

論文

## 政策目的としてのベーシックインカム

——ありがちな BI 論を然るべく終わらせる——

齊 藤 拓\*

### 1. はじめに

極端なものの言い方を好む 2 ちゃんねるあたりでは、ベーシックインカム (BI) が 2010 年初めごろには早くもオワコン (終わったコンテンツ) 扱いされるようになっていたが、日本のありがちな BI 論議の内容と水準からすればそれも無理はない。ここで言う「ありがちな BI 論議」とは、日本の BI 論議においては筆者以外のすべての論者が、英語圏の議論においても大部分の論者が暗黙のうちにしている、BI とは何らかの社会目的を達成するための政策 (手段) であると想定する BI 論議を指す。筆者は齊藤 (2010) において、BI の最も精緻な規範的正当化論として評価されている Van Parijs (1995) の制度・政策的インプリケーションを、二つの制約条件 (形式的自由の保護および社会的ミニマム保障) 下での一人当たり BI の最大化として提示し、BI (水準) はそれ自身がマクロレベルでのエンピリカルな政策目的であり、あらゆるミクロ・マクロの政策プログラムは制約条件付 BI 水準を最大化させるための手段と見なされるべきことを示唆した。本稿は、このように手段ではなく目的として提示しなければ、BI を政策的に正当化するのは不可能であることを論じる。

### 2. 政策科学概観

政策立論の高次段階において BI 水準が目的関数として採用されるべきだ、これが本稿の主張のすべてである。以下この命題を説明するが、その予備作業として、ありがちな BI の立論 (手段としての BI 論) にはほとんど見込みがないことを述べておく。BI が「政策として」優れていると主張されるとき、その主張はすくなくとも、「政策」とは政策プロパーによってどのように観念され、どのような見地で立案・実施・評価されているのか、これらを包括的に扱う知的枠組み、すなわち政策科学を踏まえている必要がある。そして、現行の主流政策科学からすれば手段としての BI 論は敗色濃厚である。

政策科学 (Policy Sciences) とは、公共政策分析 (Public Policy Analysis) とか政策研究 (Policy Studies) とか呼ばれることもあり、アメリカ流の科学化された、エンピリカル志向の強い政治学 (Political Science) に起源を持つ。政策 (Policy) とは、ある目的を持つ個人や集団がそれを実現するやり方や方策、手段を一般的に意味するので、あらゆる集合的・個人的な主体が「政策」を持っていることになるが、政策科学が問題とするのは、国家や地方自治体など公的政治主体によって実行される政策、つまり「公共政策」に限定される。以後、本稿で扱う「政策」は公的な主体によるものであるとし、政策科学と公共政策分析を同義に用いる。そして政策科学は、公共政策の個別具体的な内容だけでなく、およそ公共政策に関連するあらゆる事象全般 (政策課題の認識、政策立案の過程、政策評価など) ——これらを仮に「政策現象」と呼んでおく——に対して知的な「分析」を行う。更には、それら政策現象についての知識がいかに獲得・使用されるか、といったかなりメタな認識論的課題にまで踏み込んでいる。つまり、

---

キーワード：ベーシックインカム、政策科学、Frank Fischer、Philippe Van Parijs、政策評価

\* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 非常勤講師

「政策」という現象（およびその現象の認識）についての一般理論を打ち立てようとする学問分野であると言える。とはいえ、これは最広義の政策科学であり、より一般的にイメージされる主流の政策科学とは、**公共政策の決定作成者にとって「使える知識」を提供するための学際的な探求**、といったところだろう。広義の政策科学の野心的試みは成功しているとは言いがたいが、少なくとも当面、本稿の論証によって——とくに「手段としてのBI論」がありえないことを明らかにするうえで——主流政策科学の発想を見ておくことは有意義である。

あらゆる政策はその立論において目的-手段的な思考に服する。すなわち、原則として、政策とは何らかの目的(ends)を達成するための手段(means)として観念されるのであり、政策決定とは実行可能な最善の手段を選択することであると考えられている（もう少しアップデートな「政策」観については後述。また、これは経済政策でよく言及されるティンバーゲン定理とマンデル定理を想起させるかもしれないが、政策科学にとってそれらはnonstarterであり本稿では扱わない。その理由は注7および周辺本文を見よ）。その際、選択の基準は広い意味での効率性である。ちなみに、目的のなかでも大まかな方向性を示すだけのものを**政策目的 (policy goals)**と呼び、その政策目的から導かれる何らかのエンピリカルな数値を伴った個別具体的な目的を**政策目標 (policy objectives)**と呼ぶ。

このとき、伝統的な政策科学に依拠するかぎりは、BIを優れた政策（手段）として論証するのはほとんど不可能である。というのも、伝統的な政策科学は**ピースミール志向とエンピリシズム**に傾きがちであり、それらは不可避免地にBI否定的なバイアスであるからだ。むしろ、この二つはモダンな知的フレームであれば多かれ少なかれ例外なく有している認知的傾向であり、近代の社会諸科学において夙に批判されてきたものではある。だが、ここではそれらの政策科学特有の意味合いに注目しておく。

### 3. 政策科学のBI否定的バイアス

政策科学でエンピリシズムと呼ばれるのは、主流の政策分析者たちが持つある傾向性のことである。上述の通り、政策科学はたいてい目的-手段図式で思考するが、多くの場合目的は所与とされ、政策分析者の仕事はもっぱら手段の効率性の測定とその改善提案にあるとされる。目的が扱われるにしても、党派的目的や政治的な価値対立は極力回避され、政治的・社会的な諸論点は「行政目的を通じて追求される、技術的に定義された目的」へと転換される。政策分析者のなすべき仕事とは、マネジメントやプログラム・デザインの改善であり、その際、解決策はもっぱらデータ収集の改良と実証ベースの技術的方法論の適用に見出される（Fischer 2007）。とはいえ、一見して分かるように、これは他の社会諸科学で言われたようなエンピリシズム批判ではなく、むしろ、広い意味でのピースミール志向に対する批判である。

