

イデオロギー装置としての福祉国家

—— その成立と政策、実践に関する新自由主義的側面についての考察 ——

小坂啓史 (日本福祉大学)

1. はじめに —— 問題関心の所在

ポスト新自由主義と称される政治路線以後の福祉国家の方向性を示すものの一つとして、近年では福祉ガバナンス論が議論されてきている。この福祉ガバナンス論では、福祉国家の役割が「受動的な所得保障から能動的な参加保障に力点を移し、……重層的で多元的な政策連携のなかに組み込まれていく」(宮本 2007: 32) ようになり、広い意味での福祉社会における、多様なアクター間の連携のあり方が示されている。こうした、いわゆる「ガバメントからガバナンスへ」といった流れを行為主体としての市民の側から考えていくと、さまざまな社会集団(任意団体、市民活動団体、非営利組織(NPO)や非政府組織(NGO)など)の形成と政治参加活動といった、さまざまな社会参加のあり方が想定できる。そのような社会では、人びとがその人生行路における多様な場面で、社会・政治、統治との関わりをもち、それを維持していく姿がイメージされているとってよいであろう。

しかし一方で、そもそもこうしたガバナンスを形成するアクターの一つとしても捉えられる、福祉国家の(それそのものの内側がガバナンス的様相に近づくといった捉え方ではなく)国家権力、統治者としての側面と、こうしたガバナンス全体の様態とはどのようなつながりが存すると考えられるのであろうか。そこでは新自由主義的な方向性をもはや有してはいないのであろうか。こうした統治のかたちと市民の生活とのかかわりに関して考えるためには、社会や人びとに対して福祉国家というあり方に基づく国家の社会的な機能が、そもそもどのような意図と機制に基づき、どのような作動のしかたをみせているかについて確認する必要がある。つまり、福祉国家の機能的側面を考察する場合、その基盤となるで

あろう政治体制、メタレベルにおける社会制御装置としての状況というものが検討すべき基幹の問題として浮かび上がる。そして、こうした意図、機制、作動にまたがるような検討対象としては、構造と観念諸形態から態度形成、そして行為レベルに至るまでの連関を含んで意味するものでもある、イデオロギーについての（再）考察が必要となろう。ここにおけるイデオロギー概念については、ある一定の価値意識に基づく社会的な観念形態として把握するだけでなく、広くそれを促すための仕組みをも巻き込んだものとして捉える必要があると考えられる。

本稿では、以上のような見解における問題関心に基づいて、福祉国家という国家形態の社会的機能について、福祉国家体制とその政策、さらには実践レベルへと浸透しているイデオロギー的側面から考察、確認していくこととしたい。その際、まずは国家そのものがどのような役割をもつかを確認した上で、主にL. アルチュセールによる「国家のイデオロギー諸装置 (Appareils idéologiques d'État)」(Althusser 1995=2005) の概念を用い、われわれの日常意識に対する、そして社会形成のためのイデオロギー的方向性の浸透という観点から考察していくこととする。

以下、続く第2章ではまず、国家の機能についての若干の議論を概観し、イデオロギー概念の確認を経た上で、国家のイデオロギー諸装置についての整理・検討をしていく。第3章では第2章をふまえて、イデオロギー装置の視点から福祉国家の成立についての議論、そして現在の社会福祉政策とその実践における方向性について捉え、福祉ガバナンスについての検討も行っていくこととしたい。

2. 国家の機能的側面とイデオロギー諸装置

本章では、国家概念と福祉国家という概念との関係について、これまでどういった議論が行われてきたのかという点に関して検討していくこととする。そこで、まずは国家概念そのものについてのこれまでの議論を概観していくこととする。ただし国家に関しては、その理念としてのあるべき姿を探求するという考察というよりも、どのような機能を果たしているのかといった側面について、さらにはアルチュセールによる国家のイデオロギー諸装置の概念を中心に確認していく。

2-1. 国家の機能についての見解

国家については、哲学的には周知のように、古くはプラトンによる『国家』やスピノザやヘーゲルによる国家のとらえ方など、さまざまな議論と考察の蓄積がある。ここでは以上のような、国家のあり方を理念的な姿として広く追及していく方向でというよりも、とくに近代国家の機能という観点に的を絞って考察をしていくこととしたい。

国家はどのような機能を担う社会集団として説明しうるのであろうか。換言すれば、国民の日常生活に影響を及ぼしていく統治のあり方は、どのような様相を帯びるのであろうか。さしあたりまずは、M. ヴェーバーによる国家の定義をみていくこととしたい。ヴェーバーは、その著書『職業としての政治』の中で「国家とは、ある一定の領域の内部で——この『領域』という点が特徴なのだが——正当な物理的暴力行使の独占を（実効的に）要求する人間共同体である」（Weber 1919 [1971]=1982: 556）としている。国家はこの物理的暴力行使の独占の上で、所得再分配機能や社会秩序維持機能を果たすというわけである。また、その独占の下に築かれる支配関係が正当であると認められるためには、被治者が支配者の主張する権威に服従することを要し、そのための根拠がいわゆる支配の三類型、つまり伝統的支配、カリスマ的支配、合法的支配であるということである（Weber 1919 [1971]=1982: 557-558）。さらにヴェーバーは、支配関係の維持のためには（資本制経営内部の労働者が生産手段から切り離されていることと同じく）行政スタッフが行政手段を所有していないか、しているかによって分類し、前者の構造を確立したものが近代国家であるとしている（Weber 1919 [1971]=1982: 559-562）。

