

福祉国家の持続可能性に関する一考察 ——持続可能な福祉国家に向けて——¹⁾

A preliminary study on the “Sustainable Welfare State”

加藤 雅俊*

- 1 はじめに－本稿の問題意識と構成－
- 2 現代社会における福祉国家－その機能と諸基盤－
- 3 現代の福祉国家が直面する構造的な課題－外的環境と内的環境の侵食－
- 4 持続可能な福祉国家の素描－その経済・社会・政治的条件と実現への道すじ－
- 5 おわりに－本稿の意義と課題－

1 はじめに－本稿の問題意識と構成－

本論文の目的は、現代の福祉国家が直面する諸課題を整理し、持続可能な福祉国家のあり方を素描し、その実現に向けた道すじを考察することにある。具体的には、福祉国家が直面する様々な課題のなかで、福祉国家の持続可能性を脅かすものは何かを検討し、福祉国家が持続可能なものとなるためにはどのような特徴が必要であるかを考察し、それが可能となる条件を検討する。

これまで福祉国家論²⁾では、「福祉国家の将来」について、多くの議論が

* 立命館大学産業社会学部准教授

展開されてきた。例えば、福祉国家論の創生期である1960・70年代には、広義の近代化によって福祉国家が生まれ出され、発展すると捉える「産業化論」が影響力を持っていた(Wilensky 1974)。産業化論は、近代化の指標である経済・社会環境の変化が福祉国家の特徴を説明すると捉え、近代化の進展とともに、福祉国家が発展していくことを示唆していた。その後、社会民主主義モデルの有効性を強調する「権力資源動員論」は、階級闘争の結果として福祉国家が発展していくことを主張した(Korpi 1983, Esping-Andersen 1985)。この議論は、労働者階級やその友党である社会民主主義政党の強さが福祉国家の特徴を説明すると捉え、福祉国家の将来がこれらの勢力の強さに依存することを示唆³⁾していた。産業化論の台頭とほぼ同じ頃、「ネオ・マルクス主義」は、資本主義経済の維持と国家介入の必要性の間に存在する諸矛盾という視点から、福祉国家に関する分析を進めてきた(Offe 1984, O'connor 1976, Gough 1979)。この立場は、福祉国家が中・長期的には危機に直面し、行き詰まることを示唆していた。現実社会においても、1970年代には低成長期に入るだけでなく、不況とインフレの同時発生を意味するスタグフレーションに直面し、失業率の上昇、格差・貧困の拡大など、社会問題が(再)発見され、福祉国家が危機に直面していることが示されてきた(Mishra 1984)。この福祉国家の危機を別の角度から捉えた議論と考えられるのが「統治能力の危機」論である(ハンチントンほか1979)。ここでは、当時の福祉国家が人びとからの多様な要求に直面し、機動的・主体的な対応が取れなくなっていることが指摘されている。言い換えれば、この議論は、福祉国家が上記のような経済・社会的な面だけでなく、政治的にも危機に瀕していることを示唆しているのである。実際の現実社会においても、1980年代に入ると、イギリスのサッチャー政権やアメリカのレーガン政権をはじめ、福祉国家の縮減を目指す新保守主義政権が誕生し、様々な改革を進めていった(ギャンブル1990)。しかし、この新保守主義政権による福祉国家への攻撃が成功しなかったのを明らかにしたのが、「福祉国家の新しい政治」論である

(P. Pierson 1994, 2001)。P・ピアソンは、福祉国家の維持が、労働勢力に依存するのではなく、社会政策の発展に伴い誕生した利益集団に依存していることを主張した。この議論は、福祉国家の新たな政治的基盤を明らかにすることに加え、福祉国家の持続性を指摘した点で、「福祉国家の将来」に関する議論に新たな視点を加えた。その後、90年代後半以降、現実社会ではグローバル化とポスト工業化が進行し、それらへの対応の結果、先進諸国では様々な福祉国家改革が進められた (Huber and Stephens 2001, Scharpf and Schmidt 2000, 田中 2017)。その結果、現在では、従来のケインズ主義的な福祉国家とは異なる、新たな福祉国家が誕生している⁴⁾ことが指摘されている (Armingeon and Bonoli 2005, Bonoli and Natali 2012, Jessop 2002, Morel et al. 2012, Garland 2016)。

上記の現実社会の変化および「福祉国家の将来」に関する議論の展開は、経済・社会環境の変容に伴い、福祉国家自体が大きく変化してきたこと、言い換えれば、福祉国家の適応力の高さを示唆している。実際、「福祉国家の将来」を主題とした最近の研究書でも、福祉国家が復元力 (resilient) や、適応能力 (adaptive capacities) を有することが指摘されている。(前者は Gamble 2017 p.9, 後者は Hemerijck 2012 chapter 1)。これらの議論をふまえると、福祉国家は今後生じる経済・社会環境の変化に対しても柔軟に適応することができ、将来的にも存続していくことが予測 (もしくは期待) される。しかし、その一方で、現在の福祉国家が、財政難、少子高齢化、格差・貧困の拡大、ジェンダー不平等など、多様な社会問題に直面しており、福祉国家が安定的に存続していくためには、これらへの対応が求められているのは言うまでもない。加えて、より重要な点は、これまで福祉国家が適応力の高さを示してきたとしても、それが今後も当てはまるとは限らないことにある。本論文で検討するように、福祉国家は、現在、その機能を脅かすような構造的な課題に直面しつつある。したがって、福祉国家が将来的に存続していくためには、上記のような具体的な社会問題への対応に加えて、構造的な課題への対応が

不可欠であり、これらの諸問題・課題への対応策を検討することは学術的にも社会的にも重要と考えられる。本論文では、持続可能な福祉国家の基盤を検討するなかで、福祉国家を存続させていくために必要な改革やその具体的な道すじなどを検討する。

