

# 渋谷博史、内山昭、立岩寿一 編『福祉国家システムの構造変化 — 日米における再編と国際的枠組み —』

(東京大学出版会、2001年)

斎藤 忠雄

## I

先進諸国における福祉国家システムには、各国ごとの個性がうかがえる。ではあるが、一般にそれは1950～60年代に拡充され、石油ショック以降に何らかの抑制・再編をみてきている。

この拡充期の特色は、高い経済成長率と豊富な租税・社会保険料の自然増収に基づいて、公的福祉を拡充したことに求められる。これによって、東西冷戦構造の緊張や経済成長がもたらすひずみ・ゆがみ等がそれなりに緩和されたといつてよい。これに対し、抑制・再編期における福祉国家改革の特色は、この膨張した財政の領域をこえて、家族や市場といった異質な2つの領域に改めて大きく踏み込もうとしているところにあるといつてよいであろう。さらにバブルの崩壊した90年代に進むと、社会経済の構造的転換は、東西冷戦構造の溶解とグローバル化とあいまって、低経済成長率・高失業率の段階を生み出した。高度成長期と異なり成熟社会のもとでは、財政の拡充による社会統合という手段に大きな制約を課しているのである。

いま、第1次石油ショックからおよそ30年、東欧革命からおよそ10年経過している。この抑制・再編期の福祉国家研究は、時事的なものからより構造的な分析へと進展させ得る時点に来ているように思われる。そうした本格的な研究のひとつが本書である。

本書の構成と執筆者は次の通りである。

序章 日米福祉国家における市場論理と国際的枠組みを分析するための視角設定 (渋谷博史)

### 第I部 国際比較と財政的枠組み

第1章 基軸国アメリカの軍事財政と日米福祉国家の枠組み (渋谷博史)

### 第II部 福祉国家における市場論理の強まり

第2章 アメリカの公的扶助と1996年福祉改革 (根岸毅宏)

第3章 アメリカ社会の社会保障年金 (佐藤隆行)

第4章 アメリカの住宅政策 (岡田徹太郎)

第5章 日米の農政改革 (立岩寿一)

### 第III部 福祉国家の国際的枠組み

第6章 パクス・アメリカーナの再編とバードン・シェアリング (樋口均)

第7章 パクス・アメリカーナ下の日本の軍事財政 (内山昭)

## II

各章の概要はほぼ以下のように展開されている。

序章は、本書全体に通底する問題意識を記述している。—アメリカは、冷戦期に対共産主義・社会主義の立場からパクス・アメリカーナの基軸国であったが、冷戦終焉後には「アメリカ的な社会(自由をキーワードとして市場経済と民主主義をセット

とする経済社会システム」をモデルとするグローバル化を一層強く進めようとしている。福祉国家の促進要因は、純粹市場論理の有する破壊的インパクトから人間社会を防衛することと、共産主義・社会主義の抑制にある。

本書における福祉国家概念は、通常のものより広い。すなわち、社会保険を核とするヨーロッパ的社会保障システム(狭義)だけでなく、資本主義的市場経済の浸透にともなう社会組織の崩壊に対する農業対策や地域対策などを含む現代国家のシステム全体(広義)を研究対象としている。アメリカ型福祉国家は3層すなわち、政府によって運営される公的制度・雇用関係を軸とする民間福祉制度・政府による租税優遇措置や規制等から成るが、本書はその全体的システムを取り上げる。

戦後日本の経済成長に対して、パクス・アメリカナ(国際システム)が与えた条件は2つあった。第1は、憲法第9条と日米安保条約である。これが軍事費の極小化・相対的財政規模の低水準化に寄与した。第2は、技術導入・貿易・通貨の自由で安定的な環境である。

さて、現在、日本のシステムに制度疲労が生じたことへの反省がある。しかし、市場における効率性を万能とするアメリカ的グローバル化には、国内社会を防衛するために「拮抗力」としての独自のメカニズムを形成し維持しなければならない。

