

## 本書のねらい

世界の人々の考えを知るために行われる「世界価値観調査」(World Values Survey)という大規模な調査がある。1981年から世界100カ国ほどで、ほぼ共通の質問形式を用いて調査を実施している。この調査では、自国にとって好ましい政治形態についても尋ねている。直近の2010年調査において、民主的な政権を「非常に好ましい」政治形態と回答する者の割合は、日本では28.2%に過ぎない(「やや好ましい」43.8%、「やや好ましくない」8.1%、「好ましくない」2%、「わからない」17.9%)。この質問の調査結果が得られる59カ国中では下から10番目である(2018年3月現在)。しかも、その割合は1995年:37.9%→2000年:36%→2005年:31.2%→2010年:28.2%と単調に減少している。日本の調査結果を年齢層別にみると、30歳以上や50歳以上の層と比較して、29歳までの若年層では、この「非常に好ましい」という回答割合が低い。2010年の調査結果では18.2%に過ぎない。もちろん、母集団や回収率などが異なる調査の結果を単純に比較するには注意が必要である。そもそも、日本では「わからない」という回答が大きな割合を占めているが、この選択肢が存在しない(=回答者が「わからない」と答えられない)国々もある。こうした国々の調査結果と比べると、「わからない」が多い一方、「非常に好ましい」が少なくみえているだけかもしれない(安野 2016)。ただし、「わからない」が多いこと自体、気になるところではある。

本書は、自国の民主主義に対する全幅の信頼が寄せられているといえるか、やや心許ない今日の日本にあつて、新たに有権者となる人たちや有権者になったばかりの人たちを念頭に置き、日本政治を「有権者目線」で解説することに注力した。本書の各章は、有権者として、あるいはもっと広く主権者・市民として、私たちはどのように政治に関わることができるのかを、意識して書かれている。もし政治を私たちのものと感じられなければ、制度上は民主的に選ばれた政権であっても(国際的なNGOや学術調査の報告によると、日本は十全な自由

民主主義の範疇に入る)、心から支持することはできないであろう。

もちろん、本書は、学問として「日本政治」を初めて学ぶ人たちに必要不可欠なトピックを精選して、一冊の教科書に編み上げることがめざしている。その内容は厳密な意味での研究成果に基づいているし、各章の執筆者は衆目の一致する気鋭の研究者ばかりである。大学の教養レベルの授業で用いられることを想定しているが、18歳選挙権が実現した今日、プレ有権者教育の一環として高校などで用いられることも歓迎である。

## 本書の構成

本書は全12章から構成されている。まず、第1章「戦後日本の政治」は、第二次世界大戦後の日本政治の歩みを振り返っている。歴史的な視点から日本政治の概観を本書に与えることが目的である。適宜、本文の内容に関係する章を示すことにより、第1章の史実の記述と各章の政治学的な説明を相互に参照できるように工夫してある。第2章「政治参加」は、民主政治にとって本質的に重要ともいえる、私たちの政治参加を扱っている。有権者の投票行動や選挙の仕組みを中心に解説し、私たちがデモや陳情、組織を通じて政治参加する方法も紹介している。第3章「団体政治・自発的結社」は、団体や運動のような組織化された政治的な関わりを扱う。これも私たちが政治に参加するための重要なルートである。組織の目的や活動のタイプ、政治的な関与のあり方を議論する。第2章と第3章は私たちの役割に焦点を当てるのに対して、続く第4章から第7章では、政治家や政治制度の側に目を転じる。私たちがこれらをいかに使いこなすことができるのかということが、以下の各章をつらぬく、もう一つのテーマとなる。

第4章「政党と政治家」は、もっぱら選挙において有権者による選択の対象となる政治家や政党を扱う。政党の組織や理念、機能のみならず、女性の過少代表の問題や選挙制度改革の影響についても解説する。第5章「議院内閣制と首相」は、議院内閣制という仕組み、首相の権力を支える基盤を説明する。近年目立つ官邸主導についても政治学の観点から解説する。第6章「国会」は、国権の最高機関たる国会の機能と役割、立法過程を説明する。日本の議院内閣制の仕組みを踏まえつつ、政府と与党、与党と野党、それぞれの関係から国会

