

今日における国家をめぐる状況は、両義的である。一方で、「国家は信頼できない」という人びとの意識は、ますます強まりつつあるように思われる。その背景には、様々な行政をめぐる不祥事の発生がある。国家の役割を可能な限り限定し、市場に委ねていこうとする新自由主義の政治は、このような意識を背景とするだけではなく、積極的に作りだしたとも言えよう。他方で、今こそ国家の役割が求められるという考え方もある。先進諸国における少子高齢化の進展、女性の就業の増大、若年層の雇用問題などは、しばしば二〇世紀の福祉

はじめに——国家をめぐる状況

国家への信頼、 社会における連帯 「高負担高福祉」の条件

田村哲樹

たむら・てつき
一九七〇年生。名古屋大学大学院法学研究科准教授。政治学・政治理論。著書に『熟議の理由——民主主義の政治理論』（近刊）、『ボジティブ・アクションの可能性——男女共同参画社会の制度デザインのために』（編著）など。

国家が十分に想定していなかった「新しい社会的リスク」と呼ばれる。今日の国家には、この新しい社会的リスクへの政策的対応が求められるというわけである。

このように、人々は、一方で国家に不信を抱きつつも、他方で国家に新たな役割を求めている。山口二郎と宮本太郎は、日本における社会調査の結果からこの傾向を抽出し、「行政不信に満ちた福祉社会志向」と呼ぶ。言いかえれば、新しい福祉社会を作るための財源は、増税ではなく、様々な無駄な支出の削減に求められるべき、ということになる。

もちろん、経費節減に努めることは必要である。しかし、歳入を増やすことも必要であり、そのためには、人々が納税

義務を積極的に引き受けることが必要である。とはいえ、国家への不信は、それを妨げる。

そこで本稿では、人々が国家とその政策を信頼するには何が必要か、という問題を考えてみたい。もう少し具体的に言えば、「高負担高福祉」が成立するための条件とは何か、ということになる。

社会における集合性の必要性

人々が国家を信頼し、その結果として、国家によって行われる社会政策のために納税の義務を引き受けるためには、社会の次元において、何らかの意味での集合的な「我々意識」が必要である。近年、社会保障関係の文献において、「社会的連帯」という用語が多く見られるようになってきているのは、このためである。

もっとも、この場合の「我々意識」や「連帯」は、お互いによく知っている関係を意味しているのではない。社会保険を含む公的な社会保障における連帯では、共同体あるいは家族・親族における相互扶助やケア活動と異なり、その政策を享受する人々が互いに「見知らぬ他者」の「非人称の連帯」であることが想定されている。互いに見知らぬ他者であるからこそ、よく知っている具体的な誰かの世話になっているという意識を持たずに給付やサービスを受け取ることができる。とともにも、もっぱら特定の誰かのためにコストを負担してい

制」の形成とそこでの「国民意識」の高揚であったことは、このことをよく示している。

「労働」にせよ、「国民」にせよ、あるいは「労働する国民」にせよ、いずれにしても、公的な社会保障が成立するためには、社会レベルにおいて、たがいに見知らぬ他者である人々を結びつける共通性と、それに基づく「我々意識」が必要なのである。

集合性の解体

しかし、問題は、まさにそのような「我々意識」が衰退ないし解体しつつあることである。社会学者U・ベックは、「かつては家族集団や村落共同体のなかで、あるいは社会階級や集団の力を借りて克服することができた生活歴上の好機や危機、ジレンマを、人びとはますます自分自身でそれに気づき、解釈し、対処していかなければならない」ようになってい

ていると述べている。^⑤
この「個人化」の進展は、福祉国家と人々との関係を変化させる。C・オッフエは、人々が福祉国家への拠出に批判的になる理由を次のように説明する。人々の間に「相対的に安定した包括的な共通性」が存在する場合には、人々は「信頼・互恵性・共感・公正」などの観点から福祉国家を支持する。しかし、そのような共通性の範囲が狭くなっていくと、福祉国家への支持は、最終的に個人の「合理的選択」の問題

