

書 評 と 紹 介

対抗軸は見たか？

埋橋孝文編著

『ワークフェア—排除から包摂へ？』を
めぐって

評者：宮本 太郎

福祉国家論や社会政策論のなかで、「ワークフェア」という言葉が制度転換の傾向をとらえるキーワードとして注目されるようになってしばらく経つ。本書は、法律文化社のシリーズ「新しい社会政策の課題と挑戦」の第二巻にあたり、「社会的包摂」（第一巻『社会的排除／包摂と社会政策』）や「ベーシック・インカム」（第三巻『シティズンシップとベーシック・インカムの可能性』）という言葉と共に、このワークフェアというキーワードをとおして社会政策の新しい課題をとらえようとしたものである。

1 本書の構成と内容

本書は二部に分けられ、第一部「国際的動向と理論的諸問題」では、ワークフェアをめぐる理論的問題が国際比較をふまえて論じられる。また第二部「日本におけるワークフェアとワーキング・プア」では、日本における政策動向が分析される。

ワークフェアとは何か。本書の第一章「ワークフェアの国際的席捲」で埋橋孝文は、ワークフェアを「何らかの方法を通して各種社会保

障・福祉給付（失業給付や公的扶助、あるいは障害給付、老齢給付、ひとり親手当など）を受ける人々の労働・社会参加を促進しようとする一連の政策」と定義する。埋橋がこうした広義の定義から始めるのは、これまでのワークフェア的政策には、強制あるいは給付剥奪に重点を置く方法と、就労のための支援を打ち出すやり方とがあったことを踏まえているからであり、さらには、ワークフェアをめぐる国際的経験からその新しい可能性を見出そうとするからである。

それでは、ワークフェアをめぐる国際的経験はどのように抽出されたか。第一部で描き出されるのはイギリスとアメリカを中心にした政策展開の動向である。第二章「規律訓練型社会政策のアポリア」（居神浩）は、ブレア政権の若者就労支援政策を分析して、劣悪な仕事内容と消費社会による労働倫理の融解ゆえに、ワークフェア的な規律訓練型社会政策は空回りをせざるを得ないという厳しい見通しを示す。これに対して第三章「ワークフェアと所得保障」（田中聡一郎）は、同じイギリスのワークフェア改革のなかで、負の所得税型の給付付税額控除の導入とその保障水準の向上が、有効な再分配効果を発揮していることを強調する。

これに対して第四章「アメリカにおける福祉離脱者とワーキング・プア」（久本貴志）は、ワークフェア型の福祉改革と給付付税額控除（EITC）の組み合わせという点でイギリスと共通するアメリカのワークフェアが、少なくとも今日までのところワーキング・プア問題に効果的に対処しえていないという見方を示す。また第五章「非正規（非典型）労働の国際比較」（大沢真知子）は、各国の労働力の非正規化あるい

は非典型化の実態を明らかにしつつ、非典型化が顕著な国は、典型労働の解雇コスト、社会保障コストの大きな国であるという事実を明らかにする。

各国の政策動向を見る限りは、ワークフェアは、給付付税額控除に一定の再分配効果を見出せることを除けば、各国の社会保障と労働市場に厳しい状況をつくりだしていることが窺える。

さて、第二部は日本におけるワークフェアの改革の動向を追う。第六章「日本における母子家庭政策の展開」（湯澤直美）は、日本の母子家庭政策の構造を整理し、そこには高い就労率に窺えるワークフェア的な特質があり、その傾向が2002年の改革で強められたことを示す。第七章「日本における障害者福祉と就労支援」（中原耕）は、日本の障害者政策の変遷を追う。就労率や就労形態、就労促進政策などの基本的データを示しつつ、日本では障害給付の水準が限定されているために、欧米で指摘されるような障害者の福祉依存の現実はないとする。第八章「生活保護改革論議と自立支援、ワークフェア」（布川日佐史）は、日本の生活保護制度が就労可能な人々を受け入れてこなかったことから、「福祉から就労へ」を促進した欧米とはもともと出発点の違いがあることを指摘し、「就労のための福祉」の展開が必要であると論じる。そしてそのための手がかりを、2005年から開始された生活保護自立支援プログラムのいくつかの実践事例のなかに探ろうとする。

