

# 日本の福祉体制とその限界

中原 弘 二

1980年代を中心とした「新自由主義」イデオロギーによる「福祉国家」批判とそれに基づいた反「福祉国家」政策の試みは、資本主義国の福祉のあり方について、程度の差はあれ見直しを迫るものであった。同時に、20世紀最後の4分の1においては、産業構造の変化(=脱「工業化」)と経済のグローバル化、雇用労働の変化と「家族」の変化など、新たな状況も明らかになった。これらの歴史的條件は、「福祉国家」と社会政策の研究にも大きな影響を与えた。その結果、1990年代～2000年代は、「福祉国家」の国際比較研究において新たな盛り上がりを生み出した。そのなかで、最も大きなインパクトを与えたものがエスピン・アンデルセン(Gosta Esping=Andersen)の『福祉資本主義の三つの世界』〔邦訳2001年、原書は1990年〕であったといつてよいであろう。これ以後、国際的な比較「福祉国家」論に関する研究が活発に展開されるようになり、さまざまな「福祉レジーム」の類型化の試みがなされている。

日本でも、アンデルセンの「福祉国家の類型」=福祉レジーム論をめぐって、とくに日本の「福祉国家」または「福祉体制」はどのような福祉レジーム(=類型)に位置づけられうるかという問題をめぐって、多くの論者によるさまざまな議論が展開されてきた。しかし、日本の「福祉体制」(=福祉レジーム)を、アンデルセンが最初に提起した「三類型」のいずれかに位置づけることには無理がある、というのが大方の見解であり、むしろ2つまたは3つの類型の「混合」または「中間」型としての位置づけ〔埋橋1997〕や、あるいは別の基準による類型化の試み〔下平2001；三浦2003；大沢2007；新川2005〕、さらには日本および東アジア諸国の独自の「福祉レジーム」を見出そうとする研究〔Goodman and Kwon (eds) 1998；グッドマン／ペ

ング 2003] など、様々に議論されている。

最近の研究においては、所得保障を中心とした社会保障制度による「福祉類型」論ではなく、雇用・労働市場と国家との関係に注目する視点による比較「福祉レジーム」論により、国際比較のなかで日本を総合的に位置づけようとする試みがなされるようになってきていることは重要である〔下平 2001；三浦 2003；田端 2003；埋橋 1997〕。また国際的にも、現代の「福祉国家」の再構成の必要に関する認識が高まるなかで、「社会保障の研究者と労働者保護政策の専門家との間の知的断絶」に対する反省と「両者の間でのより積極的な対話」〔Sarfati and Bonoli (eds) 2002: Preface by Dalmer Hoskins, ISSA Secretary General〕の必要についての認識が高まっている。すなわち、「労働市場と社会保護 (social protection) システムとの間の連関と相互作用は、現代社会が有効に機能するために、また社会全体の福祉にとって非常に重要な要素である。」〔Sarfati 2002：11〕。このような認識の背景に、1980年代の「福祉国家の危機」後における「福祉国家の再構成」において、「福祉から労働へ (welfare to work)」すなわち「ワークフェア (workfare)」の潮流が強まっていることがあるのは言うまでもない。元々、労働問題と国家の労働政策の研究を中心に発展してきたわが国の伝統的な社会政策学では、労働（労働市場・労働条件・労使関係）と福祉との連関を重視する一般的傾向があったが、今日、国際的な「福祉国家」と社会政策の議論において、このように労働と福祉の関係に新たな関心が高まっていることは興味深い。

## 1. 日本における福祉国家の「遅れ」とその背景

第二次大戦後の日本は、「冷戦」体制下の国際関係の中で、アメリカを盟主とする西側陣営に属して、専ら経済成長による「先進国」化を国家目標として進んできた。その結果、1950年代後半～60年代における驚異的な「高度経済成長」を経て、1970年代には、資本主義世界においてアメリカに次ぐ経済

大国の地位を定着させるに至った。戦後の資本主義体制は、拡大した社会主義体制との対抗関係の中で、完全雇用と社会保障を二本柱とする「福祉国家」体制を發展させることによって、社会主義に対する資本主義の優位性を証明することが国際的に共通の目標とされたから、経済成長を達成した後の日本も福祉国家としての發展の道をたどるものと思われた。実際、1955 年の結党後、1990 年代に至るまでの長期にわたるほとんどの期間において単独政権を維持し続けた自由民主党は、現在から見ればやや意外に思われるかもしれないが、その最初の党綱領 (1955 年 11 月) で、「わが党は公共の福祉を規範とし…経済の総合計画を策定実施し、民生の安定と福祉国家の完成を期する。」とうたい、「党の性格」において、「わが党は、福祉国家の実現を図る政党である」と宣言した。その 10 年後の 1965 年においても、「自由民主党基本憲章」(前文)において、「…すべての国民が豊かな生活を保障せられる福祉国家を建設することこそ、わが党政治の目標である。」と、あらためて日本における「福祉国家の建設」を目標とすることを確認している〔自由民主党 2005〕。

確かに、1960 年代における「国民皆保険・皆年金」の成立と、1970 年代初頭における公的年金給付水準の大幅な引き上げ及び老人医療への公費負担制の導入は、先進「福祉国家」へのキャッチ・アップ政策の、社会保障における最も重要な成果であったといえよう。富永健一は、1961 年における「皆保険・皆年金」の成立と 1973 年の社会保障改革 (いわゆる「福祉元年」) について、「日本『福祉国家』の誕生」及びその「第二段階の画期的な躍進」を表すものとしている〔富永 2001 : 185〕。実際、これ以後における社会保障給付費の増加を見ると、1960 年度には国民所得比でわずか 5 % 弱に過ぎなかった社会保障給付費の割合が、1976 年度に 10 % を超えた後も増加を続け、1999 年度には 20 % に達した (2004 年度は 24.1%<sup>(1)</sup>)。

このように、社会保障給付費という量的指標から見ると、1970 年代以降、日本の福祉国家への發展があったとみなされるだろう。しかし、実際にはそれほど単純ではなかった。1960 年代の高度経済成長と 70 年代における「石

油危機」を経た1980年代以後になると、自民党はこのような目標を放棄し、逆に、国際的な「新自由主義」の流れに大きく傾斜した「小さな政府」を志向するようになっていった。すなわち、1985年の「自由民主党特別宣言 - 21世紀を目指すわれわれの基本政策」においては、それまでの「福祉国家の建設」ということばは姿を消し、それに代わって「…家庭と地域社会の役割を重視する。」として、政策綱領では「…官と民、国と地方の役割分担を見直し、より民間に、より地方に役割を委譲し、簡素で効率的な“小さな政府”を目指す。」ことがうたわれるようになった。この方針は1995年の「新綱領」にも受け継がれ、「…行財政改革、規制緩和、地方分権を政治の責任で断行し、国民に過大な負担をかけず、過大に介入もしない『小さな政府』をめざすことが明記されるに至った〔自由民主党2005〕。

このような「福祉国家」を目標とする戦略から「小さな政府」の実現を目指す路線への転換に伴い、1980年代以後、政府は、社会保障給付費の増加抑制とくに公費負担の抑制を社会政策の中心に置くようになった。いわば、「福祉国家」への「道半ば」にして大きな方向転換が行われたのである（それでも、人口高齢化の急速な進展と公的年金制度の成熟化の進行により、年間の社会保障給付費総額が減少することはなかったが。）

その結果、1970年代以後アメリカに次ぐ世界第2位の経済大国となってからも、「福祉国家」という点に関しては、日本は「福祉国家か？」と疑問符がつけられたり、あるいは「福祉国家の後進国」と考えられたりすることが、国際社会でも、また日本においても多かった。確かに、西欧型「福祉国家」の基準を当てはめた場合、多くの指標からみて、日本が福祉国家として並び立っているとはいえなかった。たとえば、福祉国家に関する国際比較でよく利用される指標として「社会保障給付費の対国内総生産（GDP）比率」があるが、これによれば日本は、1970年代までは先進7カ国の中で最も「遅れて」おり、80年代にはアメリカ、カナダとほぼ同水準となったが、西欧先進国に比べるとなお相当の格差があった（表1）。

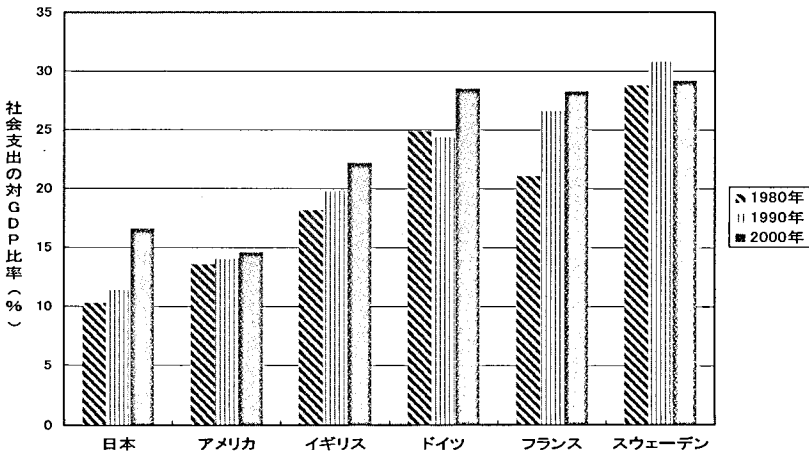
表 1. 社会保障給付費の対 GDP 比率 (各期間平均、単位：%)

	1960～67年	1968～73年	1974～79年	1980～87年
アメリカ	5.4	7.7	10.3	11.2
日本	4.2	4.8	8.4	11.0
(旧)西ドイツ	12.4	13.2	16.7	16.6
フランス	15.5	15.6	17.5	21.3
イギリス	7.3	8.7	10.5	…
イタリア	11.1	13.0	15.4	16.5
カナダ	6.6	8.2	9.9	11.6

(資料) OECD, Historical Statistics 1960-1987, 1989.

