

回るものとなり、労働党はこれに対して所得比例型の年金導入を主張した。六〇年代に入り、保守党政権の手で所得比例年金の導入がおこなわれたが、その際、私的年金を選択することを認める適用除外制を採った。そのために、多くの中間層が私的年金を選択し、公的年金の給付水準は、生活水準の向上に照らしてきわめて低い水準で推移した。結果的に、公的年金のみの受給者は公的扶助に依存する傾向が強まったのである。

このように自由主義レジームでは、社会保障が最低限保障に限定される傾向が強く、所得再分配の方向としては、豊かな層から困窮層への垂直的再分配の比重が高まった。社会サービスに関しては、民間非営利組織がサービス供給を担う場合が多かったが、それは不十分な公的サービスを補うためであり、市民の多様なニーズを表出を支える手段と考えられていたわけではなかった。その財源はチャリティや事業収入が主体であった(9)。

北欧の社会民主主義レジームでは、労働運動と連携した社会民主主義政党が主導して政府の役割が拡大した。スウェーデンについて述べれば、ベヴァリッジ型の一元的な社会保障制度を導入したうえで、イギリスとは異なり、所得比例部分も公的な社会保険として制度化した。その結果、中間層も包括する普遍的な福祉国家が形成された(10)。

他方で社会民主主義レジームでは、大きな政府の財政基盤を確保するためにも、職業訓練を中心とした積極的労働市場政策で雇用を拡大した。柔軟な労働市場を作り出し、職業移

動をとおして完全雇用を実現することを目指したのである。また、女性を労働市場に繋げていく保育や介護のサービスの整備がすすみ、家族の負担を軽減した。この限りで、社会民主主義レジームにおいては、ベヴァリッジ型制度がもっていた職域や家族への「囲い込み効果」は抑制された。所得再分配の方向としては、積極的労働市場政策が困窮層の出現を防いだことで、垂直的な所得再分配よりも、個人のライフサイクルを通じた水平的な再分配が主軸になった。

しかし、社会サービス供給の担い手はといえば、自治体など公的部門が主体であり、民間非営利組織などの比重はきわめて限定されていた。社会サービスの具体的な内容に関して、利用者がニーズを表出できる余地は小さかった。

保守主義レジームとして括られたのは大陸ヨーロッパを中心とする国々であり、また、日本もここに加えられる場合が多い。その特徴は、家族と職域への依存が最も強かったことである。大陸ヨーロッパでは、キリスト教保守主義勢力の主導下、男性稼ぎ手を加入者として職域ごとに分立した社会保障制度が整備され、家族主義と連動した。一九四〇年代後半からは保守主義レジームにおいても、ドイツ社会民主党の「社会プラン」、フランスの「ラロックプラン」のように、ベヴァリッジ型の社会保障一元化が提起された。しかし、職域ごとの社会保険の伝統の根強い国々では、制度の一元化には困難が多く、分節構造は解消されなかった。その結果、リスクやニーズのあり方が職業や家族ごとに弁別される仕組みは、むしろベヴァリッジ型の制度よりも強まった。

提とされ、男性と多くの女性は性別役割分業に基づき別個のライフサイクルを描くことが想定されている(3)。

他方で、福祉に対するニーズが生じるリスクあるいは「根本要因」として、①失業、②労働不能、③生計手段の喪失、④女性の結婚に伴うリスク群(出産や夫との死別等)、⑤葬祭の費用、⑥児童の就学、⑦疾病あるいは心身障害、⑧退職の八つが挙げられる。その上で、六カテゴリーに区分された国民の典型的ライフスタイルごとに、八つのリスクがどのよう^に現れるか現れないかについてのマトリクスが構成される。そしてこのマトリクスに基づき、それぞれのカテゴリーに対応した社会保障の制度を設計していく(4)。

そして、一連のリスクが顕在化した際の所得保障の水準については、専門家の判断による全国的な水準設定が図られる。具体的にはラウントリーらの貧困線研究の成果が、決して当時の国民生活の実態をとらえたものではなかったにもかかわらず、活用された。こうした専門家と行政の判断で、人々のニーズがナショナルミニマムとして決定されていくのである(5)。ここではニーズは、人々が自ら表出したものではなく、行政および専門家によって「配分されたニーズ」ともいうべきものとなっていた(6)。

念のため述べておけば、ベヴァリッジの構想は、リスクの顕在化にただ受動的に対応し、所得保障を続けようとしたものではない。むしろベヴァリッジは、「生産的雇用の維持」が実現されることを前提とし、社会保障とケインズ主義的な雇用政策を連携させることを目指していた(7)。社会保障が失

業に対処するのは、雇用政策が人々の就労を拡大したうえでその限界を補うものであった。二〇世紀の福祉国家がケインズ・ベヴァリッジ型とも呼ばれるのはそのためである。しかし、ここでは社会保障と雇用政策はあくまでそれぞれ別個の政策体系であった。

レジームの分化

二〇世紀の福祉国家は以上のような基礎構造を有していたが、他方でその具体的な現れ方や所得再分配のパターンについては、いくつかの異なったかたちがあった。このことを最も明快に分析したのが、福祉国家レジーム論であった。政治的イニシアティブのあり方によって分岐する自由主義、社会民主主義、保守主義の三つの類型ごとに、「所得再分配中心で、ニーズ決定型」の構造はそれぞれどのような現れ方をしたか。この点を整理すれば、次のようになる。

アングロサクソン諸国を中心とした自由主義レジームでは、全国的に組織された社会民主主義政党は、存在しなかったか(アメリカ)、あるいは福祉国家形成にあたってヘゲモニーを行使しきれなかった(イギリス、オーストラリア等)。一方、キリスト教保守主義の基盤も弱かった。ゆえに、ここでは市場に代替する政策原理が発展せず、市場優位の体制ができた。

