

福祉国家とグローバリゼーション ——理論的問題と直面しつつある現実——

大 杉 由 香

はじめに—福祉国家とグローバリゼーションの定義をめぐる問題—

90年代初頭までどちらかと言えば、高齢化問題中心の議論に偏りがちであった日本の社会福祉の学界でも福祉国家をめぐる研究が21世紀に入って急増してきた。さらにここ近年の特徴はアジアの福祉政策をも含めた比較が行われ、グローバリゼーションからの影響も意識されるようになったことである。

しかし福祉国家にせよ、グローバリゼーションにせよ、定義は必ずしも明確ではなく、研究者によって異なる場合も少なくないし、これらの相違による議論上の齟齬が生じていることも多い。福祉国家に関して言えば、ごく少数ではあるものの、国民に対して何らかの福祉を行う国家を乱暴に全部福祉国家と括る場合もあり、逆にスウェーデン式の「人に優しい」社会民主主義的な国家のみが福祉国家であると狭く定義する傾向も見られる。前者は旧来からの相互扶助的なシステムから派生したものや独裁者による慈恵までをも含んでしまうから、この発想ではエリザベス救貧法時代の英国までが福祉国家になってしまい、あえて20世紀後半以降に本格化した体制を福祉国家と言う理由がなくなってしまう。だがさりとて、後者のように、スウェーデン等の北欧に見られる社会民主主義国家だけを福祉国家とすれば、これは欧州の一部地域で生まれた特殊な政治体制だけが研究対象となるうえ、その北欧でも単純にすべての人々に優しい国家システムとして福祉国家が形成されてきたのではない。実際にスウェーデンではジプシーや身体・精神障害者等に対する強制不妊手術が1975年まで合法化されていたし、1969年になって癲癇患者の結婚禁止がやっとなる始末であった⁽¹⁾。デンマークでも国民総背番号制を実施し、警察が細かい捜査の網を張り、少なからぬ国民がとりわけ有色人種の移民に排他的感情を抱いていることが明らかにされている⁽²⁾。

つまり福祉国家の定義は20世紀後半に見られた歴史的に特殊な状況をふまえて考える必

要があるし、一部地域の国々をイメージするだけでは、世界に議論が広がらない問題がある。ちなみに福祉国家の構造について財政的に細かく分析した第一人者は林健久であるが、彼は福祉国家の財政構造の特徴として、(1)社会主義（を意識した政治一筆者）・パックスアメリカーナ・大衆民主主義(2)社会費の増加(3)社会費に対応する税・保険料負担(4)生存権と地方財政調整(5)中央集権型財政構造(6)成長政策とフィスカル・ポリシーを挙げている⁽³⁾。この定義に従えば、先進国や一部の中進国は多かれ少なかれこれらの特徴を持っているので、福祉国家の国際比較が可能となるであろう。本稿でもこのスタンスに従って、福祉国家という言葉を使うことにしたい。

他方、グローバリゼーションに関しては、大航海時代からの国際関係の緊密化を指す場合もあるようだが、これでは90年代から21世紀にかけての大問題—グローバリゼーションが福祉国家体制を崩壊させているのか否か—は見えてこない。あくまでも国境の存在を前提として展開されてきた国際化と超国家現象は区別して議論される必要がある。故に本稿では、米国を発端にした90年代以降のIT革命でそれぞれの国の市場が世界全体に向かって開かれ、超国家的なやり取り（主としてカネの取引）が瞬時に行われるようになった結果、米国の国際金融資本が独り勝ちし、各国独自の政策実施が困難になった状態をグローバリゼーションとして考えることにする⁽⁴⁾。

以上、本稿ではこれらの定義を念頭に置きながら、福祉国家論それ自体の問題点、福祉国家論とグローバリゼーションを関連付けた議論の傾向と限界等を指摘する予定である。そして最終的には福祉国家体制が維持できるのかどうかを考察するが、結論を先に言えば、特に超長期的に見た場合、希望的観測は限りなくゼロに等しく、打つべき手もあまりないと言わざるをえない。端的に言えば、福祉国家体制を世界に広げることは困難で、数世代後の人類は、発展途上国のみならず、先進国でも今より不幸に見舞われている恐れが高く、楽観的発想で福祉の発展を述べることは許されないのである。

1. 福祉国家論自体の問題点—発展途上国は無視されて良いのか—

筆者は日本の社会福祉が生存権すら保障していないと思うことが多く、元々は何故スウェーデン式の福祉国家体制が日本では形成できないのかという問題関心を持っていた。もっとも多少知識が増えるにつれ、スウェーデン式が盲目的に良いとは限らないことや国家

システムや文化、人口規模の相違等でスウェーデン式の体制を実施することは日本で困難であることが判ったが、他方で福祉国家に関する議論を知ることで、いくつかの疑問が出てきたのも確かである。

まず福祉の精神がこの世に生きている者総ての幸福を願い、そのための貢献をすべきというのであれば、福祉国家体制は必ずしもその精神を反映しているとは言えない。何故ならば、福祉国家体制に関する議論は、先進国における現在の体制をどれだけ維持できるかに関心が注がれがちで、あくまでもその体制下での社会的亀裂（世代間格差・ジェンダー問題・階級問題）のみが問題視される傾向が見られるからである。ところがその一方で発展途上国からの移民問題については比較的手薄に扱われ、福祉国家体制と移民を関連付けた研究はあるにせよ、数としては多いとは言えない。これらの研究については移民問題を扱う時に再度触れるが、移民の存在が福祉国家体制の維持にとって諸刃の剣としての特徴を持っていることを留意すれば、この問題はもっと重視されて良いであろう。

国際関係と関連して言えば、福祉国家論は90年代までは一国主義的な分析や類型論的分析に留まる傾向があったが、2000年代に入ってから世界でも日本でもグローバリゼーションとの関連を考察する議論が増え始めた。しかし他方で福祉国家体制と世界の多数派を占める発展途上国の貧困と関連付けた発想が極めて少ないのも事実である。これに関しては、福祉国家論はあくまでも先進国や一部の中進国の社会経済システムの問題を扱うのであって、経済発展の段階が異なる発展途上国の貧困とは別に議論すべきという意見もあるが、理論的にはともかく、現実には発展途上国で問題が起きれば、先進国の福祉国家体制維持にも影響が出かねない等、両者は切り離せない関係にある。

