

厚生省科学研究費補助金（政策科学研究事業）研究報告書
平成12年度

持続可能なポジティブ・ウェルフェアの研究

研究代表

丸尾直美

ライフデザイン研究所副所長

報告書執筆担当

丸尾直美、前田正子、宮垣元

スウェーデン調査報告：和泉徹彦

持続可能なポジティブ・ウェルフェアの研究

研究代表

丸尾直美（ライフデザイン研究所副所長）

はじめに

1 旧共産主義国家は、旧体制を脱却して新しい体制を模索している。先進資本主義国家も従来の裁量型の①ケインズ型経済安定政策と②ベバリッジ型の社会保障による所得再分配政策とのポリシー・ミックスの路線は修正を迫られている。

これに代わる代替的ポリシー・ミックスとして有力になった新自由主義・新古典派の経済社会政策は、①裁量的政策を排し、経済を市場に委ね、②市場競争に敗れた者と高齢や障害などで市場競争に参加できない者をセフティ・ネットの社会保障で救済するという政策である。

2 もう一つはポスト福祉国家の第三の道がある。それは従来の福祉国家が経済の市場システムと政治の経済計画システムという二つの社会システムなに対して、第三の道のポスト福祉国家社会はもう一つのインフォーマル・システム(あるいは社会システム)の役割を重視し、これら三つのシステムの最適混合社会(福祉ミックス社会)を意図する。本報告はこの第三の福祉政策を意図するものである。

3 第三の道のもう一つの特徴は、従来の福祉国家がケインズ型経済政策とベバリッジ型の福祉政策のポリシーミックスであり、いずれもフロー中心の政策であったのに対して、21世紀のポスト福祉国家社会は、枠組み政策としての資産安定政策と資産分配公正化政策というストックの新しいポリシーミックスを重視する社会である。旧共産圏国だけでなく、先進工業国が21世紀に目標とすべきはこのような社会であろう。

4 効率と公正と人間的暖かみがシステムの政策目的であるならば、これら三つの目的を両立させるには、三つの社会的システムの混合が必要である。旧共産主義国家のみならず、先進工業国が目指すべき、21世紀の社会経済システムはこのような方向であろう。

5 人口高齢化の予想外の進行もあって先進工業国では福祉労働政策も転換が要請されている。第三の道の福祉政策を意図する本報告では福祉の多元的供給とポジティブな側面を重視することによって高齢化に耐えられる福祉政策を構築することを目的としている。

以上のような研究目的はあまりに大きいので、本年度の報告では第三の道の福祉政策の理念（第 1 章）、日本の含み資産といわれる女性の役割を研究する「福祉国家における女性の役割」（第 2 章）、年金改革における福祉ミックス（第 3 章）、介護サービスにおけるNPOの役割（第 4 章）を中心に報告書をまとめた。そして最後に、スウェーデンの現地調査に基づく報告書を添付し、福祉国家スウェーデンの最新情報を報告する。

第1章 21世紀の社会経済システム

——第三の道の展望——

1 体制選択を迫られるロシア・中東の元共産圏諸国

転換のモデルとなる体制は

ソ連・中東の共産主義国は社会主義体制から脱却して、新しい体制を模索しているが、未だに確たる体制選択をしたといえる国はない。ルーマニアのように元の共産党の首脳が新しく首相になったような国があるとはいえ、かつての共産党指導下の社会主義体制に戻るとは考えられない。

旧共産主義国が体制転換を始めた当初、モデルになると考えられた福祉国家は、ケインズの経済安定成長政策とベバリッジ的社会政策のポリシーミックスを特徴としていた。しかし、近年では、ケインズの経済政策の有効性に疑問視されるようになり、ベバリッジの普遍主義の政策を一層進めてきた社会保障と所得再分配政策の財政的持続可能性も、人口高齢化と経済成長率の鈍化のために難しいと考えられるようになってきた。このような理由で従来型の福祉国家は目指すべき体制としてモデルにならなくなった。

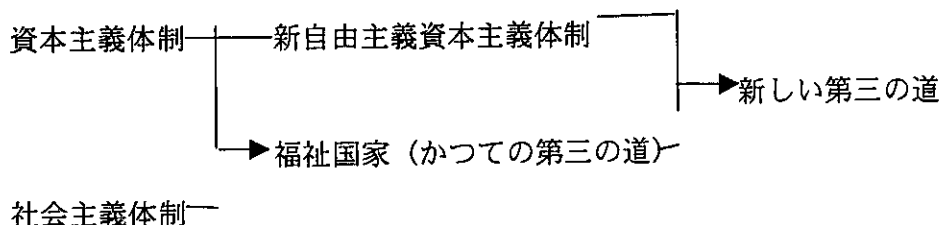
代わって先進工業国で支配的になってきた経済理論と政策は新自由主義的な新古典派経済学と、市場重視の経済政策であるが、これはまさに資本主義そのものであり、共産主義とはあまりにも対極の経済システムである。共産主義的社会主義と社会主義計画経済から資本主義の自由市場経済に急に転換するのは、思想の上でも制度的にも困難であろう。幸い共産主義的計画経済とも、従来型の福祉国家とも、新自由主義の資本主義的市場経済とも異なる第三の道が登場してきた。その理念と政策が、旧共産主義国だけでなく、その他の道を歩んでいる先進資本主義国にとっても参考になるであろう。

第三の道とその特徴

もともと第三の道といってもいろいろな理念や理論が第三の道を提唱されている。そもそも福祉国家自体が、資本主義と社会主義の中道を行く第三の道として登場したも

のであるが、今日で言う第三の道は勿論、福祉国家のことではない。現在、考えられる第三の道の特徴は新自由主義イデオロギーで再構築された資本主義体制と従来型の福祉国家との間の第三の道である（図表1参照）。その特徴は三つある。