という意識を持つことなく拠出を行うことができる、というわけである。^⑥

しかし、「非人称の連帯」の成立は、それほど自明なことではない。自分が保険料の拠出や納税という形で支払った貢献は、自分以外の「見知らぬ他者」が享受するかもしれない。他方、それと同じ程度に自分が社会保障を享受する機会があるという保証はない。それにもかかわらず、なぜ「見知らぬ他者」と連帯できるのか。

このように考えてみると、実は、「非人称の連帯」といっても、何らかの共通性が存在する、あるいは存在すると思われることがなければ、成立しないということがわかる。それでは、その共通性とは何か。

歴史的には、二つの要因が存在した。これらは重なっている場合もあるが、理論的には区別可能である。一つは「労働」である。田中拓道によれば、一九世紀末のフランスの社会的連帯の提唱者たち(L・ブルジョワやE・デュルケム)において、「人間」は「労働する個人」へと読み替えられていたという。^⑦J・ハーバーマスもまた、福祉(社会)国家は、労働に伴う様々のリスクを緩和するための制度であるとともに、人々を雇用体系に組み込むことを目指すものであると言う。^⑧つまり、「非人称の連帯」といっても、(男性の)「労働」という共通性に基づいていたのである。もう一つは、「国民」である。福祉国家発展の重要なきっかけの一つが「戦時動員体

となる。そこでは、当然、社会保障のための支払いを行わないという選択もまた、「合理的」と見なされうる。今や何の共通性もない「見知らぬ他者」のために、どうしてこの私が保険料や税金を支払わなければならないのか、そんな「非合理的な」ことをするくらいならば、民間の保険に加入したほうがましだ、というわけである。

このような「合理的選択」のメカニズムは、日本にも当てはまるように思われる。日本では、国家が直接に福祉を行うのではなくて、「公共事業や保護・規制で非競争部門に雇用を提供する」こと^⑨によって、福祉が代替されてきた。しかし、このような代替的政策としての公共事業や非競争部門における雇用確保も、今では批判にさらされている。これを、私には関係ない事柄のために、この私が納税することは非合理的である、という人々の合理的選択の結果と見ることも可能なのである。

このように、共通性が解体し「個人化」が進むと、社会保障のために保険料や税金を支払うことは自明ではなくなる。公的な社会保障が自分の利益にならないのであれば、民間の保険やサービスなどを私的に調達することもありうるようになる。

いくつかの対応策

そこで、いくつかの対応策が議論されることになる。第一

は、「個人化」をある程度所与として個人の選択、すなわちニーズに可能な限り応えていく行政サービスを目指す、というものである。いわゆる「新公共経営（new public management）」の目的の一つは、個人としての受給者のニーズに「応えていくことであると思われる。

これ以外に、解体しつつある共通性ないし「我々意識」の回復を目指す考え方がある。第二の対応策は、「ナショナルリテイ」の意義の再評価である。「リベラル・ナショナルリズム」論の代表的論者であるD・ミラーは、ナショナルリテイがなければ、公的な社会保障でなければならぬ理由を見いだすことはできないと言う。人々が「再配分のための課税」を受け容れるとしたら、それは「国家を通して自分自身に保険をかけておくのが合理的だと考えた場合に限られる」。しかし、「民間の保険」も存在するわけだから、合理性の観点からすれば民間の保険を選択することもありうる。ゆえに、「ナショナルリテイが与えるような共同体的背景を欠いた国家」が「永久に不利な立場にある人々」に対し「機会と資源を提供しなければならぬ理由」を見出すことは難しい。その理由があるとすれば、「私たちがあらかじめ負っているナショナルリテイの義務」の中に「永久に不利な立場にある人々」に対応する義務が含まれている場合のみである。かくして、国家による社会保障政策を正当化するためには、ナショナルリテイという概念が必要である。