その一方で、マルクス主義における見解では、国家の機能について「支配階級——資本所有者階級——の利害に資すること、そして資本主義システムを支持することである」（Johnson 1999=2002: 31）と主張する。こうした意味における、社会を支配する国家という視点は、N. ジョンソンも述べているように福祉多元主義におけるステークホルダー間の調整機能を果たす国家という見方や、新保守主義的立場における、自由競争や個人の自立のための制度的基盤の構成機能をもつ国家という見方とは全く異なり（Johnson 1999=2002: 31）、「労働者階級を中心とする被抑圧階層の側からみれば、いつも物理的抑圧装置としてたちあ

らわれる」(今村 1980: 180) ものであるといえる。さらにこのような見解は、アメリカの政治学における制度論的アプローチ、とくに「国家の社会からの自律性、国家活動・制度・構造の社会過程への規定性を強調する」(新川 2005: 15) ステイティズム (statism) へも影響を及ぼしている。

また同様にマルクス主義の立場をとるアルチュセールによれば、マルクス主義国家理論は以下の4点の主張に要約できるとする。

- ①国家とは国家（の抑圧）装置である。
- ②国家権力と国家装置とを区別しなければならない。
- ③階級闘争の目標は国家権力にかかわっており、したがってその結果、国家権力を掌握する諸階級（あるいは諸階級の、または階級諸分派の同盟）による、彼らの階級的諸目標に応じた国家装置の利用にかかっている。
- ④プロレタリアートは現存の国家装置を解体するために国家権力を奪取し、第一段階でそれを全く異なるプロレタリア国家装置に置き換え、次に続く諸段階において、より根本的な過程、つまり国家の解体の過程（国家権力とあらゆる国家装置の終焉）を実現しなければならない。(Althusser 1995=2005: 334)

ここにおける国家権力と国家装置の区別は、それが単純に分割されているものとして示しているのではなく、「国家の歴史においては、二つは不可分一体で、装置は権力分割的に表現され、権力は諸装置を統轄するだけでなく、一方がつよまれば他方もつよまるというふうに、共に手をたずさえて巨大化してきた」(今村 1980: 181) という関係性にある。こうした主張、とくにそれが基づいている以上のような区別に関しアルチュセールは、さらに国家装置と異なる別の現実として国家のイデオロギー諸装置の概念を提出する (Althusser 1995=2005: 335)。今村仁司によれば、「アルチュセールの着眼は、抑圧的国家装置を『国家のイデオロギー装置』として定義し、国家装置の抑圧機能の最も重要な側面をイデオロギー性に求めた」(今村 1980: 181) とし、さらに「国家装置が単なる赤裸々な物理的・制度的抑圧装置にすぎないのなら、国家（権力）そのものはとうてい維持されないし、いわゆる市民社会も持続することができない」(今村

1980: 181) と、その概念の有効性を評価する。たしかに、国家が物理的＝暴力的な抑圧装置であるだけであれば、被治者側の服従にも着目するヴェーバーの視点から考えても、その支配の正当性を担保することができないであろうこと、そして同様の意味において、ステイティズムにおける国家の活動や制度、構造による社会過程への規定性といった側面も、容易に成立し難いといいうるのである。

以上、国家の機能について概観したが、以降ではこのアルチュセールによる国家のイデオロギー諸装置の社会的機能についてさらに確認、整理していくこととする。ただしその際に、まずはイデオロギー概念そのものについて概観していくこととしたい。

2-2. イデオロギーと国家のイデオロギー諸装置

今村も述べているように、アルチュセールの理解は、国家の抑圧機能の重要な側面をイデオロギー性に求めているのだが(今村 1980: 181)、このイデオロギーについて、一般的には統一定義があるわけではない(Eagleton 1991=1996: 18)。そこでまず、ここではイデオロギーに関して代表的な整理・見解を表しているともいえる T. イーグルトンの考察について概観しておくこととしたい。イーグルトンは、これまで用いられてきたイデオロギーの語のさまざまな定義を次のように列挙している。

- (a) 社会生活における意味や記号や価値の生産過程。
- (b) 特定の社会集団もしくは社会階級に固有の観念の総体。
- (c) 支配的政治秩序を正当化するのに貢献する観念。
- (d) 支配的政治秩序を正当化するのに貢献する偽りの観念。
- (e) 体系的に歪曲されたコミュニケーション。
- (f) 主体に立場をさしだすもの。
- (g) 社会的利害に動機づけられた思考形式。
- (h) 同一化思考。
- (i) 社会的に必要なイリュージョン。
- (j) ディスクールと権力の結合体。
- (k) 意識的社会行為者が、自分の世界を意味づけるときの媒体。

- (l) 行為へと促す信念の集合。
- (m) 言語的現実と現象的現実との混同。
- (n) 記号の閉域。
- (o) 個人が個人と社会構造との関係を生きたときに必要な媒体。
- (p) 社会生活を自然な現実に変換する手続き。(Eagleton 1991=1996: 18-19)

