

社会をとりもどすガバナンス選択の政治

小川 有美

立教大学法学部教授

「それにしても、政府サイドからアベノミクスの第一の矢は「壮大な社会実験」だという発言がなされることには驚かされる。国民をなんだと思っているのだろうか。」(水野和夫(高橋・水野 2013: 166))

ガバナンスが政治にとって代わってよいか？

グローバル化し、さまざまなリスクにさらされる現代社会の中で、伝統的な意味の政府、「公共の政治」だけで社会を運営することはできず、私企業や専門家集団のように非政治的で、国境さえ超えるガバナンス(共治、管理運営)が重要であるといわれるようになった。

政治からガバナンスへの移行がいわゆる文脈の裏面では、社会に対する慢性的な危機と予測不能な危機がもつれ合っている。社会の危機の中で、マネジメントや専門家によるガバナンスを常に正しいとする

こと(非政治主義)も、逆に国制(憲法や統治機構)の変更やトップダウンの政治主導によって一夜にして社会・経済の問題が解決すると主張すること(過政治主義)も、無責任な認識といわざるをえない。そのかわり、こう考えていくべきではないだろうか。リスク社会におけるガバナンスは(ときには見えない効果によって)社会を壊す危険をもはらんでいる。その重大な意味を引き受け、ガバナンスの選択肢を可視化し、危機から社会を再生する選択を可能にすることこそが、政治なのだ、と。

ベックが『リスク社会』(邦訳題『危険社会』)(Bech 1986)で予測したのは、政治的なものが非政治的になり、非政治的なものが政治的となる状況であった。そのような状況をベックは「サブ政治」と呼ぶ。その典型として災害を引き起こす新しいテクノロジーが挙げられていたが、その潜在的リスクは、チェルノブイリや福島原発事故として現実となった。

ベックがもう一つ挙げているものとして、企業と資本の合理化が社会をつくり変えてしまう、という経済の波及効果がある。生産と所在地のつながりは薄れ、従来の企業組織や業界や労使関係は解消され、情報と資本の管理集中が進む。このように社会そのものまで変えてしまうような変更は、それが倫理的に正当化されるかどうか問われざるをえない。しかし、非政治的な専門性やグローバル化の下での合理化を盾にされるとき、その倫理性を実効的に問うことができるかどうかはたしかではない。

おがわ ありよし

1964年生。東京大学大学院法学政治学研究科博士課程単位取得退学。法学修士。専門はヨーロッパ政治論。千葉大学法経学部助教授、ノルウェー・ベルゲン大学客員研究員を経て、2003年より現職。日本比較政治学会副会長。

著書に、『ポスト代表制の比較政治—熟議と参加のデモクラシー』(編著、早稲田大学出版部、2007年)、『模索する政治—代表制民主主義と福祉国家のゆくえ』(共著、ナカニシヤ出版、2011年)など。

さらに、プライバシーの領域も、「私的なもの」と「公的なもの」が密接にかかわりあう状況になっている。この変化はとりわけ女性の生の個人化と結びついているが、出生率、雇用、失業率、社会権などにも深く波及し、政策論争のみならず現代のイデオロギーのたかひの場にもなっている。

出口なき社会？

ショッパの『退出への競争』(Schoppa 2005)は、「護送船団方式」の崩れていく日本の危機が、社会からの退出——人口減少！——による衰退という形であらわれている姿をとらえる。かつてハーシュマンは、企業、組織、国家において、現状への不満が「発言」(voice)もしくは「退出」(exit)としてあらわれる、と整理した。しかし、個人が逃げ出す「退出」は、問題を抱える組織や国家自体を変える力にならないおそれがある。日本の現状では「発言」が過小であり、「退出」が過大となっている。その結果が、経済における「空洞化」であり、人口における「少子化」であり、女性のキャリアの断念である (Schoppa 2006: 95-96)。

自発的というよりは強いられた「退出」に対し、日本の政治が行ってきたことは、あまりに少なかった。ショッパは、小泉改革が経団連から女性有権者まで幅広い期待を受けたにもかかわらず、実際には手段にすぎない「改革」しか語らず、「護送船団方式」に代わる——それゆえ国民の負担と新たな保護・雇用機会の両方を具体化する——選択肢を示さずに終わったという。それに対抗する民主党は、旧社会党メンバーと、腐敗した自民党を割って出たネオリベラル達のぎこちない同盟であり、サッチャーの党となるのか、ブレアの党になるのか、軸足が定まっていなかった。

ショッパは、「退出」の危機もまた改革の契機となる、という可能性をゼロとは考えていない。その典型的なケースが、資本の逃避を恐れたことによる金融の自由化であった。また逆の意味で、もはや女性や家族にとって「出口なし」という限界状況にいたったために改革が実現した例が、介護保険の導入であっ

た。しかし全体としては、日本社会のシステムにとって不完全な改革、「限られた出口」ばかりである。政府は十分に意味のある改革に着手せず、他方で人々には変化を起こすだけの政治的な動員圧力を失ってしまうのである。

グローバル経済危機の中の選択の喪失

政治経済学の現代的古典ともいえるゴアヴィッチの『困難な時代の政治』(Gourevitch 1986)は、グローバル経済危機の中で再び注目されている。ゴアヴィッチは、歴史的な世界経済危機の下でどのような政策転換が起こったか、その前提として社会的な連合がいかに再編されたか、各国の選択を比較した。1873年からの大不況期には新大陸産の穀物輸入が市場価格を激変させ、保護貿易と自由貿易維持が対立争点となった。ドイツでは、地主貴族層ユンカーと重工業者の連合（「鉄とライ麦の結婚」）が成立し、政策は保護主義化した。1930年代には、スウェーデンやアメリカで労働者と農民と産業界の連携が成立し、福祉国家やニューディールへの道筋が開かれた。1970年代にはニューディールの連合関係が崩れ、アメリカやイギリスにおいて労働者は同盟者を失い、政治は分極化した。レーガノミクス、サッチャリズムの時代である。このように、世界的な経済危機は各国の政治的、政策的な転機をもたらしてきた。

しかし、2008年のリーマン・ショック以来の世界大不況には、これまでの危機と異なり、危機が選択と転機をもたらさない特異性がみられる。経済危機に対する種々の政策的対応はあるものの、新しい社会的・政治的な連合の再編、抜本的な政策や制度のイノベーションが欠如しているのである。たしかに旧来の連合は崩れている（その典型が古い戦後自民党レジームだった）が、その欠如は（日本では民主党への政権交代にもかかわらず）新しい連合によって満たされないままである (Bermeo and Pontusson 2012: 27-28)。

企業ガバナンスと資本主義の変化

ゴアヴィッチ自身は、現代の危機を規定する要因を、別の視角から見なければならぬことに気づいていた。それは、金融・銀行制度、企業（コーポレート）ガバナンス、労働市場、教育といったマイクロな諸制度の要因である。資本主義の多様性は、マクロ政策よりもむしろこれらのマイクロな制度の違いの組合せにあらわれる。

日本やドイツのような調整的な市場経済は、資本、企業、労使関係が長期的に統合されたシステムであるがゆえに成功を収めたと考えられた。しかしその後むしろアメリカ型の分散した株主優位のモデルが優位を占めるようになった。「自由化」と称されるその原理は、実際には経済や政治における金融部門の地位の上昇と製造業の地位低下、雇用の海外移転、そして労働組合の弱体化を招いた。金融業界のパワーの拡大は、アメリカ資本主義の根幹的制度であった反トラスト規制をも緩めさせるほどであった（グラス＝ステイーガル法の1999年廃止）。金融界のスキャンダルと危機の中で、2010年のドッド＝フランク（ウォール街改革・消費者保護）法のような規制強化の機会がなかったわけではない。しかし、金融と投資資本の優位を覆すほどの「対抗パワー」はいまだにつくり出されていない。一方、異なる資本主義モデルであった日本は、中核的な企業と高技能労働者を優先しながらグローバル化を押し進め、海外市場への適応の負担を下請け企業に回した。このグローバル化と日本的な「ジャストインタイム生産」の維持の二兎を追う資本主義は、2011年の大震災で脆弱性を露呈した。（Gourevitch 2012）。

このような資本主義の多様性と変化は、企業ガバナンスというマイクロな構造を基盤としている。ゴアヴィッチはシンとの共同研究で、企業ガバナンスの内部における社会的な関係の変化が起こっていることを示そうとした。

戦後階級対立を安定に導いた企業ガバナンスと

は、①コーポラティズム的妥協（労使協調）であった。この労働者と経営者の同盟は、今日多くの先進国でゆらいでいる。コーポラティズムは経営や労使関係の不透明性を温存すると批判され、基盤である国内労使団体の組織力も低下した。その代わりに前面に登場したのは、②投資家モデルである。この投資家優位の企業ガバナンスにおいては、大株主が外部投資家の高い評価を追い求め、政治家は大株主、投資家の要望に応じて、規制（緩和）のダーウィンの生存競争を繰り広げる。これらに対するもう一つの組合せが、③透明性連合と呼ばれるモデルである。このモデルでは、意外なことに、株主と労働者が同盟を結び、経営者を監視しようとする。そのような連合がなりたつのは、労働者が経営の意思決定に参画して、企業価値と雇用を守ろうとする場合、また労働者自身の持ち株や年金が重要な投資資金となっている場合である。たとえばドイツの労働と社会民主主義はこの透明性同盟に舵を切った、とゴアヴィッチとシンはいう（Gourevitch and Shinn 2005）¹。

たしかに、透明性の確保によって、労働者の人権や環境の保護を含む企業の社会的責任（CSR）への圧力が一定程度はたらく。クラウドもかつての組織多元主義のデモクラシーの衰退（「ポスト・デモクラシー」）を憂慮する一方、消費者が企業を選択しうるCSRの監視力への期待を表している（Crouch 2004;2011; 小川 2012）。それでは、コーポラティズム衰退の世紀において、期待しうる変革の契機はこの透明性だけののだろうか。

マイクロとマクロを結ぶ政治へ

これまでみてきたいずれの領域でも、「対抗パワー」の形成（権力資源動員）が期待されながら不可能な状況に陥っているように見える。社会各層の利益をマクロに集約する代表組織とそれらの新しい連合による危機克服の選択というモデルは、現在の民主主義の可能性から失われてしまったのだろうか。その結果、社会にとって異なる選択を競う「公共の政治」