政策科学におけるピースミール志向は、単に漸進主義・保守主義的ということにとどまらず、ある政策を個別のプログラムないしプロジェクトとしてその政策文脈から切り取って別のものと取り替えることができると考える政策プロパーたちの傾向性である。これは、翻って、彼らが変更・修正の対象と判断する「政策」をそのような単位でしか捉えていないことを意味する。このような見地に立つ限り、BIのように複数の政策目的について同時に広範な政策効果をもたらす政策——というよりも制度と呼ぶべきもの——を正当に評価することができない。この点はFitzpatrick (1999)による「BIの中範囲の効果」の指摘によく表れている。

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
							BI	
		BI						BI
	BI		BI		BI			
						BI		
			BI					

図 1：BIの中範囲効果

図1に見られるように、各列の第一行に望ましい社会的目標を置き、各列について、第2行目から下にその目標を達成する政策手段を効率的なものから順に書き入れていくとする。例えば、目標(1)を「低所得者の賃金向上」、目標(2)を「失業の減少」、目標(3)を「失業者所得の上昇」とした場合、それら目標にとって最も効率的と判断される手段は、それぞれ、「法定最低賃金を上げること」、「雇用助成金を導入すること」、「単純に[失業]給付水準を上げること」などであり、BIではない。おそらくBIは最高点付近にさえくことはなく、「せいぜいそれぞれのリストの中で中範囲の射程しか持たない」(Fitzpatrick 1999: 44-5)と予想される。つまり、BIの中範囲効果とは、「それぞれの望ましい社会的目標を単独で見たときの効果は大きくないが、すべての範囲の目標を考慮した場合には、その効果が大きくなる」(ibid.: 44)というBIの政策手段としての性質を言う。

主流の政策科学がもつこのピースミール志向およびエンピリシズムは、BIを扱うには明らかに不適切なバイアスである。そんな色眼鏡で見ればBIに否定的な結論に至ることは分かりきっているはずでありアンフェアだと主張されるかもしれない。じっさい、中範囲効果に関するフィッツパトリックの指摘自体が、「政治家や政策決定者が社会的目標を単独で吟味する傾向」(ibid.: 45)を戒め、あらゆる望ましい社会的目標を横断的に吟味する広い視野が持たれるようになる事への期待をもって締め括られる、その類の主張の一環であった。だが、この種の主張は単なる無いモノねだりの不平不満でしかないし、なによりBI導入の論拠を強めてもいない。政策プロパーたちがより広い視野を持てばBI導入の可能性が高まる、とは限らない。広範な合意のある何らかの「望ましい社会」像とそれを近似する諸々のエンピリカルな社会的指標——ここではそれが政策目標となる——が明示されたとして、それを最も効率的に、つまり安価に、達成する手段がBIを排除した何らかの政策パッケージであることが判明したならば、「手段としてのBI」はその時点で政策立論として敗北である。

BI論者がなすべきはその「政策としての」効果の広範さを強調することではない。政策一般に言えることとして、ある政策の効果が広範であると見なされる場合、それはしばしば、裏面として、曖昧な政策である。上述のような目的-手段思考の支配する政策科学においてBIが政策(手段)として売り込みづらいのはまさにこれが理由である。何らかの望ましい社会的目標にとってBIが最も効率的な手段であると論証することは、どのような社会的目標を設定しようとおよそ不可能だからだ。例えば、「最低生活を万人に保証する」という「目的」はどうか？ これについては、普遍性の高い移転給付政策は不可避的に低水準となり最低生活水準という「政策目的の十分性」を達成できない、との反論が説得的である。つまり、「BIは生存を保障しない」という物言い(錦織 2010)は正しいのである——とはいえ、この物言いに伏在する前提とある種の勘違いを別稿(本巻)で指摘する。また、よく挙げられるBIの利点と主張されているもの——「ワナの解消」、「行政コストの削減」、「スティグマの除去」——はいずれも現行の条件付所得保証制度と比しての利点であるに過ぎず、Fitzpatrick (1999: 207, n. 10)のようにそれを社会的目標に位置づけるのは端的に勘違いである(齊藤 2009a: 153)。BIを最も効率的な手段に位置づけられるような何らかの望ましい社会的目標——議論の余地なく望ましいと広範な合意が得られ、かつエンピリカルな指標を伴っている——を指定できると主張する向きが居られるなら、皮肉ではなく真剣に、ご教示願いたいものだ。

#### 4. バイアスの克服の試み：ポスト実証主義

とはいえ、我々がBIに感じるポテンシャルを汲めないのは、単純に政策科学という知的フレームの欠陥ではないのか？そしてこの欠陥を免れた政策科学の枠組みが存在するのであれば、手段としてのBI論も正当に評価できるのでは？もとより、他の社会諸科学であれば必ずしもバイアスや欠陥と断言できない上記二つの認知的傾向は、ディシプリンの営為が社会・経済的帰結に直結することの明らかな政策科学において、その克服が重要な課題として認識されてきた。少なくとも批判を摂取して政策科学を改善する必要が認識されていた。なかでも**ポスト実証主義的(Post-Positivist)**と括られる政策科学内部での一連の議論があり、以下に紹介する**Frank Fischer**の業績は、いまのところ、政策科学内部でのエンピリシズム批判とピースミール批判に対する最も妥当な応答の一つである。