図表1 第三の道



①第一は資産の所有形態の特徴である。古来資産の所有形態は体制区分の基本とされてきた。資本主義者会とは資産特に生産手段としての資本が私有であり、社会主義者会とはそれが公有であるところに基本的特徴があるとされた。ユーゴスラビアの副首相だったオタ・シクは第三の道を提唱したが、彼の言う第三の道は資本を資本家でも政府でもなく、国民が広く資産とくに株式を持つような社会であった。つまり資産の所有者が政府でも資本家でもなく、国民あるいは勤労者であるところが特徴である。その外にも国民あるいは勤労者が広く株式を所有する第三の所有形態を提唱する構想は多い。かつてのアメリカで一時関心を集めた人民資本主義(peoples capitalism)の構想やケルソ夫妻の提言(Kelso, Louis & Patricia Hetter Kelso, Democracy and Economic Power, 1986)やもっと最近ではジョセフ・ゲーツの『所有による解決：21世紀に向けての共有する資本主義』の構想がある。筆者も1971年の『脱GNP時代』以来、勤労者株式所有論を持論としてきた。同書の中で勤労者の技術と情報への参加、組織運営への参加、分配と所有への参加という三つの携帯への参加を提唱し、「生産性向上の成果を財産所有の分配という形で企業の構成員のすべてが所有を通じて分配へ参加できるようにするというのが新しい特徴点である」(『脱GNP時代』246ページ)と論じた。第三の道の一つの構成要素は資産の勤労者所有あるいは国民所有であるが、それを導入する一つの方法は国有企業の民営化に際して株式を従業員と一般国民に買いやすい形で購入させる方法であり、サッチャー政権下で国有企業民営化に際して行われた。旧共産圏諸国はこの方向で第三の道を活かす好条件のもとにあったが、残念ながら非常に成功して注目されている国はないようである。

②第三の道のもう一つの特徴は、従来の福祉国家が市場経済システムと政府の計画システムという二つのシステムの混合経済を基礎とする体制であったのに対して、もう一つのシステムを加えた三つの社会システムの混合システムの構想である点である。この三つの社会システムの先駆的構想はリチャード・ロウズと白鳥令編集の『福祉国家：東と西』で提唱された福祉ミックス論や『日本型福祉社会』論（丸尾、1984年）にさかのぼる。日本では野尻武敏教授が、『第三の道』（1997年）を提唱されている。野尻教授の第三の道は政治、経済（市場）の二つの社会システムの混合で考える従来の福祉国家と違い、政治、経済（市場）、社会（集団勢力）の三つのシステムの混合である点で、福祉ミックス論と共通する。

最近では第三の道というと、アンソニー・ギデンスの言う『第三の道』（The Third Way, 1999）あるいは『左派と右派を超えて』（Beyond Right and Left, 1998）と、ギデンスの影響の大きいイギリスのブレアの提唱する第三の道が注目されており、第三の道というと、ギデンス＝ブレアの第三の道を指すことが多い。ギデンス＝ブレアの第三の道も市場経済システムと政府に加えて市民社会におけるパートナーシップを重視しているという意味でやはり第三のシステムを重視しているという点で、福祉ミックス論や野尻教授の福祉国家論と共通している。ギデンス＝ブレアは勤労者株式所有は今のところ重視していないが、ブレア首相は人々が自分の所属する組織にステークホルダー意識を持てるような社会にすることを提唱している。

③第三の道のもう一つの特徴としてアンソニー・ギデンス＝ブレア首相が重視していることは、福祉のポジティブな側面を重視することである。人口の高齢化とそれに伴う福祉政策の費用負担の増加のため、日本の21世紀社会は暗いイメージで描かれがちであったが、高齢化と福祉政策の比重の増加をポジティブ〔前向き〕にとらえるべきであるというのが、ポジティブ福祉論である。同じ頃提唱されたプロダクティブ福祉論（丸尾、1996年ほか）も同様な主張である。福祉供給産業はIT産業と環境産業に並んで、成長産業であり、特に市場を重視する福祉ミックス社会ではそうである。人口は高齢化するが、高齢者は若返る。高齢者、働く女性、障害者、外国人の潜在能力は日本の大きな含み資産である。この点に注目するのがポジティブな福祉政策論あるいはプロダクティブ〔生産的〕福祉論である。Welfare to work を積極的に進める政策はこの方向に沿うものである。

本稿では以上のような第三の道としての21世紀のポスト福祉国家ともいえる新し

い福祉社会のシステムが生まれてくる論理的・実地的理由を説明しながら、21世紀のポスト福祉国家の理念と理論から示唆される経済政策と福祉政策の在り方を示唆することを目的とする。

本稿で言うポスト福祉社会は、次のような特徴を備える第三の道である。

①福祉ミックス型のシステムと政策をとること、②経済安定政策としても分配政策としても資産の役割を重視すること、③福祉政策のプロダクティブな側面を重視して、福祉改善と経済の安定成長の両立させ、持続可能な福祉と環境の実現をはまること、④人口高齢化・労働力減少の経済において経済成長と福祉を支える新しい生産要素としてニュー・メディアの発展とその積極的導入を重視する。以上の点において従来型の福祉国家を超えるシステムである。

本稿では、このようにポスト福祉国家のビジョンを描くとともに、そのようなビジョンに沿って日本の経済政策と福祉政策を改革するとすれば、それはどのような改革になるかを示すことを主たる目的とするものである。

