

社会政策学会・研究動向
福祉国家の再構築

中野 聡

1. 社会政策学会, 1997-2001年

社会政策学会は、1997年に創設100周年を迎えた¹⁾。この年以降、以下の各テーマが年2回の学会大会における共通論題として討議されてきた。関連論文は『社会政策学会誌』およびそれに先行する2誌、『社会政策学会年報』と『社会政策叢書』に掲載されている²⁾。

- 21世紀の社会保障—戦後50年の総括と展望, 1997年5月; 今日の賃金問題, 1997年10月。
- アジアの労働と生活, 1998年6月; 社会政策学会100年-100年の歩みと来世紀にむかって, 1998年10月。
- 日雇労働者, ホームレスと現代日本, 1999年7月; 高齢社会と社会政策, 1999年10月。
- 社会政策における国家と地域, 2000年4月; 社会構造の変動と労働問題, 2000年10月。
- 自己選択と共同性—20世紀の労働と福祉, 2001年3月; 「福祉国家」の射程, 2001年10月。

本稿では多様な主題の中から、特に2000年4月に施行された介護保険制度とその社会的インプリケーションに焦点をあてつつ、人口動態と経済変動、福祉国家の変遷に関する諸論文を簡潔に要約したい。

2. 家族, 市場と福祉国家

日本の福祉国家は、1970年代初頭以降大きく転換した。この頃から、新たな人口学的レジーム（体制）にもとづく高齢社会が姿を現し、戦後経済成長の「黄金時代」が終焉を迎えた。ベビー・ブーム以後2.0前後で推移してきた合計特殊出生率（TFR Total Fertility Rate）は、婚姻率の低下を背景に持続的に減少を始め、1996年には1.43に達した（小沢 1999年）。他方で、65歳以上の人口比は1970年に7%ラインを超えている。とりわけ問題視されたのは、人口構造が転換するスピードと程度だった（三浦 1998年）。この数字はその後24年間で14%へと倍増するが、同一のプロセスはドイツで42年間、イギリスで46年間、スウェーデンで82年間、フランスでは114年間に要している。1997年には15.2%に達し、西欧諸国とほぼ同水準の高齢社会を

1) 本稿は、S. Nakano. 2002. "Rehabilitating the Welfare State", *Information Bulletin of the Japan Economic Association*, No.22を翻訳（一部加筆）したものである。

2) 日付は、学会誌刊行年月を示す。

迎えた。しかし、多くの西欧諸国とは異なっていて高齢化のトレンドが持続、2005年には19.6%、2010年には22.0%、2020年には26.9%、2025年には27.4%に達するものと推計されている。

こうしたプロセスは、家族構造の変化にも反映されている(小沢 1999年)。戦後の工業化と農村から都市への地理的流動性を背景に、直系(3世代からなる拡大)家族が核家族へシフトする傾向が1975年まで続いた。しかし、両親と未婚の子供からなる核家族世帯は、この年に全世帯の42.5%に達した後に減少を開始し、1995年には34.3%となった。平均世帯規模は縮小を続け、他方で単身者世帯が25.6%まで増加した。高齢者(そして、それほどではないにせよ離別した)単身者世帯が社会的関心を集めるようになる。経済的依存人口は、1970年代から1991年まで減少した後増加に転じ、働く女性は1975年以降増加傾向を続けた。

戦後経済史の上では、1973年という年がしばしば分水嶺とされる。第1次オイルショックの年が、日本では年金および健康保険給付が大幅に改善された「社会福祉元年」でもあるのは、ひとつのパラドックスかも知れない。しかしこのパラドックスは、歴史的過程の帰結でもある。かつて福祉国家収斂説を主張したH. L. ウィレンスキーを引用しつつ、武川はこの社会が福祉国家形成の3つの前提条件——経済成長と人口の高齢化、社会保障制度の経過年数——を達成したのが、まさに1970年代だったと主張した(Wilensky 1975; 武川 1998年)。結果として、日本という福祉国家は、その黄金時代を経験しないまま危機の時代に突入することになる。

