

# 新しい社会的リスクに対する 日本の政治的動向

住澤 博紀

日本女子大学家政学部教授・生活研所長

## テーマ設定の日本的特性

6月26日、消費税増税をめぐる民主・自民・公明の3党合意案が衆議院で可決された。「税と社会保障の一体改革」の年金を中心とする社会保障改革の部分は実質的に先送りされた。また「子ども園」や「子ども手当」など、政権交代を象徴するはずであった民主党の「国民と生活を大事にする政治」は、自民・公明案の「認定こども園」の修正や、改正された「児童手当」に戻ることになった。政策課題も政局も問題山積であり、先行きは不透明である。

ところで「子ども手当」の額と財源、および受給対象をめぐる紆余曲折が示すように、民主党がマニフェストに掲げた「子どもは社会が育てる」という優れた理念とは裏腹に、その実現のための準備はお粗末なものであった。2万6000円という額に関しても、当時の小沢代表が選挙用に掲げたものであり、菅や岡田

などの幹部もこの額には驚いたと後に証言している。

しかし東日本大震災や福島原発事故への対応を見ても、政府だけではなく企業も社会も、必要に迫られた「現場主義」的な解決で、なんとか「リスク」に事後的に対処してきた。膨大な犠牲者と物的損害を目のあたりにして初めて対応が可能となった。原発事故のような「生存を脅かす根源的なリスク」に対しても「現場主義」的な対応であれば、この号の特集である「新しい社会的リスク」に対しても、それほど抜本的なリスク管理が準備できるとは考えにくい。

このテーマを扱う社会学者であれば、これまでの国民皆保険という形での医療・年金などの社会保障制度の欠陥や限界、さらには家族扶養義務に立脚する生活保護制度が時代に合わないことなどを指摘すれば足りる。あるいは社会政策学者であれば、もう少しきめ細かく、労働市場に適合する若者就業支援政策、個人を単位とする年金制度の新しい制度設計やベーシック・インカムに立つ生活保障制度の政策提言まで進むかも知れない。しかし政治学の視点からは、「政策のための民意の形成」にまで踏み込んで考察しなければならない。

冒頭に掲げた民主党の基本政策のいくつかは、もちろん社会のニーズがあり、そうした政策を要求する市民団体や受益者が存在した。しかし「民意」は問題ごとに個別に存在するに過ぎず、総体としての「社会的リスク」としては認識されていない。リーマンショックの際の派遣止めと年越しのための派遣村設

### すみざわ ひろき

J.W. ゲーテ大学社会科学群 博士課程修了。博士 (Dr. Phil.)。専門分野は、政治学 (ヨーロッパ社会民主主義論)、地域政党論。1990 年日本女子大学家政経済学科講師を経て 1998 年から同教授。

著書に、『グローバル化と政治のイノベーション』(編著、ミネルヴァ書房 2003 年)、『脱成長の地域再生』(共著、NTT 出版 2010 年) など。

営、高校中退者の就業問題、都市高齢者の孤立死と自治体行政の情報不備、保育所の待機児童の問題、それに最近の生活保護の「濫用」についての報道と議論などを想起すればよい。この課題の断片的な、現場主義的な対策こそ日本の特色であり、その背景には行政主導の対応と「生活問題」という理解の仕方があると思われる。

## 社会問題と生活問題

「新しい社会的リスク」という場合、その「社会的」には、(1)個人や特定の問題グループを越えた、社会全体の、誰もが直面するかもしれないリスク、したがって、(2)個人の自己責任だけではリスク管理はできず、社会全体で連帯して、あるいは公共政策として制度的に解決することが望ましいこと、という2点が含まれている。しかしこの理解は当然のことではない。

