

論、新制度論に言説政治論を接合させていくことが重要なのである。

3 アクターの変容

グローバル化と脱工業のなかでは、政党政治における戦略転換と平行して、市民社会の側でも諸アクターが福祉政策や労働政策をめぐる新戦略を模索する。この第二のパートは、福祉国家再編に絡んだ、フェミニズム、労働組合、新しい右翼の動向を分析する。

まず、第5章の田村論文は、ジェンダー平等にかかわる女性のニーズはいかに整序され、表出しているのかを明らかにする。田村論文は、先に触れた言説政治論を取り入れながら、わが国の「男女共同参画社会基本法」の制定をめぐる政治過程と討議空間を分析する。この政治過程においては、いくつかのジェンダー平等のモデルのなかで、女性を男性と同様に稼ぎ手として打ち出す平等モデルが主流になった。この経緯を、福祉国家の類型や既存の制度配置から説明しきるのは困難である。既存の規範構造などをふまえて政策を正統化していくアクターの言説戦略からこそ説明できるのである。

それでは、従来福祉国家体制のもっとも強力な「ステークホルダー」のはずであった労働運動にはいかなる変化が現れているか。第6章の篠田論文はこの問題を扱う。ここでまず指摘されるのが、ポスト福祉国家の時代には労働運動と一国ガバナンスのむすびつきがほどけ、労働運動にはより多元的な展開がうまれている、ということである。そして、ローカルな労組ネットワーク、知識産業の新しい連関に沿った組織再編、国境を越えた多様な労組ネットワークの形成などの動向が縦横に論じられる。新しい展開にはそのままグローバルな労働運動の形成にはむすびつかない複雑さがあるが、労働運動と一国福祉国家のこれまでの積極的關係が根本から変化していることは確かである。

労働運動が福祉国家とのむすびつきを緩めるのとは対照的に、これまで福祉国家には敵対的であったはずの勢力が福祉国家に接近するという動きもある。第7章の畑山論文は、フランスの新しい右翼勢力としての国民戦線をと

りあげ、その政策展開を歴史的に追っている。国民戦線は、まず新自由主義的な政策を取り入れた権威主義的政党として市民社会への定着を図った。そしてグローバル化ともあいまってその支持層のプロレタリア化がすすむと、社会保障や福祉に一定の積極性をみせる「ナショナル・ポピュリズム」あるいは「福祉ショービニズム」へと軌道修正をした。ここにも一つの言説戦略の転回をみることができる。

4 制度の転換

社会民主主義政党、保守主義政党、それぞれの戦略刷新がすすみ、またフェミニズム、労働運動、新右翼の新しい動きがこれに重なる時、制度はどのような転換をみせ、いかなる空間で再編されていくのであろうか。

まず福祉国家の諸レジーム自体にはいかなる変化が現れているのか。第8章の渡辺論文は、諸レジームの変容を、育児支援、年金、雇用政策を中心に比較検討している。そして、自由主義レジームのアメリカ、社会民主主義レジームのスウェーデンにおいては、レジームの大枠は維持されているものの、ワークフェアないしアクティベーション的な改革が進行しているという。これに対して保守主義レジームのドイツにおける転換はよりドラスティックで、育児支援にかんしては社会民主主義的な、その他の領域では自由主義的な転換が顕著であるという。ここでもまた、新制度論的な視角からの分析についてその限界が指摘される。

それでは、20世紀の福祉国家体制の制度基盤であった政労使の交渉制度、コーポラティズムにはいかなる変化が見られるか。第9章の井戸論文は、コーポラティズムの変容を比較論的かつ実証的に分析する。コーポラティズムという概念は、団体交渉のシステムという側面と、政策形成システムという側面がある。ここで明らかにされるのは、政策形成システムとしてのコーポラティズムについては各国で復権の傾向が確認されること、しかし、団体交渉としてのコーポラティズムについてはそのような傾向は認めがたいことである。政策形成のシステムとしてのコーポラティズムは、制度改革をめぐる

合意形成の場として復権傾向にあると解するならば、福祉国家の制度変容についての議論や、諸アクターの戦略転換にかかわる一連の指摘とつじつまが合う。

こうした福祉国家の政策と政策過程にかかわる転換に加えて、注目できるのは、福祉国家という制度空間のいわば輪郭にかかわる転換である。第10章の水島論文は、移民政策にかかわって福祉国家が内側に「閉じていく」傾向を、第11章の小館論文は、EUの多層的ガバナンスにかかわって、福祉国家がリージョン、地方次元と超国家次元双方に「開いていく」傾向を問題にしている。

水島論文は、オランダを舞台として、さきにも取り上げられた「新しい右翼」の動向を分析すると同時に、それが移民制度にいかなる転換をもたらしつつあるかを明らかにする。雇用保障の強い保守主義レジームでは移民が新規に労働市場に参入するのは簡単ではない。にもかかわらず、オランダでは就労規範を強調するワークフェア型の改革が進行している。こうした制度特性と制度転換の相乗作用が移民排除の感情を方向づける。制度改革の帰結として、居住実態のある難民申請者の送還や移民への福祉給付の制限がすすめられているという。