OECDが「福祉国家の危機」に関する報告をまとめた1980年代初めには、新自由主義という市場メカニズムのイデオロギーが、各福祉国家の政治システムに浸透しつつあった(OECD 1981)。それに先立ち、1975年以降の日本政府とその審議会における討議は、その多くが社会福祉システムを高齢社会と低成長という新たな環境に整合させることに焦点をあてている(工藤 1997年; 三浦 1998年)。1970年代後半から1980年代初頭にかけて提案された「日本型福祉国家」論が予算均衡のための基本概念であり、その方向性は1981年に設立された第2次臨時行政調査会(臨調)によってさらに推進された(佐藤 1999年)。これを達成する主な手段となったのが、社会階層別に組織・運営されてきた社会保険基金間の財政的再調整であり、1983年の階層横断的な高齢者医療保険制度の導入や1985年の国民共通の基礎年金を創設する年金保険制度改革などに帰結した(木村 1999年)。

これらの改革に対する専門家の評価はさまざまである。例えば大沢は、1980年代の改革によって家族だのみ、大企業本位、男性本位といった日本の社会福祉の特徴がむしろ強化されたものと見なしている(大沢 2001年)。多くの識者は、改革により安定的で信頼しうる社会保障制度が生みだされるものと期待した。しかし、医療および年金保険制度は、その後一連の再調整を強いられている。中でも社会保険料と税収に比して著しい伸びを見せたのが、高齢者向けの支出だった(藤井 1997年)。1990年代には、従来医療分野に大きく依存してきた高齢者の社会福祉政策の再構築が社会的関心を集めることになる。

3. 福祉国家の再構築

日本の社会は、エスピン-アンデルセンの福祉国家のタイポロジー（類型）にうまく合致しない（Esping-Andersen 1990；大沢 2001年）。そこには、自由主義型（e.g. 低い社会保障費支出，選別的給付，「脱商品化」の度合いの低さ）と保守主義型（e.g. 家族の機能の大きさや階層別社会保険制度）レジームの要素が混在している（宮本 2001年）。また，日本国憲法第25条に規定された社会権は，社会民主主義の影響をも示している。社会階層による制度的分断や企業内福祉との結合，家族による個人ニーズの充足（もしくは福祉制度の代替），ディベロップメンタル・ステートの存在などは，その社会福祉システムの基本的特徴をなすものと見なしうるかも知れない（木村 1999年；ペング 2001年）。家族と市場，国家の関係が近年変化しつつあるにせよ，家族を中心とした福祉体制や介入主義的政府は，多かれ少なかれ，日本や韓国，台湾などの東アジア福祉国家群に共通するものと指摘されている（ペング 2001年）。

日本の社会保険は社会階層別に分断されており，その頂点では大企業の企業内福祉と接合している（木村 1999年）。こうした状況は，社会保険の制度化以前に企業内福祉が存在していた歴史的経緯の反映でもある。また，基金間の財政格差を是正するため，税による財源補填が行われてきた。例えば医療保険は，国民健康保険（自営，農民，無職者など），政府管掌健康保険（中小企業従業員），組合管掌健康保険（大企業従業員）などから構成されている。年金保険は，1985年改革に至るまで被用者

を中心とする厚生年金とそれ以外を対象とする国民年金などに分離していた。

職業年金がソーシャル・パートナー（労使団体）によって規制されるヨーロッパのコーポラティズムとは異なり，大企業の厚生年金は事実上の退職金であり，終身雇用制における労務管理の手段として機能してきた。1990年代には，こうした制度が構造的・経済的問題に直面する。実際には労働市場の流動性が近年むしろ低下傾向にあることが指摘されているものの（野村 2000年），産業界は労働移動を前提とした制度の模索を始めた。一部の組合管掌健康保険は，不況を背景に厳しい財政危機を経験し，基礎年金も保険料滞納の問題を抱えている。

国立社会保障・人口問題研究所によれば，1993年の社会保障給付の対国民所得比は米国の19.4%やスウェーデンの53.4%に比し，15.2%にとどまっていた（小沢 1999年）。低水準の給付とサービスは，企業だけではなく家族によっても補完されている。むしろ福祉レジームが基本的に家族に依拠しており，そのサービスが期待しえない場合に国家が介入する（ペング 2001年）。例えば高齢者の介護は，一般的にはその家族，とりわけ同一世帯の妻，娘または義理の娘によって担われてきた。高齢人口が増加し，3世代家族が減少，労働市場に参加する女性が増大，また子供が老齢の両親の世話をする規範が徐々に弱体化するにしたがって，家族による介護には次第に無理が生じ，困難になってきた。低下する家族の機能と介護力，および介護労働の需要の増大を背景に（武川 1998年），1990年代の社会福祉改革の争点として浮上したのが公的介護保険制度だった。

