

アクティベーションか、 ベーシックインカムか —福祉改革の原理—

ヤニク・ヴァンデルホルヒト
ヨルゲン・グル・アンデルセン
宮本 太郎

アクティベーションか、 ベーシックインカムか —福祉改革の原理—

ヤニク・
ヴァンデルホルヒト

ヨルゲン・グル・
アンデルセン

宮本太郎

はじめに

第1部 普遍的ベーシックインカムと 福祉国家改革をめぐる緊張関係

- 1 無条件ベーシックインカムとは何か 06
- 2 普遍主義か、選別主義か 09
- 3 現金給付か、現物給付か 15
- 4 条件付き給付か、無条件給付か 20

第2部 デンマークにおける アクティベーション政策の展開

- 1 アクティベーション誕生の背景 24
- 2 アクティベーションの展開と多様性 27
- 3 アクティベーションの効果と課題 34



この「ACADEMIA JURIS BOOKLET シリーズ」は、北海道大学大学院法学研究科附属高等法政教育研究センターが開催したシンポジウム・講演会などの内容を記録するものです。

本号には、二〇一〇年二月二十六日に東京・ホテルグランドパレスで行われた、国際シンポジウム「アクティベーションか、ベリックインカムか―持続可能な社会構想へ―」（主催Ⅱ文部科学省科学研究費基盤研究（A）「脱「日独型レジーム」の比較政治分析」、社会政策学会国際交流委員会、共催Ⅱ（社）生活経済政策研究所、グローバルCOEプログラム「多元分散型統御を目指す新世代法政策学」）をもとに構成した内容をおさめました。

はじめに

宮本 太郎

社会保障と雇用は、人々の生活を成り立たせる二つの柱である。私は両者を一体としてとらえて「生活保障」と呼んでいる。人々が生活に足る見返りのある雇用に就くことができ、雇用がなんらかの事情で中断したり所得が十分でない時には、社会保障が再就労を担ったり所得を補完したりする。生活保障はこのようなかたちで成り立つ。

これまで先進工業国の社会保障は、大多数の男性労働者が安定した見返りのある雇用を得て家族を養うことを前提に組み立てられてきた。ところが、労働市場が変容し、家族のあり方も変わった。社会保障と雇用の関係を再設計しなければならない。その時、二つのアプローチが現れる。

一方には、社会保障と雇用をこれまで以上に強く連携させようとするアプローチがある。これにはさらに二つのやり方があって、一つは、社会保障を規模としては縮小しつつ、長期失業者などに直ちに就労することを求め、それが果たされない場合は給付を停止するなどしてインセン

タイプを強化しようとするアプローチである。一般に、欧米ではこうした緊縮型のやり方を「ワークフェア」(workfare)と呼ぶ。もう一つは、社会保障を維持、あるいは強化しつつ、その中身を就労支援型のプログラムに転換していこうとするアプローチであり、これが「アクティベーション」(activation)である。

他方において、社会保障と雇用を切り離してしまおうとするアプローチがある。無条件で均一の給付による所得保障を進めようとする「ベーシックインカム」(basic income)が、これに当たる。

以上、三つのアプローチのうち、社会民主主義の再生という観点からすれば、「アクティベーション」か、「ベーシックインカム」が議論の焦点となろう。本書に収録されたヤニク・ヴァンデルホルヒト教授とヨルゲン・グル・アンデルセン教授による二つの講演は、こうした二つの立場を代表する論者による興味深い討論の記録である。

二つの講演記録を読むと、実はアクティベーションとベーシックインカムは、必ずしも全く背反し合う考え方ではないことがわかる。デンマークではいくつかのアクティベーションの方法が試みられてきたが、そのなかには基礎所得の保障を基盤として労働市場を流動化する、いわゆる「フレキシキュリティ型」(Flexicurity model=Flexibility(フレキシビリティ)とsecurity(セキュ

リテイ）を合わせた造語）の方法も含まれる。他方において、ヴァンデルホルヒト教授のベーシックインカム論は、所得制限を伴う給付は、受給の資格を保つと働くことが損になってしまうことなどを挙げて、ベーシックインカムに雇用を拡大する効果があることを強調する。

二つのアプローチはこのように重なり合うところがあり、私は両者を組み合わせ、取り残される弱者を生まない包摂型の社会を構築していくべきと考えている。これは決して抽象的、理論的な政策論議ではない。日本の政権交代以後の生活保障の諸施策をみると、ベーシックインカムの特質も持つ子ども手当に、アクティベーション型の保育サービスや公的職業訓練をどう組み合わせるかが問われている。本書に収められた二講演は、日本の生活保障の再設計に関して、極めてリアルな含意を持つものである。

アクティベーションか、ベシックインカムか―福祉改革の原理―

コーディネーター（宮本太郎） 皆さん、ようこそお越しくださいました。これから国際シンポジウム「アクティベーションか、ベシックインカムか」を始めます。私は本日、コーディネーターを務めます北海道大学の宮本と申します。どうぞ、よろしくお願いいたします。

今日のシンポジウムは、社会政策学会の国際交流委員会、および私が研究代表者となっております文部科学省科学研究費基盤研究（A）「脱「日独型レジーム」の比較政治分析」の共催行事として開催いたします。また、北海道大学の田村善之が拠点リーダーとなっておりますグローバルCOEプログラム「多元分散型統御を目指す新世代法政策学」、北海道大学大学院法学研究科附属高等法政教育研究センター、および社団法人生活経済政策研究所にも開催の協力をいただいております。

ります。

それでは、本日お招きしたゲストのお二人を紹介申し上げます。最初に講演をお願いするのは、ルーベンカトリック大学（ベルギー）のヤニク・ヴァンデルホルヒト教授です。今日のベリックインカム研究の若手の中心として活躍しておられる研究者です。続いて、デンマーク福祉国家やアクティベーション政策の研究で知られる、オーフス大学（デンマーク）のヨルゲン・グル・アンデルセン教授です。

