

プログラムなどが注目されるようになっている。長期失業者がサービス社会で職を得るためには、定型的な技能そのものよりも、ある種の社会的リハビリテーションが求められるからである。このことからシュミットは、従来の失業保険手当に代えて、多様な就労支援サービスに適用できるバウチャーや、暫定的な雇用主に対する賃金補助金を重視していくことを提唱している。

スウェーデンでは、レーン・メイドナーモデルの制度的要であった公的職業訓練が発達しているがゆえに、逆に就労支援を担う非営利組織の活動は、イギリス、ドイツ、オランダなどに比べて制約されている。しかし、第1の橋に関連して述べたように、90年代にすすんだ雇用プログラムの分権化や、あるいは長期失業者の個別の事情により細かく対応した就労支援プログラムである「アクティビテート保障」導入などをとおして、公的職業訓練の現代化がすすんでいるという評価は可能である (Arbetsmarknadsstyrelsen, 2003: 4-7)。

第5の橋は、労働と退職や障害をつなぐ橋である。老齢による退職と労働の連携については、とくに老齢年金の部分年金制度や高齢者、障害者の就労支援制度が重要な要素となろう (Schmid, 2002b: 417-424)。

スウェーデンについて述べるならば、2001年から導入された新年金制度は、61歳から繰り下げ支給を可能にすると同時に、支給額増額をとまなう支給開始の繰り上げについては、従来70歳までであった上限を撤廃した。高齢者は就労と年金受給について柔軟な選択が可能となっている。また、1997年に制定された雇用保障法は、67歳までの就労の権利を定めた。このような背景のもと、スウェーデンの高齢者の雇用率は、他のヨーロッパ諸国と比べて全体として高くなっている。1999年では、55歳から59歳の雇用率がOECD平均で57パーセントであるのに対してスウェーデンでは77パーセント、60歳から64歳の雇用率はOECD平均で30パーセントに対してスウェーデンでは46パーセントとなっている (Myles, 2002: 132)。

以上、シュミットのモデルの5つの橋にかんして、その具体的事例をとくにスウェーデンのケースに注目しながら見てきた。シュミットのモデルは、レー

ンの議論に触発されたものであるが、レーン自身の構想のように白紙から設計図を書いたものではなく、現存する諸プログラムの評価をおこないまた相互の機能的連携をとらえることを意図していた。そこに近年のスウェーデンにおける制度展開を落とし込むと何が見えてきたのか。かつてのレーン・メイドナーモデルは、独創的な政策リンケージとして福祉国家の発展を支える役割を果たしながら、レーン自身が思い描いていた市民の選択の自由という点からいえば、大きな限界を抱えていた。しかし、以上の考察から窺えるのは、労働市場政策の分権化などとおしてレーン・メイドナーモデルのいわば負の側面がしだいに解消され、スウェーデンのなかで自由選択社会の要素が確実に拡大している、ということである。

おわりに

今日の世界システムにおける福祉国家体制あるいはヨーロッパモデルの可能性を考える場合、福祉国家体制は、工業社会には適合的であるが、グローバル化と脱工業化がすすんだ社会には適合しないという見方がしばしば表明されてきた。この見方がどこまで正しいかは、いかなる福祉国家が問題となっているかによっていて、けっして自明の事柄ではない。本稿ではこのことを、スウェーデンモデルの背後にあった理念とその実際の展開を交叉させつつ考えてきた。

すなわち、スウェーデンモデルの形成に決定的な影響力をもったレーンの自由選択社会の構想は、もともとは20世紀福祉国家体制において提起されたものであったが、工業社会におけるスウェーデンモデルの展開のなかでは、その狙いは必ずしも実現されなかった。しかし、脱工業社会の到来を機にすすめられている各国の福祉改革の動向のなかで、この構想はむしろフィージビリティを増している。そして当のスウェーデンについても、近年になって自由選択社会の特性がより明確に現れるようになってきている。スウェーデンが、人的資本投資を成功させてグローバルな市場経済において強い競争力を発揮していると評価

されるのも、この自由選択社会の活力の現れと考えることができる (Thakur, et al., 2003).

ただし、以上のような制度展開が、自動的に市場原理主義と一線を画した自由選択社会の完成にむすびつくと考えるならば、それはあまりに楽観がすぎよう。労働市場とその外部を架橋する制度のより詳細なルールとくに架橋の権利設定のあり方、架橋を担う公私パートナーシップの具体的な内容によって、自由選択社会の実態は大きく異なってくる。また、もっと外部的な要因についていえば、EU 社会政策のような超国家的な制度形成が、グローバルな市場競争をどのように方向づけるかも重要な変数である。自由選択社会の構想は、世紀を跨いで依然として未完のプロジェクトであり続けているといえよう。

参考文献

- Arbetsmarknadsstyrelsen, 2003, *Arbetsmarknadspolitiska program : Årsrapport 2003*.
- Eklund, Klas, 2001, "Gösta Rehn and the Swedish Model: Did we follow the Rehn-Meidner Model too little rather than too much?", Henry Milner and Eskil Wadensjö (eds.), *Gösta Rehn, the Swedish Model and Labour Market Policies : International and National Perspectives*, Ashgate, 2001.
- Erixon, Lennart, 2001, "A Swedish Economic Policy : The Rehn-Meidner Model's Theory, Application and Validity", Henry Milner and Eskil Wadensjö (eds.), *Gösta Rehn, the Swedish Model and Labour Market Policies : International and National Perspectives*, Ashgate, 2001, pp. 15-22.
- Folksam, 2003, *Vår trygghet : vår sociala rättigheter*.
- Garrett, Geoffrey, 1998, "Global Markets and National Politics." *International Organization*, Vol. 52, No. 4.
- Gazier, Bernard and Schmid, Günther, 2001, "The Dynamics of Full Employment: An Introductory Overview", Günther Schmid and Bernard Gazier (eds.), *The Dynamics of Full Employment : Social Integration Through Transitional Labour Market*, Edward Elgar.
- Janoski, Thomas, 1994, "Direct State Intervention in the Labor Market : The Explanation of Active Labour Market Policy from 1950 to 1988 in Social Democratic, Conservative, and Liberal Regimes", Thomas Janoski and A. M. Hicks (eds.), *The Comparative Political Economy of the Welfare State*, Cambridge University Press.
- Hedborg, Anna and Meidner, Rudolf, 1984, *Folkhems modellen*, Rabén & Sjögren.

