

ワークフェア政策の射程

イギリスとデンマークの経験を通じて

比 嘉 宗 平

(法学専攻・シビック・ガバナンスコース)

はじめに

- ・グローバル化の進展と福祉国家の再編
福祉国家の二つの挑戦とワークフェアの展開
- ・イギリスのニュー・ディール政策
サッチャー政権の経済政策と雇用政策
1988年社会保障法とワークフェア
サッチャーからブレアへ ワークフェアの展開
「第三の道 (The Third Way)」の政治理念と社会保障改革
ニュー・ディール政策の内容
- ・デンマークのアクティベーション改革
福祉見直しと構造的失業
三つの委員会によるレポート
アクティベーション改革の概要
アクティベーションの拡大と地方自治体の役割
社会立法の再編
- ・二つの「ワークフェア」？ その評価と分析
NDYP の成果
アクティベーション改革の成果
アクティベーションはワークフェアか

おわりに

はじめに

本稿は、イギリスとデンマークという二カ国で実施された労働市場政策を、「ワークフェア (Workfare: 勤労福祉制度)」という視点から分析しようという試みである。

ワークフェアとは、福祉(Welfare)と就労(Work)を合わせてつくられた言葉で、一般に、「社会的扶助給付の見返りとして、人々に就労を要求するプログラム、あるいはそうした体制」と定義されている¹⁾。もっともこの定義は、ワークフェアが本来意図していた目的から比べると、非常に広いものである。

ワークフェアの起源は、アメリカのニクソン政権期に実施された、AFDC(Aid to Families with Dependent Children: 要扶養児童家庭扶助)改革に求めることができる。その主な内容は、受給者に対する厳格な就労要件と、支給期間制限(タイムリミット)の導入などであった。アメリカのワークフェアの目的は、受給権の敷居を高くすることで、受給者を福祉制度から追い出すことにあった。権利に伴う義務を課し、スクリーニングを行うことで、当時高まりつつあった「特定の受給者層が『福祉依存の罫』、『貧困の罫』に陥り、社会保障支出を増大させている」という批判に応えようとしたのである²⁾。

今日、各国の福祉国家で進行している就労と福祉の再編は、必ずしもこのような目的に出たものではないものも含めて、「ワークフェア」と呼ぶことがある。例えばフリーマンらは、スウェーデンの高い所得代替率と就労インセンティブを組み込んだ社会保障制度や積極労働市場政策とを組み合わせた福祉国家体制を指して、ワークフェア体制と呼んだ³⁾。

このようにワークフェアという語は、本来含意していた就労強制的、福祉排除的なニュアンスをもたない、非常に広範な政策を指す場合にも使用されることがある。ワークフェアの制度としての多様性を、宮本太郎の整理に従って分類すると、(1) 社会保障制度の受給要件として、就業や職業訓練への参加が求められ、就業忌避に対してはペナルティで対応するワークファーストモデル、(2) 労働者の就労可能性の向上に配慮した雇用政策を有するサービスインセンティブモデル、(3) 年金、医療、育児休暇などの所得保障等の領域で就労インセンティブを高める諸制度からなるモデル、となる⁴⁾。これによると、スウェーデンのワークフェア体制は、(2)と(3)の

モデルを中心とする体制ということになる。

ワークフェアを広範に理解することは、それぞれの国の制度的特徴、およびその成果の相違を明確にし、新たな比較分析の視点を提供することにもなる。本稿の分析でも明らかなように、ともに就労と福祉の関連付けというワークフェア的要素を導入しながらも、イギリスとデンマークでは、やはりその目的や制度のあり方は異なったものとなる。しかし一方では、こうした広範なワークフェア概念の理解に対し、批判的な意見を寄せるものも存在する。

そこで本稿は、イギリスおよびデンマークの労働市場政策を比較分析する中で、ワークフェア政策の射程を明らかにしたい。結論からいうと本稿は、さきに挙げた定義にしたがい、ワークフェアを広く理解する立場に立つ。したがって後述するように、1993年からの一連の改革によって、失業給付制度に求職および職業訓練への参加を受給要件として課し、忌避者には受給資格の剥奪というペナルティで対応する制度をもつ、デンマーク福祉国家もワークフェア体制に含むものとする。これは、ワークフェア体制の比較分析という実利とった判断であるとともに、デンマークの社会保障改革も、アメリカやイギリスと同様の改革圧力にさらされる中で、これらの国々と似た手法（就労と福祉の関連付け）を導入して進められた、という経緯を重視するためである。

本稿の構成は以下のとおりである。まず . で、経済のグローバル化と脱工業化が福祉国家の再編を迫る中で、ワークフェアという選択肢が登場した過程を記述する。 . 以下は、ワークフェアの国際的展開を確認すべく、イギリスとデンマークという、異なる福祉国家の事例を取り上げ、比較分析を試みる。 . で対象となるのは、イギリスのニュー・ディール政策である。とりわけ、ブレア政権の若年失業者対策である NDYP を重点的に取り上げる。 . は、デンマークにおける、アクティベーション・プログラムの導入や失業保険改革などの事例を取り上げ、そこでのワークフェア改革について見ていくこととする。そして最後に . では、両国の

改革がもたらした成果について評価を加え、ワークフェア政策の射程に関して、比較分析の結果をもとに論じる。

・グローバル化の進展と福祉国家の再編

福祉国家の二つの挑戦とワークフェアの展開

エスピン・アンデルセンによると、今日の福祉国家は、内的要因と外的要因による、二つの挑戦を受けているという⁵⁾。内的要因とは、これまでの福祉国家が所与としてきた、社会構造の変化である。

かつての福祉国家は、疾病、加齢、失業といったリスクを社会保障制度などで支給資格を設定し、想定されたリスクが顕在化したときに給付を行い、さらにセーフティ・ネットとして、資力調査などに基づく最低所得保障制度を整える、というものであった。宮本はこれを、グローとファン・デル・フェーン⁶⁾の概念を用いて「条件型福祉(Conditional Welfare)」と呼んだ⁶⁾。

このような条件型福祉制度は、しかしながら、経済成長の鈍化、少子高齢化の進展によって大きく動揺している。老人医療費の増大や、未来の経済と福祉を担う若年世代の減少化傾向によって、社会保障支出が将来、深刻な財政的緊張をもたらすおそれがある。また、若年者から高齢者への社会的所得移転を行う賦課方式の年金保険は、制度そのもののあり方が危機に瀕することも懸念される。さらに家族構造の変化は、それまで、社会的リスクの多くを吸収していた、家族機能を後退させた。

このように、家族構造の変化や、専門職の増加といった職業構造の変化、ライフスタイルの多様化といった社会構造の変化によって、福祉国家の社会的支援制度とリスクやニーズとの間の不整合が拡大していった⁷⁾。それはやがて、福祉国家の再編を求める圧力となっていくのである。

一方、外的要因とは、グローバル化と脱工業化の進展という、福祉国家を取り巻く経済的環境の変化に他ならない。グローバルな競争市場の拡大

は、一国内における需要主導による経済成長を達成することを困難にし、各国企業は激しい国際競争にさらされることとなった。これは、ケインズ主義的完全雇用政策の前提が、不可能になったことを意味している⁸⁾。

グローバルな経済活動が拡大していく中で、福祉国家は、市場の機能を抑制し、労働や貯蓄、投資のインセンティブを蝕む存在とされた。なぜなら、強制的な拠出による社会保険は、高い賃金コストと雇用の硬直性をもたらし、雇用の成長に対する障害になるからである⁹⁾。このように、経済のグローバル化によって福祉国家は、支出削減、公的部門の縮小を余儀なくされたのである。

