

# 福祉国家再編をめぐる政策原理

廣 澤 孝 之 \*

## はじめに

本稿の主題は、福祉国家の再編と新しい福祉社会の展望をめぐる主張されている政策原理を、福祉受給をめぐる権利義務関係の観点から整理して検討するとともに、新しい政策原理を提示していくためには、従来の社会権的市民権の範疇に必ずしも包含されない新しい市民権概念の構想が必要であるとする主張について考察することにある。

福祉国家再編をめぐるはいわゆる「福祉国家の危機」を主題とする議論がかねてから展開されている。1980年代以降、ヨーロッパ各国における第二次世界大戦後の階級的対立状況における妥協の産物ともいえる福祉国家形成に関する「合意」は終焉し、福祉国家は大きな危機と再編の時期をむかえているという言説である。

そこで問題とされている危機の第一は、グローバリゼーションに対応した政治経済体制の形成をめざす福祉縮減の主張である。完全雇用政策と社会保障制度の充実が、租税や社会保険料の高額負担をまねくとともに、非効率な経済部門や非生産的な就労形態の残存を許し、国際的競争に対応するための経済の効率化と生産性の向上を阻んでいるとする批判である。危機の第二は、

---

\* 福岡大学法学部教授

社会政策上の国際的標準化への対応によって引き起こされるものである。とくに EU 圏内では地域統合の進展にともなう、資本と労働力の移動に関する域内自由化により、加盟各国間の社会政策上の格差是正が要請され、財政赤字の圧迫を求める意味からも、早急な社会保障制度改革の実施が各国にとって焦眉の課題となっている。危機の第三は、先進国が共通して抱えている、経済成長の鈍化と人口構成の高齢化にともなう社会保障財源の逼迫である。ただしこの問題に関しては、福祉先進国と呼ばれる EU 各国などよりも、急速な経済成長と家族形態の変化をうけて福祉政策の充実を求める政治的要求が高まってくることが予測される中国など東アジア地域において、今後深刻な問題を生み出してくる可能性があるといえる。

しかし、これまで指摘してきたいずれの危機も、21 世紀初頭に各国で進められようとしている福祉国家再編の決定的な理由とは言えないものである。たとえば、1980 年代に英国サッチャー政権のもとで進められた大胆な福祉制度改革は、結果的に社会保障予算の大幅な削減など当初の政策目標を実現することに成功しなかった。こうした結果をまねいた最大の要因は、サッチャー政権の進めようとした大規模な福祉制度改革が、救貧法以来の伝統をもつイギリス福祉組織の根幹を揺るがすものとして、保守的宗教組織を含む社会各層の広範な抵抗を引き出し、その実現が阻まれたことにあった。

ここに示したサッチャー政権の事例からも明らかなように、新自由主義的な福祉国家再編の動きに対する社会保障システムの「抵抗力」の強さは各方面から指摘されている。また EU 内での議論では、統合されたヨーロッパは強力な社会的保護を維持しつつ、十分他の経済地域と国際的に競争をなしうるとする見解、つまり高い社会保険料の負担などが企業の競争力を弱めているとする批判に対して、国民所得に占める社会的保護費用が低い国家の方が良好な経済的パフォーマンスを得ているとはいえないとする主張が有力になりつつある。

現在進められようとしている福祉国家再編の中心的な主題は、こうした財政問題や社会政策の国際的標準化、人口の高齢化といった観点よりも、経済社会構造の変貌による「新しい社会的危機」の増大のなかで、従来から存続してきた社会保障システムが機能不全に陥っている状況にいかに対応して制度改変を進めていくかをめぐる議論である。

### 1 新しい福祉政策のデザイン

現在各国で試行錯誤されている福祉国家的諸制度を改変していこうとする試みは、いずれも従来の受給者の必要に応じた普遍的な福祉給付の原理に対し、就労と福祉給付との関連性を再検討しようとする政策志向であると指摘することができる。ここではそのなかからワークフェア、アクティベーション、ベーシック・インカム の三つの政策原理を取り上げて簡潔に整理し検討していくことにする。

「ワークフェア」(workfare) とは、さまざまな福祉給付を受ける条件として就労を条件とする政策原理であり、とくに失業保険や公的扶助の給付において就労義務を強調する点に特徴が見られる。現在このワークフェアに関してもっとも積極的な取り組みを行なっているのは、先進国のなかでは福祉国家的諸制度が部分的にしか整備されず「未完の福祉国家」とも呼ばれる米国においてである。米国では1988年にレーガン政権の下でAFDC（児童家族扶助）の受給要件として就労の義務を課したことに始まり、さらに1996年にはクリントン政権下でこのAFDCを廃止して新しくTANF（貧困家庭扶助）を導入するなかで、福祉給付と就労との関係がさらに強化された。とくにTANFにおいては、受給期間に制限が設けられ、原則として5年を超えて受給することは禁止され、シングルマザーなどに対する就労意欲促進が強調されるようになっている。

その後このワークフェアの考え方は、1990年代に登場した英ブレア政権

にも大きな影響を与え、サッチャー政権下で進められた福祉国家の民営化路線に軌道修正を行うとともに、従来の労働党の路線とも異なる政策指針に取り込まれることになった。ブレア政権のもとで1998年から実施されたニューディール政策と称された新しい福祉・雇用政策では、福祉政策転換のスローガンとして「福祉から就労へ」(Welfare to Work)という言葉が喧伝されることになった。このようにこのワークフェアは、労働市場の商品化がもっとも進んでいた英米でまず提唱された政策原理であったが、やがて英米以外の国々にも影響を与えていくことになる。

