

ことができる。具体的には、職業訓練や生涯教育、特に女性の就労につながる介護や育児のサービスなどが求められるが、近年の政策展開の中で注目できるものとしてここで取り上げておきたいのは、就学前教育を含めた保育ケアと成人時の経済的自立支援の二つである。

まず、普遍的な保育ケアサービスと有子家庭への経済支援は、近年の比較福祉国家研究の中で改めてその意義が注目されている。戦後の欧米の福祉国家は、教育政策に関して、総合学校の拡大や教育機会の格差是正プログラムを追求してきた。にもかかわらず、各国の教育改革は、出身家庭に由来する貧困の抑制には成功していない。その中で、はっきり効果を挙げているとされるのは、北欧の普遍主義的な保育ケアサービスである。ほとんどすべての就学前の児童に保育ケアを提供し、また一年間の就学前教育も行うスウェーデンやデンマークでは、その後のキャリア形成において、家庭環境に由来する貧困がおおむね解消されている。エスピン-アンデルセンによれば、普遍的な保育ケアサービスは、就学後の学習や、その後の生涯教育プログラム等を有効に活用し得る基本的な認知力を育てる上で大きな効果を発揮しているのである。つまり、家庭環境に由来するハンディが、この段階で挽回されるのである。児童が育つソーシャルキャピタル（社会関係資本）を豊かにするこうした支援が、ひとり親家庭に対する所得保障などの施策と連動すると、社会保障政策は極めて有効な社会的投資となる、と主張される（Esping-Andersen [2003]）。

人生前半の社会保障として、普遍的な保育ケアと並んで注目されるのが、青年期の自立を支える政策である。日本のみならず欧米でも、学校を終えた若者たちが経済的な自立を目指すとき、就労、離家、世帯形成、家族形成など、自立の指標となるそれぞれのステップに困難が増し、また相互の連関が弱くなっている（ジョーンズ、ウォーレス [2002]）。ニュー・レーバーの「働くための福祉」政策が、特にこの若年層の失業を対象として展開されてきたことは、この青年期の自立を重視する政府の認識を示している（宮本 [2005]）。当たり前と考えられていた自立のプロセスを支える多様なサービスの整備が急がれるという事情は、わが国でもまったく同じである。

こうした雇用支援政策と並んで、青年期に自立のため

の多様な挑戦を可能にする資産形成型の福祉政策を導入しようとする動きも近年の特徴である。例えば、アメリカで提案されたステークホルダーズ・グラントは、21歳の青年に8万ドルの資金を無条件で提供して、事業立ち上げや教育のための資金とさせ、成功者から資金を回収しようというアイデアである（Ackerman and Alstott [1999]）。イギリス労働党政権が2004年に導入したチャイルドトラストファンドは、規模の点でははるかに小さいが、このステークホルダーズ・グラントの政策化として注目されている。子供の出生時に口座を開設し、政府はまず250ポンド、貧困家庭には500ポンドを給付する。7歳になった際にもう一度給付がある。両親などがここに子供の将来資金を振り込む際、年間1200ポンドまで税金がかからない。この口座は、当事者が18歳になるのを待って引き出し可能となる。これも事業の資金や教育のための支出とすることが期待されている。

就学前教育を含めた普遍的な保育サービスや青年期の自立支援は、一連の自立支援型社会保障の中でも要の位置にある、いわば発射台型の制度であり、機会の平等を実質的に確立する上でも不可欠のものとなりつつある。**交差点型の制度**

発射台型の制度には、人生の軌道を勢いを持って進んでいくための推進力を生み出すことが期待されるが、ここでいう人生の軌道とは、かつてのように職種や性別によって定形化されたものではあり得ない。雇用と家族の揺らぎの中で噴出した新しい社会的リスクに対応し、こうしたリスクをむしろ新しいライフチャンスに変えていく政策展開が求められる。

そのためには、失業、転職のリスクに対応して、古くなった知識や技能を学び直す条件を提供し、出産、子育て、介護のリスクを軽減し、あるいはいったん退職してからも多様な形で労働市場へ参入できる回路を実現していく必要がある。図表1のA→B→Cの流れは、これまではそのまま教育、労働市場、世帯形成、退職という諸ライフステージと重なった。そして典型的なライフサイクルを想定したこれまでの社会保障は、こうした流れを固定化してきた。しかし、加齢と一連のライフステージは、もはやそのまま重なるものではなくなっている。こうしたライフサイクルを決まったパターンで一方通行的

に進むことを奨励するのではなく、諸ライフステージをもっと双方向的に行き来することを支援する制度形成が必要である。

図表2は人生前半・中盤の社会保障を、諸ライフステージをつなぐこうした橋として表現したものである。Iの橋は、労働市場と教育を結ぶものである。わが国におけるニートやフリーターの急増は、教育をすべて終えてから労働市場に出ていくという考え方はむしろ不合理であることを示している。スウェーデンのように、従業員に長期にわたる教育休暇を取得することを可能にする教育休暇制度があり、高等教育の個人負担が徹底して軽減されるならば、過半数の若者はいったん就労して、生涯の仕事についての見通しを得てから、大学で学ぶ事柄を選ぶ。

IIの橋は、介護や育児の社会サービスや育児休暇期間中の所得保障の橋であり、特に女性の選択の幅を広げると同時に、その労働力の活用を可能にするものである。IIIの橋は、労働市場の中で、転職、パートタイム労働とフルタイム労働間での移行、事業立ち上げなどを支援する政策群である。一般的な職業紹介制度に加えて、女性を含めた被雇者の起業支援や、あるいは不本意なパートタイム労働による所得の落ち込みを補てんするパートタイム失業保険（フィンランド、スウェーデンなどで制度化）などがそのメニューとなろう。IVの橋は公的な職業訓練や再訓練を目的とした雇用補助金制度などである。

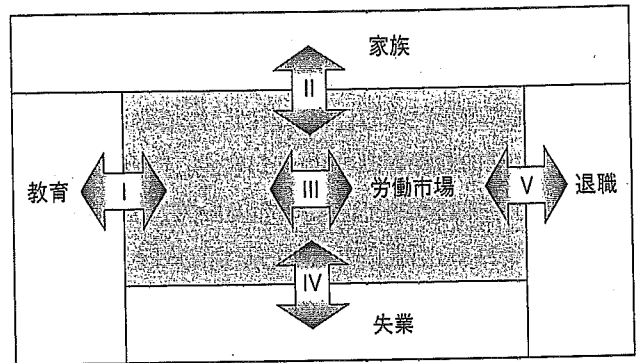
Vの橋は、退職後の市民が多様な形で労働市場にかかわることを可能にするものである。例えば、堺屋太一氏が高齢社会の働き方として提起する「年金兼業型労働」が広がるためには、柔軟な在職老齢年金制度が不可欠となろうし、また多様な高齢者雇用支援制度の展開が求められるよう。

こうした架橋型の政策で交差点型の制度がつくり出され、発射台型の制度と連動して、市民が自らの能力を開発していくならば、それは個人にとっての幸福に結び付くのみならず、知識社会としての競争力の拡大を意味することになる。

### ニーズ表出型の制度

典型的な人生の典型的なリスクに対処するこれまでの社会保障では、市民の福祉ニーズをいわば上から決定し、

図表2 | 交差点型の制度



出所：G. Schmid/B. Gazier (eds.), The Dynamic of Full Employment, Edward Elgar, 2002の図をヒントに筆者作成

従ってそれに一律に集権的に対応することも可能であった。集権的な福祉国家はニーズ決定型の制度として展開してきた。これに対して、市民のさまざまな人生プロジェクトに立ちあはだかる問題群に対処し、そこから現れる多様なニーズを確定していくことは容易ではない。例えば、ある若者が長期的失業から脱却できないという場合、その要因については、知識や技能の欠落という問題、家族の中の問題、地域経済の問題など、複数の問題が複合して現れている。従って個々のケースに合わせた総合的な対応が不可欠になる。