また、脱工業化は雇用動向に大きな変化をもたらした。脱工業化社会では、専門・高技能の職、あるいはサービス産業などが中心となり、不熟練低技能労働者の需要は、賃金の安さに依存する。また、パートタイム労働や家内労働といった、非正規で不安定な雇用が奨励される。その結果、中核労働者と周辺労働者という二極化が進み、潜在的な対立関係を生むこととなった¹⁰⁾。一方でそれは、競争部門と非競争部門の二極化をも意味していた。競争部門は好調な成長を見せ、相対的に安定した雇用を獲得する一方で、非競争部門の労働者は、企業閉鎖・リストラの恐怖に怯え、相対的に不安定な雇用状態に置かれることとなった。リスクの局在化である。

リスクの局在化は同時に、福祉国家のリスク管理能力を維持するための、社会保障負担の局在化も引き起こした。条件型福祉国家の下では、リスクの局在化によって、受益者層と負担者層の二極化が起こった。相対的に安定した雇用を獲得した部門は、しだいに社会保障負担を重荷と感じ始め、福祉の恩恵に与る者との間で、潜在的な対立を強めていった¹¹⁾。

このように外的要因によってもまた、福祉国家のリスク管理機能は、見直しが求められることとなったのである。

ワークフェアという政策は、こうした背景の下で登場した。ワークフェアは、福祉受給の対価として就労や訓練参加を求める。このような権利と責任原理の徹底は、福祉の負担者層からの支持も得やすい。また、就労促

進的なワークフェアは、不安定雇用の拡大、女性の社会進出という局面にあっては歓迎される政策である。さらに、福祉依存者に対しては、求職要件によるスクリーニングを行うことで、彼らを一掃することも期待されるために、福祉国家批判者からも支持を得ることができる¹²⁾。このような理由から、今日では各国ともその社会保障制度にワークフェア的要素を取り入れる形で、再編を行っているのである。

以下では、ワークフェアを鍵概念として、イギリスおよびデンマークの労働市場政策に焦点を当て分析していく。これらの国は、ともに90年代にかけて失業率の上昇に悩み、またその解決策として、福祉改革に着手し、就労と福祉の関連付けを強化した。ほぼ同時期に、よく似た政策理念に基づいて、同じ問題に対応したこの二つの国を比較することで、ワークフェアと呼ばれる政策の多様なあり方が、明確になると思われる。

・イギリスのニュー・ディール政策

サッチャー政権の経済政策と雇用政策

イギリスにおけるワークフェア政策というと、ブレア政権期のニュー・ディール政策に目を奪われがちだが、サッチャー政権のときから既に雇用政策と福祉政策の連携は強化されつつあった。またサッチャー政権の雇用政策は、その後のブレア政権のニュー・ディール政策にも、大きな影響を与えている。

サッチャー政権は経済政策の方針として、貨幣供給のコントロールに政府の役割を限定する、マネタリスト的政策を採用し、財政再建の名の下、PSBR (Public Sector Borrowing Requirement: 公共部門借入需要)の削減、歳出の削減を断行した。その結果、医療や教育支出、失業給付といった社会保障支出は大幅に削減された。

同時にサッチャー政権は、労働組合に対する強硬な対決姿勢を打ち出した。1980年雇用法から1993年(メイジャー政権期)の労働組合改革・雇用

権法までの間に、クローズド・ショップ制の禁止や、ピケッティング、二次的争議行為に関する法的免責の剥奪など、労働法制における組合側の権利は大きく制限された¹³⁾。

緊縮財政と完全雇用の放棄によって、非採算セクターは閉鎖に追いやりられ、過剰雇用人員の排出とあいまって、若者を中心とした大量の失業者を生み出した。さらに労働組合への敵対的姿勢が、組合の従業員保護能力の低下を招きこれに拍車をかけた。政権発足当時の79年には120万人だった失業者は、86年には330万人にも上った¹⁴⁾。

失業者数の増大は、個々の給付額を削減したにもかかわらず、全体としての社会保障支出の増大を招いた¹⁵⁾。しかしながら、徹底したレッセ・フェールの信奉者であったサッチャーは、当初から失業者対策には消極的であったし、失業の増大は、インフレ抑制の代償程度にしか考えていなかった¹⁶⁾。

イギリス世論は、拡大しつつける失業者に対して、対策を講じようとしていない政府に大きな批判を寄せた。そうした影響もあって、サッチャー政権の失業問題に対する見解は、85年から86年末にかけて徐々に変化を見せていった。加えてその背景には、翌年に総選挙を控えていた政権が、有権者対策に譲歩せざるを得なかったことや、イギリスの経済力が、国際的に遅れをとることを恐れたといった事情もあった¹⁷⁾。こうして、サッチャー政権は当初の政策理念に反して、失業者対策に踏み切ったのである。

雇用政策を計画するに当たって、サッチャー政権が影響を受けたのは、アメリカのワークフェア政策であった。サッチャー政権は、アメリカ各州で実施されたワークフェアが、失業者に対する職業訓練より就労に力を入れることによって、福祉依存者や失業者の減少に成功した点に注目した¹⁸⁾。

サッチャー政権期の雇用政策は大きく以下の二つがある。まず、1982年に導入された若年者訓練計画（Youth Training Scheme）である。これは、16歳から18歳までの未就学・未就労の若者を対象に、職業資格の取得を目的とした訓練を行い、訓練終了後になお就職先が見つからない場合には、

特別援助を与える事業である。これは、78年に労働党政権（当時）が導入した、若年者雇用機会事業を拡大したもので、この事業は90年以降、若年者訓練（Youth Training）へと継承されていく¹⁹⁾。

次に、長期失業者対策プログラムとして、81年に、18歳以上の長期失業者を対象に、開墾や造園といった地域事業に参加させて、就業に役立つ技能向上を図る、地域就労事業（Community Programme）が開始された。これは、アメリカのコミュニティ勤労体験プログラム（CWEP）をモデルにしたとされている。もっとも地域就労事業は、CWEPとは異なり、福祉給付の引き換えに就労や求職義務を求める、ワークフェアプログラムとしては構想されていなかった²⁰⁾。対象者は、この事業に参加することによって、地域の実勢賃金に等しい額の給付を受け取ることができる。

これらのプログラム自体は、当初、地域就労事業に見られるように、就労ないしは職業訓練への参加を失業給付の受給資格要件とする、ワークフェア政策として意図されたものではなかった。しかし、1988年を境として、特に若年者訓練計画はワークフェア的色彩を強めていく。

1988年社会保障法とワークフェア

1988年以前の雇用政策は、給付を訓練や就業と結び付けることで、失業者の雇用保障を目的としており、福祉依存からの脱却を強調する、アメリカ型のワークフェア政策の導入を意図したものではなかったとされる。しかしそうした性格は、1988年以降、大きく変化を遂げる²¹⁾。特に注目されるのが、1988年社会保障法と同年の雇用法である。

1988年社会保障法は、18歳未満（16-17歳）の若年失業者を所得補助の対象から除外した。これは、スウェーデンの20歳以下層の現金給付禁止規定や、ベヴァリッジ報告に着想を得たといわれている²²⁾。義務教育卒業年齢が18歳であったスウェーデンでは、18歳以上の若者の雇用・職業訓練の責任を職業安定所に義務付けており、若年者は失業給付を得ようと思えば、国営訓練プログラムに参加する必要があった。

1988年社会保障法の改正によって、若年失業者はスウェーデンと同じく、失業給付を得ようと思えば、若年者訓練計画への参加を余儀なくされることとなった。実質的に訓練への参加が、若年者の失業給付の受給資格要件として義務付けられることとなったのである。