データが異なるが、OECD 基準の社会支出<sup>(2)</sup>の対 GDP 比率による比較でも、日本は、2000 年にはアメリカを上回るようになったものの、西欧諸国に対しては依然、「遅れてきた福祉国家」〔富永 2001：175〕であるように見える(図 1)。

図 1. OECD 社会支出の対 GDP 比率



(資料) 国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障統計年報(平成 17 年版)』法研, 542～3 頁より作成。

このような指標で見ると、日本の福祉国家としての「遅れ」は歴然としており、アメリカを除く先進国と比較する限り、現在に至るまでこの「遅れ」はなお解消していない<sup>(4)</sup>。そこで先ず、経済発展の到達度に必ずしも対応していない日本の「福祉国家」について、その「遅れ」の背景にあるものを検討してみる。

#### 〔1〕 経済発展段階の相対的な低さ

日本は、1950年代後半から60年代における「高度経済成長」により、発達した資本主義国として「先進国グループ」入りを果たしたが、それにもかかわらず、少なくとも1970年当時における日本の資本主義社会としての「発展度」は、いくつかの社会・経済指標によって見る限り（表2）、当時の欧米先進国に比べて、また今日の日本の水準から見て相対的に低く、このような経済発展段階の違いが、富永健一も指摘するように〔富永2001：176〕、「福祉国家」の「遅れ」として表われたのも当然と思われる。この限りでは、福祉国家の発展を規定する要因としてウィレンスキーが強調した「経済発展水準、人口構造の変化、社会保障制度の成熟度」〔Wilensky 1975：47〕の相対的な未発達が、この段階における日本の福祉国家の発展を遅らせた要因として作用したことが認められるであろう。このことは、たとえば1972～3年における「GDPに占める高齢年金給付費の比率」が、フランス6.8%、ドイツ9.1%、スウェーデン4.0%、イギリス4.2%、アメリカ3.1%であったのに対し、日本のそれはわずか1.8%にすぎなかったことにも表れている〔OECD 1976：22〕。

しかし同時にまた、1970年当時とは大きく異なり、一人当たり国民所得、人口の高齢化率、就業人口に占める農林漁業比率及び雇用者比率等において、他の先進国と同等の経済発展段階に達した2000年代においてもなお、日本が西欧「福祉国家」と同レベルに並んだとは必ずしもいえない現状がある。それには、やはり別の要素が日本の社会構造に組み込まれており、単純に国際比較できないことを示唆していると考えるのが妥当であろう。

表 2. 日本の経済・社会指標 (1970 年、2005 年)

指 標	数 値	
	1970 年	2005 年
1 人当たり国民所得	先進 7ヶ国平均(1)の 67.0 %	先進 7ヶ国平均(2)の 86.6%
総人口に占める 65 歳以上の割合	7.1 %	20.1 %
就業人口の中の農林漁業の比率	19.3 %	4.8 %
就業者総数に占める雇用者比率	64.2 %	84.0 %
雇用労働者のなかの女性の比率	32.5 %	42.0 %
1 世帯当たり平均人員	3.69 人	2.55 人

(注 1) 1970 年における、日本、アメリカ、カナダ、イギリス、西ドイツ、フランス、イタリアの一人当たり国民所得 (名目、US ドル換算) の平均である (データは、日本銀行統計局編『日本経済を中心とする国際比較統計 [昭和 47 年]』より。)

(注 2) 2005 年における、日本、アメリカ、カナダ、イギリス、ドイツ、フランス、イタリアの一人当たり国民所得 (名目、US ドル換算) の平均である (データは、内閣府経済社会総合研究所編『平成 19 年版 (2007) 国民経済計算年報』より。)

(資料) 「国勢調査」

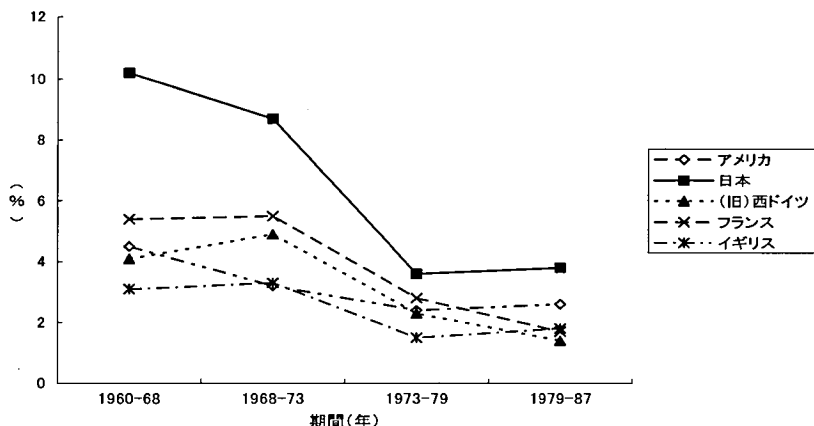
(出所) 1970 年は総務省統計局『平成 12 年国勢調査最終報告書・日本の人口 (資料編)』、2005 年は総務省統計局 [http://www/stat.go.jp/data/kokusei/2005/kihon1/]。

## 〔2〕 経済成長の持続と低い失業率

1950 年代後半以後における「高度経済成長」を経た後も、日本経済は全体として高い成長率を維持しつづけた。もちろん 1970 年代以後は「高度成長」とはいえなかったが、それでも 1980 年代までは他の先進国に比べて相対的に高い成長率を維持してきた (図 2)。

このことは、労働市場においては、景気変動による波はあったものの、完全失業率が長期にわたって低い状態で持続することを可能にした。国内外の市場の拡大を背景にした企業の旺盛な設備投資に基づく生産の拡大により、若年労働者を中心に安定した労働力需要が続いたためである。表 3 は、1964 年から 1987 年における各期間ごとの年平均の失業率を示しているが、いずれの期間についても日本の失業率の低さがきわだっている。この点で、1970

図2. 実質国内総生産(GDP)の年平均増加率 (%)



(資料) OECD, Historical Statistics 1960-1987, 1989 より作成。

年代の「石油危機」後においてもなお、1980年代までの日本は、量的には「完全雇用」状態であったといえる。

「完全雇用」が第二次大戦後の福祉国家の最重要課題の一つであり、それを維持するために政府の雇用政策が大きな役割を果たさねばならなかったことからすれば、1980年代までの時期における日本の低い失業率は、労働市場

表3. 各国の標準化失業率\* (各期間平均、%)

	1964-67年	1968-73年	1974-79年	1980-87年	1964-87年
アメリカ	4.2	4.6	6.7	7.6	6.1
日本	1.2	1.2	1.9	2.5	1.8
(旧)西ドイツ	0.6	1.0	3.2	6.0	3.1
フランス	1.7	2.6	4.5	8.9	5.0
イギリス	2.5	3.3	5.0	10.5	6.0

(\*注) ILO 定義による、労働力人口総数に対する失業者の割合である。

(資料) OECD Historical Statistics 1960-1987, 1989.



に対する国家の役割を小さなものとし、結果として福祉国家への社会的動機を弱めることになった。

### 〔3〕「内部労働市場」による雇用保障

日本の低い完全失業率が持続できたのは、高い経済成長率によってのみもたらされたのではない。それは、多くの労働者が、「内部労働市場」によって安定した雇用を企業によって維持されたからでもあった。日本では通常、とりわけ大企業では、労働力の補充は、基本的に毎年春に労働市場に現れる新規学卒労働者を大量に雇い入れることによって行われてきた。その後、これらの若年労働者は、主として企業内での OJT (On the Job Training) により、熟練労働者として成長していく。つまりこれは、「典型的な終身雇用制度の下での…内部養成型の労働力調達方法」〔小野 1997 : 191〕である。

こうした雇用慣行は、日本の労働慣行の特徴としてよく知られている「終身雇用」や「年功賃金」と一体的に運用されてきたから、学卒後直ちに大企業の正社員として採用された労働者については、離職して失業者となる者は、通常は、概して少数にとどまる。しかも、たとえば 1964 ~ 79 年における各年の新規学卒就職者（高卒）のうち、平均して 41.4% の者は従業員 500 人以上の大規模事業所に就職した<sup>(4)</sup>。

もちろん不況期には、企業は生産活動の低下に対応する「雇用調整」の必要に迫られるが、長期雇用の慣行を維持するために、従業員の解雇による人員削減はできるだけ避け、むしろ新規および中途採用の抑制と、既存従業員の企業内配置転換や関連会社等への出向によって対応しようとした。また、「石油危機」後の政府の雇用政策も、「雇用保険」制度を活用することにより、このような企業内での雇用調整を支援した〔佐口 1995 ; 氏原 1989 : 124〕。

こうした「内部労働市場」による雇用調整方式が比較的よく機能したことが、日本の失業率を低くしてきたもう一つの根拠であった。

### 〔4〕企業内労使関係による実質賃金の上昇

大企業部門における「内部労働市場」の発達は、労使関係においても独特

の形態を発展させた。いわゆる「企業別組合」として知られているように、個別企業を単位とし、独立して組織されている労働組合は、その交渉相手である個別企業との間で協調的労使関係を築くことにより、生産性の上昇がもたらす高い企業収益から、労働者への配分をできるだけ増やすように取り組んだ〔久米 1998〕。その結果、1955 年から始められ、その後 1970 年代まで最も活発に行われた「春闘」方式とよばれる独特の労働組合運動は、経済成長に伴う着実な賃金上昇を労働者にもたらしめてきた〔久米 1998 ; 兵藤 1997〕。表 4 に見るように、とりわけ 1955 年から 75 年までの 20 年間における実質賃金の上昇が著しい。

表 4. 賃金指数の推移① (1955 ~ 1975 年) (1975 年 =100)

