

THE JOURNAL OF
SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES
(JINBUN GAKUHO)

EDITED BY

The Faculty of Social Sciences and Humanities
of
Tokyo Metropolitan University
1-1 Minamiosawa, Hachioji-shi, Tokyo

No.409

March 2009

SOCIAL WELFARE 25
CONTENTS

Articles

Reconsidering the Image of A.Salomon:
"Volunteer Groups" — Two Types of Clues in "The Appeal"
..... Emiko Okada

Welfare State and Public Opinion
..... Takashi Horie

Reports

Support for Self-Sufficiency in Public Assistance System(2)
..... Taku Okabe, Rie Yajima, Akihide Inaba,
Junko Wake, Takashi Horie, Hazuki Makino

Mental Health Support System for University Students(2)
Mental Health Status and Social support network of Students
..... Hazuki Makino & Reseach Committee on
Mental Health Support System for University Students

Research Notes

Preventive Services of Family Centers for Child Abuse in Britain
..... Akemi Soeda

人文学報

No.409

社会福祉学 25

論文

A.ザロモン像再考：
ボランティア・グループの二種類の「呼びかけ」を
手がかりにして..... 岡田 英己子
福祉国家と世論..... 堀江 孝司

調査報告

生活保護における自立支援プログラム (2)
..... 岡部 卓・矢嶋里絵・稲葉昭英
・和気純子・堀江孝司・横野葉月
大学生に対するメンタルヘルス支援体制に関する研究 (2)
—大学生のメンタルヘルスとサポートネットワーク—
..... 横野 葉月
大学生のメンタルヘルス支援システム構築に関する研究会

研究ノート

イギリスの家族センターに見る児童虐待予防活動..... 副田 あけみ

首都大学東京都市教養学部人文・社会学系
東京都立大学 人文学部

福祉国家と世論

堀江孝司

〈要旨〉

福祉国家批判のイデオロギーとされる新自由主義が多くの国で支持を広げた80年代以降も、世論調査は福祉国家に対する世論の支持は引き続き高いとする結果を示してきた。本稿では、その間の欧米を中心とした福祉と世論についての研究をサーベイし、福祉国家と世論をめぐる研究が何を問題にしていたかを考察するとともに、近年の日本についても既存の世論調査を参照しながら、「給付と負担」をめぐる世論の動きを検討する。日本の世論は、給付水準維持のための「負担」の必要を学習してきたようにも見受けられるが、同時に強い「現状維持」への志向も読み取ることができる。

＜キーワード＞

福祉国家 世論 福祉レジーム 新自由主義 給付と負担 消費税

1. はじめに—なぜ福祉国家と世論を問題にするか—

社会保障への世論の関心の高さ

近年の世論調査では、政府への要望の1位に、年金など社会保障関連の政策がくることが多い。設問と選択肢は異なるが、2、3例を挙げてみよう。

例えば、「今後、政府が力を入れるべきと思う事項」（複数回答）を聞いた内閣府「国民生活に関する世論調査」では、「医療・年金などの社会保障構造改革」が05年、07年とも1位、「高齢社会対策」が05年3位、07年2位である。小泉政権末期の調査では、「次の首相に、特に力を入れて取り組んでほしいことは何です

か」(択一)に対し、「少子高齢化対策」24%が1位で、以下、「経済的な格差の是正」23%、「景気対策」18%、「財政再建」16%、「外交の改善」14%であった(『朝日新聞』2006年7月25日)。福田内閣発足直後の調査では、「優先的に処理してほしい政策課題」(複数回答)の1位は「年金・福祉など社会保障政策」(70%)で、2位の「政治とカネの問題」(34%)を大きく引き離している。3位の「格差問題」(29%)にも、社会保障制度への期待があるだろう(『日本経済新聞』2007年9月27日)。少し後の調査でも、「福田内閣に優先的に処理してほしい政策課題」(複数回答)の1位は「年金・福祉などの社会保障問題」(62%)だった(以下、「景気対策」(26%)、「教育改革」(22%)、上位3項目は06年11月調査と同順位)(『日本経済新聞』2007年11月13日)。福田政権末期でも、福田改造内閣に優先処理してほしい政策は、「年金・福祉など社会保障政策」(66%)がトップで、以下、「政治とカネの問題」(33%)、「格差問題」(28%)、「教育改革」(24%)の順だった(『日本経済新聞』2008年8月4日)¹⁾。

社会保障に対する有権者の期待が高いとすれば、有権者の支持を得て再選を果たすことに動機づけられている政治家は、この期待に応えようとするはずである。民主的な選挙を通じ、有権者の選好が政策に反映することが前提とされる自由民主主義体制下においては、福祉国家への有権者の支持が持続的であるとすれば、福祉国家自体も持続的なはずである。

福祉国家の危機と世論

他方で、福祉国家の危機が語られるようになって既に久しい。市場に信頼を置き、小さな政府を標榜し、福祉国家への攻撃を大きな特徴とする新自由主義のイデオロギーは、80年代以降に多くの国で広く支持を集めたとされる。イギリスのサッチャー政権はじめ、多くの国で新自由主義的な政権が誕生し、人びとはその主張を受け入れたようにも見える。

その後、福祉国家は新自由主義が主張するようには解体しておらず、むしろ粘着性を發揮して生き延びてきたといった議論も既に広く知られるようになってきた。制度の役割や、福祉国家の「受益者」たちの抵抗、さらには彼らの反発を恐れる政治家の行動などを通じて、福祉国家の解体が進まないメカニズムに光

があてられてきた²⁾。こうした一連の研究が焦点を当てるのは、新自由主義のイデオロギーが勝利した(とされる)時代に、福祉国家が解体への抵抗力を示せたのはなぜかに関わる(主に制度的な)要因である。

筆者が関心をもつのは、その手前である。すなわち、新自由主義のイデオロギーは本当に勝利したのか、あるいは、勝利したとされる「新自由主義のイデオロギー」とは、どのような「福祉国家批判」であったのか、といった点である。

というのも次第でみるとおり、反福祉国家のイデオロギーとされる新自由主義が多く、多くの国で勝利したとされた時期以降も、世論調査では福祉国家がなお高い支持を得つつけていることを示す調査結果が少なくないからである。だとすれば、福祉国家をめぐる世論に検討を加えることは、「福祉国家の危機」という議論に疑問を投げかけることにもなる(Papadakis 1992: 21-22)。

レーガン時代のアメリカやサッチャー時代のイギリスでも、人びとは社会福祉支出のさらなる削減には反対であった(Shapiro and Young 1989: 61-63)。アメリカでは「大きな政府」という表象はポピュラーではないが、「大きな政府」を構成する個々の要素には、人気の高いものも多く、レーガン政権とその次のブッシュ(父)政権の時代を通じて、教育や環境などに税金をもっと使うべきだと考えるアメリカ人は漸増した。アメリカ人の多くにネガティブな感情を引き起こす「福祉」プログラム³⁾さえ、ブッシュ政権末期には、レーガン政権がスタートした12年前に比べて支持を伸ばしていた(Stimson 2004: chap.1)。

では、この間の政府や政権党は、世論を無視する形で福祉国家への攻撃を続けてきたのだろうか。それとも世論は、政府や政権党に騙されつつつけてきたのだろうか。近年の福祉国家論でしばしば参照される「非難回避の政治」論⁴⁾は、後者の面に焦点を当てたものである。

1980年から97年におけるアメリカの主要な社会学のジャーナルに掲載された論文のうち、公共政策と世論の関係を検討した研究によれば、ほぼすべての論文で公共政策に対する世論の影響が確認でき、人びとにとって重要な問題であるほど、世論に対する政策の応答性が見られるという(Burstein 1998)。政治が世論を考慮してきたとするとするならば、福祉国家のある部分を改良した

り、その重要な部分を維持するために一部で削減を行ったりというロジックを、有権者が容認してきた、いわば福祉国家の改良に対する「説得」が、この間なされてきたといえるのではないか。新自由主義の「福祉国家批判」言説は、福祉国家のどの側面を攻撃し、世論はどの部分に共鳴したのかを掘り下げること、新自由主義＝福祉国家批判という単純な図式を乗り越え、この間のイデオロギ状態をよりよく理解できるであろう。少なくとも、「福祉国家への支持は高い」という「世論」の内容にわけわけの考察が求められているように思われる。そしてそのために、世論研究の成果をもっと利用できるのではないかと、というのが筆者の問題意識である。

本稿では福祉国家と世論をめぐる先行研究を整理し、このテーマがどのような問題群を生み出しているのかを考察する。福祉国家と世論についての研究は、日本では一つの研究領域を形成するには至っていない⁵。そこで本稿では、主に海外の研究動向に即して、福祉国家と世論をめぐる研究が何を問題にしてきたのかを概観することから始めたい(第2節)。次いで、人が福祉国家を支持する理由をめぐる議論を検討する。ここでは本来、利己心に動機づけられている人間が、自らの利益と相反する政策に支持を与える上で、問題がどのように定義されるかが重要であることが示唆される(第3節)。さらに、近年の日本における世論調査結果を利用して、給付と負担をめぐる世論の変動について考察する(第4節)。

つくられる世論

日本でも、多とはいえないが、福祉国家をめぐる世論について、意識調査に基づく研究は行われている⁶。また、「福祉」という言葉の意味やイメージについては以前から思想的に研究されてきた(石田 1989)。筆者はそれらも参照しているが、同時により動態的な把握を試みたいとも考えている。すなわち、単に人びとが福祉国家のさまざまな側面について、いわば自然に抱いている観念を問題にするというよりは、そうした観念やイメージがづくられる側面に目を向けたい。

もっとも、「つくられる」には二つの含意がある⁷。一つは構築主義的な見方

であるが、「世論」とはあらかじめ確固として存在しているのではなく、調査する側や読み取る側の作業を通じて顕現するという考え方である。「世論調査が無態度を有態度化していることもあるのではないか」(谷藤 2002: 80) というのは、この点に関わる。P. ブルデューは、世論調査が、1) ある問題についてすべての人が意見をもちうる、2) すべての意見が等価である、3) 聞かれるべき問題は何であるのかについてのコンセンサスがある、という3点を仮定していることを問題にし、「世論なんてない」と述べる(Boudieu 1980=1991: 287-302)。当該問題について、特に意見などもっていない人びとにまで質問を投げかけるといふ作業を通じて、「世論」はいわば立ち現われてくるのである⁸。それでも「意見」が浮かばなければDKが選択されるであろうが、質問文や選択肢の文言が「手がかり」となって、即席の「意見」が表明されることも少なくないであろう。