では、ヴァンデルホルヒトさん、どうぞ、よろしくお願いいたします。

第1部 普遍的ベーシックインカムと福祉国家改革をめぐる緊張関係

ヤニク・ヴァンデルホルヒト

1 無条件ベーシックインカムとは何か

今日は「無条件ベーシックインカム」(unconditional basic income)について、いくつかの論点をお話します。

まず、お断りしておきますが、私はその熱狂的信者というわけではありません。もちろん、無条件ベーシックインカムは福祉国家改革にとって示唆に富む構想であり、今後の福祉国家の展開の方向性を示すものだと考えています。例えば、普遍的に給付する児童手当などの無条件ベーシックインカムの穏健な適用もまた、福祉国家改革にとっての緩やかな前進を示唆するものです。ですから、福祉国家がはらむ緊張関係の解決や福祉改革に向け、この構想を柔軟に用いながらの議論が必要だと考えています。

歴史的経緯

無条件ベーシックインカムを考え方自体は、新しいものではありません。例えば、十九、二十世紀のユートピア思想家のなかにも同様の考えが見出せますし、日本でも同様のアイデアがあったと聞いています。十八世紀末、トマス・ペイン (Thomas Paine 一七三七～一八〇九年。米
国独立運動に大きな影響を与えたイギリス出身の著述家) は、土地所有権の平等という観点から、土地を持たない人には所得、いわばベーシックインカムで補償すべきだと主張しています。同じような考え方は二十世紀にも見ることができます。ベーシックインカム構想が現時点で唯一、具
体化された例では、米国アラスカ州の「アラスカ永久基金」があります。毎年、少額ですが、州
民、居住者のすべてに石油から得た収益が分配されます。そのアイデアの核になっているのが自
然資源の共同所有権です。

また、無条件ベーシックインカムは周辺の議論や奇抜な構想ではありません。ケネス・ガル
ブレイス (John Kenneth Galbraith 一九〇八～二〇〇六年)、ジェームス・トービン (James
Tobin 一九一八～二〇〇二年)、アンソニー・アトキンソン (Anthony Barnes Atkinson 一
九四四年～)、ミルトン・フリードマン (Milton Friedman 一九一二～二〇〇六年) といった名
だたる経済学者がベーシックインカムを提案しています。歴史の詳細に立ち入ることは、ここで

の目的ではありませんが、福祉国家改革の課題にとって無条件ベーシックインカムが重要な要素になっていることはおわかりいただけるかと思います。

最低所得保障制度との相違点

ではまず、無条件ベーシックインカムの一般的な定義を示しましょう。それは「政治共同体によって、そのすべてのメンバーに対し、資力調査あるいは就労義務を課すことなく、個別に支払われる所得」のことです。

ベーシックインカムは、公的扶助や社会的扶助と呼ばれる最低所得保障制度とは三つの点で異なります。通常の最低所得保障制度は、①最貧層に限定される、②家族との同居・別居、その所得の有無など受給者の家族の状態が考慮される、③労働市場への参入を前提に就労義務を課す、などの条件が付けられます。それに対し、ベーシックインカムは、①資力調査を行わず、富裕層も貧困層も含めてすべての人に普遍的に与えられる、②一人ひとりの権利として、個人ベースで与えられる、③就労義務などを課さず無条件に与えられる、というものです。例えば、「成人一人につき月々五百ユーロ支払う」というような発想は、現在、日本で議論されている普遍的な基礎年金や子ども手当のような普遍的児童手当と、部分的に重なる考えだと言えます。

以下では、福祉国家改革をめぐる三つの緊張関係を取り上げながら、ベーシックインカムの機能を考えていきます。一つ目は普遍主義か選別主義かの問題。二つ目は現金給付か現物給付かという問題。三つ目は給付に条件を設けるかどうかという条件付き給付と無条件給付の問題です。

2 普遍主義か、選別主義か

富裕層に給付は必要か

福祉国家には普遍主義か、選別主義かという緊張関係があります。つまり、国家はすべての市民あるいは合法居住者に対して普遍的に等しく給付を行うべきか、それとも特定のカテゴリーのニーズをカバーするために給付を対象選択すべきか、という福祉国家における基本的な問題です。一九九〇年代半ばから、欧米、特に左派政治勢力から選別主義を支持する声が強まりました。一九九八年、フランスのジョスパン首相 (Lionel Jospin) 一九九七年から二〇〇二年まで左派連合政権の首相を務める) は、普遍的児童手当を選別的手当に変更することを決定しました。その論拠とは正義であり、コストでした。つまり、必要としない富裕な家族にまで手当を給付するのはいかなものか、というわけです。オランダでは普遍的基礎年金をめぐる同じような議論が

あり、カナダでは中央政府の児童手当が選別的給付に変更されています。

こうした選別主義への変更の主張は同意を得やすいのです。ミドルクラスや富裕層など手当を必要としない人がいるのに、なぜ普遍主義を目指すべきなのか、全く必要のない人たちにまで平等に分配するなんて貴重な税収を無駄にするのではないか、という主張です。なぜ、ビル・ゲイツ（米国マイクロソフト社・会長）や豊田章男（トヨタ自動車・代表取締役社長）に給付するのか。これらはよくあるベーシックインカムへの反論です。

もちろん、選別主義あるいは対象選択は必ずしも間違っているわけではなく、必要なケースもあります。普遍主義と選別主義について、相互に関連する三つの点を挙げながら考えてみたいと思います。

なぜ、選別主義は貧困層に不利なのか

一つ目は貧困です。貧困対策には逆説的ですが、普遍主義が必要です。なぜ逆説的かというと、貧困対策というなら貧困層をこそ支援すればいいではないか、と通常考えられているからです。

しかし、ヨーロッパ、とりわけ北欧では普遍的なプログラムの財源は累進課税です。私の母国ベルギーでは普遍的医療制度の財源は消費税です。どのように財源を組むかによりますが、富裕層

は税制などを通じて自らの給付分を含め、多くの受給者の給付を払うことになります。

選別主義をとる場合の大きな問題として、行政管理上の問題があります。誰が貧しいのか、受給資格がある人は誰か、という受給者の特定のために、所得調査や資力調査などの管理を行う必要があります。米国やヨーロッパの多くの国では、就労や家族生活の援助をするはずのソーシャルワーカーが警察官のように所得をチェックしています。それにはコストや手間、そして時間もかかるため、受給した時には「時すでに遅し」ということもあって、選別主義のスキームは「事後的」(ex post)にしか機能しません。それに対して、普遍的スキームは「事前」(ex ante)です。まずは給付し、所得保障されたら税金を払うのです。

