由処分という経済的機能を限定する。政府と経済との間にある種の緊張を作り出すことによって、福祉国家は資本主

義それ自体の自滅的な動因もしくはやりすぎから資本主義を救済するように行為する。それは、放置すれば極めて厳しい危機的状況に追いつめられる経済の自発的傾向に歯止めをかけるように機能するのである。<sup>53)</sup>

福祉国家は資本主義を助長する。それは、国家による資本力の制限を通じて、資本主義の自己破壊的な要因を除去し得るからである。福祉国家は、それによってすべての人びとを完全に解放するという訳ではないが、何百万人の人びとの生活を改善する。これまで当然の事と思われた社会福祉政策は、1980年代の当初に、政治的攻撃によって、アメリカ合衆国では修正を余儀なくされたが、大きな便益、すなわち失業保険、社会保障、老齢年金、職業安定対策、組合を組織する労働者の権利の容認等をもたらした。<sup>54)</sup>

かかる欧米の福祉国家の形態に関して、N. ファーニスらは、福祉国家をその発展段階に即して二類型、すなわち国民の最低生活の保障を目的とする「社会保障国家」(the social security state) と、より大きな社会的・経済的平等と公共政策の形成に集合的役割を演ずる「社会福祉国家」(the social welfare state) に区分することを提案している。<sup>55)</sup>

政府干渉の歴史的記録に照して三つの国家モデル、すなわち、「積極国家」(the positive state)、**「社会保障国家」**、および**「社会福祉国家」**が抽出される。それぞれについて、干渉採用の型、干渉から利益を受ける集団、公共政策を押し出すビジョン等について簡単な叙述を試みたい。

### 1. 積極国家モデル

「積極国家」の基本的目的は、未調整の市場障害から、また潜在的な再分配の要求から財産家を保護することである。政策指向はグラム (Warren Gramm) がいうところの、経済的・法的・政治的共同体間の共生関係 (symbiotic relationship) という、経済成長ための政府—企業体連合 (government-business collaboration for economic growth) におかれる。この関係において、財界は対内の財政的援助と対外の政治的支持の代わりに、妨害されない市場を決定する能力の多くが割譲される。また、その現実の適用は、「最小限の妥協的な完全雇用政策」(minimalist full-employment policy)、すなわち高い水準の消費と企業活動を確保するために十分な程度の高い雇用を維持することである。

福祉の分野では、経済的効率に反する行為を行なうことには消極的である。ただ、社会保険計画 (social insurance programs) には強い関心がある。これらの計画は生命保険統計上の諸原則 (一般に国家総収入からしばしば援助を受ける) に基づいており、また個人の生活周期を超える所得と失業、個人から総人口に至る疾病の危険の拡大と平衡がとれるように計画される。<sup>56)</sup> 積極国家のサービスからこれらの給付を受けるために、これらの計画は、金持ちから貧乏人への潜在的な所得再分配が、非経済的範疇 (老人に対する若者、病人に対する健康者のように) に片寄っていると吸引される。社会保険は、国家の運命に賃金所得者の運命を結びつけ、また適当な労働習慣を助長する利点を持っている。もしも国民が、失業・退職給付金を提供す

るような計画を看視し且つしばしばそれに貢献するならば「プロレタリアートに国はない」とはいえないであろう。それ故にこそわれわれは、援助の資格を持つために、一定最低限の且つ周期的な支払いと、強制的な貯蓄方式に代る効果を持つ、また労働の規則正しい生活に順応させる強い誘因を提供する社会保険制度を持たなければならないのである。その目標は、既にみてきたティトマスのいう「残余的福祉モデル」と名付けたもの、すなわち社会福祉政策は、社会統制の手段として機能するものに対応する。

要するにこのモデルは、経済にある程度の政府の介入を認め、企業活動に制限を課そうとするものである。不適當な公共政策の試金石に政府干渉のなんらかの形態を考慮する人びとの観点からすれば、「積極国家」は福祉国家の類型からほとんど区別のつかないものになるであろう。しかしながら、N. ファーニスらにとって積極国家は、すべての国民のために財産の代理形態を保証し、経済秩序を大事にする人びとに対して自律性と独立性の利益を制限するところの福祉国家の基本的な機能を実行しないが故に、福祉国家ではない、とされる。むしろ受益者は自由放任の諸条件のもとで、大抵、容易に繁栄が期待されているようである。「積極国家」のビジョンは、経済成長と団体利益の保護のバランスという脈絡の中でおうとつの多い個人主義の一つである。

## 2. 社会保障国家モデル

次に社会保障国家の議論では、経済政策と社会政策間の区別をしておかなければならない。巨視的経済成長を用意するために、社会保障国家は既に述べた政府と企業体連合の道具を前進させることである。「最大限の完全雇用」(maximalist full employment)は、最後の手段として公共の雇用によって実行される。社会政策において「社会保障国家」は、すべての人びとに財産の代理形態を保証する福祉国家の観念を包含する。そして国民の最低限の生活基準を保障する重要な目的が導入されるのである。

保障されたナショナル・ミニマム (guaranteed national minimum) は、社会保険規定に基づく社会福祉政策において、固有の制限を克服しようと企図している。社会保険の計画は、周期的な失業を余儀なくされた人びとと、退職者を扶養するのに十分な財産を蓄積できない人びとに安定した雇用を労働者に提供することである。これらの計画は、保険原則の損失を別とすれば、産業秩序の障害—慢性的疾病と不具者、幼い子供を持つ片親家族、未熟練・半熟練労働者—を補償するのに手を下すべきではないとされる。これらの集団に対する効果的な援助は、社会保険の弁護を行なうよりも、むしろ国民的利益の広範な構想を設定することである。すべての国民に封して保障されたナショナル・ミニマムへの公的委託、すべての人びとに対する適当な金額の給付の規定、すなわち適当な機会にそして必要な限りは、他の資源なしに生計を維持するのに十分な給付を行なう事は、個人の生計のために集合的責任を持つ方向で重大な足跡を印さなければならない。それは普遍的保障を提供するため私有財産制度の失敗とか、その隙間を埋めるための国家の義務の改善を提供することである。歴史的状況では、イギリスの場

合がこれに該当する。<sup>69)</sup>

ナショナル・ミニマムの綿密な仕上げは、基本的な生計の欠如のごとき、貧困を廃止する可能性を持っている。若しも最低限の「生計」が社会の最低限の期待値に比例したレベルに置かれるとすれば、またもしもそのレベルがそれ故に生活水準に準拠して高められるとすれば、またもしも他のいかなる理由であれ、この最低限以下にまで落ちることを認めないとすれば、その時「揺り籠から墓場まで」(from the cradle to the grave)という適当な保障は達成されるであろう。この保障は、イギリス、スウェーデンでわれわれが具体的にみられるように、政府支払いを伴う補完的な社会保険とか、資格のない人びとに対するサービス、最低水準の保険の給付というラベルを貼ることによって、またそれ故にそれらを補充する特殊な計画を認めることによって完成を期する公共政策にとって少しも不可能だという訳ではない。

