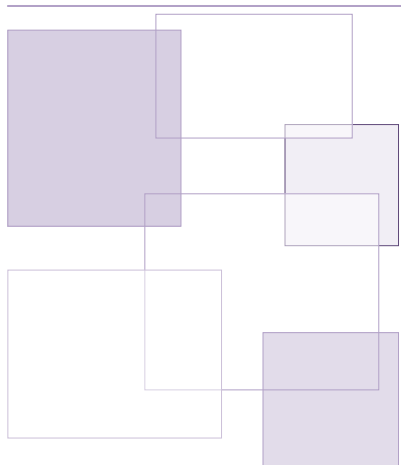


Discussion Paper Series

全所的プロジェクト研究 ガバナンスを問い直す



## ガバナンスを問い直す

—福祉レジーム、資本主義の多様性、生活保障ガバナンス—

大沢 真理

(社会科学研究所)

2010年8月

No.1

東京大学社会科学研究所

Institute of Social Science University of Tokyo

2010年4月27日

「ガバナンスを問い直す ―福祉レジーム、資本主義の多様性、生活保障ガバナンス―

報告 大沢真理氏（社会科学研究所）

司会 佐藤岩夫氏（社会科学研究所）

司会（佐藤）

全所的プロジェクトセミナーを開始します。

ご存知のように、社会科学研究所は、3年から5年ぐらいのタームで全所的プロジェクト研究を行っています。直近では希望学のプロジェクトと地域主義比較研究プロジェクト（CREP）の研究がありました。今年4月からは「ガバナンスを問い直す」というテーマで、新しい全所的プロジェクト研究が開始しました。本日はその第1回のセミナーとなります。

この新しい全所的プロジェクト研究のプロジェクトリーダーを務めるのが大沢真理教授です。本日はこの新しい全所的プロジェクト研究の全体像について、そしてまた、プロジェクトリーダーとしての抱負などをお聞きできるのではないかと思います。ご報告が1時間、その後、質疑を1時間予定しています。では、よろしくお願いします。

大沢 ご紹介のとおりが今日のセミナーの趣旨です。プロジェクトの全体像とだけ言いましたが、とても全体像というわけにはいきません。主として自分がこれまで従事し、これからも進めていこうとしている生活保障関連のことになります。その生活保障関連も結構広いというご理解をいただければと思っています。

## 1. ガバナンス論の多発

最初に、「ガバナンスを問い直す」という全体のプロジェクトの問題意識です。日本では90年代半ばぐらいから、いろいろな分野でガバナンス論が多発してきたと思います。最も直近では、レジメの3行目ぐらいに書いてありますが、現在行われている事業仕分けでしょうか。日本学術振興会とか、理化学研究所とか、研究系のところもやり玉に挙がっていますし、国交省系の独立行政法人などもやり玉に挙がっています。その中で仕分け人からガバナンスという言葉が連発されています。報道では、これに「統治体制」という訳語が当てられていて、ますます何のことやらわからないという感じです。

いろいろな分野で多発というと、例えばコーポレート・ガバナンス、「企業統治」と訳されることが多いですが、その企業経営の効率性とか企業の不祥事等にかかわって言及されることが多いと思います。開発援助や国際協力の分野では、いろいろと資源をつぎ込むだけでは足りなくて、途上国側の主体性というか、グッド・ガバナンスが crucial であると議論されるようになりました。それらよりはあまり浸透していないのが、福祉ガバナンスと

という言葉かもしれません。ローカル・ガバナンスということも、地方分権、あるいはこのごろは地域主権という言葉も出てきて、注目されています。

これらの概念や議論が登場した背景には、もちろんそれぞれに固有の課題なり問題意識があります。そこから、一つには共通の関心や相互の補完性を汲み取ることができるのではないか。その一つは、組織やシステムの持続可能な発展・存続にとって、従来意識された以上に広範で多様なアクターがかかわっているという事実。事実そのものと、その事実認識ですね。それゆえアクターの参加や、アクター間の連携・調整のメカニズムが必要になると意識されてきています。

同時に、横並びのシステムや組織ばかりではなく、異なるレベル、例えばマイクロ、ローカル、ナショナル、supranational といった異なるレベルのガバナンスの間の整合性も、強く意識されてきました。こうしたことが多層で多様なガバナンスの分析と総合という研究の営みを要請しているのではないかと考えています。

もう一つ、ガバナンス論の多発が意味するものを立ち返って考えてみます。課題そのものが客観的に変化したということなのか。あるいは、むしろ課題の捉え方が変化したということなのか。これと重なり合うのが、課題を追求したり、解決するに役立つと考えられる方法の変化なのか。このような問いが浮かんできます。そこでこのプロジェクトでは、ガバナンスという問題設定の有効性の検証も必要になっていると考えています。

## 2. 福祉をめぐるガバナンス問題

### 2.2 福祉レジーム論

先ほど、ほかの言葉よりは耳慣れないと申し上げましたが、以下では福祉をめぐるガバナンス問題を振り返ってみたいと思います。ただし、福祉レジーム論から、つまり Esping-Andersen の 1990 年の著書から始めるのはやや唐突です。ご承知の方も多いように、福祉国家や社会政策の比較研究としては、これに先立って、例えば Wilensky の数十カ国比較のような業績もありました。それらはともすれば社会支出の対 GDP 比や、政府支出に占める社会保障支出の比率といった、数量で福祉国家を捉えて、そうした数量の大きい小さい、その背景にある、相関している要因は何かということに関心を向けていました。言ってみれば、さまざまな福祉国家が、大きい小さいという基準で、一列に並べられるというきらいがありました。

それに対して Esping-Andersen の場合には、3 類型ですから、少なくともリニアな関係ではなくて、2 つ以上の次元で比較をすることが含まれています。以来、比較福祉国家論あるいは比較レジーム論は、比較政治学、あるいは社会政策論、社会行政学等の分野にまたがって、多くの研究者の関心を引きつける分野になっています。

ご承知の Esping-Andersen の初期の 3 類型は、アングロサクソン諸国を念頭に置いた自由主義的福祉国家。それから、大陸西欧諸国を念頭に置いた保守的、あるいはコーポラティズム的という言葉も使われています。そして、北欧諸国を念頭に置いた社会民主主義的

福祉国家です。これらが念頭に置いている事実は、ほぼ1980年代の前半ぐらいの事実です。

こうした分類を行うことになった基軸的な概念が、脱商品化（de-commodification）という概念です。その定義はレジュメに示したとおりです。指標としては、例えば社会保険の給付の標準的な純収入に対する比率、いわゆる **income replacement rate**。2番目には、受給資格を得るための加入年数要件。3番目に、財源のうち個人負担の割合などが指標とされていました。三つの類型の定義にはもっといろいろな要素が入っていましたが、指標になったのは、ご覧いただければわかるように、**state welfare** の状態でした。

この後で紹介する、いくつかの批判的な言説を意識して、Esping-Andersen 自身は99年の著書では、脱家族化（de-familialization）という指標を導入しつつ、福祉国家論から福祉レジーム論へとシフトしました。脱家族化という概念は、家族の福祉やケアに関する責任が、福祉国家からの給付、ないしは市場からの供給によって緩和される度合い。あるいは、社会政策または市場が女性に労働力として商品化されるための自律性、ないしは独立した世帯を営むための自律性を与える度合い、というふうに定義されています。脱商品化の定義と比べると明らかに、定義自体がかなり込み入っています。

その指標とされたのが、家族向けサービスに関する公的支出の対GNP比。それから、家族手当と税控除の総合的価値。3歳未満児童に対する公的保育のカバレッジ。そして、65歳以上高齢者に対するホームヘルプサービスのカバレッジということですから、ここでも国家福祉、**state welfare** の状態と、その量が指標になっています。

そして福祉レジームの意味は、福祉供給において国家・市場・家族の三者がどのような比重を占めるのかということが、この三者が構成する福祉レジームの制度構造を決めるというものです。社民レジームでは、政府、これが狭義の福祉国家であると言い直されていますが、政府が大きい。自由主義レジームでは市場、企業ですが、そこに福利厚生や職業訓練などの機能が内部化されている。特にアメリカは全国民をカバーする公的医療保険制度を、オバマの改革にもかかわらず完備していません。企業が従業員に健康保険をかけるというように、福利厚生が内部化されている度合いが大きいわけです。保守主義レジームでは家族の比重が大きく、政府は家族機能を側面支援するという意味で家族主義的、**familialistic** と特徴づけられています。

## 2.2 福祉レジーム論の批判的検討

### a. フェミニスト社会政策研究から

こうした福祉レジーム論は大変に影響力を持ちましたので、それに対する批判論も多々出てきています。a、b、c、dと四つぐらいのものを挙げましたが、フェミニストの社会政策研究からは真っ先にと行ってほど早速に批判が上がりました。各類型の特徴づけの中には、女性、特に結婚している女性をどう位置づけるかという点が入っていますが、指標には入ってこないという辺りを批判したわけです。脱家族化指標が導入された背景にはこのフェミニストからの批判があります。フェミニストは、Esping-Andersen に類型の訂正

を求めただけではなく、独自の類型も展開しています。

#### b. 労働市場規制を重視する立場から

2番目は、後で出てくる生産レジーム論と関連しますが、労働市場規制を重視する立場からの批判です。つまり、労働市場で労働力が売れない、買ってもらえないという場合に、どれだけ生活を維持できるとかというのが、脱商品化指標です。しかし、労働市場の中にどのような条件で参加できるか、できているかということも大事ではないかということで、福祉国家の機能代替としての労働市場規制という概念が展開してきて、これが後で述べる多様な資本主義論とも重なり合っています。

#### c. 「4つ(以上の)世界」論

3番目は、なぜ三つだけなんだという疑問がありまして、三つの世界ではなくて、四つの世界、ないしは四つ以上の世界ではないかという批判が当然のことながら起こりました。その四つ目は何かということに関して、オーストラリアやニュージーランドをベースとする研究者はオセアニアが四つ目だと言いましたし、南ヨーロッパ、特にイタリアなどの研究者からは、**Mediterranean**、地中海型を立てるべきだという意見が出ました。東アジアの諸国が、日本が先行しましたが、福祉国家化してきますと、東アジアモデルがあっただけではないか。その東アジアモデルの特徴は何だろうかということをめぐる、さまざまな特徴づけが出されました。最初は儒教的福祉国家などもありましたし、ここにいらっしゃる金成垣さんは、東アジアモデルという意味で立てていらっしゃるわけではないけれども、後発性を強調する議論などを大いに展開されています。

#### d. 社会性経済 or サードセクターの不在

4番目を少し詳しく述べます。社会的経済ないしサードセクターと言われるものが、**Esping-Andersen** の理論にはないではないかという批判があり、訂正を求めるというよりも、**NPO** やサードセクター研究からの類型論が出てくるという経緯をたどりました。ここで社会的経済というのは、ヨーロッパ、特にフランスでの概念ですが、協同組合や共済組合、あるいはアソシエーションの経済諸活動を包含する概念で、サードセクターと言い換えられることも多いです。ただ、日本ではサードセクターとか第三セクターが、それとまったく違う意味を持っているので、ここでは社会的経済というふうに使ったほうがよろしいかと思います。

ヨーロッパの話が先になりましたが、**NPO** 研究として先行したのは、ご承知の方も多い、ジョンズ・ホプキンス大学の **NPO** 比較研究プロジェクトです。この比較対照の中には日本も入っていて、ここで4類型が出されてきました。**Esping-Andersen** の3類型を意識しながらの4類型論ですが、どういう軸で分類しているかということ、どちらが縦で、どちらが横でもいいのですが、一つの軸は政府の福祉支出の規模、**GDP** に対する比率をとりま

す。もう一つの軸には NPO セクターの規模です。この場合の規模は、NPO セクターの就業者が労働力全体に占める比率をとっています。二つの軸ですから、分類結果は四つになります。1 番目が、政府福祉支出は低いけれども、NPO セクターの規模は大きい自由主義。2 番目が、政府福祉支出は高く、NPO セクター規模が小さい社会民主主義。3 番目は、両指標とも高いのが、ドイツ、フランスなどのコーポラティスト諸国である。日本は両指標とも低いので、これに名前をつけるのをサラモンたちは困ったと思いますが、とりあえず国家主義、statism というような名前がつけられました。