2 資本主義社会からポスト福祉国家へ

ケインズの景気対策とベバリッジ型社会保障の発達

1930年代までの欧米先進工業国は自由主義思想の資本主義の全盛期であった。経済が発達するほど市場化が進行するのが歴史であると当時の先進資本主義国の人々は考えた。

しかし、1930年代以降、その後の経済社会システム観に大きな影響を与える二つの経済社会観が資本主義経済システムの問題点を背景として生まれた。一つは市場の失敗を明らかにして政府の役割を重視するケインズ経済学と福祉国家論であった。もう一つは市場はそれを包含する社会システムの一部であるとして社会システムの重要性を再評価したカール・ポラニーの社会観（『大転換』1994年）であった。当時、注目を浴びたのは第一に、不況と大量失業克服のためのケインズの政策介入論であった。1930年代はじめの欧米諸国における深刻な不況と大量失業は資本主義的自由市場経済を擁護してきた新古典派の経済学では説明できないし、克服もできないことが認識され、マルクス主義や社会主義の支持者が増えた。一次はアメリカでもポール・スウィージーやレオ・ヒューバーマンのようなマルクス主義経済学者が登場し

た。資本主義存亡の危機であった。この時、市場経済に政府が計画的に介入して不況と失業を克服できるとのケインズの市場介入論が登場して、ケインズ・ベバリッジ型福祉国家への道が開かれた。ケインズはレッセフェールを建前とした資本主義から不況克服と完全雇用のための政府の積極的計画的介入を認める混合経済を提唱した。さらに第2次大戦後には資源配分に関する市場の失敗を指摘する論が経済学の主要関心事の一つとなり、市場の失敗を是正するとの名目で、政府の市場介入がいろいろな分野で行われた。社会政策と分配政策の分野では、1944年のベバリッジ報告が一つの契機となり、普遍主義的で所得再分配を伴う社会保障を先進諸国は競って導入して、先進工業国は多かれ少なかれ福祉国家になっていった。1960年代になるとイギリスと北欧諸国はベバリッジを超えて、ナショナル・ミニマムの生活水準の保障に加えて従前報酬比例型の所得保障を制度化していった。

こうして1940年代から1980年代前半まではケインズの経済政策と福祉国家的社会政策の時代となり、公的部門の拡大による経済の混合経済化は一層進行するかのごとくであった。

市場重視論の再登場

ところが1980年代にその流れが再び変わった。流れが変わるきっかけとしては次の二つの要因が大切である。一つはケインズの不況対策がスタグフレーションの克服に有効でないことがわかり、その他の不況にたいしても有効性が弱まったためである（その理由については丸尾『LDIレポート』1998年11月および1999年3月）。こうした事実を反映してケインズの不況対策の効果は一時的であることを主張したミルトン・フリードマンの適合期待インフレ論とそれをさらに徹底させたルーカス等のケインズの不況対策無効論が有力になっていった。

もう一つの理由は公共選択論や新古典派が批判するように政府の失敗が市場の失敗よりも重大であるとの論が有力になったからである。事実、市場の欠陥を是正するために介入した政府が大きくなりすぎて市場の欠陥よりも政府の欠陥の方が目立つようになった。公共選択論は政府部門膨張のメカニズムと政府の失敗を理論的に解明して、小さな政府論をバックアップした。これに加えて新保守主義のイデオロギーに基づいて市場重視の政策をとった米英の経済が1990年代に好景気であるという経験的事実の影響もあって、1990年代は再度、市場指向の時代となり、「市場、市場へと

すべてがなびく」感がある。この時流に乗って社会保障も民営化し、市場化すべきだとの論も現われた。アメリカの影響がとくに大きい日本ではこの新保守主義が世界の経済・福祉政策の潮流であるかのようにみえるが、ヨーロッパを見ているとかならずしもそうではない。ヨーロッパのOECD諸国では社会民主党系の政党が単独あるいは連立で政権に就いている。新保守主義の政策を最初に積極的に導入したイギリスでは労働党政権になり、社会民主主義的コーポラティズムが復活している。いずれもケインズ・ベバリッジ型の福祉国家を超えようとする動きである。

福祉国家を超えようとする構想は今に始まったことではない。古くはグンナー・ミュルダールの『福祉国家を超えて』（1960年）以降、構想は少なくない。ミュルダールの『福祉国家を超えて』は、二つの点で福祉国家を超えることを提唱した。一つは、国家の役割が後退して国の下部構造の組織に決定権が分権化していくことであり、もう一つは一国内での福祉国家から、発展途上国をも含む国際的な平等化が進んで世界的な福祉社会へと進むことである。ウィリアム・ロブソンも『福祉国家と福祉社会』（1976年）も福祉国家の中央集権化の傾向を指摘して分権化と参加の重要性を強調している。

新保守主義対ソーシャル・コーポラティズム

R. ミシュラーは、1970年代に、ケインズ・ベバリッジ型の福祉国家が危機に陥り、その危機に対応して二つの流れが生まれたという（ミシュラー著、丸谷冷史他訳、1995年）。一つはイギリスのサッチャー政権とアメリカのレーガン政権に代表される新保守主義であり、もうひとつは社会民主主義的コーポラティズムあるいはソーシャル・コーポラティズムをあげている。新保守主義の代表国はアメリカと保守党政権下のイギリスであり、ソーシャル・コーポラティズムの流れに沿う現在の理念が第三の道であると言ってよいだろう。。

歴史は繰り返すが螺旋的に発展し、同じところには戻らない。21世紀の社会システムは資本主義と市場への全面復帰ではなく、福祉ミックス社会である。福祉ミックス論は新保守主義（新自由主義）からの批判をある程度吸収して従来型の福祉国家論に比べると、市場機能をより重視する。そしてインフォーマル部門の役割をも重視する。

