

## アクティベーション政策の動向と実際

『日本労働研究雑誌』編集委員会

1990年代半ば以降、欧米先進諸国を中心に、福祉改革の方針として、「福祉から就労へ」が掲げられてきた。1980年代までの所得保障を中心とした方針からの転換だと言える。この動きの中で「アクティベーション」政策と呼ばれる政策用語が登場した。この政策は、社会的な給付の受給者を対象に、就労を通じて彼らや彼女らを社会に参画させることを最終的な目標にしている点で共通しているものの、その具体的な方策は各国で異なっている。そのためか、「アクティベーション」政策の実情については不明瞭な点が残されている。

そこで本特集は、まず、「アクティベーション」政策の変遷を振り返り、その内容を整理する。その上で、社会保険制度や公的扶助の「受給者」に対する取り扱い起点に、北欧（スウェーデン、デンマーク）、大陸ヨーロッパ（ドイツ）、アングロ・サクソン（イギリス）、日本を素材に、「アクティベーション」政策の実際と課題について紹介する。

「アクティベーション」政策とは何なのか。中村論文は、「アクティベーション」政策の変遷を整理し、この政策が抱えている課題を指摘している。政策の第一義的な目標は、就業率の向上にある。そして、その対象は、失業者のみならず、仕事につく潜在力をもっているながら労働市場から遠ざかってしまっている全ての者（女性、ひとり親、障がい者、移民など）に及んでいる。この政策の起源は、1990年代半ばにOECDとEUが出した加盟国宛の政策指針にある。当初は就労先の仕事の質や生活保障の充実度に関して、それぞれ異なる方針を掲げていたが、その後、両機関の政策方針は収斂していった。中村は、政策方針の収斂化の背景として、社会的支出を減らし、生産性を向上させ、税収を増やし、「持続可能な成長」を達成するという狙いが両機関にあったことを指摘する。

この政策を進める中で出てきた課題として「就労貧困」の問題がある。この問題を受けてEUでは、国に

よる十分な所得補助や一般就労の前段階としての社会参画への支援の充実が検討され始めている。

「アクティベーション」政策をめぐる議論の中で、生活保障システムの在り方は論争の中心の一つとなってきた。社会保険や公的扶助の受給資格が厳しすぎる場合、求職者が生活のために不本意な仕事につかざるを得ない状況を生み出すことになる。一方で、寛大すぎる場合、長期受給者の問題を発生させ、彼らの労働市場への復帰を妨げることになる。太田論文と加藤論文は、大陸ヨーロッパやアングロ・サクソン諸国に比べると保障が充実していると言われてきた北欧諸国の生活保障システムについて検討している。

太田論文は、「アクティベーション」政策の展開がスウェーデンの生活保障システムに与えた影響について、社会保険制度（失業保険と疾病保険）を中心に論じている。スウェーデンでは1990年代以降、「社会扶助から就労へ」という方針の下、生活保障システム改革が進められてきた。より早期に失業者を労働市場に戻すことを目指して、受給者個人に焦点をあてた就労支援の実施と共に、給付期限の設定、受給期間に応じた給付金の削減などが生活保障システムのなかに導入された。その結果、失業者に占める長期失業者の割合は、2000年から2018年かけて低下した。一方、その給付水準を見てみると、2002年以降、賃金水準の上昇に社会保険制度の給付水準が追い付いていない状況となっている。太田は、「アクティベーション」政策の展開の中で、社会保険制度の生活保障システムとしての機能が低下していると指摘する。

加藤論文は、デンマークにおける公的扶助制度の変遷を論じている。加藤によると、若年者を中心とした早期の労働市場への参入を促すことで公的扶助受給の長期化を予防することを目的に、1994年に中道左派政権によって、公的扶助受給者へのアクティベーションが導入された。これ以降、公的扶助受給者に対して職業教育・訓練等の活動が義務付けられた。この取り