福祉受給に対する就労義務を強調するワークフェアに対して、「アクティベーション」(activation)とは、人々の就労を支援するさまざまな社会政策の実施を支える原理である。このアクティベーションは、就労と福祉を結び付けようとする点ではワークフェアと同じ方向性を持っているが、主要な相違点は、ワークフェアに内包されている就労拒否に対する懲罰的原理ではなく、職業訓練や転職を促進・奨励する政策に重点をおいている点にある。それまで労働力の脱商品化を推し進め、普遍的な福祉サービスの給付を謳ってきたスウェーデンなどの福祉先進国と呼ばれてきた国々において、1990年代以降産業構造の変化とグローバル化にともなう労働市場を取り巻く状況の変化に対応すべく、職業訓練や就職斡旋など積極的に就労支援を進めていく政策を福祉給付と関連させる傾向が強まっていくことになった。

このアクティベーションは、ワークフェアに含まれている「自立支援」という形の就労強制の観点よりも、労働市場の柔軟性を高め職業移動を活性化させていくなかで、個人レベルだけでなく社会全体の技能レベルの向上をはかることも目的としている。つまりたんなる福祉目的を超えたかなり積極的な社会政策を含むものがこの政策原理のなかには含まれていると考えることができる。またパートタイム労働を積極的に推進したオランダの雇用政策なども、全般的な就労率の引き上げをはかる志向性からアクティベーションと



の関連性を指摘する議論が存在している。

さらにアクティベーションの政策原理は、疾病・老齢・失業などの社会的危機に備えることを中心としてきた従来の福祉国家的諸原理に比べると、教育・職業訓練などに関する能動的な社会投資の役割を重視している点も特徴的である。この点は日本社会においても、若年層の失業率が通増するなど、これまで社会的弱者と考えられてきた高齢者だけではなく、積極的雇用政策など若年層を主たる対象とする社会政策の必要性が叫ばれていることから、今後積極的に検討していくべき方向性といえる<sup>1)</sup>。

こうした福祉と就労とを結び付けようとするワークフェアやアクティベーションに対して、「ベーシック・インカム」(basic income) は、福祉と就労を切り離し、就労の有無や社会的属性をとくに問わず、すべての市民に対して必要最低限の所得給付を行おうとする原理である。このベーシック・インカムがこれまでの公的扶助制度と大きく異なる点は、受給にともなう資力調査などを一切廃止し、市民権の有無だけを給付の条件とする、個人を対象とした制度が想定されている点である。現在福祉政策の柱として国家レベルでベーシック・インカムを本格的に導入している例はまだ存在していないが、地域社会レベルではさまざまな実例が存在しており、とくに子どもと高齢者を対象とするさまざまな社会手当の制度原理としてのベーシック・インカムの考え方は、次第に国際的伝播が始まっている。日本でも 2009 年の政権交代以後新しく導入された「子ども手当」がこの原理に相当すると考えられる。

ベーシック・インカムは、受給にともなうスティグマの廃止、制度の簡素化、管理コストの大幅な削減、家族形態や生活スタイルに対して中立的などの点で特徴を持つとされる。つまり従来の公的扶助制度が受給者に強いスティグマを作り出し、制度維持のために膨大なコストを要することと比較すると、きわめてシンプルですべての人々に自由を保障しうる制度である点が強調さ

れる。とくに近年各国で進んでいる家族形態の大きな変貌をうけて、個人を対象とする社会政策の必要性が叫ばれている点からも、今後あるべき政策原理としてベーシック・インカムを導入する必要性が説かれている。

制度導入にあたって懸念される財源問題に関してはさまざまな試算が存在するが、ベーシック・インカムの水準を現在の公的扶助基準相当とするか、それよりも低い水準に設定するかで大きく前提が異なり、税体系をどのようなものとして構築するかによって（消費税中心とするか累進度の高い所得税を想定するかなど）まったく異なってくる。現行の社会保障支出のなかからベーシック・インカムによって代替される諸制度にかかる経費を差し引いたものの残りを租税収入によってカバーすることが現段階ではもっとも現実的な計算式と考えられるが、ベーシック・インカムの給付水準を決定し、その水準を安定的に維持するのは政治的にはかなり難問になりうると思われる。

ベーシック・インカムの給付水準等を決定に際しては、第一に、必要最低限の所得水準をいかにして決定するかがきわめて大きな問題となるであろう。とくに現在の日本社会のように、実際には生活保護を受給していない生活保護基準以下の所得階層が広範囲にわたって存在している現状のなかで、必要最低限の生活にかかる所得水準に関する合意を成立させることはきわめて大きな問題である。また第二に、いったん設定された給付水準も経済・財政情勢の変化によって変更されることが当然予想されるが、その改定をめぐっては公的年金の物価・賃金スライドのような自動的な調整原理だけではなく、つねに就労や賃金水準とのかかわりなど制度の根本原理に立ち戻った議論が繰り返し行われることも予想される。

## 2 福祉需給をめぐる権利と義務

これまで述べてきたように、福祉国家の再編をめぐる新しい政策原理の提示に関する議論で最大の争点となっているのは、福祉と就労との関係につい

てである。ワークフェアを進めようとしている議論に対しては、現代社会では「雇用」の絶対数そのものが不足しがちであり、稼働年齢層であれば「仕事」は見つかるはずだというのは幻想にすぎないという大きな批判が生まれている。こうした批判に対しては、福祉・介護やサービス関連などを中心に今後とも労働需要の拡大が見込まれる産業部門は多く存在し、適切な職業教育・訓練を行なう環境が整備されれば、社会的に十分な「仕事」の場は確保されうるはずだという反論もまた存在する。

