

海外社会保障研究

SUMMER 2004

No. 147

特集：ワークフェアの概念と実践

- 趣旨 ワークフェアの射程と限界……………武川 正吾 2
- 座談会 ワークフェアとベーシック・インカム：
福祉国家における新しい対立軸……………武川 正吾・宮本 太郎・小沢 修司 3
- 対談 所得保障と就労支援：
日本におけるワークフェアのあり方……………岩田 正美・八田 達夫・後藤 玲子 19
- ワークフェア改革とその対案 新しい連携へ？……………宮本 太郎 29
- ドイツにおけるワークフェアの展開
—— 稼働能力活用要件の検討を中心に ——……………布川 日佐史 41
- 韓国の Social Enterprise —— ワークフェアの観点から ——……………尹 文九 56

動 向

- アメリカの福祉改革の効果と批判……………阿部 彩 68

書 評

- 平岡公一著
『イギリスの社会福祉と政策研究 —— イギリスモデルの持続と変化』…木下 康仁 77
- 張紀濤著『現代中国社会保障論』……………中村 良二 81

海外社会保障研究

SUMMER 2004 No. 147

国立社会保障・人口問題研究所

趣 旨

ワークフェアの射程と限界

グローバル化という言葉は1990年代以降頻繁に使われるようになったが、この言葉が指す現象は、すでに1980年代から始まっていた。これは歴史の後知恵になってしまうが、1970年代後半から80年代前半にかけて先進諸国で叫ばれた「福祉国家の危機」は、今から考えると、グローバル化によってもたらされたものだったとも言える。サッチャーのイギリスとレーガンのアメリカはグローバル化の牽引車だった。

グローバル資本主義は各国の社会保障に大きな影響を与えた。多くの国で社会保障の民営化が追求された。当初は、あらゆる領域での民営化が可能であるかのような議論もあった。しかし多くの国での実験の結果明らかとなったのは、社会政策の領域で可能なことは完全な民営化ではなくて、部分的な民営化や準市場の形成であるということだった。とはいえ、これも社会保障の歴史のなかで見ると大きな変化である。

民営化に関する議論が一段落したあと、国際的に注目を集めるようになってきたのがワークフェアである。ワークフェアは福祉と生産・労働を結びつけようとする考え方である。社会保障をつうじて労働市場のなかの市場の規律を回復させようとする試みであると言い換えることもできる。市場の論理を貫徹させようとする点では民営化の考えとも共通する。というより広い意味では、民営化の一環と考えられるべきだろう。

こんにちグローバル資本主義に適応するためには労働市場の柔軟化が必要となっているが、ワークフェアはこれに対しても適格的である。また社会保障の財源調達に苦しむ各国政府にとって、「濫救」を抑止することができるという意味で、財政の節約効果もある。このため各国政府は、今日、それぞれの社会保障制度のなかにワークフェアの要素を取り入れるようになってきている。この点は日本も例外でない。

しかし他方で、ワークフェアには社会保障の従来からの理念を否定するといった側面もある。必要が認められれば給付を行う、このばあい資力調査を課すことはあっても、給付が必要となった原因を問題とせず、給付を必要とする事態と無関係な条件は課さない、というのが、久しく社会保障の理想であったからである。テイトマスの「社会市場」やエスピン・アンデルセンの「脱商品化」は、こうした事情をよく物語っている。

このためワークフェアを伝統的な福祉国家の理念と調停させようとする試みも出てくることになる。現在ヨーロッパで注目を集める「柔軟性と保障の両立」(Flexicurity)のスローガンは、その一つの現れであろう。したがって一口にワークフェアと言っても、本特集の宮本論文が明らかにしているように、非常に多様な形態が存在する。就労と福祉を結びつけるという点では共通するが、その結びつけ方はさまざまである。

一方の極に、アメリカのAFDC改革でみられたように就労を給付の条件とするワークフェアがある。他方の極に、ワークフェアと呼べるかどうかは別として、スウェーデンのように「雇用可能性」や「社会的投資」を重視するワークフェアがある。また、両者の中間には、「福祉から就労へ」を標榜する「第三の道」がある。また、就労のなかに学習、家事、ケア、ボランティアワークなどを含めるか否か、といったことも重要な論点である。

本特集は、こうしたワークフェアの多様性を前提としながら、日本の社会保障の将来を考えるさいに参考すべき素材の提供を目的としている。概念の無用な混乱を避けるため、「ワークフェア改革とその対案」に関する論文を掲載するが、同時に、これまで日本で紹介されることの少なかったドイツと韓国におけるワークフェアの実例を紹介する。またワークフェアの特徴を鮮明にするため、ややポレミックな二つの座談会を収録する。

本特集によって、ワークフェアの射程と限界に関する認識が深まることを願う。また本特集をきっかけにして、日本の社会保障改革をめぐる論争が、原理的なところまでさかのぼって行われるようになることを望む。

(武川正吾 東京大学助教授)

座談会

ワークフェアとベーシック・インカム：
福祉国家における新しい対立軸

司 会：武川正吾 東京大学大学院人文社会系研究科助教授

対談者：宮本太郎 北海道大学大学院法学研究科教授

小沢修司 京都府立大学福祉社会学部教授

実 施：平成15年11月21日(金)、於国立社会保障・人口問題研究所 第5会議室

I はじめに―座談会の趣旨

武川 特集「ワークフェアの概念と実践」の一環として、座談会を始めたいと思います。最初に私が、座談会を設けた趣旨説明と問題提起を行い、それからそれぞれの方にお話し頂き、自由に議論する、という形で進めます。

現在の日本の社会保障制度で一番問題になっているのは、公的年金をどうするか、ということだと思います。また、最近ではトーンダウンしていますが、医療も問題になっていますね。しかし私は、ある意味では年金や医療の問題構造は非常に単純だと思っています。そもその原因が、人口の高齢化との関係で、保険料を払う人と給付を受ける人とのバランスが変わってきたところにあるからです。したがって、問題の解決の仕方も極めて単純で、給付水準を維持するならば保険料を引き上げ、保険料を維持するならば給付水準を引き下げればいい。もちろん、合意を形成する上での困難はありますが、問題の構造は非常に透明であるといえます。

ところが現在、社会保障制度をはじめとする社会政策を世界的な規模で考えると、もっと根深いところでさまざまな変化が進んでいます。例えば家族

のあり方の変容があげられますし、人間が働くことの意味を根本から問い直す動きもあります。そうした問い直しが進むとき、従来のような形で働き、社会保障制度に加わることが、果たしてこれから可能なかどうか。

そうした流れの一つとして、就労と福祉との関係をめぐって議論や実践がなされているのが「ワークフェア」です。この概念は、良い意味でも悪い意味でも非常に人気があります。例えば、ポップ・ジェソップ(Bob Jessop)は、20世紀がケインジアン・ウェルフェア・ステイトだとしたら21世紀はシュンペーター・ワークフェア・ステイトである、と言っています。つまり20世紀のケインズ主義的福祉国家からワークフェアを中心とする社会政策へと、世界中が変わってきているのではないか、ということです。

これに対して、新しい社会政策のあり方として、「ベーシック・インカム」がヨーロッパを中心に提起されています。ワークフェアは「働かざる者食うべからず」的な感じで、就労と福祉との結びつきを強めようとする理念であるのに対して、ベーシック・インカムは一見すると正反対で、就労の有無や、さまざまな形態の受給資格の有無を問わずに、つまりその部分に価値判断を入れずに、あらゆる人間に

一定の所得を保証しようという構想です。この考え方は私たち日本人には非常に突飛なもので、そんなことが本当にできるのか、という疑問がある。しかし、ヨーロッパにはこれを支持する一定の勢力があるわけですから、そう単純に夢物語だと断定することもできないわけです。

本誌のこの号はワークフェアの特集ですが、その正反対の極にあるベーシック・インカムとの関係も踏まえつつ、現在の社会福祉・社会政策のあり方を考えたいと思います。まず、ワークフェアとはどのような考え方であり、どのようなタイプがあり、現在どのような政策が取られているのかについて、宮本さんからお話しください。

II ワークフェアとは何か

ワークフェア概念の沿革

宮本 年金や医療の改革論議が行われる一方で、我々は非常に根深い問題に直面している、と武川さんが言われましたが、その意見に賛成です。市民権(シティズンシップ)には権利とともに義務が伴うわけですが、それらを具体的にどう組み合わせるのか、という問題にわれわれは直面しており、年金や医療の問題もそこに帰着します。このような状況を背景に、ワークフェアという言葉が福祉改革の論議の中で飛び交っているわけです。ただし、この言葉は多義的に用いられていますので、概念の沿



宮本太郎

革をたどりながら交通整理を試みたいと思います。

ワークフェアという言葉が日本の福祉改革論議の中で浮上したのは、イギリスのニューレーバーの掲げた“Welfare to Work”(働くための福祉)、あるいはその背後にある「第三の道」理念を一つのきっかけとしていると思います。ワークフェアという言葉が非常に分かりにくくなった一つの背景として、「第三の道」理念が、二つの相当異なる経験を結びつけようとしたことがあげられます。第一に、アメリカのニューデモクラッツによる、福祉改革の理念で、クリントン政権は、“The End of Welfare as We Know it”(私たちが知っているような福祉はここで終わらせよう)という福祉刷新のスローガンを掲げました。第二に、スカンジナビア諸国の福祉理念があげられます。そこで、まずアメリカにおけるワークフェアの展開、次にスカンジナビア諸国、特にスウェーデンでワークフェア的な理念がどのような形で制度化されたかをたどりながら、ワークフェア理念について考えたいと思います。

アメリカにおけるワークフェア

宮本 ワークフェアという言葉は、70年代にニクソン政権の下でAFDC(要保護児童家庭扶助)に就労義務を導入するときに、それを正当化するために、大統領のスピーチライターが造語したと言われます。このように、社会扶助、失業保険等のセーフティネット的なプログラムの受給に当たり、就労を義務づけることがワークフェアの出発点かつ基本であったわけです。ただし、ほとんどの福祉プログラムが福祉と就労を関連づけていますから、ワークフェア概念がどんどん拡大して、混乱が生じる危険があります。したがって、この概念を用いる場合は、この言葉が使われるようになった出発点との距離を確認する必要があると思います。

60年代のアメリカでは、雇用政策なき「福祉爆発」がおり、選別主義的な福祉プログラムが拡大しました。チャールズ・マーレイやローレンス・ミードと

いった共和党系の保守的知識人は、このような「雇用なき福祉」を批判して、武川さんの言い方を借りれば「働かざる者食うべからず」、すなわち就労義務を課すことで福祉依存文化を根本的に是正していくべき、との議論を行いました。したがって、ワークフェア理念のもとで政府が就労支援をすることが否定されるわけではありませんが、給付の前提として、まず就労が要求されたわけです。ワークフェアに関する興味深い国際比較研究の結果が最近出版されましたが(Ivar Lødemal and Heather Trickey (Eds.), *An Offer you Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, 2002)、そこでもワークフェア概念は「社会的扶助給付の見返りとして、人々に就労を求めるプログラム、あるいはスキーム」と定義されています。だから、先ほど武川さんが言及されたように、ボブ・ジェソップのような左派の論客たちが「ワークフェアとは福祉の解体である」という観点から批判的な議論を展開するのは分からないでもない。

しかし、アメリカでも特に民主党サイドから、ワークフェアという言葉を少し拡張して使おうとする議論が起きました。真っ向から保守派の議論に対抗すると、「雇用なき福祉」を与える現行制度の擁護にしかならない。したがって就労を前提にするという理念は共有しつつ、就労のためのサポートを充実させる必要があるという議論を展開するわけです。例えば、デービッド・エルウッド(Elwood, D.)は、88年に『支援の貧困』(*Poor Support*)の中で、ワークフェア的な議論を共有しつつ、政府支出を増やしてインテンシブなサービスを展開すべき、と述べています。

ワークファーストモデル vs. サービスインテンシブモデル

宮本 その後のアメリカの福祉改革論議は、これら二つのワークフェアモデルの対抗関係のもとで進んでいます。1988年にレーガン政権の下で制定され

た家族援助法(Family Support Act : FSA)は、両者のいわば妥協でした。各州に1995年までにAFDCの受給者を2割減らすことを義務づける一方で、就労機会および基礎技能プログラム、つまり職業訓練プログラムの導入も併せて要求するという、サービスインテンシブ的な部分も盛り込まれている。

二つの路線が最終的に対決したのが96年の福祉改革で、デービッド・エルウッドをブレンとしたクリントンは、前述の“The End of Welfare as We Know it”というスローガンを掲げて、ニューデモクラツツとして登場したわけです。クリントンのサービスインテンシブモデルは、イギリスのニューレーバーに非常に大きな影響を与えることとなりますが、議会で多数派を握る共和党が掲げるワークファーストモデルに見事に敗北しました。クリントンは福祉改革法案に対して二度拒否権を発動し、その際に「人々を福祉から労働を移行させる手段として、法案にはあまりにも不備がある」と述べましたが、最終的には妥協してAFDCが廃止され、TANF(貧困家庭への一時的扶助)が導入されました。それは2年以内に就労し、受給期間を人生で最長5年間とし、2000年までに週30時間以上労働することを義務づけており、かなりワークファーストモデル的なものでした。

北欧における「ワークフェア」

宮本 一方、北欧の福祉国家が福祉と就労を密接に関連させてきたことが、近年よく知られるようになりました。特に、ノルウェーの92年の社会サービス法、デンマークの92年以降の失業保険改革、スウェーデンの98年以降の失業保険改革は、失業保険の受給に何らかの形で就労義務を課す改革でした。その限りにおいて、こうした改革はアメリカとかなりの程度共通するわけです。例えばスウェーデンに限定して、そこでの就労と福祉のむすびつき方を見ると、三つの重要な点において、アメリカ型のワークフェアとは大きく異なった政策が展開されて

います。

第一に、GDP比で見たときの積極的労働市場政策への支出水準が、アメリカやイギリスに比べて非常に高いわけです。

第二に、中間層の勤労倫理に積極的に対応するため、年金、医療、育児休業中の所得保障の給付水準について、従前所得水準と強く対応させています。アメリカ的なワークフェアは、社会扶助や失業保険といったセーフティネット領域での選別主義的な最低所得保障政策に限定されますが、それにとどまらず、より普遍主義的な政策領域で、ペナルティよりも報償というかたちで就業と関連させることを目的とした福祉プログラムとなっているわけです。

第三に、生涯教育や家事育児支援といった、就労との関連が弱い領域でのサポートも重視されています。その背景には、そのような形で人々をサポートすることが、回り回って就業支援になる、という理念があるからです。

このシステムには、アメリカ的な狭義のワークフェアと重なる領域もある一方で、そこから大きくずれる領域もあるわけですから、システム全体をワークフェアと呼び続けるのは概念の逸脱になり、かなり厳しいと思います。事実、北欧の研究者に「あなたの方の国の福祉システムはワークフェアである」と言うと、十中八九、嫌な顔をされます。逆にいえば、それは、国際的に通用するワークフェア概念が存在することの証しであるわけです。

では、北欧型のシステムを何と呼ぶか、ということですが、エスピン・アンデルセンは、生産と福祉を連関させるという意味で「生産主義」(productivism)という言葉を使っています。またスウェーデンでは、就労と福祉を強く連関させる考え方をアルベーツリーエン *arbetslinjen* (ワークライン)と呼びます。

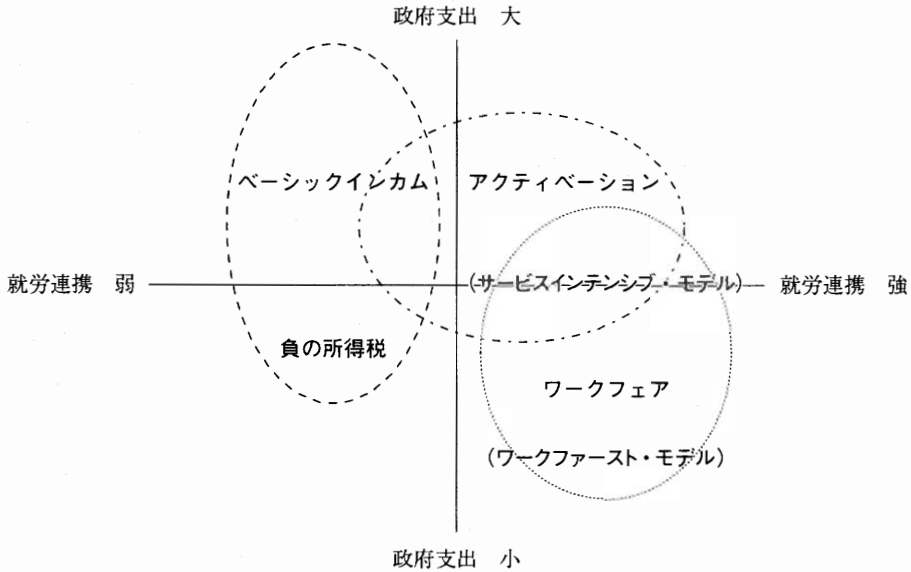
その一方で、デンマークを皮切りに、最近広く用いられるようになった、「アクティベーション」(Activation:活性化)という言葉もあります。例えば、

ASPEN (Active Social Policy European Network)という、政策研究者のネットワークがこの言葉を重視しています。また、先日の国際シンポジウム(「東アジア・ヨーロッパ・アメリカ進歩的研究者フォーラム 2003」)に、デンマークのラスムッセン前首相と、デンマークの社会政策研究者のヨルデン・アンデルセンを招いたのですが、二人ともこの言葉を多用し、強調していました。北欧のシステムは、ワークフェア的な側面を伴うものの、全体としてはそれと区別したほうがよい。アクティベーションと呼ぶのがより適合的であると思います。

「第三の道」、あるいは「働くための福祉」論議が出てきたときに、例えばアンソニー・ギデンズは2000年の「第三の道とその批判」(*The Third Way and its Critics*)で、「第三の道」の源泉が、アメリカのニューデモクラツの福祉改革論—これはワークフェアのサービスインテンシブモデルになるわけですが—のみならず、北欧の福祉政策にもあると強調しています。実際、その二つは図のようなかたちで重なっていますが、重ならない部分も大きく、そもそもそれを「第三の道」という言葉でくくることには無理があります。この「第三の道」論議にあった曖昧さは、日本におけるワークフェア概念が使われるに当たって生じた混乱の一つの源であると思います。さらに、日本ではワークフェア概念を大きく拡張して、コミュニティの社会サービス供給活動と税制の関係や、経済政策が福祉政策に代替した日本型福祉の特徴を表すのに使うケースもあり、なおのことこの言葉の出発点が見えにくくなったといえます。ワークフェア概念の沿革は、とりあえず以上です。

社会的包摂とワークフェア、アクティベーション、ベーシック・インカム

武川 お使いになった図で概念整理をしたいのですが、まず「社会的包摂」という(ソーシャル・インクルージョン)概念はどういう意味ですか。また、ワークフェア、アクティベーション、ベーシック・イン



出所：宮本作成

図 社会的包摂のための諸戦略

カムの三つをどう定義しますか。また、最近、宮本さんはワークフェアとアクティベーションとを区別しておられますが、両者の上位概念はあるのでしょうか。あるならばそれを何と呼ぶのでしょうか。

宮本 上位概念は「社会的包摂」です。これはヨーロッパの社会政策研究者・実務家を中心に使われる福祉改革の理念で、人々の自立を支援する、いわば機会保障型の福祉のことを指します。この場合、人々が社会的に包摂され、あるいは自立する場を、労働市場とする考え方(就労連携強)と、労働市場の外も含める考え方(就労連携弱)とにまず分けられます。これが水平軸です。

さらに垂直軸は、政府が社会的包摂を導く上でどれだけコミットするかです。こうした四象限モデルのなかに、社会的包摂には、アクティベーション、ワークフェア、そしてベーシック・インカムなどの異なった戦略が配置できます。就労に向けてコストをかけるのはアクティベーションですが、ワークフェアも相対的にコストをかけるサービスインテンシブモデルと、就労をまず迫るワークファーストモデルが分かれることをお話しました。

武川 厚生労働省の社会・援護局などの文書のなかで出てくるソーシャル・インクルージョンの概念は、宮本さんがおっしゃったように非常に広い意味では考えられていませんね。揚げ足を取るようで恐縮ですが、「アメリカのワークフェアはソーシャル・インクルージョンである」と言うと、「アクティベーションはワークフェアである」と言ったときに拒否反応が起きると同じような形で、拒否反応があるのではないのでしょうか。

宮本 もちろんそこでそれぞれの論者の好みが出てくるわけですが、レヴィタス(Ruth Levitas)のようにこの言葉をワークファースト的のアプローチを含めて用いる例もあり、とりあえず大きな方向として、「社会的包摂」としておきたいと思います。

III ベーシック・インカムとは何か

ベーシック・インカム構想の概要

武川 それぞれの言葉に込める思いこみ(笑)は置いておいて、ここでベーシック・インカムについて、小沢さんからご紹介いただきたいと思います。日本

でもだいたい知られるようになってきましたが、まだ聞いたことがない、という人も多いですので、まず、一通りの説明をお願いします。

小沢 紹介にもあったように、ベーシック・インカムはまだ非常になじみの少ない概念です。これは、就労と福祉を結びつけるワークフェアとは正反対で、就労と福祉を切り離し、就労の有無を問わずに、すべての個人に対してベーシック・ニーズを充足する所得を無条件に給付する所得保障の構想を意味します。もちろん、結婚の有無も問いません。具体的には、今日の社会保障給付のうち、現金給付部分をすべてベーシック・インカムに切りかえることが構想されています。現行の給付一保険・扶助・手当一との対比で言えば、無拠出でミーンズ・テストなしに支給されることから、社会手当の一種と考えると分かりやすいと思います。

ベーシック・インカムの財源として、一般的には勤労所得への比例課税が考えられています。今日の税制では、生活を維持するための所得を確保・保障するために、個人への所得課税の場面で、配偶者、児童、老人の扶養などそれぞれの世帯事情に応じたさまざまな所得控除が設けられていますが、個々人に所得を保障するベーシック・インカムが導入されるとそれら所得控除が不要になります。また、社会保険の現金給付相当の拠出金も不要になります。つまり、社会保障制度と税制に分かれて実施されてきた福祉的給付を、ベーシック・インカムに統合・一本化しようという構想でもあるわけですね。

全員に対して、事後的ではなく事前に支給するというコンセプトは、荒唐無稽だと受け止められることもありますが、まず全員に所得を保障してしまうという訳ですから制度設計としては非常に分かりやすいシンプルな構想だと思います。この構想は、1980年代以降、急速な展開を見せていますが、資本主義社会の成立期まで系譜をさかのぼることが可能で、これまでいろいろな名前が付けられてきま



小沢修司

した。

戦後福祉国家との関係では、ベヴァリッジ報告への対案ということでジュリエット・リーズ・ウィリアムズ (Juliet Rhys Williams) が「新社会契約」の中でこの考え方を提起したことが今日の展開につながりました。ノーベル経済学賞を受賞したジェームズ・ミード (Meade, J.) は生涯にわたって社会配当 (Social Dividend) という名でこの構想を主張し続けました。また、さきほど、アメリカでのワークフェアの議論の紹介がありましたが、1960年代以降になると、アメリカで「貧困との戦争」が展開される同じ時期に、ベーシック・インカムの一種ともいえる「負の所得税」構想をフリードマンが掲げて大きなインパクトを呼びましたし、イギリスではタックスクレジットの議論が展開されたわけです。そのときには「貧困の再発見」、すなわち働く貧困者 (Working Poor) の存在が大きな問題とされ、貧困・失業の罨、福祉給付に伴うスティグマを回避すること、さらには分割された社会保障と税制とをどう統合するのかといったことが大きな課題になりました。

労働・家族・環境

小沢 このようにベーシック・インカムは1960～70年代にも、名前こそ違え、議論されてきたわけです。それが80年代以降、ヨーロッパを皮切りに、新しい展開を見せるようになって今日に至っています。戦後福祉国家が前提としてきた、労働、家族、環境の

3つの前提が揺らいでいることがこの背景にあり、そこから従来とは違う考え方の所得保障構想が急速に注目を浴びるようになってきたといえるかと思えます。

第一に、労働では、グローバル化の進展によって、失業率が上昇し、パート、派遣などの形で雇用形態が多様化するとともに、不安定雇用が増大しました。90年代になると、長期失業の形で労働社会や社会生活への参加から疎外される「社会的排除」の問題が深刻化しました。その中では、ジェソップが言うような従来のケインズ主義的な福祉国家が前提としていた、「完全雇用」政策の下で生活賃金を保障して、その稼得賃金から社会保険へ拠出金を払って加入することによって老齢、失業、疾病、障害といったリスクが発生した際の福祉給付の資格を得るといったような構想がうまく機能しなくなってきている。

第二に、家族の問題があります。戦後の福祉国家は、「完全雇用」を前提に、フルタイムで働く一家の稼ぎ手としての男性労働者と、家事・育児に専念し、扶養される存在としての専業主婦との組み合わせからなる家族を、社会保障や税制の前提としてきました。しかし、労働社会の変容と相まって女性の労働力化が進んでいるにもかかわらず、家庭内での女性のケア負担は依然として軽減されず、男女間の性別役割分業もなかなか解消されません。その中で、未婚率の上昇、単身世帯の増加といった形で家族形態が多様化し、いわば福祉供給の受け皿とされてきた家族の機能が崩れていくことになりました。

第三に、環境の側面があります。地球的規模での富の搾取、人間の生命活動・暮らしの基盤である環境の破壊が進行していることを背景に、今日では環境との調和の取れた持続的な経済発展が求められるようになってきました。しかし、従来の福祉国家が行ってきた、所得の再分配機能に基づく社会改良政策は、経済成長の成果としてのパイを再分配することであるわけですから、まず経済成長ありきという生産至上主義的で環境破壊を促進する危

険性を内包するものでして、新川敏光さんが指摘するように、いわゆる脱生産主義的な福祉国家の改革原理を探求するというところでベーシック・インカムが求められているわけです。

以上が、1980年代以降、ベーシック・インカムが求められるようになってきた背景です。

IV ベーシック・インカムをめぐる問題

政治的合意の獲得

武川 どうもありがとうございました。お二人の話から、ワークフェアとベーシック・インカムは、社会的排除（ソーシャル・エクスクルージョン）に対処する試みである点が共通していると受け取れます。また、私もベーシック・インカムのある部分とアクティベーション的な政策とが重なると思っていますが、話をそこへ進める前に、ワークフェアとベーシック・インカムのどこが根本的に異なるのかをまずはっきりさせたいと思います。

宮本 私もベーシック・インカムを頭から否定する立場ではないのですが、今日はアクティベーション主義者として対決することにします（笑）。小沢さんもおっしゃるように、ベーシック・インカムが意外に経済的合理性を持ちうるという点は分かります。ただ、導入する上での政治的な合意はどこまで獲得可能なのでしょうか。

小沢 「多数派の賛同」が得られるかということであれば、誰がベーシック・インカムを支持するのか、誰にとってどのような利益が得られるのかということを考えることが必要です。

まず、労働者でいえば、いくら望んでも安定した雇用が得られず、従前の所得額や労働期間（社会保険の加入期間）の長さによって保険金支給額が左右されることによって安定した生活保障が望めない多くの勤労者にとって、ベーシック・インカムの効果は絶大だと思います。また、生活賃金を得るために働くのではなくもっともっと多様な働き方をしたいと

願っている多くの方をバックアップすることにもなります。さらに、労働時間を短縮しワークシェアリングを進める上で、賃金がかかることを嫌って二の足を踏んでいる労働者にとって、ベーシック・インカム導入による時短ならびにワークシェアリング促進効果は大きいと思います。

ただ、今の労働組合が支持するかというと、もしかしたら厳しいかもしれません。たとえリストラの不安を抱えていたとしても、雇用が安定している人しか、今の労働組合は組織していないわけですから。その点でいえば、福祉国家を巡る対抗関係が資本対賃労働という単純な図式ではなくなっているのかもしれませんがね。福祉国家の一方での担い手であった組織された正規労働者は、声をあげる者の中では多数者であっても、全体では少数者になってきていると思います。したがって、労働運動が推すから、社会全体、国民全体の政治的合意を体現しているとは言えなくなっているのではないのでしょうか。

武川 伝統的な労働運動は最後まで抵抗するかもしれないけれども、労働組合組織率が低下して、労働組合に属さない人びとが増えてくるとベーシック・インカムの支持者も増えるかもしれませんね。その人なりに生きている人や、女性や、ボランティア・ワークをしている人たちはベーシック・インカムの潜在的な支持者でしょう。

小沢 そうですね。戦後福祉国家下でいわば物言わぬ「少数者」であった人々が、今日、多数者となってベーシック・インカムを支持するという図式が描けるのではないかと考えています。社会階層的に言えば、高齢者、女性、いわゆるフリーターと呼ばれる不安定雇用に従事する若者たち、そして失業者たちですね。福祉の分野などで社会貢献的に仕事をしたいけど賃金があまりにも安すぎてどうしようもないと嘆いている人たちも支持するんじゃないのでしょうか。

それと、経営者にも支持される状況があると思

います。第106回社会政策学会の共通論題でも、野原光さんがアジアの低賃金に押されて海外移転せざるをえない産業を国内に呼び戻すにはベーシック・インカムの制度化が必要ではないか、という趣旨の質問をされていましたし、労働時間の短縮とワークシェアリングの推進にとって労働者側の「抵抗」(低賃金を嫌うという)を除去するだけでなく、社会保険負担に悩む経営者にとってもベーシック・インカムは歓迎され、時短社会の実現と失業の削減、パート労働者の労働条件の改善に貢献するものと思われます。

フリーライダー問題

武川 次に宮本さんの指摘と関連して、二番目の問題を提起したいと思います。19世紀のイギリスや、社会保障制度が整備されようとしていた昭和20年代の日本でも「社会保障は惰民を養成する」といった類の議論がありました。実際は杞憂に終わりましたが、ベーシック・インカムにも同様の懸念があると思います。モラル・ハザードやフリーライダーの問題は回避できるのでしょうか。

小沢 まず最低限の所得保障をすべての個人に行います。そこから先に、一生懸命働くか否かは自由です。しかし、比例課税されるとはいえ、働いた分だけ実入りは増えるわけですから、「働かないと食えないぞ」という懲罰的な形ではありませんが、労働意欲を刺激する仕組みはきちんと内包されているわけです。

武川 働けば働くほど実入りが増えるというインセンティブが働くのは、ベーシック・インカムの給付水準を超える部分についての話ですよね。ベーシック・インカムの水準までは、極端に言えば何もなくても確保されるわけだから、働かなくなる人が増えるのではないかと、多くの人が疑問に感じているわけです。たしか第106回社会政策学会の共通論題でも同じ質問があったと思います。フリーライダー問題に対して「人間とは、怠惰には耐えられない存在である」といったような本質論に陥らずに切

り返すことは可能ですか。

小沢 もちろん、フリーライダー層が生まれてくることは避けられないと思います。ただし、考えていただきたいのは、ワークフェア的な労働の刺激は「働かないと生活はできないぞ」といういわば追いつめられた飢餓的状况下で発揮される後ろ向きの刺激や労働意欲であり、労働の尊厳を損なう議論につながるものであるということですね。

それと、働いている・働いていない、労働と非労働の線をどこで引くのかは、今日非常に難しくなっていると思います。富の生産に関与する場所や時間が工場やオフィス内、いわゆる「9時から5時まで」に限定されなくなっています。その点をネグリとハートは共著『帝国』で指摘し、万人への所得保障の根拠にしています。つまり、富や社会的剰余は、言語的、コミュニケーション的、情動的なネットワークを通じた非物質的労働によって、協同的な相互作用を通して生み出されるわけで、「マルチチュード〈多なる者〉」という概念を彼らは用いますが、あらゆる人たちがあらゆる場や時間で富の生産に関与している以上、万人への所得保障が必要となるという議論を展開しています。この議論は、今後さらに吟味してみたいと思います。

ベーシック・インカムと市民権

宮本 フリーライダーや政治的合意形成の問題とも絡みますが、市民権（シティズンシップ）は、権利に対しては所属するコミュニティに対する何らかの貢献を伴うというレシプロシティ＝相互性の規範や社会契約を含んでいると思います。しかし、ベーシック・インカムは、無条件に給付されるわけですから、そのような貢献を担保する回路を一切持たないわけです。したがって、そこに社会契約は成り立たないのではないのでしょうか。

小沢 労働と所得とを切り離すことが、ベーシック・インカムの本質的な特徴だとされており、そこから相互性や社会契約が問題になるわけですが、私

は労働と所得とを全面的に切り離すことは考えられていないと思います。財源を勤労所得に求める以上、富の源泉である労働と所得との関係を総体としては保ちます。しかし、労働の成果は能力によって変わるわけですから、所得の分配基準を個人レベルでは一致させない、というのがベーシック・インカムの考え方の基本的な特徴だと思います。つまり、労働と所得の直接的な関係を断ち切る一方で、総体としての関係は保っている。このことによって、財源を勤労所得に求めつつ、個人については均一的に平等に配分することが可能になるわけですし、マクロなレベルではコミュニティに対する貢献、ひいては社会契約も成立していると言えます。

労働と所得の結びつきを切り離す、あるいは解体するとき、第106回社会政策学会の共通論題の報告で筑波大学の田中洋子さんがおっしゃったように、「生業」、すなわち生きていくために収入を得るための仕事の位置づけが問題になってくる。現在、コミュニティへの貢献の内容として賃労働がすべてであるとする生業絶対主義から脱却しようとする状況に進んできています。その一つの背景として、労働社会や労働の中身自体が変容しているとの指摘がよくなされます。従来の働き方だと、例えば工場内で8時間働いたら8時間分の給料を受けるという形で、労働と所得の対応関係が非常に見やすかったわけです。しかし、今も言いましたように、生産力が高度に発展し、情報社会化するにつれ、「脱中心化」あるいは「柔軟化」と言えばいいのでしょうか、空間的・時間的に多様な働き方が可能になるとともに、労働と非労働とを線引きすることが困難になってきたわけです。ですから、労働と所得を切り離すことで、個人々の労働への直接的な対価としての所得によって生活を維持するという制度を問い直しているわけです。

もちろん、労働と所得の総体としての関係性まで切り離そうとする人もいるかもしれませんが、私は

そのような考え方は取りません。『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』の中でも書いたのですが、アンドレ・ゴルツは、個人が社会から受け取るもの(所有権)と社会に与えるもの(労働権)との一体性を確保しなければならない、としています。なぜなら、単に与えられ続けているだけでは社会の中での自分の存在が認められないからです。ただし、労働と所有との関係を、極めて緩やかなものにしていくわけですけれども。

この点で、ゴルツは、スウェーデンのレーンによる「自由選択社会」論を参考にしながら次のような議論を展開しています。フルタイム労働の基準を年平均1,000時間に短縮し、生涯の労働適齢期が20年から30年間とすると、生涯にわたる2万時間から3万時間の労働時間の中でいつ働き、いつ休むのかを、労働者が自由に選択できるようにする。長い人生の間には、働くときも休むときもいろんな活動をするときもありますが、生活のために所得は必要なわけですから、どのような状況にあらうとそれを保障する。しかし、総体としての労働と所有の一体性というものは保つ。ここが市民権の問題に対するポイントだと思います。

宮本 ベーシック・インカムの本旨は、コミュニティへの貢献を測定する上での物差しを、生業あるいは有償労働からアンペイドワークへと比重を移すところにある、ということでしょうか。もしそうだとすれば、アトキンソンのいう「参加所得」こそがベーシック・インカムの本流であって、無条件に給付されるベーシック・インカムはむしろ傍流である、と理解してよろしいでしょうか。

小沢 いや、そうではないと思います。ただし、ベーシック・インカム論者の中にも、労働と所得を切り離すことに関して、フリーライダーを増やすのではないかと、いう懸念を抱いているものがある。だからこそアトキンソンの「参加所得」などの形で、さまざまな提案が行われているわけです。

