

デンマーク福祉国家の歴史的変遷とシティズンシップ —救貧法からアクティベーションまで—¹⁾

嶋内 健*

本論文の目的は、デンマーク福祉国家の変化をシティズンシップの観点から分析し、1990年代半ば以降の福祉国家再編の意義を解釈することである。とりわけ、より長期的な歴史的観点のなかで、アクティベーション政策を理解することが本稿の特徴である。本論では、第1に、主に失業保険と公的扶助に焦点を当てながら、デンマーク福祉国家史を6つの時代に区分したうえで説明する。すなわち、救貧法の時代、1890年代から1920年代、1930年代から1950年代、1950年代から1970年代前半、1970年代後半から1990年代初め、そして1994年以降である。第2に、近年のシティズンシップ論における、アクティブ・シティズンシップの議論を、社会自由主義、リバタリアニズム、市民共和主義の3つの観点から概観する。最後に、シティズンシップの観点から、デンマーク福祉国家の歴史的發展を考察し、シティズンシップからアクティブ・シティズンシップに基づく社会政策への移行が確認される。デンマーク福祉国家は、労働市場への統合が困難な周辺化した人々にとって、より厳しい状況に変化しつつあることを指摘する。

キーワード：デンマーク、福祉国家、シティズンシップ、救貧法、アクティベーション

はじめに

デンマークは、1990年代の福祉国家再編によって、経済パフォーマンスを大きく改善し、国際的に高い関心を集めている。とりわけ注目されているアクティベーション²⁾は、この再編過程において本格的に導入された。それは、失業者に所得保障を提供する代わりに、職業訓練や教育を義務づけることで、失業者の雇用確保能力（エンプロイアビリティ）を向上する政策である。失業から就労への移行をスムーズにし、

失業の長期化を予防する点が、EUやOECDから評価されている。EUはアクティベーションのような積極的労働市場政策を、社会的排除との闘いにおける最重要手段に位置づけてきたが、欧州委員会の解釈する社会的包摂は、労働市場への包摂に偏向していることがこれまで批判されている（中村、2002）。そこで、本来の社会的排除概念が有している剝奪の多次元性を考慮するとき、果たして現行のアクティベーションは、労働市場への包摂に限定されない真に社会的包摂政策たり得ているのかが問われる。

デンマークのアクティベーションに関する研究は、2000年前後から活発化し、いくつかの重要な論点が提示されてきた。先行研究を社会的

* 立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程

排除／包摂の観点から見た場合、失業給付受給者に労働市場統合の効果が認められるが、公的扶助受給者にはほとんどその効果が無いという現実には、アクティベーションの最大の問題である (Elm Larsen, 2005)。つまり、公的扶助受給者に多いと思われる長期失業者や移民などは、給付資格を得るために、効果の見込めないプログラムに延々と参加させられ、あたかも罰せられているかのような感覚に苛まれることがある。

しかし、なぜ政府は公的扶助受給者にとって効果が無いと実証済みのプログラムを、懲罰のように課し続けるのだろうか。この問いに答えるためには、デンマーク福祉国家の歴史を紐解く必要がある。なぜなら、福祉と就労をめぐる問題は、福祉国家が誕生する前後から既に論点となっていたからだ。その論点とは、公的福祉を正当化するための互酬性、つまり福祉を享受する社会権と労働との関係性である。アクティベーションに関するほとんど全ての先行研究は、1980年代から2000年代までを分析対象としているため、上記のようなアクティベーションの問題点を批判しても、問題の根本的な原因を指摘することはない。例えば、デンマークのアクティベーションに関して、最も批判的な研究の1つである Lind & Hornemann Møller (2006) でさえ、問題が根本的に由来するところについては触れていない。

したがって、本稿は、より長期的にデンマーク福祉国家の歴史の変遷を追うことで、福祉国家における福祉と労働の構造を明らかにし、それはアクティベーションがときには懲罰や管理として機能する要因となることを指摘する。

I 本論文の構成

本稿では、第1にデンマーク福祉国家の歴史的展開を記述することで、アクティベーションに至るまでの大まかな流れを把握する。

第2に、シティズンシップ論を整理することで、分析を展開するための理論的ツールを準備する。シティズンシップとは、市民の権利と義務の関係だけでなく、道徳的市民としての規範を含む概念であり、社会政策研究や現代政治理論における重要なトピックの1つである。福祉国家との関連で言えば、福祉を享受する市民の権利と義務のほか、それを享受するに相応しい道徳的行為を含む。シティズンシップには、何が市民の権利と義務であり、誰が道徳的市民なのかを示す普遍的な定義はなく、それは時代や国の脈絡に依存する可変的な概念である。このように考えれば、福祉をめぐる新しい言説が、旧来の言説に取って代わるとき、福祉享受の資格基準、条件、メンバーシップ、あるいは受給に値する市民性が、歴史的脈絡のなかでいかに変化したのかをシティズンシップを通して説明できる。したがって、シティズンシップ論は福祉国家の分析にとって極めて有意義である。

最後に、デンマーク福祉国家の歴史の変遷をシティズンシップ論から考察することで、デンマーク福祉国家の変化の分析を試みたい。

II デンマーク福祉国家の歴史の変遷

1. 救貧法の時代

デンマーク初の全国的な救貧法は1708年に制定された。救済の決定は、監査官が貧者を「価値のある」貧者と「価値のない」貧者に選別し

て行った。「価値のない」貧者とは、例えば、暴飲によって、自らの困窮に至る行為をした者を意味した。逆に、「価値のある」貧者には、主に地方政府が財源を拠出し、救貧を行った (Levine, 1988, p. 74)。

救貧法による救済は、市民的地位の失効を意味した。具体的には公民権の喪失である。1849年6月に制定されたデンマーク憲法には、救貧を受けた者の公民権失効条項があった (Greve, 1999, p. 30)。また、女性と使用人も、成人でありながら公民権は与えられなかった。つまり、救貧を受けた者は、彼女たちと同様に2級市民としての扱いを受けた。救貧を受ける貧者は、労役所や救貧院への収容を要請され、無給の強制労働が課された。収容された貧者は規律の遵守や、特定のモラルに従うことが要求された。義務の怠り、当局に対する反抗的な態度、暴飲、労働意欲の欠如、許可無く労役所や救貧院を去ることなどが禁止され、もしこのような行為をした場合は、最大で6ヶ月間監獄へ収監されることもあった (Levine, p. 75, 79)。

救貧法の目的の1つは、貧者を脅すことで公的機関からの支援を思い止まらせ、それでも支援を受ける者にはスティグマを刻みつけることである。救貧法の下で、貧者を管理したのは地方公務員だった。救貧法は給付額の規模には触れておらず、支援の規模と性質は地方公務員によって決定されると規定していた。つまり、法の執行者たる地方公務員は、救貧を受ける人たちに対して、絶大な自由裁量権を行使できた (Ibid., pp. 80-81)。

以上の救貧法の説明から明らかなのは、救済の対象者は、見返りとして労働を提供する義務を負っており、対象者の生活は厳格に管理されていたことである。ここに福祉と労働の互酬性

に関わる発端が垣間見られる。

2. 萌芽期：1890年代から1920年代

この時期には、産業革命に伴う貧困などの社会問題を背景に、今後の福祉国家を基礎づける大きな改革が実施された。具体的には、1891年の救貧法改正、1892年の疾病保険改革、1898年の労働災害保険改革、1907年の失業保険改革の4つである。以下では、失業との関係が深い老齢年金と失業保険について述べる。

(1) 老齢年金

デンマークの社会政策において、歴史上最も早く救貧法から分離したのが、1891年に施行された老齢年金 (old-age pension) と呼ばれる所得保障制度だった。同時代のドイツにおける年金が保険料を徴収したのに対し、デンマークのそれは保険料を納める必要のない、純粹に公的な非拠出型の年金制度として成立した。財政の仕組みは、地方政府が財源を拠出し、国家が地方政府負担の半分を財政支援するものだった。老齢年金は、生計に必要な手段を持たない60歳以上の全ての市民が受給可能であり、救貧法のように、公民権の喪失には至らなかった。その意味で、老齢年金は国家が財源を拠出し、救貧法から分離した最初の社会政策であると指摘されている (Christiansen & Petersen, 2001; Nørgaard, 2000)。

老齢年金が成立する論拠となったのは、貧窮に苦しむ高齢者が「価値のある」貧者と見なされたからである。高齢者は、その生涯において生産的機能を果たし、社会に貢献した存在と認められたので、そのような人たちを懲罰の場所に留置させるべきではない、という議論が起きた。社会民主党 *Det Danske Socialdemokrati* のある下院議員は、「社会への貢献で自らを疲弊

させてきた名誉ある男性と女性は、人間として自らの老後により多くを求める権利を有する」(Levine, 1988, p. 81), と指摘した。

とはいえ、この時代の福祉思想は、自助(self-help)の原則が一般的だった。改革のために救貧法委員会が政府から任命された。同委員会の保守勢力だった右翼党 *Højre* 出身者たちは、自助の伝統から国家の福祉施策になることで、道徳的退廃の拡大を懸念した(Baldwin, 1990, p. 66)。最終的に、ニード・テストを実施し、貧しい60歳以上に提供されることになり、老齢年金は公的扶助として供給されることになった。さらに受給者は、道徳的に「正しく」ふるまうことが期待された。具体的には、受給前の10年間で救貧法の支援を受けた者は、年金を受給できなかった(Petersen & Åmark, 2006, pp. 151-152)。それらの人々は、自助の原則から外れると判断されたからである。当局から「正しい」と判断された高齢者のみが救貧法の屈辱から解放され、それ以外の者との間に明確な区別が存在した。このように、初めて国家が抛出することで、デンマーク福祉国家形成の第一歩となった貧困対策は、「価値のある」高齢者だけが選別され、それは結局、救貧法の流れを受け継いだものとなった。

(2) 失業保険

1907年に成立した失業保険法は、同じ貧困対策でありながら、老齢年金とは異なる論理の上に構築された。老齢年金は救貧法をルーツとしていたが、失業保険制度は労働者の共済組合がベースとなっている。北欧諸国には、伝統的に多くのアソシエーションが存在してきた。デンマークでは、かつてギルドが職業を独占していた時代以降、多数の職業別自助組織が形成され、ギルド制度の廃止後は労働組合がこれを再

構築し、自助活動を継続していた。この制度的な遺産が1892年の疾病保険法制定の基盤となり、失業保険制度は疾病保険をモデルとして構築された(Levine, 1988, p. 85)。

