The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	社会政策の変容とシティズンシップのゆくえ
Author(s)	亀山, 俊朗
Citation	年報人間科学. 2003, 24-2, p. 251-268
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/11291
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

社会政策の変容とシティズンシップのゆくえ

亀山　俊朗

〈要旨〉

本論では、さまざまな社会政策において、T・H・マーシャルが定義するような平等な地位身分であるシティズンシップ、とりわけ社会的シティズンシップがどのように扱われているかを検討し、社会政策における平等のあり方をさぐる。まず社会政策を、国家を重視する福祉国家政策、市場を重視する新自由主義政策、市民社会を重視する「第三の道」政策に類型化する。福祉国家政策においては国家が社会的サービスを直接提供することにより、社会的シティズンシップが確立された。新自由主義政策は、社会的シティズンシップは結果の平等であり、機会の平等を阻害すると批判した。「第三の道」政策は、社会的サービスの提供者を多元化しようとするので、福祉国家的な社会的シティズンシップは解体するかもしれない。社会的サービスを市民社会の諸アソシエーションにより提供するようになれば、属している組織により格差が生まれるからだ。社会的サービスの提供者を多元化しながらも、社会的シティズンシップを解体させないためには、個々人に市場や諸組織に参加するための資金を給付する、国家によるベーシック・インカム給付のような政策が必要になる。社会的シティズンシップの基盤は、社会的サービスの提供者が多様化するのに伴い多元化するが、国民国家の社会的シティズンシップを保持しようとするならば、国家はサービスの提供者の役割だけでなく、財の再分配機能という独特の機能を持ちつづける必要がある。

キーワード

福祉国家
新自由主義
「第三の道」
シティズンシップ
ベーシック・インカム

一　社会政策の三類型と「平等」

本論は、様々な社会政策において、平等の原理であるシティズンシップ、とくに社会的シティズンシップがどのように扱われているのかを検討する。それにより、社会政策における平等性のありかたを明らかにしたい。

まず、第二次世界大戦後の社会政策を、次の三つに類型化する。第一に、「福祉国家」政策である。この社会政策の重点は「国家」にある。第二に、「新自由主義」政策である。この政策は、ある意味で社会政策を否定する。かわって、「市場」の役割が強調される。第三に、「第三の道」政策である。この政策で強調されるのは、「市民社会」である。ボランティア団体・NPO（非営利民間組織）などの役割が強調される。

以上の三つの類型について、順次説明を加えたい。主に戦後イギリスの政策が例としてあげられるが、ここではイギリスの具体的な社会政策について語ろうとしているわけではない。イギリスでは右記の三類型が時期ごとに見えやすく展開しており、そこでの例が類型を補強すると考え、それらを用いる。

第一の「福祉国家」政策から見ていこう。イギリスにおける福祉国家政策は、第二次世界大戦中のベヴァリッジ報告によってその概要が示され、戦後の労働党内閣によって具体化されたとされる。福祉国家構想の理論的根拠はケインズの理論であった。ケインズ理論はベヴァリッジによって政策化され、第二次世界大戦後の西側世界の新秩序のモデルとなり、修正資本主義（混合経済）を西側各国は目指すことになる。完全雇用が掲げられ、重要産業の国有化、社会保障の拡充が打ち出され、東西冷戦下における社会主義諸国への対抗上からも、国家の役割が重要視される。そのもとで、国家、大企業、大労働組合によるコーポラティズムが形成された（右田　二〇〇一）。

第二の「新自由主義」政策は、一九七〇年代、高度経済成長が行き詰まるとともに力を持ち始めた。福祉国家政策がケインズ理論を根拠としたのに対し、新自由主義政策が根拠としたのはフリードマンらのマネタリズムであった。フリードマンは、国家の役割を後退させ、市場原理を優先させる規制緩和と民営化を主張した。福祉は家族やインフォーマル・セクターによって担われることが期待される（Friedman　一九八〇）。イギリスでは一九七九年にサッチャー政権が発足、ケインズ主義的社会政策やベヴァリッジ的な福祉国家理念への決別が告げられる。サッチャリズムは社会福祉分野だけでなく、住宅・教育・産業・労働組合・行財政などの諸政策におよび、一九八〇年代以降の先進資本主義国における福祉国家見直し政策の先鞭をつけた。サッチャー政権は市場重視のマネタリズム、公共選択論を理論的根拠としながら、自由主義・個人主義・公共部門の削減を掲げ、国営企業の民営化、労働組合改革、社会サービス改革、行財政改革などを実施、福祉国家を解体ないし縮小させ、競争社会を復活させようという「シュムペーター反革命」を企てた。国家と

利益団体との協議・合意を形成してきたコーポラティズムも攻撃対象となった（毛利　一九九〇、森嶋　一九八八）。

サッチャー政権の福祉国家縮小政策のもとで、イギリスではボランタリズムの強化を左右両派が課題としてあげるようになる。そして、保守党政権の市場重視の新自由主義政策が行き詰まるとともに、ボランティア団体などの市民社会の諸組織を重視する「第三の道」政策が登場することになる。

「第三の道」は、一九九七年に成立したイギリス・ブレア労働党政権の標語であり、ブレア政権のブレーンであるアンソニー・ギデンズの著書名でもあるが、ここでは以下に述べるような、国家・市場に加え市民社会の諸組織を重視する社会政策を総称したものとして用いる。ブレアやそのブレーンは、旧来の労働党の政策も、サッチャリズムのような保守党の政策も、現状に対応できないと主張する。国家や市場の役割は否定されることはないが、自由市場が万能であるとは考えないし、「大きな国家」にも否定的である。福祉を、新自由主義政策のように個人や家族の責任に帰することはしないが、旧来の社会主義者のように国家を拡充することが解決であるとも考えない。その政策において、市場や国家と並んで重視されるのが、市民社会の諸組織である。ボランティア団体、NPO、NGO（非政府組織）などが公的な任務を担うことが期待され、「アクティヴな市民社会をつくる」ことが提起される。市民社会で相互扶助などの活動が行われ、政府はその条件づくりをする、といった協力関係が目指される（Giddens 1998）。こうした国家でも市場でもない市民社会の領域を社会政策に位置付けようとする動きは、各国に広がりつつある。

