

研究委員会報告

福祉ガバナンス宣言—市場と国家を超えて 現代福祉国家への新しい道研究委員会報告（概要）

グローバル化の進展は市場の拡大をもたらす一方で、脱工業化等とも相まって雇用を流動化し、労働市場の分極化を推し進め、さらには家族やコミュニティの絆を弱めてきた。その結果、個人では対応できない新しい社会的リスクが生み出され、福祉・社会保障政策と積極的雇用政策の重要性は低下するどころかむしろ高まっている。しかし、安定した雇用関係と家族関係が様々な社会的リスクを吸収することを見込み、それを補完する形で、標準化されたライフサイクルを念頭においた所得保障政策を中心に対応してきた従来の20世紀型福祉国家は、今日の新しいリスクに十分対応できないことが明らかとなり、現代福祉国家は再編成を迫られている。

こうしたなか連合総研は、2002年度より『現代福祉国家の再構築』を中期的な研究課題に設定し、年金、医療、最低生活保障等のあり方について調査研究を行い、2006年1月からスタートした“現代福祉国家への新しい道研究委員会”では、これまでのシリーズ研究を締め括るものとして、市場主義と20世紀型福祉国家を超えた現代福祉国家の新しい理念・デザインとこれを実現する主要課題のあり方について検討し、このほど報告・提言をまとめた。

この構成は、まず総論で、研究全体の結論としての『21世紀福祉ガバナンス』論を提起し、以下の第1～10章において、この新しい福祉ガバナンスを実現するうえで不可欠な主要課題について論じ、これからのあり方と方向性について提言した。終章では、社会変化と生活様式の変容に対応した政策課題とそのプライオリティについて指摘し、加えて、現代福祉国家のあり方を論じる際の関心テーマについて、研究委員同士の対談を行い、各論文では必ずしも触れられなかった点を補足した。以下は、対談部分を除くその概要である（報告書は、岡澤憲英・連合総研編の単行本として、11月初旬に日本経済評論社より発刊予定）。

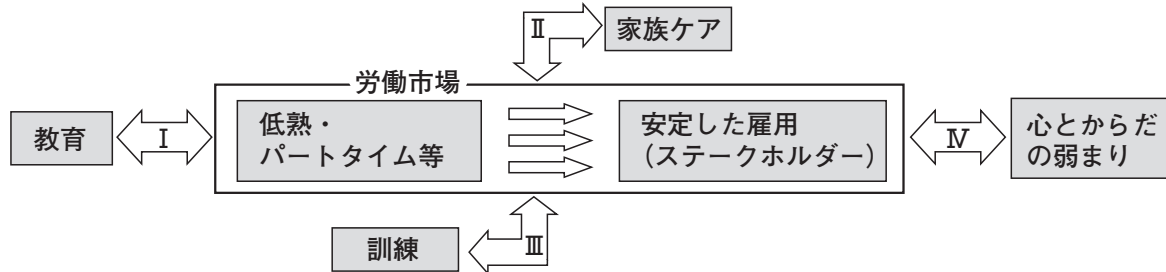
総論 新しい福祉ガバナンスへ—もう一つの選択肢（執筆：宮本太郎・北海道大学大学院教授）

①受動的な所得再分配から能動的な参加保障へ

従来の受動的な所得保障を能動的な参加保障に転換し、労働、経済と社会保障、福祉が相乗的に発展していく関係をつくる必要がある。能動的な参加保障の制度は三つのベクトルをもつ。第一に、人々を労働市場に向かわせる政策群であり、就労支援政策としての社会保障、福祉政策である。たとえば、保育や介護のサービスや職業訓練のトレーニングなどを通して、人々を労働市場に結びつけていく政策が想定できる。第二に、労働市場の中の人々に対する政策群であり、ワーキングペア問題に対処しつつ、労働を見かえりのあるものとして就労意欲を高める制度である。最低賃金制度や賃金助成制度、あるいは勤労所得に対する税額控除（タックス・クレジット）などがあげられる。第三に、人々をいったん労働市場の外に向かわせる政策群である。

②多様な選択への対応

若い世代が抱え込む様々なリスクに対して、「人生前半」の社会保障を、教育関連や心理的ケアのサービスを中心に充実させていく必要がある。若い世代が、労働市場と社会に能動的に参加できなければ、年金や高齢者医療を支えることも困難になるからである。人生前半期を含めた多様な選択に応える福祉ガバナンスのモデルは図のように表現できる。