これに対して小館論文は、イギリスの医療政策を中心に、福祉国家の機能が超国家レベルと地方レベルに重層化していることを指摘する。そして、それぞれの水準で異なった性格の政策が展開していることを示す。すなわち、国内レベルではブレア政権がNHS (National Health Service) の市場主義的改革を保守党政権から継承したが、その一方で独自議会を開設したスコットランドでは、高齢者介護の無償化など、むしろ逆向きの施策が導入されつつある。そして他方では、EUにおけるサービスや人の移動の自由化などが、国内医療政策に直接の影響を及ぼしている。

さて、本書を構成する諸論文は、以上のように密接に関連し、しかも全体として福祉政治の変容について大まかな方向性を示している。また、福祉政

治の理論についても、その新しい水準を示すことができたと思う。もちろん、各論文は、気鋭の若手、中堅政治学者による独立した研究論文であり、読み進めれば、各章の議論の間には一致点のみならず、多様なテンションもまた生まれていることに気づくことができる。実は、このテンションこそが、議論をさらに前にすすめ、各国の福祉政治についての認識を深めていくための動力をうむのであり、そこがこうした論文集の魅力でもある。

福祉国家と平等をめぐる政治

—20世紀的前提の転換—

宮本太郎

福祉国家はいかなる社会的平等を達成してきたのか、そして今、その平等のあり方にいかなる変化が生じているか。この点について一般に次のような議論がおこなわれている。福祉国家はその積極面として平等を、消極面として経済効率への負荷をもたらした。そして、市場経済のグローバル化を契機に、平等よりも効率が、福祉国家よりも市場が優先されざるを得ない環境が出現した。欧州の社会民主主義政党でさえも、市場と経済効率に妥協した「第三の道」を掲げるようになった。このような議論である。

こうした構図は、全く誤りではないにせよ、福祉国家の多様な経験を過度に単純化する点で、また、福祉国家による平等という主題が過去のものとなりつつあるという印象を与える点で、ミスリーディングな面をもっている。これまでの福祉国家のかたちを仮に20世紀型福祉国家と呼ぶならば、それが平等を志向したとして、各国の平等の度合いは、なぜ、どのように分岐したか。平等と経済効率を両立しえた国とそれに失敗した国が分かれたのはなぜか。また、20世紀型福祉国家において排除された平等あるいは再生産された不平等はなかったか。

今日、福祉国家の抜本的再編が進行しているのは事実である。その動向を客観的に評価し、各々の価値選択をすすめていくためには、20世紀型福祉国家が達成した平等の特質やその経済効率との関係について、より包括的な検討をおこなっておく必要がある。福祉国家と平等に関して多少とも包括的に検討をすすめるならば、福祉政策をとおしての平等の達成という課題は、依然として未完のプロジェクトであることが分かってくる。

本稿は、第一節において、20世紀型福祉国家の実現してきた平等の構造について考察する。まず、これまでの社会保障政策が担った二つの機能、水平的再分配と垂直的再分配の機能を峻別する。そして、この二つの機能

が、いかなる比重でどのように組み合わせられるかによって当該福祉国家の平等の構造が決定されていったということを、「再分配のパラドクス」という視点から説明する。さらに、20世紀型福祉国家の水平的再分配と垂直的再分配が排除してきた平等について議論する。

第二節においては、20世紀型福祉国家の平等構造が維持し得なくなった背景を、リスク構造の転換という観点から分析する。その上で、平等構造の再編をとらえるいくつかの言説について考察し、そこには福祉国家の平等化機能の縮小のみならず、その再生や拡張につながる選択肢も現れている、と主張する。その上で日本のケースをとりあげて、福祉国家の転換という問題がどのように現れているかを見る。

1 20世紀型福祉国家の構造と再分配のパラドクス

1-1 20世紀型福祉国家の二つの機能

20世紀型福祉国家がいかなる社会的平等を達成してきたかを、各国ごとのバリエーションを含めて考えるためには、まず出発点として、20世紀型福祉国家の二つの機能について、それぞれの機能を担った手続きと制度を含めて検討しておく必要がある。

ここでいう20世紀型福祉国家の二つの機能のことを、N・バーはそれぞれ「ブタの貯金箱機能」および「ロビンフッド機能」と呼んでいる¹。20世紀型福祉国家は、まず、経済的に自立した市民を対象に、彼らの典型的なライフサイクルに想定されるリスクをめぐって、そのリスクに実際に直面した人々と当面それを免れている人々との間での、いわば水平的な再分配を担った。すなわち福祉国家は、個人が各自の人生の諸リスクに備えることを社会化した、巨大な貯金箱の役割を果たした。これが「ブタの貯金箱機能」である。

その一方で福祉国家は、経済的な自立が困難な市民を対象として、自立した市民との間での著しい経済的格差を縮小する、垂直的な再分配機能を果たした。つまり、20世紀型福祉国家は、義賊ロビンフッドのように社会的弱者の救済を担った。これが「ロビンフッド機能」である。

この二つの機能は、それぞれが別の観点から社会的平等を実現することを目指したものであったが、ここで留意しておく必要があるのは、この二

つの機能を担った手続きと制度である。この手続きと制度によって、平等機能に与る人々の範囲とその条件が画定されることになったからである。

まず「ブタの貯金箱機能」にかかわっては、次のような手続きと制度が設計された。そこでは、被用者、自営業者、主婦など、産業社会に典型的ないくつかのライフサイクルが想定され、そこに典型的なリスク群が抽出される。被用者の場合でいえば、労働災害、失業、退職などであり、主婦の場合は男性稼ぎ主との死別などが典型的リスクとして浮上する²。そして、社会保険によってそのリスクに対処することが目指される。一般にこうした制度は、一人の市民とくに男性が、一生の間に一つあるいは少数の仕事を持ち、他方で相対的に安定した家庭をもつことを与件として設計された。またリスク・シェアリングは個人間ではなく世帯間ですすめられることが多かった。したがって、頻繁に仕事を替えるもの、経済的自立を目指しジェンダー役割から離れる女性などは、しばしば平等化機能の保護から排除された。