ただ、ジョンズ・ホプキンス大学の共同研究プロジェクトの問題は、NPO の定義がアメリカの税法に従った NPO で、厳密に利潤を配分しないという条件に従っているために、協同組合や共済組織を含みません。そこに、ヨーロッパから見て特に問題があったわけです。ヨーロッパ的な感覚ですと、協同組合や共済組織は、たしかに利潤は分配しているという意味でアメリカ的な NPO ではない。しかし、その利潤の分配にさまざまな限定が付いているという意味では、Non Profit ではないにしても、Not for profit という意味の NPO と考えるべきだという議論がありました。そこで、欧州サードセクター研究グループは、以下のような 3 類型を出しています。

一つは普遍主義ないし社会民主主義的な北欧諸国である。ここでは社会サービスの分野は政府の責任になっている。ジェンダー平等は公式の目標になっている。このような特徴づけになっています。2 番目になぜか自由主義のイギリスと二重システムの南欧諸国が一緒になっていますが、財やサービスの供給者としてのサードセクターの役割は限られているという特徴づけになっています。3 番目がコーポラティストの大陸西欧諸国で、サードセクターは社会サービスの供給者として重要な役割を担う。政党系のものであれば、赤十字といった宗教系のものなどもあります。政府が資金提供と事業者の認可や規制を行うけれども、サービスデリバリーそのものはサードセクターの事業者が行うというタイプだと言っています。

日本はいろいろな意味で南欧諸国に近いということが言えます。日本での協同組合や共済組織も入れたあり方を考えてみても、②に入ると思われます。サラモンたちの 4 類型に日本は入っていますが、欧州サードセクター研究グループの類型の中には、当然のことながら日本は入っていません。日本でも、例えば韓国などでも、協同組合は、特に日本では相当のプレゼンスを持っていますので、日本やアジアのほかの国に広げたサードセクター、ないし社会的経済の比較研究ができるようになれば、相当なことになるのではないかと思います。

### 2.3 生産レジーム論ないし多様な資本主義：VOC

他方、生産レジーム論、ないし多様な資本主義は、ご承知の Soskice などが精力的に展開してきたものです。生産レジームは、市場と市場関連制度を通じた生産の組織化で、ここにいくつかのタイプが見られるというわけです。これが資本主義の多様なあり方を説明す

るといふ議論になっています。彼らが注目するのがマイクロレベルの市場行為者です。そこには企業、顧客、雇われて働く人、資本所有者がいて、その相互関係が組織され、構造化されているあり方、およびその変化を分析するという研究です。

一連の市場関連制度によるインセンティブと制約の枠組みを「制度的枠組」と称して、その中で相互行為が行われている。この制度的枠組として重視されるのが、金融システム、労使関係制度、教育訓練システム、企業間システム。企業間システムの内容としては、例えば競争促進政策等、技術移転やスタンダードの設定のあり方です。これらが、制度的枠組の中で注目される制度で、そういう制度間、システム間の補完性も重視されます。例えば教育訓練に関連して言いますと、熟練というか、技能のあり方が企業特殊的になっているのか。それとも、企業を横断して通用するようなスキルが企業横断的に公認されているのか。そういったことでタイプが違ってくるといふ議論です。

ここでの類型はいくつか言いましたが、大類型は二つです。その一つが調整された市場経済で、もう一つは自由市場経済です。この分類でいくと、アングロサクソン諸国+アイルランド以外は、みんな **coordinated market economy** になってしまうのではないかという批判もあります。調整された市場経済の中に、さらにサブ類型がある。それはどのレベルで調整で行っているかで、産業レベルがヨーロッパ諸国なのに対して、企業集団レベルの調整になっているのが日本や韓国ではないかという議論です。産業レベルの調整の中でも、時期と国によって二つぐらいのタイプがある。集権的平等主義と特徴づけられるのが、80年代までのスウェーデンやデンマーク、イタリアである。柔軟な調整と特徴づけられるのは、ドイツが従来からそうで、集権的平等主義からシフトしてきた国々があるというような分類になっています。

レジーム・シフトについては、外生要因で説明することが多いかと思います。例えば対外市場の自由化、それから技術パラダイムのシフトといったものが、レジーム・シフトを呼び起こすという論理立てになっているかと思います。

レジュメには書きませんでした。このような生産レジーム論と並んで、多様な資本主義論としては選挙制度や政権党のあり方に着目する議論もあります。その代表的論者の一人と言っているのがマルガリータ・エステベス・アベさんで、9月から社研に客員教授として見えることになっています。

## 2.4 福祉多元主義、福祉の混合経済、福祉ガバナンス

### a. 福祉ミックスないし福祉多元主義

次に、福祉多元主義、あるいは福祉の混合経済から、福祉のガバナンスという問題構成を見ておきたいと思います。福祉ミックスや福祉多元主義という概念が普及してきたのは、80年代のことです。どういう考え方かという、福祉の生産と提供には四つの部門があり、そういう四つの部門が常にかかわっている。考えてみればあたりまえのことですが、四つの部門というのは、国家部門、商業部門、ボランティア部門、非公式部門です。

このようなことに注意を喚起した議論が広く用いられたのは、国家の役割一般を再検討しようという世界的規模の動きの一つだったというふうに、Norman Johnson は説明しています。これは言うまでもなく、サッチャーやレーガン政権で、日本では80年代に日本型福祉社会というものが言われてきます。すなわち、福祉国家を目指してはいけないという意味で、日本のよさと強みを生かした日本型福祉社会を目指すべきであるという議論が、70年代末期から登場しまして、80年代はそれがかなり政策的にも反映されたという事実があります。

#### b. ソーシャル・ガバナンス、福祉ガバナンス

これに対して90年代初めぐらいから、ソーシャル・ガバナンス、それからやがて福祉のガバナンスという捉え方が出てきました。主権国家の権能の相対的低下とか国境の希薄化を意識しながら、中央政府以外のアクター、特にさまざまな市民社会組織の役割を意識して出てきたもので、議論の内容は福祉ミックスや福祉多元主義と重なり合っていますが、出てきた文脈というか、問題意識は違うと思います。

その背景として、それまでの福祉国家は所得移転が中心でした。税金を取って、社会保険料を取って、現金給付を行っていくという意味での所得移転中心でしたが、この機能不全があらわになってきたわけです。それは一つには、ポスト工業化や高齢化に伴って、新しい社会的リスクと言われるようなものが顕在化してきたが、従来の所得移転中心の福祉国家では対処しがたいという問題です。もう一つは、金融自由化によって主権国家が経済・社会政策を独自に立案し、機能させる余地が狭まってきたという意識です。新しい社会的リスクというのは、ご承知の方も多いように、例えばワーク・ライフ・バランスを保てないというリスク。それから、近親者などが要介護状態になって、その状態が長く続くこと。それから、自分の持っているスキルが時代おくれになってしまう。このようなさまざまなことが指摘されています。

それに対して、新しくない、Old Social Risks というのは何であったかと言えば、一つには失業です。それから、病気やけがで稼げなくなること。そして、高齢になって退職すれば収入がなくなる。主としてこのような収入の中断や喪失に対して、20世紀福祉国家はデザインされ、所得移転中心になっていたということです。ただ、この新しい社会的リスクというのが、もっと長い歴史のスパンで見て、どれだけ新しいかということは、問い直されるべきだと思います。もちろん人口高齢化というのは不可逆的な現象ですから、それに伴って出てきたリスクは新しいと言えるのかもしれませんが。

ソーシャル・ガバナンスや福祉のガバナンスの議論の特徴は、多次元的であり、重層的構造を持っているというものです。主権国家の中央政府だけではなくて、例えば国際機関、世界銀行やIMF、WTOなど、あるいはILOやWHOといったより伝統的な社会政策を推進する国際機関もありますし、UNDPなどもそれなりの役割を果たしています。それから、地域主義といっても、これは世界大の地域なので、world-regional という言葉をあてるよう



ですが、例えば EU、ASEAN といったもの。そして国家間の政策トランスファー、現象としては新しくありませんが、より関心が向けられるようになってきたと思います。

サブナショナルなレベルでは地方分権、市場セクターやネットワークにもより関心が払われ、先ほど言いましたように、市民社会組織、特に社会的経済、非営利協同組織への注目があります。この中でグローバル社会政策という問題設定も、かなり現実味を帯びてきました。

## 2.5 生活保障システム論

このような流れに対して、生活保障のガバナンスとか生活保障システムとはどういうことなのか。一つは、いままで紹介したような類型論は、だいたいユーロセントリック、ヨーロッパの経験というものに立脚してしまっていて、その限界は、日本がどうしてもハイブリッドや例外として処理されがちです。もちろんそれに対して、有力な日本研究者から日本に立脚点を置くレジーム論も出てきました。例えば John Campbell さんは、日本の広義の福祉国家、これは労働市場規制とか税制、保護貿易政策なども含んで広義の福祉国家と呼び、戦後初期には社会民主主義的な特徴をもっていたという議論を立てています。なぜ社会民主主義的かということ、完全雇用を目指したこと、女性の雇用を促進するために保育サービスを拡大したという点を挙げています。完全雇用はそうかもしれませんが、社会民主主義が雇用のジェンダー平等を重視することからすれば、日本の戦後初期の政府が保育サービスを拡大したことが、それと同列に位置づけられるのか疑問です。

それから、Pempel さんの *Regime Shift* という本の中では、1960 年代半ばの日本は、政治的には保守主義だったけれども、社会的に平等主義でスウェーデンに類似したという記述が出てきて、これもびっくりさせられます。ジェンダーを無視してしまうと、こうした奇妙な特徴づけが出てくることにもなります。

もう 1 度思い出しておくべきなのは、20 世紀後半の福祉国家では、一家の主な稼ぎ手としての男性に対して、雇用が安定的である、あるいは安定的にすることを前提にして、その雇用を通じる所得の中断や喪失に対して所得移転を中心に対応するという意味で、ジェンダー関係が基軸の一つであったという点です。

生活保障システムとは、福祉レジームや生産システムも含めて、個人の生活というレベルから捉え返してはどうかというアプローチです。難しいことではなくて、民間の制度や慣行と政府の法・政策との接合に注目するということです。生活保障とは、生活が成り立ち、社会に参加できることで、参加できるためにはメンバーとしての承認が前提になります。そして、このシステムの機能不全ないし逆機能のアウトカムレベルのものを、社会的排除／包摂という概念で捉えてはどうかと考えています。ご承知の方も多いように、EU 概念の社会的排除は、所得、貧困、格差はもちろん重要な問題ですが、失業や教育の格差、健康の不平等、市民権の壁などのために社会参加できないことに対して立ち向かうというもので、指標は注に書いておいたような共通指標が開発され、合意されています。

もちろん社会的排除というのは途上国にも広範に見られます。失業時の所得保障制度がないと失業し続けることができませんから、途上国などでは何が何でも労働市場の中に居残っていなければならない。それは労働市場の不安定な部分として現れてくる。あるいは脱法性、法をくぐり抜けたり、違法なことに従事したりして生活を何とか立てていこうとする。インフォーマルな形で働いている人たちが社会的な保護、social protection から排除されるということも、脱法性の一つではないかと考えられます。

ここでも、1980年前後の先進国の実態を念頭に置くと、三つぐらいの類型を設定できるのではないかと考えています。いままで生活保障システムと称して研究してきましたが、アクターの主体性と相互の連携・調整を重視すれば、生活保障ガバナンスという捉え方が適当ではないかと考え始めています。

### 3. 日本の生活保障システムの機能は

#### 3.1 対内的に

枠組みの話が多くなりましたので、日本の生活保障システムの機能について、ほんの一部分ですが、ご紹介したいと思います。対内的に見て日本の生活保障システムの特徴は、営利企業が大きな比重を持っている。政府部門が小さいし、自営業部門もずっと縮小してきている。それから、非営利協同組織の規模も小さいです。比重が大きな営利企業での雇用処遇は、一家の主な稼ぎ手と想定される男性中心になっています。

家事や育児、介護、ボランティア等の無償労働も規模が小さいです。無償労働をGDPの何パーセントと貨幣換算する試みが90年代の後半ぐらいからあり、日本の場合にはだいたい20%ないし25%です。カナダやドイツでは50%とか60%に相当するという計算結果もあります。要するに、日本の無償労働は規模が小さい。有償労働と無償労働の総時間を比べると、有償労働のほうが日本は長いのですが、先進諸外国では無償労働時間のほうがむしろ長いという実態です。同時に、無償労働の性別の分担が、日本では極端に女性に偏っています。社会的排除の現れ方としては、途上国並みとは申しませんが、日本では労働市場内部での排除、あるいは脱法性という問題が重要ではないかと考えています。

機能ということですが、2000年代前半、景気回復はしましたが、雇用の伸びはごくわずかで、雇業者実質所得の伸びはゼロに終わりました。近年、経済成長が雇業者所得に波及しにくい国としてドイツなども挙げられます。そのメカニズムは、日本とドイツではおそらく異なっていて、これはかなり重要な研究のテーマになろうかと思っています。