は無力となっているのだろうか。

ガバナンスという言葉が用いられるようになった一方で、責任の主体があいまいになり、真に解決すべき問題が放置されるおそれも指摘されている。だがゴアヴィッチ自身も、ミクロなガバナンス（そのグロテスクなものの一つは、日本の「追い出し部屋」であろう）へ強調点を移しながらも、マクロな国際制度、イデオロギー、国内政治などの諸要素が重なって、変化を阻む／起こすという見方を変えてはいない。いわばマクロな政治とミクロなガバナンスの関係は、複雑系となったといえよう。

尾内隆之は、社会にとって重要な決定が政治ではなく研究所や病院の中で行われる「サブ政治」化が日本の地域社会をも覆いつつある、と論じる。しかし遺伝子組換え作物の問題をめぐる尾内の得た重要な結論とは、「実はガバメントの役割の重さ」であったという。北海道という地方政府（ローカル・ガバメント）が取り組んだことは、「公共の政治」不在で決定されかねないリスク問題に対して、ルール形成のためのしくみを創出すること（リスク・ガバナンス）であった。それは完全な合意決定にいたらなかったとしても、「どこに社会的対立があるのかを明らかにする『社会的可視化』」の意義をもったのである（尾内 2011）²。

ストーカーやヘイは、政治への不信、公的領域の縮小が、グローバル化の中でなされた選択／ありえた選択を見えなくしており、シニズムに抗して民主主義をとりもどさなければならない、と訴えている（Stoker 2006; Hay 2007）。そのためには「サブ政治」を隠然と支配するパワーを可視化し、あるいは「サブ政治」に立ち現れる新しい選択肢を「公共の政治」の場に結び付けて、選択し直すためのチャンネルをつくる必要がある。それが社会を再生させる民主主義のイノベーションのための真の「出口」ではないだろうか。■

《注》

- 1 イタリアでは日本と同じように一党優位政権が解体し、以後政党システムの混乱が続くが、その水面下

では企業ガバナンス改革をめぐる争いが存在した。それは巨大な国有部門、少数家族による株式・企業網支配、インサイダー取引などの伝統的な体質を変更するための改革であったが、ベルルスコーニを中心とする右派連合と中道左派の政治的対立の中で改革は紆余曲折し、十分な成果を得られなかった。他方、中道右派も中道左派もともに労働市場改革を企図していたが、派遣労働の自由化や解雇規制の緩和をめぐる共産党再建派や労働組合CGILの強い反発を受けた。ベルルスコーニ退陣後のモンティ政権が、労働憲章第18条をめぐる激しい抗議に対処しなければならなかったのは、そのような経緯からの必然であった。よって、イタリアでは企業ガバナンスが「政治化」しながらも、それをマクロな政治が十分な民主的正統性をもって解決することができなかったといえる（井戸 2011）。

- 2 「ガバメントの役割の重さ」が示された別の具体例としては、京都議定書を批准せず温暖化対策に後ろ向きな姿勢とみられるアメリカにおいて、証券取引委員会SEC（つまりガバメントの一部）が2009-10年に気候変動に関する株主提案や情報開示を促すよう、「企業ガバナンス」の規範の方向転換を行った例がある（梅村 2011）。

《参考文献》

- Beck, Ulrich. 1986. *Risikogesellschaft auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt: Suhrkamp [東廉・伊藤美登里訳。1998. 『危険社会—新しい近代への道—』法政大学出版局]。
- Bermeo, Nancy and Jonas Pontusson (eds.). 2012. *Coping with Crisis: Government Reactions to the Great Recession*. New York: Russell Sage Foundation.
- Crouch, Colin. 2004. *Post-democracy*. Cambridge: Polity [山口二郎監訳・近藤隆文訳。2007. 『ポスト・デモクラシー—格差拡大の政策を生む政治構造』青灯社]。
- 2011. *The Strange Non-death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity.
- Gourevitch, Peter A. 1986. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crisis*. Ithaca: Cornell University Press.
- 2012. “Yet More Hard Times?: Reflections on the Great Recession in the Frame of Earlier Hard Times.” In Miles Kahler and David A. Lake (eds.), *Politics in the New Hard Times: The Great Recessions in Comparative Perspective*. Ithaca: Cornell University Press.
- and James Shinn. 2005. *Political Power and*

- Corporate Control: The New Global Politics of Corporate Governance*. Princeton: Princeton U.P. [林良造監訳. 2008. 『コーポレート・ガバナンスの政治経済学』中央経済社].
- Hay, Colin. 2007. *Why We Hate Politics*. Cambridge: Polity [吉田徹訳. 2012. 『政治はなぜ嫌われるのか—民主主義の取り戻し方—』岩波書店].
- Schoppa, Leonard J. 2006. *Race for the Exits: The Unraveling of Japan's System of Social Protection*. Ithaca: Cornell University Press [野中邦子訳. 2007. 『「最後の社会主義国」日本の苦闘』毎日新聞社].
- Stoker, Gerry. 2006. *Why Politics Matters: Making Democracy Work*. Basingstoke: Palgrave Macmillan [山口二郎訳. 2013. 『政治をあきらめない理由—民主主義で世の中を変えるいくつかの方法』岩波書店].
- 井戸正伸. 2011. 「イタリア—政党支配体制から左右対決型政治へ—」. 津田由美子・吉武信彦編 『北欧・南欧・ベネルクス』ミネルヴァ書房.
- 梅村悠. 2011. 「気候変動とコーポレート・ガバナンス」. 村田彰・上村秀樹編 『現代日本のガバナンス』流通経済大学出版社.
- 小川有美. 2012. 「デモクラシーは新自由主義から抜け出せないのか」. 『生活経済政策』2012-01.
- 尾内隆之. 2011. 「リスク・ガバナンスに挑む地方自治—北海道の遺伝子組換え作物規制をめぐって」. 村田・上村編前掲書.
- 高橋伸彰・水野和夫. 2013. 『アベノミクスは何をもたらすか』岩波書店.



市場経済に対抗する 新しいガバナンスは可能なのか

—韓国「経済民主化」の現状と課題—

安 周永

常葉大学法学部講師

韓国における「経済民主化」という 言説の台頭

2012年の韓国大統領選の最大争点は、「経済民主化」であった。主な政党の候補者たちは、独自の経済民主化の方法を発表し、自党が経済民主化を推進するための適任者であると主張した。経済民主化はどの政党が政権を握っても推進せざるを得ない問題となったのである。このように経済民主化が浮上した背景には、格差の拡大がある。李明博（イ・ミョンパク）前政権は、企業活動を活性化させることで、一般市民の所得が増大するという成長戦略で、規制緩和を進めた。李明博政権は公正取引法や金融特殊会社法を改正し、財閥系の大企業の資産に対する規制を緩和した。これと同時に米韓FTA、EU－韓国FTAが締結され、貿易自由化が進んだ。さらに、法人税と所得税の減税がなされた。これらを背景に大

企業は好業績を達成し、2008年から2012年までの平均輸出上昇率は6%を超えた。しかしながら、同期間の実質賃金上昇率は0%に近く、所得格差を示すジニ係数は上昇し、民間消費の上昇率は2%を下回っていた。そのため、経済の自由化は、財閥系の大企業に恩恵を与えた一方で、格差を拡大させたという認識が広がった。こうしたなかで、財閥系の大企業に利益が集中している経済構造を是正することが重要な政策課題として浮上し、その問題を解決する方法として経済民主化が注目を浴びるようになった。

しかし、経済民主化の具体的な内容をめぐっては、政党間に相違がある。これは、韓国における憲法119条をどのように理解するかという問題と関わっている。憲法119条1項では「大韓民国の経済秩序は、個人と企業の経済上の自由と創意を尊重することを基本とする」とし、2項では「国家は均等な国民経済の成長及び安定と適正な所得の分配を維持し、市場の支配と経済力の乱用を防止し、経済主体間の調和によって経済を民主化するために、経済に関する規制と調整を行うことができる」としている。ここで重要なのは、市場経済の秩序にどこまで政治権力が介入できるのかという問題である。保守政党であるセヌリ党は、1項に重点をおく経済民主化であるのに対して、革新系の政党である民主統合党は、2項に重点をおく経済民主化である。主要政党が同じ「経済民主化」という言説を掲げたものの、財閥に対する規制の内容は、保守系と革新系の政党の立場が異

アン・ジュヨン

京都大学大学院法学研究科博士後期課程修了。博士(法学)。専門は、比較政治経済学、労働政治。京都大学大学院法学研究科助教を経て、現職。

著書に、『日韓企業主義的雇用政策の分岐—権力資源動員論からみた労働組合の戦略』（ミネルヴァ書房、2013年）など。

なっていたのである。

以上のように、韓国の「経済民主化」という言説の背後には、韓国の政治経済システムをどのように変えていくかという対立がある。本稿では、経済民主化における争点と対立構図を分析し、韓国における経済民主化の意味と展望を検討する。

経済民主化の普遍性と特殊性

韓国における経済民主化の浮上は、決して韓国の政治経済の特殊な事象ではない。資本主義が登場して以来、先進諸国においても、自由な市場の取引が拡大される一方で、市場経済が生む問題を是正しようとする過程が併存していた。韓国の経済民主化も市場での自由が拡大されることによって生じる問題点を是正するための取り組みであり、これは市場経済が持つ普遍性から生まれる特徴である。しかしながら、いうまでもなく、韓国の政治・経済状況を市場経済という普遍性のみから把握することはできない。歴史的に見ても市場経済とそれを是正するための動きは一樣ではなく、今なお多様である。このような問題意識に依拠し、以下では、韓国の経済民主化が持つ普遍性と特殊性を検討する。

1. 普遍性：市場経済の矛盾と政治的介入

市場経済とは、市場価格によって調整される経済システムであり、財の生産と分配における秩序は自己調整的メカニズムに委ねられる。こうした経済体制の下では、人間は飢餓への恐怖と利潤追求という誘因によって経済活動へ参加することになり、この結果、経済は社会的関係からかけ離れることになる。これは、二つの意味を持つ。一方では、個人の地位と生活が市場での地位に依存することになるため、個人の自由が共同体と家族にしばられないことを意味する。これによって個人の自由が拡大する。他方では、社会に存在する互惠性や再分配が否定されることを意味する。すなわち、共同体の利益は個人の利益を最大化することによって達成されるものであり、飢

餓への恐怖は社会の必要悪として見なされるのである。このような市場経済の特徴から、近代社会のダイナミズムは二重の運動によって支配された。一つは絶えざる市場の拡張であり、もう一つはその市場の拡張がある一定の方向へ向かうのを阻止しようとする対抗運動であった (Polanyi 2001=2009: 237)。対抗運動は、ファシズムや民族社会主義、社会民主主義といったイデオロギーと結合し、国によって異なる形で現れたが、市場経済が生む共同体の崩壊に対する政治的介入が重視されたという点で共通している (Berman 2006: 16)。