- LO (Landsorganisationen i Sverige), 1951, *Fackföreningrörelsen och den fulla sysselsättningen : Betänkande och förslag från Landsorganisationens organisationskommitté*.
- Martin, Andrew, 1979, "The Daynamics of Change in a Keynesian Political Economy : The Swedish Case and Its Implications", C. Crouch (ed.), *State and Economy in Contemporary Capitalism*, St. Martin's Press.
- Milner, Henry, 2001, "Gösta Rehn, Civic Literacy, and the Swedish Model", Henry Milner and Eskil Wadensjö (eds.) *Gösta Rehn, the Swedish Model and Labour Market Policies : International and National Perspectives*, Ashgate.
- Milner, Henry and Wadensjö, Eskil, 2001, "Preface : Gösta Rehn 1913-1996", Henry Milner and Eskil Wadensjö (eds.) *Gösta Rehn, the Swedish Model and Labour Market Policies : International and National Perspectives*, Ashgate.
- Myles, John, 2002, "A New Social Contract for the Elderly ?" Gösta Esping-Andersen (ed.), *Why We need a New Welfare State*, Oxford University Press.
- Rehn, Gösta, 1944, "3 månaders semester som medel mot arbetslöshet", *Fackföreningrörelsen*, Årgång 24, Band 1 (*Full sysselsättning utan inflation : Skrifter i urval*, Tidens Förlag, 1988).
- , 1957, "Lagpension med valfrihet", *Stockholm-Tidningen*, 1957. 10. 15 (*Full sysselsättning utan inflation : Skrifter i urval*, Tidens Förlag, 1988).
- , 1959, "Reformistisk förnyelse II", *Tiden*, 4/1959 (*Full sysselsättning utan inflation : Skrifter i urval*, Tidens Förlag, 1988).
- , 1964, "Väger till valfrihet", *Stockholm-Tidningen*, 1967. 10. 06 (*Full sysselsättning utan inflation : Skrifter i urval*, Tidens Förlag 1988).
- 1977a, "Towards a Society of Free Choice", J. J. Wiatr and Richard Rose (eds.), *Comparing Public Policies*, Ossolineum, Wroclaw.
- 1977b, "Finansministrarna, LO-ekonomerna och arbetsmarknadspolitiken", Jan Herin och Lars Werin(red.), *Ekonomisk debatt och ekonomisk politik : National-ekonomiska föreningen 100 år*, Norstedts (*Full sysselsättning utan inflation : Skrifter i urval*, Tidens Förlag, 1988).
- 1985a, "Swedish Active Labor Merket Policy : Retrospect and Prospect", *Industrial Relations*, Vol. 24, No. 1.
- 1985b, "Erlander beredde väg för en ny modell", *Dagens Nyheter*, 28 July, 1985.
- Rodrik, Dani, 1997, *Has Globalization Gone Too Far ?* Washington DC : Institute for International Economics.
- Schmid, Günther, 2002a, "Towards a Theory of Transitional Labour Markets", Günther Schmid and Bernard Gazier (eds.), *The Dynamics of Full Employment : Social Integration Through Transitional Labour Market*, Edward Elgar.

- , 2002b, “Transitional Labour Markets and the European Social Model: Towards a New Employment Compact”, Günther Schmid and Bernard Gazier (eds.), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Market*, Edward Elgar.
- Thakur, Subhash Madhav, et al., 2003, *Sweden's Welfare State: Can the Bumblebee Keep Flying?*, IMF.
- 石原俊時, 1996, 『市民社会と労働者文化: スウェーデン福祉国家の社会的起源』木鐸社.
- 田中洋子, 2004, 「労働の未来: ドイツからの提言」(社会政策学会編『社会政策学会誌 第11号 新しい社会政策の構想: 20世紀的前提を問う』法律文化社).
- 宮本太郎, 1994, 「スウェーデンにおける労働者基金問題の展開 (上)(下)」(『大原社会問題研究所雑誌』No. 426, No. 430).
- , 1997, 「比較福祉国家の理論と現実」(岡沢憲英・宮本太郎編『比較福祉国家論: 揺らぎとオルタナティブ』法律文化社).
- , 1999, 『福祉国家という戦略: スウェーデンモデルの政治経済学』法律文化社.
- , 2000, 「スウェーデンにおける雇用政策の分権化—「自由選択社会」への新構想—」『都市問題』第91巻第5号.
- 渡辺博明, 2002, 『スウェーデンの福祉制度改革と政治戦略: 付加年金論争における社民党の戦略』法律文化社.

ソーシャル・ アクティベーション

—自立困難な時代の福祉転換

若年層の自立困難や長期的失業層の定着など、先進工業国に共通する問題群に対応して、社会的包摂を実現するためのさまざまな福祉政策のデザインが現れている。北欧諸国は積極的労働市場政策や支援型福祉によるアクティベーション政策で先行したが、アングロサクソン諸国も、就労を通しての自立をより直接的に追求するワークフェア的政策へのかじを切った。他方では、特に若年層の自立の条件を形成することを目指して、ベーシックインカムやステークホルダー・グラントなど、就労を与件としない新しいタイプの政策群も登場している。本稿では諸政策の相互関係と有効な組み合わせについて考察する。

北海道大学大学院 法学研究科 教授

宮本太郎

はじめに

若年層の自立困難、長期失業層の定着、女性の労働市場参加に伴う諸問題など、先進工業国は福祉、雇用政策の領域で共通する課題に直面している。そしてこうした問題群に対処するために、多様な政策アプローチが出現している。福祉政策や雇用政策の領域は、従来あまり流行のコンセプトなどが行き交うことがない、比較的「地味」な政策領域であった。それが今日、さまざまな耳新しい言葉が行き交い、混乱さえ来しかねないようになっている。いわく、「社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）」「ワークフェア」「アクティベーション」「積極的福祉」「社会的投資」等々である。

こうしたコンセプトには共通する含意がある。いずれも福祉政策を、これまでの再分配や社会的保護を主な目的としたものから、人々の社会参加とりわけ就労を支援するものへと転換させることを主張するのである。退避空間提供型の福祉から、活動空間形成型の福祉への転換と言ってもよい。

ただし、活動空間形成型の福祉といっても、人々をアクティブにするために政府は何をするべきなのか、いかなる空間に活動の場を設定すべきか（労働市場かあるいはその外部も含むか）については議論は多様で、むしろ相互に緊張さえはらんでいる。

以下では、活動空間形成型の福祉政策を、ひとまず大きく社会的包摂を目指す政策としてくくりにする。その上で、その異なったアプローチを整理し、それぞれの位置関係を明確にする。そして、特に若年層の自立支援や女性の就労問題などを念頭に置いて、また欧州における政策展開などもにらみながら、これからの方向を展望する。ここでは、仮にソーシャル・アクティベーションと呼ぶアプローチに一つの可能性を見出そうとしている。

1. 社会的包摂への異なったアプローチ

20世紀型の福祉国家が揺らいでいる。しかし、グローバルな市場競争の拡大が高コストの福祉国家を過去のものとしたという過度に単純化された議論は根拠がない。

むしろグローバル化は、脱工業化の進展ともあいまって、雇用を流動化し、労働市場の分極化を推し進め、さらには家族やコミュニティの紐帯を弱めてきた。その結果、急速な技術発展やグローバルな産業再配置による不安定雇用、女性の労働市場参加をめぐるリスク、家族的紐帯の揺らぎのなかの急速な高齢化、若年層の自立困難などの問題群が次々に現れている。つまりは、人々が個人では対応できない新しい社会的リスクが生み出され、むしろ福祉政策および雇用政策の重要性が高まっているのである (Taylor-Gooby 2004, Garret 1998, Iversen 2001)。

これに対して、20世紀型の福祉国家は、多かれ少なかれ、安定した雇用関係と家族関係を与件として構築されてきた。つまり、雇用と家族がさまざまな社会的リスクを吸収することを見込んで、それを補完するかたちで設計されてきた。基本的な考え方は、標準的なライフサイクルを想定して、失業、出産、退職など典型的なリスクを抽出し、そのリスクを社会保険制度を通してシェアをしていくというものであった (Rosanvallon 2000)。その上で、当事者の経済能力などから社会保険で対応できないリスクについては、カテゴリー別の公的扶助で対応してきた。