ポスト実証主義政策科学の議論は、政策科学の先進地アメリカでエンピリカル分析偏重の主流政策科学に対する不満から生じた。アメリカでは政策決定過程にエンピリカルな政策分析手法が様々に実用され、多くの専門家と資金が投入されてきたが、政策作成者の大半はそれらが投入された資源に見合う成果を上げていないと感じていた。

大目に見ても、成果の見込める政策領域は非常に限定されており、大半の政策領域において分析者たちの上げてくるエンピリカル分析は政策作成者にとって「使えない資料の山」に過ぎなかった。主流政策科学は有用な予測的規則を発展させるどころか、社会問題にとっての効果的解決策をもたらすことさえなかった。ポスト実証主義者たちは、この失敗は大部分、その時代遅れの認識論的想定に帰されると考えた。そのうえで、1960年代以降の知的潮流がもたらした科学概念や理性概念の転換に基づき、「社会的リアリティが持つ多次元的な複雑性に対処するためにデザインされるポスト・エンピリシズムの政策科学構想」が提唱された。この新たな政策科学は、「実践的理性にガイドされたひとつの討議的志向性」として、エンピリカルな探求そのものを追求するのではなく、エンピリカル手法をより幅広い解釈的フレームワークのなかに位置づけ直したのである（具体的には第5節）。

さらにこのポスト実証主義は、単なる認識論的オルタナティブの提示にとどまらず、社会学者たち、ここでは政策分析者たちの実践的な営み（政策分析）それ自体についてのよりよい記述をもたらすとされた。とくに Fischer and Forester (1993 eds.) は、個々の論者によって散発的になされていた新しい政策科学の模索を、「立論志向への転換 Argumentative Turn」として自覚化し、新たな政策分析（者）観を提示した。そこでは、政策分析者たちが純粋に科学的で実証的な「分析」から超党派的・没価値的なアドバイス・ギビングをする存在であるとの想定は否定され、政策専門家たちはそれぞれの社会的・政治的立ち位置から各自の「立論 argumentation」をしているのだと見なされる。各政策分析者がめいめいに提出する立論こそが「現実世界の政策分析の基本ユニットを構成する」(Fischer 2007: 225) のであり、その際、政府内外の政策分析者たちは問題解決のための形式的テクニックに従事しているのではなく、立論のプロセスに当事者として参与している<sup>1</sup>。そして、公共的討議におけるエビデンス提示と立論の作成こそが政策分析者の仕事であり、政策とは「あつらえられた立論 crafted argument」(Stone 1988) なのである。

政策過程がありうる諸立論の関わられる場であるとしたら、政策分析者に期待される役割もまた変わってくる。そこでは、エンピリカルで価値自由な政策分析を政策作成者に提出することではなく、政策問題の論争的側面を明らかにすること、政策論議の制御困難性を説明すること、諸々の政策立論の瑕疵を同定すること、競合する諸々の処方箋の政治的インプリケーションを説明すること、などが重要になる。そしてその仕事は政治家や官僚など政策プロパーよりもむしろ一般市民に向けられる。つまり、公共政策分析に期待されるのはあらゆるレベルでの討議の促進なのであり、そのような「民主的な」政策過程を作り出す規範的な政策評価の枠組みが求められるようになった。

## 5. Frank Fischer (1995) の政策評価枠組み

このようにポスト実証主義と括られる政策科学者たちの主張は、開かれた政策討議と政策決定における熟議デモクラシーの不可避性を認識させるようになったが、彼らの議論は長らく主流政策科学の批判にとどまり、政策分析を実行するための実践的処方箋が提示されることはなかった。フィッシャーの功績は、一応の方法論的ガイドラインとして、ポストエンピリシズムの政策科学構想を提示しえたことにある。それが Fischer (1995) であり、この著作では、ハーバースの討議倫理と Toulmin (1958) のインフォーマル・ロジックの理論を踏まえたうえで、Taylor (1961) の提示した「評価の論理」を直接的に参照し、エンピリカル評価と規範的評価、マイクロ評価とマクロ評価を統合した、ロジカルな政策評価枠組みが提出された。

この統合的な政策分析枠組みは、政策専門家による政策作成者へのアドバイス以上に、社会全体や市民間での規範的な討議（ディスコース）が重視されるようになった政策状況を踏まえ、相互に関連する4フェーズの討議的政策評価を構成要素とする単一のロジックとして提示される。この際、表1にある通り、各フェーズには個別的政策立論をテストする三つの問いが用意されており、簡単に要約すると、第一フェーズでは各政策プログラムの成否およびその程度（Outcomes）がエンピリカルに、第二フェーズではそのプログラムの具体的な数値目標（Objectives）の適切さが規範的に、第三フェーズではマクロレベルでの政策目的（Goals）がエンピリカルに<sup>2</sup>、第4フェーズではそのような政策目的を是とする当該社会のイデオロギーや世界観といった広い意味での価値観（Values）が規範的に、それぞれ吟味されるのである（Fischer 1995: 18, BOX 1.7）。

