

筑波大学博士（政治学）学位請求論文

イギリスの「社会的包摂」をめぐる政治過程

—アイデア生成・共有・政策実施—

源島 穰

2018年度

目次

序章.....	1
1. 問題の所在.....	1
2. 社会的排除／包摂に関する先行研究.....	4
2.1. 概念をめぐる議論.....	4
2.2. EC／EUにおける議論.....	7
2.3. 雇用政策に着目した議論.....	9
3. 本研究の課題設定と分析の視点.....	11
第1章 分析枠組.....	15
1. アイディアの政治の有効性.....	16
1.1. 制度中心アプローチと利益中心アプローチの課題.....	17
1.2. 「アイディアの政治」による制度変化の説明.....	20
2. 既存枠組の修正：言説分析の導入.....	22
2.1. アイディアの政治に対する批判.....	22
2.2. 言説分析の有効性.....	24
3. 分析の全体像.....	26
3.1. 第1段階：アイディアの生成過程.....	28
3.2. 第2段階：アイディアに基づく政策過程.....	29
第2章 イギリスの福祉国家をめぐる不確実状況：「社会的排除」問題の出現.....	33
1. ベヴァリッジ報告の示した社会保障制度と理念.....	34
2. イギリス福祉国家の展開と「社会的排除」問題の出現.....	38
2.1. イギリス福祉国家の「拡充期」：完全雇用の実現と社会保障制度の運用.....	38
2.2. イギリス福祉国家の「縮減期」： 完全雇用の終焉と社会保障制度の機能不全.....	41
2.3. 不確実状況における「社会的排除」問題の出現.....	45
第3章 イギリスの福祉国家に関する規範的理念： アイディア正当化の論拠としての「就労中心性」.....	49
1. 言説分析の手法.....	50
2. 『ニュー・ステーツマン』と『スペクテーター』における各年代の言説.....	54
2.1. 1950～60年代における言説.....	54
2.2. 1970年代における言説.....	63

2.3. 1980～90年代における言説.....	70
3. イギリスの福祉国家に関する規範的理念としての「就労中心性」	78
第4章 「社会的包摂」のアイデア生成過程.....	81
1. 認識共同体による福祉国家改革の構想：	
不確実状況を生み出す問題の特定とその解決手段の提供.....	85
1.1. 福祉政策の刷新に関する構想：就労支援の焦点化.....	86
1.2. 福祉政治の統治主体に関する構想：官－民協働の焦点化.....	89
(1) デモスの「全体論的政府」論	89
(2) チャーター88の分権改革論	91
1.3. 福祉政策の刷新と統治主体改革を接合した構想：	
「官－民協働」による「就労支援」	95
(1) ネクサスの「保険者－投資家」論	95
(2) ギデンズの「ポジティブ・ウェルフェア」論	98
2. 労働党内への受容	102
2.1. キノック・スミス期の党内組織改革.....	102
2.2. 社会的公正委員会による福祉国家改革の検討.....	104
2.3. 党大会での承認.....	108
3. 「社会的包摂」のアイデアの表明.....	112
第5章 「社会的包摂」としての雇用政策.....	115
1. 保守党政権期における職業訓練政策：職業訓練・企業協議会体制下の展開	117
2. 職業訓練・企業協議会に対する	
「社会的包摂」のアイデア共有・利益の再定義.....	120
2.1. 職業訓練・企業協議会の従来利益とその実現の揺らぎ.....	120
2.2. 職業訓練・企業協議会へのアイデア共有・利益の再定義.....	124
3. 制度変化の実現：	
「社会的包摂」のアイデアに基づく若年者向けニューディールの実施	126
3.1. 若年者向けニューディールのプログラム内容.....	127
3.2. 保守党政権期からの連続性と独自性.....	130
第6章 「社会的包摂」としての地域政策(1)：実施体制の構成・設計・管理.....	133
1. ガバナンスをめぐる理論状況：「相互作用ガバナンス」論への注目	136
1.1. 実施体制の多元化：政府による舵取りの重要性.....	136
1.2. 「相互作用ガバナンス」論.....	138

2. 実施体制の構成：地方アクターへのアイデア共有・利益の再定義	143
2.1. 1960年代末～1990年代半ばまでの地域政策.....	143
2.2. アイデア共有による利益の再定義の働きかけ.....	145
(1) ボランティア・セクターおよび自治体による 実施体制への参加に対する認識.....	145
(2) 政府およびデモスによる、実施体制への参加を促す言説的動員.....	147
3. 統治様式的设计、管理：公正な意思決定制度とアカウンタビリティの確立	151
3.1. 実施体制の設計：地方アクター主体の公正な意思決定制度.....	151
3.2. 実施体制の管理：政府主体のアカウンタビリティ	153

第7章 「社会的包摂」としての地域政策(2)：

ハリンゲイ、チームサイド、タワーハムレッツにおける

近隣地域再生政策の取り組み..... 157

1. 事例の選択.....	158
2. ハリンゲイにおける実施過程.....	159
2.1. 地ならし期間：実施体制の適応.....	160
2.2. 事業本格化期間：近隣地域再生の事業実施.....	162
3. チームサイドにおける実施過程.....	164
3.1. 地ならし期間：実施体制の適応.....	165
3.2. 事業本格化期間：近隣地域再生の事業実施.....	168
4. タワーハムレッツにおける実施過程.....	170
4.1. 地ならし期間：実施体制の適応.....	170
4.2. 事業本格化期間：近隣地域再生の事業実施.....	175
5. 事例間の共通性と差異.....	177

第8章 「社会的包摂」としての教育政策..... 181

1. 戦後から保守党前政権期の教育政策.....	184
2. 教育アクター、企業に対する 「社会的包摂」のアイデア共有・利益の再定義.....	188
2.1. 教育アクション・ゾーンの「斬新性」と関連アクターの反応.....	189
2.2. 教育アクターへのアイデア共有・利益の再定義の成功.....	191
2.3. 企業へのアイデア共有・利益の再定義の失敗.....	195
3. 制度変化の失敗： 「社会的包摂」のアイデアに基づく教育アクション・ゾーンと 継続的实施の頓挫.....	200

終章.....	204
1. 分析から得られた知見.....	204
2. 課題への回答と本研究の意義.....	211
3. 理論的貢献.....	214
4. 今後の課題.....	215
参考文献.....	217

図表一覧

表序.1	ブレア政権期に実施された「社会的包摂」に関連する主要政策	12
図 1.1	本研究の分析枠組（2段階の分析）	27
表 2.1	ベヴァリッジ報告の示した社会保障制度と理念.....	37
表 2.2	産業部門ごとの就業者数（単位：1000人）	43
図 3.1	規範的理念と言説の関係.....	54
表 5.1	ウィンドフォール税の配分（単位：100万ポンド）	127
図 5.1	若年者向けニューディールの実施手順.....	128
図 6.1	本研究の分析枠組（第2段階①および②）における 相互作用ガバナンス論の位置づけ	139
図 6.2	近隣地域再生政策の実施体制.....	155
表 7.1	ハリンゲイ、テムサイド、タワーハムレッツにおける NRの実施内容	178

略語一覧

CSJ	Commission of Social Justice	社会的公正委員会
CPAG	Community Plan Action Group	コミュニティ計画アクション グループ
EAZ	Education Action Zones	教育アクション・ゾーン
GLA	Greater London Authority	グレーター・ロンドン ・オーソリティ
IPPR	Institute for Public Policy Research	公共政策調査研究所
LAP	Local Area Partnership	ローカル・エリア ・パートナーシップ
LSP	Local Strategic Partnership	地域戦略パートナーシップ
NCVO	National Council for Voluntary Organization	全国ボランティア組織協議会
NR	Neighbourhood Renewal	近隣地域再生政策
NRF	Neighbourhood Renewal Fund	近隣地域再生資金
NRS	Neighbourhood Renewal Strategy	近隣地域再生戦略
NDYP	New Deal for Young People	若年者向けニューディール
NPM	New Public Management	ニュー・パブリック・マネジメント
TEC	Training and Enterprise Councils	職業訓練・企業協議会

序章

1. 問題の所在

第二次世界大戦後、先進資本主義国家で成立した福祉国家は「拡充期」「縮減期」「再編期」を経験してきた。「拡充期」は戦後から1970年代までの時期で、戦後の経済成長とともに社会保障制度を設計し、受給者の拡大と給付水準の向上を達成した。「縮減期」は1970年代から1990年代に入るまでの時期で、1970年代初頭に生じた2度の石油危機を契機とする経済低成長と財政赤字を要因に、福祉削減がすすんだ。「再編期」は1990年代から現在にかけての時期である。ポスト工業化やグローバル化、少子高齢化などに対応するための改革が相次いで行われている(鎮目・近藤 2013: 10-12; Bonoli and Natali 2012: 5-9)。

こうした段階的展開を遂げてきた福祉国家は「縮減期」以降、「拡充期」に見られた安定性を喪失し、「揺らぎ」の時代を脱することができずにいる(田中 2008: 93-94)。「拡充期」に採用された、国家が市場に介入し、完全雇用と画一的な社会保障を実現するケインズ主義型再配分システムが機能不全に陥ったからである(Kavanagh 1997: 53)。以降、新たな再配分システムの構築が模索されているが、安定性を回復するまで至っていない。

「縮減期」に採用された市場主義的な改革は、大量の失業者を生み出し、経済的・社会的格差をもたらした(Mishra 1999: 24-25)。1990年代以降は市場主義的な改革からの転換が試みられているが、先に述べたポスト工業化やグローバル化の進行、あるいは少子高齢化といった社会経済環境の変化に対応すべく、模索の状況がつづいている(Castles 2006: 226-228)。

今日の福祉国家はもはや、「揺らぎ」の時代を脱することはできないのだろうか。厳しい社会経済環境の変化に従属せざるを得ない存在なのだろうか。そもそも福祉国家とは、社会政策の実施を通じた社会統合の実現を目的としている。より具体的に述べれば、保険や年金といった社会保障制度と、医療や育児、介護といった福祉サービスを実施することで、国民生活の安定化を図り、公共秩序を形成・維持していくことである(Gough 1979: 12=1992: 32-33)。この目的を実現する上で前提になるのが、国家は市場経済からの相対的自律性を持つということである(Poulantzas 1978: 335-336; 田中 1979: 89-106)。国家は必要に応じて市場経済が生み出す経済的・社会的格差から国民を保護する役割を持つ。その保護こそが、社会政策として具体化される。したがって、市場経済からの相対的自律性を持つ国家は、福祉国家としての目的の実現に向けて、社会経済環境に従属することなく主体的に意思決定を行う存在なのである。

「縮減期」の福祉国家も、社会経済環境の変化に従属することなく福祉国家の目的を実現しようとしてきた。この点は、「縮減期」においても多くの社会保障制度が維持されたことに表れている(Pierson 1994; 田中 2017)。しかし、この時期に経済的・社会的格差

が拡大したことも事実である。「縮減期」の福祉国家は社会経済環境の変化に対応したものの、経済的・社会的格差を是正するための戦略が有効ではなかったのである。言い換えれば、福祉国家は「縮減期」以降の社会経済環境の変化に対応するための戦略が重要になり、福祉国家研究においては、その戦略に着目する必要がある。

「縮減期」以降における社会経済環境の変化は、具体的にどのような問題をもたらしたのだろうか。その代表的な問題が、「社会的排除」問題である。詳しくは次節で述べるが、「社会的排除」問題とは長期失業、不安定就労、若年者雇用、家族・ジェンダー観の変化、ホームレス生活者、移民難民の増大といった、「縮減期」以降に顕在化してきた社会問題群を表す（福原 2007：11）。ただし「社会的排除」は、単に個別の社会問題を総称するだけでなく、例えば若年女性労働者の不安定就労といったように、複数の問題が多次的に重なり合う状態を意味する。そのため「社会的排除」は、雇用政策、ジェンダー政策、移民政策といったようにそれぞれの政策領域ごとの対応だけでは解決できない問題である。

したがって「社会的排除」問題の解決、すなわち社会的包摂を実現するためには、多次的に重なり合う問題に対して領域横断的に取り組まなければならない。そのためには、従来のような個別の政策領域の対応とは異なる戦略が必要になる。社会的包摂に取り組むための戦略に注目することは、「再編期」においてどのように福祉国家の目的が実現されたのかを明らかにすることにもつながる。社会的排除は、福祉レジームや国家間の違いを問わず、「再編期」の福祉国家が共通して抱える問題であるため、その解決は福祉国家の目的を果たす上で避けられないからである。したがって本研究では、社会的包摂に向けて福祉国家が掲げた戦略に着目する。

その具体的な事例として、本研究はイギリスのトニー・ブレア（Tony Blair）労働党政権（1997～2007年）による「社会的包摂」の戦略を取り上げる¹。先に述べたように「社会的排除」問題は「縮減期」以降、先進諸国が共通して抱える問題である。その意味では必ずしもイギリスを取り上げる必然性はない。ましてブレア政権は終焉を迎えてから既に10年が経過し、既に多くの先行研究がある。そのため、本研究がブレア政権による「社会的包摂」の戦略を取り上げる意義について、ブレア政権の福祉政治に関する先行研究を踏まえて述べておきたい。

よく知られているように、イエスタ・エスピン＝アンデルセン（Gøsta Esping-Andersen）による福祉国家の類型で言えば、イギリスは「自由主義レジーム」に位置づけられる。自由主義レジーム国はイギリスをはじめとするアングロサクソン諸国が該当し、スウェーデンなど北欧諸国が該当する「社会民主主義レジーム」やドイツなど大陸ヨーロッパ諸国が該当する「保守主義レジーム」と比べて社会保障支出の規模が小さく、社会保障制度や福祉サービスの充実度を表す「脱商品化」の水準も低い。社会保障や福祉サービスを受給す

¹ 以下、「社会的包摂」と述べるときは、現実政治において掲げられた戦略としての社会的包摂を意味する。

るには資力調査つきのミーンズ・テストを要する場合が多いため、選別主義的性格も強い (Esping-Andersen 1990=2001 ; 鎮目・近藤 2013 : 7-10) 。つまり、イギリスは北欧諸国や大陸ヨーロッパ諸国に比べて「低福祉」の国である。

しかもブレア政権が、福祉削減を押しすすめた典型例として知られるマーガレット・サッチャー (Margaret Thatcher) 政権 (1979~1990年) やジョン・メイジャー (John Major) 政権 (1990~1997年) といった保守党前政権と打って変わり、大幅な格差是正を実現したかということ、そうではない。ブレア政権の福祉政治に関する先行研究は、「社会的包摂」の一環として実施された政策に関するものも含めて既に蓄積があるが、その多くはサッチャリズムの継承という評価を下している。ブレア政権は保守党前政権期に行われた、財政規律や企業への減税といった経済財政政策を維持し、再配分に必要な財源を大規模に捻出したわけではなかった。その上で、本研究でも重点的に見ていくことになる就労の強化や、一人親への給付削減といった政策を実施した。その結果として社会保障支出は保守党前政権期とほぼ同じ水準にとどまり、ジニ係数上昇に見られるように、格差は縮小するどころかむしろ拡大した。こうした事実から、多くの先行研究はブレア政権による福祉政治に対して、保守党政権のそれとほとんど同じであったとして、批判的な評価を下すのである (Hewitt 1999 ; Johnson 2001 ; Horton 2011) 。こうした評価はつまるところ、「拡充期」までは社民主義レジーム的な要素もあったイギリスの福祉レジームを、サッチャー政権が自由主義レジーム化への転換を強固に推しすすめ、ブレア政権もそれに追従したに過ぎないという見解にたどり着く。

一方で、そうした研究ほど多くはないものの、ブレア政権が一定の格差是正に成功したという見解に立つ研究も存在する。この立場の研究は、ブレア政権が子どもの貧困の削減や年金生活者の貧困率低下、最低賃金制導入などを実現したことから、肯定的な評価を下す (Stewart 2007=2012 ; Hills 2015) 。ただしこうした研究も、ブレア政権による格差是正が部分的な成功にとどまった要因として、明示的にしろ暗示的にしろ、自由主義レジームの規定要因を示すのである。

すなわち、先行研究は多かれ少なかれ、自由主義レジームに依拠してブレア政権の福祉政治を分析し、その政策内容や格差是正の効果を判断してきたのである。福祉国家研究史上、最大の業績であるとも言えるエスピン=アンデルセンの福祉レジーム論に依拠して分析するのは妥当であるし、本研究もブレア政権の福祉政治が自由主義レジームに少なからず影響を受けていたことを否定するつもりはない。とはいえ、その視点に立てば、自由主義レジーム国のイギリスは格差是正の水準が低いため、ブレア政権の福祉政治も大幅な格差是正をもたらすことができなかつた、という静態的分析にとどまるのを免れないだろう。

しかし、福祉国家を論じる上では、レジーム論に依拠した分析だけでは不十分である。とりわけ政治学的に「再編期」の福祉国家を論じる上では、主体的に意思決定を行う存在としての福祉国家が、いかなる戦略によって社会経済環境の変化に対応し、社会統合を目

指したのか、という動態的分析が重要になる。こうした動態的分析を通じて、福祉政治をめぐる政治アクターの権力行使を明らかにできるからである。しかしながら、多くの先行研究はブレア政権期の福祉政策の内容や格差是正の効果の分析に傾斜し、社会経済環境の変化に対応し、社会統合を実現するための戦略に焦点をあててこなかった。この点は「社会的包摂」の取り組みに関する先行研究に限定しても同様であり、「社会的包摂」の戦略に着目するよりも「社会的包摂」として実施された政策の内容や格差是正の効果の分析が主流となってきたのである。ブレア政権は「社会的包摂」の戦略をどのように形成したのか。そして「社会的包摂」の戦略に基づいてどのように（先行研究が明らかにしてきたような）政策を実施し、福祉国家の目的である社会統合を目指したのか。これらの過程を明らかにする観点から、ブレア政権が社会統合という福祉国家の目的実現に向けて必要な政策の方向性を決定し、その政策実施に関与するアクター間の合意形成を可能とするひとまとまりの政治方針を意味する、戦略としての「社会的包摂」に着目することが、「再編期」に位置するブレア政権期の福祉国家を政治学的に論じる上で重要になるのである。

以上、「再編期」の福祉国家を政治学的に分析する意義とブレア政権期の福祉政治に関する先行研究を検討し、ブレア政権の掲げた戦略としての「社会的包摂」に着目する必要を述べた。次節では、社会的排除／包摂に関する先行研究を検討する。本研究は社会的排除／包摂に焦点をあてる以上、社会的排除／包摂が台頭するようになった歴史的背景や概念、研究動向をおさえておく必要があるからである。その上で、社会的排除／包摂に関する研究は戦略としての「社会的包摂」についてどのようにアプローチしてきたのかを明確にする。この検討を踏まえた上で、本研究の課題を設定することにしたい。

2. 社会的排除／包摂に関する先行研究

社会的排除／包摂に関する先行研究は、概念をめぐる議論、EC/EUにおける議論、雇用政策に着目した議論を中心に展開してきた。本節ではそれぞれの議論を検討し、戦略としての「社会的包摂」についてどのようにアプローチしてきたのかを明らかにする。

2.1. 概念をめぐる議論

前述したように、福祉国家の「縮減期」以降、「社会的排除」問題に注目が集まるようになった。「社会的排除」問題は従来の社会問題とどのように異なる特質を持つのか、そして「社会的排除」問題の対応（社会的包摂）はどうあるべきか、という社会的排除／包摂概念を初めて学術的に提供したのは、社会政策学を中心とする貧困研究であった。本項ではこうした概念をめぐる議論より、社会的排除／包摂の特質を把握した上で、戦略としての「社会的包摂」との関係性を考察する。

「拡充期」の福祉国家は、前述のとおり、ケインズ主義型再配分システムの下で社会保

障制度の設計と給付水準の向上を達成してきた。「拡充期」に実施された社会政策は、貧困や欠乏といった経済的不平等の解消をねらいとするものであり、現金給付を中心に行われてきた（田端 1988：29-30）。しかしケインズ主義型再配分システムが行き詰まると「縮減期」へ移行する。ケインズ主義型再配分システムが行き詰まりによる「縮減期」への移行は、単にケインズ主義の経済的有効性の弱まりを意味しただけではなかった。この時期には、経済的不平等のみに還元されない「社会的排除」問題が発見されるようになり、それに対する経済的再配分自体の有効性が問われるようになったのである。

こうした状況のなかで、「社会的排除」という言葉がはじめて用いられたのは、ルノワールの『排除された人々：フランスの10人の中の1人』においてである。この著書は1970年代におけるフランスの貧困状況を論じ、障害者、アルコール・薬物中毒者、非行青年などを、社会的に排除された者として描いた（Lenoir 1974）。彼らの抱える問題に対して、現金給付を中心とする従来の再配分は効果を上げなかったのである。1980年代に入ると、長期失業の顕在化やジェンダー観の変化などによって、福祉国家の担い手も「社会的排除」の対象とされるようになる。したがって今日の「社会的排除」は、前述したように長期失業、不安定就労、若年者雇用、家族・ジェンダー観の変化、ホームレス生活者、移民・難民の増大といった社会問題群を表すようになった（福原 2007：11）。

こうして「縮減期」以降に顕在化した「社会的排除」問題について、その現象の把握をめぐる議論が貧困研究を中心に展開されてきた。その議論を踏まえて、社会的排除／包摂論は従来の貧困と異なる特徴を把握するためのアプローチとして概念化された（Silver 1994；岩田 2009）。

社会的排除／包摂概念は次のような特徴を持っている。それは、所得に限定されない多次元的な要因から今日の社会問題を捉える点である。この点は、従来の貧困概念が、所得（の低さ）という一次元的な要因しか持たなかった点と異なる。所得の次元だけでは様々な問題の質的な違い、あるいは共通性を捉えることができない。そのため、社会的排除／包摂概念は教育水準や家庭環境など個人に関する次元と、居住地域の治安など個人をとりまく社会問題の実態を把握するのである。社会的排除／包摂概念はまた、そうした社会問題の実態の把握を通じて、その解決を目指すにはいかなる処方箋が望ましいのか、政策的視点から社会的包摂を考察する（福原 2007：14-17）。

このように、社会的排除／包摂概念は多次元の要因から個人とその社会的関係に焦点をあて、社会問題の実態の把握とその処方箋を考察するための概念である。さらに具体的な調査を行うための指標化も行われた（Percy-Smith 2000；Burchardt, Le Grand and Piachaud 2002）²。本研究が対象とするイギリスでも、社会的排除／包摂概念に基づいて貧困調査が

² 例えばジャーニー・パーシー＝スミス（Janie Percy-Smith）は「社会的排除」問題を把握するための指標として、①経済的指標（長期失業、不安定就労、無職、低収入）、②社会的指標（伝統的家族の解体、10代の妊娠、ホームレス、治安、不満を抱いている若年者）、③政治的指標（政治的権利の欠如、低選挙登録率、低投票率、政治不信、社会的騒乱）、④近隣地域に関する指標（環境悪化、住居ストックの衰退、地域サービスの劣化、对人的な支援ネットワークの崩壊）、⑤個人的指標（心身

行われた。ロンドン・スクール・オブ・エコノミクスが組織する調査グループの「経済調査社会カウンスル」が2000年に「社会的排除および貧困に関する調査 Poverty and Social Exclusion survey」を発表した。この調査では、例えば職業訓練などを通じた就労支援や、生活必需品の提供などの物質的支援の他に、カウンセリングなど対人的な感情的支援が重要であり、感情的支援が効果的に行われないと貧困を脱することができない傾向を示すなど (Bailey 2006: 180)、イギリスの「社会的排除」問題の実態について詳細な調査結果と傾向を明らかにしている。

このように社会的排除／包摂の概念をめぐる議論は、いくつかの問題点を指摘されながらも³、学術研究上、従来の貧困概念からの刷新を図る形で、社会問題の実態を把握するための概念として展開してきた。また、この概念に基づいて実際に調査も行われてきた。社会的排除／包摂概念は「縮減期」以降に発見されてきた多様化・複雑化した社会問題群を把握するための知見を提供したのである。社会的包摂もまた、社会的排除概念に基づいて明らかになった社会問題の実態を踏まえて、学術的に望ましい政策的処方箋として提示されることになる。

しかし、現実政治で取り組まれた「社会的包摂」に関わる政策は、学術上で提示された社会的包摂と一致しているわけではない。後述するように、イギリスのブレア政権が「社会的包摂」として実施した政策は、就労強化的な性格を強く有しており、就労が困難な者に対するケアという面では不十分であった。たとえば、ブレア政権が成立した当時、一人親が問題になっていたが、多くの一人親は10代の女性であった。学術上提示された社会的包摂の考え方からは、一人親が問題化する背景に未成年の出産という事情が重視される。したがって一人親にとって、必要な社会的包摂は育児の方法の教授や心身のケアであり(大川 2009)、就労支援は優先順位として高くないはずである。しかし、ブレア政権の「社会的包摂」では就労支援が優先され、それに準じて育児支援などが行われた。一人親問題に対して学術的に提示される社会的包摂と異なり、現実政治における「社会的包摂」は就労支援を優先したのである。この意味で、学術上示される社会的包摂と、現実政治における「社会的包摂」は異なるのである。

の疾病、低教育到達度、低技能、自信の欠如)、⑥空間的指標(社会的弱者の顕在化、周縁化)、⑦集团的指標(高齢者、障害者、エスニック・マイノリティなど集団として捉えられる社会的弱者の顕在化)の7項目を挙げている(Percy-Smith 2000: 9)。

³ しばしば指摘される問題点は、社会的排除／包摂概念の持つ曖昧性である(福原 2007: 17; 菊地 2007: 182)。社会的排除／包摂概念は、今日における多様な社会問題を全て対象にするため、「社会的排除」問題として一括りに分析することで、個別の問題に内在する性質の違いをかえって不明確にしてしまうジレンマを抱える。調査の指標も、パーシー・スミスによる指標で言えば、特定の問題が観察されたとき、どの指標に分類すればよいかの分かりにくく、なかには複数の指標にまたがる問題も想定される。さらに各指標に基づいて測定したとしても、どのレベルまで観察できれば社会的排除は深刻化している、あるいは深刻化していないといった、分析上の基準が不明確である点もあげられる。

別の観点では、社会的排除／包摂という二元論に対する批判である。シティズンシップ論 Marshall and Bottomore (1992=1993) や社会的承認論 Fraser (2008=2013) のように、人々の普遍的権利の観点から社会的排除を捉えた場合、その解決策である社会的包摂をすすめるほど、必ず「包摂」の敷居(threshold)が作られ、そこから抜け落ちる人々が生じてしまう、という批判である(Barry 2002: 13-18)。このように学術上の社会的排除／包摂をめぐる議論は、問題点も含めて展開してきた。しかし本研究は、本文中で述べたように現実政治で取り組まれた「社会的包摂」に焦点をあてるため、こうした議論の展開の提示にとどめることにする。

では、現実政治において「社会的包摂」はどのように方向付けられたのか。この点に関して、社会問題の実態の把握を目的としてきた社会的排除／包摂概念に依拠する研究は明らかにできない。そこで注目すべきが、戦略としての「社会的包摂」である。「社会的包摂」の取り組みとして具体的に実施される政策の方向性は、政治アクターの戦略に求められるからである。したがって、学術上、望ましい政策的対応として提示される社会的包摂ではなく、現実政治上でアクターが掲げた戦略としての「社会的包摂」が何であったのか、その戦略に基づいてどのように「社会的排除」問題に取り組むための政策が実施されたのかを明らかにする必要がある。

2.2. EC/EU における議論

前項で見たように、政治学的に社会的排除／包摂研究に取り組むためには、現実政治における戦略としての「社会的包摂」と、その戦略に基づく取り組みを明らかにする必要がある。この観点より、本項および次項では、現実政治における戦略としての「社会的包摂」に関する先行研究を検討する。現実政治において、戦略としての「社会的包摂」を初めて掲げたのは EC（後の EU）である。そこで本項では EC/EU における議論を検討する。

EC では 1980 年代末より「社会的排除」問題への対応として、戦略としての「社会的包摂」を掲げるようになる。「社会的排除」問題がヨーロッパをはじめ先進諸国で出現していたため、EC/EU は共通のアプローチに基づいて解決しようとしたのである。1989 年に欧州委員会で採択された欧州社会憲章では、「だれもが貧困や社会的排除からの保護を受ける権利を持つ」（30 条）ことが明文化された。その詳細は次のように述べられている。

貧困と社会的排除から保護するための権利の効果的な実行を確立するために締結国は以下を保証する。

- ・相対的で対等なアプローチによって、社会的排除や貧困状況下で生活している、もしくはそのリスクを抱える人と家族に対して、特に雇用、住居、訓練、教育、文化、社会的、医療的支援を受けるための効果的なアクセスを促進する施策を実施する。
- ・必要に応じて、それらの適合を目的とする施策のレビューを行う。

EC から EU に移り、加盟国が増え、ヨーロッパ統合に向けた条約締結と国内法整備がさらにすすんでいく 1990 年代に入っても、「社会的排除」問題に取り組むことがアジェンダ化された。1997 年に調印されたアムステルダム条約（136 条）では「社会的排除」の抜本的な解決が提起された（邦訳は金丸編 2000：136 を参照）。

共同体および同盟国は、…雇用の促進、生活条件および労働条件を向上させつつ均等化するためにこれらの条件を改善すること、適切な社会的保護、労使間の対話、高水準の雇用の継続と社会的排除の撲滅のための人的資源の開発を目的とする。

さらに 2000 年代に入ると、戦略としての「社会的包摂」がより具体化されるようになる。2000 年に開かれたニース理事会では、「貧困および社会的排除と闘うための共通目標」が掲げられ、その達成に向けて以下の 4 つが提唱された (European Council 2000)。

- ①雇用への参加と全ての人々の資源、権利、財、サービスに対するアクセスを容易にすること
- ②排除のリスクを防ぐこと
- ③もっとも脆弱な人々を支援すること
- ④全ての関係機関を動員すること

ここでは「貧困と社会的排除」という形で、所得の欠如のみに限定されない、多様化・複雑化した社会問題を意味する「社会的排除」問題に取り組む必要が提示されている。とりわけアムステルダム条約では、社会政策だけでなく教育や職業訓練、若年者といった福祉政策の領域における総括的な規定として 136 条が定められているが、ここでは引用のとおりに「貧困」という言葉が使われることなく、「社会的排除」という言葉のみが使われている。「貧困」の解決、すなわち従来の現金給付を主とする社会保障政策だけでなく「貧困」をもたらす要因に対しても焦点を当てる。こうした多様な問題群に対応する手段としては、欧州社会憲章での条文に見られるように、多様な問題群に対する支援を可能にするアクセス、つまり行政や場合によってはボランティア・セクターなど民間セクターを含んだ、福祉サービスを提供するためのネットワークの拡充が重要になる。

このようにして、EC/EU は貧困＝所得の欠如のみに限定されない雇用、住居、訓練、教育をめぐる「社会的排除」問題に対して、福祉サービスを提供する官－民のネットワークを通じて対応する、戦略としての「社会的包摂」を掲げたのである。

EC/EU の掲げる戦略としての「社会的包摂」に対しては、必ずしも従来の現金給付を中心とする社会保障政策を焦点化していないことから、「積極的労働市場政策」と称される、就労強化を目的とする職業訓練や職業あっせんの促進を働きかけていたという議論もある (中村 2007 : 57)。この点は次項で述べるように、ブレア政権期の「社会的包摂」に対する評価と同様である。EC/EU における社会的排除／包摂論がブレア政権の成立する 1997 年よりも早い段階で展開されていたことから、ブレア政権は、EC/EU の影響を受けたと見てよいだろう。

しかし、EC/EU が戦略としての「社会的包摂」を掲げたとしても、加盟各国がどのよ

うに取り組むかは様々である。各国は「社会的排除」問題が生じるに至った固有の文脈を踏まえて「社会的包摂」の戦略を形成するからである。各国によって「社会的包摂」の取り組みが分岐するのは、次項で見る雇用政策における「アクティベーション／ワークフェア」の違いを見れば明らかである。こうした加盟各国ごとの「社会的包摂」の分岐がどのように生じたかについて、EC/EUにおける議論に着目するだけでは説明できないだろう。EC/EUを頂点として、ヨーロッパ全体で「社会的包摂」に取り組む潮流が形成されていたなかで、イギリスのブレア政権はどのような固有の文脈を踏まえて「社会的包摂」の戦略を掲げたのか、明らかにしなければならないのである。

2.3. 雇用政策に着目した議論

EC/EUが戦略としての「社会的包摂」を掲げ、加盟各国もそれぞれ固有の文脈に基づいて「社会的包摂」の観点から政策を実施した。そうした各国における「社会的包摂」の分岐を最も表しているのが、前述したように雇用政策である。ブレア政権の「社会的包摂」に関しても、雇用政策に着目した研究が最も多い。各国の「社会的包摂」の一環として実施された雇用政策は、大きく「ワークフェア」と「アクティベーション」に分かれる。

「ワークフェア」とは、就労していない者に対して選別的に就労支援を行い、労働市場への参加を強制する職業訓練政策の特徴を表す用語である。「ワークフェア」では就労に向けた支援と動機づけ以外に、就労から離れる選択肢は用意されず、多くは支援プログラムに正当な理由なく参加を拒否した者に対する懲罰をとらなう。また、就労や支援プログラムへの参加といった、労働市場への参加それ自体が目的とされ、雇用条件の劣悪さや賃金格差の改善といった労働市場内部の問題が改善されにくいことも特徴である（宮本 2013：14-16）⁴。「ワークフェア」はイギリスの他にアメリカなど、自由主義レジーム国で実施されている⁵。

一方で「アクティベーション」とは、就労していない者だけではなく、普遍的に就労支援を行うことで、漸進的に労働市場への参加を実現していく職業訓練政策の特徴を表す用語である。「アクティベーション」では就労に向けた支援と動機づけだけでなく、労働市場から離れた際の生活保障も目指される。労働市場内部の問題に対しても積極的な改善を目指すことも特徴である（宮本 2013：14-16）。「アクティベーション」はスウェーデン

⁴ ワークフェア／アクティベーションの違いについて、本章では主に三浦・濱田（2012）を参考にした。この研究によれば、多くの議論は、就労自体を義務化する「就労義務強化」と、職業訓練プログラムの参加を通じて「雇用可能性向上」のいずれかに重点を置くかによって、ワークフェア／アクティベーションの違いを説明できる。前者に重点を置けばワークフェアになり、後者に重点を置けばアクティベーションになるとされる。ただし、英語圏での議論は必ずしも両者の違いを明示的に強調しているわけではない（三浦・濱田 2012：10-17）。その理由は本節で示すように、ワークフェア／アクティベーションはいずれも対象者の就労の実現を最終的な目的とする以上、「就労義務強化」と「雇用可能性向上」を明示的に分けることが難しいためであると考えられる。ただし、それぞれの政策内容をミクロに検討すれば、両者の違いが存在することも確かである。

⁵ イギリス以外の「ワークフェア」の事例として、1990年代アメリカのクリントン政権期に実施された「暫定的困窮世帯扶助」が挙げられる。この政策は、各州は2002年までに受給者の5割を週30時間以上就労させることを義務づけたものであり、通算5年以上の受給を認めないという内容であった（O'Connor 2004: 185-201）。

やデンマークなど社民主義レジーム国で実施されている⁶。失業者に対して失業手当を支給することで対応していた従来の雇用政策から、職業訓練や教育、心身ケアなど柔軟なサービスを提供することで失業者の雇用可能性を高めていく政策へ転換がすすんでいるのである (Armingeon 2006: 105-107)。こうした多次元からなる対応が、「社会的包摂」の戦略の下に実施された雇用政策の特徴をなしていると言えるだろう。

ただし、先行研究はこうした雇用政策のみを分析し、その就労強化的な性格をもってブレア政権の「社会的包摂」＝ワークフェアと結論づける研究が多い (Levitas 1998 ; 宮本 2013)。たしかに、ブレア政権の「社会的包摂」が就労強化的な性格を有していたことはきわめて重要な論点である。しかし、雇用政策だけを見て、そのワークフェア的な性格と脱商品化の水準の低さを指摘するにとどまれば、結局のところイギリスの「低福祉」ぶりを示すに過ぎない、自由主義レジームに依拠する研究と同じである。まして、ブレア政権の「社会的包摂」は雇用政策だけでなく、地域や教育といった多岐に渡る政策領域で展開された。雇用政策の分析のみをもってブレア政権の「社会的包摂」の全体的評価を下すのは妥当ではないだろう。

たしかに、本研究の結論をやや先取りすれば、ブレア政権の「社会的包摂」は雇用政策に限らず、地域政策や教育政策においても就労強化的な性格を有していた。では、なぜ、ブレア政権の「社会的包摂」は就労強化的な性格を有していたのか。言い換えれば、なぜブレア政権はアクティベーション的な「社会的包摂」を実施せず、ワークフェア的な「社会的包摂」を実施したのか。この点について、従来の研究は明らかにしていない。この点を明らかにするためにも、やはり戦略としての「社会的包摂」がなぜワークフェア的な政策を方向づけるものとして形成されたのか、明らかにする必要がある。

以上より、本節では社会的排除／包摂に関する主要な議論を検討してきた。概念をめぐる議論は「社会的排除」問題の実態を把握するにとどまり、EC/EUにおける議論は、加盟各国の「社会的包摂」を説明できない。そして雇用政策に着目した議論は、雇用政策の分析のみをもって「社会的包摂」の就労強化的性格を指摘する傾向にある。そして、なぜ就労強化的な性格を有するようになったのかに関しては明らかにされてこなかった。これらより、社会的排除／包摂に着目する研究は多数あるものの、福祉国家が掲げる戦略としての「社会的包摂」に着目し、その戦略に基づく取り組みを明らかにした研究はほとんどないことが確認された。こうした検討を踏まえて、本研究の課題を設定したい。

⁶ 「アクティベーション」の事例として、デンマークでは1993年より、失業保険加入者を対象とする職業訓練プログラムが実施された。失業給付期間は7年間と長く設定された上で、失業前に得ていた給与の90%が上限付きながら保障された。7年間のうち前半の4年間で就労できない場合、後半の3年間は教育や職業訓練プログラムへの参加が義務づけられるというものである。ただし、その後の改革によって給付期間は4年間に縮小され、1年目からプログラムへの参加が求められるようになった (嶋内 2011 : 185)。

3. 本研究の課題設定と分析の視点

第1節では、「再編期」の福祉国家を政治学的に分析するためには、「縮減期」以降の社会経済環境の変化に対して、政治アクターがいかなる戦略を掲げたのかを解明する必要性を示した。第2節では、本研究のテーマである社会的排除／包摂に関する主要な議論を検討し、戦略としての「社会的包摂」に着目し、その戦略に基づく多様な政策の実施過程を解明する意義を明確にした。これらの検討を踏まえて本節では、ブレア政権期に実施された「社会的包摂」の具体的な取り組みの特徴を検討した上で、本研究の課題を設定し、その分析の視点を提示する。

まず、ブレア政権が「社会的包摂」の戦略に基づいて政策を実施するために、どのような実施体制を敷いたかについて簡潔に述べておきたい。

ブレア労働党は1997年5月の総選挙で地滑り的勝利を収め、約18年ぶりに政権に返り咲いた。同年12月に、ブレア政権は内閣府内に「社会的排除対策室 Social Exclusion Unit」を立ち上げた。社会的排除対策室は、従来各省庁が領域ごとに管轄していた政策を、領域横断的に立案・実施する特徴を持っていた。社会的排除対策室は首相をはじめとして、内相、医療相、教育相などの各大臣や、各省庁の官僚が出向する形でメンバーに入り、社会的排除に関する諸問題を検討し、答申や政策レビューを定期的に発行した。答申などで指摘された問題については、各省庁レベルで個別の政策ユニットが立ち上げられたが、その政策ユニットも領域横断的に形成された（小堀 2005：152）。このように、「サイロ問題」⁷とも称されたタテ割り行政を乗り越え、社会的排除対策室をトップに領域横断的に政策が実施されたのである。

この社会的排除対策室をトップとする実施体制の下で、次の政策が「社会的包摂」の戦略の下に実施された。

⁷ 「サイロ問題」とは、行政組織や大企業組織の内部セクションが並列しており、セクション間の連携や調整が乏しく、柔軟な意思決定が滞り、非効率な運営を行うことを意味する。「サイロ」という名称は、その連携や調整に欠いた組織構図が家畜飼料の貯蔵庫である「サイロ」に似ていることに由来する。イギリスの省庁間関係もこうしたサイロ問題の解決が課題とされていたのである。そこでブレア政権は「連結政府 joined-up government」構想を掲げ、サイロ問題の解消を図った（Cabinet Office 1999）。連結政府構想とは、特定の政策の策定・実施を行うために、領域横断的な組織や政策ユニットを立ち上げ、省庁間の柔軟な連携を可能にする行政改革の構想である。社会的排除対策室の立ち上げは、まさしく連結政府構想が反映されていたと考えられる。また、中央-地方関係においても連結政府構想に基づいた行政改革が行われていた。この点については第6章で述べる。

表序.1 ブレア政権期に実施された「社会的包摂」に関連する主要政策

雇用政策領域	若者向けニューディール 長期失業者向けニューディール 一人親向けニューディール 障害者向けニューディール エンプロイメントゾーン 職業安定所（ジョブ・センター・プラス） 若年者向け就労支援サービス（コネクションズ） 最低賃金の導入 就労税額控除の導入
地域政策領域	コミュニティ向けニューディール 近隣地域再生政策 地域協定
教育政策領域	教育アクション・ゾーン 都市における卓越性 アカデミー 児童税額控除 子どものいる失業世帯に対する就労税額控除 全国子育て戦略 子どもの健康、家庭支援プログラム シュア・スタート
その他の政策領域	10代の妊娠対策 ホームレス対策 薬物乱用対策 環境美化などによる治安向上

出所：SEU 2004；山口 2007：97より筆者作成。教育政策には子ども政策も含む。

表序.1のように、ブレア政権期に実施された「社会的包摂」に関連する主要政策は、大きく雇用政策、地域政策、教育政策およびその他の政策領域に分けることができる。雇用政策領域では、「ニューディール」と銘打たれた各対象者向けの職業訓練政策と、最低賃金や税控除の導入が中心である。この政策領域では、「社会的排除」問題と称される多様な社会問題群のうち、長期失業者や就労不能者、一人親、低スキルの問題を対象としている。

る。地域政策領域は「荒廃地域」と称される、貧困層の多く居住する小地区を多く抱える自治体の再生を目的とした政策である。「社会的排除」問題が集中して発生する地域を対象とするものであり、ブレア政権は事業内容の決定に関して一定の裁量を自治体やボランティア団体、住民団体といった地域のアクターに対して付与するなど、制度的にも政策内容的にもスケールの大きい政策であった。教育政策領域は、学校教育における学力格差の縮小と子どもの貧困是正に力点を置いた内容であった。この政策領域において対象になるのは、低学歴や子どもの貧困、一人親である。その他にも、10代妊娠やホームレス問題など当時の重大な社会問題の対策も「社会的包摂」の戦略の下に取り組みされた。このように、ブレア政権の「社会的包摂」は、各省庁のメンバーによって領域横断的に編成された社会的排除対策室をトップに、雇用、地域、教育政策を中心に組み込まれたのである。

したがって、ブレア政権は「社会的包摂」の戦略の下、これらの多様な制度変化を実現した。前述のように、個別の政策に関しては既に分析され、就労強化的な性格が指摘されている。言い換えれば、ブレア政権は就労強化的な「社会的包摂」の戦略を掲げたからこそ、多くの領域で制度変化を実現できたのではないだろうか。政策の実施領域が多岐に渡るということは、その分だけ政策に関与するアクターも多いことを意味する。後章で見ていくように、実際に「社会的包摂」の戦略の下で実施された政策には、自治体やボランティア団体、企業といった多様なアクターが関与していた。彼らは「社会的排除」問題の当事者と近い距離にあり、なおかつ優れた現場知や専門知を持っていた。そのためブレア政権は彼らとの協働を試みたのである。しかし、彼らは政府と権限や利益、活動形態が異なるし、なかには政府と対立さえしていた。そこで、ブレア政権は就労強化的な「社会的包摂」の戦略を掲げることで、関連アクターとの協調的關係を構築することに成功し、制度変化を実現したという推論が浮上する。

ブレア政権による「社会的包摂」の取り組みは就労強化的であり、北欧諸国などの「社会的包摂」と比べて脱商品化の水準が低かった。こうした評価が一般的だが、そもそも就労強化的な「社会的包摂」でなければ、関連アクターとの協調的關係を築けず、政策を実施できなかった——本研究では、この推論に沿って、ブレア政権が就労強化的な戦略を掲げる段階、その戦略に基づいて関連アクターとの協調的關係を構築する段階、協調的關係に基づいて政策が実施される段階を過程追跡する。

以上の検討を踏まえて、本研究の課題を設定する。本研究の課題は、ブレア政権期の「社会的包摂」をめぐる一連の政治過程を明らかにすることである。ここでいう一連の政治過程とは、「縮減期」以降に発見された社会問題群を意味する「社会的排除」問題に対して、ブレア政権が戦略としての「社会的包摂」を掲げ、その戦略に基づいて雇用、地域、教育の各領域において政策を実施する過程を意味する。