第1章は、基軸国アメリカと日本の財政構造分析から両国の福祉国家の特性を論じている。—アメリカ連邦財政の軍事支出(対GDP比)はベトナム戦争期(約10%)を境として以後漸減過程をたどっている(90年代末期で3%台)。軍事費の構成比では、人件費が減少し、物件費が上昇している。それとは逆に、全政府の社会福祉支出(対GDP比)はベトナム戦争期以降その上昇が著しい。ただし、公的部門の福祉支出(対GDP比)は80年代において抑制に転じ、民間部門の伸長率を下回っている。その結果、福祉支出(対GDP比)における公私

の関係は、18.6%対9.3%(1980年)から18.5%対12.8%(90年)へと差が縮まった。医療を例にとると、アメリカの福祉は、現役世代の多くが入っている民間制度と、2つの政府制度(社会保険のメディケア、公的扶助のメディケイド)からなるが、アメリカ型福祉国家の特質は「医療社会主義」を排して、市場における自由な選択を至上としていることにある。

日本型福祉国家の特殊性に関しては、G.エスピン・アンデルセンやR.ローズの指摘にもあるように、まず財政の相対的規模の小さいことをあげうる。そうせしめている要因としては、家族の共同体としての紐帯や企業における連帯などがある。また、財政構造的には、高度経済成長と不均等発展の絡みから、「土建国家」(G.カーチス、石川真澄)と農業補助金等の機能が特徴的である。しかし、女性の社会進出の著しい日本は、グローバル化の下で、新しい局面を迎えている。

第2章は、アメリカにおける公的扶助の歴史分析を踏まえた上で、1996年福祉改革を取り上げている。—アメリカの社会保障制度は、1935年の社会保障法によってその原型を確立した。その特色は、労働可能なものを雇用対策の対象とし社会保障でカバーする一方、就労不可能な者は公的扶助の対象とする仕組にあった。公的扶助制度は、州政府が運営するけれども、枠組みの規定とコストの一定割合の負担は連邦政府が行った。

さて、第2次大戦後、1960年前後の「貧困の再発見」を契機に、州政府が決定権を持つことから生じている給付水準の地域間格差が問題となり、連邦政府が全米統一基準で運営する方向へ動き出した。その背後には、福祉権運動もあった。そして、AFDC(要扶養児童家族扶助)が増加する中で、就労促進政策が「福祉と就労」政策および職業教育・訓練プログラムとして導入された。かくして、ニクソン共和党政権は公的扶助制度の抜本的改革を試みたといつてよい。しかし1970年代中頃

から、婚外出産率の上昇とあいまって、貧困問題の中心が高齢者から18歳未満母子家庭へ移行していった。そこには、男女間の賃金格差、人種差別、低い教育水準等からWorking Poor問題が内在していた。

1988年のJOBSプログラム等を経て成立した個人責任・就労機会調整法(1996年)は、受給期間を5年間に制限し、受給開始から2年以内に職業教育・訓練プログラムに加わることを義務付ける等を内容としている。母子家庭の母親は就労可能な者として位置付けられ、労働市場への参加を義務づけられた。

第3章は、現代アメリカの社会保障年金(OASDI、高齢遺族障害者保険)を市場論理との関連から分析している。—OASDIは、労働者の退職や労働不能およびその遺族における恒久的な所得喪失というリスクに対して、年金を給付する連邦制度である。受給開始年齢は完全退職年齢である65歳であって、主な財源は被用者と雇用主とが拠出する賃金税(payroll tax)に基盤をおいている。この税は、課税ベースに上限があって比例税率であること、また財産所得は非課税であることから逆進性を免れ難い。5つの賃金階層別に退職後の所得構成をみると、OASDIの占める割合は、最下層で約90%、最上層で約20%となっている(2000年)。アメリカでは1950年代以降所得格差の拡大傾向をたどってきた。それに対し、OASDIは社会的公正の観点からみて十分な評価を与え難い。

さて、OASDIの財源である社会保障税(賃金税)は年金の信託基金に入り、その余剰は法律により特別公債にだけ運用されている。またその財政方式は、1980年代前半まで賦課方式を基本とし、以後は部分的積立方式に移行している。長期予測によれば、信託基金は2021年まで累積していくことが見込まれている。この積立資金の運用に関しては、1990年代の株式市場が良好でかつ確定拠出型企業年金の一形態である401Kプランの成功も

