

## 〈書評論文〉

# 積極的社会政策の起源

## —— 労働市場政策と保育政策の比較研究 ——

Giuliano Bonoli,  
*The Origins of Active Social Policy:  
 Labour Market and Childcare Policies in a Comparative  
 Perspective*  
 (Oxford University Press, 2013)

池 田 裕

### 1 はじめに

本稿は、スイスのローザンヌ大学の教授であるジュリアーノ・ボノーリが、2013年に発表した単著についての書評論文である。本書において、ボノーリは「積極的社会政策(active social policy)」という概念を提示する。ここでいう積極的社会政策とは、積極的労働市場政策と保育政策という二つの分野を指す。積極的労働市場政策には、給付期間の制限や給付水準の引き下げによるインセンティブ強化、職業紹介のような就労支援プログラム、公的セクターにおける雇用創出事業、技能向上のための職業訓練が含まれる。また保育政策は、子どもの発達と若年女性の雇用へのアクセスを促進し、仕事と家庭の両立を支援するワーク・ライフ・バランス政策として位置づけられる。

積極的社会政策は必ずしも新しいアイデアではないが、1990年代末葉以降に急速に発展してきた。ボノーリによれば、戦後福祉国家の目標が男性稼得者の所得の保護であったのに対して、現代福祉国家の目標は万人の労働市場参加の促進である。消極的な失業給付から積極的な就労支援への転換は、不利な立場にある人びとの労働市場参加を促進することで社会問題に対応するという考えに基づいている。また、家族政策も子どもを持つ親の

労働市場参加の促進という目標を追求するように転換してきており、とくに補助金付き保育の提供はこの転換の大きな柱である。このように、積極的労働市場政策と保育政策は、伝統的な所得保護機能に加えて労働市場参加の促進を期待しているという点で、ともに「アクティブ」な社会政策なのである。『積極的社会政策の起源』と題する本書は、この二つの政策分野がヨーロッパの福祉国家においてどのように発展してきたのかを検討している。

本書は八つの章で構成される。第1章の「導入」に続く各章の見出しは、第2章が「積極的社会政策を定義する」、第3章が「積極的社会政策の差異をマッピングする」、第4章が「積極的社会政策の出現を説明する」、第5章が「積極的労働市場政策の比較研究」、第6章が「保育政策の比較研究」、第7章が「公共支出の規定要因の計量分析」、第8章が「積極的社会政策の起源」となっている。このうち、第2章から第4章にかけて、積極的社会政策の定義、支出の趨勢の概観、および仮説の設定がなされ、第5章から第7章にかけて、事例研究と計量分析の結果が提示されている。そして書名と同じタイトルを冠した第8章において、本書の実質的な結論が展開されている。事例研究はスウェーデン・デンマーク・オランダ・ドイツ・フランス・イタリア・イギリスという7か国、計量分析は20か国以上を対象としており、ヨーロッパ福祉国家の多様性を十分に射程に収めている。

本書では、次のような三つの問いが設定される。第一に、緊縮財政という現在の文脈において、なぜ積極的労働市場政策と保育政策という特定の分野が拡大しているのか。第二に、制度的遺産が国家間の差異を存続させると期待されるにもかかわらず、なぜ積極的社会政策への転換がいずれの福祉レジームにおいても生じているのか。第三に、かりに積極的社会政策への転換が福祉レジームの差異を乗り越えるなら、そのなかで南欧諸国が明確に後れを取っているのはなぜか。以下では、こうした問いを念頭に置いたうえで、社会経済的要因・政治的要因・制度的要因という三つの観点から「積極的社会政策の起源」を整理することで、本書の主要な知見を紹介する。

## 2 社会経済的要因

積極的社会政策の出現の背景にあるのは、脱工業化という広範な社会変動である。完全雇用や厳格な性別分業といった条件が失われて初めて、積極的労働市場政策と保育政策が発展する。この主張は、事例研究と計量分析の両方によって支持される。二つの政策分野の支出を最も強力に規定しているのは、社会的ニーズの指標である。すなわち、積極的労働市場政策に対しては失業が、保育政策に対しては女性雇用が、それぞれ強い効果を持つ。

各国は労働市場問題に対応するために積極的労働市場政策を発展させ、女性の労働市場

参加に対応するために保育政策を発展させる。事例研究によれば、ほとんどの国の保育政策は、仕事と家庭の両立が課題であるという認識とともに、若年女性の労働市場参加が進んだあとに発展している。ここで指摘されているのは、因果関係の条件としての時間的先行である。因果連鎖は女性雇用の増加から保育の発展へ進むのであって、その逆ではない。

