

ポスト福祉国家の展望

金 田 耕 一

1. はじめに

福祉国家は、第二次世界大戦後ほぼ30年間わたって発展しつづけた。この時期の福祉国家は、産業の発展、都市化の進展、人口動態の変化などによって生じた雇用や健康、住宅、教育、年金などの社会問題に対する国家の応答であり、おおむねそれは成功した。先進諸国においては、生活水準が全般的に向上したことによって、貧窮者や病人、失業者などが生活リスクから開放され、市民としての生活を享受するライフ・チャンスの平等が拡大した。また福祉政策は、それまで社会の周辺に押しやられていた人々に豊かな共通生活を提供することによって、経済的に分裂しつつあった社会の統合をもたらした。この時代を、福祉国家政策の「黄金時代」と呼ぶことができる。

しかし1970年代になると高度経済成長の終焉、国際経済環境の変化、労働市場と家族構造の急速な変容などを背景にして、福祉国家は「危機の時代」を迎えた。その後も、グローバリゼーションに伴う国際市場での競争激化とともに、福祉体制を支えてきた国民国家の権能の弱体化、国民経済のパフォーマンスの低下、年金と健康保険などの福祉受給者である高齢者の増加などによって、福祉国家はかつてないほど多くの課題に直面している。このような状況で、福祉国家の基本的性格も大きく変化しつつある。

本論文では、新しい課題の下で福祉国家がどのような方向へ変貌しつつあるかを検討した。

2. ケインズ主義的福祉国家からハイエク主義的 最小福祉国家へ

福祉国家の発展は、主に4つの要素によって支えられていた。第1に、大規模で安定的な生産部門によって特徴づけられる継続的な経済成長である。生産部門は比較的安定的に雇用を社会に提供することができ、その結果、多数の人びとに比較的高水準の家族所得をもたらすことができた。第2には、安定した核家族構造である。比較的高水準な所得に支えられた家族が、子供や老人などの依存集団に対するケアを提供するという補完的役割を担った。とりわけ女性の無償労働が家族内で果たした役割は大きかった。第3に、国民経済を管理運営する政府の能力である。政府は金融財政政策をつうじた経済成長によって失業率を抑制し、また産業政策や貿易政策によって国内産業を保護発展させることができた。結果的に、国民に一定の所得保障をすることができた。第4に、労働者階級と中産階級が自分たちのニーズに応じた給付とサービスの提供を支持したことである。そのような給付を支えるための課税も労働者階級と中産階級の政治的妥協によって政治的正統性をもつことができた。福祉国家の「黄金時代」を支えたのは、これら4つの条件である。

よく知られるように、福祉国家体制のモデルとなったのは、社会保険を軸にした社会保障制度の整備によってナショナル・ミニマムを保障しようとした「ベヴァリッジ報告」であり、また、それ

を支えたのが政府の市場介入を認めるケインズ主義的マクロ経済政策である。ケインズ主義は国民国家を基礎とした経済管理の手法であり、福祉国家は国民経済の自律性を前提に、国家を担い手として国民に提供される社会的保護のシステムであるといえる。国家の主要な役割は、国内市場を規制し、所得の再分配を行いながら、経済成長と完全雇用を実現することであった。経済成長を背景にした黄金時代には、政府は相対的に高いレベルでの自律性を維持しながら経済を運営することができ、市場と家族が満たすことのできないニーズに対する社会的給付を行うことができたのである。これを「ケインズ主義的福祉国家」(Keynesian Welfare State)と呼ぶことができる。

しかし、1973年の石油危機を契機とした先進資本主義諸国におけるスタグフレーションの発生と財政赤字の慢性化という事態は、ベヴァリッジ主義とケインズ主義の結合の産物である福祉国家体制への信頼を失わせた。それ以後、特にニュー・ライトから福祉国家批判が声高に語られるようになった。市場システムの活性化と社会保障制度の抜本的見直しが、先進諸国に共通する政治課題となったのである。

ケインズ主義的福祉国家への批判を背景にして台頭したのが、F. ハイエクやM. フリードマンのネオ・リベラリズムの思想であり、それを基礎とするニュー・ライトの福祉国家批判であった。「強い国家」と「自由な経済」の回復を求め、社会保障制度の縮減、規制緩和、民営化を柱とする「小さな政府」論を展開したニュー・ライトの主張は、イギリスやアメリカを中心に広く受容された。

しばしば考えられているのとは違い、ハイエクは必ずしも福祉国家を否定したわけではない。政府が、貧窮者や障害者に対する「生存の最低限度」の保障を市場の外部で行うこと異論を唱えたわけではない。ハイエクが問題にするのは、再分配をつうじて国民に一定の生活水準を保障するような福祉国家である。ケインズ主義的福祉国家は、国民の歓心を買うために、次第に歯止めのない所得

