

新しい社会的リスクと公共圏の再編成

— 日本・韓国・カナダ・ドイツ・エジプトの比較分析 —

河村 有介

(京都大学大学院法学研究科 博士後期課程)

城戸 英樹

(奈良県立大学地域創造学部 講師)

辻 由希

(京都大学大学院法学研究科 博士後期課程 / 日本学術振興会 特別研究員)

安 周永

(京都大学大学院法学研究科 博士後期課程 / 日本学術振興会 特別研究員)

近藤 正基

(立命館大学衣笠総合研究機構 ポストドクトラルフェロー)

2010 年 9 月



京都大学グローバル COE

「親密圏と公共圏の再編成をめざすアジア拠点」

Global COE for Reconstruction of the Intimate and Public Spheres in 21st Century Asia

〒606-8501 京都市左京区吉田本町 京都大学大学院文学研究科

Email: intimacy@socio.kyoto-u.ac.jp URL: <http://www.gcoe-intimacy.jp/>

《目次》

序章	問題の所在.....	2
第1章	家族介護者への現金給付とジェンダー平等 —日本とカナダ（オンタリオ州）の在宅ケア政策の変化—	4
第2章	高齢化と福祉レジーム —戦後ドイツにおける年金制度の漸進的变化—	19
第3章	エジプトにおける労働市場の変化とイスラーム系社会団体の擡頭	30
第4章	政労使の緊張関係と福祉制度の変化 —韓国・金大中政権の福祉改革を事例として—	44
第5章	日本における地方分権化と基礎自治体の政策展開.....	55
終章	総括と課題.....	69
参考文献一覧		70

序章 問題の所在

本研究の目的は、ポスト工業社会における新しい社会的リスクに対処する各福祉レジームの再編過程について比較し、レジーム再編の方向性とスピード、タイミングの違いをもたらす政治的要因について明らかにすることである。

福祉レジーム論において、近年、注目をあびているのが新しい社会的リスク論 (Taylor-Gooby 2004) である。脱工業化の進展にともない、1970年代までの福祉国家発展の前提とされてきた雇用と家族の安定が揺らぎ、女性の労働市場参加にともなう家庭と仕事の両立の困難、離婚と単身親の増加、産業構造の変化にともなう未熟練労働者の長期失業や非正規雇用の増加といった現象が生じてきた。このような新たな社会的リスクに対応するために、各福祉レジームは再編の必要に迫られている。再編の内容としては、一般的に、家庭と仕事の両立を可能にするための公的保育・介護の拡大や、若年者の雇用促進のための職業訓練の充実などといった新たな施策を採用すると同時に、年金、失業保険、生活保護などの既存の社会保障・公的扶助プログラムの一部削減を行う傾向がみられる (Bonoli 2005)。しかしながら、再編の具体的な内容やスピード、タイミングには共通点だけでなく相違点もある。それらの違いをもたらすのが、各国の政治的要因である。

福祉国家の形成と変容を促す政治的要因としては、従来、権力資源（おもに労働者階級と左派政党の勢力）、制度（過去の政策遺産や統治構造の特徴）、そしてアイデア（新自由主義など）が挙げられてきた。本研究でもこれらの要因に注目するが、とくに新しい社会的リスクへの対応を考える際に重要な点として以下に留意する。

第一に、ポスト工業社会における新しい社会的リスクに最もさらされやすい人々、したがって新しい社会的リスクに対処する社会政策の最大の受益者となる人々は、典型的には若者や女性、非正規労働者などであるが、これらは組織化や政治的代表という点で、相対的に権力資源を持たない人々である。このような人々の利益となる政策がどのように実現されるかを分析する際には、使用者や中間層など他の社会集団との連携が重要となる (Bonoli 2005)。

第二に、福祉レジームの再編においては、自立支援志向の福祉、ジェンダー平等など新たなアイデアが提示され、諸言説間のせめぎあいの中で人々の利益が再定義され、新たな政治的連合が形成される (宮本 2006)。そしてこれらの政治的連合の形成や新たなアイデアの提示する選択肢を制約し、また政治的意思決定の構造を規定するのが、制度である。本研究では、比較の際にこれらの政治的要因に注目し、各福祉レジームの再編過程を分析する。

このような問題関心にに基づき、本研究は分析対象として日本、カナダ、韓国、ドイツのほか新たにエジプトという中東国家も加え、それぞれの福祉レジームの再編過程を比較する。これらの国をとりあげることによって次のような点が明らかになるだろう。まず、福祉レジーム類型論において家族主義型レジームに分類される日本と韓国で、「新しい社会

的リスク」への対応がどのように行われているのかを問うことができる。家族主義型レジームでは、家族政策（児童手当、公的育児・介護サービス）に対する政府支出の比重が低い。そのため、家族の生存は企業から出される家族賃金と、女性による無償のケア労働に頼らざるを得ない。したがって、脱工業化による雇用と家族の不安定化によって、家族主義型レジームの維持は困難とならざるを得ない。このような日本と韓国（家族主義型レジーム）に加え、カナダ（自由主義型レジーム）とドイツ（保守主義型レジーム）の対応を比べることは、福祉レジーム類型論に対する貢献となるだろう。

さらに、韓国とエジプトにおいては、福祉国家の形成・拡充と新しい社会的リスクの顕在化が同時期に生じているため、福祉レジームの制度化がある程度進展した他地域と比べて、特有の問題を抱えることが予想される。この二カ国の事例を通じて、国ごとに異なる福祉国家の発展段階という要因と、グローバルなレベルでの社会経済構造の変容という共通要因の相互作用について考えることができるだろう。

以上の比較を通して、新しい社会的リスクに対処する各福祉レジームの再編過程の違いをもたらす政治的要因を明らかにすることができるだろう。

第1章 家族介護者への現金給付とジェンダー平等 —日本とカナダ（オンタリオ州）の在宅ケア政策の変化—

辻 由希

1. はじめに

1980年代後半以降、日本とカナダでは、在宅ケア¹を拡充する政策がとられてきた。在宅ケア（home care）は施設ケア（institutional care）に対置される概念として、国際的に注目を集めてきた。施設ケアとは、病院や福祉施設などで提供されるケアのことを言い、医者、看護師、介護士などがケアの担い手（care provider）となる。それに対して、在宅ケアは、「家庭（home）」で提供されるケアのことである。概念的には、在宅ケアは家族によって提供される家族介護（family care）とは異なる。在宅ケアはケアが行われる場所に注目した概念であり、家族介護はケアの担い手と受け手の関係性に注目した概念である。したがって、在宅ケアの担い手は、（1）ケアワーカー（政府や民間営利／非営利組織によって雇用される）、（2）生活援助や話し相手となるボランティア（コミュニティ・センターに登録して派遣されるなど）、（3）友人や家族、が考えられる。すなわち、在宅ケアと家族ケアが実際上どれほど重なり合っているかは、上記（1）、（2）、そして友人という家族以外によるケア供給の割合がどの程度であるかということによって決まるのである。慢性疾患や生活に困難を抱える高齢者の支援を、もっぱら家族が行うという場合は、在宅ケアと家族介護は重なり合う。

日本では、オイル・ショック後の1970年代末に政府が「日本型福祉社会論」を打ち出し、高齢の親の介護が家族責任とされた。同時期に、介護の施設中心主義から在宅福祉への転換が強調された。しかしこの転換は主に介護に関する公費負担の節減という目的を達するための手段であり、公的な在宅ケアサービスの整備を伴わなかったため、在宅介護はすなわち家族介護を意味することとなった（伊藤 2002）。1980年代後半になると、このような制度が家族や高齢者にどれほど悲惨な状況をもたらすかという告発が相次いで行われ始めた。

まず、家族による高齢者介護の過酷さがメディアで報道されるようになり、「高齢社会をよくする女性の会」など市民団体の活動も介護の社会化を求める世論形成に貢献した。また、家族介護の代替策として急増していた「社会的入院」という現象も問題視され始めた。高齢者の社会的入院（hospitalization）とは、医療的措置（治療）を要する急性疾患がおさまったあとも帰る家や福祉施設の空きがないため、高齢者が長期的に病院にとどまる

¹ Home care、在宅介護、在宅福祉などの総称として本章では「在宅ケア」という用語を使用する。

という現象である。家族のいない高齢者はもとより、家族に引取りを拒否される高齢者の長期入院が増えていた。社会的入院が増加すると、病床が不足し医療的措置が必要な患者の入院が妨げられたり、医療保険支出の増大を引き起こすという問題が指摘された。このような状況に直面したことにより、政府は、家族介護とは分離された在宅ケアのシステムをいかに構築するかという課題に取り組むことになった。

一方、カナダ・オンタリオ州²においても、1980年代半ばからコミュニティ・在宅ケア（community/home-care）という概念が登場し、歴代のオンタリオ州政府によって、その整備拡充を目指す政策がとられてきた。そもそも、カナダにおいて高齢者ケアは医療保険法（Medical Care Act 1968）と後の制度財源調達法（Established Programs Financing Act: EPF）、および社会扶助法（Canada Assistance Plan: CAP）において対処されてきたが、これらは医師による疾患の治療を中心とする「医学モデル」に基づいていた。すなわち、病院や施設の急性疾患治療は公的医療保険によってカバーされる一方で、家庭でのケア（慢性疾患の長期的介護や生活援助など）に対する公的保険による包括的保障は行われず（一部、延長療養として部分的に保障されるサービスもあるが）、家族介護やボランティアによる社会支援サービスに頼るか、民間ケアワーカー、ホームヘルパーのサービスを購入する必要があった³。

しかし、1980年代後半以後、新自由主義思想から影響を受けた連邦政府により医療保険・社会福祉サービス支出の伸びを抑制する政策がとられる一方で、病院・施設中心の医療保険・福祉サービスを在宅サービスに転換するという改革が進められた（「医学モデル」から「社会モデル」「健康増進モデル」への転換）（高橋 1999）。具体的には、1995年のカナダ保健・社会財源移転（Canadian Health Social Transfer: CHST）の導入が州ごとのコミュニティケア・プログラム策定を推進するきっかけになり、その後、1997年の国民医療フォーラム（National Forum on Health）において普遍的な在宅ケアプログラムの発展が奨励された。カナダでは、コミュニティ・ケアとホーム・ケアはしばしば特に政策上区別なく並列して語られるため、本研究においては、コミュニティ・ケアという概念も家の近くでのケアを目指すという意味で、在宅ケアの一環として扱う。

² カナダは連邦制をとり、医療保険については、連邦と州政府で財政負担を分担する。連邦政府は州の管轄事項に対して支出する権限をもち、「一定の基準を満たした州の医療保険に財政補助を行うことによって、制度の同質性・同等性を確保してきた」（新川 1999）。しかし 1995年のカナダ保健・社会財源移転（CHST）の導入により、医療保険と社会サービスにおける州の裁量が大きくなった。またとくに在宅ケアについては、比較的新しい政策領域ということもあり州ごとのプログラムの違いが大きいため、本稿ではオンタリオ州の事例を比較対象としてとりあげる。

³ 在宅ケアの 85-90%が家族や友人によって提供されているというデータがある（新川 2006）。

2. 日本とカナダ・オンタリオ州における在宅ケア政策の進展

2-1. 日本

1994年6月にドイツで介護保険が成立したのとほぼ同じ頃、厚生省内でも介護保険の検討会が発足した。早くも同年8月には、厚生省内で公的介護保険導入の方針が決定された。この時期の日本は1993年以降の政界再編期にあり、新しい政治アクターが政策決定過程に関与するという政治的機会構造の変容がみられた。また、社会党党首の村山首相率いる自社さ政権において男女共同参画社会の推進が合意され、「ジェンダー平等」についての社会的認識が高まりつつあった（Tsuji 2008）。そのため、家庭で女性が担っている介護の負担を社会的に分担するという介護保険制度の目的が、社会的に受け入れられる環境が整いつつあった。1995年から1996年にかけて、公的介護保険制度案が厚生省内で徐々に固まるのと並行して、連合、日本患者・家族団体協議会、日本看護協会、日経連、「高齢社会をよくする女性の会」、「介護の社会化を進める一万人市民委員会」などの利益団体や市民団体から賛否や提言などが出された。また世論調査でも、介護保険制度に関して市民が強い関心を持っていることが明らかになった（読売新聞1995年8月24日）。

1997年2月から衆議院厚生委員会で審議が始まった介護保険法案では、40歳以上の住民が被保険者として介護保険料を支払うこと、市町村が保険者として介護保険を運営すること、市町村に要介護度の審査業務を導入することが定められ、また保険給付として各種の居宅介護サービス（訪問介護、訪問入浴介護、訪問看護、訪問リハビリテーションなど）費、居宅介護福祉用具購入費、居宅介護住宅改修費、居宅介護サービス計画費、施設介護サービス費、高額介護サービス費が給付されることが示された。また財政赤字の増大や、他市町村との保険料格差の拡大を懸念する市町村に配慮し、国・都道府県による市町村への支援が打ち出された。1997年12月10日に介護保険法案は衆院本会議で成立し、2000年からの実施にむけて具体的な準備が進められることになった。

介護保険制度は、措置制度から社会保険制度への転換という90年代以降の社会政策改革の潮流のなかで導入された。介護保険によってもたらされた変化は、（1）受給者の拡大、（2）財源の変化、（3）新規事業者の参入という3点にまとめられる。第一に、措置制度においては低所得で家族からの支援が見込めない高齢者に限られていた公的介護サービスの受給者が、介護保険制度では65歳以上の被保険者である住民一般に大きく拡大された。しかしながら同時に社会保険制度という仕組みは、保険料や1割負担の介護サービス利用料を支払えない低所得者層（これには無年金の場合が多い高齢者世代の在日韓国・朝鮮人も含まれる、読売新聞2000年3月29日）が介護保険のサービスを受けられない可能性を生み出す（二木2007）。第二に、介護保険の財源としては、公費（国・都道府県・市町村で分担される）と市町村ごとに徴収する社会保険料収入で二分の二ずつ負担することになった。第三に、在宅介護サービスの分野で新たな事業者の参入が期待された。これまで高齢者介護を担ってきたのは主に施設介護を提供する医療法人と福祉法人であったが、介護保険導入によりこれ以外の営利・非営利事業者の参入が促された。ただし、介護保険市場

は本来の意味での自由市場ではなく、サービスの価格（介護報酬）、内容や質は政府によって規制される。

介護保険制度は2000年の開始以来、5年ごとに制度の見直しがなされることになっている。2001年に国民の大きな支持を受けて首相になった小泉純一郎首相は、「民間にできることは民間に」というフレーズのもと、「聖域なき構造改革」に着手した。不良債権の抜本的処理のほか、道路公団民営化、郵政民営化を実現させた小泉首相は、「暮らしの構造改革」の必要性にも言及し、少子化対策の拡大も指示した。小泉政権の新自由主義的な発想は介護保険制度の改定にも影響を与え、介護保険導入当初の「介護の社会化」という理念からの方向転換とともれるいくつかの改定が行われた。具体的には、2006年からの制度改定のための見直し過程では、要支援、要介護1という軽度の要介護者に対するサービス給付の増大が問題視された。そして給付総額の増加率を抑制するために、高齢者の要介護度が悪化するのを防ぐため、「介護予防」に焦点があてられた。新しく導入された新予防給付サービスでは、筋力向上、転倒防止、栄養改善、口腔ケアなどがサービスに含まれるいっぽう、家事などの生活援助サービスの利用は制限された。

2-2. カナダ・オンタリオ州

カナダにおいて医療保健（health care）はすべてのカナダ市民の普遍的権利であると考えられている。1984年のカナダ医療法（Canada Health Act）では、連邦政府からの財政移転を受けるために、州政府は5つの条件に従わなくてはならないことが決められた。5つの条件とはすなわち、医療保健が市民すべてに適用されること（universal coverage）、公的に運営されること（public administration）、医療的に必要なすべてのサービスが対象となること（comprehensive coverage）、違う州でも医療保健給付を受けられること（portability）、すべての市民にアクセス可能であること（accessibility）である。

しかし、このような普遍的権利として認められる「医療」に何が含まれるのかという点が、高齢者の長期的ケアの場合には問題となる。たとえば、慢性疾患に対する自宅でのケアや、生活援助サービスなどは「医療」の範疇に含まれるのだろうか。1985年以降に、病院・施設中心の医療保険サービスから在宅サービスへの転換が進んだことによって、「ケア」や「健康」を測る枠組みが「医学モデル」から「社会モデル」へと変化したことは先に述べた。このことは、生活支援などの私的・社会的サービスまでが「ケア」に含まれるという認識の変化をもたらす。しかし他方で、これまで病院や施設で行っていた医療行為を、コミュニティや自宅へと移転していくということは、普遍的権利として公的医療保険によってカバーされる領域が狭まることを意味する。コミュニティや在宅で行われるケアサービスが、新しく普遍的権利として認められるには、新たな政治的合意が必要なのである。コミュニティ・在宅ケアが普遍的権利であるとの国民的合意がまだ形成されていないため、コミュニティ・在宅ケアサービスがどこまで公的支出によって負担されるかは、その時々各州政府の考え方に大きく影響されることになる。さらに、コミュニティ・在宅ケ

アという政策分野は比較的新しく、政策決定過程に影響を与えるキーマンが固定してないために、いっそう政治過程が柔軟になり、政策の方向性が大きく変わる場合がある。

1980年代後半以降、3つの歴代オンタリオ州政府がコミュニティにおける長期的ケア（Community-based long-term care）について、5つの異なる改革イニシアティブを提示してきた（Baranek et al. 2004）。簡単に政策方針の変遷をまとめると、自由党（Liberal Party）政権と初期の新民主党（New Democratic Party）政権によって提案された最初の3つの改革方針は、高齢者が出来るだけ長くコミュニティ（家）にとどまって生活するための公的支援の必要性を認めながらも、具体的なケア提供の財源、供給主体、配分については既存のケア仲買モデル（a brokerage model）の延長にとどまっていた。ただし、これらの提案は立法化されることはなかった。その後、社会民主主義を掲げる新民主党政権と自由主義を志向する進歩保守党（Progressive Conservative Party）政権のもとで、大きな政策転換がもたらされた。

以下、Baranek et al. (2004) を参照しながら、簡単にそれぞれの改革イニシアティブの変遷を記述する。まず、自由党政権と新民主党政権の初期に提案された3つのモデル（One-stop shopping、自由党、1987; Service Access Organizations、自由党、1990; Service Coordination Agency、新民主党、1991）では、高齢化の進展にともなう医療保健支出の増加に対する懸念と高齢者の生活の質や福利への関心の向上から、コミュニティ・在宅ケアについての社会的支援の拡大の必要性がうたわれている。実際のケア供給システムとしては、従来どおり、ケアコーディネーターによるケアの仲買モデル（a brokerage model）が踏襲された。ケアの仲買モデルとは、（1）ケアを必要とする人（clients、consumers）が個別に様々なケア提供者（providers）と交渉するという煩雑さをなくすために窓口の一本化を行い、（2）ケアの統合・合理化・効率化をすすめるため、公的資金によってまかなわれるコーディネーターが、個人のニーズにあったケアプログラムの組み合わせを判断し（例えば、食事介助、家事サービスとデイケアの組み合わせなど）、（3）コーディネーターが高齢者の代理としてケア提供事業者と契約を結ぶというモデルである⁴。ケアを提供する事業所のなかには営利組織と非営利組織があり、両者の間の競争ではなく協力・協調がめざされた。

コーディネーターが組み合わせるサービスのうち、州政府の定める各種ケアプログラムに含まれるサービスは、基本的に州政府財源によってまかなわれることになっていた。しかし、財政支出の増加を恐れる州政府は、予算の最大枠を設置することを決めた。予算上限の設置により、長期的ケアの受給資格要件の厳格化がはかれるようになった。この予算上限の設置は、市民のケアを受ける権利の位置付けを大きく変える可能性がある。なぜなら、市民の普遍的権利として認められる医療保健の場合は、ニーズに応じて必要なサービスを提供する責務が政府にあるため、予算上限を設けることはできない。これに対して、

⁴ 医療と介護の連携の要となるケース・マネジメントの意義と業務の紹介について、新川（2006）を参照のこと。

長期的ケアにおいては、医療を超えたさまざまな社会的サービスに対する政府の責任が認められたが、それとともに、予算上限を設置することにより、長期的ケアが医療保健の普遍性原則の適用から除外されるということの意味した。また、施設ケアから在宅ケアへの転換は病院の閉鎖・統合、病床数の削減を伴っていた。

次に、この仲買モデルからの大きな方針転換をめざしたのが新民主党の 1993 年改革であり、これは以前の 3 つの提案とは異なり、立法化にまで至った (Bill 173, An Act respecting Long-Term Care)。新民主党は 1991 年にオンタリオ州ではじめて政権をとったのだが、長期的ケアについて社会民主主義を志向する独自の改革を目指した。以前のモデルとの大きな違いは、ケアのコーディネイトや契約、評価という仲介業務に加えて、実際のサービス提供業務までもが MSA (Multi-Service Agencies) という政府機関によって直接行われるという点である。これにより、ケアワーカーやホームヘルパーなどのケア労働者は MSA のスタッフとして直接雇用される (公務員) という形になる。すなわち、従来は別であった財政負担者 (政府) とケア提供者 (事業者) が同一となる。これは長期的ケアに関する政府の責任範囲の拡大を意味する。他方で、コミュニティサービスの予算総額の上限設定と言う仕組みが導入されたため、これは (医療保健の場合と比べて) 政府のイデオロギーに応じて容易に支出が削られかねないという可能性を生んだ。Bill 173 は州議会を通過したものの、MSA プログラムは既存事業者や労組などの利益集団の存立基盤を危うくする可能性があるドラスティックな改革であったために関係諸団体から様々な反発が相次ぎ、具体的なプログラムの実施にいたる前に新民主党は政権を追われることになった。

次の選挙で政権についたのが、進歩保守党である。前政権とはちょうど反対に、市場メカニズムがコスト効率とサービスの質の保証に役立つという信念に基づく進歩保守党政権は、MSA プログラムを停止し、新たなプログラムを立案、施行した。オンタリオ州全体に新たに 43 箇所設置された CCAC (Community Care Access Centres)⁵ は、MSA とは異なりサービス提供は行わず、ケア受給資格の判定とケアプラン作成、サービス選択というケース・マネジメントを行う。実際のサービスは CCAC と年度ごとに契約を結んだ各事業者が提供する。これは MSA 以前の仲買モデルへの回帰とも言えるが、異なる点は、CCAC では市場や競争を重視する点である。サービスの契約は「管理された競争」プロセスのもとで営利、非営利組織の入札によって決定されることになった。同時に、MSA モデルのもとで導入された総額予算設定の仕組みは、進歩保守党政権によってケアサービス全体の支出増加を抑制するために利用されることになった。

1996 年に進歩保守党のハリス政権によってオンタリオ州に導入された新モデルは、新自由主義思想に依拠し、ケアの責任を公的セクターから民間セクターに移行する「カナダ医療保健において例のない実験」であると言われた (Browne 2003:4)。この「管理された競争」システムの特徴は以下の通りである (Browne 2003:4)。

⁵ 2009 年 4 月時点では CCAC は 14 ヶ所に統合され、配下に複数の支局を抱える体制となっている。

- 州政府が在宅ケア政策と予算総枠を決定する。
- 公的資金の配分とケア提供機関の選別の権限は CCAC が持つ。
- CCAC はサービスの調整、評価、ケース・マネジメントの責任を担う。
- CCAC は（看護師の時間派遣、家事援助、作業療法などの）サービス提供について、外部機関と契約を結ぶ。
- ケアサービス機関の入札と選定については公的な手順に従う。
- 競争は営利、非営利事業体双方に開かれている。

この新システムの導入がもたらした負の効果について、いくつかの点が指摘されている。たとえば、オンタリオ州政府が予算上限を設定したために、ケアワーカーの賃金と就労条件が悪化し、長期的ケアに携わるワーカーの離職率が高まった。また、「競争」によってさまざまなケアサービス機関の間で築かれてきた協力関係が破壊されたとも言われる。CCAC との契約を勝ち取るために、ケアサービス機関は入札制度によって競争しなければならなくなり、相互の情報共有や協力が難しくなったためである（O'Connor 2003）。「管理された競争モデル」導入以前は、在宅ケアサービス供給における営利組織の占める割合は、20-30%であったが、新しい市場志向的なモデルの導入後、CCAC との契約を失う非営利組織が増え、在宅ケアサービス供給において非営利組織が占めるシェアは、看護時間で 40%、訪問回数で 60%へと落ち込んだ（Daly 2007: 65）。さらに、新システムは在宅ケアの中で、家事などの社会的ケアよりも医療的ケアに公的資金を重点的に配分するようになった。その結果、社会的ケアサービスを必要とする高齢者は、家族や隣人、友人などの私的なネットワークに頼る、お金を払ってヘルパーを雇用する、介護施設などに入所する、あるいはそれらに頼らない、といった対処法をとらざるをえなくなった（Daly 2007: 73）。

以上がオンタリオ州での在宅ケア政策の変遷である。そもそも、社会的ケアという概念の導入によって推進された在宅ケア政策であったが、オンタリオ州の進歩保守党政権による新システムの導入後は、社会的ケアを私的な領域に押し戻し、かつ以前は病院や施設で提供されていた医療的ケアを在宅へと移すという結果になった。

3. 家族介護者への経済支援とジェンダー平等

3-1. ジェンダー平等に対する家族介護者への経済支援の効果

家族介護者に対する経済支援の形態やその社会的効果に関しては、多くの国で論争になっている。Keefe と Rajnovich（2007）によれば、家族介護者への経済支援という政策の意図と効果を正当化するロジックの中には、4つの争点が存在する。それは、（1）高齢者のケアニーズを満たす責任を持つのは、国家か家族か、（2）国家による経済支援を正当化する際に社会的な要素を重視するか、経済的な要素を重視するか、（3）経済支援が女性とジェンダー平等に及ぼす効果、そして（4）経済支援がケアの提供者と受け手それぞれに与

える効果の違い、である。

(2) でいう社会的な要素とは、介護の価値を認め、インフォーマルな（近隣、友人、家族などによる）ケアシステムを公的に支援するという考え方である。そして経済的な要素とは、ケアを必要とする高齢者が病院や施設に入所するのを遅らせることによって、公的医療支出を抑制するという目的である。どちらの要素がより重視されるかによって、家族介護者への直接的経済支援（現金給付）の受給資格や、受給額などが異なってくる。

(4) は、現金給付が家族介護者に対してなされるのか、それともケアを受ける高齢者や障がい者自身に対してなされるのか、という争点である。介護者に対する現金給付は、介護を「仕事」として認め、給付を「賃金」と位置づけることになるだろう。それに対して、ケアの受け手に対する給付は、当事者の自己決定権を重視し、自立を促進するという意味を持つ。障がいをもつ当事者の自立運動の歴史においては、当事者が親や家族との関係性に閉じ込められてきた状況を批判し、「誰からケアを受けるか」を障がい者自らが選ぶことができるよう、経済支援はケアの受け手本人に対してなされるべきだとの主張が展開されてきた。