ナショナル・ミニマムの保障に関する最後の論点は、アメリカ合衆国における福祉論争の重要性から明白に説明される。ナショナル・ミニマムの保障とは、ベヴァリッジ・レポートによれば、「権利として」(as of right)すべての市民に与えられている。給付の認知的レベルは、保障されるべき何かではなく、公共の気まぐれを許さないことなのである。社会保険基金と一般歳入からの給付は、もしもそれらの受取人がある適当な政治的あるいは道徳的態度を保持しなければならぬとすれば、あるいはもしも彼らが将来において必要な援助を受けることが適当でないとするならば、財産の代理形態を確保することが出来なくなる。<sup>60)</sup>

これらの経済・社会政策は、すべての市民に直接的給付を意図している。このビジョンは先験的に偽善的だということではない。それは自由主義理念の近代的で高邁な一つの意見である。たとえ、完全な社会的・経済的な平等主義の亡霊が、社会保障国家の多くの保守的な批判に出没するとしても、支配原則は明らかに平等ではなくて、機会の平等である。ベヴァリッジ・レポートの言葉に、「保障を組織化する国家は、誘因、機会、責任を抑圧するのではなく、ナショナル・ミニマムを確立することであり、それは各人による自己自身と家族のためのよりよい機会を提供する自発的活動(voluntary action)への余地と刺激を残すべきである。」<sup>61)</sup>とされている。

### 3. 社会福祉国家モデル

第三に、社会福祉国家のビジョンを具体化するためには、社会保障国家の一新した自由主義を活性化することによって、さまざまな政策混合(policy mix)を要求する。政府—企業体連合は、少なくとも理論上、変化しまた変化しなければならない一つの手段となる。そして完全雇用の目標は、公共事業(public works)によるよりも、労働市場における政府—労働組合協調(government-union cooperation)によって達成されると考えるのである。<sup>62)</sup>

同等に重要なことは、二つの新しい政策、すなわち環境計画(environmental planning)と社会連帯的な賃金(solidaristic wages)である。ここで意味する環境計画とは、快適さを保つための所有の規制、公害の受忍し得ないレベルを招く活動の禁止、都市計画および大都市郊外の計画都市(new town)の発展、要するに、ある社会の根底に、いわば個人のより良い生

活のために、社会的および集合的な価値を注入するための努力、といったその最も包括的な意味で使用される。そこでは、私有財産所有者の自由と、しばしば超人的な計画を作り出す自由の集合的な結果との間の緊張が問題となろう。

社会連帯賃金政策という用語は、スウェーデン労働総同盟（the Swedish Trade Union Confederation, the Landesorganisationen i Sverige, LO と略される）によって発展せしめられた。<sup>63)</sup> この政策の目的は、財産と所得の集中傾向に対して対抗的な行動をとることであり、組織内でできるだけ低い賃金に押さえ込んでおこうとする傾向に反対することである。これらの目的を達成するためのメカニズムは、一つの協調的な努力、すなわち (1)労働市場における集団間の差異を制限する、そして (2)国民所得のより大きな相対的部分を労働者のために提供するという一連の全国的な雇用主—労働組合間の賃金協約をもつことであった。この政策は、賃金と雇用決定における労働組合組織の積極的な参加を残し、かくして管理ビジネス・エリート (administrative-business elite) を超えて経済的統制の拡大を助長する。この方策の目的は、より大きな社会的連帯であり、また平等である。この連帯賃金政策の努力目標は、ナショナル・ミニマムの政策構想に等しい水準に賃金の上昇水準を相対的に低く押さえることであり、また最低から最高までの所得ピラミッドの累進的な崩壊を企図することである。

経済政策と同様社会政策においても、社会福祉国家は平等と連帯を増進することを目的とする。それはすべての市民に対して、単に、最低水準の生活を保障することを狙いとするのではなく、生活条件の一般的な平等を達成するための基本的な社会政策手段は、社会保険計画および、保健対策、子供の養護施設、法的サービス等の公的扶助 (public assistance) を公的諸サービス (public services) に置換することである。公的諸サービスは、受益者がたとえこれらのサービスに対して支払いが出来ようと出来まいと、もしくは彼らがこの保険計画に適当な貢献をしようとしまいと、とにかく何の差別も加えずに、すべての市民に対して給付を提供する。この公的諸サービスの処遇によって、社会生活の重要な部分が市場の影響から除去し得るのである。<sup>64)</sup>

この社会福祉国家のビジョンと政策は、権力配置の拡大を予告するものと関連している。社会福祉国家は、単に貧困者 (the underprivileged) に対する給付を拡大しようとしているのではなく、時間をかけて給付を相対的に高めようとしているのである。そこには国民の中の下層集団を経済・政治政策に導く一つの努力が付加される。その究極目的は、雇用者から被雇用者へ政策決定権力を転移させることであり、そしてこの二つは必ずしも両立し得るものではないが、あらゆる組織決定の中に市民参加 (citizen participation) を増大させることである。

以上説明してきた福祉国家の三つの抽象モデルを具体的に表現する国家として、ファーニスらは、イギリスを社会保障国家に、スウェーデンを社会福祉国家に、そしてアメリカ合衆国を積極国家に位置づけている。<sup>65)</sup>

イギリスの社会福祉政策は、依然として、ベヴァリッジ原則の刻印を帯びている。その強調

点は、社会保障国家形態にその市民をはめ込むために、一般的平等にではなく、一つの安全なナショナル・ミニマムの処遇に置かれている。その経済的効率の無視は、給付の侵食をもたらし、不安定な基盤に全体系を位置せしめる。社会保障国家の魅力ある達成への道は、経済的停滞によって危うくせしめられている。

スウェーデンは、社会保障国家を超えて社会福祉国家への移動の徴候を示している。労働運動、すなわちこれまでのスウェーデンの政治における支配的勢力は、権力の社会的バランスを変えてきたし、また、スウェーデンの労働者に大なる給付をもたらした経済・社会政策の案出に成功を納めている。一方で、個人的な富の大きな不平等が残されたけれども、スウェーデンは、著しい貧困化に対してはその市民を保護しているのみならず、生活諸条件の大体の一般的平等を作り出しているのである。

アメリカ合衆国の積極国家は、中小企業、中小企業労働者、貧困者に対してよりも企業団体に対して効果的に奉仕している。企業団体に雇用されている者に対しては私的福祉対策に委ねられているし、国家の計画は、国家の公務員を利得せしめたが、しかし、福祉受益者を救済するために計画された不調和的・不整合的な計画の過多は、満足すべきナショナル・ミニマムの提供に失敗している。生活様式における階級格差は甚だしいし、また政治権力も企業団体のリーダーと彼らの代表によって独占されている。

以上によって、広義の福祉国家といわれるものの現実形態とその政策はさまざまな度合が存在することが理解出来たが、これらの福祉国家化の傾向に対しては、これまたさまざまな批判がなされている。

