

〈論 文〉

アクティベーション政策のアポリア

——支援されることを拒否する自由——

居 神 浩*

I はじめに

21世紀の福祉国家の基本原則の一つとも言えるアクティベーション政策には、就労要請的側面と就労促進的側面や社会参加促進的側面などがあり、どの側面をどのように強調するかによって、きわめて多義的なものとなると同時に、就労を通じた経済的自立を強いるという点では共通性がある。ところが実際の就労支援の現場では、そのように自立を経済的なものに限定することでむしろ、自立は経済的なものに止まらないのではないかという疑念が生じる。このアクティベーション政策に伴う実践上のアポリアについて、本稿では「支援されることを拒否する自由」という観点から論じてみたい。

II アクティベーション政策の多義性と暗黙の前提

20世紀の福祉国家は完全雇用ときわめて高い経済成長とそれによってもたらされる潤沢な財源を元に、国民に対して（国によって相違はあれ）比較的寛大な所得保障を行う体制として成立してきた。ところが現代の福祉国家はかつてより低いもしくは不安定な雇用状況と経済成長による財源の逼迫の前に、緊縮財政を最大の制約条件とした所得保障の切り詰めを常に迫られている。

この財政的課題に対して、多くの福祉国家が（程度の差こそあれ）採用している基本原則の一つが、所得保障に対してかつてのように寛大でない厳しい「条件づけ」を課すことであった。それは端的に言えば、国民に対して常に「アクティブ」であること、具体的には労働力として「活性化」された状態を求めることである。あるいは自らを労働力という状態に対して「能動的」であるよう意識づけすることとも言えよう。

労働力として常に「活性化」に向かい「能動的」な国民であることを条件として所得保障は認められるが、「非活性的」で「受動的」な国民に対しては所得保障を認める余地を狭めても致し方ないとする政策論理の総称をここでは「アクティベーション政策」と定義しておきたい。

もっとも一般にアクティベーション政策という場合、その含意するところはきわめて多義的であり、論者がどの要素を重視するかによって、論理の文脈は相当異なってくる¹⁾。用法の整理として、「アクティブ」であることに対する政策論理のベクトルが、それを強める方向に向かっているのか、あるいはそれを弱めようとする方向に向かっているのかによって、政策の意味内容を定位する

* 神戸国際大学経済学部教授

1) EUにおけるアクティベーション政策の実際については、中村 [2019]、中村 [2020] を参照。

ことが考えられる。この点について、嶋内 [2011] は、前者を「ワーク・アクティベーション」後者を「ソーシャル・アクティベーション」と名付け、前者は所得保障の条件として就労の要請を強める論理、後者はそのような条件づけを緩め、労働というよりむしろ社会への参加を重視する論理というように整理している²⁾。

「ワーク」の要素をさらに強めていけば、所得保障の拒否といった厳しい制裁を課すことも厭わない「ワークフェア」(就労条件付きの福祉)の政策論理に近づき、「ソーシャル」の要素をさらに強めていけば、所得保障に関して一切の条件を問わない「ベーシック・インカム」の政策論理に近づく。総体的に言って、今日の福祉国家の政策論理は、所得保障とその条件をめぐって「ワークフェア」—「アクティベーション」—「ベーシック・インカム」という布置状況の中のどこかに位置づくというように見て取ることができよう。

このような概念整理をしたうえで、ここで一つ論点の提起をしておきたい。それはこのベクトルの中で暗黙のうちに前提とされている一つの価値観、すなわち「就労によって個人は自立できる」という考え方についてである。

20世紀と21世紀の福祉国家の政策論理の大きな違いの一つは、国家が国民に対して求める人間像の違いである。より正確にはそのような人間像に対する国家の向き合い方、あるいは責任の取り方と言っても良いであろう。

きわめてラフなスケッチとして描いてみれば、20世紀の福祉国家は個人が自立できる条件を国家が提供できているという経済状況を反映して、国家と個人の自立が共存するという幸福な関係性が成立していたのに対して、21世紀の福祉国家は個人が自立できる経済状況がなかなか担保されない中、国家が一方的に個人の自立を国民の責任として投げ返し、「個人は自立しなければならない」という価値観を福祉国家の前提条件として暗黙のうちに想定するようになった。もう少し細かく言うと、「個人の自立」は就労を通じて「経済的に自立する」ことで実現するという価値観を国家が想定するだけでなく、国民自らがそういった価値観を自らの規範意識として「内面化」していったというスケッチをここではまず提示しておきたい。

アクティベーション政策は実際に行われる政策内容としては多義的に展開されるものであるが、同時にそれらを通底する政策論理としては「就労を通じた個人の経済的自立」を国家・国民の双方が想定ないし内面化しているものと把握したうえで、そのような価値観が就労支援の現場において、どのような「アポリア」(容易に解決しがたい難問)として立ち上がってくるのか、論じていきたい。

Ⅲ アクティベーション政策のアポリア

1 イギリスの若年者就労政策に見る規律訓練型社会政策のアポリア

私はかつてイギリスの若年者就労支援政策を「規律訓練型社会政策」と把握したうえで、その政策論理が必然的に惹起する「アポリア」(容易に解決しがたい難題、もしくはいつの間にか陥ってしまう陥穽)について論じてみた(居神 [2007])。ここではその内容を簡単に振り返っておきた

2) 中村 [2019]、中村 [2020] では、アクティベーション政策を「就労要求」(demanding)、「能力付与」(enabling) という方向性の異なるベクトル上で把握している。

い。

ここでは「ワークフェア」を「福祉と就労の連関を深める社会政策」と定義したうえで、近年のワークフェアにおいては、福祉の受給打ち切りという明白な制裁措置の発動といった「外発的動機づけ」ではなく、「やる気のあるものへの動機づけの手当て」という「内発的動機づけ」を前提とする傾向にあるのではないかとまず問題提起した。そしてこのように福祉と就労の連関を個々人の内面への働きかけとして理解するためのキーワードとして「規律訓練」という言葉を提示した。