本章では、(3) の女性とジェンダー平等に対して経済支援がもたらす効果についての政策論争に注目する。経済支援がジェンダー平等に対して負の効果をもつと主張する議論は、現金給付を導入すると、女性が労働市場から退出して家族介護に従事することを促進すると論ずる。たいていの場合、女性のほうが男性よりも労働市場で得る賃金が低いため、介護が必要となった世帯にとって、女性が仕事を辞めるほうが合理的となるからである。それに対し、現金給付に賛成する論者は、この制度がとりわけ低所得階層の女性の自立を助けると主張する。低所得階層の女性は市場でケアを購入する経済力がないため、現金給付という制度があろうとなかろうと結局は仕事を辞めて家族を介護する。そして、もともと少ない賃金や将来の年金収入を、より少なくする結果に陥る。このような状況にある女性にとって、現金給付という制度は自立の助けになるという主張である（Keefe and Rajnovich 2007:83-84）。また、現金給付は、多くの場合女性によって担われてきた無償労働の価値を認めることを意味し、したがってジェンダー平等の理念に合致するという主張もある。

しかしながら、実際に現金給付が女性やジェンダー平等に対していかなる効果をもつかは、具体的な制度設計の内容による。すなわち、現金給付の効果を測定するためには、その受給資格や金額、そして他の社会保障プログラムとの制度的な連携がどのようになっているかということを検証する必要がある。例えば、現金給付の受給要件が介護者の所得によって決まる場合は、現金給付制度は低所得者の生活扶助という意味合いを持つ。貧困が女性化している社会では、これは女性の生活保障に貢献する。また給付される金額が、市場における介護労働者の賃金をはるかに下回る場合は、現金給付は介護労働の価値を低下させることになるだろう。介護労働者には女性が多いために、これはジェンダー平等にマイナスの効果を持つだろう。さらに、家族介護者の年金加入の継続や国家による掛け金支

払い、健康保険への加入などが現金給付とセットにならなければ、家族介護者の生活保障は損なわれる。また、いったん介護のために休職や離職した人がその後、労働市場に復帰できるかどうかという労働市場制度も、ジェンダー平等に大きく影響するだろう。

要するに、家族介護者への経済支援のもつ意図、含意や効果は、それ自体の制度設計に加えて、その制度がその社会の生産／福祉レジーム全体の中でどのように位置づけられるかによって異なると考えられる。本節では、まず日本とカナダの福祉レジームについてジェンダーという視点から簡単に比較した後に、日本とカナダの家族介護支援の制度の内容と、現金給付に関する政策論争の概要を見ていこう。

3-2. 日本とカナダの生産／福祉レジーム

表 1：人口構造と GDP

	日本	カナダ
人口	1 億 2800 万人	3200 万人
65 歳以上人口	20.16%	13.00%
出生率(TFR)	1.26	1.54
外国籍 or 外国生まれ	1.75%	19.54%
一人当たり GDP	30,310 米ドル	35,002 米ドル

出典：OECD Country Statistics から筆者作成。2005 年時点。

まず、日本とカナダの人口構造と GDP をみると、日本のほうが高齢化が進み、出生率も低い。カナダも近年、出生率の低下と高齢化が進んでいることが国内で話題になっているが、日本と比べるとその進み具合は遅い。この理由のひとつは、おそらくカナダが移民国家であることにある。国外からカナダに若い労働者が移住し、カナダ国内で新たな家族を形成することによって、非高齢者世代の人口規模が維持されていると考えられる。また、広大な国土のわりにカナダの人口は日本の四分の一と少ないが、一人当たり GDP は両国で同程度である。

表 2：社会保障支出

	日本	カナダ
社会保障費／GDP	18.6	16.5
公的医療費／GDP	6.7	6.9
合計医療費／GDP	8.2	9.9
家族政策支出／GDP(%)	0.6	0.9
公的育児サービス／政府支出(%)	0.84	0.41
公的育児ケア(保育所・幼稚園など)を受ける乳幼児(%)	52.7(保育所+幼稚園) 27.4(保育所)	15.2(0-6 歳)

出典：OECD Social Expenditure 2005、OECD National Accounts 2005、厚生労働省「幼稚園・保育所の在園者数と在所児数(平成 17 年)」、『平成 17 年少子化社会白書』、Doherty, Friendly, and Beach 2003 から筆者作成。

次に、両国の政府支出についてみよう。まず、表にはないが、国・地方・社会保障基金を合わせた一般政府支出規模は、日本が GDP 比約 37%、カナダが約 39%であり、50%を超える北欧諸国や、ユーロ圏平均(49%)よりも少ない。次に、社会保障費は、日本とカナダの政府支出はそれぞれ GDP 比 18.6%、16.5%で、それほど大きいとは言えない。両国とも国民皆保険が制度化されており、公的医療費の GDP 比も同程度である(カナダの場合、日本より私的医療費の割合が多いことが分かる)。また、家族政策支出(現金給付とサービス給付の合計)の GDP 比も、日本で 0.6%、カナダで 0.9%と、カナダのほうがやや大きいものの、それほど差は大きくない(デンマーク 3.8、フランス 2.8、ドイツ 1.9 と比べるとかなり低く、またアメリカ 0.4 より高い、厚生労働省 2005)。それに対して、保育への公的支出状況(デイケアやホームヘルプサービスへの支出)をみると、日本のほうが大きく、カナダの約二倍である。また、乳幼児(日本では 0-5 歳児、カナダでは 0-6 歳児)が保育所や幼稚園などの保育施設(民間資本も含む)でケアを受ける割合も、日本のほうが高い。

カナダにおける幼児の早期教育および保育(Early Childhood Education and Care、ECEC)に関する公的制度の不備は、OECD の報告書によって指摘されている。カナダでは保育は州の管轄であり、州ごとにさまざまな制度が分立している。州政府が公的保育に支出する額や条件もさまざまである(Doherty, Friendly, and Beach 2003)。公的保育の整備が不十分である一方、カナダでは多くの子どもが、ナニーやベビーシッター、親以外の親族などによる、非公的なケアを受けている。非公的なケアとは、親がベビーシッターと個人的に契約を結ぶなどして、政府による規制を受けないケアのことである。1995 年時点で、親以外から何らかのケアを日常的に受ける子どものうち、このような非公的なケアを受ける子どもが 62%にのぼると推計されている(Doherty, Friendly, and Beach 2003: 39)。

表 3：政府および労働市場におけるジェンダー平等

	日本	カナダ
女性議員割合	9.4%	20.8%
女性議員、高級官僚、管理職割合	10%	36%
女性専門職、技術者割合	47%	56%
女性雇用率	58.1%	68.3%
男性雇用率	80.4%	76.7%
ジェンダー賃金格差(推計:男性に対する女性の平均賃金)	0.46	0.65

出典：OECD Gender, Institutions and Development Database (GID-DB)より筆者作成。2005 年。

次に、政府および労働市場におけるジェンダー平等の程度をみよう。女性議員、高級官僚、管理職割合から明らかなように、公的な意思決定にかかわる地位にある女性の割合はカナダのほうが高い。雇用率でみると、女性と男性の雇用率がより近いのもカナダである（カナダは日本より失業率も高い）。また、男性の平均賃金に対する女性の平均賃金を推計するジェンダー賃金格差も、日本のほうが大きい。

以上の比較から分かる両国の生産／福祉レジームの特徴は、次のようにまとめられる。

- 国家による家族政策への支出は、両国ともそれほど高くない。
- 公的保育への支出（デイケアやホームヘルプサービスへの公的支出）が政府支出に占める割合は日本のほうが高い。
- カナダの公的保育制度は未整備である。
- 政治的・経済的領域におけるジェンダー平等の程度は、カナダのほうが高い。

福祉レジーム類型論によれば、カナダは「自由主義型福祉レジーム」に属する。また、生産／福祉レジームをジェンダーという視点によって類型化した、セインズベリのジェンダーレジームモデルで言えば、カナダのジェンダーレジームは、女性の労働市場での参加および平等の度合いが高く、国家は家族に支出をせず、公的保育は不十分であり、「普遍的稼ぎ手モデル」に依拠していると言える。それに対して、日本の福祉レジームは、脱商品化の程度が少なく、国家は家族に対してあまり支出をしないという点に着目し、「家族主義型レジーム」と言われる。また、ジェンダーに注目すれば、女性の労働市場での地位が低い、「男性稼ぎ主モデル」であると言えよう。

3-3. 日本とカナダの高齢者介護

カナダでは、家族や親戚、友人に対してケアをする（これをインフォーマルケアという）介護者の男女構成比はほぼ同じである。45 歳以上でインフォーマルケアを行っている人の割合は、2002 年時点で男性 19%、女性 18%、2007 年時点で男性 19%、女性 22%であった。5 年間で女性の割合が増えているが、それでも差は大きくない⁶。また、これらの介護者の多くが有償の仕事についている。男性では、77%が仕事につき、そのうち 93%がフルタイムで働いている。女性では、63%が仕事につき、そのうち 72%がフルタイムである（Cranswick 2003）。

日本では、カナダと比べて、配偶者（夫）の両親を介護する女性の割合が高い。三世帯同居世帯は近年、急速に減少しているものの、65 歳以上の高齢者の子どもとの同居率は

⁶ ただし、実際に行うケアの内訳を見た場合には、男女で役割分担がみられる。女性のほうがより親密で身体的なケアを行い、またより重い責任を担う傾向があるのに対して、男性は移動介助など、家の外で行うケアを担当することが多い（Cranswick and Dosman 2008）。

2004年時点で45%（厚生労働省 2006）である。カナダの場合は、子どもと同居する65歳以上の高齢者の割合は2001年時点で約13%（Cranswick 2003）であることと比べると、日本の同居率が非常に高いことが分かる。同居している主な介護者と要介護者の関係をみると、配偶者が24.7%、子の配偶者が20.3%、そして子が18.8%となっている。また、主な介護者（同居）のうち74.9%が女性であり、家族介護はまだかなりの程度女性化されていることが分かる（厚生労働省 2004）。

3-4. 家族介護者への経済支援：日本

高齢者を扶養する人への経済支援のひとつに、税控除がある。日本では低所得あるいは無収入の扶養家族が障がいを持っているか、あるいは70歳以上であれば、最大123000円が控除される。

仕事と介護の両立を支援する制度も1990年代後半から導入されてきた。1999年には、すべての経営者が介護休暇制度を導入することが義務付けられた。家族介護者は最大3ヶ月間の介護休暇を取得することができる。また、短時間勤務やフレックス制の導入や、残業や夜勤の強制の禁止も義務付けられた。2004年には、有期契約社員（その大半が女性）もこの介護休業法の適用を受けるようになった。雇用保険加入者は、介護休暇中に賃金の40%が補償される。

介護保険制度の立案・実施の過程で繰り返し議題に上った論点が、家族介護手当（家族介護報酬）の給付を介護保険サービスの選択肢の一つとして含めるかどうかという点であった。ドイツの介護保険には、介護サービスの給付のかわりに家族介護者が現金給付を受け取るというオプションが選択可能で、実際に多くの家族介護者がそれを選択した。保守主義型福祉レジームに分類されるドイツでは家族介護者は女性である場合が多いため、家族介護手当は既存のジェンダー分業を強化することにつながったという批判もある。他方で、ドイツの家族介護手当には社会保険への加入権も付随するため、現金給付はケア労働に対する賃金であるという解釈も可能である。日本とドイツの介護保険制度を比較したWebbは、制度が導入された文脈の違いに注目する。すなわち、ドイツ介護保険は家族介護モデルの支援策として導入されたが、日本の介護保険は家族介護モデルからの離脱（介護の脱家族化）を進めるとの目的をもって導入された。介護保険制度が導入された文脈の違いが、現金給付に関する制度設計の違いをもたらしたというのである（Webb 2003:47）。

日本では、介護保険制度の設計時に家族介護手当の導入について激しい議論が交わされた。フェミニストや女性団体の多くは、家族手当の導入は、もっぱら女性が家庭で介護を担うという既存の性別分業の維持につながると主張し、反対した。フェミニストの樋口恵子は、厚生省老人保健福祉審議会の委員であり、かつ高齢社会をよくする女性の会の議長でもあったが、家族介護者への現金給付に反対する意見書を厚生省に提出した（樋口 1999）。現金給付に反対する理由としては、①自治体の現物給付サービスを遅滞させる、②密室での家族介護は介護の質を保証しない、③介護者自身が長期的には介護サービスを必要とす

る、④現金は親族関係に緊張を生む、⑤現金によって介護の一極集中を加速する、⑥男女共同参画社会基本法の理念に反する、⑦介護サービスの基盤整備（現物給付）が現金給付の前になされるべき、という諸点をあげている。

それに対して保守政治家の中には、家族手当導入を強く主張するものもいた。とくに過疎地域においては、利用できる介護サービスやケアワーカー、事業所の数が限られると予想され、その場合に家族介護手当を給付することが要求された。1996年の老人保健福祉審議会・介護給付分科会のとりまとめた「高齢者介護保健制度の創設について」においては、現金給付の案は両論併記にとどまった。1997年に成立した介護保険関連法案には現金給付は含まれなかったが、2000年の施行を前にした準備期間中に、現金給付を求める声が保守系政治家を中心に高まった。調整の結果、（1）ホームヘルパー2級の資格を有する家族介護者への介護給付を認める（ただし家族への介護時間が全体の介護労働時間の半分以上を超えないことという条件がついた）、（2）家族介護慰労金の支給、（3）家族介護支援事業が導入されることとなった（岩間 2003）。家族介護慰労金制度とは、介護サービスを受給しない低所得の家族介護者に対して、年間10万円が支払われるという制度で、その導入は市町村の判断にまかされている（慰労金は国庫から支出される）。

3-5. 家族介護者への経済支援：カナダおよびオンタリオ州

カナダ連邦レベルでは、間接的な経済的支援として2種類の制度が存在する。ひとつは税控除であり、もうひとつは雇用保険における介護休暇中の賃金補償である。税控除の費目には、Caregiver Credit、Infirm Dependent Age 18 or Older Credit、Eligible Dependent Tax Credit、Disability Tax Credit Transferred from a Dependent、Medical Expenses Tax Credit という種類がある。例えば、65歳以上の高齢者などの扶養家族をかかえる家族介護者は、2004年時点で605カナダドルの控除をCaregiver Creditとして申請できる。他方、雇用保険制度としては、2004年にCompassionate Care Benefit（CCB）が導入された。ただし、CCBによる賃金補償は非常に限定的なものである。一定期間働いた実績をもつ雇用者が、「死の恐れのある」家族を介護するために26週間以内の休暇をとり、その間の収入が40%以上減少するとき、従前賃金の55%あるいは週給447カナダドル（2008年時点）が最大6週間分、補償される。以上のような間接的な経済支援は、その額が非常に小さいことと、そして、もともと課税額が低い低所得層にとっては恩恵が少ないということから、家族介護者を支援する策としての効果は薄いという点が批判されることがある。

それに対して、直接的な経済的支援すなわち現金給付制度は、連邦レベルでは存在しない。カナダでは、高齢者の長期的ケアは州政府の管轄に属する領域である。州レベルでは、ノヴァスコシア州とケベック州で、それぞれHome Life Support Program、Self-Managed Careというプログラムがある（ただしノヴァスコシア州のプログラムは2000年に停止）。これらは、ニーズの調査や資力調査を伴うプログラムである。ノヴァスコシア州のプログラムの目的は、低所得の要介護高齢者および低所得の家族介護者の支援である（Jenson and

Jacobzone 2000)。

オンタリオ州の状況をみると、家族介護者団体や州政府において、介護者への直接的な経済支援の導入を進める兆しが見え始めている。2007年11月に、オンタリオ州知事は、高齢者への在宅ケアサービスを拡大し、高齢の家族や親戚を介護する介護者に対して Caregiver Grant を導入することを約束した（ただし、その内容はいまだに明らかになっていないし、制度化もされていない）（Government of Ontario 2007）。介護者の当事者団体である Ontario Caregiver Coalition は、この州政府の声明に好意的に応答した。同団体は、「オンタリオ州の家族介護者への経済的支援を提供するいくつかの政策案について検討するために」、州政府が同団体と協力していくことを求めた（Ontario Caregiver Coalition 2008）。同団体は、インフォーマルな介護を提供する人が健康・精神・財政面で大きな問題をかかえるリスクがあるということを指摘する一方で、介護者は「愛するものをケアすることに自然な満足を覚える」とも述べる。この声明からは、国家が家族へケアを委任することへの警戒や、介護が女性化されることへの懸念は読み取れない。

日本と比べてカナダ・オンタリオ州で、家族介護者への経済支援を拡充する動きが見え始めている理由は、次のように考えられる。第一に、日本の事例では、現金給付案は介護保険サービスの一部として提案された。この制度が導入された場合、家族介護者は介護サービスか現金給付かどちらか一方を選ぶ必要に迫られる。したがって、現金給付は女性の介護負担を軽減するどころか、強化する可能性があるとして、フェミニストや女性団体、当事者団体から反対を受けた。それに対して、カナダでは、家族介護者への経済支援は、現金かサービスかという二者択一の問題としては捉えられておらず、そのために当事者団体も好意的な反応を示していると思われる。

第二に、日本とカナダでは、労働市場におけるジェンダー平等と、インフォーマルケアの供給におけるジェンダー平等の程度に違いがある。カナダでは、男性も女性も労働市場で働いて賃金を得ることが当然として考えられる（「普遍的稼ぎ手モデル」）。そして、家族や友人に対するインフォーマルケアも、男性・女性が同じ程度行っており、彼らの多くは仕事と介護の両立をはかっている。また、カナダでは高齢者世代の子どもとの同居率が低い。

つまり、家族介護は介護の女性化を意味する日本と、そうではないカナダでは、現金給付という制度のもつ含意や効果が異なると思われる。このことは、同じアイデアや政策案が異なる文脈においては異なった解釈をされる可能性があることを示している。

4. おわりに

本稿は、在宅ケア政策の中でも、とりわけ家族介護者への経済支援を中心に、日本とカナダの制度と政治過程を比較した。両国の在宅ケア政策は、高齢者の長期的ケアにおいて医療だけでなく社会サービスを供給すること、そして、ケアの場所を施設から在宅へ移す

ことにより、公的医療支出の増加を抑制するという共通の言説によって推進されてきた。

しかし、家族介護者への現金給付という政策アイデアに対する両国の政治アクターの反応を比較すると、違いがみられることが分かった。同じアイデアであっても、異なる社会的・制度的文脈においては、異なる意味をもつという例である。

すなわち、家族介護からの脱却という文脈で介護保険制度が導入された日本においては、現金給付という案は、公的介護サービスの整備を妨げ、女性を家庭にしばりつける家族主義へ逆戻りするものと解釈され、とりわけ女性団体などから反対を受けた。他方、労働市場におけるジェンダー平等がある程度実現されているカナダの文脈では、家族介護者への現金給付は、介護のために労働時間を短縮したり、離職する人の収入の損失を補填するためと捉えられている。オンタリオ州では現金給付制度は未導入であるが、今後の動向が注目される。また、在宅ケアの拡充が日本・カナダ両国のジェンダー平等に及ぼす効果についても、慎重な分析が必要である。

最後に、新しい社会的リスクと福祉レジームの再編について、本章の知見が示唆するところを述べよう。日本では、新しい社会的リスクへの対応は、「家族主義型レジーム」や「男性稼ぎ主モデル」からの脱却をめざす方向性で推進されているのに対し、カナダでは、「自由主義型レジーム」や「普遍的稼ぎ手モデル」という従来のレジームの枠内で、新しい社会的リスクへの対応がなされようとしているといえるのではないだろうか。ただし、日本の福祉レジームが、総体として、自由主義型レジームの方向へ向かっているかどうかを判断するためには、他の政策領域の動向を検討する必要があるだろう。

第2章 高齢化と福祉レジーム

—戦後ドイツにおける年金制度の漸進的变化—

近藤 正基

1. はじめに

新しい社会的リスクは、大きな圧力となって福祉レジームに変化を迫る。しかし、各福祉レジームで一様な対処法が採られ、一様な変化が見られるかといえば、そうではない。大きく変化する福祉レジームもあれば、そうでない福祉レジームもある。とりわけ「保守主義型福祉レジーム」(Esping-Andersen 1990)では改革が遅々として進んでいないと評価されることが多く (Pierson 2001; Huber and Stephens 2001; Taylor-Gooby 2004; Bonoli 2006)、いわば、「保守主義型福祉レジームの凍結仮説」とも呼びうる見解が提起されてきた⁷。

本章では、この「保守主義型福祉レジームの凍結仮説」を批判的に検討していく。具体的には、「人口の高齢化」という新しい社会的リスクに注目し、これが福祉レジームをどのように変化させるのかについて考察する。その際、変化が遅くれているとされる保守主義型福祉レジーム、とりわけその典型たるドイツ⁸に注目する。福祉制度の中でも、特に年金制度の変遷に焦点を当てて、保守主義型福祉レジームでも大きな制度変化が生じてきたこと、そうした変化は政策決定主体の変容によって惹起されたことを示していく。

2. 分析視角の提示

2-1. 制度変化の諸類型

上記の「凍結仮説」の説明として、これまでは主に「経路依存性」という概念が用いられてきた。たとえばピアソンは、編著『*The New Politics of the Welfare State*』において、既存の福祉制度が受益者団体を生み出し、新制度の創設や運用には多大なコスト（諸アクターの利害調整や運用方法を学ぶために支払うコスト）がかかることから、既存の制度が経路依存性を示す点を指摘した (Pierson 2001)。経路依存性のもっとも強力なものとして「ロックイン効果」があるが、これは、いったん制度が成立すると、制度は「正のフィードバック」によって「自己強化」の過程をたどり、結果として制度変化が起こらない、というものである。

しかしながら、経路依存性については、多方面から批判が噴出するようになっている (Pierson 2004; Mahoney 2000; Thelen 2003; 2004; Hall and Taylor 1999)。その批判の矛先は、

⁷ なお、こうした「凍結仮説」に疑義を唱える論考として、たとえば Palier (2003)、Palier and Martin (2008)、Bleses and Seeleib-Kaiser (2004) などがある。

⁸ 本稿でドイツという場合、断りがない限りは、統一までは西ドイツを、統一以降は統一ドイツを指すこととする。

経路依存性における制度変化の扱い方に向けられている。

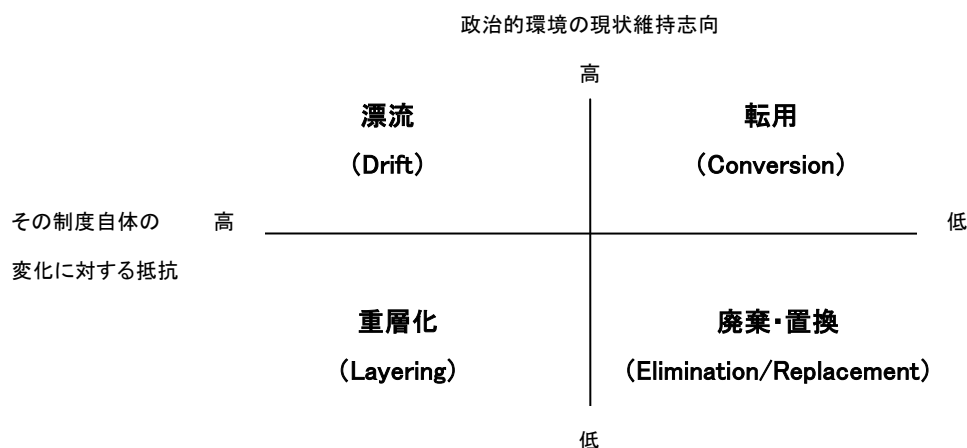
たとえば、セーレンは、既存の制度からの「フィードバック」は多様であり、経路依存性がいうように必ずしも制度を「自己強化」するとは限らない、と主張する。一例として、負のフィードバックがあり、制度がいわば「自己崩壊」的な過程をたどり、実質的な制度変化が生じる場合がある (cf. Thelen 2004)。

また経路依存性では、断続均衡モデルを前提としている点にも批判が集まった。断続均衡とは、アクター間の均衡として制度が安定しており、そこから均衡状態が崩れて「決定的分岐点」(critical juncture) を迎え、アクターによる制度変化が行われ、そして再び均衡状態に至る、という考え方である。この断続均衡に対しては、マホーニーが、政治の役割、とりわけその制度を成立せしめる権力関係 (の非対称性) が漸進的に変化することによって「決定的分岐点」に至らずとも制度変化が生じる可能性を指摘している (Mahoney 2000)。

このように様々な批判があるが、多様なフィードバックや政治の役割という論点を踏まえて提起されたのが、「漸進的な制度変化」である。以下でその議論を見ていこう。

ハッカーは、制度変化の四様式を提起している (Hacker 2005; 新川・ベラン 2007; 宮本 2008)。それらは、漂流 (Drift)、転用 (Conversion)、重層化 (Layering)、廃棄・置換 (Elimination/Replacement) である⁹。漂流とは、変化した環境によって制度の実質的な変化が生じることであり、転用とは、制度に新しい目的が付与されることである。重層化は、既存の制度に新制度を重層化することであり、これによって既存の制度の変化を引き起こすことである。そして、既存の制度を廃棄して、新制度を創設することは廃棄・置換と呼ばれる。これらを、政治的環境と制度への抵抗という2点から見ると、図1の通りとなる。

図1 制度変化の四つの様式



出所：Hacker 2005: 48 (邦語では宮本 2008: 55) より作成。

⁹ なお、漸進的な制度変化については、5つの類型を提示するストリークとセーレンの研究や (Thelen and Streeck 2005)、3つの類型を提示するセーレンの研究がある (Thelen 2004)。こうした議論の詳細は阪野論文で整理されている (阪野 2006)。

しかしながら、図1の四様式にも、いくつか難点がある。ここでは、制度変化の様式と変化への抵抗との関係に焦点を当てて、以下の3つの問題点を指摘しておきたい。

第一に、廃棄・置換がもっとも困難な制度変化であり、その反面で漂流がもっとも容易であるという点は妥当といえるものの、制度転用と制度重層化については、対象となる制度によって抵抗が異なると考えられる。そのため、「制度的階層性」(Amable 2003)という概念をあわせて考慮する必要があるだろう(阪野 2006)。この概念を用いれば、階層性が高い制度であれば変化への抵抗が激しく、低ければ大きな抵抗はないと考えられる。

第二点として、漸進的な制度変化(漂流、転用、重層化)には上図に収まらないヴァリエーションが存在することが挙げられる。たとえば、現行制度の一時的停止という「制度停止」が考えられる。これが断続的に採用されれば、廃棄・置換と同様の効果を持つものの、一時的な停止という体裁をとることから、激しい抵抗が起こりにくいと考えられる。

第三点として、時間軸の問題を取り上げたい。たとえば、仮に制度廃棄・置換であっても、制度変化の効果が長期間にわたって現れる場合には、抵抗は小さいと考えられる(Weaver 1986; 1998)。また、たとえ漸進的な変化であっても、「累積効果」(Pierson 2004)によって大規模な制度変化が生じる場合¹⁰、制度変化への激しい反対が予想される。制度変化が過去に生じてきた、そして将来に生じると予測される時間の幅によって、制度変化に対する抵抗は変化するといえる。