この課題を解明するために、本研究では「アイディアの政治」を分析枠組に採用する。次章で詳述するが、アイディアの政治はアクターの掲げる戦略を「アイディア」として捉

え、そのアイデアに基づいてどのように制度変化が実現したのかを明らかにする分析枠組である。戦略＝アイデアに焦点をあてる分析枠組を採用することで、本研究の課題を解明できる。そのためこれ以降は、戦略をアイデアとして言及する。

これより本研究は、次の章で構成される。第1章ではアイデアの政治について検討を行う。第2章から第4章までは、「社会的包摂」の戦略＝アイデアが生成されるまでの過程を分析する。第5章から第8章までは、生成された「社会的包摂」の戦略＝アイデアに基づいて政策が実施される過程を分析する。終章では、第8章までの分析を踏まえて結論等を述べる。詳細な章構成および各章の目的については、次章で示す本研究の分析枠組の全体像に沿って述べる。

第1章 分析枠組

本研究は、ブレア政権の「社会的包摂」をめぐる一連の政治過程を明らかにするために、「アイディアの政治」を分析枠組に採用する。そこで本章では、「再編期」の福祉国家分析に採用されてきた、主要アプローチの理論的検討を通じてアイディアの政治の有効性と課題を明確にする。その上で本研究の課題解明に向けた分析枠組の全体像と章構成を示す。

第1節では、「再編期」の福祉国家分析に採用されてきた、制度に焦点をあてる制度中心アプローチ（特に歴史的制度論）や、利益に焦点をあてる利益中心アプローチ（権力資源動員論、資本主義の多様性論）といった主要分析枠組の課題を明らかにした上で、アイディアの政治の有効性を検討する。イギリスに限らず「再編期」に位置づけられる現代の福祉国家は、ポスト工業化やグローバル化、少子高齢化といった社会経済環境の変化に際して、いかなる政治的対応が効果的となるのか自明視できない「不確実状況」にさらされている（Blyth 2002: 31-32）。不確実状況において、福祉国家はいかなる制度変化を実現してきたかが、「再編期」の福祉国家を分析する上で重要になっている（加藤 2009: 156）。この観点から主要分析枠組を検討した場合、制度中心アプローチと利益中心アプローチはいずれも課題を残すことを述べる。

制度中心アプローチや利益中心アプローチが不確実状況における制度変化の分析に課題を残す一方で、アイディアの政治は、アクターが不確実状況を解釈し、政治的対応の戦略を打ち出す局面——アイディアの生成——に焦点をあてる。その上で、アクターがアイディアに基づいて利益を再定義することで、制度変化が実現することを明らかにする枠組である。こうした特徴より、アイディアの政治は不確実状況における制度変化を説明するための有効な枠組であることを示す。

ただし、従来のアイディアの政治も課題を抱えている。そこで第2節では、従来のアイディアの政治が抱えてきた課題を踏まえて、枠組の修正を図る。その主な課題とは、なぜ分析対象のアイディアが多様なアクターから構成される社会アリーナから支持を調達できたのか明らかにするのが困難であるという、アイディアの正当性に関するものである。この課題を踏まえて、本研究は言説分析という手法を分析枠組に導入することで、アイディア正当化の論拠になる、社会アリーナで重視されていた規範的理念の析出を試みることを述べる。

第3節では、2節までの議論を踏まえた上で、本研究で採用するアイディアの政治の全体像と章構成を示す。本研究が行う分析は大きく2段階に分けられる。第1段階は、「社会的包摂」のアイディアが生成される過程の分析である。この段階では、不確実状況の発生とアイディア正当化の論拠を踏まえて、ブレアをはじめとする政治アクターと、政治アクターに政策知識や情報を提供する学者やシンクタンクによって構成される「認識共同体」が、福祉国家改革の観点からアイディアを生成する。そして労働党内でのアイディアの受

容および利益の形成を経て、党外に表明されるまでの過程を明らかにする。第2段階は、「社会的包摂」のアイデアに基づいて政策が策定・実施されていく過程の分析である。この段階では、「社会的包摂」のアイデアに基づいて、各政策における関連アクターの利益の再定義が促されることで、協調的に政策が決定・実施される過程を見ていく。さらに実現された政策にはどのように「社会的包摂」のアイデアが埋め込まれているのかについても検討し、制度変化の質的側面を明らかにする。

1. アイディアの政治の有効性

アイデアの政治に限らず、1990年代以降、「再編期」の福祉国家を分析するための枠組が複数興隆を見せてきた。その興隆の理由について、具体的な検討に入る前に述べておきたい。

序章で述べたように、1990年代以降の福祉国家は「再編期」に位置づけられ、ポスト工業化やグローバル化、少子高齢化などの対応に迫られている。例えばグローバル化は、ヒト・モノ・カネのボーダーレス化をすすめることで、社会保障や雇用環境の引き下げをもたらす現象とされる（Castles 2006: 226-228 ; Hay and Rosamond 2002）。グローバル化に際して福祉国家は、社会保障や雇用環境の保護を行う必要があるため、「縮減期」に行なわれたような福祉削減からの転換が求められるようになる。しかし、かつて「拡充期」に行なわれたような、社会保障の規模拡大や給付水準の向上の実現を通じてグローバル化に対応することは非現実的になっている。

すなわち「再編期」の福祉国家は、社会経済環境の変化に際して、いかなる政治的対応が効果的となるのか自明視できない「不確実状況」（Blyth 2002: 31-32）にさらされている。グローバル化をはじめとする社会経済環境の変化に対応する上で、「拡充期」や「縮減期」に行われた政策は有効性を減じている。この意味で「再編期」の福祉国家は、有効な政策の実施が「不確実」な状況に置かれているのである。

こうした時代趨勢により、「再編期」の福祉国家は「実験段階」の制度も含めて、多くの制度変化を矢継ぎ早に実現してきた⁸。「再編期」の福祉国家を分析する上でも、そうした不確実状況における制度変化がなぜ起こったのかを説明することが重要になった（加藤 2009: 156）。そのため、どの変数に着目すれば「再編期」の制度変化を正確に説明できるのか、という観点から分析枠組が興隆を見せるようになってきたのである。

「再編期」の福祉国家を分析するために台頭してきた主な分析枠組は、アイデアの政治のほかに、大きく「制度中心アプローチ」と「利益中心アプローチ」に分けられる。

⁸ 「実験段階」の代表的な制度として「ベーシック・インカム」が挙げられるだろう。ベーシック・インカムは恒常的な制度化を実現していないものの、これから本研究で見ていくようにイギリスを典型例とする、「就労中心性」の理念に基づく賃金労働という福祉国家の基本原則を根本から改める制度として注目を浴びている（堀江 2002: 295-296）。

制度中心アプローチは、アクターが制度変化を試みつつも、いかに既存の政治制度や政策による制約を受けたかを明らかにする枠組であり、その代表例として歴史的制度論が該当する (Pierson 1994) ⁹。利益中心アプローチはアクターが自らの利益を追求し、その結果として制度変化が実現することを明らかにする枠組であり、権力資源動員論 (Korpi 1983) と資本主義の多様性論 (Hall and Soskice 2001=2007) が該当する。いずれのアプローチにおいても、アイデアは重要ではないか、付帯的 (epiphenomenal) な変数として扱われてきた (Goldstein and Keohane 1993: 4)。しかし、アイデアは不確実状況における制度変化を説明する上で重要な変数であり、それに着目した分析を行うアイデアの政治は、制度中心アプローチと利益中心アプローチの抱える課題を克服するアプローチである。以下、制度中心アプローチと利益中心アプローチの課題を明確化した上で、アイデアの政治の有効性について検討したい。

1.1. 制度中心アプローチと利益中心アプローチの課題

まず、制度中心アプローチとして代表的な分析枠組である歴史的制度論を取り上げ、この枠組の課題を述べる。歴史的制度論は、「拡充期」において形成された社会保障政策や社会福祉政策といった社会政策の基本的構造が、「縮減期」以降も継続する「経路依存性」を持つことを強調する。そのため、アクターが制度変化を試みても、経路依存性による制約を受けるため、制度は維持されることを明らかにする枠組である (Pierson 1994)。歴史的制度論の代表的な論者であるポール・ピアソン (Paul Pierson) によれば、イギリスをはじめとする各国で「拡充期」に導入された社会保障制度や社会福祉制度は、受給対象の増加によって予算規模を拡大していった。「縮減期」に入っても、アクターは受給者層の反発を懸念するため予算削減を実行できなかった (非難回避の政治) (Pierson 1996: 145-147)。その結果、社会保障や社会福祉の予算はほとんど削減されず、「縮減期」の不況によってむしろ拡大を招いた。ピアソンはこうしたメカニズムによって制度変化が困難になることを示すのである (Pierson 1994, 1996)。このように歴史的制度論は、経路依存性が機能することで、制度変化が生じないことを説明してきた。

しかし、歴史的制度論に基づいて「再編期」の制度変化を分析するには限界があると考えられる。なぜなら、歴史的制度論は制度の質的变化を説明することができないからである。イギリスに限定しても、確かにピアソンが指摘するように「縮減期」以降、福祉削減を掲げたサッチャー率いる保守党が政権に就いていたにもかかわらず、社会保障関連の支出は削減することなく増加した。この点より、量的側面から見れば、社会政策の基本的構

⁹ 制度中心アプローチに該当する他の分析枠組として、合理的選択制度論も挙げられる。本文中で述べるように、歴史的制度論が既存制度による制約 (経路依存性) を重視する一方で、合理的選択制度論はアクターが利益を追求する観点から、制度的制約をむしろ戦略的に利用することで、拒否点を乗り越え、制度変化を実現することを明らかにする枠組である (Krehbiel 1988)。合理的選択制度論では制度を重視しつつも、基本的にはアクターの利益を焦点化する点に特徴がある。そのため、利益中心アプローチと同様の課題を抱えている。その課題については利益中心アプローチの説明にて示す。

造は維持されたという結論を下せるかもしれない。しかしこの間の社会政策は実施手法やプログラム内容といった質的側面において、変化を遂げていた。さらにブレア政権期でも、本研究が取り上げる雇用、地域、教育政策に限定しても、保守党前政権と比べて質的变化が生じていた。

つまり、イギリスの社会政策は量的には変化しなかったかもしれないが、質的には着実に変化を遂げてきたのである。実施された政策から、福祉国家による政治的対応の特質を読み解く質的变化の分析は、不確実状況における「再編期」の福祉国家を分析する上で重要性を増していると思われる。したがって、歴史的制度論は制度の経路依存性を強調するあまり、プログラム内容や実施手法といった制度の質的变化を説明できないため、「再編期」の制度変化を説明する分析枠組として課題を残すのである。

次に、利益中心アプローチとして主要な分析枠組である「権力資源動員論」と「資本主義の多様性論」を取り上げ、これらに共通する課題を述べる。権力資源動員論は、社会民主主義政党や労働組合といった左派アクターの利益に注目した上で、制度変化を説明する枠組である。具体的には党員や組合員の組織化や議会での議席占有率など、左派アクターが自らの持つ権力資源を政治アリーナへ動員することで、保守政党や使用者団体と対等に交渉し、社会政策の拡充や賃金の向上といった利益を追求する過程を明らかにする。その結果として、制度変化が実現するとされる（Korpi 1983；渡辺 1996a；渡辺 1996b）。

権力資源動員論が左派アクターの利益に注目するのに対して、資本主義の多様性論は右派アクター、とりわけ使用者の利益に注目した上で、制度変化を説明する枠組である¹⁰。使用者は各国の経済レジームにおいて異なる利益を追求する。例えば、イギリスやアメリカのような「自由主義市場経済」に位置する国では、使用者は技術革新に応じた労働者の雇い入れや、直接金融を通じた資金調達を利益として追求する。その結果として、労働者の雇用保護やスキル向上を目的とする職業訓練政策は脆弱になる。一方でドイツやフランスといった「調整的市場経済」に位置する国では、使用者は労働者を長期的に雇用し、産業に必要なスキルの養成を利益として追求する。その結果、労働者の雇用保護や職業訓練政策は充実する（Hall and Soskice 2001=2007）。このように資本主義の多様性論は、使用者が各国の経済レジームに応じて異なる利益を追求することで、社会政策がどのように制度変化を遂げるのかを明らかにするのである。

権力資源動員論にしる、資本主義の多様性論にしる、利益中心アプローチはアクターが利益を追求することで、制度変化が実現することを明らかにする点で共通している。ブレア政権期における制度変化を解明する本研究にとって、アクターの利益追求を通じて制度変化が生じるという視点は重要になるだろう。しかし利益中心アプローチは、アクターの

¹⁰ 権力資源動員論はスウェーデンなど、北欧福祉国家の「脱商品化」水準がなぜ高いのかを明らかにするための枠組として1980年代に台頭した。そのため、「脱商品化」水準が中位あるいは低位の福祉国家における制度変化をマイクロに分析するためには、課題を残した。そこで左派アクターの権力資源の多寡にかかわらず、制度変化を説明するためのモデルとして、2000年代初頭にホールとソスキスによって、使用者の利益追求に焦点をあてた資本主義の多様性論が台頭した。

利益を想定する面で、重大な課題を残している。

権力資源動員論で想定される、左派アクターの利益（社会政策の充実や賃金上昇）あるいは資本主義の多様性論で想定される使用者の利益（経済レジームに応じた社会政策の選好）は、自明に形成されるものとして扱われる。しかしアクターの利益は、分析者が所与に想定するものであって、自明に形成したとは限らない（Goldstein and Keohane 1993: 13）。権力資源動員論における左派アクターの利益は、労使関係に見出される階級対立を前提に想定される（Korpi 2006: 168）。「拡充期」の時代までは、階級対立から利益を想定し、その利益追求としての制度変化を導出することは説明の妥当性を保っていたかもしれない。しかし不確実状況にさらされた「再編期」の福祉国家において、階級対立から利益を所与に想定するのは困難になりつつある。「左派」アクターが多様化したからである¹¹。

同様に、資本主義の多様性論で想定される使用者の利益も、各国の経済レジームから所与に想定される。しかし「再編期」以降の福祉国家を分析する際に、経済レジームの違いがどこまで使用者の利益を想定できるのか、疑問が残る。その例として、本研究でも分析するブレア政権期のイギリスでは、自由主義市場経済が維持されたにもかかわらず、スキル向上を目的とする職業訓練政策が使用者との協調の下で大規模に行われた。自由主義市場経済において使用者アクターは職業訓練政策の拡充を利益として形成しない、という資本主義の多様性論の想定と現実は必ずしも一致しないのである。

このように、アクターの利益を所与に想定することは、説明の妥当性を十分に保証しないのである（Hay 2002: 209-210 ; Berman 1998: 31 ; Goldstein and Keohane 1993: 13）。とりわけ「再編期」の福祉国家は不確実状況下にあるため、アクターがどのような利益を形成したのか、所与に想定するのはますます困難になりつつある（加藤 2012 : 135-136）。言い換えれば、所与の想定から見れば、非合理的に見える利益をアクターが形成するのも十分に考えられ、そうした利益の形成の考察は重要なパズルとなるのである。したがって、「再編期」の福祉国家を分析する上では、アクターが不確実状況を解釈し、その解釈に基づいて利益を形成する点を明らかにすることが不可欠になる。そこで重要になる変数が「アイデア」である。

¹¹ 例えば、「縮減期」以降のポスト工業化に伴う労働組織率の低下と知識産業従事者の増加は、「左派」アクター間の関係を複雑化させる。経済レベルで見れば、労働組合に参加してきた第二次産業従事者を中心とする伝統的労働者と、労働組合に参加せず、金融業や情報・通信業（IT産業）を中心とする知識産業従事者是对立関係にある。そのため、経済レベルでは知識産業従事者は「左派」に位置づけられないが、ジェンダーや環境など、社会道徳的価値のレベルでは、平等志向が強い傾向にある。一方で伝統的労働者は、社会道徳的価値のレベルでは必ずしも平等志向は強くない（Beramendi, Häusermann, Kitschelt and Kriesi 2015）。

このように「縮減期」以降、「左派」アクターが一枚岩ではなくなるなかで、労使の階級対立を前提とする利益を所与に想定するのは困難となりつつあるのである。社会民主主義レジーム国のように、「縮減期」以降も高い労働組織率を保ち、労使の階級対立を前提とする利益形成の想定が妥当性を保っている国も残っている。しかし、イギリスをはじめ、「縮減期」以降の社会経済環境の変化による「左派」アクター関係の複雑化を経験した国家の方が多い。そのため、権力資源動員論は社会民主主義レジーム国以外の分析に際して、説明の妥当性を減じているのである。そこで、伝統的労働者、知識産業従事者といった「縮減期」以降に見られる階級が新たな連帯を形成し、利益を追求する過程を見る「階級交叉連合」が登場する（Swenson 1991）。この枠組は権力資源動員論の修正モデルと言えるが、なぜ従来は異なる階級が新たな連帯を形成し、利益を一致させるのかについて、自明ではない点に課題を残している。この点については、本文中で述べるようなアクターがいかなる認識から利益を形成するのか、という点が重要になるのである。

1.2. 「アイディアの政治」による制度変化の説明

利益中心アプローチの検討より、アクターが利益を追求することで制度変化が実現するという視点は重要であるものの、「再編期」の福祉国家は不確実状況下にあるため、アクターの利益を所与に想定するのは困難であることを示した。そこで、不確実状況と、利益追求の結果としての制度変化の間には、アクターが不確実状況を解釈し、その解釈に基づいて利益を形成する局面、すなわちアイディア生成の過程が重要になる。「アイディアの政治」は、制度変化を実現するための戦略＝アイディアを主要変数に定めて分析を行う枠組である。

ここで改めて定義を述べると、アイディアの政治とは、問題の認識枠組や制度変化の方針という2つの機能を持つ「アイディア」(Cambell 2002; Goldstein and Keohane 1993; Schmidt 2002; 秋吉 2006)を制度変化の要因とし、分析対象間の収斂や差異がなぜ生じたのかを分析する枠組である(近藤 2007: 38)。その具体的な分析の段階は、必ずしも体系化されていないものの、①不確実状況におけるアイディア生成②政策過程におけるアイディア共有・利益の再定義③利益の一致を通じた制度変化の実現として整理できる。この3つの段階で重要なのは、同一のアイディアが①の段階では問題の認識枠組として、②および③の段階では制度変化の方針として機能するという点である。以下、各段階について述べていく。

①の不確実状況におけるアイディア生成の段階では、アクターはいかなる政治的対応を取れば社会経済環境の変化に対して効果的になるか自明視できない状態にある。そこでアクターは、不確実状況を解釈するための見取り図としてアイディアを生成する(Cox 2004: 206)。生成されたアイディアは、不確実状況を構成する問題を特定し、その解決に必要な手段を具体化する、問題の認識枠組の意味を持つ(Goldstein and Keohane 1993: 12; Hay 2002: 209-210)。

ただし、アイディアの生成は必ずしも政治アクターだけで生成されるのではなく、「認識共同体」(Epistemic Communities)によって生成される。認識共同体とは、特定の政策領域に関する専門知を持つ専門家と、その政策領域に関する知識を求める政治アクターによって構成されるネットワークを意味する。具体的には、政治家と学者、シンクタンクなどが認識共同体のメンバーとして想定され、政治家がある政策を立案する際に、必要な情報やアドバイスをメンバーがブレンとして提供する(Haas 1992: 3-4)。認識共同体は、とりわけ不確実状況下で効果的な役割を果たすと考えられている。政治アクターがいかなる政治的対応を取れば社会経済環境の変化に対して効果的になるか自明視できないとき、認識共同体のメンバーは不確実状況を構成する問題の特定化と、その解決に必要な手段を政治アクターに提供するからである(Haas 1992: 15)。政治アクターは認識共同体によって生成されたアイディアを受容することで、アイディアに基づく制度変化の実現を利益として形成するのである(加藤 2009: 163-166)。

①の段階を経て生成されたアイディアは、②政策過程におけるアイディア共有・利益の再定義の段階で、制度変化の方針として機能する。この段階においてアイディアは、政策決定に関与する関連アクターに対して、新たな制度の目的—手段関係を示す「青写真」の意味を持つ（Blyth 2002: 11 ; Fischer 2003: 22）。関連アクターに制度変化の方針が共有されれば、制度変化の実現に向けてアクター間の協調関係が構築されることになる。

ただし、制度変化の方針の共有は、関連アクターの利益の再定義を伴わなければならない。関連アクターにとって新たな制度の実現は必ずしも利益になるわけではなく、むしろ従来の利益と対立する場合もあるためである。また、新たな制度の実現が関連アクターにとって利益になるとしても、制度変化を実現するための手段が従来と異なれば、やはり対立を招く可能性がある。そのため、アイディアを表明する主導アクターは関連アクターに対して、新たな制度がその実現の手段も含めて従来よりも利益をもたらすことができる、という解釈を引き出せるように働きかけなければならない（Berman 2001: 235 ; Blyth 2002: 33 ; Finnemore and Sikkink 1998: 895）。制度変化はアクターが利益を追求することで実現する以上、政策決定に関与するアクターの利益が一致しなければ実現しない。そのため政策過程において、制度変化の方針としてのアイディアがいかに関連アクターの利益の再定義を促したのかが重要になるのである。したがって、アイディアの政治が政策過程の分析段階で最も注視すべきが、アイディア共有による利益の再定義なのである¹²。

この段階では、アイディアを表明する主導アクターが関連アクターに対して、どのようにアイディア共有を働きかけ、利益の再定義を促したのかを見ていくことになる。その具体的な働きかけは、主導アクターが言説を通じてアイディアの適切性の理解を促すか（Schmidt 2002: 230-234）、あるいは主導アクターによる直接的な説得を通じて行われる。これらの働きかけを通じて、関連アクターが新たな制度に対して従来の制度よりも利益をもたらすことができる、という形に認識を抱くようになれば、アイディア共有によって利益が再定義されたことになる。この点も、関連アクターの言説や主導アクターとの協調的行動を見ることで明らかにしていくことになる。

こうしたアイディア共有による利益の再定義を通じて、③利益の一致を通じた制度変化の実現がもたらされる。実現した新たな制度にはアイディアが埋め込まれており、従来の制度との質的差異を生み出す（Cox 2004: 207-208 ; Berman 2001: 238）¹³。

¹² 安周永は利益中心アプローチ、特に権力資源動員論の優位性を示す立場から、既存の利害関係や権力関係を超越して制度変化を実現する点に注目するアイディアの政治は、既存の制度や利益をめぐる権力構造を看過することにつながると述べる（安 2013 : 211-213）。たしかに、政治家が権力をどのように行使できるかは、その局面におけるアクター間をめぐる関係に依存する。その際、利害対立からくるアクターの拒否権が行使されれば、当然権力行使は困難になるだろう。この前提自体をアイディアの政治は否定しない。むしろアイディアの政治は権力関係を重視するがゆえに、権力関係が構成される段階を分析の射程に収めるのである。

すなわち、権力資源動員論が所与とみなす労使の階級対立といった関係性からアクターの利益を想定するのではなく、アイディアの政治はアクターの認識するアイディアに基づいていかに利益が再定義されるのかを焦点化する。主導アクターの表明するアイディアが、利益の再定義を伴うことで関連アクターに共有され、制度変化を実現する過程を明らかにすることで、既存の権力構造では説明できない制度変化の分析を可能にするのである。

¹³ 実現した新たな制度はさらに、時間とともに経路依存性を持ち始め、次第に安定化する（Cox 2004: 207-208 ; Berman 2001:

以上より、アイディアの政治は3つの段階を通じて、制度中心アプローチと利益中心アプローチが十分に説明できなかつた、不確実状況下における制度変化を説明する枠組として有効な分析枠組であると考えられる。

2. 既存枠組の修正：言説分析の導入

2.1. アイディアの政治に対する批判

しかし、アイディアの政治もまた課題を残してきた。その最たるものが、アイディアの正当性に関する問題である。田中拓道は、アイディアの政治が制度変化を実現するアイディアと実現しないアイディアを判別する基準を示すのに失敗してきたことを指摘する。そのため、従来の研究は制度変化を実現させたアイディアだけを事後的に解釈するにとどまってきたと述べる（田中 2008：93-94）。

従来のアイディアの政治に基づく研究は、アイディアを独立変数、制度変化を従属変数として設定した上で、分析対象のアイディアがどのように関連アクターの利益の再定義を導き、協調的に制度変化を実現してきたのかを説明してきた。この因果モデルが正しいことを立証するためには、制度変化を実現するアイディアの条件について、個別事例を取り上げる前に示す必要がある。その上で、条件を満たすアイディアを独立変数として特定し、従属変数としての制度変化を説明しなければならない。しかし従来の研究は、制度変化を実現するアイディアの条件を示してこなかったため、制度変化という従属変数を説明するのに都合のよいアイディアを独立変数として事後的に解釈する、「選択のバイアス」（King, Kaohane and Verba 1994: 129-130=2004：155-156）に陥ってきたのである¹⁴。

では、制度変化を実現するアイディアの条件とは何であるのか。その条件とは、アイディアが正当性を得られていたかどうかである。あるアイディアが、他の関連アクターにとって受容できるものであり、それらのアクターの利益の再定義を促す機能を果たし得た場合、そのアイディアは正当性を持ったと言えることができるだろう。このアイディアの正当性が、制度変化をもたらす条件として重要になるのである。さらに、正当性を持つアイディアは、どのような要素を含むことで関連アクターの受容を可能にしたのかという、正当性の論拠を明らかにする必要があるだろう。

この点について、アイディアの観点¹⁵から 1970 年代以降のイギリスにおける経済政策の

238)。

¹⁴ アイディアは間主観的変数である以上、アイディアの生成過程を分析する際は、解釈主義的に行なわざるを得ず、制度や権力構造といった物質的変数に着目する分析に比べて、解釈の恣意性が伴う問題を抱える（近藤 2007：55）。この点を踏まえ、アイディアを実現した制度から事後的に解釈するのではなく、制度変化を実現するアイディアの条件を明確化する必要がある。その条件を満たすアイディアを特定すれば、解釈の恣意性の問題を一定程度回避できるためである。さらに本研究では、アイディア生成の過程を、言説分析を用いて明らかにする。言説分析は解釈主義の系譜において確立されつつある手法である。言説分析を導入することで、解釈の恣意性を可能な限り取り除くことができると考えられる。

¹⁵ ホールは「政策パラダイム」をアイディア的変数として定義した上で説明を試みている。「政策パラダイム」とは、問題の認識枠組や制度変化の方針といった本研究が定義するアイディアの要素だけでなく、政治—社会全体の言説編制をも変化させ

変化を論じたピーター・ホール（Peter A. Hall）の議論を参照する。ホールによれば、1970年代に入り、それまで経済政策を方向づけていたアイデアであった、ケインズ主義の正当性が切り崩された。代わってマネタリズムのアイデアが新たな正当性を獲得し、サッチャー政権以降の経済政策の変化を導いたと論じる（Hall 1992: 95）。

ホールの議論で重要なのは、マネタリズムのアイデアは政治アリーナではなく、社会アリーナにおいてまず、正当性を獲得していた点である。サッチャー政権が成立するまでの1970年代の歴代政権は、労働党・保守党を問わずケインズ主義のアイデアを維持しており、財務省もその路線に同調していた。この時点では、イギリスの政治アリーナにおいてマネタリズムは推進されていなかったのである。しかし長引く経済停滞に業を煮やした金融ジャーナルや保守系新聞¹⁶は、マネタリズムの導入を提言・主張する記事を多数掲載した。さらに同時期にシンクタンクがより専門的・学術的な知見を交えながら、マネタリズムを調査・研究していた¹⁷。当時のイギリス社会では経済界を中心に、マネタリズムに基づく経済政策の変化が望まれていたのである。これを受けて、1979年に成立したサッチャー政権は、マネタリズムのアイデアを導入し、経済政策の変化を実現した（Hall 1992: 95-105）。サッチャー政権の経済政策は、経済界を中心とする社会アリーナで正当化されたマネタリズムのアイデアを踏まえて実施されたのである。したがって、どのような論拠をもって、そのアイデアが正当化されていたのか、つまり正当化の論拠を明らかにするためには、まず社会アリーナに着目する必要がある。

また、ホールの議論で示されているように、ある政策アイデアが、社会アリーナでのそのアイデアに対する正当化を踏まえて、国家の政治過程のレベルにおいて生成される際にも、認識共同体の存在が重要になる。シンクタンクや学者など認識共同体のメンバーは、社会アリーナにおいて受容可能なアイデア正当化の論拠を踏まえた上で、政治アクターに必要な情報やアドバイスを提供する役割を担っているためである。彼らは、アイデア生成に際して社会アリーナと政治アリーナを媒介する存在に位置づけられる。

したがって、制度変化を実現する上で、アイデアは社会アリーナにおける正当化の論拠を踏まえることが重要になる。ただしホールは、マネタリズムのアイデアがサッチャー政権によって導入された後に、関連アクターの利益をどのように再定義したのかについては論じていない。この点からも、社会アリーナにおける正当化の論拠を踏まえたアイデアが、政策過程においてどのように関連アクターの利益の再定義を促し、制度変化を実現したのか、明らかにする必要がある。本研究では、ホールのように社会アリーナにおける特定の層に着目するのではなく、多様なアクターの利益の再定義を可能とするような、

る包括的な概念である（Hall 1993: 289）。本研究は「社会的包摂」のアイデアが生成され、そのアイデアに基づいて政策過程が展開される過程を段階ごとに追うために、政策パラダイムとして定義される各要素を段階に応じて分析する。

¹⁶ 具体的にはタイムズ、フィナンシャル・タイムズ、エコノミスト、デイリー・テレグラフが挙げられている（Hall 1992: 105）。

¹⁷ 具体的にはロンドンビジネススクールの経済予測センターや、ケンブリッジ経済政策グループが挙げられている（Hall 1992: 104）。

より広い見地から社会一般において共有されていた正当化の論拠を析出することにしたい。後章で見ていくように、ブレア政権の「社会的包摂」に基づいて実施された政策には、ボランティア団体や企業といった、利益や活動形態が異なるアクターが関与していた。こうした社会アリーナにおける多様なアクターの利益の再定義がいかんにして可能になったのかを明らかにするためにも、アイディア正当化の論拠が重要になり、それはより広い見地から析出する必要があるのである。

このように、社会アリーナにおける正当化の論拠を踏まえてアイディアが生成されることは、制度変化をもたらすアイディアの条件を明らかにする上で重要になるにもかかわらず、従来の研究ではほとんど重視されてこなかった。そのため田中が指摘したように、従来の研究は制度変化を実現したアイディアの事後的解釈に陥っているのである。例えばダニエル・ベラン (Daniel Béland) は、フランスのミッテラン政権における社会的包摂のアイディアに着目した上で、賃金政策や職業訓練政策の改革を分析した。ベランによれば、フランスにおける社会的包摂のアイディアは長期失業や少数民族者の社会「参入」の実現と同時に、国際競争力の強化を目指す内容であった。このアイディアに基づいて、アクティベーション型の職業訓練政策と賃金税の減税が実現したとされる (Béland 2007)。アイディアの内容は社会的平等と市場主義を接合しており、それぞれは理念的に異なる。しかしこの研究では、本来は異なる理念を接合した社会的包摂のアイディアが、なぜ社会アリーナにおいて正当化されていたのかについて明らかにしていない。そのため、賃金政策や職業訓練政策といった実現した制度から事後的にアイディアを解釈しているのである¹⁸。

同様に木寺元は、官僚や行政学者による地方分権推進のアイディアに着目した上で、1990年代以降の日本における地方制度改革を分析した。この研究では地方分権推進のアイディアが関連アクターの自治制度官庁（地方自治制度を所管する自治省・総務省をはじめとする省庁）の利益を再定義し、制度変化を実現していく過程が明らかにされている (木寺 2012)。しかし、地方分権推進のアイディアが、どのように当時の日本社会において正当化されたのかは明らかにしていない。やはりこの研究も、地方制度改革という実現した制度からアイディアを事後的に解釈しているのである。

では、アイディアが社会アリーナにおいて正当化されていたことを解明するには、どのような分析を行えばよいのだろうか。さらに言えば、アイディアの正当化の論拠はどのように析出できるのだろうか。この点について、本研究は言説分析という手法を通じて、アイディア正当化の論拠となった、規範的理念の析出を試みる。

2.2. 言説分析の有効性

言説分析とは、ミシェル・フーコー (Michel Foucault) によって始められた、「ある時

¹⁸ さらにこの研究は、各政策の関連アクターが誰であり、彼らの利益の再定義をどのように促したのかについても論じていない。アイディアの政治に基づいて分析する以上、利益の再定義の過程を明らかにしていない点も問題である。

代に（ある社会）で『語られるもの／こと』を意味する「言説」（友枝 2006：236）に表象されたものを析出することである（フーコー 2012：97；赤川 1999：38-45；友枝 2006：236）。析出の対象は、政治・経済・文化的制度といった総体的な「社会構造」（Fairclough 2001）であつたり、当該社会における多数派の思考基準である「支配的価値」（山腰 2005）など、分析者によって異同がある。しかし、「ある時代に流布している特定の常識的な世界の見方」（Burr 1995: 64=1997：99）を析出する点では共通していると言える。

この「常識的」な見方は、社会アリーナで流布しているだけでなく、政治アリーナに昇華することで、一定の政治的帰結をもたらす。この具体例として、フーコーによる「狂人」の分析を挙げる。17世紀にフランスで設立された「施療院」は、「狂人」の収容を目的としていたが、その「狂人」とは今日的な精神疾患を抱えた人物ではなく、怠惰や乞食といった未就労状態の人物を指していた。当時のフランスにおいて、「狂人」に関する「常識的」な見方は、未就労状態を意味していたのである。こうした「常識的」な見方は「就労＝正常／未就労＝異常」という判別基準を作り出し、「未就労＝異常」に該当する人々を施療院への収容対象として意味づけた（フーコー 1975）。「施療院」は王令によって設立されたため、「狂人」は政治的決定によって収容された。しかし未就労者を「狂人」と判別する「常識的」な見方が、その政治的決定の妥当性を担保する論拠になっていたのである。

このように、社会アリーナにおける「常識的」な見方は、政治アリーナに昇華することで一定の政治的帰結をもたらす。本研究では、アイディア正当化の論拠を明らかにする観点から、社会アリーナにおいて「正しい」あるいは「望ましい」と考えられていた理念を意味する「規範的理念」を析出する。ここでの「規範」とは、あくまで当該社会において「正しい」あるいは「望ましい」とされていたものである。こうした「規範」は普遍的に「正しい」あるいは「望ましい」とは限らない（田村 2014：48-64）。この意味での「規範」もまた、当該社会で絶対視されているわけではないが、「常識的」な見方に含まれることになる。

前述したように、アイディアに基づく制度変化を実現する条件として、アクターは正当性の論拠を踏まえたアイディアを生成する必要がある。この正当化の論拠が規範的理念に求められれば、それを踏まえたアイディアが制度変化を導くことになるのである。こうして制度変化を実現するアイディアの条件を明確にした上で制度変化を説明すれば、アイディアの事後的解釈という課題を克服できると考えられる。

では、規範的理念を析出するためには、どの変数に着目すればよいのだろうか。そこで着目するのが言説である。規範的理念は「常識的」な見方として人々に語られるからである。さらに規範的理念は、人々の日常的な相互作用を通じて固有に構成される。そのため規範的理念を語る人々の立場の違いを問わず、共通の意味内容が言説として表象される。したがって分析では、様々な主体が語る言説から、「常識的」な見方（本研究で言うところ

ろの規範的理念を析出することになる(フーコー 2012: 54-55; Smart 1983: 79; Fischer 2003: 73)。

以上の議論を踏まえて、本研究ではどのようにアイデア正当化の論拠を明らかにすることができるのだろうか。「社会的包摂」のアイデアは、イギリスの福祉国家改革を実現する観点から生成された。そのため、「社会的包摂」のアイデアが正当化の論拠を踏まえていたことを明らかにするために、時期や政治的立場が異なり、それゆえ福祉国家に対する認識も異なるはずながら共通して重視されていた、イギリスの福祉国家に関する規範的理念を析出することになる。

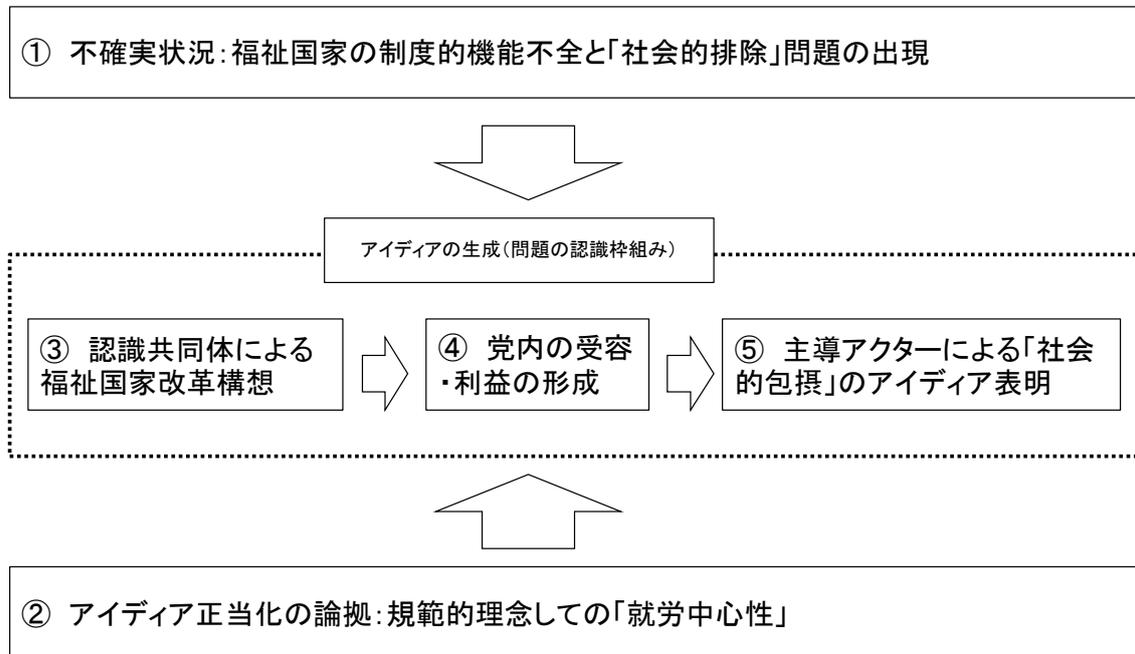
以上より本研究では、言説分析を行うことでイギリスの福祉国家に関する規範的理念を析出し、それが制度変化を実現するアイデアの条件である正当化の論拠であったことを明らかにする。

3. 分析の全体像

以上の議論を踏まえて、本研究における分析の全体像と章構成を示す。

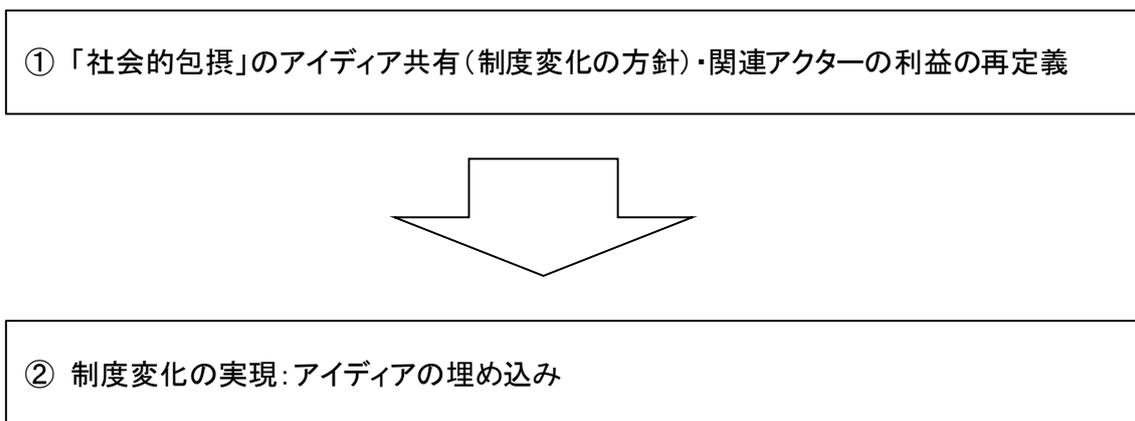
図 1.1 本研究の分析枠組 (2 段階の分析)

<第 1 段階：アイデア生成過程 (2・3・4 章) >



※①：2 章 ②：3 章 ③～⑤：4 章。

<第 2 段階：アイデアに基づく政策過程 (5・6・7・8 章) >



※①～②の過程を 5～8 の各章で分析する。

出所：筆者作成。

このように、本研究の分析枠組は 2 つの段階で構成される。以下、各段階における分析のすすめ方について詳述していく。

3.1. 第1段階：アイデアの生成過程

第1段階の分析では、「社会的包摂」のアイデアがどのような過程を通じて生成されたのかを明らかにする。そのために、①から⑤のステップを踏む。①が第2章、②が第3章、③から⑤が第4章に相当する。

①のステップ（第2章）では、イギリスの福祉国家をめぐる不確実状況がどのように発生したのかを示す。この作業は、アクターがアイデアを生成する前提状況を明らかにするために重要になる。具体的には、ベヴァリッジ報告で示された、人々の生活は就労を通じて保障されることを前提に、就労できない場合の保障は最低限に抑えることを示した理念である「就労中心性」に支えられた社会保障制度が、社会経済環境の変化に対応できずに機能不全を起こしたことを示す。その結果として、1990年代には貧困や社会問題の重なり合う「社会的排除」と称される一連の社会問題が出現したことを述べる。

②のステップ（第3章）では、言説分析を通じて、社会アリーナにおいてイギリスの福祉国家に関する規範的理念を析出する。言説分析を行う際のテキストは分析対象によって様々だが、とりわけメディア・テキストは、様々な言説の流通が最も表象される媒体であるため、規範的理念を析出する上で有効な題材となる（山腰 2012: 3）。そのため本研究では、政治雑誌に掲載された福祉国家に関する記事を題材にする。この分析を通じて、時期や政治的立場が異なりながらも共通して重視されていた規範的理念を析出し、それが関連アクターにアイデアの受容を試みる際の正当化の論拠になっていたことを明らかにする。

具体的には、ベヴァリッジ報告の理念に基づく社会保障制度の整備が完了し、本格的な運用の始まる1940年代末から、「社会的排除」問題の出現する1990年代半ばにかけての時期を対象とする。言説分析によって、メディア・テキストの媒体や年代の違いを問わず、ベヴァリッジ報告の中心的理念であった「就労中心性」が社会アリーナにおいても規範的理念として重視されていたことを明らかにする。これより「就労中心性」が、イギリス福祉国家に関する規範的理念として、アイデア正当化の論拠であったことを論じる。

③から⑤のステップ（第4章）では、福祉国家をめぐる不確実状況とアイデア正当化の論拠を踏まえて、問題の認識枠組として「社会的包摂」のアイデアが生成される過程を明らかにしていく。この過程では、政治アリーナと社会アリーナの媒介アクターである、認識共同体のメンバーによる議論が出发点となる。

③では、福祉国家をめぐる不確実状況とアイデア正当化の論拠を踏まえて、認識共同体が福祉国家改革をどのように構想したのかを見ていく。具体的には、ブレアを中心とする「ニュー・レイバー」路線の唱道者として認識共同体を構成していた、学者のアンソニー・ギデンズ（Anthony Giddens）やリチャード・レイヤード（Richard Layard）、シンクタンクのデモス、政治運動体のチャーター88、知識人サークルのネクサス（Leys 1997: 23）による福祉国家改革の構想を分析する。これら認識共同体のメンバーは、社会保障制度の

機能不全と「社会的排除」問題の出現に見られる不確実状況を構成する要因として、公的サービスを実施する政府の硬直性を挙げていた。その解決手段として、自治体やボランティア団体と協働する必要性を説いた。彼らは不確実状況からの脱却に向けて、福祉国家を改革するためには官－民協働という手段によって、福祉政策を実施する必要性を唱えていたのである。同時に福祉政策は、従来のような公的扶助を中心とする生活保障から、労働市場へ人々を積極的に参加させるプログラムへ改革する必要も提起していた。福祉国家に関する規範的理念を踏まえて、新たに実施する福祉政策が正当性を得られるように、「就労中心性」を軸とする内容でなければならないことを主張していたのである。

こうした議論より、認識共同体のメンバーは福祉国家をめぐる不確実状況とアイディア正当化の論拠を踏まえて、官－民協働という手段に基づいて就労支援を軸に福祉政策を実施することが有効な政治的対応になるという、福祉国家改革の構想を描いていたことを論じる。

④では、労働党が認識共同体のメンバーによる福祉国家改革の構想を受容することで、その構想の実現を党全体の利益として形成していく過程を明らかにする。ここではまず、ブレアが党首に就任した時期の党内組織より、認識共同体のメンバーによる福祉国家改革の構想が党首主導で党内に受容されやすかったことを示す。この組織構造を前提として、労働党の政策諮問的なシンクタンクの「公共政策調査研究所 Institute for Public Policy Research」(以下、IPPR と略記)による福祉国家改革をめぐる議論と党大会での議論から、官－民協働に基づく就労支援という福祉国家改革の構想が党執行部および党全体に受容されていったことを明らかにする。さらに政権就任後にその福祉国家改革の構想を実現していくことが、労働党の利益となったことを論じる。

