

20世紀福祉国家における 「福祉観」とその存立基盤

伊 藤 新一郎

20世紀福祉国家における「福祉観」とその存立基盤

伊藤 新一郎

目次

1. はじめに
2. 福祉国家論
 - 2-1. 福祉国家論と価値選択
 - 2-2. 福祉国家とは
3. 福祉国家における福祉観
 - 3-1. 福祉の多義性
 - 3-2. Marshall テーゼ
4. 福祉国家的福祉観の存立基盤
 - 4-1. Beveridge の社会保障計画
 - 4-2. 国民国家
 - 4-3. ヨーロッパ的普遍主義
 - 4-4. Titmuss テーゼ
5. おわりに
 - 5-1. 結論
 - 5-2. 今後の課題と展望

〔要旨〕

本研究は、20世紀福祉国家における福祉観とその存立基盤について検討・考察するものであり、21世紀に継承すべきものと検討すべき課題を浮き彫りにする上でも有効と考えられる。この作業が結果的に21世紀福祉国家の構想と探究にも反照されれば、福祉国家論に対する学問的深化＝新たな問題設定の提示にも寄与できるはずである。

福祉国家では「権利としての福祉」が基本的前提である。「福祉」に関する権利性は主に社会権から説明され、それが福祉国家の歴史的独自性でもある。20世紀において福祉と福祉国家は、それぞれが「目的」であるとともに「手段」であり、相互依存的かつ相互規定的な関係にあった。このように、福祉国家では「福祉＝権利としての福祉」とされ、福祉を福祉国家に還元した捉え方として、歴史性と価値志向性を強く内包している。その存立基盤には、ベヴァリッジプラン、国民国家、ヨーロッパ的普遍主義、総力戦体制としての戦争が見出された。しかし、「権利としての福祉」の普遍性は自明ではない。それをポスト福祉国家においても継承するには、変容しつつある福祉をめぐる政治的・経済的・社会的諸条件を踏まえた理論的再検討が今後求められる。

1. はじめに

本研究は、20世紀福祉国家における福祉観とその存立基盤について検討・考察するものである。研究の視点として、福祉国家における福祉を捉えるために歴史的視点を踏まえつつ、その価値志向性の相対化を意識する。

さて、「福祉」は学際的研究テーマとして、従来から社会福祉学のみならず、政治学・経済学・社会学に代表されるような社会科学でも扱われてきた。加えて、医学・保健学・看護学・リハビリテーション学等の対人援助を実践する関連領域でも然りである。一方、「福祉」に関する議論は、その焦点化の水準

により理論・制度政策・実践（方法）に大別できる。その中で、理論や制度政策といったいわゆる「マクロ的研究（マクロ視点）」から「福祉」を扱う学際領域として福祉国家論（福祉国家研究）があげられる。

今日、少なくとも一定の産業化が達成された先進諸国における「福祉」の議論は、福祉国家を前提としており、そこでは「国家福祉（としての福祉）」をめぐる議論が今昔を問わずテーマの中心を占めている。この問題設定が福祉国家における「福祉観」に大きな影響を与えている。20世紀に本格的な成立をみたとされる福祉国家における「普遍的」あるいは「歴史の進歩の結果」とされている「福

祉観」が、ある特定の価値付けに基づくことを自覚すると同時に、それが解釈や意味づけの1つとして相対化されるべきであること、それが本研究の問題意識の根底にある。

現在、グローバル化を踏まえた「ポスト福祉国家」の議論に着地点は未だ見いだされていない⁽¹⁾。その輪郭が明らかになった時、21世紀の「福祉」に大きな影響を与えることは必至である。そうであるとすれば、20世紀福祉国家における「福祉」とその存立基盤は何であったのか、今一度再見することは、21世紀に継承すべきもののみならず、見直し検討すべき課題を浮き彫りにする上で有効であると考えられる。そして、この作業が結果的に21世紀福祉国家の構想と探究にも参照されることで、福祉国家論(福祉国家研究)に対する学問的深化・刷新=新たな問題設定の提示にも寄与できると考える。

なお、本研究における「福祉」は学界における一般的な用法に倣うこととし、目的概念と実体概念の両者を含むものとして用いる。「福祉国家」については、その成立起源には諸説あるものの、20世紀の両大戦期(戦間期)から1945年前後にかけてイギリスでみられた諸プロジェクトによってその姿を確立した国家体制を指すものとする。

2. 福祉国家論

2-1. 福祉国家論と価値選択

まず簡単に福祉国家論の展開について概観しておこう。福祉国家論は、ある特定の学問分野に収斂されない学際的研究領域であり、福祉国家に対して政治学・経済学・社会学・哲学・法学・歴史学・社会福祉学など多方面からのアプローチが可能である⁽²⁾。

福祉国家論の潮流は、製造業を基盤とする工業社会から知識情報型サービス経済の比重が増しつつあるポスト工業社会への移行に対応しながら、「産業主義理論から福祉(国家)

レジーム論へ」、換言すれば「収斂理論から多様性理論へ」と研究上の認識枠組みも変容したという理解が研究上の大方の合意である(Bell = 1975, Goldthorpe = 1987, Wilensky = 2004, Esping-Andersen = 2001など)。1980年代初頭の「福祉国家の危機」以降、比較福祉国家論(福祉国家の国際比較研究)に象徴されるように、研究上の関心は先進諸国の「差異性」に向けられてきた。「危機」に対する各国の対応に複数の軌道が確認できることが比較福祉国家論を興隆させ、多くの成果を生み出したことは周知の通りである。同時に、先進諸国にみられた共通の変化は、財政問題を発端として効率性を重視する福祉国家の縮小・削減の動き(新自由主義的福祉国家の再編)であった。

この点について、イギリスのブレア労働党政権の主席政策顧問であったLe Grand (= 2008: 18-19)は、1980年代から1990年代初頭にかけての変化について、それまで国家によるサービスと財源の提供は当然のことであったが、いくつかの政府では、財源のコントロールを維持しつつも、サービスの提供からは後退し始めたことを指摘している。画一的で自由のない官僚機構がサービスを提供するかわりに、市場あるいは「準市場」において、客を求めるそれぞれ独立した(民間の)提供者が、競争的にサービスを提供するようになった。準市場の登場した原因は1つではないが、主な原因は財政の逼迫によって、政府がますます少なくなっていく財源をより効果的に使うための新しい方法を探す必要性があったからである。

