

# 福祉国家を支持する規定要因に関する研究動向と展望

—アクティベーションとスティグマとの関連に着目して—

比較教育社会学コース 増田 康介

A Review of Empirical Studies on Factors of Supporting A Welfare State  
-Focusing on the Relationship between Activation and Stigma-

Kosuke MASUDA

The purpose of this paper is to critically review trends of empirical studies on welfare support attitudes focusing on the relationship between welfare institution and individuals in advanced capitalist countries. The early stages of welfare attitudes are limited because these studies cannot include changes of welfare state itself. This study applied definition of these changes as 'Activation Turn', which is seen in utilizing civil organizations in welfare provision and strengthening workfare such as job training and employment support. In addition, this paper examined the correspondents between 'Activation Turn' and the research trends of welfare support attitude. The result of this is that some studies on attitudes of welfare state support was based on social capital as a source of civil society and active labor market policies to encourage participation in the labor market. However, it shows that there is an issue in considering how to implement the politics of public support while the welfare state was undergoing 'Activation Turn'.

## 目次

- 1 問題の所在と研究の目的
- 2 福祉国家のアクティベーション的転回
  - A 福祉国家の揺らぎと再編
  - B アクティベーション政策における職業訓練・就労支援の促進
  - C アクティベーション政策における市民社会の活用
- 3 福祉国家支持の規定要因に関する研究動向とアクティベーション的転回との対応関係
  - A 福祉レジーム論を参照点とした福祉国家支持の規定要因に関する研究動向
  - B 日本を対象とした福祉国家支持の規定要因に関する研究動向
  - C アクティベーション的転回に対応した福祉国家支持の規定要因に関する研究動向
- 4 アクティベーション的転回を踏まえた福祉国家支持の研究の課題
  - A アクティベーションの政策領域を踏まえた分析モデルの提示
  - B 福祉国家再編における支持調達の政治—スティグマと福祉イメージの政治—
    - 1 ワーク・アクティベーションに対する支持離脱の政治

- 2 ソーシャル・アクティベーションにおける支持離脱の政治
- 5 本研究のまとめと今後の課題
- 1 問題の所在と研究の目的

本研究の目的は、福祉国家を支持する規定要因に関する先行研究を検討することを通じ、課題と展望を論じることにある。特に本研究では、福祉国家自体の変容をRaeymaeckers et al. (2017) から借用して、「アクティベーション的転回 (Activation Turn)」と定義し、アクティベーション的転回が個人の福祉国家支持の意識にいかに関与するかについて提示することで、先行研究の展開可能性を検討する。Raeymaeckers et al. が定義するアクティベーション的転回とは、「ヨーロッパをはじめとする先進国における、貧困層に対して労働市場への移行を目標とする社会政策の促進 (前掲Raeymaeckers et al.: 155)」を指すが、本研究ではアクティベーションの特徴に示される市民社会の活用も含めて検討を行う。

福祉国家には経済に介入し、再分配を促進する給付や、市場が生み出す経済的格差を規制する機能があるとされている (武川 2009: 290)。国家は一連の「福祉

政治（宮本 2012）」を通じて個人の生活保障体系の設計について意思決定するが、民主主義社会が普及した現代において、福祉国家を支持する個人の意識を捉えることは、いかにして「福祉政治」を通じ、国家が経済過程への介入に対して一定のアイデアを通じて支持調達を果たすのかを捉える点で重要な役割を持っている（同上：87）。そして、「福祉国家を支持する」という意味自体は固定的なものではなく、福祉国家それ自体と共に変容している。特に20世紀後半のグローバル化の進行、先進資本主義国における経済的な低成長の長期化は、国民経済の成長と再分配を基調としていた福祉国家の存立基盤を揺るがし、国家は個人の拡大する社会的リスクに対して新たな対応を迫られている。本研究では、社会的包摂の手段としてのアクティベーションの進行に福祉国家の変容を見出すことで、これが引き起こす社会意識への影響関係について論じていく。

宮本（1999: 183-184）によれば、福祉国家がその危機に対応する形を捉える仮説には、大きく4つ存在するという。1つ目は福祉国家がその実態をなくすという「解体説」、2つ目はその反対として福祉国家が存続するという「持続説」、3つ目は、福祉レジーム論をもとに、3つのレジームそれぞれの国家・市場・家族の変容を捉える「分岐説」、最後は、エスピン＝アンデルセンの中で提示された、北欧国家における公的サービス供給の維持と非営利組織など市民団体の活用が進む例に基づき、福祉国家の高度化が進むと主張する「再編説」である。特に最後の「再編説」は、福祉国家から「福祉社会」への移行に符合する説である。つまり、今までの福祉国家を前提としていた抛出者—受給者間の「無知のヴェール」に包まれた状態での再分配ではなく、彼らが市民として直接、自らの生活環境の中で福祉を実行する義務を負う社会への移行に、福祉国家の変容を捉えるのである。後に詳述するが、アクティベーションは個人の労働市場や市民社会への参加を促進することで福祉受給者の社会的排除を防ごうとする。その点で、福祉国家のアクティベーション的転回は「再編説」に位置づけられるものであるため、本研究では福祉国家の「再編説」的な位置づけから論じるものとする。そのようにすることで、福祉国家が実態としてその中枢を残しつつ、アクティベーション的転回を経験するという観点から、福祉国家への支持に関する先行研究の知見と連続性を保ちつつ、新しい支持調達の政治変容を捉えることができるからである。この過程を検討することで、受給者に対して「援

