

## 第 I 部

### 総 論



## 第1章

# 新興工業国・社会主義国における社会福祉制度分析の視角

宇佐見耕一

### はじめに

社会保障制度および福祉国家の研究は、それらの制度が整備され、何らかの形で各国国民の生活保障制度が確立されている先進国を中心としてなされてきた。しかし、近年新興工業国のみならず、開発途上国に分類される諸国における社会保障制度や福祉国家のあり方についての議論がでてきている。日本で行われた研究をみても、アジア経済研究所で行われた研究会に基づく『新興福祉国家論』（宇佐見編 [2003]）をはじめ、広井・駒村編 [2003]、寺西編 [2003]、田多編 [2004]、大沢編 [2004] などアジア地域を中心に論文を含めればその数が急激に増加している現状がある。『新興福祉国家論』のなかでは、福祉国家論の議論を新興工業国に拡大する際の問題点を議論し、アジアとラテンアメリカの福祉国家レジームの相違と、その成立要因が分析されている。

これらの先行研究は、いずれもそれまで研究蓄積のなかった諸国・地域における社会保障制度の概観とその特色を把握するのに多大な貢献をしており、評価されてしかるべきであろう。しかし、それらの多くは、まず社会保険と公的扶助を含めた社会保障制度全般の概念把握を行おうとするものであった。これに対して本書の目的は、日本において社会福祉と呼ばれている公的扶助、社会手当と社会福祉サービスにおおよそ対応する新興工業国および社会主

義国の制度を分析の対象とし、それら制度がいかなる特色を有し、どのような要因でそれが形成されたのかを明らかにする点にある。ただし、本書においては各国における福祉制度研究の蓄積の浅さに鑑み、福祉制度全体を分析対象とするのではなく、最低生活保障に関係する制度、あるいは家族の社会福祉に関係する制度のいずれかに焦点を絞り、各制度の特色とそれが成立した要因を分析する。最低生活保障は社会福祉制度上、最も重要な制度のひとつであり、家族の社会福祉を分析対象としたのは、以下に述べるウェルフェア・ミックスとの関連で、家族がひとつの焦点となるからである。先に触れた日本における先行研究のなかで、『アジアのソーシャル・セーフティネット』（寺西編 [2003]）は、1997年のアジア金融危機においてソーシャル・セーフティネットがどのように機能したかを分析したものであり、分析対象が本書のものと近似性がある。

## 第1節 問題の設定

### 1. なぜ社会福祉なのか

本書において社会福祉を比較分析対象とする理由は、第1に、前述したように先進国以外の地域での社会福祉制度に焦点を絞った比較研究が相対的に少ないことである。確かに貧困問題に関しては、多くの研究蓄積がある。ラテンアメリカに関しても米州開発銀行（Raczynski [1995]）発行の貧困の状況と貧困克服の政策を分析した研究書や、トクマンとオドネル編の構造調整後の貧困と不平等の問題を政治、経済、社会的に分析した優れた研究書が存在する（Tokman y O'Donnell [1999]）。しかし、前者は貧困克服政策の技術論的問題に焦点が絞られており、後者は貧困問題に対して多角的な分析が加えられているものの、ラテンアメリカの貧困に関する特徴を分析したもので、アジアやアフリカを含めた比較研究ではない。同様なことは、アジア（ADB

[1999]) やアフリカにおける貧困研究でも該当する。まして、社会福祉サービスの研究は極めて限定されたものしか見あたらない。本書では、第I部で最低生活保障制度に関してアジア、ラテンアメリカと南アフリカの事例を分析することにより、それぞれの地域・諸国の社会福祉の特徴を明らかにし、さらに地域間に何らかの相違がみられるかどうか視野に含めて目標としている。

第2に、いくつかの新興工業国では失業の拡大や、今なお社会で大きなウェイトを占めるインフォーマルセクターの存在などに代表される貧困問題が顕著なことである。また、いくつかの国では人口の少子・高齢化現象が始まり、高齢者福祉が問題となってきている。さらに、女性の労働市場進出や核家族化などによる子育ての問題など、社会保険ではカバーしきれない広汎な福祉に対するニーズが存在し、それが社会的問題として国民の関心を集めるようになってきた点である。

一方、経済改革を進める中国では市場経済化に伴う社会福祉ニーズの発生、ソ連・東欧社会主義ブロックの崩壊の影響を受けたキューバでは、国際的状況変化による福祉ニーズが発生しているとみられる。また社会主義諸国では、従来あまり問題とされることの少なかった福祉ニーズが存在していることがわかってきた。このように、新興工業国家と社会主義国では大きな福祉に対するニーズが存在し、またそれが拡大しつつあり、他方それらのニーズが社会的に再認識されるようになってきていると判断される。

第3に、社会福祉制度について、上記の課題を達成するための理論上の問題が存在する。一般に先進諸国における社会保険制度を中心とした社会保障制度全体の成立に関わる理論的研究は進んでいる。例えば、労働組合を中心とした各種の政治的圧力団体が社会保険制度形成に重要な役割を果たしたとするプレッシャーグループ理論 (Mesa-Lago [1978])、政治権力資源がどのように動員されたのかに注目した権力資源論 (Korpi [1989])、その発展形として各階級がどのような同盟を作ったのかがその後の社会保障制度制定において決定的であったとする階級同盟論 (Esping-Andersen [1990]) など理論的

研究がなされてきた。

しかし、社会福祉部門の研究にそうした社会保障一般の議論を直接適用させることはできない。なぜなら、上述したように少なくとも社会保障のうち社会保険部門論は、正規の労働者が対象であり、その成立には労働組合が積極的にその整備を働きかけているか、あるいは為政者が労働組合を意識して整備してきたことが知られている。これに対して、社会福祉部門は、非正規労働者や労働力人口以外にも受益者が多数存在し、労働組合の成員がその恩恵を受ける場合は社会保険と比べて相対的に少なく、労働組合の社会福祉制度の整備に果たした役割は社会保険に比べると小さいと考えられる。そこには、労働組合以外の制度拡大を促した要因を見つけなければならないであろう。また、労働組合が社会福祉制度の整備に積極的貢献を果たしているのであれば、なぜ労働組合がそうした行動を取ったかに関して検証する必要がある。まして、新興工業国や社会主義国では、先進国で展開された議論とは異なる背景を持っているため、本書により新興工業国・社会主義国での社会福祉制度展開の要因分析の深化が期待される。

## 2. なぜ新興工業国と社会主義国の社会福祉制度を取り上げるのか

本書で研究対象を新興工業国と中国とキューバの社会主義国にする理由を述べよう。まず第1に、新興工業国と中国では工業化が進行し、これと並行して年金、医療、労働災害、失業などの社会保険が整備されるか整備が計画されてきた。また日本で社会福祉と呼ばれている分野でもある程度の制度が存在していることを確認している。キューバは、工業化では本書の対象とする他の諸国と比べて進んでいないものの、社会主義政権の下、社会保障制度が整備されてきた。そして1990年代以降、グローバリゼーションや市場経済化という新たな状況の下、社会保障制度の改革や福祉制度の整備・改革が進められている。こうした新興工業国で整備されている社会福祉制度とは、先進国のものとどのように異なるのか、また同じ新興工業国と呼ばれる国の間

にどのような差異がみられるのか、そしてもし差異がみられるのであれば、それはどのような要因に帰されるべきものなのか等、新興工業国における社会福祉制度を研究する必要性は大きなものがある。

第2に、新興工業国において、経済発展にもかかわらず貧困問題は依然として存在し、とくにラテンアメリカでは、大きなインフォーマルセクターが解消されず大都市周辺部に巨大スラム街が残存している。他方、ラテンアメリカを含めた新興工業国では1990年代以降、グローバリゼーションを契機とした失業の増大や雇用の柔軟化と不安定雇用の増大などに伴った貧困問題が出現してきた。また、新興工業国において1990年代以降、福祉サービスの問題も注目を集めるようになった。新興工業国におけるこうした新旧の貧困問題の再認識や福祉サービス・ニーズの発見は、民主化が進み市民社会組織が活発化するなかでみられた現象であった。