宮本 つまり、参加所得は制度としてアンペイド

ワークと給付をリンクさせるわけですよ。ここでは、アンペイドワークをどうやって計るのか、計ることが良いのかどうかという問題があると思います。それは逆に有意義な社会活動を行政が線引きをするようなことにつながりはしませんか。

小沢 生業絶対主義的な労働社会からの脱却は必要ではあるけれども、あらゆる労働からも切り離すとフリーライダーを増やす、言い換えれば、社会あるいは行政がいわば社会的被排除者を作り出すことになるのではないかと、いう懸念が表明されています。アトキンソンのいう参加所得、ベックのいう市民労働モデルに対する市民手当、リフキンのいう地域コミュニティ活動に対する社会賃金、の内容は一緒だと思いますが、賃労働＝生業以外の労働にかかわり、社会参加を行う者には所得保障をすることで、アンペイドワークと給付をリンクさせようというわけですね。

ただ、おっしゃるように、アンペイドワークと給付をリンクさせようとする、新たに「ワークテスト」を導入することが必要になるわけです。市民労働や社会貢献活動への従事の有無を認定する機関が地域に必要となり、そのために費用や能力を割くことになるだけでなく、参加をしているか否かについて、特定の基準によって線引きせざるを得なくなります。アトキンソンは、それは仕方がないことであると言っていますが、それはミーンズ・テストではないですが、資力に代わって労働内容をテストするという「ワークテスト」を導入することを意味するわけですから、話が違うだろう、と思うわけですね。労働と同様に、社会貢献活動も、どこまでが認定された活動で、どこからが勝手な活動なのか、線引きするのは困難であるにもかかわらず、なぜあえてそれをしなければならないのでしょうか。

ですから、無条件に給付されるベーシック・インカムは、人間の行動をアンペイドワークや社会貢献に志向させようとしているものではありません。社会的に強制して志向させるのは邪道である、という主

張がその背景にあると私は思います。完全なベーシック・インカムが保障されると、各個人は仕事、社会貢献などの多様な生き方を選択することができるようになるため、あえて志向させなくても、社会貢献の方へと向かっていこう、という考え方なのです。

武川 労働と所得はマクロの部分では関係しているけども、ミクロのレベルでは全く切り離しましょうということですね。

小沢 直接的に制度が人間の生き方を左右する、方向付けることはやめましょうというのが基本的な考え方です。

武川 語弊があるかもしれませんが、ごろ寝していてもベーシック・インカムを渡しましょうという形です。これを正当化することは難しいと思うのですが、いかがですか。

さっき小沢さんから、ベーシック・インカムは、就労と所得との関係を単純に切り離しているのではなくて、全体のところでは両者の関係を保っているという話がありました。それとの関連で言えば、ワークフェアの方が両者の関係が密接でしょう。ワークフェアは、ワークが生業であるかどうかは別にして、コミュニティに対してどのような貢献をしているかといった点を強調します。この点では、ベーシック・インカムとワークフェアは根本的に異なるでしょう。

宮本 貢献と給付の関係、レシプロシティについての考え方の違いですね。アクティベーションもワークフェアも、ミクロのレベルでの両者の対応関係をはっきりさせているわけです。ただし、セーフティネットの領域で対応関係を制度的にはっきりさせるワークフェアに比べると、アクティベーションにおける対応関係はかなり緩やかです。例えば、労働市場の外にいることを保障するさまざまなプログラムがどうして正当化されているのかというと、小沢さんもおっしゃったことと関連するのですが、そこで潜在的な能力を養うことが、長いタイムスパンで見

るならばコミュニティへの貢献になっているという理解があるからです。したがって、少なくともアクティベーションに関して言えば、ミクロのレベルで1対1の関係が貫徹されているわけではありません。

武川 そうは言っても、長期的に見ればそのコミュニティへの貢献、ひいては社会契約が明確になるわけですよね。それに対してベーシック・インカムの方は、ワークテストのような価値判断に関わる問題がからんでくるので、そもそもそのようなことをやめよう、ということですね。

宮本 参加所得以外のベーシック・インカムはそれを問わないわけですね。アクティベーションの場合、制度のレベルでは貢献が明示的でなくても、社会的なレベルではレシプロカルであることが要求されるわけです。

公的社会保障の空洞化

宮本 スウェーデン労組連合(LO)で長い間社会政策を担当していたインゲマル・リンドベリ(Ingemar Lindberg)という人がいます。この人はベーシック・インカムに相当思いをはせていて、スウェーデンは、アクティベーション的、あるいはワークフェア的システムと、ベーシック・インカムとの岐路に立っているという認識を示した上で、アクティベーションないしはワークフェアの道を選択しています。

なぜなら、ベヴァリッジ型のフラットレート年金モデルが経た歴史の経験に学んでいるからなんです。つまり、基本的な福祉システムを構築しても、給付水準が低すぎるため選択除外制などの形で民間の制度に流出するケースが増加して、結果的にベヴァリッジシステムは非常にマージナルになってしまったわけです。スウェーデンでは、その二の轍を踏まないために、50年代に付加年金や所得比例年金を構築し、99年の年金改革でもそれを守りました。

ですから、スウェーデン福祉国家推進派たちは普遍的な最低限保障の仕組みを作ることに躊躇す

るわけですが、こうした懸念にどう応じられますか。
小沢 ベーシック・インカムは最低限の生活保障を
まずは行うわけですから、特に所得再分配的な機
能を考慮する必要はないのではないのでしょうか。

武川 それには政治的な合意がかかわってくると
思いますね。たとえ理念はそうであっても、実際には
ベーシック・インカムだけで最低限の生活を維持
できるような水準に給付が設定される可能性は低
いわけです。イギリスでフラットレートのシステムが
失敗した理由もそこにあるわけでしょう。フラット
レートではナショナルミニマムを維持できないため
に、イギリスでも所得比例を導入したわけです。こ
れは歴史的教訓です。イギリスの場合は、保険/
扶助モデルのためにこうしたことが起こったので
すが、財政的な理由から同様なことが生じるかも
しれません。

宮本 そのとき、現行所得保障のために民間の保
険が入ってくると、二重化が進むというのがこれ
までの歴史だと思います。

V ワークフェアをめぐる問題

ジェンダーと環境

武川 ワークフェアとベーシック・インカムは、ソ
シヤル・エクスクルージョンへの対応という点で共
通である、という話がありました。小沢さんの話で
は、ベーシック・インカムは1980年代に労働、家
族、環境の問題をかなり引き受けて答えを与えたわ
けですが、ワークフェアの方はどうですか。

宮本 要するにジェンダー、環境との関係ですね。
伝統的な「大きな福祉—小さな福祉」という対立軸
に、近年、「生産主義—反生産主義」という軸が加
わったわけですが、ワークフェアやアクティベー
ションが生産主義の側に近いのは事実だと思います。

ただ、ジェンダーについて言えば、「ジェンダー平
等」が何を意味するかについて、議論が分かれています。
ナンシー・フレイザー的に言うと、ジェン

ダー平等の基準としては、「両性稼得者モデル」と
「ケア労働の平等モデル」とがある。ワークフェアは
どちらかというところを志向し、ベーシック・イン
カムは後者を志向するということだと思います。アク
ティベーションについて言えば、ワークフェアに比べ
れば就業と離れたところでの支援に足を踏み込ん
でいますから、ケアパリティも一定部分確保してい
ると言えるわけです。

また、ヨーロッパではベーシック・インカムは各
国の緑の党に支持されています。その背景には、生
産主義、労働倫理を維持することが環境破壊とつ
ながるという判断があります。しかし、先ほど議論
した、コミュニティに対する貢献をはっきりさせるこ
ととの関連で言えば、そのこと自体は、環境破壊と
直接的な因果関係があるわけではないと思います。

小沢 アクティベーションの場合、さきほどのジェ
ンダー平等の基準で言えば、中立ということになる
のでしょうか。

宮本 どちらかと言うと両性稼得者モデルに近い
と思います。

脱商品化概念との関係

小沢 ところで、ワークフェアと「脱商品化」概念
との関係について再検討する動きがあるわけですが、
それについてはどうでしょうか。

武川 20世紀型の福祉国家は、労働力を商品化し
ながらも、社会保障制度によって部分的に脱商品
化してきました。近年、ワークフェアが強調されて
いますが、これは救貧法的な、「ディザービング・プ
ア」と「アンディザービング・プア」の区分を蒸し返
して、再商品化を志向しているだけではないのか。ア
クティベーションについて考えるとよく分からなくな
りますが、就労、特に生業と給付を関連づけるのは、
再商品化という志向性を持っているのではないか、
という疑問があります。

宮本 その点については、ワークフェアないしア
クティベーション志向の強いグラハム・ルームとエス

ピン・アンデルセンとの間で行われた論争が示唆的だと思います。ルームは、エスピン・アンデルセンの脱商品化概念が、労働市場への参加を支援したり、それを通して自己実現するという今日的な課題に背いているとして、彼を批判しています。エスピン・アンデルセンが脱商品化＝労働市場から離脱する自由の大きさを福祉国家の成熟度の物差しにするのは、社会的包摂を目指す、現代の福祉改革の課題を十分受け止めていないことになるわけです。

それに対して、エスピン・アンデルセンは、脱商品化概念には、社会的包摂に向けた政策支援を十分にとらえられないという弱みがあることを認めます。しかし彼は、脱商品化＝労働市場から自立する自由が確保されなければ、有意義かつ自由な判断のもとで、労働市場に参加することはできない、とも言っています。このエスピン・アンデルセンの議論によれば、脱商品化とアクティベーションとは矛盾するものではなくて、相乗的に発展するものである。つまり、アクティベーション、あるいはサービスインテンシブモデルのワークフェアは、ある程度までは脱商品化が前提になっていると思います。したがって、脱商品化なきアクティベーションは再商品化(recommodification)ということになります。

武川 ただ、実際に政策に移されたときには、「脱商品化がアクティベーションの前提である」という前提が省略されて、新保守主義的な「脱商品化なき再商品化」になりかねないのではないのでしょうか。

宮本 境界線が非常に流動的なのは認めます。例えば公的扶助や失業保険の給付の見返りに、就労を求める場合、再商品化と言わざるを得ないと思います。しかし、アクティベーション政策は、より自発的に意欲を持って労働市場に参加するのを可能にするために支援することを意味します。一部の政策領域での相互関係だけに目を奪われて「再商品化」とするのではなく、少し視野を広げて、そこにいる人がどのようなチャンスを与えられているか

を、トータルな政策システムの中で見ていく必要があると思うのですが。

武川 スウェーデンのように貧困や不平等が少ないところはいいかもしれませんが、アメリカやイギリスみたいなどころだと、公的扶助とワークフェアの結びつきが強くなり、労働者の能力開発を行うということ以上に、低所得者や貧困者をいかに再商品化するか、といった話の方が強くなってしまいますね。

宮本 そうですね。個別の制度が置かれたマクロなシステムに規定される部分は非常に強いわけです。繰り返しになりますが、不利な就労を回避するために、就労支援プログラムを積極的に受けることもできるわけですから、政策システムをトータルに見ていくと、再商品化にはならない場合も多いと思います。

ワークフェアとベーシック・インカムの収斂

宮本 先ほど、武川さんからもお話があり、また小沢さんから「参加所得」をご紹介頂きました。この点に関連して注目しておきたいのは、ワークフェア(あるいはアクティベーション)とベーシック・インカムを収斂あるいは統合させていく構想もあることです。詳しくは、本誌の特集に私が寄稿した論文を参照願うとして、最小限触れておけば、第一に、例えばこの統合化を最も熱心に追求しているスチュアート・ホワイト(Stuart White)が注目しているのは「ベーシック・キャピタル」という考え方です。これは、すべての市民が成人に達した際に、コミュニティにおける生産に参加する準備に用いるために、無条件で特に人的資本形成のための資本(キャピタル)を一括して受給するものです。言い換えれば、一括の資本補助＝キャピタルグラントを、個人勘定アカウントの形で受け取るようにする仕組みです。

また、これも類似の制度ですが、ジュリアン・ルグラン(Julian LeGrand)と、デービッド・ナイサン(David Nissan)が、フェビアン協会のパンフレットを

通して、「エースアカウント」(Accumulation on Capital and Education: ACE)の導入を訴えています。これは、相続税を財源として、すべての成人が1万ポンド受け取るというものです。最近の社会調査から、若者が自立できない背景として、自分で家を持つたり借りるための頭金がないことが指摘されています。エースアカウントは、教育のほかにも、住宅資金やベンチャービジネスの初期費用に向けることが可能です。

武川 どちらも返済義務のない一回限りの給付のようですが、給付したら、その後どのようなライフコースを辿ろうと一切関知しない、ということになりますか。

宮本 エースアカウントなどの構想は、給付後も使途は限定されるわけです。教育や住宅に使う機会を逸した場合、年金に投入されることになります。日本でも教育パウチャー論議が一時期ありましたが、ネオ・リベラル的な福祉解体論ととらえられてきました。しかし、このような角度から改めて真剣に議論する価値はあると思います。

武川 ありがとうございます。それについて今詳しく聞き始めると相当な時間が必要となってくると思いますので、残念ですが、ここではやめておきます。小沢さんからは何か付け加えることはありますか。

小沢 宮本さんがおっしゃったホワイトのベーシック・キャピタル的な考え方は、アッカーマンとアルストット(Bruce Ackerman, Anne Alstott)が“The Stakeholder Society”のなかでも展開していますよね。ただ、私としては財源を勤労所得に求めることによって富の源泉としての労働と所得との総体的な関連性は担保した方がいいのではないかと考えていますのでそれらの議論にはやや距離をおきたいところですが、ベーシック・インカムにもいろいろと幅があるということですね。

それと、日本での実現性という点では、ベーシック・インカムの考え方はなじみがなく難しいのかもしれない。そういう意味では、ワークフェアと

ベーシック・インカムの「収斂」傾向には注目しています。労働と福祉を結びつけるワークフェア的な考え方は日本でも受け入れられやすいですし、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、そしてベーシック・インカムの参加所得は、生業中心主義・生業帝国主義から脱却し、多様な働き方を実現しようとするところが共通しています。こうして多様な働き方を実現しようという点については、かなりの理解が広がってきていると思います。また、今言ったような労働社会の変化に加えて、家族の変化や環境問題が、その傾向をさらに後押ししていくと思います。そのようにして合意が形成された次の段階に、完全なベーシック・インカムの問題が出てくるのではないのでしょうか。

武川 おっしゃったような、生業以外の働き方、例えば育児や介護といったものを社会的に評価していく仕組みを作っていくという点に関しては、比較的合意が得られやすいと思います。ベーシック・インカムとワークフェアは、この点で収斂することができるでしょう。また、現在の社会保障制度の改革について考える場合も、この点が当面の課題ではないでしょうか。

VI 日本の社会保障制度への提言

ワークフェアと社会保障

武川 時間もだいぶ過ぎてきましたので、少し話題



武川正善

を変えたいと思います。今の話に関して言えば、日本の社会保障システムは、多様な働き方を保障するような形にはなっていませんね。ワークフェア、あるいはベーシック・インカムは、日本の社会保障制度に対してどのようなインプリケーションがあるか、最後に具体的にお話し頂けますでしょうか。

宮本 埋橋孝文さんは、「日本は元々ワークフェアだった」とおっしゃっています。「ワークフェア」という概念の原義との距離関係を意識する必要がありますが、要するに就労しなければ家族賃金が得られず、また、経済政策、雇用政策が福祉政策の代替をしてきたという意味では、相当拡張した概念としての「ワークフェア」であると言えます。しかし、大企業の家族賃金や、公共事業が福祉の代替をするというシステムは崩れ始め、ワークフェア的な改革が蓄積されています。例えば、2003年から施行された雇用保険改革では、就業促進手当が導入されました。児童扶養手当の改革では、勤労給付の妨げにならないように収入と手当の関係が構築し直されるとともに、自立のための活動をしない場合は手当の全部または一部を支給せず、最長5年で手当の一部を支給しなくなるように変わりました。これはアメリカのAFDC改革の影響を強く受けていると思いますが、必ずしもワークファーストモデルを目指しているわけではありません。なぜなら厚生労働省は、雇用の機会を広げるためにさまざまな資金を導入しているからです。これらの車の両輪がうまくかみ合えば、日本の改革はサービスインテンシブモデル、ないしはアクティベーションに向かう可能性はあると思います。

ところが、日本では、企業や業界の場を出たところで就労を支援するという仕組みがきわめて弱かった。もちろん、就労支援のための資金的な手当はされていますが、厚生労働省が創設した助成金の中に十分に使われていないものがあったり、緊急地域雇用創出特別交付金が雇用継続効果を十分に発揮していない等の問題が最近報道されまし

た。要するに、行政の意図にも反して就労の義務づけという制度だけが一方的に突出してしまっている。ミクロな制度改革に加えて、マクロな就労支援制度を構築しないと、ワークファーストモデルに近づいてしまうのではないかと、という懸念を持っています。

武川 年金についても議論したいと思いますが、アクティベーション的観点からすれば、育児や介護期間中の保険料の問題などはどのようにとらえることができますか。

宮本 例えば厚生年金の分割問題を取ってみると、ドイツで分割制度が実現しているのは、妻のアンペイドワークを評価しているからと解釈できます。しかし、日本では「妻の労働」ではなく、「妻の座」を評価する観点から制度設計されているから、遺族年金は手厚い反面、離婚するとアウトになるわけです。今度の年金改革論議は、とりえずアンペイドワークの評価というところから、アクティベーション的な方向に近づいていっているのだと思います。また、在職老齢年金について言えば、高齢者が働くことで損をしないようにしていくことも、ある種のアクティベーション的な方向と言えます。このようなミクロの部分での変更に関しては評価できると思います。

ベーシック・インカムと社会保障

小沢 税制改正との関係で注目したいのは、個人所得課税の見直しということで、まずは配偶者特別控除の廃止に始まって特定扶養控除、老人扶養控除の割増・加算措置の廃止など所得控除に大きな変更が行われようとしていることです。税制調査会は、社会保障の整備が進んだとか男女共同参画社会の形成にとって求められているということをお口にあげていますが、要は「基幹税としての機能の回復」ということで個人所得課税における税収増をねらったもので素直には受け入れることはできないわけですが、ただ、こうした税制における所得控除の

廃止と新たな社会保障給付とを結合する方向を目指していくとするならば、税制と社会保障制度の一本化、統合化を図ろうとするベーシック・インカム構想の実現に一歩近づくとすることができるのではないかと思います。例えば、児童手当ですが、イギリスの児童手当は、「ベーシック・インカムの子どもバージョン」と言われるように、児童扶養控除をなくす代わりに所得制限なしですべての子どもに給付されました。ただ、日本の場合は、給付水準が低く、所得制限があり、事実上は世帯主への支給になっていて、ベーシック・インカムのものではないわけですが、これまでも児童手当の改革が議論されたときには扶養控除をなくして一本化する方向が関心を呼ぶことがありました。児童や高齢者の育児や介護がそれぞれの世帯における扶養を社会化する方向で進められるさいに、所得控除廃止の見返りに諸手当を設けることがあわせて目指されれば、ベーシック・インカムのものが日本で受け入れられる素地が作られていくのではないかとこの感想を持っています。

武川 対象者が部分的である場合、ベーシック・インカムの定義から逸脱している、ということにはなりません。また、社会手当はベーシック・インカムと呼んでいいですか。

小沢 たとえ対象者が限定されていたとしても、必ずしも逸脱ということにはならずベーシック・インカムのものといえるのではないかと思います。ただ、あくまで本流は勤労世代のところで労働と所得とが切り離された所得保障が行われることだと思います。また、私は社会手当、イコール、ベーシック・インカムだと考えています。ILO(国際労働機関)が1942年に出した『社会保障への途』で、社会扶助でもなく社会保険でもなく両者の統合の方式として第三の社会手当の途を示唆していたかと思いますが、それはまさしくベーシック・インカムの途を意味していたのではないかと考えています。

武川 児童手当をはじめとする社会手当がベーシック・インカムへの途だとすると、基礎年金も財源調達の方法が変わればベーシック・インカムのものになっていきますね。現在は社会保険方式で運営されていますが、国庫負担の部分が更に増える、あるいは税方式に変わるということになればベーシック・インカムの一種ということになるでしょうか。

さて、予定の時間を大分超過しましたが、有意義な論議ができたと思います。どうもありがとうございました。

(編集:菊地英明)

対談

所得保障と就労支援：日本におけるワークフェアのあり方

討論者：岩田正美 日本女子大学人間社会学部教授

八田達夫 国際基督教大学教養学部教授

モデレーター：後藤玲子 立命館大学先端総合学術研究科教授

実施：平成15年10月20日(月)、於国立社会保障・人口問題研究所 第5会議室

後藤 本日は、『海外社会保障研究』の特集「ワークフェアの理論と実践」における対談¹⁾として、岩田先生と八田先生にお話しいただく機会を持ちました。

＜日本の制度において就労インセンティブ問題は存在するか？＞

後藤 近年、欧米諸国においてはワークフェアという観念がかなり脚光を浴びていますが、その背後には、政府による過剰な生活保障・所得保障は、人々に対して福祉依存を牽引するのではないか、就労意欲を喪失させるのではないかという懸念があると聞いています。ワークフェアは、通常、就労インセンティブと密接に結びついた観点から論じられています。本日ご議論していただきたいテーマは、このような懸念は日本という文脈において適切であるのかという問題です。はたして、日本の所得保障を行う各施策・制度は、そのような懸念に値するもののでしょうか、日本においても福祉依存による就労意欲の喪失という問題が生じているのでしょうか。はじめに、現在の日本の福祉と就労を取りまく状況に関する印象やご感想を述べていただければと思います。

岩田 例えば、日本の生活保護とか児童扶養手当といった税金でなされる所得保障、あるいは雇用保険の失業給付が、例えばヨーロッパのワークフェアなどで言われているように、過剰な所得保障だと主張されて、それが就労インセンティブを喪失させたのだというほど、今まで潤沢に出されていたかどうかということについては、私はやや疑問に思っています。

特に生活保護については、実際上は非常に絞ってきましたから、今の時点でどう判断するかは別ですけれど、その時点、その時点では、働けない層にかなり純化させてきたわけですね。いろいろな意味で生活保護の中に閉じこもってしまっている層が全くないとは言いませんが、制度全体を揺るがすほど大きなものかどうかという点では、日本の場合はあまりそこまで行っていないのではないかというのが私の考えです。

後藤 日本の実態に関して、八田先生はいかがでしょうか。

八田 普通に働ける人が生活保護に入っていったら頼っていくことが、アメリカでは問題にされたわけですね。アメリカのように、生活保護対象者が非常に多い場合には、そういうことが大きな問題にな

る。日本の場合、わざわざ生活保護を選んで仕事をやめるという人がそんなに多いわけではないというのは、岩田先生がおっしゃったとおりだと思います。しかし、日本でも母子世帯では、一たん生活保護に入った人が、ちゃんと環境を整えてあげれば抜け出せるのに、その中にい続けるということはあると思います。

岩田 「世代的な再生産」という言い方を現場などでよく使いますが、例えば、生活保護家庭の子どもがまた成人して生活保護を受ける。こういう問題を考えたときには、かなり大きい問題としてあると思います。就労だけではない、貧困から抜け出せないという意味で、制度がさしあたり生活保護をする以上の機能は持っていないということがあると思います。

<働くことができる人とできない人との線引きについて>

後藤 就労インセンティブが語られるときは、通常、働くことができるのに働かない人を働くように仕向けたと言われるわけですが、このような言説の背後には次のような問題が存在すると考えられます。

はたして、働くことができる、できないということをもどのようにして確かめるのかという問題です。各国ではこの問題に関していろいろな工夫がなされています。さまざまな調査機関をつくり、事前的なテストを行い、実際に働くことができるかどうかを確かめるといった具合です。

けれども、ここには通常、働くことが不可能だと考えられている要因、働くことができないことの目印とされているものが、できないことのすべてを正しく反映しているとは限らないという、根本的な難しさがあります。例えば、従来は、身体が丈夫で見た目が健康そうであれば働くことが可能だと考えられてきたが、何度試みてもどうにも就労を続けることができないというケースが存在する。反対に、従来は、重度の障害があれば、あるいは小

さい子どもを抱えていれば、働くことは難しいと考えられていたのだけれど、条件を整えさえすれば可能であるかもしれない。働くことができるか、できないかがある1つの時点で、1つの独立した事象として判定することはきわめて難しいことが予想されます。

このように事実的な認定がきわめて困難であるとしたら、できるか、できないかをあらかじめスクリーニングするのではなく、働くことに結びつくかもしれないあらゆる施策を、とりあえず実施してみることが考えられます。その場合には、いろいろな種類の施策とそれらのいろいろな組み合わせを用意したうえで、個人タイプ別の就労支援プログラムを組むことになります。事前にお配りした各国の事例²⁾の中にも、いくつか紹介されていたと思いますが、このような問題と取り組みについて、どのようにお考えをお聞きしたいと思います。

八田 本当に働けない人は多くいると思いますので、働けるのか働けないのかどこかでまず線引きをする必要がありますね。

次に、線引きによって働けると分類された人達に、働いてもらう方法を選択する必要があります。いただいた資料の中ではアメリカ・イギリス型とオランダ・スウェーデン型が対立しているように書かれていますが、そんなに対立しているのかなという気が私にはします。アメリカでは、「一定年数を過ぎると生活保護を打ち切る」ということは「州政府が受給期間が一定年数をすぎた人に紹介する職を断ってはいけぬよ」ということですね。何も野原にほったらかすというわけではなくて、あくまで労働の機会を紹介して、それを断った人の生活保護を打ち切るということです。一定年数に達する前に政府が紹介した職を受給者は断る権利を持っていたけれど、「今度は断れないよ」とそういうことですね。

また、その過程で個人個人をケース・ワーカーが見て、人間関係などでこれはもう無理だという

場合には、ケース・ワーカーが個別に判断して、「この人は働けません」ということを認定するというのです。そこがいかにシステムとしてはほんやりとして、オランダのような正々堂々としたシステムではないかもしれない。

でも、オランダのほうも、なかなか働かないといったときには、職業紹介したもののランクをだんだん低い賃金のものに下げていくとかということがあるので、アメリカ型とヨーロッパ型の差を言うよりは、日本型と外国型との差のほうがはるかに大きいのではないかなと私は思いました。日本はそもそも、働いても賃金が一部手元に残るとするような仕組みにはあまりなっていないわけですからね。

岩田 日本の場合は、働ける人は市場と家族の範囲で何とかやってきたというのが、少なくとも戦後の高度経済成長以降の平均的な状況ですね。そこに乗らない人だけを生活保護やそのほかのいくつかのシステムで補うというやり方ですね。高齢期も基本的には蓄えと年金で賄って、それがだめな場合に生活保護がある。もちろん年金そのものに相当税金が使われていますから、その評価は難しいところはありますけれど。

そして、経済的な意味だけ考えれば、そういう仕切りをしてしまうというのは多分合理性を持つのだと思います。つまり、さっきおっしゃったように、働ける人はみんな働くようにしましょうといっても、働けるかどうかというのを、社会的なある技能水準や規律性や産業の種類などを全部含めて考えますと、[それらは、]だんだん高度になっていくと思いますし、変わっていくわけです。ですから、働けるかどうかというのは医学的とか心身の状況というだけでとらえられない相対的なものなのです。その時に、社会が要求する標準的な能力を身につけていない人を[労働市場に]呼び込むと、むしろコストが非常にかかるわけですね。ですから、その人たちは最低生活保障だけして、余計なことはしない、というやり方はありうると思います。

例えば、就労インセンティブをきちっとするような政策をとろうということになりますと、そのシステムそのものにお金がかかるわけです。ヨーロッパのように所得保障をかなり潤沢に出してしまったところだと、それを減らして、就労対策を講じようということはあると思いますが、日本のように、そもそもそこをあまり大きくせずに、市場と企業と家族に委ねてしまった状態で、今そうするかどうかという[コスト面の]問題が、あるかなと思います。

けれど、[短期的なコストだけを考慮するのでは]なくて、人は働くべきだとか、働くモラルだとか、働いている人が嫌にならないような[システムにする]、例えば、年金の単なる財政上の問題で開始時期をもっとおくらせたいとか、いろいろな要素が働いて、昔の労働省が「65歳でもう退職しなさい」と言ったのはちょっと変わってきたということがあれば、その線引きはまた変わってくるわけですが、そういうことが仮に出てくると、今までのような仕切りが非常に難しくなる。つまり、単純なそこだけの経済効果というよりは、社会全体の中でみんなが働いたほうがいいという感じになってくれば、この問題が浮上するのだらうと思います。

一つは、年金の支え手論というのがありますね。もう一つは、[働く権利というものです]。それはさっき話題になった、経済合理性から言うと排除してしまったほうがいいような人たちには、労働したくてもする場がなかった。ところが、「ワークフェア」という概念によると、働いてもいいらしいということになりますね。例えば、シルバー人材センターというのが長くこの働きたい側からの要求に根ざした[就労の]実験場のような場であったわけです。日本というのは大変おもしろい国で、もともと働くことの価値が非常に高い国だったと思います。もともとというのは、どの辺からそうだったのかはわかりませんが、つまり、[日本は、]高齢者の調査などをすると、特に男性は健康維持のために働きたいとか、働くことが生きがいだというの

が非常に高く出る国なのです。ですから、高齢者施策としても実は就労というのは重要な位置にあって、特に男性の元気な高齢者に対して、シルバー人材センターのような労働と福祉の接点のようなものが出てきたわけですね。

ところが、シルバー人材センターにおいても、社会の中で働く場を供給しようとする、仕事を出してくれるところがないといいますが、そちらの要求と働く側の要求が相当ミスマッチなのです。仕事を出すほうは、例えば草むしりしてくれとか、ふすまの張り直しをしてくれとかということになるのですが、働く側は圧倒的に事務労働がしたい。

八田 しかも、パソコンは使わない(笑)。

岩田 そう、今はパソコンで駆逐されたような事務労働なのです(笑)。昔、経理ができたとか。そうすると、そこでみんなでまた労働観の定義づけを変えて、ここも日本的ですけど、昔、社長さんであろうと、学校の先生であろうと、「草むしりしよう」みたいところに落ちつくわけです。とてもおもしろいのですけれど。そういう経験を日本はかなり長い間持っていたわけですね。

もう一つは、障害者の作業所の経験です。この場合は、さっき八田先生がおっしゃった、むしろ中心的なものではなくて、副次的なものだと思うのですが。例えば、障害者のいろいろな新しいビジネスや働き方というのが話題になっています。しかし意外と注目されませんが、多くの場合そ



岩田正美

の基礎にあるのは生活保護か基礎年金なのです。つまり、所得保障があって初めて就労が成り立つ。やはり就労だけでは成り立たないのです。

私の知り合いの子どもさんが障害を持っていて、北海道の[障害者の就労支援をしている]有名な施設に問い合わせをして、そこで働けるかと聞いたら、条件が生活保護を受けているかどうかということだったというのです。その施設は、とても興味深い働き方の実践を行っている。どういう働き方をしているかという、例えば統合失調症のような病気を持つと、規律性とか、一斉に何かやるということができない。もともとその障害自体がそういうことなのです。今日はやれるけれど、明日はやれないとか[あるのです]。その時、その時で[状態が]違う。でも、気が向けばかなりのことをやれる。つまり、そこはそういう[働き方]を許容するような労働の場を創ったのですね。

であるがゆえに、良い実践として話題にはなるのですけれど、そこで[就労だけ]で食べていくことはまず無理なのです。そのために、そういう就労支援は所得保障を軽減する方向には必ずしも向いていなくて、むしろ[それは]生きがいを与える場となっている。ですから、所得保障と就労の問題というのは、所得保障を軽減したり、所得保障に安易に依存しないというために就労支援をしていくという中心軸が一方ではあるのですが、他方では就労支援は所得保障とセットで生まれている。日本では少なくとも所得保障をするから何もしないか、所得保障をしてあとは生きがいの支援をする、その2通りだったんじゃないかと思われるわけです。

ですから、欧米で、ワークフェアという言葉が、Welfare to Workという使われ方をして来たわけですけど、そういう概念が日本の福祉国家にすぐ当てはまってしまうかという、少し構造的に違う感じもします。

八田 おっしゃった障害者の就労支援は、私は一

種の保険だと思っています。自分自身がそうなるかもしれないし、子どもがそうなるかもしれない、そうしたら、精神障害の場合も大変なコストがかかる。コストがかかるだけではなくて、実際に生きがいがない場合に困る。したがって、相当コストをかけても、自分自身に万一のことが起きた時、そういう生きがいのある生活ができるような仕組みをつくりたいという気持ちが皆にある。したがって障害者の就労支援を行うには、生活保護を越えて一歩前進した保険システムをつくることだと思います。

それで、生活保護をもらっている方で、日本の場合は病気や障害の方が多いうことが言われますね。それから、高齢者の場合は基本的には基礎年金で対処すべきことだと思うのですが、その辺は労働のインセンティブとはあまり関係ないと思います。

<母子世帯について>

八田 たまたま私が知っている被保護世帯の母子家庭のケースで考えますと、余地はかなりあると思います。特に子どものケアをやってあげないと、労働ということは成り立たないと思います。フォーマルセクターで、子どもが病気したからといってすぐ休むというのでは事実上できません。そこそこで何か体制を整えてあげさえすれば、健康で働ける人たちはかなりいると思います。

問題は、そんなことをやっていたらお金がかかってしょうがないということなのですが、投資の価値はあると思います。母子家庭の場合は、働いてお金が入ってくることと、子どものケアをだれかがしてくれる制度があれば、母親は働きますから、貧困の世代間伝播を防げます。次に、子育ての時期はある時期で通り過ぎますから、その間働いてさえいれば、人的資本もたまり、一生働く習慣がつきやすい。一生ずっと働いていれば、老後の年金などが非常にきちんとしたものになりますから、老後に生活保護をする必要がなくなります。したがっ

て彼女たちが子育てをしているときに社会が負担する費用を超えて、将来節約できるのではないかともあります。

ただし、社会的な保護の手を母子家庭にさしたべた場合、理屈の上では、アメリカで大規模に起きたように、子どもを作るインセンティブを高めることにもなります。そうやって次から次に保育所建設だということになると、けっこうお金がかかり出す。しかしそのようなモラルハザードに対するペナルティというのは本当につけにくい。ペナルティが子どもに行ってしまうはずだし、親子を分離するわけにもいかない。ですから、このワークインセンティブというのは、母子のところでは工夫をしながら作る必要があると思います。

岩田 生活保護が若い家族に一時的に入っていくということになりますと、当然この問題が重なり合ってくると思います。ですから、所得保障と就労が代替関係にならないような、障害とか高齢者の生きがい就労のような、そういうものはそれとしてあると思いますが、そうではなくて、今のように所得保障と就労がある代替関係に立つ可能性があるような場合に、日本の生活保護制度をもう少し就労と結びつけて、所得保障から就労保障へという方向へ持っていく可能性はある。しかしその場合は、生活保護が比較的若い子育て期における家族の所得保障の機能としてもう少し役立つような、入り口を広げて、特に子育ての時期を支える[制度となる必要があります]。しかも、[自助努力にまかせないで]、親の就労に結びつくような何かいろいろな支援をする。そういうやり方はありうると思います。

[しかし、これを、]どうやるかは大変難しいし、本当に効果を持つためには相当いろいろなことが必要だと思いますから、そう単純ではないと思います。この議論を今すると、そのような[就労が可能な]人はどのくらいいるだろうという感じが私もちょっとしますし、もちろん、母子世帯の場合でも、

