

ん前になりますが、介護保険導入時に私も多摩のベネッセに伺っているいろいろお話を聞いたことがあります。そこでは、ずいぶん細かく利用者のディマンドに対応しようとしているので感心しました。もちろん、ニーズはディマンドに還元することはできないし、してはならないと思います。しかし、市場をとおして表現されたものにニーズがないともかぎりません。

行政では考えつかない形でニーズをつかまえている場合も考えられる。それ自体がそのままニーズということではないけれども、市場のメカニズムはそういう形でウエントやディマンドを通してニーズをあぶり出すことではそれなりの役割を果たすことができる。そこに専門家のいろいろなアドバイスとか行政の判断が出てくる。みんなにニーズを表出できる機会を公平に提供した上で、ニーズを確定していくためのコミュニケーションを深めていかなければならない。

当事者からのニーズ発信に行政や専門家が応え、家族や隣人もふくめてコミュニケーションが深まっていく仕組みを私は「ニーズ熟議型」といっています。熟議とは、

もともとは政治学で、個々人のインタレストというのは所与のものではなく、討議のなかで当事者が認識していくものであるという事実を表現するために使われる言葉ですが、同じ事が福祉の領域にもあてはまると考えるわけです。そして、このようなかたちでニーズに到達していく上で、非営利、営利の民間団体が活動する市場はある役割を果たしていくのではないか。しかし、同時に営利企業が市場でとらえるのはニーズそのものではないということも併せて考えておく必要があります。

2-1(2) ニーズ決定型・所得保障中心の福祉

そこで、従来の「ニーズ決定型」、そして所得保障中心の福祉はどういうものだったか。戦中から戦後にかけてのイギリスで、サー・ベヴァリッジが「ベヴァリッジ・レポート」で報告した社会保険のシステムが多くの戦後の福祉国家の形成に決定的な影響力を持ちましたが、ここには所得保障を中心に予め想定したニーズを満たしていくという仕組みが念頭に置かれていたと思います。

ベヴァリッジの社会保障制度の組立て方はどういふも

レジームの経済成長を可能とした一つの背景は、自立支援型の福祉政策が人々の人的資本としての価値を高めてきたからです。こういうリテラシーの高さがIT産業の基盤になり、IT産業が牽引する経済成長を実現してきたわけです。もちろん、自由主義レジームも社会民主主義レジームも、個別の国をみるとずいぶんいろいろな問題を抱えています。その点で、そのままコピーというわけには当然いかない。けれども、日本型の制度を転換させていく大きな方向として、この二つの方向があるということとは念頭においてよいと思います。

2 社会システムのゆらぎと集権的福祉国家の転換

2-1-1 ニーズとリスク

さて、家族と経営に投げてきてしまった日本型福祉が、その二つが根本からゆらぐことで今岐路に立っていることを国際比較も交えて述べてきました。

そこで、「ニーズ熟議型の自立支援の公共サービスを中心にした福祉自治体へ」という展望をもう少し具体的

なものにしていきたいわけですが、まず「ニーズ」について考えてみたいと思います。

ニーズとはいったい何なのか。いろいろな議論がありますが、最大公約数的な定義としては、充足が望ましいと客観的に認定されるもので、その点では個人の選好である欲求(ワント)とは違います。そして、ワントが市場で表現されたり、行政に対してつきつけられたりすると、これは需要(ダイヤモンド)になっていくわけですが、これとも違う。I want a cigarette but I need to stop smoking などという表現を考えることができますが、愛煙家も自分のニーズはわかっている。けれどもワントが先に立ってしまう。そういう意味で、例えば市場で福祉サービスの購入等という消費者の行動をおして示されるものがニーズかという、必ずしもそうとは言えないわけです。これはダイヤモンドです。

ただ、よくいわれるように市場原理というのはこうしたニーズをないがしろにしてしまうところでもないものだと決めつけたいわけではありません。このセミナーの二日目はベネッセの武田部長がお話しになります。ずいぶ

表3 公共サービス供給における政府——民間関係の4類型

| 社会的ケア供給における第三セクターの役割 | 政府財政の水準 | |
|----------------------|----------------------------|---|
| | 全体的 (60%以上) | 部分的 (59%以下) |
| 支配的 (50%以上) | 補完モデル ドイツ | 第三セクター主導モデル イタリア、スペイン (障害者)、フランス (保育) イギリス (保育) |
| 補完的 (49%以下) | 政府主導モデル ノルウェー、フランス (住宅) | 市場主導モデル イギリス (住宅) スペイン (住宅) |

U. Ascoli and C. Ranci, Dilemmas of Welfare Mix, Kluwer Academic, 2002より

非営利の第三セクターが支配的なのはドイツとかイタリア、スペインなど保守主義レジームの国です。それらの国々ではその多くが宗教的に多元的であったり、あるいは言語や文化の点で同一性があまりない。そういうところでは公共サービスを提
供する際に、例えばカトリックのお年寄りとプロテスタントのお年寄りに同じ施設を提供することはできない。そこでは生活規範の違いがいろいろあるからです。だから、サービス供給そのものは民間の非営利団体に委託して、財政的に行政がカバーする形がとられてきました。一方、社会民主主義レジームでは公共セクターがそうした非営利活動を吸収してきたわけです。また自由主義レジームでは、小さな福祉国家を補うかたちで民間団体の役割が増大してきました。

