

ワークフェア改革とその対案 新しい連携へ？

宮本 太郎

■ 要約

ワークフェアは各国で現実に進行している福祉改革から生まれ広がった概念であるが、各国の福祉改革の多様性ゆえに、その概念も必ずしも一義的ではない。本稿は、アメリカ、イギリス、北欧（スウェーデンとデンマーク）それぞれで進行する「ワークフェア」的改革を比較検討し、相互の距離関係を明らかにしながら、ワークフェアの意味を浮き彫りにする。同時にベーシックインカムなど非ワークフェア的所得保障の政策動向に注目し、現実の改革のなかでワークフェア的改革と非ワークフェア的所得保障の間にはいかなる連携が生まれつつあるかを探る。

■ キーワード

ワークフェア、福祉改革、ベーシックインカム、福祉国家

1 背景

福祉改革論議のなかでワークフェアやベーシックインカムという言葉が行き交うようになった。こうした言葉が浮上する背景には、これまでの福祉政策が暗黙の前提としていた条件が崩れてきたという事情がある。従来の社会保障制度は、一定の就労および家族関係のパターンを前提とし、人々が標準的なライフコースを歩み続けることを条件として、それに伴うリスクに対処する標準的な保障を提供してきた。ところが、グローバル化および脱工業化にともなう社会変容のなかで、雇用関係はきわめて不安定なものとなり、家族的紐帯は脆弱となった。従来の社会保障体制の想定を超えるさまざまなリスクが日常的に噴出し、中間層を含めて広範な人々が多様なリスクに晒されるようになっていく。その一方で、階層化の進展、不安定就業層と長期失業層の形成によって、リスクの分布には偏りも現れている。人々の間には、リスクに対処する経済的条件や社会的能力にかんしても格差が拡大している。

つまり、これまでのように相対的に均質な労働市場を前提にして、人々が定型的なリスクをシェアしていく、ということがしだいに困難になっている。従来型の社会的扶助制度のなかでは、長期的に制度に依存せざるをえない層が形成される。多くの中間層は自前で新しいリスクに対処することを余儀なくされているだけに、「フリーライダー」の形成にはセンシティブになる。特に、福祉国家の自由主義モデルのように、社会保障制度が一部の困窮層を主要な対象とする選別主義的な性格が強いと、中間層の負担感が高まる。ここでは中間層を含めて、これまでの社会保障制度の前提となっていた暗黙の「社会契約」の結び直しが求められているのである。

こうしたなかで、新たな福祉政策への広範な合意をとりつける一つの方法は、社会権にオブレーションを伴わせることである。より具体的には、福祉の給付条件として就労を求めていくことである。ワークフェア改革が広がる条件がここにある。ワークフェアとは、とりあえず最も狭義には、社会

扶助や失業保険の領域で、給付の条件として就労を求める制度である。ただし、通常人々が福祉に依拠せざるをえなくなるのは、技能の欠如や育児の必要など就労に何らかの困難が伴っているからである。したがってワークフェアには、多かれ少なかれ、就労のためのさまざまな支援、例えば職業訓練や保育サービスの提供が含まれる。後述するように、政府による就労支援をどの程度の水準で考えるかによって、ワークフェアのタイプは分かれる。

他方で、福祉再編においてワークフェア改革は唯一の選択肢であるのか、という点が問われてきた。社会権にオブリゲーションを伴わせることは、社会権そのものの否定に繋がるという批判がまずあるが、そればかりではない。ワークフェア改革は、戦後福祉国家が目指した完全雇用を再現しようとしているが、仮に就労支援に力を入れたとしても、今日の労働市場の状況からして完全雇用は困難であり、所得保障をワークフェアというかたちで純化していくのは誤った前提に立脚している、という批判である。ベーシックインカムという対案が登場するのはこのような批判を基礎としている。本誌の鼎談あるいは筆者の別稿は、このワークフェアとベーシックインカムの対立という構図に焦点を当ててきた(宮本, 2004a; 宮本, 2004b)。

ただし、ベーシックインカムについては、その全面的導入が政治的に困難なことから、これをより現実的なかたちでアレンジし、用途を教育などに限定する、あるいは給付期間を限定する、あるいはここでステークホルダー・グラントと呼ぶ一括給付型のプログラムとする、などの構想が広がっている。そして、実際にいくつかの国では、ワークフェア改革とこうした新しい非ワークフェア型の所得保障が連携して進むかたちが現れている。

以下、本稿では、まずアメリカとヨーロッパにおけるワークフェア改革の展開を整理する。ここでは、アクティベーションと呼ばれる北欧型の政策を含め

て、広義のワークフェアにはその内容に大きな差異があることが強調される。次いで、ベーシックインカム論の問題点をふまえて、ワークフェア改革をとりあえず前提とした補完的な所得保障戦略が構想されていることを紹介、検討する。いかなるワークフェア改革が、どのような補完的所得保障と組み合わせられて展開するかが、21世紀初頭の福祉国家のゆくえを決めるであろうというのが、本稿の暫定的な結論となる。

2 ワークフェア改革の展開

2-1 ワークフェア改革の先駆：アメリカ

アメリカの60年代の福祉爆発は、雇用政策なき扶助の拡大によって福祉依存層を拡大し、これに対して中間層の福祉反乱が始まった。ワークフェアの起源は、一般にこうした事態に対応したアメリカの福祉改革論議に求められる。ワークフェアという言葉の出自は、ニクソン大統領がAFDC改革に際して用いたことに由来するが、その理念は80年代の保守派知識人の議論によって体系化されていった。