他方、「ロビンフッド機能」の対象となるのは、社会保険によるリスク・シェアリングの困難な人々であった。平等化のための資源は、基本的には税から調達する必要がある。したがってここでは、資力調査などによって受給に厳しい制約が課されることが常であり、この条件をくぐって機能の恩恵に与ることに対してはスティグマが生まれた。また、社会的扶助の原則は、わが国の生活保護制度でいう「補足性の原理」、つまり一定の所得水準を下回った人々を対象に、その水準との差額を補填する、という考え方であった。それゆえに、社会的扶助には就労インセンティブを弱める傾向があり、こうした手続きと制度が「失業の罠」「貧困の罠」をつくりだすことが指摘されてきた。

ある福祉国家がどのような平等構造を実現したかは、この二つの機能がいかなるかたちで、どのような比重で組み合わせられたかによる。そしてこの組み合わせのいくつかのパターンを考えていくためには、当該福祉国家において、狭義の社会保障の政策と制度と、雇用にかかわる政策や制度がどのように連動したかを見ることが不可欠である。

1-2 平等構造の類型

20世紀型福祉国家は、一方における社会保障政策、福祉政策と、他方に

における雇用政策、経済政策の連携によって成り立ってきた。20世紀型福祉国家が、しばしばケインズ主義的福祉国家と呼ばれてきたのはその故にある³。20世紀型の社会保障政策の基本設計が、ベヴァリッジに負うところが大きいことを重視する場合、これをケインズ・ベヴァリッジ主義的福祉国家と呼ぶ場合もある⁴。前節で福祉国家の「ブタの貯金箱機能」と「ロビンフッド機能」について述べたが、この二つの機能が具体的にどのようなかたちで組み合わせられ、当該福祉国家の平等構造を形作っているかをみるためには、この社会保障政策、福祉政策と雇用政策、経済政策の連関に注目する必要がある。こうした視点から、20世紀型福祉国家における平等構造の異なったパターンをとらえていくためには、近年の比較福祉国家研究の成果に依っていくことができる。近年の比較福祉国家研究の展開は、この社会保障政策および福祉政策と雇用政策および経済政策の連携を、福祉レジームと生産レジームという枠組みから分析してきた。

近年の福祉国家研究においては、まずエスピン-アンデルセンらによって、社会保障政策、福祉政策の体系にかんする比較論的分析が福祉レジーム論としてすすめられ、福祉国家の類型モデルをめぐる多くの議論が蓄積された。エスピン-アンデルセンは、福祉レジームを支える雇用の政策と制度を、労働市場レジームとして切り離して論じた⁵。この雇用の政策と制度は、ソスキス、ホール、ヒューバー、スティーブンスらによって後に生産レジームとして独自に論じられ、資本主義の類型論としても発展していった。

ソスキスとホールは、生産レジームを、各国で労使関係、職業訓練教育制度、企業統治、企業間関係などが相互補完的に組み合わせられている実態をとらえる概念とした⁶。また、ヒューバーとスティーブンスは、この概念について、「賃金、雇用、投資水準に影響を及ぼす制度と政策」を中心として労働市場政策、マクロ経済政策、通商政策、産業政策、金融制度を包括するより広い定義をおこなった⁷。以下本稿では、生産レジームを、ヒューバーとスティーブンスの広義の定義を念頭に用いていく。いずれにせよ、福祉国家は、固有の「福祉・生産レジーム」(アイヴァセン)としてとらえられるのである⁸。

以下、福祉レジームの二つの機能、福祉レジームと生産レジームの相互作用とそこから生まれる政治過程の動態という視点から、20世紀型福祉国

家の平等構造について、その異なったパターンをみていきたい。

(1) 垂直的再分配優位の帰結

エスピン-アンデルセンが自由主義レジームと呼んだアングロサクソン諸国では、公的な社会保障はどちらかといえば、最低限保障のセーフティネットに重点をおいたかたちで発展した。その典型はアメリカであり、公的年金などを除けば、96年に改廃された母子家庭への生活保護制度であるAFDCや、高齢者、低所得層を対象を限定した医療保険制度であるメディケア、メディケイドなど、所得調査によって受給層を限定した社会的扶助型のプログラムの比重が高かった。ベヴァリッジ型の年金制度が導入されたイギリスも、均一拠出均一給付のその保障水準は抑制されていたために、補足給付などの社会的扶助給付が膨らんでいった。表1にみられるように、自由主義レジームに分類される国々、すなわちアメリカ、イギリス、オーストラリア、ニュージーランド、カナダ等のアングロサクソン諸国は、社

