

福祉国家の守護者たち

——緊縮財政下のイギリスにおける現場従事者のモラル・エコノミー

Koch, I. (2021) "The Guardians of the Welfare State: Universal Credit, Welfare Control and the Moral Economy of Frontline Work in Austerity Britain," *Sociology*, Vol.55(2), pp.243-262.

白梅学園大学非常勤講師 山邊 聖士

先進国では、過去数十年にわたり、福祉国家の改革が大きな関心事となってきた。社会政策に関心を寄せる研究者も、福祉国家の改革に関する分析や考察を進めてきた。なかでも近年、欧米を中心に見られるのが、「ワークフェア」や「アクティベーション」などと呼ばれる改革が実施される現場に着目する研究である。こうした研究の多くは、明文化された政策だけを見ても、それが実際にどのような帰結をもたらすかを知ることはできないという認識に立脚している。というのも、現場で政策を実施する組織や人びとには一定の裁量があり、その裁量の行使によって、政策が当初期待されたような結果をもたらすかどうかは決まると考えるからである (Lipsky 1980)。したがって、これらの研究は、福祉国家の改革が何をもちたらし、どのような課題を生み出しているのかを探るために、改革の現場に従事する組織や人びとがどのように活動しているのかを明らかにしようとする。今回紹介する論文も、そうした研究の1つに位置づけられる。

著者の Koch がとりあげるのは、イギリスで展開する福祉改革の現場である。イギリスではキャメロン政権が成立した2010年以来、緊縮を押し進める改革が次々と行われてきた。これらの改革は、地域におけるサービス提供者の自律性の増大を強調する一方、サービス提供者を資源に乏しい競争環境におくことで、生活に困難を抱える人びとへの支援が限定的になるよう強制しているとも指摘されている。こうしたなか、地域の支援サービスが提供される場面で活動する人びとを、Koch は現場従事者 (frontline worker) と呼ぶ。そこには、地方政府に直接雇用される職員のほか、サードセクター組織のケースワーカーなども含まれる。これら現場従事者がいかにして支援を必要とする人びとのために関わり、行動し、そうした人びとを擁護するようになるのか。これを検討することが論文の課題

とされる。

現場従事者が果たす役割を分析するために、Koch は、現場労働のモラル・エコノミー (moral economy of frontline work) という枠組みを導入する。ここでモラル・エコノミーという語は、E. P. Thompson らの用法に依拠しているという (Thompson 1971)。Thompson は、18世紀イギリスで発生した民衆の食糧暴動を、共同体内部における適切な経済的機能に関する伝統的な見解を反映したものであると説明し、そうした伝統的な見解のことをモラル・エコノミーと呼んだ。また、民衆による暴動は、家父長温情主義にもとづく旧来の経済的秩序が、近代的な資本主義経済の導入によって攻撃を受けようとする時期に生じていた。Koch によれば、市場資本主義によってその道徳的権威が脅かされた18世紀の家父長温情主義的な秩序のように、今日の現場従事者は、縮小する福祉国家の守護者として複雑な闘争を切り抜けている。こうした現場従事者が、脆弱な立場にある人びとの支援を可能にすることと、圧縮された資源のゲートキーパーとして行為することの間をどのように移ろうのか。この緊張関係が、現場労働のモラル・エコノミーの中心にあるという。

Koch は、フィールドワークで得たデータや経験に依拠しながら、現場従事者の実践を上記のようなモラル・エコノミーの視点から分析していく。はじめに、調査に参加した現場従事者たちの間では、緊縮財政主導の福祉改革が人びとに懲罰的な影響をもたらしているという共通認識があることが示される。さらに、福祉改革のもとで生活の糧やアドバイスを必要とする人びとの数は増加したものの、現場の資源は大幅に削減され、現場従事者たちが過剰な負担を強いられながら日々の業務にあたっている様子が記述される。

