

## 論 文

## 新しい社会的リスクと社会的投資国家

若 森 章 孝

## 要 旨

ポスト工業社会への移行にともなう経済的社会的変化の結果として、新しい社会的リスクが生まれている。新しい社会的リスクには、大きく分けると、技術の急速な陳腐化や非典型的雇用形態の増加といった労働市場の変化に関連するリスク、仕事と家庭生活の両立の難しさや離婚、結婚の減少、片親家族といった家族の変化に関連するリスクがある。ヨーロッパでは、新しいリスクに自己責任で対応することを求める新自由主義的競争国家論に対抗して、人びとの人的資本（就労可能性）や子供の教育・ケアへの投資を国家の新しい役割として主張する社会的投資国家論が1990年代末から展開されてきた。社会的投資国家論には、いまここでの平等ではなくライフチャンスの平等を主張するエスピノーアンデルセンたちの主張と、市場競争の前提条件としての機会の平等を強調する第三の道（ギデンズ、ブレアたち）の主張がある。EU加盟国の実際の積極労働市場政策の中身を点検すれば、社会的投資の割合は減少傾向にあり、代わって直接的な就労支援のためのアクティベーション政策が重視されていることが分かる。それゆえ、萌芽状態にある社会的投資国家は危機に瀕していると言えるだろう。

キーワード：社会的投資；新しいリスク；積極的労働市場政策；第三の道；欧州雇用戦略  
経済学文献季報分類番号：05-20；06-13；07-30；15-61

## はじめに

1980年代から1990年代の中ごろまでは、社会政策を経済成長の足かせとみなす新自由主義的思考が、国際機関ならびに各国政府の社会政策や福祉国家再編の方向を支配した。しかし、1990年代の後半に入ると、ヨーロッパや南アメリカを中心に、労働市場や家族の不安定を放置して規制緩和と市場化を推進する新自由主義的福祉国家改革への批判が強まってきた。その背景には、ヨーロッパで社会的排除と呼ばれている、労働市場や社会保険、住宅や教育、社会的関係から閉め出された多くの人びと<sup>1)</sup>と、就労しながらも貧困基準以下の所

1) 欧州統計局が2012年12月に公表したデータによれば、2011年の時点でEU人口の24%に当たる約1億2000万人が貧困または社会的排除のリスクに陥っている (eurostat 2012)。

得しか得られない多数のワーキングプア（働く貧困層）<sup>2)</sup>の問題がある。新自由主義的福祉改革に代わるべき福祉国家は、「新しい福祉国家」（エスピン＝アンデルセン）、「ポスト工業社会の福祉国家」、「社会的投資国家」（ギデンズ）、「発展的福祉国家」（ヘメリック）、「社会投資的福祉国家」（モレル他）など、さまざまな名前と呼ばれているが、それらに共通する政策志向は、教育や技能訓練といった人的資本への投資の重視である。子供のケアと教育にたいする投資は、母親という人的資本への投資によって母親の就労継続を支援するとともに、子供のライフチャンスの平等と就学前の教育の質を高めることをねらっている。人的資本への投資は、たんに失業者の職業訓練だけでなく、ライフコースを通じた教育への参加と絶えざる就労能力の向上をめざしているのである。このように社会政策を生産的要因として考える新しい政策理念は、社会的投資戦略と呼ぶことができる。

社会的投資戦略を最初に提起したのは、社会政策の立案者に大きな影響力をもつエスピン＝アンデルセンが『過渡期における福祉国家』の結論として執筆した論文「トレードオフの世界で両方が得をする解決策」（Esping-Andersen1996）と、1996年にOECD専門家会議が提起した「Beyond2000：新しい社会政策アジェンダ」（OECD1996）であったように思われる。これらは社会政策を「生産的」なものとして評価し、社会政策が経済成長や雇用の創出にとってプラス要因となりうることを強調した。そして、ヨーロッパでは1990年代末までに、トニー・ブレア（ブレア労働党政権1997-2007）、ゲアルト・シュレーダー（ドイツ首相期間1998-2005）、ウイム・コック（1994-2002までオランダの労働党と自由民主党の連立内閣首相）、ポウル・ニューロップ・ラスムセン（1992-2001までデンマークの社会民主党政権の首相）のような、新自由主義的福祉政策に批判的な社会民主主義者が政権に就き、従来の消極的な所得保障にもとづく福祉国家からアクティベーション（活性化）と人的資本への投資にもとづく社会的投資国家への転換を主張した。このような社会民主主義勢力の政権復帰と1997-1998年のアジア通貨危機を契機に、2000年は社会的投資戦略への転換点となった。知識基盤経済における世界的競争力の確保と「より多くの、より良い職」の創出を2010年までに達成することを掲げた、EUの「リスボン戦略」（2000）は、社会的投資をその中心的な戦略として位置づけた。またEU諸国では、この年から社会的投資関連の支出が増加し始める。リスボン戦略および2005年の「刷新されたりスボン戦略」における社会的投資戦略を思想、理論、政策において基礎づけた研究として、ポスト工業化経済の文脈のなかで北欧の積極的労働市場政策を再定義した社会民主主義的なアプローチと、グローバリゼーションの文脈で

---

2) 欧州委員会が2010年3月に提示した新しい欧州経済戦略「欧州2020：知的で持続可能な包摂的成長」によれば、労働者の8%が「働く貧困層」、すなわち、働いていながらも貧困基準（各国の所得中央値の60%）未満の所得しか得られない人びとである。