る公務員や国家への、ひいては他者一般への信頼を損なうことにつながるのである。

それぞれの対応策をどう見るか

以上の四つの対応策について、どのように考えるべきだろうか。第一の個人化を踏まえた「個人のニーズ」への対応は、確かに魅力的である。しかし、そこには、個別的なニーズにどこまで対応できるか、という問題がある。誰もが「私のためのサービス」を求めるならば、ある人にとっての「私のため」が他の人にとっては「私のためになっていない」可能性が常に存在する。しかし、あらゆる「私のため」に「応える」とは原理的にできない。よって、ニーズを尊重することがかえって、「私のニーズは充足されていない」という不満をもたらすかもしれない。その場合、「私のニーズ」に対応できない国家への不信もまた、高まることであろう。

第二の「ナショナルリテイ」の再興も、私たちがネーションという「心の習慣」とも、「国籍」という制度的保障とも容易には無関係になれない以上、それなりに現実的な提案である。ただし、この基準を掲げることには、どうしても排除の危険性がとりわけ強くつきまとう。移民や外国人をコミュニケーションへの義務を果たせない者として、シティズンシップの不適合者と見なそうとする動きは、決して過去のものではない。第三の「労働」についてはどうだろうか。労働を軸とした

第三は、もう一度「労働」を共通性として連帯を再生しようという議論である。一九九〇年代以降のヨーロッパにおける社会民主主義政権は、「社会的排除」の克服を重視する福祉改革に取り組んだ。ここで「社会的排除」とされるのは、典型的には失業保険や生活保護などの受給によって、労働市場から排除されていることである。したがって、「社会的包摂」を実現するために、国家は、現金給付による単なる生存の保障ではなくて、より積極的に人々に就労を促すような政策を実施しなければならない。もちろん、この「能動的福祉国家」の内容が、就労忌避に対する懲罰的な色彩が強いか、就労支援の色彩が強いかによって、実際の「社会的包摂」のイメージも変化する。

第四は、より「普遍主義的な福祉制度」の形成である。比較政治学者のB・ロートシュタインは、スウェーデンにおいて社会における人々の相互信頼（社会関係資本）の程度が高い理由を、「普遍主義的な」公共サービスの制度の存在に求めている。「選別主義的な」公共サービスは、その供給の際に受給資格についての資力調査を伴う。しかし、個別具体的な事例における実際の判断は、現場の職員の「しばしば非公式であり明確ではない解釈枠組み」に左右される。したがって、人々は、普遍主義的な公共サービスよりも選別主義的なその場合に、騙されたとか恣意的な扱いを受けたという疑念を抱きやすい。そしてこの疑念が、公共サービスを実施す

連帯が困難と思われる、いくつもの理由がある。第一に、かつての「労働者」とは、「フルタイムで働く、家族の稼ぎ手の男性」のことであった。しかし、今日の労働市場に存在するのは、あまりに多様で異なる「労働者たち」である。問題は、依然として「正規雇用の稼ぎ手」である男性と、非正規雇用の女性や外国人あるいは若年者の間に、「労働者」という我々意識を確立することができるといえるかということである。少なくとも、パートタイム労働者の条件改善がフルタイム労働者の条件悪化を伴うというディレンマを、双方が合意できる形で乗り越える方策を見いださない限り、労働によって共通性を担保することはできないように思われる。

第二に、そもそも大多数の人々が尊敬をもって働くことのできるような労働市場が今後供給されるのかどうかについても、疑問の余地がある。確かに、短期的には、正規雇用増加の傾向が見られるかもしれない、しかし、問われているのは、資本主義社会が今後も大量の雇用を必要とするのかどうかという点である。この点について、G・ヴェルナーは、いささか挑発的に、「だが、「失業者の増大などによる」労働社会の破綻は、資本主義の成功を意味している。ますます少ない稼働によってますます多くの成果を上げることが目標とする資本主義の能力が失業を生み出すのである。私たちがこの事態を悲観的に見るとすれば、それは、私たちの現実的な勝利を認識していないがためにほかならない」と述べる。この

