

公正な条件と公正な結果？

——ニューレイバー，福祉の契約主義および社会的態度に関する考察

ダニエル・セージ／藤田 理雄 訳

はじめに

- 1 ニューレイバーと welfare-to-work——改革を駆動する「互酬的責任」
 - 2 契約主義の何が問題か
 - 3 公正な責任？——イギリスが失業者に期待するもの
 - 4 議 論
- 結 論

本論文⁽¹⁾は、ニューレイバーの「条件つき (conditional)」welfare-to-work 戦略の意図とその固有の性格を考察する。コンディショナリティは多くの議論の的となってきたが、それはニューレイバーがみずからの契約主義的な福祉改革を、もう一つの代替的戦略である「懲罰的な」アメリカのワークフェアと区別しているからである。本論文では、「互酬的責任」と表現されるニューレイバーの試みが、よく言及されるワークフェアの副作用を避けることができているのか、評価を行う。このために、『イギリスの社会的態度 (*British Social Attitudes*)』調査シリーズから得たエビデンスを示す。これらの調査結果は、失業者に対する眼差しが深刻なほどに厳しくなっていることを示している。ここで得られた知見に照らせば、福祉の契約主義がより広い社会関係に与えるうる逆進の効果についての議論は支持されると言える。

キーワード：welfare-to-work, 社会的態度, ニューレイバー, 契約主義

はじめに

2010年にニューレイバーの時代は終わりを迎え、研究者にとってその13年間の社会政策行政のインパクトについて批判的に考察する好機が訪れた。本論文では、具体的にはニューレイバーの最も象徴的で重要な改革分野の一つである welfare-to-work 戦略の意図と効果について見ていく。加えて、2010年の総選挙におけるニューレイバーの敗北と裏腹に、新しい連立政権は類似の、そし

(1) 本論文は、以下の論文の翻訳である。なお、本誌に掲載するにあたり、ケンブリッジ大学出版局の許可を得た。翻訳にあたっては、藤田理雄が全訳し、本特集の責任者である原伸子が全体に目を通した。
Daniel Sage (2012) "Fair Conditionality and Fair Consequences? Exploring New Labour, Welfare Contractualism and Social Attitudes", *Social Policy & Society*, 11 : 3, 359-373.

てより急進的でさえある道を歩み続けている（DWP 2010）。このように、welfare-to-work 政策と、それが社会にもたらしたものに対する分析はこれまで同様、重要なものであり続けている。

コンディショナリティを福祉改革の中心に据えることに加え、ニューレイバーにとって重要な課題は、みずからの「契約主義」の形をアメリカの「ワークフェア」と結びつけられるような類似のものと区別することにあった。本論文は、ニューレイバーが「互酬的責任」の倫理を示すことによってこれを試みたと論じる。これは、政府と福祉受給者との関係を、権利と責任が等しく分配される「対等な取り引き（quid pro quo）」として捉えるものだ。そうすることで、ニューレイバーは、失業者がみずからの苦境について責任を問われるというワークフェア戦略の最悪の結果を避けることができると主張した。この主張を検証するために、本論文ではイギリスにおける社会的態度の長期的傾向という統計的なエビデンスが示される。その目的は、契約主義がほんとうに失業者に対する公正な、または互酬的な態度と呼ばれるようなものと矛盾せず、それを支持するものであったのかを見極めることにある。

1 ニューレイバーと welfare-to-work——改革を駆動する「互酬的責任」

ニューレイバーの福祉改革とは何だったのかということは、重要な学術的論争の主題となり続けるだろう。「第三の道」の政治理論は——説得力のない支離滅裂なものと切り捨てられることもあるが（Fitzpatrick 2003; Bogdanor 2007 を参照）——この問いを探求するにあたって最も有効な出発点となっているように思える。というのも、その発想は社会政策の多くの分野に多大な影響を及ぼしているからである。労働党は明らかに雇用と、よりアクティブな就労志向の政策へと舵を切る必要性に執着していたので、福祉の政策改革にとって、社会民主主義の現代化（modernization）が重要な意味を持つことになった。労働党にとって、welfare-to-work は、グローバリゼーション、社会経済の変化、そして民間部門の役割について新たな発想を取り入れ「過去と決別」するための象徴となった。1988 年には、労働党は無条件の福祉給付を方針として「反ワークフェア憲章」を掲げていたにもかかわらず（King and Wickham-Jones 1999）、である。したがって、welfare-to-work 政策は、世界の変化に合わせて労働党も変化したという射程の広い議論を象徴するものとなった。オッペンハイム（Oppenheim 2001: 77）が正確に論じているように、welfare-to-work にこそ、「伝統的な社会民主主義のビジョンをどのように捉え直すかについての論争が最もはっきりとした形で見られる」。

このようなイデオロギー的文脈を越えて、実際に、福祉から就労へという戦略は、「ジョブセンタープラス」や児童バウチャー制度、税額控除の導入など、幅広い範囲の改革をもたらした。とりわけ、労働党が「給付システムのあり方全体」（Labour Party 1999: 3）を変革する「構造的失業に対する史上最大の挑戦」（Labour Party 1998: 4）と称した「ニューディール」プログラムは、その再就業化戦略の中心軸であった。ニューレイバーにとって、ニューディールとは彼らが最も重視する主張の一つを象徴するものであった。その主張とは、彼らの社会政策の指針は、新自由主義とも、それまでの社会民主主義とも異なるというものである。ドライバーとマーテル（Driver and Martell 1997: 34）は、労働党が「市場の無制限なエゴイズム」と「福祉依存につながる権利に基

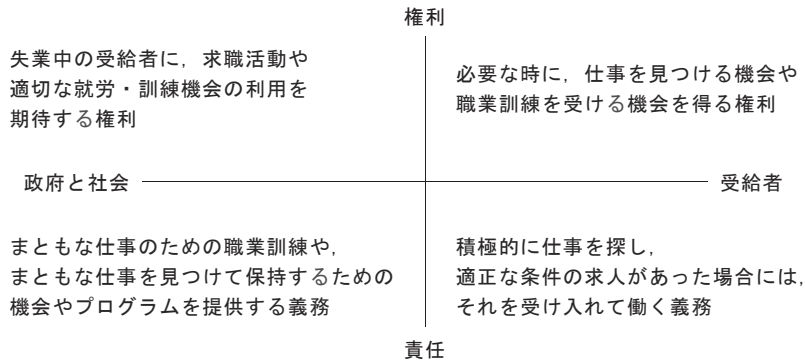
づく文化」との双方への懸念を通じて「第三の道」を提示したと論じることで、これを示している。独自と称されるその戦略において、労働党は政府と失業者とが平等に責任を負うという「契約」を強調することにより、失業を貧困者の「道徳的性質」(Lødemel and Trickey 2001: 21)に帰することを乗り越える「包括的 (integrative)」な welfare-to-work モデルを提唱した。