年	1955 年	1960 年	1965 年	1970 年	1975 年
実質賃金指数	33.9	41.3	50.6	73.8	100.0

(注) 調査産業計 (サービス業を除く) の 30 人以上事業所における、男女計・1 ヶ月当たりの現金給与総額の指数である。

(資料) 「毎月勤労統計調査」

(出所) 日本生産性本部『活用労働統計 (1981 年版)』49 頁。

賃金指数の推移② (1975 ~ 1995 年) (1995 年 =100)

年	1975 年	1980 年	1985 年	1990 年	1995 年
実質賃金指数	77.8	83.1	87.1	96.9	100.0

(注) 調査産業計 (サービス業を含む) の 30 人以上事業所における、男女計・1 ヶ月当たりの現金給与総額の指数である。

(資料) 「毎月勤労統計調査」

(出所) 社会経済生産性本部・生産性労働情報センター『活用労働統計 (1998 年版)』43 頁。

高い生産性上昇率と企業収益の持続的増加を条件とし、賃上げに集中的に取り組んだ企業内労働組合運動による実質賃金の上昇によってもたらされた労働者の所得の増加は、長時間労働の固定化による「個人生活の犠牲」と引

き換えではあったが、物質的にはより豊かとなる消費生活の向上を国民にもたらした。

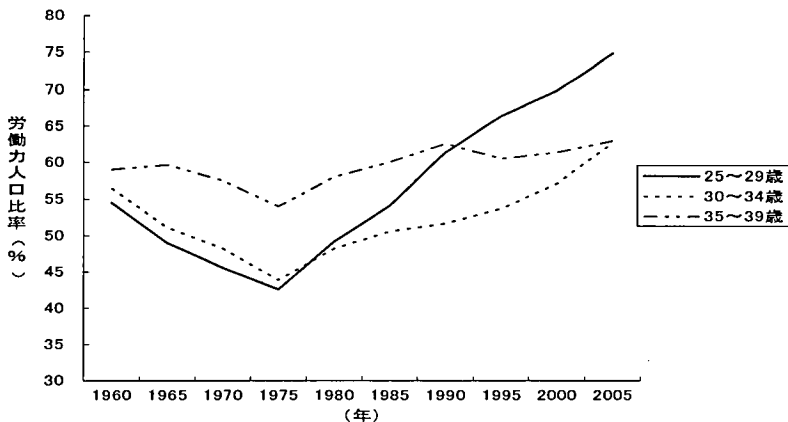
### 〔5〕 家族主義

日本の家族は、第二次大戦後の「民主化」政策により大きく変化した。戦前の家父長制家族関係は法制的には廃止され、男女平等に基づく夫婦関係と親子関係が定着した。1960年代の「高度経済成長」により産業構造が急速に変化するなかで、農村から大量の若い労働力が、第二次産業、第三次産業の労働者として働く都市生活者となり、新たな核家族世帯が一般的になっていった。

この過程は同時に、先に見た「日本型雇用慣行」と相互に支えあう家族形態を普及させることになった。すなわち、就業者の多数が農業で働く時代には、既婚女性の多くもまた、夫とともに生産活動に従事する家族従業者（就業者＝労働力人口）であったが、非農林業で働く都市生活者である男性労働者と結婚した女性の多くは、「専業主婦」となって専ら家事・育児・介護などの家庭内無償労働に従事する非労働力人口となった〔落合 1994 : 22 ; 山田 1994 : 192 ; 山田 2001 : 157-9〕。こうして、図 3 に見るように、1960年代～70年代前半の日本では、25～39歳の女性の労働力人口比率が低下していったが、このことは反面では、育児や高齢者の介護など家族の福祉に関する活動が、女性（＝主婦）を主たる担い手とすることにより、個別家族内で完結する条件ともなった。それは結果的に、育児労働や介護労働が「外部化」または「社会化」される必要を家庭内に封印し、とくに、福祉国家であれば公共サービスとして国家が責任を負うべき福祉政策の役割を小さくすることを可能にした。

日本の社会政策に要する費用（最も大きな比重を占めるのは社会保障給付費である）が一貫して相対的に少なく、政策的に抑制されてきた背景には、1970年代頃までは、高齢化の程度が他の先進国に比べてまだそれほど高くはなく、また「完全雇用」状態が持続していたため、失業者への給付、雇用対

図3. 25～39歳の女性の労働力人口比率



(注) 労働力人口比率は、各年齢階級別人口の中の労働力人口（就業者と完全失業者の合計）の比率である。

(資料) 「労働力調査」

策費が少なくすんだこととともに、このような「家族による福祉」が大きな役割を果たし続けてきたことがある。

#### [6] 相対的に低い段階にあった人口の高齢化

第二次大戦後の日本は、戦前期から戦後初期までの間の高い出生率と、戦後における幼少年期における死亡率の低下とによって、1950年代以後、若年の生産年齢人口が増加したことにより、他の先進国に比べて若い人口構造を維持することができた。人口の高齢化指標として使われる65歳以上人口の割合は、1970年にやっと7%に達したに過ぎなかった。その後は急速に少子化・高齢化が進み、このような日本の人口構造の特殊性は失われていったが、1970年代頃までの「人口高齢化の遅れ」は、政府が社会保障費用の支出を抑制することを可能にした。

## 2. 日本の「福祉体制」の特徴

以上、第二次大戦後の日本が、経済成長を経て資本主義世界の経済大国となった後においても「福祉国家」への発展にかんしてはなお「遅れていた」のはなぜか、その要因として考えられるものを検討した。こうした状況は、単線的「福祉国家」発展段階論による日本の福祉国家の単なる時間的な「遅れ」（その側面も否定できないが）ではなく、日本独自の福祉レジームの分析へ関心を向けさせることになる。

### 〔1〕「家族」が果たした役割

「核家族」型勤労者世帯を典型とする「家族」が、労働者の生活安定（労働力の再生産）に果たした大きな役割については既に指摘した。すなわち、「日本型雇用慣行」に基づく成人男性労働者（＝生産的労働に従事する基幹労働力として位置づけられる）に典型的にあてはまる「年功賃金」は、本人を含む家族全員の標準的な消費生活を基本的に可能とするものであり、その意味で労働者家族の生活保障型「家族賃金<sup>(5)</sup>」として機能した〔伊田 1998；大沢 2007：54；八代 1997：171-3〕。したがってまたそれは、男性世帯主 1 人の賃金収入のみで家族全員が生活できることにより、家庭内の固定的な「性別役割分業」を可能にした。このような意味での男性労働者の「家族賃金」は、戦後日本では、1960 年代の「高度経済成長」期に、20 歳代を中心とする若年労働者の大幅な賃金上昇によって形成され、その後今日に至るまで維持されてきた〔真鍋 2000；居神 2004〕。

この家庭内「性別役割分業」により、家事・育児・介護など家族が必要とする日常生活上のサービス労働を、主として女性（＝主婦）が担う「家族福祉」（＝家族内の、家族だけによる福祉）を基礎とすることが社会的規範となり、これに依存する「保守主義」的福祉システムが支配的な役割を果たすようになった。このような「核家族」世帯によって再生産される（主として成人男性の）労働力を最も必要とする企業は、世帯主たる男性労働者の長時

間労働と引き換えに、労働者の長期安定雇用と、福利厚生を含む生活費賃金を労働者家族に「保障」した<sup>(6)</sup>。

## (2) 「企業」が果たした役割

また協調的企業内労使関係は、やはり大企業を典型とする企業内福利厚生が労働者の福祉に少なくない役割を果たす条件を生み出した。企業は、労働者の企業帰属意識や忠誠心の涵養を目的に、住宅関連を中心にかなりの規模で法定外福利厚生費を労働費として充当した。たとえば1985年の労働省調査によると、労働者1人当たり平均で1ヶ月あたり10,022円を法定外福利費(=法律で義務づけられている労働者の社会保険料の事業主負担分以外に、企業が独自に負担する福利費)として企業は負担していた。とくに、従業員5,000人以上の大企業では、全企業平均の2倍近くの法定外福利費を負担している。法定外福利費のなかで全体の半分弱をしめているのは、社宅、独身寮などの「住居に関する費用」である(表5)。このように、傾向としては

表5. 常用労働者1人1ヶ月平均法定外福利費(企業規模30人以上、単位:円)

		計	住居に 関する費用	医療に 関する費用	食事に 関する費用	文化・体育・ 娯楽に関する費用
1985年	規模計、	10,022	3,962	675	1,407	1,213
	産業計	(100.0)	(39.5)	(6.7)	(14.0)	(12.1)
2006年	5,000人以上、	18,715	8,835	1,684	2,355	1,690
	産業計	(100.0)	(47.2)	(9.0)	(12.5)	(9.0)
2006年	規模計、	9,555	4,766	641	871	574
	産業計	(100.0)	(49.9)	(6.7)	(9.1)	(6.0)
2006年	1,000人以上、	13,670	7,816	1,137	1,116	794
	産業計	(100.0)	(57.2)	(8.3)	(8.2)	(5.8)

(注) ( ) 内は、法定外福利費総額に占める主なもの4つ(他は省略)の各割合である。

(資料) 1985年は厚生省「賃金労働時間制度等総合調査」、2006年は厚生労働省「就労条件総合調査」(平成18年)。

(出所) 1985年は労働省編「労働統計要覧」(1988年版)、2006年は厚生労働省編「平成18年版(2006)就労条件総合調査」(労務行政)。

縮小の方向にあるとはいえ、特に大企業における住宅関連の福利厚生は、なお大きな位置を占めている。

労働者の退職時に企業が支払う退職金は福利費ではなく、その本質は賃金の後払いと考えられるが、現実には労働者にとって福利厚生の一環として認識されるものである<sup>(7)</sup>。老後の生活資金の一部として、あるいは退職時におけるまとまった出費をまかなうのに必要な資金として利用できるからである。1954 (昭和 29) 年に厚生年金保険制度の再建のための改正が行われた際に、経営者団体等の反対によって厚生年金の給付水準が低く抑えられたが、「これは当時、企業は事業拡張のための資金確保に取り組む一方、従業員確保の一環として退職金制度の充実を努めており、厚生年金の給付引き上げによる保険料負担の増加には強い抵抗を示していたからである」〔佐口 卓・土田武史 2004 : 202〕。このことから、経営者側は退職金制度を、労務管理目的の福利厚生として位置づけていたことが分かる。