さらに、ステイグマ（社会の中で、正常から逸脱した欠点やハンディキャップと見なされること）の問題があります。社会学者が立証しているように、選別主義に基づくプログラムは受給者をステイグマ化します。日本では生活保護の受給は恥だと考えられており、それが原因で生活保護の捕捉率が低いと聞きます。私の国ベルギーでもフランスでも同様です。生活保護を必要とする人がステイグマを恐れて、申請しないということが起きています。「正義と自尊心、そしてステイグマの不在は重要な社会的基本財である」という観点から言えば非常に問題だと思います。

もう一つの問題は、選別主義による給付は手続きなどが複雑で、そのために捕捉率が低下し、

場合によっては受給資格がありながら、それを当事者が知らない場合がある、ということです。

以上のように、選別主義には①時間、②ステイグマ、③権利に関する情報・知識の欠如、という三つの問題が相互に絡み合っています。ティトマス (Richard Morris Timuss 一九〇七〜七三年。イギリスの社会政策学者) の言う「貧困層のためのプログラムは貧弱なプログラムである (programs for the poor are poor programs)」とはこのことです。逆説的ですが、貧困に対しては普遍主義の方が優れているのです。

制度の安定性につながる普遍主義

普遍主義と選択主義に関する二つ目の論点は政治的復元力です。北欧の研究者たちは所得補助と福祉政治との関係を考察していますが、それが示すところによれば、対象選択を厳しくすれば、再分配の総予算は小さくなるとしています。逆に普遍的なプログラムの場合は、受給者が多いので総予算は大きくなりますが、制度を守ろうとする力も強くなります。

もし母国のベルギーで、今の普遍的児童手当を貧困層だけのものにしようとする政治家がいれば、それは自殺行為です。普遍的児童手当は大きな政治的支持を得ており、税金などでその財源を出す層であっても何らかの恩恵を受けていると感じているからです。普遍的児童手当を選別的

手当に変更したジョspan首相の事例は前述しましたが、その後、パリの街ではデモが繰り広げられるなど大きな反対があり、一九九九年に普遍的児童手当に戻しています。

選別主義では給付は人口の一部に集中するので、受給者と資金供給の貢献者が明確に分かれてしまします。そのため、プログラムや制度に対する批判が出た時、人数の少ない受給者側が防御に回ることになります。米国の場合が典型ですが、選別主義に基づいた制度では、受給者となる貧困層のほとんどは黒人やヒスパニックです。白人ミドルクラスは制度を支持しようとは思いません。逆に、普遍的スキームの制度であれば、貧困層のみならず、とりわけミドルクラスを含めて広い層からの支持を得ることができます。

ベーシックインカムが就労を推進する

最後に、普遍主義か選別主義かという問題を労働政策、労働力供給、つまり本日論題であるアクティベーションと直結させて論じようと思います。

就労義務を課さない無条件ベーシックインカムは雇用とは直結していません。それどころか、ベーシックインカムは雇用との関係において「貧困の罠」や「失業の罠」と言われることがあり、「活力を奪う罠」(inactivity trap)と呼ばれることもあります。ここでは、そうした点から考察し

たいと思います。

例えば、日本が普遍的児童手当ではなく、選別主義に基づいた児童手当、つまり一定の所得以下の子を対象とする児童手当の導入を選択したとします。それは同時に罫を作り出します。受給者が就職し所得が改善したら、給付の一部ないし全額を失うことになるからです。もし公営住宅など資力調査を伴う別の給付を同時に受けていた場合、雇用へのアクセスは家計にとって全く魅力的ではなくなってしまう。雇用による所得の上昇で、限界税率（所得に対して課税される最高の税率）が百パーセントか、それ以上になってしまう場合があるとする経済学者もいます。

その解決策の一つが、選別的なスキームを普遍的なスキームへと転換することです。普遍的給付であれば就職後も給付を受け取れます。低賃金であっても、失業時よりも確実に高い純所得となり、家計は改善する。働けば報われることになります。

ベーシックインカムは、完全雇用に対する理想的な代替手段だと言われますが、私は逆ではないかと思っています。労働権、あるいは効力ある仕事へのアクセス権を持つためには、所得の権利がまずもつて必要だからです。その観点から言えば、ベーシックインカムは「就労しようとする人々への直接的補助」(job subsidy)です。無条件ベーシックインカムは完全雇用のオルタナティブではなく、完全雇用を達成するための方法だと言えます。

3 現金給付か、現物給付か

現物給付につきまとうパターンリズム

以上のように、普遍主義が選別主義よりも優れているとするなら、現金給付と現物給付のいずれを選択すべきでしょうか。これが二つ目の問題です。日本でも現金給付である児童手当を優先すべきか、それとも現物給付である保育サービスを無償で普遍的に提供すべきか、という議論があるように、福祉国家改革にとつての重要な論点です。

まず、現物給付を選択すべきだという議論では、パターンリズムがそのポイントです。消費の選択を方向づけることによって、特定の財に対する最適支出以外の支出を回避します。無償医療や無償基礎教育の提供に見られるように、個人あるいは扶養家族、特に子どもを保護したいからです。子どもの教育に投資したがない親がいても、子どもに無償で基礎教育を提供することで、親の消費の選択を方向づけているわけです。

もう一つ、関連する論点として公的移転の正当性があります。一般に、現金を直接手渡すことには反対が多いのですが、無償基礎教育や医療、住宅のようなサービス提供には賛成を得やすい

傾向があります。これは、基本的生活条件へのアクセスは普遍的に誰にも保障されるべきだという点で広く賛同を得ているからです。これはトービンが言う「基本的生活条件に特化された平等主義」であり、基本的生活条件ゆえに正当化されているのです。

個人の功利最大化を重視する現金給付

では、逆に、現金給付であるベーシックインカムについてはどうでしょうか。ここでの重要な論点は正義です。正義は個人の自由と密接に絡む問題です。現金給付の場合、どのように使うかについては個人の選択の自由完全に任されており、無条件ベーシックインカムはとりわけ、個人にその功利最大化に関する自由、つまり自分が求める良き人生にとって一番良い選択をする自由の最大化を意味します。

