

〔翻訳〕

福祉の混合経済；国際比較の視点

ノーマン・ジョンソン* 著
岩満 賢次** 訳
正野 良幸** 訳
山本 隆*** 訳

本日、みなさまの前でお話できることを大変うれしく思っております。また、私を招いてくださいました山本教授、そして私の訪問の準備のお手伝いをしてくださいました正野良幸さんと岩満賢次さんに感謝申し上げたいと思います。私は、三人には以前にイングランドでお会いしております。山本教授が私の書籍2冊の日本語訳版に関わっていただいたことは、すでにご承知のことと思います。

はじめに

はじめに、用語に関することであるが、私は、福祉の混合経済 (mixed economies of welfare) という用語を使用している。もうひとつには、福祉多元主義 (welfare pluralism) があるが、意味に違いはない。

本講演にふさわしいひとつのアプローチは、議論のために、特定数の国々を選定することである。しかしながら、3カ国以上を詳細に見て

いこうとすることは現実的ではなく、混合経済の全特徴を必ずしも映し出すわけではない。それゆえ、私はテーマごとのアプローチを行っていくつもりであり、私を取り上げる各々の論点を説明するために、様々な国に関心を当てていく。

さらに詳細に見ていく前に、現在国際比較を行わなければならない背景に関する主要な議論を確認しておこう。特に、グローバリゼーションの増大が国民国家の自律性に与えた影響にふれておく。エスピン・アンデルセン (1996: 256-7) は、個別の社会政策を設計するための政府の自由が侵食されていると主張している。その理由として、「ますます世界金融は、有用なもの、そして望まれるべきものとして定義されるようになっていく」ことを挙げている。さらに、提案された政策は、個々の国民国家のコントロールを超えて発展しているために、うまくいかないかもしれない。

巨額の財源を持つ巨大な多国籍企業の数が増加している。例えばイギリスでは、三つの日本車の工場がある。それは、ホンダ、日産、トヨタである。電気会社のソニーもある。これらの会社のひとつがその他の国に移転した場合、と

*元ポーツマス大学教授

**立命館大学大学院社会学研究科博士課程後期課程

***立命館大学産業社会学部教授

表1 4つのセクター

- | |
|----------------|
| 1. 国家セクター |
| 2. 営利セクター |
| 3. ボランティアセクター |
| 4. インフォーマルセクター |

てつもなく大きな結果が生じることであろう。また、国際組織や機関の増加もある。それら全てを挙げることはできない。例えば、国際連合、ユネスコ、ユニセフ、世界保健機構、経済協力開発機構、世界銀行、国際通貨基金がある。最後の二つは、財政援助の受入の条件として、社会政策の変革（市場指向型の政策と資力調査は通常の対処法）を要求している。イギリスやその他のヨーロッパ諸国では、EUが重要である。

混合経済

福祉の混合経済を説明するために用いられる一般的な方法は、異なるセクターを識別することである。スクリーンは、4つのセクターを示している（表1）。すなわち、国家セクター、営利セクター、ボランティアおよびコミュニティセクター、インフォーマルセクターである。ボランティアセクターは、アメリカでは非営利セクターとして、ヨーロッパでは、そしてイギリスでもますますそうになっているが、第三セクターと呼ばれるようになってきている。このリストの中では見ることができない福祉の源泉（source of welfare）は、その他にも二つある。第一に、財政福祉である（人々の地位を高める、もしくは、低めるために税金を使うことである）。このことは当然ながら、まさに国家セクターに当てはまる。第二の領域は、職域福祉と呼ばれるものである。私は、このことが営利セクターの

中で圧縮されている傾向にあるとしてきたが、この領域は近年増加しており、第五のセクターとして独立させる価値があるかもしれない。職域セクターはおそらく、日本、アメリカ、中国において最も顕著であるが、イギリスを含め多くのヨーロッパ諸国において重要性が高まっている。反対に、職域福祉が広範囲にわたる旧共産主義圏の諸国は、グローバルな経済競争を高めるために、近年この供給形態を実質的に縮小させている。同様の理由により、中国と日本の政府は、この福祉の形態を縮小させようとしており、一定の（限定的ではあるが）成果が見られている。

さて、4つのセクター、そしてそれらを国際比較のために用いる方法に戻ることにする。心に留めておくべき重要な点は、各セクターのサイズ、特徴および重要性が国ごとに異なっていることであり、同じく重要なこととして、セクター間の関係もまた国ごとに異なっていることである。比較研究のための多くの適切なアプローチが存在している。例えば、セクターのうちのひとつを選び出し、様々な国々のその特性と役割を調査することができる。レスター・サラモンと彼の仲間たちは、ボルティモアのジョンズ・ホプキンス大学において、様々な国々のボランティアセクターの大規模な調査を行った。これは、難しい業務であり、莫大な資源が必要であり、洗練された調査手法が必要であるが、セクター間のバランスを調査するために、その図式を用いることができる。ほんのわずかな国々のみしか含まれていなかった。しかし、多くの次元にそって、国ごとに、同一国家内の異なる地域（localities）やリージョン（regions）間において、時代によって、サービスによって、サービスの要素によって、そのバランスが