2 契約主義の何が問題か

この二元的な責任という考え方は、労働党の福祉改革の中核をなし、その戦略全体において最も特徴的で、論争を呼ぶ点であった。ホワイト (White 2000: 507-508) は、現れ始めたその展望を「福祉の契約主義の新たなポリティクス」として描いた。ホワイトがこの言葉によって論じたのは、就労に関連する福祉給付を受給することは一定の責任や義務を果たすことに条件づけられるようになるということである。ホワイト (*ibid.*: 508) によれば、これは「深く論争的な」ことであった。労働党の契約主義がしばしば論争的となるのは、福祉給付を社会的権利として見る T. H. マーシャルの考え方と一見対立するように思われるからである (King 1999; White 2000; Dwyer 2004 を参照)。この議論は一言でいえば、権利を土台とした福祉から、給付についての適格要件によって条件づけられた福祉への移行は非常に有害な効果をもたらす、というものである。たとえば、ジャヤスリヤ (Jayasuriya 2002) やプラント (Plant 2003) はともに、条件付きの welfare-to-work は、シチズンシップについての解釈の仕方や、福祉における行為者の規範を変えてしまうと論じた。このような考えは社会政策と政治哲学における似通った理論に基づいている (Titmuss 1970; Sandel 1998 を参照)。これらの理論によれば、社会政策の施行のされ方——たとえば準市場や条件付きの下での運用——は意図せざる、時に腐敗的な結果をもたらすうるとされる。労働党による welfare-to-work 政策の契約主義的な改革は、多くの論者からこの種の厳しい批判を受けた。たとえばヘロンとドワイヤー (Heron and Dwyer 1999: 101) は、コンディショナリティが「貧困の原因と解決策を個人に求める古い考え方」と親和的であると主張する。またキング (King 1999) はワークフェアは、失業が「個人の怠惰と選択による結果」であるとする信条に基づいた、旧来の「リベラルな契約主義の枠組み」の再来の象徴であるとしている。概して、このような批判は契約主義を雇用戦略として有効性を欠くのみならず、社会のなかで失業している人びとの地位を見直し、掘り崩す有害な言説であるとしている。

しかし、その一方でニューレイバーはみずからの戦略はその批判者が考えるものとは二つの点において異なると主張した。第一に、たしかに一連の改革は人びとを労働市場に「つなぎ直す」という供給面での解決法に重点的に目を向けたものではあるが、労働党は、これは失業者を非難するようなものではないと主張した。むしろ、そのような人びとはピアショー (Piachaud 1993) の言う、失業に対処する際の「痛ましい敗北主義」の被害者として捉えられた。コンディショナリティは20年の経済構造改革の結果として現れた高失業率と労働市場の「分断」に対処する手段として捉えられた。労働党がみずからの改革を擁護した第二の点は次のように主張される。「私たちは、彼ら(失業者)には仕事や職業訓練を探す責任があると考えている。しかしその義務は実質的な機会を増やすという政府の責任によって調和がとられなければならない」(Labour Party 1997)。これ

図 1 「互酬的責任」における権利と義務



こそがニューレイバーの計画における対等な取り引きであり、それはホワイト（2000）の言う「公正な互酬性」概念と本質的に類似する。この概念は、広い意味で政府が公正に失業者に対して義務を課すより前に、一定の条件が満たされ、責任が果たされることを意味する。ニューレイバーが示す条件はホワイトによって提起された条件ほど野心的なものではないものの、労働党は人びとを失業から救い出すという政府の役割を強調した。これは「互酬的責任」の倫理と呼びうるもので、特定の財が特定の責任を果たすことへの返礼として与えられるというものである。この概念は図1に示した通りだ。

ここまでで、福祉の契約主義の二つの理論の間に存在する明白で本質的な対立関係が示された。一つ目の理論は、社会政策における長い伝統に依拠しながら、福祉の（契約主義の）言説が生む不公正や非効率、そして腐敗的な効果を強調した。そのような言説は、失業手当の受給に対して条件をつける過程を通じて、失業した人びとを「二流市民」へと貶めるものとされた。それと対立する理論は——ニューレイバーによって展開されたものであるが——、別の見方を提示する。それはつまり、コンディショナリティが責任や互酬性が平等に分配されさえすれば公正なものでありえて、したがってより懲罰的なアプローチがもたらす最悪の副作用を避けることができるという主張だ。次節では、失業者に対する社会的態度の長期的傾向を分析することで、ニューレイバーはこの副作用の回避に成功したのかどうかを考察する。本論文では、人びとの規範や態度についての研究は福祉の契約主義がほんとうに公正で腐敗的でないものでありうるのかという問いに対して決定的な洞察を与えることができるとみている。

3 公正な責任？——イギリスが失業者に期待するもの

契約主義が公正で社会の結合をもたらすものであれば、社会全体において失業や失業者がどのように理解されているかということは重要な問いである。この観点から、失業者についての社会的態度は有益な情報であり、そこで鍵となる問いは、そのような態度が（もし変化したのであれば）どのように時間を通じて変化してきたのかということである。そしてそれはどのように、またなぜ変わってきたのか。さらには、その変化は労働党の契約主義的な改革と同時に起こったのだろうか。本

節では、主として『イギリスの社会的態度 (British Social Attitudes)』(以下、BSA と略記) シリーズから得られたデータをもとに、変わりゆくイギリスの社会的態度というエビデンスを提示する。

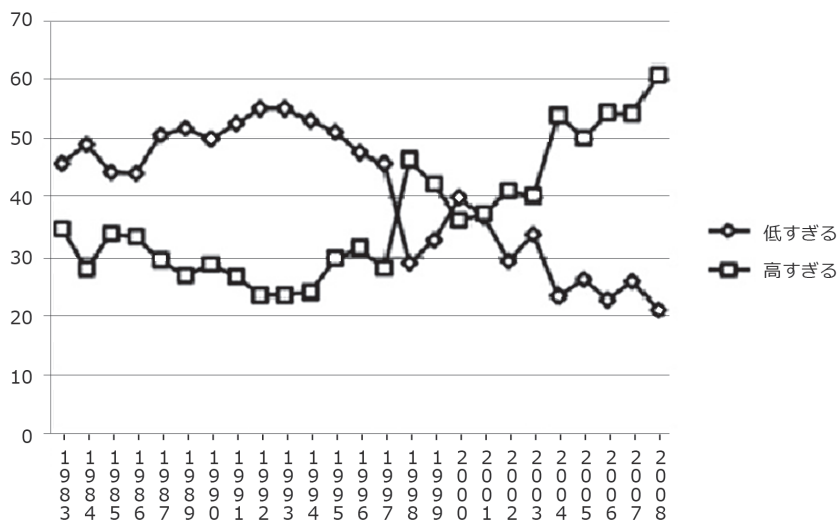
1 失業者への理解

労働党が勝利した 1997 年の選挙以前には、BSA の解説者たちは一貫して、福祉国家の別の要素、なかでも NHS や年金、教育と比較して、失業手当が大衆に支持されていないことを指摘してきた。1980 年代の半ばには、ボザンケ (Bosanquet 1986:130) が「集産主義者の大多数は、社会福祉の別の要素と比較して、失業手当を支持しない」と述べた。8 年後にリップセー (Lipsay 1994:2-3) は同様のことを、「労働者階級の手当」すなわち失業手当と、「利己心に基づいた計算」によって支持される普遍的な手当との区別によって示した。