ここで「規律訓練」(discipline)とは、近代国家の要請する国民あるいは労働力への陶冶を目的とする諸行為を意味するものであり、フランスの哲学者ミシエール・フーコーに倣い、一人一人の内面に規律を植えつるべく管理する権力、すなわち「規律訓練型権力」の発動をワークフェアの政策論理の中に見出す概念として用いている。

具体的には、1990年代のイギリスにおいてトニー・ブレアが率いる「新労働党(ニューレイバー)」が掲げた若年失業者に対する「ニューディール政策」を題材とした。この政策は、それまでの失業手当(「求職者手当」)を中心とした受動的雇用政策から、失業者への教育技能訓練などを行って、かれらの「エンプロイアビリティ」(就業能力)を高める積極的雇用政策への転換を図るとともに、「社会的に排除」された若者たちをもう一度「社会の中に包摂」といった社会参加の方向性を打ち出したものでもあった。

詳細は省くが、この若年失業者ニューディールには、支援プログラムとして①民間部門での就労、②ボランティア部門での就労、③フルタイムの職業・教育訓練、④環境保護団体での活動、といった4つの「オプション」(選択肢)を用意し、参加を拒否した場合には求職者手当の廃止という制裁措置が準備されていたのと同時に、若年失業者一人一人に個人アドバイザーを付け、その人間的つながりの中で、精神的ケアを含めた細やかな支援・助言を行う体制も兼ね備えたところに大きな特徴がある。

このいわば「アメとムチ」を絶妙に配置したかに見えるプログラムに対して私は、これが上手く機能するのは、規律訓練の「優等生」のみであり、規律訓練の「劣等生」たち(象徴的には当時イギリスで社会問題化していた「チャブ」(chav)や日本にも概念的に「輸入」された「NEET」など)には通用しないのではないかという疑念を呈しておいた。

そもそもニューディール政策とはまさに「New Deal」=政府と個人との間の新しい契約関係に基づくものであり、この契約の基本理念は、ニューレイバーの政策アドバイザーでもあったアンソニー・ギデンズが言うところの「責任なき権利はありえない」(no rights without responsibilities)という考え方に依っている。すなわち、個人がその社会の正統な市民として「包摂」されるためには、「責任」を行使しなければならない。責任の行使のために、個人には政府から教育訓練などの「機会」が与えられる。その機会を上手く活かし、社会の正統な市民になることこそ、個人に課せられた責任である、とする政策思想である。

このように社会的包摂の前提条件が政府の与える「機会」と個人が行使すべき「責任」にあるという政策思想に対しては、本来は社会的な問題であるはずの失業などのリスクを、カウンセリングやセラピーの手法を用いて個人的な内面世界の管理という「自己責任」原理の罠へ落ち込ませる「個人化のポリティクス」(鈴木[2005])だという批判がありうる。

さらに若年失業者が包摂されるところの労働市場に目を転じてみると、産業構造の転換に伴う労働市場の「二極化」という現象が進行している。すなわち「ポスト工業社会」「脱工業化」の急激

な展開による、製造業従事者の急速な減少と低技能・低賃金のサービス従事者および高技能・高賃金を特徴とした産業部門の増大である。これまでのいわゆる「中間層」が担ってきた事務職や熟練肉体労働などのいわば「中技能・中所得」の職種は減少するなか、「lousy Jobs」（ひどい仕事）と「lovely jobs」（楽しい仕事）との二極化が進んでいる。

実際に若年者ニューディールで行われている教育・訓練とは「リテラシー」（読み書き）や「ニューメラシー」（算数）を中心とした基本的な技能（basic Skill）であったり、履歴書作成の指導や企業面接に向けた模擬訓練であったりなど、当時の労働党政権が掲げていた「知識集約型経済」（knowledge-based society）に適応する技能の習得という政策理念との間には相当の懸隔があるという（伊藤 [2003]）。

このような若年ニューディール政策の背景にある事情を元に、私は規律訓練型社会政策＝ワークフェアの潜在的機能が、規律訓練の劣等生たちに対して、規律訓練の再強化を通じて、二極化する労働市場の lousy jobs に「適応」することを単に強いるものであるとするならば、それはいかにも確信犯的な政策思想であると言わざるをえないと批判した³⁾。

以上のような過去の論考の振り返りから確認しておきたいのは、就労要求的な要素の強いワークフェアだけでなく、社会参加的な要素の強いアクティベーション政策においても、経済的自立に向けた個人の責任の論理が通底しているのではないかという問題意識である。

社会的に排除された人々を社会に包摂すべく支援を行う先にある労働の世界が必ずしも包摂に値するものではないにもかかわらず、経済的自立という名の下に個人の意識を規律訓練化し、包摂へと適応させていくという政策論理はあえて強い言葉を用いるならば「欺瞞」であり、政策の実行のうでも容易に解決することのできない「難題」（アポリア）を生じさせているのではないだろうか。この点について、次に日本の若年者就労支援政策の政策論理を追いながらさらに論点を深めていきたい。

2 日本の若年者就労支援政策の特徴

ここではまず濱田江里子氏の一連の論考（三浦・濱田 [2012]、濱田 [2013] [2014] [2015] [2016]）から若年者就労支援政策に見る日本のアクティベーション政策の特徴について追っていくことにする。

濱田氏はイギリスと日本の若年者就労支援政策の対比から、日本では就労を義務化する動きは弱く、代わりに就労意欲の喚起と部分的な支援サービスの拡充という「自助型」の政策を志向したのに対し、イギリスでは就労義務を強調しながら支援サービスを拡充するとともに社会的な「承認」の確保という方向でも発展し、「自律型」の政策が進んだと総体的に把握する（濱田 [2016]：7 ページ）。なお「承認」はアクティベーション政策の論理を特徴づけるのに重要なキーワードとなるので後で詳細に論じることにする。

濱田氏はさらに政策プログラムの類型として、「就労義務強化型」と「雇用可能性向上型」に大きく2分したうえで、後者について「職業能力開発型」「個別支援サービス拡充型」「参加による承認の保障型」に下位区分したうえで、日本の若年者就労支援政策は就労義務強化型が存在せず、雇用

