

社会的投資政策に関する日本の研究動向と論点

野田博也*

I. はじめに

経済対策のキーワードは「未来への投資」。

一億総活躍の「未来」を見据え、子育て支援、介護の拡充を進めます。

(安倍内閣総理大臣所信表明演説、第192回国会、2016年9月26日)

近年日本では、政治のなかで社会政策と投資を関連づけた主張を見聞きするようになった。冒頭に引用した総理所信表明での言明だけでなく、政府が貧困を含む種々の困難を抱える子ども・若者への支援を「未来への投資」「社会への投資」と表現することは珍しくない(子ども・若者育成支援推進本部『子ども・若者ビジョン』2010)。

こうした表現の裏には、国ないし社会が得られる将来の利益を期待し、その利益を生み出すことが見込まれる人や資本に対して前もって財物(この場合は公的な資金)を提供する着想があると考えられる。社会政策をめぐる文脈では、経済的観点からある政策の積極的側面を強調することで、当該政策に対する予算削減の圧力を緩和し、かつ有権者の生活への支援にも結びつけようとする両得的な狙いがあるように聞こえる。

海外でも、1990年代後半以降、イギリスをはじめとするヨーロッパ諸国や北米、アジアにおいて同様の着想が社会政策領域において強調され、この着想を反映した政策立案が進められてきた。

このような着想に注視した政策過程に関わる学術的議論は、社会的投資(social investment)論と呼ぶことができる。社会的投資論は、社会問題の解決を経済市場の原理に可能な限り委ねようとする新自由主義的政

策の対抗策として、1990年代後半のヨーロッパ諸国を中心に議論が重ねられてきた。かつての工業社会におけるベバリッジ-ケインズ型の福祉国家に回帰することなく、ポスト工業化社会で機能しうる社会資源の投入の在り方を模索する潮流に位置づけられる。

学識者の見解としては、A. ギデنز(Anthony Giddens)が『第三の道』のなかで示していたことでも知られる。その第4章「社会的投資国家」では、排除や包摂の概念とともに、新自由主義的政策に対抗する代替案として次のように言及されていた。

指針とすべきなのは、生計費を直接支給するのではなく、できる限り人的資本に投資することである。私たちは、福祉国家のかわりに、ポジティブ・ウェルフェア社会という文脈の中で機能する社会的投資国家を構想しなければならない。

(Giddens=1999:196-7、筆者一部改訳)

日本の学界において社会政策に関わる社会的投資論が取り上げられたのは、ギデنزが『第三の道』を刊行してから10年近く経過した2010年前後であろう(e.g. 安宅2008; 宮本・諸富2011)。それから現在(2016年9月)に至るまでに刊行された関連論文では、諸外国の歴史や現状の紹介や分析・考察を中心に、日本に関する言及も見受けられる。他方で、これらの諸論文ではそれぞれの論文内容が吟味されているとはいえず、管見の限りでは社会的投資政策に関する日本の議論は総括されていない。冒頭に挙げたような日本国内の言説や政策動向を鑑みると、日本における議論の中身を吟味し、社会的投資政策の論点を示しておくこ

とは、今後の関連政策を批評していくうえで一定の意義があることだと考える。

そこで本稿では、日本における社会的投資論の展開を中心に提起し、社会的投資政策に係る議論の到達点を整理したうえで、検討すべき論点を明らかにしたい¹⁾。

以下では、まず、史的な動向を取り上げた議論と1990年代後半以降の動向に注目した議論に大別した。社会的投資の起源に関わる史的な議論はスウェーデンの政策史に関連づけられる(II)。近年の動向に関する議論は幅広いが、本稿では議論が再興した社会背景、経緯、政策論としての特徴、政策領域、政策研究の成果に分けてまとめた(III)。それらを踏まえ、政策設計の観点(目的、主体、対象、介入)から、主な論点を考察する(IV)。

なお、本稿にて取り上げる日本語論文は国立国会図書館の検索エンジンを使って抽出したものである²⁾。「社会的投資」や「社会投資」の検索によって示される資料には、社会的企業等への融資等を主題としたものも少なくなかったが、本稿ではこれらを対象外とした。

II. 史的な議論

ギデンズ等によって示された「社会的投資国家」の着想は、スウェーデンが1950年代から講じてきた積極的労働市場政策の影響を受けていたと言われる(宮本・諸富 2011: 23)。このため、社会的投資政策の起源(のひとつ)としてスウェーデンの積極的労働市場政策の展開が注目される。

スウェーデンの積極的労働市場政策は、アクティベーション(activation)という一連の政策アイデアとの関連から特徴づけられる。旧来の失業給付は労働市場への(再)参加を促す側面が弱く「受動的」「消極的」であったことに対し、アクティベーションは、人々を労働市場へ参加することをより「積極的」「能動的」(active)に促す政策やその着想を指す。そして、アクティベーションは人的資本へ投資する取り組みとみなされる(*ibid.* 8)。

このアクティベーションとして目指される政策は3種に大別されている。第一は、有償労働を通じた人々の社会参加を狙い、職業訓練等によって人的資本を強化する積極的労働市場政策や生涯教育である。第二は、就労意欲の向上を狙った所得保障や税制、第三は、女性の労働市場への参加を狙った保育・介護サービスの充実、である。このなかでも、最初の積極的労働市場策がアクティベーションの中核とされる(*ibid.* 8)。

スウェーデンでは、積極的労働市場政策に類似する政策論は、1940年代から経済学者のG. ミュルダール(Gunnar Myrdal)によって示されていた。その政策論は、貧困や病気、失業を事前に予防する社会政策を人的資本に対する投資とみなし、社会的公正と経済成長の両者の実現を重視するものであった。他方で、人的資本の増強を強調することは、「生産性に寄与できるか否かで国家が人々を選別する」おそれを孕んでいたことも指摘されている(*ibid.* 12-3)。

