

福祉国家と“互酬性”・“紐帯”

田 澤 あけみ^{※※}

目 的

やや散文的になるが、数年前から日本では「無縁社会」化問題が提起され、「社会的排除」に加えて「孤立」や「孤独」が社会問題化し、人々や社会の関係性に係る概念として「社会関係資本」というタームなどを充て再定義されている。2018年初頭、イギリスでは「孤独担当相」ポストの設置が発表され、「孤独」問題が政策課題として具体化された。また、「コベル君」現象ならぬ吉野源三郎の『君たちはどう生きるか』が、新に話題になった。

これらは社会の仕組みや価値観が大きく変化したことや目覚ましいコミュニケーション技術の発展の陰で、人と人との関係性やコミュニティの意味や生き方の変容、「社会正義」への再考などを反映したものと理解できよう。

古くから各個人の自由なネットワーク関係とされ、いわば政策の周縁で「放置」されていた多面的な連帯の関係や横・縦の関係そのものが福祉国家政策にとっても、従来のヴォランティア要素とも絡みながら、それだけにとどまらない要因が付加される、もう一つの「福祉資源」として改めて発見された。

その形も考え方も多様で多元的であり、全容は明瞭にはしづらいものの、改めて人々の人生のウェル・ビーイングに高位の「価値」を付与する重要な個人の「社会的財産」であることへの認識が高まった。

本論では、福祉国家とこれら総体としての現代における人と人とのつながりやネットワーク、社会関係資本概念との位相について、代表的な福祉国家のタイプと関連付けつつ、その特質や意味を考察することを目的にする。

※ *A Relation of The Welfare Politics Between Solidarity and Friendship in Modern Welfare State*

※※ Akemi TAZAWA 立正大学社会福祉学部 子ども教育福祉学科

キーワード：福祉国家レジーム，相互扶助，ヴォランティア，社会的排除，社会関係資本

1章 社会福祉の淵源と「つながり」

① 慈善から社会福祉への背景

社会福祉概念のルーツは、西欧社会の価値やキリスト教、資本主義、個人主義の混成に求ることができる。それは、次のような理論や概念にも表れている。

かつてクロポトキンは、『相互扶助論』（1902年刊）を著し、自然界には相互闘争の法則の他に相互扶助の法則があって、相互扶助の法則の方が相互闘争法則よりもはるかに重要なものであるとした。そしてその基礎は「愛でも同情でもない。それは人類共同の意識に基づくものである。他の個人の権利と自己の権利とを等しく尊重せしめる正義もしくは平衡の精神の無意識的承認⁽¹⁾」に求めた。苛酷な競争の中で現代の社会生活が人為的方法で相互扶助の感情を窒息さすように組織されているにもかかわらず、相互扶助の感情や人類共同の感情を破壊することは不可能であった⁽²⁾、と人類共働の観念を人間本来に帰属するものとみた。

一方、E. ホールディングは経済学の立場から「贈与」概念を提示し、贈与概念を通して社会関係を捉えようとした。彼は、贈与には、脅迫システム（恐怖）から発生する贈与（代表的には税制等）と統合システム（愛）から発生する贈与（互惠・集合制）という2つのシステムをあげた⁽³⁾。そして贈与概念の基本的枠組みは、charity（慈善）であり、特に統合システムの方は、地位、一体性、コミュニティ、正当性、忠誠心、愛、信頼などを含む社会関係の合体である。あわせて贈与は voluntary action（ヴォランタリー）とも関係があり、その動機は、贈与によって利益を受ける他者の福祉との一体視や他者の福祉に効果的であるとした。

また、K. ボランニーは、市場社会の形成をテーマとした。その関連で市場形成に伴う人と人との関係の特性にも敷衍した。すなわち、近代の市場社会は、人々の生活から労働を切り離し市場法則に従わせるために、原子論的個人主義的組織が必要だったと仮説した。それには、契約の自由の原理の適用が最も有効なために、血縁、隣人、同業者仲間、信条という非契約的組織は、個人の忠誠を要求し、個人の自由を制限するために解体されねばならなかった⁽⁴⁾。そのために、伝統的コミュニティや相互扶助的互惠組織・関係性は労働市場の成熟につれ、その土台の一部に吸収もしくは収斂されて、結果的に、相対的には次第に弱体化へと向かった。

福祉国家概念それ自体としては、より直接的には3方向から発達してきたとされる。1つは、エリザベス救貧法に代表されるような救貧制度にその基盤の一つを求めることができ、その後の公共的福祉政策の考え方に至っている。2つ目は友愛組合（Friendly society, Fraternal society）のような主に労働者階級の失業・疾病・死亡給付などを対象とする自立的互助組織の活動で、その後の社会保険制度の原型をなした。3つめは、18年代半ば以降の博愛運動の流れにみられた C.O.S.（慈善組織協会）のような各種の慈善組織活動やセツルメント活動であり、その後のソーシャルワークや社会福祉実践理論・技術の系譜へと繋がった。

ソーシャルワーク的発想の基本的アイディアの重要な源は、サン・シモン（1760-1825年）

の社会哲学にあるとされる。彼は、社会問題を病氣とみなし、それを変えるには、組織化された権威（専門的相談援助者）による科学的方法の導入が必要であるとした⁽⁵⁾。

社会福祉は、総括的には、近代社会史における政治的混乱を阻止する一つの方法として発展してきた、それぞれの国の社会組織（social order）と関連した装置であるととらえることができる。

具体的には、イギリスやドイツ等は19世紀の労働者階級や新興都市の社会組織に対応するものとして、日本は20世紀初めの社会暴動（米騒動）対策として導入され発展してきた。ヨーロッパのカソリック社会（特に南欧）では、福祉政策が家族と婚姻に対する教会の権威を喪失させるものと危惧され、強い抵抗を示した。北欧諸国は、20世紀半ば以降は特に社会民主党権のもとで、女性労働を保障することで一人一人のウェル・ビーイングの向上を目指す政策として発展したために、他の多くの国々とは異なり、貧困者のための福祉だけを特に強調する政策はとらなかったという、それぞれの国や地域の特徴を伴った⁽⁶⁾。

