

# フィンランドにおける普遍主義の特質とベーシックインカム社会実験<sup>1</sup>

柴山由理子（東海大学）・徳丸宜穂（名古屋工業大学）

## 要旨

ベーシックインカムは、個人を対象にした無条件の現金給付によって一定程度の生活を保障する構想である。フィンランドでは2017年1月より世界初の国単位での社会実験が行われており、世界的な注目を集めている。本稿は、フィンランドにおけるベーシックインカム構想とその社会実験の歴史的・政治的・経済的コンテクストを明らかにすることと、ベーシックインカムとその社会実験が、フィンランドの福祉国家の刷新にとってどのような意味を持ちうるのかを検討することを目的とする。結論は以下の通りである。(1)ベーシックインカムはフィンランドに特徴的な普遍主義の自然な帰結であり、ラディカルな手段とは言えない。(2)ベーシックインカムは短期的および長期的な対応策として広範に支持されるが、前者へと換骨奪胎される傾向がある。(3)北欧福祉国家の刷新手段としては限界があるが、議論の起爆剤としての可能性を持っている。

**Keywords:** ベーシックインカム, 普遍主義, フィンランド, 社会保障

## 1. はじめに

長引く経済停滞、移民・難民問題、少子高齢化、産業構造の転換は、いずれも北欧福祉国家に対する強力な刷新圧力となっている。とりわけEU加盟国であるフィンランドでは緊縮財政をとらざるを得ない度合いが強く、社会保障への刷新圧力も他の北欧諸国より一層高いと考えられる。強固な緊縮財政路線を採っている現政権が社会保障の刷新策の一つとして2017年1月より実施しているのが、ベーシックインカム社会実験に他ならない。ベーシックインカムの構想にはバリエーションがあるが、一定程度の生活を保障することを目的として、個人を対象として無条件で現金給付を行うというのがその基本構想である。人工知能が普及し雇用が大幅に削減された未来社会の生活保障手段として、あるいは、貧困問題の解決手段として広い支持を集めている。また福祉国家への代替案としてベーシックインカムを提案する論者も存在する（原田 2015; 山森 2009; Bregman 2016; Van Parijs and Vanderborght 2017）。以上2つの文脈ゆえに、2017年1月から始まったベーシックインカム社会実験は注目に値するし、実際にも先進的な事例として世界の注目を集めてきた。

社会実験が進行中であるから、社会実験の政治的コンテクストを明らかにしようと試みる優れた研究である De Wispelaere *et al.* (2018)や Halmetoja *et al.* (2018)のような例外を除いては先行研究はほぼ存在しないし、十全な評価を下すのには時期尚早であろう。し

---

<sup>1</sup> 2017年12月、および2018年8月から9月にかけて、ヘルシンキにて聞き取り調査を行った。応じてくださった各氏にお礼申し上げます。むろん、ありうる事実誤認は著者たちの責任である。

かし少なくともこの間になされた多くの論評は、社会実験が行われたフィンランドの歴史的・政治的・社会経済的文脈を十分に踏まえていたとは言えない。こうした文脈を等閑視しては、「なぜ（他の北欧諸国ではなく）フィンランドが実験に乗り出した／乗り出せたのか?」「北欧福祉国家の刷新にとってどういう意味を持つのか?」というような重要な問いに対して答えることができない。本稿の目的はこれらの問いに直接的な答えを下すことではないものの、ベーシックインカム社会実験をフィンランドに固有な文脈の中に位置づけなおして検討することによって、ベーシックインカム構想および社会実験の普遍的意義をよりの確に了解することができるだろう。北欧政治経済の研究のみならず社会政策研究にとってこの社会実験が重要な意味を持つと考えられる所以である。

そこで本稿は、第1にベーシックインカムとその社会実験が構想・計画・実施されるにあたって、フィンランドの歴史的、政治的、社会経済的文脈がどのように影響を及ぼしたのか、また第2に、ベーシックインカムとその社会実験が、フィンランドを含む北欧福祉国家の刷新にとってどのような意味を持ちうるのかを明らかにすることを目的とする。本稿の構成は次の通りである。第2節ではベーシックインカムが議論される核心的な背景である、フィンランドの社会政策の歴史的背景を明らかにする。第3節ではベーシックインカム議論の歴史と内容、また各層の支持状況を述べる。ついで第4節では社会実験の概要と、開始後にされている議論について明らかにする。第5節では、フィンランドおよび北欧福祉国家の文脈で、ベーシックインカムの構想と社会実験が持つ意味と可能性、限界について考察を行う。

## 2. 社会政策の歴史的背景

本節では、フィンランドの社会政策の歴史から、社会政策への農民同盟（のちの中央党）の影響力の大きさや、農民同盟が指向する「普遍主義」の理念、そして農民同盟や社会政策の発展と深く関与してきた国民年金機構 *Kela* (*Kansaneläkelaitos*: *Kela*, 読み方はケラ, 以下 *Kela* と表記)についての概説を行う。

フィンランドに社会政策の概念が「輸入」されたのは、19世紀後半である。1874年にフィンランド語を促進するフェンノマン運動の立役者であったウルヨ・コスキネン (*Yrjö Koskinen*)がドイツ社会政策学会に招待され、ドイツ社会政策の概念を持ち帰った (*Karisto, Takala, Haapola, 1997, 261*)。フィンランド語では *sosiaalipolitiikka* と訳され、当初フィンランドの社会政策は、他の北欧諸国同様ドイツ社会政策の影響を大きく受ける。オットー・ヴォン・ビスマルク (*Otto von Bismarck*)が提唱した社会保険の議論も、他の北欧諸国と同様にフィンランドにも到達し、急速に支持者を拡大する社会民主党 (1899年に労働党として設立) 主導で、社会保険導入の議論が展開された。

1906年の初の一院制議会選挙ではスウェーデン人党以外が社会保険を選挙綱領に盛り込んだ。同選挙では、幅広い層からの支持を得て、社会民主党は第一政党の座を獲得

する。1910年に同党はすべての55歳以上の人を対象とした老齢・障がい普通保険の創設を提案したが、財源などの経済的要因のほか、すべての人を対象とした国民保険ではないことから議会の承認を得られなかった。特に農民同盟は、保険の対象が労働者のみであることを問題視し、スウェーデン人党も一定年齢以上の男女への一律給付型を主張し、特定の階級を対象にした制度の実現が困難であることが浮き彫りとなった(Tapani, 2006. p.253, Salmela, 1968, p.5)。社会民主党の勢力の拡大にも関わらず、社会保険の実現は叶わなかった。