「挑発」を論駁できるだろうか。

第三に、それにもかかわらず労働を軸とすることは、労働条件を異にする者、労働の機会を得ることができない者、家事・育児・介護などへの従事によって労働しようとしないうる明確な理由なく働こうとしない者を排除することにつながるのではないだろうか。

以上の諸点を考慮に入れるならば、労働は、それを共通性の核心とするというよりも、むしろそこからの離脱の可能性を保障することによってのみ、排除的ではない「我々意識」の形成に寄与するように思われる。宮本太郎は、今後の福祉ガバナンスのあり方として、①労働市場への参加を保障する就労支援、②労働市場の中にいる人々への労働条件の保障、③いったん労働市場から退出することの保障、という三つのベクトルから成る「能動的な参加保障」という構想を提示している。本稿との関係では、とりわけ③のベクトルが保障されることこそが決定的に重要である。なぜなら、それは、労働という活動を現状よりは相対化することを意味している。

普遍主義的な制度としてのベーシック・インカム

それでは、第四の「普遍主義的な福祉制度」についてはどうか。伝統的な集合性にアプリアリに依拠することのできない現代社会において、制度によって形成される集合性というアイデアは、真剣に考慮されるべきである。

保する共通性となるということも考えられるのである。

第二は、「否定形としての集合性」とでも呼ぶべきものである。ベーシック・インカムの特徴は、まさにその無条件性にある。したがって、それは直接に、人々を何らかの特定の活動や意識へと導くものではない。しかし、現代社会においては、まさに何か特定の活動や意識のあり方を掲げることがそうではない活動や意識の排除をたらしかねない。そうだとすれば、逆説的だが、特定の活動や意識を必要とし「ない」という理由によってのみ「我々意識」は形成される、と言つことはできないだろうか。ベーシック・インカムは、このような「否定形としての集合性」形成に寄与するかもしれない。

経路形成という難問

以上のように、普遍主義的な福祉政策は、社会における新たな集合性形成に寄与するとともに、国家への信頼を回復する潜在的可能性を有している。しかし、問題は、そのような普遍主義的な制度形成の可能性そのものである。

比較政治学の知見によれば、ある制度が受け入れられるかどうかは、当該社会における既存の制度形態によって決まる。たとえば、加藤淳子によれば、一九八〇年代以降の各国における消費課税（逆進的税制）への課税基盤のシフトの成否は、一九七〇年代以前の財政赤字以前の時期にこの種の税制を導

普遍主義的な福祉制度と言っても、様々なものがある。ここでは、先の労働の相対化という論点をも組み込むべく、そのような制度として「ベーシック・インカム」を取り上げた。ベーシック・インカムは、個人単位の無条件所得保障の制度と原理であり、就業／失業とは関係なく一律に給付される。つまり、それはきわめて普遍主義的であり、かつ所得と労働との関係を少なくとも部分的に切り離すことで、労働の意義を相対化する。

ここでの問題は、ベーシック・インカムという制度が作りださうな集合性とは何か、ということである。しばしば、ベーシック・インカムに対しては、働かない怠け者を厚遇し、社会における互恵性の原理を侵害する、という批判がなされるということからしても、ベーシック・インカムがどのような集合性を形成しうるのかという問題は重要である。

この問いに対しては、暫定的ではあるが、次の二つの意味での集合性を考えることができる。第一は、「自分の自由になる時間を持つ者／要求する者」としての集合性である。ベーシック・インカムを受け取ることで、人々は労働以外のことに費やすことのできる時間を獲得するし、そのような時間を要求できるようになる。R・グッディングが指摘するように、「自分の自由になる時間」を持つことは、「自律」の重要な条件である。「自律」は一見個人主義的な原理に見える。しかし、自由な時間を持つて自律できることが新しい集合性を担

