

## 終章

# 現金給付政策形成における アイデア・言説的要因の影響

宇佐見 耕一

本書では、社会保障政策のなかで現金給付政策が注目されるに至った背景を序章で述べ、どのような経緯で各国において現金給付政策が制定されたのかを解明することを課題とした。その際、アイデア・言説の政策形成における影響に注目している点が本書の特色である。分析対象国は、新興諸国で現金給付政策が制定・拡大してきた、アルゼンチン（第1章）、ブラジル（第2章）や南アフリカ（第3章）の事例、最貧国で社会保障の多くを海外援助に依存するエチオピア（第4章）の事例、そして急速な経済発展と社会保障制度の形成と改革が進む韓国（第5章）や社会主義体制が終焉し民主主義体制の下で社会保障制度が構築された中東欧諸国（第6章）といった新興国の先事例である。本書ではこうした各章における事例研究より、以下のような知見が得られた。

第1章アルゼンチンの事例では、「普遍的子ども手当」が制定される以前には、社会保険方式のフォーマルセクターの被用者を対象とした子ども手当があり、また貧困層の7人以上の子どもをもつ母親を対象とした非拠出制の多子手当が存在していたが、広範なインフォーマルセクターの子どもが対象外となるという状況があった。そうした間隙を埋めるために2009年にクリスティーナ政権により「普遍的子ども手当」が政令により制定された。同手当の制定の背後には海外に起源をもつベーシックインカムと条件付現金給付と

いうアイデアがあり、後者には人的資本に投資し貧困とその連鎖を断つというアイデアが含意されていた。前者は学者間の交流によりアルゼンチンに導入され、政治家、労働組合や市民社会組織の間に広まり知識として共有され、各アクターが異なる解釈をしたものの子どもに対する手当を普遍化させることを促す政治資源としての役割を果たした。他方、「普遍的子ども手当」は、その受給に子どもの就学や予防接種などの条件を付ける条件付現金給付政策であった。人的資本に対する投資というアイデアも海外からアルゼンチンに導入され、各アクターにより共有されたことにより条件付現金給付政策である「普遍的子ども手当」制度の策定を促す政治資源として役割を果たしたとみることができる。

第2章ブラジルは、ボルサ・ファミリアをはじめとした条件付現金給付の支給者数が世界最大となっている。本章では、カルドーゾ社会民主党政権からルーラおよびルセフ労働者党政権における、条件付現金給付政策の拡大の過程に関して言説的制度論を参照して分析している。分析の前提として、条件付現金給付政策が大統領暫定措置という大統領の権限で制定されたことに注目する。その大統領暫定措置は60日以内に議会の承認を得なければならない、ここに大統領が直接国民と議会を説得する伝達の言説が実践される場が現れる。条件付現金給付政策が拡大し、それらがボルサ・ファミリアに集約される制度形成に際して、ルーラとルセフ両大統領は、ベーシックインカムを背景とした普遍主義的アイデアおよび制度拡大により中間層が拡大するというアイデアを伝達の言説で実践した。こうした言説が支持されたことは、世論調査でも明らかとなっている。普遍主義的あるいは中間層拡大というアイデアを背景とした伝達の言説が実践された後に、いずれの暫定大統領措置も議会において承認されて、その結果として現金給付政策が拡大し、ボルサ・ファミリアに集約化された。

第3章の南アフリカの事例では、アパルトヘイト体制からの民主化を背景とした子ども手当改革の経緯を分析している。アパルトヘイト時代に養育手当と呼ばれていた単親世帯向けの社会手当は、民主化後、家族の形態を問わ

ず、幅広く子どものいる世帯を対象とした子ども手当へと大きく制度が変更された。養育手当の改革が政治議題に上った当時、政府内には養育手当を廃止し、社会手当を縮小する考えが広がっていたのに対し、この改革をデザインした政府任命の専門家委員会は、子どもに対する公的な支援を重視し、財政の許すかぎり、できるかぎり多くの子どもが受益できるよう、新たな子ども手当プログラムを設計した。子どものための現金給付政策を開発的な意味のあるものとして積極的に意義づけた専門家委員会の判断は、南アフリカの既存の社会手当に関する肯定的な研究結果に支えられたと同時に、新自由主義に代わり福祉政策の世界的潮流となりつつあった社会的投資のアイデアを取り入れた結果でもあった。

