

行政手段としてのベーシックインカム： オランダの参加法、地方分権、BI実験

畑本 裕介

概要

この論文は、オランダの基礎自治体で2017年より2019年にかけて実施された(一部例外あり)いわゆるBI実験と称されるものについて、その経過を説明し結果を解釈したものである。

オランダはもともと潤沢な福祉給付がなされる国であったが、1980年代の景気後退からは抑制策が既定路線となっていた。1982年のワセナル協定、90年代からのワークフェアはそうした方針を象徴する出来事であった。2015年の参加法はこうした路線の帰結である。同法では公的扶助各制度の実施責任は基礎自治体に分権された。

オランダ中央政府は参加法の実施ガイドラインを厳格に定めたが、同法第83条には参加法を効率化するための実験実施を許す規定がある。この規定を利用して、オランダのいくつかの基礎自治体がいわゆるBI実験を実施した。オランダの基礎自治体がこの実験を行った理由として、地方分権改革のなかで移譲された参加法実施責任の負担が重く、その回避を求める戦略があったとこの論文では結論した。

第1節ではBIについて概念整理を行う。第2節では近年のBI一般の議論の推移を取り上げ、諸国でのBI関連政策の動向について論じる。第3節ではオランダ福祉国家の展開を追いかけ参加法制定までの文脈について確認する。第4節ではオランダの地方分権改革について論じる。第5節では参加法とBI実験の関係について取り上げるとともに、実験の具体的な制度設計について論じる。第6節ではこのBI実験の基本的性格をもう一度見直す。この実験はBIを試すことではなくワークフェア的懲罰への批判が目的であったと論じる。第7節では全体のまとめを行った。

1. はじめに：BIの議論の展開

現在広く読まれている概説書を執筆したガイ・スタンディングによれば、ベーシックインカム(以下BI)とは、「個人に対して、無条件に、定期的に(たとえば毎月など)、小額の現金を配る制度のこと」(Standing, G. 2017=2018: 11)である。とはいえ、このBIの条件をすべて満たさずとも、その制度をBIと呼称することがある。例えば、所得が一定額に満たない層に、特に条件を付けずに公的扶助を給付する場合である。これは、対象階層を限定しないBIというよりは、低所得層への最低所得保障制度と言った方がよいのかもしれない。しかし、給付条件となっていた就職活動や就労訓練への参加義務を廃止した上でそうした給付が行われる制度変更があれば、以前よりは無条件性を高めたともいえる。そのため、BIに近づいたととらえ、その制度をBIと呼びたくなるということはある得るだろう。こうした疑似BI的な最低所得保障制度と区別して、「すべての個人に等しく給付される」(Standing, G. 2017=2018: 32)ことを強調するために、純粋なBIをユニバーサル・ベーシックインカム(UBI：普遍的な基本所得)と呼ぶこともある。

BIの議論は、初期においては、その理念やありうる社会的インパクトについて考察する社会理論・社会思想としての議論が中心であった。日本においても、当初は「具体的な政策要求ではなく、ある種の現実離れた、しかしそれゆえに夢のある希望として、BIが『社会運動』において受容されて」(板倉 2012: 27)いた。雇用が不安定化した90年代に、社会政策においてワークフェアの潮流が広がった。これは、安定した雇用が社会に十分でないのに、社会的

給付を受ける前提として就労や就労準備が強制される政策動向であった。こうした強硬な政策への反発が、就労等を条件としない BI への支持を集めた大きな要因のひとつであった。しかし、その後の議論は紆余曲折する。BI は給付に際して条件をつけないため、行政コストを大きく引き下げると期待される側面がある。この点に注目して、BI は行政効率化のための「構造改革」論として支持されることもあった。国家の官僚的体質を改め、小さな政府を理想とする将来展望であった。以上一連の流れは、2007 年から 2009 年ごろの話である（板倉 2012: 27-31）。

こうした議論は現実的な政策過程を前提としたものではなく、将来の社会を構想するイメージ戦略や運動論である。とはいえ、時間の経過とともに、たんなる将来構想は食傷気味となるし、次のフェーズとして、制度構築へ向けた議論への応用が提案されていくことになる。本稿の問題意識の大きな文脈はここにある。直接取り上げるのはオランダにおける BI 実験である。しかし、本来の目的は、BI とその他の社会政策との関連や、BI と以前の公的扶助政策とのつながり（経路）を明らかにすることで、BI を空想の世界から引き離し現実的な意義を問い直すことである。

本稿では、まず第一に、BI 導入に関する議論がどのように展開しているかについて、諸外国の状況を確認する。もちろん、ここでの主題であるオランダにも触れる。第二に、オランダでの BI 実験の制度的・社会的文脈を探るために、オランダ福祉国家の成り立ちについて確認し、参加法（Participatiewet/Participation Act）成立の理由を説明する。この BI 実験は参加法の枠組みの中で行われたものだからである。第三に、BI 実験導入に関係するもう一つの政策過程上の文脈である、オランダの地方分権の状況に関しても確認する。その後、第一から第三の文脈が交差するところに、オランダの BI 実験が存在することを明らかにする。その際に、筆者がインタビューを敢行したティルブルフの実

験の状況について説明し分析を加える¹。最後に、以上をもとに、オランダにおける BI 実験の政治的な意味合いや今後の制度への影響等について考察する。

2. 諸外国における BI の議論の展開

2.1. 諸外国における BI 導入論

諸外国においては BI は空想の領域を飛び出し、給付実験やその他の政治プロセスが実現するようになった。いくつかの事例を取り上げてみよう。まずは、給付実験である。

フィンランドでは 2017 年 1 月より 2 年の計画で給付実験が行われた。これは、実験群と統制群を用意しランダム化比較試験を行った検証に耐える設計がなされたものであった。対象は、税財源の失業給付受給者 2,000 人である（山森 2020: 250）。米国カリフォルニア州ストックトン市では、2019 年に 125 人の居住者に 2 年間にわたり毎月 500 ドルを給付する実験を行った。その後、米国の各都市で同様の実験が行われている。ロサンゼルス市での実験は約 3,200 の貧困世帯を対象とした（URL1）。