イギリスでは、ベヴァリッジ報告をもとに社会保障制度の再編がおこなわれた(8)。年金を例にその展開に触れば、実際の給付水準はベヴァリッジが提起した水準をはるかに下

本稿は以下のような考察をとおして、ポスト福祉国家のガバナンスについてその可能性を考えようとしている。まず、これまでの福祉国家の構造を、リスクとニーズへの対応のあり方という観点から概観する(第一節)。二〇世紀型福祉国家は異なったレジームから成っていたが、「所得再分配中心で、ニーズ決定型の福祉国家」という点で共通していた。ところがリスク構造の転換は、「社会的包摂中心で、ニーズ表出型の福祉ガバナンス」への移行を促している(第二節)。新しいガバナンスのあり方としては、(新自由主義的な)ワークフェアと(社会民主主義的な)アクティベーションの二つのアプローチが拮抗している(第三節)。ただしこの対抗は、ある意味では福祉国家をめぐる従来の対抗の延長上にあるものである。他方で、生産主義の限界が露わになりつつあり、従来の図式には回収できない新しい対立軸と制度オプションが現れている。本稿は最後に、この新しい対立軸が福祉ガバナンスをめぐる現在の対立構図をどのように変化させるかを検討し、その先に福祉ガバナンスの未来がいかに見通せるかを考える(第四節)。

一 二〇世紀型福祉国家の構造とレジーム

二〇世紀型福祉国家の基礎構造

大きな転換を遂げようとしている二〇世紀型福祉の構造から考えたい。異なったタイプの福祉国家が存在していたが、社会的リスクやニーズの括り出し方、対応の仕方に注目すると、そのタイプの如何を問わず、諸福祉国家には次のような

共通性があった。

まず、産業社会に典型的ないくつかのライフサイクルを想定し、出産、失業、疾病、退職など、予想されるリスクを抽出する。このリスクが顕在化したときに生じる所得の中断を社会保険によって補うことが福祉国家の課題とされる。保険料拠出が困難な場合や扶養者がいなくなった場合などは、公的扶助による対応がなされる。補填され達成されるべき所得の水準(つまり人々の福祉ニーズと見なされるもの)は、しばしば行政と専門家によって一律に決定された。民間非営利組織などがサービス供給に加わるとしても、それはあくまで行政を補完する役回りであった。二〇世紀型福祉のこのような制度デザインを、ここでは「所得再分配中心で、ニーズ決定型の福祉国家」と呼んでおきたい。

二〇世紀型福祉のアプローチの典型は、一九四二年にウィリアム・ベヴァリッジによって「戦後」のイギリス福祉国家の設計図として提出された報告書『社会保障および関連サービス』のなかに見出すことができる。各国の社会保障にも大きな影響を与えたベヴァリッジ報告は、リスクとニーズへの対応において次のようなアプローチを採っていた(2)。

同報告の第五部「国民とそのニード」という項では、国民が六つのカテゴリーに区分される。具体的には、①被用者、②その他の有業者、③主婦、④その他の労働年齢にあるもの、⑤労働年齢に達しないもの、⑥労働年齢を過ぎた退職者、の六カテゴリーである。国民は、被用者であれ、その他の有業者であれ、ある年齢で就職し、ある年齢で離職することが前

ポスト福祉国家のガバナンス 新しい政治対抗

宮本 太郎

はじめに

市場主義の圧力が強まるなかで福祉国家に未来はあるのか。サッチャー政権、レーガン政権が相次いで成立し、新保守主義が台頭した八〇年代に、福祉国家の未来を憂える者に希望をもたらしたのは福祉国家レジーム論であった。主唱者であるエスピノーアンデルセンは、福祉国家を市場、政府、家族が独自のかたちで連携したレジームとしてとらえ、それを自由主義、保守主義、社会民主主義という三つの類型に区分した。アングロサクソン諸国を中心とした自由主義レジームで福祉国家への反乱が起きても、北欧の社会民主主義レジームは中間層からの支持も得て発展している。選択肢は多様である——というのが福祉国家レジーム論のメッセージでもあった(1)。

しかしながら、世紀をまたいで、福祉国家はレジームの如何を問わず、よりドラスティックな変化の波に洗われている。

これまで福祉国家がリスクやニーズに対応してきたその基本的な方法が通用しなくなっている。所得保障をめぐっては、変化に対する処方箋として、ワークフェア、アクティベーション、ベーシックインカムなど、日本語に移し替えるのに苦労する新しい福祉理念が噴出している。社会サービスについても、政府中心の供給を展開してきた北欧諸国を含めて、サービス供給主体の多元化がすすんでいる。

もっとも、福祉国家が持続しうるか終焉するかは、福祉国家の定義如何の問題でもあり、ここでの議論の中心ではない。重要なのは、ポスト福祉国家の制度と政策について、いかなる選択肢がありうるか、ということである。福祉国家という表現に収まらない新しい福祉体制をここで福祉ガバナンスと呼ぶならば、福祉国家レジームが多様であったのと同様に、新しい福祉ガバナンスがどのような制度体系に結実するかも自明ではなく、多くの場合、これから決着が図られる事柄である。

アメリカ流のシステムでは維持できない。日本社会では相変わらず集団の中で承認され頑張ることでパフォーマンスがよくなるという面があると思います。しかし、集団はそこから逃げ出すことができなければ桎梏になってしまふ。今日お示しした架橋システムは個人主義的な印象を与えるかもしれませんが、根無し草的な個人を奨励するシステムではなくて、ある企業や家族、地域というコミュニティで頑張ることを前提に、そこが自分にとって必ずしもよい集団ではない時に、頑張るコミュニティを替えていく、あるいは選択できるシステムだと考えることができます。

