

制度はいかに連帯を促進するか — 社会福祉学への示唆

高 林 秀 明

要 約

本論は、制度と個人の相互作用を、制度が連帯を促進する関係としてとらえ、既存研究と事例調査を踏まえて社会福祉学の新たな制度研究を試みることである。社会科学には制度に関する研究の蓄積がある。その多くは、1980年代以降、制度だけを孤立させることなく、個人と集団・組織の行為やアイデンティティ、社会的規範、そしてグローバルな経済社会の動向等との相互作用の中で、制度 (institution) の機能・構造をトータルに把握することを試みている。他方で、制度を含めてミクロ・メゾ・マクロの総合的認識が求められている社会福祉学は、今なお政策論と技術論の対立を抱えており、他領域の制度研究に学ぶ意義は少なくない。本論は、制度に関する諸研究をレビューし、合理的な人間が連帯することを促す社会的条件、戦略的な制度形成による人々の関係性や規範への影響、制度のインパクトによる人々の状況の解釈と意味づけを確認する。そして、筆者によるスウェーデンでの事例調査をもとに、制度が連帯を促進している仕組みと課題を分析する。最後に、連帯が制度を形成するという逆のロジックとその課題を指摘するとともに、連帯の形成 (再構築) を促進するための制度のあり方とその今日的課題を考察する。

はじめに

個人と環境 (制度を含む) の相互作用をいかに総合的に認識するかは社会科学において長らく重要なテーマとなってきた。社会福祉学においても同様であり、近年ではミクロ・メゾ・マクロ (個人・家族、地域・制度、国家・国際関係) の関連づけが求められている。しかし、社会福祉学は、個人と制度の総合的認識を試みる研究アプローチへの発展を経ることなく、また他領域における 1980 年代以降の理論展開を吸収しないままに今日に至っている¹⁾。そこで、本論は、制度と個人の相互作用に

1) ここでは経済学と政治学の発展である。政治学では 1980 年代後半に「制度の再発見」によって、制度論と行動科学との関連づけが行われ、その画期となったのがジェームス・G・マーチ、ヨハン・P・オルセン

ついて、社会科学におけるいくつかの研究および筆者の調査を踏まえ、制度が連帯を促進するという関係性として考察し、社会福祉学への応用の可能性を探る。

1. 制度と連帯の相互作用をみる視点

(1) 合理的個人のロジックと制度との相互作用

1) 合理的な生き物は協力できない？

私が関わったインタビューにおいて次のように語った人たちがいた²⁾。

「生活保護だけは絶対に受けたくない」(持病のある40代のシングルマザーで失業し困窮)。「障害年金額を上げて欲しいけれど皆さん(住民)がよく思わないだろうからそう言えない」(20代の精神障害のある男性で困窮)、「この地域には生活保護の受給者の方が多く、制度を悪用している人もいるようで、生活者の目で見るとすべてにおいて努力の足りない町と感じる」(夫婦とも正規職の子育て中の女性)

いずれも人や制度と親和的でなく、拒絶や遠慮、疑いなどネガティブな内容である。最初の二つは困窮状態にあり、制度利用や制度要求こそが合理的にみえるが、言説はそれに反している。その意味を理解するには背景にある環境・制度と関連づけなければならない。社会保障・社会福祉は高度経済成長が終焉した1970年代から後退局面を迎え、それが1990年代以降に本格化すると、福祉国家レジームの多様性(アンデルセン=2001)や福祉政治(とくに言説政治と政治操作)が論じられるようになった³⁾。今日、労働・生活をめぐる個人・集団のロジックと行為の理解には、経済的・社会的状況だけでなく政策的・政治的文脈にも位置づけることが重要になっている。

人はどのような状況でいかに考え行動するのか。多様な人々が共生する社会・地域を目指す社会福祉において、これらの相互作用は重要な関心の一つである。私たちは助け合いや愛他性を人間の行動原理として予め定めることはできないし、現実にはそのような行動や関係ばかりではない。社会科学の中には、人の行為やその文脈(環境・制度)との関係を原理的かつ理論的に把握しようという問題意識に基づく研究の流れがある。

ハーディン(Garret Hardin)の「コモンズの悲劇(The Tragedy of the Commons)」(1968)はそ

著、遠田雄志訳『やわらかな制度 あいまい理論からの提言』日刊工業新聞社、1994年。最近の理論的動向について、例えば、Mark Irving Lichbach, Alan S. Zuckerman (eds.) (2009). *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Second Edition. Cambridge University Press. において、ズッカーマンらは構造的政治過程論と合理的選択理論、構成主義アプローチ等の異なる理論を相互対話的に、総合的に用いようとしている。社会福祉学は今なお構造的認識と機能的認識の対立、政策論と技術論の対立を克服する理論研究が乏しい。

2) 筑豊・大牟田および沖縄県宮古島でのインタビュー調査。前者については、都留民子編『大量失業社会』の労働と家族生活 筑豊・大牟田150人のオーラルヒストリー』大月書店、2012年を参照のこと。

3) 資本主義における福祉国家の多様性を論じたG.エスピン-アンデルセン、福祉政治については宮本太郎『福祉政治 日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣、2008年。

の一つである。この論文は一般的に限りある資源を多くの人たちが利用する際に生じる環境破壊を象徴するものとなった。合理的な人間として各々の牧者は、自分だけの利益を最大化しようとして制限なしに牛を増やす行動によって共有地の破壊を招く。このシステム（共有地における自由）に組み込まれた行為が破壊と悲劇をもたらすのである（Hardin 1968: 1243-1248）。ハーディンはコモンズの悲劇を牧草地や漁場に限定しているのではなく、共有地の資源の浪費のメタファーとしている。この視点は、酸性雨の問題、都市の犯罪、現代経済の公私部門の関係性、国際協調の問題などにおいても活用されてきた（Ostrom 1990: 2-3）。貧困を防ぎ生活問題を解決するための社会保障・社会福祉を扱う上でも重要な視点である。

ハーディンのモデルは「囚人のジレンマ」として定式化された。二人がゲームを行う場合、それぞれが最大の利益を得るために、協力が非協力を戦略的に選択する。相手の選択に関わらず、非協力の選択をした場合に最大の利益が得られるが、両者が非協力を選択した場合には両者が協力を選択した場合に比べて利益は少ない。それぞれに利得を最大にするために別々に独立した選択を行う場合、両者が「協力・協力」という結果を得ることは難しい。個々人の合理的な選択は集団的には非合理的な結果を導くというパラドクスは、合理的な人間は合理的な結果を得ることができるというテーゼへの基本的な信頼を揺るがす。合理的な生き物は協力できないのか。倫理学や政治哲学、そして社会科学において、多くの研究者がこの問題にチャレンジしてきた（Ostrom 1990: 4-5）。

さらに、このロジックが集団的に共通の福祉を追求する場合にも当てはまることを示したのがオルソン（Mancur Olson）である（オルソン=1996: 2-3）。彼は、合理的で利己的である人たちが、共通利益や目標達成のために協力的に行動するという考え方には問題があるとみた。彼は言う。

「メンバーが非常に少なくない限り、共通の利益のために行動させるような強制や何らかの装置がない限り、合理的で利己的な個人は共通の、あるいは集団の利益を実現するために行動しないだろう。つまり、人は集団的な利益の一部を得ることができることがわかっている場合に、個人は進んでその利益を得るための活動に協力する動機を持たない。」（Ostrom 1990: 5-7）

オルソンの指摘は、社会福祉の価値・規範に関する一般的・楽観的な見方を揺るがすものであり、個人・集団の規範・行為と社会福祉制度との関係についても深い洞察が不可欠であることを示している。

このようにコモンズの悲劇、囚人のジレンマ、集団行動のロジックは、集合的な利益を達成するために人々が直面する問題を定義するモデル概念として相互に関連している。このモデルの中核にあるのは、集団行動におけるフリーライダー（ただ乗り）問題である。他者がフリーライダーになるとみれば、合理的な人間であれば人は自ら進んで協力するより、自分もフリーライダーとなろうとする。全員がそうなれば、集団的な利益を創造することができない。これらのモデルは、合理的な人々がある状況の中で合理的ではない結果をいかに生むのかを説明してくれる。囚人のジレンマがその状況を変えられないのは彼らが刑務所にいるからであるが、そうでなくとも自然資源を利用する人（私）たちもその環境を変える（守る）ことは容易ではない（Ostrom 1990: 6-7）。社会福祉制度とそれをめぐる人々の行為・意識においてもフリーライダー問題は避けては通れない。上述の「生活保護だけは受

けたくない」などの言葉は、様々な要因と関係しているが、社会保障の受給者に対して人々は資源を浪費する人だと否定的に見ていると思っているためかもしれない。このような共有資源のジレンマを回避するために、制度的文脈に着目にしたのがオストロムであった。

2) ゲームのルールを変える：人は制度・社会的規範に沿って自己利益を再定義する

コモンズの利用に関する限り、実際の制度・政策の前提にもこの隠喩が用いられる。そこで重要になるのが、悲劇を招かず別の結果を得られるように、枠づけられている現状の「ゲームのルール」を変えることである。そのための論理の一つはルールを変えるための参加者の力がいかに高められるかである。あるいは、リバイアサンの存在、つまり強力な政府があって、政府がルールを決めなければコモンズの悲劇は避けられないという論理もある。また、コモンズである牧草地を二つに分けて二人の牧夫に売却すること、つまり民営化して自らの利益のために経営することによってしか悲劇を避けることはできないと論じる者もある⁴⁾。ただし、実際には、公的か私的か、政府か企業、そのミックスかは、対象（コモンズ）の性格によって変化する（Ostrom 1990:5-15）。

