

大山 博著

『福祉政策の形成と 国家の役割』

——プラクティカルな政策を目指して』

評者：宮内 良樹

1

本書は、福祉政策を基礎づける規範原理について、「社会科学における人間の問題」（大塚久雄）と共通するような問題認識から改めて問い直し、今日的に再提示することを試みた論集である。

冒頭で著者は、「社会の中では多数の人々が経験し同感し合えるリスクとそれに対応した福祉政策に対する人々の道徳感情と、多数の人々がそれほど経験することのない悲哀を感じるような社会的不利な状況や貧困などのリスクに対応した福祉政策への道徳感情とは異なるのではないか」（4頁）と、本書の基本となる問題意識を示している。

そして、「ここに、人々が個人、地域社会、国家のレベルで福祉に関心をもち行動する際に、積極的にコミットする人としらない人の相違が生じてくることになる」とし、その相違がなぜ生じてくるか、さらに、「それが地域社会や国家の福祉政策、社会サービスなどの社会制度の形成や実践において、どのような影響を及ぼすのであろうか」と、より具体的な問題意識を示した上で、「ここに筆者は、福祉の道徳原理があるとして、その原理とは何かを明らかにしたいと考えるのである」（4頁）と本書の主題

を明らかにしている。

著者は、なぜ福祉政策において道徳原理を重視することが必要であると認識するに至ったのであろうか。この点については、主に二つの点からその必要性が述べられている。

第一に、「国家の福祉政策は人々の道徳規範による社会連帯にもとづいた社会的保護に基礎づけられている」とし、「社会連帯原理」といった福祉政策の規範原理の今日的な揺らぎを挙げている（1-2頁）。次に、福祉政策研究は「人間の営みに直接かかわってくる」こと、さらに「福祉政策は他の社会科学と違って社会規範に直接関わっており、それだけに社会規範研究は、広く、個人、地域社会、国家といった社会的文脈の中で、制度の理念、実体の両面にわたってあるべき姿を考察するもので、最も基礎的な研究として位置づけられている」（6頁）ためであると、イギリスの社会政策研究におけるポール・スピッカーの言説に拠りつつ、その必要性を述べている。

さて、このような問題認識を前提とする本書において、先行研究はどのように評価されているのであろうか。著者は、福祉政策を基礎づける道徳原理の研究にあたり、現在の「格差社会」、「ワーキングプア」、「貧困と社会的排除」などの社会問題が拡大する中で、アダム・スミスの『道徳感情論』における人間の本性についての言説を今日的に再評価し、議論の展開を試みる。

具体的には、「福祉の道徳原理は、利己心と利他心が同感によるバランスによって成り立つのではないか」（7頁）との仮説的見解を提示するとともに、アダム・スミスの「慎慮の徳（利己心）」と「博愛の徳（利他心）」という人間本性に関わる議論及び、これらに関連する先行研究によりながら、本書における論考を進めている。

以上が、本書の主題や研究の基本的な視点の概要であるが、以下に構成や各章の展開について紹介しておきたい。

2

本書の構成は、序章にはじまり、規範研究を重視するイギリスの社会政策研究をレビューする第Ⅰ部「イギリス社会政策研究の潮流」、スミスの『道徳感情論』の原典に還りつつ福祉政策を基礎づける道徳原理の導出を試みる第Ⅱ部「福祉政策と経済倫理との関係」、福祉政策による社会的保護を具現化する『社会的自立権』を提示する第Ⅲ部「福祉政策と法規範の基礎および社会連帯論」、そして、これらの議論を踏まえ福祉政策における国家の役割＝「福祉ガバナンス」について論じる第Ⅳ部「福祉政策形成への道と国家の役割」の大きく4部構成（15章＋補論1）となっている。