地域にもよると思いますが、[実際に]就労の場がどのくらいあるか。母子世帯というのは、生活保護世帯でなくても所得が非常に低いのです。それから、親に頼れない。だから母子家庭になるわけですね。それは欧米の母子家庭と根本的に違う。日本の場合は、離婚して親がいればそこへ帰ってしまうので、単独母子世帯はあまり成立させない傾向があります。

ですから、[独立した]母子世帯であるというだけで日本の場合は基盤が非常に脆弱なので、いろいろな統計で母子世帯というのはすごく不安定な層として出てくるのです。私に関与した女性のパネル調査(家計経済研究所「平成14年度消費生活に関するパネル調査」)では、生活保護基準の1.2倍という基準で貧困を推計したのですけれど、世帯類型ごとに9年間の調査期間のうち、基準より下がった回数をカウントすると、母子世帯の場合は0回というケースが本当に少ないのです。でも、普通の全[女性]のサンプルですと6割以上が0回です。

全体的にも、所得だけのことを考えれば、不安定な層は若年期に多いのです。奥さんが出産によって仕事をやめてしまったというだけで所得は下がって、その上、子どもが生まれますから、それだけで所得水準としては低くなるということがありますから、若い世帯というのは基本的にいろいろな所得のニードは持っているのです。けれど、親が支援できる層はそれでやっていったり、あるいは2人そろっていれば共働きする。けれど、母子世帯はそれができない。これは父子世帯だってそれなりの問題はありますけれど。

それから、母子世帯の場合は、母子といってもいろいろな年齢の母子があるので、[母親の]年齢制限があって雇用されないということがありますね。それから、子どもの保育などの時間で、例えば夜でなければだめだとか、夕方からでないだめだとか、いろいろ要件が合わないという実態があるのです。ですから、生活保護の母子世帯と

[生活保護にかかっていない]母子世帯[の生活状況が]変わらないという調査結果が出るのは、当たり前といえば当たり前なのです。私も母子世帯のサポートというのはとても大事だと思いますし、そもそも母子世帯になるような人たちは、日本では、離婚とか死別といったグループの中でも、社会資源が非常に希薄なグループだと考えていいのではないかと思います。

八田 社会資源というのはどういうことですか。

岩田 主には親のサポートですね。それから、特に住むところの問題です。ですから、これは生活保護のような所得保障制度でやるのか、母子政策とか女性政策といった感じでやっていくのか、どういう形が一番いいのかわかりませんが、状況的にそう簡単でもないかなと思います。

母子世帯になるにはいろいろな理由があって、離婚そのものはいろいろな理由でいろいろな人がするわけですが、例えば、10代で未婚の母になるとかというケースがありますね。お母さんは就労以前のサポートを非常に必要としている。ですから、就労に結びつける以前にもう少し濃厚な、通常は親がやるようなサポートをやりながら、段階的に就労に行く。さっき八田先生が言われたように、それが長期的なその人の生活にとっていかに安全であるかということですね。子どもの[貧困]再生産も[防いで]、老後の年金権をきちっと手にする。そういう長期的なサポートの中で就労ということが、個別的にとまでは言いませんけれど、いくつかの類型ごとにプログラムがいくつかある。そういうふうになれば、見通しが持てるのだと思います。

八田 そこですね。子どもが赤ちゃんのときには、働くのは無理かも知れません。しかし、例えば、お互いに赤ちゃんの面倒を見合う組織をある程度公的につくってあげれば、だれかが買い物に行けます。それが社会的資本ですね。しかし、その期間を過ぎたら何かのサポートのもとに働ける見通

しを持てることが必要だと思いますね。私が個人的に聞いたところによると、未婚で子どもをつくってしまった人の職業で多いのは地方の温泉地の仲居さんですね。無名となれるところに行って、旅館組合のようなところで子どもの面倒を見てもらって働く。年収だって、170～180万いくかどうかというようなところで働いているわけですね。これでは先の見通しが無いと思うのです。そういう未婚で子どもをつくってしまった人がどうやっていけばいいかという見通しがあるといいと思いますね。

お手伝いさんの需要はあります。しかし、単独で行くとすると、盗難保証などをつけにくいので、本当なら会社が必要なのです。しかし、子どもがいると病気のときに休んだりするので、雇い続けてもらうのは難しいかもしれない。保育所に病室をつくったり、風邪で入院できる小児病院をつくったりして、労働の機会自体をある程度社会的に保障することが、子どもが小さいうちは要るのではないかなと思います。

岩田 例えば、今言われた仲居さんとかお手伝いさんとか、あるいは都市のサービス業の中でのちょっとした単純労働とか、少なくともバブルがはじけるまではそういう場がかなりあったと思うのです。それで、女性に関して言うと、若いお母さんだけではなくて、老人になる一歩手前の女性で単身の場合、あるいは母子なのだけれど、現場では準母子とか高齢母子とかいろいろな言葉を使っていますが、子どもは18歳以上なのだけれど、ただ、子どもが障害を持っていたり、子どもにいろいろな問題があったりして、お母さんが経済的に相当支えなければならぬといった場合に、住み込みのような形で何とか子育てと両立しながら働けるとか、寮があるとか、そういうところがいくつかあったのだと思います。それが、バブルの後駄目になって、そういった寮やら働き口から相当押し出されたという印象を私たちは持っています。そういう人たちが母子寮とか女性センターなどに入

[ってきている]ということがあります。

もう一つ、女性の問題が出たついでに言いますと、いわゆるDVの問題ですね。その場合は、さっき八田先生がおっしゃったように、見通しどころではなくて、逃げていかなければならない、そういう問題があります。また、子どもの虐待についての最近の統計を見ますと、半分以上は経済的に貧困であるということと、社会的に孤立しているというのが非常に高くなっています。特にシリアスな虐待ですね。虐待かどうかという[ボーダーライン]ではなくて、死に至るような虐待はそういう[家庭]で起きているということが、最近また言われ出しています。当たり前で、あまり言われなさすぎたと私などは思いますけれど。

それで、しかも、そういう人たちの労働の場はますます縮まって[います。以前は]、民間の中に隠す機能も、そういう働く場がよかったかどうかというのは別ですけど、非常に低所得ではあるけれど、観光地のようなところへ隠れるというような、そういうところが、女性にも男性にも、あったのです。けれど、それがなくなったから例えばホームレスのように出てくるとか、母子でも1日や2日は野宿の経験があるという人たちが、90年代、特に1996年ぐらいから非常に多くなっているわけです。

そういう現状を見ますと、就労だけではなくて、長期の[さまざまな]支援の中に就労を入れ込むというような[施策が必要だと思います]。欧米でも、そういう母子世帯などにはその辺のサービスと[就労支援と]の結びつけというのは当然されているとは思いますが。ただ[単に]所得保障の中で、働けるのに働かないとか、何かずるしているのではないかというように見張っているだけではだめなのだと思います。もう少し根本的に、[就労に]戻ったら[福祉に]戻らないようにする。

八田 そして、その見張るのが結構うるさいですね。にもかかわらず、社会的支援がないかぎり、インフォーマルセクターで稼いで所得をごまかさざ

るを得ないわけですから見張りもどうせ無駄です。ですから、そういう人こそ社会的支援をして全部フォーマルセクターで働けるようにして、ちゃんと見通しをつけてあげる必要があると思いますね。

後藤 妙にお二人の間には対立点がなく(笑)、所得保障と就労支援は決して、一方があれば他方はいらぬという代替的關係にあるわけではないということ、ときには所得保障をしながら就労支援をする必要のあることが、これまでのお話しの中で確認されたと思われまゝ。また、従来は親や親族が担ってきた生活上のさまざまな支援—精神的・心理的支援—と併せて就労支援をする必要のあること、あるいは、個人のライフ・サイクルを見越した上で、特定のライフ・ステージで支援することの重要性が指摘されたと思います。

さらにお二人による重要な指摘は、社会的なコストの問題に関してはもう少し長期的見通しの中で考えなければならないということです。個々人がそれぞれのライフ・ステージで生活していくための環境をきちんと整えていくことが長期的には社会的コストの軽減につながる可能性がある、ということが示唆されたと思います。ほかに、お気づきの点がありましたら、お願いいたします。

<福祉依存について>

八田 こんなことを言うのもどうかと思いますけれど、アメリカでは、福祉政策があるために、働かなかつたり、子どもをどんどんつくってしまうということがあったと思うのです。

岩田 アメリカの場合は、アメリカの貧困政策の歴史を書いた人などに言わせると、早くに社会が所得保障の対象者として認めた貧困は障害をもっている人たちだったそうです。その次のステージが母子で、そして、最後までそうした所得保障の対象として疑いの目で見られているのが単身の稼働能力のある特に男性だということです。日本でももちろんそこが一番難しいし、日本の場合は何といっ



八田達夫

ても失業扶助がないわけで、生活保護がその機能を当然果たすものとしてあるわけです。一般扶助ですから。

しかし、[稼働能力のある人に対する扶助]はだんだん排除されてきて、つまり、[給付されて]いないので、どこの国でも子どもを持てば何とかというイメージがあるものですから、特にアメリカの場合は子どもに[扶助]がつくので、子どもをつくってしまうというインセンティブがすごく高まると思うのです。日本は、子どもに[対する扶助]は多少つくけれど、児童手当も児童扶養手当も貧弱ですから、今のところそこまでは行かないように思います。ですから、いいとも何とも言えませんが。

八田 子どもを作ってしまうことと、結婚しないことと、離婚してしまうことを奨励してしまうわけですね。

岩田 そうです。ヨーロッパなどでは、中産階級も含めて、結婚という[制度]から降りてしまっていますから、[結婚しないことが]だめだとはなかなか言いにくいような社会になっているのだと思います。

後藤 長い時間ありがとうございました。そろそろまとめに入りたいと思います。まず、政策の効果というのは非常に長期的なスパンで見なければならぬということが指摘されました。さらにまた社会という横の広がりにおいても十分な視野をもつ必要があるということが指摘されました。起こ

りうるさまざまなケースを考慮した上で、いつ、どこで、どのようなハンディを負ったとしても、どのような困難な境遇に陥ったとしても、ある生活水準が達成できるようにしておかなければならないという、空間的にも時間的にも幅広い視点が福祉政策には要求されるということだと思います。

そのうえで、興味深かったことは、福祉政策の効果に関して、個人的特徴においても、利用可能な社会資源—親族、友人、同僚、有形・無形の資産—においても、異なる多様なタイプの個人を想定しながら、こういうタイプの個人に対してはこういう機能をもった諸扶助の組み合わせが効果的であるが、違ったタイプの個人に対しては違った組み合わせが効果的だ、という類の議論を理論的に詰めていく必要があるという点です。個人的特徴や利用可能な社会資源に関しては個々人が簡単に選べる事象ではないので、これらの相違を反映したタイプ別施策は、インセンティブ問題を引き起こすことなく、個々人の境遇をより客観的に改善することができると考えられます。八田先生も岩田先生も非常に豊富な事例をご紹介下さいましたので、お話しいただいたご議論を参照しながら、それらを整理する理論的な枠組みを作っていく作業が今後の検討課題として確認されたと思います。

最後に、お二人のお話によって啓発された論点を2つ注記させて下さい。1点目は、競争市場制度をレファレンス・ポイント(参照点)としてインセン

ティブ問題を論ずることの限界についてです。もともと競争市場のもとでは表出することのできなかった必要(unmet needs)を掘り起こすことが、福祉政策の役割であったとしたら、たとえ競争市場と比較してある行動が「増えすぎた」あるいは「減りすぎた」としても、ただちに問題とはいえない可能性があるからです。2点目は、インセンティブ問題に関する経済以外の視点の重要性についてです。金銭的な付加価値を考慮する以前に、就労すること、子どもをもつことの意味について個々人が熟慮し、判断する機会を十分にもつこと—例えば教育や社会活動などを通じて—が、経済システムの設計と並行して、あるいはそれに先立って重要である気がいたします。

本日は、就労インセンティブやワークフェアなどの言説を手がかりとしながら、これまでの日本が抱えてきた、そして現在の日本が直面する固有の問題に鋭く切り込むお話を本当にありがとうございました。最後に、フロアの方から、ご質問がありましたらお願いいたします。

参加者 「最低生活を保障する機能はどこに置かれるべきか」という点でお二人にお伺いしたいと思います。今、私は日本とカナダの比較をしています。おもしろかったのは、カナダの生活扶助は高齢者を対象にしていない点です。というのは、高齢期の最低生活保障を100%税金から支出する基礎年金でやると初めから決まっている。アメリカでも、低所得の障害者や高齢者向けのSSIという税金拠出100%の制度が整備されています。

そういう対象者を個別に設定したシステムと、日本のような大風呂敷の生活保護制度で、一番下が一番大きなお皿があるシステムと2つあるわけですが、例えば、先ほど岩田先生がおっしゃったような、住宅だけを見ていくとか、母子世帯だけを見ていくとかといったカテゴリー別、アイテム別の制度と、どちらのほうがより機能的に動いていくのでしょうか。



後藤玲子

岩田 日本でも、全部そうかという、そうでもなく、すごくややこしいのです。例えば、女性保護施設に入ると、たしか医療だけは生活保護でみるのですけれど、生活費は売春防止法を基準としたものから出る。これは養護老人ホームもそうだと思います。そうかと思うと、母子生活支援施設は貧困層は、居宅保護として扱われますね。ですから、日本も完全に生活保護が全部貧困に対応しているわけでもない。とても矛盾しているのです。国保が被保護者を除外にするから、他法優先ではなくて、医療扶助優先ですすね。

ですから、生活扶助というフローの生活費は生活保護だけとして、医療はやはり国保でやって、払えない層を医療扶助が下支えする。住宅は公営住宅と家賃手当で、例えば、公営住宅だったら[家賃手当は]出さないとか、または、公営住宅を家賃手当で払うという[方法もあると思います]。そして、母子の場合は、母子[と特定した対策]としてやったほうがいいのか、または、所得保障は所得保障としてついて、母子へのサービスは母子[対策]のほうから出たほうがいいのか、ここはわかりませんが、私の考えは、ある程度[制度を]ばらしたほうがいいのではないかと考えています。そのほうが利用しやすいというのが一番大きいすね。

それから、住むところが人生の中でいろいろ変わっていきますね。最後は老人ホームとか病院とか。どこへ行っても同じような所得保障やサービスを必要に応じて使うというのができると[よいと思います]。日本[の現行の制度]だと、居宅であれば生活保護で、老人ホームに入ると違うとか、こっちへ行くと介護保険になるとか、違うわけです。だから、どっちが得かという比較をしてみようでしょう。そうではなくて、どこへ行っても同じとしておいたほうがよいですし、そのほうが全体として生活保護層というふうになりにくい。単給すね。基本的には、そのように[給付を]ばらしたほうがよいと思っています。どういうふうにばらすか

というのは難しいですけどね。

八田 老齢期の最低保障は、基本的にはすべて基礎年金でカバーすべきだと思います。現行制度では、若いときに[保険料を]払わない人へのペナルティとして後で[年金を]払わないということになっています。しかしこれは、全く制度の趣旨に反しています。若いときに払えない人に対しては国がそのときに代わりに払ってあげて、後で[年金を]得られるようにしてあげる。しかし、払えるのに払わない人に対しては、脱税としてそのときに厳しく取り立てる。でも、老人になったら基礎年金をすべての人がもらえるという仕組みにすべきだと思います。

それから、住宅や医療はアイテム別にばらけさせるべき理由があると思います。その上でさらにカテゴリー別に、病気や障害のある方と母子とは生活保護支給の条件を区別してやるべきじゃないかなと思います。

後藤 最後は制度の改革案までお聞かせいただくことができましたことに心から感謝いたします。本日は、長時間にわたりどうもありがとうございました。

([] 内は編者挿入)

(編集：阿部彩、菊地英明)

注

- 1) 本対談は、『季刊社会保障研究』39巻4号(2004年3月刊行)特集「公的扶助の現在：基本的福祉の保障に向けて」の対談と合同で行われたものである。対談の前半部分(「福祉政策の再編に向けて—就労政策と住宅保障再考—」)は『季刊社会保障研究』を参照いただきたい。
- 2) 本対談では、『海外社会保障研究』に掲載された下記の論文を参考資料として用いた。
 - ・松丸和夫、1998「ドイツの雇用促進政策と社会保障」『海外社会保障研究』No.125, 2-12.
 - ・伍賀一道・横山寿一、1998「スウェーデンにおける就労促進政策と社会保障」『海外社会保障研究』No.125, 13-23.
 - ・水島治郎、2003「オランダにおけるワークフェア改革—給付所得より就労を—」『海外社会保障研究』No.144, 53-66.

ワークフェア改革とその対案 新しい連携へ？

宮本 太郎

■ 要約

ワークフェアは各国で現実に進行している福祉改革から生まれ広がった概念であるが、各国の福祉改革の多様性ゆえに、その概念も必ずしも一義的ではない。本稿は、アメリカ、イギリス、北欧（スウェーデンとデンマーク）それぞれで進行する「ワークフェア」的改革を比較検討し、相互の距離関係を明らかにしながら、ワークフェアの意味を浮き彫りにする。同時にベーシックインカムなど非ワークフェア的所得保障の政策動向に注目し、現実の改革のなかでワークフェア的改革と非ワークフェア的所得保障の間にはいかなる連携が生まれつつあるかを探る。

■ キーワード

ワークフェア、福祉改革、ベーシックインカム、福祉国家

1 背景

福祉改革論議のなかでワークフェアやベーシックインカムという言葉が行き交うようになった。こうした言葉が浮上する背景には、これまでの福祉政策が暗黙の前提としていた条件が崩れてきたという事情がある。従来の社会保障制度は、一定の就労および家族関係のパターンを前提とし、人々が標準的なライフコースを歩み続けることを条件として、それに伴うリスクに対処する標準的な保障を提供してきた。ところが、グローバル化および脱工業化にともなう社会変容のなかで、雇用関係はきわめて不安定なものとなり、家族的紐帯は脆弱となった。従来の社会保障体制の想定を超えるさまざまなリスクが日常的に噴出し、中間層を含めて広範な人々が多様なリスクに晒されるようになっていく。その一方で、階層化の進展、不安定就業層と長期失業層の形成によって、リスクの分布には偏りも現れている。人々の間には、リスクに対処する経済的条件や社会的能力にかんしても格差が拡大している。

つまり、これまでのように相対的に均質な労働市場を前提にして、人々が定型的なリスクをシェアしていく、ということがしだいに困難になっている。従来型の社会的扶助制度のなかでは、長期的に制度に依存せざるをえない層が形成される。多くの中間層は自前で新しいリスクに対処することを余儀なくされているだけに、「フリーライダー」の形成にはセンシティブになる。特に、福祉国家の自由主義モデルのように、社会保障制度が一部の困窮層を主要な対象とする選別主義的な性格が強いと、中間層の負担感が高まる。ここでは中間層を含めて、これまでの社会保障制度の前提となっていた暗黙の「社会契約」の結び直しが求められているのである。

こうしたなかで、新たな福祉政策への広範な合意をとりつける一つの方法は、社会権にオブリゲーションを伴わせることである。より具体的には、福祉の給付条件として就労を求めていくことである。ワークフェア改革が広がる条件がここにある。ワークフェアとは、とりあえず最も狭義には、社会

扶助や失業保険の領域で、給付の条件として就労を求める制度である。ただし、通常人々が福祉に依拠せざるをえなくなるのは、技能の欠如や育児の必要など就労に何らかの困難が伴っているからである。したがってワークフェアには、多かれ少なかれ、就労のためのさまざまな支援、例えば職業訓練や保育サービスの提供が含まれる。後述するように、政府による就労支援をどの程度の水準で考えるかによって、ワークフェアのタイプは分かれる。

他方で、福祉再編においてワークフェア改革は唯一の選択肢であるのか、という点が問われてきた。社会権にオブリゲーションを伴わせることは、社会権そのものの否定に繋がるという批判がまずあるが、そればかりではない。ワークフェア改革は、戦後福祉国家が目指した完全雇用を再現しようとしているが、仮に就労支援に力を入れたとしても、今日の労働市場の状況からして完全雇用は困難であり、所得保障をワークフェアというかたちで純化していくのは誤った前提に立脚している、という批判である。ベーシックインカムという対案が登場するのはこのような批判を基礎としている。本誌の鼎談あるいは筆者の別稿は、このワークフェアとベーシックインカムの対立という構図に焦点を当ててきた(宮本, 2004a; 宮本, 2004b)。

ただし、ベーシックインカムについては、その全面的導入が政治的に困難なことから、これをより現実的なかたちでアレンジし、用途を教育などに限定する、あるいは給付期間を限定する、あるいはここでステークホルダー・グラントと呼ぶ一括給付型のプログラムとする、などの構想が広がっている。そして、実際にいくつかの国では、ワークフェア改革とこうした新しい非ワークフェア型の所得保障が連携して進むかたちが現れている。

以下、本稿では、まずアメリカとヨーロッパにおけるワークフェア改革の展開を整理する。ここでは、アクティベーションと呼ばれる北欧型の政策を含め

て、広義のワークフェアにはその内容に大きな差異があることが強調される。次いで、ベーシックインカム論の問題点をふまえて、ワークフェア改革をとりあえず前提とした補完的な所得保障戦略が構想されていることを紹介、検討する。いかなるワークフェア改革が、どのような補完的所得保障と組み合わせられて展開するかが、21世紀初頭の福祉国家のゆくえを決めるであろうというのが、本稿の暫定的な結論となる。

2 ワークフェア改革の展開

2-1 ワークフェア改革の先駆：アメリカ

アメリカの60年代の福祉爆発は、雇用政策なき扶助の拡大によって福祉依存層を拡大し、これに対して中間層の福祉反乱が始まった。ワークフェアの起源は、一般にこうした事態に対応したアメリカの福祉改革論議に求められる。ワークフェアという言葉の出自は、ニクソン大統領がAFDC改革に際して用いたことに由来するが、その理念は80年代の保守派知識人の議論によって体系化されていった。

例えばマレイは、60年代以降の福祉政策がいかに依存と貧困を再生産しているかを詳細な資料から論じ、就労が可能な世代の所得保障は最終的には全廃するべきであると主張した(Murray, 1984: 227-228)。また、マレイの議論を受けてミードは、問題なのは政府支出の規模そのものというよりもその支給条件であると論じた。ミードが強調したのは、福祉をたんなるエンタイトルメントとする考え方を克服し、市民権にともなう義務の要素を拡大して、福祉の支給者を社会に統合していくことであった。具体的には福祉の支給者にワークテストを課して就労を義務づけることが提起された。ミードはこのような考え方を、政府の規模にこだわる伝統的な保守主義との対照で、「市民的保守主義 Civic Conservatism」と呼んだ(Mead, 1986: 249-254)。

ただし、ワークフェアがこのように保守派知識人による福祉国家批判にとどまっていたら、この言葉が今日のように広範な議論の中心となることはなかったであろう。ワークフェアという考え方には、このような福祉国家批判の系譜だけではなく、社会民主主義あるいは中道左派的な福祉国家再編論というもう一つの系譜がある。その淵源を辿ると、民主党に近いエルウッドのような論者が、ワークフェア改革をある意味で不可避のものとしながらも、これをむしろ福祉国家の発展という方向に展開させようとする戦略をとったことにつきあたる。

すなわちエルウッドは、マレイの著書から数年経て公刊された著書『プアサポート』(1988)のなかで、問題なのは人々の就労に向けた支援が貧困であることだとし、三種の支援策の必要を訴える。それは、就労をしても十分な収入を得ることができない世帯への補足的支援、技能の欠落や育児など就労を妨げる要因を除去する架橋的支援、そして就労の機会そのものの提供である(Ellwood, 1988: 12)。こうした一連の改革によって、人々の就労可能性を高め、かつ就労を見返りのあるものとしていくことがエルウッドの提起であった。エルウッドの議論には、福祉の給付期間に制限を設ける提案も含まれていたが、それは一連の改革と不可分のものであった。

保守派の議論に見られるように、まず就労を求めるワークフェアをワークファースト・モデルと呼び、エルウッドの議論のように、就労支援とバランスを採ろうとする議論をサービスインテンシブ・モデルと呼ぶ。1988年にレーガン政権のもとで導入された家族支援法は、この二つのワークフェア論の妥協の産物であった。すなわち同法は、各州に対して、95年までにAFDCの受給者の5分の1を就労させるか職業訓練プログラムへ参加させることを義務づける一方で、就労を支援するJOBSプログラム(職業機会および基礎技能プログラム)を92年までに導入して基礎教育や職業教育を準備

することを要請したのである(Schweber, 1999: 109)。

さて、民主党のなかでは、1984年の大統領選挙でモンデール候補がレーガンに対して大敗を喫したのを受けて、「ニューデモクラッツ」を結集するかたちで民主党改革協議会CLDが結成されていた。その議長として民主党から離反した中間層をひきつける政策を模索していたクリントンにとって、エルウッドの福祉改革論はきわめて魅力的なものであった。エルウッドを政策顧問に迎え入れたクリントンは、92年の大統領選挙の選挙マニフェストに、就労と福祉を連携させる福祉改革によって、「お馴染みの福祉は終わらせる Ending the welfare as we know it」ことを掲げる(O'connor, 2004: 185-201)。

政権に就いたクリントンは、当初、ワークファースト・モデルとは一線を画した改革をすすめているかに見えた。そのような姿勢を示した一例は、93年に、EITC(勤労者稼得控除)の予算を208億ドル増額することを決めたことであった。勤労者稼得控除は、構成員のうち少なくとも一人が就労している低所得世帯に対する税控除制度で、最も所得の低い層では、所得が増えるほど控除あるいは還付が増える仕組みである。1975年に導入された当初はあまり注目されるプログラムではなかったが、その考え方はいわばムチではなくアメによるワークフェアというべきものであった。クリントン政権はこのプログラムの増強を改革戦略の柱として打ち出したのである。

しかし、特に94年の中間選挙で、ニュート・ギングリッチ率いる共和党が勝利を収めてからは、クリントンの福祉改革は共和党サイドから強く掣肘され、96年の大統領選挙も近づくなかで、クリントンはワークファースト・モデルへの妥協を余儀なくされていく。最終的に実現した96年の改革で、AFDCに代えて暫定的困窮世帯扶助(TANF)が導入され、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くなった。ま

た、通算5年以上の受給は認められない。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。これは明らかにワークファースト・モデルに近いプログラムであった(O'Connor, 2004)。

2-2 サッチャー改革と「第三の道」：イギリス

ワークフェア改革は、ヨーロッパにおいても展開されてきた。まず、アメリカにおけるワークフェア改革は、二つのモデルの対抗という点を含めてイギリスに伝播する。すなわち、サッチャー政権によってまずワークファースト・モデルに近い改革が先行し、次いでニューデモクラツおよびクリントン改革の影響を受けた労働党＝ニュー・レーバーが、「働くための福祉」政策を追求する。

サッチャー政権の第一期においては、雇用と福祉を連動させることは大きな関心ではなかった。公共支出の削減を第一にかかげたマネタリスト的な経済政策が追求され、失業はむしろインフレへの対抗手段と位置付けられていたからである。ところが、80年代半ばになって、70年代平均で4.3%であった失業率が10%に及ぶに至って、サッチャーは重大な軌道修正を余儀なくされる。失業率が上昇することによってそれに関連する出費が急増し、公共支出の削減が困難となったのである。この時期アメリカにおいて、しだいにワークファースト・モデルのワークフェアが理念として浸透を始めると、イデオロギーや政策のデザインという点でサッチャー政権との共通項が認められることから、その受容に向けた動きが始まった。この経緯については、ドロヴィッツの詳細な研究がある(Dolowitz, 1998)。

具体的には、1986年からサッチャー政権は、マサチューセッツ州などのワークフェア・プログラムを参考に、リスタートプログラムと名付けて12カ月以上の失業者を対象としたカウンセリングや職業訓練の斡旋を開始した。また、1988年の社会保障

法改革においては、16歳と17歳の失業者の職業訓練プログラムへの参加を義務づけ、さらに同年の雇用法は、政府公認の職業プログラムへの参加を拒否した失業保険受給者に対して、26週間の給付停止などペナルティを課した。他方で、職業訓練の制度としては、アメリカの職業訓練制度をまねるかたちで地域ごとに経営側の参加による訓練事業協議会TECsを設置し、ローコストで民間主導のサービス体制への布石とした。90年代に入り、イギリスの失業率が再び深刻さを増すなか、メージャー政権の末期には失業保険制度の抜本改革がおこなわれ、失業給付は求職者手当Jobseeker's Allowanceとして再編された。

それではニュー・レーバーはこの路線にいかなる変化をもたらしたのであろうか。労働党のなかで、ワークフェア的改革への一歩が踏み出されたのは、ジョン・スミス党首のもとで労働党戦略の再検討のために設置された「社会的公正委員会」における討議をとおしてであった。1994年に提出されたそのレポートは、失業問題の根本として労働者の雇用可能性employabilityを問題とするアプローチを初めて打ち出した。ワークフェアという言葉は避けられていたものの、従来の労働党が需要サイド重視の経済政策を再分配政策と組み合わせることを基本としていたことを考えると、これは大きな転換であった。ただし、この時点では、雇用可能性を改善するためには、職業訓練や保育などの「再雇用サービス」への相当の投資が不可欠であることを強調するなど、その議論はサービスインテンシブ・モデルに近い特徴をもっていた(Peck, 2001; 近藤, 2001)。

ところが、ジョン・スミスの死後、党首の地位を継いだトニー・ブレアによって、この委員会の提起はワークファースト・モデルに近い方向へ軌道修正をされる。クリントン改革との一体性を強く意識するブレアは、まず「権利と義務」のバランスを強調して、実際にはワークフェアの力点を労働の義務

に移していく。職業訓練や教育投資のための新しい(恒常的な)財源確保は放棄され、財政的なパラメーターは保守党政権の枠組みが堅持されることが明らかにされる(Deacon, 2000)。

ブレア政権は、97年の予算において公益企業に対する一回限りのウィンドフォール税によって52億ポンドを調達、そのうち36億ポンドを「福祉のニューディール」のために投じた。例えば最も力点の置かれた若年失業者向けのプログラムの場合、18歳から24歳のすべての失業者に4カ月間、個人アドバイザーがついて就職活動をおこない、実現できなかった場合は、賃金補助を受けた民間企業への暫定的な就労、環境団体あるいは非営利組織への就労、職業教育という四つのオプションから一つを選択させる。そして、合理的な理由なくいずれのオプションも拒絶する場合は、失業手当の給付を止めるなどのペナルティを課す、というものであった。イギリス雇用局のパンフレットによれば、2000年の9月には25万人の若者がこのプログラムによって失業手当に依存する生活から脱却し、政府はその目標を達成したことが強調されている(Employment Agency, 2001; 阪野, 2002)。

その後、第二期のブレア政権においては、就労忌避に対するペナルティを伴うプログラムがその対象を拡大する一方で、教育や医療などにかんしては政府支出の大幅な拡大が図られた。イギリスのワークフェア改革がどのような方向に向かっているかについてはいまだ判然としないが、1999年における勤労家庭税控除WFTCの導入や、後述する2003年のチャイルドトラストファンドの登場の意味などを併せて、それがアメリカ的ワークファースト・モデルを離れて次に述べるスウェーデン的な方向に向かっているという見解もあることを付言しておく(Annesley and Gamble, 2004: 156)。

2-3 ワークラインとアクティベーション：北欧 北欧福祉国家においては、アメリカでワークフェ

アという言葉が登場する以前から就労と福祉を連携させる考え方が強固であったということが指摘できる。これは特に戦後スウェーデン福祉国家において言えることである。

ワークフェアとの親近関係が指摘される政策として、まず挙げることができるのが積極的労働市場政策である。スウェーデンでは、50年代半ばから低利潤セクターから高利潤セクターへ労働力を移動する積極的労働市場政策が追求され、産業構造の転換を推進しながらの完全雇用が福祉国家を支えることになった。その内容は、公的な職業教育と職業紹介、そして転職に伴うさまざまなサービスであり、これはたしかにサービスインテンシブ・モデルの考え方と重なり合う。

また、スウェーデンの社会保障制度が就労と強くむすびつき、その給付が従前の所得に強くリンクしていることをワークフェア的にとらえる論者もいる(Freeman, Topel, and Swedenborg, 1997)。スウェーデンでは、勤労規範や就労インセンティブを福祉国家と両立させるために、最低限保障よりも中間層の現行所得の保障を重視してきたのである。逆に言えば、労働市場の外にいる場合の最低限保障の水準と就労している市民の各種保障の水準は大きく異なる。

しかし、失業保険や公的扶助の給付にあたっての就労の義務化という、ワークフェアの狭義の基準を前提とする限り、こうした制度はワークフェアとは距離がある。福祉を就労のいわば報償とする仕組みではあるが、懲罰性は欠いている。こうした就労と福祉の連携のさせ方は、スウェーデン語でアルベーツリンエン Arbetslinjen、英語で言えばワークラインと呼ばれるが、ワークラインとワークフェアには重なり合わない部分が大きいと言えよう。失業保険などは、上述の職業訓練プログラムを受講することで何度も延長が認められる、いわゆる「メリーゴーラウンド」が特徴であった。もっともこの点では、90年代に入って労働市場局による

職業紹介を合理的な理由なく拒否した場合、失業保険給付を停止する制度が導入され、その限りでは狭義のワークフェア的な要素も導入されている。

デンマークの場合も、福祉と就労の連携が90年代にすすみ、それが93年に9.6%であった失業率を、2001年には4.3%へと半減させたことが知られる。デンマークでも、70年代から積極的労働市場政策の展開があったが、スウェーデンに比べると、所得保障制度は最低限保障に重点があった。特に、失業保険については所得置換率は90年代初めの時期で90%(ただし対象とする所得には制限があるため、実質60%)と高く、また給付期間は、延長が認められるために合計8年半に及んでいた。スウェーデンの積極的労働市場政策に対して、むしろ受動的な政策が優先されていたことになる。

しかし、相対的に安定していた失業率が90年代の初めに急騰すると、労働市場の柔軟化を求める保守と、失業との闘いを掲げる社民双方の思惑が交錯するなかで、93年に政権に復帰した社民党のイニシアティブで、就労と福祉を連携させる制度改革が相次ぐことになった。93年には失業保険給付の受給可能期間が最長で7年に短縮され、そのうち5年目以降は職業教育等のプログラムに入ることが義務づけられた。95年にはこれが5年(3年目以降にプログラム)、98年には4年(2年目以降にプログラム)と受給期間が短縮された。これに併せて、積極的労働市場政策の分権化がすすめられ、自治体が失業保険手当の受給者と個別の「アクティブ・プラン」を作成して労働市場への参入を支援することになった(Madsen, 1999)。

こうした改革については、94年の政府文書からアクティベーションという呼び方がされている。アクティベーションについてこれをワークフェアと呼ぶ議論もある(Torfin, 1999)。しかし、スウェーデンのケース同様ここでもワークフェア的要素は認められるとしても、それはあくまできわめて寛容で

あった失業保険給付に関する軌道修正にすぎず、アメリカ型のワークフェアとは区別するべきであると主張が一般的である(Andersen, 2003)。

3 非ワークフェア型所得保障の新機軸

3-1 ベーシックインカムと互酬性めぐる陥穽

ワークフェア改革の展開に伴い、それに対する批判も拡大する。それは第一に規範的な視点からの批判であり、ワークフェア改革が、就労義務の導入により社会権を掘崩し福祉国家を解体するものであるという議論である。例えばベックは、ワークフェア改革の進展を、福祉国家が生産性に最大の価値をおいたワークフェア国家に変貌していく過程としてとらえる(Peck, 2001)。第二に挙げられるのは、ワークフェア改革の効果に関する批判であり、ワークフェア改革が実は目指したような成果を挙げるできない問題を抱えている、という批判である。例えばヒルズは、イギリスにおける「第三の道」政策の展開について、「積極的な統合の手段の影響を過大評価して、保護的な手段あるいは再分配が必要なくなったかに考えるのは危険である」と指摘している(Hills, 2002: 233)。