再分配を行うようになり、無原則な給付を拡大する。したがって、国民が将来のための備えを怠って社会のお荷物になるのを防ぐための強制保険は必要であるにしても、給付は最低の生活水準を満たすものであるべきであり、それ以上の保障はあくまでも自助努力に任されるべきである。この意味ではハイエクが主張したのは、福祉国家の解体ではなく、最低限度の生活を保障する福祉国家である(ハイエク, 1987)。「ケインズ主義的福祉国家」に対して、これを「ハイエク主義的最小福祉国家」(Hayekian Minimal Welfare State)と呼ぶことができるだろう。

福祉国家に対するニュー・ライトの批判は次のように要約することができる。福祉国家は個人の投資意欲や労働意欲を減退させる一方で、公的部門を拡大して官僚機構に権力を集中させて社会統制を強化し、市場に過剰な介入と規制を行ったあげくに巨額の財政赤字を生み出した。しかも国民に高負担を強いながら貧困の廃絶に成功しえなかったばかりか、人びとの依存心を増長させただけである(ピアソン, 1996年)。

肥大化し非効率となった福祉国家に対するニュー・ライトの代替案は、民営化と減税をつうじて市場を活性化し経済成長を促す一方で、教育、医療、福祉サービスの徹底した削減によって「小さな政府」の実現を目指すというものである。国家が撤退した後の社会保障は、非効率的で権威主義的な政府によってではなく、効率的で自由な市場によって運営される。市民は国家への依存体質から脱却して、賢明で自立的な経済主体として行動し、みずからの選択には責任を負うべきだ、というのである。

ニュー・ライトの政策の狙いは、福祉受給者に「自助」の精神を教え、自立を促進することにある。市民は自助努力によって「過保護国家」(nanny state)から自立し、平等に与えられた機会を生かしてみずからの人生を切り開くことができるようにすべきである。そのためには福祉のセーフティ・ネットは縮減されなければならない。も

ちろん自立することに失敗した市民は、国家からの助力が期待できる。しかし、長期の失業は市民として恥ずべきことであるし、失業手当の受給には厳しい制限が加えられるべきである（金田，2000）。

当時のサッチャー首相やレーガン大統領はネオ・リベラリズムを具体化するために大胆な福祉削減策と労働市場の規制緩和を行った。他の先進国においても福祉政策の見直しが進んだのである。

3. 新しい福祉国家の政治

福祉国家が厳しい批判にさらされた1980年代には、社会的支出は停滞傾向にあった（エスピン＝アンデルセン，2000）。それにもかかわらず、実際には福祉支出の削減までには進まなかった。レーガン政権下のアメリカで、低所得者層向け住宅政策の補助金削減、教育バウチャー制導入によって縮減が見られたものの、他の政策領域では削減はほとんどなされていない。またサッチャー政権下のイギリスにおいては、公的年金が縮小され公営住宅の売却が進められるなどネオ・リベラルな改革が進められたが、医療や所得保障などの政策分野において縮減はほとんど進んでいない（Pierson, 1994）。さらにイギリス、アメリカ、ドイツ、スウェーデンにおけるGDPに占める社会支出・政府支出の割合、全雇用者に占める公務員の比率、また年金、家族手当、疾病給付などの支出もほとんど減少していない。人口高齢化や財政危機に対処するために、ドイツで年金や医療などの社会保障給付の削減が試みられたが、抜本的な改革には至らなかった（Pierson, 2001）。90年代に経済停滞と失業増大に悩まされるようになったスウェーデンでも、社会保障制度の縮減が議論されたが、やはり福祉国家の構造的変化の徴候は見られない。

1980年代から90年代にかけては福祉国家の危機が唱えられ、いずれ福祉国家は行き詰まりを迎え、解体の危機に瀕するというのが共通の認識で

あった。しかし、一部の改革は見られるものの、社会保障制度を根底から変えるような政策はとられなかった。福祉国家は縮小も後退もしていない。それどころか多くの論者が、福祉国家の生き残りは可能であると指摘している（Kuhle, 2000）。これについては、福祉縮減が主題となった80年代以後、「新しい福祉国家の政治」（the new politics of the welfare state）が登場したという指摘がある（Pierson, 2001）。

福祉国家の成長期の政治過程においては、福祉の拡大によってすべての利害関係者が満足することができた。これに対して、ネオ・リベラル派は、福祉を削減して有権者に減税を提案した。しかし、福祉国家を解体しようとする試みは既存の強固な利害に影響を与えるために、十分な政治的支持を得ることはできない。それゆえ福祉削減の政治は正統性を獲得できないのである。