失業保険は、職業に基づいたアソシエーションの、任意のメンバーシップで成り立っていた。失業保険基金はこのアソシエーションによって管理されており、その形態は現在でも継続されている。財源は加入者の保険料、国家の助成金、地方政府の任意助成金から調達されていた。同基金は、形式的には労働組合から独立していることになっていたが、事実上は労働組合が支配していた。アソシエーションによる管理は、失業協議会というコーポラティズムの団体によって監視された。雇用主の代表者は含まれておらず、国家と労組の代表者から構成されていた(Nørgaard, 2000, p. 203)。

1907年の失業保険法制定の背景は以下のとおりである。産業化の過程で生じた「失業」という新しいリスクに対処するために、社会学者たちは、海外の文献や事例を通して多様な政策を分析した。公的扶助や強制保険も検討されたが、彼らは救貧パラダイムの転換を志向し、最終的に、強制保険は機能しないという結論に至った。さらに、「非自発的失業」と「自発的失業」の識別が困難なことから、労働者自身が責任を負うシステムに道を見だし、ケルンやバーゼルなどの都市で実施されていたゲント制度が、最善の解決策であるという結論に達した(Edling, 2006, p. 104; Nørgaard, 2000, p. 204)。

ここで留意しておきたいのが、この失業保険もまた、受給資格に道徳的規範を伴っていたことである。「この基金は『道徳的または身体的な理由』で、メンバーを拒否する権利を(内務大臣に上訴可能な)持っていた」(Levine, 1988,

p. 94)。失業保険法は基金に対して、労働を怠った者、工作中に酔態を晒した者、無秩序なふるまいを行った者、能力に見合って提供された仕事を拒否した者などへの給付を禁じていた。また、疾病手当や貧民救済を受けた者も、同様に受給資格が与えられなかった。このように、失業保険法は細かな規定によって「給付に値する失業者」を定義していた。これらの規定は、労働組合が追求した勤勉と節度の価値に一致していた (Edling, 2006, pp. 109-110)。

ここまでの老齢年金と失業保険の成立過程から明らかになったことを簡潔にまとめよう。この時代は、国家が初めて社会的支出に責任を負ったことから、デンマーク福祉国家の嚆矢と言えるだろう。他方で、公的給付の資格者となり得た人々を改めて確認すれば、老齢年金における「価値のある」高齢者とは、労働によって社会に貢献し、救貧法の救済を受けなかった人々であり、失業保険における「給付に値する失業者」とは、失業保険基金加入の労働者且つ勤労倫理を実践する人々だった。受給資格判定の判断基準となったのは労働であった。つまり、デンマーク福祉国家はその起源において、受給条件としての労働は切り離しがたいものであり、敷衍して言えば、福祉は労働の提供をもって正当化されたのである。

3. 形成期：1930年代から1950年代

第1次世界大戦と第2次世界大戦の戦間期、すなわち、1920年代と30年代は失業が社会の大きな論点だった。1930年代に入り大恐慌の影響が深刻化し、農産物の売り上げや価格問題に直面し、多くの農家は債務超過とそれによる農地の売却を余儀なくされていた。

経済危機が喫緊の課題となる一方で、政治権

力のバランスに変化が訪れた。自由主義的な農民勢力が弱まり、社会民主主義の労働運動が台頭した。社会民主党はブルーカラーだけでなく、ホワイトカラーや都市のプチ・ブルジョアジーを支持勢力として取り込み、国民の間で幅広い支持を獲得し始めた (Edling, 2006, p. 16)。そして1929年、社会民主党と急進左翼党 *Det Radikale Venstre* の連立政権が誕生し³⁾、1940年のナチスドイツによる占拠まで政権に就いた。

経済と政治の変化と軌を一にして、社会政策が基づく思想にも変化があった。その鍵となる人物が、1929年から35年まで社会大臣を務めたカール・クリスティアン・スタインケ Karl Kristian Steincke である。彼は1920年に、著書『社会保障システムの未来 *Fremtidnes Forsørgelsesvæsen*』を発表した。同書は、スウェーデンのミュルダール夫妻 Alva and Gunnar Myrdal が、ベストセラーとなった著書『人口問題の危機 *Kris i Befolkningsfrågan*』を1934年に発表するまでは、北欧の社会政策思想に最も大きなインパクトを与えたと言われている。彼は著書の中で、階級や性別にかかわらず、全ての市民の完全な社会権に基づく福祉の原則を提案し、全ての市民の生存のために最低生活水準を保証するのは国家の義務であると言及した (Christiansen & Petersen, 2001, p. 182)。ミュルダール夫妻が家族政策を通して、スウェーデンに普遍主義の原則を実現させたように、スタインケもまたデンマークの社会政策に普遍主義という新しい原則の導入に重要な役割を果たし、その理念は1930年代の社会立法に反映されていった。この原則は、従来のデンマークの福祉において有力だった自由主義的な自助原則や、慈善活動による救済事業とは明らかに異なっており、福祉国家の理念的基礎が示された点

で重要な意義を含んでいる。

このように政治と経済をめぐる状況が変わり、そして社会政策に対する考え方が変化するなかで、まずは失業保険システムが包括的で寛容になった。1932年、失業保険基金に対する国家の拠出が著しく増加した。基金の歳入のうち、メンバーが納める保険料の割合は、1931年から32年の間は70%だったものの、政府からの拠出が増加してからは50%未満に減少した（Topp, 2008, p. 75）。

給付条件は以下ようになった。給付額は従前所得の3分の2、最短6日の待機日、平均100日の受給期間、そして受給資格には2年間で少なくとも10ヶ月の雇用が要求された（*Ibid.*, p. 77）。加えて、1932年に「延長基金」制度が導入されたことで、失業保険基金への加入要件が緩和し、受給資格が寛容になった。これは失業給付の期限が切れてしまう長期失業者のための特別な「延長基金」を準備できない基金に対して、国が補助金を拠出するものであった。基金に加入する長期失業者が、失業保険の支援に留まるようにすることで、救貧法による支援に陥ることを防ごうとした（Edling, 2006, p. 119）。さらに、一時的ではあったが、無保険の失業者が雇用事務所に求職者として登録すれば、失業給付受給の資格を与えられる法案が国会で可決された（Topp, 2008, p. 82）。これらの出来事は、失業保険の資格、継続期間、給付、国家拠出のそれぞれが寛容さを増していったことを示すものである。

次に、地方政府が独自に行使していた貧者に対する措置の自由裁量が廃止された。これは1933年に議会で可決された社会改革法案のなかで言及された。従来は地方ごとに自由裁量が許されていたために、貧しい人々の処遇に関して、

教区や町ごとに大きな不平等があった。しかし、救済を受ける人々は平等に扱われるべきことを国家が承認した（Christiansen & Petersen, 2001, pp. 182-183）。

さらに、個々人の原因やニーズにかかわらず、国家は全ての市民の生存のために最低水準の福祉を提供する義務を負う、という理念を政策に導入した。換言すれば、社会的給付を受ける社会権を、全ての市民の法的権利として、国家が承認したのである。これはまさにスタインケの福祉思想の反映を示すものである。この時代、約50の異なる法律が4つの主要な法律に集約され、社会保障システムがよりシンプルになった。4つの法律とは、公的扶助、国民保険、雇用斡旋と失業保険、労働災害保険に関する法律である（Greve, 1999, pp. 37-38）。これらの改革によって、「経済的支援やケアを受ければ政治的権利を喪失する人々の数が大きく減少した」（Christiansen & Petersen, 2001, p. 183）。

しかしながら、改革には限界があったことも指摘しなければならない。社会権が法的権利として認められたとはいえ、それは地方自治体によるミーンズ・テスト付き給付への権利である。そして、救済に値しない貧者と判断された者は以前より減少したが、未だ当局の厳しい管理下に置かれ、扶助の見返りとして政治的権利の失効が規定されていた（Abrahamson, 2002, p. 59）。このような屈辱的な公的扶助のスキームを脱却するには、その後約30年を要する。Greve (1999)によれば、この時代の改革は、適度に寛容な水準の公的扶助をもたらしたが、適用されたのは厳密に規定された人々に対してだけだった。

このように、この時期の改革はいくらか問題点を含んでいた。しかし、大局を見れば改革に

は大きな意義があった。社会権を法的権利として国家が明記したことは、福祉国家の基礎の形成を意味し、デンマーク福祉国家史における重要なターニング・ポイントの1つであるのは間違いない。労働と福祉の関係については、上述の4法律のうち公的扶助を除けば、それらは賃金労働者のための法であり、労働者が人生において直面する共通リスク、すなわち病気、老い、失業、労働災害から社会保険を通じた保護が主な目的だった。失業保険基金に加入する組織労働者が、相対的に寛容な給付を獲得した反面、多くが賃金労働者ではなかった女性の適用範囲は、男性に比べて相当に低かった (Edling, 2006, p. 119)。つまり、この時代の福祉は、労働者中心に制度化されたものだった。1950年代に至るまで徐々に改革が実施されたが、基本的にこのような1933年改革の枠内に留まるものだった。

4. 黄金期：1950年代から1970年代前半

この時代は福祉国家がさらに発展した時期であり、いわゆる福祉国家の黄金期だった。女性労働力の商品化、困窮者に限定しない普遍主義的な社会的給付の拡がり、社会政策における新しい原則の導入などによって特徴づけられる。失業対策に関しては失業給付額が寛容になり、公的扶助法に大きな変化が訪れた。

発展の前提として、第二次世界大戦後の経済成長があった。福祉国家の発展が本格化した1950年代終わりから73年の石油危機までは、歴史上稀に見る経済の好調を維持した期間だった。経済成長に成功したことで、財政的に福祉国家の発展と強化に努めることができた。GNPに占める社会的支出の割合がそれを顕著に表しており、1950年の8%から1973年の23%

へと上昇した (Christiansen & Petersen, 2001, p. 184)。

政治的な動きとしては、1950年ごろから社会民主党の知識人たちが新しい政治戦略の必要性を議論し始めた。彼らは分配的側面の強い伝統的な政治路線からの脱却を構想し、それはやがて普遍的な福祉政策の構築に波及していった (Ibid., pp. 186-187)。