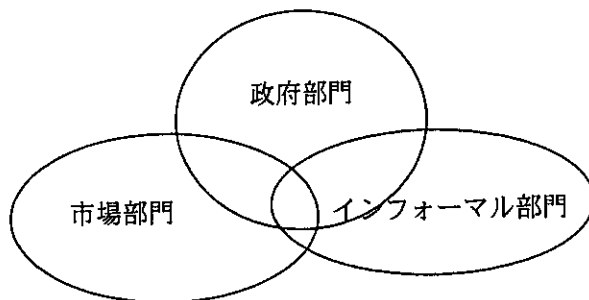
3 福祉ミックス社会論の発展

福祉国家の四つの型

政府の失敗と政府の在り方に関しては公共選択論を先駆として研究は多いが(たとえば加藤寛編、新版『入門公共選択』、三嶺書房1999年)、インフォーマル部門をも含む福祉ミックスの在り方を具体化し、根拠付けるしごとはこれからである。とくにインフォーマルな社会部門が福祉政策や環境政策においてどのような役割を果たすべきかについての研究と政策実験はまだ始まったばかりである。社会部門の再評価の先駆者はポラニーであろうが、彼の言う社会はその中に経済システムをも政治権力システムをも包含する広義の社会システムであり、福祉ミックス論でいう社会システムあるいはインフォーマル部門と同一視できない。しかし、公共選択論が利己心と交換の原理で政治も社会をも説明しつくそうとするのに対して、交換をも互酬等の社会システムの一部の特殊形態とみなすポラニーの社会優位論は経済優位の市場原理主義へのアンチテーゼとしてその意義を評価すべきであろう。対象を福祉部門に置き、その中での社会あるいはインフォーマル部門の役割を再評価した先駆的研究はロジャー・ハドレイとステファン・ハッチの『社会福祉と政府の失敗』。(1981年)であろう。

「ボランティアとインフォーマルな貢献が最大化されるような多元(plural)戦略と住民の参加が必要」なことを強調したこの本は、従来の福祉国家論を発展させるのに貢献した。それより先にボランティアの役割を強調したイギリスのウルフェンデン委員会報告(The Future of Voluntary Organization, 1978年)もでており、インフォーマル部門の再重視は時代の要請でもあった。1984年4月に筆者は『日本型福祉社会』(NHKブックス)を出版して政府部門と市場部門とインフォーマル部門を図表2のような三つの重なり合う○(マル)で表して、「総福祉を生産し供給する主体も政府部門だけではありません。市場、インフォーマル部門それにそれぞれの混合部門も福祉の「生産」と「供給」の担い手として重視されるべきです」(丸尾、1984年、175ページ)と二部門ミックスのケインズ・ベバリッジ型福祉国家に対して、三部門のミックスによる福祉「供給」論を提唱した。

図表2 福祉の供給とその主体



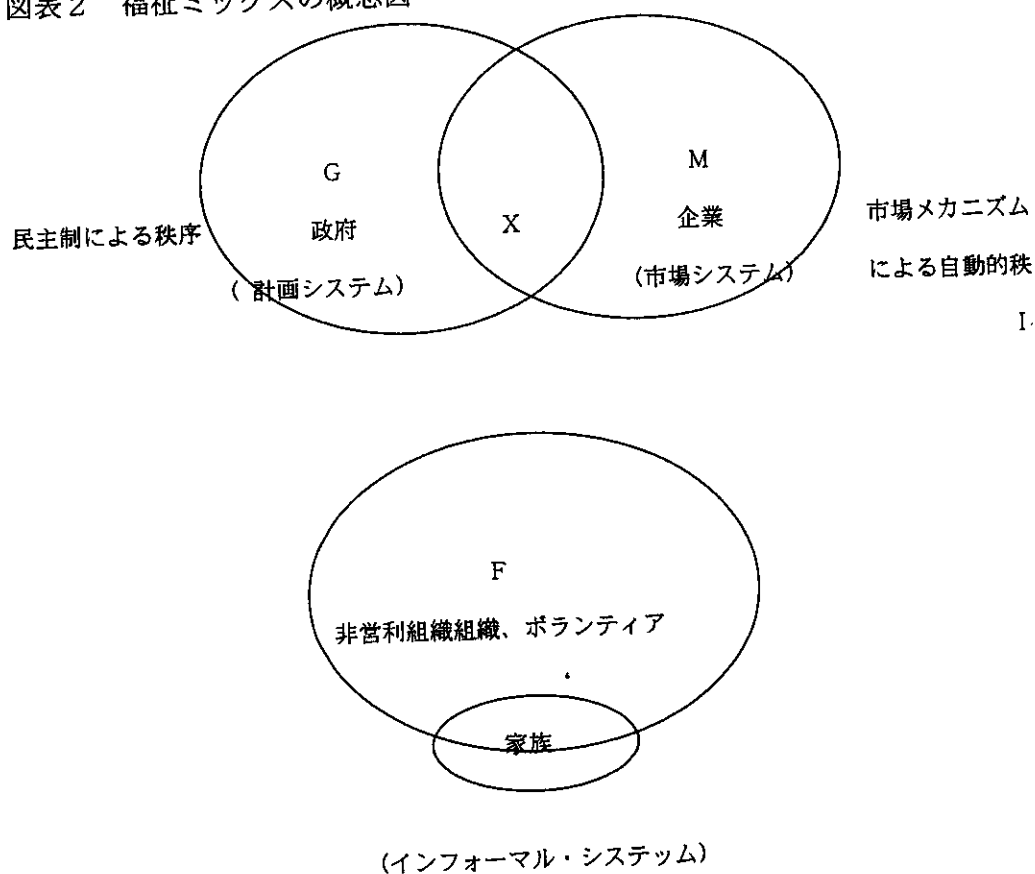
(資料出所) 丸尾『日本型福祉社会』NHKブックス、1984年、p.174より引用。