相対的貧困の現状を見ていきますと、日本はOECD諸国でワーストクラスの高い比率になっています。2000年時点ですでにそうでしたが、2003年から2006年にかけて貧困率がさらに上昇しています。ワーストクラスという時、相対的貧困率がいちばん高いのはどこかという、アメリカです。メキシコやトルコも高い。日本はメキシコやトルコも入れたうえで見ると、4番目くらいということになります。

質的には、現役世帯、世帯主が18歳以上65歳未満の世帯の相対的貧困層をとってみる

と、有業者を含む世帯の割合が高いというのが日本の特徴です。これは失業率が低いためではありません。2005年か2003年くらいの時点で失業率を比べると、例えばイギリスやアメリカと日本はどちらもどっちの失業率ですが、相対的貧困層の内部構成はまったく違います。イギリスですと、圧倒的に世帯でだれも有業者がないという世帯が現役世帯の貧困層をなしている。それに対して日本は、なんと4割近くが2人以上の有業者がいる世帯になっている。このような違いがあります。つまり、日本では有業でも貧困になるリスクが高い。共稼ぎをしても貧困から脱出しにくいということで、ワーキングプアの存在、それから共稼ぎでも貧困というのは、女性の稼働力が貧弱であることを示唆しています。

この相対的貧困率は可処分所得レベルで比較しています。では、可処分所得レベルの貧困率がそのように表れるうえで、税と社会保障制度はどういう機能を果たしていたのか。これを図の1で見てください。これは世帯主が労働年齢という意味の労働年齢人口に限定して、95年、2000年、2005年の三つの時点で、税・社会保障制度による相対的貧困の削減率を見えています。税を払い社会保険料も払って、社会保障給付を受けるという「受け払い」の後を見えています。

ここで見ている負担は、所得税と社会保険料の被保険者分。それから、社会保障給付は現金給付のみ。逆にいいますと、例えば消費課税や資産課税は見えていません。それから、社会保障給付の中でも現物給付は見えていないわけです。そういった所得税、社会保険料と、もらうほうでは現金給付で、どういうふうに貧困率が変わるかということを見えています。市場所得レベルの相対的貧困率と、再分配後の可処分所得レベルの相対的貧困率の差を、市場所得レベルの数値で割って算出する。すると、日本はこのように最下位になります。

じつは日本では、市場所得レベルの貧困率はOECD諸国でもかなり低いほうと言える、15%ぐらいです。ところが、税・社会保障による削減幅、分子が3%ポイント程度と、極めて小さいために削減率も最低になります。

労働年齢世帯を類型別に見たものが図の2です。2000年代半ばという一つの時点でとっています。ひとつの国に三本ずつグラフが立っている意味は、青は世帯の成人全員が就業している。つまり、カップル世帯だったら共稼ぎ、一人親世帯の親が有業である、あるいは単身の有業者であるというのが、ブルーになります。赤はカップル世帯でその1人が就業している。大多数は「男性稼ぎ主」世帯と言えるかと思います。黄色は全世帯です。ここに表象されていないもう一つの類型は、世帯の中で有業者がだれもないという世帯で、それはここに掲げていません。しかし、ご覧いただくと、日本は削減率が最も低いだけではなくて、成人全員が就業している世帯ではマイナスになってしまう。OECDで唯一です。

特徴を解説すると、日本の税・社会保障による貧困削減率は、類型にかかわらず最低であるだけではなくて、成人全員が就業している世帯に対しては、OECD諸国で唯一、マイナスである。これは税と社会保障制度の逆機能と言うべきと考えます。同時に、日本の生活保障システムは、OECD諸国きっての「男性稼ぎ主」型であることが明らかです。ブルーと赤を比べていただきますと、例えば韓国などでは世帯類型による差があまりないので

す。アメリカもそうです。国によっては青のほうが出ると出る。だいたい青の国が「男性稼ぎ主」世帯の貧困を多く削減しますが、オーストラリアなどは青のほうが高くなるというようになります。日本はとにかくマイナスになるわけですから、マイナスとプラスの違いはやはり大きいと考えなければいけません。

日本の税・社会保障制度の貧困削減率はなぜこのように低いのか。その手がかりの一つを示唆すると思われるのが図の3です。図の3は、労働年齢世帯ではなくて全世帯です。全世帯を五分位に分ける。第1五分位、もっとも貧しい20%をとります。その世帯可処分所得に対して、公的移転と税・社会保険料負担の割合を二つの時点について見たものです。公的移転というのは受けるほうで、税・社会保険料は負担するほうであり、受け払いがそのもっとも貧しい世帯の世帯可処分所得に占める割合を見えています。

国の並べ方はアルファベット順ですので日本は真ん中あたりに来ますが、まず公的移転が第1五分位に対してけっこう薄いながら、取るものはそれなりに取っていることがわかれると思います。これはデータがあるだけの国で出しましたが、例えばG7というふうに限って見れば、日本で第1五分位が受け取っている移転はG7のなかで最も低いし、逆に負担している分は、最も高いほうから2番目くらいになります。

簡単に解説しましたが、いま申し上げたことと同時に、図には示していないのが、レジュメの6ページの上のところ。給付から負担を差し引いて純移転率を出しますと、日本の2000年代半ばは2.0です。もっと低い国はもちろんあります。スイスなどは低所得者に対してほとんど何の給付もしないし、逆に税金などはがっちり取る。給付はありますが、税金もそれと同じぐらいがっちり取るので、純移転率は0.2しかない。次に韓国が0.4。ポーランド、アメリカと来て、そして日本となります。これ以外にも、所得階層別の受け払いを見るという方法がありますが、さしあたってこんなところが注目されると思います。

### 3.2 生活保障システムのグローバル・インパクト

2番目に、生活保障システムのグローバル・インパクトというべきことに、もっと目を向けなければいけないという意識が、最近の経済危機を契機として高まってきていると思います。つい先日のG20でも、日本は中国と並んで内需拡大を求められていますが、その背景には、今回の世界金融経済危機の背景に、いわゆるグローバル・インバランスがある。アメリカの膨大な経常収支赤字に対して、一部の国が巨額の貿易黒字を持っているというのが、グローバル・インバランスの中身です。

アメリカの経常収支赤字は最近始まったことではありませんが、2000年代になってから大きく拡大しました。その主な原因と言われるのが家計部門の過剰消費です。過剰消費というと、住宅バブルもありましたし、大きな自動車をどんどん買い替えているというようなイメージが浮かびますが、そうではないということを後のところで述べています。2005年にアメリカの貯蓄率は72年ぶりにマイナスになりました。貯蓄率マイナスということは所得の伸び以上の消費を行った結果ですが、家計調査では見えてこない過剰消費の中身は

実は医療費です。これは家計調査のデータからは出てこないのです。

そこで国民所得統計（National Income and Product Accounts：NIPA）の消費支出で見ますと、2004年の最大シェアは医療費が20.4%、次に家賃と食費が来るという構造でした。これを貯蓄率がプラスであった80年代と比べますと、80年代なかばくらいには食費がトップで、医療費はそれほどでもなかったのです。そこで、近年のアメリカでの過剰消費の中身は医療費が大きな役割を果たしていた。ご承知のように、アメリカには先進国で例外的に皆保険がないために非常に重い医療費負担になっています。国民医療費と言われるものの対GDP比や1人当たり医療費支出で見ても大きいのですが、家計消費では、家計消費データでは出てこないものにも注意する必要があると思います。オバマ大統領の医療保険制度改革の意味というのは、こういうところにも見いだせるわけです。

日本に関して言いますと、過少消費というか、過剰貯蓄になります。マクロの貯蓄率と投資率を見ますと、90年代から2000年代初頭にかけてかなり低下していますが、その後、投資率は横ばいのまま貯蓄率が上昇した結果として、貯蓄超過が拡大してきました。ミクロで見ると、だれが貯蓄しているのという感じで、実際に低所得者や高齢世帯の貯蓄余力は低下してきました。同世代の間で貯蓄率の所得階層間格差も拡大しました。収入でも貯蓄残高でもジニ係数が上昇しています。

そこで過剰貯蓄ですが、これをどう定義するかということもありますが、ある調査によると、所得五分位の第4分位と第5分位のみが過剰貯蓄を保有している。なぜ貯蓄をするかという、その背景には将来不安や公的年金制度への不信があると指摘されています。内閣府が行った簡単な国際比較でも、国の年金制度の将来への信頼感が高いか低いか。それから貯蓄率を、高齢化率でコントロールして比べた結果、かなり明らかに年金の将来への信頼が低いと貯蓄率が高いというような相関が認められるようです。ただ、日本では年金制度への不安もそうですが、医療費とか介護費用への不安が、高齢者であってもなおかつ貯蓄をし続ける、あるいは少なくともその貯蓄を取り崩していかないということの背景にあると、私は思っています。

#### 4. 今後の研究に向けて

今後の研究に向けてということですが。最初の1のところを出したいくつかの問いのうち、ガバナンス論が多発してきたのは課題そのものが変化したのか、という点です。福祉に関して言うと、経済グローバル化や少子高齢化、それから重化学工業中心の経済からサービス業や、あるいは知識経済と言われるものへの動きというのは、課題そのものが客観的に変化したと言ってよろしいかと思えます。さらに付け加えれば、20世紀後半の福祉国家、西側福祉国家というのは、資本主義と社会主義というか、共産主義との間のシステム間競争という枠があって形成され、発達してきたという事情が大きいので、ソ連・東欧がなくなったことは変化した課題の中に付け加えるべきかもしれません。

課題自身は昔から客観的に存在したけれども、捉え方が変化したというような側面では、

福祉多元主義という捉え方や、日本型福祉社会、あるいは社会的排除／包摂というの、中身自体はいまに始まったことではないのを、たとえば社会的排除という捉え方をするようになったという意味で、捉え方の変化かもしれません。社会的経済やサードセクターということで非営利・協同の営みを捉える。またそれが経済全体に占める比重のようなものを捉えていこう。こういう動きも課題の捉え方の変化と言えるかと思います。

解決方法の変化は、課題の捉え方の変化と当然のことながら重なります。例えば EU に代表される *supranational* なレベルの *polity* が登場し、プレゼンスを増してきています。それから、地方分権もそうです。社会的パートナー、これもヨーロッパ独特の言葉で労使の団体を社会的パートナーと呼びます。企業の社会的責任というようなことも改めて注目されてきています。そして、先ほども申しました市民社会組織というようなことで、課題を解決する方法に、どういうものに目が行くかといったことが変化してきたのも、ガバナンス論の多発状況の側面なのかなと考えています。いただいた時間よりも若干前倒しですが、以上です。

司会 どうもありがとうございました。議論のための時間をとっていただくために早めに終わっていただいたのではないかと思います。

大沢 いや、そうでもありません（笑）。

司会 一つだけ補足しますと、今回の「ガバナンス」というプロジェクトは大きく三つの柱になっています。一つは生活保障のガバナンスです。二つ目に市場・企業のガバナンスということで、コーポレート・ガバナンスを中心にする柱があります。3番目の柱としてはローカル・ガバナンスということで、地域社会の問題、地方分権の問題を扱っていくということです。今日の大沢さんの話は、1のところ、今回の全所的プロジェクト研究「ガバナンスを問い直す」の全体の問題関心を示していただきました。実は大沢さんはプロジェクト全体のリーダーである同時に、生活保障のガバナンスのリーダーでもあるので、2以下では特に生活保障のガバナンスに焦点を合わせて話を展開し、その中で今回のプロジェクト全体の問題関心を映し出していただいたという構成ではないかと思っています。

## 質疑応答

司会 これから議論をさせていただきたいと思います。先ほど大沢さんからお話があったように、たくさんの方がいらっしゃると思いますので、発言、質問の際には名前とご所属を頂戴できればと思います。

特に最初から論点を絞るということはしませんので、ご質問がおありの方、コメントがおありの方、自由に発言していただければと思います。その際に質問やコメントと同時に、今回のプロジェクトに対する論点の提起、あるいはこのプロジェクトへの期待のようなこともおっしゃっていただくと、今後の研究にとって参考になります。

○ これまで大沢さんが研究されてきたのは（生活保障）システムというか、制度それ

自体ですよ。それをガバナンスと言った時は、僕はアクターズ（複数・多様なアクター）がもっと全面的に出てくるのかなと思ったのです。アクターズがなぜ全面的に出てきたのかということを考えておられるのかと期待をしていましたが、その点はいかがですか。