助に値する」かどうかを決定する「福祉イメージの政治（堀江 2008）」が作動する回路と、そこで支持調達に用いられる世論との関係性が見いだすことができよう。

本研究は以下のプロセスで進行していく。まず、20世紀後半以降の福祉国家のアクティベーション的転回の内実を整理する。次に、極めて広範な福祉国家の支持の規定要因を探る研究群の中から、特に福祉国家の制度的特徴と、個人の福祉国家支持との関係について論じてきた文献を取り上げ、アクティベーション的転回との対応関係について論じる。最後に、それらの展開を踏まえたうえで、先行研究の課題を提示する。

## 2 福祉国家のアクティベーション的転回

### A 福祉国家の揺らぎと再編

先に述べた通り、福祉国家とは、所得保障の手段としての給付や様々な社会サービスを行う、もしくは（主に男性労働者の）正規雇用による完全雇用を実現するよう経済を規制するといった形で、国家が介入していく体制を指す。それと同時に、福祉国家は一連の介入を通じて個人の生存権を保障する体系を表す概念でもある。これは自由主義市場経済を基調としつつ、経済過程において構造的に生じる問題に対応する国家の政策と法的権利の理念系を形成しているものである。周知の通り、前者は工業製品の大量生産の同一労働・同一賃金による労働者の大量消費を発展の基調とするフォーディズムの発展様式が経済的基盤であった。その基盤の上で、個人の消費拡大を促進していくため、国民経済への介入によって国家が所得保障を行うことが合理性を持つものとされていた。さらに、経済過程の矛盾により起きた問題に対して、国際人権規約をはじめ、生存権を中核とする社会権保障が国際的に広がった。20世紀における福祉国家の広がりは、特に欧米をはじめとする先進資本主義国では、先に挙げた2つの実体的・規範的基盤の上に成り立ったものであるといえよう。

しかし、20世紀後半の国際的な経済的・政治的変動は、これら2つの基盤を揺らがせることとなった。具体的には、まず経済においてグローバル化が進展し、従来の国民経済の中での成長と再分配を行っていた福祉国家の財政が弱体化した。さらに、産業構造におけるサービス産業の浸透・普及に対応するミクロ経済戦略をとり、とりわけ経済への規制を緩和、具体的には正規雇用にかわって非正規雇用を承認することで雇用

の流動化が進んだ。これは相対的に所得水準の低下や不安定な労働条件を生み出し、失業給付をはじめとする社会給付を必然的に増加させることになり、結果的に財政負担の拡大を生み出した。こうした状況により、福祉国家はその中枢となる社会給付を維持し、いかに個人の生存権を保障するかに対して、戦略的再編を余儀なくされたのである。そうした再編戦略は、先に挙げた政策と権利保障の2つの側面両方に対して向けられることとなる。

まず、前者に対してはサプライ・サイドたる労働者への行動変容をもたらすアプローチを取ることになった。具体的には、職業訓練・職業紹介をはじめとする就労支援を通じた社会サービスの提供が挙げられる。このアプローチは、失業状態の克服を目的としつつも、従来の社会給付による生活保障ではなく、労働市場から排除される「個人」を自立させることに焦点があてられている。同時に、これは後者の権利的な基礎づけにも変化を促す。つまり、社会給付の限界を前提としながら、生存権保障を相対的に縮小させ、代わりに労働をはじめとする社会参加を推進する「社会参入権（ロザンヴァロン 2006）」保障へと意味づけが変容したのである。この2つの側面は、以下に述べる福祉国家のアクティベーションの転回の政策的特徴が示す原理に符合している。

## B アクティベーション政策における職業訓練・就労支援の促進

アクティベーションという用語の定義が非常に多様であることが証左であるが、アクティベーションの形態は単一のものに収斂してきたわけではなく、先進資本主義国それぞれに多様な形態への再編がなされていたと言える。実際、アクティベーションはその近縁の概念であるワーク・ファーストやそれを包括するワークフェアとともに論じられる場合が多い。ワークフェアは、アメリカのAFDC（要保護児童扶助）の改革において用いられた造語であり、具体的には受給者に対して、受給期間制限と就労義務を課すことで経済的自立を図るものであった（池上 2001: 330）。先のAFDC改革は1990年代のTANF（貧困家庭一時扶助）に引き継がれ、厳格な受給期間制限と就労要件による受給者への自立を促進する改革が進行した。埋橋ら（2007）によれば、アメリカをはじめとするアングロサクソン国家の、福祉削減と自立の促進をワーク・ファーストと呼ぶ。一方でアクティベーションは「福祉から就労へ（welfare to work）」というワークフェアと共通の規