世論が「つくられる」という際のもう一つの含意は、「アイディアの政治」論に位置づけられるものである。例えばサッチャー政権が、福祉国家についてのイギリス人の意見を大きく変えた手法などはそれに当たるであろう(近藤 2008)。無論、世論は政治により一方的に「つくられる」ばかりではなく、世論が政治を動かす面もあり、両者は相互作用すると考えられる。国民の関心が高いイシューである福祉の場合、世論が政治家をリードする側面が多いとされるが(Christian 2008: 155, n.1)、政治家が世論の動向を見て、受け入れられやすさうなときに削減を持ち出すということもある⁹。

本稿は、有権者が政策についての情報や知識を得る「学習」を通じて、意見を変える可能性を視野においているが、その際、政府や政治家は情報提供を通じて、世論を操作しようとする点にも、注意を払いたい。

2. 福祉国家への支持はいまどうなっているか

本節では、福祉国家と世論についての研究をサーベイして、福祉国家をめぐる世論の状況を概観するとともに、それらの研究がどのような問題を扱ってきたのかを検討する。

全体として高い福祉国家への支持

福祉国家と世論についての研究は、新自由主義台頭後も、福祉国家への支持は高いということを指摘してきた (Shapiro and Young 1989; Papadakis and Bean 1993; Kaase and Newton 1995: chap.4; Svallfors 1997; Biekesaune and Quadagno 2003)。例えば、医療、高齢者や失業者の生活の安定、教育、雇用の提供といった事柄について政府の責任だと考える人は70年代から90年代にかけて、ヨーロッパの多くの国において減少していないし (Kaase and Newton 1995: 69-70)、イギリスでは、労働政権下の74年と比べ84年には、雇用ときちんとした生活水準を提供する責任が政府にあると回答する人が10ポイント増えたのである (Shapiro and Young 1989: 77)。

もちろん、福祉国家に対する支持の持続を指摘するこれらの研究の間には、力点やニュアンスに相違はある。そこで次に、いくつかのテーマごとに福祉国家と世論をめぐぐる研究が、何を探ろうとしてきたのかを考えたい。

福祉レジームと世論

福祉国家と世論をめぐって、今日もとても盛んに論じられているテーマは、福祉レジームとの関係である。G. エスピン＝アンデルセンのエポック・メイキングな著作 (Esping-Andersen 1990=2001) は、その後の福祉国家研究を大きく規定したが、福祉国家と世論についての研究でも、彼の福祉レジーム論の妥当性が繰り返し検証されている。

この問題に関して最もよく言及されるのは、福祉国家への支持はレジームごとに異なるとするS. スヴァールフォンの研究である。彼は、エスピン＝アンデルセンの3レジームに、オーストラリア、ニュージーランドなどのいわゆる「ラディカル・レジーム」を加えた4レジームの世論を比較し、以下のようにまとめている。すなわち、社会民主主義レジームにおいて、所得の平等化の面で福祉国家的な介入に最も支持があり、保守主義レジームは福祉国家的な介入に支持があると同時に、所得の分配における非平等主義的な意見が強い。ラディカル・レジームでは、福祉国家的な介入への支持は弱い所得分配の面では比較的平等主義的である。そして、自由主義レジームでは政府による再分配への低

い支持と、所得分配に対する非平等主義的な意見への支持が結びついているという (Svallfors 1997)。細部に違いはあるが、政府による再分配への支持が、社会民主主義レジームで最も高く、保守主義レジームで中程度であり、自由主義レジームで最も低いとする研究は多く、ラディカル・レジームや旧東欧圏を加えても、福祉国家への態度は、レジームごとに異なるとする指摘は多い (Andreß and Heien 2001; Arts and Gelissen 2001; Gelissen 2002; Linos and West 2003)。レジームごとまとまりを指摘するため、エスピン＝アンデルセンの著書のタイトルをもじった「福祉世論の三つの世界」(Brooks and Manza 2007: 29) や、「福祉国家への態度の四つの世界」(Andreß and Heien 2001) という表現も用いられている。

このように、福祉国家に対する世論のあり方がレジームごとに異なるといふ議論は、包括的な福祉政策を取る国では、有権者の間に幅広い支持が生まれバクランシユにあいにくく、他方、最も恵まれない人びとへのプログラムが支配的な国では、福祉国家への敵対的な考えが生まれやすいとする知見と適合的である。大きな福祉国家には、それだけ「受益者」が多いので、解体への抵抗も大きいとされる (Alber 1988: 453; Esping-Andersen 1990=2001: 36; Kluegel and Miyano 1995; Svallfors 1997; Myles and Pierson 2001; Brooks and Manza 2007: 32)。

他方、福祉国家に対する支持と福祉レジームの間には関係が見いだせないとする批判も現れている (Papadakis and Bean 1993; Bonoli 2000: 434-435; 上村 2000: 214; Kumlin 2002: 22)。エスピン＝アンデルセンの3つのレジームに、南欧を中心とする第4のタイプをつけ加えるという試みも広く知られるところとなったが、この第4タイプのレジームにおける福祉国家への支持をめぐっても、意見がわかれている。すなわち、最も遅れているこれらの国々では、他のヨーロッパ諸国に追いつくべく、福祉国家の発展を支持するだろうという説 (Arts and Gelissen 2001: 292) と、家族を重視してきた伝統からいって、逆に国家の介入を望まないとする解釈 (Bonoli 2000: 434) がある。実際の経験的調査の結果もばらばらである (Jäger 2006a: 160; 168, n.1)。

ちなみに、貧困の原因を人びとがどう考えているかについての国際比較研究も、福祉レジームとの関係は (エスピン＝アンデルセンのもののみならずその

修正版を含め) 見いだせなかった (van Oorschot and Halman 2000)。

誰が福祉国家を支持するのか—属性性による違い—

次に、誰が福祉国家を支持しているのかを検討する、いわば属性性による支持の違いを見る研究がある。

日本、アメリカ、イギリス、ドイツ、オランダの5カ国についての調査は、1) 社会経済的地位が高い者ほど福祉国家的な政策に反対する、2) 専門職や自営業者はその他の者よりも格差を縮小させようという政府の活動に反対する、3) 自らを労働者階級と考える者は、自らをミドルクラスと考える者より格差縮小のための政府の活動を支持する、4) 主観的な地位が高くなればなるほど、階層秩序に正統性を感じ、格差縮小のための政府の活動に反対する、などを確認している (Kluegel and Miyano 1995)。一般的に、白人、男性、非マニュアルの威信の高い職業に就く人、高学歴、高所得、既婚者、労働組合に入っていない人は、それ以外のグループよりも再分配に消極的である (Svallfors 1997; Fong 2001: 232-236; Lipsmeyer and Nordstrom 2003: 350; Christian 2008: 147)。そして、ほとんどの国で失業者ほどそうでない人よりも政府による再分配を支持するということが確認されてきたし、低所得者も再分配を支持するとされてきた (Svallfors 1997; Linos and West 2003: 393; Jæger 2006a)。ただし、年金受給者については知見がわかれている (Papadakis and Bean 1993; Andreß and Heien 2001; Jæger 2006b: 336, n.5)。

年齢については、福祉国家への高い支持を示すのは、若い世代と高齢者ときれ、人は歳をとるほど再分配を支持するようになるともいわれる (Sihvo and Uusitalo 1995; Jæger 2006a: 167)。学歴は高いほど、再分配への支持は低くなる (Andreß and Heien 2001; Arts and Gelissen 2001; Lipsmeyer and Nordstrom 2003; Jæger 2006a; Christian 2008: 147-148)。ただ、日本とオーストラリアでは低学歴層ほど福祉国家支持者が少ない (上村 2000: 222)。持ち家より借家住まいの人の方が、貧困層への住宅提供を政府責任と捉える傾向が強いのみならず、生活困難を社会の不正に起因すると考える傾向が強く、貧困者が生活保護を受けらることについてもより肯定的であることも確認されている (祐成 2006)。

このような属性性との関係は国により異なる可能性があり、とりわけ階級に関しては福祉レジーム論との接点となる。例えば、階級意識と福祉国家への支持は、アングロサクソン諸国では相関し、大陸ヨーロッパ諸国では相関しないと言われる (Papadakis and Bean 1993: 240)。ただレジーム論からは、階級による意見のクリエーヴィッジが大きいのはリベラル諸国で、インサイダーとアウトサイダーのクリエーヴィッジが大きいのが保守主義諸国で、民間と公務員のクリエーヴィッジが大きいのがスカンディナヴィア諸国だと予想されるが、実際にはそれは確認できないという (Bonoli 2000: 436; Svallfors 2006: 78; 84-86)。

プログラムごととの違い

福祉国家への支持は、プログラムごとに異なることも知られている。一般的に、いって、普遍的で包括的なプログラム (医療や年金) への支持は高く、対象が限定されているもの (失業手当) やミニーンズテストを伴うもの (公営住宅や公的扶助) については支持が低い傾向がある (Papadakis and Bean 1993; Bonoli 2000; Blekesaune and Quadagno 2003)。欧米の多くの国で、高齢者への援助、医療、教育の人气が高く、所得保障の人气は低く、それでも支持があるのは、その人が実際に貧しいかどうかではなく、「援助に値するdeserving」とみなされる場合である (Shapiro and Young 1989: 68; Bonoli 2000: 433-434)。

イギリスではサッチャー期以降、公共支出の優先順位において「社会保障」が低下し、中でも失業給付と単親給付への支持が減少したが、国民保健サービス (NHS) については、サッチャー期も高い支持が持続した (Shapiro and Young 1989: 80; 近藤 2008: 41-43)。

