

大山 博・炭谷 茂  
武川正吾・平岡公一編著

## 『福祉国家への視座

揺らぎから再構築へ』

評者：埋橋 孝文

本書「はじめに」でふれられているように、1990年代の後半からわが国で福祉国家の国際比較研究（比較福祉国家論）の成果が相ついで刊行された。その背景として1980年代半ば以降海外でいちじるしく進展した研究動向の影響を無視しえない。理念もしくは到達目標としての福祉国家像のゆらぎ（＝「福祉国家の危機」）を経て、新しい政治経済体制（レジーム）を模索する各国の試みがあり、それが比較研究を鼓舞し、促進した。わが国でも、従来の「外国研究」や「各国研究」とは区別された「国際比較研究」に熱い視線が注がれるようになってきた。一方、新世紀を迎えつつある福祉国家は、比喩的にいえば、「危機」から「再編」の段階へと入り、そうした動きのなかで、各国ごとの分岐も鮮明になりつつある<sup>(1)</sup>。

別のところでも少し述べたことがあるが、現状を「危機の深化」と捉えるよりも、新しい編成原理への動きが胎動している段階であるとみたほうがよい<sup>(2)</sup>。確固たるモデルからの距離・乖離の程度を測る前者の捉え方はあまりにも単線的（linear）であり、現在の多様で内容豊富な試みを評価できない。それと並行して、比較福祉国家論に触発されたかたちで活発化してき

た福祉国家研究が、理論的にも、政策的にも、新しい編成原理を提起することを期待されるようになってきた。本書の副題（＝「揺らぎから再構築へ」）はそうした機運をよく伝えている。といっても、今後の編成原理らしきものは今だその全貌が明らかでない。いくつかの異なる方向のベクトルがせめぎあっているのが現状であろう。本書のタイトル（「福祉国家への視座」）は、明確な着地・到達点を指し示すわけでないことを暗示している。

さて、本書は、多数の執筆者（13名）によるもので、以下の目次が示しているように、全12章の4部構成となっている。

### はじめに

#### 第 部 福祉国家の国際動向

第1章 世界における主要福祉国家の動態と展望 いずこへゆくか福祉国家

第2章 社会サービスの多元化と市場化  
その理論と政策をめぐる一考察

第3章 社会保障と構造調整 世界銀行の年金報告書をめぐる

#### 第 部 福祉国家の理念

第4章 福祉国家の危機と変容 P・ロザンヴァロンの所説に寄せて

第5章 福祉国家の規範理論 アファーマティブ・アクションと差感到敏感な社会政策

第6章 市民権の構造転換 一つの素描

#### 第 部 福祉国家と社会サービス

第7章 社会保障と人権 社会福祉基礎構造改革の目指す理念

第8章 コミュニティーケア憲章と新しい権利保障概念 「ギャランティー」概念をめぐる

第9章 住宅福祉のパラダイム転換 政策の整合性確保  
 第部 福祉国家と労働政策  
 第10章 福祉国家における労働政策と法  
 労働法と社会保障法の役割に  
 関連して  
 第11章 労働安全衛生と福祉国家 分  
 権的自律的福祉国家への歩み  
 終章 福祉国家研究の課題

多数の執筆者による300頁を越える大部の本を200字で20枚、4000字というごく限られた紙数で各章バランスよく紹介し、コメントするのは不可能に近い。以下では、先にふれた「現在の多様で内容豊富な試み」を紹介することを主眼としつつも、本書を読みすすむうちに得た感想や疑問点を述べることで責めをふさぎたく思う。なお、評者の能力の制約もあり、本書後半のいくつかの章を割愛したことを、予めことわっておきたい。

第1章は、主として2つの国際機関の資料を用いて3つの類型ごとの動態分析を試み、少子化、女性の職場進出にともなう新しいニーズを充足していく必要性を強調する。B・イスラエル教授の指摘に関連して述べられている次の引用文は興味深いが、下線部を具体的にどう理解するかについては意見が分かれる所であろう。

「国内的には、まず既存制度の贅肉をとり、効率化し、整理すること、それによって得られる余力を新しいニーズへの対応に振り向けること、...が今後の福祉国家の進路を示す要点と考える」(25頁、下線引用者)。