例えばマレイは、60年代以降の福祉政策がいかに依存と貧困を再生産しているかを詳細な資料から論じ、就労が可能な世代の所得保障は最終的には全廃するべきであると主張した(Murray, 1984: 227-228)。また、マレイの議論を受けてミードは、問題なのは政府支出の規模そのものというよりもその受給条件であると論じた。ミードが強調したのは、福祉をたんなるエンタイトルメントとする考え方を克服し、市民権にともなう義務の要素を拡大して、福祉の受給者を社会に統合していくことであった。具体的には福祉の受給者にワークテストを課して就労を義務づけることが提起された。ミードはこのような考え方を、政府の規模にこだわる伝統的な保守主義との対照で、「市民的保守主義 Civic Conservatism」と呼んだ(Mead, 1986: 249-254)。

ただし、ワークフェアがこのように保守派知識人による福祉国家批判にとどまっていたら、この言葉が今日のように広範な議論の中心となることはなかったであろう。ワークフェアという考え方には、このような福祉国家批判の系譜だけではなく、社会民主主義あるいは中道左派的な福祉国家再編論というもう一つの系譜がある。その淵源を辿ると、民主党に近いエルウッドのような論者が、ワークフェア改革をある意味で不可避のものとしながらも、これをむしろ福祉国家の発展という方向に展開させようとする戦略をとったことにつきあたる。

すなわちエルウッドは、マレイの著書から数年経て公刊された著書『プアサポート』(1988)のなかで、問題なのは人々の就労に向けた支援が貧困であることだとし、三種の支援策の必要を訴える。それは、就労をしても十分な収入を得ることができない世帯への補足的支援、技能の欠落や育児など就労を妨げる要因を除去する架橋的支援、そして就労の機会そのものの提供である(Ellwood, 1988: 12)。こうした一連の改革によって、人々の就労可能性を高め、かつ就労を見返りのあるものとしていくことがエルウッドの提起であった。エルウッドの議論には、福祉の給付期間に制限を設ける提案も含まれていたが、それは一連の改革と不可分のものであった。

保守派の議論に見られるように、まず就労を求めるワークフェアをワークファースト・モデルと呼び、エルウッドの議論のように、就労支援とバランスを採ろうとする議論をサービスインテンシブ・モデルと呼ぶ。1988年にレーガン政権のもとで導入された家族支援法は、この二つのワークフェア論の妥協の産物であった。すなわち同法は、各州に対して、95年までにAFDCの受給者の5分の1を就労させるか職業訓練プログラムへ参加させることを義務づける一方で、就労を支援するJOBSプログラム(職業機会および基礎技能プログラム)を92年までに導入して基礎教育や職業教育を準備

することを要請したのである(Schweber, 1999: 109)。

さて、民主党のなかでは、1984年の大統領選挙でモンデール候補がレーガンに対して大敗を喫したのを受けて、「ニューデモクラッツ」を結集するかたちで民主党改革協議会CLDが結成されていた。その議長として民主党から離反した中間層をひきつける政策を模索していたクリントンにとって、エルウッドの福祉改革論はきわめて魅力的なものであった。エルウッドを政策顧問に迎え入れたクリントンは、92年の大統領選挙の選挙マニフェストに、就労と福祉を連携させる福祉改革によって、「お馴染みの福祉は終わらせる Ending the welfare as we know it」ことを掲げる(O'connor, 2004: 185-201)。

政権に就いたクリントンは、当初、ワークファースト・モデルとは一線を画した改革をすすめているかに見えた。そのような姿勢を示した一例は、93年に、EITC(勤労者稼得控除)の予算を208億ドル増額することを決めたことであった。勤労者稼得控除は、構成員のうち少なくとも一人が就労している低所得世帯に対する税控除制度で、最も所得の低い層では、所得が増えるほど控除あるいは還付が増える仕組みである。1975年に導入された当初はあまり注目されるプログラムではなかったが、その考え方はいわばムチではなくアメによるワークフェアというべきものであった。クリントン政権はこのプログラムの増強を改革戦略の柱として打ち出したのである。

しかし、特に94年の中間選挙で、ニュート・ギングリッチ率いる共和党が勝利を収めてからは、クリントンの福祉改革は共和党サイドから強く掣肘され、96年の大統領選挙も近づくなかで、クリントンはワークファースト・モデルへの妥協を余儀なくされていく。最終的に実現した96年の改革で、AFDCに代えて暫定的困窮世帯扶助(TANF)が導入され、各州は2000年までに受給者の5割を週30時間以上就労させなければならなくなった。ま

た、通算5年以上の受給は認められない。こうした基準を達成できなかった州は連邦のブロック補助金を減額される。これは明らかにワークファースト・モデルに近いプログラムであった(O'Connor, 2004)。

2-2 サッチャー改革と「第三の道」：イギリス

ワークフェア改革は、ヨーロッパにおいても展開されてきた。まず、アメリカにおけるワークフェア改革は、二つのモデルの対抗という点を含めてイギリスに伝播する。すなわち、サッチャー政権によってまずワークファースト・モデルに近い改革が先行し、次いでニューデモクラツおよびクリントン改革の影響を受けた労働党＝ニュー・レーバーが、「働くための福祉」政策を追求する。