## IV 福祉国家に関する急進的批判

### 1. 急進的伝統

ベルンシュタイン (Eduard Bernstein) の修正社会主義の出現以前に、既にマルクス (K. H. Marx) は正当な社会主義理論と実践からの逸脱に対しては反論していた。マルクスの『ゴータ綱領批判』 (Der Gothaer Programmbrief, 1875) におけるドイツ統一社会主義政党の綱領に関する分析で、彼は「労働の収入の公正な再分配」とその生産関係との連関を綱領が無視していると非難した。彼は商品の公正な分配は、生産関係の急激な破壊によってのみ可能だと主張した。何故ならば、生産様式は商品の分配を規定するからである。A. ミュルダールが効果的であり得るとした福祉国家の支持者によって喧伝された「消費の社会化」 (socialization of consumption)<sup>67</sup> をマルクスは否定したのである。

漸進的・改良主義的社会福祉政策の教養に対する最も力強く且つ包括的な初期の反論は、ローザ・ルクセンブルクの『改革か革命か』 (Rosa Luxemburg's Reform or Revolution, 1970) であって、進化主義的社会主義に対するベルンシュタインの事例の活発な告発であった。

レーニンも『何を為すべきか』(V. I. Lenin, *What Is to Be Done?* 1963) で類似の問題点を強調した。

これら急進的抗議の共通のテーマについて、少なくとも三つの異なる流れを区別することができる。第一の流れは、社会福祉国家の価値根拠 (value premises) は大いに受容するが、しかし、その目的を達成する場合の欠陥について関心を持つ経験的批判 (the empiricist critique)。この批判は一般に、急進的社会民主主義者と共に起り、現存の福祉国家の経験的欠陥に焦点を置く。第二の流れは、構造主義的批判 (the structuralist critique) で、社会福祉国家主義的価値 (social-welfare statist values) を一般的に受容するが、しかし、福祉国家主義的手段は、決してこれらの目的を実現するのに十分ではないとする。その基本的論点は、福祉国家の欠陥が、私的資本、業績主義的動機、代表民主主義への信頼の故に、不可避的だということである。<sup>(69)</sup> これらの構造的欠陥は、福祉国家が民主主義的且つ平等主義的社会の形成に失敗し、そしてその結果として、暴力革命を可能ならしめるより決定的な手段が生産を社会化せしめ、行政を民主化せしめるために要求されるであろうとされる。急進的抗議の第三の変形は、おおざっぱにいうと、新左翼主義的批判と呼ばれるところの批判主義の混合物である。この立場は、一般に青年マルクスの著作に依拠しているわけであるが、その構造的欠陥よりもむしろ福祉国家の心理的且つ文化的なコストを強調する。それは福祉国家がたとえその最も進歩した目的を実現したとしても、その結果はなお不満足なものにとどまるであろうし、その最も発展した社会福祉の概念にさえ、なお十分に区別される人間福祉 (human welfare) の概念が残されるのだとされる。<sup>(69)</sup>

## 2. 経験主義的批判

この状況の最も知的な評価はティトマスによってなされている。彼の著書『所得分配と社会変動』(*Income Distribution and Social Change*, 1962) でティトマスは、社会力の自然運動は所得と生活水準のより大きな平等を目指すイギリス社会において遂行されつつあるという仮定に対して疑問を提示している。<sup>(70)</sup>

B. エイベル・スミスは 1958年の論文で、既に中産階級は、福祉国家によって提供されるサービスを利用する労働者階級よりも、相対的により優位にある、という。誰が福祉国家の形成から利益を得ているか。「一方で、労働者階級の人びとがスパルタ式の最低限 (a Spartan minimum) を受けているのに、一般に中産階級は福祉の立派な水準を受容している」<sup>(71)</sup> と彼は指摘している。

アメリカ合衆国では、G. コルコが彼の『アメリカにおける富と権力』, 1962 という著作で、ティトマスと同じ結論に達した。未発達のアメ利カ福祉国家において、コルコは平等の神話のすぐ下に、所得、富、消費、保障、失業の影響といった持続的な大なる不平等が存在することを見出した。彼は「現在の社会思想に中心的にあらわれているアメリカの全般的な豊饒という基本的な仮定の誤りを、さまざまな証拠をもって明示している」<sup>(72)</sup>。

同様な脈絡は、ピヴェンとクロワードが、福祉体系は困窮を除去するためではなく、社会秩序を維持するために機能している<sup>(73)</sup>、という主張にみられる。M. ハリントンは『もう一つのアメリカ』(Michael Harrington, *The Other America*, 1963)で、救済ではなく、人間の荒廃と浪費の調査研究を刺激した。彼は4~5000万のアメリカ人が、豊かな社会の外に取り残されている、と見なした。

### 3. 組織構造的批判

マルクス主義の伝統に基づくより大きな急進的批判は、社会的・政治的不平等の持続が、単に福祉国家の偶発的もしくは偶然的な特徴ではなく、それらの組織的構造の必然的な結果であると主張している。前述のハリントンは、次のように主張している。「福祉国家の改革は、われわれの緊急な諸問題を解決し得ない三つの根本的な理由を有する。すなわち、社会主義へのあらゆる努力を無価値にさせ、もしくは覆す資本主義社会の階級構造、私的企業団体の権力は、われわれが必死になって追求する包括的且つ民主的な計画を許容することをしない。そしてたとえ立派な住宅、所得および職業をすべての住民に提供するのに、これら二つの障害が克服されたとしても、体制はなお、自滅的な豊かさを求めるそれ固有の傾向を持っている<sup>(74)</sup>」と。

ここでの福祉国家の病理は、固有の構造的特徴を有するものとして辿られる。福祉国家は十全に、自由主義的資本主義社会を崩壊せしめられない、という理由で拒否される。事実、多くの急進的批判は、福祉国家が明確な社会類型ではなく、単に資本主義社会の一亜種(subspecies)にすぎないと主張する。それらは、平等主義と民主主義の可能性を覆すために福祉国家内に防備された資本主義社会のさまざまな側面を抉り出している<sup>(75)</sup>。

私的企業に依存する福祉国家は、労働者階級を搾取することによって、増殖する剰余価値の生産を続けるが、しかし、この剰余価値は制御出来ない訳ではない。福祉国家内の支配的な政治勢力は、浪費する私的消費と戦争用具への公共支出による剰余価値をどのように吸い上げるかを学んできた。剰余価値は制御し得るが、しかし人間目的のためではない。というのは、私的資本、戦争と浪費に置かれた利害関心は、社会的必要のためではなく、剰余価値を使い果たすためにあるからである<sup>(76)</sup>。

構造的根拠に基礎を置く福祉国家への第二の根本的批判は、その業績主義的基礎の故に平等主義的基準を満足せしめるのに、結局は失敗を余儀なくされるということである。業績主義(meritocracy)は機会の均等を原則とする一つの社会であるが、それは1950年代の穏健なイギリス労働党綱領の論理的結論を導入するものである。タレントとイニシアチブに対する遺伝的および制度的障害は除去される。社会的階層制における個人の地位は、知能プラス努力として規定される業績(merit)によって計られる。M. ヤングは次のようにいう。「その国は、経済的発展の目的を無視する人びとに委ねられるが故に、人びとは彼らがどれだけ多くの生産を為したかという単一のテストによって判断されるか、もしくは知識は直接的にか間接的に、完成へと導かれるであろう。生産を高める能力は直接的にか間接的に知能として知られる。こ

