

オランダ:社会的投資戦略への華麗なる転換?

水島 治郎

千葉大学法政経学部教授

「保守主義レジーム」変容の中で

よく知られているように、ドイツやフランス、オランダをはじめとする大陸ヨーロッパの国々では、北欧型の社民的福祉国家とも、英米型の自由主義的な福祉国家とも異なる、「保守的」な福祉国家が発展してきた。その特徴をまとめれば、①男性稼ぎ手モデルに基づく給付体系、②職域別に分立した被用者保険制度、③労働市場への再統合を図るための積極的労働市場政策の欠如、などがあげられる。ここでは、総称して「保守主義レジーム」と呼びたい。日本の福祉国家は、保守主義レジーム諸国と共通する部分が多く、大いに参考になるだろう。

実は21世紀を迎えた頃、「保守主義レジーム」に属する大陸型福祉国家といえ、グローバル化や少子高齢化といった構造変容を踏まえた改革に出遅れ、「雇用なき福祉」状態に陥った「時代遅れの」福祉国家というイメージが強かった。特に、公的職業訓練の不足に示される積極的な労働市場

みずしま じろう

東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了。博士（法学）。専門分野は、ヨーロッパ政治史、比較政治。甲南大学助教授などを経て2007年より千葉大学教授。

著書に『反転する福祉国家—オランダモデルの光と影』（岩波書店、2012年、損保ジャパン記念財団賞）など。

政策の欠如、チャイルドケアの不足による女性の就労の抑制など、人的資源の活用に対する消極的な姿勢は、少子高齢化が進む中で福祉国家を支える経済的基盤を掘り崩すものであり、保守主義レジームのアキレス腱とされていたのである。

しかし近年、改革に及び腰だった保守主義レジーム諸国について、その改革の進展を指摘する研究が出てきている（Palier, 2010; Häusermann, 2010）。特に重要なことは、その改革が人的資源の育成と積極的活用を重視する、社会的投資戦略への接近を示していることである。独仏やオランダなどでは近年、チャイルドケアの充実や職業訓練の拡充が進展し、女性や高齢者、福祉給付受給者などの労働参加が幅広く展開されており、かつての受動的な給付型の福祉国家からの転換が進んでいる。オランダ人研究者であるファン・ケルスベルヘンとヘメリックによれば、これら諸国では「まさに社会的投資という発想からこれまで切り離されていたがゆえに…社会的投資というパラダイムを採用することによって、最も劇的で革新的な改革のさなかにある」。大陸型福祉国家において就労促進型の福祉国家への画期的な転換が進むことで、「従来のレジーム類型による福祉国家の分類」に変化をもたらす可能性があるという（Van Kersbergen and Hemerijck, 2012, 485-487）。

この転換を考えるさい、興味深い例がオランダである。近年のオランダについては、人的資源に投資する北欧型の「社会的投資戦略」への転換が大胆

に進み、保守主義レジーム諸国の中でも際立った改革が進展していると指摘されているからである。あるオランダの研究によると、1990年代後半以降のオランダは、職業訓練などをはじめとする積極的労働市場政策関連の公的支出が顕著に増加し、北欧諸国レベルに次ぐ支出を達成した例外的な国として位置付けられる(Weistra, 2009)。2012年におけるオランダの積極的労働市場政策関連支出の対GDP比は1.0%に達し、これはOECD諸国ではデンマーク・スウェーデン・フィンランドに次いで4位である(OECD, 2014b, 289)。教育・チャイルドケア・高齢者サービスなど、同様の人的投資にかかる公的支出も順調に増加している。特にかつては少なかったチャイルドケア・就学前教育関連の支出は、2005年における対GDP比0.5%から、2009年には対GDP比0.9%へと大幅に増加している(OECD, 2014a)。全体としてみれば、2000年代半ばまでに、EU内でオランダはスウェーデン・デンマークに次ぐ第三位の「社会的投資」を行う国として位置付けられるようになった。

そこで以下では、このオランダの社会的投資戦略への「転換」について、その政治的背景を示したうえで、積極的労働市場政策の導入やチャイルドケアの充実、そして女性就労の促進に着目して論じ、改革の大まかな姿を描いてみたい。

オランダにおける福祉国家改革の開始

キリスト教民主主義政党が継続的に政権に参加し、保守的な福祉国家の形成に大きな刻印を残してきたオランダ。成人女性は専業主婦として家庭で家事・育児に専念すべきものとされるなかで、女性の就労は厳しく抑制され、1950年代まで中央政府では結婚した女性労働者が解雇されることさえ定められていた。