以上のような経済のおよび政治的な背景のもとで、失業保険は次のように改革された。前述したように、失業保険基金は職業別組合の強い伝統を持っていた。そのため、小規模な基金が多く存在し、低技能労働者と女性労働者の基金が慢性的な財源問題を抱えていた。戦後10年間は、それらの負担軽減措置がとられた。財源問題の調整が行われるなかで、歳入の多くが国からの拠出に変わった。また、増加するホワイトカラー組合が基金を設立し始め、新興中間層の大部分がカバーされた。1967年、所得の80%補償の失業給付額の上限基準が職業平均額から個人所得額に変わり、さらに、失業水準に応じて雇用主と労働者からの拠出額が変動していたが、国による拠出額が変動する形になった。受給の待機日も廃止された (Edling, 2006, p. 126, 133; Greve, 1999, p. 44)。

比較的大きな変化は、職業別基金が担っていた雇用斡旋サービスを、1969年に公的雇用サービスセンター *Arbejdsformidlingen* (AF) に移譲したことで、国が基金から失業者の求職活動の管理を引き継いだことだ。新設したAFに雇用斡旋サービスを集約したのである。失業保険基金には給付の支払いと、失業者の保険料と情報の管理が任された。結果的に、雇用斡旋を担う機関と手当を給付する機関が一時的に分離されることになった。さらに、基金が労組未加入

者に、40%高いメンバーシップ料金を請求することが廃止された⁴⁾ (Clasen & Viebrock, 2008, p. 440)。

失業保険制度がより寛容になる一方で、公的扶助に2つの大きな変化が起きた。第1の変化は1961年の公的扶助法改正である。救済に値する貧者と値しない貧者を区別した救貧法の名残を除去し、全ての扶助受給者は公民権、すなわち投票権と被選挙権の剝奪という屈辱から開放された。改正法の下では2つの受給カテゴリーが設定された。1つは通常の支援枠で、老齢年金とほぼ同じ水準に固定された。もう1つは特別支援枠で、シングル・ペアレントや難病の子どもをもつ親のように、特別なニーズを要する人に対してより高い給付水準が設定された (Abrahamson, 2002, p. 62; Greve, 1999, pp. 42-43)。1933年の社会改革でも消えなかった救貧法の屈辱的な要素が消失したという意味で、この改革は公的扶助に大きな進展をもたらした。さらに、この時代を象徴する新たな福祉原理が、第2の変化の1974年に導入された。それらは「リハビリテーション」、「予防」、「所得喪失」、「全体性」であり、部分的に1974年の法改正に反映された。

1960年、「リハビリテーション法 *Lov om revalidering*」が制定された。困難に直面した人々が将来的に自立可能になるために、機能回復訓練の提供を定めた (Abrahamson, 2002, p. 62)。これが政策的に示唆するところは、高齢者、アルコール中毒者、社会適応が困難な若者などに対して、従来の所得保障だけでなく、当事者にとって必要と判断されるならば、自立を促す教育や訓練を提供することである。リハビリテーションは貧困の予防という観点でも重要と考えられた。

1960年代後半から70年代前半にかけて「第3の社会改革」が実施された。すなわち1890年から1900年初頭の第1改革、1930年代の第2改革に続く大きな改革である。改革に大きな影響を与えたのは、1964年に任命された社会改革委員会だった。同委員会は社会政策の徹底した再検討に着手し、いくつかのレポートを公表した。委員会が勧告したのは、1933年の第2改革の枠組みを超越する新しい原理の導入だった。主に強調されたものは、リハビリテーションを含めた前述の4原則である。予防原則とは、クライアントの問題発生の初期における十分な支援が、問題の永続化を防ぎ、長期的に見れば、事後的な支援にかかるコストを軽減する、という考えである。所得喪失の原則は、どのような理由であれ、一時的な所得喪失の場合は、基礎自治体は寛容な経済補償を提供すべきであり、ミーンズ・テストはそのためにこそ利用されなければならない、という考えである。ミーンズ・テストを十分な量と質の支援提供の手段として位置づけた。全体性の原則とは、支援を実施する際はクライアントの置かれている様々な状況を調査したうえで実践する、という考えである。例えば、アルコール中毒者を支援するときは、治療だけでなく、雇用、住宅、家族などの問題なども含め、クライアントの抱える困難の全体性を調査して支援することである (Abrahamson, 2002, pp. 62-64; Christiansen & Petersen, 2001, p. 190; Greve, 1999, pp. 47-49)。

これらの諸原則が改革の基礎となり、1970年代にいくつかの法律が制定された。そのなかで、1974年に可決した新しい「公的扶助法 *Bistandsloven*」に以上の原則が導入された。この法律には、公的扶助は、他のあらゆる社会的給付が利用できないときにのみ提供される旨が

記されている。そして所得喪失の原則によって、廃止されていた地方政府の自由裁量権が復活し、短期間であればより高い給付を支給することが可能になった。しかし、自由裁量が逆にクライアントの冷遇に向かうことも想定されるので、上訴委員会に訴えるシステムも同時に設立された (Greve, 1999, p. 49)。ここにおいてデンマークの公的扶助は寛容さを極めた。また、これらの諸原理を効率的に実効するために、福祉システムの大規模な地方分権改革も同時期に行われた。

伝統的な労働者階級以外に、ホワイトカラー、パートタイム労働者、自営業者などが勃興し、新たに失業保険基金に包摂されることで、多様な労働者が給付へのアクセスを獲得した (Edling, 2006, p. 133)。家族政策や育児サービスを拡充し、女性労働力の商品化が進んだのもこの期間だった。商品化の進展によって、多くの女性が男性と同等に社会的給付の対象となる「労働者」としての地位を得た。これを理念的に支えていたのは、全ての人々に良き就労の機会を提供することで福祉国家を拡大するという、与党社会民主党の党是であった (Christiansen & Petersen, pp. 186-187)。

5. 危機の時代：1970年代後半から1990年代初め

1973年の石油危機を契機として、デンマークは慢性的な高失業と低成長経済を経験した。したがって、黄金期に実施された社会改革の理念は、実際のところ、この頃から実行可能性という点で潜在的な問題を含んでいた。黄金期を支えていたのは、農業、化学製品、テキスタイル、衣料品などの産業分野だったが、特に第2次産業の衰退は激しかった。デンマーク企業は早

い時期から国際競争に参加していたものの、それらの産業分野は競争の激しい市場であり、1970年代以降は低成長分野だった (Benner & Bundgaard, 2000, pp. 434-454)。製品技術の低さ、製造工程の効率の悪さなどの乏しい生産パフォーマンスも国内外から指摘されていた (*Ibid.*, p. 434; Torfing, 1999, p. 382)。

さらに、賃金抑制に失敗したことが、製品の競争力低下に追い打ちをかけた⁵⁾。つまり、デンマークは低成長の時代に入り、国内需要は落ち込み、失業は増加し、高い賃金は高騰し続け、それらは財政に悪影響を及ぼした。

それでも抜本的な改革は早急に実行されなかった。理由は主に2つある。1つは景気循環による一時的な不況だと考えられたからだ。もう1つは労働市場政策である。第2次産業の衰退を経験し、産業構造の転換を迫られていたものの、1980年代後半まで産業政策らしきものはほとんど存在せず、同時代のスウェーデンのような供給サイドへの支援策も、積極的労働市場政策も欠いていたために、中小企業の多いデンマークは、人員削減以外の調整手段をもっていなかった (Benner & Bundgaard, 2000)。その後、経済危機は当初の想定よりも深刻だと認識した政府は、失業リスクの特に高い人々を選別的に対象にした訓練と、労働市場の不均衡を是正するために、労働力供給の削減施策を労働市場政策として導入した。

こうした経済危機にもかかわらず、失業保険制度の寛容な受給期間は、その影響をほとんど受けなかった。歴史的に労組も雇用主も容易な解雇を受け入れており、1899年の労使協定以降、極めて柔軟な労働市場が成立していた。しかも、スウェーデンのような積極的労働市場政策の欠如を考えれば、高水準の失業給付は労働

者にとって不可欠な補償だった。1970年代初めに給付期間が2年半に延長された。1975年から82年まで社会民主党が主導した政府は、ケインズ主義的な公共支出による有効需要拡大の効果を期待した。その一例が、長期失業者の失業手当受給期間の延長である（Abrahamson, 2002, p. 65; Goul Andersen, 2001, pp. 9-10）。

しかし、長期化する高失業に対処するために、政府は1979年に「就労提供事業 *jobtilbudsordningen*」を導入した。失業保険に加入し、失業から2年以上経過する長期失業者は、政府が提供する「補助金付雇用」を受け入れる義務を負い、少なくとも失業手当の受給資格を取得する7ヶ月から9ヶ月の就労義務があった。同事業は、長期失業者を雇用する民間セクターに賃金補助を支払い、参加者にOJTを与え、あわよくば受け入れ先での彼らの常勤雇用化を期待した（Walker, 1984, pp. 170-171）。また、労働能力の維持や失業保険システムに留まることも意図されていた（Buksti, 1984, pp. 226-227）。とはいえ、長期失業者を常勤雇用する需要はほとんどなく、結果的に公的セクターが長期失業者を雇う義務を負った。公的雇用されたほとんど全ての失業者は、失業手当の資格を得る7ヶ月後にレイオフされ、再び失業手当受給者に戻った。これを繰り返すことで、長期失業者は半永久的に失業手当を受給できたが、1985年に保守政権は、同事業への参加を最多2回に制限した。しかしなお失業者は最大で9年間も給付システムに留まることができた。労働者の高度な「脱商品化」を達成したシステムと言えるかもしれないが、実際に起きていたのは、「失業者の『人工的な雇用』の内と外の循環」（Abrahamson, 2002, p. 60）だった。

また、「任意早期退職年金制度 *efterløn*」が1979

年からスタートした。同制度は1977年に設立された「ワーク・シェアリング委員会 *Udvalget af 1977 om Fordeling af Arbejdet*」の勧告に従って立法化された（Walker, 1984, p. 173）。60歳から66歳までの失業保険加入者のうち、一定の職歴を有する者だけが、引退後に失業給付の60%~80%を67歳まで受給できる。委員会名が象徴しているように、主にマニュアル・ワーカーの労働市場退出と、それによって空いたポストを埋める若者の労働市場参入の増加が目的だった（Greve, 1999, p. 50）。開始の初年度に、約17,000人の希望退職者を想定したが、実際はそれを大幅に上回る50,000人が利用した⁶⁾（Buksti, 1984, p. 226）。しかし結局のところ労働力の代替率は高くなかった。理由は退職したポストを埋める義務が雇用主に課されていないことと、この制度が自営業にも適用できたからだと言われている（Walker, 1984, p. 173）。