アングロサクソンの自由主義の立場から北欧の積極的労働市場政策を選別的に取り込んだ「第三の道」的アプローチの2つがある。前者の系列としては、「子供に中心をおく社会的投資戦略」を新しい福祉国家の中心軸にしようとしたエスピン＝アンデルセンたちの『われわれはなぜ新しい福祉国家を必要とするのか？』（Esping-Andersen et al. 2002）、後者の系列としては、グローバル化がもたらすリスクへの能動的対応と社会的保護から社会的投資への転換を主張するギデンズの『第三の道』（1998）やブレアのニュー・レイバー論などがある。

## 1 新しい社会的リスクと社会的投資国家の制度構想

ポスト工業社会は一般に、急速な技術変化による製造業の減少、サービス部門の発展、経済のグローバル化が要請する労働市場の柔軟性、女性の労働市場参加とジェンダー役割の変化、人口の高齢化、構造的な低成長によって特徴づけられるが、このポスト工業社会への移行にともなう経済的社会的変化の結果として、新しい社会的リスク<sup>3)</sup> (new social risks) が生まれている。「新しい社会的リスクとは、ポスト工業社会への移行にともなう経済的社会的変化の結果として、人びとが今日、自分たちのライフコースにおいて直面するリスクである」（Taylor-Gooby 2004: 2-3）、と定義される<sup>4)</sup>。新しい社会的リスクには、大きく分けると、技術の急速な陳腐化や非典型的雇用形態の増加といった労働市場の変化に関連するリスク、仕事と家庭生活の両立の難しさや離婚、結婚の減少、片親家族といった家族の変化に関連するリスクがある。ポスト工業経済に特有な労働市場リスクには、低技能労働者の失業率の上昇、長期失業、雇用の非正規化、働く貧困層が含まれており、家族の変化にともなうリスクには、結婚生活の不安定や高所得世帯と低所得世帯の二極化、低所得世帯における子どもの貧困の増加が含まれている。新しい社会的リスクは、男性稼ぎ主／女性ケア提供者モデルを前提としたケインズ主義的福祉国家が保障していた古いリスク——疾病、高齢化、失業、不衛生な居住——とは違って、黄金の30年（1945-1974）以後のポスト工業化時代に特有な現象であるが、その影響は、低技能労働者、若年労働者、働く女性、小さな子どもを持つ家族、移民といった特定の社会層に重くのしかかっている。

社会的投資アプローチは、個人および家族がその人的資本を高めることを通してこのようなポスト工業経済への社会転換に適応することを支援し、新しい社会的リスクを予防・緩和

3) 新しい社会的リスクは、社会的投資戦略との関連においてエスピン＝アンデルセン（Esping-Andersen 1996）によって最初に注目されたが、定義されないまま使われていた。新しい社会的リスクの定義と構成要素の明確化は、Taylor-Gooby（2004）と Bonoli（2006）によっておこなわれた。

4) Bonoli（2006）によれば、新しい社会的リスクには、仕事と家庭生活の両立、片親家庭、介護を必要とする近親者を抱える家族、低技能あるいは陳腐化した技能を持つ人びと（不安定な雇用契約）、現行の社会保障制度の不十分さ（非正規雇用にとっての年金問題など）が含まれている。

するための新しい社会政策としてエスピン＝アンデルセンによって提起され、ヘメリックやジェンソン、ボノリ、パリエなど、ポスト工業化時代の新しい福祉国家を構想する一連の研究者によって展開されてきた。社会的投資によって新しい福祉国家（社会投資的福祉国家）の制度構想を描こうとするエスピン＝アンデルセンたちの主張は、福祉国家を社会的投資国家に変えようとするギデンズたちの「第三の道」の主張とは性格を異にしている。社会的投資アプローチは、古いリスクを事後的に保障する消極的支出を維持しながらも、教育と訓練、労働市場のアクティベーション政策（失業者を労働市場に戻すための、就労インセンティブの強化や就労支援、技能訓練）、生涯学習の促進、仕事と家庭生活の調和のための措置などへの投資戦略に、社会的支出の重点を転換させる政策である。

社会的投資アプローチは、社会民主主義的な人的資本への投資戦略をポスト工業経済の文脈において構想するうえで、いくつかの理論的革新を試みている。第一は「ライフコース視点」（Esping-Andersen 2002: 27）を採用し、人びとのライフコース全体を通して新しい社会的リスクを管理する視点を打ち出していることである。社会的投資アプローチは、若年労働者や低技能労働者の高い労働市場リスク、片親家族や高齢者の貧困などを、人生の早い段階における家庭での子育てを通しておこなわれる教育投資の差別化の結果——家庭の貧富の差に照応する、子ども間の認知的スキルと社会的スキルの不平等——に起因するものとして捉え、「子どもに重点をおく社会的投資戦略」（Esping-Andersen 2002）を提唱する。低技能労働者（低所得）の世帯が貧困から脱出し、子どもへの投資を高めるうえで女性の労働市場参加（2人稼ぎ手家族の形成）がカギになるという観点から、この社会的投資戦略の柱は、女性が抱えるキャリア選択（経済的自立）と家族形成（結婚、子育て）の希望との緊張を解決することにおかれる。また、社会的投資アプローチは、若年層が新しい社会的リスクを被りやすいことを考慮して、人生の前半のリスク<sup>5)</sup>を対象とする就学前児童教育や職業訓練、積極的労働市場政策、育児支援サービスに社会的支出の重点を移すことによって、人びとの人的資本の蓄積（潜在的生産性）と就業可能性を高めることを提唱する。社会民主主義的伝統の現代化を志向するこのアプローチは、いまここでの平等ではなく、「ライフチャンスの保障」（Esping-Andersen 2001）を社会投資的福祉国家が保障すべきものとして考えるのである。

