

## 〈書評論文〉

# 福祉国家 3.0

—— パンデミック後の社会政策 ——

David Stoesz,  
*Welfare States 3.0: Social Policy After the Pandemic*  
(Routledge, 2021)

沼田詩暖

## 1 対象

本稿では David Stoesz の *Welfare States 3.0 Social Policy After the Pandemic* を扱う。著者である David Stoesz は、研究者であるとともに現在はアメリカで低所得学生に対して援助を行う団体の CEO でもある (Upstart 2023)。そうした研究と実務の両方の経験がある彼がコロナ禍以降のアメリカの福祉システムについて論じたものが本書である。

タイトルにある福祉国家 3.0 とは、社会保障法によって社会保険制度が出来上がった福祉国家 1.0、公的扶助がなされるようになった福祉国家 2.0 に次いで、情報社会化が進み COVID-19 によるパンデミックを経験した現在のアメリカ社会が移行していくべきとされる福祉の形態である。本書ではこの福祉国家 3.0 について、アメリカにおける福祉の歴史を概観し、現存制度における問題点を指摘しながら解説を行っている。特に有色人種の人々が抱える問題について多く触れているのが特徴であると言える。

本書の構成として、1 章から 7 章まではアメリカ福祉国家の前提について述べている。具体的には福祉国家形成の歴史、現行制度の特徴、政策形成の傾向等についてである。タイトルにもなっている福祉国家 1.0-3.0 についてはこの 1 章から 7 章で説明されている。8 章から 11 章までは 1 章から 7 章で紹介された福祉国家概要と構成の問題点の解決策について、複雑な政策の統合・申請の一本化・平等の拡大・政策に繋がる研究といった 4 つの

観点から検討を行っている。終章となる 12 章ではまとめを行い、福祉国家 3.0 が目指すべき方向について再確認を行っている。

## 2 要約

### 2-1 アメリカ福祉国家における問題点

冒頭では黒人シングルマザーの福祉受給者の例を挙げて、福祉とは有色人種に奴隷労働をさせる現代のプランテーションとなってしまっていると批判する。そうした問題の一例として、救貧制度であった被扶養児童を持つ家庭への扶養制度（AFDC）がワークフェア的な制度である貧困家庭一時扶養制度（TANF）に変化して以降、受給者が減少し、必要な人に届かなくなっているといった現象について触れている。このような現象が起きている原因として福祉国家が産業社会に出来上がったものであることを挙げ、アメリカ福祉国家の構築を概観するため本論では 1935 年の社会保障法以降を福祉国家 1.0、1960 年代以降を 2.0 において議論を進めると宣言している。

1 章ではアメリカ福祉国家の構造と歴史について述べている。今までも戦争や不景気が政策変化のきっかけとなってきたことを指摘し、COVID-19 パンデミックにおける福祉国家の変化を示唆しつつアメリカ福祉国家の特性について触れていく。アメリカの福祉国家の構造として、同国は豊かに見えても貧困の水準等を測る世界発展指数においては下位であると指摘している。またアメリカの福祉国家の歴史の中でも、筆者が定義する福祉国家 1.0 の段階について説明している。この福祉国家 1.0 は 1935 年に福祉国家の構成要素である社会保険を法的に定める社会保障法が施行された時点であるとしている。しかしこの時点と現代では産業形態が変化しており、現在の情報社会においては社会保険制度が十分な機能を果たさなくなっている」と指摘する。

2 章では、有色人種が福祉の対象から外れてきた背景について述べている。大恐慌時代、南部において深刻な貧困状態が問題視されていたが、1935 年に制定された社会保障法はあまり貧困層の救済に有用でなかった。その理由として黒人の多数を占める農業従事者や家事労働者が社会保障の対象とならなかったこと、州ごとに受給資格や援助額を変化させる自由度があったことが挙げられている。黒人の多くが就業する農業を援助対象にせず工業だけを社会保障の対象にするといった制度設計の背景には、南部の人々の人種隔離意識があると指摘している。法改正を重ねても多くの黒人が第二次大戦後まで社会保障の対象から排除されたままであったとされる。そして現在でもマイノリティの貧困層は社会保障から排除され続けているとする。特に COVID-19 パンデミックにおいて失業者の増加などが