表2 サービス供給のアプローチ

アプローチ	供給	財源	規制
国家指向	政府	政府	政府
伝統的な混合経済	政府，非営利セクター	政府，民間財源	政府，自己規制的非営利機関
現代的な混合経済	政府，非営利セクター，営利セクター	政府，民間財源	政府，自己規制，市場
市場指向	営利セクター，非営利セクター	民間財源	市場

異なっていることが示されている。これらの一連の多様性の事例として、マレーシアとシンガポールのヘルスケアシステムを挙げるができる。双方の国において、公的資金は、プライマリーケアよりもセカンダリーケアにおいて割合が高く、プライマリーケアでは民間資金が優位である。

ここで、その分析を複雑にさせていくために、4つの異なるアプローチに関するこの表を見ていくこととする（表2）。先に強調しておくが、これらは、特別な国々を説明しているわけではない。それらは、社会学者たちが理想的形態もしくは理想的モデルと呼んでいるものである。それらを分析の手助けとするつもりである。左側のアプローチの項目を下がって行くと、国家の役割はますます優位ではなくなっていく。一番下まで行くと、役割は全くない。これは明らかに非現実的である。他に何も無い場合には、国家が基本原理を規定してしまう可能性がある。スウェーデンやその他の北欧諸国は上部に近く、アメリカは下部に近くなっている。いずれの国においても1つの機関がすべてを担うわけではない。彼らはすべて、程度の差はあれ、多元的である。上部の方では、医療、教育、社会福祉サービスの産出と供給に伴う機能がある。このことがいかに厄介なものであるかが分かるであろう。これら全てを混ぜ合わせてみよう。公的資金を受けながらではあるが、

非営利および営利によるサービス供給がある。もしくは、公的供給に寄与する民間資金があるかもしれない。しかしながら、ふさわしいように並べ替えを行うと有意義である。ここでは、私は各セクターの役割の変化に関して何かしら述べたいと思っている。みなさまの国である日本についてはすでによくご存知であると思うので、日本についてはほとんど何も述べないが、私の述べるのが、みなさまの他国との国際比較に役立ち、このことが、自分たち自身のシステムをより良く理解し、評価する手助けとなることを期待している。

国家の役割の縮小

世界的変化の一つに、少なくともサービスの直接供給の観点から、国家の役割の縮小がある。国家の介入に関しては、国ごとに異なっている価値に基づくシステムが開始されている。例えば、アメリカでは、積年にわたる国家（特に中央政府）への不信がある。エスピン・アンデルセンは、日本も同様の状況にあると述べている。南アメリカまたはラテンアメリカにあるいくつかの国々では、国家は、最も好まれていない機関ではない。このことは、旧共産主義国家にはそれほど該当しないかもしれないが、ヨーロッパ諸国においては、それほど懐疑的なことではない。

福祉の混合経済に関する議論は、しばしば、国家の役割の縮小に関する議論である。そのような議論は、アメリカや日本だけでなく、ヨーロッパ諸国の大部分やオーストラリア、カナダそしてニュージーランドにおいても強力に表明されている。その議論とは、何であろうか。

1. 政府は、公共支出の上昇を懸念している。削減（より現実的にその増加を遅らせる）方法の一つは、様々な形態の民間支出に頼ることである。このことは、供給のレベルを落とさずに、達成することが可能であろうか。
2. 供給者間の競争は、契約または個々の利用者という消費者のどちらに対しても、効率性を高め、消費者の選択を増やし、利用者の参画を高めるということが想定されている。これらの想定は、実現されないかもしれない。
3. 新自由主義的イデオロギーでは、国家が嫌われ、市場が好まれている。このイデオロギーは、伝統的な資本主義の国々のみに存在するわけではない。それは、ハンガリーやチェコ共和国、ポーランドやスロベニア、およびロシアのような旧共産主義諸国においても影響力がある。

これらの目的の達成を試みているいくつかの主な方法がある。その方法の一つは、契約のシステムである。直接サービスを供給する代わりに、公的機関は、ボランティアもしくは営利的提供者との契約に参入し、公的資金を与えながらサービスを提供させるのである。これは、多かれ少なかれ多くの国々で採用されている。もうひとつの戦略は、認定供給者から補償されるよう消費者にバウチャーを与えることである。ビフルコ (Bifulco) とヴィターレ (Vitale) は、