この問題に関するオストロムのケース研究の一つに、1940・50年代の南カリフォルニアの事例がある。この地域の水を使用する農民らが、水をめぐり闘いから、利用の共通規則のための自主的な自治制度へと相互関係（意思決定状況）をどのように変えたかについてである。

「それぞれのため池に、自主組織は共通の問題と戦略について顔と顔をあわせた話し合いの場をつくるために設立された。議論のためのフォーラムの形成は、他人が何をしていたかを知らないうで独立して決定されていた状態から個人がお互いに代替案を議論する状況へと文脈の構造を変えた。…この組織の取り組みを通して公共財である情報提供のコストを自主的に分担することによって、参加者は自主的で協力的な行動によって共通の目的を達成することができることを学んだ。」（Ostrom 1990:138）

オストロムが多くの詳細な事例で示したように、意思決定状況のデザインは自己利益という個人々の概念と行動を変える上での決定的役割を果たす。短期的な自己利益においては、人々は非連帯的な動機を持つ。ところが、彼らは彼らがいかなる選択を行うかを議論する状況になったとき、社会的規範の重要性は決定的となり、彼らは多様な形での集合的かつ連帯的な解決を行う。これは行為者がエゴイストから純粋な愛他主義者へと転換されることを意味しない。彼らは彼らの自己利益を再定義し、

4) これらの論理に関して、ヴォルフガング・シュトレークは、コモンプール論と民主主義の機能不全論との関係には2つの解釈があると述べる。一つは新自由主義サイドによる過剰な民主主義（国民の福祉要求等）が公的財政の債務危機を招くとみるもの（よって国家の中央集権強化と市場原理の拡大を求める＝経済の脱政治化）、もう一つは反対に民主主義が市場的公平性と社会的公平性を国家介入によって確保できなくなっている（ガバメントなきガバナンス、政治の脱民主化）とする。彼はマルクス主義理論を基礎に後者の視点から前者を批判する。W.シュトレーク、鈴木直訳『時間かせぎの資本主義：いつまで危機を先送りできるか』みすず書房、2016年、第2章と第3章の一部。

集团的利益の線に沿ってそれを用いるようになる。これは重要な経験的結果である (Rothstein 1998 : 118-120)。

「生活保護だけは受けたくない」という状況を、そして中間層が持つ生活保護受給者等への不信（「努力の足りない町」という言説）を、情報共有や意思決定のデザイン、つまり制度や仕組みと関連づけて認識することによって、規範的・連帯的な解決へと促していくような、より広い文脈での制度設計を行うことが可能になるだろう⁵⁾。その手がかりを以下の制度と行為をめぐる事例から考えてみたい。

(2) 制度の戦略的形成による連帯の促進：スウェーデンの事例

1) 公正な制度が公正な社会をつくる

自由な社会の中で人々が強いられることなく自ら選んで互いに協力し合う関係を形成するには何が必要であろうか。古典的な政治理論はどのような政治制度が社会と個人の最高の形態を創造するかを主要な関心としていた。プラトンは人間の内面（正義・徳・善）と関連づけて国家の異なる形態を比較し、アリストテレスも人間の善との関係で政治制度について論じた（プラトン=1979：第8巻、アリストテレス=1961：第3巻）。このテーマを現代社会の理論の中核に据え直したのがジョン・ロールズの『正義論』（1971年）である。彼は、無知のヴェールがかかった状態で人々が相互に契約するならば、正義にかなう特定の原理によって国家・社会が構成されると論じた（ロールズ=2010：184-217）。彼の探求したものは政治制度によって確かなものにされる正義の原理を持つ社会であり、文化、宗教、イデオロギー等に関して異なる見解を持つ多様な集団や個人の存在が決して否定されないという合意を得られる社会である。ロールズによると、公正な政治制度が公正な社会をつくるのであって、公正な社会が公正な制度をつくるのではない (Rothstein 1998 : 44)。制度は単なる「ゲームのルール」ではない。制度は社会においてつくられる価値に影響する、つまり集合的アイデンティティ、信頼、そして公正や連帯と私たちが見なすものに影響を与える。社会的規範（公平など）が政治・社会制度の特徴によって変わるのであれば、しかも私たちの政治・社会制度をどのようにデザインするかを選択することができるのであれば、私たちは少なくともある程度、社会にどのような規範を普及させるべきかを定めることができる (Rothstein 1998 b : 136-139)。このような視座に立つと、制度の役割、その設計のあり方による影響・効果の推論の射程はより深くより広いものとなる。以下、具体例について、資本制社会の社会問題の構造、特にその中核を占める失業問題をめぐる制度の例を見てみよう。

5) オストロムは、以下の講演録において、集団行為の多様性を踏まえ、世界各地で人々は多様な工夫と相互協力によって自治的に共有資源を管理してきた事実があること、それに学ぶべきことを繰り返し指摘している。Elinor, Ostrom. with contributions from Chistina Chang, Mark Pennington & Vlad Tarko. (2012). The Future of the Commons: Beyond Market Failure and Government Regulations. Institute of Economic Affairs : Occasional Papers.

2) 失業保険制度の労働者にとっての合理性

ロツシュテイン (Bo Rothstein) は、制度が規範・選好を形成し集団・個人の行動や社会関係を形成するという視点から、「労働市場制度と労働者階級の強み」(1992年)において、スウェーデンの労働市場制度がいかに労働者階級の連帯を促進し、社会民主党政権の持続と福祉国家形成に寄与してきたかを論じている (Rothstein 1992)。その要諦として彼は労働組合の運営による失業保険制度に注目した。

第二次世界大戦前に主要国の多くで導入された失業保険は政府運営の強制システムが多い。一方で、スウェーデンは、デンマーク、フィンランド、アイスランド、ベルギー (混在) とともに、労働組合あるいは労働組合の基金によって運営されるボランタリーな制度を形成した。この仕組みは1901年に設立されたベルギーの町の名前をとって Ghent (ゲント) システムと呼ばれている (Rothstein 1992: 292)。

失業保険は疾病、障害、老齢年金等の社会政策における中核的な制度といえる。制度の運営主体はこの制度を通して労働力・非労働力の一定の部分に働きかけることによって労働市場に直接介入できる。そして失業保険は労使関係にも影響力を持つ (Rothstein 1992: 288)。失業時の所得保障等の水準・期間は本人の状況や職能に応じた雇用を得るための条件を大きく左右する。それが低水準で短期間であれば、失業を一刻も早く脱するために不安定な雇用さえも選ばざるを得ず、労働市場での競争を強め労働条件全体の低下を招く。その過程で、失業者と就業者は仕事と労働条件をめぐる対立関係にさえ陥る。十分な水準と期間の失業保険給付であれば、労働力の急迫販売を防ぐとともに、労働条件をめぐる使用者との交渉においても労働者 (労働組合) 側は有利な立場を得られる。労働組合 (または労働組合基金) が運営する失業保険は、組合 (職員) が失業保険の失業要件や給付水準、給付期間について一定の範囲で決定権限を持つことができる (すべての組合員が保険の権利を持つが、組合員にならずとも保険に加入することはできる)。これらの仕組みは失業者と労働者の連帯を促進する。政府だけに任せるのではなく、失業保険の持つこのような機能を手にすることは、労働者・労働組合にとって極めて合理的な選択であった。

3) 失業保険制度の規範性・戦略性とその効果

労働組合にとってゲントシステム導入は労働者階級の政治勢力を強めるためにも重要な戦略であった。失業保険の導入時、ボランタリーなシステムを好むのは自己責任を強調するリベラル政府であり、労働党や保守党は政府強制保険を支持する傾向が強い。いくつかの国がゲントシステム (ボランタリー運営) を選んだのは、友愛組合 (労働者の相互扶助組織) 運営の歴史的経験が背景にあるが、注目すべきはリベラル政権以外ではスウェーデンだけが社会民主党政権下でこのシステムを導入したことである (Rothstein 1992: 298)。

ゲントシステムの導入は、当時の社会民主党の社会省大臣、グスタフ・ミュラーにとっての戦略であった。彼は1933年の議会で失業保険が政府強制かそれとも組合運営かという原理問題から逃げることはできないと述べている。彼の提案した組合運営の法案に対して共産主義政党は反対し政府運営方式を支持した。ミュラーは、1934年の議会において、強制保険に対するボランタリー保険の優れ

た点は、自分の利害に関心のある労働者が失業保険基金の創設や運営において主導権を握ることを促進してくれることだと述べた。彼はその前の1930年に労働組合の幹部らに対して、гентシステムは労働者組織を強化するものだとその必要性を説いていた。そのため、彼は導入時において失業保険という個別政策の内容（水準）に妥協したとしても、より長期にわたる利害にかかわる「制度のデザイン」（institutional design）を構想し、それを優先したのだった（Rothstein 1992: 302）。