さて、各レジームの現状を見てみると、社会民主主義レジームも自由主義レジームもそれなりにグローバル化や脱工業化に対応することに成功しているが、家族や職域への依存が強かった保守主義レジーム、あるいは依存的どころかそこに福祉を投げてきてしまった日本の場合、その二つが根本からゆらぐことで従来の体制を維持できなくなってきました。そこで他の二つのレジームがオプションとして浮上するわけですが、しばしば自由主義モデルばかりが選択肢として挙げられる。しかし、社会民主主義レジームも経済的に大変好調であって、オプションとしては有力なものになっていきます。社会民主主義

ます。

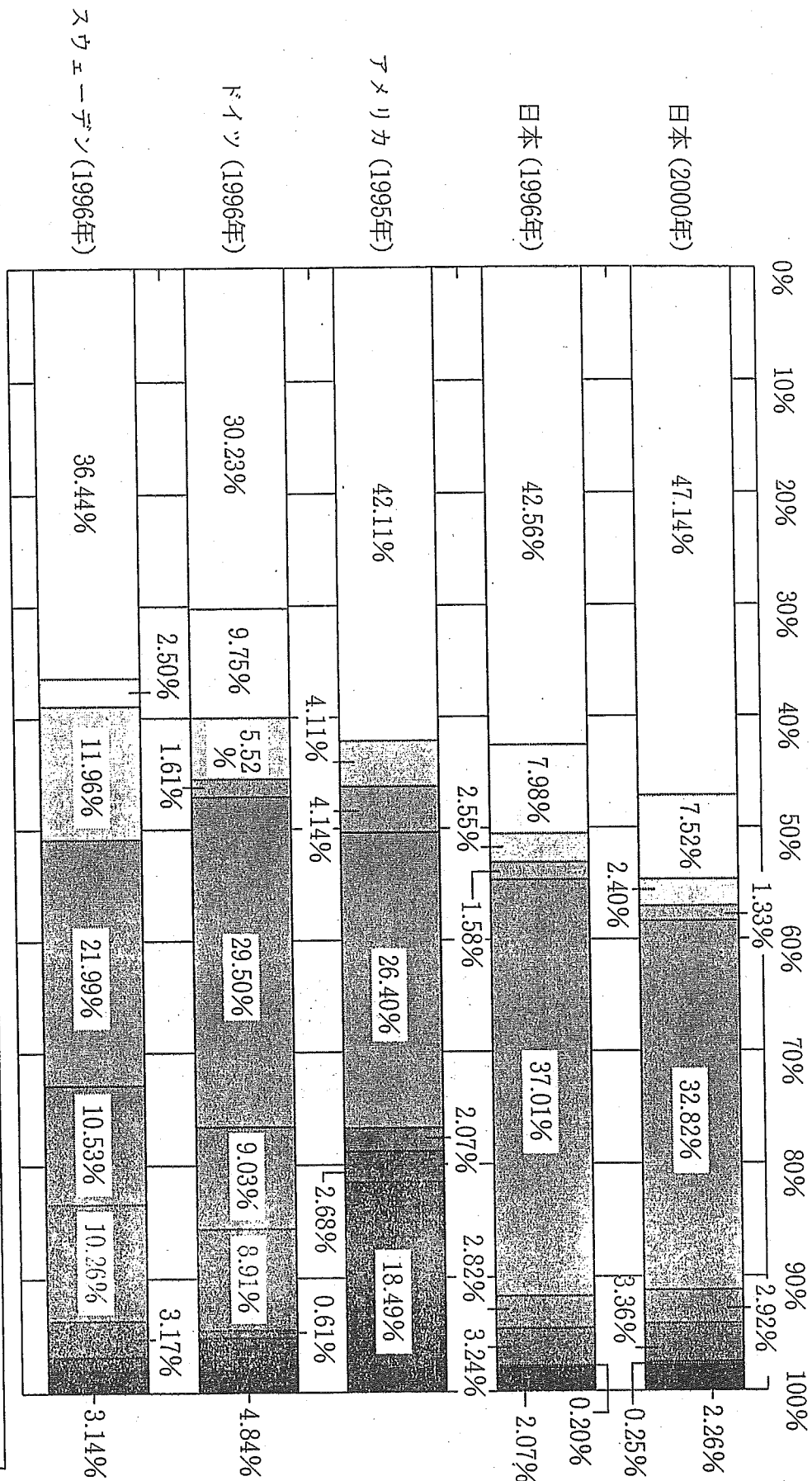
第三のタイプの社会民主主義レジームは、これからの議論との関係で注目しておきたいところです。社会民主主義レジームは、まず労働市場の動態としては、柔軟な労働市場をつくりだすという点で保守主義レジームと異なりますが、積極的労働市場政策で労働市場の需給ギャップを埋めて、完全雇用を維持してきた点で自由主義レジームとも異なります。スウェーデンでは、労使の中央交渉で企業の生産性の如何を問わず同一労働同一賃金に近い賃金体系をつくりだし、企業の生産性が低く利潤が労働コストを上まわらなければ倒産する条件を意図的につくりだしました。そして、生産性の低いセクターから高いセクターへと労働力を移動させながら完全雇用を維持する政策を展開しました。

そこでなぜ高負担で高い水準の福祉支出と経済の活力を両立させてきたのか。そして、この社会民主主義モデルは、そのまま適用できないまでも、私たちがニーズ熟議型の公共サービス中心の福祉自治体を考えていく上でどういう意味で参考になるのか。