これらの論争については、その国の経済状況や雇用慣行、教育制度などを含めて総合的に検討していかなければならない問題で、一概に論じることはできないと思われる。しかし、「雇用」問題をめぐり現在各国に共通してみられる特徴として、労働力の「商品化」には大きな限界がある点が指摘されている。グローバル化の進展のなかで低賃金国への生産拠点の移転が進んでいる状況は、製造業を中心とした福祉先進国における雇用数の減少をきわめて深刻なものとしつつある。産業構造の変化にともない現在先進国において求められている人材の多くは、短期間の職業訓練などで身につくようなものではない高度な能力・技能を要するものとなってきた。また現在多くの労働需要があるとされる福祉・介護関係の仕事に関しても、一定水準以上の賃金で雇用される数にはやはり限界があり、集団で作業する工場労働などと異なり対人サービスである以上仕事に対する適性の有無も避けて通れない問題だと思われる。

労働力の商品化に大きな限界があるこうした現在の状況のなかでは、ワークフェアの議論が主張する就労支援は、労働市場では通常労働力の供給者が現れないような職種に福祉受給者を強制的に就かせるものに他ならず、しかもそうした就労は福祉受給者に強いスティグマをもたらすだけで、特定の職業技能の習得に結びつくものではなく、自立促進にはつながらないとする見方がある。またこうした強引な就労強制は、就労に対する強い忌避感情を生

み出し、むしろ貧困の悪循環につながりやすいという批判も、公的扶助受給者の通増傾向などを見れば、十分な論拠があるといえるであろう。福祉受給と就労をめぐるこうした議論に示されているように、労働集約型から知識集約型に変化しつつある現代の企業組織に求められる人的資源に関する需要と、懲罰的な就労ではなく職業技能の習得に結びつくような人材活用に関する社会政策上の要請を満たす「仕事」の質と量を確保することはきわめて難しい問題である。

第二次世界大戦後各国で成立してきた福祉国家体制は、継続的な経済成長による完全雇用の実現を最大の目標としてきたが、経済成長路線が地球環境問題の壁などもあり行き詰っていくなかで、その最大の政策目標の見直しが必須の課題となりつつある。そうした状況のなかで、もはや継続的な成長による完全雇用は非現実的とする脱労働中心主義的観点が、現在さまざまな社会政策の策定をめぐる大きな論点となっている。この脱労働中心主義的観点とは、これまでの雇用中心の社会的価値観、つまり労働市場で正当に評価され得る（最低水準以上の賃金が得られる）職業技能を身につけ、雇用されて労働することこそが、市民としての当然の前提であるといった考え方に大きな修正を及ぼそうとするものである。労働市場に参加することに関する社会的な位置づけを引き下げていこうとするこうした考え方は、具体的な政策提言としては、生産性の向上を賃金の上昇に向けていくのではなく、一人あたりの労働時間の短縮に充てていこうとする志向性をもつ。

経済成長にともなって「雇用」が継続的に拡大し、完全雇用が常態であることを前提としていたこれまでの経済社会モデルと異なり、現在では安定した「雇用」は限られた椅子としての価値を持つともいえる。もしそうであるとするならば、その椅子をめぐって激しく競争することだけでは、安定した経済社会秩序の構築はきわめて困難であるといえる。脱労働中心主義的価値は、ワーク・シェアリング（work sharing）の考え方に基づいて、現在失業

中の労働者も含めて全体で仕事を分かち合うことを是認する平等主義的な生活の安定への政治的合意を模索することで、経済成長の追求に代わる新しい「豊かさ」の実現を目標にしようとする考え方ととらえることができよう。

こうした脱労働中心主義的価値にもとづくワーク・シェアリングの考え方は、労働市場において不利な立場にある社会的弱者の問題だけでなく、長時間労働を強いられている企業内のエリート社員も含めてこれからの経済社会における働き方を再検討していく点からも重要な指摘といえる。この点は、時間外労働が割増賃金ではなく実質的には所定賃金よりも低い水準になることが多く、長時間労働の傾向に拍車化がかかっている日本社会の現状のなかでは、とくに重要な留意点といえるであろう<sup>2)</sup>。また「名ばかり管理職」と呼ばれ、アルバイトなど非正規労働者以外の正社員をほとんどすべて「管理職」扱いにして、異常ともいえる長時間労働を作り出しているファーストフード業界の雇用形態などは改めて問い直される必要がある。

ただしこの脱労働中心主義的価値をめぐるやはり大きな論点となるのは、労働に関する義務をめぐる議論である。ワークフェアやアクティベーションを推進しようとする議論のなかには、働くことができない人はともかく働く能力を持っているのに働かない人は、福祉受給に関して何らかの制限をかけることはやむを得ないという形で、勤労の義務を実体的なものとしてとらえようとする考え方が見られる。こうした労働に関する義務を基本的には是認し、勤労と社会保障を結びつけていこうとする方向性は（のちに述べるようにベーシック・インカム提唱者のなかには否定的な論者も見かけられるが）大筋においては妥当なものとして政治的に受け入れられる可能性が高いと考えられよう。ただし問題は、繰り返し述べているように、「雇用」が労働市場において個人の努力によって必ず得られるものではなくなっているという現実をふまえたうえで、職業生活の確保を社会全体の課題としてとらえていくことであり、そのためには狭義の賃労働に限定されない「仕事」の概念が

広く社会的に共有されることが必要になると考えられる。

就労と最低生活保障を結び付けることの是非をめぐる論点は、最低生活保障に関連した諸制度相互の整合性をめぐる問題にも関係している。たとえば公的扶助における生活保護基準と最低賃金制度、さらに基礎年金の給付水準の三者の間での整合性にかかわる問題である。社会政策上の原則からすれば、最低賃金による稼働所得がもっとも高く、公的扶助による生活扶助額がもっとも低くなることが望ましい制度設計といえるだろう。しかし、これらの諸制度はそもそも異なった原理に立ち、それぞれ個別の歴史的経緯のなかで成立しているものであって、たとえば日本の現状では大都市部において公的扶助が三者の間でもっとも高くなる状況も発生している。こうした事態の発生自体は必ずしも問題とは言えないが、今後の福祉社会の創設にあたって考慮していかなければならないことは、必ずしも諸制度間の整合性をはかること（たとえば最低賃金の強引な引き上げをはかること）ではなく、最低生活保障とは何かに関する国民的合意を形成できるような議論の枠組みを設定することである。そのことはまた、憲法に規定されている生存権を実質的にどのように認知していくかにもかかる問題である。

