

普遍的ベーシックインカムと 福祉国家改革をめぐる緊張関係

ヤニック・ヴァンデルホルヒト

ベルギー ルーベントリック大学教授

訳：萩原 久美子 (生活研主任研究員)

はじめに

今日は無条件ベーシックインカム (unconditional basic income) についていくつかの論点をお話します。まず、お断りしておきますが、私は熱狂的信者ではありません。もちろん、無条件ベーシックインカムは福祉国家改革にとって示唆に富む構想であり、今後の福祉国家の展開の方向性を示すものだと考えています。しかし、たとえば普遍的児童手当など無条件ベーシックインカムの穏健な適用もまた福祉国家改革にとっての緩やかな前進を示唆するものです。ですから、福祉国家がもつ緊張関係の解決、福祉改革に向け、この構想を柔軟に用いながらの議論が必要だと考えています。

無条件ベーシックインカムの考え方自体は新しいものではありません。19世紀、20世紀のユートピア思想家の中にも同様の考えが見出せますし、日本でも同様のアイデアがあったと聞いています。たとえ

ば、18世紀末、トマス・ペインは土地所有権の平等という観点から、土地を持たない人には所得、いわばベーシックインカムで補償すべきだと主張しています。同じような考え方は20世紀にも見ることができます。ベーシックインカム構想が具体化されたものとして、現時点では唯一、アラスカ永久基金があります。毎年、少額ですが州民、居住者のすべてに石油から得た収益が分配されます。そのアイデアの核になっているのが自然資源の共同所有権です。

また、無条件ベーシックインカムは周延的な議論、奇抜な構想ではありません。ケネス・ガルブレイス、ジェームス・トービン、アンソニー・アトキンス、ミルトン・フリードマンといった名だたる経済学者がベーシックインカムを提案しています。

歴史の詳細に立ち入ることはここでの目的ではありませんが、福祉国家改革の課題にとって、無条件ベーシックインカムが重要な要素になっていることがおわかりいただけたかと思います。

では、まず、ベーシックインカムの一般的な定義を示しましょう。無条件ベーシックインカムとは「政治共同体によって、そのすべてのメンバーに対し、資力調査あるいは就労義務を課すことなく、個別に支払われる所得」のことです。

ベーシックインカムは公的扶助や社会的扶助と呼ばれる最低所得保障制度とは三つの点で異なります。通常の最低所得保障制度は▽最貧層に限定される▽同居か別居か、所得の有無など受給者の家族

ヤニック・ヴァンデルホルヒト
(Yannick Vanderborght)

ベルギー ルーベントリック大学教授 (政治学)。
フーヴァー・チェア研究所研究員などを経て現職。
専門は比較政治学、比較社会政策、比較社会史、失業と貧困。学術誌 Basic Income Studies 副編集長。

の状態が考慮される▽労働市場への参入を前提に就労義務を課すなどの条件がつけられます。

それに対し、ベーシックインカムは▽資力調査を行わず、富裕層も貧困層も含めすべての人に対して普遍的に▽一人ひとりの権利として▽就労義務などを課さず無条件に、与えられます。

ベーシックインカムは普遍的で、個人ベースで、無条件だということです。成人一人につき月々6万2000円ほど(500ユーロ)支払うというモデルの発想は現在、日本で議論されている普遍的な基礎年金あるいは(子ども手当のような)普遍的児童手当と部分的に重なる考えだといえます。

以下では、福祉国家改革をめぐる三つの緊張関係を取り上げながら、ベーシックインカムの機能を考えていきます。一つ目は普遍主義か選別主義かの問題。二つ目は現金給付か現物給付かという問題。三つ目はなぜ条件を設けるのか、なぜ設けるべきだと考えるのか——条件付給付と無条件給付の問題です。

1 普遍主義と選別主義の緊張関係

福祉国家には普遍主義か、選別主義かという緊張関係があります。普遍的にすべての市民あるいは合法居住者に等しく給付を行うべきか、それとも特定のカテゴリーのニーズをカバーするために給付を対象選択すべきか、という福祉国家に関する基本的な問題です。