第二は、社会的投資アプローチが、新自由主義によって否定的に評価されていた国家の新しい役割を再発見し、社会政策の刷新を試みていることである（Hemerijck 2012b）。国家の新しい役割は、より若い世代のニーズや将来の人的資本のために支出される生産的社会政策としての家族政策、教育政策、積極的労働市場政策に関連する。家族政策は、経済の生産

---

5) 社会的支出の重点を人生前半のリスクに移すことの重要性は、広井（2006）、宮本太郎（2009）によっても指摘されている。

的領域と家族の再生産的領域との関係を対象としており、Nikolai（2012: 92-93）によれば、①女性に仕事と家庭生活の調和を保障すること、②子どもの貧困を減少させること、③早期の児童教育とケアサービスの提供によって子どもの発達を促進すること、④男女間の賃金格差を縮小させること、⑤出生率を少なくとも人口の再生産を確保するレベルにまで高めること、を目標としている。このうち、仕事と家庭生活の調和を支援することは、女性の労働市場参加が経済動態と持続可能な福祉国家にとって不可欠な要素になり、子育てと子どもの発達が将来のライフチャンスを左右するポスト工業経済において、決定的に重要である。教育政策は、ライフコースを通しての人的資本の維持と改善を目的とする、教育（児童教育、初頭・中等教育、高等教育）と職業訓練への社会的支出である。知識や技能、認知能力や社会的スキルが学校での成功や労働市場でのチャンスに大きな影響を与えるポスト工業経済にあつては、児童（就学前）の教育と訓練への投資が決定的に重要な要素になっている。また、技能や知識が急速に劣化する今日、ライフコースの前半段階における教育だけでは不十分であり、学校から労働市場に移行した後の継続的で追加的な教育および訓練（生涯教育）とこの分野への支出がかつてなく必要になっている（Hemerijck 2012a）。積極的労働市場政策は、変化する労働市場への人びとの適応を促進し、労働市場参加率（就業率）を高めることを目標としている。この労働市場政策は、第3節で詳しく検討するが、就労インセンティブの強化や就労支援（職業紹介、雇用補助金、カウンセリング、個人別求職計画）、失業者の職業訓練、とくに若年の失業者の訓練、および長期失業者や低技能労働者の訓練プログラムを含んでいる。

最後に以上の説明を前提として、社会投資（福祉）国家における国家、労働市場、家族の関係の輪郭を描いておこう。資本主義的ポスト工業化の進展にともなう、人びとは労働市場の不安定と家族の不安定に起因する新しい社会的リスクに直面している。労働市場では、技術革新によって技能の急速な陳腐化が進行するなかで、高技能職や専門的職業がますます有利になり、低技能労働者や教育年数の短い労働者は、低賃金の職や非典型的な雇用形態を選ばざるをえない立場におかれている。このような労働市場の状況は‘働き方の多様性’と理解されるべきではない。ポスト工業経済のもとでの労働市場を本質的に不安で不平等なものとして理解する必要がある。社会投資国家は積極的労働市場政策を通して労働市場に介入し、低技能労働者および失業者の人的資本の改善に働きかける。このような積極的労働市場政策によって労働市場の技能ギャップが縮小するならば、労働者間の平等が促進されるとともに、労働市場の流動性と就業率も高まる。平等の促進が経済的動態の要素になるのである。

しかし、ポスト工業経済における労働市場と雇用関係の根本的な不安定に関連したリスクを管理するには、積極的労働市場政策をより積極的に展開することが望まれる。第一に、製造業の縮小とサービス部門の成長というポスト工業経済のもとでフル就業を達成するため

に、低技能労働者と教育年数の短い労働者を、新規の雇用の大部分を生みだす低賃金のサービス部門に移動させることが不可避である。ここで、エスピン＝アンデルセンの指摘する「平等か雇用か」のジレンマが生じる（エスピン＝アンデルセン 2000：251）。雇用を確保するには低技能・低賃金のサービス部門に依存せざるをえないが、これは、労働市場における賃金の不平等を是認することにつながる。賃金の平等を優先すれば、雇用を創出することができない。ポスト工業経済の労働市場に不可避的なこのジレンマを打破するには、低技能労働者や非正規雇用労働者に対する人的資源投資によって技能ギャップを埋めてより質の高い職への移動を保障することで、低賃金・低技能の職に就くことをライフコースにおける短い時期に限定されたものにする必要がある。ライフチャンスの保障によって雇用と不平等のジレンマを解決するこのような研究は、まだ始まったばかりである。第二に、女性の高い労働市場参加とすべての人のフルタイム労働（1日8時間、週40時間労働）という条件のもとで、労働力人口（20-64歳）の高い就業率（フル就業）をめざすことには限界がある。ワークシェアリングによって男女のすべてが労働時間を短縮して雇用を創出するとともに、育児や介護といった家庭生活の責任を分かち合うような雇用関係と労働時間改革が必要である。ヘメリックは、パートタイム労働（週30時間未満の労働時間）の正規化という条件（賃金、社会保障、技能訓練と昇進における差別の撤廃）で、すべての男女がより短く働き家庭生活にかかわることができるような、ポスト工業経済の雇用モデルを提案している（Hemerijck 2012b: 53）。