日本型福祉社会では同時に参加型の福祉政策をも提唱した。1984年のこの本は市場と政府の混合経済を福祉国家とする従来の福祉国家論を超えて、インフォーマル部門を重視する日本の社会の特徴を福祉国家論に織り込んだ新しい福祉国家の姿を描こうとしたものであるが、1981年のハドレイとハッチの著書の影響もあったものと思われる。福祉国家論は三つの部門のどれを重視するかで表1のように分類できるが、筆者の『日本型福祉社会』(1984年)は家族に依拠することの多い、日本の当時の福祉国家を望ましいとするのではない。追求すべき日本型福祉国家とは表1の(3)ではなく、(4)の福祉ミックス社会である。

今日の先進工業国家は程度の差はあれ、民間市場システムと政府の計画システムの混合経済であり、広義の福祉国家であるが、政府の計画システム、民間の市場システム、家族・非営利組織等のインフォーマル・システムのいずれが重要な役割を占めるかによって三つのタイプの福祉国家に分類できる。第1は福祉供給における公的部門の比重が大きい北欧型の福祉国家であり、第2は北米型の福祉国家であり、第3は福祉供給におけるインフォーマル部門の役割が大きい福祉国家である。福祉国家論の分野で最近よく引用されるエスピング・アンデルセン Esping-Andersen, 1995 and 1998)が言う三つの福祉資本主義は図表2に示す三つのシステムのどれを重視するかによって福祉国家を分類するという点で R. ロウズ・白鳥令や筆者の福祉ミックス論と共通する分類であるといえよう。福祉ミックス論の出発点となったのはおそらく『福祉国家：東と西』(Welfare State : East and West, 1986)であろう。1980年代の中頃、イギリスのリチャード・ローズ教授と日本の白鳥令教授は、政府部門中

心の①北歐・イギリス型の福祉国家と、②市場・民間重視の北米型の福祉国家と、③家族等のインフォーマル部門依存の日本などのアジア型福祉国家の比較と総合化を意図する福祉ミックス型の社会の研究を構想されて、北歐、イギリス、西ドイツ、アメリカ、イスラエル、日本の福祉国家研究者を集めて共同研究を行った。

図表2 福祉ミックスの概念図



私も仲間に入れていただき、『福祉国家：東と西』の中で“Welfare Mix in Japan”という章の執筆を担当した。ローズ教授は当初、インフォーマル部門として家族を念頭に置いていて次式のように福祉ミックス社会の総福祉供給を表現した。

<総福祉=家庭の福祉供給+市場による福祉供給+政府による福祉供給>

この案に対して共同研究に参加したドイツのW・ザップ教授はもう一つの部門として協同組合などの非営利組織組織があることを指摘し、イスラエルのS. アイゼンシュタット教授はイスラエルではキブツという非営利組織組織が重要な役割を果たすことを強調した。筆者の福祉ミックス論ではインフォーマル・システムを広義に解して家族以外に、政府にも営利企業にも属さない非営利組織やボランティア・近隣・近親者を含めている。1990年代になって特にNPOと呼ばれる新しいタイプの非営利組織が重視されるようになった。

福祉ミックス論の発展

その後、福祉ミックス型の政策や社会に関する論が相次いで提唱されてきた。主なものとしてはA. エヴァース、I. スヴェトリックの多元(plural)福祉国家論と、協同組合の役割を重視するスウェーデンのV. A. ベストフ(『市場と政治の間: スウェーデンの協同組合』(1991年)の福祉の三角形がある。北欧系ではその他、スウェーデンのアッサール・リンドベック教授が市場、政府、等の組み合わせの多元福祉社会を示唆したことがある。エスピン・アンデルセンも福祉国家を市場重視のアメリカ型と政府重視の北欧型と保守的・コーポラテイ的なドイツ・日本型の福祉国家に分類しているが、この分類も伝統的分類と基本的には同じである。福祉ミックス論は総論の段階から具体的政策への適用の段階に発展しつつあり、高齢者福祉サービスに関してはエヴァースとスヴェトリック(『多元主義のバランス: 高齢者ケアの新しい福祉ミックス』1993年)の他、G. G. Giarchiが『高齢ヨーロッパ人の介護』と題する編著の冒頭で福祉ミックスの三角形を地域レベル等に細分化して、高齢者ケアに適用させる事を試みている。エスキル・ワーデンショー教授(ストックホルム大学学長)がその共編著『企業と福祉国家』(1998年)の中で、スウェーデンにおける年金の福祉ミックスを紹介している。インターネットで福祉ミックスに関する論著を検索した国際医療福祉大学の矢野聡教授はこのほかにも非常に多くの福祉ミックス論関連の論著を見出している。日本では京極高典福祉事業大学教授が1986年に三つの部門を含む福祉ミックス型の福祉政策を提唱してられる。またドイツの社会システム論の研究をもとに野尻武俊教授が公共、市場、社会の経済を三つの重なり合うマル〇

で表現して、その複合する社会を「第三の道」（1997年）とされている。近畿大学の桜井等至教授はシステム論の観点から、やはりいくつかの〇を重ねて社会システム・ミックスを説明する論を早くから提唱されている。日本の厚生省は公民ミックスという表現で福祉供給における多様な供給の意義とその必要性を指摘しており、2000年から導入される介護保険制度も介護サービスの多様化を期待している。さらに最近では通産省の21世紀社会福祉サービス研究会はより積極的に市場とインフォーマル部門を重視する社会福祉サービスの発展を構想している。