次に、制度として実現した事例を見よう。スペインでは、2020 年 6 月に BI 類似制度である最低生活所得（IMV : Ingreso Mínimo Vital）が開始された。これはコロナ危機に対応するためという側面があるが、恒久的な制度である（URL2; URL3）。韓国での BI の議論も注目されるものである。2016 年より、城南市とソウル市において、青年に（前者は青年配当という名称で 24 歳に、後者は青年手当という名称で 19 歳から 29 歳に）、被雇用能力の向上などを目的に支給された（鍾 2019: 127-128）。

以上に取り上げた実験や制度は、一定所得に満たない層や、一定年齢層を対象を限定したものであるので、無条件性を前提とする UBI ではない。無条件にお金を配ることで、時に働き時には働かないといった選択を可能とするような、稼得

¹ この論文は、2019 年 3 月 25 日から 27 日（渡航日などは除く）に実施したオランダ各大学でのヒアリングから着想を得て記したものである。ティルブルフ、ユトレヒト、フローニンゲンの各市の大学の研究者の方々には積極的にヒアリングに応じていただいた。ここに記して感謝したい。

能力による制約から解放された自由を保障する制度にはなっていない。むしろ、一連のBI実験は、UBIへの昇華を目指すものというよりも、低所得者に対する新たな最低所得保障制度の探求と捉えるべきではなからうか。

BIの政治過程として、もう一つ注目すべき出来事を取り上げる。それは、スイスで実施されたBI導入に向けた国民投票である。2016年6月に実施され、従来の公的扶助を置き換えたり、対象を一部の低所得層に絞るようなものではなく、BIを全住民に対して導入するかどうかを問うものであった。すなわち、UBIを実現するかどうかを問うたものであったと言ってもよいだろう。結果は反対が76.9%であり、圧倒的な大差で敗北したが、先進国で本格的なBI制度が確立するかのような期待を高めた(小谷2019: 105)。とはいえ、この期待感には留保が必要である。スイスの政治制度において直接民主制が尊重されているのは有名であり、10万人以上の署名を集めれば、政策実現の賛否を問う国民投票を実施することができる(小谷2019: 107)。2016年の国民投票は、熱心なBI推進論者がこの制度を利用したものであり、投票結果を見ても明らかのように、BI実現の機運が全国的に高まった訳ではない。やはり、UBIが現実の政策過程のなかで注目されているとは言えない。

2.2. オランダにおけるBIの議論の導入

オランダの一部地域においてBI実験が行われた。これは、スイスでの投票と同じくUBIへ向けた期待を高める側面もあろう。世界的なベストセラーとなった『隷属なき道』(*Free Money for Everyone*)の著者ルトガー・ブレグマンの本国はオランダであり、オランダにおけるBIの議論の復活に大きな役割を果たした(Rossetti, et.al. 2020: 286; Roosma 2022: 4)。その著書では、「わたしたちの心の窓を開け放ち、視野を広げる」(Bregman 2016=2017: 19)ので、ユートピアを語る議論が必要と訴えられていた。この本に書かれているように、AIが人間の労働を駆逐することに備えてとか、福祉給付のスティグマを排除する福祉国家を完成させるといったユートピア的制度への期待があるからこそ、BI実験を後押しする学問的な議論が

盛り上がった側面がある(インタビューに応じてくれた学者たちはこうしたユートピア的期待を大いに語ってくれた)。こうした書物にインスパイアされた社会政策についての国民的議論は、新たな政治プロセスを生み出すのに重要である。

また、明確にUBIという単語が利用されたかどうかは別として、オランダにおいてはUBIもしくはその類似制度をめぐる論争には長い歴史がある(Groot & Van der Veen 2000)。今回の実験に直接関係するものに限ったとしても、実験の学術的な検討は、少なくとも2000年代半ばには始まっていた(Groot 2006)。

しかしながら、今回のBI実験は、UBIを直接実現させるような建付けになっていないのも事実である。先に確認した諸外国と同じように、実験の対象者の属性から考えて、実験が試そうとしたのは最低所得保障制度の一形態である。UBIを新たに制度として発明しようとしたのではなく、既存の公的扶助制度の改革案を試した実務上の要請である。

具体的には、この実験は、オランダの公的扶助制度の最新の根拠法である参加法の在り方を問うものであった。オランダはもともと潤沢な福祉給付がなされる国だったが、1980年代の景気後退からは給付の抑制策が既定路線となっていた。後述する1982年のワセナール協定、90年代からのワークフェアは、そうした方針を象徴する出来事である。2015年の参加法はこうした路線の帰結であり、さらなる財政緊縮、公的扶助の給付厳格化を求めるものであった。実際のところ、中央政府・基礎自治体の公式な見解では、参加法の枠組みの中で行われたBI実験は、給付を引き締めることにもつながりかねない制度の効率化こそが実験目的だった(もちろん、何を効率化とするかは中央政府と基礎自治体では異なっていたが)。まさに、BIを行政手段として捉えるものだった。

本稿の目的は、オランダのBI実験をオランダ福祉国家の展開過程の中に置き、制度的展開の延長に位置づけなおし、その意義を確認することである。そのため、まずはオランダが就労支援を強化していった経緯をまとめ、その後、今回のインタビューで得られたBI実験についての知見とどうつながってくるかを記述していく。

