

Gary Bryner

Politics and Public Morality: The Great American Welfare Reform Debate

(New York: Norton & Company, 1998)

後藤 玲子

1. はじめに

本書は、1996年にクリントン政権のもとで着手されたアメリカの「福祉改革」に関して、公共的道德・価値との関連性という角度から分析することを目的とする。本書が、改革された諸制度の内容のみならず、改革のプロセスにおいて浮き彫りにされた論点、改革の評価をめぐる対立している論点に多くの紙面を割いているのは、それらの議論の背景にあって福祉改革に影響を及ぼしている公共的道德・価値の存在、あるいはそれらの変化の様相を掘り上げようという意図をもつからである。この意味で、本書は、単にアメリカの福祉改革の動向に関する紹介書という性格を越えて、公共的道德・価値に関する研究書として、しかも、それらを形式的に論ずるのではなく、現代のアメリカを素材として、その実質的な内容——現代のアメリカ一般市民によって合意される公共的道德・価値とは何か——を真正面から論ずる研究書としての性格を獲得している。

もちろん、本書はこのような難解な主題に対して一つの体系的な理論を用意するものではない。豊富な資料をもとにあくまで経験的・直観的な分析を行うことを方法的特徴としている。だが、本書は多方面にわたる改革論議を丁寧と跡付けることによって、アメリカ市民によって共有されており、今回の福祉改革を牽引する力ともなつたと考えられるいくつかの公共的道德・価値を絞り込むこと、また、なお残る公共的道德・価値の対立・葛藤から

福祉改革の方向性を構想することに成功している。さらに、これらの分析を通じて、本書は、公共的道德・価値の対立は現実を超越して解消すべきものではないこと、当事者であるアメリカ市民が、自分たちのおかれた具体的生の諸状況と公共的道德・価値との緊張関係を見据えながら、現実的に論じ続けていくことこそが、合意形成に最も相応しい手順であることを示唆するのである。以下では、本書のもつこのような問題関心と特徴に留意しつつ、その概要を見ていこう。

2. 問題の共有

はじめに、福祉政策に対してアメリカ一般市民が抱いているいくつかの直観的な疑問が記述される。就労している人々によって支払われる税金を就労していない人々のもとへ強制的に移転することが、なぜ容認されるのか。福祉の存在それ自体が、人々の就労意欲を減じ、他者への依存的傾向を強める原因となっているのではないか。未婚の貧しい女性、特に十代の母親やその子どもたちを援助することは、非合法的なあるいは非道德的な風潮をかえって助長することになるのではないか。これらの疑問は、貧困者層への所得援助によって、他の(自分たちの)階層に帰属するはずの便益が失われることに対する不満を表すばかりではない。そのような援助が就労し自活すること、あるいは家族を扶養することなど、これまで人々の間で共有

されてきた公共的・道徳・価値をなし崩しにするおそれのある点を、しかもそれが連邦政府の政策として、スタンダードな装いをもって推進される点を危惧するものであると著者は指摘する。

そのような危惧を人々が抱くようになった理由としては、いくつか考えられる。まず、1960年代から顕著になり始めた福祉受給者数の増加、受給期間の長期化、さらには世代間を通じた福祉受給の継続などの現象を背景として、福祉が一部の人々のみに関与する局所的な社会問題としてではなく、一般的波及性をもった問題として認識され始めたこと。また、労働市場の多様化や家族構造の変化、それらに伴う労働観や家族観の変化とあいまって、不就労や片親世帯の形成などの問題が必ずしも不可避的な現象ではなく、個人の責任が関与する問題であると理解され始めたこと。さらに、人権思想の進展とともに福祉受給者の生そのもの、在りように批判的あるいは共感的な関心が広く寄せられるようになったことなどである。かくして、福祉政策をめぐる問題が既存の公共的・道徳・価値を揺るがし、アメリカ一般市民に対して、それらの意味を再考する契機を与えることになったのである。

このような観点に立つとき、1996年の福祉改革は、単に福祉費用をいかに削減するかではなく、以下のような諸点を中心的課題とするものであったことが理解される。すなわち、如何にすれば、一つの世代から次の世代へと継承されていく福祉への依存的傾向を押しとどめることができるか。如何にすれば、受給者の間に就労と自立の意欲を創出すること、そして持続させることができるか。如何にすれば、福祉から離れた人々の生活を自立の・自足的なものとするか。さらに、如何にすれば、福祉に依存せざるをえない人々の生活を真にデーセントなものとするか。これらの問題はリベラル派と保守派、あるいは民主党と共和党などの政治的対立を越えて、アメリカ市民が共通に取り組むべき課題であるとみなされた。中心的課題に関