人生前半・中盤の社会保障が人々のニーズをすくい上げていくためには、人々がまず自らニーズを表出できる制度設計が不可欠となろう。つまりニーズ決定型からニーズ表出型への移行である。ニーズの表出は、例えば複数のサービス供給主体から自らの選好に合ったものを選ぶという形をとることもあるし、また供給側に対して、直接自らのニーズを表明することも必要になる。サービス供給主体の選択可能性が広がれば、主体の側では利用者を確保するためにもそのニーズに耳を傾けようとするインセンティブが高まる。

こうした回路が機能していくためには、民間非営利の福祉団体が介護保険のように公的資金に依拠しながらサービス供給に積極的に参加していくことが必要である。営利企業が参入する場合も、ニーズ表出の可能性が当事者の財布の中身によって決まる狭義の市場原理はふさわしくない。公的資金を基礎とした、いわゆる疑似市場を

基礎にした多元主義的な福祉サービスが求められている。

他方で、複合化するニーズに対応するためには、縦割り型のサービスが横の連携を強めて、当事者に近いところで、当事者が抱える問題の全体に対処できる体制が不可欠となる。職業紹介と失業保険、公的扶助、あるいは福祉と医療のそれぞれの分権化を進め、さらに自治体レベルで相互の連携を強めていくことが重要になっている。ブレア政権が、1997年に省庁横断的な組織として設置し、失業、貧困、住宅問題、健康問題などが絡んだ複合的問題群への自治体レベルでの総合的対応を促した「社会的排除ユニット：Social Exclusion Unit」は、こうしたアプローチの例である（宮本 [2005]）。

要するに、人生前半・中盤の社会保障はニーズの表出とニーズへの対応の手続きを、共に転換していくことを求める。それは、より多元的で、分権的で、総合的な手続きへの転換である。

#### 4. 少子高齢化と人生前半・中盤の社会保障

最後になるが、人生前半・中盤の社会保障は、高齢者の年金、医療、介護を一律に削減しそのリソースを若い世代に振り向ける、ということの意味しない。少なくともそのような転換は望ましくない。「国民生活基礎調査」からの集計によれば、年間600万円以上の所得を得ている高齢者はわずか4.7パーセントであり、全体の約6

割が年収160万円以下である。

少子高齢化の危機は、しばしば16歳から64歳までの生産年齢人口に対する65歳以上の従属人口の比率が高まることに求められる。一般にこれに対する処方箋として提起されているのは次の五つである。ア) 出生率の上昇による分母（生産年齢人口）の拡大、イ) 女性や外国人労働者の労働力活用による分母の拡大、ウ) 高齢者雇用の拡大など従属人口から実質的な生産人口への繰り入れ、エ) 分母の係数としての労働生産性の改善、オ) 分子（従属人口）の係数としての年金削減や医療費抑制。

現在は主要にはオ)の方法、つまり年金や医療費の削減のみが進行し、その他の方法は十分に追求されているとはいえない。しかし、ア)からエ)の手法こそが、高齢化に対処していくためのリソースを生み出すという点で、人口減少と高齢化に対する正攻法のアプローチである。

本稿が検討してきた一連の施策のうち、発射台型の制度としての普遍的な保育ケアや青年期自立支援は、育児の負担を軽減し、労働力の質を高めるという点で、ア)、イ)、エ)に関して効果を発揮することが期待できる。他方で、交差点型の制度の展開は、家族と労働市場を架橋し、高齢者雇を増大させ、労働市場の外で新しい技能や知識を身に付けることを支援するという点で、イ)、ウ)、エ)に関して事態を改善することが予想される。人生前半・中盤の社会保障は、人生後半の社会保障とゼロサム的な関係に立つものではない。それは、社会保障の抜本的な再設計によって少子高齢化の危機を乗り越えるための問題提起なのである。

#### 【参考文献】

- ・エスピン＝アンデルセン・イエスタ（岡沢憲美、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。
- ・ジル・ジョーンズ、クレア・ウォーレス（宮本みち子、鈴木 宏 訳）[2002]『若者はなぜ大人になれないのか 家族・国家・シティズンシップ』新評論。
- ・宮本太郎 [2005]「『第三の道』以後の福祉政治—社会的包摂をめぐる三つの対立軸」（山口二郎、宮本太郎、小川有美 編）『市民社会民主主義への挑戦 ポスト「第三の道」のヨーロッパ政治』日本経済評論社。
- ・宮本太郎 [2006]「ポスト福祉国家のガバナンス 新しい政治対抗」（『思想』2006年3号、第983号）。
- ・Ackerman, Bruce and Anne Alstott [1999] *The Stakeholder Society*, Yale University Press.
- ・Barr, Nicholas [2001] *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of State*, Oxford University Press.
- ・Esping-Andersen, Gøsta [2003] "Against Social Inheritance" Anthony Giddens (ed.), *The Progressive Manifest*, Polity.
- ・Taylor-Gooby, Peter [2004] "New Risks and Social Change", P. Taylor-Gooby (ed.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press.

- 割』藤田暁男・川口清史・石塚秀雄・北島健一・的場信樹訳、日本経済評論社、二〇〇〇年）。
- (35) 「中央児童福祉審議会児童手当部会議事録」平成九年一月七日会議事録、厚生労働省ホームページ。
- (36) フォックスパトリックによれば生産主義とは人間社会の再生産を生産に從属させる考え方である。Tony Fitzpatrick, *After the New Social Democracy: Social Welfare for the Twenty-first Century*, Manchester: Manchester University Press, 2003, 99.
- (37) 広井良典『定常型社会——新しい「豊かさ」の構想』岩波書店、二〇〇一年を参照。
- (38) Colin C. Williams and Jan Windebank, *Poverty and the Third Way*, London: Routledge, 2003, 20-21.
- (39) Bill Jordan, *The New Politics of Welfare*, London: Sage Publication, 1998, 44-49.
- (40) Williams and Windebank, *op. cit.*, 135-143.
- (41) Philippe van Parijs, *Real Freedom for All: What (if Anything) Can Justify Capitalism?*, Oxford: Clarendon Press, 1995, 25-29.
- (42) この点の修正型のミニマントムカットについては、詳しくは拙稿「ワークンホーム改革とその対案——新しい連携へ」、『海外社会保障研究』第一四七号、二〇〇四年を参照。
- (43) Tony Fitzpatrick, "In Search of a Welfare Democracy", *Social Policy and Society*, Vol. 1, No. 1, 2002, 19.
- (44) 結社民井井義ひろしと「とへて福祉ガバナンスのかかわり」を考える上では、ハーストの議論が有益である。Paul Hirst, *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Amherst: The University of Massachusetts Press, 1994.
- (45) Piotr Perczynski, "Associative-Deliberative Democracy and Qualitative Participation", Paul Hirst and Veit Bader (eds.), *Associative Democracy: The Real Third Way*, London: Frank Cass, 2001.
- (46) この点の指摘はズレを参照。篠原一『市民の政治学——討議デモクラシーとは何か』岩波書店、二〇〇四年。
- (47) 次を見られたい。拙稿「社会的包摂と非営利組織——ヨーロッパの経験から」白石克孝編『分権社会の到来と新ネットワーク』日本評論社、二〇〇四年。