本論文の構成は、以下である。第二節では、福祉国家の定義に立ち戻り、福祉国家が果たしてきた機能（経済的繁栄の実現と政治的安定性の確保）を確認する。その上で、現代社会における福祉国家を「競争志向の福祉国家」と捉え、その特徴を、経済・社会・政治的基盤に注目して整理する。第三節では、「競争志向の福祉国家」が直面する様々な課題について検討する。ここでは、現在直面する具体的な社会問題とそれへの対応策については、研究者の間で一定の合意があることを確認する一方で、福祉国家の機能を脅かすような構造的な課題（外部環境と内部環境の侵食）にも直面していることを指摘する。第四節では、これらの構造的な課題に対応した「持続可能な福祉国家」の諸条件を、経済・社会・政治的基盤に注目して整理する。その上で、「持続可能な福祉国家」の実現に関して、政治学がもたらす知見について簡単に整理する。第五節では、これまでの議論を振り返り、福祉国家や資本主義社会の将来を論ずる先行研究との差異を明らかにすることで本論文の意義を明確にし、残された課題について検討する。

2 現代社会における福祉国家—その機能と諸基盤—⁵⁾

本節では、まず社会諸科学の先行研究を手がかりに、福祉国家の定義や概念に立ち戻り、福祉国家が「経済的繁栄の実現」と「政治的安定性の確保」という二つの機能を果たしてきたことを確認する。その上で、先行研究の知見をふまえて、グローバル化とポスト工業化を経験した現代社会の福祉国家が「競争志向の福祉国家」と捉えられることを指摘し、その経済・社会・政治的基盤を明らかにする。

まず福祉国家の定義や概念から見ていく。政治学者であるC・ピアソンは、「福祉国家という概念は、狭義には、主要な福祉ニーズを満たすための国家の手段を指し」、「広義には、1) 国家の特定の形態、2) 政体の特別な形態、3) 社会の特定の類型と考えられる」とする (C. Pierson 2007, p.10)。また、社会学者であるD・ガーランドは、福祉国家が、第一に「貧困層のための福祉」を、第二に「社会保険、社会権および社会サービス」を、第三に「経済運営全般」を意味する、と指摘する (Garland 2016, pp.6-7)。他方で、経済学者のN・バーは、福祉国家が「社会ケアの提供を通じて、弱者および脆弱な人びとの福祉を向上させる」、「再分配的な所得移転を通じて貧困層の福祉を向上させる」、「保険の提供や消費の促進のための現金給付の組織化と、医療や教育の提供を通じて、必ずしも脆弱でない人や貧困でない人の福祉を向上させる」ために存在する、と指摘する (Barr 2004, p.7)。これらの社会諸科学の定義や概念をふまえれば、福祉国家が、国家による狭義の社会政策だけでなく、国家介入による経済・社会秩序の維持も含むことが分かる。そこで、本論文では、福祉国家を、資本主義社会において、公共政策を通じて生産面と再生産面のリスクをコントロールし、社会統合を実現するための政治的プロジェクトと捉え、「公共政策を通じて、経済成長を実現し、市民に社会的保護の提供を行うことで、支持調達を確保し、社会統合を実現する政治システム」と定義する (cf. 加藤 2012 p.46, 2020 p.22)。

この定義は、いくつかのことを示唆する。まず第一に、福祉国家は、①経済過程への介入による経済成長の実現（経済的繁栄の実現）と、②社会的保護の提供による支持調達と社会統合の実現（政治的安定性の確保）という二つの機能を果たしてきた。したがって、福祉国家は、上記の二つの機能を果たし得なくなったときに、その存続が脅かされることになる。第二に、福祉国家は、特定の経済・社会・政治的文脈で成立する歴史的産物である。福祉国家は、資本主義経済の成立、広義の近代化や産業化の進展（例、都市への労働力移動や伝統的紐帯の弛緩）、自由民主主義体制の確立、国民国家シス

テムの成立、近代国家の確立（例、官僚機構や税制の整備）などを前提に形成された。したがって、第三に、ある福祉国家の特徴を捉えるためには、その福祉国家が存在する時代に共通した経済・社会・政治的基盤を明らかにすることに加え、その共通性を前提とした多様性を検討する必要がある。言い換えれば、共通性のなかの多様性を考察する必要がある。しかし、本論文の目的は福祉国家というシステムの持続可能性を検討することにあるため、現代の福祉国家の共通性という点のみ議論する。そして、第四に、福祉国家が政治的プロジェクトである以上、そのポジティブな面だけでなく、福祉国家が生み出している社会問題や構造的な課題などのネガティブな面にも注目する必要がある。

続いて、現代の福祉国家の特徴について検討する。すでに触れたように、福祉国家論は、グローバル化とポスト工業化により、福祉国家が大きく変化してきたことを明らかにしている。グローバル化とポスト工業化以前の福祉国家を「ケインズ主義的福祉国家」と呼ぶことには学術的な合意があるが（田口編 1989）、それ以降の福祉国家の名称については合意がない。ここでは、現代の福祉国家が、国際競争力の確保に力点を置いている点に注目して、「競争志向の福祉国家」としたい（加藤 2012, 2020）。上記の定義を利用すれば、競争志向の福祉国家の特徴は、「ミクロ競争力政策」を通じて、経済成長を実現し、「社会的包摂を促す諸政策（再商品化と脱家族化）」により、市民に社会的保護の提供を行うことで、支持調達を確保し、社会統合を実現する点にある。つまり、グローバル化により国際競争が激しくなる文脈において、セクターレベルの産業政策や自由化・規制緩和策を通じて競争力を確保し、経済成長を実現する一方で、ポスト工業化を背景とした雇用の流動化に対応するための労働市場への参加を促す諸政策や、女性の社会進出の広がりに対応するためのケアの社会化を進める諸政策を通じて、社会統合を図るのである。

これらの政策の組み合わせで社会統合が可能となるためには、固有の経

済・社会・政治的基盤が必要となる。まず、競争志向の福祉国家の経済的基盤として、i)「経済自由主義優位の国際経済体制」への移行 (cf. Cahill and Konings 2016) と、ii)「ポスト・フォーディズム」的な発展様式への移行が挙げられる (cf. ボワイエ 2007)。前者は、資本移動のコントロールを背景に、一国レベルでの政策介入を可能とした「埋め込まれたりベラリズム」(Ragie 1982) から、市場への信頼を背景に、国家介入を限定的・例外的なものにする国際経済秩序が成立したことを指す。後者は、大量生産・大量消費の製造業中心の経済成長から、製造業における多品種少量生産化や成長産業の変化(金融、情報技術、知識基盤経済など)により、高い技能を有する労働者の柔軟な働き方に依拠した経済成長へと変化したことを指す。

