

書評

福原宏幸・中村健吾・柳原剛司編

『コロナ危機と欧州福祉

レジームの転換』

昭和堂, 2023年

瀬野陸見

はじめに

福祉レジームとは何か。それを検討することは結構「厄介な」作業である。理論的には様々なことが指摘できるであろうが、その理論が導き出す枠組みが、現実の動向をよりクリアに写し出してくれるとは限らない。現実の政策に基づくものであるのは間違いないが、実際の政策動向は多岐にわたり、その全容を把握することさえ難しく、国を超えた何かしらの「レジーム」を抽出しようとするのは更に至難の業である。それが「欧州」という括りになった場合、それは更に複雑な展開となるのだろう。

本書は、「欧州統合の時代の節目ごとにEUとその加盟国における福祉レジームの変容を分析してきた著者たちが世に問う4冊目の共著」(p. vi)である。また3番目の共著、すなわち本書からすれば「前作」に位置づけられる福原・中村・柳原(2020)については、評者による書評が存在する(瀬野2022)。この書評も、前作に対する「続編」としての位置づけとして記述していることを、予め断っておく。

1. 本書の概要

本書の構成は下記の通りである。

序章 コロナ危機を経てEUは社会的な連邦主義へ向かうのか

—— 経済・財政ガバナンスと医療・福祉レジームの改革 (中村健吾)

- 第I部 コロナ危機下の雇用・家族政策
- 第1章 雇用・福祉領域におけるフランスのコロナ対応
—— マクロン政権は何をしたのか (松原仁美)
- 第2章 コロナ危機下におけるデンマークの雇用と社会保障
—— 北欧福祉国家は危機にどのように対応したのか (嶋内 健)
- 第3章 コロナ危機下におけるハンガリーの雇用・家族政策
—— オルバーン政権の家族政策再論 (柳原剛司)
- 第II部 コロナ危機下の所得保障制度の役割
- 第4章 ドイツにおける市民手当導入とコロナ・パンデミック
—— 所得保障はどう変わるか (嵯峨嘉子)
- 第5章 オランダにおけるコロナ危機対策と最低生活保障
—— パンデミックは福祉国家をどのように変化させたか (廣瀬真理子)
- 第6章 スウェーデンにおける所得補償と就労支援政策
—— 普遍的福祉国家制度は市民の暮らしを守るのか (太田美帆)
- 第III部 コロナ危機にともなう福祉の担い手の変容
- 第7章 コロナ危機に揺れるイタリア
—— 分断・慈悲・友情・連帯・家族の責任 (土岐智賀子)
- 第8章 コロナ危機とベルギー連邦政府の対応
—— 分権化のなかでの反貧困・社会的包摂政策 (福原宏幸)
- 第9章 イギリスにおける国家・市民間関係の変容
—— パンデミックはシティズンシップに何をもたらしたか (平野寛弥)

これだけ多様な内容が1冊に含まれることが本書の魅力である。誌面の都合と評者の力量不足もあり、以下、各章の概要と簡単なコメントを付する形で、内容紹介としたい。

序章「コロナ危機を経て EU は社会的な連邦主義へ向かうのか」は、本書全体を貫く「福祉レジームの変容」について総括的に捉えたものである。コロナ・パンデミックがどのような現れ方をし、EU 全体でどのような政策動向となったかを示す。コロナ危機において、EU 各国は当初「ナショナルな封鎖措置」として分裂傾向を示すものの、EU としての「連帯」を模索する方向へ転換したことを示している。評者の研究上の関心からすると、欧州委員会が2022年9月28日に公表した「適正な最低所得」に関する閣僚理事会勧告に注目したい。これは「人生のあらゆる段階において尊厳ある生活を保証するために、この勧告は、積極的な包摂 (active inclusion) のアプローチに沿って、適正な所得補助 (income support) を、とくに最低所得を奨励し、十分な資源を欠いている人びとの能力を向上させるうえで不可欠なサービスへのアクセスを改善し、働くことのできる人びとが労働市場へ統合されるのを促進することにより、貧困および社会的排除と闘うことを意図している」(pp. 33-34) ものである。この「積極的な包摂のアプローチ」は、「アクティベーション政策の一面的な強調・奨励がもたらした結果に対する反省の上に立って、欧州委員会が2000年代の半ばから定昇するようになった社会政策の類型」(p. 34) であるが、このコロナ危機のタイミングにおいて、最低所得保障という観点での包摂に繋がる動きが出てきたということは、より強力な「福祉レジーム」を形成しようとする動きということかもしれない。少なくとも、就労させるだけでは不十分ということも含めて、更に踏み込んだ包摂を模索しはじめたことを意味する。