大沢 多様なアクターが注目されたからということと、中央政府にどこまで期待できるのかという期待が、相対的に低まったところで、ガバナンスが出てきたと思っています。今日は主としてこれまでやってきたことをご報告しましたので、なぜガバナンスと言うかということに関してはたった2行というか、ほぼたった1行しか書いていない。つまり、いままでのフレームワークですと、どうしても多様なアクターの相対的に自律的な動きと、それが衝突したり、ずれていたりする動向が捉えにくかったので、ガバナンスという捉え方をすれば、そここのところをもっと **explicit** に捉えることができるのではないかと。そのような意味でガバナンス論に取り組んでみようかということなのです。

○ その場合、アクターズの衝突とかに焦点を当てるべきだと考えたのは、なぜだと思いますか。

大沢 結果的にさまざまな制度やアクターの動きの **inconsistency** の結果として、例えば日本の相対的貧困率の高まりのようなことがあるのではないかと問題意識からです。

○ 初歩的な質問で恐縮ですが、図の1と図の2について質問があります。まず一つ、言葉を確認しておきたいのですが、市場レベルの数値で割って算出という、この市場レベルの単位は何なのでしょう。

大沢 例えば図の1の注の、市場所得レベルの数値で割ってということですね。

○ そうです。

大沢 相対的貧困率ですから、パーセント。

○ ということは、パーセントをパーセントで割っているわけですね。

大沢 そうです。

○ パーセントというのはそもそも次元がない数字ですから、割り算する時には次元がない数字にするために割り算をするわけです。例えば市場所得レベルの相対的貧困率と可処分所得レベルの相対的貧困率の差、生の数字も意味があるのではないかと思います。

もしそうだとすると、順番は割るのと割らないのではどうなのでしょう。

大沢 割らない場合でも日本が最下位であるのは変わりません。ちなみに、3%ポイントぐらいです。日本の場合には、市場所得レベルの相対的貧困率は15%台です。可処分所得レベルの相対的貧困率は13%台です。したがって、その差というのは2ポイントいくつとか、せいぜいでも3ポイントということになります。

ですから、そのかぎりではいいのですが、例えばフランスとかドイツなどの扱いが違ってきます。独仏では市場所得レベルの貧困率が相当高いのです。ところが再分配によって相対的貧困率をかなり大きく削減する。パーセントポイントでとると12ポイントとか14ポイントとか削減しますが、もともと高かった数値を削減したからといって、どれだけ偉いんだというような問題意識が、おそらくOECDの事務局ないし研究者の側にあって、元

の数字も出すけれども、もともと抑えていた国が何ポイントか削減したことの努力を汲むには、もともとの数値で割って見たらどうだろうというのが、図1や図2の考え方だと思います。

○ 生活保障システムの類型論というのを4ページの下の方で書かれています。そこで挙げられた類型論と、例えば既存の、Esping-Andersen 以外の先行研究のいくつかの類型論を比較して、その比較優位はどこにあるのか。

大沢 同じ分類に名前を付け替えているだけではないかという疑問が、当然あるかと思えます。比較優位の一つは、まずネーミング自体にかなりジェンダーの次元を表現できるということがあります。もう一つ、福祉レジーム論が焦点を当てているのは、レジーム論に進化しても依然として国家福祉です。それに対して生産レジーム論の場合、特に企業間関係とか、企業の中で行われている教育訓練とかスキル形成といったことに注目していて、その関連で企業福祉にも注目しますが、それに対して社会保障や社会サービスは、外側の条件になっているということです。両方合わせたらどうだろうかというのが生活保障システムという、かなり大風呂敷ですが、その際の問題意識でした。

○ 僕がお聞きしたいのは、福祉ガバナンスとは何かという定義の問題です。まず僕が普通に考えますと、普通にというか、僕のなれたマナーで考えますと、明確に定義された **state welfare** があって、国家福祉という量的な概念をなるべく大きくするように、国内のさまざまな部門とかを組織していくというふうと考えられます。もしそうだとすると、**state welfare** とか福祉という概念がいったい何なのかということが問題になってくると思えます。言葉としてもいろいろ似たような概念とかが、**well-being** であったり、昔から使われている単語だったら **commonwealth** とか、ただ、**commonwealth** を使われたら GDP に近いような概念とかになってくると思えます。

例えばこの中で出てきた **state welfare** に関連していそうな概念は、一つは貧困率、一般的には何らかの貧困のインデックスで、もう一方では不平等の測度がありました。貧困率が下がるということは何らかの国家の福祉と関連していて、また一方では **inequality** が下がる、**equality** が上がるというのは国家の福祉のレベルを上げるというふうな解釈が考えられます。しかし、ある政策をして貧困率が下がるけれども、**inequality** は上がるというケースもあって、そもそも貧困と **inequality** というのも **inconsistent** だったりするという意味では、少なくとも両立しない可能性もあったりすると思えます。ですから、国家福祉とかそういう概念をある程度明確にしていくことも必要だと思いますが、福祉の概念、まず第1に福祉ガバナンスと言う時の概念とは何か。そして、国家福祉とはいったい何なのかということを質問させていただきます。

大沢 後ろの方からお答えしたほうがいいのかと思います。ここで私が取り上げている貧困は相対的貧困の概念です。注にあるとおりです。ちょうど等価所得の中央値の50%未満ということで、これ自体、相対的な概念です。簡単にいうと、ジニ係数で測られる不平等は所得分布全体のことになります。そのうえで、ジニ係数が上がったり下がったりす



る時に大きいファクターになるのは、中位所得と上位所得の関係が変わると、ジニ係数は大きく動くという特性があります。それに対して相対的貧困という概念は、中位所得と、それよりも下、貧しいほうとの関係を表します。いずれにしても社会の中での所得格差を表す指標であって、真ん中から上向きで捉えるのか、真ん中から下向きで捉えるのかというところに違いがあります。そういう意味でご指摘の **inconsistency** があるというのはそのとおりです。ですから、両方を見なければいけない。どちらかで代表させてはいけないということになります。

福祉ガバナンスと言う時の福祉は、福祉をめぐるガバナンスとか、福祉のガバナンスという言い方で使われてきまして、その時の福祉には、人によって使い方に狭い意味と広い意味があります。そのために狭義の福祉国家とか広義の福祉国家という言葉が、複数の論者によって使われたりします。ヨーロッパ的な感覚でいうと、社会保険や社会サービスが福祉だということになりますが、どうしてもそれだと捉えられない国が出てきます。

例えばそれが日本です。公的社会支出が低い。そもそも政府自体が小さい。だけど、例えば完全雇用に近い状態を長年にわたって保ってきた。これはどういうことかという時に、実は欧米の人がこれは福祉だと考えないようなところで再分配が行われていた。公共事業であるとか、中小企業や小商店の保護であるとか、補助金、地方交付税というようなところで再分配が行われていて、それが完全雇用に見えるような状態をつくり出していて、そのために失業保険などはあまり必要にならなかった。そういうふうにもう少し広く見ないとだめなんだと言って、広義の福祉国家という語が使われる場合もあります。

そして、さらにガバナンスとして捉えたほうがいいとなったのは、一国の中央政府でできること、特に金融・財政政策、特に財政出動の余地がどんどん逼迫してきた中で、**supranational** な **polity**、EU に代表されますが、そういうレベルでの規制がきっかけでしょう。EU は再分配をほとんどしませんが、規制はいろいろな分野で強くやっています。そういう規制も一人ひとりの生活の福祉を考えたら大きいのではないかということで、そういうふうな **supranational** な規制。あるいは国際機関が提案するような経済危機の処方箋、例えば **World Bank** や **IMF** が緊急支援の時に付けてくる **conditionality** のようなものも考えて、そういうグローバルな福祉ガバナンスを考えるべきではないか。これはまだ **emerging** な領域ですので、かっちり定義するのはなかなか難しいのですが、以上のように、狭い意味で社会保険制度とか社会サービスに限定された福祉から、福祉の捉え方が広がってきたという事実はあろうかと思えます。

○ 福祉というところの概念とか定義についてお聞きします。私は **Esping-Andersen** にかぎらず、福祉あるいは福祉国家を研究するうえで、労働力の商品化とか脱商品化という概念が、かなり根本的なところにある概念かなと考えています。先生のレジューメからしますと、福祉レジーム論から、その後の生産レジーム論とか、福祉多元主義とか、生活保障システム論ということになっていく中で、労働力の商品化とか脱商品化の概念が薄まってきているのではないかという印象があります。特に先生のガバナンスというか、生活保障

システムの中で労働力の商品化とか脱商品化の概念はどのように位置づけられているのか。このことをまず一つ目にお聞きします。

もう一つは、これも概念にかかわる問題だと思いますが、福祉ガバナンスなのか、生活保障ガバナンスなのか。そして最近、生活保障という言葉が、例えば北海道大学の宮本先生なども使われていますが、それと先生の生活保障という言葉の違いはどこにあるのかということをお聞きしたいと思います。

大沢 脱商品化を薄めたつもりはあまりなくて、非常に大事な概念だと思っています。そもそも Esping-Andersen の脱商品化という概念が、別の論者からは労働市場規制のことを軽視しているのではないかと批判されましたが、よりよく労働力を商品化するための脱商品化なのです。つまり、そういうリザーブみたいなものがあることによって、労働市場に出ていった時に交渉力が高まる。exit しても食べていける、生活が成り立つという条件がある時に voice も強くなるというのが、Esping-Andersen の考え方だったと思います。そういう意味での、私も再分配よりも分配が大事、市場所得レベルのことはもっと重視すべきということは当然考えています。

ただ、日本の特殊な状況として、市場所得レベルの状況はほかの国に比べてそれほどひどくないわけです。しかし、国家が再分配を行うと、ほかの国に対してひどく見劣りする状況になってしまうという現状がありますので、今日の図表はその再分配のところに焦点を合わせました。もちろん市場所得レベルのところでも、労働力の非正規化をどう考えるか、あるいは労働時間の問題をどう考えるかというのは、大きな問題でしょう。

それから、宮本太郎さんの生活保障との違いですが、ほとんど同じと考えています。だいたい同じところに同じような問題意識で、示し合わせたわけではないけれども、使い始めたというのが経過です。ただ、ニュアンスの違いがあるとすれば、彼は雇用保障と社会保障というふうにかなり割り切っているところです。もちろん非営利・協同の営みなどへの関心ももともと大変強く持っておられて、そのへんの蓄積もおありですが、最近の議論では、社会保障と雇用保障を2本立てにして割り切っているのかなという気がします。

○ 私は明治の歴史研究が専門で、ローカル・ガバナンスの班に入れていただいています。そういう目から見ると、今日お話のあった生活保障システムの話とローカル・ガバナンスの話は密接不可分で、両方同時にやるべき問題だと思います。

もちろん地方自治制度がどうできたかという、それ固有の研究はいいものがいっぱいありますが、基本にあった問題は、今日の生活保障システムという言葉をお借りすれば、近世の生活保障システムは身分集団としてのムラが主に担っていて、ワーク・ライフ・バランスというよりワーク・ライフ・ギブンですね。両立するのが前提です。それを同じく身分集団としての領主権力がお救い機能を発揮して、その後ろ楯になるというものです。それが機能しなくなるけれども、代わるものがないというのが、基本的な問題状況だと思います。

ですから、明治の大区小区制（1872年）とか、三新法（1878年）とかは、それぞれ重要

ですが、実際は思い通り機能しないのです。むしろ目立たないけれども、明治10年代後半に組合町村をつくって、戸長役場を統合し、生活保障システムの拠点の一つにしてしまっていることのほうが、ボディブローとして重要で、ある意味その成果を吸収して地方自治制度ができたというふうに思いますので、それは密接不可分だと思います。

今日は現代の生活保障システムのお話をうかがって興味深かったのですが、例えば現代においてこの両者の関係はどうか。今日お話しになったようなことを踏まえて、地方分権についても言及がありましたし、私よりもよくご存じだと思うのでもうかがいたいのですが、実際にローカル・ガバナンスをそれによって変えようという動きがあるのか。あるいは、ローカル・ガバナンスのもう一つの意義としてよく使われるのは、政府だけではないから、ほかの人もがんばりなさい、財政支出は削減しますという概念で使うことが多いので、いまもっぱらその状況なのかということをお聞きしたいと思います。

大沢 20世紀福祉国家は男性世帯主に対する所得移転を中心に設計されたと思われました。そういう形を残しているのは、いまは日本とかイタリアで、スペインなどは急速に変わっています。北欧諸国はもちろん、ドイツなどを見ても、サービス給付の比率が高くなっています。公的な社会支出の中でサービス給付の占める比率はかなり高くなってきています。