サッチャー政権の第一期においては、雇用と福祉を連動させることは大きな関心ではなかった。公共支出の削減を第一にかかげたマネタリスト的な経済政策が追求され、失業はむしろインフレへの対抗手段と位置付けられていたからである。ところが、80年代半ばになって、70年代平均で4.3%であった失業率が10%に及ぶに至って、サッチャーは重大な軌道修正を余儀なくされる。失業率が上昇することによってそれに関連する出費が急増し、公共支出の削減が困難となったのである。この時期アメリカにおいて、しだいにワークファースト・モデルのワークフェアが理念として浸透を始めると、イデオロギーや政策のデザインという点でサッチャー政権との共通項が認められることから、その受容に向けた動きが始まった。この経緯については、ドロヴィッツの詳細な研究がある(Dolowitz, 1998)。

具体的には、1986年からサッチャー政権は、マサチューセッツ州などのワークフェア・プログラムを参考に、リスタートプログラムと名付けて12カ月以上の失業者を対象としたカウンセリングや職業訓練の斡旋を開始した。また、1988年の社会保障

法改革においては、16歳と17歳の失業者の職業訓練プログラムへの参加を義務づけ、さらに同年の雇用法は、政府公認の職業プログラムへの参加を拒否した失業保険受給者に対して、26週間の給付停止などペナルティを課した。他方で、職業訓練の制度としては、アメリカの職業訓練制度をまねるかたちで地域ごとに経営側の参加による訓練事業協議会TECsを設置し、ローコストで民間主導のサービス体制への布石とした。90年代に入り、イギリスの失業率が再び深刻さを増すなか、メージャー政権の末期には失業保険制度の抜本改革がおこなわれ、失業給付は求職者手当Jobseeker's Allowanceとして再編された。

それではニュー・レーバーはこの路線にいかなる変化をもたらしたのであろうか。労働党のなかで、ワークフェア的改革への一歩が踏み出されたのは、ジョン・スミス党首のもとで労働党戦略の再検討のために設置された「社会的公正委員会」における討議をとおしてであった。1994年に提出されたそのレポートは、失業問題の根本として労働者の雇用可能性employabilityを問題とするアプローチを初めて打ち出した。ワークフェアという言葉は避けられていたものの、従来の労働党が需要サイド重視の経済政策を再分配政策と組み合わせることを基本としていたことを考えると、これは大きな転換であった。ただし、この時点では、雇用可能性を改善するためには、職業訓練や保育などの「再雇用サービス」への相当の投資が不可欠であることを強調するなど、その議論はサービスインテンシブ・モデルに近い特徴をもっていた(Peck, 2001; 近藤, 2001)。

ところが、ジョン・スミスの死後、党首の地位を継いだトニー・ブレアによって、この委員会の提起はワークファースト・モデルに近い方向へ軌道修正をされる。クリントン改革との一体性を強く意識するブレアは、まず「権利と義務」のバランスを強調して、実際にはワークフェアの力点を労働の義務

に移していく。職業訓練や教育投資のための新しい(恒常的な)財源確保は放棄され、財政的なパラメーターは保守党政権の枠組みが堅持されることが明らかにされる(Deacon, 2000)。

ブレア政権は、97年の予算において公益企業に対する一回限りのウインドフォール税によって52億ポンドを調達、そのうち36億ポンドを「福祉のニューディール」のために投じた。例えば最も力点の置かれた若年失業者向けのプログラムの場合、18歳から24歳のすべての失業者に4カ月間、個人アドバイザーがついて就職活動をおこない、実現できなかった場合は、賃金補助を受けた民間企業への暫定的な就労、環境団体あるいは非営利組織への就労、職業教育という四つのオプションから一つを選択させる。そして、合理的な理由なくいずれのオプションも拒絶する場合は、失業手当の給付を止めるなどのペナルティを課す、というものであった。イギリス雇用局のパンフレットによれば、2000年の9月には25万人の若者がこのプログラムによって失業手当に依存する生活から脱却し、政府はその目標を達成したことが強調されている(Employment Agency, 2001; 阪野, 2002)。

その後、第二期のブレア政権においては、就労忌避に対するペナルティを伴うプログラムがその対象を拡大する一方で、教育や医療などにかんしては政府支出の大幅な拡大が図られた。イギリスのワークフェア改革がどのような方向に向かっているかについてはいまだ判然としないが、1999年における勤労家庭税控除WFTCの導入や、後述する2003年のチャイルドトラストファンドの登場の意味などを併せて、それがアメリカ的ワークファースト・モデルを離れて次に述べるスウェーデン的な方向に向かっているという見解もあることを付言しておく(Annesley and Gamble, 2004: 156)。

2-3 ワークラインとアクティベーション：北欧 北欧福祉国家においては、アメリカでワークフェ

アという言葉が登場する以前から就労と福祉を連携させる考え方が強固であったということが指摘できる。これは特に戦後スウェーデン福祉国家において言えることである。

ワークフェアとの親近関係が指摘される政策として、まず挙げることができるのが積極的労働市場政策である。スウェーデンでは、50年代半ばから低利潤セクターから高利潤セクターへ労働力を移動する積極的労働市場政策が追求され、産業構造の転換を推進しながらの完全雇用が福祉国家を支えることになった。その内容は、公的な職業教育と職業紹介、そして転職に伴うさまざまなサービスであり、これはたしかにサービスインテンシブ・モデルの考え方と重なり合う。

