

福祉レジームとしての日本型福祉の変容 1990年代以降のリスク管理の展開と特質

著者	伊藤 新一郎
雑誌名	北海道医療大学看護福祉学部紀要
号	15
ページ	1-11
発行年	2008-12
URL	http://id.nii.ac.jp/1145/00006261/

<論文>

福祉レジームとしての日本型福祉の変容 —1990年代以降のリスク管理の展開と特質—

伊藤 新一郎*

抄録：本稿では、1990年代以降の日本型福祉を「福祉レジーム」の観点から考察し、特に「リスク管理」の変容に焦点を当て、その特質を整理した。その内容は次の3点に要約することができる。第1に、日本の「福祉国家」にみられた残余性は、1980年代までは「家族」と「企業」によって補完されてきたが、1990年代以降はその主体が「市場」に移行しつつある。第2に、1990年代以降における日本型福祉の変容は、「福祉の市場化」に止まらず、「福祉レジームの市場化」として全体的なレジームチェンジとして捉える必要性である。第3に、福祉レジームとしての日本型福祉の国際的位置をみた場合、「ハイブリッドモデル」から、自由主義レジームの代表であるアメリカとの共通性を強めつつあることである。

キーワード：福祉レジーム論、リスク管理、日本の福祉レジーム

I はじめに

第2次世界大戦中のイギリスで提唱され、戦後本格的に発展した「福祉国家」は、世界的な高度経済成長を背景に、1960年代までは「黄金時代」を謳歌した。

しかし、1970年代以降、先進諸国がポスト工業社会へと移行するなかで、その存立構造が大きく変化した結果、「危機」に直面した。それは、福祉国家を「収斂から多様化へ」と新たな局面へと導き、グローバル経済化に伴う生産・労働・ライフコース等の諸変化は、戦後の生活保障システムのあり方にも大きなインパクトを与えた。今日、先進諸国は社会経済の大きな転換期にあり、新たな環境への適応を迫られているとよい。

以上を踏まえ、本稿では先進諸国にみられた一般的動向を概観した上で、1980年代までの日本型福祉が1990年代以降、どのように変容したかについて考察し、その特質と課題を述べる。

II 研究の視点

本稿では、研究の視点として次の3点を設定する。第1に、1970年代半ば以降の福祉国家に関する研究動向を概観し、「収斂理論」に代わり登場した「福祉レジーム論」の要点を整理する。「福祉レジーム」が、本稿の理論

的な枠組みとして援用される概念である。第2に、「福祉レジーム」からみた先進諸国にみられるリスク管理の変容を整理し、その特徴を浮き彫りにする。第3に、「福祉レジーム」概念を用いて1990年代以降の日本型福祉を考察し、変容がどのような特質を帯びているかを整理する。

III 「福祉国家」から「福祉レジーム」へ

戦後の先進諸国が工業社会においてフォーディズム型の高度成長を実現するなか、形成・確立されたのが戦後福祉国家であるが、定義にはつぎのようなものがある。

オッフエによれば、福祉国家とは「強制的な社会保障の諸制度から報酬を移転し、必要や偶然といった限定された事例に対してきわめて多種多様の組織的サービスを決定する、こうした市民の要求に応える一種の法的な権利付与」と定義される。そのイデオロギー的起源は多様であるが、福祉国家の第1義的機能は賃労働者とその家族が資本制社会で曝される危険や不安から保護することであるという(オッフエ：1988, 294)。

ウィレンスキーは、「所得・栄養・健康・住宅・教育等の最低基準を、すべての市民に対して、慈善としてではなく、ひとつの政治的権利として政府が保障すること」が福祉国家の本質であるとし、「大半の社会保障プログラムは、それが逆進的な保険料と租税によって調達されたとしても、短期的には少なくとも何らかの所得再

*医療福祉政策学

分配的要素を含んでおり、全体としてみれば福祉国家はおそらく平等主義的である」という（ウィレンスキー：2004，33 - 34）。

さらに、ミシュラは、福祉国家の一般原理は、「政府は全国民の最低生活水準を維持する義務を負うことができ、また負うべきであるということ」であり、理念的には、「福祉国家は貧困の予防と救済、および全国民の相応の最低生活水準の維持を政府の役割として制度づけたのである。これは、不平等を抑えるために政府が不断に干渉することを意味している」と述べている（ミシュラ：1995，21-22）。

福祉国家をどう定義するかという問題は、見方によって多くの説明が可能であり、唯一の絶対的定義を示すことは困難だと思われるが、一般には以下のような理解が広くコンセンサスを得ているといえよう。

すなわち福祉国家とは、「政府が総需要管理による経済活動の政治的コントロールを行い（混合経済）、ナショナル・ミニマムを保障する社会保障制度を整備し、完全雇用政策を実施する国家」、あるいは「そのような役割を果たす政府（公的部門）」である。このような特徴をさして、通常、「ケインズ主義的福祉国家」(KWS) と呼ばれてきた。

以上のような特徴を有する戦後福祉国家は、高度成長期を通して形成・発展したが、この時期の福祉国家の分析に関するパラダイムとして「収斂理論」がある。ここではウィレンスキーを例にその特徴を整理しよう。

ウィレンスキーによれば、福祉国家の発展は政治経済体制に関係なく、先進国は福祉プログラムの種類や適用範囲の拡大という点で収斂化傾向をみせる⁽¹⁾。この一般的趨勢の根本原因は、経済成長とそれがもたらす人口学的・官僚主義的帰結であり、もう1つの原因は、制度の経過年数であり、政府予算の増分主義的である。よって、福祉国家の発展を説明する上で、イデオロギーはほとんど役立たないと結論づけた（ウィレンスキー：2004，5，18-19）。

ウィレンスキーに代表される「産業主義モデル」による収斂理論は、高度成長期の工業社会における福祉国家の展開を説明する際には有効性であったが、「危機」以降にみられた高度成長の終焉と「福祉国家の多様化」は、収斂理論の限界を明らかにするものであった。