範を持ちつつ（志賀 2013: 57）も、アメリカやイギリスなどとの差異を強調することで普及した概念と言える。EUを主体とするヨーロッパ諸国では、失業の原因を個人に帰結させるイギリスやアメリカとは異なり、失業者の居場所の欠如や労働への参加機会の不足にその原因を見出す。これは北欧をはじめとする社会民主主義レジームのテーゼとして代表される（日本労働政策研究・研修機構 2004: 24）。EUではさらに市場への統合が「ワーキングプアの罨」を生み出すことへの対応から、労働市場参加を最大限保障する職業訓練と、訓練期間中の給付を組み合わせることで雇用可能性の上昇を狙う改革を採用した。これがいわゆるアクティベーションと定義される政策原理の説明に共通してみられる特徴である。よって、経済状況や政治的判断により、ワークフェアと差別化した政策がアクティベーションであるという評価がなされることがある（嶋内 2011: 183）。一方で、普遍主義的な給付を基調とする社会民主主義レジームの通説的な理解とは接続されず、様々な援助措置の裏で、給付要件の厳格さを提示するという「アメとムチ」を駆使した政策体系であると評価する議論も見られる（OECD編、濱口訳 2011: 265）。

OECDにとってのアクティベーションは、積極的労働市場政策と同義で用いられ、給付や効果的な職業訓練、公的雇用サービスを通じた自発的な求職活動を求めることが期待されている（高田 2015: 131）。積極的労働市場政策そのものは先に挙げたアクティベーションと比べて定義の範囲が狭く、再雇用支援が職業訓練かで支出の傾向に差があるとされている（Bonoli 2010: 441）が、両者の傾向の差は再雇用に特化するワーク・ファーストと、職業訓練投資を強化するアクティベーションといった類型ごとの特徴と一致している。その目標としても、社会的弱者を自立させる手段に、労働市場の参加を据える点で、1990年代のEUの雇用戦略に共通しているといえよう。

以上のように、アクティベーションは概念的に英米のワーク・ファースト、ワークフェアやOECDの積極的労働市場政策とは峻別される概念として用いられることが多い。しかし、アクティベーションが促進する政策の特徴は、職業訓練や就労支援の強化に限らない。これに関しては、アクティベーションが福祉の提供において、市民社会の活用を促進するという点も考慮しなければならない。

### C. アクティベーション政策における市民社会の活用

嶋内 (2011: 184) によれば、OECD のように労働市場参加にのみ注目するアクティベーションは「ワーク・アクティベーション」という一類型に収斂するという。これに加えて、失業者の参加を雇用労働に絞らず、多様な市民活動に従事させることで実現する「ソーシャル・アクティベーション」と呼ばれる類型も存在し、それら 2 つの類型が 1 つの政策に同時に存在する場合もあるという。特に両者の混合パターンはアンソニー・ギデンズが提唱し、1990 年代後半のイギリスにおいて実施された政治改革である「第 3 の道」に共通するものがある。「第 3 の道」は、イギリスの元来のワーク・ファースト的な側面を持つが、社会的弱者に対して就労支援のみならず、地域の活性化も含んだ包括的な政策プログラムの実行に特質を持っており、ワーク・ファーストにアクティベーションを移植した側面を持っている (仁平 2015: 181)。これは、ボランティアや NPO、社会的企業といった福祉の提供主体の広がり示されるように、政府の福祉サービス提供を代替する目的に市民社会の資源を活用することで、市場経済と福祉国家とのバランスをとり、社会的包摂が推進されることを目指したものである。

以上のように、アクティベーションが労働市場への参加、市民社会の活用に社会サービスの中心を置くのは、従来の福祉国家が対象としていた経済的な貧困の対応に限らず、社会的弱者が社会関係で排除されるプロセスを克服することに主眼があること (志賀 2013, 2015) に由来していると考えられる。つまり、雇用労働でも、それと区別される市民社会でも、貧困状態にある人々、失業状態にある人々に参加を通じた社会的包摂を推進することがアクティベーションの共通項としても見出すことが出来るのである。さらに、アクティベーションでは原則、国家による給付が抑制されることも共通項としても挙げられる。なぜなら、給付は社会参加を促進していくうえで、市民が福祉に依存するモラル・ハザードを引き起こす要因として理解されるためである (ギデンズ 2009: 119)。

ここまで、欧米先進国を中心に福祉国家がアクティベーション的転回の実験の内実を、先行研究を参照して捉えてきた。概して、社会参加を通じた自立に、市民活動を介して人々の関与を強めさせる一方で、国家が給付を提供することから撤退していく福祉国家の再編は、実際に民主主義国家の政治的過程を通じて支持調達がなされ、実現されていったものであると考えられる。ここに選好形成の具体的内実が示される必要性

が生じる。福祉国家のアクティベーション的転回は、世論といかにかわり得るのかについて検証するにあたり、福祉国家の支持態度に関する先行研究は、福祉国家の制度と労働市場との関わりや、市民社会との関わりにおいていかに議論されてきたかを検討する必要があるだろう。

## 3 福祉国家支持の規定要因に関する研究動向とアクティベーション的転回との対応関係

### A 福祉レジーム論を参照点とした福祉国家支持の規定要因に関する研究動向

本章では福祉国家支持の規定要因に関する先行研究のうち、制度と個人との関係に着目した研究群を参照することで、それらの研究群がアクティベーション的転回という福祉国家の再編に対して、どれほど対応関係を持つのかを検討する。