また意外と意識されにくいのが、実は現在、発展途上国の多くで高齢化が急速に進行し始めており⁽⁵⁾、世界的高齢化が現行の福祉国家体制にどう影響するかの検討も必要になってきている。しかしこうした視角は福祉国家研究で殆ど寡聞にして聞かない。それだけでなく、今までの福祉国家論が急速に高齢化する発展途上国においても参考になるのかどうかの検討が必要だが、その際に射程に入れられているのは、ある程度経済発展したアジアやラテンアメリカ地域であって、高齢化が進んでいるものの、工業化の流れに乗り遅れたアフリカは考慮されにくい⁽⁶⁾。

近年、日本の福祉国家論ではアジア諸国の福祉戦略に注目する傾向がある。ただしアジ

アに関する研究は、如何なる制度が成立してきたかに力点が置かれ、具体的にこれらの政策が貧困救済にどれだけ効果があったかが見えづらい傾向がある。だが現実には図1に見られるように、アジア（特に南アジア）の絶対的貧困者数に関してはアフリカよりも多いのだから、現実の政策が貧困救済に与えた効果と問題を検証することは不可欠である。

世界では食うや食わずやの人々が多数存在する一方、先進国では多くの国民がある程度の衣食住に恵まれている。しかも福祉国家体制においては少なからぬ国民が適切な医療を受けることが可能で、これが個人の長寿を促し、社会の高齢化を進めたことは言わずと知れた話である。個人の長寿自体は喜ばしいとはいえ、社会全体でこの事態を考えるとエネルギーを過大に必要とする社会を意味する訳で、環境と社会の両立が問題になる。環境問題と福祉国家体制の両立に関しては既に坪郷實の研究があり⁷⁾、そこでは「維持可能性の戦略」等が述べられているが、これらを各国が受け入れるかどうかは、ヨーロッパであればともかく、その他の地域、とりわけ発展途上国では疑問である。

つまり上述したように、福祉国家論の議論は先進諸国の制度分析に関しては優れた成果を上げたものの、概して世界全体、特に発展途上国の視点から見た場合、問題が山積していることが判る。そこで本稿では、グローバリゼーションの下で南北問題が深刻化する中で何故福祉国家論が発展途上国の貧困問題に踏み込めないのか、他方で福祉国家体制を超えた世界的な福祉政策も何故困難なのかを考察するが、その前に福祉国家論の研究者がグローバリゼーションをどう受けとめているのか、簡単に触れておきたい。

2. 福祉国家体制とグローバリゼーションを関連付けた議論の行方

一何故福祉国家論は発展途上国の貧困解消につながる学問にならないのか

グローバリゼーションは発展途上国内のみならず、発展途上国同士の格差や南北格差を広げ、かつ先進国内でも格差問題をもたらしたことは周知の通りである。無論、このような世界情勢が福祉国家体制にも多大な影響を与えたことはどの識者でも意見が一致しているが、その影響の度合をどう見るかは、現在、意見が分かれている。

まずグローバリゼーションが既存の福祉国家体制を動揺させ、破綻させることを強調したのは加藤榮一であった。福祉国家体制が解体していく理由として加藤は、(1)高度成長の終焉によって福祉国家と資本主義の支えあう関係が崩れたこと(2)少子高齢化(3)男性稼

得家族（専業主婦のいる家庭）の減少・崩壊(4)ソ連社会主義体制の崩壊(5)イデオロギーの転換（ネオ・リベラリズムの台頭）(6) (4)・(5)から発生したグローバリゼーションによる資本移動の自由と課税の困難が社会保障費圧縮圧力となることを挙げている⁽⁸⁾。

他方、グローバリゼーションは単に福祉国家の縮小を促すのではなく、紆余曲折があるにしても福祉国家はグローバリゼーションに柔軟に対応する力があるという意見も根強く、リーガーやレイブフライド、日本では岡本英男の議論がそれにあたる⁽⁹⁾。実際にアジア経済危機以降、1998年頃から韓国では公的扶助の大幅な拡充が行われたし、年金はいくつかの先進国より拠出が低いにもかかわらず、高給付の傾向があったから⁽¹⁰⁾、この意見は現実に近いのかも知れない。しかし実際は韓国での一連の改革が福祉充実につながったのかどうかは疑わしい側面もあり、これについては、(1)99年の韓国都市部における自営業者の国民年金加入率は54.5%であることから判るように、所得が寡少なために年金に加入できない者がまだ多いこと⁽¹¹⁾ (2)既存の高齢者に対しては一切支給を行っておらず、減額老齢年金受給者（10年以上加入者）は全加入者に対して3.6%であり、いわば国民全体に福祉を行き渡らせることを名目に、実は年金基金結成を通して国家による資本動員を考えていた節があること⁽¹²⁾が指摘されている。

ただこのような問題点があるにせよ、韓国がグローバリゼーションの最中に一応福祉充実政策を実施したのに対し、日本では逆に生活保護の締め付けが厳しくなる等、グローバリゼーションがもたらした福祉政策への影響は国によって異なっていた。新川敏光もグローバリゼーションは福祉国家体制に対して影響はあるが、それが一定の収斂方向に向かうほどの規定力はなく、国内政治の選択幅は大きいとしている⁽¹³⁾。

だが国内政治の選択幅が大きいままでいられるのは、国民の多くがある程度衣食住に満たされていること、かつ移民問題や環境問題等、福祉国家体制の周辺に位置する発展途上国での社会経済的問題が何とか現状維持されていることが前提となる。換言すれば、将来的にはこのような静態論的な発想は許されないであろう。

福祉国家論は元々制度比較が主流であるように、静態論的な発想が強く、先進国同士を国別に比較することが多いので、発展途上国から日々国境を越えて入ってくる社会問題には対応しにくい。そのため、福祉国家論は、グローバリゼーションで一層強まった最貧国の地域紛争、難民、人権侵害、麻薬取引、感染症、環境悪化等、いわば人間が生きていく

にあたって危機的な問題を外部化して考え、看過する傾向がある。実際はこれらの問題が何らかの形でこじれた場合、福祉国家は危機に見舞われるはずだが、このように動的に日々変化する問題に対し、福祉国家論の研究者は概して触れようとしない。

