

「ポスト三つの世界」における3つの政策

埋 橋 孝 文

I. はじめに

はじめに、福祉政策の国際比較は何のためにおこなわれるのかということについてふれておきたい。この比較の目的は論者により異なるが、何らかの意味で政策論と関係することが多い。つまり、比較を通して今後の改良点や変更点についての何らかの示唆を得ようとする姿勢である。こうした比較研究と政策研究との関係は、これまで次のような2つの段階を経由した上で3番目の役割を段階的に期待される。

1. 特定先進国の制度・事例の移植・導入の段階（＝キャッチアップの過程）
2. 多国間比較や類型論を通しての－いわばそれを「鏡」に見立てての－、自国の特徴や位置づけを明示的に明らかにするという「自省」(reflection)の段階。
3. 再度、今後の進路に関する政策論の展開に寄与する段階（規範論－政策論－動態論の交叉）

第1の段階のキャッチアップの過程では、モデルとなる特定の国・地域の「外国研究」「地域研究」が重視される。また新制度を導入する必要性から「制度」研究が先行することになる。日本の場合、モデルとなる国は一つでなく複数にのぼる。そこである時点で、そうした海外からの移植、導入を多数経験したきたいわば「寄木造り」の自国の姿を客観的に把握する必要が出てくる。

それが第2の段階である。

エスピン-アンデルセンの『三つの世界』は日本の研究者にとって上の第2段階の「鏡」としての役割を果たしたのではないかと考えられると同時に、かれの議論は「選択肢は多様である」ということを伝えるメッセージであったがゆえに（宮本[2006]）、「失われた10年」「失われた15年」といわれる状況にあった日本の今後の政策論議をもエンカレッジすることになった。かれの著作に熱い視線が注がれたのはこうした時代背景と関係している。日本のおかれていた上のようなコンテクストの中で「希望のメッセージ」と受け止められたのであった。

しかし政策論議を鼓舞したとしても「三つの世界」論は当然のことながら1990年代以降の変化を見通すものではない。今後の国際比較研究は、豊富な海外の事例、動向やその長所、短所を認識しながら、また、国際比較という鏡に映る自国の姿を見ながら、今後の進路に関する政策論議に貢献するという役割をこれまで以上に期待されることであろう。

II. 「ポスト三つの世界」論の課題

エスピン-アンデルセンの「三つの世界」論では想定されていなかった新しい動きが、1990年代以降、全世界的にみられた。グローバリゼーションの進展がそれであり、その過程で、一方では「底辺への競争」が激化し、ワーキングプア問題などが出現し、「雇用志向の社会政策」＝「福祉と労働」の再編成がみられた。他方では、そのワーキ

ングブア問題や低所得者の最低所得保障問題にどのように対応すべきかが新たなアジェンダとして登場してきた。この二つは同時併行的に各国で見られるものであり（もちろん国ごとに2つの要因の強弱には差異がある）、それゆえに、この過程を「脱商品化」と180度ベクトルを異にする「再商品化」であるとして一律に捉えるのには無理がある。

「三つの世界」論では労働力の脱商品化が分析のキーとなる概念になっていた。脱商品化の達成度を尺度として世界の福祉国家を国際比較し、類型化したのである。これに対して私は、1990年代以降に顕著となったワークフェアと給付つき税額控除制度を通してのメイキング・ワーク・ペイなどの動きを「援商品化」もしくは「助商品化」と名付けている（埋橋[2011a], p.169）。

この労働力の「援商品化」もしくは「助商品化」の示しているところのものは、今日多くの福祉国家では商品化⇔脱商品化という対立軸以外に、税を財源とした一種の賃金補助である「就労福祉給付」(in-work benefit, その代表が給付つき税額控除制度)により、経営側にとってはより安い賃金での雇用が可能になり、労働側にとっては低所得者の所得が下支えられるという新しい関係軸が生じているということである。もちろん脱商品化指標の意義を否定しているわけではないが、1990年代以降の新しい展開は、「脱商品化」だけで判断される性格のものではなく、こうした援商品化、助商品化という新しい関係軸を視野に入れて初めて理解可能になると考えている。比喩的に言えば、商品化⇔脱商品化という「直球」勝負の世界に新たに「変化球」もしくは「クセ玉」が出現してきたようなものである。

援商品化、助商品化への動きは、かつてのイギリスにおけるスピーナムランド制(旧救貧法)が、主として地主階層負担の税金を原資に賃金補助をおこない、結果的に、いまだヨチヨチ歩きの資本主義の自立を助け、その勃興をもたらした史実を想起させる。

この点についてのヒルの指摘が興味深い。

「・・・賃金を直接的に補填する公的制度をもつことは、長い間好ましくないと考えられており、貧民救済の手段として位置づけられていた『スピーナムランド制度』は、1832年に公式に廃止されていた。しかし1972年になってエドワード・ヒースが率いる保守党政府が、主要な稼ぎ手がフルタイムかつ低賃金である家族に対して補助金を支給する家族向け所得補助を、資力調査つき給付として導入した。ここから21世紀のブレア政権による税額控除制度の導入と、その精緻化によって出現する「低賃金労働者へのより広範囲の補助金」への道のりが始まったのである。税額控除制度は育児費用への補填の方針を超えて、低所得に対する一般的な補助にまで拡大した」(ヒル[2012], p.194, カッコ内の訳を省略)

