

と職務、就業実態が同じであるパートタイム労働者の差別的取扱いを禁止する方向で一歩前進の改正が検討されている。

\*35 現在常用労働者の3/4以下の労働時間(原則週30時間未満)の者は、厚生年金に加入できず、2004年年金改正でも厚生年金適用は見送られ、短時間労働者の厚生年金適用については、その後5年を目途に検討することとされた。現在政府内で今年の国会提出に向けて検討が進められている。

\*36 拙稿芝田(2007)で、ハローワークとの連携による生活保護受給者の自立支援事業の調査を行っている。

\*36 中島隆信『障害者の経済学』(2006)東洋経済新報社。元データは文部科学省『学校基本調査』(2004)。中島氏は経済学者であり障害者の親でもある立場から、どこにも行き場のない障害者に対して、ニートと同様であるとして、社会の一員として多様な働き方や生活ができるための支援策の充実を主張している。

\*37 厚生労働省ホームページ [www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/jiritsushienhou01](http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/jiritsushienhou01)

\*38 日本の数字は文部科学省「学校基本調査」の2005年高校卒業者を2005年国勢調査の18歳・19歳人口でそれぞれ割った率の平均。EU3国の数字は、前注20の「仕事と成長のためのリスボン戦略の各国国家改造プログラムの欧州委員会の評価」による。

\*39 厚生労働省「職業安定業務統計」

\*40 この点については、内閣府「月例経済報告に関する関係閣僚会議資料(2006年1月)や、厚生労働省「平成18年度版労働経済白書」の分析、大竹氏(2005)P25等、政府、学識者ともに指摘しているところである。

\*41 厚生労働省「平成18年版労働経済白書 就業形態の多様化と勤労者の生活」P291 付3-(2)-22表

\*42 平成18年12月末現在、平成19年度予算案によれば児童手当の額を従前の第一子・第二子月額5000円、第三子月額1万円を乳幼児加算として第一子・第二子も0～2歳までは月額1万円とする方向で平成19年度に制度改正を行おうとしている。

\*43 労働政策審議会労働条件分科会「今後の最低賃金制度の在り方について(報告)」(2006年12月27日)によれば、国内の各地域ごとにすべての労働者に適用される地域別最低賃金を決定しなければならないこととするとともに、決定基準の一つの「地域における労働者の生計費」については、生活保護との整合性も考慮する必要があることを明確にすべきとしている。

\*44 大竹氏(2005)p25 図1-14、白波瀬(2005)p166-167 図7-4及び図7-5

\*45 白波瀬(2005)p170-171 表7-2

\*46 高齢者の就労能力には個人差があることから、完全に支給しないというのではなく、今までの満額の年金をもらえる年齢を引上げ、早期支給者には減額し、支給開始年齢を更に後送りした者は増額する仕組みを導入するものである。

(参考文献)

岩田正美・西澤晃彦編著『貧困と社会的排除 福祉社会を蝕むもの』(2005)ミネルヴァ書房  
大竹文雄『日本の不平等 格差社会の幻想と未来』(2005)日本経済新聞社

芝田「ソーシャル・インクルージョンへの政策的取組みの現状と将来-EU、スウェーデン、

- ドイツ、イギリスの取組みと日本の政策への含意」北大法学論集第 57 巻第 1 号(2006-1)
- 芝田「日本におけるソーシャル・インクルージョンの政策の必要性と可能性-格差論・相対的貧困層の動向と若者・公的扶助受給者の自立支援-」北大法学論集第 57 巻第 1 号(2006-2)
- 芝田「ハローワークとの連携による生活保護受給者の自立支援プログラムの状況と課題-ソーシャル・インクルージョンの視点による保護と就労支援の連携施策の全国調査-」北大公共政策(2007)
- 白波瀬佐和子『少子高齢社会のみえない格差 ジェンダー・世代・階層のゆくえ』(2005) 東京大学出版会
- 山田昌弘『新平等主義「希望格差を超えて」』(2006)文藝春秋

# 雇用対策と社会扶助の 協働政策の有効性を実感

## スウェーデン政権交代と労働市場政策への影響

北海道大学教授 芝田文男

はじめに

10月の第3週に厚生科学研究費のソーシャル・インクルージョンに関する研究で北大の宮本教授とともに、スウェーデンに調査に行った。

ソーシャル・インクルージョンとは、グローバル化・知識基盤経済化により、教育程度の低い者や職業経験のない若者、障害や不適應を持つ者の失業の増加や、移民の増加が見られ、彼らが労働をはじめとする社会的関係から排除される状況に陥りやすいことから、EU各国で、行動計画をつくり、労働・社会保障・福祉・教育等政策横断的に彼らの社会的包摂対策（ソーシャル・インクルージョン）対策を進めているものである。日本の若者失業・フリーター対策や生活保護と労働支援の協働などと問題意識が共通する政策である。

スウェーデンは高福祉高負担国家であるが、その負担を賄うためにも人々の就労が第一と、積極的労働市場政策を講じており、国民の労働力率は男女とも2005年で70%を超え、EU目標（全体70%以上、女性60%以上）や日本の状況（2004年全体69%、

女性57%）を上回るとともに、国籍にこだわらない普遍的福祉政策で相対的に低い貧困率を示している優等生の国である。

このため訪問したのだが、9月の総選挙で穏健保守党率いる中道右派連合(alliance for Sweden)が1994年以来12年ぶりに社会民主党・緑の党・左翼党を、178議席対171議席で破った時期であり、今後大きな変化が予想される時期であった。