こうした批判に対して、現状のワークフェア改革がワークファースト・モデルに近いかたちで展開しているのを改め、就労支援の要素を強めたサービスインテンシブ・モデルへ接近させていくことで対応しようという考え方もあろう。また、さらに生涯教育などの施策を強化するなどして、北欧型のアクティベーションに近い方向を目指すというオプションもありえよう。だが、一部の批判は、このように就労と福祉を強く連携させるという方向そのものに疑義を呈する。なぜならば、今日の労働市場の状況を考えると、かつてのように完全雇用を実現してそこを基盤に福祉国家を建設しようという発想そのものが転換を迫られていると考えるからである(Offe, 1997)。

こうした視点から、同じ課題に対してワークフェ

ア改革とは対照的な方法を探ろうとするのが、ベーシックインカムと呼ばれるアプローチである。ワークフェアないしアクティベーションかベーシックインカムかという、今日の福祉改革戦略をめぐる基本的相違点については、本特集の座談会でも政策対抗の構図を整理している。したがってここでは、それを繰り返すのではなく、ベーシックインカムとワークフェア（あるいはアクティベーション）という対立を何らかの形で乗り越える、あるいは調整しようとするいくつかの提起に関心を集中することにした。

ベーシックインカムは、ワークフェア改革を促した社会構造の変化を前提としつつも、ワークフェアとはまったく異なったアプローチによって問題に対処しようとした（小沢，2002）。通常、ベーシックインカムとは、所得調査ぬぎに、また就労を条件とすることなく、すべての市民に最低限の所得保障をおこなうことを指す。その純粋なかたちでは、年金や失業保険、あるいは児童手当などすべての既存の社会保障制度にかえてベーシックインカムを導入することが目標とされる。すなわち、就労と社会保障を従来以上に緊密にむすびつけようとするワークフェアに対して、ベーシックインカムは、就労と社会保障を完全にきりはなすことで対処しようとするのである。ベーシックインカムの提起の背景にあるのは、既述のように完全雇用を前提とした福祉政策の展開が可能でもなければ望ましくもない、という認識である。他方においてベーシックインカム論は、財源問題や経済的な効率に無配慮な空論であるわけではない。

ベーシックインカムを提唱する論者は、従来の社会保障政策の執行に当てられていた行政経費が大幅に削減されることにより、既存の社会保障財源を大幅に拡張することなくベーシックインカムを導入することは可能であると主張する。また、その導入によって、これまで所得調査を伴う生活保護制度などの下で受給者が陥ってきた「貧困の罠」

「失業の罠」が一掃され、低所得層の就労意欲が高まることも期待される。さらには、労働市場の流動化を支える効果も見込まれる。

しかしながら、グッディンやホワイトのような論者は、ベーシックインカムという対案に一定の共感を示しつつも、ワークフェア改革がすすめられる背景に照らして、こうした対案には大きな問題点が孕まれると指摘する（Goodin, 2001; White, 2003）。先にも論じたように、ワークフェア的な制度調整が求められるのは、長期的な就労や安定した家族関係の形成を与件とした社会保障という条件が崩れて、権利と義務の関係をより明示的に示すことが必要となったからである。ボールドとギンタスは、今日の制度を支える人々の心性は、自己利益の最大化を常に求めるホモ・エコノミクスというより、相互に権利と義務が果たされることを望むホモ・リシプロカンズ（互酬人）であると主張したが、ワークフェア改革が進行する背景には、この互酬性の規範が前面に出る事情があるのである（ボールド&ギンタス，2002: 281）。

グッディンらが主張するのは、ベーシックインカムは、少なくとも直感的にはこの互酬性とのつながりがきわめて見えにくいいため、そのままのかたちでは人々の間で支持を得ることが困難であろうということ、さらに場合によっては、現に就労してベーシックインカムを財政的に支える人々に対する搾取という可能性も否定しきれない、ということである。しかしだからと言って、ワークフェア改革が支持され、ベーシックインカムが否定されるわけではない。第一に、ワークフェア改革の背後に互酬性の論理があるといっても、互酬性の論理とは一つではない、ということである。第二に、ベーシックインカムにも多様な形態があり、そのなかには広義の互酬性の規範と連動し、ある意味ではワークフェアあるいはアクティベーションとの部分的に収斂していくかたちも考えられるということである。

互酬性の論理については、いくつかの次元で区

別することができるが、例えばホワイトは、互酬性について「厳格比例型の概念 strict-proportionality conception」と、「公正な負担型の概念 fair-dues conception」とを区別する。前者は、人々が享受できる便益と人々のコミュニティに対する貢献とを直接に、かつ厳格に対応させようとする考え方であり、現実の、特にワークファースト・モデルに近いワークフェア改革は、しばしばこのような互酬性の論理が前提となっている。これに対して後者は、人々に生産活動に参加しその報酬を受け取る条件が与えられたとき、生産活動の成果についてその配分にあずかろうとするものは、その能力と環境に応じて公正と思われる貢献を求められる、という考え方である。ちなみにホワイトによれば、両者は、資本主義的、社会主義的といった体制観の相違と結びつくものではない。例えば社会主義的立場のなかにも、厳格比例型の互酬性を求め、そしてそれ故に資本家の搾取を糾弾する考え方があった(White, 2003: 50-76)。

さて、後者の互酬性概念は、これまでの文脈に沿って言えばワークフェアのサービスインテンシブ・モデルやアクティベーション政策などとも通じる考え方であるが、ホワイトの議論のポイントは、ベーシックインカムもこうした互酬性概念に応えるかたちに調整していくことが可能である、という点にある。さらにグッデンの場合は、ワークフェア改革の流れをいわば利用して、より互酬的なベーシックインカムを導入することで、ワークフェア改革の流れを軌道修正していくことを展望する(Goodin, 2001)。ここで注目するのは、ワークフェア改革に対するより実現可能性の高い代案あるいは補完案として、互酬性に配慮したいくつかの政策提案が現れ、その一部はごく穏健なかたちではあれ現実に導入が図られていることである。

3-2 非ワークフェア型所得保障の新しい構想

こうした所得保障政策の新しい展開として、こ

では時間限定型ベーシックインカムや参加所得などの「修正型ベーシックインカム」と「ステークホルダー・グラント」を挙げておこう。前者は所得調査を伴わずにストリームとしての、すなわち持続性をもった給付をおこなうことでベーシックインカムと共通するが、給付期間を限定したり給付条件として(所得水準ではなく)社会参加を求める。後者は、ストリームとしてではなくストックとして給付をおこなう。

修正型ベーシックインカム

ここで修正型ベーシックインカムと仮に呼ぶのは、ベーシックインカムに先に述べた互酬性や社会的貢献の論理を導入しようとしたもので、参加所得および教育目的などと連携した「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、グッデン、ベック、オッフエなど多くの論者によって提唱されているが、この参加所得についても、早い時期にイギリス労働党の社会的公正委員会報告書がとりあげていた。同報告書は、まず市民所得＝ベーシックインカムによって既存の社会保障制度を置き換えるという考え方については、コンセンサス形成の困難やコストという点から当面現実的な選択肢ではないとする。しかし、参加所得については、所得調査つきの扶助プログラムに依存する人々の数を減らしていく上で有効な方法であるとしていた。ここでいう参加所得は、被雇用あるいは自営の市民に加えて、公的な教育を受けている、保育や介護にかかわっている、あるいは病気などで働くことが出来ない状態にあるすべての市民に、各種税控除を撤廃して捻出した財源によって、既存の各種制度を補完する給付をおこなって

いく、というものであった(Commission on Social Justice, 1994: 264-265)。

おそらくこうした提案は、同委員会の委員に名を連ねていたアトキンソンの主張によるものであると推測され、実際にアトキンソンはこうした参加所得についての議論を後により洗練させていく。アトキンソンによれば、参加所得は、社会保険制度に代替するものではなくその補完であり、その目的は所得調査つきの社会的扶助への依存層を減らしていくことなのである(Atkinson, 1996: 67)。

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。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)。

次に時間限定型ベーシックインカム Time-limed 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制度である。例えばオフフェは、ベーシックインカム論者は「働くための福祉」論などの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うえで、後述する「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カ月から最長10年間にわたってベーシックインカムを提供し、教育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, 2003: 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つ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言えよう。

この点をより鮮明にさせたのが、スウェーデン労働総同盟のエコノミスト、リンドベリの提案する「教育アカウント」である。この構想も時間限定型

のベーシックインカムであるが、給付の用途は高等教育や生涯教育への参加機会拡大に限定されている。「教育アカウント」は、時間限定型のベーシックインカムに人的資本の形成という機能をもたせることでアクティベーション政策との連携を図っているのである(Lindberg, 1999)。

時間限定型のベーシックインカムに似た制度実験は、すでにスウェーデンで始まっている。それはフリーイヤー(Friår)と呼ばれる制度で、一定期間の就労キャリアをもつ市民に、3カ月以上最長一年間のサバティカルを与え、その期間失業手当の85%を給付しようとするものである。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。2002年2月から2004年12月まで12のコミュニティで実験がおこなわれ、その結果によって本格的導入が決定される。

その導入の経緯は、ワークフェアあるいはアクティベーションとベーシックインカムの対立と接近を象徴するものであった。スウェーデンの左派連合政権のなかでは社民党がアクティベーション政策の立場をとり、環境党がベーシックインカムを綱領に掲げており、時に予算編成などをめぐって対立をしてきたが、緑の党がより実行可能性の高い政策としてフリーイヤーを打ち出し、社民党も連合政権の基盤を固める配慮もあってこれを受け入れたのである。2002年度では2234人がフリーイヤーを「受給」し、そのうち71%が女性となっている(Arbetsmarknadsstyrelsen, 2003)

ステークホルダー・グラント

ここでステークホルダー・グラントと呼ぶ考え方は、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する「ステークホルダー社会」論に代表される。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、次世代の子供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 & 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。

ここでいうステーキについては若干の説明が必要であろう。こうした新しい所得保障論の文脈でこの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、市民と経済社会全体との関係に拡張して考える発想が基底にある（Dowding, Wispelare and White, 2003: 3）。したがってステーキとは、市民が経済社会に参加するための原資でもある。こうした考え方は、アッカーマンらによれば、財産権と市民権を不可分のものとする共和主義的伝統を、新しい環境に適合的なかたちで復活させる試みなのである（Ackerman & Alstott, 1999: 11）。

彼らは、そのように目的のためにベーシックインカムを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」のである（Ackerman & Alstott, 1999: 215）。このような役割を期待されるステーキホルダー・グラントを、ホワイトら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んでいる（White, 2003: 176-200; Dowding, Wispelaere and White, 2003: 7）。

しかし、このような一括支給のグラントが機会の平等についてどれだけ効果があるかは、すでに疑問が表明されている。例えば、オリン・ライトは、アッカーマンらの提起の意義は認めつつも、まず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、

そして最後に、仮に事業を軌道に乗せたとしても、金融業や大企業に従属することを余儀なくされる可能性が高いとして、この制度の有効性に疑問を表明し、この点でベーシックインカムに軍配をあげる（E-O. 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ン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、ナイサンとルグランは、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を示している（Nissan and Le Grand, 2000）。

このような議論のさなか、イギリスの2003年の予算編成で導入が決められたチャイルドトラストファンドは、これも穏健なものであるが一種のステーキホルダー・グラントと見なすことができる。これは、イギリスに在住し児童手当の対象となるすべての子供の出生時に、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税控除の対象となる。子供が7歳になったときに、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、本人が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、住居費や本人の家族の扶養」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（HM Treasury, 2003）。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、そのための規制がきわ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, Wispelare 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おこなっていくことも構想されている。

4 おわりに

さて、ワークフェア改革とその対案をめぐる議論を概観してきた。ホワイトに倣って言うならば、これまでワークフェアかベーシックインカムかの二者択一になりがちであった福祉改革論議に、変化が生じているように見える(White, 2003: 203)

ホワイト自身の戦略は、時間限定型のベーシックインカムを、ワークフェア型の保障制度と組み合わせる「二層型所得保障」というものである。第一層を成すワークフェア型の所得保障制度は、互酬性の論理に基づくものであり、これに対して第二層を成す時間限定型のベーシックインカムは、(互酬性の論理に大きく反しないかたちで)顕著な社会的困難に対応していくためのものである(White, 2003: 174)。二層型所得保障というのは、従来型の最低限保障と付加的保障という二層構造を想起させるかもしれないが、それぞれの層を構成する制度の論理は旧制度とは異なっている。

そして、すでにいくつかの国では、アクティベーションも含めた広義のワークフェア的改革に補完的に非ワークフェア的な所得保障制度を組み合わせる試みが現れている。スウェーデンでは、社民党と環境党との妥協として、アクティベーションの所得保障と平行して、フリーイヤーという時間限定型ベーシックインカムに近いプログラムが実験されている。イギリスでは、ともにニュー・レーバーのイニシアティブのもとで、ワークフェア的な「働くための福祉」にステークホルダー・グラント型のチャイルドトラストファンドが接合された。

もちろん、こうした動向は各国の所得保障の収斂化を意味するのではない。ワークフェア改革の内容自体が見てきたように一義的ではなく、非ワー

クフェア型所得保障も多様である。そして両者の間の緊張関係も決して消え去ったわけではない。いかなるワークフェア改革がすすみ、そこにどのような非ワークフェア型所得保障が導入されていくのか、そして両者の比重はどのようなものとなるか。こうした点が、当面の先進工業国の所得保障のあり方を方向づけていくであろう。

参考文献

- Ackerman, Bruce and Anne Alstott. 1999. *The Stakeholder Society*, Yale University Press
- Andersen, J. G. 2003. "Citizenship Politics: Activation, Welfare and Employment in Denmark", a paper presented at the Conference *Social Governance in the Global Era - Beyond 20th Century's Social Democracy*, Hokkaido University, Sapporo, Oct. 14-17, 2003
- Annesley, Claire and Gamble, Andrew. 2004. "Economic and Welfare Policy", S. Ludlam and M. J. Smith (eds.), *Governing as New Labour: Policy and Politics under Blair*, Palgrave.
- Atkinson, A. B. 1996. "The Case for Participation Income", *The Political Quarterly* 67.
- Arbetsmarknadsstyrelsen. 2003. Arbetsmarknadspolitiska program: Årsrapport 2002.
- Barry, Brian. 2000. "UBI and the Work Ethic", P. Van Parijs, et.al., *What's Wrong with a Free Lunch?*, Beacon Press
- Commission on Social Justice. 1994. *Social Justice: Strategies for National Renewal*, Random House/ Vintage.
- Deacon, Alan. 2000. "Learning from the US?: The Influence of American Ideas upon 'New Labour' Thinking on Welfare Reform", *Policy and Politics*, Vol. 28, No. 1.
- Dolowitz, David. 1998. *Learning from America: Policy Transfer and the Development of the British Workfare State*, Sussex Academic 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 Stakeholding*, Palgrave.
- Ellwood, D. T. 1988. *Poor Support: Poverty in the American Family*, Basic Books.
- Employment Agency. 2001. *New Deal: Facts and the Future*.
- Freeman, R. B., Topel, R. and Swedenborg, B. 1997. "Introduction", R.B. Freeman, R. Topel, and B. Swedenborg (eds.), *The Welfare State in Transition: Reforming the Swedish Model*, The University of Chicago Press.
- Goodin, R. E. 2001. "Something for Nothing", P. Van Parijs.

- et.al., *What's Wrong with a Free Lunch?*, Beacon Press.
- Hills, John. 2002 "Does a Focus on 'Social Exclusion' Change the Policy Response?", J. Hills, J. Le Grand and D. Piachaud (eds.), *Understanding Social Exclusion*, Oxford University Press.
- HM Treasury. 2003. Child Trust Fund proposal published (28 October 2003) (http://www.hm-treasury.gov.uk/newsroom_and_speeches/press/2003/press_ctf_03.cfm)
- Lindberg, Ingemar. 1999. *Välfärdens idéer : Globaliseringen, Elitismen och välfärdsstatens framtid*, Atlas.
- Madsen, P. K. 1999. Denmark: Flexibility, Security and Labour Market Success, ILO Country Employment Policy Review in Selected OECD Countries, ILO.
- Mead, M. L. 1986. *Beyond Entitlement: The Social Obligation of Citizenship*, The Free Press.
- Murray, Charles. 1984. *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*, Basic Books.
- Nissan, David and Julian Le Grand. 2000. *A Capital Idea: Start-Up Grants for Young People*, Fabian Society.
- O'Connor, Brendon, 2004. *A Political History of American Welfare System: When Ideas have Consequences*, Rowman & Littlefield Publishers.
- Offe, Claus. 2001. "Pathways from Here", P. Van Parijs, et.al., *What's Wrong with a Free Lunch?*, Beacon Press.
- 1997. "Towards a New Equilibrium of Citizen's Rights and Economic Resources?", OECD, *Societal Cohesion and the Globalising Economy : What does the Future Hold?*, OECD.
- Peck, Jamie, 2001. *Workfare States*, The Guilford Press.
- Schweber, Howard. 1999. "Teaching Work: Vocational Education, Workforce Preparation, and the Future of Welfare Reform", C. J. E. Hansan and R. Morris (eds.). *Welfare Reform, 1996-2000: Is There a Safety Net?* Auburn House.
- Torring, Jacob. 1999. "Workfare with Welfare: Some Reflections on the Danish Case", *Journal of European Social Policy*, Vol. 9, No. 1.
- White, Stuart. 2003. *The Civic Minimum*, Oxford University Press.
- Wright, E-O. 2004. "Basic Income, Stakeholder Grants, and Class Analysis", *Politics & Society*, Vol. 32, No. 1.
- 小沢修司 2002『福祉社会と社会保障改革—ベーシック・インカム構想の新天地—』高菅出版
- 近藤康史 2001『左派の挑戦—理論的刷新からニュー・レーバーへ—』木鐸社
- 阪野智一 2002「自由主義福祉国家からの脱却?—イギリスにおける二つの福祉改革」(宮本太郎編『講座福祉国家のゆくえI 福祉国家再編の政治』ミネルヴァ書房)
- ボールズ, サミュエル他, 2002 (遠山弘徳訳)『平等主義の政治経済学—市場・国家・コミュニティのための新しいルール』大村書店
- 宮本太郎 2004a「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」塩谷谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編『福祉の公共哲学』東京大学出版会
- 2004b「社会的包摂への三つのアプローチ—福祉国家と所得保障の再編」(『月刊自治研』2004年2月号)

(みやもと・たろう 北海道大学教授)

ドイツにおけるワークフェアの展開

—稼働能力活用要件の検討を中心に—

布川 日佐史

■ 要約

ドイツでは「活性化」や「ワークフェア」をめざす社会扶助改革が取り組まれ、就労可能な要扶助者への最後のセーフティネットを、2005年1月から「求職者への基礎保障」へ再編することとなった。かつてない規模の制度改革であり、失業扶助制度は廃止され、社会扶助は就労不能な人だけを対象とすることになる。「求職者への基礎保障」は受給者への「要請」原則を明確にし、受給権が生じるのは協力義務遂行を立証した場合とするなど、ドイツ最低生活保障システムにおける権利と義務関係のパラダイムの転換が生じた。本稿は、90年代末から提起された主要な改革提案の比較検討をもとに、「求職者への基礎保障」制度の特徴付けを行う。その際、日本の生活保護における「稼働能力の活用」要件の位置付けと対比し、ドイツにおける協力義務の新たな位置付けに注目している。また、最低生活保障金銭給付と低賃金雇用創出対策との関わりにも注目している。

■ キーワード

基礎保障、失業扶助、社会扶助

はじめに

2003年12月に、就労可能な要扶助者への社会保障制度を改革する法案がドイツ連邦議会で採択された。準備期間において、2005年1月1日から「求職者への基礎保障（Grundversicherung für Arbeitsuchende）」（社会法典2編）が施行される。これにあわせて、失業保険受給期間を過ぎた要扶助失業者約150万人の生活保障をしている「失業扶助」は廃止される。また、最後のセーフティネットとしての「社会扶助」から、就労可能な受給者約100万人が切り出される。新たな「求職者への基礎保障」が、要扶助状態にある就労可能な人をまとめて引き受けることになる。

「求職者への基礎保障」を管轄するのは連邦雇用エージェンシー（Bundesagentur für Arbeit、旧連邦雇用庁）である。連邦雇用エージェンシーが、

就労可能な要扶助者に対し、連邦の一般財源をもとに、「求職者への基礎保障」として、①「失業手当II」という新たな最低生活保障金銭給付、②労働市場への参入援助サービス給付、③現物給付の3種類の給付の責任を負うことになる。

これによって、就労可能な人の生活保障は、社会保険としての「失業手当I」（従来の失業保険給付、社会法典3編）と、公的扶助である「失業手当II」の2重構造に整理される。両者とも各地の雇用エージェンシー（旧職安）を通じて支給される。

他方、現行の社会扶助法は、社会法典12編（社会扶助）として再編される。就労可能な要扶助者が抜けることで、社会扶助の対象者は大幅に減少する。社会扶助の実施機関である自治体は、就労不能な人の生活保障だけに責任を負うことになる。

就労可能かどうかで要扶助者を区分し、社会保障システムを再編したわけであり、この分野では

戦後最大規模の機構改革である。「活性化」、「一つの手からの援助」、「権利と義務の関係の見直し」がキーワードとなり、このような大改革が驚くべき速さで実現することになった。この改革をワークフェアと性格づけるかについてはドイツ国内に多様な評価があるが¹⁾、パラダイムの転換がおきたことは誰もが認めるところであろう。

失業者の生活保障制度や、不安定雇用への社会的規制は、それぞれの国で違っている。働けるのに働かないでいる(働けないでいる)人に対する社会全体の意識は、国によって大きく違っているし、一国内でも大きく変化しうる。本稿は、稼働能力の活用という要件が公的扶助制度にどのように位置付けられ、どう運用されているかの検討を通じて、こうした変化をとらえる。社会構造、社会意識、社会保障制度の絡み合いが、ここに集約しているのである。

I 公的扶助制度における「稼働能力活用要件の位置付け」

1 日本におけるワークファースト

世帯の収入が生活保障の定める最低生活費より低い世帯(貧困世帯)のうち、実際に生活保障を受給している貧困世帯は20%に満たないと推計がある²⁾。最後のセーフティネットの捕捉率がこれほど低い国はいわゆる先進国に類がなからう。しかも、生活保障を受給している世帯の過半が高齢世帯であり、稼働世帯は1割に満たない。社会保障制度の土台である生活保障制度から、就労可能な要扶助者が排除されている。ワークファースト、ワークフェアが貫徹しているともいえるが、日本のワークフェア、ワークファーストと欧米のそれとの間には、大きな違いがある。

欧米でワークフェアの対象となってきたのは、若者、シングルマザー、長期失業者、ホームレスである。日本でも若者の失業と就労形態の不安定化が

深刻化し、フリーターが200万人、定義を変えると400万人ともいわれる状況になっている。低賃金の不安定な仕事にしかつげず、自立するのに十分な収入を得られないのが若者の現状だが、それが貧困だとは認識されていない。若者の自立を支える公的な生活保障給付は存在していないし、してこなかった。

ひとり親世帯の中には、生活保護基準以下の消費水準なのに生活保護を受給していない世帯が多い。生活保護を受給しているひとり親世帯に対しては、母子加算を廃止し、就労意欲を高めるべきだとの声が強いの。

野宿を余儀なくされている人への対応はどうか。安定した住居を確保し、人間らしい生活を取り戻すことなしには、安定した雇用の場の確保が困難なことは明白なのに、まずは働いてアパート入居費を貯めろというのが、ホームレス施策の基本である。生活保障法に反し、住所がないとか稼働年齢だからということを利用して生活保護から排除される事例は後を絶たない。

中高年失業者に関しては、生活保障給付が失業期間長期化の原因だと批判され、雇用保険求職者給付の日数は短縮され、給付額も削られてきた。雇用保険がカバーする失業者の範囲は狭まっている。生活に困窮した失業者が最後のセーフティネットである生活保障の申請に行っても、「まずは仕事を探してください」との助言をもらい、申請もできずに帰されてしまう。

仕事がないわけではない、選り好みしなければ何らかの仕事はある。何でもいいから仕事に就くのが原則であって、仕事に就くためなら、キャリア形成支援など一定の援助はする。しかし、働けるのに働かないでいる(働けないでいる)人の生活を、金銭給付で支えることはしない。こうした意識が多数派であり、社会保障制度もその意識に即して運用されている。最低生活保障給付をしないまま、「まずは仕事」というのだから、ワーク

ファーストではなく「ワークオンリー」とでも言うべきかもしれない。

2 生活保護法における稼働能力活用要件の位置

最後のセーフティネットである生活保護は「補正性の原理」(生活保護法第4条)を定めている。資産の活用や扶養の優先が厳しく追及され、保護申請の抑制につながっている問題はここで繰り返さない。注目すべきは、「稼働能力の活用」が保護の積極的要件として位置付けられていることである。就労可能な要扶助者への生活保護給付を極端に制限してきた日本的ワークファーストの核心がここにある。仕事がなく生活に困っているのに、生活保護を受けるには、まずは働いてないといけな、稼働能力を活用していないと保護が受けられない、という壁が立ちはだかっている。

これでは失業した人はだれも保護を受給できない。稼働能力のある失業者が保護を受けられるようにするために、司法の判断をもとに³⁾、厚生労働省が示している保護の要件の解釈は、「稼働能力も働く意思もあり、求職活動を行っているが、現実に働く場がない者については、能力を活用しているわけではないが、能力を活用していないとはいえないので、保護の要件を充足する」というものである。能力を活用していない状態と、能力を活用している状態の間に、「能力を活用していないとはいえない」状態の存在を認め、失業した人への生活保護適用の余地を作り出している。稼働能力活用を保護の積極的要件と位置付ける限り、「働く場がないのだから、能力を活用していないとはいえない」という状態を論理的に想定し、保護を適用するしかない。なんとも無理な解釈であり、現場の実施機関で誤解や混乱を引き起こしている。

稼働能力活用が保護の積極要件として位置付けられているので、要件充足の立証責任が保護申請者の側に課されてしまう。失業した人は、「自分は

能力を活用していないとはいえない状態である」と立証しなければならない。そのためには「働く場がない」ことを証明しなければならない。しかし、「ないことの証明」は困難である。有効求人倍率がどんなに低くても、求人が全くないわけではない。そうすると、働く場はあったのに、努力すれば就職できたはずなのに、就職しなかったのはそもそも仕事をする意思がないからだと判断され、「稼働能力の活用に欠ける」として保護申請は拒否されてしまう。

欧米には、稼働能力活用を保護の積極的要件と位置付け、このような解釈・運用をしている国はなかろう。仕事も手持ち金もなく、困窮している人には、まずは要扶助状態だと認定し生活保障のために金銭給付をするという運用をしてきたし、しているはずである。なんらかの生活保障金銭給付をしてきたからこそ、近年、ワークフェア、ワークファーストが浮上してきたのである。

入り口の問題だけではない。稼働能力の活用を積極要件とすることから、生活保護を受給している世帯の子供は、義務教育を終えたら稼働能力を活用しなければならない。かつてのように世帯分離するのではなく、現在は世帯内での高校進学が可能になってはいるが、教育扶助の対象は義務教育までと定められている。福祉事務所が、子供の高校進学のため親が一生懸命貯めた学資保険の保有を認めず収入と認定した背景には、稼働年齢であれば稼働能力を活用しなければならないという保護要件規定がある。高校を卒業しても安定した仕事に就くのが難しい状況なのに、その先の大学や専門学校への世帯内での進学を認めないばかりか、高校進学さえ援助せず、短絡的に稼働能力活用を求める近視眼的対応は、そこから生じてくるのである。

福祉事務所は保護受給中も能力活用を厳しく指導するが、では、生活保護制度に就労を援助する手段が備わっているかという、そうではない。有

効な援助手段を欠いており、ケースワーカーは、「まずは仕事に就きなさい、職安に通いなさい」と口頭指導を繰り返すしかない。日本の生活保護の制度上の限界である。ワークファーストではあるが、「ワークそのもの」(稼働能力の活用)の実施機関は提供できない。福祉国家成立以前へ逆戻りし、「ワークテスト」を課しているかのようで、実はテストの手段を持っていないのである。

最低生活保障の金銭給付をしていないし、能力活用の場も保障できないという前提の上で、「まずは能力活用を」と指導するだけなのが日本のワークファーストである。

3 ドイツにおける「稼働能力の活用」の位置付け

ドイツでは、仕事を探しているのに仕事に就けないだけでなく、社会保険加入義務以下の不安定就労をしている人も失業者ととらえてきた⁴⁾。「安定した雇用につけないでいる状態」が失業であり、そうした状態の生活面を見れば貧困状態にあると理解されてきた。安定した雇用につけず、生活が困窮していれば、稼働能力の有無やその活用にかかわらず要扶助性が認められ(貧困と認められ)、失業扶助や社会扶助に対する請求権を持つとしてきたのである。

日本の生活保護法に匹敵する最後のセーフティネットであるドイツ連邦社会扶助法(BSHG)は、18条「労働による生計費の調達」において、「扶助を求め人は何人も、自己とその人が扶養義務を負う親族の生計を調達するために、自らの労働力を活用しなければならない」と規定している。これをみると日本と同様、稼働能力の活用を保護の積極的要件としているように見える⁵⁾。しかし、司法の判断により、能力活用要件は、保護受給権を成立させる積極要件ではなく、保護受給権の成立を妨げる権利障害要件、もしくは、いったん成立した保護受給権を消滅させる要件だと判示されてきた⁶⁾。

それゆえ、立証責任のありかも日本と異なる。権利障害規定の要件事実(権利障害事実、権利阻止事実)については、法律効果の発生を争う当事者が証明責任を負うし、権利消滅規定の要件事実(権利消滅事実)については、法律効果の消滅を主張する当事者が証明責任を負うのである。稼働能力不活用であるということは、実施機関の側が立証しなければならない。日本のように稼働能力を保護の積極的要件とし、入り口で「稼働能力を活用していないとはいえない」ことを申請者に立証させるということではないのである。

ドイツ社会扶助の運用は、稼働能力がある人が生活に困っていれば、生活に困窮しているという事実をもって、まず生活保障給付を開始する(「即時の需要充足原則」)。同時に、その人が抱えている問題と可能性のアセスメントをじっくり始め、援助の体系を組み立てるというプロセスをたどることになる。就労可能な要扶助者は、社会扶助を一時的に利用し、生活の再建に役立ててきた。社会扶助がドイツにおける社会的排除の拡大を予防してきた⁷⁾。

稼働能力不活用に対する制裁(不利益変更)に関しても、日本と性格が異なっている。社会扶助法25条は、「期待可能な労働につくこと、または第19条および20条による期待可能な就労につくことを拒否する人は、生活扶助請求権を有さない。扶助は、第1段階として少なくとも基準生活費の25%を削減するものとする。扶助受給者にはあらかじめ適切な教示がなされなければならない」としている。これをみると稼働能力不活用の場合は、保護の要件を欠くとしているように見える。しかし、この点についても判例が積み重ねられ、不利益変更(給付削減・給付廃止)は就労拒否に対する制裁ではなく、将来における就労をつうじた自立のための教育的手段であるとの考え方が有力である。それゆえ、一定期間の給付削減という経済的圧力が要扶助者の自立に効果がない場合は、社会扶助給

付を従前どおりに再開するという対応も当然だとなる。困窮によって人間としての尊厳が脅かされている以上、その原因を問わず社会扶助としての世話義務が継続するのであって、実施機関は、就労を拒否する人を援助の対象外として放逐する権利を与えられているわけではないとも判示されてきた⁸⁾。

稼働能力の活用は、あくまで自立の手段としてとらえるしかない。そもそも稼働能力の活用は人間としての人格にかかわる問題であり、基本法に定められた人格の発達にかかわる問題なのである。

しかもドイツの社会扶助法は、自立支援として積極的な雇用創出・就労支援の手段を規定している。社会扶助法18条から20条が定める「就労扶助(Hilfe zur Arbeit)」である。保護の実施主体である自治体は就労扶助を活用し、受給者の条件に即した多様な就労の機会を提供してきた。実施機関がその人に適した就労の機会を提供することなしに、要扶助者に稼働能力の活用を求めることはできない。

なお、就労扶助の効果として、どれだけ一般労働市場への参入を促進できるかは、単純労働を提供する形態の就労扶助(「プレミア型就労扶助」)ではなく、就労内容の質の高い就労扶助(「労働協約型就労扶助」)を一年以上継続し、それに手厚いソーシャルワークを組み合わせることにかかっている、というのが1998年5月のドイツ連邦政府見解である⁹⁾。

II 「活性化」と「ワークファースト」 —社会扶助改革の諸構想—

1990年代後半、コール首相(キリスト教民主同盟・社会同盟、CDU/CSU)の保守連立政権末期にワークフェアが論じられ始め、1996年に社会扶助法改革も行われた。社会扶助改革の端緒をここに見ることはできるが、改革を推進したのは1998

年秋に成立したシュレーダー首相(社会民主党、SPD)の赤・緑連立政権である。

1 ノルドライン・ヴェストファーレン(NRW)州 における先行プロジェクト

1990年代半ばから、社会扶助改革として「活性化」、「社会サービス重視」という方向性をいち早く掲げ、独自のプロジェクトに取り組んできたのが、NRW州である。現在の連邦経済労働大臣クレメンツ(SPD)が州首相をつとめていた同州は、「統合的就労扶助」、「ソーシャル・ビューロー」、「ソーシャル・エージェンシー」など独自のパイロットプロジェクトを展開してきた¹⁰⁾。

これらに共通する目標は、就労可能な要扶助失業者が抱える多様な問題に対し、「一つの手からの援助」を実現することである。①育児・介護、依存症、債務、住宅などへの支援を総合的に一元化できる機関(エージェンシー)をつくる、②「ケースマネジャー」が要の役割を担い、「顧客」ひとり一人への援助を統括する、③福祉部門のサービスの統合だけでなく、職業訓練プログラムや職業紹介など労働部局との連携を強める、などの経験を積み重ねてきた¹¹⁾。

NRW州のプロジェクトは、ワークファーストと次の点で距離を置いてきた¹²⁾。第一に、金銭給付と就労支援の関連については、失業者に対する受動的な金銭給付を、活性化サービスによって「代替する」わけではなく、活性化サービスによって「補完する」のだとしている。ワークファーストではないとの含意である。また、第二に、受給者を活性化するだけでなく、「実施機関の活性化」に重点を置くとしている。この前提には、社会扶助受給者は「扶助に依存する怠惰な人」ではなく、ダイナミズムを持っているという評価がある。第三に、受給者の「エンプロイヤビリティを高め、活性化する」ということだけでなく、「就労の側の労働条件を最適化する」という課題も掲げ、仕事ならどんな仕事でも良い

という立場ではないことも表明している。具体的施策としては、就労扶助で質の高い就労機会を提供することに重点を置いている。

2 SPD基本方針「援助と要請」(2001年)

連邦レベルでは、99年にシュレーダー首相がブレア首相と共同宣言を行い、SPD「基本価値委員会」が基本路線の論議を進める過程で、「第三の道」、「新しい中道」が確定し、ワークフェアへの転換が明らかになる¹³⁾。経済のグローバル化のもとでは、従来福祉国家が担ってきた公的な役割を、活性化した市民が肩代わりすることなしに社会は維持できないという考え方である。

社会扶助改革の領域で強調され始めたのは、「活性化」のための「援助」は拡充するが、同時に受給者には何らかの義務履行を「要請」するという姿勢である。SPDは2001年に社会扶助改革の基本方針として「援助と要請(“fördern und fordern”)」を提起した¹⁴⁾。