福祉国家論は先進諸国の国内問題に焦点を当てがちなこともあり、グローバルゼーションを論じる場合でも、その視点は福祉サービスの市場化が進んでも現行サービス水準が負担増なく満たせるかといった国内的発想が強い。他方、グローバルゼーション下で貧困にあえぐ国で新たな福祉制度づくりが可能かどうかといった、いわば制度的に白紙状態の所での実務的検討は他分野（国際関係論、NGO論等）に任されているが、これらと福祉国家論との交流はあまり見られないのが実態である。確かに先進国と発展途上国では資本主義の発展段階も異なるから議論にならないのかも知れないが、ここで熟慮する必要があるのは、今後の経済発展を考えた場合、5年後も10年後も同様の考えが通用するかどうかという点である。

つまり国際比較をしながらも実は先進国の国内的発想が強いこと、静態論的思考が主になりがちで動的なグローバルゼーションの分析が得意とは言えない傾向、国際関係論等との交流の希薄さ、経済発展の段階の相違は、福祉国家論が発展途上国の貧困解決に貢献できない理由と言える。しかしより決定的な要因はグローバルゼーションがもたらした格差の重層構造であろう。まず福祉国家論で扱う貧困問題は概して相対的貧困の問題が多いが、このことは一国主義的発想の強い福祉国家論では貧困者と見なされる者でも、発展途上国の貧困者から見れば、それはある種の特権階級を意味する。逆の見方をすると、先進国の相対的貧困者からすれば、発展途上国の貧困者はグローバルゼーション下で自分たちの仕事を安い賃金で奪った敵であり、同じ貧困者でも両者は対立関係となる。福祉国家論はその意味で発展途上国の貧困救済とはむしろ対立関係にある訳で、移民問題が仮になくても既に排他的限界を露呈しているのである。

それならば福祉国家論は国家論をやめて、国家の枠を超えた国際福祉を模索すべきなのであろうか。次はこの問題に焦点を当ててみたい。

3. 福祉国家体制を超えて国際福祉を模索すべきなのか

最近、グローバルゼーションの影響を受けて、国際福祉を理想化する声を聞くこともあ

る。福祉国家研究者の中で国際福祉的発想が割合強いのはミシュラーで、彼は図2のような構想を示したうえで、NGOや教会、社会運動グループが国際問題（環境や社会的正義等）に深く関わる世界市民社会の形成を考えている⁽¹⁴⁾。ただ彼は他方で、民主主義的権力と責務のある国際政府の欠落で、国際的な社会規範が自主性による遵守に留まることを危惧し、結局、世界市民社会のシステムがグローバリゼーションに対抗しにくい側面も指摘している⁽¹⁵⁾。要するにミシュラーは理想的な世界市民社会の形成が困難なことを認識しつつも、その形成に向けての努力の必要性を訴えたとも言えよう。

しかし筆者は、仮に世界中でこうした努力を行ったとしても徒労に終わるのではないかと考えるし、却ってそのことが世界的混乱を引き起こすのではないかと考える。少なくとも近未来的には、グローバリゼーション下にあっても、各国政府の社会福祉的役割はゼロにはならないし、治安や選挙を考えればそうしたくてもできないからで、各国の枠を超えた国際福祉の実施は主権侵害にもなりかねない。

またミシュラーのように、福祉充実のための世界市民社会を形成するとしても、それを取り仕切る代表者が当然必要になる訳で、その場合、誰がどのような手続きを経て就任するのかが問題になる。ちなみにミシュラーはNGOの代表として赤十字等の既存のシステムにそれなりの期待を寄せているようだが、これは大きな誤りで、今の国連や赤十字と同様の国際福祉システムを形成すれば、それは官僚的かつ欧米の考え方に偏ったものになって、貧しい国々の意向は反映されにくくなり、地域に根ざした福祉向上は逆に困難になるであろう。

その関連で言えば、先述したように、北と南では格差が広がり過ぎて⁽¹⁶⁾、同じ貧困状態と言っても抱える問題は全く違って対立関係にあるため、世界共通の福祉政策を打ち出すことは不可能に近い。しかも貧困に陥る要因は単にグローバリゼーションによる市場原理主義だけでなく、社会的逸脱・事故・宗教的要因・イデオロギー問題・少数民族への差別・性差別というように実に様々で、かつ複数要因が絡んでいることも多いので、俊敏な福祉的対応をするには、国際機関を通すより地元の事情を理解する者が直接見て判断した方が良いのは言うまでもない。

さらにミシュラーはNGOを中心に国際福祉の向上を考えているものの、選挙で選ばれた訳でない者が世界政府の中心にいることは民主的手続を是とする国際ルールに反する

し、現にNGO活動がグローバリゼーション下で苦しむ人々の本当の声を汲み上げているとは必ずしも言えず、独善的活動になっているケースも多い。たとえば世界社会フォーラムは反グローバリゼーションの視点で各国のNGOが集まって開催されているが、実際にそこで声を上げて話題になるのは米国人等の先進諸国の運動家であって、旅費もなくフォーラムに参加できないアフリカ等の貧困者たちの生の声は反映されていないのである。

そのうえヘルドの研究でも明らかにされたが、NGOの組織数および組織事務局員の人員は圧倒的に高所得国に偏在しており、2001年時点、高所得諸国ではNGO数が12万近く存在していたのに対し、低所得諸国では4万程度、事務局員数は高所得諸国で14000人を超えていた一方、低所得諸国では2000人にも満たなかった⁽¹⁷⁾。つまりNGOの代表が世界政府の中心に就任しても、その声は高所得国からの視点というバイアスが避けられないし、このようなNGOは本国政府等から補助金を受け取っていることも多いので、果たして南の貧困者の声をどれだけくみ取れるか、疑問が残るのである。