表 1 : Fischer (1995: 20-23) の統合的な政策評価枠組み

	エンピリカル	規範的
ミクロ	<p>①プログラムの検証</p> <p>: 当該プログラムはそこで表明されている ( 諸 ) 目標を満たすか?</p> <p>: 当該プログラムの目標がオフセットされてしまうような二次的ないし予期せざる効果がエンピリカル分析によって明らかにされることはないか?</p> <p>: 当該プログラムは利用可能な代替手段よりも効率的に当該目標を満たすか?</p>	<p>②状況における批准</p> <p>: 当該プログラムの ( 諸 ) 目標は当該の問題状況にとってレレヴァントであるか?</p> <p>: 当該の状況において、それらの目標に例外を設けねばならないような事情が存在しないか?</p> <p>: その問題状況にとって二つないしそれ以上の基準が同程度にレレヴァントであることはないか?</p>
マクロ	<p>③社会的確証</p> <p>: その政策目的は全体としての社会にとって道具的ないし貢献的な価値を有しているか?</p> <p>: その政策目的は重大な社会的帰結を伴う予期せざる問題を招来しないか?</p> <p>: その政策目的へのコミットメントは公平な分配であると判断されるような帰結 ( 例えば、便益と費用 ) につながるか?</p>	<p>④社会的選択</p> <p>: 受容されている社会秩序を統べる根本的な諸理念 ( ないしイデオロギー的諸原理 ) は、対立する諸判断を正統なかたちで解決するための整合的な基盤を提供するか?</p> <p>: その社会秩序が基本的な価値対立を解決できない場合、その対立を反映する利害とニーズを別の社会秩序が同じくらいうまく調停しないか?</p> <p>: 規範的な考察やエンピリカルな証拠は、オルタナティブな原理や価値を正当化したり採用したりすることを支持していないか?</p>

後に見るように、彼のこの政策評価枠組みは理論的・実践的に有用だが、ここでの問題は、彼に代表されるポスト実証主義政策科学が、エンピリシズムとピースミール志向というバイアスを克服し、フィッツパトリックが期待したような「手段としての BI」を正当に評価できるマクロな認識枠組みを獲得しえたか否かである。今のところ答えは否であろう。むしろ、政策科学が政策作成者に「使える知識」を提供することを一義的目的とする以上、克服すべきバイアスとされたこの二つは政策実践にとって不可欠だということが明らかになりつつある。エンピリシズムは、エビデンス・ベースの政策評価を担保するという科学的かつ民主的な理念を反映しているし、ピースミール志向は、常に変化し続ける政策環境に対応するための「不断の改善」を強調する政策学的思考<sup>3</sup>を反映している。フィッシャーにしても、ミクロであると同時にマクロな、エンピリカルであると同時に規範的な、そんな政策評価が可能だと述べたのではない。むしろ、われわれの政策評価には、ミクロ-マクロ、規範的-エンピリカルという二つの軸にもとづいて、理念的に4つのフェーズがありうることを指摘したに過ぎない。目的-手段図式のもとで道具主義的な合理性を追求する知的枠組みとしての政策科学——この在り方をフィッシャーも否定してはいない——において、BIを最も効率的な「手段」に位置づけうる、政策分析者から見ても適切に定義された「目的」が考えられない以上、手段としてのBI論を正当化する見込みは依然として乏しい。

とはいえ、彼の提示した統合的な政策評価枠組みによって、Van Parijs (1995) の規範的 BI 論を、政策分析者にとってレレヴァンシのあるものとして理解できるようになる。

## 6. Fischer 政策評価枠組みに基づく Van Parijs の BI 論

現代の分配的正義論を踏まえて個人的自由の公正分配を企図した Van Parijs (1995) は、二つの制約条件付きで最不遇者の所得 (BI) を不断に最大化してゆくことが、概ね自由のマキシミム化になるとした。そこでは、ジョブを含む外的資産を通じて各人が専有するレントを捕捉するために個人所得への最適課税が要求され、その税収は原則としてすべて BI の財源となるが、二つの制約条件を満たしつつ BI 水準を最大化することを目的に、BI の財源となる税収 ( 遡って各人の個人所得 ) を増やす、および / または、二つの制約条件をより少ないコストで満たす、といった諸政策が模索される ( 詳細は齊藤 2009b; 2010)。そのため、原理的には個人に直接再分配されるべき BI の財源を割いて「現物給付の BI」が供給される (Van Parijs 1995: s. 2.4)。それは、形式的自由保護のための各種公共財、税収そのものを増大させる諸施策、一人当たり BI 額での実質購買力を効果的に上昇させる諸施策などである。さらに、

平等主義レベルとしての配慮から、ハンディキャップドへの補償プログラムを含む「社会的ミニマム保障」の諸施策も要請される。詳細は別稿（本巻）に譲るが、ここで重要なのは、BI水準が社会的ミニマムそのものとはされていない（BIによって社会的ミニマムが保証されるべきとは想定されていない）こと、社会的ミニマム政策はあくまでもBI最大化の制約条件として実施されるに過ぎないこと、である。もっと言えば、BIと社会的ミニマムは一定程度トレードオフの関係にある。社会的ミニマム政策に割く資源が大きくなるほど一人当たりBIは小額になる。つまり、何らかのターゲティングの社会的ミニマムは設定されるだろうが、それは最終的な「目的」にはなりえず、最終的な目的関数である一人当たりBIを最大化する際の制約条件としての位置に留まるということだ（社会的ミニマムをこのように扱うことの規範的な意味は別稿で述べる）。ただ、BIはいわば万人に保障される社会的ミニマムであり、BIとターゲティングの社会的ミニマム政策は純粋なトレードオフではない。

Fischerの枠組みで言うなら、BI水準はマクロレベルの政策目的（Goal）であるのに対して、「社会的ミニマム保障」とは何らかの集合的ないし専門家的な手続きで決定されるミクロレベルの政策目標（Objectives）のための政策プログラムのパッケージなのだ。