以上、社会政策の重点のおき方によって、①福祉国家（国家を重視）、②新自由主義（市場を重視）、③「第三の道」（市民社会を重視）という三つの政策の類型を設定した。次に、近代の社会政策が規範的目標のひとつとしてきた「普遍的な平等」の達成に関して、この三つの政策類型が持つ積極面と消極面を見ていきたい。

第一に、福祉国家政策においては、「国民」としての平等性が重視された。ベヴァリッジ報告は、第二次世界大戦の総力戦に耐えた代償として、連合国民のすべてに-身分や階級にかかわりなく-保証される福祉の水準を示すものとして受け取られた。大戦後の高度成長期を背景に、先進諸国の国民には、一定程度の水準の福祉が普遍化されていったことは、この政策の積極面だろう。しかし、それは成人男性、しかも正規雇用の勤労者である男性を国民の雛型とした平等であり、普遍であったと言える。勤労者ではない女性、高齢者、障害者などは、その雛型からは外れる。また、当該国の国民の資格を持たない居住者の権利は、著しく制限された。こうした福祉国家の消極面は、現在、多くの論者の指摘するところである。

第二に、新自由主義政策においては、個人の市場での平等が重視された。規制緩和によって、例えば女性の職場進出が容易になるといった、労働市場での平等化が進む、という積極的な側面があった。しかし、新自由主義は、福祉国家政策が目指したような平等という規範に対しては、概して攻撃的であった。新自由主義者は言う。

「『結果の平等』という意味における平等を自由よりも強調する社会は、最終的には平等も自由も達成することなしに終わってしまう」(Friedman　一九八〇、二三七頁)。「結果の平等」は否定され、平等とは「機会の平等」である、とされたが、各人の持つ様々な資源に格差があるもとで、新自由主義のいうような「機会の平等」が得られるかどうかについては、常に疑義が呈されてきた。

「第三の道」政策においては、コミュニティにおけるＮＰＯなどの諸組織が重視されることにより、福祉国家において排除されてきたとされる人々-正規雇用されていない女性、高齢者、子供、障害者など-が包摂され、福祉の普遍性は福祉国家政策に比べ向上するかもしれない。コミュニティにおける相互扶助が行われるようになれば、企業に勤めていない人々にも福祉の手が及ぶことになる、という積極面が考えられる。しかし、福祉国家においては国民国家の枠内であれ曲がりなりにも普遍的であった福祉の水準が、身を置くコミュニティや所属するＮＰＯなどによって個別的になり、格差が生ずるかもしれない。また、勤労成人男性以外を包摂するといっても、コミュニティにおける福祉提供が無償のボランティア-主に女性による-に頼るものになるならば、以前から無償労働であった女性の再生産労働-家事、育児、介護など-は、無償のまま組織化されることになり、男性と女性の格差は放置されたままになるかもしれない。

このように、三つの類型は各々、「普遍的な平等」達成に対して、積極的な面と消極的な面を持っている。そこで、本論では次のような問題を設定する。

①「第三の道」政策は、「普遍的平等」達成において、他の二つの政策-とくに「普遍的平等」を規範的目標とした福祉国家政策の積極面を引継ぎ、発展させることができるのだろうか。②「第三の道」政策は、「普遍的な平等」達成に関する他の二つの政策の消極面を克服することができるのだろうか。

こうしたことを明らかにするために、本論ではシティズンシップという概念を導入する。シティズンシップは、福祉国家政策を支えた代表的な理論家の一人であるＴ・Ｈ・マーシャルによって次のように定義されていた。「ある共同社会（a community）の完全な成員である人々に与えられた地位身分（status）である。」「この地位身分を持っているすべての人びとは、その地位身分に付与された権利と義務において平等である」(Marshall　一九九三、三七頁)。こうした平等の概念であるシティズンシップの拡充が、福祉国家政策以来の社会政策における平等達成のあらわれと考えられてきた。シティズンシップ概念を用いながら、右の二つの問をより具体的にすると、次のようになる。

①「第三の道」政策のいうように、社会的サービスを市民社会の諸組織が担うようになるとしたら、福祉国家政策にあった福祉の「普遍的な平等」の水準が、属する組織によって異なるようになり、不平等にならないか。すなわち、国民国家の枠内であれ保証されていた福祉国家のシティズンシップが、解体されることにならないか。②福祉国家政策におけるシティズンシップの限界（「勤労する男性」

「国民」以外の排除）や、新自由主義政策におけるシティズンシップの弱体化（市場化による不平等）は、「第三の道」政策においては克服される見通しはあるのか。

こうしたことを明らかにするために、シティズンシップの観点から、社会政策の三類型を再検討したい。そのために、シティズンシップ概念の持つ意味を、次節で考えたい。

二　社会的権利と市民的権利　-T・H・マーシャルのシティズンシップ論-

T・H・マーシャルは、現代のシティズンシップ論の古典的著作である『シティズンシップと社会的階級』において、前節末尾に述べたようにシティズンシップを定義した。また彼は、シティズンシップを三要素に分類したことでも知られる。すなわち、シティズンシップの市民的要素、政治的要素、社会的要素である。