今日の資本主義社会はグローバリゼーションという局面でかの往時と同じように「賃金補助」という一種の「杖」による支えを必要とするようになってきたのか、その「杖」は誰のために用立つものなのか、その「杖」は誰の負担によるものか、多くの利害関係者がその杖で便益を受けるからこそ今後ますます普及していくのか、解明されるべき課題は多い。

1990年代以降の福祉政策の国際動向をみると、ワークフェア、メイキング・ワーク・ペイ、タックス・クレジット、ディーセントワークなどの概念が注目されている。カタカナ表記であるのは、外国からの輸入概念であるためだけでなく、概念そのものが新しく、日本で用いられてきた従来の漢字表現ではしっくりとこないところがあるためであろう。これらの概念はいずれも「ポスト三つの世界」論では重要なものであり、その正確な理解とわが国に示唆するものを的確に捉えることが肝要である。

1. サービスを組み込む

エスピン-アンデルセンは各国の年金、傷病給付、失業給付などの所得保障制度に着目して比較しており、それ以外の福祉レジームを構成する重

要な変数、たとえば、医療サービス、福祉（ケア）・サービスや税支出（tax expenditure）を検討していない。しかし今後はこうした点の比較検討も必要不可欠である。

ここでの福祉サービスとはいわゆる対人社会サービスの意味であるが、社会保障、社会福祉に占めるその意義は今後ますます大きくなっていくと考えられる。その理由は、福祉政策の分野で現金給付よりもサービス（保育ケアや介護ケアのような直接的なサービスやソーシャルワークのような間接的な対人相談業務の両方を含む）が伸張していくことが予想されるからである。その背景には、現金給付が労働インセンティブに負の影響を及ぼす可能性があるのに対し、サービスの給付は就労自立支援サービスや保育、介護サービスに典型的にみられるように、サービスを受ける本人もしくはその家族の労働意欲を高め、労働供給を増加させる効果をもつという事情がある。

「サービスを組み込む」上で注目されるのは、国連社会開発研究所（UNRISD）の研究プロジェクトで開発されたケア・ダイヤモンドの考え方である。これは、育児サービスや高齢者介護サービスの分野で国家、市場、家族、コミュニティの役割分担を比較軸に設定するアプローチであり、いわゆる福祉多元主義やエスピン-アンデルセンの「国家・市場・家族の相互の関係」にも関連するアプローチである。その意味では目新しいものではないが、①ケアに焦点を当てることによって先にふれた男女の役割分担＝ジェンダー問題を浮き彫りにできること、②先進諸国と発展途上国を同時に比較できること、などの利点がある（ラザビ[2010]、落合ほか[2010]、齋藤[2010]を参照のこと）。

2. 税支出を考慮する

税支出面で見ると、この間の、「福祉から就労へ」という内容のワークフェアの動きと連動して、アメリカ、イギリス、オーストラリアなどのアングロサクソン諸国で就業条件付きの給付つき税額控除（refundable tax credits）制度が急速に普及してきた。ワークフェアは、仕事がペイするも

のでなければ、効果が一時的なものにとどまるか、あくまで「強制」の域を出ないであろう。それではワークフェア政策の持続可能性が担保されない。仕事がペイするようにするためには、「貧困のわな」を避けることが必要であり、そのためにメイキング・ワーク・ペイ（Making Work Pay）政策と総称される税制や助成金による賃金の補強が必要であるということになる。給付つき税額控除制度はこうした背景のもと現在注目が集まってきた。

上の点をもう少し詳しく解説すると次のようになる。エスピン-アンデルセンによると、アングロサクソン諸国では基本的に「低賃金戦略」が存在している（エスピン-アンデルセン[邦訳2003]第1章）。このことが議論の出発点である。その一方で福祉受給者の労働インセンティブを高める要請が生まれてきている。働いていない「福祉依存者」に対しては厳しい対応を取るのがこれらの国の文化でもあるからである。しかし低賃金戦略のもとで不可避免的に生まれる「低賃金のわな」が存在し、なかなか労働インセンティブが高まらない。つまり、福祉受給を離脱して働かざると、かえって得られる純所得が減り、労働意欲が高まらない。そのため、こうした事態を回避するための福祉給付水準引き下げへの動きが促進されるが、それは「貧困の罠」を一見解消するようにみえつつもそれでは増大するワーキングプアの救済・所得補償が不可能である。

上のような背景から、税制や助成金による賃金の補強＝給付つき税額控除制度が浮上してきたのであるが、それが最初に新自由主義レジームのアメリカで提起され、実施されたことも注目に値する。次のような、エスピン-アンデルセンの指摘にあるように、アメリカの場合、その低賃金-雇用拡大戦略が「貧困の罠」を先鋭的に深刻化していたのである。

「低賃金戦略は低い生産性の『粗末な仕事（lousy job）』における雇用の増大を促進する。この種の仕事にあっては、フルタイムで1年間働いても貧困ラインを下回る所得しか得られな

