

00 本書のねらいと議論の背景

福祉国家の理想と現実をめぐって、これまでさまざまな議論と研究が積み重ねられてきた（現時点における福祉国家論の集大成としては Castles et al. ed. 2010 があげられる）。日本でも福祉国家は人文社会諸科学の垣根をこえた学際的な研究主題として定着をみており、優れた概説書の刊行がその成熟度を示している（新川他 2004；武川・大曾根編 2006；武川 2011）。本書は、先行する諸研究にならいつながら、福祉国家をめぐる議論と研究のポータル（入り口）として、読者が「福祉国家という眺望」から、自分が暮らしている世の中のあり様を理解し、そのあり方を考えていくための材料を提供していく。

福祉国家にかんする専門的な研究の多くは、自国ならびに諸外国における人口年齢構成、失業率、貧困率、給付水準、受給者数などの量的事象とその変化に関心を向けているが、本書ではそうした量的な事柄はほとんど扱わない。そのかわりに、それらの背後にみいだされるしきみを理解したり、福祉国家のあり方を原理的・批判的に考えたりするのに役立つような知見の紹介に力を注いだ。

ともあれ、読者のなかには、福祉国家という発想じたいが、もはや過去の遺物になってしまったのではないか、という疑念を抱いている方もいるはずである。福祉国家を特徴づける社会保障制度は、本来なら私たちの暮らしに安心・安全をもたらすはずが、近年ではむしろ不安材料のひとつとなってしまっている。また、日々の暮らしにグローバルな経済や文化の影響が強まると同時に、各種のローカルな文物や人々の結びつきへの関心・関与も高まりをみせている。そうした「グローバル化」とも呼ばれる事態が進展するなかで、福祉国家のもうひとつの顔である「国民国家」という単位は、かつてほどの中心性もちえなくなっている。福祉国家への期待も信用も、またその魅力も、すっかり萎えてしまったかのようである。

しかし、福祉国家は決して過去の遺物ではない。少子高齢化と格差社会が時代のキーワードとなり、育児・介護・医療・年金そして貧困・排除が切実な問題となるなかで、暮らしの安心・安全を追求しようとする「福祉国家的なもの」

への期待は、むしろますます強まっているといつてよい。だが「福祉国家的なもの」への期待と関心が強まるほど、現実の福祉国家の不備不足が目立っていくという皮肉な事態を私たちは目の当たりにしている。こうした期待と失望そして不安という複雑な心模様は、今日の福祉国家がおかれている先行き不透明な状況を映し出していると考えられる。この福祉国家の不備不足は、官僚の不始末や政治家の不誠実さのせいにされやすい。かれらをかばう気は毛頭ないが、誰かのせいにして不安から目をそらす前に、事態はもはや官僚や政治家の手には負えなくなりつつあるという「現実」を直視したほうが、不安の解消という点では効果的かもしれない。

01 「離陸」後の福祉国家

chapter 2 でみるように、西欧諸国のほとんどは第二次世界大戦後に福祉国家として確立し、日本も1970年代以降、福祉国家として着実な歩みを開始した。ある国がいつ福祉国家として確立したかを見定めようとするとき、年金や医療等の社会給付が加速度的な増加をみせていく時期がその目安となる。福祉国家研究の第一人者である武川正吾は、W. ロストウが経済発展を説明するために用いた概念を援用しつつ、そうした社会給付の加速度的増加をもって、福祉国家が「離陸 take off」した、と表現している（武川 2007:10）。以下、この「離陸」というイメージをふくらませるかたちで、福祉国家のこれまでの足取りを比喩的に描き出してみたい。

福祉国家は、旅券やパスポートをもつ乗客たち（すべての市民＝国民）を乗せた「ジャンボジェット」に喩えることができる。このジャンボジェットは、第二次世界大戦後の経済成長を起爆剤にして、大空へと「離陸」していった。当初、乗客たちは、貧困や失業といったリスクから解放された新世界へのフライトに心を躍らせていた。