次に、社会的基盤として、「雇用の流動化と家族の多様化」が挙げられる。「ケインズ主義的福祉国家」の時代には、安定的な経済成長と性別役割分業を背景に、雇用と家族の安定性が確保され、ケアを家族に委ねつつ、労働市場から退出した際の保障を充実化させる再商品化政策の展開に力点が置かれていた(加藤 2012)。しかし、上記の経済的基盤の変化を背景に、労働者は、失業リスクの高まりや非正規雇用の拡大など、雇用の流動化に直面している。その一方で、女性の社会進出やライフコースの多様化などを背景に、家族も多様化し、家族福祉に依存することが困難となっている。これら「新しい社会的リスク」に直面するなかで、再商品化や脱家族化の諸政策が求められている (Armingeon and Bonoli 2005, Tayler-Gooby 2004)。

最後に、政治的基盤として、既存の階級を基礎とした政党・利益集団の揺らぎや新たな政治主体の台頭など(小野 2000)、「利益媒介の流動化」が挙げられる。「ケインズ主義的福祉国家」の時代には、人びとの経済的利益が階級を基礎とした政党・利益集団を通じて政治の舞台へと伝達されていた。それに対して、一定の経済的豊かさを実現した「競争志向の福祉国家」の時代では、脱物質主義的価値観が台頭し(イングルハート 1993)、経済的利益とは異なる利害の実現(例、社会的な価値・規範や自己実現など)を求める人

びとが増大し、それらを体现する新たな政治主体として「新しい政党」や「新しい社会運動」が台頭する一方で、既存政党は自己刷新を遂げていった。しかし、ケインズ主義的福祉国家の時代ほどの安定的な政治的合意を新たに作り出すことはできず、その都度の支持調達に依存せざるをえない状態が続いており、長期的な視野に立った政治運営が困難となっている。

以上のように、競争志向の福祉国家は、経済自由主義優位の国際経済体制とポスト・フォードイズムの発展様式、雇用の流動化と家族の多様化、利益媒介の流動化などの経済・社会・政治的文脈を前提に、国際競争力を高めるためのマイクロレベルの競争力政策を通じて経済成長を実現し、社会的包摂を実現するための再商品化政策と脱家族化政策を通じて、社会的保護を提供することで、一定の政治的支持調達と社会統合を実現してきた。しかし、そこには様々な課題が残されていた。次節では、競争志向の福祉国家が直面する諸課題を、具体的な社会問題と構造的な課題に分けて検討する。

3 現代の福祉国家が直面する構造的な課題—外的環境と内的環境の侵食—

本節では、競争志向の福祉国家が直面する諸課題を検討し、具体的な社会問題とそれへの対応策については、研究者の間で一定の合意があることを確認する一方で、福祉国家の機能を脅かすような構造的な課題（外的環境と内的環境の侵食）にも直面していることを指摘する。

現代の福祉国家が直面している諸課題（challenges）⁶⁾として、例えば、ギャンブルは、「人びとの過剰な期待に応えられないこと」、「国際競争力の確保」、「新しい社会的リスクへの対応」、「高齢化への対応」という四つを挙げ（Gamble 2016）、C・ピアソンは、「グローバル化への対応」、「人口構成の変化への対応」、「新しい社会的リスクへの対応」の三つに整理する（Pierson 2007）。これらの諸課題は、上述のように、経済成長の停滞、財政状況の悪

化、少子高齢化の進展、貧困・格差の拡大、社会的排除、ジェンダー不平等の持続などといった具体的な社会問題として顕在化する。これらの社会問題は、競争志向の福祉国家の政策的な特徴である、ミクロ競争力政策、再商品化政策、脱家族化政策が十分に機能していないことを示唆している。言い換えれば、競争志向の福祉国家は、現在のところ、公共政策を通じた経済成長と社会的保護の実現に関して十分な成果を残せていないのである。

それでは、これらの具体的な社会問題は、福祉国家の存続を脅かすものと言えるであろうか。ここで注目すべき点は、現代の福祉国家が直面している課題への処方箋に関して、研究者の間で一定の合意が存在することである。例えば、人びとの所得や資本の不足を補完するための「ベーシックインカム」、「キャピタルグラント」、「ベーシックキャピタル」、人びとの社会参加を支援するための「アクティベーション」、そして社会政策の目的を事後的な補償から事前の準備・予防へと変化させる「社会的投資政策」などの重要性が指摘されている（cf. Gamble 2016, Pierson 2007, 宮本 2013, 新川 2014）。言い換えれば、福祉国家論の研究者の多くは、これらの政策が実現し、十分に機能すれば、社会問題は解消され、福祉国家が存続可能なものであると捉えている。したがって、上記の社会問題は、早急な対応が求められていると言えるが、対処が不可能なものではないことに加え、また対処方法が明らかになっているという点で、福祉国家の存続を原理的に脅かすとはまでは言えないであろう。言い換えれば、これらの社会問題への対処は、政治的意思に依存するのである（Gamble 2016）。

しかし、その一方で、従来の福祉国家論では十分に検討されてこなかったが、福祉国家の二つの機能の維持を困難にさせる、言い換えれば、福祉国家の持続可能性を脅かすような構造的な課題がある。それは、「環境と経済の両立可能性への疑問」と、「政治システムの機能不全」である。