い (Burtless, 1990)。そのため、低賃金労働市場は二重の危険性をはらむことになる。つまり、それは(公的扶助のような)多額の所得移転支出を必要とし、同時に、(低賃金は労働へのディスインセンティブ効果を生むため)貧困の罠をもたらしてしまう」(エスピン-アンデルセン編著 [邦訳2003], p.27)。

アメリカでは上で述べたように働かない福祉受給者に対しては一般世論を含めて対応が厳しいが働く貧民(ワーキングプア)に対してはそうでもない。働いても生活が困難である層を放置することはアメリカ社会・文化の基盤を掘り崩す可能性があるからである。しかし、そうだとすると、最低賃金の引き上げという政策選択は、グローバリゼーションの進展するなかで企業が負担する労働コストを引き上げないという要請から忌避される傾向にある。あるいは、最低賃金の引き上げはターゲット効率性が低いという問題や雇用への悪影響が指摘される。こうした幾つもの重なる事情から、いわば「消去法」の論理から、勤労条件つきで給付つき税額控除制度がアングロ・サクソン諸国をはじめ多くの国で注目され、急速に導入されているのである。

Ⅲ. ワークフェアのアポリア (本来的な困難)

欧米では1980年代、1990年代を通して、従来からの福祉国家の再編がおこなわれた。産業・労働の分野では規制緩和、プライバタイゼーションの2つの政策が中心であったが、社会保障・福祉の分野では、いわゆるワークフェアが注目を集めることになった。福祉と就労をめぐる関係の再編が進行したのである。ワークフェアとそれに関連する雇用条件&給付つき税額控除税制は、アメリカに始まり、近年例をみないほどのスピードと影響力で、ヨーロッパやオセアニア諸国に伝播した。

その背景には、1980年代からの経済・雇用情勢の悪化がある。そしてこのことが、とりわけ失業保険や公的扶助あるいは障害者福祉などの分野の社会保障予算への制約を強めた。つまり、経済成

長率の鈍化が歳出面からの圧力を生み、また、失業保険受給者、公的扶助受給者あるいは障害年金受給者の増加が歳出面からの予算制約を強めたのである。

このようにワークフェア政策の動因は労働の側にあると考えられるが、ワークフェアとは福祉から労働へと問題を「投げ返す」ことを意味する。ここにワークフェアの本来的な困難(アポリア)がある。というのは、上で述べたように、ワークフェアの背景には、投げ返される側の雇用情勢の悪化があるからである。このアポリアはそれがソフトなワークフェアであれ、あるいはアクティブーションであれ、免れることはできない。不況下では職業訓練によって「雇用可能性」(employability)を高めてもその効果は限られている。

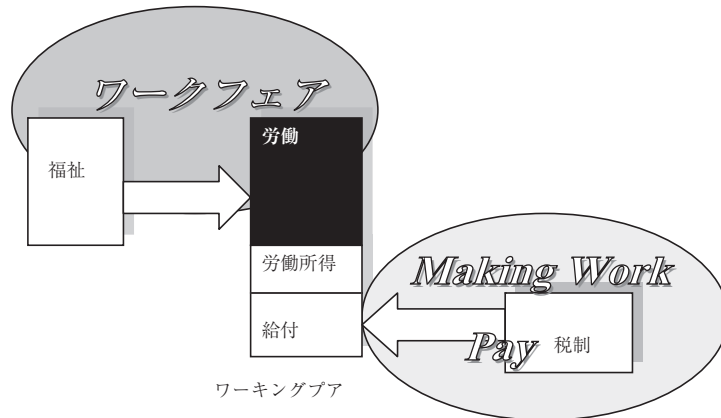
したがって「投げ返す」だけで問題が解決するわけではないことはある意味では当然である。そのため、現在のワークフェアの焦点は①「投げ返した後の所得面でのフォロー」のあり方や、②就労そのものの位置づけにシフトしていることを示す。①の代表が、この間、税制を通して多くの国で実施されているメイキング・ワーク・ペイ政策であり、②はILOのディーセントワーク(「適切な仕事」)論が提案している方向である。本稿ではワークフェアとこの2つの方向の特徴(長所、短所を含む)を検討し、最後にわが国へのインプリケーションを探る。

Ⅳ. メイキング・ワーク・ペイ政策

1. 「就労福祉給付」(in-work benefit)

OECDが重要性を指摘している「就労福祉給付」とは、具体的には、雇用条件&給付つき税額控除(refundable tax credit)のことである。「ペニシリンに等しい政策」(Howard[1997]p.64)といわれたアメリカのEITC(Earned Income Tax Credit)やイギリスのWFTC(Working Families Tax Credit)がその代表である。

税額控除制度の意義および問題点について、いくつかの点を確認しておきたい。



出所) 筆者作成。

図1

まず、第1に、アメリカの福祉政策を考える場合には、こうした税制改革をも視野に入れる必要があること。AFDCからより厳しいTANFへの移行も、この税制改革がセットになっていたからをはじめて可能になったという指摘もある(日本財政法学会[2001], p.124.)。社会保障制度と税制は、本来、表裏一体の関係にあり、両者への目配りが必要である。