3. オランダ福祉国家の展開

3.1. オランダ福祉国家の特徴について： ワセナール協定まで

まずは、オランダ福祉国家の展開について、BI 実験の議論に特に関係性の深い所得保障制度を中心に確認する。

オランダの福祉政策は、天然ガスによる潤沢な財政収入を背景として拡大した。そのため、雇用政策が十分整備されず、大きな失業率を放置する社会構造となっていた。

こうしたオランダの特殊状況に加えて、大陸型福祉国家一般の抱える問題点もあった。オランダを含む大陸諸国では、完全雇用への関心が薄く、失業対策には労働力の供給サイドを削減することが重視された。そのため、北欧諸国のように、労働力の再教育や産業間移動の促進によって失業を抑制するという発想が十分ではなかった（水島 2012: 47）。労働力を削減して、失業率を下げるために、労働市場を退出する稼得者の男性を中心とした所得保障を充実させることになった。

オランダ特有の制度的事情もあった。就労不能保険（WAO、現 WIA）の受給が、失業者への所得保障制度に組み込まれ、所得保障の対象者を増加させていたことである。就労不能保険とは、「病気・災害等発生原因を問わず、業務外の原因も含めて就労が全面的、あるいは部分的に困難となった被用者に対し、従前賃金（部分的な就労不能の場合は減額された賃金）の 80% を給付するというものである」（水島 2012: 44-45）。本来なら失業保険の対象となるべき被用者も、こちらの手厚い就労不能保険の適用に流れ込んだ。

就労不能保険は、使用者にも労働者にも都合の良い制度であった。使用者には、解雇が極めて難しいオランダの制度において、不況下で解雇に代わる手軽な余剰人員削減の手段として利用された。労働者には、最長 2 年 6 ヶ月である失業手当に比べ、支給期間の制限がない点で有利であった。また、支給額も有利であった（水島 2012: 46; 島村 2017: 202）。そのため給付は放漫になり、労働市場へ復帰するインセンティブも働かず、就労不能保険の就労不能給付関連の受給者は増え続けた。「90 年代初頭には人口 1500 万人強の国で 100 万人に迫り、労働力人

口の一割を優に超え」（水島 2012: 47）ていた。

以上のような所得保障中心（労働力の退出促進中心）の福祉国家は、経済成長と完全雇用を前提とするものであった。また、失業を助長する制度でもあるため、長期失業者を滞留させやすく、その社会保障負担を政府が引き受けなければならなかった。しかし、80 年代は世界的な低成長の時代となっていく。こうした状況を抜け出すための試みが、「オランダモデル」を生み出したとして有名なワセナール協定である。この協定は、1982 年に労使間で取り結ばれた。「賃金の抑制を労組が受容し、国際競争力の強化と企業収益の回復に協力する一方、企業側は労働時間の短縮を進め、雇用の確保に努めるというもので」（水島 2012: 51）あった。この協定はオランダ福祉国家の在り方を大きく転換し、以降オランダの失業率は改善していく。

ワセナール協定の後も、いわゆる「オランダモデル」といわれる様々な制度を用意する改革が行われることになった。オランダモデルは、パートタイム労働者とフルタイム労働者の均等待遇によって、ワークシェアリングや女性の社会進出を進めたことで有名である。例えば、1996 年の労働法改正では、フルタイム労働者とパートタイム労働者との間で、時間当たりの賃金・社会保険への加入・雇用期間・昇進等の労働条件に格差をつけることを禁じ、両者を労働時間数に比例して平等に扱うこととした。2000 年に施行された労働時間調整法では、労働者が使用者に対して、労働時間数の増減を要請し、フルタイムからパートタイム、パートタイムからフルタイムへ移行することを認めた。これにより、週当たりの労働時間を労働者自身が決められるようになった。ただし、使用者は、代替要員の確保が非常に困難である場合、あるいは、勤務の時間割が重要な問題を引き起こす場合などには、労働者の要請を拒否できることになっていた（経済企画庁 2003: 96）。

3.2. オランダ福祉国家とワークフェア

1994 年の総選挙で、労働党のcock を首班とする連立政権が保守政権から政権を奪い取った。cock 政権は、保守政権の所得保障重視への反発と、社会投資国家を標榜するイギリスのブレア労働党政権への共鳴から、就労促進政策を重視

する方向へと舵を切った(水島 2012: 55)。ワセナール協定よりもいっそう失業率削減を志向し、所得補償重視路線の転換を先に進めるものであった。

1995年と1997年に社会保険組織法が改正され、分権的に運営されていた産業保険組合が廃止され、緩やかであった受給認定の仕組みに手が付けられた。各種給付の支給方法の改革も行われた。1995年には、失業給付の受給に際して、求職活動や職業訓練への参加が条件づけられた。1996年には、公的扶助給付の受給者には求職義務が課されることになった(水島 2012: 57-58)。

第二次コック政権において2002年に施行された雇用・所得執行組織構造法では、福祉政策と雇用政策の連動が目指された。これは、就労促進政策を一層前に進めるものであった。この法律により、同年1月より雇用・所得センター(Centra voor werk en inkomen)が設置され、その支所は全国の主要都市に131ヵ所もあった。これは、「職業紹介機能と就労支援機能を兼ね備えてきた職業安定機構の職業紹介部門と、自治体の公的扶助行政部門の一部が統合されて成立したものである。他方、職業安定機構の就労支援部門は民営化され、就労支援企業として再出発した」(水島 2012: 59)。失業給付や公的扶助給付が同一の窓口で手続きされることになり(単一窓口方式)、金銭給付と就労支援が結び付けられた。そのため、申請者は、給付の手続きの際に、就労への道筋を描いた「軌道プラン」に同意の署名をし、プランに示された職業訓練などの義務を履行することが求められるようになった(水島 2012: 60)。2009年には、雇用・所得センターは、失業保険や就労不能保険を運営する被用者保険執行機構(2002年に設立)と統合され、「被用者保険執行機構・就労担当部門」(UWVWERKbedrijf)となった(水島 2012: 62)。

3.3. 2015年参加法

以上のように、ワセナール協定や、その後の求職活動や職業訓練への参加を義務付けるワー

クフェア政策が次々に実施され、公的扶助受給は厳格化されていった。こうした公的扶助に就労促進政策が伴う流れを完成させたのは、2015年に制定された「参加法」であろう。