最低生活保障にかかる福祉諸制度の制度設計に関して、現在各国で激しく議論されているのが、受給者の必要性に応じた個別的対応か、定型化・システムの簡素化かという論点である。この点が制度設計上の大きな選択肢として登場してきた背景には、各国とも社会生活における個人化の趨勢が高まっていくなかで、受給者の「必要」に関する判定・認定をだれがどのように行うのか、一定の生活スタイルの強制にならない形での福祉手当・サービスの供給をいかにはかっていくかが大きな問題として意識されるようになったことがあげられる。つぎに述べるベーシック・インカムのは主張は、福祉官僚制を極力排除し、まさに定型化・簡素化された福祉制度を目指すものの代表例といえる。ただし現物給付を含む個々の状況に即したきめの細かい対応と、

定型化された手当給付を中心とする対応は、本来は二者択一のものではなく、状況に応じて使い分けていくべきものであると考えられる。福祉制度の設計にあたっては、全員が判断能力を持つ自立した個人ではありえないことは当然前提としなければならない。またたとえば子どもや障害者に対する社会手当が扶養義務者とされる者によって事実上略取されるケースなど、個人の自立を促そうとする制度の導入が、抑圧的な家族関係の再生産の助長にもなりうることも、制度設計にあたって軽視すべきではない。

### 3 ベーシック・インカムと最低生活保障

現在新しい社会政策の原理をめぐる議論のなかで、もっとも大きな論争を引き起こしているのが、ベーシック・インカム論である。ここでもう一度ベーシック・インカムに対して簡単な定義を与えると「無条件で構成員全員に対して個人単位で交付される所得であって、交付にあたっては資力調査や就労要件がないもの」と表現しうる。

ベーシック・インカム論にはさまざまな思想的背景・沿革があるが、近年の議論に大きな影響を与えているのは、1980年代以降ジョン・ロールズの正義論などの影響を受けて生みだされてきたヴァン・パリースに代表される規範的な政治理論である。パリースの議論は具体的な政策指針を示すものというよりも、規範理論として「万人の実質的自由」という社会正義を実現するための哲学的試論と考えることができる<sup>3)</sup>。しかし、「資産としてのジョブ論」（「労働者」はジョブという地位を占有することによって、社会全体の生産に貢献するだけでなく、社会的財産から受益することも可能になる）など、従来の「雇用」に対するとらえ方を根本的に転換するような視点は、ベーシック・インカムをはじめとするいくつかの政策指針をめぐる具体的な議論に応用が可能である。パリースの視点は、徹底的なリベラリズムの立場に立脚するとともに、社会におけるさまざまな格差を容認するためには、その前

提として、各人が社会的財産からの平等な取り分を手生活に始めることが必要な条件であることを強調するものといえる。

こうした規範理論に基づくベーシック・インカム論に対して、社会福祉・教育・医療などの現場における議論から生まれてきたベーシック・インカム論も存在する。たとえば日本におけるベーシック・インカムの最初の主張は、1970年代の障害者運動の中で主張されたものとされる。そこでは雇用中心の社会的価値観を否定して、人間には働くことを免除される期間が必要であること、たとえ労働市場では仕事を見つけられなくても必要最低限の生活保障が社会的合意として行われる必要があることが強く訴えられていた。かつてアメリカの社会学者パーソンズが医療社会学で提示したように、「病人の役割」を取る者に対しては、「労働の免除と休息の権利」さらに「治療を最優先する権利」を社会は承認しているとする考え方である<sup>4)</sup>。現在の日本では自立支援という形で、障害者や精神疾患の罹患者などに対しても、社会的義務として就労を強調する傾向がつよく見られるが、「働くこと」は社会復帰や治癒したものと必ずしも同義ではない。鬱病の急増など近年の新しい様態の精神的疾患等の増大状況を考えると、たとえ稼働可能年齢であっても、就労と切り離された最低生活保障の原理を盛り込んだ制度を必要とする場面はかなり広く存在していると考えられる。

また貧困家庭の子どもたちは、労働を免除された理念的な「子ども期」を過ごすための社会的資源を与えられていないことが多い点にも配慮が必要である。高校在学中からアルバイトをするなど若い年齢での就労経験は、自律性を養う機会となる場合もあるが、低賃金や社会的交流のための時間の喪失、学校と仕事との緊張関係などを通して学校中退を引き起こすなど、若者にネガティブな影響を与えることも多い。とくに生活費や授業料など学費捻出のためにやむを得ず就労することはきわめて問題である<sup>5)</sup>。

現在ベーシック・インカムに関する議論には、「負の所得税」や「給付つ



き税額控除」など厳密にはベーシック・インカムとは異なるが、それに類似したさまざまな政策提言も存在している。たとえば負の所得税とは、所得税課税にあたり一定水準以下の低所得者には逆に所得を給付する制度で、実際に米国では1970年代に議会で法案が審議されたこともあった。こうしたベーシック・インカムに類似した諸制度に対しては、新自由主義的な経済学者からつよく支持される傾向にあり、たとえばミルトン・フリードマンは、1960年代以降米連邦政府が福祉政策の充実をはかったことが大きな財政制約につながったと指摘し、福祉政策をめぐる政治的圧力から生まれた泥沼から抜け出す方策として、現行の公的扶助制度や医療扶助など直接救済制度を廃止し、最低保障額を一律に給付することを提言していた。