特に重要なのは、社会保障制度の発展によって生み出されてきた受益者集団の動向である。福祉削減に対する受益者集団の強い抵抗にあって、既存の福祉制度の変更は困難なものになる。社会保障制度が国民の大多数を受給対象者としている現代福祉国家においては、それを変更することは一般有権者が強い関心をもつアジェンダとなる。福祉国家の発展期においては、政治家は、福祉政策への有権者の支持があるがゆえに福祉推進を主張するが、福祉削減期にあって福祉削減は有権者からの批判が予想されるために、むしろ非難を回避することに懸命になる。つまり、「非難回避の政治」が縮減期の福祉政治を特徴づけるのである（Pierson, 2001）。

このような「非難回避の政治」は、福祉供給の硬直化をもたらす「経路依存性」（path-dependency）によっても説明されるだろう。「経路依存性」とは「過去のある時点で行われた選択が、その選択にいたった当初の諸条件が後に変更されたにもかかわらずそのまま続いている現象」のことである（河野，2002）。政治現象における経路依存性は、効率改善的な学習効果の弱さ、政治アクターの短

期的視野、政治制度の現状維持傾向によって説明される (Pierson, 2001) が、さらに既存の制度が受益者層を形成することも指摘されている (Campbell, 2004)。つまり、福祉レジームはいったん成立すると特定集団に有利になる傾向があり、レジームを維持するような政策フィードバックを生むのである。

経路依存性に注目するかぎり、現在の福祉国家は変化することが困難である。それは二重の意味をもつ。第1には、福祉を削減しようとするニュー・ライトの試みにもかかわらず、福祉国家は縮小や解体に対して強い耐性をもっているということである。これは福祉国家が現代において生活を保障する上で必要不可欠な制度であると考えられる人びとから見れば歓迎すべきことであるとは言うまでもない。

しかし、第2に、福祉国家が変化することが困難であるということは、現在の福祉国家が、新しいニーズに対してますます不適切なものになってゆくりリスクを抱えることを意味する。たとえばエスピン＝アンデルセンは、中位の投票者が高齢化している現在、福祉レジームが「福祉生産の時代錯誤的な様式に対する中位の投票者の支持という行き詰まり」になりかねないと指摘している (エスピン＝アンデルセン, 2000)。

4. グローバリゼーションと福祉国家

経済のグローバリゼーションは、貿易制限や資本、労働力の移動規制を緩和あるいは撤廃することを意味する。これによって国際市場は規模的に拡大するとともに質的にも深化し、国民経済は国際経済システムの中に包摂されることになる。生産と交換は国境を越えて経済活動を行う多国籍企業によるものとなり、国家による規制管理の手を離れる。原理的には国際市場を規制管理する超国家的主体は存在しない。この結果、国民経済が国際市場の厳しい競争にさらされることになる。それが福祉国家削減の圧力となる可能性があることは言うまでもない。

第1に、グローバリゼーションは、完全雇用と経済成長を追求する国家の能力を低下させる。自由な国際市場と金融市場、WTOを通じた関税障壁の撤廃、輸送技術の改善による貿易の拡大、投資マネーの自由な流通といった変化は、経済を管理するために政府がとりうる手段の範囲を狭める。課税と規制は、より流動的な資本とビジネス、より高い国際競争力の追求によって制約されるからである。自由な市場を維持するためのさまざまな制約や、EUのマーストリヒト条約のような国際協定が、国家支出の財政赤字に制限を設け、金融と為替レート政策に対する国家の支配を禁じることもある。

第2に、資本の国境を越えた移動が自由になったことによって、企業はより安価に利用可能な労働力を求めて生産拠点を移動するため、自国の企業に公正な競争のためのルールを課す国家主権の力は相対的に低下する。この結果、賃金と労働条件の不平等は拡大する。労働条件に関する規制を緩和し、労働市場を柔軟化することが、資本にとって望ましいからである。とりわけ、資本の流動性の拡大は、社会政策における「底辺への競争」(race to the bottom)を政府に強いることになる。国際的投資にとって魅力的であろうとすれば、政府は低い課税、低いインフレ率、フレキシブルな労働市場という課題に取り組まなければならないからである (Mishra, 1999)。

第3に、グローバリゼーションは福祉削減を進める圧力となりうる。国際競争にさらされた企業は福祉国家のコストを担うことを回避するため、財政の逼迫によって社会保障費の削減圧力は強まる。競争的な環境が、課税水準と労働コストに直接はねかえる社会保障の水準を抑制することになる。この結果、政府は福祉拡大のための資金調達をすることが困難になる。EUの金融同盟に関するマーストリヒト基準では、政府の財政赤字幅に制限が設けられており、福祉支出の実質的な足枷となっている。福祉国家は結果的に残余主義的にならざるをえず、より個人的責任と私的給付への