これ以降、欧州各国の具体的な分析になるが、それぞれ「雇用・家族政策」「所得保障制度」「福祉の担い手」という括りの下で示される。これらは欧州福祉レジームを構成する重要な要素といえる。第I部「コロナ危機下の雇用・家族政策」では、フランス・デンマーク・ハンガリーを雇用・家族政策の視

点から論じる。言い換えると、これらの国々の雇用政策は、家族政策とその「思想」との密接な繋がりが他国以上にみられる、ということでもある。

第1章「雇用・福祉領域におけるフランスのコロナ対応」では、マクロン政権のコロナ対策の特徴を述べ、その方向性について論じている。マクロン政権のコロナ対策は、経済政策と排除防止策を両輪として、支援対象を広く設定し、またコロナ危機後を見据えた支援を行った点に特徴がある。これは言い換えれば「労働市場重視策と反排除政策のあいだの微妙な均衡関係」(p. 64) でもあり、なかなか均衡しにくいものがなんとか均衡しているという状態でもある。「反排除政策」と明確に打ち出すところに、社会的排除という概念が生み出されたフランスが背負った歴史を感じるの、評者だけであろうか。そして均衡しにくいとは述べたものの、全く無関係な要素ではなく、反排除政策が最終的には、産業競争力強化に向けた労働力供給増強策でもあることが重要である。このことから、今後の課題として「現政権下の包摂政策は、労働市場や企業側に有利な改革を進めつつ、市場経済から生じる貧困や排除を未然に防止できるかどうかにかかっている」(p. 64) となるが、「未然に」というのが最も難しい課題となる。「右派と左派との混合形態」であるこの形態が維持できるかどうかは、個人的には成功すれば欧州福祉レジームの一つの中心事例になると考えるが、日本における排除/包摂の議論がある程度偏っている現状では、そもそもこのフランスの現状を理解されること自体が困難かもしれない。

第2章「コロナ危機下におけるデンマークの雇用と社会保障」では、アフター・コロナの現状に繋がった雇用の変化を分析している。2023年のデンマークの労働市場は良好であり、抱える問題は「深刻な人手不足」であるとされる。ただこれは、デンマークの社会政策として特徴的なアクティベーションやフレキシキュリティと関連付けて論じたところであり意味がないと筆者はいう。「より根本的に問われるべきことは、コロナ・パンデミックにまったく責任のない市井の人が直面した生活の危機に対して、危機が去るあいだの生計を政府はいかに迅速かつ普

遍的に保障するのか、という福祉国家の基本的な責務にある。それはまた、福祉国家の原点を再帰的に検証することでもある」(p. 80)と理由付けした上で、失業保険と公的扶助の受給状況を分析している。この観点は重要であろう。実際、その後に表示される失業給付者数の推移で見て取れるのは、「労働需要が激減したことで、積極的労働市場政策を含むアクティベーション政策は、危機が最も深刻なときに無用の長物と化した」(p. 82)ことであり、消極的労働市場政策としての失業給付や公的扶助などの社会的給付の重要性を示す事例にもなった。章の最後にも触れられている通り、日本の雇用保険と生活保護の受給状況とデンマークの状況を比較すれば、「現金給付の範囲の広さは、福祉国家としての度量に雲泥の差を感じる」(p. 94)のは全く同感である。ところでここまで読んで生じる疑問は、その「度量の差」は結局どこから生じたと考えたらよいか、ということである。連立政権の行方にも触れられているが、この差は政治的要因だけなのか、社会的要因だけなのか、それとも全てをひっくりめめた福祉レジームの問題なのか。積極的労働市場政策が語られがちなこの領域で、消極的労働市場政策の重要性を改めて示してあるからこそ、その点を仮説でもよいので確認してみたかった。