まず、福祉の役割はどうなるのか。アメリカのようにセーフティネットに福祉を限定していくなら、完全雇用のもとで福祉の役割はもうないわけです。そこで、福祉の役割としては、人々が経済的に自立していることを前提に、例えば出産子育てと就労のどちらかを選択しなければいけないということに困っている女性たち、あるいはもっと別な仕事に就きたいけれども今自分にその技能がないと悩んでいる若者たちのような、経済能力のある市民がより頑張れるような支援をする。具体的には、育児・介護サービスを提供し、生涯教育の制度を整備する。こうした自立支援型の福祉をするのが社会民主主義レジームの福祉国家の役割でした。

ここで併せて、各レジームにおける公共サービスの供給体制をみておきたいと思えます。公共サービス供給における政府―民間関係の類型を見ると明らかかなように(表3)、社会民主主義レジームは自立型支援福祉という点でこれから私たちが福祉行政の未来を考えていく上では大変参考になるわけですが、あくまで社会サービスは公共セクターを中心に行われてきました。

図1 機能別社会保障給付費の構成割合の国際比較



(出典) 国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障統計年報 (平成14年版)』

表 2

| | 自由主義レジーム | 保守主義レジーム | 社会民主主義レジーム |
|-----------------|---------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| 例 | アメリカ | ドイツ | スウェーデン |
| 社会的連帯の機軸 | 市場 | 職域・家族（政府補完） | 政府 |
| 脱商品化 | 低 | 高 | 高 |
| 脱家族化 | 高 | 低 | 高 |
| 福祉国家の役割 | セーフティネット型 | 職域・家族補完型 | 自立支援型 |
| 相対的比重の高いプログラム領域 | 公的扶助 | （男性稼ぎ主加入の）社会保険 | 公共サービス（対人社会サービス） |
| 労働市場の動態 | 弱い規制と柔軟な労働市場 市場自体のダイナミクスによる雇用創出 | 職域の雇用保障と硬直した労働市場 早期退職の奨励や女性の非労働力化 | 積極的労働市場政策と柔軟な労働市場 再訓練によるミスマッチ解消 |
| 公共サービス供給体制 | 市場主導モデル | 補完モデルor 第三セクター主導モデル | 政府主導モデル |

G. Esping-Andersen, Social Foundation of Post-industrial Economies, Oxford Univ. Press, 1999を基礎にした整理

ように市場原理主義が前面に立つ労働市場のあり方を与件とする福祉国家では、激しい市場競争の中で敗れた人々たちを下で支えるセーフティネットになっていく。それに対して日本と似ているのがドイツやフランスのような保守主義レジームといわれるタイプです。保守主義レジームでは、長い伝統と影響力を持った労働運動が雇用者側と協約で職域ごとの社会保険をつくっていく。職域が社会保障の基礎となるので、労働市場はあまり流動化させるわけにはいかない。同時に家族主義的で、社会保険は男性稼得者中心になっていく。日本と同じように社会サービスに関しては女性が家庭で頑張ることが期待されている。

機能別社会保障給付費の構成割合の国際比較（図1）を見ると、アメリカは生活保護の割合が高く、それに対してドイツは遺族給付とか家族福祉の割合が高い。日本は企業と家族に福祉を任せてきてしまったが、ドイツやフランスは補完性原理で職域や家族を社会保障費が支えていく、つまり職域や家族が順調に機能していくために福祉国家がそれなりに出費をしていくという違いがある。

いる。そういう意味では、地域の人々はまず企業と家族に依存し、そしてそのメカニズムをとおして中央に依存するという二重の依存構造にあったということになると思います。

1-2(1) 日本型福祉国家の持続困難

そして今、雇用と家族が根本からゆらいでいる。幸か不幸かこうしたシステムがもはや維持できなくなっている。雇用に関しては、長期的雇用慣行は放棄はされないまでもその対象とする被用者を限定するという形で縮小されている。したがって、日本の若者たちはこうした雇用構造の中にこれまで以上に強く企業社会に囲い込まれてしまうか、あるいはフリーターやニートとして放り出されるかという状況にあります。

しかも、家族の負荷も限界に達して未婚化が進んでいく。これが子育て費用の負担増大とあいまって、少子化を加速させました。

さらにいうならば、一時期日本は社会保障にお金をかけないのに格差が抑制されているという自慢話があった

けれども、三位一体構造の中身を見てみると、例えば公共事業費のような大きな支出に支えられているわけです。今、スウェーデンのような大きな福祉国家が基本的に財政を黒字基調で維持しているのに対して、日本のような小さな福祉国家がとんでもなく大きな借金を抱え込んでいる。そういう皮肉な対比をせざるを得なくなっています。

1-3 国際比較の視点から見た日本型福祉国家とその危機

こうした日本の状況を少し視野を広げて国際比較の視点から見えます(表2)。これはデンマークの研究者 G. Esping-Andersen の提唱による三類型で、現在大変影響力の強いモデルです。

この三つの類型は、福祉国家を主導する政治的な立場、イデオロギーによって自由主義レジーム、保守主義レジーム、社会民主主義レジームの三つに分けるものです。実は福祉国家というのはそれぞれ、労働市場のあり方に応じてずいぶん違った役割を果たしています。アメリカの