ミシュラは、「福祉国家の危機」と「危機以降」の展開をつぎのように整理している。第1に「危機」はイデオロギーの危機であり、「多様化」の代表的ベクトルは新保守主義⁽²⁾とソーシャル・コーポラティズムである、第2に新保守主義は福祉国家をめぐる戦後コンセンサスを拒否するイデオロギーである、第3に福祉国家の中核的要素は国民の基本的ニーズの充足を目的とする普遍主

義的サービスだが、新保守主義はこれに反対し選別主義的適用を求める、第4に西側諸国では福祉国家に対する国民の強い支持に変わりがなく、これは福祉国家の連続性と安定性の証拠である、第5に1980年前後の新保守主義政権の成立により、KWSは先進諸国のパラダイムとしての絶対的地位を失い相対化された、第6に資本主義社会の2つの制度体制である市場経済と民主主義政治は異なる目標・主義から構成され、矛盾の潜在的原因であるが経済不況はこれを顕在化させた⁽³⁾（ミシュラ：1995，2-3，11，13，113）。

一方、ベーター・フローラは「福祉国家が危機に直面しているという合意は存在しない」という見解を示し、「工業社会型からポスト工業社会型」への福祉国家の移行を分析する際の視点を、「世界論的視座」「進化論的視座」「比較史的視座」の3つに区別している。「世界論的視座」は世界経済と国際システムに、「進化論的視座」は社会構造の一般的かつ長期的変動に注目し、「比較史的視座」では社会構造と政治秩序の差異に焦点化する（フローラ：1989，193-194）。一般的に、「世界論的視座」と「進化論的視座」は福祉国家の発展を説明する際には有効な視点を提供するが、ポスト工業社会型の福祉国家の展開を分析する際には「比較史的視座」は不可欠な要素となる。

このような、「福祉国家の危機」以降の「収斂から多様化へ」という新たな展開に対応した福祉国家のパラダイムの代表がエスピン・アンデルセンの「福祉レジーム論」であった。これは、先進諸国における多様化を説明するための「福祉国家から福祉レジームへ」という研究上のパラダイム転換であり、「工業社会からポスト工業社会への移行」に対応したのもであった。その意味で、このパラダイムはフローラが述べたように、「進化論的視座」と「比較史的視座」の両方を射程に入れたアプローチといえよう。

「福祉レジーム」とは、「福祉が生産され、それが（福祉）国家・市場・家族の間に配分される総合的なあり方」である（エスピン・アンデルセン：2000，62）。いわば、福祉の生産と分配に関する3つのセクター間の役割分担の特徴を示すと同時に、公的な福祉制度に関する概念ではなく、問題とされるのはレジーム内における各セクターの構成であり、より包括的に福祉の生産と分配について考察することを可能にする。

エスピン・アンデルセン（1990=2001）は「脱商品化」「階層化」という共通の指標から、先進諸国のスコアを測定し、典型的な理念型モデルをクラスター化した。それは「自由主義レジーム」(アメリカ・イギリス)、「保守主義レジーム」(ドイツ・フランス)、「社会民主主義レジーム」(北欧)の3つの福祉レジームである。その後、

この類型化に対してジェンダー視点が欠如しているという批判に答えるため、「脱家族化」という新たな指標を加え、再度類型化を行い、「地中海モデル」「オセアニアモデル」を第4の福祉レジームとして提示した。

この類型化は、レギュレーション理論における「アフター・フォーディズム」の4つのモデルとほぼ対応関係にある。経済社会体制と福祉体制は密接な相互連関がみられ、福祉体制を考察する際に、福祉レジームという視点とポスト工業社会への移行という構造的変化の脈絡から捉えることの有効性を示すものである。

福祉レジーム概念についていまひとつ重要なことは、レジームを構成する3つのセクターはリスク管理を考える上で異なる原理を代表していることである。国家は法による強制力と権利性の保障、市場は金銭による交換、家族は互惠性にそれぞれ基づいており、これらは等価交換ができないと考えられている。

以上のように、「福祉国家の危機」以降、「福祉国家の多様化」が顕著となったが、この点に関してつぎのような変化が確認できる。第1に「危機」以降の主要なベクトルとして反福祉国家としての新保守主義が台頭した、第2にポスト工業社会における福祉国家のパラダイムとして、収斂理論に代わり福祉レジーム論が支配的となった、第3に福祉レジーム概念は福祉国家・市場・家族から構成され、公的福祉制度を分析するものではない、第4に福祉レジーム論における理念型モデルの類型は、アフター・フォーディズムの展開と軌道が重なっている、第5に福祉レジーム概念は、リスク管理のモデルとしての性格を持っている、という5点であろう。

IV 福祉レジームとリスク管理の変容

工業社会からポスト工業社会への移行に伴って、今日ではリスク管理の構造も大きく変容していると思われるが、それはエスピン・アンデルセンのいう「福祉レジーム」におけるリスク管理の役割分担を規定してきた原理が揺らいでいることを示している。具体的には、福祉国家がリスク管理に果たす役割が縮小する傾向にあるといえるが、ポスト工業社会への移行より、工業社会におけるリスク管理を支えてきた理念や方法がどのように揺らいでいるかについて、ロザンヴァロンを手がかりにその変容を概観していこう。

ロザンヴァロンによれば、新たに出現した問題とは、「排除」という現象であり、これはリスク管理にかかわるかつての方法がもはや機能的ではなく、1970年代以降の福祉国家の危機における財政的次元とイデオロギー次元に加え、1990以降は連帯を組織する原理が哲学的危機を迎え、再検討を迫られているという（ロザンヴァロ