ワークフェアの伝播と軌を一にして、雇用条件&給付つき税額控除制度が、イギリス、カナダ、オーストラリアなどアングロサクソン諸国にいち早く伝播し、今日では少なからぬヨーロッパ諸国で導入されるようになり(Dolowitz [1998], Meyer and Holtz-Eakin eds.[2001]), アジアのなかでは韓国で導入された。

第2に、上でみてきた給付つき税額控除制は、この間OECDがその普及に向けて精力的な調査・研究活動をおこなってきた<メイキング・ワーク・ペイ政策>の中心的手段であり、<ワークフェア>と<メイキング・ワーク・ペイ政策>、<給付つき税額控除制>の3つは相互に密接な関係をもつ。それらは文字通り三位一体の関係にあり、その意義なり問題点を考える際にはそれらを統一的に把握する必要がある。

もちろん、こうした3つの政策間の連携が必要とされるのは労働者一般ではなく、低熟練労働市

場にいるワーキングプア層である。ワークフェアの進展により就労した「福祉離脱者」もワーキングプア化しているのが実態であり(久本[2007], 注1), <メイキング・ワーク・ペイ政策>はかれらの所得を「補償」する意味合いをももつ。こうした構造を図式化したものが図1である(労働が黒く塗りつぶされている理由は次節で説明される)。

2. 給付つき税額控除制度の問題点と求められる対応

給付つき税額控除制度をめぐる「地獄への道は善意の石で敷き詰められている」(渡辺[2008])ともいわれるように、いくつかの検討課題が指摘されている。それらを実施に関わる問題と原理的な問題に分けて説明すれば以下のとおりである。

実施に関わる問題としては、現在の課税最低限の人々の所得についてもきちっとした情報がないと、いくら給付したらいいかということがわからないこと、また、「申告」形式の場合には不正申告が生じる可能性があり、そういうことが起こっても個々の税務調査を実行するには執行コストがかり過ぎる点が挙げられている(渡辺[2008])。

わが国に導入する際により重要で、クリアしなければならない点に、タックス・コンプライアンス

スの問題がある。「働いても貧しい人たちは概して年末調整手続きの枠外に置かれている。・・・急いで検討を要するのは非正規雇用に忍従し転職回数も多い、働いても貧しい給与所得者層」であり、かれらに対して、アメリカで広範なNPOが協力して行なわれているような「申告前支援」、「申告期支援」「申告後支援」をどのように担保するかという問題である。日本の税理士法では税業務の絶対独占（たとえ無償であっても繰り返す行は違法）があるのでまずそれをどのように改めていくかが問われることになる（石村[2008]）。

原理的問題としては以下の問題を指摘することができる。

1. 「事後的」な所得補償措置であり、生活保障機能が弱い点（アメリカの場合1年に1回給付）。
2. アメリカのようなフェーズイン部分がある。と何らかのやむを得ない理由で前年の所得が減った場合に今年の給付が減る。この点からも生活保障機能が弱い。
3. フローの所得を基準とするため資産のある人にも給付の可能性がある。
4. 低賃金雇用への実質的な助成であり、雇い主の人的資本への投資を抑制し、低賃金雇用を温存することになる。

なお、4のような問題点をもつ給付つき税額控除制は「市民は、自由に、また、仕事や所得あるいは一般的な厚生を喪失することなしに、必要と認められた際に、労働から離脱（opt out）することができる」（エスピン＝アンデルセン）という意味での「脱商品化」を促進するものでない。逆に商品化に親和的な側面をもち、強いていうならば、本稿のⅠ.「ポスト三つの世界」論の課題でふれた「援商品化」「助商品化」の性格をもつ。

給付つき税額控除制度は「万能薬」ではないし、実施に向けてのインフラ・条件整備の余地も大きい。基本的には税支出の形をとるのがいいのか、あるいは社会保障給付の形のほうが望ましいのかを詰める必要がある。また、納税者番号・社会保障カードの導入や確定申告のサポート体制をどう作り上げるのかという課題がある。

しかし、制度の谷間で呻吟している500万人を超えるワーキングプアに対するセーフティネットの再構築は急務の課題であり、税制として何ができ、何ができないかを明らかにしていく必要がある。今後より活発な議論の展開が期待されるころではあり、そうした留保条件付きではあるが、予想される消費税導入時に「消費税逆進性対策税額控除」を導入するというのもひとつの選択肢（「制度の頭出し」）であると思われる。

V. 労働規制とディーセントワーク論

1. 事前的労働規制政策

1990年代にはさまざまな面での政策目標間におけるトレードオフ関係を指摘する議論があった。たとえば、労働の規制と雇用の維持のディレンマ、規制緩和と賃金分配の平等性（もしくは労働力の質）の確保の間のディレンマ（Esping-Andersen著 [邦訳2000]）である。また、サービス経済下における＜賃金所得の平等性の確保＞、＜完全雇用＞、＜政府財政の均衡の達成＞間の著名なトリレンマなどである。

このトリレンマ論の概要は次のようである。政府は低熟練労働者の所得を保護するために労働市場を規制することができるが、その場合、高い失業が生じるか（ドイツ）、それを防ぐために公的雇用を拡大すれば財政の赤字化を余儀なくされる（スウェーデン）。他方、完全雇用と財政の均衡化に力点を置けば賃金所得の不平等化を避けられない（アメリカ）（Iversen and Wren [1998]）。つまり、2つまでは可能であるが、3つの政策目標を同時には達成できないというものである。