母子家庭政策、障害者政策、生活保護制度の諸領域を見るかぎり、日本では就労をまず迫るという狭義のワークフェアの展開がすでにおこなわれてきたことになる。これに対して、第九章「就労困難者問題と地域就労支援事業」（福原宏幸）は、自治体レベルで取り組まれている就労支援事業に注目し、自治体やハローワーク、

生活保護担当部局、民間組織などの連携によって成果をあげた大阪府の例を分析し、そこに「政府によるワークフェア政策」に対する「もう一つのワークフェア」、湯澤や布川のいう「就労のための福祉」を見ようとする。第十章「究極のコスト・パフォーマンス＝「雇用のない経営」」（要宏輝）は、製造業の下請け分業構造、派遣・請負のシステムの無法ぶりを告発する。

評者はまず、本書の各章が、情報量という点でも考察の深さという点でも質の高いものであり、包摂型社会政策の今後を考えていく上で大きな貢献となっていることを強調しておきたい。それでは本書の分析をとおして、ワークフェアという枠組みはどの程度その輪郭を鮮明にしたであろうか。あるいは逆に、ワークフェアという枠組みは、多様な経験を統一的に解釈する上でどれだけ活かされたであろうか。結論から言えば、そこにはいくつかの問題点も浮かび上がっている。誤解のないように言えば、評者は本書がワークフェアという枠組みから分析に取り組んだことを失敗と考えるわけではない。むしろ、本書の挑戦がワークフェアを問題にしていく上での課題を浮き彫りにした、と指摘したいのである。

2 ワークフェアの概念

(1) 包摂型社会政策の諸要素

先に紹介したように、編者である埋橋はワークフェアをできるだけ広く定義づけ、所得保障の条件として就労を義務づけるような強制の度合いの高いワークフェアを問題にするだけではなく、ワークフェアの展開から見えてくるその新しい可能性をとらえようとする。それでは各国の、あるいは日本の経験から、いかなる可能性が見出されたか。

埋橋によれば、ブレア政権のワークフェア政策の空回りを指摘した居神の分析などから明ら

かになるのは、ディーセントワークに向けた「事前の労働規制」の必要性である。また、給付付税額控除などの就労福祉給付の意義を見出す田中などの議論が示すのは、事後的な補償で就労をより見返りのあるものとする「事後的補償政策」あるいはMaking Work Pay政策の重要性である。ワークフェアを最大限に広く定義する埋橋は、この二つの契機をなんらかのかたちで組み込んでいくことで、より実効性が高く包括的なワークフェアを構想しているようである。

他方で、湯澤、布川、福原らの分析からは、「福祉から就労へ」とは区別された「就労のための福祉」あるいは「もう一つのワークフェア」という議論が聞こえてくる。湯澤らの言う「就労のための福祉」と埋橋の「事前の労働規制」や「事後的補償政策」との関連は必ずしも明確ではないが、評者自身の考え方にも引きつけて言えばこういうことであろう。

「ワークフェア的」な政策群、あるいは包摂型社会政策について、とくに労働市場への包摂にかかわる政策に限定して言えば、それは以下の5つの要素から成る。①給付停止などのペナルティによる就労の義務づけ ②保育などを含む多様なサービスやカウンセリングによる就労支援（就労のための福祉）③負の所得税や給付付税額控除などによる就労の見返り強化（「事後的補償政策」）④ディーセントワークの実現による労働の見返り強化（事前の労働規制）⑤雇用そのものの創出と維持、の5つである。⑤については後で触れよう。

(2) すべて「ワークフェア」か？

評者は①→②→③④の順序で包摂的な社会政策は新自由主義的な性格を弱め、リベラルあるいは社会民主主義的性格を強めると論じたことがある。このようなまとめ方が許されるのであれば、①→②→③④という方向で包摂的社会政策の幅を広げていくことが必要という判断で

は、評者の考え方と本書の議論は基本的に一致する。

だがすべて「ワークフェア」で括るのか？違和感があるのはむしろこの点である。評者もまたワークフェアという言葉を広義に用いていたことがあった。しかし、結局それを止めてアクティベーションという言葉を使うようになったのは、国際会議などでたとえば（先の整理で言えば②および④に重点がある）北欧の政策をワークフェアと呼ぶと、議論が混乱することがあり、あるいは強く異議を表明される場合もあったからである。

