

福祉国家の第三のステージ

—ポスト新自由主義の福祉ガバナンス—

宮本 太郎

北海道大学大学院法学研究科教授

はじめに

世界的な金融危機が実体経済に及ぶなかで、各国の政治経済は見通しの悪い霧のなかにあり、将来予測は容易ではない。ただし、これまで政策論議に強い影響力をもってきた新自由主義の影響が大きく減じたことは間違いない。これが新自由主義の最終的退場を意味するのかとなると、予断を許さない。財政危機は依然として深刻で、先立つものがなければ如何ともしがたいという水準での緊縮財政は継続する可能性がある。あるいは、スケープゴートを設定してその「既得権」を暴こうとする新自由主義的な政治手法も、依然として盛んである。しかし、教義としての新自由主義に関する限りは、時代はその後のあり方を展望する「ポスト新自由主義の時代」に入ったと考えられる。これは福祉国家そのものが第三のステージに入ったことを意味する。本稿は、この時代の福

祉国家あるいは福祉ガバナンスが、いかなるかたちをとることになるかを、やや長いタイムスパンで福祉国家のこれまでを振り返りながら検討しようとしている。

1 福祉国家の三つのステージ

20世紀は福祉国家の世紀であった。1940年代から第二次大戦直後をスタートラインとして、アングロサクソン諸国、大陸ヨーロッパ、北欧などで異なったタイプの福祉国家が形成された。この福祉国家の黄金期を主に担ったのは、ケインズ・ベヴァリッジ型とも呼ばれる福祉国家のかたちであった。

それは次のような仕組みに基づいた福祉国家であった。すなわち、ケインズ主義的な需要喚起型の雇用創出政策をまず打ち出し、男性稼ぎ主が長期的に雇用を確保する条件をつくりだす。その上で、その勤労生活に予想されるリスクを、ベヴァリッジ報告が示したように社会保険でシェアしていく。その所得はこれも多かれ少なかれ安定した家族をとおしてその構成員に均霑^{きんてん}していく、そのような仕組みである。こうした仕組みは、職場や家族が、ある程度の凝集力をもっていることを前提として設計されていたと言える。このかたちの福祉国家が勢いをもった時代を、「ケインズ・ベヴァリッジ型福祉国家の時代」と呼ぼう。

しかしながら、1970年代の終わりから80年代の初めにかけては、それぞれの福祉国家の制度疲労も目立ち始めた。とくにアングロサクソン諸国では、イギ

みやもと たるう

1958年生まれ。中央大学法学研究科単位取得修了。立命館大学教授などを経て、現在、北海道大学大学院法学研究科教授。

主要著書に『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、1999年。『福祉国家再編の政治』（編著）ミネルヴァ書房、2002年。『福祉政治—日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣、2008年。

表1 福祉国家の三つのステージ

	ケインズ・ベヴァリッジ型 福祉国家の時代(1940～70年代)	新自由主義とその対抗策の時 代(1980～2000年代半ば)	ポスト新自由主義の時代 (2000年代後半以後)
雇用政策	ケインズ主義的、需要喚起型 雇用政策	需要喚起型雇用政策からサブ ライサイドの職業訓練・能力 開発へ	新産業形成、生活密着型雇用 創出政策
所得保障	ベヴァリッジ型社会保険によ るリスクシェアリング 代替 型保障	ワークフェアあるいはアク ティベーション型の社会保 障の拡大	雇用の流動化、新産業形成、 コミュニティの不安定化に対 応するベーシックインカム 型、補完型保障の拡大
コミュニティ	職域、家族、コミュニティの 比較的強い凝集力	職域、家族、コミュニティの 解体進行	コミュニティ再生と「承認」 の政策課題化

(著者作成)

リスのサッチャー政権やアメリカのレーガン政権のように、福祉国家の抜本解体を目指す新自由主義の流れが拡大し、他の国々にも影響力を拡げた。ただしこの時期、新自由主義のみが席捲したわけではなく、二つの対抗的潮流が現れた。