しかし、スウェーデンの積極的労働市場政策の包括的なモデルを提示したと目されるのは、このミュルダールではなく、経済学者のG. レーン(Gösta Rehn)とR. メイドナー(Rudolf Meidner)である。このため、両者の名前から「レーン・メイドナーモデル(Rehn-Meidner Model)」と呼ばれている。

レーン・メイドナーモデルの特徴は、同一労働同一賃金を実現し利潤率の高い企業・産業の活性化を図る連帯的賃金政策と、高い利潤を上げる産業での雇用を促す積極的労働市場政策の推進、公共事業等によって雇用を創出する需要喚起策の抑制にあった(*ibid.* 15-6)。同一労働同一賃金の実現によって低利潤企業が負担に耐えかねて倒産した場合には、その労働者に対する労働移動の助成や職業訓練等の積極的労働市場政策を行うことで、高利潤産業への就業を促し、それによって完全雇用の実現と労働市場全体の生産性向上を図った(*ibid.* 15-6)。このモデルには、高利潤の産業(特に当時の製造業)における労働力の不足や、労働者は移住をしてでも高い賃金を得られる職業に転職するとの前提があった。

こうしたモデルに依拠する政策は、1960年代に実際に展開され奏功したと評されている(*ibid.* 16)。しかし、1960年代後半から積極的労働市場政策は下火となった。その理由としては、貧困問題が十分に解決できず社会的排除が助長されたことに対する政治的な非難、成長産業であった製造業の労働力不足の解消、労働者の合理的意思決定のモデルと実際の決定との乖離、情報・技術の高度化による必要な技能の変化等が挙げられている(*ibid.* 19-21)。

その後、1990年代半ばにスウェーデンの失業率は15%に達する等、雇用が不安定となり、再び積極的労働市場政策が導入された。その積極的労働市場政策は、旧来(1960年代)のそれではなく、社会経済状

況の変容に応じて刷新されたものであり、結果として失業率の大幅な引き下げに成功したといわれる。この新たな政策には大きく2つの特徴が挙げられている。1つ目は、完全雇用ではなく雇用可能性を高めることで失業者を労働市場へ戻すこと、①求職活動の支援策の強化、②労働意欲の強化を意識した失業給付の見直し（職業訓練の受講要件や給付資格の厳格化等）である。2つ目は、失業者以外の人々も想定し中・長期的な視野にたって将来の生産性増大を狙ったものであり、グローバル化した知識社会において有用な訓練・教育を提供することである。ここには成人教育も含まれる (*ibid.* 21-3)。

以上の展開は、繰り返すが、社会的投資政策のなかでも特に積極的労働市場政策の起源に限られている。これを再確認した上でスウェーデンの経験から留意すべきは、積極的労働市場政策は決して万能ではなく、「産業構造の変化自体が人的資本投資政策を無効化する側面もあり、『社会的投資国家化』それ自体が問題の解決を保証してくれるわけではない」(*ibid.* 25) ことであろう。また、ミュルダールの人的資本投資が孕む選別的・排他的側面への懸念と同様に、レーン・メイドナーモデルに基づいた政策それ自体が社会的排除を助長した等と批判されていたことも改めて指摘しておきたい。

III. 近年の議論

1. 社会背景

社会的投資政策が重要となる社会背景としては、社会保険を中心とする戦後福祉国家が前提していた国民国家体制、経済成長や主要産業、営利セクターの福利厚生や雇用形態、人口構造や家族・親族の私的扶養、それらに関わる人々のライフコース等の大きな変容が挙げられる。それによって、国家を中心とする生活保障の機能が弱体化し、政府部門や営利部門、非営利部門、インフォーマル部門それぞれに生活保障にかかわる機能・役割の見直しが模索されてきたことはよく知られる。

このような背景理解を共有したうえで、社会的投資論では、急速な機械化や情報化の影響にも対処できる認知的・非認知的能力 (e.g. 知識や技能、柔軟性、適応力、想像力) が重視された知識基盤社会 (*knowledge-based society*) への移行が強調される (パリエ 2014 : 7)。B. パリエ (Bruno Palier) は、知識基盤社会の特徴は (ポスト工業化社会における) 製造業であれ主流

化したサービス業であれ同様に当てはまることに言及している (パリエ 2014 : 7)。上述した認知的・非認知的能力は幼児期においてより効果的・効率的な習得が期待できるが、高年齢になるほど習得が難しく知識基盤型の経済・社会に適応し辛くなると考えられるため、人生前半期における将来を見越した取り組みに重きをおく (パリエ 2014 : 9)。

また、社会的投資論はポスト工業化社会・知識基盤社会における「新しいリスク」(あるいはほぼ同様の内容を指して「新しいニーズ」) に応じることが強調される。この新しいリスクについては、P. テイラー・グッピー (Peter Taylor-Gooby) の定義 (「ポスト工業社会への移行にともなう経済的社会的変化の結果として、人々が今日、自分たちのライフコースにおいて直面するリスク」) 等に基づいている (若森 2013 : 3)³⁾。より具体的には、男性だけでなく女性も稼得者となるポスト工業化社会における、技術革新への不適応や労働の非正規化、仕事と家事・育児の両立、非婚や離婚、少子等の家族形態の多様化と私的扶養能力の低下等である。こうした新しいリスクは、男性が主な稼得者となる工業社会においてベバリッジが想定していたような疾病、高齢、失業、不衛生等の古いリスクとの対比で特徴づけられる。

そして、この古いリスクに応じた政策が (旧来の) 社会保険や公的扶助であり、そうした旧来型の政策が十分に機能できない新しいリスクに対して社会的投資政策の意義があると主張される (若森 2013 : 3-4 ; パリエ 2014 : 7-9 ; 金 2014 : 29-30)。