新自由主義的なトーンにつきまといがちなワークフェア概念を、さらに「ポジティブ」な方向に膨らませていく「ワーク」は、はたして十分に「ペイ」するであろうか。埋橋の議論をそのまま解釈すると、ディーセントワークの実現もワークフェアになってしまうが、それでよいのか。

社会経済の変容に伴い、これまでの社会保障と雇用政策の分業関係が持続困難となり、社会保障と就労を連携させる実に多様な政策メニューが出現している、ということである。そこには、強制の度合いが高く実のところ社会保障の切り下げに他ならないものから、社会保障の質的向上に結びつく可能性のあるものまでが含まれる。近年わが国に現れたより一般的なタームを拾っても、「再チャレンジ推進」「自立支援」「全員参加型社会」「参加保障」など様々である。これは一種の言説政治なのである。

そうであるからこそ、大事なことは、こうした様々な政策を類型化しそれぞれの権力性や効果などについて評価することができるフレームを提供することなのではないか。「敵」の言葉を逆手にとってそこにポジティブな内容を盛り込んでいくというのも、言説政治の手法の一つではあるのだが、まずは対抗軸を示す必要があ

る。

(3) ワークフェア対ベーシック・インカム？

それではワークフェア対ベーシック・インカムという対抗図式になるのか。この構図はこれからの政策対抗を考える上で有効であるが、あまり機械的に受け止められるべきではない。この点で、たとえば本書の第三章で田中が、狭義のワークフェアと連携する給付付税額控除を負の所得税の系譜に位置づけ、その再分配機能を強調するのは妥当であるし大事なことである。

さかのばれば負の所得税は、新自由主義のグルであるミルトン・フリードマンだけではなく、トービン税で知られるリベラル派のジェームス・トービンによっても提唱された。トービンの構想はフリードマンに対して最低所得保障の色彩の強いものであった。最低所得保障型の負の所得税の発想はジョンソン政権下の機会均等局において論議され、ニクソン政権に引き継がれ、同政権下で家族支援プラン（FAP）として議会に提出された。ニクソン大統領のスピーチライターがワークフェアという言葉を広げたとされるが、ニクソン政権の福祉改革プランでは、ワークフェアの潮流とベーシック・インカムとも通じる負の所得税構想が併存していたことになる。この負の所得税が議会で保守派の抵抗にあって否決された後、1975年に勤労所得税額控除としてはるかに低い水準で導入され、それがサッチャー政権のイギリスに家族クレジットとして移入され、ブレアによって勤労家族税額控除として継承されていく。

その意味では、負の所得税の系譜を引く給付付税額控除は、ワークフェアのもう一つの顔としてとらえられるだけではなく、ワークフェアとベーシック・インカムの相互浸透関係を示唆するものとして論じられてもよいであろう。なおこの点については、本書と同じシリーズの第三巻『シティズンシップとベーシック・インカ

ムの可能性』に寄せた拙稿「ベーシック・インカム資本主義の三つの世界」も参照されたい。

3 日本型「ワークフェア」を超えて

包摂的社会政策をめぐる対抗図式をふまえそのオルタナティブを構想する作業は、日本の現実に対する処方箋としてこそすすめられる必要がある。そこで第二部の議論、とくに湯澤、布川、福原の論考から浮上してくるのは、日本はすでにワークフェアであったのであり、したがって日本で欧米型のワークフェアをそのまま実行することには問題がある、という認識である。このような見方についても評者はまったく同感である。であるからこそ、こうした事態への処方箋をまた「ワークフェア」として括ることの妥当性が再度問われよう。

ところで、日本が予めワークフェアであったという言い方も、その含意を明確にする必要がある。この場合も二つの意味合いが区別できる。一つは日本において大企業の長期的雇用慣行や公共事業をとおしての雇用創出、維持が福祉国家に代替した、という意味である。もう一つは、生活保護、障害者政策、母子家庭政策などにおいては狭義の所得保障が抑制され、人々が就労に追いやられた、という意味である。前者は、評者が先に示した包摂型社会政策の5つの要素のうち⑤にあたる。これに対して後者は、⑤とくに公共事業に財政が集中した結果、所得保障が薄くなり、結果として就労を迫られる①の状況が現れた、ということである。