を通じた民意の代表を読み解く。第7章「官僚・政官関係」は、民主的に決められたものごとを執行する官僚制を扱う。執行にとどまらず、政策づくりの段階にも関与する官僚制の重要性にふれつつ、民主的な統制の手段について検討する。第8章「メディア」は、政治とマスメディアのさまざまな関係、変容するメディア環境、有権者の政治参加を促進するツールとしての役割にもふれる。第9章「政策過程の全体像」では、どのように政策がつくられていくのか、有権者は選挙と選挙の間の政策づくりにどのようにかかわることができるのか、それぞれに注目して、第2章から第8章までの内容をまとめている。第10章「地方自治」は、文字どおり、地方自治を扱う。国から地方自治体への分権改革により、自治体の運営が重要となった。中央・地方関係のみならず、知事・市町村長と議会からなる二元代表制や、住民参加を説明する。

ここまでは、「誰がどのように政治的な決定にかかわるのか」という観点に重点を置いてきた。残る第11章「安心社会とケア」と第12章「共生社会とシティズンシップ」では見方を変え、21世紀に生きる私たちにとって、「何が重要な課題なのか」という観点から章を編んでいる。第11章は、超高齢社会における日本型福祉の限界に切り込んでいる。性別役割分業、雇用形態により区別される福祉の仕組み、少ない国庫負担、これらからなる日本型福祉が共働き世帯の増加や雇用の劣化によって、行き詰まりを迎えている。日本型福祉は政治の所産である以上、同様に政治の力でそれを変えることもできるはずである。第12章は、グローバル化社会において国民とはどのような存在である（べき）かを問い直している。そもそも誰が主権者になりうるのか。基本的人権の主体であった普遍的な市民概念は、国民国家の成立によって国民概念に統合されていたが、外国人居住者が増えているなか、あらためて主権者の外延が問われている。外国籍の住民の人権はどのように保障されるのだろうか。これから留学や海外出張の機会も多いだろう若い人たちにとっても、他人事ではすまないはずである。

## 本書の使い方

読者が日本政治の全体像を理解しやすいような順番で各章を配置しているが、興味のある章から読んでもらっても構わない。その章の内容について他の章で

もふれていれば、文中で「第○章参照」のように示してある。適宜、照らし合わせながら読んでもらいたい。

各章の冒頭には、INTRODUCTION（以下、「導入」と）とQUESTIONS（同「問い」）が掲げられている。「導入」には、その章の目的が示されている。各論を読み進んでいくうちに、初学者のみなさんは文章を追っていただくだけで精一杯になってしまうことがあるかもしれない。そうしたときには、もう一度「導入」に目を通して、何のための議論であったのかを再確認してもらいたい。「問い」には、読者に考えてもらいたいことが示されている。極論すると、これらの「問い」に定まった答えはない。本文中では執筆者や先人たちの考えを示してはいるが、それが唯一の正解というわけではない。「問い」を材料に授業でディスカッションしてもよいだろうし、レポートの課題に転用してもらってもよい。

本文中には、ゴシック体で強調した**キーワード**が出てくる。本書を理解するうえで重要な言葉を指定してあるので、その意味を把握しながら読み進んでもらいたい。関連して、第1章「戦後日本の政治」には少し解説が必要な用語や歴史的出来事が頻出するので、それらを中心に用語説明をウェブサポートページ（後ほど説明）に掲載した。対象となる用語には「⇒WEB」マークを付けてあるので、ぜひ、活用してもらいたい。そのほかには、適宜、**Column** を掲載している。重要と考えられるトピックを取り上げて、より詳しく説明している。

章末の「**読書案内**」では、さらに勉強したい読者に向けて、執筆者から何冊かの本を推薦している。簡単な紹介文も付しているのので、興味があれば、ぜひ手に取ってもらいたい。レポートなどの課題をこなさなければならないときにも、この「**読書案内**」が役に立つだろう。

스튜디오・シリーズの特色として、ウェブサイトとの連携が挙げられる。本書では、紙幅の制約により、各章の引用・参考文献をウェブサイト上で示すことにした。章末にQRコードを掲載しているので、それを携帯電話・スマートフォンのカメラ機能で読み取ってもらいたい（すぐ下にもあるので試してほしい）。そうすると、ブラウザ画面上には有斐閣のウェブサポートページに掲載された引用・参考文献リストが表示されるはずである。書籍としてのコンパクトさと学術的な正確性の両立を期するためであり、ご不便をご海容願いた

い。また、本書を教科書として用いてくださる先生方には、「先生用」のサポートページに映写用のスライド（MS PowerPoint 形式）を提供する予定である。ダウンロードには登録などの手続きが必要であるが、積極的にご利用いただきたい。

本書は現在進行中の現象を取り扱っているので、時間の経過とともに、新たに付加すべき内容が生じてくるのは致し方ない。それらもウェブ上にコラム形式で提供することを計画している。

2018年5月30日

上神貴佳・三浦まり

---

## 引用・参考文献

## Reference ●

- 安野智子（2016）「民主主義および政治制度に関する意識」池田謙一編『日本人の考え方 世界の人の考え方——世界価値観調査から見えるもの』勁草書房：240–272。