ン：2006，2）。

福祉国家の依拠していた保険原理は、生存に影響を与える社会的リスクの前では個人は平等であるということ的前提とし、社会のすべての成員は比較的同質のリスクの集合とみなすかぎりにおいて、互いに連帯していると考えることができた。保険システムは再分配機能をもっており、そのなかでも所得の異なる階級間で行なわれる垂直的再分配が中核であり、連帯の本質にかかわるものであった。

リスク管理における福祉国家の役割を支えてきたのは社会保険システムであるが、今日大きな危機を迎えている。連帯は社会リスクの相互分散を増大させることに基礎をおいており、その結果、工業社会は保険社会という性質を持っていたが、今では社会保険と連帯は分離の傾向をみせ、人口動態にも変化が生じ、負担者と受益者が乖離するようになった。個人や集団間の差異が認識されるようになるにつれ、保険的な連帯は揺らぎつつある。

ロザンヴァロンは、連帯を支えてきた社会権という伝統的概念は、今日の「排除」という問題に対して有効な手段ではなくなったと指摘する。その理由は、第1に「福祉国家は補償国家」でもあり、社会権は一時的な機能不全を補償するものである、第2にこのような対応は偶発的なリスクに対する対策であり、固定的な不幸に対応するものではない、という2点である（ロザンヴァロン：2006，5）。

さらに、保険原理が機能的ではなくなった理由として、第1にリスクはすべての者に平等に分配されているという前提が崩れた、第2にリスクは偶然的であるという前提は今日では妥当しなくなった、という2点をあげている。今日における排除や長期失業といった現象は、定常的な状態を示すという特徴がある（ロザンヴァロン：2006，23）。

以上のような変化により、福祉国家の基礎をなしていた保険の論理は妥当性を欠くものとなっていく。保険の特質は個人データを消去し（非人称化）、統計的処理のなかで「社会化・集合化・連帯化」の機能をもっていた。保険の対象とするリスクは集団にかかわるものであり、保険の存在が有効であるのは、構成員たる個人のリスクを全体のなかで分散させるように集団がつけられているときだけである（ロザンヴァロン：2006，32）。

保険原理に基づく社会連帯の後退は、新保守主義的政策が強いほど顕著である。新保守主義は、社会連帯を構成する成員の規模が大きくなればなるほど、個人の差異を管理するための再分配コストがより増大するため、国民を小規模で同質性が高いものに純化しようとする傾向がある。そうすることで福祉国家のコストを抑制することが可能となるが、このような状況下では排除の論理は

強化され、社会の二極化がより進行する。

ここで、ロサンヴァロンの見解に関する要点を整理してみよう。第1に工業社会における福祉国家は保険社会という側面をもっていた、第2に保険原理はすべての者が同質のリスクをもっているという前提で機能していた、第3に保険原理は個人の行動を非人称化し、「集団」を単位として機能していた、第4に今日の排除や長期失業といった現象は一時的なものではなく固定化される傾向がある、第5に保険原理は一時的なリスクに対応するものであり、定常化される現象には対応できない、という5点であろう。

福祉国家はリスク管理を担う主要なセクターの1つであるが、その理念は「社会連帯」であり、「社会保険」という技術によって制度化され、戦後の工業社会における「社会統合＝国民統合」の象徴であった（斉藤：2004，1）。同時に、戦後福祉国家は男性労働者をリスク管理の主な対象として想定していたため、社会保険による対処では所得保障と雇用保障が中核的な位置を占めていた。

また、この時期のリスク管理においては、家族が重要な存在であり、先進諸国における福祉国家は多かれ少なかれ伝統的な性別役割分業における家族モデルを前提としていた。工業社会における福祉体制の下では、福祉国家がリスク管理で主要な役割を果たしており、それはフォーディズム型経済社会が安定性を保持するなかでの労働市場と家族によっても支えられていたといえよう。

社会保険という仕組みが機能するには、誰もが同じような種類のリスクに等しく曝されているという想定が必要となるが、今日そのような規則性と同質性は失われつつあり、個人や集団がリスクに直面する可能性は二極化の傾向をみせはじめている。個人や集団が直面するリスク状況が規則的で同質な場合、保険という方法は機能的であり、社会連帯の構築も安定するが、同質的なリスクを抱えていない個人や集団が、保険というシステムで集合的連帯を構築し維持することは容易ではない（エスピン・アンデルセン：2001，127）。

エスピン・アンデルセンによれば、ポスト工業社会では男性労働者の失業や高齢者・児童の貧困に代わり、新たな社会的リスクが登場しているという。それは、第1に無職や低賃金の不安定就業といった若年層の貧困化、第2に労働市場のフレキシブル化による不安定労働の拡大、第3に離婚や未婚等の家族の不安定化と小規模化によるリスク管理機能の低下、第4にアンダークラス等の固定化された貧困層の出現であり、その解決には所得保障や雇用保障とではなく、社会サービスの充実が重要であると指摘している（エスピン・アンデルセン：2000，71-79，207-213）。

今日、ポスト工業社会で起こりつつある変容は、労働市場と家族の不安定化が福祉国家の再編を迫っており、理念としての社会連帯が揺らぐなかで社会保険というシステムが機能的ではなくなりつつあるという現象である。いわば、「工業社会型のリスク管理」は危機に直面し大きな変容を迫られ、ポスト工業社会型のリスク管理においては、新保守主義的思考が存在感を増す中で、「リスクの共同管理」という根本的な思考そのものが薄れてきているように思われる。社会連帯の基盤であった「社会全体」あるいは「リスクの集合化」という考え方が弱まり、「社会の脱一統化」が進み、リスクは個人化され、リスクを減少させるために個人は積極的に他者との差異化を図ることを求められる。リスクは個人が自ら負うべきものとされ、失業といった問題も労働者階級にとっての共有されたものではなく、労働市場における個人的な経験と認識される。