### 政権交代の理由

スウェーデンは、高負担国ではあるが経済は輸出を中心に好調で2004年3.7%、2005年2.7%、今年も3%以上の好調が予測されている。しかし、失業率は、2005年でスウェーデンの定義する失業率6.0%のほか、労働市場プログラム参加者が2.7%おり、EUの統計上は全体の失業率7.8%、若者（24歳以下）失業率は22.6%にのぼる。

中道右派の勝因の現地分析は、①社会民主党側が、経済好調で失業は問題ないと主張したのに対して、中道右派側が、この失業率のほか、長期の傷病給付受給者や、早期引退者も含めれば20%が労働力に参加しておらず、雇用に係る税・社会保険

料を減額する減税策で雇用創出可能と主張したことの方に国民の共感が得られたこと、②中道右派連合は失業給付や傷病給付の減額は主張したが福祉には基本的に手をつけないと国民を安心させたこと、③社会民主党のパーソン前首相が12年の任期で飽きられたのに対して、穏健党党首のラインフェルト現首相が41歳と若々しく、かつ語り口がソフトであることが好印象を与えたこと、であった。

### 労働市場政策の評価

今回の訪問で労働市場政策について様々な意見を聞くことができた。

まず第一に、新政権は、訪問中の10月17日に、秋期予算案(来年度の予算案)を発表したが、選挙公約どおり、雇用に係る税のほか、不動産所得や高所得者に係る富裕税の減税による雇用創出の方針を示すとともに、減税の見返り財源は、失業給付や傷病給付の引下げ、失業保険料引上げ（失業保険は大半は労働組合運営であり労働組合員の負担増となる）、労働市場プログラムの削減（2006年14.3万人を2007年に9.1万人、2009年には7万人にまで減少）等で賄うとい

う方針を示した。

また、行政査察庁（国会に属し会計検査と行政監察を行う）では、今年8月に公表された労働市場庁AMSとその下部機関の査察結果を聞くことができた。その内容は①公共雇用サービスの職業紹介のシェアは90年代初めより低下している、②職業紹介サービスの生産性（職業紹介数を費用で割ったもの）は、1997年と比べ、現時点で10%低下している、③雇用事務所間で大きな生産性の差があり、それを説明し得る地域的要因は見あたらないので、生産性改善の余地は高い、という厳しいものであった。

他方、AMSの長官Per-Olof Edin氏にインタビューする機会を得たが、①スウェーデン・モデルは十分有効であり、今後も続く好況の中で、失業率は4%には改善しうる、②生産性の低下は、必然的な流れとしての地方分権により、地方のコミュニティ（市町村）との協働が進むことで従来の地域を超えた転職を含めて失業率を改善する方向から、地方の雇用を守る方向に転じてきたことに原因がある、③新政権の減税による雇用創出と労働市場プログラム削減方針については、短期的には効を奏するが、長期的には労働市場の弱者を救えない可能性がある」と懸念を表明していた。

AMSのStrannefors調査課長のインタビューでは、①労働市場プログラムは雇用の総量自体を増やすことは、displacement effect（雇用支援で労働弱者を雇う代わりに他の者の雇用

を奪う）によって望めないが、労働市場の弱者を救う上で有効である、②新政権の減税政策は短期的には効果を現すが、長期的には労働市場弱者が取り残されるおそれがある、③若者の失業率の高さは、高等教育進学者が増えたが彼らが獲得した就労能力と雇用主側の需要のミスマッチも一因である。教育程度が高い者は、いずれは低グレードの仕事を含めて就職するが、教育程度の低い労働市場弱者が排除されるおそれがある、とのことであった。

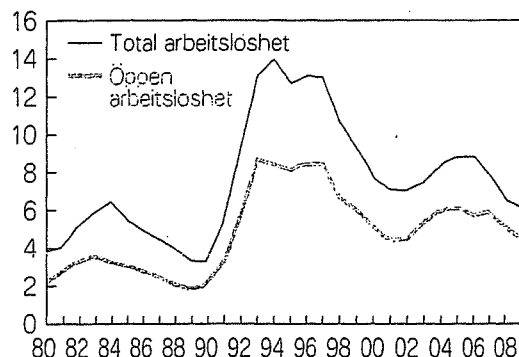
TCO（高校卒ホワイトカラーの労働組合、政治的には中立）委員長のSture Nordth氏のインタビューでは、①スウェーデン・モデルのパフォーマンスは他の先進国と比べて悪くなく、労働市場政策も基本的には重要である、②新政権の失業保険の改悪には反対であるし、減税だけで教育訓練の投資を怠ることは、知識基盤経済化時代に合わない、③他方、AMSには長官のいう地方分権の要素以外に雇用事務所間の生産性の差や、予算に比した効率性の低さが見られ、近年の国際競争激化によりホワイトカラーも失業する時代には、個々の労働者の知識経験にあった個別性に配慮したプログラムへ見直しする必要がある。という意見であった。