よく知られているように、労働者が受け取る退職金は企業規模間および勤続年数によって大きな格差があるが、現在においても企業は、労働費用の、企業規模計で 6.0%、1,000 人以上の大企業では 8.2% をこれに充当している (表 6)。

表 6. 常用労働者 1 人 1 ヶ月平均退職給付等の費用 (2006 年)

	労働費用総額 (円) (a)	退職給付等費用 (円) (b)	労働費用総額に占める退職給付等費用の割合 (%) $(b)/(a) \times 100$
調査産業計、規模計	462,329	27,517	6.0
1,000 人以上	544,071	44,685	8.2
30 ~ 99 人	375,777	10,524	2.8

(資料出所) 厚生労働省編『平成 18 年版(2006)就労条件総合調査』(労務行政)。

## 〔3〕 相対的に少ない社会政策の費用

家族が果たす福祉機能および企業による雇用の安定と熟練労働力の養成システムは、国家の社会政策がこれらの機能を果たした場合に必要な費用の負担を、日本が他の先進国に比べ相対的に低く抑えることを可能にした。表7に見るように、対GDP比でみた「家族（現金給付と現物給付）」に対する日本の社会支出（社会政策費）は、スウェーデン、フランス、ドイツ、イギリスに比べて著しく低い。「家族」への社会支出の格差は「高齢」に対するその格差と比べると際立って大きい（日本の「高齢」への支出の対GDP比率は、フランスのその82%であるのに対し、「家族」への支出についてはスウェーデンの21%に過ぎない）。日本では、社会保障による児童手当等の給付水準が西欧諸国と比べて低いこと、児童福祉サービスの水準も低いことなどが反映しているものと思われる。

表7. 政策分野別社会支出の対GDP比（2003年）

	高齢	家族
日 本	8.69	0.75
ア メ リ カ	5.46	0.70
イ ギ リ ス	6.40	2.44
ド イ ツ	9.52	2.36
フ ラ ン ス	10.55	3.02
スウェーデン	10.11	3.54

(引用者による注) 政策分野の「家族」の項目は、日本については、児童手当、児童扶養手当、児童保護費〔=保育所運営費、児童入所施設措置費〕、公的医療保険の出産・育児手当、雇用保険の育児・介護休業給付、就学前教育費である。

(資料) OECD, Social Expenditure Database 2006.

(出所) 国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障統計年報（平成18年版）』（法研）121頁。



また、1980 年代まで日本の失業率が低かったため、「雇用問題」に対する社会政策が全体として重要な位置づけをされなかった〔橋木 2002 : 61〕。その結果、表 8 に示されているように、雇用政策全体への社会支出の対 GDP 比率は、最近においても、スウェーデン、ドイツ、フランスに比べて非常に小さい。ヨーロッパ大陸諸国と比べて失業率の低い日本の「消極的（雇用）政策」への支出が少ないのは当然であろうが、職業紹介や職業訓練などに関わる「積極的（雇用）政策」への社会支出の対 GDP 比も、アメリカを除く他の先進国に比べ大幅に低い（表 8）。

表 8. 労働市場に対する公的支出の対 GDP 比率 (%) (2005 年)

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン
雇用政策全体 (Total)	0.68	0.38	0.68	3.32	2.52	2.52
積極的政策 (Active measures)	0.25	0.13	0.49	0.97	0.90	1.32
消極的政策 (Passive measures)	0.43	0.24	0.19	2.35	1.62	1.20

(引用者による注) 「積極的政策」は職業紹介事業、職業訓練等である。「消極的政策」は失業手当、早期退職手当等である。

(資料) OECD Statistics: [http:// stats.oecd.org / WBOS / Default.aspx](http://stats.oecd.org/WBOS/Default.aspx)

以上のように、これまでの日本は、「家族」と「企業」の果たす役割に大きく依存した福祉体制であったといつてまちがいはない。松井二郎は、日本の福祉国家の特質を、「①家族による福祉提供の比率が…相対的に高く、②企業による終身雇用制度、年功序列賃金制、企業の福利厚生、退職金制度等を含む、経済市場（労働市場）をとおして供給される福祉の比率が高く、③それにたいして公共部門をとおしての福祉供給の比率が相対的に低い」ことである、と要約している〔松井 1992 : 169〕。

しかしこのことをもって、福祉に関する「家族」や「企業社会」の機能を国家（公的部門）による福祉と同列に置いて評価したり、あるいは日本独自の「福祉レジーム」とみなしたりすることはできないであろう。宮本太郎が言うように、「市場や家族が政府を補完し福祉機能を代替すること自体は、レジーム論の視角からしてもなんら特別なことではなく、むしろ常態なのである。」〔宮本 2001 : 13〕。つまり、歴史的にみれば、「福祉国家」なり「福祉の社会化」は、家族や企業（とくに前者）による福祉機能の限界（あるいは機能不全）が明らかになって、これに代わって国家（公共部門）がその責任を担わなければならないという社会的認識が支配的となった結果、発展したものである〔OECD 2005 : 50〕。伝統的な「家族主義」が強い日本でも、1970~80年代の一時期に、家族の役割を強調した「日本型福祉社会」論が政府・自民党によって打ち出されたにもかかわらず、結局、その非現実性を認めざるを得ず、新たな公的介護保障制度（＝「介護保険」）を創設（1997年）することになったことは、このことをよく示している〔富永 2001〕。家族や企業は、広い意味での「国家」（公共機関）による福祉機能をすべて「代替」することはできなくなっているのが現代社会である。それゆえ、“家族福祉・企業福祉が大きな役割を果たしているために「福祉国家」が未発達”と言うことは、実は同義反復なのである。むしろ、日本における「福祉国家」の相対的な「遅れ」を可能としてきた重要な条件と、それが将来的にも有効でありうるか否かについて検討しなければならない。

### 3. 「ワークフェア」の福祉体制

埋橋孝文は、「雇用保障」と「社会保障」という福祉国家の二つの構成要素の位置づけのちがいによる福祉レジームの類型化を提起し、日本については「雇用・労働市場の良好なビヘイビアが社会保障＝国家福祉の機能を代替している関係がみられ」ること、「つまり、生活保障の方法として、ウェル

フェアよりもワークフェアをより選択したシステムであり、この点が日本モデルをほかから区別する大きな特徴である。〔埋橋 1997 : 190〕として、このような日本の福祉体制の特徴は、日本の社会政策が、早い段階から就労促進的な「ワークフェア」を「先取り」して実施してきたことに見ることができる、と指摘している〔埋橋 1997 : 189〕。言うまでもなく「ワークフェア (workfare)」は、1990 ~ 2000 年代における先進国の社会政策を特徴づけるものである。

これとはやや視点が異なるが、田辺国昭も、日本の社会保障の分析から、戦後日本においては、「所得分配の平等化」という福祉国家の理念が「経済成長による所得再分配機能」によって代替されたことにより、経済成長と福祉は対立的にとらえられることなく、平行的に発展した、と述べている〔田辺 1995〕。

確かに、1955 年以後の自民党政府が、“日本における「福祉国家」は、経済成長による「完全雇用」と国民所得の増加によってこそ実現できる”という確信のもとに国家を運営してきたことはまちがいない。そのため、社会政策も、就業人口の増加と就業意欲の増進に寄与しうるような機能を持つものでなければならなかった。

以下で、それがどのように行われてきたか、また社会保障にも、労働者の雇用促進的に作用するどのような仕組みが組み込まれているか、ということについて検討してみる。

## 〔1〕高齢者の雇用促進政策

### ①「定年年齢の引き上げ」

日本では、第二次大戦後、多くの企業で労働者の「一律定年制」が採られてきた。はじめは大企業が中心であったが次第に中小企業でも定年制を採用する企業が多くなった。1985 年には一般職の公務員 (国家・地方とも) についても定年制が導入された。この定年制における定年年齢は、民間企業では 1960 年代までは 55 歳が一般的であった。このため、多くの労働者はこの

年齢に達すると「定年により」退職する慣行となっていた。また、「定年制のある企業」のうち4分の1弱の企業では、女子労働者に、男子労働者よりも5歳程度若い年齢での定年退職が強制される「男女別定年制」を採っていた〔荻原 1984 : 227-9〕。

しかし 1960 年代頃から、日本人の平均寿命の伸び、ライフサイクルの変化、家族制度の変化、公的年金の支給開始年齢（60 歳）と定年退職年齢とのギャップなどのため、55 歳くらいでの定年退職制の矛盾が顕著になってきた〔荻原 1984 : 183-190〕。それを背景に、労働組合運動も定年年齢の引き上げを大きな目標に掲げるようになった。そのため政府は、1970 年代以後、時間をかけながら段階的に定年年齢を 60 歳に引き上げる政策を雇用政策の重要課題として位置づけてきた。現実には、1970 年代半ば頃から 60 歳を定年年齢とする企業の割合が次第に増え、1980 年代初めには 55 歳定年を逆転して多数を占めるに至った〔中原 1995 : 10〕。これを背景に、1986 年には、「60 歳定年制」（＝定年の定めをする場合、その年齢は 60 歳を下回らないこと）を事業主の努力義務とする「高年齢者等雇用安定法」が制定され、これに基づいた「強力な行政指導が展開されることとなった」〔厚生労働省職業安定局 2001 : 25〕。