ちなみに、「政府の責任である」に3点、「どちらかといえば政府の責任である」に2点、「どちらかと言えば政府の責任でない」に1点、「政府の責任でない」に0点を付与して、回答者の平均を算出した2000年の調査では、12カ国平均で、「病気の人がびとに必要な医療を施すこと」(2.57)、「高齢者がそれなりの生活水準を維持できるようにすること」(2.53)、「収入の少ない家庭の大学生に経済的な援助を与えること」(2.20) などが人気で、逆に「働く意志のあるすべての人に仕事を提供すること」(1.75)、「富む者と貧しい者のあいだの所得の格差を少なく

すること」(1.81)、「失業者がそれなりの生活水準を維持できるようにすること」(1.94)については、政府の責任だとする人が相対的に少ない(武川・小淵・上村 2006: 19-20)。より最近では、厚生労働省政策統括官付政策評価室「高齢期における社会保障に関する意識等調査」(06年)によると、「重要と考える社会保障の分野」(複数回答)では「老後の所得保障(年金)」(72%)が最も多く、「老人医療や介護」(56.6%)、「医療保険」(37.4%)が続き、「生活保護」(9.9%)、「障害者福祉」(8.8%)は少ない。

年金と並び医療の人氣が高いが、例えばアメリカでメディアへの支持が持続して高いのは、受給者が「援助に値する」と考えられており、彼らを支援する政策は「福祉」政策とは異なり¹⁰、反社会的な行動を支援することとみなされていないからだとされる(Bowles and Gintis 2000: 47)。医療は、自分も利用者になる可能性が高いことに加え、病気になるのはやむを得ないことであり、そこに道徳的非難が生まれにくいからだと考えられる。そのため、医療が平等に受けられることへの支持は高い。多く支払う人がよりよい治療を受けられるという考え方も、誰もが同じ水準の医療を受けられる方がよいという意見の方が、日本ではどの調査でも大幅に多く、自由主義的なオーストラリアやアメリカでも同様である(田村 2006)。また、医療や教育へのアクセスが所得によって異なることへの支持は、自由主義レジームの国々で相対的に多いといえ、いずれの国においてもきわめて少ない(Marshall et al. 1999: 358; Taylor-Gooby 2004: 41)。

再分配と「援助に値する」人への福祉

以上の研究には、依拠するデータの違いや検証方法などに差があり、異なる結果が生じる理由も、おそらく一様ではない。一つ一つ丁寧に検証していくしか確認する術はないのであるが、本稿の関心からある議論を検討しておく。

既存の研究は、レジームごとの意見の相違を説明できていないとすM. M. ジャガーはその理由を、既存の研究が(1)従属変数、(2)福祉国家が何であるかについての概念化、(3)レジームの定式化、(4)経験的方法論、の4点に不備があるため、実はまだ完全には検証が行われていないからだとしている(Jæger

2006a)。本稿の関心から重要な(1)については、既存の研究の多くが、所得の再分配、最低所得保障、高齢者、失業者、病人への施策など、福祉国家のさまざまな施策に対する意見を一括りにしている点が問題だとする。もちろん既にみたように、プログラムごとの違いに着目する研究も多くなされているが、ジャガーは、所得の再分配に対する意見と、「援助に値する人deserving needy」(高齢者、病人、障害者)への施策に対する意見は質的に全く異なる次元を構成し、後者に対する人びとの意見は国によってそんなに違っておらず、どの国でも国家が責任をもつべきだと考えられていることを既存の研究は明らかにしてきたとして¹¹、国ごとの違いがはつきりする所得再分配に対する意見だけに分析を限定すべきだというのである(Jæger 2006a: 158)。

この指摘は転じて、「援助に値しない」人びとへの支出という側面を強調することで、ある種のプログラムの削減を正統化するロジックが伏在している可能性を示唆している。また、国による福祉国家への支持の違いは、誰が「援助に値する人」なのかという、その範囲の相違といえるかもしれない。例えば、96年のISSP (International Social Survey Project) によれば、「失業者に適切な生活水準を保証するのは、絶対に政府の責任である」に同意する人は、スウェーデンで39%、フランスで34%、イギリスで28%、アメリカでは13%と幅があるが(Dagueire and Taylor-Gooby 2004: 34)、それは「失業者」がその社会で「援助に値する」人と見なされているかどうかと関係するであろう。スウェーデンのよりに完全雇用が政府の責任とされている国に比べ、アメリカでは失業の責任は政府よりも失業者本人にあると考えられるため、政府は失業増に対する非難から免れやすい(Weaver 1986: 390)。失業者がそれぞれの社会でどのように観念されているかや、失業の責任は誰にあると考えられているかは、検討に値するテーマであろう。貧困にも、当然同じ問題がある(van Oorschoot and Halman 2000)。

いずれにせよ、福祉国家への支持は、「何を聞かれているか」、さらにいえば、「何を聞かれていると被調査者が観念するか」に、大きく依存する。「福祉国家への支持」の「内容」に立ち入った分析が必要なのである。

3. なぜ福祉国家を支持するのか

前節では、福祉国家批判のイデオロギーとされる新自由主義の台頭後も、福祉国家への全般的な支持が一樣に減少したとはいえないことを確認した。そして、主に欧米における福祉国家と世論についての研究を、国を単位とした比較(福祉レジーム論との関係)、回答者の属性による違い、プログラムによる違い、という三つに分類して概観した。だが、この分類は便宜的なものにすぎない。ここまでの叙述からも明らかなように、これらは完全にわけることはできず、相互に乗り入れ合っている。これらの先行研究の問題関心は無論さまざまだが、国ごとの相違を見るにせよ、回答者の属性に着目するにせよ、あるいはプログラムに着目するにせよ、共通して一つの問いが浮かび上がる。それは、人はなぜ福祉国家を支持する(支持しない)のかという問いである。

自己利益による説明

人びとが福祉国家を支持する理由として、長らく自己利益と価値やイデオロギーが検討されてきた (Papadakis 1992; Kangas 1997; Jæger 2006b)。

自己利益説では、人は福祉国家から利益を得られる場合、福祉国家を支持し、損失を被るときには福祉国家を支持しないと考える (Andreas and Heien 2001; Blekesaune and Quadagno 2003)。例えば、福祉国家が行う施策から現に恩恵を受けている者や、そうなるリスクの高い者(潜在的受益者)ほど公的な福祉供給への支持が高く、逆にそれらのサービスを利用する可能性が低い者ほど支持は低いことが予想される。具体的には年金生活者、失業者、小さな子どもがいる若い家族、低所得者、女性、エスニック・マイノリティ、障害者といった人びと、さらに福祉労働者として公共部門に勤める者が、福祉国家を支持すると考えられる。前節でみた属性による支持の違いは、ここに着目するものである。この説明には、現在の状態のみならず、将来のリスクへの予測も含まれる。すなわち、失業やその他のリスクの可能性を強く認知している者ほど、福祉国家への支持は強くなると考えられるのである (Andreas and Heien 2001: 340)。失業率の高い社会で福祉国家への支持が高まるのも、自分もリスクにさらされてい

るという意識をもつ者が多くなるからだと推測される (Blekesaune and Quadagno 2003: 424)。

イデオロギーと利他主義による説明

他方、福祉国家への支持は、自己利益からは説明できないという一連の議論もある。すなわち人びとは、直接的な自己利益やよく計算されたコスト・ベネフィットを超えて福祉国家への支持を示す (Mau 2004; Sabbagh and Vanhuyse 2006: 608)。福祉国家を支持する理由は、自分がそこから利益を得られるからという合理的理由以外にも、価値や規範、イデオロギーなどが考えられる (Shapiro and Young 1989: 67, fn.27; Andreas and Heien 2001: 340ff; Blekesaune and Quadagno 2003: 416ff; Papadakis and Bean 1993: 252, n.5; Jæger 2006b: 323)。また、互酬 (reciprocity) や利他主義 (altruism) も、少なくとも利益と同様には重要だとする指摘もある (Bowles and Gintis 2000)。

日本の調査でも、再分配についての意見は、本人が要支援の状態かどうかや、デモグラフィックな要因よりも、政党支持で表される政治イデオロギーと強く関連するという分析がある (武川 2006)。

自己利益かイデオロギー・利他主義か

ところで、ほとんどの国で女性性は男性よりも再分配を支持し、大きな所得格差に否定的である¹²。つまり、女性の方が福祉国家への支持が強い (Svallfors 1997; Edlund 1999; Jæger 2006a)¹³。ただ、その理由については意見がわかれていいる。一方で、女性の方が他者に対し共感するよう社会化されるため、女性性は平等とニードの原則を、男性はメリット原則を支持する傾向があるなど、女性が男性とは異なる価値を持つからという説明がある。他方、女性の方が労働市場でより不安定なポジションにいたることが多く、寡婦や単親として福祉受給者になりやすく、また福祉職として福祉国家に雇用される人が多いからだという、利益による説明もある (Blekesaune and Quadagno 2003: 417 242; Linos and West 2003: 400) だが、これらは両立しないわけではないであろう。

そもそも、人間が自己保存の本能をもつ以上、選好に自己利益が反映するの

は、いわば当然である。他方、それだけでは説明できな選好を世論が示す場合があることも、多くの調査で確認されている。その意味では、福祉国家への支持は、自己利益に基づくのか利他主義やデオロギーに基づくのかという、これまで繰り返されてきた問いかけは、あまり生産的とはいえない。利他主義一辺倒の議論は利己主義一辺倒の議論同様に誤りであり、人びとの寛大さは条件次第といえよう (Bowles and Gintis 2000: 37-38)。所得格差縮小に対する意見が職業により異なることや、年金生活者に有利な再分配への賛否が年齢により異なること、子どもがいる家庭に有利な再分配への支持は子どもの有無で異なることなど、属性による意見の違いを確認した上でO. E. カンガスは、それでも所得格差の縮小に賛成するホワイトカラー上層や、高齢者への再分配を支持する若者、子どもがいる家庭への再分配を支持する単身者などが少なからずおり、自己利益とともに利他心も確認できるとする (Kangas 1997: 486)。