シティズンシップの市民的要素とは、「個人の自由のために必要とされる諸権利から成り立っている。すなわち、人身の自由、言論・思想・信条の自由、財産を所有し正当な契約を結ぶ権利、裁判に訴える権利である」。市民的権利と「最も直接に結びついている制度は法廷」である。なぜなら「裁判に訴える権利は、他者とともに平等に保有しているあらゆる諸権利を、正当な法的手続きに従って擁護し主張するという権利だからである」。次に「政治的要素とは、政治的権威を認められた団体の成員として、あるいはそうした団体の成員を選挙するものとして、政治的権力の行使に参加する権利」である。そして、「この権利に対応する制度は議院および地方議会である」。最後に、「社会的要素とは、経済的福祉と安全の最小限を請求する権利に始まって、社会的財産を完全に分かち合う権利や、社会の標準的な水準に照らして文明市民としての生活を送る権利に至るまでの、広範囲の諸権利のことを意味している。これと最も密接に結びついている制度は、教育システムと社会的サービスである」（Marshall 一九九三、一五-十六頁）。マーシャルは、シティズンシップがこれら三つの要素に歴史的に分化していったと論じている。「三者の間の分離はまったく完璧だったので、各々の権利の形成期をそれぞれ異なる世紀にふり当てることは、歴史的正確さをそれほど犠牲にすることなくして可能である-すなわち市民的権利は一八世紀に、政治的権利は一九世紀に、社会的権利は二〇世紀にふり当てることができる」（前掲書、一九頁）。

こうした明確な記述のため、マーシャルの議論は進化論的である、あるいはイギリス（西欧）中心主義である、と評されがちである。例えばギデンズは、マーシャルはシティズンシップが歴史的に現れてきたとする進化論的観点に立っていると批判する。ギデンズはまた、シティズンシップの権利はマーシャルの言うような単一で同質なものではなく、自由主義的な権利はブルジョワジーの闘争の産物であり、社会主義や労働者階級の活動によって発達した福祉への要求とは比較できない、とも述べている（Giddens 1982）。

確かに、『シティズンシップと社会的階級』におけるマーシャルの

シティズンシップの説明には、進化論的と思われる側面がある。しかし、マーシャルが諸権利を単一で同質なものと捉えていたとは、必ずしも思われない。同書では同時に、諸権利間の葛藤、とりわけ社会的権利と市民的権利の緊張関係が強調されてもいるからである。現在マーシャルのシティズンシップ論を読もうとするならば、三要素に分化したという議論は前提としながらも、諸権利間の葛藤を描いた部分に注目することに意義があると本論では考える。その理由は、以下のように『シティズンシップと社会的階級』における社会的権利と市民的権利の関係を整理してみれば、明らかになるだろう。

三要素の分化過程の時期区分についてはきわめて明確であったマーシャルの議論だが、しかしそれに続けて、三者の成立過程を歴史的事実に沿って具体的に叙述しようとするとき、彼の議論は複雑になっていく。マーシャルは、市民的権利の上に政治的権利が加えられ、さらにそれに社会的権利が加えられた、と単線的に述べているわけではない。「諸制度が融合していたがゆえに、諸権利もまた混合していた」(Marshall 一九九三、一六頁)のであり、それが分化していった、というのだ。社会的権利は二〇世紀になってはじめて現れたわけではなく、十八世紀以前には、市民的権利や政治的権利と渾然一体となって存在していたのが、二〇世紀になってはっきりと分化していった、というのがマーシャルの見解である。社会的権利と市民的権利の緊張的な関係について、マーシャルは次のように述べる。

社会的権利のもともとの源泉は、地方共同体や職能組織の成員資格であった。この源泉は、全国的に構想され地方において管理されていた救貧法や賃金規制のシステムによって補完され、次第におき換えられていた。後者の賃金規制のシステムは十八世紀に急速に衰退していったが、それは産業上の変動がこのシステムの運用を行政的に不可能にしたという理由によるばかりでなく、次のような理由にも起因していた。すなわちこのシステムは、経済的領域における市民的権利の新しい観念と両立しなかったのであって、この新しい観念は、自分が結んだ契約にもとづいて自分が希望する場所で自分が希望する仕事につく権利を強調していたのだった。賃金規制は、雇用に関する自由な契約というこの個人主義的原理に抵触したのである(前掲書、二七-二八頁)。

しかしながらまさしく一八世紀の終わりに、古いものと新しいものとのあいだの最後の闘争が、すなわち計画された(ないしパターン化された)社会と競争的な経済とのあいだの最後の闘争が起こった。この争いのなかで、シティズンシップは自己分裂を起こした。すなわち、社会的権利は古いものに味方し、市民的権利は新しいものに味方したのであった(前掲書、二九頁)。

市民的権利が発達した後に社会的権利が発達した、といった単線的な進化論的立場をマーシャルがとっていたのではないことは、こうした記述からもわかる。また、マーシャルは、ここではシティズ

ンシップの単一性よりも、社会的権利と市民的権利の葛藤的な性格に注意を促している。一八世紀の終わり、社会的権利は地方共同体や職能組織の成員資格という古い秩序に基づくものであった。それに対して、市民的権利の経済的領域における基本的要素は、職業選択の自由、移動の自由の権利であり、古い秩序や身分から解放された市民の権利であった。一八世紀から一九世紀にかけては、資本主義の勃興に伴い、古い秩序や身分に伴う社会的権利が衰退し、自由な契約を結ぶ市民的権利が発達したのである。

一六〇一年のエリザベス救貧法のような法的制度も、「経済的なプログラムのなかの一つの項目」ではあったが、「このプログラムの一般的な目的は、新しい社会秩序を創設することではなくて、本質的な変化を最小限にとどめながら既存の秩序を保持することにあった」（前掲書、一二八頁）。一七九五年のスピーナラム救貧制度は、「働く権利ないし生計維持の権利と結びついた最低賃金と家族手当の保証」という、現代的な基準をもってしても「社会的権利の実質的な内実」（前掲書、一二九頁）と思われる内容を提供していた。しかし、その試みは古い秩序を維持しようとするものであり、失敗せざるをえなかった。「一八四三年の改正法において、救貧法は、賃金体系の領域に侵入したり、自由な市場の諸力に干渉したりするあらゆる要求を放棄した」（前掲書、三〇頁）。こうしてこの時期、社会的権利はシティズンシップという地位身分から分離を余儀なくされたのである。こうした議論を、単に進化論的と片付けることはできない。