また、スウェーデンの社会保障制度が就労と強くむすびつき、その給付が従前の所得に強くリンクしていることをワークフェア的にとらえる論者もいる(Freeman, Topel, and Swedenborg, 1997)。スウェーデンでは、勤労規範や就労インセンティブを福祉国家と両立させるために、最低限保障よりも中間層の現行所得の保障を重視してきたのである。逆に言えば、労働市場の外にいる場合の最低限保障の水準と就労している市民の各種保障の水準は大きく異なる。

しかし、失業保険や公的扶助の給付にあたっての就労の義務化という、ワークフェアの狭義の基準を前提とする限り、こうした制度はワークフェアとは距離がある。福祉を就労のいわば報償とする仕組みではあるが、懲罰性は欠いている。こうした就労と福祉の連携のさせ方は、スウェーデン語でアルベーツリンエン Arbetslinjen、英語で言えばワークラインと呼ばれるが、ワークラインとワークフェアには重なり合わない部分が多いと言えよう。失業保険などは、上述の職業訓練プログラムを受講することで何度も延長が認められる、いわゆる「メリーゴーラウンド」が特徴であった。もっともこの点では、90年代に入って労働市場局による

職業紹介を合理的な理由なく拒否した場合、失業保険給付を停止する制度が導入され、その限りでは狭義のワークフェア的な要素も導入されている。

デンマークの場合も、福祉と就労の連携が90年代にすすみ、それが93年に9.6%であった失業率を、2001年には4.3%へと半減させたことが知られる。デンマークでも、70年代から積極的労働市場政策の展開があったが、スウェーデンに比べると、所得保障制度は最低限保障に重点があった。特に、失業保険については所得置換率は90年代初めの時期で90%(ただし対象とする所得には制限があるため、実質60%)と高く、また給付期間は、延長が認められるために合計8年半に及んでいた。スウェーデンの積極的労働市場政策に対して、むしろ受動的な政策が優先されていたことになる。

しかし、相対的に安定していた失業率が90年代の初めに急騰すると、労働市場の柔軟化を求める保守と、失業との闘いを掲げる社民双方の思惑が交錯するなかで、93年に政権に復帰した社民党のイニシアティブで、就労と福祉を連携させる制度改革が相次ぐことになった。93年には失業保険給付の受給可能期間が最長で7年に短縮され、そのうち5年目以降は職業教育等のプログラムに入ることが義務づけられた。95年にはこれが5年(3年目以降にプログラム)、98年には4年(2年目以降にプログラム)と受給期間が短縮された。これに併せて、積極的労働市場政策の分権化がすすめられ、自治体が失業保険手当の受給者と個別の「アクティブ・プラン」を作成して労働市場への参入を支援することになった(Madsen, 1999)。

こうした改革については、94年の政府文書からアクティベーションという呼び方がされている。アクティベーションについてこれをワークフェアと呼ぶ議論もある(Torfin, 1999)。しかし、スウェーデンのケース同様ここでもワークフェア的要素は認められるとしても、それはあくまできわめて寛容で

あった失業保険給付に関する軌道修正にすぎず、アメリカ型のワークフェアとは区別するべきであるとする主張が一般的である(Andersen, 2003)。

3 非ワークフェア型所得保障の新機軸

3-1 ベーシックインカムと互酬性めぐる陥穽

ワークフェア改革の展開に伴い、それに対する批判も拡大する。それは第一に規範的な視点からの批判であり、ワークフェア改革が、就労義務の導入により社会権を掘崩し福祉国家を解体するものであるという議論である。例えばベックは、ワークフェア改革の進展を、福祉国家が生産性に最大の価値をおいたワークフェア国家に変貌していく過程としてとらえる(Peck, 2001)。第二に挙げられるのは、ワークフェア改革の効果に関する批判であり、ワークフェア改革が実は目指したような成果を挙げるできない問題を抱えている、という批判である。例えばヒルズは、イギリスにおける「第三の道」政策の展開について、「積極的な統合の手段の影響を過大評価して、保護的な手段あるいは再分配が必要なくなったかに考えるのは危険である」と指摘している(Hills, 2002: 233)。

こうした批判に対して、現状のワークフェア改革がワークファースト・モデルに近いかたちで展開しているのを改め、就労支援の要素を強めたサービスインテンシブ・モデルへ接近させていくことで対応しようという考え方もあろう。また、さらに生涯教育などの施策を強化するなどして、北欧型のアクティベーションに近い方向を目指すというオプションもありえよう。だが、一部の批判は、このように就労と福祉を強く連携させるという方向そのものに疑義を呈する。なぜならば、今日の労働市場の状況を考えると、かつてのように完全雇用を実現してそこを基盤に福祉国家を建設しようという発想そのものが転換を迫られていると考えるからである(Offe, 1997)。

こうした視点から、同じ課題に対してワークフェ

ア改革とは対照的な方法を探ろうとするのが、ベーシックインカムと呼ばれるアプローチである。ワークフェアないしアクティベーションかベーシックインカムかという、今日の福祉改革戦略をめぐる基本的相違点については、本特集の座談会でも政策対抗の構図を整理している。したがってここでは、それを繰り返すのではなく、ベーシックインカムとワークフェア（あるいはアクティベーション）という対立を何らかの形で乗り越える、あるいは調整しようとするいくつかの提起に関心を集中することにした。

