

福祉国家改革の一方向性

各国に見る資産ベース福祉への移行

齊藤 拓*

1. はじめに

現在、福祉国家改革の一つの方向性として、「資産ベース福祉 (Asset-Based Welfare: ABW)」が注目されている。ここでいう「資産ベース福祉」とは、勤労者や貧困者に適格要件を限定した財産形成・資産蓄積プログラム一般を指す。これに対して、貧困者のみに限定しないが、これまでの福祉国家政策プログラムを部分的に代替する目的を持ち、原則としては適格要件を問わない資産蓄積支援政策を「資産ベース政策」と呼ぶ。本稿では、世界的に広がりつつあるABWの具体的動向を紹介することを目的とする。その意図は、現在、政治経済学で注目されている、資産ベース政策対所得ベース政策の論争¹ 換言すれば、筆者が別稿¹で紹介するベーシックインカム (BI) 対ベーシックキャピタル (BC) 論争² のインプリケーションを現実の福祉国家改革の文脈において確認することにある。BI-BC論争の概要は次の通りである。Van Parijs [1995]が無条件の所得を万人に一律で支給せよとしたのに対して、Ackerman & Alstott [1999]は21歳を迎えるすべての米国市民に80,000ドルのステーキと呼ばれる一括給付金を与えよと提案した。その理由は、彼ら (Ackerman & Alstott) の提案 (BC) が実行可能性、政策効果、規範的正当性のすべてにおいてパリスの提案するBIに優るといえるものであった。Ackerman & Alstottの具体的な提案内容はABWを推進する論者たちと重なるところが多い。以下では、英米に焦点をあて、具体的なABW政策ができるまでの経緯、政策の具体的内容、政策がもたらした効果や影響に関して可能な限り詳細に検討していきたい。

2. 資産ベース政策の現在

近年、英米を中心に社会保障分野での所得政策から資産政策へのシフトが見られる。これまで資産政策といえば、勤労者の持ち家や株式所有などを直接的に促進する、いわば「現物給付」的性格が強かったが、近年語られている資産政策の特徴は、実物資産の所有やスキル獲得を目的とした、様々な税制優遇措置やインセンティブを持つ貯蓄口座を政府が提供する点にある。本節では、英米を中心に、このような貯蓄口座の中でも従来の福祉国家の機能を代替する意図を持つもの、または、従来の福祉国家からの乖離を象徴するものをいくつか紹介する。

2.1. 米国

米国では、疾病や失業といった緊急時や退職後など、労働市場からの所得流入が断絶する際に並の福祉国家が用意する代替的所得が貧弱なため、個人の資産所有によって苦境時の緩衝としようという動機が個人にも政策担当者にも強く、個人口座政策の最先進国となっている。とくに、使途限定の個人口座は他国に類を見ないヴァリエーションを誇る²が、本節では、資産再分配の色彩が最も強い個人開発口座 (Individual Development Accounts: 以下IDA) に焦点を当てる。

対象を限定した資産政策 IDA

IDAは、財産形成による貧困からの脱却・貧困の防止を目的とした社会政策として注目されている。IDAは貧困

キーワード：資産ベース福祉、ベーシックインカム、オーナーシップ社会、福祉改革、ベーシックキャピタル

* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2003年度入学 公共領域

者の能力開発や住宅取得、小ビジネスの起業等に用途を限定した、自治体・NPO・営利セクターが共同で進める貯蓄口座制度である。以下にIDAの概要と沿革を示す³。

IDAの詳細は各地域によって異なるが、適格者と認められる個人⁴がIDA口座に預金すると、州政府、企業、NPOなどがマッチング拠出する。口座の管理運営はボランティアやNPO、営利の金融機関などが行っている。さらにIDAの取り組みで重視されているのはIDA開設者たちへの金融リテラシー教育である。マッチングに関しては私的セクター（銀行など一般の金融機関）がその大部分を担いとうとしても⁵、金融リテラシー教育はボランティア・セクターの重要な仕事となる。

IDAは、あくまでもNPO・私的セクター・基礎自治体等が主導する個々の低所得層向け貯蓄制度の総称であり、それがいつ始まったかを特定することは困難であるが、1996年の「個人責任と就業機会調和法」がIDAに関する最初の連邦立法である。これにより、州政府のIDA参加を合法化するとともに、IDA口座開設が他の社会保障給付の受給を妨げないことが規定された。後者の規定は、福祉受給者の貯蓄動機を高めることを意図したものである。各州は連邦による「困窮家族への一時扶助プログラム（TANF）」の一括補助金をIDAのマッチングやコミュニティのIDA制度開設に使うことが可能になった。また、州政府においては、経済開発局がIDA行政の責任主体であることが明確化された。