福祉プラス狭義の社会保障制度として捉えると、後者の狭義の社会保障制度は三位一体構造を前提にできあがってしまったわけです。

1-2 日本型福祉と地域社会

一時期、自民党の加藤紘一氏などが、日本はこの三位一体構造をもって社会福祉にあまりお金を使わずに格差を抑制してきた、これは欧米の社会民主主義国家に比肩して決して劣らないと言っていました。そういう見方もあるかとも思いますが、よく考えてみると大きな違いがあります。そして、そのことが社会システムのゆらぎ、雇用と家族のゆらぎのただ中にある現在、大変な大きな意味を持っています。

すなわち、こうした三位一体構造はある種の囲い込み構造であり、きわめて硬直したニーズ対応の構造を持っていたからです。サラリーマンは企業に、業者は業界に、主婦はその家族に、というようにそれぞれのコミュニティに帰属して、おとなしくしている範囲ではじめて生活が保障され、ニーズが満たされる仕組みがある。ここでは、

おとなしくしている限りでは生活は安定するが、新しいライフチャンスに挑戦することが難しく、閉塞感が生じる。

さらにいうならば、狭い意味での福祉国家と違って、公共性を拡大していくという点で大きな問題を持っている。スウェーデンなどを見ても、誰を誰がどういう資格でどういうルールに基づいて支えるのかということも、福祉が実現されるプロセスは透明であり、当然、選挙への関心も高い。そして、政治家に対する倫理的な要請も厳しい。

それに対して日本の三位一体構造は、誰が誰を支えているかよくわからない。あるいは政治家の利益誘導などが絡んで非常に不透明であるために、人々は公共性の空間から引いていってしまう。そういう負の効果が強かったように思います。さらにいうならば、こうした地域における囲い込み構造を支える資源が中央に依存している。公共事業のための起債を交付税交付金に依存する、あるいは保護規制政策の前提になる補助金が中央に依存して

雇用が保障された。しかし、社会サービスは十分に提供されなかった。

そこで第三に、主婦が家族の中で福祉の現業労働者になった。戦後、先進工業国の中で日本だけが主婦の割合が増えています。労働市場から女性が退却しているわけですが、そのピークは日本型福祉の三位一体構造ができてあがっていく七〇年代半ばです。こうして所得保障と公共サービスの代替メカニズムができあがってきたわけです。

1-1-1(1) 日本型福祉は狭義の社会保障制度をどの

ように方向づけたか？

これが小さな福祉国家でそれなりに格差が抑制されてきた背景です。そして、狭い意味での福祉、社会保障政策もこの三位一体構造を前提にして方向付けられてきました。日本では、三位一体構造の形成以後、福祉国家化にストップがかかります、八一年まではGDP比で社会保障支出は伸びていますが、それ以降は社会保障支出の伸び率が低下していく。しかも、家族主義、家族福祉を前提

にして、例えば八一年以降は当初義務教育終了後まで出されていた児童手当が、義務教育就学以前に抑制されていく。あるいは老人施設での費用徴収対象が拡大されました。こういう家族福祉を前提とした福祉改革、より端的にいうと福祉支出規模の抑制が行われていく。

あるいは、社会福祉制度の分立化も日本型福祉の三位一体構造を前提に維持されていくことになります。年金や医療の職域ごとに分立した構造は日本型福祉の三位一体構造を前提に八〇年代を通して固定化されていくわけです。

さらに、男性稼得者中心の社会保障ができあがってきます。七〇年代半ばに主婦の割合がピークに達し、それ以降女性の労働市場進出は再び進行していくわけですが、そうなると三位一体構造の屋台骨がゆらいでしまうというところで、八〇年代に入ると女性を家庭に引き留める制度上の誘導が行われていく。八五年には第三号被保険者制度が基礎年金の導入とともに始まります。八七年には配偶者特別控除が導入されます。

このように、日本型福祉国家を三位一体構造の日本型

表1

| | 移転前 | 移転後 | 再分配効果 |
|--------|-------|-------|-----------|
| スウェーデン | 0.417 | 0.197 | 53%(1980) |
| アメリカ | 0.425 | 0.317 | 25%(1980) |
| 日本 | 0.35 | 0.31 | 10%(1981) |

それだけ格差が大きくなります。ここで気がつくのは、スウェーデンでは移転前のジニ係数に比べて移転後のジニ係数が小さいことです。要するに、大きな福祉国家では再分配効果が大きい。それに比べてアメリカは小さな福祉国家で再分配効果は小さい。

そして日本についていうならば、まず八〇年代の社会

保障支出のGDP比は一四〜一五%くらいと日本は小さな福祉国家でした。ここで気がつくことは、日本のジニ係数は所得の移転前と移転後でそれほど変わらない、つまり福祉国家による再分配を経る以前から格差がある程度抑制されていたということ。すなわち、日本は狭い意味での福祉政策以外の方法で当初所得の段階で格差を抑え込んでいたと見る事ができる。それを可能としたのがここでいう日本型福祉です。

日本では六〇年代の人口移動と都市化で、地域での相互依存関係に依拠できない人々が増え、福祉圧力が高まりました。一九七三年の「福祉元年」の段階では日本も欧米型福祉国家に近づいたといわれました。ところがすぐオイルショックがあつて、欧米型福祉国家に代替する形で生まれてきたのがここでいう日本型福祉の「三位一体構造」です。