第2章は、イギリスの医療・福祉改革の経験をフォローアップしつつ、多元化と市場化という2つの試みのもつ意義と問題点を丁寧に解き明かしている。著者がいうように、この問題をめぐっては「措置制度か契約制度か」「国家責

任か市場原理か」といった二者択一的、二分法的な議論が多かったのであるが(47頁)、実際はそれほど単純ではなく、「サービス購入型」や「利用者補助型」などの組み合わせ方、また、不服申立て制度などの利用者権利保障の仕組みによってかなり性格を異にする可能性がある。ちなみに利用者の権利保障の問題は、厚生行政担当者が執筆した第7章の後半でもふれられているが、今後ますます重要になっていくと考えられる。イギリスにおける大規模な「社会実験」は、第8章で扱われているような「ギャランティー」の考え方などを含めて、わが国にとって参考になるところが多い。

第3章は近年社会保障の分野でも影響力を増している世界銀行の立場、政策の概要を取り扱っている。スイス・チランポール(Swiss・Chilampore)方式は、積立方式の採用によって開発・投資のための豊富な資金を政府に対して提供し、一方、確定拠出(拠出建て)方式により政府の責任を軽減させる。発展途上国あるいは開発独裁期の国では有効性があると考えられるが、高齢化との関連で先進国に対しても推奨されている点に現在の特徴がある。また、結局は、政治に帰着する問題であるにもかかわらず、そうした側面が表面に出ていない現状に一種の危うさを感じる。なお、想定する人間像の違い、社会保障と市場との関係、「前世紀への価値への回帰」という著者の批判、評価(71~73頁)は理解できるが、制度の具体的設計をめぐる原理-たとえば公私の役割分担、貯蓄・再分配・保険の組み合わせなど-が厳しく問い直されているのも事実であろう。

第部は「現状に対するオルタナティブ」(本書帯コピー)を真正面から論じた本書のメインボディともいべき3つの章から成っている。第4章は紹介されることの少なかったフランスの政治哲学者P・ロザンヴァロンの福祉国

家論を取り上げている。福祉国家の「知的・道徳的再建」論、普遍的な介護問題の出現や破局リスクの登場などによる「保険パラダイムの危機」論は説得力がある。また、社会保険の中に「垂直的再分配」のメカニズムが次第に発展してきた結果、「境界が曖昧で財源が複雑な広大な多形性のシステム」になりつつあるという指摘（93頁）は、広井良典氏によって「折衷的性格」「貯蓄/保険と所得再分配の渾然一体性」と評されるわが国の社会保障制度との類似点も垣間見られ、興味深い。ベヴァリッジ、ビスマルク 両モデルにとって代わる「再構築構想の全体像」の紹介が待たれる。

第5章では、福祉国家の規範理論が扱われている。それらは、J. ロールズやA. センの理論と関係し、「ハイエクらの規範理論と正面から向き合いながら福祉国家を基礎づけている」（103頁）ものである。この間の各種せめぎ合いの前線となった分野である。「再分配」と「承認」という2つの軸それぞれの指標を明確にした上で現実の福祉国家の分析に供すること、また、2つの軸の共存のあり方とそのため条件を論理的にいっそう明確にしていくことが望まれる。また、規範論は公然とそれを名乗るケースのほうが現実ではむしろ少なく、各種の政策と不即不離の形で主張される場合が多い、ということに留意しておきたい。そうした例もこれから明示的に取り上げていく必要があるだろう。

第6章は、福祉国家のひとつの規範的概念である市民権（citizenship）を取り上げている。著者もふれているようにこの概念は往々にして単純な進歩史観と結びつくことが多く、評者はこの概念を楯にした議論には違和感をもっていたが、ここではこの概念がもつ闇の部分（＝国民主義、国家主義、同化主義）を導き出しているところが興味深く、それらからの脱却を志向

する点で第5章の問題意識と重なってくる。

先にことわったように、住宅政策に関わる第9章、「福祉国家における労働政策の法的側面の究明をテーマとする」第10、11章について評者は残念ながら論評能力に欠ける。また、終章については、＜大きく変化している時期における動態分析の必要性＞（296頁）、＜国際的視野をもつ分析の視点によって理論とプラクティカルな政策を構築していく必要性＞（297頁）を主張しているものと理解される限りにおいて、評者には異論がない。