福祉国家への支持という従属変数には、各福祉政策そのものの支持という側面に加え、国家が福祉を行うことに対する支持という側面を持っており、「福祉+国家」という二面性を持ったものであると考えられる。その点で、国家が福祉による介入を行うことへの支持が、イデオロギーや価値意識に依拠して変動することが考えられる。例えば、Jæger (2006) によれば、再分配に対する平等主義が福祉支持を規定するといったことが見られるように、再分配への価値意識は国家がいかなる機能を持つべきかという意識を反映しているという。福祉国家そのものを理解する際にも、福祉レジーム論において「自由主義」「社会民主主義」「保守主義」といった名称がつけられることから分かる通り、ある一定のレジームを所与のものとしながら、そのレジームが正当性、公平性、正義に対する人々の態度や規範的な方向性を形成し、人々は、現在の状況的意見や特定の政策の評価とは無関係に福祉国家の活動を支援することができるという仮定がある (Mehlkop and Neumann 2012: 351)。これは、受給可能性のある人々が実際に受給を担う福祉国家を支持するという「自己利益 (self-interest)」に基づいた研究 (Svallfors 1997; Blekesaune and Quadagno 2003; Moene and Wallerstein 2003 など) とは異なる性質を持つ。福祉レジームを用いた先行研究では、例えば国家の役割に対して大きく評価する社会民主主義レジームにおいては普遍主義的な再分配が支持され、自由主義レジームにおいては国家の介入を最小化する方向として、選別的な再分配が支持されるという説明がなされること

が多い (Svallfors 2010)。

一方で、レジーム内で共有される価値意識に支持が左右される先の議論の発展系として、政府や制度への個人が持つ信頼が、支持の規定要因に介入することが主張されている (Edlund 1999)。この論点に対しては、国家間の政治制度や生活保障体系の差異に応じて異なる様態を示すものであると考えられる。例えば Svallfors (1999) では北欧諸国における政治アクターへの信頼は、福祉国家支持に対して統計的には影響を与えなかったことが確認されている。先に述べたような自由主義レジームで福祉国家が比較的小さいとされるのは、そうした国家による介入に対する疑念を反映していると表現されることがある (前掲 Svallfors 2010)。ただし、近年の池田 (2016) の研究では、政治アクターを、福祉政策を決定する政治家と、福祉を実行する官僚への信頼に峻別することで、それぞれに異なった支持体系を示していることが分かっている。このように、レジームの類型を参考としながら、それらの価値体系の中で規定される人々の意識を示していくのが、福祉国家支持の規定要因に関する研究では目指されていたのである。

## B 日本を対象とした福祉国家支持の規定要因に関する研究動向

エスピン＝アンデルセンの類型論では、日本は社会保障においては家族規範を強調した保守主義、企業福祉の発展に自由主義が見出される混合レジームと称される (Esping-Andersen 1997)。そのため、日本を対象とした支持態度の研究では、先の先行研究に倣う形でエスピン＝アンデルセンの福祉レジームをそのまま適用することが難しいと考えられる。実際に日本を対象とした支持意識の研究では、先の福祉レジームの適用ではなく、内在する再分配の価値観を詳細に検討する研究が見られる点に特徴がある。例えば武川 (2009, 2012)、武川・角・小川・米澤 (2018) の一連の研究群が代表的である。それらの研究では、給付を資力調査によって行うべきとする選別主義と、資力調査を伴わない普遍主義といった再分配の方法選択の意識を類型化する議論がある。加えて、これらの研究は、ニーズの大きさに対応する必要原則、社会保障費の支払いの大きさに対応する貢献原則といった再分配の原則の方向性も加味している。これによって、高福祉高負担や低福祉低負担への支持といった四象限の中の特定の様態を捉えるとともに、その変動を追っているものである。

## C アクティベーション的転回に対応した福祉国家支持の規定要因に関する研究動向

ここまでレビューしてきた先行研究群に参照されている制度は、多くがエスピン＝アンデルセンの福祉レジームによる説明が主であるが、前章のアクティベーション的転回に対応できるものも存在する。例えば先に述べた「信頼」はパットナム (2001: 206-007) では社会関係資本を特徴づけ、人々の社会の効率性を高めるものと定義され、Fukuyama (2000: 3) が信頼を社会関係資本の有無の付帯状況で生み出されるものと定義したように、信頼はアクティベーションが国家の代わりに要求する市民社会の社会関係資本の源泉となる指標の1つとなりうる。つまり、信頼に着目することは、アクティベーション的転回のうち、「ソーシャル・アクティベーション」の側面に注目する議論を行う可能性を持つものと言えよう。ただし実際には両者の関係は複雑であり、KumlinとRothstein (2005) のように、社会関係資本の質的差異によって、社会における個人間の信頼を破壊する場合もあれば、信頼を高める場合もあるという指摘がある。制度レベルでは、先の福祉レジームと市民社会との関係を捉える研究が存在する。例えば自由主義レジームに属する国の場合では、福祉国家への責任を低く見積もる一方で、社会関係資本の大きさが機能的に補完する (前掲Fukuyama 2000; Kääriäinen and Lehtonen 2006) が、社会民主主義レジームでは福祉国家による資源と市民社会の持つ社会関係資本が両立するという指摘もある (Kumlin 2002; 仁平 2014; 北井 2019)。