対照的に、1974年に成立した公的扶助法は、成立直後から既に法理の実践が困難だった。自由裁量が同年に再導入されたわけだが、それが適性に機能するためには、自治体の福祉専門職員の質の担保が前提条件であるにもかかわらず、職員の教育不足が問題となっていた。次に、不況による自治体の財政危機が長引くにつれ、各自治体間でクライアントの処遇に格差が生じることが議論となっていた。結局、保守党 *Det Konservative Folkeparti* 率いる連立政権が1984年に定額給付に戻すことになった（Christiansen & Petersen, 2001, p. 191; Greve, 1999, pp. 50-51）。つまり、公的扶助における所得喪失の原則は、1976年の法律施行から10年も経たないうちに消えることになった。

1980年代に入ると、経済回復の契機となった産業政策と賃金抑制が実施された⁷⁾。やがて、

それらが相互機能し、労働コストの削減、輸出増加、貿易収支の改善に導いた。

危機の時代における対応は、給付の削減よりもむしろ労働者の社会権は拡大する傾向にあった。また、1970年代終わりから、失業者への職業訓練システムの導入が始まった時期でもあった。ただし、1990年代のアクティベーションのように重要度は高くなかった。

6. 再編期：1994年以降

近年の最も大きな変化は、アクティベーション政策の本格的な導入である。1993年からの一連の労働市場改革は、歴史学者をして福祉国家史における「第4の社会改革」(Christiansen & Petersen, 2001, p. 195)と言わしめる。給付の見返りに教育や職業訓練の参加を義務化する制度は、「就労提供事業」のように既に1979年に登場していたが、先述したように十分に機能しておらず、失業対策の中心はアクティベーションよりも、むしろ失業給付の延長にあった。さらに、1980年代の右派政権のプライオリティは、雇用政策よりも産業政策にあった。

しかし、高い失業率が一向に下がる様子のないなかで、アクティベーション政策が1994年から実施された。これによって失業給付期間が最大7年間になり、前半4年間は旧来通り失業手当を受給できるが、後半3年間は職業訓練や教育の義務を負うことになった。社会政策の支配的な言説が、所得保障から就労支援にシフトするなかで、労働市場プログラムに参加せず、給付のみを受け取ることは「受動的」と位置づけられてしまった(van Berkel & Hornemann Møller, 2002)。現在、受給期間は4年間である⁸⁾。受給するためには、最初から職業訓練や教育に参加しなければならなくなった。

公的扶助は、その水準が政策立案者たちの間で議論されていた。OECD平均よりも明らかに高いことが、特に低技能労働者たちの就労意欲を妨げ、これらの人々の失業は求人数やエンプロイアビリティの問題ではないとまで言われていた(Benner & Bundgaard, 2001, p. 448)。そして、1974年に成立した公的扶助法は、1997年に「積極的社会政策法 *Lov om aktiv socialpolitik*」を含む複数の法律に改正された⁹⁾。この改革は、既存の1974年法の審議に十分な時間を費やさずに実行された。社会省が、専門家の知識を利用しながら改革のイニシアティブを握り、従来とは異なり利益集団はそれほど大きな影響力を行使できなかった(Jørgenesn *et al.*, 2002, p. 138)。この法律によって全ての公的扶助受給者は、たとえいかなる問題を抱えていようと、受給の3ヶ月後からアクティベーションに参加しなければならなくなった。

アクティベーション以外の動きとしては、労働者が失業保険基金を自由に選択できることになった。これまで、労働者が加入できる基金は、その労働者が働く特定の職域の基金に限られていた。しかし、2002年9月以降、個人は基金を自由に選択する機会を得た。これによって、失業リスクの低い労働者たちが、より保険料負担の軽い基金を選択したり、そもそも失業保険に加入しない労働者が増加することになった。そこには、「選択の自由」の名のもとに、当時の右派政権が、労働運動の力を弱体化させる意図があったことは容易に推測できる。事実、2002年9月から翌年1月の間、労働組合総同盟 *Landsorganisationen* に加盟する労組の失業保険基金は、約58,000人のメンバーを失った(Greve, 2004, pp. 163-165)。

また、2002年10月、「より多くの人々を雇用

へ *Flere i Arbejde*」と題された労働市場改革の政府案が国会に承認された。政府案のなかに、公的扶助給付額に失業給付最高額の60%~80%の上限を設定する計画が含まれていた。これは、公的扶助の受給よりも就労の方が経済的に魅力的だと思わせる、就労インセンティブを喚起する戦略だった。これに対して、主に低技能労働者から構成される、デンマーク・ゼネラルユニオン *Specialarbejderforbundet i Danmark* (SiD) が不満を表明した。政府案は、就労インセンティブの名のもとに公的扶助給付額の削減を覆い隠すものであり、失業者が真剣に求職していないという思いこみがあることをSiDは強く非難した (EIRO, 2002)。

2005年、「全ての人に新しい機会を *En ny chance til alle*」と題された社会統合計画が公表された。そのなかで、公的扶助と「スタート扶助 *starthjælp*」を受給し続けている人への特別な戦略が言及された。スタート扶助とは、2002年から実施された制度で、最近8年間のうち、少なくとも7年間をデンマークで生活しなかった者を対象にしている。通常の公的扶助の約45%~64%という低水準の給付が与えられる¹⁰⁾ (エイブラハムソン, 2008, p. 173)。この社会統合計画によると、2つの扶助を12ヶ月以上連続で受給し、失業以外の問題を抱える30歳以上の者は、何度もアクティベーションが繰り返されることになった¹¹⁾ (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, 2005, pp. 20-21)。

以上、1994年以降の一連の労働市場改革を簡潔に説明したが、1970年代、80年代と比べると、就労へ導く施策に非常に重点が置かれるようになり、「受動的」な所得保障へのアクセスが制限される傾向にある。それは、受給の資格基準の厳格化、受給期間の短縮、アクティベ-

ションの拒否に対する制裁の導入などの形で表れている。さらに公的扶助やスタート扶助において、より貧しい人々に対象を絞り込んだターゲット化も見られるようになった。労働市場プログラムへの参加が社会的給付の対価として、強固に結びつけられ、かつての労働の脱商品化から、再商品化への揺り戻しが見られた。この動態は、福祉受給の正当化手段に労働を用いた福祉国家の初期段階を髣髴させる。

Ⅲ シティズンシップとアクティブ・シティズンシップ

前章では、失業保険と公的扶助を中心に、デンマーク福祉国家史の展開を概観した。ここでは救貧法の時代、萌芽期、形成期、黄金期、危機の時代、再編期、これら6つの時代区分を設定し、2つの失業施策の発展過程を追った。アクティベーションまでの道程は、黄金期で寛容さの頂点を極め、危機の時代を経由して再編期に入ったところで、再び厳しい資格基準を失業者に要求するものであった。では、この一連の歴史的变化をどのように理解すべきであろうか。本章では、考察に入るための準備作業として、シティズンシップ論の現在を簡潔に説明したい。まずは、3つの観点からシティズンシップを整理し、近年の「アクティブ・シティズンシップ」の議論に言及する。その後、次章にてシティズンシップの観点から考察を試みたい。

1. シティズンシップの概念整理

後述する考察の理論的背景として、シティズンシップ論の現在を簡潔に整理したい。ただし、ここではシティズンシップ研究の詳細なレビューを展開するのではなく、本稿に関連する

社会権について焦点を当てて説明する。多くのシティズンシップ論は、自由主義と市民共和主義の伝統に基づいて展開されている (Dwyer, 2004; Heater, 1999=2002; Kymlicka, 2002=2005)。さらに、自由主義には、国家介入や再分配を正当化し、ある程度広い範囲の市民の義務を容認する陣営と、個人の権利は他者の権利に抵触してはならず、国家はあらゆる義務を制限すべきと主張する陣営がある。したがって、本論では、さらに自由主義的解釈を社会自由 socio-liberal とリバタリアンに分類する¹²⁾。

(1) 自由主義的伝統

自由主義的シティズンシップは、「近代市民革命という激動と契約主義的な自然権理論とが結びつくなかで、生まれてきたものである」(Heater, 1999=2002, p. 7)。抑圧的な絶対王政に対抗するために、自由主義的なシティズンシップは発展した。ジョン・ロックの政治理論にあるように、ひとは生命、自由、財産を保全する自由かつ平等な権利を有し、国家の第1の目的はその保護に責任をもつことである。これが、市民と国家の関係性がシティズンシップとして成立する根本である。この場合の国家とは、個々人の利益に中立的であり、最小国家であり、国民国家であることが想定される。そのような国家こそが、個人の自由 (liberty) に必要な条件を提供する。対照的に、個人は独立し、合理的であり、自らの利益について最良の判断が可能な存在とみなされる。個人は公共領域への参加義務はなく、自己利益を追求できる (Dwyer, 2004, pp. 22-24; Heater, 1999=2002, pp. 6-11)。したがって、自由主義的伝統は、国家またはコミュニティの上に個人を置き、結果として権利がシティズンシップの本質になる。しかしながら、このような古典的自由主義と社

会自由主義は、権利の概念において異なっている (Lister, 2010, p. 206)。

① 社会自由主義シティズンシップ

社会自由主義的解釈の代表は、T. H. マーシャルのシティズンシップ論である。彼によると、「シティズンシップとは、ある共同社会の完全な成員である人びとに与えられた地位身分である。この地位身分を持っているすべての人びとは、その地位身分に付与された権利と義務において平等である」(Marshall & Bottomore, 1992=1993, p. 37)。彼は、所有や思想の自由などの市民的権利、参政権や被選挙権などの政治的権利、社会保障などを享受する社会権の社会的権利の3要素から構成されるシティズンシップ論を展開した。

マーシャルのシティズンシップ論は些か複雑である。市民的権利は国家からの自由を意味し、古典的な自由主義の伝統に根ざしている。しかし、社会的権利はその伝統的な権利概念に収まらない。彼は社会的権利を、「経済的福祉と安全の最小限を請求する権利に始まって、社会的財産を完全に分かち合う権利や、社会の標準的な水準に照らして文明市民としての生活を送る権利に至るまでの、広範囲の諸権利のことを意味している」(Ibid., p. 16)、と説明する。これは教育や社会サービスの享受を、国家が権利として保証することを含意する。したがって、社会的権利は国家の介入によって自由を獲得する「積極的自由」や、平等主義的な自由主義論として読み取れ、彼のシティズンシップ論には、「国家からの自由」と「国家による自由」の相反する自由の思想が混在している。