斉藤純一によれば、「社会の脱一統化」とは、「排除」の論理が台頭してきていることを示しており、それは単なる経済的不平等や社会的格差の拡大とは異なった現象であり、統合された不可分の社会における格差の拡大というよりも「社会的空間の分断」として捉えられる。「社会統合」とは、もはや目標とはされず、「1つの社会」の終わりともいえる現象が起こりつつある（斉藤：2001，28）。

さらに、リスクの個人化が進むなかでは個人は能動性と自己統治に基づき、自己責任のもとでの行為主体としてのあり方が求められるようになり、変化に対する柔軟性も必要とされる一方で、自らを「人的資本」とし続けることができない者は排除されていくという（斉藤：2001，34，37）。

これまでの内容を踏まえて、ポスト工業社会におけるリスクとその管理の変容を再度まとめるならば、第1にリスク管理の主体の1つである戦後福祉国家の危機は、社会連帯の危機であり、社会保険の危機である、第2にポスト工業社会においては保険原理が機能する条件が失われた、第3にポスト工業社会への移行は二極化社会の到来を予感させ、「社会の脱一統化」や「リスクの個人化」という兆候がみられる、第4に失業や排除といった現象は一時的なものではなく、固定化され定常化する傾向がみられ、保険原理では対応できないという4点であろう。

V 日本の福祉レジームの変容

1990年代初頭のバブル経済崩壊により、日本の「戦後モデル」は限界に直面し、先進諸国におけるポスト工業社会の特徴がみられるようになった。特に、新保守主義

的政策展開がより鮮明となり、レギュレーション理論でいう「ネオ・フォーダイズム型」の展開が鮮明になったといえよう。それに対応するように、日本型福祉も大きく変容したと思われるが、以下ではその動向と特質を福祉レジームからみたリスク管理の変容にふれながら概観する。

(1) 福祉国家

最初に福祉レジームを構成する主体の1つである「福祉国家」からみていこう。社会福祉の政策展開においては、1990年代半ば以降から「市場」を基軸としつつ、「規制緩和」「競争」「効率性」「自己選択」等をキーワードとする「福祉の市場化」⁽⁴⁾が急速に進行した。「社会福祉基礎構造改革」(1998年)により措置制度と応能負担原則に代表される「戦後モデル」が廃止され、「措置から契約へ」「応能負担から応益負担へ」と移行した。保育所の利用契約化(1997年)、介護保険制度(2000年)、支援費制度(2003年)、障害者自立支援法(2006年)などは、すべて「福祉の市場化」の具体例である。福祉サービスの利用方式の変化や供給主体の多様化が進むなかで、福祉国家は福祉サービスの供給主体としての役割を低下させた。

社会保険制度においても、確定拠出型年金)の導入(1999年)、年金制度改革による給付水準の引き下げと保険料負担の増加(2004年)、混合診療の導入に関する検討と実施(2001年、2003年)、現役世代に対する医療費窓口負担の引き上げ(2002年)、新しい高齢者医療制度の導入決定(2006年)等、多くの制度改革が実施された。これらも、利用者の自己選択の拡大と負担増といった内容であり、保険給付の範囲と水準の縮小を裏づけるものである。

ナショナル・ミニマム保障の象徴であり、最後のセーフティ・ネットである生活保護制度では「保護の適正化」路線が継続・強化され、近年では保護世帯が100万世帯を超える一方、受給要件が厳格化され、自立支援プログラムの実施もあいまって「保護から自立支援へ」とワークフェア的傾向を強めている。

このような展開は、福祉国家のリスク管理における「保険原理の限界」や対象範囲の限定化を伴う「リスクの脱一統化」、リスク管理を個人の自己責任において図る「リスクの個人化」の傾向が強まっていることを示している。ここでは、日本型福祉レジームにおける福祉国家のリスク管理の変容に関する具体例をいくつかみてみよう。

例えば、介護保険制度や障害者自立支援法における自己負担の応益負担化により、高齢者や障害者およびその家族の負担能力によってサービス利用が抑制される場合

がある。応益負担では逆進性が高くなるため、低所得層対しては相対的に重い負担を求めることになる。負担軽減措置が講じられているものの本来のニーズが満たされない場合が考えられるが、このような事態は「自己決定」と「自己責任」が強調されるなかで「私事化」され「個人化」されている。制度への加入と対象という点では「統合化」されていても、身体介助や生活援助といった給付やサービスの利用の点では必ずしもすべての人が「統合化」されず、負担能力によっては「脱一統化」の機能が作用する。

福祉国家のリスク管理における「保険原理」の危機は、年金保険制度において顕著に現れている。2004年に年金制度改革が行われ、負担と給付に関する将来見通しが提示されたにもかかわらず、国民年金保険料の未納率は上昇を続け、今日では約40%にも達している。特に若年層では雇用の非正規化の進行を背景として、保険料拠出が困難なケースの増加や制度への不信感などもみられ、未納が改善する見通しはない。「保険原理」に基づいて国民の基礎的所得保障を行うという制度の趣旨は崩れ、今後の安定的かつ持続的な制度運営が危惧される。

厚生統計要覧(2006年度版)によれば、生活保護需給世帯はバブル崩壊以降増加傾向にあり、2000年以降は特に顕著である。また、保護の開始件数が2001年以降ほぼ横ばいであるのに対して、保護の廃止件数は全体的には増加している。保護率は10%強であり、一見、生活困窮者が多くはないと思われるが、日本は捕捉率が国際的にみて非常に低いという特徴がある。橘木俊詔と浦川邦夫(2006)によれば、先行研究における推計では日本の補足率は20%以下であり、2001年以降緩やかな低下傾向にあるという。これはイギリスの80%、アメリカの60~67%、ドイツの37%と比較しても著しく低く、日本の生活保護制度におけるミーンズテストが非常に厳格であり、親族の扶養義務を重要視する結果である(橘木・浦川:2006, 124-126)。