このように福祉ミックス論はポスト福祉国家の社会体制として国際的にも認証されつつあり、そのコンセプトは年金、医療、介護、保育、環境政策福祉政策、文化政策にも適用されつつある（加藤寛・丸尾編『福祉ミックス社会への挑戦』（中央経済社、1998年）。この福祉ミックス政策に資産重視とその政策によって最も影響を受ける関係者の参加を重視するのが21世紀の福祉社会のビジョンであろう。このようなビジョンのもとに年金改革と医療・福祉サービスの改革が進められることが期待される。

4 ステークホルダー型福祉社会

従来の福祉国家に第三のシステムを導入した福祉ミックス論は、政策決定における分権化と参加をも重視する傾向がある。従来の市場と政府の二つのシステムに加えて三つのシステムの組み合わせを提唱した筆者の『日本型福祉社会』（NHKブックス、1984年）では、新しい福祉社会のもう一つの特徴として参加型の経営と政策を提唱した。参加型決定システムでは市場システムの交換原理を社会的問題に適用した社会的交換あるいは社会契約が重要な役割を果たす。市場交換と違い、参加ではインフォーマル・システムの特徴である人間的コミュニケーションと相互理解と信頼が重要な役割を果たす。『日本型福祉社会』では「参加型の問題解決とは、決定に参加し、その問題に関して多くの情報と関心を持ち、互いにコミュニケートして相互の理解を深め、その問題を自分達の問題として考えることを意味します」（同書、p.179）と述べている。参加の新しい一つの動きが、イギリス労働党のブレア党首が提唱したステークホルダー社会である。ステークホルダー社会とは国でも自治体でも企業でも、それに年金制度でもステークホルダー意識を重視することである。ステークホルダー社会

とは自分のことのように利害関係と関心を持てるような社会であり、例えば国ならば、「われわれがその中にいる政府」(‘The state we’re in’) (Hutton, ‘The State We’re In’, 1997) と実感するような社会であり、自治体ならば ‘The community we are in’ と感ずるような自治体がある。ステークホルダー社会である。ステークホルダー年金とは、——ブレア首相の場合は、民間年金を考えているが、公的年金であろうと民間年金であろうと、自分の資産として自覚できるような年金である。スウェーデンの新公的年金は、機能的にはステークホルダー年金的性格を持っており、年々の自分の年金資産が分かるようになっており、アメリカの401(k)年金の場合のように年金積立金の一部を難易投資するかを自分で選択できるようになった。

企業の場合、日本的企業は従業員が自分の会社と意識するケースが多いという意味では一種のステークホルダー型の企業であり、イギリスのステークホルダー社会論は当時(1980年代)、経済成果を誇った日本型経営の影響を受けており、集团的成功・コンセンサス・長期的関心・情報の共有などの日本的企業の慣行にも注目している(Taylor, 1999)。事実、1980年代の日本的経営では株主だけでなく、経営者、従業員、関連会社が会社の成長にステークホルダー意識を持っており、協力的に企業を成長させてきた。しかし、1990年のバブル崩壊後は成長の成果を分け合っていくほどの企業の成長が行われなくなり、リストラされて職を失うおそれも多くなった今日では自分の会社という意識に見合う実態が失われつつある。ステークホルダー意識を持つためには日本的経営方式による精神的帰属意識だけでは不十分であることが今や認識されている。企業において従業員が「自分が深い利害関係を持つステークホルダー企業」と実感できるための一つの方法は、その会社の株を所有したり経営に参加することである。ブレア首相も日本経済が停滞し、日本的経営への評価が落ちたためあって、ステークホルダー社会という言葉があまり使われなくなり、代わってインフォーマル部門で重視されるパートナーシップというコンセプトを使うようになっているが、いずれにしても市場経済でも独裁国家でも失われがちな人間間のコミュニケーションや参加を重視するところが新自由主義的な市場経済論とは異なっている。

民間委託とアダプト

インフォーマル・システムを活用する近年の試みとして注目されるのはインフォーマル部門への福祉サービスの民間委託である。福祉ミックス論は市場と民営化の役割

を従来の福祉国家論より重視するが、同時にインフォーマル・システムの役割をも重視する。福祉の民営化といっても例えば、年金の場合でも財源も運営も民営化したり個人に委ねるのは、三階部分ともいうべきゆとりとアメニティの部分であり、一階の基礎部分は公的に運営し、中間の二階部分は公的枠組みの中で機能的に民営化する。イギリスでは年金でも福祉サービスでも民間へのコントラクト・アウト（民営委託）が盛んであるが、スウェーデンでも福祉施設あるいはそのサービスの一部の運営の民間委託がかなり行なわれるようになった。

コントラクト・アウトの一種で近年、環境政策の分野で注目を浴び始めているのがアダプトである。アダプト（adopt）の意味は養子にすることである。例えば一定の公的区域の美化を非営利組織やボランティアが受託して行う運動がアダプト活動であり、アメリカでハイウェイ側の公有地の美化をボランティア団体が受託することから始まった。これを民間企業への委託（コントラクト・アウト）と区別してアダプトと呼んでもよいだろう。日本でもアダプトの研究会ができ、実験的に実践は始まっている。福祉施設でなくリサイクル施設の例であるが、東京都北区のエコー館ではリサイクル・センターの運営をボランティアに委託して運営している。館長をはじめ中心のスタッフはごみのリサイクルに熱心だったボランティアが当たっている。達人と呼ばれる人達が廃棄された品物の修理・再生を指導したり再生作業をたり、再生品を展示即売たり、昔風のアンティークな部屋でお汁粉を楽しんだり、工夫を凝らした運営をしている。自発的に生まれた方式であるが、これもアダプト方式といえよう。日本の社会福祉法人の運営する特別養護老人ホームは本来はインフォーマル部門への福祉業務の委託の先駆的例であるが、事実上、公的機関化しており、ボランティア精神も市場的なコスト意識も欠く場合が少なくない。ボランティア精神を活かす住民参加型の委託が望まれる。スウェーデンでは保育所の不足のためもあって、家庭の中で複数の他人の子どもを預かって保育する制度があるが、この場合も費用の一部を公費から出しているので、インフォーマル部門への委託である。民間企業へのコントラクト・アウトだけでなく、アダプトあるいはインフォーマル部門への委託を活用することもこれからの自治体では積極的に考えるべきであろう。インフォーマル部門による福祉等のサービス供給は、（1）公的福祉供給と市場的福祉供給の不足部分の補完、（2）代替機能のほか、（3）市場が最適供給に失敗し、政府も失敗するサービスを行うという機能を果たす。（4）しかも公費節減に貢献する。