社会的権利と市民的権利の葛藤は、きわめて今日的な問題でもある。地方共同体に結びついた社会的権利と、自由な契約という市民的権利が対立し、後者が勝利していく過程は、現在、グローバルな水準で再演されていると見ることもできるだろう。福祉国家（国民国家）に結びついた社会的権利が、グローバルな資本主義に基づいた市民的権利と対立し、後者が優位に立ちつつある、という見方である。福祉国家の基盤であった安定的な完全雇用が崩壊し、雇用は国民国家という「地方共同体」の問題ではなく、グローバルな市場の動向に直結するようになった。自由な契約を結ぶ権利はグローバルなレベルで広がりつつある。それにともない、福祉国家の国民の地位身分としての社会的シティズンシップに基づく、福祉などの社会的サービスや教育を受ける権利も、規制緩和と自由化の波にさらされている。あたかも一八世紀末のように、固定された身分から自由な契約へ、社会的権利から市民的権利へ、という流れが現在起こっているとも考えられる。マーシャルを進化論的な視点から見ることをやめれば、現在にも適応可能な、社会的権利と市民的権利の対立の問題が浮かび上がってくる。

しかし、われわれはまだマーシャルのシティズンシップの議論を、一八・一九世紀の段階までしか見ていない。いったんは衰退した社会的権利がどのように復活したのか、市民的権利との関係はどうなったのか、彼の議論をさらに追ってみたい。ここで、本論の問題設定において関心を払った「平等」が焦点化される。

一八世紀から一九世紀にかけての資本主義の発達を背景に、古い秩序に基づいた社会的権利は衰退し、新しい競争に基づいた市民的

権利が力を持った。この段階では、市民的権利の発達は古い不平等な秩序や身分を掘り崩すものだった。資本主義はもちろん不平等なものであり、シティズンシップは平等の原理であるが、この時期資本主義とシティズンシップは対立しなかった。この時期のシティズンシップが主として市民的権利だったからである。市民的権利の平等の下に、あらたな不平等が生み出されていく。一九世紀後半になって、「社会的正義の原理としての平等に対する関心と、権利を行使する平等な資格の形式的な承認では不十分だという事実に対する認識とが」「高まった」（前掲書、五一頁）。そしてしだいに社会的権利が問題になるが、それには、平等への関心の高まりだけでなく、次のような背景があった。第一に、従来階級によって不均等に分配されていた貨幣所得が増大し、階級間の経済的な距離を縮め、階級的区分を曖昧にした。第二に、累進性を強めた直接税の体系が、可処分所得を平準化した。第三に、国内市場向けの大量生産‐大量消費体制の成立は、それほど裕福でない人びとにも物質文明の享受を可能にし、階級間で格差のあった文明の質を近づけた。このように、国民国家における「社会的統合は、感情や愛国心の領域にとどまらず、物質的な享受の領域にまで広がった」。「かつては少数者が独占していた文明的で文化的な生活の構成要素は、多数者の手の届く範囲にまで徐々に拡張され」、不平等が減少した。そうした「不平等の減少は、少なくとも社会福祉の本質的な要素に関しては不平等を根絶するべきだ、という要求を強めさせた」（前掲書、六〇頁）。こうして「平等」の要求は、社会的権利に及ぶようになる。

社会的平等の原理と、市場と価格のシステムである資本主義の原理は、対立するものである。社会主義国家の樹立とは、国家が主導する平等の原理に、市場の原理を従属させようとする試みであったかもしれない。資本主義諸国でも、所得制限と資産調査に基づく様々な現金給付制度により所得の平準化が進められたが、そうした経済的な平等化は、かつて救貧法の対象者になることがスティグマであったような、心理的な階級差別を伴うこともありうる。そうしたことを起こさずに平等化を進めうるのが、社会的サービスの拡大である。貨幣所得の平準化ではなく、社会的サービスの拡大により生活の最低限が保証され、人々の実質所得が一定以上の水準になるという平等が目指される。「地位身分の平等は所得の平等よりも重要である」（前掲書、七十二頁）。ここでマーシャルが想定している社会的サービスは、国家が現物で支給するものである。「買い取られるサービスでなくて支給されるサービスこそが、社会福祉の規範となる」（前掲書、七四頁）。最低限を保証する社会的サービスが充実すれば、貨幣所得の格差の持つ意味は薄れる。マーシャルは、「われわれの現代のシステムは率直に言って一つの社会主義システムで」あると明言している。国家が現物として支給するサービスが、貨幣所得の、すなわち資本主義の不平等の持つ意味を切り下げていくようなシステムである。それゆえ、マーシャルは、「基本的な平等は、競争的市場の自由を侵害することなしに創造され、保持されうるというのは」「正しいのだろうか」という問いに対して、「これは明らかに正しくない」と応ずる（前掲書、一三頁）。市場は機能しつづける

のだが、その意義は薄れる。そこで彼は、貨幣所得は「あらゆる機能を失ってしまったとしても、それは勲位や勲章のように、努力を駆りたてる拍車や成功のしるしとして機能しつづけるだろう」とまで予言してみせる。社会的権利が拡充していった二〇世紀においては、「シティズンシップと資本主義的な階級システムとは交戦状態」にあり、「前者が後者に対して変化を押しつけたのは明らかである」。より具体的に言えば、「社会的権利の現代的な形態は、地位身分による契約の侵害、社会的正義に対する市場価格の従属、そして自由な交渉を権利の宣言に置き換えることなどを、意味合いとして含んでいる」。しかし、そうした社会的権利の原理は、「今日の市場の活動とは極めて縁遠いもの」というわけではなく、「すでに契約システムそのものの中に定着している」（前掲書、八六-八七頁）。一八世紀から一九世紀にかけては、古い秩序に結びついた社会的権利を、新しい競争に基づく市民的権利が抑圧した。一九世紀から二〇世紀にかけては、社会的権利が市民的権利を抑圧しはじめる。その端的な例が社会主義国家の成立であろう。資本主義はわきあがる社会的権利への要求を無視するわけにはいかなかったが、市場システムを廃棄することもできない。そこで、マーシャルの言うように、「契約システムそのもののなかに」社会的権利を織り込もうとした。それを支えるのが、国家による社会的サービスを拡充する福祉国家政策であった。