生活保護制度は、国民の最低生活を保障する最終制度であるにもかかわらず、潜在的な要保護者が増加傾向にある中でも受給環境は厳しくなっている。貧困というリスクに対しても「リスク管理の個人化」が進み、自己責任と自立が強調される風潮が強まる一方、「社会的保護」や「自立のための保護」という視点が欠如している。福祉事務所では「窓際作戦」と呼ばれる「保護の申請自体をさせない」というケースもみられ、結果として餓死事件等の起こっており、「働かざるもの食うべからず」といえる過度の「能動性の重視」と強権的な「排除」の論理が強まっているといえよう。

ここで、福祉国家の動向を統計データから確認してみよう。国立社会保障・人口問題研究所『社会保障統計年

鑑』(2005年度版)によれば、OECD基準による社会支出の国際比較では、対国民諸国比は2002年で24.66%、対国内総生産比は17.44%であり、先進6ヶ国(アメリカ・イギリス・ドイツ・フランス・スウェーデン)の中でアメリカについて2番目に低い。この結果を政策分野別でみた場合の日本の特徴は、「高齢」に対する支出割合が高く、「家族」「積極的労働政策」の割合が低水準であり、後でみる他の2つのセクターに対するサポートが乏しいことを現している。

つぎに、福祉国家が行なう社会保障給付の効果を「不平等度」の観点からみてみよう。橋木俊詔によれば、1981年の再分配後のジニ係数は0.314であったが、1990年は0.364、2002年には0.381と上昇傾向にある(橋木：2006, 8)。これは所得分配の不平等が進行していることを示すものであるが、再分配前所得における不平等度と比較した場合、再分配係数(改善率)は年々上昇していることからつぎの3つのことがわかる。第1に再分配前所得の不平等度は1990年代以降に著しく高まっている、第2に再分配後所得の不平等度からみると、改善率は年々高まっているので所得再分配機能は拡大している、第3に所得再分配機能の上昇はみられるが、不平等の進行スピードに追いついておらず、結果として不平等の是正への寄与は大きくない。

不平等度に関する国際比較によれば、日本の再分配後所得のジニ係数0.314は、新保守主義の性格が強いアメリカの0.337やイギリスの0.326と並んで高く、1990年台半ば以降では世界でも不平等な国の1つとなっている。相対的貧困の観点から日本の貧困率をみた場合、先進諸国の中ではアメリカの17.1%、アイルランドの15.4%について15.3%と第3位であり、国際的にみても日本では貧困が拡大している(橋木：2006, 13, 24)。

以上みてきたように、「一億総中流」の社会は過去となったが、福祉国家は「市場志向」を強めていくなかで、不平等や格差の是正に積極的な役割を果たしていない。福祉国家の規模という点では、日本は高度成長期から「小さな政府」であったが、1990年代以降における福祉国家の変容は、「質的」な変容が大きいと思われる。それは「市場」を最大限活用することにより、福祉国家の負担を抑制し、福祉国家による福祉の生産と分配が市場原理への傾倒を強め、そのようなシステムを広く浸透させようとする政策理念が福祉国家の福祉機能を侵食しているといえよう。

(2) 市場

続いて福祉レジームを構成する第2の主体である「市場」であるが、ここでは労働市場に焦点をあてて、その変容をみていこう。労働市場では「二極化」が急速に進

行し、労働者の選別化と競争が先鋭化しているが、1990年代以降の日本の展開をまとめるならば、第1に第3次産業に従事する労働者の増加が顕著である、第2に終身雇用や年功賃金システムの対象者が減少し、有期雇用や成果主義賃金・年俸制への移行がみられる、第3に非正規雇用が増加し、特に若年者や女性で顕著に現れている、第4に企業福祉の規模の縮小と対象者の減少、の4点であろう。

これらについて、主な統計データからその動向を確認してみよう。厚生労働省『労働経済白書』(2006年)によれば、企業が労働者の賃金決定の際に重視する要素は、「業績・成果」(62%)、「職務遂行能力」(59.5%)、「職務、職種など仕事内容」(39.9%)であり、「年齢」「学歴」「勤続・経験年数」は30%以上の企業が、「以前より重視しない」と回答している。これは、「年功制から能力主義へ」という賃金システムの転換が進んでいることを示すものである。

また、『厚生労働白書』(2006年)では、終身雇用を望む労働者は増加傾向にある一方、企業で「終身雇用を重視する」割合は、1993年の31.5%から2002年には8.5%へと減少し、企業の終身雇用に対する否定的な姿勢がわかると同時に、労働者と企業の意識のズレが如実に現れている。

さらに、2006年の総務省統計局「労働力調査」における雇用形態別雇用者の割合に関する推移では、正規雇用が1990年代以降減少傾向にあり、1990年では約80%であったが、2005年では70%を下回っている。一方、非正規雇用は1990年の約20%から2005年には40%弱まで増加しており、「労働力の非正規化」が明らかである。2005年の総務省統計局「労働力調査」においても、短時間労働者数は、1980年に10.0%、1990年に15.2%、2000年には20.0%と増加傾向にあり、「非正規化」の傾向を裏づける結果となっている。

『厚生労働白書』(2006年)では、労働者に占める転職者比率について、男女ともに若年世代(15歳~24歳)で増加傾向にあり、1990年の7%程度から1995年には10%、2000年には12%となっている。雇用形態別では、2000年における転職者比率は非正規労働者が正規労働者の2倍以上で、非正規労働における流動性が高まっている。若年者の雇用は、フリーターが1992年の101万人から2002年には208万人へと倍増し、2005年でも201万人となっており、ニートも1993年の40万人から2005年には64万人へと増加している。

これらのデータからわかるように、正規労働者の減少と非正規労働者の増加、賃金システムの転換等が1990年代以降のトレンドであり、日本的雇用慣行は崩壊あるいは縮小し、「企業福祉」の適用範囲も縮小された。企業