③参加のための所得保障

図の4つの橋は、所得保障と公共サービスによって構成される。参加のための所得保障の考え方には、就労を前提とした所得比例型給付で労働のインセンティブを高めようというアクティベーション型の主張と、就労と所得保障を切り離して一律の基礎保障を強め、人々の行動の自由を上げようとするベーシックインカム型の発想がある。新しいリスク構造や高齢化に対処しつつ、多様な選択を可能にする能動的な参加保障の仕組みを構築していくという基本的考え方で一致するならば、この二つの立場は必ずしも決定的に対立するものではない。二つの立場・主張が接近していく方向として、アクティベーション型の制度のなかで基礎保障の比重を高める、という方法がある。

④参加のための福祉ミックス

人々が労働市場や地域社会に参加して活動するためには、所得保障とも連携した公共サービスの役割が不可欠である。人々を労働市場に繋ぐサービスとしては、ケアの負担を軽減する保育サービスや介護サービス、職業紹介や職業訓練などが重要であり、また、人々が労働市場の外で学び、ケアに携わり、また心や身体の弱まりを癒す上での教育、心理的・身体的ケア、医療などのサービスもその需要が増大している。参加保障の実現のためには、政策の重点を所得保障それ自体から支援型の公共サービスに移していくことが必要である。

人々の参加のための基本的条件をつくり出すサービスは多様で柔軟でなければならないが、通常の市場のような対価をとることはできず、公的な資金による準市場のもとで、自治体、民間非営利組織、営利企業が連携することになる。

⑤ステークホルダー社会の再構築

参加保障型の社会保障や福祉の構築を通して、閉じた「ステークホルダー社会」は開かれたそれに転換されていく必要がある。正規のステークホルダーと非正規の労働者がはっきりと分岐し対立するのではなく、非正規の人々にもステークホルダーとなる機会が提供されることで、正規の労働者には技能や知識を磨く時間をもたらされる、といった関係が必要である。「ステークホルダー」になるという意味は、単に会社や社会に深く関与するというだけでなく、会社や社会が成長し発展することに自らも経済的な利害関係をもつ、ということの意味する。

⑥福祉国家から福祉ガバナンスへ参加保障の重層化と多元化

20世紀型のケインズ・ベヴァリッジ型福祉国家の諸機能は、トランスナショナル、ナショナル、リー

ジョナル、ローカルな諸次元に分散していく。参加保障は、所得保障と社会サービスに加えて、人々の就労の場をつくり出す経済政策との政策リンケージを通して実現される必要があり、そのためには、重層的に分化した政策主体のタテの連携が不可欠であり、かつ多元的なアクター間のヨコの連携も重要になる。新しい福祉ガバナンスは、こうした重層的で多元的な連携の仕組みであり、市場主義とも、これまでの利益誘導型の「土建国家」とも、さらには20世紀型福祉国家とも異なる、「もう一つの選択肢」である。

第1章 生涯を通じたいい仕事—福祉社会のコア（執筆：濱口桂一郎・政策研究大学院大学教授）

福祉社会とは貧しい人々にお金を与えることではない。社会の中に居場所のない人々に、仕事という形で居場所を与えることである。仕事さえあれば福祉社会になるわけではない。それはいい仕事、まっとうな仕事でなければならない。先行きの見通しのないどん詰まりの仕事や、低賃金で昇給の見通しもない仕事を与えるだけでは福祉社会と言えない。教育訓練を通じて技能を向上させ、賃金も上昇していくようなまっとうな仕事によってこそ、人々を社会に統合していくことができる。

これまでの日本的な「いい仕事」—専業主婦を持った男性労働者を前提にして、時間外労働や遠隔地配転を認めながら、経営危機でも正社員の雇用だけは守るというモデル—には別れを告げるべきだ。共働き夫婦が二人とも正社員として生活と両立させて働いていける仕事が「いい仕事」でなければならない。

第2章 不平等感の高まり—人々の意識の背後にあるもの（執筆：白波瀬佐和子・東京大学大学院准教授）

意識改革よりも求められる諸政策の充実。本稿で明らかになったひとつに、日本は実際の不平等度に比べて自らの階層帰属意識の分散が高いことがある。近年急に不平等が上昇したわけではないので、格差の実態を踏まえた新たな政策の展開が求められる。

大切な「機会の平等」の確保。若者は中高年者に比べて階層帰属意識が低い傾向にあるが、結果としての不平等を無条件に否定しない。若者に閉塞的な不平等感をあおることがないように、機会の平等を確保することは大切である。それには教育機会のみならず、労働市場の入り口での機会の平等をどう保障し、やり直しのできる生き方、多様な働き方を制度的にどう保障し支えていくかが重要になる。

多様な働きの中での労働者としてのアイデンティティの形成。非正規の就労形態が増え、働き方や就労経歴そのものが複線化する中、ともに働く者としてのアイデンティティをいかに形成し、労働組合機能をどう再構築するかは重要だ。皆が働く社会を前提とした福祉国家を構築するには、労働組合が果たしうる役割は大きい。