上記のリストについてイーグルトンは、①これらの定義のすべてが、たがいに矛盾しあうことなく共存するわけではないこと、②これらにはイデオロギーを軽蔑してとらえているもの、軽蔑しているかどうか曖昧なもの、まったく軽蔑的ではないものという三種類の定義があること、③これらには我われが世界についていづく認識に関する問題（認識論的問題）にかかわるものがあるものと、ないものがあることの3つの注目点があるとしている（Eagleton 1991=1996: 19-20）。たしかに、上記にあげられた16の項目を概観してみても、それが「さまざまに異なる概念の綱の束から織りなされたテクスト」（Eagleton 1991=1996: 18）であるといえ、その意味でも包括的な定義にこれらすべてを押し込めてしまうよりも、本質論的な意味で有効性をもつものを中心に吟味、考察して取捨選択する作業がより重要であることを指摘しうるだろう。そこで、イーグルトンはイデオロギーの定義として以下の6つに限定化し特化するという手順をとる。

- ①社会生活において観念や信念や価値観を生産する全般的な物質的プロセス
- ②社会的に意味深い特定の集団もしくは階級に固有の状況や生活経験に対し、象徴的意味をあたえるような観念や信念
- ③社会集団が、それと敵対する社会集団の利益に対抗して、みずからの利益を促進し正当化すること（ここでの利益＝イデオロギー的利益は、生活様式の政治的側面全体を維持、あるいはそれに挑戦することと関連性をもつ）
- ④支配的な社会権力の活動において、都合のよいやり方で社会構成体を統一するの役に立つもの（上から押しつけられた観念であるだけでなく、被支配階級や集団などを共犯関係に巻きこむもの）

- ⑤ 支配的な集団もしくは階級の利害の正当化のため、歪曲と捏造の操作が施された観念や信念を記号化するもの
- ⑥ 支配階級の利害からではなく、社会全体の物質的構造から生ずる虚偽的あるいは欺瞞的な信念 (Eagleton 1991=1996: 64-67)

以上の定義は、イデオロギーがもつ社会的機能（直接的には①）と認識的機能（直接的には②、③、④、⑤、⑥）とをうまく取り込んだ内容といえる。一方で、先述した「国家のイデオロギー装置」の概念を提示しているアルチュセールによれば、イデオロギーは「ある所与の社会内において歴史上の實在と役割とを与えられた、表象（それは場合によって、イメージ、神話、観念、あるいは概念）の一つの体系（その固有の論理と厳密さを保持している）」(Althusser 1965=1994: 411) であって、認識的機能をもつのであるとした上で、さらに以下のようにも述べる。

イデオロギーは……あらゆる社会的全体性の有機的な一部分となっている。あたかも人間社会というものは、イデオロギーというこの種差別的な構成体、この表象体系（さまざまな水準における）がなければ存在しえないかのように、いっさいが進行する。いわば、人間社会は、歴史上その生命活動に不可欠でさえある基本要素として、その呼吸作用に不可欠でさえある空気として、イデオロギーを排出する。(Althusser 1965=1994: 412)

つまりイデオロギーのない世界というものは存在せず、「人間は自分のイデオロギーを『生きる』」(Althusser 1965=1994: 414) であって、「人間と、《歴史》をふくめた世界との『生きられた』関係は、(政治活動においても、政治的無活動においても) イデオロギーを媒介とするし、場合によっては、イデオロギー自体である」(Althusser 1965=1994: 414) ということにもなる。イデオロギーとは、認識的機能をもつこと以上に「社会的機能をもっている、いやむしろそれ自体がひとつの社会的領域であり、社会的全体を構成する局所的構造である」(今村 2007: 187) ということになる。さらにアルチュセールは「一つのイデオロギーはつねに一つの装置のなかに、さらにはその装置の実践、あるいはそ

の諸実践のなかに、存在する」(Althusser 1995=2005: 257) とし、こうした意味において「イデオロギーは物質的存在をもつ」(Althusser 1995=2005: 256) と説明するに至るのである。

実は、そうした諸実践は主体を形成するという機能をもつということでもある。アルチュセールによれば、諸実践が「自己の信仰に従って全く意識的に行動する主体の物質的な諸行為のなかに存在」(Althusser 1995=2005: 261) すること、そうした「主体というカテゴリーはあらゆるイデオロギーにとって構成的」(Althusser 1995=2005: 263) なものであり、また「あらゆるイデオロギーが具体的な諸主体(あなたや私のような)を『構成する』ことをその機能としている(この機能がイデオロギーを決定する)」(Althusser 1995=2005: 263) とする。イデオロギーは主体としての個人によびかけ、主体を形づくるはたらきを行っているということである。