1998年には「自立のための資産法」が制定され、5年間のIDA公開実験に1.25億\$が充てられるとともに、資産蓄積の（市民的、社会的、心理的、経済的）効果を評価するプログラム（the American Dream Demonstration: ADDプログラム）の基金が設立された。またこの立法で、NPOは口座名義人の稼得所得の貯蓄1\$につき0.5\$から4.0\$の間でマッチングすることが可能となった。連邦のマッチングは地方自治体・私的セクターのそれと同額であり、個人につきほぼ2000\$を上限とすることが規定された。さらに1999年には、連邦難民再定住事務所が6600億\$にのぼる難民向けIDAプログラムを立ち上げている。

IDAの取り組みは各地域でNPOや私的セクター主導で継続中である。連邦レベルでも、2005年4月27日に「上院922号:勤労世帯のための貯蓄法」を共和党上院議員Rick Santorumと民主党上院議員Joseph Liebermanが提出している⁶。

IDAの評価

Sherraden、Page-Adams and Johnson [1999]と、Schreiner、Clancy and Sherraden [2002]、ABT Associates Inc. [2004]などがIDAの評価として有用である。これらIDAに関するアセス（ADDプログラム）が明らかにした事柄のうち、ABW推進論者がよく言及するのは、次の諸点である。

- ・ 貧困者にも貯蓄能力はある。
- ・ 貯蓄の成功は所得水準に依存せず、むしろ低所得層のほうが貯蓄性向は高い。
- ・ 貯蓄者の稼得能力や属性よりも貯蓄プログラムの特性　貯蓄目標額、マッチング率、金融教育の有無などのほうが貯蓄額の重要な説明変数である。
- ・ 無・低所得層に対してはマッチングのほうが税優遇よりもはるかに貯蓄インセンティブを高める。
- ・ 安定していて経験のあるスポンサーの計画作成、金融リテラシー・プログラム、IDAの参加要件の柔軟な実行、一対一のパートナーシップ等を組み合わせた地域で財産形成の成功率が高い。

また、IDAに今後求められる課題として、貯蓄誘引の強化、個々人の文化的差異に応じた助言、ビジネス発展や貯蓄目標更新への継続的サポート、貯蓄の水準と目的に関する透明性のある告知の重要性、制度の柔軟性向上、などが指摘されている。ただ、上記の政策評価には、その因果連関（貯蓄口座の提供と貯蓄の成功）がいまだ明確ではないという指摘があるうえに⁷、IDAはそのコスト高からも、プログラムとしての持続可能性に疑義が呈されている⁸。

IDAは適格性条件も用途制限も強く、あくまでも貧困者のための社会政策という色彩が濃厚である。今後は、これらの制限を弱めてより普遍的な制度へ移行するか、対象を貧困者に絞ったままでプログラムをより充実させていくのが議論されてゆくだろう。

普遍的な資産政策　KidSave⁹

IDAは地域レベルでの取り組みであり、その対象は特定の地域・コミュニティ・近隣の集団、とくに部族コミュニ

ニティの住民に限定されている。それに対して、普遍性という点では、Universal Saving Account (USA) と呼ばれる提案が、クリントン大統領の1999年一般教書演説で示された。これは低所得層に向けたものであったが、その後2000年には、民主党上院議員Bob KerreyがKidSaveと呼ばれるより普遍的な制度を提案した。その概要は以下のようなものである。

まず、各新生児名義の退職口座を彼らが生まれた日付で政府が公的年金財源から開設する。この口座は、(現在連邦職員の退職口座の投資を管理している)連邦のThrift Saving Planが管理運営する¹⁰。口座はまず2,000\$ (この金額は2005年以降物価スライド)の無利子ローンで立ち上げられ、30歳までは返済義務が生じない¹¹。幼児の両親は、彼らが19歳になるまで、年間500\$を上限にこの口座に追加拠出できる。この政府拠出の元本と両親の拠出とからなる個人口座を運用することで、返済の始まる時には相当の収益が見込まれる。なお、引き出しは退職後(62歳)から、または名義人がそれまでに死亡すると予測される場合のみ可能である。口座の用途としては、退職後所得の増強、孫の大学就学支援、小ビジネス起業、コミュニティ組織や教会への寄付などが想定されている。

KidSaveの利点としては以下のようなものが挙げられる¹²。

個人の貯蓄の促進：これには、米国で相当数にのぼる年金プランのない個人に年をとってから公的扶助を提供するのではなく、現役時代からの私的な努力によって老後に備えさせようという意図と、国民全体の貯蓄率の向上というマクロ経済的な意図がある。

資産格差の緩和

すべての人に利用可能である：すべての人を社会(とくに資産市場)の利害関係者とならせ、「情報時代のホームステッド法¹³」としての意義がある。

相対的に低コスト：新生児へのローン総額8億\$に加えて行政コストが見込まれるが、運営機関はすでにあるので(これは上述のクリントン提案が初期費用の点で批判された事への対応である)行政コストは最低限に抑えられるはずである。さらに、ローンであるため、最終的には自立採算で運営されるようになる。

政治的実行可能性が高い：KidSaveは社会への恩返しという性質を含み、ギフトではなくローンである。また、政府補助金付の退職口座のように、他人の税金をKidSave口座に流用することはない¹⁴ので、保守派にも受け入れ易い。