興味深い論文の中で、ランバディ (Lombardy) で利用されているバウチャーとカンパニア (Campania) における契約システムとを比較している (イタリアの2つの地方)。その他の選択肢としては、自分で選択するサービスに自由に支出できるよう、人々にダイレクト・ペイメントを与えることである。これはイギリスで使用されているシステムであり、イギリスでは、バウチャーは使用されていない。

バウチャーは、アメリカで最も一般的なものであり、それらは公営住宅に適用され、いくつかの州では、教育やトレーニングにも適用されている。フード・スタンプは、おそらく、アメリカにおいて、最も有名なバウチャーの形式である。スウェーデンでさえ、教育においてはバウチャーを使用しており、オーストラリアにおいても、準バウチャー (費用に対する補助金) が使用されている。

これらのイニシアチブにより、ほとんどの国々において、民間による財源調達と供給の増大という最終的な結果が生まれている。このことは、施設ケアにおいて、最も一般的に見ることができる。イギリス、カナダ、アメリカにおいては、大多数の居住の場は、民間の手にゆだねられている。スカンジナビア諸国やオランダ、ドイツでは、施設ケアの民間部門は、小さなものである。ドイツとオランダでは、ボランティアセクターが優位な供給者である。より著しい変化の中にあるものの事例としては中国があり、現在、民間セクターが介護施設の運営に参画するようになっている。

民間による運営が一般的になっているもうひとつの領域は、ヘルスケアである。興味深いことに、アメリカの大多数の病院は、非営利組織によって運営されている。香港やマレーシア、

シンガポールでは、セカンダリーケアは、公的部門が優位であるが、外来患者のケアの現実是对照的である。韓国では、90%以上の病院ベッドが民間であり、多くの他の諸国とは異なっている。これは、OECDの平均値21.8%と比較できる。イギリスでは、公的資金供給、公的サービス供給が優位であるシステムが保たれているが、民間のヘルス部門が増加しているというのが現状である。プライベート・ファイナンス・イニシアチブ（PFI）は、民間部門を成長させる手段の一つであり続けている。パートナーシップの原則は、国家／民間の関係を特徴づけるものであると言われている。

国家／ボランティアセクターとの関係に同様の原則が適用されている。このことは、特にイギリスにおいて明瞭であるが、明らかに他の多くの福祉国家においても採用されている。この議論にすぐに戻るが、私はボランティアもしくは非営利セクターについてのいくつかの一般的な概観の整理を行うことが役に立つかもしれないと考えている。いずれの国においても、ボランティアセクターを研究する際の問題の一つは、それらに伴う組織のとてつもない多様性である。まずそれらは、小さな近隣地域の団体または特殊な障害に苦しめられている子どもを持つ親の会のようなものから、個別の部局や有給スタッフのいる巨大組織にまでわたり、規模や資源が多様である。機能も多様である。セルフヘルプもしくは互助組織、近隣地域の団体、サービス供給団体、圧力団体やアドヴォカシーのための団体（キャンペーン・グループ）、研究グループ（特に医療研究）、「アンブレラ」グループまたは仲介団体、財団、国際援助および開発組織などがある。さらに、資源や財源調達の方法にも多様性がある。このように、ボランタ

リーセクターについての普遍化は、注意深く行わなければならない、用心して取り扱わなければならない。

ボランティアセクターが、相対的にも絶対的にも、最も大規模で、最も広範囲にわたるところは、アメリカである。私は、幸運にも、上級研究員として、ジョンズ・ホプキンス大学で6ヶ月間過ごしたことがある。私がそこにいた間に、精神保健サービスの組織を簡単に調べた。ボルティモアでは、地域精神保健サービス全体は、非営利組織によって実施されていた。私は、そこで出会った組織の責任を担う立場にある人たちから、深い感銘を受けたことを述べなければならない。私たちがすでに指摘しているように、アメリカの病院の運営に関して、非営利セクターは重要である。また、カレッジや大学の財源もまた、非営利なのである。アメリカのリストにあるトップは、オーケストラである（90%以上が非営利）。ここでは、特に4つの国にふれたいと考えている。それは、中国、オランダ、ドイツそしてイギリスである。

中国は、とても興味深い事例である。市場基盤型経済へ移行している共産主義国家である。社会福祉は、これらの大きな変化に多大な影響を与えている。福祉の混合経済が見られ始めている。これは、高齢者の施設ケアの事例において、最も明瞭に証明されている。これらの旧国営機関は、現在、公共セクター、民間そして非営利機関からの混合した資金を受け取っている。2003年に、民政省の高官は、福祉サービスの生産において、第三セクター組織や商業経営者をより多く利用する計画を発表した。契約の増大は、このことを達成するための手段の一つとなっている（Wong and Jun, *Journal of Social Policy*, April, 2006 参照）。

