

スウェーデン福祉国家と労働運動 未完の制度構想

宮本太郎

北海道大学公共政策大学院教授

1. スウェーデン労使関係の現況

スウェーデン福祉国家と労働運動の展開をそれを支えた戦略、アイデアという観点から見ていきたいと思います。そして実は、その背後にもう一つのスウェーデンモデルのシナリオがあったことを最後に指摘し、未完であった制度構想の意義も考えたいと思います。さて、スウェーデンの労働運動は様々なかたちでその揺らぎが問題とされていますが、全体として言えば、依然として強力な勢力であることは間違いありません。労使関係の現況から見ていくこととします。

1-1 諸アクター

スウェーデンの主なアクターとしては、ブルーカラー中心のLO（スウェーデン労働総同盟）があります。現在では概ね180万人で、構成労組を大きな順番に3つあげると、自治体労組56万人、金属労組43万人、商業労組17万人になります。

みやもと たろう

1958年生。中央大学大学院法学研究科修了。政治学博士。専門は比較政治学。立命館大学教授を経て現職。
著書・編著に『福祉国家という戦略』『市民社会民主主義への挑戦』『ポスト福祉国家とソーシャル・ガバナンス』他多数がある。

ホワイトカラー中心のTCO（スウェーデン俸給従業員労働組合連盟）が120万人になります。同様に大きな順番に3つあげると、世界最大のホワイトカラー労組になると思いますが、民間事務職労組が50万人、教員組合22万人、自治体職員労組17万人と続きます。ちなみに、警察官の組合や軍の将校の組合もTCOに加盟しています。

それから3番目がSACO（スウェーデン専門職員労働組合連盟）と呼ばれる大学卒業資格をもった人々の組合で、24労組58万人になりますが、ここには校長先生の労働組合も加入しています。また23労組に学生組織があり10万人の規模もっています。

こうした主要労組が交渉カルテルをつくって経営者団体と交渉するのですが、民間ではPTK（TCOとSACOの連合体）、公共部門ではOFRという組織があります。このOFRには軍のオフィサーの組合や校長先生の組合もすべて入っています。

経営者団体はスウェーデン経営者連盟SAFという組織がよく知られていましたが、2001年に産業連盟と統合して、スウェーデン経済連盟という団体になっています。

労働組合の組織率は依然として高く、まだ1980年代ぐらいの水準は維持しています。特にホワイトカラーの女性の組織率は82%までになっています。こうした高い組織率を背景に、労働組合は依然として一定の影響力を行使しているといつて良いと思いますし、福祉国家のスウェーデンモデルも、成長率や財政収支

図表 1 各国のパフォーマンス

	社会的支出 (2001) %	公共サービス支出 (2000 頃) %	財政収支 (00-06 平均) %	合計特殊出生率 (2000)	ジニ係数 (2000)	相対的貧困率 (2000) %	GDP 成長率 (00-06 平均) %
アメリカ	14.8	6.7	-2.8	2.06	0.357	17.1	3.0
イギリス	21.8	7.3	-1.4	1.64	0.326	11.4	2.6
オーストラリア	18.0	n.a.	0.5	1.75	0.305	11.2	3.2
ニュージーランド	18.5	6.4	3.4	2.00	0.337	10.4	3.4
カナダ	17.8	9.4	1.2	1.49	0.301	10.3	3.0
スウェーデン	28.9	13.2	1.4	1.54	0.243	5.3	2.6
ノルウェー	23.9	11.5	12.8	1.85	0.261	6.3	2.2
デンマーク	29.2	12.5	1.9	1.77	0.225	4.3	1.8
フィンランド	24.8	9.5	3.3	1.73	0.261	6.4	2.8
ドイツ	27.4	10.6	-2.7	1.34	0.277	9.8	1.2
フランス	28.5	9.2	-2.9	1.88	0.273	7.0	1.9
オーストリア	26.0	6.5	-1.2	1.36	0.252	9.3	1.8
オランダ	21.8	n.a.	-1.3	1.72	0.251	6.0	1.2
ベルギー	27.2	9.1	-0.1	1.66	n.a.	n.a.	1.9
イタリア	24.4	6.9	-3.1	1.24	0.347	12.9	1.0
日本	16.9	7.5	-6.7	1.36	0.314	15.3	1.4

