

レポ ー ト



## 我が国に欠けているシティズンシップの視点

NPO 法人全日本大学開放推進機構 監事 佐藤 隆三

### 1. はじめに

現在わが国では、いわゆる新自由主義の政策展開が進められ、市場重視とともに個人の自立・自己責任が声高に叫ばれている。その流れの一環として福祉の分野では措置制度から契約制度へ転換する社会福祉基礎構造改革が進められた。福祉サービスの供給面においては、民間部門によるサービス提供が推進されるとともに、市民の協働によるサービス提供が提唱されボランティアやNPOが盛んに推奨されている。これは官から民へとという市場主義の一つの姿であり、国家財政の危機が進行する中で公的責任の希薄化を招いている。他方、サービスの受け手側には自立の具体化としてサービス利用に対して相応の自己負担を求めている。サービス利用を権利として保障するといっても契約行為それ自体が高齢者や障害者には困難が伴う。

かのベバリッジ報告に基づく戦後イギリスの福祉国家は、基本的には社会保険の制度により所得保障を通じて国家が国民すべてにナショナル・ミニマムとしての最低限度の生活を保障しようとするものであった。先進主要諸国は1960年代を通じての好調な世界経済を背景に、ケインズ主義に基づく経済運営により完全雇用を目指し、福祉国家(ケインズ主義的福祉国家)へ向けての努力を続けた。しかし70年代の石油危機を契機として世界経済は低迷し、とりわけ高い失業率に直面する中でそれまでの福祉国家に対する見直しが求められるようになり、福祉国家の危機の時代となっていった。

それまでの福祉国家ではもっぱら低所得者向けの選別的な公的サービス提供が中心であり、それは画一的で非効率であり、市場の競争原理を導入した普遍的なサービス提供への転換が求められるようになった。また、福祉国家による最低生活保障の仕組みは、国民の間に福祉への依存を生み出し、無責任な依存文化が蔓延する要因だと批判されるようになった。これらの事柄は福祉国家が成功したが故の結果であったが、いずれの諸国においても経済が停滞する中で国家財政が極めて困難になり、福祉国家の再編は避けられなくなった。イギリスでのサッチャリズムやアメリカでのレーガノミクスなどの新保守主義あるいは新自由主義に流れが強まり、それまでのケインズ主義に基づく「大きな政府」は市場重視による「小さな政府」への転換を求められるようになり、その最大のターゲットが福祉諸制度であった。

ところで、ベバリッジの福祉国家の考え方の背景にはシティズンシップに基づく社会的権利の保障という考えがある。すなわち、最低生活(ナショナル・ミニマム)の保障は国家により恩恵的に与えられるのではなく、それぞれの個人に対し市民(=国民)の権利として国家が責任を持って行うというものである。シティズンシップの考え方はその後の先進主要諸国での福祉国家を支える理念となっていき、福祉国家の再編が進められる中でもその考え方についての変遷はあるものの、今日でも基本的には理念的な支柱となっている。

こうした世界の流れはわが国にも反映してきた。戦後のわが国が先進主要諸国と同様に福祉国家の道を行ってきたかといえば、少なくとも70年代までは経済成長第一主義の政策がとられ、西欧先進諸国では福祉国家の黄金時代といわれたその時代に、わが国では福祉は主要な政策の側面ではなかった。もちろんその当時でも福祉国家へ向けての政策議論もあったし、福祉諸制度の創設・拡充があり、とりわけ高度経済成長が終焉を迎えつつあった時期には経済成長の「ひずみ」が問題視され、公害対策、福祉充実が大きな政策課題となった。

そのため老人医療の無料化など一連の福祉拡充が図られ、1973年は「福祉元年」と呼ばれるほどであった。その後80年代以降には福祉見直しが強力に遂行されることとなったが、それでも、とりわけ少子・高齢化の進行を踏まえて社会保障に対する公的支出は増大し、今日では一応わが国も「福祉国家」と言って差し支えない状況にある。ところが今日、わが国の福祉国家の再編(見直し)は先進主要諸国とは別な意味で厳しいものとなっている。それは新自由主義の政策展開が極めて強く推進され、社会保障分野も聖域とはされず特に社会福祉の分野での市場化が極端に推し進められてきたことである。