問題視される中で、困窮している人々には有色人種が多いことが明らかになり、制度的な人種差別が可視化されてきている。

3章ではアメリカの福祉国家の問題点について述べている。はじめに挙げられている「カルテル」は政策形成を行う専門家集団のことを指しており、この専門家集団が自分たちの利益を守る政策を形成することで、政策にバイアスがかかってしまっていると筆者は指摘する。また能力主義的な発想も貧困層に厳しい態度を生み出す点で福祉国家の問題であるとしており、上位中産階級層の増大とともに能力主義の発想が高まり福祉政策が労働者層に適合的なものではなくなってきたと問題視する。また現在の資本主義も、過剰な状態である後期資本主義に陥り、公共の利益ではなく私益を追求するものになってしまっているといった問題があると筆者は指摘している。こうした専門家集団による政策形成、能力主義、資本主義の行き過ぎといった問題が重なり、近年のアメリカでは金融危機やCOVID-19パンデミックの中で福祉国家に関する問題が生じていると筆者は指摘する。特に地方部が政策形成の場で意識されておらず、fly-over country（低空飛行の田舎）と呼ばれているそうした地方では、政策から取り残されている感覚から現在ではトランプ大統領のようなポピュリズムに賛同する人が増加しているとする。

4章では社会保険だけだった福祉国家 1.0 から福祉国家 2.0 に転換する契機として、公的扶助制度について検討されている。1960年代、ジョンソン大統領は「貧困との戦い」と銘打って公的扶助政策を進めた。しかしながらアメリカにおける現代の公的扶助制度は貧困からの脱却に繋がる設計がされていない。その一例として高齢者や障害者を対象とする医療給付の Medicare の方が貧困層を対象とする Medicaid より優れた制度であることが挙げられている。また冒頭でもあったように、貧困層を広く対象とする公的扶助制度であった AFDC はクリントン大統領や保守派の意向によって TANF といった選別主義的な制度に変化してしまった。選別主義的な制度設計は、モラルハザードを防ぐはずが人々が貧困から抜け出すことを妨げてしまっている。そうした貧困から抜け出すことに繋がらない制度設計の結果として、人種間でライフイベントの達成度を比較したデータを参照すると、貧困層が多い有色人種ではかなり達成度が低くなっていると筆者は指摘する。資力調査付きの福祉は「少し持っている人と全く持っていない人の争い」となっており、福祉国家 2.0 になって公的扶助が導入されてもおマイノリティの貧困層は困難を強いられていると結論付ける。

5章においては公的扶助制度ができた1960年代以降の大統領たちの福祉政策について述べられている。ニクソン大統領は、所得が低い人に給付が行われるといった負の所得税の発想を含んだ制度の導入を検討し、失敗した。しかしこれが重要な2つの政策の出現に繋

がったとする。1つ目は、公的扶助制度である補足的所得保障（SSI）が他制度と結合し、国単位のプログラムとなったことである。もう1つは所得税額控除ができたことである。次に、州知事時代からワークフェア的な政策を志向してきたクリントン政権では、先述のように家族への公的扶助制度であった AFDC をより選別主義的な TANF に再編してしまう。ブッシュ政権時代に導入された医療保険制度であるメディケア近代化法（MMA）は福祉国家に市場戦略が入り込むことに繋がっていく。そしてオバマ政権時代には国民皆医療保険であるオバマケア（ACA）の導入がなされたが、トランプ政権下で廃止され、現在アメリカは国民の医療保険制度を持たない唯一の先進国となっている。このように、ミーンズテスト付きの政策を作りつづけてきたために、アメリカの福祉制度は審査にかかる人件費などから維持管理コストが非常に高く、また構造が理解しにくい設計となってしまったと指摘する。