韓国の経済民主化も市場経済が生む問題点に対抗する運動として把握することができる。確かに韓国においては1987年に大統領の直接選挙が導入されると同時に、憲法改正がなされ、政治の民主化は達成された。にもかかわらず、市場経済の問題を是正するための制度化は進んでおらず、それを推進する勢力も弱いままであった。1997年に大統領選で政権交代が行われ、新政権は市場秩序を強調する従来の政策とは距離は置いたものの、「生産的福祉」、「社会的投資」という新政権の言説から推察できるように、依然として重点は市場経済の自由や生産に焦点が当てられていた。市場秩序の問題を改善するための政策転換までは達成できなかったのである。韓国の経済民主化は、1987年の政治の民主化以降も市場経済を是正することができなかったことに対する反省として登場したものであるといえよう。このような点に着目すれば、韓国の経済民主化は、市場経済の問題点を改善するための政治的な対抗運動という市場経済に内在的な特徴から生まれたと考えられる。

2. 特殊性：開発主義と反共主義の遺産

しかしながら、韓国の経済民主化には当然なことながら韓国の政治経済の特殊な事情もある。韓国においては、権威主義政権による経済発展、北朝鮮との対立と社民主義勢力の不在という特殊性が存在し、経済民主化をめぐる対立軸はヨーロッパとは異なっている。

まず、権威主義政権による経済発展の影響について述べよう。韓国においては、政府は財閥を中心とした輸出産業政策を実施し、その政策枠組みの中で財閥には低金利の融資が優先的に与えられた。このような政府の支援策があり、財閥は製造業だけではなく、金融や建設業などの多様な業種に進出し、経済に対する支配力を高めていた。このような支配力に依拠し、財閥は急速に成長した。財閥は国際競争力を持つようになってからは、政府の支援よりも規制緩和を求めるようになった。つまり、韓国においては、寡占・独占を抑制しつつ、市場経済が成熟していた先進諸国とは異なり、政府が寡占・独占を容認し、経済発展のキャッチアップを達成したのである。この流れの中で、財閥の評価に関する立場は、経済成長に貢献した財閥の力を依然として評価する立場と、財閥の支配力によって生じる問題点を指摘する立場の二つに分かれている。それに合わせて、市場経済に対する対抗を強調する議論もまた、二つに分かれることになった。外国の金融資本に対する対抗と財閥の経済支配に対する対抗という二つである。一方の立場は、外国の金融資本から財閥を保護する必要性を主張するものであり、ここでの市場経済に対する対抗は、国際金融資本が主な対象になる。他方の立場は、金融資本の問題を指摘しながらも、それ以上に財閥の経済的支配を改善することが急務であると主張するものである(李 2012)。このような両者の主張の違いは、経済民主化が、財閥に対する規制をどこまで進めるべきかという問題と関わっており、前者よりも後者の方が徹底的な財閥の改革を求めることになる。結局、権威主義的政権による経済発展は、今なお韓国の経済に大きな影響を与えており、経済民主化に関する視点の違いを生んでいる。

次に、北朝鮮との対立による影響についてみてゆく。権威主義政権は、軍のクーデターによって登場したことから政権の正統性が欠如したため、北朝鮮との対立を利用した。反共産主義が国是の第一義とされ、政治の自由が制限された。正当な労働組合の活動や市民団体の行政への監視活動も制限され、

企業・産業間の労働者の連帯はもちろんのこと、労働組合と社会運動勢力の提携も法的に阻止されたのである。民主化以降も手続き上の民主主義は達成されたが、労働者や社会的弱者を代表するような政党は存在しなかった。つまり、市場経済の是正などの問題よりも、北朝鮮との関係などの安全保障問題が重視され、市場経済の問題を是正するための政治勢力は極めて脆弱であったといえよう。

以上の特徴から、韓国の経済民主化は、市場経済に対抗する運動という普遍性を持ちながらも、開発主義と反共主義という韓国の特徴による特殊性も持っていることがわかる。

経済民主化の方向性

本章では、韓国の経済民主化に具体的にどのような目標が掲げられているかを詳細に検討する。経済民主化を進めるために、「公正な競争」、「分配の正義」、「参加の経済」という三つの動きがある(柳・孫 2012)。

公正な競争は、市場経済を維持するためには不可欠であるが、韓国においては、財閥の影響力が大きく、財閥を規制するような法律は緩和されてきた。こうしたなかで、財閥が膨大な力を持ち、中小企業に対する価格を転嫁し、また自営業の業種までに進出した結果、賃金格差や所得格差が大きくなっている。経済民主化は、これを是正するために財閥改革が不可欠であると認識する視点である。しかし、上述したように、財閥改革をどこまで進めるかについては論争が繰り返されている。民主労総と参与連帯などの23市民団体は2012年に「経済民主化と財閥改革のための市民連帯」を結成し、徹底的な財閥改革と財閥に対抗する労働組合の強化を求めているのに対して、保守政党は経済成長を損なわない規制強化の推進に止めている。

次に、「分配の正義」は、福祉の拡充と所得の再分配である。韓国においては、疾病、老齢、失業などの社会リスクに対して個人が責任を負うように社会保

障制度が設計されてきたが、少子高齢化が進む同時に、格差は広がり、相対的貧困率は上昇する中でその制度設計は維持できなくなっている。それを改善するために福祉国家の建設やディーセント・ワークの創出が重要な争点になっている。この点について、民主労総と韓国労総をはじめ237団体は、2011年に「福祉国家実現のための円卓会議」を設立し、普遍的福祉を求めているのに対して、保守政党は、貧困層の救済に止めている。

最後に、「参加の経済」は、協同組合の役割を強化するものである。株主会社は株主の利益増大という動機を最も重視するため、労働者や社会構成員の利益に反する意思決定を行うこともある。これに対して協同組合は、組合員の平等な参加によって公共性と環境を守ろうとするものである（鄭・李 2013）。韓国においては、市場経済の問題を是正するための対案として協同組合運動が展開され、朴元淳ソウル市長はその運動を後押しする形で支援を拡大している。こうした動きの結果、2012年12月に協同組合基本法が制定され、協同組合の設立が急増している。しかし、保守政党は、協同組合を市場経済の是正の手段ではなく、雇用創出の手段として考えるため、協同組合の支援をめぐる対立が繰り返されている。

以上のように、韓国の経済民主化は、単なる財閥中心の経済を是正するだけのものではなく、新たな政治経済システムを構築するための取り組みであり、それをめぐる対立も激しいといえよう。

新たな社会的ガバナンスの可能性

上述したように、韓国の経済民主化という言葉について保守と革新政党の合意が形成されているように見えるが、その具体的な内容をめぐっては激しく対立している。しかも、韓国においては、1987年の民主化以降、財閥を中心とした経済界が極めて強くなったのに対して、それに対抗する勢力は十分に成長できず、政党政治においても市場経済の是正に積極的に取り組む政党は依然として弱いため、経済民

主化の実現可能性は低い。経済民主化は経済の配分構造の再構築を要するものであり、それに対する既得権益の反発は激しいのである。既に経営者団体は、経済民主化が経済活動を委縮させ、経済の低迷を招きかねないと主張し、経済民主化に反対の意見を表明している。また、保守政権は、格差是正に対する高い世論に応える形で経済民主化を掲げたにもかかわらず、大統領選で勝利した後はその公約を後退させている。革新政党も選挙の敗北の理由として「左」に寄りすぎたと診断し、政党の綱領と方針を「右」に動かしている。このように政党政治のレベルにおいても経済民主化の成功が困難な状況である。さらに、グローバル化や脱産業化が進み、新自由主義イデオロギーが強くなるため、経済民主化が一旦成功したとしても、逆戻りする可能性も高い。

これらを考慮すると、経済民主化を達成するためには、権力関係の再編と新たなガバナンスの制度化が必要である。市場経済の是正をもつばら政府の介入によって行うことは不可能であり、ファシズムや社会主義国家の失敗から分かるように望ましくもない。市場経済の是正を政治権力にのみ依存してはいけないのである。ここで重要なアクターは、社会運動と労働運動の勢力であろう。韓国においては、経済民主化における三つの方向性、すなわち、公正な競争、分配の正義、参加の経済を積極的に進めているのは、市民団体と労働組合である。労働運動は、経済的基盤に基づくものであり、市民団体は階級運動から離れるものであるため、両者の連帯は容易ではない（新川 2009：9）。日本と同様に韓国においても労働組合が主に企業別に形成され、企業エゴイズムに陥りやすいため、両者の連帯はさらに困難である。しかしながら、近年、韓国の労働組合は、企業別労働組合から産業別労働組合へ転換を進め、市民団体との提携にも積極的に取り組んでいる（安 2013 参照）。こうした結果、上述したように、市民団体と労働組合が、連帯の団体を設立し、経済民主化という言葉を具体化し、政党や経営側に圧力をかけている。

2012年に行われた韓国の国会議員選挙と大統領

選でもっとも重要な争点であり、今なお進行中である韓国の経済民主化がどのように帰結するかは、従来の権力関係を再編する新たな対抗勢力の浮上に関わっている。それを担うべき社会運動と労働運動の連帯に注目が集まっている。■

《参考文献》

安周永 (2013) 『日韓企業主義的雇用政策の分岐—権力資源動員論からみた労働組合の戦略』 ミネルヴァ書房。
新川敏光 (2009) 「21世紀型労働運動を展望する」 新川敏光・篠田徹編 『労働と福祉国家の可能性—労働

運動再生の国際比較』 ミネルヴァ書房。

Berman, Sheri (2006) *The Primacy of Politics: Social Democracy and the Making of Europe's Twentieth Century*. Cambridge University Press.