それによれば、改革の基本は「扶助受給者の自己責任を強め、行政機関を簡素化する」ことである。「援助」の面での改革は、社会扶助受給者が要扶助状態を克服するために、社会扶助の活性化手段、活性化給付の拡充、とりわけ、対人援助サービスを一層発展させることである。その核心は、相談ーアセスメントー援助計画ーケースマネジメントー就労機会・資格取得と続く「支援の連鎖」を作り出すことである。援助サービスは、受給者と実施機関との「共同生産」でなければならないとしている。

受給者への「要請」とは、「自己への自信を強めるという意味で、うながし導くという意味で、また強く忌避する場合には金銭的な制裁という意味で、要請という要素が、伴わなければならない」というものである。

このように「自己責任」を強調し、「要請」を新たに掲げた提案だが、この時点では、ワークフェアと

いうより、活性化と特徴付ける方がふさわしい。「自己責任の強化」を打ち出しているが、内容は「給付の定型化」であり、生活の遣り繰りにおける自己責任の強化という枠内にとどまっている。すなわち、個別の需要にもとづき実施機関側が給付額を細かく決めるのではなく、大くりに定型化し、受給者が自己の判断で生活に充当する方が、自己の生活管理能力を高めることになるという意味である。また、施策の改善としては、社会扶助の手段と給付の活性化に力点を置いている。受給者に「共同生産」を課してはいるが、受給者の「協力義務」が受給要件だとはしていない。これらの点から見ると、先にあげたNRW州と同じく、ワークファーストから距離を置いているといえる。ただし、就労忌避に対する制裁強化を取り上げている。義務と制裁を結び付けているのは確かであり、制裁の性格の変容を意味するものでもある。

SPDはこの基本方針をもとに、政府案作成にむけた折衝を進めていく。

3 CDU/CSU基本方針(2001年)

これに対し、同時期、野党CDU/CSUは、就労という反対給付なしに最低生活保障給付の受給権だけを保障することは認めないなど、ワークフェア、ワークファーストへのパラダイムの転換を明確に打ち出した¹⁵⁾。

CDU/CSU基本方針「与えることと受けること(Geben und Nehmen)」(2001年)に特徴的なのは、就労可能な要扶助者への制度改革を構想する前提として、低賃金雇用領域におけるミスマッチ、雇用吸収力の高さを強調していることである。すなわち、失業が大量かつ長期化しているが、それは職業資格が低い人の問題であるとみている。他方、現状でも150万件をこえる求人があるし、さらにサービス分野には職業資格の低い人のための膨大な潜在的求人があると推計している¹⁶⁾。それをもとに、「仕事をしない暮らしの魅力を減らし、

同時に、仕事をしている暮らしを魅力的にすれば、失業を無くし、就労を拡大できる」という基本認識に立っている。

パラダイムの転換を示すものとして注目すべきは、「この提案の核心は、立証責任の転換にある」と断言していることである。国家からの支援を受給する権利が生じるのは、扶助申請者が、労働、職業訓練、または公益的活動など、提供された機会を受け入れ、義務遂行を立証した場合だけだとしている。要扶助者が提供された能力活用機会を受け入れることが受給要件となるのであり、それを忌避した場合は、忌避の正当性を要扶助者の側が立証しなければならないことになる。

実施機関側の義務についても変更を求めている。実施機関に対して、申請者に最初から集中的な世話を提供し、また、第1労働市場での労働もしくは職業訓練、語学コースの受講や公益的活動の場を提供する義務を課すとしている。

4 ヘッセン州提案

ウイスコンシン・モデルのワークフェアへの転換こそ改革の目標であると鮮明に打ち出し、具体的改革案を提起したのがヘッセン州コッホ首相(CDU)である¹⁷⁾。ヘッセン州提案は、2002年に野党CDU/CSU案となり、2003年7月には内容を拡充、名称を変更した上で、連邦政府案に対する野党対案と位置付けられた¹⁸⁾。

これが掲げるパラダイムの転換とは、最低生活を金銭給付で保障するのではなく、「すべての人が社会扶助水準の最低ラインの収入が得られるよう、仕事を保障する」への原則の転換である。もう一面から見るなら、制裁と立証責任の在りかたの転換でもある。制裁は教育的な性格ではなくなる。提供された仕事や教育訓練を忌避した場合、「生存保障扶助(Hilfe zur Existenzsicherung)の基準額を全額支給されない(住宅手当だけは支給される)。立証責任のありかも転換する。反対給付とし

ての就労なしに生活保障給付を受給するには、第一に、扶助受給者の側が、自分は就労不能であるということを証明しなければならない。第二に、就労可能な要扶助者が紹介された労働機会を忌避するには、要扶助者の側が、それが自分にとって期待可能な労働機会ではないと立証しなければならない。

ワークフェアという視点でSPD提案との違いを整理してみよう。ワークフェアの具体化にあたっては、雇用の場を提供できるかどうか、実際には最大のネックとなる。SPDは、低賃金・低資格雇用を提供することには消極的である。そのかわり職業訓練機会の拡大や、派遣労働なども含めた稼働能力活用の機会を提供しようとしている。しかし、すべての就労可能な要扶助者に何らかの機会を具体的に保障するというは量的に困難であり、それは前提できないし、前提していない。社会保険加入型の就労扶助を拡充し、条件の良い就労機会を提供しようとしても、財政面から制約されてしまう。

ヘッセン州(CDU/CSU)提案は、低資格低賃金雇用の創出を明確に掲げている。労働市場の構造を変えることが、ワークフェアの重要テーマなのである。そのためには、社会扶助水準の引き下げが鍵になる。就労可能な要扶助者への最低生活保障給付水準を大幅に引き下げれば、低賃金雇用領域の賃金水準も下がり、企業が雇用を増やすのはもとより、中流家庭も家事援助雇用を増やすことができるようになる¹⁹⁾。同時に、給付額が大幅に下がった受給者にとって、稼働収入を得て生活を補填しようという就労インセンティブが高まる。社会扶助水準の引き下げが2重の効果を発揮するというのである。

制裁の性格の転換と、立証責任の転換は、低賃金雇用の創出にその成否がかかっている。就労可能な要扶助者全員に何らかの就労機会を提供することができてこそ、就労忌避への制裁が可能に

なる。なぜこの仕事に就かないのか正当性を立証せよと迫るには、就労先を具体的に提示できなければならないのである。

これがドイツにおけるウイスコンシン・モデルのワークフェア構想である。

政党、州レベルの提案だけでなく、社会扶助の実施主体である自治体において「活性化」や「ワークフェア」を掲げた先行実験が取組まれた。ケルン市など全国モデルとなった事例は既に本誌で紹介したとおりである²⁰⁾。こうした事例をもとにして、多様な利害が調整され、ついに、2003年年末に改革法案が議会を通過した。大規模かつ急激な改革であるため、準備段階で、また具体化後にも多くの問題が生じ、修正が行われると予想される。次章で、昨年末時点の法文をもとに、稼働能力の活用にかかわる規定に重点をおいて新制度の特徴を検討しておこう²¹⁾。

III 「求職者への基礎保障」制度の概要と特徴

1 「任務と課題」および「要請の原則」

現行の社会扶助法は「人間の尊厳にふさわしい生活を営むことができるようにする」という任務を真っ先に掲げ、「すみやかに需要充足をする」という原則を明らかにしている。それと比べると構成が大きく異なり、権利や援助内容の規定の前に義務関係を定めている。「求職者への基礎保障」が任務として第一に掲げているのは、自己責任の強化、自立、就労支援という任務である。それに続いて「要請の原則」を置き、積極的に労働へ参入する措置に協力すべきこととし、提供された労働機会を受け入れる義務を課している。他方、人間の尊厳にふさわしい最低生活を保障するという原則規定は新法には取り入れられていない。

1条 求職者のための基礎保障の任務と課題

求職者のための基礎保障は、就労可能な要扶助者とその世帯員の自己責任を強化し、それらの人が自己の資産や能力をもとに、基礎保障に依存しないで暮らすようになるのに貢献しなければならない。求職者のための基礎保障は、就労可能な要扶助者が就労活動を始め、継続するのを支えなければならない。

2条 要請の原則

就労可能な要扶助者とその世帯員は、要扶助性を無くすか、もしくは減少させるために、あらゆる可能性を活用しつくさなければならない。就労可能な要扶助者は、労働へ参入するためのあらゆる措置に積極的に協力しなければならない、なにより、参入契約を結ばなければならない。一般労働市場での就労がすぐには難しい場合、就労可能な要扶助者は、提供された期待可能な労働機会を受け入れなければならない。

就労可能な要扶助者とその世帯員は、自らの生計を自らの資産や能力によって充足するよう、自己の責任において、あらゆる可能性を活用しなければならない。就労可能な要扶助者は、自らの労働能力を生計を成り立たせるために投入しなければならない。

このように、「支援と要請」という原則は、まずは要請をこうした内容のものと明確に定めるという形で具体化された。

2 請求要件

「受給権者」は、①15歳以上65歳未満で、②「就労可能(erwerbsfähig)」な、③「要扶助状態(hilfebedürftig)」にある、④ドイツに定住している者、およびその世帯員である。

ここでいう「就労可能」とは、毎日最低3時間、一般的な条件のもとで就労できる人であり、病気や

障害で現在は就労できなくても6カ月以内にそれが可能な状態に回復する見込みの人も含んでいる。

また「要扶助」とは、自分の生計や労働への参入を、および、一緒に暮らす家族の生計を、自らの能力や資産で、とりわけ、①「期待可能 (zumutbar)」な労働に就くことや、②所得や資産を活用することで、まかなえない人である。

この要扶助規定は社会扶助法における受給権者の権利規定の表現を引き継いでいるが、ここでは受給のための要件規定となり、性格の異なるものとなっている。さらに具体的条件として「期待可能な労働に就くこと」という項目が新たに入っている。

「期待可能性 (Zumutbarkeit)」とは、身体的精神的条件をもとにした「就労可能性」とは別に、その人の職業能力や資格などの条件から、いかなる労働条件の就労先ならそこへの就労を期待できるかを規定したものである。従来、失業保険や失業扶助は、労働者保護の観点から、失業者の資格や前職賃金額をもとにした条件で「期待可能性」を設定し、それを満たさない仕事への就労は望めないとしてきた。一方、社会扶助法は、労働条件を問わず、育児や介護など家族に問題が生じない限り、あらゆる就労先を「期待可能」としてきた。

「求職者への基礎保障」が定める「期待可能性」は、その人の職歴や職業資格にふさわしくない仕事であっても、また、前職と比べて勤務地が遠いとか、労働条件が悪いとしても、期待可能であるとしている。その仕事に就くのが期待できないのは、身体的精神的に不可能な仕事や、その仕事に就くことで、その人がもっぱら従事してきた仕事に今後就けなくなってしまうような身体負担のある場合、もしくは、乳幼児の育児ができなくなる場合、家族の介護ができなくなる場合に限定された。ほぼ社会扶助における規定に準じたものであり、家族政策の視点から「期待不能」が認められているが、労働者保護という側面からの規制はほぼ撤廃され、労働条件を問わず「期待可能」となった。

3 労働への参入支援

給付については、最低生活保障金銭給付を規定するより先に、以下のように参入支援給付を定めている。

労働エージェントを実施機関とし、就労可能な要扶助者が労働へ参入するための包括的援助を行う。実施機関は、要扶助者一人一人に対し、担当のパートナー (Ansprechpartner、ケースマネージャーのこと) を任命し、給付の効率化に努める。

就労可能な要扶助者は実施機関と参入協定 (Eingliederungsvereinbarung) を結び、どのような給付を得られるか、また、どのような努力をし、最低どの程度の頻度で労働への参入に努めるか、そして、どのような形態で努力のほどを実証するかを定める。

参入支援の柱は、職業訓練や雇用創出措置など職安が行ってきた給付と、育児や介護に関する相談、債務相談、精神的社会的問題への世話、依存症相談など、従来自治体が行ってきた給付である。さらに、仕事を見つけれない就労可能な要扶助者のために、労働機会を創出する手段も予定されている。従来職安が提供していた雇用創出措置 (ABM) だけでなく、自治体が行ってきた就労扶助の一部である公益的追加的労働機会 (「プレミア型就労扶助」) の提供も行う。後者に従事する場合、就労可能な要扶助者には、失業手当Ⅱに加え、就労に伴う増加需要分への補償額が上乘せされる。ただし、労働法上の労働関係や社会保険加入義務は生じない。

「一つの手からの包括的支援」が、労働エージェントのケースマネージャーを通じて実現するという形になった。自治体が提供してきた対人就業援助サービスは、今後は自治体から連邦雇用エージェントが購入し、要扶助者に提供する²²⁾。福祉団体による対人援助サービスの供給も同様である。

労働機会の創出にかかわっては、社会扶助法では6形態を備えていた就労扶助のうち、いわゆる

表 1 失業手当Ⅱと失業扶助、社会扶助との比較

	失業扶助	失業手当Ⅱ	社会扶助
社会政策上の原則	失業に伴う生活水準の低下を補償する。 賃金に応じた給付。	稼働能力のある求職者およびその家族を貧困から守る。 世帯(需要共同体)の生存を保障するための扶助であり、後置性原則にもとづく。	要扶助者を貧困から守る。 世帯(需要共同体)の生存を保障するための扶助であり、後置性原則にもとづく。
受給条件	失業していること。 失業保険給付期間が満了したこと (失業保険給付受給前の3年間のうち12ヶ月以上、失業保険加入義務のある就労をしていたこと)。	失業手当Ⅱ：15歳以上65歳未満で、自力では生計を満了することができず、第三者からの援助を得られない、就労可能な人。 社会手当(Sozialgeld)：就労不能な要扶助者で、上記の就労可能な人と同世帯に生活する人。	自分の生計を自力では満了することができず、第三者からの援助をえられないすべての人。
給付水準	前職における実質賃金に応じる。 子供を扶養している場合は、前職実質賃金の57%。 子供がいない場合は、53%。	家計に必要な需要を充足する(社会的文化的な最低生活費) 基準額：単身者は345ユーロ(旧西ドイツ地域)、331ユーロ(旧東ドイツ地域)。18歳以上のパートナーは、その80%。その他の15歳以上の就労可能な構成員は80%。 14歳以下の児童には、基準給付の60%。 暖房費込みの家賃。一時給付は特別な場合のみ。	家計に必要な需要を充足する(社会的文化的な最低生活費) 基準額：295ユーロ(旧西ドイツ地域平均)、283ユーロ(旧東ドイツ地域平均)。 7歳未満の児童は、その50%、7歳から14歳の子供は65%、14歳から18歳未満の子供は90%、パートナーは80%。 暖房費込みの家賃。一時給付。
給付の改定・動態化	給付額は、毎年3%ずつの通減	年金に準ずる	年金に準ずる。
収入認定	住宅手当、児童手当、児童手当、障害年金、介護手当などは、収入認定せず。	児童手当、介護手当以外は、収入と認定する。	児童手当、介護手当以外は、収入と認定する。
勤労控除	週15時間以上の就労で給付額の20%を越えた分を勤労収入とする。 最低控除額は、月165ユーロ。	賃金総額のうち、 400ユーロまでの15%、それに加え、 400~900ユーロまでの30%、 900~1,500ユーロまでの15%は、控除。	控除額(基準額の50%)を越える勤労所得は、収入と認定する。
パートナーの所得	失業扶助給付相当額まで控除。 最低控除額は税法上の単身者課税最低限。	収入と認定する(寡婦年金額を超える分)。	収入と認定する(寡婦年金額を超える分)。
資産保有	現金保有は、就労可能な人およびパートナーの、年齢1歳ごとに200ユーロ(最低4,100ユーロ、上限13,000ユーロ)(2003年以前は、33,800ユーロ)。 確定拠出年金は上限なし。 利用している適切な住宅については保有可能。 自動車の保有も可能。	現金保有は、就労可能な人およびパートナーの、年齢1歳ごとに200ユーロ(最低4,100ユーロ、上限13,000ユーロ)。 確定拠出年金は上限なし。 その他世帯構成員の必要により、1人当たり750ユーロを認める。 利用している適切な住宅については保有可能。 就労可能な人のための適切な自動車は保有可能。	申請者は1,279ユーロ、パートナーが614ユーロ。 利用している適切な住宅については保有可能。 自動車は例外的に(求職活動や就職に欠かせない場合など)保有可能。
社会保険	失業扶助受給者は、年金・疾病・介護保険の被保険者となる(保険料は、失業扶助給付額に応じる)。	疾病・介護保険の被保険者となる。 年金保険の被保険者(最低拠出額)となる。	疾病・保険の被保険者となる義務はない。
期待可能性	失業期間の長期化に伴い、段階的に変化する。 失業6ヶ月以降は、給付額に準じた実質賃金の仕事が紹介可能。	肉体的・精神的条件や、また乳幼児の育児などの特別な理由などがある場合を除き、職業紹介が可能。 労働協約以下の給与への職業紹介も可能。	肉体的・精神的条件や、また乳幼児の育児などの特別な理由などがある場合を除き、職業紹介が可能。 労働協約以下の給与への職業紹介も可能。
制裁	紹介可能な就労もしくは参入対策を忌避した場合は、給付制限。 反復した場合は、受給権を失う。	紹介可能な就労もしくは参入対策を忌避した場合は、その就労可能な人の基準額を30%、3ヶ月間削減(手当はこの期間中給付停止)。 さらに、追加的な給付削減が可能。 15歳以上25歳未満に対しては、基準額の給付を3ヶ月間停止する。	紹介可能な就労もしくは失業扶助を忌避した場合は扶助請求権を失う。 第1段階として基準額を25%削減する。全額削減まで可能。(判例にもとづく実際の運用については、本文の通り。)

出所：Bäcker,G./Koch,A. „Absicherung bei Langzeitarbeitslosigkeit: Zentrale Unterschiede zwischen zukünftigem Arbeitslosengeld II, bisheriger Arbeitslosenhilfe und bisheriger Sozialhilfe (Rechtsstand 01.01.2004).“をもとに作成。

「プレミアム型就労扶助」だけしか取り入れられていない。労働協約に基づく賃金が保障され、労働内容の質も高く、失業保険をはじめとする社会保険加入義務のある「労働協約型就労扶助」は、予定されていない。先に述べたように、1990年代末までの就労扶助の経験から、質の高い労働内容と密度の濃いソーシャルワークの組み合わせが労働市場への参入効果を高める鍵だと検証されていたのだが、そうした発展方向は反映されていない。

4 失業手当Ⅱ

最低生活保障金銭給付である失業手当Ⅱの特徴を、従来の失業扶助および社会扶助と比較してみた(表1)。

失業手当Ⅱの給付原則と給付水準は、社会扶助に準じる。給付の種類も社会扶助の生活扶助に準じた「基準給付(Regelleistungen)」と、適切な住宅手当からなる。基準給付は、食料、衣服、家具什器など日常生活のニーズおよび、社会的交流や文化的な生活への参加のニーズを含むものであり、定型化(Pauschalierung)を特徴としている。

要扶助性認定は社会扶助と同様に世帯(需要共同体)単位となる。パートナーの所得は失業扶助における扱いと異なり、収入と認定される。他方、保有できる資産は、基本的には失業扶助に準じて認められ、現金保有限額額は社会扶助の規定より緩くなり、自動車保有の余地も広がる。

社会保険については、受給者は疾病保険、介護保険、年金保険の被保険者となり、連邦が保険料を負担することになる。社会扶助における扱いと比べると改善であろう。

IV 改革が意味すること

1 失業扶助廃止の意味

失業扶助の存在意義は、労働政策として、失業保険受給後も安定した仕事につけないでいる長

期失業者が貧困に陥るのを期限の定めなしに保護することであった。失業扶助は、失業により要扶助状態に陥った人への生活保障給付であるが、ここでいう要扶助状態は、社会扶助が前提とする世帯(需要共同体)単位の要扶助状態と異なり、実質的に失業者個人の低所得をもとに要扶助性を認定するものであり、困窮度合としては社会扶助の定める要扶助基準よりも一歩手前の状態である。こうした基準で要扶助性が認められる限り失業期間の長期化にかかわらず(65歳になるまでは)無期限に受給できたのが、失業扶助であった²³⁾。

失業手当Ⅱの創設に伴い、失業扶助は廃止されることになった。職安は失業扶助受給者に十分な就労援助をしていないとか、失業扶助制度が長期失業者の勤労意欲を失わせているとの批判によって、失業扶助制度の正当性は喪失していたのである。失業扶助給付を維持しつつ、就労支援、活性化策を拡充するという提案や、就労可能な要扶助者への給付を失業扶助水準に引き上げるとの対案は社会的に受け入れられなかった²⁴⁾。

ドイツの社会保障制度にとって失業扶助廃止が意味するのは、従前の賃金水準に準じた生活水準を保障する期間を限定する(失業保険の給付期間だけに限定する)ということである。それを過ぎた長期失業者への生活保障給付水準は、一気に最低生活基準に引き下げられることになった。

失業扶助を受給してきた長期失業者にとっては、給付水準が引き下げられ、要扶助性の認定条件や就労忌避への制裁が厳しくなる。失業扶助の廃止をもって、ワークフェアへの政策転換だと強調しても、けして誇張ではなかろう。社会扶助受給者よりも一歩先に、失業扶助受給者にはドラスティックな転換がおきたのである。

2 最低生活保障制度のカテゴリー化の意味

最低生活保障制度を、就労可能か否かで分け、カテゴリー化した。これによって需要充足原則を

明確に掲げた最低生活保障の最後の受け皿がなくなる可能性が高まった²⁵⁾。制度間にスキマが生じることも危惧されている²⁶⁾。

ワークフェアという視点から見逃せないのは、カテゴリー化によって、就労可能な要扶助者への最低生活保障基準を、就労不能な要扶助者の最低生活保障基準より低く設定することへの道が開かれたということである。就労可能な要扶助者に対しては、最低生活費以下の金銭給付と、労働協約以下の賃金を組み合わせ、あわせて最低生活水準を越える額が保障できれば良いという対応が可能になったのである。ワークフェアの道を進むなら、次は、就労可能な要扶助者への給付水準の引き下げが課題となるだろう。

3 ケースマネジメントの導入とソーシャルワーク

活性化という視点から見ると、成果として、一つの手からの総合的援助システムが実現することになった。ただし、膨大な数の失業手当Ⅱ受給者すべてにそれが可能なのかというと、現時点では実施機関の人的体制上の限界がある。

量的な問題だけでなく、ケースマネジャーの導入によって、対人サービス、ソーシャルワークが変容するのではないかと危惧もある。雇用エージェンシーの主要な目的は、就職させることに置かれ、職業紹介の障害を取り除くことがメインの課題となる。要の役を果すケースマネジャーの多数派は、福祉専門職ではなく、職安の行政担当職員が占め、マネジメント職としての役割が主になる²⁷⁾。ケースマネジメントの導入によって、ソーシャルワークの自立性が失われ、管理主義が強まるなど、ソーシャルワークの変容を懸念する声も高まっている²⁸⁾。

4 稼働能力活用に関する変更

ドイツ社会国家の基本原則として、受給者に「要請」をするということを明確にしたのであり、反

対給付なしに最低生活保障給付をすることから大きな転換がおきたのは確かである。

先に見たように、新たに要扶助性の要件が条文中に規定され、そこに「期待可能な労働に就くこと」という項目も入った。しかも、期待可能性の基準自身は緩和され、労働条件は問わないこととなった。

立証責任のありかが転換した。国家からの支援を受給する権利が生じるのは、就労可能な要扶助者が、労働、職業訓練、または公益的活動など、提供された機会を受け入れ、協力義務遂行を立証した場合、となった。提供された能力活用機会を受け入れることが受給要件となる。逆に、期待可能な労働に就かない場合は、要扶助性が認められないことになる。斡旋された就労を忌避する場合、それが自分にとって「期待可能ではない」ことを要扶助者の側が自ら立証しなければならない。

制裁も強化され、性格を変えた。参入契約を結ぶのを忌避した場合、参入契約で確定した義務を果さない場合、また期待可能な労働・教育訓練・労働機会を忌避した場合には、その人の基準額を30%、3カ月間削減する。手当はこの期間中給付停止する。制裁が世帯員へも強く影響することになる。特に若年者に対しては、一層厳しい制裁が可能となった。「15歳以上25歳未満の場合は、基準額の全額を3カ月間給付停止する」としている。動機付けとしての圧力、教育的手段としての制裁という性格ではなくなる。

問題は、給付決定前に協力義務遂行が求められることである。現行社会扶助法と異なり、「即時の需要充足」を原則としていない。それゆえ、給付決定前の協力義務付けについては、従来と異なり、保護の積極要件としての性格を強めた。この点が現場でどう運用されるのか、どう扱われるかが今後争点となろう²⁹⁾。

ただし、実施機関に対し、労働能力の活用機会を提供する義務を規定してはいない。たしかに、派遣労働を活用して就労先を拡大するなどの方策

が採られてはいるが、就労可能な要扶助者全員に何らかの機会を提供することを義務としているわけではない。ワークファーストという側面から見れば、実施機関が義務として、低賃金雇用の機会、職業訓練の機会など、何らかの機会を提供するという姿勢に立っているかということ、そうではないということである。制度的には、先ずは何らかの就労機会を提供し、それを受け入れることが請求権の要件であるという形を作ったわけではなく、立証義務の転換が完結したわけではないと言える。稼働能力を発揮する機会を具体的に提供できこそ、真の意味でのワークファーストとなるのである。

問題は、具体的な機会を提供できないときに、立証を迫りようがないので、失業手当Ⅱの給付を続けるしかないという運用が行われるかどうかである。労働機会を具体的には提供できないけれど、労働市場を見わたせば求人がないわけではないとして、何も提供しないまま、自己責任への要請だけが強まるということもありうる。

これらに関しては、今後争訟となる事例が多々出てこよう。現場における運用の変更がどこに収まるのか、落ち着くまで時間がかかるものと思われる。

おわりに

90年代から「活性化」を目標に社会扶助改革を先導してきたNRW州が目指してきたものから見ると、最終的に成立した改革の内容は Wisconsin・モデルを掲げたヘッセン州提案へ近づき、NRW州が積み上げてきた経験から断絶したものとなったように見える。とはいえ、低賃金就労への流し込みを強調するヘッセン州の改革構想どおりになったわけでもない。

圧力をかける、強制するという方向へ一度進みだすと、長期失業や貧困の原因を個人的なものにとらえ、長期失業者を怠惰な人ととらえることとな

り、援助とコントロールとの間のバランスが崩れ、スティグマが膨張し始める。こうした流れの中で、何が失われ、何が歯止めとなり、結局どこに落ち着くのだろうか。その過程で新たにどんな理論と実践がでてくるのか、注目しなければならない。

こうした大規模な制度改革を必要とし、可能とした背景や原因は、失業の長期化や社会扶助制度の限界など具体的な問題にあるが、改革のありようを決めるのは、福祉国家が直面する全体的状況である。稼働能力の活用の位置付けの検討がそれを解く鍵である。

注

- 1) ドイツにおいて「活性化」と「ワークフェア」概念の確定した定義はない。両概念の使われ方や1990年代後半の政策展開については、ハネッシュ他(2002)を参照のこと。ハネッシュは、「活性化」政策には、給付制限と圧力や義務づけを強化する「タフなオプション」と、失業者が雇用へ移行する条件の改善をめざす「ソフトなオプション」があり、両方のオプションそれぞれが、また両者の組み合わせが、活性化政策とか、ワークフェアとよばれているとしている。
- 2) 駒村康平(2002)参照。
- 3) 林訴訟名古屋地裁判決(1996年)・名古屋高裁判決(1997年)は、「申請者とその稼働能力を活用する意思を有しており、かつ、活用しようとしても、実際に活用できる場がなければ、『利用し得る能力を活用していない』とは言えない」とした。
- 4) 労働政策上の失業者の定義は、「就労関係になく(全く就業していないか、週15時間未満の就労をしているだけ)、社会保険加入義務のある就労(週15時間以上の就労)を探している人で、職業安定所に失業登録をした人」のことである。なお、2003年4月から、社会保険加入義務が生じない就労の要件は、「賃金が月325ユーロ未満かつ週15時間未満」から、「月400ユーロ未満」に変更された。
- 5) ドイツ連邦社会扶助法における稼働能力の活用の位置付けについては、布川日佐史編著(2002)所収の上田真理、前田雅子、木下秀雄の各論文を参照のこと。
- 6) 権利障害規定とは、法律効果の発生を定める権利根拠規定と異なり、権利根拠規定に基づく法律効果の発生を妨げる要件を定める規定である。また、いったん発生した法律効果の消滅を定める規定を権利消滅規定という。
- 7) ハネッシュ(2004)。

- 8) ドイツ社会福祉法研究会(1995)p.44.
- 9) 布川日佐史編著(2002)pp.103-109.
- 10) Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), (2002).
Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), (2003).
- 11) 布川日佐史(2003)参照.
- 12) プロジェクトを指導してきたC.Reis教授(フランクフルト福祉大学)の見解である. Bartelheimer, P., Hobusch, T., Reis.C. (2003).
- 13) 基本価値委員会委員長シャーピンの「若年社会扶助受給者が, 就労を忌避するなら, 社会扶助の給付を認めない」との発言, シュレーダー連邦首相の「我々の社会は, 怠け者でいる権利を認めない」との発言がきっかけ, 政治的社会的雰囲気は大きく転換する.
- 14) SPD (2001).
- 15) CDU/CSU (2001).
- 16) 社会扶助改革と低賃金雇用創出の関係についてはIfo研究所(ミュンヘン)が理論的支えとなっている. Ifo(2003)参照.
- 17) CDU/CSU (2002).
- 18) Hessisches Sozialministerium (2003).
失業扶助, 社会扶助, 基礎生活保障の三つをまとめ, 社会法典12編とし, 社会扶助実施主体(自治体)を実施機関としているなど, 連邦政府案とは制度設計上の大きな違いがある.
- 19) Ifo研究所によれば, ヘッセン州提案によって賃金は短期的に10%, 長期的には30%引き下げられる(Ifo 2003). これに対する労働組合の立場からの批判的見解としてAdamy (2003)がある.
- 20) 庄谷怜子・布川日佐史(2002).
- 21) 新制度の内容を評価するにあたり, 社会扶助の諸原理がワークフェアの流れの中で崩されていくのを最も原則的に批判してきたH. シュピンドラー教授の論考(Spindler2003)を参考にしている. ここで指摘した問題がすべて具体化するのか, 一定のところ踏みとどまるのか, ドイツにおけるワークフェアの今後を評価するポイントとなろう.
- 22) ただし, 従来社会扶助法に基づき給付されていた対人援助サービスのうち, 抜け落ちるサービスがあるとの指摘もある. Spindler (2003), S.342.
- 23) 失業扶助の給付額は概して社会扶助給付額より高い. それでも世帯によっては最低生活費を満たさないこともある. その場合は社会扶助を併給する.
- 24) 布川日佐史(2003)P.84参照.
- 25) 2005年1月から最低生活保障制度は, 「求職者の基礎保障(失業手当II)」、「高齢者と稼働能力喪失者のための基礎保障」,そして「社会扶助(社会法典12編)」

という3つの給付体系となる. 就労不能の人を対象とする後者の二つはいずれ統合される可能性がでてきた.

- 26) 上田真理(2004)参照.
- 27) ケースマネジャーの役割を表す例えとして, 「教師, 牧師, 友人であり, 警察官である(Teacher Preacher Friend and Cop)」と説明されている.
- 28) Galuske (2002).
- 29) Spindler (2003), S.339.

参考文献

- シュミット, ギュンター 2001「労働の未来—工業社会から情報社会へ」『季刊労働法』第194号pp.17-36
- ハネッシュ, ヴァルター 他 2002「最低所得保障制度における活性化政策(上)」『経済研究』(静岡大学)第7巻第2号pp.113-125
- ハネッシュ, ヴァルター 2004「ドイツにおける貧困との闘いと社会扶助」『公的扶助研究』第193号pp.5-13
- 上田真理 2004「ドイツ最低生活保障法の行方」『総合社会福祉研究』第24号pp. 73-83
- 駒村康平 2002「セーフティネットの再構築」『週刊社会保障』第2208号pp.24-27
- 庄谷怜子・布川日佐史 2002「ドイツにおける社会的排除への対策」『海外社会保障研究』第141号pp.38-55
- ドイツ社会福祉法研究会 1995「ドイツ社会扶助法における就労扶助」『社会問題研究』第45巻第1号pp.1-47
- 中村健吾・中山徹他編著 2004「欧米のホームレス問題(下) 支援の実例」法律文化社
- 布川日佐史編著 2002「雇用政策と公的扶助の交錯」御茶の水書房
- 布川日佐史研究代表 2003「ドイツにおける自治体の「就労扶助」対策に関する実態調査」(科研成果報告書)
- 布川日佐史 2003「ドイツにおける労働市場政策改革の現段階」『経済研究』(静岡大学)第7巻第3・4号pp.273-287
- 布川日佐史 2004「ドイツにおける要扶助失業者への生活保障制度改革の検討に向けて」『総合社会福祉研究』第24号pp.64-72
- Adamy, Wilhelm. 2003. „Arbeit zu jedem Preis im Niedriglohnsektor.“ *Soziale Sicherheit*, 11/2003, S.388-395.
- Bartelheimer, P., Hobusch, T., Reis.C. 2003. „Case Management in der Sozialhilfe.“ In: H. Dahme, H. Otto, A. Trube, N. Wohfart (Hrsg.). *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat*. Leske+Budrich, Opladen. S.309-332.
- Bertelsmann-Stiftung u.a. (Hrsg.). 2002. *Handbuch Beratung und Integration. Fördern und Fordern – Eingliederungsstrategien in der Beschäftigungsförderung*. Gütersloh 2002.

- CDU/CSU.2001. „Arbeit statt Sozialhilfe-Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen.“ Deutscher Bundestag Drucksache 14/7443.
- CDU/CSU. 2002. „Offensiv aus der Sozialhilfe – durch optimales Fördern und Fordern in Vermittlungsagenturen (OFFENSIV-Gesetz).“ Bundesrat Drucksache 443/02.
- Galuske,Michael.2002. „Fördern und Fordern – Anmerkungen zur Sozialen Arbeit im aktivierenden Sozialstaat“, 26. Tübinger Sozialpädagogiktag Freiwilligkeit und Zwang, 22./23. 11. 2002.
- Hessisches Sozialministerium. 2003. *Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen- Existenzgrundlagengesetz (EGG)*. Wiesbaden.
- Ifo (Institut für Wirtschaftsforschung). 2003. *Vom OFFENSIV-Gesetz zur „aktivierenden Sozialhilfe“ –Studie im Auftrag der hessischen Staatskanzlei*, München.
- Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.). 2002. *Pilotprojekt „Integrierte Hilfe zur Arbeit“. Wege aus der Sozialhilfe. Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung*. Düsseldorf.
- Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.). 2003. *Initiativ in NRW. JobCenter. Organisation und Methodik*. Düsseldorf.
- SPD. 2001. „Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten.“ Deutscher Bundestag Drucksache 14/7293.
- Spindler, Helga. 2003. „Keine Grundsicherung für Arbeitsuchende.“ *Soziale Sicherheit*, 10/2003, S.338–344.
- Trube, Achim. 2002. „Neue Steuerung in der Sozialverwaltung und Sozialhilfe – Die Gratwanderung zwischen Euphorie, Aktivierung und Autoritarismus.“ *Sozialer Fortschritt* 5/2002, S.118–123.