オランダでは、ボランティア組織が公共の目的に仕えることの非常に明瞭な事例が見られる。オランダにおいては、その国の宗教が区分されていることや、社会的供給への直接的な政府の関与に全ての教会の宗派が反対しているために、社会福祉、医療および教育サービスの供給では、ボランティアセクターが優位となっている。実質的には、多くの並列的福祉国家を生み出した。すなわち、各宗派と多くの非宗教的団体が、一連の社会的、教育的、医療的および文化的サービス全体を供給しているのである。この全体の構造には、主に国家が資金供給を行っている。1970年代中ごろ以降、いくつかの統合が行われているが、ボランティアセクターは、なお広範囲なものであり、歴史の足跡を残している。

ドイツは、統一により、西側で発達した大規模なボランティアセクターに負担がのしかかるであろう。東ドイツにおいては、オランダの場合のように、ボランティアセクターの役割は、国家／教会が互いに独立していることから生まれたのである。カトリックおよびプロテスタントの両教会は、彼ら自身が慈善サービスの供給者であり、広範囲にわたる国家の介入に反対してきた。その結果として、福祉の観点においては、可能な限り「下位」レベルの行政がサービスを供給すべきであるということを意味している補完性の原理が発達した。もう一つの点から見ると、福祉の供給は、利用者にもっと近い機関が行うべきということである。しかしながら、教会の会員数は、西側では減少しており、東側ではとても低くなっている。アンハイアーとセイベル（2001）は、「このために、国教の宗教とドイツ版の補完性の原理との間の強力な政策的結合の限界が示されている」と述べてい

る。

ブレア政権は、政権担当期間を通じて、常に、政策の開発とサービス供給において、ボランティアおよびコミュニティセクターの参画を高めることへの確約を強調している。1998年には早くも、内務省は、広範囲な協議の後に、イングランドにおける政府とボランティアおよびコミュニティセクターとの関係についての協定を公表した。ここ2年の間で、サービス供給におけるボランティアセクターの役割を強化しようとする政府の意向を示した声明は、より頻度が増し、さらに強力なものとなった。このことに関するいくつかの兆候がある。

1. 第三セクターの担当大臣は、任命され、内閣府で活動している。大臣は、公共サービス革新チームの援助を受けるであろう。
2. 第三セクターコミッショニング業務委員会 は、2006年7月に報告を行った。
3. 中央政府および地方自治体と第三セクターの契約を行う委員会が設立されている。
4. 社会的起業局も設立されている。

ボランティアセクターを含めた社会政策全体に及んでいる鍵的概念は、パートナーシップの原則である。

私は、ここまでインフォーマルセクターについては、ふれなかった。世界中で、家族は他のセクターよりも多くのサービスを提供している。しかし不運にも、彼らの仕事は、ほとんど注目されていない。国家の供給が限定的である国々では、その負担は家族にのしかかっている。ヨーロッパに目を向けてみると、南部の国々（例、ギリシャやスペイン、いくつかのバルカン諸国）は、不十分な国家サービスを補うために、家族ケアへの依存がとても大きいものとなっている。このことは、スカンジナビア諸

国のような国家の供給が広範囲にわたり、比較的給付水準の高いものと比較することができる。私は、バルト海諸国（リトアニア、ラトビア、エストニア）についてほとんど知らないが、国家の供給が限定的であると想像している。インフォーマルセクターの役割は単純に国家供給の範囲によって決定されると仮定することは間違いである。そこには、重要な文化的考察が働いている。日本を含む南および東アジアの家族の重要性を見てみると、まさにそのとおりではないであろうか。

おわりに

いくつかの警告の言葉で私の話を閉じたいと思っている。グローバリゼーションにより、多国籍企業と国際的組織の影響力が増大して、福

祉国家間の相違の多くが縮小することが示唆されているように思われる。それらの相違のいくつかはなくなるかもしれないが、多様性は残り続けるであろう。私は、国々の歴史的、文化的、政治的そして経済的な多様性が重要ではないということは信じられない。

私は、個々の福祉国家を分析し、ある福祉国家をその他のものと比較するための手段として、福祉の混合経済という考え方の重要性をみなさまにお示しできることを望んでおります。多くのことを述べたかもしれませんが、私は簡潔に述べようと努力しました。私のお話を聞いていただき、ありがとうございました。これから私は皆さんのコメントや質問を受けたいと思います。

※本稿は、2006年11月17日に行われた第7回産業社会学部共同研究会の内容を和訳したものである。