表1 各国の社会的支出（1992年のGDP比・%）とジニ係数、相対的貧困率

	社会的支出	社会的扶助支出	積極的労働市場政策支出	ジニ係数			相対的貧困率 (90年代半ば)
				80年代半ば	90年代半ば	2000年	
アメリカ	15.2	3.7	0.2	0.338	0.361	0.357	16.7
イギリス	23.1	4.1	0.6	0.286	0.312	0.326	10.9
オーストラリア	16.3	6.8	0.7	0.312	0.305	0.305	9.3
ニュージーランド	22.2	13	1.1	0.27	0.331	0.337	7.8
カナダ	21.8	2.5	0.6	0.29	0.283	0.301	9.5
スウェーデン	35.3	1.5	2.9	0.216	0.211	0.243	3.7
ノルウェー	26.8	0.9	1	0.234	0.256	0.261	8
デンマーク	30.7	1.4	1.7	0.228	0.213	0.225	3.8
フィンランド	33.9	0.4	1.7	0.207	0.228	0.261	4.9
ドイツ	26.4	2	1.9	0.265	0.28	0.277	9.1
フランス	28	2	1	0.276	0.278	0.273	7.5
オーストリア	25	1.2	0.3	0.236	0.238	0.252	7.4
オランダ	28.3	2.2	1.3	0.234	0.255	0.251	6.3
ベルギー	28.4	0.7	1.2	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
イタリア	24.3	3.3	0.2	0.306	0.348	0.347	14.2
日本	11.8	0.3	0.3	0.278	0.295	0.314	13.7

出所 社会的支出、積極的労働市場政策支出は、OECD, *Social Expenditure Database*, 社会的扶助支出は、Tony Eardley, et al., *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report, Department of Social Security Research Report, No. 46, p. 35*. ジニ係数および相対的貧困率は、OECD, *Society at Glance: OECD Social Indicators: Raw Data* <http://www.oecd.org/dataoecd/34/11/34542691.xls>

会保障支出のうち社会的扶助支出の比重が高いことが特徴である。つまり、自由主義レジームにおいては、福祉国家の二つの機能のうち、「ロビンフッド機能」がより大きな役割を果たしていることになる。

ここでまず問題になるのは、再分配の仕組みと社会的平等の関連である。形式的にいえば、「ロビンフッド機能」の比重が高いということは、福祉国家の役割が垂直的再分配におかれ、資源が弱者保護に集中していることになり、格差の縮小にはより効果的ではなはずである。実際のところ、ニュージーランドなどでは、労働党が平等主義の観点から所得調査付きのプログラムを推進してきたのである⁹。にもかかわらず、表1で各国の相対的貧困率やジニ係数をみると、格差がもっとも大きいのは自由主義レジーム諸国においてである。これは、アングロサクソン諸国の社会保障支出の規模そのものが小さいためであるが、それではなぜ規模として抑制され続けたか、という点については、コルピとパルメが「再分配のパラドクス」と呼んだ現象が見てとれる¹⁰。

福祉レジーム、あるいは社会保障の政策と制度のみから「再分配のパラドクス」を説明することはできない。そのためには、福祉レジームと生産レジームの連携に注目し、さらにそれにかかわる政治的な動態をふまえた説明が必要になる。福祉の自由主義レジームには一般に、市場経済のシステムとしては、ホールとソスキスが自由主義的市場経済と呼んだ生産レジームが対応した¹¹。そこでは、労使間協調が弱く、市場原理が優先される傾向が強く、完全雇用の政策的プライオリティは低かった。したがって、長期失業層を中心として、社会的扶助や失業給付に依存する人々が増大することになった。その結果、社会的扶助や失業給付が拡大し、「ロビンフッド機能」をささえるコストは急増する。これに対して、アングロサクソン諸国の中間層は、そのコストを負担する一方で、ベネフィットに与ることはない。中間層の反発は高まり、この反発が政治的に噴出して、80年代の英米で新保守主義政権を生みだす流れとなる。福祉バックラッシュがすすみ、社会的扶助型プログラムの改廃や給付水準の抑制にむすびついていく。これが再分配のパラドクスを生むメカニズムである。

(2) 水平的再分配優位の安定

これに対して、エスピン-アンデルセンが社会民主主義レジームと呼ん

だ北欧諸国，すなわちスウェーデン，ノルウェー，デンマーク，フィンランドでは，社会保障の制度としては，所得置換率の高い所得比例型の社会保険や社会サービスが中心となり，社会的扶助支出は抑制された（表1）。こうした制度は，本来であれば格差を縮小するよりも維持，拡大する可能性が高いのであるが，ジニ係数や相対的貧困率で見ると，社会民主主義レジームにおける平等度は最も高い。ここには，先に自由主義レジームにかんして触れた「再分配のパラドクス」が逆のかたちで現れている。

社会民主主義レジームの社会保障制度は，その雇用政策，経済政策と密接に関連していた。生産レジームは，ホールとソスキスの類型でいえば労使協調を軸にした調整型市場経済であり¹²，職業訓練を軸にした積極的労働市場政策への支出が大きかった。とくにスウェーデンにおいては，生産性の低い保護部門から競争力のある先端部門へと産業部門間での労働力の移動を促す政策がとられ，そのことをとおして完全雇用を実現することが目指された¹³。この点は，同じ調整型市場経済でも，産別組織のなかでの技能形成を図りそこに労働者を囲い込もうとした大陸ヨーロッパと明確な対照をなした。いずれにせよ，このようにまず生産レジームの水準において長期的失業者の出現が抑制されることで，福祉レジームは，経済能力ある市民を所与として制度を運用することができた。したがって福祉レジームの活動の主眼は，困窮層の「救済」よりも，経済能力ある市民が日常的なリスクに対処し，労働市場に参加する条件を確保することに置かれる。女性の就労可能性をより広げるための育児，介護，生涯教育等の社会サービスが率先して追求された所以である。社会的扶助支出が抑制されたのは，逆にいえば，広範な市民の経済的自立が実現した結果であった。