さらに、1989年社会保障法では、失業給付受給者の積極的な求職活動を義務付け、この義務を全うしていることを失業者自身が証明しなくてはならないと規定した。加えて同法は、受給者の技能や経験に応じた相応しい雇用でなければ、就業斡旋を拒否できると定めた1975年社会保障法の相応条項を廃止した²³⁾。これによって給付受給者は、いかなる低賃金、悪条件の雇用であれ就業斡旋を拒否すれば、失業給付の受給資格を失う厳しい立場へと追いやられることとなったのである。さらに1988年雇用法は、失業者に対して雇用訓練プログラムへの参加を義務付け、正当な理由なくして参加を拒否した場合には、失業給付の受給資格を失うものとした²⁴⁾。

また、1988年以降、18歳以上層の失業者に対する再就職促進プログラムにおいても、就労や訓練プログラムへの参加を受給要件とする、アメリカのワークフェアに近いかたちで実施された。そしてその姿勢は、後継のメイジャー政権にも受け継がれた。1990年の改正生活保護規則は、2年以上給付を受給している者に対して、再就職促進コースへの参加を義務付けるようになった。参加を拒んだ場合、保護給付額は40%まで削減されることとなったのである²⁵⁾。

サッチャーからブレアへ ワークフェアの展開

見てきたように、サッチャー政権によって、いくつかの失業対策プログラムが実施されたが、これらの試みは、失業の根本的解決にはならなかった。事実、サッチャーの後継内閣であるメイジャー政権期には、失業手当申請者は政権第一期中に100万人から260万人にまで増大した²⁶⁾。

サッチャー政権期のワークフェアの特徴は、若年者訓練計画や、再就職促進プログラムに見られるように、福祉から雇用・職業訓練への追い出し、

忌避には権利喪失で対応，という，懲罰的・就労強制的な性格を有していた。そしてそうした性格は，1988年を画期として明らかになっていった。一方で，この時期のワークフェア政策は，新たな福祉国家路線といった，明確な意味づけをもって実施されものではなく，事後的な失業者対策という性格が強いものであった。

しかし，サッチャー政権期のワークフェアが，その後のブレア政権によるワークフェアの展開との関連で重要なことは，積極労働市場政策の導入である。ブレア政権は，サッチャー政権期には事後的な失業者対策でしかなかった積極労働市場政策を，ニュー・ディール政策というかたちで導入し，福祉国家の現代化の象徴的政策として位置付けた²⁷⁾。そういった意味では，サッチャー政権期の雇用政策は，その後のイギリスのワークフェア政策を方向付ける役割を果たしたという点において，重要な意味をもっていたといえよう。

「第三の道 (The Third Way)」の政治理念と社会保障改革

1997年総選挙で首相の座についたブレアは，福祉国家の現代化を重要な政策と位置づけ，福祉制度の改革に着手した。社会保障支出は，彼が政権の座に就いた1997年から98年の間に，医療・社会福祉支出と教育支出を併せた予算を上回り，全公共支出の約32%，930億ポンドにも上り，イギリス財政を大きく逼迫していた²⁸⁾。中でも，失業者に対する政府支出は年間200億ポンドにも膨れ上がり²⁹⁾，失業対策はブレア政権にとって急を要する課題であった。

ブレアが目指した福祉国家像は，旧来の労働党が掲げた完全雇用の実現に責任を負う，平等主義的・国家介入型の福祉国家でも，サッチャー，メイジャー保守党政権が掲げた，市場主義的福祉国家でもない，その両者の中間にある「第三の道」を行くものであるとされた。もっとも，第三の道が意味する政治理念は，必ずしも明確に体系付けられているわけではない。

第三の道の中でも，ワークフェアとの関係でとりわけ重要なのは次の二

点である。第一は、権利に伴う責任を強調している点である。ブレアによれば、権利とは、自己に課された責任を全うしてこそはじめて行使しうるものであり、責任の伴わない権利は存在しない。したがって、権利としての福祉を享受しようと思えば、親は子供を養育する、コミュニティは子供を犯罪や非行から守る、そして失業者は職を求め活動する責任を果たさなければならないのである。こうした理念は、“Welfare-to-work”（働くための福祉）やニュー・ディール政策というかたちで実現されていく³⁰⁾。

第二は、福祉国家が目指すべき平等観そのものの変化である。ベヴァリッジ・プラン以来、福祉国家は、現金給付による所得再分配制度を中心としていた。そこでの目的は、所得移転によって、貧困からの脱却をはかる「結果としての平等」であった。しかしブレアは、この伝統的な福祉国家の平等観に対し異を唱えた。

彼は、平等とは、貧困からの脱却ではなく、教育や職業訓練、医療へのアクセスがあまねく人々に開かれ、機会が与えられている状態であると考えた。そして不平等とは、そうしたアクセスから排除されている状態のことであるとした³¹⁾。このことからわかるとおり、ブレアは、「結果としての平等」よりも「機会としての平等」を重視していた。

ブレアは、教育や医療、職業訓練へのアクセスの機会を失い、社会的に排除された状況下にある階層に対し、これらの機会を提供し、社会的に排除された状態から救うことが平等の実現であって、それが、福祉国家の新たな目標であると考えたのである。

もっとも、ブレアが貧困を問題視していなかったわけではない。彼は、貧困とは失業者やアンダークラスの人々が、社会的に排除されていたために結果として起こる問題だと考えていた。したがって、彼らに教育や職業訓練などの機会を十分にあたえることによって、結果として貧困が解消されると考えたのである。言い換えれば、かつての福祉国家は貧困という結果を問題視したのに対し、ブレアは貧困に至る原因や過程を重視したのである³²⁾。

上記二つの理念は、ニュー・ディール政策において、相互に密接な関係にある。責任ある失業者は、本来、仕事を通じて福祉からの依存や社会的排除からの逃避を切望している。しかしながら、彼らがそれを望んだとしても、かつての福祉国家の下では、彼らの切望を跳ね返すような「障壁」としての社会保障制度が存在するため、結局、失業状態から脱出できないのである³³⁾。そこで、現代の福祉国家は、自己の責任を全うしようとする失業者に対して、教育や職業訓練プログラムを提供し、彼らを社会的に包摂することが、新たな使命となるのである。

こうした理念に基づいて、1998年3月の緑書で、ブレア政権は社会保障改革の方針を明らかにした。それによると、以下の三つの問題が現行の社会保障制度を蝕んでいるという³⁴⁾。

- (1) 社会保障支出が増大しているにもかかわらず、不平等の悪化と社会的排除が拡大していること。
- (2) 財政上のディスインセンティブ(意欲阻害要因)を含んでいるため、有給労働へ就くのに妨げとなっていること。
- (3) 不正受給の横行と、本来の権利者が制度から離脱していること。

(2)と(3)からは、ブレア政権が、現行の制度は救済に値する失業者を確定することを困難にし、福祉への依存者を生み出している、と考えていることがわかる。また(1)には、社会保障支出が拡大しているにも関わらず、不平等や社会的排除の問題を解決できなかったサッチャー・メイジャー政権の社会保障政策に対する批判が込められている。

ニュー・ディール政策の内容

深刻な失業問題に直面したブレア政権は、その対策として、1997年10月にニュー・ディール構想を発表した。とりわけ彼が重点を置いたのが、若年失業者であった。ブレアは、総選挙のマニフェストに、25万人の若年失業者を失業給付から就労へと導くことを掲げていた。実施にあたってブレアは、その財源を確保するために、同年、民営化された公営企業に対する

回限りの「ウィンド・フォール税」を課した。そうして得た税収52億ポンドのうち、計36億ポンドが、失業者を雇用する企業に対する助成金の財源などに利用された³⁵⁾。

ニュー・ディール政策の全体的な目標は、職業訓練などを通じて失業者の長期的な就業可能性を向上させ、再び通常の労働市場へと送り出すことで福祉依存を解消し、もって社会保障支出を削減することにあった。このことは、福祉国家の役割が、「セーフティ・ネット」から、失業者を再び労働市場へと送り返す「トランポリン」へ変化したと例えられている³⁶⁾。