政治的流用の防止：現行の様々な退職貯蓄プランは、老後のため以外(教育や住宅購入)にも使えるが、そのような「投資」はしばしば失敗に終わる。KidSave口座は公的年金財源からのローンで賄われるので、将来の議会が口座名義人に老後以外の用途を許容しにくい。

Kerreyは2000年に上院議員を引退したが、KidSaveは2005年3月2日に共和党の下院議員Gerald Wellerによって、「全ての米国児童にKidSave口座を与えることその他を目的とする社会保障改革のための下院1041号」として法案提出されている。さらには、退職後の備えのみを目的としない、全国民対象の普遍的な貯蓄口座の創設を目指す「個人投資、退職、教育のための国民貯蓄法(ASPIRE Act)」が2005年4月21日に上下両院に提出されている。

2.2. 英国

ブレアの新機軸：「資産ベースの福祉」へ

英国では、ブレア首相が2001年4月26日の首相公邸演説で普遍的な貯蓄口座チャイルド・トラスト・ファンド(CTF)と貧困層の社会的包摂を主目的とする「貯蓄の入り口(Saving Gateway)」を実施すると発表した¹⁵。これは従来型の資産政策から転換するとともに、ブレア政権のこれまでの「福祉国家の現代化(modernizing welfare state)」路線の新たな支点となるものであり、このプログラムを主導した労働党系シンクタンクIPPRは「資産ベースの福祉(Asset-Based Welfare)¹⁶」の標題の下、英国が新たな福祉国家のあり方をリードするのだと氣勢を上げている。

これまでの資産政策

二次大戦後、英国では左右を問わず資産重視の再分配政策はむしろ積極的に主張されてきた¹⁷が、金融資産としての個人口座はさほど充実していなかった。英国では、政府が提供する年金などよりも、民間の金融商品の購入とそ

こへの自前の拠出という個人主義が強く、政府の金融資産政策も税免除中心で、高所得層ほど受益するため、資産格差は拡大した。ブレア以前の保守党政権は「個人株式プラン (Personal Equity Plans: PEPs)」や「非課税特別貯蓄口座 (Tax Exempt Special Savings Account: TESSAs)」を導入したが、これらは1997年に廃止、1999年開始の「個人貯蓄口座 (Individual Savings Accounts: ISAs)」に統合された。ISAsは低手数料と柔軟な預入・引出を担保する規制をかけたので、流動性を選好する低所得層に歓迎されると思われたが、低所得層の新規口座開設者はさほど増えず、ISAsによって受益するのは依然として中所得層以上となっている¹⁸。

チャイルド・トラスト・ファンド (CTF)

2005年4月に始まったCTFの大まかな制度は以下のようなものである。2002年9月以降に生まれる(た)全ての個人に対して政府が250ポンド拠出し、その新生児名義で口座を開設する。この政府拠出は新生児の親の収入に応じて最大500ポンドまで引上げられる。新生児の親族ならびに知人はこの口座に毎月10ポンドから、年間1200ポンドを上限に自発的に拠出が可能で、この拠出ならびにそれから生じる利子は非課税である。CTFは口座の名義人(新生児)が18歳になるまで引き出すことができず、その頃までには拠出と利子によって相当の額が口座に蓄えられているという寸法である。

Saving Gateway (SG: 貯蓄の入り口)

SGはまだ公開実験の段階であるが、概要は以下のとおり。適格者¹⁹が1 25ポンドを自ら預入れてSG口座が開設される。名義人の拠出に対して政府が1:1のマッチングを行う。拠出の上限は月25ポンド、口座の上限は375ポンドである(政府のマッチング部分は除く)。1ポンドでも残っているかぎり、引出しは自由。利子は付かず、18ヶ月間は口座を閉じることはできないし、マッチングはこの18ヶ月を満了しなければ受けられない。逆に言えば、名義人たちがこの有利な貯蓄口座を利用できるのは18ヶ月間だけである(最も「成功」すれば750ポンドを貯蓄できることになる)。18ヶ月の期間満了後は、他の貯蓄口座に繰り入れることも、現金化することも自由であり、マッチング部分を含めて使途の制限はない。SGは制度の対象者を貧困層に限り、金融教育の提供や貯蓄慣行の定着化を重視していることから英国版IDAとでも言えるが、政府が全英規模で上から制度設計している点が異なる²⁰。

英国のこれから

長く政権を離れている保守党もLifetime Savings Account (LiSA) という一生継続する普遍的な貯蓄口座制度を提案している。現行のISAs、CTF、SGはいずれも時限的な貯蓄制度であるため、LiSAに限らず、生涯貯蓄口座の意義は大きい。CTFは普遍的給付と見なせるが、実態としては変種の児童手当と見ることでもできる。これに対して生涯型の普遍的な貯蓄口座が誕生するとしたら、これまでのナショナル・ミニマム所得から、ナショナル・ミニマム資産を全国民が持つことになる²¹。保守党のLiSA提案が興味深いのは、かつての右派的資産政策からある程度離れ、機会と社会的包摂という中道左派の価値を一定認めるように映る点である。また、ABW推進者も保守も、個人口座の特徴である制度的個人主義と自由度の高さ²²を肯定的に評価しており、ABW的な政策へのシフトは超党派で合意されていると言えよう。ただ、ABW推進者が資産政策も累進的であるべき、または、現行の所得・現物ベースの政策を補完するのが望ましい、とするのに対して、保守党はあくまでも資産政策が現行福祉国家プログラムを代替することを期待しているようである²³。