つまり，再分配のあり方からみれば，「ロビンフッド機能」よりも「ブタの貯金箱機能」が追求され，垂直的再分配よりも水平的再分配に主眼が置かれたことになる。しかも，中間層の福祉国家への支持を固めるために，所得置換率の高い所得比例型の制度が拡大された。にもかかわらず，労働市場の二極化が未然に防がれ，しかも福祉国家への中間層の支持が安定することで，ジニ係数等の格差指標は抑え込まれた。他方において，社会保障支出が流動的な労働市場における人々の就労支援に向けられることで，社会的平等と経済効率をある程度まで両立させることが可能になった。

(3) 職域内再分配と家族主義

エスピン-アンデルセンが保守主義レジームと呼んだ大陸ヨーロッパの国々でも、所得比例型の社会保険を中心にした社会保障制度が形成された。しかし、北欧諸国とは異なり、こうした制度は多くの場合、職域ごとに分立して発展した。その背後の事情として指摘されるのは、大陸ヨーロッパ諸国の生産レジームの特質である。

大陸ヨーロッパ諸国の生産レジームは、北欧諸国同様に、労使協調を軸とした調整型市場経済であった。しかし、その組織は産別労使の協調を軸として、技能育成も産別組織の内部でおこなわれた。各種の社会保険制度が職域を基礎として発展したのは、労使がこのような協調体制を維持し安定させていくことに共に利益を見出したからである。とくに、職域組織の内部で育成された技能が不況時などに散逸しないよう、失業保険などを充実することに意が注がれた¹⁴。他方でその半面、北欧とは異なり、大陸ヨーロッパの社会保障体制には職域ごとの格差がみられ、階層化がすすんだ。

この点に加えて、キリスト教民主主義の政治的影響力が強かった大陸諸国における社会保障体制の特質は、強固な家族主義であった。職域を基礎とした社会保険に男性稼ぎ主が加入し、この保護が家族主義をとおして女性や子どもをカバーするという仕組みである。家族福祉の目標は、北欧のように女性の就労環境を整えることではなく、むしろ家族というまとまりを支えることに置かれた。

この保守主義レジームとのかかわりで触れておくべきは日本のケースである。日本もまた、社会保障制度が職域的に分化し、併せて家族の役割が大きかった。したがって、エスピン-アンデルセンの類型モデルを前提とするかぎり、保守主義レジームに近いといえることができる。しかし、欧州の保守主義レジームと比べるならば、日本型福祉国家における平等のあり方には、福祉国家としての後発性や生産レジームの特質とかかわって、いくつかの独自の性格があった。

表2は、日本を含めて諸レジームを代表すると思われる諸国の労働年齢人口を対象に、所得移転の前と後のジニ係数を比較している。スウェーデンにおいては、社会保障制度においては「ブタの貯金箱機能」が優先されたにもかかわらず、所得移転の規模そのものが拡大したことから再分配率が高い。またアメリカにおいては、「ロビンフッド機能」が主軸となったに

表2 所得移転の前後のジニ係数比較
(労働年齢人口・80年代半ば)

	一次所得	可処分所得
ドイツ	0.360	0.254
アメリカ	0.376	0.326
スウェーデン	0.347	0.224
日本	0.309	0.276

出所 *Society at a Glance: OECD Social Indicators*
<http://www.oecd.org/dataoecd/12/4/35445297.xls>

もかかわらず再分配率が抑制されていることが窺える。これに対して日本の特徴は、再分配率は小さいにもかかわらず、所得移転前の段階、すなわち一次所得の段階からジニ係数が抑制されていたことである。これは福祉レジームによってというより、

生産レジームのあり方のなかに、格差を一定範囲内に抑止する機能が内包されていたことを意味する。

日本の生産レジームの特徴は、大陸ヨーロッパ諸国と異なり、産別組織よりは企業集団および個別企業の内部での調整機能が大きかったことである¹⁵。同時に、政府の経済政策をとおして個別企業が安定した雇用を提供しつづける条件が確保された。長期的雇用慣行を備えた大企業に対する護送船団方式の行政指導であり、中小零細企業に対する公共事業や保護規制である。このようにして男性稼ぎ主の雇用と所得が保障されたうえで、介護や育児にかんしては、家族における主婦の役割が期待された。大陸の保守主義レジームにおいては、比較的手厚い福祉レジームが職域や家族を補完したのに対して、日本では企業と家族が福祉レジームを代替したとすることができる。

1-3 福祉国家が再生産する不平等とスティグマ

見てきたように、20世紀型福祉国家は、異なった福祉レジームと生産レジームの複合として、異なった程度の平等を実現してきた。だが他方において、そこで確認される平等のかたちには共通する特質があった。

「ブタの貯金箱機能」が実現したのは、産業社会に典型的なライフスタイルに典型的なリスクをシェアすることで達成される平等であった。それは、想定されたライフスタイルを遵守することを前提とした平等であり、また多くの場合、個人間の平等というよりも世帯間の平等であった。したがって、世帯内でのジェンダーをめぐる不平等は維持される傾向があったし、典型的なライフスタイルにそぐわない文化的あるいは性的な少数派は、しばしばこの平等秩序から排除された。「ロビンフッド機能」に関しても、これまで述べてきたスティグマ賦与に加えて、所得保障やサービスの受給者