オランダでは、1965年に公的扶助制度(ABW)が発足し、権利としての最低生活保障が確立している。他国の公的扶助制度と同じく、所得の中断や失業給付期間満了後も職に復帰できないといった理由などにより生計を維持できなくなった場合に、税を財源として中央政府の責任で最低生活を保障するものである。その後、様々な制度改正を経て、2004年に公的扶助制度の基本法が就労と扶助制度法(Wet Werk en Bijstand)となった。これは、就労促進政策中心の制度へと舵を切ることを公的扶助の基本法でも明確なものにするものであった(Heeger-Hertter 2019: 75-76)。

「参加法」は、この方向性をさらに推し進めた。自助を強調するワークファーストを掲げ、給付に対する社会への見返りを労働不能者も含めた公的扶助受給者に求めるものである。求職活動を積極的に行うことが求められ、前職などは考慮されず、紹介された職が一般的に受け入れられている仕事(generally accepted work)ならば就職拒否はできない(Heeger-Hertter, S. 2019: 87)²。また、たとえ求職に失敗しても、コミュニティサービスの無給の仕事へ参加したり、再度就職活動に参加することが求められる(Heeger-Hertter, S. 2019: 87, 91)。こうした参加法の求める就労促進政策のために、労働への包摂を進める各種の就労支援制度が整備された。賃金補助(wage-cost subsidy)、ジョブ・コーチ、トライアル雇用(test placement)などの制度である(Heeger-Hertter, S. 2019: 76)。こうした仕組みを使った雇用促進プログラム期間は最長2年間であり、参加法に関連する公的扶助給付の対象となる者は参加の義務がある。

公的扶助としての給付の一般原則は参加法が定めるが³、就労支援(reintegration)や罰則・追加手当の実施は基礎自治体へと分権された。

² この仕組みは2004年の就労と扶助制度法においてすでに導入されていたがそれを積極的に受け継ぐものであった。

³ 参加法における公的扶助給付は、最低賃金制度と公的扶助制度を密接に関連させた制度設計となっていることが大きな特徴である。21歳から65歳未満のカップルには最低賃金の100%、単身者には50%、21歳から65歳未満のひとり親に対しては70%を支給するなど最低賃金制度とリンクして支給額が決定される。21歳未満の受給者に対しては、児童手当を基準とした給付が行われる(Heeger-Hertter 2019: 80)。

このように、地方自治体に大きな裁量が付与されたことも大きな特徴である (Heeger-Hertter, S. 2019: 76)。

4. オランダの地方分権改革

4.1. 2015年地方分権改革

就労支援等の社会サービス提供が地方自治体に分権化されたことは、オランダの各種社会サービスの在り方にも大きな影響を及ぼした。

2015年の地方分権改革は3D (Drie Decentralisatie) と呼ばれ、若年者対策、介護 (long-term care)、就労支援の三つの分野の社会サービスが国 (中央政府) から地方自治体へと事務移譲されるものであった (星野 2018: 39)。先の節でも触れたように、失業給付や公的扶助給付などの所得保障には就労支援が結び付けられていたため、就労支援サービスが地方自治体に権限移譲されたことは、オランダ福祉国家の在り方にもとりわけ影響が大きかった。

若年者対策では、従来は基礎自治体 (municipalities) が保育等の通常の子どもへの支援を担当していた。州 (province) がより専門性を必要とし複合的な問題を抱える子供への支援、更生保護等を担当していた。民間の健康保険事業者が若者のメンタルヘルスの支援を行っていた。中央政府は最重度の障害を持つ若者や少年法に係る施策を担当していた。これらすべての支援・施策が、原則的に基礎自治体へと権限委譲されたのである。もちろん予算の財政移転はあるが、全体としての予算は約10%がカットされた (Vermeulen 2015: 3)。

在宅介護では、基礎自治体は障害者のための現物支給を担当していた (車いすの支給や家の改築等)。介護の多くの部分は中央政府の管轄であった。分権後は、中央政府は施設ケアを管轄し、在宅ケアは基礎自治体と健康保険事業者の管轄となった。やはり予算は平均して10%のカットとなった。結果として介護の利用は難しくなり、基礎自治体は利用審査を厳格化して

対応した (Vermeulen 2015: 3-4)。

就労支援では、2015年の分権改革よりも前から、基礎自治体は一般労働者の社会扶助と福祉から就労へ (welfare to work) プログラムを管轄していた。これに加えて、2015年には被雇用歴のない就労不能者 (disabled person) の同制度の権限も移譲されたのである。ただし、新規申請者のみであって、先に示した就労不能保険をすでに受給している者は対象外である。そのため、この分野の自治体への権限移譲は数十年をかけてゆっくりと行われる予定である。移行期間が長いためどれほどの予算がカットされるかは明確でないが、中央政府としては直接の予算が半減することを見込んでいる (Vermeulen 2015: 4)。

4.2. 分権の帰結：規模の縮小による政策実行能力の後退

地方分権改革により、住民ニーズに沿ったサービス提供のためにより身近な基礎自治体に事務権限を委譲するのは、近年の福祉サービス提供に関する考え方として OECD 諸国においては一般的である。しかし、すでに示したように、オランダでは、基礎自治体への権限移譲はコスト効率的なサービス提供が期待されるものであり、2015年以降も厳しい財政削減が継続した。例えば、就労支援に係る参加法関連の予算も、2015年の31億ユーロから2020年までに9億ユーロが削減されることが見込まれていた (星野 2018: 39)。社会サービスに係る給付は、需要に普遍性があり生活保障の性格を持つものであるから (星野 2018: 43)、歳出削減はここで取り上げる就労支援をはじめとした住民生活のニーズを満たすことを困難にする。しかも、オランダの基礎自治体の財政力は脆弱である。その多くを固定資産税収入に頼るにもかかわらず、近年はその財源も制限されている⁴。

また、地方には、この度中央政府から分権された様々な支援を担う事業者が十分に存在しない基礎自治体もある。そうした基礎自治体は事業者の選択肢を持たず、ゆえに事業者との交渉