第3章 新たな時代の社会保障・医療政策を構想する（執筆：広井良典・千葉大学教授）

これからの社会保障あるいは福祉国家のあり方については、経済の成熟化・定常化や環境・資源制約の顕在化という状況を踏まえ、限りない成長・拡大を前提としない「持続可能な福祉国家

(ないし福祉社会)」ともいうべき社会モデルを実現していく必要がある。このため、社会保障の制度論としては「医療・福祉重点型の社会保障」というべき方向の改革を進めるとともに、「人生前半の社会保障」、「心理的ケアに関する社会保障」、「ストック（住宅、土地等）をめぐる社会保障」の充実という新たな課題への対応を強化していく必要がある。この場合、財源としては消費税、相続税、環境税（ないし土地課税）を有力な財源として考えていくべきである。また、固有の性格をもつ医療政策については、病気と社会との関わりを広い視点から再評価しつつ、医療政策決定プロセスへの患者・市民参加、医療費の配分構造の見直し（特に診療所から病院へのシフト）を進めていくことが特に重要である。

第4章 就労を中心にした所得保障制度（執筆：駒村康平・慶応義塾大学教授）

経済のグローバル化、人口高齢化、環境問題はいずれも、望ましい所得保障制度選択の制約になる。これら制約を前提に実際に採用できる政策は限られてくる。現在の日本の所得保障制度は、現役世代に対するリスクも老後保障も年金制度に依存し、公的扶助はきわめて限定的な役割を果たしているに過ぎない。今後の所得保障制度は、労働による生活保障を基礎にした上で若年期と高齢期で異なる仕組みで運営すべきである。

若年期の所得保障制度は、参加所得型・アクティベーション型の就業やトレーニング、社会参加を条件とし、資産などの制限を緩くした給付を中心にし、同時に政府は能力開発を充実させるべきである。最低賃金と最低所得保障のギャップは社会手当で埋め、高齢期の所得保障は強制加入の所得比例年金に最低保障年金の組み合わせを行うべきである。

第5章 社会的公正と基本的生活保障（執筆：後藤玲子・立命館大学大学院教授）

あらゆる職種・労働に対して十分な賃金を保障し、労働環境を整備すること。さまざまな理由で「いま、ここで」不遇な境遇にある人びとの基本的福祉を保障すること。

所得と富の社会的分配には、ファウンテン効果（不遇層から湧き上がる富のいずみ）がある。不遇な境遇にある人びとを豊かにしたい、という人びとの思いが社会全体を豊かにすることがある。ファウンテン効果は、トリクル・ダウン効果（富者から滴り落ちる富のしずく）よりもはるかに有効に、社会的分配に必要な経済的貢献（労働）を確保するだろう。なぜなら、「困っているときには受給できる」仕組みを支えることは、労働それ自体の喜びとならんで、個人が「働くことができるときには働く」倫理を受容する大きな動因になるからである。

第6章 女性環境の整備と福祉ワーク・ライフ・バランスの視点から（執筆：斉藤弥生・大阪大学大学院准教授）

パート労働はあくまでも選択肢でなければならない。かつてパート労働は、女性がワーク・ライフ・バランスを実現するために有効とされた。しかし育児・介護休業、保育所や介護サービス等が整備されれば、正規雇用でのフルタイム労働は可能である。強いられた非正規雇用、パート労働は早急に解決されなくてはならない。現在の両立支援策は、正規雇用、家族のある女性、特

定の年齢層といった、事実上の利用制限がある。その結果、男性の間ではほとんど普及していない。また女性雇用者の半数以上が非正規雇用という現状では、実効性に欠ける。

ワーク・ライフ・バランスは、男女を問わず、家族の有無を問わず、正規・非正規を問わず、また障害のある人に対しても、すべての人に保障されるべきである。企業努力に委ねた両立支援策でなく、国民の連帯による両立支援策を社会保障制度として構築すべきである。

第7章 東アジアから見た日本の福祉ガバナンス（執筆：武川正吾・東京大学大学院教授）

東アジア諸国の間で福祉ガバナンスをめぐる状況が大きく変わりつつある。日本の社会政策について考える場合も、欧米諸国だけでなく、東アジア諸国にも目を向ける必要がでてきている。

これまで日本に特有だと考えられていた事柄が、東アジア諸国との対比のなかで相対化されるようになってきている。また、同じような文化的環境にありながら、異なった社会政策を採用する国もあり、日本の政策のオプションもこれまでよりもう少し広げて考えるべきである。そうしたなかで、韓国の「社会投資戦略」は、日本の社会政策のビジョンを考える上で参考にすべきである。