※「社会的支出」「公共サービス支出」「財政収支」の数値はいずれも対 GDP 比

は他の諸国に比しても比較的好調であると思います。ジニ係数や相対的貧困率でみた格差もそれなりに抑制されているということだと思います (図表 1)。

こうした現況の確認を踏まえて、スウェーデンの労働運動と福祉国家が 20 世紀に経てきた経験といったものを、少しおおづかみに見ていきたい。

1-2 なぜ「未完の制度構想」なのか

まず、今回「未完の制度構想」というサブタイトルを付けた理由を最初に説明したいと思います。本研究会の一つの趣旨は、労働運動や労使関係を従来のように狭く定義して見ていくだけではなく、労働概念の拡張や市民社会と労働運動の連関といった拡がりを見ていくことで、労働運動の将来を展望することだったと思います。しばしばスウェーデンの経験というのは、そうした狭い意味での労働運動のメッカ、同時に

労働組合の権力資源に基づいた社会民主主義的な福祉国家のシンボルにされてきて、そうしたことがスウェーデンがモデルとして過大評価されているという反発を呼び起こすわけです。しかし、スウェーデンを一つのフィールドとして研究している立場からすると、スウェーデンを論じる意図というのは、実はもっとアンビシャスである。つまり、20 世紀における優等生型の労働運動と福祉国家で終わらせたくない、実はこれ自体が一つの未完のプロジェクトであり、サクセスストーリーと思われているものの背後に、別なもう一つのプロジェクトがあって、その未完のプロジェクトこそが今日注目されて然るべきではないかと思っているのです。もちろん未完のプロジェクトと成功を取めた福祉国家の連関ということも焦点になっていきます。ですからそのような前提で話を進めていきたいと思えます。

2. スウェーデン福祉国家体制と労働戦略

2-1 スウェーデンモデルの構成要素

戦前期の達成

まず、福祉国家が1960年代～70年代に出来あがっていく経緯ですが、あまり細かく見てもキリがありませんので、必要最小限の経緯を振り返るならば、戦前期に、戦後期に一つのシステムに統合されていく4つのサブシステム・制度が姿を現します。

〈集権的で安定した労使関係〉

その一つが集権的で安定した労使関係です。P.A.スヴェンソンなどが「階級交差連合」という言葉をつかっていますが、しばしばその事例として言及されるのが、1930年代のスウェーデンの労使関係の形成です。それまでスウェーデンの労働運動の中で支配的だったのは建設労組ですが、非常にラディカルで賃金交渉のたびにストライキを繰り返していました。30年代の初めにスウェーデンはケインズ以前のケインズ主義とよばれる積極的経済政策に着手したのですが、この建設労組が足を引っ張って公共事業の円滑な展開が妨げられるところがありました。こうした中で、生産性向上と合理化が労使双方の利益になるという観点から、金属労組と金属経営者が階級を交差して基礎協定を結ぼうとします。これが1938年の「サルトシェーバーデン協定」といわれるものです。同時に、この生産性向上と合理化のために、労使ともに合理的な賃金体系を構築していこうとします。それが、同一労働同一賃金を内容とする連帯的賃金政策といわれるものです。比較的安く抑さえ込まれてきた金属労働者の賃金を少し底上げして、建設労働者の賃金との格差を縮小していくことが、当面の連帯的賃金政策の中心になりました。ただし同一労働同一賃金というのは、実現するには困難を極めます。誰がどうやって皆が納得する職務評価表をつくるのかということが問題になります。1951年頃になるとLOの中に協約局というセクションが設置されて、そこで職務

評価を精緻に行っていこうとするのですが当然のように挫折します。そこで、最終的には労使交渉をもっと集権化することで、産業分野を超えて同一労働同一賃金に近い賃金体系をつくっていこうとします。これが、56年の労使中央交渉の開始の一つの契機になります。サルトシェーバーデン協定はLOと当時のSAFの中央交渉まではいきませんでした。56年に始まったこの中央交渉の一つの目的が、生産性向上と合理化という価値をシェアしていくことと並んで、連帯的賃金政策の実現でした。

〈労働市場のコントロール〉

生産性向上と合理化を労使が共有する価値にする。ここでは当然、合理化に伴う労働市場の流動化が常に起こります。これは労働組合運動にとって脅威にもなりうるわけですが、この脅威をミニマムにして生産性向上と合理化の果実をキチンと受け取っていくためには、幾つかの条件が必要になります。その一つの条件が、労働市場のコントロールです。