⁴ 「オランダの地方自治体の地方税収の83%は固定資産税であり、それは収入総額の8.8%、地方税収入はGDPの1.1%にすぎず、あまりにも割合が小さい」。しかも、その後の税制改正において固定資産税は削減された (2005年改正財政関係法など) (木村 2011: 88)。

力が弱い (Vermeulen 2015: 9-10)。とりわけ複合的な問題を抱える若年者への支援など、専門性が強く要求される支援には特にあてはまる。

こうした分権の帰結は、基礎自治体に扶助の削減インセンティブが働くということである。このインセンティブがBI実験の背景となっていくことを次節で説明する (Groot et.al. 2019: 281)。

5. 参加法とBI実験

5.1. BI実験導入の経緯

参加法は、その実施責任を基礎自治体に分権化したことが大きな特徴である。しかし、ワークファースト政策について基礎自治体を守るべき厳格なガイドラインを中央政府が用意しているため、必ずしも裁量の幅が大きいとも言えない (Roosma 2022: 4)。その一方で、同法第83条には、基礎自治体が参加法の効果を改善する方策を検証するためであれば、一定期間に限ってガイドラインから外れた運用を行うことも認めている (Roosma 2022: 5)。この83条を利用して、多くの基礎自治体がいわゆるBI実験に乗り出すことになったのである。この実験の多くは2017年の秋から2年間をかけて行われた。約5,000人の参加者を集めたものであり、ランダム化比較試験(RCT)を採用したものである。これは世界最大規模のBI実験となった (Muffel 2021: 153)。

基礎自治体の実施を目指した実験は、BI実験という通称が与えられることが多いことから分かるように (Rossetti et.al. 2020: 285)、公的扶助の受給条件となる義務を大きく緩和するものであった。とはいえ、中央政府の考える参加法の主な目的は、就労の強制でありその条件を緩和することではなかった。あくまで、同法の立法趣旨は、公的扶助の受給者を就労による

自立へと導くことであり、制度の効果を改善するとはコストの削減を意味していた (Van der Veen 2019: 3)。83条を基礎自治体が活用する場合は、もちろん中央政府(担当官庁は雇用・社会問題省(SZW))との協議が必要であり、立法趣旨に照らして妥当かどうかを判断されることになっていた。

上記の協議の結果、実験に対する実施要項(the PA-Annex)が2017年4月1日に提示された (Van der Veen 2019: 6)。この実施要項では実験に際して次の4つの条件を求めた。①実験の参加者は実験の2年間の全期間にわたって参加をすること、②給付に伴う義務の免除を受ける者に対して求職活動を続けているかどうか半年後および1年後にモニタリングを行うこと、③実験には従来の参加法の義務として課されてきた活動を2倍にするグループを設定すること、④公的扶助に追加して得られる収入額で本人が手にするのはそのうちの50%とすること(勤労控除の程度についての規定)⁵、である (Van der Veen 2019: 6-7)。このうち、②と③の条件が設定されてしまうと、実験対象者の協力を求めるのが困難になり、実験のハードルが上がってしまう。なぜなら、実験対象者はランダムに設定された比較グループのいずれかに割り振られるために、こうした条件のグループを設定されてしまうと、通常の公的扶助の条件よりも厳しい条件を受け入れさせられる可能性が生まれるからである。

こうした困難な条件が課されたために、実験から脱落する基礎自治体が続出した。さらなる協議の結果として条件は緩められたが、依然として実施要項は厳格であった。その枠内で実験に参加することができたのは、フローニンゲン、ティルブルフ、ユトレヒト、ヴァーヘニンゲン、ナイメーヘン、デーフェンテルの6市であった⁶。他に実施要項の条件を回避して独自の財源などで対応したのが、アムステルダム、アルメレ、ア

⁵ 公的扶助制度は、貧困線を下回る所得しかない者に最低生活保障を行うものである。制度適用下にある場合は最低生活保障を超えた金額を手にすることは理念上許されない。今回の実験ではこうした原則を緩和し、公的扶助に追加して就労による収入を認めることが選択肢の一つに加えられた。すなわち、勤労控除を行うグループを設けたのである。

⁶ オランダ第四の都市のユトレヒト市(人口311,367人)が、「ベーシックインカム」の導入実験を検討していることは2015年8月から広く知られるようになった。その後、周辺のナイメーヘン市(人口164,223人)、ヴァーヘニンゲン市(人口37,434人)、ティルブルフ市(人口206,240人)、フローニンゲン市(人口189,991人)なども、ユトレヒト市を模範にして、同じく「ベーシックインカム」に関心を示し、実際の実験を実施するようになった(JLGC 2016)。そのスキームは、どの市でもユトレヒト市のものとはほぼ共通した枠組みで行われているようだった。

ベルドルン・エーベ・オスの連合体の3市（群）であった（Van der Veen 2019: 9）。これらの3市（群）では、公的扶助に追加して就労による収入（勤労控除）を認める選択肢を設定することは、参加法の規定のために許されなかった（Roosma 2022: 9）。

5.2. BI 実験の具体的設計

以上のような経緯で実施されることになったBI 実験とはどのようなものであったのだろうか。それは、既存の公的扶助受給者の中から一定数を選び出し、4つのグループに分けてそれぞれ給付方法に変化をつけるというものである。その後一定期間が経過した後に、設定された各種指標の成績をそれぞれのグループ間で比較するというものであった。比較のための統制グループを設けており、ランダム化比較実験の手続きに従っていた。実験の目的は、どのような支援または無支援が就労率およびその他の指標を高めるかを検証することであった。

例えば、ティルブルフでは、27歳以下の社会保障給付対象者は別の実験の対象となっているために除かれ、残った8,200人ほどの中から分析の信頼性を確保できる600人ほどに絞り込んで実験を実施していた⁷。