いうまでもなく、離陸には大量の燃料（財源）が必要であり、飛び続けていくにも継続的な燃料補給が欠かせない。燃料補給が続かなくなればたちまち失速し、やがては墜落する。だが、こうしたたぐいの心配は、離陸当時の好条件（経済成長や若干の人口ボーナス）の陰に隠れる格好となった。また、離陸まぎわ

の乗客たちは、共通の体験（戦争の惨禍と耐乏生活）から、運命共同体の一員という連帯意識を共有していた。そうしたこともあって、福祉国家という空の旅は、多くの支持をえることができたのである。

離陸後の福祉国家が巡航高度に達した時期に、「完全雇用」と「豊かな社会」が謳歌されはじめた。しかしそのあたりから、ファーストクラスやビジネスクラスの乗客たち（富裕層や中間層）は、「社会連帯」の名のもとに、エコノミークラスやただ乗り客（つまり貧困・低所得層）の「運賃」を肩代わりさせられることに、しだいに不満をつのらせていった。くわえて、客室乗務員の機内サービス（つまり各種の社会サービス）はきめ細やかさに欠け、乗客の不評を買うようになった。オイルショックを契機にして生じた「福祉国家の危機」は、燃料不足（経済成長の終焉）による失速・墜落への懸念にくわえ、負担の配分やサービスの質にたいする不満がないまぜになった帰結であった。

また「危機」の背後には、福祉国家でのフライトにたいする根本的な疑念もひかえていた。福祉国家は、乗客を平等に扱うという建前にもかかわらず、実際は「国籍や住所をもち定職に就く健康成人男性」向けのフライトであったことが疑問視されたのであった。女性や子どもは、あくまで家長である男性客の連れとして「家族席」を割り当てられた（福祉国家が前提としていた家族形態は「男性稼ぎ手モデル」といわれる）。また、母子世帯、障害を被る人々、習慣・文化・性的志向の異なる人々なども、自分名義の座席は用意されず、文字通り「お荷物」扱いされた。そして、食事やシートの形状（たとえば社会保険給付の資格要件）も「共通仕様」があてがわれ、人々の「差異」はほとんど配慮されなかった。

その後、各運航会社（各国政府）は、機体を軽量化したり、高度や速度を下げたり、機内設備の充実やサービスの重点化を図ったりしながら、その「危機」を乗り切ろうとした。この「危機」とほぼ同時期に離陸をとげた「後発」の日本は、先発福祉国家が直面した困難を教訓に、小型軽量機による低空飛行を選択した。

世紀の変わり目になると、燃料不足への懸念がいつそう深刻化するとともに、グローバル化や脱工業化そして少子高齢化という暗雲が立ちこめていった。そうしたなか、先発機も後発機も、視界不良の飛行を余儀なくされていった。他方で、フライトが日常化した乗客たちは、機内サービスにたいする要求

水準をいつそう高めていった。とくに「共通仕様」にたいする不満と批判とが先鋭化していった。それぞれの目的地も多様化し、所定の航路とのミスマッチも目立つようになった。なかには、福祉国家への搭乗を拒否し、プライベートジェットで飛び立つ者も出はじめた。その一方で、乗せたつもりで地上に置き去りにしてきた人々がいること（社会的排除）も、しだいに明らかになっていった。

はたして福祉国家は、このまま飛び続けることができるのだろうか。今後も飛ばし続けていくとしたら、どのような機体設計・航路・機内サービス・運賃設定が求められるのだろうか。また、いかなる〈目的地〉に向かうべきなのか。今日における福祉国家をめぐる議論は、こうした難問と格闘している。本書は、乗員乗客の身になってこれらの難問に挑み、その行方を見定めながら、福祉国家のいまを理解し、これからを考えていくための「入り口」へと読者を案内する。

