

# 福祉政策の国際動向と 日本の社会保障再編の方向

うずはし たかふみ  
埋橋 孝文

同志社大学社会学部・教授

## 1. カタカナ表記の新しい動き

1990年代以降、グローバル化が進展し、その過程で、一方では「底辺への競争」が激化し、ワーキングプア問題などが出現し、「雇用志向の社会政策」=「福祉と労働」の再編成がみられた。他方では、そのワーキングプア問題や低所得者の最低所得保障問題にどのように対応すべきかが新たなアジェンダとして登場してきた。

1990年代以降の、ワークフェア、メイキング・ワーク・ペイ、タックス・クレジット、ディセメントワーク、ケアワーク・ケアレジーム、ベーシックインカムなど一連のカタカナ語で示される新しい動きを、確たる比較軸を別に設定して測り、国際比較の俎上に乗せる本格的な研究はまだ生まれていない。

とはいえ、上のような新しい動きに代表される福祉政策の国際動向がもっている意味を日本の今後の政策の方向づけとの関係で正確に理解し、政策選択の議論を豊富化していくことが重要であろう。

## 2. 国際動向からみた 政策上の課題

カタカナ表記の概念と政策が織りなす混沌とした状態のなかから近い将来姿を見せるであろう「新しい福祉ガバナンス」を洞察するためには、<労働>、<社会保障・福祉>、<税・財政>への目配りが必要になっている。その点を踏まえた上で、福祉政策の国際動向の検討から浮かび上がる政策上の課題を数点にわたってまとめると次のようになる。

### 1) 日本モデルの変容と「選別主義」施策

おおむね1980年代末までの日本は「ワークフェア体制としての日本モデル」が良好に機能していた。つまり、旺盛な経済成長に支えられ（完全）雇用が社会保障の機能を代替することによる生活保障が図られてきた。筆者はこれをマクロ的な意味でのワークフェア体制と定義づけている。このことは、1989年の段階で欧米諸国と比べて、失業率が著しく低く、また、GDPに占める社会保障費の割合が低いことに端的に示されていた。しかし、1990年代に入って失業率が上昇し、また所得

分配の不平等化が進展するとともにこのモデルの限界が露わになってきた。

このような事態に対して社会保障の側の対応がどのようなものであったかが問われることになる。その社会保障の領域では、「保険料を支払った上での普遍主義」であるが、対象者を広く一般国民とする「普遍主義的」施策の普遍化がみられたのである（象徴的には介護保険法に示される）。また、それまで応能原則で運営されてきた分野にも応益負担原則が強化され（同じく障害者自立支援法）と同時に、それらと併行して「選別主義」を旨とする生活保護の厳格的運用化という1981年以降の「適正化」路線が踏襲されることになった。これは生活保護の適用範囲＝カバーする人員を狭く限定するものである。いち早く1970年代半ばから失業率の上昇を経験していたヨーロッパでは、結果として、所得制限により対象者を低所得者に絞りターゲット効率性を高める政策がとられてきたのと比べると大きな違いがある。

## 2) 公的扶助制度をめぐる国際動向

日本では1990年代に入ってワークフェア体制が変容していることからさまざまな問題が噴出してきた。しかし、社会保障制度としてはそれがはらむ問題への対応を準備することがなかった。基礎的セーフティネットである失業保険制度や公的扶助（生活保護）制度に大きな負荷がかかってきたにもかかわらず、その問題への積極的対応はなかった。むしろ生活保護の場合、門戸をより狭くしたのが実態であった。その結果、貧困線以下の生活を余儀なくされている人々に生活保護の支援の手は差し伸べられることなく、いわゆるテイクアップ率は低いままに推移した。日本の場合、ワーキングプアはグローバリゼーションと「底辺への競争」の下で自動的に生じただけでなく、こうした制度的対応の産物でもある。

いち早くこうした問題に直面したヨーロッパ、アメリカではどのような対応がなされたのであろうか。日本とは対照的に1980年代以降、選別主義を旨とする公的扶助システムあるいは所得連動型の給付（income-related benefits）の「拡大」で対応したのであるが、そのことにより新たな課題に直面することになった。新たな課題とは、つまり、公的扶助費用が福祉財政を圧迫するようになり、そのため、公的扶助制度は従来からの最低生活保障の役割に加えて「貧困の罨、福祉依存の罨を回避し、労働インセンティブを高めることによる財政的負担の軽減」という新たな役割をも期待されるようになった。いわばこの「2つの要請」の狭間にあつての試行錯誤がおこなわれるようになったのである。

労働インセンティブを高めようとする有力な試みが、次にみるワークフェアである。

## 3) ワークフェアの「本来的困難」とメイキング・ワーク・ペイ

ワークフェアと一口にいってもいくつかの種類があるが、1980年代以降多くの先進諸国が採用した「雇用志向の社会政策」をワークフェアと呼ぶことが多い。この場合、ワークフェアは政策の方向性に関わる用語である。