ベーシックインカムは、ワークフェア改革を促した社会構造の変化を前提としつつも、ワークフェアとはまったく異なったアプローチによって問題に対処しようとした（小沢，2002）。通常、ベーシックインカムとは、所得調査ぬぎに、また就労を条件とすることなく、すべての市民に最低限の所得保障をおこなうことを指す。その純粋なかたちでは、年金や失業保険、あるいは児童手当などすべての既存の社会保障制度にかえてベーシックインカムを導入することが目標とされる。すなわち、就労と社会保障を従来以上に緊密にむすびつけようとするワークフェアに対して、ベーシックインカムは、就労と社会保障を完全にきりはなすことで対処しようとするのである。ベーシックインカムの提起の背景にあるのは、既述のように完全雇用を前提とした福祉政策の展開が可能でもなければ望ましくもない、という認識である。他方においてベーシックインカム論は、財源問題や経済的な効率に無配慮な空論であるわけではない。

ベーシックインカムを提唱する論者は、従来の社会保障政策の執行に当てられていた行政経費が大幅に削減されることにより、既存の社会保障財源を大幅に拡張することなくベーシックインカムを導入することは可能であると主張する。また、その導入によって、これまで所得調査を伴う生活保護制度などの下で受給者が陥ってきた「貧困の罠」

「失業の罠」が一掃され、低所得層の就労意欲が高まることも期待される。さらには、労働市場の流動化を支える効果も見込まれる。

しかしながら、グッディンやホワイトのような論者は、ベーシックインカムという対案に一定の共感を示しつつも、ワークフェア改革がすすめられる背景に照らして、こうした対案には大きな問題点が孕まれると指摘する（Goodin, 2001; White, 2003）。先にも論じたように、ワークフェア的な制度調整が求められるのは、長期的な就労や安定した家族関係の形成を与件とした社会保障という条件が崩れて、権利と義務の関係をより明示的に示すことが必要となったからである。ボールドとギンタスは、今日の制度を支える人々の心性は、自己利益の最大化を常に求めるホモ・エコノミクスというより、相互に権利と義務が果たされることを望むホモ・リシプロカンズ（互酬人）であると主張したが、ワークフェア改革が進行する背景には、この互酬性の規範が前面に出る事情があるのである（ボールド&ギンタス，2002: 281）。

グッディンらが主張するのは、ベーシックインカムは、少なくとも直感的にはこの互酬性とのつながりがきわめて見えにくいいため、そのままのかたちでは人々の間で支持を得ることが困難であろうということ、さらに場合によっては、現に就労してベーシックインカムを財政的に支える人々に対する搾取という可能性も否定しきれない、ということである。しかしだからと言って、ワークフェア改革が支持され、ベーシックインカムが否定されるわけではない。第一に、ワークフェア改革の背後に互酬性の論理があるといっても、互酬性の論理とは一つではない、ということである。第二に、ベーシックインカムにも多様な形態があり、そのなかには広義の互酬性の規範と連動し、ある意味ではワークフェアあるいはアクティベーションとの部分的に収斂していくかたちも考えられるということである。

互酬性の論理については、いくつかの次元で区

別することができるが、例えばホワイトは、互酬性について「厳格比例型の概念 strict-proportionality conception」と、「公正な負担型の概念 fair-dues conception」とを区別する。前者は、人々が享受できる便益と人々のコミュニティに対する貢献とを直接に、かつ厳格に対応させようとする考え方であり、現実の、特にワークファースト・モデルに近いワークフェア改革は、しばしばこのような互酬性の論理が前提となっている。これに対して後者は、人々に生産活動に参加しその報酬を受け取る条件が与えられたとき、生産活動の成果についてその配分にあずかろうとするものは、その能力と環境に応じて公正と思われる貢献を求められる、という考え方である。ちなみにホワイトによれば、両者は、資本主義的、社会主義的といった体制観の相違と結びつくものではない。例えば社会主義的立場のなかにも、厳格比例型の互酬性を求め、そしてそれ故に資本家の搾取を糾弾する考え方があった(White, 2003: 50-76)。

さて、後者の互酬性概念は、これまでの文脈に沿って言えばワークフェアのサービスインテンシブ・モデルやアクティベーション政策などとも通じる考え方であるが、ホワイトの議論のポイントは、ベーシックインカムもこうした互酬性概念に応えるかたちに調整していくことが可能である、という点にある。さらにグッディンの場合には、ワークフェア改革の流れをいわば利用して、より互酬的なベーシックインカムを導入することで、ワークフェア改革の流れを軌道修正していくことを展望する(Goodin, 2001)。ここで注目するのは、ワークフェア改革に対するより実現可能性の高い代案あるいは補完案として、互酬性に配慮したいくつかの政策提案が現れ、その一部はごく穏健なかたちではあれ現実に導入が図られていることである。

3-2 非ワークフェア型所得保障の新しい構想

こうした所得保障政策の新しい展開として、こ

では時間限定型ベーシックインカムや参加所得などの「修正型ベーシックインカム」と「ステークホルダー・グラント」を挙げておこう。前者は所得調査を伴わずにストリームとしての、すなわち持続性をもった給付をおこなうことでベーシックインカムと共通するが、給付期間を限定したり給付条件として(所得水準ではなく)社会参加を求める。後者は、ストリームとしてではなくストックとして給付をおこなう。