上記の制度レベルでの議論を踏まえると、周囲にある様々なケアの提供主体に応じて国家の責任の範囲を決定するという理論が上野 (2011: 218-219) から示唆されるように、個人レベルでも福祉の提供主体を多元的に捉える視点は、人々がそれを考慮したうえでいかに福祉国家への支持態度を示すかを検討することに繋がると考えられる。これに関係した先行研究において、例えば社会関係資本は個人の不平等に対する再分配意識の形成には関連が弱いことが指摘されている (van Oorschot and Finsveen 2009)。しかし、Nagayoshi and Sato (2014) では、信頼の体系のうち、見知らぬ他人も含めた全般的な信頼体系である「一般的信頼」の場合は、自己利益意識を弱めることで、福祉国家による再分配支持を強めるとされている。このように、社会関係資本が福祉国家を代替するものとして見出されるのかどうかという議論が制度レベルで論争的であるとともに (北井 2019)、個人の意識レベルでも、福

祉国家支持を取り巻く意識との関わりを中心に捉えられるかどうか、先行研究においても重要な論点であったといえよう。

以上の研究は直接の言及こそないが、アクティベーションのうち、「ソーシャル・アクティベーション」がその拠り所とする市民社会の大きさに着目したものであった一方で、労働市場への参加という「ワーク・アクティベーション」に注目した場合、先行研究では失業者への職業訓練や就労支援を主とする積極的労働市場政策の影響に着目した研究があるが、管見の限りこれらの数は多くない。しかし、その中でも存在する先行研究では、先に挙げた「一般的信頼」と福祉国家支持との関わりに対し、ワーク・アクティベーションが別様の影響力を持つとされている。例えば池田(2018)の実証的分析によれば、積極的労働市場政策が推進される国の場合、一般的信頼が福祉国家支持に対する効果は負に転じるという。この理由として、受益者と拠出者間の連帯が、福祉国家にではなく、両者の「一般的信頼」によってなされるというメカニズムの説明がなされているが、何よりもこれが示しているのは、先に社会関係資本の源泉として位置づけられていた信頼が、積極的労働市場政策の社会的包摂機能を通じて強まり、結果的に福祉国家を社会サービスの主体として選択する必然性がなくなっていく過程であろう。

#### 4 アクティベーション的転回を踏まえた福祉国家支持の研究の課題

##### A アクティベーションの政策領域を踏まえた分析モデルの提示

以上のように、先行研究においては市民社会における社会関係資本や積極的労働市場政策など、アクティベーションの諸側面が、福祉国家の支持態度をいかに規定するかを検討した議論が見られた。しかし、本研究の主旨に照らした場合、それらの議論における課題もまた存在する。本章では、福祉国家への支持態度の研究が、アクティベーション的転回を踏まえたうえで残す課題を示すこととする。

まず福祉国家のアクティベーション的転回を踏まえた議論には、ワーク・アクティベーションとソーシャル・アクティベーションという両方の側面を、国レベルの差異として操作化しながら、分析モデルを作成する必要があると考えられる。ワーク・アクティベーションについては、積極的労働市場政策支出を国レベル変数とすることで、その個人の福祉国家支持への影

響力に検討が行われていたが、ソーシャル・アクティベーションに対しては、「信頼」を個人レベルで内在するものとして扱う研究が主流であった。これはソーシャル・アクティベーションが拠り所とする社会関係資本、ないしそれらが人々の結びつき(=アソシエーション)を代表する変数として位置づけられている。しかし、ソーシャル・アクティベーションの側面に着目する場合は、それが目標とする社会参加の規模を変数として考慮し、ワーク・アクティベーションと合わせて検討する必要があるだろう。

##### B 福祉国家再編における支持調達の政治—スティグマと福祉イメージの政治—

さらに、これまで検討してきた福祉国家支持の研究においては、国家が福祉提供の在り方を再編していく際の支持調達の政治に着目したものが少ない。加藤(2011)は、福祉国家の再編分析において、人々の支持調達の際に特定のアイデアが要因として作用することを捉える視角を提示しているが、アクティベーションは支持調達の政治より、いかに市民を福祉の給付から自立した状態へ「活性化」するかという福祉国家からの離脱の政治が行われる側面がある。このメカニズムを、アクティベーション的転回においては考慮する必要があるが、これを詳しく検討する際には、まず福祉国家の支持調達の政治を捉える必要があるだろう。

もともと福祉の受給者が「救うに値するか」を有権者が判断する際には、受給者が置かれた状況に対する責任の所在や、その帰結として受給者をどのように捉えるかという意識も影響している。西尾(1994)によれば、公的扶助の受給者には、福祉国家を媒介としながら、身体的・精神的・経済的依存といった複数のスティグマが絡み合って課されるという。例えば「援助に値する」かどうかを決定する資力調査の厳格さには、リスク管理のできない「怠惰さ」というスティグマを根拠に、貧困に陥った原因を個人に帰結させる傾向が反映されている。実際に、福祉国家と世論の関係をめぐる議論には、特に生活保護に対する支持に受給者へのイメージが影響するという堀江(2012)の指摘がある。我が国の「生活保護バッシング」にも見られるように、受給者に対して「怠惰である」などの否定的なスティグマを世論として用いながら、「救うに値しない」と判断させようとする「福祉イメージの政治(堀江 2008)」が、特に福祉国家の給付的側面に対しては生じうるのである。これは、アクティベーション的転回において生じる支持調達の政治にも同様の適

用可能性があると考えられる。なお、それはアクティベーションの二側面の両方に存在しているため、それぞれを便宜上峻別しながら、具体的な内実を検討していく必要があるだろう。