こうして、1990 年代には「60 歳定年制」がほぼ定着するに至ったが、その後は、厚生年金の支給開始年齢を段階的に 65 歳に引き上げる政策を導入するための前提条件として、高年齢労働者の雇用保障の必要性が高まったため、さらに 65 歳までの継続雇用を、やはり最初は事業主の努力義務とする「高年齢者等雇用安定法」の改正を行い（1990 年）、「65 歳現役社会」を目指すことを明らかにした。1994 年には、厚生年金の定額部分の支給開始年齢を段階的に 65 歳へ引き上げる制度改正の実施にあわせて、「60 歳定年制の義務化」〔「事業主がその雇用する労働者の定年の定めをする場合には、当該定年は、60 歳を下回ることができない。」法第 8 条…引用者〕、65 歳までの継続雇用に係わる指導の強化等を内容とする〕〔厚生労働省職業安定局 2001 : 29〕

同法の改正が行われた。さらに2000年の同法改正では、「65歳までの雇用確保措置を事業主の努力義務とする」〔同上：32〕ことが盛り込まれた。この事業主の努力義務規定は、2004年の年金関連法改正と同時に成立した「高齢者等雇用安定法」改正により義務規定となり、定年年齢に達した労働者が就業を希望する場合、原則として65歳まで雇用を継続できる制度を事業主が段階的に実施することが義務づけられた。

このように政府は、高齢者の一律定年制というわが国独特の雇用慣行による労働者の早期引退制度を変更させる姿勢を明らかにしつつ、定年による退職年齢を先ず60歳まで延長させることに成功し、さらに原則的に65歳まで働かざるを得ない福祉システム（公的年金の原則65歳支給開始）をつくりだすとともに、そのための法制度を整備した。実際には、60歳定年制が普及する前から日本の50～60歳代の男性の就業率は高く、定年年齢引き上げ後も、55～64歳の男性の労働力人口比率に大きな変化は見られない（60～64歳ではやや低下）。しかし、1970年代から90年代前半において、55～59歳および60～64歳の男性の労働力人口に占める雇用者比率は大幅に上昇した。つまり、かつては自営業等で働くことの多かった高齢者が、定年延長により、60歳代の前半まで雇用労働者として就業することが一般的となった。高齢者人口が急速に増加する中で、55～59歳の男性人口に占める雇用者の割合は、1975年56.0%、1990年67.7%、2005年72.8%と、大幅に上昇した。同様に、60～64歳の男性人口に占める雇用者の割合も、1975年40.7%、1990年42.0%、2006年48.4%へ高まった（「労働力調査」）。

以上のように、1970年代からの「高齢者雇用促進」政策の効果もあり、2005年における男性高齢者（55～64歳）の労働力率（55～64歳の男性人口に占める同年齢層の労働力人口の割合）は、日本83.1%、アメリカ69.3%、イギリス68.1%、ドイツ61.3%、フランス47.1%であり<sup>6)</sup>、主要国の中で日本は依然、突出して高い割合を保っている（同年齢層の女性の労働力率は、アメリカ57.0%、日本50.8%、イギリス49.1%、ドイツ43.2%、フランス

40.2%であり<sup>(9)</sup>、日本はアメリカに次ぐ高さであるが、各国間の差異は男性の場合ほど大きくはない。また、65～69歳の男性の労働力率（2004年）についても、日本45.6%、アメリカ32.6%、イギリス18.3%、ドイツ7.2%、フランス4.1%であり<sup>(10)</sup>、やはり日本の60歳代後半の男性の労働力率の高さが際立っている。

日本の高齢者雇用政策は、とくに「キリスト教民主主義」福祉国家の大陸ヨーロッパ諸国が1980年代を中心に、若年失業問題への対策の一環として高齢労働者の早期引退を促進する政策を行ったことと対称的であった。失業率の上昇を労働供給の削減によって抑えようとした大陸ヨーロッパ諸国では、労働市場から退出した労働者への所得保障のための社会保障費用が膨らむ一方、その財源を生み出す労働力人口が減少するという矛盾（=the “welfare without work” syndrome）に陥った〔エスピン＝アンデルセン2003: 123-4; Kersbergen and Hemerijck 2004: 174〕。

## ②「高年齢雇用継続給付」制度

日本の雇用慣行では、多くの企業が「60歳定年制」をとっているため、この年齢に達した労働者がどのようなかたちで所得を得て生活するかが大きな問題となる。老齢厚生年金はこのような高年齢での退職後の所得保障を目的としている。従来は、男性の雇用者の場合、60歳で厚生年金の受給権が得られることになっていたが、1994年および1999年の年金制度改正により、2025年度までに支給開始年齢を65歳に引き上げることが定められた。これに伴い、1941年4月以前生まれの男性（女性は5年遅らせるため1946年4月以前生まれ。以下同様）が60歳で退職すると「特別支給の老齢厚生年金」として満額（定額部分〔＝65歳以後は基礎年金に移行〕＋報酬比例部分）を受給できていた年金の定額部分の給付開始年齢が、3年ごとに1歳ずつ引き上げられていき、2009年度以後は65歳からの満額支給となる。さらに2013年度からは報酬比例部分の支給開始年齢も段階的に引き上げられ、2025年度以後は65歳未満の者への公的年金の支給は原則的になくなる。このた

め、定年年齢に達した多くの労働者は、60 歳以後も、同じ企業に再雇用（または勤務延長）されるか、別の企業に再就職するか、あるいは自営業に従事するかして、就労を継続しなければならない。

1990 年代までは原則 60 歳での支給開始となっていた公的年金を、段階的に 65 歳支給開始に引き上げるように改めたこと自体が、高年齢労働者にとって就労を余儀なくさせる「ワークフェア」政策そのものであるが、それでも、原則的に 65 歳からの支給となる 2025 年度までの間は、60 歳時点で、退職して公的年金を受給するか、あるいは年金の一部を受給しつつパートタイムで就労をつづけるかの選択肢はありうる。しかし、定年後に再雇用・再就職した場合の賃金は大幅に少なくなることが普通である（市場賃金による年功賃金の「調整」）。そのため、雇用を継続する高齢労働者の生活が困難となるばかりでなく、厚生年金の受給を遅らせて就業を継続するメリットがなくなってしまうかねない。このような事態を避けるために、1994 年の年金制度改正に合わせた雇用保険法の改正により、雇用保険の給付に、高年齢者の雇用継続を間接的に支援する制度が採り入れられた。すなわち、<被保険者期間が 5 年以上あり、60 歳到達後も継続して雇用される 65 歳未満の労働者>を対象に、<60 歳以降の賃金が 60 歳時の賃金水準の 75 % 未満（改正前 = 2002 年度までの 60 歳到達者は 85% 未満だった）である場合>には、現在の賃金額の、最高で 15 %（改正前の対象者は 25%）相当額を雇用継続給付金として、賃金と給付金との合計金額が月額 339,235 円（平成 19 年度）に達するまで支給する、というものである。

つまり、公費（社会保険）による賃金補助制度であるこの制度の目的が、60~64 歳の労働者に対して、“従前の収入に比べて大幅に低い賃金で雇用を継続するよりは労働市場からの退出を選ぶ”ことを防ぎ、就労継続に向かわせるインセンティブをあたえようとするものであることは言うまでもない。いわゆる“make work pay”（=労働者にとって就労が実質的に不利益とならないよう政策的に調整する社会政策）の一種とみなされる。

## 〔2〕福祉の階層性 - 職域と地域に分断された社会保険

1960年代以後における「皆保険・皆年金」体制は、日本の社会保障の誇るべき特徴として、今後もひきつづきこれを維持することを政府は繰り返し明言してきた。ただし、これは複数の社会保険制度が分立し、国民はそれぞれがおかれている従業上の地位によって分断されているのであり、この点では、「階層性」の強い福祉レジーム〔エスピン・アンデルセン 2001〕となっている。すなわち、医療保険制度は職域型と地域型とに分かれて成り立っており、現役労働者は前者の、それ以外の住民は後者の、それぞれ異なる社会保険制度の被保険者またはその扶養家族となっている。これは、「…被用者保険優先の構造を存続させたまま、その対象にならない人々を国民健康保険に加入させるという方法によって国民皆保険の実現がなされた」〔佐口・土田 2004：203〕ためである。

一方、公的年金制度は、1985年の制度改革により、従来の国民年金が全国国民共通の基礎年金につくりかえられたため、基礎年金については従業上の地位による分断はなくなったが、所得比例部分（いわゆる「二階部分」）のある被用者と、それのない被用者年金適用外の者との間で年金受給額に大きな格差が生じる。

さらに、医療保険・年金制度ともに、職域型社会保険制度は民間部門と公共部門（共済組合）とに分かれており、被用者はそれぞれの職域のちがいでによって異なる制度が適用されている。以前は、民間部門と公共部門との間で年金の給付率等に大きな格差が存在していたが、現在それらは統一される方向にある。また、異なる社会保険制度間の「財政調整」により、社会保険各制度の財源の一部をプールする方式も増えている。それでも、制度の分立自体は解消されていない。

労働者の大多数が加入し、公的年金保険制度の主柱となっている厚生年金保険については、保険料の拠出も年金給付も所得比例制をとっている。老齢年金についてみれば、65歳以後の場合、国民年金による基礎年金（定額）に



加えて老齢厚生年金が支給されるが、この部分の年金給付額(月額)は、<厚生年金加入期間中の賃金額〔=平均標準報酬月額<sup>(11)</sup>〕×支給乗率<sup>(12)</sup>×被保険者月数×物価スライド率>という算式によって算定される。つまり、雇用労働者として働いた期間における賃金所得額と就業した期間の長さが退職後に受け取る年金給付額に比例的に反映される。したがって、老齢退職後の生活を安心できるよう、より多くの厚生年金を受給するためには、現役時代に、より賃金の高い仕事に就いて、「より多く、より長い期間」働く必要がある。これは所得比例制の社会保険制度の場合は常に当てはまることであり、社会保険制度の分立とあわせて、もちろん特異なことではないが、“社会保障制度の就労促進的な機能”をここにも見ることができるであろう。