それは第一に、地域からの人口流出をなんとか食い止めたいという意図もあつて、保守政治家が主導して行われていた地元への公共事業投資。これは国のお金がさほど潤沢でなくなってくると地総債などで自治体に起債させて、公共事業費を賄わせる。そして、その償還を交付税交付金などで充てていく。さらには、中小零細企業に対するさまざまな保護規制政策を行い、これらが福祉政策にかわつて特に建設業を中心とした中小零細企業の被用者あるいは自営業者を支えてきた。

第二に、さらに都市に移って大企業の被用者となった市民に対しては、長期的雇用慣行や家族賃金、企業内福利厚生が福祉国家の代わりをした。こういう形で所得と

中心の福祉国家」から、「ニーズ熟議型で公共サービス中心の福祉自治体」へという転換としてとらえたいと思います。

「ニーズ決定型で所得保障中心の福祉国家」とは、行政が市民のニーズを上から一律に決め、失業や困窮などでそのニーズが充足されない場合、所得保障を中心にそれに対応していく、という考え方に基づくものです。その主体は中央政府たる福祉国家です。それに対して「ニーズ熟議型」とは、人々のニーズが必ずしも自明ではないなかで、行政、民間の非営利団体や専門家による様々なアドバイス、支援が入り、ニーズが確定されていく仕組みです。「熟議」というと、会議室で額を寄せ合って相談をしているイメージがありますが、社会システムのある方として、ニーズが探り当てられていく仕組みとして捉えています。

「ニーズ熟議型で公共サービス中心の福祉自治体」への転換とは、そういう「ニーズ熟議型」の政策を展開していくとき、雇用と家族がゆらぐ中で、公共サービスが人々の自立支援を課題として追求されていく、そして福

祉行政は、公共サービスの担い手でありかつ人々に身近なところにあってそのニーズを把握しやすい立場にある自治体がこれを担っていく、こういう大きな転換を指しています。その場合、ほかならぬ日本の現実が出発点になるわけですが、日本は特に雇用と家族に対する依存度が高かったため、この社会システムのゆらぎからとくに大きな影響を受けてしまっている。そのような文脈で日本の福祉行政についても考えていきたいと思えます。

1 ゆらぎの中の日本型福祉

1-1 日本型福祉とは何だったか

まず、雇用と家族への依存度の高い日本の福祉行政について考えていく上で、いわゆる日本型福祉を少し振り返ってみたいと思います。表1に掲げたのは、所得の移転前と移転後のジニ係数をスウェーデン、アメリカ、日本で比較したものです。ジニ係数は0から1までの係数で世帯間の所得格差を示したもので、数字が大きければ

福祉国家の転換と公共サービス

宮本太郎

北海道大学大学院
法学研究科教授



はじめに——議論のポイント

このセミナーの主題でもある社会システムのゆらぎとは、ここでは、グローバル化と脱工業化を背景にした雇用と家族のゆらぎとして理解します。すなわち従来の福祉政策は、一人の人間が一生の間にたいはひとつの仕事に就いて、ひとつの家族を持って各々の役割を果たすということを前提としてきたのですが、その前提が大きくゆらいでいることだと考えます。そのなかですめられるべき福祉政策の転換を「ニーズ決定型で所得保障

は、「アメリカとの契約」などの改革プログラムをとおしてクリントンに徹底した財政均衡と福祉改革を迫った。これに対してクリントンは、共和党主導の福祉改革法案に対して二度にわたって拒否権を発動した。「人々を福祉から労働へと移行させていく手段としてあまりに不備である」というのがその理由であった。ここには就労機会の拡大という点で、懲罰的なワークフェアと一線を画そうとするクリントンの立場が窺える。

にもかかわらず、大統領選挙が近づくにつれて、クリントンは共和党への歩み寄りを余儀なくされることになった。それ以上の抵抗は、次期大統領選挙でのマイナス要因となることが予想されたからである。クリントンは自縄自縛に陥り、そして敗北していった。ヘンリー・ムーア監督は、映画『ボウリング・フォー・コロムバイン』のなかで、この制度改革の社会的帰結を取り上げた。ミシガン州プリントで六歳の小学生が同級生を射殺した事件が起きたが、生活保護を受給する母親は就労義務を果たすために隣町へ長距離バスによる通勤を余儀なくされていた。子供とはすれ違いの生活となり、事件直後にこの子供が絵に描いた心象風景はひとりぼっちの自分であった。就労強制の制度は、「機会の平等」の理念とはほど遠い現実を作り出したことが窺える。

なぜアメリカでビジョンは結実しなかったか。その背景の考察は小論の課題を越える。小論がとりあえず示したのは、実際のア

メリカがもつ、対抗モデルとも連なるような重層性である。「アメリカ型」の市場主義で日本を鋳直そうとする人々は、当然政治的に、非「アメリカ型」のオプションを退けようとするであろう。しかし、そうした人々が、アメリカという経験のこうした重層性を理解し受け止めることなく、その表層をすくい取って移入しようとするならば、それは政治として稚拙に過ぎよう。そこで持ち込まれるのは、アメリカの現実とも乖離した何かにすぎず、その何かによつて日本社会が生き活きと再生すると考えることには明らかに無理がある。

* * *

就労機会の拡大に力点を置いたバージョンを提起した。この議論は、就労規範を重視しつつも就労に対する支援を重視する点で、(支援の水準は異なるものの) スウェーデンにおける福祉政策の発想と近いものがあつた。