まず、「環境と経済の両立可能性への疑問」から検討する。定義が示唆するように、福祉国家は、経済過程への介入を通じた経済成長の実現を前提と

してきた。例えば、「ケインズ主義的福祉国家」の時代には、大量生産・大量消費の製造業を中心とした経済成長を前提とし、「競争志向の福祉国家」の時代には、多品種少量生産の製造業と新しい成長産業に依拠した経済成長を前提としてきたのである。重要な点は、これらの成長モデルが、地球環境の積極的な活用に依拠してきたことにある。つまり、福祉国家は、環境に負荷をかけること（Fitzpatrick 2017）で、自らの存続を可能にしてきたと言える⁷⁾。もちろん、ケインズ主義的福祉国家の時代と比べて、技術革新や環境規制の強化などにより、現代の方が環境への負荷が少なくなったのは言うまでもないが、競争志向の福祉国家も環境に負荷をかける形での経済成長に依拠している事実は変わらない。問題は、地球温暖化や資源枯渇など、地球環境問題は近年ますます深刻化しており（クラブほか 2005）、従来のような環境に負荷をかける成長モデルは近いうちに困難になることが予想されていることにある。たしかに、エコロジー的近代化や緑の産業革命（イエニッケほか 1998, 2012）、持続可能な開発目標（蟹江 2020）、グリーン・ニューディール（リフキン 2020）、資本主義の非物質的転回（諸富 2020）など、「経済と環境の両立可能性」や「環境に配慮した経済成長の可能性」を指摘する議論⁸⁾（もしくは、「環境への投資こそが経済成長を生む」とする議論）も提示されている。その一方で、これらの「経済と環境の両立」を謳う議論に対しては、マルクス主義の立場からの鋭い懐疑論も提示されている（斉藤 2020）。この論争自体は学術的にも社会的にも重要なものであるが、福祉国家の持続可能性を検討する本論文にとって重要な点は、地球環境の有限性が明らかとなった現在、福祉国家を存続させるためには、地球環境を保全しつつも、十分な経済成長を実現するような経済のあり方を構築することが必要なことにある。

次に、「政治システムの機能不全」について検討する。定義が示唆するように、福祉国家は、人びとの利益・利害を政治の舞台に反映し、人びとの福利厚生を高める政策を提供することで、安定的な支持調達を実現してきた。

例えば、「ケインズ主義的福祉国家の時代」には、人びとの経済的利益が階級を基礎とした政党・利益集団を通じて政治の舞台に反映され、脱商品化政策の提供という形で支持調達を実現してきた。「競争志向の福祉国家の時代」には、利益媒介が流動化し、その都度の支持調達に依存する一方で、再商品化政策と脱家族化政策の提供という形で支持調達を実現してきた。したがって、政治システムの正統性に関するF・シャープの議論⁹⁾(Scharpf 1996, 1999)を援用すれば、政治的手続きを通じて人びとの意思が政治システムに適切に伝達・反映されているかを問う「インプット面」と、政治システムのアウトプットである政策が人びとの福利を効率的に高めているかを問う「アウトプット面」のそれぞれにおいて、福祉国家は正統性を確保してきたといえる。しかし、近年では、この両者において機能不全の兆候が見られる(Hay 2007, Mounk 2018)。例えば、インプット面に関しては、ケインズ主義的福祉国家の成功を背景に、価値観の多様化、無党派層の拡大、政治不信の広がり、政治的関与の衰退などが生じており、現在では「利益媒介の流動化」に加え、政治の舞台に利益・利害が十分に反映されない人びとが増大している。現在の右派ポピュリズム政党の躍進や急進左派勢力の台頭の背景には、これらの変化があると考えられる。アウトプット面に関しては、上述のように、現在直面している社会問題への処方箋は明確である一方で、それを実現するための前提である国家介入の余地が減少している。具体的には、競争志向の福祉国家への移行に伴う政策課題の変化に対応するために、中央政府は、社会政策上の諸権限を諸主体・諸次元(市場、地方政府、国際機関など)に委譲してきたため、現在では、機動的・主体的な政策介入が困難となっている。以上のように、福祉国家は、自らの発展に伴い、政治システムのインプットとアウトプットの両面が機能しない状態に陥り、政治的正統性を十分に確保できなくなっており、結果として、社会統合に失敗しているといえる。十分な社会的保護が得られず、社会から切り離された状態に置かれた「社会的排除」が社会問題として浮上していることに加え、社会への主体的関与を忌避する

人びと（すなわち、私事化した個人）が多数存在していることは、その一例といえる。したがって、福祉国家を存続させるためには、政治システムのインプット面とアウトプット面の改善が不可欠といえる。

ここまで福祉国家の持続可能性を脅かす構造的な課題として、「環境と経済の両立可能性への疑問」と「政治システムの機能不全」について検討してきた。ここで重要な点は、これらの二つの構造的な課題が福祉国家の発展と密接に関係していることにある。すなわち、福祉国家は、外部環境である地球環境を活用することで経済成長を実現し、特定の人びとを優遇する一方で、社会的排除や私事化した個人を構造的に生み出す形（言い換えれば、内部環境である社会システムへの包摂と、そこからの排除を同時に進め、さらに広げていく形）で、部分的な社会統合を実現してきたといえる。福祉国家の発展は、外的環境（地球環境）と内的環境（社会統合）を侵食することで可能となっていたのである。しかし、外部環境と内部環境の侵食に依存した発展は、いつか限界に直面するものであり、福祉国家は外部環境と内部環境と両立したあり方を模索する必要がある。次節では、これまでの議論をふまえて、持続可能な福祉国家のあり方と、その実現方法に関して考察する。

4 持続可能な福祉国家の素描—その経済・社会・政治的条件と実現への道すじ—

本節では、前節の議論をふまえて、持続可能な福祉国家のあり方を、経済・社会・政治的基盤に注目して整理し、その実現の道すじに関して、政治学がもたらす示唆を明らかにする。議論に移る前に、本節での議論は、前節の議論から得られる知見をもとにした分析的な試論に過ぎない点を確認しておきたい。

まず、持続可能な福祉国家の経済的基盤として求められることは、「環境親和的な経済システムの確立」である。前節で確認したように、「環境と経

済の両立可能性」については様々な立場が示されているが、環境への負荷を減らすことの重要性自体に大きな反論はない。論点は、環境保全型の経済システムがどの程度の経済成長を生み出しうるのかという点と、環境と経済が両立可能であったとして、それをどのように実現し、支えていくか¹⁰⁾という点にある。前者は経済学の範疇であり、政治学を専門とする著者が説得的なコメントをすることはできない。その一方で、後者に関しては、有効な政策に関するいくつかの方向性を示唆することができる (cf. クラップほか 2005, Dryzek 2005, ミランダ 2007)。例えば、地球環境問題への効果的な対応のためには、国際協調が不可欠である。また、市場は、環境への負荷を、外部不経済という形で外部化してしまう傾向があるため、諸規制の強化や環境税の導入を通じて、内部化していくことも必要である。加えて、環境保全的な技術開発や経済活動の支援を目的とした産業政策の積極的な導入なども求められているといえる。したがって、環境親和的な経済システムを確立するためには、諸規制や環境税などを通じて市場介入を行い、地球環境問題に関する協調的な対応を可能とするような国際経済体制の実現と、環境保全的な技術開発や経済活動を支援し、それを通じた安定的な成長を可能とする経済循環の実現などが求められている。