公的介護保険制度

1997年12月に成立、2000年4月に施行された公的介護保険制度は、社会全体で高齢者を支援するための仕組みである。介護保険は、日本の社会保障政策史においていくつかの新たな側面をもつが、また多くの問題を投げかけるものでもある（木村1999年）。

- 年金改革に続き、40歳以上の全国民を対象とする制度が創設された。社会階層別の医療保険基金は、保険料徴収という限定的な役割しか果たさない。制度には、介護が女性の無償労働のみに依存する家父長制からの離脱という側面がある（大沢2001年）。
- 制度は、全国レベルと地方レベルのものが結合する形になっている。拠出と給付の大枠は全国レベルで設定され、国庫負担と40歳から64歳までの第2号保険者の拠出分はこのレベルで配分される。他方で、運営主体となる市町村は、65歳以上の第1号保険者の保険料を調整して給付水準をコントロールすることができる。地方政府は、一般財源を用いて補足的サービスを提供することも可能である。他方で、武田は厚生省(当時)による保険制度の準備プロセスが、概して集権的であったと指摘している（武田1999年）。市町村が条例で制定可能な事項が20数項目に過ぎないのに対し、制度の根幹に関する300項目近くが政令と省令に委任されている点は、地方分権の精神と潮流に逆行する。
- 公共および民間セクター双方が、対等の立場で介護サービスを供給できる。この意味では、介護保険制度は、ニューパ

ブリックマネージメント NPM の手法を採用している（山本2001年）。日本の介護保険制度のモデルとなったドイツでは、契約民間企業が特に在宅介護サービスの供給を積極的に進めており（1997年の全施設の46%を構成）、非営利セクターによって設置されたものも49%を占める。

- 「保険制度」の財源の50%は、公費（ここでは、国、都道府県、市町村による租税に基づく負担を意味する）によりまかなわれている。それにもかかわらず、この制度は拠出を前提としており、第1号保険者の支出が同一リスクを負う集団のリスクを分散させるためにプールされ、第2号保険者のものが世代間再分配の機能を果たす点において保険制度である（木村1999年）。他方で、保険料は年金からも徴収可能で、免除規定は限定的である（武田1999年）。武田によれば、それはなお「国民誰もが、身近に、必要な介護サービスがスムーズに手に入れられるシステム」（厚生省1994年）にはなっていない。

ヨーロッパ諸国は、保険医療制度に異なった財源を充てており（e.g. イギリスと北欧は租税、大陸諸国は社会保険）、これが日本の介護保険創設論争にも影響を与えた（武田1999年）。里見は、(彼が呼ぶ)「旧北欧派」を含む社会保険支持者を批判しつつ、累進課税ベースの制度が、サービスの普遍性（拠出を前提とする排除原理がないこと）や公平性において優るものと主張している（里見1999年）。また工藤は、使用者負担と被保険者負担のバランスが考慮されない限り、社会保険の相対的メリットと

ディメリットは特定しえないものと見なし
ている（工藤 1997年）。

他方で、高田は社会保険制度の垂直的再
分配機能が弱いことを認めた上で、財源に
公費支援を取り込むことにより社会化しう
るとした（高田 1997年）。木村によれば、
社会保険・税ミックスはその役割を変え、
リスク分散のための世代間制度として機能
している（木村 1999年）。いくつかの展望
（e.g. ナショナル・ミニマムを税負担とす
る制度やリスク別に分散化してきた社会保
障制度の総合化）が想定可能だが、そのい
ずれもがさまざまな困難を孕んでいる。

また、ドイツの介護保険制度や北欧の租
税ベースの社会保障制度とは異なり、介護
保険は家族による私的介護に対しては給付
を行わない（塩田 1998年）。こうした制度
は、「子が親を介護するという美風」（亀井
静香自民党政調会長）を尊重する立場の人々
の意見を反映している。主婦のいる世帯
では主婦が介護労働を行う可能性が強い
が、共働き世帯ではケア不足分を外部から
調達するための追加支出が必要となる。現
行制度は、主婦が労働市場に出るための政
策的な仕組みに乏しい点も指摘されてい
る。

高齢者の労働市場

政府の高齢者雇用政策は、定年延長と多
様な雇用形態の促進という2つの柱から
なっている（安部 1999年）。背景には、高
齢者の強い就業意欲（60-65歳の男性の
74.5%、女性の39.8%、米国ではそれぞ
れ54.9%と37.4%、イギリスでは52.2%
と24.7%）があるが、理由の大半は経済的
なものである。近年、このグループにお
ける失業者数が増加しており、1998年に