するこのような合意の存在こそが、今回の福祉改革の最も大きな特徴であることを本書は明らかにしている。

3. 改革の方法

上述した課題に取り組むための方法としては、大きく2つの選択肢が考えられた。1つめは福祉支給を大幅に削減し、受給者たちが自分の必要を充足する方法を自分で探すに任せるという方法である。2つめは、福祉の支給に代えて、職を得たいと願うすべての人々に就労の機会、教育・再教育の機会を保障し、就労するのに必要な財やサービス—移動手段、チャイルド・ケア、医療サービスなど—の援助を行うような社会的コミットメントを行うという方法である。いずれも福祉からの離陸を促進する方法ではあるものの、これらの2つの中で、よりアメリカの公共的価値と整合的なのは後者の方法であると著者は主張する。後者の方法は、福祉からの離陸を促進するのみならず、就労への着陸まで見届けること—福祉から就労へ—を社会的責任として要請するものであり、容易に遂行しうるプランではない。前者の方法との比較においてはもとより、所得保障を継続する従来の政策との比較においても、より多くの費用と労力が必要とされることが予想された。そうであるにもかかわらず、後者の方法こそがアメリカの公共的価値と整合的であると判断されるのはなぜだろうか。その根拠について、著者は次のように説明している。

例えば次のような事例を考察しよう。福祉受給者の半数は女性とその子どもたちによって占められているが、とりわけ福祉への依存が問題となるのは、十代で未婚の母親になった女性たちである。彼女らは妊娠出産によって教育が中断され、就労を体験しないまま、福祉を受給する生活に入る。彼女らが福祉から離陸する最大の契機は再婚であるが、離婚によって容易に福祉へと連れ戻される。そのような母親のもとで育てられた子ども、と

りわけ女兒は、そうではない場合に比較して、福祉を受給する確率が高いこと、すなわち福祉の世代間継承がなされやすいこと、そして、そのような福祉への長期的依存は、受給者自身の心身を蝕むおそれがあることなどが指摘されている。

彼女たちとその子供たちに必要なのは、何より複数の選択肢である。福祉の受給という結果へ収斂する以外の様々な途—例えば、自ら職を得る途、所得を稼ぐ途、女性世帯主として家族を扶養する途—へ向かうことを可能とするような分岐点が複数、生の途上で用意されることである。そして、自分の生を自分で設計し、自律的に選択するために必要な知識と意欲とを育む機会を得ることである。

福祉受給者に向けられたこのような眼差しは、貧窮者への所得援助のみを福祉の目標とする制定当初のものとは大きく異なっている。結果的には最小限の必要の充足が望まれるとしても、そのような充足を本人自身の就労を通して実現するのか、さらに、そのような就労が本人の意思によって選ばれるものであるのかという問題もまた、もたらされる結果と同様に重要であること、そして、それらの重要性は、自立的な生を自律的に選択する機会や能力、意欲を失った人々においても何ら変わるところがないこと、したがって、そのような人々に対しては、社会的責任において、自立的な生を自律的に選択する機会や能力、意欲を回復する必要があることが、アメリカ市民の間で共通に理解され始めている。

4. 福祉政策と他の社会政策：基本的諸自由の平等、公正な機会の均等政策との関連

ところで、このような社会的コミットメントに関しても、その目標を達成することは困難であるかもしれないが不可能ではない、と著者は主張する。ただし著者のそのような展望は、狭義の福祉政策のみに依拠するものではなく、教育・雇用・治安・衛生その他に関する社会システム全般との関連で構想

されている点に注意する必要がある。

すなわち、自己の身体・精神に関する自己決定の自由、個人のインテグリティを侵害されない自由、政治的参加の自由などの基本的諸自由が女性や子ども、有色人種を含むすべての人々に等しく保証されていること、さらに、個々人の多様な能力を多様な方法で伸長するような教育の機会、および個々人の能力を実際に発揮せしめ、自立と社会的貢献とを可能とするような就労の機会がすべての人々に開かれていること、これらは福祉政策に先立って保障されなければならない基本的権利であり、これらの保障を福祉政策によって代替することは不可能であると考えられている。その理由は次の通りである。