02 本書の枠組と構成

本書のモチーフ

本書はこうした難問に直面している福祉国家の骨格をとらえようとするものであり、本格的な議論や研究に挑んでいくための準備作業がめざされる。本書はオリジナルな研究書ではないにしても、数々の知見や議論をまとまりのある1冊へと組み立てていくには、何かしら「話の筋」のようなものが欠かせない。

本書の屋台骨となるモチーフは「福祉国家を自分自身の問題として考えていく」といういたってシンプルなのである。そのための条件として、まず福祉国家なるものの総体をつかまえることができなければならないだろう。「自分の年金は大丈夫か」といった局所的関心を出発点としつつ、より大局的な関心へと移行するには、まず「福祉国家という眺望」が開かれる頂きまで登っていくことが不可欠であると思われる。だが、そこにアプローチするための登頂ルートは複数あり、難所も多い。ここでいう「登頂ルート」とは、福祉国家をつかまえるための視点や理論のことであり、学問ごとにさまざまなルートが存

在する。そうしたルート（＝福祉国家のつかまえ方）を前もって理解しておけば、きつと道に迷うことも少なくなるだろう。

本書の枠組と構成

そこで本書では、福祉国家の「登頂ルート」（学問的なつかまえ方）を3つのレベルに区別して整理していく。それは「編成レベル」「構造レベル」「目標レベル」の3つである。福祉国家の多様な「組み立て」の背後には、それを左右する共通の「しくみ」がみいだせるとの観点から、本書では「編成」と「構造」という2つのレベルを区別する。また、もうひとつのレベルである福祉国家の「目標」については、現実の福祉国家のもので実際にめざされている目標と、福祉国家そのもののあり方にかんする目標とを区別し、それぞれを「政策目標」と「構想目標」と名づけた。こうした本書における議論の枠組は、★表0-1のようにまとめられる。各章では、次のような問いに応じていく。

- ・福祉国家とは何を意味しているのか→chapter 1
- ・福祉国家はどのように形成されたのか→chapter 2
- ・福祉国家はどのように組み立てられているのか→chapter 3
- ・福祉国家の組み立てはどのようなしくみに左右されるのか→chapter 4
- ・福祉国家は何をめざしているか

／いかなる福祉国家をめざすべきか→chapter 5

くわえて、chapter 6とchapter 7では、chapter 5までの議論では十分に扱えなかった論点について検討する。chapter 6では「社会的排除／包摂」、chapter 7では「必要」「シティズンシップ」「ベーシック・インカム」をとりあげて解説する。これらは、福祉国家の〈いま〉を理解し〈これから〉を展望するうえで、きわめて重要な論点となっている。

福祉国家の編成・構造・目標

本書の枠組について、もうすこし詳しく解説しておきたい。福祉国家の「現実」として私たちが経験的にとらえているのは、さまざまな社会制度が、個別のかつ全体的に「編成」されている姿であるといえよう。本書では、福祉国家の内部を構成する諸制度の組み立てを「制度編成」とよび、その外枠をなすマ

★表 0-1 本書における議論の枠組

福祉国家の編成		福祉国家の構造	
制度編成	全体編成	制度構造	全体構造
社会政策プログラム (雇用・所得・健康・ 自立の各保障分野)	福祉レジーム (市場・国家・家族に よる福祉の生産と配 分)	(脱)商品化と(脱) ジェンダー化をもたら す社会給付と社会規制 寸	市場・社会計画・社会 運動が交錯する連関状 況、多元的な資源配分 様式
福祉国家の目標			
政策目標			構想目標
制度編成レベルの目標 ○最低所得保障 ○リスク分散 ○社会サービスの普遍 的保障	全体編成レベルの目標 ○自由主義的な社会 ○保守主義的な社会 ○社会民主主義的な社 会	制度構造レベルの目標 ○連帯と承認	全体構造レベルの目標 ○正義と卓越を基礎と する社会