最後にグローバリゼーションの視点から国際福祉が不可能であることを再度確認しておきたい。ミシュラーは国際的に決められた規範が個人の良心だけで守られることを危惧し、それではグローバリゼーションの力に敵わないことを示唆したが、筆者は別の意味でもグローバリゼーションが国際福祉を不可能にしていると考えている。と言うのは、グローバリゼーションとは金銭とモノへの自由な欲望が無条件に解放されている状態であるのに対し、国際規模での福祉政策が働けば、富の再分配が世界中で行われるため、特に先進国の富裕層や中産階級の自由な金銭とモノへの欲望は抑えつけられ、場合によっては生活水準低下を余儀なくされるからである。発展途上国への再分配による先進国の生活水準低下はおそらく容認されないであろうし、人間の欲望から見ればグローバリゼーションは適格的で受け入れやすいのである。

従って国際福祉は当面の間、各国のやり方を重視し、他方でこれらが機能不全に陥らないようにODAやNGOのあり方を常に見直す必要があるものの、さりとて一見理想視されがちな超国家的な福祉の実施は却って問題を社会的に大きくすることが判る。そうなると、先進国と一部の中進国ではやはり当面は福祉国家体制の維持や形成が重要という話になり、とどのつまり筆者の批判は何だったのかと言われかねない。しかしその前に、今度は福祉国家体制が本当に未来永劫持続できる社会経済システムなのか、あらためて検討すべ

きであろう。次章ではこの検討を行う。

4. 福祉国家体制はどのようなのか—延命か解体か—

① 延命説の内容

福祉国家体制については比較的多くの研究者が何とか維持できるといった発想で語っていることが多い。その典型がノーマン＝ジョンソン／青木郁夫・山本隆監訳『グローバリゼーションと福祉国家の変容 国際比較の視点』、法律文化社、2002年（原著はJohnson, Norman (1999), *Mixed Economies of Welfare*, Prentice Hall）であり、彼は同書の最後（日本語版p.296）で福祉国家体制が今後も維持されるであろうと予測している。その理由としてジョンソンは、福祉国家体制は危機が叫ばれて30年以上たった現在でも十分存続されていること、ゆえに問題があることは事実としても、これが体制の危機とは言えないと指摘しており、市場主義を訴えたニューライトが福祉国家に替わるだけの代替案を出すことができなかつた一方、こうした声を受けて逆に福祉国家体制が弾力的になり、今や幅広く根強い支持があることを強調している。

また福祉国家体制の維持は可能ではあるが、それなりの方策が必要と考えたのは、エスピン＝アンデルセンで、彼の1999年の研究である“Bureaucrats or Architect?: Recasting the European Welfare State”(G・エスピン＝アンデルセン／渡辺雅男・渡辺景子編訳『福祉国家の可能性—改革の戦略と理論的基礎—』、2001年、桜井書店の第2章として所収)では、そのための方策として、(1)仕事と育児を調和させる母親の能力を最大化すること(2)退職時期を遅らせることの奨励（定年制度の廃止等）(3)育児の費用の社会化（高齢者優先になりがちな投資を若年世代へ）(4)ライフサイクルの中での労働と余暇の組み合わせを再検討する(5)平等概念の再検討を挙げている。ちなみに(5)は、社会が高齢化するとあらゆるサービスが社会化される傾向があるので、サービス産業社会では、高齢者の付き添いなど、低賃金・低技能の職が多数占めるようになるが、低賃金・低技能・人員整理をいずれもタブー視するような現在の福祉国家体制では今後の変化には対応できないという発想から始まり、「いまここでの平等」よりも飛躍できるチャンスを何度も与えられるようにすることを提唱したものである。

アンデルセンと似た提案は既に日本でも別の形ではあるが一部実施されつつあり（2006

年度の高年齢者雇用安定法の改正による65歳までの定年延長等)、高齢者に対し、納税者として福祉国家体制維持に協力してもらうというのは、有効な方策である。しかしアンデルセンの提案は10年程度の中期的なスパンであればともかく、数十年や100年単位での長期または超長期で見た場合、これらの方策だけで維持できるのか、筆者は正直なところ疑問である。

疑問が生じる理由は、どんな体制でも歴史的に見た場合、時代の変遷に伴い、内容の変化→解体の道は避けられないからである。従って筆者は(超)長期的には福祉国家体制は維持できなくなり、解体すると考えるし、それは単に歴史的視点だけでなく、グローバリゼーションの視点からも同様の予測ができる。否、仮にグローバリゼーションがなかったとしても、別の観点から福祉国家体制は(超)長期的には解体する確率が高いのである。そこで解体が予測される理由をまずグローバリゼーションの視点から考察する。

② (超)長期的に福祉国家体制が解体すると予測される理由 I

—グローバリゼーションの視点からの考察—

グローバリゼーションが福祉国家体制を解体させると警告したのは、先述の通り、加藤榮一であったが、彼の考え方が悲観的過ぎるという見方も研究者間では根強い。だが短期・中期ではともかく、(超)長期的に考えた場合、以下で述べる理由から考えても、加藤の警告は的を射たものである。

グローバリゼーションによる福祉国家体制への悪影響は、実は既に見えにくい形ではあるが進行し始めており、これが数十年におよぶとなれば、体制維持に問題が生じるのはほぼ確実である。第一にグローバリゼーションはITの発展に代表される情報革命に後押しされる形で出現したが、ITは周知の通り、国家のあり方や人々の公共意識等に多大な影響をもたらした。国家の側面而言えば、加藤も指摘するように、超国家的なカネの取引が瞬時に行われることで税金徴収が困難になり⁽¹⁸⁾、ひいては管理通貨制度を通じた形での完全雇用政策実施も難しくなりつつある。つまりITで瞬時に動くカネに対して税金をかける方法を編み出さない限り、国家は資本に対して相対的に立場が悪くなり、グローバルな資本に対抗することが困難になりかねないのである(既に日本では国家がグローバルな資本の意向を専ら反映しているくらいさえある)。

国家がグローバルな資本に対して歯止めがきかなくなると、犠牲になるのは雇用者(労

働者)である。それと言うのも、資本は瞬時にカネを動かし、いとも簡単に生産拠点を低賃金の国に移すことも可能だが、労働市場はこうした機敏性を持たないからである。多くの雇用者(労働者)の場合は言葉や文化的な壁にぶつかるし、いくら外国語が堪能であっても、家庭的事情があれば言葉の通じる外国で仕事に従事できるとは限らない。