その後、制度改正によって、折半であった失業保険の拠出比率が1970年代までに政府が基金のほとんどを拠出するようになった。ブルジョワ政党と経営者組織は労働者勢力を弱めるために、強制失業保険制度の導入を主張してきたが、労働運動は長らく組合運営の失業保険を維持してきた⁶⁾。このシステムは労働組合の高い組織率（表1）と長期にわたる左派政権、福祉国家の形成に影響した（Rothstein 1992: 294）⁷⁾。制度の経路依存性も働いているが、本稿のテーマにとって重要なのは当初の制度のデザインにおいて主体の規範や連帯の形成を意図した戦略的な思考と実践である。

他方で、グローバル化の下で1990年代の大量失業への対応と2006年に誕生した中道右派政権が推進した「ワークフェア政策」が、失業保険の給付要件と給付水準の引き締めを行い、失業給付のない大量の失業者を生み出した。公的失業給付（対GDP比）は、2006年以降、大きく落ち込んだ（表2）。また、2008年、労働インセンティブ向上と失業給付抑制のために、保険料の高い基金と低い基金の格差を標準化する政策を廃止し、失業リスクに応じた保険料を課す仕組みに変えたことによって、失業者が多い基金は保険料が著しく引き上げられた。この改悪は、低賃金の労働者と若者の労働組合（基金）離れを引き起こし、失業問題に対する社会的リスクのプールの階層化と社会階層間の亀裂をもたらしたと指摘されている。同政権の終焉（2014年）とともにこの仕組みは廃止されたが連帯を促進する制度は困難に直面している（Bengtsson and Jacobsson 2018: 155-177）⁸⁾。

ロツシュテインの失業保険の事例研究は、主体の思考・行動（長期的にみて理に適った合理的選択）と制度形成の背景と過程、制度内容、その長期の影響による規範形成といった相互関係を明示している。とくに失業保険制度は資本主義における社会問題の中核にある失業問題への対策において重要な位置を占めている。問題構造に応じて制度がデザインされ、人々の合理的選択とともに連帯的規範を促すことは、その後の福祉国家建設にとって決定的に重要であった。だが、それゆえにこの制度の維持をめぐる社会的な論争と闘いは続いている。

6) 失業保険制度改革の中でгентシステムが維持されてきた状況については、Jørgen Goul Andersen. (2012). *Universalization and de-universalization of unemployment protection in Denmark and Sweden*. Anneli Anttonen, Liisa Häikiö, Kolbeinn Stefánsson. (eds.) *Welfare State, Universalism and Diversity*. Edward Elgar.を参照。

7) ゲントシステムの機能の国による多様性は比較政治の研究者によって指摘されている。

8) 組織率の減少とгентシステムの急速な衰退傾向については、Anders Kjellberg. (2009). *The Swedish Ghent system and trade unions under pressure*. *European Review of Labour and Research*, 15(3-4), pp.481-504.が詳しい。引用元は [https:// portal.research.lu.se/portal/files/2823733/1510661.pdf](https://portal.research.lu.se/portal/files/2823733/1510661.pdf)

表1 各国の労働組合組織率の推移(%)

| 国/年 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| スウェーデン | 79.0 | 77.5 | 77.4 | 77.5 | 76.4 | 75.7 | 74.2 | 70.8 | 68.3 | 68.4 | 68.2 | 67.5 | 67.5 | 67.7 | 67.3 | 67.0 | 66.7 | 66.1 |
| デンマーク | 74.5 | 73.9 | 73.6 | 72.4 | 71.7 | 71.5 | 69.7 | 69.0 | 67.6 | 67.7 | 67.2 | 67.8 | 68.0 | 67.8 | 67.4 | 67.1 | 65.5 | 66.1 |
| フィンランド | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | 64.7 | 65.7 | 64.7 | 64.2 | 63.7 | 63.5 | 63.0 | 62.9 | 60.3 | 58.1 |
| ノルウェー | .. | 55.0 | .. | .. | 55.0 | .. | .. | .. | 53.0 | .. | .. | .. | .. | 52.0 | 54.0 | .. | 52.0 | 51.3 |
| オランダ | 22.9 | 21.2 | 21.0 | 20.6 | 20.8 | 20.6 | 20.0 | 19.3 | 18.8 | 19.1 | 18.6 | 18.4 | 17.9 | 17.8 | .. | .. | .. | .. |
| フランス | 10.8 | 10.8 | 10.8 | 10.8 | 10.5 | 10.5 | .. | .. | 10.7 | .. | 10.8 | .. | .. | 11.0 | .. | .. | 10.8 | .. |
| ドイツ | 24.6 | 23.7 | 23.5 | 23.0 | 22.2 | 21.5 | 20.6 | 19.8 | 19.0 | 18.8 | 18.9 | 18.4 | 18.3 | 18.0 | 17.7 | 17.6 | 17.0 | 16.7 |
| イタリア | 34.4 | 33.8 | 33.4 | 33.2 | 33.6 | 33.3 | 33.1 | 33.5 | 33.4 | 34.7 | 35.5 | 35.8 | 36.3 | 36.8 | 36.4 | 35.7 | 34.4 | 34.3 |
| 日本 | 21.5 | 20.7 | 20.2 | 19.6 | 19.2 | 18.7 | 18.2 | 18.1 | 18.0 | 18.4 | 18.3 | 18.0 | 17.9 | 17.7 | 17.5 | 17.4 | 17.3 | 17.1 |
| イギリス | 29.8 | 29.3 | 28.8 | 29.3 | 28.8 | 28.6 | 28.3 | 28.0 | 27.5 | 27.4 | 26.6 | 26.0 | 26.1 | 25.6 | 25.0 | 24.7 | 23.6 | 23.3 |
| アメリカ | 12.9 | 12.9 | 12.8 | 12.4 | 12.0 | 12.0 | 11.5 | 11.6 | 11.9 | 11.8 | 11.4 | 11.3 | 10.8 | 10.8 | 10.7 | 10.6 | 10.3 | 10.3 |

出所) OECD. Stat <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD> から作成

表2 主な国の公的失業給付の推移(対GDP比)

| 国名/年 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| スウェーデン | 0.346 | 0.815 | 0.817 | 2.186 | 1.310 | 1.131 | 0.922 | 0.632 | 0.435 | 0.686 | 0.566 | 0.419 | 0.455 | 0.464 | 0.388 | 0.331 |
| フィンランド | 0.640 | 1.267 | 1.072 | 3.812 | 2.118 | 1.925 | 1.742 | 1.489 | 1.392 | 1.884 | 1.938 | 1.642 | 1.724 | 1.937 | 2.205 | 2.369 |
| フランス | | | 1.633 | 1.578 | 1.414 | 1.670 | 1.438 | 1.303 | 1.251 | 1.555 | 1.599 | 1.506 | 1.574 | 1.628 | 1.626 | 1.620 |
| ドイツ | 0.489 | 0.943 | 0.824 | 1.523 | 1.310 | 1.828 | 1.622 | 1.339 | 1.225 | 1.618 | 1.470 | 1.131 | 1.032 | 1.026 | 0.965 | 0.906 |
| イギリス | 1.150 | 1.928 | 0.658 | 0.746 | 0.290 | 0.228 | 0.218 | 0.203 | 0.287 | 0.446 | 0.374 | 0.394 | 0.390 | 0.314 | 0.214 | 0.173 |
| アメリカ | 0.666 | 0.383 | 0.415 | 0.334 | 0.229 | 0.280 | 0.255 | 0.254 | 0.317 | 0.844 | 1.091 | 0.790 | 0.592 | 0.426 | 0.266 | 0.198 |
| 日本 | 0.481 | 0.396 | 0.313 | 0.497 | 0.560 | 0.272 | 0.253 | 0.237 | 0.212 | 0.343 | 0.259 | 0.255 | 0.237 | 0.212 | 0.185 | 0.174 |
| OECD 平均 | 0.588 | 1.043 | 0.894 | 1.132 | 0.743 | 0.749 | 0.691 | 0.623 | 0.652 | 1.027 | 0.996 | 0.899 | 0.873 | 0.877 | 0.802 | 0.676 |

注：公的失業給付に含むものは、公的な失業給付、公的退職給付、公的早期退職給付
 出所) OECD DATE <https://data.oecd.org/socialexp/public-unemployment-spending.htm>

(3) 制度的規範と主観的意味の相互作用：マクローミクロの総体的認識

1) 制度のもとでの主体の経験の意味づけ

制度と個人の相互作用の認識視点を、個人の行為や意味に深く結びつけてみたい。個人が社会制度の中でいかに現実世界を認識し主観的に構成し生活を組み立てているか。私たちの日常経験としても想像できるその相互作用に社会科学も着目してきた。構造・規則・規範を持つ制度と主観的経験を生きる主体の相互関係に関する研究の中で、ここではディディエ・ドマジエール (Didier DEMAZIERE) らのグループによる失業者にとっての失業保険制度とその経験に関する調査研究に着目する。