入し、「高負担高福祉」の制度を整えていたかどうかによって左右される。早いタイミングで消費課税を拡充した諸国では、「負担増は公共支出によって報われるという期待の形成」があるため、課税負担増に対して抵抗が少ないというわけである。つまり、普遍主義的な福祉制度の形成という「過去の経路」が存在しないところ——つまり日本——に、新たにそれを導入することには、多大な困難が伴う。

しかし、比較政治学は、これとは異なる知見も提供する。それは、ある一定の条件の下では、質的に異なる新しい制度が形成されることもある、というものである。これを「経路形成」の政治と呼ぼう。しばしばその典型例として挙げられるのがオランダである。

オランダでは、八〇年代以降、「オランダ病」と呼ばれた失業者の増大と財政赤字を克服するための社会保障改革が行なわれた。ここでは、雇用よりも所得保障を重視する従来の福祉国家からの脱却が目指された。そのために、就労義務を強化する福祉改革を行なうとともに、労働時間の短縮とパートタイム労働の促進に取り組んだ。その結果、「オランダ・モデル」と呼ばれる経済成長を達成するとともに、人々に労働とそれ以外の活動への従事との両立を可能にする自由な時間間の保障を実現した。このようなオランダの事例を、就労義務を強化するワークフェア型の改革と見るか、それとも「脱生産主義的福祉レジーム」(グッディング)の形成と見るかにつ

いては、慎重な検討が必要である⁽¹⁵⁾。しかし、少なくとも、オランダの福祉国家が大きな変化を遂げたことは確かであり、それは従来の福祉国家からの質的転換と見ることもできることは間違いない。

それでは、経路形成の条件とは何か。そのためには、有力な政党や政治家の積極的な働きかけが不可欠である。しかし、単に政党や政治家がドラスティックな改革を提示すればよいというものではない。改革の程度が大きければ大きいほど、変化への批判や抵抗もまた、大きくなるからである。したがって、「経路形成」のためには、これまでとは異なる新たなビジョンを提示しつつ、同時にそのビジョンに対して人々からの支持をどのように獲得するかということが重要になる。言い換えれば、経路形成の鍵は、改革の政策的内容そのものよりも、新しい提案——それは新しいがゆえに、多くの人々の反発を招く可能性が大である——への多数の人々の支持を取りつけることができるような形で、新しい提案を意味づけることができるかどうか、ということにある。

この観点から、オランダの経路形成を見てみると、二つのことが指摘できる。一つは、パートタイム労働の促進にあたって、「労働市場の柔軟性」が「女性の社会進出」を意味する言葉として提起され、男性フルタイム労働者中心の労働組合などにも認められていったことである。もう一つは、「義務を果たさない移民から福祉国家を守る」という言い方で、

移民への厳しい政策が実施されたことである⁽¹⁶⁾。ここでのポイントとは、意味づけ内容の当否ではなく、いずれにおいても、改革の実施にあたって、多くの人々に受け容れられやすい意味づけがなされたことである。

ひるがえって、日本において、普遍的な福祉という新たな経路形成の条件は存在するだろうか。山口・宮本によれば、「行政不信に満ちた福祉社会志向」という「一見矛盾するような志向をもった有権者層が厚みを増しつつある」がゆえに、「こうした有権者層にこたえることができるビジョンが提示されなければならぬ⁽¹⁷⁾」。まさに、その「ビジョン」の提起の仕方こそが問題である。強い「行政不信」の世論の下では、国家の規模や官僚制の組織そのものを拡大する「大きな政府」路線は、受け入れられそうもない。しかし、他方で、福祉の充実という世論も存在するうえに、本稿で確認したように、普遍的な福祉は国家への信頼を獲得する可能性を有している。そうだとすれば、日本における経路形成の課題は、「相対的に小さな政府による普遍的福祉」を打ち出すことができるかどうか、ということになる。単に社会保障を切り詰めるのでは、国家への不信を増大させるだけである。政府規模を小さくしつつも普遍的な福祉を提起すること初めて、人々は国家を信頼し、納税に応じるであろう。