英国の資産重視政策への注力は、90年代初頭に米国でSherradenらが蓄積した知見とIDAの部分的成功に目を付けたIPPRの研究者たちが主導した。その政策過程は透明性が高く、機会・社会的包摂・責任といった価値を強調し、社会正義を意識したものであった。政府がそのような価値に基づいて包括的に制度設計する点は、後述するような、経済への刺激や政治受けを狙った一時的・局所的な減税のパッチワークと言える米国とはまったく違っている。英国は米国の知見を範としながらも、「資産ベース福祉」という理念を標榜することによって、資産ベース政策のフロンティアとなりつつある。

2.3. その他諸国

上述のように、現在資産ベース政策へのシフトが全国的に見られるのは英米にとどまるが²⁴、この方向性に興味を示す国は増えている。NPOや自治体によるインセンティブ提供によって貧困層の貯蓄可能性が高まるか否かの公開実験がカナダ (LeanSave) と台湾台北市 (Taipei Family Development Accounts :TFDA²⁵) ですでに行われている。また提案の段階ではあるが、CTF類似の制度がオーストラリア労働党 (Nest-Egg Account) で議論されている。さらには、スウェーデンを嚆矢とする、各国の年金等社会保険の「個人化」も、資産ベース福祉への一経路として見ることができるだろう。

3. 「資産ベース政策」の現実：米国を中心に

以上に紹介した普遍的または累進的なIDAやKidSave、CTFなど、勤労者や貧困者の福祉の向上を目的とする「資産ベース福祉」は現在英米で進んでいる資産蓄積機会拡大政策において主流ではない。その主流はむしろ、私的所有に基づく市場競争促進政策としての「資産ベース政策」にある。

資産ベース政策は、これまでのところ、資産不平等を拡大する結果をもたらしている。具体的に見ると、米2003会計年度では、連邦の資産政策には少なく見積もって総額3350億\$が使われている。このうち、プログラムの対象者に直接支払われる予算的支出と、税控除など本来政府が得るべきであったが徴収を放棄した税額に当たる租税支出の比率は1:642と後者が圧倒する²⁶。これは、元から所得が高い、または資産を既に保有している人々が税控除や免除、優遇措置によって利益を受けがちとなるだけでなく、租税支出が財政上の費目として決算に現れてこないために、「隠れた支出プログラム」となって、主に高所得層が受益している構造を隠蔽することにもなる²⁷。

オーナーシップ社会

最近日本でもよく取り上げられるようになった「オーナーシップ社会」という言葉は、2004年9月の共和党全国大会の大統領候補指名受諾演説前後から経済政策・社会保障政策のキータムとして登場するようになっているが、ホワイトハウス概況報告によればブッシュ政権の具体的政策案は以下のとおりである²⁸。

「ヘルスケアにおける更なるアクセスと更なる選択」：なるべく多くの人々がニーズにあった健康保険を市場で選択できるよう、保健貯蓄口座 (HSAs) と団体保健計画 (AHPs) を導入；メディケアの強化

「持ち家の拡張」：福祉依存率の高いマイノリティの持ち家を支援；住宅販売プロセスの簡素化と消費者教育

「米国における企業家精神の涵養」：世帯と小規模ビジネスへの減税；所得税率の引き下げ

「退職後の安全と社会保障の強化」

「退職資産のオーナーシップ拡張」：個人退職口座 (IRA) と401kへの拠出上限の引き上げ；401kの柔軟化

「新たな貯蓄機会の提供」：退職貯蓄口座 (RSAs) および生涯貯蓄口座 (LSAs) の創設

また、共和党の2004年政策綱領を見ると、オーナーシップに関しては上記6点に加えて、私的所有権の保護 (接収に対する妥当な補償) と、課税体系の見直し (限界所得税の引き下げと相続税の段階的廃止。但し、すぐに着手するものとして、2001・2003年減税の恒久化、勤労者貯蓄を阻害する税の廃止、増税には上下両院での賛成過半数を必要とする趣旨の法律の制定、代替最低限税 (AMT) の見直し) が指摘できる²⁹。