\* \* \*

- Nicolas Deakin, "Public-Private Partnerships: a UK Case Study" *Public Management Review*, Vol. 4, No. 2, 2002.
- (22) エーロソンの民間非営利組織を社会的包摂のモデルとして取り上げたのは Roger Spear, Jacques Defourny, Louis Favreau, and Jean-Louis Laville(eds.), *Tackling Social Exclusion in Europe: The Contribution of the Social Economy*, Aldershot: Ashgate, 2001 年出版図表あり。
- (23) 維新を公認する「Maurizio Ferrera, Manos Mataganis, Stefano Sacchi, "Open Coordination against Poverty: the New EU 'Social Inclusion' Process", *Journal of European Social Policy*, Vol. 12, No. 3, 2002.
- (24) この福祉領域におけるガバナンスの概念については拙稿「ソーシャル・ガバナンス——その構想と展開」山口二郎・宮本太郎・坪郷實編著『ポスト福祉国家とソーシャル・ガバナンス』シネンヴァン書房、二〇〇五年を参照せよ。
- (25) 1996年刊『Hilary Silver, "Reconceptualizing Social Disadvantage: Three Paradigms of Social Exclusion", Charles Gore and Jose B. Figueiredo(eds.), *Social Exclusion and Anti-Poverty Policy: a Debate*, Geneva: International Labour Organization, 1997.
- (26) Lawrence M. Mead, *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*, New York: The Free Press, 1986, 3-4.
- (27) David T. Ellwood, *Poor Support: Poverty in the American Family*, New York: Basic Books, 1988.
- (28) この図表はロビンズ Jamie Peck, *Workfare States*, New York: The Guilford Press, 2001, 90.
- (29) トンカの九七年の福祉改革をめぐって政治過程の分析として Hugh Hecho, "The Politics of Welfare Reform", Rebecca M. Blank, Ron Haskins(eds.), *The New World of Welfare*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001.
- (30) だがトントクマン・エーロソンの事業はトントクと併用される。スウェーデンでは「ワーク・イン・アズ」(arbetslinjen) 制度はトントクへの事業を福祉の提供を指す。
- (31) エーロソニーを概念を提起する用語として Len Doyal and Ian Gough, *A Theory of Human Need*, Houndmills: Macmillan Education, 1991 年刊。次を参照。武川正吾『福祉社会——社会政策と它的考え方』有斐閣、二〇〇一年、第一章から第三章。
- (32) 疑念市場概念については次を参照。Julian Le Grand and Will Bartlett, "Introduction", Julian Le Grand and Will Bartlett(eds.), *Quasi-Markets and Social Policy*, London: Macmillan, 1993.
- (33) 消費財市場のトロチエと市場経済のトロチエの図表はロビンズ Suzy Croft and Peter Beresford, "The Politics of Participation", *Critical Social Policy*, 12, 1992.
- (34) エーロソンのワーク・イン・アズは福祉サービスの提供の多様化を導くべきである。これを参照。Victor A. Pestoff, *Beyond the Market and State: Social Enterprise and Civil Democracy in a Welfare Society*, Aldershot: Ashgate, 1998 (『福祉社会と市民社会——協同組合と社会的企業』の訳)

## 国境なき平和に

最上敏樹 イラク戦争、国連安保理、日本国憲法… 平和と人道のために現代世界に参与してきた著者の思索のエッセンス。「にもかかわらず」の希望のために。¥3150

## 転回期の科学を読む辞典

池内了 科学は本来どうあるべきか？ 原子力やビッグバンからジェイソン・倫理・ヨーガまで、39のキーワードを核に未来の科学を構想した最良の水先案内。¥2940

## 科学の未来

ダイソン 科学はどこへ向かうのか？ 過去と現状への透徹した洞察にもとづき科学の未来を語る。壮大な潮流を浮彫りにする予言の数々。はやし・はじめ他訳 ¥2730

## 自然との和解への道

マイヤー=アービヒ 環境先進国ドイツで初めて実践的自然哲学を提唱した労作。自然的共世界の権利から政治目標まで、歴史と将来に及ぶ展望。山内廣隆訳 ¥2940

## ひとつの土地にふたつの民

ユダヤ=アラブ問題によせて

ブーバー ふたつの民に共通の利益を差し出す二民族=国民国家の構想をはじめ、パレスティナでの真の共生を探る講演・書簡・論考全66篇を所収。合田正人訳 ¥5775

## アメリカ建国とイロコイ民主制

グリーンデ・Jr./ジョハンセン 先住民社会の存在が、独立革命、合州国憲法にいかに関与を与えたか。文化的転移・融合の過程を解き明かす驚異の史学。星川淳訳 ¥5880

東京文京本郷 5丁目32-21 **みすず書房**  
tel.3814-0131 fax.3818-6435 (税込)  
http://www.ms2.co.jp

「シムーン」として知られる、参加所得(第四節参照)の導入で対応している。本誌を参照。Ulrich Beck, *The Brave New World of Work*, Cambridge: Polity Press, 2000, 69-76.  
(9) Pierre Rosanvallon, *The New Social Question: Rethinking the Welfare State*, Princeton: Princeton University Press, 2000, 16-17.  
(17) 社会的排除・包摂の概念をめぐって議論は枚挙に暇がない。コンピュータの論考をめぐって Michael Lipton, "Selected Notes on the Concept of Social Exclusion", Jose B. Figueiredo and Charles Gore(eds.), *Social Exclusion: an ILO Perspective*, Geneva: International Labour Organization, 1998; Jose B. Figueiredo and Arjan de Haan, "Central Issues in the Debate on Social Exclusion", J. Figueiredo and Charles Gore(eds.), *ibid.*; Koen Vlieminckx and Jos Berghman, "Social Exclusion and the Welfare State: an Overview of Conceptual Issues and Policy Implica-

tions", David G. Mayes, Jos Berghman, and Robert Salais(eds.), *Social Exclusion and European Policy*, Cheltenham: Edward Elgar, 2001.  
(8) Anthony Giddens, *The Third Way: the Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press, 1998 (『第三の道——効率と公正の新たな問題』佐和隆光訳、日本経済新聞社、一九九九年)、104-111.  
(19) John Hills, "Does a Focus on 'Social Exclusion' Change the Policy Response?", John Hills, Julian Le Grand, David Piachaud(eds.), *Understanding Social Exclusion*, New York: Oxford University Press, 2002, 231-235.  
(20) Amartya Sen, "Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny", *Social Development Papers*, No. 1, Manila: Asian Development Bank, 2000.  
(21) イギリスで「ソーシャル・ユニット」による福祉改革の一環として一九九七年に省庁横断的な機関として設置された「社会的排除ユニット(Social Exclusion Unit)」はその一例である。

その経験は十分に蓄積しないまま推移したが、今日、ポスト福祉国家のガバナンスにおいても同様の政治的技量が求められている。市場の権力がグローバルに拡がり、またジェンダー秩序のマクロな再編もすすむなかで、市民自立の制度保障を実現しつつ、他方で自立支援政策それ自体が過剰な統制に転化することをどのように防ぐか。大局を見通した上での制度ディテールの設計が問われる。

- (1) 福祉国家レジーム論は八〇年代をとおして形成され、Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990(『福祉資本主義の三つの世界——比較福祉国家の理論と動態』岡沢憲美・宮本太郎監訳、シネルヴァ書房、二〇〇一年)の公刊を契機として一挙に拡がった。
- (2) William H. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, New York: Agathon Press, 1969(『社会保険』をよび関連サーヴイス』山田雄三監訳、至誠堂、一九六九年)。
- (3) *Ibid.*, 122-127.
- (4) *Ibid.*, 123.
- (5) 一圓光彌『イギリス社会保障論』光生館、一九八二年、九〇—九四頁。
- (6) John Clarke and Mary Langan, "Review", Mary Langan(ed.), *Welfare: Needs, Rights, and Risks*, London: Routledge, 1998, 256.
- (7) 毛利健三『イギリス福祉国家の研究——社会保障発達の諸画期』東京大学出版会、一九九〇年、二〇五頁。
- (8) シェヴァリッジプランとその実際の導入との差異は、大沢