次に、社会的基盤として求められることは、「新旧の社会的リスクへの対応に加えて、構造的な不平等への積極的な対応や社会統合の促進を通じた、社会的保護の実現」である。現代社会では、上述のように、雇用の流動化と家族の多様化によって、再商品化や脱家族化を進めるための社会政策へのニーズが高まっており、一定の対応がなされてきたが、その成果は十分とは言えない。加えて、ジェンダー不平等の残存など、社会には今なお構造的な不平等が存在しており、対応が求められている。その一方で、尊厳ある生活を送るのに十分な資源を持たなかったり、所得の不足に悩まされる人びとも多く存在する。要するに、人びとは新旧の社会的リスクに対して脆弱な状態におかれており、社会全体における社会的保護の水準は低下していると考え

られる。さらに重要な点は、社会的保護の水準が全体として低下するなかで、社会的弱者がその影響をより大きく受けている点にある。これらの状況に対応するためには、前節で確認したように、「ベーシックインカム」、「キャピタルグラント」、「ベーシックキャピタル」、「アクティベーション」、「社会的投資政策」などの諸政策が必要となる(Gamble 2017, Pierson 2007, 宮本 2013, 新川 2014 など)。加えて、これらの諸政策は構造的な不平等を積極的に是正するものではないため、別途積極的な働きかけも求められている。さらに、社会的排除や私事化された個人など、社会への関与やつながりを欠く状態にある人びとも生まれており、社会的紐帯を再構築していく支援も必要といえる。したがって、グローバル化とポスト工業化がさらに進む現代において、社会的保護を実現するためには、社会保障制度の抜本的な見直しに加え、構造的な不平等と社会統合の揺らぎへの積極的な対応が必要と考えられる。

そして、政治的基盤として求められることは、「政治システムのインプットおよびアウトプットの改革」である。上述のように、インプット面に関しては、政治の舞台に利益・利害が十分に反映されない人びとが増大しており、それへの対応が求められている。これについては、まず、既存の政党や利益集団の刷新と、新しい政党や新しい社会運動の支援など、政治主体の変革を促すことが考えられる。加えて、既存の政党政治および利益集団政治以外の政治的回路を充実・活性化させる方向性も考えられる。例えば、熟議民主主義論は、利益媒介の回路を複線化すること、政治参加の多様な回路を用意すること、熟議民主主義の実践を諸レベルで導入することの重要性などを指摘している(田村 2008, Dryzek and Dunleavy 2008)。続いて、アウトプット面に関しては、中央政府が諸権限を諸主体・諸次元(市場、地方政府、国際機関など)に委譲してきたため、機動的・主体的な政策介入が困難となっており、それへの対応が求められている。上述の経済的・社会的基盤に関する考察で示唆された方向性を実現するためにも、国家の介入能力を高める必要がある。例えば、ガバナンス論は、様々な形態のガバナンスを調整・管理し、

適当な統治を行う主体（メタガバナンスの中心）として、国家（中央政府）が引き続き重要な役割を果たす必要があることを指摘している（Bell and Hindmore 2009）。したがって、政治システムの改革として、利益媒介の複雑化や活性化と、メタガバナンスの中心として国家が諸主体・諸領域との関係を再構築していくことが必要と考えられる。

以上のように、前節までの議論をふまえると、持続可能な福祉国家の諸条件を分析的に導くことができる。次に検討すべき論点は、これらの諸条件がいかにして実現できるかというものである。というのも、上記の諸条件は、現在の福祉国家およびその諸基盤のあり方を大きく見直すものであり、抵抗や反対に直面する可能性が高いからである。持続可能な福祉国家の諸条件を分析的に導き出すことができたとしても、それが実現可能性を有しないものであれば、画餅に帰すことになってしまう。したがって、実現への道すじについても検討することが必要となる。この点、政治学はいくつかの知見を提供してくれる。まず福祉国家改革が成功する条件に関して、比較政治経済学および比較福祉国家論は、重要な知見をもたらしている。例えば、縮減などの不人気政策を実現するためには、「非難回避の政治」が重要であることが指摘されている（Pierson 1994）。さらに、抜本的な改革の実施などの不確実性の高い局面においては、人びとの利益を構成し、改革の有効性・妥当性を示すのに役立つ政治理念が重要となることも指摘されている（Blyth 2002, Schmidt 2002）。これらの議論は、以下の点を示唆している。すなわち、福祉国家改革は、経済・社会的条件と制度的条件（過去の政策遺産と意思決定制度）のもとで、アイデアを通じて利益を定義した政治主体が戦略的相互行為を通じて政治連合を形成することで実現するのである（加藤 2012）。したがって、短期的な方策としては、資本主義社会における社会統合を実現するために福祉国家が不可欠であることを主張する一方で、従来のあり方はもはや維持できないことを指摘し、新たな方向性が有効かつ妥当であることを広く提唱し、それを支える政治連合を形成していくことが必要となる。加え

て、持続可能な福祉国家が定着していくためには、人びとがそのような社会のあり方を正統なものとして受容していくことが不可欠である。そのためには、短期的な方策に加え、中長期的な働きかけも必要となる。この点に関しては、権力論の知見が有益になる。「利益や選好を形成する権力」を提唱したルークスは、私たちの利益・選好が社会的な働きかけにより形成されていることを明らかにしている（ルークス 1995）。この議論を援用すれば、中長期的な方策として、地球環境への配慮や主体的な政治参加・社会参加を積極的に是認するような社会意識・政治意識を涵養するために、様々な次元や場面で働きかけていくことが重要となる。言い換えれば、短期的には、「持続可能な福祉国家」に関するアイデアの普及を通じた政治連合の形成と、中長期的には、「持続可能な福祉国家」に親和的な社会意識・政治意識の涵養が必要であり、それらを支援していくことが重要となる。次節では、これまでの議論を整理し、「福祉国家の将来」や「資本主義社会の将来」を論じるその他の議論との差異を明らかにすることで本論文の意義を明らかにし、残された課題を検討する。