だとすると、歴史的に失業者への支援は他の金銭的所得移転や社会サービスよりも支持されてこなかったかのように思える。評論家たちの懸念があった一方で、テイラー＝グッビー (Taylor-Gooby 1994:17) が福祉国家一般に関する「陽気な楽観主義」と名づけた意味において、このことは非常に重要な問題とはみなされてこなかった。つまり、失業手当が相対的に不人気な政策であったとはいえ、1997 年までは、人びとは概して失業者に対する共感的理解力を持ち続け、支援が必要な人びとに対する手当の分配を支持していた。たとえば、1980 年代半ばには、90% の人びとが失業者の実質的な生活水準が「極端に低い」と考えていた (Taylor-Gooby 1986)。また、経済成長と不正受給への「厳しい取り締まり」という政治的方針にもかかわらず、ブライソン (Bryson 1997:78) は「人びとは失業者を責めるよりもむしろ、幾分かの共感を抱いている」と指摘した。同様に、政府が失業をなくし、福祉受給者に対して適切な生活水準を提供する「適切な行動主体」であるとする感覚が存在した (Mann 1986)。国際的な視点で見てもそうであったと言える。イギリス人は国費による雇用創出計画を他国の人びとよりも支持し (Cairncross 1992)、より典型的な「福祉先進」諸国と比べても福祉給付への支持は劣らなかった (Taylor-Gooby 1998)。リップセー (Lipsay 1994) が言うように、「もし人びとが失業手当に対して憤慨しているのであれば、見て取れるはずであろう」。現実には、人びとは「憤慨」などしていないように思われた。失業手当が相対的に不人気なのは、だれもが得られるものではないのだから当然のことだ。総じて、失業者に対する態度はサッチャリズムから「無傷」(Cairncross 1992:46) であったと言える。テイラー＝グッビー (Taylor-Gooby 1994:17) は「福祉国家への人びとの支持という地盤が今以上に堅固だったことはない」と楽観的に言っている。のけたほどだ。

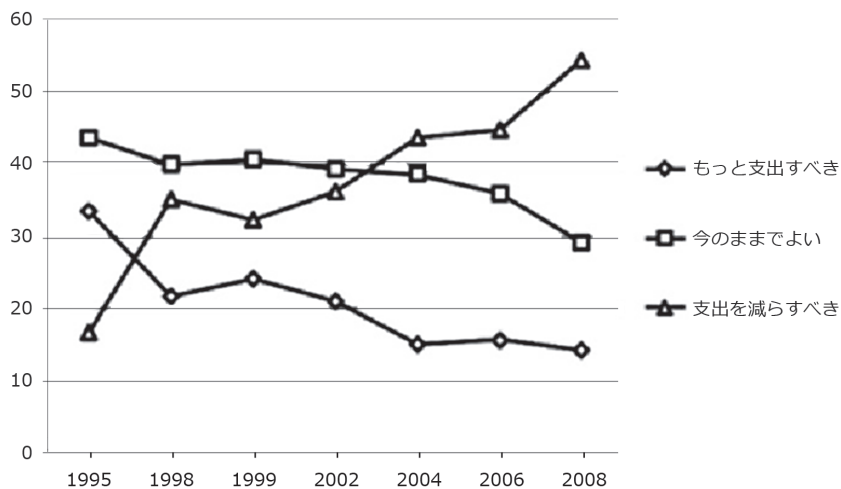
2011 年には、このような楽観主義は消え去ったのではないかと疑うのが適當であろう。次頁図 2 は、失業手当の額が「低すぎる」という考え方からの衝撃的な転換を示している。トニー・ブレアが労働党の党首に選ばれた 1994 年には、BSA の回答者のうち 53.2% が手当の額は低すぎ、「困難の原因となっている」と考えていた。彼が党首の座を降りる頃までには、その割合は 25.9% にまで急落していた。BSA の別の質問では、比較的新しい設問でありこれまで質問される頻度が低かったのだが、回答者に「失業者に対する政府の支援を増やすべきか、もしくは減らすべきか」についての考えを尋ねている (次頁図 3)。手当の額が「高すぎる」という考えと一致して、回答者が失業者に対する支援を減らすべきだという考え方を支持する割合が高まっている。2008 年に、政府

図2 失業者への手当が「低すぎる」
もしくは「高すぎる」と考える回答者の割合（1983～2008年）



出所：『イギリスの社会的態度』シリーズを用いて筆者作成

図3 政府が失業者にどのくらい支出すべきかという問いに関する回答者の選好（1995～2008年）

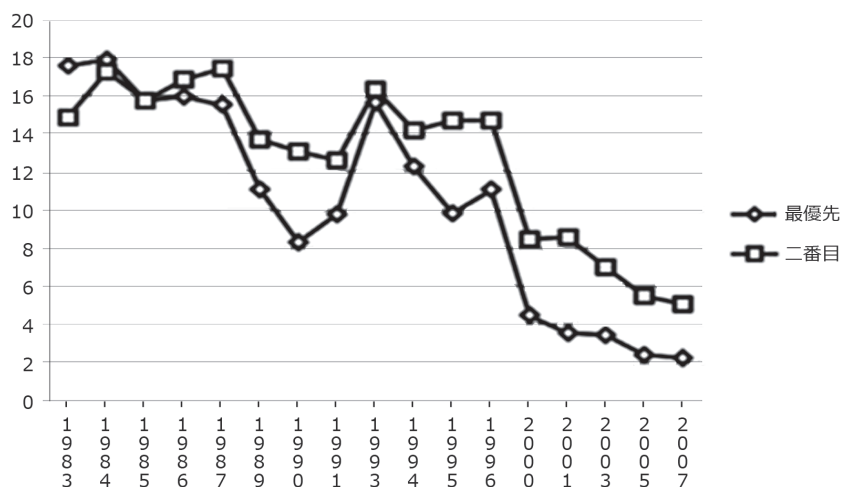


出所：『イギリスの社会的態度』シリーズを用いて筆者作成

が失業者に対する支援を「減らす」もしくは「大幅に減らす」べきだと回答した人の割合は、1995年の数値よりも38%も増えていた。

加えて、他の公的支出分野と比較して社会保障を重視する回答者の割合は、以前よりも減少している。もし政府が支出を増やさなければならぬとすれば、社会保障の拡大が「最優先」であるとした人の割合はもともと比較的に低く、およそ平均5%だったが、2005年にはそれが1.8%にまで下落した。別の質問項目では、社会保障支出のなかのそれぞれの構成要素に対する回答者の見方を