真理「社会保障政策——ジェンダー分析の試み」毛利健三編『現代イギリス社会政策史一九四五—一九九〇』シネルヴァ書房、一九九九年、が有益である。

- (9) Helmut K. Anheier and Wolfgang Seibel, *The Non-profit Sector in Germany*, Manchester: Manchester University Press, 2001, 161-186.
- (10) このような制度形成については、宮本太郎『福祉国家という戦略——スウェーデンモデルの政治経済学』法律文化社、一九九九年、第二章、第三章。
- (11) 詳しくは、宮本太郎・イトペンゴ・埋橋孝文「日本型福祉国家の位置と動態」G・エス・ビンマン・ベルセン編、埋橋孝文監訳『転換期の福祉国家——グローバル経済下の適応戦略』早稲田大学出版部、二〇〇二年。また、新川敏光『日本型福祉レジームの変容と発展』シネルヴァ書房、二〇〇五年を併せて見らばいい。
- (12) Esping-Andersen, *op. cit.*, 47-54.
- (13) 最近の研究として、Denis Bouquet, "Convergence in the Social Welfare Systems in Europe: From Goal to Reality", Peter Taylor-Gooby(ed.), *Making a European Welfare State?: Convergences and Conflicts over European Social Policy*, Oxford: Blackwell, 2004.
- (14) Peter Taylor-Gooby, "New Risks and Social Change", Peter Taylor-Gooby(ed.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, New York: Oxford University Press, 2004.
- (15) リスク社会論で知られるベックは、科学技術や自然環境のリスクに加えて社会的リスクの拡大した社会を「リスク・

第二に、民主主義の手続き、制度面に引きつけていえば、それは組織のなかの発言をとおしてニーズを表出し、他方で組織を介して政策過程に影響を及ぼしていくための結社民主主義 Associative Democracy である(44)。当事者の声が浸透しうる組織構造に加えて、組織及びその連合体が、業務委託や入札をめぐって地方行政とどのような関係をかたちづくるか、地域の福祉政策の形成、執行過程にいかに関与されるかが大きな意味をもつ。

つまり、新しい福祉ガバナンスは、福祉という民主主義にとっては経験の浅い領域で、従来とは異なったタイプの民主主義、「結社・熟議民主主義 Assoc-Deliberative Democ-racy」を成熟させていくという困難な課題を負っていることになる(45)。ニーズ表出の制度が、こうした困難な課題に向かわざるを得ない経緯については、もう一度振り返っておいてよい。福祉の領域での熟議民主主義、結社民主主義の展開は、議会制民主主義に付加される新たな(贅沢な)次元であるわけではない。社会的排除の進行は、そのまま政治参加からの排除なのであり、政治の空洞化に他ならない。社会的包摂をすすめるための結社・熟議民主主義は、今日、議会制民主主義の不可欠の構成要素とならざるをえないのである(46)。

だが先駆的な事例もないわけではない。イタリアの社会的協同組合や、ドイツの自助運動組織などは、当事者のニーズをめぐるコミュニケーションを深化させて自立支援の成果を挙げている(47)。脱生産主義への対応に関しては、労働市場内外での社会的流動化に成功しているとされる「オランダモ

デル」を含めて、保守主義レジームの特質の一部が活かされていることは注目してよい。

#### むすびにかえて

福祉政策をめぐる改革論議では、市場主義が席卷しているかに見える。しかしながら、リスク構造の転換や生産主義の限界という条件をふまえると、市場主義の流れはいわゆるほど特権的なポジションにあるわけではない。むしろ制度的な持続可能性という点からいえば、少なからぬムリを孕んでいることも窺える。さりとて、非市場主義的なオプションが十分な成熟を遂げているわけでもない。本稿は、両者の対抗が「ワークフェア中心で、市場優位型」と、「アクティベーション中心で、疑似市場型」という二つのガバナンス像の拮抗として現われていることを見たが、後者の非市場主義の流れも、労働市場動員に傾くならば困難を来す。

本稿は、脱生産主義の流れとの連携に一つの可能性を見出した。すなわち、アクティベーションはベシックインカムと連動し、労働市場の外部での人々の自立条件を確保すること、その目的をよりよく実現することができよう。疑似市場の制度は、結社・熟議民主主義あるいは熟議型福祉へと展開すること、人々のニーズをよりスムーズに表出できるであろう。

振り返れば、二〇世紀の福祉政治に求められていたのは、福祉国家の権力性をいかに抑制し、逆に市民の生活保障に繋がるその制度的能力をどう引き出すか、であった。日本では



や、教育、訓練などの支援のための「時間限定型ベーシックインカム」などがその例である(42)。スウェーデンでは、社会民主党と環境党の間の妥協で、二〇〇五年から、市民に最長一年にわたって休職を認め、その間、従前の所得の約七割の所得保障をするフリーイヤー制度が導入された。受給にはいくつかの条件もあるが、これはアクティベーションによる脱生産主義の受容の例といえよう。

#### 疑似市場から結社・熟議民主主義へ

労働市場を越えた社会的流動性が高まる脱生産主義の条件下では、市民のニーズ表出を促す制度はなおのこと重要である。ここでは、市民が従来に比べてはるかに複雑なライフサイクルを辿り、折々に多様な能力形成と自立支援を必要とする。市場優位型のサービス供給は、購買力を持つ市民に利用者を限定する点でこうした事態に対応しきれない。また、市場競争のなかで事業規模が拡大するならば、個別のニーズへの細かな対応も困難になる。

ニーズ表出については、先に見た疑似市場型あるいは(消費者主義的アプローチに対する)民主主義的アプローチをさらに深化させていく方向が浮上する。すなわち、ベーシックインカム、バウチャー、社会保険など公的な財源を基礎として、非営利組織など柔軟な組織構造をもった主体がサービス供給を担っていく方向である。広範な市民にサービスの選択あるいは離脱(exit)の機会を提供する疑似市場の制度は、他方では供給組織における当事者の発言(voice)を強化するという

点でも好適な条件であった。この条件は、福祉領域における民主主義の深化に新しい可能性を開く。

留意すべきは、ニーズ表出といっても、すでに自明のニーズが存在していてそれが表に現れる、というイメージは正しくないということである。当事者を中心として、近親者、専門家、サービス労働者などが自立の場やその方法をめぐってコミュニケーションを実現できる条件が不可欠となる。政府によるコントロールとも、また市場による統御とも異なり、こうしたネットワークの形成、福祉の領域における民主主義の成熟こそが、新しい福祉ガバナンスの核となる。

ここで求められている民主主義のあり方に関して、相互に一体不可分の、二つの特徴を挙げることができる。まず第一に、民主主義の理念に関していえば、それは当事者にとっても自明ではないニーズを模索していく熟議民主主義 Deliberative Democracy である。実は、福祉の領域で熟議民主主義を展開させていくという課題は、必ずしもたやすいことではない。何らかの支援を必要とする当事者と周囲の人々の関係は非対称である場合が多く、民主主義の制度は非対称な関係のなかで機能していくノウハウを蓄積していないからである。ニーズ熟議が当事者のニーズを周囲にとって都合よく解釈し納得させるための圧力過程にならない保証はない。その課題は、ニーズをいかに効率的に集約していくかよりも、ニーズを探り当てるコミュニケーションの深さにある。熟議民主主義に支えられた福祉は、フィッツパトリックの表現を借りれば、「熟議型福祉」ともいえよう(43)。

改善されるとは限らない(39)。

こうしたなかでは、社会的包摂の場を労働市場に限定せず、人々が労働市場の外部に、教育や訓練、育児や介護、さらには休養のために滞留できる条件を提供することが重要になる。「完全雇用社会 full-employment society」に代えて、すべての市民が何らかの社会的活動に参加しているという「完全参加社会 full-engagement society」が構想される所以である(40)。この完全参加社会は、解雇に対する防衛的手段として企業単位でおこなわれてきたワークシェアリングを、社会全体でより攻勢的に展開していくことに繋がる。ここで攻勢的という意味は、市民が労働市場の外にある時間が、個人の能力向上、地域の社会問題の解決などに積極的に活かされ、長期的にみた場合の経済的効率も確保できるということである。

こうした条件を創出していく手段として、今日最も注目しているアイデアはベーシックインカムであろう。ベーシックインカムは、ワークフェアやアクティベーションとは対照的に、人々に就労を義務づけることなく、無条件で最低限の所得保障をおこなおうとする考え方である。これを徹底して推し進めると、既存の所得保障の体系、すなわち児童手当、失業手当、年金等を一律の最低保障給付に置き換えることも想定される。ただし、ベーシックインカムは多様な社会ビジョンと連携しうるものであり、単純な形式的平等主義とイコールではない。