6章ではアメリカ福祉国家の問題として、現物給付を多く行い過保護なほどに人々に介入する「子守国家」の一面を指摘する。こうした給付の裏で、福祉を名目に障害者や精神疾患患者などには人権を無視した介入を行うこともあり、「弱い者いじめ国家」として機能してしまっている点も問題だとする。またプロフェッショナル職・セミプロフェッショナル職によって福祉が成り立っているともいえ、彼らに多くの賃料が支払われている。このように出費がかさむ福祉政策の設計から、アメリカの福祉はかなり国家予算を割いているのにあまり格差是正の効果がないとしている。

7章ではアメリカ福祉政策の今後の展開について述べている。今までアメリカでは社会・経済的な危機に福祉国家のパラダイムシフトが生じてきたとされる。しかし変化させるのは容易ではなく、根本的な変化を阻害する障害となるものがある。その1つが、今まで続けてきた路線に近い制度を作ろうとする経路依存性である。進歩を志向していそうなりベラル派こそがこの経路依存性に囚われていると筆者は指摘する。また福祉国家に基本的に反対する保守派も福祉国家の変化の障害となるが、保守派の反対レトリックについての研究がなされており、これらを理解して組み合わせることで福祉国家に肯定的なレトリックも作り出せると考えている。また福祉国家の衰退に関連している5つの要素をあげている。1つ目は経済格差の広がりである。2つ目はリベラル派が富裕層に有利な税制を設計してしまっている点である。3点目は政府の官僚制が強まることでいわゆる「お役所対応」が増え、福祉を求める人が制度の複雑さや煩雑さに直面することである。4点目は福祉提供が不適切であることによってマイノリティにメンタルヘルスや薬物乱用などの問題が生じていることである。5点目は市民の問題に即時的に対応する制度がないことである。このような問題点を乗り越え、情報社会における福祉国家は各自が各自にとって良い福祉を享

受できるケイパビリティの発想、仕事を給与ではなく生産性としてとらえること、求める結果を達成できるエビデンスを示すこと、いかなる人にとっても使いやすい民主的な制度にすること、様々な人を包摂した政策決定機関を作り出すことの5点を中心として作っていくべきだとしている。

## 2-2 アメリカ福祉国家の改善策

8章から11章まではアメリカ福祉国家の具体的な改善策について検討している。

8章は政策の統合に焦点を当てている。現状の福祉政策は非効率であり、また情報社会に移行し社会が変化したことからも、筆者は政策同士の統合を推奨している。まずヘルスケア政策については、多額の予算を投じているのに非効率だといった問題点があるため、現行健康保険を扱っている機関であるCMSを調査・医療行為・管理を最適化する権限を持つような組織に再編することを提案している。所得補助政策については、財政援助を全て組み入れて財務省に移管することを提案している。こうした政策の再編を通じて、アメリカが大きい政府でも小さい政府でもなく「賢い政府」になっていくことを筆者は推奨している。

9章では制度申請について述べている。まずアメリカにおいては貧困対策だけでも多数の制度が存在することを指摘し、重なり合う制度の抜け穴によって十分な補助を受けられない人がいることを指摘している。そうした制度欠陥の一例として大学教育を挙げている。現状の制度設計では、有色人種は大学に行っても将来の高給に結びつきにくく奨学金返済が重荷になる場合が多いと指摘し、経済支援と食糧支援のような公的扶助を融合した政策にしていくことを推奨している。COVID-19パンデミックで大学の経営状況が悪化しているといったこともあり、大学の体制自体がマイノリティの生徒も包摂するような形に変革する機会であるとしている。またマイノリティも包摂した社会を目指した施策の一例として、Access Americaといった情報技術の力で移民統合を図るサービスを挙げている。このように、技術の力を使ってあらゆる人が自分の地位を上昇させるために容易に福祉にアクセスできるようになると良いと筆者は結論付けている。

10章では平等の拡大について述べている。アメリカでは現在格差が問題となっているが、特に都市部と農村部の差が大きいと指摘している。これは政党支持の差にも繋がっており、こうした分断はCOVID-19パンデミックでさらに悪化したとする。またこうした問題を共和党・民主党は共に放置してきたと批判する。また格差は世代間でも起きており、特定の世代は階層間の移動が困難となり、いわゆるアメリカンドリームの実現が難しい。またそうした中でasset poverty(資産の貧困)といった貧困家庭が資産を作り出せていないといっ