修正型ベーシックインカム

ここで修正型ベーシックインカムと仮に呼ぶのは、ベーシックインカムに先に述べた互酬性や社会的貢献の論理を導入しようとしたもので、参加所得および教育目的などと連携した「時間限定型ベーシックインカム」を挙げることができよう。

まず参加所得 Participation Income とは、市民権の基礎となる社会的貢献を、労働市場における就労に限定せず、教育、育児、介護、多様な社会活動など、幅広い領域に求め、そのような活動にかかわることをベーシックインカム給付の条件としようとする考え方である。参加所得は、アトキンソン、グッディン、ベック、オッフエなど多くの論者によって提唱されているが、この参加所得についても、早い時期にイギリス労働党の社会的公正委員会報告書がとりあげていた。同報告書は、まず市民所得＝ベーシックインカムによって既存の社会保障制度を置き換えるという考え方については、コンセンサス形成の困難やコストという点から当面現実的な選択肢ではないとする。しかし、参加所得については、所得調査つきの扶助プログラムに依存する人々の数を減らしていく上で有効な方法であるとしていた。ここでいう参加所得は、被雇用あるいは自営の市民に加えて、公的な教育を受けている、保育や介護にかかわっている、あるいは病気などで働くことが出来ない状態にあるすべての市民に、各種税控除を撤廃して捻出した財源によって、既存の各種制度を補完する給付をおこなって

いく、というものであった(Commission on Social Justice, 1994: 264-265)。

おそらくこうした提案は、同委員会の委員に名を連ねていたアトキンソンの主張によるものであると推測され、実際にアトキンソンはこうした参加所得についての議論を後により洗練させていく。アトキンソンによれば、参加所得は、社会保険制度に代替するものではなくその補完であり、その目的は所得調査つきの社会的扶助への依存層を減らしていくことなのである(Atkinson, 1996: 67)。

このアトキンソンらの提起に対しては、本来、ボランティアで自律的な活動であるはずの多様なアクティビティが社会的評価を受けることになるその危険性を指摘する議論もある。例えばバリーは、参加所得がボランティア活動をモニターする官僚制の恣意的な権力を増大させることに、強い懸念を表明している(Barry, 2001: 66)。

次に時間限定型ベーシックインカム Time-limed or Temporary Basic Income とは、本来生涯にわたって給付されることを想定していたベーシックインカムを、文字通り期間を限定した上で給付する制度である。例えばオフフェは、ベーシックインカム論者は「働くための福祉」論などのワークフェア改革を支えている多様な階層の不安を真剣に考慮するべきであるとしたうえで、後述する「参加所得」と併せて「サバティカル・アカウント」を提唱している。これは25歳を超えた市民に6カ月から最長10年間にわたってベーシックインカムを提供し、教育から育児に至る多様な社会的活動をサポートする、というものである(Offe, 2003: 113-114; Offe, 1997)。ここには、市民のサバティカルが教育や介護などと結びつくことが想定されているという点で、間接的に互酬性の論理が埋め込まれていると言えよう。

この点をより鮮明にさせたのが、スウェーデン労働総同盟のエコノミスト、リンドベリの提案する「教育アカウント」である。この構想も時間限定型

のベーシックインカムであるが、給付の用途は高等教育や生涯教育への参加機会拡大に限定されている。「教育アカウント」は、時間限定型のベーシックインカムに人的資本の形成という機能をもたせることでアクティベーション政策との連携を図っているのである(Lindberg, 1999)。

時間限定型のベーシックインカムに似た制度実験は、すでにスウェーデンで始まっている。それはフリーイヤー(Friår)と呼ばれる制度で、一定期間の就労キャリアをもつ市民に、3カ月以上最長一年間のサバティカルを与え、その期間失業手当の85%を給付しようとするものである。休職した市民の後には失業者などが採用され、一種のワークシェアリング的な機能も果たす。2002年2月から2004年12月まで12のコミュニティで実験がおこなわれ、その結果によって本格的導入が決定される。

その導入の経緯は、ワークフェアあるいはアクティベーションとベーシックインカムの対立と接近を象徴するものであった。スウェーデンの左派連合政権のなかでは社民党がアクティベーション政策の立場をとり、環境党がベーシックインカムを綱領に掲げており、時に予算編成などをめぐって対立をしてきたが、緑の党がより実行可能性の高い政策としてフリーイヤーを打ち出し、社民党も連合政権の基盤を固める配慮もあってこれを受け入れたのである。2002年度では2234人がフリーイヤーを「受給」し、そのうち71%が女性となっている(Arbetsmarknadsstyrelsen, 2003)

ステークホルダー・グラント

ここでステークホルダー・グラントと呼ぶ考え方は、アメリカの法学者であるアッカーマンとアルストットの提起する「ステークホルダー社会」論に代表される。アッカーマンらは、クリントンによるワークフェア改革が、景気後退期には多くの人々を困窮に追いやり、次世代の子供たちから機会の平等を奪うであろうとこれを批判する(Ackerman & Alstott, 1999: 200-201)。これに対して、アッカーマ

ンらが提起するのは、21歳に達したアメリカ市民に、自らが社会に地歩を築いていく「ステーキ」として、一律8万ドルを給付する、というものである。財源は、当面は2%の富裕税から調達するが、将来的には成功した市民からの資金回収によって賄うことを構想している。