(ふかわ・ひさし 静岡大学教授)

韓国の Social Enterprise

—ワークフェアの観点から—

尹 文九

■ 要約

金大中政権のもとでは、ワークフェアの一種である「生産的福祉」が三大国政理念の一つに選定され、その実現のために自活支援事業が実施されてきた。自活支援事業は、国民基礎生活保障制度の導入と同時に、低所得層の勤労活動を促進する脱貧困政策の一環として実施されたものであるが、まだ制度的に定着しておらず、さまざまな問題が露呈している。しかしながら、公的扶助(国民基礎生活保障制度)と就労支援(自活支援事業)とを連携させる試みは、韓国の福祉政策における大きなパラダイム転換ともいえる。

こうした問題意識から、本稿ではワークフェアと関連して、韓国でどのような事業が行われてきたかを検討するための事例として「自活支援事業」を取り上げ、具体的に考察することにする。

■ キーワード

生産的福祉、自活事業、基礎生活保障制度、自活後見機関、条件付受給者

I はじめに

今日、先進諸国では「ワークフェア」が福祉国家の再編をめぐるキーワードになっている。この背景には、戦後資本主義体制がケインズの経済政策に基づいて国民の最低生活を保障する原則を普及させたことによって、福祉国家という現象が生じたことがあげられる。いわゆる「収斂理論」に代表されるように、産業化がもたらす経済的豊かさを前提として、福祉国家は政治的イデオロギーを超えた問題として論じられた(Bell, 1988)。すなわち、この理論によれば福祉国家というものはもはや政治的には「解決済み」の問題であり、経済が発展すればいかなる社会も一つの形態に収斂していくことになる。しかしながら、1980年代に入って福祉国家をめぐる世界の状況は「福祉国家危機」論から「収斂の終焉」へと様変わりし、「福祉国家の再編」あるいは「福祉国家の分解」へと移

行することになった。つまり、ウレンスキー等が主張してきた福祉国家収斂理論に代わって、福祉国家は一つに収斂していくのではなく、それぞれの国家の政治体制あるいは政治的党派性によって多様なパターンに分類することができる。福祉国家発展における政治的要因に着目する研究が増加し、活発に議論された。

このように諸福祉国家が自国に見合った公的サービスと私的サービスの役割ないし機能を模索する過程のなかで、「ワークフェア」が社会福祉分野におけるキーワードになり、多くの国がそれによって福祉国家を再編しているところである。ところが、「ワークフェア」概念に対する合意された定義はなく、国や研究者によって、解釈やそれに対する評価も異なる。ワークフェアによって行われる諸般の施策に対しては、ワークフェアは従来の福祉を制約する、福祉国家の縮小であるとの議論がある反面、より充実した福祉国家の実現のための

一つの方法であるという意見もある。さらに、ワークフェアを「ベーシック・インカム」などの、福祉と就労を切り離す概念と関連づけてとらえる議論もある。

本稿では、ワークフェアに対するこのような多様な解釈が韓国ではどのように理解され、またワークフェアの観点から見て、社会福祉においてどのような制度や事業が実際に施行されているかを考察することを目的とする。こうした研究を進めるため、次のような手順に従って論述したい。まず、韓国でワークフェア¹⁾という言葉をもとにどのように定義ないし規定しているかについて見る。そして、そのような政策理念の下で実際に行われている事業、つまり、就労支援と関連し、韓国政府が積極的に取り組んでいる自活支援事業を個別事例として取り上げ、その事業開始の背景および事業運営の体系や現況について既存文献を利用して整理する。そして、同事業を実施する中で露呈した問題点を述べた後に、最後に残された課題に対していくつかの提言を行うことにする。

II 韓国における新しい福祉パラダイムとしての生産的福祉

1. 生産的福祉システム構築の背景

福祉国家危機論以後、先進福祉国家ではワークフェアを中心とした多くの研究とともに、新しい福祉モデルの開発および政策が実施されてきた。しかし、韓国はこうした21世紀の新しい経済、社会変化の流れから逸脱していた。さらに、国内的にはIMF危機²⁾のひずみによって大量失業、中産層の崩壊、所得分配構造の悪化、家族制度の変化などが生じ政府の社会保障政策に対する国民の要求および不満が大きな社会問題として登場し、またそれによって階層間の葛藤を深化させることになった。特に、大量失業の問題は、政権維持にとって大きな阻害要因になり、金大中政府はこうし

た総体的な問題に対応するため大統領府の下にタスク・フォースを組織し、その解決方策を模索した。21世紀の韓国福祉政策の方向として、そこで提案されたのが、生産的福祉システムの構築であった。

2. 生産的福祉の概念

それでは、韓国で「DJ ウェルフェアリズム」³⁾ともいわれている生産的福祉という概念には、欧米で論じられている概念と違う意味があるのだろうか。生産的福祉に対する最初の内部資料によると、「生産的福祉は、韓国の現状を考慮する際に、一番選択可能な実用的な代案である。その理由として社会民主主義モデルはあまりにも分配に重点が置かれすぎている反面、新自由主義モデルは過度に効率にウェイトを置いているので、それぞれ問題点がある。したがって、今後韓国政府が目指す方向は、分配と効率のバランスを取った生産的福祉を追求するものでなければならない」と述べられている(保健福祉部内部資料、1999)。そして、生産的福祉を実現させる政策理念として、平等性と効率性の均衡を強調している。

こうした生産的福祉の概念は、韓国が独自に構築した理論ではなく、すでに先進福祉国家で議論されているワークフェアの理論を移入したものである。ところが、西欧の福祉国家で議論されているワークフェアと韓国の「生産的福祉」は、必ずしも同じ内容をもっているわけではない。例えば、「第三の道」では、国家の福祉財政を投入しているにもかかわらず、福祉に依存する人々の規模が減らない原因を、国家の過剰介入による非効率性に求め、その解決策として、社会福祉と市場機能との均衡を提示している。これに対して韓国の生産的福祉は、国家による福祉予算(規模)を拡大すると同時に、市場の機能を最大限に活用する方法を模索している点において既存のワークフェアとは違う面があるのである(保健福祉白書、2000)。

もう少し生産的福祉の概念について見ると、韓

国保健社会研究院の報告書には、同概念に対して次のように書かれている(鄭敬培, 2000)。「今後、韓国の新しい福祉政策の方向は、経済と福祉という二分法的思考から切り抜け、両者が相互に相乗作用することを前提とする統合的思考を基礎としなければならない。すなわち、福祉分野の支出が循環し、経済成長に寄与し、経済成長の結果が再び福祉に再投資され、相互に相乗関係を及ぼさなければならない。ここに韓国的情緒と相扶相助の共同体意識を反映し、国家の役割と個人の責任を強調する方向に福祉政策を維持すべきである。こうした新しい福祉パラダイムを、我々は生産的福祉(productive welfare)という。つまり、生産的福祉は、社会的生産を極大化させることによって共同体の生活の質を高める福祉システムである。これは勤労能力を持たない人々には、国家が基本的な生活を保障することによって社会的連帯意識を強め、就労能力を持つ階層に対して就労働機とその環境を整備し、生産性向上を追求する」と述べている。これは生産的福祉に対する個人の意見ではないと考えられる。なぜならば、これを書いた鄭敬培は当時韓国保健社会研究院の院長として在職していたので、単なる個人の意見ではなく、ある程度は政府の意見も反映したのと言える。

こうした生産的福祉の概念は、単に就労連携福祉を強調し、効率性を高めることに限定された狭義の概念と、基礎生活保障を通して平等を実現しつつ、ワークフェアの導入と制度の効率化を通して効率性を高める広義の概念とに区分することができる。

3. 生産的福祉の内容

生産的福祉は大きく四つの内容で構成されている。それは、①市場によって公正になされる一次的な分配と、②国家による再分配、③国家と市場が重なり合う領域による自立のための社会的投資、そして④国民の生活の質的向上であるが、こ

こでは本稿と関連する、③の「自活を支援するための社会的な投資」の分野について具体的に検討する(朴純一, 2002)。

これは、貧困階層の自活を支援する福祉政策のことである。国家は、全国民の安定した生活を保障するだけでなく、貧困階層の自活を積極的に支援する方向で、福祉資源の分配システムと福祉制度を改革しなければならない。国家による再分配政策が、労働能力のある者の自活意志を最大限引き出すことのできないまま、一方的な恩恵の授与にとどまるのであれば、福祉サービスの受給者の意欲を失わせ、これによってむしろ社会と国家全体の活力を減衰する結果を招きかねない。この点から、雇用の場を創出し、職業能力の開発を通じて働く権利を保障することこそ、最も積極的な福祉政策である。したがって、生産的福祉とは社会的疎外と差別を是正するために、社会全体が恒久的に人間開発を追求することではなければならない。また、生産的福祉は、恩恵的・一般的な性格にとどまらず、社会的弱者層と貧困層が社会的疎外と貧困構造から抜け出せるように支援することでもある。

そのため、政府は勤労能力がある低所得層に対しては、自活事業に参加する条件として、サービスを提供する制度を整備し、これらの人々の自活を支援するため、民間の自活後見機関を選び、その機関を支援している。さらに、市場競争から脱落した貧困階層に対しては、教育と訓練を通じて働く意欲と能力を高めさせるのみならず、新しい仕事を提供しているので、生産的福祉は積極的な福祉政策でありながら、効率的な社会投資でもあるといえる(金大中, 2002)。

III 韓国における生産的福祉の実践

一 自活支援事業を中心に

金大中政権以前までの自活支援事業は、最低

生活のために必要なサービスが保障されないまま、一時的なものとして就労事業を中心に行われてきた。ところが、「国民の政府」⁴⁾は生産的福祉を三つの国政理念の一つに選定し、そのなかでも自活支援事業を生産的福祉の重要な政策として位置づけた。本章では、ワークフェアの観点から韓国での自活支援事業の現況を検討し、それがどの程度政策目標を実現しているのか、もし、それが実現できていないとしたら、その原因ないし問題点は何かについて検討する。

1. 自活事業に対する定義

自活支援事業は、すでに公的扶助を受けている貧困階層が、貧困から脱することができるように支援することを目標としている。また、生活上、限界状況に置かれている人には、状況がそれ以上悪化しないために支援する事業でもある。それゆえ、一般の労働市場では所得を得るのに困難な状況にある人々に対しては、勤労能力開発の機会を与え、また、職業の紹介などを通して日常生活を営む条件を作り出すことが重要である。

こうしたことから、自活支援は、福祉政策より発展した目標として、低所得層の基礎生活の保障にとどまらず、彼らの貧困からの脱出を目的としている(朴純一、2002)。ここで、「自活」という用語が具体的にどのような意味として使われているのかを検討する。

その前に、自活との類似概念である「リハビリテーション」⁵⁾、「自立」という言葉についてみることにする。まず『大辞泉』によるとリハビリテーションとは「身体に障害を受けたものなどが再び社会生活に復帰するための総合的な治療的訓練である。従って、身体的な機能回復訓練のみにとどまらず、精神的、職業的な復帰訓練も含まれる」と説明している(小学館、1995)。つまり、リハビリテーションとは、身体的、精神的、心理的な要因によって労働能力と意志を喪失した人々に再び仕事で

きるように支援する訓練であるといえるし、これは自活のため一つの重要な手段ないし方法なのである。

次に自立とは「他への従属から離れて独り立ちすること、または他からの支配や助力を受けずに存在すること」と書かれている。つまり、自立とは不安定な生計手段や雇用状態にある人々に、安定的な雇用および生業環境を提供することによって、独立した生活ができるように支援することである。

そして、自活とは「人の援助を受けずに、自分の力で生活する」とあり、失業状態または極めて不安定な生計手段に生活している人々に就業ないし創業機会を提供することによって、勤労を通じる自立ができるように支援することを意味している。すなわち、自活事業とは、低所得層の勤労能力者の勤労活動(経済活動)を促進するとともに、貧困と疎外から脱出できるように支援するさまざまな事業を意味しているのである。(キムスヒョン、1999)。

ここで、自活の概念が法律上どのように規定されているかをより具体的に考察することにする。2000年10月以後実施されている韓国の「基礎生活保障制度」は、最低生計費以下の低所得貧困層を大きく二つに分類している。つまり、サービスの受給対象者を条件付受給者と非条件付受給者とに区分し、勤労能力を持たない受給者に対して条件なしに生活費を保障する反面、勤労能力がある受給者に対しては自活事業に参加することを条件として生活費を支給する条件付生活費給付制度⁶⁾を運営している(魯大明他、2002)。

したがって、自活事業は『国民基礎生活保障法』第九条五項⁷⁾によって「基礎生活保障受給者のうち、“勤労能力があり、失業状態にある”受給者に、雇用・福祉・サービスを総合的に提供するワークフェアである」と規定されているのである。このような韓国の生産的福祉は、自活事業を通して労働能力がある低所得層が自らの力で自活できるよう能力

を身に付けるとともに、自活事業の参加を条件として生活費を支給することによって、国家の保護に依存するモラルハザードを防止する目的のもので作られた制度であると言える。

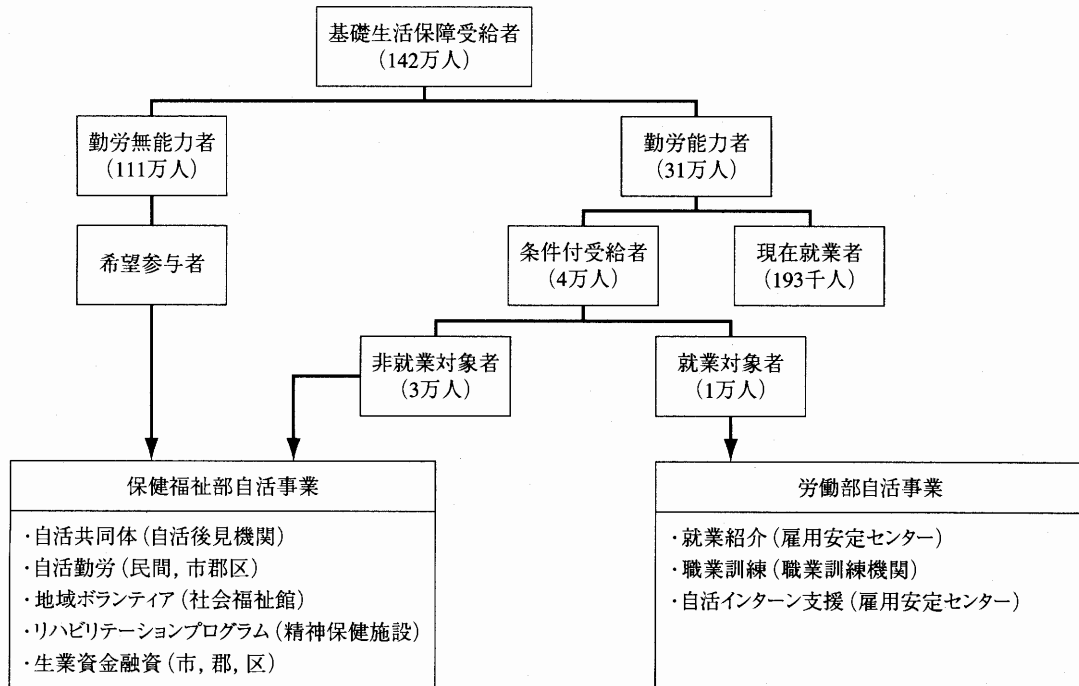
2. 自活支援事業の構造

1) 自活支援事業の推進システム

自活事業の担当機関は対象者の類型に従って保健福祉部と労働部に分かれている。前者は国民基礎生活保障制度の総括および業務指針を作成し、それを下部機関に伝え、また、自活支援計画を総合的に樹立する役割を担当している。後者は就業計画を総合的に作り、事業ごとに施行計画および調整や決定を担当している。両者は就業対象者の区分基準、自活事業の範囲、生計給与の条件、方法などに関して相互に協議して推進することになっている。

そして、自活事業対象者の選定、自活支援計画の樹立、条件賦課、実施の依頼、サービスの提供、事業管理などの全般的な責任は市、郡、区、邑面、洞の担当公務員が負っているが、その実施は労働部の雇用安定センターと保健福祉部の自活後見機関が担当する。

次に、受給類型による推進プロセスを見ると、サービスの受給対象者には勤労能力判定⁸⁾を行う。その結果、“上”の判定を受けた条件付受給者は就業対象者に認定され、労働部が提供する就業支援事業に参加する。そして、勤労能力判定結果が“中”または“下”の判定を受けた条件付受給者は非就業対象者に分類され、保健福祉部の自活事業に参加することができる。下記の表3-1は受給類型による自活事業の推進プロセスを示したものである。



資料：李台眞他『2000年低所得層自活事業実態調査』保健福祉部，保健社会研究院，2003年，p135を参考に再構成

表3-1 受給類型による自活事業の推進プロセスおよび参加者の現況(2002年5月)

2) 自活支援事業の内容

自活支援事業は勤労能力者を就業対象者と非就業対象者に区分して実施している。まず、非就業対象者に対しては職業紹介、職業・創業の訓練、自活支援インターン、公共勤労などが提供されるが、その事業の実施機関として雇用安定センター、職業訓練機関、勤労福祉公団などがある。

次に、就業対象者に対しては自活共同体事業、自活勤労、地域ボランティア、生業資金融資、リハビリテーションプログラムなどが提供される。担当機関は、自活後見機関、社会福祉館、民間委託機関、邑、面、洞の事務所などがある。こうした自活支援事業のなか重要であると思われるいくつかの事業について簡単に述べる(保健福祉白書、2002)。

① 自活後見機関事業

自活後見機関は、基礎生活保障の受給対象者と潜在的貧困層に自活共同体の創業支援など、自活後見サービスを提供し、低所得層の自活基盤を造成する事業を遂行する。1996年に5カ所でモデル事業を始め、現在254カ所の自活支援センターを指定して運営している。自活後見機関は受給権者の自活共同体の設立と自

活共同体の安定的な運営のため技術、経営および生産品の販路開拓などを支援する。また、自活共同体は自活のための事業資金融資、国公有地の優先賃貸、国家または地方公共団体が実施する事業の優先委託、生産品の優先購買など自活促進のために多くの面から支援を受けることができる。

② リハビリテーションのプログラム

リハビリテーションプログラムは、勤労意欲が低い人またはアルコール依存、うつ病などで家庭と社会への適応が困難な状況にある人を対象に、勤労意欲を高め社会復帰させることを目標としている。現在、アルコール治療プログラム、社会技術訓練、社会適応訓練、職業リハビリテーションプログラムが実施されている。

③ 生業資金融資事業

生業資金融資事業は、低所得層の生業基盤造成と早期自立のために、創業を目指している個人または共同体に対して、事業の創業、運営に必要な資金を貸与する事業である。

④ 就業支援プログラム

就業支援プログラムは、受給者の就業を促進するため、労働部傘下の雇用安定センターが

表 3-2 自活支援事業の種類と実施機関

総括機関	事業種類	実施機関	依頼機関
保健福祉部 非就業対象者	自活共同体	自活後見機関	邑、面、洞の事務所
	自活勤労	自活後見機関、社会福祉館、民間委託機関、邑、面、洞の事務所	
	地域ボランティア	社会福祉館、ボランティアセンター、市、郡、区	
	生業資金融資	自活後見機関、邑面洞の事務所	
	リハビリテーションプログラム	自活後見機関、社会福祉館、病院	
労働部 就業対象者	就業紹介	市郡区、雇用安定センター	雇用安定センター
	職業訓練	職業訓練機関	
	自活支援インターン	雇用安定センター、一般企業	
	公共勤労	雇用安定センター、勤労福祉公団	

出典：保健福祉白書2001, p71を参考に再構成

担当している。事業としては、職業紹介、職業訓練、自活インターン支援事業、公共勤労事業などがある。この中で自活職業訓練は、自活に必要な機能習得支援など、就業効果を高めるために実施している。職業訓練が可能な人は職業訓練機関に委託し、職業訓練に関する教育を受ける。この際、訓練に必要な諸般経費(食費も含む)を支援している。現在、自活支援事業の実施機関は事業の種類によって公共部門と民間部門とから複合的に構成されているが、その詳しい内容は表3-2の通りである。

3. 自活支援事業の現況

1) 自活支援対象者の推移

自活事業の参加対象について、施行令には基礎生活保障対象者だけではなく、「次上位階層」⁹⁾や一般人の参加も可能であると規定しているが、現在、原則的には対象を「勤労能力がある受給者」と明記している。表3-3のように同制度の実施直後は大幅に増加したが、以後は急減傾向にある。そのなかでも勤労能力者の減少が目立つのが特徴である。

すなわち、制度施行以来2003年3月現在までに全体受給者数は約17万人が減少した。そのなかでは勤労能力者の場合51,450人が、また、条件付受給者の場合は19,559人も減少したのである。ここで注目すべきなのは、基礎生活保障制度の死角地帯¹⁰⁾の解消のため自活特例者を受給者に追加したが、その変化を見ると2001年以後特例受給者の規模はわずかの数しか増加していないことである。この結果、基礎保障死角地帯を解消する上で、現行制度には問題があることがわかる。

2) 自活支援事業参加者の推移

保健福祉部と労働部の自活支援事業はその事業の特性に差異があり、また、規模においても異なっている。保健福祉部の自活支援事業は、参加者に一定水準の所得を保障する反面、労働部の事業はサービスの形態を取っているため規模が相対的に小さい。保健福祉部と労働部が実施している自活事業に参加している参加者数の推移を見ると表3-4の通りである。

表3-4から分かるように全体参加者のうち、約95%は保健福祉部の自活支援事業に参加してい

表3-3 基礎生活保障受給者および自活事業対象者数の推移

(名)

年度	全体受給者	勤労能力者	自活特例者	条件付受給者	自活事業参加者
2000年10月	1,403,337	—	—	70,591	—
2001年12月	1,510,000	323,000	9,000	56,000	55,000
2002年12月	1,360,000	287,000	3,458	38,339	46,465
2003年3月	1,348,115	272,550	3,842	36,142	44,764

注：自活事業参加者は保健福祉部と労働部の自活事業を合算した数字である。

資料：保健福祉部、生活保障課および自活支援課の内部資料による作成

表3-4 自活事業の参加者数の推移

(名)

年度	合計	労働部	保健福祉部
2001年	160,000	14,000	146,000
2002年	101,741	9,873	91,868
2003年3月	44,764	2,260	42,504

資料：保健福祉部自活支援と労働部の内部資料

る反面、労働部は約5%程度しか参加していない。また、自活支援事業の参加者数を見ると両方とも減少傾向にある。こうした参加者が減少した原因を時期に区分して説明すると、制度実施初期には自活事業の参加に対するインセンティブがなかったため、受給者が積極的に参加できなかったことと、受給者に対する不適切な勤労能力判定により条件賦課除外者が増加したことがあげられる。

一方、制度の安定期の2001年6月以後は、効果的なプログラムの実施が困難であったこととともに、就業の展望が不透明であったことが参加者が減少する原因になったと魯大明は述べている(魯大明他、2003)。

IV 自活支援事業の成果と問題点

1. 自活支援事業に対する評価

保健福祉部が実施してきた自活事業は、受給者の参加規模が目標とした数字より少なかったとはいえ、大きな問題もなく実施されている(ファンドクスン他、2002)。2002年5月における自活事業参加者の規模は6万人であったが、このうち、条件付受給者の数は総受給者130万人の3%である4万人にとどまっている。この数字から見ると、基礎生活保障制度に自活事業が占めるウェイトは、非常に微弱なものと看做されるかもしれない。しかし、同制度の特性を考慮する際、こうした判断を行うこともまた急といえるかもしれない。なぜならば、受給者の大多数を勤労能力を持たない高齢者や低年齢層が占めているからである。

もう少し具体的に自活事業プログラムの運営の現状をみると、経済的状況が改善され、就業者数が増加することによって、自活事業の参加者が減少したのみならず、その事業も相対的に勤労能力が低い受給者を中心に実施されるようになったことがわかる。事実、2002年7月現在のプログラムごとの自活事業参加者をみると、就業対象者は3千

人であるのに比べ、非就業対象者は4万1千人にのぼり、アンバランスである。保健福祉部の内部資料の「2003年度総合自活支援計画」を見ると、過去2年間で実施してきた自活事業について次のように評価されている(保健福祉部、2003)。「政府が積極的に実施してきた自活制度にはさまざまな問題点もあったが、韓国の生産的福祉制度の実現に大きく寄与し、従来の単純労働中心の自活事業から脱却し、利益創出を通して経済的自立を追求する自活事業に落ち着いて行くところである」と書かれている。そして、具体的な成果として、2002年末には1,695人が自活共同体に参加し、1人当たり月66万5千ウォンの所得を創出した。また、自活後見機関内の1,188個の事業団体から、全部で35億ウォンの利益金が積み立てられたのみならず、モラルハザードを防止するために、7,000人にのぼる自活事業参加の拒否者に対して生計給与を中断したという。

一方、労働部が主管してきた自活事業は、職業訓練を通じた就業能力の向上にフォーカスを当てている。2002年度の自活事業は当初、就業対象者28,000人の支援を目標に推進されたが、10月末には目標の48.6%である13,595人と、計画よりも参加者は少なかった。このように労働部の自活事業への参加が予想より低調だったことにはさまざまな要因¹¹⁾があるが、既に指摘したように、自活対象者の規模が全体的に予想より大幅に減少したことが一番大きいとされる。

また、労働部の自活支援修了者の現況をみると、自活事業に参加し、修了した人のうち、就業や創業を通して自活につながった者の割合は2000年度で3.8%(就業98.2%、創業1.8%)、2001年度で24%(就業99%、創業0.8%)であり、2002年度で24.5%(就業97%、創業2.8%)と、自活につながる比率が少しずつ高まっていった。しかし、全体として見れば、修了しても就業および創業以外の理由、すなわち就業対象者として不適格である

という判定を受ける人々が相対的に多いため、実際に自活につながる場合は多くないのである。

労働部が作成した「2003年度総合就業支援計画」によると、労働部が実施してきた「自活就業支援事業は、国民基礎生活保障法の受給者に対して、自活意志の増進、職業能力開発、就業先の提供などを通して、参加者が就業や創業といった自活に相当程度寄与した。例えば、2002年10月現在6,546人が自活事業に参加していたが、そのうち1,598人が自活に成功した」と評価している(労働部、2003)。

2. 自活支援事業における諸問題

上記のような評価にもかかわらず、施行4年目を迎えた韓国の自活支援事業は、さまざまな面から問題点あるいは限界が露呈している。その中でも重要であると思われるいくつかの問題点について述べることにする。

1) 政治をめぐる問題点

福祉国家の発展あるいは実現において重要なのは、政治的要因が大きな影響を及ぼしていることであると言われる。同様に韓国の自活事業も政治家の強い意志不足により、政策の方向設定に一貫性が欠けている。従って、現在多方面から露呈している問題に対して体系的に対応できず、さらに貧困政策の一つとして自活支援事業に対する総合的な運営システムも構成されていない状況である。

2) 自活支援事業の推進システムの問題点

自活事業が成功するために重要なこととして、多様な福祉、雇用サービスの効果的な連携を推進するシステムがあげられるが、自活事業における伝達体系については統合性、効率性、連携性という面から問題が提起されている。まず、現在自活支援サービスの伝達体系が保健福祉部と労働部に二元化され、それぞれが対象者を管理している

ので、対象者を相互に依頼し合う過程で漏れが生じるなど、体系的な管理が出来ないのである。

これに対して「社会保障連帯」という市民団体は、貧困階層の問題は保健福祉部だけでなく労働部、財政経済部、教育部などと協調することが不可欠なので、今後、労働と福祉を一つに統合する「福祉副総理制」の導入が必要であると主張した(社会福祉新聞、2003、10、20)。外国の場合を見ても、自活支援対象者を一つの部局が統合的に担当して、支援サービスを多様な機関が連携して行うのが一般的である¹²⁾。

3) 基礎生活保障制度との問題

基礎生活保障制度下で自活事業の対象が生計給与受給者であることを前提にする際、その推移を通して次のような問題点を指摘することができる。まず、自活支援事業への参加者数が減少したことについては既に述べた。それは景気回復により勤労能力者の就業が増加したことも一因であるが、基礎生活保障制度における受給者の選定基準が厳しくて受給者から排除あるいは脱落していることが最も大きな原因である¹³⁾。また、現在、190万人の非受給貧困層と130万人の次上位貧困層が自活支援事業から排除され、福祉の死角地帯となっていることも問題である。

さらに、同制度には、所得が基準を超過しても受給を続ける集団と、受給が必要であるにもかかわらず除外されている集団とがあり、公平性の観点からも問題がある。もちろん、原則的に非受給貧困層はたとえ勤労能力を持たなかったとしても、財産が基準値を超えるか、扶養義務者がいるので除外された集団といえる。ところが、この集団の中には、それ以外の人々がいるという問題もある。2002年、保健社会研究院「低所得層の自活事業実態調査」の結果によると、「非受給貧困層の約31%が財産基準未滿、あるいは扶養義務者がいない、たとえいたとしても、実際に扶養義務を行わない

人々だと推定される」と記述している(魯大明他、2003)。

そして、参加対象者の減少原因として考えられるのが、事業実施の初期段階で、参加者に対する体系的な相談およびニーズの把握ができなかった点である。これは参加者の減少のみならずプログラムの運営においても大きな影響を及ぼしているのである。

4) 自活事業における勤労インセンティブの問題

一般的に自活事業に参加している、条件付受給者らの勤労に対する意欲は低いと言われている。しかし、2001年5月に保健社会研究院が実施した「自活事業参加者に対する調査」では、条件付受給者のうち、「どんな職業でも就業が可能であれば、積極的に自活支援事業に参加したい」との意見が回答者の半数以上を占めた(魯大明、2001)。これは条件付受給者のすべてが勤労意欲の低いのではないことを示している。

それでは、なぜ自活事業の参加者が予想より低調であったのか。そこには参加者の意欲不足もあるかもしれないが、それとともに参加しても勤労インセンティブがないことにも原因がある。すなわち、現行の「補充給与制」の下では勤労所得が増加すると生計給与が削減され、総所得は自活努力と関係なく、すべての受給者に同じような結果になるのである。したがって、自活事業を活性化させるためには、自活事業参加者の全体に、一定水準の所得控除制度またはインセンティブ制度を導入することが必要である。

5) 自活後見機関をめぐる問題

自活事業を遂行するための重要な役割を担っている機関の一つが自活後見機関である。2003年5月において、242カ所の自活後見機関と数多くの自活共同体が運営されているが、自活事業推進

における自活共同体事業の支援および自活勤労事業に対する運営については、問題点が指摘されている。自活共同体の場合、一般企業と比較して、競争力が低いのは当然のことである。したがって、自活共同体が安定的に運営されるためには、政府と地方自治団体、そして民間レベルでの支援が必要である。

ところが、これはまだ制度的に定着しておらず、また予算支援の面からも充分ではない。2001年3月から7月までの4カ月間に自活共同体に投入された支援金は、1人当たり354,000ウォンであった。これはフランスの社会的企業(自活共同体)の平均金額(小規模企業の場合は1人当たり327万ウォンが、中間規模の場合は282,4万ウォンが投入された)と比べると著しく少ない金額である(魯大明他、2002)。たとえ、自活共同体の創設に要する費用が業種によって異なるとしても、一定水準以上の初期投資が要求される自活共同体の創設に対して1人当たり1カ月に9万ウォンを投資するだけでは、自活共同体で高い利益を期待することははじめからできないのである。

V おわりに

以上ではワークフェアと関連し、韓国の自活支援事業を事例として取り上げて、その推進状況および問題点を中心に検討した。自活支援事業は、国民基礎生活保障制度の導入とともに、低所得層の勤労を促すための脱貧困政策の一環として施行されて4年目に入っている。ところが、同事業は失業貧困階層の脱貧困と福祉財政の節減という政策の究極的な目的から見ると、検討したようにまだ制度的にも定着しておらず、実施過程でもさまざまな問題が山積している。その事業の成功の可否を現段階で論じるのは難しいかもしれない。ただ、公的扶助としての国民基礎生活保障制度に、勤労連携としての自活事業を結びつけたことは、韓国の福祉

政策における大きなパラダイム転換である。のみならず、韓国型福祉国家の可能性と限界を示すものであるという評価が可能であれば、同事業に対する理念の正当性をめぐる論議を行うよりは、今後自活事業が発展的に定着するために必要なものは何か、ということについてより多くの研究や論議を行っていくことが必要なのではないと思われる。

最後に、前で指摘した問題点を中心に、今後の自活支援事業の改善方案について述べ、本稿を終えることにする。一つ目に、自活事業の究極的な目標は、依存から自立させることにあるので、自立のためにはある程度の資金が必要である。しかし、現行の基礎生活保障制度下では、受給者本人が自立のために貯金をするのが制度的に不可能になっている。したがって、自活事業に参加して最低生計費を超える所得が発生した場合、本人の通帳に積立できるような「自立積立金制度」の導入が必要である(金美坤, 2001)。

二つ目に、基礎生活保障受給者が自活事業を拒否、または忌避する理由は多様であるが、一番大きな理由は参加によるインセンティブが少ないからである。したがって、今後、事業への参加を活性化するためには、参加者にある程度の水準の所得を控除する所得控除制度を導入し、参加者の努力に応じた給与を支払うインセンティブ制度の導入が必要である。

三つ目に、自活事業参加者の分類および管理は、既存の方式ではなく、個別の相談に基づいて個人のニーズや能力に適合するプログラムを提供することが望ましい。こうした個別相談や多様なプログラムの提供を可能にするためには、ソーシャルワーカーやカウンセラーなどの専門的な人材の拡充に努力しなければならない。

注

1) ワークフェアが何を指すかは学者によって異なるが、一般的には *workfare* と *welfare-to-work* の意味として使われている。だが、韓国では多くの人々がワーク

フェアを「生産的福祉」という用語で使用しているので、本稿でも生産的福祉という言葉ワークフェアの意味として使用することにする。

- 2) 韓国では1997年末に為替危機が発生し、IMF(国際通貨基金)の管理を受けることになったが、これを「IMF危機」と呼んでいる。IMF危機以前2.6%であった失業率は、98年初めには約6%にまで急増し、実質賃金は前年度と比べ10%以上減少するなど厳しい経済状態が続いた。
- 3) 金大中の英文名前のイニシャルを取って、金大中政府が推進した生産的福祉は一般的には「DJウェルフェアリズム」と呼ばれる。
- 4) 韓国では政権によって異なる表現が使われるが、金大中政権は「国民の政府」と呼ばれている。
- 5) 韓国ではリハビリテーションを「再活」という用語で一般に使われている。
- 6) 条件付生計給与制度とは「勤労能力があるにもかかわらず自ら勤労に臨んでいない受給権者には、自活事業の参加を条件に生計給与を支給するが、正当な理由なく同事業に参加を拒絶した場合には生計給与を中止すること」と規定されている(保健福祉白書, 2001)。
- 7) 「国民基礎生活保障法」第九条五項では「保障機関は大統領令が定めることに従って、勤労能力がある受給者に自活に必要な事業に参加することを条件として生計給与を支給することができる。この場合、保障機関は第二十八条の規定による自活支援計画を参考にして条件を提示しなければならない」と規定している。
- 8) 勤労能力判定は年齢、健康、学歴、経歴などを基準に総100点を満点で70点以上であれば「上」に判定される。一方、70点以下の場合、一般の就業は困難であるが、共同作業場、自活共同体の参加が可能である。ただし、判定結果が70点以上であっても保育・介護などの要因で就業支援プログラムの参加が不可能な場合には非就業対象者に分類される。
- 9) 「基礎生活保障法」の第24条に「市長、郡守、区庁長は最低生計費の変動などにより、受給権者の範囲が変動する際、次年度の受給権者の規模を調査するため保健福祉部令に従い、第5条に規定された受給権者の次上位階層に対して調査することができる」と規定している。このように基礎生活保障法では最低生計費を基準に受給権者と次上位階層を区分している。つまり、次上位階層とは特定の基準と時点で所得の認定額が最低生計費の以上の階層であるので、公的扶助の対象から排除される集団といえる。こうした次上位階層が貧困問題と関連する重要な理由として、この階層が状況が変化することによって貧困層になり、給与の対象になる可能性があることがあげられる(李賢珠, 2000)。