(1) 山口二郎・宮本太郎「日本人はどのような社会経済システムを望

んでいるのか」『世界』第七七六号、二〇〇八年、四八頁。

(2) 齋藤純一「社会的連帯の理由をめぐって」齋藤純一編『福祉国家／社会的連帯の理由』ミネルヴァ書房、二〇〇四年。

(3) 田中拓道「貧困と共和国」人文書院、二〇〇六年、二五六頁。

(4) J・ハーバース、河上倫逸監訳「新たなる不透明性」松籟社、一九九四年、二〇二―二〇三頁。

(5) U・ベック「政治の再創造」U・ベック／A・ギデンズ／S・ラッシュ、松尾精文・小幡正敏・叶堂隆三訳『再帰的近代化』而立書房、一九九七年、二二頁。

(6) C. Offe, *Modernity and the State*, Polity Press, 1996.

(7) 山口・宮本前掲論文、四九頁。

(8) D・ミラー、富沢克・長谷川一年・施光恒・竹島博之訳『ナショナルリテイについて』風行社、二〇〇七年、一二五頁。

(9) 所得保障を中心とした「消極的福祉国家」から「能動的福祉国家」への転換を説く、P・ロザンヴァロン、北垣徹訳『連帯の新たな哲学』勁草書房、二〇〇六年、を参照。

(10) B. Rothstein, *Social Traps and the Problem of Trust*, Cambridge University Press, 2005.

(11) オランダの事例について、水島治郎「福祉国家と移民」宮本太郎編『比較福祉政治』早稲田大学出版部、二〇〇六年、を参照。

(12) G・ヴェルナー、渡辺一男訳『ベーシック・インカム』現代書院、二〇〇七年、一〇三頁。

(13) 宮本太郎「新しい福祉ガバナンスへ」岡澤憲美・連合総合生活開発研究所編『福祉ガバナンス宣言』日本経済評論社、二〇〇七年。

(14) ベーシック・インカムは、必ずしも大幅な負担増をもたらすわけではない。ヴェルナー前掲書、小沢修司「福祉社会と社会保障改革」高岩出版、二〇〇二年、などを参照。

(15) R. Goodin, "Work and Welfare", *British Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 1, 2001.

(16) 加藤淳子「福祉国家の税収構造の比較研究」武智秀之編著『福祉

国家のガヴァナンス』ミネルヴァ書房、二〇〇三年。

(17) オランダについて、以下の諸論文を参照した。水島前掲「福祉国家と移民」、水島治郎「大陸型福祉国家」宮本太郎編著『福祉国家再編の政治』ミネルヴァ書房、二〇〇二年、水島治郎「脱生産主義的福祉国家の可能性」広井良典編『環境と福祉』の統合』有斐閣、二〇〇八年。

(18) 先に述べたように、ナショナルリテイとの関係で、外国人移民を厳しく規制する政策変化が起こったことも見逃すことはできない（水島前掲「福祉国家と移民」）。また、パートタイム労働の評価についても、パートタイム労働を選択する者の多くが女性であることから、大陸ヨーロッパにおける「家族重視」とくに女性の家庭役割を重視する福祉観の再現である可能性も否定できない（水島前掲「脱生産主義的福祉国家の可能性」）。

(19) 一点目については、R. H. Cox, "The Social Construction of an Imperative", *World Politics*, Vol. 53, No. 3, 二点目については、水島前掲「福祉国家と移民」を参照。

(20) 山口・宮本前掲論文、四八頁。



地域之力

—食・農・まちづくり

大江正章

定価735円(税込)

格差と疲弊が広がるなかで、市民と行政が知恵を出し合い、魅力を発信している地域がある。好循環はいかにして創り出されたのか。暮らしと仕事を見直し、真の豊かさをめざす人びとの声に、未来を切り拓くヒントを探る。

岩波書店

岩波新書