上で述べたように、これらを「生活問題」のあたらしい展開と把握する日本では、アメリカ型の「残余型福祉」、つまり特定問題グループの課題であると考え、「社会」に関しても、連帯とか公共の価値観や社会像を含むものではなく、せいぜい地域や該当者に広がりを持つという意味でしかない。確かに日本の「生活問題」は、生活の幅だけ問題があり、多様でそれぞれ豊かな内容を持っている。いいかえれば、担い手も多様で、一つの運動、あるいは政党の最重要政策として収斂していかない。自治体の行政的な措置で、あるいは制約された予算の中で改善されるような規模であれば、「現場主義」的に対応が可能である。しかし「子ども園」のように、専業主婦モデルから二人働きモデルに転換するという、大きな社会変動を潜在的には想定している場合には、そのための「民意形成」はむずかしい。「生活問題」にはそうした課題統合への誘因がないからである。

ヨーロッパの場合は異なる。19世紀後半から1980年代まで、1世紀ほど費やして、労働者の階級的な貧困状態と資本に対する隷属状態を改善し、福祉国家の制度や働くものの権利を確立してきた。労

働者の問題こそ、まさに「社会問題」の最たるものであるという共通認識を作った。しかしこの意味での福祉国家が、1980年代には大きな挑戦を受けることになった。これが「新しい社会的リスク」の時代的背景であり、理論的前提となる。

もちろん、一つ一つの政策課題は日本と共通点がある。家族の変容と個人主義化、高齢社会と世代間の公平の問題、これまでの福祉国家の財政難や既得権化、女性の社会進出と育児支援、ワーク・ライフ・バランス、グローバル化と労働市場の規制緩和、知識経済と教育格差などである。異なることは、何が福祉国家の到達点であり、何を優先的に維持すべきか、あるいは犠牲にしてもいいか、そしてどの方向に改革すべきか、という基本的な政策課題が、ヨーロッパでは、社会の間で、あるいは政党間で共有されており、それぞれの賛否が明確であることである。現代は多元社会であり利害も理念も多様である。そこで階層間の利害対立、政党間の政策対立、つまり複数の民意の明確な選択をとおして、「新しい社会的リスク」も深化し次の段階へと発展してゆく。これを北欧とドイツを例に見てみよう。

## 北欧の事例：福祉国家からソーシャル・ガバナンスへ

『フィンランドを世界一に導いた100の社会改革』（公人社 2008年）という、改革当事者が分担執筆し、フィンランドのソーシャル・イノベーションを例示した興味ある著作がある。いまその中で、「保育制度」を選んでみる。

日本の「こども園」をめぐる議論は、幼稚園と保育所という施設側、およびそれらを管轄する行政側の対立を映しだしている。つまり供給サイドの既得権争いに起因している。しかし北欧に限らず社会民主主義政党の強い諸国では、乳幼児保育をめぐる政策対立は、女性の就業促進とそれを可能とする公共保育施設の充実を主張する社民政党と、家庭保育と非就業・農業の母親への「家庭保育給付」を要求す

る保守政党の間での政党間対立、あるいは就業女性と専業主婦の対立となる。

フィンランドの制度は両者の妥協の産物として独特のものであるが、1996年からは、自治体はすべての子どものための保育を実現することが義務付けられた（民間保育所もふくむ）。1970年代からある「家庭保育士」の制度（自宅で自分の子どもをふくめ5人まで保育）や、1980年代後半の「家庭保育給付」を受けて子育てする選択肢と併せると、フィンランドの女性は多くの選択肢を持つことになる。その結果、スウェーデンやデンマークでは、2歳児の家庭保育は10%少しであるが、フィンランドはドイツに似て、半数以上が家庭保育となっている。

ここで論点を整理すれば、(1) すべての親あるいは子どもは、自治体による保育サービスを受ける権利を持ち、(2) その上でニーズに合った選択肢を持つ。(3) その制度づくりには、30年間以上にわたる政党間の政策論争と改革を要した、ということになる。