さらに現代ドイツを代表する新鋭の経営者として活躍しているゲッツ・ヴェルナーは、きわめてラディカルなベーシック・インカム論を展開している<sup>6)</sup>。ヴェルナーの議論は、現行の経済社会体制の維持を前提に、法人税等を全廃し、租税は消費税のみとしたうえで、この消費税を原資として、すべての人に最低所得保障を行うべきとするベーシック・インカム論の提唱である。この議論が興味深いのは、現代の経済構造が農村的な自給自足的なものではなく、自分の生産はつねに他人の消費によって支えられなければならない点に着目して、市場での円滑な取引を可能にするための手法としてベーシック・インカムの導入を主張しているところにある。

これまで見てきたように、ベーシック・インカムおよびそれに類似した制度導入の主張は、福祉国家体制を否定する新自由主義的な経済秩序の提唱者によって行われることが多いが、ベーシック・インカム自体は一つの政策手法にすぎず、さまざまな政治的立場からそれを援用することが可能なものでありうる。したがってベーシック・インカム論における中心的な争点は、目指すべき政治経済秩序の問題よりも、最低生活保障とベーシック・インカムをどのようにつないでいくかという点にあるように思われる。

この最低生活保障に関する新しい基準の策定に関しては、英国におけるMIS（Minimum Income Standard）研究など、最低生活保障にかかる生活水準の設定を合理的に進めるために、実証的調査をもとに生活に最低必要とされる範囲を市民的合意によって形成していこうとするきわめて興味深い動きが出てきている<sup>7)</sup>。日本においても、現代の市民生活において何が最低限必要な財やサービスなのかを、さまざまな経験を持つ市民の合意のなかで決定していこうとする試みは、多様な価値観をもつ市民が他者の生活への関心を高め政策形成に積極的に関わっていくことを促進する点からも、これからの社会政策の方向性を探るものとして大きな意義を持つといえる<sup>8)</sup>。

ただしベーシック・インカムの導入は、新しい社会経済システムの構築にはなりえず、あらゆる雇用保護、所得保障制度の撤廃と引き換えに低額の所得を与えることで、階層の固定化をより推し進める効果しか生まないのではないとする、社会政策上の根本的な疑念がつよく存在していることはやはり指摘しておかなければならない。つまりベーシック・インカム以前に、雇用システム、教育システムの再構築とそれに対応する社会保障制度を漸次改革して作り変えていくことこそが必須の課題であって、現在のさまざまな問題群を解決する魔法の杖のようなものとしてベーシック・インカム論が登場しているとすれば、それはきわめて危険であるとする考え方である。

また福祉の実務に携わっている人々からは、福祉受給者の個別ニーズをふまえた現物サービス給付の必要性が指摘され、現金給付であるベーシック・インカムの効果に関してはきわめて懐疑的で、生存権保障に関する国家責任の回避につながりかねないとする批判が表明されることが多い。これに対してベーシック・インカムの提唱者は、最低生活保障をどのようなものとしてとらえるかによってさまざまな立場の違いはあるが、ベーシック・インカムによる最低生活保障はそれ単独では成り立たず、さまざまな制度改変が不可欠であり、とくに住宅・教育・医療・介護などの社会サービスへの普遍的ア

クセスの保障は、ベーシック・インカム導入以前の大前提であると主張されることが多い。

以上述べてきたように、ベーシック・インカムの是非をめぐる両者の論争は必ずしもかみ合っているとは言えないが、要するに住宅や教育・医療などの基本的な社会サービスの整備が必須の課題であることについては社会政策にかかわる論者の間では異論がないともいえる。さきにふれた最低生活保障の基準策定に関しても、たとえば英国における MIS の算定では住宅費に関しては社会住宅への入居が前提とされるが、日本の大都市部とくに東京においては公共住宅の絶対数が不足し、しかも稼働可能層はほとんど入居不可であるため、民間の賃貸住宅への入居が不可避で、家賃負担の高さが必要所得水準を大幅に引き上げているなど、ベーシック・インカムの是非を論じる以前に考慮しなければならない多くの課題が存在している。家族形態の急激な変貌によって、今後個人を対象とする社会政策の重要性が高まってくるのは避けられないが、そのなかではあらゆる個人が普遍的にアクセスできる社会共通資本の整備の重要性はますます高まっていくと考えられる。最低生活保障について考える際に見落としてはならない点が、こうした住宅・公共施設・医療機関・公共交通などに関する社会基盤の整備と、個人の自立を支える市民としての基本的な生活能力、たとえば周囲とのコミュニケーションや家計管理などの技能の育成に関することである。

#### 4 社会的包摂を志向する政策

これまで述べてきた新しい福祉政策デザインに関する議論では、福祉と就労を結び付けようとする議論（ワークフェアやアクティベーション）と最低生活保障と就労を切り離そうとする議論（ベーシック・インカム）のいずれもが、個人の自立性を損なわない形での福祉給付を行なうための制度設計のあり方が問題となっている。ただし現在深刻化している新しい社会的危機は、

最低生活保障が十分に行われていないことだけでなく、あらゆる社会的紐帯から切り離され、社会的に保護されることがなく、きわめて不安定な状況に つねにおかれている人々が多数存在していることに特徴を持つものである。乳幼児の発達には十分かつ適切や保育の存在が不可欠であるように、個人が真に自立していくためには、それを支えていくための社会的保護がまず与えられることが必要である。