1917年のフィンランドの独立後、翌年の内戦での敗北により、社会民主党の求心力は低下し、一方、農地改革による独立自営農民の増加も後押しとなり、1906年に結党した農民同盟の支持が徐々に拡大していく。1926年に、10年ぶりに社会民主党政権が誕生すると、ヴァイノ・タンネル(Väinö Tanner)社会民主党少数派政権は健康保険法案を議会に提出した。この法案は、再度農民同盟の反対により否決される。

健康保険の議論は、1930年代に入ると、農民同盟主導の「国民保険」そして「国民年金」の議論に置き換えられる。農民同盟党首のトイヴォ・イコネン(Toivo Ikonen)は、保険の原則について、「働いたか否かでもらえる贈り物ではなく、悪い日々に備えて、良い日々のときに貯蓄をする」(Häggman, 1997, 26)と国民目線の説得を行った。

1936年キョスティ・カッリオ(Kyösti Kallio)農民同盟政権は国民年金法案を議会に提出し、1937年に同法案は賛成票大多数で可決され、同年、Kelaが設立された。

Kelaは設立当初からフィンランド銀行と同様、議会直属という特別な地位を保障され、国民年金や障がい年金給付業務のほか、保険金の運用による投資基金としての役割を果たしながら、その権限を伸長させる。戦後の開発事業とも結びつきが強く、農民同盟との関りが非常に強かった。フィンランドの社会政策は、農民の利益を代表し、一律給付型を志向する農民同盟(のちの中央党)と、都市の賃金労働者の利益を代表し、所得比例型を志向する社会民主党との間の利害対立の中で発展していくが、Kelaの影響力が拡大する過程で、社会民主党はKelaにアレルギーを持ち、農民同盟・中央党政権下で社会政策改革が進行するパターンが形成されるようになる。当初社会民主党が主張していた社会保険は、1960年代に議論の末、農民同盟政権時にKela管轄での施行が決定され、より社会政策の運営でのKelaの権力が強まった。Kelaは当初の国民年金、そして1960年代の社会保険に加え、幅広い業務を社会保健省から移管し、現金給付を担う主要機関として機能している<sup>2</sup>。また、歴代の所長のほとんどは中央党出身者である<sup>3</sup>(HS, 2016/8/4)。

<sup>2</sup> 現在のKelaは①子どものいる家族への保障、②学生への所得保障、③住宅補助、④徴兵手当、⑤失業補償、⑥健康保険、⑦リハビリテーション、⑧年金保障、⑨障がい者への手当およびサービス、⑩遺族への保障、⑪移民への保障、⑫公的扶助を担当する。

<sup>3</sup> 例えば1954年~1971年にKelaの所長を務めたV. J. スクセライン(V. J. Sukselainen)は中央の有力政治家で後に首相となるなど、中央党の中樞の人物であった。その他現在までの9人中7人が農民同盟/中央党出身者である。

### 3. フィンランドにおけるベーシックインカム議論

次に、フィンランドでいかなる内容のベーシックインカム議論が、どのような社会経済的背景の下で行われてきたのか、また、いかなる社会実験が構想・実施されているのかを検討しよう。

#### 3.1 議論の歴史

フィンランドにおけるベーシックインカムの議論は、初期の段階ではさまざまな名称が用いられ、景気や雇用の悪化を契機に繰り返し議論が活発化した。時代とともに文脈に少しずつ変化が見られ、長年の議論によって幅広い人口グループに言葉としても方法論としても考え方が定着し、「ユートピア」ではなく現実策としてベーシックインカムが捉えられるようになっていった(Lehto, 2018, 166)。

Kela の報告書にフィンランドでのベーシックインカムの議論が詳しく整理されている(Perkiö, 2017)。1970年代から、負の所得税や市民所得という概念が紹介され始め、1980年代に入って議論が加速する。80年代以降、選挙綱領にもベーシックインカムの基本的な論点が見られるようになる。この時代の論点は、システムを単純化して分かりやすくし、支給業務を軽減し、仕事に復帰するよりも給付を受けているほうがメリットがあるなどの「給付の罍」をなくすというものであった。また、自動化が人間の役割を減ずるという技術発展による工業労働縮小への解決策として、労働力の「ソフトセクター」への移行や雇用の振り分けを目的として、市民所得の可能性が論じられた。80年代終わりのプログラムでは、緑の同盟、左派同盟、地方党の政党綱領には kansalaispalkka (市民所得)、中央党と国民連合党の政党綱領には perustoimeentuloturva (基礎所得補償) という言葉が使用されていた。

1988年、中央党のオッリ・レーン (Olli Rehn) と緑の同盟のデイヴィッド・ペンバー トン (David Pemberton) がベーシックインカムについて議論をし、実施案を作成する目的で、幅広い政党の若手政治家によるワーキンググループを招集した。2017年からのベーシックインカム社会実験の実施には、中央党と緑の同盟や左派連合の強いイニシアティブがあったが、この時点で中央党と緑の同盟や左派同盟の協働が見られたのは興味深い事実である。メンバーには、緑の同盟のペンッティ・アラヤルヴィ (Pentti Aläjäarvi)、中央党で90年代初頭に社会健康大臣を務めたエーヴァ・コースコスキ (Eeva Kuuskoski)、左派同盟のマルヤッタ・ステニウス-カウコネン (Marjatta Stenius-Kaukonen)、緑の同盟のオスモ・ソニンヴァーラ (Osmo Soininvaara) らが含まれていた。

1990年代半ばになると、市民給与に代わり、ベーシックインカム (perustulo) という単語が少しずつ定着する。90年代後半以降、若年フィンランド人党と緑の同盟が、ベーシックインカムという意味の perustulo という単語を使い始めた一方、左派同盟は市民