つまり、一方では社民レジーム自体が変わってきていること、特に公共セクターへの過度の依存が変化している、他方では日本の社会、文化の中にこういうシステムを埋め込んだとき、帰属するコミュニティを変えていくという効果をもつことも予想される。このように考えていくと、こうしたシステムは、生き馬の目を抜くような競争社会よりは日本に定着していく可能性が高いのではないかと思っています。

門と受注部門を分けることによって行政の活動を透明かつ効率化していく努力は積み重ねられてきていると思います。それに加えて利用者委員会、つまり準市場におけるさまざまなサービスから当事者が選択していくことができない場合も、自治体のサービス供給に対応する利用者委員会をつくって、そこでニーズをくみ上げていく。こういう形で同様の目標が追求されてきたと言えます。

つまり、ニーズ熟議型の仕組みというのは、ただサービス供給の準市場化がすすんでいることだけが大事なのではなく、小さな規模の自治体にはむしろその条件を活用していくことができるということです。

Q 保守主義レジームの日本が社会民主主義レジームを目標のひとつとして定めたとしても、本当に移行できるかどうか移行過程の溝は深いのではないのでしょうか。意外と自由主義レジームから社会民主主義レジームへ移行するほうが容易かもしれないと思います。なぜなら日本の労働市場は流動性の高いアメリカの労働市場に近いからです。むしろ、日本は自由主義レジームに移行して、その向こうに社会民主主義レジームがあるという感じが

しますが、その点についてご意見をお願いします。

宮本 確かにこの三つのレジームを前提にする限りでは、日本は保守主義レジームに近くても、それが雇用と家族のゆらぎで厳しくなったときに、従来の社会民主主義レジームを念頭に置くかぎり、簡単にそこには行けなかったという面があります。なぜなら、社会民主主義レジームの公共セクターの規模はきわめて大きく、そこにたどり着くのは容易ではないからです。ところが幸か不幸か、今四つの橋の担い手がスウェーデンでも営利・非営利セクターに移りつつある。もちろんその場合でも財源を取り仕切るのは自治体であり、営利・非営利セクターの収入の八割くらいはそこに依拠していますが、少なくともサービス供給の主体としては営利・非営利セクターの比重が高まってきている。将来これがどうなるかはわかりませんが、ある意味では社民レジームがこちらに近づいてきているともいうことができると思います。

他方で、保守主義レジームとしての日本を考えてみると、例えば成果主義を導入しているいろいろな企業が失敗しているところを見ると、やはり職場の団結やまとまりは

はありません。行政主体のサービス供給でもニーズ熟議は可能です。準市場においてさまざまな営利・非営利セクターの団体がニーズを抽出し自ら対応するニーズをオプシオンとして提示する。当事者がそれを選択する。場合によっては参加をする。その場合、選択の基準の情報を公開し、評価していくことが大事です。あるいは、行政と非営利団体がどういう基準で入札するのか、競争強制入札ではなくて、例えば提案型の入札制度のような形が望まれる。それから、行政と非営利セクターがもう少し大所高所から社会契約を結ぶ。これはイギリスのコンパクトなどが例だと思えます。さらには、行政・民間利用者代表の協議機関なども考えられます。

こういうニーズ熟議のシステムをどういう形で設計していくのか。財源、供給、制御をめぐるこうした変数のありようによって、この自立支援型の公共サービス中心の福祉自治体の行方が決まるだろうということが今日の結論です。

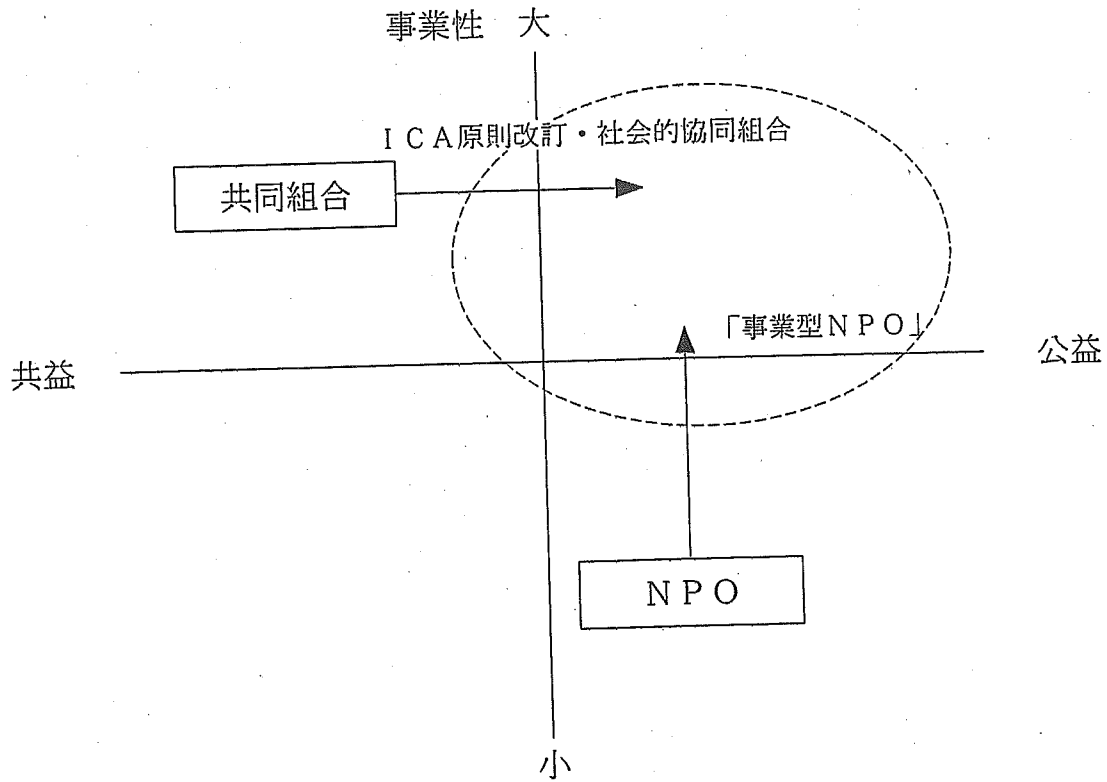


Q 私は香川県に住んでいます。私の町にはNPOは一つしかなく、公共に頼らざるを得ない現実があります。さらに市町村合併という状況もあります。こういう現実をどうお考えかお聞きしたい。