第一に、80年代の半ばから、北欧型福祉国家がしだいに注目されるようになった。新自由主義的な福祉国家批判が跋扈しはじめた80年代の半ばくらいから、福祉国家の類型研究が進展して、福祉国家と一言でいっても、実は異なったタイプがあることを示すようになった。なかでも北欧型の福祉国家は、経済成長の重荷になるという批判があたっていないどころか、経済パフォーマンスに関しては、新自由主義的改革をすすめるアングロサクソン諸国以上の実績をあげていることも示された。

北欧型福祉国家では、ケインズ主義的な需要喚起策で生産性の低い部門を保護する方法をとらず、むしろグローバルな市場競争を与件として、積極的労働市場政策で現役世代の男女に生産性の高い部門で雇用を確保していくことを目指していた。そして、教育、保育、介護などに力点を置いた支援型の社会保障との連携で、経済と福祉を両立させていた。こうしたタイプの政治経済のあり方が浮上したことは、道は一つ

ではない、というメッセージでもあった。

第二に、やや遅れて90年代の半ばになると、「第三の道」路線が台頭した。新自由主義が席捲するアングロサクソン諸国においては、アメリカの民主党やイギリスの労働党の内部で、新たな対抗軸の模索が続いていた。ここに、北欧型福祉国家の経験が伝えられたこともあって、これまでの(北欧型以外の)福祉国家と、新自由主義のいずれでもなく、その双方の強みを取り入れることを謳った「第三の道」が提起されるようになった。

北欧型福祉国家と「第三の道」は、いずれも社会保障それ自体よりも就労によって人々の生活保障を実現することを目指し、社会保障は人々を就労にむすびつける支援型が目指された。このような支援型の政策で、市場主義がもたらす貧困や格差を抑制しようとした点で、北欧型福祉国家と「第三の道」は、新自由主義に対する対抗軸を形成した。

他方で相違点もあった。第一に「第三の道」は、アングロサクソン諸国の現実がスタートラインであったせいもあって、北欧型福祉国家よりもNPOや営利企業など民間組織の福祉供給機能を重視した。「政府と市民社会のパートナーシップ」(アンソニー・ギデンズ)が、「第三の道」のスローガンの一つであった。

第二に、人々を就労に結びつけるためのアプローチに相違があった。アングロサクソン諸国では、北欧型福祉国家に比べて、職業訓練、保育サービスあるいは生涯教育などについて支援のリソースが十分ではなかった。それゆえに、たとえば失業者に技能訓練を十分に提供するなど就労の準備に時間をかけるのではなく、求人のある職種にすぐに就労を求め、それに従わないときは失業手当の給付を制限するなど、直接的で強制度の高いアプローチをとった。

だが、ここで同時に注目しておきたいのは、北欧型福祉国家と「第三の道」が、両者が対抗したはずの新自由主義と共有していたいくつかの考え方である。

まず、北欧型福祉国家、「第三の道」、新自由主義は、いずれもケインズ主義的な需要喚起型の雇用創出には見切りをつけたことで共通していた。北欧型福祉国家も「第三の道」も、この点では新自由主義同様に、労働力に対する需要を喚起することで雇用を確保するという発想を採らなかった。また、男性稼ぎ主の安定した雇用を想定せず、個人化するすんだ社会を前提として、より流動的な労働市場に男女が多様なかたちで参加していくことを目指した。この点でも、新自由主義とその対抗軸は共通していた。

この、1980年代から2000年代前半の時期は、自由主義の覇権が広がる一方で、北欧型福祉国家と「第三の道」が、グローバル市場経済についての認識をある程度共有しつつそれに対抗したことになる。この時代を、脱ケインズ主義的なアイデアが競い合った、「新自由主義とその対抗策の時代」と呼んでおこう。

これに対して、昨年来の世界的な金融危機が示しているのは、少なくとも教義としての新自由主義に関するかぎり、これに終焉が宣告されたことである。しかし、それは必ずしも、北欧型福祉国家や「第三の道」が勝利したことを意味するものではない。またもちろん、かつてのケインズ主義的福祉国家の復権を意味するものでもない。