② 「チャリティ」と「制度的」とのかかわり

西ヨーロッパ諸国では、1800年代半ばから末にかけて教会や公的力から自由なヴォランタリー活動がかつてない程に興隆した。その象徴がロンドン慈善組織協会（C.O.S.）である。協会は、当事、膨脹するチャリティ活動に対して慈善的付与の方針と慈善組織の調整方針を提示する目的で、地区組織が統合して1870年3月ロンドンに設立された⁽⁷⁾。

主な担い手は中産階級の女性たちで、教区のヴォランタリー組織に所属して貧困者たちの訪問活動を行った。これら19世紀のヴォランタリー組織の実態は、救貧法行政等の制度的供給よりも数も多く広範な貧困救済活動を行い、国家からは分離していた⁽⁸⁾。C.O.S.の目的は、救貧法と協力して貧民の生活改善と「乞食」の抑制、「価値ある貧民」を調査、選別し効果的な援助をすることで、何よりも「価値ある貧民」の“自助”促進にあった⁽⁹⁾。「価値なし貧民」だけが救貧法対象に区分された。

C.O.S.の起源については、諸説あるとされるが、救貧法当局と諸慈善機関が慈善救済の組織化を推進する地区委員会機構を創る過程に求めることができる。そのアイディアの更なる先駆的源流はヒックス（G.M.Hicks）による「生活困窮者救済協会」にあったとされる⁽¹⁰⁾。アルマナー制度（ヴォランティア訪問相談員）を採用したのは、個人や家族への援助を成功させるには、機関の決定や金品の給付にあるのではなく、貧困者に関する訪問相談員の個人的観察と洞察にあるという信念であった。そして何よりも自立は、貧困者自身の道徳的価値に求めた。

このようなチャリティと救貧行政との関係は17世紀前半頃までにはまだ未確定であったとされるが、1660年代以降、公的救済制度が一般化するにつれ、チャリティはそれを補足もしくはより緊急的救済という役割を担ってきた。一般的には、貧民救済は基本的にチャリティが担うものとする観念に広く支配されていた⁽¹¹⁾と考えられる。

しかし、1870年、当時の救貧法庁長官・ゴッシェン（Goschen）の回状を機に、チャリティ

への公的介入の歴史が公式的に始まった。

首都ロンドンにおける救貧に関するゴッシェンの「覚書（The Goschen Minutes on the Relief on the Poor in the Metropolis）」は、救貧法とヴォランタリー活動との関係についての初の公的通達で、ロンドン C.O.S. 協会と救貧法庁との協調を歓迎するとするのがその趣旨であった。すなわち、救貧法（国家）は最後の資源供給者であるので、そのためには、救貧法庁（制度）とヴォランタリー活動（C.O.S.）の密な役割分担と協力体制が必要であることを要求した。救貧法モデルでは、窮乏は自己責任ととらえられるので、回状は1834年新救貧法原則を厳守し、救済は労役場（救貧院）のみとすることを通知した⁽¹²⁾。C.O.S. も「価値ある貧民」（C.O.S.）と「価値なし貧民」（救貧法）という救済対象のカテゴリー化に賛同し、救貧法との役割の区分を支持した⁽¹³⁾。

公私活動のその後の機能を調整することを求めたこの回状は、救貧法行政の転換と当事のチャリティの更なる発展を促すきっかけともなった。結果として1871年救貧法庁は廃止され、新たに地方自治庁が設置され、C.O.S. は救貧法当局に協力することで首都の救貧行政に影響力を持った。たとえば、1880年代のパティントン地区では、救貧委員の全員がC.O.S. のメンバーで構成されていたり、救貧院訪問委員の内4名はC.O.S. のメンバーであった⁽¹⁴⁾ ことからその緊密ぶりを窺うことができる。

国家とヴォランタリーとの関係や境界線は、ベヴァリッジ福祉国家以降はナショナルミニマム原則の採用により、貧困者対策は、チャリティではなく所得保障政策として国家責任が明確化され、ヴォランタリー組織は補完的・試験的・パイオニア的役割を担うものと考えられるようになった。ベヴァリッジ自身の公私関係のあり方についての考え方は、ヴォランタリー・アクションに強い信頼を寄せ、よりよい社会は人々の義務とヴォランタリー精神のもとにのみ実現できるとする揺るぎない信念を掲げていた⁽¹⁵⁾。

③ アメリカ友愛（共済）協会（fraternal society）の動向

C.O.S. がいわば、今日の主に対人的社会サービスに系譜する民意の自由な発動形体であるとするなら、ほぼ、同時期、より労働者階級の自立心に系譜する公を当てにしない互助・娯楽的メンバーシップの発動形体がイギリス等の友愛協会や、アメリカの特に、大恐慌時頃迄極めて活発化していたフラタernalな活動としてあげることができる。アメリカのこれらの組織は、市場社会や競争原理、個の自由を主とする当時のアメリカ社会において、平等・友愛・連帯の観念を共有する有力な組織であり、福祉資源であった。

これらの組織化には、南北戦争（1861-65年）後のアメリカ社会の急激な工業化と都市化に伴い、民間や公的な援助・制度の発達が促進されて、移民労働者間では、ロンドン C.O.S. にみられるような民間チャリティが活発化した。もともと移民の国アメリカでは、建国の経緯からしてパイオニア精神発現の一種でもある自主組織が多く存在する素地が備わっていた。C.O.S. モデルについても、ロンドンでの結成以降間をおかずアメリカ東海岸に伝わり、1900年頃にはア

メロカ西海岸の主要な都市のほとんどに慈善組織協会が組織化され、元祖ロンドン以上の広がりや影響力をもった。

1800年代前半にアメリカを訪れたフランスのトクヴィルは、「アメリカは世界中で結社を最も多く利用する国であり、……（略）法律によってつくられる恒常的結社とは別に発足するものも発展するものも諸個人の意思次第である結社が無数ある。合衆国の住民は人生の禍や悩みに自分しか頼りにならぬことを生まれた時から学ぶ。社会的権威には疑い深い不安げな視線しかやらずどうしても必要な場合以外はその力には訴えない」⁽¹⁶⁾と記している。