2. 議論の経緯

このような新しいリスクは、まずは経済市場に委ねる新自由主義的政策によって取り組まれた。しかし、新自由主義的政策やそれを促す政治が、リスク発生の予防・対処に十分結びつかないことが問題視されていく。このなかで悪化した子どもの貧困は、1990年代末頃からユニセフが報告書等の作成を通して訴えることで顕在化した象徴的な現象である (パリエ 2014 : 6)。

これ以降、旧来の福祉国家ではなく、かつ新自由主義的政策でもない改革の方向性が議論されている。これらは、「新しい福祉国家」、「ポスト工業社会の福祉国家」、「社会的投資国家」、「発展的福祉国家」、「社会投資の福祉国家」、「積極的福祉」、「能力開発国家」、「開発型福祉国家」等と様々に表現されている (若森 2013 : 2 ; 濱田 2014a : 140-1)。

社会的投資論は、このような異なる表現で示された

アイデアの合意点を探りつつ、その在り方や実態を検討するものである。そして、識者によってニュアンスが異なるが、その合意点ないし共通項としては、①リスク発生後ではなく発生の予防を第一とすること(若森 2013: 3-4; パリエ 2014: 9)、②リスク対処の主体は個人ないし家族であり、リスクの対応能力の向上、つまり人的資本の発達(潜在能力の最大化とも言われる)が目指されること(若森 2013: 3-4; 濱田 2014a: 141; パリエ 2014: 9)、③かかる人的資本の発達を促進することに国家ないし政府部門の「新しい」役割・意義が位置づけられていること、が挙げられる。

このなかでも、本稿の冒頭にて言及したように、1998年に刊行された著作『第三の道』におけるギデンズの見解が広く知られている。また、同じ時期にギデンズが所属していたロンドン・スクール・オブ・エコノミクス(London School of Economics and Political Science, LSE)の社会的排除分析センター(Center for Analysis of Social Exclusion, CASE)が、子どもの貧困や社会的排除の解決策に関して、社会的投資となる子どもへの資金投入の在り方を検討していた⁴⁾。その成果は当時の労働党政権の政策にも一定の影響を与えたと考えられている(安宅 2008: 116-7)。政界でも、子どもの貧困は「ブリテン魂の傷」であり、その取り組みは社会への投資として重視された(安宅 2008: 120)。このように、社会的投資政策の展開は90年代後半のイギリスにおける学界と政界の動向から看取される。

他方で、ギデンズの著作よりも数年前に社会政策領域における社会的投資の重要性は指摘されていた。北欧出身のG. エスピン-アンデルセンは1996年に刊行した著作“Welfare States in Transition”(『過渡期にある福祉国家』)のなかで社会政策を経済成長や雇用創出と関連づけ、その生産性を強調した。またエスピン-アンデルセンも執筆者に加わっている経済協力開発機構(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)の報告書“Beyond 2000: The New Social Policy Agenda”(『世紀を超えて: 社会政策の新しいアジェンダ』)でも、低年齢の時期に投資することの重要性を強調した「社会的投資アプローチ」に言及している(OECD 1997: 18-20; 若松 2013: 2)。

これらはいずれもヨーロッパを中心とした展開であったが、この背景には欧州連合(The European Union, EU)の加盟国における政治的バックラッシュがあっ

た。1990年代半ばから2000年代前半にかけて複数の国で左派政権が誕生し、国家の新しい役割が模索されていた(若松 2013: 2; パリエ 2014: 6)。

ヨーロッパにおける社会的投資政策の展開は、2000年にポルトガルのリスボンで開催された欧州理事会を経てさらに加速した。この会議のなかで採択されたリスボン戦略(Lisbon Strategy)及びその改訂版(2005年)において知識基盤経済における競争力強化と雇用拡充策として人的資本の向上を図る社会的投資政策が位置づけられた。

このような動きを踏まえ、エスピン-アンデルセンはその後の著作(e.g. “Why we need a New Welfare State?”『私たちが新しい福祉国家を必要とする理由』)のなかでもポスト福祉国家論として社会的投資政策を重視すべきことを繰り返し主張している(若森 2013: 2-3; 濱田 2014a: 143-4)。また、2010年に最終年を迎えたリスボン戦略下の社会的投資政策を総括するものとして、2012年には様々な識者の論文集“Towards a Social Investment Welfare State?”(『社会的投資福祉国家に向かって?』)も刊行されている(Morel, Palier and Palme eds. 2012)。なお、近年の社会的投資論に関する動向は若森論文(2013)と濱田論文(2014a)に詳しいが、その多くをこの研究成果に依っている。

3. 政策論としての特徴

イギリスの社会政策学者であり貧困研究者としても著名なR. リスターによると、社会的投資の概念は識者によって様々な捉えられており、新しい福祉国家の理念、実践的な政策介入の手法、実証的な分析に使うツール等と位置づけられている(濱田 2014: 138)。

とはいえ、そこにはある程度の範囲で共通する政策哲学があるという。この点について、政治学者・三浦は、①補償(repair)ではなく準備(prepare)の重視、②経済的な見返り(効率性・成長・税金)と社会的な見返り(連帯社会)の両立、③社会正義(社会的公正)の実現を条件とした経済成長、の3つを指摘する(三浦 2015: 12)。1点目について補説すると、社会的投資政策は社会保険のようなリスク発生後の対応ではなく、リスク発生の予防ないし影響の緩和のためにリスク発生前のできるだけ早い発達段階において個々の潜在能力を事前に高めることが企図されることを意味する(パリエ 2014: 9)。

また、モレル等は20世紀型福祉国家の政策と新自由主義的政策との異同を踏まえつつ、21世紀型福祉国家の政策としての社会的投資政策の特質を表1のよ

表1 社会的投資政策の一般的な特徴

問題の所在	・失業は適切な技能が備わっていないことに関連している
社会政策と経済の関係	・社会政策は雇用創出と経済成長を達成するための前提条件 ・人的資本への投資を通じた個人の雇用可能性の向上 ・知識基盤型経済で活躍できるように個人を備えさせる
中心的価値観	・社会的包摂 ・質の高い仕事 ・潜在能力 (capability) アプローチ ^{注1} ・平等な機会の提供
中心的規範・国家の役割	・能力付与国家 (empowering state) ・投資 ・福祉国家の再編
中心的政策	・人的資本への投資 ・労働市場への参加を支える社会サービス ・柔軟な社会保障 (flex-security)