5 ポジティブな福祉の理念と政策

財政制約下の福祉理念と政策

福祉政策に新しい政策理念が生まれ政策形成に影響を与えている。理念も国民の心を捉える時は物的な力となり、政策を動かす。1980・90年代の福祉政策の理念と政策の指針としてはノーマライゼーション等の理念が福祉政策の形成に大きな影響を与えた。

ノーマライゼーションの理念はこれからも高齢社会のまちづくりの理念として一層、重視されるべき指針であることは言うまでもない。しかし、人口高齢化の一層の進行と経済成長率低下のもとで福祉政策の財政制約が厳しくなり、福祉政策の将来に関して悲観ムードで強くなってきたためもあって、従来の福祉理念だけでは対応できなくなってきた。人口の高齢化と高齢化に伴って増える福祉支出の増加は経済の重荷であり、日本経済の成長はもう余り望めないのも、年金も現役世代の実質所得も将来は低下するのではないかとの暗い見通しが横行して景気にまで悪影響を与えている。高齢化も福祉政策もそのネガティブな面だけに目が向けられ、ポジティブ（積極的なプラス）な面が忘れられている。しかし、高齢者は年金を受給して医療や介護を受給してパッシブ（消極的）に生活しているだけではない。大部分の高齢者は自立し、自分の選択で普通に生活し、積極的に働いたり、社会参加したり、趣味を楽しんだりすることを望んでいる。人口の高齢化の進行にともなう厳しい財政制下で、増大していく福祉ニーズを効果的に充足するためにはこの事実に対応する新福祉理念が必要である。幸い人間は新しい問題に対応して時代を先導する新しい理念と解決方法を提起する。事実、福祉ミックス論や資産所有への勤労者参加のよな新しい福祉政策の理念が生まれている。

ポジティブな福祉と就業を促す福祉

老年学で有名なロバート・N・パトラー博士はプロダクティブ・エイジング（productive aging）というコンセプトを提唱して、高齢者の潜在能力を高く評価し、高齢者が生産的にその生活をおくるように自らも心がけ、社会的にも支援するように呼びかけてきた。この productive ageing というコンセプトを発展させたのが、

productive な福祉というコンセプトである。これに近いコンセプトにポジティブ・ヘルス (WHO) とポジティブな福祉 (アンソニー・ギデンス) というコンセプトがある。

ポジティブ・ヘルスとは余命を長くするだけでは福祉のニーズにこたえることにはならないのであって、生き甲斐ある人生を楽しめるようなポジティブな健康こそが追求されるべきだとの考えである。ポジティブな福祉とはプロダクティブな福祉とほぼ同じような考え方であるが、ポジティブという言葉にはプラスという意味もある。つまり福祉のプラス面を重視し、福祉を前向きに受け止めるところにこのコンセプトの特徴がある。高齢者が増えると経済の生産力や活力が低下すると考えがちであるように、福祉というそれ自体は必要で好ましいものであるとしても、経済や経済成長には重荷であり、福祉を重視すると経済が停滞するという側面だけが重視される傾向がある。これに対して高齢者もプロダクティブになるように福祉もプロダクティブになることを強調し、そうするよう政策を重視するところにこの理念の特徴がある。

イギリスのブレア首相も福祉の生産的機能に注目して「仕事のための福祉」(welfare to work) 政策を推進している。失業者をはじめ、高齢者、障害者、子育て期の女性などの就業を支援する福祉政策は正に welfare to work である。welfare から workfare へという主張もポスト・フォーディズムの福祉国家論として注目されていたが、ブレア首相の welfare to work というスローガンはポジティブ福祉の理念の具体化の一つの政策である。

福祉ミックス論もポジティブな福祉の考えもいろいろな人が若干の表現とニュアンスの違いがあるが、同じ頃に提唱している。それだけに時代の要請にこたえ多くの国民の心を捉え、政策形成に役立つコンセプトであるといえよう。

セフティ・ネットと機会均等を超えるポジティブな公正政策

ギデンス＝ブレア首相の積極的政策は公正政策の積極化にも通ずる。新自由主義が機会均等と社会保障のセフティ・ネットで公正目的に応えられると考えるのに対して、ギデンス＝ブレアはよりポジティブな分配政策が必要と考える。彼らは社会的排除 (social exclusion) のため、単なる機会均等とセフティ・ネットの整備は十分でなく、社会的に排除されている人々の潜在能力を積極的に活かす能力開発や教育が必要であると考えている。この考えはアマルチア・センの公正論に通ずるところがある。セン