クロな福祉国家体制の組み立てを「全体編成」とよんで区別していく（全体編成は、後述する「福祉レジーム」という概念とはほぼ同義である）。

制度編成レベルであれ、全体編成レベルであれ、個々の福祉国家の組み立ては、それぞれがおかれている文脈（政治経済文化的な環境や歴史的経緯の違い）に応じた多様性をみせる。それでも各福祉国家の多様な組み立て（＝編成）の背後には、「脱商品化」や「市場と社会のせめぎあい」（社会の自己防衛）といった、共通のしくみ（＝構造）をみいだすことができる。本書では、制度編成の背後にみいだされるしくみを「制度構造」とよび、全体編成の背後にみいだされるしくみを「全体構造」とよぶ。

また、福祉国家はさまざまな目標を追求しているが、視点をかえれば、福祉国家そのものも目標とみなせる。本書では、福祉国家の目標を「政策目標」と「構想目標」とに区別してとらえていく。前者は実際に福祉国家のもので追求されている目標であり、後者は福祉国家を手段にして追求される目標である。

福祉国家の構想目標は、「いかなる社会をめざすべきか」「望ましい社会とはどういうものか」といった社会構想論議とむすびついている。これは非常に大きな問題ではあるが、福祉国家のあり方がゆらぎ、抜本的な見直しが求められている現在、そうした問題が重みを増していることも確かであろう。それゆえ本書では、福祉国家ひいては社会のあり方を考えるという大問題に立ち向かうにはどうすればよいかについても考えていく。

本書の課題

本書には、福祉国家の理解と展望にとって欠かせない知見を盛り込んだが、抜け落ちてしまったことも多い。最後に、本書で十分に扱えなかった事柄を2点ほど記しておきたい。ひとつは各福祉国家の実態である。chapter 3では福祉国家の編成について解説しているが、国別・レジーム別にみた社会政策の具体的な内容について、もっと紙幅を割くべきであったと反省している。その実態と動向については、国立社会保障・人口問題研究所の機関誌『海外社会保障研究』（同研究所ホームページで閲覧可能）が重要な情報源となる。また、各福祉国家の全容と特徴をとらえるにはP. アルコックとG. クレイグの編著『社会政策の国際的展開』（Alcock and Craig eds. 2001 = 2003）が適している。

もうひとつは「国家」である。「福祉国家」を主題とするのであれば、国家（論）についても踏み込んだ検討が求められるが、こちらも今後の課題とさせてもらった。国家論と福祉国家論との接点については、新川敏光の研究が参考になる（新川 2005）。新川は、自著の分析枠組をしつらえるにあたり「国家論の復権」から議論をはじめている。第二次世界大戦後の政治学では、アメリカを中心に「多元主義論」とよばれる潮流が席卷し、国家は緻密な政治過程の分析にとって役立たずの概念とみなされることになった。「国家論の復権」とは、この多元主義論へのアンチ・テーゼとして、国家が研究主題として再び脚光を浴びるようになったことを意味している。20世紀後半以降における福祉国家研究の興隆も、この「国家論の復権」と無関係ではない。

国家論の蓄積から学びうる事柄は多岐にわたるが、福祉国家論にとってとくに重要なのは、国家という概念・視点を堅持しようとする国家論の姿勢そのものである。本書でも随所で参照した研究書（Pierson 2006）の著者C. ピアソンは、「現代国家」を主題とするテキストを手がけている（Pierson 2011）。同書からは、国家こそが、社会学・経済学・政治学が別個に扱っている今日的テーマ（脱工業化とグローバル化の進展、市民社会とシティズンシップの変容など）の合流地点にほかならないとの主張が読みとれる。現代社会を読み解くうえで国家を中心にすすることがいままお（いまこそ）有益であるとすれば、「福祉国家という眺望」にも同様の意義を認めることができるはずである。