図4 政府が社会給付を増やさなければならぬとしたら、
どれに対してより多く支出すべきかという問いに対して、
失業手当を(a) 最優先、もしくは(b) 二番目に優先すべきと選択した回答者の比率



出所：『イギリスの社会的態度』シリーズを用いて筆者作成

表1 失業手当の適切さに関する認識

Q. 子どものいない、同居する二人の失業した人たちについて考えてください。この二人の唯一の収入減は政府による給付です。あなたは、この二人が生きていくのに十分以上に（お金を）持っていると思いますか？それとも生活が苦しいか、それともほんとうに貧しいと思いますか？

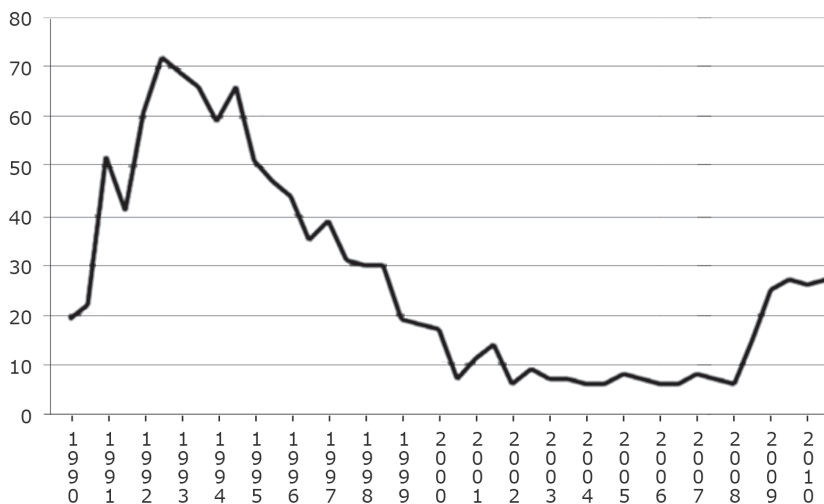
	1986	1993	1996	1998	2005
ほんとうに貧しい	12	18	15	11	4
生活が苦しい	47	50	50	45	35
十分持っている	28	22	24	34	41
十分以上に持っている	1	1	2	3	7.5

出所：『イギリスの社会的態度』シリーズを用いて筆者作成

詳細に尋ねている（図4）。グラフが示すように、失業手当に対する支出拡大を支持する割合の減少傾向は著しく、とくに1996年以降はひどい急落を見せている。これらの知見は、失業手当に頼る人びとの生活水準に対する明白な共感の欠如と関連づけることができるだろう。表1で示されるように、失業したカップルが生活するのに十分もしくは十分以上のお金を持っているという世論は顕著な高まりを見せてきた。「貧しい人々」の集団に対する共感の度合いは、——貧困に対する態度などの変数を用いて——総合的な「貧しい人びとへの認識」を評価するための「福祉主義の尺度」とであるとされてきた（Taylor-Gooby and Martin 2008）。2006年には、「あまり共感しない」という態度が15%増加すると同時に、「とても共感する」という態度が13%減少した。

研究者はこの転換の深刻さを指摘してきたが、「少しでも失業者に対する支出を拡大することを

図5 「失業」がイギリスの直面する最も重要な課題であると答えた回答者の割合（1990～2010年）



出所：MORI のインデックスを用いて筆者作成

望む人は、極限まで落ち込んでいる。1986年には3人に1人がそう望んだが、今やそうした人は14人に1人にまで減少している」(Taylor-Gooby and Martin 2008:238)。この懸念をさらにかき立てるように、失業した一人親への給付に制裁を伴わせることを回答者は強固に支持するようになってきており (Hills 2001), その一方で失業手当に対する支出の拡大が実際に人びとを助けることになると考える回答者の割合 (2%) はひどく少なかった (Taylor-Gooby and Hastie 2002)。

こうしてみると、失業者への支出や支援に反対する方向へと、明らかな転換が訪れたと言える。全体として見ると、人びとは、過去には失業を配慮に値するものとして捉えてきたのだが、今ではそのような考えを拒んでいる。これは MORI⁽²⁾ の長年にわたる Issues Index においても同様にはっきりと表れている (図5)。1996年半ば、ニューレイバーが政権につく選挙の一年前には、44%の人びとが失業はイギリスの最重要課題であると考えていた。これとはかなり対照的に、2000年代の景気後退前の平均はだいたい6%であった。2000年代前半から中盤にかけて就業率は高水準であったので、失業に対する関心の度合いが低かったのだと結びつけて考えられるのも仕方ないが、直近の経済不況の只中における人びとの (失業に対する) 関心はせいぜい15%から27%だった。それに対して1993年の景気後退の時には、イギリスの最重要課題が失業であるという世論は、年間平均で69%にまで達していたのである。

2 失業についての説明

ここまでで、失業者に向けられた態度が厳しくなり、失業手当受給者の苦境が人びとから支持されにくくなっていることを見てきた。この傾向は、失業者に対する公的支出の拡大は望ましくない

(2) 〔訳者注〕MORI とは 1946 年に設立されたイギリス民間の社会調査機関であり、政府委託を受けて広範囲な社会的態度調査を行っている。MORI とは、Market & Opinion Research International の略称である。2005 年には、Ipsos と合併して、Ipsos MORI と名称を変更した。

という、コンセンサスの高まりにはっきりと表れている。しかし、なぜこのように人びとの態度が変わってきたのかについては、大まかに言って二つの理由が考えられる。(1) 人びとは景気循環の波に反応しており、失業者に対するさらなる支援は必要ないと考えているのか、それとも(2) 人びとの態度は、私たちが失業それ自体についてどのように考え、概念化するのかという、漠然としたイデオロギー的な転換に反応しているのか。