このエルウツドの議論に飛びついたので、中間層の支持を獲得すべく民主党の刷新を図っていたクリントンらニュー・デモクラツツであつた。クリントンが一九九二年の大統領選挙において掲げたスローガン「我々にお馴染みの福祉を終わらせる」というのは、このエルウツドの議論を下敷きにしたものであつた。

保守党の長期政権が続くイギリスで再生の手がかりを模索していた労働党にとつても、このニュー・デモクラツツの路線は魅力的であつた。インスパイアされたイギリス労働党は、新たにニュー・レーバーとして、「働くための福祉」「福祉のニュー・デイル」を掲げるに至つた。「第三の道」の理論的支柱である社会学者のアンソニー・ギデンズは、この路線がアメリカの民主党の新路線と北欧の積極的労働市場政策に触発されたものであると述べているが、この二つの潮流は述べてきたような地下水脈で繋がっているのである。そして、アメリカにおける就労強制型ワークフェア論(ワーク・ファーストモデルとも呼ばれる)と機会拡大型ワークフェア論(サー・ビス・インテンシブモデルとも呼ばれる)の対抗の構図は、イギリスにおいても再現されることになつたのである。

そして、後者の考え方が結実したのは、またもアメリカではな

く、その「輸出先」においてであつた。すなわち、トニー・ブレア率いるニュー・レーバーは九七年の総選挙で地滑り的な大勝を納め、その後、三期にわたつて政権を保持している。当初でこそニュー・レーバーはサッチャーリズムの延長にすぎないという見方も強かつたが、第二期目以降は、教育、医療を中心に公共セクターの拡大を実現し、また、「福祉のニュー・デイル」も若年層の失業者を大幅に減らすなど成果を挙げた。ニック・ピアースとマイク・ディクソンは、『プロスペクト』誌(二〇〇五年五月)の論評において、イギリスは純粋なアングロサクソンモデルを脱して、北欧的な福祉の要素を取り入れた「アングロ・ソーシヤルモデル」とでもいうべきものに接近している、と述べている。

これに対して当のアメリカでは、クリントンはひとまず政権には就いたものの、そのイニシアティブで実現した福祉改革は、当初の期待に沿つたものとは到底言い難かつた。クリントンは、一九九六年に公的扶助制度の抜本改革がおこない、AFDCをTANF(要保護家庭への暫定的扶助)に再編した。その結果、アメリカのワークフェアは、公的扶助の給付期間を限定し、受給者に就労を義務づける、懲罰色の強いワークファースト・モデルという性格を強めたのである。

クリントンが目指した改革を、より市場主義的で反福祉的な方向に転轍したのは、ニュート・ギングリツチら共和党議会勢力であつた。九四年の中間選挙によって両院を制した共和党議会勢力

うのがその原理である。

スウェーデンの「労働ライン」が就労のためのインセンティブ形成や就労機会を拓げる支援サービスに力点を置くのに対して、ワークフェアでは当事者のモラルハザードを失業の要因と見る発想が強く、懲罰的である。この点でスウェーデンの「労働ライン」とワークフェアは大きく異なる。にもかかわらず、両者の根っこに共通するものをみたフリーマンの直感は間違っていない。かつてニューデールにおいて問われた完全雇用社会の理念は、七〇年以上の時を経て、このように二つの国で大きくかたちを変えて現れたのである。

ワークフェアをめぐる対抗と「第三の道」

今日、北欧モデルと並んで非「アメリカ型」の道を担うのは、イギリス労働党などが掲げた「第三の道」の路線である。従来のイギリス福祉国家ともサッチャーリズムとも異なる制度形成を目指すというこの「第三の道」戦略も、実はアメリカの雇用、福祉政策の展開と深く関わっていた。

まず、サッチャー政権がアメリカのワークフェアを取り入れたことが契機となった。サッチャーは当初、徹底したサプライサイド型の経済運営をおこなっていたが、失業率が高まるなかで逆に福祉支出が増大した。そこで注目したのがアメリカにおけるワー

クフェアの理念であった。一九八六年からサッチャー政権は、マサチューセッツ州などのワークフェア・プログラムを参考に、リスタートプログラムと題して一二カ月以上の失業者を対象としたカウンセリングや職業訓練の斡旋を開始した。また、一九八八年の雇用法では、職業プログラムへの参加を拒否した失業保険受給者に対して、二六週間の給付停止などペナルティを課した。

「第三の道」は、アメリカからワークフェアを導入したサッチャーリズムへの対抗策として生み出されていったが、その際、アメリカ本国でも民主党周辺の知識人によってワークフェアへの対抗策が模索されていた。そして「第三の道」は、直接にはこのアメリカにおけるワークフェアへの対抗戦略を取り入れるかたちで形成されていったのである。

まず当のアメリカでは民主党リベラルが大きなジレンマに直面していた。共和党主導のワークフェア改革は、六〇年代のケネディ、ジョンソン政権のもとでおこなわれた福祉爆発に対する中間層の不満に対応したものであり、これまでの福祉拡大路線に固執することははや困難であった。さりとて、共和党主導ですすめられるワークフェア改革は、福祉政策の解体に他ならなかった。打開の道を示したのは、デヴィッド・エルウッドの著書『プア・サポート』（一九八八）であった。エルウッドは、ミッド流のモラルハザード論に対して、困窮層に対するサポートがプアであることが問題の根源であると主張し、同じワークフェア的な改革でも