ここでいうステーキについては若干の説明が必要であろう。こうした新しい所得保障論の文脈でこの言葉が用いられる場合、現代企業論のいうステーキホルダー、すなわち株主、労働者、消費者（企業に資本、労働、需要を提供する関係者）と企業との関係、市民と経済社会全体との関係に拡張して考える発想が基底にある（Dowding, Wispelare and White, 2003: 3）。したがってステーキとは、市民が経済社会に参加するための原資でもある。こうした考え方は、アッカーマンらによれば、財産権と市民権を不可分のものとする共和主義的伝統を、新しい環境に適合的なかたちで復活させる試みなのである（Ackerman & Alstott, 1999: 11）。

彼らは、そのように目的のためにベーシックインカムをの意義も否定しない。しかし、定期的給付を原則とするベーシックインカムでは、ビジネスなどの投資原資とはなりにくい。その意味では、「ベーシックインカムは失敗のクッションとなるのに対して、人々にステーキを持たせることは、成功への発射台となる」のである（Ackerman & Alstott, 1999: 215）。このような役割を期待されるステーキホルダー・グラントを、ホワイトらはベーシックインカムとの対照で、ベーシックキャピタルとも呼んでいる（White, 2003: 176-200; Dowding, Wispelaere and White, 2003: 7）。

しかし、このような一括支給のグラントが機会の平等についてどれだけ効果があるかは、すでに疑問が表明されている。例えば、オリン・ライトは、アッカーマンらの提起の意義は認めつつも、まず若者が給付を無駄に費消してしまう可能性、次に仮に事業を始めたとしてもそれに失敗する可能性、

そして最後に、仮に事業を軌道に乗せたとしても、金融業や大企業に従属することを余儀なくされる可能性が高いとして、この制度の有効性に疑問を表明し、この点でベーシックインカムに軍配をあげる（E-O. Wright, 2004: 82-83）。

ステーキホルダー・グラントのこのような問題性に対する対応として、（アッカーマンらはパターンリズムであるとして退けるが）資金の用途に限定を付す方法がある。例えば、ナイサンとルグランは、相続税などを主な財源として成人時に1万ポンドの個人口座を提供すること提唱している。これを若者の自立を妨げている諸問題を解決する手段として、高等教育、住居、事業の立ち上げなどへの資金とさせる構想を示している（Nissan and Le Grand, 2000）。

このような議論のさなか、イギリスの2003年の予算編成で導入が決められたチャイルドトラストファンドは、これも穏健なものであるが一種のステーキホルダー・グラントと見なすことができる。これは、イギリスに在住し児童手当の対象となるすべての子供の出生時に、政府が親にバウチャーを送り口座を開設させ、250ポンド（貧困世帯の場合500ポンド）を振り込むものである。両親や友人はこの口座に、年に1200ポンドまで振り込むことができその全額が税控除の対象となる。子供が7歳になったときに、政府は再度この口座に給付を振り込むがまだその額は決定されていない。この口座は、本人が18歳になるまで引き出すことはできない。

このファンドの使途であるが、イギリス財務省が期待しているのは、「コンピュータの購入、職業を得るための訓練や移動費、住居費や本人の家族の扶養」などとはいえ、特に明確に使途が限定されているわけではない（HM Treasury, 2003）。もとの財務省の意図は、使途を教育などに限定することであったが、そのための規制がきわめて困難なことから、こうした制約を取り払ったのである

(Dowding, Wispelare and White, 2003: 8)。他方でこの口座を素材としながら、学校教育の場で児童にさまざまな経済教育をおこなっていくことも構想されている。

4 おわりに

さて、ワークフェア改革とその対案をめぐる議論を概観してきた。ホワイトに倣って言うならば、これまでワークフェアかベーシックインカムかの二者択一になりがちであった福祉改革論議に、変化が生じているように見える(White, 2003: 203)

ホワイト自身の戦略は、時間限定型のベーシックインカムを、ワークフェア型の保障制度と組み合わせる「二層型所得保障」というものである。第一層を成すワークフェア型の所得保障制度は、互酬性の論理に基づくものであり、これに対して第二層を成す時間限定型のベーシックインカムは、(互酬性の論理に大きく反しないかたちで)顕著な社会的困難に対応していくためのものである(White, 2003: 174)。二層型所得保障というのは、従来型の最低限保障と付加的保障という二層構造を想起させるかもしれないが、それぞれの層を構成する制度の論理は旧制度とは異なっている。

そして、すでにいくつかの国では、アクティベーションも含めた広義のワークフェア的改革に補完的に非ワークフェア的な所得保障制度を組み合わせる試みが現れている。スウェーデンでは、社民党と環境党との妥協として、アクティベーションの所得保障と平行して、フリーイヤーという時間限定型ベーシックインカムに近いプログラムが実験されている。イギリスでは、ともにニュー・レーバーのイニシアティブのもとで、ワークフェア的な「働くための福祉」にステークホルダー・グラント型のチャイルドトラストファンドが接合された。

もちろん、こうした動向は各国の所得保障の収斂化を意味するのではない。ワークフェア改革の内容自体が見てきたように一義的ではなく、非ワー

クフェア型所得保障も多様である。そして両者の間の緊張関係も決して消え去ったわけではない。いかなるワークフェア改革がすすみ、そこにどのような非ワークフェア型所得保障が導入されていくのか、そして両者の比重はどのようなものとなるか。こうした点が、当面の先進工業国の所得保障のあり方を方向づけていくであろう。