また、そもそもある意見の表明が、自己利益によるのかどうかを判別することは、案外難しいという問題もある。利他的に見える意見が、同様のリスクに遭遇する可能性のある潜在的受益者による、自己利益に基づく意見である可能性は論理的には排除できないし、貧困者を放置することで生じる社会不安などの「外部性」を経済合理的な観点から心配しているにすぎないとすれば、それも同情や共感よりは利益といえよう (大竹 2005: 128)。大竹文雄は、所得変動や階層移動をモデルに組み込むことで、低所得者も (将来、高所得者になる可能性を考えて) 所得再分配政策を支持しない (逆に高所得者が再分配政策を支持する) 可能性を示すProspect of Upward Mobility (POUM) 仮説を紹介し、一見、自己利益では説明できないように見える現象も、動学モデルでは自己利益で説明できることを示唆する (大竹 2005: 第5章)。だが、例えば15万ドル以上の収入があるのみならず、5年以内に昇格を予想している人のうち、24%の人が政府は金持ちに高い税金をかけて貧者に再分配を行うべきとの意見に賛成しているという調査結果もある (Fong 2001: 227) ¹⁴。

カンガスは、人びとの態度を自己利益から説明する議論も公共心から説明する議論も、ともに人びとの選好というものを首尾一貫して固定的とみなしてい

るが、実際には自己利益と公共心の追求は純粹な形では存在せず、多かれ少なかれ一人の人間の中で混じり合っているとして、人はそもそも自己利益に基づいて行動しているのか、公共善のために行動しているのかではなく、どのような条件の下でどちらの面が顕現してくるかを問う方が建設的だろうという (Kangas 1997: 476-478; 491)。問われるべきは、究極的には自己利益に動機づけられているはずの人が、自己利益とは矛盾しかねない政策を支持するのはどのような条件の下でか、ということである。人は一般的には社会の中で恵まれな立場の人たちを助けるといふ気持ちをもつが、恩恵を受けるのが誰で、どのように所得が平等化されるかなど、設問がより特定化されると愛他精神は減少する (Kangas 1997: 486)。だとすれば、人びとが利他的とも取れる回答を示すのは、どのように問題が定式化されたときか、ということこそ探られなければならない。「言説」や「アイディア」が重要となる所以である。

「援助に値する」受給者

自己利益に合致しなくても人びとが「福祉」を支持する代表的なケースは、「援助に値する」人びとへの支援である。逆にいえば、「援助に値しない」とみなされる人びとへの福祉には支持が集まりにくい。その意味では、当該社会で福祉受給者がどのように表象されているかは重要である (堀江 2008a)。

貧困の原因をめぐっては、古来さまざまな議論があるが、貧困の原因を個人に帰するか社会に帰するかは、最も大きな対立軸であった。ちなみに、95年の調査で「お金に困っている人たちがいる理由」として、「本人の怠惰と意志の弱さのせい」を選択する日本人は39.2%で、22カ国中8番目に多い (電通総研ほか編 1999: 31)。96年の日本での調査では、「わが国でお金に困っている人たちがいるのはなぜだと思いますか。次の二つの意見の中であなたの考え方に近いのはどちらですか」に対し、

「彼らが貧しいのは怠惰と意志の弱さのせいである」 44.8%

「彼らが貧しいのは社会が彼らを不公平に扱っているからである」 48.7%

と、拮抗している (井田 2000: 219)。

重要なことは、貧困の原因についての人びとの意見の分布が、当該社会にお

ける政策のありようにも影響すると考えられることである。貧困を個人的な理由で説明する人は、社会的理由で説明する人に比べ、税や社会保障支出などに對し消極的、または反對する傾向がある (van Oorschot and Halman 2000: 3)。S. ポウルズたちが紹介するC. フォンの調査によれば、貧困の原因を「努力不足」と考える人のうち、福祉支出が少なすぎると考える人は18%、多すぎると考える人は49%だが、貧困の原因として「個人の努力不足は重要ではない」と考える人では、福祉支出が少なすぎると考える人が44%で、多すぎるとした人は28%であった (Bowles and Gintis 2000: 47)。再分配政策に対する人びとの態度を決める最も大きな要因は、実際の貧困の状態ではなく、彼らが貧困に陥った原因だと考えられている (Fong 2001; Linos and West 2003: 393)。

そして、この問題にも国による違いがある。イギリスやとりわけアメリカでは、貧困は個人の道徳や行動に原因があると見なされやすく、北欧諸国では貧困は個人の外部に原因があると考えられてきた¹⁵。ヨーロッパでも南北で相違もあり、怠惰などの個人的原因は南欧においてより信じられている (van Oorschot and Halman 2000; Fong 2001; Sabbagh and Vanhuyse 2006)。

イメージをめぐる政治

とはいえ、福祉受給者のイメージは固定的とは限らない。その意味で、言説空間において、常に福祉や福祉受給者のイメージをめぐる政治が戦われているといえる (堀江 2008a)。

現在、若者の貧困に関心が集まるとともに、高齢者イメージは揺さぶられる。 「高齢者は必ずしも弱者ではない」「日本の高齢者はお金持ち」といった言説が、政治家から発信されるようになってきているが、これは社会保障費の約七割が高齢者向けに使われている現状を変えようとする「アイディアの政治」である (堀江 2008b)。そして、このアイディアは既に、世論調査の文言に浸透している。例えば、「厚生年金が若者に不利な仕組みになっているのを改善する必要があると考えますが、どう思いますか」という質問に対し、「賛成」が55.4%、「どちらからかといえば賛成」が28.6%で、計84%に達した (「どちらからかといえば反対」7.2%、「反対」6.1%、「わからない」2.6%) (『日本経済新聞』2008

年12月24日)。一般的に、「不利」を「改善」する必要を聞かれれば (しかも、質問文が「必要があると考えますが」といった上で)、「必要がある」と答える人が多いのは当然であろう。具体的に、自分の取り分が減ることとセットで提案されれば、違う結果になることは予想できる。

第1節で、世論が「つくられる」という表現には二つの意味があり、調査を通じて被調査者が必ずしも明確に抱いているとは限らない「意見」が顕現してしまふことと、政府や政治家が有権者の意見を変えようとすることを区別した。だがもちろん、世論をリードしようとする政治的アクターの働きかけと、世論調査の質問文がどのような命題として提示されるかは無関係ではない。政府や政党は、世論調査を利用して有権者を誘導したり、政策変化のきっかけとすることがある (Papadakis 1992: 22)。日本では、80年代の年金改革における山口新一郎年金局長の有識者調査を用いた戦略が知られているが (Campbell 1992=1995)、こうしたことは、有識者以上に被操作性が高いと考えられる一般向けの調査でもありうることである。無論、世論調査の実施主体は政府とは限らないが、政府や政治家によって行われた問題設定を、世論調査が引き継いでしまうこともある。成功したフレーミングは、問題の定義を普及させるからである。厚生年金における若者の「不利」を「改善」する必要を尋ねた前掲調査は、その例といえるかもしれない。

4. 日本の世論調査にみる「給付と負担」

最後に、今後の展望を踏まえて近年の日本における福祉国家をめぐる世論を検討する。日本の世論には、少子高齢化の進展の中で、ある程度の「負担増」が避けられないことを「学習」してきた形跡がある。詳細な分析は別稿に譲るを得ないが、それは大蔵省 (財務省) をはじめとする政治的アクターによる「教育」の成果でもあるだろう。だが、負担増への抵抗は払拭し切れていないので、「社会保障」「福祉」への期待を表明しながら、「負担」を増やしてまでその充実を願うよりは、「現状維持」で負担も増えないことへの支持が強いのである。

「福祉」への支持

日本の世論においても、福祉国家への期待は高い。現代の日本で「福祉」という言葉は非常に「よい」言葉であり（堀江 2008a）、例えば「日本は、これからどんな国を目指していくのがよいと思いますか」（二つまで選択）という05年の調査で、1位は「福祉が充実した国」（47%、04年調査では54%でやはり1位）である（『朝日新聞』2005年5月3日）¹⁶。

のみならず、日本において「福祉」は、例えば30年前と比べてもいっそうよい言葉になってきていると思われる。70年代の財政危機キャンペーンの際には、社会保障費と並び公共事業費も財政膨張の原因であったにもかかわらず、「社会保障費の伸びだけが財政危機の原因として槍玉にあげられ」、「バラマキ」福祉が「財政硬直化の元凶」とされていた（新川 2005: 126; 159-160）。他方、今日では巨額の財政赤字の原因として槍玉に挙げられるのは、「公務員の無駄遣い」と並んで「公共事業」であることが通り相場であって、社会保障費の額が大きいはことは知られているが、人口の高齢化が進む中で、社会保障費が膨らむことへの理解は広く存在するように思われる。他方、公共事業には国民の八割が悪印象を抱いているという調査もある（国土交通省「インターネットを活用した公共事業に関する国民意識調査」2006年）。05年の調査では、政府支出を「今よりも増やすべきだ」と「どちらかといえば今よりも増やすべきだ」の合計は、「社会保障」の63.7%に対し、「公共事業」は15.2%にすぎない（橋本ほか 2007）。今日、「福祉」とは対照的に「公共事業」はきわめてイメージの悪い言葉となった。「福祉」は「公共事業」とのヘゲモニー争いに勝利したとさえいえる。

「小さな政府」への支持

他方、日本でも新自由主義的主張が、とりわけ小泉政権期にはより広く社会に浸透したようにもみえる。「官から民へ」「民間にできることは民間で」をスローガンに高い人気を維持しつづけた小泉政権、とりわけその終盤の05年郵政選挙は、その頂点であった。日本の有権者は「小さな政府」に支持を与えたようにもみえる。

だが、「小さな政府」を社会保障の前減と考えれば、05年総選挙で「小さな政

府」が信任されたとはいえない（小林慶一郎のディベート経済 『小さな政府』支持された?）『朝日新聞』2005年9月26日）。同選挙選中の調査では、「国の役割を減らして「小さな政府」にしていくことに期待していますか。それとも不安を感じますか」に対し、「期待している」と答えた人は34%で、「不安を感じる」が43%であった（『朝日新聞』2005年9月3日）。06年に東京と北海道で行われた調査では、「政府のあり方として2つのタイプがあります。どちらが望ましいと思いますか」に対し、東京では「小さな政府」が40.1%、「大きな政府」が52.2%、北海道では「小さな政府」が35.7%、「大きな政府」が60.6%だった（山口・宮本 2006: 256）。そして選挙直後の調査では、「郵政民営化以外で、政府に一番力を入れてほしいことは何ですか」（択一）に対し、「年金・福祉問題」が60%、「景気対策」と「財政再建」がともに16%、「外交政策」が4%であった（『朝日新聞』2005年9月14日）。世論は、福祉を切り詰めて財政再建をするより、年金や福祉の充実を望んでいたといえる。