1990年代中ごろから、欧米、特に左派政治勢力から選別主義を支持する声が強まりました。1998年、フランスのジョスパン首相は普遍的児童手当を選別的手当に変更することを決定しました。その論拠は正義であり、コストでした。つまり、必要としない富裕な家族にまで手当を給付するのはいかになものかというわけです。オランダでは普遍的基礎年金をめぐって同じような議論があり、カナダでは中央政府の児童手当が選別的給付に変更されています。

この主張はわかりやすい。ミドルクラスや富裕層など手当を必要としない人がいるのに、なぜ普遍主義

を目指すべきなのか。まったく必要のない人たちにまで平等に分配するなんて貴重な税収を無駄にするのではないか。なぜビル・ゲイツや、ちょっと今はタイミンが悪いですが、なぜ豊田章男に給付するのか。これらはよくあるベーシックインカムへの反論です。

もちろん、選別主義あるいは対象選択は必ずしも間違っているわけではなく、必要なケースもあります。普遍主義と選別主義について相互に関連する三つの点を挙げながら、考えてみたいと思います。

(1) 貧困

一つ目は貧困です。貧困対策には逆説的ですが、普遍主義が必要です。なぜ逆説的かというと、貧困対策というなら、貧困層をこそ支援すればいいではないかと通常、考えられているからです。しかし、ヨーロッパ、とりわけ北欧では普遍的なプログラムの財源は累進課税です。母国ベルギーでは普遍的医療制度の財源は消費税です。どのように財源を組むかによりませんが、富裕層は税制などを通じて自らの給付分を含め、多くの受給者の給付を払うことになります。

選別主義をとる場合の大きな問題として、行政管理上の問題があります。だれが貧しいのか。受給資格がある人はだれか。その判断、受給者を特定するために所得調査、資力調査など管理を行う必要があります。アメリカ、ヨーロッパの多くの国では、就労や家族生活の援助をするはずのソーシャルワーカーが警察官のように所得をチェックしています。コストも手間も時間もかかるため、受給した時には「時すでに遅し」ということもあり、選別主義のスキームは事後的(ex-post)にしか機能しません。それに対して、普遍的スキームは事前的(ex-ante)です。まずは給付し、所得保障されたら税金を払うのです。

さらにスティグマの問題があります。社会学者が立証しているように、選別主義に基づくプログラムは受給者をスティグマ化します。日本では生活保護の受給は恥だと考えられており、それが原因で生活保護の捕捉率が低いと聞きます。私の国でも、フランスでも同様です。生活保護を必要とする人がスティグ

マを恐れ、申請しないということが起きています。正義、自尊心、スティグマの不在は重要な社会的基本財であるという観点からいえば、非常に問題だと思います。

最後に、選択主義による給付は手続きなどが複雑で、そのために捕捉率が低下し、場合によっては受給資格がありながら、それすら知らない場合があります。

以上のように選別主義においては、時間、スティグマ、権利に関する情報・知識の欠如という三つの問題が相互にからみあっています。テイトマスの言う「貧困層のためのプログラムは貧弱なプログラムである (programs for the poor are poor programs)」とはこのことです。逆説的ですが、貧困に対しては普遍主義の方がすぐれているのです。

(2) 政治的復元力

二つ目は政治的復元力についてです。北欧の研究者たちが所得補助と福祉政治との関係を考察しています。それが示すところによれば、対象選択を厳しくすれば、再分配の総予算は小さくなるとしています。逆に普遍的なプログラムの場合、受給者はそれだけ多いので守ろうとする力も強くなります。もし母国のベルギーで今の普遍的児童手当を貧困層だけのものにしようとする政治家がいれば、それは自殺行為です。普遍的児童手当は大きな政治的支持を得ており、税金等でその財源を出す層であっても何らかの恩恵を受けていると感じているからです。さきほどジョスパンの事例をあげましたが、その後、パリの街ではデモが繰り広げられるなど大きな反対があり、1999年に普遍的児童手当に戻しています。