出所) Morel, Palier and Palme (2012: 12-3) を基に濱田 (2014a : 140) が作成した表を一部修正
注1) この潜在能力とは A. センが提唱した概念であり、社会的投資を基底する価値としばしば主張される (e.g. パリエ 2014 : 7 ; 三浦 2015 : 13)。

表2 社会的投資政策の2つの潮流

	第三の道の見方	社会民主主義の見方
失業給付支出	非生産的な社会支出	労働者の人的資本を守り、失業者の貧困を防止する手段
寛大な給付とインセンティブ	福祉依存とモラルハザードを生む	貧困のリスクを制限
福祉国家の再構築と社会的市民権の関連	社会的市民権の義務と責任の側面を強調	社会的市民権の権利の側面の生産的効果を強調
平等	機会の平等を強調 結果の不平等は経済動態の要素	ライフチャンスの保障を強調 平等は経済効率のための中心的要素
社会政策の位置づけ	人的資本投資と就労インセンティブから生まれる自立へのスプリングボード	人々に必要な能力やインセンティブ、および保障性を与える
人的資本投資の内容	教育、子どもへの支出	技能訓練、女性、教育への支出

出所) Morel, Palier and Palme (2012: 18-9) を基に若森 (2013 : 8) が作成した表を一部修正

うにまとめている (濱田 2014a : 140)。

この一般的な特徴に加え、社会的投資政策には大きく二つの思想的潮流のあることが通説となっている。その二つの通説とは、先に言及したギデنز等の見解に基づく「第三の道」路線と、エスピノーアンデルセン等の見解に基づく社会民主主義路線である。

「第三の道」路線の立場では、従来の所得保障を非生産的なものとして否定的に評価し、それを社会的投資政策が代替するべきことを主張する (若森 2013 : 7-8)。また、この立場では市民の社会権の行使を義務履行とリンクさせる特徴がある (濱田 2014a : 141-3 : 154)。

社会民主主義路線の立場は、人々のライフコース全体に立脚しながら、「古いリスクを事後的に保障する消極的支出を維持しながらも、教育と訓練、労働市場のアクティベーション政策…中略…、生涯学習の促進、仕事と家庭生活の調和のための措置などへの投資戦略に、社会的支出の重点を転換させる政策」と捉える (若森 2013 : 4)。従来の社会保障を社会的投資政策の前提条件と位置づけ、社会権の保障を強化する特色がある (濱田 2014a : 143-6 : 154)。

これらの見解をまとめたものが表2である (若森 2013 : 8)。

4. 政策領域

改めて付言すると、社会的投資政策とは社会保険や公的扶助等のように一定の目的や手法を共有する政策概念であり、「社会的投資政策」という固有の名称をもった政策があるわけではない。このため、上述した特質をもった政策について実証的な政策分析や帰納的な議論を行うためには立案された政策の設計から観察可能な「社会的投資政策」を同定することが必要となる。

これまでの議論から窺えるように、社会的投資政策を含む主な政策領域は、家族政策、教育政策、労働(市場)政策となる(若森 2013: 4-5)。より具体的には次のような政策が取り上げられている。

まず、A. ヘメリッヒ (Anton Hemerijck) は、社会的投資政策として①人的資本への投資(子どもへの早期教育; 成人への技能訓練等)、②生産的な経済活動と家庭における再生産の再連携(良質な保育所の提供; 有償の育児休暇の導入)、③労使関係の再構築(非正規雇用や育児・介護によって不利益が生じない仕組み)を挙げている(濱田 2014a: 148)⁵⁾。

パリエは、具体的な社会的投資戦略として、①子どもに対する早期教育やケア、生涯学習、②母親やひとり親世帯への就労支援策や労働市場への再参入策、積極的労働市場政策、人的資本を活かすための労働規制や社会的保護、③従来は労働市場に参加することが難しかった女性や障害者を労働市場に組み込む(という意味での)社会的包摂の推進、を強調している(パリエ 2014: 9-13)。なお、高齢期への社会的投資としても「彼らの子ども世代が労働市場での就労をしやすくするための支援」に言及している(パリエ 2014: 13)。

日本人研究者もこれらと同様の見解を示している。濱田(2014a)は、社会的投資の対象として重視される社会集団は、子ども、女性や育児中の成人、若年無業者であり、これらの集団に対する子育て支援、就学前教育、職業教育、技能訓練が政策領域となるという(*ibid.* 147)。三浦(2015)は、代表的な社会的投資政策として、女性の就労支援、ワーク・ライフ・バランス政策、子育て支援、教育政策(人財育成政策)を挙げている(三浦 2015: 13)。

このような家族政策、教育政策、労働市場政策のなかに括られる諸政策は、人生前半期の取り組みとそれ以降の取り組みに分けることができ、かつ人的資本の「拡充」を狙った当該社会集団への直接的な介入策と、人的資本の「拡充」ないし人的資本の「劣化」「喪失」

の回避を狙って環境を改善・整備する間接的な介入策の二つの軸で分類することができるだろう。

例えば、人生前半期の子どもを対象とした早期教育や保育サービスがある。これらは子どもそれ自体に直接かかわる直接的介入であるが、子どもの親の就労を支援する側面もあり、その意味で人生後半期の成人への間接的な介入でもある。このような人生後半期の成人(親含む)に対する間接的な介入は、仕事と家事・育児の両立を可能にする一連の労働政策が該当する。成人(親含む)に対する直接的介入策は、特に女性の就労支援、成人(特に失業者)に対する職業技能訓練が該当する。