第4章で扱われているエチオピアのような最貧国では、社会的支援は外国からの援助に依存している。そのため、エチオピアで行われる食料や現金の支給に関する政策アイデアも、外国ドナー間、またドナーからエチオピアへの伝播という形をとってきた。ドナー側からエチオピアへの政策伝播には強制性が伴っていたと考えられる。強制にはコンディショナリティなどによる文字通りの強制から国際機関の政策に現地のアクターが追随せざるを得ないというソフトな強制まで幅がある。ドナー側の政策アイデアは、1970年代には基本的人間ニーズアプローチ、1980年代には新自由主義を背景とした構造調整、1990年代後半より貧困削減や社会開発重視へと変遷をみせている。エチオピアに対する援助をみると1970年代と1980年代の飢餓期に緊急食料援助が行われ、危機を脱すると公共事業参加型、すなわち新自由主義を背景としたワークフェア型の食料・現金支援に移行し、そこにはドナーからの強制がみられた。他方2000年代になると、エチオピア政府側も食料不足を開発問題と結び付けて考えるようになり、成長重視から貧困削減へと開発政策が転換された。そこには海外機関の援助に関するアイデアの強制から、海外援助機関のもつ政策アイデアにエチオピア政府が自発的に対応するという相互作用により社会的支援政策が決定されるという変化がみられた。そのもとで、労働を条件としつつも地方行政機関が食料給付（FFW）か現金給付

(CFW) かの選択を判断するようになった。

第5章の韓国の事例では、現金給付の制度と理念は以下のように変容した。現物給付で始まった生活保護が1989年民主化後に現金給付化されたが、それは財政に大きく制約されたものであり、その給付水準はきわめて低かった。それが1999年に制定された国民基礎生活保障制度においては、権利を基とした最低生計費を基準とした支給に転換した。高齢者や障害者手当もそうした流れのなかに位置づけられる。そうした転換の背景には、民主化運動や当事者団体の活動があった。しかし、21世紀に入ると国民基礎生活保障制度ではカバーしきれない新しい貧困が問題となり、2011年には所得制限を大幅に緩和した教育、医療や住居といったニーズに基づく給付制度が形成された。同章でも、保守と革新の与野党の二大政党ともに福祉改革に積極的であることから、政策の変容に関してアイデアの側面の重要性が指摘されている。支給対象を拡大させたより普遍的な制度制定は、学者グループが海外からベーシックインカム論を学び、それに示唆を受け、出された提言がその根底にあることが示されている。

第6章の中東欧のヴィシエグラード諸国（チェコ、ハンガリー、ポーランド、スロヴァキア）の事例では、最低生活保障給付と子ども手当に関する分析をまず利益政治の視点から行っている。そこでは、中東欧4カ国における主要政党のマニフェストを分析し、各党を新左派、旧左派、リベラルおよび保守に分類した。最低生活保障と子ども手当に関して、新左派は新しい社会政策への関心から双方を積極的に推進し、旧左派は両者に強い関心をもたず、リベラルは給付の削減とインセンティブの導入、保守は子ども手当を支持し最低生活保障は削減を求める傾向があるとする。そして中東欧諸国においていずれかの政党が政権につくと、それにおよそ対応した現金給付政策がとられることが確認された。このことから、既存の現金給付政策の大部分はアクター間の利益が確定しており、中東欧4カ国の現金給付政策は利益政治により説明が可能であると判断している。ただし、ポーランドの家族政策に関し従来とは異なる新しい政策アイデアが提起され、過剰な言説を抑える戦略

によりそれが制定されており、アイデアが政策形成を促した事例が提示されている。他方、新しいアイデアが利益に阻まれ政策化しなかった事例も挙げ、なぜ両者の相違点が生じるのかを検討する必要性を提起している。