ポスト工業経済のもとの家族構造も、女性の労働市場参加によって不安定になり、新しいリスクの源泉になっている。仕事と家庭生活の緊張、結婚生活の不安定、離婚、別居、片親家族、シングルマザーといったリスクは、‘家族の個人化’としてではなく、家族の不安定として理解されるべきである。また、二人稼ぎ手家族、一人稼ぎ手家族、片親家族、高齢・若年・女性の単身者家族といったさまざまな家族形態の存在も、‘家族の多様化’としてではなく、家族の不安定として理解されるべきである。この家族の不安定を強めている要因として、教育面で同類の相手と結婚することが多くなって、高学歴・高収入のカップルと低学歴・低収入のカップルとのあいだで所得の不平等が拡大していることがある（Esping-Andersen 2002: 29）。この不平等は、親が子どもの将来のために投資できる金銭と時間の不平等を意味するので、低所得の家族で育った子どもは将来、低技能労働者になるリスクが高くなる。家族の子どもへの投資における不平等を緩和するには、国家が家族政策によって質の高い保育サービスと就学前教育を提供することが是非とも必要である。また、育児や高齢者の介護といった家族の責任は女性の労働市場参加を妨げ、とくに低学歴・低収入の家族を貧困に陥れるリスク要因となっている。アメリカやイギリスでは、離婚とシングルマザーは社会階層の

低いところに集中していると言われている。離婚は子どもの貧困を生み出す大きな要因である。育児や介護の公的サービスを充実させて低所得層の母親の就労を支援することが、家族間の不平等を是正し、子どもへの投資を増やし、子どもの貧困を防ぐことにつながるのである。

以上のように、労働市場の不安定と家族の不安定は、国家による社会的投資を必要としている。人的資本への投資によって労働市場の不安定に起因するリスクが緩和されるならば、労働市場が活性化し、就業率も高まり、租税・社会保険料を納入する人が増える一方で、社会的保護に依存する人びとの割合も低下して、社会投資国家と労働市場とのあいだに好循環が生まれる。また、家族政策によって家族の不安定に起因するリスクが緩和されるならば、女性の就業率が高まり、家族間の不平等と子どもの貧困が是正される一方で、出生率の上昇と子どもへの投資の増加によって、将来の福祉国家を持続可能なものにする人口数と人的資本のレベルが確保されることになる。女性の仕事と生活の調和を介して、社会投資国家と新しい家族構造とのあいだにも好循環が生じるのである。注意すべきは、このような社会的投資国家、労働市場、家族のあいだの好循環は、労働市場におけるライフチャンスの保障や家族間の不平等の是正、子どもの貧困の防止、といった平等を促進する制度改革を通してはじめて達成されることである。未完の制度構想としての社会的投資国家において、平等は経済効率のための中心的要素なのである。

## 2 社会的投資アプローチの2つの見方

社会的投資アプローチには、グローバル化とポスト工業化経済にともなうリスクへの予防的・積極的対応という点では共通するが、2つの異なる主張が存在している。1つは社会民主主義のアプローチであり、もう1つは第三の道のアプローチである。前者は、スウェーデンの社会民主主義的福祉国家の伝統、具体的には1930年代のミュルダール夫妻の生産的社会政策論<sup>6)</sup>や1950年代にレーン、メドナーによって提起された積極的労働市場政策<sup>7)</sup>を継承し、それをポスト工業経済の文脈において再定義しようとするエスピン＝アンデルセンたちの主張である。後者は、社会政策を反生産的要因とみなす新自由主義とケインズ主義的福祉国家の再分配的平等主義を乗り越える道として、スウェーデンの社会民主主義的伝統をグローバル競争の文脈で取り入れたギデンズの主張である。表1に見られるように、両者の主張は対立的である。社会民主主義の見方が、失業給付（消極的労働市場政策）や年金などの

6) ミュルダール夫妻の人口論と生産的社会政策論については藤田（2012）を参照。

7) スウェーデンの積極的労働市場政策の思想的系譜の基礎にある社会的投資国家の経済思想については、宮本・諸富（2011）を参照。

福祉的給付を、労働者の人的資本を維持し貧困リスクを制限する措置として考えるのにたいし、第三の道の見方は、これらを不生産的な社会支出として、福祉依存を生みだすものとして考える。失業や老齡のリスクにたいする保護的所得保障を反生産的と評価する点では、新自由主義と第三の道は共通している。平等観については、社会民主主義が「いま、ここ」での平等ではなく、重点をライフチャンスの保障（ライフコースを通しての平等）に移すべきことを主張しつつも、平等が経済効率の追求にとっても重要な要素であることを強調するのにたいし、第三の道は、もっぱら市場競争の前提条件としての機会の平等を強調し、結果の不平等を経済的動態の要素として是認する立場をとる。社会政策に関しては、社会民主主義が新しいリスクにたいして予防的な社会的投資とリスクを事後的に保障する社会的保護との相乗効果を主張するのにたいし、第三の道は、事後保障的な社会的保護から社会的投資への全面的な転換を主張する。社会的市民権については、社会民主主義が権利の側面の生産的効果を強調するのにたいし、第三の道は権利よりも責任と義務を強調するきらいがある。このような社会的投資の2つのアプローチを、EUの雇用戦略やOECD諸国の社会的支出のあり方に確認することができる。

表1 社会的投資の2つの見方

	第三の道の見方 ギデンズの説	社会民主主義の見方 エスピン＝アンデルセンの説
失業給付支出	不生産的な社会支出	労働者の人的資本を守り、失業者の貧困を防止する手段
寛大な給付とインセンティブ	福祉依存とモラルハザードを生む	貧困のリスクを制限
福祉国家の再構築と社会的市民権の関連	社会的市民権の義務と責任の側面を強調	社会的市民権の権利の側面の生産的効果を強調
平等	機会の平等を強調 結果の不平等は経済動態の要素	ライフチャンスの保障を強調 平等は経済効率のための中心的要素
社会政策の位置づけ	人的資本投資と就労インセンティブから生まれる自立へのスプリングボード	人びとに必要な能力やインセンティブ、および保障性を与える
人的資本投資の内容	教育、子どもへの支出	技能訓練、女性、教育への支出