### 雇用事務所と社会扶助の協働

もう一つの訪問目的は、雇用

### 失業率・労働市場政策プログラム参加者を加えた総失業率の実績と見通し

1980—2009



注1：2007年秋期予算案概要より。

原典：中央統計庁と財務省

注2：Öppen arbetslöshet は一般の失業率。

Total arbetslöshet は労働市場参加プログラム参加者の労働力に対する比率を加えた総失業率。

と福祉の協働の状況の調査であった。ストックホルム圏域の郊外リンケビー・コミュニティは、本人や親族が外国生まれの者が8割にもなる地域であるが、このリンケビー・ジョブ・アクティブ・センターは、AMSの職員とコミュニティの社会扶助（生活保護）担当ソーシャルワーカーや訓練指導員により、合同で運営されている施設である。

社会扶助受給者であって、失業中やパートタイム労働者である者を対象に、就職に向けた助言指導、スウェーデン語や基礎的的就労能力指導、義務教育未修了者の学習指導、AMSの就労支援プログラムへの連結等をワン・ストップ型で行っている。月150人程度の参加者があり、2000年来、同コミュニティの社会扶助受給者数が2000人から1000人に半減したことに大きく寄与している。

ケニア難民2世の黒人の若い女性ソーシャルワーカーであるMukuraさんの意欲と自信にあふれた説明を聞き、労働と福祉の協働政策の有効性を実感するとともに、生産性は担当者の意欲の高さや取組姿勢によるところが大きいと感じた。

こうした活動についても例を挙げれば、スコットランドを中心に広がっている、「媒介的労働市場組織」と呼ばれる非営利の事業体がある。この事業体は、公営住宅の修理などを請け負いながら、実際の雇用関係をとおして就労に困難を感じる人々の社会的リハビリテーションをおこなう。これが、長期失業者の就労と定着に公共の職業訓練以上の成果を挙げ、イギリス労働党の「働くための福祉」論政策などにも大きな影響を与えた。

前節の四つの橋における非営利・協同セクターの役割は先の表1にも示している。このように、人々の抱える参加困難が個別に複雑な様相を呈するなかで、多様な非営利の民間組織がこの橋を架けるのに重要な役割を果たすようになる。一口に非営利の民間組織といっても、NPOや協同組合、あるいはかたちの上では営利企業の形式をとりながら実質的には「ミッション」を優先する株式会社など、その顔ぶれは多彩である。自律性を保ちながら営利そのものを目的としないという点で、近年ではこうした組織を「社会的企業」という呼びかたで括る場合もある。

こうした展開は、小泉構造改革でいわれた「官から民へ」の流れとは異なる。構造改革における民とは、あくまで営

利を追求するビジネスであった。そしてその趣旨は、安上がりの政府を目指す、ということであった。これに対して、ここでの民間組織の役割は、参加保障をより効果的に実現することである。したがって、少なくともこの橋を渡って労働市場や地域社会に参入したり、あるいは逆にいったん労働市場を出て生涯教育や再訓練を受けることに関しては、基本的には無償のサービスが提供されるべきである。自己負担があるとしてもごく抑制された水準に留まるべきであろう。

営利企業が単独で有料のサービスを提供するのは、少なくとも基本的な参加保障サービスに関する限りはふさわしくない。営利企業のサービス提供は、いわゆる「横出し、上乘せ」の領域を中心に展開されるべきであろう。何が基本的な参加保障サービスと見なされるべきかは、民主主義的討議のなかで決められることになる。

いずれにせよ、こうした条件のもとで新しい公共サービスの展開は、機会の平等を実質的に保障するための条件であり、社会の活力と格差是正を両立させていくための道でもある。

の参加が重要になる。それは、公的に対応されるべき参加困難の範囲を確定するために重要である。また参加保障を実現するための公共サービスは、時には人々の私的生活に深くかわりを持つ。このような公共サービスには、地域の人々自らの民主的な制御のもとで展開される必要がある(詳しくは神野直彦・宮本太郎編『脱「格差社会」への戦略』岩波書店近刊を参照願いたい)。

## 橋を誰が架けるか

さて、こうした参加保障型の公共サービスが比較的整備されていたのは北欧の国々であった。ただし、北欧の場合、公共サービスは基本的には基礎自治体を中心にした公共セクターによって担われてきた。ところが、雇用と家族の揺らぎに伴い、人々の就労や社会参加を阻害する要因は複雑化する。このような参加困難は、自治体が提供する画一性の高い公共サービスによっては解決できない場合が生じてくる。

たとえばⅣの橋に関連する心や体の弱まりについては、決まった伝染病などの場合は、行政のもとにある定型化されたノウハウで効果的に対処することもできた。これに対

して、摂食障害や引きこもりなどの新しい問題群に対しては、行政はおろか当事者すら苦しみの原因がはつきりとは分からない。当事者同士が相互にコミュニケーションを深めて、解決の糸口を探ること、行政はその支援に徹することが結局のところ最も効果的なのである。よく知られているケースとしては、ベルリンで活動するゼキス(SEKIS)という非営利組織がある。ゼキスは、同じ参加困難に苦しむ人々で、かつ宗教的あるいは人種的なライフスタイルの共通性が高いグループの結成を促し、そのなかで自助と社会参加の拡大を追求して効果を挙げている。