1970年代に入ると、女性解放運動の影響もあり、女性の労働市場への進出は徐々に進んでいく。有名な1982年のワセナール協定で賃金抑制と労働時間短縮が合意されると、以後、パートタイムによる女性の就労も促される。当初はパートタイム労働

に懐疑的だった労働組合は、組織率の大幅な減少を受けて方針を大胆に転換し、「女性・パートタイム・サービスセクター」という新しいカテゴリーにアプローチを図り、パートタイム労働者の権利擁護に積極的に取り組むようになる。

そして1994年、キリスト教民主主義政党であるキリスト教民主アピールが選挙で大敗して下野すると、代わって成立した、労働党のcockを首班とする新政権は、従来の「受動的」福祉国家の抜本的な改革に着手する。改革の最大の目的は、就労の強化・促進を通じた福祉国家の立て直しである。Cock政権は、これまで労働市場の外部にいた多様な人々の労働市場への統合・再統合を進め、「雇用なき福祉」のディレンマの解消を図るため、さまざまな政策手段を動員した。これ以後、「参加社会の実現」はオランダの福祉国家改革の合言葉となっていく。

なかでも際立っているのが、福祉と雇用の連動を通じた、積極的労働市場政策への転換である。公的扶助の受給者には求職義務が課せられ、違反者には制裁が科せられた。また、従来は分断されてきた、公的扶助をはじめとする福祉給付行政と、職業紹介行政とを架橋する新機関を発足させた。これにより公的扶助や失業保険など、福祉給付の受給を申請する者は、まずはこの新機関に足をこび、就労可能性に関するチェックを受け、職業紹介や職業訓練の計画作成などを経てようやく給付にたどり着くこととなった。かつて「家計支持者」への「寛大な」所得保障を支えとして労働市場からの「退出」が進む一方、労働市場への再統合がほとんど進まなかったオランダであるが、職業訓練をはじめとする就労支援サービスが大規模に提供されることによって、多くの人々がこれを利用して再就労を図るようになった。

Cock政権下の諸改革は、2002年にキリスト教民主アピールのバルケネンデを首班とする政権が成立した後も継続している。早期退職優遇措置の撤廃などもあって中高年層の労働市場への参加も進んでおり、55歳から64歳までの男性についてみると、2000年に50.9%だった就業率は2013

年に75.3%と大幅に上昇している(OECD, 2014b, 269)。保守主義レジームの特徴とされた「雇用なき福祉」は、もはや過去のものといえそうである。

チャイルドケア政策の展開

1990年代以降、チャイルドケアの拡充も急速に進展している。託児サービスを利用することへの社会的な抵抗感はほとんどなくなり、コック政権以降は、政府の姿勢も女性の就労を積極的に支援する方向に明確に転換した。かつて就学前児童の保育では、一日に数時間子どもを預けるプレイグループが中心であったが、全日制の保育所に国から補助金が支給されるようになったこともあり、1990年代以降は就学前児童対象の保育所が目立って増加し、コック政権下では特に学童保育の拡充が進展した(松浦、2009)。

そして2005年に施行された保育法(2007年に大幅改正)は、チャイルドケアに関して初めて法律で詳細に規定した、オランダにおいては画期的な法律である。この法律は、就学前児童保育と学童保育に共通に適用されるものであり、その結果、ゼロ歳から12歳までの幼児・児童の保育が一元的に規定された。

この保育法により、就学前児童保育・学童保育に対する支援は飛躍的に充実した。その最大のポイントは、子どもを保育所に預ける親に政府が相当な額の保育助成金を直接交付し、親の経済的負担の大幅な軽減を図ったことである。この保育法の下では、親は託児施設とまず直接契約し、一旦は保育料を全額払い込む。しかし事後的に税務署に申請を行うことにより、保育料・保育時間や親の労働時間・年間所得、子どもの数などに応じた助成金が国から給付される。低所得家庭、ひとり親家庭には助成金が割増しされる。保育法施行および改正後、助成金を受け取る親の実質的な保育負担額は大幅に減少した。