19世紀末から20世紀初、アメリカ人は教会を除いてヴォランタリー組織の中でも他の組織を凌駕して多くの人々はフラターナル組織に加入していた。会員は労働者階級の白人男性労働者というイメージが固定しているにもかかわらず、現実には人種・階層・ジェンダーを超えて、他では得難い福祉（social welfare）サービスを提供する自主的装置として存在していたとされる。

これらの協会の目的は、貧困者や労働者階級の間での幅広い社会的互助ネットワークの形成と、会員には手ごろな生命保険や健康保険等を準備する自主的な助けあいであった。中には会員のための病院、孤児院、老人施設などを併設するところもあった。これら協会は大恐慌以降は、社会保障法による国家施策の拡大と文化的変化などにより、結果的に衰退した。その間、1868年にアップチャーチ（Jhon Jordan Upchurch）が、Ancient Order of United Workmen（連合労働者組合）という互助的フラターナル組織を設立して以降1902年には会員数450,000人を超え、この頃、アメリカでは空前の「フラターナルの黄金時代」に入ったと称された⁽¹⁷⁾。

ベイト（Beito）によれば、アメリカ人は様々な理由から友愛（共済）組織に魅かれたという。ある人は病氣や死亡給付に、ある人は社会的連帯の結束をそれに求めた。中にはエンターテイメントや「気分転換」に価値を求める人もいた。会員は、これらの会員であることを通して社会的価値やステータスとして社会から承認された。一方、組合は、会員に互恵主義・自己信頼・職業訓練・節約規範・リーダーシップスキル・善意を促進させる、いわば、社会統合の役割を担っていた。これらの価値や信念は、当事の社会における人種・ジェンダー・所得格差等の社会的分断的要素を中和したり断ち切るための一定の友愛的コンセンサスを反映したものであった⁽¹⁸⁾。強固な封建体制や前時代的遺産から自由なアメリカ大陸においては、自らの力と信念、信仰しか頼るものがない移民たちにとって、自らの力で仲間と結びつき結果的に自らの多様なコミュニティを成していく自由で民主的な開かれた生き方づくりの一つであった

1904年訪米したMax Weberもこれらの組織について、支部加盟は、「大きな信用」の象徴と述べた。そこで入手できた「バッジ」は有資格者の「調査と査察」の結果として“ジェントルマン”や“レイディ”たる特権を付与され、メンバーとして社会的に認められたことを意味した⁽¹⁹⁾。それだけではなく会員になったことにより、その後の社会的機会に決定的影響を与えることにもなった。フラターナル組織のこのような歴史は、R.D. パットナム（Putnam, 1993）によって、あらたに「社会関係資本」とも大きなかかわりを持つ重要な活動や組織としても評価

された。

2章 福祉政策類型と「互酬性」

① 福祉国家類型に見られる特質

福祉政策の比較研究は、先駆的には、R.ティトマス（Titmuss）やG.セルボーン（Therborn）等により取り組まれてきた。その後、G.エスピン＝アンデルセン（Esping-Andersen, 1990）のレジーム論を一つの参照基準として、「福祉国家の危機」論後のイノベーションや新自由主義・市場化への偏向を背景にかつてない程に活性化した。

エスピン＝アンデルセンは、福祉国家はどのような権利を保障するかという視点だけで捉えるのではなく、同時にサービスや給付に際して国家の活動が市場・家族の役割りと如何に結びついているかを見る必要があるとした⁽²⁰⁾。すなわち福祉国家の国際比較には国家・市場・家族が多様に組み合わせられてそれぞれに独自の多様な仕組みを形成していて、それは単一の基準に沿ってではなく、レジームの類型によってクラスター化されるとして、3つのレジームを提示した⁽²¹⁾。

さらにそれらのレジームは、社会権の強さを表す「脱商品化」と、社会的階層化と連帯、つまり社会連帯の広範さ、の2つの指標からクラスター化ができた。その結果、一つは社会民主主義レジーム（北欧諸国）で、高度に脱商品化した福祉国家であり、普遍主義的連帯の原理に立脚しているのが特徴である。二つ目は保守主義レジーム（フランス・ドイツ・イタリア等の大陸ヨーロッパ諸国）で、社会権は雇用と拠出に基づく保険原理に依拠し、平等よりも公平（契約上の）を強調する特徴がある。三つ目の自由主義レジーム（アングロサクソン諸国）は、福祉国家は残余的政策が特色で、市場主義であり市場こそが望ましい福祉の供給源であるとする。国家の役割は規制政策や税を通じ市場の最大のパフォーマンスを期待することにある⁽²²⁾。

このような福祉国家の型化により、異なるソリダリティ・モデルを支持していることがわかる。家族などの相互依存は伝統的に、もう一つの主要な福祉と保障の源であり続けてきた。特に保守主義レジームに位置付けられた南欧諸国においては、今でも極めて中心的であり続けているとされる。集合的連帯という意味では、どのレジームにおいても強弱の違いはあっても依然として、政府はより規模の大係りな再分配の「社会契約（social contract）」を維持している⁽²³⁾。

また、ロベール・ポワイエは、福祉国家に「社会保護」というタームを当て、それは、経済的秩序・政治的秩序・家族的秩序の3秩序が多様な結合関係や代替関係を成して形成されるとした。そしてエスピン＝アンデルセンを参照に、自由主義的国民保護システムでも、家族的秩序が経済的秩序に支配されている場合には個人主義的な変種（アメリカ等）が特徴である。反対に賃金リスクの保障や企業を通して経済的秩序が家族的秩序を先導的に保持される家父長的

変種（日本）という、2つの変種を提示した。政治的秩序が社会保障への関与が強い場合には普遍主義的国家型（北欧諸国）を提示し、普遍主義的最少型（イギリス等）あるいはコーポラティズム的産業業績主義型（ドイツ等）などとして類型化できるとした⁽²⁴⁾。ポワイエの国際比較から明らかになる「国家的保護システム」は、国家・家族・企業・市場の4形態が併存している。より国家による強制が強いのか、家族内での連帯なのか、企業による社会的経費の内務化なのか、市場の供給なのかに依拠した概念である⁽²⁵⁾。