以上のようなアルチュセールのイデオロギー論は、イーグルトンのイデオロギーの定義と比較すると、社会的機能を大きく強調していること、観念体系として捉えたり認識的機能を示すことよりも、物質的存在であることに重きをおくところに際立った特徴を示しているということになる。こうした特徴によって、アルチュセールの理論は、社会制度と社会構造といった社会的存在の側面から分析する方法に対し、親和性をもつこととなるのである。さらにそのはたらきは、諸個人を主体に変えることであり、さらにそうした主体がイデオロギーを形成するという過程をもつこと、この過程のなかで主体の自明視がなされ、イデオロギーをいわばそこに溶かし込み、無自覚的、無意識的にイデオロギーを「生きる」という私たちの姿を浮かび上がらせるのである。

先に示した国家のイデオロギー諸装置は、このことの具現化、具体的な装置としてみるのであり、国家のイデオロギー諸装置についてアルチュセールは、「さまざまな専門化された諸制度というかたちで直接的に観察者の目前に提示される一定数の現実」(Althusser 1995=2005: 335-336) であるとし、具体的には以下の諸制度を示している(AIEとは国家のイデオロギー諸装置(*Appareil idéologiques d'État*)の略)。

- ・宗教的AIE(さまざまな教会制度)

- ・学校的 AIE（さまさまの公的私的な「学校」制度）
- ・家族的 AIE
- ・法的 AIE
- ・政治的 AIE（政治制度、さまざまな政党）
- ・組合的 AIE
- ・情報的 AIE（新聞、ラジオ・テレビ、等々）
- ・文化的 AIE（文学、美術、スポーツ、等々）（Althusser 1995=2005: 336）

このような国家のイデオロギー諸装置と国家装置との相違点としては、前者が複数存在するのに対し、後者は1つであること、さらに前者の大部分が私的な領域に依存しているのに対し、後者が全体として公共の領域に属していることである（Althusser 1995=2005: 336-337）。私的な制度は国家のイデオロギー諸装置として機能しうるものであり、それはイデオロギー的に機能するのである。では、こうした国家のイデオロギー諸装置がどのような社会的機能を果たすかについて、今村の見解を手がかりに整理していくこととしたい。

社会的機能の第1点は、「生産諸関係—社会諸関係（とくに階級関係）の再生産プロセスを維持する」（今村 1980: 182）というものである。市場経済における生産関係は、自動的に再生産される（自由主義経済のイデオロギー）のではなく、そうした経済の自立性は、実は当事者たちの最も身近な「実践的イデオロギー」（物が価値をもつというフェティシズム）と、当事者たちが自覚的に自由にして平等な主体であると信じる「理論的イデオロギー」（自由・平等・功利主義などは政治的・法的イデオロギー）が、国家のイデオロギー装置によって再生産されている（今村 1980: 182-183）。自由市場経済の自立性は、イデオロギー諸装置の社会的機能によって支えられているということになる。

第2点は、「イデオロギー装置は、近代市民社会と国家との分離の再生産を維持・保証する」（今村 1980: 183）というものである。近代社会においては、国家（の抑圧）装置があからさまに介入することはなく、したがって市民社会は国家と分離しており、自立していることになる。イデオロギー諸装置はこの分離の再生産を担当する（今村 1980: 183）。これは例えば、民主主義というイデオロギーが家庭や学校、出版物などのイデオロギー諸装置によって、個人を「近代的

法主体」へと転換し再生産すること、それと同時に階級関係がかくされて諸個人を観念上の自由・平等な法的「主体」にしてしまい、互いに承認しあうようにさせるといった機能である（今村 1980: 183-184）。われわれは、イデオロギー諸装置のこうした作動によって、自由・平等な市民として主体化し、延いては市民社会が自立していると認識していくことになるといえるだろう。

以上、国家のイデオロギー諸装置の社会的機能について確認した。次章ではこの概念に基づいて、福祉国家のあり方について、とくに福祉国家の成立に対する見解、そして社会福祉制度、さらにはサービス提供レベルの実践についてみていくこととする。

3. イデオロギー装置としての福祉国家と政策・実践

本章では、まずは福祉国家という国家のあり方が、その成立当初からどのようにイデオロギー装置として機能してきたか、という点について考察する。また、延いては福祉国家としてのわが国の社会福祉政策がイデオロギー装置としてどのように作動していると考えられるのか、さらに社会福祉の実践レベルにおいて、その様相はどのようなものとなりうるか、という点について考察していくこととしたい。

3-1. 福祉国家の成立とイデオロギー装置

福祉国家に関する議論では、その再編、反転、興亡など変化をめぐるさまざまな見解が示されてきた。理論としては、福祉国家の収斂説、そしてその終焉論、危機論を経て、G. エスピン＝アンデルセンに代表されるレジーム論といった類型論へ至っている。そして近年では新しい福祉国家論や変革の理路を示す試み、そして本稿冒頭でも言及した福祉ガバナンス論といった、今後の福祉国家、福祉社会のあり方についての構想をめぐる研究も増加しつつあるといえる。

しかし、そもそも福祉国家はなぜ、そしてどのように作り上げられてきたのか。この点について、国家社会学の立場から佐藤成基は、産業化論アプローチ、権力資源論アプローチ、国家論アプローチに分けて検討している（佐藤 2014: 212-219）。中でも、もっとも古典的なアプローチである産業化論アプローチは、産