の福祉機能は、その範囲・規模ともに大幅に低下したといえよう。

「企業福祉」とは賃金以外の現金給付やサービスを指し、「福利厚生」「フリンジベネフィット」などと同様のものであり、通常は正規労働者に対して提供される場合が多く法定福利・法定外福利・退職金等に分類される(武川・佐藤：2000, 6)。ただし、企業の福祉機能には「労働者の雇用＝労働者への福祉の提供」という側面も含まれるので、企業の福祉機能の低下には、第1に正規労働者の減少という安定雇用そのものの縮小、第2に賃金システムの能力主義化による労働者生活の不安定化、第3に非正規労働者の増加による企業福祉の対象者の縮小、第4に正規労働者に対する企業福祉の縮小、という4つの側面がある。

これまで、福祉国家が「公助」ならば企業福祉は「共助」であったが、1990年代以降では、その構成員となり恩恵を享受できるのは競争に勝ち抜き、勝ち続けることのできる一部の労働者だけになりつつあり、企業福祉は「特権化」している側面がある。1990年代に入り、「企業主義」の限界が明らかになり、日本型雇用慣行が崩壊・縮小していくなかで、労働市場の中に埋め込まれていたリスク管理の機能は弱体化した。労働者は競争が先鋭化する労働市場において、自らを「進化し続ける自己資本」として常にエンプロイヤビリティを証明し、他者と「積極的な差異化」を図る「能動性」ことを持続させることなしに安定雇用と企業福祉の恩恵を享受することは困難になってきている。

(3) 家族

最後に福祉レジームを構成する第3の主体である「家族」についてみてみよう。家族は伝統的に福祉の生産を担い、リスク管理における重要な役割を果たしてきたが、家族モデルの変化や企業の福祉機能の低下により福祉機能は大きく低下しているといえよう。家族の変化は未婚化や晩婚化とも密接な関係にあり、今日では三世代家族はきわめて少数であり、男女間の性別役割分業も揺らいでいる。今日における変化としては、家族形態における核家族の一般化、単独世帯や高齢者世帯の増加にみられる家族規模の縮小化、女性のライフスタイルの変化、親子関係や扶養意識・価値観の変化、などがあげられる。

ここで、家族に関する統計データからその変化をみていこう。『厚生労働白書』(2006年)によれば、晩婚化について、平均初婚年齢は男性29.8歳、女性28.0歳であり、1975年より男性で2.6歳、女性で3.1歳それぞれ遅くなり、未婚化については、年齢別未婚率の推移を25歳～29歳と30歳～34歳でみると、2005年は1980年と比較して

男性では25歳～29歳で1.31倍、30歳～34歳で2.22倍に上昇している。これらの変化は急速に少子化が進行した背景の一つと考えられる。

2004年の「国民生活基礎調査」では世帯全体に占める高齢者世帯の割合は、増加傾向にあり、1975年の3.3%から1990年には7.7%、2004年には17.0%に増加した。平均世帯人員については減少傾向にあり、1975年には3.35であったが、1990年には3.05、2004年には2.72となっており、家族の小規模化が進行している。

また、2005年の総務省統計局「労働力調査」によれば、1980年以降共働き世帯は増加傾向にあり、1997年には共働き世帯が片働き世帯の数を上回り、2005年では片働き世帯863万世帯に対して共働き世帯は988万世帯である。これに関係して、同調査では20歳～59歳の女性の労働力率は1975年の53.9%から上昇傾向が続き、2005年には67.6%となっている。

これら2つの統計データは、女性の労働力化が進行したことを裏づけるものであると同時に、労働市場における男性労働者の安定雇用の減少により、「片稼ぎモデル」の維持が困難になってきていることが推測される。

さらに、2005年の「国民生活基礎調査」の結果では、65才以上の者とその子との同居率は1980年の69%から1999年に50%を下回り、2005年では45%まで低下しており、『厚生労働白書』(2006年)によれば、中高年齢者が老後の際に「子には頼らないつもり」と考える割合が増加傾向にある。60歳以上の者の子や孫との付き合い方に関しては、「時々会うのがよい」という割合が、「いつも一緒に生活する」を上回っており、同居意識の変化が伺える。

「男は外で働き女は家庭を守るべきである」という性別役割分業について、1979年では賛成が72.5%であったが、2004年には賛成と反対が47%で並び、2005年には反対が賛成を上回った。男女別では、男性の方が賛成の割合は高いが男女ともに賛成は減少傾向にある。

これらの結果は、1980年代までの日本に強固にみられた「家族主義」が崩れていることを示すものである。家族は伝統的にリスク管理における主要なセクターとして福祉機能を果たすものであったが、高度成長とささやかな福祉国家の拡大期においてもその重要性に変化はなかった。1990年代以降における性別役割分業意識や老親との同居率の低下、女性の労働力化、家族の小規模化などは、日本型福祉社会が前提としていた家族モデルと周辺環境の大きな変化を意味し、家族は介護や育児等の期待されてきた福祉機能を果たすことは困難になった。

(4) 小括

以上、1990年代以降における日本の福祉レジームの変

容を概観してきたが、その特質はつぎの5点に整理することができよう。第1に福祉国家の動向におけるキー概念は「市場（原理）」であり、「福祉の市場化」が進行するとともに、福祉国家による国民年金の空洞化など「保険原理」のリスク管理は有効に機能していない、第2に福祉国家における「リスクの脱-統合化」や「リスクの個人化」といった現象は、社会福祉制度や社会保険制度の改革のなかで具体的に確認することができる、第3に所得の不平等の高まりや貧困の増加に対して、福祉国家は有効な福祉機能を果たしておらず、「統合」ではなく過度の自立の強調による「排除」の傾向が強まっている、第4に非正規雇用の増加により、企業の福祉機能は縮小し、給与システム的能力給への転換が進み、労働市場もリスク管理機能を低下させたことで、労働者は安定雇用と企業福祉に預かるために「自己資本化」と「能動性」を継続的に求められている、第5に家族主義を可能にしていた条件が失われ、家族の福祉提供によるリスク管理機能も低下した。