上の議論からもわかるように、雇用保護規制（Employment Protection Legislation）には強い逆風が吹いている。ただし、1990年代後半からの景気回復を背景に上のトリレンマの呪縛が緩んできたとの指摘もある（Sarfati and Bonoli [2002]）。事実、1990年代後半、ヨーロッパでは「労働時間指令」、「パートタイム労働者への均等待遇」、「有期契約」などの面での「規制の緩和から規制の強化への流れ」が明らかになっている（大沢[2007]の

図2を参照)。

ILOの提携研究機関であるISSA(国際社会保障協会)は、以下の引用文にあるような「選択的な再規制(selective re-regulation)」を提唱している。

「・・・労働市場における注意深く選ばれた介入は、もっとも不利な立場にある労働者の状況を、そのような労働者に適切な種類のジョブを創造する経済の能力をそれほど損なうことなしに、ドラマティックに改善することができる。たとえば、最低賃金は、もし経済的に受け入れられる水準に設定されているならば、もっとも脆弱な労働者の所得を、必ずしもかれらを労働市場外に追いやるという犠牲を払うことなしに、保護することができる(Cregg[2000])。低い最低賃金でさえもイギリスでの経験が示しているように不利な立場にある労働者に対してポジティブな影響を与えることができるのである・・・」(Sarfati and Bonoli 2002, p.471)。

イギリスの社会政策研究者ジェーン・ミラーの次の引用文も、基本的には、ワークフェアやメイキング・ワーク・ペイ政策が看過している「労働」の中身の点検が重要であることを指摘している(こうした議論については居神[2007]を参照のこと)。

「・・・“make work pay”というアジェンダは、多くの国で、就労福祉給付の拡張をもたらしてきた。しかし、おそらく‘福祉としての労働’を推進するにあたっては、雇用の性格とその仕事の性格、質により以上の注意を払う必要がある。・・・労働市場が保障とwell-beingを提供しているのかいないのか、労働市場を単によりアクセスしやすいだけでなくより搾取的でなくより公正であるように政策が介入できるのかどうか、また、どのようにしてそうした政策介入を行なえるのかどうかに、より注意を払う必要がある」(Millar[2005]p.38)。

ここにある種の分岐点が見えてくる。一つは、

「事後の補償政策」(ex-post compensatory strategy)と呼ばれるもので、メイキング・ワーク・ペイ政策がその代表である。この政策はアメリカ、イギリスなどのアングロサクソン諸国で有力なものであり、低賃金と仕事の不安定性(ワーキングプアの存在)を容認した上で労働規制を撤廃し、給付つき税額控除制度などを通して低熟練労働者の所得「補償」をおこなう。もう一つの立場は、最低賃金制をはじめとする労働規制により「事前的に」低賃金と仕事の不安定性を軽減し、ワーキングプアの発生を最小限にする政策を主張するものである。

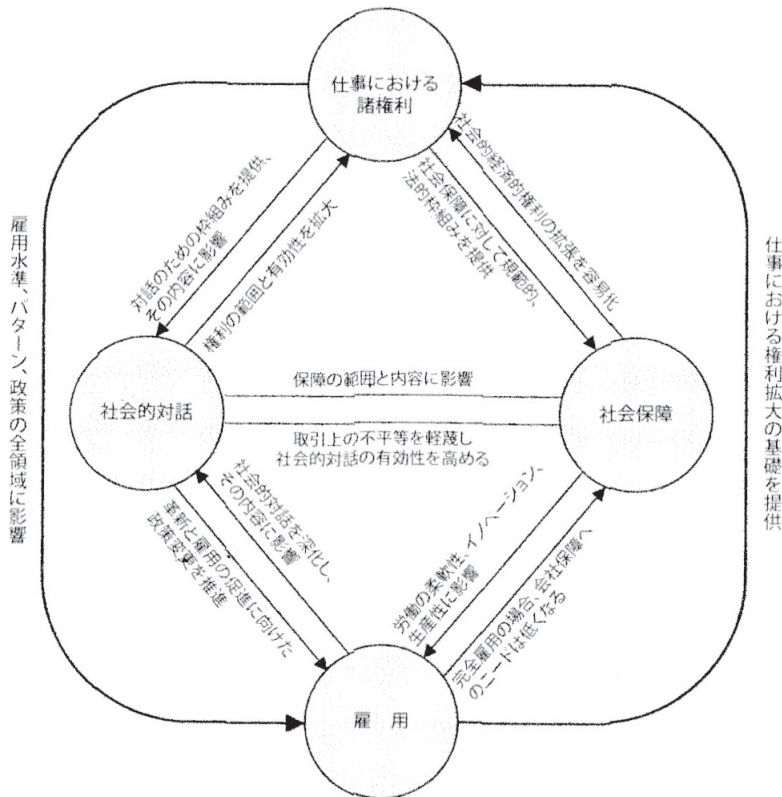
2. ディーセントワーク：ILOの提案

1999年のILO総会において披瀝されたディーセントワーク(「適正な仕事」という構想は上で述べた労働規制の内容を豊富化し、かつ、具体化したものである。この構想は一面では1918年創設以来のILOの使命と活動分野を端的に示したものと見える。