ここで指摘した社会的保護とは、物的な財・サービスにかかるものだけではなく、情緒的なものも含めたものとして考えられなければならない。たとえば、アルコール依存症患者の治癒のためには、薬物投与や身体的諸状況を改善するための入院措置が必要になる場合もあるが、決定的に重要なことはアルコール摂取を継続的に絶つという行為そのものであって、そのためには本人の意思を支えていくための環境作りが不可欠である。本人の意思だけでは依存症からの離脱が難しいことは多くの事例が示すところであって、とくにギャンブル依存症など薬物治療がまったく存在しない領域においては、ほとんど唯一の確実な治療方法である自助グループへの継続的な参加などを欠かすことができない。この依存症患者の治療の事例に典型的に示されているように、個人が社会的に真に自立していくということは、周囲から孤立した自閉的な状況のなかでは不可能であって、自分の行動や感情を集団のなかにとけ込ませ、そのなかから影響を受けつつ意思を確かめていくという過程が必要不可欠である。つまり自己という硬い殻をいったん打ち破り周囲に対して自分を開くこと、そしてその自分が周囲から受け入れられるという経験の積み重ねが、真の自立を生み出すきっかけになると考えることができる。

日本社会ではこれまで企業社会がその家族を含めて労働者を全面的に包摂することで、一定の社会的保護機能を果たしてきた。しかし、バブル経済崩壊以後日本の企業社会はその構成員を大幅に絞り込むようになっており、とくに新規学卒時に安定した雇用に就くことができなかった者は、職業生活の

面でつねに周辺的な位置を占めるだけでなく、社会的保護の面でもきわめて不安定な状況に置かれることが一般的である。従来個人の生を支えていた職場や家庭という安定した基盤を持たず、ネット上のつながりと消費生活のなかにしか「自己的なもの」のありかを見出すことができない状況は、たとえば最低限の所得保障などの施策が行われたとしても、それだけでは解決できない多くの問題群の存在を示唆している。

こうした状況のなかで、現在各国の社会政策で目指されている方向性は、新しい社会的危機を「社会的排除」の問題としてとらえていこうとするものである。つまり現在進行しているのは、所得の減少だけにとどまらない生活全般の貧困であって、雇用の面だけでなく、さまざまな社会的回路から排除されて孤立する状況の増大である。したがって、いま求められているのは、特定の貧困層に対する対処ではなく、社会的排除の克服と社会的な場への「包摂」を志向する政策の提示であるとする考え方である。

この社会的排除に対処する社会的包摂を志向する政策の具体例としては、たとえばフランスで1988年から取り入れられているRMI（「社会参入最低所得」制度）をあげることができる<sup>9)</sup>。このRMIは、元来マグレブ（北アフリカ）出身の移民の増大などを受けて、フランス社会への同化に多くの困難を抱えている人々を支援する目的と、貧困層に対する新しい給付の二つの目的を持って創設されたもので、自立のための取り組みなどに関する社会参入契約の締結を前提に、25歳以上のすべての市民（扶養する子どもがいる場合は25歳未満も含む）を対象に最低所得を保障することを目的として、本人の稼働所得と基準額との差額を、補足性の原則に基づき支給する制度である。この制度に関しては、制度導入の当初から困窮者に対する所得保障とフランス社会への同化のどちらの機能に政策の力点を置くかなど、政策の根本原理をめぐる多くの議論があり、扶助手当の給付と引き換えに、フランス文化への強制的な同化をはかるものだとする批判も根強かったが、この制度

の適用を受ける人員数が幅広い年齢層にわたって増大し、2009年には新しくRSA（「積極的連帯所得」制度）に改編されて、アクティベーション的な狙いも付け加えられて、フランス社会に定着するものとなっている。

またワーク・シェアリングの考え方を取り入れた「オランダモデル」とも呼ばれるオランダの積極的な雇用・福祉政策も、雇用機会の拡大を通して社会的包摂を目指す政策の展開と考えることができる。オランダでは従来の雇用法制を大幅に見直し、総パートタイマー社会と呼ばれるまでに雇用の流動化とパートタイム労働の拡大を推し進めた。その背景には、同一労働同一賃金の原則の徹底をはかり、正社員労働とパートタイム労働との賃金格差を無くすことによって、フレキシブルな雇用を制度化し、各人の希望や適性に合った仕事に少しずつ就いて社会を支えあっていくという、ワーク・シェアリングの考え方に関する国民的合意が成立していると考えられる。

ただし現在展開されている社会的包摂を目指すさまざまな政策は、志向されている目的や内容にかなりの差異が存在する。これは社会的包摂の概念そのものの曖昧性と多義性に起因する部分が大きく、貧困の克服と包摂の関係性をめぐり、いわゆる搾取を生み出す「望ましくない包摂」という観点から批判が展開されることもある<sup>10)</sup>。このように「包摂」をめぐる議論状況もけっして一つに収斂するものではないが、社会的排除を克服していこうとする社会的包摂の考え方の基本にあるものは、収入の少なさだけではなく、障害、暴力、差別、孤独など、家族や学校のような「普通の世界」から排除された状態と、そのことによって引き起こされる「貧困」をいかに克服していくかという点にある。

現代の消費社会のなかでは、消費行動を通して自己の意思が貫徹され、社会との接点も確保されると考えられる傾向が顕著になっているが、繰り返して述べてきたように「貧困」は消費社会における購買力の喪失と必ずしも同義ではない。抽象的な貨幣の物神性を指摘するまでもなく、個人が行使する

貨幣の力が強まるほど共同性は喪失していくことも事実である。現代における貧困はかつてのような消費財の欠乏でなく、もっと広範囲な社会的共同性からの排除であって、そうした貧困の克服のためには、狭い自己の殻に閉じこもらず、周囲との関係性のなかで「自己なるもの」を再構成していくことが不可欠の課題であると考えられる。そのためには、現在の制度のもとでは受給者にさまざまなスティグマをもたらす公的扶助の受給に至る前に、各種社会手当の拡充による最低生活保障をはかるとともに、狭義の職業訓練の範疇にとどまらない共同社会への多様な復帰プログラムの整備が要請されるであろう。