3) このような政策論理は、労働党政権以降の保守党政権でも連続していると考えている。この点については居神 [2012] [2015] を参照。

可能性向上型に特化している点にあると特徴づけている（濱田 [2015]：172 ページ）。

以下、若年者就労支援政策が政策課題と登場してきた 2000 年代の政権ごとの政策論理の特徴について、さらに濱田氏の分析を追っていく。

まず 2003 年から 2009 年にかけての自民党政権期。この時期に「若者挑戦自立プラン」が発表され、「若年者のためのワンストップサービス（通称「ジョブカフェ」）」や「若者自立塾」などが始動した。ここから見て取れるように、この時期の政策のキーワードは「自立支援」である。若年雇用問題の根本原因は若者自身の働く意欲や能力の欠如であり、新自由主義的な「強い個人」という人間観に基づく「自己責任」が政策論理の基調であった（濱田 [2015]：173～174 ページ）。

次に 2009 年から 2012 年にかけての民主党政権期。この時期には新自由主義的な職業能力開発型は弱まり、代わって個別支援サービス拡充型と参加による承認の契機型の萌芽が生まれた。前者としては、新卒ハローワークにおける個人相談員であるジョブサポーターの増員により個々人の状況に応じたきめ細やかで一貫した支援体制の整備、後者としては、「地域若者サポートステーション（通称「サポステ」）」事業の開始により社会的な関係から阻害された状態にある若者を再び社会に参加する契機を提供する体制を整えたことなどが挙げられる。この政権期のキーワードは「共生」と「社会的包摂」「出番と居場所のある社会」など、個別支援サービスの拡充および社会における居場所づくりを重視する政策が展開された（濱田 [2015]：174～175 ページ）。

さらに 2012 年以降の第 2 次安倍自民党政権について。政権交代によって、職業能力開発型を最優先する政策に再び重点が置かれるようになる。その手法もハローワーク中心の職業訓練から民間派遣会社に委託する既卒者職業訓練の推奨へと変化する。また 2009 年までのような「就労意欲が欠如する若者像」は後景に退き、「グローバル人材」言説に基づく「エリート志向の能力開発」が前面化する（濱田 [2015]：175～176 ページ）。

さてここから先に提起しておいた「承認」という観点から、濱田氏の論考を確認しておくことにする。濱田氏は日本の自助型というのは、福祉受給が社会権として十分に確立していない中で「能動化」（すなわち「アクティベーション」）の最終目標を自助努力による経済的自立に限定し、社会的な承認は企業の中で能力を発揮する主体となることでしか得られないことを意味するとしたうえで、社会の構成員としての若者の承認という論点は後景に退いていると指摘している（濱田 [2016]：7 ページ）。

これに対してイギリスの自律型では、社会権が確立している中で福祉受給に就労の条件化が伴う動きの展開を意味し、能動化の最終目標は経済的な自立だけでなく、政治的ならびに社会的な主体となることに据えられているとしたうえで、労働市場以外の場への参加支援、労働市場以外で社会的な承認が得られる居場所づくりを推進していると特徴づけている（濱田 同上）。

イギリスの特徴づけについては私の評価とは異にするところはあるが、日本の評価についてはほぼ同意できる。ここでキーワードとして上がってきた「承認」と先に論点としておいた「自立」との関係について、さらに考察を深めていきたい。

3 「自立」概念の多面性とその価値づけ

2000 年代は若年者就労支援政策のみならず、社会福祉の制度改革が進められた時代であったが、「ホームレス自立支援法」（2004 年）や「障害者自立支援法（現・障害者総合支援法）」（2005 年）

就労に向けた支援の充実・強化

- ◎ 生活困窮者の就労に向けた支援を充実・強化するため、就労準備支援事業の創設、就労訓練事業の場の提供の推進等により、本人のステージに応じたきめ細かな支援策を実施する。

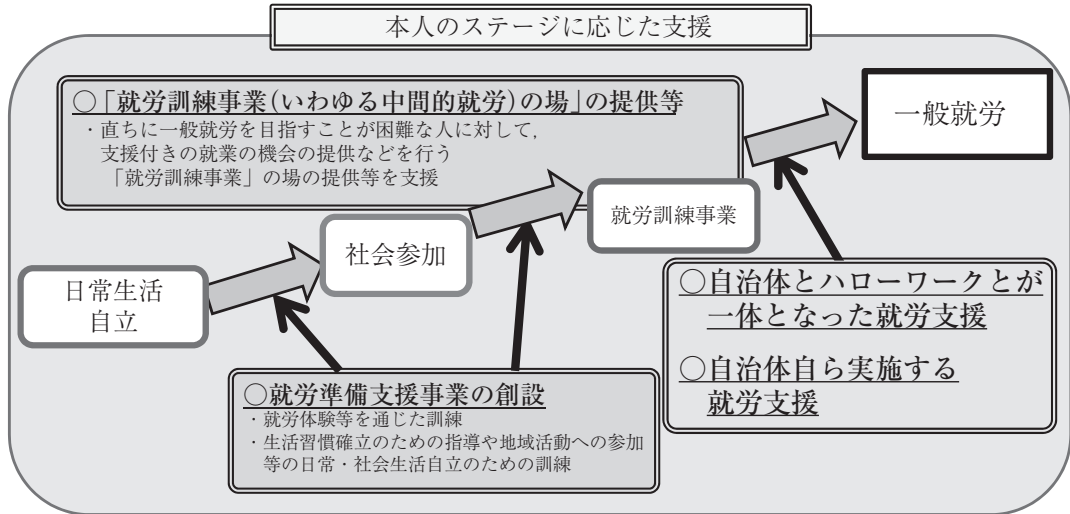


図1 就労に向けた支援の充実・強化

出典：厚生労働省「新たな生活困窮者自立支援に関する説明資料」2013年

などのように「自立支援」を強調した制度改革が特徴的であった。

ここではこのような時代状況の中、生活保護制度においても改めて「自立」の概念についての再検討が行われた。2004年に最終報告者が出された社会保障審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」で述べられた「自立」の考え方について、まず検討してみたい。