- 10) 自活事業における死角地帯とは、最低生計費以下の集団のなかで基礎生活保障の受給から排除されている集団(例えば、ホームレス、ビニルハウス居住者など)のことを指す。
- 11) 労働部の自活事業参加者の規模が予想より少なかった要因として、次のことが挙げられる。その一つ目は、受給者の問題であり、彼らは職業訓練よりも職業紹介の方を好む傾向にあった。二つ目は、自活勤労と比較して職業訓練に参加する場合、経済的インセンティブが少なかったことである。三つ目は、自活対象者数が減少したことによって自活職業訓練機関の訓練に対する関心が少なくなったことである。
- 12) 英国は2000～2001年に労働部、教育部、福祉部を統合し、ワークフェアを専門的に担当している。また、フランスも1999年に福祉部と労働部を統合し、雇用連帯部を設立、社会経済部と部局の常任委員会がワークフェアを総括している。
- 13) 実際、2000年10月から2001年5月まで基礎生活保障制度から除外された受給者のなかで、約80%に該当する約8万人が勤労能力者として判定された。また、基礎生活保障受給者になるためには所得、財産、扶養義務者の有無、住居面積、自動車の保有の有無などの要件を定めている。

参考文献

Bell, Daniel. 1988. *The End of Ideology, with a new afterward*. Cambridge, Mass : Harvard University Press.
 保健福祉部, 2001, 2002『保健福祉白書2001, 2002』
 金大中, 2002『生産的福祉への道』毎日新聞社
 保健福祉部, 1998『2000年代の国民保健福祉のビジョン』保健福祉部の内部資料
 ———, 2002『2001年地方自治団体の自活事業の総合評価結果』保健福祉部

—————, 2003『国民基礎生活保障事業案内(Ⅱ)―自治事業―』保健福祉部
 鄭敬培, 2000『生産的福祉の課題と政策方向』韓国保健社会研究院
 ファンズドク編, 2000『生産的福祉のため労働政策の研究』韓国労働研究院
 —————他, 2002『勤労連携福祉政策の国際比較』韓国労働研究院
 徐東佑他, 2002『基礎生活保障受給者の勤労意欲鼓舞プログラムの効果提高のための方案研究』韓国保健社会研究院, 保健福祉部
 魯大明, 2001『自治事業に対する評価と政策代案』『保健福祉フォーラム』第60号
 —————他, 2002『自治支援活性化のため雇用創出, 支援体系の構築方案に関する研究』韓国保健社会研究院
 —————他, 2003『低所得層の自活強化のため教育訓練, 就業, 福祉サービスの連携方案』韓国職業能力開発院
 李台眞他, 2003『2002年低所得層の自治事業の実態調査』韓国保健社会研究院,
 自活支援課, 2003『低所得層の脱貧困のため自活政策推進方案』保健福祉部自活支援課
 朴純一, 2002『生産的福祉政策の成果と今後の課題』韓国保健社会研究院
 李賢珠, 2000『貧困と次上位階層』『保健福祉フォーラム』第41号
 労働部, 2003『総合就業支援計画』労働部
 キムスヒョン, 2000『市場経済と福祉政策』国家経営戦略研究院
 金美坤, 2001『受給者勤労誘引のため所得控除制度と自立積立制度』『保健福祉フォーラム』第60号
 (Mun Gu Yoon 東京福祉大学助教授)

アメリカの福祉改革の効果と批判

阿部 彩

1. はじめに

1996年に行われたアメリカの母子世帯に対する福祉政策の改革¹⁾(以下、福祉改革)は、アメリカの児童福祉政策を根本的に変えるものであった。この改革によって、それまでの要扶養児童家庭扶助(Aid to Families with Dependent Children : AFDC²⁾)および就労機会と基本スキル訓練プログラム(Job Opportunities and Basic Skills Training : JOBS)が、貧困家庭への一時的扶助(The Temporary Assistance for Needy Families : TANF)に改正され、受給者に対する厳しい就労要件、受給期間制限(タイムリミット)などが導入された。福祉改革後、TANFの受給者数は激減し、ピーク時(1994年)の約3分の1の488万人(2003年9月)まで減少した(DHHS2004)。この同時期に、母子世帯の就労率は急増し、これらの成果をもって、福祉改革のモットーである「福祉から就労へ(Welfare to Work)」が実現され、福祉改革は成功であったという評価が定着した(Haskins 2001, Moffitt 2002等)。しかし、TANFの受給者数の減少や母子世帯の就労率の増加だけをもって福祉改革が成功であったと結論づけることはできない。なぜなら、TANFから退出した人々がその後どのような生活を送っているのか、また、それが子どもの発育にどのような影響を及ぼしているのかを確認しなければ、受給者数の減少は単なる福祉切り下げに過ぎないからである。近年、TANFの施行から約6年たち、TANF退出者の追跡調査などが徐々に発

表されるようになった。これによって、福祉改革直後には不明であったTANF退出者の経済状況、子どもへの中期的な影響まで視野にいたれた福祉改革の再評価が行われるようになってきた。

本稿はTANFの元受給者(退出者)の調査報告などを吟味することにより、福祉改革の効果と批判を分析し、現在のTANFの問題点を洗い出すものである。この作業は、自立をキーワードとした日本の公的扶助制度の改正プロセスにも大いに参考になると思われるからである。

2. TANFの概要

TANFの目的は、1) 貧困家庭を扶助することにより、子どもが自身の家庭の中でケアされること、2) 就労準備、就労、結婚を促し福祉依存を減らすこと、3) 婚外子を減らすこと、4) 二親家庭の維持と形成を促すこと、であり、就労による自立、家族(二親世帯)の形成の方向性が明確に打ち出されている。TANFの特徴は、まず、「就労第一(work first)」をモットーとする政策であることである(Weil 2002)。第一に、TANFへの改正により、母子世帯への給付が、生涯で累積60カ月、継続では24カ月に限定されることとなった。これは、母子世帯への支援が、今までの永続的な現金給付から、就労支援と就労するまでの期間限定的な現金給付へと変容したことを意味する。また、給付を受けている間にも、厳格な就労要件が課せられ、給付期間

則として、片親世帯は週30時間、二親世帯は週35時間の就労が義務付けられているが、片親で3歳以下³⁾の子どもがおり、保育サービスが受けられない世帯については例外が認められている。就労として認められる活動は、実際の就労、就職活動(6週間まで)、職業訓練(12カ月間まで)、コミュニティー・サービス、他の受給者の子どもの保育などである。これらの就労要件を満たせないものは、制裁(sanctions)処置として給付が全額または一部廃止されることとなる。しかし、受給者数(ケースロード)の20%は、就労要件また給付期間制限から外されることが認められており、各州がそれぞれ除外条件を定めている。多くの州は、障害者、障害者のケアをするもの、家庭内暴力被害者などを除外している。

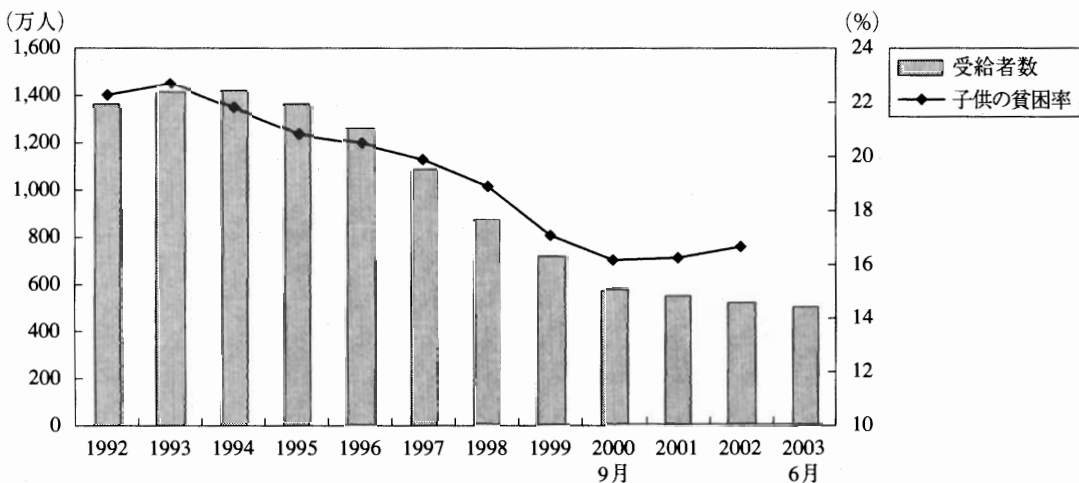
次に、TANFは、連邦政府と州政府の関係を基本的に変容させた。AFDCでは政府から州へ支給される補助金に上限が設けられていなかったのに対し、TANFは、連邦政府から州政府⁴⁾に対する目的別かつ一括補助金(Block grant)であり、補助金の総額があらかじめ決定されている⁵⁾。また、連邦政府から発行される最終規制(Final Regulations)と呼ばれるガイドラインはあるものの、その受給資

格・給付内容など、TANFの実際の施行内容について州政府は多大なフレキシビリティを与えられている。しかし、TANFには、連邦政府から州政府に対するさまざまなインセンティブが盛り込まれており、TANFの効果を表す数値目標に達するか否かによって補助金が増減するようになっている。例えば、ある州が、就労参加率(Work Participation Rate、就労活動に参加する受給者の割合)の基準を満たせない場合には、次回の補助金が削減され、逆に、受給対象者数や、婚外子が減った場合には補助金が上乘せられる。

TANFは5年間の時限立法であり、2002年にはその改正が予定されていたが、現在のところ改正にいたっていない⁶⁾。

3. 福祉改革の成果と批判：マクロ的観点から

福祉改革の最も目に見える成果として挙げられるのは、TANF受給者数の減少⁷⁾(図1)、母子世帯の就労率の増加(図2)、母子世帯の収入の増加、子どもの貧困率の低下⁸⁾、などである。これらについては、同じく90年代に行われた勤労所得税額控除(Earned Income Tax Credit：EITC)の拡大および90年代の好景気による影響によるところも大

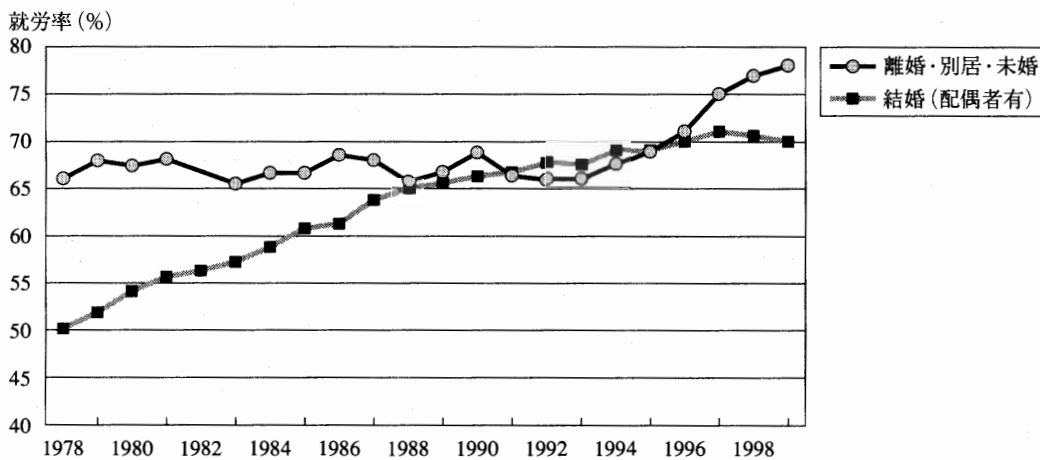


出典：受給者数，DHHSAFS (2003)，貧困率USCensus

図1 AFDC/TANF 受給者数と18歳以下の貧困率

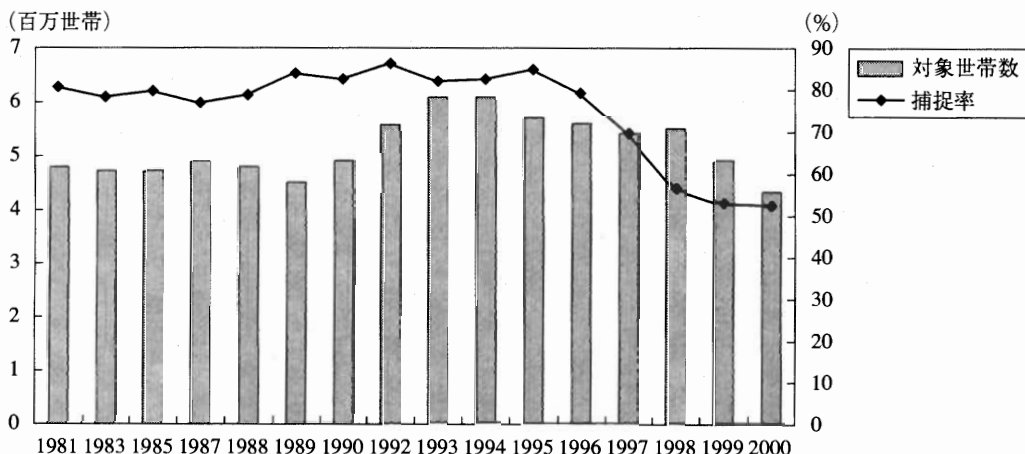
きいものの、福祉改革自体の影響もあるということがさまざまな実証研究で示されており⁹⁾、この点について福祉改革は一般的に高い評価を得ている(Haskins2001, Moffitt 2002等)。しかし、これらのデータを精査すると、福祉改革に対する評価は異なってくる。まず、受給者の減少は、一方では、TANFからの退出者の増加によるが、もう一方では、新規TANF受給者の減少によるところも大きい。厚生省(DHHS)の推計によるとTANFの捕捉率

(受給資格がある個人の中で実際に受給している人の割合)は、福祉改革以前は85%前後で移行していたが、福祉改革後は大きく減少し現在では約52%(2000年)まで下降している(USDHHS 2003a)(図3)。これは、受給資格があっても受給期間(生涯5年)を使い果たさないために受給を控える人が多くいることを示唆している。彼女らの多く(43%)は、比較的に小額な(年間\$500以下の)給付額を受給資格しかなく、これが受給を控える大



出典: Burtless (2000)

図2 単親世帯と二親世帯の母親の就労率：1978-1999



出典: USDHHS (2003a), 捕捉率は世帯単位.

図3 AFDC/TANF 対象世帯数と捕捉率

きな理由と考えられる。また、非受給者は受給者に比べ家族からのサポート、就労条件などにおいて恵まれているため、彼女らのすべてがTANFから締め出され生活に困窮しているというわけではない。しかし、彼女らの20%は年間\$1500以上の受給資格があり、その48%は貧困線50%以下であるにもかかわらず、受給をしていない(Zedlewski 2002)。

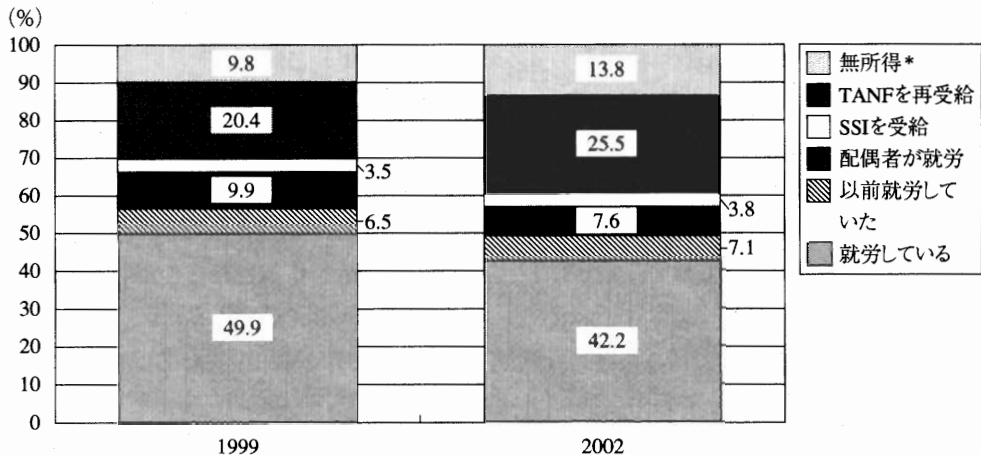
また、福祉改革による貧困率の低下に対する効果も精査する必要がある。確かに、試算によると、TANF退出者が週35時間の勤労収入に加えて、EITCやフードスタンプなどの公的給付をフルに活用すれば貧困線を超える所得を得ることができる(Gilbert 2002)。しかし、後記するようにTANF退出者の多くは安定的な職に就いておらず、一部の退出者は全く働いていない。また、EITCの捕捉率は高いものの¹⁰⁾、フードスタンプの捕捉率は福祉改革後下降傾向にある¹¹⁾。これらを考慮すると、図1にみられる貧困率の減少は子どものある貧困層の勤労収入とEITCが増えたことに起因しており、必ずしも福祉改革によってTANFに依存する人々が減少したことによるものではないと考えられる。むしろ、一部の研究者は、TANFやフードスタンプなどの公的扶助給付が減少したことにより、これらへの依存度が高い最貧層には悪影響があったと指摘する。例えば、Zedlewski et al. (2002)は、貧困線50%以下の最貧層に限ると、可処分所得(EITC、フードスタンプ含む)でみた貧困率は、ほぼ横ばいであると推計している。また、Haskins & Primus (2002)は、TANFやフードスタンプなどの公的扶助による貧困ギャップ¹²⁾の削減効果が改革前に比べ小さくなったとする。Weil (2002)は、これらの現象を「福祉改革後、必要度が最も大きい世帯に対するセーフティ・ネット機能が低下した」と評価している。

4. 福祉改革の成果と評価：ミクロ的観点から

1) TANF退出者

前節では、福祉改革によるマクロ的效果に対する評価と批判を述べた。それでは、ミクロの個人レベルにおける影響はどのようなであろうか。ここでは、主にTANFから「卒業」した人々(以下、TANF退出者)の追跡調査の結果を基に福祉改革のミクロ的效果を議論する。まず、この問題を考慮する前に、TANF受給者が受給を廃止する理由が人によって大きく異なることを覚えておかなければならない。TANFの廃止は、就労や自らの判断による自発的な場合と、TANF受給期間の満期(タイムリミット)または就労活動などの要件を満たさないことによる制裁(sanctions)による強制的な場合がある。Urban Instituteが行った調査¹³⁾によると、1995年から1997年にTANFを退出し、調査時点(1997年)においてTANFを再開していない人々の7割が就労をTANF退出の理由として挙げており、強制的廃止の割合は比較的に少ない(Loprest 1999)。また、タイムリミットの満期による強制的廃止のケースはまだ少なく、制裁による廃止のケースのほうが数を上回っている。

TANF退出者の状況については、多くの地域レベルの追跡調査が行われている。これら調査を総合すると、TANF退出者の約60%は、退出直後には就労している¹⁴⁾。この就労率は、福祉改革以前のAFDC退出者についてもほぼ同率であるが、改革後に退出者数が激増したことを考えると多くが予測した以上の値であった(Moffitt 2002)。しかし、彼らの就労は不安定であり、退出後1年を通じて就労していたのは約3分の1に過ぎない(Aces, Loprest & Roberts 2001)。これは、TANF退出時から調査時までの期間が長いと就労率が減少することからも確認することができる。前述のUrban Instituteによる調査は、1999年と2002年の2回にわたって退出後最高2年間たった人まで含む調査をしており、これによると1997年から1999年の間



*就労, TANFも受給しておらず, 所得がある配偶者もいない
 出典: Loprest 2003a.

図4 TANF退出者の状況

に退出した人が調査時点(1999年)で49.9%、2000年から2002年の間に退出した人が調査時点(2002年)で42.2%就労している(図4)(Loprest 2001, 2003a)。このように就労率は退出から時間がたつにつれて下がるものの、就労している者については、その経済状況はTANF受給時よりも改善されている場合が多い。1999年の調査によると、就労しているTANF退出者の平均賃金は最低賃金を上回っており、また、その7割が週35時間以上のフルタイムの就労である(Loprest 1999)。勤労所得のみではTANF給付額と大差はないが、勤労所得にEITC給付も加わることで、結果としてTANF退出者の約半数はTANF受給時に比べて若干ではあるが高い所得を得ている¹⁵⁾。一方で、フルタイムで働いていても、EITC給付を足した月収が貧困線以下のものも25%存在する(Loprest 2002b)。また、就労しているTANF退出者の約半数は家族のための十分な食料を確保できなかったとしており(Loprest 2003b)、彼女らの多くは依然困窮した生活をおくっている。

一方で、TANF退出者の20%(1999)、26%(2002)が調査時点(退出後最高2年)でTANFを

再受給している¹⁶⁾¹⁷⁾。また、退出者の10%(1999)、14%(2002)が調査時点で就労、TANF・SSI¹⁸⁾の受給、所得がある配偶者のいずれもない状況(無所得グループ)である。このグループの人々は、就労しているグループに比べ、就労のバリアが高く(身体・精神障害、低教育、1歳以下の子、障害を有する子がいる、など)、その44%は過去3年間働いていない(Loprest 2003b)。彼女らは、家族(配偶者・パートナーを除く)からの支援や貯蓄に頼っていると考えられるが、彼女らが実際にどのように生計を立てているのかは不明である。TANF退出者の過半数は、TANF退出と同時に、受給資格が継続するにもかかわらず、フードスタンプ、メディケイドなど他の公的支援からも離脱してしまっていることもわかっており¹⁹⁾、まさに社会的排除の対象となっているといえよう。

無所得グループの存在は、強制的にTANFを廃止となった人々とも深く関係する。制裁を受けてTANFから退出した人の多くも、健康問題、低年齢、低教育、就労経験の欠如など複数の問題を抱えた人々が多く(Burt 2002, Kalil, Seefeldt & Wang 2002)、市場における就労はおろか、TANF内の就

労要件さえ満たすことができなかつた人々であり、彼女らは「困難ケース(Hard-to-Serve)」と呼ばれている。

2) 子どもへの影響

就労に重きをおいた福祉改革に対する批判の一つは、一人親世帯の母親の就労が特に小さい子どもの発育に悪影響を及ぼすのではないかという懸念であった。TANFには、TANF退出後も活用できる保育のための補助金が確保されているが、実際にTANFから脱した母親がこの保育プログラムに参加する率は低い。しかし、子どもへの影響を分析したいくつかの研究によると、母親が就労することによる乳幼児期の子どもに対する影響は認められず、むしろ、思春期以降の子どもに悪影響がみられた。例えば、Morris & Duncan (2002)は、1996年の福祉改革自体ではないが、1996年以前より始まっていた就労活動を義務付ける11の小規模プログラムのデータを用いて、所得補助と勤労が子どもの成績、健康などに及ぼす影響を分析している。これによると、小学生の子どもについては、母親の就労を義務付けるだけのプログラムは正負どちらの影響もないが、就労の義務付けと同時に所得補助を給付するプログラムにおいては正の影響がみられた。一方で、中学生以上の子どものについては、就労義務のみのプログラム、所得補助があるプログラムの両方において、成績、喫煙、飲酒などの項目において負の影響が確認されている。

5. 除外枠の設定

これらの統計が物語るのは、TANF退出者の二極化である。母子世帯の母親の就労のほとんどは低賃金のものであり、それだけでは貧困から脱することは困難である。しかし、EITC等の給付を加えると、TANF受給時よりも高い所得を得ることができ貧困からも脱することができる。ある程度、労

働市場において自立能力がある受給者でかつ福祉依存に陥っていた人々については、福祉改革は成果を挙げたといえるであろう。Urban Instituteらの調査によると、TANF卒の約半数はこのグループに属する。しかし、もう一方では、あらゆる公的支援制度からも離脱してしまった人々のグループが存在する。また、短期間内にTANFを再受給した人々も多い。彼女らは、5年の生涯受給期間制限を使い果たしてしまうと再受給が不可能になるため、いずれ無所得グループに移行することとなるであろう。

TANFの設計では、労働市場において自立することが困難な人々が存在することを想定しており、そのためにタイムリミットや就労要件にケースロードの20%の除外枠が設けられている。しかし、TANF退出者の4分の1から5分の1が労働市場からも福祉制度からも離脱している事実は、この除外枠が十分に機能していないことを物語っている。これは、少なくとも2つの理由が考えられる。一つは、自立能力の有無の線引きの問題である。強制的にTANFを廃止となった人々の多くが「困難ケース」であることから、彼女らにとって就労要件を満たすことは難しかった可能性がある。厳しい就労要件がTANF受給者を就労と導くのか、福祉から排除することとなるのか、この見極めが完璧でない限り、福祉から離脱する人々が発生することは避けることができないであろう。また、母親の就労が子どもに与える影響がマイナスである場合もあることを考慮すると、ある受給者を除外枠に入れるべきか否かの判断はより複雑となろう。Burt (2002)によると、同じ障害(例えば、老親の介護をしなければならぬ人)を持つ受給者であっても、州によって、除外枠に入れられたり、制裁にあったりし、「除外枠に入れるべき人の選別」は州やケースワーカーの価値判断に大きく左右されている。

除外枠に関する第二の問題は、その大きさの問題である。除外枠は現行の制度では20%である

が、Urban Institute の調査からもわかるように、TANF 退出者の中で「無所得グループ」「TANF 再開グループ」は 1999 年から 2002 年にかけて大幅に増加している(図 2)。これは、景気の状態に左右されているとも考えられるが、もう一つの理由として考えられるのが TANF 受給者の性質の変容である。福祉改革が導入され時間がたつと、自立能力の高い受給者は次第に TANF から退出し、また、新規受給が抑制されていることにより、新たに参入する人々はより自立能力の低い人となる。すなわち、福祉改革が成功すればするほど、受給者のプールの中で「困難ケース」の割合が高くなっていくと考えられる。そのため、除外枠の大きさは常時見直し、必要であれば拡大しなければならない。そして、最終的には、「自立が無理な人々」を現行の就労支援中心の TANF の概念の中でどのようにサポートしていくのが問われなければならない。

6. 考察

日本を含め、他国がアメリカの福祉改革を参考とするとき注意しなければならないのは、福祉改革は決して一筋縄で行われたわけではないことである。アメリカの福祉改革が大きな「成果」を挙げたのは、EITC を始めとする勤労世帯を対象とした施策の充実(「鉛」と TANF に盛り込まれたタイムリミットと制裁を伴う就労要件という 2 つの「鞭」が、当時の経済状況にも助けられて導いた結果といえる。また、タイムリミットと制裁にしても、その影響は同一ではなく、それぞれに内在する問題も異なる。制裁を伴う就労要件は、受給者の線引きを不可欠とし、それが完璧でない限り、「困難ケース」の人々を福祉から切り離してしまう恐れがある。一方、タイムリミットは、現在のところその満期による廃止は少ないものの、TANF 受給資格のある人々を受給から遠ざける抑止力となっていると考えられる。これは、受給者数を減少させる効果はあるが、一方では必要な人に給付がいきわたらな

いという問題を含んでいる。また、タイムリミットは「最後のよりどころ」としての機能を TANF に持たせないという重要な問題を孕んでいる。結果として、福祉改革は受給者を二極化し、自立能力のある人に対しては福祉依存を断ち切る動力となったものの、それ以外の人々に対しては「セーフティ・ネット機能の低下」(Weil 2002)をもたらした。

必要なのは、これら一つ一つの制度の問題点を的確に把握し、評価することである。例えば、「鞭」としての、タイムリミットと制裁は、両方が必要であるかは熟慮しなければならない問題であろう。制裁にかかわる問題は、ケースワークの充実などでいくらかは対応できるとしても、タイムリミットは満期になってしまえば受給者を永久的に福祉から切り離すこととなるからである。また、両者にかかわる除外枠の大きさの妥当性や除外枠そのものを固定する意味も検討すべきである。アメリカの福祉改革は、これら多くの問題点を内蔵している点で、今まさに公的扶助改革に手をつけた日本の福祉行政にとっても貴重な論点を提示しているといえよう。

注

- 1) 1996 年の福祉改革の根拠法は、「個人責任・就労機会調停法(The Personal Responsibility and Work Opportunity Act of 1996, Public Law 104-193)」(通称 Welfare Reform Act)であり、1997 年 7 月より施行されている。
- 2) AFDC は、社会保障法の一部として 1935 年より運用されてきた。
- 3) 就労要件から外される条件は、州によって異なることが認められている。連邦政府の規定では 3 歳以下の子を持つ世帯は、就労要件が課せられないとなっているが、実際には、アラバマの 2 歳、インディアナの 12 週、全く認めていない州とさまざまである。
- 4) 州および地域政府のほかに、少数民族(Tribes)は独自のプログラムを作成することができる。
- 5) 2002 年度までは、この総額は年間 \$16.8 billion である。
- 6) TANF の改正は、2002 年後半に予定されていたが、9.11 テロ事件など他の政策事項におかれ、2004 年 3 月時点において改正はいまだに行われていない。現

- 時点においては、現行のTANFの財政措置を一時的に延長する措置が数カ月ごとに取られている。改正案としては、下院によるもの、民主党によるものなどが浮上しているが、法案化される見地はたっていない。
- 7) 最新の情報によると、アメリカ全体のTANF受給者数は現在ほぼ横ばいであるが、州ごとにみるとその状況は大きく異なる。2003年6月から9月にかけては23の州で受給者数が増加しており、24の州で減少している(Center for Law and Social Policy 2004)。
 - 8) アメリカの公式な貧困率は貧困線(大人1人、18歳以下の子2人世帯の場合、年間¥14,824(2003年))を現金所得と比べて算出される。しかし、この所得の定義には所得税など税負担、EITCなど税制からの給付、フードスタンプなどの現物給付も含まれていない。これらの負担、給付を含めると貧困率は減少するが、その推移は公式なものとはほぼ並行している(Haskins & Primus 2002)。
 - 9) 母子世帯の母親の就労に対するTANFとEITCの影響については阿部(2002)など参照のこと。
 - 10) EITCの捕捉率は、約75%と推測されている(White 2001)。
 - 11) フードスタンプの捕捉率は1994年の69.6%から2000年の53.2%まで下降した(USDHHS 2003a)。
 - 12) 貧困率は所得が貧困線以下の人々の割合を示すが、貧困ギャップは貧困線以下の人々の所得を貧困線まで引き上げるのに必要な金額を示す。貧困率は貧困の頻度を表すのに対し、貧困ギャップは貧困の深さをも考慮した指標である。
 - 13) 1999年「National Survey of America's Families」(Urban Institute)。
 - 14) Aces, Loprest & Roberts (2001)は、地域レベルで行われた15の追跡調査をサーベイしている。これによると、TANF退出後1年間の間で働いたことがある人々の割合の平均は71%であり、4クォーター(3ヶ月)すべて働いた人々の割合の平均は37%であった。また、1年以内にTANFを再受給している割合の平均は27%であった。
 - 15) Moffitt (2002)は、TANF退出後の一番大きな所得の増加は家族(夫、パートナーを除く)からの支援であるとしている。
 - 16) TANF退出者の約20%が廃止後一年以内にTANFを再開している(Loprest 2002a)。
 - 17) いったんTANF受給を廃止してもその後再開するケースは福祉改革以降に限った現象ではない(Weil 2002)。
 - 18) Supplementary Security Income: 補足的保障所得制度。制度の詳細については、阿部・後藤(2001)などを参照のこと。
 - 19) 1997年の福祉改革当初からTANF退出者のフーズ

スタンプ、メディケイドなどからの離脱は多くの研究者が指摘してきた問題であった(Cunningham 2002, Acs, Loprest & Roberts 2001など)。そのため、フードスタンプの手続きの簡素化や子どものためのメディケイド(State Children's Health Insurance Programs: SCHIP)プログラムの拡大などの施策がとられ、これらの参加率は上昇しつつある。TANF退出者のフードスタンプの参加率は28%(1999)から35%(2002)、メディケイドは40%(1999)から48%(2002)に上昇した(Loprest 2003a)。

参考文献

- 阿部彩・後藤玲子(2001, 2002, 2003)「世界の社会福祉年鑑2001, 2002, 2003年版」旬報社。
- 阿部彩(2002)「EITC (Earned Income Tax Credit)の就労と貧困削減に対する効果: 文献サーベイから」『海外社会保障研究』Vol.140. pp.79-85. 2002.9.25.
- Acs, G., Loprest, P. & Roberts, T. (2001) *Final Synthesis Report of Findings from ASPE's "Leavers" Grant*, Urban Institute.
- Burt, M. (2002) "The 'Hard-to-Serve': Definitions and Implications," in Weil & Finegold (2002) *Welfare Reform: The Next Act*, The Urban Institute Press.
- Burtless, G. (2000) *Can the Labor Market Absorb Three Million Welfare Recipients?* Brookings Institute.
- Center for Law and Social Policy (2004) "Welfare Caseloads Increase in 26 States & DC between June and September 2003," CLASP Press Release Feb. 17, 2004. http://www.clasp.org/DMS/Documents/1077112216.45/TANF_pr_021704.pdf
- Cunningham, Karen (2002) "Trends in Food Stamp Program Participation: 1994 to 2000," Mathematica Policy Research, June 2002. <http://www.fns.usda.gov/oane/MENU/Published/FSP/FILES/Participation/Trends94-00.pdf>
- Duncan, G., Chase-Lansdale, P.L. (eds.) (2001) *For Better or For Worse: Welfare Reform and the Well-Being of Children and Families*, Russell Sage Foundation.
- Gilbert, Niel (2002) *Transformation of the Welfare State*, Oxford University Press.
- Haskins, R. (2001) "Effects of Welfare Reform at Four Years," in Duncan & Chase-Lansdale (eds.) (2001) *For Better or For Worse: Welfare Reform and the Well-Being of Children and Families*, Russell Sage Foundation.
- Haskins, R. & Primus, W. (2002) "Welfare Reform and Poverty," in Sawhill, I., et al. (2002) *Welfare Reform and Beyond: The Future of the Safety Net*, The Brookings Institute Press

- Loprest, P. (1999) "How Families That Left Welfare Are Doing: A National Picture," New Federalism, Series B, No.B-1, The Urban Institute.
- Loprest, P. (2002a) "Who Returns to Welfare?," The Urban Institute. <http://www.urban.org/url.cfm?ID=310548>
- Loprest, P. (2002b) "Making the Transition from Welfare to Work," in Weil & Finegold (2002) *Welfare Reform: The Next Act*, The Urban Institute Press.
- Loprest, P.(2003a) "Fewer Welfare Leavers Employed in Weak Economy," SNAPSHOTS3 of America's Families No.5, Urban Institute.
- Loprest, P.(2003b) "Disconnected Welfare Leavers Face Serious Risks," SNAPSHOTS3 of America's Families No.7, Urban Institute.
- Kalil, A., Seefeldt, K. & Wang, H. (2002) "Sanctions and Material Hardship under TANF," *Social Service Review*, December 2002.
- Moffitt, R. (2002) "From Welfare to Work: What the Evidence Shows," in Sawhill,I., et al. (2002) *Welfare Reform and Beyond: The Future of the Safety Net*, The Brookings Institute Press.
- Moffitt, R. (2003) "The Temporary Assistance for Needy Families Program," in Moffitt, R. (ed.) *Means-Tested Programs in the United States*, The University of Chicago Press.
- Morris, P. & Duncan, G. (2002) "Which Welfare Reforms are Best for Children?," in Sawhill,I., Weaver, R.K., Haskins, R. & A. Kane (2002) *Welfare Reform and Beyond: The Future of the Safety Net*, The Brookings Institute Press.
- Sawhill,I., Weaver, R.K., Haskins, R. & A. Kane (2002) *Welfare Reform and Beyond: The Future of the Safety Net*, The Brookings Institute Press.
- U.S.Census Bureau(2003) *Historical Tables from the Current Population Survey: 1959-2002*, Table 3., <http://www.census.gov/hhes/www/poverty.html>
- U.S. Department of Health and Human Services (2003a) "Indicators of Welfare Dependence: Annual Report to Congress 2003." USDHHS. <http://aspe.os.dhhs.gov/hsp/indicators03/>
- U.S. Department of Health and Human Services (2003b) U.S. Welfare Caseload Information, <http://www.acf.dhhs.gov/news/stats/newstat2.shtml>
- U.S. Department of Health and Human Services (2004) "WELFARE ROLLS DROP AGAIN," DHHS News, March30, 2004.
- Weil, A. (2002) "Ten Things Everyone Should Know about Welfare Reform," New Federalism Issues and Options for States, No.A-52., Urban Institute.
- Weil, A. & Finegold, K.(2002) *Welfare Reform: The Next Act*, The Urban Institute Press.
- White, James (2001) "Earned Income Tax Credit Eligibility and Participation," A letter to The Honorable William J. Coyne, Ranking Minority Member, Subcommittee on Oversight, Committee on Ways and Means, House of Representatives dated December 14, 2001, GAO-02-290R Earned Income Tax Credit Participation, GAO.
- Zedlewski, S. (2002) "Left Behind or Staying Away? Eligible Parents Who Remain Off TANF," New Federalism Series B, No.B-51, Urban Institute.
- Zedlewski, S., Giannarelli, L., Morton, J. & Wheaton, L. (2002) "Extreme Poverty Rising, Existing Government Programs Could Do More," New Federalism Series B, No.B-45, Urban Institute.

