

## 書 評

## 水島治郎著 『反転する福祉国家－オランダモデルの光と影』

(岩波書店、2012年)

大森 正博

オランダは、ヨーロッパの北部に位置する人口、面積ともに日本の7分の1程度の国家である。江戸時代に日本が鎖国をしている時期には、日本にとってほぼ唯一の海外との窓口であったことも周知の事であり、日本にとってはなじみのある国である。また、最近では、1990年代のヨーロッパの長期不況の中で、パートタイム労働の待遇を拡充し、ワークシェアリングを行いながら、失業率を抑え、経済成長を達成したことが、オランダモデルとして取り上げられた。<sup>1)</sup> また、筆者が関心を持っている医療・介護セクターにおいても、興味深い制度改革を行っている。1968年には、国民皆保険の公的介護保険を施行しており、1980年代の終わりには、デッカー・プラン (Plan-Dekker) に始まる、医療・介護制度への「規制された競争 (Regulated Competition)」の導入を試み、現在では、実際に、健康保険制度 (“Compartment 2”) と呼ぶ。に導入が行われている。<sup>2)</sup> その他、我が国の医療・介護制度改革の議論の中で話題になった、公的介護保険における現金給付、医療保険における免責控除制度、保険料の減免制度等が実際に導入されるなど、我が国の医療・介護制度改革を考える上で示唆に富んだ政策を行っている。ここで、もう一つ興味深いことは、「規制された競争」、医療保険における免責控除制度、保険料の減免制度等、医療制度に関わる主体から反対が生じ、政治的に実現することが容易ではないと思われる施策が次々と導入されていることである。この点は、筆者

がオランダの医療・介護制度に関心を持って、ケーススタディをする中でしばしば質問され、私自身も疑問に思っていた点であった。本書は、この疑問に対して直接的な解答を試みるものではないが、特に第3章で展開されるオランダの政治に関する解説は、問題に対する解答に一定の示唆を与えてくれるものである。

この様に様々な観点から関心を引くオランダであるが、なぜか、その政治、経済、社会に関して日本語で書かれた専門的な文献は限られているのが現状である。そうした中で本書『反転する福祉国家』は、特に、著者の専門とするオランダの政治を中心にして、オランダの福祉国家の変容をテーマにしなが、今日のオランダ社会の有り様について、バランスよく紹介をしている点で優れており、オランダという国を理解する上で大変有益である。また、著者が、本書で主たるテーマとして取り上げた福祉国家における「包摂」と「排除」の問題は、オランダのみの問題ではなく、日本を含めた多くの国々の直面する問題であるといえよう。その意味で、本書は、今日の福祉国家が抱える普遍的問題を、オランダの事例を取り上げながら考えることのできる良書ともいえる。

それでは、以下、簡単に各章の紹介をしよう。「光と影の舞台」と題された第1章では、本書を読むにあたって前提となるオランダの成立の歴史について紹介し、福祉国家の観点から、オランダ社会の有り様を説明しており、オランダを全く知

らない人でも、オランダの国の成り立ち、社会、政治の有り様が理解できるようになっている。後の本書の展開を考える上で、本章で重要なのは、オランダにおける「柱状社会」に関する解説である。オランダは、19世紀後半に入ってから、1960年代に至るまでカルヴァン派とカトリック派の各宗派で、それぞれ宗派ごとに社会を組織し、「自前の政党、新聞、学校をはじめとして経営者団体から労働組合・中間層団体・農民団体、さらには女性団体や青年団体・高齢者団体、余暇サークルまで、信徒を広く集めた系列組織の結成を進めて行った。」<sup>3)</sup> 筆者は、「柱」の最盛期である20世紀前半には、信徒はその社会生活のほとんどをこの「柱」の中で過ごすことができたと言われている。」としている。雇用・福祉においても、その担い手、利害関係者である経営者団体、労働組合、農民団体、保険者などが柱状社会の中にあっただけであり、「柱状社会」の影響を受けることになる。そして、雇用・福祉制度のあり方を決定する政治にも、「柱状社会」は影響を及ぼす。具体的には、「柱」に属する各団体が、選挙の際に系列政党の候補者名簿に団体推薦の代表を並べることになる。その結果、オランダでは、カルヴァン派政党、カトリック政党というキリスト教系の政党がキリスト教民主主義勢力として中道勢力を構成し、自由主義政党、社会民主主義政党との間で状況に応じて、連立内閣を構成していた。

この様な社会状況を受け、エスピン＝アンデルセンの分類によれば、オランダは、「保守主義型福祉国家」あるいは「大陸型福祉国家」に分類される。この分類に属する国の特徴は、カトリックの影響力が強く、職能団体を重視するコーポラティビズム的遺制が残っていることである。<sup>3)</sup> これらの国々では、キリスト教民主主義政党が最大与党として政権の中枢を占め、社会主義に対抗する関係から、階級協調と温情的な福祉政策を行う傾向にある。また、キリスト教民主主義は3つの特徴