例えば、ドイツでは普遍的児童手当の額が高く、現金給付が一般に支持されています。「保育サービスを求める人もいるが、家庭で子どもを教育したい人もいる」ということで、その選択の自由を与えるという観点が強調されているのです。

もう一点は効率性です。レスター・サロー (Lester Carl Thurow 一九三八年～) など主流の経済学者は、現物給付よりも現金給付を支持しています。政府は個々人の選好についての情報を

十分持っているわけではないので、自らの功利、選好をいかに最大化するかを知る個人こそが最も適任の判定者である、とします。

もう一点、付け加えると、政府が信頼できるサービスを提供できない場合には、現金給付を選択する方が良い場合があります。

しかし、この正義と効率性を論拠として現金給付の方が良いと結論づけることはできません。理由の一つは、労働力供給への効果の面です。税収の増加や家計所得の確保といった理由で労働力供給、雇用促進を考えるならば、現金給付だけでは十分とは言えません。

例えば、保育施設（現物給付）か普遍的児童手当（現金給付）かという議論に戻るなら、女性の雇用促進、労働市場の参入にとって保育サービスは重要です。現金給付ではなく、普遍的かつ質のよい保育サービスを優先すべきでしょう。

ただ注意したいのは、短期的に見た場合、保育サービスが労働力供給に大きなインパクトを持つという実証はなされていません。ベーシックインカムが就労しようとする人への直接的補助だという議論にならば、普遍的に給付される児童手当も就労しようとする人への直接的補助だとも言えるのです。

しかし、長期的には保育サービスをいくつかの点で強力に主張できます。人的資本への投資、

あるいは、将来、労働へのより良いアクセスの機会を提供するという意味で、幼い子どもたちに対する質の高い保育サービスの供給は必要です。貧しい家庭の子どものみを対象にする保育サービスでは意味がなく、人的資本への長期的投資として普遍的な保育サービスが重要になります。

重要な両者のコンビネーション

まとめると、現金給付か現物給付かという選択には、第一に労働力供給に注意を払うこと、そして短期的にみれば現金給付よりも現物給付である保育サービスが良いと結論付けられる確実な証拠はないものの、長期的にみれば保育サービスも欠かせない、ということです。つまり、現金給付と現物給付の双方が必要なのであって、重要なのは、この二つをどう組み合わせるか、コンビネーションの問題だということです。その良い例がスウェーデン、デンマーク、オランダで、これらの国では普遍的児童手当と普遍的保育サービスに、政府はかなりの額を拠出しています。

二つ目の留意点は、先ほども取り上げたパターンリズムの問題です。サローは言います。「功利を最大化する決定を行えるのは個人だ」と。しかし、その後、こう続けます。「自己決定する力のない個人はいる」とすれば、どのように現金を給付するのかが問題になります。そこには何らかの形でのパターンリズムが必要です。例えば、個人が給付金の適切な使途を決定するためのソー

シャルワーカーによる援助サービスなどです。

給付時期の設定も重要です。先ほどの正義の問題に戻るならば、例えば米国では「十八歳になった時点で、八万ドルをまとめて渡す方が個人の自由は高まるのではないか」というアイデアも出されています。確かに、ラスベガスで散財するのも個人の自由ですから、まさに個人の自由の最大化です。

しかし、個人の自由に賛同しつつも、無条件ベーシックインカム論者は月額での給付が良いと考えています。選択を行えない人がいる以上、一定のパターンリズムは必要だからです。ベルギーでは出産時にまとめて千ユーロを支給し、その後は月額で児童手当を支給するというように、組み合わせています。

最後にもう一度、強調しておきます。無条件ベーシックインカムはよいアイデアだから、現物給付を廃止すべきだと言っているわけではありません。現金給付と現物給付の双方が必要であり、そのコンビネーションが重要なのです。

4 条件付き給付か、無条件給付か

無条件給付をどう正当化するか

最後に、ベーシックインカムは、条件付きにすべきか、無条件でよいか、という論点について簡単に考察します。就労義務を課すことなく無条件にすべての人に現金を給付する、つまり働かなくても、社会的に貢献していなくてもベーシックインカムが給付されるということは、ラディカルに聞こえますが、実はすでに私たちは実践しているのです。例えば、児童手当や基礎年金、また教育、医療などがそうです。これらは無条件に、労働市場とは無関係に提供されています。

しかし、無条件で成人にベーシックインカムを支給することは、どう正当化できるのでしょうか。正義、自由をめぐる哲学的議論に戻することもできますが、ここでは倫理上の問題を取り上げてみましょう。この点は、ベーシックインカムを扱った文献でも激しい論争が行われています。

つまり、「毎日、マリブ（高級リゾート地で知られる米国西海岸の都市）でサーフィンしている人にも給付すべきだ」、「いや、人は何らかの社会的貢献をすべきではないのか」、「では『社会貢献』とは何なのか。自動車を製造するよりもサーフィンの方が貢献していると言える場合もある

のではないかと。また、ガルブレイスは「金持ちが何もしないことを認められているなら、貧しい人にも『貧しい人の余暇』を認めるべきだ」と述べています。

アクティベーション戦略としての無条件給付

こうした論争に対して、私は漸進的という観点から、無条件ベーシックインカムとアクティベーション政策とは矛盾しないということを、三つの論点から提起したいと思います。

第一に、労働市場への強制参入は非生産的であるという点です。ドイツ、ベルギー、アメリカには、ベーシックインカムを提唱する企業経営者がいます。彼らはワークフェアやアクティベーションプログラムに反対です。その理由について彼らは、強制されて送り込まれてくる労働者は仕事へのモチベーションが低く、ただ職場に来ているだけだからだと言います。そのような労働者の生産性は明らかに低いのです。

第二に、労働あるいは「活動」(activity)の非金銭的效果に注目すべきという点です。ベーシックインカムの導入によって、誰もが毎日、マリブでサーフィンをするようなことにはなりません。なぜなら、労働あるいは活動は、社会的な承認、自尊心などの源泉だからです。同時に、何が活動かについて、より広い定義が必要です。賃金労働だけでなく、家庭での育児、介護なども活動