もし失業者に対する理解の減退が仮説(1) 景気循環と結びつけられるのであれば、失業の説明のされ方にはある程度の一貫性が見られるはずだ。つまり、人びとが失業者に対して支出を減らすことを支持するのであれば、それはそのような支出が道徳的に望ましくないからというよりも、そのような支出の必要性が低いからであると。したがって、人びとが「支持する」政策には変化が見られる一方で、人びとがどのように失業を「説明する」かについてはほとんど変化がないと考えられる。

失業についての説明の変化を確かめる一つの方法は、失業者の「道徳的事情」や「個人的責任」についての人びとの認識を検証することである。これらの点について見てみると、1980年代や1990年代初頭の報告書では、他の社会集団に比べて失業者に対する偏見が存在することが明らかになった。初期のサーベイを見ながら、ボザンケ(Bosanquet 1986:77)は「救済に値しない貧民」に対する先入観や、「自立と自助」への信仰について言及している。同じように、テイラー＝グッビー(Taylor-Gooby 1986:43)は広範な労働市場への不安にもかかわらず「根深い失業者への不信心」が見られることについて述べている。

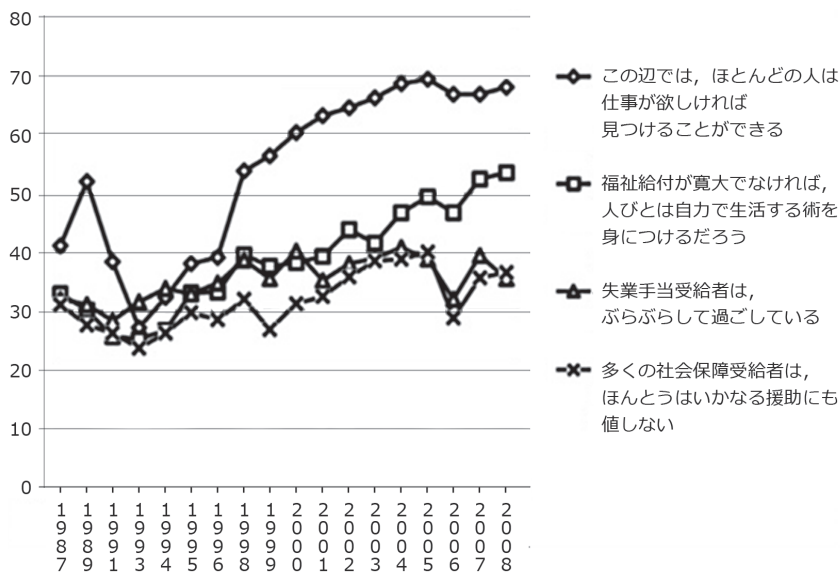
失業者は依存しているのではないか、失業者は救済に値するのか、というような懸念はまったく新しいものではない。だがこのような懸念も転換点を迎えている。テイラー＝グッビー(Taylor-Gooby 2004:16)はこの変化を「景気循環で説明可能なものを越えている」と論じ、ヒルズとレルクス(Hills and Lelkes 1999)やセフトン(Sefton 2003)も同じ所感を示している。たとえば次頁図6を見ると、「もしほんとうに仕事が欲しかったら」ほとんどの人びとが仕事につくことができているはずだという意見に賛成する人の割合が、1997年以降圧倒的に増加していることがわかる。これは、人びとが福祉給付に頼って生活することを「選んでいる」のではないかという懸念の高まりを表している。このグラフからは、1996年から2008年の間に、気前のいい福祉給付によって受給者が「自立する」ことを妨げられているという考えを持つ人の割合が20%上昇していることもまた見て取れる。つまり、「福祉依存」への確信が高まっていると言えるだろう。受給者が「ほんとうはいかなる支援にも値しない」という意見に対する支持には大きな変化は見られないものの、次頁表2を見ると、支援を必要とする人が「怠け者」であると人びとが考える傾向が高まっていることがわかる。これは、支援が必要な人は「不正義」による被害者であるという考えとは反対のものだ。同様に、図6からは人びとが福祉給付を「だまし取っている」という意見への支持には大きな変化を見て取ることはできないが、14頁図7を見ると別のストーリーが浮かび上がってくる。多くの人びとが不正に福祉給付を受給しているというのは、以前から大半の見方であったが、1984年にはこの見方への賛成は反対よりも40%多かったが、今ではその差は69%に開いている。実際、多くの人びとが不正受給をしているという意見に反対する人びとの割合は、労働党政権時代には平均で14%だったが、その前の保守党時代には平均で24%だったのだ。さらには、給付金詐欺への

表2 回答者の、人びとが支援を必要とする理由についての見方

	1986	1989	1994	2000	2003	2004	2006
不運	11.1	10.6	15.35	15.3	13.1	15.85	10.1
怠惰／意志の欠如	18.8	19.3	14.6	22.8	28.2	21	27
不正義	25	29	29.5	20.5	19.3	16.1	20.5
避けられない結果	36.8	34.3	33	34.1	31.8	38.3	34.4

出所：『イギリスの社会的態度』シリーズを用いて筆者作成

図6 社会保障の受給者に対する態度——それぞれの意見に賛成する回答者の比率

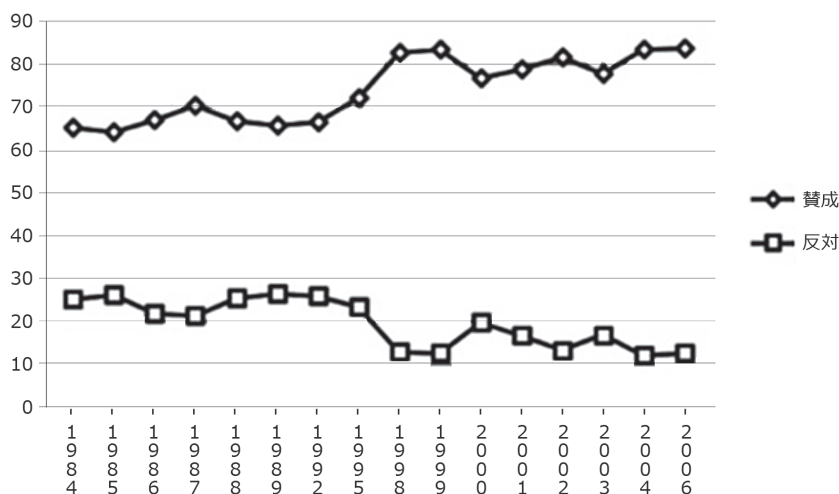


出所：『イギリスの社会的態度』シリーズを用いて筆者作成

人びとの懸念は全国メディアのキャンペーンと一致するようである。次頁図8は新聞報道における福祉受給者に関係する偏見に満ちたネガティブな言葉が2000年代初頭から顕著に増加してきたことを示している。