1920年代～30年代まで、スウェーデンの労働市場で労働組合から忌み嫌われていたのが、各自自治体が管轄する失業委員会という制度でした。この委員会が失業対策事業をおこない、そして極めて低賃金で失業者を雇用していました。そうした失業者がしばしばスト破りなどに動員されていたのです。社民党と現在の中央党（当時の農民党）との連合が、福祉国家への一つの飛躍台になっていくのですが、農民党がこの失業委員会に固執していたために、この20年代の社民党政治は非常に不安定なものになっていきます。社民党は何かこの失業委員会を解体しようとしています。そして、試行錯誤の末ようやく30年代の終わりに失業委員会を解体し、それに替えて導入されたのが「ゲント制」と言われる失業保険制度でした。

この「ゲント制」では、ご存知のように労働組合が所得比例型の失業給付の水準を決定できますから、水準が極めて高いレベルに設定されることで、首を切られることが労働者の生活にとってさほど脅威ではなくなります。同時に、所得比例部分をもらうためには

組合に入っていなければいけませんから、組合の組織率を非常に高く維持する作用がはたらきました。だから保守中道政党は政権に就くと必ずこれを潰そうとする行動を繰り返してきたのです。つまり、労働市場を労働組合自身がコントロールしていく。その延長に政府の行政機関である労働市場庁があります。労働市場庁の役割は、柔軟な労働市場の中で積極的労働市場政策を遂行する機関で、執行機関である行政委員会は労働組合の参加に支えられた組織です。そして50年代の終わりぐらいには、積極的労働市場政策が円滑に機能するようになっていきます。

〈政策過程のコーポラティズム〉

生産性向上と合理化を労働組合にとっての価値にするためのさらにもう一つの条件とは政策過程のコーポラティズムです。様々な制度をとおして労働組合が政策過程に影響力を行使し、成長の果実が必ず労働者に回ってくることを保障させていくことです。もともとスウェーデンはベルイマンの映画に出てくるような独立小農民の強い国で、貴族層は農村に根をはるのではなく都市の官僚として力を行使しようとしてきました。そして貴族層の利益を集約していくメカニズムとして、様々なコーポラティズム的な制度が近代の初頭から出来あがっていくのです。その伝統のもとで、社会集団の利益集約をおこなっていく制度が発展しましたが、30年代～40年代頃から労働組合がそうした制度を活用して影響力行使の回路にしていってわけです。

〈社会民主党の権力資源を背景とした普遍主義的福祉政策〉

さらに果実の獲得を担保する制度としては、言うまでもなく社会民主党の安定した権力基盤と、それに依拠した普遍主義的な福祉政策が必要になってきます。これがどのように定着してきたのかということですが、この点に関してもアイデアの政治というべき巧みな政治戦略の展開がありました。

まず、戦前期は社民党は農民党との連携で覇権を握っていましたが、まだまだ第一次産業が大きな比

重を占めているという時代的な背景もあり、社民党は「国民の家」といったコミュニタリアン的な言説を前面に出して、農民党とのいわゆる赤緑連合を維持していきます。ただ、具体的な福祉政策の展開に足を踏み出せなかったことや、前述した失業委員会の解体をめぐる農民党との緊張関係もあって、普遍主義的な福祉政策の展開は遅れていました。そして普遍主義的な福祉政策の発展の契機となったのが少子化問題だったのです。30年代のスウェーデンは、80年代後半の日本と同じぐらいの出生率になってしまい、保守派は、プロナタリズム(出産奨励主義)といいますが、「産めよ殖やせよ」式の議論を始めていきます。労働組合がそれに対して機械的に反発する中で、ミュルダール夫妻が、少子化というのは普遍主義的な福祉政策を立ち上げるための千載一遇のチャンスであるとの観点から、34年に『人口問題の危機』という本を出して、普遍主義的な福祉政策こそが少子化脱却の道であることを説くわけです。それをベースに37年には、普遍主義的な社会保障政策として出産手当制度が導入されます。

この制度は所得制限はありましたが、受給できないのは所得上層1割ぐらいに限定される非常に高い水準に設定され、事実上、普遍主義的な社会保障政策として機能しました。また47年には完全に所得制限抜きの児童手当が導入され、その後、医療や年金の領域で定着していきます。この赤緑連合の時代は、戦後間もなく第一次産業の縮小とともに終わりを告げて、いわゆる赤白連合、社民党とホワイトカラーの連合の時代がやってきます。社民党は時代の変化と共に、パートナーの取り換えのために巧みに舵を切るわけです。どうするかというと、ホワイトカラーの支持を維持し続けるために、最低限保障ではなく現行所得保障原理を前面に出します。要するに、社会保障とは最低限のセーフティネットではなく、中間層を含めた人々の現行所得を保障するものであるとの考え方です。