「ディーセントワークとは非常に重要な概念で、私が思うにILOの根本を変えたというか、将来、大きな転換点となったものだといわれるものと確信しています」(野寺[2006]) pp.60-61)といわれているが、以下の2つの重要な意義もしくは論点だけに簡単に言及しておきたい。

第1は、ディーセントワークの4つの構成要素はそれぞれが相互依存関係にあることである(図2参照)。

1. 「労働における諸権利」の保障－ディーセントワークのすべての構成要素に対して「倫理的および法的枠組みを構成するもの」
2. 「雇用やその他の働き方」の提供－「仕事を望む人に対して適切な(adequate)雇用機会が提供されなければならない」
3. 「社会保護制度」の整備－「ディーセントワークの目的は多様な事故(contingencies)と脆弱性(vulnerabilities)に対する保障を提供することである」
4. 「社会的対話」の促進－「生産活動の参加者



出所：Ghai (2006 : p.23) を一部修正。

図2 ディーセントワークの4つの構成要素

に対して発言と代表 (voices and representation) を提供する」

第2は、ディーンワークの達成度に関する指標やパターンの開発が射程に収められていることである (Ghai[2006]pp.26-30)。この指標に関して、次のような指摘がある。

「・・・ディーンワークは長期プランなので、定期的にその成果がどの程度上がったのか計測していく必要があるわけです。そのためILOはインディケーター、要するに物差を考えました。ただ、このこと自体が新たな問題を提起しました。つまり、数値的に結果が出てくると、ある国での達成度合いはこの位で、別の国ではどうだということが一目瞭然で出てくるこ

とになります」(野寺[2004]p.63)。

野寺[2004]は、「ディーンワークは、そこ(「各国を格付け的なことはILOの仕事ではない」という点)も変えてしまうのではないかという危惧を私は抱いておりました」と述べているが、ここは評価が分かれるところである。加盟国との関係で微妙な点を含むが、ディーンワークの普及を図るという観点からはむしろそうした方向、つまり、各国のスコアを測定、公表する方向が積極的に目指されるべきではないかと筆者は考える(注2)。また、野寺[2006]には、日本ではディーンワーク計画の策定が必要ないと主張しているような叙述があるがこの点についても筆者は見解を異にする。

当初、このディーンワークを児童労働、強

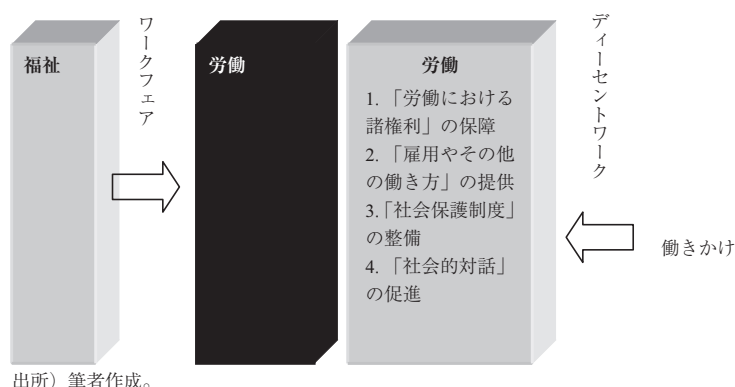


図3

制労働の禁止などの発展途上国固有の問題として理解する向きもあったが、それは誤解であり、いわゆる先進諸国でも重要な意味をもっている。事実、デンマーク、オランダ、ニュージーランド、カナダなどの国では、政・労・使が協力しながら国内におけるディーセントワーク普及に向けた活発な取り組みをおこなっている。グローバリゼーションの進展のもと、先進諸国ができるだけ労務費コストを切り下げ、それが叶わぬ場合には発展途上国へ生産設備を移転させようとする「底辺への競争」が厳しくなっている状況のなかで、こうした取り組みは多くの労働者の生活を守るためにますます重要になっている。

これまでに検討してきたワークフェアやメイキング・ワーク・ペイ政策との違いは以下の点にある。

ワークフェアは就労することを第一義的目的とし、その労働の中身あるいは労働を取り巻く環境を問うものではない。その意味で「労働」はブラックボックス化されている。メイキング・ワーク・ペイ政策も労働の果実である所得について注目し、雇用条件&給付つき税額控除などの税制を通してその不足分を「補償」するのであるが、その場合でも「労働」はワークフェアと同じくブラックボックス化されている。この2つに比べて、以下の4つの構成要素からなるディーセントワークの大きな特徴は、労働の内実を問題にしている点が大きな違いである (Ghai[2006])。

Ⅵ. おわりに一わが国の制度・政策論に示唆するもの

1970年代半ばからの約30年間に福祉と就労をめぐる関係は、それまでの30年間 (1945~75年、これは福祉国家の「黄金時代」でもあった) と大きく様変わりした。この動きはまだ完全に終了したわけではないが、それは福祉の「雇用志向」(employment-oriented) = ワークフェアに向けた再編であったと総括することができる。