## 1 ワーク・アクティベーションに対する支持離脱の政治

まずワーク・アクティベーションにおいては、従来の福祉給付に伴う受給者へのスティグマが参照され、福祉国家からの離脱を促すと考えられる。例えば「第3の道」では、失業者、無業者の社会参加を促進する「ポジティブ・ウェルフェア」を実行する一方で、給付のモラルハザードへの対処をすることで、市民社会の肥大化を防ごうとする（ギデンズ 2009: 16-17）。我が国のアクティベーションの導入にあたる求職者支援制度の創設過程では、雇用保険の適用範囲を保険加入者以外に拡大するにあたって、受給者のモラルハザードを防ぐように資力調査等の受給資格審査が厳格化されている（濱口 2011; 金井 2015）。この場合、給付を抑えるためのレトリックに、給付依存的な受給者が表象される事例が見られることがある。しかし、アクティベーションが進めるのは、従来の福祉給付の抑制に限らない。Mead (1997) は、受給の在り方の変化だけでなく、国家の受給者に対する介入形式の変化が起きていることを、有権者の支持態度から理論的に提示している。有権者にとって、社会的弱者をどのように救うのかに対して、全面的に撤退することもなく、「援助に値する」と判断する代わりに、弱者に一定の望ましい態度を要求するのである。Meadによれば、これが「監視的アプローチ」という新たな政策介入を生み出すものであるという。具体的には、受給者の就労支援機会や訓練への全面的参加を要求し、不参加の人々に対しては、給付を差し止めにするといったサンクションが作動するのである。つまり、受給者が貧困であることによって生み出されるスティグマとは別に、就労支援などへの参加の可否によって「救うに値するか」を決める政治が作動しているといえよう。

ただし、サンクションといった個人への介入手段は、ワーク・アクティベーションのあくまで一側面に過ぎないという指摘もある。例えばMoreira (2008) は、教育訓練への参加義務や就労義務の厳格さといった側面以外にも、アクティベーションが受給者に要求する水準は、就労先の企業の選択や、地域の慈善団体を通じたアンペイド・ワークへの自由さも踏まえられており、社会参加を最大化するための個人の権利保

障に対して多様性があるという。加えて、Lodemel と Moreira (2014) の2000年代以降のヨーロッパのアクティベーションの変容を精緻に国際比較した研究では、ヨーロッパ各国では積極的労働市場政策支出の規模を減らしていく代わりに、各種の給付付き税額控除を通じて、先の規律訓練型の介入から就労へのインセンティブを与えることによる受給者の行動変容を促すような措置を取るようになったという。これは、貧困に陥った人々が労働市場参加を果たすために必要な給付額を満たし、スティグマの付与に至らないような改善を果たしているという指摘もある（高田 2015: 133）。

## 2 ソーシャル・アクティベーションにおける支持離脱の政治

しかし、ソーシャル・アクティベーションを踏まえた場合、先に挙げた負の側面をぬぐいきれない。渋谷 (2003) によれば、失業者への手当を所属するコミュニティへの主体の能動的な活動の見返りとして支給する制度は「労働」と「社会参加活動」の境界を曖昧にするとともに、一連の役に立つ「活動」へ両者を収斂させ、役に立たない「無為」との差を明確にするという。そして、ある生活を営むシチズンシップの条件はコミュニティ「活動」を軸にしたものへと変容していく。そのうえで、第3の道に代表されるソーシャル・アクティベーションはニコラス・ローズの述べる「コミュニティを通じた統治」の道徳的主体を生み出すテクノロジーとなるとされている。その結果、参加への選択に向かい、自律性と責任のある市民の条件に不適合な者は、「怠惰」とともに、「モラルを欠いたもの」とみなされる（前掲 渋谷: 52）。社会参加を促進していくアクティベーションは、連帯をする他者を選別し、受給者に対してのスティグマをもとに福祉国家からの離脱を促していく。そして、その作用は先行研究で取り上げられてきた「信頼」では見出せない周辺化された領域で強固に形成されていくのである。これはボーガム (2016) が貧困の形態の特徴を詳細に検討する中から示したように、失業率の低下や経済発展した社会状況の中で、いまだ存在する貧困層に「社会不適合者」とスティグマを付与する「マージナルな貧困」の社会があることから示唆されよう。貧困に対してスティグマが与えられ、「援助に値するか」を判断するように、いかに「参加」しているかで「援助に値するか」を推し量る。そうした政治変容が、福祉国家のアクティベーション的転回では生じているのでは