さて同報告書では以下に引用するかたちで「自立」の考え方が述べられている。

ここで言う「自立支援」とは、社会福祉法の基本理念にある「利用者」が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの」を意味し、就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）をも含むものである。」（社会保障審議会 2004, 下線強調は引用者による。）

この考え方は生活保護の一手手前にいる生活困窮者に対する新たな支援制度（「生活困窮者自立支援制度」）においても踏襲されている。以下に厚生労働省の説明用資料を掲載しておく（図1参照）。

この図に明確に示されているように、支援の最終目標は「一般就労」、すなわち就労を通じた経済的自立である。この最終目標に至るまでの方向性として、「日常生活自立」から「社会参加」（社会生活自立）、そして一般就労へ向けた矢印が示される。ここから実際の支援は「日常生活自立」「社会生活自立」「経済的自立」の順に段階的に進むべきであり、またこの順に自立の価値づけを行うべきとする自立観が見て取れる。しかし、そのような支援の方法や自立の価値づけはすべきでなく、3つの自立をそれぞれ固有のものとして扱うべきであるとする考え方もありうる。前者が自立支援に関する「段階論」、後者が「並列論」である（畑本 [2019]）。

段階論を取るにしても、並列論を取るにしても、支援の実務上は様々な困難が生じる。段階論を取ると、支援の目標は一般就労という経済的自立に関する指標に一元化される。そうすると一定期間中に就労へと至らない支援は評価の対象には入らなくなってしまう。実際の支援においては、そういったなかなか就労に結びつかない要支援者への支援に多くの時間が取られるにもかかわらず、支援事業として一定の成果を求められるということになると、速やかに就労へと結びつく要支援者が支援の優先対象ということになってしまう。

並列論を取ると、就労に容易に結びつかない要支援者に対しても容易に結びつく要支援者と同列に支援に当たることができるようになる。しかし、今度は支援の達成目標が就労率という明確な数値に表せないものになってしまうので、支援の目標や方針が不明確になりがちである（畑本 [2019] : 20~24 ページ）。

このような就労支援の現場におけるジレンマこそが、人々を常に「アクティブ」な状態にさせるアクティベーション政策の実践上の「アポリア」（容易に答えの出ない難題）である。このアポリアを少しでも解きほぐせるように、ここで「アクティブ」を「自立」に置き換えてみよう。自立の内容はいかなるものであれ、とにかく自立が支援の最大の目標であり価値であるという考え方自体を疑ってみる必要があろう。この点に関しては、桜井啓太氏の論考が大変重要な論点提起をしている（桜井 [2019], 広瀬・桜井編 [2020]）。編著のタイトルに如実に示されているように、アクティベーション政策を正当な政策論理だと受け入れているこの社会こそが、「自立へ追い立てる社会」になっていないかという問いかけである。これは支援の実践上に止まらない原理的なアポリアである。

この問いかけに対して、支援の当事者はより自覚的にならないと、社会への「包摂」を目指していたはずが、いつの間にか社会からの「排除」に加担してしまっていたという事態にもなりかねない。言葉を換えて言えば、福祉の専門職であるはずの支援者が、専門職としての力量を発揮できないばかりか、福祉そのものを正しく供給できなくなっているという陥穽に陥りかねないということである。この点に関しては、イギリスのソーシャルワーカーが福祉国家の変容とともにいかに「脱専門職化」していったか、興味深い論考があるので、以下に紹介しておきたい。

4 包摂の実践者か、排除の尖兵か？

福祉国家の諸サービスを提供する専門職としてのソーシャルワーカーについてイギリスでは豊富な研究蓄積があるが、ソーシャルワークの社会主義的な展望を追究する左派の立場で、ブレアのいわゆる「第三の道」路線以降の福祉国家とソーシャルワーカーの変容を批判的に分析する論考として、伊藤文人氏の「包摂の実践者か、排除の尖兵か？」（伊藤 [2006]）という刺激的なタイトルの議論を紹介する。

ベヴァリッジ・プランから戦後の福祉国家の黄金期において、ソーシャルワークは市民社会に必要な機能を果たすものとして受容され、地方自治体の社会サービス部門に配置されたソーシャルワーカーは福祉国家の拡大とともに福祉を実践・提供しながら、クライアントと社会をつなぎ合わせ、彼らの市民権を擁護しつつ、「社会統合」を果たすための役割を担う専門職として存在してきた（伊藤 [2006]：125～126 ページ）。

しかし、サッチャー政権以降の福祉国家体制の再編は、所得保障制度の削減や地方自治体の社会サービス部門の民営化などを通じて、ソーシャルワークへの市民権を奪っていった。これを思想的に後押ししたのが、福祉の無条件拡大は、国家への依存者を増やし、既存の社会道徳を破壊するという、いわゆる「ニューライト」の主張である。こういった道徳的非難は福祉クライアントだけでなく、彼らを支援するソーシャルワーカーにも向けられた。ソーシャルワーカーがクライアントを甘やかすことによって、わざわざ「依存の文化」を創造しているとして、ソーシャルワーカーの養成自体が社会にとって不必要なものとして主張されたのである（伊藤 [2006]：126～127）。

このようなニューライトの攻撃によって、ソーシャルワークが展開できるための社会資源は削減され、その役割も変質せざるをえなくなる。かつてはクライアントのニード充足に要する財政基盤や資源動員などを考慮する必要なくニード充足を目標とする実務に邁進できたソーシャルワーカーは、いまやその役割に関する裁量権や自律性を封じ込められ、本来の実践を実行できず、クライアントとのパートナーシップを築くことが困難になっていった（伊藤 [2006]：128 ページ）。

保守党政権に代わって登場したブレアの新労働党は社会的排除を断ち切るための社会的包摂プログラムを掲げながらも、その流れを止めることはなかった。ブレア政権の実質的ブレンであるギデンズは、社会的包摂について「市民権の尊重を意味し、市民としての権利・義務、政治的な権利・義務を尊重することである。またそれは機会を与えることを保証することによって、公共空間に参加する権利を保障することを意味する。労働が大きな役割を果たす社会にあって、雇用へのアクセシビリティを広げないといけない。その意味では人々のエンプロイアビリティを拡大するための方策が必要とされる」としているが、実際には機会を提供した国家に対するクライアントの義務と責任が、彼らの権利より強調されることになった（伊藤 [2006]：132～133 ページ）。