この様な類型化をソーシャルワークの発達から考察した、M. パイン（Payne）は、典型的特徴について次のように総括した。スウェーデン（社会民主主義モデル）は1956年に救貧法を廃止し、その後、普遍主義的福祉を志向した。ドイツは地方自治体の自由度が極めて高く、南欧はカトリックレジームの影響が強いために、専門ソーシャルワークにはあまり積極的ではなかった。イギリス（自由主義レジーム）は、歴史的にソーシャルワークは道徳的改善が中心であり、さらに21世紀に入ってから、包括的な福祉政策（welfare）ではなく、貧困への対応策にのみ変化した。アメリカのウェルフェアは、伝統的に貧困への警告（caution）と敵意（hostility）の表現やレッテル貼りであり、自立的労働に向けさせることが好ましいとされてきた⁽²⁶⁾。

これ等の歴史的背景や経緯をうけ、ポスト福祉国家への各類型にみる対応の特徴を総括すると、自由主義諸国では、市場による調整がなされ、家族サービスは私的セクターにより充足する道を進んでいる。社会民主主義諸国は多様なポスト工業福祉国家戦略が実施され、労働市場活性化政策（active labour market policy）や「フレキシキュリティ」、各セクター等の集合的意見の積極的採用に特徴がみられる。また1980年には既に先駆けてジェンダー平等を目指し「新しい社会的リスク」にも取り組んだ。エスピノーアンデルセン（1996年）によって、「凍りついた大陸」と国家装置の硬直化が表現された保護主義型諸国は、ポスト工業化福祉国家への移行に最も困難を抱えているとされ、男性稼ぎ手の「古い社会的リスク」（特に年金関連）が中心的課題とされた⁽²⁷⁾。

何れにしても、どの類型をとるにせよ、目下、共通して制度改革の圧力にさらされている。多くの国が急速なグローバル化と人口動態変化によって社会的不平等等への政策とニーズとのミスマッチを招来していると言われている。社会福祉システムは、根底に利他主義や互酬性、社会的正義の観念や価値を共有しながら、すなわち、個々人の「結びつき」や「互酬性」を暗示的に包含しつつ国家・家族・市場・企業が相互依存的に多様な形態を選択してきた歴史的経緯が存在する。そしてその均衡の調整、あるいは第5次元の新たなアクターの出現がいま、求められている。

② 福祉多元化とヴォランタリズム

イギリスのベヴァリッジ委員会は、福祉国家のアジェンダとして1948年『社会保険および関連サービス』を、その後、ベヴァリッジは、『雇用政策』（1944年）、『ヴォランタリー・アクション』（1948年）を著した。それは、人々のより良い生活は、社会保障・完全雇用そして自発

的相互扶助の3つが結びつくことで初めて実現できると考えたことにあった。

ベヴァリッジ報告書では、ヴォランタリー・アクションには、伝統的に、「博愛 (philanthropy)」と「相互扶助 (mutual aid もしくは self-help)」との2つの方向が存在するとした。

前者は19世紀頂点に達しヴォランタリー協会 (C.O.S. 等) において女性たちがその役割を果たした。後者は中世ギルド等の様な男性労働者の互助組織を象徴とするような組合 (fraternities) から友愛協会 (friendly society) の様な互助組織へと発展した。ロンドン C.O.S. は1886年迄に年間25,000ケースを扱いながら、貧困者を「価値あり貧民」と「価値なし貧民」に区分する為の調査に持ちこたえられないことなどが一因して、イギリス国内ではロンドン以外の地域への影響力は及ばなかった⁽²⁸⁾。一方、その後アメリカではパイオニア精神とも合致し発達をみせた。

一方の mutual aid は、産業革命後の都市労働者のニーズという時宜を得て、アメリカにおいてもイギリスにおいても、労働者階級の互助的経済給付や友愛的クラブ活動を伴う自主互助組織として、そしてまた市民的労働者の「身元保証」的役割を担って発展を遂げた。

しかし、福祉国家の制度成立により、貧困者への援助の中心はナショナルミニマム概念による公的所得保障制度に代り、伝統的形のフィランセロピィは周辺に追いやられ、ヴォランタリー組織は新たな時代へと入った。

福祉国家のもとでの新たな「ヴォランタリー組織」の社会的機能には、それまでとは異なる多元的要素が求められた。J.Kendall と M.Knapp によれば、①情報・助言・支援等のサービス提供、②セルフヘルプ、共通するニードや利益の交換、広範な社会現象の予防等の互惠的機能、③圧力団体などとしての政策提言や運動、④個別的アドヴォカシー、⑤資源やコーディネイトとしての機能、におおむね整理できる⁽²⁹⁾。

現代のヴォランタリーの「再発見」の契機は、1980年代以降の新自由主義の席卷と多元的福祉運営論や準市場、市場原理の積極的適用、福祉のアウトカム評価への高まり、新しいリスクへの社会的対応の必要性、混合経済などへの傾きにあった。その結果、ベヴァリッジ型福祉国家やビスマルク型制度は打撃を受けることとなり、「小さな政府」の一環として、新たに「ヴォランタリー・セクター」と再定義されることで、市場と合わせて政策が大きな期待を寄せた。つまり、福祉国家は公的支出の削減と国家の後退へと潮目が変化した。

このような変化の中にあって、比較福祉国家論争に大きな影響を与えた G. エスピン＝アンデルセンのレジーム論は、制度的政策への社会的階層、脱商品化指標を用いた検討であって、「ヴォランタリー」がレジーム分析に加味されていないという問題提起もなされた。J. ルイス (1995) は⁽³⁰⁾、エスピン＝アンデルセンの3つのレジームは福祉国家施策の側面からだけとらえており、もし、エスピン＝アンデルセンの分類にヴォランタリー・セクターを入れるなら、北欧モデルのとらえ方は違ってくるので、welfare state の本質を再考する必要があると主張した。そしてイギリスは時々の政策主体の意図に違いはあっても、伝統的に常に福祉の混合経済でありつづけており、国家・ヴォランタリー・家族・市場は時々異なる点で異なる役割を

果たしてきた。また大陸ヨーロッパ諸国の主要な国々も、福祉のミックスド・エコノミーや福祉多元主義が規範とされてきたと反論し「ボランティア」な要素への評価の必要性を訴えた。