### 〔3〕雇用保険の給付抑制

資本主義社会における失業保障の必要性とそれに対する方策は、社会政策の中でも最も早くから認識されてきたものであり、その結果、20世紀の前半に先進国では失業保険制度が採り入れられてきた。日本では、第二次大戦後の1947年に初めて失業保険法が制定された。これは1974年に雇用保険法と名称を変えただけでなく、雇用安定事業や特定の労働者への賃金補助および職業訓練のための給付金制度などの新たな給付も行うようになり、今日に至っている。

制度の名称が変わっても、雇用保険の最も主要な機能が労働者の失業というリスクに備える所得保障であることに変わりはない。しかし、失業のリスクに対するセーフティネットとしての雇用保険の機能は、他の先進諸国と比較して乏しい〔橋本2002〕。雇用保険の被保険者が失業した場合に支給される求職者給付(基本手当)は、その給付日数(一般被保険者については、被保険者期間、失業理由と年齢等により、90日から最高で330日まで幅がある)が全体に少なく、そのため、失業した場合にはこの短い期間に再就職しなければならず、それは一面では日本の福祉国家の「脱商品化」効果〔エスピン・アンデルセン2001〕の弱さを示すと同時に、逆に就労促進的に作用する

度合いは強い。ここにも日本の社会政策の「ワークフェア」的特徴を見ることができる。

#### 〔4〕 公的扶助・社会扶助の給付抑制

このほか、社会保障における公的扶助（生活保護制度）についても、不正受給の防止の建前のもとに、概して厳しく給付を抑制する政策が採られている。それでも近年は、高齢者世帯の増加や平成不況期における失業の増加などにより、被保護世帯および被保護実人員ともに増加傾向にあるが、給付をできるだけ抑制しようとする政策は変わっていない。

また、「社会手当」として、公的扶助と区別される児童手当制度および児童扶養手当制度についても、給付抑制政策が採られてきた。児童手当については、近年まで給付対象児童の年齢が先進諸国に比べて非常に低く限定されていたため「幼児手当」であったが<sup>(13)</sup>、2007年度からようやく、年齢の上限が12歳（小学校修了前）に引き上げられると同時に、給付額（月額）も3歳未満児は一律1万円に増額された。しかし、3歳以上の児童に対する給付額は従来そのままとされた（第1子・第2子は5千円、第3子以降は1万円）ほか、対象児童の養育者の所得による受給資格の制限も残された。

このほか社会保障には、離婚による母子世帯等の生活安定と自立支援を目的とする「児童扶養手当」制度がある。児童扶養手当の額は、受給者の所得と扶養する児童の数によって決められるが、2002年度の制度改正後は、受給者の就労による収入金額が増えるに伴い減額して支給される手当額の減額幅を小さくすることにより、児童扶養手当と合わせた総収入額が結果的に増えるように改められた。これにより、たとえば母と子ども1人の母子家庭では、概ね年収が130万円の場合は児童扶養手当は全額支給（2006年度では月額41,720円）となり、年収365万円以上では支給停止となるが、年収がこの間にある場合は、収入に応じて細かく減額される一部支給（同じく9,850円まで）となる<sup>(14)</sup>。

児童扶養手当制度の給付をこのようなしくみに改めた目的は、手当を受給

する母子世帯の母親の「自立へのインセンティブを損なわないため」、すなわち「就労意欲を高めるため」とされ、「ワークフェア」の理念に則ったものである。しかし、このような低額の現金給付で生活することは元々不可能であるから、これまでもほとんどの母子世帯の母親は実際に就労している〔埋橋 2003 : 333〕。厚生労働省の「平成 15 年度全国母子家庭等調査<sup>(15)</sup>」によれば、母子家庭 122 万 5 千世帯のうち 83% では母親が就業しているが、その 49% は臨時・パート雇用労働者である。常用雇用と臨時・パート労働者とを合わせた総数の年間就労収入は、200 万円未満が 68.9% であり、臨時・パート労働者ののみについてみると 92.5% が 200 万円未満である。

以上のように、児童養育世帯に対する所得保障が貧弱であることは、結果として「働いて収入を増やさなければ満足な生活はできない」という社会規範を強め、やはり就労促進的な効果をもつことになる。

#### [5] ジェンダー・バイアスによる非「ワークフェア」

このように全体として就労促進的作用をもつ社会政策を志向している日本であるが、有配偶女性に対しては税制を通じてこれとは逆作用の可能性をもつ政策も採られていることに注意すべきである。すなわち、無職の配偶者を扶養する雇用者の所得税における配偶者控除制度によって、当該配偶者（妻）が、一定額以下の収入の場合は、働くことが経済的に合理性をもたなくなるようにされている。パートタイム労働者として働く主婦に、自己の労働収入に対する所得税が非課税となる限度額と、さらに夫の給与所得にかかる所得税への配偶者控除を受けられる限度額までに自身の給与所得を抑えるために、就労を自主規制する選択をさせている事態（俗に「103 万円の壁」といわれる）はよく知られている〔寺崎 1993 : 240-2〕。

これは、日本の社会政策が「ジェンダー・バイアス」（＝性別役割分業を当然とする社会的偏見）から自由になっていないことの表れともいえ、「ワークフェア」の社会政策という基調と矛盾した要素であるため、その廃止を求める声が強まっている。

#### 4. 日本型「福祉体制」の限界

1980年代までの日本は、経済成長と労働力人口の増加による雇用拡大、性別役割分業に基づく家族制度を背景に、独特の「福祉体制」（完全雇用、労働所得の増加、企業福祉、社会保障）をつくりだしてきた。それは、1970年代後半以後は西欧型福祉国家に対して批判的な姿勢を鮮明にした自由民主党が長期にわたって政権を担い続けてきたことにより、明示的には福祉国家を志向することなく、しかし現実には一定の国家的福祉システムをもち、それを補完する「家族」と「企業」とがそれぞれの役割を分担する「三位一体」型の福祉レジームであり、その意味では“理念無き”「福祉国家<sup>(16)</sup>」であった。同時にこの福祉レジームの特徴の一つは、早い段階から「ワークフェア」の性格を色濃くもっていたことである。国際的にこのような概念も用語も今日のように普及していなかった1970年代からすでにこの傾向は明らかであった。

日本の福祉レジームおよびその社会政策におけるワークフェア（＝就労促進的）傾向は、1990年代以後の西欧福祉国家が、「積極的雇用政策（active employment policy<sup>(17)</sup>）」あるいは「積極的社会政策（active social policy）」〔OECD 2005〕によって雇用の拡大、労働力人口の増加を実現させようとしていることと同じものではない。むしろ日本の場合、生産年齢人口の増加が長期に持続した歴史的状況において、労働力人口の増加を意識的に追求するよりは、“できるだけ多くの労働者が、できるだけ多く（＝長時間かつ長期間）働く”ことに対するインセンティブをつくりだし、総労働供給（就業者数×一人当たり生涯労働時間）を増加させるシステムを定着させようとするものであった。企業による雇用を「保障」されるためには、労働者は長時間労働をも受容せざるをえなかったから、表9に見るように、1975年～1987年における日本の総実労働時間の長さは先進国の中で突出しており、これに対する国内外の批判が高まったことは記憶に新しい。

表 9. 年間総実労働時間 (製造業生産労働者、単位: 時間)

	1975 年	1978 年	1981 年	1984 年	1987 年	1990 年
日 本	2,043	2,137	2,146	2,179	2,168	2,124
ア メ リ カ	1,881	1,924	1,888	1,934	1,949	1,948
イ ギ リ ス	1,923	1,955	1,910	1,947	1,947	1,953
(旧) 西ドイツ	1,678	1,719	1,656	1,671	1,642	1,598
フ ラ ン ス	1,830	1,772	1,717	1,647	1,645	1,683

(注) 事業所規模は日本 5 人以上、アメリカ全規模、その他は 10 人以上。

(資料) EC 統計局「Labour Cost」、労働省労働基準局推計。

(出所) 労働大臣官房国際労働課編著「海外労働白書」(日本労働協会) 昭和 61 年版・付 18 および平成 4 年版・付 23。

このような総労働供給の増加は、経済成長を優先する経済政策のもとで、民間部門だけでなく公共部門も投資に動員する体制をつくることによって実行された。この官民一体となった投資優先政策により、雇用労働力の需要を常に高い水準に保ちながら、社会政策の就労促進的な効果により「完全雇用」を維持することが、「日本型福祉体制」の特質であった。

この点については、国家財政を動員して公共投資を促進した事実をみれば明らかである。すなわち、政府の一般会計歳出に占める「公共事業関係費」の割合は、「高度経済成長」期後においても 1990 年代まで概ね 12～13% であり、「一般会計歳出」では社会保障に次ぐ大きさであった<sup>(18)</sup>。また、総固定資本形成に占める公的固定資本形成の割合は、2000 年代初めまで 20～30% を占めていた (表 10)。

「構造改革」－「財政赤字の抑制」を掲げた小泉内閣となってからは、この割合は抑え気味となっているが、それでも 2004 年度における「総固定資本形成」に占める公的部門の割合は 17.7% であった。その結果、官民合わせた総固定資本形成が国内総生産 (GDP) に占める割合は、2005 年では 23.1% であり、他の先進国に比べてなお高い割合を占めている (表 11)。

このような戦後日本の経済構造について、神野直彦は「日本は第二次大戦

表 10. 国内総支出に占める民間及び公的固定資本形成、総固定資本形成の割合 (単位: %)

