

学位論文要旨および審査要旨

氏 名 嶋 内 健
学位の種類 博士(社会学)
学位授与年月日 2011年3月31日
学位論文の題名 デンマーク福祉国家におけるアクティベーション政策の批判的研究
—ソーシャル・アクティベーションの展望に向けて—

【論文内容の要旨】

1970年代のフォーディズムの危機以来、EU諸国は、経済の長期停滞に見舞われた。失業は長期化し、また雇用自体の不安定化も常態となった。失業は構造的なものとなり、戦後福祉国家がそれをめざし、また前提ともしてきた完全雇用は過去のものとなったのである。他方で、福祉国家そのものが財政危機や、またクライアンティズムの批判に晒されることにもなった。したがって、福祉国家はこうした失業問題に対応することができなくなった。そして、こうした事態の中で「社会的排除」と呼ばれる深刻な状況が生まれ、社会は大きな不安定さに晒されていくことになった。こうした現実をみるなかで、各国の政府は対応を迫られることになる。そして、その対応をなすのが、アングロサクソン型のワークフェアと、EU、特にその成功例ともいわれるデンマークにみられるようなアクティベーションと呼ばれるものであった。この両者には大きな違いがある。とはいえ、両者には共通するものがある。それは、就労と福祉給付とが結び付けられたことである。本論文は、こうした政策が社会的排除の克服に持つ意味を確認しつつも、必ずしも評価していない。そこでは、福祉給付の条件として就労が義務化されていると見るからである。福祉受給者には就労が困難な層もいる。そうした層には、むしろ労働というものを広く理解しながら雇用への参加というより社会への参加を支援することが重要である。本論文は、それをソーシャル・アクティベーションと呼ぶ。しかし、こうした取り組みは大きな流れとなっていない。何故か。本論文は、それを問い、近代のシティズンシップ概念が労働を中心として展開されてきたことなどにその根拠を求めている。他方で、しかし、本論文はデンマークなどでは、こうしたソーシャル・アクティベーションの取り組みが小さいながらも起きており、そこに新たな展望を見出している。

本論文は、以下のような構成で展開されている。

1. 本論文の構成

序章

1. 問題意識
2. 研究目的と視角
3. 本論文の構成

第1章 社会政策の変容—受動的な所得再分配政策から積極的な労働市場政策へ—

1. 社会的排除と積極的労働市場政策

2. 福祉国家の再編と積極的労働市場政策
3. ワークフェアとアクティベーション
4. デンマークのアクティベーション改革
5. アクティベーションのプログラム
6. 積極的社会政策法

第2章 デンマークにおけるアクティベーションの現状と課題

1. アクティベーションをめぐる評価と批判
2. アクティベーションの二面性
3. 先行研究の残された課題
4. 先行研究のまとめ

第3章 デンマーク福祉国家の歴史的変遷—救貧法からアクティベーションまで—

1. 救貧法の時代
2. 萌芽期：1890年代から1920年代
3. 形成期：1930年代から1950年代
4. 黄金期：1950年代から1970年代前半
5. 危機の時代：1970年代後半から1990年代初め
6. 再編期：1994年以降

第4章 福祉国家の変遷とシティズンシップ

1. シティズンシップの概念整理
2. アクティブ・シティズンシップの登場
3. シティズンシップから見たデンマーク福祉国家
4. スカンジナビアン・シティズンシップ
5. 歴史への回帰？

第5章 社会的排除と社会的包摂

1. 経済構造の転換と社会的結束の危機
2. 社会政策の転換
3. その多様な定義
4. 社会的排除概念への批判
5. 排除概念の二分法を超えて
6. 社会的包摂政策へのインプリケーション

第6章 労働概念とアクティベーション

1. 労働概念のタイポロジー
2. モデルとしてのアクティベーション
3. 実態としてのアクティベーション：北欧を事例にして
4. なぜ雇用が重視されるのか：近代における労働観