現在、福祉国家論では21世紀の「ポスト福祉国家」を模索する中で多様なイシューやキーワードが存在する。承認と再分配のディレンマ、シティズンシップ、ジェンダー、多文化主義、ワークフェア、ベーシック・インカム、ディーセントワーク、メイキングワークペイ、プライバタイゼーション、公私パートナーシップ

プ、緑の福祉国家、ガバメントからガバナンスへ等である。今日、ポスト福祉国家の構想は、現下のグローバル時代に最も適応可能性のある軌道の模索である。特にマクロ研究の立場から福祉国家を扱う場合、そのような視角からの論究は当然であろう。現実的に選択可能で有効な戦略を検討するために、国際比較の視点もたらす恩恵は大きい。国際的にも国内的にも20世紀的条件の上に成立した20世紀福祉国家は、21世紀的条件の下で再構築される必要性に迫られているが、未だその着地点は定まっていない⁹⁾。

上記のような動向が福祉国家論にはみられたのであるが、社会科学はある現象を考察する分析枠組みを作り出すこと、あるいはその視角から考察することで、その原理・規則性・社会的意味・有効性・問題性等を記述するとすれば、そこでは「常に解釈の問題＝価値選択の問題」(Spicker=2004)を避けることができない。社会科学者は、自らの価値に由来してデータを歪んだ形で解釈したり扱ったりはしないとすれば、学問において価値自由を標榜するのは自然な結果である。しかし、それは観察された諸現象の歴史的性質や社会的意味に関する決定をする場合に価値判断が不在であることを意味しない。社会科学が社会における諸現象を評価するものである以上、価値自由な諸現象への評価は不可能である。

このことは福祉国家を扱う福祉国家論も例外ではない。福祉国家は、それ自体が価値的である。例えば「Aは福祉国家であるか否か」という問いは、その問い自体に「福祉国家ではない」場合に劣位の価値づけがなされることを暗に前提としている。比較対象として「福祉国家であるB」が設定されると、AはBからの乖離によって評価される。先の「Aは福祉国家であるか否か」という問いは、本来「相対的な位置関係」にあるAとBの差異性に対し、一方に価値の優越性を付与することで両者を序列化するのである。福祉国家の

国際比較研究においては、グローバル化への適応ルートの多様性が指摘されるが、それは並列に複数のモデルを浮き彫りにするのみならず、多くの場合「適応力の優劣」がある基準・尺度から評価することにつながっている。つまり、社会保障支出等の量的側面からではなく、制度内容(設計)等の質的側面に関する比較の際にも、「優れた福祉国家」と「劣った福祉国家」という価値付けは今日でも実質的には行われている。よって、その価値付けは一定の価値基準に依拠しており、あくまで相対的であることへの認識が不可欠なのである。

2-2. 福祉国家とは

「福祉国家とは何か」とは根本的かつ論争的な問いである。そのため、何らかの学術的合意も容易ではない。福祉国家の概念は、研究者の立場や問題関心に加え学問的背景によっても異なり、さらに国や時代によっても変化するため、通史的普遍性を求めることは適切とは言えない。中村(2007:5)が指摘しているように、およそある概念をどのように用いるのが正しいのかという問題は、その概念を用いる者の目的・関心に即して答えられるべきであり、それを離れて一義的・普遍的な概念の正しい用法というものがあるわけではない。そもそも「国民の福祉を全く配慮しない国家があり得るか?」と考えてみれば、究極的にそのような国家が国家として存続することはおよそ困難である。建前であっても「国家は国民の福祉を志向する」のである。

ところが、今日において「国家は常に福祉国家か?」と言え、そうではないだろう。通常、福祉国家とは何らかの特徴を持った(あるいはある条件を充足した)存在として描かれることになる。福祉国家に対する概念規定の多様性は、共通理解の困難性という福祉国家の性格を表しているが、重要なことは概念規定の多様性が異なる次元の議論を混在

させる状況をもたらしている点である。「福祉国家」という用語で「何を論じているのか」については慎重にみていく必要がある。福祉国家と関連する(類似)概念も多く存在するが、それらがあたかも福祉国家と同一視されるケースも散見されることは否めず、これは福祉国家論における根本的課題として認識すべき点といえよう。

しかしながら、20世紀福祉国家の輪郭がどのように描かれてきたのか、これについては一般的に支配的な理解に基づく合意が一定程度得られているようである。ここではその内容を概観しておこう。福祉国家という用語の起源は1930年代から1940年代のイギリスであるが、例えば、イギリス福祉国家について Bruce (=1984: 1) によれば、これまで「福祉国家」なるものを誰も計画したことはなく、それは政治哲学または社会哲学といったものの直接の産物でもないという。それは、政府責任という新しい概念をうみだすまでに至った特定の問題についての長年にわたる解決策の蓄積以上のものを意味しない。そして次のように指摘している。『福祉国家』とは何かと問うならば、社会の中で暮らしている大多数の人々に対してほとんどなんの顧慮も払うことなく成長し、そして1834年の救貧法制度に現れているような発展は自然のなりゆきに委せよ、と説いた近代の経済制度がもたらした現実の社会問題と害悪を匡正するために、長年にわたって積み重ねられた努力の集積である」(Bruce = 1984: 29)。

鎮目・近藤(2013: 3)によれば、福祉国家とは、「主として所得保障や社会サービスを用いて、出生から死亡までの生活上のリスクに対応し、国民の生活を安定させるために資源の再配分を行うという現代国家のあり方」である。続けて、次のように述べている。「自由民主主義的政治体制が確立されていない国でいくら社会保障が充実しようが、それを福祉国家とは呼べないのである。その一方

で、福祉の諸制度が貧弱であっても、市民的基本権と参政権を制度化し、社会権に基づく福祉政策を展開しているのであれば、それは福祉国家と呼ばれるべきである」(鎮目・近藤2013: 4)。このような見解は、政治体制としての民主主義の確立を福祉国家の要件としているが、政治学における議論で特に多くみられるものの、今日の福祉国家論では慣例的かつドミナントな説明といえる。テキスト的な説明をみると、多くの場合、福祉国家は①政府による経済活動に対する一定の介入を認める混合経済体制、②ナショナル・ミニマムを保障する社会保障制度の整備・確立、③労働市場への規制を含む完全雇用政策の実施が要件とされている。