出所) Morel, Palier and Palme, eds. (2012) p.18-19 をもとに筆者作成

公共政策のための社会的支出は、投資としての社会政策と補償的社会政策に分けることができる。積極的労働市場政策、教育、家族に向けた支出は、投資志向的社会政策、すなわち社会的投資である。補償的社会政策は、失業給付のような消極的労働市場政策や老齡年金に向けた支出を含んでいる。OECD加盟国34カ国のうちの25カ国における社会的支出の変



化を1980年代から2007年まで追跡したNikolai（2012）によれば、1997年のアジア通貨危機を契機に、社会政策を反生産的要因とみなす新自由主義的パラダイムへの疑問が高まり、2000年から生産的社会政策として社会的投資支出が増加し始め、2007年には表2に見られるような「社会的支出の4つのクラスター」が出現した。大陸ヨーロッパ諸国<sup>8)</sup>と東欧諸国は独自のクラスターとして表示されず、4つのクラスターに分散されている。クラスター①はスウェーデン、デンマーク、フィンランドなどの北欧諸国から構成され、高い社会的投資支出と高い補償的社会政策支出によって特徴づけられるが、重点は前者の支出にある。フランス、ベルギー、オーストリアは大陸ヨーロッパ諸国に分類されることが多いが、家族向けの支出と教育支出が高いため、クラスター①に入れられている。東欧では例外的に補償的支出よりも社会的投資支出の方が高いハンガリーも、ここに分類されている。クラスター②はイギリス、ノルウェー、アイルランド、オランダ、ニュージーランドから構成され、高い社会的投資支出と低い補償的支出によって特徴づけられる。大陸ヨーロッパに属するオランダと北欧に属するノルウェーは、相対的に補償的社会政策支出が低いのでクラスター②に入れられているが、これらの諸国は、補償的社会政策から投資志向の社会政策への転換をめざしている。クラスター③は南欧諸国（イタリア、スペイン、ポルトガル、ギリシャ）およびドイツ、日本、ポーランドから構成され、高い補償的社会政策支出と社会的投資の無視によって特徴づけられる。これらの諸国は伝統的な補償的福祉国家にとどまっている。クラスター④はアメリカ、カナダ、オーストリア、スイス、チェコ、スロヴァキアから構成され、低い社会的投資と低い補償的支出によって特徴づけられる。だがアメリカとカナダでは、社会保障制度が高水準の私的な教育支出によって代替されている。

表2 社会的支出の4つのクラスター

		社会的投資支出	
		-	+
補償的社会政策支出	+	③伝統的な補償中心の福祉システム 南欧諸国	①社会的投資：保護と促進の二重の責任 北欧諸国
	-	④私的教育支出が社会保障制度を代替 アメリカ、カナダ	②人的資本への投資と低い保護 イギリス

出所) Morel, Palier and Palme, eds. (2012) p.358 の表に加筆

以上の4つのクラスターに分類されるOECD諸国の社会的支出の分析から、現実に存在

8) 大陸ヨーロッパ諸国を一括して、家族主義と階層化によって特徴づけられる保守主義的福祉レジームに分類するエスピング・アンデルセンの議論(Esping-Andersen 1992)は、妥当しなくなっていると思われる。

する社会的投資の実例として、北欧タイプとイギリスに代表される英語圏タイプがあることが分かる。つまり、理論においてのみならず現実においても、社会的投資には2つの見方があることになる。社会的投資の北欧版は、消極的労働市場政策や老齢年金への支出を無視することなく、技能訓練や教育、家族への投資志向的支出の割合を高めている。社会的投資のイギリス版は、教育、家族、積極的労働市場政策への支出を重視しているが、失業や高齢のリスクから人びとを保護する補償的社会政策支出の削減を推し進めている。21世紀初頭の福祉国家は、大きな流れとしては補償的社会政策から投資志向的社会政策に転換しつつある。しかし、OECD諸国は社会的投資の北欧版とイギリス版のどちらを選ぶのだろうか。あるいは、新しい社会的投資の制度構想が出現するのだろうか。こういった問いはまだ開かれた問題として存在している。

### 3 社会的投資と積極的労働市場政策——再商品化にむかうEU雇用政策

積極的労働市場政策（ALMP）は、1950年代と60年代の最盛期のスウェーデン・モデル（レーン・メドナーモデル）を特徴づけていた政策として、明確に職業訓練や技能訓練への社会的投資を意味しており、低生産性部門から高生産性部門への労働力の移動を意図していた。しかし、1990年代において高い就業率（フル就業 full employment）を目標として掲げた欧州雇用戦略（EES）の主要な政策手段として採用されて以降、積極的労働市場政策には表3に見られるように、①就労インセンティブの再強化、②公的部門での雇用創出、③就労支援、④技能訓練と生涯教育、という4つのタイプが含まれるようになった。現在では、積極的労働市場政策という用語はこの広義の意味で使われている。積極的労働市場政策とほぼ同じ意味で使われているアクティベーション（活性化）も、スウェーデン・モデルの文脈では技能訓練への社会的投資を意味していたが、1990年代にデンマークやイギリスの労働市場改革によって意味が転換し、社会的投資に加えて、就労インセンティブを強めるワークフェア的要素をも含むようになった。今日のEUでは、この広義のアクティベーションが一般に使われている。