VI おわりに

本稿では、先進諸国におけるリスク管理の変化にみられる特徴を踏まえ、1990年代以降の日本型福祉の展開と特質を「福祉レジーム」の視点から考察してきたが、その結果は次の3点である。

①1990年代以降の日本の福祉レジームが進んだ方向性についてである。エスピン・アンデルセンは、著書『ポスト工業経済の社会的基礎』の「序文」(2000=2001)において、1990年代以降の日本が長期的には大規模な変化を経験するなかで、「平等」と「雇用」を両立させてきた源泉としての前提条件が揺らぐことを指摘している。それは、第1に長期間の安定した雇用慣行が崩れつつあり企業福祉が後退する、第2に家族のケア能力の後退による家族主義が危機に直面する、第3に新しいリスクとニーズに取り組むために福祉国家の見直しが必要である、という3点であった。さらに、エスピン・アンデルセンは、「福祉国家の見直しの方向性」として、著書『福祉資本主義の三つの世界』の「序文」(1990=2001)において、「企業福祉や家族福祉が厳しい状況に置かれているとするなら、福祉国家の残余主義を放棄せざるを得なくなることも間違いなからう」と述べている。

1990年代以降の日本型福祉の変容をみると、企業と家族の福祉機能は低下したが、小さな政府は維持され、「残余的な福祉国家の見直し」は行なわれなかった。1990年代半ば以降の福祉改革では、「効率的かつ適正規模の政府」の名のもとで小さな政府が維持されるなかで、それに加えて市場原理が導入されたところに特徴が

あるといえよう。このような動きは、「社会福祉基礎構造改革」以降、より鮮明になり、介護保険制度の導入、保育所制度改革、障害者福祉制度改革に象徴される「福祉の市場化」や広い意味でのプライベート化⁵⁾が強力に推進された。日本の福祉国家における「残余性」は1990年代以降においてもみられるが、1980年代以前との差異は、「福祉国家の残余性」を補完していた主体の変化である。1980年代以前が「企業と家族」であったならば、1990年代以降は「市場」であり、小さな政府に基づく「残余性」が「市場」により補完されることでより強化された点の特徴である。

②1990年代以降の日本型福祉の変容は、「福祉国家」のみにとまらず、より全体的な「レジームチェンジ」である。1980年代までの「企業-家族型福祉レジーム」という特質は、1990年代以降「市場指向型福祉レジーム」へと転換しつつあり、福祉レジームからみた日本型福祉は生産と分配における「市場依存」が強まっている。それは、福祉国家における「福祉の市場化」だけではなく、「労働市場」や「家族」にもあてはまる。

労働市場においても、「自由競争市場」としての市場原理の純粋適用が浸透しつつある。今日では、雇用の安定は社会的に保障されるものではなく、労働者の絶え間ない「自己資本化」と「能動性」の結果として、他者との差異化を図り続けることにより個人的に獲得すべきものとなった。1980年代以前から労働組合が弱く、福祉国家による積極的労働市場政策が不十分であった日本では、バブル経済崩壊以降の企業行動の変化により、労働者間の競争と選別が急速に先鋭化し、結果として非正規の低賃金労働が増加し続けており、雇用問題は「個人化」されている。

家族でも、「女性の商品化」が進んだことで市場への依存度が高まったとみることができる。家庭内の無償労働から労働市場における有償労働への移動は、女性の社会参加が促進されたという側面と「片稼ぎモデル」が多くで家庭で限界にきているという側面と両方が考えられる。今日では、性別役割分業を維持できる家族は富裕層という傾向がみられ、伝統的な家族モデルの維持が一種の社会的ステータスになりつつあり、家族の福祉機能の外部化を行なう際には、福祉国家によってではなく、市場とコミットすることにより行なわれる傾向が強まっている。

福祉レジームにおける「市場の台頭」は「福祉の市場化」に止まらず、「福祉レジームの市場化」として、「福祉の市場化」とは異なる次元で捉える必要がある。1990年代以降、市場原理の広まりは、「労働市場の競争市場としての純化」や「家族（生活）の市場依存度の高まり」といった点でもみられ、「福祉の市場化」を越えて

「福祉レジームの市場化」ともいうべき現象が進行し、福祉の生産と分配における各セクター間の差異がボーダーレスになり、「市場（原理）」が各セクターの原理を侵食することで、市場による福祉レジームの統合が図られつつある。

③1990年代以降の日本型福祉でみられた「レジームチェンジ」は、これまでの日本の国際的位置づけとは異なることである。エスピン・アンデルセンによる福祉レジーム論の理念型モデルの類型では、日本の福祉レジームは典型的な理念型モデルにあてはまらない「自由主義と保守主義の混合型」とされてきた⁶⁾。自由主義レジームとしての特徴は、残余的な福祉国家と企業福祉の発達であり、保守主義レジームの特徴は、強固な家族主義と職域で区分された社会保障制度であった。

このような特徴は、1990年代初頭までは有効な分析であったように思われるが、1990年代以降の日本の福祉レジームでは「混合型」という特徴を保持しながらも「自由主義レジーム」との共通性を強めている。家族主義は大きく後退し、職域の制度構造も年金制度では統合化される見通しであることなど、保守主義レジーム的側面は弱まりつつある。一方、「市場」の台頭のもとで、残余的な福祉国家は維持・強化されつつある動向をみると、1990年代以降における日本の福祉レジームは、アメリカに代表される自由主義レジームに接近しつつあるといえよう。

(注)

