

# 福祉国家と規範理論

## —序論—

後藤玲子

### I 本特集の目的と問題関心

国立社会保障・人口問題研究所では、平成11年度から13年度までの3年間に亘って、「社会保障改革の理念と構造——福祉国家の比較制度分析」(塩野谷祐一主査)プロジェクトが実施された。そこでは、各国の社会保障改革を評価するための規範的観点の抽出を目的として、現代の主要な規範理論を実践的に解釈する作業がなされた。さらに、同期間、「厚生経済学の新パラダイムに基づく福祉国家システム像の再構築」プロジェクト(鈴木興太郎主査)が実施された。そこでは、既存のシステムがもたらす効果や影響の機能的分析に留まらず、新しいシステム像の構想に役立つ学問として厚生経済学を再構成することが試みられた。本特集は、これらの2つのプロジェクトを通じて得られた成果(知見、分析道具、理論枠組み、研究ネットワーク)をもとに、各国で提案されている社会保障・福祉政策の規範的特性を明らかにするという新たな作業の中間報告に位置づけられる。その最終的な目的は、福祉国家が共通に直面する基本的な問題と具体的な課題を浮き彫りにし、多元的かつグローバルな現代社会に相応しい改革の方向性を展望することにある。

従来、福祉国家の規範的分析の主流は、効率性の観点にあった。例えば、外部性の存在や情報の非対称性、ひとの合理性の限界などに起因する「市場の失敗」に対して、福祉国家的な再分配政策こそが効率性——総生産量の増大、人々の厚生

の改善など——に寄与するという議論が積極的に展開されてきた。公正性に関しては、専ら、個人間の私的な利益や目的を所与として、個人間の便益・負担関係における「つりあい」の観点——比例的な配分あるいは算術的な過不足を問う——が問題とされてきた。他には、自助の促進や勤労意欲の助長、選択の自由や個人責任の尊重、あるいは、経済的・社会的平等化や世代間衡平性、家族の絆や社会的連帯、社会的包含(social inclusion)など、常識的に支持されている個々の道徳的観点から論じられることが多かった。

本特集の基底にある問題関心は、これらの規範的観点それ自体を問い直すことにある。各々の観点が依拠する価値・根拠とはいかなるものだろうか。各々の観点のもつ射程はどのような広がりをもつものだろうか。異なる役目をもった福祉と社会保障の諸政策を評価するにあたって、各々に、いかなる観点を適用すべきであるか、あるいは、異なる複数の観点をいかにバランスづけながら適用すべきであるか。とりわけ、主体(個人、カテゴリー、ポジション)間の私的なあるいは集合的な利益の対立が不可避となる局面を見据えながら、公正性の観点——主体間の権利・義務関係、便益・負担関係のあり方——、ならびに、効率性の観点——諸政策の効果・影響を図る指標それ自体の適切さ——を問い直そうとする点に特徴がある。

このような目的と問題関心を念頭に置きながら、以下では、本特集で扱われた中心的論点と議論の到達点を概観しよう。

## II 本特集の3つの柱

本特集の1つの柱は、『財産権の所有』、『自由はどこまで可能か：リバタリアニズム入門』で知られる森村進氏と『私的所有論』、『弱くある自由へ』で知られる立岩真也氏との対比である。森村論文は、リバタリアン（古典的自由主義、「小さな政府論」、アナルコ・キャピタリズムを含む）による福祉国家批判の要諦を簡潔に提示する一方で、リバタリアンの中で意見の相違のあるいくつかの論点に関する森村自身の見解を明らかにしている。彼によれば、リバタリアンによる福祉国家批判の要諦は次のとおりである。1) 社会内部の相対的な関係である経済的（不）平等は重要な問題ではない。2) 労働への機会と意欲を奪うおそれがあるので、最低賃金法や職業の免許制のような政府の規制を撤廃する必要がある。3) 「the Right to Life」は認められるが「福祉への権利」（社会権的な生存権）は認められない。4) 国家による政策を最小限に留める代わりに、相互扶助組織や家族、自発的贈与・互恵など、国家以外の組織による資源の移転を期待する。これに対して森村自身の見解は次のとおりである。上記の3)の議論はリバタリアンの中でも極端な議論であって、森村は、「他の人々の自由や所有への権利を制約することを認めながら、最小限生存権を認める必要があり、社会権的生存権と自由権や所有権が衝突する場合には、何らかの仕方で両者を調整せざるをえないと考える。森村によれば、「極端な欠乏から自らを救うだけの分の他人の余剰物への権利」（ロック）は、自己所有権といったリバタリアンの原理から出てくるものではないが、（消極的）自由権を常に至上の切り札と考えなければならない理由もないことを示すものであるという。その一方で、森村は、4)の議論、すなわち、相互扶助組織や家族、自発的贈与・互恵など、国家以外の組織による資源の移転を期待するリバタリアンの議論に対しても疑問をはさむ。彼は、子供による親の扶養をボランティアな共同体的相互扶助の一形態と見なすことはできないこと、ま