また、マーシャルのシティズンシップ論は、権利だけでなく義務も強調する。彼は、「権利を擁護する際にシティズンシップに訴えるなら

ば、その権利に対応するかたちでシティズンシップが含んでいるところの義務も無視することはできなくなる」(Ibid., p. 89), と指摘する。義務とは、納税, 保険料の拠出, 教育, 軍役, 労働を指しており, それ以外についても「共同社会の福祉を増進するためにできるかぎりのサービスを提供する義務のような, よき市民としての生活を送るという一般的な義務に包摂される」(Ibid., p. 100), と述べる。このように義務を強調する根拠は, 彼がデュルケムのように社会統合に関心があったからだ。社会における価値や規範の内面化, 行為に対する報酬と制裁を組み合わせた社会管理を通して, 国民と国家の紐帯をより強固にする。これは権利だけでは成功し得ず, 義務との組み合わせよって実現可能となる。ゆえに, 彼は権利と義務の両方を強調した。彼のシティズンシップ論には, 規範の重要性や個人と社会の互酬性への確信があった。したがって, 彼の議論は自由主義だけでなく, 後述するように, 義務を重視する市民共和主義ないしコミュニタリアニズムのハイブリッドであるために複雑なのである (Johansson & Hvinden, 2007b, pp. 35-36)。

② リバタリアンシティズンシップ

リバタリアンの考えは古典的自由主義にかなり近い。リバタリアンは古典的自由主義が唱える消極的自由を支持し, 市民の権利を前政治的であると想定する。つまり, 市民は国家の介入から解放されており, 自らの選択で経済取引に従事する自由を有している (Dwyer, 2004, p. 25)。また, 個人の基本的自由として, 所有権に卓越した地位を与える。この権利を政治的決定や公的な分配に従属させることはできない。財の分配は個人の所有権と対立するものであり, 個人の意志に反する行為を強いることにな

る。例えば, 徴税は個人から財に関する選択の自由の機会を奪う。したがって, 政府の義務は, マーシャルの3つの要素の市民的権利と政治的権利の保証であり, それを越えて個人に介入してはならない。

そのようなリバタリアンにとって, 市場は個人が自由に合理的に自己利益に従って行動できる空間であり, 財産権を侵害する政治とは無関係な空間である。とすれば, 市民は消費者とはほぼ同義である。社会関係は契約によって成立し, 市民は契約の締結/破棄の選択を実践する市場参加者である。このような解釈は, 偏狭なシティズンシップ論を導き (Johansson & Hvinden, 2007b, pp. 36-38), リバタリアンの自由は, 主に経済的自由を射程としている。

(2) 市民共和主義的伝統

市民共和主義のシティズンシップは古代ギリシアまで遡る。アテネやスパルタのポリスでは, 特権的な地位にある市民が共同体の営為に参加した。参加の空間において人々は対等であり, 討議による共同体の共通善への貢献が市民の義務だった。逆に言えば, このような共同体の政治に参加しない/できない者は市民ではなかった。人は市民に生まれるのではなく, 公共空間への参加を通して市民になるのであり, シティズンシップとは所与のものではなく, 獲得するものである (Ibid., p. 39)。したがって, 市民共和主義のシティズンシップは実践の側面を含む。市民共和主義が, 市民としての徳を主張する所以はここにある。

実践を重視する根拠は, 自由の保護にある。権力が一方的に提示する方針に市民が従属するだけなら, 市民は不自由な状態にある。ときには, その方針が市民を危険に陥れることもあるからだ。このような憂慮すべき状態を回避する

ためには、市民の政治参加という実践が、権力側の恣意的な価値の押しつけから市民の自由を保障するために不可欠である(岡野, 2003, pp. 114-128)。現代福祉国家との関連でいうなら、上から(政府から)一方的に押しつけられる福祉に対して、逆に下から(市民から)の声を福祉に反映することと密接に関連する。マーシャルの3類型との関連で言えば、市民的権利および社会的権利を維持するために、政治的権利がとりわけ重要となる。

2. アクティブ・シティズンシップ

(1) 背景

戦後福祉国家において、人々の社会権は、ソーシャル・シティズンシップ(シティズンシップの社会的権利)に基づいて拡大した。しかし、これを財源面から支えた戦後の経済成長モデルが行き詰まると、ソーシャル・シティズンシップは様々な挑戦を受けるようになった。国民の福祉を促進する目的で、福祉国家は積極的に市場に介入したが、そのための公共支出はかつてないほどに膨れ上がり、これを抑制する政治的試みが生じた。サッチャーやレーガンなどのニューライトは、寛容な福祉が受動的で勤労倫理の乏しい市民を増殖するとして、福祉を倫理的観点から攻撃した。そして、サッチャー政権の内務大臣ダグラス・ハードが、「アクティブ・シティズンシップ」を提唱した¹³⁾。そこでは、自らと家族の福祉に責任をもつ者と、チャリティやボランティア・ワークを通してコミュニティに貢献する者が、アクティブな市民とみなされる(Dwyer, 2004, p. 66; 平石, 2009, pp. 296-298)。この脈絡を考慮すれば、アクティブ・シティズンシップとは、積極的に市場に介入するアクティブな国家に対するアンチテーゼ

としての術語である(Óskarsdóttir, 2007, p. 27)。

しかし、シティズンシップが直面する困難はさらに深刻である。その困難はアクティブな国家が退けば済む問題ではない。政府が市民のリスク保護から退くことになれば、それを引き継ぐ側の受容力が問われる。ところが、人々の社会的紐帯は弱体化し、政府に代わり責任の受け入れを要請される現代の家族やコミュニティの包摂性も、福祉国家と同様に弱体化の傾向にある。古代ギリシアのように、私的な利害を超えて共同体の福利のために貢献しようとするアクティブな市民は稀になり、市民に貢献したいと思わせるコミュニティの価値も衰える一方である。コミュニティは、自らの諸課題を独力で解決する能力を失いつつある。

ゆえに、社会変化とそれに伴う諸問題に対処するために、シティズンシップは再構築を迫られている。そこで、従来は区別されなかった「アクティブ(能動的)」と「パッシブ(受動的)」の2つの側面が強調されるようになった。2つの区別は道徳性を強く反映しており、通常、アクティブは肯定的、パッシブは批判的意味を暗示する。ワークフェアやアクティブেশョンなどの1990年代の福祉国家再編は、明らかにこのアクティブな側面に基づく改革だった。

以下では、3つの立場によるアクティブ・シティズンシップの解釈を簡潔に記す。

(2) 社会自由主義のアクティブ・シティズンシップ

社会自由主義の解釈するアクティブ・シティズンシップは、権利の享受だけでなく義務/責任を果たすことを訴える。前述したように、マーシャルのシティズンシップ論は、権利と義務の互酬性が1つの要諦だった。1990年代に入

り、自立の義務を求める論調が左翼陣営でも強くなった。ブレア政権の内務大臣デイヴィッド・ブランケットが、「アクティブ・シティズンシップ」という言葉を引き続き使用し、最終的に、失業者の教育や訓練を提供する‘welfare-to-work’の理論的根拠となる（*Ibid.*, 2007, p. 28）。『第三の道』における「権利は必ず責任を伴う」（Giddens, 1998=1999, p. 116）というフレーズが、これを端的に表現している。

(3) リバタリアンのアクティブ・シティズンシップ

リバタリアンのアクティブ・シティズンシップは、市場において自己責任に基づいて選択することを重視する。福祉国家は市民を墮落させ、依存の文化を生み出すが、逆に市場は人々に経済的自立を促すと信じる。自立それ自体が重要な市民的徳性であり、社会の完全な構成員として受け入れられる前提条件となる。市場とは、人々に自発性や自立の徳を育む場所となる（Kymlicka, 2002=2005, pp. 442-443）。リバタリアンにとってのアクティブな市民とは、賢明な消費者として行動することである（Dwyer, 2004, p. 65-66; Johansson & Hvinden, 2007b; pp. 44-45）。

(4) 市民共和主義のアクティブ・シティズンシップ

市民共和主義のアクティブ・シティズンシップは、1980年代の北米で登場したコミュニタリアニズムを通して復活した。コミュニタリアニズムは、共和主義の遺産を部分的に受け継いでいる（Dwyer, 2004, pp. 26-29; Heater, 1999=2002, pp. 132-138）。コミュニタリアンは、自由主義が社会に対する義務や責任を等閑にし、個人の権利を偏重することで社会の崩壊へ導くことを痛烈に批判する。現代のコミュニタリア

ンは、権利よりもむしろ義務と責任を強調し、それらは共同体の共通善への貢献を意味する。共同体への義務や責任を果たす者だけが、権利の資格を有する。ゆえに、コミュニタリアンの発想は、市民共和主義の徳としてのシティズンシップと重複する。

加えて、福祉国家のトップダウンおよびパターナリスティックな性格への批判が、市民共和主義を復活させた。複雑化する現代社会の諸問題の解決のために、政府は政策過程に市民を動員するようになった。背景には、公的機関や福祉の専門家への市民の不信があった。政策立案やサービスのデザインに関する交渉や協議に市民が関与し、サービスの実施段階では、受給者が専門家との対話に従事する傾向にある（Johansson & Hvinden, 2007b, pp. 45-48）。

また、自発的な市民組織による平等や承認を獲得する運動も、アクティブな市民の象徴である。周辺化した集団が社会運動を通して、パターナリスティックで排他的な福祉に抗し、自らの主張をアジェンダに押し上げる活動などがそうである（Dwyer, 2004, pp. 116-117）。

3. 小括：アクティブ・シティズンシップへ

以上、3つの異なる立場のシティズンシップ論を、それぞれのアクティブな次元を強調したアクティブ・シティズンシップへの移行として理解した。社会自由の義務や責任、リバタリアンのリスク管理の自己責任、市民共和主義の共同体への貢献、これらは1990年代の福祉国家再編において、有給雇用を通じた自立と、それによる納税という形で専ら解釈されてきた。近年の社会政策の脈絡で読み替えれば、社会的給付の権利が教育・職業訓練の義務とパッケージになった、アクティベーションということになる

う。アクティベーションでは、討議空間への市民参加は、「個別行動計画」における専門家と受給者の共同策定として読み解ける。

注目すべきは、市民共和主義のアクティブ・シティズンシップである。既述のように、共同体への貢献が有給雇用の要請に接続する。しかし、他方で、政治的権利を重視する側面が、周辺化した集団の承認をめぐる社会運動を喚起し、既存のアクティベーションへの抵抗運動を惹起するという矛盾を内包している。