デンマークやスウェーデンに関しては、エスピン＝アンデルセンが2008年、フランスの読者向けに書いた福祉国家に関する3つのレッスン、『アンデルセン、福祉を語る 女性・子ども・高齢者』（NTT出版 2008年）に論点が鮮明にされている。

この本では、福祉国家に革命的な変化をもたらした要因は、女性の社会的地位の変化、つまり「家族の変化と女性革命」ということになる。女性の大半（75%ほど）は就業することになり、家族の二人働きモデルが一般的になった。このことはプラスの側面だけではなく、負の側面も持つ。もし育児休業制度、社会による育児支援、男女の役割分担の是正などの政策がなければ、少子化が進行し中長期的に社会に大きな負担を与えることになる。さらに「変則的な家族」の増加、高学歴層夫婦と低学歴層夫婦の二極化による階層間格差の拡大など、新しい深刻な社会問題を生み出すことにもなる。

また「女性革命」は、子どもの育児と高齢者介護に新しい課題を与える。ここでエスピン＝アンデルセンは、育児の社会化といった視点だけではなく、貧困

の子どもへの相続、つまり負の「社会的相続」について考察する。工業社会の時代のように、義務教育あるいは高等教育の機会均等だけが重要なのではない。「貧困の相続」、そしてその結果としての貧困世帯の「社会的排除」を考えると、むしろ就学前の幼児・児童期の教育の機会均等こそが大事であると提起する。

さらに個人のライフコース全体を考える場合、これまでのような一律的な年金給付条件も再検討が必要となる。もし子育て期の不公平が、キャリア形成に大きな影響をあたえ、生涯所得や生活の質に大きな違いをもたらし、平均寿命まで階層間で異なるとすれば、年金資源をもっと子育て期の家族支援にまわす「社会的投資」が、より「社会的に公平」な制度づくりとなる。

このように、「新しい社会的リスク」の課題は明確であり、基本的な価値観も北欧社会民主主義レジームのもと社会で共有している。政党間で「いかに」という手法をめぐって対立が生まれるだけである。アメリカであれば、競争と自己責任、市場でのサービス調達など、基本的な課題設定において異なる価値観や対立が生まれる。北欧でもネオリベラルの影響も増加したが、介護・育児などに関してユニバーサルな公共サービスを前提としたうえで、より市民参加や民間企業の参入を認めるという方向で、多様化＝豊かな選択肢に向かう。デンマークでは、親が設立する多くの保育施設ができたように、ソーシャル・ガバナンスとは、生活の質を高めることを意味するのである。

## ドイツの例：労働市場の規制緩和とハルツ改革

ドイツは日本と同様に、自動車・化学・機械など工業社会の要素を強く残した国である。また「家族主義」の国とされ、家族・隣人による家庭内介護への現金給付制度があり、さらに最近では保育施設の増設をめぐり、家庭内保育をする親に育児給付をするかどうかで論争が起きている。社会民主主義と保守主義がこのように拮抗している。

労働市場の柔軟化は1980年代から議論されていた。労使のパートナーシップに立つ産別原理と「一般拘束条項」により、勤労者の労働条件や雇用、賃金水準は守られており、その結果としての「ドイツ病」が危惧されたからである。EU拡大とユーロの導入のもと、この問題に決着をつけたのは、400万人の失業者を半分にするといった「第3の道」を提唱するシュレーダー社民政権であった。

ハルツ改革I（2003年1月）からハルツ改革IV（2005年1月）まで、詳しい内容は省略するが、派遣労働の規制緩和と同等原則（賃金・労働時間・休暇）、アルバイト・パート労働など社会保険のミニジョブ規則、そして最大の論争点となった失業保険の一つとしての失業者扶助と社会扶助（生活保護）を統合した「失業保険給付II」の設置など、戦後ドイツの労働市場政策と雇用保険制度を大きく変えるものであった。最終的に労働組合も賛成したが、社民党や金属労組の左派などは党を脱退し、シュレーダー政権の命取りになった。