Polanyi, Karl (2001) *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time, second edition*. Beacon Press. 野口建彦・栖原学訳 (2009) 『大転換—市場社会の形成と崩壊』 東洋経済新報社。

鄭泰仁・李シュヨヌ (2013) 『協同の経済学』レディアン。【韓国語】

柳鍾一・孫錫春 (2012) 『経済民主化が希望だ』アルマ。【韓国語】

李炳天 (2012) 『韓国経済論の衝突』フマニタス。【韓国語】



戦後ドイツの福祉国家と政治

—近年の動向と日本への示唆—

近藤 正基

神戸大学大学院国際文化科学研究科准教授

はじめに

これまで、日本とドイツは似通った国だと考えられてきた。両国ともに民主化が遅れ、ファシズムの台頭を許した。第二次世界大戦で敗北した後は、目覚ましい経済発展を遂げて、世界有数の経済大国になった。1990年代以降、深刻な不況に見舞われ、その中で「構造改革」が議題となり、「決められない政治」という問題が浮上した点でも共通している。

比較福祉国家論の観点から見ても、両国の間には多くの共通点が見出せる。たとえば、社会保険を中心とした福祉国家の構造や、保守政党優位の福祉政治が挙げられるだろう。ただ、詳細に分け入ると、そこには無視できない相違が存在していることが明らかになる。本章では、ドイツの福祉国家と政治がどのような特徴を持っているのかについて論じる。この作

業を通じて、どのような点が日本と違い、日本への示唆は何かについて考えたい。

ドイツ福祉国家の特徴

エスピン＝アンデルセンによれば、ドイツは、大陸ヨーロッパ諸国における「保守主義型福祉国家」の典型として捉えられる（エスピン＝アンデルセン 1990=2001）。その特徴はどのようなものだろうか。

第一に、社会支出の対GDP比の高さが挙げられる。ドイツは、福祉政策に多くの国家予算を割いてきた。社会支出の対GDP比の国際比較をみると、この割合はスウェーデンなどの北欧諸国できわめて高いのだが、ドイツも北欧諸国に比肩するほどの比率を示している。2010年のデータを見ると、ドイツのそれは29%であり、スウェーデンの30.39%と遜色のない数値である。

第二に、職域別の社会保険を中心とした構造を持っているということである。スウェーデンなど北欧諸国では、国民全員が加入する単一の福祉制度があり、税方式が採用されている場合が多いが、これはドイツには当てはまらない。ドイツでは、職域別に社会保険が構成されており、職域ごとに加入する保険が違ふ。そして、主な財源は社会保険料である。たとえば、年金は5つに分立しており、農業従事者、自営業、鉱山労働者、サラリーマン・ブルーカラー労働者、官吏の年金制度がそれぞれ存在しており、主として社会

こんどう まさき

慶應義塾大学法学部政治学科卒業、京都大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。博士（法学）。専門は、比較福祉国家論、現代ドイツ政治。京都大学大学院法学研究科助教、立命館大学衣笠総合研究機構研究員、大阪市立大学大学院創造都市研究科准教授を経て、2013年より現職。

著書に、『現代ドイツ福祉国家の政治経済学』（2009年、ミネルヴァ書房）、『ドイツ・キリスト教民主同盟の軌跡—国民政党と戦後政治 1945～2009』（2013年、ミネルヴァ書房）など。

保険料で賄われている。

第三に、社会団体が福祉供給で重要な役割を担ってきたことである。ドイツは「団体社会」と呼ばれるほどに数多くの社会団体が存在する。福祉の領域もそうであり、半公共的な福祉団体が国家から助成金を受けながら、福祉供給業務にあたっている。その中でも、巨大な福祉団体として、カリタス、デアコニー、労働者福祉団、ドイツ赤十字などがある。これらの団体が、介護労働人員の派遣、ホームレスのショートステイ、就労支援、移民のドイツ語教育などをドイツ各地で実施し、国家の業務を一部肩代わりしている。福祉団体抜きでドイツ福祉国家は存立できないほどであり、この点で、国家が福祉供給の中心となる北欧諸国と異なっている。

第四に、社会サービスが脆弱であるという点である。ドイツの福祉国家は、大規模な財の移転を行う一方で、社会サービスは手薄だと言われてきた。つまり、介護や育児における人的サービスが乏しいということである。これは、ドイツの福祉国家が、女性が家事労働を負担することを前提として構築されてきたこと、言い換えれば「男性稼ぎ手家族」を重んじてきたことを意味している。つまり、日本と同様に、ケア・サービスは、家庭内で女性が担うべきものだと考えられてきたのである。さらにいえば、これも日本と同様に、専業主婦を優遇するような税制が敷かれており、夫婦単位課税制度が存在している。

近年のドイツ福祉国家の動向

大陸ヨーロッパ諸国の福祉国家は「制度的膠着性」を示しており、変化に乏しく、「新しい社会的リスク」に対応できていないと言われてきた。しかし、ドイツでは、ここ10年で様々な改革が打ち出されている(近藤 2009)。近年の動向として、以下の三点を挙げておきたい。

第一は、ワークフェア化である。ハルツ改革によって、失業手当IIが創設され、失業扶助の給付水準が社会扶助レベルに低下した。給付要件も厳格化さ

れ、職業訓練を受けることが求められるようになった。メルケル政権で若干の揺り戻しがあったものの、シュレーダー政権の「アジェンダ2010」路線、すなわちドイツ福祉国家のワークフェア化という方針はその後も維持されている。

第二は、福祉縮減の進行である。年金が原則として67歳からの支給となり、さらに支給開始年齢が引き上げられることになったし、医療保険における費用抑制もますます進行している。失業時の所得保障も、先に述べたハルツ改革によって削減された。

第三は、育児支援の拡充である。両親手当によって育児期間の所得保障が手厚くなり、とりわけ中間層に対する給付が増額された。パパクォータも初めて導入され、男性の育児参加を促す政策も実現した。加えて、メルケル政権によって育児施設が増設されることで、両親がともに働きながら子どもを育てる世帯に対して、支援策が講じられるようになってきている。

ドイツ福祉政治の特徴

では、このような福祉国家はどのように築かれたのか。また、近年の変化は、どのような政治的要因によるものなのか。

まず指摘すべきは、ドイツには「二つの社会国家政党」(Schmidt 2006)が存在していることである。ドイツの二大政党といえば、キリスト教民主同盟/キリスト教社会同盟(以下、CDU/CSUと表記)とドイツ社会民主党(以下、SPDと表記)である。両政党はともに「社会国家政党」と呼ばれ、市場原理に懐疑的で、教育、福祉、経済政策などを通じた国家介入を是としており、「社会的公正」を擁護する立場をとっている。

第二に、福祉国家支持の保守政党の存在である。しばしば保守政党と性格づけられるCDU/CSUが福祉国家を支持していることを、不思議に思うむきもあるかもしれない。日本の保守政党に慣れていると、そう感じるのも無理はない。なぜ、CDU/CSUが福祉国家を強く支持しているのか。その背景として、一つは、労働組合出身議員の派閥の強さを挙げることで

きる。現在、CDU/CSUの連邦議会議員のうち、労組出身議員はおよそ1割にしかならないが、その団結力には目を見張るものがある。彼らは、社会委員会派(Sozialausschüsse)と呼ばれる派閥を作っており、労働社会大臣、連邦雇用庁長官、労働社会委員会委員長を継続的に輩出し、ドイツの福祉国家政策を主導してきたのである。いま一つの理由として、教会の影響力が挙げられる。CDU/CSUの議員の中には、「教会政治家」と呼ばれる人々がいる。彼らは、教会の意向に沿った行動をとる。教会は、カリタスやデアコニーといった福祉団体を持ち、福祉事業に積極的に取り組んでいる。こうした事情もあって、「教会政治家」もまた福祉国家の強力な支持者なのである(近藤2013)。

第三に、SPDという強力な社会民主主義政党が存在していることである。SPDは、CDU/CSUと並んで戦後ドイツ福祉国家におけるもう一人のメインキャストといってよい。福祉国家との関連から見ると、SPDが早期に修正資本主義化を掲げたことが重要である。よく言われるように、SPDは、1959年のゴードスベルク綱領でもって、比較的早い時期にマルクス主義と決別して改良主義を標榜し、国民政党を目指す方針を立てた。その後、SPDは中間層へとウイングを伸ばすことによって、党勢を立て直す。ゴードスベルク綱領は、福祉国家を擁護する方針と、党勢拡大という帰結をもたらしたといえる。また、SPDが、継続的に福祉国家政策に参加していたことも重要である。「保守主義型福祉国家」においては保守政党が優位に立って福祉国家建設を主導してきた、というのが一般的な見解であった。しかし、ドイツにおいては、SPDもまた、福祉国家政策に継続的にかかわってきた。1957年に修正賦課方式年金が出来上がり、現在の年金制度の原型が誕生するのだが、これは与党のCDU/CSUと野党のSPDの合意に基づいて成立した。その後も、原則的にCDU/CSUとSPDがともに賛成票を投じ、年金改革が実施されてきた。また、医療保険や児童手当の拡充は、1970年代にSPD・FDPのプラント政権が進めてきたものである。

第四に、DGBという強い労働組合が存在していることである。DGBは、ドイツでは群を抜いて強力なナショナルセンターである。ほかには、キリスト教労組連盟や官吏連盟などがあるが、どれも弱体である。ドイツでは産業別労組が中心となって活動しているが、DGBは、原則的にはSPDを支持してきた。しかし、組合員は、CDU/CSUに投票することもあったし、それは一般的なことであった。

近年のドイツ福祉政治の動向

ドイツの福祉政治もまた、大きな変動期を迎えている。近年の変化について、四点挙げておきたい。

第一に、既成政党の危機である。CDU/CSUとSPDという二つの国民政党が、ともに衰退している。1980年代以降、得票率の低下と党員数の減少が顕著になっている。ドイツ福祉国家を支えてきた政治的基礎は揺らいでいるといえよう。

第二に、CDU/CSUの労働組合出身議員の派閥が弱体化していることも重要である。結党当初は最大派閥だった社会委員会派は、1980年代から次第に組織を弱めており、統一以降もその傾向に変化はない。現在では、福祉国家政策の決定過程において以前のような影響力を発揮できなくなっている。

第三に、SPDの内部に、福祉国家の現代化を掲げるグループが台頭した点も注目する必要がある。ゼーハイマー・クライスと呼ばれる集団は、労働組合とのつながりが弱く、ドイツ版「第三の道」ともいべき改革路線を標榜している。シュレーダー政権後は落ち目であることは否めないが、現在でも党内に一定の勢力を保っている。

第四に、労組の組織的後退である。この現象は、1980年代にはすでに見られたのだが、統一以後、その傾向はとどまるどころか、ますます顕著となっている。労働力人口に占める組合員の比率は、18.6%にまで低下している。また、産別労組の間で勢力図の変化があり、サービス産業労組が金属産業労組に対して組織的に優位に立つことになった。その結果、

戦後のドイツの労働運動を主導してきた金属産業労組が、労使交渉の現場で主役の座を奪われつつあることは、注目すべき現象である（近藤 2010）。

日本への示唆

ここまで見てきたように、ドイツの福祉国家と政治は、日本と異なる点も多い。日本にはドイツのDGBにあたるような強力な労組もないし、労組が保守政党に食い込んでいるともいえない。カリタスのような巨大福祉団体が、ケア・サービスの提供を通じて福祉国家を下支えすると同時に、広く福祉国家支持者を作り出しているというわけでもない。保守政党の選択を見ても、自民党とCDU/CSUでは大きく異なる。CDU/CSU政治家の多くは、福祉国家を支持している。また、保守政党のライバルとなりうる強力な社会民主主義政党、言い換えればドイツのSPDに相当する政党も、日本には存在しない。