終章 ソーシャル・アクティベーションへ

1. 総括：各章のまとめ
2. ソーシャル・アクティベーションへの展望

3. 今後の課題

以下、それぞれの章を簡潔にまとめておこう。

2. 各章の概要

序章

1970年代のフォーディズムの危機以来、EU諸国では、完全雇用が幻想と化した。しかしながら、既存の社会的保護システムは、この問題に十分に対処することができなかった。そして、人々は、特に若年者、移民、シングルマザーといったいわゆる社会的弱者はいったん失業すると社会のメインストリームに戻る事が困難になるという状況が生まれてきた。そうした彼らにとって問題なのは、たんに彼らが経済的な困難を抱えるというだけでなく、彼らが社会関係から切り離されていくということであった。こうした状況をEUは「社会的排除」の概念で示すようになった。そして、EUやOECDは社会的排除との闘いを明確にし、これに対抗する対概念「社会的包摂」を政策目標として追求することになる。そして、その社会的包摂政策の中核として実践されているのが、積極的労働市場政策であり、これに関して、その成功例として国際的に注目されているのが、デンマークの「アクティベーション activation」政策である。本論文が取り上げるのはこのデンマークのアクティベーション政策であるが、必ずしもその政策は長期失業者や公的扶助受給者など、最も不利な状況に晒される人々の社会的包摂に成功しているわけではないと本論文は捉えている。そのように理解しながら本論文は、デンマーク福祉国家におけるアクティベーション政策の分析をするためには、その①歴史から、また②シティズンシップの概念の変遷から、さらに③社会的排除／包摂といった概念に基礎を置きつつ行うことが重要だとし、分析していくことを明らかにする。その上で、社会的包摂にとっての意義と限界をも提示し、今後のアクティベーション研究の展望に貢献したいとする。

第1章 社会政策—受動的な所得再分配政策から積極的な労働市場政策へ—

本章の課題は、欧州の福祉国家全体に共通する大きな流れとして、アクティベーションの登場の背景を理解することである。それを本章では社会的排除と福祉国家の再編との関わりをなかで述べていく。80年代、財政的な問題と正当性調達の困難から、福祉国家は伝統的な所得再分配政策の変化を迫られていた。深刻化する失業問題に直面し、従来の所得再分配政策によって事後的に対応する福祉政策に対して、その効果が疑問視されてきた。また、知識依存型経済への移行から、労働力の供給サイドに重点をおいた積極的な就労支援が必要だという認識が社会に生じてきた。そうしたなかで、EUは積極的労働市場政策を社会的排除と闘うための主要戦略に位置づけたのである。といっても各国の積極的労働市場政策には違いがある。その違いは就労の強制・義務に力点がある「ワークフェア」と、就労の支援に力点がある「アクティベーション」に分類することができる。デンマークでは、1994年以降、本格的にアクティベーションが始まった。構造的失業の問題に焦点が当たり、職業訓練・教育が義務化される。義務を怠る場合は、給付資格を喪失する。失業手当の権利は漸次的に縮減されてもいった。ちなみに、公的扶助請求者に対して実施されるアクティベーションは、失業保険加入者のアクティベーションに比べて、懲罰的な要素がより強くなっている。アクティベーションへの参加がより早く要請され、提供されるプログラムの選択肢はより少なくなっている。しかし、このように義務・強制的な側面を持つとはいえ、デンマークは全体として就労支援を中心とした対応がなされたのである。

第2章 デンマークにおけるアクティベーションの現状と課題

前章では、欧州における社会政策の変容とデンマークのアクティベーション導入前後の経過と制度の概略が説明された。本章では主な先行研究が紹介され、それらの議論の到達点と課題が提示される。先行研究は、アクティベーションに関する①理念、②プログラム、③社会保護システム、④効果の各論点について賛否両論を展開してきた。こうした議論を紹介したうえで、本章は、アクティベーションが、①失業保険加入の失業者にとっては効果的であるといえるが、公的扶助請求者を対象にしたアクティベーションは、ほとんど効果を発揮していないこと、また②有給労働への参加を福祉請求者の規範にさせ、義務化していること、そして、そこには雇用への参加こそが自己発展や福祉国家のメンバーシップの鍵・条件であるとし、福祉国家の市民は、受動的な福祉受給者という位置づけから、積極的な参加者としてふるまうべきであるといった規範を押し付けていることを確認している。そして、アクティベーションは積極的に評価できる面とできない面との2面性を持つと指摘する。その上で、本章は、先行研究が①なぜアクティベーションが長期失業者や公的扶助受給者に効果がなく、彼らを排除したままなのか、ということ十分に明らかにしていないこと、また②就労による社会統合に固執する正当性は一体どこにあるのだろうか、といったきわめて重要な問題に十分に答えていないことを批判する。