⑤では、労働党内に受容された福祉国家改革の構想が、「社会的包摂」のアイディアとして党外に表明される過程を明らかにする。認識共同体のメンバーによる議論と党内での受容を経て生成された「社会的包摂」のアイディアが、ブレアをはじめとする主導アクターによって表明され、その正当化が試みられたことを示す。

以上の①から⑤までのステップを踏むことで、「社会的包摂」のアイディアが生成される過程を明らかにしていく。

3.2. 第2段階：アイディアに基づく政策過程

第2段階の分析は、「社会的包摂」のアイディアに基づいてどのように政策が決定・実施されたのかという制度変化の過程を明らかにする。①および②のステップに基づいて、第5章は雇用、第6・7章は地域、第8章は教育の各領域における政策過程を分析する。

①では、「社会的包摂」のアイディアが制度変化の方針として、どのように関連アクターへ共有されたのかについて明らかにする。「社会的包摂」のアイディアは官－民協働による就労支援を意味していた。そのため、このステップでは関連アクターのなかでも官－

民協働のパートナーへ利益の再定義を促すことが重要になる。②では、利益の再定義を通じて主導アクターと関連アクターが協調的に実施した政策には、どのように「社会的包摂」のアイデアが埋め込まれていたのかを考察する。以下、各政策における①と②のステップについて述べる。

第5章の雇用政策は、「若年者向けニューディール New Deal for Young People」（以下、NDYP と略記）を事例に分析する。NDYP は、16 歳から 24 歳までの未就労者を対象とする職業訓練政策であり、政府との協働のパートナーである関連アクターは「職業訓練・企業協議会 Training and Enterprise Councils」（以下、TEC と略記）であった。しかし、NDYP は、TEC の従来の利益に適う政策ではなかった。そこで、①のステップでは、ブレア政権が TEC に対して、利益の再定義を導き出したことを明らかにする。②のステップでは、ブレア政権と TEC が利益を一致することで実施した NDYP のプログラム内容を検討し、どのように「社会的包摂」のアイデアが埋め込まれているかを明らかにする。プログラムには、保守党前政権（サッチャー・メイジャー政権）からの連続性が認められつつも、「社会的包摂」のアイデアに基づく独自性が明確に見られたことを述べる。

第6章および第7章の地域政策は、「近隣地域再生政策 Neighbourhood Renewal」（以下、NR と略記）を事例に分析する。NR は、イングランド内 88 の自治体を対象に、7 年間にわたって実施された。予算額も7年間の総計で29億ポンドに達した。さらに政府との協働、あるいは地域内の協働を実施する関連アクターは実施対象地域の地方アクター（自治体およびボランティア団体や住民団体）で構成される「地域戦略パートナーシップ」であり、そこには多数のアクターが関与していた。地域政策は実施期間、予算額、関連アクターの数から見て、雇用政策や教育政策よりもスケールの大きい政策だったのである。そのため、本節で示した政策過程分析の枠組をよりミクロに段階分けする必要がある。そこで第5章では、「相互作用ガバナンス」論に基づき、①のステップを「実施体制の構成」、②のステップを「実施体制の設計」「事業実施」「実施体制の管理」に分ける。

その上で同章では、①のステップに相当する「実施体制の構成」として、ブレア政権が NR のスキームをどのように設計したのかについて明らかにする。ここでも「社会的包摂」のアイデアが制度変化の方針として、関連アクターである地方アクターの利益をどのように再定義したのかが重要になる。地方アクターは従来、政府と協働するよりも自律的な活動を利益としていた。しかし、ブレアやデモスといった認識共同体のメンバーが過去の政府－地方アクターをめぐる対立的関係を修正し、地方アクターの利益の再定義を導き出したことを明らかにする。

第6章では、②のステップに相当する「実施体制の設計」「事業実施」「実施体制の管理」を分析する観点から、各地域において NR がどのように展開されたのかを明らかにする。具体的な実施地域として、「社会的排除」問題が深刻化しつつも、官－民協働が機能したハリンゲイ、テムサイド、タワーハムレッツの3地域を取り上げる。いずれの地域

も、「実施体制の設計」では官一民のアクターが専門知や現場知の観点から事業内容を協議し、協働関係が見られたことを述べる。「事業実施」では、各地域のニーズに応じつつも、住民の就労を支援する内容の事業が行なわれたことを示す。「実施体制の管理」では、こうした政府－地方アクターの連携によって実施される政策が、どのように安定的に運営されたのかという観点から、権限やアカウントビリティのすみ分けを考察する。さらに3地域の事例間比較を行い、地域によって異なるニーズに対応した点では差異が見られるものの、官一民協働に基づいて住民の就労を支援するという、「社会的包摂」のアイデアが実施体制および事業内容に埋め込まれていたことを論じる。

このように、雇用政策および地域政策の分析では、「社会的包摂」のアイデアに基づいて制度変化に成功したことを明らかにしていく。分析を通じて、制度変化に成功した要因として、関連アクターに対してアイデア共有による利益の再定義を促すことができたことを示す。ただし、より根底的な成功の要因として、「社会的包摂」のアイデアは「就労中心性」というアイデア正当化の論拠を踏まえていたことも論じる。「社会的包摂」のアイデアは「就労中心性」を踏まえることで、関連アクターへのアイデア共有・利益の再定義を可能にし、制度変化を導いたのである。この点は、逆に言えばアイデアが正当化されない政策領域では、関連アクターへのアイデア共有による利益の再定義も困難になり、それゆえ制度変化も失敗することも想定される。

この点を立証するために、第8章では教育政策を取り上げる。教育政策は、歴史的にも、原理的にも福祉の政策領域として捉えられてこなかった。そのため福祉の政策領域として捉えられてきた雇用政策や地域政策と異なり、「社会的包摂」のアイデアが正当化される政策領域ではなかった。

具体的に分析する事例として「教育アクション・ゾーン Education Action Zones」(以下、EAZと略記)を取り上げる。EAZにおいて政府と協働、あるいは地域内での協働を実施する関連アクターは、地域の教育行政を掌握する「地方教育当局 Local Education Authority」や学校といった教育アクターと、企業を中心とする民間アクターによって構成される「教育アクション・フォーラム」であった。教育アクション・フォーラムのメンバーのなかで、以前より教育行政に従事してきた教育アクターに加えて、企業も寄付という形で運営資金を提供する役割を担っていたため、重要な関連アクターであった。従来、公教育政策に営利活動を利益とする企業が参加することはなかった。しかしブレア政権は、民間セクターである企業の参加を求めることで、官一民協働によって生徒の将来的な就労につながる高等教育進学率の向上や、職業系科目の拡充を目指した。

こうした「社会的包摂」のアイデアの共有の観点から、①では、ブレア政権は教育アクション・フォーラムに参加する教育アクターや企業に対して利益の再定義を働きかけたことを見ていく。教育アクターは、当初はEAZの構想について反発したものの、政府の説得を通じてアイデア共有による利益の再定義を行うに至った。しかし、企業はそうなら

ず、寄付金を捻出するのに抵抗する事態が相次いだ。この点が引き金になり、EAZは短期間で頓挫してしまった。こうして、ブレア政権は教育アクション・フォーラムに参加する企業に対して、アイデア共有による利益の再定義を促すことができなかつたため、EAZは失敗に終わったことを明らかにする。

②のステップでは、EAZは、従来は見られなかつた官－民協働に基づいて、生徒の将来的な就労支援につながるプログラム内容が鮮明になっていたことを示す。この点より、EAZには「社会的包摂」のアイデアが埋め込まれていたことを述べる。ただしアイデアの共有・利益の再定義が実現しなかつたために、この政策は当初よりも短期間の実施に終わったことを論じる。

こうした分析より、アイデアが正当化されない政策領域では、関連アクターへのアイデア共有・利益の再定義が困難であり、それゆえ制度変化を実現できないことを示す。

終章では、本研究の分析を通じて得られた知見と、課題への回答ないし本研究の意義、「アイデアの政治」に対する理論的貢献を述べる。さらに、今後の課題も示す。

第2章 イギリスの福祉国家をめぐる不確実状況：「社会的排除」問題の出現

本章では、イギリスの福祉国家をめぐる不確実状況がどのように発生したのかを明らかにする。この分析は、前章で示した分析枠組のうち第1段階①に相当する。分析を通じて、不確実状況、すなわち社会経済環境の変化に際して効果的な政治的対応が自明視できなくなる状況を明らかにすることが本章の目的となる。不確実状況の解明は、アクターがアイデアを生成する際の前提を明確にするために重要となる。アイデアを生成する条件の1つが不確実状況の解釈であるため、その不確実状況の実態について明らかにしておく必要があるからである。

不確実状況を明らかにするために、具体的にはイギリス福祉国家の展開を理念・制度の両側面から追うことで、多様な社会問題が出現した歴史的な文脈を析出する。多様な社会問題は、従来の社会保障や福祉サービスといった単一のアプローチでは対応できない、多角的に重なり合う様相を帯びていた。多様な社会問題の出現は、従来の福祉国家が取り組んできた個別のニード（失業、疾病、高齢など）ごとの保障では対応できない不確実状況を意味し、ブレア政権が「社会的排除」問題として認識する対象でもあったのである。こうした実態としての「社会的排除」問題の出現＝不確実状況がどのような文脈から生じたのか、福祉国家の展開を追うことで明確にしていく。

イギリスの福祉国家は第二次世界大戦中の1942年に、ウィリアム・ベヴァリッジ（William Beveridge）によって提出された『社会保険および関連サービス』（通称ベヴァリッジ報告、以下本章では「ベヴァリッジ報告」と表現する）¹⁹に基づいて展開してきた。そこで、本章ではベヴァリッジ報告で示された社会保障制度とそれを支える理念に注目し、それらがどのように展開することで、「社会的排除」問題が出現するに至ったのかを明らかにする。

第1節では、ベヴァリッジ報告で示された社会保障制度（国民保険、デモグラント、公的扶助）とそれを支える理念（「就労中心性」）がどのような特徴を有していたのかを述べる。この「就労中心性」に支えられた社会保障制度を運用するためには、低失業を意味する完全雇用を実現する必要があったことも示す。

第2節では、「就労中心性」の理念に支えられた社会保障制度が、具体的にどのような展開を遂げたのかを明らかにする。ベヴァリッジ報告に基づく社会保障の実施体制が整う1948年から1970年代初頭までの時期にかけては、完全雇用が実現し、社会保障制度を運用できたことを述べる。しかし石油危機発生後の1970年代から1990年代にかけては、完

¹⁹ 本研究では、一圓監訳（2014）を参照した。なお、『社会保険および関連サービス』の他にも同時期に『雇用政策』（1944年）、『ボランティア・アクション』（1948年）も刊行された。これらをまとめて「ベヴァリッジ報告」と称することもあがるが、本研究で「ベヴァリッジ報告」と述べる際は特にことわりが無い限り、本文中で述べるように『社会保険および関連サービス』を意味する。

全雇用が終焉し、社会保障制度の機能不全に陥ったことを述べる。また、この間に長期政権を担当したサッチャー率いる保守党は、「就労中心性」を強化する観点から福祉改革を実施するものの成果を上げず、社会保障制度の機能不全をより深刻化させたことを示す。

第3節では、社会保障制度の機能不全に対して有効な政治的対応をとれない状況が、1970年代以降の福祉国家をめぐる不確実状況に相当していたことを述べる。この不確実状況において、多次元的な要因によって公的扶助の給付依存に至る状況を表す「社会的排除」問題が出現したことを示す。

1. ベヴァリッジ報告の示した社会保障制度と理念

ベヴァリッジ報告では、国民保険、デモグラント、公的扶助を柱とする社会保障制度が提起されているが、その背景には、それらの制度を支える理念として、「就労中心性」の理念が内包されていた²⁰。本節ではこの点について明らかにする。

国民保険から説明していく。ベヴァリッジ報告の示した国民保険は、社会階層や所得の違いにかかわらず、全ての国民が同じ金額を拠出し、ニードに応じて同じ金額の所得保障を受ける「均一拠出・均一給付」の原則に立つ（Beveridge 1942: para.305）。貧困層や所得の低い労働者階級も拠出できるように、低い金額が均一に設定された。そして老齢や失業などのニードに応じて、拠出と同様に均一額が給付された。ベヴァリッジ報告は、こうした全ての国民を対象とする国民保険を社会保障制度の中心に位置づけた（Beveridge 1942: para.19, 21, 305）。

デモグラントは、拠出制やミーンズ・テスト（資力調査）を伴わない給付の総称を指す。デモグラントは失業、疾病、障がい、老齢といったニードがある限り、ミーンズ・テストを伴うことなく保障を受けることができる「普遍主義」の原則に立つ（Beveridge 1942: para.308）。保険料の拠出を伴うことなく受給でき、ミーンズ・テストによる受給の制限もないことから、一般にデモグラントは受給者層がもっとも広範になる²¹。しかしベヴァリッジ報告では国民保険が社会保障制度の中心となるべきとされたため、イギリスのデモグラントは国民保険ではカバーされない、もしくは不十分であるニードに対応する給付として確立した（Beveridge 1942: para.309）。デモグラントの代表的な給付として、児童手当や障がい者税クレジットが挙げられる。

公的扶助は、生活に必要な最低限の所得を保障する「ナショナル・ミニマム」の原則に

²⁰ ベヴァリッジ報告では戦後福祉国家を建設する際に、「窮乏、病気、無知、不潔、怠惰」の「5つの巨悪」に立ち向かうことが鍵になることを示した。戦後に就任したアトリー労働党政権は5つの巨悪への対応として、社会保障、医療サービス、教育、住宅、雇用政策をそれぞれ整備した。またイギリスの福祉政策を分類する際、社会政策は福祉政策全般を意味する。社会保障はそのうちの1つであり、所得保障（給付）を意味する。したがって原則として医療費が無料の「国民保健サービス National Health Service」なども重要な福祉政策であるが、本節では、社会保障に注目して論じることにする。

²¹ こうした普遍主義に基づく社会保障制度が採用されている例として、スウェーデンが挙げられる。スウェーデンでは、医療保険や年金、家族手当の支給に対して、社会階層の違いを問わず均一額を給付している（Larsson, Letell and Thörn 2012: 12-14）。

立つ。生活に必要な最低限の所得を保障することは、社会権を保障する福祉国家の重要な役割として理解されている（Marshall and Bottomore 1992: 8-10=1993 : 15-19 ; Esping-Andersen 1990: 21=2001 : 22）。イギリス福祉国家の場合、それは「ナショナル・ミニマム」の原則に求められることになる。「ナショナル・ミニマム」は国民保険を通じて実現される場合もあるが（Beveridge 1942: para.300）、就労能力を持たず、なおかつ国民保険の対象から外れた者の生活を保障するための「最終手段」という性格が強い（Beveridge 1942: para.307）。具体的には所得補助や就労家族税クレジット、住宅給付などが挙げられる。

こうしてベヴァリッジ報告では国民保険が社会保障制度の中心に、デモグラントと公的扶助が国民保険の脇を固める社会保障制度として位置づけられた。国民保険の財源は保険料、デモグラントと公的扶助の財源は税が充てられた（武川 1999 : 10-11）。

ただし当然のことだが、保険料にしろ、税にしろ、就労による稼得を通じた拠出ないし納付なくして社会保障制度は運営できない。そのためベヴァリッジ報告では、社会保障制度を支える理念として「就労中心性」が定められた。

「就労中心性」の理念は具体的に、社会保障制度を支える「前提」の一つである「前提 C：雇用の維持」のなかに現れている。「雇用の維持」は「社会保障の 3 つの前提のうち最後にして最重要のものである」（Beveridge 1942: para.412）と述べられているように、社会保障制度を運用するために、人々の就労が重要になることを示していた²²。

ベヴァリッジ報告では社会保障を同報告で示した構想どおりに運用するために、「雇用の維持」が最も重要になる理由を 5 つ挙げる。第 1 と第 2 の理由²³は、主に、「均一拠出・均一給付」の原則に基づいて国民保険を運用するために「雇用の維持」が必要になることを説いている。その理由として、拠出の義務を果たせば権利として給付を受けられるが、受給している間は、就労能力の早期の回復が求められることを挙げる。失業が長期化し、就労能力の回復が見込めなくなれば拠出の義務を果たす意欲がなくなり、そうすると結果としてミーンズ・テストを通じた給付を受けることと同じ状態になり、国民保険制度を維

²² ここでの「前提」とは「社会保障計画の基礎となる 3 つの前提」を意味しており、「均一拠出・均一給付」「普遍主義」「ナショナル・ミニマム」に基づいて運用される社会保障制度を支える、原則的理念を表す内容になっている。3 つの前提は「雇用の維持」の他に、「児童手当」「包括的な保健およびリハビリテーション・サービス」で構成される。

児童手当（前提 A）はデモグラントに分類されるが、ベヴァリッジ報告では「賃金制度は労働の生産高に基づかざるを得ず、家族の大きさに基づくことはできないので、賃金制度によって、実際にあらゆる大きさの家族にナショナル・ミニマムが確保されることはない」（Beveridge 1942: para.411）と述べられているように、生産高に基づいて支払われる賃金が同じである以上、子どもが多い世帯ほど貧困に陥るリスクが高い。そのため賃金制度はそのリスクを軽減できないと考えられた。そこでベヴァリッジ報告は児童手当をデモグラントとして支給することで、子どもの多い世帯の貧困を防ごうとしたのである。

保健およびリハビリテーション・サービス（前提 B）は、保健制度に関連する医療サービスを意味し、具体的には国民保健サービスが該当する。この分野は所得保障をカバーする社会保障制度ではないため、本章では立ち入らないことにする。

²³ 第 1 と第 2 の理由は、次のように述べられている（Beveridge 1942: para.300）。

第 1 に、失業期間中における権利としての無条件の現金給付の支払いは、失業期間が短い場合にのみうまくいく制度であって、それ以降に完全な無為の状態が続くことは所得があっても意欲を失わせる。

第 2 に、失業が否かを確かめる唯一の満足いく判定方法は、働き口の紹介である。この判定方法は大量失業の際には役に立たず、拠出要件を細かく操作したり、特例規定の手法を設けるなどしか手はなくなるが、こうした手法を全て避けられない限り、失業保険制度の満足いく運営はできない。

持できなくなると考えられたのである。同様に、雇用が維持されない状態、つまり失業が長期化すれば、就労能力を回復させるインセンティブを低下させることになるため、医療制度も運用できなくなることも第3の理由として述べられている²⁴。

こうしてベヴァリッジ報告では、「雇用の維持」が同報告で示した社会保障制度を構想のとおり運用するために必要になることを述べた上で、「最も重要」としている第4の理由および第5の理由を挙げる（Beveridge 1942: para.300）。

第4に、最も重要なことだが、社会保険で与えることのできるものは所得保障以上のものではなく、その支給額は人間の幸福のためにはきわめて不十分である。したがって、それだけを戦後社会再建の唯一または主要手段として提案することは、ほとんど価値がないように思われる。完全な就業継続ではないにしても、無理なく生産的雇用に就くことのできる機会を全ての人に保障するというこのために、必要とみなされる最大限の影響力を国は行使するのだという決意表明が、所得保障の提案には伴わなければならない。

第5に、社会保障計画の全費用を負担することは、社会の支払い能力の範囲内ではあるが、その費用は多額であり、もし必要経費以外に浪費があるとすれば、それは耐えがたいものになるであろう。失業は、給付費を増大させるとともに、その費用を負担する所得を減少させるため、浪費の中でも最悪のものである。

「戦後社会再建の唯一または主要手段」として、社会保険（国民保険）によって所得を保障するだけでは「きわめて不十分」であり、「ほとんど価値がない」。何らかのニードに応じて保障を受けるという、社会保障制度のベネフィットだけを掲げることは、そうした制度を支える側面を見落としていることになる。「均一拠出・均一給付」「普遍主義」「ナショナル・ミニマム」の理念に基づく社会保障制度は、国民の所得を保障する上で不可欠だが、それは国民が就労することではじめて可能になる。さらには可能な限り社会保障を必要とするニードを最小化していくことも理想となる。国民が就労すれば、社会保障を支えることができるし、就労状態の国民が増えれば、その分だけ「人間の幸福」を最大化することにつながる——イギリスの福祉国家にとって何よりも重要なのは就労であり、就労を通じてこそ社会保障制度を運用することができる。また、所得保障を受ける者も、早期の就労能力の回復に努め、社会保障制度を支える側に回ることを推奨される。こうした、人々の生活は就労を通じて保障されることを前提に、就労できない場合の保障は最低

²⁴ 第3の理由は、次のように述べられている（Beveridge 1942: para.300）。

第3に、労働市場の状況は、被災者や病人のリハビリテーションと回復がうまくいくかどうかにかぎらず直接関係している。…しかし大量失業の場合には、補償を受けている者は、失業が待ち受けている状況では急いで健康を回復しようという気持ちになれない。

限に抑えることを示した「就労中心性」の理念が、ベヴァリッジ報告に基づく社会保障制度を運用する上で不可欠であり、イギリスの福祉国家の基礎をなす理念とされたのである。

「就労中心性」の理念に支えられた社会保障制度を運用する上では、失業率を低く抑え、可能な限り全ての就労能力を持つ者が就労状態にある完全雇用を実現することが肝要であった。完全雇用を実現できれば、就労能力を持たない者への保障も拡充できるからである。具体的には就労能力を持たない高齢者、専業主婦、障がい者などに対する社会保障である（Beveridge 1942: para.309, 320）。

言い換えれば、完全雇用を実現すれば社会保障制度が運用可能になり、政治的対応として「就労中心性」が問われることはない。人々は社会保障に頼らずとも、就労を通じて生活を送ることができるからである。しかし完全雇用を実現できなければ、社会保障制度の運用が困難になる。その際には、「就労中心性」が問われるようになる。人々の就労復帰や未就労時の所得保障といった政治的対応が求められるからである。

以上、ベヴァリッジ報告の示した社会保障制度と原則、および支えとなる理念は表 2.1 のようにまとめることができる。個別の給付に関しては、多数の種類が存在するだけでなく、戦後の福祉政治の展開のなかで幾度も名称変更や新規導入、廃止が行われた。そのため、どの時点のものを示すかは難しいが、ここではブレア政権が成立した時点での主要な給付を示すことにしたい。

表 2.1 ベヴァリッジ報告の示した社会保障制度と理念

制度	国民保険	デモグラント	公的扶助
原則	均一拠出・均一給付	普遍主義	ナショナル・ミニマム
給付方法	拠出制	無拠出制 ・非ミーンズ・テスト	ミーンズ・テスト
主な給付	求職者手当 就労不能給付 国民年金	児童給付 障がい者税クレジット	所得補助 就労家族税クレジット 住宅給付
理念	就労中心性		

出所：武川 1999：10-11 を参照した上で筆者作成²⁵。

²⁵ デモグラントには業務災害給付や両親が死亡した遺児の養育のための保護者手当など、国民保険を財源にしつつも、デモグラントに分類される給付も一部存在する（武川 1999：10-11）。しかし多くのデモグラントは税から支払われるため、表 2.1 では除いた。また、公的扶助はベヴァリッジ報告で構想された「国民扶助 National Assistance」として 1948 年に導入された。しかし 1966 年に「補足給付 Supplementary Benefit」、1988 年に「所得補助 Income Support」と変遷してきた。1997 年時点では、所得補助に加えて、「就労家族税クレジット Working Family Tax Credit」と「住宅給付 Housing Benefit」も貧困層を対象に、ミーンズ・テストを通じた「ナショナル・ミニマム」の実現を果たす役割を担っている。したがって表 2.1 ではこれらの給付を「公的扶助」として分類した。国民扶助（ないし後の補足給付および所得補助）は「公的扶助」を構成する給付の一つ

こうした「就労中心性」に支えられた社会保障制度は、戦後どのような展開を遂げたのか、次節で見ていく。

2. イギリス福祉国家の展開と「社会的排除」問題の出現

戦後イギリスの福祉国家は、実際にベヴァリッジ報告に基づいて社会保障制度を設計した。ただし、それがベヴァリッジ報告の構想どおりに機能するかは、「完全雇用」の実現にかかっていた。社会保障の実施体制が整う1948年から1970年代初頭にかけての時期は、完全雇用を実現することで社会保障制度を運用できた。就労能力を持つ者の多くが就労を果たしたため、社会保障制度は就労能力を持たない者の保障を拡充する方向で修正された。そのためこの時期はイギリス福祉国家の「拡充期」に位置づけられる。

しかし石油危機の発生した1970年代以降、完全雇用は終焉へと向かった。この時期では就労能力を持つ者が長期的に失業状態に陥り、就労能力を持たない者向けの社会保障も削減がすすんだ。こうして社会保障制度は機能しなくなり、1990年代には「社会的排除」問題が出現するようになる。「社会的排除」問題の出現は、社会経済環境の変化にアクターが対応できなくなり、給付の削減などが行われたことの結果でもあった。そのためこの時期は、「縮減期」に位置づけられる²⁶。

以下では、社会保障制度が完全雇用の実現によって機能していた「拡充期」（1948年～1970年代初頭）と、完全雇用の終焉によって機能不全に陥り、「社会的排除」問題が出現する「縮減期」（1970年代初頭～1990年代）それぞれの展開について、より具体的に見ていきたい。

2.1. イギリス福祉国家の「拡充期」：完全雇用の実現と社会保障制度の運用

「拡充期」において社会保障制度は、完全雇用の実現を通じてどのように運用されたのか、具体的に見ていく。その前に、戦後から1948年までに、ベヴァリッジ報告に基づいて社会保障の実施体制が整備されたことを簡潔に述べる。

1945年7月に行われた総選挙で勝利した、クレメント・アトリー（Clement Attlee）率いる労働党政権は、ベヴァリッジ報告で示された国民保険、デモグラント、公的扶助を制度化すべく、法整備を矢継ぎ早に行った。具体的には、1946年に国民保険法を制定し、「均一拠出・均一給付」を原則とする国民保険や「普遍主義」を原則とするデモグラントの制

ということになる。

²⁶ 戦後イギリスの政治史は、終戦の1945年から1979年までのいわゆる「コンセンサス期」とサッチャー政権の成立する1979年以降に区分されることが多い（Marquand 1988: 28-31；Kavanagh 1990: 57）。この時代区分はケインズ主義を理論的支柱としていたコンセンサス期と、マネタリズムを理論的支柱としていたサッチャー政権期以降という経済原理に基づく。福祉政治に限定しても、かつての多くの福祉国家が「ケインズ主義的福祉国家」（田口 1989: 14-15；Torfing 1998: 166）という名があてられたように、いうまでもなく経済原理は福祉政治の領域と密接に関わる。しかし福祉国家の発展段階に従って時期を区分する際、本文中で述べるように、サッチャー政権の誕生によって「拡充期」が終焉し、「縮減期」へ移行したと述べることはできない。イギリスではサッチャー政権よりも前の時代に「拡充期」は終焉し、「縮減期」に移行していたのである。

度化を実現した。1948年には国民扶助法を制定することで、「ナショナル・ミニマム」を原則とする公的扶助の制度化も果たした（Thorpe 1997: 122-123）。

こうして 1948 年までに社会保障の実施体制が整った。労働党はベヴァリッジ報告の公刊当初よりその構想を積極的に支持していたため（Labour Party 1943: 136）、政権に就任すると早々に実施体制づくりに着手したのである²⁷。

1948 年から 1970 年代初頭までの時期において、完全雇用も実現する。年平均失業率は 3.0%を上回らずに推移した（Denman and McDonald 1996: 7）。成人労働者の年平均失業者数も 50 万人以下であった（Kavanagh 1997: 53）。完全雇用が終焉した時期の 1986 年に失業者数が 320 万人に達したことを踏まえると（CSO 1991: 109）、いかに少ない割合であったかが分かる。完全雇用を実現することで、「就労中心性」に支えられた社会保障制度を運用する条件が整ったのである。

ただし、完全雇用を実現した「拡充期」においても、社会保障制度を安定的に運用できたわけではなかった。当時のイギリス経済は、完全雇用を実現した一方で、インフレの発生しやすい状況にあったからである。多くの勤労世代が就労することで、労働組合の組織率が向上した。イギリスの労働組合は政府からの統制を許さず、個別の職場レベルで雇用条件や賃金交渉のイニシアティブを握る「ボランタリズム」が強かった（Marsh 1992: 4-5；小野塚 1999：323-324）。この点はスウェーデンやドイツなどで見られる、全国レベルの労組が政府や使用者団体と交渉するコーポラティズムと大きく異なる。そのため労組の闘争性が高まり、過大な賃金上昇やストライキの頻発を招くことになった。これらは市場の弾力性を奪うことで労働生産性の向上を阻み、常態的な経済低成長をもたらした。1948 年から 1958 年の先進国における経済成長率は、西ドイツや日本が 8%台、フランスやイタリアが 5%であったのに対し、イギリスは 2.4%にとどまった（佐々木 1998: 378）。したがって経済成長率が低いにもかかわらず賃金上昇率が増加することで、インフレの発生しやすい経済構造が成立したのである（Fraser 2017: 250）。物価上昇率も年平均で 3.5%から 4.5%で推移した（Kavanagh 1997: 53）。

インフレが断続的に発生する経済構造は、社会保障制度にも影響を与えた。その代表例が、1950 年代末に改正された国民保険である。国民保険は「均一拠出・均一給付」の原則、つまり均一額の保険料を拠出することで均一額の給付を受け取る仕組みがとられたため、物価が上昇するほど、給付額だけでは生活できない層が増えた（Lowe 2005: 145）。この問題はとりわけ、就労能力を持たない年金生活者にとって深刻であった。そこでハロルド・マクミラン（Harold Macmillan）政権期の 1959 年に、年金分野に所得関連制が部分的に導

²⁷ 1951 年 10 月の総選挙で保守党が勝利すると、1964 年までの 13 年間に及ぶ保守党政権が続いた。保守党政権は「嫌々ながらのコレクティビズム reluctant collectivism」として福祉国家路線を踏襲した。福祉国家は社会統合にとって必要であると判断されたのである（Fraser 2017: 271-272）。保守党は基本的には自由市場を支持するものの、自由市場が提供できない領域をカバーする役割として福祉国家を位置づけた。社会保障も就労の意欲を失わせるものではなく、個人の自由と最低限度の生活を保障する「責任ある社会の土台であり、敵ではない」ものとして考えられた（Lowe 2005: 95）。そのため、この時期の保守党政権下においても、福祉国家は基本的に維持された。

入された。従来の「均一拠出・均一給付」拠出を通じて支払われる均一年金に、所得関連型の拠出を通じて支払われる「段階的年金 graduated pension」を上乗せする二階建て方式に改められた (Fraser 2017: 280-281 ; 毛利 1999 : 14) 。同時に、「適用除外契約 Contracting Out」も導入され、段階的年金に代えて職業年金や民間の個人年金に移ることも認められた (Lowe 2005: 154-155) 。適用除外契約を結ぶ被保険者は中間層を中心に、1967 年までに 1220 万人に達した (Lowe 2005: 169) 。

1960 年代に入ってもインフレに脅かされる経済構造は変わらなかった。そのため、政権交代後のハロルド・ウィルソン (Harold Wilson) 労働党政権は、国民保険法を改正し、国民保険より支払われる失業手当や疾病給付に対しても所得関連制の導入を決定する。さらに労災や死別給付などにも所得関連制を導入していった (Lowe 2005: 156) 。こうしてインフレに伴う物価の上昇は、とりわけ年金生活者の所得保障を既存制度では維持できず、高所得者ほど保険料を多く徴収しなければならない状況を招いた。国民保険は 1946 年の導入から 10 年余りで、「均一拠出・均一給付」の原則からの逸脱を余儀なくされたのである。

一方で「普遍主義」の原則に立つデモグラントや、「ナショナル・ミニマム」の原則に立つ公的扶助は、それらの原則が維持された。

デモグラントでは、例えばベヴァリッジ報告で「普遍主義」の代表的制度として構想されていた児童給付 (Beveridge 1942: para.307, 412) を制度化した家族手当²⁸は、出生率の増加に伴って 1967 年に増額が決定された。ただしその財源は所得税制上の児童扶養控除の引き下げによって捻出された (大沢 1999 : 120-121) 。

公的扶助では、受給者の割合が 1948 年に 3.0% だったのが 1970 年には 7.7% に増加した (Lowe 2005: 157) 。この変化は、国民保険料の拠出義務を果たせない者の自然増加というよりも、政府が積極的に制度の拡充を図った側面の方が大きい。1966 年に国民扶助は「補足給付 Supplementary Benefit」に名称を変更した (Lowe 2005: 156) 。その理由は、「国民扶助 National Assistance」という名称の下では国民保険による年金だけで生活を送れない高齢者が、ミーンズ・テストを伴う給付の申請を躊躇するのが問題になっていたためである。さらに名称変更と同時に受給条件も緩和することで、30 万人以上の年金生活者が新たに補足給付を申請した (Fraser 2017: 281) 。「ナショナル・ミニマム」の原則の下、受給者の範囲が拡大されたのである。

こうして国民保険が「均一拠出・均一給付」の原則から逸脱した一方で、デモグラントと公的扶助は「普遍主義」と「ナショナル・ミニマム」それぞれの原則が維持された。このような制度変化はどのような意義を持っていたのだろうか。端的に言えば、こうした制度変化は完全雇用の実現を前提に、インフレの影響に対応できた結果であった。

完全雇用を実現することで、国民保険は「均一拠出・均一給付」の原則を改めるに至っ

²⁸ 1945 年制定の「家族手当法」に基づいて「家族手当 Family Allowance」として制度化された (Fraser 2017: 253) 。

たと言える。多くの勤労世代が保険料を拠出できたため、従来の均一年金以上の保険料を所得水準に応じて支払う制度に改めることができた。均一年金の拠出をクリアできない層が多ければ、段階的年金を上乗せする方式を採用できなかつたであろう。中間層が適用除外契約によって職業年金や個人年金に移ることで、年金の受給額を増やすオプションを設けたことも、それだけ均一額以上の拠出能力を持つ層が増えていたことを意味する。所得の多寡を問わず、多くの被保険者は均一年金の拠出をクリアできていた。それを前提に、インフレ対策として制度を改めることができたのである。

デモグラントや公的扶助に関しても同様に、完全雇用の実現を前提に、それぞれの原則の強化が試みられたと言える。家族手当の増額と児童扶養控除の引き下げが抱き合わせて行われたことは、ニード（ここでは育児）がある限りミーンズ・テストを伴うことなく保障を受けられる「普遍主義」の原則が維持されながら、給付水準が引き上げられたことを見出せる。公的扶助も、受給条件の緩和によって就労能力を持たない者（特に高齢者）の保障を確実にするという、「ナショナル・ミニマム」の原則強化を見出すことができる。デモグラントや公的扶助は基本的に税を財源にするため、所得の有無を問わず普遍的に徴税される。そのため、就労しない者に対する給付が増えれば、就労する者の納税に対するインセンティブが失われるリスクが高まる。そのリスクを回避するために、デモグラントや公的扶助はベヴァリッジ報告で示された原則を強化する方向でニードに対応したのである。

このように、「拡充期」では完全雇用が実現していた。完全雇用の実現を前提に、社会保障制度はインフレの影響に対応する形で運用できたのである。社会保障制度が運用されることで、「就労中心性」が政治的対応として問われることもなかった。多くの勤労世代の生活は就労を通じて保障されていた。そのため、就労できない場合の保障は、勤労世代に対する給付ではなく、就労能力のない者に対する給付を焦点化したのである。

2.2. イギリス福祉国家の「縮減期」：完全雇用の終焉と社会保障制度の機能不全

1970年代に入ると、依然と続くインフレに加えて、石油危機の発生に伴う国際経済の変動により大量失業を招くようになる。大量失業の発生は完全雇用の終焉をもたらした。それに伴い社会保障制度も機能不全を起し、「就労中心性」が問われるようになった。

1970年に就任したエドワード・ヒース（Edward Heath）保守党政権は、インフレ抑制の改革に乗り出すものの、成果を上げることはできなかった（Kavanah 1987: 224）²⁹。その結

²⁹ ヒース政権は、それまでの保守党政権と異なり、法人税や所得税の減税など、市場自由化の色合いの強い政策を実施した（Jacques 1983: 44-46）。しかし経営困難に陥った自動車企業のロールス・ロイスの国有化や、造船企業のアッパー・クライドに対する経営支援を行わなければならなくなった。また、戦後初めて本格的に労働組合の規制に取り組むことで、インフレに陥りやすい経済構造を改革しようとした。具体的には、労使関係法の制定や、大規模ストライキを執行する際には、組合員の投票を義務づけたことなどである（Marsh 1992: 10-13）。しかし労組の規制も、労組の反発を招きストライキが頻発するなど、十分な成果を挙げるができなかった。ヒース政権は、結局のところ当初に掲げていた市場自由化や労組の規制に失敗し、結局のところ政党の違いを問わず歴代政権が実施してきた、市場介入と戦闘性の強い労組に対する不十分な対応に終始した。

果、1971年にはイギリスの福祉国家体制が整った1948年以降、初めて年平均失業率が3.0%を超え(Denman and McDonald 1996: 7)、失業者数も100万人に迫った(Kavanagh 1997: 53)。さらに追い打ちをかけたのが、1973年に生じた石油危機である。石油価格の上昇によって国際収支は赤字に転落し、経済成長率はマイナスを示した(成廣 2010: 120)。石油危機は先進諸国にとって、経済低成長時代の突入を意味し、製造業を中心とする従来の産業構造からの転換を余儀なくさせた。当然イギリスもそうした石油危機の影響を被り、経済不振と雇用の保護の両立が争点になった。この状況ではコーポラティズムによる三者間の交渉が鍵を握ったが、不調に終わった(成廣 2010: 120-125)。

その結果、経済成長がマイナスに転じる一方で、戦闘的な労組は依然として高賃金を要求するという、イギリスの経済構造の歪みがさらに大きくなり、労働者の解雇を避けられなくなった。こうして、完全雇用が終焉したのである。

完全雇用が終焉することで、社会保障制度も機能不全へと向かっていった。この点は、「就労中心性」の観点から最小限の規模に抑えるべきとされた、公的扶助の拡大に見出すことができる。例えば、1971年に「家族所得補助 Family Income Supplement」が導入された。家族所得補助は子どもを持つ低所得の就労世帯を対象に、ミーンズ・テストを通じて給付を行う仕組みである(Fraser 2017: 283)。この変化は、デモグラントが「普遍主義」の原則から逸脱し、公的扶助化していく傾向を表している。「普遍主義」は本来、特定のニードを抱えた層に対して万遍なく保障を行うことに「普遍」の意味が込められていた。このベヴァリッジ報告で示された当初の意義から見れば、低所得であり子どもを持つという特定のニードに対しては「普遍主義」に基づく給付が該当する。しかし、家族所得補助に見られるように、ミーンズ・テストを通じて「ナショナル・ミニマム」を保障する公的扶助が採用されたのである。

デモグラントの公的扶助化という傾向は、社会保障の予算配分にも表れている。1951年から1986年にかけての社会保障予算の配分のうち、デモグラントは24%から16%に減少した。代わって公的扶助は10%から26%に増加した(Lowe 2005: 137; 毛利 1990: 321-324)。

1979年にサッチャー保守党政権が成立すると、戦後経済構造の抜本的な改革が行われた。インフレ発生の原因であった経済低成長の脱却と、過大な高賃金を要求する労働組合の規制である。これらの改革は結実し、イギリスは経済再生を果たした³⁰。

サッチャー政権による経済改革は、「就労中心性」に支えられた社会保障制度を運用するための条件であった、完全雇用の復活に成功したのだろうか。答えは否であった。

こうしたヒース政権の対応は「Uターン」と呼ばれる(Kavanagh 1987: 224)。

³⁰ 具体的には、経済低成長の脱却策として、高金利政策の実施による、ロンドン・シティを中心とする金融部門の成長の奨励である。その結果、経済成長率はマイナス成長を脱却し、1987年には5%台(5.3%)を記録した(小堀 2005: 70-71)。労働組合の規制としては、1980年に制定した雇用法により、労働者の組合加入を任意制に改めたことや、1982年雇用法でストライキに参加した労働者全員を解雇できる権利を使用者に認めたことなどが挙げられる(小野塚 1999: 377-383)。その結果、労働組織率は一貫して下落し、1979年に56.9%だったのが、1994年には40%を割り込んだ(37.9%) (櫻井 2002: 217)。

表 2.2 産業部門ごとの就業者数（単位：1000 人）

産業部門	1971	1981	1991	変化率(%)	
				1971-81	1981-91
農業、林業、漁業	421	353	271	-16.2	-23.2
エネルギー、水道供給	790	700	433	-11.4	-38.1
鉱石採取業、化学	1262	927	646	-26.5	-30.3
製造業(化学工業、自動車等)	3658	2883	2075	-21.2	-28
その他製造業(食品等)	2969	2288	1892	-22.9	-17.3
建設	1159	1100	965	-5.1	-12.3
小売、流通、ホテル	3613	4072	4645	12.7	14.1
輸送、通信	1532	1402	1329	-8.5	-5.2
金融	1318	1706	2628	29.4	54
公共サービス	4923	5919	6797	20.2	14.8
全体	21645	21350	21681	-1.4	1.6

出所： Nickell 1997: 9 より筆者作成。

表 2.2 のように、サッチャー政権の改革によって金融部門の雇用が増加した。金融部門は一般的に、高スキルを要する知識産業である。一方で雇用の減少したエネルギー、鉱業、製造業部門などでは、大半は低スキルの労働者が従事していた。単純に考えて、低スキルの労働者は小売りや流通といったサービス業へ就業先を転換することになるが、この部門の就業増加率は 1970 年代と 1980 年代でそれぞれ同じ水準の増加率にとどまっている。つまり、低スキルの労働者は経済改革の帰結としての産業構造の転換から取り残されたのである。高スキルを要する部門のみが成長する新たな産業構造は、低スキルの労働者にとって雇用機会が限られるだけでなく、好況期に需要が増えても、その影響を受けないことを意味する。こうして低スキル労働者の失業リスクが高まった。それゆえ、成長産業では労働力不足に悩む一方で、大量の失業者が存在するというアンビバレントな状態が生じた（佐々木 1998 : 407）。

このようにして、経済再生を果たしても完全雇用は復活しないままであった。それは、社会保障制度の機能不全が継続したことを意味した。この「縮減期」においては、「就労中心性」が政治的対応として問われることになる。就労を通じた勤労世代の生活が困難になり、最低限に抑えるべきとされた、就労できない場合の所得保障が拡大したからである。この点は、公的扶助の増加を見れば明らかであった。そこでサッチャー政権は「就労中心

性」を強化する観点から、未就労者向けの福祉削減に着手した。

例えば、失業者に対しては職業訓練政策を本格的に導入した。詳しくは第5章で述べるが、この職業訓練政策は次第に強制の度合いを強めた。訓練プログラムへの参加と失業手当支給の一体化がすすみ、失業手当だけを受け取れないようにしたのである。就労能力を持たない者に対しては、国民年金の縮小が試みられた。1985年に公表されたファウラー改革によって、国民年金の二階部分に相当する「国家所得関連年金」の廃止が目指された。結果的に廃止は実現しなかったものの、職業年金や民間年金の加入が奨励され、国家所得関連年金の受給額は削減された（大沢 1999：142-144）。さらに、貧困の有子世帯に対しては、公的扶助の「家族クレジット Family Credit」の受給資格を年齢や子どもの有無、障がいなどの基準によって判定する方法に改めた。この判定方法は他の公的扶助の受給状況とあわせたときに収入を上回る「貧困の罟」の防止が意図されたものであった（大沢 1999：144-145；Fraser 2017: 289）。そのため、貧困対策としての効果は減じた（宮寺 2003：30）。

このようにして、サッチャー政権は「就労中心性」を強化する観点から未就労者向けの福祉削減を行い、社会保障制度の機能不全からの脱却を試みたのである。

では、サッチャー政権の福祉改革は、社会保障制度の機能不全からの脱却に成功したのだろうか。経済再生を果たしても完全雇用が復活しない以上、そうした改革は成果を上げず、むしろ公的扶助の給付依存を招いた。例えば、職業訓練政策はスキル向上の効果をもたらなかった（Dolton 1993: 1266）。そのため、低スキルの労働者の多くが失業手当の受給期間である1年を超えても再就労を果たせなかった。その場合、失業者は公的扶助の補足給付／所得補助³¹を受給することになった。失業者が受け取る主な給付は事実上、国民保険から支払われる失業手当から補足給付／所得補助へ変化したのである。補足給付／所得補助の受給者数は1979年に120万人だったのが、1988年には303万人まで増加した（毛利 1990：327）。補足給付／所得補助は従来、失業者を対象にしていなかったが、受給者全体の50%を占めるようになった（山田 1999：216-217）³²。

失業者が公的扶助を受給することにより、社会保障全体に占める公的扶助の割合が増大した。公的扶助はメイジャー政権に移っても増え続け、保守党政権末期の1996年には給付全体の3割を超えるようになった（34.8%）。この時点で国民保険は4割ほどであったものの、そのうち大半は国民年金として給付され、失業者が受け取る給付はわずか1%に過ぎなかった（Deacon 2003: 133）³³。