近年の動向は、日本と類似している点もあるが（たとえば、既成政党の弱体化、労組の組織的衰退、福祉削減改革、ワークフェア化など）、上述の理由から、ドイツの経験から日本への示唆を引き出す作業には自ずと限界がある。ただ、学べる点は何もないとは言えない。以下では、二点だけ指摘しておきたい。

一つは、政党間合意の重要性である。ドイツでは、基本的にCDU/CSUとSPDが合意して、年金をはじめとする福祉国家政策が決定されてきた。これは、福祉国家をめぐる問題が「政局化」してこなかったことを意味する。たとえば福祉財源問題を見ると、ドイツでは基本的に「二つの社会国家政党」の合意に基づいて、増税や社会保険料率の引き上げが実施されてきた。メルケルは、2005年連邦議会選挙後にSPDと協力して付加価値税を19%に引き上げたが、当時の選挙プログラムにはそのような政策は載っていない。もちろん、国民の意見をまったく聞かないということではなく、説明責任を果たさなくてもいいというわけでもない。だが、制度の安定性を担保し、国民に不人気な政策も実施していくためには、政党間合意

を作り上げて、福祉国家を脱「政局化」していく必要があるだろう。

いま一つは、共働き・育児世帯支援の拡充である。日本と同様に、ドイツでも長らく男性稼ぎ手家族が優遇されてきた。夫婦単位課税制度が存在し、3歳未満児の保育施設はきわめて貧弱で、育児休暇は主として女性が取得してきた。そのようなドイツでも、メルケル政権によって大きく方針が転換されつつある。つまり、共働きで、育児をする世帯への支援策が次々と打ち出されているのである。両親手当の創設や育児施設の増設が実施されたことは、すでに見てきたとおりである。これらの政策については、出生率の改善や女性の労働市場参加の促進といった効果が強調されがちだが、これからの福祉国家を支える世代の「福祉国家の有効性感覚」を育むという意義もある。

近年、日本ではヨーロッパ諸国への関心が低くなっているように感じるが、こと福祉国家の領域においては、まだまだ学べることは多い。ドイツに限らず、ヨーロッパ諸国での様々な取り組みが紹介され、日本の福祉国家の将来のために参照されることを期待してやまない。■

《参考文献》

- 近藤正基（2009）『現代ドイツ福祉国家の政治経済学』ミネルヴァ書房。
- （2010）「ドイツ労使関係の転換点—1984、1993、2003年の金属産業労使紛争の比較検討」『季刊経済研究』33巻1号、9-26頁。
- （2013）『ドイツ・キリスト教民主同盟の軌跡—国民党と戦後政治1945～2009』ミネルヴァ書房。
- Esping-Andersen, Gøsta（1990）*The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press（岡沢憲美・宮本太郎訳（2001）『福祉資本主義の三つの世界—比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房）。
- Schmidt, Manfred G.（2006）Wenn zwei Sozialstaatsparteien konkurrieren: Sozialpolitik in Deutschland, in *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland: Innen- und Außenpolitik seit 1949*, edited by M.G.Schmidt and R.Zohlnhöfer, Wiesbaden: VS Verlag, pp.137-157.

欧州経済危機のなかのスペイン市民社会

—15-M運動による新しい空気—

中島 晶子

欧州連合日本政府代表部専門調査員

スペインは経済危機に入って5年が経過しているが、この危機の原因の説明については何を強調するかで大きく二通りの立場がある。ひとつはユーロ圏とスペイン政治社会の構造問題を強調する立場である。ユーロ圏は各国の経済格差にもかかわらず金融政策のみ統一したため、経済の基礎が脆弱なスペインに信用バブルが生じて大量の資金が流入し、内需過熱と不動産バブルが起きて崩壊し、続いてギリシャを震源とする信用危機が、スペインの金融部門の経営不安や自治州の赤字、労働市場などの構造問題を背景に波及したという。もうひとつは、不動産バブルと経済危機に関する政府と金融機関の責任を強調する立場であり、これがスペイン革命とも呼ばれる15-M運動の立場である。本稿は15-M運動の主張が現れた文脈を見渡し、スペイン市民社会に起きている動きとの関連性について考察する。

バブル崩壊をみる眼

15-M 運動

15-Mは、「インディグナードス（怒れる者たち）」とメディアが名づけた若者が2011年5月15日にスペイン各地で開始した、一連の抗議活動である¹。「アラブの春」の影響もあり、若者中心でソーシャルメディアを活用するなどの共通点がある。首都マドリードのプエルタ・デル・ソル（太陽の門）広場だけで5万人（警察発表2万人）が集まった。15-Mのシンボルとなった広場キャンプ（占拠）は偶然始まったものであったが、その模様、特に非暴力の参加者を警察が強制排除する模様がTwitterやYouTubeの動画で発信、報道されて参加者の数が膨れ上がり、「怒れる者たち」の運動は各国にも波及することになる。発端は2011年1月Facebook上に若者5人が立ち上げた「今こそ真の民主主義を（Democracia Real Ya!）」のアカウントで、2011年11月総選挙を左右する5月統一地方選挙の1週間前の15日に向け、選挙制度改革²、開かれた政治への改革を求め、58都市に動員を呼びかけた。既存組織の無力化を批判し、抗議の内容は当初のスローガン「僕たちは政治家と銀行が扱う商品じゃない」が示すように政治経済両面にわたっていたが、やがて経済的側面が強くなり、国内各地で具体的な行動を触発、展開していくことになる。

なかじま あきこ

早稲田大学大学院社会科学部研究科単位取得退学。博士（学術）。専門分野は、比較社会政策、南欧現代政治。早稲田大学および神戸外語大学非常勤講師を経て、現職。著書に『南欧福祉国家スペインの形成と変容—家族主義という福祉レジーム』（ミネルヴァ書房、2012年）、『ヨーロッパのデモクラシー』（ナカニシヤ出版、2009年、共著）、『比較福祉国家—理論・計量・各国分析』（ミネルヴァ書房、近日刊、共著）がある。

住宅ローン被害者の会

住宅ローン被害者の会 (Plataforma de Afectados de la Hipoteca; PAH)は15-Mに参加した団体のひとつである。PAHはローンに苦しむ人々を支援する市民団体・社会運動で、不動産バブル崩壊後の2009年2月にバルセロナに創設された。団体の前身は2004年に始まり、現在はスペイン各都市に広まっている。活動を始めた当初は、ローンは自己責任として活動趣旨も理解されず、銀行に交渉を試みるなどしても相手にされなかったという。やがて経済危機の進行につれ、ローン支払が不能になって住宅が銀行に差し押さえられる件数が増え、立ち退きにあった人々のホームレス化や自殺が社会問題化した2010年11月頃から、PAHは直接行動を開始する。この「ストップ!立ち退き」キャンペーンでは、近隣住民を動員して差し押さえ現場に多数で押しかけ、執行人の立ち入りを妨害して物理的に立ち退きを阻止したり、空き建物を占拠して立ち退きにより家を失った人々の避難所にした。こうした活動は15-Mとの出会いで活発化した。マドリッドでは、15-Mの広場キャンプの住宅部会(雇用、教育、医療など、イシューごとの部会がある)にPAHマドリッドが参加したのをきっかけに、共同で立ち退き阻止に関わるようになったのである。

不動産バブルの土壌

ここで15-MやPAHが、不動産バブルに発する経済危機を政府と金融機関の責任として主張する背景を、土地・住宅政策の歴史からみてみよう。民主化前のフランコ権威主義体制(1939~75年)では、社会統制の手段として医療や年金保険など社会政策を導入したが、住宅政策もその一環であった。内戦後の失業対策や労働者の懐柔のため、低所得者にも購入可能な低廉住宅を供給し、家を貸し出す大家には家賃凍結と契約更新を強制した。そのため賃貸市場は縮小し、持ち家志向は高まった。

民主化後、住宅価格値下げをねらった社会労働党政権による土地の規制緩和は不動産ブームを招

き、国民党政権下の98年改正土地法による規制緩和の結果、開発はさらに容易になり不動産価格は高騰した。賃貸市場は整備されないまま、住宅購入が有利になる政策を通じて事実上持ち家が奨励されたが、低所得者向けの住宅は供給されなかった。住宅は伝統的な家族による子育てや介護のため重要な資源でもあり、持ち家率は85%強と欧州諸国平均の約60%をかなり上回るようになった。政府は金融部門の健全性をアピールし、ユーロ導入後は欧州中央銀行による低金利政策と建設・開発ブーム、移民労働者の急増も加速させた住宅需要の伸び、価格高騰のなかで、国民は時に40年以上の長期ローンを組んで高額物件を購入した。

こうした貸し付けが可能になった裏にはスペインの抵当法がある。ローン不払い時に債権者による差し押さえ手続きが容易で、かつ抵当物件を引き渡した後にも債務者にローンが残る。現行法の内容や手続きのベースは1946年法で原型は1909年抵当法に遡り、現代の個人への貸付けには合わなくなっている。立ち退きで家を失う人が増える一方、銀行が差し押さえた物件にも買い手がつかず、2012年1月には住宅戸数の20%が空き家という事態が報道された(*El País*, 8 ene 2012)。そこでPAHが要求したのは、金融機関に物件を引き渡せば債務が残らないこととして遡及効を認める、善意の債務者には主住宅³の立ち退きを停止する、金融機関が蓄積している空き物件の公的賃貸住宅への転用を立法措置で可能にすることであった。

銀行と政府の立場

15-Mを支持する経済学者らは、国内外の銀行が利益追求のために政府とともに不動産バブルを生み出したと主張する。金融機関とくにドイツの銀行は不動産業界と協力し、投機によるバブル期の過剰な住宅供給と高額ローン貸付で莫大な利益を得たうえ、バブル崩壊後の経済危機にあつてはスペインなど周縁国を避ける資金の受け皿として潤い続けており、緊縮政策はこうした銀行の債務を返済しているに過ぎ