彼らが 2006 年に発表した「国際比較における失業者と失業問題—日本、フランス、ブラジル」(英語) (ISS Research Series No.19 [東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.19 加瀬和俊・杉田くるみ編]) は、3 カ国における失業の公式定義、隠された失業などの失業の境界線の曖昧さを確認した上で、3 カ国の人々へのインタビューを通して、人生行程、失業経験、その主観的意味づけを分析している (Demazière et al 2006)⁹⁾。言葉(語り)が重視される自伝的経験のインタビューにおいては、言葉は現実を記述する機能の他に、世界 (universe) をカテゴリー化したり世界に関する所有関係を示したりすることによって、世界を構成する典型的な機能を持っている。彼らは言葉を多様な意味のある行為の中に現実が一つの主観的意味となって現れる過程とみて、失業対策との交差の中で、人々の経験の主観的意味を言葉によって把握することを試みた (Demazière et al 2006:72-75)。それは制度が主観的世界に与えるインパクトを読み取ることでもある。

2) 制度的規範が行為・アイデンティティを方向づける

フランスの失業者の典型的な言説の一つが「仕事を見つけるために私は計画を持っている」である。この言葉は 39 歳の三児の母のものである。6 年前にアシスタントマネージャーを離職した彼女は仕事に復帰しようとしている。彼女は ANPE (国家雇用局) から紹介された訓練に通い、自分のスキルを高めて再び同じ職に復帰することを目指している。学士の資格も持つ専門職として彼女は以前からそう考えてきた。彼女は自分を失業者とも求職者とも見ていない。彼女にとって求職は希望する次の仕事への準備である。フランスでのインタビュー結果の共通点は、求職活動は専門的な方法で行われ、いずれその結果を得られるという信念によって支えられている。それらは主に公的な支援制度、すなわち専門的なアセスメント、職業訓練、面接のガイダンス、職探しのテクニックの講座などのためである。このような制度は、失業者を社会化する行為の規範を形成する原動力になり、同時に失業者に就職へのプレッシャーを与える仕組みでもある。

日本の求職の経験では「私は自分の経歴をさらに高めてくれる会社を探している」「私は自分のキャリアを死守したい」などの言説が象徴的である。日本では、人々は前向きかつ計画的で、しっかりとした目的を持っていた。仕事を探すことはキャリアの継続を期待することであり、失業によって妨げ

9) 原文と堀木晶子氏による仮訳(未公表)を参照した。

られたことを何とか否定するための努力である。それゆえ、職探しがうまくいかない場合の失望も大きい。失業対策がフランスほど整備されていない中で、このように競争的でアクティブであることを奨励する規範の構造は、失業者を社会的に支援する制度を形成・拡充することにはつながらないことを示唆している。

ブラジルの求職では、「私がいかに私自身を見せるかです」「私は自分自身で失業者となった」という言説があった。仕事探しは、自分自身の足で、仕事の手がかりとなる糸を何とかつかむためのものである。仕事を探していると自分を定義することは、個人的な決断の結果であり、受け身で耐えなければならない状態ではなく、失業と言われる状態から何かを得ようとすることである (Demazière et al 2006 : 116-121)。

3) 制度がつくる解釈と規範：フランスは多様さ、日本は余地なし、ブラジルは曖昧さ

続いて、ドマジエールらは、3カ国の失業者の類型として、積極的に職探しをしている人、職探しの中で失望や落胆している人、仕事以外のコミュニティ等での活動に意欲を持つ人等の言説とその経験の意味を分析している。

フランスの場合、失業者が仕事以外の代替的な活動に参加したり、早期に仕事を引退することを選択するケースが目立つのは、このような道が制度の支えによって選択可能であり、失業者が全く放置されることがないためである。彼らは失業対策の諸制度によって職業世界やそれ以外の地域生活に再統合される。このような失業者のための強力な制度は経験に特定の構造を与え、状況が解釈される条件を提供する。この場合の制度は社会的に包摂的かつ連帯的な規範形成を促しているといえる。

日本にはこのような国による十分な制度がないために失業と雇用が表裏一体のものとして、つまり失業とは職探しによって仕事を得るものと認識され、その他の状況の解釈の余地、例えば仕事以外の地域活動への参加等の選択肢が与えられていない。多様な解釈が可能のための制度・資源が提供されていない上に、規範においても失業は個人的に責任を負うものとみられている。そして、個人的なネットワークを活用したくても、失業によって経済的困難と社会的孤立を背負うことが多い。制度が全く利用できないわけではないが、ほとんどの場合、個人的な努力によって競争的な労働市場で職を得なければならない。この規範モデルが日本では熱心な求職者と失意の人たちがなぜ表裏一体のものに見えるかを示している。日本の制度の構造は失業者を孤立させる傾向にあり、失業者と労働者・住民との相互の連帯を促進するものとはいえない。

ブラジルでは、求職の末に失意に落ち込んでいる人たちと、仕事の他の代替的活動への参加に活路を見出している人たちが目立つ。なかでもブラジルの経験の特徴は、競争的な労働市場での雇用確保よりも曖昧さを含む領域における「活動」という経験である。ブラジルの雇用は安定的な仕事から不安定なものまで多様であり、失業給付や職業訓練などの失業対策も整っていない。その代わりに、家族や親族、近隣、地域、宗教団体など広いコミュニティとネットワークが情報や生活の様々な資源や収入の得られる「活動」を提供している。このような状況のためにブラジルでは失業への社会的スティグマがそれほど厳しくない。そのことが、失業と雇用の制度化が進まない構造をつくっている。そのため、仕事を失うことがそのまま失業という意味づけや解釈になるとは限らない。失業は様々な形態

の雇用や活動によって対処するものと解釈される (Demazière et al 2006 : 126-131)。コミュニティとネットワークの存在は、個々の労働・生活の意味づけを支え、失業に関わる制度的規範を相対化している。

ドマジエールらの研究は、制度的規範と主観的意味、社会制度と主体的経験、マクロとミクロ、それぞれの交差と相互作用を分析している。マクロの制度の違いがミクロの主体の経験や規範の違いを構成し、そして主観的ロジックや規範が制度を経路依存的に再生産する。このような全体の認識の中に、社会制度の役割、その現状・課題と改善点を把握することができる。都留民子と筆者らもこの方法に学び、福岡県の筑豊と大牟田で、失業者ら 150 人のオーラルヒストリー分析から、制度と主体の交差における主体の意味解釈を分析した。この研究においても、それぞれの状況と主観的世界・アイデンティティは、労働と家族生活に関わる社会制度と相互作用しながら形成／再構成されていた (都留 2012)。このような研究を展開すれば、私たちは集团的規範としての連帯を促すために、どのような制度的規範がふさわしいのかを推論し、それを促進する制度をデザインすることができるのではないだろうか。それは今日の社会福祉学にとっても必要な研究の視点と方法といえる。

2. 連帯を促進する制度：スウェーデンの事例調査

(1) 制度と連帯に関する事例分析

これまで述べたように、人々の合理的な思考・行為が同時に協力的でもあるためには、それを促す仕組み (制度・ルール) をつくりメンバー間の規範を形成することが必要である (オストロム)。そして、戦略的な制度設計は歴史の中で社会構造に対応しながら労働者の連帯を促進することができる (ロツシュテイン)。ただし、ロツシュテインは、その後の研究において、労働者の組織力・政治力とともに、公正で不正のない政府という意味で「政府の質 (Quality of Government)」が国民の信頼と連帯にとって重要であると指摘した。どのような政権であっても政府の質に問題があれば、政府も社会保障も国民からの信頼は得られない (Rothstein 2010 : ch.6)。さらに、マクロの制度はミクロの個人の世界の解釈・意味づけを構成する (ドマジエールら)。つまり、制度は個人のアイデンティティ・行為・意味解釈および社会的規範を形成するのであり、その中身は連帯的 (社会化) にも非連帯的 (個人化) にもなり得る (都留ら)。

以上のような、制度が連帯を形成するという観点からみると、社会保障・社会福祉制度も同様である。この制度は政府が税制等を通して給付・サービスとして再分配するために、政府および制度 (全般) への国民の信頼、そして国民相互の信頼がないと機能し得ない。そして、それは福祉国家への国民による継続的な支持にも影響する。

このような仮説を踏まえて、制度が連帯を促進する事例として、スウェーデンの社会政策を取り上げる。スウェーデンでは長らく高い水準の雇用と普遍主義政策によって広く国民生活を支える制度を維持してきた。それは国民による政府に対する支持によって裏づけられてきた。ただしスウェーデンモデルを支えてきたいくつかの制度 (レーン・メイドナーモデル等) はすでに変化・変質している