5 おわりに—本稿の意義と課題—

本論文の目的は、現代の福祉国家が直面する諸課題を整理し、持続可能な福祉国家のあり方を素描し、その実現に向けた道すじを考察することにあつた。まず、福祉国家の定義に立ち戻り、福祉国家が、経済過程への介入を通じた経済成長の実現（経済的繁栄の実現）と、社会的保護の提供による支持調達と社会統合の実現（政治的安定性の確保）という二つの機能を有していることを確認した。その上で、現代の福祉国家である「競争志向の福祉国家」が、経済自由主義優位の国際経済体制とポスト・フォーディズム的發展様式、雇用の流動化と家族の多様化、利益媒介の流動化などの経済・社会・政治的文脈を前提に、ミクロレベルの競争力政策を通じて経済成長を実現し、再商

品化政策と脱家族化政策を通じて社会的保護を提供することで、一定の政治的支持調達と社会統合を実現してきたことを確認した。そして、競争志向の福祉国家は、財政難、少子高齢化の進展、貧困や格差の拡大、ジェンダー不平等など、様々な具体的な社会問題に直面するものの、それらは必ずしも福祉国家の機能を脅かすものではないことを指摘した。その一方で、福祉国家が外部環境（地球環境）と内部環境（社会統合）を侵食する形で発展してきたことを指摘し、現在では、福祉国家の機能を脅かす構造的な課題である「環境と経済の両立可能性への疑問」や「政治システムの機能不全」に直面していることを指摘した。そして、持続可能な福祉国家の諸条件として、「環境親和的な経済システムの確立」、「新旧の社会的リスクへの対応に加え、構造的な不平等への積極的な対応や社会統合の促進を通じた、社会的保護の実現」、「政治システムのインプットとアウトプットの改革」を指摘した。最後に、その実現への道すじとして、短期的には、「持続可能な福祉国家」に関するアイデアの普及を通じた政治連合の形成と、中長期的には、「持続可能な福祉国家」に親和的な社会意識・政治意識の涵養が必要であることを確認した。

本論文で提示された知見自体は、環境経済学、社会政策論、自由民主主義論の各領域などですでに示されているものでもあり、個別にみれば、必ずしも新しいものとは言えないであろう。しかし、それらの個別の知見を、福祉国家の機能や諸基盤・諸条件と関連づけることによって、福祉国家や資本主義社会の将来など、マクロな社会分析に関する議論に新たな一面を加えることができたと思われる。例えば、第四節で紹介したように、「福祉国家の将来」を論じる福祉国家論（Gamble 2016, Pierson 2007, Garland 2016）は、現在直面している具体的な社会問題に対応するための社会政策のあり方を検討することが多い。それ自体は重要な研究であるが、公共政策を通じた社会統合の実現が困難になっている構造的課題への考察が不十分となっている。福祉国家の定義をふまえれば、個別政策のあり方の検討のみでは、「福祉国

家の将来」を考察したことにはならないであろう。一方で、近年では、経済学者を中心に「資本主義社会の将来」に関する考察も深められており（長尾 2020）、従来のあり方の限界が指摘されている。例えば、「定常型社会への移行」（広井 1999, 2003）、「資本主義の非物質的転回」（諸富 2020）、「プログレッシブ・キャピタリズムへの転換」（ステイグリッツ 2020）などが提案されている。これらは、環境と福祉に配慮した新しい資本主義社会のあり方を明確にしている点で重要な貢献といえるが、それが可能となる政治的基盤については十分な考察がなされていない。これらの先行研究に対して、本論文は、福祉国家を資本主義社会において社会統合を実現するための政治プロジェクトと捉え、その機能と経済・社会・政治的基盤に注目することで、資本主義社会における福祉国家を脅かす構造的な課題を析出した上で、上述のような新しい資本主義社会における福祉国家の持続可能性の諸条件とその道すじを描いている。言い換えれば、本論文は、「福祉国家の将来」を論じる福祉国家論には、福祉国家の機能の揺らぎをもたらす構造的課題の重要性を指摘し、「資本主義社会の将来」を論じる経済学には、新たな経済システムの政治的基盤の重要性を指摘することになる。その一方で、本論文は、両議論の知見を「福祉国家の機能と基盤・条件」のもとに再構成するものでもあり、経済・社会・政治の各側面に注目して、現代社会における先進諸国のマクロな特徴を捉える分析¹¹⁾になっている。専門分化や科学主義化が進む社会諸科学においては、マクロな社会分析は、実証性が十分に担保できないものとして忌避されるか、抽象度の高い理論研究に陥ることが多く、その結果として、現代社会の一般的特徴や傾向などを、適切な形で把握・言語化することができていなかった。本論文は、福祉国家の社会科学的分析という視点から、マクロな社会分析を再興する試みでもある。

その一方で、本論文は試論の域を越えておらず、多くの課題も残されている。例えば、「持続可能な福祉国家」の諸条件については、環境経済学、社会政策論、自由民主主義論などの各領域において蓄積されている知見を、よ

り網羅的・包括的に検討する必要がある。また、「持続可能な福祉国家」を支える理念・思想についての検討も不可欠である。この点については、資本主義社会や福祉国家の将来を検討する経済・社会・政治思想（広井 2003, 藤田 2017, 齋藤 2017, 齋藤ほか 2011）や、環境思想・理論（松野 2014, グディン 2020, ドブソン 2001）の知見が参考になる。そして、環境政治に関する議論に関する検討も不可欠である。批判理論の立場から環境親和的な国家のあり方を検討する研究（エッカーズレイ 2010）、比較政治学の立場から日独米の環境政策の比較分析を行う研究なども刊行されており（シュラーズ 2007）、それらの知見を批判的に摂取することは、本論文が検討してきた「持続可能な福祉国家の一般的特徴」だけでなく、「その多様性」を検討する上で重要となる。また、フィッツパトリックがイギリスを事例として分析したように、環境政策と福祉国家の関係の変化に関する経験的研究を深めていく必要もある（Fitzpatrick 2017）。これらの先行研究の到達点をふまえて、本論文の主張を再構成すれば、「持続可能な福祉国家」の一般的特徴とその諸条件はよりクリアになることに加え、その多様性や実現への道すじについても知見が得られると思われる。