業化による社会的リスクの高まりが、国家の社会福祉的機能を強化させてきたという文脈で説明される（佐藤 2014: 213）。このリスクは、産業化による賃金労働者の増大による、失業や低所得、労災、病気といった生活上のリスクのことであり、社会移動や業績中心主義によって国民の多くが直接これらにさらされるようになることで、福祉国家の必要性が高まるという論旨となっている（佐藤 2014: 213）。近代化の1つの側面である産業化は、資本主義化と連動して、相対的に生活基盤の脆弱な多くの賃金労働者を作り出した。近代国家としての福祉国家は、確かにこうした構造的状況を克服するための方策として誕生し、展開してきたということが否めないであろう。社会保障と社会福祉の整備の背景には、こうした国家の歴史的な構造転換に伴う機能的必然性があるといえる。

ただし一方でこうした認識には、自由主義経済の前提ともなる国家と市民社会との分離構造の維持が前提でなければ成立し難いといえよう。したがってこの見方、それに基づくかたちとしての福祉国家は、自由主義経済の構造を外側から支えるシステムとしてのそれであるという構図を支持すること、その前提となる生産諸関係—社会諸関係構造そのもののプロブレマティーク（problematique, 問題構制）上における認識である、ということもいえよう。つまり産業化論アプローチにおける、成立当初からの福祉国家のあり方は、そもそも自由主義経済イデオロギーの装置そのものとしての機能を果たすことを目的として形成された、と理解しうることとなる。

権力資源論アプローチは、「労働者階級の政治的な動員の成功が福祉国家を生み出したとする議論」（佐藤 2014: 214）である。これも産業化や資本主義化による労働者の生活環境の脆弱化、高リスク化による対応であるという点に、前述の産業化論アプローチと共通するところがある。このアプローチは、個人では対処できないリスクに対し、労働組合やそれを基盤とした政党の結成、議会制度への参加などによって、政治動員が国家レベルにおける社会保障制度を確立させたということである（佐藤 2014: 214）。こうした議論も、産業化論アプローチ同様、現実的にそのような側面が存することを否定することは難しいといえよう。しかし一方で、そうした動員のみで福祉国家が成立した、ともいい難い。この点について、エスピン＝アンデルセンも「労働者政党が単独でその考えを現実化するに十分な機関、議会多数を制するなどということは例外的な事例を除けばおよ

そあり得ない」(Esping-Andersen 1990=2001: 33) とし、「福祉国家の形成が政治的な連合形成に依拠してきたことは歴史的事実なのである。階級連合の構造は、特定の階級独自の権力資源よりもはるかに重要な問題」(Esping-Andersen 1990=2001: 33) とする。仮に議会を制することがあったとしても、労働者階級の代表者である、という制約は残ることになるだろう。

このアプローチが着目する労働者階級の動員による福祉国家形成への(少なくとも)促進という見解は、生産諸関係の再生産プロセスを維持するものとしての国家のあり方に対峙し、それを政治動員によって福祉国家への変容を促す労働者という、国家と市民(この場合は労働者階級)との分離を前提とした働きかけとみなすことができる。現実的には階級連合による福祉国家化が促されたとも考えられるが、そうであったとしても市民社会における諸階級と国家との間の分離を前提とした上での形成という構図に基づくであろう。したがって、こうした活動が可能であるためには、そもそも市民が自由・平等であるという理論的イデオロギーに基づき、またそれと連動する諸装置によってイデオロギーが再生産されていることが前提となる。つまりこのアプローチによる構図においても、産業化論アプローチにおけるものとほぼ同様に、自由主義経済イデオロギーに基づく諸装置の存在が前提となり、社会的リスクに対する脆弱性の高い階級の側による福祉国家の必要性の高まりと、それへの労働者階級あるいは階級連合の働きかけによる福祉国家の成立という見方であるといえるであろう。

佐藤は、産業化論アプローチや権力資源アプローチは社会からのインプットによる福祉国家の発生を説明するものであるとしているが、こうしたインプットに国家がどのように対応したのか、それが可能であるだけの統治能力があったのか、統治にかかわる者が積極的な役割をはたしていなかったのかなど、国家の内在的要因に注目するものが国家論アプローチであるとする(佐藤 2014: 215)。このアプローチはさらに、まず経済的な資源を徴発し、それを社会福祉のために再配分するための能力、つまり行政機構の集権化、官僚制化、専門化といった前提条件に基づく、国家の制度と能力に着目するものがある(佐藤 2014: 215-216)。一方で、権力資源論とは異なり、国家の統治を担う政治リーダーや官僚の、自らのイニシアチブによって社会保障制度を考案、導入するという積極的役割に着目するものがあるとする(佐藤 2014: 218)。ガバナンス論以前の従来の統治のあ

り方としては、新川達郎が述べるように情報の上意下達方式による伝達、中央集権体制と国家秩序を維持する強制力に基づく方法といったことがあげられるが(新川 2011: 47)、これに基づく統治機構としての福祉国家の成立が、国家論アプローチによる説明であるといえよう。政府と市民、行政と市民との関係でいえば、「市民は政府との関係で主権者であるが、行政との関係では行政はサービスの生産者であり、これに対して市民はサービスの対象」(新川 2011: 48)となる。しかしこの構造も、従来の市民社会と国家との分離の維持という前提に則したものであること、さらに生産諸関係―社会諸関係の再生産プロセスの維持という目的の下における、国家の側による社会保障システムの内発的發展とみなすことができる。