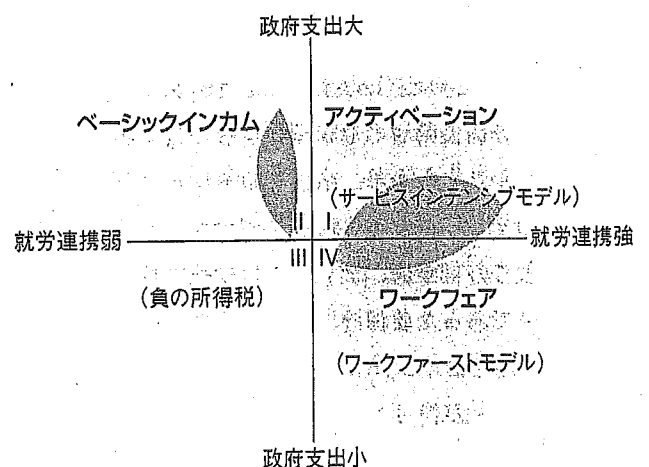
こうした構造を持った20世紀型福祉国家は、雇用と家族の揺らぎによって機能不全に陥る。安定した雇用関係と家族関係の中で支えられてきた、生活能力形成、社会参加、技能形成がうまくいかなくなる。こうした事態に、新しい政策手段によって積極的に対処し、人々の自立を支援しようとする考え方が強くなっていく。先に見た多様なコンセプトはこうした問題意識から提起されている場合が多いが、ここでは比較的口が広い「社会的包摂」という言葉でアプローチをくくっておきたい。

社会的包摂という考え方が新しい主流となる背景は、以上のようなリスク構造の転換にかかわる社会的背景だけではない。リスク構造の転換とあいまって政治的、経済的な背景も挙げることができる。リスク構造の転換は、いわば社会的リスクの普遍化を意味するが、新しい社会的リスクに対処する経済的能力は、むしろ階層ごとに格

差が現れる。しかし、周辺層の社会的保護を徹底すると、自らもリスクに直面している中間層の反発が強くなる。ここで、福祉の理念を社会的包摂に転換することが、合意調達のために有効とされる。これは社会的包摂の理念が台頭する政治的背景である。また経済的には、グローバル化のなかで、ダイヤモンドサイド志向の経済政策が有効性を喪失する一方で、労働力のサプライサイドに焦点を合わせ、いわゆる人的資本を形成する政策が、新たに期待されるようになる。

このように社会的包摂の考え方が新たな主流になっていくのであるが、一言で社会的包摂と言っても、その背後に多様な思惑が交錯し、内容としてはいくつかの異なったアプローチが存在している。図1は、多様なアプローチを2つの次元で整理する枠組みを示している。ここで水平軸は、まずいかなる場における包摂であるか、という点にかかわる軸である。多くの議論は、社会的包摂とはまず労働市場における自立、すなわち就労であるという立場に立つ。これに対して他の議論は、必ずしも就労だけを包摂の指標とはせず、ケアワーク、生涯教育、ボランティア活動等、労働市場の外の多様なアクティビティを含めて自立の場と見なす。

図1 | 社会的包摂の諸アプローチ



他方で垂直軸は、人々の自立を実現するにあたって、政府がどれだけのコストを担うかという点にかかわっている。一方では、これまでの北欧諸国に見られるように、社会的排除を引き起こしているさまざまな要因を取り除くために、政府が職業訓練を行い、保育・介護サービスを提供するなどしたりして、そのコストを担いながら人々を自立に導く考え方がある。他方では、自立を阻害するものを人々のモラルハザードであると考えた立場がある。こちらは、未就労者に公的扶助の打ち切りなどのペナルティを課し、政府の支出を抑えながら自立を促進する方法である。

この2つの軸を組み合わせた4象限モデルからは、自立支援志向の福祉政策について3つの主なアプローチが浮かび上がる。すなわち、ワークフェア、アクティベーション、そしてベーシックインカムという3つの戦略である。以下、それぞれのアプローチについて順次見た上で、併せてその相互関係について検討する。

●ワークフェア

ワークフェア (Workfare) とは、図1 (15ページ) の位置付けからもうかがえるように、どちらかといえば、支援よりも強制に力点を置いて、すなわち、就労を忌避する場合に失業手当や公的扶助を打ち切ることで、人々の就労を促そうというアプローチである。ワークフェア型の福祉改革について優れた国際比較を組織したレドメルとトリッキーは、ワークフェアを「人々に社会扶助給付の見返りとして就労を求めるプログラムあるいはスキーム」と定義している (Lødemel and Trickey 2001: 6)。この場合、長期失業層の形成や青年層の自立困難などの問題は、多かれ少なかれ、当事者のモラルハザードに起因する問題としてとらえられる。

もともとこの言葉は、アメリカの福祉プログラムのうち主要な柱であった要保護児童世帯扶助 (AFDC) の受給に就労義務を課す改革に際して、ニクソン大統領のスピーチライターが使った表現と言われている。60年代のアメリカの「福祉爆発」は、主には困窮者のための選別主義的なプログラムの拡大であった。その一方で、実効的

な雇用政策との連携を欠いた福祉の拡大は、この選別主義的なプログラムに依存せざるをえない多くの人々を生み出した。これに対して、そのコストを負担する側の間層が反発し、70年代の後半からは、州レベルで固定資産税の減税を求める「プロポジション13」などの反乱が広がった。こうしたなかで、共和党系保守派の知識人によって打ち出された考え方がこのワークフェアであった。

例えば『権利化を越えて』を著したミードは、所得保障を権利 entitlement として付与することに強く異を唱え、貧困問題の解決は人々を社会的に「統合」することではなければならないこと、そのためには市民権を再構成し、福祉給付に労働義務などの条件を付けることが重要であると主張した。ミードの議論には、ワークフェア論の原型があるといつてよい (Mead 1986)。

これに対して、民主党リベラルの側は、雇用なき福祉が大きな問題をはらんでいることを認めつつも、問題をモラルハザードに還元する議論には反対し、むしろ職業訓練や保育サービスなど、就労支援を強めることで対処しようとした。例えば『プアー・サポート』を著したエルウッドの議論がその典型である (Ellwood 1988)。ミードのように、強制的な手段を用いても就労をまず迫ろうとする議論をワークファーストモデル、エルウッドのように支援サービスを併せて強化しようとする議論をサービスインテンシブモデルと呼ぶことがある (Peck 2001)。

アメリカの96年の福祉改革は、当初サービスインテンシブモデルを目指したクリントンが、共和党の政治的圧力の前に、ワークファーストモデルに近い線で妥協したワークフェア改革であった。96年8月にクリントン自身が署名した「個人責任・労働機会調和法」は、AFDCの廃止と困窮家庭一時扶助 (TANF) の導入を決め、各州は2000年までに受給者の5割を週30時間以上就労させなければならないとした。また、通算5年以上の受給は認められないとした。こうした基準を達成できなかった州は連邦のブロック補助金を減額される。職業訓練などの積極的労働市場政策の実際には州ごとに多様であるが、財政規模の点では限定されており、また雇用主のイ