第3に、社会主義国においても、本来社会主義革命は社会的公正の達成を目的とし、各種社会保障制度が存在してきた。社会主義国における社会保障制度研究は、社会政策が資本主義に固有の政策であるとの社会政策上の理論的影響が強固であったことも一因となり、これまで十分研究がなされてきたとはいえない状況にあった。もちろん社会主義体制はボラニーのいう自己調整的市場へのひとつの代替案であり（ボラニー [1975]）、そのもたらす社会的・経済的問題回避のための有力な体制と考えられてきた。とはいえ、社会主義国にも社会福祉へのニーズは存在し、社会的問題は完全に解消されたとはいえない難かった。丸川は、中国では巨大な人口圧力もあり、社会主義体制下においても失業問題は解決されず何らかの形でそれが存在し続け、また政治的に隠蔽されていた点を指摘している（丸川 [2002: 66]）。近年、中国では少子高齢化現象が顕著となり、高齢者の介護問題がクローズアップされている。他方、山岡は、社会主義キューバにおいても高齢者や子供の介護・育児は社会化されず女性により担われ続けている点を強調している（Yamaoka [2005]）。こうした社会主義体制下における社会保障や社会福祉へのニーズは、中国の経済改革、キューバのソ連・東欧圏崩壊といった要因により、さらに

ニーズ自体が変化してきていることが推定される。もしそうであるのなら、国際的・経済的状況が激変するなかで社会主義体制下、いかなる種類の社会福祉に対するニーズが発生し、それが社会主義政権によりどのように認識され、それに対してどのような政策が施されたのかを分析する必要があると考える。

### 3. 社会福祉の範囲

ここで、本書で研究対象とする社会福祉の概念について整理をしておこう。社会福祉と一般にいう場合、広義の well-being という生活関連基盤の社会資本を包括的に示す場合と、日本において狭義の公的扶助と対人社会サービスという意味で用いられる場合がある(仲村 [1994: 6])。また、「生活維持のための金銭、物質、人手が一定水準に満たない、あるいはそれを入手する機会に欠けている人々の生活活動が、円滑になされるように支援する公私の活動である」(松村 [2002: 11]) という定義が日本では広く受け入れられている。

ところが、こうした日本における狭義の社会福祉という用語や概念が世界的にみて共通したものとなっているとはいえない。韓国では、一般に社会福祉は、社会保障と同様の意味で用いられており、そのなかに公的扶助や社会福祉サービスが含まれている(金論文参照)。中国では社会救済制度という言葉が一般に社会福祉に相当する語であるが、制度の整備に伴いその概念が拡大している。呂によると中国の社会救済制度は、1980年代以前は基本的に老人、孤児、障害者などの社会的弱者を主たる対象者とし、現行は「三無人口」と呼ばれる定職、安定的収入、扶養家族のないものを救済の対象とする制度になっている(呂 [2004: 256-272])。また、対人サービスを表す言葉としては社会福利という用語が使われている(李論文参照)。ラテンアメリカの場合、社会保障(Seguridad Social)が社会保険とほぼ同義になっている場合が多く、日本の社会福祉の概念にほぼ相当する用語として社会扶助または社会開発という語が用いられている。例えばアルゼンチンでは、連邦政府レベ



ルで社会保険は労働・雇用・社会保障省管轄であり、社会扶助は社会開発・環境省管轄となっている。

社会扶助という用語に限定しても、ゴフが行った OECD24カ国を対象とした研究によると、社会扶助に関する定説ないし共通した定義は存在しないとする。ある国では、社会扶助の範疇に資産調査を行わない幅広い扶助を含めているが、一方、孤児、移民や高齢者といった明確に対象を絞っている場合がある。他方、社会保険で運営される資産調査付きで所得連動の給付を社会扶助に含めない国も存在する。その他、現金だけではなく広範な物品の提供も社会扶助のなかに含める国もある (Gough [1997: 18])。

ここで、ラテンアメリカやその他の開発途上国で広く用いられている社会開発という用語と社会福祉の区別について試みる。ミッジリィは社会開発とは、経済開発との関連のなかで国民の福祉を向上させる社会変革の計画のことであると述べている。これに対して先進国の社会政策と社会サービスは、一般に経済開発を促すプログラムから分離され、経済に依存し従属する存在であるとしている。後者は、救済型ソーシャルワークとも呼ばれることがある (ミッジリィ [2003: 40-89])。実際に新興工業国や社会主義国の社会福祉制度のなかには、社会開発型のプログラムと救済型ソーシャルワーク・プログラムが併存しているように思われる。以上みてきたように世界的に共通する社会福祉の概念は存在しないので、本書では便宜上日本における狭義の社会福祉を研究対象とするが、その際、社会開発型のプログラムと救済型ソーシャルワーク・プログラム両者を分析の対象に含める。ここでは、従来型の社会福祉対社会開発という対立軸とは別に、新興工業国・社会主義国における社会保障体系のなかでの両者を併せた社会福祉制度の特色を探ることとする<sup>(1)</sup>。

## 第2節 比較福祉論の先行研究と分析の枠組み

### 1. 分析の手法

ミッジリィら (Midgley and MacPherson [1987: 83-108]) は、開発途上国の社会政策研究の方法を記述的研究、規範的アプローチ、分析的研究の3つに区分している。記述研究は、社会政策の歴史・現状・法律等に関する状況を記録することである。規範的アプローチは、開発途上国の社会政策整備のために社会政策の知識を活用するアドバイスの研究と社会政策の適用結果を分析する評価研究に分けることができる。分析的研究は、社会福祉の諸事象を抽象的・理論的言葉で説明することであるが、開発途上国の社会政策研究ではこうした分析的研究事例は少ないと述べている。本書では、ミッジリィのいうところの分析的研究を目指しているが、彼はその内容にまで踏み込んだ分類はしておらず、分析手法の分類として物足りないものがある。

社会福祉を中心にして編纂されたクラーク編の『比較社会政策：概念・理論・方法論』(Clasen ed. [1999]) のなかで、ボルダーソン (Bolderson [1999: 34-56]) は、比較社会政策論の方法論を評価研究、社会保障制度総体あるいは福祉国家形成の要因分析、福祉レジーム論の3つに大別している。評価研究は、社会福祉制度がどのような仕組みであり、それがどのような効果をもたらすかに主たる関心が向けられている。福祉国家形成の要因分析では、社会保障制度総体の形成についての仮説を設定し、それを検証する手段として回帰分析がしばしば用いられる。福祉レジーム論では、福祉国家間のタイプの差異に注目し、社会政策全体を観察して社会政策とそれに対応する政治・経済制度の接合関係や相互作用に強い関心を示すものである。

## 2. 福祉レジーム論

ボルダーソンの提示した比較社会政策論の方法論のなかで福祉レジーム論が、本書の設定する新興工業国・社会主義国における社会福祉の特色を明らかにするという第1の課題にひとまずいちばん近い関係にあると思われる。そこで、福祉レジーム論の最近の展開をまず概観することにする。福祉レジーム論では前述したエスピン-アンデルセンの『福祉資本主義の三つの世界』が広義の社会保障レジーム論のひとつの到達点であると見なされているので、まずそのなかで狭義の社会福祉はどのような位置づけにあるかをみたものが表1である。

エスピン-アンデルセンの福祉レジームの分類手法については多く論じられているので、ここで繰り返すことはさけるが、彼が提示した自由主義レジーム、保守主義レジーム、社会民主主義レジームにおいて狭義の社会福祉のあり方はかなりの相違をみることができる。表1にあるように、自由主義レジームでは、ミーンズテスト付きの最低限の普遍主義的な給付、中流以上は市場からの福祉供給を受けることを基本としている。保守主義レジームでは、福祉供給に際して家族の役割が重視され、国家は家族で対応しきれないときに福祉供給者として登場する。社会民主主義レジームでは、高い水準の普遍主義的な福祉が国家から供給されるという構図を持っている。