第3章「コロナ危機下におけるハンガリーの雇用・家族政策」では、欧州の中でも「強権的な姿勢」をもつ、オルバーン政権の家族政策がコロナ危機下でどう変わったか・変わらなかったかを論じる。オルバーン首相の国家観は「就労にもとづく国家」であるとされ、それを背景に実施されている政策は、実に就労圧力の高い政策といえる。この方針についてはコロナ危機においても変更というほどのことはみられなかった、というのが筆者の評価である。オルバーン政権の「強く就労を促進するような」家族政策についても変化はみられないようであり、就労できない世帯を十分に保護できていない、という傾向も変化はない。ハンガリーの家族政策について日本でもメディア等で注目されているが、それにまつわる誤解も解きつつ、政策から読み取れるメッセージを見事に抽出している。すなわち「若くから異性と法的な結婚をして、女性はできるだけ多く(3人以

上)の子どもを産み、かつできるだけ早期に労働市場に復帰して、できるだけ長期間働きつづける」(p. 113)というものである。ここには、ハンガリーの家族政策が雇用政策と密接に結び付いていること、またこのメッセージに基づく政策上のインセンティブの付け方は家族・社会でのプレッシャーにも転化していること、またそれに沿わない人びとが「排除」されがちなことなど、現状と課題が明確に浮かぶものである。しかし一方で、その強力なメッセージの下で金銭的インセンティブを付けた強い政策を行うということは、一つの参考事例として力のある事例なのであろう。筆者はその点を慎重に扱っている。評者としては、この強いメッセージの下で、「コロナ危機下においても、いっそう大きな資源が投入されていること」(p. 126)が実現できたのは、政策ビジョンの強さがコロナ危機という「外圧」にも耐えるものであることの一例のようにも考えられる。

第Ⅱ部「コロナ危機下の所得保障制度の役割」として、ドイツ・オランダ・スウェーデンの動向を所得保障制度に着目して描かれる。

第4章「ドイツにおける市民手当導入とコロナ・パンデミック」では、ドイツにおけるコロナ危機への対応は、従来からのドイツの社会政策にどのような影響を与えたかを論じる。具体的には操業短縮手当の積極的活用と、その対象外となった者への公的扶助で対応し、両制度の要件緩和で対応した、ということである。そもそもドイツでは公的扶助制度である「社会法典第2編」において制裁措置として減額措置が行われていたが、2019年に連邦憲法裁判所から違憲判決が出ていた。この影響も当然あるが、コロナ危機はその現場対応を先取りして変化した形となっている。またロックダウンによるジョブセンターの閉鎖、接触機会の減少によって、対面から電話相談に置き換わったことで、制裁機会も減少された。加えて社会手当部分の充実が同時に進んでいる。疑問としては、これはコロナ危機がより促進した可能性が高いが、その背景に何があるのか、ということである。制裁措置等の「削減」対応では厳しいという限界をコロナ危機前に迎えていたからとみるのか、それとも、コロナ危機によって新たに何

かが発見されたとみるべきなのか、もしくは両方なのだろうか。

第5章「オランダにおけるコロナ危機対策と最低生活保障」では、フレキシブル労働者の多いオランダにて、コロナ危機にどのように対応したかを論じる。労働市場の柔軟化を推し進めてきたが、フレキシブル労働者と自営業者が受けられる最低所得保障等は弱く、そのリスクが高いことが課題となっている。コロナ危機は、その意味で転換のための課題を示したといえる。実際、2020年に発表されたボルストラップ委員会の最終報告書が、この方針とは逆の見方を示している。「今後の雇用・労働市場改革において、フレキシブル労働者をなるべく増やさずに、雇用形態をシンプルにして、財政制度上や社会保障制度上で雇用形態別の差を生み出さないようにするという改革案や、障がいのリスクからすべての労働者を守るために新たな社会保険制度を設立すべきという提言などが、福祉国家の再評価にもつながる重要な検討課題となっている」(p. 172)、ということである。ただしこれもあくまで「検討課題」であり、今後どのような展開となるのかは未知数である。気になるのは、オランダにおいては社会的給付の制度はコロナ危機でも弱いままであったと判断してよいのか、という点である。公的扶助制度、特に現金給付のハードルは高いことは記載があるが、これはコロナ危機以前からのようである。ボルストラップ委員会の最終報告書の内容からすれば、恐らく弱いままだったと考えられるが、この点の言及は、最低生活保障を中心とする本章でも指摘があってもよかつたのではないか。