ニシアタイプが優先されてきた。

●アクティベーション

北欧の福祉国家は、福祉が就労を支援し、また福祉は就労を前提とするという点で、社会的包摂の考え方を先取りするものであった。スウェーデンのような大型の福祉国家が、そもそもなぜ持続可能であったかといえば、福祉の焦点が就労支援にあったからにはほかならない（宮本 1999）。その場合、ワークフェアのワークファーストモデルとは異なり、政府が大きなコストをかけた支援を展開することがその特徴であった。例えばスウェーデンでは職業訓練や雇用補助金などの積極的労働市場政策に大きなコストをかけて、完全雇用に近い労働市場を実現してきた（宮本 1999）。こうした政策は、アクティベーション、あるいはワークラインと呼ばれる。

アクティベーション政策は、その限りでワークフェアのサービスインテンシブモデルと重なるところがある。だからこそ、例えばギデンズは、アメリカのニューデモクラットのワークフェア政策と北欧の積極的労働市場政策を、「第三の道」として（いささか強引に）くくった（Giddens 2000）。筆者も以前は、この両者を同じものとして扱っていたことがある（宮本 2004）。しかし、この二つの社会的包摂のアプローチには重要な違いがある。

第1に、就労支援をめぐる政府支出の水準である。北欧の積極的労働市場政策は、財政出動によって雇用確保をするのではなく、公的な職業訓練による労働市場の需給ギャップ解消を目指したもので、アクティベーションの最も重要な柱である。GDP比で見た積極的労働市場政策への支出は、アメリカが0.15%にとどまるのに対して、スウェーデンでは1.82%である（1999年）。

第2に、ワークフェアにおいては、公的扶助の受給にワークテストを課すなど、ある種の強制的な手段が用いられ、こう言ってよければムチの側面が強い制度になっていた。これに対して北欧のアクティベーションにおいては、最近でこそ、失業者が紹介された仕事を繰り返し拒否した場合に失業手当の打ち切りを行うなど、ムチの政策も部分的に導入されている。しかし、基本的には社

会保障制度の設計によって労働市場参入の誘因をつくる、いわばアメの要素の強い制度となっていた。例えばスウェーデンでは、医療保険、失業保険、育児休暇期間中の所得保障などについて、就労を与件として従前の所得に高い代替率（年金を除けば現行8割）でリンクさせた。社会保険の拠出は基本的に雇用主が負っているため、こうした給付の在り方は純粹に就労へのインセンティブとなる。

第3に、スウェーデンにおいては、生涯教育政策が市民の基礎的リテラシーを向上させ、育児・介護関連の社会サービスが女性の労働力率を大きく引き上げた。つまり、アクティベーション政策においては、就労への間接的支援に関しても公的な責任が強調された。このことは図1（15ページ）では、第2象限にはみ出すふくらみとして表現されている。

北欧において高度福祉国家の発展と経済効率を両立させることが可能であった背景には、こうしたアクティベーション型の福祉制度があったということができる。

●ベーシックインカム

ワークフェアとアクティベーションは、以上のような相違を見せながらも、いずれも就労と福祉を連携させることで社会的包摂を実現しようとしていた。これに対して、近年ヨーロッパで次第に社会的包摂への新しいアプローチとして影響力を広げているベーシックインカム（Basic Income）は、逆に就労と福祉を徹底して切り離してしまうことで問題に対処しようとする（小沢 2002）。

ヴァン・パライスの定義によれば、ベーシックインカムは、個人を対象として、所得調査ぬきかつ就労義務ぬきで、一括にはなく定期的に行われる最低保障水準の現金給付である（Van Parijs 2000）。すなわち、年金、失業保険給付、社会的扶助など、従来型の所得保障プログラムに代えて、すべての市民に無条件で最低限所得保障を提供するというのが、ベーシックインカムの基本的な考え方である。

ベーシックインカムが提起される上では、労働中心社会あるいは生産主義社会が限界に達しているという認識が下敷きになっている場合が多い。特にワークフェアと

は対照的に、ベーシックインカムにおいては、社会的包摂あるいは自立の場は狭義の労働市場に限定されていない。ベーシックインカムは、労働市場の外において、生涯学習、介護や育児、地域のボランティア活動などに専念する経済基盤を提供する。しかし、ベーシックインカムをめぐるさまざまな議論を注意深く見るならば、その多くは、非生産主義的であっても、反生産主義的であるわけではない。

むしろベーシックインカムは、社会的公正とある種の経済効率性とを両立させるものであるという主張が一般的である。通常の公的扶助プログラムが保護水準を上回る所得につながる労働を回避する「貧困の罠」を生み出してしまうのに対して、所得調査、資産調査を要求しないベーシックインカムは低所得者の労働インセンティブをむしろ高めるものである。労働市場の柔軟化を所得保障の面から支え、その需給ギャップなどにも比較的スムーズに対応していくことを可能にする。

問題となるのは、ベーシックインカムの財源であるが、従来型の所得保障に費やされた所得調査や年金計算などの膨大な行政経費が縮減されるため、給付水準を抑制し、これを従来の社会保障財源と合わせるならば、その導入は可能とする論者は多い。

●アプローチの比較

ベーシックインカムの考え方は、福祉政策再編の一つの方向性として示唆的ではあるが、その政治的な実現可能性については困難がある。無条件の基礎的給付は、市民の相互性あるいは互酬性の感覚と相反していて、合意形成は容易ではない。各国では、家族や雇用の変化に対応して、ワークフェアあるいはアクティベーションに近い政策転換をすすめている。アメリカが前者の、北欧諸国が後者の典型例であるとするならば、ニューレーバーによるイギリスの福祉改革（いわゆる「働くための福祉」論）は、両者の中間的なポジションにあるとよいであろう。

だが、ワークフェア型の改革は、安定した就労をつくり出すという点では構造的な難点を抱えている。アメリ

カの96年のワークフェア改革の結果を見ると、1999年のTANFの月平均受給者は250万人と94年時の約半分に減少した。しかし、連邦保健人間サービス省の調査によれば、プログラム離脱者の4割が未就労であり、就労者についても平均賃金は極めて低い。例えば、ブロック補助金が転用可能となったことで、一部の保育補助金は増大し、ヘッドスタートや児童ケア発展基金などのプログラムにも結び付いているが、全体としてワークフェア改革は、ワーキングプアつまり就労してはいるものの貧困から抜け出すことができない層を増大させている（杉本 2003）。

これに対して、スウェーデンのアクティベーションは、市民の就労を可能にする条件形成にリソースを投入し、他方で課税ベースを拡大することで、福祉国家発展の好循環をつくり出してきた。しかし、こちらも問題がないわけではない。近年のスウェーデンにおいては、失業率が高止まりしている。従来の積極的労働市場政策を堅持しているにもかかわらず、かつてのような完全雇用を実現できず、5%前後の失業率から脱却できないでいる。

背景としてはいくつかの要因が複合していると思われるが、一般に労働市場の規模が縮小していることに加え、若年層や移民層を中心とした長期失業層が、容易に労働市場に参入できない状況が現れている。積極的労働市場政策のメニューとしても、長期失業者の個別の状況に対応していくために、コンサルティングを軸とした「アクティビティート保障」などのプログラムが導入されている。しかし、ここでは同時に、一定期間労働市場の外にあって、職業訓練、高等教育や生涯教育などを受け、あるいは育児などに専念できる経済保障が重要になっている。