なのです。

第三に、無条件ベーシックインカムは漸進的アクティベーション戦略の重要な構成要素である点です。選別主義的給付のもとでの「活力を奪う罠」については前述しましたが、それに対して、普遍的なベーシックインカムは就労しようとする人への直接的補助として、低賃金でもパートタイムであっても仕事に就くことが所得の改善として魅力的なものとなります。ベーシックインカムを保持しつつ、労働市場に参入すれば結果的に純所得は高くなるのです。

これに対し、「結局、低賃金の仕事に補助金を出すだけの話ではないか」という反論があるかもしれませんが。しかし、無条件ベーシックインカムによって、労働者は将来性のない仕事、本人には合わない仕事を拒否する力や権利を得ます。ここが本人の意向ややる気とは関係なく、働かなくてはならない従来のアクティベーション戦略とは異なる点です。アクティベーションとベーシックインカムの論点の中心はここです。

就労義務を課さない無条件給付だからこそ、ベーシックインカムは企業ではなく、働く側、つまり就労しようとする人に対する直接的補助となります。無条件に労働者に与えられるがゆえに、企業に給付するのと違い、先のない仕事や仕事の価値の低下につながる補助金にならずに済むのです。ベーシックインカムは雇用に有利に働きますが、「雇用されればどのようなものでもいい」

という考え方とは異なることを主張したいと思います。

福祉改革に向けて開かれた議論を

福祉国家を取り巻く三つの緊張関係を取りあげながら、ベーシックインカムと、その構想に触発された改革がアクティベーション戦略、労働市場、労働力供給において機能することをお話ししてきました。もちろん、ベーシックインカムは福祉国家改革の決定打というわけではなく、そこに潜む問題にも留意すべきです。

しかしながら、ベーシックインカムは具体的な改革、例えば、なぜ普遍的な児童手当を実施すべきかといった改革への着想を柔軟に引き出してくれる構想です。やみくもにベーシックインカムを信奉するのではなく、開かれた議論が必要です。それこそが社会的正義と効率、持続可能性を橋渡しする、より良い福祉改革の実現に必要なものだと思います。

第2部 デンマークにおけるアクティベーション政策の展開

ヨルゲン・グル・アンデルセン

1 アクティベーション誕生の背景

アクティベーションは多様な側面を持つ試みです。デンマークのケースだけでなく、ヨーロッパを見ても、ベーシックインカムとのコンビネーションへと向かう動きがある一方で、イギリスのようなソフトなワークフェアから、より就労義務を強調する制度までさまざまなケースがあります。

アクティベーションは、この十年から十五年の間にEU諸国で起きた大きな改革の一つであり、多くの議論が積み重ねられてきましたが、本日の講演ではデンマークの経験を中心に話します。ことになります。それは単に、デンマークが興味深い事例だからということだけでなく、この国がアクティベーション政策に関して多様な経験をしてきたからです。その政策がはらむ多様な領

域やさまざまな局面に対するインパクト、さらには、これまで試みられてきた雇用効果測定に関する問題と、そこに見られるアクティベーションへの疑念に関してもコメントしたいと考えています。

基盤となった失業保険制度

一九六七年から七二年のデンマークの失業保険は、古きよき時代、すなわち当時の社会民主党政権における「失業は非自発的状况である」というとらえかたを出発点にしています。失業状態にある限り、期間を限定せず失業給付を行うべきだという社会保障とシティズンシップに力点を置いたアプローチです。そうした古きよき時代のスカンジナビア諸国の福祉政策パラダイムをもとに、失業から即、公的扶助へと転落させるのではなく、失業から派生する排除や社会的周辺化に対する防御を目指して、寛容な社会権が強調されました。

デンマークの失業保険は、いわゆるгент制度 (gent system 労働組合が管理する自発的な失業保険制度) をベースとする任意保険で、一九〇七年以降は国家補助があります。失業保険は事実上、労働組合が管理しており、その失業保険基金に加入すれば、被保険者となります。スカンジナビア諸国ではノルウェー以外はこのシステムを採用しており、労働組合組織率はデンマー

ク七五%、スウェーデン八〇%、フィンランド八五%というように、この制度が労働組合加入の強力なインセンティブとなっています。

しかし、この保険は「私には失業も失業によるリスクもないので、保険に入りたくない」と富裕層が言い出しかねないようなシステムです。ではなぜ、こうした失業保険のあり方が維持され、どのようにして自由主義的なモデルを社会民主的なものに作り上げていったのでしょうか。

まず、できることは加入者からの出資を小さくし、国家補助の割合を大きくすることでした。

これにより、富裕層は間接的に負担を支払うことになり、社会民主主義的なものへと転換できました。例えば、一九七三年の第一次オイルショックの前年まで、失業関連で増加したコストは国家の責任でまかなわれ、スウェーデン同様、従前所得の九〇%まで給付される充実ぶりでした。

その後、この給付には算定所得の上限が設けられ、その上限も引き上げられていきますが、就労期間や保険加入期間に関係なく、普遍的に保障される仕組みです。

人々がこのシステムに参入するのも簡単で、失業保険基金に加入し、二十六週以上の雇用あるいは教育を受けていたことが認められればいいのです。導入されたのは、まだ失業率が一%のころでしたが、失業率一二%の時代にもどうにか維持されてきました。

2 アクティベーションの展開と多様性

手厚い社会保障が支える就労意欲

アクティベーション誕生の背景には、こうした失業給付のシステムを維持したいという願いがありました。社会保障パラダイムへの支持のもとに、給付期間は二・五年で、その期間が終了した後は公共あるいは民間企業から七ヶ月程度の仕事を与えられ、再度、給付資格が得られます。このようにして、最終的には給付期間は八・五ヶ月にもなります。一九八〇年代に政権交代がありました。自由主義政府もこのシステムを維持してきました。

こうした失業保険のあり方は、いわばベーシックインカムに近いものと言えるでしょう。失業という条件があるので、厳密には無条件ベーシックインカムではありませんが、失業保険は加入しやすく、そこから追い出されることはほとんどありませんし、ワークテスト（失業者に対する就労の可能性の判定）も緩やかなものだからです。