「均一拠出・均一給付」の原則に立つ国民保険や「普遍主義」の原則に立つデモグラ

³¹ 補足給付は1988年に「所得補助 Income Support」に変更された。

³² 残りの半数は、高齢者や病人、障がい者など、「ナショナル・ミニマム」本来の原則に則った受給対象者である（山田 1999：216-217）。

³³ 1996年時点のデモグラントの割合は約2割（19.5%）である（Deacon 2003: 133）。また、メイジャー政権期に、失業手当が「求職者給付 Jobseeker's Allowance」に変更された。求職者給付は支払いのみが行われる期間を6ヶ月間に短縮し、残りの6ヶ月間は職業訓練の参加を義務づける内容であった（Robinson 1998: 86-87）。失業手当と職業訓練が一体化した形に改められたことになるが、この点に関しては第5章で分析する。

トは、それぞれの原則からすでに逸脱していたが、サッチャー政権期には公的扶助も「ナショナル・ミニマム」の原則から逸脱したのである。社会保障の「最終手段」の性格を持っていた公的扶助が、その原則から離れて主要な給付になったことは、ベヴァリッジ報告で示された社会保障制度の機能不全を端的に表していると言えるだろう。

2.3. 不確実状況における「社会的排除」問題の出現

このように、経済再生を果たしても完全雇用が復活しないため、社会保障制度の機能不全も長期化していた。この間、政府は社会保障制度の機能不全を看過していたわけではなく、福祉改革を行ったが、成果を上げられなかった。「縮減期」の突入後、サッチャー政権が成立するまでの歴代政権はいずれも、ケインズ主義型再配分システムのオルタナティブを打ち出すことができず、社会保障制度の機能回復を実現できなかった。サッチャー政権は、福祉削減という形でオルタナティブを打ち出したが、社会保障制度の機能不全を実現するどころか、むしろそれを助長したのである。

こうして「縮減期」において、歴代の政府は福祉改革を行ったにもかかわらず、結果的に社会保障制度の機能回復を実現できなかった。この点はすなわち、福祉国家をめぐる効果的な政治的対応を自明視できない「不確実状況」の到来を意味したのである。

不確実状況において政府は、公的扶助の給付依存に至る、多様な要因に対応できなかった。給付依存に至る要因が直接的には失業であったことは確かだが、完全雇用が復活しない状態が長引くことで、失業以外の要因によって公的扶助を受給する者も多くなっていた。そのため、1990年代初頭には、給付依存に至る要因が複雑に重なり合う状態——「社会的排除」問題——が出現していたのである。

社会的排除とは、改めて一般的定義を確認すると、長期失業、不安定就労、若年者雇用、家族・ジェンダー観の変化、ホームレス生活者、移民・難民の増大といった社会問題群が、多角的に重なり合う状態である（福原 2007：11）。イギリスの場合、公的扶助の受給者がそうした多角的な社会問題を抱えるようになったのである。「社会的排除」として表される多様な問題群は具体的にどのような状態であったのかについて、ブレア政権が「社会的包摂」として取り組んだ領域に関する問題を中心に検討していく。

まず、雇用政策に関する問題として、長期失業者と就労不能化から述べる。長期失業者の数は景気の変動に影響されるものの、断続的に増加していき、1993年には126万人を記録する。この数値は、失業者全体の43%に相当した（櫻井 2002：125-126）。長期失業者はまた、固定化の様相を帯びていた。それは「ワークレス世帯」の数から読み取れる。ワークレス世帯とは、就労者が1人もいない世帯を意味する。長期失業者数と合わせてワークレス世帯も1990年以降一貫して増加傾向にあり、1996年には299万世帯を記録した。そのうち、16歳から64歳の労働可能年齢人口には433万人であったことから、全労働可能人口の13.2%がワークレス世帯であったことになる（伊藤 2002：68）。こうした、ワー

クレス世帯の未就労者は失業状態を超えて、就職活動や職業訓練を含むあらゆる経済活動に全く従事しない、就労不能状態を意味する。就労不能状態に陥った者は、好況によって働き口が増えたとしても労働市場に参加できない。それゆえ、給付依存状態から脱出する術を持たないでいた。

つづいて挙げられるのが、低スキルの問題である。低スキルの問題は 1980 年代の産業構造の転換以降、長期間にわたって争点になっていたことは既に述べたとおりである。しかし 1990 年代に入ると、職業スキルの高低という次元を超えて、「基礎計算能力」や「読み書き能力」といった基礎学習技能さえ大きく欠如した者が多く存在するようになった。詳しくは第 5 章で述べるが、ブレア政権期に実施された職業訓練政策の「若年者向けニューディール」(NDYP) 対象者の 40% が、「基礎計算能力」や「読み書き能力」を欠如していた (Education and Employment Committee 2000)。職業訓練としてスキル習得を目指す以前に、基礎学習能力の習得から始めなければならなかったのである。

次に、地域政策に関する問題として、一人親問題を挙げる。第 6・7 章で論じるように、「社会的排除」問題の深刻化した地域では共通して一人親問題に対する取り組みが見られたからである。1970 年代後半までに離婚による女性の一人親の増加が目立っていたが、次第に未婚の一人親が多数を占めるようになった。1996 年には一人親世帯は 244 万世帯に上った。さらに 10 代の妊娠も深刻化した。同様にブレア政権が成立する前後には、EU で最も 10 代の妊娠が多い国になった。10 代で親になる女性の婚姻率は 10% に過ぎなかった (大川 2009: 213)。一人親が就労し、子育てと両立するのが困難なのは想像に難くない。1996 年には 100 万人を超える一人親が公的扶助の給付依存状態に陥っていた (Finn 2003: 114)。

そして教育に関する問題として、子どもの貧困と低学歴が挙げられる。貧困児童の数はブレア政権が成立するまでに 300 万人を超えた (岡久 2008: 34)。1996 年には 5 人に 1 人がワークレス世帯で育っており (伊藤 2002: 68)、80% が貧困線以下の暮らしを強いられていた。低学歴の問題に関しては、イギリスでは大学をはじめとする高等教育に進学するためには、「全国統一試験」を義務教育終了後に受験し、必要な成績を収めなければならない。しかしその水準に達するのはおろか、そもそも受験しない子どもの多さが問題視されていた。1996 年時点では、全国統一試験の未受験者の 38% が義務教育終了後、進学も就労もしない状態に陥っていた。この層は義務教育修了者全体で見れば 11% に過ぎない。しかし、イギリスの義務教育修了年齢は 16 歳である。この年齢で 1 割近くが給付依存の道に進むことは看過できない問題であった (Sparks and Glennerster 2002: 180)。詳しくは第 8 章で分析する。

こうして長期失業、就労不能、低スキル、一人親、子どもの貧困、低学歴といった問題を要因に、公的扶助の給付依存が生じた。さらに重要なのは、これらの問題群が重なり合うことで、給付依存に至る場合が多いことである。例えば若年の一人親は義務教育終了後進学せず、基礎学習技能にも問題を抱えている。そのため就労不能状態にある。同時にそ

の子どもも貧困状態にある、といった形である。給付依存に至る要因の複雑化こそが、イギリスにおける「社会的排除」問題の実態であった。

このように1990年代以降に出現したイギリスの「社会的排除」問題は、失業に限らず、給付依存に至る要因の複雑化を意味していた。このため、特定の問題だけを取り組めば解決できるわけではなかった。しかし政府は、公的扶助の支給以外の対応をとることができなかつたため、「社会的排除」問題への対応として必要な支援を十分に提供しなかつた。イギリスにおける「社会的排除」問題は、福祉国家をめぐる不確実状況の下で出現したのである。

以上より、本章ではイギリスの福祉国家をめぐる不確実状況がどのように発生したのかを示してきた。ベヴァリッジ報告で示された、「就労中心性」に支えられた社会保障制度は、完全雇用の実現を前提に機能するものであった。「拡充期」では、実際に完全雇用を通じてこれらの社会保障制度は機能した。しかし「縮減期」では、完全雇用の終焉に伴い社会保障制度は機能不全に転じる。その結果、勤労世代による公的扶助の給付依存が生じた。こうして勤労世代の就労復帰や未就労時の所得保障といった、「就労中心性」が政治的対応として問われるようになった。サッチャー政権は「就労中心性」を強化する観点から福祉改革を実施するが、成果を上げず、むしろ公的扶助の拡大を許した。「縮減期」以降に生じた社会保障制度の機能不全に対して、有効な解決策を見出すことができない不確実状況が生じたのである。この不確実状況の下で、給付依存に至る要因の複雑化を意味する「社会的排除」問題が出現したのであった。

不確実状況の下で「社会的排除」問題が生じた以上、ブレア政権が「社会的排除」問題の解決、すなわち「社会的包摂」を試みる際にも、有効な解決策を見出せるかは不透明であった。そこで、ブレア政権が「社会的包摂」に向けて、どのような方針を掲げたのかという、アイデア生成の分析が重要になる。この分析では、前章で述べたように、アクターが問題の認識枠組として不確実状況を構成する問題の特定化と、解決手段の具体化を試みるためにアイデアを生成していく過程を解明することになる。

ただし、そうした役割を持つアイデアが実際の政治過程において機能し、制度変化を導くためには、アイデア正当化の論拠を踏まえる必要がある。そこで、ブレアをはじめとする政治アクターが「社会的包摂」のアイデアを生成する過程を見る前に、アイデア正当化の論拠となっていた、社会アリーナで浸透していた規範的理念を明らかにしなければならない。

そこで注目する必要があるのが、「就労中心性」の理念である。本章で見てきたように、イギリスの社会保障制度は「就労中心性」に基づいていた。社会保障制度が機能不全に転じた際には、政府は未就労者向けの福祉を削減してまでも、「就労中心性」の観点から福祉改革を実行した。政治アリーナにおいて、「就労中心性」は一貫して維持されてきたのである。これより、「就労中心性」を踏まえた政治的対応が、福祉政治を展開する上で重

要になっていたことが分かる。

この点を踏まえて、社会アリーナのレベルでも「就労中心性」が規範的理念の位置を占めていたことを見ていく必要がある。福祉政治を展開する上で基点となっていた「就労中心性」が、社会アリーナでも規範的理念の位置を占めていたとすれば、それはアイデア正当化の論拠であったことを意味するからである（分析枠組第1段階②）。この点について、次章で論じる。

第3章 イギリスの福祉国家に関する規範的理念：アイディア正当化の論拠としての「就労中心性」

第1章で、政治アクターが制度変化を実現するためのアイディアを生成する上で、社会アリーナで重視されていた規範的理念を踏まえる必要があることを述べた。制度変化を実現する上で、関連アクターにアイディアを正当化する必要があり、その正当化の論拠となるのが、社会アリーナで「正しい」あるいは「望ましい」と考えられていた理念を意味する規範的理念に求められるからである。また、イギリスの福祉政治をめぐる言説分析を通じて、そうした規範的理念を析出できることも示した。したがって本章の目的は、言説分析を通じて社会アリーナで重視されていた規範的理念を析出し、アイディアを生成する際の正当化の論拠を明らかにすることである（分析枠組第1段階②）。

前章で明らかにしたように、ベヴァリッジ報告に基づいて成立した戦後イギリスの福祉国家は、「就労中心性」に支えられた社会保障制度を運用してきた。1970年代以降、完全雇用の終焉に伴い社会保障制度が機能不全に陥っても、政府は「就労中心性」を強化する観点から福祉改革に取り組んでいた。この点より、本章では言説分析を通じて、政治アリーナにおいて一貫して維持されてきた「就労中心性」が、社会アリーナにおいても規範的理念として重視されており、それが福祉国家改革のアイディアに関しても正当化の論拠となっていたことを明らかにする。

第1節では、言説分析の具体的な手法を示す。言説分析は社会科学において比較的新しく導入された手法であり、分析手法の基本型が確立されていない（野村 2017：251）。政治学においては特にこの傾向が著しく、言説分析を用いた研究は不足している。そのため、具体的な手法について比較的体系だてて示したノーマン・フェアクラフ（Norman Fairclough）の議論（Fairclough 2001=2008）を中心に検討を行い、本章で用いる手法を示す。

第2節では、第1節で示す分析手法に基づき、『ニュー・ステーツマン』と『スペクテーター』というイギリスにおける左右の代表的な政治雑誌より、1950～60年代、1970年代、1980～90年代における、福祉国家に関する主要な出来事をテーマにした記事を選択し、論調の「対立」を示す。その上で、「対立」のなかにあっても「就労中心性」が規範的理念として共有されていることを明らかにする。詳しくは第1節で述べるが、メディア・テキストを題材に言説分析を行う場合、主要な出来事をテーマにした記事を複数選択し、論調の「対立」が見られながらも、当該社会を規定していた社会構造や、当該社会において浸透していた規範的理念を析出することが、取り扱う言説の代表性や分析の説得性といった言説分析の課題を乗り越えるために重要になる。

第3節では、各時期の分析を踏まえて、「就労中心性」が規範的理念として左右に共有されていたことを示す。これより、ブレア政権は「就労中心性」を踏まえることが、アイディアを正当化する際の論拠になっていたことを述べる。

1. 言説分析の手法

具体的な分析に入る前に、本節ではどのような手法で言説分析を行うかを示す。言説分析はもともと、哲学者のフーコーを草分けに、言語学や記号論など人文科学の分野で発達した。近年は社会学や国際関係論をはじめ、社会科学の分野でも採用されるようになったが、分析の手法が確立されていない（野村 2017 : 251）。まして、政治学では萌芽的状况にとどまっている。そこで本節では、比較的体系だった言説分析の手法を示したフェアクラフの議論³⁴を中心に参照し、本章で行う分析手法を示すことにする。

第1章でも述べたように、言説分析とは「ある時代に（ある社会）で『語られるもの／こと』」（より具体的には人物によって直接「話されたもの」や、媒体を通じて「書かれたもの」）である「言説」（友枝 2006 : 236）に表象されたものを析出することである（フーコー 2012 : 97 ; 赤川 1999 : 38-45 ; 友枝 2006 : 236）。この場合、析出される対象は、「社会構造」や「支配的価値」など分析者によって異同があるが、本論文が課題とする「規範的理念」もそこに含まれる。言説分析を行う上では、対象の言説が産出される社会的文脈を考察することが重要になる（野村 2017 : 252）。そのため、政治家のスピーチやメディア報道、公文書等において特定のキーワードが出現する頻度を定量的に測定する内容分析や、個人同士の関係や私生活での発言を分析する会話分析など、言説の内容のみに着目する手法とは異なる。また、特定の人物による思想を一つの言説と捉えて分析対象にすることもできるが、その言説としての思想がどういう内容であったか、ということよりも、言説としての思想がどういう社会的文脈から産出されたのかに分析の重点を置く。この意味で言説分析は思想研究とも異なる。

言説分析が社会的文脈を重視する理由は、規範的理念と言説の関係が、社会的文脈に基づいて構築されるからである³⁵。この社会的文脈が、社会アクター間で水平的に作り出される（フーコー 1986 : 122）。規範的理念が社会的文脈を通じて言説を産出するのである。

より具体的な分析手法について検討していきたい。まず、規範的理念と言説の関係を、具体的にはどのように分析すればよいのだろうか。この点についてフェアクラフは、①取り上げる言説の内容の解明、②社会構造（本研究で言えば規範的理念）と取り上げる言説

³⁴ 本節では Fairclough (2001=2008) を中心に参照する。また、野村 (2017) や山腰 (2012) も、フェアクラフの議論を土台にしなが、より手法の明確化を試みている。そのため本節では野村 (2017) や山腰 (2012) の議論も併せて参照し、手法を提示することにしたい。

³⁵ フェアクラフは規範的理念だけでなく、政治・経済・文化的制度なども含めて「社会構造」が言説を産出するとしている。「社会構造」が具体的に何を指すかは、研究の問いに応じて異なる。本研究では、イギリスの福祉国家に関する規範的理念が言説を産出してきたことを明らかにするため、「社会構造」というタームを用いず、「規範的理念」を用いる。

また、規範的理念（を含む、「常識的」な見方）→言説という一方の分析だけでなく、言説から「常識的」な見方の変遷をたどる言説→「常識的」な見方の分析も、言説分析においては重視される（野村 2017 : 252）。この分析は、言説の意味づけが歴史的にいかに変化していったのかを問う研究において重要になる。例えば元森絵里子は「子ども」言説を産出する「常識的」な見方が変化することで、「子ども」の意味づけも変化したことを明らかにしている（元森 2009）。しかし、本章では「就労中心性」という規範的理念が戦後の間、一貫して従事され続けることで、アイディア正当化の論拠となっていたことの解明を目的としている。したがって、本章では規範的理念が言説を産出する点に焦点をあてて分析する。

の関係の解明という分析のステップを提唱する (Fairclough 2001: 51-59=2008 : 19-29) 。①言説の内容の解明では、言説内に登場する人物、人物・制度間の関係などから、その言説が何を語っていたのかを明らかにする (Fairclough 2001: 73-79=2008 : 50-60) 。②社会構造と言説の関係の解明では、その言説がどのように産出されたのか、社会構造との関係から考察する (Fairclough 2001: 83-89=2008 : 66-73) 。このようにフェアクラフは、社会構造が言説を産出する点を重視する。この意味で言説は公的な場面だけでなく、「水いらずの家族の中」といった私的場面であっても社会構造に基づいて語られる (Fairclough 2001: 56=2008 : 26-27) 。本研究は「純粹」な私的場面で語られた言説を取り上げはしないものの、異なる時期・場面で語られた多様な言説を取り上げ、規範的理念との関係から言説の産出を考察していくことになる。

言説の内容の解明を通じて、取り上げる言説が何を語っていたのかを明らかにする。次に規範的理念と言説の関係の解明を通じて、取り上げる言説が規範的理念に基づいて産出されたことを明らかにする。以上のステップを通じて、規範的理念と言説の関係を分析することができれば、言説の内容がそれぞれ異なっても、規範的理念という共通の視点から産出されていることを明らかにできる。こうした分析を通じて、規範的理念がその社会において一定程度共有されていたことを捉えられるのである。

次に、どの題材に注目すればよいのだろうか。本章では、メディアで流通したテキスト (メディア・テキスト) に注目する。山腰修三によれば、メディア・テキストは政治的、経済的、文化的諸制度における支配的価値 (本研究で言えば規範的理念) を反映して生産される代表的な題材だからである。ジャーナリストは社会の出来事の記録、批評、批判を行う。それは媒体の論調、典型的には左右の党派性に基づいて「対立」する。しかしマスメディアのテキストは支配的価値を反映して生産される以上、一見「対立」していても支配的価値を共有していることになる (山腰 2005 : 125-126) 。分析では、その「対立」のなかに共有されている支配的価値を析出することが重要になる。

こうした分析の例として、山腰は中曽根政権期における「新自由主義」言説について、朝日新聞と読売新聞の報道に注目して分析した。両紙は日本の代表的な左右の新聞として有名であり、それゆえ論調がしばしば「対立」する。しかし中曽根政権期では、行政改革や高度情報社会への対応を支持する支配的価値を反映した記事が両紙において多数掲載された。その結果、「新自由主義」が「行政改革」「高度情報社会」を指すタームとして意味づけされたことを明らかにしている (山腰 2005) 。

したがって、本研究もイギリスにおける代表的な左右のメディア・テキストを取り上げ、そこにて論調の「対立」が見られながらも、内在的に共有されていた規範的理念を析出する。具体的には、左派系政治雑誌の『ニュー・ステーツマン New Statesman』と右派系政

治雑誌の『スペクテーター The Spectator』に掲載された記事を対象にする³⁶。イギリスのメディア・テキストのなかでも政治雑誌を選択する理由は、新聞よりも一貫した党派性に基づいて³⁷、福祉政治の現状や貧困や社会問題の当事者の実態などの出来事に対して、「正しさ」や「望ましき」を語るオピニオン記事が多く掲載されるからである。そのため政治雑誌は、福祉国家に関する規範的理念の析出を試みる本研究にとっても、適した題材である。

『ニュー・ステーツマン』と『スペクテーター』はどちらも100年以上の歴史を持ち、『プライベート・アイ』（1961年創刊）と並ぶイギリスの三大政治雑誌である。6ヶ月間の発行部数は直近のデータで多い順に『プライベート・アイ』が約24.5万部、『スペクテーター』が約8.5万部、『ニュー・ステーツマン』が約3.5万部であり、開きはあるものの、現在においても一定の発行部数を保っている。最も発行部数の多い『プライベート・アイ』はどちらかという風刺色が強く、福祉国家についてのオピニオン記事はあまり掲載されないため、今回の分析では除いた。『ニュー・ステーツマン』はフェビアン協会の創立メンバーであったウェブ夫妻によって創刊されるなど、伝統的な左派系政治雑誌として知られている。一方で『スペクテーター』は、保守系日刊紙『デイリー・テレグラフ』傘下の政治雑誌である。歴代の編集長も『デイリー・テレグラフ』出身者が務めた場合が多く、伝統的な右派系政治雑誌として知られている³⁸。

こうした政治雑誌の特徴により、本章では『ニュー・ステーツマン』と『スペクテーター』の分析を通じてアイディア正当化の論拠となっていた、福祉国家に関する規範的理念を明らかにすることになる。この分析によって、「就労中心性」が政治的立場の違いを問わず共有されていた規範的理念として、言い換えればアクターがアイディアを生成する際に幅広い社会層から支持を得るための条件であったことを明らかにすることになる。

³⁶ 記事の入手に関して、『ニュー・ステーツマン』の1950年から1987年までの記事は縮刷版より入手した。縮刷版より入手した記事の頁数は、各号ごとではなく、縮刷版の通し番号のみが記載されている。したがって本章でも縮刷版の頁数を表記する。1988年から1996年までの記事はProQuestより入手した。こちらの頁数は各号ごとに記載されているので、本章もそれに倣うことにする。『スペクテーター』の記事はThe Spectator Archiveより入手した。

また、両誌の記事の著者について、記事によって著者が記載されているものとそうでない場合がある。そのため、引用の際、著者が判明している場合は著者名、判明していない場合は誌名を記すことにする。なお、いずれの記事も発行年と発行日、タイトルを参考文献一覧で記し、引用した記事を特定できるようにした。

ProQuest : https://search.proquest.com/publication/publications_5509?accountid=25225 (最終確認日: 2018年11月28日)。

The Spectator Archive : <http://archive.spectator.co.uk/> (最終確認日: 2018年11月28日)。

³⁷ とりわけ労働党による政権交代が間近に迫った1990年代半ば頃より、タイムズ紙を傘下におさめるルパート・マードック(Rupert Murdoch)によるブレアへの支持表明をはじめ、従来の保守党支持から労働党支持へ変化した右派系新聞が見られるようになった(Scammell 2001: 513-514)。このように、本章が言説分析を行う対象時期は、従来の新聞の党派性が一貫しなくなる時期を含む。一方で政治雑誌は新聞に比べて党派性の一貫性を保っていた。そのため、本章では政治雑誌を取り上げることにする。

³⁸ 『ニュー・ステーツマン』の創刊は1913年。他の雑誌と合併した関係で、1964年までは“New Statesman and Nation”、1988年から1996年の時期は“New Statesman and Society”という名称で刊行されていた。そのため、扱う記事も各時期の表記に倣うことにする。『スペクテーター』の創刊は1828年である。発行部数についてはPress Gazetteのオンライン記事を参考にした。部数にはデジタル版も含む。

New Statesman : <http://www.newstatesman.com/about-new-statesman> (最終確認日: 2018年11月28日)。

The Spectator : <https://www.spectator.co.uk/about/> (最終確認日: 2018年11月28日)。

Press Gazette : <https://www.pressgazette.co.uk/news-mag-abcs-spectator-editor-claims-digital-is-behind-print-sales-renaissance/> (最終確認日: 2018年11月28日)。

したがって本章では、戦後はもとより戦前から社会アリーナに流通し、一定の発行部数を保つ左右の政治雑誌に掲載された、福祉国家に関するオピニオン記事を取り上げる。その上で、「就労中心性」をめぐる語られ方を検討する。この検討を通じて、「就労中心性」が規範的理念として党派性を問わず重視されていたことを明らかにすることが、分析の焦点となる。

以上の手法より、言説分析が可能になる。ただし、上記の手法に基づいて分析しても、なおのこと言説分析の課題は残る。一つは、取り上げる言説の代表性である。取り上げる言説が扱う題材の代表性を担保していることを示さなければ、分析の恣意性を除外できないからである。本章の目的に即して言えば、『ニュー・ステーツマン』や『スペクテーター』には「就労中心性」を規範的理念として語らない言説も相応に存在するのではないか、という疑念である。もちろん、そうした言説の存在は否定できない。戦後まもなくから 1990 年代にかけての 50 年来におよぶ期間に、両誌に掲載された福祉国家に関する全ての記事を列挙し、「就労中心性」を規範的理念として語る言説が多数であり、語らない言説が少数であることを立証するのは困難である。それゆえに、言説の代表性を担保する基準が重要になる。もう一つは、取り上げる言説の数である。代表性を担保する基準に則って言説を選択しても、分析対象の時期が長いほど、多くの言説を取り上げなければ説得性を高めることはできない。

これらの課題を克服するために、本章では戦後イギリスの各年代における、福祉国家をめぐる主要な出来事³⁹を題材にした記事を複数取り上げる⁴⁰。前章で見たように、完全雇用の実現によって社会保障制度が機能していた 1950～60 年代、完全雇用の終焉によって社会保障制度が機能不全に転じた 1970 年代、社会保障制度の機能不全が長期化し、「社会的排除」問題の出現した 1980～90 年代に時期を区分する。その上で、各時期において生じた福祉国家をめぐる主要な出来事（1950～60 年代なら「完全雇用」、1970 年代なら「大量失業」、1980～90 年代なら「給付依存」など）をテーマに、『ニュー・ステーツマン』と『スペクテーター』それぞれにおいて掲載された記事を複数取り上げる。前章で見たように、各時期で生じた出来事は、福祉政治に大きな影響を及ぼした。例えば 1970 年代に生じた「大量失業」を受けて、サッチャー政権は給付削減や職業訓練政策を実施するに至った。こうした福祉国家にインパクトを多大に与えた出来事について、左右の政治雑誌ではどのように語られ、論調の「対立」が生じていたのかを見ることで、取り上げる言説の代表性を一定程度、担保できると考えられる。

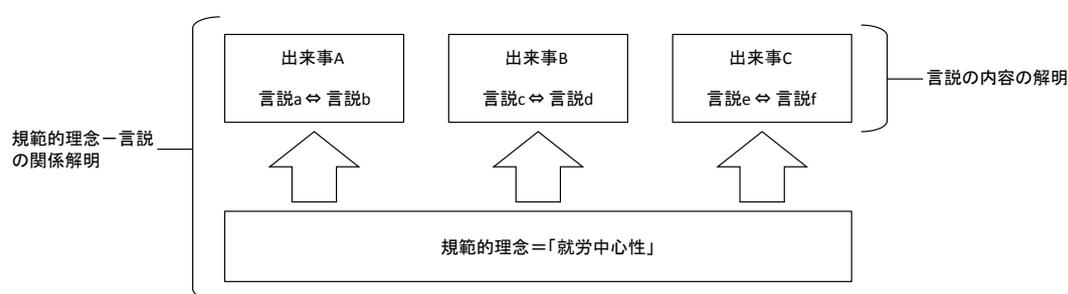
さらに、同じ出来事をテーマにしながらも、それが異なる視点から語られた言説を複数

³⁹ ここでの「出来事」とは、現実社会で発生した事柄という意味だけでなく、福祉国家をめぐる各年代の争点という意味も含まれる。

⁴⁰ フェアクラフも言説分析は、出来事→言説の内容→社会構造と言説の連関の順序で分析をすすめる必要に言及している（Fairclough 2001: 58-59=2008: 29）。必ずしも彼は明示していないが、分析のテーマに関連するインパクトの大きい出来事に基づく言説を取り上げることが、取り扱う言説の代表性を担保する上で一義的に重要になるのである。

取り上げる。具体的には、「大量失業」をめぐる就労者－未就労者の視点などである。異なる視点から語られた言説を複数取り上げ、それらの内容と規範的理念との関係の分析を通じて、規範的理念の共有を明らかにする。また、本章は50年間の長期間を対象にするため、多数の記事を取り上げて分析の説得性を高める必要がある。言説の数の課題は、できる限り多くの言説を取り上げて対応をとるほかない(佐藤 2006: 15)。本章では注釈で示すものも含めて言説を50近く取り上げ、言説の数の課題克服を試みたい。以上の検討を踏まえると、次の図となる。

図 3.1 規範的理念と言説の関係



出所：筆者作成。

本章で行う言説分析の手法をまとめると、①1950～60年代、1970年代、1980～90年代に時期を区分した上で、各時期に生じた福祉国家をめぐる主要な出来事をテーマにした『ニュー・ステーツマン』と『スペクテーター』それぞれに掲載された記事を複数選択する。②両誌の記事の内容を解明し、論調の「対立」を浮上させる。③論調の「対立」が見られる両誌の記事と「就労中心性」との関係进行を考察し、「対立」のなかに「就労中心性」が規範的理念として両誌の記事に共有されていることを析出する。①から③の分析を年代ごとに行った上で、④「就労中心性」がイギリス福祉国家に関する規範的理念として重視されていたことを明らかにする。それを踏まえて、「就労中心性」が福祉政治に関するアイデアを生成する上で、正当化の論拠となっていたことを示す。

2. 『ニュー・ステーツマン』と『スペクテーター』における各年代の言説

2.1. 1950～60年代における言説

それでは、1950～60年代の福祉国家をめぐる主要な出来事をテーマにした記事を『ニュー・ステーツマン』と『スペクテーター』より選択し、分析を行う。1950～60年代は福祉国家の「拡充期」に相当する。この時期は完全雇用の実現によって、「就労中心性」に支えられた社会保障制度の充実を果たした。そのため、ベヴァリッジ報告の構想内という限

定つきながら、貧困削減も達成した。したがって、1950～60年代における福祉国家をめぐる主要な出来事として、分析の順に「完全雇用」⁴¹、「社会保障制度の充実」、「貧困削減」を取り上げる。以下、この3つの出来事をテーマにした両誌の記事を選択する。その上で、選択した記事について、登場する団体や人物、制度から内容の解明を通じて、各出来事についてどのように語られていたのかを明らかにする。この出来事をめぐる両誌の記事の内容の解明を通じて、論調の「対立」を示す。そして論調の「対立」が見られる両誌の記事と「就労中心性」との関係を解明し、「対立」のなかに「就労中心性」が規範的理念として共有されていたことを析出する。

まず、『ニュー・ステーツマン』に掲載された、「完全雇用」をめぐる記事を取り上げる。「完全雇用」について『ニュー・ステーツマン』ではどのように語られていたのだろうか（New Statesman and Nation 1963: 1、傍点および括弧内は筆者、以下同じ）。

ヘイルシャム卿〔保守党所属の貴族院議員〕は続けた、「事実としてあり続けるのであれば、完全雇用は理性的な政策でなければならないだろう」と。しかしその事実は、理性的であるかどうかにかかわらず、完全雇用は常に政府の政策の結果であった。

失業者が1959年に増えたとき⁴²、保守党が「理性的」政策が選挙に勝つために必要であると認めた一方で、労働党政権にとって、完全雇用の実現は、国家の資源を十分に活用して、社会的公正を創造したいという願望を意味した。

この記事は、どのような内容だったのだろうか。ここでは「戦後コンセンサス」が成立し、両党が政策を収斂させていく時期において、「完全雇用」もその一つであったとしている。ただし、保守党議員の発言にも言及することで「完全雇用」を重視する保守党と労働党の思惑の違いも述べている。

保守党があくまで選挙で支持を集めるためであるのに対して、労働党は理想とする国家を実現するためという違いはあるものの、「完全雇用」が両党に重視されている。確かに、「完全雇用」は保守党の思惑として語られるように、有権者にとって経済的便益を感じさせるものだろう。その意味で、「完全雇用」は必ずしも福祉国家にとってのみ意義があるものではない。しかし、事実上1948年にイギリスの福祉国家が成立してから15年後の1963年時点において、「完全雇用は常に政府の政策の結果」であった。こうして、ここでは歴代の政府が福祉国家を展開させるために、思惑の違いにかかわらず「完全雇用」の維持に注力してきたことが語られているのである。

一方で『スペクテーター』では、アトリー労働党政権の成立以降、左派勢力の台頭を批

⁴¹ 以下、出来事としての完全雇用を指す場合は、「完全雇用」と表す。

⁴² 正確には前年の1958年より失業率が2%台（1.6%から2.2%）に増加した（Denman and Macdonald 1996: 7）。しかし低水準の失業率であることに変わりはなく、完全雇用は依然として実現していたと言える。

判する記事が目立っていた。東西冷戦が本格化する時期であったこともあり、批判の文脈は外交や安全保障をはじめ様々であったが、福祉国家の文脈からも行われていた。ここでは、労働組合に対する批判を取り上げる。当時は「完全雇用」の実現によって多くの労働者が就労と同時に労働組合に加入した。このため、労働組合の活性化は「完全雇用」を実現したことの副産物であった。労働組合は福祉国家の文脈から左派勢力を批判する対象として典型例だったのである（The Spectator 1958: 8）。

熱意が退屈に変わった我々の完全雇用の福祉国家の下では、労働組合は無機能のマンモス（functionless mammoths）になった。

その貧弱性（sterility）の特徴の1つは、労働組合自体の新たな機能を見つけるのに失敗していることである。そして、〔労組は今後の〕福祉国家の建設によって失われるか、〔それによって〕萎縮する人々〔＝労働組合員〕を取って替える。

「完全雇用」が安定して継続することで、もはや「退屈」になっている。そして「完全雇用」が福祉国家によって保障されるのが自明になりつつあるにもかかわらず、労働組合は依然として、ボランタリズムに基づいた戦闘性の高い「マンモス」と化している。こうして労組批判を展開するが、ここでは、「完全雇用」が保障された状況の下では存在意義がもはや無くなった、というロジックをもって労働組合を批判するのであり、「完全雇用」の重要性自体は認めている。「完全雇用」がこのまま続けば、自ずと賃金上昇や労働条件は改善されるのだから、労組の戦闘性は「無機能」なのである。だから次第に淘汰されるべき存在として労組を批判するのである。こうした言説の内容より、この記事は「完全雇用」を引き合いに、労働組合を批判していることが分かる。

それでは「完全雇用」をめぐり、両誌にはどのような論調の「対立」が見られるのだろうか。『ニュー・ステーツマン』では、戦後コンセンサスを引き合いに「完全雇用」の実現を肯定的に語っていた⁴³。『スペクテーター』では、「完全雇用」が実現し、それが安定化しているために労働組合は不要になりつつあるとして左派勢力批判を展開していた⁴⁴。前者では戦後コンセンサスを引き合いに「完全雇用」の実現を肯定的に語る一方で、後者は「完全雇用」の実現を引き合いに左派勢力を批判している。つまり両誌は「完全雇用」をめぐり、それを主張の目的とするか手段とするかで論調の「対立」が見られるのである。

⁴³ New Statesman and Nation (1950: 152) や Cole (1955: 88) などでも「完全雇用」を戦後コンセンサスの観点から語っていた。その上で、New Statesman and Nation (1950: 152) に見られるように、「完全雇用」の代償として生じていたインフレの影響を被る貧困層への給付拡充を求めるなど、福祉国家が「拡充期」を迎えるなかで、その恩恵を受けられない層の対応を説く記事も見られた。

⁴⁴ The Spectator (1951: 3) や The Spectator (1956: 8-9) などでも、福祉国家（ないし「完全雇用」）の文脈から左派勢力を批判していた。The Spectator (1951: 3) では、勤労者として備わるべき道徳が放棄され、代わって社会主義のイデオロギーが、社会全体へ動員されることで支配的な時代趨勢になったことを批判し、当時の社会主義の強い影響力が福祉国家にも関わっている、という語りが見られた。

しかし、両者はともに、「完全雇用」それ自体については肯定的に語っていた。『ニュー・ステーツマン』では政府が「完全雇用」を実現したことを評価しているし、『スペクテーター』では「完全雇用」が実現したからこそ、労組が不要になり得ると論じているからである。

こうした両誌の記事を「就労中心性」との関係から考察すると、「完全雇用」は「就労中心性」に支えられた社会保障制度を運用するために不可欠な出来事であるから、両者は「就労中心性」を重視した上で、「完全雇用」を肯定的に語っていたことが分かる。

次に、「社会保障制度の充実」をめぐる記事を分析する。社会保障制度がベヴァリッジ報告の構想どおりに運用されたことについて、『ニュー・ステーツマン』ではどのように語られていたのだろうか。

くり返しになるが、この時期は「完全雇用」を実現していたため、勤労世代は基本的に就労していた。年平均失業率は3.0%を上回ることはなかった(Denman and McDonald 1996: 7)。そのため、社会保障の主な対象は(ベヴァリッジ報告での構想どおり)就労能力を持たない者であった。次の記事は、そうした就労能力を持たない者が受け取る給付の一つである国民扶助(代表的な公的扶助)についての語りである(New Statesman and Nation 1959: 125-126)。

この問題〔＝国民扶助についての問題〕は、決して公的には議論されないが、長年我々が抱えてきたものである。そして、それは各種の国民扶助の受給率増加が悪化する傾向にある。この生活コストの一貫した増加は、家族手当の規則的な増加と適合するものではなく……低所得の大家族に対してより多くの重圧をかける。

国民扶助〔の受給〕率は決して寛大ではなく、既存の数値が生存のために最低限必要であると思われる率まで落とすまで、国民扶助は生活費の増大を調整しない。その点に関して労働者から就労支援への移行を引きつけることは、ナンセンスである。代わりに考慮されるべきニーズとは家族手当の適切な増加である。

改めてベヴァリッジ報告で示された社会保障制度について簡潔に確認すると、社会保障の主たる制度である拠出制の国民保険とは別に、無拠出制・非ミーンズ・テストのデモグラント、ミーンズ・テストを伴う公的扶助が存在する。デモグラントは国民保険では十分に対応できないニーズをカバーする制度として想定された。家族手当はこのデモグラントに該当する。公的扶助は国民保険の拠出能力を持たず、なおかつデモグラントでも対応できないニーズをカバーする「最終手段」として想定された。この点を踏まえて、この記事の内容を読み解くと「最終手段」である国民扶助の受給率増加は、国民保険を社会保障制度の前提として位置づけたベヴァリッジ報告の前提を覆すに等しく、忌々しき問題である。したがって国民扶助の受給率を抑制しなければならないが、国民扶助を受給する大家族が

その影響を被る。とはいえ、そうした低所得の世帯へ就労支援を導くのは「ナンセンス」であり、家族手当を拡充によって子どもが多い家族の生活苦に対応すべきである、ということ語っているのが分かる。

公的扶助の受給者に対する就労支援は、完全雇用が終焉する 1970 年代以降、重大な争点になる。しかしここでは、そうした対応が「ナンセンス」であるとされている。なぜなら、完全雇用が実現していたこの時期において、国民扶助の受給者はベヴァリッジ報告の想定したとおり「最終手段」に頼らなければ生活が困難な層に集中していたからである。そのためこの記事では、就労能力を持たない人々に就労を求めるのは「ナンセンス」であるという、当時を試みれば、そしてベヴァリッジ報告の想定から見れば「当然」のことが述べられていることが分かる。しかし、国民扶助の受給率増加自体は問題である。だからデモグラントの家族手当の拡充が、低所得の大家族にとってベストな対応になると論じているのである。このように、この記事ではベヴァリッジ報告で示された社会保障制度を実現することが可能な現状を前提に、国民保険の拠出能力を持たない人々に対してはデモグラントの拡充が必要になることが語られている。

一方で、『スペクテーター』では「社会保障制度の充実」についてどのように語られていたのだろうか (Davison 1952: 7)。

実のところ、我々自身はミーンズ・テストの化け物 (a bugbear of the Means Test) を作るのを許してきた。我々は、1930 年代の失業者に対する旧貧困法の影響を忘れることができない。我々はあらゆるニーズの査定を考えただけででも震える。そして、それは、結局、そのような野蛮な発明でなくて、とにかく、納税者の人生に対する接続が不可欠なのである。今日、それは非常に穏やかな事であり、多くの人々は国民扶助委員会の委員によるミーンズ・テストを相当喜んでいる。このように、我々はコストベースですべての医療費を全て無料にすることを問題なく回復することができた。

この記事の内容を明らかにする。ベヴァリッジ報告で示されたミーンズ・テストとは、就労能力を持たない者向けの給付である公的扶助を支払う際の資力調査である。ここでは、旧貧困法と異なり、現行のミーンズ・テストが「納税者の人生に対する接続」が行われていることを評価している。つまり、現行の制度が厳格なミーンズ・テストを定めた旧貧困法ではなく、一時的に就労不能状態に陥った者が公的扶助を受給しても、就労能力の回復へ「接続」していることを肯定しているのである。そうすることで、就労能力を持つ者は稼得を通じた納税が可能になる。そして多くの者が納税によって社会保障制度を支えることで、全ての国民を対象にした、税を財源とした医療制度の国民保健サービスの運用が実現している。このように、社会保障制度が就労能力の回復を可能にさせることで、医療サービスが維持されている点を語っているのである。

それでは「社会保障制度の充実」をめぐり、両誌にはどのような論調の「対立」が見られるのだろうか。『ニュー・ステーツマン』では子どもの多い家族の生活苦を引き合いに、デモグラントの拡充を説いていた。これより、貧困世帯の生活保障を中心に語っていたことが分かる⁴⁵。『スペクテーター』では、就労能力の回復が国民保健サービスを運用する上で重要になっていることを指摘していた。就労能力の回復は、国民保健サービスだけに限らずあらゆる社会保障制度を運用する上で重要になる。それにもかかわらず、この記事ではあえて国民保健サービスを取り上げていた。国民保健サービスは全ての国民を対象にする普遍的な福祉サービスであり、それゆえ中間層にとっても便益が高い。この点を踏まえると、ここでは「社会保障制度の充実」は中間層にとっても便益をもたらすことを示していたのである。したがって、この記事は中間層の生活保障を中心に語っていたことが分かる⁴⁶。「社会保障制度の充実」について貧困層の生活保障を中心に語るか、中間層の生活保障を中心に語るかで、論調の「対立」を見出せるのである。

「就労中心性」との関係を考察すると、両誌はともに「社会保障制度の充実」を肯定的に語っていることが分かる。『ニュー・ステーツマン』では低所得の大家族に対してデモグラントの拡充を説いているが、それはこの記事がデモグラントを必要とする層向けの保障を拡充する余力が福祉国家にあるのを前提にしているからである。そうでなければ、後の時代のように貧困層に対して公的扶助の拡充を訴えざるを得なくなるはずである。『スペクテーター』では、「社会保障制度の充実」が就労能力を回復させていることを肯定的に語っている。給付行政が就労能力を持つ者に対して、社会保障制度の担い手となるように機能していることを評価しているのである。

なぜ、両誌は「社会保障制度の充実」を肯定的に語るのだろうか。その理由に、ここでも「就労中心性」に支えられた社会保障制度への是認があると考えられる。家族手当をはじめとするデモグラントは、子どもの人数に関わりなく、就労を中心とした生活を送れるように設計されていた。『ニュー・ステーツマン』では、そうした設計を支持するがゆえ、つまり貧困層がより就労を通じて稼得を得られるような制度を肯定していたのである。『スペクテーター』でも同様に、就労者が稼得を通じて国民保険料の拠出や納税のインセンティブを失わない、つまり限られた層にしか公的扶助の受給を認めないような制度を肯定していたのである。このように、両誌では「社会保障制度の充実」について「就労中心性」が実現されていることを前提に、肯定的に語っていたのである。

本節の最後に、「貧困削減」を取り上げる。この時期には、児童手当の増額（大沢 1999 : 120-121）や、国民扶助の受給率上昇が実現した（Lowe 2005: 157）。子どもを多く持つ世

⁴⁵ New Statesman and Nation (1954a: 772) や New Statesman and Nation (1954b: 812) などでも「社会保障制度の充実」について、貧困層の所得保障を中心に語られていた。特に New Statesman and Nation (1954b: 812) では、国民保険料の拠出を「社会規律のかなり重要な要素」と表現するなど、国民保険を中心とする社会保障制度の運用が貧困層の所得保障を実施する上で重要であることを論じていた。

⁴⁶ The Spectator (1950: 4) や Seldon (1966: 8-9) などでも中間層の所得保障について論じていた。Seldon (1966: 8-9) では、福祉国家の拡充による中間層の衣食住や娯楽、余暇といった生活の質の向上が描かれている。

帯や、就労能力を持たず、国民保険の拠出能力もない貧困層向けの給付拡充が、ベヴァリッジ報告の構想内で実現した。こうした社会保障の成果について、両誌ではどのように語られていたのだろうか。

「貧困削減」について、『ニュー・ステーツマン』では貧困研究者のピーター・タウンゼント (Peter Townsend) の手記を複数掲載していた⁴⁷。タウンゼントは自らの専門知に依拠して、貧困削減についての見解を示しているわけだが、本節において留意すべきは、彼の見解が『ニュー・ステーツマン』というメディア・テキストで語られたということである。前述したとおり、メディア・テキストでは規範的理念を反映した言説が産出される以上、書き手が学者であっても、その「場」に乗った上で、規範的理念を反映した語りが行われることが多い。この意味で著名な人物の言説は、学術的知見を示すのではなく、規範的理念を反映した言説の象徴を表すことになり、分析上の代表性を担保できると考えられる (Townsend 1959: 381-382)。