こうしてわれわれは、第一節で設定した三つの政策類型のひとつである福祉国家政策にたどり着く。マーシャルにとっての「現在」であった福祉国家政策に続いて、新自由主義政策、「第三の道」政策があれわれる。本節で確認したマーシャルのシティズンシップ論をもとにしながら、次節では、マーシャル以降の社会政策におけるシティズンシップのありようについて検討していく。

三　社会的シティズンシップの解体？

以上、マーシャルのシティズンシップ論を、社会的権利と市民的権利の関係に注目して整理してきたが、本節ではこれを、第一節で設定した社会政策の三つの類型と結びつけ、各政策における平等性のあり方を考えてみたい。とくに、各政策における社会的シティズンシップのあり方に注目する。社会政策の平等性というとき、何の平等か、という問題がある。資本主義経済のもと、人身の自由、契約の自由といった市民的シティズンシップは、いずれの政策においても基本的には守られているし、グローバル化によって拡大もしている。政治的シティズンシップもそうであろう。しかし社会的シティズンシップは、各政策において扱いに大きな違いがある。そこで、各政策の平等性の差異を検討するにあたって、社会的シティズンシップに焦点をあてたい。

福祉国家政策においては、市民的シティズンシップの平等の下新たな資本主義的な不平等が生じているという認識から、社会的シティズンシップの拡充が目指された。そのために、社会的権利と市民的権利の対立を調停するような、社会的権利を織り込んだ契約を普

及させた。国家、企業、労働組合の協調により、一定以上の水準の社会的サービスが普遍的に提供される。社会政策の重点は国家の給付する社会的サービスにあり、これにより実質所得が平準化されていった。

新自由主義政策は、こうした事態を社会的権利による市民的権利の抑圧と考える。国の社会的サービスの拡充による実質所得の平準化、すなわち「結果の平等」を、新自由主義者は攻撃した。社会的サービスは市場に、そこからこぼれ落ちるものは家族に、委ねられる。

「第三の道」政策の課題は、こうして改めて対立的になった社会的権利と市民的権利の関係を、再び調停することであるといえるだろう。しかしそれを、福祉国家政策のように、完全雇用を前提として国家と企業、労働組合が協調し、国家が社会的サービスを提供することで実現することはすでにできなくなっている。租税国家は危機に瀕し、企業は安い労働力を求め低賃金の地域に生産拠点を移して、完全雇用は困難になる。こうした事態に新自由主義政策で対応するということは、不平等を是認することになると「第三の道」政策は考える。国家が提供してきた社会的サービスを市場でまかなうとすれば、購買力の差によって受けられるサービスには大きな格差が生まれるし、家族にまかせれば資産をはじめとした条件によってこれもまた差が広がるだろう。福祉国家政策とは異なる条件の下で、社会的権利と市民的権利の調和を図ることが、「第三の道」政策には求められている。それがどのように行われるのかを検討するために、三つの政策類型における社会的サービスの担い手は誰かを再確認し、各々において社会的シティズンシップの基盤がどこにあるのかを考えたい。

福祉国家政策においては、国家が主たる社会的サービスの提供者とされ、それによって社会的権利が保証されると考えられた。新自由主義政策においては、市場、さらには家族が社会的サービスの担い手とされ、市民的権利が重視された。「第三の道」政策においては、国家、市場に加えて、市民社会の諸組織が、社会的サービスの提供者として重視される。国家、地方自治体、民間企業、市民社会の諸組織と、社会的サービスの提供者の多元化が構想される。

これを社会的シティズンシップの観点からみてみよう。福祉国家政策において、社会的シティズンシップの基盤は、福祉国家たる国民国家であった。国民という地位身分によって、国家が提供する社会的サービスを受けることができる。新自由主義政策においては、家族や親族が社会的サービスの担い手であるとするならば‐「家族」が「社会的」サービスを提供するという事態がありうるとするならば‐、家族や親族の一員であるという地位身分がサービスを受ける基盤である、ということになる。「第三の道」政策において、社会的サービスの提供者が多元化しているということは、サービスを受ける基盤となる地位身分も、国民としての地位身分、地方自治体の住民としての地位身分、相互扶助団体の一員としての地位身分と、多元的になると考えられる。

こうした観点は、近年盛んになっている「福祉多元主義」ないし

は「福祉の混合経済」の議論と重なる。それらによると、福祉などの社会的サービスの提供は、国家が独占するものではなく、サービスは公的、民間、ボランタリー、相互扶助、インフォーマルなど多様なセクターにより供給される。その財源も、公的、民間企業、消費者の費用負担、会費・保険料、ボランタリーなど多様である。その関数として、「公的財源により公的に供給されるサービス」以外の様々なサービスが存在しうるし、存在する。そこで、「福祉国家から福祉社会へ」といった標語も生じる（Spicker 二〇〇一）。こうした議論では、民間企業からサービスを受けるという契約、すなわち市民的権利の行使も、社会的権利の行使と並列されることになる。ぎゃくに言えば、社会的サービスを受けるには、様々な組織と契約を結ぶことが必要になる。

「第三の道」政策はこのように社会的サービスを契約に基づくものにしようとするものである、と考えると、それは本質的に新自由主義政策と選ぶところがないのでは、という批判が生ずる。契約の論理、すなわち市民的権利が、普遍的な社会的サービスを受ける権利、すなわち社会的権利を侵害することになる、という批判である。その一つが、右記のような状況を、福祉の多元化と捉えるのではなく、福祉の準市場化と捉え、それを批判するというものである。以下、そうした見解を簡単に見ておきたい。