前者に比べて後者はよりワークフェア的であるが、いわば不作為の結果としてのワークフェアである。イギリスやアメリカにおけるワークフェア政策の展開とこの点で位相が異なる。日本では「構造改革」で⑤が縮小したからこそ、①がせり上がってきて、それゆえ、②③④の包摂型社会政策の必要が高まっているのである。

さて、最後に触れておきたいのは、⑤の雇用創出や維持の機能については、今日、どのように位置づけることができるか、という問題である。

ワークフェアの基本的スタンスは、グローバル化の時代には需要志向の雇用政策は有用ではない、というものである。したがって供給志向の雇用政策が追求されるが、ここで現れるのは、雇用可能性（エンプロイアビリティ）があっても雇用がない、という事態である。日本は⑤が社会保障にまで代替したレジームであったからこそ、ここをどうするか、というのは依然として大きな問題である。②③④を膨らませる必要があるとして、⑤との財政上のトレードオフをどうするか。このあたりを詰めていくことも、これからの課題であろう。

以上、本書が展開した内外の政策動向の分析が水準の高いものであることを強調しつつ、ワークフェア概念との連携についてはいくつかの疑問を呈した。本書評が、ワークフェアのような概念をふまえた分析は話を複雑にするだけという印象を与えたとしたら、それはまったく本意ではない。概念との格闘は困難を伴うが、視点をしっかり維持すればその見返りは大きい。本書は少なくともその見通しを示している。

（原稿受領日 2008年7月29日）

（埋橋孝文編著『ワークフェア―排除から包摂へ？―シリーズ・新しい社会政策の課題と挑戦第2巻』法律文化社、2007年11月、vi+273頁、定価3300円＋税）

（みやもと・たろう 北海道大学大学院法学研究科教授）

■サムライたちは大英帝国で何を見たのか 幕末維新使節団のイギリス往還記

——ヴィクトリアン・インパクト

松村昌家「著」

A5判上製・314頁 8,190円

英国と日本に残された資料を駆使して、英国内における日本使節団の足跡を再現し、彼らが体験した大きな衝撃を歴史的・文化的に検証する。

■世界的視点からみた近世史研究の成果

日本人のリテラシー 1600-1900

R.ルビンジャー「著」 川村肇「訳」

A5判上製・324頁 5,040円

一般庶民の識字率の実態を、17世紀初期の地方文書から明治期の行政文書までを駆使して明らかにした。従来の日本教育史にメスを入れる刺激的な研究。

■日本の社会をつくりあげた基盤がここにある

百姓の力——江戸時代から見える日本

渡辺尚志「著」

四六判上製・244頁（口絵4頁） 2,310円

村落史研究の第一人者が、江戸時代の村とそこに生きた人々の姿をわかりやすく叙述した。古文書学習者・郷土史愛好家・近世史専攻学生に必携の書。

■「日本」を憂えるインテリ学生「忠誠」と「反逆」

日本主義と東京大学

——昭和期学生思想運動の系譜「バルタケイア叢書23」

井上義和「著」

A5判上製・252頁 3,990円

昭和10年代、「大学の自治」をめぐる攻防を当局と繰り返した日本主義学生運動。その思想戦の系譜を明らかにし、戦時期保守主義の再評価を試みる。

■みんなでやるボウリングはただの娯楽や余暇活動ではない！

孤独なボウリング

——米国コミュニティの崩壊と再生

ロバートD.バットナム「著」 柴内康文「訳」

A5判上製・692頁 7,140円

ボウリング人口は減っていないのに、社交としてのボウリングが激減したのはなぜなのか。《社会関係資本》の多寡が幸福感や民主主義に多大な影響を及ぼすことを立証し、アメリカ社会に衝撃を与えた大著。

3刷

2刷

柏書房

〒113-0021 東京都文京区本駒込 1-13-14 TEL.03-3947-8251 FAX.03-3947-8255
http://www.kashiwashobo.co.jp

<価格税込>