我々の戦後社会についての基本的な論点について思うことがある。それは、社会が貧困から繁栄へ進むことに関して、〔社会的〕態度の変化が決定的であるということである。第1に、福祉国家が困窮者を貧困から救い出して、大まかな限度を設けて、施策と収入の平等な基準をすべての市民に提供したという一般的な確信 (belief) がある。第2に、収入と富が相当程度均一に分配されたことで、労働者階級の生活水準とミドルないしアッパークラスとの格差が狭まったという確信がある。

貧しい者は、声なき少数派だ。それでも、彼らは多くの人々からなる。社会保険と国民扶助の給付は単純にほとんど不十分であり、それらに依存している老人、病人、失業者、児童を抱える寡婦が数百万人いる。

ただ単に、賃金稼得者向けの給付は、誰でも得られるものであり、貧困を終わらせることができるわけではない。これは、期待されている不平等の縮小と同じくらい自明ではない。

この手記の内容を明らかにすると、戦後イギリスの福祉国家は、成立から10年余りで「施策」、つまり社会保障をはじめとする様々な福祉政策をあらゆる職種や社会階層の区別なく国家の責任の下で提供し⁴⁸、「困窮者を貧困から救い出」すのに成功した、としている。

⁴⁷ Townsend (1963) : 566-568 や Townsend (1974b) : 686-687 など、『ニュー・ステーツマン』では貧困をテーマにしたタウンゼントの手記を長期間掲載していた。ただしその論調は時期によって異なっており、1970年代に本格化する「縮減期」以降は貧困拡大をもたらした福祉政治を批判的に論じる傾向が大きくなる。

⁴⁸ ベヴァリッジ報告は子ども、労働可能世代 (16~64歳)、老人 (65歳以上) の全ての国民を国家の責任において被保険者に定めた (Beveridge 1942: para.19)。戦前は、保険料の拠出能力を持つ勤労世代でさえも公務員や看護、鉄道の職に就く者は国民保険の適用除外となっていたが、ベヴァリッジ報告はそれを廃止した (Beveridge 1942: para.16)。

また、「収入と富が均一に分配」されることで、所得格差も縮小した。こうした貧困の解消と所得格差の是正は戦後社会の「確信」に等しい。ただし、この「確信」は完遂したわけではなく、道半ばである。老人、病人、失業者、寡婦といった「声なき少数者」へ福祉国家の恩恵を届けられずにいるからである。そのため、「声なき少数者」が福祉国家の恩恵を享受するために、給付をより拡充して「貧困を終わらせる」レベルに到達すべきであると述べている。

このように、タウンゼントは10年余りの間に福祉国家が実現した貧困の解消や所得格差の是正を戦後イギリス社会の「確信」(belief)と表現し、肯定すべき成果として評価する。その成果は、貧困層を「少数派」にしたことである。「少数派」は具体的に老人、病人、失業者、寡婦を挙げていることから、「多数派」は就労能力を持つ層を指していると考えられる。確かに、ここで「少数派」のなかに失業者が含まれている。しかし1950年代の失業率が平均1.7%で推移したことを踏まえれば(Denman and Macdonald 1996: 6)、特殊な事情を抱えない限り、勤労世帯は就労していた。この意味でタウンゼントは、「多数派」の形成を歓迎し、「少数派」に対する貧困削減のさらなる進展を求めたのである。

『スペクテーター』でも「貧困削減」を歓迎する言説が目立っていた(Wiles 1954: 7)⁴⁹。

我々は、福祉国家とインフレの時代に生きている。社会的公正は、大体は、達成し、失業は終焉した(unemployment has ceased)。そして切迫したニーズは、より多くの就労とより低額の賃金要求である。

19世紀の態度はまったく損なわれてない。それは、労働者階級に対する、そして、彼らの組織に対する忠誠であり、その忠誠は労働党に対するそれよりも強力である。

この記事の内容を明らかにしていく。ここにて失業は「終焉した」と表現し、強いトーンで貧困の根本的要因である失業が解消されたことを歓迎している。そして、「より多くの就労」が福祉国家の進展に必要である(同時に賃金抑制によるインフレ対策も経済成長の上で必要である)と述べている。貧困のリスクを多く抱える労働者階級は、失業の「終焉」によって貧困から抜け出せている。そのことによって、「19世紀の態度」、つまり福祉「国家」というよりも資本主義「国家」に対する忠誠を「強力」にできると述べている。先に見た労働組合批判の言説のように、労働者階級は「反国家」的行動に走ることなく、資本主義「国家」に忠誠を誓うべきだし、誓うに足りるだけの便益が与えられているに等

⁴⁹ 引用にある「19世紀の態度」について、この記事の著者はその内容に言及していないが、おそらく18世紀後半から19世紀前半に成立したイギリスの産業革命期における、労働者階級が資本家に対して示した忠誠の態度を指していると思われる。イギリスの階級社会について論じた研究は多数存在するが、その代表的一例としてCannadine (2000=2008)が挙げられる。

しい。すなわち、この記事では「貧困削減」を、福祉「国家」による残滓的な成果として捉えていたのである⁵⁰。

以上より、「貧困削減」について両誌ではどのように論調が「対立」していたのだろうか。『ニュー・ステーツマン』では、「貧困削減」がイギリス社会全体にとって歓迎すべきであるという立場をとっていた。著者のタウンゼントが貧困研究者として社会福祉の調査に取り組んできたこともあり⁵¹、ここでは社会権の実現として「貧困削減」が捉えられているのである。一方で『スペクテーター』では、「貧困削減」が「国家」に対する忠誠の機会になると捉えていたことから、福祉「国家」による残滓的な恩恵として「貧困削減」を捉えていた。このように両誌では、貧困削減を権利の保障の結果と捉えるか、残滓的な恩恵と捉えるかで論調の「対立」が見られたのである。

とはいえ、「就労中心性」との関係性を考察すると、両誌は「貧困削減」を肯定的に語っていることに変わりはないことが分かる。タウンゼントは「多数派」が稼得を通じて「貧困を終わらせる」福祉国家の担い手になることができる、と述べている。そして彼は「少数派」である貧困層への恩恵も次第に届くようになるだろう、という期待も表明している。これらより、タウンゼントは福祉国家が貧困の解消や所得格差の是正を実現した原動力に、人々の生活は就労を通じて保障されるべきであることを示した「就労中心性」の重視を内在的に示しているのである。『スペクテーター』の記事では、失業が「終焉した」にもかかわらず、「切迫したニーズ」として「寄り多くの就労」を挙げている。なぜ、雇用が安定した状況にもかかわらず、さらなる雇用が必要なのか。それは、就労者がより一層働けば、国家への忠誠をさらに果たすことになるからである。言い換えれば、人々は就労しなければ国家への忠誠を果たしたことになることにならないことになる。貧困削減が進むほど失業は「終焉」し、「就労中心性」で示されたように、就労できない場合の保障を抑えることができる。そして人々は就労するほど国家に忠誠を果たせる。こうしたロジックで、『スペクテーター』の記事でも「就労中心性」を重視しているのである。

以上より、1950～60年代の「完全雇用」、「社会保障制度の充実」、「貧困削減」をめぐる『ニュー・ステーツマン』と『スペクテーター』の記事を分析した。いずれも論調の「対立」が見られたものの、これらの出来事を「就労中心性」に支えられた社会保障制度が機能した成果として肯定的に語っていた。これより、両誌では「就労中心性」の重視を内在的に示していたのである。

⁵⁰ Samuel (1952: 5) や The Spectator (1969: 3) などでも、残滓的な観点から「貧困削減」を行う必要を語っていた。

⁵¹ タウンゼントがこの時期に行った都市部の貧困調査をまとめた著作として Townsend (1957) などがある。また、他の主要著作として、Townsend (1979) も挙げられる。この著作では、後述する「相対的剥奪概念」を提唱したことで有名である。

2.2. 1970年代における言説

次に、1970年代の福祉国家をめぐる主要な出来事をテーマにした記事を選択し、分析を行う。1970年代は「縮減期」が本格化し、「就労中心性」が政治的対応として問われるようになっていく。年平均失業率が3.0%を超え、失業者数も100万人に迫る勢いで雇用状況が悪化する状況において、「大量失業」と「貧困拡大」が福祉国家をめぐる主要な出来事としてクローズアップされた。『ニュー・ステーツマン』と『スペクテーター』では、この「大量失業」と「貧困拡大」についてどのように語られていたのか、分析していく。

1950～60年代では、論調の「対立」こそ見られたものの、福祉国家の現状を肯定的に語る言説が支配的であった。しかし1970年代より、批判的に語る言説が支配的になっていく。したがって本節では「大量失業」と「貧困拡大」というこの時期の主要な出来事について明確に論じた記事を複数取り上げ、それぞれどのような観点から批判的に語っていたのか、記事内に登場する団体や人物、制度から記事内の内容を明らかにする。その上で、批判的な内容が見られつつも、両誌における論調の「対立」を示す。さらに「就労中心性」との関係について考察し、論調の「対立」が見られながらも、両誌には「就労中心性」が規範的理念として共有されていたことを明らかにする。

はじめに、『ニュー・ステーツマン』に掲載された「大量失業」に関する記事を見ていく。次の記事は「大量失業」を生じさせたジェームズ・キャラハン（James Callaghan）労働党政権の雇用政策に対する批判である（Bugler 1977: 312-316）。

我々は、人々が社会のニーズを満たす就労に最も従事すべきであるという考えを放棄したようだ。労働党は、人々が就労するとき、社会のニーズは満たされるという考えを逆さにしたようである。工場が輸血キットまたはプラスチックの椅子の背おおいを作っているかどうかにかかわらず、市場経済が繁栄するとき、就労は無関係で取るに足らない状態と化しているのである。

少なくとも我々の目に留まる、経済ゼロ成長における最も大きな政治的力点は、富の再配分の問題である。

この記事では、どのような内容が語られていたのだろうか。ここでは完全雇用が終焉した状況において、就労という「最も従事すべき」社会のニーズが放棄されている。この点は、就労こそが「最も従事すべき」社会のニーズであって、それが実現されなくなった、ということ述べているに等しい。なぜ、就労が社会にとって最も重視されるべきニーズなのだろうか。それは「経済ゼロ成長」、すなわち経済低成長に見られる石油危機以降の完全雇用の終焉が、「最も大きな政治的力点」である富の再配分を難しくさせるからである。こうしたロジックを示すことで、この記事では「大量失業」が、ベヴァリッジ報告で示された社会保障制度の機能不全をもたらすことを「危機」として語っているのである。

次に、この時期の福祉国家の現状を語ったタウンゼントの手記について見ていきたい。タウンゼントもまた、「大量失業」によって社会保障制度が機能不全に陥るのを危惧していた (Townsend 1977: 463-465)。

1960年代末までの完全雇用は社会主義の哲学の最初の原理の1つであったようである。この原理は保守党と労働党の運動を根本から区別した。

それどころか、一時的に高いレベルの失業率を景気回復の必要条件と認めることを、我々は仕向けられた。…したがって、完全雇用を擁護することに関する失敗は、10年におよぶ歴史があるのである。

雇用の再分配と均一化、再編成は、所得の再分配や均一化、再編成と同じくらい社会主義者にとって大きな論点だ。

政府は長期に渡る大量失業、そして就業者間のますます大きくなる不平等を黙認している。両方の観点 [大量失業および就業者間の不平等を是正する観点] から、労働運動は実行を起さなければならない。

この記事の内容を検討すると、貧困研究の専門家であるタウンゼントも、1960年代と1970年代の間には、「大量失業」を契機に、社会保障制度の機能不全という断絶が浮き彫りになっていたことを認識していたことが分かる。そこで彼は、完全雇用を復活させる必要性について、「仕事の再分配と均一化、再編成」は「所得の再分配や均一化、再編成」と等しく重要であることを「社会主義者」、つまり労働党政権や労働組合などの左派勢力に説いている。大量失業によって「労働者間のますます大きくなる不平等」がもたらされ、自らの不利益を防ぐ必要が生じるためである。

この時期にタウンゼントは、貧困調査を通じて貧困に至る要因は失業だけでなく、教育や家庭など、多様な要因が複合的に関係する「相対的剥奪概念」を提唱していた (Townsend 1979)⁵²。多様な要因によって貧困が生産されることを実証した貧困研究者のタウンゼン

⁵² 「相対的剥奪概念」について、より詳しくは「個人、世帯、集団が所属している地域コミュニティ、より広範な社会、あるいは国家によって異なるような明確に不利な状態」と説明される (Townsend 1979: 31)。具体的には、相対的剥奪概念は「物質的剥奪」(食糧、衣服、住居など)と「社会的剥奪」(家族、レクリエーション、教育など)の2つの指標で構成される。社会問題を抱える個人に関する指標と、その個人を取りまく指標を組み合わせることで、所得に限定されない貧困の様態を把握するのである (Townsend 1979: 82)。このように相対的剥奪概念は、物質的剥奪と社会的剥奪で挙げられている個別の指標が、今日から見ればやや素朴に映るものの、分析の視点を所得に限定しない点、および個人—社会関係の貧困状態を明らかにする点で、序章で述べた、多様な指標を通じて現代の社会問題を総体的に把握する社会的排除/包摂概念 (岩田 2009: 37) と類似した概念であると言える。

ただし、両者の違いを指摘する議論も存在する。相対的剥奪概念では経済的状況が社会的関係を規定するという因果関係を焦点化するのに対し、社会的排除/包摂概念ではその因果関係だけでなく、非経済的な社会的関係が経済的状況に影響することを視野に入れる点で違いが見られるというものである (深井 2008: 5-6; Bhalla and Lapeyre 2004: 14-16=2005: 18-21)。

トでさえも、『ニュー・ステーツマン』では失業が貧困に至る根本的な要因であるという認識を表明したのである。同時に、貧困に対応するための再配分を行う上で最も重要になるのが、就労であることも主張している。こうした内容より、タウンゼントも「大量失業」＝「就労中心性」に支えられた社会保障制度の機能不全を「危機」として認識していたのである。

一方で、『スペクテーター』では「大量失業」についてどのように語られていたのだろうか。次の記事は失業者のエピソードを載せたものである（Curtis 1973: 23）。

「私は待っています」と、リバプールの若者は最近言った。「18歳の誕生日なので、私は大きい〔金額の〕失業手当を得ることができる！」。この少年はマージサイド開発地域における7000人の失業中の若者のうちの1人に過ぎない。

ミスリーディングな声明とこの地域の重要なニードである代替活動の施設を十分に提供することに失敗してきたという、政府の怠慢によって無為の若年者の問題は悪化した。

必要なことはさらに多額の「大きい失業手当」を支給する福祉国家の拡大ではない。若者が通常のライフスタイルとして失業を受け入れているが、その状況は広範囲の行政措置の一部として認められているのだ。

若者の中の継続的な失業は、ただただ苦難と確立した文化的価値に対する幻滅につながる。……意義ある仕事は充実した生活の不可欠な部分である。時期を失する、ごみ捨て場に18歳の子供を放り投げる余裕を持つことができるほど、人的資源を授かることができるかどうか、我々は自分自身に尋ねなければならない。

この記事の内容を検討すると、18歳という受給資格を満たしたばかりの若年者が未就労状態に陥り、嬉々として失業手当を受け取ろうとする光景が描かれていることが分かる。その舞台が工業都市として栄えたリバプールであることから、製造業を中心とするイギリスの主要産業の衰退を表している。この光景より、「大量失業」の生じた現実が完全雇用の終焉を意味していたことを如実に読み取れる。18歳の若者は、就労を通じて本来は社会保障の中心的担い手になるべきである。それは「充実した生活の不可欠な部分」である。未就労の若者には給付ではなく「代替活動の施設」、つまり職業訓練の場を与えるべきで

このように、相対的剥夺概念と社会的排除／包摂概念の違いをめぐっては議論が尽きないが（志賀 2016）、本研究では序章で述べたとおり、「社会的排除」問題の解決に向けた戦略＝アイデアとしての「社会的包摂」に着目するため、概念をめぐる議論についてはこれ以上立ち入らないこととする。

ある。しかし、現実には未就労者として失業手当を受け取っている。そうした職業訓練ではなく給付の受け取りを許していた政府を「怠慢」と表現し、批判しているのである。

こうした若者の未就労問題は、1990年代には「社会的排除」問題を構成する問題の一つとして顕在化する。1970年代前半に若者の未就労問題が報じられたということは、それだけ「大量失業」がイギリスの福祉国家にとって「危機」であることを表しているのである。その「危機」とは、『ニュー・ステーツマン』でも見られたようにベヴァリッジ報告で示された「就労中心性」に支えられた社会保障制度が成り立たなくなる「危機」である。

さらに『スペクテーター』では、1970年代後半になると「大量失業」についてより強いトーンで批判する記事が目立つようになる⁵³。例えば1976年に行われた、アメリカの大統領選挙でジミー・カーター（James Earl Carter）候補が貧困層向けの給付見直しに言及したことを引き合いにした次の記事では、未就労の公的扶助の受給者を強く非難している（The Spectator 1977: 3）。

〔カーターの発言は〕同じく、イギリスの福祉システムを描くのに、ほぼ間違いなく用いることができるが、主要政治家によってそうした表現は確実に使われない。しかし実際には使われなければならないのである。貧しい者を働かせることは、就労世帯へ復帰させる意味があると言われる。

我々は、給付を受ける生活と就労によるひどい生活が増えている証拠を見出す。現在、故意に働かないことを選ぶ者が大勢おり、彼らは生活費を稼ぐことより無為とコミュニティの施し物（dole）（＝給付）を好むのは当然である。社会保障の給付方法を知る人が利用できる手当では、雇用を求めるのを思いとどまらせる。怠け者とたかり屋は、福祉国家ではなく、馬鹿げた慈善国家の構成要素をなすのである。

〔そうした状況は〕いかに我々が憤慨する社会主義の道へと着実に退行してきたかを示している。それでも雇用の創出は、この政府の主な役割である。それゆえ、なぜ、就労の強制も考慮されるべきなのか？

産業廃棄物の一掃を行い、高齢者と虚弱者の援助を喜んで行なわせるための道りがある。それは無為よりも適ったものであり、現金給付を受け取っている人々に就労を強要する上で、相当良いことではないだろうか？

この記事の内容を検討すると、就労能力を持ちながらも給付依存状態にある者を「怠け者」「たかり屋」あるいは「産業廃棄物」などと侮蔑的に表現し、未就労状態を激しくバ

⁵³ 1980年代以降、この傾向はさらに強まる。

ッシングしている。その上で、就労能力があれば、給付に頼るのではなく、就労へ復帰させるべきである。本来、公的扶助は「高齢者と虚弱者の支援」に徹するべきである。それにもかかわらず、「馬鹿げた慈善国家」である「社会主義」的政府（＝キャラハン労働党政権）は、未就労者の給付依存を許していることに憤りを見せている。こうして、この記事ではアメリカのワークフェア政策を引き合いに「大量失業」によって公的扶助の給付を受ける失業者を強く非難する。そして就労復帰政策を十分に実施せず、給付を与える政府に対しても批判の矛先を向けるのである。なぜ、ここでは失業者や失業者への給付を与える政府を厳しく批判するのだろうか。その理由も、先に見た記事と同様に「大量失業」がベヴァリッジ報告に基づく社会保障制度にとって「危機」であると認識しているためである。本来、就労能力を持つ者が就労し、就労能力を持たない者（この記事で言うところの「高齢者と虚弱者」）の生活を保障すべきである。しかし「大量失業」はそれを成り立たなくさせる、という「危機」認識がこの記事の背景にあるのである。

それでは、「大量失業」をめぐり、『ニュー・ステーツマン』と『スペクテーター』に掲載された記事にはどのように論調の「対立」が見られるのだろうか。『ニュー・ステーツマン』に掲載された2つの記事は「大量失業」が完全雇用の終焉を意味し、「就労中心性」に支えられた社会保障制度が機能不全に陥ることを「危機」と捉えていた。これらの記事では、その責任を特定の個人や組織に求めていることが特徴である。特にタウンゼントの手記を載せた2つめの記事では、「就労中心性」の理念を再現する担い手として左派勢力を挙げているが、大量失業の責任をそれらに求めているわけではない。したがって『ニュー・ステーツマン』では、大量失業が福祉国家にもたらす影響を社会全体の危機として語っていたのである⁵⁴。

一方で『スペクテーター』に掲載された2つの記事も、やはり「大量失業」に由来するエピソードを示すことで、「大量失業」が「就労中心性」に支えられた社会保障制度にとって「危機」であるとしていた。ただし、その具体的な内容は専ら未就労状態の個人と、不十分な対応に終始している政府への批判であった。この点より「危機」の責任を個人や国家に求めていることが特徴である。したがって『スペクテーター』では、大量失業が福祉国家にもたらす影響を国家や個人の危機として語っていたのである⁵⁵。危機を社会全体で共有するか、それとも国家や個人の失敗として捉えるか——この点に両誌の論調の「対立」を見出すことができる。しかし、両誌の記事を「就労中心性」との関係から考察すると、両誌は「就労中心性」の観点から、「大量失業」を危惧していた点で一致している。「人々は就労に最も携わるべきである」（Bugler 1977: 312）や「雇用の創出は、この政府の主な役割である」（The Spectator 1977: 3）という言明に見られるように、両誌は、未就

⁵⁴ Balogh (1972: 99-100) や Beckerman (1977: 339-341) などでも大量失業が福祉国家にもたらす影響を社会全体の危機として語っていた。

⁵⁵ The Spectator (1970: 4-5) や Linklater (1974: 8-9) などでも大量失業が福祉国家にもたらす影響を国家や個人の危機として語っていた。

労者にとって最も必要なこととして、給付を通じた所得の保障ではなく、就労復帰を示している。この点より、就労を通じた人々の生活を最も重視する「就労中心性」に基づく語られ方が浮き彫りになっていることを見出せるのである。

このように、1970年代では両誌ともに、「大量失業」に関する記事が多く掲載されていた。「大量失業」は完全雇用の終焉を象徴的に表す出来事であったからである。完全雇用の終焉は、これまで両誌でも重視されてきた就労を通じた人々の生活を困難にさせる。そのため「大量失業」が生じた状況では、両誌は「就労中心性」を問う形で、未就労者に対して給付を通じた生活保障ではなく、就労復帰を求めたのである。

一方で、給付の削減それ自体を是としていたわけでもなかった。なかには福祉国家として、拡大していく貧困への対応を求める記事も掲載されていた。この「貧困拡大」に関する記事についても見ていきたい。

次の記事は、『ニュー・ステーツマン』に掲載された障がい者の貧困をテーマにした、タウンゼントの手記である（Townsend 1974: 686-687）。

〔政府が発表した声明において〕3つの重要な点があるようだ。全ての障がい者に新たな収入の形態を当然の権利として提供すること、100万人以上の戦争と産業による傷害を負った年金生活者に支払われる給付を障害者にも支払うこと、そして障害の程度に応じて給付を支払うことである。この3つを通じて不公平を取り除こうとしている。

これらの提案はミーンズ・テストを伴う給付の依存を確実に減らすが、障がい者はそれを達成するために長い間活動した。〔しかし〕そのような給付から多くを得るか、所得を増やすにはあまりに、週当たりの給付率は低い。圧倒的多数は、新しい年金と手当で得るものを補足給付で失うのである。大部分の障害者は、信頼に足る政府の調査が示したのと同じくらい、貧しいままである。

ここでは、どのような内容が語られていたのだろうか。この記事では障がい者の給付水準を戦争年金生活者の水準にまで上げるといふ、政府の方針について述べられている。しかし、それでも障がい者の給付水準は低いことを批判している。そのため、給付水準をさらに引き上げる必要を説いているのである。

1970年代は「大量失業」によって社会保障の財源がひっ迫し、給付削減が懸念されていたため、こうした記事が左派系政治雑誌の『ニュー・ステーツマン』に掲載されることは想像に難くないだろう。ただし、ここで注目すべきは、障がい者という、健常者よりも就労が困難な層に対しては給付の拡充を主張していることである。「大量失業」に関する記事に見られたように、「就労中心性」の観点から就労能力を持つ層に対しては、給付を通

じた生活保障ではなく、就労復帰が求められていたこととは対照的である。就労能力を持つ者は就労を通じて生活を送るべきである、という主張の一方で、そうでない層に対しては従来どおり給付を通じて生活を保障すべきである、という主張も語られていたのである。

同じく『スペクテーター』でも、障がい者の貧困について語られていた（The Spectator 1972: 4-5）。

我々がどんなに貧困は文化的ないし環境的要因が大きいことを認めても、事実上金銭的要因であり、未だに貧困との闘いにおいて第一歩に相当するのが、金銭的要因をめぐる条件なのである。それはさらに、障がいまたは精神病に関する論点よりも多くの点で、より困難な、答えのない様々な経済的な論点を引き起こす。それにもかかわらず、全ての政府は貧しい者に対して義務を負うし、その義務は履行されなければならない。そして現在、その履行は不十分である。

この記事の内容を整理すると、障がい者をめぐる問題に向き合うためには、文化や社会環境的問題以上に、経済的問題を改善しなければならないことを示している。そのために「全ての政府」が履行しなければならない義務、すなわち給付を通じた生活保障の拡充を求めていることが読み取れる。障がい者や精神疾患といった、就労能力を持たない者に対しては、福祉国家が責任をもって所得の保障を行うべきである、という認識を示しているのである。

こうして両誌では「貧困拡大」に対して、給付の拡充を求める言説も見られた。ただしその対象は障がい者をはじめとする、健常者と比べて就労が困難な層である。このような層に対しては、福祉国家の責任の下で生活を保障すべきである、という認識で一致していたのである⁵⁶。この認識より、就労が困難な層の「貧困拡大」については、これまでの言説と異なり、論調の「対立」も生じていない。ベヴァリッジ報告で給付の受け取りを想定されていた層への保障が、福祉国家として当然であるという認識が共有されていたのである。

両誌の記事を「就労中心性」との関係から考察すると、両誌では福祉国家がベヴァリッジ報告で構想されていた、就労が困難な層への保障を行うためにも、就労能力を持つ者の就労が不可欠になる。それにもかかわらず、現実には「大量失業」が生じ、社会保障制度が機能不全に陥る「危機」にある——就労が困難な層の生活を保障するためにも、就労能力を持つ者は、就労を通じて生活を送るべきとした「就労中心性」が重要であり、それが達成されないことへの「危機」を読み取れる。こうして「貧困拡大」をめぐるても、両誌は「就労中心性」を重視していたのである。

⁵⁶ 同様の主張は、『ニュー・ステーツマン』では Clark (1970: 824)、『スペクテーター』では Curtis (1972: 31) などにも見られる。

以上より、1970年代の「大量失業」と「貧困拡大」をめぐる『ニュー・ステーツマン』と『スペクテーター』の記事を分析した。「大量失業」に関しては、完全雇用の終焉に伴う社会保障制度の機能不全という危機を、社会全体で共有するか、国家や個人の責任に求めるかに「対立」が見られた。しかし「大量失業」を解決しなければならないことや、失業者個人に対しては給付を通じた生活保障ではなく、就労復帰が優先されるべきであるという主張で両誌は一致していた。「貧困拡大」に関しては、障がい者の貧困を中心に給付の拡充が論じられていた。この点より、ベヴァリッジ報告が示したように就労が困難な層については、福祉国家の責任の下で生活を保障しなければならない点で一致していた。また、両誌はそれを実現するために、就労能力を持つ者の就労が不可欠であることも示唆していた。このように、いずれの出来事をめぐる記事でも、両誌では「就労中心性」に基づいて社会保障制度の「危機」や給付拡充の必要性が語られていたのである。

2.3. 1980～90年代における言説

1980年代から90年代においては、社会保障制度の機能不全が長期化し、それへの政治的対応が不十分だったこともあり、「社会的排除」問題を構成する多様な社会問題が顕在化する。それを受けて、この時期では一人親や長期失業、ホームレスなど様々な社会問題を報じる記事が『ニュー・ステーツマン』と『スペクテーター』ともに目立っていた。多様な社会問題が顕在化するなか、その当事者の大半は公的扶助の給付依存状態にあった。そのため、本節では「給付依存」という出来事⁵⁷をめぐり両誌ではどのように論じられていたのか、取り上げる記事に登場する団体や人物、制度から内容を明らかにした上で、論調の「対立」を示す。その上で「就労中心性」との関係を考察し、やはり論調の「対立」が「給付依存」をめぐって両誌に見られつつも、「就労中心性」が規範的理念として共有されていたことを明らかにする。

次の記事は『ニュー・ステーツマン』に掲載された、長期失業によって「給付依存」状態にあるエスニック・マイノリティについて報じたものである（Milne 1993: 12）。

〔当時、都市荒廃の最も深刻化した地域の一つであるレスター市のコミュニティセンターでは〕バンジャブ人が穿くズボンをまとった少女、トービー帽をかぶったムスリムの少年、アフロ・カリビアンらが集う。……二階にはシク教徒の老人やムスリム、ヒンズー教徒らが喫煙しながらポーカーゲームに興じている。

「ここには目立った雇い主がいないんです。大きな工場もない」と、レスター市人種平等カウンシルのデーブ・パドレー氏は言う。「仕事がなければ、その訓練もない。数少ない事業所もまた、統廃合の話がありました。…どのように生き残るかというこ

⁵⁷ 以下、出来事としての給付依存を指す場合は、「給付依存」と表す。

とに関わるんです」。

この記事の内容を検討すると、ここではエスニック・マイノリティが就労せずに暇を持て余している光景が描かれている⁵⁸。その光景について、当事者の支援を行うボランティア団体のメンバーが語っている。彼によれば、働く場所がないために地域社会の存続の危機に瀕しているという。当事者支援に直接携わっている人物でさえ、あるいはそうした実体験を経ているがゆえに、当事者の抱える個別の問題、ここではエスニック・マイノリティの抱える言語や文化といった、白人中心社会との差異に由来する困難の解決が、そうした住民にとって重要になるのではなく、住民の就労がない地域社会が問題の争点であることを主張しているのである。

つづいて、視覚障がいを抱える当事者による手記を見ていきたい。障がい者は公的扶助だけでなく、各種の給付を得て生活を送っていたが、本人はそうした状態について、どのように語っていたのだろうか（New Statesman 1981: 12）。

目が見える世界で成功するために、若い盲目の人あるいは目が見えにくい人は非常に勤勉であり、自立して、自信を持つ必要がある。多数の市民および、視覚障がい福祉に関連する人々の多くは、まだ我々 [=視覚障がい者] が依存し、気取らなくて、感謝することを望んでいる。

キャリアの見通しが十分に教育されていない場合は、彼らは平均的な卒業生からして本当にひどい。1977年に、視覚障がい者向けの仕事で最も一般的な業務は、キャプスタン旋盤の操作とパッキング、電話通信だった。しかし今日、単純な反復作業の仕事、電話通信またはタイピングは、男性と女性のための3つの安定した職業である。

多くの若年視覚障がい者をめぐる状況は、22歳までに良い資格を得られるが、1977年7月以降雇用がない状況が顕著である。

この手記は、健常者ではなく視覚障がい者自らによって語られている。この点を踏まえて内容を検討すると、視覚障がい者にとって必要なことは、障がい者手当といった就労せ

⁵⁸ 1960年代までに、労働力供給を目的に旧植民地から移住してきたカリブ系住民やインド系住民が、ロンドンやバーミンガムの大都市でコミュニティを形成し、差別や抑圧を強いられていた（梅川 1989: 92；Panayi 2010=2016）。こうしたエスニック・マイノリティの多くは生活水準が低かった。そのため、1960年代にはイギリス全体で見れば、貧困率が高くないにもかかわらず、エスニック・マイノリティをはじめ、この時期に増えつつあった離婚を伴う一人親世帯（母親と子ども）など、特定の層の生活水準が低いという貧困の「再発見」が注目されるようになった（Deacon and Bradshaw 1983: 61）。

しかしながら、この時期の貧困問題は「静態的なコンセプト」（Lowe 2005: 148）であった。完全雇用の実現によって福祉国家が相対的に安定していたため、特定の層の貧困問題も、所与の社会保障制度を通じて解消が試みられたからである（Lowe 2005: 148）。しかし根本的な解決が実現することなく、1970年代以降は完全雇用の終焉によって、貧困は特定の層に限った話ではなくなる。

ずとも生活を送るための給付ではなく、就労することで「自立」し、「自信を持つこと」である。しかし健常者はこの点を理解せず、障がい者を「給付依存」状態のままにさせていることを問題視しているのである。就労が健常者と同じく視覚障がい者にとっても等しく重要であるため、雇用状況の悪さが問題であるという認識に立っている。それゆえ、単純作業に従事するための「良い資格」にとどまらない、より高いスキルを習得するための職業訓練の拡充を求めているのである。もちろん、重度の障がいを持っていれば就労能力を全く持ち得ないだろうし、その場合、障がい者手当などの給付が生活を送るために重要になるのは言うまでもないだろう。しかし、ここではあくまで就労を求めているのである。

一方で『スペクテーター』では、「給付依存」についてどのように語られていたのだろうか。次の記事は一人親の「給付依存」についてのものである（The Spectator 1993: 5）。

〔今日〕多くの一人親世帯が存在している。……その世帯の女性は未婚である……多くの場合、彼女たちは国家に依存している。

福祉国家はかつて家族や個人の責任とされてきたものを引き取り、自分で子どもを育てられない女性の、〔個人の責任の下で解決できる〕選択肢の存在しない状態が続いている。

養子縁組制度は未整備のままであるが、そのことで未婚の母は誰かのお金で自分の子どもを育てる権利があるという考えをますます助長してきた。……未婚の母の擁護者が理解していないのは、福祉制度が未婚の母とその子どもを解放せず、むしろ彼女たちを奴隷にするということである。

この記事の内容を整理すると、本来、育児は個人の責任であるにもかかわらず、福祉国家の責任とされてしまったために、未婚の母は国家に頼るようになり、給付依存という「甘え」が生じている、としている。こうした認識は右派言説においてしばしば見受けられる「自己責任論」と同様である。しかし、この記事では子どもの保護責任を未婚の母にそのまま任せておくことに限界があることも認識していた。そのため、養子縁組の制度を整えることで、経済的余裕のある世帯が子どもを引き取ることが有効になる。ただし、現状の福祉国家は養子縁組の制度を整備していないため、一人親は国家に依存しながら子どもを育てざるを得ない状態にある。この意味で一人親は福祉制度から「解放」されることなく、「奴隷」と化している。育児が個人の責任である以上、福祉国家はそれに介入してはならない、と論じる。こうした観点から、この記事では私人間で一人親問題を解決できる養子縁組制度に注目しているのである。

つづいて、「給付依存」状態にある者全体に対する批判を見ていく。そこでは、激しい

バッシングが展開されていた (Dalrymple 1993: 16)。

彼らは……福祉国家の受刑者 (prisoners of the welfare state) なのだ。多数の人々が収容される施設の規模を拡張することはほとんど不可能である。彼らは国によって提供され、調度の整った住宅に住んでいる。彼らの収入は完全に国に頼っている。彼らの子どもは公立の学校に行く。彼らが病気の時、国は治療を提供する。いやしくも、国が整備した交通手段で彼らは旅行する。彼らは国営テレビを見て、国営ラジオを聴く。彼らが年をとれば年金を与える。場合によっては、壮大でなくても国葬さえ行う。

檻 (the pen) [=福祉国家の「檻」] で生活する人々に対する不滅の憎悪を抱くプロセスで、サッチャー夫人は大きな取り組みを行ったと述べたが、それはごく僅かなものだった。

この記事の内容を検討すると、一見、公共サービスを利用するあらゆる人々を非難するような内容を読み取れる。しかし、当然ながら富裕層であっても国営テレビや国営ラジオを視聴する。医療保険の「国民保健サービス」も全国民が加入する。そのため、ここではイギリス国民全般に対してではなく、「檻 (=福祉国家の『檻』)」で生活する人々、つまり「完全に国に頼って」生活する「給付依存」者に対して向けられたものであり、そうした人々を「受刑者」に例えて「不滅の憎悪」を語っているのである。

それでは「給付依存」をめぐり、『ニュー・ステーツマン』と『スペクテーター』に掲載された記事にはどのように論調の「対立」が見られるのだろうか。『ニュー・ステーツマン』のエスニック・マイノリティに関する記事では、住民の雇用がないことが「この地域がどのように生き残るかということに関わる」と語られ、「給付依存」を地域社会全体の問題として捉えられていた。視覚障がい者の手記では、自らは「給付依存」状態から脱したいにもかかわらず、それを許さない現状の社会保障制度を批判していた。こうした論調より、『ニュー・ステーツマン』では「給付依存」の責任の所在を社会や国家に求めていることが分かる⁵⁹。

一方で『スペクテーター』の一人親に関する記事では、一人親の問題は個人の責任であり、養子縁組という私人間の制度を活用することで「給付依存」の解決を説いていた。「給付依存」状態にある者全体に対する批判の記事も、給付依存状態にある者を「受刑者」と表現するなど、激しいトーンで個人の責任を正当化していた。このように、『スペクテ

⁵⁹ Julian (1988: 28) や New Statesman and Society (1994: 18) などでも「給付依存」を国家や社会の責任と見なしていた。特に New Statesman and Society (1994: 18) では、保守党政権が「依存国家を作り上げた」と述べ、給付依存の責任を国家 (=保守党政権) に求めている。このように、『ニュー・ステーツマン』では給付依存を改めるべきであるという認識から、その責任を国家や社会に求め、未就労者の就労を強化する必要を語る言説が支配的であった。

ター』では「給付依存」の責任の所在を専ら個人に求めていたことが分かる⁶⁰。したがって「給付依存」は国家や社会の責任か、それとも個人の責任かという点に、論調の「対立」を見出すことができる。

しかし、両誌の記事を「就労中心性」との関係から考察すると、いずれの記事も「給付依存」を肯定し、その拡充を求めるのではなく、そこからの脱却——就労——を求める点では一致していた。『ニュー・ステーツマン』のエスニック・マイノリティに関する記事では、住民の失業が地域の存続に関わるという深刻な問題として認識していた。前述したように、エスニック・マイノリティは歴史的にも白人と比べて言語や文化的差異に由来する「条件不利」により、失業のリスクを高く抱える。そうした社会文化レベルに根づいた問題を解決するのが「先決」ではなく、あくまで「就労」が即時的な解決策として語られている。視覚障がい者の手記でも、多少なりとも就労能力を見込めるならば、障がい者であろうと健常者であろうと就労するのが当然であり、それに向けて必要な社会保障や社会福祉を拡充すべきである、というロジックを障がいを持つ当事者自らが語っていた。日常生活を送る上で、健常者より多くの困難を抱えるはずであり、雇用可能性の面から見ても健常者よりも高いハードルを抱えざるを得ないはずである。しかし、この手記の寄稿者はそうであるからこそ、就労することで「自立」が必要である、ということ語っていたのである。

『スペクテーター』の一人親に関する記事も、給付依存状態にある未婚の母の「自立」の必要を説いており、子どもを養う能力がなければ、養子縁組で子どもを手放すだけでなく、福祉国家の手からも離れて就労すべきである、ということを示唆している。給付依存状態にある者全体に対する批判の記事も、サッチャー政権による職業訓練政策や給付削減など、就労強化的な政策は成果が「ごくわずか」であり、さらなる就労強化の実施を、というよりも国家によるケアそのものを否定するトーンで就労を求めている。エスニック・マイノリティ、一人親などそれぞれの事情によって就労が困難な人々はおろか、健常者よりも就労が不利な障がい者自らまでもが、就労能力を少しでも見込める限り就労を果たし、「給付依存」から脱すべきであるという「就労中心性」の理念に基づいて「給付依存」について語っていたのである。

また、この時期ではベヴァリッジ報告に言及しつつ「給付依存」について語る記事も数多く見られた。1980年代以降、イギリスの社会保障制度は機能不全が深刻化し、もはや国民保険を中心とする運用を構想していた、ベヴァリッジ報告から大きく乖離していた。そうした状況のなか、『ニュー・ステーツマン』ではどのように語られていたのだろうか (Platt 1992: 12-14)。

⁶⁰ Moore (1985: 6) や Anderson (1996b: 6) などでも「給付依存」を個人の責任と見なしていた。

ウィリアム・ベヴァリッジは、イギリスの一人親の数や高齢化、ひいては年金受給者の数の大幅な増加を決して予想しなかった。したがって、彼が当初設計した社会保障制度は、これらのグループがの需要に対応するには決して設計されていなかった。一方で、低所得、長期失業、病人、ホームレス、女性さえも、ベヴァリッジの世界観では経済的に自立した個人として想定されてこなかった。

受給対象の人々全てが働く機会を常に与えられていれば、低賃金であっても、実際の給付は、国家が〔国民を〕貧困から守るために支払われるに足る控除を要求しない程度の支払率であった。これよりベヴァリッジ報告は……今日のニーズから遠く離れていないように思われる。

この記事の内容を検討すると、ベヴァリッジ報告が提出された 1942 年から見て、今日 (1992 年) は大きく社会が変化した。一人親をはじめ、年金生活者の高齢化や低所得など、様々な層のニーズが生じるようになった。ベヴァリッジ報告に基づく社会保障制度は、そうした現代の福祉のニーズに対応できなくなっている。それゆえに、より柔軟にニーズに対応できる社会保障制度の再設計が重要である、ということを語っていることが分かる。こうして、時代にそぐわなくなったベヴァリッジ報告の基づく社会保障制度の変革を求めているのである。

しかし、だからといって新たな層のニーズへの対応として、給付拡充を主張しているわけではない。むしろ、ベヴァリッジ報告では彼らを「経済的に自立した個人」として想定していないことが問題である、と論じる。ベヴァリッジ報告では彼らを給付の対象として想定しているがゆえに、「就労中心性」に支えられた社会保障制度という「今日のニーズ」と現状がますます乖離していることを指摘している。すなわち、ベヴァリッジ報告の構想から乖離した現状の社会保障制度が「給付依存」を招いているため、「給付依存」を解決することで、「就労中心性」に支えられた社会保障制度の機能回復を説くのである。

こうして『ニュー・ステーツマン』ではベヴァリッジ報告の構想から乖離した現状の社会保障制度を批判する。この点は、次の記事にも表れている (Webb and Thomas 1993: 22)。

社会的不公正は 1979 年 [=サッチャー政権が成立した年] に始まったわけではなかった。政府の政策が不平等の増大に寄与してきたが、それは社会と経済の深刻な変化の結果でもあった。したがって、「ベヴァリッジに戻れ」という要求には欠点がある。(しかし現状の) 福祉国家は、もはや存在しなくなった社会のニーズと、急速に消えていく世帯モデル (男性稼得者、専業主婦、子ども) に対応している。例えば、国民保険の拠出に基づく給付は最貧困層をカバーしていないし、そうした最貧困層は労働市場へのアクセスが制限されている。

この記事の内容を検討すると、ベヴァリッジ報告で想定されていた、標準世帯モデルからの変更を求めていることが分かる。しかし、ここでも標準世帯モデルを変更することで様々な層のニーズに対応し、給付を十分に受け取れるようにするのが望ましいのではなく、「労働市場へのアクセスが制限」されていることが問題だとされる。先の記事と同様に、ここでも様々な層が「給付依存」状態になるのを許しており、就労に踏み出せないでいることが問題であるとして、「給付依存」を批判するのである。

一方で、『スペクテーター』では「給付依存」についてベヴァリッジ報告に言及しつつ、どのように語られていたのだろうか (Malcolm 1987: 6)。

サッチャー夫人は、ベヴァリッジ報告のコピーを手カバンに持ちこむ。彼女と她的手カバンがなぜ決して分けられないかについて、彼女は、「契約の箱」(the Ark of the Covenant) [=聖書に登場する神聖な櫃] を運んでいるという例えが的を射ている。

ベヴァリッジの全体的な哲学は、かなり反社会主義者であったことである。「貢献と引き換えに給付を得よ」と、彼は断言した。……そのシステムは全体として、パターナリズムあるいは「社会的公正」ではなく、抜け目のない契約上の公正に基づくのであった。

物事や人々は 1942 年以降、いくぶん変わった。保険原理は単なる偽りとなり、福祉支出は爆発的に増加した。そして、より重要なのは、人々が国家から金を受け取ることについての良心を失ったことである。

この記事の内容を検討すると、福祉国家解体の「象徴」とされ、実際に社会保障の縮減を推進してきたサッチャー⁶¹でさえも、「契約の箱」=ベヴァリッジ報告を決して手放すことはなかった。そうした、神聖なるベヴァリッジ報告では、給付は「貢献と引き換え」であると断言していた。つまりベヴァリッジ(報告)は「貢献」なくして給付を与える「社会主義(者)」ではなかった。ところが、現在、「貢献」なくして給付を受け取る「良心を失った」者が増えていると述べている。このように、この記事では国民保険料の抛出や納税といった「貢献」なしに給付を受け取る給付依存にある者を批判しているのである。

ベヴァリッジ報告を引き合いに「給付依存」を批判する記事は次も同様である (Anderson 1996a: 6)。

⁶¹ 左派勢力や貧困層に対する言説的攻撃の動員や実際の政策に見られる福祉削減など、サッチャーは決して幅広い層から支持を調達できる政治家ではなかったにもかかわらず、なぜ長期政権を成立させてきたのかについて、多数の研究が行われてきた。サッチャーの言説戦略に焦点を当てた研究として、Hall and Jacques (eds.) (1983)、長期政権に伴う社会経済環境の変化を踏まえたイギリス世論の中道化および選好の変化について論じた Hall and Jacques (eds.) (1989)、保守党の牙城であるイングランド南部に居住する、本来は労働党支持層でありながら保守党に投票する労働者階級について分析した Radice (1989) などが主要な研究として挙げられる。