表3 主な OECD 諸国の社会支出の対 GDP 比率等および貧困率など

| | 国名 | GDP に占める社会支出の割合 | | GDP に占める労働市場政策(公的就労、職業訓練、雇用助成等)の割合 | | GDP に占める失業給付(早期退職者給付含む)のための支出割合 | | GDP に占める障害に関する公共支出の割合 | | 失業率 | | 貧困率 | |
|----|---------|-----------------|----|------------------------------------|----|---------------------------------|----|-----------------------|----|------|----|------|----|
| | | % | 順位 | % | 順位 | % | 順位 | % | 順位 | % | 順位 | % | 順位 |
| 1 | フランス | 31.20 | 1 | 2.98 | 2 | 1.62 | 3 | 1.66 | 16 | 9.1 | 17 | 8.3 | 4 |
| 2 | ベルギー | 28.91 | 2 | 2.30 | 4 | 2.95 | 1 | 2.93 | 5 | 5.9 | 14 | 9.7 | 9 |
| 3 | デンマーク | 27.99 | 3 | 3.16 | 1 | 0.00 | 21 | 4.41 | 1 | 5.0 | 10 | 5.8 | 2 |
| 4 | イタリア | 27.91 | 4 | 1.79 | 7 | 1.00 | 8 | 1.83 | 14 | 10.6 | 18 | 13.7 | 16 |
| 5 | オーストリア | 26.60 | 5 | 2.25 | 6 | 1.06 | 7 | 2.14 | 10 | 4.8 | 9 | 9.8 | 10 |
| 6 | スウェーデン | 26.06 | 6 | 1.73 | 8 | 0.33 | 16 | 4.13 | 3 | 6.3 | 15 | 9.3 | 8 |
| 7 | ドイツ | 25.14 | 7 | 1.43 | 12 | 0.91 | 10 | 2.10 | 11 | 3.4 | 3 | 10.4 | 11 |
| 8 | ノルウェー | 24.98 | 8 | 1.06 | 14 | 0.45 | 15 | 4.31 | 2 | 3.8 | 4 | 8.4 | 5 |
| 9 | スペイン | 23.71 | 9 | 2.30 | 5 | 2.03 | 2 | 2.40 | 8 | 15.3 | 20 | 15.5 | 18 |
| 10 | ギリシャ | 23.45 | 10 | | | 0.49 | 14 | 1.88 | 12 | 19.3 | 21 | 14.4 | 17 |
| 11 | ポルトガル | 22.61 | 11 | 1.67 | 9 | 0.98 | 9 | 1.78 | 15 | 7.0 | 16 | 12.5 | 15 |
| 12 | ルクセンブルク | 22.41 | 12 | 1.44 | 11 | 1.38 | 6 | 2.42 | 7 | 5.6 | 11 | 11.1 | 12 |
| 13 | 日本 | 21.88 | 13 | 0.30 | 16 | 0.17 | 19 | 0.98 | 19 | 2.4 | 1 | 15.7 | 19 |
| 14 | イギリス | 20.59 | 14 | | | 0.17 | 20 | 1.85 | 13 | 4.0 | 7 | 11.9 | 13 |
| 15 | アメリカ | 18.72 | 15 | 0.24 | 17 | 0.19 | 18 | 1.31 | 18 | 3.9 | 6 | 17.8 | 21 |
| 16 | カナダ | 17.33 | 16 | 0.78 | 15 | 0.62 | 12 | 0.75 | 20 | 5.8 | 13 | 12.1 | 14 |
| 17 | オランダ | 16.68 | 17 | 2.36 | 3 | 1.46 | 5 | 3.42 | 4 | 3.8 | 5 | 8.3 | 3 |
| 18 | スイス | 16.02 | 18 | 1.28 | 13 | 0.81 | 11 | 2.22 | 9 | 4.7 | 8 | 9.1 | 6 |
| 19 | アイスランド | 16.01 | 19 | | | 0.50 | 13 | 2.77 | 6 | 2.7 | 2 | 5.4 | 1 |
| 20 | アイルランド | 14.38 | 20 | 1.53 | 10 | 1.49 | 4 | 1.44 | 17 | 5.7 | 12 | 9.2 | 7 |
| 21 | トルコ | 12.52 | 21 | | | 0.30 | 17 | 0.46 | 21 | 10.9 | 19 | 17.2 | 20 |

出所) OECD データより作成 <https://data.oecd.org> 社会支出は 2015 年から 2018 年、労働市場政策と貧困率は 2015 年から 2017 年、失業給付と障害に関する公共支出は 2015 年か 2016 年、失業率はすべて 2018 年

(宮本 1999: 3.4.5 章)。グローバル化の下でスウェーデンの普遍主義的政策は後退した(または終焉した)という評価もある(Bengtsson and Jacobsson 2018: 171-173)。しかし、本稿は現状分析だけが目的でないため、過去の政策の蓄積とともに論じたい。スウェーデンの経済成長は堅調であり、労働組合組織率も 66.1%(2017 年)と高く、労働協約の適用率は全労働者の 89%にのぼる(Kjellberg 2019: Table 1 and 3)。格差の拡大も指摘されるが、表 3 のように貧困率は 9.3%と相対的に低く、なおも中間層が維持されている¹⁰⁾。近年の社会支出(GDP に占める割合)は 26%と高く、特に障害に関する支出(対 GDP 比)が大きいことが特徴である(日本の 4 倍以上)。これまでスウェーデンの障害のある人たちの社会政策に注目してきた筆者は、障害者権利条約に示されているような包摂された労働・生活の背景には広く国民と連帯する政策が有効に機能しているのではないかと考えてきた。そこで、2019 年 3 月 7 日から 13 日までの 1 週間、調査のために単独でスウェーデンを訪れて自治体

10) OECD Income inequality data update: Sweden (January 2015) (<https://www.oecd.org/sweden/OECD-Income-Inequality-Sweden.pdf>) によると、1990 年代から 2010 年にジニ係数が高まり格差が拡大している。

の議員・職員、障害のある方々、研究者への聴き取りを行った¹¹⁾。調査協力者には研究倫理の配慮に基づき学術目的でインタビュー内容を用いることについて承諾を得た。この調査をもとに、スウェーデンの制度がいかに連帯を促進しているかを考察してみたい。

(2) 労働者と障害者との連帯を促す制度

1) 部分給付が労働者と障害者を橋渡しする

スウェーデンでは仕事も年金もない障害者はほぼ皆無である(1990年代後半)¹²⁾。労働能力の程度に応じて雇用と所得の保障をセットにした制度が、軽度障害も含む幅広い人たちを対象としているためである。他方、日本では、障害が実際の障害のある人たちの一部、とくに重度障害に限定されて、仕事と障害給付の組み合わせという仕組みがないために、どちらもない障害者が大量に存在している。

スウェーデンの仕組みは、障害の程度(25%、50%、75%、100%の4段階)に応じた「部分給付」(25%、50%、75%、100%の4段階の給付)があり、これと調整した労働時間(それぞれ6時間、4時間、2時間、0時間)を組み合わせている(図1)。労働能力の程度で調整され、重度だけでなく軽度の障害者も対象に含んでいるため、障害のない人たち(国民)にとっても身近な制度である(重度障害者には別に保護雇用制度もある)。そして、給付によって生活が保障されるために、労働力の急

図1 スウェーデンの障害部分年金と労働時間との調整

| | | | | |
|----------|----------------------|----------|--------|--------|
| 賃金と年金の比率 | 調整された労働時間 | 25% | 100%年金 | |
| | 75% | 50% | | |
| | 25%年金 | 75%年金 | | |
| | 50%年金 | 4段階の部分年金 | | |
| | 25%障害 | 50%障害 | 75%障害 | 100%障害 |
| | ←軽度 (労働能力の障害の程度) 重度→ | | | |

(筆者作成)

迫販売を防ぎ、労働市場の過度な競争と労働条件の引き下げを防止することができる。障害給付は対象の普遍性という点で連帯的な制度である¹³⁾。

11) 調査は2008年に続き今回が3回目。調査内容の一部は『暮らしと自治 くまもと』(NPO法人くまもと地域自治体研究所)の2019年7・8・9月号に掲載した。

12) OECD報告書(1990年代後半)では、スウェーデンの障害者の雇用率(52.7%)は高く、雇用されていない人たちの中で所得保障のない人たちがほとんどいない(1.1%のみ)。17か国平均では障害者の約20%が雇用もなく所得保障ない。OECD編著、岡部史信訳『図表でみる世界の障害者政策』明石書店、2003年より。

13) ロツシュテインは普遍的制度ほど国民から支持をされていることを指摘している。Rothstein.(1998). op. cit., ch.,6. and pp.163 f. 彼は同書の表6・4において説明している。

ストックホルム郊外の街にて、精神疾患のある人たちの当事者団体（社会精神保健協会）の運営委員をしている A さん（30 代・女性）にインタビューした。彼女は大学を卒業して働いていたが精神疾患を発症し、障害給付（100%）を受給して自宅療養は数年間に渡った。症状が改善（50%障害）し仕事に戻った時は、部分給付（4 時間分の 50%給付）を利用して労働時間を調整しながら働いた（4 時間分の労働）。現在は自営のフルタイムで働いているので障害給付は受けていない。「今後、再発したり状態が悪化したら、労働時間を減らして部分給付を受けるつもり」と語った。スウェーデンでは部分給付があるために無理をせず働きながら（労働市場に留まりながら）リハビリが可能である。A さんが参加している当事者団体では、部分給付を（25%ごとの）4 段階から（10%ごとの）10 段階に増やして欲しいと政府に要望している。会の代表は、そうなれば障害の状態に応じて労働時間の調整がもっと柔軟にできて、障害者にとってメリットになるからと言われた。

2) 当事者の声を聴く行政・議会、主観的意味を政策へ反映

スウェーデンでは精神病院を縮小して地域での開かれたケアへの移行を進めてきた。しかし、病院を出て自宅で生活しているものの、仕事もお金も、友人もなく、孤立している人たちが少なくない（Toppor 2016: 731-737）。人は長く病気を抱えて孤立すると、自分が無力な人間だと思ふ悪循環に陥りやすい。自らの経験や人生の意味を語るような交流が自尊心の回復のためにも大切だといわれる。先の当事者団体のジミー会長は、孤立改善のために、2 時間でも半日でも何かしたいと思っている障害者に活動の場を紹介したり外出のための助成金を支給したりする政策を国会議員に要望している。