の給与を意味する *kansalaistulo* という言葉を使っていた。違う言葉を使いつつも同じ政策を指向する事実は、ベーシックインカム議論の歴史的推移からも見て取れる。1994年に統計学の専門家で緑の同盟のカリスマ政治家であるオスモ・ソニンヴァーラは『福祉国家はどう生き残るか(*Hyvinvointivaltion Eloonjäämisoppi*)』という本を出版し、その中でベーシックインカムを明白に提唱した。ソニンヴァーラは、ミルトン・フリードマンが提唱する貧困に対抗する手段と自発的な行動を促す方法としてベーシックインカムの効用を主張している。同書はその年のフィンランド経済書の部門で賞も獲得するなど、大きな反響を呼んだ。社会保障が労働移動のインセンティブになるという考え方から、失業・雇用対策としてのベーシックインカムの効用に注目が集まるようになる。不況の打開策、現実的方法論としてベーシックインカムの論調に変化が見られた。また、90年代に支持されたワークシェアリングモデルと関連付けられた見方も登場した。高失業率時代の90年代後半に渡り、ベーシックインカムへの関心は継続する。

2000年代、2010年代は、緑の同盟、左派同盟、中央党の政党綱領にベーシックインカム (*perustulo*) が実際に盛り込まれる。社会民主党、真のフィンランド人党、キリスト教民主同盟、スウェーデン人党は批判的ながらも、党内に支持者が存在し、国民連合党のベーシックインカムの関心は散逸的であった。政党を超えて、ベーシックインカムへの関心が集まるものの、その仕組みをめぐっては多くの相違点が多く見られた。

2000年代初頭、雇用状況が改善するとベーシックインカムの議論は一旦収束する。2006年に再び新しい議論が始まる。活動家が、十分な暮らしを保障でき、労働市場における低所得者層の生活を改善させるためのベーシックインカムを要求した。2006年から2007年にかけて、新聞紙面を中心に、学術界、政治家、市民を巻き込んだ世論が活発に議論される。特に緑の同盟が議会選挙で多く議席を獲得した影響が見られた。労働の流動性および暮らしへの不安、既存の社会保障システムの複雑さや罣に関心が集まった。現在の仕組みは、流動性が大きいポスト工業化時代の労働市場に適応しておらず、新しい雇用を促進することが目的でベーシックインカムが有用であると考えられた。議会選挙に向けて、ベーシックインカムの議論は重要な議題となっていた。

中央党マッティ・ヴァンハネン第二次政権が、2007年主要社会保障改革委員会・100委員会 (*sata-komitea*) を設置する。100委員会は、社会保障、貧困削減、制度の簡素化、さまざまな人生の段階における十分な暮らしの保障のためのインセンティブを強化する改革を進める任務を負った。同委員会への期待は非常に高かったものの、さまざまなアクターの利害関係の調整が必要となり、大きな結果を得ることができなかった。ヴァンハネンは、2007年に経済紙に、2011年から一部の人を対象としたベーシックインカムの運用を始めると自身の考えを述べたが、2010年に首相を辞職している。この時のヴァンハネンの案は、対象を限定した限定的な現金給付構想で、中央党が本来提案していた、すべての人への少しずつの配分という普遍主義と異なるものであった。限定的な給

付は、特に高齢の女性にメリットがあると考えられた<sup>4</sup>。現役の首相が現実策としてベーシックインカムを提唱したことは画期的だったといえる。

2013年、ベーシックインカムネットワーク (perustuloverkosto) という市民主導の活動が始まり、学生団体や若手政治家が集まり、緑の同盟や左派同盟のほか、中央党や国民連合党の数人のメンバーも参加した。必要とされる5万人の署名の半数も獲得できず不成功に終わったが、メディアでの議論を改めて喚起する効果をもたらした。

2014年、2015年には、社会実験についての言及があり、デジタル化の影響による労働市場の変化についても触れられるようになる。2014年に緑の同盟は月額560ユーロの案を提示した(Lehto, 2018, 166)。また同年末、中央党の党首ユハ・シピラが提案したベーシックインカムの社会実験は、政権綱領に盛り込まれた。議論が主流化し、ポジティブなイメージが形成される中で、もともとは反対派の労働組合や社会民主党の中からも賛成意見が見られるようになっていった。シピラ政権は、かなりの強行スケジュールで社会実験に踏み切った。その運用は Kela が行うという発表もなされた。フィンランド社会政策の伝統で考えれば、「中央党が提起し、運用を Kela が行う」というパターンが再び現れたことは興味深い事実である。運用の詳細については第4節で詳しく述べる。

### 3.2 ベーシックインカム議論の社会経済的背景

ベーシックインカムがフィンランドのいかなる社会経済的背景の中で議論され、社会実験が構想されているのかを確認しておこう。まず経済成長率を見ておくと、GDP成長率(2009-2016年平均)は、米国3.0%、スウェーデン3.0%、デンマーク2.9%、EU平均2.6%、日本2.2%に対し、フィンランド1.5%となっている(OECD National Accounts at a Glance 2017より筆者計算)。直近のフィンランドが低成長にあえいでいることがわかる。経済危機後の情報通信産業のリストラが、低成長の一要因になっていることは言うまでもない。次いで25~54歳の失業率は(2016年)、フィンランド7.4%、スウェーデン5.5%、デンマーク5.5%、米国4.2%となっており、フィンランドの高さが際立っている(OECD Employment Outlook 2017より筆者計算)。データは省くが、北欧諸国に比べてフィンランドの失業率がやや高い状態は一貫して持続してきた。フィンランドは高失業が構造化した経済だということができる。すなわち、ベーシックインカムに関する議論がしばしば想定する、ロボット化などに起因する長期的な雇

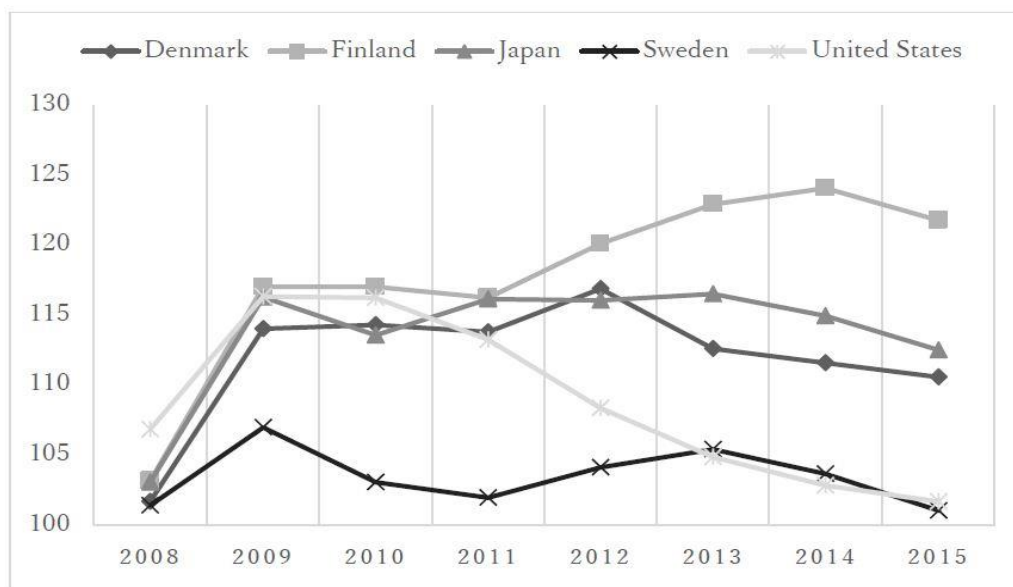
---

<sup>4</sup> 経済誌 Talouselämä オンライン記事 2007年2月27日(2018年10月23日参照)  
<https://www.is.fi/taloussanomati/art-2000001498121.html>