ここでは、以上を踏まえて概ね合意が可能と思われる(20世紀)福祉国家の概念として次のように理解する。福祉国家とは、「民主主義を基礎とした政体で、最低生活保障として社会サービスや社会保障給付が慈善・恩恵ではなく社会権として位置づけられ、その担い手としての国家の責任と役割が認められるとともに、資本主義経済への一定の政治的介入が行われる混合経済社会体制の国家」である。重要なことは、これが決して普遍性のある存在ではなく、優れて歴史性・時代性・価値性を帯びている点である。

3. 福祉国家における福祉観

3-1. 福祉の多義性

「福祉」とは一般的に「幸福」「安寧」といった意味があるが、これは「目的概念」としての用法である。一方、「実体概念」としては各種の社会サービスや社会保障給付(あるいは実践活動)をさしている。「福祉」はそれ自体価値的であると同時に多義的概念である。加えて、「人助け」「慈善」という伝統的・自然的な説明から、規範的・価値的な学術的説明に至るまで幅広い内容を含む。後者

の場合、「福祉」はその意味内容および学問的背景において複数の次元に跨り多様な議論を喚起する。「福祉」が一見、掴みどころのないものと思える一方で、その探究において豊潤さを備えているのは、それが人間の「幸福」や「生」に密接に関わっているからに他ならない。むしろ、「福祉」を抜きに「幸福」や「生」について語ることはできないといえよう。

Barry (=2004:11) は正義や個人の権利は、多くの場合、福祉と結びつけられるようになったことで、道徳や政治の議論におけるある種の混乱の原因になると指摘する。さらに、議論の焦点として全く新しいものではないが、福祉について問われる諸問題として、①福祉の究極的目的にかかわるもの（しかも最終的な解決はおそらく不可能である）、②技術的問題（一致した目標に対する有効な手段・方法）という2点を挙げている（Barry =2004:24）。「福祉」概念は「正確な意味を所定することの困難さ、福祉水準の判定という手に負えない問題」に直面しやすく、それは「福祉」が主観的性質のものと考えられることも多いためとしている。

近代（市民）社会においては自助原則がすべての個人あるいは家族（世帯）に要求されるが、現実には自助努力のみでは安定・安心して社会生活を送ることができない場合があり、その際には何らかの他者（専門職・ボランティア・隣人等）による支援がなければ「福祉」が達成できない。さらに、「福祉」は一義的に定義できるというものではなく、社会や時代の変化とともにその意味内容も変化していく。ただし、「個人と家族の力で福祉を達成できない最低限度の人への支援（残余の福祉モデル）」という福祉の選別主義的定義から、「すべての成員に権利として最低限の生活を保障するという福祉の普遍主義的定義」（直井2010:31）へと変化した支援の内容としてどこまでを福祉に含むのかは未だ

不明確である。

いずれにしても、「目的」と「方法・手段」という異なる次元の両方で「福祉」は扱われ、それは福祉国家においても同様である。つまり、福祉国家の目的（目標）は「国民の福祉」であり、同時にそれを実現する方法・手段としても「福祉」が語られる。このことは「福祉のために福祉を用いる」という形容矛盾とも思える事態をもたらすともいえるが、福祉国家における「福祉」観の第1はこれである。

3-2. Marshall テーゼ

かつてイギリス福祉国家について論じた Marshall (=1989:93-96) も福祉の多義性を指摘している。彼によれば、福祉は経済的側面（富あるいは富の代用品という意味）から捉えることが可能であるが、それだけでは十分ではなく満足（欠乏の充足）ないしはある種の幸福と見なすことができる。前者は客観的であり、後者は主観的である。福祉は富との関係と同様、幸福と絡み合った関係にあるが、それは全く同一のものというわけではない。福祉は富と幸福とのいずれからも区別されなければならないが、いずれからも全く切り離すことはできない。富は福祉の源泉であり、福祉は幸福の源泉である。しかしながら、その因果関係は必然的なものでも永続的なものでもない。この場合、富との関係では「目的（目標）」であり、幸福との関係では「方法・手段」ということになる。

一方で、Marshall (=1981:301) は福祉国家の下での福祉政策の諸目標として、①貧困の除去（ナショナル・ミニマムの追求）、②福祉の極大化、③平等の追求の3点を挙げている。特に、②は最適水準を達成することを含むのであって、まさにこれこそが福祉国家における支配的な目標である。福祉国家との関係から「福祉」を取り上げる場合、それは「目的概念としての福祉」であり、究極的には個人的かつ主観的なものである。それは

すべての政策及び政治経済体制全体の最終目標である (Marshall=1981)。

福祉国家における「福祉」観の第2は、「権利としての福祉」である。これは極めて歴史的であるとともに、最も特徴的といえる。福祉国家を特徴づける説明として頻繁に用いられるものに社会権があるが、「権利としての福祉」という理解は、社会権 (社会的権利) に依拠しており、それは民主主義政治において可能となるとされている⁽⁴⁾。政治体制として福祉国家を捉えれば、それは「単なる再分配政治ではなく権利政治」(新川2014: 3) として存在する。

社会権 (社会的権利) の成立が福祉国家をそれ以前の国家と区別する根拠とされ、そこで「権利保障」と「国家」の関係が問われてくる。つまり、「国家が社会権を認め保障しているか」は、福祉国家か否かの重要な判断基準になっていると言ってよく、そのためには福祉の権利性は必要条件である。このように考えると、「福祉国家」と「福祉」は相互依存の関係にあることがわかる。つまり、ある国家を「福祉国家」と見なすには「社会権を基礎とした (権利としての) 福祉」が認められる必要があり、「社会権を基礎とした (権利としての) 福祉」が存在するには「福祉国家」の成立を必要とするという相互関係性である。

Marshall 的な権利の発展段階論に依拠すれば、18世紀に市民的権利、19世紀に政治的権利、そして20世紀に社会的権利が獲得されてきた (Marshall=1998)。それは「全国的」なものであると同時に、適度に弾力的に扱う必要があり、後の2つはある程度の重複がみられていることを踏まえているが、「国民」を基礎としたシティズンシップ論は、「権利としての福祉」観に不可欠な要件である。Marshall (=1998: 98) は次のように述べている。「市民資格はコミュニティの完全な成員である人々に与えられる地位である。