あるいはⅢの橋に関連する問題としては、公共的機関による定型化された職業訓練は、労働市場の変化や、人々が抱える職業生活への参加困難に対応しきれなくなっている。一方では新しい雇用はサービス部門を中心にうみだされ、いて、人間関係を上手に処理できることが働き続けるための大きな条件となっている。他方では、技術や技能以前に、社会への適応に伴うストレスに悩む人々が増えている。こうしたなかで、人々の就労可能性を高めるためには、個々人のケースに即した、柔軟できめ細かい対応が求められている。

たちが多数派になっている。あるいは国民高等学校基礎教育を無償で提供する教育期間)や「コンブクス」と呼ばれる自治体が提供する成人教育が大きな役割を果たし、何らかの理由で基礎教育を全うできなかった市民や移民に対する補完教育が整備される。九八年のデータでは、当時の九〇〇万に満たない人口のうち、国民高等学校には一一人万人が、コンブクスには八八年から九八年の一〇年間に一一〇万人が入学した。その結果、OECDがおこなった成人のリテラシー調査では、高等教育修了者、未修了者とも成績がトップになっている。

スウェーデンが、ジニ係数(二〇〇〇年度のOECD平均〇・三〇八に対して〇・二三四、日本は〇・三一四)や相対的貧困率(二〇〇〇年度のOECD平均一〇・二%に対して五・三%、日本は一五・三%)でみて格差を抑制した社会でありながら、高いGDP成長率(二〇〇六年度見込みで四%)を維持しているのは、こうしたところに背景があると考えられる。

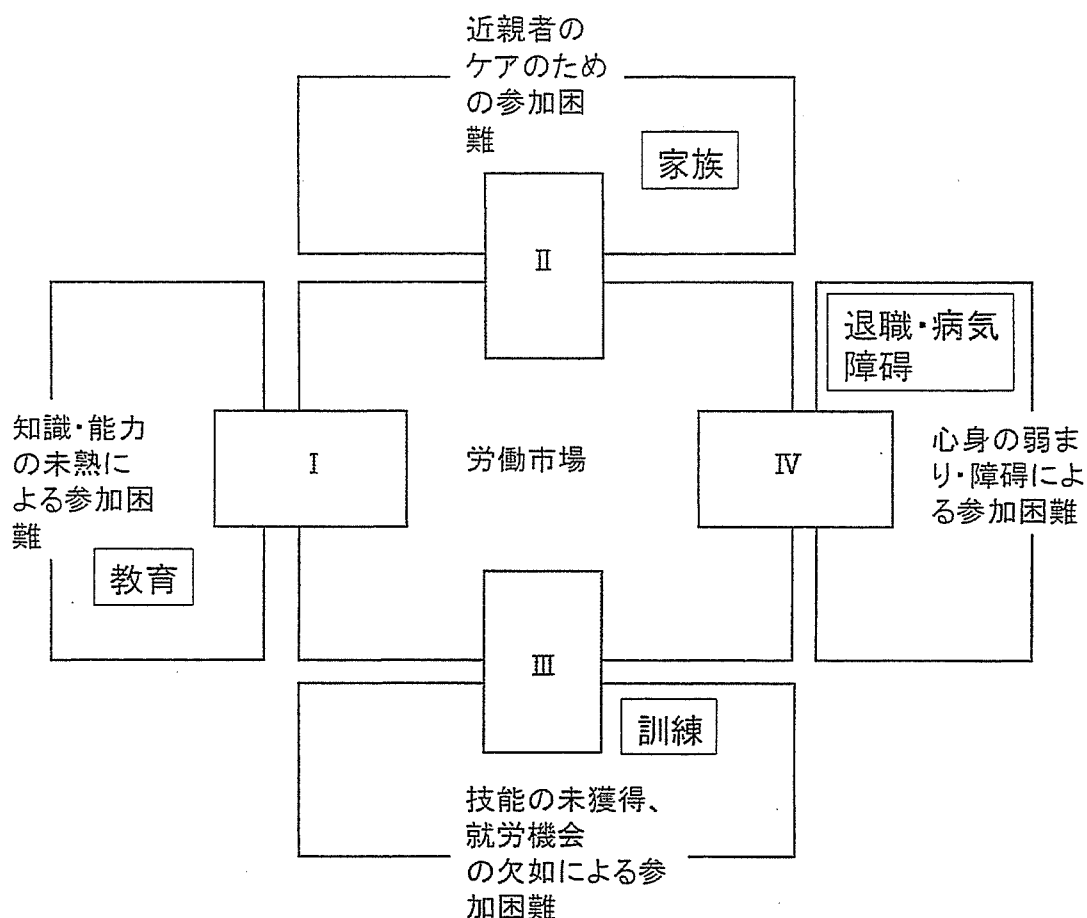
以上のようなかたちで実現する参加保障という考え方に ついて、若干補足しておきたい。公共サービスや社会保障を就労支援のために、すなわち「働くための福祉」に再編する、という提起は、イギリス労働党などが掲げた「第三の

道」路線にもあった。最近は同じような意味で、ワークフエアという言葉もしばしば使われる。

しかし、人々の当面のエンプロイヤビリティ(就労可能性)を高めるだけでは、必ずしも格差の縮小にはつながらない。OECDは最近のレポートで、「労働のための福祉」と「労働における福祉」が共に重要であると指摘している。「労働のための福祉」とは、人々のエンプロイヤビリティを高めるためのものであるが、これについては、すでに述べたとおりである。また合わせて求められる「労働における福祉」とは、労働市場において労働に対する相応の見返りが保障されるということである。具体的には賃金補助や税額控除によって就労のインセンティブを高めることが提案されている(OECD編『世界の社会政策の動向』明石書店、〇五年を参照)。