第一にそれは、労働市場の内外での流動化を高め、併せて

市民に能力開発の機会を提供するという点では、ある種の経済合理性をもった構想である。脱生産主義の方向を示すものであっても、決して反生産主義ではない。第二に、ベーシックインカムがシステムとして実現する社会的流動性は、個人からみると、ライフサイクルに就労、教育・訓練、ケアをいかに組み込むかを含めて、人生設計の自由度が大幅に増すことを意味する。ヴァン・パライスが、ベーシックインカムの構想を「真のリバタリアニズム」と呼ぶのは、こうしたリソースを伴った自由の拡がりを最大限に評価するからである(41)。第三に、ベーシックインカムは、官僚制の恣意的な介入を排除することにつながる。

だが、ベーシックインカムによって脱生産主義的な福祉ガバナンスを構想する場合も、社会的包摂への流れを生み出したりリスク構造の転換が念頭に置かれるべきである。ワークフェアやアクティベーションへの流れの背後には、リスクの普遍化と階層化の同時進行がうみだす政治的条件があった。したがって新しいガバナンスにおいては、社会的互酬性を求める中間層の公正感覚をふまえた制度設計が追求される必要がある。中間層の支持を獲得できるか否かは、依然として、福祉の制度理念の実現可能性を決める決定的要件である。

ベーシックインカムについては、これを社会的互酬性に配慮するかたちで導入して、アクティベーションとの共存を図っていく、という方向が可能である。家庭での無償労働や地域のボランティア活動など、労働市場の外部の活動を評価してこれを条件にベーシックインカムを給付する「参加所得」

とになる。保守主義レジームが抜本再編を余儀なくされていることを除けば、前者の改革路線が自由主義レジームで、後者が社会民主主義レジームで選択される傾向がある。であるとするればこれは、経路依存的発展の継続なのだろうか。ランナー(福祉レジーム)は、保守主義レジームが大きな足取りの乱れを見せているものの、新たな競技場に進入してもこれまでと同じトラックを走り続けていくのであろうか。

おそらくはそうではない。一つには、これまで個々のランナーを分け隔ててきたトラック、すなわち国民国家という枠組みそのものが揺らいで、EUの社会政策のようにトラック間の調整、融合が始まっているからである。また、各レジームの内部で新しいガバナンスをめぐる政治対抗がすすみ、その結果、第二期ブレア政権以降のイギリスのように、自由主義レジームから社会民主主義レジームへ接近するなどのレジームシフトのケースも指摘されている。そしてそれ以上にここで注目したいのは、諸レジームが競い合ってきた「競技の質」そのものが変化を遂げていることであり、このことがリスク構造転換と並んで新ガバナンス形成を方向づけるもう一つの要因となるであろうということである。

二〇世紀の福祉国家レジーム間の競争は、経済成長の果実をいかに、どの程度まで社会的平等にむすびつけるかというゲームであった。その後を担うワークフェアとアクティベーションもまた、人々を労働市場に動員しようとする点で、共に生産主義 Productivism の発想を引きずっていた(36)。ところが、この生産主義そのものが限界に突き当たっている可

能性が強くなっている。そしてここからは、現在窺える経路依存的な対抗の構図をもう一步越え出た新しいガバナンス像の可能性が現れている。

生産主義の限界とは、大きくいえば、経済成長の環境的制約による「定常型社会」への移行という問題と重なる(37)。しかし、そこまで議論を展開せずとも、問題はまずは完全雇用の実現困難というかたちで現れる。脱生産主義の条件のもとでは、全ての市民の自立の場を労働市場に求めることには限界も窺えるのである。

先進工業国においては雇用率の長期的な逓減傾向が明らかになっている。二〇〇〇年における旧EU加盟一五カ国の雇用率の平均は六一%にすぎず、六〇年代からの長期的変化をみると、デンマークなど一部の例外を除いて、基本的にとどの国も減少傾向が続いている(38)。背景としてまず挙げられるのは労働生産性の上昇である。加えて、これまでの完全雇用が男性稼得者の雇用充足を意味していたのに対して、今日の労働市場は両性の参加を前提としている。かつての完全雇用を支えた条件は大きく転換しているのである。

労働力の余剰を与件とすると、就労はそのまま貧困の解消を意味するものではなくなる。このことはワーキングプアーと呼ばれる層の増大に窺える。多くの先進工業国では、新たな雇用は低熟練で低賃金の対人サービス業を中心に生じている。アクティベーションの理念に基づいて教育、訓練への支出を増大させたとしても、あるいは今後の人口減少で労働力の供給が制限されても、それに見合ったかたちで就労条件が

れている(34)。

#### 保守主義レジームの動向と日本

それでは、日本を含めた保守主義レジームにおいては、いかなる傾向がみてとれるのか。日本でも、このレジーム横断的転換は明らかに進行している。社会的包摂という言葉そのものはまださほど一般的ではないが、「自立支援」という表現で福祉と就労を連結させる制度改革が相次いでいる。二〇〇二年には、児童扶養手当法が改正され、「児童扶養手当の支給を受けた母は、自ら進んでその自立を図」らなければならぬという第二条第二項が付加され、また、支給が五年以上にわたるときは手当の一部を給付しないと定められた。同じく二〇〇二年には、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が制定され、二〇〇四年には生活保護法の改正に関連して受給者の就労実現に向けた「自立支援プログラム」の導入が決められた。さらに二〇〇五年の総選挙を経た特別国会では、障害者自立支援法が成立した。

一連の自立支援型の改革の帰結は今後の展開を見極める必要があるが、少なくとも現状では、就労が奨励される一方で、実質的な支援の計画や実施は自治体に委ねられる傾向が強い。アクティベーションというよりはワークフェア型の展開になっているということが出来る。児童扶養手当法の改正に関しては、TANFを導入したアメリカのワークフェア改革の影響が窺える(35)。

その一方で、介護保険の導入や保育政策の転換は、サービ

ス供給体制への民間企業や民間非営利組織の参入を促している。一連の転換の基礎となった厚生労働省の「社会福祉基礎構造改革」の考え方は、選別主義的なアプローチを脱却して福祉政策の対象を中間層にまで拡大すること、そして中間層のニーズをとらえるためにも、民間の営利、非営利組織の参入を重視することである。ここで提起されているのは、明らかにニーズ表出型の仕組みへの転換である。介護保険については、公的負担の割合が相対的に高く、現段階では消費者主義的アプローチとは一線を画している。そのなかで、小規模多機能の「宅老所」が高齢者の介護に効果を発揮するなど、ニーズ表出のうえで独自の経験も蓄積されている。しかし、二〇〇五年の介護保険制度見直しや障害者自立支援法では、介護予防や自立支援を前面に出しつつ全体としては当事者負担が増大されており、ここでも市場優位のかたち接近しつつあるといえる。

保守主義レジームにおけるワークフェアの進展は、日本だけでなくドイツなどでも看取できる。職域と家族への依存度が強かった保守主義レジームの変化は、より根本的なものとならざるをえないのである。

#### 四 脱生産主義の福祉ガバナンス

##### ベーシックインカムの可能性

「社会的包摂中心で、ニーズ表出型」への転換は、「ワークフェア中心で、市場優位型」か、「アクティベーション中心で、疑似市場型」かという対抗を孕みながら進行しているこ

ローチがあったのと同様に、ニーズ表出型ガバナンスにも政治的な分岐が現れた。ニーズ表出型ガバナンスのうちでも、サービス供給の多元化のあり方に限定して整理をしておく、大きく二つのパターンが区別される。

一方では、市場をとおしてのニーズ表出に重点を置く考え方があつた。サービス供給の多元化に関しては営利企業が主な担い手となることが想定され、市民はまず何よりも消費者として自らのニーズを表出する。福祉供給の財源については、サービス購入者が支払う料金の比重が高まる。公共部門によるサービス供給は、消費者としてニーズを表出することが困難な層を対象としたものに限定されていく。