このように福祉国家とソーシャルワークとの関係性の変容を辿ったうえで、伊藤はソーシャルワーカーの役割の劇的な変化を「脱専門職化」と形容する。この脱専門職化の具体的な内容について、伊藤は以下のように述べている。

……この変化は福祉の現場（front line）をソーシャルワーカーという半自治かつ自律的な職種から奪い去り、サービス供給者（機関）への従属的な職種へと変換することを意味している。ソーシャルワーカーは「ケアの実践者」から、限りある資源を合理的かつ有効に使用するために多くのクライアントを抑圧・監視・管理する「門衛」になりつつある。それはソーシャルワークの「実践哲学」ではなく、単なる「制度行使（マニュアルの認識化）」に過ぎないものである（伊藤 [2006]：135～136 ページ、下線強調は引用者による）。

このように伊藤の論考は、本来は「包摂の実践者」たるべきソーシャルワーカーがいまや「多くのクライアントを抑圧・監視・管理する『門番』」のごとく「排除の尖兵」と化しつつある事態を

きわめて先鋭的に描写している。ここで描かれたイギリスにおける福祉国家と福祉専門職との緊張関係を、我が国の議論としてどのように引き受けるべきか、さらに考察を深めていきたい。

Ⅳ 支援されることを拒否する自由から社会変革へ

1 議論の整理

さてここでこれまでの議論を整理しておこう。そもそもアクティベーション政策とは、所得保障の縮減という財政規律上の大前提の下に、人々を常に「アクティブ」＝「活性化」あるいは「能動的」な状態にさせようとする政策論理の総称であると定義しておいた。

言い換えれば、福祉国家と国民との関係性において、国家が果たすべき「再分配」の役割が限りなく後景に退く中で、国民に対して「自立」という名の「承認」をめぐるいわば「原理的な」（支援の実践上に止まらない）アポリアが前面化しているという状況認識である。そもそも人間は「承認」を求める生き物であり、それは「愛」や「共同体への所属」などによってももたらされるが、21世紀の福祉国家においては、「自立」による承認の価値が最も尊いものとされるようになってきた。

ここで留意しておかないといけないのは、アクティベーション政策が暗黙に前提し、また国民もまた暗黙に共有しているのが、「個人は自立しなくてはならない」という価値観であり、「自立は就労を通じた経済的自立によってもたらされる」という信念であり、そして「経済的自立こそが個々人の承認の最大の源泉である」という意識だ、ということである。こうした価値観や信念や意識がいつの間にか人々の心の内面に規範化され、「より良い自立」、「より良い承認」をめぐるいわば「闘争」に駆り立てられる⁴⁾。

この承認をめぐる闘争状況に対して、少し立ち止まって、問題の立て方を問い直す必要があるだろう。ここで問われなければならないのは、「より良い自立」「より良い承認」とは何かではなく、そもそも人間にとって「自立とは何か」「承認とは何か」という根源的な問いかけである。

就労支援にとまなうアポリアに関する議論で触れた桜井氏は、「ワークフェア、アクティベーションは、福祉の対象者をばらばらに個人化し、彼らの有用性（＝自立観）を拡張し、社会的な価値として測定することによって、貧者の〈生〉のすみずみにまで『支援』を行き渡らせました。」と述べたうえで、「…福祉実践として対象者に“よい”支援を届けるだけではこぼれおちてしまう何か、社会福祉が絶対にカバーすべき領域と、タッチすべきでない領域、両者を分かち何か、これらについて、慎重に考える必要があります。」と問題提起している（桜井 [2019]：72 ページ）。

さらに印象深いのが、その方向性として「ベーシック・インカム」のような「大きな物語」ではなく、社会福祉の現場における「小さな方向性」として「寄り添えない領域」「放っておかれる自由」「愚行を行う権利」などを意識して考える必要があるのではないかと、さらに問いかけている点である（桜井 同上）。

私はこの中で特に「放っておかれる自由」に着目して議論を展開してみたい。再分配と承認をめぐる議論は、いわゆる社会権と自由権に関する議論に置き換えられ、さらに承認をめぐる議論は自由権の有り様を問い直すことにつながると考えられるからである。

4) このような再分配と承認をめぐる議論については、片瀬（2015）、堅田（2019）なども参照。

2 支援されることを拒否する自由

まず自由権と社会権について初歩的かつ基本的な理解を確認するところから始めよう。「自由権」は個人の私的領域への国家権力の介入を排除し、個人の自由を保障するための人権であり、「国家からの自由」とも言われる。その内容は精神的自由権（表現の自由など）、経済的自由権（職業選択の自由）、人身の自由（残虐な刑罰の禁止など）に分けられる。「社会権」は資本主義の進展とともに生じた社会的・経済的弱者を保護し、それによって自由な人権主体を維持するための人権であり、「国家による自由」とも言われる。社会的・経済的弱者が「人間に値する生活」を営むことができるように、国家の積極的な配慮を求めることができる権利であり、具体的には生存権、教育を受ける権利、労働基本権などがあげられる。

このような初歩的かつ基本的な理解の確認から始めたのは、福祉国家と国民との関係性の変容のなかで、自由権が求める「国家がやってはいけないこと」と社会権が求める「国家がやるべきなのに、やっていないこと」の境界が曖昧になっていると思われるからである。ここから自由権の内実について議論をさらに進めていこう。

先に述べた「放っておかれる自由」との関係で興味深いのが、政治思想家のフィリップ・ペティットによる「非支配としての自由」という概念である。ペティットは、現在主流となっている自由主義的自由を「不干渉としての自由」(liberty as non-interference)と定式化したうえで、これでは不十分であると「非支配としての自由」(liberty as non-domination)を重視する。ペティットの構想する自由では「単に干渉されていない＝不干渉」ということだけでなく、他者の恣意的な意思の下にないという意味での「支配—従属の関係がないこと＝非支配」が重要なのである（中村 [2011] : 66 ページ）。