なお、多くの学識者は、これらの諸政策のなかでも上記のヘメリッヒが最初に挙げた「人的資本への投資」、つまり直接的な介入策を社会的投資政策の要とみなしている(濱田 2014a: 148)。

5. 研究のなかの社会的投資政策

(1) 国際比較研究

社会的投資論では、各国が実施する政策を検討対象とした実証研究があり、OECD 諸国等における社会的投資政策の動向を分析した国際比較研究も取り上げられている(若森 2013: 濱田 2014)。

1つ目は、社会政策への支出を、社会的投資政策(積極的労働市場政策、教育、家族に対する支出)と従来の補償的社会政策(失業給付、老齢年金等)に分け、1980年代から2000年代半ばまでの動向を分析したニコライの研究である⁶⁾。分析結果では、①補償も投資も多いクラスター(北欧諸国等)、②補償低く投資が多いクラスター(イギリス等)、③補償多く投資が低いクラスター(南欧諸国等)、④補償も投資も少ないクラスター(北米諸国等)、の4つが指摘される。そして、この分析結果から、「第三の道」路線の政策と社会民主主義路線の政策が実証できることにも言及されている(若森 2013: 8-10)。なお、同じ国でも、社会的投資政策として積極的な領域とそうでない領域が確認されているが、それらは制度遺産と政党戦略から説明されている(濱田 2014: 152-4)。

2つ目の分析は、積極的労働市場政策に焦点をおいた研究である。G. ボノリ (Giuliano Bonoli) 等は、近年の欧州レベルでの積極的労働市場政策には、①就労インセンティブの再強化、②公的部門の雇用創出、③就労支援、④技能訓練・生涯教育が含まれているが、これらは人的資本への投資としての機能の高低には幅があり、EU 各国の政策ではこれら4種の政策が混在

して労働市場政策が実施されていることを指摘している（若森 2013：10-11）⁷⁾。また、ドゥラポルト等の研究では、欧州雇用戦略の指針のもと、積極的労働市場政策のどのような介入を選択するのかは EU 各国に委ねられているが、北欧諸国を含め EU 各国は「コストの高い社会的投資よりもコストのかからない低いレベルのアクティベーションの形態と再商品化を選好している」との結論が示されている（若森 2013：12-4）⁸⁾。

(2) 国別の議論

国別の政策研究としては、オランダ、イギリス、フランス、韓国、そして日本の動向が紹介・検討されている。

①イギリス 安宅（2008）は、イギリスのブレア政権・ブラウン政権における子ども行政再編の理念や方向性を「社会的投資国家」論と関連づけて検討している。当該政権の子ども政策は子どもの権利実現をめざす全体論的アプローチと、子どもを将来の労働者と捉える社会的投資アプローチが混在しているとする。そして、社会的投資のための政策対象であることが強調されることは、未来の労働者としての社会的投資の観点から子どもを政策上の重要な対象としたのであって、子どもを子どもとして信頼・尊重し、その権利を保障する側面が後退しているとする（安宅 2008：118-21）。

濱田（2014b）は、労働党政権と保守党・自由民主党連立政権それぞれの子どもの貧困対策（特に①所得保障、②公的保育、③子ども信託基金）について社会的投資の観点から検討している（濱田 2014b）。そして、労働党政権では社会民主主義的な立場の投資策もみられた反面、連立政権期ではどちらでもなく新自由主義的路線歩んでいることを指摘している。

②オランダ 近年人的資源の育成や積極的労働市場政策を進める保守主義レジームのなかでも、オランダは1990年代以降の政策転換によって北欧に次ぐ社会的投資策関連支出（積極的労働市場政策等）が確認されているという。その内実は、保育・学童政策の充実やパートタイム労働の待遇改善策による女性の就業率の向上にあることを指摘する。ただし、保育や女性の労働はいずれも「フルタイム」ではなく「パートタイム」であり、「従来の男女別役割分担をある程度引きず」った形での『ワークライフバランス』重視型の社会的投資戦略となる特徴があると評されている（水島 2014：18）。

③フランス フランスの社会的投資政策として、最低所得保障制度及び女性の就労支援と子育て支援が注目されている（千田 2014）。前者の最低所得保障は就労との結びつきが強化されたアクティベーション志向へ発展しているが、2歳未満への子育て支援は十分でなく主要な保育方法である「認定保育ママ」のケアの質にも不安があり、総じて「戦略」を欠いた社会的投資政策になっていると評されている（千田 2014：27）。なお、保育政策については3歳以上の政策は高く評価されており、同じ政策領域でも対象年齢の違いによって評価が分かれている（濱田 2014a：152；千田 2014）。

④韓国 韓国では、2000年代半ばの盧武鉉政権がヨーロッパ諸国で勃興していた社会投資国家を政策理念としていち早く位置づけていた。

2000年以降の子育て支援策やワーク・ライフ・バランス政策を検討したイト（2011）は、韓国の社会的投資政策は「高齢化対策として、サービス部門で雇用を創出し、女性労働力を活用するのが主眼」であり、「子どもと高齢者という2つの人口集団に対するソーシャルケアの拡大」に重点が置かれた特徴のあったことを指摘している（イト 2011：260-1）。

金（2014）によれば、ヨーロッパ諸国では新しい社会的リスクに応じる社会政策として社会的投資戦略が打ち出されていたことに対し、韓国では「古い」社会的リスクに対する旧来の社会保障策を同時に構築しなければならぬ事情があり、ヨーロッパとは状況が異なっていた。2000年後半には従来の福祉国家と社会的投資国家との関係性（補完関係ないし代替関係）や韓国における適用可能性について論争が交わされたが、政権交代以降は社会的投資国家という用語は政治的に使用されなくなり、議論も下火になったという。しかし、政権交代後も代表的な社会的投資策とされるワーク・ライフ・バランスや子育て支援策等は積極的に推進されており、社会的投資国家の考え方は継承されていることが示唆されている（金 2014）。