ある種奇妙に思えるかもしれないが、ワークフェアの動きはアングロサクソン諸国と北欧諸国の両極で先行している (Berkel and Moller [2002] pp.56-59, Sarfati and Bonoli [2002] p.467)。北欧諸国ではそれに先立って失業者のactivation政策の豊富な蓄積があったのである (武川・宮本・小沢 [2004] pp.5-6の宮本氏の発言)。また、北欧諸国の公的扶助制度は社会保障性全体のなかでマージナルな位置しか占めず、そのため就労要件にはそもそも厳しいものがあったのである (埋橋 [1999], Behrendt [2002])。これに対して、大陸ヨーロッパ諸国でのワークフェアの進展度合いはそれほどでもない。

ただし、本稿では国ごとの対応を検討したわけではない。ワークフェアの動きがメイキング・ワーク・ペイ政策を媒介にして「就労福祉給付」問題やワーキングプアの問題をクローズアップし

ていること、そのことの評価が現在の研究上の焦点となりつつあること、また、「就労福祉給付」やその代表である雇用条件&給付つき税額控除制度の充実で問題が解決するのではなく「就労福祉給付」それ自体が新しいイシューもしくは対立軸を生んでいる事情を明らかにしてきた。言い換えれば、税額控除制度や雇用主に対する賃金補助などは、低賃金職種の温存を支援するものであること、このことが問題となる。その論点に関連して「事後的補償政策」(ex-post compensatory strategy) vs. 「選択的な再規制」(selective re-regulation) という新たな対立軸が出現していることも指摘した。また、福祉から労働へというワークフェアの動きが結果的に労働の性格を問題とせざるを得なくなる点をも示した。

「福祉から就労」といった場合にその中身に注意する必要がある。就労の場が最低賃金制などの「事前的労働規制」を欠いたまま(ディーセントワークでないまま)就労への移行がおこなわれた場合、それは新たなワーキングプアを生み出すことになる。また、給付つき税額控除などの「事後的所得補償」制度を欠いている場合も同じである。つまり、ワークフェアは「事前的労働規制」と「事後的所得補償」制度とセットになって初めて効力を発する。言い換えれば、その前後2つの制度がどれだけ充実しているかがワークフェアの中身に大きく影響する。

これまでの議論はわが国の今後の制度改革に示唆する点が多いと考えられる。この点の詳しい展開は別稿に譲らざるをえないが、検討項目を含む要点だけをまとめれば次のようになる。

第1に、「事前的労働規制」VS. 「事後的所得補償」の問題に関しては、一般的には前者のほうが好ましいといえるが、グローバル経済化が進展する中で、1国の実施では雇用への悪影響を免れることはできないのではないかと。この点では、わが国の最低賃金規制の水準と規制の有効性を別途実証的に論じる必要があるが、近年デンマークの経験から生まれたflexicurityの考え、つまり、労働市場規制の弾力化(flexibility)と最低所得保障(security)の組み合わせというアイデアは検討に

値する。

第2に、「事後的所得補償」にはいくつかの問題、つまり、低賃金職種・産業を温存しそれらへの人的投資を疎かにするという問題点が付きまとう。あるいは、国によってはスティグマを生みがちであるなどの問題がある。

第3に、本稿では原理的に異なる2つの方向性があることを示した。しかし、それにあまり拘泥する必要はないのかもしれない。というのは、日本ではこの2つの方策のいずれも実施されていないし、そのことを反映して研究も進展していないからである。筆者が一番重視したいのは、本文で述べてきたような国際的動向あるいはそれをめぐる相異なる見解をみてきて、以下のような日本の「姿」が期せずして浮き彫りになってきたことである。

オランダのような短時間労働者の社会保険への包摂は試みられておらず、労働能力のあるものには原則として生活保護は適用されず、被保護世帯、人数が国際的にみて著しく少ないこと(これについては埋橋[1999]を参照)、正規職労働者と生活保護受給者の「狭間」に多数存在するワーキングプア層への所得「補償」措置が採られていないのが現状である。そのように考えると、給付つき税額控除制度を通じたメイキング・ワーク・バイ政策も、上でみたようないくつかの問題を抱えながらも検討に値する。

同じく、ワーキングプア問題は、わが国でもディーセントワークの視点からの点検作業が必要であることを指し示している。今後、政・労・使が協力してディーセントワークの指標化に取り組み、たとえば取り上げるべき尺度について共同で検討したり、合意されたその尺度を用いて実際のディーセントワークを計測し、その変化をモニターしていくようなことがあってもいいのではないか(埋橋[2011b])。

上の3点は今後の政策論議をすすめていく際の出発点としてぜひとも踏まえたい所である。

註

1) Jamie Peckは、大著『ワークフェア国家』のなか

で、ワークフェア、とりわけワークファースト・モデルのそれが再商品化の動きであることを指摘し、また、「臨時労働者という旧来のワーキングプア」に加えて「以前福祉受給者であった新しいワーキングプア」を生み出すということに警鐘を鳴らしている。後者にとって「どんな仕事でもいい仕事である」(“any job is a good job”)とされてしまうのである。「最初にMcJobsが来て、今やMcWelfareもやってきた」(First came “McJobs,” now there is “McWelfare” too.)との言葉が印象的である (Peck[2001]p.19)。