ないだろうか。

## 5 本研究のまとめと今後の展望

本研究では、福祉国家への支持に対する規定要因を探究する先行研究群が、福祉国家のアクティベーションの転回に対してどれほど議論が対応しており、どこに課題が残るかにについて論じてきた。具体的には、アクティベーションが拠り所とする市民社会、積極的労働市場政策の大きさに着目する支持態度の研究が見られた。しかしながら、アクティベーションがもたらす支持調達のとおりという政治変容を、世論としての社会意識から捉える点に課題があることを示した。これは福祉国家の支持に対するメカニズムに、新たな分析課題を提示するものである。それは、福祉国家からの離脱が、社会参加をしないという「無業」であることのスティグマによっていかに促進されるか、そしてそれが、アクティベーションによってどれほど強められるのかということにある。この検証にあたっては、アクティベーションの導入と普及の展開を考慮すると、国際比較による検証が不可欠であろう。具体的には、積極的労働市場政策や、市民社会、社会参加の国家間の大きさの違いによって、個人の意識間の連関が強まるかどうかを、これまでの先行研究が行ってきた計量社会学の手法を取りながら検証する必要がある。そして、これは福祉国家への支持に対しては間接的な関係を持つ課題ではあるが、アクティベーションが無業者へのスティグマを強化するかどうかを、より実証的に示す必要もあると考えられる。しかし、ゴッフマン(1963=2001)の代表的な研究が示すように、社会関係の中で相互的に構成されるものであるという立場を鑑みると、スティグマは変数として個人々人からの測定が難しい側面もある。しかし、福祉国家からの離脱を促す際に参照される無業者へのスティグマは、個人の保有する価値意識として集合的に、国家間で比較可能な側面も持ちうる。これにより、個人レベルでも社会意識としての測定がある程度可能であり、その点に立脚しながら、分析モデルを作成していくことが可能であるといえよう。

本研究は福祉国家の変容を、アクティベーションの導入と普及に着目した点で、福祉国家再編の広範な議論の一部に焦点化したに過ぎない。今後は、現代の福祉国家を捉える分析視角の発展とともに示される新たな理論的バックグラウンドに基づき、その変容の世論に対する影響を考慮することで、福祉国家への支持のメ

カニズムに対する知見に、新たな可能性を提示する必要がある。これによって、過度な再分配からの離脱を防ぎ、連帯の在り方を検討するための、さらなる知見の蓄積に貢献できるだろう。

以上をもって、本研究の結びとする。

## 引用文献

- Blekesaune, M. and Quadagno, J. 2003. "Public Attitudes toward Welfare State Policies: A comparative analysis of 24 nations", *European Sociological Review*, 19(5):415-427.
- Bonoli, G. 2010. "The Political Economy of Active Labor-Market Policy", *Politics & Society*, (38):435-457.
- Edlund, J. 1999. "Trust in Government and Welfare Regimes: Attitudes to Redistribution and Financial Cheating in the USA and Norway", *European Journal of Political Research*, 35(3):341-370.
- Esping-Andersen, G. 1997. "Hybrid or Unique? The Distinctiveness of the Japanese Welfare State", *Journal of European Social Policy*, 7:179-189.
- エスピーン-アンデルセン, G. 岡沢憲夫訳. 『福祉資本主義の3つの世界: 比較福祉国家の理論と動態』, ミネルヴァ書房, 2001.
- Fukuyama, F. 2000. "Social Capital and Civil Society", *IMF working paper*: 1-19.
- ギデンズ, A., 渡辺聰子訳. 『日本の新たな「第三の道」—市場主義改革と福祉改革の同時推進』, ダイアモンド社, 2009.
- ゴッフマン, E., 石黒毅訳. 『スティグマの社会学—烙印を押されたアイデンティティ』, せりか書房, 1963=2001.
- 濱口桂一郎. 2011. 「労働法の立法学（第27回）求職者支援制度の成立」, 『季刊労働法』, 第235号, pp.209-223.
- 堀江孝司. 2008. 「福祉イメージの政治」, 『人間文化研究所年報』, 第3号, pp.5-8.
- 堀江孝司. 2012. 「第5章 福祉政治と世論—学習する世論と世論に働きかける政治」, 宮本太郎編著『福祉+α 2 福祉政治』, ミネルヴァ書房, pp.85-110
- 池田裕. 2016. 「政治的信頼と福祉国家への支持: 調整変数としての失業率」, 『ソシオロジ』, 第61巻, 第1号, pp.3-21.
- 池田裕. 2018. 「一般的信頼と福祉国家への支持: ISSPのデータを用いたマルチレベル分析」, 『福祉社会学研究』, 第15巻, pp.165-187.
- 池上岳彦. 2001. 「3 ワークフェア概念と福祉国家論の転換: 分権的『福祉政府』へ向けて(『福祉国家』の射程)」, 『社会政策学会誌』, 第6巻, pp.43-58.
- Jæger, M.M. 2006. "Welfare Regimes and Attitudes Towards Redistribution: The Regime Hypothesis Revisited". *European Sociological Review*, 22(2):157-170.
- Kääriäinen, J. and Lehtonen, H. 2006. "The Variety of Social Capital in Welfare State Regimes - A Comparative Study of 21 Countries", *European Societies*, 8(1):27-57.
- 加藤雅俊. 2011. 「福祉国家再編分析におけるアイデア・利益・制度(二): 制度変化の政治学的分析に向けて」, 『北大法学論集』, 第62巻, 第2号, pp.1-48.
- 金井郁. 2015. 「雇用保険の適用拡大と求職者支援制度の創設」, 『日