た新しい問題意識が生じている。そのためアメリカ開発口座（ADAs）といった貧困家庭に資産形成を促すようなプログラムも出現しているとする。結論として、COVID-19によって不平等は加速しており、1つのアメリカを目指して不平等を解消すべきであるとしている。

11章では政策形成と研究について述べている。アメリカには実験に基づく研究を重視し人間自体について解明するプラグマティズムの伝統があるとしたうえで、様々な分野での研究について述べる。ヘルスケア分野においては、アメリカにおいては製薬会社と政府の結びつきが強いとし、ワクチン開発もこれによって資金の流れが不透明になっていたと指摘して筆者はこれを批判している。一方でプラグマティズム的なランダム化比較実験（RCT）といった手法が政策形成には重要であると述べ、社会科学において政策の役に立った実験の3つの例を挙げ、科学は政策における介入の効果を考えるために必要であるともしている。またJ-PALといった世界の公衆衛生に貢献している団体についても紹介しており、エビデンスに基づいた政策形成（EBPM）の例を紹介し、実験を行いながらその効果を検証して政策を行うほうが理解しやすく望ましいとしている。

終章である12章では、本書のまとめを行っている。リーマンショックから立ち直りかけたところにCOVID-19パンデミックが発生する中で予期せずアメリカ福祉国家の欠点が増え膨らみになった。そうした中で社会学者は経路依存性に凝り固まっていると批判している。またアメリカの福祉国家の歴史として、その出現と格差拡大が並行して起きているとして、アメリカ福祉の格差是正効果の不十分さを再確認している。そこでアメリカは他国の制度から学ぶべきことが多いとし、テクノロジーによって市民権は拡大しようと主張する。そして福祉国家の根本的な改革を提案して本書を締めくくる。

### 3 本書への議論

本書は、pandemicとタイトルにあることからアフターコロナにおける福祉のビジョンについて紙幅を割いているように一見思われるが、実際はさらに歴史を遡り幅広い問題について議論している。基本的には、制度上の問題が今までも数多く存在してきたが、それをCOVID-19パンデミックが露呈させたといった構図をとっており、危機の際に福祉制度が変わってきた歴史からも、この機会を福祉制度の転換点とすべきであるといった主張がなされている。

前半の福祉制度の歴史的分析に関しては大きな新規性はなかったといえるだろう。アメリカ福祉国家が有色人種に不利な福祉制度であることや、投入されている金額が小さな

いことは他の文献においても指摘されている（西山 2013: 290, 佐藤 2019: 104-27）。福祉に多額を投入していると指摘していることに関しては、比較福祉国家論においてよく用いられる枠組みである Gøsta Esping-Andersen（1990=2001）の「福祉資本主義の3つの世界」論においても、アメリカは政府が福祉に資金を投入しないといった印象が強い自由主義レジームに属しており、直感に反する結果ではある。しかしそもそも「3つの世界」論においても自由主義レジームの指標となっているのは資力調査付き給付の福祉給付全体に対する比重であり、支出額自体は問題にされていないため何も齟齬はない。また本書においては OECD のデータから GDP の粗支出ではない値がアメリカにおける福祉支出として採用されているが、Esping-Andersen（2009=2022）においても GDP 比粗支出を福祉への支出ととらえることに対して批判がなされており、より広く福祉支出をとらえようとした結果このような値を用いていると考えられるだろう。

