

松下幸之助記念財団 研究助成 研究報告

【氏名】 太田響子

【所属】(助成決定時)東京大学大学院 法学政治学研究科 綜合法政専攻

【研究題目】 イギリスにおける社会政策の再編:社会的排除対策をめぐるマルチレベルガバナンス

【研究の目的】

本研究は、イギリスにおける社会的排除をめぐる政策体系とその起源を行政学的視点から整理し、社会政策の再編または革新について中央政府、地方政府と実施の現場であるコミュニティ、さらに国家政府の上位である EU を含めた多層的なガバナンスの概念を用いて分析するものである。特に1990年代より労働党を中心とする社会政策コミュニティで活発となった社会的排除とその政策的イニシアチブは、戦後福祉国家体制の構築や1970年代以降のコミュニティケアの導入と並んで、地方政府ならびにコミュニティレベルの福祉サービス供給の重大な転換点を成すものである。本研究は福祉サービス供給におけるコミュニティや住区(neighbourhood)に着眼点を置き、これら中央政府の政策形成過程でどのように扱われ、90年代以降の社会的排除政策の展開に結び付いたのかを検証した。

【研究の内容・方法】

本研究では第一に中央政府レベルにおけるコミュニティや住区に関する政策形成の歴史的背景を、1970年代の地方自治体社会サービス局の設立、1990年代の地方自治体に対人社会サービスの財源と権限を大幅に移転させたコミュニティケア改革という二つの重要な転換点における政策形成過程を分析することで、ニューレイバー以降の社会的排除政策に至るイギリスのコミュニティレベルの福祉政策がいかなる制度的枠組み、統制メカニズム、政府間関係の行政的・政治的バランスに立脚しているのかを探った。その方法としては、政府(政権党、議会、中央官庁)を中心とする社会サービス分野の政策ネットワークを想定し調査対象を定めた。具体的な調査方法としては、歴史的な政府文書(白書、緑書、討議文書、委員会報告書、議会ペーパー等)による公式の政策過程分析を中心に、一般新聞記事、業界誌記事、各種シンクタンクのレポート、政策形成に関わった個人(政治家、官僚、学者等)の著作等を参照した。1990年代以降の政策ネットワークには、ヨーロッパレベルの EC/EU 社会政策部門や福祉研究者のネットワークが編入されたことをふまえ、上記の制度的枠組みや統制メカニズムに与えた影響を調査した。

本研究は第二に、イギリスにおける社会政策の統合・再編の現れの間として、具体的に地方都市にて現地調査を行い、90年代以降の都市政策の展開を調査した。ここでも都市政策・社会サービス政策実施の間であるコミュニティに焦点を当てることで、従来の政策分野(自治体部局)を横断する変化を探った。対象とした一層制自治体(バーミンガム)の行政部では、従来の福祉局や都市局等が90年代以降大きく再編され、雇用や開発や公共サービスを横断する都市再生に関する部局(さらに国内課とEU課に分かれる)、医療や公衆衛生や高齢者・障害者ケアを横断するソーシャルケアに関する部局といった組織再編が経験されており、ここには1990年代の保守党政権によるコミュニティケア改革、2000年以降の労働党政権による社会的排除政策、そしてEUの構造基金プログラム等の新たな財源の流れが色濃く反映されていることが明らかになった。

【結論・考察】

第一の、社会的排除政策の背景を成すイギリス社会サービス政策の制度的メカニズムの分析からは、中央政府がコミュニティという「便利な」地理的単位を政策実施において活用するにあたって、各時代の中央・地方政府関係が色濃く反映されてきたことが明らかになった。1970年代には地方政府の自主性を重んじた福祉多元主義的なニーズ主導の福祉サービスの単位としての期待、1980年代以降の保守党政権時には官僚主義的な地方政府を飛び越え「公共サービス」の代替として自助的かつ自立した福祉サービスの機能が期待された。こうした上においてニュー

レイバーの社会的排除対策は、第一に雇用問題と同一視し、その解決のために自立かつ自律型の活気溢れるコミュニティを想定した。第二にそうした自己解決が不可能なマージナルとされる人々(高齢者、障害者等)に対しては、一方でプライマリケアの整備によるケアサービス、他方でボランティア部門による救済を中央政府が後方支援する基盤として、コミュニティを位置づけた。

第二の、自治体における実施現場(特に自治体行政機構の変容)の分析からは、かつての社会サービス供給体制にみられた中央政府(政策形成担当)と地方政府(サービス供給と裁量による自律性)という関係性から、ますます中央の統制が強化され自治体内部構造もその影響を受けるという変化が見られたが、一方で新たなヨーロッパ経由の財源の流れや、地域ボランティアセクターとのパートナーシップの成熟は、中央政府の統制外の作用も働く可能性を示唆している。