制度の階層性、漸進的変化のヴァリエーション(「制度停止」)、時間軸(「累積効果」という三つの観点から、ハッカーの議論に修正を加えた。これらの点を踏まえた上で、実証分析を行うこととする。

2-2. 党派交叉連合

次に、福祉政治を分析する際の視角について述べたい。本報告では、制度変化を惹起する政治的要因として、とりわけ連合形成に着目する。その際、「党派交叉連合」という新しい概念を利用することにしたい。この概念は、スウェンソンの「階級交叉連合」や伊藤の「大企業労使連合」とは異なり、階級間の提携を指すものではない(Swenson 1991; 伊藤 1988)¹¹。「党派交叉連合」とは、政党レベルにおいて、近しい政治目的を有する集団同士が、自らの権力資源を増強させるために、「党派」を跨って統一戦線を形成することを意味する。

そうした政党レベルでの「党派交叉連合」は、一定の共通した社会的基盤(例えば階級)を持つ場合に成立しやすい。その意味で、「党派交叉連合」は階級「間」の連合ではなく、むしろ党派に基づいて分裂した階級を再統合しようとする方策であるから、階級「内」連

¹⁰ ピアソンの言葉を借りれば、閾値を超える場合である(Pierson 2006)。

¹¹ 両者はともに階級間連合を指す概念であるが、力点は異なる。スウェンソンの「階級交叉連合」は、産業セクターごとの労使連合、伊藤の「大企業労使連合」は、企業規模別の労使連合を意味している。

合という性格を持つといえる（近藤 2008）。

改革を実施する「党派交叉連合」と、これに抵抗する「党派交叉連合」との権力関係によって、どのような制度変化が生じるかが決まるといえる。

2-3. ドイツにおける福祉政治の特徴

本報告は、「党派交叉連合」（近藤 2009）という概念を中心として、ドイツの年金制度を分析する。実証分析に入る前に、まずもってドイツにおける党派交叉連合とその福祉選好を明らかにする必要がある。

福祉政策に焦点を絞ると、ドイツでは、「福祉連合」と「自由主義連合」という二つの「党派交叉連合」が対立を繰り返してきたといえる。一方の極には、キリスト教民主・社会同盟内部の社会委員会派という派閥¹²、SPD¹³、FDPの社会的自由主義者（1980年代前半まで）¹⁴が属する「福祉連合」が存在する。社会委員会派は、補完性原理、職域別福祉、保険主義、非プロレタリア化といった「社会資本主義」的選好を持ち（Van Kersbergen 1995; Leitner 2002）、その一方でSPDは伝統的社民主義を標榜していた。本報告では、この「党派交叉連合」を「福祉連合」と呼ぶ¹⁵。

他方の極には「自由主義連合」が存在し、これにはキリスト教民主／社会同盟の経済派や中間層派¹⁶、FDP（1980年代半ばから）（横井 2000）¹⁷、そして2000年ごろからはSPD内のモダナイザー（小野 2002; 西田 2000）が属するようになっている。

次に、政治制度と福祉制度から、ドイツにおける福祉政治の特徴を見てみよう。「凍結仮説」が指摘するように、ドイツでは大規模な制度変化を阻害する要因がいくつか存在する。

ドイツでは、政治制度における拒否点が数多く存在する¹⁸。拒否点としては、連邦参議院がまずもって挙げられる。同時に、連立政権が常態化しているため、連立パートナーが拒否権プレイヤーとなりうる。加えて、先述したように、政党の内部を見ると、そこでは異なる福祉選好を有する派閥が割拠している。それゆえ、党内にも拒否権プレイヤーが存

¹² キリスト教労働者議員団やキリスト教民主主義左派とも呼ばれる。

¹³ SPD 全党で参加したのは2000年ごろまでであり、その後は、自由主義連合に加わるグループと伝統的社民主義者に分裂していった。

¹⁴ 1980年代前半までは、FDP内にも社会的自由主義者が存在したが、彼らは1982年の政権交代を境にSPDに参加していった。

¹⁵ 注意を要したいのは、社会委員会派とSPDの両者は、あくまで結果として政策選好が近接していた、という点である。出発点は、カトリック社会理論と社会民主主義であるから、大きく異なっていた。ただ、家族政策、所得平準化、国家介入などについては、両者は大きく見解を異にしていた。

¹⁶ この派閥の基礎の一つであるオルドー・リベラリズムについては、福田（2001—2002）や藤本（2008）を参照されたい。

¹⁷ FDPが社会的自由主義から自由主義へと転回していく経緯、とりわけヴィースバーデン綱領の採択をめぐる過程については、横井（2000）に詳しい。

¹⁸ ドイツ政治においてどのような拒否権プレイヤーが存在しているのかについては、小野耕二（2007）を参照されたい。

在するといえる (Merkel 2003)。

政治制度だけではなく、福祉制度の特徴もまた、大規模な制度変化を妨げる要因と捉えられている。たとえば年金制度の場合、賦課方式から積立方式への置換を行うとなると、現役世代が旧制度と新制度の双方に払い込むという「二重支払い問題」が生じる (Hinrichs 1995)。それゆえ、制度変化に要するコストが高くなるのである。加えて、社会保険方式は、労組の権力を高める効果を持つ。すなわち、年金について言えば、労組は保険料拠出者の代表組織という立場にあるから、年金制度の決定過程に参加する正当性を保持しているのである。

これらのドイツ福祉政治の特徴を確認したうえで、以下では実証分析を行う。

3. 実証分析—ドイツ年金制度と政治

ここでの分析の主眼は、1970年代半ば以降、つまり一般的に「福祉縮減期」と呼ばれる時期の福祉レジームの展開にある。ただ、そこでの変化を見据えるためにも、1970年代半ばまでの「福祉拡充期」の福祉レジームの展開についても考察を加える。

3-1. 「福祉拡充期」の制度変化と政治

一般的に「福祉拡充期」と呼ばれている時期 (戦後～1970年代半ば)、年金制度には急激な改革が加えられ (変化の過程＝急激)、大きな変化 (変化の結果＝断絶) を経験した (表1参照)。制度変化としては、一つは、制度廃棄・置換、いま一つは、制度転用を挙げることができる。転用は漸進的変化とはいえ、社会保険方式という上部「階層」を改変しようという試みであったため、大規模な制度変化と位置付けられる。それらの改革の結果、「保守主義型」の年金制度 (社会保険方式) が「社会民主主義型」 (国民皆保険制度) へと近接していったのであった¹⁹。

表1 制度変化の過程と結果

		変化の結果	
		連続	断絶
変化の過程	漸進	適用による 再生産	漸進的変容
	急激	存続と回復	崩壊と交替

出所：Streeck and Thelen 2005: 9 (邦語では阪野 2006: 77) より作成

¹⁹ 福祉レジームと各国年金制度との関連について、そしてまた年金制度の変化の政治的要因については、鎮目 (2003) に詳しい。参照されたい。

そうした大きな変化を、急激な改革によって実現できた要因は、福祉政治の二つの特徴に求められる。すなわち、第一に、社会委員会派とSPDの「党派交叉連合」である「福祉連合」が強力であり、第二に、「手柄争い」のため、社会委員会派とSPDの福祉拡充路線が各政党の合意を集めやすかったことである。そうした理由から、「福祉連合」は年金制度を急激に改革することができたのである²⁰。

3-1-1. 制度廃棄・置換—1957年年金改革

1949年のドイツ連邦共和国の建国から数年間、給付水準がおよそ30%であり（Hensen 1977）、年金生活者の窮乏化が明らかであったのにもかかわらず（Hentschel 1980）²¹、その場しのぎの年金改革が行われたに過ぎなかった。1951年の時点で平均賃金は倍増していたのにもかかわらず、年金給付額は25%上積みされただけであり、1952年にも改革が実行されたが、月額5マルクの増額が決定されたにとどまった。

ようやく1957年に年金改革が実施され、積立方式から賦課方式への制度変化が実施される。この改革により、基礎保障と所得比例部分を組み合わせた従来の年金計算式が廃止され、賃金と保険加入期間によって給付が算定されるようになった²²。その他の特徴として、職域を基礎とした制度である点、保険料は労使で折半である点、そして賃金スライドの導入によってインフレ・ヘッジが盛り込まれた点が挙げられる。また、この改革の結果、給付水準は30%前後から約67%へと大幅に上昇したことも強調しておきたい（Steffen 1988）。こうして、年金制度の新しい経路が設定され、この上で戦後の年金制度が展開していくことになる。

次に、福祉政治に目を向けてみよう。1957年の年金改革の政治過程を見ると、CDU/CSU内部の社会委員会派とSPDの合作であったことがわかる。社会委員会派が提出した法案と、SPDの起草した案は酷似していた。確かに、給付水準や保険間の給付水準平準化という点では相違が見られたものの、賦課方式と賃金スライドを盛り込むことでおおむね一致していたのである²³。そのため、連立パートナーのFDPが反対しているにもかかわらず、SPDの同意によってCDU/CSU案は可決されたのであった（cf. Hockerts 1980）²⁴。

²⁰ 本報告と同様の見解をとる論考として、たとえば、シュミットは「二つの社会国家政党」が福祉政策を主導してきたことを主張しており（Schmidt 2006）、またシュヴァルツも、詳しい決定過程の分析はないものの、同様のアイデアを示している（Schwarz 1981）。

²¹ 当時の年金給付額は、公的扶助のそれを下回る場合が多々あった。労働者年金受給者の75%、職員年金受給者の20%が、公的扶助以下の給付しか受け取っていなかった（Hentschel 1980）。

²² 給付算定式の詳細については、下和田（1995）を参照されたい。

²³ SPDは前年の賃金上昇率にスライドを適用し、社会委員会派は3年間の平均賃金に適用しようとしていた。

²⁴ CDU/CSUがSPDの賛成を得ることができたのには、次の経緯があった。まず、年金改革に積極的であったアデナウアーが、エアハルトらの時限的給付引き上げ案に反対し、社会委員会派のイニシアティブを容認していたことがあげられる。そのほか、シュトルホフ

3-1-2. 制度転用—1969、1972年改革

キージンガー政権からブランド政権までの期間、漸進的改革（転用）が実施される。ただ、漸進的改革といっても、これは社会保険方式という上部「階層」を改変しようとする試みであり、その意味で大きな制度変化だったといえる。そうした改革の結果、年金における社会保険方式が維持されながらも、実質的には国民皆保険制度へと傾斜していくことになる。

まず、1969年改革で、労働者年金と職員年金の財政調整が開始された²⁵。この措置によって、両年金間の給付水準の平準化が行われることになった。加えて、1972年改革では、年金の「開放」措置が採られ、原則として全国民が労働者年金または職員年金のいずれかに加入できるようになった²⁶。こうして、社会保険制度が「転用」され、社会保険間の給付平準化と全国民への加入権の付与という改革を通じて、ドイツ年金制度は実質的な国民皆保険制度に接近していくことになるのである。

加えて、1972年改革では、年金給付年齢の柔軟化も実施された。65歳からの給付開始が63歳からの選択制へと改められ、失業者や主婦に限っては60歳からの選択が可能となった²⁷。これは、年金に早期退職効果を付与するものであり、「制度転用」として把握できる。

以上の漸進的改革の累積効果によって、成立して15年のうちに、ドイツ年金制度は大きく変貌を遂げていったのである。

福祉政治に目を向けると、これらの改革でも社会委員会派とSPDの「福祉連合」が決定過程を主導していたことがわかる。1972年年金改革の政治過程を例にとってみると、SPDから年金の「開放」措置²⁸と給付開始年齢の柔軟化が、社会委員会派から最低所得者の年金換算率の上昇が提案された²⁹。結局、SPDは社会委員会派案を盛り込み、両勢力の賛成の下、1972年年金改革が達成されたのである（近藤 2008）。

相がDGBにたびたび赴き、協力を呼びかけたことが功を奏していたことも重要であった。彼の説得によって、労組が賛成に回っており、結局、SPDも賛意を示したのであった。

²⁵ 一方の保険部門が4か月分以上の資産を有し、もう一方が2か月分の資産を下回った場合に、財政調整が実施されることになる。その後、主として職員年金から労働者年金への財政移転が行われるようになる。

²⁶ 年金に任意加入する際、以前の保険料追納には控除が設けられたため、新しく約47万人が年金に加入することになった（Schmidt 1978）。

²⁷ 稼働能力の低下した者についても、62歳から選択権が付与されることになった。

²⁸ 年金の「開放」措置は、連立パートナーのFDPの同意を取りつけるために、SPDが考案したという経緯がある。FDPは、給付開始年齢の柔軟化に消極的であったが、SPDとしては、給付開始年齢の柔軟化がSPDの支持母体たるドイツ労働総同盟（DGB）の長年の要求であったことから、これを取り下げるわけにはいかなかった。それゆえ、FDPの同意を取りつけるために、FDPの支持層である自営業者に対して任意年金加入権を付与するという「開放」案を提示したのである。

²⁹ 低所得者の賃金を平均賃金の75%に設定して、給付水準を計算することになった。

3-2. 「福祉縮減期」の制度変化と政治

「福祉縮減期」と呼ばれる時期（1970年代半ば以降）、「拡充期」とは異なって、漸進的変化を目指す改革が主流となった。ストリークとセーレンの言葉を借りれば、変化の過程は「漸進」であった（表1参照）。だが、変化の結果は大規模なものであった。たとえば、「制度転用」、「制度重層化」、「制度停止」が採られたが、それらの制度変化の「累積効果」と、改革の対象となる制度が次第に上部階層にまで到達するようになり、結果として大きな制度変化が惹起されたのであった。

漸進的改革が増加した理由は、次の二つである。第一に、対立する「党派交叉連合」間の権力関係が拮抗状態にあったことである。「自由主義連合」が強化され、その一方で、年金制度の維持を目指す「福祉連合」（社会委員会派と SPD）は衰微していた。それゆえ、両者の妥協として漸進的変化が採用されたのであった。第二に、有権者の「非難」を回避するためにも、急激な改革は困難だったことである。

3-2-1. 制度漂流—第一次シュミット政権期

上記のとおり、1972年までの一連の改革によって、受給開始年齢の選択制、最低給付額保障制、任意加入制、給付の増額が決定された。その結果、年金財政は急速に逼迫していくことになる。だが、1974年から1976年までの期間、有効な対応策が採られなかったために、年金制度には制度漂流の危機が高まっていた。すでに1975年時点で7カ月分の剰余金しかなかった年金財政は、その後はますます枯渇していくとの試算が出されており、1981年には赤字に転落することが発表された。また、これを防ぐためには20%以上の保険料を徴収する必要があると見込まれていたのであった（BMA 1975）。

このような制度漂流の危機を克服するために、1977年以降、次々と漸進的改革が実施されていくことになるのである。

3-2-2. 制度停止—賃金スライド

第二次シュミット政権から第一次コール政権まで、とりわけ賃金スライドが焦眉の課題となった。先に述べた様に、ドイツでは制度廃棄・置換といった急激な改革は困難であるから、漸進的改革が実施されていくことになる。賃金スライド制に対しては、制度停止という漸進的改革が採用された。

まず、1977年年金改革で、賃金スライドによる給付の引き上げが半年間繰り下げられることが決定された。続いて、1979年にも賃金スライドの3年間据え置きが決まった。さらには、1982年から1年半の期間、再び制度停止が実施された。このような漸進的改革を断続的に採用することによって、制度廃棄・置換という大規模な改革なしに、5年間賃金スライド制を停止することができたのである³⁰。結局、1984年に、賃金スライドが適用され

³⁰ なお、その後も賃金スライドには制度停止が実施され、1999年改革によって2年の停止

る賃金が、3年前の賃金から前年の賃金へと変更されることになり、賃金スライドは給付抑制のために転用されることになった³¹。

では、政治に目を向けてみよう。これらの改革の決定過程では、当初はSPDと社会委員会派による抵抗が見られたものの、「自由主義連合」との妥協によって改革が進展していった。一例として、1977年改革を見てみよう。この改革の政治過程では、漸進的改革が両連合の妥協点として見出された³²。また、漸進的改革が採用されたもう一つの理由は、福祉拡充政策からの急激な転換が困難だった点である。どの政党も選挙公約に年金縮減を盛り込まなかったために³³、年金改革が公約違反と捉えられかねない状況にあった。そうした理由から、急激な改革は困難であり、漸進的な改革が採用されたのであった。

3-2-3. 制度重層化①—早期退職制

早期退職者の増加に対しては、給付開始年齢の引き上げ、早期給付の減額、稼働能力テストの厳格化、そして高齢者パートタイム法による高齢者の就労促進という対策が採用されてきた。

給付開始年齢の引き上げは（65歳）、1988年より開始され、その後、1992年や1996年にも実施された。早期給付の減額や稼働能力テストの厳格化も、コール政権下で漸次実行されていく。また、年金制度外で制度重層化が行われ、早期退職者数の抑制が図られるようになる。その代表例が高齢者パートタイム法であり、これは1988年に制定された。この制度は、58歳～62歳までの高齢労働者をパートタイムに移行させ、その空きポストに若年労働者や職業訓練生を据えれば、賃金補助が支給されるというものであった。これは、失業率の抑制という目的のみならず、高齢労働者が労働市場から退出するのを防止し、年金給付を抑制するための施策であった。その一方で、パートタイムの高齢者に対しては、在職のまま年金を受け取れる部分年金制度が1992年改革で発足し、給付の抑制が目指された。なお、高齢者パートタイム法は、1996年に再度改正され、賃金補助が増額されたのであった³⁴。

これらの改革は、コールが率いる「自由主義連合」が主導していたが、社会委員会派とSPDの「福祉連合」の賛同を得ながら決定されていった。高齢者パートタイム法は制度重層化であり、かつ年金制度の外部に設置されたことから、「可視性」を低減させる効果を持

が決定されることになる。

³¹ 賃金スライドに従えば6%の上昇であったが、前年の賃金への適応に変更したことによって、3%の上昇にとどまった。

³² SPDと社会委員会派からの抵抗は激しく、1977年改革への賛成と引き換えに、アレント労相は解任されることになった。

³³ 第二次シュミット政権発足にあたって、ようやく連立協定において年金問題の解決がうたわれることになった。そこで、賃金スライドの半年間の繰り越しも盛り込まれている。

³⁴ 1996年改革では、二人の高齢労働者があわせて一人分の労働時間で働き、そこに一人の若年労働者を雇用した場合、賃金の20%が補助されることになった。

った (Weaver 1986)。そのため、「福祉連合」の賛同を容易に得ることができた。ただ、1996年改革は直接的に年金を改変する事から、とりわけSPDが激しく反対した³⁵。結局、SPDは反対姿勢を崩さなかったため、年金改革はFDPと経済派・中間層派によって断行されたのであった。

3-2-4. 制度重層化②—賦課方式

2001年年金改革では、賦課方式の公的年金に、積立方式の個人年金が重層化されることになる。この個人年金は、設立当初は所得1%の保険料率であるが、2008年までに4%に拡大するとされ、公的年金のおよそ4分の1程度にまで拡大すると定められたのである³⁶。当然ながら、この制度への保険料は労使折半ではなく、加入者個人となっている。その後、ルールプ改革によって、個人年金は自営業者にも対象者を拡大していった(小塚 2008)。

こうした重層化は、すでに1999年改革から企図されていた。ここでは、1999年改革と2001年改革の政治過程を見てみよう(近藤 2006-2007)。

制度重層化は、確かに漸進的改革ではあるが、1999年と2001年の改革は、1957年年金の上部「階層」たる賦課方式に抵触するため、激しい抵抗を生み出した。1999年改革では、「自由主義連合」に対して党内外の「福祉連合」が抵抗し、そのほか労組からも批判が浴びせられた。その結果、時のコール首相は積立方式導入案を早々に断念することになった。2001年改革では、弱体化していたとはいえ³⁷、やはり「福祉連合」(とりわけSPD内部の伝統的社民主義者)が改革に反対し、さらには労組や連邦州も反対に回った。そのため、シュレーダー率いるSPDのモダナイザーは、伝統的社民主義者と労組に対しては代償戦略を採用し、彼らの要望にかなった労働市場改革を実施した³⁸。また、連邦州に対しては分断戦略を採用し、追加的補助金を餌として、財政難の野党・中立州の票を取り込んでいった³⁹。それらの戦略が成功した結果、2001年年金改革が可決されたのであった。

³⁵ この出来事は、1957年以来続いてきた大政党間合意による年金改革がはじめて失敗したことを意味していた。その後、2003年のルールプ改革まで、年金改革は与党のみで決定されていくことになる。

³⁶ 公的年金の保険料率は、2008年時点で19.9%であった (StB 2009)。

³⁷ たとえば、社会委員会派を見てみよう。デューミヒラの調査によれば、1980年には4万人であった構成員が、1997年時点で半減していた。一方、労組出身のSPD議員も減少している。統一以前は、SPD全議員のうち90%を超えていたが、統一以降は境におよそ75%にまで下落している (cf. Schindler 1999)。

³⁸ 経営組織法の適用企業を拡大することや、若年雇用者プログラムが代償に該当する。

³⁹ 財政赤字を抱える連邦州の多くは旧東ドイツの連邦州であり、加えてブレーメン州の取り込みに成功したことで、与党は過半数を6票上回る41票を獲得し、連邦参議院の拒否権を抑え込んだのであった。

4. おわりに

以上で見てきたように、戦後ドイツの年金制度は大きく変貌を遂げてきた。「福祉拡充期」には、制度廃棄・置換といった急激な改革が実施され、変化の結果も大規模であったため、ドイツ年金制度は実質的な国民皆保険制度へと接近していった。「福祉縮減期」には、制度停止、制度転用、制度重層化といった漸進的変化ではあったが、上部「階層」の改革（賦課方式）や「累積効果」（賃金スライド、早期退職、賦課方式という年金制度のすべての主要部分が変化）によって大きな制度変化がもたらされたのであった。

福祉政治の展開を振り返ると、以下の点が明らかになった。「福祉縮減期」に大規模な改革ではなく漸進的改革が採用されてきたのは、第一に、非難回避の政治だったこと、第二に、異なる「党派交叉連合」間の妥協によって改革が実行されてきたからである。しかし、福祉政治を主導してきた「党派交叉連合」が衰微し、対抗する「党派交叉連合」が台頭することによって、改革は年金制度の上部「階層」に達していき、ついには財政方式にも改革の手が及ぶことになったのである。

以上の分析結果を、冒頭の問題に照応させてみよう。本章の分析結果は、ドイツなど大陸ヨーロッパの福祉国家では新しい社会的リスクに対して有効な対策が講じられていないとする仮説、すなわち「保守主義型福祉レジームの凍結仮説」を支持しない。というのは、上部「階層」の賦課方式が改革されているばかりでなく、さらには、漸進的変化の累積効果を射程に入れると、年金の主要な制度（賃金スライド、早期退職、賦課方式）のすべてが変化しているからである。

もちろん、「凍結仮説」の妥当性を検討するためには、他の保守主義型福祉レジームの分析も欠かせない。この点については今後の課題とし、ひとまずは本章を締めくくりにしたい。

第3章 エジプトにおける労働市場の変化とイスラーム系社会団体の擡頭

河村 有介

1. はじめに

本研究全体のテーマである「新しい社会的リスク」という点に関して、エジプトは興味深い事例を提供していると言える。と言うのも、エジプトは、他の4ヶ国の事例とは異なり、十分な工業化の水準に達しているとは言えず、開発途上国に位置付けられる (Farah 2009)。その上、高齢化社会の入口に差し掛かるのは10年以上も先だと言われている。最近、公表された政府統計によれば、現在でもエジプトにおいては、女性1人当たり平均3.3人ほど出産していると言われている⁴⁰。むしろ現段階のエジプトでは、就業人口が増加している (表1を参照)。このような状況が示すのは、エジプトは未だ初期工業化の段階、ないしは高齢化以前の段階にあり、「新しい社会的リスク」が顕在化する条件を欠いているということである。それにもかかわらずエジプトでは、新しい社会的リスク論において言及されるような諸問題が顕在化しており、非正規雇用の増加やインフォーマル部門⁴¹の拡大、医療保険や年金の給付水準の低下などが現在、問題化している⁴²。

そこで、二つの疑問が生じてくる。第一に、「新しい社会的リスク」の顕在化していないエジプトにおいて、なぜこのような変化が生じているのだろうか。そして第二に、このような国民生活の水準低下をもたらすような変化に対して、国民はどのように対応しようとしているのだろうか。また、このような対応は、同様の状況下にある先進国における対応と同じなのだろうか、それとも異なるものなのだろうか。本稿では、このような二つの疑問に対する答えを提示することに努める。

本稿では、このような問いに対する答えを提示するため、非正規雇用の増加をはじめとする労働市場の変化に焦点を当てて分析を進めたい。このような雇用流動化の問題は、日本のような先進工業国だけではなく、エジプトのような開発途上国においても問題になっており、全世界共通の懸案であると言える。人口構造や産業構成、社会状況の全く異なると考えられる先進工業国と開発途上国において、なぜ、同じような変化が生じているのかを考えるにあたって、エジプト労働市場の変化は格好の分析対象と言えるだろう。

この問いに対する本稿の答えを予め述べておくと、第一の疑問に対する答えは、世界銀行⁴³や国際通貨基金 (IMF) のような国際機関による構造調整政策⁴⁴が「新しい社会的リス

⁴⁰ *Al-Ahram*, 6 June, 2008.