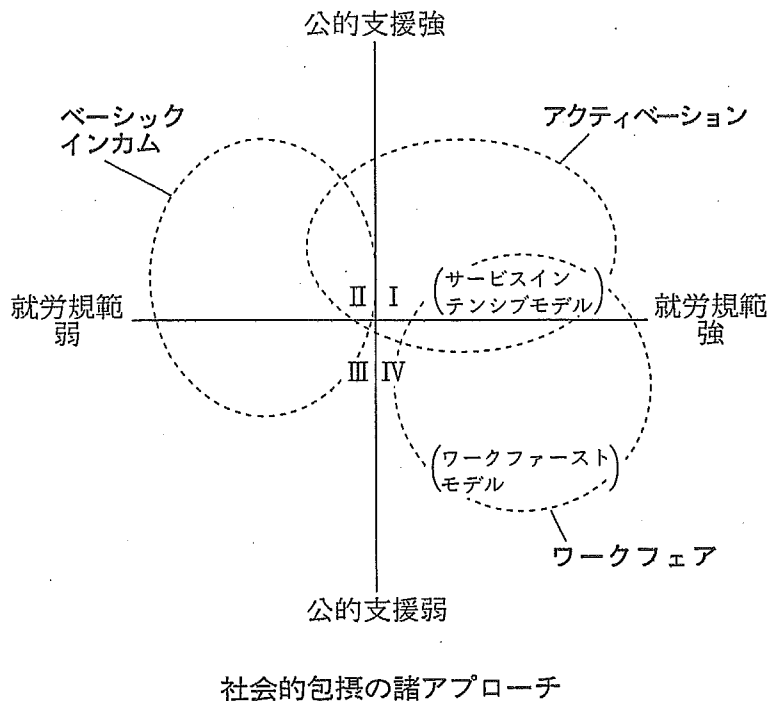
ただしこれには、福祉ニーズを市場において表出される需要に還元してよいか、という異論がある。福祉ニーズは、当事者の財政的能力の如何にかかわらず社会的に充足されるべきものと見なされるのが一般的であるからである。また、乳児や高齢者はもちろん、生きる上での様々な困難を抱え込んだ成人市民を含めて、当事者ですら自覚的になりえない福祉ニーズが増大している<sup>(31)</sup>。こうしたニーズが市場をとおして表出されることは考えにくい。

市場優位型の問題点をより徹底して是正していった延長には、同じニーズ表出型ガバナンスでも、大きく異なったかたちで浮かび上がる。それは、ニーズ表出、つまり、サービスを選択し契約するにあたって、当事者の負担を最小限にとどめ、すべての市民にその機会を提供しようとするものである。具体的にいうならば、サービス購入への補助金であれ、介護

保険のような社会保険あるいはバウチャーであれ、公的負担の比重を大きく高めたものが想定される。こうした条件下では、サービス供給の担い手として、事業規模が小さく参加型の組織構造をもった民間非営利組織の参入が可能となる。

同じニーズ表出型でも、このようなかたちは疑似市場型と呼ばれるものである<sup>(32)</sup>。つまり、公的な財源を基礎としたコントロールされた市場である。その目的は、料金負担の能力を欠いたものに対してもニーズ表出を促すことである。こうしたアプローチは、市場優位の「消費者主義的」アプローチに対して、「民主主義的」アプローチと呼ばれることがある<sup>(33)</sup>。そして、各国の改革動向を見渡すと、ニーズ表出の制度としていづれが重視されるかは、社会的包摂についての考え方の違いにほぼ対応していることが分かる。

アメリカのようにワークフェア型の改革が追求される場合、公的支援が予め抑制されているために、ニーズ表出も消費者主義的アプローチが採られる場合が多い。中間層を対象とした福祉市場が切り拓かれここでニーズ表出が奨励される一方で、周辺層に対しては、半ば懲罰的な手段による労働市場への動員がかけられる。これに対して、アクティベーションの理念が前面に出る場合、そのニーズ表出は民主主義的アプローチが採られる傾向がある。就労可能性を高めるための訓練であれ、就労条件を整備する育児や介護のサービスであれ、当事者の負担を強いては支援による自立を旨とするアクティベーションの原理が貫徹できないからである。社会民主主義レジームにおける福祉の多元化は、こうした方向ですすめら



最長五年に制限し、受給者には週三〇時間以上の就労をさせることが州に求められるなど、ワークファーストモデルに近い改革であった(29)。

これに対してアクティベーションとは、ワークフェア同様社会的包摂の場として労働市場を重視しつつも、強制よりも支援に重点を置く考え方である。広義にはワークフェアのサービスインテンシブモデルを含むが、ここで支援はより体系的に手厚く展開される場合が多い。まずは就労可能性の向上で、職業訓練を中心とした積極的労働市場政策や生涯教育の展開がその柱となる。次に、税制上あるいは各種所得保障

のあり方に関して、就労に向けたインセンティブをつくりだしていくことである。そして最後に、女性の労働市場参加を可能にする保育、介護サービスのよう、就労条件の整備をおこなっていくことである。

アクティベーション型の社会的包摂がいち早くすすめられていたのは、北欧諸国であった。スウェーデンを例にとると、就労可能性を高める積極的労働市場政策は、すでに五〇年代には着手され、労働市場庁が職業訓練や職業移動に大きな役割を果たすようになった。また、税制や所得保障において就労インセンティブを強める改革は、六〇年代から七〇年代にかけてすすめられた。年金、医療保険、育児休暇期間の所得保障などは、従前の所得に対する比例度が高められた。これは、(アメリカとは対照的に)中間層の就労規範や生活水準に則した社会保障を目指したもので、その結果社会保障支出はきわめて大きなものとなったが、むしろ中間層の福祉国家支持は強められたのである。さらに、七〇年代から八〇年代にかけては、育児や介護などの社会サービスの整備がすすんだ。スウェーデンでは、早い時期から別個に形成されてきた政策群がやがて連動して、アクティベーション型の社会的包摂政策の体系を形成することになったといえる(30)。

### ニーズ表出をめぐる対抗

社会的包摂への志向が強まることに対応して、福祉サービス供給の多元化、分権化、すなわちニーズ表出型ガバナンスへの移行がすすむ。そして、社会的包摂政策に異なったアプ

### 三 新しい福祉ガバナンスをめぐる政治対抗

#### 社会的包摂をめぐる対抗

「所得再分配中心で、ニーズ決定型の福祉国家」に代えて、「社会的包摂中心で、ニーズ表出型の福祉ガバナンス」が浮上している。しかしこれは選択可能なオプション群の総称であって、制度設計のあり方によって、その具体的内容は大きく異なったものとなる。まず社会的包摂をめぐる分岐から見れば、そもそもこの考え方は、思惑を異にする諸勢力の妥協枠組みとして浮上してきたものである。別々の勢力に担われたその異なったアプローチは、次の二つの軸で整理できる(25)。

まず、社会的包摂の実現のために公的な支援をどれだけ想定するか、という軸である。一方では、職業訓練や保育サービスなどをめぐる強力な支援は公的責任であるという立場があり、他方では、社会的排除は当事者のモラルハザードによるところが大きく、まず就労を迫るべきであるという発想がある。次に、社会的包摂といったとき、いかなる場への包摂を考えるかという軸である。これについては、労働市場への包摂と考えて就労規範を強めるか、あるいは、労働市場の外における生活自立を重視し就労規範を弱めるかという二つの極がある。

この二つの軸を組み合わせると次頁の図のようになる。現行の福祉改革でまず浮かび上がっているのは垂直軸をめぐる対抗、すなわち第四象限を占めるワークフェアと第一象限のアクティベーションであり、本節ではこの二つのアプローチ