ディール政策に強く影響された。スウェーデンにとってアメリカは、一九世紀の半ばから二〇世紀初めにかけて一〇〇万人近い移民を送り込んだ国である。これは当時の人口の六分の一ほどの規模になるが、そのうち少なからぬスウェーデン移民がアメリカで労働運動に身を投じた。無実の罪で処刑された伝説的な運動家であり、ジョン・バエズにも歌われたジョー・ヒルが知られる。スウェーデンからアメリカへ向けられた視線は熱かった。

就労をおしての自立を根本に据えた発想をスウェーデンでは「労働ライン *arbetslinjen*」と呼ぶ。福祉は、市民の就労機会を拡大し保障するものと位置づけられた。保育サービスや生涯教育など、就労を支援する社会サービスが重視された。加えて、各種の所得保障も、従前の所得に高い置換率でリンクされた。実は、スウェーデンが大きな政府となったのは、福祉国家は最低限保障をするのではなく、中間層が努力して手中にした現行所得水準の保障をする、という社会契約のためであった。つまり、就労と労働のインセンティブを高めるために大きな財政規模が必要だったのである。逆に就労をしていない場合、年金、失業手当、傷病手当などの水準は大きく減じた。ここには「マルハナバチ」の謎、つまり大きな福祉国家の経済活力を説明する秘密の一つがある。そして、フリーマンが「アメリカ型」の原理を見出したのもこの強固な就労規範なのである。

だが当のアメリカでは、ニューディールの理想は開花すること

はなかった。一九四五年に議会に提出された「完全雇用法」は、完全雇用の実現を国の政策目標として定めようとしたが、下院における全米製造業者協会 (NAM) 等のロビイングなどで廃案となった。その後も、都市の雇用政策は不十分で、六〇年代にはアメリカの社会保障支出は急増するが、その大部分が困窮層向けの選別主義的なプログラムであった。つまり、機会の平等を並び市民の経済自立を促す政策の不備が、所得保障によって穴埋めされたことになる。

選別主義的な所得保障プログラムの問題は、その受給者とコストの負担者がはっきりと分かれることである。ゆえにアメリカでは、七〇年代の終わりから中間層の福祉国家に対する反乱が開始される。カリフォルニア州において固定資産税の引き下げを求めた一九七八年の住民立法案件「プロポジション一三」はその反乱の狼煙でもあった。八〇年代にはレーガン政権が誕生し、「小さな政府」に向けた改革が重ねられていく。

こうしたなか、ニューディールの理念が前提としていた就労規範を、いわば強制的に復活させようとしたのがワークフェアの考え方であった。ワークフェアは、忌むべき言葉となったウエルフェアに代えて、ニクソン大統領のスピーチライターによって造語され、ローレンス・ミードらによって理論化された。ウエルフェアの象徴でもあったAFDC、つまり母子家庭に対する生活保護プログラムの受給者など、福祉の受給者に就労を義務づける、とい

など、諸々のことを含めて今日のアメリカがある。そして他方では、アメリカのなかで実現されなかった理念のいくつかは、むしろアメリカ化への対抗モデルとされる国々に継承され発展させられてきた、と見ることも可能なのである。

以下、そのようなケースとして、スウェーデンの福祉国家モデルと、イギリス労働党が掲げた「第三の道」のそれぞれから、アメリカへの視線を抽出したい。そして、その視線の先にあるのは、いわゆる「アメリカ型」とは異なったアメリカの姿であることを示したい。

北欧モデルと自立社会の理念

非「アメリカ型」の道を一方で代表するのは北欧モデルである。なかでもスウェーデンは、名だたる大きな政府でありながら、経済成長率も好調で、また財政も黒字基調を堅持している。市場原理主義からすれば、飛ぶはずのないものが空を飛んでいる、という点で「マルハナバチ」に喩えられる。たとえばIMFが二〇〇三年に公開したスウェーデン福祉国家分析は、「マルハナバチは飛び続けるか」というサブタイトルがつけられている (*Sweden's Welfare State: Can the Bumblebee Keep Flying?*)。丸々太ったマルハナバチは、「通常」のハチの飛び方からすればなぜ飛ぶのかが説明できないが、経済的に好調な大きな政府もまた、同様の謎に見えるので

ある。

たしかに北欧モデルは、政府支出の規模などからすれば「アメリカ型」の対極に位置づけられる。しかし、両者の接点にも留意を必要がある。ここで注目したいのは、一九九七年にハーバード大学の経済学者、フリーマンらによってまとめられたスウェーデン福祉国家分析である (*The Welfare State in Transition: Reforming the Swedish Model*)。フリーマンは、スウェーデン福祉国家のあり方が、(予想に反して)アメリカの社会保障の考え方とその理念の根本的なところで共通していることに驚く。それは、福祉給付の条件として就労を求める代わりに、福祉を人々の就労機会を保障するものとして位置づける考え方、すなわちワークフェアの考え方である。この共通点ゆえにフリーマンは、スウェーデンという国について、ウエルフェアよりもワークフェアに重点を置いた「ワークフェア国家」であると論じるのである。

ワークフェア国家という呼び方が適切であるかどうかは別に、フリーマンを驚かせたこの類似性について説明することは困難ではない。スウェーデン福祉国家の屋台骨となったのは、生産性の低い部門から成長部門へ労働力を移動させながら完全雇用を実現する積極的労働市場政策であった。この積極的労働市場政策を設計したのは、イエスタ・レーンとルドルフ・メイドナーという二人のエコノミストであるが、二人は完全雇用を前提とする福祉国家の考え方については、フランクリン・ルーズベルトのニュー