⑤日本 日本ではヨーロッパで議論されてきた社会的投資論を踏まえたうえでの政策論議と、社会的投資論を必ずしも踏まえていない（意識していない）議論がある。前者としては三浦まりの議論がある。まず、近年日本でも共働きモデルや全世代対応型の社会保障の在り方が模索されており、そこに社会的投資の発想も確認できると言われる（三浦 2014：3；2015：11）しかし、日本政府は、成長のためには社会的公正の実

現を犠牲にすることもいとわない「成長第一主義」から脱却できていない(三浦 2014 : 4 ; 2015 : 11)。また、日本では所得再分配機能がとりわけ子どもの貧困に十分に働いていないため、最低所得保障を社会的投資戦略に入れ込むことの重要性が指摘されている。例えば、三浦は民主党政権の「子ども手当」を、子どもの貧困の削減効果があることから社会的投資戦略としても評価しており、このような事業を「バラマキ」と批判されないように、その「見返り」を明確にすることが肝要であることを主張する(三浦 2014 : 5 ; 2015 : 14)。

ヨーロッパの社会的投資論を意識していないものの、その着想や基本的な問題認識を共有する議論は比較的多い。例えば、子どもの貧困に関する議論では、低年齢児に対する良質な教育が将来の生活水準に影響を及ぼすことや、貧困の早期改善が将来の社会的損失を減らすことに関する研究がある(伊藤 2011 : 6 ; 阿部 2014 : 25-30 ; 日本財団子どもの貧困対策チーム 2016)。また、介護政策を社会的投資として積極的に推進し、公的支出を増やして介護サービスを充実させることが人材の確保や経済の活性化につながることも主張されている(結城 2016)。

以上、国際比較研究及び国別の政策研究の概要を取り上げた。まず社会保険の研究が、年金保険や医療保険、介護保険等に分けて論じられるように、社会的投資政策の研究も特定の政策に焦点化して論じられ、何を取り上げるのかは識者に委ねられているきらいがある。他方で、例えば保険加入者の経済的負担を考慮する際に各保険を横断的に捉える必要が生じるように、社会的投資政策においても(研究者の専門性という口実で)別々の政策領域に分断して論じているだけでは十分ではなく、包括的に論じる視点も重要となる。これは、例えば子どもの貧困に関しては、子どもへの教育政策だけでなく親への就労・職業支援等を組み合わせなければ十分ではないことを考えても明らかだろう。

IV. 考察：社会的投資政策論の論点

これまでの日本における議論を踏まえ、政策設計の主要要素、特に政策の目的、主体、対象、方法の観点から社会的投資政策の論点について考察する(表3)。

第一は、目的についてである。対象や方法の議論とも重なるが、将来の「見返り」をどのように設定するのかは避けられない論点である。パリエや三浦が言及するように、社会的投資政策は、労働や納税等により社会経済の活性化等に寄与する「経済的な見返り」と、全ての人々にとっての良質な生活を保障して連帯意識のより強い社会に寄与する「社会的な見返り」の両立を目指す(パリエ 2014 : 12)。この両立については、経済的な見返りを重視する新自由主義的な立場と社会的な見返りをより重視する社会民主主義的な立場があるともいわれる(三浦 2015 : 12)。しかし、社会的投資政策は経済成長に意図的に繋げる側面があるからこそ旧来の社会政策との違いがある(イト 2013 : 260)。そのため、両者の見返りの実現を主張することは規範的・理念的な立場であったとしても、社会的投資政策という場合には経済的な見返りに引き付けた形で社会的な見返りの中身が解釈されるきらいがある。例えば、子どもの貧困対策を実施しない場合に生じる将来の経済的損失の推計は、単なる経済的な見返りの主張ではなく、その損失に対する将来の社会的支出を減らすことで将来の増税や社会保障の縮減を緩和でき、人々の良質な生活の維持にも寄与する等とされる。このような見解は、経済的な見返りが社会的な見返りに影響する側面を強調しており、その逆ではない。

この点は、社会的な見返りを測定することの難しさにも一部起因していると考えられる。例えば、前節でみた政策研究では各国が投与した支出をもとに国際比較がなされていたが、支出量は政策の「入口」であり、その結果(効果)は考慮されていない。社会的投

表3 政策設計からみた社会的投資政策の論点

	強調点	不明瞭な点
目的	・経済的な見返り	・社会的な見返り
主体	・政府	・政府以外のセクター
対象	・失業者 ・子ども(低年齢児)、貧困家庭の子ども ・成人女性	・男性成人(非失業者) ・高齢者 ・障害者
方法	・サービス (特に職業訓練、就労支援、幼児教育)	・現金給付 ・生涯教育

(筆者作成)

資政策としての評価は、その成果、つまり将来の利益が計画通りに発生したかどうかも含めることが（理論的には）必須だが、その評価は容易ではない。それは特に社会的見返りに当てはまるだろう。この社会的見返りを社会連帯とみなせば、政策対象となった人々だけでなく、そこから除外された人々も含めて考慮されなければならないが、そこまでを射程に入れた議論は管見の限り十分ではない。

第二は、主体についてである。社会的投資論は、ギデンズの「社会的投資国家」のように、人々の生に関わる国家の役割を見直す一環で主張されてきたため、政策主体としては公的資金を再配分する政府の活動が重視されている。他方で、ポスト福祉国家論において重視される営利部門や非営利部門等の役割は定かではない。

第三は、対象についてである。社会的投資政策では、失業者や子ども、成人女性が特に重視されていた。それは投資に対する将来の見返りとして、経済的な利益が期待できる人々だとみなされているためである。この場合、失業しない成人（特に男性）、高齢者、障害児者を、どのようなロジックで包摂できるのか、つまり経済的利益ではなく社会連帯の視点から投資対象とする議論をどのように展開できるのかは、上記の目的と同様に、大きな論点だろう。