2000年の社会福祉基礎構造改革により従来の措置制度に代えて新たに導入された契約制度は、イギリスにおける公的責任を前提とした内部市場化とは別な、全くの市場化である。国民には、自立・自己責任を前面に掲げ、一方でサービスの受け手として選択できないにもかかわらず選択を迫り、サービス利用には自己負担を求めている。普遍的な福祉サービスという掛け声にもかかわらず、選別主義が横行している。他方、一般の人々に対してはサービスの提供者として期待し、公的責任を棚上げし安価な労働力利用を図る「ボランティア動員」の様相を呈している。

こうした政策展開を図ろうとするうえでの問題は、原理的には、市場への参加者は個人として確立した市民、「強い個人」であるという前提である。集団主義の伝統が根強く残った現代のわが国では必ずしも「個人」が確立しているわけでもなく、世間や長いものには巻かれるといった心情が強く残っている。ましてや「市民」あるいは「市民社会」が確立しているわけではない。そうしたことがわが国の社会保障の姿を特異なものとしているように思えてならない。それはわが国も世界的な流れの中で福祉国家の一翼を担いながらもシティズンシップの議論が欠けている点である。

わが国の社会保障制度は戦前からの継続はあるものの、本格的にスタートしたのは第二次世界大戦後である。その最大の契機は新たに制定された憲法第25条に規定される国民の生存権であった。ところが最低限度の生活を国民の権利として保障するという考え方は、西欧先進諸国で一般的になっているシティズンシップに基づく社会的権利として理解され議論されることはほとんどなく、その後の政策展開を見ればむしろその権利性を希薄化する方向へ進んできたことさえ思われる。今日のわが国の社会保障改革の中でシティズンシップの理念が語られることもなく、ただ財政議論が突出しているのは、世界的に見れば異常としか思われぬ。少なくとも「普通の国」を目指すとするれば、市民の生活を基礎とするシティズンシップの理念を、わが国においても福祉政策の前面に打ち出していくことが必要である。

## 2. シティズンシップ (citizenship) とは

シティズンシップとは一般に「国籍」と理解されるが、T. H. マーシャルは、シティズンシップを「ある共同社会の完全な成員である人々に与えられた地位身分である」「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」と定義し、新たな意味付けがなされることとなった。シティズンシップとしての権利は歴史的に市民社会の発展に伴い、18世紀には自由権や財産権などの市民的権利、19世紀には参政権等の政治的権利、20世紀には生存権や教育権等の社会的権利が生み出されてきたとする。ベバリッジによるナショナル・ミニマムの国家による保障は、この社会的権利の保障にほかならず、その意味でマーシャルのシティズンシップ論は、その後の福祉国家の発展の基礎理念となるものであったとされる。

ベバリッジ報告の基本は、完全雇用を前提に、すべての国民に社会保険制度により最低生活を保障する所得保障を与えるというものである。第一次世界大戦から第二次大戦にかけての経済不況による大量失業の発生は、労働争議等の階級闘争を激化させてきた経験にかんがみて、戦後復興のためには階級対立を緩和させ国民の団結を図ることが必要であった。そこで、資本家・労働者ではなく市民という階級概念抜きの資格においてナショナル・ミニマムを享受できる制度が構想されたのであり、シティズンシップの考え方は極めてこれに適合的なものであった。なお、ナショナル・ミニマムの保障に社会保険制度という極めて市場親和的な仕組みを採用したことも重要である。