麻薬の売人や多くのインナー・シティで生活の質を破壊しているギャングは、それほど頻繁には暴動を起こさないかもしれないが、無法状態のレベルは慢性的に悪化している。そして、公的財源から助成金が支給されている。福祉国家は、我々の都市で無秩序の文化を引き起こすために支出しているのである。これはベヴァリッジの福祉のコンセプトに関係することではない。彼は、健全な人々にとっての福祉国家とは、人道的な生活様式（way of life）ではなく負傷者治癒所（casualty-clearing station）であるとみなしたのである。彼は失業者が仕事を見つけるのを手助けしなかったのであって、墮落し、働くことに対する関心を失った者に給付しなかった。今日の福祉国家のクライアントの多くはもはや失業者ではない。彼らは未就労者である。

この記事の内容は、就労がやむを得ない事情によって不可能となる人々の「負傷者治癒所」としてのみ、福祉国家の介入は正当化される、としている。この文脈では、福祉国家はだれもが社会権に基づく保障を享受することで人生を送る「人道的な生活様式」ではなく、残滓的制度としてのみ正当化されることになる。この限りで、福祉国家は就労状態にあった者が失業状態に陥った際の「負傷者治癒所」の役割を果たし、再就職を促すものである、と述べている。しかし現状は就労から長らく遠のいている者、もしくは就労経験のない給付依存にある者の生活を保障している。これはベヴァリッジ報告が目指した福祉国家から乖離しているため、許されざることである。このようなロジックで、この記事はベヴァリッジ報告を引き合いに「給付依存」を批判するのである。

以上のベヴァリッジ報告を引き合いに「給付依存」について語る記事には、どのように論調の「対立」が見られるのだろうか。『ニュー・ステーツマン』では、いずれもベヴァリッジ報告に基づく社会保障制度が「働きたくても働けない」状態を許しているとして、「給付依存」を招いている現状の社会保障制度を批判している⁶²。『スペクテーター』では、いずれも社会保障制度はやむを得ない事情が無い限り頼ってはならないにもかかわらず「働きたくないから働かない」状態を許しているとして、給付依存状態にある個人の「怠惰」を批判している⁶³。やはり『ニュー・ステーツマン』では「給付依存」の責任の所在を、社会保障制度を運用する国家に求める一方で、『スペクテーター』では個人に求めていた点に論調の「対立」を見出せるのである。

いずれにせよ、両誌はともにベヴァリッジ報告で示された社会保障制度が機能不全に陥った現状を問題視していた。『ニュー・ステーツマン』にて述べられていたように、ニーズの変化がベヴァリッジ報告の提出から50年の間を経て変化したため、当時の想定と現実が一致しなくなったからである。しかし、ここで重要になるのは、だからといって両誌は

⁶² New Statesman and Society (1996: 5) や McCormick and Oppenheim (1996: 18) などでもベヴァリッジ報告を引き合いに「給付依存」を国家の責任と見なしていた。

⁶³ Brown and Row (1984: 13-14) や Waugh (1994: 7) などでもベヴァリッジ報告を引き合いに「給付依存」を個人の責任と見なしていた。

ベヴァリッジ報告の放棄を求めていることである。むしろ「ベヴァリッジに戻れ」や「契約の箱」という表現によってベヴァリッジ報告を正しいもの、本来あるべき姿といったトーンで肯定している。ベヴァリッジ報告を批判的に語る一方で肯定的に語るという、両誌に見られる「矛盾」にはどのような意味があるのだろうか。

「就労中心性」との関係からこの点を考えると、その「矛盾」こそ「就労中心性」が依然として重視されている証であることが分かる。『ニュー・ステーツマン』では、「働きたくても働けない」状態を許している社会保障制度を改めることで「働きたい人は働く」状態にする、つまり人々の生活は就労を通じて保障されることを示した「就労中心性」を重視する観点から、機能不全に陥っている現状の社会保障制度を批判しているのである。そのため「就労中心性」に支えられた社会保障制度を構想した「ベヴァリッジに戻」ることを説くのである。『スペクテーター』も、ベヴァリッジ報告は本来就労能力を持たない者にしか給付を与えないことを特徴にしており、就労能力を持つ者は、稼得を通じた国民保険料の拠出や納税といった「貢献」が求められる。そのため「働きたくないから働かない」状態は許されず、「働ける者は働く」状態への転換を主張しているのである。このように、両誌はここでも「給付依存」の責任を国家に求めるか、個人に求めるかで論調の「対立」関係にあるものの、「就労中心性」を重視する観点から、機能不全に陥った現状の社会保障制度を批判的に語る点で一致していた。それゆえに、「就労中心性」に支えられた社会保障制度を構想した、ベヴァリッジ報告への回帰を求めているのである。

以上より、1980～90年代の「給付依存」をめぐる『ニュー・ステーツマン』と『スペクテーター』の記事を分析した。『ニュー・ステーツマン』では給付依存の責任を国家や社会に求め、『スペクテーター』では個人に求めている点に、論調の「対立」が見られた。しかし就労こそが給付依存を解決するために最も重要であるという点で両誌は一致していた。さらにこの時期には、ベヴァリッジ報告に言及しながら給付依存の問題性を語る記事も目立っており、そこでは「就労中心性」に支えられた社会保障制度を構想した、ベヴァリッジ報告への回帰を求めている。このように、1980～90年代においても両誌は「就労中心性」を重視する観点から「給付依存」という出来事を語っており、その論調のトーンは、社会保障制度の機能不全が長期化することで、一層強くなっていたのである。

3. イギリスの福祉国家に関する規範的理念としての「就労中心性」

本節では、前節までの分析を踏まえて、「就労中心性」が福祉国家に関する規範的理念として左右両派に共有されていたことを示す。この点より、ブレア政権がアイディアを生成する際には、「就労中心性」が正当化の論拠であったことを論じる。

それでは、『ニュー・ステーツマン』と『スペクテーター』ではどのように規範的理念としての「就労中心性」を共有していたのか、前節までの分析を踏まえて明らかにしてい

きたい。1950～60年代は、完全雇用の実現によって社会保障制度が機能していた。この時期の福祉国家をめぐる主要な出来事は「完全雇用」、「社会保障制度の充実」、「貧困削減」であった。そこで、これらの出来事に関する両誌の記事を分析した。分析の結果、例えば「社会保障制度の充実」に関する記事では、『ニュー・ステーツマン』では貧困層の生活保障の観点から「社会保障制度の充実」を肯定するのに対し、『スペクテーター』では中間層の生活保障の観点から肯定するなど、論調の「対立」が見られた。しかしながら、両誌ではいずれの出来事も「就労中心性」に支えられた社会保障制度が機能した成果として肯定すべきである、という認識で一致しており、「就労中心性」の重視を内在的に示していた。

1970年代は、完全雇用の終焉によって社会保障制度が機能不全に陥った時期であった。この時期では「大量失業」と「貧困拡大」が、福祉国家をめぐる主要な出来事としてクローズアップされていく。そしてこの時期以降、福祉国家の現状に対して批判的な言説が支配的になっていく。「大量失業」に関して、『ニュー・ステーツマン』では「大量失業」が社会保障制度に影響を与える「危機」を社会全体で共有する必要を説いていたのに対し、『スペクテーター』では国家や個人の責任の下で対処すべきであるとしていた。この「危機」の共有のあり方に論調の「対立」が見られた。一方で「貧困拡大」に関しては、障がい者をテーマにする記事より、就労が困難な層に対しては、社会保障制度が「危機」に転じようとも給付を拡充すべきである、という点で一致していた。この点において両誌の論調の「対立」は見られず、就労が困難な層に対しては、社会保障制度が機能不全に陥る「危機」にあっても、給付を通じて生活を保障すべきという認識で一致していた。これより、1970年代において両誌は「大量失業」が「就労中心性」に支えられた社会保障制度を機能不全に追いやる出来事として「危機」であると認識していた。その「危機」が就労困難な層への生活保障を立ち行かなくさせるリスクを高めることから、就労能力を持つ者に対して就労復帰を求めるという形で、「就労中心性」の重要性を問うていた。

1980～90年代は、社会保障制度の機能不全が長期化し、「社会的排除」問題を構成する多様な社会問題が顕在化する時期であった。その当事者の大半は、公的扶助の給付依存状態にあった。そのため「給付依存」がこの時期における福祉国家をめぐる主要な出来事であった。「給付依存」に関して『スペクテーター』では、その責任を国家や社会に求めているのに対し、『ニュー・ステーツマン』では個人に求めている点で論調の「対立」が見られた。しかし、両誌は就労こそが給付依存を解決する方策であるという認識で一致していた。それゆえ「就労中心性」に支えられた社会保障制度の構想を示した、ベヴァリッジ報告への回帰を求めている。

以上より、各時期を通じて両誌は、国家／社会を重視するか個人を重視するかという観点を基点に、福祉国家をめぐる出来事の捉え方に違いが見られ、それが論調の「対立」を形成していた。しかし両誌ではいずれの時期においても、そしていずれの出来事をめぐっ

でも、「就労中心性」を重視する観点から、福祉政治の現状を判断する語られ方で共通していた。この語られ方が、およそ 50 年来にわたって支配的になっていたのである。

各時期の出来事をめぐり、左右の党派性を問わず、人々の生活は就労を通じて保障されるべきである、と考えられてきた。そのため、現実において、それが達成されていた 1950～60 年代では、この時期の出来事を肯定的に語る記事が数多く掲載されたのである。しかし、1970 年代以降、就労を通じた生活が十分に保障されなくなり、就労できない場合の保障が問われるようになった。そのため、1970 年代以降の出来事を批判的に語る記事が数多く掲載されるようになった。

したがって、「就労中心性」がイギリスの福祉国家に関する規範的理念として、左右に共有されていた。左右はいずれも党派性を問わず、社会保障制度が機能しようと機能不全に陥ろうと、社会保障制度を支える理念の「就労中心性」を重視してきたのである。

このように、社会アリーナにおいて、「就労中心性」は規範的理念として重視されていた。第 1 章で述べたように、社会アリーナにおいて正当化の論拠となる規範的理念を踏まえなければ、アイディアは制度変化を導くことができない。前章で明らかにしたように、「就労中心性」が政治アリーナにおいて一貫して維持されてきた理由も、歴代の政府は規範的理念としての「就労中心性」を踏まえて政治的対応をとったからであると考えられるだろう。したがって、ブレア政権が「社会的包摂」のアイディアを生成する際は、その正当化の論拠である「就労中心性」を踏まえることが、アイディアに基づく制度変化を実現する上で条件となっていたのである。

ただし、「社会的包摂」のアイディアが生成された 1990 年代半ばの時期は、社会保障制度の機能不全に見られる不確実状況にあったことは、前章で述べたとおりである。そこで、アイディアが制度変化の方針として機能する前に、不確実状況に関する問題の認識枠組として生成される過程が重要になる。そこではどのようにして「就労中心性」を踏まえて「社会的包摂」のアイディアが生成されたのか、次章で明らかにする。

第4章 「社会的包摂」のアイデア生成過程

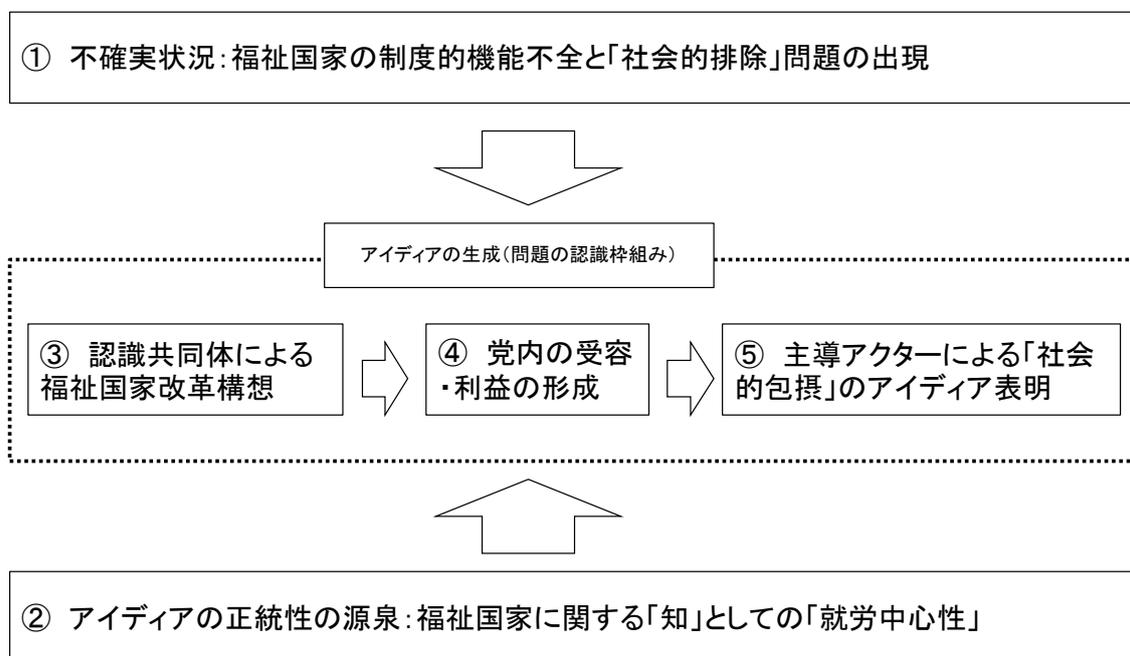
本研究ではここまで、ベヴァリッジ報告に基づいて成立した社会保障制度の機能不全を起こした結果、従来の社会政策では対応できない「社会的排除」問題の出現に見られる不確実状況が発生したことを見てきた（第2章）。一方で、社会アリーナにおいて、人々の生活は就労を通じて保障されることを前提に、就労できない場合の保障は最低限に抑えることを示した「就労中心性」がイギリスの福祉国家に関する規範的理念として重視されており、それが関連アクターへの受容ないし利益の再定義を促す上で、アイデア正当化の論拠となっていたことを論じた（第3章）。

本章では、こうしたイギリスの福祉国家をめぐる不確実状況とアイデア正当化の論拠を踏まえて、「社会的包摂」のアイデアが不確実状況を生み出している問題を特定し、その解決に必要な手段を具体化する認識枠組としてどのように生成されていったのかを明らかにすることが目的である。その際に焦点を当てるのは、政治アクターと認識共同体のメンバーによる生成過程であり、またその過程で、前章までに扱った「就労中心性」がアイデア正当化の論拠としてどのように踏まえられていたのかという点である。

分析枠組は、第1章で示した第1段階③～⑤に相当する。③では、福祉国家をめぐる不確実状況とアイデア正当化の論拠を踏まえて、認識共同体が福祉国家改革をどのように構想したのかを見ていく。④では、労働党が認識共同体のメンバーによる福祉国家改革の構想を受容することで、その構想の実現を党全体の利益として形成していく過程、⑤では労働党内に受容された福祉国家改革の構想が「社会的包摂」のアイデアとして党外に表明される過程を明らかにする。

図 1.1 本研究の分析枠組 再掲（第 1 段階）

<第 1 段階：アイデア生成過程（2・3・4 章）>



※①：2 章 ②：3 章 ③～⑤：4 章。

出所：筆者作成。

第 1 節では、福祉国家をめぐる不確実状況とアイデア正当化の論拠を踏まえて、認識共同体が福祉国家改革をどのように構想したのかを見ていく（第 1 段階③）。第 2 章で論じたように、「社会的排除」問題の出現した 1990 年代においては、従来型の現金給付による所得保障が貧困の長期化を助長するなど、政治アクターがどのような対応が貧困や社会問題の効果的な解決策になるのか自明視できない不確実状況にあった。不確実状況下では、自らの持つ専門知に基づいて、不確実状況を構成する問題を特定化し、その解決策を提示する認識共同体（Haas 1992: 15）の存在が、制度変化を目指す上で重要性を増していた。

ここで認識共同体とは、特定の政策領域に関する専門知を持つ専門家と、その政策領域に関する知識を求める政治アクターによって構成されるネットワークを意味する。認識共同体は、政治家がある政策を立案する際に、必要な情報やアドバイスをネットワーク内のメンバーがブレンとして提供する役割を果たす（Haas 1992: 3-4）。ただし認識共同体は、特定の政策領域に関する「認識」を同じくするアクター間で構成されており、フォーマルに制度化されていない場合もある。そのため、どのアクターがメンバーに加わっているかを特定するのは容易ではないが、コリン・レイズ（Colin Leys）によれば、当時の労働党の「ニュー・レイバー」路線に対しては、「公共政策調査研究所」（IPPR）、チャーター88、

デモス、ネクサスが影響していた (Leys 1997: 22-23)⁶⁴。後述するように、IPPR は組織的には労働党から独立していたものの、設立の経緯や人的関係性より労働党と非常に密接な関係にあり、労働党の政策刷新を検討する役割を担っていた。また、レイズは言及していないものの、これらの団体の他にも、経済学者のレイヤードや社会学者のギデンズも、政治家個人あるいは労働党全体のブレインの役割を担うことで専門知を提供していた。したがって、本章ではブレアをはじめとする「ニュー・レイバー」路線を進める労働党執行部と認識共同体を形成していたアクターとして、取り上げる順にレイヤード、デモス、チャーター88、ネクサス、ギデンズを位置づける。

本章では彼らが不確実状況を構成する問題を特定し、その解決策を示した「福祉国家改革の構想」を検討する。認識共同体のメンバーはいずれも、現状の福祉国家が機能不全に陥っていると認識しており、その根本的な問題が何であるのかを論じた上で、解決策を示していた。本章では分析枠組に則り、彼らの議論を、不確実状況を生み出している問題の特定と、その解決策を提供する「福祉国家改革の構想」と捉えた上で検討する。そして、IPPR (より具体的には IPPR 内部に設置された「社会的公正委員会 Commission of Social Justice⁶⁵」 (以下、CSJ と略記) は、認識共同体の各メンバーが掲げていた福祉国家改革の構想を、労働党内への受容を図る観点から検討する役割を担っていたアクターとして位置づける。

以上を踏まえて第1節では、労働党内の議会執行部 (以下、執行部) と認識共同体を構成していたシンクタンクや学者が、ブレアが党首に就任する 1994 年前後から政権を獲得する 1997 年にかけて提供していた、福祉国家改革の構想を検討する⁶⁶。

⁶⁴ また、一部は複数の認識共同体を構成する団体のメンバーを兼ねていた。このように、ニュー・レイバーによる福祉国家改革をめぐる認識共同体は流動的であり、彼らの議論も当然、異同が認められる。しかし、むしろそうした流動性や議論の異同がありながらも、根底の部分で「認識」を同じくしていたことも認められるのであり、それだけ特定の共通した論点をニュー・レイバーに提供する影響は大きかったと考えられる。

⁶⁵ IPPR はキノック期の党改革の一環として行われた「政策見直し」を監督するのを目的に、1988年に設立された政策諮問型シンクタンクである。IPPRの所長にテサ・ブラックストーン (Tessa Blackstone)、所長代理にパトリシア・ヒューイット (Patricia Hewitt) がそれぞれ就任した (Leys 1997: 23)。IPPR は彼らをトップに、主要産業の国有化など、労働党が伝統的に掲げてきた政策を刷新し、政権交代後に実現可能な政策を立案し、労働党へ提出することが主たる活動目的とされた。

ただし、公式には IPPR は労働党とは別の組織とされ、政策立案に関しても、労働党の伝統的な政策の刷新という大まかな目標が立てられていたものの、個別の立案内容に関しては一定の裁量を与えられていた (Blank 2003: 136-137)。IPPR と労働党の関係は、組織的には別だが人的には執行部をサポートする関係にあったと言える。前節で述べたように、キノック期以降、執行部で形成された政策がトップ・ダウンで党全体に反映される党組織に変化していたので、IPPR ないし IPPR 内部の CSJ は、労働党とは別組織とはいえ、事実上、政権交代後の実施を視野に入れた、党としての政策プランを検討する役割を担っていた (Leys 1997: 23; Blank 2003: 15; 吉瀬 1997: 130-132)。IPPR の政策立案は、政府の専門家や学者との連携を通じて行われ、それに携わったメンバーに、著名な人物では社会政策学者のルース・リスター (Ruth Lister) や政治学者のデイヴィッド・マーカンド (David Marquand) が挙げられる (Blank 2003: 137)。

1992年の総選挙敗北を機にキノックが辞任し、スミスが党首に就任すると、IPPR内にCSJが設置された。CSJの活動目的はIPPRと基本的には同様だが、学者に加えて政治家、ジャーナリスト、労働組合の代表、経営者団体の代表などが総勢400人あまり参加するなど、大規模かつ多様なメンバーによって組織された。CSJの刊行する報告書の執筆責任はヒューイットとブレアの政策アドバイザーを務め、2001年より庶民院議員として活動するデイヴィッド・ミリバンド (David Miliband) が担当した (今井 2008: 60)。

⁶⁶ 本章の目的は、「社会的包摂」のアイディアがどのような過程を通じて生成されたのかを明らかにすることである。分析の対象になる時期は、ブレア政権成立後、「社会的包摂」のアイディアに基づいて社会的排除対策室が1997年12月に立ち上げられ、翌1998年より具体的な政策が実施される段階よりも以前の時期である。そのため、ブレアが党首に就任する1994年前後から政権を獲得する1997年の時期が対象になる。なお、分析のステップを明確化する観点から、認識共同体のメンバーに

具体的にはまず、レイヤードによる就労支援を軸とした社会政策への刷新に関する議論を検討し、それが「就労中心性」というアイデア正当化の論拠を踏まえた、具体的な不確実状況の解決手段として提示されていたことを述べる。次に、政策提言型シンクタンクの「デモス」や政治機構に関する政治運動体の「チャーター88」が不確実状況を構成する問題を特定する観点から、公的サービスを実施する政府の硬直性および自治体やボランティア・セクターとの協働の重要性を指摘していたことを見ていく。さらに、「ニュー・レイバー」路線のブレインとして関与していたギデンズや、シンクタンクの「ネクサス」が「就労支援」と「官－民協働」を接合した福祉国家改革の構想を示していたことを論じる。これらの議論より、雇用政策や統治機構改革を専門とするメンバーによって示された官－民協働と就労支援を接合した議論が提供されていたことを示す。

以上の議論より、認識共同体のメンバーは給付依存の解決能力の欠如と政府の硬直性が、「社会的排除」問題に見られる不確実状況を構成しており、その解決には官－民協働を通じて給付依存者の就労支援が必要な手段であることを提示していた点について明らかにする。

第2節では、認識共同体で構想された福祉国家改革を労働党内で受容し、その構想の実現が党全体の利益として形成されていく過程を明らかにする(第1段階④)。労働党は1980年代より左傾化を経験しており、1980年代末から1990年代前半にかけて、政権交代実現に向けて党内組織改革が行われた。その結果、ブレアが党首に就任した時点では、執行部の意思がトップ・ダウン的に反映される組織へ変化していた。本節では、福祉国家改革構想が党内で受容されていく点を政治アクターの言説に着目して明らかにしていくが、執行部に近い認識共同体のアイデアが、党の方針としてストレートに受容されるようになった条件として、トップ・ダウン的な組織へ変化した側面は無視できない(Russell 2005 ; 今井2018)。そのため本研究でも、党内組織改革に触れ、福祉国家改革の構想がブレアを中心とする執行部主導で受容されやすい環境にあったことを示す。

その上で、執行部によって創設された、政策諮問型のシンクタンクであるIPPR内のCSJによる福祉国家改革の議論に注目する。そこでは、認識共同体によって示された構想が党内への受容のされやすさの観点から検討されたことを論じる。さらに、その構想が「社会的包摂」の名をあてられ、党大会での承認を経て、党全体の政策方針として共有されたことを明らかにする。党大会は党内組織改革によって、執行部の発案を事実上承認する場となっていた。そこでのブレアの演説より、「社会的包摂」の構想が党全体に向けて表明ないし承認されたことを示す。

こうして認識共同体によって提供された、官－民協働による就労支援という福祉国家改

よる福祉国家改革の構想の検討(第1段階③)、IPPR内の社会的公正による福祉国家改革の構想の検討および労働党内への受容(第1段階④)、労働党外への表明(第1段階⑤)の順に分析するため、取り上げる各構想は、分析対象の時期のなかで前後する。

革の構想は、政治アクターに受容されることで、単なる構想を超えて、福祉国家改革を行うための戦略＝アイデアとして生成されていく。第1章で述べたように、政治アクターがアイデアを通じて制度変化を達成するためには、関連アクター（ここでは労働党外の官一民のアクター）とのアイデア共有および利益の再定義を促す必要がある。そこで、第3節では「社会的包摂」のアイデアが労働党外の幅広いアクターから支持を得る観点から表明されたことを述べる（第1段階⑤）。具体的には、労働党のメディア対策を統括していたピーター・マンデルソン（Peter Mandelson）によって、「社会的包摂」のアイデアが党外向けに表明されたことを見ていく。さらに庶民院での答弁より、労働党政権の掲げる「社会的包摂」のアイデアについて詳細な説明がなされ、そこには、これまで議論されてきた福祉国家改革の構想が反映されていたことを示す。

以上より、本章では認識共同体による福祉国家改革の構想が、不確実状況を生み出している問題を特定し、その解決に必要な手段を具体化する認識枠組として意味を持ち、それが労働党の執行部によって主導的に党内へ受容され、さらに「社会的包摂」という名をあてられ、党外へ表明されるまでの一連の過程を明らかにしていく。

1. 認識共同体による福祉国家改革の構想：不確実状況を生み出す問題の特定とその解決手段の提供

それでは、認識共同体のメンバーが福祉国家をめぐる不確実状況とアイデア正当化の論拠を踏まえて、どのように福祉国家改革を構想したのか見ていきたい。一口に認識共同体といっても、各メンバーの活動目的や中心人物、労働党との人的関係性などは多様である。そうした詳細については後述するが、彼らの構想の方向性としては大きく3つにまとめられる。

1点目は、福祉政策の刷新に関する構想である。社会保障制度の機能不全を根本的原因として、本来は就労能力を持つ者が公的扶助の給付依存に陥っていることを特定し、就労支援を軸とする福祉政策への刷新を解決策として提示するものである。この点については、前章でも検討してきた内容であるが、ここでは社会アリーナにおいて展開された同様の内容を、政治アリーナへ媒介するアクターでもある認識共同体のメンバーが、政治アクターへ提言するというプロセスを見ることができる。2点目は福祉政治の統治主体に関する構想である。従来の福祉「国家」による画一的な福祉政治が硬直性を生み、「社会的排除」問題に見られる不確実状況に対応できなくなっていたという形で問題を特定し、その解決策として自治体やボランティア団体との官一民協働を提示するものである。3点目は、前の2つの議論を接合し、官一民協働という手段によって未就労者の就労を支援するという構想である。この議論は「社会的排除」のアイデアの原型をなすものであるが、ギデンズをはじめ、認識共同体のなかでもとりわけブレアや労働党に強い影響力を与えていたメ

ンバーによって提示された。

本節ではこうした、各メンバーによる3つの議論を検討していく。多様なメンバーが提供した構想⁶⁷のうち、共通して指摘された論点——「就労」と「官—民協働」——が福祉国家改革の鍵として政治アクターに認識され⁶⁸、それに基づいてアイデアが生成される過程を見ていくことになる⁶⁹。

1.1. 福祉政策の刷新に関する構想：就労支援の焦点化

福祉国家改革の構想のうち、福祉政策の刷新に関する構想から見ていきたい。ここでは、経済学者レイヤードによる福祉政策の刷新に関する構想を検討する。レイヤードは、影の財務大臣を務めていたゴードン・ブラウン（Gordon Brown）の掲げる雇用や福祉政策に大きな影響を与えていた。そのため彼の構想を検討することは、ニュー・レイバーの福祉国家改革のなかでも、とりわけ就労と福祉の関係性を考察する上で重要になる⁷⁰。実際に、レイヤードの著作である『労働党ができること What Labour Can Do』では、労働党が「社会的包摂」として実施した就労支援政策の原型が示されていた。そのため本項では『労働党ができること』を取り上げ、そこでの内容を検討する。

レイヤードは、サッチャー政権による経済政策は所得格差の拡大に象徴されるように、失敗であったと断じる。なぜ所得格差が拡大したのか、レイヤードによれば、産業構造の転換によって高所得の職に就くためにはスキルが必要になった。それにもかかわらず、保守党政権期に実施された職業訓練政策はスキル養成の成果を挙げなかったと述べる。その結果、低スキルの労働者は失業のリスクが高まり、公的扶助の給付依存に至ったことを指摘する。そして1990年代半ばにさしかかり、グローバル化が進行するなかで、イギリスが国際市場を生き抜くためには、ますますスキル養成が政府の基幹的な政策になると論じる（Layard 1997: 3-6）。

⁶⁷ ただし、認識共同体のメンバーの構想全てが本章で取り上げる内容で一貫していたわけではない。本章ではあくまで、1994年前後から1997年にかけての、ブレアが労働党の党首に就任して政権を獲得するまでの時期において、彼らが認識共同体のメンバーとして福祉国家改革をテーマに描いた構想を取り上げることになる。

⁶⁸ 多様なメンバーの議論が一つの方針としてまとまっていく過程を明らかにすることは、認識共同体や唱道連合モデルといった、特定の政策に関する「認識」を共有する集団の議論を参照することの意義の一つである（Haas 1992: 15; Fischer 2003: 33-34; Jenkins-Smith and Sabatier 1993: 5-6）。

⁶⁹ こうした似通った議論を複数参照し、議論間の異同を峻別した上で、そこでの共通性がアイデア生成に際して大きな影響を与えたことを分析することは、従来のアイデアの政治に基づく研究では十分に組み立てられていなかったとも考えられる。第1章で述べたように、アイデアの政治に対する批判としていわゆる「選択のバイアス」が指摘された背景には、特定のアイデアに対して最も類似した言説を示していたアクターのみを紹介し、それをもってアイデア生成の論拠としてきた傾向が挙げられるからである。こうした傾向を回避するためにも、本研究では「社会的包摂」のアイデアの直接的に影響を与えた構想だけでなく、間接的に影響を与えた構想も取り上げる。

⁷⁰ レイヤードはロンドン・スクールオブ・エコノミクス（LSE）の経済パフォーマンスセンター所長を務めた経済学者であり、IPPRのメンバーでもある。『労働党ができること』刊行当時、影の財務大臣を務めていたブラウンはこの著作を「変革へ向けた明快な声明であり、後任の政府〔＝保守党の後任、つまりブレア率いる労働党〕が真剣に考慮しなければならない挑戦的な改革アジェンダの計画を立てたものである」（Layard 1997: ix）と述べている。ブレアが党首に就任した1994年から、政権交代後の具体的な政策形成が本格化していったが、そこではブレアが外交、医療、教育、法と秩序の領域、ブラウンが経済および雇用、福祉の領域でそれぞれ主導権を持つというすみ分けが取り決められていた（Seldon 2004: 243）。このことから、レイヤードの経済政策や、それに関連する雇用政策の議論はブラウンについてはニュー・レイバー全体に大きな影響を与えていたと言える。

こうした議論を展開した上で、レイヤードは就労支援を焦点化した福祉政策の刷新に関する構想を提示する（Layard 1997: 55）。

失業は〔ベヴァリッジ報告の発表以来〕50年間で高まり、所得の不平等状態になっている。こうした問題は密接に関連する。多くの貧困者は賃金労働に就いていない。彼らは高齢や病気、一人親といった理由により失業中であるか、もしくは就労状態にない。しかし、高齢者を除けば多くの未就労者にとって、よりよい生活を送る方法は就労と稼得である。就労は彼らに貢献する感覚を与え、稼得はそれまでの給付以上のより良い所得を提供するだろう。だから、困窮に対応するための基本戦略は、福祉から就労へ人々を移行させること（to get people from welfare into work）なのだ。

未就労状態にある貧困者に対して、公的扶助をはじめとする給付ではなく、就労の機会を与えることが、ベヴァリッジ報告に始まるイギリスの福祉国家が機能回復を果たす上で最も重要になる。「福祉から就労へ人々を移行させること」はまさしく「就労から福祉へ welfare to work」と称される、ブレア政権期に実施された一連の雇用政策の原型をなすものである。「社会的包摂」は雇用政策だけでなく、地域政策や教育政策といった多様な政策を実施するための総体的な方針（＝制度変化を導くためのアイデア）であるが、「働くための福祉」は「社会的包摂」の一環として実施される雇用政策の特質を示すものであると言ってよい。レイヤードは就労支援に議論の的を絞った上で、就労支援を軸とする福祉政策へ刷新する必要性を示したのである。

なぜ、レイヤードは就労支援を焦点化した福祉政策へ刷新する必要性を説くのか。もちろんそれは、サッチャー政権以降、低スキルの労働者が高スキルを養成する機会に恵まれず、その結果失業に陥り、給付依存状態に至ったからに他ならない。ただし、それだけにとどまらず、レイヤードは同書のなかで失業が人々にとってどのような損失を与えるのかについても論じ、イギリスでは別離や離婚、死別よりも失業の方が苦痛を感じる傾向が高いという研究⁷¹を紹介する（Layard 1997: 22-25）。この研究を踏まえて彼は、所得格差や労働市場の変化といった構造的要因だけに還元できない、人々の「幸福」や「尊厳」といった道徳的観点からも、失業の削減が福祉国家にとって最優先事項であると論じる（Layard 1997: 58）。

我々は失業者に対応する方法を変えなければならない。人間としての尊厳は、人々が給付よりも仕事を通じて収入を得ることを義務づける。就労は人々を役に立てて必要であると感じさせる。そのため、失業期間の後、国は給付の形ではなく、就労の保

⁷¹ Oswald, Andrew J. (1995) "Happiness and Economic Performance," London School of Economics Centre for Economic Performance, mimeo.

障を通じた人々の援助を提供しなければならないのである。

就労支援を強化することは、公的扶助の給付依存を抑えるために不可欠である。しかし、就労支援を強化しなければならない理由はそれだけにとどまらない。人々は就労を果たすことで、「幸福」や社会からの「尊厳」を得られる。失業は人々からそうした社会生活を営む上で尊重されるべき価値の体現化の機会を奪い、社会からの阻害を与える。就労は「人々を役に立って必要であると感じさせる」社会的営為である以上、福祉国家は就労を義務としてだけでなく「就労の保障」、つまりある種の権利として積極的に保障していくべきである。こうした、構造的要因と道徳的要因双方を織り交ぜながら、就労支援を強化する必要を説くのである。したがってレイヤードは、福祉政策を刷新するための具体的方針として、グローバル経済への対応⁷²とともに、「全ての人々へのスキルの提供」「就労のための福祉の実施」「経済的自立を促進するために公的資金を支出すること」を掲げた。

以上より、レイヤードは「社会的排除」問題の出現に見られる不確実状況について、産業構造の転換に伴うスキル養成に失敗したことを根本的な原因として特定する。その解決策として、公的扶助の給付を中心とする福祉から、スキル養成を通じた就労支援を中心とする福祉へ刷新する構想を描いたのである。こうしたレイヤードによる福祉国家改革の構想は、労働者のスキル養成に着目した点で、経済学者としての専門知の観点から不確実状況を構成する問題を特定したことが分かる。そして就労支援を中心とする福祉への刷新を提示した点は、前章で明らかにしたような、アイディア正当化の論拠であった「就労中心性」を踏まえた構想であることが明確になっている。イギリスにおいて失業は、人々に対して他者との別離よりも苦痛を与えるものであり、「幸福」や「尊厳」を奪う忌々しき問題である。就労が人々のディーセントな生活を送るための不可欠な営為である以上、福祉国家は就労を権利として保証しなければならない。こうしてレイヤードは、就労が人々の生活にとって望ましい営為であるという規範がイギリス社会に醸成されていることを示すことで、アイディア正当化の論拠であった「就労中心性」を踏まえた構想を、政治アリーナに伝達したのである。

しかし、第2章でも述べたように、サッチャー政権をはじめ、かつての政権も「就労中心性」自体は重視していた。問題になっていたのは、1970年代以降、完全雇用が終焉してから、「就労中心性」に支えられた社会保障制度が機能不全に陥ってきたことである。そのため、レイヤードはニュー・レイバーに対して、「就労中心性」を従来の政権と同様に踏まえた上で政治的対応をとる必要を示しただけでなく、その政治的対応をとることで「就

⁷² グローバル経済への対応として、レイヤードは「企業の長期的成長の促進」「マクロ経済政策の強化」「EUの統一通貨への加入」を掲げる(Layard 1997: 8)。周知のように、ブレア政権期ではEUの統一通貨へ加入せず、ポンド通貨を保った。この点からも明らかのように、認識共同体のメンバーによる構想の全てが政治アクターに受容されたわけではない。逆に言えば、必ずしも全ての構想が政治アクターに受容されたわけではない一方で、他のメンバーからも共通して提供された構想、ここではスキル養成を通じた就労支援を中心とする福祉へ刷新する構想が大きな影響を持ち、労働党に受容されるに至ったことを意味するのである。

労中心性」に支えられた社会保障制度を機能回復していく構想を示したと言える。こうした構想に関する労働党側の分析の際に述べるが、従来の労働党は「就労中心性」に支えられた社会保障制度を機能回復させるための構想を十分に持っているとは言い難かった。この点より、レイヤードの議論はニュー・レイバー期の労働党にとって有益な知見を提供していたと考えられる。

ただし、レイヤードは「就労中心性」を踏まえた構想をどのような手段に基づいて実現していくかについては示していない。この構想を実現するための手段も具体化されなければ、かつての政権と同様に「就労中心性」に支えられた社会保障制度の機能回復に失敗する可能性を否定できないだろう。この点に関して、他の認識共同体のメンバーは、官一民協働に基づき福祉サービスを提供していくという、統治主体に焦点をあてた福祉国家改革の構想を示した。この構想について、次項で検討する。

1.2. 福祉政治の統治主体に関する構想：官一民協働の焦点化

(1) デモスの「全体論的政府」論

それでは、福祉国家改革の2点目の構想である、福祉政治の統治主体に関する構想を検討する。まず検討するのが、現実政治（特に労働党）に対して政策や政治路線の面でコミットするのを目的に設立されたシンクタンクの「デモス」⁷³が提示した構想である。デモスの一員であるペリ6 (Perri 6)⁷⁴は、「全体論的政府 Holistic Government」という、統治主体を改革する構想を掲げていた。ブレア政権期では「連結政府 Joined-up Government」として中央省庁機能が改革されたが (Cabinet Office 1999)、そこにはこれから見ていくように、「全体論的政府」論の影響が多分に見られる。この改革は、福祉に限らず、教育や医療、インフラなど様々な公的サービス提供の一体化を志向するものであったが (Newman 2001: 52-54)、福祉国家改革にも大きな影響を与えた。こうした理由より、本項ではペリ6の「全体論的政府」を取り上げる。

ペリ6によれば、従来の国家による福祉をはじめとする公的サービスは、貧困や犯罪、インフラ劣化といった社会問題が生じるまで提供されない「治療的」(curative)性格が強かった (Perri6 1997a: 30)。治療的＝事後的な対応に終始する国家は「非効率的、非柔軟

⁷³ デモスは、1993年に左派理論雑誌『マルクシズム・トゥデイ』の後継機関として設立された。『マルクシズム・トゥデイ』は、元々はイギリス共産党の理論誌として出発したものの、1980年代後半にマーティン・ジェイクス (Martin Jacques) が編集長に就くと、ニュー・レフト系の論考を多く載せる雑誌となった。

1991年に『マルクシズム・トゥデイ』が廃刊すると、より現実政治（特に労働党）に対して政策や政治路線の面でコミットするためのシンクタンクとしてデモスが設立された。設立に関してはジェイクスと、ブラウンに対して個人的な政策アドバイザーを務めていたマルガンが中心的な役割を担った。デモスの主たる活動目的は、イデオロギーの左右軸を残しつつも、その対立を中道化させることにあるとされる (Blank 2003: 89)。1990年代末に野党に転落してから左傾化した労働党の中道化という試みを、『マルクシズム・トゥデイ』は政治理論の面からサポートしたが、デモスはその系譜を引き継ぎつつ、より実践的な活動に根を下ろしたと言える。

⁷⁴ Perri 6 はペンネーム。

的、非即応的」であり (Perri6 1997a: 32)、「全く効果的でない」 (Perri6 1997a: 30)。そこで彼は、部分的な問題に事後的に対応するのではなく、福祉国家のガバナンスを一体化させることで、問題の発生を予防する「全体論的政府」を提示する (Perri6 1997a: 37)⁷⁵。

全体論は決定的に重要である。なぜなら、健康、法と秩序、教育、住居、子どもの保護や社会サービスのばらばらになった構造は、犯罪、失業、貧弱な教育の低到達、不健康といった問題への真の介入 (real inroads) をなすのに一貫して失敗してきたからである。

各サービス領域の「ばらばらになった構造」から、相互に連携し、全体として単一の意志決定を可能とする統治主体となるべきである。そうした「全体論的政府」が社会問題に対して、「予防」を含んだ「真の介入」を行い、「治療的」性格を改めることができる。ペリ 6 は福祉政治の統治主体に焦点をあてた「全体論的政府」論を掲げ、不確実状況を生み出している問題を特定するのである。

たしかに、ペリ 6 が指摘するように従来の福祉国家の議論において「福祉を提供するのは誰か」という視点は等閑視されてきたか、少なくとも福祉国家の受給者をめぐる議論に比べて焦点化されることはなかった。かつては、イギリスでは民間の慈善団体などによる貧困者への救貧活動が盛んに行われる「福祉ボランティアズム」の伝統があったが、戦後に福祉国家が成立することで下火になった (岡村・高田・金澤 2012)。「困窮、病気、無知、不潔、怠惰」の「5 つの巨悪」を国家の責任において解決することが目指されたからである (Beveridge 1942: para.8)。

つまり福祉の提供は、政府が一律に担ってきたのである。1970 年代までは、社会保障制度が機能するかしなないかを問わず、政府による画一的な福祉行政が展開された⁷⁶。1980 年代以降、サッチャー政権によって福祉サービスの一部がエージェンシーや民間へ委託されるようになり、政府が福祉の提供を一律に担わなくなった。それでも、委託先は実施主体に過ぎず、サービス内容を政府が決定するという点で、政府が福祉政治の中心となる性格は変わらなかった (曾我 1999 : 546)。こうした福祉政治の統治主体に着目した場合、政府がサービス内容の決定権を握り続けることで、社会保障制度は機能不全に陥った。サービス委託がすすんだサッチャー政権期以降でも、社会保障制度は機能回復することなく、不確実状況が到来した。政府中心の統治主体が「社会的排除」問題を解決できないばかりか、助長してさえいる。したがって、政府がサービス内容の決定権を握る体制が変わらな

⁷⁵ ここでペリ 6 は、部分的な症状に事後的に対応するのではない、医療用語の「全体観的治療」を意識して holistic というタームを用いていると考えられる。

⁷⁶ 第 6・7 章の地域政策の分析でも触れるが、戦後イギリスの行政は、国家レベルで実施される福祉や外交と、地域レベルで実施されるインフラなどのすみ分けが確立してきた (Bulpitt 1983: 155-160)。この点も、政府が福祉の提供を一律に担う体制を強化してきたと言える。

い限り、不確実状況を脱することはできない。ペリ 6 はこうした福祉を「提供する者」に焦点をあてることで、不確実状況を生み出す問題を特定したのである (Perri6 1997a: 31)。

組織の機能上の原則に内在する主たる欠陥は、エージェンシーが互いに活動を調整することができず、そのため問題のリスクや個人が「放棄された」状態になっていることである。

したがってペリ 6 は、公的サービスの提供主体に焦点をあてる形で「全体論的政府」を実現し、政府や自治体、ボランティア団体、民間企業など多様な主体が統治に参加し、共通の決定に基づいて、福祉をはじめとする各種の公的サービスを提供することが、不確実状況を脱する解決策になると説くのである。「犯罪、失業、貧弱な教育の低到達、不健康」といった「社会的排除」に象徴される様々な社会問題に取り組むためには、官-民協働で解決に向けた決定を行い、効果的な福祉サービスを提供する「真の介入」が必要である、と構想したのである⁷⁷。

デモスの一員であるペリ 6 は、以上の「全体論的政府」を論じ、不確実状況を生み出している問題が、イギリスの政治-社会において十分に争点化されてこなかった、福祉を含む公的サービスの提供主体にあると特定した。その上で、政府が一律に福祉行政の決定を行う体制を改め、多様な主体が統治に参加し、効果的な福祉サービスを提供することが、不確実状況を脱するための解決策になる、という福祉国家改革の構想を提供したのである。

(2) チャーター88 の分権改革論

デモスの「全体論的政府」は、どちらかということと中央政府の統治をめぐる官-民協働を示す構想であった。一方で、中央政府と地域コミュニティ（地方政府やボランティア・セクターなど）による官-民協働の構想を描いていたのが、チャーター88 である⁷⁸。チャー