選別主義では給付は人口の一部に集中するので、受給者と（資金供給の）貢献者が明確に分かれています。そのため、プログラムや制度に対する批判が出た時、人数の少ない受給者側が防御に回ることになります。アメリカの事例は典型です。選別主義に基づいているため、受給者となる貧困層のほとんどが黒人、ヒスパニックです。白人ミドルクラスが支持しようとは思いません。逆に、普遍的スキームであれば、

貧困層のみならず、とりわけミドルクラスを含め、広い層からの支持を得ることができます。

(3) 労働力供給

最後に、普遍主義か選別主義かという問題を労働政策、労働力供給、つまり本日の論題であるアクションと直結させて論じようと思います。

宮本教授が指摘するように、就労義務を課さない無条件ベーシックインカムと雇用とは直結してはいません。そうではあるのですが、ベーシックインカムと雇用との関係を貧困の罠や失業の罠、ここでは活力を奪う罠 (inactivity trap) と呼びますが、その点から考察したいと思います。

たとえば、日本が普遍的児童手当ではなく、選別主義に基づいた児童手当、つまり一定の所得以下の層を対象とする児童手当の導入を選択したとします。しかし、それは同時に罠を作り出します。受給者が就職し所得が改善したら、給付の一部ないし全額を失うことになるからです。もし公営住宅など資力調査を伴う別の給付を同時に受けていた場合、雇用へのアクセスは家計にとってまったく魅力的ではなくなってしまう。雇用へのアクセスは100%あるいはそれ以上の限界税率に達する場合があるとする経済学者もいます。

その解決策のひとつが選別的なスキームを普遍的なスキームへと転換することです。普遍的給付であれば就職後も給付を受け取れます。低賃金であっても、失業時よりも確実に高い純所得となり、家計は改善する。働けば報われることとなります。

ベーシックインカムは完全雇用に対する理想的なオルタナティブだと言われますが、私は逆ではないかと思います。労働権、効力ある仕事へのアクセス権を持つためには、所得の権利がまずもって必要だからです。その観点からいえば、ベーシックインカムは就労しようとする人々への直接的補助 (job subsidy) です。無条件ベーシックインカムは完全雇用のオルタナティブではなく、完全雇用を達成するための方法だといえます。

2 現金給付と現物給付間の緊張関係

以上のように、普遍主義が選別主義よりもすぐれているとするなら、現金給付と現物給付のいずれを選択すべきか。これが二つ目問題です。日本でも現金給付である児童手当を優先すべきか、それとも現物給付である保育サービスを無償で普遍的に提供すべきか、という議論があるように、福祉国家改革にとっての重要な論点です。

まず現物給付を選択すべきだという議論では、パターンリズムがそのポイントです。消費の選択を方向づけることによって、特定の財に対する準最適支出を回避する。無償医療や無償基礎教育の提供に見られるように、個人あるいは扶養家族、特に子どもを保護したいからです。子どもの教育に投資したがない親がいても、子どもに無償基礎教育を提供することで、親の消費の選択を方向づけているわけです。

もうひとつ、関連する論点として公的移転の正当性があります。一般に、現金を直接、手渡すことには反対しますが、無償基礎教育や医療、住宅のようなサービスには賛成する傾向があります。基本的な生活条件へのアクセスは普遍的にだれにも保障されるべきだという点で賛成しているからです。これはトービンが言う基本的な生活条件に特化された平等主義、基本的な生活条件ゆえに正当化されているのです。

では、逆に、現金給付であるベーシックインカムについてはどうか。ここでの重要な論点は正義です。正義は個人の自由と密接にからむ問題です。現金給付の場合、どのように使うかについては、個人の選択の自由に完全にまかされており、無条件ベーシックインカムはとりわけ、個人にその功利最大化に関する自由、自分が求めるよき人生にとって一番良い選択をする自由の最大化を意味します。