宮本 複数のサービス供給主体が競合するということ自体が新しいシステムの要件ではないと思います。これまでスウェーデンの福祉が自立支援的であり得た理由は、自治体の規模が平均で二万人くらいで小さく、いい意味でも悪い意味でも誰がどこで何をやっているのか見通しのきくコミュニティだったからです。だから、自立支援とか四つの橋とかいわなくても誰かがどこかでサポートしているとコミュニティの圧力が行く。そういう機能をむしろ活用しながらやってきた。

ご質問のように、民間の営利・非営利セクターとの連携が現実的な課題とはならない小さなコミュニティでも、スウェーデンにおいては九一年の地方自治法改正以来、公共セクターのパフォーマンスを上げるさまざまな改革が行われてきています。つまり、市場原理を導入する形ではないにせよ、例えば自治体の中でサービスの発注部

図3



方が出てきている。これをどうアレンジしていくのか。ここでも采配を振うのは行政になってくると思います。それから、供給をめぐるのは公共セクター、非営利・営利セクターがどういう比重で連携をしていくかということですが(図3)。複雑なのは、最近ではNPOといってもよくわからなくなってきていることです。従来、共助を志向する協同組合と公助を志向するNPOという分け方がありましたが、NPOの事業性がどんどん大きくなってきています。協同組合もこれまでは共助を中心としていましたが、国際協同組合連盟の原則が九五年に改定されてコミュニティへの奉仕などがいわれるようになると、組合員間の共助だけではなく、地域のニーズに応えることも活動目標に掲げ始める。そうになると、協同組合とNPOとの境界線が曖昧になる。あるいは創立期のコミッションのようなミッション企業もある。協同組合、NPO、ミッション企業の境界線がどうなるのか、今後どのような方向をたどるのか、これが供給に関わる問題です。

さらに制御に関しては、ニーズ熟議のシステムが具体的にどのようなように組み立てられるか、その内容は一義的

3-3 まとめにかえて「ニーズ熟議型・公共サービスによる自立支援中心・福祉自治体」のゆくえを決める諸変数

ところが、大まかな形でこういう連携がとられたとしても、私たちが目指すべきニーズ熟議型で公共サービス中心の福祉自治体の中身は必ずしも明瞭ではありません。なぜなら、まだいろいろ考えなければいけない変数がたくさんあるからです。

まず、公共サービスが自立支援を担うべきであるという方向では、議論はまとまりつつあるようにも思いますが、しかしその場合、自立支援とは社会がいくらコストをかけることなのか誰にもわかりません。たとえば、アメリカの福祉改革でも自立支援がいわれましたが、そこでは福祉受給者の自立を妨げているのは彼らのモラルハザードであるという発想が強く、したがって、自立支援といっても支援のための支出はどちらかといえば抑えられて、そのかわり就労を拒めば扶助をうち切るといった強制的な手法が用いられました。日本の財政制度等審議会などの自立支援論も似たようなところがあります。こ

れに対して、逆にスウェーデンのように多くのコストをかけて再訓練のみならず介護や育児の負担も軽減して働ける条件をつくる自立支援もあります。私が、自立支援志向の公共サービスという場合、後者の、公的支援の強い仕組みを考えています。

もちろん財源といった場合、すべて政府・自治体の財源とは限らない。そこだけが公的な財源の担い手ではありません。例としてイタリアの倫理銀行をご紹介します。これはローマ銀行に正式にオーソライズされた銀行ですが、普通の銀行とどう違うかというと、預金者が預金をするときに四つのコースからどれかを選択します。四つのコースとは、①福祉の非営利団体、②フェアトレードのような国際的援助、③文化・芸術、④環境の四コースです。倫理銀行は預金者が選んだコースに必ず貸し出されることを保証する。そして、預金者はその利率を選ぶこともできる。この倫理銀行はイタリアに四つの支店があつて、普通の銀行と同じようにお金の出し入れができますが、例えば福祉を応援したい場合、自分の利率をゼロにすることもできます。そういう新しいお金の回り

表4 ニーズ熟議のための福祉ミックス

	財源	供給	制御
ニーズ決定型 (集権的福祉国家)	政府	公共セクター	政府
ダイヤモンド中心型 (市場原理主義)	料金	営利企業	市場
ニーズ熟議型 (福祉ミックス)	政府 + α	公共セクター 非営利組織・営利企業	熟議

(Taylor, M のモデルを修正)

度の中で行政の指導に寄りかかってしまふ。行政は社会福祉法人の運営に非常に事細かな口出しをするから、なおのこと非営利セクターの創造性は失われてしまふ。そして、全体としてサービスの供給量が少ないから家族の役割が大きくなって、負荷が高まりすぎて本来親密な空間としての家庭はシルバーハラスメントが引き起こされるネガティブな空間になってしまふ。そうした

間をぬって一部のシルバービジネスが高所得層だけを相手にサービスを展開する。いわゆるクリームスキミングをやる。こうしたネガティブミックスみたいところがあつた。むしろこうした弱点をおさえて互いにメリットを引き出していくためにはどうすればいいのかということです。