ここで述べた4つのグループとは以下のようなものである（Groot et.al. 2019: 285）を参考にインタビュー結果をもとにして著者作成）。

- ①自己管理グループ（就労支援等の適用免除）：支援金の支給条件を緩めたグループ。強制的面接、提示された仕事に就く義務などの条件を緩めた（従来は、自らのスキルより低い程度の仕事でも提示されれば受けなければならなかった）。ただし、条件はないが、自分自身で仕事を探すことは求められた。
- ②勤労控除グループ：給付に加えた稼得を認めたもの。稼働収入があれば給付が減額される制度を修正し、稼働収入の50%を控除した。従来は75%もしくは100%が減額の対象で

あった。給付1000ユーロに対し上限200ユーロまでは追加で稼いでもよいとされた⁸。このグループの設定は参加法第83条のガイドラインにのっとった制度設計を行った基礎自治体のみが採用可能であった。

- ③介入グループ（テイラーメイドなスーパービジョンの実施）：何をしたいか何ができるかをフォローするケースワーカーがつくもの。介入（Mediation）を重視するグループ。以前はケースワーカーは指示をするだけだったが、より一層高い頻度で接触・面接する。ケースワーカーは義務を押し付けるのではなく、対象者の要望を中心にテイラーメイドに構成したスーパービジョンを実施する。給付ではなく教育・訓練を重視するグループであった。
- ④統制グループ（従来の給付条件と変化をつけない通常の取り扱い）：以前と支給条件が同じもの。実験の他のグループとの比較対象のために設定された。

83条のガイドラインにのっとった公式の実験は、2017年10月1日より2019年12月31日までの24か月間実施された（一部例外あり）。ガイドラインにのっとっていない実験は、特に期間が固定されていないが、原則的に24か月間実施された。独自の財源が豊かで地域資源も多いアムステルダムは例外的に39か月間の実験を行った（Roosma 2022: 10）。

5.3. 実験の結果

基礎自治体の実験の検証は各地の大学と共同で行われた。就職率だけではなく幸福度、健康、社会参加、自立度といった副次的な指標についても検証がなされた（Roosma 2022: 10）。その結果は、ワークフェアの懲罰（④の選択肢）はその他のアプローチ（①～③）よりも明確に就労促進に効果を持つとは言えないというものであった。その他の副次的効果については都市ごとに結果がばらばらであり明確な結論は出なかった（Roosma 2022: 11）。

⁷ 2019年3月25日のティルブルフ大学でのインタビューにてお聞かせいただいた内容。

⁸ 現状は勤労控除は6か月たつと全額返済となっているが、この実験では50%は完全に自分のものにするようにした。

それに対し、中央政府（雇用・社会問題省（SZW））の行った検証は、就労率の改善と実験がどれだけ政策に有効性を持つかということに集中していた（Roosma 2022: 10）。中央政府は当初の主張通り公的扶助制度の運営法の改善にしか関心を示さなかったのである。また、BI実験では従来の条件から逸脱した法律の運用をしても重要な効果は示されなかったので、参加法を改正する理由は見いだせないとする見解も公表した。再検証も行ったが、その結果も実験の示す有効性は「控え目なもの」(modest)とするものであった（Roosma 2022: 13-14）。

6. オランダ BI 実験の基本的性格：この実験は BI 実験なのか？

6.1. 制度上の性格：公的扶助制度の枠組みでの実験

これまでオランダの BI 実験という表現を使ってきたが、そもそもこれは本当に BI 実験なのだろうか。結論を先に言っておくと、政治的なレッテル張りはどうであれ、客観的な意味では BI 実験とは言い難い。それには二つの理由があるので、順に取り上げたい。

まず一つ目は、制度上の位置づけに関する点である。参加法の趣旨に従ってオランダ中央政府が求めたのは、ワークフェアの強化であった。すなわち、中央政府の目的は、強制的な就労支援などによって、対象者が公的扶助の受給から脱するために経済的自立を進めることであった（Roosma 2022: 8）。これは、BI 理論が通常思い描くように公的給付が継続されることではなく、どう打ち切るかを目的とするものであった。そうであるなら、ここで取り上げている実験は本当の意味での BI 制度の効果を確認する実験にはなりえなかった。

こうした目的を達成するために、実験の対象者は何らかの扶助を受ける家庭が選ばれた。結果として、UBI の理念が描く無条件性を体現する一般の市民・永住者全体について検証することはできなかった。検証することができたのは、就労意欲を高めることを求められ必要調査 (tests of neediness) が実施される貧困層の行動の状況や福利の改善についてであった（Van der

Veen 2019: 3）。最低所得保障の実施方法の枠組みを出ることはなかったのである。BI の求める無条件性は満たしていないにもかかわらず、この実験は BI 実験と一般に呼ばれた（Rossetti et.al. 2020: 285）。

実験の設計にも同じ事情が反映している。中央政府との協議の末に比較実験において設定されたどのグループも BI の検証に適していない。BI 実験に最も近い条件のグループ①（就労支援等への参加義務が免除されるグループ）においても、就労への努力が求められた（Van der Veen 2019: 11）。また、BI の効果を確認するには、2年間の設定期間では十分ではなかった。義務から解放されるのが短期間だと、本当の意味で参加法の規定から解放されたことから生まれる行動がとれたかどうかは不明確である（Van der Veen 2019: 10）。

実験を実施した基礎自治体も、中央政府を説得する際には、UBI のアイデアから距離を取った。実験のきっかけはオランダにおける UBI 論争であったのは確かであるが、実際の実験においては別の理由付けが行われた（Roosma 2022: 2）。それは、「信頼実験」(trust experiments) とか「規制を低下させる実験」(experiments low in regulation) と呼称されたものである（Roosma 2022: 6）。

BI の検証でもないのに、オランダの基礎自治体はなぜこうした実験を実施したのであろうか。中央政府の意図とは異なるが、やはり参加法の改善が求められていたからである。