アクティベーション型の制度の下では、従来も教育休暇制度や手厚い育児休暇制度のように、労働市場を一時的に退出する権利は保障されていた。しかしそのような制度は、あくまで労働市場の中にあることを前提に設計されたものであった。多くの市民が、労働市場への参入そのものに困難を感じている状況のなかでは、就労を前

提とすることなく、そのような機会を提供していくことが必要になっている。つまり、アクティベーションあるいはワークフェアのサービスインテンシブモデルにおいても、何らかの補完的な政策によって、若年層や長期的失業層に技能形成や社会的リハビリテーションを支援していくことが求められている。

2. 若年層等自立支援の新しいアプローチ

狭義のベーシックインカム（フルベーシックインカム）をアクティベーションと共存させることは困難である。しかしながら、ベーシックインカムを広義に理解するならば、そこにはアクティベーションの制度とも接合が可能ないくつかのバリエーションが生まれている。また、ベーシックインカム論の系譜とは異なるが、同様の機能が期待できるステーキホルダー・グラントのようなアプローチも現れている。以下では、このような新アプローチのいくつかのパターンについて整理をしておきたい。

●ステーキホルダー・グラント

ステーキホルダー・グラントは、近年特にアメリカやイギリスにおいて広がっている考え方である。ここでステーキホルダーという言葉が用いられる場合、現代企業論のいうステーキホルダー、すなわち株主、労働者、消費者（企業に資本、労働、需要を提供する関係者）と企業との関係を、市民と社会全体との関係に拡張して考える発想がある（Dowding, Wispelaere and White 2003:3）。ステーキホルダー・グラントとは、とりわけ若年層の自立支援のために、ステーキホルダーとして社会に能動的に参加していくための原資を、まとまったかたちで供給しようとするものである。

ステーキホルダー・グラントの考え方を、最も体系的に示したのは、アメリカの法学者であるアッカーマンとアルストットの提起した「ステーキホルダー社会」論であろう。アッカーマンらは、クリントンによるワークフ

ェア改革が、景気後退期には多くの人々を困窮に追いやり、次世代の子どもたちから機会の平等を奪うであろうとこれを批判する（Ackerman and Alstott 1999:200～201）。これに対してアッカーマンらが提起するのは、21歳に達したアメリカ市民に、自らが社会に地歩を築いていく「ステーキ」として、一律8万ドルを給付する、というものである。財源は、当面は2%の富裕税から調達するが、将来的には成功した市民からの資金回収によって賄うことを構想している。

彼らは、そのような目的のためにベーシックインカムの意義も否定しない。しかし、定期的給付を原則とするベーシックインカムでは、ビジネスなどの投資原資とはなりにくい。その意味では、「ベーシックインカムは失敗のクッションとなるのに対して、人々にステーキを持たせることは、成功への発射台となる」（Ackerman and Alstott 1999:215）のである。このような特徴から、ステーキホルダー・グラントは、ベーシックインカムとの対照で、ベーシックキャピタルとも呼ばれる（White 2003）。

一括支給のグラントは、若者が給付を無駄に費消してしまう可能性、次に仮に事業を始めたとしてもそれに失敗する可能性が否定できない（Wright 2004:82～83）。ステーキホルダー・グラントのこのような問題性に対する対応として、（アッカーマンらはパターナリズムであるとして退けるが）資金の用途に限定を付す方法がある。例えば、ニッサンとルグランは、相続税などを主な財源として成人時に1万ポンドの個人口座を提供することを提唱している。これを若者の自立を妨げている諸問題を解決する手段として、高等教育、住居、事業の立ち上げなどへの資金とさせる構想「スタートアップ・グラント」を提案している（Nissan and Le Grand 2000）。日本でも荻谷剛彦が、階層化が学習意欲そのものの格差に結び付いていく状況を踏まえ、「キャリアファンド」を提唱している。これは職業意識が10代よりも明確になった時点で、専門教育や職業訓練を受ける費用と期間を提供しようとするものである。ただしこの提案は、低利長期返済の貸与というかたちを前提としている（荻谷

2001: 230~231)。

このような議論のさなか、イギリスでは2005年1月からチャイルドトラストファンドと呼ばれる制度の運用が開始された。これは、極めて穏健なものであるにせよ、一種のステークホルダー・グラントと見なすことができる。具体的には、イギリスに在住し児童手当の対象となるすべての子どもの出生時に、政府が親にバウチャーを送り口座を開設させ、250ポンド（貧困世帯の場合500ポンド）を振り込むものである。両親や友人はこの口座に、年に1200ポンドまで振り込むことができ、その全額が控除の対象となる。子どもが7歳になった時に、政府は再度この口座に給付を振り込むがまだその額は決定されていない。この口座は、当人が18歳になるまで引き出すことはできない。

このファンドの使途であるが、イギリス財務省が期待しているのは、「コンピュータの購入、職業を得るための訓練や移動費、住居費や当人の家族の扶養」などとはいえ、特に明確に使途が限定されているわけではない。もともとの財務省の意図は、使途を教育などに限定することであったが、そのための規制が極めて困難なことから、こうした制約を取り払ったのである（Dowding, Wispelaere and White 2003: 8）。他方でこの口座を素材としながら、学校教育の場で児童にさまざまな経済教育を行っていくことも構想されている。

●修正型ベーシックインカム

他方では、ベーシックインカムの発想を、互酬性の論理などを考慮した上で、アクティベーション型政策などとの連携可能なかたちに修正して導入していこうとする議論がある。ここで修正型ベーシックインカムと呼ぶのは、そのような試みを指し、例えば「参加所得」と「時間限定型ベーシックインカム」を挙げることができよう。

まず参加所得（Participation Income）とは、市民権の基礎となる社会的貢献を、労働市場における就労に限定せず、教育、育児、介護、多様な社会活動など、幅広い領域に求め、そのような活動にかかわることをベーシックインカム給付の条件としようとする考え方である。参

加所得は、アトキンソン、ベック、グッディンらによって提唱されている。

アトキンソンがイギリスにおいて提唱した参加所得は、税控除の全廃などによる財源調達で、現行の各種所得保障の枠内で、年金、公的扶助などを通して、18歳以上のすべての市民が週18.25ポンドの所得保障を受けることができるかたちをつくらうとするものである。アトキンソンは、受給の条件として、通常の労働市場参加、退職年齢に達していること、労災認定などのほか、介護、育児、ボランティア活動などへの参加を想定しており、かかる観点からこれを参加所得と呼んでいる（Atkinson 1996. pp. 301~303）。

このアトキンソンらの提起に対しては、本来、ボランティアで自律的な活動であるはずの多様なアクティビティが社会的評価を受けることになるその危険性を指摘する議論もあることを付言するべきであろう。例えばバリーは、参加所得がボランティア活動をモニターする官僚制の恣意的な権力を増大させることに、強い懸念を表明している（Barry 2001: 66）。