### ウェブサポートページのご案内

以下のウェブサイトにて、本書の引用・参考文献リスト、用語集を掲載しています。また、本書を授業でご採用いただいた先生方への資料提供のご案内も行っています。



[http://www.yuhikaku.co.jp/static/studia\\_ws/index.html](http://www.yuhikaku.co.jp/static/studia_ws/index.html)

- 上 神 貴 佳** (うえかみ たかよし) 編者, 第 4, 9 章  
現職: 岡山大学法学部教授  
主な著作: 『政党政治と不均一な選挙制度——国政・地方政治・党首選出過程』東京  
大学出版会, 2013 年; 『民主党の組織と政策——結党から政権交代まで』(共編著)  
東洋経済新報社, 2011 年
- 三 浦 ま り** (みうら まり) 編者, 第 4, 11 章  
現職: 上智大学法学部教授  
主な著作: 『私たちの声を議会へ——代表制民主主義の再生』岩波書店, 2015 年;  
『日本の女性議員——どうすれば増えるのか』(編著) 朝日新聞出版, 2016 年
- 中 北 浩 爾** (なかきた こうじ) 第 1 章  
現職: 一橋大学大学院社会学研究科教授  
主な著作: 『自民党——「一強」の実像』中央公論新社, 2017 年; 『現代日本の政党  
デモクラシー』岩波書店, 2012 年
- 遠 藤 晶 久** (えんどう まさひさ) 第 2 章  
現職: 早稲田大学社会科学総合学術院准教授  
主な著作: *Generational Gap in Japanese Politics: A Longitudinal Study of Political Attitudes  
and Behaviour* (共著) Palgrave Macmillan, 2016; 「熟議を条件付けるイデオロギー  
対立——反論提示実験による検証」(共著) 『レヴァイアサン』61: 115-136, 2017  
年
- 鹿 毛 利 枝 子** (かげ りえこ) 第 3 章  
現職: 東京大学大学院総合文化研究科准教授  
主な著作: *Who Judges?: Designing Jury Systems in Japan, East Asia, and Europe*, Cambridge  
University Press, 2017; *Civic Engagement in Postwar Japan: The Revival of a Defeated  
Society*, Cambridge University Press, 2011
- 濱 本 真 輔** (はまもと しんすけ) 第 5 章  
現職: 大阪大学大学院法学研究科准教授  
主な著作: 『現代日本の政党政治——選挙制度改革は何をもたらしたのか』有斐閣,  
近刊; 「民主党政権下の政府人事——政治主導と人事」前田幸男・堤英敬編著『統  
治の条件——民主党に見る政権運営と党内統治』千倉書房, 2015 年

## 藤村 直史 (ふじむら なおふみ)

第6章

現職：神戸大学大学院法学研究科准教授

主な著作：“Re-Election Isn’t Everything: Legislators’ Goal-Seeking and Committee Activity in Japan,” *Journal of Legislative Studies*, 22(2): 153-174, 2016；“The Influence of Electoral Institutions on Legislative Representation: Evidence from Japan’s Single Non-Transferable Vote and Single-Member District Systems,” *Party Politics*, 21(2): 209-221, 2015

## 上川 龍之進 (かみかわ りゅうのしん)

第7章

現職：大阪大学大学院法学研究科教授

主な著作：『小泉改革の政治学——小泉純一郎は本当に「強い首相」だったのか』東洋経済新報社，2010年；『経済政策の政治学——90年代経済危機をもたらした「制度配置」の解明』東洋経済新報社，2005年

## 上ノ原 秀晃 (うえのはら ひであき)

第8章

現職：文教大学人間科学部専任講師

主な著作：「2013年参議院選挙におけるソーシャルメディア——候補者たちは何を『つぶやいた』のか」『選挙研究』30(2)：116-128, 2014年；「日本におけるインターネット政治——国会議員ウェブサイト事例として」サミュエル＝ポブキン・蒲島郁夫・谷口将紀編『メディアが変える政治』東京大学出版会，2008年

## 内山 融 (うちやま ゆう)

Column ④

現職：東京大学大学院総合文化研究科教授

主な著作：『小泉政権——「パトスの首相」は何を変えたのか』中央公論新社，2007年；『現代日本の国家と市場——石油危機以降の市場の脱〈公的領域〉化』東京大学出版会，1998年

## 中谷 美穂 (なかたに みほ)

第10章

現職：明治学院大学法学部准教授

主な著作：『日本における新しい市民意識——ニュー・ポリティカル・カルチャーの台頭』慶應義塾大学出版会，2005年；『地方分権時代の市民社会』（共著）慶應義塾大学出版会，2008年