第6章「スウェーデンにおける所得補償と就労支援政策」では、難民危機・コロナ危機という2つの危機からもたらされる労働市場の問題にどう対応したかを論じる。スウェーデンの政策は完全雇用を基礎としており、2つの危機はその前提を覆す長期失業者の増大をもたらす可能性があり、いかに対応するかは重要な意味を持つ。時短勤務手当が支給されたものの、給与所得が減少した人びとは存在していた。ただし社会保障制度によって所得補償がなされており、かつ、通常の制度に加えて「コロナ特例」としてのより緩和された給付が行われた。加えて、

就労支援政策として失業の長期化を防ぐ取り組みを重視している。これらの政策によって、失業者の増加や長期化それ自体はあっても、少なくともコロナ危機によってスウェーデンの政策の前提を覆すほどの不安定な状況に陥ることはなかったようである。気になるのは従前から問題とされている点にはカバーが及んでいないことである。スウェーデンは「普遍的福祉国家制度」という位置づけで筆者は述べており、それ自体は一般に理解されているところではあるが、国外生まれや高校までの教育を受けていないという、政策上「周縁」に追いやられている人びとを除外した「普遍」ではないだろうか、という疑問が浮かぶ。前章であるオランダの事例ではフレキシブル労働者・自営業者等の対応を転換すべきという報告書が出ているが、スウェーデンではそのような動きはなかったのだろうか。少なくとも、コロナ危機の前後で、スウェーデンの福祉国家としての特徴は、特に変化がないように読める。

第Ⅲ部「コロナ危機にともなう福祉の担い手の変容」では、福祉の担い手に着目しつつ、コロナ危機による福祉レジームの「動揺」を描いている。

第7章「コロナ危機に揺れるイタリア」では、イタリアの政治と暮らしの問題を中心に、特に若者の移行期支援対策の現状が示される。「家族」「伝統」に訴えかけるポピュリズム政党が政権を握る一方、NEETの増加を背景としてEUの若者の移行期支援政策である「若者保証」がイタリアでも運用が開始され、それはコロナ危機でも運用された。イタリアにおける社会政策がそこまで強いとは読み取れないが、その一方で「人びとの日常的な助け合い」が形を変えて新たなつながりを生じている姿も描かれる。これはイタリア的な「連帯」の姿の現状なのだろう。ただ、そのことを「公助をあてにしない、人びとのたくましさを見ることもできる」(p. 224)と表記してよいのかは疑問である。またそれが、第Ⅲ部のタイトルでもある「福祉の担い手の変容」として位置づけられるのであれば、それは明確に違うという指摘が必要だろう。自助努力的なものとその延長線上でしかない「連帯」を強いられる現状は、それは自発的なものであっても、福祉ではなく単な

る「ほったらかし」の結果に過ぎないからである。第8章「コロナ危機とベルギー連邦政府の対応」では、地域分権化が進んだベルギーにおいて、コロナ危機にどのように対応したかが論じられる。ベルギーも他のEU諸国と同様に、コロナ危機についての対応を行ったが、特に「一時的失業支援制度」と「自営業者つなぎ生活資金」が特徴的である。しかしそれは「コロナ危機がはじまって新たに提案された政策ではなく、労働者保護と自営業者保護の充実に向けて漸進的に強化されて制度化されたものを、コロナ危機という状況の中でさらに補強されたものであった」(p. 252)とされる。これが「就業者が自由かつ安心して働ける権利の保障の絶え間ない追求」によってもたらされたという、ベルギー福祉国家の第1の特徴である。第2の特徴は、これらの斬新的な改革は社会的パートナーによる対話・協議にもとづいて進められてきた点であり、第3の特徴はこうして拡大されたパートナーシップの仕組みが、政府間の対立や分権化の流れに杭を打ち込む役割を担っている点、とされる。とはいえ、コロナ危機が明らかにしたものは、なかなか目が向けられてこなかった不安定就労問題の存在、かつそれに対する支援策が不十分であること、であった。