表1 エスピン-アンデルセンの社会福祉レジーム

福祉レジーム	社会福祉給付
自由主義レジーム	ミーンズテスト付きの最低限の普遍主義的な所得移転、多数の通常の市民は市場において能力に応じた福祉調達。
保守主義レジーム	家族制度の維持→家族がその構成員にサービスを提供できなかったときのみ国家が介入（家族主義）。
社会民主主義レジーム	高い水準の普遍主義的な給付。家族の抱え込むコストをあらかじめ社会化する。子ども、高齢者、要介護者に国家が直接責任を負い、女性が働きやすくなる。

(出所) エスピン-アンデルセン [2001: 28-31]。

しかし、彼の福祉レジームはフォーマルな労働を基礎に置き、福祉供給のあり方の差異を3類型に分類したものであるとの批判が現在なされている。こうしたフォーマルな労働に基礎を置く福祉レジーム論に対して、新川や宮本は労働と福祉供給の関係を軸に福祉国家レジーム論を再編成しようと試みている。両者の議論は、ヴァン・パレスに代表されるベーシック・インカムに関する一連の議論と関連しており、その意味で社会福祉に対象を限定した本書の議論とも対応する。ベーシック・インカムとは、資産調査あるいは就労という条件を課さずにすべての個人に無条件に最低所得を保障しようという提案 (Van Parijs [1992: 3]) である。新川は、エスピン-アンデルセンの自由主義、保守主義、社会民主主義という福祉レジームは、いずれも何らかの形で福祉供給の根底に労働が位置する生産主義的体制であると断定する。これに対して現在、労働を条件としないベーシック・インカム保障の提案がなされており、新川はそれを脱生産主義的な「労働なしの福祉」体制と呼び、そこでは市民の自発的な活動領域の拡大が想定されている (新川 [2002])。

一方、宮本も、既存の福祉国家レジームと新たに提案されたベーシック・インカムなどの議論を取り入れ、政府支出の大小を縦軸に、福祉供給と就労との結びつきの強弱を横軸にして福祉国家レジームの議論整理を行っている。そこでは、Ⅰ = 普遍主義的で高い水準の福祉供給に公的な就労支援サービスが組み合わさったサービスインテンシブモデル、Ⅱ = 福祉供給に際して就労努力を優先させたワークファーストモデル、Ⅲ = 最低所得を定め、課税段階でそれ以下の世帯に最低所得までの所得を保障するという負の所得税、Ⅳ = 前述したベーシック・インカム論、以上4つのモデルに福祉レジームを分類している (宮本 [2002])。いずれにせよ新川と宮本の議論から、フォーマルな労働を基礎とした福祉レジームに対して、それを根拠としない福祉レジームの代替案が存在することが確認される。労働を基礎としない福祉供給の選択肢では、従来社会保障を二分してきた社会保険と狭義の社会福祉の垣根は低くなり、また福祉サービス提供等に関し市民社会組織の活動の活発化も期待されている。

### 3. 福祉多元主義論

以上は、現在の福祉国家レジームに関する議論である。ここでは、国家のみならず市場や家族も福祉の供給主体として想定されており、脱生産的主義的福祉レジームでは市民社会の活動が注目されるようになった。そこで、われわれが分析の対象としている新興工業国をみると、とくに狭義の社会福祉部門では、国家の外に家族や市民社会組織が有力な福祉供給主体として確認されている。また、社会主義国においても狭義の福祉供給主体として家族の重要性は新興工業国に劣らないであろう。

このような国家のみを福祉供給主体とみなさずに、家族、市場、市民社会組織など複数の福祉供給主体が福祉サービスを提供するという考え方が福祉多元主義という概念である。福祉多元主義とは、もともと1980年代における福祉国家の危機のなかで、福祉供給における国家の役割の縮小と、インフォーマル部門（家族）、ボランティア部門、営利部門の役割の増大を重視する見方から登場したものである（ジョンソン [1993, 58]）。また、その対象も主として対人福祉サービスを念頭に議論が展開しているように思える。しかし、福祉多元主義といっても論者によりその意味するところは異なっており、ジョンソンはそうした多様な福祉多元主義の議論を下記に示すニューライト、福祉多元主義、コーポラティズム、社会主義4つに整理している（ジョンソン [1993, 185-210]）。

(1)ニューライトの福祉多元主義像は、社会サービス供給と資金調達に関する国家の役割が大幅に縮小し、それに代わり市場や家族の役割が増し、ボランティア組織や慈善組織がそれを補完するというものである。その場合、家族の負担は大幅に増大し、女性は家庭内にとどまることが期待される。

(2)福祉多元主義者は、地域ごとに異なるニーズに最も適合的なサービス提供手段の組み合わせを見つけるべきであるとする。参加と分権化がこの考えの主要な特質となり、ケアに関しては、ボランティア部門とインフォーマル

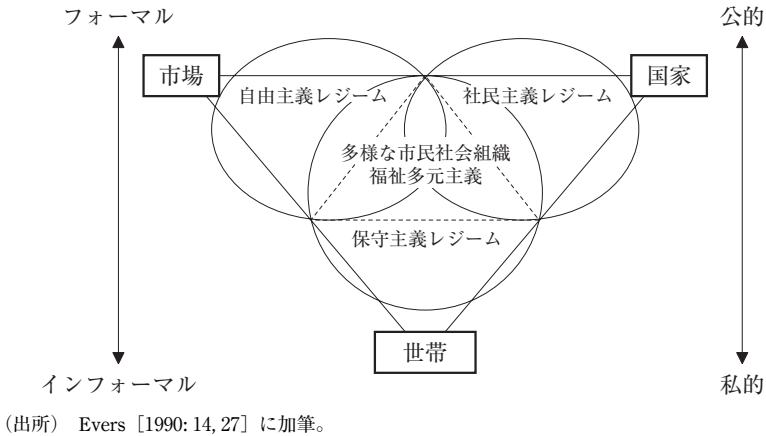
部門にも大きな役割を果たすことが期待される。ケアに関しては、ボランティア部門でもインフォーマル部門でも女性の不払い労働に依存することが多いと指摘する。一方、国家も引き続き主要な役割を果たすことが期待されている。他方、民間部門に関して福祉多元主義者は消極的であるようにみえるが、福祉供給の多様性を認めることが福祉部門の民営化の道を開く可能性を秘めている点も指摘されている。

(3)コーポラティズム的体制においては、各階級の交渉過程が重視されるが、階級関係は非対称で専門的生産者集団の利益が優先される。そこではコーポラティズムの範囲を消費者にまで拡大することを主張する論者もいるが、少数者はコーポラティズム体制から排除され、彼らのニーズも無視されがちであるとしている。

(4)社会主義者の理念によると、社会主義体制のもとでは、より多くの資源が福祉サービスに与えられるであろう。そこでは社会サービスは中央集権化された国家によりコントロールされるが、それは次第に福祉機関の自主管理や民主的労働者統制を含む共産主義的管理運営様式に向かうであろうとしている。

ジョンソンの議論を時系列にあてはめると、ケインズ主義的福祉国家に対抗し、ニューライトが小さな国家と、それを代替する市場の役割を重視する対抗案を提示した。福祉多元主義者の分権化重視、ボランティア部門重視、かつ政府の役割の重要性を認める提案は、さらにそれに対する代替案ともいうべきもので、ギデンズの『第三の道』(ギデンズ [1999])に近い。同様にエバースも、様々な市民社会組織とともに世帯の役割を重視した議論(Evers [1990: 8-15])を展開している。彼によると、工業化や近代化のプロセスは、市場や国家の拡大という二極化ではなく、それに加えてインフォーマルな生産を行う世帯も変化しつつあるが安定的地位を占める三極化として把握される。この世帯は、市場や国家とともに福祉を供給する福祉トライアングルと呼ぶ三角形を形成し、その中間にボランタリーグループ、自助グループ、協同組合など様々な組織やグループが存在している。そして世帯における対人

図1 福祉トライアングルの組織計画



サービスは、多くの社会的支援ネットワークと関係を持つようになる。それら市民社会組織等の行動原理は、経済的原則を超えた連帯などの原理を持つ構図が想定されている。このようなエバースの考えは、ジョンソンの福祉多元主義者の考え方に近い。