ニュー・ディール政策はその対象となる年齢層によって、6つのプログラムに細分化されていた。ここでは、その中でもっともワークフェア要素の強い、強制プログラムについて焦点を当てる。

A. NDYP プログラム

18歳から24歳までの6ヶ月以上求職者給付を申請している若年失業者は、強制的にNDYP（New Deal for Young People）の対象者となった。NDYPは、いくつかの地域での先行導入を経た後、1998年4月から全国的に実施された。

NDYPの最初の4ヶ月間はゲートウェイ（Gateway）と呼ばれ、個人アドバイザーがカウンセリングを行い、補助金なしの通常の就職を目指して活動を行う期間にあたる。この4ヶ月の間に職が見つからなかった場合には、対象者は以下の4つのオプションのいずれかを選択しなければならないかった。

- (1) 補助金つきの就業。当該失業者を雇い入れる企業には、週当たり60ポンドまで6ヶ月の賃金助成と、750ポンドまでの訓練費用が助成される。
- (2) ボランティア団体や環境団体（環境タスクフォース）などでの、6ヶ月間の勤労体験。併せて、訓練プログラムに参加することもできる。
- (3) 自営業の開業。この場合、二週間に一回の分割で支給される補助金

と、6ヶ月間のアドバイスを得ることができる。

(4) 最長12ヶ月間の、全日制で行われる職業訓練への参加。

これらのオプションをいずれも拒否した場合には、一回目は2週間、二回目には4週間、三回目では6ヶ月間にわたり、求職者給付の受給資格を失うペナルティが用意されていた。また、職を得ることができずにこのオプション期間を修了してしまった者については、更なる就職支援やアドバイス、訓練プログラムを受講できる徹底遂行期間(follow-through)が設けられている³⁷⁾。

B. NDLTU プログラム

25歳以上で2年間以上失業している者は、NDYPの2ヶ月後に導入された、NDLTU(New Deal for Long-Term Unemployed)の対象者となった。こちらもNDYPと同様、対象者は強制登録制であった。NDLTUには全国プログラムと、同年11月に28の地域で導入された実験プログラムの2つが存在する。

全国プログラムはまず、個人アドバイザーの面接から始まる。そして、参加者それぞれの適正を見極めた上で、プログラムが用意されている。全国プログラムでは参加者に対して、補助金付きの就業が、1年間、JSA(Jobseeker's Allowance: 求職者手当)を受給しながらの職業訓練のいずれかのオプションを用意していた。このうち、前者の補助金付き就業の場合、使用者側には正規雇用で最長6ヶ月間週75ポンド、パートタイム雇用でも週60ポンドの補助金が交付される。

全国プログラムはNDYPと異なり、アドバイザー面接のみが強制参加で、その後のプログラムは任意参加である。他方、実験プログラムの内容は地域によって異なる点多かったが、支援が中心となる入口期間(6~13週間)を経て、強制参加の集中活動期間(最長13週間)に移行するという構成は、ほぼ共通している。実験プログラムは全国プログラムよりも対象者層を拡大しており、失業期間が12~18ヶ月の者も含まれていた。ただし2001年4月1日から、NDLTUの全国プログラムの参加対象者も18ヶ

月以上失業中の者に拡大されている³⁸⁾。

C. 任意プログラム

上記二つのプログラム以外にも、任意プログラムとして、5歳3ヶ月以上の子供を有する未婚の母親で、6ヶ月以上にわたって扶助を受給した者を対象とした NDLP (New Deal for Long Parents) や、6ヶ月以上求職者手当を受給している者のパートナーを対象とした NDPU (New Deal for Partner of Unemployed People)、障害者向けの NDDP (New Deal for Disabled People)、50歳以上の求職者手当受給者などを対象とした、ND + 50 (New Deal for 50 plus) などが存在する。

これらのプログラムは、参加の任意性と、就職に向けて個人アドバイザーが相談や指導を提供するという点では共通した内容をもっている。したがって、参加を申請した者が提供された選択肢を拒否しても、扶助給付受給権を失うということはない³⁹⁾。

・デンマークのアクティベーション改革

福祉見直しと構造的失業

スウェーデンをはじめとする北欧福祉国家の特徴は、完全雇用への責任と、普遍的で給付水準の高い社会保障制度を備えていることである。これらの国々の多くは、積極労働市場政策と呼ばれる雇用政策が採用している。これは、スウェーデンのものが有名であるが、職業訓練や公私両部門における補助金つき雇用、ないしは一時的雇用といった手段を通じて、人々の就業可能性の向上に配慮した雇用政策をいう⁴⁰⁾。

デンマーク福祉国家もその例に漏れず、「アクティベーション (Activation)」と呼ばれる積極労働市場政策と、高い所得代替率を有する社会保障制度を兼ね備えた、福祉国家の「優等生」とも言うべき存在であった。

デンマークの失業手当制度は、最大で従前所得の約90%に上る所得代替率、8年から8年半にわたる受給期間、26週間の賃労働への従事のみで完

全な資格が与えられるという、非常に寛大な制度であった。一方、アクティベーションは、失業手当や社会扶助を受給し失業期間にある人々を対象に、訓練プログラムを提供し、再び通常の職へと送り出すことを目的とした制度であった。1993年の改革以前は、この再雇用プログラムに参加することによって、失業手当の受給を更に2年半延長し、2度の再申請権が与えられるというものであった⁴¹⁾。

1970年代の第一次オイルショック以後、デンマークは深刻な失業問題に悩まされることになった。1993年には、失業率が過去最高水準の12.5%に達し、およそ35万人が完全失業状態にあった。福祉国家の危機に伴う、福祉見直し圧力の高まりは、デンマークでも例外ではなかった。1986年の政府によるレポートは、学卒後の成人に対する再教育と、高技能取得を目的とした職業訓練は、経済政策との関連を強調すべきだと強調した。また、1988年には、経済評議会(Economic Council)が、現行の失業手当制度が失業者の賃労働意欲を蝕む元凶であると批判した⁴²⁾。

こうした批判を取り上げて、当時の保守党政権のスリュタ首相は、「新社会政策」の必要性を強調した。それは、教育と訓練を、低額の失業給付と結びつける、ワークフェア的な要素を内包しているものであった。もっともそれは、失業給付の削減というイデオロギー的な主張という側面が強かった⁴³⁾。

その後、1989年に発行された労働省白書は、賃金分散の役割の小ささや、財政における失業者の限界費用、寛大な失業給付、自発的就業に対するコントロール不足といった、労働市場の構造的問題に注目した。この白書を受けて政府は、アクティベーション(Activation)には義務を課す必要があるとの認識を示した。また、保守党の間でも、直接的な産業補助金より、アクティベーションへの期待を寄せる意見が見られるようになった。

産業補助にせよアクティベーションにせよ、これらの政策はデンマーク政府にとって、いずれも非常に「高くつく」政策であった⁴⁴⁾。それにもかかわらず、保守党の意見が変化した背景には、次の二つの見解が広く認識

されていたためであった。第一に、デンマークは、国際収支で多額の赤字を抱えており、財政出動による失業対策が期待できなかったということ。第二に、この高失業率は労働市場の構造的問題であったために、所得政策による解決が期待できなかった、というものである⁴⁵⁾。

構造的問題とは、労働市場における需要・供給間の能力のミスマッチを意味する。こうしたミスマッチのために、80年代後半のデンマークでは、ある部門における労働力は過剰供給で失業率が上昇していたにもかかわらず、他の部門では需要超過を起こしている、というパラドックスが発生していた⁴⁶⁾。これらのパラドックスを解決には、所得政策より、むしろ教育訓練や就職斡旋を充実させる方が、より効果的だという広範な認識が存在していたのである。