⁴¹ エジプトにおいてインフォーマル部門とは、法的契約や社会保険のない雇用形態を指す (岩崎 2009: 195)。本稿においても、その用法に従う。

⁴² 若年層の失業対策として新たに政策アジェンダに登場している職業訓練プログラム改革については、山田 (2008)、年金改革に関しては、World Bank (2005) を参照。

⁴³ 世界銀行グループとは、一般的には国際復興開発銀行 (IBRD) と国際開発協会 (IDA) のほか、国際金融公社 (IFC)、多国間投資保証機関 (MIGA)、投資紛争解決国際センター

ク」と同じような変革への圧力をしているということである。そして第二の疑問に対する答えは、不十分な政府の施策に対して、宗教系（とりわけイスラーム系⁴⁵⁾の社会団体⁴⁶⁾が国民に対する廉価な社会サービスを提供しているということである。

表1：エジプトにおける人口変化（1947～2006年）

年度	国内人口 (千人)	年間	
		増加数(千人)	増加率(%)
1947	18,967	-	-
1960	26,085	547.5	2.9
1966	30,076	665.2	2.6
1976	36,627	655.1	2.2
1986	48,254	1162.7	3.2
1996	59,313	1105.9	2.3
2006	72,579	1326.6	2.2

【出典】エジプト中央動員統計局ウェブサイト (preliminary results of *General Census of Population, Housing and Establishments, Egypt 2006*, March 2007, p.142)

2. エジプト経済の特徴とグローバル化の圧力

エジプトにおける労働市場の変化を考えるにあたって、最初に現代エジプト経済の全体的な特徴を述べておかななくてはならない。エジプトは、スエズ運河収入や観光産業、原油輸出、海外出稼ぎ労働者の送金、海外からの経済援助が外貨収入の大きな柱となっており、1970年代の経済開放政策（インフィターフ）によって、このような外生的収入に左右されやすい構造が強化されていった。エジプトにおける70～80年代の経済成長は、第4次中東

(ICSID)の5つの機関の総称である(坂元 2008: 19)。本稿において世銀とは、途上国の構造調整政策に関与するIBRD及びIDAの両機関を指して用い、「世銀」と省略する。

⁴⁴ 構造調整政策とは、対外債務が返済困難に陥った途上国に対して、救済のための融資条件（コンディショナリティ）として世銀・IMF両機関が課する政策パッケージである。これは、IMFによる経済安定化政策と世銀による（狭義の）構造調整政策からなる(坂元 2008: 23-49)。本稿において「構造調整政策」とは、経済安定化政策と（狭義の）構造調整政策を合わせた（広義の）構造調整政策を指す。このような構造調整政策は、米国の主導下、新自由主義の影響を受けながら形成されたものであり、批判的なニュアンスを込めて「ワシントン・コンセンサス」と呼ばれる(Williamson 2003: 10)。

⁴⁵ 本稿ではイスラーム系社会団体を中心に取り上げるが、エジプトではイスラーム系社会団体以外の宗教系社会団体として、コプト教会をはじめとするキリスト教系の団体も存在している。コプト教徒による社会運動に関しては、Soliman (2009)を参照していただきたい。

⁴⁶ 本稿において「社会団体」とは、「民間非営利団体 (private voluntary organizations: PVOs)」のうち、医療や福祉、教育をはじめとする社会サービスを提供している団体を指す。

戦争の影響による原油価格の高騰がもたらしたもので、石油収入は1億8,700万米ドル(1974年)から33億2,900万米ドル(1981/82年)へと増大した。さらに原油価格の高騰は、湾岸諸国からの送金やスエズ運河収入の増大という副産物をもエジプトにもたらした。労働者送金は、1億8,900万米ドル(1974年)から88億8,400万米ドル(1987/88年)へと、スエズ運河収入は8,500万米ドル(1975年)から10億2,800万米ドル(1985/86年)へと急増した。その反面、このような構造は、農業や製造業の発展を遅らせた(Farah 2009: 39-40)。

このような外生的収入に依存した経済構造は、労働市場や社会保障政策にどのような影響を与えているのだろうか。本稿では、まず、エジプト労働市場の特徴を説明した上で、続いて社会保障制度の特徴について述べる。そして最後に、そのような労働市場や社会保障制度に大きな影響を与えた構造調整政策の導入について説明する。

2-1. 労働市場の特徴

エジプトの労働市場の特徴としてあげられるのが、極端な二重構造、肥大化した公共部門という2点である。

第一点目の極端な二重構造とは、労働者の大半がインフォーマル部門にとどまっている一方で、フォーマル部門(官公庁や国営企業、大規模な民間企業)の労働者は、一種の特権階級となっている構造を指している(Karshenas & Moghadam 2006)。後述するように、彼らは社会保険の適用を受けており、疾病や労働災害、失業に見舞われても、政府による安定的な生活が保障されている。その一方で多くの国民は、インフォーマル部門に含まれている。そして、インフォーマル部門の労働者の半数以上は、永続的にその地位にとどまっている(El-Mahdi 2002: 113)。彼らには、法的契約や社会保険による権利保障がなく、常に不安定な状況に置かれている。

次に第二点目には、肥大化した公共部門という特徴が挙げられる。これは、輸入代替工業化政策を採用した途上国に典型的な労働市場の構造である。さらにエジプト経済は、天然資源やスエズ運河収入のような外生的収入を原資として国家主導で輸入代替工業化を推進したため、国営企業を肥大化した。その一方で、民間資本の成長はおくれ、民間フォーマル部門の労働吸収力が弱かった。そのため、フォーマル部門の雇用の多くは、政府機関・国営企業によって支えられていた。エジプト政府は、長らく専門学校、高等学校、大学の卒業者に対して政府機関や国営企業での雇用を保障する政策を採用した。この政策は、多くの高等教育修了者の雇用を支えることで、彼らを政権の支持基盤にする一方で、雇用保障政策は、財政の硬直化をもたらしていた(柏木 2008: 160, 167-169)。

2-2. 社会保障政策の特徴

エジプトの社会保障制度は、労働市場の二重構造を反映して、フォーマル部門(官公庁、国営企業や大規模民間企業)とインフォーマル部門との間に大きな格差が存在している(Karshenas & Moghadam 2006)。

まずフォーマル部門の社会保障制度は、ナセル政権下での社会主義政策の影響もあり、労働者を手厚く保護する設計になっている。主としてフォーマル部門の従業員を対象とした老齢・障害・疾病・失業保険は、社会保険省（Ministry of Social Insurance）が担当しており、それに加えて健康保険機構（Social Insurance Organization）のプログラムによる医療給付金制度が存在している（Kashef 1987: 10-11）。

その一方で主としてインフォーマル部門労働者を対象としている社会保障制度としては、2つ存在する。一つは、社会支援プログラム（Social Aid and Assistance programme）である。これは、資力調査（ミーンズテスト）を伴った非拠出制による現金給付で、社会問題省（Ministry of Social Affairs）が管掌している。そして、いま一つは食料補助金制度である。この制度では、パン、小麦、コメ、食用油をはじめとする生活基礎物資やガソリン、ブタンガスに対して補助金を支給し、物価の安定を図っている。このような補助金制度は、国家財政に大きな負担を強いており、国際社会からこのような食料補助金の非効率性を指摘する声もあった（Ali & Adams 1996: 1777）。しかしながら、この制度は、貧困層にとっての重要な生活維持の手段となっており、政府が補助金削減を提案する度に暴動やデモなどが起こり、政権は政策の撤回を余儀なくされている（Heikal 1983: 91-92; Clément 2009: 102-105）。

制度として不十分な点はあるものの、ナセル時代には低所得層に対して配慮した社会保障制度を構築することに成功していた。ハーリガンとサイドによれば、サーダート時代までは、そのような傾向を維持しており、1974年から81年の間には貧困率が下落していた（Harrigan & El-Said 2009: 81）。

2-3. 構造調整政策の導入

1970年代から80年代にかけてエジプト政府は、二度にわたってIMF・世界銀行から経済改革に関する勧告を受けているものの、エジプト政府は独自改革に固執し、改革は遅々として進まなかった。しかしながらエジプト経済の徐々にそのような余裕を失っていった。1980年代後半、当時エジプトにとって最大の輸出品目となっていた原油の価格が急落し、対外借入れによって経済成長を遂げるというエジプト政府の戦略は、経常収支の悪化、そして外貨危機をもたらし、変更を迫られていた。

さらに、1990年8月の（第一次）湾岸戦争では、イラク、クウェートへの150万人に上るエジプト人出稼ぎ労働者が失業し、その一部は帰国を余儀なくされた。帰国労働者の増加によってエジプト国内の失業率は20%に達した。その上、湾岸戦争はイラク、クウェートとの通商の途絶やスエズ運河の通航減少という損失をもたらした。しかしながらエジプトは、多国籍軍への貢献を評価され、サウジアラビアやクウェートは、エジプトへの債務免除及び新規援助の供与を発表した。またアメリカからは、軍事債務の免除（67億米ドル）を取り付けることができた（武藤 1999: 22）。

外部資金の注入は、エジプトの経済政策遂行能力を高め、政府は経済改革に対して積極

的な姿勢を見せるようになった。そして 91 年 5 月、IMF との間にスタンバイ⁴⁷協定が締結され、エジプト政府は 2 億 3400 万 SDR⁴⁸ の融資を受けることとなった。さらに翌 6 月には世銀が 3 億米ドルの構造調整貸付を承認した。そして IMF・世銀の勧告する政策パッケージに基づいた「経済改革・構造調整プログラム (Economic Reform and Structural Adjustment Programme: ERSAP)」が実施される運びとなった。このプログラムでは、IMF 勧告に基づいた緊縮的な財政・金融政策や為替・金利の自由化や、世銀勧告に基づいた国営企業民営化、国内価格自由化、貿易自由化が実施された (山田 2008: 120-121)。

3. 労働市場の変化と政府の対応

次に、IMF・世銀による構造調整政策がエジプト経済にどのような影響を与えたのかという点を労働市場の変化に注目して分析する。まず失業率のデータを見ると、構造調整政策の影響が表れていると考えられる 1998 年に比べて 2006 年の段階では、都市部の女性を除いて概ね失業率は低下している⁴⁹ (表 2 参照)。これらのデータを見る限りでは、構造調整政策の影響は、一時的であり⁵⁰、エジプト経済は構造調整政策の影響から立ち直りつつあるという見方もできよう。しかしながら構造調整政策は、労働市場に対して、このデータからは観察することができない変化をもたらしているのである。その変化は、大きく 2 つに分けられる。第一に非正規労働者の拡大であり、第二には常態的失業者の増加である。

第一には、非正規労働者の増大である。政府は、1993 年から 2003 年の間に 197 の国営企業の民営化を実施した。その際、政府は売却価格を高めるために大量の国営企業労働者を解雇し、民営化企業のスリム化を図った (Farah 2009: 45)。このようにして解雇された国営企業労働者の多くは、民間インフォーマル部門へと流入した。ムクタールとワフダは、「エジプト労働市場調査 (Egypt Labor Market Survey)⁵¹」による追跡調査から、1988 年の段階

⁴⁷ スタンバイとは、IMF による途上国に対する 1~2 年程度の短期貸付を指す (坂元 2008: 14)。なお、このスタンバイ協定は 1993 年 5 月に終了した。引き続いて 93 年 9 月に 4 億 SDR の拡大信用供与措置が実施され、これも 96 年 6 月に終了した。さらに 96 年 10 月に新たな 24 ヶ月スタンバイ (2 億 7140 万 SDR) が IMF に承認された。この時点でエジプト政府は、外貨準備高が十分な水準 (約 170 億米ドル) に達しているため、これ以上融資を受ける意思がないことを表明した。

⁴⁸ SDR とは、特別引出権 (Special Drawing Rights) のことで、IMF における融資額の単位となる。SDR は、主要先進工業国の通貨の加重平均で変動する (坂元 2008: 14)。2010 年 3 月 2 日現在、「1SDR=1.52 米ドル」である (IMF ウェブサイト参照)。

⁴⁹ 但し、そのような判断にも一定の留保が必要である。エジプト政府による統計において、「失業 (unemployment)」は、国際基準とは異なり、「収入源が全くない状態」と定義されている (Farah 2009: 45)。この定義によって、通常では失業状態と考えられるような人々が、数多く失業者統計から漏れている可能性が高い。これは政府が統計に現れる失業率データを意図的に下げようとする意思の表れと言える。

⁵⁰ その他の指標に関しても、同じことが言える。例えば、貧困率や教育水準に関しても 1995 年頃に最も悪化し、その後回復の傾向を見せている (Harrigan & El-Said 2009: 87-89)。

⁵¹ これは、「アラブ諸国・イラン・トルコのための経済研究フォーラム (Economic Research

では国営企業の労働者だった人間が民間インフォーマル部門へと流入したことを明らかにした (Moktar & Wahda 2002: 142-145)。このようにしてナセル時代に特権階級とされてきた公的部門の労働者の多くは、これまで享受してきた特権を喪失し、インフォーマルな職種へと転職せざるを得なくなったのである。

第二に、常態的に失業している国民が増大していることが挙げられる。とりわけ、そのような状況に陥っているのは、高学歴の女性である。構造調整によって、若年層、とりわけ高学歴の若者の雇用状況が悪化した。アメールによれば、男性の1998年の失業率は、初等教育修了レベルで7~8%程度であったのに対し、中等教育修了レベルで20%弱、大卒レベルで15%程度に跳ね上がる。女性の雇用状況もまた同じような傾向を示すものの、失業率はさらに深刻な状況にある。女性の場合、98年の失業率は初等教育修了レベルで5%前後なのに対して、中等教育修了レベルで35%、大卒レベルで25%前後にまで上昇する (Amer 2002: 232)。これは、構造調整政策以前、高学歴層や女性の雇用を支えていたのが、政府をはじめとする公共部門だったからである (Fergany 1991)。構造調整政策終了後の景気回復によって、男性が民間インフォーマル部門に吸収されたのに対し、高学歴の女性は民間部門で排除されており、失業率は高止まっている (Assaad 2009: 30-32) ⁵²。

このような状況に対する政府と対応としては、社会政策に限れば、以下のような3つに大別できる。すなわち、①社会開発基金の創設、②社会支出の維持、③政府による雇用保障政策である。

まず、社会開発基金の創設である (Dau & El-Amach 1997: 107-112)。本基金では、構造調整によって生じる社会的コストを抑えるために、民間の非営利団体との協力の下で、職業訓練や転職支援、起業相談、小額貸付を実施している。運営資金は、エジプト政府だけではなく、世銀や欧州開発銀行、アラブ経済・社会開発基金などからの出資金で賄っており、日本政府の円借款による支援も受けていた (柏木 2008: 158-159)。

次に社会支出の維持である。政府は、構造調整政策によって社会不安が増大することを防ぐため、構造調整政策の実施期間中も社会支出の水準を維持し続けた (Harrigan & El-Said 2009)。これは当時、既に経済改革による国民の不満がラテンアメリカの軍事政権を崩壊へと導いたことが明らかであったからであり、相次ぐ共産主義政権の崩壊がエジプトへと波及することを避け、そのような政権崩壊の二の舞を避けるためであった ⁵³。しかしながら保

for the Arab Countries, Iran and Turkey)」が、1998年にエジプト中央動員統計局と共同で実施した世帯調査である。この調査は、1988年実施の「労働力標本調査」の追跡調査として実施され、1988年からの10年間の労働市場の変化、とりわけ構造調整政策の影響を明らかにすることを目的としている (岩崎 2009: 15)。さらに98年の「エジプト労働市場調査」に引き続いて2006年には、「エジプト労働市場パネル調査」を実施した。そのデータを基にした研究成果が、Assaad (2009)をはじめとする論文集である。

⁵² さらに、就業を諦めて配偶者や子供に扶養されているような事例を含めると、実質的な女性の失業率 (就業していない割合) は、さらに高くなっていることが推定される。

⁵³ ラテンアメリカ諸国や旧共産主義諸国における民主的移行 (democratic transition) を扱った研究としては、Haggard & Kaufman (1995) や Linz & Stepan (1996) などを参照。

健や教育に対する歳出は、エジプトにおける人口増加のスピードに追いつくことができず、国民の要求する社会支出の水準を確保できなかった (Harrigan & El-Said 2009: 96)。例えば、教育の現場では、財源不足により、学校設備の老朽化、過密な教室、教員の過重労働や賃金未払いなどの問題が発生していた。国際NGO、人口評議会 (Population Council) の調査によれば、1999年の段階で45%の公立学校で教員不足に陥っている。また、高等教育の現場においても、同じような状況にあり、大学教育の質の低下が指摘されているという。また、医療の現場においても、構造調整政策の導入以降、著しく医療の質が低下している。健康保険機構では、1992年段階で約3000万人の被保険者を抱えているにもかかわらず、公的医療の中核を担うべき機構運営の診療所、病院は全国に79、病床数はわずか8000にとどまっていた。これらの施設では、廊下に診察を待つ貧困者の長蛇の列ができ、医師は同時に何人もの患者を診察することが常態化していた (Bayat 2006: 140-141)。

そして最後に、政府による雇用保障政策である。すでに指摘したように、この政策は国家財政の硬直化を招くことが明らかであり、2004年にナズィーフ内閣によって凍結された (柏木 2008: 160)。現在のところエジプト政府は、公共部門に代わる新たな労働力の吸収源として製造業の振興を図っているものの、成功していない。構造調整が完了した後も、製造業に対する民間投資は伸び悩んでおり、投資総額全体から見れば、製造業が占める割合は21.6% (1990/91年) から9.6% (1999/2000年) へと減少している。また製造業の労働条件も悪く、製造業労働者の42%が貧困線以下の生活を強いられている (Farah 2009: 43-44)。これは、現状では政府による開発政策が成功していないことを物語っている⁵⁴。

表2：構造調整実施前後における失業率の変化

		男性	女性	両性合計
都市部	1988年	5.9%	17.2%	9.0%
	1998年	6.8%	15.8%	9.7%
	2006年	6.3%	16.0%	9.3%
農村部	1988年	2.3%	3.2%	2.7%
	1998年	7.1%	6.3%	6.8%
	2006年	3.4%	5.4%	4.2%
全土	1988年	4.0%	7.7%	5.3%
	1998年	7.0%	9.4%	7.9%
	2006年	4.6%	8.8%	6.2%

【出典】 Assaad (2009) Figure 1.11 を筆者編集

⁵⁴ エジプトにおける開発政策に関しては、アジア経済研究所が刊行している一連の研究の中で詳しく論じられている (山田 2005; 2008)。

4. イスラーム復興とイスラーム系社会団体の擡頭

このような不十分な政府の対応によって、社会保障に関する政府機能に空白が生じた。このような空白を生めることができたのは、イスラーム系社会団体であった⁵⁵。ハーリガンとサイドは、関係者に対するインタビューやメディア・二次資料の調査から、構造調整の時期に民間非営利団体（とりわけ、イスラーム系社会団体）による福祉供給が増加していることを明らかにしている。また、この時期から登録非営利団体⁵⁶の総数が増加しており、構造調整開始時には 14,000 程度であった登録総数が 2000 年には 20,000 へと増加している (Harrigan & El-Said 2009: 100)。

さらに、このような急激な非営利団体の増加は、多くの雇用を創出した。バーバラ・イブラーヒームは、この時期、非営利セクター全体で年間 100 万人以上の賃金労働者を雇用しており、そのうち 300 程度の団体では一法人で 100 名以上を雇用していることを社会問題省の記録から明らかにしている (Ibrahim 1992: 413)。

表 3：非営利団体に占める宗教系非営利団体の割合（1990 年）

	イスラーム系	コプト系
上エジプト		
ミニヤ県	56.8%	12.8%
アシュート県	44.3%	8.3%
大都市圏		
カイロ県	21.8%	7.3%
アレクサンドリア県	33.3%	5.6%

【出典】 Ibrahim (1996) p.67, Table 6.7

⁵⁵ エジプトにおいて宗教系社会団体を特定するのは困難である。というのも、社会問題省での非営利団体登録の際に、宗教系非営利民間団体（法律上では学術・文化・宗教系団体）としてではなく、その他のカテゴリーの団体、とりわけ地域開発協会として登録するケースが多いため、イスラーム系社会団体の数が明らかではない（その例外としては、イブラーヒームによるデータ：表 3 参照）。イスラーム系社会団体がこのような行動を採るのは、イスラーム系社会団体の活動に脅威を感じている社会問題省からの妨害行為を回避するためである (Abdelrahman 2004: 7)。そのため本稿では、社会問題省に登録されている非営利民間団体（以下、登録非営利団体）の総数や民間団体による活動規模のデータからイスラーム系社会団体による活動の大きさを推測するという方法を採用するを得ない。サアッディーン・イブラーヒームによれば、1990 年段階でのイスラーム系非営利団体の割合が、大都市圏で登録非営利団体の 3 割程度、農村部（上エジプト地方）では半数程度であることから、不十分な登録非営利団体の状況からイスラーム系社会団体の活動規模を推し量ることが可能である（表 3 参照）。

⁵⁶ 社会問題省による非営利民間団体の分類では、地域開発協会 (Community Development Association: CDA) と福祉系非営利団体 (Welfare Private Voluntary Organization) に大別され、後者は、さらに活動分野によって 13 のカテゴリーに分類される。なお、地域開発協会とは、「特定の地域や村落において基本的社会サービスを提供する」互助組合のような団体を指す (Clark 2004: 49)。なお、各分類の登録数に関しては、表 4 を参照していただきたい。

表4：カテゴリー別非営利団体の割合（1989/90 会計年度）

	総数
地域開発協会（CDA）	3,276
福祉系非営利団体（Welfare PVO）	9,556
社会扶助（social assistance）	3,002
助産（maternity）・保育	235
家族福祉	176
障害者福祉	150
高齢者福祉	45
家族計画	41
社会的保護（social protection）	35
受刑者福祉	15
学術・文化・宗教	2,457
教育（literacy）	31
親睦会（friendship among pepples）	45
経営・行政（management & adiministration）	8
複合領域	3,316
総計	12,832

【出典】 Ibrahim（1996） p.64, Table 6.4 及び p.66, Table 6.6 を改変

表5：様々な現金給付による貧困削減効果（1999/2000 会計年度）

地域	民間	社会扶助	食料補助金		
			パン	食用油	砂糖
大都市圏	50	2	22	2	1
下エジプト（都市部）	46	4	24	3	3
下エジプト（農村部）	30	4	11	2	3
上エジプト（都市部）	22	3	15	2	2
上エジプト（農村部）	19	4	8	1	2
合計	26	4	11	2	2

【註釈】 * 本表の単位はすべて%。

** 民間の現金給付には、各種団体からの給付のほか、海外からの送金を含む。

【出典】 World Bank（2004） p.42, Table 3.5

このような民間での様々な現金給付が貧困撲滅に対して与えた効果は、世界銀行の資料からも明らかとなっている。表 5（前頁）では、もともと当該給付がなければ貧困層にいたはず人々が、各給付の効果によって貧困層から抜け出すことができた割合を表している。それによれば、政府プログラム（社会扶助プログラム・食料補助金）では、わずか 10%程度の貧困からの脱出に役立ったに過ぎない。それに対して民間給付⁵⁷は、平均 26%、大都市部では 50%の貧困からの脱出に役立ったという（World Bank 2004: 42）。

一口にイスラーム系社会団体といっても、規模やメンバーの階層、目的も異なる。本稿では、地域に密着した草の根組織と、大規模な病院を経営する社会団体に分けて、その実例を紹介しよう。

まず、草の根組織の事例としては、コミュニティ協会（Community Association）が挙げられる（Sullivan 1994）。このコミュニティ協会とは、日本の町内会に相当する組織だと言える。サリヴァンは、カイロ市郊外のとある町のコミュニティ協会を事例に取り上げ、分析を行なっている。

このコミュニティ協会では、コミュニティから 5 人の役員を選出し、彼らがザカート⁵⁸の徴収の責任を負っている。コミュニティにあるモスクの 2 階に事務所を構えており、以下のようなプログラムを住民に提供している。

- ◆ コーラン（クルアーン）学校：無料。
- ◆ 縫製工場（sewing center）：住民（とりわけ女性）に対して、職を提供。運営経費の約 7 割を完成品（衣料）の売却収入で賄う。
- ◆ 保育所：社会問題省が教員を派遣しているものの、給与の 1/3 は協会が支給。運営経費の約 7 割を授業料で賄う。現在、収容定員一杯の状態。
- ◆ 診療所：廉価で医療を提供する医師に対して場所を提供（対価として賃貸料を徴収）。
- ◆ 補習教室：協会が経費の 1/3 を負担している。
- ◆ 食料の共同購入：1,300 人以上の住民が利用している。
- ◆ 汚水タンクの清掃

同協会の活動の一部には、政府（社会問題省）が関与しているものの、収入の約 80%を住民から徴収したザカートやその他の寄付金などの自主財源が占めている（Sullivan 1994: 68-69）。

⁵⁷ 確かに、民間給付には海外からの送金のように慈善の性格が薄いものも含まれており、このデータが必ずしも民間の慈善活動の効果を示しているわけではない。しかしながら、送金も家族の相互扶助であり、このような民間給付の重要性は、エジプトにおける家族だけではなく、地域共同体や宗教共同体の重要性を示していると言えよう。

⁵⁸ 喜捨の意。イスラームにおける義務行為の一つ。ムスリムが 1 年間を通じて所有していた財産に対して課せられる。クルアーン（改悛章第 60 節）によれば、徴収されたザカートの受給対象者は貧者、困窮者、ザカート管理者、イスラームへの改宗者、奴隷の身受け、負債で困っている人、神の道（イスラームの伝播活動）に努力する人、旅行者のいずれかに該当する者に限られる（「ザカート」『岩波イスラーム辞典』）。

次に、大規模なイスラーム系社会団体の代表例としてイスラーム医療協会（al-Jam‘iyya al-Tibbiyya al-Islamiyya）の事例を見てみよう。同協会では、貧困層を主たる対象とした医療サービスの提供を行なっている。例えば、1979年にカイロ市内に建設されたサイイダ・ザイナブ診療所では、1日あたり100～200人が来院している。また入院設備も整っており、入院費用は相部屋で20～30LE⁵⁹、個室で40LEである。同協会では、1980年代以降もこのような診療所の建設を推し進め、現在ではカイロを中心に18の診療所を運営している。これらの診療所での診察費用は、一般の私立病院に比べて、問診1/6～1/10、尿検査1/3～1/7、各種手術1/2～1/10の価格で設定している。また、来院者の経済状況に応じて診療費用の減免措置を採っている。診療所併設の薬局でも、同じような措置を実施しており、協会資料によれば、無料診療総額は年間約9万LE（1999年）に上るといふ。協会発行のパンフレットによれば、年間来院者総数は、1997年に約70万人、98年に約80万人、99年には約90万人へと増加している。また年間の外科手術の件数は、99年には約9万件となっている（Sullivan 1994: 76-79; 横田 2006: 84-87）。

このイスラーム医療協会という団体は、エジプトでは一般的にムスリム同胞団⁶⁰の一部と見なされている。ムスリム同胞団は、現在、アラブ諸国にネットワークを持っており⁶¹、倫理面のみならず、社会のあらゆる領域にイスラームの規範を浸透させようとするイスラーム復興運動⁶²の代表的な組織の一つに数えられている。エジプトにおいて同胞団は、ナセル政権下で激しい弾圧を受けたものの、サーダート政権下で政府と和解し、活動を再開した。しかしながら現在に至るまで、ムスリム同胞団は非合法状態に置かれている（Al-Awadi 2004）。同胞団は、このような非合法状態の中で、貧困層をターゲットとした医療サービスの提供を行なうことにより、支持者の拡大を図ったのである。そのために、合法的に活動

⁵⁹ エジプト・ポンドの略記。近年の為替レートは、1LE=20円前後で推移している。

⁶⁰ ムスリム同胞団は、ハサン・バンナーの指導の下、20世紀初頭から幅広く社会活動に取り組んでいた歴史を持ち、当時の社会革新運動の指導的な地位を占めていた。青少年を対象とするボーイスカウト活動や学校施設の運営だけではなく、社会問題にも早くから取り組んでいた。具体的な活動としては、職業斡旋や労働組合の組織化、貧困家庭への金銭的援助、病院・診療所の運営にも携わっていた。また女性の地位向上のための運動にも積極的に関与しており、女性メンバーのための委員会が組織され、1948年の段階ではエジプト全土に50支部、5000人のメンバーを抱えるまでに成長を遂げた。これらの財源の一部には、同胞団自らが運営する7つの企業の収益が充てられていた（横田 2006: 38）。なお、エジプトにおける同胞団の政治活動に関しては、吉川（2007）を参照していただきたい。