3-2(3) パートナリシップの基本的なかたち

とりあえず社会サービスの領域に限定して、ポジティブなミックスのあり方を考えてみると、財源、サービス供給、供給のコントロールをどのように分担していくかということになります。ニーズ決定型の集権的福祉国家は基本的に政府がこれを引き受けるかたちでした。それから、ダイヤモンドにニーズを還元してしまうおそれから市場原理主義は財源は料金で、供給は営利企業で、制御は市場に任せる形でした。それに対してニーズ熟議型のシステムでは、財源は政府プラスアルファで、供給は各セクターの連携で、そして制御は熟議でという形になっていきます(表4)。

スクールや保育や介護を担うワーカーズコレクティブ、あるいは失業問題に取り組む仕事おこしNPO、あるいは高齢者が頑張る高齢者協同組合等の非営利の民間組織が担いつつある。つまり、四つの橋を公共セクターだけではなくて新しい非営利民間組織が担いつつあります。つまり、橋をかけるのは、公共セクター、非営利セクター、営利セクターなどの共同事業というかたちになってくる。換言すれば福祉ミックスです。

3-2(2) セクター原理主義の失敗・福祉ミックスの成功と失敗

ただ、問題なのは福祉ミックスとは単にミックスすればいいということではないことです。仮に市場、政府、非営利、家族・コミュニティの各セクターを考えてみるならば、それぞれがメリット、デメリットを抱えています。これまでどれかのセクター一本でやっていこうとする社会構想はいずれも失敗してきました。市場の失敗、政府の失敗、それに比べるとあまり知られていませんがボランティアの失敗ということもアメリカの非営利セクター

研究者のレスター・サラモンは言っています。要するに、アメリカのような非営利セクターの比重が高い福祉サービスの供給体制では、ボランティアセクターが単独でやるようとして、やがて公的な財政支援の下支えを必要とするようになった。ボランティアセクターの一本立ちの試みが失敗した中で出てきた言い方です。それから、家族に委ねる福祉ということでも売ってきた日本型福祉が行き詰まったことに関連して、富永健一氏は家族の失敗ということを言っています。つまり、どこかのセクターだけでやっていこうというセクター原理主義は軒並み失敗してしまっただけです。

そこでミックスということになるわけですが、それぞれのセクターがメリットとデメリットを持っているわけで、下手をすると悪いところ取りをしてしまっただけで、悪いところをつぶしてしまうことになりかねない。措置制度の下での日本の高齢者福祉は、意地の悪い言い方をすると悪いところ取りの面がありました。本来ならば機動的に新しいニーズに俊敏に 대응していくべき非営利セクターはアマチュアリズムで不安定さがあるから、かつての措置制

母車を押して歩くことを想定してまちがつくってあるからです。段差がないのは当然ですが、デパートとかオフィスビルなどでは入口の三メートル前くらいにボタンがあって、それを押すとドアが内側に開く。そういうまちづくりをしていくインフラ形成と介護・育児サービスが連携することで、子育てや介護を支える都市環境ができあがっていく。

あるいは、IVの橋の就労支援サービスでは、ユニバーサルデザイン、バリアフリーのまちづくりがこれと連携することで高齢者や障害者にとって物理的なバリアからも見えないバリアからも自由な都市環境が創り出されていく。そして、いわゆる弱者としてくくられてきた人々がいきいきと自立できるような環境がソフトの面でもハードの面でも整っていく。公共事業 vs. 福祉という構図ではなくて、両者をもっと建設的、生産的な方向で連携していく展望が浮かび上がってくると思います。

3-2 自立支援のためのニーズ熟議へ

3-2(1) ニーズ熟議のためのパートナーシップ

その場合、大きな問題となるのがニーズ熟議です。三つの福祉国家のモデルを説明したときに、自立支援という点ではスウェーデンは先進的であると述べました。しかし、ニーズ熟議のための準市場における非営利セクターなどの活動が、通常つかみにくいニーズをとらえていくという点ではスウェーデンでは少し遅れていました。

今、この四つの橋を誰が架けるのかと考えた場合、スウェーデンでは地方自治体の公共セクターが架けてきた。すなわち、地方自治体が公共サービスをほぼ単独で担ってきた。それに対して、例えば家族の中でのいろいろな問題を抱えてしまっただけで元気になれない、労働市場に出て来られないという人々のニーズにこたえるためにどうすればいいのかと考えたとき、行政に十分なノウハウはなかった。だからこそベルリンのSEKISなどの活動が大変注目されているわけです。とらえにくいニーズをつかまえていく非営利セクターの創造的な活動が必要になってくる。この点ではスウェーデンではむしろ遅れていたわけですね。

日本に引きつけて言うならば、四つの橋を例えばフリー

の女性の場合は働いていると子供を産みにくいわけですが、スウェーデンの場合はそういう所得保障があるので、逆に働いてないと子供を産みにくい。

Ⅲの橋は先ほど述べた職業訓練や紹介サービスなどの橋です。GDPの二%くらいのお金がここにつき込まれている。ちなみに日本では〇・一四%ほどです（九九年度）。

Ⅳの橋は高齢者雇用支援の橋です。スウェーデンは年金水準も高くあるいは高齢者の施設の整備も進んでいますが、それでも五五歳以上の就業人口の割合はヨーロッパの中で一番高い。自立こそが最高のニーズであって、そのニーズに応えているということになります。

日本のライフサイクルが「一方通行型」だとするならば、自分の責任で、こうした四つの橋に助けられて人生のハンドルを何度か切って、自分の能力を高め、ライフチャンスに挑戦していく「交差点型」の社会が現れる。この場合、橋を担う公共サービスは自治体の役割になっているので、自治体がこういう「交差点型社会」を創り出していく。