図1は、エバースが福祉供給主体の相違を基に福祉多元主義の全体構想を描いたものに、エスピン-アンデルセンの福祉国家レジームを加えたものである。また、市民社会組織をそれぞれのレジームに取り込む理論はレジームごとに相違し、自由主義レジームでは国家の役割縮小の補完として、左派の新たな考え方では、経済理論を超えた連帯理論により支えられた市民の自発的な参加が将来の市民社会組織の福祉供給の原理として想定されている。エスピン-アンデルセンの場合、資本主義国のみを分析の対象としたのに対して、エバースはその視野を社会主義の旧東欧圏にも拡大し、そこにおける福祉レジームは、国家と家族が主要な福祉供給主体となることを想定していた(Evers [1990: 14, 27])。

他方、ジョンソンは社会主義社会ではニーズが主要な分配原理となり、性別、人種、職種などの平等の実現に社会主義が最適であろうとの見解を示し

ている（ジョンソン [1993: 209-210]）。しかし、今日ソ連・東欧圏の崩壊や中国の市場経済化の傾向をみると、これまでに存在したソ連型社会主義が直ちに1970年代までの西欧福祉国家に対する実現可能な代替案であるとは考えにくい。他方、近年新興工業国の社会福祉供給主体として市民社会組織の果たす役割の重要性が強調され、また中国でも現在までのところあまり機能している状況とはいいいくいが社区と呼ばれる組織の役割が期待されている。さらに、世帯すなわち家族についても、従来のインフォーマルなサービス提供者としてのみではなく、エバースによって提起された市民社会組織と何らかの関係を持って福祉サービスを供給するというあり方も一部の新興工業国では部分的にみられるようになっている。

そこで、本書の分析対象である新興工業国と社会主義国における福祉供給に関して、市民社会組織がどのような役割を果たし、また国家、市場、世帯と如何なる関係にあるのかを検討することは、各国の福祉制度の特色をみるうえでひとつのポイントとなろう。そこでは、福祉供給者としての市民社会組織の性格や、家族がどのような形態で福祉供給者となっているのかという点も問題とする必要がある。各国の特定の福祉制度を分析するに際して、ひとつの制度のなかにも上述した要素が、どのように組み合わせられているかをみることにより、その制度の相対的な性格を理解することが可能となろう。

なお、本書第2章において、上村は2つの福祉国家像と2つの市民社会像を組み合わせる4つの「4つの福祉国家—市民社会」モデルを提示している。ジョンソンの示した福祉多元主義における市民社会像と、上村の示した市民社会像を比べると、個人契約により成立するとするヘーゲル・モデルはジョンソンのニューライトの市民社会像に近く、人々の自発性が重視されるギゾー・モデルは福祉多元主義者の市民社会像に比較的近い関係にあるといえる。また、上村のモデルにより、本章で示した諸モデルがどのような方向に向かうのかを認知することができ、本章と併せて参照していただきたい。



### 第3節 社会福祉制度の形成要因

#### 1. モダニティの徹底とリスクの個人化

特定の社会福祉制度や福祉レジームが如何なる要因で形成されたかという課題は、ボルダーソンの福祉レジームの形成要因分析に相当する。ボルダーソンの議論では、社会福祉レジームの形成要因として、社会政策とそれに対応する政治経済制度の接合関係や相互作用が注目されている（Bolderson [1999: 34-56]）。上述した福祉トライアングル論や新川の脱生産主義論のなかでは、福祉供給主体のなかで市民社会組織の果たす役割の拡大が強調されると同時に、市民社会組織が福祉制度の形成において大きな役割を果たすということが含意されている。それでは、市民社会組織が社会福祉制度形成のうえで重要性を増す社会とは、どのような社会を想定しているのだろうか。先進工業国における従来の福祉国家の形成要因を政治学・社会学的に分析する手法には、マルクス主義、コルピの権力資源論またエスピン-アンデルセンの階級同盟論にせよ、主として階級関係のありかたを重視してきたものが多かった。ところが、現代社会ではこうした階級に基づく政策決定様式が必ずしも有力なものではないとの見解が注目されている。その根底には、工業化と西欧的福祉国家の設立をふまえ、現代社会を再定義するという作業がみられる。

ギデンズやベックは現代社会を把握する概念として、「再帰的近代化」あるいは「モダニティの徹底化」という概念を提唱している。再帰的近代化とは、近代社会が内在するダイナミズムにより、経済や社会における諸々の発達的前提条件がむしばまれ、そうした自己破壊のなかで、工業化とともに確立した近代が近代化の進行自身により影響を受け、新たなモダニティの徹底した段階が出現することを意味している。そこでは資本主義の勝利が新たな社会形態を生み出し、階級闘争ではなく、一層の工業化の継続が、工業社会

の輪郭を消滅させている社会（ベック・ギデンズ・ラッシュ [1997: 11-13]）が出現してきたとされる。

ギデンズは、そのモダニティの徹底した社会のなかに市民社会の活動領域が拡大する芽が含まれていると考えている。彼によるとモダニティの徹底した社会には、その再帰性に不可欠な未来志向的思考が含まれており、そこには否定的な意味合いとともに肯定的意味合いが含まれているとする。その肯定的意味合いとして、代わるべき未来像を心に描き、その未来像の喧伝をとおしてその実現を促進してゆくことができる可能性を指摘する。そうした未来像のなかに、様々な様式の徹底した社会参加、社会運動が、未来の潜在的変容可能性の重要な指標であることが示されている（ギデンズ [1993: 192-202]）。現代社会を再帰的近代化ととらえると、こうした様々な様式の世界参加や社会運動は、単に未来のあるべき社会像を示すにとどまらず、それが現在様々な手法をとおして語られることにより現代社会にも影響を及ぼしていることになる。

また、現代社会において様々な社会参加や社会運動が進展する背景として、エバースやベックは個人化の進展という現象に注目する。エバースの場合、現代国家を西欧民主主義国家に限らず、旧東欧社会主義国をも対象としているところにひとつの特色があり、社会権を備えた個人が未来の社会福祉制度制定にとって重要となると指摘する。彼は、福祉との関係で市場経済福祉国家では労使関係が、社会主義国でも労働が重要な意味を持つことを認めるものの、それにより解決されない新たなアクターや、運動により提起されている諸問題が登場してきている点をまず指摘する。そこでは、個人が単なる消費者や政策の対象者としてではなく、自分自身の生活環境の創造者となる。その場合個人は、私的な事柄の政治化をとおして、より多くの社会権を保持した市民となる。しかし現在公共政策により、私的なことと個人的社会権が調整されており、社会福祉のなかで個人をどのように位置づけるのかが中心の問題となっているとの認識を示す。そして将来の社会福祉にとって個人化が、現在のゆがんだ個人と集団的代表的関係の改善を改善する回答として必要で

あるとする (Evers [1990: 23-26])。

ベックは、エバースの議論に社会的リスクの個人化という問題を付け加えている。彼は、脱産業化社会において社会階級が意味を薄めるなか、社会的移動による不平等の解決ではなく、不平等の定義が変更され、社会的リスクが個人化されている状況が生まれていると現状を把握している。そのような状況のもと、社会問題の解決のための政治的結集は、階級図式によりなされるのではなく、個々の状況やテーマごとに人々の連帯が締結され解消されることになる。その場合、連帯とは様々な社会問題に直面した個人による生存のための戦いでの、その時々々の状況や人間関係に規定されて共同の目標を持つ個人の同盟ということになる (ベック [1998: 184-195]) と考えている。

エバースやベックは、社会福祉の新たな枠組み形成に際して、階級政治の意味合いが薄れ、社会権を備えた個人の政治参加が重要であるとの認識を共有している。ベックは、さらに社会的リスクの個人化が、新たな社会福祉の枠組み形成の背景にある点を強調している。しかし、ここで注意しなければならないのは、エバースやベックのいう個人化が西欧先進工業国、すなわち従来型の福祉国家を前提として起きた現象であるということである。そこでは社会全体が豊かになったなかで起きた階級関係の希薄化と社会の個人化の現象、あるいは福祉国家のなかで「すべてのリスクを担保した個人化」(ベック [1997: 42]) が想定されている。