IV 考察

デンマーク福祉国家の歴史の変遷に、以上のシティズンシップ、或いは、そのアクティブな側面から見た3類型を照らし合わせてみたい。まず確認したいのは、福祉における権利と義務の分かち難い一体性である。社会権を享受するソーシャル・シティズンシップには、条件付き(conditional)と無条件(unconditional)の2つがある(Lister, 2008)。デンマークでは、ヘルスケア、高齢者ケア、障がい者ケア、家族政策(ケアと手当)などは無条件である。しかし、疾病給付、年金、失業給付などの社会保険は条件付きである。条件とは、労働市場に参加し、一定の職歴(業績)を有することである。これは、Titmuss(1974)で言うところの「産業的業績達成モデル」に当てはまる。このように、福祉とソーシャル・シティズンシップとの関係を議論するとき、功績(desert/merit)や条件、メンバーシップは重要な論点のひとつである。これらは、個人が共同体へ果たす義務/責任の程度を意味し、その内実は現代的脈絡のなかで定義される(Dwyer, 2004, p. 16-17)。このようなシティズンシップの権利と義務に関する特質を

踏まえて、デンマークの社会政策との関連を見ていこう。

前章で確認したように、近年のシティズンシップ論は、権利よりも義務や責任、貢献を強調している。しかし、歴史を見る限り、それは必ずしも新しい言説ではなかった。事実、救貧法から福祉国家への移行過程において、公的福祉の資格を得たのは、義務を果たし、規範に従う「価値のある」者に限られた。失業保険制度では、失業保険基金のメンバーシップ、すなわち職歴と保険料拠出が必要条件であり、さらに、勤労倫理が求められた。職歴と保険料拠出は、加入者に期待される努力や貢献の義務を意味する。勤労は、「労働組合」という共同体の共通善であった。これらの義務を果たす者だけが、失業手当の権利を獲得できた。

福祉国家の形成期では、ソーシャル・シティズンシップを享受したのは、当時の労働者たる男性が中心だった。女性のそれは男性稼得者の地位に依存していた。黄金期では、多くの女性が労働市場に参加し、男性と同等に近いソーシャル・シティズンシップを手に入れた。社会自由主義のシティズンシップが、権利とそれに付随する義務を重視するように、デンマークでは労働参加という義務を伴いながら、シティズンシップの権利が大いに発展した。一連の歴史的展開から眺めれば、権利の獲得は常に労働という義務がセットになっていた。しかし、同時に労働者の共済組織であるゲント制度を採用し、ほとんどの労働者が労組に加入するデンマークでは、一旦「労働者」というカテゴリーに包摂されれば、彼らの権利は十分に保障された。

このような伝統に支えられ、失業給付期間の延長のように、危機の時代までは義務よりも権利を拡大する傾向にあった。しかし、1990年代

の福祉国家再編を契機に、伝統への回帰が鮮明になる。アクティベーションを本格導入した社会民主党政権において、社会大臣を務めたカレン・イエスパセン Karen Jespersen は、次のように述べた。

私たちは、受動的な政策から自己を引き離さなければならぬ。そこでは、私たちは人々に小切手を与えるだけであり、結果として、人々は弱いままであり、公的福祉に依存したままである。代わりに、私たちは能動的な政策を必要とし、それは自立したいという目的を達するために、全ての人の資質を改善する (Jespersen, 1999, p. 14)。

そして、人々が自らの機会を利用しているならば、より良い人生を手に入れることができると私は信じている。しかし、これは、何よりアクティベーションの義務によって、人々に課題を提供することを当然伴う¹⁴⁾ (*Ibid.*, p. 75)。

従来は、失業者は失業保険基金に加入していれば、社会権を享受できた。しかし、彼女の言葉は、アクティベーションを通して、「失業者」という一括りのカテゴリーが、労働市場プログラムに参加する「アクティブ」な集団と、失業給付や公的扶助を受給するだけの「パッシブ」な集団とに分離されたことを示している。現代の脈絡においては、このアクティブな集団こそが、「価値のある」者として再び浮上してくる。比較的寛容な給付の権利を獲得するためには、可能な限り就労に戻る努力をしなければならない。雇用事務所に登録し、積極的に職を探し、労働市場施策への参加要請を受け入れることが、努力に含まれる。つまり、今や個人は受給資格を得るために、単なる保険の一加入者以上

であることが要請される (Johansson & Hvinden, 2007a, p. 337)。権利に伴う責任／義務を強調する社会自由主義のアクティブ・シティズンシップが、明確に反映されている。

また、失業保険基金加入の自由選択を2002年に導入した件は、賢明な消費者として行動する個人を想定するリパタリアンシティズンシップのアクティブな側面と重なる。

公的扶助となった老齢年金もまた、高齢者の生涯における、労働による社会貢献が受給資格の根拠だった。周知のように、公的扶助は救貧法の流れを汲むものであり、ミーンズ・テストのような選別的メカニズムを使うことで、貧者を社会から分断する装置として機能する。実際、デンマークでは1960年代まで、公的扶助の受給者は、政治的権利の剥奪という屈辱を受けた。公的扶助の権利は、市民としての地位、つまりシティズンシップに基づくのではなく、ミーンズ・テストなどのニード・テストに基づく「残余的福祉」と指摘されることがある (Lister, 2008, p. 237)。このような福祉は、自立の責任を果たせない者への施しと見なされ、行政と受給者は従属関係になりがちである。

なるほどニードの定義が偏狭であれば、残余的福祉の傾向は一段と強まる。しかし、逆に定義が広範になれば、シティズンシップの権利に近づく (Dwyer, 2004, pp. 13-14)。その意味で、1960年代から70年代の4つの原則の導入は、ニードの広範な定義を目指し、ソーシャル・シティズンシップに基づく福祉を体現する試みだった。社会復帰のためのリハビリテーション、予防のための初期段階における十分な対応、寛容な所得保障、全体性を考慮した包括的な支援、これらにニードの範疇は拡大した。これは、最低ニードの充足を目的とする残余的福

社を凌ぐものである。Esping-Andersen (1985) は、以上の理念が反映された当時のデンマークの公的扶助を、世界で最も進歩した事業と評していた。また、これらの原理のなかには、今日の社会的包摂政策を先取りする理念を見出すことができる。例えば、リハビリテーション・予防的対応・寛容な所得保障は、排除された人々に対する十分な事後処理的な政策と排除を未然に防ぐ先を見越した政策に、全体性の配慮は多次元的な剝奪へのケアに、それぞれ共通要素を見出すことが可能である。以上を考慮すれば、少なくとも理念的には、受給者の権利を重視するソーシャル・シティズンシップに近かったと言える。

ところが、積極的社会政策法が導入され、アクティベーションへの参加無しに、扶助を受給できなくなった。アクティベーションで展開されるのは、主に労働市場プログラムであり、焦点は雇用への復帰にある。したがって、ニードが狭く解釈される危険があり、生活問題への注目が後退してしまう。

公的扶助の請求者は、労働市場における過去の功績が無いため、失業給付へのアクセスを持たない。これは、請求者たちが、シティズンシップに付随する権利と義務の互酬性の要求を果たす術をほとんど持たないことを意味する。公的扶助の代償として、請求者が唯一果たせる義務は、当局による労働市場プログラムの参加要求を飲むことである (Johansson & Hvinden, 2007a, p. 337)。しかし、失業手当受給者と比べて、プログラム選択の自由は、事実上制限されている。要求を拒否すれば、受給額削減の制裁が下る。このような状況において、公的扶助は、まさに過去の救貧法のような、シティズンシップの制限としての側面が浮彫になる。

そして、今一つ指摘すべきは、デンマークにおけるソーシャル・シティズンシップの発展過程である。19世紀後半の労働運動から生まれた社会民主党が、福祉国家の建設と発展に大いに貢献したように、社会権拡大の原動力となったのは、社会民主主義の運動だった。労働組合が自らの主張の実現を目指した政治闘争を経て、ソーシャル・シティズンシップは発展した。そのような社会民主主義的、或いは、スカンジナビアのシティズンシップは、運動家、参加、平等主義の理念を特徴としており (Hernes, 1988, p. 200)、前述の類型に従えば、市民共和主義の伝統に近い。この労働運動が政治構造化されたものが、北欧政治に特徴的なコーポラティズムである。コーポラティズムが存在することで、労働組合は議会制度とは別の政治的意思決定チャンネルを有し、組合の声を政策に反映できた。

その反面、コーポラティズムのインナー・サークル化が、ジェンダーの観点から批判されてきた。コーポラティズムを構成するのは、公的に任命される委員会である。任命には2大原則があり、それは専門家と大組織の参加である。この参加パターンは、小さな草の根組織の影響を受けにくい構造をしており、意思決定への女性のアクセスが制限されやすい。延いては、それが女性の労働環境の悪さや、給与の低さに関連してきた (Siim & Skjeie, 2004, pp. 150-156)。

まさにこの点が、フェミニズムやラディカル・デモクラシーによる、市民共和主義的シティズンシップ批判と重なる (Delanty, 2000 = 2004, pp. 71-94)。コミュニティへの参加を当然と考え、参加の背景にある社会構造や権力関係の等閑視が批判の的となる。コーポラティズ

ムの例で言えば、参加資格のある者は主に専門家と労働者に限られる。

したがって、社会民主主義の労働運動によるイニシアティブは、必然的に労働者としてのシティズンシップにリンクした。しかし別言すれば、「労働者」となることで、男性であれ女性であれ、高齢者であれ若年者であれ、フルタイムであれパートタイムであれ、等しい地位身分を享受できたのである。その意味で、アクティベーションとは、全ての人を労働者にするプロジェクトであり、ゆえに国家は、ワークフェアのように労働を単に義務とするだけでなく、権利として保証するのである。これは、デンマークの職業訓練や職業教育制度が、極めて充実している理論的根拠と言えらる。

しかし、そうであるがゆえに、デンマークのアクティベーションは、市民をどこまでも労働者に仕立てようとし、そこから逸脱する人々への制裁装置として機能する。こういった統治戦略に対して、抵抗運動や違憲訴訟が起きている。例えば、全国失業者連盟 *Landsorganisationen af Arbejdsledige* (LA) という草の根市民団体がある。構成員の約7割が失業者であり、うち半数は福祉依存者である。この団体は、失業者の相談に応じながら、アクティベーションの反対運動を展開している。LAの目的は、失業者の就労を訴えることではない。主題としているのは、アクティベーション改革による失業者の生活悪化と、失業者に対する労働組合とメディアの冷淡な眼差しである。