ペティットの議論では、支配 (domination) は、①「誰かが干渉する能力を持っている」、②「恣意的な根拠に基づいている」、③「他者が決する地位にある特定の選択に関する」、という3つの位相から成る。この中で特に強調されるのが「恣意性の有無」であり、自由は「恣意的な権力に脅かされていないこと」、非支配は「他者による恣意的な干渉の力に服さないこと」として定式化される（中村 [2011] : 67～68 ページ）。

このような「非支配としての自由」を担保するためにペティットが重視するのは「公的決定や執行上の裁量などに異議申し立てできる回路が、政治的コミュニティの内部において整備されていること」（中村 [2011] : 82 ページ）である。福祉国家と国民との関係性における自由権を考えるうえで、この点に関するペティット自身の言葉がきわめて重要なので、以下に引用しておく。

「社会の中で人々が、置かれた立場が何であれ、指導的な利益や理念が現に共有されているという憶測に異議を唱え、もしその挑戦が支持できるものとなれば、国家の活動のあり様を変えることが常に可能でなくてはならないということである。もしそのような異議申し立ての可能性 (contestability) が保障されないのであれば、国家は容易に、何らかの周縁に追いやられたエスニシティ・文化・ジェンダーの人々にとって支配的な存在となってしまうかもしれない。」（中村 [2011] : 82 ページ、下線強調は引用者による）。

私はこのような意味での国家に対するいわば「拒否権」の発動がきわめて重要なのではないかと考える。いつの間にか「権利は必ず義務を伴う」という言説が国家と個人との関係性において当然

視されるようになってきた。与えられた権利を行使するためには、それ相応の義務を履行せねばならない。しかし、これはそれ程までに「当たり前」のことなのだろうか。

ここまで自由権と社会権について初歩的かつ基本的な理解の確認から始め、自由権と社会権の境界が曖昧になっているのではないかという問い直しに対し、自由権については「非支配の自由」という考え方を提示した。次に社会権について「社会権は必ず義務を伴うのか」という問題設定を試みたい。

この問いかけに対して、吉崎 [2012] は 1990 年代のヨーロッパにおける福祉国家擁護の文脈において、義務・参加・社会的貢献の側面、あるいは自立的・自律的主体形成の契機を、権利の側面に劣らず重視する傾向が生じてきたことに懸念を表している（吉崎 [2012]：49～50 ページ）。吉崎氏いわく「かくして、人は自律的個人として、能動的な権利主体でなければならず、国家による給付の受動的受給に甘んじることなく積極的義務を果たすべきであり、『自立』に向けて努力をすべきであるという規範的要求が一般的なものとなる。そこから『ワークフェア』が、あるいは『アクティベーション（職業訓練等によって猶予されたワークフェア）』が正当化される。」（吉崎 [2012]：50 ページ）。

しかしこのような正当化言説は本当に正当なのか。この点に関する吉崎氏の見解は実に興味深いので、以下にそのまま引用しておく。

たとえば、就労自立といっても、じっさいにそれが可能なのは条件的・偶然的、一時的・部分的である。「健康で働き盛り」であっても、景気変動による失業や労働需要の減少などによって就労が可能かどうかは偶然的であり、……等々。にもかかわらず、疾病や障害、年少や高齢、失業などによる社会保障・福祉給付には、なお就労義務あるいは社会活動参加義務その他の義務や責任が伴うのか。

そうではあるまい。むしろ、人間がこのように自然的かつ社会的存在である限り、その義務や責任は第一義的に社会に帰属するものであり、その前提のもとで相対的に個人的義務や責任が条件的に生じるとみなすべきものであろう（吉崎 [2012]：52 ページ、下線強調は引用者による）。

アクティベーション政策のアポリアを解きほぐす鍵は、このような権利・義務関係の理解にあるのではないだろうか。吉崎氏の見解では権利の前提条件として義務が先行するのではなく、まず国家や社会が義務の履行主体として措定され、そこから派生的に個人の義務が生じる、と理解されている。この理解からこれまで自明視されていたものを改めて捉え直す契機が生まれる。そしてこの捉え直しの中から、新たな問いかけが発せられる。

「自立へ追い立てられる社会」（広瀬・桜井編 [2019]）にあつて、まず問いかけなければならないのは、この社会には自立を可能にする条件が十分に整えられているのか、そしてその条件整備を国家は行っているのか、というこれまでいつの間にか封じ込められていた疑念である。この疑念に対して、国家が口をつぐみ、なおかつ個人に義務の履行を要求してくるとき、そのような恣意的支配には決して服さないという「非支配としての自由」の権利を行使すべきという対抗原理が置かれる。アクティベーション政策の文脈では、この小論の副題に掲げたような「支援されることを拒否する自由」の行使である。ここで言う「支援」は就労要求的なものから社会参加的なものまで含

め、支援される者に対して何らかの「自立」を求めるあらゆる国家による行為を意味する。なおこの「支援されることを拒否する自由」は先に「自立の価値づけ」の議論で触れた桜井氏が投げかけた「放っておかれる自由」を私なりに具体化したものでもある。

ただし、この自由の行使の後、さらに問い続けなければならないのは、社会権の内実をめぐる問い直しである。吉崎氏の見解に示されるように、就労自立の可能性が「条件的・偶然的」「一時的・部分的」であるとするならば、こういった「条件性・偶然性」「一時性・部分性」を補償する国家の義務こそを追及しなければならない。

ここで追及すべき国家の義務とは社会権の中核に存在する生存権の明確化であると私は考える。それは端的に言えば「人びとの〈生〉の無条件の肯定」である。より分かりやすく言うと「人は生きているだけで価値がある」ことを国家が認めることである⁵⁾。

ここでまた先の吉崎氏の見解を引いておくと、「…、社会的な生の剥奪に対抗するためには、生存権の無条件性を社会形成の基本的な基礎とすることが必要である。すなわち、この社会は『個体化された社会形成の〈弱さ〉を無条件で補償しうる社会』（中西 [2010] : 11 ページ) でなければならず、そのためには他者の権利を社会権に組み込むことが必要である。」(吉崎 [2012] : 75 ページ)。