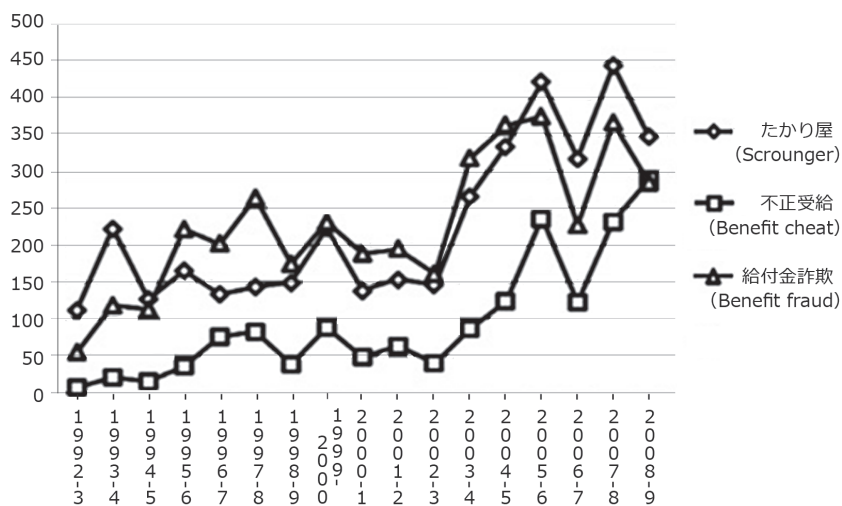
つまり、失業者への共感が失われてきたことは、それと同時に起こった失業を (a) 責任の欠如や (b) 福祉給付システムのディスインセンティブ効果、(c) それを利用する人の動機や性格等によって説明する態度の増加と一致しており、おそらくそれが原因になっているという強固なエビデンスが存在する。それによって、失業者は重い個人的責任を負っており、自分たちの地位について道徳的に咎めるに値する存在であるという、拡大された認識が生じているのである。この転換が経済成長による構造的説明を越えていることは明らかである。ニューレイバー時代に至るまでは——経済が成長している時も下降している時も——、失業についての別の説明がなされるのが支配的な傾向であった。たとえば、アーレントとヤング (Ahrendt and Young 1994) は福祉受給者に

図7 「給付金詐欺が広範に起きている」という意見に賛成／反対する回答者の比率（1984～2006年）



出所：『イギリスの社会的態度』シリーズを用いて筆者作成

図8 福祉受給者に関する新聞報道（1992～2009年、全国紙におけるキーワードが含まれる記事の数）



出所：Nexis UK システムを用いて筆者作成

向けられた「権威主義的な」態度は、セクシュアリティや犯罪に向けられた同様の態度ほど広範には見られなかったと結論づけ、テイラー＝グッピー（Taylor-Gooby 1995）もまた「人びとの大半は貧困者が彼らの苦境について責任があるとは思っていない」と論じた。ニューレイバーが政権についたばかりの1997年にはブライソン（Bryson 1997）が、人びとの態度は「働きたくない失業者」という概念とは簡単には相容れない」と論じている。「たかり屋がみずからの意志で働くことを避

けている（いた）」という政治的な懸念は「顕著な高まりを見せていたわけではなかった。改革者はこのことを念頭に入れる方が賢明だろう」⁽³⁾。

ニューレイバーが互酬的責任に焦点を当てたことは、人びとの態度における重大な転換を伴った。この転換は、福祉受給者の責任という概念への支持の高まりと、政府の公的支援への支持の低下によって特徴づけられる。セフトン（Sefton 2009:223）が「自覚的かどうかはともかく、政府が社会問題について論じ、みずからの政策を披露するやり方は時間を通じて人びとの考え方を形成していく」と述べるように、この転換は経済成長のみによっては説明できない。この場合、図1の右下に示した、受給者の「責任」が他の全ての考慮すべき事柄を押しつけ、失業者に対する人びとの態度を決定的に厳しいものに変えてしまったのである。

4 議 論

これまでに示されたエビデンスによれば、ニューレイバーの互酬的責任という原則は、welfare-to-work 改革に固有の条件付きの性格（conditional nature）を例証するものであり、社会全体の失業や失業者に対する見方を広範囲に転換するものであった。今や大半の人びとは失業をなくすための方策をあまり支持せず、手当を受ける人びとを、福祉にしがみついていると非難しがちになっている。本論文で論じてきたように、ニューレイバーは、契約主義的福祉政策によって福祉受給者と政府とが等しく責任を負う「公正な取り引き」が失業者に提示される限り正義に適ったものとなりうるという明確な主張を力説した。しかし、イギリスにおけるコンディショナリティの強化は、ニューレイバーが主張したような互酬的で公正な類の規範を生み出してきたのかどうか、強い疑問が生じる。BSA シリーズから得られたエビデンスは、失業者に対する態度が著しく転換したことを示している。人びとは今や1980年代初頭以降のいつにも増して失業者を疑いの目で見えており、失業者の苦境は彼ら自身に責任があると考えている。この知見は、福祉受給者に向けられた、人びとの厳しく妥協を許さない態度に焦点を当てた他の研究と整合的である（Orton and Rowlingson 2007）。

このことが正確にはいかにして起こったのかということは研究上の難問である。本論文で論じてきたように、ニューレイバーの welfare-to-work という指針は、新自由主義や保守主義と結びついた懲罰的なモデルよりも包括的なものとして提起された。そうであるならば、ニューレイバーのアプローチと人びとの態度が厳しくなったこととの間に因果関係を見いだすことは理論的には一筋縄ではいかず、即座に明白なものとは言えない。直感的には、このアプローチが——社会民主主義的政党の選挙における勝利と相まって——失業者のような不利を抱える人びとへの支持は低下するどころか高まるのではないかとも思えるだろう。この難問を説明するには、それぞれ異なる説得力を持つ五つの原因が考えられる。

(3) 〔訳者注〕下線による強調は引用者による。

1 景気循環

第一の説明は、景気循環によるものである。つまり、経済が成長し雇用が増加すれば、失業したままの人びとへの支持は必然的に低下する、というものだ。しかし、既に論じた通り、この議論にはほとんど説得力がないように思える。失業の程度が人びとの態度をある程度形成してきたことに疑いの余地はないが、それだけでは失業者に逆風となる（人びとの態度の）転換の重大さは説明できない。これは、金融危機がより共感的な態度に人びとを引き戻したという証拠はほとんどないことから確認できる。