また、時間限定型ベーシックインカム（Time-limited or Temporary Basic Income）とは、本来生涯にわたって給付されることを想定していたベーシックインカムを、文字通り期間を限定した上で給付する試みである。例えばオッフエは、ベーシックインカム論者はワークフェア改革を支えている多様な階層の不安を真剣に考慮するべきであるとした上で、「参加所得」と併せて「サバティカル・アカウント」を提唱している。これは25歳を超えた市民に6か月から最長10年間にわたってベーシックインカムを提供し、学習から育児に至る多様な社会的活動をサポートする、というものである（Offe 2001: 113~114 Offe 1997）。ここには、市民のサバティカルが教育や介護などと結び付くことが想定されているという点で、間接的に互酬性の論理が埋め込まれているといえよう。

スウェーデンのシンクタンク、アゴラのリンドベリカ提案する「教育アカウント」もまた一種の時間限定型のベーシックインカムであるが、その使途をより明確に定

めたもので、高等教育や生涯教育のための出費に限定されている。「教育アカウント」は、ベーシックインカムに人的資本の形成という機能を持たせることでアクティベーション政策との連携を図ったものといえる(Lindberg 1999)。機能的に見ると、こうした制度は若年層の自立支援のためのステークホルダー・グラントとかなり似ているが、あくまで税を財源として、一定期間、定期的に給付されるものである。

時間限定型のベーシックインカムに似た制度実験は、すでに2002年からスウェーデンの自治体で実験が始まっていた。それは、フリーイヤー (Friår) と呼ばれる制度で、2年以上の就労キャリアを持つ市民に、最長1年間のサバティカルを与え、その期間失業手当の85% (失業手当が従前所得の80%なので従前所得の68%) を給付しようとするものである。2002年度では2234人がフリーイヤーを「受給」し、そのうち71%が女性となっていた (Arbetsmarknadsstyrelsen 2003)。

そして、2004年末の議会決定を経て、2005年にフリーイヤー制度が全国で正式に導入された。所得保障の条件は、実験期間中と基本的に同一であり、休職した市民の後には失業者などが採用され、一種のワークシェアリング的な機能も果たす。実際にはすでに就労していることを求めていることや、雇用主が代替要員を承認することがフリーイヤーを取得する条件となることなど、ベーシックインカムという呼び方をするのがためらわれる点もあるが、この制度は、ベーシックインカムを綱領に掲げる環境党の要求が容れられたものである。

社民党は環境党の閣外協力を不可欠としており、そのような政治的妥協の結果、アクティベーションとベーシックインカムの連携が図られたことになる。

むすびにかえて——ソーシャル・アクティベーションへ

さて、社会的包摂を目指す福祉改革は、基本的には、

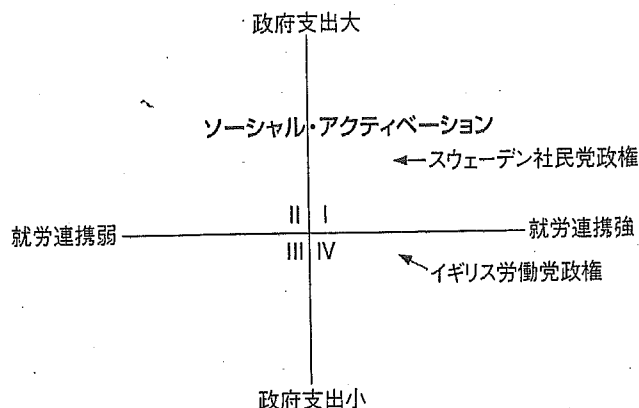
就労を与件とした就労を支援するアクティベーションあるいはワークフェア政策を志向して展開されてきた。これに対して、ステークホルダー・グラントや条件型のベーシックインカムなどは、労働市場の外部で生活自立の能力を(再)獲得したり職業訓練を受けたりする条件をつくり出し、また社会全体としてのワークシェアリングにも道を開く。

今日、各国で福祉政策の基調がワークフェアあるいはアクティベーション的な方向に再編されるなかで、それを補完するかたちでステークホルダー・グラントや条件型のベーシックインカムに近い政策が導入され始めていることに注目したい。こうした政策では、特に若年層の自立支援が強く意識されていることも強調しておいてよいであろう。

ここでは、労働市場の外部への一時的滞留を保障する政策と連携したアクティベーション政策を、ソーシャル・アクティベーションと呼ぶことにしたい。ソーシャル・アクティベーションは、労働市場の外で能力形成を図る可能性を拡大する。従来のアクティベーション政策も、スウェーデンを例に取る限り、必ずしも市民を労働市場に緊縛しようとする発想ではなく、むしろ出産、育児の際の両親保険や教育休暇制度など、市民が必要に応じて労働市場を離脱することを可能にする仕組みであった。しかしながら、こうした権利は、少なくとも実質的な水準の保障を受けるためには、市民が労働市場の中にある必要があった。これに対して新たに、労働市場参加から切り離された所得保障と能力開発支援政策が求められているのである。こうした事情から、アクティベーションとステークホルダー・グラントあるいは修正型ベーシックインカムの連携は、欧米の研究者によっても重視されている (White 2003)。図1 (15ページ) と同じ4象限モデルにこのソーシャル・アクティベーション政策を落とし込むと図2 (22ページ) のように表現できよう。

若年層や女性などの就労を強く意識したスウェーデンのフリーイヤー制度や、イギリスのチャイルドトラストファンドは、このソーシャル・アクティベーションを志

図2 | ソーシャル・アクティベーション



向する政策といえる。スウェーデン社民党政権やイギリス労働党政権が、その基本的なスタンスを変えたとはまではいえないとしても、今後両政権がたどる可能性のある一つのベクトルを示している。

わが国では、基本的には（本稿が示した意味での）ワークフェア的な色彩の強い福祉改革が進んでいる。雇用保険は、自己都合退職に対する手当の給付期間を短縮すると同時に、「就業促進手当」を導入し、給付期間を残しての就業に誘因を設けた。また、児童扶養手当の改革も、収入と手当の関係を調整して就労意欲を促進することを狙った。自立のための活動を怠る場合は手当の一部あるいは全部の給付をしないという「自立条項」を導入した。生活保護改革についても、自立支援に力点を置いた改革が追求されている。他方で、多様な就労支援の政策や予算も投入されているが、必ずしもこうしたワークフェア的な政策展開とかみ合っているとはいえない。