北欧のフェミニズムが批判するコーポラティズムの構造は、LAにも共有されている。LA代表のアーリン・フレエリクセン氏によれば、設立当初は社会民主党や労働組合との協力を模索したものの、失業者の意思が届かないコーポラ

ティズムの閉鎖性と、その状況を打開しようとなし、労働者に辟易し、現在は労働者との協力を絶っている。また、多くのメディアが、失業者は怠惰で、失業者自身に何か問題があると報ずることが、失業者の生活が悪化しているにもかかわらず、失業者自身が生活改善の声を挙げることを困難にさせたことに憤慨し、ジャーナリストとも距離を置いている。そこで、LAは研究者との討論会参加、定期雑誌の発刊などを通して、承認をめぐる闘争を繰り広げている¹⁵⁾。これもまたアクティブな市民活動の象徴であり、労働の義務を強調するアクティブ・シティズンシップは、政治的権利を重視するアクティブな市民組織から挑戦を受けている。LAの事例は、長期失業、シングルマザー、移民などの背景があり、労働市場への統合が困難な失業者の社会的包摂にとって、既存の有給雇用中心のアクティベーションが、いかに過酷な制度であるかを暗示している。

おわりに

ここまでの議論をまとめたい。本稿は、デンマーク福祉国家の歴史的変遷を記述し、さらにシティズンシップ論から考察することで、近年のアクティベーションに至った過程を解釈しようと試みた。とりわけ本稿では、19世紀終わりから20世紀初頭における、救貧法から福祉国家への移行過程まで遡った。アクティベーションを理解するために、約100年前に遡った根拠を改めて確認すれば、それは北欧におけるアクティベーションの本格的導入が、特に公的扶助事業において、救貧法の再来として理解されることがあるからだ (Johansson, 2001, pp. 73-74)。黄金期の公的扶助改革に見られたように、社会

政策の意図は、救貧法の伝統を断ち切ることにあった。しかし、アクティベーションの導入によって、公的扶助受給者は、地方政府によって組織される労働市場プログラムに「収監」され、管理されることになった。

さらに、本稿では、このように専ら労働市場への統合として解釈されるアクティベーションの問題点は、市民が享受する社会権が、市民の提供する労働によって正当化されてきた福祉国家に生来の互酬性に由来することを、救貧法からの長い歴史的観点をを用いることで明らかにした。事実、近年の社会政策の要諦である給付の見返りに義務を要求することは、決して新しい現象ではなかった。つまり、過去から現在まで、福祉国家が労働に中立的であることはなかったのである。

そうであるがゆえに、通常の労働市場への統合が困難な人々にとって、アクティベーションは厳しいものとなる。完全雇用の時代が終焉し、限られた有給雇用のポストを分かち合う必要に迫られている今日 (Méda, 1995=2000)、この問題は、排除された人々だけでなく、全ての人々が共有すべき課題である。したがって、今日の雇用中心的なアクティブ・シティズンシップを乗り越える、より包摂的なシティズンシップに基づく社会政策のあり方を検討しなければならない。例えば、給付の条件を有給雇用からより広く社会参加へと拡大する、参加所得やソーシャル・アクティベーションなどが検討の対象となるかもしれない。そのようなオルタナティブは、いかなる点でアクティベーションの負の側面を乗り越え、どのように就労困難な人々の社会的包摂に導くのか。以上の研究を今後の課題として本稿を閉じることにしたい。

注

- 1) 本稿は、社会政策学会第120回大会 (2010年6月19、20日、早稲田大学)、テーマ別分科会「デンマークの雇用政策—フレキシキュリティの歴史的な前提と到達点 (座長: 立教大学経済学部教授 菅沼隆)」での報告を、大幅に加筆・修正したものである。
- 2) 本稿におけるアクティベーションは、アクティベーション政策のことを指す。近年の福祉国家再編の諸原理の1つとしてのアクティベーションとは意味するところがやや異なる。再編原理としてアクティベーションを使用する代表的な研究には、宮本 (2006) がある。アクティベーションの概念をいち早く日本に紹介した宮本によれば、福祉国家再編原理を、労働義務を強調し、給付へのアクセスを制限することで就労に導く「ワークフェア」、失業者を雇用に戻すことを目的としながらも、職業訓練などの支援に重点を置く「アクティベーション」、そして「ベーシック・インカム」に類型化している。一般的には、ワークフェア型にはアメリカやイギリス、アクティベーション型には北欧諸国が分類される。留意されたいのは、再編原理はあくまでモデルであり、実態としてのアクティベーションには再編原理でいうところのアクティベーションだけでなく、ワークフェア的な要素も含まれていることである。事実、デンマークでもスウェーデンでもアクティベーション政策の内実には、再編原理でいうところのワークフェアとアクティベーションが共存している (Johansson & Hvinden, 2007a; Lind & Hornemann Møller, 2006)。
- 3) この政権にとって最大の功績、かつデンマーク福祉国家において歴史的な出来事が1933年に起きた。対立関係にあった政府と農民政党的左翼党との間で取り交わされた「カンストラガーゼ合意 *Kanslergadeforliget*」である。イデオロギー的に左と右に位置するこの幅広い同盟関係の根拠は、一方では世界市場におけるデンマーク農産物の保護に、他方では労働者階級のための社会保障制度の確立にあった。これ以降、積極的な国家介入が原動力となり、多くの経済政策と

- 社会政策の改革が実施されるようになった。したがって、福祉国家の基礎が築かれる政治的前提として、この合意はデンマーク福祉国家形成にとって決定的だった (Christiansen, 1994, pp. 83-84; Greve, 1999, p. 36)。
- 4) 基金が担っていた職業斡旋機能を公的機関に引き継がせたことや加入条件の緩和は、非社会主義陣営との妥協と言われている。この直前に2つのブルジョア政党が、既存の失業保険基金を完全に公的な保護のもとに置く強制保険制度への改革を提案していた。もちろん社会民主党によって反対されたが、この提案は社会民主党にとって最大の権力源泉である労働運動を著しく弱体化させるものであり、同党は危機感を抱いていた (Christiansen & Petersen, 2001, p. 190; Edling, 2006, p. 133)。
 - 5) デンマークの労使交渉は、スウェーデンと異なり大きなコンフリクトを発生し、賃金上昇を抑えることができなかった。戦後ほとんどの賃金交渉は、労使合意に達することができなかったために、国家が介入する事態となった。労使交渉は中央に拘束されているが、実際は地方レベルの交渉を取り締まるほどで強力ではなかった。理由は産業別よりも職業別で組織が構成されていたからである。また、公的セクターの賃金交渉は中央レベルで決定されており、そこで大幅な賃上げが実施されると、中央の労使代表組織は民間セクターでの大幅な上昇を妨げることができずに、賃金ドリフトに歯止めが掛けられない状況だった (Benner & Bundgaard, 2000, pp. 412-413)。
 - 6) 非常に人気があったので、資格基準が漸次的に厳しくなっている。1980年代は退職する前の「10年間で5年間」の失業保険基金加入が必要だったが (Walker, 1984, p. 173)、1992年に「25年間で20年間」に規定が変更された。2008年現在では「30年間で25年間」の加入が必要である (Clasen & Viebrock, 2008, pp. 443-444)。例えば、現在38歳で失業保険基金に加入したとすると、63歳から66歳まで受給できることになる。実態としては、1995年に60歳から66歳の失業保険基金加入者の約3分の2が利用した (Persons *et al.*, 2003, p. 19)。
 - 7) 1980年代における経済政策の転換と労働組合の態度の変化は、90年代以降のデンマーク福祉国家の躍進を説明するうえで、重要な要因だと考えられる (Benner & Bundgaard, 2000; Torfing, 1999)。本稿では、紙幅の制限でこれらを詳述できないので、別稿で改めて検討したい。
 - 8) 雇用省の発表によると、2010年6月の国会で失業給付の受給期間を4年間から2年間に短縮する法案が可決した。政府はリーマンショック後の財政再建計画の目玉として、この改革を断行した (Beskæftigelsesministeriet, 2010)。
 - 9) 他に、「社会サービス法 *Lov om social service*」と、「社会領域における法的権利と運営に関する法律 *Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område*」を含む。前者は主に基礎自治体が提供する困窮者についてのサービスやケアの質に関する規定であり、後者はケースワークのサービスやケアに対する不服申し立てに関する規定である。詳しくは石黒 (1999, pp. 41-42) を参照されたい。
 - 10) つまり、公的扶助を受給するためには、少なくとも7年間はデンマークで生活しなければならない (エイブラハムソン, 2008, p. 173)。
 - 11) 計画は2006年7月1日から2008年6月30日まで実施された (Ministry of Finance, 2010, p. 145)。また、コムーネ (基礎自治体) の責任の強化や、コムーネの就労実績に応じた競争的返済金制度の導入にも触れている (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, 2005)。これは、より多くの失業者を就労させたコムーネほど、国家からより多くの返済金を得る制度である。中央政府が、コムーネ間に失業者の就労について競争を煽ろうとしたことは明らかであり、就労の権利よりも義務が助長される懸念がある。
 - 12) 本論の分類は主に次の研究に依拠している (cf. Dwyer, 2004; Hvinden & Johansson, 2007)。これら文献では、「リバタリアン」をノージック、ハイエク、フリードマンなど、「小さな政府」を主張する思想として広い意味で使用