たとえば、ドイツでは普遍的児童手当の額が高く、現金給付が一般に支持されています。保育サービスを求める人もいるが、家庭で子どもを教育したい人もいますので、その選択の自由を与えるという観点が強調

されています。

もう一点は効率性です。レスター・サローなど主流の経済学者は、現物給付よりも現金給付を支持しています。政府は個々人の選好についての情報を十分持っているわけではないので、自らの功利、選好をいかに最大化するかを知る個人こそが最も適任の判定者であるとしています。もう一点、付け加えると、政府が信頼できるサービスを提供できない場合には、現金給付を選択する方がよい場合もあります。

しかし、この正義と効率性を論拠として現金給付の方がよいと結論づけることはできません。ひとつは、労働力供給への効果です。税収の増加や家計所得の確保といった理由で労働力供給、雇用促進を考えるならば、現金給付だけで十分とはいえません。

保育施設（現物給付）か普遍的児童手当（現金給付）かという議論に戻るなら、女性の雇用促進、労働市場の参入にとって保育サービスは重要です。現金給付ではなく、普遍的で、かつ、質のよい保育サービスを優先すべきでしょう。

ただ、注意したいのは、短期的にみれば保育サービスが労働力供給に大きなインパクトを持つという実証はなされていません。ベーシックインカムは就労しようとする人への直接的補助だという議論にならば、普遍的に給付される児童手当も就労しようとする人への直接的補助だとも言えるのです。

しかし、長期的には保育サービスをいくつかの点で強力に主張できます。人的資本への投資、あるいは、将来、労働へのよりよいアクセスの機会を提供するという意味で、幼い子どもたちに対する質の高い保育サービスの供給は必要です。貧しい家庭の子どものみを対象にする保育サービスでは意味がなく、人的資本への長期的投資として普遍的な保育サービスが重要になります。

まとめると、現金給付か現物給付かという選択には、労働力供給に注意を払うこと。そして短期的にみれば現金給付よりも現物給付である保育サービスがよいと結論付ける確実な証拠はないものの、長期的にみれば保育サービスはよいということ。つまり、

現金給付と現物給付の双方が必要なのであって、重要なのはこの二つをどう組み合わせるか、コンビネーションの問題だということ。そのよい例がスウェーデン、デンマーク、オランダです。これらの国では普遍的児童手当と普遍的保育サービスに政府はかなりの額を抛出しています。

ふたつ目の反論はさきほども取り上げたパターナリズムの問題です。レスター・サローは言います。「功利を最大化する決定を行えるのは個人だ」と。しかし、その後、こう続きます。「自己決定する力のない個人はいる」。とすれば、どのように現金を給付するかが問題になります。そこには何らかの形でのパターナリズムが必要です。たとえば、個人が給付金の適切な用途を決定するためのソーシャルワーカーによる援助サービスなどです。

給付時期の設定も重要です。さきほどの正義の問題に戻るならば、たとえばアメリカではこういうアイデアが出されています。18歳になった時点で8万ドルをまとめて渡す方が個人の自由は高まるのではないか。確かに、ラスベガスで散財するのも個人の自由です。まさに個人の自由の最大化です。

しかし、個人の自由に賛同しつつも、無条件ベーシックインカムの論者は月額での給付がよいと考えています。選択を行えない人がいる以上、一定のパターナリズムは必要だからです。まとめて給付するか、月額か。ベルギーでは出産時にまとめて1000ユーロを支給し、その後は月額で児童手当を支給するというように、組み合わせています。

最後にもう一度、強調しておきます。無条件ベーシックインカムはよいアイデアだから、現物給付を廃止すべきだと言っているわけではありません。現金給付と現物給付の双方が必要であり、そのコンビネーションが重要なのです。

3 条件付きと無条件との間にある緊張関係

最後に、条件付きか、無条件かという点を簡単に考察します。就労義務を課すことなく無条件にすべ

ての人に現金を給付する。働かなくても、社会的に貢献していなくてもベーシックインカムは給付されます。ラディカルに聞こえますが、実はすでに私たちは実践しているのです。たとえば児童手当や基礎年金であり、教育、医療などがそうです。これらは無条件に、労働市場とは無関係に提供されています。