また、一九七九年にはヨーロッパ各国がそれぞれに早期希望退職制度を導入するようになりました。デンマークでも失業保険の加入者に対して、六十歳での早期希望退職制度を導入し、年金

受給年齢まで失業給付を受けられるようにしました。さらに、失業者には充実した社会手当があり、職業を持たない人は国からの所得保障がなされます。デンマークには専業主婦がほとんどいませんので、実質的にほとんどすべての人に所得保障がなされるという点で、ベーシックインカムシステムと似通っていると言えます。

このシステムが非常にうまく機能したことはさまざまな数値や成果を見れば、認めざるを得ないでしょう。デンマーク、スウェーデンの失業率は各国と比べても低く、高額な社会手当によって失業者の社会的周辺化も防げています。

私たちの調査では長期失業者の多くが自宅所有者でした。デンマークの失業保険は、半年間、就労しては失業することを繰り返し返せば、生涯にわたって受給者でいられるシステムなので、経済学者にとってみれば悪夢のようなものです。ところが実際には、デンマーク、スウェーデンの方が他の国よりも長期失業者数は少ないのです。

つまり、デンマークの失業保険は人々の就労意欲をそぐ結果とはなっており、逆に就労意欲は高く、スカンジナビア諸国でもトップです。馬鹿げていると思われるかもしれませんが、デンマークの人々に「宝くじで二千万ドルが当たっても、働きますか」と問うと、多くが「はい、働き続けます」と回答することでしょう。

デンマークにおいて重要なのは、労働力需要の上昇時には、人々はすぐに応じられるだけの能力と資源のみならず、高い就業意欲を保持していることです。失業すれば貧困へと投げ出されるのではなく、普段通りの生活を維持できる。そこから、前述したような就業意欲に満ちた労働文化が生み出されるとともに、そうした労働力がシステムを維持する力ともなっているのです。

社会手当における規律化の進展

もちろん、このようなシステムに対する批判もありました。事実裏付けされているわけではなく、極めて直感的なものとして、中道右派はモラルハザード、就業意欲の減退を挙げました。やや説得力のある批判としては、雇用能力の喪失を背景とする「貧困の罠」を指摘するものもありました。

しかし重要なのは、このシステム自体が構造的な失業の要因だという議論が出てきたことでした。ヨーロッパやOECD諸国では、失業は構造的な問題で構造改革が求められるとの議論がなされ、「メイク・ワーク・ペイ」(make work pay 税額控除で実質賃金を引き上げるなどして就労のインセンティブを高める政策)、「柔軟な労働市場」(失業に対するセーフティネットを手厚くすることによって労働移動の自由度を促進し、全体として労働稼働率を高めようとする政策)と

いった改革案が登場してきます。

この挑戦に対し、デンマークがとったのがアクティベーション政策の展開だったのです。労働市場中心の改革ではなく、それ以外の手段を模索したのです。「お金を給付するだけでは安易に過ぎる、失業者を社会に復帰させるための何かが必要だ」という中道左派からの声もありました。

モラルハザードへの対応としては、一九九〇年、若年層を対象に小さな改革が行われました。それは若年層に対する社会手当に関するものです。十八〜十九歳の若者が高校卒業試験の修了と同時に社会手当を申請する傾向があることには、以前から批判があり、その申請に就労あるいは職業訓練や教育への参加が義務づけられたのです。「現金給付をするが、それには義務もある」ということにしたのです。これが、社会権の申し立てに対して義務あるいは責務という形で就労へのインセンティブを設定した初めての事例です。要因は定かではないのですが、これは成功しました。給付に当たって何らかの条件を付けなければならないのか、という実験でもありました。

主流となった人的資源アプローチ

このようにして、「失業」解釈にパラダイムシフトが起きたわけですが、その構造的失業に対する解釈も二つあります。

一つは新自由主義的解釈です。高賃金、高給付、労働市場に対する厳格な規制によって、雇用されない人々が増えているので、経済成長や需要増を達成しても失業はなくならない、というものです。それに対して社会民主主義的解釈はこう対抗しました。「必要とされる技能の需要と供給のミスマッチを検討し、何か方法を考えよう。中央政府レベルでは個別の独自の状況に関する情報収集や対応が不完全であるなら、対策を脱中央集権化してどうか。また、最低賃金を下げるとは、それに見合う技能のあり方を考えてはどうか。長期失業者の雇用能力を高める方策もあるはずだ」と。こうして技能と人的資源アプローチを中心とするアクティベーションがデนมάρクの主流となっていきます。

その観点から、一九九三〜九四年にかけ、デนมάρクで労働市場改革が行われ、ヨーロッパ初の包括的な改革として注目を集めます。アクティベーションは、失業後四年時点で失業者の権利として適用されることになりました。失業者と雇用対策担当者間で協議し、個別アクションプランを作成することとし、それを基本原則に失業者の同意に基づいて政府がどのように支援すべきかを明確にする、というのがその理念です。この政策は行政区ごとに編成され、社会的パートナー、使用者、労働組合からなるコーポラティズム的な委員会が監督しました。地域労働市場にとっての優先課題や、その地域が求めている技能やマッチングをどのように行うかについて話し

合いながら進めていくこの方法は、とてもうまくいきました。

ワークファーストの強調へ

その後、一九九四～九五年にかけ、当初、失業者の「権利」だったアクティベーションは「権利と義務」へと変化していきます。失業後四年後の適用という取り決めも、二年、一年、九カ月と短縮され、二〇〇二年に個別アクションプランは「ジョブプラン」という名称に変更されます。アクティベーションは単なる雇用への最短ルートとして見られるようになり、教育への力点が薄らいでいきます。失業者に対して認められていた一年間の教育休暇も、一九九四～二〇〇〇年にかけての社会民主党政権時に廃止されました。アクティベーションそのものがワークテストの意味合いを持つようになりました。ワークファースト（就労第一）が強調され、義務に力点が置かれるようになったのです。