これらの各章における議論から得られる知見としては、以下のようなものがある。まずアルゼンチン、ブラジルや南アフリカといった現金給付制度が形成・拡大されつつある新興国において、第1に現金給付政策の性格に関して、現在の貧困を緩和するとともに将来的な貧困の世代間連鎖を断ち切るための人的資本への投資という視点が重視されていることである。第2にこれら新興国では、こうした現金給付政策が拡大する傾向にあるという点である。第3にこれら諸国における現金給付政策は、アイデア的要素により制度形成が促されたという点である。それは、政策の伝播という形で海外からアイデアが国内にもたらされ、それが多くのアクターにより共有されたことをとおして政策が形成され（アルゼンチン）、各種のアイデアが伝達的言説により国民に直接的に語りかけることをとおして条件付現金給付政策の形成・拡大を支え（ブラジル）、および専門家アクターがもつアイデアの交差のなかで、経済・社会的状況に適したアイデアが形成されていった（南アフリカ）ものである。最貧国エチオピアのような事例は、海外のドナー側の援助に関するアイデアがコンディショナリティといった直接的な、あるいはドナーのアイデアを受け手が受け入れざるを得ないというソフトな強制による伝播が制度形成において決定的に重要であった。しかし、近年では受け手とドナー側の相互作用により政策が形成されつつある。

これに対して韓国や中東欧といった先行国の事例では、アイデア的要因で政策の変容を裏付けられた事例と、利益政治により説明可能な事例に分かれた。韓国では現金給付制度の整備が短期間に進められ、同時進行的に改革が行われている。現金給付の背景にある理念は、権利を基にしたより対象を拡大したニーズへの対応へと変化している。その背景には、従来の社会保険でも生活保護でも対象にならない層が拡大するなか、与野党二大政党が福祉を重視する姿勢を示していたことがある。そこでは、ベーシックインカムと

いう海外に起源をもつ政策アイデアの影響を受けた学者グループのより普遍的な政策の提案が政策形成に際して重要な意義をもった。他方、中東欧諸国のように既存のプログラムに対する各利益を代表する政党の対応が確定している場合には、利益政治で制度の形成が説明できるとする。そのうえで、従来とは異なる新たな政策アイデアの場合は、アイデアが政策形成の説明要因になり得るとしている。本書の課題は、各国の現金給付政策がいかに形成されたのかということであり、その際アイデア・言説的要素をひとつの中心的分析概念として用いた。しかし、中東欧の事例は、アイデア・言説的要素を用いず一般的な利益政治の視点で現金給付政策形成を説明できた。ラテンアメリカや南アフリカなどの新興諸国は、現金給付政策は形成されたばかりか、あるいはその対象を大幅に拡大している事例である。これに対して中東欧諸国は、すでに現金給付政策が存在し、各種現金給付政策に関して各種利益を反映する諸政党の関係が明らかになっている事例である。この事例から導き出されるより一般的な論点は、利益が未確定で制度が形成・拡大される諸国においてアイデア的要素が政策形成に影響を与える可能性が大きく、すでにそれに関する利益が確定している諸国ではアイデアが政策形成に与える影響は少ないということである。

最後に本書の残された課題に関して述べたい。アルゼンチン、ブラジルおよび南アフリカといった新興諸国では、アイデアが現金給付政策の形成・拡大を促す要因であることを述べた。しかし、その分析においてアイデア自体は問題の複雑化を回避するために所与のものとして扱った。アルゼンチンや南アフリカでは国内において複数のアイデアが交差して政策となる過程が分析されているが、アイデア自体の形成を分析の課題としていない。今後の課題としては、本書で所与のものとして扱われたアイデア自体の形成も分析の対象として視野に入れるべきであろう。また、本書にはアイデアを分析の中心に据えた章と、アイデアを表明する言説の分析に比重をおいた章が含まれている。シュミットはアイデアと言説の関係について、アイデアは言説のなかに表現され、両者は相互に影響しあう存在であるとい

う定義を採用した。しかし、本書で両者の関係は必ずしも十分に説明されたとは言いきれず、この点も今後の課題として残った。さらに本書では、新興諸国や最貧国において現金給付政策形成に関して利益政治では説明が十分でないためにアイデアに注目している。しかし、シュミットも述べているようにアイデアのなかには利益も含まれており、各アクターの認識をとおしてのアイデアと利益の関係についての議論は本書では十分なされておらず、今後の残された重要な課題である。