表3の積極的労働市場政策の4つのタイプのうちで、社会的投資は、縦軸の強い「市場的雇用の促進」と横軸の高い「人的資本への投資」によって特徴づけられた④技能訓練のみである。①就労インセンティブの再強化は、「人的資本への投資」をともなわない強い「市場的雇用の促進」タイプで、失業給付の条件を厳しくして職の選り好みなしに労働市場に戻すことを優先するワークフェアであり、再商品化政策を意味する。低い「人的資本への投資」と低い「市場的雇用の促進」によって特徴づけられる②公的雇用は、人的資本の陳腐化を防ぎそれを維持することをねらっているという点では社会的投資に属するが、所得保障という

表3 積極的労働市場政策の4つのタイプ

		人的資本への投資		
		なし	低い	高い
市場的雇用の促進	弱い	(受動的給付) 従来の失業給付	②公的雇用 ・公共部門での職創出 ・雇用に関連しない職業訓練	(基礎教育)
	強い	①就労インセンティブの再強化 ・勤労所得の税控除 ・失業給付期間の短縮 ・給付の削減 ・条件つき給付	③就労支援 ・職業紹介 ・雇用補助金 ・カウンセリング ・求職計画	④技能訓練 ・雇用に関連した職業訓練 ・生涯教育

出所) Bonoli (2012) p.184.

点では消極的労働市場政策の性格を帯びている。③就労支援は、低い「人的資本への投資」と強い「市場的雇用の促進」によって特徴づけられ、職業紹介や雇用補助金、求職指導、求職計画といった失業者の労働市場への復帰を促進する諸措置から構成される、という意味では再商品化政策であるが、労働市場への早期の復帰が労働力の劣化を防ぐ一つの手段になるという点では社会的投資の性格を併せもっている。EU各国の積極的労働市場政策では、以上の4つのタイプの政策が混在するかたちで実施されているので、社会的投資の視点から積極的労働市場政策支出の中身を検討する必要がある。

1997年のアムステルダム条約によって立ち上げられた欧州雇用戦略は、政策目標を失業率から高い就業率に移し、それを達成するための手段として、政策の重点を寛大な失業給付や早期退職といった消極的労働市場政策支出から積極的労働市場政策支出に転換することを提唱した。欧州雇用戦略を重要な政策的柱として組み込んだ、2000年に策定された「リスボン戦略」では、欧州雇用戦略の2010年までの数値目標として、70%の就業率（15-64歳）、70%の女性就業率60%、50%の高齢者（55-64歳）就業率が掲げられた<sup>9)</sup>。2010年に採択された、リスボン戦略に代わる2020年までのEU発展戦略「欧州2020」では、就業率（20-64歳）の数値目標が75%に設定された。就業率を高めることを通して経済成長を支えることが当初から欧州雇用戦略の主たる目的であり、そのための雇用政策の指針として、人的資本への投資をコアとする積極的労働市場政策によって人びとの就労可能性（employability）を高めることが提唱されてきた。つまり、積極的労働市場政策は、欧州雇用戦略の枠組みのもの

9) 欧州委員会が2010年2月に刊行した「リスボン戦略評価文書」（中野聡訳、『豊橋創造大学紀要』第15号、2011年）によれば、EU全体で700万人の雇用が失われた欧州経済危機以前の2008年には、就業率、女性就業率、高齢者就業率はそれぞれ、65.9%、59%、45.6%にまで上昇していた。この報告書は、数値目標を達成できなかったとはいえ、リスボン戦略が2008年までに1800万の新しい職を創出するなど、EUの経済成長と雇用の改善に貢献した、と評価している。

とでは、技能訓練や生涯学習によって人的資本を開発するという社会的投資戦略を中心としている。しかし、欧州雇用戦略を各国レベルで実行に移す段になると、社会的投資戦略は希薄化し、上記の積極的労働市場政策の4つのタイプをどのように選別的に利用するかが各国政府の労働市場政策に委ねられることになる。

EUの福祉システムは、北欧型、英語圏型、大陸型、南欧型、東欧型の5タイプに分類することができる（de la Porte and Jacobsson 2012）。表4に見られるように、積極的労働市場政策支出のレベルと就業率のレベルとは関連していて、北欧型は高い積極的労働市場政策支出と高い就業率によって特徴づけられるのにたいし、南欧型と東欧型は低い積極的労働市場政策支出と低い就業率によって特徴づけられる。しかし、イギリスやアイルランドなどの英語圏諸国は、積極的労働市場政策支出が低いにもかかわらず高い就業率を達成しているのので、積極的労働市場政策（アクティベーション政策）の質を問いたすことが必要である。

北欧型は、労働市場における地位とはかかわりなくすべての市民を対象とする質の高い公共サービスや高い就業率、失業者を技能訓練や教育などの積極的労働市場政策によって労働市場に戻す公共雇用サービス<sup>10)</sup>（public employment services）で知られている。しかしこの北欧諸国においても、積極的労働市場政策の内実は社会的投資から離れ、就労カウンセリングなどのコストのかからない形態のアクティベーションにシフトしつつある。表4に見られるように、スウェーデンとデンマークの両国では、対GDP比の積極的労働市場政策支出が相対的に高水準にあるとはいえ2005年から2008年にかけて減少し、社会的投資戦略の重要な要素（質の高いアクティベーション）は後退している。英語圏では、イギリス、アイルランドとも「福祉から労働へ」戦略が欧州雇用戦略の指針とは独立に実施され、失業給付を受け取るための条件を厳格にするワークフェア政策によって高いレベルの就業率を達成しているが、技能向上のための投資は低レベルにとどまっていた、社会的投資戦略は進んでいない。表4に見られるように、イギリスでは、すでに低いレベルの積極的労働市場政策支出がさらに減少し続けている。