用喪失以前に、経済停滞に起因する高失業への対処策の一つとしてベーシックインカムが議論されているというのがフィンランドの現状であることを予め強調しておきたい。

低成長の中で財政規模が拡大していることも事実である。図1は、デンマーク、フィンランド、日本、スウェーデン、米国における政府支出の対GDP比率について、2007年を100とした値の推移を示す。経済危機直後の2009年には、スウェーデン以外の各国は財政規模を急拡大させて経済対策を実施したことがわかる。しかし、他国が徐々に財政規模を縮小させたのに対し、フィンランドは財政規模が高止まりしていることがわかる。その結果、2015年の政府累積債務はGDPの74.9%にのぼっている。これはフランス(120.3%)、英国(112.6%)、ドイツ(74.9%)など、欧州の大国に比べると低水準ないし同水準であるものの、スウェーデン(61.8%)、デンマーク(54.2%)を上回る水準である。また、2015年の財政赤字の対GDP比は2.3%であり、デンマーク(1.6%)、ドイツ(0.9%)、スウェーデン(0.5%)を上回っている(以上、OECD *Government at a Glance 2017* より筆者計算)。フィンランドはユーロ導入国であるから、規則上は、欧州連合の「安定・成長協定」にしたがって財政規律を保持する必要がある。したがって、累積債務と財政赤字の現状も考え合わせると、緊縮財政路線に転換せざるを得ない度合いが北欧諸国の中でも最も大きいと言える。

図1 財政赤字の対GDP比(2007年=100)



出所：OECD *Government at a Glance 2017* より筆者計算

その結果、中道右派連立政権であるシピラ内閣が2015年5月に発表した方針では、2015年度からの4年間で中央政府支出を12億ユーロ減額する計画である。2020年度までの財政支出削減計画の主な内訳を示したのが表1である。「社会的給付」「社会・保健サービス」といった社会保障関連の支出が最も影響を受けるほか、「教育・科学・文

化」という公共サービス関連支出も大きな影響を受けることがわかる。つまり、ベーシックインカム社会実験は財政支出削減圧力の下で計画されているという事実も強調されなくてはならないだろう。

表 1 2020 年度までの財政支出削減計画（単位：億ユーロ）

中央政府	地方政府
(1) 社会的給付 (3.78)	(1) 社会・保健サービス (3.74)
(2) 企業・産業 (3.24)	(2) 教育・科学・文化 (2.54)
(3) 教育・科学・文化 (3.20)	(3) サービスチャージ (2.24)
(4) 海外サービス・開発協力 (3.00)	(4) 社会的給付 (1.65)

注：2016 年度から 5 年間の計画額

出所：Finland: A land of solutions (Government Publications 12/2015)より筆者計算

社会保障関係支出である社会的支出（social expenditure）<sup>5</sup>の総額と構成に目を転じよう。在宅ケアなどのように現物サービスの形態で給付されるものを「現物給付」と呼び、また、年金のように現金形態で給付されるものを「現金給付」と呼ぶ。社会的支出の対 GDP 比は、フィンランド 28.5% (3)、デンマーク 27.2% (5)、スウェーデン 26.0% (7)となっており（以上、*OECD Society at a Glance 2016* より筆者計算：カッコ内は OECD 諸国内での順位）、他の北欧諸国と同等に福祉国家の実態を保っていることは事実である。他方、現金給付が現物給付の何倍に当たるかを見てみると、スウェーデン 0.86、デンマーク 1.03 に対して、フィンランドは 1.62 である。つまり他の北欧諸国とは異なり、フィンランドは現金給付に著しく傾斜した福祉国家である。したがって、フィンランドでは他国に比べて現金給付部分に社会保障改革の努力が向かいやすいことは想像に難くない。現金給付の中でも政府が特に問題視しているのは、毎年 17 億ユーロにもものぼる住宅手当である。2016 年当時 Kela の総裁であったリーサ・ヒュッサラ(Liisa Hyssälä)は、住宅手当をはじめとする諸手当の支給が急増していることを問題視している (Kela director: Finland's system of social benefit is unsustainable, Yle 2016/8/10)。先回りして述べておくと、現金給付による最低所得保障に他ならないベーシックインカム構想は、こうした緊縮財政下の現金給付改革の一環としても提案されていることを強調しておく必要があるだろう。

### 3.3 国内での議論と支持動向

<sup>5</sup> OECD は、社会的支出は「高齢、遺族、障害・業務災害・傷病給付、医療、家族、積極的労働市場政策、失業、住宅、その他の社会政策分野」への支出からなると定義している。社会保障の対象をおおよそ含んでいるものとみてよいだろう。



ベーシックインカム社会実験の開始と前後して、フィンランド国内でもベーシックインカム構想に関して盛んに議論されるようになってきている。そこで本節では、フィンランドにおけるベーシックインカムの射程、換言すればその可能性と限界を理解するために、代表的な議論を整理したうえで、国民各層の支持動向を探ることにしたい。

### 3.3.1 即効的問題解決策としてのベーシックインカム

3.2 で述べたように、ベーシックインカムは深刻な経済停滞の中で提案・議論されていることを考えれば、それが短期的・即効的な問題解決手段として強く期待されることは自然であろう。次の3つの議論に大別することが可能である。