その地位を所有する全ての人々は、その地域に与えられる権利と義務に関して平等である。それらの権利と義務が何であるかを決定する普遍的な原則はないが、市民資格が制度として発展しつつある社会では、理想的な市民資格のイメージが作られ、それに対する達成が計測され、それに向かって達成欲求を方向づけることができるのである。このように計画された道に沿って進もうとする衝動は、より完全な程度の平等への衝動である」。

しかしながら、福祉に対する権利については、人々の諸カテゴリー (市民、妻、被雇用者)、あるいは境遇の諸カテゴリー (失業、障害、中傷) にのみ付与されるとも指摘している (Marshall=1981: 308)。「権利としての福祉」は、無条件ではなく社会的に定められた基準やルールにより、言い換えればその内容や程度は優れて政治的影響を受けやすい点に特徴がある。例えば、「最低水準の生活」がどの程度の暮らし向きをさしているかについても、いつの時代も常に論争的なのであって、ナショナル・ミニマムの的確性をめぐる論争は決して過去のものではない。加えて、「権利としての福祉」を可能にしたのは、経済的豊かさであって、国民的富は国民的福祉の物質的源泉といえる。福祉への権利は「集合的労働の果実の個別的享受という公正な分け前への権利」(Marshall=1989: 167) であり、それはシティズンシップ、特に社会権によって規定され、「権利としての福祉」は「国家福祉」によって保障されるものとなった。

4. 福祉国家的福祉観の存立基盤

4-1. Beveridge の社会保障計画

まずは、20世紀福祉国家における「福祉」観に直接的な影響を与えたと思われるものからみていこう。福祉国家における「福祉」について語る時、一般的にその出発点としてイ

ギリスにおける Beveridge の社会保障計画が挙げられる。そこでの3つの前提は、①児童手当、②包括的保健およびリハビリテーション、③雇用の維持であり、保障方法としては基本的なニーズに対する「社会保険」、特別なケースに対する「国民扶助」、基本的な給付に対する付加としての任意保険の3つが構想された。特に重要なのは、社会保険が中心的方法として位置づけられたことであり、それは6つの原則から構成されていた。それは、①最低生活の定額給付、②定額保険料、③行政責任の統一、④適正な給付、⑤対象の包括性、⑥被保険者の分類であった (Beveridge = 2014)。

留意すべきは、ベヴァリッジ報告が「社会政策」の一環としての「社会保障」を、「社会保険」を通じて実現しようという政策提言であることである (毛利1984:233)。ベヴァリッジの基本的なねらいは、個人の稼得が中断されたり、あるいは家族を扶養するに足りない場合にはいつでも国家をして「生存の維持に必要な最低収入」を、保険を通して保障させることであった (Bruce = 1984:22)。

加えて肝要な点は、「最低生活費原則」にも表裏一体の理念が宿っているということである。毛利 (1984:241) によれば、1つ目は最低生活費を保障するという原則である。しばしば看過されかねないもう2つ目の消極面は、最低生活費以上を国家保障してはならないという原則である。換言すれば、最低生活費原則は、「最低生活費保障原則」と「最低生活費最高原則」から構成されている。同じことは、ナショナル・ミニマム原則全般についても妥当し、「ナショナル・ミニマム保障原則」と「ナショナル・ミニマム最高原則」からなっている。

Beveridge の社会保障計画について取り上げる場合に重要なもう1つの視点として、この計画が第2次世界大戦中 (1942年) に構想・作成されたことである。ナチス・ドイツを

「戦争国家」とし、それに対する対抗としてイギリスは「福祉国家」を構想するにあたり、Beveridge の社会保障計画は象徴的な存在であった⁵⁾。それは「戦時における平和への計画」であり、戦争に勝利するための国家総動員体制による総力戦遂行に寄与するものであった。「目的 (概念) としての福祉」は社会統合の強化に有効に機能した。

Beveridge は、戦争に勝利することで自由と幸福を享受することができ、市民が戦争の目的に集中して最大限の努力を払って初めて早期の勝利の希望をもつことができると考えていたが、そこでは3点の不変の事項をあげていた。第1に、勝利の目的は古い世界よりもっとよい世界に生きようとするることであること。第2に、各市民が、政府がよりよい世界のための計画を戦後に間に合うように用意していると感じた場合、戦争のための努力に一層集中するようになること。第3に、もしこの計画が戦後に間に合うよう用意されなければならないとすれば、今の時点で作成する必要があるのである (Beveridge = 2014)。

以上より、Marshall (=1981:139-140) の言葉を借りるとすれば、イギリス福祉国家は、19世紀に始まった社会改革の長い運動の到達点であり、戦争中、福祉国家建設を準備していた人々は、自分たちは社会史における新しい紀元の土台を置いていると信じていたのである。

4-2. 国民国家

第2の存立基盤は国民国家である。国民国家の成立は「権利としての福祉」にとって不可欠であるが、それは20世紀福祉国家の存立基盤だからである。今日では、国際関係における行為主体としての主権国家は国民国家であることが要求される。国民国家は、他の国民国家と形づくる複合体 (主権国家体制) のなかに存在し、画定された境界をともなう領土に対して独占的管理権を保有する一連の統

治制度形態であり、その支配は法と国内のおよび対外的暴力手段に対する直接の統制によって正統化される (Giddens=1999:144)。国民国家の成立は、その領土内の人間を同質化された存在としての「国民」を生み出す。「国民」は明確に境界画定された領土のなかに存在する集合体であると同時に、国家が自国の主権を権利要求する領土全域に対して一体化された行政範囲を獲得したとき、はじめて存立できる。多種類の国民の発生は、国内的には国家支配の中央集権化と、行政的拡大のための基盤となる (Giddens=1999:141-142)。国民国家は「国民」によって作られたのではなく、国民国家が「国民」を創造したのである。

ナショナリズム研究で著名な Anderson (=2007:24-26) によれば、「国民」とは、イメージとして心に描かれた「想像の政治的共同体」であり、それは国境の向こう側には他の国民がいるという意味で本来的に限定され、主権的なもの(最高意思決定主体)として想像される。さらに、それは①国民はイメージとして心の中に想像されたものである(全ての「国民」と顔を実際に合わせることはない)、②国民は限られたものとして想像される(国境の向こう側には他の国民が存在する)、③国民は主権的なものとして想像される(啓蒙主義と革命により神授のヒエラルキーの王朝秩序の正統性を破壊した時代に生まれた)、④国民は一つの共同体として想像される(現実には不平等と搾取があるとしても、常に水平的な深い同志愛として心に描かれる)、という4つの観点から説明される。