ではこのように位置づけられた場合、結局ベルギーにおいてコロナ危機は、問題を明らかにしただけの現象だったのか、という点が疑問になる。政治体制は依然として不安定であるが、コロナ危機をきっかけに安定する、という話でもなさそうである。この意味で、コロナ危機はベルギーにおける福祉レジームを変動させたという訳でもない。

第9章「イギリスにおける国家-市民間関係の変容」では、イギリスの対応を検証しながら、シティズンシップの変容として何が生じたかを論じる。パンデミック下で行われたイギリスの諸政策は、「国家による統治において個人の生命や自由よりも集団としての保全、いわば社会防衛を優先する論理が働いていることを示している。社会全体の利益を個人の利益に優先させるという点で言うならば、功利主義的であるとも言えよう」(p. 276)ということ踏まえ、「ここにパンデミックによるシティズンシップの変容の一端を見いだすことができるように思わ

れる。すなわち、社会全体の利益を優先し、本人のエージェンシーを経由することなく、国家が市民の自由を差配する関係性の上に成り立つ功利主義的なシティズンシップへの転換である」(p. 276)とする。これが本章の節題にもなっている「国家介入の深化とシティズンシップの変容」の意味であり、市民の自由や権利は不可侵のものではなくなりつつあることを示している。この辺の解釈は難しいが、筆者によれば、「社会防衛を目的としたパンデミック下の政府の諸対策が、一時的なものであったにせよ、社会的権利の拡充であったと受け止められてしまうことは、逆に新自由主義的なシティズンシップのもとでいかに社会的権利が切り下げられ、解体されてきたかということを示している。(中略)それだけに、新自由主義的なシティズンシップへ回帰するのも、国家が直接的に市民の自由を差配するシティズンシップへと転換するのも、市民にとっては前途多難な途である」(p. 277)としている。評者の疑問は、そもそも社会政策自体が、程度の差はあれ「介入政策」であることをどう考えるか、というものである。それは市場への介入でもあり、個人の生活への介入でもあり、自由への介入を程度の差はあれ生み出すものである。シティズンシップという「身分」をめぐる権利と義務の問題ではこの観点がやや弱まる可能性があるが、そもそも何かしらの介入政策であることを大前提とした上で、どのような介入政策をどの程度行うことなら許容されるのか、このことを改めて問う段階に来ているのではないか。当然ながら、その求められる・許容される程度は、常に揺れ動くものである。そう考えれば、必ずしも「前途多難な途」とは限らず、新たな折り合いの付け方を模索している、というプロセスとして評価すべきでもある。

2. 本書の特徴と学術的貢献

コロナ危機が突きつけた、社会科学における重要な課題は多岐にわたる。評者は公的医療保険を研究対象の一つとしているが、医療と公衆衛生にまつわる課題、特に公衆衛生の観点から生じる国家による生命保護義務と自由権の問題というのは重たい問題

の一つであろう。しかし、福祉レジームや社会政策の比較分析を行うのであれば、また異なる観点ももたらされる。

本書が明らかにした、中心的な「現実」は下記に集約される。

「パンデミックが私たちに再考を促したのは、自由権と国家の生命保護義務との関係をめぐる問題だけにとどまりはしなかった。パンデミックは、発達した資本主義諸国の市民たちが第2次世界大戦後に獲得してきたはずの社会的権利 (social rights) が20世紀末以降も新自由主義のヘゲモニーのもとで根元まで浸食されてきたという現実を、労働者・庶民のみならず統治エリートに対しても否応無しに突きつけたのだった。政府による市民的権利への制限を正当化する理由として持ち出された社会的権利——たとえば適切な水準の医療を受ける権利——が実は極めて脆い状態に置かれていたことを、パンデミックは暴露した」(p. ii)

第1章以下の具体的な各国分析は、各国毎に現れ方の「アクセント」は異なるにしても、大きく捉えた際に、このような現実を示していることになる。とはいえ、これは欧州の社会政策における給付が全て空洞化していたということを意味しない。むしろ違った「強み」を示したともいえる。欧州の社会政策でよく指摘される、積極的労働市場政策というよりは、消極的労働市場政策の重要性を改めて浮き彫りにした。同時にこれは、労働市場が機能不全を起こした時に何が必要か、ということを示す事例でもある。コロナ危機で追加された給付、変わない給付、どちらもあるが、この点を念頭に置いて各章を読めば、得るものは大きい。