## 岡野 八代 (おかの やよ)

第12章

現職：同志社大学大学院グローバル・スタディーズ研究科教授

主な著作：『戦争に抗する——ケアの倫理と平和の構想』岩波書店，2015年；『フェミニズムの政治学——ケアの倫理をグローバル社会へ』みすず書房，2012年

# 目次

はじめに	i
執筆者紹介	vi

## CHAPTER 1

### 戦後の日本政治 1

- 1 戦後改革から 55 年体制の成立へ 2  
日本国憲法の制定と社会民主主義の実験 (2) 冷戦の本格化と保守・革新の対立 (4) 55 年体制の成立と定着 (7)
- 2 経済成長と自民党長期政権 9  
高度経済成長と利益誘導政治の発展 (9) ポスト高度経済成長と与野党伯仲 (11) 経済大国化と保守復調 (14)
- 3 政治改革と日本政治の変容 16  
55 年体制の崩壊と政治改革 (16) 日本政治の構造的変化と政権交代 (18) 新たな岐路に立つ日本政治 (20)

## CHAPTER 2

### 政治参加 27

- 1 国政選挙と日本人の投票行動 28  
国民主権と選挙 (28) 投票と選挙結果 (29)
- 2 投票参加と投票行動 33  
投票参加 (33) 投票行動 (37)
- 3 現代日本の政治参加 40  
選挙の実際 (40) 選挙制度 (41) 日本の選挙制度 (42) 投票外参加 (46)

Column ① | 票の格差 44

- 1 団体・結社とは何か ..... 52  
利益集団, 利益団体, 圧力団体, 社会運動 (52) さまざまな活動の型——ロビー活動, アドボカシー, サービス供給 (54) 組織化されやすい利益, されにくい利益——集合行為問題 (57)
- 2 現代日本政治における団体・結社の影響力 ..... 59  
日本の特徴と歴史的経緯 (59) 団体の影響力①——多元主義モデルによる理解 (63) 団体の影響力②——コーポラティスト・モデルによる理解 (65)
- 3 民主政治における団体の重要性 ..... 67

- 1 誰がどのような活動をしているのか ..... 70  
政治家とは——当選・再選に向けて (70) 誰が政治家になるのか (71)
- 2 政党の理念と組織, 政党システム ..... 74  
政党の目的と機能 (74) 政党の理念 (77) 政党組織の変遷 (79)
- 3 選挙制度の影響 ..... 82  
選挙制度と政党システム (82) 選挙制度と政党組織 (84) 選挙制度改革は政党をどのように変えたのか (85)

Column ② 女性の過少代表 72
---------------------

- 1 議院内閣制とは何か ..... 92  
議院内閣制と大統領制 (92) 日本の議院内閣制の特徴 (95) 対等な二院制, 日本型分割政府 (96) 多数決型

民主主義とコンセンサス型民主主義 (97)

- ② 戦後日本の首相 ..... 98  
55年体制下までの首相の条件 (98) 首相を支える公式の  
制度と組織 (99) 与党のリーダーとしての首相 (102)
- ③ 21世紀日本の首相 ..... 103  
小泉以降の首相——「官邸主導」「日本型分割政府」の登場  
(103) 制度改革の効果 (104) 世論との緊張関係  
(107) 首相を民主的に統制するためには (108)

CHAPTER  
6

国会 ..... 111

- ① 国会の特徴 ..... 112  
国会とは何か (112) 議院内閣制 (112) 二院制  
(114) 委員会中心主義 (115)
- ② 立法過程 ..... 116  
法案審議の流れ (116) 法案審議の特徴 (120)
- ③ 国会の評価 ..... 123  
国会は無能なのか (123) 課題と展望 (125)

CHAPTER  
7

官僚・政官関係 ..... 129

- ① 官僚制とは何か ..... 130  
官僚とはどのような人たちなのか (130) 官僚制と社会  
(132) 行政組織と行政改革 (133)
- ② 戦後日本政治における政官関係 ..... 137  
日本政治における官僚制の役割 (137) 官僚優位論と政党  
優位論 (139) 「官邸主導」と政官関係 (140)
- ③ 官僚制と私たち ..... 143  
官僚制の民主的な統制 (143) 制度的・内在的統制 (143)  
制度的・外在的統制 (145) 非制度的・外在的統制 (148)