ハルツ改革からほぼ10年が経過し、この評価が始まっている。ユーロ危機の渦中でもドイツ経済は好調であり、失業率も7%まで低下した（2012年4月）。しかし以前の社会扶助（生活保護）よりも低い給付条件である「失業保険給付II」を受給する失業世帯は約338万世帯623万人となっている（2012年4月）。これらがハルツ改革の成果かどうかは今から検証されることになる。

同様に2001年の年金改革も、19.5%（労使折半）という保険料率が重視された結果、給付水準がかならずしも退職後の生活水準の維持や貧困の防止になっていないという批判も増大している。

このようにドイツの社会保険を中心とする生活保障制度は多くの問題を抱えている。しかし改革は進行しており、その賛否をめぐり、政党間の政策の違いも問題の所在も明確である。こうした具体的な選択肢が成熟することが日本でも重要である。

## 日本の課題：政策の基本理念と生活公共

「新しい社会的リスク」といっても、日本ではやはり不安定な雇用問題が大きく、その最大の理由は、派遣、期限付き雇用、パートなど雇用形態の多様化である。2008年OECD統計によれば、企業別組合のもと組織率が18.2%と20%を割り、さらに労働協約によってカバーされる労働者率が16%と低い日本では、均等待遇のための政策的な介入効果はほとんどないに等しい。これでは若者は将来に希望を持たず日本の未来は暗い。ちなみにドイツなど社会的市場経済の国では、組織率19.1%に対して労働協約は62.5%をカバーし、組合が弱く法による規定が一般的なフランスでは、組織率7.7%に対して、労働協約のカバーは90%になる。北欧は組織率自体が高い。

ここで政策による格差是正や若者の貧困問題が重要なことは明らかである。民主党の場合はどうであろうか。高校無償化はひと世代前の要求であるが（フィンランドは高校まで給食無償化）、高校中退問題では大きな前進となる。派遣労働や期限付き雇用の規制については、具体的な成果の検証が必要だろう。母子家庭加算も実現できた。しかし構造的な改革となると、「子ども手当」にせよ、「子ども園」にせよ、さらには最大の「年金一元化改革」と、取り下げたが「7万円の最低保障年金」など、民主党の基本理念と民意の形成が問われることになる。

本来、政党とは、基本理念や基本価値、あるべき社会像から出発して（基本綱領）、基本政策、あるいは選挙用のマニフェストを作成する。民主党のマニフェストはこうした基本的理念の土台のない、選挙用の重点政策を羅列したものであった。しかしそれぞれの矛盾した政策を整理し、党全体としての共通認識を深める作業を行うなら、「2009年マニフェスト」も一つの出発点となる。この3年間の与党としての現実政治や行政との対立・協働の体験は貴重であり、そこから出発するしか他にないからである。もう一度、下から、民意もふくめてしっかりと討議すれば、一つの

統一された社会像が見えてくる。つまり公共政策により安心・安全な生活を実現し、逆に、分断化され、私的化された生活に、より公共的な要素を構築していく作業、つまり「生活公共」を追求する路線である。日本版の社会民主主義の道といってもよい。

自民党がネオリベラルを排除し、みんなの党や橋下大阪市長らの「維新新党」がネオリベラルな政策を提起するなら、次の選挙は間違いなく、有力政党が並立する選挙結果、つまり連立政権を不可避にするだろう。政策上の違いは、社会民主主義（雇用と生

活重視）、保守主義（公共投資による地域保守）、ネオリベラル（市場主義化）の三潮流が存在するが、これらが明確な政党間対立になって現象しているわけではない。小沢新党も含めて全ての政党の存在基盤は、現在では曖昧である。しかし政策上の妥協を前提とする連立政権の時代こそ、自らの基本理念や基本政策が重要となる。それがないと本来の自分の場所、つまりは自分の政党の存在意義自体を喪失するからである。■