エスピノーアンデルセンの『福祉資本主義の三つの世界』の「訳者解説」でも、類似の指摘がなされている。そこでは、エスピノーアンデルセンの分析自体に民間非営利福祉団体についての視点が欠如していることについて批判的に触れている⁽³¹⁾。年金制度の形成において友愛組合と政府の相互作用によるという言及については、それはただ単に政府の制度形成の一過程としての扱われ方以上のものではないとする。

一方、エスピノーアンデルセンにとって最も脱商品化が促進されているとされた北欧諸国において、ヴォランティアな要素の規模や存在意義そのものへの懐疑論についての代表的な見方によれば、現代の北欧諸国の組織的コミュニティへのメンバーシップと参加は、一般的に高く、ヴォランティア・アソシエーションは広範な支持を得ているとされる。それは、北欧モデルは公共セクターとボランティア組織との高度な接触が特徴であることから、公的支出が多いとヴォランティアへの意欲も刺激される、との仮説に沿うものであると説明される⁽³²⁾。

② 特にケアと貧困の論理において

社会福祉は通史的にその核心は貧困者・貧困問題にあり、関心は、貧困の緩和・予防であり続けてきた。その主たるサブカテゴリーを構成してきたのは、「捨て子・貧児」「身寄りのない貧困老衰者」を雛型として、現在の児童・高齢者福祉領域の「ケア」の系譜に至り、蓄積されてきた。加えて、これ等の領域は、特に日本の様に伝統的に「家父長的家族制度」への価値規範の強い場合には、現実の実効性は別として、北欧諸国の福祉政策にみられるような「脱家族化」には依然なじみにくい領域でもある。

しかし国際的には、現代社会は共通してグローバル化の促進と人口動態の変化への対応の必要性が21世紀初頭における政策の「ビッグイシュー」となった。「ケア」問題は、いまや福祉政策の比重をも支配し、ベヴァリッジ型福祉国家の中心であった男性労働力中心政策から「ケア」に配慮した政策に転換せざるを得ない大きな課題になっている。日本では高齢化と少子化、欧州では移民・難民問題と、ドイツやイタリアなどではそれに高齢化が深刻なテーマとして加わる。

福祉国家は人口の高齢化への一つの装置として考案されたともいわれているが⁽³³⁾、近代家族の変容は伝統的福祉国家が前提としたケア（保育、介護等）の再定義化が求められている。「脱家族化」への概念は、そのような伝統的ケア構造を描く近代家族の伝統とステレオタイプなジェンダー役割の解体へと繋がり、福祉国家のリズムや政策アジェンダの優先順位を変えた。

ケアの論理の根底には、先述のクロポトキンがいう人間社会の超史的な特質やヴォランティアな互酬性、相互依存等の世代を通じた連帯の観念があり、社会が複雑な市場の交換原理の圧力に支配されても、人々の相互行為や関係性、絆の領域に市場原理を同様に適用することへのためらいや批判的視点を内在している。「ケア」社会には市場論理の優先ではなく、社会の論理が

求められる。福祉国家政策は近代家族類型を前提に語られ、設計されてきた。すなわちケアの担い手の言説は家族を想定してきた。

しかし、多様な人口動態の変化に直面して、これまで家族やコミュニティに包摂され不明瞭さを許容してきたネットワークやかかわりが、直接的に家族や社会に包摂されない可能性やネットワークの希薄なシングルやひとり親、若者、マイノリティ等の存在が表面化し、新たな社会問題となった。生涯未婚率予測や家族規模の縮小、「無縁社会」現象はその査証である。国家が大規模に介入し調整してきた集合主義的政策だけでは標的から外れる、いわばパーソナルな関係性や繋がり喪失の様なりスクは、これまでの金品の給付型保障を基軸にした福祉国家政策だけでは、その守備範囲を保守できないカテゴリーのテーマに直面した。

日本社会に限定して言及すれば、これまで、経済的・心理的・社会的脆弱性を包摂する役割は家族やコミュニティ、そして企業が主体的に担うことが求められてきた⁽³⁴⁾。担い手へのその比重が大きすぎて（すなわち社会的施策が貧弱で）家族以外の助けあいのアイデンティティを供給する回路が断ち切られると、たちまち「福祉資源」の喪失を意味する。それを如実に示すのが、介護保険制度の創設や難民・移民、イギリス「孤独担当相」新設等である。福祉国家の新たな政策領域として各福祉レジームにともに差し迫られているのが、ケアや貧困政策の再定義化であるといえる。

第3章 福祉国家と「社会関係資本」

① 格差・不平等・社会的排除

資本主義と民主主義はある種の未曾有の繁栄をもたらした。しかし、1980年代以降、自由貿易・規制緩和・民営化により、政府よりも市場に、公正さよりも効率性に重きを置く考え方が席卷し、状況は一変した。それは同時に格差の拡大を容認し、雇用が不安定となり、伝統的地域社会は見捨てられ、伝統文化が商業主義に変化した。結果として社会的不平等感や公平さ、社会的正義に関する関心度は確実に低下し、変化した⁽³⁵⁾。

これらに呼応して、福祉国家は、目的・介入領域やその方法についてそれ以前の政策順位に根本から変革が求められた。顕著な例としては、多くの国で高齢者年金等伝統的な施策は節減され、新たに非労働者達への援助や労働市場への参加刺激策、「ワーキングプア」対策、ジェンダー平等の促進、児童への投資政策、高齢者の介護サービス等に期待が寄せられることとなった。失業給付についても、受動的所得から新たなスキルの訓練を積極的に取り込む、能動的な施策（activation policy）に移行した。所得保護から労働市場参加促進（ワークフェア）、経費節減と福祉コスト抑制が21世紀初めの福祉国家諸国にみられるほぼ共通する最大のテーマとなった⁽³⁶⁾。その根本的観念は、福祉国家は社会的平等原則を貫くことよりは、「ミニマム・スタンダード」に関心を持つことであるというニューライトへの強い支持があった。

そのために、多くの福祉国家は「格差」や「社会的排除」の顕在化が問題としてそれまでで

上にクローズアップされた。特にアメリカではその後の「トランプ現象」とも称されるような格差の2極化の開きが、ヨーロッパでは移民・難民、児童貧困等が社会的排除として多様な角度から語られ始めた。