大陸諸国は、男性稼ぎ主／女性ケア者モデルにもとづく福祉システムのもとで、柔軟性に欠ける労働市場、高い失業率、低い女性就業率といった構造的問題を抱えていたが、欧州雇用戦略に従って積極的労働市場政策を推し進め、就業率を高めてきた<sup>11)</sup>。オーストリア、オランダ、ドイツの就業率はリスボン戦略の数値目標を超えている。しかし、フランスとドイツについて見ると、積極的労働市場政策支出は減少しているので、社会的投資が後退し、コ

10) public employment service は日本では公共職業安定所と訳されている。

11) de la Porte and Jacobsson (2012) によれば、シュレーダーによって進められたドイツの労働市場改革（ハルツ改革）は、欧州雇用戦略の社会的投資よりもイギリスの第三の道の影響を受けている。

ストの比較的かからない積極的労働市場政策のタイプ（①、③）が拡大している、と考えられる。南欧型は、労働市場の硬直性、高い年金依存（早期退職）、低い女性就業率によって特徴づけられており、就業率を高めるための積極的労働市場政策は、社会的投資アプローチによってではなく、削減された失業給付を受け取るための義務として条件づけられた低いレベルのアクティベーションによって推進された。スペイン、イタリアについていえば、両国の労働市場改革はより多くの柔軟性とより少ない保障性に向かっている。東欧型は、低い失業給付、低い積極的労働市場政策支出、低賃金、弱い労組、所得格差、地域的不均衡によって特徴づけられ、欧州雇用戦略に固有な社会的投資アプローチはほとんど実行に移されていない。

表4 積極的労働市場政策支出（対GDP比）と就業率の変化（キプロス、マルタを除くEU-25）

福祉国家の類型	ALMP (2005)	ALMP (2008)	就業率 (2005) %	就業率 (2008) %
<b>北欧諸国</b>				
デンマーク	1.267	0.979	75.9	78.1
スウェーデン	1.058	0.643	72.5	74.3
フィンランド	0.732	0.674	63.1	67.2
<b>英語圏諸国</b>				
イギリス	0.054	0.047	71.7	71.5
アイルランド	0.49	0.54	75.9	78.1
<b>大陸欧州諸国</b>				
オーストリア	0.461	0.516	68.6	72.1
ベルギー	0.911	1.083	61.1	62.4
フランス	0.659	0.603	63.7	64.9
ドイツ	0.604	0.529	66	70.7
ルクセンブルク	0.403	0.332	63.6	63.4
オランダ	0.856	0.714	73.2	77.2
<b>南欧諸国</b>				
ギリシャ	0.057	0.14	60.1	61.9
スペイン	0.53	0.528	63.3	64.3
イタリア	0.477	0.358	57.6	58.7
ポルトガル	0.501	0.408	67.5	68.2
<b>東欧諸国</b>				
ブルガリア	0.432	0.262	55.8	64.0
チェコ	0.122	0.104	64.8	66.6
エストニア	0.047	0.035	64.4	69.8
ラトヴィア	0.162	0.078	63.3	68.6
リトアニア	0.146	0.14	62.6	64.3
ハンガリー	0.203	0.208	56.9	56.7
ポーランド	0.356	0.469	52.8	59.2
ルーマニア	0.108	0.06	57.6	59.0
スロヴェニア	0.194	0.093	66.0	68.6
スロヴァキア	0.169	0.15	57.7	62.3
EU-27			63.5	65.9

出所) de la Porte and Jacobsson (2012), p.121, p.126 の表をもとに筆者作成

以上をまとめれば、EU 各国の政権は、欧州雇用戦略の指針を選別的に利用し、コストの高い社会的投資よりもコストのかからない低いレベルのアクティベーションの形態と再商品化を選好している、とすることができる<sup>12)</sup>。失業給付などの消極的労働政策支出の削減とワークフェア的な積極的労働市場政策によって、EU は全体として高い就業率という目標に近づいているにもかかわらず、貧困リスクで生活する人びとやワーキングプアの割合は2000年以降も低下していない<sup>13)</sup>。社会的投資アプローチを欠く積極的労働市場政策は「より多くの職」を創出したかもしれないが、「より多くの、より良い職」を創出するという、リスボン戦略と欧州雇用戦略の当初の目標からは遠ざかっているのである（de la Porte and Jacobsson 2012: 142）。

### 参考文献

- Blair, T. and Schroder, G. (2000) Europe: The third way /die Neue Mitte, in Hombach, B.ed., *The Politics of the New Centre*, Blackwell.
- Bonoli, G. (2006) New social risks and the politics of post-industrial social policies, in Armingeon, K. and Bonoli, G. eds (2006) *The Politics of Post-Industrial Welfare States*, Routledge.
- Bonoli, G. (2009) Varieties of Social Investment in Labour Market Policy, in Morel, N., Palier, B., Palme, J. eds. (2009).
- Bonoli, G. (2012) Active labour market policy and social investment a changing relation, in Morel, N., Palier, B., and Palme, J. eds. (2012).
- Bonoli, G. and Natali, D. eds. (2012) *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press.
- De la Porte, C. and Jacobsson, K. (2012) Social investment or recommodification in Morel, N., Palier, B., and Palme, J. eds. (2012).
- Esping-Andersen, G. (1996) Positive. sum solutions in a world of trade-offs, in Esping-Andersen, G. ed. (1996) *Welfare States in Transition*, Sage Publications.
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press. (渡辺雅男・渡辺景子訳『ポスト工業経済の社会的基礎』桜井書店、2000年)
- Esping-Andersen, G. (2001) A Welfare state for the 21st century, in Giddens, A. ed., *The Global Third Way Debate*, Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (2002) A Child-centered social investment strategy, in Esping-Andersen, G. (ed.) *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2009) The Incomplete Revolution Adapting to Women's New (大沢真理監訳『平等