社会的サービスをすべて国営で行おうとするのが原理主義的な社会主義だとすると、ぎゃくに、サービスすべてを市場および家族などのインフォーマル・セクターでまかなおうとするのが原理主義的な新自由主義政策だと言えよう。一九八〇年代に実際に多くの国に広がったのは、公的サービスに市場競争の形態を導入し、ある程度計画化された市場と公共セクターを競争させようという構想だった。これにより、社会的サービスはその費用対効果を改善し、消費者の選択の幅を広げ、アカウンタビリティを増大させる、と信じられた。とくに、強い普遍性を持った福祉国家政策をとってきた国にとっては、国家や民間企業以外の第三セクターの組織が競争に参加し、準市場を形成するような政策は新しい解決策とみなされた。例えば八〇年代イギリスにおいては、福祉の準市場化は、保守党政権が大規模な社会的サービスの民営化への反対を避けうる方法とされた。完全な市場化と区別し、準市場化と呼ぶのは、国家がまだ財政的に責任を持っていることを強調するためである。しかし、「準」市場とはいえ、すなわち国家が多かれ少なかれ財政的な補助をするとはいえ、国家が直接的に提供するサービスとは異なり、サービスの受け手は消費者として、自らの資源や能力に基づきサービスを購入することになる。当然、すべての消費者が同じ資源や能力を持っているわけではないから、不平等が広がる可能性は高い。そうした懸念に対して、国家、市場に加えて市民社会の役割を強調するような政策は、相互扶助などを行うアソシエーションにより自らサービスを提供し、享受するような市民社会像を提示するかもしれない。しかし、そうなると今度は、そうしたアソシエーションのメンバーシップの問題が生ずる。市場に参加するのと同様、市民社会の諸アソシーションの創設や、それへの参加についても、諸個人は同等の資源や能力を

持っているわけではないのであり、やはり不平等が問題となる(Flynn 1997)。

このように、擬似的ではあれ社会的サービスの市場化が採用されれば、サービス受給に不平等が広がる危険性は否定できないし、それに対抗すべく市民が自衛的な互助活動をするにしても、その活動組織が排他的になったり、組織間の格差が生じたりする可能性も十分ありうる。国家が提供していた社会的サービスが、何らかの形で市場化されれば、社会的権利は市民的権利‐契約の原理に置き換えられる。「第三の道」政策のような、社会的サービスの提供を市民社会の諸アソシエーションが担うという構想も、社会的シティズンシップの基盤を多様化させるがゆえに、シティズンシップを不安定なものにするかもしれない。

こうした「第三の道」政策の難点は、克服されうるのだろうか。最終節では、冒頭に設定した二つの問に本論なりの解答を与え、今後の社会政策におけるシティズンシップのあり方について、財の再分配の面から課題提起をしたい。

四　ベーシック・インカムとシティズンシップ

福祉国家政策は、資本主義の不平等性に対処しようとする政策であった。マーシャルの議論を再び想起すれば、それは、資本主義的な契約システムという市民的権利の体系の中に社会的権利を織り込むことで、シティズンシップの市民的要素と社会的要素、競争的な側面と計画的な側面を協調させようとする試みであった。福祉国家政策は、社会主義国家のように、市場を国家に完全に従属させることはなかった。しかし国家が企業や労働組合と協調しながら社会的サービスを提供することにより最低限の生活を国民全体に保証し、実質所得を平準化させ、貨幣所得の持つ意味‐資本主義の不平等性‐を相対的に低下させようとした。これを財の再分配という視点からみると、福祉国家は国営の社会的サービスを成員全体に保証するというかたちで、再分配をしようとしたと言える。

新自由主義政策は、それに対して、資本主義の原理を重視した。国営の社会的サービスの縮小とサービスの市場化が目指され、貨幣所得の持つ意味‐資本主義の不平等性‐は再び高まった。「結果の平等」を批判する新自由主義政策は、財の再分配機能を弱体化させようとするものだった。

「第三の道」政策は、社会的サービスの提供者の多元化を提案する。国家や市場だけでなく、NPOやボランティア団体のような市民社会の諸アソシエーションが社会的サービスを担うことが構想される。しかし、財の再分配に関する考え方は、福祉国家政策や新自由主義政策に比べていまだ不明確である。そのため前節で見たような、社会的サービスの準市場化やアソシエーション化は結局不平等の問題を積み残すのではないかという批判が生ずる。市場はもちろん諸アソシエーションの活動にしても、参加するには能力や資源が必要であり、能力や資源は個人によって異なるからである。そこで、「第三の道」政策は、諸個人の能力を伸ばす様々な教育の必要性を強

調している。不平等の問題を、単なる所得や資産の問題ではなく、さまざまな能力や資源の問題にまで広げようという新たな視点が、そこにあることは確かだ。しかし、財の再分配の問題がなくなったわけではないし、その重要性が減じたわけでもない。

この問題に対する「第三の道」政策のありうる一つの応答は、福祉多元主義の立場が主張するように、サービスの提供者とともに、サービスの財源も多様化する、というものだろう。しかしそうなると、公的財源が縮小するため社会全体の財の再分配機能は福祉国家政策よりも弱まるかもしれない。前節で指摘した、社会的サービスをアソシエーション化すると小集団間の格差が生じるのでは、という問題は、端的には集団ごとの財源の格差としてあらわれるだろう。もし平等性という規範を重視するならば、こうしたことは「第三の道」政策の難点として指摘しうる。本論の最後に、こうした課題に対処しようとする社会政策の構想を、財の再分配の問題に絞って検討したい。

福祉多元主義の主張するように、社会的サービスの提供者のみならず財源も多様化するならば、そこから不平等が生まれる。その格差を是正しようとするならば、なんらかの財の再分配をしなければならない。しかし、福祉国家政策がとったような、公的な財源による公的なサービス拡充で実質所得を平準化するという方策は、租税国家をめぐる環境を考えれば、いまや現実的ではない。そこで、国家の財政規模の縮小と社会的サービス提供者の多様化という事態と、平等性という規範の追求‐とりわけ財の再分配機能の低下防止、ないしは強化‐を、両立させる政策案が求められる。そのひとつとして注目されるのは、ベーシック・インカムと呼ばれる政策である。