この点に関して、仁平 [2015] は、「〈教育〉化する社会保障と社会的排除」という論考のなかで「ワークフェアは不確実性に浸潤され、その成否は確率的な賭けという面があった。」として、その「ゲーム性」を指摘したうえで、「ここで必要なのは、条件なしの普遍主義的な社会権保障を、ゲームに参加する／ゲームから離脱する条件として先行させることだ。」という見解を示している。さらに憲法学の説から「…憲法の中に、自立＝自律的な主体形成の条件整備を求める系と、自立を強制して生に介入してくる権力を制約する系とを見出し、後者に社会権の意義を求める。社会権としての無条件の収入保障は、〈教育〉の条件であると同時に、それを拒否する条件にもなる。」と述べている(仁平 [2015] : 191 ページ)。

どちらの見解にも共通するのは、社会権の根拠に「生の無条件の肯定」を置いている点である⁶⁾。私はアクティベーション政策の「自明性」に対抗する最も根源的な原理をここに見出した。福祉国家と国民との関係性の変容の中で、人びとはいつの間にか「国家がやってはいけないこと」(自由権)と「国家がやらなければならないこと」(社会権)の区別さえ曖昧にさせられ、個人における「権利には義務を伴う」言説を当然視させられるようになってしまった。

私はこの現状に対して自由権と社会権の新たな考察の中から「非支配としての自由」と「生の無条件的肯定」という対抗原理を試論的に提示してみた。これは言い換えれば「社会変革」への回路を示す道標でもある。最後にその担い手として期待される福祉専門職であるソーシャルワークの専門性について若干の検討を行っておきたい⁷⁾。

5) 経済学の立場から「生の無条件的肯定」を論じるものとして、松尾 [2020] が実に興味深い。

6) 福祉の条件性(コンディショナリティ)に関する議論については、阪野 [2019]、平野 [2020] を参照。

7) なおこのような社会変革の可能性を教育の現場から追究したのが、居神編 [2015] である。この点については、児美川 [2012] も参照。

3 社会変革へ向かう回路

先にイギリスにおける福祉専門職としてのソーシャルワークの実態について「包摂の実践者か、排除の尖兵か」という刺激的な問題提起の論考を紹介したが、これは我が国の実態に即しても決して杞憂とは言えない問いかけであろう。

この論考の著者である伊藤氏は別の論考でソーシャルワークに「変革をもたらす仲介者」としての専門性を求めている（伊藤 [2009]：28 ページ）。ここではそのような観点からソーシャルワークに「社会変革」の可能性を問う中島 [2019] の論考を紹介しておきたい⁸⁾。

中島氏はまず「ソーシャルワークとは、社会正義と人権擁護を重要な価値基準とし、次の5つの実践を通して、すべての人間の尊厳が保障された社会環境を創出する専門家の総体をいう。」と定義づける（中島 [2019]：74 ページ）

- ① 暮らしに困難のある人々に直接支援を行うこと
- ② 人びとが暮らしやすい地域社会環境を構築するよう社会的活動（ソーシャルアクション）を行うこと
- ③ 人びとのニーズを中心に、人びとと地域社会環境との関係を調整すること
- ④ 政策（政府・行政）、さらには人びとを排除する、社会的に優位な価値規範、支配的な思想に対して、人びとのニーズを代弁した社会的活動（ソーシャルアクション）を行うこと
- ⑤ 人びとのニーズを中心に、②の地域社会環境と、④の政策（政府・行政）及び、社会的に優位な価値規範との関係を調整すること

この5つの実践要件を踏まえて、中島氏は対人援助職の中でも②、④、⑤がソーシャルワーク固有の実践であるとしたうえで、「…ソーシャルワーカーは、むしろ『人びと』の外部にある社会環境がその「暮らしづらさ」を形成している事実をとらえ、その緩和と改善に向けて社会に対する働きかけを積極的に仕掛けていくという点において、『社会変革』を進めるための卓越性と潜在力が確認できる。」と述べている（中島 [2019]：75 ページ）。

ただし中島氏は個人と国家の関係で社会変革をとらえると、その実現可能性が遠のいてしまうとして、個人と地域の関係で社会変革をとらえるべきであるとする。その意味で③の実践がきわめて重要である。中島氏いわく「地域で暮らす多様な人びと相互の接点（対話やかかわり）を創り出すことこそが、地域社会に、お互いさまを共感し合える互酬性と多様性、人びとの信頼関係を創出し、すべての地域住民が決して排除されることのない地域変革を推進する原動力となる。」（中島 [2019]：75 ページ）。

このように「地域変革」という「小さな物語」から改革の実践を積み重ねていく姿勢は大変好ましく思われる。ただ同時に個人と国家における社会変革という「大きな物語」として、本論で提示した「自由権」と「社会権」の関係性、より具体的には「非支配としての自由」「生の無条件肯定」というような原理的な考察を行うことも、実践の一要素として念頭に置いてほしいとも考える。中島氏はソーシャルワーカーの養成課程に「社会変革」の考え方を盛り込むべきことを提唱しているが（中島 [2019]：86～89 ページ）、ぜひ現行のカリキュラムにおいても、可能な限りこのような

8) 若者に限定したソーシャルワークの可能性については岡部 [2020] を参照。

原理的考察を行える契機を将来のソーシャルワーカーに与えてもらいたい。

ソーシャルワークの固有の価値は何であり、それを体現する専門職としてソーシャルワーカーをいかに養成すべきか、さらに論じなければならない点が多いが、ここではアクティベーション政策への対抗原理の具現化として社会変革に至る回路の一つをソーシャルワークの実践の中に見出せることを確認することに止めておきたい。

V おわりに

本稿ではアクティベーション政策にとまなう再分配と承認あるいは社会権と自由権に関する議論を追いながら、アクティベーション政策への対抗原理として「非支配としての自由」「生の無条件の肯定」という観点を提示し、そこから支援当事者による「社会変革」へと至る回路という展望を描いてみた。これははまだきわめて試論的な段階に止まるが、今後の研究の方向性として、現在「若者のアクティブ・インクルージョンワークフェアから「承認」の社会的包摂へ」（日本学術振興会科学研究費基盤研究(c)、領域番号18K02134)というテーマで共同研究者と地域若者サポートステーションを中心に支援機関に対する聞き取り調査を行っているところであり、この調査の中から支援当事者による社会変革の実際の可能性を追ってみたいと考えている。そこからさらに社会変革の契機が生まれることも密かに期待してみたい。