コーヒー代やバス代の支給は外出と交流、友達づくりを促進する。それは患者の受診回数を減らし、病院が不要になる人を増やすだろう。彼は、近年、政治家たちが当事者の声に積極的に耳を傾けるようになり、自治体が制度や計画をつくる際も当事者から積極的に意見を聴くことが当たり前になってきたと話した。行政や議会は、専門職や科学者の知識に加えて「自己経験の知識」が重要だと考えるようになったからだと言う。ジミー氏は障害や疾病を経験した人たちの知識・経験、すなわち主観的意味が政策づくりに生かされるようになりつつあると手応えを感じている。一例として、政府は精神障害のある当事者の視点や経験を社会に発信する「アティチュード・アンバサダー」と呼ばれる活動を推進している。この活動は、当事者が精神疾患からの回復過程について、学校や企業、地域などで「語り部」のように話すことを通して、障害についての正しい認識を伝えていくものである。

ストックホルム大学で社会精神医学を研究するアライン・トポール教授は、精神疾患の回復の条件として、① 仕事・住宅等の物的条件、② 仲間との交流、③ 支援制度、④ 疾患経験の意味づけの 4 つを挙げている¹⁴⁾。④ の当事者自身の経験やその意味づけを社会が共有することができれば、当事者の視点から①②③ の条件・内容を改善していくことにつながる。上述のような提言（部分給付の 10 段階化、外出・交流の促進助成）も当事者の経験を踏まえた改革案といえる。このような当事者の声を大切にして相互につながる仕組みも「連帯を促す制度」の一部といえるだろう。

14) Alain Toppor 氏へのインタビューから（2008 年 2 月 27 日、ストックホルムにて）。

(3) 障害者の雇用・就労の保障と日中活動についての内容・手続き的プロセス

1) 福祉部門と連携した生活支援を含む丁寧な就労支援

障害者の就労支援策は、2008年の制度改革の延長線上にある。この改革は、疾病給付・障害給付の受給者を減らすために給付要件を厳格化する一方で、就労支援プログラムを強化した。その一つの理由として、スウェーデンの障害給付は、1990年代後半まで、60歳から64歳の人たちが退職し老齢年金を受けるまでのつなぎとしても支給されていたため、この部分を引き締めることであった。(1991年まではこの年齢層は医学的理由がなく就職困難という理由だけで受給できた)。つまりかつての障害給付は失業者や早期退職者の受け皿になっていた。改革は給付対象を障害者に限定するもので、改革後の2010年当時でも障害給付受給者は労働力人口全体の10%ほど(約44万人)の高い水準であった(日本は約2.5%) (Ulmestig 2013)¹⁵⁾。確かに給付対象を絞り込み就労の意欲・能力を高めて雇用者を増やそうとする(アクティベーション)政策には福祉水準の引き下げという批判もある。現場の実態と手続きのプロセスを知るためにいくつかの就労支援機関を訪ねた。

まずストックホルム市が運営する雇用支援機関「ヨブトイ(Jobbtorg)」である。支援対象は16～64歳の年齢層で、公共職業安定所(雇用省管轄)とは異なり、29歳までの長期失業者、若者、女性、移民、障害のある人などを重点的にサポートしている。この人たちのすべては障害給付等の何らかの給付を受けている。

受け付けの後、毎週1度、スタッフが対象者の能力・適性や希望を把握し、雇用主の求人条件と照らして適切な仕事を紹介していく。対象者のうち4割は民間企業に就職している。雇用以外にも職業訓練やインターンシップ、認知行動療法などを組み合わせる。3ヶ月以内に民間就職か保護雇用か教育を受けるか、それが難しい場合にはソーシャルワーカーに引き継ぐのかを決定する。支援期間を延長することも可能だが政府は短期間で労働市場につなげることを求めている。期限があると対象者にとってプレッシャーにならないかと懸念した。しかし、スタッフは、単に就職先を紹介したり労働能力を高めればよいと考えているのではなく、自己実現のための社会的な生活スキルの向上や福祉部門と連携した生活のサポートも重視していると語った。このように障害者の就労支援策は社会的・空間的に閉鎖的な仕事ではなく、オープンな労働市場での雇用に就くことに重点が置かれ、生活や健康面を含めた丁寧なサポートが行われている。

2) 本人希望を最優先する雇用支援プロセス(IPS方式)

首都から南に電車で40分ほどの距離にストックホルム県のセーデルテリエ市がある。人口約6万5千人の工業都市であり、町を歩くと移民が多い地域であることに気づく。そこで重度の精神疾患のある人たちの就労支援を担当するのが、自治体の職業リハビリテーション・活動センターである。その特徴はIPS(インディビジュアル・プレイスメント・アンド・サポート)という「支援付き雇用」である。10年前にこの自治体を訪問した時とは支援システムは一変していた。当時は日本の就労継

15) 日本については筆者が推計した。

続支援事業のような作業所が中心であり、就労訓練後に就職を目指すスタイルであった。現在は本人の希望や能力に基づいて速やかに民間企業（開かれた労働市場）に配属（就職）し働きながらリハビリを行う方式（IPS）を採用している。リハビリ・就労支援における「訓練して就労」という従来の方法から、エンパワメントに重点をおいた「就労して訓練」への転換である¹⁶⁾。

具体的には、雇用支援専門員が、普段から雇用主を訪問し、障害者のための仕事を開拓する。本人がどのような仕事に関心があり何をしたいのかという希望・意欲を尊重し、なるべく早く仕事を紹介し就労を開始する。仕事以外にも医師やソーシャルワーカーとも連携し、健康面や経済面でのアドバイスを含めた統合的な支援を行っている。支援を求める人を誰も排除することなく、就職の前にも後にも支援の期限は設けていない。現在、15人の雇用支援専門員が一人当たり20人を担当し、全体で約300人を支援している。2018年には57人が何らかの雇用に就いた。その他の人たちは様々な教育（各種の学校に入学）を受けている。就労を希望しない場合、自治体が運営するアクティビティ（活動）センターで趣味やグループ活動、お茶を飲みながらの交流などを行うことができる¹⁷⁾（写真は雇用支援専門員がどのような支援をしているかを説明している）。

対象となる精神疾患のある人たちは全員が障害給付（部分給付含む）を受けており、賃金は職種によって異なるが基本的には同じ仕事をする人と同等であり最低賃金以上を保障される。労働時間は現状ではフルタイムがもっとも多く（26%）、6時間以上を合わせると7割近くになる。

筆者は、雇用支援専門員の案内によって、障害者を雇用しているいくつかの事業所を訪問した。その一つ、「Eko-odla rna Ecological farming」は2012年に



設立された農業協同組合方式の社会的企業である。支援員2人は自治体によって雇用されている。若者から年配の方まで15人が有機野菜を育て販売している。訪問時はビニールハウスの中でタネを発芽させ、作物の名前を書いた札を作成するなど、春の植え付けの準備中だった。ここでは体を動かし、人と交流するために精神的にも安定する人が多いとのことであった。

ストックホルムでもセーデルテリエでも雇用と生活の両面での丁寧なサポート、そしてエンパワメント重視の新たな方式を見る限りでは、福祉切り下げと労働インセンティブ強化による就労優先（ワー

16) IPSの成果と課題は、スウェーデンの制度の文脈において検討した以下の論文が参考になる。Ulrika Bejerholm, Lars Larsson and Caisa Hofgren. (2011). Individual placement and support illustrated in Swedish welfare system: A case study. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 35. 59-72.

17) アクティビティセンターは、街の中心部にある建物の3階部分に設置され、4階には県の精神科医や保健師のクリニックがある。

クフェア)の一環とは見えなかった。しかし、好調な労働市場が悪化して民間就労が縮小した場合、現状の方式が包摂的であり得るかは見通せない。

(4) 普遍主義制度と連帯への危機感

1) 移民と失業の増大の中で

10年ぶりに訪問して感じたのは福祉国家スウェーデンの苦悩である。1980年代には2～3%台だったスウェーデンの失業率は、1990年代に10%を超え、2000年以降も6～9%で推移している。難民受け入れに寛大で人権を重視してきたスウェーデンでは、2006年から入国者が増大し、2015年夏以降の「欧州難民危機」によってさらに増加した。今回、ストックホルムとその郊外の駅には難民と思われる物乞いの女性の姿が目立っていた。多くの移民・難民は、言語習得や就業等の支援制度にも関わらず、雇用（低賃金・高失業率）、住環境、学歴の面などで不利な状態に置かれている¹⁸⁾。国政選挙では移民政策に不寛容なスウェーデン民主党の得票率が高まり、その主張が国民の中に次第に浸透しているという指摘もある。長らく福祉国家の基礎となってきた国民相互の、そして国民と政府の信頼関係は損なわれつつあるのか。ヨーテボリ大学のシニア講師で、貧困と福祉政策を専門とするトビアス・デビッドソン (Tobias Davidsson) 氏にインタビューを行った。