本書では行われていないが、日本の社会保険のことを合わせて検討すると、より立体的になるだろう。日本の社会保険は、一方で市場的な自由度を高く保ちつつ、それなりの給付の高さを持つという、諸外国と比べると「奇妙な」性質を持つ。それは社会保険がある種の「自生的秩序」として位置づけられ、市場を邪魔しないような存在、言い換えると「積極的に介入するような存在」という位置づけではなかった。すなわち、日本においてはそれが社会的権利として保証されてきたというよりは、保険システム

の枠に入ることによる「拠出金 (保険料) によってもたらされる給付の権利」という形で生活保障を行ってきたことになる。評者はこの「自生的秩序」的な日本の社会保険の価値観を瀬野 (2023) で論じたが、欧州のコロナ危機はこの差異を検討する上で重要な問題を示していることを踏まえることができなかった。存在していたはずの権利が浸食されてきた、という現象と、そもそもそのような権利保障が (実質的には) 存在していなかった、というのは、同じコロナ危機で表出したものであっても、意味は全く異なるからである。本書はこの意味でも、福祉レジームや社会政策を根本から検討するための、重要な素材を提供している。本書の学術的貢献の一つであると考えられる。

3. 本書への疑問と要望

さて上記で述べた学術的貢献は、他方で本書に対する疑問の一つにも繋がる。

最大の疑問は、書籍のタイトルにもある「欧州福祉レジーム」の「転換」は行われたのだろうか、ということである。コロナ危機は確かに政策の変化をもたらしたのは間違いなく、それは本書に収められた各論考でも明確に示されている。しかしそれが「欧州福祉レジーム」というものを変えさせるほどになった、と言って良いのだろうか。何かしらの「動揺」までは確実に指摘でき、実際に「ナショナルな封鎖措置」がそのまま続行されたとしたら、EUとしての連帯は (極端にいえば) そのまま瓦解し、欧州福祉レジームという枠組みも瓦解する (= 各国ごとの共通点の少ないレジームに収斂する) ということになるだろう。ただ、本書の記述をいったんそのまま受け入れるのであれば、そうであるとはいえない。コロナ危機は、これまでの福祉レジームの特徴や弱点をあぶり出すものであったという程度であって、根本的な「変容」が、少なくともコロナ危機によってもたらされたという評価はしにくいのではないか。この分析のためには、今一度、コロナ危機後の福祉レジームとは何か、という議論が必要になる。能力のない評者ではここでその枠組みを示すことができないが、その仕事こそ、この書籍で最

も読んでみたかったものでもある。

更に問うならば、前作である福原・中村・柳原(2020)の副題でもあった「EUは市民の新たな連帯を築けるか?」という問いは、コロナ危機でどのように変容したのか、という形に変えて問われるべきだろう。少なくともEUレベルにおいての連帯は確実に動揺したのであろう。それは各国が自国民への対応という閉鎖的対応をとったことも明らかである。とはいえ一方で、何かしらの連帯の形は行われたが、EU全体として見たときにどう評価すべきなのか。恐らく正直に言えば「まだ何もいえない」というのが正確なのだろう。それでも、問わなければならない問いである。

このような疑問はあるが、本書は単なる「流行に乗った」書籍では全くなく、中長期的な視点をもっ

て分析された論考ばかりである。前作と合わせて検討すれば、欧州の社会政策の現状をしっかりと捉える視点が得られる。多くの方に一読いただきたい。

参考文献

- 瀬野陸見(2022)「書評『岐路に立つ欧州福祉レジーム——EUは市民の新たな連帯を築けるか?』『比較経済体制研究』第27号 pp. 67-73
- 瀬野陸見(2023)「社会保険が持つ価値観一排除というほころびを一つの手がかりとして」『公共政策研究』第23号 pp. 61-71
- 福原宏幸・中村健吾・柳原剛司編(2020)『岐路に立つ欧州福祉レジーム——EUは市民の新たな連帯を築けるか?』ナカニシヤ出版