ソーシャル・アクティベーションを志向する福祉改革は、このような状況にあるわが国にとってもまた有益な処方箋となろう。

【引用・参考文献】

- ・ Ackerman, Bruce and Anne Alstott [1999] *The Stakeholder Society*. Yale University Press
- ・ Atkinson, A. B. [1996] The Case for Participation Income, *The Political Quarterly* 67
- ・ Barry, Brian [2001] "UBI and the Work Ethic" P. Van Parijs, et.al. *What's Wrong with a Free Lunch*. Beacon Press
- ・ Dowding, Keith, Jurgen De Wispelaere and Stuart White [2003] "Stakeholding : a New Paradigm in Social Policy" K. Dowding, J. De Wispelaere and S. White (eds.) *The Ethics of Stateholding*. Palgrave
- ・ Ellwood, D. T. [1988] *Poor Support: Poverty in the American Family*. Basic Books
- ・ Garrett, Geoffrey [1998] *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge University Press
- ・ Giddens, Anthony [2000] *The Third Way and Its Critics*. Polity
- ・ Iversen, Torben [2001] "The Dynamics of Welfare State Expansion : Trade Openness, De-industrialization, and Partisan Politics" P. Pierson(ed.) *The New Politics of Welfare State*. Oxford University Press
- ・ Lindberg, Ingemar [1999] *Välfärdens idéer : Globaliseringen, Elitismen och välfärdsstatens framtid*. Atlas
- ・ Lødemel, Ivar and Heather Trickey (eds.) [2001] *An Offer You Can't Refuse : Workfare in International Perspective*. The Policy Press
- ・ Mead M. L. [1986] *Beyond Entitlement: The Social Obligation of Citizenship*. The Free Press
- ・ Nissan, David and Julian Le Grand [2000] *A Capital Idea: Start-Up Grants for Young People*. Fabian Society
- ・ Offe, Claus [2001] "Pathways from Here" P. Van Parijs, et.al. *What's Wrong with a Free Lunch*. Beacon Press
- ・ Offe, Claus [1997] "Towards a New Equilibrium of Citizen's Rights and Economic Resources?" in OECD. *Societal Cohesion and the Globalising Economy : What does the Future Hold?*. OECD
- ・ Peck, Jamie [2001] *Workfare States*. The Guilford Press
- ・ Rosanvallon, Pierre [2000] *The New Social Question: Rethinking the Welfare State*. Princeton University Press
- ・ Taylor-Gooby, Peter [2004] "New Risks and Social Change" P. Taylor-Gooby (ed.) *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford University Press
- ・ Van Parijs, Philippe [2000] "Basic Income : A Simple and Powerful Idea for the 21st Century", a paper delivered at Basic Income European Network VIIIth Congress. Berlin. 6-7 October 2000
- ・ Wright, E-O [2004] "Basic Income, Stakeholder Grants, and Class Analysis" *Politics & Society*. Vol. 32, No. 1
- ・ White, Stuart [2003] *The Civic Minimum*. Oxford University Press
- ・ 小沢修司 [2002] 『福祉社会と社会保障改革 ―ベーシック・インカム構想の新地平―』 高菅出版
- ・ 荻谷剛彦 [2001] 『階層化日本と教育危機：不平等再生産から意欲格差社会へ』 有信堂
- ・ 杉本貴代栄 [2003] 『アメリカ社会福祉の女性史』 勁草書房
- ・ 宮本太郎 [1999] 『福祉国家という戦略：スウェーデンモデルの政治経済学』 法律文化社
- ・ 宮本太郎 [2004] 「就労・福祉・ワークフェア―福祉国家再編をめぐる新しい対立軸」 塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編『福祉の公共哲学』 東京大学出版会

序章

ソーシャル・ガバナンス

—その構造と展開—

宮本太郎

福祉や雇用など、広く社会政策と呼ばれる領域で、政策の理念と統治のシステムに大きな転換が生じている。本序章は、問題を先進工業国のガバナンス転換というより広い文脈のなかに位置づけ、この転換に福祉国家から新しい福祉体制としてのソーシャル・ガバナンスへの移行を見出そうとしている。

グローバルな市場競争の激化のなかでコスト高の福祉国家が頓挫したという、ありがちな議論をなぞろうというのではない。このような議論が理論的にも実証的にも根拠に乏しいことは多くの研究から明らかになっている (Garrett 1998; 新川 2002)。しかしその一方で、福祉国家の政策と制度には、これまでと連続的にとらえるにはあまりに大きな変化が生じている。

それは、発達した工業社会に生じているリスクとニーズの変容に対応した政策理念と統治システムの転換である。この転換のなかで、社会福祉の供給主体は多元化し、さらに福祉国家がこれまで占めてきた制度空間を大きく越え出て、一面ではよりローカルあるいはサブナショナルな、他面ではよりグローバルな制度空間に重層化した。福祉国家は依然として重要な主体であるが、この多中心化した制度空間を複合的にとらえるアプローチが必要になっている。ソーシャル・ガバナンスとは、そのようなアプローチとして提起される枠組である。

以下では、ガバナンスという概念について整理をしたのちに、福祉国家からソーシャル・ガバナンスへの転換を、社会政策の機能転換、多元化、重層化という相互に密接に関連した3つの視点から検討していく。

1 ガバナンスとは何か

ガバナンスの概念

社会科学において、ガバナンス概念を枠組とした研究の蓄積がすすんでいる。一連の研究をもとにして、ガバナンス概念について検討を加えたり、その用法を整理したり、あるいは共通の含意をとりだそうとする作業も続けられてきた（今村 1994；戸政 2000）。よく引かれるものにローズによるガバナンス論の整理がある。ローズは、ガバナンス概念の重要な用例として、次の6つを挙げている。すなわち、1980年代以降の公共支出削減を積極的にとらえる「最小限国家」、行政組織原理としての適用可能性も射程に入れた「コーポレート・ガバナンス」、市場セクターの管理技法の導入としての「新公共管理」、世界銀行が途上国政府の改革指針とした「良き統治」、統治システムの多中心化としての「社会的サイバネティクス」、そしてローズ自身が重視する、政府および民間組織間の「自己組織的ネットワーク」という用例である（Rhodes 1997: 47-52）。

一見、ガバナンスとは、あまりに多義的で一貫性に乏しい概念にもみえる。しかし、こうした多様な用例から、共通の背景と対応上の共通項をとりだすことは不可能ではない。まず背景から言えば、ガバナンスとは、これまで政治的資源配分の中心にあった中央政府の統治能力が低下し、政府と他のアクターとの関係再編がすすむなかで用いられるようになった概念である（中邨 1999）。この場合ガバナンスは、政府と民間組織の新しい関係を指す。ローズの挙げる6つの使用例から拾えば、「最小限国家」や「新公共管理」が論じられるときがこれにあたる。また、「コーポレート・ガバナンス」においても、統治にかかわる諸アクターの関係流動化が問題とされている。

同時にガバナンスという概念には、統治にかかわる多様な構造や原理をまとめあげていく能動的な働きかけ、それらの新しい連携を調整し統御する技法という意味が含まれ、さらに、こうした能動的な働きかけの結果、統治が成立し、資源が持続的に配分されている状態をも指す。ローズの挙げているなかで

は、「自己組織的ネットワーク」あるいは「良き統治」についてガバナンスが論じられる場合、こうした意味が強く出ている。

ガバナンスの多元的、重層的構造

構造と技法というガバナンスの2つの側面のうち、以下では主に構造次元でのガバナンスにかかわる転換について考える。ガバナンスの構造は、マクロ次元における多元的・重層的構造とミクロ次元の組織的構造を区別することができる。

マクロ次元の多元的構造とは、ガバナンスがハイラーキー、市場、ネットワーク、コミュニティなどの異なった原理から構成されていることを指す(Rhodes 1997: 47)。それぞれの原理に対応するセクターとしては、ハイラーキー原理を代表する政府セクター、市場セクター、ネットワーク原理を担う市民社会セクター、コミュニティセクターを考えるとできよう。こうした諸セクターが連動して個別の政治経済体制が形成される。

先にも述べたように、今日ガバナンスが問題とされるのは、まずはこのようなマクロな政治経済体制のなかで、各セクターの関係が流動化し、再編が進行しているからである。政府あるいはハイラーキー中心であったこれまでのガヴァメントが、市場セクターや市民社会セクターへの事業委託を拡大し、あるいはコミュニティセクターの互助的な関係を取り入れようとする。