⁶¹ エジプト以外のアラブ諸国では、40～50年代以降、各地に支部が設立された。各支部は、エジプト本部が弾圧で機能しなくなった時期に、独立して活動するようになった。エジプトでの組織再建後、80年代に同胞団国際機構が作られ、シリア、ヨルダン、パレスチナ、サウジアラビア、クウェート、アラブ首長国連邦、アルジェリアなどの組織が再結合された。エジプト同胞団の最高監督者が国際機構の代表となっているが、各国の同胞団組織は自主性を持っており、国際機構は調停役となっている（「ムスリム同胞団」『岩波イスラーム辞典』）。

⁶² アラブ・イスラーム世界におけるイスラーム復興運動の詳細については、小杉（2006）を参照していただきたい。

できる慈善団体としてイスラーム医療協会を設け、政府に登録したのである（横田 2006）。

エジプト国内には、ムスリム同胞団／イスラーム医療協会のほかにも、多様なイスラーム系医療機関が存在する。例えば、ムスタファー・マフムード総合医療機構（Mustafa Mahmoud medical complex）のように、外科、眼科、歯科だけではなく、心臓病や婦人病に特化した診療科や放射線施設、研究施設を持つ大規模医療機関や、特定の分野に特化した10～20名程度の医師を抱える中堅病院などがあり、このような医療機関においても、診療費用は通常の医療機関よりも廉価に抑えられており、一部の医療機関では、貧困層に対する減免措置を行なっている（Clark 2004: 51-52, 60）。

エジプトでは、上述のように民間の社会団体が貧困層に対する社会保障機能を持っているにもかかわらず、さまざまな大規模医療施設の経営が成立している。では、これらの医療機関は、どのようにして運転資金を確保しているのだろうか。

このような疑問を解く鍵こそが、イスラームを媒介とした中間層⁶³の宗教ネットワークである（Clark 2004）。サアッディーン・イブラーヒームやクラークによれば、このような医療機関は、診療収入のほかに、民間からの寄付を主要な収入源としている。このような医療機関の46%では、診療収入と寄付だけが収入源となっている（Ibrahim 1996: 109-111; Clark 2004: 59）。すなわち、どれほど多くの寄付を集められるのかという点が、このような医療機関の経営の成否を左右することになる。医療機関の経営者たちは、自らの宗教的ネットワークを使って、自らの活動のイスラーム的意義を訴えかけ、エジプト国内のみならず、広くイスラーム世界から寄付を集めるのである。例えば、先述のムスタファー・マフムード総合医療機構は、経営者ムスタファー・マフムードがアラブ世界に広げたネットワークによって、湾岸諸国から寄付を集め、大規模な経営を成功に導いたという（Clark 2004: 60-61）。彼女の研究は、イスラームの思想的影響力が、貧困層だけではなく、中間層にも及んでいることを明らかにしていると言えよう。

規模の大小にかかわらず、これらの社会団体は、長期的に見ればイスラーム復興の思想的潮流によって成長したと言えるだろう。確かにこれらの団体の多くは、構造調整政策が開始される1990年代よりも以前に活動を開始している。しかしながら構造調整によって不十分ながら、政府が提供してきた社会サービスの質がさらに低下し、国民のニーズとのギャップが広がっていたとき、そのギャップを埋めたのが、これらのイスラーム系社会団体であった。これらの団体は、政府が失敗した国民のニーズへの対応に成功し、機能不全に陥った政府の機能を代行する中で影響力を急拡大させたのであった。バイバルスによれば、国民は、治療に必要な医薬品の代金や看護費用が患者負担であり、実質的には患者負担を強いている点や、サービスの質の悪さから公的医療を敬遠しているという。それに対して、公的医療よりも質が高く、広く貧困層に対する医療費の減免措置を行なっている民間の福

⁶³ 彼女の「中間層」の定義では、医師や弁護士、技術者のような専門的な知識や技術を身に付けている階層としている（Clark 2004: 10）。そのため、クラークの著作における「中間層」とは、通常の「新中間層」を指している。

祉活動に対して大きな信頼を置いている (Bibars 2001: 122)。このような状況はイスラーム系組織の政治的影響力の拡大をもたらし、権威主義的な政権の脅威となっていることが指摘されている⁶⁴ (Sullivan 1994; Sullivan & Abed-Kotob 1999; Harrigan & El-Said 2009)。

では政府は、急拡大するイスラーム系社会団体に対して、どのような対策を講じているのだろうか。政府は、対策として 2 つの手法を採っている。第一には、イスラーム系団体に対する強制捜査や別件逮捕であり、第二には、新たな NGO 管理法 (正式には「民間団体活動に関する 1999 年第 153 号法」) による国家による統制強化である⁶⁵。強圧的手段を採ったところでイスラーム系社会団体に対する国民の支持に変わりはなく、規制を強化したところで小規模な社会団体まで監視の目を行き届かせるには莫大なコストが必要となる。この状況に対する政府の対策は、有効に機能しているとは言い難く、イスラーム復興の流れの中でイスラーム系社会団体の影響力拡大の傾向が続くだろう。

5. おわりに

「新しい社会的リスク」の顕在化していないエジプトにおいて、非正規雇用の増加をはじめとする労働市場の変化が生じている要因としては、構造調整政策に端を発する IMF・世銀による新自由主義的な圧力が挙げられる。これは、社会状況も、産業構造も異なる先進国と開発途上国において、ほぼ同時期に類似した新自由主義的な政策を実施しているということを意味し、先進国における新自由主義の影響が、IMF・世銀という国際機関を通じて途上国にももたらされたことを示している。

このような変化に対してエジプト政府は、国民に対する社会的なニーズに対応できなくなり、社会政策の面では機能不全に陥った。このような政府の機能不全に対して、イスラーム系社会団体が政府機能を代行し、国民の支持を集めるようになったのである。国際的にみれば、ムスリム同胞団のように「過激派」と見なされる団体も、エジプト国内において人々は慈善団体を見なしている (横田 2006)。これらの団体は、政府の社会保障網からこぼれおちた人々に対して医療をはじめとする様々な社会サービスを廉価もしくは無償で提供し、彼らの支持を獲得したのである。

⁶⁴ 例えば、同じアラブ圏に属するアルジェリアの場合、万年与党の地位にあった国民解放戦線 (FLN) が複数政党制を容認した最初の総選挙において、イスラーム救済戦線は、幅広い社会活動の継続による国民の支持を背景にして、選挙で圧勝した。これに対してアルジェリア国軍が選挙結果の無効を宣言し、その後、政府 (国軍) とイスラーム救済戦線との間の内戦に発展した (福田 2006)。また、エジプトにおいても、前任のサーダート (在職期間: 1970~81 年) が急進的なイスラーム主義者によって暗殺されていることから、ムバーラク政権にとって、このようなイスラーム系社会団体の擡頭は、政権基盤を揺るがしかねないインパクトを持っていたと考えられる。

⁶⁵ この法律に関する詳細な説明としては、鈴木 (2001) がある。彼女によれば、本法が規制の対象としては、イスラーム系社会団体のほかに、人権団体が考えられている。本法は、イスラーム系社会団体、人権団体がともに政権に対する脅威となっている証左と言えよう。

イスラーム系社会団体に代わるような強力な社会政策を打ち出さない限り、このような傾向は継続すると考えられる。しかしながら、現在のエジプトは、それとは正反対の道を歩んでいる。エジプトでは、政党に代わって非営利民間団体が、与党を通じて意見表明できない国民の意見を集約する機能を担うに至っているという (Langohr 2005)。これは、社会保障機能だけではなく、政府・与党をはじめとする統治機構全般が機能不全に陥っている証左と言える。

このような現象は、エジプトだけの話ではなく、広くアラブ・イスラーム世界全域で観察できる。例えば、レバノンのヒズブッラー (ヒズボラ) のような「過激派」もまた、国内で積極的な社会活動を展開することによって、国民の支持を取り付けている (末近 2009)。

最後に本稿の限界を述べておきたい。本稿では、主として二次文献を利用して研究を進めている。しかしながら、エジプトのような権威主義的な政権の下では、二次文献の情報自体が制約されたり、歪められている可能性がある。今後は、関係者に対するインタビューをはじめとするフィールドワークによって、二次文献では明らかにできなかった部分を明らかにしていきたい。

第4章 政労使の緊張関係と福祉制度の変化

—韓国・金大中政権の福祉改革を事例として—

安 周永

1. はじめに

1997年のアジア通貨危機は、韓国の経済に大きなダメージを与えた。韓国政府はIMFに緊急支援を要請せざるを得なくなり、IMFは韓国政府に支援のかわりに様々な経済改革を要求した。金融制度、雇用政策、福祉制度などの様々な制度の改革が試みられて、旧レジームによる社会的リスクへの対応は機能しなくなった。韓国においては、日本と同様に雇用保障や家族賃金制度によって家族や会社がある程度育児や介護の負担を担っていたが、それが1997年の経済危機に陥って機能しなくなった。しかも、当時の経済危機は、一時的な不景気というよりも、韓国の政治経済体制の問題点が表れた結果だと認識されたため、旧レジームの根本的な変化が行われかねない状況であった。停滞していた福祉の問題だけではなく、家族構成の変化や産業構造の再編による新しい社会的リスクへの対応という二つの課題が同時に現れたのである。

金大中政権は、このような危機の中で政権交代によって登場した。成長主義的政策を行った既存の政権とは異なって、配分や公平性を強調した。しかし、具体的な政策をめぐっては、政労使の激しい対立があり、政策の結果もその三者の緊張関係が反映された。本稿では、韓国の金大中政権と権力資源の緊張関係がいかに制度変化に影響を与えたのかを明らかにすることである。金大中政権は、戦後初与野党の政権交代により、アジア通貨危機の最中に登場した。金大中政権は、権威主義体制の打破という問題点をめぐっては、労働組合や市民団体の支持を受けていたが、経済危機を克服するための具体的な政策をめぐっては強い反発に直面した。両者は、一方的な協力関係でも対立関係でもない、緊張した関係にあったといえよう。

このような緊張関係を考察することによって、韓国の福祉レジームをよりよく把握することができると考えられる。というのは、韓国においては、金大中政権の福祉改革の方向性をめぐる論争があったが、その福祉改革を導いた政治的過程については比較的に関心が集まらなかったからである。すなわち、従来の研究では福祉レジームを生んだ原因よりも、福祉レジームの特徴のみに焦点が当てられてきたのである。エスピン・アンデルセンの福祉レジーム論は、福祉の供給主体や内容による各レジームの特徴のみならず、そのレジームの形成にかかわる政治的イニシアティブから制度的相違を説明している。しかしながら、韓国における福祉国家の論争は、その福祉レジーム論の2つの争点の中で政治的イニシアティブについて考慮していないのが現状である。そのため、韓国の福祉レジーム論争は政治的イニシアティブの議論と乖離し、保守主義、自由主義、混合型、儒教主義など多様な視点が混在している（金淵明編 2006）。日本でも、韓国の福祉国家性格論争が紹介されて

いるが、その点についての指摘はなされていない。しかも、アジアモデルを主張するほとんどの研究が、企業福祉、家族福祉、儒教文化にのみ焦点を当てて、政治的イニシアティブに目を向けていない⁶⁶。

本稿は、そのような研究動向の中で、政治的イニシアティブを検討するために、政権と権力資源の緊張関係に注目する。このような観点は、政治的状況が類似している日本や台湾を比較することによって、さらに明らかになると考えられる。韓国のみならず、日本と台湾においても、戦後一党が独占的に政権を握ってきたが、90年代以降に政権交代が生じている。つまり、政権の党派性を考慮する必要性が生まれたといえよう。しかし、韓国のみならず、日本と台湾においても、政権交代が行われても、労働組合や市民団体が望む政策転換は期待できるとはいいきれない。上述のように、金大中政権と労働組合の間には、緊張関係があり、台湾の民進党政権と市民社会の間にも緊張関係があった。また、日本においても、民主党政権が登場したとしても、民主党政権と連合の間にも連合の期待しているような協力関係が期待できない状況である。

本稿では、このような東アジアの特徴を射程に入れつつ、近年の制度変化に関する理論を整理する。その作業によって、制度変化を射程に入れるための理論的な論点を明確にする。その後、韓国の政治的状況を明らかにした上で、韓国における福祉制度変化を分析するための理論的枠組みを検討する。この作業を踏まえた上で、最後に金大中政権の福祉改革における政権と権力資源の緊張関係を考察する。

2. 福祉制度変化をめぐる論争

各福祉レジームの自由化が進んでいるものの、その進行速度と形態は国によって異なる。しかも、機能主義的説明のように、外部的衝撃によって一方的に既存の制度の変化が生じているわけでもない。そのため、各国のそれぞれの制度変化に注目し、その相違を説明することが比較政治経済学の中で重要な問題の一つになっている (Streeck and Thelen 2005; Hall and Thelen 2009; 新川 2005)。ここでの主な争点は、アクターの能動性と制度の規定力の対立という問題と、利益構造と権力関係の対立という二つの点である。

第一の争点、すなわちアクターの能動性と制度の規定力の対立というのは、制度変化において制度とアクターの相互作用をいかに把握するか、という問題である。制度論ではアクターの行動を規定する制度の影響力に注目してきたが、それだけでは変化が説明できないという問題が生じる。合理的選択制度論は、各アクターが自らの利益を追求するため、自発的に制度に従うと主張する。このような合理的選択制度論の考えに基づくと、外生的な衝撃によってアクターの選好が変わることで制度変化が生じると説明される (Levi 1997)。一方、歴史的制度論は、決定的分岐点に出来上がった制度の経路依存性によって、

⁶⁶ アジアにおける福祉改革の背景・担い手を射程に入れた研究としては、上村・末廣 (2003) の研究があげられるが、その研究も福祉レジーム論を念頭において行われた研究ではない。

制度の安定性を説明する。

これに対して、シュミットは、両制度論が静態的な制度論であると批判し、言説的制度論を主張する (Schmidt 2006)。言説的制度論は、合理的選択制度論が個人の信念を捨象することで、制度変化を説明できなくなり、歴史的制度論は固定的な権力関係を想定することで、制度変化を説明できなくなっていると指摘する (Schmidt 2009)。それらの問題を克服するために、言説分析の必要性が主張されている (Schmidt 2002; Schmidt 2006; Schmidt 2009; 宮本 2006)。言説的制度論は、国家や政治過程をさらに重視し、権力資源論における労働組合や VOC 論における経営者ではなく、政治家を主なアクターとして分析する。その理論によれば、政治家のアイデアによって、既存の利害関係や権力関係を越えて、制度変化が招かれうるし、また、それらの制度変化によって、既存の権力関係や利害関係が変わることもある。つまり、言説的制度論は、アクターと制度の相互作用の中で、その制度変化を引き起こす政治家というアクターの能動性を強調する立場である (Schmidt 2006; Schmidt 2008)。

しかし、言説的制度論は、アクターの能動性を重視した代償として、合理的選択制度論と歴史的制度論の間の争点、すなわち、利益構造と権力関係という視点の対立を看過している。これが、第 2 の論点である利益構造の視点と権力関係の視点との対立である。合理的選択制度論は、アクター間の自発的合意によってモラルハザードや取引費用の問題を解決するために権力や制度が必要であると主張する。これに対して、歴史的制度論は、ある制度によって各アクター間の権力の非対称性が生れるため、不平等な利益配分が起こると主張する (Hall and Taylor 1996)。すなわち、前者は、アクター間の利益構造を重視する観点からそのアクター間の協力関係に注目するのに対して、後者は制度における権力の非対称性の観点からアクター間の権力関係に注目している (Moe 2005)。このような制度論の論争を反映するように、労使の権力関係を重視している権力資源論に対して、近年には経営者の選好や利益を中心に分析する傾向が高まっている。未だにその論争は決着が着かずに進行中であり (Ponttuson 2005; Hacker and Pierson 2004; Weyland 2008; Amable 2003)、また、どちらの観点に立つかによって、研究上の主なアクターを誰にするかが異なるほど重要な問題である (Korpi 2006)。

一方、言説的制度論は、既存の利益や地位が反映されている権力ではなく、アクターのアイデアと言説によって強化されうる権力の重要性を主張する (Schmidt 2009)。言説的制度論は既存の利益構造や権力関係よりも、アクターの行動や言説による権力関係の変化に注目しているのである。言説的制度論の問題意識と逆に、合理的選択制度論と歴史的制度論からもアクターの能動性を強調する方法も可能であり、実際そのような研究もある。しかし、シュミットはそれについて言及していない。

合理的選択制度論では、分析的叙述 (analytic narratives)、限定的合理性 (bounded rationality) という分析概念を加えることによって、制度変化の多様な面を把握しようとする試みもある (Bates 1998; 加藤 1997)。シュミットは、このような研究に言及せず、合理

的選択制度論は、アクターの自発的合意による制度の安定を強調するため、制度変化については外部からの衝撃を強調する傾向があると批判している(Schmidt 2009)。このような批判に対しても、合理的選択制度論の中でも制度の遺産を強調することによって内生的変化に注目する試みもある (Greif and Laitin 2004)。その一方で、歴史的制度論でも、制度的要因とアクターの戦略を組み合わせることによって、制度変化を説明しようとする試みがある (Steinmo 1993; Rothstein 2005; Crouch 2005; 宮本 1999)。そうした研究蓄積があるにもかかわらず、シュミットは、それらの研究よりも、セーレンやストリークの研究に注目し、歴史的制度論を批判している (Schmidt 2009)。セーレンやストリークの研究は、VOC 論のように持続性を強調する研究に対して、変化の多様な様式を理論化しようとした研究であり、アクターの能動性に焦点を当てた研究ではない。アクターの能動性を強調する理論として言説的制度論を主張するのであれば、言説的制度論者は、シュタインモやクローチの研究の問題点を指摘すべきである。

しかも、シュミットが自ら主張するように、言説的制度論は、他の変数 (政治制度、経済制度、利害関係など) がコントロールされる事例しか分析できないという問題がある (Schmidt 2009)⁶⁷。結局のところ、合理的選択制度論や歴史的制度論においても、言説的制度論が批判の対象としたアクターの能動性が考慮に入れられているという事実を踏まえれば、言説的制度論が独自の理論ではなく、むしろそれらの理論を補完するものであると考えられる。このような問題意識は、日本で最も早く言説的制度論を紹介している宮本にも現れている。すなわち、「権力資源動員論や制度論との関連を強く意識しつつも、言説政治の独自の広がりや特質をふまえた分析枠組みを整理していく必要がある」と主張している (宮本 2006: 86)。

このような観点から見ると、アクターの相互作用に注目する言説的制度論よりも、制度論をめぐる利益や権力の問題という対立を重視しつつ、アクターと制度の相互作用に注目する歴史的制度論、合理的制度論の方が適切であると考えられる。上述のように、歴史的制度論と合理的制度論でも、それぞれ理論の出発点である利益や権力視点を堅持しつつも、アクターの能動性に注目している。利益構造を重視するか権力関係を重視するかという対立については、さまざまな研究で言及されているばかりではなく、それぞれの視点の融合の重要性も強調されている (Moe 2005; Hacker and Pierson 2004)。また、このような理論間の収斂傾向を反映するように、理論間の論争は、経験的な研究によって決着が着くという主張もある (Hancke, Rhodes, and Mark Thatcher 2007: 16; Weyland 2008)。しかし、これは、理論の重要性が薄くなったというよりも、各理論が持っている長所と短所を認識した上で、各事例の特徴を検討する重要性を示していると考えられる。

以下では、韓国の福祉制度の変化を分析する際の特徴を明らかにした上で、その特徴と

⁶⁷ 首相のリーダーシップだけではなく、首相を取り巻く環境要因にも注目する「中核的執政」論においても、その概念自体は研究対象の設定という意味しかもないという意見もある。これについては、阪野 (2008) を参照されたい。

理論に接合させる方法を検討する。

3. 韓国における政党対立軸と労働組合の特徴

韓国においては、政党対立軸が明確ではなく、1997年の大統領選挙まで政権交代が一度もなかった。しかも、欧米では福祉国家の担い手であるといわれている労働勢力の力が弱く、労働者の利益を代表する政党も存在しなかったと言っても過言ではない（崔章集 2002）。それらの特徴は、欧米とは異なる韓国の特殊な文脈であり、それについて検討する必要がある。

まず、政党対立軸と政権交代に関して考察する。韓国では、政党間での政策をめぐって根本的な対立は見られなかった。1987年民主化以前の権威主義体制下では、与党と野党はともに、市場経済を基本とした上で、政府主導の経済開発政策と、反共主義や親米・親西欧を基本とする外交政策を掲げてきた。すなわち、米軍による国防の分担問題と経済的不平等を解消するための分配問題は、政党間の争点になったことが一度もなく、与党と野党はともに既存の秩序を擁護する保守主義路線を取った（李甲允 2004）。そこには、朝鮮戦争という経験があり、また、北朝鮮との対立も続いている中で、正統性の低い権威主義政権が、反共主義を利用し、反政府勢力を抑えてきたという事情もあった。それゆえに、民主化直後、それまで権威主義体制により抑えつけられていた経済的問題や外交問題が、政党間の主な対立軸になると期待された（孫浩哲 1991; 崔章集 1993）。

しかし、民主化以降、多くの研究者の予測とは異なり、地域間対立軸を中心とする流動的多党制が登場した。それ以降、地域間対立が、韓国の選挙にとって重要な対立軸となった。権威主義政権の下で、産業化過程で現れた地域間の不均衡な発展、人材登用における東西地域間での差別などがあり、その問題が民主化以降重要な政党の対立軸になったのである（崔章集 1993）。しかも、政党は、特定地域に基盤を持つ政党指導者の私有物と言っても過言ではないほどに、政党指導者間での権力闘争の度に政党の分裂と統合が繰り返された。政策や政治路線の競争ではなく、伝統的な地域感情に呼びかけて有権者の支持を動員していたのである（李甲允 2004）。

このような複雑な政党対立軸のため、政権の党派性を分析する際に、金大中政権の言説よりも、政権と権力資源の緊張関係を考察する必要がある。なぜなら、政権交代があっても、その政権の党派性を把握することが困難であるため、言説の意図を把握することが困難であるからである。金大中政権は、比較的革新的であった国民会議と保守的であった自民連の連立によって誕生した。すなわち、そもそも国民会議の党派性を把握することは困難である上、自民連との連立であったため、さらに金大中政権の党派性を把握することが困難であったといえよう。また、金大中大統領個人についても、政治家の中では革新的で、福祉志向的であるという判断もある一方で（成炅隆 2006）、新自由主義者にすぎないという批判もあり（滝沢 2000）、評価は定まっていない。

しかも、金大中政権は、国家主導・財閥中心の経済構造や権威主義体制を打破するために、市民社会の支持を必要としていたが、経済危機を克服する政策をめぐっては市民社会と対立してきた。すなわち、金大中政権は、それまで労働組合の活動を制限してきた法律の改正など、NGOの拡大を目指し、労働組合や市民団体からの支持をうけていたが、経済危機を克服する政策をめぐっては対立してきたのである。金大中政権と、労働組合の間には、一方的な対立関係とも協力関係ともいえない緊張関係であったといえる。金大中大統領の所属政党である国民会議は、福祉政策についての関心が低く、福祉担当の保健福祉部の力も官僚組織の中で弱かったため、政治過程で福祉を組織的に推進する勢力は存在しなかった。そのため、政策過程の外からであっても、組織的に福祉拡大を主張した労働組合や市民団体と政権との緊張関係に注目する必要がある。

次に、市民社会の中で最も強い組織を持っていた労働運動について考察する。韓国の労働組合は、欧米の産業別労働組合と比較すると、下部組織に対する中央組織の影響力を示す集権度が非常に低いと考えられる。なぜなら、企業別に労働組合が形成され、ナショナルセンターは各企業別労働組合の連合体にすぎないからである。企業別労働組合は特定の企業を単位として組織されるため、組合員の資格はその企業の正規雇用者のみに限定される。他企業の労働者は勿論、該当企業の非正規雇用者や請負の雇用者も労働組合に加入することができなかった。そのため、正規雇用者は経営者と一体となって企業利益を追求する（白井 1968: 42）。このような企業別労働組合がナショナルセンターの中心的組織であるため、労働組合は企業レベルを超える問題やマクロ政策に対応し難くなる。

しかも、韓国においては、労働組合が政策過程に参加できるルートが制限されていた。労働組合が本格的に政労使の協議体に参加できるようになったのは、1996年の労使関係改革委員会であった。政府は、民主化以降、最低賃金審議委員会、中央労使協議会等を発足させ、社会的合意を目指したが、「民主」労働組合⁶⁸の参加が排除されたため、本当の政労使の協議とはいえなかった（金泳宗 2001）。また、2003年に民主労働党が議会で10議席を得る前までは、労働者を代表しようとする政党が議席を持つことができなかった。つまり、1987年に民主化されたものの、労働組合が政策決定過程に参加するルートは制限されていたのであった。

以上、韓国における政権の党派性と企業別労働組合の特徴を検討した。それらの特徴は、日本と台湾においても同様である。日本と台湾においても、左派政党と労働組合の連携が弱く、政権の党派性が明確ではない。日本においては、戦後外交・防衛政策をめぐる合意の欠如によって、経済政策よりも安保や外交政策をめぐる対立が重要であった。その対立が40年近くに及ぶ自民党の単独政権の基礎となり、社会民主主義政党の政権参加がほぼ永

⁶⁸ 韓国の民主化以降労働組合において「御用」労働組合と「民主」労働組合という対立構図があった。権威主義政権によって作られた「御用」労働組合は、非自主と親政府という特徴を持っていたのに対して、それに反発して誕生した「民主」労働組合は、自主と反政府の特徴を持っていた。それらの特徴が、「御用」と「民主」という対立構図に含まれている。

遠に不可能になった（的場 2003）。台湾においても、社会構造が流動的であるため、階級が有効な分析概念として使えないという主張もある（Gold 1994: 50）。台湾では、労働者を代表する政党は存在していても国会の議席を得ることはなかった（林成蔚 2003: 77）。しかも、東アジアにおいては、企業別に労働組合が形成されているため、労働組合内部の意見をまとめてマクロ政策過程に影響を与えることは極めて困難である。そのため、労働組合の力が弱く、左派政党が脆弱である東アジア諸国は、権力資源論の分析対象としては、扱いにくいとされてきた（宇佐見 2003: 11-20）。

権力資源論とは、先進諸国の福祉国家の多様性に焦点を当てて、労働側の影響力と福祉政策の関係について定量的分析を行い、福祉国家の発展を説明しようとした理論である（Olsen and O'Connor 1997）。つまり、労働組合の組織率と集権度、左派政党の議席数などを労働組合の権力資源としてとらえ、その権力資源によって、福祉国家の相違を説明しようとしたのである。権力資源論は比較研究の分析枠組みとして出発したといえよう。確かに、先進諸国に比べると、アジアにおいては、労働組合の脆弱や左派政党の未成熟により、初期の権力資源論を適用し分析することは困難である。しかし、弱小の集団が確保できる権力資源を最大限に動員し、弱者中心の不平等な分配構造を改善できるという権力資源論の基本認識は、韓国においても重要である。