かたや日本の場合には、年金だけで公的社会支出の四十数パーセント。それに医療の40%ちょっとを加えると、85%は年金と医療ということになります。それ以外の多様なニーズに対するサービス給付は残りの15%の中に入っている。しかし、残りの15%のほとんどは介護対策です。ということは、子どもの時期とか、家族を形成した比較的若い人々の持つさまざまなニーズ、もちろんハンディキャップがあるとか、そういうニーズも含めて、多様なニーズに対するサービス給付というのが薄弱であるということにも特徴があります。

では、多様なニーズへのサービスを厚くしている諸国ではどうなっているか。ご承知のように、ニーズに即応するサービスは中央政府が一律に決めて、「はい、これ」というふうにできるものではないので、そこにローカル・ガバナンスの役割が大きくなってきています。同時に、北欧諸国は従来であれば社会サービス、福祉サービスは公務員がサービス提供者、caregiver、service giverであるということでしたが、これに対してさまざまな、協同組合とか、営利事業者もこのごろ入ってきています。政府は財源を調達し、クオリティのコントロールはするけれども、サービス自体を提供するサービス・プロバイダーは多様になり、アクターの連携と相互調整、その中でのローカル・ガバナンスの役割もますます上がってきているというのが、実態ではないかと思っています。

日本はまだ現金給付が圧倒的で、多様なサービスが貧弱という状態にありますが、サービス給付をもっと厚くする方向に動いていく時、必然的にそうならざるをえないと思います。そうした時に、ローカル・ガバナンスは大きな課題として浮かんできていると思っています。

○ 先ほどの質問の延長になりますが、地方分権と言うと響きがいいのですが、実際問題としては、国とか地方によって、その政治的な体制、競争の度合い、能力に結構差があ

ります。日本の場合、政権交代といっても、それは東京のレベルではそうですが、地方に行っても競争が激しくなくて、政党対政党という形での競争が不十分なところがまだまだ多いです。場合によっては地方での能力が低い場合が多い。ですから、もし大沢さんがおっしゃったような変化が起こったら、どういうふうに質を保つのか。地方分権の意味は、均一にする必要はないですし、望ましくないかもしれませんが、どういうふうにある程度の質を保てるのかをお聞きしたいと思います。

大沢 サービス給付の責任というのは、第1次的に、プライマリーに地方政府に移していく。現実に見童福祉にしても介護保険などにしてもそうになっていて、この傾向は止まることはないでしょう。そういう中でどうやって地方政府の能力の差や意欲の差によるばらつきをコントロールしていくか。介護保険制度はその一つのモデルを提供していると思いますが、これはあまりにも中央からがんじがらめ過ぎると思っていまして、これがほかのことのモデルにはむしろならないのではないかと。財源的にもこのままで持つのかということ、介護保険制度についてはかなり大きな問題だと思っています。

一般的にいうとナショナル・ミニマムみたいなものですね。どの地域に住んでいても、国民として、あるいは定住している人として、ニーズがあった時に、そのニーズをある程度まで充足してもらえるナショナル・ミニマムというのは、中央政府がそれを担保する責任は大きいと思います。財源がどうしても不足する地方は出てきますから、財政調整というか、財源の補てんも必要になってくる。ここでは国と地方政府との間の協議も必要でしょう。

地方で競争がまだまだないということは、地方政治での政党間競争みたいなものが強まるということイメージしておられるのでしょうか。それは政治学の方にうかがいたいのですが、傾向としてはどういうことなのでしょう。地方はみんな住民党で、ほとんどの議員が無所属、首長も議員も無所属というのがいままでのあり方でしたが、今後の傾向としては、例えば政治学の方はどんなふうに考えておられるのか、ご意見がうかがえればと思います。

司会 逆質問ですが、政治学の方。

○ 難しいですね（笑）。

○ 福祉多元主義について教えていただきたいと思っています。先ほど宮本太郎さんと同じような認識だというお話をお聞きしました。地方制度のいまの議論を進めますと、セクター論からいうと、第三セクターがこれからガバナンスにとって大きなキーになっていく。現に福祉の行政の中では PFI をはじめ、いろいろな形で、福祉の行政に NPO とかボランティアが加わっているという状況があります。

その中で、政治論的にいうと行政の権力のヘゲモニー、アクターの分析から言えば、行政権力の度合いと財源が、それを移譲するという方向で動くのか。それとも、従来の行政やそういったものがそのまま、それを掌握したまま都合のいい使い方をしているという見方をすべきなのか。権力と財源を、そのヘゲモニーをどうやって新しいセクターに移行

できるのか。このようなことが、いま福祉ミックス論や福祉ガバナンスのところでは一つの論点になっているかと思います。私自身もそのように認識していますが、ご見解をおうかがいします。

大沢 そのセクターにというのは、サードセクターに財源を移譲するという意味でしょうか。

○ 主にそういう考え方です。

大沢 税源移譲と財源移譲を分けて考えなければいけないと思います。これまでの議論の中での地方分権とか、最近の怪しげな地域主権という言葉の中でも考えられているのは、まず税源を国から地方に移譲するということです。しかし、これをやりますと、当然のことながら、地方によって税収が増えるところと、かえって減ってしまうところがある。それの見合いで交付税を減らされると収入が減ってしまう。ほとんどのところが減ってしまう。税収が増えるのは東京都だけというふうな試算ができています。ですから、単純な税源移譲だけでは地方は立ち行かないことも明らかです。もし消費税率アップというようなことをするのであれば、消費税は所得税や法人事業税と比べて税源の偏在性が少ないので、税率アップの分は地方に移譲するのが順当ではないかというような議論もあります。

いまのご質問はそこから先で、地方にニーズに応じたサービス給付をやるための税源が移譲されて、税収が上がる。この財源があるとなった時に、それをサードセクターにどう移譲するのかということです。これは通常、移譲という概念では語られていないことだと思います。政府はプロバイダーからコーディネーター、ないし **enabler** という言葉で言われる時には、財源の確保は政府の責任で、それをきちんとプロバイダーに対して、労働条件あるいは事業条件がそんなに悪くならないように保障するというのが政府の責任。サードセクターに移譲するというふうにおっしゃったのは、このところでのお話ですか。

○ NPO やボランティア団体からの視点からすれば、行政の事業を請け負うわけです。その請け負う結果が、自分たちの持ち分をはたいてまで、つまり行政が 10 出すところを 8 出して、あとの 2 は効率的に自分たちの NPO でやってね、あるいはそういう法人でやってねという形の委託が行われ、日本の特性として、そういった非営利系の事業団体は嬉々としてそれを請け負う。その結果、持ち出しをして、しかも何ら、行政を代行しているという本人の意思にもかかわらず、そういった実はいっこうに上がらない。それを請けた側の論理の一つとして、そういった問題がいま起きていますが、これに対して、ガバナンスの論からいって、こういった問題が指摘できるのだろうかということです。

大沢 政府がプロバイダーであることをやめて、コーディネーターないし **enabler** になるというのは、イギリスではサッチャー政権の真ん中ぐらいから出てきた動きで、ブレアの労働党政権にも引き継がれていると思います。ここでニュー・パブリック・マネジメントみたいな発想もサッチャー時代に採り入れられて、その発注、アウトソーシングするという時に、もっとも安い価格で応札したところに落札させるということになる。そのように実際に何年間かやりましたが、サービスの質に問題が出る。いまの日本の介護保険のこ

とを考えていただければいいのですが、職員が頻繁に代わってしまうとか、低賃金で長時間働いているので気持ちよく働けないとかも含めて、サービスの質に問題があるという問題意識が出てきて、ブレアの労働党政権になってから、ここははっきりしました。そこで最低価格で入札というか、落札ではなくて、ベスト・バリュー方式という別の考え方が入ってきています。質は維持するけれども、競争的な入札であるというふうな動きが出てきたと認識しています。

そのベスト・バリューという時に、例えば地域全体に対する貢献度であるとか、単に利用者と caregiver、ケア・ワーカーとの間の関係でのケアの質だけではなくて、地域の公益的な目的に対する寄与なども評価される。会場にご専門の田中夏子さんがいらっしゃいますが、イタリアの社会的協同組合などが、そういった公共的なサービスの provision を請け負っていく時の基準としても入ってきているのかなと思います。

日本の場合はまだまだ最低価格で応札したところに落札させるという方法が、指定管理者制度などを見ても強くて、そこには問題があるかと思いますが。政権が代わって、そういうことへの問題意識はそれなりにはっきりしているのかなと思いますが、今後どういうふうに動いていくのか。とにかく財政難ですから、楽観はしていません。そんなところです。

○ レジュメの6ページの3.2というところに、「生活保障システムのグローバル・インパクト」という項目がありますが、この部分の文脈がよく理解できないので質問させていただきます。こういう理解でいいのかどうかということをも確認したいのですが、ある国の生活保障システム、ここではアメリカの医療保険制度のお話が出ていますので、それが他国に対してもインパクトを持つということが述べられているのかどうか。

大沢 そのとおりです。

○ 仮にそうだとすると、大きな見出しでいうと、「3. 日本の生活保障システムの機能は」という表題の下で書かれていますが、3の2になぜこういうのが出てくるのか、よくわかりません。日本の生活保障システムに対しても、アメリカの影響が及んでいるというのは、対外的な文脈みたいなこと言われているのかどうか。3の1とのつながりもよくわからないところがあります。

大沢 アメリカが先に来たのでわかりにくくなっていて、日本の生活保障システムの機能ということ言えば、過少消費・過剰貯蓄体質というところが言いたいわけです。これは黒字があって赤字があるというか、赤字の国があるから黒字の国があるということで見ると、グローバル・インバランスの発生源はアメリカの過剰消費かなと考えて、ここを先にお話ししたので、つながりが見えにくくなったかもしれません。

○ 図2の日本の相対的な貧困の削減率が、成人が全員就業しているところでは逆にマイナスになってしまうというのは、にわかには信じがたいぐらいとんでもないことだと私も思いましたが、だれなんだろうと考えたのです。家族の1人だったら、まあまあ低いけれども、相対的に削減されるわけですね。

大沢 削減されます。

○ この人は相対的貧困にありながら、受け払いというのは拠出と給付ということですか。そうすると、給付よりも拠出が多くなってしまふ人が多いということですか。

大沢 そこはちょっと複雑です。つまり、日本の相対的貧困率が高い要因について、まだまだ研究が不十分です。しかし、ある研究によると、これは中位所得者の税負担がヨーロッパ諸国に比べて軽い。そうすると、中位所得の可処分所得は相対的に高くなり、その50%未満の範囲に入る低所得の人の数が多くなってしまふ。そのような事情があるので、この削減がマイナスになるということは、単純にいままで貧困でなかった人が貧困に陥るということではないのです。

しかしながら、カップルの1人だけが就業していると、少なくとも削減してもらえるのに、成人全員が就業しているとマイナスになってしまうのはどういうことか。私は社会保険料負担が大きいのと思います。税金には課税最低限というのがあります。ここには消費税は入ってきていないので、所得税に関しては課税最低限があるので、貧しいとそれは払わなくていいのですが、社会保険料は働いているかぎり絶対に払わないといけないのです。

日本は、国の歳入を全部見た時に、税収と社会保険料との間の比重ですよ。2000年くらいで社会保険料収入が国税収入総額を超えています。だから、税金を上げられないだけでなく、減税を繰り返しているけれども、社会保険料は着々と上げてきた。特に2005年からは厚生年金保険料は毎年、国民年金保険料も毎年上がっています。こういうことの影響は大きいと思います。OECDのほかの国と比べても、税収よりも社会保険料で取っているというのがかなり顕著です。

○ 推測ですが、これは何かというと、負になるというのは、本来ならば、そこが何らかの福祉なりのサービスの対象にならなければいけないのに、なっていないという死角を表しているのかなと思ったのです。私はこれ、母子家庭かなと思ったのですが、母子家庭だったら、給付はそこそこあると思うのです。これは若者、若年、非正規の単身世帯、あるいは不安定な高齢労働者という人をイメージすると、特に若年の場合、給付の対象になっていないので、給付はないわけですが、社会保険料はちゃんと払えということで、そういう人がここに出てきてしまったのかなという感じです。どうでしょうか。

大沢 いちおう労働年齢世帯なので、世帯主が65歳以上の場合にはここに入っていません。だから、現役と言っていいと思います。繰り返しになりますが、社会保険料負担が重たいということと、労働年齢だと受けられる社会保障の現金給付が本当にほとんどないですよ。今度やっとなども手当というのが出てきて、絵柄がちょっと変わりますが、いままでですと、ほとんどない。母子世帯には児童扶養手当という制度がありますが、これは年収130万円未満でないと満額もらえないという厳しい制度ですから、こうなってしまひます。