た、税金は支払うとしても自発的な慈善には躊躇する人々が少なからず存在することを指摘する。

これに対して、立岩論文は、「存在」という観念を手掛かりに、（生産に応じた分配を、生産の維持・社会運営の手段として部分的に容認しつつも）必要に応じた分配の正当性を再考する。本稿でとりわけ問題とされるのは、必要に応じた分配は生産を阻害する恐れがあるという議論、あるいは分配的正義の視点から取りこぼされる問題の所在を指摘する議論である。立岩は、「生産」には「存在の価値を表示する」という側面があるために——生産そのものを目的とするのではなく、互いの存在の価値を差異化することを目的として——、個人間でも国家間でも必要以上の生産がなされる傾向のあることを指摘する。さらに、「回復されることのない危害」や「徴収し分配することのできない関係」、例えば「愛情」など、分配的正義の問題（代替・譲渡・交換のあり方）には解消できない問題の多いことを認めたいうえで、「譲渡したくないものを譲渡せずにする」ために、また、代替されること、交換されることのない「存在」を尊重するためにこそ、「分配」が要請されるという視点（存在のための分配）を提出する。

さて、立岩と森村らリバタリアンとの間に有意義な対話がなされるためには、立岩の次のような言明を明確にする必要があるだろう。「自由がよいものならば、それは誰にとってもよいものである。自由が普遍的に、つまり誰にでも認められるなら、分配が支持される（はずである）」。一般的には、「自分にとって自由は善きものである」という主観的選好から、「自由はすべての個人にとって善きものである」という普遍的判断、さらには「自由をすべての個人に等しく分配（保障）する」という政策判断を形成するまでには距離がある。リバタリアンはそもそも自由の保障を普遍的施策として定立することを志向しているのだろうか。はたして、どのような種類の自由ならば、そしてどのような保障の方法であるならば、そのような施策として定立することを認めるのだろうか。確かに森村の議論では最低限の福祉給付が容認されている。だが、森村はそれを、自由とは異なる

質の権利として位置付け、自由とは異なる原理(人道主義)によって正当化しようとしている。したがって、この議論をもって「自由をすべての個人に等しく分配する」という言明を導出することは難しい。

この点を踏まえたうえで問題とすべきは、森村のいう最低限の福祉給付(それは立岩のいう「必要に応ずる分配」の実行に他ならない)に関して、それを実行するための仕組み——給付水準、給付方法、移転の仕組み——を具体的に設計することである。先に見たように、森村自身は相互扶助組織の自発的な展開を頼みにするものではない。そうだとしたら、やはり国家を母集団として拠出と給付の仕組みが設計される必要があるのだろうか。

最低限の福祉給付の具体的な仕組みに関連して、実際の福祉国家の改革動向を分析しているのが2人の政治学者、労働政治やカナダの社会保障研究で知られる新川敏光氏、スウェーデンの福祉研究で知られる宮本太郎氏である。両者の議論を対比することが本特集の2つめの柱である。新川論文は、従来の福祉国家の互恵原則を、生産的貢献との対応関係において、すなわち「公的福祉を受け取る資格として、可能であるならば、生産的貢献をなす相応の義務がある」ことと定義する。その上で、「受け取る便益と等価の生産的貢献を求めるとは、各人の生産能力の違い、ハンディを考慮した最低限互恵性を提唱する」ホワイトの議論、あるいは「労働市場への参加の他に、認定された教育や訓練プログラム」、例えば「若年者、高齢者あるいは障害者のケアや認定されたボランティア・ワーク」への参加を資格要件とするアトキンソンの議論に注目する。前者は、必要に応ずる分配準則に基づくものであり、後者は、経済的生産を超えた社会的貢献へと拡張された貢献準則に基づくものである。これらの議論をより徹底した考え方を、新川は、「労働なしの福祉」と呼ぶ。それは、「市民の自立」それ自体を価値として設定し、そのような価値の実現を目標として、福祉国家の諸政策を多層的に用意しようという考え方である。例えば労働時間の短縮を促し、市民活動領域を拡大すること、そして、市場関係の生活世

界への無制限の侵入を食い止め、市場的交換に代わる社会的ネットワーク網を形成するというワークフェアの議論、十分な所得の保証と十分な自由時間の確保を市民の自立の条件としたうえで、オランダを評価するグッディンの議論などから、生産至上主義的な考えを乗り越える視点が提示される。