組みは、失業率の低下や若年者の公的扶助受給者数の減少という形で一定の成果を見せた。その一方で、健康や医療的ケアが必要な中高年層や非欧州系の移民や難民は、公的扶助受給者として取り残されることとなった。2000年以降、移民・難民に対する公的扶助の受給要件の厳格化などの対策が取られたが、思うような効果を生み出してはおらず、むしろ一層の貧困化をもたらしているという。加藤は、2013年に未就業者に対する教育援助などを通じて支援範囲の拡大が目指されたが、実態としては、支援の対象が自国の若年者層に限られており、中高年層や移民・難民に対して、有効な手立てをうつことができていないことを指摘する。

労働市場への参画を促す施策として制裁措置がある。公的扶助や社会保険制度の受給者に対して求職活動の義務を設け、違反した者に対して給付の削減や中止を行うことで、人びとの行動を労働市場への参画へと向かわせようとする取り組みである。ペナルティーは労働市場への参画を促すのであろうか。森論文と阪野論文はこの点について検討している。森論文は、ドイツを対象に、社会保険と求職者基礎保障制度（稼働能力を有する生活困窮者への公的扶助）における制裁の内容や効果について、既存の研究成果や報告書のレビューに基づいて検討している。ドイツにおける制裁の中でも、求職者基礎保障制度では、25歳未満に対して特に厳格な制裁措置が設けられている。森は、厳格な制裁は、制裁を受けた者の労働市場への参画を早めるものの、低賃金の職への就労、就労後の労働市場からの早期退出、住宅の喪失なども同時にもたらしていることを指摘する。また、年齢に応じて制裁内容を区別することや、公的扶助制度に制裁措置を設けることについて、ドイツ国内においてその是非が問われているという。

阪野論文は、「福祉コンディショナリティ」の観点から、イギリスにおける就労の義務化と義務違反に対する制裁の現状、効果、課題を検討している。「福祉コンディショナリティ」とは、現金給付や福祉支援にアクセスしようとする人々に対して条件を課すことによって、それらの人々の行動を所定の方向に向かわせようとするものである。具体的な方法として、社会保

険の給付に対する制裁措置がある。就労促進型の福祉・雇用政策は、1980年代前半のサッチャー政権によって開始され、その後、メイジャー、ブレア、キャメロン政権に引き継がれている。阪野は、その過程で就労の義務化と制裁の懲罰的側面が強化されていることを指摘する。そして、既存の研究成果から、制裁措置の効果について、①就労の促進をもたらしているわけではない、②求職活動へのインセンティブとしても機能していない、③貧困を増加させている、という結果を紹介し、制裁措置の厳格化が受給者の就労を促進せず、社会的排除を促しているとしている。

社会的排除をもたらすことなく、人びとを労働市場へ参画させる方策はないのだろうか。この点にかかわり、「就労と福祉の中間フェーズ」の創設（中間的就労機会）について検討したものが、櫻井論文である。「中間的就労機会」の「中間的」とは、自らの就労によって完全に自立しているわけではないとしても、就業やその他の社会的活動に従事していることを意味している。具体的な取り組みとして、大阪府豊中市で実施されている引きこもりの若者や障がい者など幅広い層を対象とした就労準備段階への支援や就労支援を取り上げ、その特徴として、市が相談者（労働市場の供給側）だけでなく、事業所・職場（需要側）に対しても働きかけを行っていることを指摘する。地域社会の中に多様な働き場所を生み出していくためにも、需要側への働きかけが重要であるという。と同時に、就労自立を急がせるのではなく、当事者が自らの状況（就労阻害要因や特性）に適合した活動への参加を実現するためには、活動期間中の生活保障を充実させる必要性があると説く。

本特集で取り上げた論文から、「アクティベーション」政策を展開する中で、各国において適切な生活保障システムの構築が課題となっていることが窺われる。長期受給者の抑制と充実した所得保障の両立のために今後検討すべき課題は多い。本号が今後の福祉政策やそれを通じた福祉国家体制に関する議論の活性化に繋がれば幸いである。

責任編集：西村純・酒井正・深町珠由  
（解題執筆 西村純）