注意すべきは、日本でマクロ的な意味におけるワークフェアが綻びをみせてきたちょうどその時に欧米において政策としての「福祉から労働へ」という動きが加速されてきたことである。こうしたワークフェアをめぐる、「ねじれ」ともいべき彼方此方の状況の違いに配慮する必要がある。日本では一般に稼働年齢層の労働参加率は高く、シングルマザーの就労率は世界的にみてもトップクラスにある。その場合、ワークフェアの効果は限られたものでしかない。

日本においてはワークフェアが機能する余地が

少ないという難点に加えて、一般にワークフェアそのものにもなう本来的な困難（アボリア）が存在する。それは、そもそもワークフェアが提唱されるに至る次のような背景から生じるものである。つまり、経済の停滞 政府財政のひっ迫 社会保障予算の削減 社会保障・福祉給付者が働くことを要請（ワークフェア）という一連の流れである。しかし、経済が停滞しているときに「福祉から労働へ問題を投げ返す」だけでは、経済の停滞が雇用情勢の悪化を必然的にもなう以上、その効果には限界がある。そのことは個人のエンプロイアビリティを高めることによる就労促進を狙いとするソフトなワークフェアあるいはアクティベーションといえどもそれほど変わらない。また、たとえ就労してもそれが低賃金職種である場合、社会保障・福祉給付を受けていた時よりもかえって可処分所得が減ることも大いにあり得る。それでは、労働インセンティブが働かないのは当然である。そこで登場してくるのが、「就労福祉給付」（給付つき税額控除制度がその代表）などのメイキング・ワーク・ペイ政策である。その目的は、仕事をするのが割に合う（ペイする）ようにすることであり、具体的には「貧困のわな」を避け、労働インセンティブを高めることであり、結果的にはワーキングプアを中心とする低所得階層の所得の下支えをすることになる。

#### 4) 労働の中身を問う - ディーセントワーク

ワークフェアにしてもメイキング・ワーク・ペイにしても共通するのは、それ自体として、「雇用の性格とその仕事の性格、質」（Jane Millar）を問題とすることはない。つまり、それをブラックボックス視している点に特徴がある。これに対して、ILO提唱によるディーセントワークは労働の中身（「労働における諸権利の保障」、「雇用やその他の働き方の提供」など）に直接関わる点

が異なる。視点をかえてみてみれば、メイキング・ワーク・ペイは、労働の果実である所得に注目するのである。たとえば給付つき税額控除制度などは税制などを通してその不足分を「補償」するものであり、一次所得分配後の再分配に関わる政策であるがゆえに「事後的所得補償政策」といえる。これに対してディーセントワークは大枠としては「事前の労働規制政策」であるといえる。

「事後的所得補償政策」と「事前の労働規制政策」は、それぞれ長所と欠点をもつ。まず、メイキング・ワーク・ペイに代表される「事後的所得補償政策」は、低所得階層の所得の下支えを直接的におこなう点で大きな効果を期待できるが、財源措置を必要としている点に加えて看過できない問題は、低賃金職種への賃金補助という性格をもち、そうした低賃金職種を温存させるという負の効果を併せもつことである。これは好ましくない点である。

これに対して、「事前の労働規制政策」は、そのうちの最低賃金規制を例にとれば、「規制」であるがために財源措置を必要としない。この点では財政が窮屈な折り、実現可能性を高める。ただし、とりわけ一国のみの実施の場合、雇用への悪影響が懸念される。また、必ずしも低所得世帯に属さないパート労働者にも引き上げの効果が及ぶことになり、ターゲット効率性が低いという問題がある。最低賃金制の対象者はあくまで個人であり世帯ではないからである。それに加えて、その実現には労働組合のバックアップが欠かせないが、その世界的な退潮という現実ゆえに実現可能性の点で課題を残している。以上のことが示していることは万能薬的政策は存在しない、ということである。

最後に確認しておきたい点は、ワークフェアは、労働市場が対象者を受け入れることができるという条件に加えて、「事前の労働規制」と「事後的

所得補償」制度とがそれに組み合わさって初めて十分な効力を発揮できるということである。言い換えれば、前後2つの制度がどれだけ充実しているかがワークフェアの成否を握っている。

#### 5) ワーキングプア問題にどのように対応すべきか

21世紀に入ってからワーキングプアが一躍注目されるようになってきた。その背景としては、やはりグローバル化の進展が先進諸国で「底辺への競争」を惹き起こし、そのことが非正規職の割合を増やしたことが大きい。ワークフェアの進展によってたとえ「福祉依存」から脱しても結局はワーキングプアとして低い水準の不安定な生活を余儀なくされたことがその注目度を高めた。

国によっては働くことが稼得所得の増加をもたらし、貧困率の削減につながる国もある（典型的にはアメリカ、イギリス）。労働年齢期の就労率が他の多くの国に比べて低い国では一つの有効な政策であると考えられる。しかし、貧困問題の視角からみれば、就労することが必ずしも貧困からの脱出を保障するものではない。当然のことであるが、ワーキングプアはすでに就労しているのであるから、仕事をするところあるいは「福祉から就労へ」というワークフェアはかれらにとって意味をもたない。とするならば、増加するワーキングプア問題に現実としてどのように対応しているのだろうか、また、どのように対応すべきなのだろうか。