ここでいう参加保障とは、以上のような議論をふまえ、まず第一に、労働への相応な見返りのある公正な労働市場への参加保障を意味する。しかし、そのような意味の労働市場への参加は、第二に、自らの多面的な能力開発のために、生涯教育や地域活動などへの参加が保障されて初めて可能になる。そして第三には、とくに地域の政策過程へ

図1 労働市場への参加困難と参加保障



出所 G. Schmidt and B. Gazier, The Dynamics of Full Employment, Edward Elger, 2002のなかの図を大きく修正

表1 参加保障のための公共サービス

	公共サービス	連携する所得保障	非営利・協同セクター
I	生涯教育・高等教育	奨学金・教育援助金	フリースクール
II	介護・育児支援	育児休暇中の所得保障、児童手当	介護・育児NPO
III	職業訓練・カウンセリング	失業保険	(媒介的労働市場組織)、自立塾
IV	高齢者就労支援 医療	老齢年金、障害年金	自助グループ 高齢者協同組合

出所 筆者作成



1に示したように、主要なものを挙げれば、それは知識や能力の不足によるもの、技能や資格の欠落によるもの、身近な人の介護や育児の必要に起因するもの、加齢や病気などによる心身の弱まりによるものに大別できよう。こうした参加困難が放置されれば、知識や技能を獲得する機会がない若者、介護や育児に時間をとられる女性は、低熟練のパートタイムから脱却することが難しくなる。ここに正規—非正規の賃金格差が重なるならば、格差は拡大していく。

もちろん、エスピン・アンデルセンが述べるように、今日の社会で「すべての人々に、今、ここで」という平等を実現することは困難である。しかし、低賃金の非熟練労働というバスにいったん乗り込んだら、もはや鍵がかけられていてバスから降りることは出来ない、という現実を改められなければならない(イエスタ・エスピン・アンデルセン『転換期の福祉国家』早稲田大学出版部、〇三年)。とくに日本の場合は、長期的雇用慣行の恩恵を受ける層が狭まるなか、多くの若者が低熟練、低賃金の非正規労働にはまりこむ傾向が顕著になっている。

ここで求められる格差社会への対応は、こうした四つの参加困難を除去する公共サービスを拡充していくことであ

る。それは図1では、五つのライフステージをつなぐ四つの橋に喩えられている。表1によって具体的な例を挙げると、Iの生涯教育や高等教育の橋、IIの介護、育児サービスの橋、IIIの再訓練、職業紹介サービスの橋、そしてIVの障害者就労支援サービス、医療サービスの橋などが重要である。

家族と雇用への依存度が高かった日本では、とくにこうした公共サービスが弱かったことは以前から指摘されてきた。安倍政権は「再チャレンジ」や「人生二毛作」が可能な社会を目指すというが、そのための制度的条件がまずは満たされなければならぬ。たとえば、第三の橋を構成する積極的労働市場政策への支出は、日本の場合、GDP比で〇・三％に過ぎず、OECD平均の半分の水準に留まっている。

これでは実際には「再チャレンジ」はきわめて困難である。しかしながら、一定のコストをかけてでもこうした橋が架けられるならば、人々は自らの決断と責任で、まさに「再チャレンジ」を重ねることが可能になる。実際のところ、こうした橋が相対的にしっかり形成されている北欧では労働力の可動性が高い。スウェーデンでは、若者は高校を卒業した後、いったん働いたのちに大学に入り直すというか

いくリスクは、家族と雇用の揺らぎのなかで、人生前半にも中盤にも多様なリスクが待ちかまえる、いわばW字型ともいべきかたちになっている。

したがって、とりあえずの課題は、社会保障の給付構造をライフコースのなかでよりフラットなものとしていくことである。しかし、たとえば人生後半のために用意された年金財源を削って児童手当を工面するというように、限られたパイを奪い合うゼロサムゲームになることも避けるべきであろう。人生前半にバラマキ型の所得保障をおこなない、労働市場への参加が停滞するようでは、経済全体が落ち込んでしまう。人生前半、中盤の社会保障の拡充は、人々がより積極的に労働市場と地域社会に参加していくことを可能にする方向ですすめられるべきであらう。

そのために必要なことは二つである。第一に、所得保障を「想定外」のリスクにも対応できる、より柔軟なものにしていくと同時に、社会保障全体の比重を所得保障から、教育・介護・育児・就労支援などの公共サービスに移していくことである。そして、質の高い公共サービスによって、人々の労働市場や社会への参加困難を除去していくことである。これは、所得保障から参加保障への転換、といっても

よいであろう。もちろん、所得保障が重要ではなくなった、というのではない。所得保障それ自体を目的とした制度から、所得保障をも一つのテコとして、労働市場と地域社会への参加を保障し支える制度への転換が必要なのである。

第二に、社会参加、とくに労働市場への参加が見返りのあるものとなる必要がある。非正規雇用の条件が劣悪であったり、最低賃金が平均的な賃金水準からあまりにかけ離れている場合、いくら公共サービスで人々のエンプロイヤビリティを高めても、いわゆるワーキングプアをつくりだすことになり、人々の参加意欲を高めることにはならない。働く見返りのある公正な賃金体系を実現することが求められる。