第8章 福祉多元主義の時代—新しい公共空間を求めて（執筆：坪郷實・早稲田大学教授）

福祉国家から福祉社会への転換のキーワードは、福祉多元主義である。福祉多元主義は、市民社会（市民活動やNPOが活動する空間）を基盤とした民主主義の新たな展開を必要とする。市民と政府の関係、政府間関係においては、補完性の原則が適用される。新しい公共空間は、個人（男・女）を基点として、家族や友人関係などに媒介されながら、市民社会部門、政府部門、市場部門の四者によって構成される。新しい公共空間の創出は、自治体、国、国際レベルという重層的な空間の形成である。

特に重要な自治体レベルにおける新しい公共空間の創出には、市民社会の強化が重要な課題である。その課題として、①さらなる分権化と議会改革を含む自治体の再構築、②市民活動のサポートの仕組み、寄付文化の醸成と寄付税制の整備など、市民社会が自ら市民活動が活発になるように基盤整備を行うこと、③「市民社会の社会運動」である労働組合が公正労働基準の確立に寄与し、市民活動などと協力して地域の政策課題に取り組むこと、があげられる。

第9章 社会連帯の創造と排除（執筆：久塚純一・早稲田大学教授）

「個々人にとっての、それぞれの関心事」であったものが、あるきっかけで「複数の人々に共有された一つの関心事」であるかのようにになってしまう瞬間がある。逆に、「複数の人々に共有された一つの関心事」であったものが、「個々人にとっての、それぞれの関心事」であるかのように分散してしまう瞬間もある。

社会保障の中心的役割を社会保険制度に求め続ける限り、「用語としての社会連帯」は、一方で、「自己責任」の対極にあるように位置づけられ、他方で、拠出を求める＝「自己責任」を求める＝ものとしての意味を付与されることになる。その結果、「社会連帯という用語」を使用して

理解してきた社会保険は、「拠出しない人々」や「拠出できない人々」を排除し始める。このような錯綜した状態を回避しようとするなら、社会保険によるシステムから脱却し、「税」財源による社会保障を早急に実現すべきである。そして、何より「社会連帯」という表記によって表現されることとなる「実態」を作り出していくことこそが求められている。

第10章 マクロの経済発展と福祉（執筆：神野直彦・東京大学大学院教授）

市場社会は民主主義が機能しないと、効率と公正とのバランスを失い活性化することはない。弱者への共感としての連帯を基盤とした連帯民主主義を機能させなければ、グローバル化した市場経済を制御することができない。連帯に根差した民主主義を機能させるためには、社会の構成員の手の届く身近な距離に共同意思決定のできる公共空間を創出することである。つまり、生活の「場」での連帯に支えられた地方政府、生産の「場」での連帯に支えられた社会保障基金、それにミニマム保障責任を果たす中央政府という三つの政府体系を確立することである。

遠い政府による参加なき所得再分配国家の限界を三つの政府体系を確立することによって克服し、現金給付による所得再分配から現物給付による参加保障へと、社会の構成員による生活保障をシフトさせることである。それが工業社会から知的社会への移行に対応した福祉国家再編のシナリオである。

終章 生活様式の変容と福祉ガバナンス—ダイバーシティ・ウェルフェア・マネジメント（執筆：岡澤憲美・早稲田大学教授）

福祉サービス提供の多様化に大胆な発想が必要。賢い消費者が公正な福祉社会を構築できる。デモクラシーの発展なくして福祉社会の成熟はない。政治への信頼こそが持続可能性を持つ福祉制度の前提条件である。「開け、開け、もっと開け」。参加・公開・影響力が突破口であり、また高負担社会では、倫理感性がリーダーシップの中心価値である。経済・財政運営の失敗・誤りをなぜ、子供や孫の世代に先送りできるのか。世代間連帯を促進するために現世代の問題は将来世代に残さない覚悟が必要である。財政債務を解消する努力なくして制度への信頼は回復しない。

時短と年休の完全消化がすべての出発点となる。言葉の正確な意味で「働き方・生き方」を選択できる社会が成熟した福祉社会の前提である。生涯学習社会の構築と学習休暇制度が、価値創造的な労働環境を育てる。自立と自律が持続可能な福祉システムの要諦である。

現代福祉国家への新しい道研究委員会の構成

主査：岡澤憲美（早稲田大学教授）／委員：後藤玲子（立命館大学大学院教授）、駒村康平（慶應義塾大学教授）、齊藤弥生（大阪大学大学院准教授）、白波瀬佐和子（東京大学大学院准教授）、神野直彦（東京大学大学院教授）、武川正吾（東京大学大学院教授）、坪郷實（早稲田大学教授）、濱口桂一郎（政策研究大学院大学教授）、久塚純一（早稲田大学教授）、広井良典（千葉大学教授）、宮本太郎（北海道大学大学院教授）、逢見直人（連合副事務局長）、小島茂（連合生活福祉局長）／連合総研：鈴木不二一（副所長）、佐川英美（主任研究員）、会田麻里子（研究員）、麻生裕子（研究員）