日本の場合には、子ども(18歳未満)という切り口で見ても同じ問題が出てきます。相対的貧困層である世帯で生活している子どもの、子ども全員に占める比率をとった数値が、

子どもの貧困率ですが、日本の子どもの貧困率は結構高いだけでなく、再分配前よりも後のほうが高くなるという事情があります。これも同じ、子育てをしている現役世帯に対する給付がほとんどまったくないことと同時に、社会保険料負担は重いということなのか。いずれにしてもこの辺は研究が必要なところですよ。

○ 制度的なことになりますが、まず確認したいのは、成人全員が就業という中で、カテゴリーの中に入っている要素として、共稼ぎ、一人親、単身というのがありますが、この中ではどれがいちばん多いのですか。

大沢 日本では一人親世帯の比率は欧米諸国に比べて低いです。共稼ぎと単身がどっいどっいという感じ。そして、単身が増えてきているのが近年の傾向です。

○ そうすると、青というか、紫で重なる部分はあるわけですね。

大沢 重なる部分というのは何でしょうか。

○ カップルの1人が就業というのはどうなっているのでしょうか。

大沢 典型的にはこれは専業主婦世帯です。単身とか一人親はここには入ってこないわけですよ。

○ 仮に共稼ぎの世帯の意思決定問題を考えると、法制度的に考えれば、働くことによって可処分所得が減るわけですよ。そういう現象はなかなか難しいような気がしますが、それはどうなのでしょう。そういうことはないのですか。

大沢 あります。共稼ぎだと年金も健康保険も別になります。専業主婦世帯ですと、年金については第3号被保険者ですから、保険料を一切払わないで、基礎年金の年金権はもらえる。健康保険は夫の健康保険の扶養家族ですから、追加的な健康保険料をまったく払わないで、自分に健康保険があるという状態になる。

ところが、妻の年収が130万円を超えると、社会保険制度上の被扶養家族ではいられないのです。年金は国民年金の第1号になり、医療保険は国民健康保険に入らなければいけないことになります。そうすると、非常に重い定額の保険料があつという間に降ってくるわけですよ。それから、就業時間がフルタイムの4分の3を超えると、30時間ですが、このごろ下限が24、5時間まで下がってきましたので、そうすると自分の被用者健康保険と厚生年金が適用されることになるので、やはり保険料負担が発生します。ただし、年金の第1号や国民健康保険よりは負担は軽いです。でも、発生するという事です。そこで、配偶者控除の103万円の壁を超えてしまうという問題がありますが、社会保険制度の130万円の壁を超えてしまうことは、女性の就業選択にとって結構大きな壁になっています。

○ 専業主婦が働きに出るという意思決定をする時には、そういう制度を読み込んだうえで働くはずですよ。それにもかかわらず、可処分所得が世帯全体で考えた時に減るとするのは、もし家計全体で、家族全体で財政面を意思決定するならば、何がしかの非合理性というか、非合理性がないならば、何か見落とされている統計上の問題があるような気がします。それはどうでしょう。

大沢 まったく専業主婦だった人が、来月から働きに行くとなつて、年金の第3号をは



ずれる、健康保険も夫からはずれるとなると、世帯可処分所得が低下するという恐れが大きいので、そこで就業調整をしているというのが、いろいろな調査でも確かめられています。逆に、なぜこんな目に遭うのに共稼ぎしているのだろう。これは何らかの形で共稼ぎが続いていれば、来月からとか新年度から減るということにはならないので、このマイナスというのは、あくまで可処分所得が減るというよりも、可処分所得レベルで見た時に中位所得の50%未満に落ちるといふことですから、あくまでも中位所得との関係です。

司会 2点ほど質問があります。一つは4ページです。大沢さんはずっと生活保障システムという言葉を使ってきて、そこで三つのタイプを設定されてきています。そのうえで、4ページの下のところ、「アクターの主体性と相互の連携・調整を重視すれば、生活保障ガバナンスという捉え方が適当か」とおっしゃっています。生活保障システムから生活保障ガバナンスに視点を変えた結果、生活保障システムの3類型が生活保障ガバナンスの3類型にそのまま移行していくというイメージなのか。そうではなくて、むしろ三つの類型の、例えば機能とか逆機能を規定する要因としてそのガバナンスのあり方があったり、あるいはタイプからタイプへの移行の経路にそのガバナンスのあり方が影響を与えたりというふうに、生活保障システムの三つのタイプを動的に、ダイナミックに分析するという視点として導入していく。そのようなイメージなのかというのが一つです。

大沢 そもそもこの三つの類型は、1980年代の実態を念頭に置いて設定されています。その後、大陸、西ヨーロッパの国々は結構シフトして、オランダにしても、ドイツにしても、変わっています。さらにフランスのほうが、ドイツに比べて変わった面は大きいかもしれません。ですから、世紀転換期、2000年前後のレベルで立てるとすれば、違うピクチャーが出てくるのではないかという問題はあると思います。

同時に、ガバナンスというふうに、言ってみればダイナミックな捉え方にしていっていった場合、さまざまなアクターの間での連携や調整のあり方というところに着目した類型分けなり、特徴づけが出てくる可能性はあると思っています。

司会 関連してもう1点うかがいます。これはむしろ1にも関係しますが、ガバナンスという問題設定で重要なのは、いろいろなアクターの行動とか利害を調整するルールとか手続きとか、あるいはメカニズムに注目するということだと思います。外生的に目標を設定して、その目標の実現に向かってコントロールするという発想ではなくて、アクターが自律的に調整した結果、よりよい解決を見いだしていく。そのルールづくりとかメカニズムを設定していくということだと思います。

この発想というのは、例えばコーポレート・ガバナンスの場面など、プロセス重視ということによって来り得るわけですね。ローカル・ガバナンスも、地域住民、地域のさまざまなアクターが、その地域社会のよりよい解決を求めていくための前提となるルールやメカニズムをつくっていくという意味で、ある程度来り得ると思います。

このように理解していった時、このガバナンスという発想を採り入れたことによって、生活保障のガバナンスということで見えてくるものは何なのか。社会全体の関与の問題な

のか。それとも、個人がそれぞれ、あるいは世帯のそれぞれ自分たちのよき生き方のようなものを選択していく時に、その選択がより適切に、あるいは円滑にできるという個人での選択に影響を与えるものなのか。大沢さんはとりあえず、どちらで発想されているのでしょうか。

大沢 生活が成り立っているか、社会参加ができているか。その社会参加というのは、自分の人格なり貢献なりが承認されることです。そういう個人のレベルの問題は重視したいと思っています。ただ、日本では税制や社会保障制度の機能が非常に **problematic** だということを考えると、ここを是正していく中央政府の責任は重いでしょう。いままで、なぜこんなことになっているんだという質問が、前に「希望学」で報告させていただいた時にもいろいろ出ました。全体を見渡している人がいないというか、全体を見渡す責任を負っている機関がない。本当はそれは内閣なのでしょうが、政府のあり方は政治主導と百万遍叫んでみても、まだ省別縦割りというか、省別ですらない、局別縦割りから脱却するのは至難の業だと思います。

要望を言えば、全体を見渡せる責任と権限を持った調査審議機関によいようなものが、総理大臣直属の位置に必要だと思っています。それから、中央と地方政府との間の協議としても、きちんとした協議機関をつくらなければいけないと思います。これは結構、上から目線の発想ですが、しかしながら、設計者が設計マインドで臨んでも、アクターは思ったとおりに動いてくれないのが普通ですから、その時にアクターの動きの、設計図どおりでないところをどこまで織り込んで、さらに調整していくのか。アクター同士の自律性とか主体性はどうか。ここが今回の研究で私にとっては新しい課題であり、おもしろいだろうと思っているところです。

○ 6 ページの最後のところの「今後の研究に向けて」というところですが、変化した課題、課題の捉え方の変化、解決方法の変化という三つの次元で問題が整理されています。例えば、捉え方の変化と解決方法の変化というのを比べてみますと、解決方法の変化のところでは、EU などの超国家的レベルの **polity**、地方分権といったような領域的な、階層的な、いわば縦の関係や、それから横の、社会的パートナー、企業の社会的責任、市民社会組織といった、主体のあり方の縦と横の多様性といったことを意識されていると思います。

この捉え方の変化のところにも、福祉多元主義、日本型福祉社会というところでは、ある意味ではそれに近い問題も含まれているように思えます。サードセクターもそうです。ところが、社会的排除／包摂うんぬんというのは別の次元の問題ではないかと思っています。この課題の捉え方の変化と解決方法の変化という整理が、まだよくわからないところがあります。

例えばこのようには言えないだろうかということです。生活保障システム、生活ということを使う以上、大沢さんも強調されたと思いますが、個々人がどういう暮らし上の問題を抱えており、あるいは今後どういう暮らしの仕方をしていこうとしているのか。短期的に言えばワークとライフとの関係ということもあると思いますし、そこにおけるジェンダ

一的な関係ということもあると思います。長期的に言えば、労働年齢以前の段階から出発して、労働年齢になり、ポスト労働年齢があるという長期のライフスタイルがあると思います。そういう短期と長期の生活サイクルみたいなものの中で、現在はどのような問題に直面しており、どのような方向を志向しようとしているのか。あるいは、政策はどのような方向を支持すべきか。ですから、現状とある意味では批判的なものも含まれるかもしれませんが、それがいわば課題です。

課題を解決するうえで、どうしても無視できない条件というのが、たぶん変化した課題というところに挙げられているグローバル化とかサービス経済化みたいな、いわば不可逆的な外的要因というもの。3番目に、それをどう解決するかという時の主体のあり方が、冒頭に言った縦と横の多様な主体の組み合わせ。そのような整理はできないだろうかと考えました。結論的に、この三つのレベルの整理の仕方がすっと胸に落ちなかったということです。

大沢 ご指摘のように、これはまったくこなれていません。変化した課題というのを取り出すのは、特に客観的な事態の変化を取り出すのは、それほど難しいことではないのですが、2番目と3番目はどちらもつながっていて、結局こうなれば解決できるのではないかと考えるところで、では捉え方を変えようみたいに、フィードバックし合うというところがあります。これはなかなか、こなれていないところだと思います。

いまご指摘いただいた、縦から見たのと横から見た主体の多元性なり多様性なりということと、真ん中に来る課題の捉え方の変化というものの整理は、もっと議論しないといけないと思います。ただ、社会的排除／包摂というのも、問題の捉え方が変化したことの一つであるというのは、違いないのではないかと考えていますが、それはいかがでしょう。これは違うのではないかとのご指摘は、どういった観点からでしょうか。

○ 僕が先ほど思いついた三つというのは、真ん中に課題そのもの。人々の暮らしにとって何が問題か。どういうことを志向するのが望ましいか。あるいは、少なくとも政策はそれをどういうふうにフォローするか。課題そのものではなくて。たぶんそこに包摂みたいな問題は入ると思います。それを解決する時に無視できない客観的条件みたいなものとして、ここで、変化した課題というところで挙げられたものをいくつか想定している。

解決の方法、ガバナンスを考える時に、例えばこうやって表現した諸々の主体の組み合わせという問題を考えていく。いわば課題の実態と、課題解決をする場合の条件と、課題解決をする主体。そのようなイメージの考え方です。たぶん包摂／排除という問題は、僕の理解でいうと、課題そのものの実態の一部という理解になると思います。この課題の捉え方の変化の中には、課題そのものの問題と、主体の問題とが、両方入っているのではないか。

大沢 そんなところで考えていきたいと思いますが、社会的排除／包摂というのは、中身自体はべつに客観的に変化したというより、もともと存在した諸問題を社会的排除という概念で包括して、しかもダイナミックにプロセスの問題として捉えるという、捉え方に

なってきたところが新しいのかな、変化したところなのかなと思います。ですから、この真ん中のところに入っていますが、まったくこだわっていません。いまの実態と条件と主体という整理はかなり魅力的に感じますので、これから考えさせていただきたいと思います。

○ 今日は興味深いお話をありがとうございました。相対的に注目して、いかにして日本を先進国の比較の中に位置づけるとかいうところに、いちばん力点があるように私は理解しましたが、大変おもしろい報告だと思います。ただ、ガバナンスという概念にこだわるというか、なぜいまここでガバナンスという言葉を使わなければいけないのかというのが、私自身、まだよくわかっていないところがあります。