三つの委員会によるレポート

デンマークが、ワークフェアの要素を導入したアクティベーション改革を展開していくきっかけとなったのは、1992年以降に発表された、一連のレポートである。なかでも、労働市場委員会（Labour-market Commission）や社会委員会（Social Commission）、福祉委員会（Welfare Commission）が発表したレポートは、重要な役割を果たした。こうしたレポートによって、デンマーク国内で政策論議が引き起こされ、それが1993年以降のアクティベーション改革へと繋がっていくのである。

労働市場委員会レポートは、1992年、連立社会民主政権が誕生する数ヶ月前に発刊された。このレポートは、デンマークの構造的失業の問題に焦点を当て、それに関連していくつかの勧告を行った。まず、資格取得と技能向上が、失業者・就業者双方にとって重要であるという観点から、職業訓練、教育プログラム制度の変更について提案を行った。次に、失業手当財政に関する提案である。デンマークの失業手当制度は、労働組合が出資と管理を行い、政府が財政的援助を行う、гент方式と呼ばれる制度を採用している⁴⁷⁾。レポートは、労働組合の出資割合の拡大について言及し

た⁴⁸⁾。

1993年には、雇用創出と人的・経済的資源の積極的活用を可能にする、社会移転支出システムへの改革を提言したレポートが、社会委員会から提出された。社会委員会はそこで、デンマーク労働市場が抱える、若年層や中年層、女性、移民といった人々の労働市場における周辺化問題や、構造的失業の解決には、社会移転支出システムの合理化・効率化が必要であると主張した⁴⁹⁾。

また社会委員会レポートは、労働市場委員会が発表したレポートのアクティベーション戦略、すなわち職業訓練、教育プログラムの改革に関する部分を再利用するかたちで、次のような提案を行った。第一に、被保険失業者とそうでない失業者それぞれに対応した、アクティベーション制度を確立することである。第二は、通常の賃金と労働条件の下では働けない者のための、中間労働市場の創設である。このうち、前者の提案は実現することはなかったが、ここには、失業者には義務と権利が与えられるべきという、後のアクティベーション制度に通じる考えが含まれており、その後の制度設計に与えた影響は大きいものであった⁵⁰⁾。

福祉委員会のレポートは、デンマークが置かれている経済的状況に関しての、長期的展望を分析した。まずレポートは、福祉国家の存続は高水準の雇用と経済的繁栄なしには不可能であろうという認識を示した。その上で、グローバル化と自由化が拡大する中、デンマークが国際貿易、産業部門において競争的地位を占めるには、ニューテクノロジーと柔軟な生産システムの開発が必要であり、そうした望みは非常に困難であるとの結論に達した。さらにレポートは、労働技能と、労働柔軟性を強化することの重要性、競争的労働市場で働くのが困難な者に対する、「シェルター」としての職を用意する必要がある点を強調した。この「シェルター」という発想は、社会委員会が提唱した中間労働市場の発想に近いものといえよう⁵¹⁾。

福祉委員会の提言の中で、とりわけ重要なのが、社会扶助給付によって最低賃金保障を行う方法は、非常にコストがかかり問題である、と指摘し

た点である。デンマークの政府財政も、巨額の公債負担と国際収支赤字を抱えていたために、社会扶助によるこうした保護機能が、次第に重荷となりつつあったのである。

このように、三つの委員会によるレポートについて、その内容を見てきたが、これらのレポートのいずれにも共通するのは、失業問題対策のプライオリティーが、所得政策から雇用政策へと移行した点である。そして、福祉縮小と雇用政策を両立すべく構想されたのが、義務と権利を強調する、ワークフェアの要素を取り入れた、アクティベーション改革であった。

アクティベーション改革の概要

アクティベーション改革の理念は、まとめると次の5点に集約することができる。第一に、給付と賃金の削減よりもアクティベーションを強調するという。第二に、単に労働力の流動性と職探しの効率性を増進させるよりも、失業者のスキルと就業経験の向上を目指すこと。第三に、「給付のための」就労よりも、職業訓練と教育に重点を置くこと。第四に、規制や懲罰を与えるよりも能力を与えること。そして最後が、失業者のみを対象としたプログラムよりも包括的なプログラムの実施、である⁵²⁾。以下、その具体的な実施内容を見ていこう。

1993年、政府は労働市場改革に着手した。まず、従来のようなアクティベーションと失業手当の再受給権との関係は解消された。失業手当の受給期間は7年に固定され、再受給権の申請は、正規雇用を得た場合に、1度だけ行えることとなった。一方で、カウンセリングや助成金つき職業訓練、個別の職業訓練、教育プログラム、または助成金つき自営業の開業などのプログラムは、早期から受けることができ、個々の需要に応じたアクション・プランは、雇用主と失業者双方がサインを交わし、作成することとなった。

これに加えて、失業手当に二期間制が導入されることとなった。前半の四年間は給付期間と呼ばれ、失業者は給付を受けながら求職活動を行い、

正規雇用就くことを目指して活動する。この間、失業者は受給権と同時に、12ヶ月間の求職活動義務を負うこととなった。後半の4年間はアクティベーション期間と呼ばれ、失業者は最低、一週間あたり平均して20時間、上記のプログラムに参加することが義務付けられた。1994年には、失業者は、アクティベーション期間中、プログラムに参加する権利と義務を常に負うものとされた。さらに1995年には、アクティベーション期間が3年に残されたまま、給付期間は2年に短縮された⁵³⁾。後にこの期間は更に短縮され、2003年には、25歳以上の者は、失業期間が4年となり、最後の3年間には、恒常的にアクティベーションへの参加が義務付けられた⁵⁴⁾。25歳以下の場合、失業期間が4年というのは同様だが、給付期間は半年に短縮されている。このように、アクティベーション・プログラムは、権利としてのみならず、その義務としての性格が強調されることとなった。

とりわけこの改革でも重要なのが、アクティベーションに、プログラム忌避に対するペナルティが導入されたことである。受給期間中に正当なアクティベーションを拒否した場合、失業者は4週間の間、失業給付の受給権を失う。度重なる拒否といった重大なケースだと、受給権は完全に失われることとなる。これがアクティベーション期間だった場合、1回目は4週間といった規定はなく、直ちに受給権を喪失することとなる。受給権を喪失した失業者は、いくつかの場合、ミーンズ・テスト付の社会扶助へと移行することとなる⁵⁵⁾。このように制度離脱者の救済措置が用意されている分、アクティベーションの懲罰的性格は、幾分か弱められているといえよう。

1995年に行われた政策調整によっても、いくつか重要な改革が行われた。教育プログラムに関しては、25歳以上で教育を受けていない者が、直近6ヶ月以上の間、失業状態にあった場合、18ヶ月の教育プログラムに参加する権利と義務が与えられた。また、プログラムによって拡大した労働需要を吸収すべく、公共部門の拡大によって多くの仕事が割り当てられた。これらは主に、自然・環境保護分野、デイケアサービスといった福祉分野

で創設された。そして最後に、失業手当の受給資格のうち、正規雇用要件が従来の26週間から、季節労働者の雇用倍増を含意して、52週間へと延長された⁵⁶⁾。

アクティベーションの拡大と地方自治体の役割

一連の改革によって、アクティベーションの対象とされる範囲は、大きく拡大していった。1991年のデンマーク社会福祉法の改正によって、地方自治体は25歳以下の全ての若年失業者に、アドバイスやカウンセリング、助成金つき職業訓練、個別の職業訓練、教育事業、またはさまざまな形態の教育プログラムと言ったアクティベーション・プログラムを提供する義務を課した。