2) 普遍主義政策は変化し国民の連帯は後退している：トビアス・デビッドソン

「この20年間で移民の増大とともに単純労働と不安定雇用が増えている。夜間にGPSを利用して自転車で商品を運ぶような低賃金の仕事さえある。1970年代までの完全雇用と強力な労働組合はもはや存在しない。1990年代に失業者が増加した際に、失業者は資格やスキルがないから仕事を得られないのだという自己責任の考え方が広がった。失業という社会問題を『個人化』させるものだ。今や安定的な雇用にある人たちと不安定雇用者がお互いの労働や生活の条件について話さなくなっている。雇用が安定している人たちが自分さえ良ければいいと考えるようになれば社会問題の解決は困難になる。教育制度や住宅供給なども部分的に民営化されてきた。パブリックなものがプライベート化することによって、自分の生活は自分で守るという傾向を強めている。社会扶助の受給には車や住宅の売却が求められる¹⁹⁾。スウェーデンの社会福祉制度は寛容とは言えなくなった。国民相互の信頼が厚いと言われてきたが、国民の実感として信頼の水準は低下しているように思う。」

デヴッドソン氏は、中道右派政権（2006～2014年）が失業や貧困の原因をその個人の「外部者性

18) 渡辺博明「スウェーデン福祉国家における移民問題と政党政治」新川敏光編『国民統合の政治 福祉国家とリベラル・ナショナリズムの間』ナカニシヤ出版、2017年を参照。

19) スウェーデンの社会扶助にはミーンズテストが伴っており、法的な社会権（シチズンシップ）は未だに確立していないと指摘する以下の文献もある。Alexandru Panican and Rickard Ulmestig. (2016). Social right in the shadow of poor relief? social assistance in the universal Swedish welfare state, *CITIZENSHIP STUDIES*, 2016, Vol.20, Nos.3-4, 475-489. Routledge.

(outsidership)」に求めたと指摘する (Davidsson and Petersson 2018: 169-170)。「外部者性」の概念は、個人の持つ依存的な性格といった道徳的問題であり、それが犯罪や病気、依存症等の原因にもなるとして使われる。同政権はこの認識を社会的排除の概念にも被せた。

「実際に、失業給付や傷病給付の要件を狭くし、仕事探しや就職受諾の義務を厳しくした。また、中心市街地の再開発政策によって公共的空間を奪って低所得層を住みにくくさせ別の仕事に就かざるを得なくさせるといった手段も用いた。行政運営も管理的になった。産業や労働市場、住宅市場などが変化している過程で失業や貧困などの社会的排除も生み出されている。ネガティブな連帯という言葉もある。連帯すべき人たちが共通の「敵」に立ち向かうのではなく相互に対立させられることを言う。スウェーデンのワーキングクラスは移民の流入によって連帯的な考え方、すなわち社会民主主義を捨てる傾向がある。この20年間の連帯と普遍主義の変化をとらえるとともに、地域や現場で人々の生活実態や声を聞く中で、いかに連帯を取り戻していくかを模索するべきである。」

デビッドソン氏と同様に、ベングトソンとヤコブソンも過去20年間に福祉国家の再編(新労働戦略)によって「ワークファースト」と脱普遍主義化が進行していることを指摘している (Bengtsson and Jacobsson 2018: 161-171)。特に失業保険と疾病給付の対象が制限され給付水準も低くなり、障害給付も対象制限が起こっている。連帯を促す制度は大きな転換期に直面している。他方で、世界価値調査の結果を見ると(表4)、現状ではスウェーデンの国民相互の信頼も、政府、国会、行政への信頼もなお高い水準にある(いずれも約60%)。しかも、その水準は過去15年から30年の間に高まっている。ただし(直近のデータは未発表)、普遍主義制度の後退、特に近年の移民急増の影響等もありこの8年間に信頼と連帯の水準は低下している可能性もある。

総じて、制度が連帯を促進するという観点からみると、スウェーデンの障害者の雇用と所得の保障は、日本とは異なり対象が普遍的であり、労働者全般のそれと共通の枠組みをもっている。労働能力の程度という制度の基準、部分労働と部分保障の組み合わせは、経済的社会的に合理的であり、労働市場に留まる人々の労働力の急迫販売を防ぎ、生活の安定と疾病の回復、心身機能の維持を支えている。そして、政治・行政の運営においても、障害のある当事者の参加と主観的意味を尊重し、当事者の自己決定・自治を制度・サービスの利用の際にも政策の策定・再編においても積極的に位置づけている。以上のようなスウェーデンの制度に、障害者を含む労働者・国民の連帯を促す特徴をみることができる。

表4 世界価値調査による国民相互および政府等への信頼の程度（％）

スウェーデン

| 調査項目／調査年 | 1981 | 1996 | 1999 | 2006 | 2011 |
|-----------------|------|-------|-------|-------|-------|
| 人はだいたいにおいて信頼できる | 52.5 | 56.6 | 63.7 | 65.2 | 60.1 |
| 政府を信頼している | - | 41.4 | - | 42.0 | 59.9 |
| 国会を信頼している | 44.0 | 43.5 | 50.2 | 55.0 | 59.3 |
| 行政を信頼している | 40.3 | 41.4 | 45.2 | 56.6 | 59.3 |
| 大企業を信頼している | 36.6 | 60.8 | - | 49.5 | 51.2 |
| 民主的な政権を好ましいと思う | - | 92.8 | 95.2 | 97.0 | 93.1 |
| 回答者 | 954 | 1,009 | 1,014 | 1,003 | 1,206 |

日本

| 調査項目／調査年 | 1981 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 人はだいたいにおいて信頼できる | 37.4 | 39.8 | 39.6 | 36.6 | 35.9 |
| 政府を信頼している | | 30.0 | 25.4 | 29.1 | 24.3 |
| 国会を信頼している | 27.8 | 23.2 | 19.7 | 21.4 | 19.8 |
| 行政を信頼している | 30.0 | 35.0 | 29.4 | 30.2 | 31.8 |
| 大企業を信頼している | 23.9 | 32.2 | 25.3 | 36.2 | 43.4 |
| 民主的な政権を好ましいと思う | | 78.9 | 79.9 | 77.8 | 72.0 |
| 回答者 | 1,204 | 1,054 | 1,362 | 1,096 | 2,443 |

資料) WVS (<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp>) より作成
 信頼するは「非常に信頼する」と「やや信頼する」の合計
 好ましいと思うは「非常に好ましい」と「やや好ましい」の合計

3. 連帯は制度を発展させるか、連帯を再構築するための制度とは

(1) 社会関係資本は制度を発展させるか

制度が連帯を促進するという本論の観点とは逆に、連帯が制度を発展させるという見方がある。ロバート・D・パットナムは、この視点から、『哲学する民主主義—伝統と改革の市民構造』（河田潤一訳、2001年）において画期的研究を行った。彼は、イタリアで1970年に新設された15の州政府による20年間の行政実績と社会関係資本（ソーシャルキャピタル）との関係を調査し、信頼関係をあらゆる社会関係資本（地域活動団体の数の多さ、新聞購読率の高さ、国民投票の投票率の高さなど）が豊かな州（市民度が高い州）ほど、州政府の実績（保育所、住宅開発、家庭医制度、地域保健機構の支出、農業支出規模など）が大きいことを明らかにした。つまり、連帯・信頼こそが制度を発展させると論じた（パットナム＝2001：第3章、第4章）。

その上で、彼は市民的な州がなぜそのような経路を辿ったかについて壮大な構図を示し、11世紀

までの帝國的統治体制（北部のドイツ支配、南部のビザンツ帝国）の後退によって、南部にはノルマン王国が、そして北部には地方中心主義とコムーネ（事実上の自治都市国家）が形成されたことまで遡る。その結果、南イタリアは先進的で高度に組織化された厳格な専制的国家となり、この地域では共同体的な自治の発達が妨げられた。一方、北・中部イタリアの諸都市は南部とは対照的に自治の形態が現れ、垂直的な階統的秩序よりも水平的な協力、生活の相互扶助が行われた。パットナムはこのような歴史を持つ北・中部の地域と現代の最も市民的な州が一致していることを示し、「市民共同体」の社会関係資本は歴史的制度によって規定されていると主張した（パットナム＝2001：第5章）²⁰⁾。ただし、その後のアメリカ研究では、現代イタリアの分析と同様に、彼の軸足は明確に市民活動に置かれ、社会関係資本形成の重要性を論じている（パットナム＝2006：512-513）。

そのロジック（社会関係資本が制度・政府を良くする）を批判したのがシェリー・バーマン (Sheri Berman) の論文「市民社会とワイマール共和国の崩壊」である (Berman 1997: 401-429)。1930年代にナチスが政権を獲得するまでの半世紀間、当時のドイツ (ワイマール共和国) は市民社会が隆盛し、市民が諸団体 (趣味やボランティア) に積極的に参加していた。一方で、拡大する中間層の生活ニーズに旧態依然の政党は応えることができず、政党不信に陥った中間層はそのアイデンティティを市民活動への参加に求めた。そこに経済恐慌が到来すると、中間層の生活は不安定化し、台頭しはじめたナチスが自分たちの要求を叶えてくれると期待するようになった。活発な市民社会が公正で連帯的な制度や政府を必ずしも形成しないという歴史的事実を提示し、パットナムのロジック、そしてアソシエイショナリズムを批判した。バーマンによるパットナムへの批判は社会関係資本が万能ではないという警告であるとともに、市民社会は国民の労働・生活の安定と民主主義に責任を持つ国家・政治の形成を意識すべきことを示している²¹⁾。