「機会の平等」という夢

「アメリカの市場主義と対抗モデル」

宮本太郎

グローバル化と脱工業化に対処する上で、「アメリカ型」の市場主義は決して唯一の選択肢ではない。社会的連帯を維持しあるいは強める方向で対処していくことは可能であり、必要である。このような考え方は、今日の欧州では広く支持されたものであるといえよう。北欧を始めとして少なからぬ国際的な経験が、こうした考え方を裏付けている。市場主義的改革が席卷する日本では、いささか事情は異なる。それでも、資本主義や福祉国家のレジームが多様であり、変化に対応していく戦略は選択可能であるという認識が表明されることはある。

したがって、小論は非「アメリカ型」の道が存在すること、つまり対抗モデルが可能であることそれ自体を改めて主張しようとするものではない。問題としたいのは、次のような事柄である。

アメリカは（こういってよければ）必ずしも終始一貫して「アメリカ型」であろうとしてきたわけではなかった。アメリカにおける雇用政策や福祉政策に表れた「機会の平等」の理念は、欧州の社会民主主義や福祉国家の展開と興味深い共鳴関係を見せてきた。「機会の平等」を実質的に保障するための政策構想は、世界の労働運動や社会民主主義を触発してきた、といってもよいのである。

だが、そのほとんどはアメリカのなかでは結実することはなかった。その結果、今日のアメリカがむき出しの市場主義を基礎としたいいわゆる「アメリカ型」の社会となっていることは事実である。しかし、今かくあることはアメリカの全てではない。アファーマティブアクション（積極的差別是正措置）などかつての平等主義的制度的残滓や、あるいは理想を実現する途上で挫折した人々の記憶

近藤康史 (2001) 『左派の挑戦——理論的刷新からニュー・レイバーへ』木鐸社。

阪野智一 (2002) 「自由主義的福祉国家からの脱却？」宮本太郎編著『講座福祉国家のゆくえ1 福祉国家再編の政治』ミネルヴァ書房。

田口典男 (2000) 「イギリスにおける賃金審議会の廃止と全国最低賃金制度の導入」『大原社会問題研究所雑誌』第五〇二号。
テイラー、マリリン (2005) 「イギリスにおける社会民主主義と第三セクター——「第三の道」か？」山口二郎、宮本太郎、坪郷實編著『ポスト福祉国家とソーシヤル・ガヴァナンス』ミネルヴァ書房。

橋本恭之 (2002) 「イギリスの税制改革」『総合税制研究』第一〇号。

平岡公一 (2003) 『イギリスの社会福祉と政策研究——イギリスモデルの持続と変化』ミネルヴァ書房。

藤森克彦 (2002) 『構造改革ブレア流』TBSブリタニカ。

ブレア、トニー (2000) 「第三の道——新しい世紀の新しい政治」『生活経済政策』編集部編『ヨーロッパ社会民主主義「第三の道」論集』生活経済政策研究所。

宮本太郎 (2005) 「福祉国家の労働支援とジェンダー平等」『女性労働研究』第四七号。
—— (2004) 「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フレームワーク』

日本評論社。

力久昌幸 (2000) 「戦後イギリス政治における連続と断絶——一九九七年総選挙において誕生した労働党政権による新しい社会民主主義の摸索」『姫路法学』第二九・三〇合併号。

forthcoming publication.

Fitzpatrick, Tony (2003) *After the New Social Democracy: Social Welfare for the Twenty-First Century*, Manchester; New York: Manchester University Press.

——— (2004) "A Post-Productivist Future for Social Democracy?" *Social Policy and Society*, Vol. 3, No. 3.

Grimes, Alister (1997) "Would Workfare Work? An Alternative Approach for the UK", A. Deacon ed., *From Welfare to Work: Lessons from America*, London: Institute of Economic Affairs.

Hirst, Paul Q. (1994) *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Massachusetts: The University of Massachusetts Press.

Hills, John (2002) "Does Focus on 'Social Exclusion' Change the Policy Response?" J. Hills, J. Le Grand, and D. Pichaud eds., *Understanding Social Exclusion*, New York; Tokyo: Oxford University Press.

HM Treasury (2003) Child Trust Fund proposal published, 28 October, URL: http://www.hm-treasury.gov.uk/newsroom_and_speeches/press/2003/press_ctf_03.cfm.

Jordan, Bill (1998) *The New Politics of Welfare: Social Justice in a Global Context*, London: Sage Publication.

Marshall, B. and Macfarlane, R. (2000) *The Intermediate Labour Market: A Tool for Tackling Long-term Unemployment*, Layerthorpe: The Joseph Rowntree Foundation.

Offe, Claus (1997) "Towards a New Equilibrium of Citizen's Rights and Economic Resources?", OECD ed., *Societal Cohesion and the Globalising Economy: What does the Future Hold?*, Paris: OECD.

Perczynski, Piotr (2001) "Associo-Deliberative Democracy and Qualitative Participation", P. Hirst and V. Bader eds., *Associative Democracy: The Real Third Way*, Frank Cass.

Williams, Colin, C. and Windbank, J. (2003) *Poverty and the Third Way*, London: Routledge.

小沢修司 (2002) 『福祉社会と社会保障改革——ベーシック・インカム構想の新地平』高書出版。

小堀真裕 (2005) 『サッチャリズムとブレア政治』晃洋書房。