は27万人（6.2%）を数えた。定年を延長
する雇用政策は、60歳の目標年齢が設定
された1973年に始まる。この年齢は次第
に基準として定着し、1994年には定年を
60歳とすることが使用者の義務となった。
現在、企業は65歳定年制をめざすよう奨
励されている。

こうした政策の副次的帰結は、早期退職
制度の普及に見られる（阿部 1999年）。
5,000人以上を雇用する大企業に限定する
と、半数が同制度を導入しており、多くの
場合45歳以上の従業員が申請対象とされ
ている。また、転職や開業支援制度も増
加している。他方で、1996（平成8）年度
の高齢者就業実態調査によれば、50歳以
上の退職者のうち早期退職者は33.5%に達
し、うち42.2%が別会社に就業、13.4%
は適切な職を見つけることができなかつ
た。65歳まで働く労働者は増加傾向にあ
るものの、早期退職は必ずしもキャリア開
発につながってはならず、約半数は事実上
引退している。

非営利セクター、機会均等と社会福祉

非営利セクターは、市場ベースでは提供
が困難な社会的サービスや高齢者の雇用機
会のプロバイダーとして関心を集めてい
る。例えば「シルバー人材センター」は、
1974年に東京都で設立された高齢者事業
団に始まる（阿部 1999年）。事業団には、
長らく学術的な賞賛と批判の対象となつて
きた社会政策学会の大河内一男も関与し
た。その後拡張を続け、1996年には全国
750団体が約40万人の会員を擁していた。
センターは、職（特に良質のホワイトカ
ラー職）の不足や低賃金、雇用ではないた
めの労働者保護の弱さなどの現実的問題も

抱えている。日本労働者協同組合連合会もまた、介護サービス提供において積極的な役割を果たそうとしている。民間非営利部門はなお萌芽期にあるものの、その発達は近い将来、社会的焦点のひとつとなるかも知れない。

ケア・サービスのもうひとつの潜在的な担い手は、女性労働力である。小沢によれば、1995年の日本の労働力参加率は63.4%だったが、男性の77.6%に対し女性は約50%である（小沢 1999年）。2050年に4,300万人という現行労働力人口推計は、柔軟性に欠ける雇用と労働慣行の継続を前提としており、仮に女性の参加率が77%（15-64歳では85%）になると、この数値は5,200万人に達する。

1975年の国連第1回世界女性会議以来、アンペイド・ワーク（無償労働）を国民経済統計に反映させる国際的な試みが開始された（竹中 1998年）。こうした労働を社会と男女両性で分担する制度改革も模索されている³⁾。日本の経済企画庁は、1997年のアンペイド・ワークをGDPの14.6%から21.6%に相当するものと推計している。他の先進諸国（60%程度）に比して低い推計値は、換算基準に使われた女性の賃金水準を反映するものと言われている。1990年代には育児・介護休暇が制度化され、機会均等法が改正・強化された（大沢 2001年）。しかし、こうした改革はなお現実を

変えるだけの強制力をもたず、近年労働市場の将来の形態に関する社会的議論が進展したとも言い難い。

4. 将来の展望

近年の日本の社会福祉政策は、しばしば社会的、経済的および政治的要因の均衡の上に形成されてきたものと考えられている。1990年代末には「ベクトルの異なる諸社会政策が並立」していたし（武川 1998年）、また一筋のスキャンジナビアの的（e.g. ケアの社会化）、新自由主義的（労働市場の規制緩和）、そして保守主義的（労働市場の二重構造の強化）要素を混在させながら、「1990年代の日本福祉国家は……総じて失われた10年を送った」（大沢 2001年）。異なった思想的潮流を背景とする政策の併存は、事実、戦後の社会政策史全般に妥当する。

社会政策学会に期待されることがあるとすれば、それは現状、将来のオプション、そしてそれぞれのオプションを選択した場合に予想される結果を明確に提示することなのかも知れない。その意味では、『社会政策学会誌』が数多くの現況を解釈するタイプの論文を掲載しつつも、——例えば、制度を実際に利用する人々のニーズを把握するのに不可欠な——緻密な実証研究に乏しいのは残念なことである。将来の社会