ベーシック・インカムに類する政策は、様々な立場から提起されている。例えば新自由主義的な観点からは、従来から「負の所得税」が提案されている。一定額以下の所得に対しては税を課すかわりに給付、すなわち負の所得税を与え、これにより最低限の所得を保証しようというものである。政府による様々な給付や社会保障などは負の所得税に一本化され、これにより小さな政府が実現されるというアイデアである。これに対してベーシック・インカム政策は、いかなる資力調査も行わず、個々人に一律に一定額の給付を行おうというものである。負の所得税と違って資力調査を行わないがゆえに、給付に伴うスティグマを払拭することができるという利点があるとされる。また、世帯別ではなく個人ごとに給付されることも強調される（Van Parijs 1992）。ベーシック・インカムに関しては、額はどの程度にするのか、労働や社会的活動、教育などへの参加を条件とするのか等、様々な議論がある。が、いずれにせよ、政府の財政規模の縮小を前提条件としながらも、政府の機能を徴税‐再分配の機能に特化することによって効率化し、給付のレベルを保とう（ないしは上げよう）とする点は共通している。

こうした政策案は、「第三の道」政策の難点を補強しうる。社会的サービスの提供者だけでなく、その財源も多元化されれば、福祉国家政策の平等性の水準が掘り崩されるのではないかという恐れがある。サービス提供者の多元化を前提としつつ、平等という規範を求

めようとするならば、市場や諸アソシエーションに参加できるだけの資源を個々人に保証する政策が必要になる。しかし、国家財政の規模を拡大することは現実的ではない。そこで、国家の機能を再分配に絞り込み効率化することによってベーシック・インカムを給付すれば、各人が一定以上の資源を持てるようになる。サービスの提供者は多元化しても、財の再分配機能は確保される。

これをシティズンシップの観点からみると、以下のようになる。「第三の道」政策では、諸サービスの提供者の多元化が主張された。そうなると、社会的シティズンシップの基盤も多元化し、国民国家を基盤とした社会的シティズンシップは解体される可能性がある。社会的シティズンシップの基盤たる共同社会の枠が、国民国家から、福祉を提供する諸アソシエーションへと個別化するからだ。それゆえ、「第三の道」政策における平等性は、国民国家の枠内にとどまると批判されることの多い福祉国家政策のもつ平等の普遍性にすら及ばなくなるかもしれない。そこで、サービスの提供者は多元的でありながら、財源は公的である、という政策が考えられる。ベーシック・インカムのように公的な財源により個々人に給付が行われれば、個々人が平等な社会的サービスを受ける権利は保持されうる。国家による再分配を効率よく行えば、少なくとも福祉国家政策の平等の普遍性の水準は低下せず、国民国家を基盤とした社会的シティズンシップは保持されうる。

そこで、本論の最初に設定した二つの問に対しては、以下のような結論が下される。

第一の問は、「第三の道」政策は、福祉国家政策に比べ不平等なのではないか、とくに福祉国家の社会的シティズンシップを解体するのではないか、というものであった。これに対しては、福祉国家政策が提供者・財源とも公的なものとした社会的サービスを、提供者も財源も多元化しようとするなら、「第三の道」政策は、福祉国家政策よりも「普遍的平等」において劣るかもしれない、と考えられる。しかし、サービスの提供者は多元化しても、その財源における再分配性が高く、一定水準以上の給付が個々人にされるならば、「第三の道」政策は平等性を担保しうる。

第二の問は、「第三の道」政策は、他の二つの政策の持つ不平等性、とくに社会的シティズンシップの不十分性を克服できるのか、というものであった。これに対してはすでに、「第三の道」政策では、福祉国家政策が排除してきたとされる勤労する成人男性以外の人々を包摂しやすいという積極面があることは指摘した。しかし同時に、そうなると居住地や所属するアソシエーションによってサービスの水準に格差が生じるのでは、また、主に女性が担ってきた無償労働を無償のまま放置することになるのでは、といった懸念もあった。ベーシック・インカム政策が導入されれば、こうした「第三の道」政策の積極面を補強し、問題点を克服しうる。すべての個々人に、通常の正規雇用に就いていない人々にも、ベーシック・インカムが給付されれば、諸アソシエーションに参加したり、サービスを受給したりするための最低限の資金が、再分配を行う政治的共同体の範囲の中では、普遍的に保証される。また、雇用関係にないため賃金

の支払われないような労働に従事している女性にも、社会的な保障が与えられることにもなる。例えば介護サービスが地域で組織化され、あるアソシエーションで提供されるようになっても、それが女性のボランティア労働によって行われるのならば、それは無償労働の組織化であり、女性の経済的弱者としての立場に変わりはない。個々人にベーシック・インカムが与えられれば、生産労働にのみ賃金が支払われ、再生産労働‐家事や育児、介護など‐の多くが無償であるという事態、そして賃労働に就く成人男性がシティズンシップを持つ人間の雛型となり、就労しない人々はそこから排除されるという事態が変化する。また、納税と給付（ベーシック・インカムの形であれ、「負の所得税」の形であれ）の義務と権利が居住民すべてに適用されれば、従来の「国民」の資格を持っていない人々にも、市民社会において社会的サービスを受けるための資金が提供される。ベーシック・インカム政策を導入することで、「第三の道」政策は福祉国家政策よりも普遍的な社会的シティズンシップを提供しうる可能性を持つ。