## 参加保障のための公共サービス

### — 四つの橋 —

以下、ギンター・シュミット教授等の「架橋的労働市場」モデルをヒントにしながら、公共サービスの拡大によって格差社会に対応していく方法を考えたい。

地域社会には、人々が積極的に働き、また地域の様々なアクティビティに加わることを困難にする要因がある。図

# 格差社会と公共サービス改革

— 所得保障から参加保障へ —

宮 本 太 郎

(北海道大学公共政策大学院教授)

## 格差社会と従来型社会保障の限界

格差拡大は高齢化がもたらした見かけ上のものではないか、という議論がある。これに対して、近年の研究は、ジニ係数でも、相対的貧困率でも、格差はむしろ若い世代で広がっていることを明らかにしている(白波瀬佐和子編『変化する社会の不平等』東京大学出版会、〇五年)。

その背景にあるのは新しいリスク構造の出現であり、さらには、新しいリスク構造とこれまでの社会保障制度とのズレである。これまでの社会保障制度は、男性稼ぎ手が、安定した雇用で得た収入で、凝集力のある家族を扶養することを前提としていた。そして、そこで想定される典型的

なリスク、たとえば労災・失業・病気・退職などが引き起こす所得の落ち込みに対して、社会保険で対応することを目指していた。

それゆえに、人々のライフコースに沿って、社会保障の給付構造を人生前半の社会保障(教育や児童手当等)、人生後半の社会保障(失業保険、再訓練等)、人生後半の社会保障(年金や高齢者医療等)と見てみると、家族の庇護に期待する人生前半に小さなヤマがあり、雇用収入が想定される中盤で薄くなり、そして家族と雇用がもはや期待できない後半になって大きなヤマができた。つまりライフサイクルに沿って、これまでの社会保障はJ字型の給付構造を描いていた。これに対して、人々がライフコースをとおして直面して

Bank.

Silver, H. 1995, "Reconceptualizing Social Disadvantage: Three Paradigms of Social Exclusion." G. Rodgers, C. Gore, and J. B. Figueiredo, (eds.), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. International Institute of Labor Studies. アンダーセン、ユルゲン・ゲル、二〇〇五、「市民権」の政治—デンマークにおける福祉、雇用、アクティベーション」、山口二郎・宮本太郎・坪郷實編『ポスト福祉国家とソーシャル・ガバナンス』ミネルヴァ書房。  
 エスピノーアンデルセン・G、二〇〇一、(岡沢憲芙・宮本太郎監訳)『福祉資本主義の三つの世界—比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房。

小沢修司、二〇〇二、『福祉社会と社会保障改革—ベーシック・インカム構想の新天地』高峯出版。

金大中、二〇〇二、(田内基訳)『生産的福祉への道』、毎日新聞社。

フィッツパトリック、トニー、二〇〇五、(武川正吾・菊地英明訳)『自由と保障—ベーシック・インカム論争』勁草書房。

布川日佐史、二〇〇二、「就労扶助 (Hilfe zur Arbeit) の展開と成果」、布川日佐史(編)『雇用政策と公的扶助の交錯—日独比較

・公的扶助における稼得能力の活用を中心に』御茶の水書房。

ブレア、トニー、二〇〇〇、『生活経済政策』編集部監訳「第三の道—新しい世紀の新しい政治」『生活経済政策』編集部編

『ヨーロッパ社会民主主義 「第三の道」論集』生活経済政策研究所。

宮本太郎、一九九九、『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。

——、二〇〇四、「ワークフェア改革とその対案—新しい連携へ?」『海外社会保障研究』一四七号。

——、二〇〇五、「第三の道」以後の福祉政策」、山口二郎・宮本太郎・小川有美(編)『市民社会民主主義への挑戦—ポスト

「第三の道」のヨーロッパ政治』日本経済評論社。

——、二〇〇六、「ポスト福祉国家のガバナンス—新しい政治対抗」『思想』二〇〇六年三月号(第九八三号)。

(北海道大学教授)

- Annesley, C. and Gamble, A., 2004, "Economic and Welfare Policy" S. Ludlam and M. J. Smith (eds.), *Governing as New Labour: Policy and Politics under Blair*, Palgrave.
- Arbetsmarknadsstyrelsen, 2003, *Arbetsmarknadspolitiska program: Årsrapport 2002*.
- Bergman, J., 1995, "Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework", G. Room (ed.), *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, The Policy Press.
- Deakin, N., 2002, "Public-Private Partnerships: a UK Case Study" *Public Management Review*, Vol. 4, No. 2.
- Dolowitz, D. P., 1998, *Learning from America: Policy Transfer and the Development of the British Welfare State*, Sussex Academic Press.
- Ellwood, D. T., 1988, *Poor Support: Poverty in the American Family*, Basic Books.
- Hecló, H., 2001, "The Politics of Welfare Reform", in R. M. Blank and R. Haskins, (eds.), *The New World of Welfare*, Brookings Institution Press.
- Levitas, R., 1996, "The Concept of Social Exclusion and the New Durkheimian Hegemony", *Critical Social Policy*, No. 46.
- , 2005, *The Inclusive Society?: Social Exclusion and New Labour*, Palgrave Macmillan.
- Kleinman, M., 2002, *A European Welfare State?: European Union Social Policy in Context*, Palgrave.
- Lipton, M., 1998, "Selected Notes on the Concept of Social Exclusion", J. Figueiredo and A. de Haan (eds.), *Social Exclusion: an ILO Perspective*, ILO.
- Lister, R., 2000, "Strategies for Social Inclusion: Promoting Social Cohesion or Social Justice?", P. Askonas and A. Stewart, *Social Inclusion: Possibilities and Tensions*, Macmillan.
- Murray, C., 1984, *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*, Basic Books.
- Oyen, E., 1997, "The Contradictory Concepts of Social Exclusion and Social Inclusion", C. Gore and J. B. Figueiredo (eds.), *Social Exclusion and Anti-Poverty Policy: a Debate*, International Institute for Labour Studies.
- Sen, A., 2000, Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny, Social Development Papers No. 1, Asian Development