「オーナーシップ社会」的な資産ベース政策の背景

ブッシュ政権に典型的な資産ベース政策の背後には、グローバル化によって流動化した経済-社会的状況への対応がある。グローバル化による経済社会の流動化は、企業 (エンタープライズ) の性質の変容を迫る³⁰。かつて企業は安定性 (長期雇用、雇用保険、企業内福祉の提供主体としての役割) を期待されていたが、現在では、キャッシュフロー経営とコア機能への特化 (外注や保有資産の選別とその最適活用など) が求められる。資本や労働などの生産要素をもとに付加価値を創造し、それらが様々なフロー (所得、サービス、労働力) として出入りする「場」として機能することが期待されている。他方、個人や世帯は社会が流動的になった分だけ、その流動性の緩衝となる安定した何かを必要とする。資産ベース政策は端的に貯蓄や持ち家などの資産がその緩衝となると想定している。

保有資産価値が一定の閾値を超えていれば人は将来への見通しを持つことができ、積極的に社会・経済活動に打って出ることができる³¹。各人は諸企業を頻繁に乗り換え、一時的な所得や財・サービスをそこから引き出すことを繰り返す。所得はもっぱら個人または世帯の単位で蓄積され、ストックを保持するのは個人および世帯である。たとえ、内部留保として企業にキャッシュフローが溜め込まれるとしても、それらの価値は、万人が資産保有者となる資産ベース社会においては各個人が社債や株式の形態で個人口座に保有しているのだと理解される³²。

都市に住む単身あるいはカップルのサラリーマンにとって、旧来的な資産保有は企業が求める柔軟な労働力提供の要請に応える際の制約となる。実物的資産の保有は機動性の妨げであるし、戦後福祉国家が公共財として提供してきた柔軟性のない雇用保険や社会保険は転職を制約する。このようなニーズと資産所有を連結するのが個人退職口座（IRA）退職貯蓄口座（RSAs）、生涯貯蓄口座（LSAs）などに代表される個人アカウント（口座）である。これら個人口座のうち、退職後や医療を目的としたものは、（とくに公的な）年金や医療保険という資産プールを実質的に個々人の資産へと切り分ける意図を持つ。具体的には、現在社会保障の財源となっているペイロールタックス（源泉徴収税）の一部または全部を各人が退職・医療目的の個人口座で運用するという政策である。つまりは、被保険者たち「全員のもの」という曖昧な資産プールを、その資産プールのうちどれだけが各人の「持分」なのかを、各人の拠出と運用成績に応じて、より明確にさせようとしている。これらの個人口座を「資産」と見なす事で、また、口座を通じて様々な（株式・債券等を含む）金融商品を所有することで、各人が「資本家」となるという理屈である。進行している事態は「個人化」であると言える。

オーナーシップ社会構想を支持する論者はこの「個人化」過程を「国家の給付（state entitlement）から私的所有権（private ownership）へ」の移行であると言い、それを積極的に進める。その論拠として示されるのが、官僚による浪費と、個人のモラルハザードに起因する「共有地の悲劇」現象である。官僚は個々人の資産の賢明な信託者ではありえず、自分の資産を最も気にかけるのはその所有者である。また、（長生き、医療の過剰受診、懸命に職探しをしない、などによって）個々人は資産プールという「共有地」からできるだけ多くを引き出そうとするので、それよりも、個々人の持分を正確に定義してその持分の範囲内で彼らの責任においてやりくりさせるのが合理的である。こういった主張の背後に、「恒産なき者は恒心なし」的に所有権と市民的徳を連結させる米国流の保守的共和主義があり、オーナーシップ社会支持の論客達はこれをアメリカ共和国建国の理念であると主張してジェファソン等を引く³³。オーナーシップ社会の理路は、グローバル化への対応策（資産ベース政策）を、「所有者=市民」の共和主義、および、オーナーシップに付随する様々な美德を以って、正当化したところに成立している。

4. 結びに代えて

資産ベース政策、資産ベース福祉、ベーシック・キャピタル（万人に対する資産の賦与）に関する各国の取り組みは次のようにまとめられる。

表1 個人口座の類型

使 途 制 限	資産ベース政策 適格要件なし	資産ベース福祉 適格要件あり	ベーシック・キャピタル 普遍的賦与 ³⁴
なし	LSAs(米)	SG(英)	CTF(英)
複数	ISAs(英)	IDA(米)、TFDA(台湾)、	NEA(豪)
教育訓練		LeanSave(加)、529plans(米)	
退職	401k(米)、IRA(米)		KidSave(米)
住宅	各種優遇ローン		
医療	HASs(米)		

資産ベースへのシフトは広範に見られるが、その内容は一律ではない。米国に強く見られる、連邦や州が実施してきた社会保障を「私事化=民営化」という側面がある一方、英政権が強調する側面として、これまで所得ベ

ースに偏っていた福祉政策の比重を資産中心に移行するという意味での資産ベースの福祉がある。これは、資産ベースへのシフトの背景や意図も一様でないことを示唆する。戦後の中間層は持ち家と公的年金制度によってそれと意識せず資産蓄積していたのだが、資産ベース福祉は福祉国家が概して中間層向けに提供してきたこの二大資産政策を低・無所得者たちにも広げようとしている。そこには、福祉の分野でよく語られる社会的包摂としての意図と、資産保有がもたらす個人の自立によって現行の所得ベースの福祉をある程度代替する、少なくとも福祉支出を現行水準に抑制できるという財政的な意図とが混在している。