よく私が申し上げるのですが、「あれほど大きな福祉国家がなぜ中間層の支持を得ているのか」と問うことは、問題のたて方が逆になっているのです。中

間層の現行所得を保障していくために大きな福祉国家にせざるを得なかったということが事の実相です。実際のところ、60年代までは福祉国家スウェーデンの規模はドイツやフランスなどに比べて小さかったのですが、赤白連合を担保するための現行所得保障原理を導入するために大きな政府ができあがっていったわけです。合わせて就労原則 *arbetslinjen* と呼ばれる規範がこの頃確立していきます。私は就労原則と訳していますが、いまで言えばワークフェアとかアクティベーションと呼ばれる「就労のための福祉」を掲げたのです。

以上のように、戦前期から戦後初期にかけて、後に一つのシステムに総合されていく四つのサブシステムが形成されてきたこと、それぞれのサブシステムの形成にあたって、言説やアイデアが大きな役割を果たしたことを述べてきました。人々のインタレストというのは制度に拘束されているわけですが、制度がインタレストを決定するわけではない。人々の中でインタレストがどう理解されるか、それから時間軸に沿ってインタレストと制度の関係が将来的にどのようなものと想定されるか、そのような制度とインタレストの関係のある種の可塑性みたいところに言説で介入して、ある時は農民と現業労働者、ある時は現業労働者とホワイトカラーを結びつけてきたわけです。

2-2 スウェーデンモデルの出現

レーン・メイドナー・モデルによる諸要素の戦略的統合

1950年代に入っていくと、これらの四つのサブシステムをまた新しいアイデアで統合することによって、スウェーデン型の福祉国家モデルが形を表してきます。それが「レーン・メイドナー・モデル」でした。

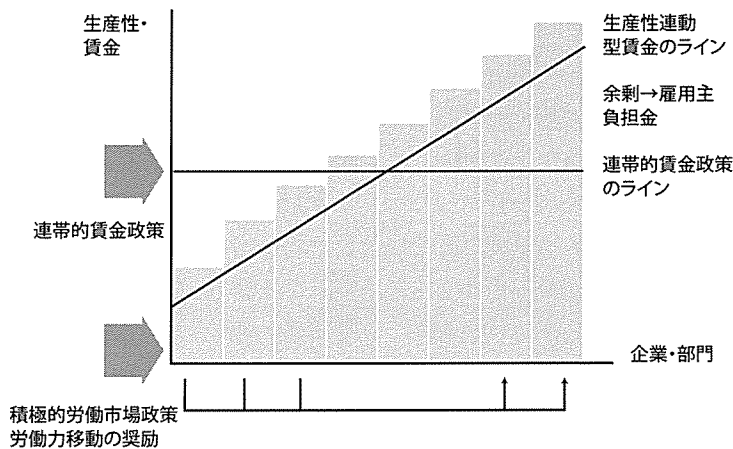
〈レーン・メイドナー・モデルの基本構造〉

「レーン・メイドナー・モデル」というのは、上述の四つのサブシステムとしてあげた制度を一つのメカニズムの中に組み込んでいくアイデアです。これは、戦

後期に予想以上に深刻化したインフレをきっかけにして、インフレを脱却することを第一の課題とし、かつ一連のサブシステムを定着させていくことも含めて編み出されたアイデアでした。冒頭に述べました「未完のプロジェクト」というのが、実はこの「レーン・メイドナー・モデル」の背後にあります。それが、狭義の労働社会を脱却していく自由選択社会の構想だったのですが、後から考えるとこの「レーン・メイドナー・モデル」は、本来そうした脱労働中心社会的な自由選択社会を構想していたイエスタ・レーンが、現実と妥協する中で提起していたアイデアであったことが分かってくるのです。