20世紀の後半から静かに進行していたいくつかの社会変容によって、「新自由主義とその対抗策の時代」そのものが終焉しつつある。したがって、新自由

主義ばかりではなく、それに対抗する、北欧型福祉国家や「第三の道」もまた路線の刷新を求められている。それでは具体的には、いかなる決定的な変化が生じ、どのような体制が求められているのか。表1は、私たちが直面している福祉国家の第三のステージを、これまで見てきた二つのステージとの対比で整理したものである。以下、この第三のステージの等質を、「雇用創出の新しいイニシアティブ」「参加保障と承認」「柔軟な所得保障」という三つのキーワードから考えてみたい。そして最後に、この第三のステージを支えるガバナンスについて考える。

2 雇用創出の新しいイニシアティブ

ケインズ・ベヴァリッジ型福祉国家の時代以来、確実に進行している変化の一つは、労働市場から安定した見返りのよい仕事が減少している、ということである。技術革新と労働生産性の向上に伴い、現行の生活水準を維持するのに必要な労働時間は一貫して減少してきた。少子高齢化が進行するにもかかわらず、先進工業国の就労率は全体として減少傾向にある。さらには、グローバルな市場競争の拡大と産業再編がすすむなかで、先進工業国の産業構造が転換し、生産性と給与水準が低いサービス産業の比重が増している。

労働市場の外部にある人々が増大すれば、福祉国家にとっては課税ベースの縮小を意味する。のみならず、失業給付や公的扶助が増大することで、福祉国家の財政が圧迫されることになる。したがって、1980年代に入ると、新自由主義の潮流によって、人々をかなり強制的に労働市場に動員する手法が打ち出されるようになる。

1981年にレーガン政権が、母子世帯向けの公的扶助プログラムであるAFDCの受給資格を厳格化する一方で、受給者に公園の清掃などの就労を課し、これを拒否する場合には給付を停止するコミュニティワーク・プログラムを導入した。大西洋を隔てて、サッチャー政権も翌年、これに倣ってコミュニティ・

プログラムを導入した。こうした一連の、いわゆるワークフェア改革の総仕上げになったのが、アメリカの1996年の福祉改革で、AFDCを新たにTANFに再編する一方で、その受給者に週30時間以上の就労を求めることになった。こうした半ば強制的な労働市場動員政策の結果、TANFの受給者は半減したものの、時給6ドル台のワーキング・プアが急増した。

これに対して、スウェーデンでは、より体系的な積極的労働市場政策、すなわち職業訓練や職業紹介、保育サービスなどを展開して、人々を先端部門に移動させ、完全雇用を維持することを目指してきた。ところが、先に述べたような事情で、先端部門は省人化がすすみ労働力を吸収しなくなっている。1980年代前後からは、とくに新しく労働市場に参入した女性労働力を中心に、公共部門がこれを吸収するようになった。やがて公共部門での労働力吸収も限界に達し、90年代に入ってから地方で傷病手当や早期退職のプログラムで所得を得る事実上の失業層の増大が指摘されるようになった。

新自由主義的なワークフェアも、北欧福祉国家の積極的労働市場政策も、そして「第三の道」も、いずれも労働市場の変容に対処できていない。アメリカにおけるような強制的な労働市場への動員はワーキング・プアの増大を招き、スウェーデンの職業訓練と労働力移動は空回りをして、潜在的な失業率を高めている。

そのようななかで、教義としての新自由主義の終焉を象徴するオバマ政権が、新たに500万人の雇用を創出するプログラムとして、イギリスのニューエコノミック財団のもとでまとめられたアイデアをも基礎としてグリーン・ニューディールを打ち出した。他方で、(本誌140号にいくぶん詳しく書いたように) スウェーデンでも、労働運動の内部から積極的労働市場政策のみに依拠する限界が指摘されるようになり、個別地域の実情にあわせた地方産業政策の必要性が強調されるようになった。これまで雇用創出はグローバルな市場の展開に委ねるべきと主張していたスウェーデン労働組合連合LOも、しだいに地方で産官学が

連携をして雇用を拡大していく意義を強調するようになっていく。

さらに大陸ヨーロッパを中心とした国々では、いわゆる社会的企業(協同組合、NPO、公益志向の営利企業など)が、介護や育児、障害などの生活ニーズに密着しつつ、部分的には公的資金にも依拠しながら、地域に雇用をつくりだす試みが広がっている。