をまず検討する。そしてベーシックインカムについては、水平軸が問題となってくる事情そのものの検討と併せて、最後の節で論じる。

さて、ワークフェアとは、労働市場への参入を包摂の基準としたうえで、どちらかといえば支援よりも強制や指導で就労へ導くアプローチである。このタイプの改革は、自由主義レジーム、とくにアメリカで進行している。六〇年代のアメリカでは、公民権法の実現と平行して、困窮層に焦点を当てた選別主義的な福祉政策が拡大した。その一方で体系的な雇用政策は欠落していたために、公的扶助の受給者は増大し続け、その負担のみを強いられる中間層の反発が強まった。こうしたなかでミッドは、問題は福祉が無条件に権利化されていることであるとして、ワークフェアへの移行を主張した(26)。すなわち、福祉の受給にあたってワークテストを課して就労を義務づけることを提案したのである。

これに対してエルウッドは、同じく包摂の基準を就労に求めながらも、排除の背景として「サポートの貧困」を強調し、より支援を強めたかたちの包摂を打ち出した(27)。同じワークフェアでも、前者をワークファーストモデル、後者をサービステンシブモデルとして区別することもある(28)。中間層の支持を失うことを恐れたクリントンら民主党改革派は、エルウッドらのサービステンシブモデルに活路を求めた。九六年のAFDC(要扶養児童家族扶助)改革は、このワークフェアの二つの路線の対決という様相を呈したのであるが、最終的に導入されたTANF(貧困家庭一時扶助)は、受給期間を

そもそも社会的包摂が実現するためには、人々の自立を阻害する多様な問題が発見されなければならない。しかしながら、それは場合によっては当事者にすら特定が難しいものである。ここには、先にリスクの個別化と表現した事柄が直接に関連してくる。個別化の度合いを高めたニーズを確定する手続きは、当事者に表明の機会が与えられ、それをふまえて当事者に近いところで、固有の事情に柔軟に対応しながらすすめられなければならない。

福祉政策に関する基礎自治体の役割を高める分権化と、福祉供給における民間組織の参入を拡大する多元化は、このようなニーズ表出型ガバナンスに接近する最も有力な方法である。

欧州諸国では、相対的にすすんでいた福祉政策の分権化に続いて、九〇年代以降は雇用政策の分権化が進行しているが、これは、福祉政策と雇用政策を深く関連させ、就労自立のためのニーズを包括的にとらえようとしたものである。その典型は、一定期間の失業保険給付の後で、職業訓練や補助金付き雇用などを義務づける方法である。各自治体では、公的扶助や失業保険の窓口と職業安定所の機能的連携が追求される。また、貧困、住宅問題、医療問題など、多様な問題群が複合して現れる今日の社会的排除問題に、従来型の縦割り行政で対応することは困難をきわめる。この点に関しても自治体のイニシアティブによる総合的な取り組みが求められる(21)。

他方において、民間組織を加えて福祉サービスの供給主体を多元化していくという流れも、社会的包摂に向けたニーズ

表出を促そうとするものである。とくに民間非営利組織の相対的に柔軟な組織構造には、定型化されていない多様なニーズを汲み上げ、対応していく役割が期待される。さらに、多元化をとおして当事者にサービス供給主体を選択する可能性がうまれること自体が、当事者が自らのニーズを自覚し、これを表出していく手がかりとなる。社会民主主義レジームにおいても民間非営利組織の役割が見直され、自由主義レジームや保守主義レジームでは、行政を補完していた民間非営利組織について、そのニーズ表出機能を高めることが課題となる(22)。

こうした分権化と多元化の流れのなかで、福祉政策の主体として福祉国家の役割は縮減し、より間接的なものとなっていく。さらに、二〇〇〇年のリスボンサミット以後のEU社会政策では、加盟諸国に「社会的包摂のためのナショナルプラン」の策定が義務づけられ、EU次元でその評価をおこなう政策化を促している。ここでは社会的包摂政策が狭義の福祉国家を越えて展開をしている(23)。つまり社会的包摂の担い手は、一方においてローカル、ナショナル、グローバルという各次元にわたって重層的に拡がっており、他方においてそれぞれの次元で民間非営利組織などへのアウトソーシングがすすめられ多元化している。ここに現れている新しい制度的複合体は、福祉国家というよりは、福祉ガバナンスと呼ぶのがふさわしい(24)。



市場の内部の諸問題、たとえばワーキングプアの低賃金や、非正規労働者の不安定な就業環境などが等閑に付される可能性がある。だからこそ、たとえばアマルティア・センは、貧困を基礎的潜勢力の剝奪として動態的に定義したうえで、社会的排除という概念は、この動態的な貧困概念と組み合わせ、貧困を惹起する多元的要因やそのプロセスを明示するため用いるべき、と主張している(20)。

だが、ここで問題にしたいのは、社会的排除・包摂という枠組みの理論的精緻さではない。こうした考え方が、前述のリスク構造転換を前提として、福祉改革の指針として浮上ってくる論理である。こういってよければ、社会的包摂という概念の曖昧さこそが、この言葉を福祉改革の焦点に押し上げ、同床異夢の諸勢力の妥協枠組みとしているのである。リスク構造転換のなか、社会的包摂が福祉改革の指針として浮上する背景には、以下の三点がある。

第一には、社会機能的な論理であって、雇用と家族の揺らぎに対応し、その機能を補完する政策手段としてである。これまで雇用と家族は、技能形成や社会化の場として、人々の「自立」促進(権力作用として見れば社会統合)機能を担ってきた。社会的包摂政策には、まずは機能不全に陥ったこうした機能を代替し、人々が社会と労働市場に参入していくことを支援することが期待される。

第二には、政治的な論理である。リスクの普遍化のなかで、従来型の公的扶助や失業保険制度で低所得層や不安定就業層の保護を続けるならば、中間層の同意を得ることは困難にな

る。しかし、福祉政策が、受給者のたんなる保護のためだけでなく、その自立を促す政策として展開されていくことが強調されるならば、政策の正当化ははるかにたやすくなる。扶助はあくまで過渡的措置であって、困窮層を福祉で養うことにはならない、というわけである。他方で中間層の人々も、近い将来に似通った境遇に陥る可能性はいまや否定できないのである。

第三には、経済政策上の論理である。資本の自由な国際移動が増大すると政府の金融政策はコントロール力を失う。また、財政リソースが縮減するなかで、乗数効果が期待できない公共事業等を継続することも困難である。競争力拡大にむすびつくことがないデMANDサイドの政策群は、その費用対効果が問われてくる。これに対して、労働力のサプライサイドに力点をおき再訓練などとおして人々の就労可能性を高めていく政策は、人的資本への投資という性格を有しており、長期的にみて競争力拡大にむすびつく可能性がある。

#### ニーズ表出型ガバナンスへ

福祉政策の焦点が所得再分配から社会的包摂に移行することと平行して、福祉の制度はニーズ決定型から転じてニーズ表出型とでもいふべき性格を強める。所得再分配が福祉国家の主要な課題と見なされている時には、中央政府が所得保障の全国的水準を決定することには合理性があった。これに対して、社会的包摂に向けたニーズは、少なくとも行政や専門家が上から決定することが困難である。

ならず、公的な福祉の財政負担をおこなっているからである。

第三に進行するのは、リスクの個別化である。リスクの普遍化と併せて個別化がすすむというのは矛盾するようであるが、ここでいう個別化とは、人々が直面するリスクの具体的な現れ方が、一人一人大きく異なることを指す。かつて典型的ライフサイクルから抽出される典型的なリスクは、同質性が高く、共通の対処が可能であった。ところが、新しい社会的リスクは、当事者ごとに多様なむすびつき方をし、異なった現れ方をする。ある若者の就労が困難となっている背景には、技術革新の問題、家族の問題、人種や言語の問題が複雑に絡み合っている可能性がある。ここでは、個別のケースに応じて、当事者に近いところで、総合的な対応をおこなっていく必要が生じる。