以上、これら3つのアプローチにおける見解は、福祉国家の発生の段階、あるいはその前提として、イデオロギー装置としての機能を内包していたともいえる。では次に、具体的な社会福祉の政策と実践に関しては、国家のイデオロギー諸装置の観点からみるとどのように捉えられるであろうか。次節ではこの点について検討していくこととしたい。

3-2. 社会福祉の政策と実践におけるイデオロギー装置

周知のようにわが国は、1970年代の石油危機によって低経済成長期へと変化し、福祉国家の危機が叫ばれ、小さな政府へと舵取りが進んできた。とはいえ、それは福祉国家としての側面がまったくなくなっていったというよりも、おおまかには統治のあり方が変化していったプロセスとして把握することができるであろう。具体的には、社会福祉基礎構造改革に基づく政策・制度の変革によって、これまで介護保険制度に始まるさまざまな社会基盤の構造転換も進められてきている。これはサービス受給での「措置」から「契約」への変更や、市場原理の導入等、自由競争的状况での事業の運営転換を進め、人びとの生活様式の多様化にも対応した、サービス「選択」に基づく仕組みへの変更であるともみなされてきた。

こうした変化は、政策運営段階におけるニュー・パブリック・マネジメント(New Public Management, 以下NPMと略)、サービス実践段階におけるケアマネジメント(Care Management)等、マネジメントとしての側面を推し進め

ることでもあり、そこからマネジャリアリズム (managerialism, 行き過ぎた管理統制主義) への懸念や、その新自由主義的な政策側面への批判的議論もなされてきた (中西 2005; 竹内 2005; 小坂 2013; 二宮 2014 ほか)。

まず NPM については、その先行段階として、新自由主義的な社会経済施策があったことが指摘できる。そもそも 1970 年代から 80 年代にかけて、そうした政策が先進諸国において導入され、いわゆる大きな政府から小さな政府への探求、公共部門の縮小と民間部門の拡大推進、とくに市場第一主義に基づいた規制緩和、民間化や民営化が積極的に進められていった (新川 2011: 41)。このような公的部門への市場原理の導入から、行政過程そのものにも企業の経営管理のあり方を活用する方法として (その意味では、新自由主義的な効率性重視のあり方と市場原理に基づく方針を内側に抱え込むかたちで) NPM が導入され、政策実施段階での民間部門の活用における競争原理、効率性と質の向上、そして費用-効果分析といった測定方法による政策評価に基づく管理運営が実行されていくこととなった。この意味では、NPM は統治方法としての新自由主義であるともいえ、さらに M. フーコーの統治性 (gouvernementalité) の概念とも重なるものである。山岡龍一もこの点について次のように指摘している。

官僚や政治家のような統治エリートが、計画に基づいて社会を統治するのではなく、ビジネスや商業の世界において採用されてきた経営方法を政治 (とりわけ行政) の運営に導入することで、公共の利益の自生的な達成を目指す。……こうした経済・経営の世界の技法の、政治世界への適用の典型例が、ニュー・パブリック・マネジメント (NPM) と呼ばれる方法論である……。 (山岡 2011: 26)

社会福祉基礎構造改革に基づく、日本の介護保険制度でのサービス提供主体の準市場 (quasi-market) 化の導入も、こうした流れの中に位置づけることができる。しかしながら、福祉国家をとりまくその後の環境は、政府の統治のあり方、さらには社会福祉システムそのものへの再考を迫るほどの変化を帯びることとなる。この点について新川は、

グローバル化、情報化、高齢化が我が国で指摘されて久しいが、世界的にもこうした変化は、市場のグローバル化、個人（個別）主義化、地方分権化、情報化、そしてヨーロッパ化として、国民国家とその政府の統治能力、つまりは政策を決定・採用し実施する力を侵食してきた。（新川 2011：42）

としている。結局 2000 年代に入り、こうした複雑に変化する環境への対応に基づく福祉国家の機能的側面は、理念的には福祉ガバナンス論の登場にもみられるように、統治機構に関係する多くのアクター間の調整やコントロールといった部分への焦点化と、規範体系の構築とその浸透といったものへと重点が移動してきたと考えられるであろう。もちろん根本的に福祉国家における政府が無用となった、ということにまで結論づいたわけではなく、市民社会におけるさまざまな活動団体や NPO、そして営利企業をも含む自由経済市場の活用、そしてみずからもその内側における一アクターとなるかたちでの機能保持を行っているといえる。

では、現在の社会福祉政策の実践レベルにおいて推進されているケアマネジメントに関してはどうであろうか。ケアマネジメントは「長期にわたる個別的、包括的、かつ多様なニーズに根ざしたサービスを、複数のサービス提供機関、そして多職種によって提供されざるを得ない」（金子 2004：5）状況に対応するかたちで、諸サービスを提供するプログラムとして、まずは介護保険制度において導入された。提供機関としては株式会社等を含む営利法人も含んでおり、NPM と同様、社会福祉領域の市場化の文脈に沿ったかたちでの変革であるといえる。この変革は、社会福祉の実践レベルにおいては、ケアをめぐる相互行為を生産者—消費者という市場の関係に組み替えることを意味している。この点について中西新太郎は、