3-1(3) 自立支援型公共サービスのソフト・ハード連携の例「公共事業vs.福祉」を超えて

さらにいうならば、この四つの橋に加えて一つの環があつて、この環の部分は都市のインフラ形成のサービスにあたります。公共サービスはソフトだけでなく通信や交通などインフラづくりのサービスも関わります。これまで日本の場合は、公共事業が福祉に代替してきたというせいもあつて、公共事業を減らして福祉をやるという議論が中心でした。それももちろん大事な議論です。しかし、労働人口の一〇人に約一人が建設業で働いている社会でいきなり公共事業費をすべて福祉にといつてもなかなかそうはいかない。むしろこうした自立支援型社会を展望しながら、そこに公共事業の執行の仕方も歩調を合わせていくことが求められます。

例えば介護・育児の支援サービスと、都市のインフラづくりが連携をしていく。スウェーデンの街を歩くと、乳母車を押して歩きやすいということに気づきます。ストックホルムのだ真ん中でも歩きやすい。なぜなら、乳

なところがあつたりします。例えば、教育を終えてから働くのが当たり前のようになっていますが、働くことのイメージをもてないままで勉強を続けていることの限界は、フリーター問題なども契機となつて、日本でもそろそろ認識されてきているように思えます。むしろ一度働いてから、第一の橋を戻つてそこで得た問題意識に基づいて学ぶという回路があつてよい。

3-1(2) 自立支援の公共サービスと交差点型社会

自立支援型社会はこの五つのライフステージに双方向の橋を架けることから始まります。

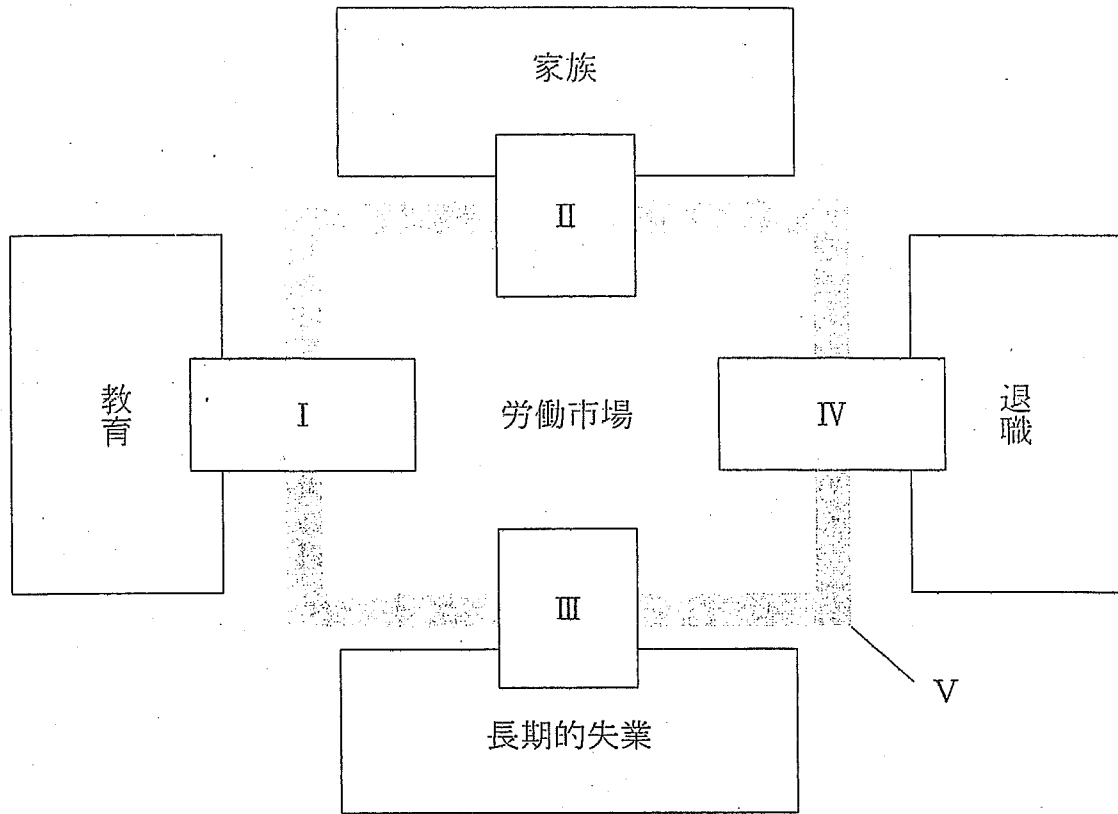
Iの橋は生涯教育や高等教育サービスの橋です。例えばスウェーデンでは高校を終わつて大学に直接行く若者は全体の四割くらいです。ここまで座学を続けていけば、いい加減勉強には飽きてしまいますから、一旦外へ出てみたいと思う。あるいは出てみないと自分に必要な学問はわからないと考える。日本では非常識でも、スウェーデンでは常識で、この橋によってその常識が支えられている。しばらく働いてみて、そして自分に必要な学問に

ついて感触を得た段階で大学に帰ってくる。だから、大学のクラスは日本のような少年少女の世界ではなくて、学生の平均年齢は高い。

あるいは生涯教育については、スウェーデンでは四人以上の市民が集まって四週間以上さまざまな勉強をする、その活動経費の七五%を自治体が補助する「学習サークル」という制度があります。人口が九〇〇万の小国スウェーデンで、今「学習サークル」は三三万以上あります。成人人口の二人に一人くらいがそこに参加しています。コンピュータの勉強や文学の研究などいろいろ活動をしている。スウェーデン人のリテラシーの高さがIT産業を支え、国際競争力を培っていると先ほど述べましたが、それを根っここのところで支えているのがこうした「学習サークル」などの制度です。