他方、その半年後に「小泉首相は、行政サービスをできるだけ民間などに任せて行政組織を小さくする、いわゆる「小さな政府」路線を進めてきましたか」ときくと、あなたは、次の首相にも、この路線をそのまま続けてほしいですか」ときくと、「このまま続けてほしい」が28%、「路線はいいが、やり方を見直してほしい」が47%で、「路線そのものを転換してほしい」は14%にすぎない（『朝日新聞』2006年2月21日）。「小さな政府」路線そのものには、支持が高いようにみえる。

これらをどう読み解けばよいのだろうか。「小さな政府」路線で念頭に置かれるのは、おそらく「無駄遣い」をなくし「既得権益」をぶっ壊す「構造改革」で、その人気は高い。「改革」が期待できる「小さな政府」路線」と、福祉などが削減されかねない「小さな政府」は異なる印象を与えるのかもしれない。拙稿（2008a）では、日本において「小さな政府」の人氣が高い点を強調したが、「小さな政府」が好まれるかどうかは、「尋ね方次第」とした方がよさそうである。

給付と負担

国際的にも、日本は「高福祉・高負担」への支持が高い国だと解釈できるデ

一タ (ISSP, 1996年) がある。

A 「福祉や社会サービスへの支出を減らしても、税金を減らすべきである」
 B 「税金を増やしても、福祉や社会サービスへの支出を増やすべきである」
 という二つのどちらの考えに近いかをきくと、Bを支持する人は、イギリスで72.6%、日本で62.9%、アメリカで59.9%、ノルウェーで59.3%、スウェーデンで44.0%、オーストラリアで38.7%が、ドイツで31.6%、フランスで26.1%となり、日本はイギリスに次いで高い(上村 2000: 214)。

同じ96年に行われた「転換期における政治意識と投票行動」調査でも、

A: 「税金が安くなるならば、社会保障や福祉の切り詰めもやむを得ない」

B: 「社会保障や福祉など、国が責任を持ってやってやってくれるならば、多少税金が上がっても仕方がない」

に対して、1) 「Aの意見に近い」: 7.6%、2) 「ややAの意見に近い」: 13.7%、3) 「ややBの意見に近い」: 46.2%、4) 「Bの意見に近い」: 27.4%、5) DK・NA: 5.0%、で、1と2の合計(低福祉・低負担)は21.3%、3と4の合計(高福祉・高負担)は73.6%である(井田 2000: 227)。「社会保障や福祉の切り詰めへの抵抗がうかがわれる。

2000年の調査では、

A: 「税金や社会保険料などの負担を増やしても、国や自治体は年金や医療などの社会保障を充実すべきである」 54.7%

B: 「医療や年金などの社会保障の水準がよくなるなくとも、国や自治体は、税金や社会保険料を引き下げるべきである」 44.3%

と、まだ「高福祉高負担」が多いが、差が縮まっている。武川正吾はそれに加え、いくつかの調査を時系列的に比較しながら、「大きな政府」への支持が弱まりつつあると指摘している(武川 2006: 190-191)。

とはいえ以上から、日本では高福祉高負担への支持が優勢のようにみえる。だがこれは、二つの選択肢のいずれかを選ばなければならぬという調査法に規定されている面が強い。というのも、より最近の調査で社会保障費と税や社会保険料の負担水準について聞くと、

「負担が増えても現在の社会保障の水準を維持・拡充すべきだ」 23%

「社会保障の水準を下げてでも負担を軽減すべきだ」 15%

だったからである(『日本経済新聞』2008年5月26日)。「現状程度」という選択肢を加えて三択にすると、「現状程度」が「高福祉・高負担」と「低福祉・低負担」の合計を上回るのである。まさに調査によって世論がつくられた例といえるが、「社会保障の水準が下がる」こととともに「負担が増える」ことにも忌避感が強いことを、この調査結果は示している。

再び、「現状程度」を含まない別の調査をみてみよう。前掲の「高齢期における社会保障に関する意識等調査」(06年)では、社会保障制度の給付と負担の関係について、

1) 「少なくとも現在程度の給付水準を維持する必要がある、少子高齢化にともなう負担増はやむを得ない」 35.2%

2) 「少子高齢化に伴う負担増は極力抑制し、そのために必要な給付の見直しもやむを得ない」 23.8%

3) 「現在以上に負担水準が上がらないうようにすべきであり、そのためには給付水準の大幅引き下げもやむを得ない」 8.0%

であった。08年版厚生労働白書は、同調査結果を紹介するなど、社会保障費の抑制路線を「牽制」する内容と報じられた(『朝日新聞』2008年8月5日、夕刊)。確かに同白書は、日本の国民負担率がOECD諸国の中で低いことや、社会保障分野の生産波及効果・雇用誘発効果が大きいことなど、社会保障費維持に有利なデータを列挙している(厚生労働白書 2008: 第1章)。だが、上記調査で、「わからない」(22.8%)、「その他」(8.2%)、「不詳」(2.0%)の合計が33%と多いことに、「現状維持」を選択肢に含まないことの効果が垣間見えるように思われる。「給付の見直し」も困るが、「負担増」にも抵抗があるのであろう。2と3の合計も31.8%と1に迫り、厚労省の狙いに反し、負担増へのコンセンサスがあるとはいえないように思われる。

内閣府「社会保障制度に関する特別世論調査」(08年)では、「社会保障の給付」と「負担」のバランスについて、

1) 「社会保障の給付水準を大幅に引き下げて、負担を減らすことを優先すべき」

- 17.2%
- 2) 「社会保障の給付水準をある程度下げても、従来どおりの負担とすべき」
20.0%
- 3) 「社会保障の給付水準を保つために、ある程度の負担の増加はやむを得ない」
42.7%
- 4) 「社会保障の給付水準を引き上げるため、大幅な負担の増加もやむを得ない」
4.2%
- 5) 「わからない」 15.9%

であった。ここでも、給付水準維持が43%と多いとはいえ、1と2の合計は37%と3に迫り、負担増への忌避感がうかがわれる。少なくとも「大幅な負担の増加」をしてまで給付水準の「引き上げ」を求めるといえる。高福祉・高負担が「向上」よりは負担が増えないことへの希望が強いといえる。高福祉・高負担が低福祉・低負担を大きく上回った前掲「転換期における政治意識と投票行動」調査(96年)でも実は、「ややAの意見に近い」と「ややBの意見に近い」の合計は六割に達し、中庸な意見が好まれている。ここにも負担増への忌避感を読み取ることが可能であろう。

福祉国家への支持と負担への忌避感が共存するのは、もちろん日本に限ったことではない。例えばフィンランドで、税収が不足したときどうするのがよいかを、(1)増税、(2)国債発行、(3)支出削減、(4)福祉サービス費用の値上げから選ばせると、常に八割方は(3)を選択し、(2)と(4)を選ぶ者は6-7%、(1)を選ぶ者は3%程度しかない(Sihvo and Uusitalo 1995: 259)。カンガスは、人びとは恵まれない人を助けることには賛成だが、そのために自分が負担をしようとはしないということが意識調査から確認できるという(Kangas 1997: 487; 492)¹⁷。市民がある政策目標(例えば増税)を拒否するということはありうるその目標が追及される手段(例えば増税)を拒否するということはあることである(Sabbagh and Vanhuysse 2006: 610)。生活が困難になるリスクを感じている者ほど、政府支出を増やすことに賛成する一方、「高福祉高負担」への支持は逆に少なくなるといふ日本の調査結果(山田 2006)も、「高負担」への抵抗感によると推測される。

日本の場合、「負担増」への抵抗には行政不信の大きさも関係していそうである¹⁸。ある調査で、「北欧のような福祉を重視した社会」を58.4%が選択し、「アメリカのような競争と効率を重視した社会」には6.7%しか支持が集まらなかったにもかかわらず(「かつての日本のような終身雇用を重視した社会」は31.5%)、「福祉を重視した社会」を目指すべきとした人の46%が、社会保障の財源調達方法として「行政改革を徹底する」を選択した。この「行政不信に満ちた福祉志向」(山口・宮本 2008)は、福祉の充実に望みつつ負担はしたくないという無責任な主張ともいえるが¹⁹、高福祉高負担支持者の31%が、社会福祉サービスの民間部門を通じて供給を支持しているというのも(神山 2006)、政府部門への不信感の深さを感じさせる。「福祉」は支持するが、「政府」は信用しないのである。

消費税と財政規律をめぐる世論

ただ、日本の世論は単に負担を忌避するばかりではない。少子高齢化が進み、巨額の財政赤字があることも知っている世論は、放漫財政には警戒的な姿勢を示し、消費税の増税を容認する意見も中長期的には増えてきた。

3年後に消費税を引き上げる考えを表明した麻生首相の姿勢を、「評価する」45%、「評価しない」44%だった調査結果について河村官房長官は、「首相が言う『中福祉・中負担』ということが次第に理解されてきている証左ではないか」と述べた。(『朝日新聞』2008年11月11日)。だが消費税をめぐる、以前から中長期的に「税率引き下げ」支持が減り、「税率引き上げ容認」が増えてきたという経緯がある(橋本 2004: 第六章第二節)。麻生政権成立以前から既に、引き上げ容認派と現状維持派が拮抗する、または引き上げ容認派の方が多く、という調査結果が続いていた(『日本経済新聞』2006年2月6日、6月20日、8月22日、12月26日、2007年9月27日、2008年6月30日、『朝日新聞』2008年7月15日、など)。「負担」を容認する世論は増えていたのであり、ここに「成熟する民意」をみる論者もいる(橋本 2004: 146)。それは、財務省の長年にわたる「教育」の成果でもあるだろう。そしておそらく、「社会保障を維持するため」というロジックが大きな役割を果たしてきたはずである。消費税増税を容認する理由では、「財