#### 社会的包摂中心の制度へ

こうしたリスク構造転換のなかで、いかなる制度オプションが選択可能なのか。まず福祉の基本的な理念として、所得再分配に代えて社会的包摂 Social Inclusion という考え方が浮上してきた。

ここで社会的包摂というのは、社会的排除をうみだす諸要因を取り除き、人々の社会参加をすすめる、他の人々との相互的な関係を回復あるいは形成することを指す。この言葉は、七〇年代のフランスで拡がり、EU社会政策の基本理念となると共に、イギリスなど欧州各国に伝播した(17)。ヨーロッパの社会民主主義が、「第三の道」を掲げ、社会的包摂を主張

するようになったことも追い風となった(18)。

この言葉を用いるかどうかは別として、所得再分配それ自体よりも参加促進を重視する考え方は、アメリカや日本でも拡がっている。アメリカでは、福祉受給層が依存的であると拡がっている。アメリカでは、その分、政策転換によって福祉受給層の自立を求める動きが強まり、後述する九六年の福祉改革につながった。日本では、「自立支援」という言葉がここ十年ほどの福祉改革のキーワードとなっている。本稿で社会的包摂という言葉を使うのは、国際的な拡がりを見せている一連の新しい福祉理念を代表させてである。

もっとも、所得再分配か社会的包摂かというのは、制度理念の転換というよりも制度領域の相違ではないかという見方もありうる。すなわち前者は年金、労災などの社会保障領域の問題であり、後者は公的扶助や公的職業訓練の領域の問題ではないか、という見方である。しかし、近年では年金改革でも就労インセンティブへの効果が配慮されるなど、社会保障全体に社会的包摂の考え方が浸透してきている。社会的包摂中心への転換という意味は、所得再分配が重要ではなくなるということではなく、それが社会的包摂の手段として位置づけられる、ということである(19)。

ただし、社会的排除をなくし包摂をすすめるという時、それが具体的に意味するものは必ずしも明確ではない。また、排除と包摂という枠組みは、問題の所在をアウトカインかの二元論にするという点で、いささかラフなものでもある。仮に労働市場への参入をもって社会的包摂とするならば、労働

「国家同盟」がもたらしたものは何だったのか、より権力的な国家が未然に防がれたのか、あるいはより自由な社会が阻まれたのかは、今となってはあまり意味のない問いである。はっきりしているのは、福祉国家一般の是非を論じるより、福祉国家の具体的な制度デザインこそが問われるべきだった、ということである。先鋭な権力批判の一方で、福祉国家の権力をミニマイズしつつ活用するような制度構想と政治は日本では欠落していた。

第二に、そうこうするうちに、幸か不幸か、福祉国家という制度はしだいにその輪郭を失い始めている。市場の権力は個別の職域を越えてグローバルに拡がり、家族の揺らぎに対応してジェンダー秩序のマクロな再編もすすむ。福祉社会の到来に期待する楽観論と、制度保障の衰退や統治技法のさらなる高度化に対する悲観論が交錯しているが、やはりここでも問われるべきはポスト福祉国家の具体的な制度構想なのである。本稿が新しい福祉ガバナンスの制度類型を執拗に問題とするのは、こうした認識から他ならない。そのためには、進展する構造化の内容を検討しそこから可能になるオプション群を抽出する必要がある。

## 二 レジーム横断的転換

### リスク構造転換

グローバルな市場競争の拡大と脱工業化が進展し、少子高齢化とも相まって、福祉国家を支えるリソースが縮減している。現在のところ、こうした変化はそのまま福祉国家の規模

縮小にむすびついてはいない(13)。リスク構造の転換がすすみ、公的な支援を求める新しい福祉圧力さえ生み出されているからである(14)。しかし、「所得再分配中心で、ニーズ決定型の福祉国家」は、このリスク構造の転換に答えきれない。第一に進行するのは、リスクの普遍化である。上述のように、二〇世紀の福祉国家には、安定した雇用と家族が与件として組み込まれていた。ところが、労働市場の変容と家族の揺らぎのなかで、この与件がもはや維持できなくなる。

その結果、これまでの制度のなかでリスク管理に成功していたはずの中間層も、子供の引きこもりや突然のリストラなどに遭うリスクが拡がっている。まして、労働市場の周辺に位置する不安定雇用層や、性別、人種、地域などで不利な立場にある人々が、リスクに晒される度合いは大きい。こうした社会的リスクに加え、新しい科学技術がもたらすリスクの拡がりもあり、「リスク社会」という表現が行き交うことになる(15)。

その一方で第二に、リスクの階層化も進展する。より正確にいえば、リスクへの対応力の階層化である(16)。先に述べたように、新しい社会的リスクに晒されるといふ点では、労働市場の中心部にいる中間層も不安定就業層も同じである。しかしながら、中間層の場合は私的保険や民間の介護、育児サービス等を購入してリスクに対処することが可能である。にもかかわらず、ここで公的福祉が周辺層を対象を限定して選別的に対応するならば、中間層の反発は強まる。なぜならば、中間層は自らも新しい社会的リスクに晒されているのみ

同じ保守主義レジームでも社会保障政策においてより後発的な日本では、公的な社会保障に代えて、零細経営の保護や公共事業、大企業の長期的雇用慣行や福利厚生が重視され、また育児や介護については家族主義的なケアが打ち出された。七〇年代の初めには公的福祉拡大の機運もあったが、石油ショックによって途絶し、「日本型福祉」がむしろ強化された。つまり、ドイツなど大陸ヨーロッパでは職域と家族を補完する多額の社会保障支出がおこなわれたのに対して、日本では職域と家族が福祉国家を代替する傾向があった。ここでは職域と家族の拘束が輪をかけて強くなった(11)。

職域型の社会保険が確立すればそれだけ労働市場はコスト高で硬直的となる。とくに雇用主の社会保障負担が重い大陸ヨーロッパ諸国では労働市場は全体として縮小し、女性の労働市場進出は抑制された。職域内では水平的な再分配がおこなわれたが、職域ごとには格差があり、とくに安定した職業的地位を有しない人々は高い水準の社会保障からは排除された。

ドイツやオランダのように、宗教的、文化的な多元性が顕著なところでは、公的な補助金に基づき民間非営利組織が育児や介護のサービスを担う場合が多かった。しかしそれは、あくまで異なった文化的慣習に沿ったサービス供給のためで、下からのニーズ表出という発想があったわけではなかった。

### 福祉国家の権力と政治

二〇世紀型福祉の構造は、リスク対応をとおして職域と家

族を安定化させる機能を担った。職域と家族は、産業社会の二つの権力ユニットであり、その限りで福祉国家が産業社会の権力と連動したというのは事実である。さらに、所得再分配に加えて社会サービスの比重が高まるにつれて、福祉国家は、障害者、高齢者、困窮者らをサービスの客体として半ば自在に定義し、そのニーズを決定した。市民のニーズそのものを外部から決定することで、福祉国家は市民の主体それ自体を統制する「司祭型権力」となり、人々の生活世界は「植民地化」されたという指摘も多い。

だが二つのことが急いで付け加えられるべきである。第一に、福祉国家の展開は上述のように一様ではなかった。福祉国家は、一面では権力ユニットを安定させつつも、とくに社会民主主義レジームの制度設計の下では、「脱商品化」あるいは「脱家族化」指標が示すように、資本と家族に対する市民の相対的自律性を高めた(12)。また、そこではオンブズマン制度など、社会サービスの孕む権力を制御する仕組みも準備された。これに対して保守主義レジームでは、福祉国家と権力ユニットの連動はより直接的であった。批判理論的な福祉国家批判が、主にドイツやフランスなど、保守主義レジームの展開のなかから現れてきたのは偶然ではなからう。

同じ保守主義レジームの土壌にあって、七〇年代以降の日本では、こうした批判理論的な管理国家批判、マルクス主義的「社民」批判、さらに政権党の西欧福祉国家批判(日本型福祉社会論)が奇妙な機能的連携をみせ、福祉国家というシンボルはネガティブな含意を持ち続けた。この強力な「反福祉