なお、終章では、「今後の福祉政策研究の課題」と題し、今日のかつ具体的な政策課題についての考察が試みられている。

3

第Ⅰ部 社会政策研究の潮流

第Ⅰ部では、規範理論の研究があり、また、規範論争が展開されているイギリスの社会政策研究をとりあげ、社会政策研究と道徳原理がどのような関係にあるのかについて、議論を整理している。

ティトマス学派の評価（第1章オーソドックスな社会政策研究の展開（1950年-75年））にはじまり、「福祉国家の危機」と「危機後」の再編の動向（第2章）、福祉国家の国際比較の展開—1980年代後半から90年代—（第3章）、そして、「第三の道」ブレア政権の福祉政策の特徴（1997-2005）—福祉から就労へ（welfare to Work）を中心にして—（第4章）に至

るまでのイギリス社会政策研究の趨勢及び主な議論が検証されている。

ここでは、人間本性としての利己心と利他心を根拠とする社会政策の展開を目指したティトマスについて、規範原理に基づく政策研究の意義を明確にしたことを評価する一方で、その後の福祉国家の揺らぎや、規範研究に関する論争に係る先行研究の蓄積をもとにしながら、福祉政策研究における規範研究の方法をその留意点とあわせて分析している。

そして、福祉政策研究における規範理論の必要性和アダム・スミスの構想した道徳規範の今日的有用性を確認するとともに、ピンカーに拠りながら、福祉政策においては、その時代の制度的現実と心理的現実を観察して同感の判断を下すのであって、社会政策の理論及び福祉政策には、プラグマティズムが求められることを指摘する。その上で、「第三の道」の課題と限界を認識しつつ、プラクティカルな福祉政策が求められる背景を論じている（118-119頁）。

第Ⅱ部 福祉政策と経済倫理との関係

第Ⅱ部では、社会規範の中でも道徳規範（経済倫理を含む）と福祉政策の関係性を考察する観点から、アダム・スミスの『道徳感情論』と福祉の規範理論との関係（第1章）を議論している。また、A. マーシャルの経済学と人間の研究（第2章）、ポランニーの「二重運動論」と福祉の位置づけ（第3章）といったスミス以降の研究動向を俯瞰しながら、「経済倫理」と「福祉政策」の関係—日本における現代的意義—（第4章）を論じる。

この議論の背景には、著者がピンカーと同様に、社会政策の学問の起源と今日的な重要な規範論争の原点を1834年の新救貧法にあると位置づけていることにある。そして、経済発展と貧困問題を論じる中で、経済の倫理をどのように展開しているか、さらに福祉政策との関係を

どのように位置づけているのかについて検討している。

著者は、第Ⅱ部での議論を通じて、経済政策（慎慮の徳）と福祉政策（博愛の徳）を統合した「総合政策」（大河内一男）の今日的な再構築の必要性を述べている。

この総合政策の展開においては、中央集権的な集団主義ではない国家の役割が求められているとする（178頁）。さらに、この国家の役割における政治力の意義にも言及し、慎慮の徳は経済政策に、博愛の徳は福祉政策に関わるが、とくに福祉政策においては、両者のバランスが必要であり、そのバランスをどうとるかが政治力ではないかと指摘する。そして、「国民的合意が得られる福祉政策は、こうした公平な観察者の同感が得られなければならないということであり、これが研究課題である」と述べる（178-179頁）。

また、総合政策を構想する上で不可欠となるのが、福祉政策における「人間の研究」であり、「人間の営みの研究」の再構築が今日改めて求められていることを明らかにしているのが、この第Ⅱ部である。

第Ⅲ部 福祉政策と法規範の基礎および社会連帯論

第Ⅲ部では、社会規範の中でも法規範と福祉政策の関係について検討がなされている。著者は、「福祉政策を基礎づける道徳的営みである社会的保護は、社会秩序を維持するために政治および社会科学が介入して、そのすべてではないが部分的に国家によって法制度化され、強制力あるいは拘束力をもつことになる」（13-14頁）との認識のもと、「慎慮の徳」と「博愛の徳」を基礎とする道徳的権利としての「社会的自立権」を提唱する。