の鉄の尺度は、社会がその構成員に課する評価である。<sup>(77)</sup>

このヤングのメリットクラシーは、もちろん、一つの理念型であって、機会均等の原則の結果に関するある民族主義者の投影である。事実、F. パーキンのように、社会的不平等を認識する研究者は、西欧社会民主主義のプログラムを叙述するのに、「業績主義的社会主義」(meritocratic socialism)の用語を相応しいものとして採用している。機会の均等をもつて業績主義的改革は、階層体系の障害を相対的に少なくならしめる。パーキンによれば「それらは完全に現代資本主義秩序と両立し得るものであり、そして単に資本主義社会の長期的な不平等を永続させているにすぎない<sup>(78)</sup>」のである。

しかしながら、業績主義的福祉国家主義の批判は、社会保障国家にのみ適用しうる。社会的最低限(ヤングの業績主義でいう平等)を超えて実質的不平等が拡大するであろうし、また個人の平等主義的原則の評価に基づいて、この不平等は正当性があるかも知れないし、あるいは不当であるかも知れない。社会福祉国家は業績主義的ではない。事実、ヤングの場合の勢力(force)を容認すれば、社会福祉国家は業績主義的配慮の正当性を拒否している。<sup>(79)</sup>

第三の論点は、福祉国家にはその政治構造に固有な欠陥が含まれているという。この主張は、代議政体に信頼を置く福祉国家が十分に民主的でない、ということである。代議制度(representive institutions)は、個人が批判的な社会的決定に個人的に参加することを妨げるし、また私利私欲に帰属することを支持して政治を歪めるのである。政治組織のこの形態について、A. ゴルツは次のように主張している。「政治をば一連の政治的諸問題に狭く且つまた政治家とロビイストのごく少数に限定することによって、今日の代議制度は、大衆の希望を空しくしている<sup>(80)</sup>」と。

#### 4. 新左翼の批判

新左翼の批判は、福祉国家の目標達成においてたとえその完成に成功したとしても、その目的それ自体が誤解をもたらすが故に、不満足なものにとどまるであろう、と主張する。福祉国家に関する華やかで多面的な批判によって、一つの共通テーマが導き出される。すなわち、福祉国家の社会政策に横たわる人間福祉の概念が基本的に損なわれるということである。福祉国家は、自発性、感受性、地域社会、疎外されない生存および荒廃されない環境に対する消費者主義、サバービア、および生活の帳簿的な観念といったブルジョア的価値を放棄しない<sup>(81)</sup>。したがって、たとえ福祉国家が完全にその計画を完成したとしても、大きな不安と不愉快という、基本的に心理学的な不満は残されるであろう。ストレスと緊張は福祉国家の構造的欠陥からのみならず、その市民の誤って方向づけられた社会意識からも結果するとするのである。

新左翼は第一に、極端に物質的な福祉を追求する福祉国家の概念を批判する。「商品崇拜」(commodity fetishism)は依然として普及するし、個々人は、なにかんづく、市場の商品とサービスの消費を通して満足を得ようときゅうきゅうとしている。彼らは労働供給の本来の満足のためにではなく、消費のための商品を購入する貨幣を稼ぐために働いている。<sup>(82)</sup>

新左翼の第二の批判は、福祉国家がコミュニティに不適切な強調点を置いていることである。コミュニティ・モデルは沢山あって変化に富んでいる。R. ウィリアムズにとって、イギリスの労働者階級のコミュニティはその「原型」(archetype)である。「そこには、近隣付き合い、相互責務、そして共同改良の強調を伴う労働者階級の特徴的な生活様式が存在する。大多数の労働者階級の政治的・産業的諸制度として表現されるところのものは、事実、将来のイギリス社会の最良の基礎である。」<sup>(83)</sup>

M. プーパーにとって適当なコミュニティとは、共同生活とこれらの諸社会の連合としての「小社会」(little societies)を形成することであった。そして諸社会とそれらの連合の相互関係は、社会原則(the social principle)―内的結合、協力、そして相互刺激の原則―によって最大限可能な限度で規定されなければならない、という。<sup>(84)</sup>

その他のコミュニティは、学校友達の集団を特徴づける親密さ、家族の愛情、もしくは意識の相互性によって特徴づけられる。何れの場合においても、共同利害の感情は個人的競争を凌駕する。

共産社会と密接に結びついた批判は、新左翼の第三の反論、すなわち福祉国家は疎外を減少せしめ得ないということである。もちろん、疎外の一つの本質的な側面は、彼らの働らく仲間、市民の仲間からの個人の疎外であり、他の一つは労働の不満足な性質である。I. マードックにとっては、後者が基本的なものだという。「社会主義運動は、明らかに、インスピレーションと内省の大なる本源である労働の問題、すなわち、労働者のパーソナリティの真の役割でないものを形成するというある無意味なものから、何か創造的で意義のあるものにするという労働の質の変化の問題を考慮の中心に呼び戻すべきである。」<sup>(85)</sup>

A. トゥレーヌは、疎外の異なった新しいタイプが、現代の産業社会に対する一つの重大な挑戦として提示されるであろう、と述べている。富と財産に対する差別的な統制ではなく、疎外を作り出す知識と情報のそれである。先進工業社会における新しい階級分化は、かかる権力を欠く人びとから、テクノクラート、ビューロークラート、および技術中心主義者(rationalizers)といった管理権力を所有する者へと分離する。そして権力を授与するところのものは情報である。情報の欠如、したがって決定と組織の体系における参加の欠如は疎外を規定するのである。<sup>(86)</sup>

崩壊する地域社会の成員とか、オートメーションによって雇用が消えてゆく労働者とか、早過ぎる高齢労働者の隠退は、すべて疎外を経験する。この議論は、社会的に批判的な知識のブルジョア階級の専有を壊すことになるというコーン・ベンディットら(Daniel and Gabriel Cohn-Bendit)の訴えを想起させる。トゥレーヌとコーン・ベンディットらの引用の危険は、福祉国家にとって一つの真の冒険であるということである。テクノクラシーへの衝動には抵抗しなければならないし、そして基本的な防衛機制は、教育と地域と職場民主主義の拡大、およびそれらの内々の官僚制的手続きよりもむしろ社会変動に対する計画の開放的な対策にあると

い  
わ  
な  
け  
れ  
ば  
な  
ら  
な  
い。<sup>87)</sup>

第4に、新左翼の批判は、自然環境、すなわち、空気、水および土壌汚染、自然美の破壊、天然資源の強制的乱獲および身体それ自体の汚損に違反する福祉国家を告発することである。これらの損傷の真の原因は、資本主義的生産それ固有の拡張的傾向と自然世界を支配し且つ征服しようとする資本家の強制に由来する。事実、これらの反論は、それらがあたかも福祉国家主義の運命に関して組み立てられたわけではないが、現代のあらゆる産業体系にも適用し得るものである。