- 本労働政策研究雑誌』, 第57巻, 第6号, pp.66-78.
- 北井万裕子. 2019. 「社会関係資本の類型と福祉国家の寛容性との関係についての検討」, 『社会政策』, 第10巻, 第3号, pp.107-118.
- Kumlin, S. *The Personal and the Political: How Personal Welfare State Experiences Affect Political Trust and Ideology*, Palgrave Macmillan, 2002.
- Lodemel, I. and Moreira, A. *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence (International Policy Exchange)*, Oxford University Press, 2014.
- Kumlin, S. and Rothstein, B. 2005. "Making and Breaking Social Capital" The Impact of Welfare-State Institutions, *Comparative Political Studies*, 38(4):339-365.
- Mead, L. *The New Paternalism: Supervisory Approach to Poverty*, Brookings Institution Press, 1997.
- Mehlkop, G. and Neumann, R. 2012. "Explaining preferences for redistribution: A unified framework to account for institutional approaches economic self-interest for the case of monetary transfers for families and children", *European Journal of Political Research*, 51: 350-381.
- 宮本太郎. 1999. 「福祉多元主義の理論と現実」, 川口清史・富沢賢治編『福祉社会と非営利・協同セクター—ヨーロッパの挑戦と日本の課題』, 日本経済評論社, pp.179-203.
- 宮本太郎編. 『福祉+α2福祉政治』, ミネルヴァ書房, 2012.
- Moene, K. O. and Wallerstein, M. 2003. "Earnings Inequality and Welfare Spending: A Disaggregated Analysis", *World Politics*, 55(4):485-516.
- Moreira, A. *The Activation Dilemma: Reconciling the Fairness and Effectiveness of Minimum Income Schemes in Europe*, The University of Chicago Press, 2008.
- Nagayoshi, K. and Sato, Y. 2014. "Who supports redistributive policies in contemporary Japan? An integrative approach to self-interest and trust models", *International Sociology*, 29(4): 302-323.
- 仁平典宏. 2014. 「福祉国家と市民社会の「相互排除パラダイム」を再考する(特集 比較福祉研究の新展開)」, 『福祉社会学研究』, 第11巻, pp.46-59.
- 仁平典宏. 2015. 「〈教育〉化する社会保障と社会的排除—ワークフェア・人的資本・統治性」, 『教育社会学研究』, 第96巻, pp.175-196.
- 日本労働政策研究・研修機構. 『労働政策研究報告書No.3 先進諸国の雇用戦略に関する研究』, 2004.
- 西尾祐吾. 『貧困・スティグマ・公的扶助—社会福祉の原点をさぐる』, 相川書房, 1994.
- OECD編著, 濱口桂一郎訳. 『日本の労働市場改革—OECDアクティベーション政策レビュー: 日本』, 明石書店, 2011.
- バットナム, R. D. 河田潤一訳. 『哲学する民主主義—伝統と改革の市民構造』NTT出版株式会社, 2001.
- Raeymaeckers, P., Leibetseder, B., Fluder, R., Gubrium, E. and Dierckx, D. 2017. "The 'activation turn' and the new horizontal division of labour at the local level: the case of social assistance services in Austria, Belgium, Norway and Switzerland." *Social Services Disrupted: Changes, Challenges and Policy Implications for Europe in Times of Austerity*. Edward Elgar Publishing 7:155-175.
- 志賀信夫. 2013. 「ベーシック・インカムの理念と実現プロセス」, 『季刊経済理論』, 第50巻, 第3号, pp.53-64.
- 志賀信夫. 2015. 「『参加所得』構想の検討」, 『社会政策』第6巻, 第3号, pp.98-109.
- 渋谷望. 『魂の労働: ネオリベリズムの権力論』, 青土社, 2003.
- 嶋内健. 2011. 「社会的包摂としてのアクティベーション政策の意義と限界—ワーク・アクティベーションとソーシャル・アクティベーション」, 『立命館産業社会論集』, 第47巻, 第1号, pp.173-194.
- ポーガム, S. 川野英二・中條健志訳. 『貧困の基本形態: 社会的紐帯の社会学』, 新泉社, 2016.
- ロザンヴァロン, P. 北垣徹訳. 『連帯の新たなる哲学: 福祉国家再考』, 勁草書房, 2006.
- Svallfors, S. 1997. "Worlds of Welfare and Attitudes to Redistribution: A Comparison of Eight Western Nations" *European Sociological Review*, 13(3):283-304.
- Svallfors, S. 1999. "Political trust and attitudes towards redistribution: A comparison of Sweden and Norway" *European Societies*, 1(2):241-268.
- Svallfors, S. 2010. 'Public Attitudes' *The Oxford Handbook of the Welfare State*, OUP Oxford:1-11.
- 高田和夫. 2015. 「日本の積極的労働市場政策」, 『社会政策』, 第7巻, 第1号, pp.126-136.
- 武川正吾. 『社会政策の社会学: ネオリベリズムの彼方へ』, ミネルヴァ書房, 2009.
- 武川正吾. 2012. 「2000年代の社会意識の変化—ネオリベリズムか福祉国家か」, 武川正吾・白波瀬佐和子編『格差社会の福祉と意識』, 東京大学出版会, pp.11-32.
- 武川正吾・角能・小川和孝・米澤旦. 2018. 「高福祉高負担論への支持動向の反転—2010年代の変化に注目して」, 『社会政策』, 第10巻, 第2号, pp.129-142.
- 上野千鶴子. 『ケアの社会学—当事者主権の福祉社会へ』, 太田出版, 2011.
- 埋橋孝文編著. 『ワークフェア: 排除から包摂へ?』, 法律文化社, 2007.
- van Oorschot, W. and Finsveen, E. 2009. "The welfare state and social capital inequality: An empirical exploration using longitudinal European / World Values Study data from 13 Western welfare states", *European Societies*, 11: 189-210.

(指導教員 仁平典宏准教授)