特にオランダの場合、雇用主にも保育料に対する負担を義務づけたことが特徴である。それまでオランダでは、労働協約で従業員に対し保育料を補

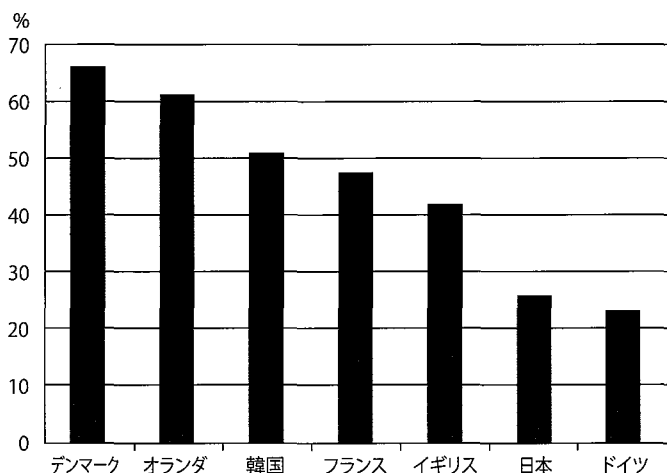
助する規定を持つ業界もあったが、規定の有無による格差も大きかったことから、2007年の改正保育法のもとで、雇用主は例外なく、保育助成金への拠出金をまず国に納付することが定められた。納付額は、保育料の3分の1を雇用主が負担するという原則に見合う形で設定される。こうして国、および国を經由した雇用主の負担により、親の保育料負担の軽減が実現したのである。

また保育法のもとで、保育施設の安全・衛生管理をはじめ、保育サービスの質の確保をめざしたさまざまな規定が盛り込まれた(なお保育士の配置数、子ども一人あたりの面積といった各施設が満たすべき具体的基準については、保育事業者団体と保育労働者団体・保護者団体によって締結された協定に定められることになる)。これについては自治体により適宜視察が行われることとなったが、視察の報告書は公開され、保育施設の選択の参考にするため、親などが報告書を閲覧することも可能である。

さらに保育法は、各保育施設において、保護者委員会の設置を義務づけた。保護者委員会は、保育時間や保育料、施設の衛生管理などさまざまな事項について意見を申し述べるができることとされており、施設側もこれを尊重する必要がある。そもそも親が助成金を受け取れるのは、自治体に登録された認可保育所に子どもを預けた場合に限るが、認可保育所となるためには保育法で定められたさまざまな条件を満たす必要がある。このように保育法は、親の視線と選択を取り入れることで、保育サービスの質の確保を図ろうとしたといえる。サービスの内容に対する親の満足度は概して高いとされており、保育法による保育の質保障が、一定の成果を挙げているようだ。

ただ学童保育における施設の拡充をめぐっては、一悶着あったことも事実である。2002年発足のバルケネンデ政権を支えたキリスト教民主アピールは、学童保育については必ずしも積極的ではなく、特に施設面の不足が指摘されていた。学童保育需要の高まりに対し、供給が追い付いていないことを重く見た他の主要政党は2007年、与野党の垣根を越えて学童保育にかかる動議を可決し、そ

図1 3歳児未満の乳幼児における保育施設利用率(2010年時点、単位%)



OECD (2014a)より筆者作成

の結果、親の希望があった場合には、小学校が学童保育を自ら運営(あるいは事業者と契約するなど、何らかの形で保育を提供)することが義務づけられたのである。校内施設に余裕がある場合は学校内で学童保育が提供されることも多いが、実際には近隣を含めても学童保育施設がないために、放課後、施設までかなりの距離の移動を強いられる子どももいるようだ。

これらの改革により、保育施設の利用は具体的にどう変化したのか。3歳児未満の乳幼児についてみれば、2003年に29.5%に過ぎなかった保育施設の利用率は、保育法施行をはさんで2010年には60.6%へと大幅に増加し、わずか7年でほぼ2倍となった。その結果、2010年時点でオランダは、3歳児未満の乳幼児の保育施設利用率で主要先進国をしのぎ、OECD諸国全体でデンマーク(66%)に次ぐ第二位となっている(図1を参照)。保育サービスの普及という点では、今やオランダは先進的な位置にあるとあってよいだろう。

女性就労の促進と「パートタイム保育」

女性が働くことへの社会的な抵抗感の弱まり、そして以上のようなチャイルドケアの充実といった環境の変化が、女性の労働市場への積極的な進出を支えたことはいうまでもない。2013年時点でオランダにおける女性の就業率は74.6%に達し、これはOECD諸国で北欧諸国とスイスに次ぐ第五位に位

置する。成人女性が専業主婦であることが当然とされた1970年代と比べると、隔世の感がある。

しかもオランダの場合、チャイルドケアと並び、パートタイム労働をめぐる条件の整備も進んでおり、これも女性が労働市場に参入する上で大きく貢献した。パートタイム労働者の待遇が改善され、労働時間の柔軟性が大幅に増したことで、特に子どもを抱えた女性たちにとって、パートタイム労働が「使い勝手の良い」就労形態になっていったのである。