2 新しい、グローバルな福祉のコンセンサス

第二の説は、政策や人びとの態度が失業の程度のような経済の力学に影響を受けるのと同じように、それらの領域における転換は両方とも社会政策の発展を形成する広範で歴史的な政策力学が持つ性質に影響を受ける。たとえば、welfare-to-work について、ロードメルとトリッキー（Lodemel and Trickey 2001）は、福祉のコンディショナリティは、失業の原因と解決に求められる処方箋に関する新しいグローバルなコンセンサスであることを示している。したがって、これまで見てきたような傾向は広範で入り組んだグローバルな転換がもたらした結果であると言う。

3 コンディショナリティ導入の高まり

しかし、本論文の関心に即せば、とくにイギリスの文脈において、政策と人びとの態度とがどのように相互作用してきたのかをさらに詳細に見る必要がある。そこで現れる第三の説明とは、ニューレイバーの指針が1997年から2010年までの間に、互酬的な取り決めから、失業について明確に個人に焦点を当てたより典型的なアメリカ型のワークフェア・アプローチへと移り変わったというものである。ダゲールとエザリントン（Daguerre and Etherington 2009:1）はこのように主張し、イギリスが2008年の福祉改革（DWP 2008）以降、「福祉受給者に対して最も圧力を高めた国の部類に入るのは明らかだ」としている。しかし、本論文で示した統計的エビデンスを見れば、人びとの態度が最もはっきりと厳しくなったのは1997年から1999年の間であることがわかる。これは世論の大きな動きは、後の、福祉改革がより厳しくなる段階ではなく、最初の労働党政権が選挙で勝利したことに伴って起こったことを示唆している。これによって、本論文で示した人びとの態度における転換を完全に説明するためにはニューレイバーの当初の立場を振り返らなければならないと考えられる。

4 政府の責任と支援を維持することの失敗

第四に、政府よりも受給者の責任に焦点を当てたより薄情なシステムへと「変化した」というよりも、現実には最初からニューレイバーは互酬的な謳い文句に内実を伴わせることができていなかったということをエビデンスは示している。結果的にニューレイバーの政策的立場は、政府の責任をかなり限定的にしか保証しないというものとなった。この議論はさまざまな政策評価によって明確に支持される。そのなかには、ニューレイバーのアプローチは、職場への定着をほとんどもたらさなかったと示したものや（Walker and Wiseman 2003）、失業者のなかでも雇用と分断された

層に対しては不適切であるとするものや（Griggs et al. 2008）、深刻な失業の地理的集中を解決できなかったとするものがある（Green and White 2007）。これは、ニューレイバーの福祉から就労へという指針は、そもそもの始まりから、党が宣伝したような手厚い支援とは異なり、実際には最小限でまったく意欲的でなかったことを示唆している。結果的に、支援的でない福祉システムが支援的でない人びとの態度と相関することが判明したとしても、結局のところ驚くべきことではなかったのかもしれない。

5 契約と条件による結果

この四つ目の点は重要ではあるものの、支援的でないシステムはそれ自体、新しくはない。このことは最後の、おそらく最も重要な原因である第五の説明へと結びつく。それは本論文の冒頭に示した契約主義に反対する議論と関係している。これらの議論は、——いかなる形であれ——契約主義が失業者についての公正で尊重に満ちた社会的規範と矛盾するのではないかと深刻な疑念を提起していた。このような理論は、社会政策学におけるより広い知的枠組みのなかに位置づけられる。そこでは、サービスや給付が供給される方法自体が問題とされる。この学派は、普遍的な福祉給付を、ミーンズ・テストや市場によるサービス供給の導入を伴ったものに置き換えることの影響についての議論でよく知られている。そこでは、政策が実行される方法の変更が腐敗的な結果を生むと判断される。このような腐敗の最も有名な例はティトマス（Titmuss 1970）の献血についての研究である。そこでは、市場を取り入れることがサービスの量と質を低下させ、金銭的インセンティブによって内在的な価値が「締め出された」とされる。

本論文において提示されたエビデンスからは、——ミーンズ・テストや市場化と同類の——福祉の契約主義は社会関係を見直し、究極的には傷つける可能性があるということが明らかとなった。これは、契約という概念が福祉の性質と目的、そして政策がもたらす結果に関する私たちの規範や考え方を根本的に変えうる力を持つことによる。ヒルズ（Hills 2001:4）が10年前に正確に予測したように、「給付の条件的性質を強調することは、それに対する社会の拒絶反応を再強化し、さらに不人気なものにしてしまうかもしれない」。この結論は、福祉の契約主義——たとえ包括的でバランスの取れたものを自称していても——は失業者に対する人びとの支援や、階級間の連帯の強化と両立不可能であることを示唆している。

結 論

ニューレイバーは、「互酬的責任」——政府と福祉受給者が明確に示された権利と責任を負う対等な取り引き——へのコミットメントを通じて、理論的には新自由主義的ワークフェア・モデルを回避した、福祉の契約主義の独自の形を構築しようと試みた。ニューレイバーにとって、このモデルは、失業が個人の問題とされてしまうことや社会的結合が切り離されてしまうことといった、批判者が契約主義と結びつけて論じた負の結果を首尾よく回避することをねらいとしていた。しかし、本論文ではニューレイバーがこの試みを達成することができたのか、強い疑問を提起した。本論文で示したBSA調査シリーズから得られたエビデンスは、1997年以降、失業者に対する人びと

の態度は深刻なほどに厳しいものとなったことを明らかにしている。今や人びとの大多数が、失業者に対する公的支出を減らすことを支持しており、失業がなくならないことを道徳的問題として考えている。したがって、ニューレイバーがワークフェアと社会的権利モデルの中間にある「第三の道」を形作ろうとしたにもかかわらず、社会的態度は非共感的で懲罰的なシステムへの選好を示すように発展したのである。景気循環や改革プログラムの展開、ニューレイバーが宣伝した通りの支援を提供することができなかったことなど、いくつかの原因を提示したが、本論文では、他の何よりも、契約と条件が中心に置かれたことこそが、公正さや社会的結合、互酬性といった社会規範が締め出されたことの主な要因であったと論じた。これらの規範を福祉の中心的な目標として考えるのであれば、契約的社会政策の言説と実践とに学び直す必要があるだろう。

(Daniel Sage, Edge Hill University, UK)

(ふじた・みちお 法政大学大学院経済学研究科博士課程)