参考・引用文献

- 居神 浩「規律訓練型社会政策のアポリアーイギリス若年就労支援政策からの教訓」（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年）、46～64ページ。
- 居神 浩「政権交代とアクティベーション政策の行方—イギリス」（福原宏幸・中村健吾編『21世紀のヨーロッパ—福祉レジーム—アクティベーション改革の多様性と日本』糺の森書房、2012年）、90～113ページ。
- 居神 浩「規律訓練型社会政策の連続と限界—イギリス」（福原宏幸・中村健吾・柳原剛司編著『ユーロ危機と欧州福祉レジームの変容—アクティベーションと社会的包摂』明石書店、2015年）、118～136ページ。
- 居神 浩『ノンエリートのためのキャリア教育論—適応と抵抗そして承認と参加』法律文化社、2015年。
- 伊藤大一「プレア政権による若年雇用政策の展開」『立命館経済学』第52巻第3号、2003年。
- 伊藤文人「包摂の実践者か、排除の尖兵か?—イギリスにおける脱専門職化するソーシャルワーカー」『日本福祉大学研究紀要—現代と文化』第113号、2006年、123～141ページ。
- 伊藤文人「ソーシャルワークと近代社会—ジグムント・バウマンの社会理論をてがかりにして—」『日本福祉大学研究紀要—現代と文化』第120号、2009年、1～33ページ。
- 岡部茜「新自由主義的統治に抗する若者ソーシャルワークの課題」『立命館産業社会論集』第56巻第1号、2020年、93～108ページ。
- 片瀬一男「若年労働者における『承認』と『再配分』」『東北学院大学教養学部論集』、第171号、2015年、31～72ページ。
- 堅田香緒里「対貧困政策の『自立支援』型再編の意味を考える—「再配分」か「承認」か—」（埋橋孝文編『貧困と就労自立支援再考—経済給付とサービス給付』法律文化社、2019年）、27～45ページ。
- 児美川孝一郎「『就労』の場で若者の『主体』を立ち上げる—支配的文化へのもう一つの抗い方—」『社会文化研究』第15号、2012年、49～61ページ。
- 阪野智一「イギリスにおける福祉コンディショナリティの展開と影響」『日本労働研究雑誌』第713号、2019年12月、52～66ページ。

- 桜井啓太「就労自立支援サービスの現在—生活困窮者・生活保護の原点から—」(埋橋孝文編『貧困と就労自立支援再考—経済給付とサービス給付』法律文化社, 2019年), 46~75ページ。
- 嶋内 健「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, 2011年, 173~194ページ。
- 鈴木宗徳「〈自由放任型個人主義〉から〈個人化のポリティクス〉へ」『唯物論研究会電子ジャーナル Vol.0 (試行版)』, 2005年
- 中島康晴「ソーシャルワークの原点とは?—課題を乗り越えるために—」(井手英策・柏木一恵・加藤忠相・中島康晴編著『ソーシャルワーカー—「身近」を革命する人たち—』筑摩書房, 2019年), 54~94ページ。
- 中西新太郎「社会文化を権利に埋め込む—生存権保障の一視点」『社会文化研究』第13号, 2010年。
- 中村健吾「アクティベーション政策とは何か」『日本労働研究雑誌』第713号, 2019年12月, 4~16ページ。
- 中村健吾「EUによる『欧州2020』戦略と社会的ヨーロッパの行方」(福原宏幸・中村健吾・柳原剛司編『岐路に立つ欧州福祉レジーム—EUは市民の新たな連帯を築けるか?』ナカニシヤ出版, 2020年), 1~37ページ。
- 中村隆志「フィリップ・ペティットの共和主義論—政治的自律と異議申し立て」『関西大学法學論集』第61巻第2号, 2011年, 59~90ページ
- 仁平典宏「〈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」日本教育社会学会編『教育社会学研究』第96号, 2015年, 175~196ページ。
- 仁平典宏「教育社会学:アクティベーション的転回とその外部」(下司晶・丸山英樹・青木栄一・濱中淳子・仁平典宏・石井英真・岩下誠編『教育学年報11 教育研究の新篇章』世織書房, 2019年), 285~313ページ。
- 畑本裕介「生活困窮者自立支援制度における段階論と並列論—評価指標の行き着く先—」(埋橋孝文編『貧困と就労自立支援再考—経済給付とサービス給付』法律文化社, 2019年), 9~26ページ。
- 濱田江里子「自立支援から社会的支援の提供へ—自民党政権と民主党政権の若年就労支援政策の比較—」『上智法学論集』第57号, 2013年, 91~120ページ。
- 濱田江里子「日本とイギリスにおける若年就労支援政策と福祉国家再編」『年報政治学』, 2015年, 166~188ページ。
- 濱田江里子「若者の『自立』支援とは—日本とイギリスの若者政策における能動化と承認—」『千葉大学法学論集』第31巻第2号, 2016年, 200~236ページ。
- 広瀬義徳・桜井啓太編『自立へ追い立てられる社会』インパクト出版会, 2020年。
- 平野寛弥「変容するエージェンシーとシティズンシップ—イギリスにおける福祉制度改革の分析から—」(福原宏幸・中村健吾・柳原剛司編『岐路に立つ欧州福祉レジーム—EUは市民の新たな連帯を築けるか?』ナカニシヤ出版, 2020年), 302~337ページ。
- 松尾 匡『左翼の逆襲—社会破壊に屈しないための経済学—』講談社, 2020年。
- 三浦まり・濱田江里子「能力開発国家への道—ワークフェア/アクティベーションによる福祉国家の再編—」『上智法学論集』第56号, 2012年, 1~35ページ。
- 吉崎祥司「社会権の根拠をめぐって」『社会文化研究』第14号, 2012年, 49~78ページ。