「第三の道」政策においては、社会的サービスの提供者は多元化するだろう。しかし、普遍的な平等性という規範を追求しようとするならば、社会的サービスの提供者とその財源を分離させ、提供者は多元化しても財源は公的な再分配で支える、という政策をとることが必要である。その際、社会的シティズンシップの基盤となる共同社会は多重化される。社会的サービスの提供者が多元化する場合、人は、国民としての地位身分、地方自治体の住民としての地位身分、あるアソシエーションの成員としての地位身分といった複数の地位身分に基づき、複数の主体からサービスを受けることになる。その中で、国家はサービスの提供者という役割だけでなく、財の再分配という独特の機能を持つことになる。サービス提供者の多元化により、「第三の道」政策においては、福祉国家政策におけるよりも国家の比重は低下するが、国家の再配分機能は、現在の国家を超えた再分配の枠組みが登場するまでは続くことになるだろう。

最後に、ベーシック・インカムとシティズンシップをめぐって、今後検討されるべき課題を提起しておきたい。

ベーシック・インカム政策により国民国家のシティズンシップを保持するという案は、マーシャルの考えた社会的シティズンシップの範疇を踏み越えることになるかもしれない。福祉国家政策は資本主義における市場の役割を否定せず、貨幣所得の格差は認めた。所得の格差はあっても、一定水準の社会的サービスが皆に提供されることにより、平等が実現する。こうして、資本主義の原理とシティズンシップという平等の原理が両立する、というのだ。しかし、社会的サービスを手に入れるためという名目であれ、国家が人々にベーシック・インカムを現金で給付するとなると、国家が市場（貨幣所得）に直接介入することになる。そこで、ベーシック・インカムを現金給付とせず、社会的サービスや教育と引き換えるバウチャーとして給付するという案が出てくる。それに対して、個人の自由をより重視する立場のベーシック・インカム論は、現金での給付を主張するだろう。社会的サービスと教育にのみ使えるようなバウチャ

ーによるベーシック・インカムは、マーシャルの言う社会的シティズンシップの保証と言えるかもしれないが、何でも購買できる現金の給付というベーシック・インカムを得る権利は、社会的サービスと教育を内実とするような社会的シティズンシップという範疇に収まらなくなる。

また、マーシャルに従えば、シティズンシップとは権利と義務において平等な地位身分である。権利には義務が伴う。福祉国家におけるシティズンシップの義務としてマーシャルがあげたのは、納税・保険料拠出、教育・軍役、そして労働の義務であった。シティズンシップに応じた社会的権利としてベーシック・インカムが給付されるとしたら、それに対する義務とはなにか。そうした観点から、ベーシック・インカムを受給する条件として職業教育を受けることや社会的活動に参加することをあげる論者も多い。これに対して、ここでも、ベーシック・インカムは自由を拡大するための政策であるので無条件で給付されるべきだという主張が出てくる（Van Parijs 1995）。

マーシャルの社会的シティズンシップは、社会的サービスと教育システムをその制度的内実とし、諸権利に対して納税だけでなく教育や労働の義務を設定した。ベーシック・インカムを、社会的サービスや教育に限定したバウチャーの給付とするのか、それとも使途を限定しない現金給付とするのか。あるいはまた、教育を受けたり社会的活動に参加したりすることを給付の条件とするのか、無条件に給付するのか。こうした問は、従来のシティズンシップ概念を継承するのか、組みかえるのか、あるいは別の平等の概念を導入するのか、といった問題につながる。こうしたことの検討が、今後の社会政策とシティズンシップをめぐる議論の課題となろう。

参考文献

Flynn, Rob, 1997, "Quasi-welfare, Associationalism and the Social Division of Citizenship", *Citizenship Studies*, Vol.1, No.3.

Friedman, Milton and Rose, 1980, *Free to Choose*, Harcourt Brace Jovanovich.
（＝西山千明訳、一九八〇、『選択の自由』、日本経済新聞社。）

Giddens, Anthony, 1982, *Profiles and Critiques in Social Theory*, Macmillan.

Giddens, Anthony, 1998, *The Third Way*, Polity Press.
（＝佐和隆光訳、一九九九、『第三の道』、日本経済新聞社。）

Marshall,T.H., 1950, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press.
（＝岩崎・中村訳、一九九三、『シティズンシップと社会的階級』、法律文化社。）

Spicker, Paul, *Social Policy*, 1995, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
（＝武川・上村・森川訳、二〇〇一、『社会政策講義』、有斐閣。）

Van Parijs, Philippe, 1992, "Competing Justification of Basic Income", in Van Parijs, P. (ed.), *Arguing for Basic Income*, Verso.

Van Parijs, Philippe, 1995, *Real Freedom for All*, Oxford University Press.

右田紀久恵、二〇〇一、「福祉国家イギリスの理想と現実」、右田他編『社会福祉の歴史』、有斐閣。

毛利健三、一九九〇、『イギリス福祉国家の研究』、東京大学出版会。
森嶋通夫、一九八八、『サッチャー時代のイギリス』、岩波書店。

The Change of Social Policy and the Future of Citizenship

KAMEYAMA Toshiro

This paper examines equality in social policies by introducing T.H. Marshall's concept of social citizenship.

I divide social policies into three types. The first is welfare state policy. This gives priority to the social services which are provided by state. The second is neo-liberal policy. This gives priority to market. Services should be purchased in market. The third is 'the third way' policy. This gives priority to civil society. The associations of civil society are expected to provide social services.

In welfare state policy, social citizenship is established by expansion of social services which state provides. Neo-liberal policy criticizes social citizenship because it obstructs the function of market and equal opportunity. In 'the third way' policy, social citizenship may get unstable, because various organizations (state, companies, non-profit organizations, etc.) provide social services, and the services people get will differ. Therefore, the equality in 'the third way' policy may be less than welfare state policy. To keep the level of equality, 'the third way' policy should adopt basic income policy. Even if the providers of welfare become plural, people could get the standard level of welfare by basic income, and social citizenship of nation-state will be kept. State will have not only the role of service provider, but also the unique role of re-distribution still in the future.

Key Words

welfare state
neo-liberalism
'the third way'
citizenship
basic income