- ① 政治的なコミュニケーションにおけるメディア …… 152  
民主主義社会におけるメディアの役割 (152) マスメディアの立場の違い (153) メディアの影響力 (154)
- ② 現代日本政治とマスメディア …… 158  
メディアの報道体制 (158) メディアの経営体制 (159)  
政治権力とメディア (160)
- ③ メディア環境の変化と政治への影響 …… 161  
批判されるマスメディア (162) ネットでつながる政治家と有権者 (163) 分断化する社会 (164)

Column ③ 世論調査 156

- ① 現代日本の政策過程 …… 168  
政策過程の概観 (168) 誰が決めているのか (169) 予算のつくられ方 (170)
- ② 政策過程とは何か …… 173  
多面的な顔を持つ政策過程 (173) 政策過程の政治性と偶然性 (174) 政策過程の多様性 (178)
- ③ 政策過程と有権者 …… 180  
投票から政策過程へ (180) 団体や運動への参加から政策過程へ (182)

Column ④ 「利益の政治」と「アイディアの政治」 180

- ① なぜ地方自治が必要なのか …… 186  
地方自治の意義と現実 (186) 中央と地方、自治体間の関

係 (188) 自治体の財政 (191)

- ② 自治体の政策は誰がどのように決定しているか …… 192  
自治体の政策決定と執行 (192) 首長の権限とその担い手 (195) 議会の権限とその担い手 (196)
- ③ 住民はどのように関われるのか …… 198  
住民の定義 (198) 住民参加の種類——制度的な参加 (199) 住民参加の種類——非制度的な参加 (201)

CHAPTER 11

**安心社会とケア** 205

- ① 日本型福祉レジームの特徴 …… 206  
「小さい政府」の日本 (206) 働かざるもの食うべからず? (207) 財政赤字とケアの赤字 (208)
- ② 日本の政党政治と福祉レジーム …… 211  
労働者と経営者 (211) 戦後保守政治と福祉レジームの形成 (212) 福祉国家の見直しと消費税をめぐる政治 (214) 福祉国家の制度変更 (216)
- ③ ジェンダー視点からみた日本型福祉レジーム …… 218  
性別役割分業とジェンダー平等 (218) 雇用条件の悪化と政治の変容 (220) 少子化問題と人口減少 (221) 未来の安心社会に向けて (224)

CHAPTER 12

**共生社会とシティズンシップ** 227

- ① 近代国民国家の誕生 …… 228  
外国人と〈私たち〉 (228) 近代国民国家と〈私たち〉 (229) 〈私たち国民〉の誕生 (230)
- ② 近代シティズンシップ論 …… 232  
シティズンシップの歴史へ (232) 古典的な市民から、近代的な市民へ (233) 両義的なシティズンシップ——国家からの自由か、国家による生活保障か (234)
- ③ 共生の原理としてのシティズンシップ …… 237

諸権利を持つ権利としてのシティズンシップ (237) 定住  
外国人の権利からみるシティズンシップ (238) マイノリ  
ティからみたシティズンシップ (241)

事項索引	245
人名索引	254

本書のコピー、スキャン、デジタル化等の無断複製は著作権法上での例外を除き禁じられています。本書を代行業者等の第三者に依頼してスキャンやデジタル化することは、たとえ個人や家庭内での利用でも著作権法違反です。

## 安心社会とケア

## INTRODUCTION

私たちが安心して生活を送るためには、生活の安定が必要である。具体的には、安定した雇用、生活できる賃金、安心できる医療や年金、子育てや介護への支援、困窮したときの救済策（失業保険や生活保護）などがある。人生において誰もが直面するリスクに対処するにあたっては、政府を通じて社会で広く助け合うやり方と、個々人が自己責任で乗り切るやり方がある。日本はどちらかといえば後者のやり方を選択してきた。なぜこうした選択が取られてきたのかは、日本の政党政治や統治システムと深く関連している。この章では、これまでみてきた日本の政治のあり方が、日本の安心社会やケアのあり方をどのように規定してきたかをみていこう。

## QUESTIONS

- ① 「日本型福祉レジーム」の特色は何だろうか。なぜそのようなレジームが形成されたのだろうか。
- ② 現在、格差が広がり、将来への不安が広がっている。また高まるケアのニーズにまわられていないといった機能不全に陥っている。なぜ、政治は社会のニーズの変化に対応できていないのだろうか。



## 日本型福祉レジームの特徴

### 「小さい政府」の日本

私たちが安心して生活を送るためには、人生において誰もが直面するリスクに対する備えが必要である。具体的には失業、病気、高齢、出産・育児、介護などによって働けなくなったときには、生活への支援が必要となるし、幼少期や老齢期あるいは病気・怪我のとき、障がいを抱えている場合にはケア（心と身体の世話や介助）が不可欠となる。トマス・ホッブスが論じたように、国家の基本的な役割が安全と安心の提供にあることを思い起こすと、こうしたリスクに対処するために**福祉国家**が発展してきたといえる。