あって、改革案が浮上した。その具体的な案が、1994-96年社会保障諮問委員会から提起された信託基金積立の市場運用に関する報告であった。

第4章では、アメリカにおける住宅政策の変遷と今日の問題を対象としている。—アメリカの住宅政策は1930年代のニューディールを嚆矢とする。その後1960年代まで、社会に広がる経済危機や貧困を解消するため、政府介入を強化する方向で住宅政策が形成されてきた。だが、1970年代以降は、市場への政府介入を避ける改革が行われてきている。アメリカの住宅政策は、住宅補助・住宅金融・住宅税制の3つに分類できるが、近年は、民間との競争を避けつつ民間資金の導入をはかる「間接化」が進んでいる。

アメリカ住宅の現状をみると、公共住宅の供給戸数が1980年代後半に頭を打つ一方で、公共住宅に貧困者(失業者、マイノリティ)が集中し「官製のスラム」が発生している。この間、財政支出は増大してきたのであるが、居住者の補助金依存の高まりや自助努力の低下を指摘する声もあがっていた。かくして、公共住宅に対する財政支出額は、レーガン政権の下で削減された。さらに、1990年代に進むと、住宅供給の実施主体さえも非営利団体を中心とした民間部門への移行がなされつつある。

さて、アメリカの住宅金融システムは、住宅金融公庫などによる直接融資を中心とする日本と異なり、民間金融機関による貸付を基本にしている。その上で、政府は、保険・保証や金融機関への資金供給等を行っている。住宅融資は、一定の信用基準を満たしたときに成立する。1980年代の場合、連邦政府の住宅補助削減と合わせ、住宅金融も低所得層に不利に作用した。住宅税制もほぼ同様であった。租税支出の受益額をみると、所得階層別分布では中間層で厚いけれども、1人あたりでは高所得層ほど有利になっている。このような事実は、低所得世帯の増加とあいまって、低所得層のア

フォーダビリティ(所得に占める住宅費の割合)の悪化をもたらしている。

第5章は、20世紀最後の10年間に実施された日米両国の大規模な農業政策を解明している。一周知のように、アメリカは農産物の輸出大国であって、一方で世界の食糧事情と農産物市場に多大な影響を及ぼしつつ、他方でその世界事情に依存しながら生産や流通が行われている。それとは反対に、日本は世界最大の食糧輸入国である。のみならず、各種食料自給率はいずれも低く、かつ農地の減少や生産者の高齢化等の問題を抱えている。

この日米の農政は1990年代に転換を見る。その背景には財政赤字・環境問題といった国内事情のほかに、GATTからWTOへの移行にみられるようなグローバリゼーションの動きがあった。アメリカの農業改革は、不況のため実施されなかった1985年の議論と1990年農業法とを経て、1996年農業法として結実した。その内容は次の3つすなわち、2大支柱とも言うべき生産調整・所得支持の廃止、価格支持を一定水準に限定、そして1985年農業法で登場した環境・土壌保全政策の再編強化等からなっていた。

日本の農業は1970年頃から米の生産調整(減反)が始まり、以後食糧管理政策は行き詰まりつつあった。そのような情勢の下でつくられた1995年の「新食糧法」は、生産・流通・価格の「自由化」を制度的に達成させた。さらに、1999年の「新基本法」と2000年の「食料・農業・農村基本計画」は、生産的側面の枠をこえて、伝統文化・地域・環境まで含む農業と農村の総括的役割の維持・発展を盛り込んだ。日米農業改革には異質性と並んで同質性もある。そのうち同質性を一言でいえば市場指向型農政の採用である。

第6章は、パクス・アメリカーナの再編と日本財政に対するそのインパクトを取り上げている。一第2次大戦後のパクス・アメリカーナは、1970年代から再編が始まる。すなわち、国際的経済力の位置関