でも、無条件で成人にベーシックインカムを支給することをどう正当化できるのでしょうか。正義、自由をめぐる哲学的議論に戻ることもできますが、ここでは倫理上の問題を取り上げてみましょう。ベーシックインカムを扱った文献では激しい論争がおこなわれています。毎日、マリブでサーフィンしている人にも給付すべきだ。いや、人は何らかの社会的貢献をすべきではないのか。では「社会貢献」とは何なのか。自動車を製造するよりもサーフィンの方が貢献していると言える場合もあるのではないか——。また、ガルブレイスは「貧しい人の余暇」を認めるべきだ、お金持ちが何もしないことを認められているなら、貧しい人にも認めるべきだと。

しかし、この問いに対し、私は漸進的という観点から、無条件ベーシックインカムとアクティベーション政策とは矛盾しないことを三点挙げて、論じたいと思います。

第一に、労働市場への強制参入は非生産的であるという点です。ドイツ、ベルギー、アメリカにはベーシックインカムを提唱する企業経営者がいます。彼らはワークフェア、アクティベーションプログラムに反対です。送り込まれてくる労働者は仕事へのモチベーションがなく、強制されて職場に来ているだけだと言います。強制されてやってきた労働者の生産性は明らかに低いのです。

第二に、労働あるいは活動 (activity) の非金銭的効果に注目すべきです。ベーシックインカムの導入によって、みんなが毎日、マリブでサーフィンをするようなことにはなりません。なぜなら、労働あるいは活動は社会的な承認、自尊心などの源泉だからです。同時に、何が活動かについてより広い定義が必要です。賃金労働だけでなく、家庭での育児、介護なども活動

なのです。

第三に、無条件ベーシックインカムは漸進的アクティベーション戦略の重要な構成要素です。さきほど、選別主義的給付のもとの「活力を奪う罠」についてお話ししました。それに対し、普遍的な児童手当、とりわけベーシックインカムは就労しようとする人への直接的補助として、低賃金の仕事であっても、パートタイムの仕事であっても、所得の改善として魅力的なものとなります。ベーシックインカムを保持しつつ、労働市場に参入すれば結果的に純所得は高くなるのです。

これに対し、結局、低賃の仕事に補助金を出すだけの話ではないかという反論があるかもしれません。しかし、無条件ベーシックインカムによって、労働者は将来のない仕事、本人にはあわない仕事を拒否する力、権利を得ます。ここが本人の意向ややる気とは関係なく、働かなくてはならない従来のアクティベーション戦略とは異なる点です。アクティベーションとベーシックインカムの論点の中心はここです。就労義務を課さない無条件給付だからこそ、ベーシックインカムは企業ではなく、働く側、就労しようとする人への直接的補助となります。普遍主義をとるならば、この就労しようとする人への直接的補助です。無条件

に労働者に与えられるがゆえに、企業に給付するのと違い、先のない仕事や仕事の価値を低下させる補助金にはならないのです。ベーシックインカムは雇用が有利に働きますが、雇用されればどのようなものでもいいということではない。そのような主張です。

まとめ

福祉国家の三つの緊張関係を取りあげながら、ベーシックインカムと、その構想に触発された改革がアクティベーション戦略、労働市場、労働力供給において機能することをお話してきました。もちろん、ベーシックインカムに潜む問題にも留意すべきであり、ベーシックインカムが福祉国家改革の決定打というわけではありません。しかしながら、ベーシックインカムは具体的な改革、たとえば、なぜ普遍的な児童手当を実施すべきかといった改革への着想を柔軟に引き出してくれる構想です。やみくもにベーシックインカムを信奉するのではなく、開かれた議論が必要です。それこそが社会的正義と効率、持続可能性を橋渡しする、よりよい福祉改革の実現に必要なものだと思います。■