実際、日本の社会保障に関わる公的な社会支出は2015年度には119兆円を超え、GDP（国内総生産）の22.4%となっている。いかに多額の費用を社会保障に費やしているかがみてとれる。内政上の最大課題の1つは社会保障にあることに間違いなく、政治は常に安心できる社会をどう築くのかという課題に向き合わざるを得ない。

福祉国家の規模は経済発展の度合いと高齢者比率の影響を受ける。一般的に生活水準が高く、高齢化の度合いが高いほど、社会保障にお金を使う傾向にある。しかしながら、経済水準の高い先進国の間にも社会支出には大きな差がみられる。このことはつまり、各国の政治的な要因によって福祉国家の規模やあり方が規定されてきたことを意味する（田中 2017）。

日本の社会支出は長い間、比較的低かった。1990年時点の社会支出を対GDP比で比較すると、日本11%、アメリカ14%、イギリス17%、ドイツ21%、フランス25%、スウェーデン29%と日本の小ささが際立つ。ところが高齢化が進展した2013年時点では、日本は23%にまで急増し、アメリカの19%を超え、上記のヨーロッパ諸国とほぼ同水準となっている（国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計〔平成27年度〕」）。

社会支出にはこのように時代や国によって大きな開きがあるが、しかしながら

安心して暮らしたいというニーズにはそれほどの違いはじつはない。政府を通じてニーズを満たそうとすれば社会支出は大きくなるが、市場を通じて達成しようとするればその額は小さくなる。私的支出を含めた純総社会支出をアメリカとスウェーデンで比較すると、アメリカのほうが若干大きい。両者の違いは総額にあるのではなく、国家を通じて社会全体でリスクに対処するか、民間保険などの市場を通じて個々人が対処するかの違いだといっていいだろう。ただし、国家か市場かの違いは**再分配**には大きな影響を及ぼす。国家を通じてリスクに対処すれば、再分配によって経済的な格差は縮小するが、市場を通じて行えば格差は縮まらず、むしろ経済力に応じて享受できるサービスの質・量は違ってくる。

そもそも福祉国家は貧困を防ぐ、あるいは困窮した人たちを救済することから出発した。現代では、税・社会保険料というかたちで現金を納め、その見返りとして年金や手当などの現金を受け取ったり、医療や保育園・介護などのサービスを受ける。支払いと受け取りは完全には一致せず、所得の高い人ほど多く支払い少なく受け取るという再分配が生じる。再分配とは助け合いを制度化したものであるから、再分配を通じて格差が縮小することで、社会には連帯と安定がもたらされると考えられるのである。

## 働かざるもの食うべからず？

日本の特徴を理解するためには、政府の社会支出だけではなく、社会全体でどのように安心を築き、リスクに対処してきたのかをみる必要がある。そこで、国家の役割に主に焦点を当てる福祉国家という概念に代わり、福祉レジームという言葉を用いることにしよう。**福祉レジーム**とは、私たちが人生において直面するさまざまなリスクに対処し、困窮することのないよう未然の防止策を講じたり、あるいは困窮に陥った場合には支援策を講じ、実施する仕組みを意味する。担い手は中央政府とともに、地方自治体、社会福祉などに関わる非営利団体、民間事業者、地域コミュニティ、家族など多岐にわたる。社会全体の支え合いシステムといってもよいだろう。このとき、誰がどのように分担するかは、すぐれて政治的な問題であり、国や時代によってさまざまなやり方がある。

日本の福祉レジームの特徴は雇用保障を重視してきたことにある（三

浦 2015；宮本 2008；Miura 2012)。戦後日本の保守政治は雇用を保障することに心を砕き、実際に日本の失業率はきわめて低い。学校を卒業すると同時に就職する**新卒一括採用**の慣行が形成され、若者の失業率は長年低く抑えられてきた。いったん正社員として雇用されれば定年まで終身雇用が保障され、簡単には解雇できない法制度も整備されてきた。また、土建国家としばしば呼ばれてきたように、仕事の少ない地方には政府が積極的に公共事業を行うことで雇用を作り出してきた。中小企業に対する補助金などの支援策や市場競争を制限する規制も、雇用を作り出し維持する役割を担った。こうした福祉レジームのあり方は「雇用を通じた福祉」や「勤労国家」などと呼ぶことができるだろう。