- (1) 高度な経済水準をもつ先進国では、その福祉政策につきのような社会構造上の差異を反映した違いがみられることが明らかにされている。23の先進国を対象とした場合、各国の福祉政策は、①政治的な集権度、②社会的異質性と内部対立の有無、③社会階層の性質と社会移動の規模、④労働者階級の規模と性質、⑤軍事負担の規模、によって規定される（ウィレンスキー：2004，140）。
- (2) 新保守主義の政策は二階級社会への復帰を意図していたが、つぎの点に注意が必要である。新保守主義の政策は二階級社会、経済成長、物価安定さらにはある程度経済の現代化を達成した。彼らはまた新保守主義政権が存続するために必要な選挙民の支持を獲得した。要するに新保守主義は政治的生存力と経済的発展力を保持した体制なのである（ミシュラ：1995，114）。
- (3) 資本主義市場経済は競争を通じて効用と利潤を最大化しようとするため、不平等で道徳観念の欠如

したシステムである。また、資本主義経済は超国家的な性質をもつ傾向があるが、政治体制はその国家に定着している。政治体制は市民の平等参加と代議政治という原理に基づいており、政治体制はその国家に定着している。政治体制は市民の平等参加と代議政治という原理に基づいており、その目標は社会保障・平等・環境保護などである。これには完全雇用・最低賃金・最低限の社会保障制度、または汚染に関する規制や就業時の健康保全など、資本主義経済の論理に反する方策が必要である。よって、国民が支持する原理や価値観に経済がどのような影響を与えるか、政治による規制が経済機能にどのような影響を与えるかということが資本民主主義の主要問題である。経済目標と社会目標を調和させることは、近代工業化経済における重要課題である（ミシュラ：1995，11-12）。

- (4) プライヴァタイゼーションの目的は公共部門の効率性の向上である。公共部門の活動にできるかぎり市場原理を導入し、その規模を必要最小限に抑制するとともに、公共部門として残る部門について絶えず合理化を図るという趣旨が含まれている。「福祉の市場化」は実際には「準市場化」であるので、純粋な意味での市場化とは異なるが、公的部門が一部例外を除いてサービス供給から撤退し、民間営利・民間非営利等の各種組織の供給主体としての比重を高めていくことであるので、プライヴァタイゼーションの具体例といえよう。
- (5) プライヴァタイゼーションとは、民間にできることは民間に任せ、公共部門の規模を必要最小限にしようとするものである。民間に最適な分野は企業活動なので、公営企業の民営化がプライヴァタイゼーションの中心となる。しかし、その対象は住宅・社会・保障・教育・行政一般に及び、手法も所有形態の変更の他に、公共サービス等の民間委託や受益者負担の導入強化、特定有資格者へのヴァウチャーの支給など多様である。社会保障におけるプライヴァタイゼーションの純粋型は、公的年金を廃止し、老後保障は企業年金か個人貯蓄に委ね、生活困窮者に対しては公的扶助や負の所得税で対応するというものが想定される（加藤：1991）。
- (6) 「混合型」という位置づけに対して、日本を「第4のレジーム」として位置づける立場も存在す

る。西欧中心の分析ではなく、異なる文化圏として儒教的社会規範が強固で、経済発展の後発性からくる「開発主義」を軸とした「東アジアモデル」という見方がある。今日の国際比較研究では、「混合型」と「東アジアモデル」という2つの代表的な対立軸があるといつてよい。

・ロザンヴァロン／北垣徹訳（2006）『連帯の新たなる哲学』勁草書房。

文献（あいうえお順）

- ・ エスピンアンデルセン著／岡沢憲美・宮本太郎監訳（2001）『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房。
- ・ Esping-Andersen (1997), *Hybrid or Unique? : The Japanese Welfare State Between Europe And America*, *Journal of European Social Policy*, Vol7 (3) : 179-189.
- ・ エスピンアンデルセン／渡辺雅男・渡辺景子訳（2000）『ポスト工業経済の社会的基礎』桜井書店。
- ・ 加藤栄一（1991）「福祉国家システムの再編」, 東京大学社会科学研究所編『現代日本社会 1 課題と視角』東京大学出版会。
- ・ クラウス・オッフエ／寿福真美編訳（1988）『後期資本制社会システム』法政大学出版局。
- ・ 厚生労働省（2006）『労働経済白書 平成18年度版』。
- ・ 厚生労働省（2006）『厚生労働白書 平成18年度版』。
- ・ 国立社会保障・人口問題研究所（2006）『社会保障統計年鑑 2005年度版』法研。
- ・ 斉藤純一（2004）「社会的連帯の変容と課題」, 斉藤純一編著『福祉国家／社会的連帯の理由』ミネルヴァ書房。
- ・ 斉藤純一（2001）「社会の分断とセキュリティの再編」, 『思想』No925, 岩波書店。
- ・ 総務省（2004）「国民生活基礎調査」。
- ・ 総務省（2005）「国民生活基礎調査」。
- ・ 総務省統計局（2005）「労働力調査」。
- ・ 総務省統計局（2006）「労働力調査」。
- ・ 武川正吾・佐藤博樹（2000）「序論」, 武川正吾・佐藤博樹編『企業保障と社会保障』東京大学出版会。
- ・ 橋木俊詔（2006）『格差社会』岩波書店。
- ・ 橋木俊詔・浦川邦夫（2006）『日本の貧困研究』東京大学出版会。
- ・ ハロルド・L・ウィレンスキー／下平好博訳（2004）『福祉国家と平等』木鐸社。
- ・ フローラ／毛利健三訳（1989）「工業社会型福祉国家からポスト工業社会型福祉国家へ?」, 東京大学社会科学研究所『社会科学研究』第41巻1号。
- ・ ミシュラ／丸山冷史ほか訳（1995）『福祉国家と資本主義』晃洋書房。

Transformation of Japanese welfare as welfare regime
— Development and characteristic of risk management after the 1990's —

Shinichiro ITO*

* Department of Social Policy