を「障害者」「高齢者」などのカテゴリーにはめ込み、その社会参加の機会を抑制する傾向があった。

つまり、20世紀型福祉国家においては、水平的あるいは垂直的な再分配をすすめることが、結果的に多様なライフスタイルを規制したり、自由なアイデンティティを制約したりする結果を伴ったのである。フレイザーが20世紀型福祉国家における「再分配と（異なったアイデンティティの）承認のジレンマ」を論じたのはこのような事情からであった¹⁶。あるいは、ハーバーマスが福祉国家体制の定着が「生活世界の植民地化」をすすめる危険があることを指摘したのも、こうしたジレンマにかかわっているといえよう¹⁷。

このことは、20世紀型福祉国家が、その賛美者と批判者がはっきりと分かれる、毀誉褒貶の激しい存在であったことの背景の一つである。20世紀型福祉国家には、再分配と平等のパターンを異にするいくつかの類型があったが、福祉国家を論ずるときにそのいずれに注目するか、あるいは議論の基準を再分配の度合いに置くか、アイデンティティの承認に置くかで、その評価は大きく異なるものとなったのである。しかし他方において、再分配型の平等と承認による平等は二律背反のものであったかといえ、それもいえない。ここでは再分配の進展とジェンダー平等の関連についてのみ、若干の検討をおこなっておく。

前述のように、大陸ヨーロッパ型の福祉国家では、階層間の平等化は相対的にすすんだが、それは既述のように男性稼ぎ主が職域的なリスク・シェアリングをおこない、家族主義をとおしてその所得を家族構成員に均霑するという仕組みであった。ここでは家族政策は、コルピのいう「一般家族支援型」、すなわち世帯を単位とした家族保護というかたちをとった。具体的には、家庭内での育児を前提にした、幼児期を中心にした児童手当、未就労の母親を前提とした児童扶養控除、乳幼児期を終えた児童への保育サービスがその特徴であった。こうしたなかでは、ジェンダー間の不平等は再生産される傾向にあった。また、アングロサクソン諸国では、「市場志向型」の家族政策で、そもそもこうした支援そのものが抑制されていた¹⁸。

これに対して、北欧諸国では「両性稼ぎ手支援型」の家族政策が展開された。ここでは「一般家族支援型」に比べて、乳幼児期から就学前まで続く公的な保育サービス、父親も対象とした所得保障育児休暇、公的な高齢

者介護サービスなどが政策の中心になり、女性の就労環境を整え、労働市場参加にかんするジェンダー間の格差を「市場志向型」以上に縮小した¹⁹。この場合は、積極的労働市場政策を中核とした生産レジームに対応した福祉レジームの強化が、水平的再分配とジェンダー平等を共にすすめたのである。

2 リスク構造の転換と福祉国家再編の政治

2-1 リスク構造転換

さて、20世紀型福祉国家の制度を揺るがすことになった根底的な変化は、グローバル化と脱工業化を背景としたリスク構造の転換である。20世紀型福祉国家は、既述のように、相対的に安定した家族と雇用が、人生前半と中盤のリスクを吸収することを与件として組み立てられていた。ところが、グローバルな市場経済の展開のなかで、先進工業国の労働市場は大きな変化に見舞われる。流動化がすすみ、規模が縮小し、非正規労働が増大する。男性稼ぎ主の雇用の流動化は、女性の労働市場進出、長命化した老親の介護ニーズ、子どもの生育環境の変化などと相まって、家族関係の不安定化を推し進める。家族は様々な社会的リスクを吸収するバッファの機能を果たせなくなり、むしろ新たなリスクをつくりだす要因となっていく。こうした「新しい社会的リスク」が噴出する一方で、依拠できる経済的資源の拡大にはストップがかかり、福祉国家はタスクの拡大とリソースの減少の板挟みに遭う²⁰。

こうしたなかでは、「ブタの貯金箱機能」も「ロビンフッド機能」もともに機能不全に陥る。安定した家族と雇用が、人生前半と中盤のリスクを吸収することを前提として設計された「ブタの貯金箱機能」は、人生後半のリスクへの対処に資源を集中する、いわばJ字型の給付パターンを有していた。人生後半には、家族にも雇用にも依拠することが困難になるからである。これに対して、家族と雇用の揺らぎは、いわばW字型のリスク構造を生みだす。従来の給付パターンは、この新しいリスク構造に対処できない。いったん失業や病気、子どもの数の増大などに直面した若い世帯が低所得リスクに直面する可能性が高まる。加盟各国における世代別の相対的貧困率を70年代半ばから2000年まで経年的に集計したOECDのデータは、

この期間を通して、高齢世代の貧困率が抑制されつつあるのに対して、若い世代の貧困率が上昇傾向にあることを示している²¹。論理的には、雇用と家族への依存度が高かったところほど、こうしたリスクは増大することになる。その典型は日本型福祉国家であるが、実際のところわが国のジニ係数の世帯主年齢別の変化をみた白波瀬佐和子の研究は、若い世代において、また非「標準」世帯において、格差が増大する傾向があることを示している²²。