図表2の縦軸は生産性（部分的には賃金も意味しますが）、横軸が企業や部門を意味します、このモデルでは、まず連带的賃金政策により、生産性の低い企業や部門であろうと、高い企業や部門であろうと、同一労働同一賃金の原則で賃金決定をおこなうことが打ち出されます。厳格な意味での同一労働同一賃金ではなく、むしろ低賃金部門の底上げのような、賃金幅全体の圧縮のようなことが実質的な内容だったのですが、低生産性セクターの生産性を考えれば、かなり高い労働コストが課されます。そのことによって生産性の低いセクターが淘汰される。そこから排出された労働力を積極的労働市場政策で生産性の高いセクターに移していく。ここでは二つの賃金ラインが示しており、斜めに入っているのが日本型の生産性連動型賃金で、水平に入っているのが連带的賃金政策のラインです。本来ならばこの斜めのラインの賃金を準備しなければならない生産性の高い部門は、連带的賃金政策のもとでは、総体的に低い賃金水準で済みます。ですから、資本もここにどンドン移動していくという状況を制度的につくり上げていくわけです。日本と対照的に生産性の低い部門の収益を底上げするような、例えば公共事業や保護規制などは抑制されます。それが抑制的財政政策の意味合いです。90年代に入るまでは日本とスウェーデンだけが例外的に非常に低い失業率を実現しているのですが、この例外的に失業率の低い二つの国の雇用レジームというのは、

図表 2 スウェーデンの雇用レジーム



極めて対照的でした。「レーン・メイドナー・モデル」によって、戦前期に生み出された四つのサブシステムが連携し動きはじめます。つまり、労働力移動を奨励することで完全雇用を実現し、経済成長を達成しつつ、その成果を普遍主義的な福祉政策を通して労働者に還元していく仕組みです。

〈諸要素の戦略的統合による社会的交換の内容〉

次に、どのような社会的交換が実現していたのかについて考えたいと思います。

こうしたレジームの中でまさに合理化が進行し生産性が向上していきます。その成果が普遍主義的な福祉政策として労働側に還元されていきます。それを担保するのが社民党の政治的影響力であり、政策コーポラティズムです。一般的に言えばこの社会的交換から中間層は外れがちなのですが、前述した現行所得保障、彼らの業績主義に呼応する制度によって中間層の支持も獲得していきました。

もう一つ、福祉国家への広範な支持が定着することになった背景に、親密圏と公共圏のバランス、あるいは親密圏と公共政策の関係とでも言うべきものがあります。新保守主義的なスウェーデン批判は、福祉国家は親密圏を破壊する、と主張します。しかしむしろ実際は逆で、公共政策が親密圏の維持培養をおこ

なってきたことが、福祉国家への支持を広げたと思います。たとえば、スウェーデンにおける非嫡出子の出生率の高さがあります。日本は1%強ですが、スウェーデンでは5割以上が非嫡出子として生まれてくるのです。ところが、第二子・第三子と子どもを増やすにしたがって、非嫡出子の出生率は減少していきます。スウェーデンでは、正規に結婚するカップルは相対的に少なく、いわゆる同棲婚が主流ですが、その内の何割かは第一子を産んでしばらくすると正式に結婚していきます。同棲婚を支援することで親密圏の形成を支えているとも言えます。あるいは、様々な所得保障制度の中に、老親やそれに準ずる人たちの看取り制度があって、最長40日間、従前所得の8割の所得を保障して看取る権利を提供します。長い育児休暇などを含めて考えれば、人生の最初と最期に親子がともに時間を過ごすことができる条件は、スウェーデン的な仕組みの方が保障されているわけで、これも中間層の強い支持を獲得できた一つの考え方なのだと思います。新保守主義者が思っているほど、家族というのは確固としたものでもない。非常にフラジャイルな(こわれやすい)ものである。だからこそ、親密圏に対する公共政策による支援が必要だということが基本的な考え方だと思います。

さて、それでは資本の側は何を得たのか。スウェー

デンの雇用レジームを見ると、図表2に斜めの日本流の生産性連動型ラインと水平の連帯的賃金政策ラインを書きましたが、それが交差することによって生まれる三角形が確認できます。つまり連帯的賃金政策を採ることで、生産性の高い部門には余剰が生まれません。だからこそ、資本の投資が活発化するのですが、この余剰は一方では設備投資にまわしてもらってより高い国際競争力をつけてもらうことが、廻り廻って労働の陣営にも果実をもたらす。またそれだけではなく、この余剰の中から雇用量負担金と呼ばれる税負担をお願いする。その代わりに、その税負担で実現する普遍主義的な福祉政策は、様々な職業訓練や生涯教育等で、市民の労働力としての質を向上させるような使い方によって、資本の長期的利益にも合致する形をつくっていくことが、資本側が得る見返りであります。もちろん水平ラインと言っても、実質的には賃金ドリフトと呼ばれる中央の労使交渉のラインに対する賃金の積み上げが、産別あるいは企業別交渉の段階で起きて、これが80年代以降、中央交渉の瓦解につながっていくのですが、原理的にはこのような形になります。