宮本のいうリスク構造の変容も、従来型の福祉国家が想定していた社会的リスクの対象が相対的に減少し、雇用の柔軟化や社会の高齢化等により非従来型の社会的リスクが相対的に拡大しているというもので (宮本 [2002, 128]), ベックやエバースの議論の延長線上にあり、それを拡大するものとみられる。こうしたリスクの個人化、あるいは階級政治ではなく個人の連帯による生存戦略としての運動が活発化する社会においては、既存の社会保険での生活保障は困難となり、より社会福祉的な制度が生活保障の基礎となる可能性を孕んでいると考えられる。さらにその社会福祉は多様な形態を取りつつも、国家に加えて、市民社会と家族が相互に連携しつつその供給者となるであろう

ことが想定される。現代社会における社会福祉制度形成の背景を分析するうえで、これまでに述べてきたような要因に注目することは、それにひとつの手がかりを与えてくれるであろう。

## 2. 新興工業国・社会主義国の状況と社会福祉制度の形成

エバースやベックの考察対象は西欧先進国が中心であり、新興工業国とは歴史的・社会的背景を大きく異にするため、彼らの理論をそのまま新興工業国に適用することはもちろん適切ではないであろう。しかし、新興工業国や社会主義国でも第二次世界大戦後、工業化が進行し、社会保障制度の整備も一定程度行ってきた。また、新興工業国では1990年代以降グローバリゼーションの影響を受け、国により相違はあるものの市場重視の新自由主義的経済政策を採用していった。他方、社会主義国の中国では市場経済化が急速に進行し、世界で最も社会主義的な経済体制を維持しているキューバも市場経済化の影響から無関係であり続けることは困難となってきた。

このように、新興工業国や社会主義国で先進諸国とは異なる形ではあるが近代化を経験し、その過程を経て現在の状況に至っている。そのような意味で、新興工業国や社会主義国における現状は、先進国とは異なるがそれと同時並行的に進行している再帰的近代化であり、それなりのモダニティの徹底した状況にあるといえよう。もちろん西歐的福祉国家の確立を経た欧米先進諸国とは異なり、新興工業国における市民社会組織や社会運動の第1の目標は、最低限の生活保障制度および福祉サービスの確立である。また、社会階級を基礎とした福祉国家の確立と、その解体によるリスクが担保された社会リスクの個人化、それに対処するための個人の生存戦略としての市民の連帯という経路に関しても新興工業国は、西欧先進国と異なるであろう。ここで、新興工業国と社会主義国における現在の社会福祉制度形成要因として、東アジア、ラテンアメリカ、南アフリカおよび社会主義国における政治的・経済的状況ならびに市民社会の動向を概観してみたい。いいかえれば、各地域に

における再帰的近代化の状況を概観することになる。

まず、東アジアでは工業化初期の政治体制として台湾の国民党体制や韓国の朴正熙政権といったいわゆる開発独裁の下で、工業化と限定的社会保障の整備が進行したが、階級政治的構図のなかでの福祉国家の形成ではなかった。1980年代の民主化とともに、市民社会組織の形成と運動の発展がみられ、そこで社会福祉的問題が再認識され、社会福祉制度の整備の契機となっていった。他方、経済は一時的に危機に陥ることもあったが、成長が継続している。上村によると、韓国の金大中政権の「生産的福祉」路線と台湾の陳水扁政権の「新中間路線」は、イギリスのブレア政権による「第三の道」に影響を受けつつ、社会的平等を目指す福祉国家と自発的な市民社会が相互補完するモデルに向かうものであるとしている（上村 [2004: 52-54]）。ここで注目すべきは、韓国と台湾にそうした言説があり、両国の社会福祉制度の形成にはそうした言説の影響を免れないということである。このように韓国、台湾では、1980年代以降も経済成長が続く一方で政治的には民主化が進展し、ヨーロッパにおける福祉国家改革の影響を受けつつ、社会保障制度の整備が進行するという状況にある。香港は植民地時代に工業化が進行したが、返還後脱工業化の状況がみられる。他方、香港の民主制度は制約があり、そのなかで市民社会組織は福祉の供給者としての機能はみられるが、そのアドボカシー機能は弱い（澤田論文参照）。

ラテンアメリカでは、第二次世界大戦前後からコーポラティズム体制の下、輸入代替工業化と限定的社会保障の整備がみられた。輸入代替工業化期には東アジアと比較すると労働組合が相対的に強力で、社会保険制度の発展も東アジア新興工業国より早期で、その適用範囲も広汎に及び、フォーマルセクターの労働者はほぼ社会保険によりカバーされるに至った。他方、輸入代替工業化の進展にもかかわらず、社会保険にカバーされない広汎なインフォーマルセクターが社会に残存していた（宇佐見編 [2003]）。1990年代以降、輸入代替工業化路線は行き詰まり、新自由主義的経済改革が広汎に実施された。この間コーポラティズム体制は弱体化し、雇用関係の柔軟化が進行しり

スクの個人化が進みつつあり、またインフォーマルセクターの解消はみられず、むしろ深刻化するケースもある。アウジェロはアルゼンチンを例に取り、そうした状況の下で民衆から新しい抗議・要求様式が出現している（Auyero [2002: 192-195]）点を指摘している。そこでは、一方では市民社会組織が拡大し、新旧の社会福祉問題が再認識され、社会福祉制度の整備に影響を与えている。他方、世界銀行等の国際機関からの提言の影響も社会保障制度改革に強く反映され、その結果、国家中心主義ではなく、ウェルフェア・ミックスの考えが導入されている。

南アフリカでは白人支配により黒人の自給農業が崩壊し、アパルトヘイト体制下で黒人は低賃金賃金労働者に位置づけられた。しかし、1980年代になるとアパルトヘイト体制下での経済成長が行き詰まり、1990年代の初頭の経済危機に至り、同時に民主化の過程が開始された。1994年の民主化により、アフリカ民族会議政権の登場や社会福祉に関する市民社会組織の活発なアドボカシー活動がみられる一方、大量失業が常態化し、高率の貧困層を抱えた社会状況にある（平野 [1999: 223]、牧野論文参照）。

中国やキューバの場合、政治的には共産党一党支配体制を維持しており、政府の自律性が高く、社会福祉政策形成要因として政府・官僚が社会的問題をどのように認識するのが重要な点となろう。中国では、社会主義計画経済から社会主義市場経済化が急速に進行し、経済の市場化が進んでいる。それは社会主義経済による近代化を経て、市場経済を取り入れた新たな近代化を進めているとみなされる。キューバでもソ連崩壊後、市場経済を部分的に取り入れ、またインフォーマルな市場経済が拡大している。他方、中国では、社会主義経済時代の1970年代より「待業者」と呼ばれる失業者が都市部で大量発生していたことが知られているが、市場経済化が急速に進行して以降、失業者や一次帰休者の問題が顕在化してきた（王 [2001: 118-122]）。また、市場経済化は国有企業による「単位福祉」体制を弱体化させ、新たな福祉の担い手が求められる状況になった（沈 [2003: 102]）点などが研究者により指摘され、解決すべき社会的問題点として政府・官僚の間で認識されつつある

と判断される。キューバにおいてもソ連東欧圏崩壊後の経済危機とその後の経済改革により、所得格差の拡大がみられ、それまで社会主義体制の下では公には論じられてこなかった貧困問題が、政府・官僚と学界で論じられるようになってきた (Espina Prieto [2004: 209])。このような新たな市場経済化による近代化の下で、社会福祉ニーズの社会的確認や新たな社会福祉ニーズの出現がみられ、それへの対応が模索されている状況にある。