以上のように、本論文には多くの課題が残されているが、資本主義社会において社会統合を実現するための政治プロジェクトである福祉国家の現代の特徴とそれが直面する構造的な課題、そして「持続可能な福祉国家」の諸条件と実現への道すじが明らかになったならば、本論文の目的は果たされたことになる。

注

- 1) 本論文は、科学研究費補助金（17K13682、17H02480、19H00579、19K01464、20H00060、20H01449）、立命館大学社会学研究科「研究プロジェクト」、立命館大学アジア日本研究所「アジア日本研究推進プログラム」の研究成果の一部である。

上記のプロジェクトにおいて、「環境と福祉国家の関係」について考察する機会をくださった江口友朗先生、櫻井純理先生、長尾伸一先生、そして授業に参加してくださっ

た大学院生の皆さんにこの場を借りてお礼申し上げます。

- 2) 福祉国家論のレビューとしては、以下の文献を参照 (C. Pierson 2007, 加藤 2012)。
- 3) 権力資源動員論を発展的に継承したエスピン-アンデルセンの「福祉レジーム論」は、福祉国家の質的な多様性 (すなわち、社会民主主義レジーム、保守主義レジーム、自由主義レジーム) が、労働者階級の階級動員、階級政治的な同盟のあり方、そしてレジームの制度化に関する歴史的遺産によってもたらされたと指摘する (Esping-Andersen 1990)。「福祉国家の将来」に関しても、三つの道すじがあり得ること (言い換えれば、多様性の持続) を示唆していた (Esping-Andersen 1996)
- 4) 新しい福祉国家について、アーミンジョンらは「ポスト工業時代の福祉国家」とし (Arimugeon and Bonoli 2005)、ボノリらは「新しい福祉国家」とし (Bonoli and Natali 2012)、モレルらは「社会投資的な福祉国家」とし (Morel et al. 2012)、ガーランドは「福祉国家 3.0」とする (Garland 2016)。一方で、ジェソップは、福祉国家に抜本的な変化が生じているとして、「シュンペーター主義的ワークフェアポスト国民レジーム」とする (Jessop 2002)。以上のように、新たな福祉国家に与える名称については、論者によって大きく異なるが、重要な点は、福祉国家に大きな変化が生じているという認識は共通していることにある。
- 5) 本節の議論は、本論文の目的に基づき、過去の研究成果の要点を再構成したものであり、一部内容には重複がある。詳細については、以下を参照 (加藤 2012, 2019, 2020)。
- 6) 田中は、「グローバル化と不平等への対応」、「新しいリスクへの対応」に整理する (田中 2017)。
- 7) 福祉国家に対する環境主義者からの批判については、以下の文献を参照 (C. Pierson 2007)。
- 8) 環境と経済の両立可能性に関する様々な見解については、以下の文献も参照 (Dryzek 2005, クラップら 2005)。
- 9) 政治システムの正統性に関して、従来の政治学の議論は、利益媒介のあり方に代表される「インプット」面に注目することが多かったことに対して、シャープの議論は、「インプット」面だけでなく、公共政策の効率性という「アウトプット」面にも大きく依存していることを明確にした点に大きな意義がある。
- 10) 環境親和的な経済のあり方やそれを支える諸制度については、以下の文献を参照 (イェニッケほか 1998, 2012, 長尾 2020)。
- 11) この点に関連して、本論文は、資本主義と福祉国家や民主政治の緊張関係についても新たな知見を加える可能性を有する。この論点に関しては、上述のように、「ネオ・マルクス主義」をはじめ、福祉国家論で多く議論されてきた (Offe 1984, O'connor 1976, Gough 1979)。近年でも、シュトレークやジェソップなどが、両者の間の矛盾や緊張関係を鋭く指摘している (シュトレーク 2016, Jessop 2002)。しかし、両者の関係に関する学術的な合意はまだ存在していない。既存の議論に対して、本論文は、福祉国

家が外的環境（地球環境）と内的環境（社会統合）を侵食する形で発展してきたことを明らかにし、両環境における限界が近いことを示唆している。言い換えれば、本論文は、近代社会の与件であった外的環境および内的環境の重要性と、時間軸の重要性を示唆している。この指摘がどのような理論的含意を有するかについては、今後検討していきたい。

【参考文献】

- イエニッケ、マルティン、ヘルムート・ヴァイトナー編／長尾伸一ほか監訳 1998 『成功した環境政策』 有斐閣。
- イエニッケ、マルティン、ミランダ・シュラーズ、クラウス・ヤコブ、長尾伸一編 2012 『緑の産業革命』 昭和堂。
- イングルハート、ロナルド／村山皓ほか訳 1993 『カルチャーシフトと政治変動』 東洋経済新報社。
- エッカーズレイ、ロビン／松野弘監訳 2010 『緑の国家』 岩波書店。
- 小野耕二 2000 『転換期の政治変容』 日本評論社。
- 加藤雅俊 2012 『福祉国家再編の政治学的分析』 御茶の水書房。
- 加藤雅俊 2019 「Socio-Economic Transformations and the Changing Patterns of Political Order」、『横浜法学』 28 卷 3 号。
- 加藤雅俊 2020 「福祉国家論からみる自由民主主義体制の存立構造」、日本政治学会編『年報政治学 2020- II』 勁草書房。
- 蟹江憲史 2020 『SDGs』 中公新書。
- ギャンブル、アンドリュー／小笠原欣幸訳 1990 『自由市場と強い国家』 みすず書房。
- グディン、ロバート／松野弘監訳 2020 『緑の政治理論』 ミネルヴァ書房。
- クラブ、ジェニファー、ピーター・ドーヴァーニュ／仲野修訳 『地球環境の政治経済学』 法律文化社。
- 斉藤幸平 2020 『人新世の「資本論」』 講談社新書。
- 齋藤純一 2017 『不平等を考える』 ちくま新書。
- 齋藤純一・宮本太郎・近藤康史編 2011 『社会保障と福祉国家のゆくえ』 ナカニシヤ出版。
- シュトレーク、ヴォルフガング／鈴木直訳 2016 『時間かせぎの民主主義』 みすず書房。
- シュラーズ、ミランダ 2007／長尾伸一ほか監訳 2007 『地球環境問題の比較政治学』 岩波書店。
- 新川敏光 2014 『福祉国家変革の理路』 ミネルヴァ書房。
- ステイグリッツ、ジョセフ／山田美明訳 2020 『プログレッシブ・キャピタリズム』 東洋経済新報社。
- 田口富久治編 1989 『ケインズ主義的福祉国家』 青木書店。
- 田中拓道 2017 『福祉政治史』 勁草書房。