参加法に定められる各種社会サービスの実施責任を移管された基礎自治体にとって、この実験は中央政府への批判としての意義があった。中央政府の求める参加法のガイドラインは厳格であるのに予算は制約されていたからである。強制的な就労助長を行ってモニタリングした場合によってはサンクションを与えたとしても、実施にコストがかかるだけで必ずしも効果があるわけではないというのが基礎自治体の本音であった（Groot et.al. 2019: 278, 282）。予算削減を伴う分権により、基礎自治体には公的扶助の削減圧力がかかる。その削減手段が参加法に規定される様々な就労やそれに準じる活動の強制と拒否した者への懲罰であった。一方で、こうした活動を組織する責任が基礎自治体に生じる。特に雇用先の少ない基礎自治体にとって

就労支援活動の負担は過重である (Groot et.al. 2019: 278, 282)。また、基礎自治体職員の負担が増し、事業実施は困難であった (Hoeijmakers 2016: 70; Groot et.al. 2019: 281)。

そうであるなら、中央政府の求める制度の実施に異議申し立てをする基礎自治体が生まれるのも当然であろう (Rossetti, et.al. 2020: 286-287)。公的扶助の給付に際して、就労の強制などの条件を付けても付けなくても中央政府の求める就職率やその他の指標に変化がないことが分かれば、参加法の求める手間がかかる制度の実施には意味がないと証明することができる。もしくは、もっと有効性の高い仕組みを提案し予算獲得することができれば、それはそれで基礎自治体には恩恵がある。こうした証明を行うことがいわゆる BI 実験の大きな目的であった。

6.2. 懲罰から手厚いケースワークへ

そもそも参加法の趣旨の通りに人々の就職率や福利を高めることが実験の目的であるならば、BI に類似する給付形式を重視して人々を義務から解放する選択肢 (①のような) だけが実験目的を達するとは言えない。②や③の選択肢の示す給付対象者への取り扱いがより効果を持つのであれば、そちらを結論とした方がよいだろう。

参加法の厳格なガイドラインは、基礎自治体の現場のケースワーカーが再就職支援等に関する効果的な裁量を持つことができないように縛っていた。そのため、給付対象者との信頼関係構築を難しくしていた (Van der Veen 2019: 3)。こうした現場の状況を改善することも、実験を行った大きな理由であった。強制的なルールと懲罰ではなく、自由に提供され個々の受給者の必要に合わせた純粋な支援にもとづく信頼関係が、結局は受給者の福利を高め就労による自立を助長するという現場の感覚である (Van der

Veen 2019: 4)。また、グループ②のように、公的扶助を受けながらパートタイムの仕事を行って収入を増やすという選択肢を用意しなければ、就労支援の効果を上げにくいという不満もあった⁹。こうした柔軟な支援手段を用意することも必要だろう。

こうした点を考えると、今回のオランダの実験は BI 実験と呼びならわされることが多いかもしれないが、実施に名乗りを上げた基礎自治体自身が「信頼実験」という呼称を用いているように、懲罰以外の方法の有効性を検証する実験であると考えた方がよさそうである¹⁰。いくつかの手段の一つに条件を緩和した給付、すなわち BI に類似した給付方法が含まれているという実験の設計となっただけではなからうか。

7. おわりに

7.1. 実験は成功したとは言えない

果たしてこの実験は成功だったのか、失敗だったのか。当初の目標に照らせば、少なくとも短期的には失敗と言わざるをえない。実験の目的が、参加法が求めるワークフェアの無効性を証明し制度改正につながるように中央政府を説得するという点であったからである。単に、就労意欲が減退しなかったとか、就職率が低くなかったといったことが求められていたのではない。特に条件を付けない行動を自己選択することを重視した方が、ワークフェアよりもいっそう就労率などの数値が改善することを示さなければならなかった。しかし、先に記したように、オランダ中央政府は制度改革へのインパクトはなかったと結論しているのだから (他に (Van der Veen 2019: 10))、説得は失敗したのである¹¹。

もちろん、実験後に様々な政党が選挙公約のなかで BI の話題を取り上げるようになるなど、

⁹ グループ②のような公的扶助を受けながら勤労収入を認める仕組みを導入することが就労による自立を進めると一部自治体では強く認識された。一例として、2021年11月よりアムステルダムでは、勤労控除を認める制度を導入することになった (Roosma 2022: 14)。

¹⁰ インタビューを行った BI 実験にかかわったオランダの大学研究者たちも、ケースワーカーの支援の困難を訴えていた。また、選択肢①の自己管理グループにしても、ケースワーカーが支援を行わないということはなく、電話をしたり、自己管理のためのインストラクションを行ったりするとのことであった (2019年3月25日ティルブルフでの話)。BIをもっともよく表現するグループ①にしても支援は行われていたという事実は、いわゆる BI の理想のように、この実験が人々を放置することを求めていたわけではないということがよくわかる。

¹¹ 実験の設計が十分でなかったからもう一度やり直すべきだとの主張もある (Van der Veen 2019: 10)。

国民意識の変容に影響を持つような効果はあっただろう (Roosma 2022: 15-16)。

7.2. BIの次のフェーズへ

Rossetti et.al.(2020)によれば、オランダ国民はベーシックインカムの貧困解消の側面、すなわちベーシックな保障を強調する側面には関心がある。しかし、ベーシックインカムの唱える無条件性には関心がないとのことである (Rossetti et.al. 2020: 290)。また、オランダ国民の労働倫理は強く、ワークフェアへの支持も厚い (Rossetti et.al. 2020: 287)。働くことがきちんと割に合うことが重要であるとするオランダ国民は依然として多数派である (Rossetti et.al. 2020: 290)。このように、現在のオランダの国民感情では、無条件な自由の保障ではなく、働くことによる社会への包摂が支持されている。