例えば、韓国において、1996年には政府の労働市場の柔軟化に対して、民主労総が中心となり、歯止めをかけることができた。政府は、審議会の案に自ら修正を加え、経営側にとって大幅に有利な案を国会に提出して与党単独で可決した。これに対して、民主労総の主導でゼネストを組織化し、法案可決の白紙化運動を展開し、結局のところ、与党が改正案を白紙に戻すことになった。このような経験によって、金大中政権は、労働勢力を排除する政策は失敗する可能性が高いと認識するようになった（労使政委員会 2003: 315）。労働組合が非常に不利な条件の下でも、拒否権を行使することができたのである。しかも、労働組合が医療保険改革や国民基礎生活保障制度に関しては、積極的に議題設定し、それを政策に反映させている（成奘隆 2006: 361）。

このような特徴は、政治的状況が似ている日本や台湾に比べることによって、さらに明らかになる。労働組合が弱いといわれている中でも、労働組合の戦略によって日本と韓国における労働者派遣法の改正の内容は、異なっている。つまり、韓国の労働組合は、アウトサイダー戦略によってインサイダー戦略をとった日本の労働組合よりも労働市場性の規制緩和に歯止めをかけることができたのである（安周永 2009-2010）。また、日本でも個別の福祉政策に対してロビー活動を行う団体が存在するが、韓国にはより体系化された市民団体組織が存在し、政策決定過程におけるその影響力は大きい（山地 2007: 87）。欧米とアジアの比較ではなく、アジア国の中での比較では、権力資源動員論が有用であると考えられる。ただし、その類似点と相違点を検討するためには、定性的研究では限界があり、各国の様々な環境要因を分析しなければならない。

例えば、労働階級以外に福祉制度の変化をもたらすアクターは誰なのか、また、左派政

党がない場合、どの政党との協力関係あるいは緊張関係の中で福祉制度の改革が行われるのか、福祉発展において選挙の仕組みはどのように作用するのか、福祉改革を目的とした市民社会、政党、国家の間の福祉連合はどのような歴史的条件の中で達成できるのかなどの問題を解明する必要である。

このような環境要因を分析する枠組みとして、権力資源動員論に新制度論を組み合わせることが必要である。既に権力資源動員論に対して、定量的手法のみによっては、労働運動の一面しか把握できないという批判があり (Shalev 1993)、新制度論の業績を受け入れ、権力資源動員の戦略に取り組む研究が登場してきた (新川 1993; Rothstein 1990; 宮本 1997)。本稿では、権力資源論と組み合わせる方法として、歴史的制度論の組み合わせが有用であると考える。第 2 節で検討したように、権力資源動員論と歴史的制度論は、アクター間の権力関係の非対称性に注目するため、理論間の折衷が容易であるからである。

4. 金大中政権の福祉改革

上述したように、金大中政権の政策志向を把握することが困難であるため、金大中政権の言説をいかに評価するかという問題についても、激しい論争が巻き起こっている。金大中政権が初期に国政の課題として掲げたのは、市場経済と民主主義の並存であった。金大中政権は、民主主義と市場経済の未定着により、政財癒着、不正腐敗、官治金融、モラルハザードが定着してしまい、これらが経済危機を招いたと評価した (大韓民国政府 1998)。ここで問題は、いかなる市場経済と民主主義を目指すかということである。市場経済と民主主義は、単一のモデルではなく、多様な形態が存在している。市場経済の中では自由主義的市場経済と調整型市場経済があり (Ebbinghaus and Manow 2001)、民主主義の中でも、多数決型民主主義とコンセンサス型民主主義がある (Lijphart 1999)。このような多様な市場経済と民主主義の形態の中で、何れを目指すのが重要な問題であるが、金大中政権は、それについては言及せず構造改革の成功事例としてレーガンやサッチャーの改革を挙げている (大韓民国政府 1998)。そのため、市場主義と民主主義の並存が単に新自由主義的改革に過ぎないという批判がある (丁榮泰 1998)。

さらに、金大中政権が政権 2 年目になってから市場経済と民主主義の並存に加えて「生産的福祉」も国政課題としてあげたが、その概念の内実についても激しい論争が展開している。金大中政権の変化自体は、「新自由主義から新中道へ」、「与党、福祉政策修正宣言」であるとの評価もある (文化日報 1999 年 5 月 26 日; ハンギョレ新聞 1999 年 4 月 23 日)。しかし、この時期に行われた福祉政策の転換の理由は定かではない (安承永 2000)⁶⁹。この時期は、金大中大統領の側近が汚職の疑いで、特別検事によって調査されていた上に、国会議員選挙も近づいていたため、金大中政権は危機感を感じていた。金大中政権は支持

⁶⁹ この論文は、国民基礎生活保護保障法における市民団体の役割を強調しているが、金大中政権の立場が急に変わった理由は、定かではないと主張している。

層を広げるために、市民団体と労働組合による福祉拡大の要求に応じたともいえる。つまり、金大中政権と労働組合や市民団体との緊張関係とともに、選挙や政治スキャンダルなどの出来事の影響があった。ここで、金大中政権のリーダーシップを重視するか、労働組合や市民団体を重視するかが、一つの争点になりうる。この問題は、韓国福祉国家論争における重要な論点であるが、未だに解明されておらず、金大中大統領のリーダーシップと市民団体と労働組合の役割が等しく強調されている（成旻隆 2006）。

また、生産的福祉の内容をめぐる激しい論争が行われた。福祉が国政の目標の一つになったこと自体は、飛躍的な進展ともいえるが、その生産的福祉というものが何を指すかという問題をめぐる論争が激しかった。個人の自立を強調する生産に焦点を当てるのか、政府の責任を強調する福祉に焦点を当てるのかによって、生産的福祉についての理解は異なってくるが、政府の各部署によってもその概念に関する理解が一致していなかった。それを反映するかのようになり、生産的福祉に関する学界の理解も統一的ではなかったのは言うまでもない（南九鉉 2000; 鄭敬培 1999）。そのため、国政課題として呈示された諸概念の意味で追及するだけでなく、その背景にある具体的な政策の内容や政策過程を分析する必要がある。ここでは、政権 1 年目に激しい争点になった労働法改正と、政権 2 年目の最も重要な政策であった国民基礎生活保障法を検討する。

金大中政権の政策の中でも最も激しい争点になったのは、労働市場政策であった。金大中政権は、整理解雇制の導入や労働者派遣の許容によって労働市場の柔軟化を目指したが、労働組合が強く反対した。最初は金大中政権と労働組合の間には協力ムードがあった。大統領選挙で金大中候補者を支持した韓国労組はいうまでもなく、民主労総も労働市場の柔軟化の方針を明確にした労使政委員会にも参加することで、政府に協力した。韓国労組だけではなく、民主労組も金大中政権に対する期待があったといえよう。しかし、金大中政権は、労働組合が最も反対した政策であったにもかかわらず、労働市場の柔軟化を実行しなければならないと宣言した。当時の審議会の制度や国会の議席分布を考えると、金大中政権が目指した労働市場の柔軟化は苦勞せず実現できる可能性が極めて高かった。審議会の決定は法的拘束力がなく、国会でも金大中政権よりもさらに保守的な政党が多数を占めていたからである。

そこで主なアクターとして登場するのが、労働組合である。労働組合は、労働組合のゼネストや集会などのアウトサイダー戦略によって、労働市場の規制緩和に歯止めをかけようとした。結局のところ、整理解雇制や労働者派遣法の導入が決まったものの、政府案よりも、労働者派遣の範囲も狭まっており、企業による整理解雇に対して多くの規制が付けられた。特に、日本との比較の観点から見ると、1990 年代末における韓国の経済的・政治的状況が日本よりも厳しいにもかかわらず、韓国の労働市場の規制緩和が日本の方よりも限定的であった（安周永 2009-2010）。

また、国民基礎生活保障法も、市民団体と労働組合が議題設定や政策対案を提示するなどの主導的な役割を果たし、制定された（安永 2000; 朴允泳 2002; Moon 2008）。国民基

礎生活保障法は、金大中政権の下で導入された福祉制度の中で最も重要な制度と評価されている（金淵明 2006: 78-79）。国民基礎生活保障法は、既存の福祉制度のように貧困に対する責任を個人に転嫁するのではなく、貧困に対する社会的責任や国家の義務を明確にした上で、特定の年齢などの制限を撤廃し、全ての国民を対象にしているからである。

国民基礎生活保障法に大きな影響を与えたのは、市民団体と民主労総が中心となった国民基礎生活保障法制定推進連帯会議（以下、連帯会議）であった。保健福祉部や政党からの関心が全くない状況の下で、連帯会議が持続的に議題設定した。結局のところ、金大中大統領は、政権 2 年目の 1999 年 6 月 21 日に初めてその制度の必要性を言及し、この発言によって国民基礎生活保障法の制定に消極的であった保健福祉部の態度が変化した。しかし、金大中大統領の所属政党である国民会議が、国民基礎生活保障法に積極的な動きは示さなかった。そこで、連帯会議は、野党のハンナラ党を相手に迅速な法の制定を求めた。つまり、連帯会議のこのような戦略によって、与党の国民会議と野党のハンナラ党の間には、「手柄争い」が生じたのである。そのため、保健福祉部が準備を理由に 2000 年 1 月からの法適用を主張したにもかかわらず、与野党は 2000 年 10 月から実施することに合意したのであった。

しかし、連帯会議の活動のような政策過程の外からの圧力だけでは、限界もあった。連帯会議は、与野党を横断する交渉戦略により、法制定には成功したものの、施行規則の制定などの官僚政治には影響を与えることができなかった。連帯会議が、施行規則の選定基準や財産基準などの技術的な問題までに世論の関心を集め、官僚に影響を与えることは困難であった。しかし、詳細な選定基準や財産基準によっても、制度の方向性が相当異なってくる。結局のところ、過大な財政支出を避けたかった企画予算庁が給付対象や給付額を縮小するように働きかけ、企画予算庁の案が相当反映されたまま施行規則が決定された。国民基礎生活保障法の制定においては、連帯会議が世論の関心を引き起こすなど主導権を握ることができたが、詳細な内容までを議題化し、世論を動かすことは困難であった。つまり、権力資源と政権の間の緊張関係から生じる連帯会議の活動の限界が露呈したといえよう。

上述のように、金大中政権は、戦後初の政権交代により登場したにもかかわらず、以前の政権と比較して、いかに金大中政権の政策志向が異なっているかを把握することは困難である。政党の対立軸が明確ではない上に、金大中政権の主な言説も曖昧であった。そのため、比較的的市民団体や労働組合の支持をうけていたにもかかわらず、金大中政権と市民団体や労働組合の間には緊張関係が続いていたといえる。

以上、金大中政権における主な 2 つの政策の変化を通して、政権と権力資源の緊張関係がいかに制度変化に影響を与えるかが確認できた。

5. おわりに

以上、制度変化に関する各理論、韓国における政治的状況、金大中政権による福祉改革の内容を考察した。制度変化を分析する際に、アクターの能動性と制度の規定力の対立と、利益構造と権力関係の対立が主な争点であるが、本稿では、権力関係の重要性とアクターの能動性を重視するため、権力資源論と歴史的制度論を組み合わせ用いることが肝要であると主張した。韓国においては、政党の対立軸が明確ではないため、グローバル化に対する政権の政策志向を把握することが困難である。ギャレットの研究が示すように、オーストリアを除くと、ほとんどの左派政党はグローバル化によって広がる格差の是正を追求しているのに対して、保守政党はその政策を追求していない（Garrett 1998: 4）。このように政権の党派性が、福祉制度変化における重要な要因になりうるが、韓国においては、政権交代が金大中政権の前までは行われていなかったため、政権の党派性を考慮する必要はなかった。

金大中政権の登場によって、韓国においても政権の党派性を分析する必要性が生まれたが、上述のように福祉政策に関する政策志向が変わったとはいえない。政権交代によって権威主義的であった国家と市民社会との関係が変化するなど、大きな変化が生じたのは間違いないが、金大中政権の経済危機を克服する政策をめぐっては、金大中政権と市民社会との対立があった。これが、本稿で主張する政権と権力資源との緊張関係である。金大中政権の福祉改革を分析するためには、その緊張関係を分析しなければならない。上述のように、金大中大統領の所属政党である国民会議が組織的に福祉制度の拡大に取り組んだわけでもない。そのため、福祉拡大については、政策過程の外からの圧力が重要な要因なのである。

日本と台湾においても、政権交代が福祉拡大に与える影響は限定的であると考えられる。台湾において、民主新進党による政権交代が2000年に行われたが、経済政策をめぐって、民進党を支持した労働組合や市民団体との対立があった（上村 2007: 245-248）。日本においても、労働組合の最大の組織である連合が民主党を支持し、民主党による政権交代の可能性は高くなっているが、民主党と連合は協力関係にあるまでとはいえない。つまり、東アジアにおいては、政権とその政権を支持する労働組合や市民団体との緊張関係が存在するといえる。

本稿は、その緊張関係が福祉レジームにいかなる影響を与えているのかを説明しようと試みた。上述のように、韓国においては、労働組合や市民団体が福祉制度変化に大きな影響を与えている。それを認めれば、韓国の福祉レジームが少なくとも自由主義レジームに向かっているとはいえないだろう。また、労働組合の活動が男性の正規労働者が中心となっていたため、雇用政策の点においては、女性や非正規労働者への権利が十分守れなかった。社民主義レジームが女性の社会参加や育児や介護の社会サービス化を前提していることを考えると、男性中心的労働組合の活動による福祉レジームの転換が社民主義レジームへの移行ともいえないだろう。

第5章 日本における地方分権化と基礎自治体の政策展開

城戸 英樹

1. はじめに

戦後福祉国家化を進めてきた各国の政府は、近年、少子高齢化やグローバル化など、さまざまな圧力を受けるようになってきた。このようないわゆる新しい社会的リスクが顕在化する中で、各国の政府は何らかの対応をとることを迫られてきている。ここでは、このような新しいリスクに対応する政府の変化として、日本における地方分権の試みに焦点を当てて分析を行う。

家族主義レジームに位置するとされる日本においては、政府が福祉供給に果たしてきた役割は小さいとされる。けれども、その中で日本の地方政府は、中央政府と比べると行政サービス供給に大きな役割を担ってきた。

さらに、地方分権化は、中央政府の役割を縮小し、地方政府の役割を拡大する試みである。このような地方分権化の結果、行政サービス供給において日本の地方政府の重要性は高まってきているのだろうか。本章では、このような変容がどのようなものであり、その結果どのような変化が生じているのかについて、日本の基礎自治体の政策展開を事例として検討を行う。

日本では、90年代半ば以降、地方分権が進められてきた。このような地方分権化の背景の一つとして、社会経済の成熟や高齢化社会の到来などが指摘される。例えば、加茂は、戦後の日本型システムの行き詰まりや福祉国家システムの限界、グローバル化の到来などの新しい時代コンテクストが地方分権化の背景としてであると指摘する（遠藤・加茂 1995）。また、「ポスト大量生産時代」が到来する中では、質的な需要が重視され、中央政府の統制の下では効率が低下するという。このことについて、秋月は、国際的な地方分権の流れについて、国際環境の変化、「反中央」戦略、社会経済の成熟に伴う変化という3つの要因を挙げている（秋月 2001; 2003）。その中では、国際環境の変化によって中央政府の役割がハイポリティクスに特化されるとする。また、社会経済の成熟によって公共サービスの影響が分権的になると指摘する。さらに、個人や地域社会のイニシアティブに、より依存した決定が評価されるようになるという。

このように、社会経済が成熟し、グローバル化が進み、高齢化社会が到来する中で、地方分権化が中央政府の役割を再編成する試みとして進められてきたことが指摘されている。その中で、これらの課題に対応するために、地域ごとの特徴に合わせた行政サービスの提供のために、基礎自治体の権限を拡充する必要性が指摘されてきた（例えば、西尾 1999: 64）。いわば、新しい社会的リスクに対応する方策の一つとして、地方分権化が進められてきたとも考えられるだろう。それでは、このような基礎自治体への分権化は、本当に自治体独自の政策展開に結びついているのだろうか。このことについて、本稿では、90年代以降の

分権化が基礎自治体独自の政策展開にどのような影響を及ぼしたのかを考察する。

1990年代以降、地方分権化の流れの中で、基礎自治体に関していくつかの新制度が導入され、基礎自治体の権限の拡充が図られてきた⁷⁰。それらの新制度の中に、特例市と中核市制度という都市制度がある。これらの都市制度については、すでに多くの基礎自治体が指定を受けており、制度として一定程度定着してきたといえるだろう。

日本において、基礎自治体は総合化を志向していると指摘される（金井 2007）。すなわち、自治体はより総合的な行政を展開しようとし、そのためにより幅広い権限を求めて、一般市から特例市、中核市、最終的には政令市へと「昇格」することを目指すと言われる。それでは、このような総合化は、基礎自治体の政策展開にどのような影響を与えるのだろうか。権限が拡大することによって、基礎自治体による自主的な政策展開が可能になっているのだろうか。これまでも、これらの都市制度についての紹介は多く行われてきた。一方で、それぞれの都市制度に属している自治体がどのような特徴を持っているのか、また、それらの自治体がどのような政策を行っているのかについては、これまでそれほど研究が行われてこなかった。

このことについて、本稿では、財政データや社会経済データを用いて、中核市と特例市を比較分析する。具体的には、特例市と中核市が、人口、歳入、歳出などについて、どのような特徴を持っているのかを比較する。これらの比較を通じて、中核市と特例市がどのような活動を行っているのかを把握することができよう。さらに、本稿では、自治体の自主的な政策展開を検討するために、歳出全般ではなく、自治体の単独事業と補助事業に注目する。これまで、自治体の単独事業については、自治体の独自性を示すものと評価されてきた（北山 2002）。この単独事業について、特例市と中核市とを比較することによって、これらの都市制度が基礎自治体の独自性を拡大することに寄与しているのか否かを探ることができると考える。特例市よりも中核市の方が権限が大きく、その分だけ自律的な政策展開が行われているのだろうか。

人口規模という点からすると、基本的には20万人台の人口を持つ特例市と50万人を超えるような都市も存在する中核市では、ややばらつきがあるかもしれない。しかし、財政面では、後述するように特例市と中核市の差は、それ程顕著ではない。このため、日本の基礎自治体制度の中で、特例市と中核市の比較は、権限の差が行政サービスの違いにどのように影響を及ぼすのかを検討するために、適していると考えられる。

本稿では、以下のように論を進める。次節では、自治体制度や自治体政策に関する先行研究を概観する。さらに、自治体事業について、単独事業がどのように位置づけられるのかと検討する。続いて、第3節では特例市、中核市の制度概要を簡単にまとめる。特に、権限面に焦点を当て、特例市と中核市でどのような違いが見られるのかを明らかにする。その上で、第4節では、特例市と中核市の社会経済環境、財政状況、政策展開について比

⁷⁰ 地方分権改革と大都市制度の関係については、新川（2001）参照。地方分権と中核市制度との関係については、岩崎（1995）、石見（1997）、辻山（1997）などを参照。

較する。最後に、第5節では、本稿で得られた知見をまとめ、今後の課題を提示する。

2. 先行研究の検討—自治体制度と自律的政策展開

ここでは、都市制度に関する先行研究を概観し、さらに自治体における単独事業の位置づけを検討する。90年代以降創設された自治体制度である中核市と特例市は、どのような特徴を持つのだろうか。また、自治体政策において、単独事業はどのように位置づけられるのだろうか。このような点に関して、先行研究ではいくつかの視点が提示されている。以下では、特例市と中核市に関する先行研究をまとめ、その上で、自治体単独事業に関する研究を検討する。

2-1. 自治体制度としての中核市と特例市

中核市と特例市は、いずれも地方分権化の中で、1990年代以降に比較的最近創設された自治体制度である。これらの制度の導入によって、それまでの政令市と一般市という「市」の制度の中に、新たな枠組みがもたらされた。90年代以前には、一般市のいわば1段階上の存在は、政令市であった。それが、90年代に中核市が、2000年代に特例市が導入されたことにより、一般市、特例市、中核市、政令市という4段階に分けられるようになった。これらの特例市と中核市に関しては、特例市や中核市という都市制度の概要や、現実の動きに関するもの、都市制度の導入経緯に関するものなど、多様な研究が行われてきた。

中核市・特例市制度の実態についての研究では、主に、①事務権限、②財政状況、③住民との関係、という観点から研究が行われている。まず、①事務権限については、中核市、特例市の権限について、都道府県から分権されたものであり、国からの分権がなされていないこと、中核市では、保健所設置関係の事務が大きな課題となることなどが指摘される（岩崎 1997）。次に、②財政状況に関する研究では、特例市、中核市に共通して、独自の財源移譲が行われないことが指摘される（古川 1997; 斎藤 1999）。この中では、特例市、中核市に対する財政措置が、地方交付税算定にかかる係数補正のみにとどまることなどが論点として挙げられる。特に、地方交付税による財政措置では、交付税不交付団体が特例市、中核市になった場合に、事務権限の移譲に伴う歳出の拡大を独自の財源のみでまかなわなくてはならないことが課題とされる（真淵 2009: 397-398）。また、府県との関係から、府県独自事業を分権する場合、府県がその事務に関わる歳出を手当てするか否かが、現実に問題となっている（斎藤 1997: 36-37; 斎藤 1999: 85 など）。最後に、③住民との関係から検討を行っている研究では、これらの都市制度に移行することで、どのような住民サービスが可能になるのかが検討される。その中では、特例市、中核市ともに、移譲される権限は住民サービスに直結するわけではなく、住民の利便性が格段に向上することにつながるわけではないことが示唆される（沼尾 1997）。

このように、これまでの研究では、都市制度の概要や現状の問題点などについてまとめ

られてきた。しかし、導入から一定の期間が経過し、制度として定着しつつあるこれらの自治体制度がどのような帰結を生み出しているのかについては、データに基づいて十分な研究が行われているとはいいがたい。さらに、特例市に関しては、制度に関する紹介は行われているものの（岩崎 2001; 飛田 2001 など）、特例市がどのような特徴を持っており、どのように政策を行っているのかについては、ほとんど明らかにされてこなかった。

そこで、本稿では、特例市と中核市がそれぞれどのような特徴を持ち、どのような政策展開を行っているのかを分析する。都市制度は、自治体の独自の政策展開に何らかの影響を及ぼしているのだろうか。本稿では、このことを検討するために、自治体が独自のイニシアティブで行っていると思われる単独事業に焦点を当てる。自治体が自らの財源のみによって施策を行う自治体単独事業について、中核市と特例市の間で何らかの違いは見られるのだろうか。

2-2. 単独事業と補助事業—自律的政策展開

地方単独事業については、国の財政政策との関係から研究が行われてきた。岡崎靖典は、地方単独事業が地方交付税の補正措置を通して、国による公共事業拡大に動員されてきたとする（岡崎 1999; 2000a; 2000b）。彼によれば、交付税措置を通して地方財政が国の財政政策に動員され、地方単独事業の拡大を招いたという（岡崎 2000b: 104-108）。また、肥後・中川も、地方交付税と地方単独事業との関係について検討を行っている（肥後・中川 2001）。彼らもまた、地方交付税制度によって地方単独事業制度が支えられている現状を指摘している。次に、宮崎は、地方自治体が単独事業を行うことの要因について検討を行っている（宮崎 2004; 2005）。その中でも、財政力の弱い自治体が単独事業を行っていることが示されている。

このように、先行研究では、地方交付税制度が地方単独事業にどのような影響を与えているのかが主に検討されてきた。その一方で、地方単独事業について、都市区分などがどのような影響を及ぼすのか、という点は、それほど検討されてこなかった。また、これらの先行研究は、基本的に道路関連単独事業を分析対象としている。しかし、地方自治体の行政活動は、道路関連事業のみにとどまるものではない。そのため、一般の行政活動について単独事業の状況を検討する必要がある。

以上のような点を検討するために、本稿は一般行政経費における地方単独事業と補助事業を分析対象とする。

3. 中核市と特例市の特徴

3-1. 制度概要

本節では、分析に先立って、特例市と中核市について簡単に紹介する⁷¹（下表1参照）。

⁷¹ ここでの中核市・特例市の概要については、総務省ホームページ

まず、指定に向けた手続きを確認しよう。特例市もしくは中核市に指定されることをめざす市は、市議会の議決を経て、都道府県の同意（都道府県議会の議決）を得なければならない。これらの手続きを踏んだ上で、総務大臣に申し出を行い、政令によって指定されることになる。

表1 中核市と特例市の制度概要

	中核市	特例市
概要	政令指定都市が処理することができ、都道府県がその区域にわたり一体的に処理することが中核市が処理することに比して効率的な事務を除き、中核市に対して移譲するものである。	中核市が処理することができる事務のうち、都道府県がその区域にわたり一体的に処理することが特例市が処理することに比して効率的な事務を除き、特例市に対して移譲するものである。
要件	人口 30 万人以上	人口 20 万人以上
手続	政令で指定	政令で指定
	総務大臣は、中核市の指定に係る政令の立案をしようとするときは、市からの申し出に基づき、これを行う。ただし、市は、あらかじめ、市の議会の議決を経て、都道府県の同意（都道府県議会の議決）を得なければならない。	総務大臣は、特例市の指定に係る政令の立案をしようとするときは、市からの申し出に基づき、これを行う。ただし、市は、あらかじめ、市の議会の議決を経て、都道府県の同意（都道府県議会の議決）を得なければならない。
指定されている市	平成 20 年 4 月 1 日現在 39 市	平成 20 年 4 月 1 日現在 43 市
	旭川市、函館市、青森市、盛岡市、秋田市、郡山市、いわき市、宇都宮市、川越市、船橋市、柏市、横須賀市、相模原市、富山市、金沢市、長野市、岐阜市、豊田市、豊橋市、岡崎市、高槻市、東大阪市、姫路市、西宮市、奈良市、和歌山市、岡山市、倉敷市、福山市、下関市、高松市、松山市、高知市、久留米市、長崎市、熊本市、大分市、宮崎市、鹿児島市	八戸市、山形市、水戸市、つくば市、前橋市、高崎市、伊勢崎市、太田市、川口市、所沢市、越谷市、草加市、春日部市、小田原市、大和市、平塚市、厚木市、茅ヶ崎市、長岡市、上越市、福井市、甲府市、松本市、沼津市、富士市、春日井市、一宮市、四日市市、大津市、豊中市、吹田市、枚方市、茨木市、八尾市、寝屋川市、岸和田市、尼崎市、明石市、加古川市、宝塚市、鳥取市、呉市、佐世保市
制度施行	1995 年 4 月 1 日	2000 年 4 月 1 日

<http://www.soumu.go.jp/cyukaku/index.html> を参照した（最終アクセス日：2009 年 8 月 28 日）。

出典：総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/cyukaku/index.html> の表を一部抜粋（最終アクセス日：2009年8月28日）。

次に、特例市と中核市の指定要件を見てみよう。特例市制度は2000年4月1日に創設された。特例市の要件は、人口が20万人以上であることのみである。これは、次に述べる中核市要件が変遷をたどってきたこととは異なっている。中核市制度は、分権化が進展し始めた時期に当たる1995年4月に創設された。この中核市指定の要件は、制度創設以来これまでいくつかの変遷をたどっている。制度創設当初は、人口が30万人以上、面積が100km²以上、さらに人口が50万人以下の場合には昼夜間人口比率が100を超えていることであった。