この点について、パリエ（2014）は障害者も含めて社会的投資政策の対象となると言及しているが、（少なくとも当該論文では）理念的な言及にとどまる。他方で、宮本・諸富（2011）が言及するように、スウェーデンの史的展開においてもミュルダールの人的資本論や1960年代の積極的労働市場政策での限界が指摘されていた。濱田（2014）は、この人的資本への投資の考えは、新自由主義的人間観と親和的な側面を併せ持っており、労働市場において価値の高い労働力に陶冶することを目指し、「強い労働者」の養成を最も重視することに言及している。換言すれば、投資の元本を回収しやすい対象を選別し、「個人の義務履行と能力向上を監視する主体」として国家の役割が形成されうる（濱田 2014：149）。このように「投資」と「見返り」は切り離せず、そこに経済的価値が反映されているとすれば、その価値から政策対象の序列化・選別化が生じるおそれはある⁹⁾。

また、イギリスでは、社会的投資政策の対象となった貧困状態の子どもが、未来の労働力を高める対象としてのみ扱われることで、子どもとしての意見や子

もであることへの敬意が軽視されることが指摘されていた。社会的投資政策の優先的な対象となった場合であっても、見返りが求められていくことの意味や過程も注視することの重要性を示唆している¹⁰⁾。

第四は、方法についてである。社会的投資政策では現金給付ではなくサービス給付が重視される。これはギデンズのような「第三の道」の見解だけでなく、それに抵抗するパリエの見解からも看守できる（パリエ 2014：11）。このサービスとしては、知識基盤型社会での労働に関わる能力向上やそのための教育・訓練に主眼が置かれている。しかし、この方法については他のサービス給付と、旧来の現金給付（所得保障）の機能に関する論点を指摘できる。

一点目は、サービス給付のなかでも、変容する消費社会をよりよく生きるための消費者教育や社会保障教育等の位置づけが不明瞭となっていることである。アクティベーションでは、経済的アクティベーションだけでなく社会的アクティベーションを強調する議論もあるが（嶋内 2011：189-90）、後者のような議論が社会的投資論においてどのように位置づくのか更なる議論を要する。

二点目は、社会的投資政策からみた現金給付の役割についてであり、更に異なる二つの論点を示すことができる。まず、社会的投資論の二つの潮流で確認したように、旧来の所得保障と社会的投資政策が代替的關係にあるのか補完的關係にあるのか、どちらが（設定した）「見返り」を期待できるのかは実証的な論点のひとつではある。しかし、いずれの関係であっても、例えば失業保険であれば、失業給付（現金給付）との組み合わせで職業訓練が導入される等、両者は関係づけられて設計される。国際比較研究では、社会的投資政策と従来の補償政策に分けてそれぞれの支出の総計で比較しているが、実際の問題（例えば失業）には両者の政策が要件等として関わりあっている。つまり、実際の政策設計の方法では、現金給付と投資的な方法（教育・訓練等）を切り離せないこともあるので、その場合は代替的か上乗せかという規範的な議論を当てはめることは適切ではない。

次に、現金給付それ自体における投資的機能についての議論である。社会的投資論では、所得保障の投資的機能の可能性はあまり論じられていない。例外は、三浦（2014；2015）と濱田（2014b）の議論である。三浦は、日本の有子家庭に対する再分配機能の弱さ等を踏まえうえで日本では子どもの貧困削減に対する

社会手当の有効性を指摘し、社会的投資戦略として所得保障が重要となることを主張している（三浦 2015：13）。ただし、この場合、（他の）社会的投資政策を機能させるための条件として現金給付を位置づけているのか、あるいは現金給付に何らかの投資機能（将来の見返り）があることを想定しているのかは定かでない。他方、濱田の取り上げたブレア政権の子ども信託基金は、職業訓練や保育等のサービス給付ではなく、ストック型の現金給付であり、長期的な視野を展望にいれている。このストック給付を高等教育等に使用するのであれば、投資的機能がより期待される（濱田 2014b：20-2）。このような現金給付の手法についても社会的投資論の射手範囲に入れて検討することが望まれる。

V. おわりに

本稿では、社会的投資論に関する日本の先行研究に着目し、その到達点と論点を明らかにすることを目的とした。まず、日本における社会的投資論は2000年代後半頃から確認できるが、一般的にみてヨーロッパ諸国における議論の整理と海外諸国の動向についての紹介・検討を中心としていた。政策領域は限られるものの投資政策の起源から近年の社会背景、学界・政界の経緯、政策論の特徴、実際の政策動向に関わる国際比較研究や国別の研究と幅広く論じられているが、日本については部分的な言及にとどまり本格的な研究にまで至っていないことが分かった。

他方で、先行研究から政策論として検討すべきいくつかの論点を示すことができた。具体的には、政策目的との関連からは経済的見返りと社会的見返りの両立やその評価について、政策主体との関連からは政府以外の部門の関わりについて、政策対象との関連では人的資本の論理から生じうる選別化・序列化について、政策方法との関連では種々のサービス給付の可能性と現金給付の投資機能について、それぞれ論点を提示した。

本稿では、社会的投資論として抽出された日本の先行研究を中心に扱ったため、「社会的投資」を主題としないが社会的投資論との関連が深い議論については十分に取り上げられなかった。人的投資論や積極的労働市場政策等はそれぞれに蓄積がある。これらの研究を社会的投資論に反映させていくことが求められる。また、本稿において示した論点を念頭に置きながら、海外の政策論議をもう一度見直し、冒頭で取り上げた