## 7. 「適切な組み合わせ」論は成功しない

明示的なBI賛同者もBIに好意的な論者も（小沢 2010; 宮本 2010: 23）、諸他の社会政策との「組み合わせ」が重要なのだと考えがちだ。だが、論者の多くはBIの手段視が暗黙であるため、そもそも何がBIの目的であるか自覚していない、よしんば何らかの目的を自覚する場合でもその目的を近似するエンピリカルな諸指標を指定するまでには至らないのが現状である。社会保障アカデミシャンに多いBI批判にしても、例えば、「ベーシック・インカムが使えない四つの理由」（錦織 2010）が言われる際、BIが「使えない」（手段として効率的でない）と断じるのはいかなる目的を想定してのことなのか、明瞭ではない。これは、この業界で「目的」が半ば自明視されているにもかかわらずエンピリカルには精査されていないことによると思われる。私見だが、日本の社会保障分野で発言する人々には、主に欧州を念頭に「望ましい社会」像が漠然と共有されており、そのうちBI批判者はBI導入がこの社会像（とそれを通底する諸理念）からのネオリベ的乖離につながると主張するのに対して、BI賛同者は**教育・医療・ケア等の現物給付に代表される諸他の社会政策と適切に組み合わせられるならばそんなことはない**、と主張する。後者の主張が成功するためには、ここで彼らの頭にある理想的社会——これは議論の余地なく望ましいとされるいくつかのエンピリカル指標（例えば、高い一人当たりGDP、高すぎない失業率、高い労働参加率、理想的な各種ジェンダー指標、幸福度調査の結果、等々）によって近似される——を実現するための最も効果的な政策パッケージにBIが含まれねばならないことを論証する必要がある。しかし、それは不可能なのだ。何らかの社会的目標群によって近似される望ましい社会という「目的」のためにBIを含む政策ツールとしての「手段」群の中から最適ミックスを考えるべきだ、と発想した時点でBI導入の見込みは理論的にほとんどなくなる。あらゆる公共政策は機会費用を生じるのであり、BIはとくにそれが高いと政策担当者には映る。フィッツパトリックの「中範囲の効果」で見たように、政策プログラムとしての優先順位は低いと見なされ、最適な組み合わせの中にBIは入ってこない。

邦語のBI否定的論考もいくつか出てきているが（萱野 2010; 後藤 2010; 宮本 2010; 松原 2011）、これらはいずれもプログラムとしてのBIを批判するものであり、本稿は彼らの主張を必ずしも否定しない。とくに、BIを実現・維持するためにもアクティベーションを労働・社会政策の基調とすべきだと主張する宮本の最近の主張は、本稿の「政策目的としてのBI」論の一つのかたちである。本稿はむしろ、「どのような」アクティベーション政策を「どの程度」おこなうべきか、を宮本より具体的に指定することになる。すなわち、制約条件付きBI水準を上昇させるような内容と水準のアクティベーション政策が要求されるのである。これは、「所得の分配」だけでなく「労働の分配」と「生産財の分配」も必要であると主張する立岩（2010: 75-94）に対しても本稿が与える回答である。すなわち、後二者は、もし実施されるべきであるとしても、制約条件付きBI水準を上昇させる内容と水準の政策プログラムとして、そしてそれらに限って、実施されるのである。

宮本（2002）をはじめ、BIとワークフェアが対立する福祉国家改革の二つの方向性として紹介されたことが誤解のもとであったかもしれない。欧州でもほぼ全ての論者がそう捉えていたようだから、それらの紹介に非があった

わけではないが、両者が同水準の政策手段であり、相互排他的であると多くの人が思ってしまった。たしかに、単期発想になりがちな公共財政の観点からは BI とアクティベーションは相互排他的でトレードオフに映る。だが、素朴に物質的に考えれば、BI だけで暮らすこと望むような怠惰な人間にとってもアクティベーション的な諸政策の実施とその成功は望ましいことであるはずだ。勤労者はジョブ獲得競争が緩和されたなかで所得源泉と有意義な時間消費が得られるし、怠け者にとっては自分以外の人間が市場労働を提供してくれ、その結果として BI で消費できる財サービスの質・量が向上するのだから。この物質的観点での win-win 関係を公共財政の観点でも表現するには、t1 期のアクティベーション政策の支出が同期の BI 支出とトレードオフにあると単純に捉えてはダメであり、t1 期のアクティベーションは t1 以降の期に BI 水準を上昇させるための支出と見なすべきである。それを担保するためにも、アクティベーション政策は次期以降の一人当たり GDP を上昇させる見込みの高い内容と水準に限定されねばならないのだ（そもそも、そうでないアクティベーション政策や就労支援政策が存在するとしたら、それはプログラム関係者の便益のために BI 水準を低下させる端的な浪費であり、プログラムの修正か廃止が要求される）。

## 8. 政策システムとしての現代行政国家

上述した「立論としての政策」観が述べるように、様々な政策主体が独自の意図をもって独自の政策案を提出・実行・評価するという事態が現代の政策環境である。そして事前事後を含めた諸々の政策評価に際して、参照されるべき政策レベルも評価のための形式的テクニックも、問題ごとに分析者の問題関心ごとに変わらざるを得ない。政策科学は、個々別々の主体によって個々別々の意図を以って行われている、諸々の政策評価に合理的な位置付けを与えるための枠組み、つまり「政策評価を評価する枠組み」を必要としている。そしてフィッシャーが提出したのはまさにそのような評価枠組みなのだ。