シティズンシップ論の背景には市民および市民社会がなければならない。イギリスでは啓蒙主義の時代のJ. ロックの「市民政府論」にあるように財産と教養を備えた市民およびその市民により形成される市民社会が前提され、それが自由主義の伝統の下で展開されてきた。そのためシティズンシップの議論においては人権との関わりから権利の側面がもっぱら重視されてきた。しかし同じ市民、市民社会の概念でありながら、他方にギリシアの都市国家を出発のモデルとする共和主義の伝統があり、こちらはとりわけ市民の義務を強調する。福祉国家の発展は一面で福祉に依存する人々を生み出し、後者の立場からは彼らは市民の義務を果たさず権利に甘え福祉に依存していると非難されるようになった。

福祉国家の再編が進められる中で、こうした批判に対応しシティズンシップ論も次第に義務の側面が重視されるようになり、市民の義務とは福祉に依存せず何よりも自立した生活を送ること、すなわち就労して自立することにあるとされ、それを重視するアクティブ・シティズンシップ(active citizenship)の流れとなってきた。具体的な政策としては、就労や職業訓練を福祉給付の条件とするワーク・フェア(workfare)が各国で採用されるようになってきている。

なお、マーシャルのシティズンシップ論は当時の支配的な家族・雇用形態であった「男性稼ぎ手モデル(bread-winner model)」に基づいており、市民としてシティズンシップの担い手は男性に限定されており、女性は二級市民としてしか位置づけられていないという批判もあるなど、多彩な議論が行われてきている。

### 3. シティズンシップと生涯学習

これまでわが国は先進主要国に追いつけ・追い越せとそれら諸国の制度を取り入れてきたが、その際、制度の背景にある理念まで取り入れたわけではなく、むしろ換骨奪胎してしまうケースが多かった。

シティズンシップの理念に関しては、わが国では社会保障の分野よりも教育の分野で比較的早くから議論が展開してきたように思われる。シティズンシップの社会的権利の重要な一つは教育に関する権利であり、わが国でも教育は国による義務教育としてすべての国民に保障されてきたという事情によるのではなかろうか。しかし教育に関しては、第一に、日本国籍を有しない者や障害者等に対して平等な権利として与えられているかどうか、多くの議論がある。第二には、義務教育以外の学習部面に、市民が学習できる条件整備が国家によりなされているかどうかも問われているし、さらには高等教育に対する公費支出の少なさが指摘されるなど、シティズンシップとしての教育という理念が現実の政策に取り入れられているわけでもない。

教育(成人教育も含め)、特に義務教育の目的は、基本的には読み書きという資本主義経済にとって不可欠な技能を備えた人的資本の形成にあるが、同時に社会のモラルを備えた市民としての個人の形成を目指す市民教育、すなわちシティズンシップ教育が重要である。特に後者は公民教育として教育基本法においても掲げられてきているが、戦前の皇民教育と対比されるとしてもそれは政治的な側面が強く、市民教育という面に欠けているように思われる。それはそれとして学校教育を修了した後の生涯学習においても、市民としての個人の形成が目指される必要がある。生涯学習に雇用の確保のための技能習得(=employabilityの向上)まで含めるのは妥当ではないと思うが、学術的・技術的な勉強や趣味の習い事にとどまらず、同時に市民としてのモラル(適正なコミュニケーション、他人への理解、他人との協調・協働、責任感等)の向上を目指す取り組みがなされる必要がある。

もちろん市民として不可欠な教養を身につけることは忘れてはならないが、「市民」には教養とモラルの両者が備わっていなければならない、生涯学習プログラムの策定に当たっては、この視点を重視しなければならない。すなわち、義務教育はもとより、生涯学習においても市民の形成というシティズンシップ教育が重要である。今日、福祉のみならず広範な分野で市民同士での協働、公と私の協働が求められているが、この協働を可能にする大きな条件は参加し活動する人々が市民としての教養とモラルを有することであり、それでこそ創造性や自発性が発揮され、ボランティア動員といった変則的な事態も避けられる。