2) この点に関して、Ghai [2006, pp.26-30]は、国名を明らかにしなくても指標の作成が有用であることも主張している。ディーセントワーク指標と1人当たり国民所得もしくは人間開発指標 (Human Development Index, HDI) との間に正の相関関係があることが予想されるが、その場合でも「はずれ値」があること、つまり、高い(低い)所得の国でも低い(高い)ディーセントワークの達成度の国があることがありえ、その場合のディーセントワークの達成度が何に起因するかということが明らかにできる可能性をもつからである。この点について詳しくは埋橋 (2011b) を参照のこと。

参考文献

- 居神浩 (2007) 「規律訓練型社会政策のアポリアーイギリス若年就労支援政策からの教訓」埋橋孝文編著『ワークフェア-排除から包摂へ?』法律文化社。
- 石村耕治 (2008) 「給付 (還付) つき税額控除をめぐる税財政上の課題-アメリカの『働いても貧しい納税者』対策税制を検証する」『白鷗法学』15 (1)。
- 埋橋孝文 (1999) 「公的扶助制度の国際比較-OECD24ヶ国のなかの日本の位置-」『海外社会保障研究』127号。
- 埋橋孝文 (2011a) 『福祉政策の国際動向と日本の選択-ポスト「三つの世界」論』法律文化社。
- 埋橋孝文 (2011b) 「ディーセントワークの指標化をめぐる-今後のための基礎的作業」中川 清・埋橋孝文『生活保障と支援の社会政策』(明石書店) 所収。
- 埋橋孝文・連合総合生活開発研究所 (2010) 『参加と連帯のセーフティネット: 人間らしい品格ある社会への提言』(ミネルヴァ書房)。
- 大沢真理 (2007) 『現代日本の生活保障システム-指標とゆくえ』岩波書店。
- 落合恵美子・阿部彩・埋橋孝文・田宮遊子・四方理人 (2010) 「日本におけるケアダイヤモンドの再編成: 介護保険は『家族主義』を変えたか」『海外社会保障研究』170号。
- 齋藤暁子 (2010) 「発展途上国におけるケアダイヤモンド-UNRISDの6ヶ国調査から」『海外社会保障研究』170。
- 武川正吾・宮本太郎・小沢修司 (2004) 「ワークフェアとベーシック・インカム (座談会)」『海外社会保障研究』147。
- 日本財政学会編 (2001) 『社会保障と財政』龍星出版。
- 野寺康幸 (2004) 「講演録 ディーセントワーク実現のために」『世界の労働』54 (11)。
- 久本貴志 (2007) 「アメリカにおける福祉離脱者とワーキングプア」埋橋孝文編著『ワークフェア-排除から包摂へ?』法律文化社。
- ヒル, マイケル (2012) 「イギリス社会保障の展開-新旧のリスクへの対応をめぐる」橋本俊詔・同志社大学ライフリスク研究センター編『社会保障改革への提言-今, 日本に何が求められているのか』ミネルヴァ書房。
- 宮本太郎 (2006) 「ポスト福祉国家のガバナンス 新しい政治対抗」『思想』983。
- ラザビ, シェアラ (2010) 「政治, 社会, 経済からみたケアの国際比較」『海外社会保障研究』170号。
- 渡辺智之 (2008) 「所得税額はマイナスになりうるか?-いわゆる「給付つき税額控除」の問題点」『租税研究』707。
- Behrendt, C. (2002) *At the Margins of the Welfare State: Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden, and the United Kingdom*, Ashgate Publishing Limited.
- Berkel, R. van and I. H. Moller (2002) *Active Social Policies in the EU: Inclusion through participation?*, The Policy Press.
- Dolowitz, D. (1998) *Learning from America: Policy Transfer and the Development of the British Workfare State*, Sussex Academic Press.
- Esping-Andersen, G. (1990) *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press. (=2001, 岡沢憲美・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)。
- Esping-Andersen, G., ed. (1996) *Welfare States in Transition, National Adaptations in Global Economies*, SAGE Publications. (=エスピン-アンデルセン, G. 編 (2003) 『転換期の福祉国家-グローバル経済下の適応戦略』(埋橋孝文監訳) 早稲田大学出版部)。
- Esping-Audersen, G (1999) *Social Foundations of Post Industrial Economies*, Oxford University Press.
- Ghai, D. ed. (2006) *Decent Work: Objectives and Strategies*, International Labour Office.
- Haward, C. (1997) *The Hidden Welfare State: Tax expenditures and social policy in the United States*,

- Princeton University Press.
- Iversen T., and A. Wren (1998) "Equality, Employment and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service economy", *World Politics*, 49.
- Meyer, B. D. and D. Holtz-Eakin eds. (2001) *Making Work Pay: The Earned Income Tax Credit and Its Impact on America's Families*, Russell Sage Foundation.
- Millar, J. (2005) "Work as Welfare? Lone Mothers, Social Security and Employment", Saunders P. ed. *Welfare to Work in Practice*, Ashgate Publishing Limited.
- Peck, J. (2001) *Workfare States*, The Guilford Press.
- Sarfati, H. and G. Bonoli eds. (2002) *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective: Parallel or converging tracks ?*, Ashgate Publishing Limited.
- (うずはし・たかふみ 同志社大学教授)