- 田村哲樹 2008『熟議の理由』勁草書房。
- ドブソン、アンドリュウ／松野弘監訳 2001『緑の政治思想』ミネルヴァ書房。
- 長尾伸一 2020『複合危機と資本主義の未来（上）（下）』『思想』1156号、1158号。
- ハンチントン、サミュエル、ミシェル・クロジェ、綿貫譲治 1976『民主主義の統治能力』サイマル出版会。
- 広井良典 1999『定常型社会』岩波新書。
- 広井良典 2003『生命の政治学』岩波書店。
- 藤田菜々子 2017『福祉世界』中央公論新社。
- ボワイエ、ロベール／井上泰夫ほか訳 2007『ニュー・エコノミーの研究』藤原書店。
- 松野弘 2014『現代環境思想論』ミネルヴァ書房。
- 宮本太郎 2013『社会的包摂の政治学』ミネルヴァ書房。
- 諸富徹 2020『資本主義の新しい形』岩波書店。
- リフキン、ジェレミー／幾島幸子訳 2020『グローバル・グリーン・ニューディール』NHK出版。
- ルークス、ステイーブン／中島吉宏訳 1995『現代権力論批判』みすず書房。
- Armingeon, Klaus and Giuliano Bonoli (eds) 2005 : *The Politics of Post-industrial Welfare States*, Routledge.
- Nicolas Barr, 2004, *Economics of the Welfare State*[4th edn], Oxford University Press.
- Bell, Stephen and Andrew Hindmoor 2009 : *Rethinking Governance*, Cambridge University Press.
- Blyth, Mark 2002 : *Great Transformations*, Cambridge University Press.
- Bonoli, Giuliano and David Natali (eds.) 2012 : *The Politics of the New Welfare States*, Oxford University Press
- Cahill, Damien and Martijn Konigs 2017 : *Neoliberalism*, Polity Press.
- Dryzek, S. John 2005 : *The Politics of the Earth* [2nd edn], Oxford University Press. (丸山正次訳『地球の政治学』風行社、2007年。)
- Dryzek, S. John and Patrick Dunleavy 2009 : *Theories of the Democratic State*, Palgrave.
- Esping-Andersen, Gøsta 1985 : *Politics Against Market*, Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta 1990 : *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press. (岡沢憲美・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房、2001年。)
- Esping-Andersen, Gøsta (ed.) 1996 : *Welfare States in Transition*, Sage Publications. (埋橋孝文監訳『転換期の福祉国家』早稲田大学出版部、2003年。)
- Fitzpatrick, Tony 2017 : *A Green History of the Welfare State*, Palgrave
- Gamble, Andrew 2016 : *Can the Welfare State Survive?*, Polity Press.
- Garland, David 2016 : *The Welfare State*, Oxford University Press.
- Gough, Ian 1979 : *The Political Economy of the Welfare State*, Macmillan. (中谷義次ほか

- 訳『福祉国家の経済学』大月書店、1992年。)
- Hay, Colin 2007 : *Why We hate Politics*, Palgrave. (吉田徹訳『政治はなぜ嫌われるのか』岩波書店、2012年。)
- Hemerijck, Anton 2012 : *Changing Welfare States*, Oxford University Press.
- Huber, Evelyne and John D. Stephens 2001 : *Development and Crisis of the Welfare State*, Chicago University Press.
- Jessop, Bob 2002 : *The Future of the Capitalist State*, Polity Press.
- Korpi, Walter 1983 : *The Democratic Class Struggle*, Routledge and Kegan Paul.
- Mishra, Ramesh 1984 : *The Welfare State in Crisis*, Wheatsheaf Books.
- Mounk, Yascha 2018 : *The People vs. Democracy*, Harvard University Press. (吉田徹訳『民主主義を救え！』岩波書店、2019年。)
- Morel, Nathalie, Bruno Palier and Joakim Palme (eds.) 2012 : *Towards a Social Investment Welfare State?*, Polity Press.
- O'Conner, James 1973 : *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press. (池上惇ほか訳『現代国家の財政危機』御茶の水書房、1981年。)
- Offe, Claus 1984 : *Contradictions of the Welfare State*, Routledge.
- Pierson, Christopher 2007 : *Beyond the Welfare State ? (3rd edn)*, Polity Press.
- Pierson, Paul 1994 : *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (ed.) 2001 : *The New Politics of Welfare States*, Oxford University Press.
- Ruggie, John. G 1982 : "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order" *International Organization* 36: 379-415.
- Scharpf, W. Fritz 1996 : "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States" Pp. 15-39 in *Governance in the European Union*, edited by G. Marks, F. W. Scharpf, P. C. Schmitter and W. Streeck, Sage Publications.
- Scharpf, W. Fritz 1999 : *Governing in Europe*, Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. and Vivien. A. Schimdt (eds.) 2000 : *Welfare and Work in the Open Economy VOL.1.2*, Oxford University Press.
- Schmidt, A. Vivien 2002 : *The Futures of European Capitalism*, Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, Peter (ed) 2004 : *New Risks, New Welfare ?*, Oxford University Press.
- Wilensky, L. Harold 1975 : *The Welfare State and Equality*, University of California Press. (下平好博訳『福祉国家と平等』木鐸社、1984年。)