こうした政治力学のなかで、社会的包摂への異なったアプローチがいかに連携し、対立していくか。この問題の行方は、福祉政策あるいは福祉国家の将来に大きな影響を及ぼすであろう。

### むすびにかえて

本稿は、わが国を含めた先進工業国の福祉改革の動向に、社会的包摂の焦点化という共通の傾向を指摘し、その背景を検討した。その上で、この社会的包摂に向けた政策展開にはいくつかの異なったパターンが現れていることを明らかにし、異なった社会的包摂をめぐる政治対抗に、今日の福祉政治の新しい対抗軸を見出した。福祉政治の新しい対抗軸には、これまでの大きな福祉（アクティベーション）と福祉抑制（ワークフェア）という対抗軸と並んで、生産主義を基礎とした労働市場への包摂（ワークフェアおよびアクティベーション）か、それとも生産主義への批判（ベリシツクインカム）かという新しい対抗軸が現れていることも指摘した。

こうした新しい福祉政治の対抗構造が比較的明確に現れているのは欧州であり、同じ構造がわが国の福祉政治にただちに確認できるものではない。しかしながら、わが国でも自立支援型の福祉政策への転換が矢継ぎ早に打ち出されている現状をみると、これからは、いかなる自立支援かをめぐる政策対抗が浮上していく可能性が高い。それは二一世紀の福祉政策にとって不可避の政治的争点だからである。

ヤーの取得者の後任となる人材（失業者等）に対して雇用主が承認を与えることが要件とされるなど、まったく無条件でないことなどから、環境党内にはベーシックインカム原則から離反した制度であるという批判もある。しかし、このような制度が導入されたことは、社会的包摂をめぐる政治の一つの帰結であり、またアクティベーションとベーシックインカムとの妥協形態と解することもできる。

他方で、スウェーデンの保守党である穏健党は、近年急速に福祉国家に対して積極的な態度に転じており、一種の「左転換」として注目されている。しかし、そのなかでも労働市場政策や社会保障に関連しては、就労の義務を優先させる態度を崩してはおらず、アメリカの共和党などに比べればはるかにソフトではあるが、一種のワークフェア政策の立場に立っているといえることができる。その穏健党に対して、社民党の内部で環境党に対する妥協に批判的な潮流からは、大連立を模索する立場も現れている。これはアクティベーションとワークフェアの連合を意味しよう。労働市場における社会的包摂という共通する立場を基礎に、それに対する支援の程度で調整を図るとするのがこの連合の趣旨となる。

アクティベーションとベーシックインカムの連合は、同じ左派によって掲げられた政策であっても、双方が生産主義に対する異なった態度を内包しているだけに、困難も多い。これに対して、アクティベーションとワークフェアの連合は、見かけほど距離がない、ということもできるかもしれない。しかし、脱工業社会の収縮する労働市場に対して、労働市場とその外部をいかに繋ぎ、社会全体としてのワークシェアリングを実現していくかが問われていることを考えると、アクティベーション政策がこれまでかかえてきた労働中心の志向をベーシックインカムとの連動で中和していく方向にはより大きな可能性が窺える。それは社会民主主義の新しい形を模索することにも繋がるであろう。

シックインカムに接近している。

こうした構図はスウェーデンやドイツの政党政治に現れている。スウェーデンでは、上述のように社会民主党が早くからアクティブ・ベーシヨンのな福祉政策を掲げてきた。これに対して、社民党政権に閣外協力をしている環境党は、綱領でベーシックインカムを掲げて、スウェーデン福祉国家の組み替えを迫っている。二〇〇〇年の予算審議に際して、社民党は、所得比例型給付となっている育児休暇期間中の所得保障や医療保険にかんして、その算定所得上限の引き上げを図った。スウェーデンでは所得比例型の社会保障が、中間層の勤労意欲を引き出すアクティブ・ベーシヨンの制度の一端を担っていたことは既述のとおりであるが、中間層の所得水準が上昇するにつれて、所得水準が従来算定所得上限を越える人々が急速に増大したために、社民党はその上限を引き上げること、アクティブ・ベーシヨンの制度を維持しようとしたのである。これに対して環境党は、中間層に対する対応よりも、周辺層の基本的所得の保障が優先されるべきとして、この引き上げに反対した。

スウェーデンでは、左派政権内部において、アクティブ・ベーシヨンとベーシックインカムという二つの社会的包摂のオプションをめぐる対立が存在したことになる。この二つのベクトルの妥協点となったのが、二〇〇五年に正式に導入されたフリーイヤー制度であった。このフリーイヤー制度は、二〇〇二年からスウェーデン内のいくつかの自治体で試験的に導入され、実験が続けられていたある種の時間限定型のベーシックインカムである (Arbetsmarknadsstyrelsen, 2003)。