(2) 連帯の再構築を促進するための制度

今日の社会保障の後退局面において、私たちはいかに連帯を形成 (再構築) していくのか。スウェーデンでも完全雇用は崩れ失業者と移民・難民が増える中で、非連帯的状況がみられる。アメリカやイギリスなどの各国でも排他的なポピュリズムが広がりつつある。日本も例外ではない。日本政府は地域共生の名の下で住民の助け合いを推進しているが、貧困層が1100万人、ワーキングプアが2000万人へと増大し、中間層は縮小して下方へ滑り落ちている。この時代に一面的に市民活動の推進策を強めれば、バーマンが指摘する1930年代のドイツと重なりはしないだろうか。制度と連帯の関係があらためて問われている。これまでの議論を踏まえて、現在そして今後、連帯を再構築する制度のあり方に関する幾つかのポイントを指摘したい。

20) 特に162頁の図5-1、184頁の図5-2。

21) 制度と社会関係資本との関係についてロツシュテインは以下の論文にて前者を基本にしながらも相互作用的に捉えている。Bo Rothstein. (2008). Is the Universal Welfare State a Cause or an Effect of Social Capital?. *QoG WORKING PAPER SERIES 2008:16 August 2008* (University of Gothenburg The Quality of Government Institute)

オスロ大学のステファン・カムリン (Staffan Kumlin) は、福祉国家への支持と信頼の維持のためには次の点が大切だという。一つは教育や医療等の制度の利用によって生活が支えられる個人的な「福祉国家経験」、もう一つは行政・政治への参加を通じて制度・サービスに意見を反映する自治の経験である (Kumlin 2004: 207-222)。前者の経験による支持の動機は個人的利益であるが、後者は他者も含めた共通の利益を学ぶ中で内面化された規範に基づく。

前者について、変わりつつあるとはいえスウェーデンでは、長らく安定的な雇用と所得保障を基盤に、中間層も対象に含む教育、医療、社会福祉などの普遍主義制度が有効に機能してきた。連帯の回復には、政府と社会保障制度が広範な国民からの支持を得る (保つ) 必要があり、そのキャスティングボードを握るのが (無党派層とも重なる) 中間層である。普遍主義の維持・再構築に行き詰まり、中間層が税等の負担に応じた給付が受けられなくなれば、彼らは合理的な判断として連帯よりも自己責任・利己主義に傾くだろう。連帯の回復には、中間層を含んだ幅広い階層にとっての普遍主義制度の利用経験の共有が鍵になるだろう。

後者は、前者との両輪であり、制度の利用 (手続き) 過程、制度の見直し・創設への参加、そして様々な交流・学習を通じた信頼と規範の形成である。これらの過程で、意見や声を伝えられることは、給付・サービスに対する満足度を高めるだけでなく、政府と制度への信頼形成にもつながる。ワークフェアによる就労指導や求職義務の強化、公的扶助におけるミーンズテストの厳格化などは自己責任の規範を強め、失業や貧困の問題を個人化させる。スウェーデンのように、政策形成・実施の過程において当事者・関係者の意向・主観的意味を尊重すること (自己決定と自治) は、問題の社会化と連帯の規範形成を促すだろう。

翻って日本では、中間層は教育・医療等に費用がかかり、低所得層は社会福祉も資産調査等の選別的要件 (資産の差し押さえなどの罰則強化も進む) のために利用しにくい。市民の声も自治体や国に届きにくく、日常の対話的な民主主義も未熟である。世界価値調査の結果においても、他者への信頼の程度は 40% に届かず、政府や国会、行政への信頼は 2 割から 3 割程度で徐々に低下している (表 4)。それは本論の冒頭の 3 人の言説の背景でもある。日本で連帯の土台を形成するには、経済・社会政策によって雇用の安定を図り中間層を形成・拡充すること、そして中間層にとっても無料か低額で利用できる教育や住宅、医療、福祉制度等を創設すること、制度の利用 (手続き) 過程および政策形成への個人・団体の参加を保証することなど (一人ひとりの「福祉国家経験」「福祉自治体経験」) が欠かせない²²⁾。

最後に、このような観点から、本論が試みたように、制度が連帯をいかに促進 (再構築) するかに関する研究枠組みを模索することである。エスピン＝アンデルセンが福祉国家の多様性をレジームという視点から分析した際、レジーム要因として、中間階級、ホワイトカラー新中間層の福祉制度への

22) エリアノ・オストロム著、木村久徳・中村まづる訳「集合行為と社会的規範の進化」『公共選択の研究』第 54 号、2010 年 (原著は 2000 年) では、外部から強制されたルール (制度) が内生的な協力行動を「締め出す」傾向があると述べている。日本の制度の現状にも示唆的である。彼女は自己組織化とその規範を進化させるルール設計 (制度) を重視しているように、今日、連帯・自治を阻害するのではなく促進する制度設計の中身が問われている。

位置づけ、その相互作用の中での政治勢力の階層化、選好や政治行動の制度化に着目した(アンデルセン=2001:35-36)。彼の問題意識とも重なりながら、連帯の再構築のための制度を検討するには、制度が個人や地域および社会の規範・連帯にいかに関与しているのか、人々が自由かつ主体的に連帯的な社会を形成することを促すにはいかなる政治・行政と社会保障の総体としての制度が必要なのかを探求する必要があるだろう。

おわりに

制度は単なるルールではなく規範を構築する機能を持ち、連帯だけでなく分断をもつくりだす。そのメカニズムを把握できれば、現在の、そしてこれからの社会保障・社会福祉を、ミクロ・メゾ・マクロの連関の中で、連帯を促進する制度・実践として構築する展望が開かれるのではないだろうか。本稿はその試みの第一歩である。今日の制度研究には、哲学や政治学、経済学、社会学、心理学などの領域を超えた裾野の広い横断的なアプローチが不可欠である。今後も諸科学に学びつつ、制度と連帯の関係性についての事例研究を重ねながら本テーマを深めていきたい。

本研究の一部は熊本学園大学附属社会福祉研究所の助成によった。

引用文献

- オルソン、マンサー著、依田博・森脇俊雅訳(1996)『集合行為論：公共財と集団理論』ミネルヴァ書房
- プラトン、藤沢令夫訳(1979)『国家』(上)(下)、岩波文庫
- アリストテレス、山本光雄訳(1961)『政治学』岩波文庫
- ロールズ、ジョン(原著1999)、川本隆史／福間聡／神島裕子訳(2010)『正義論 改訂版』紀伊国屋書店
- 宮本太郎(1999)『福祉国家という戦略 スウェーデンモデルの政治経済学』法律文化社
- パットナム、ロバート・D 著、河田潤一訳(2001)『哲学する民主主義 伝統と改革の市民的構造』NTT 出版
- パットナム、ロバート・D 著、柴内康文訳(2006)『孤独なボウリング 米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房
- Hardin, G (1968) *The Tragedy of the Commons*. *Science* 162 (December 13) :1243-1248. *The American Association for the Advancement of Science*. (=1993, ギャレット・ハーディン著・桜井徹訳「共有地の悲劇」、シュレーダー＝フレチェット編・京都生命倫理研究会訳『環境の倫理 下』晃洋書房)
- Ostrom, Elinor (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo (2010) *The Quality of Government*. University of Chicago Press.
- Rothstein, Bo (1998 a) *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo (1998 b) *Political Institution: An Overview*, Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann eds. *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein, Bo (1992) *Labour Market Institutions and Working Class Strength*, Julia S. O'Connor and Gregg M.Olsen. eds. (1998) *Power Resources Theory and the Welfare State: A Critical Approach*, University of Toronto Press.
- Davidsson, Tobias and Petersson, Frida J.M. (2018) *Towards an actor-oriented approach to social exclusion: a critical review of contemporary exclusion research in a Swedish social work context*. *European Journal of Social Work*, Vol. 21 No.2
- Bengtsson, Mattias and Jacobsson, Kerstin (2018) *The institutionalization of a new social cleavage: Ideological influences, main reforms and social inequality outcomes of “the new work strategy”*. *Sociologisk forskning*. Sveriges Sociologförbund. Vol. 55, no 2-3.
- Demazière, Didier et al.,(2006) *Unemployment As Social Construction Trajectories and Biographies in a Comparative Perspective: Japan, France and Brazil*. (加瀬和俊・杉田くるみ編(2006)『国際比較の中の失業者と失業問題—日本・フランス・ブラジル—』東京大学社会科学研究所、ISS No.19)
- Kjellberg, Anders (2019) *Sweden: collective bargaining under the industry norm*, T. Müller, K. Vandaele, & J. Waddington eds. *Collective bargaining in Europe: towards an endgame* (Vol. 3, pp. 583-603). Brussels: ETUI (European Trade Union Institute), Bruxelles.
- Toppor, Alain (2016) *After the Asylum? The New Institutional Landscape*. *Community mental health journal*, Vol. 52, no 6
- Ulmestig, Rickard (2013) *Incapacity Benefits-Change and Continuity in the Swedish Welfare State*. Colin Lindsay, Donald Houston eds. *Disability Benefits, Welfare Reform and Employment Policy*. Palgrave Macmillan.
- Berman, Sheri (1997) *Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic*. *World Politics* 49(April 1997)
- Kumlin, Staffan (2004) *The Personal and the Political: How Personal Welfare State Experiences Affect Political Trust and Ideology*. Palgrave Macmillan.