このような「国民」の誕生は、ナショナリズムの生成の条件を提供した。国民とナショナリズムは、ともに近現代国家の示差的特性であり、他の脈絡だけでなく近現代国家が初めて出現した脈絡においても、国民のナショナリズムの間には、偶然以上の結びつきが存在する。ナショナリズムを欠いたなら国民社

会の形成がなかったのかという点是不確かであるとはいえ、少なくとも近現代的諸形態のナショナリズムは、国民の形成を欠いては存在できなかった (Giddens=1999:138)。

国民は「同質性をもった運命共同体」であるがゆえに、社会保険制度のような非人称性を帯びた「社会的連帯=国民的連帯」の制度化も可能となった。権利や義務をめぐる問題は、「国民として」であり、「国民同士の間で」成立する論理であり、その意味で国民をその構成員とする国民国家は、現代国家においても依然として強い規定性を保持している。「国民」を対象としたシティズンシップは、国民国家の成立により初めて可能となり、ナショナルな次元における「権利としての福祉」を成立させたのである。

4-3. ヨーロッパ的普遍主義

第3の存立基盤はヨーロッパ的普遍主義(ヨーロッパ中心主義)である。Bhambra (=2013:7) によれば、それは「明に暗に、世界の重要な出来事がヨーロッパという文化一地理学的な領域のなかで内発的に発展してきたとする信念」と説明される。

近代的形式による説明が前提とする2つの基本的な想定は「断絶」と「差異」である。すなわち、近代的で産業化された現在を伝統的な農村生活から区別する時間的な断絶、そしてヨーロッパを他の世界から区別する差異である。重要なことは、ヨーロッパと近代性の等置が、今日多くの知的思考の基本的前提を強化している点である (Bhambra=2013:1)。

近代を論じる理論的見解では、異なる学問的背景に関わらず近代を他の時代とは異なるものと認識した上で、その起源としてヨーロッパを位置づける。近代は基本的に「西洋」と「伝統的ないし前近代的社会」の編成のあり方の区別に依拠している。西洋と前近代の区別は空間的かつ時間的に定義する媒介変数と

想定されている。さらには、このパラメーターの設定こそ、近代社会科学の重要な課題とされると同時に、歴史的客観性をもつ基準として定義され、そこから近代性が理論化される。言説上の断絶が、地理的には西洋（ヨーロッパ）に位置づけられ、時代的には18世紀末から19世紀初頭に起こったと信じられており、19世紀初頭とそれ以降のヨーロッパにおける近代化プロセスの強力な推進と関連づけられる（Bhambra = 2013 : 4-5）。

Wallerstein (= 2001 : 294) によれば、社会科学はヨーロッパが世界システム全体を支配していた頃の歴史上のある時点において、ヨーロッパの諸問題に 대응べくして現れた。その研究の主題内容、理論構成、方法論、認識論の選択が、それを定式化した場の制約を反映しているのはほとんど不可避であると指摘している⁶⁾。さらに、社会科学がヨーロッパ中心であるという場合、それは①歴史記述、②その普遍主義の偏狭性、③文明についての諸前提、④オリエンタリズム、⑤進歩の理論の押しつけ、の5点から説明できるといふ（Wallerstein = 2001 : 295-308）。ここでは福祉国家における福祉観に直接的に関係すると思われる「歴史記述」、「普遍主義の偏狭性」、「進歩の理論」について概観する。

第1に歴史記述である。ヨーロッパが近代世界を支配したことを、ヨーロッパが史的に成し遂げた賜物であるという説明がこれである。その際、頻繁に用いられる説明は、ヨーロッパ人は他地域の人々とは異なることをなしたというものである。産業革命、持続的経済成長、近代性、資本主義、官僚機構、個人の自由等が具体的に引き合いにだされる例である。福祉国家における福祉観の基礎となる「近代的な産物」は「ヨーロッパが原産である」という理解が通説とされている。

第2に普遍主義は、あらゆる時間と空間を越えて有効な科学的真理があることを示している。あらゆる段階論は、現在が過去との比

較に置いて最良であり、過去は現在へ到達する中継地点として不可避的であるというホイッグ史観に端を発している。16世紀から19世紀のヨーロッパで起こったことはあらゆる地域に適用可能なパターンを代表していると主張する点で、ヨーロッパの社会科学は普遍主義的であった。福祉国家における福祉観は、人類の進歩の証であり、エリザベス救貧法以来の歴史の発展経過において「選別主義から普遍主義へ」と発展・進歩してきたものとして描かれている。

第3に文明とは野蛮と対照的に描き出される社会的性質を意味する。ヨーロッパでは、自らの文明は数ある文明の中の1つではなく、それ以上に文明化されたものと認識されてきた。その内容は、技術革新や生産性の向上、歴史的発展や進歩であったり、家族や共同体・社会・国家に対する個人の自由の拡大であったり、広い意味での社会的マナーや礼儀的な振る舞いを指していた。ヨーロッパによる他地域の植民地化の過程とは、文明の諸定義に含まれるヨーロッパ的価値や規範を押し付けるということであった。福祉国家における福祉観に潜んでいる暗黙の理解は、「ヨーロッパ的なものが善である = 先進的である」という思考である。ヨーロッパは福祉の議論において常に「見習うべき模倣の対象」として存在している。

4-4. Titmuss テーゼ

最後の存立基盤は、Titmuss (= 1967) の議論における総力戦としての戦争と福祉の関係である。これは、福祉国家における福祉観を検討する上で興味深い示唆を含んでいる。それは戦争と福祉という一見対立していると思われる両者が、20世紀の総力戦体制を媒介に深く結びついていたことが観察できるといふ見解に由来する⁷⁾。Titmuss (= 1967 : 69-70) は次のように指摘する。「昔の戦争は、突発的に無計画におきる。一般市民のひつよ