2-3 スウェーデンモデルの解体

これが、戦前期に立ち現れてきた四つのサブシステムを「レーン・メイドナー・モデル」というアイデアで統合したシステムでした。ところが、現在、こうした仕組みが、かなりの程度解体してきている状況にあります。ただ、解体という言葉が「どこまで」「どの程度」「どのような意味で」妥当するのかというところは、議論の余地があると思います。

その後の事態の推移を、前述した四つのサブシステムに対応して整理したいと思います。

〈労使中央交渉の解体と労使関係の多元化と分権化〉

まず、労使の安定した関係はどうなっているのか。

1956年の労使中央交渉が開始されたときにそれを支えたのは、LOとSAFの二者関係でしたが、他の国と同様に徐々に公務員労組が力を得てきますし、ホワイトカラーや大学卒業者の労組が交渉プロセスの

中に複雑に入り込んでくるようになります。こうした多元化がすすむ中でLOなかに金属労組のイニシアティブが失われていきます。その結果、83年に金属労組と金属産業の経営者が独自交渉して、中央交渉とは別に、金属経営者は総体的に高い賃金で金属労組を独自交渉に誘い、質の高い労働力もそこで確保していこうとします。80年代は色々揺れ戻しがあつたりしますが、最終的には1990年に中央交渉は終焉します。SAFがそこからの離脱を宣言するのです。中央交渉で生産性の高い部門で賃金が総体的に低く抑えられているメリットよりは、より分権化された賃金政策で自由に労務管理を行っていくメリットのほうを優先するようになるのです。

〈積極的労働市場政策の機能不全〉

二番目に、労働市場のコントロールも徐々に機能不全を示していきます。そもそも生産性が高いセクターに人をどんどん移していくといっても、国際競争力を持っている理由は省人化をすすめているからであり、ここに人を多く吸収していくのは、もともと矛盾があるわけですから。さらに中小企業にとって厳しい環境がつけられることによって、ベンチャービジネスが育たないし、また、職業訓練プログラムも技術水準の高度化に伴って、例えば労働市場庁が管理する公的な職業訓練で、生産性の高いところに人を移していくことが次第に通用しなくなり、OJT（オン・ザ・ジョブ・トレーニング）などに依拠せざるをえなくなってくるのです。

〈政策コーポラティズムの解体とロビイング・メディア政治への接近〉

三番目に、政策コーポラティズム、前述した行政委員会や調査委員会等も、影響力行使の回路としては徐々に解体してきます。1999年にスウェーデンの政府の調査委員会が出した、スウェーデンの脱コーポラティズム化についての資料があります（図表3）。これは、労使双方の団体を含めた利益団体がどのような形で影響力を行使しようとしているのかを表にまとめたものです。ロビイングやメディアへの依存というのは、

図表 3 ロビイング・メディア政治への接近頻度

	ない	たまにある	年に何度か	年にしばしば	月に何度か	計
ロビイング (直接の働きかけ)	3	30	12	29	26	100 (318)
メディアへの働きかけ	15	41	13	20	10	100 (305)
直接の世論づくり	15	51	14	15	4	99 (306)
コンサルタント活用	57	33	4	4	2	100 (293)

ここでも急増していることが分かります。

〈普遍主義的福祉政策の揺らぎ 所得補填原理と
就労原則の揺らぎ ワークフェア化〉

さらに四番目として、普遍主義的な福祉政策も揺らぎはじめます。これは、積極的労働市場政策の機能不全が、特に地方において潜在的失業率の上昇を招いたことによるものと考えられます。「各種プログラムを受給し労働市場の外にいる人々の人口比 (20～64歳)」という資料 (図表4)があります。この資料を見ると、早期退職や失業手当、それから職業訓練のプログラムの中で、事実上プログラムからの給付で食べているとか、傷病手当をもらって食べているような人たちが、実に人口比で2割ぐらいになっています。現行所得保障原理や就労原則は、みんなが労働市場に投入されていることを大前提に組み上がっていた規範ルールだったのですが、これが掘り崩されているのです。