イギリスではサッチャー政権による徹底した市場主義の政策により経済の活性化は図られたものの、福祉切り捨てにより生じてきた新たな社会的排除(social exclusion)と呼ばれる社会問題(貧困問題)が表面化してきた。これは移民など特定の集団や貧困地帯など特定の地域の人々が、一般の市民が当然に享受する社会的な参加や活動から排除されている現実を意味するもので、新たに政権を獲得したブレアを首班とするニュー・レイバーは、そうした人々を再度社会に包摂(social inclusion)するために、何よりも教育を政策の柱に据えた。これはアクティブ・シティズンシップの理念に基づいているが、社会的に排除されている人々を市民としての地位に復帰させようとするものである。このような面からみても、シティズンシップ教育の意義の重要性を知ることができる。

わが国では社会保障の分野ではシティズンシップの理念はほとんど考慮されてこなかったといつてよい。社会保障の諸制度は、それを通じて国民の最低限度の生活を保障するものであり、社会的権利を保障する仕組みである。とはいえ、第一に、社会保障制度はニーズ原則に基づいているため、個人的なニーズは必ずしも社会的ニーズとし承認され給付対象として制度化されるわけではない。ベバリッジの時代にはもっぱら年金や失業給付、公的扶助といった所得保障が中心であったが、今日ではそれらに加えて介護や保育といった福祉サービスが比重を高め、ナショナル・ミニマムの内容を豊かにしている。わが国の社会保障制度がそのような時代のニーズや個人個人のニーズに即応し整備・拡充に取り組んできたかといえ、肯定的には答えにくい(たとえば、子育て支援等)。

第二に、特にわが国では社会保障の諸制度(特に、年金、医療保険)が分立しているため、加入する制度によって給付や負担に差がある。第三に、最近における非正規雇用の増大など雇用環境の変化に伴い、制度に加入できない人々が増えている。社会保険に加入させてもらえない非正規労働者はその典型であるが、彼らはその意味で社会的に排除されている。このように、シティズンシップとしての社会的権利の視点からは、わが国の社会保障制度には多くの「綻び」があり、今日それがますます増大してきているといつて差し支えない。

憲法第25条の規定にもかかわらず、最低生活保障の権利性は積極的に打ち出されるどころか、逆に否定的に取り扱われてきた。その一つは生活保護をめぐる朝日訴訟であり、憲法第25条はプログラム規定であって、そこから直ちに権利請求権は生じないとする判例が定着している。二つには、「反射的利益」論である。措置制度の下において特別養護老人ホームへの入所は利用者の権利ではなく、行政による制度化に伴う反射的利益であるという考え方が、長く行政側の立場であった。もちろんこうした動向に抗して社会保障にかかわる権利性を強く主張する論議もあったが、それらは多分に「人権」に根拠を置く議論であってシティズンシップに根拠を求めるものではなかった。

行政の側から「権利」ということが積極的に打ち出されたのは介護保険制度の創設に関わったことであつた。措置制度の下ではもっぱら行政がサービスの内容等を決定し、利用者にはサービスの選択等に権利はほとんどない。利用者に対し権利としてのサービスを提供するために、社会保険方式により、保険料拠出の見返りとして要介護となった時には権利として給付を受けられる仕組みとする。このようにして利用者は権利としてサービスを受けられるとしたのである。しかしながら、この「権利」は保険における給付—反対給付の関係にしかすぎず、市場取引での権利・義務、つまり金を支払う消費者としての権利にしか過ぎない。したがって、保険料や一部負担を負担できなければサービス利用はできないし、施設が不足し入居できなければ(売り手の手元に商品がなければ)、入居を求める権利など生ずる余地は全くない。ここでの「権利」はシティズンシップの権利とは全く異なるものである。

社会的権利として生存権(=最低限度の生活保障)を保障するシティズンシップの権利は、それを通じて人々が普通の市民としての参加や活動ができるようになるということである。そのためには必要にして十分な普遍的な給付やサービスが権利として保障されなければならないということである。それなくしては人々は市民となることはできず、市民社会の形成もおぼつかない。社会保障制度は、単に最低限度の生活保障だけではなく、こうした意味合いを有することを忘れてはならない。わが国の社会保障において権利性が希薄で、かつ、綻びが目立つのも市民の不在、あるいは市民社会の未成熟によるところが大きい。