ナショナルな産業育成策、地域経済の新興、さらにはコミュニティにおける仕事興しと、それぞれレベルは異なるが、雇用への新しいイニシアティブが、福祉国家の類型を超えて拡大している。これは、かつてのケインズ主義的経済政策の復活なのであろうか。

経済政策論としての詳細を論じる紙幅と能力を欠くが、一つ明らかなことは、新しい雇用イニシアティブは、景気循環に受動的に対応していく需要喚起策ではなく、またグローバルな市場競争がうみだす雇用条件を与件とした発想でもなく、地球環境や人々の新しいライフスタイルに配慮した、持続可能な産業創造、生活形成を志向するものである、という点である。持続可能な生活形成を起点として、その延長で雇用創出を考えるかたちが定着するならば、それは明らかに雇用創出の新しいイニシアティブである。

3 参加保障と承認

新自由主義と「第三の道」、さらには北欧型福祉国家にも共有されていたもう一つの傾向は、人々の社会参加の場面を、あくまで雇用の場、労働市場に設定することであった。新自由主義は市場の圧力で人々を就労に向かわせようとした。また、「第三の道」が「社会的包摂(ソーシャル・インクルージョン)」を掲げる際にも、そこで意味されているのは、就労の実現であった。あるいはスウェーデン福祉国家を支えた規範に「就労原則arbetslinjen」と呼ばれる原理があるが、これは、失業保険、育児休暇期間中の所得保障、年金など各種所得保障を従前の市場所得に強く比例させ、就労の見返りを大きくして就労インセンティブを高めようとする考え方であった。北欧型福祉

国家にもまた強い就労規範があった。

「ポスト新自由主義の時代」では、雇用をめぐる新しいイニシアティブが拡大しており、その点では雇用の確保はこれまでも増して大きな課題である。だが、その際に目指されているのは、地球環境に配慮し地域の実情にも応じつつ、持続可能な仕事をつくりだしていく、という課題であった。経済成長それ自体ではなく、生活の維持と持続こそが焦点である。

それゆえに各国では、地域のコミュニティを持続させ、介護、保育、教育、支え合いのニーズを満たしていくための、多様な社会参加が奨励される傾向にある。活動の一部は、NPOや協同組合などの社会的企業への参加をとおして実現され、この場合雇用との境界線はいくぶん曖昧になる。他の活動は、よりインフォーマルな自発的活動として展開されることになる。いずれにせよ、「もう一つの「第三の道」」を唱えるコーリン・ウィリアムズの表現を借りれば、「完全雇用Full Employment」よりも「完全参加Full Engagement」の実現に焦点がある。

たしかにこうした自発的活動は、新自由主義のもとでも奨励されてきた。そこで明確に目指されていたのは、政府・自治体の規模削減と安上がりな行政であった。「ポスト新自由主義の時代」においては、その位置づけは明らかに変わってきている。一つは、地域における生活の維持と持続に必要な様々なサポート、たとえば細かいニーズに対応する介護や保育のサービス提供に関して、その質を高めるためにこそNPOなどの役割が重要であることが認められてきたことがある。このことに加えてここで強調しておきたいのは、多くの人々にとって、何らかの社会参加をとおして「生きる場」、すなわち経済的資源のみならず他者からの「承認」を得ていくことできる場を獲得することが、ますます重要になっている、という事実である。

福祉国家の役割として「承認」が打ち出される場合、従来は女性や人種的マイノリティの固有のライフスタイルを認めることと、再分配政策をどのように両立させるかという点が論じられることが多かった。ところが、ドイツの社会哲学者アクセル・ホネットも強

調するように、社会集団としてのマイノリティ集団に属するか否かを問わず、今日、すべての人々にとって誰かに認められ、誰かを目標として生きていく、そのような「場」をどう確保するかが大きな問題になっている。

ケインズ・ベヴァリッジ型の福祉国家は、実は職場、地域、家族などにおけるコミュニティの存在を暗黙の前提にして組み立てられていた。職域ごとの労使協約による社会保険であれ、男性稼ぎ主をとおして給付される家族手当であれ、そこでは職場や家族のつながりが与件となっていた。ところが、個人化と市場化の進展のなかで、こうしたつながりの外で、誰にも顧みられることなく生きることを余儀なくされる人々が増大している。そのことが、経済的資源の欠落に勝るとも劣らない問題をもたらすことは、たとえばそうした孤独感が暴発した昨年の秋葉原の通り魔事件を想起しても明らかである。