さらにこうした状況下では、同企業の雇用者(労働者)でも機敏性のある働き方ができるために正社員になる者とそうでない者(パート等)の間での賃金・労働条件の格差が広がり、不平等を当然視する風潮を生み出す。それだけでなく、グローバルな企業と国内だけに拠点を置く企業との間でも働き方に差が生まれるため、企業を超えた社会的連帯は尚更困難になる。また雇用者(労働者)の分裂は労働組合の弱体化につながり、弱体化した労働組合は次第に信用を失って組織率を下げ、一層信用を失うという悪循環に陥ってしまうであろう。つまりグローバルな資本が一人勝ちすれば、人々の間には国家不信や労働組合無視という意識が生まれ、福祉国家体制が前提にしていた社会的連帯は破綻への道を辿らざるをえないのである。そして税徴収の困難や不平等を当然視する風潮、社会的連帯の破綻は、公的扶助等の社会的保護への思想的支持を弱め⁽¹⁹⁾、福祉国家体制を支える根幹的な思想をも突き崩していく恐れが高い。

他方、社会的連帯の破綻は雇用者(労働者)同士だけでなく、地域社会内でも問題になりつつあるが、実はその一因となっているのがITである。無論、ITは遠方の者と社会空間を共有できるメリットがあるが、その一方で身近な人間同士の関係が疎遠になりがちで、これは社会的連帯にマイナスに働くと考えられる。ある行動を起こそうとして遠方の者同士で連携しようとした場合、ネットは有効に働き、その連携を全国に広げる可能性もはらんでいるが、裏返せば、その分意見等が異なっているにもかかわらず、本来は相互扶助等で連携せざるをえない近隣との関係は手薄になりがちで、何らかの形で同じ考え方でない限り連携が取れないといった排他的な人間関係が強くなる。こうした相互扶助の希薄な状況では公的福祉への依存度を一層高めるが、これらが方々で起これば、短期・中期でも福祉国家体制は財政的に肥大化するであろうし、現にその傾向が見られつつある。しかし肥大化した状態は、現在主流の世銀・IMF体制の方針と正反対であり、財政赤字削減・金融引締を強制する世界的な市場原理主義を全く無視する訳にはいかない。従ってグローバルゼーションが厳然たる力を世界的に持つ限り、肥大化はある一定段階に達すると、社会的保護や社会

支出を抑制する方向に向かわざるをえないであろう。もっとも現在、抑制するか否かに関しては、前述したように国家による裁量の余地が残されており、韓国では逆に社会保障充実の政策が行われた訳だが、これはあくまでも中進国の事例である点を念頭に置く必要がある。

それからグローバル化と一体化して進むITによる高度情報化は、当初、都市部と過疎地域間の情報格差を縮小させると考えられていたものの、実際は予想と逆になっている。情報交換は都市部中心に展開されることが多いため、過疎地域は取り残される傾向があり、これは日本だけでなく、フィンランドでも同様の現象が見られる⁽²⁰⁾。全国的に均等な機会提供が却って困難になれば、大都市部と地方間の格差・対立意識が生まれ、一国全体に及ぶ社会的連帯は難しくなりがちなることは、日本でも周知の通りである。

ちなみにITの発展で恩恵を被ったと思われるのは国家よりNGO（NPO）であった。ITによって弱小NGO（NPO）でも大企業と同等に情報発信し、ネットを通じた資金調達で財源を潤すことも可能になったからである。公的福祉で対応できない様々な社会的要求を満たす組織としてNGO（NPO）は注目される傾向があるが、それだけにNGO（NPO）の台頭は本来公的に担うべきサービスですら民間に移行される恐れも孕んでおり、実際にある程度小さな国家形成に貢献できるものとして期待する意見も聞かれる。しかしNGO（NPO）活動が最も盛んな国の一つである米国でさえ、これらの主たる活動資金は政府からの収入で、特に低所得者を相手にするNGO（NPO）にはその傾向が強い⁽²¹⁾。これはNGO（NPO）の発展が却って福祉国家体制の肥大化状態に拍車をかけることを意味していよう。そのうえNGO（NPO）は地域的に都市部に偏在していることが多いため、一国全体に及ぶ社会的連帯の視点で見た場合、これらの活動はマイナスに働くことも考えられるのである。

ではグローバル化が仮にテロや米国経済の破綻、資源枯渇等で崩壊すれば、福祉国家体制は肥大化が許容されたまま維持できるのだろうか。その場合、深刻な不況や経済混乱が世界中に伝播するので、福祉国家体制を支持する声は各国で強くなると思われるが、現実には財政難から福祉給付は最小限度に抑制されるであろうし、また大恐慌時に多くの国で見られたように賃金を抑制し、景気回復・輸出振興のための経済政策が優先されれば、福祉は二の次になる。そしてスウェーデンに見られるように、公的年金の一部を

事実上自ら投資信託等で運用させる状況が進んでいけば、人々の生活水準低下は避けられないであろう。つまりグローバリゼーションの崩壊は福祉国家体制の再強化ではなく、経済混乱・不況による政府の財政基盤の一層の弱体化→福祉国家体制の解体というシナリオを逆に進めることも考えられる。確かにグローバリゼーションの存在は様々な点で福祉国家体制の前提となる社会的連帯に悪影響をもたらし、これが（超）長期に及べば福祉国家体制の解体につながると思われるものの、さりとてグローバリゼーションが崩壊した場合でも今度は経済的側面から体制維持は困難に見舞われることが予測されるのである。

③ （超）長期的に福祉国家体制が解体すると予測される理由Ⅱ

—福祉国家体制自体がもたらした問題、移民問題、世界的高齢化、環境問題—

福祉国家体制の解体が（超）長期的に予測されるのは、上記のグローバリゼーションがもたらした直接的な影響以外にも、実は多くの問題を山積しているからである。勿論、これから述べる問題はグローバリゼーションによって短期間に一層深刻化したきらいはあるが、仮にグローバリゼーションが起きなかったとしても生じた諸問題であり、福祉国家体制の維持や解体を考える際には、グローバリゼーション以外の視点も重要である。

そもそも福祉国家体制は受益者に関する問題を内包しており、社会一般の福祉向上を目指すとしつつも、実際この体制の受益者は官僚機関や業界であるのも否定できない⁽²²⁾。官僚間や利益者集団間での利権争いが人々の意識に上った場合、（超）長期的には福祉国家は解体の道を辿ることがありうるであろう。