ただし、第9章「住宅福祉のパラダイム転換」の次の主張に関わる論点について最後に簡単に言及しておきたい。

「中堅勤労者向け住宅福祉施策が近年一般化しているが、……納税者の多数を占める中堅勤労者の所得水準が低いからといって、その中堅勤労者に一般財源から補助するというのは、いわば蛸が自分の足を食べるシステムであって福祉になっていない」（197頁）。

本第9章の主張は論理が明快であるが、評者が疑問に思い、著者に確かめたいのは、上のことが住宅福祉政策だけでなくたとえば介護保障や年金問題などの他の福祉政策にも妥当すると理解してよいのかという点である。いうまでもなくこれは選別主義 vs. 普遍主義の論点と関連する。こうした議論は、一方で一般的な福祉国家批判に連なる場合もあれば、他方で「中流階層化している福祉国家」に対する厳しい批判にもなりうる<sup>(3)</sup>。この問題は古典的なものであるが、それをどう評価するかを本書の他の執筆者にも確かめてみたい論点ではある。

(1) この点については、G. Esping-Andersen (ed.) *Welfare States in Transition : National*

*Adaptations in Global Economies*, SAGE Publications, 1996が必読文献である。

- (2) 国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障情報』, No.123, 1998年6月, 所収のBook Reviewを参照のこと。
- (3) たとえば, 次の主張の場合が後者に相当する。「社会保険制度を保険として再構築することは, 再分配制度の再構築のためにも役立つ。現在の日本では真の弱者に対する保護システムがあまりにも弱い。……社会保険制度を保険の原点に戻して, 財政的な余裕を生み出すことは, 真に保護を必要とする弱者のみに十分な再分配を行うシステムを構築するのに役立つのである。」(八田達夫・八代尚宏編『社会保険改革 年金, 介護, 医療, 雇用保険の再設計』, 日本経済新聞社, 1998年, 10頁)
- (大山博・炭谷茂・武川正吾・平岡公一編著『福祉国家への視座』ミネルヴァ書房, 1999年12月刊, xiii + 305頁, 定価3,600円 + 税)
- (うずはし・たかふみ 大阪産業大学教授)

早川征一郎著  
『国家公務員の  
昇進・キャリア形成』

評者：猪木 武徳

本書をひと口で表現するとすれば, 「日本の国家公務員の人事システムについてのエンサイクロペディア」ということになる。制度の把握と実態への迫り方, 用いられた資料と文献の遺漏のなさ, 問題点の抽出の仕方, 何れの点でも, 本書ほど包括的かつ詳細な論述を一巻にまとめ

あげた公務員研究はこれまでなかったのではないか。大部の著書であるため, 部分的な批判を重ねつつ書評するのは, 紙幅からも評者の力量からも難しい。したがって, まず各章の簡単な紹介とコメントを加えた後, 全体としての感想を述べて, 評者としての責めを塞ぎたい。

1

本書が「包括的だ」と評される第一の理由として, 高級公務員(いわゆるキャリア)と一般公務員(いわゆるノン・キャリア)に分けたシステムチックな説明がなされている点があげられる。

第2章では, 一般公務員の昇進システムとその実態が詳らかに解説されている。一般公務員のいわゆる外部労働市場との関係はもちろん, 「内部労働市場」の経済学的研究は, 評者の知る限り日本では皆無に近かった。それだけに, この第2章を中心として, 経済学者がこれから解明すべき問題の材料が本書に多く散在しているのは有難い限りである。任用・昇任・昇格・昇進などの用語法, 昇任の方法, その法制的問題点を解説した後, 級別標準職務表(職務の級とその標準的な職務内容を記したもの), 級別資格基準表の読み方の説明をすることによって, 一般公務員の場合の任用上および給与上の昇進システムの概要が要約されている。

ここでのポイントのひとつは, 級別資格基準の前提として「級別定数」があり, その決定権限(あるいは調整権限)は人事院給与局にあるということだ。もちろん大蔵省から人事院への出向者(定番ポスト)がつねにいることが示しているように, 人事院の単独権限というわけではない。さらにこの「基準表」から, 各試験種類別の昇格・昇級の最短モデルを本章から知ることが出来る。

著者の論述のすぐれた点は, (一種試験採用者の場合を除き) 実際の慣行とこの資格基準表