移行を進めることになる。

ネオ・リベラル派にとって、再分配と社会的保護を提供する福祉政策は、個人のインセンティブを損ない、雇用を拡大する市場の能力を弱体化させるものであった。福祉の民営化と規制緩和は雇用の拡大をもたらす、というわけである。これに対して、グローバリゼーションによる厳しい国際競争の時代にあつては、福祉政策は国際市場における国民経済のパフォーマンスを低下させる。こうして、グローバリゼーションは福祉国家の危機という事態を、より深い次元で招くことになるのである。

しかし、グローバリゼーションによる福祉国家の危機については、必ずしも福祉国家研究者の間で意見が一致しているわけではない。そもそも、現在進行しているのはグローバリゼーションではなく「経済の国際化」であるとする議論もある。すなわち経済の開放性は増しているものの、企業は無国籍化しているわけではなく、なおも本国での経済活動が中心であることが挙げられる（Hirst and Thompson, 1999）。またグローバリゼーションは福祉国家の縮減を招くというよりも、むしろ福祉国家の重要性を再確認させるという指摘もある。グローバル化の圧力が高く、経済がより開放的であればあるほど、福祉国家の縮減はより困難になるというのである（Rieger and Leibfried, 1998）。

したがって、グローバリゼーションが福祉国家の危機をもたらすというは、いささか単純化された議論であるかもしれない。しかし、見逃してはならないことは、グローバリゼーションの言説が「新しい福祉国家の政治」にもたらす影響である。先に見たように、広範な受益者からの非難を引き起こすがゆえに、福祉削減という政治的選択を政府がとることは困難であった。しかし、国民経済がグローバリゼーションによる国際競争にさらされており、持続可能な経済成長のためには福祉削減を余儀なくされているという言説は、不人気な政策を実行する上での有力なアリバイになるだろ

う。ネオ・リベラルな市場原理主義が容易には乗り越えがたいのは、国際経済の圧力によって国内政治が規定されるという認識が、もはや覆しようもないまでに社会に浸透しているからである。

5. ワークフェア政策の展開

ケインズ主義に立脚した社会民主主義を第1の道とし、小さな政府と市場原理主義を軸としたネオ・リベラリズムを第2の道として、そのいずれでもない新しい道として「第三の道」を提示したのがA. ギデンズであり、ギデンズを理論的指導者と仰いだのがT. プレアの「第三の道」路線である（ギデンズ, 1999）¹⁾。

ブレア政権の第三の道路線の特徴づけるのが「ワークフェア」(workfare)であるが、ワークフェア自体はすでにサッチャー政権においても採用されていた。サッチャー政権のネオ・リベラル政策による緊縮財政と非採算セクターの閉鎖、そして完全雇用政策の放棄は、若者を中心とした大量の失業者を生み出した。その結果、失業手当は削減されたにもかかわらず、失業者数の増大によって社会保障支出の増大を招いたのである。ハイエクの信奉者であったサッチャーは、失業対策には消極的であったが、世論の批判にあつて失業問題に対処せざるをえなくなった。雇用政策を計画するに当たってサッチャー政権が参考にしたのが、アメリカで実施され効果を上げていたとされる、失業者に対する職業訓練を福祉受給の条件とするワークフェア政策であった（新井, 2005）。

サッチャー政権期のワークフェア政策は、若年者訓練計画や再就職促進プログラムに象徴されるように、失業者を福祉から雇用・職業訓練へと追い出し、雇用・職業訓練忌避者には権利喪失で対応するという、懲罰的・強制的な性格をもっていた。ブレア政権はこのような、サッチャー政権の、いわば事後的な失業者対策でしかなかった消極的労働市場政策を修正して、福祉国家の現代化のための政策として導入したのである²⁾。

ブレアが強調するのは、権利には責任が伴うと

いう理念である。自己に課された責任を全うしてこそはじめて権利は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。権利としての福祉を受給するには、失業者は職を求めて活動する責任を果たさなければならない。つまり、「働くための福祉」(Welfare to work)としてワークフェアが位置づけられる。

同時に、福祉国家が目指す平等そのものが再検討される。従来の福祉国家が目指していた平等は、現金給付による所得再分配制度をつうじて貧困からの脱却を実現しようとする「結果としての平等」であった。しかしブレアによれば、平等とは、教育や職業訓練、医療へのアクセスがすべての人びとに開かれている「機会の平等」を意味する。不平等とは人びとがそうしたアクセスから排除されている状態のことなのである。したがって現代の福祉国家が追求すべき目標は、教育や医療、職業訓練へのアクセスの機会を失って社会的に排除されている人びとに対し、これらの機会を提供することである。

ブレアにとって貧困とは、所得移転によって解消されるものではない。貧困とは機会の不平等による社会的排除の結果として生じる問題である。旧来の福祉政策の問題は、失業者が職を得ることを通じて福祉への依存や社会的排除から脱することを願っているにもかかわらず、逆に彼らを依存や排除につなぎ止める「障壁」と機能していることである。自己の責任を全うしようとする失業者を、教育や職業訓練プログラムをつうじて社会的に包摂することこそ、現代の福祉国家の課題なのである(小堀, 2005)。