以上の点を踏まえ、新興工業国および社会主義国における今日の社会福祉制度形成要因を考えるうえで、次の諸点に注目すべきであろう。まず第1に、新興工業国に共通していえることは、開発独裁体制やコーポラティズム体制といった初期工業化と並立した体制が転換ないし弱体化し、そうした政治・経済体制のもとに形成された社会保障制度でカバーされない新旧の社会福祉ニーズが再認識されているという点である。ニーズを認識し、制度形成を働きかける主体は、労働組合よりも、個人の意志に基づく市民による社会運動が重要な地位を占める場合がある。社会主義国でも、労働と結びついた福祉の供給体制が揺らぎ、ここでも新たな福祉ニーズが認識されるに至っている。

第2に、社会運動が新たな社会福祉制度形成の重要な要因であるとする、その背景にある従来の政治的・社会的結びつきの弱体化に伴う個人化、あるいはリスクの個人化の問題を何らかの形で考察する必要があるであろう。新興工業国と社会主義国においても現代はそれなりの近代化が徹底した段階であり、グローバリゼーションの進展や新自由主義的経済政策等により、個人化あるいはリスクの個人化が進展していると考えられる。その場合、新興工業国における個人とはどのような個人であるのかという点について注意すべきである。他方、西欧先進諸国とは異なり、とくに低所得層では、リスクが完全には個人化されず、家族のなかで分散されているケースが多くみられる点にも留意すべきであろう。

第3に、とはいえ現状では市民社会組織ないし社会運動の社会福祉政策決定に与える影響は限定的であるとみるべきであろう。市民社会組織ないし社会運動が直接社会福祉の政策決定に影響を与えた場合はむしろ少なく、様々

な経路を通して直接間接に政策決定に影響を与え得ると考えられる。そこでは、市民社会組織ないし社会運動が既存の政治組織やマスコミなどどのような関係にあるかが注目される (Andrews [2001])。また、香港やシンガポールのように市民社会組織が福祉供給主体としては大きな地位を占めているが、アドボカシー団体としては社会福祉政策決定にあまり影響力がない場合がある。その場合、なぜ市民社会組織のアドボカシー機能が弱いのかという点、またそれではどのような政治過程のなかで福祉政策が決定過程されたのかを検証することが中心となろう。

第4に、労働組合と社会福祉の関係は微妙である。それは労働組合の利害は、一義的には組織労働者の雇用・賃金・労働条件であり、社会福祉の対象は構成員ではない場合が多いからである。また前述したように、一般に東アジアの新興工業国における社会保障制度形成に関する労働組合の主体的関与は弱く、ラテンアメリカにおいてもそれは弱まりつつあるからである。もし、労働組合が社会福祉の拡大に関与しているのなら、どのような背景で、またどのような関与の仕方で行っているかという問題を設定できる。

第5に、社会主義国でも、市場経済化の影響によりそれまでの国有企業や国家が生活を保障し、その上に家族による扶助がそれを補っている図式は大きく変化しつつある。そこでは、労働と結びついた従来の社会保障に代わり、新たな社会福祉の枠組みが模索されている。

最後に、グローバル化が進行するなか、社会福祉制度形成に関する国際的な影響を無視することはできない。それは世界銀行、アジアやラテンアメリカ開発銀行等の国際機関による社会福祉制度モデル提言に留まらず、先進国で行われている社会福祉改革も様々な形で新興工業国の社会福祉制度形成に影響を及ぼしている。新興工業国と社会主義国における社会福祉制度形成要因にかかわる以上のような留意点を踏まえて、以下に各国ではどのような社会福祉制度が形成され、その背景にはなにがあるのかという本書の課題について、各章でどのような回答を出しているか紹介する。



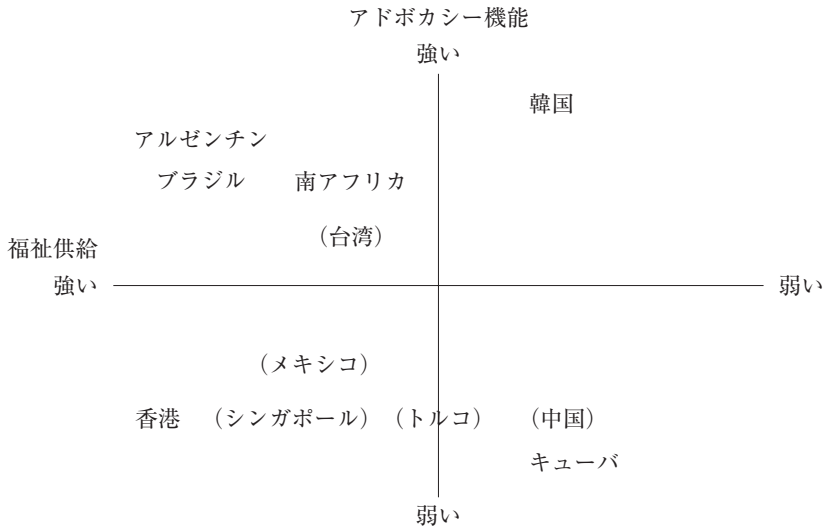
## 第4節 社会福祉の傾向と各論の概要

### 1. 最低生活保障制度の性格

本書第Ⅱ部「最低生活保障」に関しては、直接的には韓国、香港、南アフリカ、キューバ、ブラジル、アルゼンチンの事例が分析されている。このうち韓国、香港、ブラジルとアルゼンチンでは失業・貧困世帯への所得保障制度があり、その水準は総じて低い、韓国では保護水準の上昇がみられる。また、メキシコでは食糧扶助等の現物給付が、最低保障制度に関連した制度の中核を構成している。制度が普遍主義的か選別主義的かという問題は、給付の条件の厳しさと給付の範囲により決定されると考えられる。このなかで、アジアでは香港が最も給付の基準が厳しく選別主義的であり、他方、韓国はより普遍主義的の制度であるといえる。また、ラテンアメリカ諸国は、国際機関等の影響により選別主義的手法が提唱されているが、アルゼンチンやブラジルでは相対的に普遍主義的の制度を志向する傾向があり、メキシコはターゲティングを強化する方向性が明確である。南アフリカでは、無拠出制高齢者手当と公共事業拡大が最低生活保障の中核をなし、前者に関しては普遍主義的の性格が強い。そうしたなかで1990年代後半以降、全体として最低生活保障制度が何らかの形で就労と関連するワークフェア的の性格が強まってきている。

図2は、市民社会組織の福祉供給主体としての重要性と福祉政策アドボカシーにおける重要性とのおよその関係を示したものである。ただし、最低生活保障制度は公的な現物および現金の給付が中心であり、そのため市民社会組織が福祉供給者として関与するのは限られている。とはいえ、全体として各国政府は、福祉供給に市民社会組織を活用しようとする意図が窺えるが、その実態は国により様々である。そのなかでアルゼンチンの場合、市民社会組織は福祉供給者として社会扶助に深く関与しているのみならず、社会扶助政策のアドボカシー機能も強い。他方、韓国は制度制定には市民社会組織の

図2 社会福祉制度と市民社会組織の役割



(出所) 本書各論を参考に筆者作成。

関与が大きかったが、社会扶助制度の運営は基本的に公的機関により運営されている。また、香港は市民社会組織のアドボカシー機能は弱い、政府の資金を得て福祉供給では重要な役割を果たしている。南アフリカではベーシック・インカム制度導入に関する市民社会組織のアドボカシー活動が活発であったが、実現された制度は公共事業の拡大であり、この部門での福祉供給者としての市民社会組織の活動領域は限られている。一方、家族福祉は、サービスの割合が相対的に増えると考えられ、最低生活保障と同次元で論じるのは問題がある。そのため、家族の福祉を論じた中国、トルコ、メキシコは図のなかにカッコで囲んで国名を記入している。中国やキューバの社会主義国の場合、市民社会組織は福祉供給者としても、また政策制定に関するアドボカシー機能もともに弱い。台湾とシンガポールに関しては、障害者福祉団体と高齢者団体のアドボカシー活動と福祉供給活動が分析されており、およそ図中ではカッコに示した場所に位置づけられる。以下、最低生活保障に関する各論の要約を記す。