とりえず仕事だけはあるという状態は、社会保障費の伸びを抑制することにつながった。勤労者に対しては企業が福利厚生を発達させ、そのことがまた企業への一体感を醸成し長期雇用を下支えした。政府による社会保障の主たる役割は、働いていない時期と働けない人たちに限定されることになる。失業時には雇用保険が、引退後の生活保障としては年金制度が発達し、働けない人たちに対しては生活保護や障がい者福祉などが整備されてきた。日本の社会保障費が相対的に低い理由は、こうした「働かざるもの食うべからず」とでもいうべき政策哲学が通底してきたことにある。第12章で検討されるT・H・マーシャルのシティズンシップ論とは異なる発想に立っていたということになる。

雇用を保障されてきたのは男性だけであった点には、あらためて注目する必要がある。女性は1985年に男女雇用機会均等法が制定されるまで、結婚と同時に退職する慣行が一般的であり、女性にだけ早期の定年が設定されることもしばしばあった。夫が主たる稼ぎ主で、妻が専業主婦あるいは主婦パートである家庭を標準とみなす**男性稼ぎ主モデル**が高度成長とともにつくられ、現在まで維持されている(大沢 2014)。税・社会保障が男性稼ぎ主モデルを前提に組み立てられ、モデルに合致したライフスタイルが優遇されてきたのである。専業主婦となった女性たちは、子育てや介護を家庭内で無償で提供する役割を担い、このことも社会保障費の抑制につながってきた。

## 財政赤字とケアの赤字

日本の福祉レジームは経済が成長し雇用が生まれ、また性別役割分業が社会

的に受容されている限りは、日本社会の安定に貢献したといえるだろう。ところが、バブル経済の崩壊以降、経済が長期にわたって低迷するようになると機能不全に陥っていく。

1990年代に入ると非正規雇用が拡大し、雇用環境が悪化していく。非正規雇用の割合は1990年代半ばには約2割だったのが、2015年には4割近くに上昇した。正規雇用と非正規雇用では賃金決定の仕組みが異なり、両者の間には大きな待遇の格差がある。非正規雇用から正規雇用への転換も容易ではない。もともと、非正規雇用には女性が多く、男性稼ぎ主モデルのもとでは主婦パートとして家計補助的に働いていた女性が多かったことから、非正規労働者の低賃金が貧困問題として認識されてこなかった背景がある。

雇用保障を前提に安心社会を組み立てるのであれば、雇用環境の悪化は何としても食い止めなければならないが、実際には、非正規雇用が蔓延し、さらにはブラック企業と呼ばれるような法令違反の事例が社会問題化するまでになっている。

雇用だけは保障してきた日本型の福祉レジームは、このように雇用が劣化すると格差や貧困に直結する。**相対的貧困率**とは1人当たりの可処分所得が全人口の中央値（最も所得が少ない人から数えてちょうど真ん中となる人の所得）の半分未満である人の割合で、先進国で一般的に用いられている指標である。1985年には日本の相対貧困率は12%だったのが、上昇の一途をたどり2012年には16.1%と、6人に1人は相対的に貧困の状態にある。2010年前後のイギリスの相対貧困率は11%、ドイツ8.8%、フランス7.9%、スウェーデン9.1%であることを考えると、相対的貧困率は政治によって削減が可能であることがわかる（OECDによる統計）。そもそも、「一億総中流」と思われていた80年代であっても相対的貧困率が12%というのは、じつはみようとしなかなただけで、日本には貧困問題が存在していたことを意味する。日本の政治が格差や貧困に鈍感であり、政治問題として取り組んでこなかったことが、今日の高い貧困率をもたらしている。

では、貧困や、より広く困窮した状況に陥ったとき、日本型の福祉レジームはどのように安心をもたらしてきたのだろうか。生活に困窮した場合の最後の砦は生活保護である。受給には厳しく資産調査（ミーンズテスト）が課せられる

が、受給額自体は憲法 25 条に謳われる「健康で文化的な最低限度の生活」を保障するものである。ただし、受給率は高くなく、メディアで取りざたされる不正受給よりも、むしろ漏給（受給条件を満たしているのに受け取っていないこと）のほうが先進国としては深刻な問題である（稲葉 2013）。

生活保護以外の手段で生活を安定させるためには、低価格の公営住宅、職業紹介、職業訓練、子育てに関わる手当、医療保障などが必要になる。雇用が安定し生活賃金が稼げる状況ではさほど必要のなかったこれらの制度は、現在のように雇用が悪化した状況ではその必要性が高まっているものの、大きくは改善していない。