資産ベース政策の中心である個人口座化には個人主義（個人への帰責性の強化）という批判が付きまとい、戦後福祉国家の理念である平等と連帯の衰退が懸念される。この危惧はおそらく社会的不平等の拡大と階層社会化を捉えた妥当な批判であるが、戦後福祉国家が提示してきた「連帯」なるものを美化し過ぎている。上述のように、福祉国家代替的な個人口座の提供が市場志向的・個人主義的であることは確かなのだが、それが累進的な資産再分配、または普遍的資産給付とセットされるならば、連帯を損なうことなく、個人の自由を増大できる。これまでの福祉国家が、皆が同じ選択肢（公的な財・サービス）を与えられることによる、共同性・自明性に基づく連帯を提示したのに対して、資産ベース福祉国家は個人が別々の選択肢を追求することを許容する連帯を提示しうる。別稿で紹介するAckerman & Alstottのステークと呼ばれる普遍的資産賦与制度も、自由を尊重しながらも、連帯を創造・涵養し国家的連帯の分断を回避することを目指している。

以上のような福祉国家改革の一つの方向性として、資産ベースへのシフトという動向を踏まえて今後の福祉国家を占うとすれば、何が指摘できるだろうか？「アクティブな福祉国家」が普遍的給付へ繋がる可能性を最後に指摘しておく。

資産ベース福祉は、財産形成とキャリア形成にとどまらず人生設計をも国家が用意すると公言する。これらは、かつてならば間違いなく「私的」な事柄であった。IDAに関して見たように、資産ベース福祉はワークインセンティブ政策以上にテラーメイドの行政支援を必要とし、そこには金融教育から貯蓄計画の相談、さらにはその貯蓄の使途や貯蓄を元手にしたビジネス計画の評価まで含まれる。またそれは、国家が「再分配」以前の「分配」に関与している事実をより明瞭にする。アクティブな福祉国家においては、個人のキャリアおよびスキル形成に、すなわち稼働能力の形成に、国家が関与すると公言しており、それが望ましいともされる。分配を決定する条件が再分配によって形成されている事実から、再分配/分配という区分の恣意性を指摘することによって、CTF・KidSaveといった、貧困者にもそうでない人にも一律給付する普遍的給付への抵抗感が弱まることが期待できる。さらに、アクティブな福祉国家がその生産主義的色彩を弱めて、「予防的福祉国家」へと脱色されるならば、普遍的給付への支持はいっそう強くなるものと思われる。

注

- 1 齊藤拓 [2005]: 「ベーシックインカムとベーシックキャピタル」、本巻。
- 2 代表的なものだけでも、退職後の自立生活を目的としたIRA (Individual Retirement Account) や401k、子供の教育資金に限定したEducational Savings Accountや529Plans、スキル向上職業訓練向けのIndividual Training Accountsなど。
- 3 ここでのIDAに関する記述は、Kelly and Gamble [2000]およびKelly, Gamble and Paxton [2003]による。
- 4 後述するADDプログラムでは、(1) TANFの受給者、(2) Employment Income Tax Credit 1の受給者のうち資力調査要件を満たす者（社会開発局が各州に向けたガイドラインでは、連邦貧困水準の200%または、当該（貧困）地域の平均所得の80%以下の個人）が適格者とされた。
- 5 IDAプログラムに参加している営利セクターはそれほど多くない。IDA口座は手数料が取れない上に目的外の引き出しをモニタリングするコストがかかるため、一般の金融機関にとって利潤性は低い。とはいえ、地域再投資法 (Community Reinvestment Act) の義務を達成できること、将来の顧客獲得など、金融機関のIDA参入のインセンティブは十分にあるし、IDA口座管理ノウハウの標準化や技術革新によるコスト削減でIDAも十分に収益の上がる商品になるという意見もある (Cytron and Reid 2005: 12-13)。
- 6 この法案は、低所得者が、最初の住宅購入、ビジネスの資金調達または拡張、高等教育ないし職業訓練、等を目的とした貯蓄をするためのIDAを、30万口座創出する目標を裏書きするものである。この法律の下では、金融機関は、年間1500\$の預入を上限とするIDA口座を提供でき、一口座につき年間500\$までのマッチングが法人税控除される。