このようなワークフェア政策を見るかぎり、ブレアの提唱する福祉国家の現代化は、伝統的な社会民主主義でもネオ・リベラリズムでもない「第三の道」を標榜しながらも、実はサッチャリズムを継承するネオ・リベラリズム的色彩の濃いものであることは明らかである。その意味で「社会民主主義の現代化というよりは新自由主義の継承発展」と捉えるべきであろう(新川, 2004a)。

エスピ＝アンデルセンの福祉レジーム論にしたがえば、イギリスは自由主義的な福祉レジームに属する(エスピ＝アンデルセン, 2000)。自由主義的レジームの特徴は残余主義的アプローチであり、小さな政府とリスク管理の個人責任化、市場の役割の重視を軸としている。最低限の普遍主義的な所得移転、最低限の社会保険が制度化されているが、社会扶助の対象が狭く限定されており、社会保障給付は比較的低下水準に抑制されている。また労働市場は流動的であり、失業期間は比較的短く、失業率は景気動向により大きく変動する。福祉受給資格者の範囲は狭く、受給にあたっては資力調査が行われる。ワークフェア政策は、自由主義的レジームと親和的であるということもできる。

しかし、ワークフェア政策は自由主義的レジームだけに特徴的なものではない。広義のワークフェア政策は、社会民主主義的レジームに属するスウェーデンをはじめとする北欧諸国においても採用されている。また後述するように、リスボン協定以後のEUの共通原則として取り入れられているのである。

しばしば指摘されるように、グローバル化の圧力に対して、現在の福祉国家が同一の対応をとるとは必ずしも言えないだろう。しかし、先進資本主義経済は世界経済の統合によって生じる共通の課題に取り組んでいるのは事実であり、それゆえ共通の対応が存在する可能性もある。広義のワークフェア政策を、そのような共通の対応として捉えることができるのである。

6. シュムペーター主義的勤労福祉国家

グローバル化と脱工業化の進展によって、福祉国家体制が前提としてきたリスク構造に大きな変化が生じた。リスクの「局在化」と「普遍化」である(宮本, 2004)。一方で、相対的に安定した雇用を確保した競争セクター労使は、社会保険のコスト負担を重荷と感じるようになってきている。安定就労者と不安定就労者、社会保障費の負担者と

受給者との間の潜在的対立は深まり、リスク構造は階層化する。他方で、競争セクターにおいてさえ、生涯を通じた安定した就労は困難になりつつある。また家族構造の変化や高齢化により、これまでリスクを吸収してきた家族の機能は弱まっており、リスクは普遍的に社会に広がっている（エスピン＝アンデルセン、2000）。

こうした環境のもとで、福祉の受益者層とコストの負担者層が二極化し、固定化する傾向がある。従来の資力調査つきのセーフティ・ネットでは、貧困市民が福祉の恒常的受給者となることが多く、その結果、常にコスト負担を強いられる層の不満が高まる傾向にある。その一方、競争セクターの就労者や家族でさえ、安定した雇用は保障されない。ワークフェア政策は、こうしたグローバル化と脱工業化の時代における競争的市場を背景にして登場したと理解することができる。ワークフェアは福祉受給の条件として就労や労働訓練参加を求めるが、このような権利と責任の原理の明確化は、福祉のコスト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、福祉依存者に対しては求職活動を条件とすることによってスクリーニングとして機能し、依存者を減らすことも期待しうるために、ネオ・リベラルの福祉国家批判にも応えることができる。こうして多くの国々が、ワークフェア政策を取り入れているのである。

ワークフェア政策の採用は、「ケインズ主義的福祉国家」から「シュムペーター主義的勤労福祉国家」(Schumpeterian Workfare State)への移行が進んでいることを示していると言えるだろう（ジェソップ、2005）。ケインズ主義的福祉国家は、比較的閉鎖的な国民経済における需要管理を通じて完全雇用を追求することによって特徴づけられた。これに対して、シュムペーター主義的勤労福祉国家は、国民経済の構造的競争力を可能なきり強化するために、開かれた経済のもとでの市場のイノベーションを促進することを目的とする国家介入によって特徴づけられる。

ハイエク主義的最小福祉国家と同様に、シュムペーター主義的勤労福祉国家においても重視されるのは、社会政策よりも経済政策である。グローバル化の圧力によって競争力を追求することが至上命題となるので、労働市場をより柔軟なものにしてコストを削減すべきであるという要求が強まる。また、社会賃金が生産コストとして意識されるため、失業手当給付水準と社会扶助の引き締めが求められる。この新しいアプローチの特徴は、「社会・雇用政策の積極的形態をもって勤労を勧奨、強化」し、労働市場の再構築を進めることにある（ジェソップ、2005）。