とはいえ、強制的な義務の押し付けは、本稿で指摘したように、基礎自治体の体制や現場の感覚を考えたとしても持続可能性は薄いだろう。今後の政策選択の方向性として、グループ③として実施されたような、テイラーメイドな共感に基づく支援が重視されるべきだと考えるのが、実験の大きな示唆ではなかろうか (Van der Veen 2019: 5)。こうした方向性には現場の支持も厚い (Rossetti et.al. 2020: 293)。そのために、基礎自治体へのいっそうの財政的支援が行われるような方向へと参加法は見直されるべきだろう (Rossetti et.al. 2020: 294)。こうした提案は、オランダ福祉国家を超えて世界の公的扶助・就労支援の運営方法について大きな示唆となるはずである。

本研究はJSPS 科研費 JP1033273 (「ソウル市のベーシックインカム試行と能動的就労への支援による自立回復に関する研究」(研究代表者 下村幸仁))の助成を受けたものです。

【文献】

木村陽子 (2011)「オランダの地方分権改革——『国と地方の協議の場』」金井利之他編『オランダ・ベルギーの自治体改革』第一法規、79-97

経済企画庁 (2003)「オランダ パートタイム労働者の均等待遇」『平成15年版 国民生活白書』
小谷英生 (2019)「スイスにおけるベーシックインカム」佐々木隆治他編『ベーシックインカムを問いなおす その現実と可能性』法律文化社、105-119
孔榮鍾 (2019)「韓国におけるベーシックインカム」佐々木隆治他編『ベーシックインカムを問いなおす その現実と可能性』法律文化社、120-134
島村玲雄 (2017)「『オランダモデル』と財政改革」『財政研究』13(0) (日本財政学会) : 198-217
星野菜穂子 (2018)「オランダの地方分権改革と自治体基金 (gemeentefonds)」『和光経済』50(3) : 31-47
水島治郎 (2012)「反転する福祉国家 オランダモデルの光と影」岩波書店
山森亮 (2020)「フィンランドにおける「ベーシックインカム」実験：概要と展望」『社会保障研究』5(2)、250-253
宮本太郎 (2021)「若者支援の政策理念」宮本みち子他編『アンダークラス化する若者たち生活保障をどう立て直すか』: 267-294、明石書店

Bregman, R. (2016) *Utopia for Realists: How We Can Build the Ideal World*, Little, Brown and Company = 野中香方子『隷属なき道 AIとの競争に勝つベーシックインカムと一日三時間労働』文藝春秋、2017年

Groot, L. (2006) "Reasons for Launching a Basic Income Experiment" *Basic Income Studies* Vol.1, Issue 2: 1-7

Groot, L., R. Muffels & T. Verlaet (2019) "Welfare States' Social Investment Strategies and the Emergence of Dutch Experiments on a Minimum Income, Social Policy & Society 18-2: 277-287

Groot, L. & Van der Veen, R. (2000) "Clues and Leads in the Debate on Basic Income in the Netherlands" in Van der Veen, R. & Groot, L.(eds) *Basic Income on Agenda: Policy Objectives and Political Chance*, Amsterdam University Press: 197-223

Heeger-Hertter, S. (2019) "Social Assistance Benefits in the Netherlands" *Studies on Labour Law and Social Policy* 2019, 26-1: 75-93

Hoeijmakers, S.(2016) "Municipal Basic Income-related Experiments in the Netherlands" in Reynolds, B. & S. Healy(eds.) *Basic Income: Radical Utopia or Practical Solution?*, Social Justice Ireland, 69-72

Muffel, R. (2021) "Dutch Local Trust Experiences: Workfare or Social Investment-What Works Better and Why" Laenen, T. et.al.(eds) *Keading Social Policy Analysis from the Front. Essays in Honour of Wim van Oorschot*, Centre for Sociological Research(KU Leuven): 151-168

Roosma, F. (2022) "A Struggle for Framing and Interpretation: The Impact of the 'Basic Income Experiments' on Social Policy Reform in the Netherlands" *European Journal of Social Security* Vol.24, Issue3(online first): 1-21

Rossetti, F., F. Roosma, T. Laenen & K. Abts (2020) "An unconditional basic income? How Dutch citizens justify their opinions about a basic income and work conditionality" *Journal of International and Comparative Social Policy* 36-3: 284-300

Standing, G. (2017) *Basic Income*, Penguin Books Ltd. = 池村千秋訳『ベーシックインカムへの道 正義・自由・安全の社会インフラを実現させるには』プレジデント社、2018年

Van der Veen, R. (2019) "Basic Income Experiments in the Netherlands?" *Basic Income Studies* 2019: 1-13

Vermeulen, W. (2015) *Decentralization of Social Policy in the Netherlands (CPB Background Document November 2015)*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis

(URL)

1. JETRO(2021)「米ロサンゼルス市、ベーシックインカム実証実験開始、約3,200世帯に毎月1,000ドル支給」JETROホームページ 11月2日 (2022年7月11日取得 <https://www.jetro.go.jp/biznews/2021/11/c44ea7e99893bd89.html>)

2. 日本経済新聞 (2020) 「勢いづく所得保障論 スペイン導入、米は実証実験 コロナ禍、低所得層の打撃緩和」日本経済新聞ホームページ 8月1日 (2022年7月11日取得 https://www.nikkei.com/article/DGXMZO62198990R00C20A8EA1000/?n_cid=DSREA001&unlock=1)
3. 田中理 (2020) 「コロナ危機とベーシック・インカム～スペインが類似制度を近く開始～」『Europe Trends / マクロ経済分析レポート』第一生命経済研究所 2020年5月19日 (2022年7月11日取得 <https://www.dlri.co.jp/pdf/macro/2020/tanaka-200519spain.pdf>)
4. Japan Local Government Centre (JLGC) (2016) 「ヨーロッパにおける「ベーシック・インカム」(1) オランダユトレヒト市 (ロンドン事務所)」JLGC ホームページ 2016年2月 (2019年4月30日取得 <http://www.jlgc.org.uk/jp/wp-content/uploads/2016/02/d78937c7b7e0464ce5882096c4ff42191.pdf>)