IIの橋は保育や介護サービスの橋です。この橋がしっかり架かっているなら、女性は進行方向を左折して戻つて来られなくなるということがなくなる。スウェーデンの育児期間中の所得保障制度は四九〇日間でそのうち三六〇日は従前の所得の八割が保障される制度です。日本

図2 自立支援型自治体（地域社会）のモデル



そこで、以上のような前提で「ニーズ熟議型・公共サービス中心・福祉自治体」はいかに設計されるべきか。ここではライフサイクルの五つのステージに四つの橋と一つの環をかけていくモデルで考えていきたいと思います(図2)。これはスウェーデン労働総同盟のエコノミストであり、スウェーデンモデルの設計者でもあったG. Rehenの議論をドイツのG.Schmidtがモデル化したものに手を加えたものです。つまり、スウェーデンの自立支援型福祉はこういうふうに組立てられているということを示しているともいえるものです。

五つのライフステージとは、日本の実状を念頭においていえば、「教育」を受けて「労働市場」で働き始める。女性の場合は途中で左折して「家族」に入る。何か大きな問題を抱え込むと「長期的失業」にはまり込むが、うまくいけば無事退職する、とこのようにいえるわけです。つまり、日本の三位一体構造を前提にした人生模様は、この五つのステージを左から右に淡々と進むスタイルです。私たちにっては、なんとなくこれは当たり前のことになっていますが、よく考えると、これは結構不合理

したがって、この「悩んでいる市民集まれ」という掲示も非常に細分化していて、「韓国系の家庭でDVに悩む女性集まれ」というような内容で貼り紙が出ているわけです。そういう非常に細かいニーズ対応を行政が行うのではなくて、行政は場を設定し、NPOにそれを担ってもらって市民のニーズに応え、生活の場で少しでも自立してもらおう手助けをする。

ベルリンの例が生活自立に主に関わるとすれば、就労のための自立支援で注目しているのはスコットランドの媒介的労働市場組織と総称されるNPOです。その先駆けとなったのが、一九八三年からグラスゴーで活動を始めたワイズグループとグラスゴーワークスです。今日の労働市場での自立を妨げる問題として、長期的な失業者は社会とのいきいきとしたつながりができなくなってしまうって、単に職業訓練校に入れば何とかかなるということではないということがあります。そうした人たちを例えば公営住宅の修繕事業などのビジネスに雇用して、給料を払いながら社会的なりハビリを行っていく。そして、ある程度の水準に達したところで正式に就職してもらおう。

これが大変すぐれた成果を発揮しています。スコットランドやウェールズの公的な職業訓練において三年以内の就職率が四九%であったのに比べて、ワイズグループやグラスゴーワークスでは一三週間以内に六〇%が就職に成功し、かつ一年後に離職しないで職にとどまっている人の割合も公的な職業訓練に比べて三〇%高い。こういう点で大変注目されるようになったわけです。こうした就労を妨げるさまざまな要因、ニーズに対する細かいケアについては、非営利組織は独自の強みをもっていきます。だからといって同じ事が行政に出来ないと決めつけるのもまた根拠がないでしょう。問題はニーズについての熟議をどれだけ行えるかです。

3 「ニーズ熟議型・公共サービス中心・福祉自治体」へ

3-1 公共サービスの機能

3-1(1) ニーズ熟議型・公共サービス中心・福祉

自治体

庭において摂食障害、引きこもり、ドメスティックバイオレンスというような問題が生じてくる。これはこれまで行政の側にノウハウのなかった問題だったわけですが、なぜこういう問題が生じてくるのか当事者もよくわからない。こういうニーズにどう対応していけばいいのか。

あるいは、雇用のゆらぎに関わる就労の困難もある。かつての製造業中心のときのように、公共的な職業訓練を施して手に職をつけられず働ける時代ではないわけです。人々は対人関係のコミュニケーションなどで大きな壁に突き当たって職場になじめない。時間が守れない。ニコツと微笑めない。これはサービス業中心の雇用に傾いている中では非常に問題です。これをどうしていくか。

そこでニーズ熟議という問題が出てきます。ニーズ熟議という言葉にこだわっているのは、行政か民間かというセクターの相違を超えて、ニーズ発見をめぐるコミュニケーションを実現できるところが優位に立つということとを強調したいからでもあります。その一方で、特に準市場における非営利・営利組織がこうしたニーズを探り当てていくうえで重要な役割を果たすであろうことは否

定できません。そして非営利組織と行政のパートナーシップが重要になってくるということをお話するために二つの例をご紹介します。

一つは、自助運動で有名になったベルリンのSEKISというNPOです。当事者すら捉えにくいニーズを発見してもらうために、同じような問題を抱えている市民に行政が声をかけて一九のコンタクトセンターを市内に設けて、そこで当事者たちを引き合わせます。私も何回かここを訪れていますが、玄関の壁には短冊のようなものがずらりと貼られています。これはさしずめ現代都市で人々が抱え込んでいる苦しみの一覧表のようなものです。例えば「ドメスティックバイオレンスで悩んでいる市民集まれ」というような掲示がある。

さらに興味深いのは、ベルリンは国際都市なのでいろいろな文化圏から人々が集まってきました。したがって、ドメスティックバイオレンスの問題ひとつ考えるにしても、例えば儒教の影響の強い韓国系の家庭で通用するノウハウと、アングロサクソンの家庭で通用するノウハウは全然違うわけです。あるいは世代的な違いもある。

前提にしたリスクの設定の仕方、子供が生まれたら児童手当とか育児期間中の所得保障、失業したら失業手当、病気になったら医療保険、退職したら年金というのを全部やめてしまう。そのかわりに、すべての市民に所得の如何を問わず一律に最低限給付を行ってしまうという考え方です。