特筆すべきは、失業手当を要求することができないために、社会援助を受ける者に対しても、権利と義務を強調するアクティベーションの理念が適用された点である。1990年の新法によって、現在失業中で、求職等の何かしら活動をしている状況にある16歳から18歳の若者を対象とした、特別若年者手当がされた。

さらに、自治体アクティベーション法は、失業以外のアルコールやドラッグ依存、精神的問題などを抱える者も含めて拡大された。これによると、25歳以下の者は、最大13週間の社会扶助を受けた後に、アクティベーションへの権利が発生する。他方、25歳以上の人々は、12ヶ月の間に個別のアクション・プランとアクティベーション・プログラムへと参加する権利が与えられる。

上記の三つのアクティベーション・プログラムは、それぞれ地方自治体の実施主体として位置付けられている。このことから伺えるように、デンマークのアクティベーションでは、地方自治体をはじめとする地域の参加主体の役割が非常に大きなものと位置付けられている。

労働市場改革は、アクティベーションの権利義務関係の強化と共に、地域の実情に応じた労働市場政策の展開をも意図してなされた。まず自治体

には、当該地域における就労促進計画、および公共雇用サービス計画に関する策定権限が与えられた。また、計画における目標設定に関する権限も、かなり広範な形で認められた。さらに自治体には、中央から配分された総枠内において、予算を配分する権限が与えられた。具体的には、94年の労働市場改革によって、日本の県に相当する全14自治体で、労働市場協議会が予算案を策定した⁵⁷⁾。

社会立法の再編

最後に、1996年の社会立法再編によって、社会福祉は、所得移転に関する事項と雇用政策領域に分割され、後者はソーシャル・アクティベーション政策に関する法体系へ再編された。このことによって、次の二点が強調された。まず、全ての人々は、自身の職業的スキルを活用、発展させる権利と義務があることが確認された点である。次に、社会扶助の受給者は、失業以外の問題を抱える人々であっても、就職に向けた活動を積極的にしなければならなくなった点である⁵⁸⁾。

この再編によって、社会扶助受給者は、自らの権利の行使としてアクティベーション・プログラムを受けることができるし、その能力に応じたかたちでのアクション・プログラム(例えばリハビリ・プログラム)も与えられる。しかし彼らは、アクティベーションへの権利が開かれている一方で、「自身の職業的スキルを活用、発展させる義務」をも課されることとなった。したがって、正当な形で提供されるプログラムに対し、これを拒絶した場合には、社会扶助を最大で20%まで削減することが可能になった⁵⁹⁾。

・二つの「ワークフェア」？ その評価と分析

NDYP の成果

NDYP は2003年6月末までに約100万人の若者がプログラムを修了し、

うち約90万人が離脱していった。プログラム在籍者の各オプションの参加比率は、1999年8月時点で、補助金つき雇用が27%、全日制教育訓練が37%、ボランティアや環境団体などでの訓練つき勤労経験が36%であったが、2003年6月ではそれぞれ12%、45%、43%となった。この数字は、特に補助金つき雇用について、当初政府が予想していた見通しよりも低い数字となった。これは、就労準備態勢が整った失業者が予想していたよりも少なく、しかもその傾向が年を経るごとに悪化していったためだといわれている⁶⁰⁾。

次に、プログラムの失業改善状況を見ていく。全体的な失業率の傾向は、1993年の保守党政権期にピークを迎えており、以降は経済状況の好転もあって減少傾向にあった。そうした中であっても、NDYPプログラムの対象年齢層の、失業率の減少は際立っている。NDYPプログラムの参加資格をもつ、18歳から24歳までの年齢層の失業率は97年の政権発足から2000年までに70%減少しており、労働党が総選挙時に掲げた、25万人の就職というマニフェストの目標も達成した。また、政府の公式発表によると、2002年12月までに約41万人が就職に成功し、そのうち約33万人が継続的な職を得たという⁶¹⁾。ブレア政権は、NDYPの目標を、継続的な雇用に就かせることにあると考えていた⁶²⁾。そのため、このような実績をもってプログラムの成果を強調している。

またミクロレベルでの効果として、参加者個人の反応を見ても、48%が個人アドバイザーからのアドバイスに満足した、という結果が見られるという。さらに、雇用者側からも、補助金つき雇用を積極的に受け容れる姿勢が調査によって明らかとなっている⁶³⁾。

こうして見ていくと、ニュー・ディール政策は、多大な成功を収めたと思われる。しかしながら実際には、NYDPを通じて職に就いた者の多くは、プログラムがなくても就職が可能であったという。そうした点を考慮すると、NDYPを離脱して職に就いたものの22%が、継続的な雇用に就けなかったという。

また、短期の不安定な雇用が拡大している実態もあった。これらの雇用者は、いったん短期雇用で職に就いた後に、再び失業者に舞い戻るといって、「回転ドア」状態にあったという。こうした事態が生じた原因としては、NDYPのプログラムが短期で就職実績を挙げようとするあまり、参加者の適正にあった職を斡旋することよりも、継続的であろうとなかろうと、まず職に就かせることを優先する傾向が強かった点が指摘されている⁶⁴⁾。こうした点を考慮すれば、セーフティ・ネットからトランポリンへの転換は、政権が強調するほどに成功したとはいえない。

アクティベーション改革の成果

アクティベーション改革によって、デンマークは「奇跡」とも形容される成功を遂げた。まず、失業率は劇的な改善を遂げた。1999年までに高失業率は改善へと向かい、慢性的な財政赤字を黒字に転じている。99年の完全失業者数はおよそ15万8,000人で、失業率は5.7%、2000年6月では5.4%という数字になっている。これは第一次石油危機以来、最低レベルの失業率であった。さらに、地域ごと、業種ごとにばらつきのあった失業率も、平準化していった。

インフレ率は2000年時点で2.9%（2002年は2.3%）と、急激な賃金上昇を発生させることなく、雇用の拡大に成功した。さらにこれらの改善は、経済成長と社会保障水準をトレード・オフにすることなく実現された。失業手当の給付額は、保守連立政権期に若干削減されたにもかかわらず、社会保障水準は依然としてEUでは最高水準に位置している。そのことを裏付けるように、1994年時点の失業者の貧困率を見ていくと、イギリス49%、フランス28%、ドイツ27%と比べて、デンマークは8%という低水準であった⁶⁵⁾。

2000年の時点で、アクティベーションの対象となる20万人のうち、6万人が資格取得や技能向上を目的としたプログラムに参加している。残りの3分の2は教育訓練、3分の1が職業訓練、もしくは補助金給付付きの雇

用に参加している。アクティベーション改革も同様にミクロレベルで見ると、良好な成果が確認できたという。具体的には、プログラム参加者の失業手当受給期間が、参加しなかったものに比べて短縮された。さらにプログラム参加者の間で、社会扶助支出がプログラム終了後の一年で約15%の削減があったという⁶⁶⁾。

もっとも、こうしたミクロレベルでの効果を測定しようとした試みは、成功してこなかったもいわれている。とりわけ、デンマークが失業率の改善に成功した1990年代前半から、ヨーロッパ全体の経済が良好に推移していたこともあるため、失業率の低下が、アクティベーションの成果によるかは判断が難しい。したがって、アクティベーションとの因果関係を疑問視する見解もある、という点を付け加えておく⁶⁷⁾。

アクティベーションはワークフェアか

ここまで、イギリスとデンマークという、二つの異なる福祉国家で導入された労働市場政策を見てきたが、二つの国の労働市場政策は、以下の点で共通しているといえよう。

まず、これら二つの国々は、ともに失業率の増大と福祉受給者の拡大によって、財政的負担が増大したために社会保障改革に乗り出した、という点である。次に、その解決策として、福祉の権利とそれに伴う義務を強調する制度を採用した点である。そして最後に、それら一連の政策によって、両国とも失業率の低下という目的を達成した、という点である。