参考文献

- Ackerman, Bruce and Anne Alstott. 1999. *The Stakeholder Society*, Yale University Press
- Andersen, J. G. 2003. "Citizenship Politics: Activation, Welfare and Employment in Denmark", a paper presented at the Conference *Social Governance in the Global Era - Beyond 20th Century's Social Democracy*, Hokkaido University, Sapporo, Oct. 14-17, 2003
- Annesley, Claire and Gamble, Andrew. 2004. "Economic and Welfare Policy", S. Ludlam and M. J. Smith (eds.), *Governing as New Labour: Policy and Politics under Blair*, Palgrave.
- Atkinson, A. B. 1996. "The Case for Participation Income", *The Political Quarterly* 67.
- Arbetsmarknadsstyrelsen. 2003. Arbetsmarknadspolitiska program: Årsrapport 2002.
- Barry, Brian. 2000. "UBI and the Work Ethic", P. Van Parijs, et.al., *What's Wrong with a Free Lunch?*, Beacon Press
- Commission on Social Justice. 1994. *Social Justice: Strategies for National Renewal*, Random House/ Vintage.
- Deacon, Alan. 2000. "Learning from the US?: The Influence of American Ideas upon 'New Labour' Thinking on Welfare Reform", *Policy and Politics*, Vol. 28, No. 1.
- Dolowitz, David. 1998. *Learning from America: Policy Transfer and the Development of the British Workfare State*, Sussex Academic Press.
- Dowding, Keith, Jurgen De Wispelaere and Stuart White. 2003. "Stakeholding: a New Paradigm in Social Policy", K. Dowding, J. De Wispelaere and S. White (eds.), *The Ethics of Stakeholding*, Palgrave.
- Ellwood, D. T. 1988. *Poor Support: Poverty in the American Family*, Basic Books.
- Employment Agency. 2001. *New Deal: Facts and the Future*.
- Freeman, R. B., Topel, R. and Swedenborg, B. 1997. "Introduction", R.B. Freeman, R. Topel, and B. Swedenborg (eds.), *The Welfare State in Transition: Reforming the Swedish Model*, The University of Chicago Press.
- Goodin, R. E. 2001. "Something for Nothing", P. Van Parijs.

- et.al., *What's Wrong with a Free Lunch?*, Beacon Press.
- Hills, John. 2002 "Does a Focus on 'Social Exclusion' Change the Policy Response?", J. Hills, J. Le Grand and D. Piachaud (eds.), *Understanding Social Exclusion*, Oxford University Press.
- HM Treasury. 2003. Child Trust Fund proposal published (28 October 2003) (http://www.hm-treasury.gov.uk/newsroom_and_speeches/press/2003/press_ctf_03.cfm)
- Lindberg, Ingemar. 1999. *Välfärdens idéer : Globaliseringen, Elitismen och välfärdsstatens framtid*, Atlas.
- Madsen, P. K. 1999. Denmark: Flexibility, Security and Labour Market Success, ILO Country Employment Policy Review in Selected OECD Countries, ILO.
- Mead, M. L. 1986. *Beyond Entitlement: The Social Obligation of Citizenship*, The Free Press.
- Murray, Charles. 1984. *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*, Basic Books.
- Nissan, David and Julian Le Grand. 2000. *A Capital Idea: Start-Up Grants for Young People*, Fabian Society.
- O'Connor, Brendon, 2004. *A Political History of American Welfare System: When Ideas have Consequences*, Rowman & Littlefield Publishers.
- Offe, Claus. 2001. "Pathways from Here", P. Van Parijs, et.al., *What's Wrong with a Free Lunch?*, Beacon Press.
- 1997. "Towards a New Equilibrium of Citizen's Rights and Economic Resources?", OECD, *Societal Cohesion and the Globalising Economy : What does the Future Hold?*, OECD.
- Peck, Jamie, 2001. *Workfare States*, The Guilford Press.
- Schweber, Howard. 1999. "Teaching Work: Vocational Education, Workforce Preparation, and the Future of Welfare Reform", C. J. E. Hansan and R. Morris (eds.), *Welfare Reform, 1996-2000: Is There a Safety Net?* Auburn House.
- Torring, Jacob. 1999. "Workfare with Welfare: Some Reflections on the Danish Case", *Journal of European Social Policy*, Vol. 9, No. 1.
- White, Stuart. 2003. *The Civic Minimum*, Oxford University Press.
- Wright, E-O. 2004. "Basic Income, Stakeholder Grants, and Class Analysis", *Politics & Society*, Vol. 32, No. 1.
- 小沢修司 2002『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
- 近藤康史 2001『左派の挑戦—理論的刷新からニュー・レーバーへ—』木鐸社
- 阪野智一 2002「自由主義福祉国家からの脱却?—イギリスにおける二つの福祉改革」(宮本太郎編『講座福祉国家のゆくえI 福祉国家再編の政治』ミネルヴァ書房)
- ボールズ, サミュエル他, 2002 (遠山弘徳訳)『平等主義の政治経済学—市場・国家・コミュニティのための新しいルール』大村書店
- 宮本太郎 2004a「就労・福祉・ワークフェア—福祉国家再編をめぐる新しい対立軸」塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編『福祉の公共哲学』東京大学出版会
- 2004b「社会的包摂への三つのアプローチ—福祉国家と所得保障の再編」(『月刊自治研』2004年2月号)

(みやもと・たろう 北海道大学教授)