日本は現在でこそ社会支出が大きくなっているが、再分配機能が弱いという特色を持つ。税・社会保障による再分配の前と後でどのくらい相対的貧困率が削減されたのかを**貧困削減率**という。1980 年代の貧困削減率はたったの 4% しかなかったが、2000 年頃には年金に再分配機能があることから 36% に上昇する。それでもヨーロッパ諸国の 60～80% 台とは大きな開きがある。また、世帯によっては再分配後に貧困率が上昇する逆転現象が生じている。2005 年時点では成人が全員就業する世帯（夫婦共稼ぎ、1 人親、単身）で逆転現象が生じた（大沢 2014：378 頁）。なぜ逆転現象が生じるかといえば、現金給付が少ないこと、逆進的な控除が多いこと、低所得者が社会保険制度から排除されていることなどがある。福祉国家による再分配に逆転現象が生じているのは OECD 諸国では日本だけである。低い貧困削減率といい逆転現象といい、総額では北欧と遜色のない日本の福祉国家の内実は、きわめて効率の悪いものとなっている。

また近年では、高齢化の急速な進展および女性の社会進出に伴いケアのニーズが高まっている。女性が働くためには育児を社会全体で担う「育児の社会化」が不可欠だが、待機児童問題は長期にわたり解決されていない。介護を社会化する介護保険制度は 2000 年に施行され、最近では地域包括ケアという名のもとで在宅で医療と介護を受けられる仕組みも模索されている。ケアのニーズに見合ったかたちで福祉レジームを再編する必要に迫られているといえよう。

ニーズに見合った福祉サービスを供給するには増税が不可避となる。しかしながら、日本の政党は増税を選挙で訴えることには及び腰で、その結果、財政

赤字は増え続け、2014年ではGDP比の240%という膨大な規模になっている。財政破綻を防ぐためには財政再建、すなわち増税と支出削減が不可欠であり、さらなるケアのニーズを満たすのであれば増税は避けて通れない。増税を有権者に説得できない政治の有り様は次世代に大きなツケを残している。

## ② 日本の政党政治と福祉レジーム

### 労働者と経営者

日本型福祉レジームは、本書でこれまでみてきた政党政治や政策決定過程の帰結として形成されてきた。私たちが有権者として参加してきた選挙の結果や、政党競争、政官関係などがめぐりめぐって福祉レジームをかたちづくってきた。

社会支出が国際的にみて少なかったことは、政治学的には**資源動員論**から説明が可能である。これは、労働組合に支持基盤を持つ左派政党が政権に就いている期間が長いほど福祉国家が発達するという理論である。労働組合は賃金上昇や労働環境の改善とともに、福祉国家の整備を求めて政治運動を行うからである。労働組合の強さは労働者がどれだけ組合員となっているかという組織率と、組合がどれだけ全国組織としてまとまっているかという集権度の2つに主に規定される。日本は組織率が低く（1982年まで30%以上、2003年からは20%を下回る）、また1989年に連合（日本労働組合総連合）として約6割の組織がまとまるまで、総評と同盟の2つの陣営に大きく分かれ対立があり、集権度も高くなかった。また、労働組合から支持を受ける政党（社会党や民主党／民進党など）が政権に就く時期もごく短いものであった。**労働なきコーポラティズム**（第3章参照）といわれてきたような労働組合の弱さが社会保障の伸びを抑制してきたと考えられる。

もっとも、1955年以来ほとんどの時期が保守政党である自民党が政権を担ってきたことを考えると、もっと小さな福祉国家になっていたとしてもおかしくないのかもしれない。社会保障費が上昇してきた背景には、高まるニーズに対して自民党や官僚が積極的に応じて、福祉国家の建設に関わってきたこと



日本政治の第一歩  
*Introduction to Japanese Politics*

---

2018年7月10日 初版第1刷発行

編者	うえ 上 み 三	かみ 神 うら 浦	たか 貴 ま	よし 佳 り
発行者	江	草	貞	治
発行所	株式 会社	有	斐	閣

郵便番号 101-0051  
東京都千代田区神田神保町2-17  
電話 (03)3264-1315(編集)  
(03)3265-6811(営業)  
<http://www.yuhikaku.co.jp/>

---

印刷・萩原印刷株式会社／製本・牧製本印刷株式会社  
©2018, Takayoshi Uekami, Mari Miura. Printed in Japan  
落丁・乱丁本はお取替えいたします。

★定価はカバーに表示してあります。

ISBN 978-4-641-15054-6

**JCOPY** 本書の無断複写(コピー)は、著作権法上での例外を除き、禁じられています。複写される場合は、そのつど事前に、(社)出版者著作権管理機構(電話03-3513-6969, FAX03-3513-6979, e-mail:info@jcopy.or.jp)の許諾を得てください。