では、こうした共通点を有していることから、NDYP もアクティベーションもワークフェア改革の一種、と位置付けることは妥当であろうか。この点に関して、エスピン・アンデルセンは、特にアクティベーションをワークフェアと位置付けることを、明確に否定している。以下、若干長くながるが引用する。

「スカンジナビア諸国の福祉と雇用政策は、つねづね生産主義（productivism）という言葉で言い表されてきた。この言葉は、市民

の生産的な可能性を最大限に引き出そうということを意味する。表面的に見れば、これは、アメリカ人が言う『勤労福祉(workfare)』と同じように聞こえるかもしれない。しかし、現実には二つは異なる。アメリカの『勤労福祉』では、社会的給付は労働を行うという条件付きであるのに対して、北欧諸国の『生産主義』では、福祉国家は、すべての国民が労働するための必要な資源と動機と(仕事と)を持つことを保証しようというのである⁶⁸⁾。

また、宮本も、アクティベーションとワークフェアには、よく似た点が存在しながらも、これをワークフェアの一類型とすることには否定的である。宮本によると、それは次の理由による。まず、就労支援をめぐる政府支出の水準が大きく異なるという点である。アメリカの場合、GDP比で0.15%(1999年)であるのに対し、スウェーデンは1.82%(同)、デンマークでも1.6%(2000年)となっている。次に、ワークフェアは、ワークテストを課すという強制的な手段、「ムチ」の側面が強い制度であるが、北欧の労働市場政策は、就労インセンティブに配慮した社会保障制度の設計を中心として、就労を促すアメの要素が強い制度である点である。第三に、とりわけスウェーデンでは、教育や育児サービスといった間接的に就労を支援する政策においても、公的責任が強調された点である⁶⁹⁾。

もちろん、アクティベーションもニュー・ディールもまとめて、アメリカのAFDCと同程度に就労強制的な制度だといえないことは、明らかである。彼らのいうとおり、デンマークのアクティベーションには、個別のアクション・プラン策定や教育プログラムへの配慮といった点で、NDYPには見られない、「市民の生産的な可能性を最大限に引き出そう」という意図をうかがうことができる。NDYPの訓練プログラムは、あくまでも職業技能を伸ばすことが目的であり、教育を目的としたプログラムは用意されていない。

だが、1993年以降のアクティベーション改革の、一連の過程を追いかけていくうちに明らかとなったのは、福祉受給権の前提として、就業可能性

の向上に努める義務を課す、忌避者に対しては受給権の喪失というペナルティで対応する、という制度改革の内容である。加えて、これは旧来からのアクティベーションの対象者層のみならず、それまで訓練プログラムの対象ではなかった層や、失業以外の理由で職についていない層にまで、拡大されて行われているのである。宮本はこれを、「寛大であった失業手当制度の軌道修正にすぎない」としているが⁷⁰⁾、大事なのは、その軌道修正がどういった理念に基づいて、いかなる方向性でなされたか、というその内容である。そしてそれは、明らかに、ワークフェア的要素を強調する方向で修正されている。加えて、三つの委員会レポートからも明らかのように、政府自身、こうした方向性を明確に自覚し、アクティベーション改革の戦略にこれを反映させていたことが伺える。こうしたことから考えても、アクティベーション、およびニュー・ディール政策とは、ワークフェアという共通の理念の下に、その制度的相違が理解される政策であろう。

お わ り に

本稿は、イギリスおよびデンマークの労働市場政策に焦点を当て、ワークフェアという観点から分析を試みた。これらの国々の政策実施過程をみていくと、ワークフェア的要素を取り入れた制度再編を行っていることが、政策の内容からも理念からも明らかとなった。

しかし一方で、これらの政策は、全く同様の性格をもつワークフェアと位置付けることが困難だということも指摘した。イギリスのニュー・ディール政策は、セーフティ・ネットからトランポリンへと福祉国家の現代的再編を目的としながらも、むしろサッチャー政権期と同様の就労強制的、懲罰的性格との連続性も色濃く残したものであった。

他方、デンマークのアクティベーションは、権利と義務関係の強調といった点で、ワークフェアの就労強制的性格が導入されながらも、従来の積極労働市場政策の延長線上に位置付けられる、就業可能性の向上に配慮

した制度へと再編された。

こうした結果から、本稿は、ワークフェアの多様な理解を前提として、デンマークのアクティベーションもワークフェアに位置付けられるべきだと主張した。

本稿は、比較ワークフェア論の、さらにその前提となる、「ワークフェアを鍵概念とした比較分析は可能か」を考察する試みである。トリッキーらによる、比較ワークフェア論の先行研究⁷¹⁾が存在する中であって、本稿の試みはささやかなものに過ぎないが、比較ワークフェア論の今後の展開について、若干の論点を指摘したい。

一つは、ワークフェアという共通の概念で括られる政策が見せる制度的多様性が、どういった要因に基づいて現れるのか、という点である。これについては、P. ピアソンの福祉国家再編の三次元が示唆的である。

阪野智一によると、P. ピアソンは福祉国家の「固着性」に注目して、福祉国家再編の方向性を三つの次元で捉えた。固着性とは、福祉国家制度の定着・安定化によって、恩恵を被る既得権層による、福祉国家改革への抵抗力を指す⁷²⁾。

ピアソンの福祉国家再編の三次元は、次の通りである。第一は、脱商品化から再商品化である。これは、受給資格を厳格化することで、労働市場への参加を余儀なくさせる過程をいう。第二は、コスト削減である。とりわけ、支出削減圧力が恒常化するなかでは、コスト削減それ自体が目的化する。第三は、再調整である。再調整とは、今日の福祉国家を、社会的給付の今日的目標や需要と、より整合的にすることを目指した改革、と定義される⁷³⁾。

再調整はさらに、給付の効率化やプログラムへのインセンティブの付与、応答性の改善を図る合理化と、新しいニーズや規範に合わせて、プログラム自体の刷新を図る最新化を内容とする。

ピアソンによると、この三次元の再編過程は、エスピン・アンデルセンのレジーム類型に一定対応している。すなわち、低位の脱商品化と階層化

を特徴とする自由主義レジームでは、再編は主に再商品化とコスト削減の次元で進められ、社会民主主義レジームでは、コスト削減と合理化が重視される。そして保守主義レジームでは、コスト削減と最新化が優先して進められることになる、という⁷⁴⁾。この見解に従えば、ワークフェアという理念を共有しながらも、スウェーデンでは就労インセンティブを高める再調整の次元が重視され、アメリカでは再商品化の次元が強調されるということである。

ピアソンは、新制度論の立場から、福祉国家の制度的固着性を強調するわけだが、他方でこれとは逆に、福祉国家の再編を、ワークフェア概念を軸にしたレジームシフトという次元で捉える論者もいる。例えば宮本太郎である⁷⁵⁾。

これらの見解のどちらが妥当かは、その後の研究の発展を待つ必要があらう。いずれにせよ、ワークフェアという政策は、今後も魅力的な研究対象としてあり続けるだろう、ということだけは言えそうである。