政治が人々の「生きる場」をつくりだすことは可能でもなければ望ましくもない。問題は、人々が就労であれ、家族形成であれ、コミュニティ参加であれ、つながりを求めつつもそれが果たせないでいる現実いかに対処するか、であろう。そのための施策というのは、決して新奇なものではない。地域における様々な自発的活動の支援、社会的企業への公的な援助、就労支援、保育サービス、生涯教育等々である。そしてこうしたサービス供給そのものに対する人々の参加を可能にしていくことである。

4 柔軟な所得保障

さて、かつてのケインズ・ベヴァリッジ型の福祉国家が前提としていた社会のかたち、すなわち、男性稼ぎ主が職場に安定したコミュニティをもち、かたや主婦の無償労働が期待できる安定した家族をもつというスタイルは過去のものとなった。そのことは、新自由主義、北欧型福祉国家、「第三の道」のいずれもが認識した事柄であり、それゆえに、「新自由主義とその対抗策の時代」には、いったん離職した人々や女性の就労を支援する施策が福祉国家の中心に据え

られたのである。

これに対して「ポスト新自由主義の時代」には、新しい産業形成のイニシアティブが強められ、また人々の社会参加を支えることが、福祉国家の新たな課題となる。知識や技能を新しくするために、あるいは多様なコミュニティに参加をしていくために、人々が労働市場の外部に滞留する時間も増大するであろう。

それでは、このような時代にふさわしい所得保障のあり方はどのようなものであろうか。一つ興味深い傾向は、「新自由主義とその対抗策の時代」を牽引した諸潮流のなかから、広義のベーシックインカム、すなわち社会保険などによらない（しばしば最低限で）一律の所得保障を提起する論者が現れていることである。

日本でも、新自由主義的な立場をとっていた経済学者の中谷巖の「転向」とベーシックインカム（給付付き消費税）の提唱が話題となったが、アメリカの読者を驚かせたのは、かつて現役世代に対する社会保険の全廃を主張していた共和党系の論者チャールズ・マレイによるベーシックインカムの提起であった。マレイは、近著『われわれの手中に』のなかで、21歳以上のすべてのアメリカ人に年間1万ドルのベーシックインカムを給付することを提唱する。その代わりに年金や公的扶助は全廃し、所得が2万5000ドルを超える人々からこの1万ドルに課税をして、給付を少しずつ減額する。マレイによれば、このような方法で、小さな政府における社会的安定を実現できるばかりか、これからの社会保障支出の増大をふまえて計算すると、費用もこのベーシックインカムのほうが少なくてすむのである。

北歐型福祉国家の内部でも、たとえば、社会民主党政権による「就労原則」に異議を唱えていたスウェーデンの環境党が、2008年10月に採択した綱領でベーシックインカムを正式に掲げた。また、日本でも代表的なベーシックインカム論者として知られるノッティンガム大学のトニー・フィッツパトリックは、自らの構想を「新社会民主主義（第三の道）以後」の戦略と位置づけている。

「ポスト新自由主義の時代」の、不安定化した労働市場の状況からは、かつてベヴァリッジ型の社会保険が提起したような、平均的なライフサイクルのリスクを抽出するような社会保険制度が有効に機能することは、しだいに難しくなっていく。社会保険で中断した所得を「代替」するのではなく、流動的な雇用のなかで不安定な所得を「補完」し続けるベーシックインカム型の所得保障の有効性が増すのである。わが国でも経済財政諮問会議などで給付付き税額控除の導入の検討が始まっている。