この変化の論拠はどこにあったのでしょうか。政治的選好、政治的な権力も作用していますし、ブレア政権時のイギリス、また、オランダの新しいアイデアにも影響を受けています。しかし、重要なのは一〇～一二％だった失業率で、長期失業からの出口はないと思われていたのが、突如、不熟練労働をも含めての労働力不足へと転じたことです。

つまり、労働市場やアクティベーション政策は景気動向に左右されるのです。高失業率が長引く場合には教育と技能の向上は人々の自信につながり、大きな援助になります。デンマークが現在、直面しつつある状況において、これを活用しない手はないと思います。

一方、労働力不足の際には、ワークファーストアプローチの方がより妥当と言えるでしょう。とはいえ、その場合にも教育を軽視するのは近視眼的です。労働力が不足している時にはすぐに仕事は見つかりますが、すぐに追い出されるかもしれないからです。地域ごとの労働力の需給への関与、マッチングの試みは極めて意味のあることだと思うのですが、現在のデンマークはこうした点をスキップして、高失業率を抱えようとしているのに、なおこのシステムを続けています。しかし、このままでは景気後退に打撃を受けてしまうので、過去、失業率が低かった国々では、これまで締め付けてきたシステムの、どこを緩めればよいのかという議論をしています。というのも、アクティベーションの社会的帰結は批判されてきたほどに悪くないからです。今、デンマークで議論となっているのは、現在のような高失業率のもとで、どのようにアクティベーションが機能するのか、その社会的効果はどのようなものなのか、という点です。

3 アクティベーションの効果と課題

三つのアプローチと三つの目標

以上のように、アクティベーションには異なる三つのアプローチがあります。一つは社会保障をベースにするアプローチであり、ベーシックインカム構想と交差するものです。二つ目は人的資源アプローチです。最後が規律を強調するワークフェアアプローチです。

この最後のアプローチは、パターンリズムの問題として保守的な発想にかかわるものですし、労働市場の外部に出ることに対して不利な条件を設けるという点で、自由主義的な発想ともかわっています。しかし、保守的であれ、自由主義的であれ、義務を強調する点で結果的にその手法は似通い、人的資源アプローチが資格・技能の向上を強調するのとは異なります。

また、アクティベーションには三つの目標があります。第一に社会全体の技能が向上する効果、第二は福祉効果、そして第三に個人レベルでの雇用効果です。

① 社会全体の技能向上効果

アクティベーションは、その社会において求められる技能を供給することを通じ、マッチング

問題を解消する可能性を持っています。人々を本当の意味で活性化させるには、その国全体の技能のレベルを引き上げなくてはなりません。

アクティベーションは個人への援助というよりも、むしろ生涯学習の観点で重要であり、また業務が海外移転される状況にあつて、国内で必要とされる技能の獲得を可能にするものです。デンマークでは海外に大量の業務がアウトソーシングされていますが、国内で失われた不熟練部門の労働については少なくとも大きな問題にはなっていません。というのも、国内の不熟練労働者自体が減少しており、この十年から十五年は、業務量の減少のスピードを上回る早さで不熟練労働者の雇用情勢が改善しているからです。

② 福祉効果

アクティベーションの福祉効果については多くの研究がなされています。特にこの十年、人々は驚くほど積極的にアクティベーションに参加しています。最新の報告では自信の回復、やりがい、社会的接触や技能の向上といった効果が明らかにされています。

その一方、少数ですが、極めて疎外された一群も生み出されています。初めは積極的でも二回、三回と機械的に策定されたアクティベーションプログラムを繰り返してがわれた末に、嫌になってしまうのです。なかには十五回も経験したのに雇用にたどり着けない場合もあります。

高技能の人たち、特に大卒の人の間ではアクティベーションの名の下に強制的に雇用されることへの不満が強く、就労意欲がくじかれる点が力説されています。

③ 雇用効果

アクティベーションの雇用効果は良いと言われてきました。実施した国のなかには失業率の低下が見られ、当初、デンマークは「失業問題への新たな解決策を見つけた」と自信満々でした。アクティベーション後の失業脱出の数値結果も非常に良いものでした。しかしその後、アクティベーションに参加していなかった場合と参加した場合の失業からの脱出の程度を統計的处理で比較したところ、期待はずれの結果が出てきました。

デンマークのケースでは、企業内で行われる訓練は「まあ効果がある」、公的な職業訓練は「効果が見られる場合もある」という程度の効果測定の結果が出ています。デンマークのアクティベーションは教育訓練に力を入れてきて、それにGDPの多くを費やしてきたわけですから、その効果がゼロに近いというような結果には、がっかりしたと言わざるを得ません。

効果測定の課題

しかし、アクティベーションの効果測定の方法自体に問題があるとも考えられており、私自身

もそう思っています。まず、標本抽出の仕方によって、教育による技能よりも現場訓練の方が、効果が高いという結果が出る場合もあります。また、デンマークの経済学者が明らかにしていますが、アクティベーションから何の利益も得られない集団がいる一方で、アクティベーションによって雇用可能性を一挙に高める集団、また、アクティベーションがなければ決して雇用されないような集団も存在しています。

さらに、一九九〇年代のアクティベーション導入期に、本当の失業の原因は労働力供給に対する需要の圧倒的な不足だったにもかかわらず、個人の雇用可能性や熟練の問題が過大評価されたことがあります。その意味で、本当の原因と直結していないアクティベーションに、失業からの脱出に対する教育効果を見出すことはそもそも難しいのです。

そして、最も重要なのは調査対象期間の設定です。教育の効果は短期間ではなく、長期間でとらえるべきものです。企業内訓練の効果は短期間で急上昇するものの、すぐに消えてしまうのに対し、教育の効果はゆっくりと上昇し、アクティベーション参加後もなお損益分岐点に達しないという研究結果もあります。こうしたアクティベーションの効果測定には見直しが必要だと思われるが、あまり作業は進んでいません。

認められる効果

では、なぜアクティベーションは軌道に乗ったのか。どのような効果が認められたのでしょうか。デンマークでは通常、四つに区分し、議論しています。

一つ目はいわゆる失業の抑制効果で、「働かないと大変なことになるよ」と人を脅かすことによる効果です。二つ目は技能向上効果。三つ目は義務づけ効果で、アクティベーション期間に積極的に仕事を探さない者には、より積極的に仕事を探すことを促す努力が続けられています。四つ目が選択効果です。これはアクティベーションによって、障害年金受給者など別のかたちで活性化されるべき人たちが、失業者としてカテゴリー化されることです。特に南欧では、インフォーマルエコノミー（零細企業など政府の関与や保護の届かない経済領域）に従事する人たちが失業者としてカテゴリー化されるケースも見られます。