第1に、ベーシックインカムの効果として最も議論が集中しているのは、失業者に対して求職行動を促すという期待である。後述のように、これは社会実験の最大の目的である。失業中に受給している手当は、職を見つけて就業すると打ち切られる上、手当の金額が給与所得を上回る可能性がある。そのため、手当の受給者には就労インセンティブが働かない可能性が高く、このことが高失業率を持続させる一因であると指摘されている。そこで、失業中か否かに関係なく給付されるベーシックインカムで失業諸手当を置き換えることによって、就労インセンティブが高まり、失業率を下げることが期待されている。

第2に、諸手当が細かく分化し、なおかつその受給条件が設定されているため、給付のための手続きが煩雑であり、その管理のための人員も多く必要になっている。無条件で全市民に給付されるベーシックインカムを導入することによって、この非効率性を緩和できると期待されている。

また第3に、グローバル化やロボット化の進展に起因する労働市場の変化への対応策としても、ベーシックインカムは期待されている。代表的論者は、ストックホルムを本拠とする北欧の金融グループである Nordea の取締役会長である Björn Wahlroos である。彼によると、グローバル化によってフィンランドの賃金水準を下げる必要があり、それによって企業は雇用を増加させるという。また、経営状態に即応して雇用・解雇を柔軟に行えるようにする必要がある。これらを達成する手段として、ベーシックインカムは優れた手段であるというのが、彼の見解である (Finland needs basic income and low-paid work, *Helsinki Times* 2016/9/15)。また同様に、ロボット化によって「低賃金労働か失業か」という選択肢にフィンランド人は直面せざるを得ないというが、ベーシックインカムはこのいずれの問題に対しても解決策となりうると彼は論じる (Banker Wallroos: Basic income only viable solution in face of massive job losses, *Yle* 2016/10/22)。

以上のように、市場メカニズムの作用を通じて、あるいは政府による裁量を排除することによって効率化をはかり、経済の活動水準を上げる手段になり得るというのが、ベーシックインカムについてフィンランドで行われている議論の大半を占めると言って差

し支えない。その結果、ベーシックインカム構想は経営者層を含む広範な支持を集めやすい社会構想になっていると考えられよう。

### 3.3.2 長期的・趨勢的变化への対応策としてのベーシックインカム

ベーシックインカムを即効的な問題解決手段としてのみとらえる以上のような議論を批判し、長期的・趨勢的な変化への対応策ないし契機として位置づけるべきであるという、よりラディカルな議論も行われるようになってきている。フィンランドの場合に特筆すべきことは、そうしたラディカルな議論が、NPOはもちろんのこと、議会傘下のファンディング機関である **Sitra**（フィンランドイノベーション基金）においても行われていることである。

こうした長期的視野からの議論がなされている背景として、**Sitra**のあるレポートは、戦後に構築されてきた労使・政府の3者間による「社会契約」がもはや壊れてきているため、新しい社会契約が必要とされていると指摘している。すなわち、労使双方とももはや長期的雇用関係を期待しなくなっていて、なおかつ政府にとっても、長期的雇用関係を前提とした課税が困難になってきている。さらに、工業社会からポスト工業社会への移行に伴い、労働内容・形態の変化に沿って社会自体も変わらなくてはならない。ベーシックインカムが議論されているのは、まさにこうした長期的・趨勢的变化という文脈においてであって、工業社会の延命装置としてのみベーシックインカム構想を捉えるのは過小評価である。新しい社会契約を生み出す巨大な潜勢力を持った構想としてベーシックインカムを捉えるべきだというのが、彼らの議論である(**Basic income and the new universalism, Sitra**)。

ここで **Sitra** が強調しているのは、ベーシックインカムが普遍主義(universalism)的な構想であることの意義である。「普遍主義的」とは、すべての市民に対して一律で給付されることを指す。条件を満たす者のみに限定された給付は、しばしば受給者に不名誉の烙印(スティグマ)を押すことになりがちであるが、普遍主義的な給付はそうしたスティグマを回避できるという利点がある(**5 views on what basic income should be and why it matters, Demos Helsinki**)。さらに各国の政治の現実を見るならば、福祉国家の追求をはじめとする普遍主義的政治は1980年代に終焉し、個人主義・個別主義の政治が台頭した。**Sitra**の論者は、そのひとつの帰結が、普遍的利益を追求せずに個別的利害に関心を集中する、近年噴出しているポピュリズムであると見ている。ベーシックインカム構想は、普遍主義的政治を再興する方策の一つだと考えられるという(**Basic income and the new universalism, Sitra**)。

ではなぜ、ベーシックインカム構想とその財源が正当化されるのであろうか。政府と緊密に協働するシンクタンクである **Demos Helsinki** や **Sitra** の議論は、社会経済の長期的変化からそれを正当化しようと試みている。著名な経済学者であるハーバート・サイモンは、ベーシックインカムを支持する次のような議論をしていて、それを彼らは援用

している。すなわち、現在の財・サービスの生産はますます、科学的知識や信頼関係、社会制度などの社会的関係資本に依存するようになっていく。こうした社会的関係資本は共有されているものなので、生産者に帰属すべき収益はより少なくあるべきで、課税対象とされたその残余は、社会的関係資本の担い手である市民に対して再分配されるべきであるとサイモンは論じた (Simon, 2001)。このことから、ベーシックインカムは給与所得の補填という局所的な構想である以上に、普遍的な市民権の一つとして積極的な位置づけを獲得することになる (Basic income and the new universalism, Sitra)。それを敷衍すると、ベーシックインカムの財源は必ずしも所得税に限定する必要はなく、例えば、共有資産である自然を使用した費用として課税される炭素税もまた、ベーシックインカムとして市民一般に再配分する財源として適当だと議論されている (5 views on what basic income should be and why it matters, Demos Helsinki)。さらに、資本・資産課税についても同様に、財源とすることが正当化されている (Does basic income solve anything? Grasp the arguments for and against, Sitra)。

以上のように、ベーシックインカム構想は、工業社会に作られた社会保障の弥縫策としての意味を超えて、脱工業化を前提としたより長期の社会構想の一環として積極的な意味を持たせるべきだというのが、Sitraなどが行っている議論の主旨である。構想の効果いかんというプラグマチックな議論に局限せず、長期的な社会変化に対応した広義の福祉(welfare)のあり方を問うというラディカルな議論も並行して展開されているという事実は、フィンランドにおけるベーシックインカム論議の深さと幅広さを示唆しているだろう。