を持っている。第一の特徴は、家族を社会の基本単位と考える社会観を持っており、そうした中で、福祉の基本単位として男性稼得者モデルの家族を想定することである。そして、キリスト教民主主義の第二の特徴は、福祉に関する国家の役割を限定し、個人の帰属する社会集団が主体を担う分権性である。このことは、宗派系の出自を持つ民間非営利団体が発達し、医療機関、介護サービスの提供者が重要な役割を果たしているところに反映されている。キリスト教民主主義の第三の特徴は、福祉給付の偏重と就労促進政策の欠如であるとされる。著者は、さらにこれらの特徴を、オランダの現実の雇用・福祉制度の歴史的展開に関係づけて説明しており、非常に興味深い。著者のオランダの福祉国家の特徴付けにおける洞察は興味深い。この第三の特徴がどうして生じたのかは、これ自体が解くに値するパズルである様にも感じられる。

著者は、このような三つの特徴を持ったオランダの福祉国家が、二度にわたる石油危機の中で転換を迫られた結果生まれた、「オランダモデル」の内容を、「第2章 オランダモデルの光」において展開する。オランダでは、二度の石油危機による景気低迷により、雇用が縮小し、失業が問題となり、財政悪化により、社会保障負担が問題になってきた。こうした環境下で、伝統的なオランダの福祉国家は変革を余儀なくされる。変革の最初の契機となったのが、1982年に政府、使用者団体、労働組合の三者が包括的合意を行った「ワセナル協定」である。この協定は、賃金の抑制、個々の労働者の労働時間の短縮によるワークシェアリングにより失業を抑制することに貢献し、企業の業績回復に貢献したとされている。著者は、ワセナル協定後のルベルス、コック、バルケネンデ政権下の施策について詳細に検討し、従来の「大陸型福祉国家」が重視してきた給付重視の姿勢から、就労重視（“Welfare to Work”）へと福祉国家

が変容していく様子を描き出している。オランダの雇用・福祉制度は、福祉の給付を行うことによって所得を保障するモデルから脱却し、就労による社会参加を促す制度へと変化していったのである。読者からすると、それを可能にした条件について関心が持たれる。オランダでは、政労使による中央協議制が様々な社会経済問題の解決に寄与してきたと言われている。著者は、福祉国家改革の中で労組、福祉受給者の大きな抵抗が見られたことから考えて、中央協議制は、問題の所在を明らかにする役割は果たしたが、むしろ、「政治の優位」を確保することによって、既存の制度から利益を得てきた労使の拘束を離れた政策決定が可能になったとする。そして、その背景では、「柱状社会」の「柱」の弱体化による政党と支持基盤の緩みと政党の自律性、ルベルス、コックのような国民的信任を得た政治家の存在が重要な役割を果たしたとしている。

第2章で、著者は、オランダのパートタイム労働の歴史、制度についても詳細に検討している。オランダでは、パートタイム労働者が、今や全労働者の約半数に迫っているほど、ポピュラーな存在であるが、ワセナル協定締結以前は、パートタイム労働は、伝統的性別役割分業の考え方が支配する下で、女性が担う少数派の労働であった。男性が所得を稼ぎ、女性は家庭で家事育児を行うというのが、1960年代から1980年代にかけてのオランダ社会の価値意識であったが、女性が働くことに対する社会意識の変化を伴いながら、ワセナル協定を契機に、パートタイム労働の役割が確立することになる。労働者がワークシェアリングのために労働時間短縮、すなわちパートタイム労働をすることから考えて、パートタイム労働がフルタイム労働よりも著しく賃金等の待遇面で劣れば、労働者のワセナル協定への同意を得ることは難しくなる。したがって、ワセナル協定後は、パートタイム労働など「非典型労働」の正規化の

ための施策が進められていくことになった。1996年の「労働時間差別禁止法」により、労働時間の違いに基づく労働者間の差別を禁止した。そして、1999年には「フレキシビリティ法」を制定し、派遣労働者に対して、正規労働者に準ずる保護を行った。2000年7月には、「労働時間調整法」により、労働者に労働時間の短縮・延長を求める権利を認めた。その結果、オランダは、パートタイム労働者が全労働者の約半数に迫るパートタイム社会へと変化していった。<sup>4)</sup> パートタイム労働の増加にもかかわらず、オランダは格差が比較的小さな国である。OECDの調査によれば、2000年代半ばでジニ係数0.27は、OECD30カ国中、低い方から8番目にあたっている。この不平等度の低さは、オランダのパートタイム労働等の非典型的労働の正規化の施策の結果に他ならない。