#### 4. 市民社会形成のために

行政改革が進められる中で、市民社会がそれなりの展開を見せている今日、「新しい公共」ということで行政に頼らずに市民の協働による地域福祉の構築、NPOやボランティアによる社会的企業の創設などが、これからのわが国社会にとって不可欠であるとして提唱されている。それは確かに一つの望ましい方向ではあろうが、問題は果たしてその前提となる「市民」や「市民社会」が今日のわが国に存在しているかどうかである。その前提が欠けては相も変わらず「お上」主導の総動員体制に堕してしまう。

西欧諸国ではルネッサンス、宗教改革そして市民革命を経て個人が生み出され市民社会が形成されてきた。わが国にはそうした歴史的経験がなく、明治維新後の近代化の過程においても集団主義と世間の中で人々は生きてきた。絶対主義天皇制の下で国家が圧倒的な役割を果たし市民社会を飲み込み、皇民としてあっても市民は存在しなかった。戦後の民主化の過程、高度経済成長を通じて個人あるいは市民社会の形成が進んだものの、わが国社会は企業社会に飲み込まれてしまった。それでも今日、企業社会が綻びを見せるとともに、ボランティア活動の広範な広がり、NPO法制定による展開など、市民を基礎とする市民社会の展望が開かれつつあるように思われる。

市民とは自立した生活を送るにふさわしい財産を有し、他人と交流するにふさわしい教養を備えた個人である。そうした市民はかつては有産階級(ブルジョワジー)に限られていた。資本主義の発展は広範な無産階級(労働者階級)を生み出し、彼らは当初は市民社会の中にあつて市民社会から排除される存在であつた。しかしながら、労働者階級の政治的な高まりもあつて、彼らは義務教育制度により最低限の教養を備えるようになり、また、社会保障制度によって最低限の生活を送ることができる「亜財産所有者」となった。つまり今日ではすべての人々が「市民」としての資格を有するようになっている。それでも、義務教育とナショナル・ミニマムだけでは最低限の市民であつて、そうした市民に基礎を置く市民社会は依存文化がはびこる決して豊かなものではない。もちろん今日の「市民社会」をどのように定義するかは難しい問題ではあるが、ここではとりあえず、市民が参加し活動する生活社会というようにイメージしておきたい。市民社会での参加と活動が求められるにふさわしい市民を形成するためには、充実した教育と社会保障制度が必要である。

このような視点で考えるとき、まさにシティズンシップの権利に基づき、義務教育、高等教育はもとより広く生涯学習の機会が提供され人々が実践し、また、綻びのない普遍的な社会保障制度により自立した生活保障がなされること、今こそ求められているといえよう。新しい公共=市民社会を生み出すこうした条件整備こそが改革の基本に据えられなければならない、しかも上からの改革ではなく下からの、人々の自発的な参加と活動に基づく改革が行われることが重要であり、その理念としてのシティズンシップをわが国社会にも普及・定着させていかなければならない。

##### 【主要参考文献】

岡野八代『シティズンシップの政治学』白澤社、2003年。

木前利秋・時安邦治・亀山俊朗編著『葛藤するシティズンシップ』白澤社、2012年。

佐藤隆三「シティズンシップとしての福祉」『東北文化学園医療福祉学部保健福祉学科保健福祉学研究』No.5、2007年。

T.H.マーシャル/トム・ボットモア『シティズンシップと社会的階級』岩崎信彦・中村健吾訳、法律文化社、1993年。

不破和彦『成人教育と市民社会』青木書店、2002年。

---

#### 佐藤 隆三 ( さとう・りゅうぞう )

1943年、東京都生まれ。東京大学経済学部卒。厚生省入省、1996年社会保険庁次長で退官。環境事業団理事を経て、東北文化学園大学医療福祉学部教授。2012年3月同退職。