- している。したがって、本論における「リバタリアン」の使用もそれに従っている。
- 13) イギリスのアクティブ・シティズンシップについては、平石 (2009) が詳しい。
- 14) Anker (2002, p. 14) からの再引。
- 15) LA に関する記述箇所は2009年3月13日に実施した、代表のフレエリクセン氏へのインタビューに依拠している。
- 参考文献**
- Abrahamson, P. (2002) The Danish welfare state: a social rights perspective, *Journal of Societal and Social Policy*, vol. 1/1, pp. 57-80.
- ピーター・エイブラハムソン (2008) 「デンマークにおけるローカルガバナンスの変化—福祉供給にどんな将来が待ちうけているのか?」山本隆・難波利光・森裕亮編『ローカルガバナンスと現代行財政』ミネルヴァ書房, pp. 162-198.
- Anker, J. (2002) *Contesting the meaning of active citizenship: dynamics and strategies of associations of unemployed people in Denmark*, Copenhagen: Socialforskningsinstituttet.
- Baldwin, P. (1990) *The politics of social solidarity: class bases of the European welfare state 1875-1975*, Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Benner, M. and Bundgaard V. T. (2000) Sweden and Denmark: defending the welfare state, in Scharpf, F. W. and Schmidt, V. A. (eds.) *Welfare in the open economy, volume 2. Diverse response to common challenges*, Oxford: Oxford University Press, pp. 399-466.
- Beskæftigelsesministeriet (2010) *Folketinget stemmer om dagpengereform*, 16 Juni. 2010, <http://www.bm.dk/>, (アクセス2010年10月3日).
- Buksti, J. A. (1984) Policy-making and unemployment in Denmark, in Richardson, J. and Henning, R. (eds.) *Unemployment: policy responses of Western democracies*, London: Sage, pp. 217-237.
- Christiansen, N. F. (1994) Denmark: end of an idyll?, in Anderson, P. and Camiller, P. (eds.) *Mapping the West European left*, London: Verso, pp. 77-101.
- Christiansen, N. F. and Petersen, K. (2001) The dynamics of social solidarity: the Danish welfare state, 1900-2000, *Scandinavian Journal of History*, vol. 26, issue 3, pp.177-196.
- Clasen, J. and Viebrock, E. (2008) Voluntary unemployment insurance and trade union membership: investigating the connections in Denmark and Sweden, *Journal of Social Policy*, vol. 37, no. 3, pp.433-451.
- The Danish Ministry of Finance (2010) *Denmark's convergence programme 2009: February 2010*, Copenhagen.
- Delanty, G. (2000) *Citizenship in a global age: society, culture and politics*, Buckingham : Open University Press (佐藤康行訳 [2004] 『グローバル時代のシティズンシップ: 新しい社会学理論の地平』日本経済評論社。)
- Dwyer, P. (2004) *Understanding social citizenship: themes and perspectives for social policy*, Bristol: Policy Press.
- Edling, N. (2006) Limited universalism: unemployment insurance in Northern Europe 1900-2000, in Christensen, N. F., Petersen, K., Edling, N. and Haave, P. (eds.) *The Nordic model of welfare - a historical reappraisal*, Copenhagen: Museum Tusulanum Press, pp. 99-144.
- EIRO (European Industrial Relations Observatory) (2002) *Labour market reform agreed*, EIROonline, available at: <http://www.eiro.euromfound.eu.int/2002/10/feature/dk0210102f.html>, (アクセス2010年8月12日).
- Elm Larsen, J. (2005) The active society and activation policy: ideologies, context and effects, in Goul Andersen, J., Guillemard, A., Jensen, P. H. and Pfau-Effinger, B. (eds.) *The changing face of welfare: consequences and outcomes from a citizenship perspective*, Bristol: Policy Press, pp. 135-150.

- Esping-Andersen, G. (1985) *Politics against markets*, Princeton: Princeton University Press.
- Giddens, A. (1998) *The third way: the renewal of social democracy*, Cambridge: Polity Press. (佐和隆光訳 [1999] 『第三の道：効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社。)
- Goul Andersen, J. (2001) *From the edge of the abyss to a sustainable third way model?: unemployment and unemployment policies in Denmark, 1975-2000*, draft paper of working group unemployment, COST A13.
- Greve, B. (1999) *The changing universal welfare model: the case of Denmark towards the 21st century*, Roskilde: Roskilde University.
- (2004) Denmark: universal or not so universal welfare state, *Social Policy & Administration*, vol. 38, no. 2, pp. 156-169.
- Heater, D. (1999) *What is citizenship?*, Cambridge: Polity Press. (田中俊郎・関根政美訳 [2002] 『市民権とは何か』岩波書店。)
- Hernes, H. M. (1988) Scandinavian citizenship, *Acta Sociologica*, vol. 31, no. 3, pp. 199-215.
- 平石耕 (2009) 「現代英国における『能動的シティズンシップ』の理念 - D. G. グリーンと B. クリックとを中心として」『政治思想研究』第9号, pp. 294-325.
- Hvinden, B. and Johansson, H. (2007) *Citizenship in Nordic welfare states: dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*, London: Routledge.
- 石黒暢 (1999) 「デンマークの社会福祉サービス II 高齢者福祉」仲村優一・一番ヶ瀬康子編『世界の社会福祉 デンマーク・ノルウェー』, 旬報社, pp. 37-61。
- Jespersen, K. (1999) *Opgør med den ny fattigdom*, Viborg: L&F Fakta.
- Johansson, H. (2001) Activation policies in the Nordic countries: social democratic universalism under pressure, *Journal of European Area Studies*, vol. 9, no.1, pp. 63-77.
- Johansson, H. and Hvinden, B. (2007a) Re-activating the Nordic welfare states: do we find a distinct universalistic model?, *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 17 no. 7/8, pp. 334-346.
- (2007b) What do we mean by active citizenship?, in Hvinden, B. and Johansson, H. (eds.) *Citizenship in Nordic welfare states: dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*, London: Routledge, pp. 32-49.
- Jørgensen, H., Dalsgaard, L., Hansen, K., Holm Ingemann, J., Kragh Jespersen, P., Larsen, F. and Lassen, M. (2002) *Consensus, cooperation and conflict: the policy making process in Denmark*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Kymlicka, W. (2002) *Contemporary political philosophy*, Oxford: Oxford University Press. (千葉眞他訳, [2005] 『新版 現代政治理論』日本経済評論社。)
- Levine, D. (1988) *Poverty and society: the growth of the American welfare state in international comparison*, New Brunswick; Rutgers University Press.
- Lind, J. and Hornemann Møller, I. (2006) Activation for what purpose? Lessons from Denmark, *International journal of sociology and social policy*, Vol. 26, No. 1/2, 5-19.
- Lister, R. (2008) Citizenship and access to welfare, in Alcock, P., May, M. and Rowlingson, K. (eds.) *The student's companion to social policy (3rd edn)*, Oxford: Brackwell Publishing, pp. 233-240.
- (2010) *Understanding theories and concepts in social policy*, Bristol: Policy Press.
- Marshall, T. H. and Bottomore, T (1992) *Citizenship and social class*, London: Pluto Press. (岩崎信彦・中村健吾訳 [1993] 『シティズンシップと社会階級：近現代を総括するマニフェスト』法律文化社。)
- Méda, D. (1995) *Le travail: une valeur en voie de dispartion*, Aubier: Paris. (若森章孝・若森文子訳 [2000] 『労働社会の終焉：経済学に挑む政治哲学』法政大学出版局。)

- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2005) *En ny chance til alle: regeringens integrationsplan*, København.
- 宮本太郎 (2006) 「ポスト福祉国家のガバナンス：新しい政治対抗」『思想』938号 pp. 27-47。
- 中村健吾 (2002) 「EUにおける『社会的排除』への取り組み」『海外社会保障研究』141号 pp. 56-66。
- Nørgaard, A. S. (2000) Party politics and the organization of the Danish welfare state, 1890-1920: the bourgeois roots of the modern welfare state, *Scandinavian Political Studies*, vol. 23, no. 3, pp. 183-215.
- 岡野八代 (2003) 『シティズンシップの政治学：国民・国家主義批判』白澤社。
- Óskarsdóttir, S. (2007) From active state to active citizenship? The impact of economic openness and transnational governance, in Hvinden, B. and Johansson, H. (eds.) *Citizenship in Nordic welfare states: dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*, London: Routledge, pp. 18-31.
- Parsons, D. O., Tranæs, T. and Bie Lilleør, H. (2003) *Voluntary public unemployment insurance*, Copenhagen: Socialforskningsinstituttet.
- Petersen, K. and Åmark, K. (2006) Old age pensions in the Nordic countries, 1880-2000, in Christensen, N. F., Petersen, K., Edling, N. and Haave, P. (eds.) *The Nordic model of welfare – a historical reappraisal*, Copenhagen: Museum Tusulanum Press, pp. 145-188.
- Siim, B. and Skjeie, H. (2004) The Scandinavian model of citizenship and feminist debates, in Bellamy, R., Castiglione, D. and Santoro, E. (eds.) *Lineages of European citizenship: rights, belonging and participation in eleven nation-states*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 148-166.
- Titmuss, R. (1974) *Social policy*, London: George Allen and Unwin.
- Topp, N.-H., (2008) Unemployment and economic policy in Denmark in the 1930s, *Scandinavian Economic History Review*, vol. 56, no. 1, pp. 71-90.
- Torfinn, J. (1999) Towards a Schumpeterian workfare postnational regime: path-shaping and path-dependency in Danish welfare state reform, *Economy and Society*, vol. 28, no. 3, pp. 369-402.
- van Berkel, R. and Hornemann Møller, I. (eds.) (2002) *Active social policy in the EU: inclusion through participation?*, Bristol: Policy Press.
- Walker, R. (1984) Denmark: policies to combat unemployment and low incomes, in Walker, R., Lawson, R. and Townsend, P. (eds.) *Responses to poverty: lessons from Europe*, London : Heinemann Educational Books, pp. 160-184.

Historical Development and Citizenship of the Danish Welfare State: the Period between Poor Law and Activation Policy

SHIMAUCHI Takeshi *

Abstract: The Danish welfare state has changed since the middle of the 1990s, with the introduction of activation policy. It seems that Denmark has successfully and considerably reduced the unemployment rate by activation. At the same time, however, it is said that activation is strict social policy for the excluded people because they have to accept labour market programmes in order to receive their social benefits even though they have some social and individual problems apart from their unemployment problems. The aim of this paper is interpreting the meaning of reconstruction of the Danish welfare state after the mid 1990s through analysing the transformation of the welfare state. A most notable characteristic of this paper is understanding the Danish activation policy from a long historical perspective. In this paper, firstly, six historical divisions are described, mainly focusing on unemployment insurance system and social assistance: the poor law age, the early years from the 1890s to 1920s, the formative years from the 1930s to 1950s, the golden age from the 1950s to the early 1970s, the crisis from the late 1970s to the early 1990s and the reconstruction after 1994. Secondly, the arguments over active citizenship in modern citizenship theories are surveyed by means of adopting three main viewpoints of citizenship, which are socio-liberalism, libertarianism and civic republicanism. Finally, it is found that there is a tendency towards social policies based on transformation from citizenship into active citizenship in Denmark by examining a historical development of the welfare state from a citizenship perspective. For those who have difficulty in becoming integrated into the labour market or people who are marginalised in the labour market, the Danish welfare system has changed to stricter welfare system as compared with the generous system that was a feature of the Danish welfare state, up until about 20 years ago.

Keywords: Denmark, welfare state, citizenship, poor law, activation

* Ph.D. Candidate, Graduate School of Sociology, Ritsumeikan University