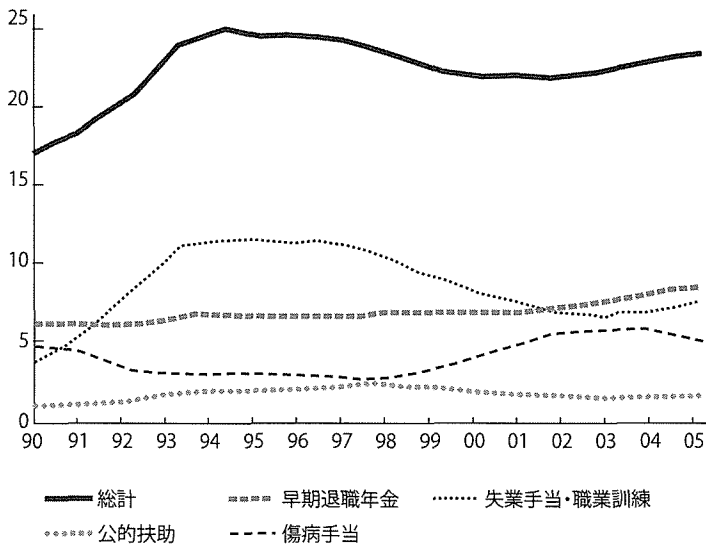
ここに付けこんだのが保守党の戦略でその結果、2006年の政権交代が起きました。2006年の政権交代については、以前に『生活経済政策』(2007年1月号)に寄稿しましたので、ごく基本的な事柄だけ述べておくと、ここには若いラインフェルト党首に率いられた保守党の言説戦略が功を奏したという面があります。ラインフェルトは、2006年の著作の中で次のよ

うなことを述べています。

「私たちの出発点は、より多くの人々が働くことでのみ福祉は拡充することができる、ということである。そうであるならば、労働の価値を再び高めることこそがスウェーデンにとっての課題である。」「保守党は新労働党として2006年の総選挙に臨むであろう。私たちは、今こそスウェーデンでは新しい就労原則のための政治をおこなうべきと考える。」

ちなみにイギリスの新労働党つまりニューレーバーは、アメリカ的なワークフェアとスウェーデン的な積極的労働市場政策のロジックを統合したと思いますが、ワークフェア寄りでした。それをラインフェルトは、今度は逆輸入することで社民党的なアクティベーションにぶつけていったわけです。これは言説政治としては大いに功を奏しています。そして政権交代後の政策転換としても、例えば積極的労働市場政策プログラムですが、長いスパンで職業訓練を受けることが可能だったような部分を刈り込んで、プログラムを大幅に縮小するとか、それからニュースタートジョブとって、失業者を数多く暫定的に雇用した雇用主に対しては、雇用者負担金を大幅に削減する、つまり職業訓練よりもOJT的な政策を前面に出してくるのです。

図表4 各種プログラムを受給し労働市場の外にいる人々の人口比(20～64歳)



資料出所:Olofssen 2005

3. 未完の制度構想

もう一つのスウェーデンモデル?

以上がスウェーデンモデルをめぐる現状ですが、サブタイトルに掲げた「未完の制度構想」ということについて考えたいと思います。

3-1 イェスタ・レーンの初期の政策提起

実は、レーン・メイドナー・モデルをレーンとメイドナーが構想したとき、これは当時のスウェーデンの置かれた条件のもとでの労働戦略としては最適解に見えました。実際のところ、この戦略は成功を取めたのですが、実はレーンが考えていたことは別のところがありました。1942年に、20世紀型福祉国家の設計図となるベヴァレッジのレポートが出ます。そこでは、産業社会の典型的な人生・ライフサイクルを想定して、被用者・主婦・その他に典型的なリスクを抽出して社会保険でシェアするのです。失業保険や労災保険や年金保険という形です。そして、多くの人々が就労して社会保険に加入するように、それを需要喚起型のケインズ主義雇用政策でサポートする。これが、ケ

インズ・ベヴァレッジ型福祉国家と言われた20世紀型のモデルであったのです。

実はスウェーデンや北欧諸国も、その限りではベヴァレッジ型のモデルを採用するのです。このように言って良ければ、ベヴァレッジ型のモデルをむしろ徹底させる形で定着させたのがスウェーデンでした。イギリスでは、年金の1階部分つまり基礎保障の部分にはベヴァレッジ型の公的年金が導入されましたが、二階部分つまり所得比例保障の部分では、選択除外制が採られ、中間層が離脱して民間の年金などに入っていくのです。つまりイギリスではある種のデュアリズムが出現する。これに対してスウェーデンでは、所得比例部分も公的な制度でカバーして、ベヴァレッジ型の社会保険を公的制度としてむしろ徹底したのです。