- 7 ABT Associates [2000]; Banes [2002:].
- 8 Reid [2005]
- 9 KidSave提案についてはNew Democrats OnlineのHP (<http://www.ndol.org/>)などを参照。
- 10 TSPは現在、株式指数ファンド、社債ファンド、国債ファンドという三つの低リスク・低コストの投資選択肢を提供しているが、Kerrey提案では、両親または後見人が、KidSave口座の運用先をこの中から選択する。
- 11 返済は年度ごと5回の分割で行われる。名義人は利子を払う必要はないが、インフレ分は返還する。例えば、2000\$が3500\$になっていたら、一年ごと5回に分けて、その人の口座から700\$が減額される。
- 12 ここでのKidSaveの利点については：Kim [2000]およびJohn [2000].
- 13 http://www.dlc.org/ndol_ci.cfm?contentid=2372&kaid=131&subid=207。ここでいう「情報時代のホームステッド法」とは、万人にとって重要な資産と見なされていた土地を平等主義的に分配した19世紀末のホームステッド法に対して、現代人にとって重要となるポータブルな金融資産を平等主義的に配分するという程度の含意であり、さほど深い意味はない。
- 14 これは、私的な退職貯蓄を公的年金(Social Security)改革に連結させようというKerreyの個人的な目標に基づく主張であるが、民主党の趨勢としてはKidSaveを(公的年金財源に限定しない)一般財源でまかなうほうが良いとされている(上述のクリントンのUSA提案も、ゴアのSocial Security Plus計画におけるRetirement Savings Plus Accountsなども、財政黒字を充てようというものであった)。公的年金の源泉徴収税の個人運用化という点で、Kerrey案はブッシュの社会保障改革に近い。
- 15 <http://www.number-10.gov.uk/output/Page1589.asp>
- 16 本来、Asset-based Welfareとはブレア政権が示している貯蓄推進の政策アプローチのことであるが、本稿ではこの用語を一般的に用いている。米国では「福祉」という言葉が忌避されていることもあり、Asset-Accumulation Initiativesと呼ばれることが多い。
- 17 この点に関しては[丸尾 2003: 323-324]。
- 18 Kelly、Gamble and Paxton [2003: s3]; Paxton and Regan [2001].
- 19 SG口座開設の適格要件は、稼働年齢(16 65歳：女性は60歳)にある人のうち、次のいずれかの要件を満たす個人
 - ・子供がいて、世帯年間収入が15,000ポンド未満
 - ・障害を持ち、世帯年間収入が15,000ポンド未満
 - ・子供がおらず、障害も持たないが、個人の年間収入が11,000ポンド未満
 - ・失業中で給付を受けているまた、フルタイム教育を受けている個人、年金受給者は適格要件から外れる。
- 20 英国でIDAに近いのは、Scarman Trustという民間基金がコミュニティベースで貧困層向けに提供している用途限定(低所得層の教育や中小企業の事業資金)の貯蓄計画である。
- 21 丸尾 [2003: 326]
- 22 貯蓄口座は金融サービスとして民間が供給するし、貯蓄の用途は私企業が提供する様々な財・サービスであることから、用途限定の貯蓄口座は一種のパウチャーである。[内閣政策統括官 2001: 8]
- 23 保守党は、影の内閣労働年金相David WillettsがLiSAを熱心に推進するものの、政策の主眼は貯蓄税制である。
- 24 両国には、貯蓄率の低さと福祉の市場志向化(福祉サービスを市場で購入)という共通性を指摘できる。
- 25 2000年から3年間、適格要件を満たし、金融教育を受けた100のケースに対して、1:1のマッチング口座を開設。台湾で初の低所得者向け貯蓄口座プログラムであるとともに、私企業であるPolaris Securities Groupがマッチング基金を提供している点でユニークである。なお、この公開実験の評価としては、Cheng [2003; 2004]を見よ。台湾政府は成功と評価しているようであり、この種のプログラムをさらに拡張することが決定されている。
- 26 Woo、Buchholz and Schweke [2004: 1].
- 27 Woo、Buchholz and Schweke [2004: 13]によれば、連邦の資産政策において、納税者のうちの所得下位20%層は\$4.24、上位1%層は\$38107.10を受益しており、この間の所得階層を見ても、見事なまでに逆進的な再分配となっている。
- 28 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/08/20040809-9.html>
- 29 Republican Party Platform 2004: 44; 45-49.
- 30 ここで言う企業とは、個人を前提とし、個人が自発的に合意して結社する、特定の目的を持ったあらゆる集団を指す。議論はあるが、そこには国家さえも含まれる。
- 31 Bynner [2001: 29-31]によれば、この閾値はそれほど高くない。これは、資産はその価値よりも存在自体が重要だということを示唆する。
- 32 立地点競争から各国が法人税引き下げを競い合う状況下では、企業に余剰が溜め込まれる可能性は高まり、それらへのアクセスは株式や社債など企業関連金融資産を有する者に限定される。この意味でも、丸尾[2003]などに見られる、個人の株式保有という形態での平等主義的資産政策が望ましいとする議論が説得力を増す。

33 例として、The American Enterprise、March 2005の一連の論稿を見よ。

34 NEAやKidSaveはローンなので、厳密には普遍的「賦与（endowment）」のベーシックキャピタルではない。

- i 現在、「ベーシックインカム」を論じる人々は万人に対する無条件の賦与（endowment）を指す広範な用語として「ベーシックインカム」を使っている。本稿でBIとBCを対立させる場合、その賦与が定期的な所得であるのか、それともある程度のボリュームを持つ資産なのかによって区分している。BIもBCも、（1）万人に対して、（2）無条件という点が共通である。