第3章 デンマーク福祉国家の歴史の変遷—救貧法からアクティベーションまで—

前章では、アクティベーションが、特に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には効果が薄いことが確認された。彼らは、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ているかにみえる。しかし、なぜ政府は公的扶助受給者にとって効果がな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。本章は、こう問い、それに答えるために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との関連における構造を明らかにし、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もなることを指摘する。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である。本章は、救貧法の時代にさかのぼり福祉と就労という視点からその歴史を6期に区分し、検討する。救貧法では、院内救済の対象者は、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。すでにここに、本章の論点ともなる福祉と労働の互酬性に関わる発端を垣間見ることができるという。その後、各期を経て、1994年の前述したアクティベーションの時代に至る。ここに至る歴史を、本章では福祉が労働の脱商品化の過程であり、また福祉給付が労働者の社会権の拡大であると理解し、こうした歴史理解の上で、現在が再編期（1994年以降）であると理解される。そして、その特徴は1970年代、80年代と比べると、就労へ導く施策に大きな重点が置かれるようになったことに求められ（すなわち受給の資格基準の厳格化、受給期間の短縮、アクティベーションの拒否に対する制裁の導入など、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）、いわゆる労働の再商品化への揺り戻しが起きていることであるという。そして、アクティベーションは、ある意味では、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ものであると結論する。

第4章 福祉国家の変遷とシティズンシップ

本章の課題は、第3章でみたデンマーク福祉国家の歴史的变化をシティズンシップという概念の変化から理解することである。福祉と就労とを結び付ける考え方は、シティズンシップ概念と深く結び付いてい

るからである。ここでは、まずシティズンシップの概念が整理される。その上で、北欧のそれは、一般に T. H. マーシャルのシティズンシップ、いわゆる社会自由主義的シティズンシップ概念に基づいているとする。彼は、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）を議論したことに特徴があり、このシティズンシップ概念が戦後福祉国家を作り上げてきたのである。しかし、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ことになった。そのような状況下で、あらたにアクティブ・シティズンシップという概念が登場することになる。ワークフェアやアクティベーションは、明らかにアクティブ・シティズンシップに基づく改革だったのである。そして、アクティブ・シティズンシップは、それぞれの立場のシティズンシップ論によって受け止められ、議論が展開されていくことになるが、全体として言えることは、アクティブ・シティズンシップが権利よりも義務や責任、貢献を強調するものとなっていることである。そして、その義務の中心となるのが労働である。デンマークにおいても例外ではない。戦後福祉国家において市民が享受する社会権は、市民によって提供される労働によってこれまでも正当化されてきたのであるが、それは現代において、義務としてより強く認識されるようになった。それがアクティブ・シティズンシップとして概念化されたのである。本論文は、しかし、それは新しい言説ではないという。本論文では、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といい、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と理解する。そして、現代の公的扶助のアクティベーションは、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っており、それを本論文では、歴史への回帰だとみる。