福祉国家体制における受益者問題は、少子高齢化が進行している状況下では世代間対立の形で顕在化することも多い。先述のアンデルセンの研究でも育児に対する公的支出増加の重要性を訴えていたが、現実には北欧諸国ではともかく、多くの先進国では高齢者に支出が偏りがちで、若年世代への支出シフトは困難な状況にある⁽²³⁾。それと言うのも、若年世代、特に子供は選挙権を持たないため、本来実施して欲しい政策を直接政府に訴えることができないのに対し、高齢者は選挙権等を行行使できるからである。従って少子高齢化が進めば、多くの福祉国家では受益が高齢者に偏り、社会的連帯どころか、世代間対立が深まる恐れは高い。しかも年金や医療に力点を置くのは良いとしても、その結果として他の必要経費（国防費等）を極端に削れば、福祉国家体制の維持はおろか、場合によっては国の存亡に関わることになるだろう。

付言すれば、少子高齢化は（超）長期的には人口減少をもたらすため、一定程度の労働力人口の維持にはそれなりの政策的努力が求められる。労働力人口の維持政策としては女性や高齢者の社会進出を促す政策が採られることが多いが、他方で移民の受入も重要課題として浮上してくる。ところが移民は概して受入国の本国人より劣悪な労働条件に置かれ、失業しやすい立場にあるため、都市部において彼らの存在はスラム形成や貧困に起因した犯罪の温床と見なされがちであるし、貧困の再生産は世代を超えて行われる傾向がある。それに加え、移民が先進国で現在以上に増加して長期的に定着した場合、社会的インフラ整備が一層求められるが、これは公的負担の増加になるので、このことも本国人から反感を買うであろう。移民増加は一国全体の社会的連帯に亀裂を生み出しかねない側面がある。

実はエクバークの研究が既に明らかにしているように⁽²⁴⁾、福祉国家体制の中でも比較的給付内容が充実している社会民主主義的国家は自由主義的国家に比べ、外国人労働者の失業率が本国人全体のそれよりも高い傾向がある。この研究によれば、オランダ2.8倍、スウェーデン2.4倍、デンマーク2.3倍に対し、米国1.2倍、オーストラリア1.1倍、カナダに至っては本国人と移民の失業率が同一であることを示す1倍であった（1999～2000年間の数値）。これは福祉国家体制下での給付充実の本国人を優先させ、外国人をある程度排除しないと不可能なことを示しており、今後移民流入が増えた場合、福祉国家体制が維持できなくなることは大いに考えられるのである。

しかし移民の流入が止まれば、福祉国家体制の危機が回避できるかと言えば、これもまたそうではない。移民増加は社会的諸問題を引き起こすものの、出生率の向上をもたらすし、労働力人口維持には重要な役割を果たすからである。結局移民のいない状況が続けば、（超）長期的には人口減少が加速化するので、経済の縮小化や人口構成の高齢化が急速に進行し、福祉国家体制維持は別の意味で難しくなると考えられる。水島治郎も指摘したように⁽²⁵⁾、「移民から福祉国家を守る」論理は「移民が福祉国家を守る」論理に反転する可能性もない訳ではないのである。ただ現実には移民の多くは世代を超えた貧困の再生産から抜け出しにくい傾向があるので、論理の反転は困難であろう。

また多くの発展途上国で始まった世界的高齢化の進行も福祉国家体制維持にはマイナスに働くと考えられる。まず発展途上国では経済成長の恩恵が国民全体に行き渡らないうちに高齢化の方が先に進行する恐れが高い一方、先進国に比べ病気で過ごす期間が長い傾向

が見られる⁽²⁶⁾。これを移民と関連付けて言えば、元々旧宗主国等に移住していた移民の中で、家族や親族に十分な治療やケアを受けさせるために呼び寄せを行う者が増えることもありうる。無論、こうした移民が増加すれば、先進国の福祉国家体制は大きなゆらぎをもたらすし、体制維持は到底不可能になる。

もっともここまで述べてきた諸問題はまだ人知による解決が可能な余地を残しているように思われる。だが世界的な環境問題に目を向けた場合、(超)長期的に福祉国家体制を維持することは最早如何なる人知によっても困難と思わざるをえない。砂漠化や水害、資源枯渇、海面上昇はここ数年で急速に深刻化し、いわば環境破壊は人知が追い付けない位のスピードで進んでいるように見受けられるからである。無論、環境破壊で居住地を奪われた者の難民化は既に各地で始まっており、その余波は先進国にもおよんでいる。環境破壊が続けば、移民の急増だけでなく、先進国内でもいずれ居住地をめぐる争いが予想され、社会的連帯に悪影響をもたらすであろう⁽²⁷⁾。

なお温暖化による先進国での感染症問題も深刻になりつつあり、本来熱帯地域の病気であった西ナイル熱が温帯の米国で広がり猛威を奮ったことは記憶に新しい。このように感染症はその免疫力を全く持たない土地で爆発的に広がるため、患者が大量に発生した場合、公的医療は財政的にパンクする危険をはらむ。要するに福祉国家体制は著しいスピードで進む環境破壊の前では殆ど無力化する他はないのである。

おわりに—出口なき時代へ—

本稿では福祉国家体制の維持に関して悲観的予測を述べてきたものの、これは悲観的予測をさせる社会経済的要因があまりに多かったことにもよるが、同時に楽観的展望からは新たな社会的連帯の模索も始まらず、福祉国家論の再編成もありえないと考えたためでもあった。福祉国家論は概して先進国の一国主義的発想に陥りがちだが、実際は発展途上国の状況を配慮せずに福祉国家体制の未来を展望するのは不可能であることを研究者は強く認識すべきで、かつ途上国における急速な高齢化に対し、従来福祉国家体制の模倣で乗り切れるのかどうかの検証も求められている。