宮本論文もまた「就労」を鍵として、福祉改革の方向性を整理しようとしている。宮本は、ワークフェアを、「福祉の受給資格として就労を強く打ち出すと同時に、福祉の目的の1つとして就労支援を重視する、という方向」として緩やかに定義する。したがって、①就労を福祉受給の条件とするワークファーストモデル、②積極的労働政策を推進するサービスインテンシブモデル、③就労に応じた所得、所得に応じた給付を行う政策が含まれる。その上で、福祉を就労から切り離そうとするもう1つの方向があることを指摘し、それをベーシックインカム論と総称する。両者はいずれも、所得の不足を扶助するという従来型の福祉を越えようとする点においては共通するものの、就労との連携を強めるか否か、政府の役割を重視するか否かにおいて、福祉国家再編の新たな規範的対立軸を構成するという。

ワークフェア、自立支援としての社会保障は、現代社会保障改革のキーワードである。それは(事後的な)所得分配そのものではなく、個人が一定の(事後的な)所得を享受するに至る理由やプロセスの多様性に視点を移すことを可能とする。だが、それらを共通の旗印とする改革論者の背後には、実のところ、まったく違った狙いやビジョンが隠されているのではないかと、ひとの福祉に関する異なる観念と構想に裏付けられているのではないかというのが、新川、宮本に共通する問題意識である。例えば、「就労」をすべての個人に共通に価値をもつ基本的機能として捉え、就労の保障を社会的にコミットすべき公共善として取り組む考え方と、「就労」を総生産量の増大のために要求する考え方、あるいは給付対象の選別を進め、政府の役割を縮小することを意図する考え方とは大きく異なるはずである。彼らの論文は、社会保障改革の事実的な分析を通じて、規範的に

考察すべき問題の所在を明らかにするものである。

本特集の最後の柱は、社会哲学あるいは政治哲学の分野で精力的な活動を進める盛山和夫氏と渡辺幹雄氏の手による2つの論文である。両者の目的は、ジョン・ロールズの正義理論の解説を通じて、福祉国家の基盤とすべき哲学を探究することにある。盛山論文は、はじめに、リバタリアンに代表される次のような考え方をリベラル・ドクトリンと総称する。すなわち、「諸個人が所与として有している諸価値を超えるようなものとして新たな価値を創出して提示してはならない。とりわけ、何らかの集合体を実体として扱うことを含意するような集合的な価値を、諸個人が所与として有している諸価値に対して優先するようなものとして提示してはならない」。そのうえで盛山は、このようなドクトリンは福祉国家を支える哲学には相応しくないという見解を主張する。その主要な理由は、福祉国家という構想は、「多文化的状況の下での新たな社会的協働を可能にする政治的価値に導かれるものであり、そうでなければならぬはずであり、「何が善であるのか」についての積極的な介入が余儀なくされる」と考えるからである。盛山によれば、ロールズの正義理論は「曖昧な記述を随所に残してはいるものの」、決してリベラル・ドクトリンに依拠するものではない。それは、むしろ集合的善 (collective good)、すなわち「原子的個人が単独で獲得する善の単なる集積ではなくて、集合的な協働作業によってはじめて生み出される創出された (emergent な) 善」に依拠するものと解釈される。

渡辺論文は、ロールズが対比する2つの概念、「財産所有制民主主義」(property-owning democracy) と「福祉国家」(a welfare state) を解説することにより、ロールズの「正義の理論」と整合的な社会・経済制度の特質を明らかにしようとする。渡辺が明らかにするところによれば、ロールズが批判する「福祉国家 (資本主義)」とは、「人々の行動の背景、もしくは枠組みを形成する社会的・経済的制度 (社会の基本構造) に着目しない。それはただ事後的に、……所得や財産の再分配を行うだけである。そこでは、政治的自

由の公正な価値が保障されていない」ような制度である。最後の指摘は重要な問題を孕んでいる。なぜなら、「政治的自由の単なる形式性を自覚した人々は、やがて政治参加の意思を失い、市民としての自尊心や自立を維持できなくなる」恐れがあるからである。渡辺の洞察によれば、その背後には、「国家を私的な結社と同一視」する傾向を持ち、「アトミスティックな存在論的個人主義」に立ち、「前政治的で私的な選好」をそのまま集計することを基本とするような考え方が存在するという。これに対してロールズが推奨する「財産所有制民主主義」とは、「もっとも恵まれない人々が、みずからも政治社会の一員であり、理想と原理をとまなうその公共文化を、みずからにとって有意義と見なせる」状態を保障しようとする制度であり、正義に適った公共的な制度やルールを通して互いを公正に扱えるような社会である。