著者は、この様なオランダの福祉国家を「ポスト保守主義型国家」と位置づける。主たる所得稼得者への所得保障中心の制度から就労促進を目的とした制度への移行は、一見、北欧型福祉国家に接近している様に見える。しかし、筆者は、北欧は、夫婦がフルタイムで共働きをし、育児については公的保育サービスの利用を行っているのに対して、オランダは、女性就業率の上昇はパートタイム労働によるものであり、公的な支援による保育サービスは、北欧諸国に比べて低い水準にあるという相違を指摘する。この相違の背後には、オランダにおける女性のフルタイム就労を否定的に考える人の数の多さが作用している。2006年の調査では、女性の約4割が就学時を持つ母親のフルタイム労働を否定的に捉えているとされる。

その一方で、著者は、就労が困難なマイノリティの人々にとって、このオランダにおける雇用・福祉改革がどのような意味を持っているかを問いかけ、「第3章 オランダモデルの影」では、近年のオランダにおける抑制的な移民政策の動きとその

解釈について言及している。オランダは、2002年までは、移民難民を積極的に受け入れる寛容な移民政策を採用する国家であり、21世紀初頭には、人口に占める外国系市民の比率は約18%になった。「多文化主義」の旗印の下で、移民は、オランダ語のみならず、母国語で教育を受けることさえできた。その背後には、移民の文化的アイデンティティの保持が自己イメージを高め、社会的統合を促進するという考え方があった。しかし、この移民政策は、2002年に第二次コック政権が総選挙で敗れ、第一次バルケネンデ政権が成立した後、大きく方向転換を遂げる。新しい移民政策は、移民に対して、オランダの市民たること、オランダ社会に「参加」することを要求する。その背景には、マイノリティの人々が失業する確率が高いこと、マイノリティの人々の居住する地域における犯罪の多発など多様な問題が発生したことも背景にあると思われる。オランダ社会への「参加」とは、福祉の受給者にのみ甘んじるのではなく、「労働」して、オランダの社会に貢献することを意味し、オランダの「価値規範」を受け入れることも要求する。移民希望者に対して、オランダ語のみならずオランダ社会に関する知識の試験も行い、コミュニティへの融合を働きかけるなど、「多文化主義」の時代とは異なる移民政策が採用されている。

現代のオランダの政治を理解できるという意味でも、本章は価値がある。オランダの移民政策の変化の背景には、脱工業化社会において政治的対立軸として従来の左右の軸が有効性を減少させ、社民政権が中道に近づき、左右主要政党の政策的距離が接近する結果、既成政党に対する国民の信任が低下すること、オランダが多数の政党が連立を組む形で政権を維持していることがある。その結果、左右の政党のいずれかが、政権を維持するために、移民抑制を主張する新右翼政党と結びつく余地が出てくる。しかし、その背後には、新右

翼政党を支持する素地が国民の間に広がっていることも否定できないと筆者は考える。政治における左右の軸が有効性を減少させるという政治的構図は、オランダ以外の国々でも見ることができ、筆者は、第3章における著者の分析はオランダに限らず、他の国々の政治分析への示唆にも富んでいると考える。

著者は、「第4章 光と影の交差」において、本書における議論をまとめている。著者のオランダの雇用・福祉制度の変容と政治の果たした役割に関する分析は、説得的であり、示唆に富んでおり、オランダの雇用・福祉に関心のある方はもちろんのこと社会保障制度改革に関心のある方には是非一読をおすすめしたい。その一方で、マイノリティとして、移民を取り上げてはいるが、我々が注視しなければならない障がい者等の人々に関する議論がなされていないことに、やや物足りなさを感じた。働くという形での「参加」が要請される政策の流れの中で、障がい者の「参加」はオランダにおいて、どの様に考えられているのか、著者の次の著作に大いに期待したいところである。

#### 注

- 1) 長坂寿久『オランダモデル—制度疲労なき成熟社会』日本経済新聞社 2000年
- 2) オランダの医療・介護保険は、長期療養・介護をカバーする“Compartment 1”、短期医療をカバーする“Compartment 2”、自由診療をカバーする“Compartment 3”から成る。大森正博「オランダにおける公的医療保険制度の適用範囲を巡る政策動向」『健保連海外医療保障』No.95 pp.17-28 2012年9月、大森正博「オランダの介護保障制度」『リファレンス』No.725. pp.51-73 2011年6月 国立国会図書館 を参照。
- 3) Gosta Esping-Andersen. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press. 1990を参照。
- 4) オランダにおけるパートタイム労働は、週あたりの労働時間が35時間未満の労働である。

(おおもり・まさひろ お茶の水女子大学准教授)