第5章 社会的排除と社会的包摂

アクティベーションは、「社会的排除」をどう克服するのかという問題意識の中から生まれてきたものである。したがって、本章ではあらためてその概念をめぐる議論が振り返られ、その議論の意味と限界とが確認される。1970年代に経済構造の転換が、大量の余剰労働者を生み出した。そこでは、貧困が深刻化し、住宅や教育機会の喪失、家族の崩壊、アルコールや薬物依存などが複合的に重なり合う問題に発展した。こうした事態は社会を分断させ、したがって EU はこのような社会でいかに社会的結束を確保するかという難題に直面することになった。そうした事態のなかで、EU は「社会的排除」問題を社会政策改革の中心に据え、また積極的労働市場政策によってその克服をめざそうとした。いいかえれば、欧州の社会政策は所得再分配による分配的側面から、社会参加や社会統合などの関係的側面を重視する政策へと移行することになったのである。では、そもそも社会的排除とは何か。そう問いつつ、本章は社会的排除概念が、(a) 多次元性、(b) 過程、(c) 関係的側面に着目しつつ展開されるべきだとし、そう捉えることによって、社会的排除概念が社会が分断しつつある現代の社会における様々な諸問題を広く解剖する概念として有効だと理解する。しかし、他方で、社会的排除概念には批判もある。その批判のなかで最も核心を衝くものは、社会的排除が「内と外」に注目することによって、包摂されている集団内部の不平等や差異への注目をほやけさせてしまうことであるという。したがって、排除か包摂（内か外か）かという二分法をこえ、一方で排除の背後にある個人人の多様で複雑な要因を見つめ、また他方で排除を引き起こす主体（社会）に目を向けながら、包摂の範囲を拡大する必要があると、本章はいう。それは次章で考察する雇用こそが包摂を実現するものだということに対する批判的な視点を提出するものである。

第6章 労働概念とアクティベーション

これまで考察してきたように、社会的排除に抗する方策は、雇用こそが最良の処方箋であるという考え方がその基本にあった。しかし、こうした考えは「失業＝社会的排除」、「雇用＝社会的包摂」という偏狭な社会的排除の解釈であり、このような排除／包摂の想定は、「失業か雇用か」の二分法にもとづくものである。しかし、包摂政策を本当に雇用支援策へとだけ収斂させていいのか、と本論文は問う。そして、労働市場への統合という狭い社会的包摂の観点から脱却し、より広い観点から社会的包摂を構想することが重要であり、特にそこに包摂しえない層が現実には生まれていることに注目する。アクティベーションは、いわゆる就労支援を通じた包摂だけでなく、より広く労働概念を捉えることによって、その領域への参入支援という視角から改めて位置づけるべきだと、本章はいう。これまでも雇用以外の労働の重要性が、フェミニストなどからも主張されてきた。本章は、先行研究から労働を次の4つのタイプ (a) 自己供給、(b) コミュニティ・ワーク、(c) 有給のインフォーマル交換、(d) 正規の雇用に類別する。そして、より広い意味での労働、いかにすればそれを社会参加ととらえ、それを支援するアクティベーションを、本章ではソーシャル・アクティベーションと概念化する。そして、単なる雇用支援であるアクティベーションをワーク・アクティベーションと呼び、区別する。しかし、現在、北欧においてもワーク・アクティベーションが主流となっており、それはまさに近代の労働観が雇用中心に構成されているからであると本論文では理解する。

終章 ソーシャル・アクティベーションへ

現在、完全雇用時代は終焉した。したがって、社会的包摂という観点に立てば、ワーク・アクティベーションを超える、多様な労働形態への包摂政策が要請されている。ワーク・アクティベーションに拘るとすれば、それは絶対的に不足する雇用を奪い合う「椅子取りゲーム」と同じであり、雇用への包摂の執着は、雇用から排除される人々を再生産してしまうことになる。そのため、いま必要とされているのはソーシャル・アクティベーションである。そして、すでにそうした視点からの取り組みも始まっている。オランダやデンマークにおいてである。オランダのソーシャル・アクティベーションでは、生活の様々な次元において、個々人が自己の潜在能力を発揮し、自己の社会的価値を肯定できることが確認されている。このような取り組みのもつ意味の確認とともに、本章では、ベーシック・インカム論にも触れ、ソーシャル・アクティベーション論の意義を、それがベーシック・インカムとは異なり、所得だけでは社会的包摂ができないという考え方に立っていること、またこの政策はベーシック・インカムより実行可能性のある社会的包摂政策であるという。所得よりも、むしろ社会参加による地域社会や地域住民との関係性の再構築の支援こそ社会包摂にとって重要だと、本論文では認識する。そして、本論文は始まったばかりのソーシャル・アクティベーションの実例を、実際の活動状況、行政とのパートナーシップの現状と課題、そしてこのような挑戦を支えているデンマーク市民社会の展開などからもっと詳しく研究すること、またそうした動きが日本にどのようなインプリケーションをもたらすことが可能なかを研究することが課題として残されているとして、本論文を終える。