積極的労働市場政策の場合は事情が異なる。当初、積極的労働市場政策は大量失業に対応するために作り出されたわけではなく、まったくその反対であった。1950年代のスウェーデンにおいて、積極的労働市場政策は完全雇用と逼迫した労働市場という文脈で発展した。たしかに、スウェーデンの積極的労働市場政策の転換を促したのは、社会問題としての失業の発生であった。1980年代には公的セクターにおける雇用創出が、1990年代から2000年代にかけては労働市場参加の促進が、それぞれ追求された。しかし、積極的労働市場政策の当初の目標は、不利な立場にある人びとを助けることでも、社会問題に対応することでもなかった。積極的労働市場政策がめざしていたのは、成長産業における熟練労働者の不足という、経済問題を解決することであった。この点において、初期の積極的労働市場政策は、社会政策というよりも、むしろ国民経済の近代化を目的とした経済政策の一部であった。

積極的労働市場政策が社会政策としての地位を確立したのは、1970年代中葉から1980年代初葉にかけての雇用危機以降のことである。既存の積極的労働市場政策は、顕在失業との闘いの道具と化した。そこでは労働市場プログラムが、失業保険の受給資格を回復する機会を失業者に与えるために用いられ、彼らの雇用可能性を毀損した。1980年代から1990年代初葉にかけての積極的労働市場政策は、人びとを市場雇用に戻すのにあまり効果的でなかった。

1990年代中葉から2000年代初葉にかけて、積極的労働市場政策は本当の意味で「アクティブ」な社会政策になった。各国はアクティベーション、すなわち就労圧力と条件整備を組み合わせる戦略を採用してきた。脱工業化とグローバル化が低熟練労働者の需要を減少させ、賃金を下落させ、雇用機会の不足をもたらすにつれて、こうした政策はますます重要性を増す。脱工業化という広範な社会変動は、積極的社会政策の発展の必要条件なのである。

### 3 政治的要因

#### 3-1 手頃な点数稼ぎ

緊縮財政という経済的文脈のために福祉国家の拡大が困難になっている現代でも、再選

を狙う政治家が点数稼ぎの機会に目を光らせていることに変わりはない。しかし、所得移転をより寛大にすることは財政的理由で不可能である。この文脈において、積極的社会政策は「手頃な点数稼ぎ (affordable credit claiming)」の機会を提供する。積極的社会政策を拡大する改革によって、各国の政府は大きな注目を集めることに成功した。とりわけ、保育政策は有権者の人気が高い。1960年代末葉のスウェーデンにおいて、自由主義政党と社会民主主義政党は、どちらが保育を重視しているかをめぐって争った。政治家にとって、ワーク・ライフ・バランス政策は点数稼ぎの好材料なのである。

他方で、積極的労働市場政策の実施が政治家の功績になるかどうかは必ずしも明らかでない。失業者に圧力をかけることを伴う政策が、対象集団に人気があるとは考えにくい。しかしこうした政策も、すでに雇用されている人びとや、みずからを社会保障制度の純粋な抛出者とみなす人びとの目には功績と映るかもしれない。また積極的社会政策は、相対的に少ない費用で点数稼ぎの機会を提供する。しかも、雇用重視の社会的投資政策は発展の水準が低いので、新たに投入される資金が限られている場合でも、注目度が高い。それまで存在しなかった新しい政策の導入は、成熟した政策分野の場合よりも政治的顕現性が高く、手頃な点数稼ぎの機会となるのである。

積極的社会政策には、ほかにも点数稼ぎに適した特徴がある。第一に、積極的社会政策は雇用主と雇用者、あるいは受益者と抛出者の双方に有利な解決策として提示されるので、結果として広範な支持を生み出す。福祉重視の団体や政党はこの分野への支出を歓迎するし、雇用主や中道右派政党もこの政策の労働供給に対する正の効果を好むかもしれない。第二に、雇用を促進する社会政策は、アクティベーションや社会的投資のような概念と同様に、ある種の「曖昧な合意」を助長することで、困難な改革を可能にするのに役立つ。こうした政策の多くは「現代的な社会政策」としての地位を確立することで、政治的アクターの抵抗を緩和することに成功している。

### 3-2 政党の役割

積極的労働市場政策と保育政策は、ともに社会民主主義のプロジェクトの一部とみなされてきた。しかし計量分析の結果によれば、政党の効果は非常に弱く、基本的には有意でない。唯一の例外は、キリスト教民主主義の強さと保育関係支出の負の関連性である。この効果は2000年代中葉までかなり頑健であったが、その後は劇的に減少している。オランダやドイツの最近の家族政策は、保育や女性雇用の促進への投資に転換してきた。こうした政治的決定をキリスト教民主主義政党が主導したり黙認したりしたことで、保育支出に対する負の効果が抑えられてきたのである。他方で、保育政策の拡大に対する社会民主