## V 福祉国家と福祉社会の建設

### 1. 福祉国家と福祉社会に関するロブソンの見解

以上の考察によって、福祉国家についての見方、評価がいろいろ分れていることが理解されるが、先進資本主義諸国において福祉国家や福祉社会の建設が、大多数の市民によって支持されている一つの国家—社会目標になってきたことも疑うことができない。しかし、現実の福祉国家とか福祉社会といわれるものが、理想的な完全な国家形態から遠いことも、いまや疑問の余地がない。

イギリスの福祉国家の現実を踏まえて、福祉国家と福祉社会の概念的区別を強調するW. A. ロブソンは、「対応する福祉社会なくして真の福祉国家の享有はあり得ないこと、両者は互いに相互補完的であること、そして、イギリスの社会および政策に福祉国家建設の目標と矛盾する要因があまりにも多いため、いまだその目標達成に極めて限られた成果しか納めていない<sup>88)</sup>」と主張している。それは次のような理由によるものである。

第一に、福祉国家の政策が貧困、不潔な住居、無知そして失業のような最も明白な害悪の救済ないし予防から始まったことは事実であるが、そののみにとどまるものではない。福祉概念は個人と社会の福祉、すなわち物理的・心理的・道徳的等のあらゆる側面に及ぶものである。したがって福祉国家の目的は、かかる消極的な目的の追求にとどまらず、演劇、文学、バレエ、音楽、絵画、詩歌など多様な芸術の享受、あらゆる種類の余暇活動を通じての個人の自己実現の機会の確保、環境の質の改善といった積極的な目的をもつものでなければならない。こういった側面の福祉の達成は、一部は民間部門の活動に、一部は主として国家の政策に、また一部は公共と民間活動の協力に依存していることからして、福祉国家と福祉社会は区別しなければならない<sup>89)</sup>。

第二に、福祉国家の主要目的は貧困の除去であるが、その貧困概念が多分化してきたことである。貧困はかつては主として一次元的なもので、所得の欠如が唯一ないし支配的な要因と考えられていた。しかし、現代では、貧困は多次元的であるとみられている。高齢者の貧困、多子世帯の貧困、婦人と片親家族の貧困のように、その現われ方を異にしている。また、不良住

宅、住居喪失状態、失業、心身障害、精神病、麻薬中毒、暴力、教育の失敗、その他さまざまな不運や不利は、それぞれ原因もしくは結果として貧困と関連しており、その多くが社会全体に影響を及ぼしている。これらの問題に対処するためには、従来のような所得障害だけでなく、多様な社会的サービスが必要になってきている。真の貧困の除去は、福祉国家の本質的な目的であり、この目的達成の手段を有しながらそれを達成しなかった国は、重要な点で福祉国家として失敗したといえる。イギリスになお貧困が存在する限りにおいて、イギリスは福祉国家の抱負を満たしてはいない、とロブソンは考える。

第三に、社会政策は老人および青少年の生活とその将来の展望に大きな影響を及ぼしてきた。高齢者の物質的ニーズについては、これまですべての政策が関心を払ってきたし、その結果、老人の間のひどい貧困はほとんど消滅した。しかし、他方で個人の身体的・精神的能力の如何にかかわらず、特定年齢で退職しなければならない運命が待ち構えている。老人に必要なサービスを供与する問題は、決して生計上の問題が中心ではなく、身体的・環境的な意味で必要な援助を意味する。それは国家のみならず社会にも関わる問題である。

他方、青少年に対しても、公教育制度の不断の拡充と発展、正常な家庭を失いあるいは虐待された児童の保護、児童の雇用や搾取の制限等、実に多くの施策がなされてきた。青少年はまさに福祉国家から最も恩恵を受けたものにあげられる。

第四に、福祉国家における今日の中心的なジレンマはあらゆる団体が、その問題の解決を時の政府に求めながら、他方では同時に政府がそれらの多くの問題を解決するために必要とするその権威の承認、決定の容認、政策への支援を与えないことにある。事実、権威の衰退は、中央・地方政府、警察、司法裁判所、聖職者および両親に及んでいる。適正な権威を持たないでは、民主的政府も福祉政策を実施することは不可能であろう。

以上が、ロブソンによって強調される福祉国家のジレンマである。今日のイギリスにび漫する不満は、ある程度まで、福祉国家の哲学ないしはそれを支えるべき一貫した倫理の欠如に原因しているのではないか。福祉国家の大義名分は一体何か。その基本目的は何なのか。それは何をわれわれに求めるのか。これらのことが問われなければならない。そこでロブソンは、福祉国家の理論に必要な前提として、次の命題を指摘しておられる。

第一に、福祉国家は社会全体の福祉に貢献する。それは、受容すべきナショナル・ミニマム以下に落ち込む人びとの生活水準を引き上げるばかりでなく、良好な生活様式を享受している人びとの状態をも維持・改善することに大なる関心をもたなければならない。

第二に、福祉の極大化を図る上で、企業家、被雇用者、卸売業者、消費者、地主、開発業者、専門職者、投資家あるいは金融業者などのいかなる特定グループにも既得権の存在を認めてはならない。

第三に、福祉は無限の広がりを持つという認識が重要である。それは社会・経済的諸条件、環境的・文化的条件にまで及ぶ。その不可欠の要素は、言論・出版における表現の自由および

移動の自由を含む高度の個人的自由，社会民主主義の原則に基づく政治体制，公的機関とその他の機関の権力濫用に対する個々の市民の保護などである。

第四に，福祉国家は，正当な権威の容認と法の支配への服従を要求する。

第五に，福祉国家の給付に対する市民の権利は，双務的義務を伴なうものでなければならない。権利と義務の相互補完は，労働，法と秩序，教育，および社会的サービスの分野で大きい。

第六に，環境は福祉の重要な一側面である。その改善は公共機関と民間企業の両者による資源の配分において，高い優先権を与えられるべきである。快適性（amenity）は法律によって保護されなければならない。

第七に，福祉国家は社会的サービスの範囲，適切さ，および質に関して絶えず改善することを目標としている。福祉国家の生活水準は，環境の質，社会的サービスによる給付，所得水準，富の分配，仕事への満足感ないし不満感，レジャーおよびレクリエーション，保護，教育，住宅などの構成要素を，可能な限り数量化することによって測定されなければならない。

最後に，福祉国家の基本的ニーズは，社会に対する共同意識とか公共心が存在することである。そのことは人種関係，性差別，労働争議の解決，雇用の場の人間関係などの領域に特に関連している<sup>03</sup>。

以上の命題から導かれる哲学は，ユートピアへの処方箋にはならないだろうが，しかし，もしその哲学が応用されれば，すべての人びとの福祉の大幅な増進をもたらすであろう。福祉国家の精神は，完全雇用と同程度に完全享有を強調する。しかし，対応する福祉社会なくしては真の福祉国家の享有はあり得ないこと，両者は相互補完的であること，そして，イギリスの社会および政策に福祉国家建設の目標と矛盾する要因が余りにも多いことを指摘した上で，ロブソンは，福祉社会になるために必要とする変化は次の四点であるという<sup>04</sup>。