こうした状況下で、現場従事者は、相反する2つの

役割を同時に果たしていることが示される。一方で、Kochがフィールドで出会ったほとんどの現場従事者たちは、クライアントの境遇に強く共感し、緊縮財政がクライアントにとって有害なものであるとの感覚を有していた。同時に、現場従事者たちはみずからの裁量行使しながら、人びとが必要なサービスを利用する手助けをするなどして、福祉国家の機能を効果的に演じるようになっていた。その具体例として、みずからの役割を国家の「隙間を埋めること (plugging the gaps)」だと話す現場従事者の語り引用される。こうした面から、現場従事者は、縮小する福祉国家の道徳的な守護者とみなすことができるという。現場従事者は、生活の糧やアドバイスを得る機会を基本的な社会的権利とみなすモラル・エコノミーを擁護していると Koch は指摘する。

他方で、現場従事者たちの中には、その人のふるまいや状況に関する個人的な評価に基づいて、クライアントの種類を区別する傾向が見られた。「模範的な顧客」とそうでない者、「むずかしいクライアント」とより従順な者といった区別をしながら、現場従事者たちは日々の業務を行っていた。これらの区別に共通するのは、いったんある人に対して支援やアドバイスが提供された際に、その人が支援されることへの意欲を示す程度を基準にしている点であるという。こうした区別のもと、現場従事者たちは資源制約のなかで、それぞれのクライアントに異なる対応をとっていた。このように現場従事者は、より排他的な正義の観念を前提として、「救済に値するか否か」のヒエラルキー (hierarchies of deservingness) を確立しているという。同時にこのことは、潜在的に最も脆弱な立場にあるクライアントが「隙間」をこぼれ落ちている可能性があることを意味すると Koch は指摘する。

このようにして Koch は、現場従事者が一面では、縮小する福祉国家の守護者として、市場主導の緊縮改革や個人の責任を道徳化する論理に対する防波堤の役割を果たしているとする。しかし他面において、現場従事者は、資源が不足し、現場の対応が人びとの苦しみを表面的にしか解消できない状況のなか、「参加」の意思の有無という観点からクライアントの価値を測る傾向がある。こうした傾向がひいては、福祉国家の守護者としての現場従事者が典型的には拒否するはずの「活動的市民」という新自由主義的なアジェンダを

強化することになっていると Koch は主張する。

以上が論文の概要だが、ここでは福祉国家改革の現場の分析という観点から、その意義について述べておこう。Koch の研究は、福祉国家改革の現場を分析する際に、モラル・エコノミーという視点が適用可能であることを示している。Koch が Thompson に依拠して用いるモラル・エコノミーの概念¹⁾は、緊縮財政主導の福祉改革といった構造的な条件のもとにありながらも、それに飲み込まれることなく何らかの道徳性を示す人びとに注目する視点を提供する。こうした現場に従事する人びとの道徳性は、政策の実施過程を分析する近年の研究でも注目されている (Zacka 2017)。さらに、モラル・エコノミーの視点は、福祉改革の現場において、そこに従事する人びとの道徳性がどのように機能し、どのような問題を生じさせるのかを示すことを可能にする。実際に Koch の研究は、現場従事者のモラル・エコノミーに基づく実践が、福祉国家の「隙間を埋める」役割を果たそうとする反面、ある種の人をそこからとりこぼす可能性があることを示唆している。このような実践の機能に着目することは、福祉国家改革の実態を把握するうえでも、それを批判または改善していくためにも、有益な視点となりうるだろう。

1) ただし、Koch によるモラル・エコノミーの用法がどれほど Thompson のものと重なるのかについては議論の余地がある。たとえば、Thompson のいうモラル・エコノミーが民衆による暴動を説明する概念であったのに対して、Koch が示す現場従業者のモラル・エコノミーは暴動のような形態をとっていないといった違いがある。

参考文献

- Lipsky, M. (1980) *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Thompson, E. P. (1971) "The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century," *Past & Present*, 50 (1), pp.76-136.
- Zacka, B. (2017) *When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency*, Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.

やまべ・まさし 白梅学園大学非常勤講師／労働政策研究・研修機構アシスタントフェロー。最近の論文に、「政策形成に資する知識はいかにして可能か——『羅針盤としての政策史』の社会的意義」『書評ソシオロギス』15号 (共著, 2019年), pp.1-25。社会政策研究専攻。