## 2. アジア・アフリカ・ラテンアメリカの最低生活保護制度

金は、先進国初期段階にある韓国においてなぜ普遍主義的な公的制度が導入されたのかという問題を設定する。従来、韓国の公的扶助の枠組みは、植民地時代に制定された朝鮮救護令およびそれを引き継いだ生活保護法であり、非労働力人口を対象とし、給付水準も最貧困水準と低いものであった。こうした制度は基本的に1990年代半ばまで継続したが、そうした低水準の最低生活保障制度が継続した背景には、経済成長により貧困が解消されるという近代化のあり方があった。それが、1999年制定の国民基礎生活保障法では、最低生計費以下のすべての者が公的扶助を受けられるという普遍主義的なものに変化した。こうした変化の背景には、政治的民主化ならびに市民社会組織の活発なアドボカシー活動があり、それは現在でも最低生活費の引き上げを求める運動として続いている。

香港では植民地経済の下で自由主義的経済政策がとられ、それは中国返還後も維持されている。この間、産業の脱工業化・サービス産業化が進行し、他方、政治体制は中国本国からの影響を受ける形態となった。そのもとで展開された香港の最低生活保障は、自活できない低所得者層を対象に現金給付を行う総合社会保障援助制度が重要な位置を占めている。給付の条件には香港市民であるか香港に1年以上在住したことがあり、また収入の調査が課せられる。支給に際して厳しい条件が課せられ、かつ給付水準の低さから、澤田は香港の福祉レジームを自由主義レジームに近いと判断している。しかし、1990年代の経済状況悪化により、小さな政府を目指す香港政府にあって総合社会援助制度の支出が大幅に拡大するとい逆説的な現象が起きている。こうした現象に対応して、プログラムのワークフェア的性格が強まり、その際NGOとの連携も強化されるようになったとする。しかし、澤田は香港における社会福祉制度の形成は、上から与えられた民主化スケジュールに沿った社会安定化策の一環とみるべきであると論じている。そこでNGOは、政府

に代わる福祉供給主体として大きな地位を占めているが、福祉政策策定に対する影響力は小さい。こうしたNGOのあり方は、近年社会保障の問題に関し中産層は無関心な傾向が広まり、議会の民主勢力も中産層と労働者・低所得層に支持基盤を置く勢力に分裂していることも一因とみられる。

南アフリカではアパルトヘイトのもと黒人の労働者化が進行したが、経済は1970年代以降悪化し、1990年代に入り経済危機に突入した。政治体制の民主化は、そうした経済危機と同時に進行した（平野 [1999: 223]）。牧野によると、アパルトヘイト時代から存在する高齢者手当は、貧困世帯における貧困緩和に資しており、資産調査があるものが高齢者の多数が受給者であるという点で普遍主義的性格を持つ。他方、失業者・貧困者に対する所得保障制度の不在が民主化後問題となり、極めてワークフェア的な公共事業の拡大による雇用の増大という道が選択された。大量失業と膨大な貧困人口という現実を前に、与党ANCの有力支持団体である南アフリカ労働組合会議や社会福祉供給主体としても実績のある市民組織は、年齢や就労に関係なくすべての市民に一律の社会手当を支給するベーシック・インカム制度の導入を主張していた。この主張は、財政的理由により採択されなかったものの、政府主催雇用会議での宣言や政府委員会の報告にも取り入れられた。そこには、労働組合およびそれと連合した市民社会組織のアドボカシー能力の高さと、その普遍主義的社会保障制度への志向をみることができる。

アルゼンチンでは、雇用関係の柔軟化、大量失業の常態化や貧困の増大という現象により、それまでの社会保険中心のアルゼンチンの社会保障システムに含まれない人々が増大し、社会的問題の個人化が進行する一方で社会扶助の役割が重要性を増している。最低生活保障制度は、食糧扶助、非拠出制高齢者年金等から構成されるが、2001年になり失業世帯主プログラムが重要な意義を持つようになった。その性格は、典型的ワークフェアであると同時に、プログラムの運営に市民社会組織が参加する市民社会参加型プログラムである。この失業世帯主プログラム制定過程は、従来たびたび行われたアルゼンチンの社会政策決定プロセスである労働組合・企業家・政府間でもたれ

るコーポラティズム的枠組みで決定され、また世界銀行の融資を受けその思想的影響を受けつつ決定された。しかし失業者、貧困者、年金受給者など従来型組織に属さない人々が増大し、そのなかから道路封鎖を行い、彼らの生存維持のための社会扶助等を要求する運動が始まった。彼らはピケテロと呼ばれ、やがてそのなかには労働組合や政府と同盟関係を結び、社会扶助の獲得に影響力を持つようになった。このように社会福祉政策決定プロセスも、政・労・資によるコーポラティズム的決定様式から、貧困者・失業者による社会運動に対する対応という様式も加わったものに変容しつつあることが確認された。

ブラジルにおける最低生活保障は、15のプログラムにより構成される社会援護プログラムであるが、その中心は低所得世帯を対象とした家族基金という所得保障プログラムである。子安によるとその性格は、世帯所得の最低基準を満たしていなければ受給できるという普遍主義的なものであり、また市民社会の参加や職業訓練などのワークフェア的要素も加味されている。こうした国民を対象とするという意味での普遍主義的社会福祉政策の登場は、民主化の過程でそれを担った政党、労働組合、市民運動により主張されていた。しかし、ブラジルにおける貧困状況は広汎かつ多様なことが貧困研究の深化で明らかとなり、普遍主義的理念と現実との乖離が認識されるようになった。そのため、現ルーラ労働者党政権下では、部分的に選別主義的な社会扶助政策が採用されるようになった。ここにも民主化とそれに伴う市民運動等の普遍主義的社会扶助政策志向と、現代ブラジルの経済・社会的環境による制約が重なり合いつつ、現実の社会扶助政策が形成されていく様をみることができる。

山岡によるとキューバは、社会主義政権の下で社会政策に力を注ぎ、ラテンアメリカで最も平等な社会を実現した。同国の社会扶助制度は、国家と家族が福祉供給の中心となるという意味で、エバースの東欧社会主義圏モデルに近い。しかし、ソ連崩壊後の経済危機によりキューバは一部市場経済を取り入れ、インフォーマルな市場経済も拡大するという新たな段階を迎えてい

る。この間、所得格差が拡大し貧困層が出現するに至った。貧困層の存在は、ソ連崩壊以前は公式には認められていなかったものが、近年国立の大学・研究所の研究者がその存在を公に明らかにした論文を發表し、研究者や政府により貧困の存在が認定されるに至った。このような新たな状況に対応するため、2000年以降所得保障の拡大や失業者対策としてのソーシャルワークの拡大政策がとられるようになった。

### 3. 家族の社会福祉

第Ⅲ部の家族の社会福祉に関しては、中国の高齢者介護の事例、メキシコの貧困層に対する家族政策の事例、トルコの児童福祉政策の事例が分析されている。中国とメキシコの事例から家族の福祉に関して、実態として家族に対する福祉供給の主体は家族となっていることが明らかにされた。また中国では、市場経済化が進み、家族に加えて市場からの福祉供給が進んでいる。メキシコの貧困層では、家族の扶養・ケア能力低下により政府が市民社会組織を活用する政策をとっているが、家族が主要な福祉供給である実態に変化はみられない。トルコの児童福祉は、市民社会組織から行政がサービス供給の主体に移行したが、1990年代以降家庭重視や市民社会組織によるサービス供給など新たな傾向がみられるようになった。

中国では従来の社会主義経済から1990年代になり市場経済化が急速に進行し、それに伴い社会保障制度も国有企業が労働者の生活保障を担ってきた「単位福祉」から一般的な社会保険制度が整備されるに至ったが、社会福祉はこの改革から除外されていた。この間、都市部では高齢化が急速に進み、2000年代になると政府のなかでもこの問題が認識されるようになった。政策的には、民間老人ホームの設立と「社区サービス」と呼ばれる在宅福祉サービスの充実という高齢者福祉サービスの社会化が提唱された。ところが実態は、ケアサービス面で社区があまり機能しておらず、民間老人ホームも質・量両面で不十分である。このように現状では、高齢者への福祉供給主体とし