第一に，誰もが福祉国家において享受する権利を補完すべき義務を，理解し受容しなければならない。これは特に労働の義務，経済を崩壊させない義務，基礎的な公共サービスおよび国有産業を維持する義務，公教育を十分に活用する義務，法を遵守し秩序維持に参加する義務などに妥当する。

第二に，すべての男性（ないし女性）は，その所属する組織を代弁するものに，自分の意見を確実に代表させるよう努力すべきである。労働組合や学生団体においては，少数闘士集団が，往々にしてほんの一部のメンバーによって選ばれ，大多数の一般メンバーは意見を共にせずむしろ異にする場合が多いにもかかわらず，組織全体の名前で巨大な権限や影響力を及ぼしている。福祉社会はそうした状況のなかで異議を唱える道義的勇気を要求する。

第三に，われわれは現存のイギリスにみられる伝統的英知の一部を修正しなければならない。イギリスの多様な非政府組織が，果して国民のためか，国家のためか，あるいは組織のメンバーのためか，その組織自体ないしそれを運営するためか，その何れのために存在しているのかである。第二次大戦前に，H. ラスキや G. D. H. コールなど幾人かの政治哲学者は，全能国

家を恐れ嫌悪したが故に多元主義者であった。今日では、多元主義が経済および社会的サービスの支配権を継承し、議会の権威を脅かしている。多元的な権力の中心となったさまざまな非政府団体の権限に対する最も有効な抑制は、団体自身の構成員からもたらされなければならない。

第四に、とりわけ強力な労働組合は、ストライキ長期化の惨事に直面するよりも、むしろインフレ的な賃金妥結額に同意するように政府や雇用主を強制するが、こうした権力の無制限な行使は、経済を崩壊させる力を、反社会的人間集団の欲望と貧欲とを満足させるまで利用しようとする不道徳性を証明するものであることを、彼等も理解すべきである。福祉社会は、誰の手に権力が掌握されていようと、その節度ある行使を要請する。そして、権力行使の抑制はそれがいっそう大きな社会の利益のために必要とされるという自発的な認識に基づいて行なわなければならない。

これらの指摘を、現在の日本の福祉と社会の状況に置き換えて見た場合、そのまま妥当する論拠だとは思われないが、大部分は妥当する課題であるように思われる。

## 2. 福祉国家の現実的な制度構築

アメリカ合衆国における福祉国家のジレンマを問題としたジャン・ピッツは、社会制御を有効に行なうためには、社会福祉が現代社会の規準からみて、普遍主義的であるような基準に合致するよう機能することが必要であるという。そして福祉の改革のためには、組織による対応、すなわち現実的な「制度構築」(institution building)が必要だというのである。

議会制度に支配された福祉国家が有するジレンマは、制度構築に関して、三つの中心的な問題に向けられる。第一の問題は、福祉国家のシステムが有する政治経済、すなわち労使交渉のメカニズム、および福祉配分を行なう行政のプロセスという二つの事柄に主として関係している。第二の問題は、広い範囲に及ぶ福祉事業の断片化を避けるために、そしてその事業の焦点、有効性、質を改善するために、福祉制度の構造を修正するという含んでいる。第三の問題は、福祉国家の心理的特質と効果を扱うものである。すなわちそれは、高度産業社会が内包する心理的不満感に立ち向かうために、「治療的なもの」(therapeutic)の理念を再構築化することである。

福祉国家における社会制御は、最小の強制力で、有効且つ権威を伴った決定を行なう制度的メカニズムを必要とする。もしも福祉国家が議会の制御によって有効に機能すべきであるとするならば、「誰がその意志決定に参加すべきか」に関する適切な基準を確定することである。制度構築に必要な推進力は、国民経済会計を社会的に制御するために必要な手続きとメカニズムとを開発することからもたらされる。そして次に、市民参加を活発にすることからもたらされる。

福祉国家のための経済政策の目標とは、失業を減らすこと、生産性を向上させること（そしてこのことは、投資の増加を必要とする）、そして長期のインフレ率を（年に5%の水準にま

で) 緩和することである。<sup>(97)</sup>

より有効な意思決定を行なうためには、制度構築の手續きに関して、労働組合運動がより広範囲の責任ある役割を取ることが必要である。労働組合は、狭い視野の自己利益のみ追求する圧力団体から、経済全体の運営面でより大きな責任を負う機関へと、改革されなければならない。労働組合の意思決定への参加を拡大し、より信頼しうる結果が生まれるようにすることによって、より有効な社会制御がもたらされる。<sup>(98)</sup> この点はイギリスについての上記のロブソンの指摘と全く同様である。

国政に関する項上会議の構成に関しては、産業界と労働組合の代表、そして公共の利益を守るために形成された任意団体の代表の参加が強調されなければならない。専門家の役割は助言者の役割ということになる。そこでは、福祉の概念に変更を加えるための重要な討論の場を提供する。力点は、福祉を必要とする人びとは社会構造のすべての部分において存在するという、福祉への要求の実態に対応するように企画された段階的支給システムにおかれるべきであろう。所得保障の領域では、その目玉は、貧窮労働者に対する— ABLE (Allowance for Basic Living Expenses, 最低生活保障) — である。<sup>(99)</sup>

福祉制度の改革は、社会制御の視点からは、少なくとも次の三つの、それぞれ異なった要素が関連していた。第一の要素は、福祉事業は過度に細分化され、且つ専門化されているが、それを改善する必要がある、ということであった。官僚制化された管轄では、ほとんど社会的要請に合致することはできない。第二に、福祉事業の改善には、資本集約型的手段よりも、労働力集約型の方策をより一層強調するということが含まれるべきである。第三に、責任性を改善する問題は、そして優先権の問題が、地域社会制御に対するそもそもの要請の中に含まれていた。公的社会福祉制度と私的社会福祉制度とを連携させるためには、地域社会のレベルで両タイプの制度を適合させるばかりではなく、国家レベルで基本的制度を作り上げることが必要である。多元的な社会では、重点は圧倒的に公的領域におかれているとしても、公と私の区別をすることが不可欠である。そして私的努力は、その大きさによって判定されるのではなく、それが定めた基準によって判定されるべきである。断片化と過度の専門分化を克服するための中核的戦略は、同一の地理的区域で活動する機関を再結合することである。従って地域社会に基盤を有する社会福祉事業のシステムは、労働集約型の人材を使って健康と教育に関する職務と結びついており、有意義な市民参加の基盤を作り上げることができる。<sup>(100)</sup>

第三の社会福祉の一側面に心理学的介入を行なう問題については、長い伝統がある。たとえばイギリス、アメリカ合衆国では、社会福祉運動の中に、人格の改善を重視すること (a strong emphasis on personal improvement) が含まれている。しかし、制度構築のこの側面は、第二義的重要性しかもたない。中核的問題は、現存する福祉機関がもたらす心理学的効果である。換言すれば、社会福祉制度の便益とサービスが、受益者を大社会から心理的に分離するような作用を及ぼすのか、あるいは何らかの形で大衆社会の社会組織へと有効に結びつけ