ないと主張するのである (Navarro 2012)。

立ち退きに批判的な世論の高まりに、2012年11月にスペイン銀行協会 (AEB) は人道上の理由等がある場合に立ち退きを2年間停止するとの声明を出し、続いて政府も、3歳以下の子どもがいる家庭や中度以上の障がい者等の社会的に最も弱い層を対象に、立ち退きを2年間猶予する措置を閣議決定した。これに対しては、銀行の自己規制は対象者の条件が厳しいため実効性は乏しく (New York Times 13 Nov 2012)、政府の措置も対象者が限られるほか、PAHなどが要求する抵当法改正は含まれていないことが指摘された。また、過去には既に法改正の必要性について合意がありながら行われなかったこと、銀行業界は貸出コストとデフォルトの増大を盾に法改正に抵抗したこと、債務減免が認められることになれば、銀行は住宅資産関連のリスク評価の見直しを迫られ、バランスシートは更に悪化すること (El País, 16 nov 2012 ; Wall Street Journal, 13 Nov 2012) も指摘された。

スペイン抵当法は、2013年3月の欧州司法裁判所判決で消費者保護に関する93年EU指令に違反すると判断され、これを受けた国内では同年5月、通称「反立ち退き法」が全野党の支持のないまま成立した。不当条項の申し立て期間が1カ月では短すぎると、PAHは議会内政党グループに見直しを働きかけている。

貧困と飢えに取り組む

サードセクター

スペインで貧困や社会的排除の問題は、伝統的に家族や教会系組織が対応してきた。フランコ時代に特別な民間非営利団体としてカリタス、赤十字、オンセ (スペイン視覚障がい者協会) が政府を補完する関係が生まれ、民主化後にもそれは引き継がれた。また90年代以降には、社会政策を担う自治州とサードセクターの協同関係が発展した⁴。

経済危機が始まった当初は、家族の助け合いや蓄

え、公的支援で生活をやりくりしていたが、それも限界にきており、貧困は若年化、移民中心からスペイン人へのシフトが進み⁵、飢餓問題への対応が急務になっている。カリタスや赤十字などの組織に頼る人は増加の一途で、サードセクター組織の存在感が高まり、2011年3月にはサードセクターの公共政策への参画を促進する社会的経済法が制定されている。世論調査では96%が一層の格差拡大を悲観し、83%がカリタスや赤十字の存在がなければ社会は既に危機にもちこたえていないと回答した (El País, 11 nov 2012)。

しかしサードセクター側では、激増するニーズに対応する一方で行政からの補助金は削減され、苦境に陥っている。ボランティア参加への関心が高まり、個人所得税申告時に0.7%の補助金交付先を教会等の選択肢から選ぶ制度では、サードセクター組織を意味する「社会的目的」を選ぶ納税者が増えているが、税収全体が縮小しており補助金の増額につながっていない。内部では財源が争点となり、行政に対して景況に左右される年度毎の補助金ではなく、より安定的な契約関係を求める声も上がっている。上記の伝統的な三団体を含む大手7組織が2013年1月にプラットフォームを立ち上げたのも、発言力を強めるねらいがあらう。

連帯プロジェクト

他方、伝統的なサードセクター組織以外にも市民社会ではさまざまな動きがある。食糧銀行は80年代末にバルセロナに創設された、余剰食糧を集めて配給を行う財団で、「連帯ネットワーク」により危機に対処している。これは市町村役所と協働して地区単位を決め、スーパーマーケットや慈善団体、農業者との協力により食品を集めて店舗で配給するもので、バブル崩壊以降、ボランティアの数も寄付される食糧も平時で7～9倍に膨らんだという (El País, 6 may 2013)。2013年6月には、バルセロナで234団体のネットワークが食事を支給している様子が報じられている (El País, 6 jun 2013)。

北東部アラゴン地方サラゴサで始まったコミュニティの試みは、求職活動に登録するとおもちゃのお礼を渡され、これで近隣住民が提供する衣服や食料、日用品と店舗で交換できるもので、失業の長期化を防ぐ目的があり、他地域でも参考にされている。パルセロナの低所得層の多い地区では、2012年末に神父の主導でポイント制の「食糧配給連帯プロジェクト」が始まった。8つの教区を対象に寄付食糧を一軒の「連帯スーパー」に集め、価格の代わりに必需品に応じたポイントを表示し、対象者は市役所から家族構成に基づいて配当されるポイントと交換する。赤十字が運営する古着屋では、洋服や靴を求める人々が来たらブティックのように会話し、洋服選びの相談に乗るのがルールである。これらのプロジェクトに共通するのは、サービスを受ける側個人の志向も尊重され、貧困のスティグマを避けるように注意深く配慮されていることである (El País, 3 nov 2012)。

また、物々交換や交流も盛んになっている。学校の保護者会 (AMPA) は、使用済み教科書や学用品を年長生徒から年少生徒へと引き継ぐ活動をしている。インターネット上では、洋服や本などのモノから、語学、健康やパソコンといったサービスまで交換の申し出がある。さらに、15-M運動の地区別集会でつながった人々が、占拠した場所で近隣の子どもから大人まで参加できるような交流行事を開催し、生活に苦しむ人々の慰めになっているという。

農業者の直接行動

南部アンダルシアでは2012年8月、日雇い農業労働者のアンダルシア労働組合 (SAT) が、食事を無料提供する社会食堂用の食糧を調達するため、巨大チェーン・スーパーの2店舗で必需食糧を積んだカートを会計せずに持ち出す事件があった。メンバー約200名が向かったフランス系カルフルでは長い交渉の末に店側が食糧の一部を提供することになったが、約30名が向かったスペイン系メルカドーナでは、従業員ともみ合いの末にレジを突破した。持ち出された食糧は入手手段の性質から受け取りを拒否す

る団体もあったが、困窮している人々に寄付された。内務大臣の命令で関係者7名が拘束された。

本件が注目を浴びたのは、貧困を告発する象徴的な手法に加え、同計画を指揮したのが政党「アンダルシア統一左翼・緑」選出の自治州議員でSATの指導者、町長としても知られるサンチェス・ゴルディーヨであったためである。さらに、食品流通市場を支配するメガ企業が小規模農家の生活を圧迫し、従業員には不当な労働条件を強いている背景を指摘する論者もいた (Vivas 2012)。

新たなガバナンスの模索

従来モデルの限界

経済危機で市民社会に起きているのは、従来の政治経済モデルの行きづまりに対する告発と不服従であるとともに、公私の境界の曖昧化である。

まず、既成システムでは国民の利益が代表されないという怒りがある。金融資本は国際移動と投機により一国の財政を左右する力を持つに到っているが、政府には制御することはできない。加えて経済危機下の政府による舵取りをみて、二大政党に対する国民の不信はこれまでになく高まっている。スペインは緊縮政策で欧州中央銀行とユーロ圏への協調に努めているが、国民的議論が尽くされているとはいえない。社会労働党政権下の2011年8月に独仏首脳が財政赤字上限を法で規定するようユーロ圏各国に求めたとき、わずか10日後スペイン議会で与野党がこれに合意し、翌年の憲法改正が決まった。中道右派国民党は政権獲得後、普遍主義で知られた国民保健サービスの雇用連動型への転換と民営化を推進し⁶、左派の経済学者や論者たちは政府が危機と外圧を口実にして福祉国家の解体を図っていると批判している。スペインの労働組合は、低組織率にもかかわらず歴史的経緯から社会的影響力を保ち、社会政策形成過程でアクターの地位を得るようになったが、史上最悪の高失業下で労働市場改革に同意し、反対派を落胆させた。

また、従来モデルの限界も露呈している。スペインの金融部門の54%を占めていた貯蓄金庫（カハ）は、収益の約3割を社会事業にあてる歴史ある地域金融機関であったが、その伝統的な事業モデルは失われることになった。債務危機を招いた体質が問題視され、関係者の処罰や改革の代わりに業界全体の統廃合と通常銀行業務への特化が決まったからである。医療や教育は福祉国家形成前の70年代の水準まで逆行したといわれるが、分権化により自治州が高コストの社会サービスを抱えながら収入面は中央からの移転収入に頼る構造の限界も明らかになった。中央政府は自治州の財政破綻と支援要請を機に財政を監督できるような法的措置を講じたが、地方制度の見直しは歴史的な地域感情や経緯もあって容易ではない。サードセクターでは、伝統的な団体は行政の補助金による委託関係からほぼ体制内化しており、既成制度が応答できない分野では別の資源調達手法をとる、より水平的で参加的な組織の活動が拡大している（*El Pais*, 8 oct 2012）。

15-M がもたらしたもの

こうした状況で現れた15-Mには、スペインの直接行動の伝統や反体制運動の記憶とともに、近年の社会運動から連続する一定の性格が見出される。その性格とは、①決まったリーダーやスポークスマンのいない、平等で開放的な思想や組織、②水平的なネットワークでのローテーションによる活動、③非暴力による不服従や直接行動、④グローバルに考えローカルに行動する姿勢、⑤テクノロジーの批判的かつ積極的な導入、⑥目的達成のためのプラグマティズム（Alberich Nistal 2012）である。それゆえ15-Mでは党派を超え、地域ナショナリズムにもこだわらない、多様なグループの同盟や役割分担が可能になり、多様な主体が行動をともにする一体化した運動となった。また、「出会いの場」として新たな活動を刺激し、社会の新しい空気をつくり出す触媒となったのである。

15-Mに刺激されて誕生したグループのひとつに、バルセロナで結成された「イヤヨフラウタ」（Iaioflauta、

名前はカタルーニャ語「おじいさん」と「笛」との造語⁷⁾がある。メンバーは、フランコ時代末期の反体制運動を経験した平均年齢70歳の祖父母世代でありながら、「15-Mの子どもたち」を自称し、直接行動による抗議活動を始めた。2011年10月に「人間のために役立つ経済」を訴えスペイン最大手のサンタンデル銀行支店を占拠したのを皮切りに、金融システムに抗議して証券取引所を占拠し、公共料金値上げに抗議してバスをハイジャックするなどである。Facebookで若者グループとも交流し、デモに参加して注目を集めるようになり、他の都市にもイヤヨフラウタの結成が広がり、2012年10月には全国で1,100名を超えたと報道されている（*El Mundo*, 27 oct 2012）。

「公」と「私」、市民社会の境界

こうした一部の市民運動には、正当性をめぐる議論がある。SATのスーパーからの食糧奪取、「怒る祖父母たち」のバスハイジャックは犯罪ではないのか。滞在許可がなく医療受診証を持たない移民のために、自分名義で仮受診証を配布している医師たちのグループもある。伝統的なサードセクター組織は、PAHの「立ち退きストップ!」を「不当なモデル」、これに協力する福祉団体を「共犯」と退け、適法であることと公正であることとの違いを軽視していると批判した。一方で、PAHの支援活動や要求は社会から支持を得て、抵当法の問題を国内外に知らしめ、司法判断を得て法改正を促す力になった。適法でない抗議活動に少なからぬ同情や共感が集まるのは、社会の危機的状況、強い怒りと痛みの証左である。