しかし、レーンには別のシナリオがありました。1940年代あるいは50年代のレーンには脱産業社会・脱工業社会の到来がすでに見えていて、典型的なライフサイクルの典型的なリスクをシェアするやり方は、そうした時代にはもたないことを見抜いていたのです。ですから、ベヴァレッジ報告が公表される前後に、「非ベヴァレッジ型」「時間貯蓄型」の制度構想をレーンは考えていました。1944年には、雇用主が賃

金の3%を拠出しこれに政府の補助を加えた基金を財源として、労働者に6年ごとに3ヶ月の特別有給休暇の権利を認める特別有給休暇制度を提起します。ベヴァリッジのモデルは、雇用政策と社会保障が外在的に結びついているのですが、レーンの場合は、社会保障制度を非常にフレキシブルにしていく。典型的な人生の典型的リスクを想定しないで、誰でも必要なときに特別有給休暇を享受できると同時に、ここである種のワークシェアリングが行われていくことで、雇用政策の役割も果たすような制度を構想するのです。

当時の労働運動の主流は、たとえば年金改革においても、所得比例部分も公的な制度でカバーすることが社民的だと信じて、そのために闘っていたのですが、レーンは「引き出し権」という考え方を提起しました。若いときに必要に応じて年金受給権を引き出せるシステムで、ワークシェアリングを実現しつつ、若い人々に生涯教育や職業訓練の機会を提供していく、という考え方を、すでにこの時期に主張しているのです。

3-2 自由選択社会構想

こうしたオルタナティブモデルの構想が、かなり体系的な形で打ち出されるのが、レーンの1977年の論文です。そこではベヴァリッジ型の社会保障をタイプAと呼んでいます。このタイプAをレーンは「殻のなかでの保障 security under the shells」と言っています。要するに、ある典型的な人生を一つの枠にして、その中であるリスクに陥った人を全面的な所得保障で休ませることが殻のなかの保障です。それに対して、レーン自身がこれまでの議論に沿って提起するのがタイプBと呼ばれる「総合所得保険」の構想です。この保険は、ある想定された生涯労働時間を超えた時間を、労働者が様々な目的のために活用する際の所得保障を実現するもので、雇用主が被用者の賃金に応じて拠出する保険料を基礎に運用されます。レーンはこれを「翼の保障 security by wing」と呼びます。

見方によっては時間限定型のベーシックインカムと非常に似ていますが、ここに業績原理が導入されてい

るのです。つまり、労働者が引き出し権を行使して、ある時期有給休暇を受けるのですが、そこでの保障水準というのは、それまでの彼・彼女の頑張りに応じた所得比例的な水準であるわけです。ただ、若者が退職年齢に達したときに引き出し権が残っていなければ社会全体が困るので、引き出し権については退職年齢時に一定水準が残るだけの制約はつけます。同時に、こうした制度が雇用政策の役割も果たすようにするのです。ここでは、レーン・メイドナー・モデルと共通する発想がとられます。公共事業などを大規模に展開して需要喚起型の雇用政策をやるものではありません。そこは市場メカニズムに委ねて、労働力が過剰になっている部分の引き出し権は、引き出し権に様々なメリットを提供して、多くの人がそこで引き出し権を行使するように仕向けていくのです。このようなワークシェアリングによって雇用を安定させるのです。これは、先ほどのオリジナルなレーン・メイドナー・モデルのように、職業訓練で高い生産性のセクターに人を移していくことに比べれば相当に柔軟性が高いと言えます。

レーンは基本的に引き出し権を労働者に委ねれば、リテラシーが高い労働者は結局将来性のあるところに移っていくという発想が強かったのです。本来のレーンの構想というのは、強制の要素が非常に少ない柔軟なモデルであったわけです。実際のレーン・メイドナー・モデルは、職業訓練で生産性の高いところに人を移していくことを奨励する、パターンリズムの要素も窺えるモデルとなってしまったことと対照的です。もともとレーン自身は、労働者が新しい仕事のためにコミュニティを離れていく苦勞より、新しい仕事で得られる経済的便益のほうを重視していたのですが。

いずれにせよ、現実に見れたスウェーデンモデルに影のように寄り添っていた、この未完のモデルの可能性が今問われています。■

(これは5月17日に開催された生活研自主研究プロジェクト「比較労働運動研究会」における報告を編集部責任でまとめたものである)