ここでは、人権の道徳原理—日本の憲法学との関係—（第1章）、日本の社会保障法学にお

ける規範理論の展開（第2章）、そして、福祉政策を基礎づける法規範原理（第3章）について議論を展開し、さらに、「社会連帯」論をめぐって（補論）を加え議論している。

著者は、社会的自立権の導出にあたり、憲法における「人格的自立権」（佐藤幸治）をはじめ憲法25条と13条の関係性をめぐる憲法学、社会保障法学における先行研究の分析を展開する。さらに、本書の主題と社会的自立権の関係性をより深化するため、ドゥウォーキン、ゲワース、ウォルツァーといった法哲学や社会哲学の視点からも権利論の考察を重ねている。

著者の提唱する「社会的自立権」については、「大河内一男が、スミスの人間像を『完全なる慎重さ（慎慮）と厳格なる正義と適当なる博愛の規律に従って行動する人間』とまとめていることを根拠にした」（323頁）とされる。

第Ⅳ部 福祉政策形成への道と国家の役割

第Ⅳ部では、これまでの検討を踏まえ、福祉政策の原理を基礎づける福祉の道徳原理をいかに構成するか、分析の枠組みを設定し具体的に論じている。

福祉政策形成への道（第1章）において、福祉の道徳原理を相互扶助との関係において論じ、人々の利害関心あるいは相互利益の内容のバランスのとり方によって、相互扶助のあり方も①「博愛重視型」、②「博愛と慎慮のバランス型」、③「慎慮重視博愛とのバランス型」が存在することを提唱している（267-270頁）。特に、「慎慮重視博愛とのバランス型」については、社会的企業の位置づけとの関係において今日的な議論（265-266頁）を行う等の分析もなされている。

次に、福祉政策における国家の役割—プラクティカルな福祉政策を目指して—（第2章）においては、道徳原理によるインフォーマル制度とフォーマルな制度を「補完性の原理」によつ

て結合し、さらに政治、経済、社会システムの相互補完関係を重視した「福祉ガバナンス」が国家の役割として求められることを論じる。この福祉ガバナンスにおいては、経済的効率と社会的公正の両立を図るプラクティカルな福祉政策が重要であると結論づけている。

具体的には、社会的排除に対応したソーシャル・セーフティネットの構築を目指した総合的福祉政策の必要性や持続可能な財源問題を含めた総合性のあるビジョンが求められているとしている。

さらに、福祉政策の現代的課題として、社会的排除と社会的包摂について言及するとともに、社会的自立権を保障する観点からベーシックインカム論についても考察している。なお、著者は、いわゆる「参加所得」や、就労支援を含むアクティベーション的な政策を好意的に評価している。

終章「今後の福祉政策研究の課題」では、具体的な政策的提言を含め大きく5点について改めて主張する。第1は、福祉政策研究における規範理論の重要性(309-311頁)である。第2に、福祉政策における慎慮の徳と博愛の徳の両立の必要性(311-313頁)が指摘される。第3に、社会的企業の法制度化の提言(313頁)を行うとともに、第4に、経済倫理を重視した経済と福祉の循環を図ること(314-316頁)が不可欠であるとする。そして、最後に社会的セーフティネットと総合的福祉政策の必要性(316-319頁)を述べて本書を結んでいる。

4

以上のように、本書の概要を紹介してきたが、提示された概念や論理構成については、個別のかつ詳細に検討すべきところであるが、誌面の関係上、概括的に本書の評価を述べて、本稿のむすびにかえたい。