【論文審査の結果の要旨】

本論文は、以下の点で評価できるものである。

1. 近年、福祉国家は所得保障という受動的福祉から、就労支援という積極的福祉へと変容しつつある。

後者は、一般的に2つに区分される。就労義務を強調するワークフェアと就労能力を高めるアクティベーションとである。従来、ワークフェアに対しては批判的に受け止められてきたが、概してアクティベーションに関しては肯定的にみられてきた。しかし、本論文はあらためてデンマークを例にとりながら、そうなのかと問い、あらたに検討されるべき課題を提起する。アクティベーションは長期失業者や公的扶助受給者など「社会的に排除された人々」の労働市場への統合をめざすものである。しかし、本論文はそのこと自体がこうした層にとって困難なこと、また雇用そのものも不足の時代に入ったがゆえに、限界があることを指摘し、アクティベーションそのものに対しても批判の目を向ける。それは、従来にない新たな視角である。そして、なぜ労働市場への統合が社会的包摂として強調されるのか、それを本論文はデンマークの福祉の歴史、そしてまたこうした政策を支えているのがシティズンシップに関する社会的合意であることを指摘する。このように、本論文は、社会的排除・社会的包摂概念を吟味しつつ、アクティベーションを新たな視角から批判的に捉えたこと、そしてまたその政策の基礎をデンマークの福祉の歴史から、また市民権概念から基礎づけたことは、きわめて独創的であり、アクティベーションに関する先行研究に一石を投じるものである。またこれまでわが国で十分に論じられてこなかったデンマークの福祉国家に関する研究に大きく寄与するものである。

2. 本論文の特徴をなすのは、単にこうしたアクティベーションの限界を指摘したということにあるのではない。むしろ、あらたにその限界を乗り越える展望と概念を提起したことにある。本論文は、アクティベーションを乗り越える概念としてソーシャル・アクティベーションを提起した。ソーシャル・アクティベーションという概念自体は、近年オランダやデンマークにおいて、またEUにおいても散見しうろようになってきたが、それはまだ十分に議論されているものではない。それ自体が、萌芽的・実験的に取り組まれているに過ぎないものである。本論文は、こうした動き、また概念に着目し、それを豊富な内容を持つものとして概念化しようとして試みながら、そこに新たな福祉の可能性を見出そうとする。就労でもなく、またそれが義務でもなく、排除された人々の自由な社会参加の可能性を十全に整えることが社会的包摂にとって重要だという独自な見解を本論文は提起する。本論文は、こうした独自な展望を提起することにおいて、また評価しうるものである。

3. 本論文の特徴は、上記ですでに触れたことであるが、現代の就労義務を伴う福祉給付という福祉の変容を、福祉の歴史から、また近代以降の労働・勤労感、またシティズンシップ概念の変遷から捉えようとしたことである。なぜ就労が義務として要請されるのか、なぜ就労が社会的排除を抜け出すことと、一義的に理解されるのか、本論文はそのことが現代の福祉の変容を理解するため決定的に重要だと捉え、それを解くためには上記のような多面的なアプローチから展開することが必要だとした。しかし、こうしたアプローチはワークフェアやアクティベーションといった現代の福祉の変容をその基礎から理解するためには必要なことである。従来、福祉国家の変容をこうした点に降り立って考察したものは多くない。この点でも、本論文は先行研究に大きく貢献するものである。

4. 本論文は、多くの文献を読み、またデンマークだけでなくこの分野の北欧の研究者を直接尋ね、インタビューや教を請いながら執筆されてきたものである。この点で、課程博士の学位に必要な条件の一つである先行研究の十全な検討を踏まえたものであり、そのことが本論文執筆に生きている。また、本論文