【参考文献】

- Ahrendt, D. and Young, K. (1994) 'Authoritarianism updated', in R. Jowell et al. (eds.), *British Social Attitudes: The 12th Report*, Dartmouth: Dartmouth Publishing.
- Bogdanor, V. (2007) 'Social democracy', in A. Seldon (ed.), *Blair's Britain, 1997-2007*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bosanquet, N. (1986) 'Social policy and the welfare state', in R. Jowell and C. Airey (eds.), *British Social Attitudes: The 1984 Report*, Aldershot: Ashgate.
- Bryson, C. (1997) 'Benefit claimants: villains or victims?', in R. Jowell et al. (eds.), *British Social Attitudes: The 14th Report - The End of Conservative Values?*, Aldershot: Ashgate.
- Cairncross, F. (1992) 'The influence of the recession', in R. Jowell et al. (eds.), *British Social Attitudes: The 9th Report*, Dartmouth: Dartmouth Publishing.
- Daguerre, A. and Etherington, D. (2009) *Active Labour Market Policies in International Context: What Works Best? Lessons for the UK*, London: DWP.
- Department for Work and Pensions (DWP) (2008) *Raising Expectations and Increasing Support: Reforming Welfare for the Future*, London: DWP.
- Department for Work and Pensions (DWP) (2010) *Universal Credit: Welfare that Works*, London: DWP.
- Driver, S. and Martell, L. (1997) 'New Labour's communitarisms', *Critical Social Policy*, 17, 52, 27-46.
- Dwyer, P. (2004) 'Creeping conditionality in the UK: from welfare rights to conditional entitlements?', *Canadian Journal of Sociology*, 29, 2, 265-87.
- Fitzpatrick, T. (2003) *After the New Social Democracy: Social Welfare for the Twenty-First Century*, Manchester: Manchester University Press.
- Green, A. and White, R. (2007) *Attachment to Place, Social Networks, Mobility and Prospects of Young People*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Griggs, J., McLennan, D., Noble, M., Walker, R. and Whitworth, A. (2008) *Person or Place-Based Policies to Tackle Disadvantage? Not Knowing What Works*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Heron, E. and Dwyer, P. (1999) 'Doing the right thing: Labour's attempt to forge a New Welfare deal between the individual and the state', *Social Policy and Administration*, 33, 1, 91-104.
- Hills, J. (2001) 'Poverty and social security. What rights? What responsibilities?', in A. Park et al. (eds.), *British Social Attitudes: The 18th Report*, London: Sage Publications.
- Hills, J. and Lelkes, O. (1999) 'Social security, selective universalism and patchwork redistribution', in R.

- Jowell et al. (eds.), *British Social Attitudes: The 16th Report – Who Shares New Labour Values?*, Aldershot: Ashgate.
- Jayasuriya, K. (2002) 'The new contractualism: neo-liberal or democratic?', *Political Quarterly*, 73, 3, 309-20.
- King, D. (1999) *In the Name of Liberalism: Illiberal Social Policy in the USA and Britain*, New York: Oxford University Press.
- King, D. and Wickham-Jones, M. (1999) 'Bridging the Atlantic: the Democratic Party origins of welfare-to-work', in M. Powell (ed.), *New Labour, New Welfare State? The 'Third Way' in British Social Policy*, Bristol: The Policy Press.
- Labour Party (1997) *New Deal for a New Britain: Labour's Proposals to Tackle Youth and Long-term Unemployment*, London: Labour Party.
- Labour Party (1998) *Local Policy Forum 1998: Welfare Reform Consultation Paper*, London: Labour Party.
- Labour Party (1999) *Welfare: Second-Year Consultation Document*, London: Labour Party.
- Lipsey, D. (1994) 'Do we really want more public spending?', in R. Jowell et al. (eds.), *British Social Attitudes: The 11th Report*, Aldershot: Dartmouth Publishing.
- Lødemel I. and Trickey H. (eds.) (2001), *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, Bristol: The Policy Press.
- Mann, M. (1986) 'Work and the work ethic', in R. Jowell, S. Witherspoon and L. Brook (eds.), *British Social Attitudes: The 1986 Report*, Aldershot: Gower Press.
- Oppenheim, C. (2001) 'Enabling participation? New Labour's welfare-to-work policies', in S. White (ed.), *New Labour: The Progressive Future?*, Basingstoke: Palgrave.
- Orton, M. and Rowlingson, R. (2007) *Public Attitudes to Economic Inequality*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Piachaud, D. (1993) *What's Wrong with Fabianism?*, London: Fabian Society.
- Plant, R. (2003), 'Citizenship and social security', *Fiscal Studies*, 24, 2, 153-66.
- Sandel, M. (1998) *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*, Oxford: Tanner Lectures on Human Values.
- Sefton, T. (2003) 'What we want from the welfare state', in A. Park et al. (eds.), *British Social Attitudes: The 20th Report – Continuity and Change Over Two Decades*, London: Sage Publications.
- Sefton, T. (2009) 'Moving in the right direction? Public attitudes to poverty, inequality and redistribution', in J. Hills, T. Sefton and K. Stewart (eds.), *Towards a More Equal Society: Poverty, Inequality and Policy since 1997*, Bristol: The Policy Press.
- Taylor-Gooby, P. (1986) 'Citizenship and welfare', in R. Jowell et al. (eds.), *British Social Attitudes: The 1987 Report*, Aldershot: Gower Press.
- Taylor-Gooby, P. (1994) 'Comfortable, marginal and excluded: who should pay higher taxes for a better welfare state?', in R. Jowell et al. (eds.), *British Social Attitudes: The 12th Report*, Aldershot: Dartmouth Publishing Company.
- Taylor-Gooby, P. (1995) 'Comfortable, marginal and excluded: who should pay higher taxes for a better welfare state?', in R. Jowell et al. (eds.), *British Social Attitudes: The 12th Report*, Aldershot: Dartmouth Publishing Company.
- Taylor-Gooby, P. (1998) 'Commitment to the welfare state', in R. Jowell et al. (eds.), *British and European Social Attitudes – How Britain Differs: The 15th Report*, Aldershot: Ashgate Publishing.
- Taylor-Gooby, P. (2004) 'The work-centred welfare state', in A. Park et al. (eds.), *British Social Attitudes: The 21st Report*, London: Sage Publications.
- Taylor-Gooby, P. and Hastie, C. (2002) 'Support for state spending: has New Labour got it right?', in A.

- Park et al. (eds.), *British Social Attitudes : The 19th Report*, London : Sage Publications.
- Taylor-Gooby, P. and Martin, R. (2008) 'Trends in sympathy for the poor', in A. Park et al. (eds.), *British Social Attitudes : The 24th Report*, London : Sage Publications.
- Titmuss, R. (1970) *The Gift Relationship : From Human Blood to Social Policy*, London : Allen & Unwin.
- Walker, R. and Wiseman, M. (2003) 'Making welfare work : UK activation policies under New Labour', *International Social Security Review*, 56, 1, 3-29.
- White, S. (2000) 'Social rights and the social contract : political theory and the new welfare politics', *British Journal of Political Science*, 30, 3, 507-32.