は公正を評価する指標として効用も所得や社会的な基本財も適切ではないとして、潜在能力（capability）と機能を重視する。「例えば、同じ財の組み合わせが与えられても、健康なひとならそれを用いてなすうる多くのことを障害者ばなしえないかもしれないという事実に対して、われわれは注意を払うべきなである」（セン、鈴木興太郎訳、1988年）。同様なことは機会が均等に与えられた場合についても言えよう。こうした場合を考慮すれば、公正とは社会的に排除されがちな人々に対するより積極的に潜在能力の開発等の支援が必要になる。

5 資産政策重視のポスト福祉国家

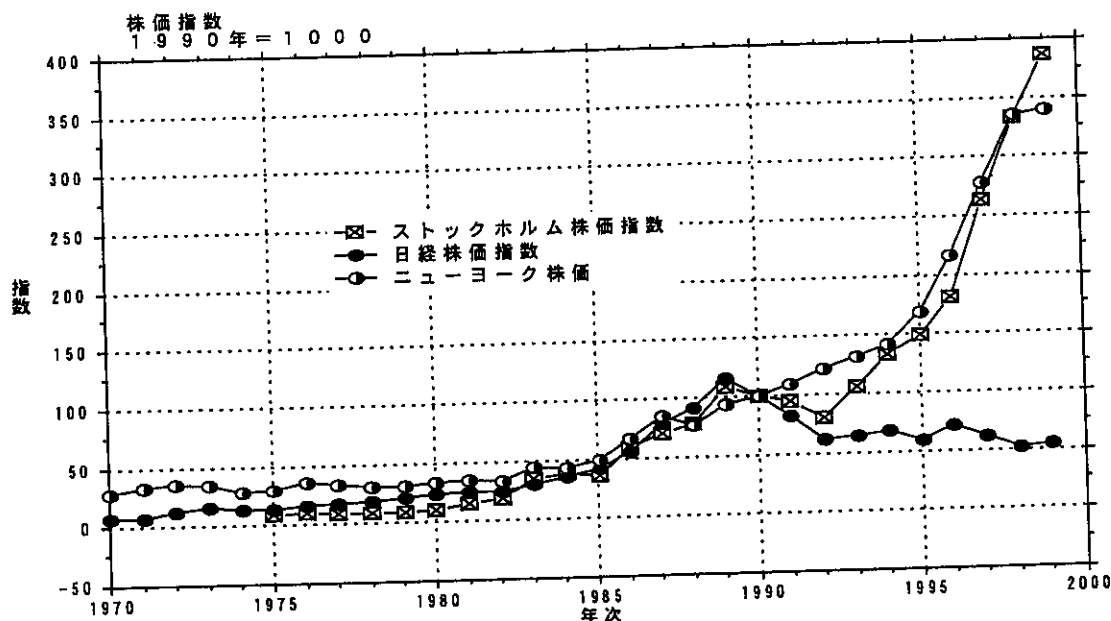
資産の比重の増大の意味

ポスト福祉国家の経済政策面での特徴は経済変動の安定政策としても分配の公正化あるいは不公正の累増を是正する政策としても重要になることである。

ケインズ・ベバリッジ型の福祉国家で資産政策が必要になる第一の理由は、ストックの国民総資産の比重がフローのGDPや賃金に比べて相対的に高くなったために、ケインズ的景気対策が有効に機能しなくなるからである。個人金融資産だけでも国民所得の三倍以上の約1314兆円（1998年）あり（日本銀行『金融経済統計月報』）、国民総資産は国民所得の二十倍近くだから、国民総資産が1%上昇すれば国民所得の20%近くのキャピタル・ゲイン（資産価値上昇にともなう計算上の所得の増加）をもたらす。個人の金融資産に限っても例えば、収益率が2%から1%へと低下すれば、12兆円資産所得が減るので利子率引き下げによる投資増加効果が利子所得減少による消費減少効果で相殺される。最近のアメリカのように全世帯の四割が株を持つ社会と違い日本では株式資産が金融資産の4%程度だから、株価上昇の個人消費への資産効果は小さいが、年金の資産効果は大きい。公的年金資産残高は約140兆円だが、年金の将来給付から逆算すると計算上の年金資産は積立て額の数倍の数百兆円である。その年金の将来給付が不安で信頼できなくなると、資産減少と似た消費減少効果を生む。国民総資産の変化率と個人消費との変動の関係を一九六〇年以降の年次データで見ると0.815%の相関関係がある。より厳密な計量的推計も資産価値低落と年金および雇用不安が世帯の消費を低迷させていることを裏付ける。

資産価値の低落は民間投資をも低迷させる。資産価値が下がれば貸付金の担保の価値が下がるので、それだけで銀行貸付が減る。貸し付けのかなりの部分が不良債権化するので金融機関の財務も悪化し貸し付け資金が不足する。また金融機関では含み資産の四十五％を自己資本とみなすことができるが、資産価値が下がると含み資産が減る。企業も銀行も収益性維持のために資産を売却するから、これが資産市場を悪化させ資産価値を下げる。

図表3 日本、アメリカ、スウェーデンの株価指数



その上、BIS（国際決済銀行）の自己資本比率規制にしたがって自己資本比率を八%以上に維持させねばならない。護送船団方式下では、リスク（危険）が少ないので、自己資本比率が低くても倒産する銀行はなかったが、資産・金融市場の国際化と脱護送船団化が資産価値低落期に進行したので金融危機が深刻になった。資産・金融市場不安を静め投資を増やすためには公的資金の金融機関への注入と、将来の年金給付に関する確実性を高める年金制度の改革が必要である。

ケインズ・ベバリッジ型の福祉国家において資産政策が必要になる第二の理由はベバリッジ型の所得再分配政策のジレンマのためである。アサール・リンドベックが指摘するように福祉国家は、社会の利益集団が分配再分配を求めて争う「トランスフ