うに備える準備行動もなく、その国の社会的経済的生活に与える戦争の影響に対する考慮もない。つまり軍隊組織の戦いであって、それとは別に、戦闘の行われている地域以外では、正常な生活がごく正常に営まれており、営まれているものとされていた。20世紀に入り、戦争と平和に対する政府の計画や政策が相互に密接な関連をもつようになるにつれて、当然の帰結として、何を「異常」とし何を「正常」とするか、また政府の行為を正確に戦時か平時かのどちらか一方のためのものとするのが、次第に困難の度を強めてきた。総力戦体制に基づく現代戦争が国民福祉に与えた影響⁽⁸⁾について特に顕著だと思われるものは、戦時中の国民の生物学的特質（心身の健康）に国家が一段と強い関心を示すようになったことである。戦争がその規模を上げ熾烈さを増すにつれて人口の量質ともに関心が高まった（Titmuss=1967:70）。Titmuss（=1967:70-73）は、戦争を要因とする福祉の発展段階について以下のように整理している。第1段階では戦闘要員としての男性の数の問題として人口の量が問題となった（人口の趨勢と国勢調査の実施の要因の1つ）。

第2段階は徴兵に関係して人口の質的側面が問題となった。①身体的心理的特性、明敏な知性、パーソナリティや性格上の社会的適応力などを備えた人間を一層必要とするようになる。②軍務から除外され不適とされる男性の割合が上昇し、それらは社会的施策の対象となる。これらは「国防」の名の下に行われ、社会的施策の目的や機能をかなりの程度決定する。

第3段階は国民全体、特に児童の健康と福祉に関心を示すようになった。ポーア戦争の結果生まれた学校における医療、学校給食、乳児死亡防止策、性病の予防のための施策等である。

第4段階は国民の肉体的健康を保持するために、国家経済の全領域にわたって積極的

段を講じていくことが国家にとって重要であるばかりでなく、「国民の士気」の向上に取り組むことが戦争戦略上、至上命題となった。

多くの社会的規則が受け容れられたのも戦争がそれを必要としたからであり、戦争の準備のためにも、戦争が長年月にわたって残した影響のためにも、それが必要と考えられたのである。やがて単に戦時のみならず、平時にあっても、そうした社会的規則が社会政策の目的や内容を左右するようになった。戦時下であれ、平時であれ、社会政策の目的と内容は、戦争を成功裡に遂行するためには、多集団の協同活動がどの程度まで必要とされるかによって決定される。大衆戦争、そこでは全国民の殆どがその戦争にかり立てられることになるが、そうした形をとるにしたがって、社会階級の格差は平準化されていく傾向をもっている（Titmuss=1967:77-78）。

このように、Titmussは総力戦としての戦争と福祉に密接な関係性を見出したのであるが、その要旨は①戦争と社会政策の展開には密接な相互関係が見出せる、②社会政策の目的は、戦争遂行に求められる大衆の協力の必要度に規定される、③現代戦争は、大衆の生活に対する国家の関心を増大させる、④社会政策は、大衆の生活状態を融合し統一する戦時における戦略上の諸必要の一部であるという4点にまとめることができる。

第2次世界大戦後、「福祉国家」と称されるグループに属する先進資本主義国の多くは、19世紀から20世紀初めにおける福祉国家の形成過程で帝国主義的政策を実行した。他国に侵略し、植民地化するまたは属国として支配し搾取する時代を経たことは、福祉国家を形成することに寄与した経済的利益を、現在の発展途上国から得ていた歴史と切り離すことはできず、まさに戦争が国民福祉の向上と深い関係にあることを指摘できる。

5. おわりに

5-1. 結論

福祉国家では「権利としての福祉」という理解が基本的な前提であり、それは福祉国家の概念規定においても不可欠な要素とみなされている。その場合、「福祉」に対する権利性は主に社会権との関係から説明され、それが福祉国家の歴史的独自性でもある。福祉国家では「福祉」をめぐる議論は「権利性」を理論的根拠に据えることが常であり、その上で「権利としての福祉」の範囲と水準が政策論・制度論・実践論で問われてきた。また、20世紀において「福祉」と「福祉国家」は、それぞれが「目的（目標）」であるとともに「手段・方法」であった。福祉国家は「権利としての福祉」なしに成立しなかった一方、「権利としての福祉」が確立されるためには福祉国家の成立が必要であった。

このように、今日「福祉」と「福祉国家」は相互依存のかつ相互規定的な関係にある。特に、「福祉」が権利性を伴うものとしながら、それを「国家福祉」や公的責任の観点から扱う場合、その関係性はより鮮明に描き出され研究対象としての「福祉」を方向づけてきた。おそらく、「福祉国家」との関係において語られる「福祉」が、その意味内容において最も普遍的なものとして支配的な立場を獲得してきたことは疑いがない。福祉国家では「福祉＝権利としての福祉」とされ、それは「福祉」を福祉国家に還元した捉え方として、歴史性と価値志向性を強く反映したものである。

そして、「権利としての福祉」のあり方を方向づける福祉国家は、直接的には戦時中に構想された「ベヴァリッジの社会保障計画」の影響を受けつつ、総力戦としての戦時体制（国家総動員体制）下の社会統合に大きな役割を果たした。総力戦を可能にしたのは近代国家としての国民国家体制であり、それはヨー

ロッパを起源とみなされている点でヨーロッパ的普遍主義の延長線上に位置している。

そのように考えると、「権利に基づく福祉」は、優れて「20世紀福祉国家的な産物」として捉えられるべきであり、普遍性は自明のものではないことを踏まえ、それを保持・継承するには変容しつつある福祉をめぐる政治的・経済的・社会的な諸条件への対応を可能とする理論的再検討が求められる。

5-2. 今後の課題と展望

1990年代初頭、Fukuyama (=2005) は「歴史の終焉」論を主張した。Fukuyamaの指摘する（資本主義-）民主主義国家の勝利は、福祉の観点から考えてみれば、20世紀福祉国家への価値付与そのものである。そうであるならば、「福祉の歴史の終焉」とも呼べる、人々の福祉を実現することを志向する人類が到達した最も優れた存在が20世紀福祉国家なのであろうか。これを検討するにあたり、さしあたり今後の課題として次の2点が考えられる。

第1にパターンリズムである。福祉国家の下で「権利としての福祉」を保障し実現する手段として整備・採用されたのは官僚機構に基づく中央集権型システムであった。各種法制度によって規格化された支援・サービス・給付は、その提供においてパターンリズムが避けられない傾向にあることは既知である。個人が置かれている状況の善悪を判定する際、「価値性の認定は、必ずしも客観的な基準によってのみなされるべきではない」（中村2007:16）という指摘もある。福祉に係する個人の行為の価値は、行為者の「生きがい」「生き方」「ライフ・スタイル」といった極めて主観性の強いものと多く関係している。被介入行為は、利害侵害という側面を持つだけでなく、利害実現という側面をも有するのが普通である。個人の自由そのものに基本的価値を置く立場からは、そもそも他者から