アメリカの「ラストベルト（錆びついた工業地帯）」と呼ばれるオハイオ州の鉄鋼の町で「貧困な児童期を送った」と自称する白人ルーツの男性の語り『ヒルビリーエレジー アメリカの繁栄から取り残された白人たち』（J.D. ヴァンス 関根光広・山田文訳 2017年光文社）なども公刊された。著者のヴァンスは、その状況を「私達ヒルビリーはかつてないほど社会的に孤立し、その状況を次の世代に引き継ごうとしている。貧困層の社会的地位が上昇する勢いは1970年代に衰え、それ以降は回復していない。地域によっては、ますます悪化している」（p.11, 16）と語る。まさにこれは、格差の実態や世代を交差する排除の連鎖についての当事者の語りによる問題提起とみることができる。

この様な排除や格差の問題は多元・多様に語られている。

ロバール・カスデルは、排除の問題は労働者という身分が家族への帰属や共同体への加入というこれまでのアイデンティティが解体しつつあり、労働の中心性が揺るがされるという、賃労働の崩壊と関連付けて説明した⁽³⁷⁾。背景には、個人主義が大衆的規模で現れ、完全に個人化され裸で放り出されていることをあげた。既にかつてのコミュニティや家族、仲間同志に見られた連帯は「所与」のものではなく、「建設」すべきものになった。特に無形の社会的所有は私的財産であると同時に集会的戦略のために必要なものになった⁽³⁸⁾。そもそも福祉国家は階級間の妥協を推し進める一方で、個人主義を進展させる効果をもたらし、国家介入（福祉国家）は、工業社会でのアノミー化のリスクから人々を解放した。その結果として、人々が交渉する相手は、国家とその諸装置だけになってしまった⁽³⁹⁾。この構図がいま新たに福祉の政策課題に加わったといえる。

イギリス・ブレア政府は、2006年政府の各局を横断する部局として新たに「社会排除局」を設けた。ここでの社会的排除の定義は、所得貧困を超えるもので、人々や地域が失業、差別、スキルの貧困、低所得、居住貧困、犯罪の多発、不健康、家族崩壊などに直面した際に発生する。しかもそれは多様な連鎖を生む可能性を潜在させている⁽⁴⁰⁾。

社会的排除概念はコミュニティやレイスなどに関係して理解されることが多かったが、それは、居住地域が階級分離を拡大させる大きな源流になっていたからであった。最近のアメリカでは、格差は人種から階層の問題に移ったともいわれる。人種に基づく分離はゆっくりと減少傾向にある一方で、階級に基づく分離は格差として増加しつつあると指摘されている⁽⁴¹⁾。つまり、分離は、人種間の内部で発生し、裕福な黒人と貧しい黒人は同じ地域に居住することが少なくなっている。それは、階級に基づく育児格差や教育格差、健康格差へと連鎖する傾向がみられ、旧来型“紐帯”の崩壊をも意味する。

② 「社会関係資本」への着眼

アメリカにおける階級分離はこの数10年で拡大し、貧しい地域に裕福な家族が住むことも裕福な地域に貧しい家族が住むことも少なくなった。近隣には深い不平等と分断が存在し、その不平等はその地域住民に強い影響を与えている。その帰結が犯罪、貧困、不健康、抗議活動、10代の出産、利他主義、安心・安全等の、広範にわたる貧富の差と機会格差の連結性が非常に強いものになってきたことがR.D. パットナムらの調査により、明らかにされた⁽⁴²⁾。

現代の社会的排除や不平等は、伝統的にコミュニティや家族、他者とのネットワークを通して「所与」のものとしてきた「つながり」「関係性」はもはや「所与」のものとは言い切れなくなり、個人々がよりよく生きるための新たな「社会的資産」として「発見」されたともいえる。カステルは、労働の意味から、労働も人々を社会構造に組み込むという、重要な側面があることを強調した。社会関係ネットワークに参加すること、人が社会的分業の中に参加することの間には強い相関が存在するということである。現代社会においては、生産活動への不参加は、ある種の人間関係や社会からの孤立につながり、様々な負の効果と親和性が強く、排除や社会的絆の喪失を結果としてもたらす可能性が大きくなった。さらに彼は「現在は、前工業社会や19世紀にそうであったものとは全く異質なものになり、その状態はほんの20年前と比べても全く異なっている」⁽⁴³⁾とみる。

このような「絆」「連帯」等に関する概念を総括的に「社会関係資本」という主に社会的機会の質や量とのかかわりに着目したタームにより、人々のウェル・ビーイングの一つの要素とみなされるようになった。格差や社会的排除は、社会的孤立や人間関係の質の低下、福祉の不充足へと繋がり、「孤立」「孤独」は今や単に個人的問題や病理として放置しておくことは困難となり、福祉国家領域に組み込まれなければならない新たな深刻な課題ともなっている。現にイギリスでは「孤独担当相」を新設し、人の「つながり」の減少を社会問題と認識したことは既述のとおりである⁽⁴⁴⁾。

「社会関係資本」は、既に1916年シャドスン・ハニファン (L.J.Hanifan) によって使われ、その後、1980年代にはピエール・ブルデューも言及した。最近では、アメリカのロバート・パットナムが『孤独なボーリング—米国コミュニティの崩壊と再生』(2006年)を著したことによる影響が大きい。

社会関係資本の考え方は使う人によって多義的であるが、「資本」という用語は、比喩的であって社会的な単位を構成する個人や家族間の善意、仲間意識、同上、社交的交わりを指す言葉として用いるとされる。ブルデューは、制度化された相互交流や面識の關係の持続的ネットワークの所有——ある種のメンバーであること——に結びついた現実のあるいは潜在的資本の総体ととらえた⁽⁴⁵⁾。背景には、アメリカ社会を始めとする現代社会では、個人が、地域社会の問題に関与したり互いを信頼したり、定期的交わりを持つ傾向は、明らかに衰退傾向にあることへの問題意識があった。