こうした、いわば水平軸での多元的構造の形成と平行して、垂直軸でガバナンスの重層構造の形成がすすんでいる。すなわち、国民国家の中央政府は、一方においてその機能や権限のいくつかを、より「上方」に、つまりグローバルあるいはトランスナショナルな国際機関やレジームに委譲しなくてはならなくなっている。ここでレジームとは、イシューごとに複数の政府、国際機関、多国籍企業等が作り出す政策協定やネットワークを指す。同時に中央政府は、やはりその機能と権限のいくつかを、より「下方」に、つまり、地方自治体やあるいはより広域の地域組織などの次元に分権化する必要に迫られる。

ガバナンスの多元的構造と重層的構造は相互に重なり合っている。つまり、政府、市場、市民社会、コミュニティという多元的構造は、ナショナルな次元

のみならず、グローバルあるいはサブナショナル、ローカルな次元においても現れる (Gough 2000; 進藤 1998)。グローバルな次元では、たとえば、各国政府、国際機関と多国籍企業、NGO などが政策分野ごとに形成する国際レジームが、グローバルなガバナンスの基軸となる (木下 1996)。また、サブナショナル、ローカルな次元でも、地方政府、企業、非営利組織、コミュニティの連携が自治体、都市のガバナンスを支える (真山 2002; 曾我 1998-2000)。

この、多元的で、重層的なガバナンスの構造は、たとえば EU の統治機構にはっきりと窺える。EU では、マルチレベル・ガバナンスの名で呼ばれるように、EU 委員会、閣僚理事会などの権限拡大と併せて、広域のリージョンの分権的統治が強化された。そして、このリージョンを代表する組織が、中央政府の頭越しに、EU の諸機関と直接に交渉し、またそこに代表を送り込んでいることが注目されている (Hooghe and Marks 2001)。さらに、たとえばサブナショナルな次元に本拠をもつヨーロッパの非営利組織が、EU 構造基金の配分をめぐる、これも中央政府の頭越しに EU の担当部局と直接交渉するようなパターンが現れる。ここでは、アクターの多元性と統治の重層性が複雑に絡みあい、公共空間の再編につながる新しい相互交渉のダイナミクスがうみだされているのである (網谷 2003)。

組織構造としてのガバナンス

政府、市場、市民社会、コミュニティの各セクターには、それぞれのセクターの原理を代表する組織が存在する。政府セクターにおける行政組織、市場セクターにおける企業組織、市民社会セクターにおける非営利組織 (NPO や協同組合) などである。マクロ次元で進展するガバナンスの再編は、ミクロ次元における組織ガバナンスのあり方に大きな影響を及ぼす。

マクロ次元で市場原理の政府セクターへの浸透がすすむということは、ミクロ次元において、行政組織のあり方に市場の論理が挿入されることを意味する。新公共管理の台頭はこうした展開を象徴するものである。併せてこうした展開は、企業組織や非営利組織のガバナンスそのものにも変化をもたらす。政府の金融規制の緩和などに対応して、企業のコーポレート・ガバナンスの変化

がおきるし、非営利組織は、事業委託をめぐって民間企業と競合することになれば、公共的価値へのコミットメントを弱めてでも、事業性を高めるような組織改革を余儀なくされよう。こうして、たとえば非営利の福祉サービス供給主体の企業化がすすむとすれば、福祉の多元化の意味は大きく異なってくることになる。このように、ガバナンス転換のマクロ次元とミクロ次元は、相互に密接に関連しているのである。

マクロ次元であれミクロ次元であれ、新しいガバナンスにおいていかなるシナリオが優位に立つかは、多様なアクターが異なった戦略をもって交渉しあう、その具体的な過程のなかで決定されていく。冒頭でも述べたように、ガバナンスとは、多元的、重層的、組織的構造であると同時に、これに働きかけ各次元をむすびつけながら新たな構造を形成していく能動的な営為でもあるからである。

2 ポスト福祉国家の動態

福祉国家の危機とは何か

さて、ガバナンスの多元的、重層的、組織的構造というフレームをふまえて、以下では、ソーシャル・ガバナンスについて検討をすすめる。ソーシャル・ガバナンスは、これまで福祉や雇用の領域において基軸的な役割を果たしてきた福祉国家体制が揺らぐなかで浮上してきた、新しい統治のシステムである。この言葉は、これまでも市場原理主義的なガバナンス像へのオルタナティブとして用いられてきた (Hirst 1994: 167; Deacon, *et al.* 2003: 15; 神野 2004: 4)。本序章では、ソーシャル・ガバナンスがそのようなオルタナティブとなる可能性も睨みながら、基本的にはいまだゆくえの定まらぬ、生成途上のシステムと位置づけたい。

ソーシャル・ガバナンスの形成は、グローバル化と脱工業化に端を発する福祉国家の転換を起点としている。ただし、グローバルな市場競争の拡大が高コストの福祉国家を過去のものとしたという過度に単純化された議論は根拠がない。むしろグローバル化は、脱工業化の進展ともあいまって、雇用を流動化

し、労働市場の分極化をおしすすめ、さらには家族やコミュニティの紐帯を弱めてきた。その結果、急速な技術発展やグローバルな産業再配置による不安定雇用、女性の就労と出産、育児の両立困難、家族的紐帯の揺らぎのなかの急速な高齢化、青年層の自立困難などの問題群が次々に立ち現れている。つまりは、人々が個人では対応できない新しい社会的リスクがうみだされ、福祉政策および雇用政策の重要性がむしろ高まっているのである (Taylor-Gooby 2004; Garrett 1998; Iversen 2001)。

これに対して、20世紀型の福祉国家は、多かれ少なかれ、安定した雇用関係と家族関係がさまざまな社会的リスクを吸収することを見込んで、それを補完するかたちで構築されてきた。基本的な考え方は、標準的なライフサイクルを想定して、失業、出産、退職など典型的なリスクを抽出し、そのリスクを社会保険制度をとおしてシェアをしていく、あるいは、同様の方法でニーズを抽出して、教育、医療、介護などの社会サービスを供給する、というものであった (Rosanvallon 2000)。そして当事者の経済能力などから社会保険で対応できないリスクについては、カテゴリー別の公的扶助で対応してきた。

こうした構造をもった20世紀型福祉国家は、新しい社会的リスクに十分対処できない。このことが、福祉国家再編を迫るもっとも大きな要因となっている。グローバルな市場競争の拡大や、高齢化社会の到来にともなう福祉財政の逼迫という問題はたしかにあるが、経済競争力や財政赤字は、福祉国家の財政規模そのものに由来するものではない。新しい社会的リスクに適切に対応できるか否かによって、経済活力の実現や安定した課税ベースの創出が可能かどうかが決まるのである。

福祉国家レジームと日本

もちろん、20世紀型福祉国家といっても、その多様なあり方を一括りにできないことは今では広く認識されている。20世紀の社会民主主義と労働運動は、他の多様な政治勢力との対抗と均衡、妥協のなかで、多様な福祉国家体制をつくりだしてきた。ただし、社会民主主義と労働運動のイニシアティブが貫徹されたのは、北欧などの社会民主主義レジームに限定される。ドイツなどでは、