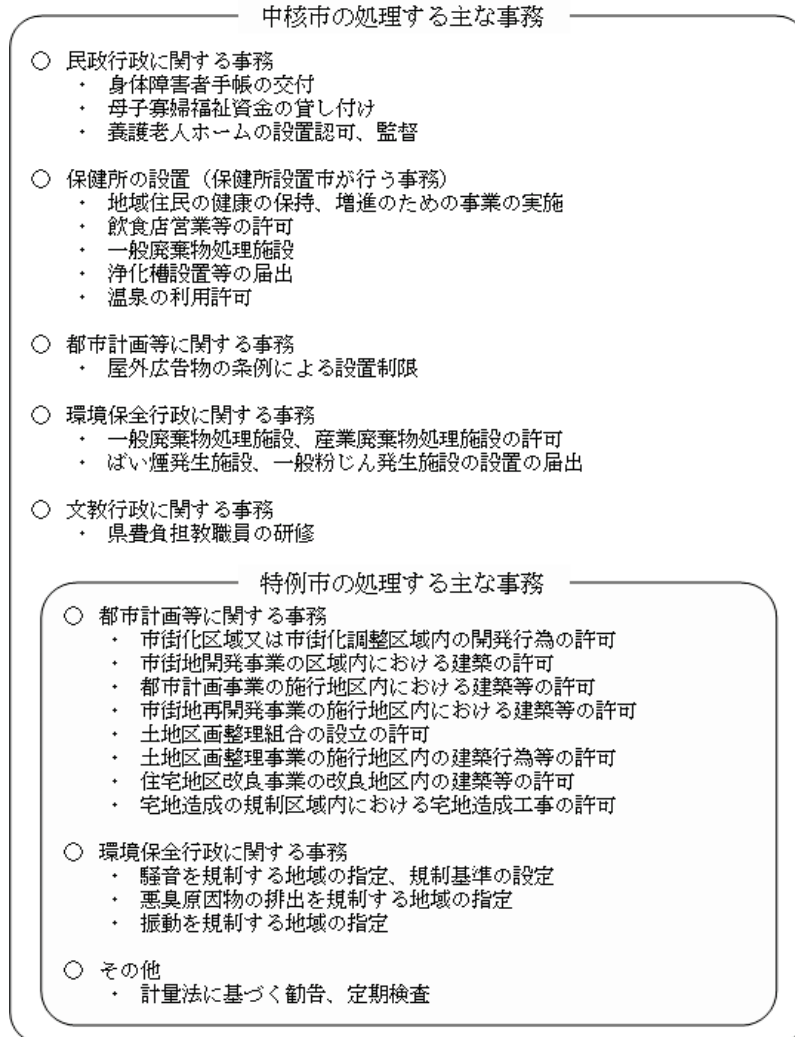
中核市は、地方の中心となるような都市を想定した制度であり、創設当初は大都市周辺部の郊外の自治体が中核市となりにくいような制度設計であった。しかし、地方分権の進展に伴って、これらの要件は徐々に緩和されていく。これらの要件のうち、昼夜間人口比率に関する要件は1999年に廃止され、さらに面積要件は2002年に緩和、2006年には廃止された。これを受けて現在は、中核市に関しては、人口が30万人以上であるという人口要件のみになっている。このように、現在特例市と中核市に関しては、人口のみが指定要件となっており、それぞれ人口20万人と30万人が境界線となっている。

3-2. 権限の比較

以上では、特例市と中核市の制度や特徴などについて概観してきた。ここからは、事務権限について、簡単な比較を行っていく（図1参照）。

中核市には、政令指定都市が処理することのできる事務のうち、中核市よりも都道府県が処理することが効率的とされる事務を除く事務権限を移譲される。特例市には、この中核市が処理することができる事務のうち、特例市よりも都道府県が処理することが効率的とされる事務を除く事務権限が移譲される。具体的にいうと、特例市に移譲される事務の主なものは、都市計画に関する事務や環境保全行政に関する事務のそれぞれ一部などである。中核市には、それに加えて民生行政に関する事務の一部や保健所の設置、文教行政に関する事務として県費負担教職員の研修に関する権限などが移譲される。特例市と中核市では、特例市が都道府県の実務の3割を、中核市が同じく7割を移譲されるとされている。

図1 中核市の事務と特例市の事務



出典：総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/cyukaku/index.html> の一部抜粋（最終アクセス日：2009年8月28日）。

実際のデータを少し見てみよう（表2）。これは、平成24年に中核市への移行を目指す大阪府豊中市が、中核市移行に当たって大阪府から移譲されると思われる事務の数を算定したものである。この表を見ると分かるように、中核市移行に当たって移譲される事務は、圧倒的に法定事務が多い⁷²。法定事務とは、法律・政令に基づく事務、もしくは省令・要綱等に基づく事務である。これに対して、府が単独で行っていた事務の数は、法定事務の2割に満たない。この点から、中核市に移行することがすぐさま自律的な政策展開につなが

⁷² すでに中核市に移行した大阪府高槻市の例からも同じ傾向が見て取れる（高槻市「中核市高槻の取組」 <http://www.city.takatsuki.osaka.jp/db/seisui/db3-chukakushi.html> 最終アクセス：2009年3月9日）。

るのかどうかはやや疑問が残る。確かに、展開できる政策の範囲は広がるとはいえるが、基礎自治体が自らの判断でサービスの存廃を決定できる範囲が広がるとまではいえないだろう。

さらに、分野別で見ると、保健所設置に見られるように、保健衛生分野の事務量が増えることが分かる。また、民生・環境分野の事務もそれぞれ相当数増えることがみてとれる。これらの政策分野において、中核市に移行することで政策展開の可能性が広がることが分かる。一方で、文教分野の事務はそれ程増えず、教育政策に関しては、数の上ではそれ程権限が広がる様子は見えない。

表2 中核市移行に伴う事務の移譲

	区分・分野	事務数
区分別	法定移譲事務	2,028
	府単独事務等	323
分野別	民生行政	496
	保健衛生行政	1,246
	都市計画等	243
	環境保全行政	342
	文教行政	16
	その他の事務	8
移譲事務数・合計		2,351

出典：豊中市政策企画部作成資料（2009）。

3-3. 行政サービス提供におけるコスト

それでは、特例市と中核市の行政サービスをコスト面から考えるとどのようなことがいえるだろうか。行政サービスのコストと人口規模については、これまで多くの研究が行われている。行政コストに関しては、面積などの要因も指摘されるものの、人口規模に応じてU字型のカーブを描くことが示されている。すなわち、人口規模が小さい場合には、基本的な行政サービスの提供に必然的にかかるコストがあるため、人口一人当たりのコストは高くなる。この人口一人当たりのコストは、人口が多くなるにつれて減少していく⁷³。そして、人口が概ね10万人から30万人の場合、人口一人当たりの行政サービスにかかるコストがもっとも低くなるとされる⁷⁴。その後、コストは再び増加し始める。これは、人口が多くなるにつれて、基礎自治体の権限が増加し、提供する行政サービスが増えることが要因の一つである。また、政令市など大規模自治体では、自治体独自の事業を展開してい

⁷³ 特に、人口1万人までは人口一人当たりのコストは急速に低下する。

⁷⁴ 人口規模と行政コストの関係については、吉村（1999）など参照。

ることが、コストの増加につながる。

このように、人口規模と行政サービスのコストには関係がある。本稿の分析対象である中核市と特例市に関していえば、行政コストが最小値から上昇に転じる部分に当たる。これは、特例市、中核市に移行することによって移譲された権限にともなって、歳出が増えていることが原因となっている。行政コストという点から見ると、一般的に、中核市の人口一人当たりの歳出額は特例市のそれよりも多くなると思われる。このように、行政活動としては、中核市の方が特例市よりも多くの活動を行っているとはいえよう。

しかし、これは中核市が特例市よりも自律的な政策展開を行っていることを必ずしも意味しない。上述したように、中核市に移行することによって移譲される事務権限の多くは、法によって定められたものであり、中核市の歳出が増えている要因の大部分は法定事務の増加であると考えられる。歳出額全体の検討からは以上のようなことが考えられるが、自治体の自律的な政策展開の程度までは捉えられない。

4. 中核市と特例市の比較分析

本節では、特例市と中核市について、社会経済環境と財政面から比較検討を行う。

4-1. データ

ここで分析に入る前に、本研究で用いるデータについて簡単に触れておこう。2009年4月1日現在、全国に中核市は41市、特例市も41市存在する。しかし、本稿では、データ入手上の制約から、以下の分析では2007年3月31日現在の特例市と中核市を分析対象とする⁷⁵。その時点の中核市は37市、特例市は39市であった⁷⁶。

本稿で用いるデータの出所は、以下の通りである。単独事業データに関しては、総務省⁷⁷より、人口その他社会経済データについては、独立行政法人統計センター⁷⁸より、それぞれ入手した。ここで、単独事業データに関しては、一般行政経費における単独事業費を用いている。このため、本稿のデータでは、自治体の歳出全体をカバーできていない。しかし、これまでの研究では、主に道路関連の単独事業費が用いられており、一般行政経費における単独事業費は、より広い政策分野をカバーしている点で、優れていると考える。この点

⁷⁵ 本研究で用いる人口と財政データは2005年度のものである。一方で、単独事業に関するデータは、2006年度のデータを用いた。データの年度が異なることになるが、全体的な傾向を把握する上では、大きな瑕疵があるとまではいえないと考える。

⁷⁶ この時点から現在までの変化としては、中核市のうち新潟市と浜松市が政令指定市に移行し、特例市のうち盛岡市、久留米市、大津市が中核市に移行した。さらに、一般市から柏市、西宮市が中核市に、つくば市、伊勢崎市、太田市、長岡市、上越市、春日部市が特例市に、それぞれ移行した。これらの変化はあるものの、中核市と特例市の全体的な特徴を把握する上では、本分析に致命的な問題は無いと考える。

⁷⁷ 総務省2006年度『地方財政状況調査』。

⁷⁸ 独立行政法人統計センター <http://www.e-stat.go.jp/>（最終アクセス日：2009年3月4日）。

から、一般行政経費について分析することには、十分な意義があると考ええる。

4-2. 人口と財政

さて、ここでは本格的な分析に入る前に、特例市と中核市の人口や財政状況などを簡単にまとめ、それぞれの特徴を把握しておこう（表4）。

表4 中核市・特例市平均（人口・面積・財政指数）

	人口 (人)	面積 (km ²)	財政力指数	実質収支比率 (%)	経常収支比率 (%)	公債費比率 (%)
中核市平均	455,213	529.34	0.76	3.36	87.4	15.64
特例市平均	283,168	211.46	0.86	3.26	89.1	14.35

表4（続き）

	歳入 (億円)	地方税 (億円)	地方税 /歳入	一人当たり 歳入 (万円)	一人当たり 地方税 (万円)
中核市平均	1569.29	662.91	42.24%	34.83	14.45
特例市平均	889.33	408.27	45.91%	31.63	14.42

出典：筆者作成。いずれも2005年。

上述したように、中核市、特例市は、それぞれ現在指定要件として人口が挙げられ、この人口要件を満たした自治体が指定を申請することによって、中核市、特例市に指定される⁷⁹。これを受けて、中核市の平均人口は45万人余り、特例市のそれは28万人余りとなっており、特例市の平均人口が中核市の指定要件である30万人に迫る水準にあることが分かる。実際にも、特例市のうち14市は、人口が30万人を上回っている。このように、人口を見れば、特例市の中にはすでに中核市の指定要件を満たしている自治体も多い。これは、先に述べたように、中核市の指定要件に2006年まで面積要件が存在した影響があるものと考えられる⁸⁰。

次に、面積についてみると、中核市は特例市を大きく上回る。一般的に、人口が多くなるほど、面積も広くなるといえ、人口が多い中核市ではそれに比例して面積も広がっている。また、中核市には、平成の大合併で合併を経験した自治体が特例市と比べて多く、

⁷⁹ 人口要件を満たしながら、中核市、特例市になっていない自治体も存在する。例えば、神奈川県藤沢市など。

⁸⁰ 面積要件の撤廃を反映して、特例市の中には中核市への昇格をめざす都市がある。

合併の結果として、面積も広がったと思われる。

続いて、財政の状況を見てみよう。一般会計の歳入を見ると、中核市の平均は約 1,570 億円、特例市のそれは約 890 億円と、人口の多い中核市の方が当然財政規模は大きい。また、地方税収入を見ても、中核市は約 660 億円、特例市は約 410 億円と、中核市の地方税収入は大きくなっている。これらのことからすると、中核市の方が特例市よりも強い財政基盤を持っているように見える。

しかし、人口一人当たりで見ると、やや異なる事実が見えてくる。人口一人当たりでは、中核市の歳入は約 348,000 円、地方税収入は約 144,000 円であるのに対し、特例市の歳入は約 316,000 円、地方税収入は約 144,000 円である。人口一人当たりの歳入では、中核市が特例市を上回っているものの、地方税収入はほぼ等しい。

このように、歳入面で見れば、中核市が特例市よりも強い財政基盤を持つとは必ずしもいえない。その理由としては、中核市と特例市を比較して、中核市にのみ移譲された財源がほぼないということが挙げられよう。例えば、ある都市が特例市から中核市に移行する場合、歳入面でプラスになる要素は、地方交付税の算定における基準財政需要額の中核市補正を受けた増額のみである。これは、地方交付税の交付を受けない自治体にとっては、中核市であることによる財政上の特例が財政的な恩恵をもたらさないということを意味する⁸¹。

このことは、財政力指数などの財政指標からも読み取れる。ここではさらに、財政力指数と経常収支比率、公債費比率を見ていこう。財政基盤を示す中核市の財政力指数の平均は 0.76 にとどまり、特例市の 0.86 を下回っている。一方、財政に柔軟性にかかわる経常収支比率は、中核市が 87.4%、特例市が 89.1%である。上で見てきたように、財政基盤に関しては中核市が特例市を上回っているとは言えず、財政の柔軟性もそれほど大きな違いは見られない。このように、財政面では中核市と特例市の間で明確な差は見られないといえる。

4-3. 単独事業から見た比較

以下では、基礎自治体が提供する行政サービス＝歳出面に注目して分析を進めていく。自治体が行う事業は資金に注目すると、補助事業と単独事業の二つに分けられる。補助事業とは、国などの補助金等を受けて行われる事業であり、単独事業とは自治体が国からの補助などを受けずに独自の経費で任意に実施する事業である。この単独事業は、従来から地方自治体の独自性を示す事業と捉えられてきた（北山 2002）。本研究では、地方自治体の自律的な政策展開を測るひとつの指標として、単独事業の歳出に注目する。

次頁表 5 は、中核市、特例市について、単独事業の歳出が全事業の歳出に占める割合を

⁸¹ このことは、特例市にも当てはまる。特例市に関しても、一般市と比べて財政上の特例といえるのは地方交付税の算定における基準財政需要額の補正係数を受けた増額にとどまる。

示したものである⁸²。全体的に見て、地方自治体の歳出に占める単独事業の割合は、7割を超えている。90年代末より減少に転じてきたと指摘される（北山 2002）地方単独事業であるが、依然として7割を超える事業が、地方単独によるものである。単独事業の割合が多いことは、三位一体改革の結果、補助金が削減されてきたこととも無関係ではないだろう。

いずれにせよ、中核市や特例市の事業歳出の7割を越える部分は、地方単独事業として行われている。

表5 中核市・特例市平均（単独事業の状況）

	単独事業合計	民生費	衛生費	労働費	農水費	商工費
中核市平均	74.93% (5.32)	34.90% (12.97)	92.11% (5.08)	95.00% (5.80)	84.11% (10.86)	97.00% (5.80)
特例市平均	76.74% (3.63)	37.94% (8.72)	93.11% (4.70)	93.33% (16.64)	90.92% (10.11)	99.20% (3.10)

	土木費	消防費	教育費	災害復旧費	総務費	その他
中核市平均	83.54% (8.08)	97.21% (3.68)	89.41% (5.26)	38.39% (38.11)	98.61% (1.56)	100.00% (0.20)
特例市平均	85.83% (9.79)	98.67% (2.21)	88.83% (6.31)	29.17% (39.46)	98.10% (3.33)	100.00% (0.14)

出典：総務省『地方財政状況調査』をもとに筆者作成。（）内は標準偏差。

それでは、個々の項目についてみていこう。ここでは、すべての項目に言及することはせず、いくつかの項目に絞って論じていきたい。ここで取り上げるのは、民生費、衛生費、土木費、そして教育費である。

まず、基礎自治体の歳出のうちもっとも多くを占める民生費である。民生費とは、主に福祉に関する歳出であり、市町村の全歳出の30%弱を占める。この民生費の中で単独事業の占める割合は、中核市で34.90%、特例市で37.94%である。民生費については、生活保護費など国の事業として行われるものも多く含まれているため、自治体の単独事業は3割を超える程度になっていると思われる⁸³。これに対して、公衆衛生にかかわる衛生費、民生費について多くの歳出がなされる土木費、さらに教育費については、自治体の単独事業として行われる率が高く、80%を超えている。これらの目的別歳出に関しては、中核市と特例市の間でそれほど大きな差は見られない。衛生費、土木費に関しては、特例市において単独事業が多く行われ、教育費は中核市のほうが多く単独事業を行っている。しかし、民

⁸² ここでは、財政規模による差を制御するために、歳出に占める割合をみている。

⁸³ 市町村全体で見れば、民生費における単独事業の割合は20%にも満たない（総務省『地方財政白書』平成20年度）。

生費などを含めてこれらの差はいずれも小さなものであり、全体的に中核市と特例市の間で大きな差があるとはいえない⁸⁴。全体としてみれば、事業経費を見る限りは、中核市になることが独自の政策展開につながるとは、現在のところいえないのではないかと。

以上では、単独事業の割合から基礎自治体がどの程度独自の政策を展開しているのかを分析してきた。その結果、中核市と特例市を比較しても大きな差は無く、むしろ特例市のほうが単独事業を行っている割合が高い項目があることが明らかになった。

5. おわりに

本稿の検討の結果、単独事業という側面から見た場合、中核市は特例市と比べて、より多くの独自事業を展開しているわけではないことが明らかになった。この点では、中核市は、より多くの権限を持つようになっているにもかかわらず、独自性が発揮されていないことになる。

その理由としては、主に二つが挙げられるだろう。まず、特例市と中核市の事務権限についてである。特例市から中核市に移行する場合、保健所政令市でなければ2000余りの事務が新たに移譲される。しかし、そのうちの多くを占めるのは、法や通知などに基づく事務であり、府県が単独事業として行っていた事務はほとんど移譲されない。このため、中核市に移行することによって、市としての単独事業が増えることにはつながらないと思われる。そもそも、中核市移行による権限移譲は、自治体の単独施策の増加にはつながらないといえる。

第二に、財政面が理由として考えられる。特例市から中核市に移行することによって、財源などが大きく増えるならば、それに伴って単独事業も増えると予想される。しかし、現実には、中核市に移行することで新たに増えるのは、地方交付税の基準財政需要額の中核市補正係数による地方交付税の増額のみである。このため、そもそも交付税を受けていない自治体においては、中核市移行は歳入増にはつながらない。また、交付税交付団体においても、交付税の増額分は新たな事務の執行に伴う歳出増と比べてそれほど大きなものではない。これらの点から、中核市と特例市を比較した場合、自治体単独事業から見る限りは、中核市がより独自の政策を展開しているとはいえないことが示される。

以上のように、自治体単独事業という側面から中核市と特例市の政策展開を比較した場合、両者の間に大きな差はなく、むしろ特例市が勝っている面も見られた。これは、中核市に新たに移譲される事務に法に定められた事務が多く、また中核市移行に伴う財政措置が限定的であることによると思われる。

このような現実をもういちど新しい社会的リスクへの対応という地方分権の文脈から考えてみよう。90年代以降に創設された都市制度に関しては、自治体の総合化志向が必ずし

⁸⁴ それぞれの平均値について、平均値の差の検定を行ったところ、農水費のみが1%水準で有意だった。

も各自治体の自律的な政策展開にはつながっていないことが示唆される。権限が大きくなったとしても、それが自治体の独自施策を増やすことにはつながらないならば、分権化がめざす地域ニーズに合わせた行政サービスの展開という点からは、問題であると思われる。日本では、新しい社会的リスクに対応する中で、地域ニーズにそった行政サービスの提供を志向してきた。また、日本は家族主義レジームに位置するとされながらも、地方政府は福祉サービスを含む行政サービス提供に一定の役割を担ってきた。しかし、現状をみると、地域の状況に応じて行政サービスを提供するという意味では、地方政府には依然として制約が課されているように思われる。

終章 総括と課題

ここまで、カナダ、ドイツ、エジプト、日本、韓国を取り上げて、新しい社会的リスクと福祉レジームの変容について考察してきた。個別事例の分析結果はすでに論じたので、以下では全体の含意を示していきたい。

第一に指摘しておきたいのは、新しい社会的リスクは、国内要因に規定されながら福祉レジームに変容をもたらすという点である。この場合、国内要因が指すものは多様であるが、さしあたりアクターと制度の二側面から捉えられるだろう。つまり、ここでいう国内要因とは、①女性団体、宗教団体、市民団体、労組、政党、地方政府といったアクターであり、②既存の社会保障制度や中央地方関係である。アクターの場合はその戦略やアイデア、制度の場合はその粘着性に規定されつつ、新しい社会的リスクは福祉レジームの変化をもたらしている。

第二に、それぞれの福祉レジームを比べてみた場合、特に家族主義レジームが大きく変化している点を指摘したい。今回取り上げた 5 ヶ国を眺めてみると、保守主義レジームのドイツや自由主義レジームのカナダと比べて、家族主義レジームである韓国と日本が大きく変わりつつある。また、日韓の変化のパターンにも共通性があり、どちらも自由主義レジーム化という一面があることを付言しておきたい。

第三の点は試論にすぎないが、新しい社会的リスクに対する各福祉レジームの対応を検討することで、新たな「ケア・ダイヤモンド」(落合 2008)が生み出される可能性があるということを目指したい⁸⁵。これまでの議論では、国家、市場、家族が重要な福祉供給主体であり、これらがダイヤモンドの三つの角を占めることにはおおまかな合意があった (cf. Esping-Andersen 1999)。しかし、最後の角に何が位置するのかについては諸論あり、明確な答えはなかった。たとえば落合 (2008) は、コミュニティがダイヤモンドの一角を占めると捉えているが、本研究は、その角に地方政府や宗教団体が収まる可能性を指摘している。このように、「ケア・ダイヤモンド」をめぐる議論を活発にさせる点に、本研究の意義がある。

以上で、本研究の意義について述べてきたが、最後に残された課題に言及したい。本研究では、各章で同様の理論枠組みを用いていないし、また分析対象とした政策分野も異なっている。また、必ずしも同時期を分析したとはいえない。そのため、全体としてのまとまりを欠いており、比較研究としては不十分といわざるをえない。ただ、福祉レジーム再編について包括的な比較研究がない学界状況を考慮するなら、本研究にも幾許かの意義があるだろう。

⁸⁵ そもそも「ケア・ダイヤモンド」は、アジアの福祉レジームの特徴を描くために生み出されたものであるが (落合 2008)、この概念は、福祉レジームの再編研究にも応用できる。そのため、ここでは「ケア・ダイヤモンド」を福祉レジーム再編論に立脚して捉えてなおしている。

参考文献一覧

《序章》

- Bonoli, Giuliano(2006) *New Social Risks and the Politics of Post-industrial Social Policies*, in *The Politics of Post-industrial Welfare States*, edited by K. Armingeon and G. Bonoli, New York: Routledge, pp.3-26.
- Taylor-Gooby, Peter(2004) *New Risks and Welfare States: New Paradigm and New Politics?*, in *New Risks, New Welfare*, edited by P. Taylor-Gooby, New York: Oxford University Press, pp.209-238.

《第1章》

・日本語

- 伊藤周平 (2002) 「高齢者福祉サービスの政策動向と構造変化」、『大原社会問題研究所雑誌』 525 号、1-14 頁。
- 岩間大和子 (2003) 「家族介護者の政策上の位置付けと公的支援—日英における政策の展開及び国際比較の視点—」『レファレンス』平成 15 年 1 月号、5-48 頁。
- 厚生労働省 (2004) 『国民生活基礎調査』。
- 厚生労働省 (2005) 『少子化社会白書』。
- 厚生労働省 (2006) 『高齢社会白書』。
- 新川敏光 (1999) 「医療保険—財政連邦主義の終焉—」、城戸喜子・塩野谷祐一 (編) 『先進諸国の社会保障 3: カナダ』東京大学出版会。
- 新川敏光 (2006) 「カナダにおける医療と介護の機能分担と連携」『海外社会保障研』 No.156、 59-74 頁。
- 高橋流里子 (1999) 「高齢者福祉サービス」、城戸喜子・塩野谷祐一 (編) 『先進諸国の社会保障 3』東京大学出版会。
- 二木立 (2007) 『介護保険制度の総合的研究』勁草書房。
- 樋口恵子 (1999) 「同居家族に対する訪問介護 (いわゆる家族ヘルパーへの報酬支払い) に関する意見書 平成 11 年 9 月 20 日」
- 和田耕治・鹿熊律子・川越雅弘 (2008) 「カナダ東部の地域包括ケアシステムの現状と課題」『海外社会保障研究』 No.162、 67-75 頁。

・英語

- Baranek, Patricia M., Raisa B. Deber, and A. Paul Williams (2004) *Almost Home: Reforming Home and Community Care in Ontario*. Toronto, ON: University of Toronto Press.
- Browne, Paul Leduc (ed.) (2003) *The Commodity of Care: Home Care Reform in Ontario*. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.
- Cranswick, Kelly (2003) “General Social Survey Cycle 16: Caring for an Aging Society 2002” Statistics Canada, catalogue no. 89-582-XIE. Ministry of Industry.
- Cranswick, Kelly, and Donna Dosman (2008) “Eldercare: What We Know Today.” Statistics Canada, catalogue no.11-008.
- Daly, Tamara (2007) “Out of Place: Mediating Health and Social Care in Ontario’s Long-Term Care Sector.”