### 3.3.3 国民各層による支持動向

ベーシックインカム構想に対しては、以下に見るように、職業別、支持政党別に少なからぬ支持率の格差がありながらも、2015年に実施されたKelaの調査によると、69%の国民が支持している。社会階層別の支持率は、学生74%、年金生活者71%、ブルーカラー労働者69%、上級ホワイトカラー労働者66%、下級ホワイトカラー労働者63%、自営業60%となっている(Kela, 2016)。これらとは異なるカテゴリーで尋ねている、自治体開発連合(Kunnallisan kehittämissäätiö)による2015年調査によれば、失業者71%、企業家63%、学生57%の支持率となっている(Perustulolla hyvä kaiku kansalaismielipiteessä Kunnallisan kehittämissäätiö 2016)。おおむね高い支持率であることは言うまでもないが、企業家の支持率も高いことは目を引く事実である。前出の通り、ベーシックインカムが人件費削減と労働市場流動化を後押しすると期待してのことだと推察される。つまり、普遍主義的なベーシックインカム構想は、やはり普遍的な支持を得ている。

次に、支持政党別<sup>6</sup>に支持率を見てみると、左派連合 86%、スウェーデン人党 83%、緑の同盟 75%、社会民主党 69%、真のフィンランド人党\*69%、中央党\*62%、キリスト教民主同盟 56%、国民連合党\*54%であった (\*印は、現在の連立内閣を構成する政党を示す)。なお、キリスト教民主同盟以外の政党では、2002年調査から支持率が上昇している(Kela, 2016)。社会民主党は、支持基盤である公務員と労働組合員が、自身の基盤を危うくするベーシックインカムに反対しているとされ、それが支持率にも表れている。例えば、主にブルーカラー系の労働者を代表する労働組合連合である SAK は、短期雇用を増やし、集団的労使関係を弱体化させるという理由から、ベーシックインカムに反対している (Finland's basic income experiment begins: One man looks forward to a new start, Yle 2017/1/9)。左派連合支持者のベーシックインカム支持率が高いのは自明であろうが、緑の同盟も、党首だった Osmo Soitinvaara が当初からのベーシックインカム提唱者だったこともあって、高い割合の支持者がベーシックインカムを支持している (Is Finland ready for basic income? Helsinki Times 2014/7/17)。連立与党についてみると、ポピュリスト政党である真のフィンランド人党、および、農民党を起源とし、地方への再分配志向を持った中央党の支持者の数値が相対的に高いが、新自由主義的な政策志向を持つ国民連合党の支持者による数値は低い。これらもまたそれぞれ、容易に理解できる傾向であろう。事実、Kela による同じ調査では、ベーシックインカムが労働意欲を低下するとした回答者は 50%を超えたが、これは特に、政権与党である国民連合党と真のフィンランド人党の支持者に多かった回答である (Kela, 2016)。

#### 4. ベーシックインカム社会実験の実施とその後

2017年1月から2年間にわたって実施されているベーシックインカム社会実験は、中道右派連立政権である現政権が2015年5月28日に発表した政権プログラムの中で、社会保障システムの刷新を目的としたベーシックインカム社会実験を政策の柱のひとつとして据えたことに端を発している。実施主体である Kela は、実験に当たっての問題意識を以下のように整理している。すなわち、(1)労働の変化に応じて社会保障システムをどのように再設計することができるか、(2)より強力な就労インセンティブを与え、就労意欲を高めるように社会保障システムを刷新することができるか、(3)現行の諸手当の管理に必要となる、複雑な官僚制システムを単純化し、諸手当の仕組みを単純化できるか、という3点である (Kela, 2017)。今回の社会実験は主に(2)、すなわち労働

---

<sup>6</sup> フィンランド放送協会 Yle の最新調査によると、2018年10月2日現在の政党支持率は、社会民主党 21.2%、国民連合党 19.8%、中央党 17.8%、緑の同盟 13.6%、真のフィンランド人党 8.7%、左派連合 7.7% などとなっている (Ylen kannatusmittaus: Demareista selkeästi suosituin puolue, sinisten tulevaisuus näyttää entistä synkemmältä, Yle 2018/10/4)。

市場への参加の「アクティベーション」手段としての可能性を検証することが目的である<sup>7</sup>。

実験の概要は次のとおりである。25-58歳の失業者からランダムに選ばれた2,000名には、社会実験に参加する義務がある。彼らの内訳は、男性52%、女性48%であり、25-34歳30%、35-44歳30%、45-58歳40%である。従来受給していた基礎失業給付や労働市場補助金は停止されるかわりに、月額560ユーロのベーシックインカムを受給することになる。ベーシックインカムは非課税で、再就職しても継続して給付される。なお、失業給付と労働市場補助金以外の諸手当は変わらず給付される。この条件下で、従来通りに給付・補助金を受給し続けている対照群と比較し、ベーシックインカム受給が求職行動にどのような影響を及ぼすかを検討することが、実験の主目的である。

実験計画のための研究は2015年10月より行われ、ベーシックインカムの複数のモデルが分析・検討された。2016年9月には実験計画が回覧され、現行の実験よりも対象人数・金額ともに大規模な計画が提示された。しかし、法律や予算、スケジュール上の制約のため、結果的に、より小規模な実験を実施することになった（以上、Kela 2016; Kela 2017）<sup>8</sup>。以上からわかるように、今回の社会実験はかなり限定的な規模（人数・金額）で行われ、ベーシックインカムが就労インセンティブを高めるかどうかという、重要だがかなり限定的な問題を検証しようというものであることに留意する必要がある。

2018年4月後半に、ベーシックインカム社会実験非継続の決定が出た。世界的な報道でも取り上げられ、ベーシックインカムの「失敗」と評する記事も見られた。当初のベーシックインカム社会実験計画時の野心と対比して、実験が失業者のみと限定的な対象のみであったことや、2年間のみで実験が終了してしまうことに対する失望が表明された<sup>9</sup>。非継続の理由としては、他国への影響を心配するEUからのプレッシャー<sup>10</sup>や財源確保の難しさなどが考えられる。実際の2000人の被験者への効果の評価は、実験終

---

<sup>7</sup> フィンランド政府は2018年1月より、失業者の求職を促すことを目的として、失業諸手当の給付を厳格化することを中心とする、新しいアクティベーション政策を開始した。無条件給付を趣旨とするベーシックインカムと相反する、給付条件を厳格化する政策を社会実験と同時に採用することに対する批判的なコメントもある（Universal basic income didn't fail in Finland. Finland failed it. *New York Times* May 2, 2018）。しかし、今回の社会実験もアクティベーションを主眼としているのであって、見かけ上の不一致にもかかわらず、政府の意図は極めて首尾一貫していることに注意が必要である。

<sup>8</sup> 実験設計を主導したKelaのOlli Kangasは、エコノミスト誌のインタビューに答えて、2019年に実施される選挙までに結果が欲しい政治家が実験を急かしたせいで、小規模で限定的な社会実験となってしまった経緯を「悪夢」だったと述べている（Finland tests a new form of welfare, *The Economist*, June 24th, 2017）。

<sup>9</sup> 例えば論点が網羅されているものとして次を参照。De Wispelaere, J., Halmetoja, A. and Pulkka, V-V., The Finnish basic income experiment – Correcting the narrative, *Social Europe* 8/11/2018.