### III 結びに代えて

盛山、渡辺論文の含意を確認するために、いま、個人の間で互いに分離可能であり、本人の選択のみに依存して物理的には実現可能となるような行為の集合を考えよう。個々人が選択した行為の連なりは1つの社会状態を構成する。ここで、その社会状態もまた個々人の間で分離可能であるとしたら、本人のみに関連する状態 (すなわち本人の行為) を個人に帰属させることは当然であるかもしれない。個人の私的領域に関する個人の自律的選択の尊重を要請するリバタリアンの主張はこのような文脈で了解される。だが、構成された社会状態は、かならずしも個々人の間で分離可能であるとは限らない。個々人が選択した行為のある特定の組合せが、個々人の間に分離不可能な1つの共同的状态 (信頼、友情、愛) を生む、あるいは、当事者たちを越えて不特定の人に影響力をもつような派生的状態 (経済学でいうところの外部性) をもたらす場合がある。さらに、本人の選択によってある行為や状態を実現することが物理的に不可能であるような個人を含む場合もある。後者の場合には、たとえ社会状態を個々人の間で分離す

る自明な方法があるとしても、あえてそれらを個々人に帰属させないこと、むしろ個々人の間で積極的に再配分することが要請されるかもしれない(立岩論文の主題はこのような状況である)。ここにおいては、個人の私的領域に関する個人の自律的選択の尊重というリバタリアンの主張は自明の正当性をもたなくなる。本人の選択に依存して物理的には実現できる個人の行為を、社会的にもそのまま実現可能とすべきであるか、それとも、一定の範囲へと社会的に制約すべきであるかは、個々人の行為の連なりが生み出す共同的・派生的状態への影響や再分配への効果を評価したうえで判断されなくてはならない。

ここで問題は、評価の方法である。評価には一定の観点が伴う。そして観点の背後には、一定の価値が伴う。はたして誰が、どのような観点を基に、どのような価値の実現を目標として評価するのか。本人との関連を越えて共同的・派生的状態や再分配への効果を評価するためには、行為者本人の私的関心に基づく観点や目標は適当ではないだろう。しかも、それらの状態が普遍的広がりをもつ可能性があるとしたら、特定の集団の集合的関心に基づく観点や目標も不適切だろう。このような場面で要請されるのは、特定の個人や集団の個別的な位置を離れた「公共的観点」である。だが、はたして、そのような観点は何に由来するのだろうか。それはどのような価値を伴うのだろうか。

ロールズ、セン、R.ドゥオーキン、T.スキャンロンらに代表される現代のリベラリズム——政治的リベラリズム、リベラルな平等主義——の特徴は、この問題の考察にあたって、再度、個人に立ち戻る点にある。「公共的観点」は、特定の個人や集団の個別的な位置に留まるものではないが、個人を超えた天空にいきなり跳躍するものでもない。それは異なる複数の個人や集団の観点を自在に行き来しながら形成される個人の不偏性・反省

性に由来する観点である。同様に、「公共的観点」が伴う価値は、特定の個人や集団の価値に還元されるものではないが、個人を超えた社会的価値に一体化されるものでもない。それは異なる複数の時点や地点に位置するあらゆる個人や集団が理性的に退けることのできない価値である。個々人は存在においても行為においても完全に切り離されることはない。だが、だからといって、個人を、個人を超えた何ものかに霧散させてしまってはならないだろう。現代のリベラリズムが依拠する自由とは、個人の私的領域における自律的選択の尊重を意味するに留まらない。一定の公共的観点から個人の選択を社会的に制約せざるをえない局面において、あるいは社会的な再分配を積極的に進めるにあたって、公共的観点それ自体の形成に関する個人の自律性を尊重しようとするときに(そのときにこそ)、彼らは、リベラルという語を高く標榜するのである。

価値の多元性を特質とする現代社会は、諸個人を政策の意思決定主体として扱う仕組みを民主主義システムとして用意している。だが、そのことは、かならずしも個々人の個別的情報と私的利益に基づく選好を、あるがままの形で尊重することを意味するものではないだろう。むしろそれは、私的利益や個人的情報、道徳的・宗教的信条などを対象化し、多様な状況に在る様々な人々に広く及ぼされる影響を広く考慮しながら、道理ある複数の価値判断の両立可能性を探る個々人の熟慮的・反省的な営為こそを情報的基礎とするものである。そのような営為を支える確かな情報と機会(公共的討議の場)を提供する点に規範的な政策研究の意義がある。本特集を1つの素材として、社会保障改革の課題と展望に関心を寄せる多くの人の中に、広く公共的討議が巻き起こるならば、企画者にとって望外の喜びである。

(ごとう・れいこ 国立社会保障・人口問題研究所  
総合企画部第2室長)