ケインズ主義的福祉国家においては、労働市場に包摂される人びとは社会保障を基礎とした失業給付や関連給付の対象となったが、受給資格に欠ける人びとは社会扶助の対象とされた。しかし、シュムペーター主義的勤労福祉国家においては、労働市場の柔軟性を高める措置と失業者の再就労を積極的に支援する措置とが結びつけられる。こうして労働の義務がより明確で、厳格かつ強制的なものに変わることになる。積極的労働市場政策の目的は、労働市場のフレキシビリティを高めるだけではない。知識基盤型経済に適した技術の再習得や生涯学習を強化することをつうじて労働者の資質を高めることである。

勤労福祉国家におけるシュムペーター主義的要素とは、資本主義経済の進歩を、新しい商品、新しい生産方法や機会を産業構造に導入することによって「内部からたえず革新」される動的な競争によってもたらされるものと捉える見方である。この「創造的破壊」において決定的に重要な役割を果たすのが、起業家（entrepreneur）である。起業家の権能は、新商品の生産や新方式による旧商品の生産のために新しい技術的可能性を利用し、原材料の新供給源や生産物の新販路を開拓し、産業を再組織することによって生産様式を革新することにある。起業家は、これらのことをさまざまな社会環境や慣行に抗してこれを実行するために必要な「資質」をそなえていなければならない

ない (シュムペーター, 1995)。勤労福祉国家において労働者は、単に勤勉であるだけではなく、起業者的資質をもった労働者として、創造的破壊としての競争に参加しうる主体であることを求められる。

シュムペーター主義的勤労福祉国家における積極的労働市場政策は、グローバリゼーションと競争力に関する新しい見方に基づいた、新しい国家介入の様式として理解できる。グローバリゼーションの時代における競争力は、企業の活動だけに基づくものではない。国家の枠組みを越えて活動している企業は、より好ましい生産条件を備えた国・地域へと移動するだろう。その場合、競争力にとって好ましい生産条件とは何か、それは国家内の労働者によって付加される価値である。グローバリゼーションは各国の労働者が互いに競い合うことを迫る。国際的に移動する企業が求めているのは単なる安価な労働力ではなく、高い競争的能力を備えた質の高い労働力である。だとすれば、ネオ・リベラリズムが主張したように、福祉国家を縮減するだけでは十分ではないだろう。グローバルな市場で競争するだけの技術を労働者にそなえさせることが、国家の主要な任務となる。教育をつうじて、また教育が可能にする新しいテクノロジーの応用によって労働者が付加する価値が大きくなるにつれて、投資が魅力的なものになるのである。

7. フレキシキュリティによる福祉国家の再編

国によってその様態は異なるものの、福祉と労働との結びつきはいずれの福祉レジームにおいても強固である。エスピン＝アンデルセンの福祉レジーム論を基にして、次のように整理することができる。自由主義的福祉レジームでは、「福祉ではなく労働」(work, not welfare)を原則とされている。福祉は市場での福祉実現に失敗した場合にのみ、例外的に提供される。保守主義的福祉レジームにおいては、労働市場における地位に応じた社会保険制度に基づき、「労働を通じての福祉」

が原則とされる。社会民主主義的福祉レジームにおいては、社会権として市民に一定の生活水準が保障されるものの、積極的労働市場政策による雇用が福祉の前提となっており、「福祉と労働」が一体となっている (Goodin, 2001)。社会保障給付の引き締めと労働市場への復帰支援政策の展開によって特徴づけられる近年の福祉国家改革の動きは、「福祉と労働の結びつきを再確認する」ものでしかない、と言うことができる (新川, 2004b)。

確かに、社会的シティズンシップという観点から見た場合に、貧困からの救済とともに雇用の促進が重要な意義をもつことは言うまでもない。貧困も長期にわたる失業もある種の経済的排除であることには変わりがなく、そうした排除を克服して自律的市民として包摂することが福祉国家の目的だからである。単に失業給付を行うだけで雇用を保障しないとすれば、福祉受給者を社会的から排除を助長しているだけであるという批判も間違っていない。排除されている市民の包摂を促進するという意味で、積極的労働市場政策は今後の福祉国家政策の重要な要素となりうる。

ところで、ワークフェア政策の2つの異なったアプローチを区別することが必要であろう。1つは、失業保険や公的扶助に対する就労義務を重視し、就労忌避に対するペナルティを加え、その場合の制度的な代替所得保障がほとんど存在しない「労働力拘束モデル」である。もう1つは、職業訓練やリカレント教育を重視し、ペナルティが加えられた場合にも最終的セーフティ・ネットが存在する「人的資本開発モデル」のワークフェア政策である (宮本, 2004)。