主義の系統的影響は認められない。1980年代に政権を担当したフランスの社会党は、同時期の北欧諸国のようには保育政策を拡大しなかったし、北欧諸国のなかでも、左派が相対的に弱かったデンマークのほうが、スウェーデンよりも急速かつ大規模に保育政策を発展させた。

積極的労働市場政策の分野においても、政党が果たす役割は複雑である。積極的労働市場政策は、左翼的なものから保守的なものまで、かなり多様な政策で構成されており、支出の統計解析も政党の効果が明確でないことを示している。他方で、1990年代の労働市場政策の主要な改革は、政権に復帰したばかりの中道左派政権によって着手されている。労働市場参加の促進が伝統的な左翼の政策でないことを考慮すると、これは意外な結果である。

この展開を理解する方法は二つある。一つは、政権交代の直後に主要な改革が実行されたことに注目するという方法である。そのような状況では、新しく樹立された政権が、前任の中道右派政権とは質的に異なる政策を追求するだろうという、一般市民や支持者の強い期待が存在する。しかし、社会民主主義政党にとって、もはや伝統的な再分配政策は選択肢に含まれない。経済の国際化、単一通貨の制約、国内の財政的制約といった要因が、伝統的な支出プログラムの拡大を不可能にしてしまったのである。社会民主主義政党が積極的社会政策に目を向けたのは、この政策が、財政を危険にさらすことなくほかの政党との差別化を図ることを可能にするからである。

もう一つは、有権者のあいだの政党イメージに注目するという方法である。雇用を促進する社会政策は、労働力の再商品化と、そのための条件整備措置を組み合わせたものである。この種の政策を点数稼ぎに利用するのは、社会民主主義政党のほうが向いている。なぜなら、アクティベーションの言説のもとで、彼らが福祉国家の縮減を隠蔽しているのではないかと疑われる可能性は、縮減を主導してきた右翼政党の場合よりも低いからである。

有権者の変化という観点から、積極的社会政策への熱意を説明することもできるかもしれない。すなわち、社会民主主義政党が女性や中間層や公的セクター労働者の政党になるにつれて、伝統的な保護アプローチが、有権者の好みである積極的労働市場政策と保育政策に取って代わられたのである。しかし、この解釈には二つの問題がある。第一に、積極的社会政策を採用することで得られる選挙での見返りは、あまり長続きしなかった。第二に、福祉国家の指導原理としての積極的社会政策は、1990年代中葉に樹立された左翼政権の崩壊後も存続している。積極的福祉国家は社会民主主義政党が建設したかもしれないが、その魅力は伝統的な政党の枠を超えている。政権に復帰した保守政党は、強調点の違いこそあれ、社会民主主義政党によって促進された積極的志向を堅持した。雇用重視の社会政策への道がいったん開かれると、その後の中道右派政権も同様の政策を追求するのである。



### 3-3 女性の政治的動員と保育政策

女性の政治的影響力は、保育サービスの拡大に結びつくと期待される。一般に保育政策は両親の利益になるけれども、実際の世帯内の分業を考慮すると、この政策分野への投資からより多くを得るのは女性である。保育関係支出の統計解析は、女性の政治的動員、すなわち議会における女性の存在の重要性を示している。女性が議会でより多くを占める国ほど、保育政策により多くを支出する可能性が高い。この効果は女性雇用を統制しても認められるので、ジェンダー平等への趨勢というよりも、女性の政治的影響力が重要なのである。ここでは、フランスが外れ値になっている。すなわち、女性議員割合が低いが、保育関係支出は多い。従来のフランスの家族サービスは、女性の労働市場参加の促進とは関係がなく、早期教育の一部として発展した。女性の就労支援のために保育政策が拡大されたのも、女性の希望に応じるためではなく、国民経済の要請に応えるためだったのである。

またスウェーデン・デンマーク・イタリアでは、フェミニスト団体が重要なアクターとしてしばしば言及される。もちろん、政策は多様なアクターの動員の結果であり、それぞれのアクターの影響力を推定するのは難しい。しかし、前述の3か国の事例研究は、政策論争における女性の政治的関与が保育システムの発展に重要な役割を果たしたことを裏付けている。全体として、女性の政治的動員は保育支出に対して正の効果を持つようである。

### 3-4 中道政治としての積極的社会政策

積極的社会政策は政治的妥協の産物であり、高度に分極化した政治的文脈において発展するとは考えにくい。雇用保護規制を強化した1970年代の左派のヘゲモニーも、福祉国家の縮減を試みた1980年代の新自由主義のヘゲモニーも、積極的社会政策を拡大することはなかった。積極的社会政策が最も成功しやすいのは、1950年代のスウェーデンのような協調的労使関係にせよ、1990年代の急速に国際化する経済にせよ、中道寄りになる求心的圧力が存在する期間である。積極的社会政策は左派右派の双方に有利な性質を持ち、階級交叉連合に寄与する。積極的福祉国家をめぐる対立は、伝統的な左右対立や労使対立を反映したものではなく、むしろそれぞれの陣営の内部に生じることが多かった。保育政策は右派の内部に価値対立を招き、積極的労働市場政策は左派の内部に、無条件の社会権を擁護すべきか、不利な立場にある人びとを助けるための就労支援を優先すべきか、という緊張を生んだ。