このような政策環境において、パレイスの BI 論をフィッシャーの政策評価枠組みに適用した本稿の「政策目的としての BI」論は実践的にも有意義だ。ここまで、「政策」とは、理性的な主体によって自覚的に選択される対象であり、合理的にコントロール可能な道具であるかのように語ってきた。だが、政策評価の大家たち<sup>4</sup>の定義が示唆するように、政策とはもっと輪郭の曖昧なものであり、何らかの問題状況を改善するために、一つないし複数の目的に向けて組織化された諸資源および諸行動、と定義できよう。この組織化された諸資源および諸行動の個々の構成要素が「政策手段」と呼ばれ、「法令」、「予算」、「税制」、「組織」、「アナウンスメント」等に類別される<sup>5</sup>。そして、政策デザインと呼ばれる今日の政策立案過程では、これら諸々の政策手段を目的に照らして最適に組み合わせるが、それは極めて「ままならない」過程である。個々の政策手段が多数の政策主体に担われるという事態も希ではなく、一つの「政策」でさえ関係者は多岐に亘ることがあり、政策目標はおろか政策目的さえ共有されていないことがある。さらに、企画立案段階で目的が共有されたとしても政策実現段階でいっそう複雑で骨の折れる利害調整が求められる。ディシプリンとしての政策科学の方でも政策決定を説明する理論モデルをこれまでいくつも提出してきたが<sup>6</sup>、そこでも決定過程のままならなさを強調するモデルが優勢である。そもそも、政策科学の理論研究自体が常に現実の後追いにならざるを得ない性質のものであり、今日の肥大化した、放っておけばますます肥大化する傾向を持つ現代行政国家の政策形成過程は、その全体像を知りうる者が存在しないブラックボックスと想定するのが妥当である。ましてや、政策過程をヒエラルキー的に統御する主体が存在するとの想定は理論的にも実践的にもあり得ない。

この、誰もその全体像を知りえず、自覚的に統御することなど到底できない、諸々の政策アクターによる諸々の政策立案・実現過程の総体、それが現代行政国家である。この政策システムたる現代国家のマネジメントにとって、政策の水準をミクロとマクロの二つにまで捨象するフィッシャーには実践的慧眼さがある。フィッツパトリックに指摘されるまでもなく、複数の政策目的を最適なレベルで横断的に評価することは政策科学者たちの主要関心であり続けてきたが、「政策」は様々なレベルで存在する。目的や方向性を定義する policy が提示され、それに基づいて具体的な programs が形成され、それらは多数の projects によって成り立っている、とする階層構造は多くの人が想起する。だが、政策を単純にその大小のみに注目してヒエラルキー的に整理したところで、複雑に入り組んだ諸プログラムの総体、「政策システム」としての現代行政国家をよりよく認識し制御することには繋がらない。この三区分別にとどまらず、政策は理論的には無限のレベルで想定できるが、フィッシャーは、ミクロとマクロの区別で十

分であるとした（念のために言うておくが、このとき、「ミクロ」はプログラムの大小に応じて様々でありうる）。政策システムのヒエラルキ的統御が不可能な以上、政策担当者たちに権限を委ねて各自の担当政策（マイクロレベル）におけるベスト・パフォーマンスを期待するのが望ましい。各政策担当者は自らの担当するプログラムの指標（政策目標）とそれがマクロレベルの指標（政策目的）に与えるインパクトについてのみ考慮し説明責任を負えばよい<sup>7</sup>。

## 9. BI をマクロ政策目的とするセオリー評価

その際、本稿の「政策目的としてのBI」論は、あらゆるプログラム担当者にBI水準をマクロ政策目的とするセオリー評価を義務付け、各自の担当プログラムがこのマクロ政策目的に正の効果をもたらしていることを示させることになるだろう。セオリー評価とは、主に政策立案段階で行われる政策評価手法である。ここでいう「セオリー」とは、原因と結果の連鎖としての「仮説」であり、政策主体の政策実施によって引き起こされる諸々の因果連鎖によって掲げられた目標へと到達する過程を記述するものである。セオリー評価において通常提出を求められるのがロジック・モデルと呼ばれるフローチャートであるが、最も単純なロジック・モデルとして「投・活・結・成」が知られている。すなわち、「投入 inputs」→「活動 activities」→「結果 outputs」→「成果 outcomes」というプログラムの各段階がどう展開してゆくかについて、政策立案者の目論見を数値入りで示しておくのである。このロジック・モデルは非常に有用性が高く、政策の実施過程が適切かをチェックする「プロセス評価」、政策による改善効果を測る「インパクト評価」の際にも使われ、どこが原因となって予期された政策サービスの提供や社会的インパクトに至らなかったのか、どこにコストがかかり過ぎているのか、等を明らかにしてくれる。また、一般市民を含めたあらゆる政策関係者が共有できる公共財としての情報にもなりうる。