は独創性ももち、論旨も首尾一貫しており、この点でも評価できるものである。

上記のような点で本論文は高く評価しうるものであるが、しかし、十分でない点や、また残された課題もある。

1. 本論文は、社会的に排除された人々の社会への包摂を労働市場への統合というよりも、むしろ社会への参加、すなわちソーシャル・アクティベーションにおいて捉えることに特徴があった。本論文は、そこに焦点を当てたことに意義があった。しかし、それだけでいいのか。福祉国家の再編は、再商品化と脱商品化のせめぎ合いのなかで展開するのであって、そうした視点をもっと強調すべきだったのではないのか。労働市場への統合もまた重要な社会的包摂なのであり、その可能性を有する層に対してはそうした選択の可能性を保障すべきである。労働市場への統合を消極的にのみ捉えるべきではないだろう。選択の多様性という側面をもっと強調してもよかったのではないのか。

2. この点は、労働という概念をどう捉えるべきなのかということにも関わることである。本論文は、近・現代の労働・勤労感とシティズンシップ概念に関する社会的合意こそが、就労が社会的包摂の中心をなすという暗黙の了解を形成するのだと理解した。この点は了解しうるとしても、では近代の労働概念が就労だけを意味したのかは、さらに詳細に吟味する必要があるだろう。本来、労働は生活そのものであり、両者を切り放してきたのが、逆に近代である。したがって、むしろ現代では両者を結合させ、労働概念を豊かにしていくことが重要ではないのか。その点の考察は、本論文をより深めてくれるものであると考える。本論文では、労働の理解がまだ十分でないかにみえる。

3. そのことは、本論文が、今後具体的にソーシャル・アクティベーションをどう設計し、政策化していくのかを考えるとき重要な論点となるだろう。本論文が言うように現実のソーシャル・アクティベーションの調査のなかで何が課題なのかを、この視点も入れ深めていくことが求められている。

4. 本論文は、福祉と就労の義務との相互性を救貧法にさかのぼり議論する。しかし、例えばイギリスのスピンナムランドでは、『生存権』が導入され、救貧法が寛大に運用される（K・ポランニー）ということもあった。どの国、どの時代の救貧法も、一律に福祉と就労義務とを結びつけていたというわけでもない。そうした救貧法の違いを意識し、救貧法に関する歴史がより丁寧にとどられる必要があるだろう。

5. 本論文は、近年あらたな福祉政策として議論されているベーシック・インカムと本論文が強調するソーシャル・アクティベーションとの違いについて触れている。本論文は、ベーシック・インカムを積極的には評価していないが、しかし、所得保障の福祉における意義については、もっと重要視すべきではないのか。社会的排除の関係の側面をソーシャル・アクティベーションにおいて克服するとしても、社会的排除の経済的・所得的側面もまた無視されるべきではないからである。ベーシック・インカム論が大きく関心を集めだしているだけに、この点はさらに深められるべきである。

以上、まだ展開されるべき点、また残されている課題もあるが、しかし、それは本論文の高い評価をくつがえすものではない。公聴会を通しての質疑応答にも的確に答えて、遺漏がなく、審査委員会は一致して、本論文は博士学位を授与するに相応しいものと判断した。

【試験または学力確認の結果の要旨】

本論文の公聴会は2011年6月20日（月）午後2時から午後4時まで、産業社会学部大会議室で行われた。審査委員会は公聴会での質疑応答を踏まえ、本論文が博士学位を授与されるに十分な水準にあると判断すると共に、著者が、十分な専門知識と、豊かな学識を有すること、また、外国語文献の読解においても優れていることを確認した。したがって、審査委員会は本論文申請者が本学学位規程第18条第1項に基づいて、「博士（社会学 立命館大学）」の学位を授与するに値するものと結論した。

審査委員	(主査) 篠田 武司	立命館大学産業社会学部特別任用教授
	(副査) 石倉 康次	立命館大学産業社会学部教授
	(副査) 前田 信彦	立命館大学産業社会学部教授
	(副査) 若森 章孝	関西大学経済学部教授