3) オランダやスウェーデンの試みが先駆となった（大沢 1998年）。オランダ政府が1994年に委託した専門委員会は、2010年までにアンペイド・ワークを均等配分するため、「結合型」社会モデルを提起している。その特徴は、ケア労働の相当部分をペイド・ワークに置き換え、残りのアンペイド・ワークを男女で分担する点にある。1980年代以降のオランダでは、両親のパートタイム労働にもとづく平等化された2人稼ぎ手、2人ケアラー・モデルが発達してきた。このシナリオを推進するためには、パートタイム労働選択権の法的保障、パート職務を創出する使用者の助成、有給育児・看護休暇の延長、所得税や社会保障における世帯助成の廃止（世帯から個人への税制転換）、保育施設と有料ケアの増加などが必要と指摘されている。

政策の方向性を選択するための民主的なプロセスは、こうした方法によってのみ促進しうるだろう。

参考文献

- 阿部誠「高齢者雇用問題と高齢社会の就業システム」, 社会政策学会編『高齢社会と社会政策』ミネルヴァ書房 1999年
- イト・ベング「東アジア福祉国家とその新たな挑戦—日本, 韓国, 台湾の福祉国家を中心に」, 社会政策学会編『「福祉国家」の射程』ミネルヴァ書房 2001年
- 大沢真理「福祉国家と平等—社会政策の比較ジェンダー分析の立場から」, 社会政策学会編『「福祉国家」の射程』ミネルヴァ書房 2001年
- 小沢修司「少子・高齢社会のインパクトと生活保障政策の再構築」, 社会政策学会編『高齢社会と社会政策』ミネルヴァ書房 1999年
- 木村武司「高齢化と日本型社会保障財政システムの転換」, 社会政策学会編『高齢社会と社会政策』ミネルヴァ書房 1999年
- 工藤恒夫「社会保障の目的と財政」, 社会政策学会編『21世紀の社会保障—戦後50年の総括と展望』御茶の水書房 1997年
- 厚生省「21世紀福祉ビジョン」1994年
- 佐藤進「高齢社会論と社会政策」, 社会政策学会編『高齢社会と社会政策』ミネルヴァ書房 1999年
- 里見賢治「社会保険方式の再検討—高齢社会の医療・介護保障システムによせて」, 社会政策学会編『高齢社会と社会政策』ミネルヴァ書房 1999年
- 塩田咲子「男女共同参画社会と育児・介護の社会保障」, 社会政策叢書編集委員会編『社会政策学会100年—100年の歩みと来世紀に向かって』啓文社 1998年
- 高田一夫「21世紀の社会保障—どこへ行くのか」, 社会政策学会編『21世紀の社会保障—戦後50年の総括と展望』御茶の水書房 1997年
- 武川正吾「転換期の社会政策学」, 社会政策叢書編集委員会編『社会政策学会100年—100年の歩みと来世紀に向かって』啓文社 1998年
- 武田宏「高齢者生活保障の行財政課題—公的介護保障を中心として」, 社会政策学会編『高齢社会と社会政策』ミネルヴァ書房 1999年
- 竹中恵美子「社会政策とジェンダー—21世紀への展望」, 社会政策叢書編集委員会編『社会政策学会100年—100年の歩みと来世紀に向かって』啓文社 1998年
- 野村正寛「規制緩和と日本型資本主義」, 社会政策学会編『社会構造の変動と労働問題』ミネルヴァ書房 2000年
- 藤井良治「医療保障50年の歩み」, 社会政策学会編『21世紀の社会保障—戦後50年の総括と展望』御茶の水書房 1997年
- 三浦文夫「高齢社会と社会政策—社会保障の展開と社会保障の構造改革を中心に」, 社会政策叢書編集委員会編『社会政策学会100年—100年の歩みと来世紀に向かって』啓文社 1998年
- 宮本太郎「比較福祉国家論の可能性—21世紀モデルへの視界は拓けたか」, 社会政策学会編『「福祉国家」の射程』ミネルヴァ書房 2001年
- 山本隆「福祉国家と行財政—福祉国家の変容とニューパブリックマネジメント」, 社会政策学会編『「福祉国家」の射程』ミネルヴァ書房 2001年
- Esping-Andersen, G. 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press. (G. エスピン-アンデルセン『福祉資本主義の3つの世界—比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房 2001年)
- International Reform Monitor, “Introduction of Long-Term Care Insurance System”, (www.reform-monitor.org).

National Institute of Population and Social Security Research, “Social Security in Japan: March 2001”, (www.ipss.go.jp).

OECD. 1981. *The Welfare State in Crisis*. Paris: OECD.

Wilensky, H.L. 1975. *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkley: University of California Press. (H.L. ウィレンスキー 『福祉国家と平等—公共支出の構造的・イデオロギー的起源』 木鐸社 1984年)