ては家族と「家政婦」の雇用という市場が中心的役割を果たしており、国家と市民社会組織の果たす役割は低いという状況にある。李は社会保険に比して福祉に対する国家の役割が低いのは、既得権益温存的な社会保障制度改革の結果と、政府の開発を優先させる姿勢の反映であると論じている。

メキシコでは輸入代替工業化期、また経済自由化以降女性就労が増大しても、家族に対する扶養・ケアの責任は法制的にもまた政策的にも家族が担うという家族主義の状況が続いていると畑は論じている。1974年憲法改正で両性の平等と家族計画が明文化されたが、福祉は家庭の責任とする姿勢は保持されている。他方、1980年代経済危機により生存戦略として女性の就労は拡大し、現在さらに家族の崩壊が報告され、家族によるケアが不可能となる事態も発生している。そのため政府は家族の連帯の強化や市民社会組織の活発化などの対応策を出しているが、行政の家族に対する福祉供給が限定的という状況は変わらず、家族に対する扶養・ケアは依然として家族が主たる福祉供給者という状況に変化はみられない。

村上とはトルコのケースで、建国以来の近代化とともに子供観が作られ、さらなる近代化とともにそれが変容してゆく様子を解明している。村上によると共和国発足以来、児童福祉は常に行政の監督下に置かれつつも、実施主体はいわゆる第三セクターの市民部門であった。しかし、次第に行政が直接児童福祉サービスを提供する傾向が強まり、1980年からの軍事政権期にこの傾向はさらに強まった。ところが、1990年代以降、権利行使の主体としての子供観が影響力を強め、家族主義と脱施設主義の傾向がみられ、またストリートチルドレンなどの問題が認識されるようになった。さらに1990年代以降、市民社会組織が部分的に児童福祉サービス供給の役割を果たすようになった。これらの背景としてグローバルな社会福祉の影響をトルコも受けていることと、EU加盟申請のために人権に配慮する必要性が高まったこと、その経済的合理性が現行の新自由主義経済政策に適合的である点が指摘される。

〔注〕 \_\_\_\_\_

- (1) 本書の分析対象を、日本における狭義の社会福祉制度に対応する各国の制度としたため、教育は分析対象とはしない。

### 〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 上村泰裕 [2004] 「東アジアの福祉国家——その比較研究に向けて」(大沢真理編『アジア諸国の福祉戦略』ミネルヴァ書房)。
- 宇佐見耕一編 [2003] 『新興福祉国家論——アジアとラテンアメリカの比較研究』日本貿易振興会アジア経済研究所。
- 大沢真理編 [2004] 『アジア諸国の福祉戦略』ミネルヴァ書房。
- 王文亮 [2001] 『21世紀に向ける中国の社会保障』日本僑報社。
- イエスタ・エスピン-アンデルセン (岡沢憲芙・宮本太郎監訳) [2001] 『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 (Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990)。
- アンソニー・ギデンズ (松尾精文・小幡正敏訳) [1993] 『近代化とはいかなる時代か? ——モダニティの帰結』而立書房 (Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press, 1990)。
- (佐和隆光訳) [1999] 『第三の道——効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社 (Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, London: Polity Press, 1998)。
- ノーマン・ジョンソン (青木郁夫・山本隆訳) [1993], 『福祉国家のゆくえ——福祉多元主義の諸問題』法律文化社 (Norman Johnson, *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*, Brighton: Harvester Wheatsheaf, 1987)。
- 新川敏光 [2002] 「福祉国家の改革原理——生産主義から脱生産主義へ」(『季刊・社会保障研究』Vol.38, No.2)。
- 田多英範 [2004] 『現代中国の社会保障制度』流通経済大学出版社。
- 沈潔編 [2003] 『社会福祉改革とNPOの勃興——中国・日本からの発信』日本僑報社。
- 寺西重郎編 [2003] 『アジアのソーシャル・セーフティネット』勁草書房。
- 仲村優一 [1991] 『社会福祉概論 [改訂版]』誠信書房。
- 平野克己 [1999] 「南アフリカにおける大量失業問題の産業構造論的分析」(平野



- 克己編『新生国家南アフリカの衝撃』日本貿易振興会アジア経済研究所。  
広井良典・駒村康平編 [2003]『アジアの社会保障』東京大学出版会。  
ウルリヒ・ベック（東廉・伊藤美登里訳）[1998]『危険社会——新しい近代への道』法政大学出版会（Ulrich Beck, *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1986.）。  
ウルリヒ・ベック, アンソニー・ギデنز, スコット・ラッシュ（松尾精文・小幡正敏・叶堂隆三訳）[1997]『再帰的近代化——近現代における政治, 伝統, 美的原理』而立書房（Ulrich Beck, Anthony Giddens and Scott Lash, *Reflexive Modernization: Politics, Traditional and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cambridge: Polity Press, 1994.）。  
松村祥子 [2002]『社会福祉の国際比較』放送大学教育振興会。  
丸川知雄 [2002]『労働市場の地殻変動』シリーズ現代中国経済3, 名古屋大学出版会。  
ジェームス・ミッジリイ（萩原康生訳）[2003]『社会開発の福祉学——社会福祉の新たな挑戦』旬報社。  
宮本太郎 [2002]「福祉国家再編の規範的対立軸——ワークフェアとベーシック・インカム」（『季刊・社会保障研究』Vol.38, No.2）。  
呂学静 [2004]「最低生活保障制度の創設」（田多英範編『現代中国の社会保障制度』流通経済大学出版社）。  
カール・ポラニー〔吉沢英成・野口建彦・長尾史郎・杉村芳美訳〕[1975]『大転換——市場社会の形成と崩壊』東洋経済新報社（Karl Polanyi, *The Grate Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press, 1957.）。

〈外国語文献〉

- Andrews, Kenneth T. [2001] “Social Movement and Policy Implementation: The Mississippi Civil Rights Movement and the War on Poverty, 1965 to 1971,” *American Sociological Review*, Vol.66, No.1.  
Asian Development Bank [1999] *Fighting Poverty in Asia and the Pacific: The Poverty Reduction Strategy of the Asia Development Bank*, Manila: ADB.  
Auyero, Javier [2002] “Los cambios en el repertorio de la protesta social en la Argentina,” *Desarrollo Económico*, Vol.42, No.166.  
Bolderson, Helen [1999] “Theories and Methods in Comparative Social Policy,” in Clasen ed. [1999] .  
Clasen, Jochen ed., [1999] *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*, Oxford: Blackwell.  
Espina Prieto, Mayra [2004] “Social Effects of Economic Adjustment: Equality,

- Inequality and Trends toward Greater Complexity in Cuba Society,” in Jorge I. Domínguez et al. eds., *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century*, Cambridge: Harvard University Press.
- Evers, Adalbert [1990] “Shifts in the Welfare Mix: Introducing a New Approach for the Study of Transformation in Welfare and Social Policy,” in A. Evers and H. Wintersberger eds., *Shifts in the Welfare Mix: Their Impact on Work, Social Services, and Welfare Policies*, Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Gough, Ian [1997] “Social Assistance in OECD Countries,” *Journal of European Social Policy*, Vol.7, No.1.
- Korpi, Walter [1989] “Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights during Sickness in Eighteen OECD Countries since 1930,” *American Sociological Review*, Vol.54.
- Mesa-Lago, Carmelo [1978] *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality*, Pittsburgh: the University of Pittsburgh Press.
- Midgley, James and Stewart MacPherson [1987] *Comparative Social Policy and the Third World*, Sussex: Wheatsheaf Books.
- Raczynski, Dagmar [1995] *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos*, Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tokman, Victor E. y Guillermo O’Donnell [1999] *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires; Paidós.
- Van Parijs, Philippe [1992] “Competing Justifications of Basic Income,” in Philippe Van Parijs ed., *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for Radical Reform*, London: Verso.
- Yamaoka, Kanako [2005] “Has Socialism Contributed to Gender Role Changes?: A Comparison of Gender Roles in Cuba and Japan,” in Mayumi Murayama ed., *Gender and Development: The Japanese Experience in Comparative Perspective*, Palgrave.