<sup>10</sup> 実際、社会実験の設計にあたって、他国への影響について心配していたEUを説得する必要があったとされる（The research project against all odds: Olli Kangas on Finland's universal basic income, *Nordic Labour Journal*, June 22, 2018.）。

了後の2019年1月以降に開始されるため、今回の社会実験についての正式な評価はまだ行われていない。政策に実験的手法を持ち込めることが判明したという、ベーシックインカムより社会実験に重きを置く評価もある<sup>11</sup>。

## 5. 考察と結び

最後に、ベーシックインカム構想とその社会実験が、フィンランドの文脈の中でどのような意味を持っているのかについて考察し、本稿の結びに代えたいと思う。

### 5.1 自然な発展の結果としてのベーシックインカムと新しい社会政策への萌芽

フィンランドの社会政策の歴史を遡ると、今回のベーシックインカムの社会実験が自然な発展の結果であったという見方も可能である。第1に、ベーシックインカムの導入は、中央党政権が主導した。さまざまな社会政策の改革は、これまで中央党政権の時に行われている。そして、第2に、Kelaが運用の担当となった。Kelaは中央党とのつながりが深く、フィンランドの社会政策の現金給付を包括的に担っている。中央党がベーシックインカムの社会実験を提言し、実務をKelaが担うというのは自然な展開であったと考えられる。また、現金給付指向が強いフィンランドの社会政策の特徴もここに反映されている。第3にベーシックインカムは中央党のもともとは農民を対象にした、少額ながらもすべての人に一律給付で現金を支給するという普遍主義を反映させた社会保障政策であった。

中央党は、もともとはベーシックインカムという用語を積極的には使ってこなかったが、「基礎保障」という理念をベーシックインカムによって具現化しようとしたことが伺える。ただし、議論は緑の同盟の議論とも混ざり、現代版のベーシックインカムの大々的な実験を行うように国際的にも報道をされた。実際のところは、画期的な新手法というよりは、農民政党の普遍主義的イデオロギーを反映させた伝統的な理念の適用であったという見方もできよう。シピラ政権の政府綱領には、ベーシックインカムについては、「福祉と健康」の項目に、一行で「ベーシックインカムの社会実験を行う」と記述されるにとどまっている。

一方で、ベーシックインカムの策定にも関わったSitraのパウラ・ライネ (Paula Laine) によると、ベーシックインカムの大きな功績として、各政党間で大々的な社会保障改革が必要であるという合意が得られたことが挙げられると指摘している。次の政権の準備委員会が例外的に設置され、toimi2030 (トイミ 2030) という社会保障改革の準備が始まっている。

---

<sup>11</sup> ベーシックインカム研究の第一人者のNordea銀行エコノミスト Olli Kärkkäinen へのインタビュー、2018年9月7日。

## 5.2 ベーシックインカムの可能性と限界

ベーシックインカムへの支持率が高いことには、次のような2つの理由があると考えられる。第1に、フィンランド社会にとってベーシックインカムが必ずしもラディカルな手段ではないということである。それは5.1で述べたように、ベーシックインカムがフィンランド普遍主義の歴史的特質に根差した「自然な」手段であること、また、3.2で述べたように、フィンランドの社会保障が現物給付よりも現金給付に傾斜しているという特質とも整合的であることから明らかである。加えて、諸手当による現金給付がもともと手厚かったことを強調しておく必要があるだろう<sup>12</sup>。これらの諸要因は、ベーシックインカムへの抵抗感を弱めるように作用すると考えられる。第2に、ベーシックインカムがアクティベーションの一手段として換骨奪胎され、その効果を検証する限定的な社会実験として計画されたことは、各層の支持を得やすくしていると考えられる。現政権の支持者は、ベーシックインカムがアクティベーションと予算削減に有効である限り支持し、また緑の同盟や左派連合の支持者は、アクティベーションのための一手段に格下げされているとしても、これらの政党が強く支持してきたベーシックインカムである以上は支持せざるを得ないと考えられるためである。すなわち、ベーシックインカムに対する現在の広範な支持の内実は呉越同舟的だと言わざるを得ない。

以上総じて言えば、ベーシックインカム構想とその社会実験が広範に支持される諸条件がフィンランドには存在するが、その広範な支持はあくまで、ベーシックインカムがアクティベーションと財政支出削減の手段として極めて限定的に理解された場合に得られるにすぎず、その意味では、ベーシックインカムが福祉国家を刷新する野心的な手段として位置づけられるかどうかは極めて未知数であるといわざるを得ない。本格的なベーシックインカム導入を試みる場合に早晚課題になると思われる2点を指摘しておきたい。第1に、市民の福祉に対してベーシックインカムがどのような意義を持ちうるかを考えるためには、次のような意味で、現金給付とは区別された、現物給付の動向が枢要であると考えられる。現物給付の削減は、より多くのサービスが現金で購買すべき「商品」として供給されるようになることを意味するが、フィンランドで現物給付の削減が続くとすれば<sup>13</sup>、たとえベーシックインカムという形で現金給付が維持・強化されたと

---

<sup>12</sup> これは次の簡単な計算から明らかである。一人・1か月当たり1,000ユーロのベーシックインカムを国民全員に無条件に行うならば、必要な予算は年間715億ユーロである。他方、Kelaによる2016年度の現金諸手当の支出合計は、年間690億ユーロであった(Statistics Finland “Social Protection”データより筆者計算)。ベーシックインカム給付のために不足する予算額は25億ユーロであり、3.5%の不足に過ぎない。