## 5 新しい市民権概念

現在の新しい福祉政策の諸原理に関する議論とくにベーシック・インカムのは是非をめぐる議論において、ベーシック・インカムへの強固な反対の根拠となっているのは、労働規範への強固なコミットメントである。勤労は神聖な義務であって、労働から切り離された存在は社会的有用性を持たないとする労働中心的な価値観は依然根強いものがある。一般に（社会化の中核的な要素である）規範倫理は短期間では変化しないとされるが、急激な産業構造の変化や家族形態の変貌を受けて、今後労働規範が大きく変貌する可能性もけっして否定できないと考えられる。したがって現状においては、労働規範に対する選好の変容が実現するかどうか、ベーシック・インカム論をめぐる今後のひとつの大きな論点であるといいうるのであろう。

ベーシック・インカムは、制度に安易に依存するフリーライダーを肯定し、怠け者による勤労者の搾取を容認するする不公正な制度であり、失業給付のような短期はともかく、労働と切断された恒常的な所得をもたらす弊害の大きさを指摘する道徳的な反対論に対して、実効力ある仕事へのアクセス権を持つためには所得の権利がまず必要であり、ベーシック・インカムの無条件

性は、人々の関係性を良好に保ち、非有償労働へのインセンティブを高めるとする賛成論との根強い意見の対立が存在する。こうした意見の対立のなかで、議論の一つの焦点となっているのがいわゆる「互恵性原理」をめぐる論点である。勤労に対する対価としての給付という側面を捨象したベーシック・インカムは、互恵性原理を侵害するものとして絶対に容認できないとする主張に対して、ベーシック・インカムの導入は互恵的な関係性を築く可能性を開くもので、むしろ現金給付の際に特定の義務を課すほうが互恵性を損なうのではないか、また勤労の義務ばかりが強調されるが、労働の場を創出するのは社会全体の責務でもあり、政府と市民がともに義務を果たすという互恵性の存在が等閑視されていないかとする主張の対立である。

こうした互恵性原理をめぐる議論のなかで、これからの新しい福祉社会を構想していくうえで一つの大きな導きになると考えられるものに、「多様な互恵性」概念が存在する。これまでさまざまな議論の前提となってきた有償労働中心の互恵性概念は、無償労働と政治という二つの「貢献」の形態が軽視される可能性を持つ点で問題を抱えていると指摘し、互恵性の概念をもっと広い文脈でとらえ直す必要を説くのが、多様な互恵性の考え方である<sup>11)</sup>。個人と社会との双方向の関与に着目するこの多様な互恵性概念は、さきにふれた「貧困」と社会的排除の克服にも関係し、現在さまざまな意味で危機に瀕している「自己なるもの」を共同社会のレベルにおいて再建する方策にもなりうることを期待できると思われる。それは、従来の職業訓練のように、限定された選択肢のなかから自己の進路を決定するという考え方ではなく、多様な「自己選択」とそのなかで生じる可能性がある新しい危機を社会的に共有することで、個々人が孤立することなく、それぞれの「自己なるもの」の再確認をはかっていくことを志向するものともいえる。

社会的排除に対応するものとして取り入れられることになった、さきにふれた、フランスのRMIは、たんなる社会手当ではなく、受給者の意思を尊



重し、個人と社会との間のある種の双方向的な関係性の原理を持つ点において、従来の社会保障給付とはその法的性格を少し異にすると考えられる。それは権利と契約の中間的な領域に位置を占めるものと表現することができる。つまりすべての人が受給する可能性を持つという点では権利に違いないが、同時に社会参入に関するさまざまなプログラムへの参加を表明するという事実に基づいている点では契約関係としての意味合いも持つからである。このような社会的包摂に関する新しい政策原理の提示のなかで示されている考え方のなかには、従来の社会権的市民権の概念には必ずしも包含されない、新しい市民権の概念を構想するものが含まれているとも考えることができる。

ワークフェアをめぐる議論でも指摘されたように、福祉国家におけるさまざまな扶助制度に規定された受給権は、法的権利として確定すると、福祉受給者に受動性かつよい依存傾向を生み出すものとして批判されることがある。しかし、現在模索されている新しい政策原理においては、受給者を政府によって庇護される対象とみなすだけでなく、社会的排除を克服し、さまざまな形態で社会参入をはかろうとする積極的な主体として認知することによって、たんなる生存権ではなく、社会的に有用な形で活動していく権利を与えようとするものである。ここに政府は最低生活保障をする義務を負い、個人は生存権を持つという従来型の社会権的市民権の枠組みを超えた、双方向の契約的關係を含んだ新しい市民権概念が模索されることになる<sup>12)</sup>。

こうした新しい市民権概念を現代日本社会において模索していく際には、従来の企業社会の構造のなかで定着していた就職＝就社という固定観念から踏み出して、必ずしも有償労働に限定されない、社会生活のさまざまな領域における基盤技術・知識を「資格」として承認し、その運用に関する制度やルールを社会的に共有するという基本的な考え方が要請されるであろう。ここで述べている「資格」とは、現在の職業生活上の公認資格とは異なり、共同社

会にとってその存立を維持するために必要な技能・知識であるか否かによって設定・承認されるものとなることが想定される。そこに示されているのは、従来有償労働になりにくかった育児や介護などの仕事も「市民労働」<sup>13)</sup>として社会的に認知して、積極的に評価していこうとする考え方である。

生産性の向上が必ずしも内需の拡大につながらない現在の日本のような経済状況のなかでは、労働の場を確保し、長時間労働を是正していくためにも、ここに示した「市民労働」の概念なども含め、すでに述べたようなワーク・シェアリングの考え方を積極的に取り入れた社会政策が今後は必須の課題になってくると考えられる。現代日本社会において福祉・雇用政策を転換していくためにまず取り組まなければならない課題は、さまざまな社会的活動を阻害する要因となっている長時間労働を克服し、労働時間の実質的な縮減をいかに進めていくことができるかにあると思われる<sup>14)</sup>。