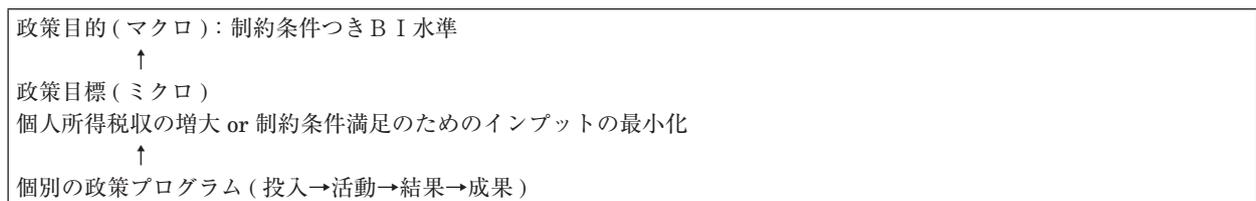


図2: BI をマクロ政策目的とする政策システム

「政策目的としてのBI」は図2のようになる。現場（マイクロレベル）のあらゆる政策担当者が、マクロ政策目的（BI水準）を提示され、それに資するマイクロ政策目標を適切に定義し、それに基づいて最適なプログラムをデザインする。政策実行に際しては、ロジック・モデルを参照しながら当該プログラムの成否（および達成度）をモニタリングする。このモニタリングに基づいてプログラムには不断の修正が加えられ、場合によってはプログラムの全廃もある。個別の政策プログラムがマクロの政策目的である一人当たりBI水準に資する経路は二種類ある。そのプログラムが、個人所得税収を増大させるものであるか、二つの制約条件を満足するためのインプットをより小さくするか、である。前者のアプローチは、おそらく、個人所得税収（マクロ政策目的）の増大につながる「セオリー」を備えた何らかのマイクロ政策目標を指定し、このマイクロ指標を費用対効果で最大化することになる（個人所得税収がマクロ目的に設定されるのは、最終的には個人所得のみが規範的に妥当な課税ベースである——それ以外の課税はアドホックな考慮によって正当化されているにすぎない——からだ、詳細は措く）。対して後者は、何らかの（望むらくは熟議デモクラシー的な）手続によって設定される、二つの制約条件を満たした状態を indicate する何らかのエンピカル指標の水準（たとえば犯罪率〇%、死亡率〇%、識字率〇%など）を達成するために、自らの担当プログラムをより効率的（安価）にする——つまり費用を最小化する——こととなる。

以上の二つの経路でBI水準に資することを論証できない政策プログラムは原則として廃止されるべきである（経路が二つしかない理由は別稿で述べる）。政府のコミットすべき価値はほかにも多数あり、政府活動はもっと拡充されてよいと主張されるかもしれないが、政府でなければ提供できない財サービス以外は民間で供給されるべきである。そもそも、公共政策は最も厳格な正当化を要求されるのであり、道具的合理性（効率性）を追求する政策科学

にとって、小さな政府への志向性は不可避である<sup>9</sup>。そうであるがゆえに、政策科学の先進地アメリカでは、厳格な効率性原理に服する政府部門と利潤性原理に服する市場部門が、活発な第三セクター（これも民間部門である）によって補完されねばならないことが強調されるのである。

## 10. おわりに

日本の BI 論議では、無自覚に BI が手段であると前提されてきた。だが本当に BI が公共「政策」であると言うなら、政策プロパー視点の、政策的に操作可能な変数は何であるかを慎重に見積もり、あくまでエンピリカルなエビデンスに基づいて語る、政策思考の BI 論が必要とされる。そして、この政策思考において、BI を説得的に語れるのは、政策手段としてではなく政策目的としてのみである、というのが本稿の主張であった。

むろん、それぞれの人生を独自の善き生の構想を追求しながら生きている各人にとって BI が手段であることは疑いない。そして、本稿が「BI は目的である」と言うときも、それは**政策プロパーたちにとっての**マクロレベルで意識しておくべき目的である。この時、政策目的と政策手段は、通常、合成関数的な入れ子構造になるから、BI 水準を「潜在能力」や「生存権」といった最高次の理念として定義するのでもないかぎり、水準が最大化された BI といえども何らかの手段になるはずだとの指摘があろう。その通りではあるが、筆者にとってこの最高次の理念は「個人の自由」であり、BI 水準は各個人の自由を近似すると仮定する。本稿「政策目的としての BI 論」はこの仮定に拠っており、個人的自由を最高次の価値として受け容れるならば、無条件 BI を**公的政策システム**にとっての最終目的と見なして構わない、とする。これら規範的判断の詳細（それはフィッシャーの第四フェーズの討議に相当する）については別稿（本巻）で論じる。

## 注

- 1 Fischer and Forester (1993: 2, note. 5) は、「立論 argumentation」という用語を持つ構造的両義性によって、政策科学者とは、往々にして背反する分析 (analysis) と明瞭な語り (articulation) という二つの難題を同時に遂行せねばならない存在であることを示唆している。
- 2 マクロレベルの目的を Goals、ミクロレベルの目的を Objectives とするのはフィッシャー独自の用語であり、政策科学で一般に使われている先述 (2 節) の用語とは異なる。
- 3 法学的思考や政治学的思考との差異を示すことによって政策学的思考の輪郭を与える試みとして、足立編著 (2005)。
- 4 W. Hatry や P. H. Rossi, C. H. Weiss など念頭に置いている。また、彼らの理論を詳細にフォローしている研究者による明解な邦語文献として龍・佐々木 (2004)。
- 5 むろん、政策手段の分類法はこれ以外に多数提出されているし、政策領域ごとに分類の趣もかなり異なるが、管見の限り、菊池 (2011) はブログ記事ではあるがこれまでで最も整合的で重複も少ない一つである。
- 6 簡便で網羅的な紹介として、宮川 (2002: 179-205)
- 7 政策科学は地方政府の末端レベルの政策や目的の管理・評価までも考慮する。ティンバーゲン定理（政府が  $n$  個の独立した政策目標を同時に達成するには、政府は  $n$  個の独立した政策手段を保持している必要がある）とそれを補完するマンデル定理（各政策手段は、それが相対的に最も効果を発揮する政策目標に割られるべきである）の組合せが政策科学者にとって **nonstarter** であるのは、それらがマクロ経済学のフレームでのみ自明な——つまりマクロレベルの——目標や手段のみを問題とし、政策や目標が複数レベルで存在することを等閑視しているからだ。輪郭の曖昧な諸資源および諸行動をいかなる基準で一個の「政策」と見なすべきか、そもそも「目標」を妥当に設定する際にいかなる考慮事項が存在するか、といった政策科学の認識論的・規範的な苦悩が、「独立した政策手段・目的」という定義によって回避されている。
- 8 その一例として、政策評価の理論において、従来の Plan → Do → See というサイクル型の政策過程モデルからライン&エンド（直線）型のモデルへの移行がある（龍・佐々木 2004）。