Reference

- ・ ABT Associates Inc.
[2000]: "Evaluation of Asset Accumulation Initiatives--Final Report".
- [2004]: "Evaluation of the American Dream Demonstration: Final Evaluation Report".
- ・ Ackerman, Bruce/ Alstott, Anne
[1999]: *The Stakeholder Society*, Yale University Press.
- ・ Bynner, John
[2001]: "The effect of assets on life chances," in Bynner and Paxton [2001]: 17-37
- ・ Bynner and Paxton
[2001]: *The asset effect*, London: IPPR.
- ・ Cheng, Li-Chen
[2003]: "Working Papers Developing Family Development Accounts in Taipei: Policy Innovation From Income to Assets," Working Paper No. 03-09, 2003, Center for Social Development.
- [2004]: "Developing Family Development Accounts in Taipei: Policy Innovation from Income to Assets," CASE paper 83, Centre for Analysis of Social Exclusion: London School of Economics, March 2004.
- ・ Cytron, Naomi/ Reid, Carolina
[2005]: "Individual Development Accounts: Engaging the Financial Services Industry in Asset Building," Community Investments, May 2005: 11-14.
- ・ Dowding, Keith/ de Wispelaere, Jurgen/ White, Stuart
[2003 ed.]: *The Ethics of Stakeholding*, Basingstoke : Palgrave Macmillan
- ・ John, David C.
[2000]: "KidSave: An Innovative Step Toward Better Retirement Security," Executive Memorandum #704 (The Heritage Foundation).
- ・ Kelly, Gavin/ Gamble, Andrew/ Paxton, Will
[2003]: "Stakeholding and Individual Ownership Accounts," in Keith, de Wispelaere and White [2003 ed.]
- ・ Kelly, Gavin/ Gamble, Andrew
[2000]: "Stakeholding and Individual Ownership Accounts," Paper for the Political Studies Association-UK 50th Annual Conference, 10-13 April 2000, London.
- ・ Kim, Anne
[2000]: "KidSave: Long-term Planning for the Next Generation," PPI.
(<http://www.ppionline.org/ndol/print.cfm?contentid=2369>)
- ・ Paxton and Regan
[2001]: "Progressing asset-based policies in the UK," IPPR.
- ・ Reid, Carolina
[2005] "Savings In The Spotlight: Making a Case for Asset Building Policies and Programs," Community Investment, May 2005: 3-10.
- ・ Sherraden, Michael
[1990]: "Stakeholding: A New Direction in Social Policy," PPI Policy Report, January 1, 1990.
- [1991]: *Assets and the Poor*. Shapre, New York.
- [2001]: "Assets and the Poor: Implications for Individual Accounts and Social Security," Invited Testimony to the President's Commission on Social Security, Washington, DC. October 18, 2001.
- [2003]: "From the Social Welfare State to the Social Investment State," NHI Shelterforce Online , issue # 128.

・ Sherraden, Page-Adams and Johnson

[1999]: "Start-up evaluation report. Downpayments on the American dream policy demonstration," Center for Social Development. St. Louis, MO: Washington University.

・ Schreiner, Mark/ Clancy, Margaret/ Sherraden, Michael

[2002]: "Final Report. Saving Performance in the American Dream Demonstration: A National Demonstration of Individual Development Accounts," St. Louis: Center for Social Development.

・ Van Parijs, Philippe

[1995]: *Real freedom for all : what (if anything) can justify capitalism?*, Oxford : Clarendon Press. - New York : Oxford University Press.

・ Woo, Lillian F./ Schweke, William/ Buchholz, David

[2004]: "Hidden in Plain Sight: A Look at the \$335 Billion Federal Asset-building Budget," Washington D. C. Corporation for Enterprise Development.

・ 内閣府政策統括官

[2001]: 「バウチャーについて() 能力開発分野における諸外国の経験」,政策効果分析レポートNo-10, 平成13年11月.

・ 丸尾直美

[2003]: 「福祉政策の新展開 所得再分配から資産ベースの福祉へ」, 『中央大学経済研究所年報』, 34:307-329.

A trend of welfare-state reforms: The shift to the Asset-Based Welfare

SAITO Taku

Abstract:

Recently, we can observe a tendency that policymakers in the welfare states, notably in the U.S. and the U.K., are planning to newly adopt policies of personal asset-holdings in stead of the various kinds of welfare provisions which have been the pillar of economic securities for individuals since the Second World War. These new policy-packages are generally called the “Asset-Based Welfare”. A representative one is a series of asset-building-promoting accounts¹ which are opened by an individual with a cooperation of public sectors. The objects of this paper are, firstly, to examine the actual conditions of those accounts, and secondly, to investigate the theoretical backgrounds of the \times Asset-Based Welfare² and the political aims of policymakers to implement the policies of personal asset-holdings .

Key words : Asset-Based Welfare, Basic Capital, Basic Income, Ownership Society, Welfare Reform