の介入を受けずに自分の思った通りに行為すること自体（意思の自由，行為の自由）が一つの価値なのである（中村2007：16）。

このような状況を踏まえつつも、パターンナリズムに関する議論に含まれている問題とは何かといえ、⁹⁾「国家はいかなる場合に個人の自由に介入できるか、しかもその個人が他者を何ら侵害することのない場合に、その個人自身の利益をはかるという理由で、かかる介入が許されるのか」（中村2007：4）という点である。福祉のパターンナリズム化といえるような支援者と利用者・受給者の間に権威主義的ないし非対称的關係が構築されることは、福祉国家による福祉の権利保障の質的限界を示している。とはいえ、パターンナリズムから自由な福祉国家とそこでの福祉を構想することは容易ではない。

しかしながら、「福祉国家」「行政国家」等の観念に見られる如き国家の「公共的・社会的役割」が著しく肥大化しつつある現在、「良き介入」と「悪しき介入」との間を峻別する理論を展開するためにも、現代法におけるパターンナリズムの現われを、このような人間観・国家観の推移、延いては現代の社会的・歴史的状況の中に正しく思想史的に位置づける作業も重要と思われる（中村2007：18）。

第2に福祉国家の歴史的位置を通史的に把握する視点である。これは福祉そのものを問い直すことにつながる可能性がある。グローバル化の進展による「国民国家の揺らぎ」は21世紀の「福祉」を構想する上での大きな課題である。今後、仮に一国福祉国家体制からの移行が世界システムの変化として進行するならば、国民国家における「国民」を対象とするシティズンシップ論を基礎とした「福祉－福祉国家」という相互関係に依拠した福祉の権利性は、その基礎となる新たな理論的枠組みを必要とするはずであり、今後、福祉国家論の重要な研究テーマとなるはずである。

この点に関連して、柄谷行人の議論は興味

深い。柄谷（2010）によれば、グローバル化によって国家や国民（ネーション）が消滅することはないという。例えば、新自由主義からの攻勢により各国の経済が圧迫されると、国家による保護（再分配）を求め、ナショナルな文化的同一性や地域経済の保護といった方向に向かうことも予測されるからである。さらに、柄谷（2012）は次のように述べてもいる。近代における民主制は多数者支配である。近代の民主主義とは、自由主義と民主主義の結合、つまり、自由－民主主義である。それは相克する自由と平等の結合である。自由を指向すれば不平等になり、平等を指向すれば自由が損なわれる。自由－民主主義はこのディレンマを越えることができない。そこでは、自由を志向する新自由主義という極と、平等を志向する福祉国家主義の極を、振り子のように揺れ動くことになる¹⁰⁾。

今日、福祉をめぐる議論は、その前提としての場が福祉国家であることを暗黙の了解としている。21世紀のポスト福祉国家の模索は、20世紀福祉国家の延長線上に必要な修正を加えた上で再構築することが当該研究上の基本的方向性といえよう。そこでの福祉は、複雑かつ多様な政治的・経済的・社会的・文化的諸要因を含みながら、20世紀の遺産の継承と新たな創造の延長線上に描かれるであろう。

（注）

-
- (1) 鎮目・近藤（2013：34-35）は、グローバル化の影響をめぐる3つの仮説として、①底辺への競争説、②経路依存的調整説、③頂点への競争説を提示している。
 - (2) 社会福祉学からの福祉国家へのアプローチは極めて少ないのが現状である。
 - (3) 盛山（2015）は、現在の福祉国家論において新自由主義からの批判に対する明確な回答を福祉国家擁護論者は提示できていないと指摘している。その要旨は、財政問題に起因する

持続可能性への疑念という極めて現実的な観点から、福祉国家の削減を主張する主流派経済学を核とする新自由主義に対し、社会学・社会福祉学ないしは主要な福祉国家論者は理念や規範からの抽象的な構想を述べるに止まっており、現実的かつ有効な政策制度提案に失敗している（あるいはそれすら行っていない）というものである。財政問題への明確かつ有効な処方箋を含めた対抗構想が求められているという盛山の指摘は一考に値するものである。

- (4) 新川 (2014 : 3) によれば、社会主義国家において社会保障制度が充実しているとしてもそれは福祉国家とは見なされない。また、ナチス戦争国家への対抗理念・戦略であったことを踏まえれば、独裁や専制体制の下では福祉国家が成立することはない。民主主義政治体制は福祉国家の理解にとって最も重要な要素であるとされている。
- (5) 福祉国家の名称の起源について Bruce (=1984 : 31) は次のように述べている。「経済不況に苦しむ市民の福祉についての民主的な政府の関心の高まりが、ついに、Welfare State という語を創出させたのは、1930年代も終わりの頃である。この語は、国際的に有名なオックスフォードの学者アルフレッド・ツインメルンの造語になるものと思われ、彼は、これをファシスト指導者らのいわゆる権力国家との対照を強調するために使ったのであった。この語は、この意味では、1941年のウィリアム・テムプル師の『市民と聖職者』の中で初めて活字となり、そしてまもなく、1942年のベヴァリッジ報告書によって、この国においてより広い含意と普及を得たのであった。もっとも、ベヴァリッジ自身およびその他の純正論者は、これに賛せず、Social Service State という概念を使っているが」。
- (6) Wallerstein (=2001 : 294) は次のように指摘する。「制度的構造として、社会科学は、概してヨーロッパに起源を持つものである。ここで『ヨーロッパ』というの、地図上の表現というよりは、文化的な対象のことを指している。その意味では、過去2世紀間についての議論において『ヨーロッパ』と云えば、概して西ヨーロッパおよび北アメリカを売った意のものとして指すものとする。事実、社会

科学の諸学科のある場所といえ、少なくとも1945年にいたるまで、圧倒的に次の5カ国であった。すなわち、フランス、イギリス、ドイツ、イタリア、そしてアメリカ合衆国である。今日においてさえ、活動としての社会科学はグローバルに普及しているにもかかわらず、世界の社会科学者の大多数は、依然としてヨーロッパ人である」。