政再建のためやむを得ない」を抑え、「年金の財源などに限定する形ならばやむを得ない」が常に最も多いからである。

不況になると、「景気対策」への期待は高まるが、将来の「負担」や財政破綻への考慮からか、「ばらまき」には警戒的である。99年に小淵内閣が景気浮揚などを目的に「地域振興券」を配布する直前の98年11月の調査では62%が配布に「反対」し、08年11月の調査でも定額給付金が「必要な政策」という回答は26%で、「そうは思わない」が63%だった（『朝日新聞』2008年11月30日）。財政赤字の深刻さを多くの日本人が知っていることが、ばらまきに厳しい目を向けさせていると思われる。08年8月に行われた世論調査では、「景気対策のために、国の借金である赤字国債を発行して大型の補正予算を編成すべきだ」という意見があります。景気対策のために赤字国債を発行することに賛成ですか。反対ですか」という質問に対し、「賛成」は15%で「反対」が67%だった（『朝日新聞』2008年9月2日）。「国の借金である赤字国債」が利いたと思われる。9月の調査では、「財政再建よりも、いまは景気対策を優先すべきだ」という意見に、賛成ですか。反対ですか」に対し、「賛成」73%、「反対」20%と、「景気対策」への支持は高いが、「景気対策にお金を使うよりも、小泉内閣のように、規制緩和など構造改革を進めることが重要だ」という意見に賛成ですか。反対ですか」に対しては、「賛成」43%、「反対」41%と拮抗する（『朝日新聞』2008年9月12日）。「構造改革」を対置されると、「景気対策」への支持が鈍るのである。また、「構造改革」に比べ、「財政再建」というシンボルには人気がないということもある。その後、アメリカ発金融危機後の10月の調査では、「いま、国会では補正予算案が審議されています。これに追加して、景気対策のために、国の借金である赤字国債を発行して大型の補正予算を編成すべきだ」という意見があります。景気対策のために赤字国債を発行することに賛成ですか。反対ですか」に対しては、「賛成」が24%、「反対」が56%であった（『朝日新聞』2008年10月15日）。「国の借金である赤字国債」への抵抗が感じられる。12月の調査で、「政府はこれまで、財政再建のため、社会保障費の伸びを抑えたり、公共事業を減らしたりするなどしてきました。来年度予算では、この財政再建路線を転換し、景気対策のために支出を柔軟に増やす方針を決めました。この方針を評価しますか」

に対し、「評価する」(48%)が「評価しない」(35%)より多かったが（『朝日新聞』2008年12月9日）、09年1月の調査では、「政府の新年度予算案では、税収が7兆円減ると見込まれるなか、支出を5兆円増やすなど、財政再建路線から景気対策優先に転換する方針です。この方針を評価しますか。評価しませんか」に対し、「評価する」(33%)より「評価しない」(41%)が多くなる（『朝日新聞』2009年1月13日）。いずれも「財政再建路線」から「景気対策」への転換の是非をきいているのだが、1月調査の方が「借金」を感じさせるワーディングとなっていることが、「評価」を下げたと推察される。景気が悪化して、景気対策への期待も高はずだが、それでも「構造改革」への支持と財政破綻への警戒があるということであろう。

おわりに—アイディアの政治と世論

このように、日本の世論には、「ばらまき」に警戒的となり、消費税増税へも「容認」の姿勢を強めるといった、ある種の「学習」をしてきた形跡がうかがえる。財務省など「財政」に関心をもつアクターは、「福祉の充実」や「給付水準の維持」と「負担」が切り離せないことを、有権者に「教育」しようとしてきたと思われる。そして日本の有権者は、一定程度それに順応してきたと考えられる。

世論調査は、そのための道具ともなりうる。例えば05年版『経済財政白書』は、「潜在的国民負担率が現在約45%であることを知っていますか」「将来の潜在的国民負担率が50%台後半まで上昇する見通しであることを知っていますか」などの質問に次いで「潜在的国民負担率を50%程度に抑制するとの政府の目標は適当だと思いますか」と聞いて、73.3%が「負担率が大きすぎる」と答えた調査結果を用いて、国民は大きな政府を希望しないと結論づけている（山口・宮本 2006: 256-257）。これは露骨な例だが、調査主体はワーディングを通じて問題のフレーミングや世論の誘導を行い得る立場にある。「負担」を意識させた上できくかどうかや、「構造改革」や「財政赤字」を質問文に含むかどうかで結果は異なる。フィンランドでの調査で「減税をすべきだ」という意見に83%の

賛成があったが、「社会保障の重大な削減につながるが」としても、減税すべきだと設問を変えると、賛成は37%に減った (Kangas 1997: 490)。当該問題について常に考えているわけではない有権者にとって、質問文に含まれる文言が決定的な役割を果たすことも少なくない。

もちろん、言説やアイデアは、「単なる政治操作を越えて、さらに人々が何を自分の利益と考えるか、その考え方をかたちづく」ることがある (宮本 2008: 47)。有権者は、政府や政治家の「説得」を通じて、意見を形成したり、ときには予めもっていた意見を変更したりすることもある²⁰。麻生政権が打ち出した定額給付金の不人気は、有権者が財政の深刻さを「学習」した結果でもあるだろう。ワーディングによる「引っかけ」と、有権者が持続的に意見を交えることは同じではない。

福祉国家批判のイデオロギーとされる新自由主義が台頭し、政府の「非効率さ」は多くの有権者の意識するところとなった。また、グローバル化の進展とともに、日本では特に急速に少子高齢化が進み、福祉国家の維持には不利な条件が揃っている。政府は給付の抑制や負担増となる「改革」を小出しに行うとともに、中長期的に国民の意見を変える「説得」も行ってきたと考えられる。また、少子高齢化に関する知識の普及は、有権者の「学習」を促してきたであろう。

他方でしかしながら、その「学習」の成果は、存外脆弱でもある。09年1月の調査では、「政府は、景気回復を条件に消費税を3年後に引き上げる方針を決めました。政府のこの方針を評価しますか。評価しませんか」に対しては、「評価する」が32%、「評価しない」が56%であり (『朝日新聞』2009年1月13日)、別の調査でも、社会保障を維持するための消費税増税という麻生首相の姿勢を「評価する」33%、「評価しない」62%であった (NHK「時論公論」2009年1月23日放送)。「100年に一度」ともいわれる金融危機を前に、有権者の選好が変わったとみられるのか、麻生政権が「行政不信」をさらに深めたせいなのか、それとも97年に消費税を増税したあと不況が長引いた教訓を多くの有権者が覚えていたためなのか、さらに長期的な世論の動向を見守らなければならない。

(注)

- 1 ただし、08年9月には「いま、政府に一番力を入れて取り組んでほしい政策は何ですか。」(択一)に対し、「景気や財政問題」(40%)が「年金や社会保障」(37%)を上回った (『朝日新聞』2008年9月12日)。景気が悪化すると、「将来」の不安より「目先」の景気に関心が向くということかもしれないが、より中長期的な観察が必要であると思われる。前掲内閣府「国民生活に関する世論調査」でも02年の1位は「景気対策」であった。
- 2 こうした流れをつくった研究は、Pierson (1994) であろう。
- 3 AFDC (要扶養児童家族扶助) に代表される低所得者向けプログラムを指す。アメリカでは、「福祉welfare」という語を隠して「貧困poor」の語を用いて世論調査を行うと、全く異なる結果になることが知られている (Papadakis 1992: 28; Stimson 2004: 48)。「福祉」は、支持が少なくだけでなく、時期による変動幅が大きく、それだけ攻撃に対し脆弱である (Christian 2008)。
- 4 Weaver (1986) を嚆矢とするが、近年、「福祉国家の新しい政治」をめぐる議論の中で、参照されることが増えている。
- 5 試みに、タイトルに「福祉」と「世論」の双方を含む雑誌論文を検索すると、08年12月現在、わずか12件にすぎない (国立情報学研究所の「GeNii 学術コンテンツ・ポータル」(<http://ge.nii.ac.jp/genii/jsp/index.jsp>) の論文検索機能を用いた)。
- 6 近年の代表的成果は武川編 (2006) であろう。政治学者のものとしては、山口・宮本 (2006; 2008) が注目される。
- 7 松本 (2003) には、「調査がつくる世論」という項目があるが、その意味はコストと時間を削減するRDD調査の普及で世論調査の回数が増え、「最大瞬間風速的世論の測定を可能にした」結果、従来型調査より山と谷が強調された振幅の大きな内閣支持率の軌跡が描かれるようになったことを指しており (松本 2003: 66-70)、本稿の意味とは異なる。
- 8 佐藤卓巳は、考えられた意見としての「輿論」と気分に近い「世論」は、本来、別の概念だとして両者の区別を強調するが (佐藤 2008)、ここで筆者が問題にしているのは、その点ではない。気分をあらわす世論も、そして考えられた意見 (輿論) のように見えるものさえ、それらを「もつ」とされる人びとにとつては必ずしも自明ではなく、調査されることを通じて初めて意識されることも多いのではないか、という点である。
- 9 アメリカのAFDC改革においてはとりわけメディアアン・ヴォーターの意見の変化が注視されていたという (Christian 2008)。
- 10 アメリカ人がAFDCのような「福祉」政策に反対する理由として、「コストがかかりすぎるから」は14%にすぎず、65%は「人びとに誤ったライフスタイルと価値