しかし途上国各国が福祉国家体制を希求しても、一部の国ではともかく、全ての国で健康で文化的な最低生活保障がなされるようになる時代は恐らく(超)長期的に見ても到来

しないであろう。それは途上国では高齢者人口比率が7%から14%になるスピードが20~30年程度であるため、工業化に乗り遅れた国では産業基盤整備も終わらぬうちに社会の高齢化が生じて、生活基盤を整える人材も税源もない状況に陥ると考えられるからである。もっとも途上国では経済成長しても、その体制は開発独裁で民主主義が発達していないことも多く、国民の最低生活保障を念頭に置いた再分配政策は行われにくいので、国民全体が高齢化しても福祉国家体制を希求するとは限らないし、むしろ高齢化で生じた新たな貧困が放置されて、世界的に見た場合、南北格差がより広がることも予想される。

また多くの発展途上国で民主化が進み福祉国家体制を希求した場合、先進国が福祉国家体制を整備した時代と異なり、環境破壊による行動制約が予想されるから、先進国と同様の福祉国家体制の形成は困難であろう。つまり地球資源の限界から発展途上国の人々が先進国並の福祉を享受できる条件は既になくなってきているのである。そのため先進国と発展途上国の平等を図るとすれば、限りある資源やカネの世界的再分配を行う必要があるが、現実にはそれが不可能なことは前述した。世界的再分配が不可能である以上、先進国の福祉国家体制は、今後次第に発展途上国から経済的エゴイズムの象徴として反発される恐れがあるが、現行の福祉国家論はこうした南北対立に鈍感で全く無力である。それどころかその無力ぶりさえ実は研究者間で殆ど自覚されていないのが実情なのである。

(注)

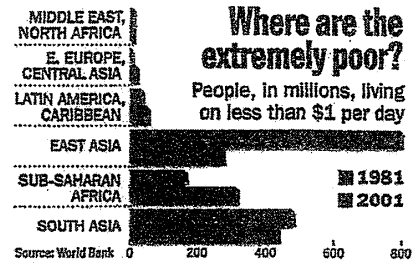
- (1) …詳細は二文字理明・椎木章編『福祉国家の優生思想—スウェーデン発強制不妊手術報道—』、明石書店、2000年を参照。
- (2) …「デンマーク 世界で最も幸せな国のかたち」、『クーリエ・ジャポン』2007年10月号、pp.114-117。
- (3) …林健久『財政学講義 第2版』、東京大学出版会、1995年、pp.184-193。
- (4) …なおEU統合に見られるリージョナリゼーションが最近顕著になりつつあるが、これには一国の都合で国際化を進める部分が残されているにしても、周辺諸国からの圧力で財政赤字の縮減化を図るというように、ある意味では超国家的な側面があり、グローバリゼーションの一種とも言える。しかし他方でリージョナリゼーションは、両大戦間期のブロックとは異なるものの、米国中心のグローバリゼーションに対する対抗軸という側面も持っており、二義的性格を帯びている。
- (5) …2025年の世界では60歳以上が12億人程度と予想され、僅かこの25年で2倍以上となり、かつその8割(9.6億)が発展途上国に住むと考えられている。詳細はWHO (2002),“Healthy ageing is vital for development”, 9 April.2002 (<http://www.who.int/mediacentre/news./releases/release24/en/>. 05.9.22閲覧)を参照。概して発展途上国は先進国と比べて、高齢化のスピードが速く、たとえば、タイの高齢者人口比率が7%から14%になるのは2006年→2027年で21年と予測されている。これに関する詳細はポール＝ウォ

- ーレス『人口ピラミッドがひっくり返るとき—高齢化社会の経済新ルール—』、草思社、2001年、pp.276-278を参照。
- (6) …WHO (2003), *Directory on Research on Older Adult Health and Ageing in Africa*, 20th of Aug. 2003
(<http://www.who.int> 05.9.22閲覧)によれば、2050年までにナイジェリアでは60歳以上人口が3100万を超えるるとされており、これは仮に現在人口が倍増したとして計算しても13%の人口比である。
- (7) …坪郷實「福祉国家と環境問題」、齋藤純一編『福祉国家社会的連帯の理由』、ミネルヴァ書房、2004年、pp.119-151。
- (8) …加藤榮一『現代資本主義と福祉国家』、ミネルヴァ書房、2006年、pp.308-317。
- (9) …Rigger, Elmar and Stephan, Leibfried (1998) “Welfare State Limits to Globalization”, *Politics and Society* 26 (3), Sage Periodical Press, pp.378-383, 岡本英男『福祉国家の可能性』、東京大学出版会、2007年。
- (10) …林成蔚「台湾と韓国における社会保障制度の政治改革」、大沢真理編『アジア諸国の福祉戦略』、ミネルヴァ書房、2004年、p.75によれば、2000年頃のドイツにおける拠出率（月額報酬に占める拠出の割合）は18.6%、所得代替率60%、スウェーデンにおける拠出率は20.3%、所得代替率60%に対し、韓国では拠出率が9%、所得代替率が70%であった。
- (11) …Woo, Myungsook (2004), *The Politics of Social Welfare Policy in South Korea*, University Press of America INC., p.115
- (12) …前掲林論文、pp.105-111。
- (13) …新川敏光「福祉国家の危機と再編」、前掲『福祉国家社会的連帯の理由』、p.20。論文自体は2002年3月に脱稿されたものである。
- (14) …Mishra, Ramesh (1999), *Globalization and the Welfare State*, Edward Elgar, p. 131
- (15) …*ibid.*, pp. 129-130
- (16) …スーザン＝ジョージvsマーティン＝ウルフ／杉村昌昭訳『【徹底討論】グローバリゼーション 賛成反対』、作品社、2002年、p.49におけるジョージの話によれば、18世紀には最も豊かな20%と最も貧しい20%の格差は2対1であったが、2000年頃には82対1に広がった。
- (17) …デヴィッド＝ヘルド／中谷義和・柳原克行訳『グローバル社会民主制の展望—経済・政治・法のフロンティア—』、日本経済評論社、2005年、pp.105-106。
- (18) …前掲新川論文では、国際競争力を無視した企業負担によって福祉国家体制が形成された訳ではないことを理由に、資本は福祉国家を避け低コスト国に流れるという議論は単純すぎるとし、グローバル化が国家の自律性を失い、福祉国家縮小を導くという仮説には一般的妥当性がないとする。しかし筆者は、過重な企業負担で福祉国家が形成されたのではないことは認めるとしても、瞬時に移動する莫大なカネの流れを国家が規制できないことで、税収に問題が出てきている点を看過してはならないと考える。
- (19) …*ibid.*, pp. 15-16
- (20) …マニユエル＝カステル、ペッカ＝ヒマネン／高橋睦子訳『情報社会と福祉国家 フィンランド・モデル』、ミネルヴァ書房、2005年、pp.107-132。
- (21) …木下武徳「アメリカにおける非営利団体と市場化—社会福祉における進展状況と論点・課題」、渋谷博史・平岡公一編『福祉の市場化をみる目—資本主義メカニズムとの整合性—』、ミネルヴァ書房、2004年、pp.284-285。
- (22) …これらに関する詳細は、森村進「リバタリアンはなぜ福祉国家を批判するのか—さまざまな論拠—」、『季刊 社会保障研究』38巻2号、2002年秋、pp.109-110を参照。