そんなことをして財源があるのかということですが、行政経費を給付に回せるという利点が指摘されます。つまり、今の福祉制度を支えている行政経費、所得調査の非常に煩瑣な手続きや年金の財政計算をまかなう経費が大きかったりする。これを全部やめてしまって、その経費をすべて給付に回す。そうすれば、十分最低限保障をしいく財源はうみだされるという計算があります。

また、そんなことをするとみんな働かなくなってしまうのではないかという議論がありますが、例えば今の生活保護制度のように一定の所得を超えてしまうと、その時点で受給資格を失うからそれ以上働くのをやめてしまおうといういわゆる「失業の畏・貧困の畏」がなくなつて、多少でも働けばそれはそのままベーシックインカムに上

積みされる。そういう制度なので、むしろ人々の就労意欲を増大するとされます。

いずれにせよポイントやライフサイクルあるいはライフスタイルにニュートラルな制度であるということです。夢物語のように聞こえるかもしれませんが、スウェーデンでは時間限定型のベーシックインカムという形で、今一二の自治体で一定の就労実績のある市民に対して、一年を上限にして休職を保障し、その間、従前の所得の約七割を給付する制度が実験されています。その成果がポイント制なものであれば二〇〇五年からこれを制度化しようということにもなっています（その後二〇〇五年から正式に法制化）。

2-3 ニーズ決定型からニーズ熟議型へ

さて、自立支援が自治体が主要に担う公共サービスの課題になっていくと、自治体が直面するのが人々の自立を妨げているさまざまな問題です。言い換えれば、人々が自立のために求めているニーズの複雑さです。家族と雇用のゆらぎの中で、家族の構成員の役割もゆらぎ、家

めの福祉」などを念頭に置けばいいでしょう。また、家族がゆらぐ中では、生活の場での自立支援をするさまざまな施策が求められてきます。

この自立支援が焦点になってくるにあたっては、単に雇用と家族のゆらぎだけでなく、他の政治的な事情も関わっていることを念頭に置いておく必要があります。例えばアメリカのようにセーフティネット中心の福祉をやってきた国では、公的扶助の割合が非常に高かった。福祉の負担をする側と、その給付に与る側がまっぴたつに分かれてしまう。負担する側はだんだん自らが恩恵を受けない福祉給付のためになぜいつまでも税金を払わなくてはならないのだと不満を言い始める。こうした中では、これからは単にセーフティネットの福祉ではなくて、福祉に依存している層を含めてみんなが自分の力で頑張り始めることを支援する福祉をやっていくというのであれば納税者も納得してくれる。

それから、先ほどのスウェーデンの経済パフォーマンスを見たように、福祉と経済の相乗効果を追求していくという狙いもあります。あるいは、もう少しポジティブ

には、ニーズが高度化していく、単に生活の保障、安全ということよりも自己実現という形で人々のニーズが高度化していく。こういう背景もあります。いずれにせよ、所得保障によって当面食べていける現金を給付するやり方にかわって自立支援が焦点になってくるということです。

そこで公共サービスの担い手としての自治体が浮上ってくるわけですが、ここで付け加えておかなければならないのは、所得保障の重要性が減じるということでは決していないということです。ただ、福祉を所得保障に還元できなくなってきた。まして、これまでの制度にあったように、だいたいこのあたりで結婚する、このあたりで退職するという典型的なライフサイクルを勝手に描いて社会保険を構築していくあり方はだんだん通用しなくなっているということです。所得保障に關してはライフスタイルに対してもっとニュートラルな制度、例えばヨーロッパの実務家や研究者の中で大変ホットな議論の対象になっているのがベーシックインカムという所得保障のあり方です。これは、従来のように典型的なライフサイクルを

のだったか。ベヴァリッジが参考にしたのは一九世紀以来イギリスで貧困調査を進め大変有名になったラウントリーの研究です。ラウントリーは、どういう水準の生活費があれば貧困線を超えられるかという調査を行って研究した人ですが、一圓光彌氏の研究によると、人々のニーズをかなり勝手に決めていきます。あまり人々の生活の実際を知らない。例えば、一九世紀の終わりから二〇世紀の初頭にかけてのイギリスで、小麦粉を買ってきて自分の家でパンを焼くことはないにもかかわらず、パンのお金はそういうことを前提に計算している。あるいは、玉子は五人家族で一週間に一ヶしか食べないという計算をしている。このように、市民のニーズの実態からはかなりかけ離れた想定に基づき、ナショナルミニマムを決めていくわけです。

そしてその上で、そのナショナルミニマムがゆらいでしまう、あるいはニーズが充足されなくなってしまいうりスクを雇用者、主婦、自営業といったいくつかのライフサイクルに分けて、それぞれのライフサイクルで典型的なリスクのあり方を整理していく。女性ならばこのあた

りで結婚して退職するというように典型的なライフサイクルを上から設定していく。そして、社会保険制度でそのリスクをシェアして、そのリスクが顕在化したときにニーズの充足が妨げられないように所得保障をしていく。ここでは、こうした制度の担い手として有力になるのは、当然、所得保障のための社会保険の財源あるいは税金などを集中的に管理できる中央政府になります。ただし、こういうかなり強引な形であれ、ナショナルミニマムという考え方が出てきたのは大変重要なことであるということも強調しておきたいと思います。

2-2 所得保障中心から公共サービスによる自立支援へ

しかしながら、家族と雇用のゆらぎの中で、こうした発想がもはや維持できなくなっています。こうした福祉国家のあり方にかわって、まず公共サービスによる自立支援、そしてそれを実現するためのニーズを熟議していく仕組み、この二つが必要となっていくきます。まず雇用がゆらぐ中で、労働市場における自立を支援するさまざまな施策が求められます。例えばブレア政権の「働いた