「ブタの貯金箱機能」が機能不全に陥り、低所得リスクに直面する層が増大するならば、それは社会的扶助にかんする支出が増大し、「ロビンフッド機能」の負荷が高まることにつながる。これまで社会的扶助支出が例外的に抑制されてきた日本を含めて、各国で「ロビンフッド機能」の肥大化が始まると、これまで自由主義レジームにおいてしばしば見られたような、中間層の福祉批判が他のレジームにおいても高まることになる。とくに、ヨーロッパでは「ロビンフッド機能」の受益者のなかで、政治難民を中心とした移民層が増大していることから、中間層の反発には排外主義的な政治傾向が伴うようになる²³。

これまで、相対的に安定した雇用と家族に支えられ、さらにそれに連動した福祉国家の「ブタの貯金箱機能」に依拠していた中間層は、「新しい社会的リスク」の噴出を前に、自らも日常的に社会的リスクに直面することになる。ここで彼らは、しばしば私的なリソースや民間の保険制度によってリスクに対処することを余儀なくされる。こうしたなかで肥大化する「ロビンフッド機能」に対しては、中間層は強く反発するのである。同時に、機能不全に陥った「ブタの貯金箱機能」を含めて、社会保障制度全般に対する不信が高まる傾向がある。

以上のような傾向は、「新しい社会的リスク」に私的に対処しうる中間層とそれが困難な周辺層の分化という、リスクへの対処能力の階層化に起因するものである。だが、事態の別の半面は、新たに中間層も含めて、ほとんどの人々が日常的にリスクに直面しているというそのことである。これはリスクの普遍化ともいべき事態である。既存の制度についての不信が中間層を中心に広がるその水面下で、実は、公的なリスク管理についての強い潜在的需要が拡大している。このことは見方を変えれば、リスク構造変容に対応できなくなっている「ブタの貯金箱機能」と「ロビンフッド機

能」それぞれのあり方について、あるいはこの二つの機能分化そのものについて抜本の見直しが図られるならば、中間層の福祉国家（仮に見直された福祉体制のあり方を引き続きこのように呼び続けることができるとして）に対する態度は大きく変化する可能性がある、ということである。

2-2 新しい平等言説の叢生

以上のような背景のもとで、今日、福祉政策のビジョンや平等像をめぐって、次々に新しい言説が叢生している。いわく、社会的包摂、「第三の道」、ワークフェア、アクティベーション、積極的福祉等々である。ここで現れている新しい言説については、筆者自身、別のところでその類型化を含めて考察を加えたことがある²⁴。ここでは、重複をできるだけ避けながら、このようなかたちで現れてきた平等言説についてその含意を検討し、併せて、このような言説をめぐる新しい政治過程の特質を考える。

一連の新平等言説に共通するのは、社会保障、福祉政策の目的を困窮層の所得保障それ自体から、人々の経済的、社会的自立の支援へと転換するという議論である。多くの場合、議論は中間層の批判の焦点となりつつある社会的扶助などの「ロビンフッド機能」にかかわって、その受給者の自立支援を強めるという目標が掲げられる。同時に「ブタの貯金箱機能」にかんしても、リスクが顕在化した後での所得保障それ自体よりも、リスクを脱却して社会復帰を早めたり、個人の様々なライフチャンスの実現を支えることが、より強調されるようになる。各国で失業保険や年金保険制度の改革に際して、就労インセンティブの強化が図られているのはそのことを表す。さらには、女性、障害者、高齢者など、これまで非活動的とみなされていた層を就労に導く施策も追求される。

こうした目標を掲げる新しい平等言説は、一般に「結果の平等」から「機会の平等」への力点移動であると解説されることが多い。しかし、機会の平等は、実は徹底しようとするならばきわめて大きな政府責任を生じさせる事柄で、決して市場主義的改革に連なるものではない。たとえばドゥオーキン²⁵は、機会の平等を徹底するために、「意欲 Ambition は反映するが来歴による資質 Endowment を反映しない」かたちで分配をおこなう制度を求めた。つまり、たとえば出生時の貧困な環境やそれに起因する能力の格差など、個人の意欲以外の偶然的要素がコントロールされることを求めた

のである²⁵。このような制度は際限ない政府介入を引き起こすかもしれない。しかし、これが困難だからといって、機会の平等の中味をきわめて形式的に、たとえば職業上の地位が誰にでも開かれている（誰にでも応募することは可能）という程度に留めるならば、逆に今度はきわめて実質に乏しい機会の平等が現れるであろう。

つまり、機会の平等とは、当事者の活動能力に連なる生まれや教育環境などの因果連関の連鎖をどこで切り切り、当事者の責任をどこで設定するか、当事者の能力発揮のためにどのような支援を展開するかで、まったく異なったシステムを生み出すことになる。ゆえに、新しい平等言説が20世紀型福祉国家の平等構造にいかなる変化をもたらすか、おそらくその含意するものはきわめて両義的である。

一方においては、人々の参加可能性を制約する多様なリスクに対して、比較的手厚い支援を展開していくタイプの社会的包摂が想定される。主には、北欧の福祉国家改革の経験に由来するアクティベーションの考え方は、このタイプの社会的包摂論である。こうした言説の延長では、20世紀型福祉国家における「ブタの貯金箱機能」と「ロビンフッド機能」の二元構造、すなわち、経済能力ある市民のためのプログラムとスティグマを伴う扶助的プログラムという二元構造そのものの撤廃も射程に入るかもしれない。技能や知識の欠如であれ、近親者のケアであれ、心身の衰えや障害であれ、すべての市民が社会参加の上で何らかの問題を有しているという前提から、福祉政策の目標をこうした問題を取り除くことによるすべての市民の参加保障に置くならば、原理的には経済能力ある市民と周辺層を区分する理由はなくなるからである。