社会関係資本とは、個人を定期的に互いに接触させる公式・非公式の社会的ネットワーク、個

人が仲間として市民を信用する社会的信頼規範である⁽⁴⁶⁾。社会経済的見地からも、社会的接触は個人と集団の生産性にも影響し、社会関係資本は個人間の社会的ネットワークとそこから生じる互酬性と信頼性を介して、それ以上にコミュニティに広く影響することから、「私財」であると同時にまた「公共財」でもあり、その意味でも現代社会の「資本」の類に区分できる一つになっている。したがって、社会関係資本は人々を賢くし健康で安全で豊かにし、公正で安定した民主主義を可能にするとして想定される。家族それ自体が社会関係資本の一つであり、伝統的家族単位の崩壊と市民参加の低下とは相関関係にある⁽⁴⁷⁾。

先に述べたブルデューは、資本には経済資本、文化資本、社会関係資本の3つの基本的種類があり、社会関係資本は潜在的・顕在的資源の総和であり、関係の持続的ネットワークを有し、そのネットワークの可動することのできる資本や権力の総和が社会関係資本である。その典型的事例が、北欧型福祉国家にみられる労働組合という社会関係資本である。労働組合活動を通じた集合的資源の福祉政策への資産化が福祉国家の基盤に存在している。そのような良き市民的伝統の蓄積が、コミュニティへの高い参加度と社会的不平等や排除を是正するための福祉資源再分配の実現に結びつけることができていると仮説する⁽⁴⁸⁾。

個のより開放や自由は、特にヨーロッパ社会を中心に人々が長年かかって求め続けてきた成果の過程ではあったが、そのことが再帰的リスクとして、個人主義化に伴うコミュニティや集団、社会のつながりからの「孤立」「孤独」という新たな社会問題を発生させた。

それはこれまでの貧困への「給付」モデルや犯罪等の様な「罰」モデルだけではミスマッチを生じることになる。伝統的「福祉モデル」の適用だけでは充足できない、新たな次元のテーマである。「社会関係資本」の喪失や希薄化、高度コミュニケーション技術の応用の拡大や必需品化等により生じる個々人の人生のウェル・ビーイングのコンテンツは、伝統的家族・コミュニティの変貌に伴って、今後もさらに多様な課題を福祉国家に提供し続けるであろう。「浮浪者問題」(身寄りなし、虚弱、窮乏の3要素の合体)に象徴された伝統的福祉観念の残滓や、あるいはマイノリティの社会的排除問題の延長線上としてだけではとらえきれない、それら伝統的問題解決への政策の怠慢・不十分さを内包しつつも、21世紀型の福祉国家のテーマの一つを構成しつつある。

社会関係資本や社会参加、つながり等の「社会資源」の理論には福祉サービスにおける「主体」と「客体」の関係性にも、伝統的福祉サービスの構図とは異なるベクトルや発想・観念が求められている。

終わりに

グローバル化時代を反映するかのようには、福祉国家政策における国際比較研究に刺激を与えたG. エスピン＝アンデルセンの政策類型化に対する批判の一つは、既述の通りであり、国家、市場、家族の組み合わせを基軸にし、ヴォランタリーな要素を加味していないとする見解が出

された。宮本太郎も、3レジーム分析に対するS.キューンレとP.セッツの批判論を引用して、ボランティア組織の役割を考察に加えていないという「非営利組織からの批判」という見方に賛同した。

特に20世紀末に新自由主義的な市場原理への支持が優勢になるまでは一部を除き多くの先進国は、国家（普遍的政策）の役割の拡張方向の選択肢に同調傾向が強く、福祉国家論の中心テーマを占めてきた。強弱や範囲の問題はあっても、福祉政策研究においてこの基本的スタンスは今後も維持されるであろうが、その質やコンセプトはそれぞれに国や地域の経済・社会・文化状況、そして何よりも時々の経済主導の政治的要因を強く反映した多様な解釈や政策的選択がなされることになるだろう。

しかし、一様に指摘されているのは、個の開放はあらゆる意味での「個人主義」化の加速傾向をとるとともに、社会福祉の資源として歴史的役割を担ってきたボランティア・セクターは、一定のカテゴリー化のもとで「フォーマル」な中の「インフォーマル」資源としてその概要は公式的に把握できた。しかし、多様なパーソナルな関係性の「社会関係資本」として再定義される、個々人の「フォーマル」「インフォーマル」なパーソナルな域に属する関係については、その質も機会も場所も時間も定義も多様・多層であり、個に属する「所与」のものとして「放置」されてきた。家族・コミュニティ・職場・学校等の変化や高度コミュニケーション技術の発展・普及は、個々人のあらゆる「絆」の形・機会にも急速に劇的変化を及ぼしている。加えて、自立型、市場型社会モデルの時代においては、これらの「資源」は、回帰的にもコンピテンスや自立、人生の質にパーソナルに係る「家族」や「コミュニティ」等の集団の中で形成される「その人」に内包され、発動できるもう一つの重要な社会的資質・資源であることに着眼する必要がある。出てきた。

それはたとえフォーマルを媒介としたとしても、二重の意味でインフォーマルセクターのインフォーマルを成し多様多元であるが故に、マクロ的全容把握には困難な要素が多く、あまりにも「漠」としている。「社会関係資本」として再定義される中でその構造や特質がより解明され、応用されることが、これからの福祉国家の構築にとっても急務である。あわせて、福祉実践の理論や方法としてもこれまで以上に活用が難しくなると同時に大きな要素を占めざるを得ない問題である。

社会福祉領域は、「差別」・「貧困」・「依存」・「虚弱性」・「困難」そのものと向き合う中で、ソーシャルワークでは、「社会関係資本」の活用が、特にマイクロレベルの介入の伝統的方法論とされて活用されてきた。あわせて、過去の実践の知見から、児童虐待ケースなどの介入困難事例程、とりわけ、いわゆる社会関係資本の希薄さや関係性の乏しさとの関連が深いことがわかっている。今後は、これらへのソーシャルワークのこれまでの集積を含め、社会的関係、人間関係そして人間存在における重要な意味を持つ一つのキー概念であり、社会的集合性の解明と個人主義化の促進に伴うパーソナル資源の大いなる「発見」として広く活かされることが期待される。