本書を通じて著者は、アダム・スミスの同感(Sympathy)の概念を今日的な文脈で再解釈しながら、プラクティカルな福祉政策として、「博愛の徳」と「慎慮の徳」との調和を構想している。これは、慎慮の徳を経済発展と、博愛の徳を福祉と結びつけ、これらを両立させるバランス型の福祉社会を目指すことの必要性を論じるものでもある。このため、福祉政策と経済倫理の関係を詳細に議論するとともに、プラクティカルな福祉政策を具体化するための法規範との関係で「社会的自立権」を提唱する。さらに、福祉政策を進める上での国家の役割については「福祉ガバナンス」(共治)であると論じている。

このような本書の意義は、まず社会科学としての福祉政策研究を、「社会福祉政策」に関わる先行研究に囚われず、経済学、法学等との関係性において位置づけなおしたことにある。また、現行の政策、制度の記述に終始する政策研究とは異なる意欲的な試みがなされている点であろう。

そして、福祉政策の基礎にある人間の問題(エートス)に立ち返って、政策研究における規範論を位置づけなおしたことが、本書の大きな意義となろう。特に、福祉政策の形成や実施における政策主体や供給主体に関わる規範的な検討のみならず、福祉政策ないし福祉的支援を支える側、つまり、国民や地域住民の道徳感情にまで議論の射程を広げたことは、先行研究においても十分な展開がなされていなかった分野でもある。この議論は、今後の福祉政策研究における重要な示唆と研究課題を提示しているものと評価することができよう。

また、著者は福祉政策を論じる上で、古典的かつ重要なテーマである「福祉と経済の関係」に再注目するとともに、政策形成の一般的な規範概念の奥にあるもの、つまり、福祉における

「分配」やこれらの前提となる人間の問題（エートス）といった、社会科学における政策研究の要諦ともなる方法・概念を意識しつつ福祉政策研究のあり方を問い直しているものと思われる。これは、本書を通じて著者がもっとも強調しようと意図したメッセージであると推察される。

しかしながら、著者自ら述べているように、本書は、福祉政策の体系化を意図して編まれたものではない。この点については、政策原理研究に位置する本書の評価が分かれる点であると考えられる。また、日本の社会福祉政策に関わる先行研究のレビューが十分になされていない点も同様であろう。さらに、個別的・具体的な福祉政策の形成について十分な検証がなされていない点も本書の残された課題である。特に、政策規範ともなるであろう「社会的自立権」の概念が道徳的権利として示されているが、個別具体的な政策や立法を規律する指針として、あるいはどのように法的権利として深められ実効性を有するか、あるいは、実効性を有するための概念として十分であるかについては更なる分析が必要となろう。

なお、福祉政策研究の課題について、著者は「悲哀や貧困といった社会的排除に関わる問題については、公平な観察者の道徳的な同感性向に左右されるだけに、福祉政策研究において、まず、国家や研究者、当事者団体等によって、

科学的なデータを蓄積するとともに公表し、多くの人々の同感を醸成することが重要である」（311頁）ことを指摘している。これは、今日の福祉政策研究における焦眉の課題として認識すべきであり、著者のみならず、福祉政策研究に携わる者の共通課題として取り組む必要がある。この課題に応えていくためには、福祉政策研究はもとより、貧困研究の蓄積・展開を踏まえながら、貧困状態にある人や生活困窮者へのまなざしを包含した福祉政策の理論基盤の確立、そして実証的政策分析が早急に目指されるべきである。

また、本書で示されたアイデアや基本的コンセプトを批判的に継承しつつ検証・精緻化するとともに、個別的な政策の分析・評価研究を展開しながら、福祉政策研究の一層の発展に寄与することは、後進である我々の課題であるといえる。

このように、本書はその主題、そして提起した概念や課題とともに、今後の福祉政策研究において様々な側面からの議論を喚起する役割を果たすものであるといえよう。

（大山博著『福祉政策の形成と国家の役割—プラクティカルな政策を目指して』ミネルヴァ書房、2012年2月刊、iv+322頁、定価6,000円+税）

（みやうち・よしき 法政大学大原社会問題研究所嘱託研究員）