これらに二つほど付け加えたいと思います。一つは、前向きで積極的な意味でのモチベーション効果です。特に長期失業者にとって自信回復につながります。もう一つは接触効果です。民間企業での現場訓練が比較的うまくいっているのは、失業者と使用者との間に接触の機会を作り出すからです。採用は非常にインフォーマルなプロセスであり、私たちの調査でも雇用に接触効果関係しており、再雇用までどれぐらいの期間がかかるかを決定づける要因であることがわかつ

ています。なお、教育や研修の内容が良くないため、仕事が見つからないこともデンマークでは起きています。

雇用を超えた世界をもつアクティベーション

近年は政府の動きがあまりにも早く、負の経験から学ぶ余裕がありませんでした。しかし、アクティベーションの問題点にも目配りしたバランスのとれた見方が求められています。いくつかの教訓に触れて終わりたいと思います。

まず、前述したように、アクティベーションの効果測定にはバイアスがかかっており、雇用へのインパクトを軽視する傾向があるということです。

次に、景気循環に合わせてアクティベーション政策を調整する必要があります。高失業率が長引く時には、ワークフェアのようなプログラムで人々の福祉を無駄にするのではなく、個人および労働力全体の熟練レベルを向上させる機会にすべきです。技能の向上は個人レベルというよりも、むしろ集合レベルにインパクトを持つように思います。

さらに、アクティベーションは対象者を選択する方が効果的であり、そのプログラムは機械的に与えられるものであってはならないことです。デンマークでは、個別アクシオンプランを目指

しつつも、必ずしもそうなってきませんでした。個々人の選好に加え、どのような集団にどのような知識が求められるかという点も出発点に置くべきことでしょう。

最後に、近年ヨーロッパ諸国の間ではソフトなワークフェアアプローチが広がり、失業抑制効果の側面が強調されてきましたが、それは十分に証明されているわけではありませんし、雇用のインセンティブという考え方の根底に流れる主張を丸ごと信じるべきだとは思いません。アクティベーションは雇用への援助ですが、そこには雇用を超えた世界があること、そして福祉が重要であることを強調しておきたいと思います。



ヤニク・ヴァンデルホルヒト (Yannick Vanderborght)

ベルギーのルーベンカトリック大学教授（政治学）。フーヴァー・チェア研究所研究員などを経て現職。専門は比較政治学、比較社会政策、比較社会史、失業と貧困。学術誌『ペーシック・インカム・スタディーズ』¹⁰ 副編集長。



ヨルゲン・グル・アンデルセン (Jørgen Goul Andersen)

デンマークのオーフス大学政治学部教授。オールボー大学経済・政治・行政学部教授などを歴任。デンマークのアクティベーション研究の第一人者で、専門は社会政策、経済政策、政治的行動、権力と民主主義。

コーディネーター・監修：宮本太郎（北海道大学大学院法学研究科教授・同研究科附属高等法政教育研究センター長）

抄訳協力：萩原久美子（社団法人生活経済政策研究所 主任研究員）

*本稿のもととなった二講演は英語で行われました。訳出を含めた本稿の文責は、すべて編者にあるものといえます。

刊行の言葉

日本社会を覆う改革の潮流の中で、大学も知の孤星から社会に開かれた知の拠点になるべきことは言うまでもありません。北海道大学大学院法学研究科附属高等教育研究センターも、二〇〇〇年四月の発足以来、社会科学の最先端の研究成果や各界の知的リーダーの叡智を社会にフィードバックすることを目指してきました。

二十一世紀に入り、日本は政治、教育、経済などあらゆる分野で混沌の度を深めています。改革という言葉は政治家の口からもマスメディアにも頻繁に語られています。何が改められるべき課題であり、どのような道筋をたどって改革を進めるべきかという基本的な部分で、議論が十分深められているとは言えません。

改革とは一握りのリーダーによって可能になるものではありません。広範な市民が同時代に存在する政策的課題を認識し、その解決に向けた基本的な理念を共有してこそ、時代は動いていくことができます。市民による同時代に対する認識を深めるための手がかりとして、ここにセンターブックレットを刊行します。

当センターは今まで、国政や地方政治の前線で活躍するリーダー、同時代の日本や世界を鋭く分析する作品を発表した研究者など、様々な方々をお招きし、知的触発の場を設けてきました。それらは、日ごろマスメディアでは伝えられないような生きた現実に関する体験的分析であったり、社会科学の研究の醍醐味を教えてくれるものであったりします。こうしたゲストのお話が一度限りで消えてしまうのはもったいないことで、そうしたシンポジウムの記録を広く地域社会と共有するために、このブックレットは作られました。

今の日本では、効率優先、実利志向に基づく改革の中で、大学における社会科学の研究の意義が見失われかねないという現実があります。しかし、私たちが真に主権者として、社会の担い手として、自分たちの生きる国や地域社会のあり方を作り変えるためには、一見迂遠であり、無益に見えても、政治や社会の課題について考え、議論するという作業を蓄積することが土台になるはずです。このブックレットを通して、大学のそのような活動について理解していただき、議論の広場に参加していただければ、幸いです。

二〇〇二年十一月三〇日

ACADEMIA JURIS BOOKLET 2010 No. 30

アクティベーションか、ベーシックインカムか —福祉改革の原理—

2011 年 2 月 18 日 発行

著 者——ヤニク・ヴァンデルホルヒト
ヨルゲン・グル・アンデルセン
宮本 太郎

編 者——北海道大学大学院法学研究科
附属高等法政教育研究センター

発行者——宮本 太郎

装 幀——山本 健二（キタイトデザイン）

編集協力——木村 篤子、田中みどり

印刷・製本——(株)アイワード

Printed in Japan

ISBN 978-4-902066-29-6 C0031

©北海道大学大学院法学研究科附属高等法政教育研究センター