- (7) 同様の見解は Marshall (=1981 : 114-115) にもみられる。「より一般的な意味において、総力戦争は政府に対して人々の福祉に対する新しい重い責任を負わすのである。特に食物と燃料のような生活必需品の不足に対して生産と分配を統制すること、また、侵略、疎開、空襲によって家をなくした人々の世話をすることに対してである…略…それは戦争に対する緊急措置を支配した資源の共同管理と危険の分担という原則と同一の原則によって支配される社会であった。このようにして『福祉国家』という考えは生存をかけて戦う国民の戦争目的に一致するものとなった」。なお、歴史研究からみた日本における総力戦体制と福祉国家の関係については高岡 (2011) が詳しい。
- (8) Titmuss (=1967 : 69) は次のようにも述べている。「社会政策という時には、戦時における一般市民の福祉の増進を企図する一連の政府の行動を指しているのである。したがって、単に戦争の社会学的生物学的影響を考えようとするだけでなく、主たる関心は、そうした影響をコントロールする政府の組織的計画にあった。…略…戦争に備えて社会を組織化しようとする周到な試みが齎す結果を考察すれば、軍事面、経済面、社会面を問わず、大規模な現代戦が示す主なる特長の一つにつきあたる。現代戦というものは戦端の開かれるはるか以前からその影をおとし、武力紛争の終焉後も極めて長い期間、戦争の爪痕が社会の随所に感じられる事実をその特長とする」。
- (9) 「ある行為へのパターンリスティックな介入が問題となるのは、一般的には、その介入を受ける行為が行為者本人にとっての何らかの利益侵害を惹起する（あるいは、その危険がある）からである。本人の福祉増進のためのパターンリズムの場合には、現存価値の減少

という意味での利益侵害はないが、当該介入行為によって増大させられる価値との比較においてはやはり価値のマイナスを見るアナロジーが成り立つであろう。ここで利益侵害と言われているもののうちわけは、生命、身体の完全性、健康、財産等の喪失・減少や、より抽象的に、生活の不安定化・窮乏化、貧困化等多様である。一般的には他の条件が同じであれば、侵害が重大であればある程、また惹起の蓋然性が高ければ高い程それだけ強く介入が正当化される」(中村2007:15)。

¹⁰⁰福祉国家における社会民主主義モデルとは、柄谷の視点から見ると、資本主義経済を超える(あるいはその弊害を解決する)ものでは決してなく、むしろ「資本=ネーション=国家が生き残り存続するための最後の形態」(柄谷2010)である。加えて、それは世界システムの中で生じたものであるがゆえに、一国内で成立しているわけではないことから、それを一国内で揚棄することもありえない。現在の世界秩序である「主権-国民国家体制」は各国家の「相互承認」によって成り立っているからである。

引用文献一覧

- ・Anderson. B 著, 白石 隆・白石さや訳 (2007) 『定本 想像の共同体』書籍工房早山.
- ・Barry. N 著, 齋藤俊明ほか訳 (2004) 『福祉政治哲学からのアプローチ』昭和堂.
- ・Bell. D 著, 内田忠夫ほか訳 (1975) 『脱工業社会の到来 (上)』ダイヤモンド社.
- ・Beveridge. W. H 著, 一圓光彌監訳 (2014) 『ベヴァリッジ報告』法律文化社.
- ・Bhambra. G. K 著, 金 友子訳 (2013) 『社会学的想像力の再検討 連なりあう歴史記述のために』岩波書店.
- ・Bruce. M 著, 秋田成就訳 (1984) 『福祉国家への歩み (第4版)』法政大学出版局.
- ・Esping-Andersen. G 著, 渡辺雅男・渡辺景子訳 (2000) 『ポスト工業経済の社会的基礎』桜井書店.
- ・Esping-Andersen. G 著, 岡沢憲美・宮本太郎監訳 (2001) 『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房.
- ・Fukuyama. F 著, 渡部昇一訳 (2005) 『歴史の終わり (上)』三笠書房.
- ・Giddens. A 著, 松尾精文・小幡正敏訳 (1999) 『国民国家と暴力』而立書房.
- ・Goldthorpe. J. H 著, 稲上 毅ほか訳 (1987) 『収斂の終焉』有信堂.
- ・柄谷行人 (2010) 『世界史の構造』岩波書店.
- ・柄谷行人 (2012) 『哲学の起源』岩波書店.
- ・Le Grand. J 著, 郡司篤晃監訳 (2008) 『公共政策と人間 社会保障制度の準市場改革』聖学院大学出版会.
- ・Marshall. T. H 著, 岡田藤太郎訳 (1981) 『社会 (福祉) 政策』相川書房.
- ・Marshall. T. H 著, 岡田藤太郎訳 (1989) 『福祉国家・福祉社会の基礎理論』相川書房.
- ・Marshall. T. H 著, 岡田藤太郎・森定玲子訳 (1998) 『社会学・社会福祉学論集』相川書房.
- ・中村直美 (2007) 『パターンリズムの研究』成文堂.
- ・直井道子 (2010) 「1 総論 戦後日本の社会変化と福祉の変化」, 直井道子・平岡公一編『講座社会学11 福祉』東京大学出版会, 1-36.
- ・盛山和夫 (2015) 「社会保障改革問題に対して社会学は何ができるか」, 『社会学評論』Vol. 66, No. 2, 172-186.
- ・新川敏光 (2014) 『福祉国家変革の理路 労働・福祉・自由』ミネルヴァ書房.
- ・鎮目真人・近藤正基 (2013) 「序章 福祉国家を比較するために」, 『比較福祉国家 理論・計量・各国事例』ミネルヴァ書房, 1-19.
- ・Spicker. P 著, 阿部 實ほか訳 (2004) 『福祉国家の一般理論 福祉哲学論考』勁草書房.
- ・高岡裕之 (2011) 『総力戦体制と福祉国家 戦時日本での「社会改革」構想』岩波書店.
- ・Titmuss. R. M 著, 谷 昌恒訳 (1967) 『福祉国家の理想と現実』東京大学出版会.
- ・Wallerstein. I 著, 山下範久訳 (2001) 『21世紀の脱=社会科学 新しい学』藤原書店.
- ・Wilensky. H. L 著, 下平好博訳 (2004) 『福祉国家と平等』木鐸社.