ような日本の政策動向を批評できる枠組みを構築することも今後の研究課題である。

本研究は科研費（16K17268）の研究成果の一部である。

注

* 愛知県立大学教育福祉学部准教授

- 1) 社会的投資論において、国家の役割を強調する場合には「社会的投資国家」論と表現され、政策介入の在り方として論じられる場合には「社会的投資政策」論とされる。また政策やその考えを推進する一連の取り組みを指して「社会的投資戦略」等と表現される。本稿では、特段の必要のない限り社会的投資政策として表現している。
- 2) 国立国会図書館の公式ウェブサイトの「国立国会図書館サーチ」の「詳細検索」から「社会的投資」及び「社会投資」を検索した（2016年9月20日アクセス）。福祉国家再編に関わる議論として社会的投資を扱っている論文の数は20本弱であった（邦訳論文含む）。
- 3) Peter Taylor-Gooby (2004) *New Risks and Social Change*, in Taylor-Gooby, P. ed. *New Risks, New Welfare*, Oxford University Press. 1-28.
- 4) 例えば、John Hobcraft (1998) *Intergenerational and Life-Course Transmission of Social Exclusion: Influences of Childhood Poverty, Family Disruption, and Contact with the Police* 等。
- 5) Hemerijck, Anton (2012) *Two or Three Waves of Welfare State Transformation?* In Morel, N., Palier, B. and Palme, J. eds. *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, 34-46.
- 6) Nikolai, Rita (2012) *Towards Social Investment?: Patterns of Public Policy in the OECD World*, in Morel, N., Palier, B. and Palme, J. eds. *ibid.* 91-115.
- 7) Bonoli, Giuliano (2012) *Active Labour Market Policy and Social Investment: A Changing Relationship*, in Morel, N., Palier, B. and Palme, J. eds. *ibid.* 181-204.
- 8) De la Porte, Caroline and Jacobsson, Kerstin (2012) *Social Investment or Recommodification?: Assessing the Employment Policies of the EU Member States*, in Morel, N., Palier, B. and Palme, J. eds. *ibid.* 117-49.
- 9) なお、三浦は、「社会的投資戦略は中間層には恩恵がいくものの、低所得層は取り残されるという批判もある」と言及している（三浦 2015：14）。これが、どの社会的投資政策に該当するのかは別途考察を要する。
- 10) この点は社会的排除論において、政策からの排除だけでなく政策による排除も重視されていることと同様である（岩田 2008）。

参考文献

- 阿部彩 (2014) 『子どもの貧困Ⅱ：解決策を考える』岩波新書.
- 安宅仁人 (2008) 「英国「子ども法2004」の制定に見る子ども行政の一元化の理念と動向：「社会投資国家」論の批判的検討を土台として」『日本教育学行政学会年報』34. 108-24.
- 千田航 (2014) 「フランス：『戦略』を欠いた社会的投資」『生活経済政策』214. 24-7.
- Giddens, Anthony (1998) *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. (=1999, 佐和隆光訳『第三の道：効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社)
- 濱田江里子 (2014a) 「21世紀における福祉国家のあり方と社会政策の役割：社会的投資アプローチ (social investment strategy) の検討を通じて」『上智法学論集』58(1). 137-58.
- 濱田江里子 (2014b) 「社会的投資による社会の底上げ：イギリスの子どもの貧困対策」『生活経済政策』214. 19-23.
- 伊藤利江子 (2011) 「社会的投資としての若者支援推進のあり方」『NRI パブリックマネジメントレビュー』92. 9-14.
- 岩田正美 (2008) 『社会的排除：参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣.
- 金子元久 (2000) 「経済現象としての教育(2)：社会的投資としての教育」、金子元久・小林雅之『教育の政治経済学』放送大学、75-85.
- 金成垣 (2014) 「福祉国家から社会投資国家へ?：韓国の経験」『生活経済政策』214. 28-31.
- 三浦まり (2014) 「はじめに」『生活経済政策』214. 3-5.
- 三浦まり (2015) 「基調講演 社会的投資戦略とは：社会投資の意味と役割について」『経営民主主義：新しい参加時代のパイオニア誌』60. 10-5.
- 宮本章史・諸富徹 (2011) 「『社会投資国家』の経済思想：スウェーデンにおける積極的労働市場政策の思想的系譜」『思想』1047. 7-31.
- 水島治郎 (2014) 「オランダ：社会的投資戦略への華麗なる転換?」『生活経済政策』214. 14-8.
- Morel, Nathalie, Bruno Palier, and Joakim Palme eds. (2012) *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies, and Challenges*. Policy Press.
- 日本財団子どもの貧困対策チーム (2016) 『徹底調査 子供の貧困が日本を減ぼす：社会的損失40兆円の衝撃』文春新書.
- OECD (1997) *Beyond 2000: The New Social Policy Agenda, Summary of the High-Level Conference Held at the Chateau De La Muette, Paris, 12th-13th November 1996*.
- パリエ、ブルーノ・濱田江里子訳 (2014) 「社会的投資：福祉国家の新しいパラダイム」『生活経済政策』214. 6-13.
- ペング、イト・佐藤綾子訳 (2013) 「韓国の社会投資政策」、落合恵美子編『親密圏と公共圏の再編成：アジア近代からの問い』京都大学出版会、243-64.
- 嶋内健 (2011) 「社会的包摂としてのアクティベーション政策の意義と限界：ワーク・アクティベーションとソーシャル・アクティベーション」『立命館産業社会論集』47(1). 173-94.
- 嶋内健 (2015) 「社会的投資か社会的規律か：1990年代以降のデンマーク福祉国家における職業教育・訓練の強調」『技術教育学の探求』名古屋大学大学院教育発達科学研究科技術教育学(横山)研究室編、59-72.
- 土方与平 (1997) 「児童青少年演劇にたいしての社会的投資の必要性について」『文化経済学会(日本)論文集』3. 37-40.
- 若森章孝 (2013) 「新しい社会的リスクと社会的投資国家」『関西大学経済論集』関西大学経済学会編、63(1). 1-16.
- 結城康博 (2016) 「深刻化する介護人材不足の探求：介護を支えるから視点から社会投資へ」『労働福祉』151. 24-34.