## Reference

Fischer, Frank (1995=2006) Evaluating Public Policy, Belmont CA: Wadsworth.

- Fischer, Frank (2007) "Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments," in Frank Fischer, Gerald J. Miller and Mara S/ Sidney (eds.) Handbook of Public Policy Analysis, Boca Raton (Florida) : CRC Press, pp. 223-236.
- Fischer, Frank and John Forester (1993) "Editors' Introduction", in Fischer and Forester (1993 eds.) The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, Duke University Press, pp. 1-17.
- Fitzpatrick, Tony (1999) Freedom and security: an introduction to the basic income debate, Basingstoke, Hants: Macmillan.
- Stone, Deborah A. (1988) Policy Paradox and Political Reason, New York: Harper Collins.
- Taylor, Paul W. (1961) Normative Discourse, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Toulmin, Stephen Edleston (1958) The Uses of Argument, Cambridge University Press.
- Van Parijs, Philippe (1995) Real freedom for all: what (if anything) can justify capitalism?, Oxford: Clarendon Press.
- 足立幸男 編著 (2005) 『政策学的思考とは何か: 公共政策学原論の試み』、勁草書房.
- 小沢修司 (2010) 「BI と社会サービス充実の戦略を」、『POSSE』、vol. 8: 18-26.
- 萱野稔人 (2010) 「ベーシックインカムがもたらす社会的排除と強迫観念」、『POSSE』、vol. 8: 73-84.
- 菊池尚人 2011. 「1 - 3 政策手段」、KMD メディアポリシー序説、<http://naoto.txt-nifty.com/kmd/2011/04/post-de07.html>
- 後藤道夫 (2010) 「「必要」判定排除の危険——ベーシックインカムについてのメモ」、『POSSE』、vol. 8: 27-41.
- 齊藤 拓 (2009a) 「ベーシックインカム (BI) 論者はなぜ BI にコミットするのか? ——手段的な BI 論と原理的な BI 論について」、『Core Ethics』、vol.5:149-160.
- 齊藤拓 (2009b) 「訳者解説」、ヴァン・パリス著『ベーシックインカムの哲学』(勁草書房)、pp. 307-434.
- 齊藤拓 (2010) 「第2部 政治哲学的理念としてのベーシックインカム」、立岩 / 齊藤『ベーシックインカム: 分配する最小国家の可能性』(青土社)、pp. 189-281.
- 立岩真也 (2010) 「第1部 BI は行けているか?」、立岩 / 齊藤上掲書、pp. 11-188.
- 錦織史朗 (2010) 「ベーシック・インカムが使えない4つの理由」、『POSSE』、vol. 6: 97-106.
- 松原隆一郎 (2011) 『日本経済論——「国際競争力」という幻想』、NHK 出版新書.
- 宮本太郎 (2002) 「福祉国家再編の規範的対立軸——ワークフェアとベーシックインカム」、『季刊社会保障研究』、38- (2) : 129-137.
- 宮本太郎 (2010) 「持続可能な生活保障の戦略は、アクティベーションしかない」、『POSSE』、vol. 6: 15-31.
- 龍慶昭 / 佐々木亮 (2004) 『「政策評価」の理論と技法 増補改訂版』、多賀出版.

## Basic Income as a Policy Goal

SAITO Taku

Abstract:

When discussing basic income (BI), all authors, both proponents and opponents of BI, have a misunderstanding that it is a policy tool. This paper tries to remove this misunderstanding and, instead, presents an argument for BI as a policy goal. For this purpose, theoretical frameworks of traditional and post-positivist policy sciences are referred to, and it is demonstrated that any argumentation for BI as a policy tool will never succeed within these frameworks. Then, by applying the conception of justice presented by Philippe Van Parijs (1995) to the framework of policy evaluation presented by Frank Fisher (1995), this paper insists that the level of BI with low constraints should be adopted as a macro-empirical-level policy objective. In this way, the philosophical languages of BI proponents are translated into a language that has relevancy for policy analysts.

Keywords: basic income, policy sciences, Frank Fischer, Philippe Van Parijs, policy evaluation

## 政策目的としてのベーシックインカム ——ありがちなBI論を然るべく終わらせる——

齊 藤 拓

要旨：

BIは政策手段であるという誤解がBI批判者にもBI賛同者にも暗黙に共有されているので、本稿はその誤解を解くとともに、BIを政策目的として擁護する。そのために、伝統的な政策科学と新しい政策科学——ポスト実証主義政策科学——の理論的枠組みにおいて手段としてのBI論が成功しないことを論証する。そのうえで、Van Parijs (1995)の分配的正義論をFrank Fischer (1995)の政策評価枠組みに適用することによって、BI水準がマクロレベルの政策目的と観念されるべきことを主張する。以って本稿は、BI論の規範的言語を政策分析者にもレレヴァンシのある言語へと翻訳する。