るのか、ということである。ここで問題とされている福祉機関の構造改革というものは、予想される好ましくない心理的影響を、少なくとも緩和するものでなくてはならない。<sup>100)</sup>

要するに、ジャノヴィッツにとって福祉国家に対する有効な社会制御は、地域社会と大都市の諸制度の運営に対する市民参加の基盤を、大幅に、とはいっても現実的な範囲で拡大することから導かれる、と主張している。D. C. マーシュも主張するように、「われわれは獲得社会 (acquisitive society) を望むのか。そこでは物質的報酬が、国家資源の不当な分け前を自己の利益のために流用する力を持ち、従って、その力がますます増大し、爾余のわれわれは極めて異なる地位を持つに至る少数者のもとに行くことになる。それともわれわれは、すべての者が国家資源の妥当な分け前に与り報酬の違いは社会的利益に対する責任と貢献度に基づくものであり、機会均等が市民の権利としてあるような社会を選ぶのか」を決定するのは、民主制のもとでは、市民でなくてはならない。従って、福祉国家の将来は、市民たるわれわれの双肩にかかっているといえるのである。

以上のロブソンやジャノヴィッツらのいう福祉国家や福祉社会の理念に関する指摘を、現在の日本の福祉と社会の状況にそのまま置き換えて考察することは正しくないであろう。また現実の日本の政治社会の状況を考えれば、福祉社会の未来は決して明るくないであろう。しかし、自由と平等の理念に基づく安定的な福祉社会の実現は人類の理想ともいうべきものである。そのためには従来の生産・流通・消費および生活の仕組や福祉対策を大胆に変革しなければならない。まず実践的なアプローチとして、地方自治体レベルでの市民参加を強化して、福祉増進を計る政治体制に移行すべきだと思し、また、ティトマス流の社会福祉政策 (social policy) を採用することによって、福祉政策を公共政策や行政施策の領域に押し込めるやり方を見直す必要がある。そして福祉達成のためのさまざまなシステムを統合化・総合化する試みがなされるべきであろう。

〔註〕

- (1) 福祉国家論についての議論に関しては、『法律時報』第36巻第4号（日本評論社，1964年）の「福祉国家論の問題性特集」を参照のこと。
- (2) Norman Furniss & Timothy Tilton, *The Case for the Welfare State*, 1977, p. 24.
- (3) Asa Briggs, "The Welfare State in Historical Perspective," in C. I. Schottland (ed.), *The Welfare State*, 1967, p. 25.
- (4) W. Temple, "The State," in C. I. Schottland (ed.), *ibid.*, p. 20. Maurice Bruce, *The Coming of the Welfare State*, 1968 (1961), p. 31.
- (5) T. H. Marshall, *Social Policy*, 1968 (1965), p. 75.
- (6) Maurice Bruce, *op. cit.*, p. 16.
- (7) Richard M. Titmuss, *Commitment to Welfare*, 1968, p. 124.
- (8) H. S. Commager, "Appraisal of the Welfare State," in C. I. Schottland (ed.), *op. cit.*, pp. 83-90.
- (9) *Ibid.*, pp. 18-19.

- (10) Asa Briggs, *op. cit.*, p. 25.
- (11) Derek Fraser, *The Evolution of the British Welfare State*, 1973, pp. 102-104. そこでは19世紀と20世紀において福祉国家が進んだ、段階的な歩みが強調されている。新しい時代の始まり（福祉国家の一つの出発点）は1801年に行なわれた第1回国勢調査であった。その時以来、10年毎に、健康・教育・工場労働の諸条件、そして特に貧者への給付を扱う新しい法規が制定された。1834年の新救貧法の制定とそれに付随した政治活動とによって、飢餓を防止し、且つ生活の維持を保障するといった、国家が市民に対して負う義務が確定された。競争的規範に基づく私的な企業活動の拡大は、結果的に一連の集産主義的な福祉原理と実践に結びつけられることになった。しかし、第一次大戦後に影響を及ぼすようになった一つの決定的な進歩は、1911年にロイド・ジョージの下で、疾病保険と失業保険とが議会を通過することによってもたらされた。
- (12) R. H. Titmuss, 'War and Social Policy,' in *Essays on the Welfare State*, 1963 (1958), pp. 86-87. 谷昌恒訳『福祉国家の理想と現実』東京大学出版会、1967年、78—79頁。但し訳文は若干修正して用いた。
- (13) A. Briggs, *op. cit.*, p. 26.
- (14) Morris Janowitz, *Social Control of the Welfare State*, 1976, p. 32. 和田修一訳『福祉国家のジレンマ』新曜社、1980年、48—49頁。
- (15) *Ibid.*, p. 36. 前掲邦訳53頁。D. フレイザーと R. M. ティトマスの出典については既に紹介したので、O. カークハイマーと A. マーウィックの文献を以下に掲げておく。Otto Kirchheimer, "Confining Conditions and Revolutionary Breakthroughs," *American Political Science Review*, LIX, December 1965, pp. 964-974; A. Marwick, *Britain in the Century of Total War: War, Peace, and Social Change, 1900-1967*, 1968.
- (16) M. Janowitz, *op. cit.*, pp. 37-38. 前掲邦訳、54頁。
- (17) A Briggs, *op. cit.*, p. 29. ブリッグズと同じ観点に立って福祉国家を規定するものに、マーシュ (David Marsh) がある。彼によれば「福祉国家とは、誰に対しても、どんな時にでも、少なくとも最低の生活水準を保障するために、更には素質と能力に適した最上の生活を得るための機会均等をできるだけ保障するために、意識的かつ入念な政策を有する国家のことである」(D. C. Marsh, *The Welfare State*, 1970, p. 21. 佐藤茂子訳『福祉国家—その再検討—』相川書房、1980年33頁)。福祉国家とは何かについて公正な評価をしようとするならば、われわれは、現在、この種の緻密な諸政策をどの程度有しているか、それらの政策を実施するためにどんな努力を払っているか、そしてどの程度の成功を収めているか、といった基本的な質問に答えられなければならない (*Ibid.*, p. 21, 邦訳33頁)。
- (18) A. Briggs, *op. cit.*, pp. 30-33.
- (19) Gunnar Myrdal, *Beyond the Welfare State*, 1960, p. 45. 北川一雄監訳『福祉国家を越えて』ダイヤモンド社、1970年、83頁。
- (20) *Ibid.*, pp. 45-46. 前掲邦訳、84頁。
- (21) *Ibid.*, p. 48. 同上書、88—89頁。
- (22) *Ibid.*, pp. 49-50. 同上、90—92頁。
- (23) *Ibid.*, pp. 56-57. 同上、103—107頁参照。
- (24) *Ibid.*, pp. 31 ff. 同上、59頁以下。
- (25) Evans Severin, *The Ideological Development of Swedish Social Democracy*, 1956, p. 22.
- (26) G. Myrdal, *op. cit.*, p. 67. 前掲訳書、121頁。
- (27) *Ibid.*, pp. 68-69. 同上、123—124頁。
- (28) M. Janowitz, *op. cit.*, p. 2. 前掲訳書、16頁。
- (29) R. M. Titmuss, *Essays on the Welfare State*, 1963 (1958); Harold Wilensky, *The Welfare State*