「労働力拘束モデル」は、失業者に就労を強いるとともに、様々な労働規制を撤廃して労働市場の柔軟化によって就労の不安定化を強いる、ネオ・リベラル的な「フレキシプロイテーション」(flexploitation) 政策に対応している。これに対して「人的資本開発モデル」は、労働市場の柔軟化をはかりながらも就労者と失業者に社会保障と

雇用保障をおこない、すべての労働市場参加者の社会的包摂を実現することを目指す、社会民主主義的な「フレキシキュリティ」(flexicurity) 政策に対応している（ジェソップ、2005）³⁾。

1990年代以後のEU諸国は、「現代化」(modernization) や「活性化」(activation) をキーワードにして、それまでの伝統的な受動的労働市場政策から積極的労働市場政策への転換を進めている。「現代的リスク」に対応するために採用されたのが、「フレキシキュリティ戦略」である。2003年の欧州理事会において、10カ年の包括的経済社会戦略として「リスボン戦略」が決定された。これは「より良質の職と、より一層の社会的結合を伴った、持続可能な経済成長を実行しうる、世界で最も競争力のあるダイナミックな知識基盤社会」を構築するという目標を掲げたものである。しかし、2005年の中間評価で目標達成の遅れが指摘され、成長と雇用を優先分野として戦略の見直しが行われた。雇用分野で打ち出されたのが、積極的労働市場政策である。そして、2006年の欧州理事会で具体的な雇用政策戦略としてフレキシキュリティ政策が取り上げられ、2007年政策文書「フレキシキュリティの共通原則を目指して——柔軟性と保護をつうじてより多くの人に、より質の高い仕事を」が公表された（柳沢、2009）。

EUのフレキシキュリティ戦略を、「欧州社会モデル」(European Social Model) の基本的価値観と合致するものと見ることもできるかもしれない⁴⁾。リスボン戦略は、市場機能強化に基づく成長を志向しつつ、「人々に投資し、積極的福祉国家の建設によって欧州社会モデルを近代化すること」を謳っているからである（中野、2011）³⁾。しかし、雇用規制の緩和による労働市場の柔軟性の向上という側面と、労働市場分断の低減と社会権の保全による福祉の充実という側面とが、具体的にどこまで折り合うのかは今後の課題である。いずれにせよ、欧州における福祉国家の再編がシュムペーター主義的勤労福祉国家の方向に向かい

つあることは否定できない。

8. おわりに

ワークフェア政策のポジティブな要素に注目する議論がある。つまり、労働市場への積極的参加することは、人々の生の機会を切り開き、勤労倫理に支えられた自立・自助と所得稼働能力に支えられた自律・自尊の基礎を与えるという考え方である。ウェルフェアからワークフェアへの移行が「人間的仕方で行われるならば」、一方において、社会扶助の下で自尊を失い恥辱の中にある人々に対する「精神的救済」となり、他方においては、社会保障のフリーライダーに対する「精神的訓練」を課すものになる、というのである（塩野谷、2002）。しかし、このような見方はあまりに楽観的にすぎるように思われる⁵⁾。

19世紀のワークハウス・システムは、公的救済を求める貧民を減らし、自由で勤勉な自己規律的労働者を生み出す役割を担った。それによって、新しい資本主義的生産に適合的な労働市場が形成されたのである（金田、2000）。20世紀末から始まったワークフェアもまた、社会保障に依存する市民を減らして勤勉で高いスキルをそなえた労働者を生み出し、グローバリズムの時代に適合する労働市場を形成しようとしている。しかし現実には、再雇用のための労働訓練をステップ・アップの機会にすることができる労働者は限られており、結局は多くの人びとを「高度なスキルを要しない周辺的・補完的な労働市場に振り分ける機能を実質的に果たす」ことになりかねない（斎藤、2008）。

労働を通じた社会への包摂という戦略は、同時に、新たな排除を生み出し、ケインズ主義的福祉国家によって統合された社会を再び分極化させる可能性をはらんでいる。ポスト福祉国家の展望を考えるためには、シュムペーター主義的勤労福祉国家のオルタナティブを探ることが必要となるだろう。

注

- 1) 「第三の道」とは、広義には1990年代における社会民主主義政党的復権を指すものであり、イギリスのブレア政権、ドイツのシュレーダー政権、フランスのジョスパン政権、スウェーデンの社会民主労働党政権の政治路線に代表される。その政策は各国の福祉レジームに応じたものであり、市場志向（ニュー・レイバー）、市場—合意志向（オランダ）、修正福祉国家（スウェーデン）、国家主導（フランス）に区別される（Merkel, 2000）。
- 2) ハイエクは、失業補償制度は雇用問題を一層深刻にすると考えていた。失業保険は「高い雇用水準と相容れない賃金要求を支持することにつねに利用される傾向がある。それゆえ、結局、それは、長期的にみれば治療しようと思っっている弊害をさらにはげしくすることになるのである」（ハイエク, 1987）。
- 3) フレキシプロイテーションは柔軟性（flexibility）と搾取（exploitation）を結合した造語であり、フレキシキュリティとは、柔軟性と安定性／保障（security）を結合した造語である。
- 4) 「欧州社会モデル」は「合衆国モデル」とは区別されるものと規定されている（European Parliament, 2006）。
- 5) 神野（2002）による「シュムペーターのワークフェア国家」の構想は魅力的であるが、きわめて多岐の論点を含むために本論文では論じることができなかった。