本書において中心的に用いられている概念である福祉国家 1.0-3.0 に関しては本書が初出ではない。David Garland（2016）において同じように福祉国家 1.0、2.0、3.0 といった区分が行われている。ただここでは 1950 年から 60 年ごろの福祉国家を 1.0、新自由主義導入後の福祉国家を 2.0 と考えている。3.0 がポスト工業社会であるという事に関しては本書と一致しているが、本書の区分の方がアメリカの社会保障の歴史をより長い期間で検討していると言えるだろう。一方本書での福祉国家 1.0 は「社会保険」、2.0 は「公的扶助」の出現を指している。しかし筆者が目指す 3.0 は情報社会における情報技術等を活用して制度を統合するといったものである。Garland（2016）の指す福祉国家 1.0 は前述の通り 1960 年代の福祉改革であり、2.0 が新自由主義における制度改革であるため情報社会における福祉と並列されていても違和感は少ないが、本書における福祉パラダイムの話題はトマス・クーンのパラダイムシフト論に基づいて展開されている。このパラダイム論は、元々古典物理学から量子物理への転換といったような、発想自体の転換をもたらすような大きな転換点を指している。そのため本来の意味を考えると今回指摘している 3.0 への変化は規模が小さく、若干違和感も残る。1.0、2.0 と並列して語るには例えば「ベーシックインカム」のようなアメリカ福祉のイメージを覆すような新しい制度パラダイムの出現が求められるだろう。

また理想とする福祉社会像として、情報社会の福祉といった表現が随所でなされているが、産業構造の転換に主軸がおかれていない。失業や未婚母といったアメリカに古くからあるリスクについての言及が多く、そうした不平等の是正も必要ではあるが新しい時代のパラダイムとわざわざ表現するにはそぐわないともいえるだろう。情報社会の福祉とするならば、GAFA 等大手 IT 企業の出現による極端な富裕層の出現やフリーランスやギグ

ワーカーの増加等、情報社会固有の問題に合わせた新たな福祉政策を指すべきではないかと考える。

筆者ならではの論点として、大学教育と福祉について触れた章は興味深い。筆者は大学生の支援が主な活動分野であるため、丁寧に論じられている。一般的には、大学教育には格差是正効果があるとされているが、本書では大学教育によって有色人種の学生が貧困に陥ってしまうことについて問題視している。その原因として大学の金権主義的な発想によって根本的に学費が過大になっている点を指摘しており、膨らみ続ける学費を支払うための大学奨学金に公金を投入することに疑問を投げかけている。こうした状況に対して、ただ奨学金を増額するだけでは大学に流れ込む学費が増大するだけであるといった発想から、経済的支援だけでなく直接的に生活を支えられるフードスタンプ等の現物給付の公的扶助制度との組み合わせによって学生を支援することを筆者は提唱している。学生の生活自体を支援していくというのは現在日本の大学などでしばしば行われている食糧支援なども近い発想であり、筆者の専門領域であるだけに現実的な解決策であるともいえるだろう。

日本の福祉において移民や人種の問題を本書の問題意識ほど強く意識することは少なく、アメリカ独自の問題であると言える部分も多い。しかしながら、本書における人種の問題のように、一つの鍵になる概念に着目し、制度の中に潜む差別を炙り出そうとする視点は、その鍵が違えど制度研究者にとって示唆を与えてくれるものであるだろう。

## 参考文献

- Esping-Andersen, Gøsta, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey: Princeton University Press. (岡本憲英・宮本太郎訳, 2001, 『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房.)
- , 2009, *The Incomplete Revolution*, Cambridge: Polity Press. (大沢真理訳, 2022, 『平等と効率の福祉革命』岩波書店.)
- Garland, David, 2016, *The Welfare States*, Oxford: Oxford University Press. (小田透訳, 2021, 『福祉国家—救貧法の時代からポスト工業社会へ』白水社.)
- 西山隆行, 2013, 「アメリカ」鎮目真人・近藤正基編『比較福祉国家—理論・計量・各国事例』ミネルヴァ書房, 288-309.
- 佐藤千登勢, 2019, 「アメリカの社会福祉と人種・エスニシティ, 市民権」後藤玲子・新川敏光編『新世界の社会福祉 6 アメリカ合衆国 カナダ』旬報社, 104-127.
- Upstart, 2023, “About Us,” (Retrieved November 30, 2023, <https://www.upstartbenefits.com/about-us/>)

(ぬまた しのん・修士課程)