<sup>13</sup> 横山(2012)が示しているように、フィンランドでは厳しい財政状況のために、医療・福祉分野でのサービス水準の低下や、市民によるコスト負担の増加といった、懸念すべき状況が生み出されている。この状況に対しては、コスト削減とサービスの質の維持を両立させることを狙った実験的試行が、地方自治体レベルでさまざまに開始されていることもあり(徳丸2017)、現物給付の将来像はなお流動的である。北欧諸国の一国であるフィンランドもまた「実験国家」(岡澤2009)としての性格を強く持つことを念頭に置くべきだろう。

しても、必要なサービスを購入できなくなる層が必ず出現するので、総体としての市民の福祉は低下する可能性が高い<sup>14</sup>。

第2に、仮に本格的なベーシックインカムを導入するとすれば、次のような意味で財源問題の解決が不可欠となる。2015年の税収に占める個人所得税，個人譲渡所得税，付加価値税，および被雇用者による社会保障負担の割合は，フィンランド57.7%，スウェーデン56.0%，米国51.1%，日本49.9%にのぼり，個人所得に究極的に依存する税収の割合が既に十分に高い(OECD Revenue Statistics 1965-2016より筆者計算)。少なくとも本格的なベーシックインカムは，就労による個人所得にかかわらず，最低限度の生活を保証する水準で給付されるし，現在のような高い雇用水準を前提しなくても生活を保障できる手段だとしばしば考えられている(Bregman, 2016)。そうだとすると，個人所得に過度に依存しない財源が必要であるから，以上のような現行の税収構造と両立することは困難である。肯定的に捉えるならば，ベーシックインカム構想は根本的な税制改革を惹起することによって，福祉国家のリニューアルの起爆剤となる可能性を秘めているとみることができるだろう。

#### 参考文献

- 岡澤憲英, 2009, 『スウェーデンの政治：実験国家の合意形成型政治』 東京大学出版会
- 柴山由理子, 2019 (予定), 『福祉国家フィンランドの政治学：国民年金機構 (Kansaneläkelaitos: Kela)の設立および発展過程に焦点を当てて』 早稲田大学大学院社会科学部研究科博士学位論文
- 徳丸宜穂, 2017, EU・フィンランドにおけるイノベーション政策の新展開：「進化プロセス・ガバナンス」型政策の出現とその可能性, 八木紀一郎・清水耕一・徳丸宜穂編 『欧州統合と社会経済イノベーション』 日本経済評論社
- 原田泰, 2015, 『ベーシック・インカム：国家は貧困問題を解決できるか』 中央公論新社
- ペーターセン, クラウス他, 2017, 『北欧福祉国家は持続可能か 多元性と政策協調のゆくえ』 大塚陽子・上子秋生監訳, ミネルヴァ書房
- 横山純一, 2012, 『地方自治体と高齢者福祉・教育福祉の政策課題：日本とフィンランド』 同文館出版
- 山森亮, 2009, 『ベーシック・インカム入門：無条件給付の基本所得を考える』 光文社

---

<sup>14</sup> 例えば，社会保障を完全にベーシックインカムで置き換えたという極端な想定の下ではあるが，フィンランド，イタリア，フランス，英国の4か国について，ベーシックインカムが貧困と所得分配に及ぼす影響をOECDが試算した結果，フィンランドではベーシックインカムが貧困と所得不平等を拡大するとされる(OECD, 2017)。極端な想定下の試算であることを割り引いて考える必要があるが，現物給付の維持・強化・刷新を欠いてベーシックインカムを導入したとしても，早晚問題を抱えることを示唆する結果である。ベーシックインカムは北欧福祉国家の特徴である現物給付に取って代わる存在ではないとする Bergmann (2004) や Crouch (2013), Gamble (2016) の議論とも整合的である。



- Bergmann, B.R., 2004, A Swedish-style welfare state or basic income: Which should have priority? *Politics and Society* 32(1), 107-118.
- Bregman, R., 2016, *Utopia for Realists: The Case for a Universal Basic Income, Open Borders, and a 15-Hour Workweek*. Correspondent. (野中香方子訳『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)
- Crouch, C., 2013, *Making Capitalism Fit for Society*. Polity.
- De Wispelaere, J., Halmetoja, A. and Pulkka, V-V., 2018, The rise (and fall) of the basic income experiment in Finland, *CESifo Forum* 19 (3), 15-19.
- Gamble, A., 2016, *Can the Welfare State Survive?* Polity.
- Halmetoja, A., De Wispelaere, J. and Perkiö, J., 2018, Policy comet in Moominland? Basic income in Finnish welfare state, *Social Policy & Society*, 1-12 (Published online: 27 July 2018).
- Helsingin Sanomat, Pääkirjoitus: Miksi Kelan pääjohtaja on aina keskustalainen?, 2016/8/4.
- Hägman K., 1997, *Suurten muutosten Suomessa : Kansaneläkelaitos 1937-1997*. Kansaneläkelaitos.
- Karisto, A. Takala, P. Haapola I., 1997, *Matkalla Nykyaikaan*, WSOY.
- Kela, 2016, From idea to experiment: Report on universal basic income experiment in Finland. Working Papers 106, Kela.
- Kela, 2017, Can universal basic income solve future income security challenges? Kela.
- Lehto, O., 2018, An earthquake in Finland, pp.165-170, in the work of Downes, A. Lansley, S.(edit), *It's Basic Income The Global Debate*, Policy Press.
- OECD, 2017, *Basic income as a policy option: Can it add up?* Policy Brief on the Future of Work (May 2017)
- Paavonen, T. Kangas, O. *Eduskunta Hyvinvointivaltion Rakentaja*, 2006, Edita.
- Perkiö, J., 2017, Suomalainen perustulokeskustelu ja mallit, Työpapereita 85/2016, KELAN TUTKIMUS.
- Prime Minister's Office, 2015, Finland, a land of solutions. Strategic Programme of Prime Minister Juha Sipilä's Government 29 May 2015, Government Publications 12/2015.
- Salmela, A. *Kansaneläkelaitos 1937-1967*, Kansaneläkelaitos, 1967.
- Simon, H.A., 2001, UBI and the flat tax, in Van Parijs, P. ed., *What's Wrong with a Free Lunch?* Beacon Press.
- Soininvaara, O., 1994, *Hyvinvointivaltion eloonjäämisoppi*. WSOY.
- Soininvaara, O., 2012, *Vihreä Poliitikka*. TEOS.
- Van Parijs, P. and Vanderborght, Y., 2017, *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Harvard University Press.