12) de la Porte and Jacobsson (2012: 123, 142) によれば、欧州雇用戦略は、より強い経済政策の枠組みである経済通貨同盟の制約のもとで実行に移されるので、社会的投資よりも低いレベルのアクティベーションの形態が各国政府によって選択されることになる。

13) EU 統計局によれば、EU 人口（5億250万人／2011年）の17%に当たる8000万人が貧困ライン以下で暮らしている。2010年に策定された「欧州2020」は、このような欧州雇用戦略の社会的次元の不足を意識してか、5つの主要目標の一つとして次のような貧困削減の数値目標を提唱している。「各国の貧困線以下の生活を送っている欧州人の数を25%減らし、そうすることで2000万人以上の人びとを貧困から救い出す」（中村健吾2012）。

- と効率の福祉革命』岩波書店、2011年)
- Eurostat (2012) At risk of poverty or social exclusion in the EU27, 171/2012.
- Gazier, B. (2009) The European Employment Strategy in the Tempest: Restoring a Long-Term perspective, in N. Morel, B. Palier, J. Palme, eds. (2009).
- Giddens, A. (1998) *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Polity Press. (佐和隆光訳『第三の道』、日本経済新聞社、1999年)
- Giddens, A. (2000) *The Third Way and its Critics*, Polity Press. (今枝法之・干川剛史訳『第三の道とその批判』晃洋書房、2003年)
- Hemerijck, A. (2009) In search of a new welfare state in Europe, in Powell, J. L. and Hendricks, J. eds. (2009) *The Welfare State in Post-Industrial Society*, Springer.
- Hemerijck, A. (2012a) The political economy of social investment, in L. Burroni, M. Keune, G. Meardi (eds.) *Economy and Society in Europe*, Edward Elgar.
- Hemerijck, A. (2012b) Two or three waves of welfare state transformation?, in Morel, N., Palier, B., Palme, J. eds. (2012).
- Jenson, J. (2009) Redesigning Citizenship Regimes after Neoliberalism. Moving Towards Social Investment: in N. Morel, B. Palier, J. Palme, eds. (2009).
- Jenson, J. (2010) Diffusing ideas for after neoliberalism. social investment perspective in Europe and Latin America, *Global Social Policy*, 10 (1).
- Jenson, J. (2012) A New politics for the social investment perspective, in Bonoli, G. and Natali, D. eds. (2012).
- Morgan, K. J. (2009) Child care and the social investment model: in N. Morel, B. Palier, J. Palme, eds. (2009).
- Morel, N., Palier, B., Palme, J. eds. (2009) *What Future for Social Investment?*, Institute for Futures Studies.
- Morel, N., Palier, B., and Palme, J. eds. (2012) *Towards a Social Investment Welfare State?*, The Policy Press.
- Morel, N., Palier, B., and Palme, J. (2012) Beyond the welfare states as we knew it?, in Morel, N., Palier, B., and Palme, J. eds. (2012).
- Nikolai, R. (2012) Towards social investment? Patterns of public policy in the OECD world, in Morel, N., Palier, B., and Palme, J. eds. (2012).
- Palme, J. (2009) The Quest for sustainable Social Policies in the EU: The crisis and Beyond: in N. Morel, B. Palier, J. Palme, eds. (2009).
- Schmid, G. (2008) *Full Employment in Europe*, Edward Elgar.
- Taylor-Gooby, P. (2004) New risks and social change, in Taylor-Gooby, P. ed. (2004) *New Risks, New Welfare*, Oxford University Press.
- Vandenbroucke, F., Hemerijck, A., Palier, B. (2011) The EU needs a social investment pact, *Observatoire social europeen*, no. 5/May 2011. Roles, Polity Press.
- 阿部彩 (2008) 『子どもの貧困』岩波書店
- 埋橋玲子 『チャイルドケア・チャレンジ』法律文化社、2007年
- アンソニー・ギデンズ、渡辺聡子 (2009) 『日本の新たな「第三の道」』ダイヤモンド社
- 嶋内健 (2012) 就労アクティベーションからワークフェアへ? ——デンマークの場合——、福原宏幸・中村健吾編 (2012)
- 中村健吾 (2012) EUの雇用政策と社会的包摂政策、福原宏幸・中村健吾編 (2012)
- 樋口良雄ほか編著 『少子化と日本の経済社会』日本評論社、2006年

広井良典（2006）『持続可能な福祉社会』筑摩書房

福原宏幸（2012）日本におけるアクティベーション政策の可能性、福原宏幸・中村健吾編（2012）

福原宏幸・中村健吾編（2012）『21世紀のヨーロッパ福祉レジーム』糺の森書房

藤田菜々子（2012）少子化とワーク・ライフ・バランス——ミュルダールの人口論——、経済学史学会編『古  
典から読み解く経済思想史』ミネルヴァ書房

宮本章史・諸富徹（2011）「社会的投資国家」の経済思想、『思想』No.1047

宮本太郎（2009）『生活保障』岩波書店