福祉国家と社会福祉政策

- and Equality*, 1975; H. Wilensky and C. N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, 1965.
- 30 M. Janowitz, *op. cit.*, p. 10. 前掲訳書, 24頁。
  - 31 *Ibid.*, pp. 78-79. 同上, 100頁。
  - 32 *Ibid.*, pp. 80-81. 同上, 101-102頁。
  - 33 *Ibid.*, pp. 81-82. 同上, 103-104頁。
  - 34 *Ibid.*, p. 84. 同上, 108-109頁。
  - 35 R. M. Titmuss, *Commitment to Welfare*, 1968, p. 124.
  - 36 R. M. Titmuss, *Essays on the Welfare State*, 1963 (1958), p. 42. 前掲訳書, 33頁。
  - 37 *Ibid.*, p. 40. 同上, 31頁。
  - 38 *Ibid.*, pp. 42-43. 同上, 33-34頁。
  - 39 *Ibid.*, p. 44. 同上, 35頁。
  - 40 *Ibid.*, pp. 44-45. 同上, 35-36頁。
  - 41 *Ibid.*, pp. 46-48. 同上, 36-38頁。
  - 42 *Ibid.*, pp. 50-51. 同上, 39頁。
  - 43 *Ibid.*, pp. 52-53. 同上, 40-41頁。
  - 44 R. M. Titmuss, *Social Policy: An Introduction*, 1974. 三友雅夫監訳『社会福祉政策』恒星社厚生閣, 1981年, 27頁。
  - 45 R. M. ティトマス, 前掲訳書, 28頁。
  - 46 同上書, 28頁。
  - 47 同上, 31-49頁参照。
  - 48 同上, 148-149頁参照。
  - 49 同上, 149-151頁参照。
  - 50 同上, 168頁。
  - 51 同上, 25頁。
  - 52 C. L. Schottland (ed.), *op. cit.*, p. 95.
  - 53 Irving Howe (ed.), *Beyond the Welfare State*, 1982, p. 2.
  - 54 *Ibid.*, p. 3.
  - 55 Norman Furniss & Timothy Tilton, *op. cit.*, p. 2.
  - 56 *Ibid.*, p. 15.
  - 57 *Ibid.*, p. 16.
  - 58 *Ibid.*, pp. 16-17.
  - 59 *Ibid.*, p. 17.
  - 60 *Ibid.*, p. 18.
  - 61 William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, 1942, pp. 6-7.
  - 62 N. Furniss & T. Tilton, *op. cit.*, p. 19.
  - 63 このプログラムの詳細は, 1951年のレポート『労働組合と完全雇用』に示されている。有用な要約は, Derek Robinson, *Solidaristic Wage Policy in Sweden* (Paris: O. E. C. D.), 1974 を参照されたい。
  - 64 N. Furniss & T. Tilton, *op. cit.*, p. 20.
  - 65 *Ibid.*, p. 184.
  - 66 *Ibid.*, pp. 184-185.
  - 67 Alva Myrdal, *Nation and Family*, 1968, pp. 151-153.
  - 68 N. Furniss & T. Tilton, *op. cit.*, p. 71.
  - 69 *Ibid.*, p. 72.

- (70) R. M. Titmuss, *Income Distribution and Social Change*, 1962, p. 198, p. 193.
- (71) Brian Abel-Smith, "Whose Welfare State?" in Norman Mackenzie (ed.), *Conviction*, 1958, pp. 55-56.
- (72) Gabriel Kolko, *Wealth and Power in America*, 1962, p. 132. 佐藤定幸『アメリカにおける富と権力』岩波書店, 1963年, 174頁。
- (73) Fox Piven and Cloward, *Regulating the Power*, 1971.
- (74) Michael Harrington, *Socialism*, 1972, pp. 332-333.
- (75) N. Furniss & T. Tilton, *op. cit.*, p. 77.
- (76) Herbert Marcuse, *One-Dimensional Man*, 1962, pp. 48 ff. 制御しえない剰余価値に関する注目すべき議論は, ポール・バランの『成長の政治経済』(Paul Baran, *The Political Economy of Growth*, 1957.) に示されている。マルクス主義経済学の伝統に従った最近の理論的著作はジェームズ・オコナーの『国家の財政的危機』(James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, 1973.) に見られる。
- (77) Michael Young, *The Rise of the Meritocracy*, 1967, pp. 167-168.
- (78) Frank Parkin, *Class Inequality and Political Order*, 1972, pp. 122 ff., 127.
- (79) 業績主義的不平等の正当性は衰退するであろう。この点に関する自由主義的見解は, John Rawls, *A Theory of Justice*, 1971, esp. pp. 100 ff. また社会民主主義的見解は, *Towards Equality*, 1971, esp. Ch. 1 を参照されたい。
- (80) André Gorz, *Socialism and Revolution*, 1973, p. 103.
- (81) Murray Bookchin, "Listen, Marxist!" *All We Are Saying*, 1971, p. 104.
- (82) N. Furniss & T. Tilton, *op. cit.*, p. 88.
- (83) Raymond Williams, "Culture is Ordinary," *Conviction*, 1958, p. 80.
- (84) Martin Buber, *Paths in Utopia*, 1960, p. 80.
- (85) Iris Murdoch, "A House of Theory," *Conviction*, 1958, p. 230.
- (86) Alain Touraine, *The Post-Industrial Society*, 1971, p. 63.
- (87) N. Furniss & T. Tilton, *op. cit.*, p. 92.
- (88) W. A. Robson, *Welfare State and Welfare Society: Illusion and Reality*, 1976, pp. 177-178. 辻清明・星野信也訳『福祉国家と福祉社会—幻想と現実—』東京大学出版会, 1980年, 215—216頁。
- (89) *Ibid.*, pp. 139-140. 前掲訳書, 166—168頁。
- (90) *Ibid.*, p. 149. 同上, 180頁。
- (91) *Ibid.*, pp. 153-154. 同上, 185—186頁。
- (92) *Ibid.*, pp. 157-158. 同上, 191頁。
- (93) *Ibid.*, pp. 174-175. 同上, 211—212頁。
- (94) *Ibid.*, pp. 178-179. 同上, 216—218頁。
- (95) M. Janowitz, *op. cit.*, p. 112. 前掲訳書, 137頁。
- (96) *Ibid.*, p. 113. 同上, 138頁。
- (97) *Ibid.*, p. 117. 同上, 142頁。
- (98) *Ibid.*, pp. 118-119. 同上, 144頁。
- (99) *Ibid.*, p. 124. 同上, 150頁。
- (100) *Ibid.*, pp. 128-133. 同上, 155—159頁。
- (101) *Ibid.*, pp. 137-138. 同上, 164—165頁。
- (102) D. Marsh, *op. cit.*, p. 102. 前掲訳書, 157頁。