最初に圭介さんから質問があり、あと佐藤さんが展開されて聞かれましたが、例えばドイツの政治学です。ブランド政権の時、社会を改革しようという意気込みを持った社会学者がたくさん政府に参加しました。その時の彼らの頭の中にはコントロールという概念が中心にありました。つまり、上から、政府が社会に対して何かよりよいことを行うというところでやろうとしたけれども、いろいろな理由で失敗しました。その失敗を前提として、より多元的な主体間のコーディネーションという、より水平的なコーディネーションということでのみ、いろいろな問題が解決できるのではないか。これは政治学の議論ですが。そこにいろいろなヨーロッパの話などが付け加わってきて、いろいろなレベルでのいろいろな主体間の問題解決に向けたメカニズムを、どういうふうに主体がルールを理解して、どのようなメカニズムが働いて、よりよいものへの解決が可能かという議論が、ドイツ的な議論だと思います。

イギリスはちょっと違っているようです。これはサッチャー改革以降のガバメントというか、ガバナンスというか、NPM といった議論が、宮本さんも紹介されていましたが、たぶん主張されてきたと思います。ただ、国によって、ガバナンスという言葉が集中的に使われ始める背景が少しずつ違うのではないか。しかし、いまここで、日本でやるという議論はもちろん意味があるので、そこをもっと自覚的に、反省的に、背景を明らかにしていく必要があると思います。

先ほど大沢さんが答えていましたが、これは **hierarchical** な問題解決の方法です。中央でだれか賢い人がいて、全体を見渡せないだろうかというのは、あえて言えば、ややガバナンス的な行き方ではないと言えるかもしれません。基本的に制度というのは、長い時間をかけて、いろいろなアクターが参加することによって積み上げ的にできるものですので、ある時に偉い君子のような人が出てきて、賢人、皇帝のような人が出てきて、全部整理統合するというのは難しいと、政治学的には直感的には思います。そういうこともありますので、佐藤さんが言われたような、メカニズムに注目するというのは必要な作業ではないかと思います。

大沢 ガバナンスができていない状態を明らかにすることが、もちろん重要です。こうすればガバナンスができるということの前段には、こうこうだからできていないというか、

「だから」というよりも、かくかくこのようにできていないことを、きちんと明らかにするべきなのかなと思います。

司会 ありがとうございます。最後に指摘された点は非常に重要な問題で、そういうことをこれから3年間、考えていこうということになります。今日のセミナーはこれで終わりたいと思います。大沢さん、どうもありがとうございました。(拍手)

大沢 メーリングリストに登録するなり社研メールニュースに登録していただきますと、この研究会にかぎらず、各種の研究会の通知が定期的にもらえるという件は、どうでしょう。

司会 プロジェクトのメーリングリストは、間もなく暫定版のホームページが立ち上がりますので、そこにある事務局にご連絡をいただければと思います。今後ともどうぞよろしくお願ひいたします。

配布資料

## 1. ガバナンス論の多発

日本では1990年代の半ばから、いろいろな分野で

コーポレート・ガバナンス、(途上国の)グッド・ガバナンス、福祉ガバナンス、ローカル・ガバナンス、事業仕分け人はガバナンスを連発（報道は「統治体制」の訳語）

共通の関心ないし相互の補完性

（従来意識されていた以上に）広範で多様なアクターのかかわり

アクターの参加・連携・調整のメカニズムが必要

異なるレベルのガバナンス（ミクロ、ローカル、ナショナル、超国家）の整合性

**→多層で多様なガバナンスの分析と総合を要請**

ガバナンス論の多発が意味するのは？

課題そのものが客観的に変化したのか？課題の捉え方が変化したのか？課題を追求したり解決する方法の変化なのか？

**→ガバナンスという問題設定の有効性の検証も必要**

## 2. 福祉をめぐるガバナンス問題

### 2.1 福祉レジーム論

Esping-Andersen の福祉国家3類型（『福祉資本主義の三つの世界』1990年）：

「自由主義的」（アングロサクソン）、「保守的」（大陸西欧）、「社会民主主義的」（北欧）

基軸は「**脱商品化（de-commodification）**」

**定義**：個人（と家族）が市場に依存することなく所得を確保し消費できる度合い

**指標**：①社会保険（年金、失業保険、疾病保険）の給付の標準的な純収入にたいする比率（所得代替率）、②その受給資格をえるための加入年数要件、③財源のうち個人負担の割合など

『ポスト工業化経済の社会的基盤』（99年）で、「**脱家族化（de-familialization）**」という指標を導入しつつ福祉レジーム論を提起。

**定義**：家族の福祉やケアにかんする責任が、福祉国家からの給付ないしは市場からの供給によって緩和される度合、あるいは社会政策（または市場）が女性に、労働力として商品化されるための自律性、or 独立した世帯を営むための自律性を与える度合

**指標**：①家族向けサービス（健康保健を除く）にかんする公的支出の対GNP比、②家族手当と税控除の総合的価値、③3歳未満児童にたいする公的保育のカバレッジ、④65歳以上高齢者にたいするホームヘルプ・サービスのカバレッジ

福祉供給において国家・市場・家族の3者がどのような比重を占めるかが、その3者が

構成する**福祉レジーム**の制度構造を決める

社会民主主義レジームでは、政府（狭義の福祉国家）が大きい

自由主義レジームでは、市場（企業）に福利厚生・職業訓練などの機能が内部化

保守主義レジームでは、家族の比重が大きく政府は家族機能を支える（「家族主義的」）

## 2.2 福祉レジーム論の批判的検討

- a. フェミニスト社会政策研究から→脱家族化指標の導入、独自の類型
- b. 労働市場規制を重視する立場から→福祉国家の**機能代替 (functional equivalents)**という概念の展開。**多様な資本主義論**と重なり合う
- c. 「4つ（以上）の世界」論：オセアニア、南欧、東アジアなどが4つめの世界？
- d. 社会的経済 or サードセクターの不在→NPO／サードセクター研究からの類型論  
**社会的経済**とは、協同組合・共済組合・アソシエーションの経済諸活動を包含

ジョンズ・ホプキンス大学のNPO比較研究プロジェクトの4類型

**軸**：政府の福祉支出の規模（国内総生産GDPにたいする比率）とNPOセクターの規模（ボランティアを除くNPOセクター就業者が労働力全体に占める比率）

**分類結果**：①政府福祉支出が低くNPOセクター規模が大きい「自由主義」（英米）、  
②政府福祉支出が高くNPOセクター規模が小さい「社会民主主義」（スウェーデン、イタリア）、  
③両指標とも高い「コーポラティスト」（独仏）、  
④両指標とも低い「国家主義」（日本）<sup>1</sup>

ただし、NPOに協同組合や共済組織を含まない

欧州サードセクター研究グループの3類型（Evers and Laville 2004: 27-28）

- ①普遍主義ないし社会民主主義的な北欧諸国。社会サービスの分野は政府の責任で、ジェンダー平等が公式の目標とされている。
- ②自由主義的なイギリスと「二重システム」の南欧諸国。財やサービスの供給者としてのサードセクターの役割は限られている。
- ③コーポラティストの大陸西欧諸国。サードセクターは社会サービスの供給者として重要な役割を担い、政府は資金提供と事業者の認可や規制をおこなう。

---

<sup>1</sup> サラモンらは自説をNPOセクターの「社会的起源」理論と称し、タイプが分岐する起源として、国民国家形成時期における社会の諸要素の力関係をあげている。それらの要素とは、絶対王政の官僚制以来の政府エリート、旧体制以来の土地所有エリートや宗教・ギルドなど、小農民層、新興の都市の中産階級、労働者階級の団結などである(Salamon and Anheier 1998; Salamon, Sokolowski and Anheier 2000: 15-17)。エスピン-アンデルセンの場合は、団結した労働者階級とその政治代表（社会民主主義政党）、それらと農民層との提携といった権力資源動員を重視するが、サラモンらの「起源」は歴史をさらに遡っている。「日本資本主義論争」や戦後の大塚史学の「封建制から資本主義への移行」論を髣髴とさせる。



## 2.3 生産レジーム論ないし多様な資本主義 Varieties of Capitalism: VOC

Soskice (1999)、Hall and Soskice(2001)など

**生産レジーム**：市場と市場関連制度を通じた生産の組織化→多様な資本主義

ミクロレベルの市場行為者（企業、顧客、雇用者、資本所有者）の相互関係が組織され構造化されているあり方、およびその変化を分析

一連の市場関連制度によるインセンティブと制約の枠組み＝「**制度的枠組**」の中で（相互）行為

**制度的枠組**：金融システム、労使関係制度、教育訓練システム、企業間システム（競争政策、技術移転、標準設定）。制度間の補完性

2つの大類型と3つのサブ類型

**調整された市場経済**（coordinated market economy）

産業レベルの調整

集権的平等主義（CE）：1980年代までのスウェーデン、デンマーク、イタリア

柔軟な調整：ドイツ、1990年代以降のスウェーデン、デンマーク、イタリア

企業集団レベルの調整：日本、韓国

**自由市場経済**（アングロサクソン諸国とアイルランド）

レジーム・シフトの外生要因

対外市場の自由化（関税、金融市場、為替市場）

技術パラダイムのシフト

## 2.4 福祉多元主義、福祉の混合経済、福祉ガバナンス

a. 「**福祉ミックス (welfare mix or mixed economy of welfare)**」ないし「**福祉多元主義 (welfare pluralism)**」の普及 (Jonson 1987; Jonson 1999 など<sup>2</sup>)

福祉の生産と提供には、国家部門、商業部門、ボランティア（非営利ないしサード）部門、非公式部門（家族、友人、隣人）の4つの部門が、常にかかわる

それが援用されたのは、国家の役割一般を再検討しようという世界的規模の動きの一部（サッチャー、レーガン、日本では「日本型福祉社会」）

b. 1990年代初めから「ソーシャル・ガバナンス」、「福祉ガバナンス」（宮本 2005）。

主権国家の権能の相対的低下や国境の希薄化を意識しつつ、中央政府以外のアクター、

---

<sup>2</sup> ジョンソンによれば、「福祉多元主義」と「福祉の混合経済」は同じ意味で互換可能である。福祉多元主義は、ボランティア組織の将来にかんするウォルフエンデン報告が1978年に出されて以降、イギリスで一般的に使われるようになったものであり、福祉の混合経済はより新しいという (Johnson 1999: 22)。

とくに種々の市民社会組織の役割を意識して。

背景：所得移転中心の福祉国家の機能不全が露わに

- ・ポスト工業化や高齢化に伴って顕在化してきた「**新しい社会的リスク (New Social Risks)**」に、対処しがたい
- ・金融自由化によって、主権国家が経済・社会政策を独自に立案し機能させる余地が狭められた

特徴：多次的、重層的構造

国際機関 (WB、IMF、WTO ; ILO、WHO ; UNDP)

World-regional (EU、ASEAN…)

国家間の政策トランスファー

地方分権、市場セクター、ネットワーク

市民社会組織、とくに社会的経済 (非営利協同組織) への注目

→**グローバル社会政策**という問題設定。経済危機で現実味

## 2.5 生活保障システム論

ユーロセントリックな類型論の限界：日本を「ハイブリッド」や「例外」と処理しがち

日本に立脚点を置くレジーム論：日本の「広義の福祉国家」(労働市場規制、税制、保護貿易政策を含む)は、戦後初期には「社会民主主義的」(Campbell 2002)？女性の雇用を促進するために保育サービスを拡大したから？

1960年代半ばの日本は、「政治的に保守主義」だが「社会的に平等主義」でスウェーデンに類似 (Pempel 1998)？

ジェンダーを無視すると、こうした奇妙な特徴づけが出てくる。

想起すべきは、20世紀後半の福祉国家が「男性稼ぎ主」にたいする所得移転を中心とするという意味で、ジェンダー関係を基軸の1つとしていたこと (宮本 2002)。

福祉レジームや生産システムも含めて、個人の生活というレベルから「**生活保障システム (Livelihood Security System)**」と捉えては、どうか (大沢 2007)。

民間の制度・慣行と政府の法・政策との接合 (articulation)。民間の制度・慣行としては、家族や企業、労働組合、非営利協同。政府の法・政策としては、税・社会保障制度や雇用維持政策、労働市場の規制。

生活保障とは、生活が成り立ち社会に**参加**できること (メンバーとしての**承認**が前提) システムの機能不全ないし逆機能のアウトカムを、「**社会的排除／包摂**」で捉える。