公的システムに対する不信の高まりは、新しい「公」との関係を求めていることの裏返しでもある。「サードセクターの活動を称賛するが、公的な社会システムを守るべき。サードセクターが氾濫するとすれば公が役割を果たしていないからであり、市民の基本権と緊急避難をひっくり返すことになる」（*El Pais*, 3 nov 2012）。サードセクターや市民の活動が貧困や飢えに対処しても、原因の解決に取り組んでいるわけでは

ない。だが、連帯的なプロジェクトをみると、公と私、市民社会の役割が繋がっており、伝統的な境界線は曖昧化している (*El País*, 6 may 2013)。15-Mは既成組織の無力化を訴え、経済や生活モデルのオルタナティブを求めてきたが、現状の否定に終わらないためには、既成組織も含めた多様な組織と連携し、持続可能な活動から具体的で現実的な提言を行い、参加していくことが求められる。

スペインの事例は、経済危機は突然起きたのではなく長い助走期間があったことを示している。この危機から社会を立て直せるのだろうか。失われた信頼を取り戻せるのだろうか。それもどのようなかたちで？葛藤のなか、各地域で新たなガバナンスが模索され、その手がかりが他の地域へと波及していくのではないか。■

(本稿は筆者が欧州連合日本政府代表部勤務時代に執筆したもので、内容はすべて筆者自身の観点に基づく私見であり、何ら代表部の意見を代表するものではない。)

《注》

- 1 「15-M」(キンセ・エメ)はスペイン語「5月15日」の略。「怒れる者たち」の命名は、スペインでも反響を呼んだ、仏の元外交官 S. エセルの若者に向けた冊子『怒れ! (Indignez-vous!)』に由来する。
- 2 スペインの選挙制度は合意による体制移行を反映し、守旧勢力の温存と政治的安定を考慮した、多数代表制の要素を強めた比例代表制で、小政党に不利である。
- 3 主住宅を区別可能なデータ不在の問題もある。
- 4 詳しくは拙著 (2012) の第 8 章「サードセクター」を参照されたい。
- 5 経済危機でアパートシェアなど共同生活が増加している。アパートの転賃や自宅空き部屋の貸し出しが増える一方、借りる側も従来のように単身の若者や移民のみならず、スペイン人中高年齢者や家族にも広がり、家族が一部屋で生活する事例も増えた。
- 6 2012 年 4 月の公的医療に関する政令には、受診資格として社会保障制度 (年金と失業保険) 被保険者や、一定所得以下等の条件を挙げ、滞在許可証のない外国人の受診は緊急の場合に限定する内容が含まれる。「医療ツーリズム」問題が背景にあるが、雇用状況の不安定な一部スペイン人も対象外となる。

- 7 犬 (perro) を連れて笛 (flauta) を吹く者を意味する「ペロフラウタ」という表現は、無断占拠した建物で生活するような都市部のパンク系やヒッピー風の若者を指すところ、国民党のアギーレ元マドリッド自治州首相 (新自由主義的政策で知られた) がこれを 15-M の参加者に侮蔑的に用いたことに反発して、ペロフラウタをもじった命名である。

《参考文献》

- Alberich Nistal, T. (2012) 'Movimiento Social en España: Antecedentes, Aciertos y Retos del Movimiento 15M', *Revista Española del Tercer Sector* 22.
- Cronin, D. (2012) 'The Demolition of Spain' s Welfare State', *New Europe*, 23-29 September 2012.
- El Mundo*, 27 de octubre de 2012, 'Los jubilados "yayoflautas" ya son más de 1.100 en toda España' .
- El País*, 8 de enero de 2012, 'En España un 20% de las viviendas están vacías' .
- El País (Cataluña)*, 8 de octubre de 2012, 'Los nuevos movimientos sociales conviven con las entidades tradicionales' .
- El País*, 3 de noviembre de 2012, 'La solidaridad baja a los barrios' .
- El País*, 11 de noviembre de 2012, 'Paro, pobreza y desalojos' .
- El País*, 16 de noviembre de 2012, 'Los desahucios: emergencia nacional' .
- El País*, 6 de mayo de 2013, 'Hagamos la revolución, pero innovando' .
- El País (Cataluña)*, 8 de junio de 2013, '234 entidades reparten comida en Barcelona para luchar contra del hambre' .
- Navarro, V. (2012) 'La banca alemana, beneficiaria del "rescate" español', *Público*, 21 de junio de 2012.
- The New York Times*, November 11, 2012. 'Wave of Evictions Leads to Homeless Crisis in Spain' .
- The Wall Street Journal*, November 11, 2012. 'Spain Aims to Ease Foreclosure Laws' .
- Vivas, E. (2012) 'Mercadona y SAT: ¿Quiénes son los ladrones?', *Público*, 9 de agosto de 2012.
- 中島晶子 (2012) 『南欧福祉国家スペインの形成と変容 一家族主義という福祉レジーム』ミネルヴァ書房。

家族政策における合意形成とは何か

——フランスの事例から——

千田 航

北海道大学法学研究科助教

「横浜方式」と呼ばれる待機児童対策が話題になっている。2013年5月20日、横浜市は4月1日時点での保育所待機児童数が0人になったと発表した。安倍晋三首相は翌21日午前には横浜市の保育所を視察し、「横浜方式」を全国に展開していくと述べた（朝日新聞2013年5月22日）。

この待機児童対策で注目を集めているのが株式会社への認可保育所への参入である。6月5日に規制改革会議から出された答申では、保育分野の具体的な規制改革項目の筆頭に株式会社・NPO法人の参入拡大が挙げられた。認可保育所の設置主体制限は既に2000年度に撤廃されていたが、規制改革会議では地方公共団体の裁量で株式会社等の参入が阻害されている例は少なくないと答申した。

安倍政権の家族政策はこれだけではない。安倍首相は2013年4月19日に経団連など経済3団体の代表と会談した際、現在は最長で1年6ヶ月の育児休業期間を3年まで延長することを要請し、「3年

間抱っこし放題での職場復帰を総合的に支援する」とした（朝日新聞2013年4月19日）。

これらの安倍政権独自の家族政策の一方で、政府は新しい子育て支援の仕組みとして「子ども・子育て支援新制度」の整備を進めている。これは、民主党政権下で制度設計された「子ども・子育て新システム」を受け、すべての子ども・子育て家庭への支援や、幼保一元化による質の高い学校教育・保育の一体的提供、保育の量的拡大、家庭での養育支援の充実を図るものである。「子ども・子育て支援新制度」は2014年4月に引き上げられる予定の消費税のなかから7,000億円程度の予算を確保し、新しい財源のもとでの家族政策を具体的に検討しているところである。

以上の家族政策の議論をみていくと、子育て全体を俯瞰した「子ども・子育て支援新制度」の具体的な議論と、規制改革としての認可保育所への株式会社参入や育児休業期間延長の議論が混在しているようである。実際、「子ども・子育て支援新制度」に至るまでの議論で育児休業期間の3年延長が取り上げられた形跡はなく、株式会社の認可保育所への参入は多くの課題のひとつとして取り上げられたに過ぎない。

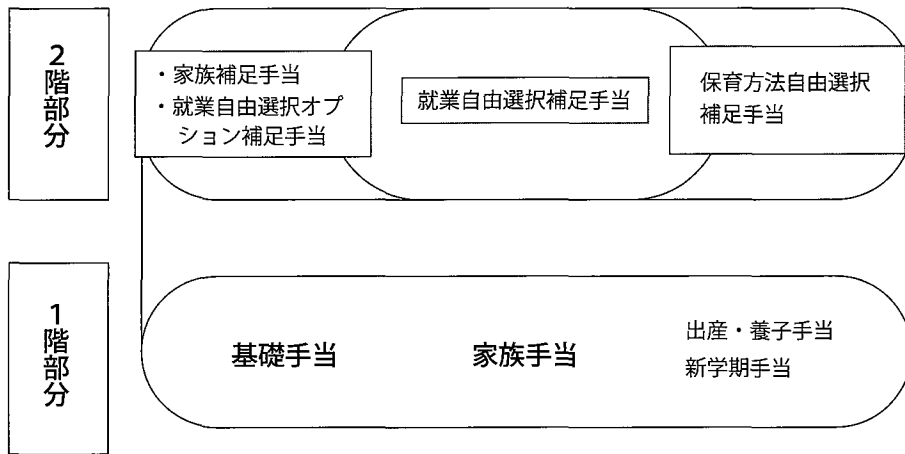
日本の現状が保育所に子どもを預けて働きたい女性に対して支援が行き届いていないことは事実だろう。しかし、なぜ支援のあり方として株式会社の参入や育児休業期間の延長が話題の中心になるのか。

ちだ わたる

北海道大学大学院法学研究科博士課程修了。博士（法学）。専門分野は、福祉国家論、フランス家族政策。2013年4月より現職。

著作に、「ライフスタイル選択の政治学」（宮本太郎編『福祉政治』ミネルヴァ書房、2012年）がある。

図1 フランス家族政策の現金給付における2階建て構造



出所：筆者作成。

株式会社の認可保育所への参入や育児休業期間の延長がこれまで議論されてきた「子ども・子育て支援新制度」に盛り込まれてきた内容との関連を整理しないままに提案されていることを考えると、家族政策の充実に向けた幅広い合意形成はできておらず、その時々には効果が出た施策を取り込んで家族政策を推進する政治の姿がみえてくる。

なぜ家族政策を継続的に発展させる合意形成ができないのだろうか。こうした関心から、本稿では家族政策に関して「自由選択」に基づいた保障を右派左派ともに展開しているフランスについてみていき、家族政策の合意形成とは何かについて考えてみたい。

「自由選択」という多様性

フランスでは「自由選択 (libre choix)」型家族政策と呼ぶ多様な施策が存在している。ここでいう「自由選択」は、家族内に留まるか労働市場に参加するかの選択を人々に委ね、どちらの選択にも不都合にならない家族政策の提供を目指す国家の態度を指す。「自由選択」を実現させるために、フランスでは多様な施策を人々のライフスタイルに中立的に展開し、普遍性と多様性という2つの側面を両立させよ

うとしている。

現金給付に着目すると、2004年の家族政策改革は「自由選択」の保障が目的となった。この改革の作業部会の結論は現金給付のあり方として基礎的給付と補足的給付の2つの手段の用意が示され、これらからなる2階建て構造で家族政策を再編することになった(図1)。基礎的給付は、子どもを養育することを条件に支給され、代表的な給付は子どもがいるすべての家族に支給される家族手当が挙げられる。こうした1階部分が普遍主義的に整備され、その上に2階部分として補足的給付が存在する。補足的給付は、子どもが単にいてだけでなく、多子や就業の有無などの他の条件によって支給するものを指す。