## 4 制度的要因

最近の社会政策形成の研究は、過去から受け継がれた制度の重要性を強調してきた。しかし制度的要因は、1990年代中葉から2000年代にかけての積極的社会政策への転換を説明する際には、必ずしも役に立たない。積極的社会政策への転換は、異なる福祉レジームに属し、労使関係や経済運営における国家介入の伝統も異なる多くの国々で生じた。一般に、制度的要因は多様性の存続を説明することには長けているが、収斂の説明には不向きである。

しかし、制度に注目することで、積極的社会政策の出現のタイミングを説明することはできる。たとえば、積極的労働市場政策を1950年代に発展させたスウェーデンや、1960年代末葉に発展させたドイツは、1970年代から1980年代初葉にかけての危機の時代に、この政策を顕在失業への処方箋として用いた。これは制度転用のわかりやすい例である。すなわち、成長産業で働くことができるように失業者を再訓練するためのものであったにもかかわらず、人員削減のために大規模な労働市場参加が困難になったことで、既存の積極的労働市場政策は受給資格の回復や公的セクターにおける雇用といった形で、市場雇用の代替手段の提供という新しい役割を引き受けたのである。

他方で、積極的労働市場政策の発展が限定的であったデンマークやイギリスは、1990年代中葉の積極的社会政策への転換に最初に着手した国であった。それまでこの分野の伝統がなかったことで、低熟練労働者の大量失業という脱工業化社会の文脈に即した政策を、より自由に発展させることができたのである。ほかの国も後に続いたが、スウェーデンやドイツが積極的労働市場政策の改革に踏み切ったのは、2000年代に入ってからのものであった。

またフランスやイタリアでは、女性の労働市場参加が進むまえに、包括的な就学前教育が制度化された。しかし、就学前教育の存在は保育政策の発展を説明できない。1970年代初葉のスウェーデンでは、労働市場に参加した女性が保育の困難に直面したが、就学前教育が存在せず、義務教育開始年齢も相対的に高かったので、保育政策の潜在的な受益者は非常に多かった。これは、政治家が保育拡大を点数稼ぎに利用するうえで理想的な条件である。他方で、2000年代のイタリアでも女性の労働市場参加が進んだが、家族には就学前教育や祖父母や移民のケア労働といった、保育政策の代替手段が存在した。結果として、保育政策に投資することで得られる選挙での見返りは相対的に少ない。イタリアの政治指導者が保育問題に熱意を示さない理由はそこにある。直感に反する結果ではあるが、就学前教育という形で制度を発展させたことは、保育制度の発展の障害となってしまったのである。

## 5 おわりに

本書の結論では、福祉国家論への含意として、受益者と拠出者の関係が検討されている。ボノーリが指摘するように、積極的社会政策を拡大する改革は、中間層の支持を求める社会民主主義政党によって着手されたが、中間層は必ずしも積極的社会政策の直接の受益者ではない。とりわけ、積極的労働市場政策の対象は低熟練の長期失業者である。保育政策の直接の受益者も、政治的影響力を持つほど大規模になるとは考えにくい。ここで重要になるのが、一国の雇用が増加することの便益を重視する広範な中間層の存在である。彼らは政策に直接の利害関係を持たないが、一種の労働倫理や納税者の一般的利益に基づいて、積極的社会政策を支持するかもしれない。

ボノーリによれば、中間層が積極的社会政策を支持するのは、こうした政策が税金で賄われる給付への依存を減らすと約束してくれるからである。しかし、積極的社会政策がこうした効果を発揮するかどうかは、それ自体が経験的に検証されるべき問題である。実際、ボノーリも、積極的労働市場政策の望ましい効果を否定する研究の存在に言及している。また支出の規模という点では、老齢年金のような伝統的な社会政策が依然として積極的社会政策を圧倒しており、福祉国家の中核的制度が社会保険であることに変わりはない。その意味で、「積極的社会政策への転換」という表現にはミスリーディングな面がある。しかし、現代福祉国家が脱商品化から再商品化へと比重を移していることは事実である。それゆえに、積極的社会政策が有権者の利害や選好に及ぼす影響を経験的に明らかにすることで、こうした政策の起源に関する本書の知見を補完することが、今後の課題といえる。

(いけだ ゆう・博士後期課程)