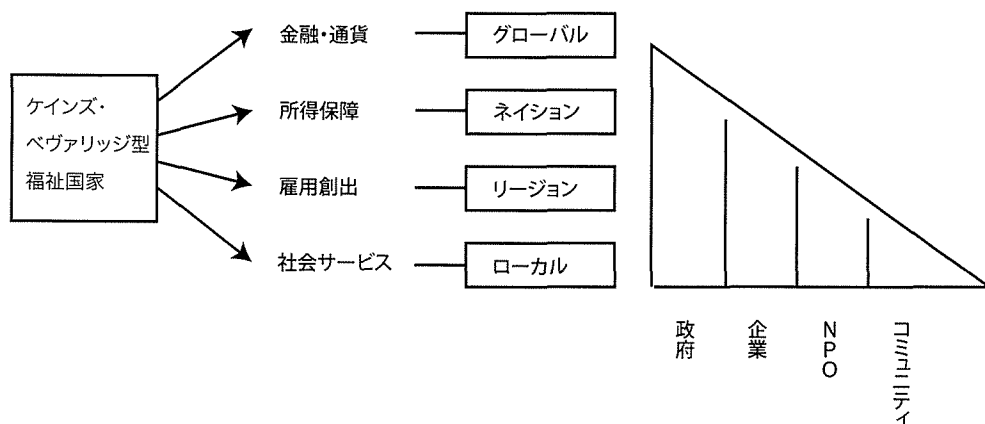
しかし、いわゆるフル・ベーシックインカム、すなわちそれだけで生活が保障される水準のベーシックインカムについて言えば、それを無条件で給付していくことは、少なくとも当面はきわめて困難であろう。すなわち、「ポスト新自由主義の時代」においても、「ケインズ・ベヴァリッジ型福祉国家の時代」から社会保険制度を継承し、これを労働市場の状況に併せて一元化し、柔軟化して運用していく必要がある。また、「新自由主義とその対抗策の時代」から、積極的労働市場政策や就労支援の様々な手法（ワークフェアやアクティベーション）が継承されなければならない。そしてこうした施策に、広義のベーシックインカム型あるいは所得補完型の所得保障が組み合わされていくことになるだろう。

ベーシックインカム型の給付と言っても、負の所得税、給付付き税額控除、各種社会手当などいかなるかたちで導入され、その給付水準がどのようなレベルになるかによって、その実際の効果はまったく違ったものとなるだろう。そこでは、かつての福祉レジームが主導する政治勢力の性格によって分岐したように、政治的力関係が強く反映していくことになるだろう。

5 福祉ガバナンス

「ポスト新自由主義の時代」の所得保障、雇用創出、参加保障のあり方を考えてきた。「ケインズ・ベヴァリッジ型福祉国家の時代」にあつては、所得保障、雇用政策、そして公共サービスの展開について

図1 ポスト新自由主義の福祉ガバナンス



(著者作成)

は、いずれも中央政府の役割が大きかった。これに対して新しい福祉体制においては、まず、多様な社会参加の回路を設定していく参加保障のサービスに関しては、自治体の役割が大きくなる。人々の社会参加を困難にしている個別多様な事情に細かく応じるためにも、人々に身近な政府でなければならないからである。他方でサービス給付は、行政のみならず、民間企業やNPO、あるいは家族、コミュニティとの協力関係ですすめられなければならない。

他方で、新たに重要性を増す雇用創出のイニシアティブについては、ヨーロッパでは主にリージョンの役割が期待されている。すなわち、地域の特性も活かしながら新しい産業政策の展開を図るとき、それは基礎自治体にはやや荷が重く、他方で国では十分に機動力を発揮できないからである。日本では都道府県あるいはその連合体の、産業政策や雇用政策についての能力が再び問われていく。ここでも行政と民間企業の密接な連携が求められるが、併せてNPOなども、生活密着型のニーズに対応して雇用を拡大する主体として、新たに位置づけられていくことになる。

最後に、ベーシックインカム型の補完型保障の役割が高まるが、こうした所得保障は依然として国の役

割になるであろう。以上の分権化と多元化に伴う新たな役割分担を図示すると図1のようになろう。

おそらく私たちは、福祉国家の新しいステージ、第三のステージの前に立っている。この第三のステージの福祉国家は、正確に言えば福祉ガバナンスと呼んだ方が適切かもしれない。第一、第二のステージがそうであったように、この第三のステージにも、制度形成の前提となる共通のルール、社会的条件がある。そしてその条件のもとで、異なったアイデアと言説が競い合う政治対抗のなかで、福祉ガバナンスの具体的ななかたちが生み出されていくことになる。■