⁷⁷ 本項では、デモスによる統治主体に関する構想として、もっとも代表的かつ明確な論点を提示したペリ 6 の「全体論的政府」論を参照したが、デモスに属する他のメンバーも、後の時期においても官-民協働の重要性を提供していた。例えば、アミタイ・エツィオーニ (Amitai Etzioni) は、中央政府と民間企業、そして地方政府やボランティア・セクターなどで構成される「コミュニティ」が協働することで、貧困や社会問題の当事者のニーズに応えることのできる福祉を提供することができると論じる。そうした官-民協働こそが、「良い社会」を実現する上で不可欠であると説く (Etzioni 2000)。ベン・ヤップ (Ben Jupp) も、官-民協働の統治形態である「パートナーシップ」について、より技術的な観点からその展望について論じた (Jupp 2000)。このように、デモスはペリ 6 の「全体論的政府」論を皮切りに、ブレア政権期は一貫して官-民協働を推進する立場から専門知を提供する役割を担っていたのである。

⁷⁸ チャーター88 は、1688 年の名誉革命と翌 89 年の権利章典制定 300 年を機に展開されるようになった、成文の権利章典制定を求める運動である (元山 1999 : 58)。『ニュー・ステーツマン』をはじめ、左派メディアへ記事を寄稿していたジャーナリストのアンソニー・バーネット (Anthony Barnett) らを中心に立ち上げられた。チャーター88 は 1988 年に立ち上げの宣言を国会内で発表するとともに、『ガーディアン』『インディペンデント』『オブザーバー』の各紙に全面広告を打って、10 項目の主張と 243 名の賛同者名簿を発表した。チャーター88 には労働党支持者だけでなく、自由民主党やニュー・レフト系、さらには一部の保守党支持者をも含む、幅広い政治的立場の人物によって構成される運動体であった (倉持・梅川 1995-1997)。また、労働党との関係では、本文中で述べるように 1980 年代に左傾化した労働党の「政策見直し Policy Review」を実行していたキノックが党首を務めていた時期の労働党の政策形成に影響力を行使した。チャーター88 の掲げる 10 項目では、本文中で述べた各テーマに見られるように、中央集権を構成していた既存の体制を改め、分権を焦点化する憲法改革を主張していた (渡邊 2006 : 19)。

ター88は、情報の自由、世襲制を採る貴族院の改革、司法の独立、中央—地方関係の公平な権力保障といった10項目の憲法改革⁷⁹を掲げていた政治運動体である。彼らの掲げる憲法改革に影響を受ける形で労働党内でも議論が加速し、ブレアを委員長とする憲法改革に関する委員会が設置されるに至った。この委員会では国会改革や地方分権、司法改革などに対する党の見解がまとめられ、スコットランドやウェールズでの議会設置といった、政権交代後の分権改革につながったと言われている（渡邊 2006：18-21）。

このように、チャーター88はブレアの一代前の党首を務めたニール・キノック（Neil Kinnock）の時期からブレアの時期にかけて、分権をはじめとする憲法改革に対して多大な影響を与えていた。また、彼らの分権改革に関する構想は、統治機構改革にとどまらず、中央集権的にすすめられてきた福祉政治に対する批判も汲むものであった。そのため、彼らの構想する中央—地方レベルにおける官—民協働は、福祉国家改革の構想としても重要な論点を提供していたのである。そこで本項では、チャーター88の刊行した、自らの掲げる多様な憲法改革の争点を論じた小論集『憲法論議 Debating the Constitution』に収録された論文のうち、分権改革に関する議論を取り上げる。

では、チャーター88の掲げる分権改革とはいかなるものだったのか。それは、ウェストミンスター・モデルと形容される、中央集権型の政治体制から、中央政府と地域コミュニティ（自治体とボランティア団体などの中間団体）の協働によって構成される分権型の政治体制への転換である。分権型の政治体制への転換が必要な理由は、中央集権型が採用されることでボトム・アップ型の政治参加が十分に保障されないことに由来するが、同時に、二大政党制の確立がこうした既存の体制の持続を助長させ、「社会的連帯や経済的信頼が浸食されているという感覚」（Ellis 1993: xiv）がイギリス社会に芽生えているためである、という。市民間の多様な意見が政党政治に反映されず、「脱政治」が生じ、政治—社会アリーナ間の亀裂を問題視するのである。こうした論点は、次の言明に集約されている（Hirst and Barnett 1993: 5）。

イギリスは応急処置的な解決策ではなく、憲法改革に取りかかることが解決策となるような、大きな政治的社会的問題を抱えている。イギリスの政治制度における主要な問題は、独占的な政党内閣に集約される権力の強い傾向と、高度に中央集権化した国家による行政のチェックがほとんど行なわれないことへのコントロールに関するものである。ホワイトホールとウェストミンスターに限られた、独占的な政府（首相と内閣に権力集中している）は、市民間の、そして国家にとっての主要な社会的利益追

⁷⁹ チャーター88の掲げる10項目とは(1)市民的自由の保障、(2)執行権と国王大権を法の支配に服させること、(3)情報の自由と開かれた政府、(4)選挙における比例代表制の導入、(5)貴族院における世襲制の廃止、(6)国家機関の法の支配の徹底、(7)司法の独立、(8)官僚制の権力濫用に対する法的救済手段の準備、(9)中央—地方関係の公平な権力配分の保障、(10) (1)~(9)を明記した成文憲法の制定である（Evans 2003；元山 1999；倉持・梅川 1997）。このうち、本章で焦点をあてる福祉国家改革の構想として、とりわけ(9)が重要になる。

求の観点からの協調を可能にする、協働的な政治文化の発展を妨げてきた。

こうしてチャーター88は、既存の中央集権型の政治体制およびそれを持続させてきた二大政党制を批判する。ただし、ここで重要なのは、チャーター88は分権型の政治体制への転換を唱えるものの、連邦制の導入といったラディカルな改革を求めているわけではない点である。既存の体制が市民の政治参加の機会を奪い、「協働的な政治文化の発展を妨げてきた」ことに問題の核心がある、と論じる。すなわち、チャーター88は中央政府から大幅な権限を獲得し、地域コミュニティの「独立」を目指すような改革ではなく、既存の体制を「廃止されるというよりも改められる」ことに重点を置くのである。漸進的な改革を推進することで、中央政府と地域コミュニティが協働し、社会全体の利益を追求できるような体制への転換を求めたのである（Hirst and Barnett 1993: 6）。

チャーター88によって提唱される憲法改革は、政府を分散させるものである。そのピーアールは独占的な政党内閣の特質を弱体化させ、より協働的な政治文化も考慮に入れるものである。その双方の挑戦は、政策の一貫性と広範囲の利益の形成に関心を払うことへつながるだろう。

既存の政府から権限を「奪還」するのではなく、地域コミュニティへ「分散」させる。同時に、二大政党制による硬直化した政治アリーナを見直し、市民の意見が反映される機会を設け、「協働的な政治文化」を創出する。——こうした分権改革の試みが「脱政治」を改め、政治—社会アリーナ共通の利益を追求する体制づくりに貢献できる、という議論を展開するのである。

こうした分権型の政治体制への転換は、地域コミュニティが積極的に統治へ関与することを意味する。その具体的な構想として、チャーター88は「補完性」（subsidiarity）を挙げる（Deakin 1993: 122）。

公的サービス機関の過去の失敗に対してなされる説明の一つは、サイズ（極端に巨大である）と決定のレベル（不必要に高い）に関してであった。一つの単純な解決は、補完性である。サービスを効果的に管理できる資源を伴う責任を委任すること。これは常にというわけではないが、たいていは地方自治体レベルまたは近隣地域を対象とする。

例えば地域のボランティアグループやコミュニティグループの役割の拡大を通じて、アカウントビリティを確保する適切な手段は、一つの答えであり、実施への関与とはまた別である。

デモスの「全体論的政府」論にも見られたとおり、ボランティア・セクターやコミュニティ・セクターは公的サービスの単なる委託先ではなく、サービス提供の決定をめぐる統治に参加することが重要になる。逆に言えば、中央政府が単独的に決定してきた公共サービスが、非効率もあいまって「過去の失敗」、つまり「社会的排除」問題を生み出してきた。それを改めるために、「実施への関与とはまた別」の、より高度なレベルの参加を重視しているのである。「補完性」という概念を用いて、中央政府と地域コミュニティ間の権限と役割を明確化し、その限りで政治―社会アリーナ共通の利益を追求する構想を提示する点において、チャーター88の議論はデモスとは異なる形の、分権を通じた地域コミュニティ内の官―民協働を構想として描いていたと言えるだろう。

このように、チャーター88はデモスの福祉国家改革に向けた官―民協働の議論と異なり、イギリスの政治体制改革全体を志向していたため、必ずしも福祉行政のみを念頭に置いていたわけではない。ただし、彼らの議論は福祉行政の問題点を指摘するものでもあった。彼らは、不確実状況を生み出している問題として、中央集権体制下の政府による一律な決定を特定し、それから脱するための解決策として、中央政府と地域コミュニティの「補完性」を掲げた。この点は、デモスと同様に統治主体を焦点化しており、福祉国家改革の構想を提供したと言える⁸⁰。

以上より、デモスが中央政府内での官―民協働に焦点をあてたのに対し、チャーター88は地方分権も含めた協働関係に焦点をあてた点において、議論の違いはあるものの、いずれも福祉国家改革の構想を提供していた。その内容はともに、「社会的排除」問題の出現に見られる不確実状況の原因に、従来の福祉「国家」による画一的な福祉政治を挙げ、その解決策として、自治体やボランティア・セクターとの協働に基づく福祉サービスの提供を提示した。このような「官―民協働」に焦点をあてる統治主体に関する議論は、従来の福祉政治において等閑視されていた点であった。この点は当時にして、福祉国家改革の新たな視点を提供するものであったと言えるだろう。しかし同時に、官―民協働という構想が社会アリーナに受容されるとは限らなかった。「就労中心性」という、官―民協働とは別次元の理念がアイディア正当化の論拠だったからである。そのため、官―民協働が福祉国家改革にとって有効だとしても、それだけでは正当化の論拠が担保されなかったのである。この点を含めて、デモスやチャーター88による議論はあくまで「構想」にとどまっていた。

以上より、レイヤード、デモス、チャーター88の三者はそれぞれの視点から不確実状況を構成する問題を特定化し、それへの解決策として「就労支援」と「官―民協働」を挙げ

⁸⁰ 本項で参照したチャーター88のメンバー以外も、同様に中央政府と地域コミュニティの協働を構想していた。例えばロバート・ヘイツェル (Robert Hazell) は、公立病院を例に、公的サービスの運営が十分に機能していないことを論じる。その上で、公的サービスのアカウントビリティを向上するためには、市場に任せることなく、中央政府と地域コミュニティの協働が必要になることを指摘する (Hazell 1993)。デイヴィッド・バーン (David Byrne) も公的サービスの質を向上させるためには、中央政府と地域コミュニティの「連動した形」の規模を確立していくことが必要であると論じる (Byrne 1993)。

ていた。ただし、各自の視点から提示された解決策はあくまで別個の構想であり、それぞれがどのように関連づけられていくかは、彼らの構想を検討するだけでは不明確である。そこで、「就労支援」と「官－民協働」を接合する、他の認識共同体のメンバーの構想を検討したい。

1.3. 福祉政策の刷新と統治主体改革を接合した構想：「官－民協働」による「就労支援」

本項は、認識共同体のメンバーによる3点目の福祉国家改革の構想である、福祉政策の刷新と統治主体改革を接合した「官－民協働」による「就労支援」に関する構想を検討する。

従来の福祉「国家」による画一的な福祉政治から官－民協働へ転換し、スキル養成を通じた就労支援を中心とする福祉を提供する。こうした、これまで検討してきた統治主体に関する構想と福祉政策の刷新に関する構想の接合を描いた認識共同体のメンバーに、知識人サークルの「ネクサス」と社会学者のギデنزを挙げることができる。ネクサスはブレアが直接メンバーとして中心的に関与しており、ギデنزもブレア期の「ニュー・レイバー」路線の唱道者として著名である。認識共同体のなかでも、とりわけアイディア生成に大きな影響力を与えていたアクターが、「社会的包摂」のアイディアに最も近い構想を提供していたことを明らかにしていく。

まずは「ネクサス」の提供する構想から見ていくことにする。ネクサスは、ニュー・レイバーのジャーナル『リニューアル』誌によって企画されたセミナーをきっかけに、1996年に創設された知識人サークルである⁸¹。『リニューアル』誌に掲載されたネクサスのメンバーによる論考は資本主義論や選挙戦略、経済政策論など多岐に及ぶ⁸²。それらのうち、本項では福祉国家改革の構想について論じられたものを取り上げる。

(1) ネクサスの「保険者－投資家」論

『リニューアル』誌に寄稿した、心理学者デイヴィッド・ハルパーン (David Halpern) と政治学者スチュアート・ウッド (Stewart Wood)⁸³は、保守党が福祉国家のパフォーマン

⁸¹ ネクサスはブレアが約80人の学者を中心とする知識人の支持者と交流することが試みられ、加えて、専門知を共有するという要求に応えた約1000人もの個人の登録簿(ネクサスの述べるところの「データベース」)から構成された。ネクサスのメンバーはセミナーや会議を通じて直接討論を行うだけでなく、インターネット上でも意見交換を行うなど、当時にして斬新な試みを行いながら、討論を通じて実現可能性の高い政策を提示することの特徴としていた(Leys 1997: 25)。このように、ネクサスはブレアが直接立ち上げに関与したことから、認識共同体のなかでも政治アクターとの人的関係性が強いアクターである。ただし、あくまでブレアとメンバー間の「交流」や「討論」に活動目的の主眼が置かれていたものであり、インフォーマルな団体であった。そのため本文中で後述するCSJのような、労働党の政策形成の検討機関としてフォーマルに設立されたわけではない。

⁸² 資本主義論は主に「ステークホルダー資本主義」についての論考(Gamble and Kelly 1996)、選挙戦略はアメリカの大統領選で勝利したビル・クリントン(Bill Clinton)民主党についてのレポート(Hewitt and Gould 1993)、経済政策論はEUの統一通貨への加入を念頭に置いたマクロ経済政策(Corry 1994)などが掲載されている。『リニューアル』はオンラインジャーナルの形態で論文を掲載されている。本研究も『リニューアル』のサイトより論文を入手した<http://renewal.org.uk/>(最終確認日: 2018年11月28日)。

⁸³ 両者ともに労働党系の学者として知られており、ウッドは2011年より労働党所属の貴族院議員を務める。

スを十分に挙げてきたとは決して言えないにもかかわらず、長期にわたって世論に支持されてきた理由を次のように診断する (Halpern and Wood 1996)。

〔保守党は〕個人の自由が明確に尊重され、個人レベルの就労のインセンティブを効果的に抱かせるためのニードに対する鋭い認識と、就労のインセンティブをむしろむ高い限界税率を回避する、あるいは減らすためのコミットメントが見られる。しかし、それらのイシューは、社会の因果的な理解や、社会における個人の相互作用の面で、ずっと広範かつ深く組み込まれている。

サッチャー政権の実施してきた経済や雇用政策は、「個人レベルの就労のインセンティブを効果的に抱かせ」てきた。よく言われるように、いわゆるサッチャリズムは経済的自由主義のもと「自己責任」を強調してきた (Gamble 1988: 55=1990: 82)。それは福祉政策の面から見ても、個人に対して就労を通じた経済的自立を推奨してきた。その結果、第2章で見たように、サッチャー政権は経済的自立を推奨する観点から社会保障の削減を実施したものの、十分な成果を上げられず公的扶助の給付依存を深刻化させた。しかし、ハルパーンとウッドが強調するのは、給付依存の深刻化という現実の結果ではなく、就労のインセンティブを促進させようとした保守党政権の福祉政治に対する姿勢の部分である。それが社会に「ずっと広範かつ深く組み込まれている」ために、成果を上げずとも世論の支持調達を可能にした点に注目するのである。

ただし、保守党政権の福祉政策が成果を上げず、「社会的排除」問題の出現に見られる公的扶助の給付依存や、給付依存に至る要因の複雑化は現実問題として看過できない。保守党の福祉政策に対する姿勢を取り入れつつ、効果的な政策を実施するためにはどうすべきか、という観点からハルパーンとウッドは「保険者－投資家」という構想を提示する (Halpern and Wood 1996)。

〔労働党がコミットすべき〕本質は、知的な「保険者－投資家」としての国家を創造することである。これは、個人の就労へのインセンティブを保護ないし促進に（そして他のコストや危害のダンピングを阻むための制裁を課すことに）努めるのを個人のコントロールの下で行うと同時に、個人のコントロールを超えたリスクと機会の進展に努めることを意味する。

個人が就労を果たし、自立していくことは社会にとって重要である。ただし、あらゆる個人が十分に就労を果たせるかは不透明である。そのような就労を果たすうえで生じるリスクも受け取る「保険者」の役割を個人ではなく国家が担うべきである。同時に現実には「社会的排除」問題に見られるように、複雑な要因が絡み合うことで給付依存から抜け出

せず、就労を果たせぬ人々も多数存在する。そうした人々には就労の機会を与える「投資家」の役割も、やはり国家が担うべきである——サッチャリズムが自助を奨励し、国家が個人にかかるリスクを負うのを回避してきたのと異なり、積極的に「保険者—投資家」として個人の就労に関わるリスクから保護すると同時に、就労の機会を保障していく。

ハルパーンとウッドは、労働党がかつて主張してきたような社会保障の給付水準の一律の引き上げ (Levitas 1998: 9-14) を改め、保守党の就労を重視する姿勢をキャッチアップする必要性を説くのと同時に、個人が実際に就労を果たせるよう、積極的に関与していく必要も説いたのである。こうした福祉国家改革の構想は、保守党が長期間世論から支持されてきた要因を取り入れつつ、労働党としての独自性を打ち出すことが可能になるため、幅広い支持調達を可能にする、ということを示すのである。

さらに彼らは、「保険者—投資家」の実現は、単に国家だけでは果たせないと論じる (Halpern and Wood 1996)。

本質的には、国家は「保険者—投資家」としてできるだけ多くの責任とパワーをコミュニティに与えると同時に、機会を拡大し、病気や構造的失業、不安定なインフレ、犯罪といった個人がコントロールできないリスクから人々を保護するものである。

国家は「保険者—投資家」の実現に最終的な責任を持つが、就労に関するリスクは多様であり、その全てを国家が対応できるわけではない。「保険者—投資家」を効果的に実現するためには、広義の公的領域としてのコミュニティが関与することで、多様なリスクに対応していくことが重要になる。彼らはここでのコミュニティが具体的にどのアクターを指すのか明確にしていらないが、自治体やボランティア団体といった地域の官—民のアクターが該当すると想定できるだろう。すなわち、彼らは「保険者—投資家」国家の実現に向けて、官—民協働の重要性も指摘するのである。

このようにハルパーンとウッドは、不確実状況を生み出している問題に、保守党への長期的支持を挙げた。保守党は「社会的排除」問題の出現をはじめ、不確実状況を深刻化させてきたにもかかわらず、福祉政治に対する姿勢が世論に評価された。そのため政権が長期化した結果と診断するのである。なぜ保守党の福祉政治に対する姿勢が世論に評価されてきたのか。彼らはその理由として、個人の就労を促進するという保守党の姿勢が、社会に「広範かつ深く取り入れられている」ことに言及していることから、「就労中心性」を強化しようとする保守党の福祉国家に対する姿勢が、社会アリーナにおいて正当化されてきた側面を指摘していることが分かる。

したがって彼らは認識共同体のメンバーとして、労働党もアイディア正当化の論拠である「就労中心性」を踏まえて福祉国家改革を実行する必要性を提示した。その上で、不確実状況から脱するための具体的な解決策として、彼らは官—民協働を提示する。保守党は就

労支援を促進しつつも、現実には失敗したのであり、その理由は政府がニードを汲み取ることなく福祉政策を実施してきたからである。そのため、官一民協働で個人が就労に関して抱くリスクに対応する必要を説くのである。

以上より、ハルパーンとウッドは「保険者一投資家」を示すことで、政治アクターに「就労中心性」がアイディア正当化の論拠になることを伝達した。その上で、彼らは就労支援を中心とする福祉政策の刷新と官一民協働という統治主体改革の議論を接合する、福祉国家改革の構想を提供したのである。

(2) ギデンズの「ポジティブ・ウェルフェア」論

つづいて、社会学者ギデンズの提供する構想を見ていく。ギデンズは、伝統的な社会民主主義を刷新する「第三の道」論を提唱し、ブレア期の労働党の「ニュー・レイバー」路線に対して、最も体系的な指針を提示したブレーンとして知られている⁸⁴。ギデンズの「第三の道」論とニュー・レイバーの掲げる政策が全く同一というわけではない⁸⁵が、ギデンズの示した「第三の道」論がブレア労働党に対して具体的な政治的対応を示唆したことには変わりない。したがって本項では、ギデンズが「第三の道」論について述べた自著『第三の道：公立と公正の新たな同盟』（以下、『第三の道』）のうち、福祉国家改革の構想に関してもっとも明確に論じた「ポジティブ・ウェルフェア」論に注目し、検討を行うことにする。

では、ギデンズの述べる「ポジティブ・ウェルフェア」とは何か。彼は『第三の道』のなかで、「ポジティブ」の意味について、社会全体にとって利益になる効果を及ぼす政策であると述べる。その例として環境保護政策を挙げる（Giddens 1998: 108-109=1999: 183）⁸⁶。「ポジティブ・ウェルフェア」、つまり一部の層だけが利益を得る「ネガティブ」なものではなく、社会全体にとって利益になる福祉政策を実施する福祉国家を、彼は構想するのである。

その「ポジティブ・ウェルフェア」とは、具体的にどのような構想なのだろうか。それは、ネクサスが提供したのと同じく、就労支援を中心とする福祉政策と官一民協働という統治主体改革を接合した構想である。まず、就労支援について、なぜギデンズが「ポジティブ・ウェルフェア」の構成要素として捉えているのか検討する。ギデンズは、産業構造

⁸⁴ ギデンズが当時の労働党に対して知的影響力を及ぼしていたことは有名であるし、ギデンズ自身、自著『第三の道』にて、社会民主主義者が実践、思想双方のレベルで生き残るためには「既存の見識を抜本的に改め」る、「第三の道を見出さなければならぬ」としていた（Giddens 1998: vii=1999: 11）。その上で、「イギリスにおける『第三の道』は、トニー・ブレアおよびニュー・レイバーの政治を意味する」（Giddens 1998: viii=1999: 11-12）と言明しているように、自らの提唱する「第三の道」論が、ブレア労働党の政治路線の理論的支柱になっていることを自認していた。

⁸⁵ 例えば本文中で詳述する、就労支援を中心に給付依存を改めていく点について両者は合意するものの、ギデンズが就労能力を持つ者全てを対象に、一種の普遍的な啓蒙の姿勢を取るのに対し、ブレアは未就労者への支援に専ら集中し、それが選別的な対応にも映っていた。また教育分野に対しても、ギデンズはブレアほど教育政策の拡充が貧困や社会問題の解決につながるとは考えていなかったことなどが指摘されている（小堀 2005: 101-103）。

⁸⁶ 以下、『第三の道』引用文の邦訳は修正している部分がある。

の転換によって製造業従事者を中心とする旧来の労働者階級の「大半は姿を消し」と述べる (Giddens 1998: 104=1999: 175)。代わって主流となったサービス産業に就き、高所得を得るためには高スキルが必要になるが、旧来の労働者の多くはスキルを十分に身につけられず、低所得の職にしか就けないか、失業に至るなどして貧困に陥っている。こうした経済的不平等は長らく続き、アメリカと同様に経済的不平等による格差が固定化してきた (Giddens 1998: 105-106=1999: 178-179)。さらに経済的不平等は地域コミュニティの荒廃を招き、社会全体の荒廃へとつながりかねない、と論じる (Giddens 1998: 104=1999: 175-176)。スキルが低いことで未就労のリスクにさらされることは、ひるがえって社会全体の不利益につながる。こうした負の連鎖を止めるためには、低スキルの未就労者に職業訓練を実施することが何よりも重要になる。サービス産業が要求する高いスキルを身につけて就労することは、個人の利益を超えて地域コミュニティの再生にもつながるため、社会全体の利益となるのである。ギデンズはこうした議論を示した上で、就労支援の重要性を述べる (Giddens 1998: 109=1999: 184)。

教育と訓練は、社会民主主義政党の政治家にとって、新しいマントラ (呪文) となった。……とりわけ貧困層に対する技能教育と職業訓練の改善は、ほとんどの先進国が共有する課題なのである。いかなる社会であれ、市民の教育水準の高い方が望ましいことは、否定すべくもあるまい。

福祉国家を主導してきた社会民主主義政党は、現金給付を中心とする所得保障から就労支援を焦点化した教育と訓練に舵を切るべきである。「可能性の再配分」とも述べられる、結果の平等よりも機会の平等を積極的な保障を意識した福祉政策の必要性を、ギデンズは示したのである (Giddens 1998: 100-101=1999: 170-171)。このようにギデンズは、イギリスにおいて低スキルの問題が、当時の福祉国家に関する中心的争点になった経緯をおさえつつ、それが個人の経済的不平等だけでなく社会全体の利益にかかわるというロジックを示して、就労支援を中心とする福祉政策へ刷新する必要性を説いたのである。

次に、「ポジティブ・ウェルフェア」を構成する、もう一つの側面である官—民協働について検討する。ギデンズは、現状の福祉国家は「ポジティブ・ウェルフェア」を実現できないと論じる。その理由は、現状の福祉国家が「本質的に非民主的」 (Giddens 1998: 112=1999: 189) であり、「官僚的、不親切、非効率」 (Giddens 1998: 113=1999: 189) な行政サービスの実施体制を組織しているためである。受給者のニーズを汲み取ることなく、上意下達に行政サービスを実施するという、「非民主的」性格が、サービス受給者を含む社会全体の利益を実現する能力に欠けているとして批判するのである。現状の福祉国家が社会全体の利益を実現できない要因が「非民主的」性格にあるならば、社会全体で利益を実現していけるような「民主的」な福祉国家へ改革しなければならない。ギデンズはこう

したロジックから、政府が福祉政治の統治主体の中心的位置を占めている点を指摘し、ボランティア団体や企業といった多様なアクターが、協働を通じて受給者のニーズに応じていくことが、社会全体の利益の実現を可能にする、と論じるのである。

以上の議論を踏まえた「ポジティブ・ウェルフェア」構想は、次の言及に集約される（Giddens 1998: 110-111=1999: 185-186）。

ありきたりの貧困対策ではなく、より効果的であり、より民主的な参加を誘う、コミュニティ本位の貧困対策を実施すべきである。……貧困と闘うには、資金を注入しなければならないが、地域のイニシアティブを支援するという形をとるべきである。福祉の給付金が手厚すぎると、受給者は仕事に就こうとしなくなる。……コミュニティ建設計画は、仕事の質、ヘルスケア、チャイルドケア、教育、交通等々、個人や家族が直面する諸問題の解決に重点的に取り組むべきである。

「民主的な参加を誘う、コミュニティ本位の貧困対策」、つまり福祉国家の統治主体を政府に限定することなく、官—民の多様なアクターに対しても開かれることで、未就労者へのスキル養成を目的とする就労支援を意味する「貧困対策」の実現が可能になる。官—民のアクターは、例えば委託といったような就労支援の実施に携わるだけでなく、主体的にサービス受給者のニーズを汲み取る「イニシアティブ」が重要になる。単に給付を受け取るだけの従来の福祉政策では、受給者の就労は遠のく。だからそれを避け、受給者の就労に必要なニーズを汲み取らなければならない。そのニーズは具体的に、仕事の質やヘルスケア、チャイルドケアなど多岐に及ぶ。このようにして、ギデنزは「官—民協働」によって「就労支援」を行う「ポジティブ・ウェルフェア」構想を提供するのである。

以上のように、ギデنزは「就労支援」を意味する福祉政策と「官—民協働」という統治主体改革を接合した福祉国家改革の構想を提供する。彼の議論で一貫しているのが、「ポジティブ」の意味、つまり社会全体の利益実現に向けた福祉国家改革という視点である。この点は、同じく「就労」と「官—民協働」の接合を示したネクサスの議論が、「保険者—投資家」という観点から個人のリスク保護を全面的に国家へ求める点と異なることが分かる。ネクサスでは、官—民の多様なアクターの統治参加を重視しながらも、あくまで最終的なリスクの引き受け手は国家にあり、福祉政治の上位アクターに国家を位置づける。この構想において、官—民のアクターは下位アクターとして福祉政治に関与することになる。一方でギデنزには国家の機能を相対化し、福祉政治に関与するアクターが対等な関係で共通の利益を実現するのを重視している。その分、必ずしも個人の最終的なリスクの引き受け手として国家を位置づけているわけではない。このように、ギデنزの「ポジティブ・ウェルフェア」構想はネクサスの「保険者—投資家」論と比べて、官—民協働をめぐる国家の位置づけが異なると言える。しかし、就労支援の重視に関しては、個人の経済的

不平等を是正するためだけではなく、社会全体にとって重要であるというロジックでネクサスと一致している。

なぜ、ギデنزがネクサスあるいはレイヤードと同様に、就労支援を重視するのか。その理由は、低スキルの問題に対して、就労支援を通じて取り組むことが、産業構造の転換以降続いている問題に取り組む上で避けられないからである。加えて、そうした客観的要因を提示する根本的な要因として、やはりギデنزも社会アリーナで正当化されていた、規範的理念の「就労中心性」を踏まえてアイデアを生成する必要性を提示するのである（Giddens 1998: 108=1999: 181）。

福祉国家の改革が、セーフティネットを残すだけに終わってはならない。多くの国民を利する福祉制度のみが、市民の倫理観（a common morality of citizenship）にかなうのである。「ウェルフェア」がネガティブな意味合いしか持たず、主として貧困層のみを対象としてきた国では、アメリカで実際にそうであったように、結果として、世論の分裂を招来するのである。

一部の貧困層だけに利益がもたらされる「ネガティブ」なウェルフェアを改め、社会全体に利益がもたらされる「ポジティブ」なウェルフェアを実現しなければならない。なぜならそれは「市民社会の倫理観」に合うからである。公的扶助の給付依存（＝ネガティブなウェルフェア）を改め、就労支援（＝ポジティブなウェルフェア）を行うことは、「市民の倫理観」、すなわち「就労中心性」が社会アリーナにおいて重視されていた、規範的理念として構成されていることを、ギデنزが直截的に指摘するのである。さらに「世論の分裂」を回避する、つまり社会アリーナから広範な支持を調達するためには、「就労中心性」がアイデア正当化の論拠になることを踏まえた上で、福祉国家改革に向けたアイデアを生成しなければならない。このように、「ポジティブ・ウェルフェア」論は認識共同体のメンバーであるギデنزが政治アクターに向けて、アイデア生成に際して「就労中心性」を正当化の論拠として踏まえる必要を提示した議論の意義を持っていたのである。

以上より、ギデنزが「ポジティブ・ウェルフェア」論を掲げ、不確実状況を構成する問題としてスキル養成の失敗と「非民主的」な既存の福祉国家の相互関係を特定化した。そこからの解決策として、官－民協働に基づき就労支援を実施する福祉国家改革の構想を提供した。認識共同体のメンバーのなかでもとりわけ労働党の「ニュー・レイバー」路線に大きな影響を与えていたギデنزが、「就労」と「官－民協働」を接合することで、アイデアに最も近い構想を示したと言える。また、就労支援が未就労者の経済的不平等を解消するだけでなく、地域やさらには社会全体の荒廃再生に結びつくという議論も、後節で詳しく見ることになるが、「社会的包摂」のアイデアに大きな影響を与えた。

本節では認識共同体のメンバーによる福祉国家改革の構想を検討することで、彼らがブレア率いる労働党に対して、いかに不確実状況を構成する問題を特定化し、それへの解決策を提供したかを明らかにしてきた。いずれのメンバーも、議論の着眼点は異なるものの、不確実状況を構成する問題として、労働者へのスキル養成の失敗と、国家中心的な福祉サービスの実施体制を挙げていた。そして、それらの解決策として、就労支援を中心とする福祉政策の刷新と、官－民協働による統治主体改革、もしくは両者を接合した構想を提供した。就労支援を中心とする福祉政策の刷新は、アイデア正当化の論拠であった「就労中心性」を踏まえたものであり、官－民協働による統治主体改革は当時にして斬新な改革の視点を提示するものであった。また、ブレア労働党を取りまく様々な認識共同体のメンバーが、「就労支援」や「官－民協働」を異口同音に説くなかで、とりわけブレア自身が直接関与していたネクサスや、「ニュー・レイバー」路線に大きな影響を与えていたギデنزは、「就労支援」と「官－民協働」を接合する構想を提供していた。この両者を接合した構想が、政治アクター側でいかに受容され、新たな利益を形成していったのか、次節で見ていく。

2. 労働党内への受容

第2節では、認識共同体の構想した福祉国家改革が労働党内へ受容され、その構想の実現が党全体の利益として形成されていく過程を明らかにする。

具体的には、ブレア期の労働党の政策を立案していた、政策諮問型シンクタンクの IPPR 内に設置された CSJ の議論に注目する。CSJ の議論にどの程度、認識共同体による福祉国家改革の構想が反映されていたのか、そしてブレア自身、同様の構想をどのように党内へ表明していたのかを明らかにする。こうした具体的検討に入る前に、労働党の組織改革が、ブレアが党首に就任する前に完了していたことも触れる。その党内組織改革によって、党首を筆頭に国会議員で構成される執行部の意思がトップ・ダウン的に党全体へ反映される組織構造に変化したことを確認する。その上で、認識共同体、CSJ を経た福祉国家改革の構想が執行部によってどのように党全体へ反映していったのかを明らかにする。

2.1. キノック・スミス期の党内組織改革

では、ブレアが党首に就任するまでに、どのように党内組織が変化したのだろうか。労働党は、結党時より多元的な組織構造をとっていた。党所属の国会議員で構成される「議会労働党 Parliamentary Labour Party」より正・副党首や閣僚（野党期は影の閣僚）が選出されるものの、党全体の意思決定は院外組織の「全国執行委員会 National Executive Committee」が行うとされてきた（Russell 2005: 129）。また、選挙区レベルの活動は「選挙区労働党 Constituency Labour Party」が中心に行っていた（Thorpe 1997: 214-215）。

全国執行委員会は議会労働党、労働組合（主に全国レベルで組織されたイギリス最大の組合連合体「労働組合会議 Trades Union Congress」）、選挙区労働党の合議体という形をとるものの、その多元的構造のゆえ、正・副の党首や閣僚を選出する議会労働党が実際に主導権を握れるかは流動的であった（今井 2011：49）。1979年の総選挙敗北以降、野党に転落していた時期の労働党は、全国執行委員会のポストの多くに労働組合のメンバーが就いていた。また、選挙区労働党では過激な左翼活動家が牛耳る支部が多く生じるなどして、左傾化していた（Thorpe 1997: 209-210）⁸⁷。サッチャー率いる保守党が総選挙で連勝を重ねるのを尻目に、議会労働党にとっては党を穏健化し、保守党支持に流れていた比較的裕福な労働者階級や中産階級の支持を集めたかったものの、そうすることができなかった（Radice 1989: 23-31）⁸⁸。その要因は、労働組合や過激派によって占められた多くの選挙区労働党から主導権を奪還できなかったからである（Reid and Pelling 2005: 147-148）。

労働党の政策形成に関しては、全国執行委員会が形成の権限を握っていた。全国執行委員会で形成された政策は党大会で発議され、議決にかけられることで承認される仕組みがとられていた。党大会の議決に際して、票の持ち分は労組 9：選挙区労働党 1 とされていた（今井 2011：52）。労働組合の選好する主要産業の国有化など、左派色の強い政策が採択されやすい決議プロセスが敷かれていたのである。

一方で、前節で見たような福祉国家改革に関わる認識共同体のメンバーは、学者やジャーナリストで構成され、労組のメンバーは入っていなかった。ブレア自身も元々労組から距離を置いて政治活動を行っていた。彼らの構想が党内に受容されるためには、①党内の政策形成機関である全国執行委員会を回避すること、②党大会での議決を有利にすすめることの2つのハードルが存在していたことになる。しかし実際には、ブレア以前の党首であったキノック（1983～1992年）、ジョン・スミス（John Smith）（1992～1994年）による党内組織改革によって、この2つのハードルは既に乗り越えられていた。

①については、キノック期に党首直属の機関として「国家政策フォーラム National Policy Forum」が設置され、政策形成権限の多くが全国執行委員会から移された（Cole and Deighan 2012: 69）。国家政策フォーラムの設置によって、執行部が労働組合の影響力を回避して政策を形成することが可能になったのである。②については、スミス期に党大会での議決の持ち分が労組 7：選挙区労働党 3 に変更された。さらに個人党員が 30 万人を超えた時点で労組 5：選挙区労働党 5 にすることも決定された。実際に個人党員は 30 万人を超え、1996年党大会より労組 5：選挙区労働党 5 が実現した（今井 2011：53-56）。過激な左翼活動家と異なる、新たに個人党員となった中間層の意向を反映する形に党大会での議決方式を改めることで、政策承認に際する党内左派の影響力を低下させたのである。こうしてキノ

⁸⁷ こうした党内左派優位の状況は、党首選出の際にも影響を及ぼした。1980年の党首選ではマイケル・フット（Michael Foot）、1983年の党首選ではキノックが、それぞれ党内左派の支持を得て選出された（Thorpe 1997: 205-206, 213）。しかしキノックは、長期間野党に転落した労働党の立て直しを目指し、1980年代末より党内改革を開始するに至る。

⁸⁸ 特にイングランド南部ほどこの傾向が強く、保守党の牙城となっていた（Radice 1989: 23-31）。

ック期およびスミス期の改革により、①と②のハードルが除去されたのである⁸⁹。

したがってブレア期には、議会労働党、特に党首をトップとする執行部によって主導的に形成された政策を、党大会で承認を受ける体制が確立していた。言い換えれば、執行部の意思がトップ・ダウン的に党全体へ反映される組織構造への変化を意味しており、認識共同体によって提供された福祉国家改革の構想が、これから見るようにCSJといった執行部によって組織されたシンクタンクでの検討を経て、党全体の方針として確立する環境にあったのである。

2.2. 社会的公正委員会による福祉国家改革の検討

以上の党内組織改革を踏まえて、認識共同体のメンバーによる福祉国家改革の構想は労働党内にどのように受容されたのだろうか。認識共同体にはデモスのジェフ・マルガン（Geoff Mulgan）など、議員個人のアドバイザーを務めるなどして執行部に対して大きな影響力を与えていたメンバーもいたが、組織としてはあくまで党外に位置づけられるアクターである。そのため、彼らの提供する福祉国家改革の構想——「官—民協働」による統治主体改革と「就労支援」を中心とする福祉政策の刷新——が党内組織改革の効果を受ける形で、実際に党内でどのように受容されたのか、見ていく必要がある。そこで本項では、執行部によって創設された政策諮問型のシンクタンクIPPR内の委員会であるCSJが、福祉国家改革をテーマにまとめた報告書『社会的公正』を取り上げる。IPPRは執行部によって設立された経緯より、事実上党の政策方針を検討する部門の役割を担っていた。前節で述べたように、この時期には執行部主導で形成された政策がトップ・ダウンで党全体に反映される党組織へ変化していたため、CSJでの検討が党全体へ浸透する組織構造にあった。そのためCSJでの検討内容を見ることが、党内での構想の受容を明らかにする上で有効になる。

改めて認識共同体のメンバーの提供した福祉国家改革の構想を述べると、彼らは議論の着眼点こそ異なるものの、官—民協働による統治主体改革を不確実状況から脱するための解決策として提示するメンバーは、福祉「国家」による画一的な福祉政治から、官—民の多様なアクターが福祉サービスの実施に関与する体制への転換を説いていた。そして同様に、就労支援を中心とする福祉政策の刷新を提示するメンバーは、公的扶助の給付を中心とする福祉から、スキル養成を通じた就労支援を中心とする福祉への刷新を説いていた。CSJは、こうした「官—民協働」による統治主体改革と「就労支援」を中心とする福祉政

⁸⁹ さらにスミス期に、党首選において「一人一票制」が導入された。スミスの急逝後に実施された1994年の党首選に立候補したブレアは、この一人一票制の効果を受けることで全体の57%を獲得し、第2位のジョン・プレスコット（John Prescott）（24%）を大きく引き離して選出された。一人一票制は従来の議会労働党、選挙区労働党、労働組合の各部門における候補者の得票をそれぞれ3:3:4の比率で合計する方式から、均等に3:3:3の比率に改められた。「選挙の顔」を求める議会労働党と、ブレアの個人的人気によって党員になった層の属する選挙区労働党の影響力が高まり、一方で労働組合の影響力が弱まったのである。そうしたブレアの個人的人気によって新たな選出方式に基づく党首選においてもダイレクトに反映され、また党首選後の権力基盤を支えていた（今井 2008: 62; Quinn 2004: 135）。

策の刷新という認識共同体のメンバーが提供した福祉国家改革の構想をどのように検討したのだろうか。

『社会的公正』では、社会保障や教育、失業をめぐる現状診断に紙幅が割かれ、福祉支出の膨張をはじめ、それぞれの機能不全がどのように生じているかを論じる。その上で、機能不全が生じた大きな要因に、サッチャー政権以降の福祉「縮減」および社会経済環境の変化を挙げる（CSJ 1994: 27-52）。こうした議論の展開は労働党による福祉国家をめぐる議論としてとりたてて強調されるべき点ではないかもしれない。しかし、CSJ による福祉国家改革の検討で最も特徴的なのが、就労支援を軸に福祉国家改革を検討している点である。この点は『社会的公正』の冒頭で「就労と福祉は一体である」（CSJ 1994: 8）と述べていることにも表れている。その上で、次のように就労支援を焦点化する（CSJ 1994: 103-104）。

全ての貧困からの解放は社会的公正の中心を占める；そして、最もてっとり早い貧困からの解放手段は、賃金労働に就くことである。福祉国家は、とりわけ仕事、家庭、余暇といったライフサイクル全体のバランスを保つ手助けを人々に行うことで、個人の自立を促進するように設計されなければならない。

このように、CSJ はワーク・ライフ・バランスの重要性を考慮した上で、賃金労働に就くことで実現する「個人の自立」、つまり就労支援を福祉国家改革の本丸に位置づけている。これまでくり返し述べてきたように、1970年代以降、産業構造の転換をはじめとする社会経済環境の変化ないし給付依存の拡大が、イギリスの社会保障制度の機能不全に追いやってきた。しかしながら左傾化した労働党は、その機能不全に向き合うことなく、サッチャー政権期の貧困拡大に対して専ら給付の拡充を主張してきた。「税と支出の党」と揶揄されたとおり（Philo 1992: 12-14）、「就労中心性」に支えられた社会保障制度の機能回復が1970年代以降のイギリス福祉国家の大きな政治的課題であったにもかかわらず、労働党はこの課題を等閑視し、現金給付による貧困解消を訴え続けてきたのである⁹⁰。しかしCSJ では、社会保障制度の機能不全に向き合い、その解消を目指す観点から就労と再配分のバランスを均衡にすることを重視している。その上で、就労能力を本来持つ者に就労支援を行い、社会保障制度の担い手を増やしていく必要を説く。こうした福祉国家改革に関する議論より、「就労中心性」に支えられた社会保障制度の機能回復が、福祉国家改革にとって肝要になるという議論を読み取ることができるだろう。

⁹⁰ 例えば1983年と1987年の総選挙時のマニフェストでは、いずれも社会保障の各給付について拡充を強調し、就労支援を中心とした福祉政策は主張していなかった（Labour Party 1983；Labour Party 1987）。1992年総選挙時のマニフェストでは「政策見直し」の成果を反映させ、福祉政策領域でも就労支援の拡充や子どもの貧困対策など現実的問題への対応に言及する項目が増えるようになった。それでも就労支援が前面に出るような内容を掲げていたわけではなかった（Labour Party 1992）。CSJ が福祉国家改革の構想を検討するまで、労働党は「就労中心性」をアイディア正当化の論拠として捉え、福祉政策を再構成しようとしてこなかったのである。

なぜ、CSJ はこのような議論を展開したのだろうか。社会保障制度の機能不全は、CSJ による検討が始まる 1990 年代に始まったわけではなく、20 年以上継続してきた問題である。そのため、社会保障制度の機能不全それ自体が労働党側の認識を変化させたとは考えられない。そこで、認識共同体のメンバーによる福祉国家改革の構想が重要になるだろう。レイヤードの労働市場分析に基づく就労支援論、あるいはネクサスやギデنزの就労支援を中心とする福祉政策の刷新論は、議論の着眼点に違いはあるものの、いずれも「就労中心性」に基づいて社会保障制度の機能回復を試みるが必要になるだけでなく、イギリス社会にとっても望ましい姿であるということを論じていた。つまり、イギリスの福祉国家に関する規範的理念であった「就労中心性」が、アイデアを生成する際の正当化の論拠になる、という就労支援を中心とする福祉政策の刷新に関する構想を受けて、労働党も「就労中心性」に支えられた社会保障制度の機能回復に向けた福祉国家改革が必要になる、という認識の変化が促されたのである。CSJ は労働党の政策刷新を検討する役割を担っていたため、新たな認識へ柔軟に変化できたと言える。

では、そうした福祉国家改革は具体的に、どのように実現しようとされたのだろうか (CSJ 1994: 328-329)。

ボトム・アップ型の再生戦略の新たな焦点はコミュニティを基礎とするべきであり、最も不利な地域に在住するボランティア団体、宗教あるいは他の団体、自治体、公的〔セクターの〕職員とともに確立していくことである。