年度	国内総支出 (十億円)	民間固定 資本形成	公的固定 資本形成 (a)	総固定資 本形成 (b)	公的固定資本形成 の割合 (%) = (a)÷(b)×100
1980	315,175	19.2	9.0	28.2	31.9
1985	367,658	19.5	6.8	26.3	25.9
1990	467,913	25.0	6.4	31.4	20.3
1995	500,979	19.6	8.4	28.0	30.1
2000	537,870	20.6	6.7	27.3	24.5
2004	569,775	20.7	4.5	25.2	17.7

(資料) 内閣府経済社会総合研究所「国民経済計算」(「平成7暦年基準 GED (GDP) 需要項目別時系列表」) (<http://www.ersica.go.jp/sna/qe052-2/gdemenujb.html>) より作成。

表 11. 国内総生産(GDP)に占める総固定資本形成の割合 (%)

	アメリカ	日本	ドイツ	フランス	イギリス
1960～1987年	18.2	31.4	22.8	18.1	23.6
2005年	19.1	23.1	17.3	19.7	16.8

(引用者注) 1960～1987年の「ドイツ」は(旧)西ドイツである。

(資料) 1960～1987年は、OECD Historical Statistics 1960-1987, 1989より。2005年は、内閣府経済社会総合研究所編『平成19年版(2007)国民経済計算年報』55頁。

後に、『福祉国家』ならぬ『土木事業国家』を定着させてしまった」〔神野1998: 74〕と表現した。このような「日本型所得再分配政策」ともいえるべき「公共事業を媒介にした地域間格差是正政策」は、労働者階級を主要な対象にして「公共サービスの利益を配当した」西欧型福祉国家とは異なり、農民や商工自営業者層を対象に、財政を通じて利益を配分する独特のシステムとして機能した〔同上: 82〕。

しかし、1990年代以後の新たな歴史的條件は、これまでの構造の維持を困難とさせつつある。それらの諸条件のなかでは、過去における出生率の低下→

少子化の結果としての労働力人口の減少がとくに重要である。わが国の生産年齢人口と労働力人口のこれまでの動向と将来推計は表 12 のとおりである。

表 12. 生産年齢 (15 ~ 64 歳) 人口と労働力人口の動向 (1975 ~ 2020 年)

年	15 ~ 64 歳人口 (男女計)				労働力人口 (男女計)		
	実数 (万人)	期間	増減数 (万人)	増減率 (%)	実数 (万人)	増減数 (千人)	増減率 (%)
1975 年	7,581	…	…	…	5,323	…	…
1990 年	8,590	1975 ~ 1990 年	1,009	13.3	6,384	1,061	19.9
2005 年	8,442	1990 ~ 2005 年	▲ 148	▲ 1.7	6,650	266	4.2
2020 年	7,364	2005 ~ 2020 年	▲ 1,078	▲ 12.8	6,037	▲ 613	▲ 9.2

(資料) 15 ~ 64 歳人口の 1975 ~ 2005 年は「国勢調査」、2020 年は国立社会保障・人口問題研究所の「2006 年人口推計」〔中位推計〕、労働力人口の 1975 ~ 2005 年は「労働力調査」、2020 年は厚生労働省職業安定局の推計 (2005 年 7 月) による。

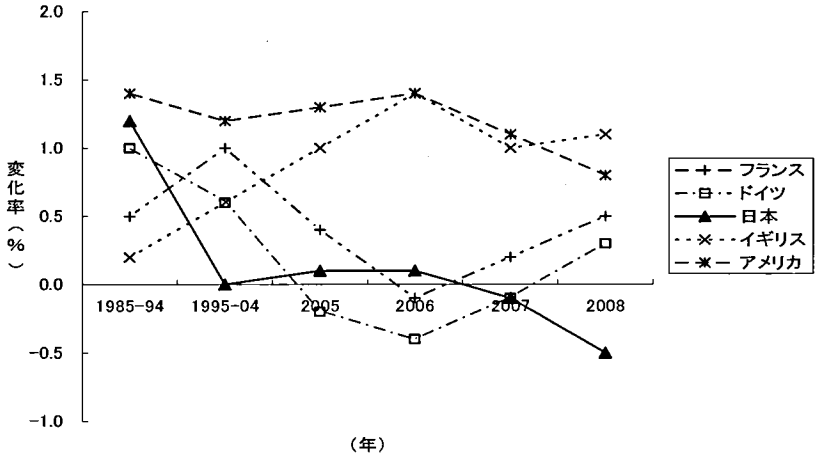
(注) 2020 年の労働力人口は「労働市場への参加が進まない場合」の推計値である。

すなわち、生産年齢人口の増加を反映して 1975 年 ~ 1990 年には 1,000 万人強、1990 ~ 2005 年も 266 万人の労働力人口が増加したが、2005 年 ~ 2020 年では、生産年齢人口の減少とともに労働力人口も、「労働市場への参加が現在以上に進まない場合」は 600 万人 (9%) も減少すると予測されている。これは現状のままで推移したと仮定した場合の推計であり、今後、労働市場への参加を促進する有効な社会政策が行われた場合は、もちろんこれとはかなり違った結果になるであろうが、推計による労働力人口の減少という趨勢は変わらない<sup>(19)</sup>。

他の先進国との比較で見ると、日本の労働力人口は、1960 年から 87 年の間に年平均 1.1% の伸び率で増加したが、これはアメリカ (同 2.0%) には及ばないものの、ドイツ (0.2%)、フランス (0.7%)、イギリス (0.5%) より

も高い増加率であった<sup>(20)</sup>。1985年から1994年までについても年率1.2%で増加しており、やはりアメリカに次ぐ高い増加率であった。しかし、1995年以後は頭打ちとなり、今後は日本のみが減少すると見込まれている(図4)。

図4. 労働力人口の変化率(%)



(注) 1985-94年、1995-2004年の数値は年平均値である。

(資料) OECD Economic Outlook 81, May 2007, Annex Table 20. より作成。

こうした条件は、これまで「ワークフェア」を基礎にした福祉体制によって現代資本主義体制の中で安定的な位置を占めてきた日本にとって、今後もこれを維持できるか否か重大な問題を提起することになると思われる<sup>(21)</sup>。

(1) これまでの日本型「ワークフェア福祉体制」は、第二次大戦後の特殊な人口構造条件に基づく持続的な労働力人口の増加を背景に、企業の資本蓄積と国家財政を通じた投資の促進による<雇用の拡大→「完全雇用」→国民所得の増大>の連鎖を維持することにより、雇用者所得の増加・生活水準の向上を図ることを特徴としていた。社会政策は、「脱(労働力)商品化」効果よりも就労促進効果をより強く持っていた。



(2) この「福祉体制」は、内部労働市場による雇用保障を基礎に、“より多くの人々を、より多く生産的労働に参加させる”体制と、「家族」の役割への依存により、相対的に「小さな政府」による「福祉社会」の実現を目指すシステムであった。

(3) 労働力人口が長期的に減少する中では、長期的な雇用拡大による経済成長と所得の増加、それに基づいた所得保障政策は、年金財政に表われているように、持続するための困難が大きくなる。

(4) 国家財政における巨額の累積赤字により、また、労働力人口の減少により、公的部門による投資の必要性は低下する<sup>(22)</sup>。

(5) 女性の雇用労働率が高まるにつれ、家族福祉の機能は低下する。

こうした問題を克服するためには、日本は新たなかたちでの「ワークフェア」福祉体制を再構成しなければならないだろう。それは、今日の新たな条件の中で、働く意思と能力のある者すべてに雇用機会を保障し、労働力人口の減少を抑えることである。端的に表現すれば、従来 of 日本型「福祉体制」では、“現存の労働力人口が、より多く、より長く働く”ことによって「福祉国家」を発展させようとしてきたが、今後は、“より多くの人々が、より良く働く”ことによって「福祉国家」を支える体制が必要となる。具体的には、ますます増加する高齢労働者、既婚女性、若者などにとって働きやすい、多様でフレキシブルな働き方ができるような労働・雇用システムに変えていくことが重要である。そのような労働のシステムを社会政策が支援するようになれば、それは新たな日本型「ワークフェア」福祉国家ともいべき福祉体制をつくることができるかもしれない。

(注)

- (1) 国立社会保障・人口問題研究所編『平成 18 年版・社会保障統計年報』(法研)。
- (2) OECD 基準の社会支出にかんして、国立社会保障・人口問題研究所は次のようなコメントを付している。「我が国の社会保障給付費は、従来から ILO 基準でとりまとめ

られており、過去からの推移を見る上では重要な指標であるが、同基準の諸外国のデータが1996年以降更新されず、今後も更新される見込みがない。一方、やや範囲が異なるがOECD基準の社会支出は比較的新しい年次まで諸外国のデータが公表されて」いる。「OECD基準の社会支出は、ILO基準に比べて範囲が広く、施設整備費などの直接個人に移転されない費用も計上されている。」（国立社会保障・人口問題研究所編『平成18年版・社会保障統計年報』法研、118頁）。