併せて、典型的（とされる）ライフスタイルを前提に社会保障制度を設計し、それにそぐわないライフスタイルを排除するのではなく、より広範な人々のニーズに柔軟に対応していく制度も模索されている。北欧を含めた一部の福祉国家では、多様なライフスタイルにより中立な所得保障のあり方として、ベーシックインカムを導入が論じられている。ベーシックインカムは、すべての市民に無条件で給付される所得保障を指し、少なくとも所得保障にかんしては、これまでの「ブタの貯金箱機能」と「ロビンフッド機能」の二元構造を解消しようとするものである²⁶。

しかし、他方においては、人々の自立を妨げているものは結局のところ

勤労倫理の欠落であるという理解から、これまでの所得保障の体系をモラルハザードの要因としてひたすら縮小しつつ、人々に自立を迫るタイプの社会的包摂論も想定される。「ブタの貯金箱機能」と「ロビンフッド機能」は、より包括的な体系に一元化していくのではなく、よりはっきりと二元化していく。すなわち前者は、公共サービスの民営化と私的保険の比重拡大のなかで、経済力ある市民が私的な資源によって「新しい社会的リスク」に対処する仕組みに移行する。また後者は、困窮層に対してより懲罰的あるいは強制的な手段で自立を求めていく制度になる。すなわち弱者保護に力点のあるロビンフッド機能から、保護の受給者により厳しく就労義務を課し、その義務を果たせないものからは保護を剥奪する制度への転換である。多様な言説のうち、アメリカの福祉改革に由来するワークフェアという理念は、ロビンフッド機能をめぐるこのような転換をすすめようとする考え方である。改革がこうした方向を辿るならば、レジームの如何を問わず、格差は全体として拡大していくことになる。

こうした二つの系列の言説についてその出自を辿れば、まず前者のアクティベーションの流れが北欧の社会保障政策のなかで現れ定着した。スウェーデンでいえば、この流れは、保守派と労働運動が中間層の支持をめぐって争った60年代初めから、労働運動や社民党の新しい戦略としてすでに現れていた。他方で後者のワークフェアの流れは、アメリカで中間層の福祉国家批判が高まるなか、共和党周辺知識人によって提起され、その後の福祉改革のなかで導入されていった。アメリカ民主党周辺知識人は、共和党のワークフェア路線に対抗して、より支援の要素を強めた（その限りでアクティベーション的な）福祉改革路線を打ち出す。イギリス労働党のブレンとなったギデنزは、このアメリカ民主党の系譜と北欧の経験を総合するかたちで「第三の道」路線を打ち出した。実際のところ、イギリス労働党が主導した福祉改革には、アクティベーション的な側面とワークフェア的な側面が混在していた。

ただし、新しい言説とこれまでの政党勢力の対応関係は必ずしも明確ではない。たとえばイギリス労働党の場合、「第三の道」路線自体が前述のように複合的な性格のものであったという事情もあって、同党のなかには社会的包摂について、アクティベーションに近い議論からワークフェア型の議論まで、複数の異なった言説が相互に対抗しあっていることが指摘され

ている²⁷。アクティベーション型の言説が支配的なスウェーデン左派のなかでも、緑の党は、脱生産中心主義の観点から就労促進型の社会保障政策に反対し、労働市場以外での領域での参加保障を主張してベーシックインカムを綱領に掲げている。21世紀の福祉政治は、単純な左右の両翼対決に還元できない複雑な構図をとともないつつ、新しい段階に入りつつある²⁸。

2-3 日本型福祉・生産レジームの転換と平等言説

日本における福祉レジームと生産レジームの連関をみると、経済政策を含めた広義の生産レジームが福祉レジームを機能的に代替する傾向があったことを、前節において述べた。経済政策によるパイの拡大を優先することは、後発資本主義国に共通して見られた特徴である。後発資本主義国の福祉政策は、開発の正負の効果を補完する「開発補完型」に留まりがちであった²⁹。ただし、日本における福祉・生産レジームの構造を、資本主義の後発性の反映に解消することはできない。

70年代の初めに日本でも福祉元年が言われ、福祉国家が欧米的水準に接近したことは広く指摘されている。そして、その後の石油ショックなどの背景のもと、欧米の福祉国家を反面教師として企業と家族をとおしての生活保障を打ち出す「日本型福祉社会」論が広がり、併せて社会保障支出の伸び率が鈍化していったことも論じられているとおりである。開発政治のもとで発展してきた上からの保護・規制と利益誘導は、政治的な支持基盤の維持と培養という観点からは、政権党にとって福祉国家よりもはるかに魅力的であった。

「英国病」などという表現で福祉国家批判の言説が高まり、福祉国家としての発展は軌道修正され、それに代わって、中小企業への保護規制、公共事業等による生活保障が追求されることになった。後発資本主義としての開発政治の段階とは異なり、こうした政策手段は政治的な観点から選択され、大企業の長期的雇用慣行などと相まって、福祉国家の代替メカニズムとなっていく。ここに現れたのは、交付税などとおしての地域間の再分配、経済的規制をとおしての業界保護、業界内部での護送船団的秩序、企業内部の平等的処遇が連動する仕組みであった。

80年代に入ると、英米の新保守主義と並んで日本でも、「小さな政府」に向けた行政改革が開始された³⁰。81年の第二臨調第一次答申が「活力ある