参考文献

新井光吉（2005）『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。
 ウィレンスキー、L. H.（2004）『福祉国家と平等—公共支出の構造的・イデオロギー的起源』下平好博訳、木鐸社。
 エスピン—アンデルセン、G.（2000）『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』渡辺雅男・渡辺景子訳、桜井書店。

—————（2003）『転換期の福祉国家—グローバル経済下の適応戦略』埋橋孝文監訳、早稲田大学出版部。
 —————（2011）『平等と効率の福祉革命—新しい女性の役割』大沢真理監訳、岩波書店。
 金田耕一（2000）『現代福祉国家と自由—ポスト・リベラリズムの展望』、新評論。
 —————（2006）「リベラリズムの発展」川崎修・杉田敦編『現代政治理論』、有斐閣。
 ギデンズ、A.（1999）『第三の道—効率と公正の新たな同盟』佐和隆光訳、日本経済新聞社。
 河野勝（2002）『制度』東京大学出版会。
 小堀真裕（2005）『サッチャリズムとブレア政治』、晃洋書房。
 斎藤純一（2008）『政治と複数性—民主的な公共性にむけて』、岩波書店。
 塩野谷祐一（2002）『経済と倫理—福祉国家の哲学』、東京大学出版会。
 下平好博（2001）「グローバリゼーション論争と福祉国家」『明星大学社会学研究紀要』21号。
 ジェソップ、B.（2005）『資本主義国家の未来』中谷義和監訳、御茶の水書房。
 シュムペーター、J. A.（1995）『資本主義・社会主義・民主主義』、中山伊知郎・東畑精一訳、東洋経済新報社。
 神野直彦（2002）『人間回復の経済学』岩波書店。
 武川正吾・宮本太郎（2012）編『グローバリゼーションと福祉国家』明石書店。
 中野聡（2011）、「EUのフレキシキュリティ政策—社会的コンセンサスを求めて」『社会政策』第3巻2号。
 新川敏光（2004a）「福祉国家の危機と再編—新たな社会的連帯の可能性を求めて」斎藤純一編『福祉国家／社会的連帯の理由』（ミネルヴァ書房、2004年）。
 —————（2004b）「福祉国家の改革原理—生産主義から脱生産主義へ」塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編『福祉の公共哲学』（東京大学出版会、2004年）。

- ハイエク, F. A. (1987) 『福祉国家における自由—自由の条件 III』 気賀健三・古賀勝次郎訳, 春秋社.
- ピアソン, C. (1996) 『曲がり角にきた福祉国家』 田中浩・神谷直樹訳, 未来社.
- 平井俊顕 『ケインズ・シムペーター・ハイエク』 ミネルヴァ書房.
- 宮本太郎 (2004), 「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・鈴木興太郎・後藤玲子編, 『福祉の公共哲学』 (東京大学出版会, 2004 年).
- 柳沢房子 (2009) 「フレキシキュリティー—EU 社会政策の現在」 『レファレンス』 (2009 年 5 月号).
- Campbell, J. L. (2004) *Institutional Change and Globalization*, Princeton University Press.
- European Parliament (2006) *Report on a European Social Model for the Future* (2005/2248 (INI)).
- Goodin, R. E. (2001) “Work and Welfare: Towards a Post-productivist Welfare Regime,” *British Journal of Political Science* 31.
- Hirst, P. and Thompson, G. (1999) *Globalization in Question*, Polity Press.
- Kuhnle, S. (ed.) (2000) *The Survival of the European Welfare state*, Routledge.
- Merkel, Wolfgang (2000) “The Third Way of Social Democracy,” in Giddens A. (ed.), *The Global Third Way Debates*, Polity.
- Mishra, R. (1999) *Globalization and the Welfare State*, Edward Elgar.
- Pierson, P. (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and The Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press.
- (200) “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics,” *American Political Science Review*, 94 (2).
- (ed.) (2001) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press.
- Rieger, E. and Leibfried, S. (1998) “Welfare State Limits to Globalization,” *Politics and Society* 26(3).
- Taylor-Gooby, P. (ed.) (2001) *Welfare State under Pressure*, Sage.
- (ed.) (2004) *Making a European Welfare State?: Convergences and Conflicts over European Social Policy*, Blackwell.
- (ed.) (2005) *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, Palgrave Macmillan.
- (2011) *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press.