これまで述べてきたように、新しい社会的危機に対処して福祉政策の転換を進めていくためには、新しい福祉社会を構想する政策デザインに関する精緻な議論が必要になると考えられる。そうした議論においては、従来の市民権概念の枠組みにとらわれない新しい理論的枠組みを構築していくこと、たとえば多様な互惠性を含んだ新しい市民権概念を提示していくことや、それを実際に支える「労働」に関する従来の発想を転換した政策の提示が求められるであろう。

## 注

- 1) 雇用形態が多様化するなかで、ワーキング・プア等の増大を防ぐためには、これまでの学校体系とは別の系列で存在する職業訓練機関の拡充をはかる政策、たとえば現在展開されている積極的な雇用政策としての「日本版デュアルシステム」と呼ばれる、高卒未就職者、フリーターなどを対象とした複合的な訓練プログラムなどが、今後はもっと検討されるべきであろう。
- 2) 時間外労働の割増賃金が基本給をベースとするものに起因することで、諸手当や社会保険の企業負担分を考慮すると、現行の枠組みでは、多くの企業にとって、全体的な人件費を圧縮する意味からも、雇用を拡大するよりも時間外労働を伸ばす方向にインセンティブが働く構造になっている点は大きな問題である。
- 3) ヴァン・パリース著、後藤玲子・齊藤拓訳『ベーシック・インカムの哲学』勁草書房、2009年。とくに第四章の「資産（assets）としての仕事」に関する議論を参照。
- 4) 「病人の役割」などを中心とした、パーソンズ理論における医療社会学の位置づけなどに関しては、高城和義『パーソンズ 医療社会学の構想』岩波書店、2002年など。
- 5) その意味では2009年の政権交代以降に導入された高校教育無償化政策は、諸外国に比べ低かった教育への社会的支出を拡大する方向性を示すとともに、最低生活保障として一定の効果が期待できると考えられる。
- 6) ゲッツ・W・ヴェルナー著、渡辺一男訳『すべての人にベーシック・インカムを』現代書館、2009年。法人税や所得税を全廃し、最終的には所得税を50%程度に引き上げるべきとするヴェルナーの主張は、きわめてラディカルな内容に見えるが、グローバル化し相互依存関係の高まった現在経済の状況における合理的な租税体系の主張として一定の説得力を持つといえよう。
- 7) 英国におけるMIS（Minimum Income Standard）研究に関しては、[http://www.minimumincomestandard.org/mis\\_guernsey.htm](http://www.minimumincomestandard.org/mis_guernsey.htm)を参照。このサイトでは詳細な最新の調査・研究成果が随時紹介されている。
- 8) 英国のMIS研究に倣った最低生活基準の設定に関する研究として、日本でも東京都三鷹市における研究の実例がある。厚生労働科学研究費補助金・政策科学総合研究事業（政策科学総合研究事業）「貧困・格差の実態と貧困対策の効果に関する研究」平成22年度総括研究報告書「三鷹MIS」などを参照。
- 9) 都留民子『フランスの貧困と社会保護 参入最低限所得（RMI）への途とその経験』法律文化社、2009年。フランスでRMI制度が導入された背景には、高止まりしていた失業率のなかでの貧困対策だけでなく、社会的排除への政策対応がうまく意識されていたことが特徴的であった。
- 10) たとえば経済学者のアマルティア・センは、雇用機会の増加などによる所得の拡大だけでは「貧困」は克服できないとしている。センの議論の特徴は、貧困を所得や現実の生活水準ではなく「潜在能力」の不足という観点から定義しようとするところにある。「潜在能力」とは自らが価値を置くさまざまな生活様式の中から選択することができる可能性を意味しており、いわばその人物に開かれた選択の範囲のことである。

- 11) 主婦や退職者など有償労働から切り離された「市民」の政治参加の意義がかつては取りあげられていたが、近年では高い投票率などに示される高齢者の積極的な政治参加を、むしろ諸改革を阻む「シルバーデモクラシー」として批判的に考察する傾向も生まれている。
- 12) 社会権の市民権的包摂に関する古典的な議論として、T.H.マーシャル、トム・ボットモア著、岩崎新彦・中村健吾訳『シティズンシップと社会的階級』法律文化社、1993年。マーシャルなどの提唱した社会的権利をシティズンシップという地位身分のなかに包摂することで、普遍的権利とする考え方の重要性は決して過去のものとは言えない。しかし、マーシャル自身も述べているように、労働に対する個人の義務感覚を、シティズンシップという地位身分に付属するような新しい形態において再生することは、非常時などを除いては、けっして容易ではなく、大きな課題として残されている。
- 13) この「市民労働」の概念は、リスク社会論で有名なウルリヒ・ベックが提唱したもので、脱産業社会における大きな問題提起と考えられる。
- 14) 近年の労働経済白書（厚生労働省）に拠っても、週60時間以上働く労働者の割合は15%程度で推移しており、これにサービス残業等を加えると長時間労働の実態は明治時代末の「工場法」（若年女子労働者の一日12時間以上の労働などを禁じた）成立時の状況に戻っていると言われている。

主要参考文献（注記したもの以外で全般的に参照したもの）

- 1) 小沢修司『福祉社会と社会保障改革—ベーシック・インカム構想の新天地』高菅出版、2002年。
- 2) 社会政策学会編『社会政策における福祉と就労』（社会政策学会誌第16号）法律文化社、2006年。
- 3) 武川正吾編著『シティズンシップとベーシック・インカムの可能性』法律文化社、2008年。
- 4) ルース・リスター、松本伊智朗監訳・立木勝訳『貧困とは何か』明石書店、2011年。