最終的に導入された制度では、失業保険の受給権をもつすべての市民は、理由の如何を問わず、最長一年間のサバティカルを取得可能で、その間、従前所得八〇％で給付される失業手当の八五％を給付される。この場合、フリーイ



の多くは、非生産主義的であつても、反生産主義的であるわけではない（フィッツパトリック、二〇〇五）。

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繋がる労働を回避する「貧困の罠」をうみだ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高める可能性もある。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、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（フィッツパトリック、二〇〇五）。

## 2 社会的包摂の政治

福祉政策の展開は全体として所得保障それ自体から社会的包摂に移りつつある。ただしその内容は異なったアプローチに分化する。先に挙げた三つのアプローチのうち、ワークフェアは、どちらかといえば新自由主義的な中道右派勢力によつて掲げられる傾向があり、アクティベーションは、「第三の道」の台頭以後、欧州社会民主主義の基本戦略となりつつあるといつてよい。これに対して、環境派はワークフェアやアクティベーションが勤労倫理を重んじ、生産主義的な傾向を有することに反発し、非生産主義の観点からベーシックインカムを選択する。また、労働市場への参入が困難で労働市場内部でもその地位を安定させられない周辺層の存在を重視する左翼勢力もまた、ベ

さらにアクティベーション政策においては、積極的労働市場政策のように直接に就労を促す政策のみならず、就労のための客観的条件形成を目指す施策も重視されてきた。たとえば、市民の基礎的リテラシーを向上させる生涯教育政策や、女性の労働力率を上昇させた育児・介護関連の社会サービスなどがそれに当たる。

### ③ 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みせながらも、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、近年ヨーロッパでしだいに社会的包摂への新しいアプローチとして影響力を拡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、二〇〇二）。

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、所得調査およびワークテストを課すことなく、一括にはなく定期的におこなわれる現金給付である（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。とく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議論

二期以降のブレア政権には、次にみる北欧型に接近をしてきているという見方もある (Amesley and Gamble, 2004)

## ② アクティベーション

北欧の福祉国家は、人々の自立支援と労働市場参加の拡大をすすめることを目標として掲げてきた。その意味では、社会的包摂の考え方を先取りするものであった。福祉国家の拡大は、このように課税ベースを拡げることで初めて可能だったのである (宮本、一九九九)。社会的排除の要因をモラルではなく社会的要因に求め、この点で政府が積極的な就労支援をおこなうタイプの社会的包摂政策を、ここではアクティベーションと名付けておく (アンダーセン、二〇〇五)。この呼び方はデンマークにみられ、スウェーデンではこうした考え方は「就労ライン Arbetstlinjen」と呼ばれる。その支援は、まず職業訓練を中核とした積極的労働市場政策が中心であった。北欧の積極的労働市場政策は、財政出動によって雇用創出をするのではなく、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あった。GDP比でみた積極的労働市場政策への支出は、アメリカが〇・一五%にとどまるのに対して、スウェーデンでは一・八二%である (一九九九年)。

この支援の強さとも関連するが、ワークフェアと対照するとアクティベーションでは強制の契機が弱く、むしろ就労へのインセンティブ形成によって社会的包摂を実現しようとする傾向が強い。たと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 (年金を除けば現行八割) 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、こうした給付のあり方は純粹に就労へのインセンティブとなる (宮本、一九九九)。

## ① ワークフェア

社会的に排除された人々がうみだされる背景として、当事者のモラルハザードの問題を重視する立場である。また、社会的包摂とは労働市場への包摂、すなわち就労と理解される。したがって、社会的包摂を実現する上では、就労規範を確立することがまず第一の手段であり、仕事のオフアアがあるにもかかわらず就労を忌避する場合はペナルティが与えられる。社会的排除の背景についての認識とも関連して、就労を可能にするための支援策については、相対的に規模は抑制される。

ワークフェアのアプローチが典型的に現れているのは、九〇年代アメリカの福祉改革である。民主党が主導した六〇年代のいわゆる福祉爆発は、体系的な雇用政策を欠いたまま、公的扶助を膨張させていった。これに対する中間層の反発を契機に、ワークフェア的な福祉改革論が形成されていった (Murray, 1984)。これに対してリベラルの側は、ペナルティよりも職業訓練や保育サービスなどの支援政策に力点を置く包摂政策を提起していった (Elwood, 1988)。クリントンがもともと意図したワークフェア改革は、このようリベラルなタイプのワークフェア政策であった。しかし、双方の綱引きの結果、九六年に実際に導入された困窮家庭一時扶助 (TANF) が、一定時間の就労を義務づける懲罰的色彩の強いものであったことは既に紹介した。

イギリスでブレア政権が展開する「働くための福祉」政策は、ウインドフォール税によって調達した四八億ポンドの財源を投入して個人別の就労カウンセリングなどのプログラムを展開する一方で、そこで提供される職を受け入れなかった場合に求職者手当 (失業手当) の給付を停止するなどのペナルティも明確にした。ブレア政権の政策展開は、アメリカでいえば民主党のリベラルなワークフェア政策に近いものであったということができよう。ただし、第