注

- (1) ピョートル クロボトキン 大杉栄訳 現代訳同時代社編集部 2000年『相互扶助論』p.15
- (2) ピョートル クロボトキン 大杉栄訳 現代訳同時代社編集部 2000年『相互扶助論』p.309
- (3) K.E. ボールディング 公文俊平訳 1977年『愛と恐怖の経済—贈与の経済学序説』祐学社 p.60, p.220
- (4) カール・ボランニー 吉沢英成・野口建彦・長尾史郎・杉村芳美訳 2007年『大転換—市場社会の形成と崩壊』東洋経済新報社
- (5) Malcom Payne, 2005, The Origins of Social Work Continuity and Change, Hmpshire: Palgrave Macmillan, p.162
- (6) Malcom Payne, 2005, Hmpshire: Palgrave Macmillan, pp.162・163
- (7) Malcom Payne, 2005, Hmpshire: Palgrave Macmillan, p.35
- (8) Jane Lewis, 1995, The Voluntary Sector The State and Social Work in Britain, Edward Elger Publishing LTD, p.6
- (9) Jane Lewis, 1995, Edward Elger Publishing LTD, p.11
- (10) 高野史郎, 1885年『イギリス近代社会事業の形成過程 ロンドン慈善組織協会の活動を中心として』勁草書房 p.136, p.141
- (11) 高野史郎, 1885年 勁草書房 p.32
- (12) Jane Lewis, 1995, Edward Elger Publishing LTD, pp.9-10
- (13) Jane Lewis, 1995, Edward Elger Publishing LTD, p.6
- (14) 高野史郎, 1885年 勁草書房 p.104
- (15) Jane Lewis, 1995, Edward Elger Publishing LTD, p.15, p.17
- (16) トクヴィル 松本礼二訳 2010年 (原著は1835年)『アメリカのデモクラシー 第一巻 (下)』岩波書店 p.38
- (17) David T. Beito, 2000, From Mutual Aid to the Welfare State, Fraternal Societies and Social Services, 1890-1967, Chapel Hill: The University of North Carolina Press. p.12, p.14
- (18) David T. Beito, 2000, Chapel Hill: The University of North Carolina Press. p.27
- (19) David T. Beito, 2000, Chapel Hill: The University of North Carolina Press. p.59
- (20) G. エスピン—アンデルセン 岡沢憲美・宮本太郎監訳 2001年『福祉資本主義の三つの世界 比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房 p.23
- (21) G. エスピン—アンデルセン 岡沢憲美・宮本太郎監訳 2001年 ミネルヴァ書房 p.28
- (22) G. エスピン—アンデルセン 岡沢憲美・宮本太郎監訳 2001年 ミネルヴァ書房 p.iv, p.vi (日本語版への序文)
- (23) Gosta Esping・Andersun, Duncan Gallie, Anton Hemerijck, John Myles, 2002, Why We Need A Welfare State, Oxford: Oxford University Press pp.11-12
- (24) ロバート・ポワイエ 山田鋭夫監修 2016年『作られた不平等 日本・中国・アメリカそしてヨーロッパ』藤原書店 p.199
- (25) ロバート・ポワイエ 山田鋭夫監修 2016年 藤原書店 pp.201-202
- (26) Malcolm Payne, 2005, The Origins of Social Work Continuity and Change, Hampshire: Palgrave Macmillan, p.69, p.132
- (27) Klaus Armingeon, Gluliano Bonoli, 2006, The Politics of Post-industrial Welfare State, Oxon: Routlege, pp.24-25, p.102, p.233

- (28) Justin Davis Smith, Colin Rochester, Rodney Hedley, 1995, An Introduction to the Voluntary Sector, Rondon: Routledge, p.10, p.20
- (29) Justin Davis Smith, Colin Rochester, Rodney Hedley, 1995, Rondon: Routledge, pp.67-68
- (30) Jane Lewis, 1995, Edward Elger Publishing LTD, pp.2-3
- (31) G. エスピン－アンデルセン 岡沢憲美・宮本太郎監訳 2001年 ミネルヴァ書房 p.265
- (32) クラウス・ベーターセン, スタイン・クーンレ, パウリ・ケットネン 大塚陽子・上子秋夫監訳 2017年『北欧福祉国家は持続可能か』ミネルヴァ書房 p.271, p.278, p.285
- (33) 岡沢憲美・宮本太郎編 1997年『比較福祉国家論 揺らぎとオルタナティブ』法律文化社 p.250
- (34) 山田昌弘 2014年『家族難民』朝日新聞出版 p.115
- (35) ロバート・ラッシュ 両宮寛・今井章子訳 2017年『暴走する資本主義』東洋経済新報社 p.172, p.226
- (36) Giuliano Bonoli, David Natali (edi.) 2013, The Politics of The New Welfare State, Oxford: Oxford University Press, pp.3-6
- (37) ロベール・カステル 前川直行訳 2016年『社会問題の変容 賃労働の年代記』ナカニシヤ出版 p.433
- (38) ロベール・カステル 前川直行訳 2016年 ナカニシヤ出版 p.435, p.534
- (39) ロベール・カステル 前川直行訳 2016年 ナカニシヤ出版 pp.445-446
- (40) Ann Buchanan, Including the Socially Excluded: The Impact of Government Policy on Vulnerable Families and Children in Need, British Journal of Social Work Vol.37-2, Feb. 2007 p.188
- (41) ロバート・D. パットナム 柴内康文訳 2017年『われらの子ども 米国における機会格差の拡大』創元社 pp.48-50
- (42) ロバート・D. パットナム 柴内康文訳 2017年 創元社 p.244, p.319
- (43) ロベール・カステル 前川直行訳 2016年 ナカニシヤ出版 pp.viii-xi (前書)
- (44) 朝日新聞「孤独担当相 英が新設」2018年1月19日 朝刊 東京版
- (45) ロバート・D. パットナム編著 猪口孝訳 2013年『流動化する民主主義 先進8ヶ国におけるソーシャルキャピタル』ミネルヴァ書房 pp.2-3
- (46) ロバート・D. パットナム編著 猪口孝訳 2013年 ミネルヴァ書房 p.19
- (47) ロバート・D. パットナム 柴内康文訳 2017年 創元社 p.14, p.338
- (48) ロバート・D. パットナム編著 猪口孝訳 2013年 ミネルヴァ書房 p.308