福祉政策は、自己や扶養者に付属する様々な条件—障害の有無、人種、性、国籍、出身階層、失業—を原因として、結果的にある水準以下の所得に陥り、自力で回復することが困難であるが故にその状態にとどまり続けている人々を対象とする。貧困とはそのような状態が定常化した現象を表す言葉である。福祉政策の目標は、彼らの所得を底上げしつつ、つまり、自力で回復することが困難である人々のデーセントな生活を緊急に保障しつつ、彼らが自力で立ち上がる契機を与えること、そのために必要な手段を社会的に用意することにある。だが、ひとたび貧困に陥った人々が再度、自立的な生を渴望することが如何に困難であるかは、彼らの長い失意と悲嘆の経緯から容易に想像される事態である。

肝心なことは、多様な自然的・社会的制約に特徴付けられた個々人が、なおも等しく各々の自立的な生を自律的に選択しうるように、基本的諸自由や機会を平等に保証することである。貧困からの回復という事後的な福祉政策に先立って、むしろそのような政策を施行する前提条件として、貧困の発生を未然に防ぐような、人々の自立的な生の意欲を支え喚起するようなシステムが多層的に存在

し、十全に機能することが、実は、福祉政策の目標自体を達成する最も近道にはかならないことを著者は指摘するのである。

5. おわりに

本書を通じて、「福祉から就労へ」という福祉改革のスローガンは、労働や家族を重んずるアメリカ市民の伝統的な公共的・道徳・価値を基盤として、女性を含むあらゆる福祉受給者の自立的生の回復を社会的責任として推進しようという考え方の表明であることが明らかにされた。さらに、そのような考え方は、福祉政策のみならず、福祉国家のシステム全般にわたって、個人の自立的生・自律的選択の自由および機会をすべての人々に等しく保障することを要請するものであること、そのような目標の重要性が公共的・道徳・価値として市民の間に共有されつつあることが主張された。

ただし、そのような目標の共有はあくまで見通しであって、福祉の受給者、とりわけ女性の受給者に関しては、自立的生の回復ではなく、結果的な生活保障こそを目標とすべきであるという考え方も、一般市民および受給者の中に根強く存在している。福祉費用の効率性の観点から、結果的な生活保障と自立的生の回復・就労保障との間のトレードオフを許容するという立場をも含めるならば、その数はさらに多いものとなるだろう。さらに、福祉改革の途上においては、政策の実行がプランに追い付かず、例えば就労保障をするにあたってチャイルド・ケアが不十分である場合には、母親の就労と子どもの養育との間に亀裂が生じ、結果的な生活保障の支持へと回帰する現象を引き起こすかもしれない。

このように公共的・道徳・価値それ自身の多元性が存在する限り、しかもそれが、個々人の熟慮的判断を基盤とする合意形成のプロセスで、なお残る対立として現れるとき、果たして福祉改革はどのように展望されるのだろうか。このような難問に答

えることは本書の目的を越えている。だが、本書のこれまでの記述から、次のような見通しを読みとることは十分に可能である。

自立的生の促進という目標自体もまた一つの選択肢とみなすような、いわば高次の政策を想定しよう。それは、自立的生の促進という目標を達成するために必要なプログラムを用意した上で、そのようなプログラムの最終的な遂行は、受給者自身の選択に委ねるような政策である。自立的生の促進とは、自立的生を送るために必要な能力のみならず意欲の形成を促すことを意味するから、それを可能とするプログラムとは個人的状況を十分に勘案した個別多様な内容から構成されると考えられる。そのような個別多様性をもった自立的生の促進プログラムを社会的責任において準備する一方で、そのようなプログラムの適用をあえて拒否する個人の道徳判断・価値判断の自律性を尊重するような政策である。

今回の福祉改革は、表面上の政策論議を越えて、困難ではあるものの根源的に重要な問題に向かって一歩、踏み出すものであった。今後の福祉改革の行方は、そのような一歩を手掛かりとして、アメリカ市民の間で改革論議を継続していくこと、アメリカ市民が自分たちのおかれた具体的生の諸状況を見据えつつ、批判や共感を積み重ねていくプロセスにおいて、自分たちの熟慮的判断を確かなものとしていくことに展望されるのである。

先に述べたとおり、本書は、公共的・道徳・価値の問題に関して、体系的理論を提供するものではない。アメリカの福祉改革をめぐる政策論議に基づいて、あくまで経験的・直観的に問題が論じられていく。ただし、その際に表層的・常識的理解に流されず、問題の本質に迫真する姿勢が貫かれているが故に、道徳・価値の理論を構成するうえで貴重な多くの視点を提示することに成功しているのである。

(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二室長)