- 1) Lodemel, Ivar., and Heather Trickey. "A new contract for social assistance." in Lodemel, Ivar., and Heather Trickey. *An Offer You Can Refuse: Workfare in International Perspective*. Bristol: The Policy Press (2000): p. 6.
- 2) 池上岳彦「ワークフェア概念と福祉国家論の転換 分権的「福祉政府」へ向けて」社会政策学会誌第6号（ミネルヴァ書房，2001年11月）45頁。
- 3) Richard B. Freeman, Robert Topel, and Birgitta Swedenborg. "Introduction" in Freeman, Topel and Swedenborg, eds. *The Welfare State in Transition*. Chicago: Cicago Press (1997): pp. 23-24.
- 4) 宮本太郎「就労・福祉・ワークフェア 福祉国家再編をめぐる新しい対立軸」塩野谷祐一ほか編『福祉の公共哲学』（東京大学出版会，2004年）218-9頁。
- 5) G・エスピン・アンデルセン「黄金時代の後に？ グローバル時代における福祉国家のジレンマ」（埋橋孝文監訳）『転換期の福祉国家 グローバル経済下の適応戦略』（早稲田大学出版部，2003年）10頁。
- 6) 宮本太郎「就労・福祉・ワークフェア 福祉国家再編をめぐる新しい対立軸」塩野谷祐一ほか編『福祉の公共哲学』（東京大学出版会，2004年）216頁。
- 7) E・アンデルセン・前掲註(5)10-11頁。
- 8) E・アンデルセン・前掲註(5)4頁。
- 9) E・アンデルセン・前掲註(5)12頁。
- 10) E・アンデルセン・前掲註(5)13頁。

- 11) 宮本・前掲註(4)217頁。
- 12) 宮本・前掲註(4)217頁。
- 13) 阪野智一「自由主義的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『福祉国家再編の政治』(ミネルヴァ書房, 2002年) 155頁。
- 14) 阪野・前掲註(13)159頁。
- 15) そのため, サッチャー政権の政策目標であった PSBR の削減に成功したのは, 1987年と政権後期に入ってからであった。参照, 小堀真裕『サッチャリズムとブレア政治』(晃洋書房, 2005年) 76-77頁。
- 16) 新井光吉『勤労福祉政策の国際展開 アメリカからイギリス, カナダへ』(九州大学出版会, 2005年) 139頁。
- 17) David Dolowitz, *Learning from America: Policy Transfer and the Development of the British Workfare state.* (Sussex: Academic Press, 1998), pp. 61-65.
- 18) ただし, サッチャー政権のワークフェアは, オランダやスウェーデンといった国々で行われた福祉改革の影響を受けているといわれている。後述するように, 1988年社会保障法の改正は, スウェーデンの同様の規定を参考にしたとされる。新井・前掲註(16)128-39頁。また, アメリカのワークフェア政策がサッチャー, ブレア両政権の労働市場政策に与えた影響は, Dolowitz, *Learning from America* に詳しいので, そちらを参照のこと。
- 19) Heather Trickey and Robert Walker, "Steps to compulsion within British labour market policies." *An Offer You Can Refuse*, p. 187.
- 20) 新井・前掲註(16)142頁。
- 21) 新井・前掲註(16)145頁。
- 22) ベヴァリッジ報告は, 少年少女に失業給付の無条件給付を認めるべきではないとしている, という。新井・前掲註(16)143-44頁。
- 23) 新井・前掲註(16)144頁。
- 24) 阪野・前掲註(13)159-60頁。
- 25) Dolowitz, p. 115.
- 26) 新井・前掲註(16)146頁。
- 27) 阪野・前掲註(13)172-73頁。
- 28) Trickey and Walker, p. 185.
- 29) 新井・前掲註(16)149頁。
- 30) 小堀・前掲註(15)99-100頁。
- 31) 小堀・前掲註(15)98頁, 101-02頁。
- 32) 阪野・前掲註(13)166頁。
- 33) Trickey and Walker, pp. 190-91.
- 34) Trickey and Walker, p. 191.
- 35) 阪野・前掲註(13)168頁。
- 36) 阪野・前掲註(13)165頁。
- 37) 新井・前掲註(16)157-58頁。
- 38) 新井・前掲註(16)158頁。

ワークフェア政策の射程（比嘉）

- 39) 新井・前掲註(16)158-60頁。NDPU は2000年10月から、25歳未満で子供のいないパートナーの参加が強制となった。さらに2001年末には、NDP（New Deal for Partner）に発展、解消した。
- 40) ジョン・D・ステファンス「スカンジナビアの福祉国家 達成、危機と展望」前掲註(5)所収、63頁。
- 41) ユルゲン・グル・アンダーセン『『市民権』の政治 デンマークにおける福祉、雇用、アクティベーション』山口二郎ほか編『ポスト福祉国家とソーシャルガバナンス』（ミネルヴァ書房、2005年）170頁。
- 42) Jacob Torfing, "Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State." 'Journal of European Social Policy' Vol. 9, No. 1 (1999): pp. 13-14.
- 43) *Ibid.*, p. 14.
- 44) 2000年のデータでは、積極労働市場政策に要する支出は、GDPの1.6%を占め、OECD諸國中、オランダに次いで高い数字であった。参照、J・アンダーセン・前掲註(41)172頁。
- 45) Torfing, *op cit.*, p. 14.
- 46) ヨーゲン・エッケロス「デンマークにおける1990年代の雇用・労働市場政策」(独立行政法人労働政策研究・研修機構主催デンマークセミナー講演議事録、2000年9月7日実施) URL: <http://www.jil.go.jp/> (2006年1月現在)。
- 47) J・アンダーセン・前掲註(41)174頁。
- 48) Torfing, *op cit.*, p. 14.
- 49) Torfing, *op cit.*, p. 14.
- 50) Torfing, *op cit.*, pp. 14-15.
- 51) Torfing, *op cit.*, p. 15.
- 52) Torfing, *op cit.*, p. 17.
- 53) Torfing, *op cit.*, pp. 15-16.
- 54) J・アンダーセン・前掲註(41)171頁。
- 55) Torfing, *op cit.*, p. 16.
- 56) Torfing, *op cit.*, p. 16.
- 57) エッケロス・前掲註(46)講演議事録より。
- 58) Torfing, *op cit.*, pp. 16-17.
- 59) Torfing, *op cit.*, p. 17.
- 60) 新井・前掲註(16)163-65頁。
- 61) 酒向真理「EUとイギリスの雇用政策：第三の道は確立可能か？」産政研フォーラム第40号(1998年) URL: <http://www.shin-so.co.jp/chubu-sanseiken/> (2005年1月現在)。
- 62) ブレア政権は、「13週間以上の勤続」を継続的雇用の定義としていた。新井・前掲註(16)170頁。
- 63) 香川敏幸ほか「地域の雇用をめぐる労働福祉政策の新展開 英国ニュー・ディール政策の検討を中心として」地域経済研究3号(広島大学大学院地域経済システム研究センター、2002年3月)106頁。

- 64) 新井・前掲註(16)170頁。
- 65) J・アンダーセン・前掲註(41)177頁。
- 66) イェンス・ベック・アンダーセン・前掲註(46)講演議事録より。
- 67) J・アンダーセン・前掲註(41)172頁。
- 68) G・エスピン・アンデルセン(渡辺雅男ほか訳)『ポスト工業経済の社会的基礎 市場・福祉国家・家族の政治経済学』(桜井書店,2000年)123頁。
- 69) 宮本太郎「ソーシャル・アクティベーション 自立困難な時代の福祉転換」NIRA 政策研究18巻4号(2005年4月)17頁。
- 70) 宮本太郎「ワークフェア改革とその対案 新しい連携へ？」海外社会保障研究 No.147(2004年)34頁。
- 71) Heather Trickey, "Comparing workfare programmes—features and implication." An Offer You Can Refuse, pp. 249-93.
- 72) 阪野・前掲註(13)152頁。
- 73) 平岡公一「社会サービスの市場化をめぐる若干の論点」渋谷博史ほか編『福祉の市場化をみる眼 資本主義メカニズムとの整合性』(ミネルヴァ書房,2004年)306頁。
- 74) 阪野・前掲註(13)152頁。
- 75) 宮本・前掲註(70)19-20頁。