- (3) 2003年の「社会支出の対国内総生産比」は、日本18.6%、アメリカ16.6%、イギリス20.8%、ドイツ26.7%、フランス29.1%、スウェーデン31.9%である（国立社会保障・人口問題研究所編『平成18年版・社会保障統計年報』法研、121頁）。
- (4) 日本生産性本部『活用労働統計（1981年版）』117頁。
- (5) 木本喜美子は、「家族賃金」を、「労働者家族が近代的性別分業構造を受容するうえで決定的に重要な役割を果たした」歴史的観念（社会意識）としてとらえ、19世紀末から20世紀初頭のイギリスで確立し、現代社会においても強い影響力を持ち続けている社会通念である、としている〔木本1995：62,68-9〕。
- (6) 木本喜美子は、このような企業と労働者家族との間の取引による家族の「相対的安定」を、「<企業社会>と家族が一種の均衡状態にある」と表現している〔木本1995：200〕。
- (7) 「退職金は、…日本に固有の雇用体系の一環としての事後給与として、社会保障と併存しつつ事後結果において間接的にそれを補足するものとして定着した。」〔山崎1988：65〕。
- (8) OECD Employment Outlook 2007, Statistical Annex Table C.
- (9) ibid.
- (10) 『データブック・国際労働比較2007』労働政策・研修機構、68-70頁。
- (11) 「平均標準報酬月額」は、「総報酬制」の導入に伴い、2003年度以降分については「平均標準報酬額」となる。
- (12) 老齢年金受給者の生年月日によって、2003年3月までの平均標準報酬については1,000分の7.5～9.5、2003年4月以降の平均標準報酬については1,000分の5.481～7.308の、それぞれ異なる数値が適用される。
- (13) 1972年から実施された児童手当が、第1子からの支給となった1991年度以後の対象児童の年齢は、1991～99年度は3歳未満、2000～03年度は義務教育就学前（6歳）、2004～06年度は小学校第3学年修了前（9歳）であった。
- (14) 厚生労働省「平成19年度版・母子家庭の母の就業の支援に関する年次報告」  
（<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/boshi/07/index.html>）。
- (15) （<http://www.mhlw.go.jp>）。
- (16) 富永健一は、日本福祉国家の性格のあいまいさについて、「…これまでの日本が、

福祉国家化について明確な長期的政策目標をもたず、その場その場でゆきあたりばつたりやってきた結果を意味している。」〔富永 2001 : 210〕と述べている。

- (17) EU, Lisbon European Council 23 and 24 March 2000: Presidency Conclusions.
- (18) 林健久・今井勝人・金澤史男編『日本財政要覧 (第 5 版)』東京大学出版会、2001 年、74 ~ 5 頁。
- (19) OECD (2006) は、2050 年までの労働力人口の展望において、高齢者 (50 歳以上) の労働力率の動向が鍵を握るとした上で、日本については「労働力がなお近い将来にも長期にわたっても収縮すると見込まれる。これは、日本の労働力率、とりわけ高齢者の労働力率がすでに OECD 諸国の中で最高水準にあり、将来そのさらなる上昇の余地が他の諸国に比べて限定されていることによるものである。」と指摘している (26 頁)。
- (20) OECD Historical Statistics 1960-1987, 1989.
- (21) 埋橋孝文は、1990 年代における失業率の上昇、企業福祉の後退によって、「…福祉国家の日本モデルを特徴づけてきたワークフェアが機能しなくなってきている」一方で、福祉機能を担うべき社会保障の不備が問題であることを指摘している〔埋橋 2001 : 137-8 ; 2003 : 333-4〕。しかし、失業率は景気循環によって上下するから、必ずしも「ワークフェア体制」を揺るがす構造的な要因とはみなせないのではないだろうか。
- (22) これまで雇用の拡大を支えてきた公共事業=公的固定資本形成は、財政赤字が拡大するなかで、これを抑制せざるを得ず、すでに大幅に減少している。1995 年度には約 42 兆円に達していた公的固定資本形成は、2004・2005 年度には、その 57 % 程度の 24 兆円にまで減少している。国内総生産 (GDP) に占める「総固定資本形成」の割合および「公的固定資本形成の割合」についても、同じく前者が 28 % から 23 % へ、後者は 8.5 % から 4.8 % へ低下した (内閣府経済社会総合研究所編『平成 19 年版 (2007) 国民経済計算年報』)。これは、長期にわたる不況によるところも大きいのが、日本が従来のような公的投資拡大による経済成長と雇用拡大を続けることができなくなりつつあることを示している。

#### 【参考文献】

- 伊田広行 (1998) 『21 世紀労働論—規制緩和へのジェンダーの対抗』青木書店。
- 上田眞士 (2004) 「労働・労使関係政策の展開」、玉井金吾・久本憲夫編著『高度成長のなかの社会政策』ミネルヴァ書房：第 1 章。
- 氏原正治郎 (1989) 『日本経済と雇用政策』東京大学出版会。
- 埋橋孝文 (1997) 『現代福祉国家の国際比較 - 日本モデルの位置づけと展望』日本評論社。

- 埋橋孝文 (2001) 「福祉国家戦略と社会保障制度の再設計—論点の整理を兼ねて—」、社会政策学会編『社会政策学会誌第6号・「福祉国家」の射程』ミネルヴァ書房。
- エスピン・アンデルセン (2001) 岡沢憲英・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界—比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房。原書は Esping-Andersen, Gosta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.
- エスピン・アンデルセン (2003) 「労働なき福祉国家—大陸ヨーロッパ社会政策における労働削減政策と家族主義の袋小路」、G. エスピン—アンデルセン編・埋橋孝文監訳『転換期の福祉国家—グローバル経済下の適応戦略』早稲田大学出版部。原書は、Esping-Andersen, Gosta (ed.) (1996), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Sage Publications.
- OECD 編著 (2006)、濱口桂一郎訳『世界の高齢化と雇用政策—エイジ・フレンドリーな政策による就業機会の拡大に向けて』明石書店。原書は、OECD, *Ageing and Employment Policies: Live Longer, Work Longer*, 2000.
- 大沢真理 (1993) 『企業中心社会を超えて—現代日本を<ジェンダー>で読む』時事通信社。
- 大沢真理 (2007) 『現代日本の生活保障システム—座標とゆくえ』岩波書店。
- 落合恵美子 (1994) 『21世紀家族へ』有斐閣。
- 小野 旭 (1997) 『変化する日本的雇用慣行』日本労働研究機構。
- 荻原 勝 (1984) 『定年制の歴史』日本労働協会。
- 居神 浩 (2004) 『家計構造からみた性別役割分業』、玉井金吾・久本憲夫編著『高度成長のなかの社会政策』ミネルヴァ書房：第6章。
- 木本喜美子 (1995) 『家族・ジェンダー・企業社会 - ジェンダー・アプローチの模索』、ミネルヴァ書房。
- グッドマン、ロジャー、ベング、イト (2003) 「東アジア福祉国家 - 遺習的学習、適応性のある変化、国家建設」、G. エスピン—アンデルセン編・埋橋孝文監訳『転換期の福祉国家 - グローバル経済下の適応戦略』早稲田大学出版部。
- 久米郁男 (1998) 『日本型労使関係の成功—戦後和解の政治経済学』有斐閣。
- 厚生労働省職業安定局編 (2001) 『高齢者雇用対策の推進』労務行政研究所。
- 佐口和郎 (1995) 「高度成長期以降の雇用保障」、武田晴人編『日本産業発展のダイナミズム』東京大学出版会。
- 佐口 卓・土田武史 (2004) 『社会保障概説 (第四版)』光生館。
- 下平好博 (2001) 「グローバル化と『雇用レジーム』」、三重野 卓編『福祉国家の社会学—21世紀における可能性を探る』東信堂。
- 自由民主党 (2005) 『自由民主党五十年史』。
- 新川敏光 (2005) 『日本型福祉レジームの発展と変容』ミネルヴァ書房。

- 神野直彦 (1998) 『システム改革の政治経済学』岩波書店。
- 橋本俊詔 (2002) 『失業克服の経済学』岩波書店。
- 田辺国昭 (1995) 「戦後日本の社会保障—保守一党優位体制の下での福祉国家の形成」、「レヴァイアサン」第16号。
- 田端博邦 (2003) 「『福祉国家』と労使関係の理論 - 歴史と比較の視点から」、埋橋孝文編著『比較のなかの福祉国家』ミネルヴァ書房：第3章。
- 寺崎あき子 (1993) 「働く女性と所得税—男女平等の視点から」、原ひろ子・大沢真理編『変容する男性社会—労働、ジェンダーの日独比較』新曜社。
- 富永健一 (2001) 『社会変動の中の福祉国家—家族の失敗と国家の新しい役割』中公新書。
- 中原弘二 (1995) 「高齢者雇用政策の展開と課題」、「九州国際大学経営経済論集」第1巻・第2号。
- 中原弘二 (1998) 「高齢者雇用の現状と雇用政策」、「佐賀大学経済論集」第31巻・第3/4号合併号。
- 兵藤 剣 (1997) 『労働の戦後史 (上)』東京大学出版会。
- 松井二郎 (1992) 『社会福祉理論の再検討』ミネルヴァ書房。
- 真鍋倫子 (2000) 「高度経済成長期の賃金の上昇と家族賃金」、京都大学大学院教育学研究科『教育・社会・文化研究紀要』第7号。
- 三浦まり (2003) 「労働市場規制と福祉国家—国際比較と日本の位置づけ」、埋橋孝文編著『比較のなかの福祉国家』ミネルヴァ書房：第4章。
- 宮本太郎 (2001) 「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『社会政策学会誌第6号・「福祉国家」の射程』ミネルヴァ書房。
- 八代尚宏 (1997) 『日本的雇用慣行の経済学』日本経済新聞社。
- 山崎 清 (1988) 『日本の退職金制度』日本労働協会。
- 山田昌弘 (1994) 『近代家族のゆくえ…家族というパラドックス…』新曜社。
- 山田昌弘 (2001) 『家族というリスク』勁草書房。
- Goodman, Roger, White, Gordon. and Kwon, Huck-ju. (eds.) (1998), *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, London: Routledge.
- OECD (1976) *Public Expenditure on Income Maintenance Programmes*. Paris: OECD.
- OECD (2005) *Extending Opportunities: How active social policy can benefit us all*. Paris: OECD.
- Sarfati, Hedva (2002) "Labour Market and Social Protection Policies: Linkages and Interactions" in Sarfati, Hedva. and Bonoli, Giuliano. (eds.) *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective: Parallel or converging tracks?*, Aldershot: Ashgate.
- Van Kersbergen, Kees. and Hemerijck, Anton. (2004) 'Christian democracy, social democracy and the continental "welfare without work" syndrome', *Social Policy Review* No.16.

401－日本の福祉体制とその限界（中原）

Wilensky, Harold. L. (1975) *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley and Losangels: University of California Press.