- (23) …G・エスピノー＝アンデルセン／渡辺雅男・渡辺景子編訳『福祉国家の可能性—改革の戦略と理論的基礎—』、2001年、桜井書店、p.75。
- (24) …Ekberg, Jan (2004), “Immigrants in the Welfare State”, Sodersten, Bo ed. (2004), *Globalization and the Welfare State*, Palgrave Macmillan, p.201
- (25) …水島治郎「福祉国家と移民—再定義されるシティズンシップ—」、宮本太郎編『比較福祉政治—制度転換のアクターと戦略—』、早稲田大学出版部、p.223。
- (26) …WHO (2003), “Gender, Health and Ageing”, November.2003
(http://www.who.int/gender/documents/en/Gender_Ageing.pdf, 07.10.11閲覧) での統計によれば、寿命から健康寿命を引いた年数は、エジプトで男性9年、女性12年、インドでは男性8年、女性12年であったが、オランダでは男性6年、女性10年であった。
- (27) …環境破壊は単に居住地問題に留まらず、別の視点から見ても一国における社会的連帯に影響をもたらしており、たとえばマレーシアでは環境問題が深刻化するにつれ、自然環境をできるだけ利用して生きようとする貧困者と持続可能なライフスタイルを実行する貧困者の間で齟齬が生まれている。詳細は、Siwar, Chamhuri and Chamuri, Norshamliza (2006), “Poverty and Environment : A Review of Issues and Evidences of Malaysia”, Brenos, Ralph V. ed. (2006), *Focus on Poverty*, Nova Science Publishers, Inc., pp.85-101を参照。

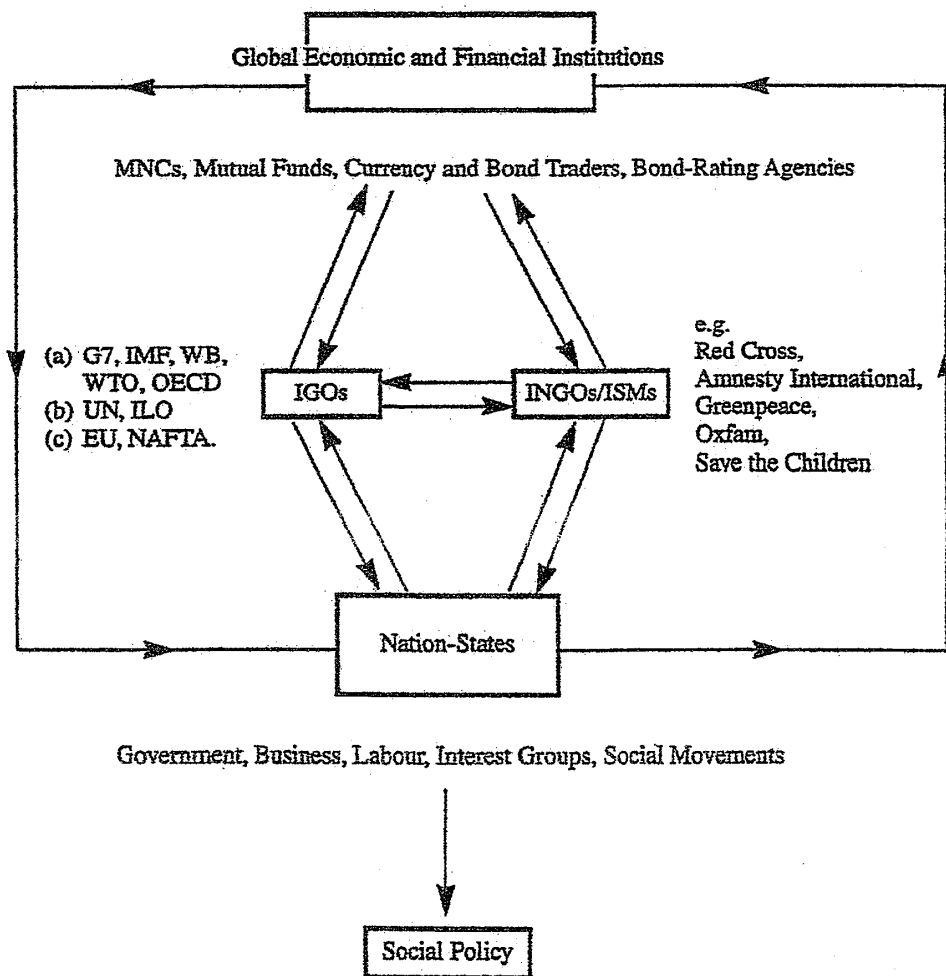
図 1

EXTREME POVERTY The World Bank estimates that 1.1 billion people live in extreme poverty. Asia leads in numbers, but Africa has the largest proportion: nearly half its population



(出典) “The End of Poverty”, *TIME*, March 14th of 2005, p.34より引用。

図 2



Notes:

- (a) Global (economic)
- (b) Global (social/humanitarian)
- (c) Regional (mixed)

The arrows indicate interaction between major players in the global arena but do not imply either that the intensity of interaction is similar or that power and influence flow equally in both directions. Little is said about the role of INGOs and ISMs in the following pages, not because it is not important but because it is too large a theme to be treated adequately in this book.

(出典) Mishra, Ramesh(1999), *Globalization and the Welfare State*, Edward Elgar, p.123より引用。