まず1996年の「労働時間差別禁止法」は、労働時間に基づいて労働者を差別することを禁止し、いわゆる均等待遇が実現した。これによりパートタイム労働者は、労働時間に応じてフルタイム労働者と同等・均等な賃金・労働条件を保障されたのである。また2000年の労働時間調整法(変更法)は、労働者に労働時間の退縮・延長を求める権利を認めた画期的な法律である。その結果オランダの労働者は、育児や介護をはじめライフプランの必要性に応じて、労働時間を変更できるようになった。フルタイムとパートタイムの相互転換や、同じパートタイム労働者であっても、勤務時間の増減が可能となったのである(ただし無制限の変更が認められるわけではない)。このパートタイム労働者に関する権利保障の手厚さでオランダは、ヨーロッパで最上位に位置する。子どもの手がほぼ離れたと思われる55歳から64歳までの中高年女性についても、2000年に25.9%に過ぎなかった就業率が2013年に52.9%

と倍増している(OECD, 2014b, 270)のは、パートタイムをめぐる条件整備が大きかったのではないか。

とはいえ他方で、オランダにおける女性の就労の圧倒的多数がパートタイムという形をとっていることについては、批判もある。確かに女性の就業率は70%を超えたものの、フルタイム換算した就業率では50%に満たず、EU加盟国で実は下から5番目に位置する(European Commission, 2014)。オランダでは、今も子どもを持つ母親のフルタイム就労については、否定的な見方が強い。未就学児はもちろん、就学児のいる母親についても、フルタイム勤務を望ましいと考える人は少数派にとどまる。

その結果、保育所利用も週3日程度の利用が一般的であり、全日制の保育所でも週4日以上利用する人は10%にとどまる。具体的には、パートタイムで働く母親は、学校が午前中で終わる水曜日、および週末の直前である金曜日を外して勤務日を選ぶ傾向にあり、そのため月曜日・火曜日・木曜日の3日間はパートタイムで働いて子どもを保育所に預けるパターンが多くみられる(松浦、2009、61)。パートタイム労働が普及したオランダでは、それに対応した「パートタイム保育」が一般化しているのである。

「転換」の可能性

このようにオランダでは1990年代以降、人的投資への重点配分が進行し、チャイルドケアの充実と中高年齢層・女性の労働市場への参加が進んでおり、北欧諸国と並んで労働力人口の「活性化」に成功した国とされている。「社会的投資」に関して概して漸進的な変化にとどまる大陸諸国のなかで「オランダのみが、社会的投資レジームの方向への移行を継続している」とさえ評されている(Weistra, 2009, 36)。ただそれは、オランダが北欧型の社民型福祉国家に一方的に接近するというよりは、従来の男女別役割分担をある程度引きずりつつ、パートタイム労働とパートタイム保育、そしてパートタイム学習(オランダでは成人の教育参加率が64%に達する)を組み合わせた、「ワークライフバランス」重視型の社会的投資戦略ともいえよう。

いずれにせよオランダの事例は、社会的投資戦略への「転換」が可能であること、現状打破を志向する政治的な意思と社会的な変化に支えられることで、むしろ先端的な改革に踏み切ることができることを教えてくれる。またその改革は、より多くの男女の「参加」を可能とすることで、これまで両立しがたいとみなされてきた、「成長と公正」を二つながら実現することを可能とする。このことは、保守主義レジームと共通の特徴を多く持つ日本において、特に示唆的ではないだろうか。■

《参考文献》

- European Commission (2014) *Labour Market Participation of Women* (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/31_labour_market_participation_of_women.pdf) .
- Häusermann, Silja (2010) *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*, Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2014a) *OECD Family Database*, OECD, Paris (www.oecd.org/social/family/database) .
- OECD, (2014b) , *OECD Employment Outlook 2014*, OECD Publishing (http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-en) .
- Palier, Bruno (2010) “Ordering Change: Understanding the ‘Bismarckian’ Welfare Reform Trajectory,” in Bruno Palier ed., *A Long Goodbye to Bismarck? : The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp.19-44.
- Van Kersbergen and Anton Hemerijck (2012) “Two Decades of Change in Europe: The Emergence of the Social Investment State,” *Journal of Social Policy*, Vol.41, no.3, pp.475-492.
- Visser, Jelle and Anton Hemerijck (1997) ‘A Dutch Miracle’: *Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 1997.
- Weistra, Thijs (2009) *Towards a Social Investment Regime in the Member States of the European Union?*, Master Thesis, Utrecht University.
- 松浦真理 (2009) 「オランダ：市場原理導入と公共性—進歩的な雇用対策の陰で健在な母性神話」、科学研究費補助金基盤研究(C)報告書『子育て支援制度の整合性・公共性・平等性に関する国際比較研究』51-79ページ。
- 水島治郎 (2012) 『反転する福祉国家—オランダモデルの光と影—』岩波書店。