これまでは社会生活内に無償で、目につかぬかたちで埋めこまれていたケア等々、関係資源の性格上、対面関係を基礎においた相互関係を離れてはサービスが成り立ちにくいサービスを商品形態で大規模に供給するためには、関係資源を商品形態へとつくりかえる「技術革新」が実現されねばならず、商品としての関係資源を消費できるような人間関係の新しいモデル（擬似的市場モデ

ル)が構築されねばならない。(中西 2005: 14)

と説明する。実践レベルにおけるこのような市場モデルの導入は、ケアを商品形態で提供することを意味するのであって、「その性格上不定型で想定外の活動部分をふくむ対人ケアを定型化、パッケージ化することによって市場化が促進される」(中西 2005: 14-15) こととなる。この定型化、パッケージ化に相当するものとしてケアマネジメントが位置づけられうるが、その中核的機能の一つとしてケアプラン作成があげられる(小坂 2013: 137)。このケアプランというものによって、あらかじめ用意されたサービスを選択しパッケージ化していくというプロセスは、まさに「社会福祉のマクドナルド化」(Dustin 2007) といえる状況ともいえようが、こうした定型化は一方で、ケア労働が有している専門性を不要化してしまうことにつながりかねない。結局それは「労働の熟練を解体し、労働力コストを引き下げ……対人ケアにかかわる社会の関係資源を主として公共的に組織してきた福祉国家体制を解体すること」(中西 2005: 15) へとつながる。さまざまなサービス提供主体がケアを行うことは、受け手の選択肢が広がることであり、多様なライフスタイルに基づく日常生活を持続させるために資するという論理も成立しうるのであるが、これはあらかじめサービス内容が選択肢というかたちで定型化され、その中でライフスタイルを選択していくということでもある。こうした生活のあり方については、フーコーの思想における(NPMの様式とも共通するものであった)統治性の概念と対をなす、生一権力(bio-pouvoir、生への介入とその管理というかたちにおける権力のあり方)の発現の一形態とみることもできるだろう。

以上、社会福祉の政策と実践レベルにおける動向について検討してきたが、最後にアルチュセールのイデオロギー論の観点を変えて敷衍して考察してみたい。まず政策運用段階における福祉がガバナンスというあり方における福祉国家は、市民社会におけるアクターや営利企業等を含み、そしてそれ自体も一アクターとなるかたちでの機能を果たすということになる。そうした社会の全体的体系における役割遂行は、福祉国家そのものが市民をガバナンスの担い手、つまり主体として前面に押し立て、国家と市民社会との分離を具体的かつ明示的に推進させているとみなしうるであろう。またさらに、自由経済市場における企業をも社会福祉

システムに取り込むことで、顕在的にその自由経済主義的イデオロギーをみずから支える、一つの剥き出しの装置として機能してしまいうと捉えられるのではないだろうか。結局、ポスト新自由主義時代と称される現在においてさえ、自由主義経済システムの先鋭化ともいいうる新自由主義に基づく政策が継続、あるいはさらに巧妙に徹底化されたかたちで展開していく契機となりうるともいえる。また、政策の実践過程におけるケアマネジメントの導入は、今日の政策においてますます敷衍してきつつあるとみなせるが、ここにおいても市場化によるさまざまな事業体の参入という点において、福祉ガバナンス論との親和性を指摘することもできるであろう。したがってNPMと同様、国家のイデオロギー装置としての機能をケアマネジメントが担うという指摘が可能であるといえるであろう。

以上、本章ではイデオロギー装置としての福祉国家という観点から、福祉国家の生成についてのアプローチ、そして社会福祉政策とその実践段階でのあり方に対して考察してきた。最後に次章では、これまでの議論についてまとめ、社会福祉制度におけるケアのあり方について改めて考察してみることとしたい。

4. おわりに——まとめと考察

本稿では、福祉ガバナンスのあり方と福祉国家とのかかわりについて考察するために、後者の社会的機能の意図と機制、作動のしかたに対して、そのイデオロギー的側面に基づき検討してきた。その際には、アルチュセールによる国家のイデオロギー諸装置の概念によって、福祉国家体制の成立と政策、そして実践に関して考察した。結局、福祉ガバナンスにおける福祉国家は、アルチュセールが指摘するイデオロギー諸装置の一つとして顕在的に機能していること、NPMやケアマネジメントといった政策のマネジメント的側面も、同様にそうした装置として機能している、といった点について示した。こうした状況は、社会に対して新自由主義的な社会観、価値の浸透がさらに推進されていく可能性を指摘できうる。そもそも、社会福祉におけるケアのあり方とは、新自由主義的政策に付随するような効率性や計算可能性、効果の数値測定といった側面に収まりきるものではないであろう。新自由主義に基づく視点とはむしろ、そうした把握がしやすいものだけに焦点化され、少なくとも人びとが対面的に構築していく社会的相互行為で