係の変化をうけて、世界体制維持装置のコスト分担をアメリカから西側諸国へと移し始める。

日本への要求は、円の切り上げ、市場開放、そして防衛やODAの分担増であった。1975年の第1回サミットを皮切りに、国際的な政策調整が試みられていく。それは、アメリカの経済力低下を反映する米欧日三極構造の現出であって、政策的には「ケインズ政策の国際版」といい。ただし、サミットにおける機関車論の採用と展開には、反面で財政再建をはからざるをえないという制約が存在した。

1980年代の日本財政は、1981年の臨時行政調査会設置を経て、増税なき財政再建と2つの国家目標(活力ある福祉社会の建設、国際社会への積極的貢献)との同時達成をめざすことになった。しかし、1985年のプラザ合意にもとづく協調政策はバブルに帰結した。そして、1990年代に入るとバブルは崩壊し、各種の不況対策がとられる。だが、不況の克服はできず、この10年間に巨額の公債が累積した。1997年発生のアジア経済危機に対する「日本発世界恐慌」防止策も含めて、バードン・シュアリングは日本に重圧となり、財政を危機的状況に陥らせている。

第7章では、パクス・アメリカーナや日米安保体制の変容から、1980年代後半以降における軍事財政の特質が析出されている。一日本の再軍備は朝鮮戦争下の警察予備隊(1950年)の創設からはじまった。その後1970年代まで、日本は相対的に低軍事費・低軍事力であった。そして、日米安保体制やこの相対的低軍事費が福祉国家の形成・維持に重要な条件をなした。ところが、1980年前後の新冷戦を境として日本の軍事財政は拡大に転じる。防衛費とODAの伸び率が一般歳出のそれを上回りはじめたのである。

防衛関係費の特徴は、国庫債務負担行為と継続費からなる「後年度負担」の規模が大きいことにある。また、軍事発注・生産に関しては、高度技

術・機密保持の理由から少数の大企業に集中し、かつ公開性に乏しいこと、さらには継続的な発注を保証しながら市場価格は成立しにくいことを指摘しておかなければならない。

さて、1980年代以降における軍事費膨張の背景には、たんに兵器の近代化のみならず、パクス・アメリカナの新段階の下で共同防衛への参加と防衛分担の強化が求められたという事情があった。こうして、軍事財政の規模や直接間接の軍事力レベル等から総合評価して、日本は90年代中葉にEU主要国(英、仏、独)に匹敵する軍事大国の実質を備えたとみなすことができる。

### III

本書は、以下のような特色を有しているといつてよいであろう。

第1に、分析視角の広さとユニーク性をあげよう。従来、福祉国家研究は社会保障関係を軸に論じられがちであった。それに対し本書は、より広い視野に立って、広義の概念でとらえようとしている。また、それとも関連するが、日米福祉国家を分析するに際し、パクス・アメリカナの形成と変容という広い基底を踏まえることを忘れていない。本書を重厚な研究書にしている所以である。

第2に、第1との関連から必然的なことであるが、日米関係の転換や日米の同質性・異質性に留

意した分析になっている。いわば、国内分析や各国ごとの分析を縦軸とすれば、国際関係や各国比較という横軸を加えることによって立体的な構造解明が展開されているといつてよい。この新しい照射が福祉国家日本の分析に深みを与えている。

第3に、分析する年代の焦点を1990年代とするに際し、この時期における国際的枠組みと福祉国家の再編に通底するものとして「市場論理」を据えている。グローバリゼーションをアメリカ的な経済社会をモデルとする世界的な浸透と見定め、その資本主義的市場経済の社会破壊的インパクトとの関連から福祉国家システムの構造変化を説こうとしているのである。

さて、本書は、共同研究活動を経た上での論文集といつてよいであろう。日米福祉国家のダイナミックな構造変化が、個性ある共同研究によって豊かに描かれている。だが、共同研究につきものの不統一性が散見されないではない。これは、執筆陣の構成にかかわることであるが、福祉国家を広義で取り上げるなら、研究対象にもう少し幅が必要であったと思われる。また、各章とも市場論理に即した構造変化はよく論じられているけれども、そうしたシステム改革がもたらす問題性や新たな限界に関しては、多少ばらつきが感じられた。

いずれにしても、本書は優れた研究書である。読者は強い刺激を受けたにちがいない。

(さいとう・ただお 新潟大学教授)