補足的給付には「自由選択」の名称が付く施策があり、重要な役割を担っている。「就業自由選択補足手当」は育児休業中の所得喪失を補填する給付であり、家庭内での養育とパートタイムで就労しながらの養育のどちらかの自由選択を保障するものである。また、「保育方法自由選択補足手当」は、親が認定保育ママやベビーシッターなどのサービスを利用した際に費用の一部を補填する給付であり、働きながら養育する手段の自由選択を保障する。このほかに多子家族を支援する家族補足手当も補足的給付とし

て挙げられる。

フランスの現金給付は、1階部分で基礎的給付としてすべての子どもを支援するための給付を提供し、2階部分で補足的給付として多様なライフスタイルや家族形態に応じた支援を提供している。こうした多様な施策を提供できる背景として、戦前から使用者が拠出する財源の仕組みが整備されていることや、家族政策を戦後社会保障の3つの柱のひとつとして位置づけたことなどが挙げられる（千田 2011: 246-251）。

家族政策の危機とガバナンス

1990年代以降の家族政策は、社会保障財政の悪化による削減の危機に巻き込まれながらも現代社会に適応した再編を達成してきた。特に1990年代半ばは、1930年代以来すべての子どもを対象としてきた家族手当に所得制限が導入され、家族政策の伝統が変更される危機にあった。こうした危機に対して、フランスでは家族政策に関わる多様なアクターが抵抗することによって家族政策の価値を守り、新しい家族政策の合意を形成してきた。

1995年11月に中道右派政権が提示したジュベ・プランは、社会保障財政の悪化に対する社会保障制度改革案であった。このなかで家族政策に対しても財政再建策が示され、家族給付の引き上げの凍結や家族手当への課税が提言された（Steck 2003: 159-164）。

この提案に対して、1996年5月に開催された第1回の全国家族会議では家族団体や労働組合から批判が相次ぎ、結果的にジュベ・プランが提案した家族手当への課税は見送られた。全国家族会議は、1994年に家族政策の改革を行ったヴェイユ法によって毎年の開催を法定化された会議であり、家族の経済的精神的な利益を守る家族団体や労使代表などの家族政策に関する幅広いアクターが参加し、家族政策の方向性を決める会議であった。全国家族会議に参加した多様なアクターの反対によって家族手

当への課税が撤回に至ったといえる。

家族手当の削減の危機は1997年にも出現する。1997年には左派政権が主導する第3次保革共存内閣が成立したが、家族手当への所得制限の実施がこの内閣の施政方針演説で発表された。左派からの削減案に対して、1997年の全国家族会議で家族団体や労働組合から反発があっただけでなく、国民議会の議論においても野党や政権に協力していた共産党までもが反対した。

しかし、家族手当の所得制限は、財政状況の悪化を背景に次年度の改革が実行されるまでの間に限定して実施されることになった。それでも、多様なアクターからの批判によって社会党も所得制限を撤回しなければならぬと判断し、家族手当への所得制限は約1年で廃止され、家族手当は再び普遍主義的な性格をもつことになった（宮本 2008: 80）。

以上の経緯によって、右派左派ともに提示した家族政策の削減は全国家族会議などでの抵抗によって挫折し、新しい家族政策の再編へと向かうことになった。その際、右派は1990年代を通じて「自由選択」の重要性を説き、左派は家族手当への所得制限を撤回する議論のなかで再編案として「自由選択」の確立が必要であると述べた。最終的には「自由選択」を家族政策の軸として考えることで右派も左派も合意に至ったということができ、以降の家族政策改革は「自由選択」の保障が焦点となっていった。

また、家族政策の削減への抵抗からは家族政策の継続を求めるアクターの参加と協調を読み取ることができる。全国家族会議は1990年代半ば以降の家族政策の展開を主導し、「家族会議の時代」（Steck 2003: 164-172）と呼ばれるまでの役割を担った。全国家族会議を中心としたガバナンスは、家族政策の削減への抵抗だけでなく、2004年の家族政策の再編において「自由選択」型家族政策を実施するための影響力を有していた。ただし、2007年以降全国家族会議は開催されず、2008年には新しい組織に改組されることになったため、家族政策への抵抗のあり方に変化が生じているだろう。今年に入ってオラン

ド政権は、所得に応じて家族手当の支給額を減額するという提案を行なっているが (Le Monde 2013年4月3日)、全国家族会議による抵抗がないなかでの改革の帰結は注視する必要がある。

認定保育ママと新たな課題

フランスでは保育サービスも拡大しているが、ここからは何がみえるだろうか。フランスの養育方法の大きな特徴のひとつである認定保育ママから考えたい。認定保育ママは、県議会議長の認定を受け、主に保育ママの自宅で子どもを養育する人のことを指す。認定保育ママになるためには120時間の研修が義務化されている。フランスの認定保育ママの数は、2012年末時点で42万4,000人であり、1990年から約20年で30万人も増加した。認定保育ママがフランスでは最も主流な養育方法だといえる。

こうした認定保育ママ急増の背景には、第一に、サービスと連携した現金給付の展開がある。現在、「養育方法自由選択補足手当」で行われる認定保育ママへの支援は、1990年に創設された「認定保育ママ雇用家庭補助」からの再編であった。1990年の制度創設以降、こうした支援は次第に拡大し、認定保育ママの急増に貢献した。

第二に、保育ママ仲介制度 (RAM) と呼ばれる認定保育ママと親、認定保育ママ同士が会合場所の提供が挙げられる。RAMは1989年に創設され、受け入れの需給情報の提供や、親に対する行政手続き支援、保育ママに対する研修活動などを行っている。RAMが創設される前は親と認定保育ママが個別に話し合うことが関係を形成する主な手段であったが、RAMによって行政手続きや認定保育ママと雇用する親とのマッチングなど面倒な負担を軽減することが可能になり、認定保育ママの供給に対する安定性の確保にもつながったといえる。

以上の認定保育ママの整備によって、働きながら子どもの養育を希望する親に対して仕事と家庭の調和を促進する手段としての認定保育ママが急増して

いくことになった。

しかし、認定保育ママには問題もある。まず保育の質の問題である。認定保育ママの研修の義務化は1992年から始まり、2007年から現行の研修制度になっているが、養育の専門性は他の保育士などの資格よりも劣っている。今後も認定保育ママの保育の質の向上に向けて研修制度を充実させる可能性がある。

つぎに、他の養育方法とのばらつきが指摘できる。2004年の家族政策改革の際、3歳未満の子どもをもつ親で保育所を利用している割合が9%しかないと議論になった。この背景には各種施策の支給額や税控除の不均一があるとされた。認定保育ママへの手厚い支援がかえって他の養育方法の拡充を抑制させてしまっているといえる。

ただし、養育方法のばらつきに対しては保育所拡充の動きがでてきている。近年、6歳までの子どもに対して、期間や時間で多様な受け入れを行う多機能施設が増加しており、2005年に保育学校を除くサービスのなかで最も受け入れ数の多い施設になった。また、2010年からは10人までの子どもを受け入れるマイクロ保育所と呼ばれる小規模保育所も開設できるようになり、狭い敷地面積でも保育所を運営できるようになっている。

フランスの事例をみると、養育方法の拡大に向けて認定保育ママへの支援を充実させてきたことがわかる。認定保育ママは通常の保育所とは異なり施設を使用しないで公的な養育が可能になる仕組みであり、施設への支出のかわりに「保育方法自由選択補足手当」による支援が行われている。安倍政権が打ち出した株式会社の認可保育所への参入と同じように、認定保育ママは費用を最低限に抑えて保育サービスの量を増やしていく手段のひとつであるといえよう。そういう意味では株式会社の参入以外にも費用を抑えた養育方法の拡大手段は存在することになる。

以上の保育サービスの支援ではRAMのように利用者とサービス提供者を結びつけも重要である。「横浜方式」では、2011年から保育サービスに関する

相談を専門とした「保育コンシェルジュ」を区役所に配置している。こうした事業は多様な保育サービスの情報提供や利用者との結びつけを行っており、フランスのRAMのような機能を果たす可能性がある。

株式会社参入の前に

フランス家族政策の展開をみていくと、1990年代半ばに削減への抵抗から右派左派ともに「自由選択」を保障する合意が形成され、基礎的給付と補足的給付からなる2階建ての家族政策を提供していることがわかる。「自由選択」は家族政策の対立を回避し、家族政策の継続的な発展に寄与しているといえよう。それは現金給付における「自由選択」だけではなく、認定保育ママを中心とした保育サービスの「自由選択」も保障するものであった。

日本の議論に戻ると、安倍政権が提案した株式会社の認可保育所への参入や育児休業期間の3年の延長は、これまで「子ども・子育て支援新制度」が築いてきた流れとは違う提案であり、家族政策の継続的な発展を軽視した緊急的な提案だといえる。

フランスの事例からは、全国家族会議などの抵抗もあったうえで、多様な施策による選択肢の提示によって「自由選択」を確立する家族政策での右派左派の合意形成が読み取れる。日本の現状は、「子ども・子育て支援新制度」がありながらも、別途「横

浜方式」から株式会社の認可保育所への参入や育児休業期間の3年延長を打ち出している。こうした動きからは政策の継続性が読み取れず、家族政策に関しての幅広い合意が形成されていないことがわかる。緊急時の対応として量を拡大するために株式会社の認可保育所への参入を推進することは、ひとつの手段として必要かもしれないが、その前に「子ども・子育て支援新制度」と安倍政権での家族政策との間の整合性を説明し、調整を行ったうえで、株式会社の参入や育児休業期間の3年延長の利益を考える必要があるだろう。

子育て支援が重要であることは多くの政党間で合意可能である。また、サービスの量を拡大させる必要があることも合意可能だろう。こうした合意可能性を活かした継続的な家族政策の進展を考えた場合、株式会社の参入や育休延長より優先すべきことがある。■

《参考文献》

- 千田航 (2011) 「ライフスタイル選択の政治学—家族政策の子育て支援と両立支援—」宮本太郎編著『福祉政治(福祉+α 第2巻)』風行社、pp.238-263。
- 宮本悟 (2008) 「フランス家族手当制度における所得制限の見直し—普遍主義への回帰—」『中央大学経済研究所年報』第39号、pp.77-91。
- Steck, Philippe (2005) « Les prestations familiales », dans Comité d'histoire de la sécurité sociale, *La Sécurité Sociale: Son Histoire à travers les Textes Tome IV-1981-2005*, chirat, pp.137-189.