- Canadian Journal on Aging* 26 (suppl 1): 63-76.
- Doherty, Gillian, Martha Friendly and Jane Beach (2003) *OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Canadian Background Report*. Her Majesty the Queen in Right of Canada.
- Government of Ontario (2007) "Address of The Honourable David C. Onley Lieutenant Governor of Ontario on the Opening of the First Session of the Thirty-Ninth Parliament of the Province of Ontario."
- Jenson, Jane and Stephane Jacobzone (2000) "Care Allowances for the Frail Elderly and Their Impact on Women Care-Givers." *Labour Market and Social Policy – OECD Occasional Papers* No. 41.
- Keefe, Janice (2004) "Policy Profile for Compensating Family Caregivers, Canada"
- Keefe, Janice, and Beth Rajnovich (2007) "To Pay or Not to Pay: Examining Underlying Principles in the Debate on Financial Support for Family Caregivers." *Canadian Journal on Aging* 26 (suppl 1): 77-90.
- O'Connor, Denise (2003) "Offloading the Cost of Home Care: The Impact on Front-Line Workers and Agencies." pp. 147-170 in *The Commodity of Care: Home Care Reform in Ontario*, edited by Paul Leduc Browne. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.
- Ontario Caregiver Coalition (2008) "Policy Options for Inclusion in the 2009 Budget, November 2008."
- Sainsbury, Diane (ed.) (1999) *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford University Press.
- Tsuji, Yuki (2008) "Re-imagined Intimate Relations: Elderly and Child Care Policy Reforms in Japan since the 1990s." Paper prepared for the workshop of 'The Political Economy of Care,' at the 2008 Annual Conference of Canadian Political Science Association, June 4-6, 2008, Vancouver, Canada.
- Webb, Philippa (2003) "Legislating for Care: A Comparative Analysis of Long-term Care Insurance Laws in Japan and Germany." *Social Science Japan Journal* 6(1): 39-56.

《第2章》

・日本語

- 伊藤光利 (1988) 「大企業労使連合の形成」『レヴァイアサン』第2号。
- 小野耕二 (2007) 「拒否権プレイヤーと日本政治—ドイツ政治との比較における政策転換のメカニズム分析—」眞柄秀子・井戸正伸編『拒否権プレイヤーと政策転換』早稲田大学出版部、165-185頁。
- 小野一 2002 「ゼーハイマー・クライスと90年代のドイツ社会民主党」『大原社会問題研究雑誌』505号、1-14頁。
- 近藤正基 (2006-2007) 「大連立国家の変容—現代ドイツにおける年金改革の政治過程—」(1) (2) (3)『法学論叢』159巻3号・160巻2号・161巻3号、109-135・89-110・107-129頁。
- 近藤正基 (2008-2009) 「現代ドイツにおける労使関係の変容—統一以後の協約自治システムの展開に関する政治経済学的考察—」(1) (2) (3)『法学論叢』163巻4号・163巻5号・166巻1号、43-65・77-106・50-69頁。
- 近藤正基 (2009)『現代ドイツ福祉国家の政治経済学』ミネルヴァ書房。
- 阪野智一 (2006) 「比較歴史分析の可能性—経路依存性と制度変化—」日本比較政治学会編『比較政治学の将来』早稲田大学出版部、63-91頁。

- 鎮目真人 (2003) 「年金レジームと脱貧困化—OECD 諸国の年金制度の機能と制度改革—」埋橋孝文編『比較の中の福祉国家』ミネルヴァ書房、201-238 頁。
- 下和田功 (1999) 『ドイツ年金保険論』千倉書房。
- 新川敏光、ダニエル・ベラン (2007) 「自由主義福祉レジームの多様性—断続均衡と漸増主義のあいだ—」『法学論叢』160 巻 5・6 号、184-220 頁。
- 西田慎 (2000) 「シュレーダー社民党のジレンマ - その党内対立の歴史的位相と現状」『ドイツ研究』31 号、121-135 頁。
- 福田敏浩 (2001-2002) 「ドイツ新自由主義の第三の道—レッセフェールと集産主義を超えて」(1) (2) 『彦根論叢』(滋賀大学) 第 333 巻・335 巻、25-41・1-28 頁。
- 藤本建夫 (2008) 『ドイツ自由主義経済学の誕生 レプケと第三の道』ミネルヴァ書房。
- 宮本太郎 (2008) 『福祉政治』有斐閣。
- 横井正信 (2000) 「自由民主党 (FDP) のヴィースバーデン綱領路線とその限界」『姫路法学』第 29・30 合併号、209-286 頁。
- ・ 英語
- Amable, Bruno (2004) *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford; Oxford University Press(山田鋭夫ほか訳『5 つの資本主義』ナカニシヤ出版).
- Bleses, P. and M. Seeleib-Kaiser (2004) *The Dual Transformation of the German Welfare State*, New York: Palgrave Macmillan.
- Bonoli, Giuliano (2006) “New Social Risks and the Politics of Post-industrial Social Policies,” in *The Politics of Post-industrial Welfare States*, edited by K. Armingeon and G. Bonoli, New York: Routledge, pp.3-26.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press (宮本太郎ほか訳 2001 『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房) .
- Hacker, Jacob (2005) “Policy Drift: The Hidden Politics of U.S. Welfare State Retrenchment,” in *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, edited by W. Streeck and K. Thelen, Oxford; Oxford University Press.
- Hassel, Anke (2001) “The Governance of the employment welfare relationship in Britain and Germany,” in *Comparing Welfare Capitalism*, edited by B.Ebbinghaus and P.Manow, New York: Routledge, pp.147-167.
- Hobson B., J. Lewis and B. Siim (2002) “Introduction: Contested Concepts in Gender Social Politics,” in *Contested Concepts in Gender Social Politics*, edited by B. Hobson, J. Lewis and B. Siim, Cheltenham: Edward Elgar, pp.1-22.
- Huber, J. and D. Stephens (2001) *Development and Crisis of the Welfare State*, Chicago: University of Chicago Press.
- Mahoney, James (2000) “Path Dependence in Historical Sociology,” *Theory and Society* 29: pp.507-548.
- Palier, B and Martin, ed. (2008) *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*, Oxford: Blackwell.
- Pierson, Paul (2001) “Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies,” in *The New Politics of the Welfare State*, edited by P. Pierson, New York: Oxford University Press, pp.410-457.
- Pierson, Paul (2004) *Politics in Time*, NJ: Princeton University Press.

- Scharpf, F. W. and V. A. Schmidt, ed. (2000) *Welfare and Work in the Open Economy Vol.1: From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford: Oxford University Press.
- Swenson, Peter (1991) "Labor and the Limits of the Welfare State," *Comparative Politics* Vol.23, pp.379-399.
- Taylor-Gooby, Peter (2004) "New Risks and Welfare States: New Paradigm and New Politics?," in *New Risks, New Welfare*, edited by P. Taylor-Gooby, New York: Oxford University Press, pp.209-238.
- Thelen, K. and W. Streeck, ed. (2005) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Van Kersbergen, Kees(1995) *Social Capitalism*, New York: Routledge.
- Weaver, Kent R. (1986) "The Politics of Blame Avoidance," *Journal of Public Policy* Vol.6, pp.371-398.
- Weaver, Kent R. (1998) "The Politics of Pensions: Lessons from Abroad," in *Framing the Social Security Debate: Values, Politics, and Economics*, edited by R.D.Arnold, M.J.Graetz, A.H.Munnell, Washington D.C.: Brooklins Institution Press, pp.183-229.
- ・ドイツ語
- Hentschel, Volker (1983) *Geschichte der deutschen Sozialpolitik, 1880–1980: Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Hinrichs, Karl (1995) Die soziale Pflegesicherung –eine institutionelle Innovation in der deutschen Sozialpolitik, *Staatwissenschaften und Staatspraxis* No.6, pp.227-259.
- Hockerts, Hans Günter (1980) *Sozialpolitische Entscheidungen in Nachkriegs- deutschland*, Stuttgart: Klett-Cotta.
- Leitner, Sigrid (2002) Katholizismus und Sozialpolitik: Zur Entstehung der Sozialversicherungen in Kontinentaleuropa, in *Politik und Religion*, edited by M. Minkenberg and U. Willems, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, pp.360-399.
- Merkel, Wolfgang (2003) Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie, in *Das rot-grüne Projekt*, edited by C. Egle, T. Ostheim and R. Zohlnhöfer, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, pp.163-189.
- Schindler, Peter (1999) *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Schmidt, Manfred G. (1978) Die Politik der inneren Reformen in der Bundesrepublik Deutschland, in *Politische Vierteljahresschrift* 19.
- Schmidt, Manfred G. (2006) Wenn zwei Sozialstaatsparteien konkurrieren: Sozialpolitik in Deutschland, in *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland.*, edited by M.G.Schmidt and R.Zohlnhöfer, Wiesbaden: VS Verlag, pp.137-157.
- Schwarz, Hans-Peter (1983) *Die Ära Adenauer, Epochenwechsel 1957-1963*, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.

《第3章》

- ・日本語

- 岩崎えり奈 (2009) 『変革期のエジプト社会：マイグレーション・就業・貧困』書籍工房早山。
- 柏木健一 (2008) 「社会・労働政策」山田俊一編『エジプトの政治経済改革』アジア経済研究所、155-180

- 頁。
- 吉川卓郎 (2007) 『イスラーム政治と国民国家：エジプト・ヨルダンにおけるムスリム同胞団の戦略』 ナカニシヤ出版。
- 小杉泰 (2006) 『現代イスラーム世界論』 名古屋大学出版会。
- 坂元浩一 (2008) 『IMF・世界銀行と途上国の構造改革：経済自由化と貧困削減を中心に』 大学教育出版。
- 末近浩太 (2009) 「ヒズブツラーの台頭とレバノン紛争：2006年7～8月」 青山弘之・末近浩太編 『現代シリア・レバノンの政治構造』 岩波書店、第6章。
- 鈴木恵美 (2001) 「現代エジプト政治とNGO：新団体規制法の考察」 『日本中東学会年報』 第16巻、209-231頁。
- 福田邦夫 (2006) 『独立後第三世界の政治・経済過程の変容：アルジェリアの研究事例』 西田書店。
- 武藤幸治 (1999) 「エジプトの構造調整と社会問題」 『中東諸国の構造調整と社会問題』 日本国際問題研究所、平成10年度自主研究報告書。
- 山田俊一編 (2005) 『エジプトの開発戦略とFTA政策』 アジア経済研究所。
- (2008) 「経済発展と貧困削減：ムバーラクプログラムを中心に」 山田俊一編 『エジプトの政治経済改革』 アジア経済研究所、115-151頁。
- 横田貴之 (2006) 『現代エジプトにおけるイスラームと大衆運動』 ナカニシヤ出版。
- ・英語
- Abdelrahman, Maha M. (2004) *Civil Society Exposed: The Politics of NGOs in Egypt*, London: Tauris Academic Studies.
- Ali, Sonia M. & Richard H. Adams (1996) “The Egyptian Food Subsidy System: Operation and Effects on Income Distribution,” *World Development*, vol.24, no.11, pp.1777-1791.
- Amer, Mona (2002) “Youth Labor Market Trajectories over Time: A Comparison of the 1980s and 1990s,” in Ragui Assaad ed., *The Egyptian Labor Market in an Era of Reform*, Cairo: The American University in Cairo Press, pp.223-257.
- Al-Awadi Hesham (2004) *In Pursuit of Legitimacy: The Muslim Brothers and Mubarak, 1982-2000*, London: Tauris Academic Studies.
- Assaad, Ragui (2009) “Labor Supply, Employment, and Unemployment in the Egyptian Economy, 1988-2006,” in Ragui Assaad ed., *The Egyptian Labor Market Revisited*, Cairo: The American University in Cairo Press, pp.1-52.
- Bayat (2006) “The Political Economy of Social Policy in Egypt,” in Massoud Karshenas & Valentine M. Moghadam eds., *Social Policy in the Middle East: Economic, Political, and Gender Dynamics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp.135-155.
- Bibars, Iman (2001) *Victims and Heroines: Women, Welfare and the Egyptian State*, London: Zed Books.
- Clark, Janine A. (2004) *Islam, Charity, and Activism: Middle-class Networks and Social Welfare in Egypt, Jordan, and Yemen*, Bloomington: Indiana University Press.
- Clément. Françoise (2009) “Worker Protests under Economic Liberalization in Egypt,” in Nicholas S. Hopkins ed.,

- Political and Social Protest in Egypt*, Cairo: The American University in Cairo Press, pp.100-116.
- Dau, Khalifa Ali & Hussein M. El-Amach (1997) "Social Safety Nets: The Social Development Fund Egypt," in Taher H. Kanaan ed., *The Social Effects of Economic Adjustment on Arab Countries*, Washington: International Monetary Fund, pp.98-127.
- El-Mahdi, Alia (2002) "The Labor Absorption Capacity of the Informal Sector in Egypt," in Ragui Assaad ed., *The Egyptian Labor Market in an Era of Reform*, Cairo: The American University in Cairo Press, pp.99-130.
- Farah, Nadia Ramsis (2009) *Egypt's Political Economy: Power Relations in Development*, Cairo: The American University in Cairo Press.
- Haggard, Stephan & Robert R. Kaufman (1995) *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton: Princeton University Press
- Harrigan, Jane & Hamed El-Said (2009) *Economic Liberalisation, Social Capital and Islamic Welfare Provision*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Heikal, Mohamed (1983) *Autumn of Fury: The Assassination of Sadat*, London: Deutsch. (『サダト暗殺—孤独な『フアラオ』の悲劇』佐藤紀久夫訳、時事通信社、一九八三年)
- Ibrahim, Barbara Lethem (1992) "Indigenous Philanthropy in the Arab World: Contrasting Cases from Egypt and Palestine," in Kathleen D. McCarthy, Virginia A. Hodgkinson, Russy D. Sumariwalla, & Associates, *The Nonprofit Sector in the Global Community: Voices from Many Nations*, San Francisco: Jossey-Bass, pp.406-421.
- Ibrahim, Saad Eddin (1996) *Grass Roots Participation in the Development of Egypt*, Cairo: The American University in Cairo Press.
- Karshenas, Massoud & Valentine M. Moghadam (2006) in Massoud Karshenas & Valentine M. Moghadam eds., *Social Policy in the Middle East: Economic, Political, and Gender Dynamics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp.1-30.
- Kashef, A. (1987) 'Egypt,' in John Dixon ed., *Social Welfare in the Middle East*, London: Croom Helm.
- Langohr, Vickie (2005) "Too Much Civil Society, Too Little Politics?" in Marsha Pripstein Posusney & Michele Penner Angrist, *Authoritarianism in the Middle East: Regimes and Resistance*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp.193-218.
- Linz, Juan J. & Alfred Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Moktar, May & Jackline Wahda (2002) "Informalization of Labor in Egypt," in Ragui Assaad ed., *The Egyptian Labor Market in an Era of Reform*, Cairo: The American University in Cairo Press, pp.129-157.
- Soliman, Samer (2009) "The Radical Turn of Coptic Activism: Path to Democracy or to Sectarian Politics?" in Nicholas S. Hopkins ed., *Political and Social Protest in Egypt*, Cairo: The American University in Cairo Press, pp.135-154.
- Sullivan, Denis J. (1994) *Private Voluntary Organizations in Egypt: Islamic Development, Private Initiative, and State Control*, Gainesville: University Press of Florida.
- Sullivan, Denis J. & Sana Abed-Kotob (1999) *Islam in Contemporary Egypt: Civil Society vs. the State*, Boulder:

Lynne Rienner Publishers.

Williamson, John (2003) "From Reform Agenda to Damaged Brand Name," *Finance & Development*, vol.40, iss.3, pp.10-13.

World Bank (2004) *Arab Republic of Egypt: A Poverty Reduction Strategy for Egypt*, Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank (Report No. 27954-EGT).

—— (2005) *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*, Washington: International Bank for Reconstruction and Development.

・ウェブサイト

エジプト・アラブ共和国中央動員統計局 (Central Agency for Public Mobilization and Statistics) ウェブサイト :

<http://www.msrintranet.capmas.gov.eg/pls/fdl/tst121?action=1&lname=FREE> (最終閲覧日: 2010年3月1日)

国際通貨基金 (IMF) ウェブサイト : http://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_sdrv.aspx (最終閲覧日: 2010年3月3日)

人口評議会 (Population Council) ウェブサイト : <http://www.popcouncil.org/> (最終閲覧日: 2010年3月3日)

《第4章》

・日本語

安周永 (2009-2010) 「日本と韓国における労働市場政策の変容——労働者派遣法の改正過程を中心に」 (1) (2) (3) 『法学論叢』166巻3号・同巻4号・同巻5号、85-107・144-165・100-121頁。

李甲允 (2004) 「韓国政党制変化の特性と要因」曾根泰教・崔章集編 『変動期の日韓政治比較』慶応義塾大学出版会。

上村泰裕 (2007) 「台湾の労使関係と社会政策」宇佐見耕一編 『新興工業国における雇用と社会保障』アジア研究所。

上村泰裕・末廣昭 (2003) 『東アジアの福祉システム構築』東京大学社会科学研究所。

宇佐見耕一 (2003) 「新興福祉国家論の視覚」宇佐見耕一編 『新興福祉国家論』アジア経済研究所。

大嶽秀夫 (1999) 『日本政治の対立軸』中央公論新社。

加藤淳子 (1997) 『税制改革と官僚制』東京大学出版会。

金淵明 (2006) 「金大中政府の社会福祉政策」金淵明編・韓国社会保障研究会訳 『韓国福祉国家性格論争』流通経済大学出版会。

武川正吾 (2007) 『連帯と承認——グローバル化と個人化のなかの福祉国家』東京大学出版会。

阪野智一 (2008) 「イギリスにおける中核的執政の変容——脱集権化のなかの集権化」伊藤光利 『政治的エグゼクティブの比較研究』早稲田大学出版部。

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。

成昊隆 (2006) 「民主主義の堅固化と福祉国家の発展」金淵明編・韓国社会保障研究会訳 『韓国福祉国家性格論争』流通経済大学出版会。

滝沢秀樹 (2000) 『アジアのなかの韓国社会』御茶の水書房。

白井泰四郎 (1968) 『企業別労働組合』中央公論社。

- 朴昌明 (1998) 「韓国労働関係法の改正作業をめぐる労・使・政府の葛藤—1996年・1997年の改正に関連して」『関西学院商学研究』第43号。
- 的場敏博 (2003) 『現代政党システムの変容』有斐閣。
- 宮本太郎 (2001) 「比較政治学における新制度論の可能性」『政策科学』第8巻3号。
- 宮本太郎 (2006) 「福祉国家の再編と言説政治」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。
- 林成蔚 (2003) 「台湾の国家再編と新興福祉国家の形成」宇佐見耕一編『新興福祉国家論』アジア経済研究所。
- 山地久美子 (2007) 「書評：福祉レジームの日韓比較—社会保障・ジェンダー・労働市場」『アジア研究』第53巻1号
- ・韓国語
- 金泳宗 (2001) 「社会的合意による労働政策の決定過程の分析」『韓国行政論集』第13巻3号。
- 南九鉉 (2000) 「生産的福祉、理念よりも現実が重要である」『2000春季学術大会資料集』、韓国社会福祉学会。
- 労使政委員会 (2003) 『労使政委員会五年白書』労使政委員会。
- 大韓民国政府 (1998) 『国民とともに明日を開く—「国民の政府」の経済青写真』トゥサン。
- 朴允泳 (2002) 「国民基礎生活保障法制定過程に関する研究」『韓国社会福祉学』第49号。
- 孫浩哲 (1991) 『韓国の政治学の新構成』アルビツ。
- 鄭敬培 (1999) 「生産的福祉と積極的福祉政策」『保健社会研究』第19巻1号。
- 丁榮泰 (1998) 「民主主義と市場経済の同時発展論に対する批判」『労働社会』21号。
- 崔章集編 (2005) 『危機の労働—韓国民民主主義の脆弱な社会経済的基盤』フマニタス。
- 崔章集 (1993) 『韓国民民主主義理論』ハンギル社。
- 安秉永 (2000) 「国民基礎生活保障法の制定過程に関する研究」『行政論叢』第38巻第1号。
- ・英語
- Bates, Robert H. (1998) *Analytic Narratives*. Princeton; Princeton University Press.
- Bob Hancke, Martin Rhodes, and Mark Thatcher (2007) *Beyond Varieties of Capitalism : Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*, Oxford : Oxford University Press, p16.
- Calder, E. Kent (1988) *Crisis and Compensation*. Princeton: Princeton University Press.
- Crouch, Colin (2005) *Capitalist Diversity and Change: Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*. Oxford: Oxford University Press.
- Ebbinghaus, Bernhard and Manow, Philip eds. (2001) *Comparing Welfare Capitalism Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*. London, New York: Routledge.
- Gold, Thomas (1994) “Civil Society and Taiwan’s Request for Identity,” in Stevan Harrell and Huang Chun-chieh eds., *Cultural Change in Postar Taiwan*, Boulder: Westview Press
- Grief, Avner and Laitin, David (2004) “A Theory of Endogenous Institutional Change,” *American Political Science Review* vol.98 no4.

- Garreett, Geoffrey (1998) *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Golden, Miriam (1993) "The dynamics of trade Unionism and National Economic Performance", *American Political Science Review*, No.87, Vol.2, 1993.
- Goodman, Roger and Ito Peng (1996) "The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change and Nation-Building" in Gøsta Esping-Andersen, *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.
- Hacker, Jacob S. and Paul Pierson (2004) "Varieties of Capitalist Interests and Capitalist Power: A response to Swenson." *Studies in American Political Development*, No18.
- Hall, Peter A. and Thelen, Kathleen (2009) "Institutional Change in Varieties of Capitalism". *Socio-Economic Review*, Vol. 7, Issue 1.
- Hancké, Bob, and Martin Rhodes, Mark Thatcher (2007) *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend (1997) *Patterns of Democracy: Government Forms & Performance in 36 Countries*. Yale; Yale University Press.
- Korpi, Walter (2006), "Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism," *World Politics*, Vol58
- Mahoney, James (2000) "Path dependence in historical sociology". *Theory and Society* Vol29 No 4..
- Moe, Terry M. (2005) "Power and Political Institutions," *Perspective on Politic*, Vol.3 No.2.
- Moon, jin Young (2008) "A Study of the Enactment of National Basic Livelihood Security Act in Korea". *Health and Social Welfare Review*, Vol128. No.1.
- Olsen, Gregg M. and Julia S. O'Connor eds. (1998) *Power Resources Theory and the Welfare State*. Toronto: University of Toronto Press.
- Ponttusun, Jonas (2005) "Varieties and Commonalities of Capitalism", in David Coates eds., *Varieties of Capitalism, Varieties of Approaches*. New York: Palgrave Macmillan.
- Rothstein, Bo (1993) "Marxism, Institutional Analysis, and Working-Class Power: The Swedish Case", *Politics & Society* Vol1.18 No.3.
- Rothstein, Bo (2005) *Social Traps and the Problem of Trust*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shalev, Michael (1993) "The Social Democratic Model and Beyond: Two Generation of Comparative Research on the Welfare State", *Comparative Social Research* No.6.
- Schmidt, Vivien A. (2002) *The Future of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien A. (2006) "Institutionalism", in Colin Hay, Michael Lister, Colin Hay. *The State: Theories And Issues*. New York; Palgrave Macmillan.
- Schmidt, Vivien A. (2008) "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse". *Annual Review of Political Science*, Vol. 11
- Schmidt, Vivien A. (2009) "Putting the Political Back into Political Economy by Bringing the State Back in Yet Again". *World Politics*, Vol. 61, No. 3

Steinmo, Seven (1993) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge:

Cambridge University Press.

Streeck, Wolfgang and Thelen, Kathleen (2005) *Beyond Continuity: Institutional Change In Advanced Political*

Economies Oxford University Press

Thelen, Kathleen (2004) *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, The United*

States, and Japan. Cambridge: Cambridge University Press.

Weyland, Kurt (2008) "Toward a New Theory of Institutional Change". *World Politics* Vol60 No2.

《第5章》

秋月謙吾 (2001) 『行政・地方自治』、東京大学出版会。

—— (2003) 「地方分権改革—比較分析に向けての序論」、『法学論叢』、第152巻第5・6号、254-275頁。

石見豊 (1997) 「中核市制度の現状と課題」、『社会科学』、第59号、57-79頁。

岩崎美紀子 (1995) 「中核市・広域連合の可能性」、『都市問題』、第86巻第2号、63-75頁。

岩崎恭典 (1997) 「中核市特例の実態と課題」、『都市問題』、第88巻第8号、13-24頁。

—— (2001) 「都道府県と政令指定都市・中核市・特例市制度—今後の検討の視点」、『都市問題』、第92巻第3号、15-28頁。

遠藤宏一・加茂利男 (1995)、『地方分権の検証』、自治体研究社。

岡崎靖典 (1999) 「地方単独事業における地方交付税の利用 (上)」、『自治研究』、第75巻第10号、86-101頁。

岡崎靖典 (2000a) 「地方単独事業における地方交付税の利用 (中)」、『自治研究』、第76巻第3号、102-116頁。

岡崎靖典 (2000b) 「地方単独事業における地方交付税の利用 (下)」、『自治研究』、第76巻第8号、96-117頁。

金井利之 (2007) 『自治制度』、東京大学出版会。

北山俊哉 (2002) 「地方単独事業の盛衰—制度をめぐる政治過程」、『年報行政研究』、375-22頁。

斎藤達雄 (1997) 「中核市移行2年目の新潟市政」、『都市問題』、第88巻第8号、35-42頁。

斎藤忠雄 (1999) 「中核市への移行と地方財政—政令市を目指す新潟市」、『都市問題』、第90巻第3号、75-95頁。

辻山幸宣 (1997) 「中核市制度と地方分権」、『都市問題』、第88巻第8号、3-12頁。

飛田博史 (2001) 「特例市制度についての一考察」、『自治総研』、Vol.27No.3、17-71頁。

新川達郎 (2001) 「地方分権改革と大都市制度の方向」、『都市問題研究』、第53巻第9号、28-53頁。

西尾勝 (1999) 『未完の分権改革—霞が関官僚と格闘した1300日』、岩波書店。

沼尾史久 (1997) 「中核市の行政—移行後1年の状況」、『都市問題』、第88巻第8号、69-86頁。

肥後雅博・中川裕希子 (2001) 地方単独事業と地方交付税制度が抱える諸問題—地方交付税を用いた地方自治体への財政支援策の効果と弊害』、日本銀行 Working Paper Series。

古川卓萬 (1997) 「中核市への権限移譲と財源問題」、『都市問題』、第88巻第8号、25-34頁。

真淵勝（2009）『行政学』、有斐閣。

宮崎雅人（2004）「地方単独事業と財政支援措置」、『都市問題』、第95巻第7号、89-109頁。

——（2005）「地方単独事業と財政支援措置—市町村における単独事業を中心に」、『三田学会雑誌』、98巻1号、75-93頁。

吉村弘（1999）『最適都市規模と市町村合併』、東洋経済新報社。

《終章》

落合恵美子（2008）「Care Diamonds and Family Networks in Contemporary Asia（現代アジアにおけるケア・ダイヤモンドと家族ネットワーク）」、Global COE キックオフ国際シンポジウム報告ペーパー。

2009年度次世代研究「新しい社会的リスクと公共圏の再編成 ―日本・韓国・カナダ・ドイツ・エジプトの比較分析―」（研究代表：河村有介）による成果である。

【メンバー】（ ）内は2009年度プロジェクト時点

河村 有介（京都大学大学院法学研究科 博士後期課程）

城戸 英樹（京都大学大学院法学研究科 博士後期課程）

辻 由 希（京都大学大学院法学研究科 博士後期課程 / 日本学術振興会 特別研究員）

安 周 永（京都大学大学院法学研究科 博士後期課程 / 日本学術振興会 特別研究員）

近藤 正基（京都大学大学院法学研究科 助教）