(あべ・あや 国立社会保障・人口問題研究所
国際関係部第2室長)

平岡公一著「イギリスの社会福祉と政策研究 — イギリスモデルの持続と変化」

(ミネルヴァ書房、京都、2003年)

木下 康仁

3部13章からなる本書は、イギリスの社会福祉と政策に関して主として1970年代から2000年前後までの約30年を対象に、この間に著者が発表してきた論文をもとに構成されている。一般的には「ゆりかごから墓場まで」という表現で、また研究領域においてはベヴァリジ報告などの名とともに、第二次大戦後、充実した社会保障制度を構築した国として広く知られたイギリスは、周知のようにその後、とりわけ1979年のサッチャー保守党政権の登場により新自由主義的改革を進めその性格を大きく変容させていくことになる。現時点では、こうしたイギリスの経験は一定の歴史的評価を必要とする時期にあると考えられるのであり、本書をそのような試みのひとつと位置付けることは可能であろう。

特にサッチャー政権の登場以前の1970年代の動向から「第三の道」を標榜して1997年に登場したブレア労働党政権に至るまでを取り上げているので、読者は著者とこの時間軸を共有しながら本書を読み進めることができる。また、内容面では政策を中心軸におきながら制度改革、家族・市民・利用者、研究展開といった多角的なアプローチをとっているため、イギリスの社会福祉と政策研究について立体的に概観できる好書である。

言うまでもないが、1970年代以降にイギリスが経験してきたことと、この間に日本の研究者がイギリスに向けてきた関心とは分けて考えなくてはならないし、イギリスへの視線にしても一定の共通性はあるのは当然だが研究者によって強弱や異同もあろう。

また、この間に日本の社会福祉政策も急激に変化したのであり、イギリスへの視線もその過程で影響を受けてきた。本書はこうした意味での、ひとりの研究者のこれまでの軌跡を記したものである。

社会福祉や政策の領域に限られるわけではないが他国を研究対象とする際に不可避の問題となるのは、対象国の経験のすべてを取り上げる、あるいは、すべてについて知っている必要はないが、そのコンテキストを無視して日本の関心に沿う部分だけを切り取るとこともバランスを欠いてしまうということである。それぞれに固有のコンテキストがある世界をいかに架橋するかは結局のところ当該研究者によって明示化されるしかないのであり、またそこに研究の独自性が導入可能となる。本書の場合は副題にある「イギリスモデルの持続と変化」が、さしずめキーワードとなろう。

さて、本書の内容を構成に沿ってみていこう。第一部「コミュニティケア政策の展開と制度改革」は5つの章で構成されており、第一章(計画システムの形成と変容)は1960年代から1970年代にかけて地方自治体における対人社会サービスの計画策定が3度導入されその都度短期間で廃止された経緯を論じている。副題に「ガイドライン・アプローチから資源移転アプローチへ」とあるように、主眼は中央政府の主導的役割とその変化におかれている。この時期のイギリスについて本章の観点から論じたのは1990年代初めの日本の状況との類似性を意識したためであると著者は述べているが、この

章はむしろ本書全体の基点にあると言える。また、地方自治体による統合的、包括的なサービス提供体制を提案した1971年のシーボーム(Seebohm)改革と、この時期のサービス計画策定の展開との関係についてもう少し詳しく論じてもらえると計画をめぐる曲折の背景が理解しやすかったと思われる。

第二章(自治体福祉行政におけるコミュニティ志向アプローチ)はシーボーム改革の主要特性のひとつであった、市民参加を重視したコミュニティ志向の方向性がどのように現実化されたかに焦点をおき、具体的にはその代表例とされるパッチ・システム(patch system)―「ソーシャルワーカーを中心とする第一線の自治体職員チームによる小地域担当制で、1チームが人口5千人から2万人程度の地域を担当する」(pp. 24-25)―について論じている。パッチ・システムを導入した自治体を2例挙げ、住民の関与の仕方を含め具体的に紹介している。この章はパッチ・システムの実践のみをとりあげているのではなく、同時期に理論的関心を集めたサービス供給における分権的多元主義(decentralized pluralist)アプローチとの関連も考察している。両者の関係についてイギリスの研究者の批判が紹介されているが、著者自身の見解は明確に示されていない。

続く第三章(改革志向の自治体福祉行政)はケント県(Kent County)について1980年代から1990年代始めにかけての時期における社会福祉行政とコミュニティケアへの取り組みを扱っている。1991年から開始されたコミュニティケア改革に地方自治体がどのように対応していったのかを明らかにしようとしている。

第四章はコミュニティケア改革について、その背景、内容、そして実施経過を総合的に論じた章である。背景を1960年代から論じており、特に1980年代に生じた変化、すなわち、「政府がコミュニティケアの推進を重点的な政策目標として掲げているにもかかわらず、実際には在宅ケアよりも施設ケアが量的に拡大するという結果」(p.68)は、高齢者・

障害者の施設数の変化を示した図(p.67)と相まって説得力のある論述となっている。施設の急増が私営部門であったことは、この時期が民営化を推進したサッチャー政権下であったことを考えると一層興味深い。いずれにせよ、コミュニティケア改革前夜の様子が理解しやすく書かれている。そして、改革の内容の解説の後、著者はこの改革の評価に際して考慮すべき点をいくつか指摘している。

第一部の最後となる第五章は第四章を受けて「制度改革実施後のコミュニティケア」を検討した章であり、副題が「改革の成果・限界と新たな政策展開」となっている。まず、サービス供給の変化では総量の増加傾向と、サービスニーズの高い限定集団に集中的なサービス投下傾向のあることが指摘されている。また、供給側の多元化の結果、施設、在宅ともに自治体による供給は縮小傾向にあり、民間部門は拡大している。しかも、「組織の大きな事業者のシェアの増加」と「コミュニティケアの理念と反する施設の大規模化」(ともにp.99)が見られるという。

この章の論述はさらに、コミュニティケア改革が1990年代にかけて行き詰まっていく状況へと進む。メイジャー保守党政権(1990-1997年)からブレア労働党政権(1997年5月-)への政権交代にもかかわらず、「政策展開の基本的な方向性は継承」(p.120)されていると結論付けられている。そして、ブレア政権のコミュニティケア政策に関して「変化」よりも「持続」であると述べられ、本書の主題と共振すると思われる「変化」と「持続」という言葉が登場する。

第二部は「家族・コミュニティと福祉政策」と題されており、第六章(社会福祉における市民参加―ボランティア活動、インフォーマルケア、利用者参加)、第七章(人口・出生動向と家族政策―家族・ジェンダーの変容のなかで)、そして、第八章(イギリス社会と家族介護―家族介護の限界と新たな支援策の模索)の3つの章で構成されている。政策展開と制度改革を論じた第一部の内容を受けて、ここでは主要

なアクターと政策との関連で各章が配置されている。

第六章では、まずボランティア活動の種類や参加者の階級・階層差など、実態が多角的に資料をもとに検討されている。次いで、インフォーマルケアの高まりについて近隣ケア事業と呼ばれる、地域住民が自主的に組織化して取り組んでいる相互扶助的活動の特性を述べている。「中産階級の階級文化的な性格を払拭できない従来型のボランティア活動の限界を克服し、現代の地域社会の実情に即した新たな福祉活動への市民参加の形態を開発してきたことの意義」(p.151)は、著者も述べているように評価されるべきであるし、こうした変化が生じた背景を考えると大変興味深い実態である。ただ、従来型のボランティアと近隣ケア事業との関係について類似性と差異性を実態から論じてもらえれば、インフォーマルな領域における変化と持続へと論を展開できたであろう。最後に、利用者参加についてコンシューマリズムとの関連で述べられているが、解説的な内容にとどまっている。

第七章と第八章は家族に焦点をおいた論考で、前者ではイギリスで出生率の低下に対する対策が積極的にとられなかったにもかかわらず一定の水準で下げ止まっているのはなぜかという問題から始まり、人口政策と家族政策、女性の就労と出産・保育に関する主要サービスへと進む。家族生活を支える経済・社会政策がないのではないが、人口政策や家族政策として政策体系が存在しないという指摘は、住民による自発的活動の推奨といった1970年代以降の流れを踏まえると、政策領域における公私の境界はどう規定されているのか、アクターとしての家族はどのような政治的言説で語られているのかなど、いくつもの疑問を喚起させる。著者は「出生に関わる問題は私事の領域に属する事柄であって、政府の介入すべき領域ではないという考え方が定着しているため」あり、「家族に関わるライフスタイルや意識の変化、あるいは女性の就労の増加への対応が遅れているのが実情」(ともに

p.189)という見解を示しているが、そうであるとすればここにイギリスモデルのひとつの特性があるとは言えないのだろうか。

家族介護の現状と限界についての第八章は、仮にこうした見方になつと、単に現状と限界、そして、新たな支援策に関する内容にとどまらず、アクターとしての家族を政策的にも修正していく可能性—イギリスモデルのひとつの変化?—という解釈もできるように思われる。つまり、高齢化の進展に伴い家族介護が重要性を増していくなかで、それが家族に関する政策展開になんらかの新たな組み直しを迫るのか、それとも従来型の枠組で対応できるのかによって、持続と変化の問題が問えるのではないだろうか。著者が実態を詳しく述べているように家族介護の現実には厳しいものがあり、有効な家族支援策の構築はコミュニティケア自体の存続にかかわる課題となろう。この章の後半では社会福祉サービス、企業の対応と手当の2点から社会的支援の実情が報告されている。いずれにせよ、家族介護支援策は政策領域における公私の境界に直接かわるのであり、その位置付けは社会政策全体の性格に影響を及ぼしていくことは間違いなさであろう。

さて、最後の第三部であるが、ここでは「社会政策研究のイギリス的展開」のもとで5章が配置されている。最終章(社会福祉におけるイギリス研究の意味)は書下ろしであるが、第九章から第十二章の4章は第一部、第二部と同様に既発表のものが元になっている。章題を挙げると順に「社会福祉研究のイギリス的特質とその変容—コミュニティケア政策の展開のなかで」「普遍主義—選別主義論の再検討—イギリス・日本の政策展開との関連で」「コミュニティケア実験プロジェクト—その実施経過と評価研究」そして「サービス開発への取り組みと評価研究—ケント・プロジェクトと近隣ケア・プロジェクトの事例」となっている。

個別にみると、第九章はイギリス的特質を明らかにするためにイギリスの社会福祉分野の主要な

研究の紹介と、特にコミュニティア政策に関連する新たな研究展開を検討している。全体としては文献紹介的な内容であるが、注目すべきは地方自治体社会サービス部における調査研究で、「1980年代半ばの時点での全国調査の結果によれば、地方自治体社会サービス部の約75%に調査部門が設置され、サービス・ニーズ、サービス利用状況、利用者によるサービス評価、サービスの効果測定、あるいは組織運営の効率性といったテーマを中心に、活発な調査活動がおこなわれていた」(pp. 224-225)とある。これなどはイギリスの特性と言えるのではないかと思われるので、本章の目的からすればもっと重点的に論じた方が効果的ではなかったか。

第十章は普遍主義と選別主義がイギリスにおいては概念上、また歴史的にどのように位置付けられて用いられてきたかを示しつつ、それとの比較において日本でのコンテキストの特質を論じている。理論的に興味深い内容の章である。

第十一章と第十二章はケント県を中心に実施されたプロジェクトの評価の問題を検討し、そこから日本への示唆を提言している。

終章は論文集である本書の性格付けをしており、その意味で最も重要な章である。著者は、「日本の研究者として、なぜイギリスの社会福祉と社会政策研究を研究の対象とするのか」(p.311)という本質的問いを発し、本章に至るまでこの問への「体系的な答えを示すことは試みてこなかった」(同頁)理由として、種々の事情により研究主題がこの問いに照らして体系的に選択されてきたわけではないこと、答えも研究の進展や両国の状況変化に応じて変わってきたためであると述べている。確かにそうかもしれないが、これは自身のこれまでの研究展開の説明ではあっても、本書がこの章に要請している課題とは違うのではないだろうか。時間の組みなおしの作業が必要だったと思われる。つまり、著者の研究展開の時間軸からはここでは離脱し、本書編成時点にたつて先の問いを提示し、各研究の位置付

けを行い、最終的に答えを提示してもらった方が著者の独自性、本書の結論、換言すると、著者の研究者としての“中間報告”を記録というよりは結果として明確な形で示すことができたのではないかと思われる。

本章は、モデルに関しては規範としてのイギリスモデルと比較の基準としてのイギリスモデルという二つの観点を論じ、一方、研究対象としてのイギリスの社会政策研究の意義も強調している。ただ、本書にとってのイギリスモデルの規定は明確に述べられていない。おそらく著者は単一モデルでは考えていないのであるが、そうした立場も明示してもらえると理解しやすかったであろう。この章は全体としてみれば、現在においてなおイギリスが研究対象として有意義であることを論じ、今後の研究の方向で終わっている。ただ、本書に独自の統合性を与えんとすれば、終章はむしろ最初におき、イギリスモデルを概念的に設定した上で各部と各章をその「持続と変化」の観点から論ずることはなかったかと思われる。そしてその上で、例えば福祉国家類型論にあえて踏み込み大胆な仮説の提示を試みてよかったであろう。

とはいえ、目配りの利いた論点の整理と慎重な解釈は著者の学問的緻密さを印象づけるものであり、イギリスにおける社会福祉・政策「研究」を研究対象とする上で十分活かされている。読者は本書を介して自身の関心をさらに発展していきやすく、個別テーマでは例えば評者は地方自治体の役割とソーシャルワーカーの関係、その調査部門の実際、地域社会と住民参加の形態、多元主義とローカル・プロバイダーの関係、介護者支援策、ケアマネジャーが一定の予算裁量枠を持ったケアマネジメントとオーストラリアのブローカレッジ型ケアマネジメントの関係、購入者-提供者分離方式のニュージーランドやオーストラリア(ビクトリア州)との比較などを考えた。豊富な知的刺激を与えてくれる本である。

(きのした・やすひと 立教大学教授)

張紀濤著『現代中国社会保障論』

(創成社、東京、2001年)

中村 良二

1

中国社会は、刻々とその姿を変えている。その中でも最重要課題の一つである社会保障の仕組みは、労働・雇用制度と共に、壮絶とも言うようなスピードで、変化し続けている。そうした現状を「包括的、総合的」に探求しようとする著者の姿勢には、素直に敬意を表したいと思う。中国社会は、その内部は実に多様性が高く、全体像を把握することは困難を極める。同じ制度下であっても、地域により、あるいは企業形態など、どういった切り口から見ても、その差異は実に大きい。加えて、それらがダイナミックに変化し続けている。社会学的には、「都市と農村との二元構造」や「単位」論は、ほぼ定説化しているが、そうした基本的な視点さえ、激しい変動はすぐさま「過去」のものにせんばかりの勢いである。そうした中国社会の現実に対して、変化を確実に捉えうる分析枠組みが必要となるのは、むしろ社会学ひとりの問題ではない。いずれにせよ、こうした差異の認識に目配りしながら、それらを総合・統合して全体像を描くという、無謀とも思えるような困難な課題に、著者はどのように挑んでいるのであろうか。期待は高まってゆく。

2

本書は、著者がこれまで続けてきた中国の社会保障制度に関する研究の、現段階における集大成であり、総計600頁超の文字どおり大著である。

その意図は明確であり、「中国の市場化、民営化の進展にともなって社会保障制度にはどのような変化がみられ、また問題を抱えているかを検証し、中国における社会保障制度のあり方と今後の発展方向を明らかにすることを目的としている」(p.3)。まず本書全体の構成から見ておくことにしよう。

本書は、4部13章構成となっている。第I部の「現代中国の社会保障理論と先行研究」では、理論的な検討を含め、中国社会保障に関する先行研究の吟味から、問題意識と課題が整理されている。第1章「中国社会保障制度問題に関する先行研究の成果、問題点と研究課題の位置付け」では、まず中国人研究者による先行研究を整理した上で、広義の社会保障の仕組みをどのように捉えるのかといった論点整理と共に、中国社会の特殊性を指摘している。続く第2章「社会保障理論の沿革と中国への影響」では、主として欧米諸国における先行研究の吟味から、本研究における理論的な枠組みが整理されている。「労働力の部分的私有制」という基本的な見方から、現在改革中の社会保障制度を折衷主義的な混合体制と捉えようとしている。社会の安定維持、国民生活の向上に貢献しうる、社会福祉像を裏打ちする理論の再構築が必要である。

第II部「現代中国社会保障制度の沿革と管理システムの変化」では、第I部で設定された理論的枠組みに基づき、中国社会保障制度の歴史的発展過

程を、特に制度の管理システム、機構という観点から検討しようとしている。第3章「中国における社会保障制度の形成と歴史的発展」では、新中国成立以前の段階から、主として改革・開放が始まるまでの期間に関して、社会保障制度の発展史が概観される。労働運動の動向を見ながら、制度確立草創期の状況が文献資料から検討されている。その上で、第4章「中国における社会保障管理運営体制の変遷」において、労働保険制度に焦点を当てながら、中国における社会保障がどういった体制のもとで運営、実施、管理されているのかを検討している。行政管理機構がより大きな権限を持ち、それと密接な関係をもっている総工会のそれぞれの改革の方向について言及している。文化大革命期を経て、政府主体から企業運営の仕組みへと変更になり、さらに改革・開放期にその「社会化」が進展するプロセスが検討されている。第5章「中国における社会保障管理体制の改革と新管理システム」で取り上げようとするのは、前章では触れなかった公務員や農民を対象とした社会保障制度であり、社会保険制度を含む全社会保障制度全体の管理体制が検討されている。多岐にわたる管理体制は、改革によりさらに部門間の矛盾を深刻化させ、競争を激化させている。第6章「現代中国の社会福祉制度と福祉政策」で検討しているのは、概して社会保障制度の外側に位置する、主として民生部が管轄する社会福祉関連の制度であり、その現状と問題点である。

第III部「現代中国社会保険制度の沿革と社会保険改革」は、中国社会保障制度の中心となる五大保険制度、すなわち、年金保険、失業保険、労災保険、医療保険、生育保険を取り上げ、その各々について、制度の沿革から改革途上の現状と課題を明らかにしようとしており、筆者自らが言うように、本書の中心的部分を構成する部分である。第7章「現代中国の年金制度と年金改革」では、急

速に進む高齢化の下、やはり改革が急務である年金改革が、時期的、地域的に「試行」を重ねながら進む様相を取り上げている。北京など主要都市で先行して進められた改革案を見ながら、今後の方向性にも言及している。第8章「現代中国の失業保険制度と失業保険改革」において、失業は以前にはその存在さえタブー視されていたが、改革・開放により不可避となったため、その救済措置として失業保険が導入された経緯が述べられる。失業保険制度は、失業中の生活保障のみならず、再就職を促進する仕組みの全体である。「下崗」も含め、失業者に対して、企業内に設けられた再就職サービスセンターが中心となるが、その基盤となる基金など、問題は少なくない。第9章「現代中国の労災保険制度と労災保険改革」では、労災保険制度の沿革に触れながら、「災害防止、職場復帰」を中心とした、細部に至る保障項目、その補償範囲がその認定の基準と共に示されている。ただ、この労災保険の適用範囲となるのは、都市部の企業に雇用されている従業員であって、農村部などは適用外であった。それは、もっとも新しい改定の後でも、実質的には変わっていない。第10章「現代中国の医療保険制度と医療保険改革—その現状と課題—」では、労働保険条例に始まる医療保険制度の沿革が述べられると共に、「両江モデル」を中心として、その現状と問題点が整理されている。高齢化と共に、医療費は増大を続け、財源の確保が急務である。やはり、適用範囲は限られており、経営状況の悪い企業の従業員は、基本医療保険サービスすら受けられない現状が明らかにされている。第11章「現代中国の生育保険制度と女性労働者の保護」において、以前には医療保険制度に含まれていた生育保険制度が、一人っ子政策、女性の権利保護という観点から独立した経緯が整理されている。ただ、カバー率は2割程度の水準にとどまり、産業や業種によるばらつきが多いなど、制度存立の基盤が脆弱である現状が整理されている。

第IV部「現代中国の貧困問題と社会救済制度改革」は、狭義の社会保障制度の範疇から外れてはいるが、重要な側面として、貧困問題に関わる検討を行っている。第12章「現代中国の貧困問題と貧困脱却対策—都市最低生活保障制度を中心に—」と第13章「現代中国の社会救済制度とその課題」では、それぞれ都市貧困層に対する最低生活保障と、社会福祉、社会救済制度という2つの異なる側面から、貧困問題を検討している。都市部における企業従業員に対する社会保障の仕組みが充分には機能していない現状では、より困窮を極める貧困層は、いわばその次の対象者として位置づけられることで、彼らの状況がより厳しいものとなっている現状が整理されている。終章「本研究の成果と今後の課題」では、タイトルどおり、これまでの研究の成果と問題点、今後の課題が整理されている。

3

以上が、本書の主たる内容である。五大保険制度の内容を検討するために、事例調査を積み重ねた後に、理論的な研究に立ち返り、それらを全体として再構成しようとする試みである。こうした作業は、不断に必要であり、特にこうした巨大とも思える課題に対して取り組もうとする著者の姿勢に、あらためて賛意を表したい。そうした壮大な試みであるが故に、その内容は多岐にわたっているが、それが当初の意図をどの程度達成できたかが問われることとなる。ここでは紙幅の関係から、より大きな問題に絞り込み、ここで検討を加えることにしたい。

本書全体を通じて、著者が強く意識していたのは、中国社会保障に関する「総合的、包括的」研究という点であった。確かに、社会保障に関連する制度群を、個別に吟味しながら、その全体像を描くという点が、本書のユニークな点であったはずである。ただ、本書を読む限り、その「包括性」とい

う意味が、いま一つ評者には明確なものとはならなかった。全体とは、個々の要素を並べたものではない。本書の中心となる五大保険制度の各々を、「漸次性を念頭におきながら」検討・説明するだけでも、膨大な行程が必要となろう。その意味では、そこまで求めることは酷かもしれない。それでもなお、複雑で巨大な制度群の解明には、個々の制度内の状況と整合性のみならず、制度間の整合性、それらをまとめた全体像、「鳥瞰図」をぜひ描いてほしかったと思うのは、評者だけであろうか。

本書では随所に、中国社会の独自性を垣間見ることができるキーワードが散見されていた。それは、たとえば「国有企業の賃金外収入」(p.76)や、「企業、事業部門の現物支給」(p.246)などである。これらに加えてもっとも重要な住宅分配などにより、国有企業従業員は、これまで全面的な生活保障を受けてきた。「歴史的な負の遺産」とも称されることのあるそうした「単位」の仕組みが、一足飛びに廃止され(例えば、p.20)、公的な社会保障の仕組みへと転換に向かっているのかは、慎重に吟味する必要がある。

少なくともわれわれが行った企業レベルでの調査によれば、住宅分配を筆頭に、生活保障に関するサービスを「単位」外化しながらも、そうした考え方を根本的に捨て去った訳ではない(日本労働研究機構『中国国有企業改革のゆくえ』、2001年)。さらには、そうした国有企業の改革過程、「脱単位化」のプロセスじたいが、「単位」的であると思われる。本書の第8章でも取り上げられていたように、失業を回避する方策は、失業者を即座に企業外へと排出するのではなく、まず、「単位」内処理の「下崗」を経て、それでも対応が難しい場合に、本来の労働市場へと排出するというステップを踏んでいる。ただ、それでもなお、同章で取り上げられている上海のように、歴史的に一定程度、労働市場が形成されてきた地域では、こうした対応

が比較的容易であろうが、企業城下町的色彩を濃厚に持つ、例えば東北地方などでは、相当な困難が予想されよう。社会保障制度をはじめ、国有企業改革の過程を吟味する際、「単位」制度の縮減を前提としながらも、それらの仕組みと、それらを補うためのフォーマルな、「単位」外の制度群とが、どういった補完関係にあるのかを検討することは、未だに有効な視点の一つではないだろうか。

それと同時に、近年、明らかになってきた地方政府の企業に対する影響力、そしてその背後にあるであろう党を中心とした強固なネットワークに関する目配りも非常に重要であろう。経済学的な視点からなされた王保林による最近の研究では、市場分断という、主たるテーマこそ異なるものの、国有企業と地方政府との関係を、見事に描き出している(王保林『中国における市場分断』、2001年、日本経済評論社)。国有企業と地方政府は相補的關係を結び、そこでは「地方政府所轄の国有企業は『国有』と言うよりも、地方政府の『私有』財産の性格が強い」(p.81)と的確に述べられている。その「私有財産」の中身には、社会保障も含まれているのである。加えて、あらゆる企業に対する党支配を強化する方針を見れば、「工会」を通じて、あるいは企業内党支部を通じての、党の企業経営に対する影響力を今後はつぶさに検討する必要がある。その意味では、本書で社会保障の仕組みの中で重要な位置を占める「工会」、それを指導す

る党の問題が吟味されなかったことは、大変残念である。また、今後の制度の柱として機能するべき社会統籌基金が、ほぼ全額、他の用途に拠出される(p.322)といった指摘を見るにつけ、制度のゆえが憂慮される。

これまで指摘したいくつかの点は、いわば筆者の射程外から評者が勝手にないものねだりしただけということ、重々承知の上である。それはとりもなおさず、本書の意図が巨大であるが故に、その功績が貢献となる部分と同時に、内包する問題も決して少なくはないと評者が考えているからである。その点にご寛恕いただくとして、社会保障に限らず、中国社会を研究しようとするれば、限定されたエリアの、実に細かな仕組みを丹念に検討することが必要となる。実態を闇雲に追いかけるのではなく、個別具体的な実証研究を進める際にも、こうした制度的状況の変遷を踏まえることは必須であることは言うまでもない。その意味では、本研究が今後の中国社会保障研究にとって、一つの羅針盤の役目を果たしていると言えよう。そこで得られたデータが、本書で展開された立論とどの程度合致し、あるいはしていないのかを探ることで、さらに研究を精緻化してゆくことが可能である。ここまで壮大な中国研究を企図した筆者には、さらに今後、社会保障から見える骨太な中国社会論の展開を心から願ってやまない。

(なかむら・りょうじ 労働政策研究・研修機構副主任研究員)



『海外社会保障研究』執筆要領

1. 執筆枚数

原稿の字数は以下の限度内とします。

- (1) 論文：16,000字(図表を含む)
本文のほかに要約文(400字以内)およびキーワード(3～5語)を添付。
- (2) 研究ノート：12,000字(図表を含む)
- (3) 動向：8,000字(図表を含む)
- (4) 書評：6,000字

2. 原稿の構成

必要に応じて、I II III…→1 2 3…→(1) (2) (3)…→①②③…→の順に区分し、見出しを付けてください。なお、本文中に語や箇条書の文などを列挙する場合は、見出しと重複しないよう、(a) (b) (c)または・で始めてください。完成原稿は横書きとし、各ページに通し番号をふってください。

3. 引用

本文中の引用の際は、出典(発行所、発行年)を明記してください。

4. 年号

西暦を用いてください。元号が必要なときには、西暦の後に()入りで元号を記してください。ただし、年代の表記については、西暦なしで元号を用いてもかまいません。

5. 図表

図表はそれぞれ通し番号をふり、表題を付けてください。1図、1表ごとに別紙にまとめ、挿入箇所を論文中に指定してください。なお、出所は必ず明記してください。

6. 注

注を付す語の右肩に1) 2) …の注番号を入れ、論文末まで通し番号とし、論文末に注の文を一括して掲げてください。

7. 参考文献

文献リストは、以下の例を参考に論文の最後に付けてください。

(例)

馬場義久 1997「企業内福祉と課税の中立性—退職金課税について」藤田至孝・塩野谷祐一編『企業内福祉と社会保障』東京大学出版会

Ashford, Douglas E. 1986. *The Emergence of the Welfare State*. Basil Blackwell.

Heidenheimer, A. 1981. "Education and Social Entitlements in Europe and America." In *The Development of Welfare State*, edited by P. Flora and H. Heidenheimer. Transaction Books.

Beattie, Roger. 1998. "Pension Systems and Prospects in Asia and the Pacific." *International Social Security Review* 58(3): 63-87.

樫原朗 1998「イギリスにおける就労促進政策と社会保障」『海外社会保障研究』第125号 pp. 56-72

新藤宗幸 1998「地域保健システムの改革と残されている課題」『季刊社会保障研究』第34巻第3号 pp. 260-267

海外社会保障研究

第148号 2004年9月発行予定

特集：海外社会保障研究の展望

バックナンバー（在庫あり）

- 第146号 2004年3月発行……………特集：IMF体制後の韓国の社会政策
- 第145号 2003年12月発行……………特集：社会保険医療制度の国際比較：日、独、仏、蘭、加5カ国の医療保険制度改革の動向
- 第144号 2003年9月発行……………特集：ロシア・東欧における社会保障の動向
- 第143号 2003年6月発行……………特集：第7回厚生政策セミナー「こども、家族、社会—少子社会の政策選択—」
- 第142号 2003年3月発行……………特集：転換期における福祉国家の国際比較研究
- 第141号 2002年12月発行……………特集：社会的排除—概念と各国の動き—
- 第140号 2002年9月発行……………特集：先進諸国の所得保障政策における障害給付の変化とその背景
- 第139号 2002年6月発行……………特集：日本とカナダの社会保障
—加日社会保障政策研究円卓会議の成果—
- 第138号 2002年3月発行……………特集：現代の規範理論と社会保障
- 第137号 2001年12月発行……………特集：国際機関における年金政策論
- 第136号 2001年9月発行……………特集：保険者機能から見た欧米諸国の医療制度改革と国際比較
- 第135号 2001年6月発行……………特集：第5回厚生政策セミナー「アジアと社会保障」
- 第134号 2001年3月発行……………特集：グローバル化と社会保障
- 第133号 2000年12月発行……………特集：社会保障と情報化
- 第132号 2000年9月発行……………特集：中国の社会保障改革と企業行動
- 第131号 2000年6月発行……………特集：介護保険の国際的動向
- 第130号 2000年3月発行……………特集：社会保障給付費の国際比較研究
- 第129号 1999年12月発行……………特集：医療サービスの質の確保をめぐる諸問題
- 第128号 1999年9月発行……………特集：EUの社会保障政策の展開
- 第127号 1999年6月発行……………特集1：福祉施策の国際比較
特集2：OECD社会保障大臣会議
- 第126号 1999年3月発行……………特集：各国の年金改革
- 第125号 1998年12月発行……………特集：就労インセンティブと社会保障

※ バックナンバーの詳細な内容をインターネットでご紹介しております。

<http://www.infoasia.co.jp> をご覧ください。

『海外社会保障研究』投稿規程

1. 投稿は、「論文」、「研究ノート」及び「動向」の3種類です。投稿者の学問分野は問いません。どなたでも投稿できます。ただし、本誌に発表する論文等は、いずれも他に未発表のものに限ります。
2. 投稿者は、審査用原稿2部を送付してください。採用の決まったものは、フロッピーディスクも提出していただきます。
3. 投稿原稿のうち、「論文」及び「研究ノート」の掲載の採否については、指名されたレフェリーの意見に基づき編集委員会において決定します。採用するものについては、レフェリーのコメントに基づき、投稿者に一部修正を求めることがあります。
4. 投稿のうち、「動向」の掲載の採否については、編集委員会において決定します。
5. 執筆に当たっては、『海外社会保障研究』執筆要領に従ってください。なお、原稿は採否に関わらず返却いたしません。
6. 原稿の送り先、問い合わせ先 〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号
日比谷国際ビル6階
国立社会保障・人口問題研究所 総務課業務係
Tel: 03-3595-2984 Fax: 03-3591-4816
e-mail: kaigai@ipss.go.jp

編集委員長

阿藤 誠 (国立社会保障・人口問題研究所長)

編集委員

埋橋 孝文 (日本女子大学教授)

岡 伸一 (明治学院大学教授)

尾形 裕也 (九州大学教授)

沙 銀華 (ニッセイ基礎研究所主任研究員)

武川 正吾 (東京大学助教授)

鳥崎 謙治 (国立社会保障・人口問題研究所副所長)

漆原 克文 (同研究所・政策研究調整官)

中嶋 潤 (同研究所・企画部長)

小島 宏 (国立社会保障・人口問題研究所国際関係部長)

府川 哲夫 (同研究所・社会保障基礎理論研究部長)

金子 能宏 (同研究所・社会保障応用分析研究部長)

編集幹事

阿萬 哲也 (同研究所・企画部第1室長)

阿部 彩 (同研究所・国際関係部第2室長)

加藤 久和 (同研究所・社会保障基礎理論研究部第1室長)

山本 克也 (同研究所・社会保障基礎理論研究部第4室長)

佐藤 雅代 (同研究所・企画部研究員)

菊地 英明 (同研究所・社会保障基礎理論研究部研究員)

宮里 尚三 (同研究所・社会保障応用分析研究部研究員)

海外社会保障研究 No. 147

平成16年6月25日発行

ISBN 4-900849-72-3

編集 国立社会保障・人口問題研究所

〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号

日比谷国際ビル6階

Tel: 03-3595-2984

homepage: <http://www.ipss.go.jp>

製作 株式会社アーバン・コネクションズ

〒150-0011 東京都渋谷区東2丁目16番10号

東京日産渋谷ビル8階

Tel: 03-5467-4721 Fax: 03-5467-4722

e-mail: books@infoasia.co.jp

homepage: <http://www.infoasia.co.jp>

ISSN 1344-3062

THE REVIEW OF COMPARATIVE SOCIAL SECURITY RESEARCH (KAIGAI SHAKAI HOSHO KENKYU)

Summer 2004 No. 147

Special Issue: Workfare: Its Concept and Reality

Foreword: The Scope and Limits of Workfare Shogo Takegawa

Workfare and Basic Income: A New Dimension of the Welfare State
..... Shogo Takegawa, Taro Miyamoto and Shuji Ozawa

Income Security and Work Support: Workfare in the Japanese Context
..... Masami Iwata, Tatsuo Hatta and Reiko Gotoh

New Convergence in Welfare Reform?: Workfare and Alternatives Taro Miyamoto

Workfare in Germany Hisashi Fukawa

Social Enterprise in Korea – From the Viewpoint of Workfare Mun Gu Yoon

Report and Statistics

Evaluation of the Welfare Reform in the US Aya Abe

Book Reviews

Koichi Hiraoka, *British Social Welfare and Policy Studies: Continuities and
Changes in the British Model* Yasuhito Kinoshita

Zang Ji Xun, *Theory and Practice of the Contemporary Social Security System
in China* Ryoji Nakamura

ISBN 4-900849-72-3

ISSN 1344-3062