EU概念の**社会的排除**は、貧困、所得格差、失業、教育の格差、健康の不平等、市民権の壁などのために、社会参加できないこと<sup>3</sup>。

<sup>3</sup> 指標は、貧困リスク率 (1人当たり可処分所得の中央値の60%未満の低所得者の比率)、貧

途上国にも眼を配れば、労働市場の**不安定な部分 (precarious segment)** や**脱法性 (extra-legality)** としての排除も重要

1980年前後の先進国の実態を念頭に置くと、「男性稼ぎ主 (male breadwinner)」型、「両立支援(work/life balance)」型、「市場志向(market oriented)」型という3つの類型を設定できる。

アクターの主体性と相互の連携・調整を重視すれば、生活保障ガバナンスという捉え方が適当か

### 3. 日本の生活保障システムの機能は

#### 3.1 対内的に

特徴：営利企業が大きな比重（企業中心社会）、かつその雇用処遇が「男性稼ぎ主」中心。政府は諸外国にくらべて格段に小さい。自営商工業や農林漁業の比重は縮小し続け、非営利協同組織の規模も小さい。家事・育児・介護・ボランティア等の無償労働は、規模は小さいながら極端に女性に偏って担われているため、女性にとっては重い。社会的排除の現れ方：労働市場の二極化（内部での排除）、脱法性が重要

2000年代前半の景気回復は Jobless/Joyless（雇用の伸びはわずかで、雇用者実質所得の伸びはゼロ）。

近年、経済成長が雇用者所得に波及しにくいのは、ドイツも。

相対的貧困<sup>4</sup>の現状：OECD諸国でワーストクラスの高い比率。2003年から2006年にかけても上昇

質的には、現役世帯（世帯主が18-65歳の労働年齢世帯）の相対的貧困層において、日本では有業者を含む世帯の割合が高い（失業率が低いためではなく）

つまり、有業でも貧困となるリスクが高く、共稼ぎしても貧困から脱出しにくい→ワーキングプアの存在や女性の稼働力の貧弱さを示唆

---

困リスクのギャップ、所得5分位比率、長期失業率、若年NEET比率などからなる。2006年には、就労貧困リスクと15歳児童の低い読解力が追加され、2008年には医療ニーズの充足度と介護関連の指標リストが合意された

([http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/common\\_indicators\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_indicators_en.htm))。

<sup>4</sup> 中位所得（世帯所得を世帯員数の平方根で割った等価所得の中央値）の一定割合に満たない低所得をさす。なお可処分所得には、社会保障の現金給付が含まれるが、現物給付は含まれない。また所得から差し引かれる負担は所得税等と社会保険料である（消費課税や資産課税は含まれない）。EUの「社会的排除」の指標では、等価可処分所得の中央値の60%未満が貧困リスクの基準とされ、OECDは50%未満を国際比較に用いている。慶應義塾大学の駒村康平グループの研究によれば、50%というOECDの相対的貧困の基準を、日本の生活保護基準とを対比すると、OECD基準は要保護世帯率を把握するうえで代用可能である（山田ほか2008）。

貧困の緩和において税・社会保障制度が果たす機能

図 1

日本は市場所得レベルの貧困率（分母）は最も低い方だが、税・社会保障による削減幅（分子）がきわめて小さいために、率も最低となる。

世帯主が労働年齢の世帯を類型別に見ると

図 2

日本の削減率は、類型にかかわらず最低であるだけでなく、成人全員が就業している世帯にたいして、OECD 諸国で唯一マイナスで、これは**逆機能**というべき。日本の生活保障システムが、OECD 諸国きっての「男性稼ぎ主」型であることが明らか

税・社会保障制度の貧困削減率が低い理由

図 3

全人口について、所得階層の第 1 五分位（最下層 20%）の世帯可処分所得にたいして、公的移転と税・社会保険料負担が占める割合を、2000 年前後と 2000 年代半ばについて示す。給付から負担を差し引いて純移転率を出すと、2000 年代半ばには 2.0 で、スイス(0.2)、韓国(0.4)、ポーランド(1.6)、アメリカ(1.9)についで低い。

### 3.2 生活保障システムのグローバル・インパクト

G20 等で内需拡大を求められる日本、中国

危機の背景としてのグローバル・インバランス

米国の経常収支赤字の拡大（01 年の 4000 億ドルから 06 年の 8000 億ドルに）

家計部門の「過剰消費」が主因

90 年代末の通貨経済危機後、外資依存を反省した東アジア、ラテンアメリカの新興経済諸国で「貯蓄超過」が強まる。日本は先進国では例外的に貯蓄超過

→2000 年以降、不均衡が急拡大

米国の「過剰消費」の内実

2005 年には 72 年ぶりに貯蓄率がマイナスに。所得の伸び以上の消費を行った結果

家計は伝統的に資金余剰部門だったが、1999 年から資金不足部門に

家計調査では見えてこない「過剰消費」の中身

国民所得統計NIPAの消費支出<sup>5</sup>で見ると、2004 年の最大シェアは医療費の 20.4%。次が家賃と食費の 14.9

---

<sup>5</sup> NIPA ベースでは企業等による医療費負担（従業員の健康保険料など）も、「消費」となるため、それらを含まない家計調査では見えない事実が見えてくる。

←先進国では例外的に「皆保険」がないために重い医療費負担。  
オバマ医療保険制度改革の意味

日本の「過少消費＝過剰貯蓄」の内実

マクロの貯蓄率と投資率（対 GDP 比）：1990 年代から 2000 年代初頭にかけてかなり低下したが、その後、投資率は横ばいで貯蓄率が上昇した結果、貯蓄超過が拡大

ミクロでは、低所得者・高齢世帯の貯蓄余力は低下、同世代の間で貯蓄率の所得階層間格差が拡大。収入でも貯蓄残高でもジニ係数が上昇

「過剰貯蓄」は所得五分位の第 4 分位と第 5 分位のみが保有

過剰貯蓄の背景には、将来不安や公的年金制度への不信

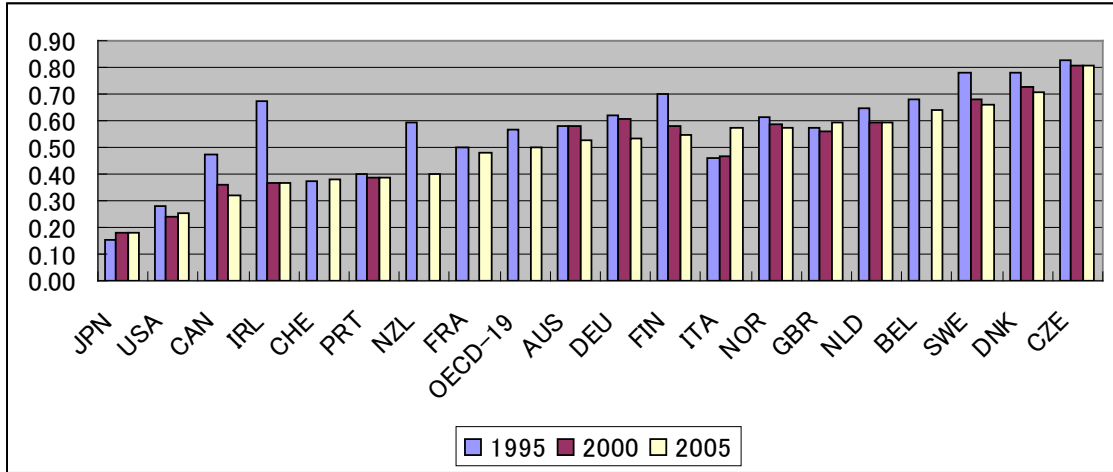
#### 4. 今後の研究に向けて

変化した課題（経済グローバル化、少子高齢化、サービス経済・知識経済への動き）

課題の捉え方の変化（福祉多元主義、日本型福祉社会、社会的排除／包摂、社会的経済・サードセクター）

解決方法の変化（EU など超国家レベルの polity、地方分権、社会的パートナー、企業の社会的責任、市民社会組織）

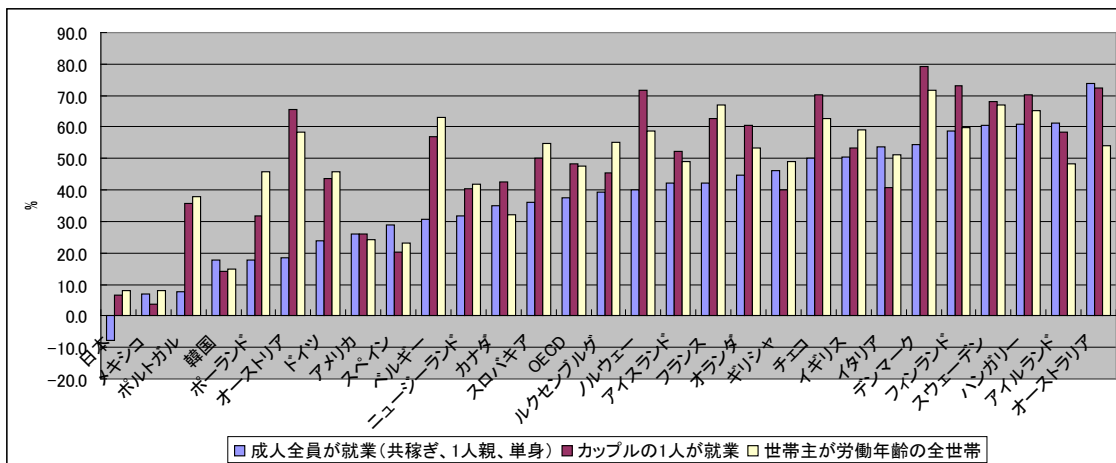
図1 税・社会保障制度による相対的貧困削減率  
労働年齢人口、1995年、2000年、2005年



注) 負担は所得税と社会保険料の被保険者分であり、社会保障給付は現金給付のみ。市場所得レベルの相対的貧困率と可処分所得レベルの相対的貧困率の差を、市場所得レベルの数値で割って算出。各国の配列は2005年の削減率が低い順に左から。

出所) Jones 2007: Table 9; OECD 2008: Figure 5-2 のデータから作成。

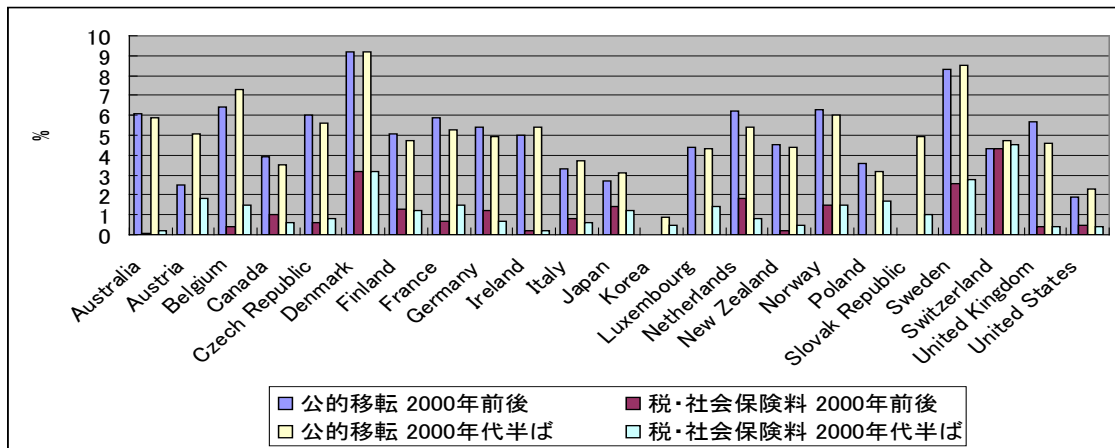
図2 税・社会保障制度による相対的貧困削減率、  
世帯主が労働年齢の世帯の類型別、2000年代半ば



注) 負担は所得税と社会保険料の被保険者分であり、社会保障給付は現金給付のみ。市場所得レベルの相対的貧困率と可処分所得レベルの相対的貧困率の差の、市場所得レベルの数値にたいする比率。各国の配列は成人全員が就業している世帯にとっての削減率が低い順に左から。

出所) OECD 2009: Figure 3-9 のデータから作成

図3 所得第1五分位の世帯可処分所得に占める公的移転と税・社会保険料負担の割合  
2000年前後と2000年代半ば



注) 移転は社会保障の現金給付であり、負担は所得税と社会保険料の被保険者分。

出所) Jones 2007: Table 10; OECD 2008: Table 4.7 より作成

<引用文献>

Jones, R. S. (2007) "Income Inequality, Poverty and Social Spending in Japan," Economic Department Working Papers No. 556, Paris: OECD.

OECD (2008) *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD.

OECD (2009) *Employment Outlook, Tackling the Jobs Crisis*, OECD.