- 親を与えるから」であったという調査もある (Bowles and Gintis 2000: 48-49)。
- 11 このことは、一般的にあって、平等と正義をめぐる市民の態度は、国によってわす
 かしが異なるという主張と関係するであろう (Marshall et al. 1999)。
- 12 また、貧困の原因として「怠惰」を挙げるのは男性に、「社会が不公正だから」
 を挙げるのは女性に多い (van Oorschot and Halman 2000: 13)。
- 13 ただ日本では、女性よりも男性の方が再分配や大きな政府を支持しているといった
 データもある (大竹 2005: 118, 図5-3; 橋本ほか 2007: 54)。
- 14 大竹も「利他主義」という変数を入れ、それは所得再分配への高い説明力を有して
 いる。ただ彼は、この変数が「利己的動機に由来する可能性は排除できない」とい
 うのである (大竹 2005: 131)。
- 15 ただし、ノルウェーは異なる (Linos and West 2003)。
- 16 2位以下は、「教育や文化を大切にす国」46% (37%)、「自然や環境を守る国」
 37% (38%)、「経済がさらに発展した国」23% (23%) となっている。() 内
 は04年調査の数値。
- 17 やはりフィンランドでの調査で、「社会の中の強者は弱者の境遇に責任をもつべき
 だ」に90%が、「市民の間の所得格差は縮小するべきだ」には80%が賛成し、「子ど
 ものいる家庭」に有利な再分配には4人に3人が、「失業者」や「年金生活者」に有
 利な再分配にも半数以上が賛意を示した。だが、労働者が失業者を支援するための
 「税金」という考え方に支持を表明するのは4分の1に減少する (Kangas 1997)。
- 18 95年の国際比較調査で「行政への信頼」を見ると、日本人は「非常に」と「やや」
 を合計した「信頼する」という人が34.9%で22カ国中16位である (電通総研ほか編
 1999: 87)。
- 19 消費税に反対の人ほど、投票に行かずに棄権する率が高いというデータが、その可
 能性を示唆している (橋本 2004: 147)。
- 20 ここで操作 (manipulation) と説得 (persuasion) をどのように区別するかという問
 題がありうるが (Burstein 1998: 48)、本稿ではその点を振り下げることはできない。

引用文献

- Alber, Jens (1988) Continuities and Change in the Idea of the Welfare State, *Politics and Society*, vol.16, no.4, pp.451-468.
- Andreß, Hans-Jürgen and Thorsten Heien (2001) Four Worlds of Welfare State Attitudes?: A Comparison of Germany, Norway and the United States, *European Sociological Review*, vol. 17, no.4, pp.337-356.
- Arts, Wil W. and John Gellissen (2001) Welfare States, Solidarity, and Justice Principles: Does the Type Really Matter?, *Acta Sociologica*, vol.44, no.4, pp.283-300.
- Blekesaune, Morten and Jill Quadagno (2003) Public Attitudes toward Welfare State Policies: A Comparative Analysis of 24 Nations, *European Sociological Review*, vol. 19, no.5, pp.415-427.
- Bonoli, Giuliano (2000) Public Attitudes to Social Protection and Political Economy Traditions in Western Europe, *European Societies*, vol.2, no.4, pp.431-452.
- Bourdieu, Pierre (1980) *Questions de Sociologie*, Paris: Les Éditions de minuit (安田尚・佐藤康行・小松田儀貞・水島利則・加藤真義訳「社会学の社会学」藤原書店、1991年)。
- Bowles, Samuel and Herbert Gintis (2000) Reciprocity, Self-Interest, and the Welfare State, *Nordic Journal of Political Economy*, vol.26, no.4, pp.33-53.
- Brooks, Clem and Jeff Manza (2007) *Why Welfare States Persist: The Importance of Public Opinion in Democracies*, Chicago and London: University of Chicago Press.
- Burstein, Paul (1998) Bringing the Public Back In: Should Sociologists Consider the Impact of Public Opinion on Public Policy?, *Social Forces*, vol.77, no.1, pp.27-62.
- Campbell, John Creighton (1992) *How Policies Change: The Japanese Government and the Aging Society*, Princeton, N.J.: Princeton University Press (三浦文夫・坂田周一監訳「日本政府と高齢化社会 政策転換の理論と検証」中央法規、1995年)。
- Christian, Jennifer L. (2008) When Dose Public Opinion Matter?, *Journal of Sociology and Social Welfare*, vol.35, no.1, pp.133-156.
- Daguette, Anne and Peter Taylor-Gooby (2004) Neglecting Europe: Explaining the Predominance of American Ideas in New Labour's Welfare Policies since 1997, *Journal of European Social Policy*, vol.14, no.1, pp.25-39.
- Edlund, Jonus (1999) Trust in Government and Welfare Regimes: Attitudes to Redistribution and Financial Cheating in the USA and Norway, *European Journal of Political Research*, vol.35, no.3, pp.341-370.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press (岡沢憲美・宮本太郎監訳「福祉資本主義の三つの世界—比較福祉国家の理論と動態」ミネルヴァ書房、2001年)。
- Fong, Christina (2001) Social Preferences, Self-interest, and the Demand for Redistribution, *Journal of Public Economics*, vol.82, no.2, pp.225-246.
- Gellissen, John (2002) *Worlds of Welfare, Worlds of Consent?: Public Opinion on the Welfare State*, Leiden/ Boston: Brill.
- Jæger, Mads Meier (2006a) Welfare Regimes and Attitudes Towards Redistribution: The Regime Hypothesis Revisited, *European Sociological Review*, vol.22, no.2, pp.157-170.
- ——— (2006b) What Makes People Support Public Responsibility for Welfare

- Provision: Self-Interest of Political Ideology, *Acta Sociologica*, vol.49, no.3, pp.321-338.
- ・ Kaase, Max and Kenneth Newton (1995) *Beliefs in Government*, Oxford: Oxford University Press.
 - ・ Kangas, Olli E. (1997) Self-interest and the Common Good: The Impact of Norms, Selfishness and Context in Social Policy Opinions, *Journal of Socio-Economics*, vol.26, no.5, pp.475-494.
 - ・ Kluegel, James R. and Masaru Miyano (1995) Justice Beliefs and Support for the Welfare State in Advanced Capitalism, in James R. Kluegel, David S. Mason, and Bernd Wegner (eds.) *Social Justice and Political Change: Public Opinion in Capitalist and Post-Communist States*, New York: Aldine de Gruyter.
 - ・ Kumlin, Steffan (2002) Institutions—Experiences—Preferences: How Welfare State Design Affects Political Trust and Ideology, in Bo Rothstein and Sven Steinmo (eds.) *Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change*, New York: Palgrave Macmillan.
 - ・ Linos, Katerina and Martin West (2003) Self-interest, Social Beliefs, and Attitudes to Redistribution: Re-addressing the Issue of Cross-national Variation, *European Sociological Review*, vol.19, no.4, pp.393-409.
 - ・ Lipsmeyer, Christine S. and Timothy Nordstrom (2003) East versus West: Comparing Political Attitudes and Welfare Preferences across European Societies, *Journal of European Public Policy*, vol.10, no.3, pp.339-364.
 - ・ Marshall, Gordon, Adam Swift, David Routh and Carole Burgoyne (1999) What is and What ought to be: Popular Beliefs about Distributive Justice in Thirteen Countries, *European Sociological Review*, vol.15, no.4, pp.349-367.
 - ・ Mau, Steffen (2004) Welfare Regimes and the Norms of Social Exchange, *Current Sociology*, vol.52, no.1, pp.53-74.
 - ・ Myles, John and Paul Pierson (2001) The Comparative Political Economy of Pension Reform, in Paul Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
 - ・ van Oorschot, Wim and Loek Halman (2000) Blame of Fate? Individual or Social?: An International Comparison of Popular Explanations of Poverty, *European Societies*, vol.2, no.1, pp.1-28.
 - ・ Papadakis, Eilim (1992) Public Opinion, Public Policy and the Welfare State, *Political Studies*, vol.40, no.1, pp.21-37.
 - ・ ————— and Clive Bean (1993) Popular Support for the Welfare State: A Comparison between Institutional Regimes, *Journal of Public Policy*, vol.13, no.3, pp.227-254.
 - ・ Pierson, P. (1994) *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher, and the Politics of*

- ・ *Retrenchment*, Cambridge/ New York: Cambridge University Press.
- ・ Sabbagh, Clara and Pieter Vanhuysse (2006) Exploring Attitudes Towards the Welfare State: Students' Views in Eight Democracies, *Journal of Social Policy*, vol.35, no.4, pp.607-628.
- ・ Shapiro, Robert Y. and John T. Young (1989) Public Opinion and the Welfare State: The United States in Comparative Perspective, *Political Science Quarterly*, vol.104, no.1, pp.59-89.
- ・ Sihvo, Tuire and Hannu Uusitalo (1995) Economic Crises and Support for the Welfare State in Finland 1975-1993, *Acta Sociologica*, vol.38, no.3, pp.251-262.
- ・ Stimson, James A. (2004) *Tides of Consent: How Public Opinion Shapes American Politics*, Cambridge/ New York: Cambridge University Press.
- ・ Svallfors, Stefan (1997) Worlds of Welfare and Attitudes to Redistribution: A Comparison of Eight Western Nations, *European Sociological Review*, vol.13, no.3, pp.284-304.
- ・ ————— (2006) *The Moral Economy of Class: Class and Attitudes in Comparative Perspective*, Stanford: Stanford University Press.
- ・ Taylor-Gooby, P. (2004) Open Markets and Welfare Values: Welfare Values, Inequality and Social Change in the Silver Age of the Welfare State, *European Societies*, vol.6, no.1, pp.29-48.
- ・ Weaver, R. Kent (1986) The Politics of Blame Avoidance, *Journal of Public Policy*, vol.6, no.4, pp.371-398.
- ・ 石田雄 (1989) 『日本の政治と言葉—上 「自由」と「福祉」』 東京大学出版会。
- ・ 井田正道 (2000) 『日本人の政治・社会観に関する一考察——「自己責任」と「福祉国家」について——』 明治大学『政経論叢』第69巻第2・3号, 215-235ページ。
- ・ 大竹文雄 (2005) 『日本の不平等 格差社会の幻想と未来』 日本経済新聞社。
- ・ 上村泰裕 (2000) 『福祉国家は今なお支持されているか』 佐藤博樹・石田浩・池田謙一編『社会調査の公開データ 2次分析への招待』 東京大学出版会。
- ・ 神山英紀 (2006) 『高福祉民営化』 志向の分析』 武川正吾編『福祉社会の価値意識 社会政策と社会意識の計量分析』 東京大学出版会。
- ・ 近藤康史 (2008) 『個人の連帯 「第三の道」 以後の社会民主主義』 勁草書房。
- ・ 佐藤卓己 (2008) 『輿論と世論 日本の民意の系譜学』 新潮社。
- ・ 新川敏光 (2005) 『日本型福祉レジームの形成と変容』 ミネルヴァ書房。
- ・ 祐成保志 (2006) 『住宅の所有形態と生活意識』 武川正吾編『福祉社会の価値意識 社会政策と社会意識の計量分析』 東京大学出版会。
- ・ 武川正吾 (2006) 『福祉国家を支える価値意識』 武川正吾編『福祉社会の価値意識 社会政策と社会意識の計量分析』 東京大学出版会。
- ・ 武川正吾編 (2006) 『福祉社会の価値意識 社会政策と社会意識の計量分析』 東京大