あるという本来的な側面は、捨象されていく状況に至るとも考えられる。

鷺田清一は徳永進との対談の中で、「自分が何かの『宛先』になっているときに、自分の心を自分で感じられる」（鷺田・徳永 2014: 26）とし、またさらに「ほんとうに自分を大事にするという心は、誰かからほんとうに大事にされることで初めて、獲得されるもの」（鷺田・徳永 2014: 27-28）ではないのだろうか」と考察する。つまりここで述べられているような実感を伴う相互の関係を含まない状況に対して、われわれはそれをケアであるとはいえないであろう。そして、果たして社会福祉政策や制度、さらに福祉国家そのものは、こうした関係を前提としたものとして構造化されているのであろうか。福祉国家がそもそももつ目的に合致させるという観点から、ケアを理念的、実際的に変形あるいは限定化させ、まさにそうした「ケア」がケアであるかのように一般的に提示してきたという側面が強調されてきたとはいえないだろうか。こうした論点は、社会福祉専門職の専門性とは何か、といった問題とも連続性があるだろう。社会福祉専門職が実践していることは、エンジニアリングではなく、ブリコラージュ（レヴィ＝ストロース）に基づいているというのではないだろうか。つまり現実的には、社会福祉専門職としての援助者は本来ブリコールとしての実践を前面に、「専門的知識」を用いて行っていくといった姿を示しているのではないか。実はこのことこそが、援助の現場に対する対人援助の内容と実践に関する福祉教育、あるいは福祉国家に基づく制度的規定との断絶が生じていることの、現実的な表出部分に位置づけられうるものなのではないだろうか。本稿において、以上のような点に関しては検証するに至らなかった。今後の課題としておきたい。

[謝辞] 本稿は、日本福祉大学 2014 年度課題研究費助成による研究成果の一部である。感謝の意を表したい。

参考文献

- Althusser, L., 1995, *Sur la Reproduction: Idéologie et Appareils Idéologiques d'État*, Universitaires de France. (=2005、西川長夫・伊吹浩一・大中一彌・今野晃・山家歩訳『再生産について——イデオロギーと国家のイデオロギー諸装置』平凡社。)

- Althusser, L., 1965, *Pour Marx*, La Découverte / Maspero. (=1994、河野健二・田村倅・西村長夫訳『マルクスのために』平凡社。)
- Dustin, D., 2007, *The McDonaldization of Social Work*, Routledge.
- Eagleton, T., 1991, *Ideology: An Introduction*, Verso. (=1996、大橋洋一訳『イデオロギーとは何か』平凡社。)
- Esping-Andersen, G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press. (=2001、岡沢憲英・宮本太郎監訳『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。)
- 今村仁司、1980、『アルチュセール——人と思想 56』清水書院。
- Johnson, N., 1999, *Mixed Economics of Welfare: A Comparative Perspective*, Prentice Hall Europe. (=2002、青木郁夫・山本隆監訳『グローバリゼーションと福祉国家の変容——国際比較の視点』法律文化社。)
- 金子努、2004、『高齢者ケア改革とソーシャルワークⅡ——ケアマネジメントの批判的検討とソーシャルワークの課題』久美。
- 小坂啓史、2013、「介護保険制度下のケアマネジメントとレリヴァンス」『現代と文化——日本福祉大学研究紀要』127、日本福祉大学福祉社会開発研究所。
- 宮本太郎、2007、「新しい福祉ガバナンスへ——もう一つの選択肢」岡沢憲英・連合総合生活開発研究所編『福祉ガバナンス宣言——市場と国家を超えて』日本経済評論社。
- 中西新太郎、2005、「リアルな不平等と幻想の自由——新自由主義『社会開発』の特質と帰結」竹内章郎・中西新太郎・後藤道夫・小池直人・吉崎祥司著『平等主義が福祉をすくう——脱〈自己責任=格差社会〉の理論』青木書店
- 新川達郎、2011、「公的ガバナンス論の展開と課題」岩崎正洋編著『ガバナンス論の現在——国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房。
- 二宮元、2014、『福祉国家と新自由主義——イギリス現代国家の構造とその再編』旬報社。
- 佐藤成基、2014、『国家の社会学』青弓社。
- 新川敏光、2005、『日本型福祉レジームの発展と変容』ミネルヴァ書房。
- 竹内章郎、2005、「『反私的所有（権）論』序説——マルクス思想からみた社会福祉基礎構造改革〔改悪〕と新自由主義」竹内章郎・中西新太郎・後藤道夫・小池直人・吉崎祥司著『平等主義が福祉をすくう——脱〈自己責任=格差社会〉

の理論』青木書店

鷺田清一・徳永進、2014、『ケアの宛先——臨床医、臨床哲学を学びに行く』雲母書房。

Weber, M., [1919] 1971, “*Politik als Beruf*”, *Max Weber: Gesammelte Politische Schriften*, Dritte erneut vermehrte auflage (hrsg. Von Johannes Winckelmann), Tübingen. (=1982、脇圭平訳「職業としての政治」中村貞二・山田高生・林道義・嘉目克彦訳『マックス・ヴェーバー 政治論集2』みすず書房。)

山岡龍一、2011、「冷戦の終わりと新自由主義」坂井素思・岩永雅也編著『格差社会と新自由主義』放送大学教育振興会。