以下では、ワーキングプアに対するセーフティネットの働きに限定してその対応を考える。

日本では最低賃金と社会扶助（＝公的扶助）の水準がOECD諸国のなかでもっとも近接し、日本の社会扶助「単体」の水準はかなり高いが、国によっては併給される住宅給付や家族給付制度を考慮に入れると、「社会扶助を含む純所得」は

OECD平均で中位にとどまる。「社会扶助等を含む純所得」と「社会扶助」の差額が小さいのである。こうしたことは、基本的には、税で賄われるが公的扶助のような厳しい所得・資産調査を必要としないいわゆる「社会手当」が日本では未整備でかつその給付水準が低いことから生じる。これは、ワーキングプアに対する所得の下支え機能が弱いことを意味する。具体的には、失業扶助、住宅手当、家族（児童）手当のことである。また、同じような機能を果たすことのできる給付つき税額控除制が日本では導入されていない。

日本の社会保険制度は、今日のような非正規労働者の増加を想定せずに制度設計されていた。厚生年金制度、失業保険制度に典型的にみられるように、非正規労働者が多数を占めるワーキングプアを包摂せずに排除する性格が強いのである。その一方で、日本の公的扶助制度である生活保護は制度としては「体系的」で「網羅的」ではあるものの、適用対象人数が絞り込まれ、受給者数割合が低い。その結果、社会保険と生活保護の間の制度上の間隔が広く、正規労働者と生活保護受給者の「狭間」にワーキングプア層が多数存在することになり、しかも、かれらに対するその他の政策措置がとられていない。筆者が「安全ストッパーのない滑り台社会」と名づける所以である。

国際比較という鏡に照らして明らかになる上のような日本の「姿」を念頭におけば、今後の政策的方向は自ずと浮かび上がってくる。日本のこれまでの「ワークフェア体制」が綻びを見せてきたことに対応して選別主義的制度である生活保護制度の適用対象の拡大が期待されることであろう。また、社会手当を充実することにより、生活保護の支援を受ける手前でワーキングプアに対して所得の下支えをする必要がある。

6) 一つの選択肢としての給付つき税額控除制度 (給付つき) 税額控除制度が注目されてきたのは単一の背景によるものではなく、かなり複雑である。税政策上は、所得控除制が課税所得の範囲を狭くするのに対して税額控除制はそうでないこと、その上で政策上の目的を達成するためのフリーハンドを確保したいという税・財務当局の思惑がある。もう一つは、グローバル化の進展下で、ワーキングプア問題、低所得者層の最低所得補償問題が浮上してきたことである。この点はすでに述べたような、経済の停滞 政府財政のひっ迫 社会保障予算の縮減 社会保障・福祉給付者に働くことを要請(ワークフェア)という一連の流れが想定されるべきである。ワークフェア 事前的労働規制という方向ではなくて、ワークフェア 事後的所得補償という方向を実現すべく登場してきたのがメイキング・ワーク・ペイ政策であり、給付つき税額控除制度がその代表である。ちなみに給付つき税額控除制度は「脱商品化」をめざすものではなく、「援商品化」もしくは「助商品化」の方向に沿うものであるが、低所得者の所得を下支えするという効果を発揮することができる。

給付つき税額控除制度は、設計がフレキシブルであることが特徴である。働くこともしくは一定時間以上働くことを支給条件とするものから、そ

うした条件をつけないもの、子どもの養育・教育費用負担の軽減などに政策目的を絞ったもの、所得に増加にしたがって給付額が増減するもの、しないものなど、多様な設計が可能である。

この給付つき税額控除制がうまく機能するためにはそのための各種インフラが整備される必要がある。インフラとは、たとえば社会保障番号制の導入による低所得階層の情報の正確な把握やかべらの確定申告のサポート体制を充実することなどである。また、給付つき税額控除制度は低賃金雇用への助成であることから生じる人的資本への投資抑制、低賃金雇用の温存という問題をどう把握し、またどう対応するかというハードルがある。この点は、最低賃金制やディーセントワークの推進などによる「事前的労働規制」と歩調を合わせていく必要があることを示唆する。こうした留保条件付きであるとはいえ、日本では、本稿で強調してきたように、社会手当の制度が不十分であり、500万人を超えるワーキングプアが制度の狭間で呻吟している事情を鑑みれば、給付つき税額控除制は今後に向けた選択肢の一つであると考えられる。

注 本稿は埋橋孝文『福祉政策の国際動向と日本の選択 - ポスト「三つの世界」論』(法律文化社、2011年6月)の結章の叙述にもとづいている。

#### 次号の特集は

「 労調協理事、新年を語る」  
「 これからの労使関係(仮題)」の予定です