学出版会。

- ・ 武川正吾・小淵高志・上村泰裕 (2006) 「調査の目的と概要」 武川正吾編『福祉社会の価値意識 社会政策と社会意識の計量分析』 東京大学出版会。
- ・ 橋本俊昭・岡本章・川出真清・畑農鋭矢・宮里尚三 (2007) 「国民の受益・負担と政府の大きさ——アンケート調査の結果と計量分析」 橋本俊昭編『政府の大きさと社会保障制度 国民の受益・負担からみた分析と提言』 東京大学出版会。
- ・ 谷藤悦史 (2002) 「INTERVIEW 変わる『世論』と世論調査」 『放送研究と調査』 1月号、76-81ページ。
- ・ 田村誠 (2006) 「医療格差への反対理由」 武川正吾編『福祉社会の価値意識 社会政策と社会意識の計量分析』 東京大学出版会。
- ・ 電通総研・余暇開発センター編 (1999) 『世界23カ国 価値観データブック』 同友館。
- ・ 橋本晃和 (2004) 『民意の主役 無党派層の研究』 中央公論新社。
- ・ 堀江孝司 (2008a) 『福祉イメージの政治』 名古屋市立大学人間文化研究所『人間文化研究所年報』 第3号、5-8ページ。
- ・ ——— (2008b) 「少子化問題をめぐるアイディアと政治」 首都大学東京『人文学報』 第394号、1-29ページ。
- ・ 松本正生 (2003) 『「世論調査」のゆくえ』 中央公論新社。
- ・ 宮本太郎 (2008) 『福祉政治 日本の生活保障とデモクラシー』 有斐閣。
- ・ 山口二郎・宮本太郎 (2006) 『東京都・北海道世論調査 市民は「格差社会」をどう考えているか、政府に何を望んでいるか——「つつましい平等主義」と小泉改革ブームのすれ違い』 『論座』 6月号、250-261ページ。
- ・ ——— (2008) 『世論調査 日本人はどのような社会経済システムを望んでいるのか』 『世界』 3月号、40-50ページ。
- ・ 山田昌弘 (2006) 『家族形態と福祉意識』 武川正吾編『福祉社会の価値意識 社会政策と社会意識の計量分析』 東京大学出版会。

本稿は、平成18-20年度、科学研究費補助金「福祉国家とジェンダー政策についての政治学的研究」(課題番号18730100) による成果の一部である。

生活保護における自立支援プログラム (2)

—ソーシャルワーカーの自己点検を中心としたプログラム評価—

岡部 卓・矢嶋里絵・稲葉昭英
和気純子・堀江孝司・槇野葉月

〈要旨〉

自立支援プログラムにおいては、プログラムを活用することにより、それが被保護者の自立にどの程度貢献しているのか、その到達レベル(評価)の確認を行うことは、必要な作業である。そこで、官学連携事業として生活保護における自立支援プログラムの策定とその評価指標の開発に取り組んでいるA自治体と首都大学東京が行なっている各種プログラムの概要、評価結果と課題、今後の展望について、昨年度に引き続き明らかにする。

〈キーワード〉

貧困、生活保護制度、自立支援、プログラム評価

1. 研究の概要

1.1 自立支援プログラムの評価の必要性

自立支援プログラムでは実際にプログラムを活用することにより、それが被保護者の自立にどの程度貢献したのかを明らかにする、「評価」を行なう必要がある。

評価には、生活保護実践を行っているソーシャルワーカー(以下、生活保護ワーカーと略す)自身による「支援者評価」、被保護者による「利用者評価」、そして自立支援プログラムに関わる当事者(被保護者、福祉事務所)以外の第

三者による「第三者評価」がある。

それは、生活保護ワーカーは、被保護者およびその世帯を支援するに当たり、どのように支援課題を把握しているのか、どのような支援計画（支援目的・内容・方法・手順）を立てているのか、どのようにして自立支援プログラムを実行しているのか、またそれが被保護者にとってどのような意味を持つのか、を点検していく必要がある。

このプログラムの評価には、支援する前と、支援することによってもたらされた結果を分析（解釈）する「アウトカム評価（効果測定）」と、支援経過を継続的に観察し被保護者およびその世帯の課題解決にどのように寄与しているか支援過程を分析（解釈）する「プロセス評価」がある。

これまで生活保護の相談援助活動における評価は、長らく量的指標である廃止数（生活保護廃止）あるいは扶助費の減額が評価指標の一つと考えられていた。それ以外の明確な指標は、十分作成されなかったといえよう。しかしこれからは、自立支援プログラムの導入を契機に、これら以外の評価指標についても、積極的に作成していく必要がある。そのためには、評価指標を作成し、支援によりどの程度、被保護者の自立が達成されているのか、を明らかにしていく必要がある。

このように自立支援プログラムにおいて「評価」を行うことは、具体的根拠に裏打ちされた実践に反映することであり、また直接支援を行う生活保護の実機関である福祉事務所が説明責任（アカウンタビリティ）を果たすことにもつながる。

1.2 調査の概要—自立支援プログラム点検票に基づく調査—

本年度も昨年度に引き続きA自治体と首都大学東京とが共同で作成した、A自治体で取り組まれている自立支援プログラムの個別プログラムに関する点検票（以下、点検票）をベースに調査を行っている。

点検票は「A自治体 自立支援プログラム実施に関する手引き」に収録されている。点検票は、生活保護ワーカーが自らのプログラムの実施状況やソーシャルワークを評価するために作成されたものである。

本調査では、点検票に基づいた評価結果データを記述・分析する。また、これらの記述・分析を通して、よりよいプログラム実施のために必要な方策を示すことを目指している。

A自治体で実施しているプログラムは、次の通りである。

- ① 高校進学支援プログラム
- ② 不登校児プログラム
- ③ ひきこもり改善支援プログラム
- ④ 若年者社会生活支援プログラム
- ⑤ 精神障がい者在宅生活支援プログラム
- ⑥ 精神科等受診支援プログラム
- ⑦ 精神障がい者退院支援プログラム
- ⑧ 在宅要介護（支援）高齢者等支援プログラム
- ⑨ 介護サービス利用支援プログラム
- ⑩ 人工透析患者支援プログラム
- ⑪ 居住生活移行支援プログラム
- ⑫ 住宅情報提供支援プログラム
- ⑬ 成年後見制度利用支援プログラム
- ⑭ 多重債務解消支援プログラム
- ⑮ 就労支援プログラム
- ⑯ 「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム

以下では、主だったプログラムについて検討していく。

2. 生活保護ワーカーの自己点検票及び検討票に基づく評価

2.1 高校進学支援プログラム

2.1.1 プログラムの概要

高校進学支援プログラムは中学3年生の子どもを持つ保護者と子どもに対し、

高校進学への意識を高め、貸付資金、就学扶助の情報提供を行うなど、高校入學までの支援を行うことで、ひいては子どもたちの社会的自立を促進することを目的としている。

学校での進路指導の時期と合わせて、4～5月には通学状況の確認、就学扶助の説明、貸付金制度の説明等を行う。7～8月には進路希望を確認し、受験に向けた取り組み(模擬試験受験や通塾等)を聴取するとともに制度説明を再度行う。10月には進路希望を再確認し、私立高校への進学を希望する場合には区の奨学金の予約申請を提案する。12月には志望校と受験日等を確認し、貸付金等を申請する場合にはその確認も行う。1月以降は試験日程に合わせて、受験料や入学準備金等の就学扶助の申請受理状況を確認していく。

2.1.2 課題項目の概要

支援対象者の課題改善(到達)項目には、大きく分けて各種制度に関する情報を得たかどうか、保護者や子どもが進路を積極的に考え、将来に希望を持つようになったか、高校等に進学がきまってきたか、という3領域に分けられる。生活保護ワーカーによる援助の点検項目には、子どもや保護者の考えの聴取、制度の説明、家庭状況の把握や学校・関係機関との連携に関する項目が挙げられている。

2.1.3 集計結果

平成19年度の高校進学プログラム対象となった事例の世帯類型は、母子生別が90件、母子死別が2件、障害が3件、傷病が14件、高齢者を含む世帯が1件、その他世帯(18歳以上のきょうだいが同居している等の世帯)が21件、不明が15件であり、母子生別世帯で6割を占めていた。世帯主の勤務形態は常用社員が1割に満たず、パートを合わせても4割強にとどまり、無職の世帯が多い。

進学状況については、図2.1.1に示す。未進学・就職の者はおらず、全対象者が高校・各種学校等への進学をかなえることができた。進学先については、大半が普通科であり、次いで工業科、商業科、その他の学校と続いていた。

生活保護ワーカーの自己点検によれば、貸付制度や私立高校への進学ができ

ることなど、各種の制度に関する説明や保護者への働きかけはよく行われていたのに対して、子ども自身の考えの把握、学校、他の関連機関との連携がやや課題となっていた。また貸付制度の利用や必要な時の資金調達にも結びつかない事例が少数みられた。

2.1.4 今後の展望

高校進学プログラムが実施されて数年がたち、平成19年度には塾代の貸付も始まるなど内容の充実も見せた。その結果、高校進学プログラムに導入された全対象者において一定の進路が選択され、未進学・就職の者がいなくなるといふ成果がみられた。ただし、実際の支援に際しては子どもへの働きかけが十分にはできていない。そのため、子どもが真剣に自らの進路を選んだ結果の進学先であったのか、高校進学を支える制度の存在を中学3年生になって知り、急遽「受験できる進学先」を選んだのかなど、進路選定にいたるプロセスは定かでない。但し、プログラムが始まって数年経っていることなどから、熟練した生活保護ワーカーであれば早い段階から当プログラムの存在を伝えるなどして、子どもが将来展望を抱けるような支援を提供していることであろう。

図2.1.1 進学先の分布