〔その原則として〕全てにおいて最も重要となるのは、そうしたコミュニティの活動によって給付のアドバイス、教育や訓練の提供や事業の立ち上げ支援などを行い、社会資本を拡大し、クオリティ・オブ・ライフを改善し、人々の雇用可能性を高めていくことである。

「人々の雇用可能性を高めていく」こと、つまり就労支援は「全てにおいて最も重要」であり、不可欠である。ただし、問題はその提供のあり方である。現状では単に失業だけに還元されない様々な社会問題が生じているため、これらを解決していかなければ、結果として状況は好転せず、雇用は増えない。それぞれの社会問題は原因や背景を異にしており、政府が単独で取り組むには限界がある。そこで、当事者と近い立場にあり、それぞれの問題に専門的に向き合ってきたボランティア・セクターをはじめとする民間セクターや都市再生に取り組んできた自治体との協働が有効になる——CSJ では、こうした官－民協働に基づいて就労支援を行う姿勢が鮮明になっている。かつての労働党は、中央集権を志向し、官僚主義的な行政体制を是としてきた (Crosland 2006)。そうした姿勢から、官－民協働の重視という変化は、やはり認識共同体のメンバーによる福祉国家改革の構想が影

響を及ぼしていたと考えられる。デモスやチャーター88、ネクサス、ギデンズはいずれも、自治体やボランティア団体といった中央政府以外の主体が政策の意思決定に積極的に関与し、ボトム・アップ型で福祉サービスを提供していく必要を説いていた。中央政府だけでは、給付依存に至る要因が多様化した「社会的排除」の当事者のニーズを汲み取ることができない。それゆえ官－民協働が福祉国家改革を実行する上で重要になるという、認識共同体のメンバーによる統治主体改革の構想を、CSJも積極的に検討したのである。

ただし、あくまでアイディア正当化の論拠は「就労中心性」にある。この点を前提として、官－民協働を政策実行の際の重要な手段になる、という位置づけをCSJは検討していたのである。

以上より、CSJでは認識共同体のメンバーによる、就労支援を中心とする福祉政策の刷新、および官－民協働に基づく統治主体改革に関する福祉国家改革の構想を取り入れる形で、官－民協働に基づく就労支援の推進を党の掲げるべき構想として検討した。

こうした、官－民協働に基づく就労支援の推進という福祉国家改革の構想は、「社会的包摂」のアイディアの原型であると言える。そして、同時期にCSJが認識共同体のメンバーによる福祉国家改革の構想を検討していくなかで、アイディアを表す言葉として「社会的包摂」というタームを用いるようになった。この点は、『社会的公正』と同様に福祉国家改革をテーマにした報告書『公正の格差 The Justice Gap』から読み取れる(CSJ 1993: 20)。

時代はより良いものになった。しかし、今日でも人々の「基本的なニーズ」が満たされているかどうかを検討する必要がある。……したがって、自立のニードを満たすために、市民は、社会生活へ十分に参加するための、言い換えれば社会に包摂されるための必要な物質的資源を備える必要がある。ECでは現在、貧困に関する「社会的包摂」という言葉を用いている。

こうしてCSJは、ECでの議論も検討することで、「社会的包摂」というタームを得たと考えられる。ただし序章でも述べたとおり、ECにおける社会的包摂の議論は、就労中心の福祉政策を拡大させていくことが基調にあったものの、加盟各国における具体的実施は、イギリスのような「ワークフェア」と称されるものから、北欧の「アクティベーション」と称されるものまで多様であり、幅のある議論であった。さらに、今まで見てきた認識共同体とCSJの議論のように、ECでは就労支援の手段として官－民協働を重視していたわけでもない。これらの点より、ECでの議論の影響を一定程度受けつつも、イギリスの不確実状況をめぐる固有の文脈を踏まえて、認識共同体のメンバーが福祉国家改革を構想し、さらにCSJがその構想を労働党内で取り入れるべく検討を行ったのである。こうした展開を通じて、労働党は「社会的包摂」というタームを得たのである。

また、執行部側では、ブラウンがCSJの議論を大幅に受け入れる姿勢を示していた(Stuart

2005: 298)。ブラウンは雇用や福祉の領域で政策管轄の主導権を握っていた (Seldon 2004: 243)。そのためブラウンの姿勢は CSJ の議論が執行部へ受容される上で好都合であった。ブレアは CSJ の議論よりもアメリカのような就労強化の徹底を求めているものの、官一民協働に基づく就労支援という方向性自体は否定しなかった (今井 2018 : 78-80)。こうして執行部は CSJ の議論を受容したのである。

以上より、CSJ では、認識共同体による福祉国家改革の構想を労働党の掲げるべき構想として検討していた。『社会的公正』の内容より、CSJ は官僚主義的な行政体制を是としてきた党の統治主体に対する選好から官一民協働の重視へ、そして現金給付による貧困解消を訴えてきた従来の社会保障に対する選好から、就労支援の重視という転換を表明した。CSJ は認識共同体による福祉国家改革の構想をかなりの程度受け入れる形で検討し、不確実状況を脱するための労働党の戦略として、確立を目指したのである。

2.3. 党大会での承認

次のステップとして本項で見るべきは、CSJ で検討された福祉国家改革の構想が、どのように党大会での承認をもって、労働党全体の政策方針として共有されたのかである。すでに述べたように、同時期に進んだ党内組織改革によって党大会は事実上、国会議員で構成される執行部の掲げる政策方針を党全体のそれとして承認する場になっていた。したがって本項では、官一民協働に基づく就労支援という福祉国家改革の構想が、党全体の政策方針として共有され、その実施が党全体の利益として形成されたことを見ていく。

執行部の掲げる政策方針は、党内組織改革によって確かにトップ・ダウン的に党全体に反映されるようになっていた。この改革は、党内の対抗的アクター（主に労働組合）の影響力低下を可能にするものであった。しかし、当時の労働党は、ブレアを中心とする「ニュー・レイバー」路線に対して、少なくとも福祉国家改革の方針に関しては概ね協調モードにあった。その象徴が、党綱領第 4 条の改正である。党綱領第 4 条は主要産業の国有化を唱えた条文であり、議会主義を前提としつつも社会主義を標榜する労働党の「シンボル」であったが (Reid and Pelling 2005: 37-39)、ブレアが党首就任後の 1995 年に改正された。この改正は、労働組合の強い反発に合うことで一度は失敗するものの、ブレアが全国の集会を行脚し、改正へ向けた説得を重ねた。その結果、主要労組の賛成を取りつけることで改正が実現したのである (Rentoul 1995: 417) ⁹¹。

また、従来の社会主義に代わる理念として、ブレアは「社会一主義」を唱えた。「社会一主義」の理念は、改正後の党綱領第 4 条にも反映されているし、協調モードの労働党がどのような方向で政権を握っていくのか、基本姿勢を示している (Blair 1994: 3-4)。

⁹¹ それでも一部労組は反対に回り、労働組合票は賛成 54.6%、反対 45.4%であった。一方で選挙区労働党は賛成が 90%を上回った (今井 2018 : 84)。この結果より、社会主義的姿勢の維持を愛好する一部の労組を除けば、「ニュー・レイバー」は党内アクターから概ね支持を得ていたと言えるだろう。

産業と生産を国家統制するという、マルクス型の社会主義は死んだ。それは富や資本の利益の拡大が抑圧の余地を与えるのと同様に、国家や公共セクターも抑圧の余地を与えることを認識するのに失敗したのである。

その実態を変える手段の組合せとして、社会主義の価値がある。……〔それは具体的に〕社会的公正、市民間の価値の平等、機会の平等、コミュニティの結束である。

ブレアは経済決定論や階級中心性といった従来の「社会主義」との決別を宣言し、犯罪の削減、環境や生活水準の改善といった普遍的に望ましい「社会」のために行動する「社会主義」を掲げた。従来の「社会主義」からの決別、それは「国家」中心の政治文化からの脱却を意味する。また、主要産業の国有化を党是に掲げるなど、「国家」中心を体現化してきた労働党自身のイメージ脱却を図るものでもあった。「国家」中心の「社会主義」に代わる「社会」中心の「社会主義」の鍵となるのが、社会的公正、市民間の価値の平等、機会の平等、コミュニティの結束である。これらの重視は、改正後の党綱領第4条の「権力や富や機会が少数者にではなく多数者の手にあるようなコミュニティ」、「連帯と寛容と尊重の精神」といった条文（舟場 1998：21-22）にも反映されている。

さらに、「社会主義」の理念に基づいて、ブレアは福祉国家を次のように改革していくことも述べた（Blair 1994: 6）。

我々は福祉国家を現代化して貧困を除去するために、そして犯罪を減らし、我々の環境や生活の質を改善するために行動する。そして、我々は説明責任の欠けたクアング⁹²や地域サービスの提供主体を改める。中央集権的な傾向にある現在の政府の状況を含む、時代遅れの憲法を改めていく。

このように、福祉サービスが受給者のニーズを効果的に汲み取るために、提供のあり方を変えようとしている。この点は福祉「国家」ではなく、自治体やボランティア団体との協働によって構成される福祉「社会」を前提とする。

以上より、「社会主義」は単なるブレアの声明を超えた、党綱領第4条改正を象徴とする「ニュー・レイバー」路線に対する党全体の政策的協調のムードを形容する内容という意義を持っていた。その内容は、端的に述べれば、「社会」＝多様なメンバーシップによって構成されるコミュニティを指し、成員あるいは、成員間で抱えるリスクをコミュニ

⁹² クアング (Quasi-Autonomous Non Governmental Organisation, QUANGOs) とは、公共サービスの民営化によってその政府によりその実施および管理責任を負う準市場型の行政機関であり、サッチャー政権期に設置された。同様の機関として「エージェンシー」が存在するが、クアングは非公務員によって組織されるなどの違いがある（笠 2010：104-109）。

ティ全体で対応していく、というものである。福祉国家に対しても、同様に中央集権的な福祉「国家」ではなく、多様な提供主体間の協働に基づく福祉「社会」の構築を目指す。こうした内容は CSJ の検討を踏まえたものであるし、この理念のもとに、政権を握ろうとする姿勢が、労働党内の多数派に共有されつつあったのである。

党内組織的にも、政策方針的にも、執行部の意向が党全体に反映されつつあったなかで、党大会では具体的にどのように福祉国家改革の構想が発議され、承認されたのだろうか。ここではブレアが党首に就任してから初めて開催された、1994 年の党大会におけるブレアの演説に注目する。

演説では、「コミュニティを再建する」というテーマについて、「社会主義」の理念をここでも言及しつつ、次のように述べた (Blair 2004: 38-39)。

私の言うところの社会主義——我々はその言葉を使うことについて弁明すべきではない。それはマルクスや国家統制の社会主義ではない。それは社会の直接的な見方に根ざしている。個人は、原則や基準、共通の目標や価値観をもって、そして強くてディーセントなコミュニティに属している、という理解に根ざしている。それが社会主義である。我々はコミュニティの集団なので、(個人は) 集団のなかの一員なのである。我々の仕事は、それらの価値を現代の世界に適用することである。……今日の政治は、変化する世界における保障の追求である。それを提供できる強力で活発な社会を構築しなければならない。それが我々のイギリスのためのプロジェクトである。それは4つの柱に基づいている； 機会、責任、公正、信頼である。

「変化する世界における保障」を提供できる強力で活発な「社会」、つまり多様なメンバーシップによって構成されるコミュニティを再建しなければならない。「社会主義」の理念に基づいて、社会経済環境の変化ないしそれによってもたらされる諸問題に対応するために、統治主体を政府単独の形態から多様なアクターが参加する形態に改めていく。労働党内の政策的協調モードを示す「社会主義」の唱えるコミュニティ重視の姿勢が、党大会で正式な政策方針として決定されたのである。この点は、福祉にかかわらず全ての公的サービスを提供する上での政策方針を示したものであると言えるだろう。

では、福祉に関してはどうか。「社会主義」に基づき、官民協働で福祉サービスを提供する。そのサービス内容はどのような方向を想定していたのだろうか (Blair 2004: 39)。

社会での機会は、我々の利害関係者全てにかかわる強く安定した経済を中心として

建設されなければならない。白書（White Paper of 1944）⁹³の言葉をはっきり述べるときである、それは高く安定した雇用のレベルを保つ政府の義務である。その義務とは我々の共有する社会に対する責任である。そのコミットメントとは、完全雇用というゴールである——ここで再度確認しておく。

「完全雇用というゴール」到達に向けて、福祉サービスを提供する。なぜなら政府は「高く安定した雇用のレベルを保つ」義務を負っているからである。こうした内容を述べた白書（＝ベヴァリッジ報告）に立ち返るべき時である——こうした福祉サービス提供の方針は、現金給付による貧困解消から就労支援中心への転換を検討していたCSJの議論と一致することが鮮明となっている。また、ここでベヴァリッジ報告を意識していることから、ベヴァリッジ報告で示された、「就労中心性」に支えられた社会保障制度の機能回復という、アイディア正当化の論拠を踏まえて提出された、認識共同体のメンバーによる福祉政策刷新の構想を汲んでいることも明らかになるのである。したがって福祉サービスも同様に、就労支援を目的とする形に転換する必要を説く（Blair 2004: 45）。

保守党は常に福祉国家のコストが高すぎると不満を言う。それに対する答えはただ給付を増やすのではなく、適切な状態にすべきということである。給付を受けている人々は、より多くの給付ではなく、給付を免れる手助けが必要であり、それがふさわしいのである。福祉とは変化する世界における機会と保障に関するものでなければならない。

「給付を免れる手助け」こそが「変化する世界における機会と保障」になる。就労支援が「給付を免れる手助け」になることで、公的扶助の給付依存に見られる「社会的排除」問題、つまり当時の不確実状況の表れた「変化する世界」にとって有効な解となる——このようにブレアの党大会での演説は、「社会主義」の理念に基づいて、官一民協働による統治主体へ改めていくこと、そして福祉サービスの提供に関しては、就労支援を中心とする福祉政策へ、給付システムの改革も含めて刷新していくことを発議するものであった。この1994年の党大会では、党綱領第4条改正が最大の争点であり、福祉国家改革については大きな反対は出なかった（吉瀬 1997: 136-137）⁹⁴。官一民協働に基づく就労支援という、不確実状況を受けて論じられた認識共同体のメンバーによる福祉国家改革の構想は、CSJ

⁹³ ここでの白書とは、1944年に刊行された『雇用政策』を意味していると考えられる。『雇用政策』は『社会保険および関連サービス』（1942年）、『ボランティア・アクション』（1948年）とあわせて「ベヴァリッジ報告」と称されることもある。そのため、ブレアはここでベヴァリッジ報告を意識していたと言えるだろう。

⁹⁴ 党綱領第4条は労働党の「アイデンティティ」に関わる争点であり、労働組合だけでなく執行部に協調的なアクターも改正に賛成するかしないかで割れていた。そのため、1994年党大会では僅差で改正案が否決されてしまう（今井 2018: 73-75）。とはいえ、その後のブレア自身による全国行脚などの甲斐もあって、翌年の特別党大会で改正が可決され、1995年から政権交代を実現する総選挙が行われる1997年にかけて、党内の執行部への協調ムードは一部を除き確立していくことになる。言い換えれば、福祉国家改革に対する協調ムードは党綱領第4条改正より前に出来上がっていたと言える。

での検討を経由して、党全体の政策方針として共有されたのである。また、ベヴァリッジ報告を意識した言及も見られることから、「就労中心性」が政策方針の正当化の論拠となることも意識していたと考えられる。

こうして、認識共同体のメンバーによる福祉国家改革の構想は、公的扶助の給付依存に見られる「社会的排除」問題という、不確実状況に対して、官－民協働によって就労支援を行うことを、その解決手段として具体化するものであった。この解決手段は、CSJでの検討を通じて、「社会的包摂」というタームを得て労働党内へ受容され、さらに党大会での承認をもって、党全体の政策方針として共有された。党大会での承認を得ることで、この政策方針の実現が、党全体の利益を意味することになる。

以上の過程を経て、官－民協働に基づく就労支援が単なる福祉国家改革の構想を超えて、不確実状況に対する問題の認識枠組を意味する、「社会的包摂」のアイデアとして生成されたのである。さらに「社会的包摂」のアイデアは、生成されるまでの一連の過程において、そして内容において、アイデア正当化の論拠であった「就労中心性」を踏まえていた。この点より「社会的包摂」のアイデアは、社会アリーナで重視されていた規範的理念を踏まえて生成されたのである。

本章の最後に、生成された「社会的包摂」のアイデアがどのように党外へ表明されたのかを見ていきたい。ここまでの過程は、労働党のアクターと、それに近い認識共同体のメンバーという、労働党周辺で展開されていた。第1章で述べたように、政策過程においてアイデアは、制度変化の方針として機能し、政策に関与するアクターへアイデアの共有および利益の再定義をもたらす。この点を踏まえても、生成されたアイデアが労働党外の幅広いアクターから支持を得るために、党外へ表明される過程を見る必要がある。

3. 「社会的包摂」のアイデアの表明

「社会的包摂」のアイデアが初めて明確に表明されたのは管見の限り、労働党が政権に就任した後の1997年8月に行われた、当時の労働党のメディア対策を統括していたマンデルソン⁹⁵による「社会的排除対策室」構想の公表においてである。これは労働党系のシンクタンクであるフェビアン協会での会合において行われたが、ブレアやブラウン、デイヴィッド・ブランケット (David Blunkett) といった政策実施における主要アクターではなく、メディア対策のトップであったマンデルソンがあえて公表を担当したことから、メディア向けのアピールも兼ねていたと思われる (The Guardian 1997b)。

⁹⁵ ブレア期ではマンデルソンをはじめ、「スピン・ドクター」と称されるジャーナリスト出身者が定量的・定性的それぞれの世論調査をくり返し行い、社会アリーナからの支持調達を得やすい党外アピールの方法を分析していた (阪野 2005 : 27)。「社会的包摂」のアイデアは社会アリーナにおける正当化の論拠を踏まえて生成されたが、同時に、メディア・コミュニケーションの面でも、社会アリーナからの支持調達が意識されていたのである。

機会を全てにもたらず。誰もが社会のメインストリームから分断されない。これは労働党の中心的な目標である。我々の決定は社会的排除との闘いであり、初めに政府の新たな組織の創造を通じて、公共との強い調和を図っていく。……ニュー・レイバーは社会的排除のコンセプトをフランスから借りてきたのでなければ、フランスのようにその施策が困難であるわけでもない⁹⁶。〔イギリスの〕社会的排除についての考察は貧困削減のための政策の新たな手段を提示しているのである。

「社会的排除」という言葉が初めて用いられたフランス、あるいはその後の時期に用いた EC の議論ではなく、イギリスにおいて深刻化している社会問題を表象する言葉として「社会的排除」が用いられており、その解決策として「社会的包摂」をすすめていくという意思表示が明確に表れている。

さらに「社会的包摂」のアイデアがより詳細に示されるのは、社会的排除対策室が立ち上げられた同年 12 月 8 日の庶民院での答弁においてである（Hansard 1997）。

社会的排除は、個人あるいは地域が失業、乏しい技能、低収入、脆弱な住居、犯罪の生じやすい環境、不健康、家庭崩壊といった関連する問題の組合せによって苦しむときに生じる問題を簡潔に表す言葉である。（従来の）政府はそれらを全て個別に減らしていくことをターゲットに政策を実施してきたが、そのプログラムは各問題を相互に取り組むこと、あるいは事前の予防について十分に取り組んでこなかった。このユニットの目的は、第一に、社会的排除にとって鍵となる問題の性格を理解し、改善することによって性質の悪いサイクルを打ち破り、社会的排除を減じるための政府の活動を再構成および改善することである。第二に、解決策の推進、協働の促進、最善の実践の普及を行い、必要な場合には、政策やサービス提供の方法の変更を推奨することである。このユニットは 1 つの省庁だけが関心を抱いている問題をカバーするものでなければ、他で行われた作業を重複させることもしない。……長期的な排除の要因にアプローチできる分野に焦点を当てる⁹⁷。

この答弁より、「社会的排除」の解決に向けて、これまで検討されてきた福祉国家改革構想に基づいて生成されたアイデアを具体的な制度変化の方針として各政策へ適用しようとしていることが分かる。これまでの貧困や社会問題をめぐる議論を踏まえれば、失業

⁹⁶ おそらくここでマンデルソンが問題視しているフランスの施策は、「参入最低所得 Revenu Minimum d'Insertion、RMI」であると思われる。参入最低所得は失業者や学歴が低く雇用が得られない若者たちに対して社会的な最低所得を保障するとともに、社会生活や職業生活への参入を図ることを目的とする所得保障制度であり、2007 年時点には受給者が 125 万人を超えるなど、広く浸透した制度として知られている。しかし受給者を就労に結びつけるという成果は乏しく、事実上「給付依存」を助長したという批判がなされている（出雲 2007）。

⁹⁷ Hansard, December 8th 1997 :

http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo971208/text/71208w02.htm#71208w02.html_sbhd7 October 20th, 2014
（最終確認日：2018 年 11 月 28 日）。

だけでなくあらゆる社会問題の当事者は、未就労状態にあるか、就労状態にあっても低賃金労働を余儀なくされ、労働市場へ十分に「包摂」されていない。つまりブレア政権の認識する「社会的排除」とは労働市場からの排除を意味していた。この意味での「社会的排除」の解決、すなわち「社会的包摂」を実現するためには、当事者にとって身近な存在であり、実態に詳しい自治体やボランティア・セクターと協働していくことが有効になる。そうした福祉「社会」において中心的な位置を占めるアクターが主体的な活動を遂げられるように、「政府の活動を再構成および改善」する必要を示したのである。

こうして、ブレア政権の掲げる「社会的包摂」のアイディアは、自治体やボランティア・セクターをはじめとする民間セクターとの協働によって、多様な社会問題の当事者を労働市場へ包摂していくという意味を持つ形で、党外へ表明されたのである。

改めて述べると、「社会」的に「包摂」する、つまり労働市場への「包摂」という政策目的を実現するためには、「社会」との協働という政策手段が必要になる。ここで想定される主体は、自治体や、ボランティア団体や企業といった民間セクターである。政策目的の実現に向けて政府が自治体や民間セクターと協働する意義は、既に見てきたように、多様な社会問題の解決を図る観点のほかに、彼らの民主的な参加を保障することで、政府に対する不信を取り払う観点も含んでいた。こうした観点から、党外への公表は、マンデルソンらのメディア対策が行われたことを考えても、政策手段として重要になる官－民協働を成立させるために「社会」的アクターの尊重姿勢のアピールを意図したものであったと考えられる。

以上より、本章ではアイディア正当化の論拠であった「就労中心性」を踏まえて、公的扶助の給付依存に見られる「社会的排除」問題という不確実状況に対する認識枠組として、「社会的包摂」のアイディアが生成されていく過程を分析してきた。その内実は、複数の認識共同体のメンバーによる福祉国家改革の構想が、CSJでの検討をもって党内へ受容され、さらに党大会での承認によって党全体で共有される過程であった。さらに実質的なメディア対応や国会での答弁を通じて、「社会的包摂」のアイディアは党外へ表明された。

以降の分析では、生成された「社会的包摂」のアイディアが、具体的に雇用、地域、教育の各政策領域において、どのように機能したのかに焦点をあてる。つまり「社会的包摂」のアイディアが制度変化の方針としていかに官－民協働のパートナーである関連アクターに共有され、利益の再定義をもたらすことで制度変化を実現したのか、あるいは実現しなかったのか、次章以降分析していくことになる。

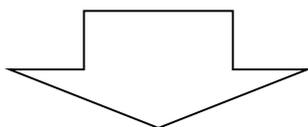
第5章 「社会的包摂」としての雇用政策

前章で分析した「社会的包摂」のアイデアは、どのような過程を通じて制度変化を導いたのだろうか。本章以降、アイデアに基づく政策過程へ分析を進めていく。本章以降で用いる分析枠組を再度述べると、第1章で示した分析枠組の全体像のうち、第2段階に相当する。

図 1.1 本研究の分析枠組 再掲（第2段階）

<第2段階：アイデアに基づく政策過程（5・6・7・8章）>

① 「社会的包摂」のアイデア共有（制度変化の方針）・関連アクターの利益の再定義



② 制度変化の実現：アイデアの埋め込み

※①～②の過程を5～8の各章で分析する。

出所：筆者作成。

①のステップでは、生成された「社会的包摂」のアイデアが制度変化の方針として、どのように関連アクターへ共有されたのかについて明らかにする。第1章で述べたように、アイデアが制度変化の方針として共有されるためには、関連アクターの利益の再定義を伴わなければならない。関連アクターの利益が主導アクターの利益と対立していた場合、新たな制度が従来の制度よりも利益をもたらすことができる、という解釈を引き出さなければ、制度変化の方針は共有されないし、さらには制度変化も実現できないからである。制度変化の方針としてのアイデアが関連アクターに共有され、利益の再定義を導くことに成功すれば、制度変化の実現に向けてアクター間の協調関係が構築されることになる。

②のステップでは、利益の再定義を通じてアクター間が協調的に実現した政策には、どのように「社会的包摂」のアイデアが埋め込まれていたのかを考察する。具体的には、実現した新たな制度には、どのようにアイデアの内容が反映されているのか、そしてアイデアが反映されることでもたらされた、従来の制度との質的差異を分析する。以上の2つのステップに則って分析を行う。

本章では、「社会的包摂」のアイデアに基づいて実施された政策領域のうち、雇用政策の政策過程を分析することが目的である。雇用政策のうち、本章は職業訓練政策の「若年者向けニューディール」(NDYP)を取り上げる。詳細は後述するが、NDYPは対象層(16~24歳の若年未就労者)の参加が義務づけられていた。また、プログラムの内容より、官一民協働で就労支援を行うという「社会的包摂」のアイデアを多分に反映したプログラムでもあった。これらの理由により、NDYPは「社会的包摂」のアイデアに基づいて実施された雇用政策のなかでも代表的なプログラムに位置づけられる。したがって、本章ではNDYPに焦点をあてて分析する。

第1節では、分析の前提としてサッチャー・メイジャー保守党政権期(1979~1996年、以下保守党政権期と述べる)の主要な職業訓練政策を簡潔に検討する。この検討を通じて、完全雇用の終焉した1970年代以降、失業者が大量に生じたため、保守党政権は1980年代より職業訓練政策を本格的に導入し、各地域での政策運用は「職業訓練・企業協議会」(TEC)が担当したことを確認する。TECはNDYPを実施する際にも関与しており、NDYPを実施する上で最も主要な関連アクターに位置づけられる。しかし、保守党政権期の職業訓練政策は成果を上げず、本来は就労能力を持つ者が公的扶助の給付依存に陥る「社会的排除」問題の出現を防ぐことができなかったことを述べる。

こうした背景を述べてから、第2節では「社会的包摂」のアイデアが、従来成果に乏しい職業訓練政策に対する制度変化の方針として、どのように関連アクターのTECに共有されたのかを分析する(第2段階①)。TECは地域の経済事情に精通したビジネス専門家同盟という性格を持ち、規制緩和や民営化を推進することで地域企業の競争力を強化し、地域経済を活性化することを利益としていた。また、TECは政府の介入を嫌い、なおかつ閉鎖的なメンバーシップに基づいて活動を展開することも選好していた。しかし保守党政権期の職業訓練政策が成果を上げず、さらにメンバーシップの面で下部アクターからの不満も大きくなっていった。そのため従来体制では、TECの最大の利益である地域経済の活性化を達成できなかったことを述べる。そこでブレア政権は、TECに対して「社会的包摂」のアイデア共有を働きかけることで、TECは貧困や社会問題の当事者の事情に精通したアクターと官一民協働で個人のニーズを汲み取り、就労支援を行うことで地域経済の活性化を目指す、という形に利益を再定義していったことを論じる。

第3節では、以上のアイデア共有・利益の再定義の過程を通じて協調関係を構築した、政府とTECが中心となって実施したNDYPには「社会的包摂」のアイデアがどのように埋め込まれていたのか、プログラム内容を検討する(第2段階②)。プログラムには、官一民協働を通じて、未就労者のニーズを汲み取った上で柔軟にサービスを提供して就労支援を行う内容を含んでいたことから、「社会的包摂」のアイデアが埋め込まれていたことを示す。

また、未就労者に対して職業訓練の参加を強制する側面も認められることから、序章で

述べた職業訓練政策の分類で言えば、NDYPは「ワークフェア」の特徴を有していた。就労強化的な職業訓練政策は、保守党政権期だけでなく、労働党政権期でも実施されたことになる。この点は多くの先行研究で指摘されるとおりである(宮本 2013:35-41;田中 2017:152-154;三浦・濱田 2012)。ただし、ひとえにワークフェアと言っても、NDYPには保守党政権期の職業訓練政策との質的差異も見られた。そこで「社会的包摂」のアイディアに基づいて職業訓練政策を実施することで、どのように質的差異が生じたのかについて、保守党政権期から連続性と独自性を検討する。この検討より、連続性の部分では失業時の給付(求職者給付)の受給と引き換えに職業訓練の参加を義務づけていたこと、独自性の部分では対人的なサービスによる参加者のニーズの特定と対応の重視や、官一民協働に基づくコミュニティでの活動が挙げられることを示す。

1. 保守党政権期における職業訓練政策：職業訓練・企業協議会体制下の展開

第2節でも述べたとおり、イギリスでは1980年代に入ると失業率が10%を超えるようになり、1984年には失業者数が戦後最悪の300万人を超えるようになった(CSO 1991:109)。サッチャー政権初期は財政赤字への対応に主眼を置いていたため、公営企業の民営化や規制緩和といった市場主義的政策が中心に展開されていた。一方で、雇用政策はそれらと比べて重視されていなかった。しかし、失業率・失業者の増加が深刻になると、職業訓練政策を重点的に取り組む必要が認識されるようになった(毛利 1999:68-70)。

そこでサッチャー政権は、1986年に「再出発面談(Restart Interviews)」を実施した。「再出発計画」は6ヶ月以上の長期失業者に対して「職業安定所 Job Centre」での6ヶ月ごとの面談を義務づけるものであった(阪野 2002:159)⁹⁸。失業者に対して就労支援の受講を義務づける内容であり、この政策を機にワークフェアの性格が鮮明になったのである。ブレア政権期も含めてイギリスの職業訓練政策がワークフェアとしての性格を持つようになる起点はここにあった⁹⁹。

1988年には、ワークフェア的な職業訓練政策を実施するための具体的な体制も整備された。「職業訓練局 Training Agency」が雇用省内に設置され、職業訓練政策の実質的な運用は地方レベルに設置されたTECが担当した。TECのメンバーは3分の2を地域の企業が

⁹⁸ 「再出発計画」の運用は「マンパワーサービス委員会 Manpower Services Commission」が担った。マンパワーサービス委員会は全国レベルの使用者団体(イギリス産業同盟)および労働組合(労働組合会議)の代表者各3名、地方自治体代表2名、教育関係者1名、スコットランドとウェールズ代表各1名によって構成された(毛利 1999:66)。MSCの設置は、コーポラティズム的に労使の意見を取り入れつつ職業訓練政策を実施するのを目的に、1973年のヒース保守党政権期に設置された。マンパワーサービス委員会はサッチャー政権によって1987年にはMCSも廃止され、代わってTECが設置される。TECは本文中で述べるように、労働組合の影響力を削ぎ、ビジネス勢力の影響力を高める点を特徴にしており、マンパワーサービス委員会に見られたコーポラティズム的性格は消失した(毛利 1999:72-73)。

⁹⁹ ただし前述したように、NDYPはワークフェアでありながらも保守党政権期の職業訓練政策との質的差異も認められる。その質的差異が生じた要因こそ、「社会的包摂」のアイディアがアクター間に共有され、制度変化がもたらされた点に求められるのである。

ら選出することが義務づけられ、職業訓練プログラムの実施は訓練実施業者に委託された。TECは地方教育当局、障害教育機関、大学、地方企業庁、民間企業、訓練実施業者、ボランティア団体との協力のもと、職業訓練局の立案した職業訓練政策のプログラムを地域の雇用ニーズに合わせて修正し、運用することとされた。労働組合は職業訓練政策に対して参与的な立場にとどまった（毛利 1999：74-75）。TECは、イングランド・ウェールズ内の79地域に設置された（Financial Times 1997d）¹⁰⁰。ワークフェア的な職業訓練政策を地域の労働市場のニーズに応じて実施するために、企業優位の実施体制が整備されたのである。教育機関など非ビジネスセクターの協力もあったが、それもいかに未就労者の就労を促すか、という観点から協力したと考えられる。TEC体制下の職業訓練政策は、単年度で10億から20億ポンドの予算が投下された（King 1995: 219）。

このように、サッチャー政権以降の職業訓練政策は、TEC体制の下で展開していた。この点はブレア政権期に入っても変わらなかった（Glyn and Wood 2001: 214-215；阪野 2002：171）¹⁰¹。したがって、ブレア政権がNDYPをはじめとする職業訓練政策を協働に基づいて実施する上で、各地域での職業訓練政策の実施に多大な影響を及ぼしてきたTECが主要関連アクターであった。そのため、TECに対して「社会的包摂」のアイデア共有の働きかけが重要になった。TECとのアイデア共有はまた、職業訓練政策に関与するボランティア団体などと協調的関係を構築する上でも重要であった。これらの団体はTEC体制の下で従事してきたことに加え、後述するように体制内での協働を受け入れる姿勢が見られたからである。このような理由より、本章ではブレア政権によるTECへのアイデア共有・利益の再定義の働きかけを見ていくことになる。

TEC体制下で実施された代表的な職業訓練政策は、若年失業者を対象にした「若年者訓練 Youth Training」と、6ヶ月以上失業状態にある長期失業者を対象にした「就労訓練 Training for Work」が挙げられる。「若年者訓練」は1990年から実施され、TECから委託を受けた継続教育カレッジなどの訓練提供機関が行った。その内容は、16歳から17歳の就学または就労していない若年者に対し、職種ごとに1級から5級までのレベルで構成される、全国レベルの職業資格である「全国職業資格 National Vocational Qualifications」の2級以上を取得させるものである。「就労訓練」は1993年より実施され、基礎技能の習得を主とするプログラムを参加者の状況に合わせて作成した上で実施された（駒村 1999：114-115）¹⁰²。これらの職業訓練政策においては、TECの設置と同じ1988年より参加が義

¹⁰⁰ スコットランドには同様の機関として「地域企業協議会 Local Enterprise Companies」が設置された。ただし、本章で取り上げるNDYPをはじめ、一連のニューディール政策はイングランドで実施されたため、以下、本文中では主要関連アクターをTECに限定して分析することにする。

¹⁰¹ 2001年より、TECは「学習スキルカウンシル Learning and Skills Council」に改められた。学習スキルカウンシルはクワングの形態を採るようになった（DfEE 2000）。ただし、本文中で後述するように、NDYPをはじめとするニューディール政策はTEC体制期に開始されて以降、長期的に実施された。また、TECが「社会的包摂」のアイデアを共有し、従来の利益を再定義することが、ニューディール政策を実施する上で焦点になっていた。こうした点より、本章では主要関連アクターとしてTECに焦点をあて、そのアイデア共有および利益の再定義の過程を分析する。

¹⁰² さらに実践的なプログラムとして、「訓練受講制度 Learning for Work」が実施された。「訓練受講制度」は1年間の

務づけられた。18歳未満の若年失業者は同年の社会保障法制定によって所得補助の対象から外され、代わりに訓練給付が若年者訓練をはじめとする若年者向け訓練政策への参加と引き換えに支給されるようになった。それ以外の失業者も同様に、やはり同年制定の雇用法により、「就労訓練」や「訓練受講制度」といった訓練政策への参加を正当な理由なく拒否した場合は、「失業給付 Unemployment Benefit」の受給資格を失うことになった（阪野 2002 : 160）。

関連して失業給付の変更も行われた。従来の失業給付は国民保険より拠出され、最大1年間受給することができた（堀 1999 : 153）。新規学卒の未就労者など国民保険の拠出要件を満たさない者は、代わりに所得補助を受けることができた。戦後のイギリスでは、この失業給付の存在は大半の未就労者にとって、主要な公的扶助として生活保障の要となっていたことは、これまでくり返し述べてきたとおりである。しかしメイジャー政権期の1996年には、失業給付が「求職者給付 Jobseekers' Allowance」と所得補助に置きかえられた。就労能力がある失業者に対しては、国民保険より拠出される拠出制求職者給付と、所得関連求職者給付からなる求職者給付を支給し、週あたりの労働時間が16時間に満たない低所得者に対しては、所得補助を支給した。疾病や障がいなどの理由により、就労能力のない者に対しては「就労不能給付 Incapacity Benefit」を支給した。求職者給付の受給期間は1年間から6ヶ月に縮小された。そのため、就労能力のある者は6ヶ月経っても就労できなかった場合、職業訓練プログラムに参加しなければ、新たな手当を受給できなくなった。この点は半年以上の長期失業者に対する職業訓練プログラム参加の義務化を意味する（Robinson 1998: 86-87）。

こうして失業者に対する職業訓練プログラムの受講が義務づけられ、ワークフェアの傾向が次第に強化されていった。職業訓練政策と所得政策を一体化し、雇用可能性が低く、未就労状態が長期化する人々ほど給付条件の締め付けが厳しくなった。以上より、完全雇用の終焉に伴う社会保障制度の機能不全が長期化した状況に対して、保守党政権は「就労中心性」を強化する観点から、1980年代以降、職業訓練政策をTEC体制の下で実施してきた。その内容はワークフェア的性格が強化されていたことから、時代が下るごとに「就労中心性」の強化をより強く意識し、未就労者の就労を促すものになっていったと言えるだろう。

しかし、実際には未就労者の就労を十分に促すことはできなかった。それどころか、むしろ未就労者の公的扶助が拡大し、「社会的排除」問題が出現した。職業訓練政策が成果を上げなかったことが、その要因の一つとして考えられている（Dolton 1993: 1266）。参加者はプログラム終了後に十分な賃金を得られる職に就いたり、プログラム受講による賃金上昇の効果が立証されなかったためである。「全国職業資格」の取得に関しても、実施

フルタイムの職業体験を実施する内容で、訓練費用が無料であるほか、参加者には失業給付相当の手当が支給された（駒村 1999 : 114-115）。

期間が短いため取得率は高くなかった（Green, Hoskins and Montgomery 1996: 470-471）。これらの政策にあえて意義を見出すとすれば、学校にも職場にも所属しない人々の一時的な居場所の提供としてであった（Green, Hoskins and Montgomery 1996: 477）。保守党政権期の職業訓練政策は、「若年者訓練」では「全国職業資格」の取得、「就労訓練」では基礎技能の取得といったように、若年失業者、長期失業者それぞれに対して、基本的に単一のプログラムしか用意されなかったのである。一般に、職業訓練のプログラムを効果的にするためには、対象者の希望する職業を明確にし、それに向けたプログラムを選択できるようにすることで、本人の意欲を向上させることが重要とされる（Bonoli 2007）。しかし TEC 体制下で実施された職業訓練政策は対象者ごとに単一のプログラムしか用意されなかったため、受講者本人のニーズを汲み取ることができず、プログラムの柔軟性に欠いていたのである。そのため、この時期の職業訓練政策は成果を上げられず、公的扶助の給付依存に伴う「社会的排除」問題が出現した要因の一つになったのである。

言い換えれば、TEC は多様なアクターによる官－民協働の形態を採っていながら、協働の効果として期待される対象者のニーズの反映や細やかなサービスの提供（Taylor 2003: 106）を行わなかった。これより、職業訓練政策を効果的に実施するためには、官－民協働をいかに実質化していくかが、課題になっていたことが明らかになるわけだが、実際の TEC 体制の下では、その課題を解消することができなかつたのである。官－民協働の形態を採りながら、画一的な職業訓練政策の運用に終始し、対象者のニーズを汲み取ることができなかつたのはなぜか。この点を明らかにするために、TEC が従来抱いていた利益に焦点をあてる必要がある。

2. 職業訓練・企業協議会に対する「社会的包摂」のアイデア共有・利益の再定義

前節で述べたように、イギリスの職業訓練政策は 1980 年代末以降、TEC の下で展開してきた。TEC は官－民協働の形態を採るものの、実態は政府の定めた画一的なプログラムを運用するに過ぎず、「若年者訓練」や「就労訓練」といった保守党政権期の主要職業訓練政策はいずれも十分な成果を上げることができなかつた。本節ではそうした展開を見せてきた TEC に対して、政府が官－民協働に基づいて就労支援を行い労働市場への参加を促す「社会的包摂」のアイデアの共有をいかに働きかけたのか、TEC の従来の利益とその再定義に注目して明らかにする。

2.1. 職業訓練・企業協議会の従来の利益とその実現の揺らぎ

それでは、TEC は従来、どのような利益を抱いていたのだろうか。改めて述べると、TEC はメンバーの 3 分の 2 が地域の企業から選出され、政府の形成した職業訓練政策を運用する機関であった。その運用にあたっては、教育機関やボランティア団体など、官－民のア

クターによる協力を得ることとされていた。形式的には、官－民協働で就労支援を行うアクターだったのである。

しかし、実態においては異なっていた。TECは法令の組織ではなく、政府の職業訓練政策を請け負うのと同時に、具体的なプログラム実施を職業訓練業者と契約する企業の性格を有していた（Local Public Spending Bodies 1996: 59）。TECは職業訓練政策の立案部門である政府（雇用省内の職業訓練局）と、実施部門である訓練実施業者の中間に位置する組織として存立していたことになる。TECの主要な役割は、前節でも述べたように、政府の立案した職業訓練政策のプログラムを各所在地の雇用ニーズに合わせて修正の上、運用することであった。この役割に関して、TECは地域の労働市場の情報や経済に関する専門知に基づいて全うすることを強調していた（TEC National Council 1997a: 12）。メンバーの3分の2が企業より選出されていたこともあり、TECは地域の経済事情に精通しており、その専門知については協力関係にあった教育機関やボランティア団体からの評価も高かった（Leeds Metropolitan University 1998: 12）¹⁰³。つまり、TECの実態は地域の経済事情に精通したビジネス専門家同盟であり、自らの有する経済に関する専門知に基づいて職業訓練政策を運用していた。教育機関やボランティア団体などはTECの「協力」関係に過ぎず、職業訓練政策の運用をめぐる意思決定のほとんどは経済に関する専門知を持つビジネスセクターのメンバーによって行われていたのである。

こうした実態のTECは、地域のビジネス専門家同盟として、自らの経済的利益を拡大する観点から「若年者訓練」や「就労訓練」といった主要な職業訓練政策を運用してきた。そのため、規制緩和や民営化といったサッチャー政権期のマクロな市場主義に根ざした政策に対しても、多くのTECは賛同しており、それらの推進によって地域企業の競争力を高めることを選好していた（Jones 1998: 970-971）。逆に言えば、TECの運用するプログラムに失業者のニーズを汲み取り、柔軟なサービスを提供することで就労支援を促すという、福祉サービスを提供する認識は持っていなかったのである（Jones 1998: 971）。したがってTECは、規制緩和や民営化によって地域企業の競争力を高めるといふ、いわば経済のイノベーションによって必要になる人材を「養成」ではなく「確保」するために、職業訓練政策の運用ないし全国職業資格の取得を促してきたのである（Jones 1998: 976）¹⁰⁴。その時々
の景気の波に応じて変動する地域の雇用ニーズに合わせて、画一的な職業訓練政策やそれによって一定の全国職業資格の取得に成功した「上澄み」のプログラム参加者を「確保」

¹⁰³ リーズ・メトロポリタン大学（Leeds Metropolitan University）健康・環境学部（Faculty of Health and the Environment）編集による Stakeholders and TEC Value-Added Final Report。このレポートではTECのメンバーへのインタビュー調査の結果を載せており、例えばTECの「協力」関係にあった大学の学長は、「労働市場の情報は素晴らしい。よく提示されるし、最新だ。…TECとの契約に際して、それはアジェンダの一部であり、共に見る情報である。我々はその情報に基づいてリクルートの戦略を確実にする」と述べている。同様にボランティア・セクターの経済開発団体も、「我々はTECから経済サーベイと多くの統計データを利用するし、それらは我々にとって非常に有用である」と述べ、TECの地域経済に関する専門知を評価していた（Leeds Metropolitan University 1998: 12）。

¹⁰⁴ 例えばイングランド西部のグウェント地区のTECは、外資系企業の進出に伴い、この企業の求めるスキルを住民に習得させる必要を示していた（Financial Times 1997a）。

できれば、それでよい——TECは職業訓練に対してこうした姿勢でいたのである。

このようにTECは従来、政府の掲げる規制緩和や民営化を推進することで地域企業の競争力を強化し、地域経済を活性化していくことを選好していた。職業訓練政策はこの一環として、戦力になる人材を「確保」する観点から運用されたのである。言い換えればTECは、保守党政権のすすめる市場主義の地域の旗振り役であった。しかし、そうした政策選好とは逆に、政策運用に関しては政府からの自律を選好していた。例えば保守党政権末に刊行された、地域経済におけるTECの役割についてまとめた報告書では、TECを中心とするパートナーシップは「非—官僚型」(non-bureaucratic)の原則を強調するなど(TEC National Council 1997a: 11)、地域のビジネスセクターが主体的に地域経済の活性化に向けて専門知や権限を動員する必要を主張し、政府からの事業の視察や監査といった介入に対しては抵抗の姿勢を示していた(Local Public Spending Bodies 1996: 61)。TECは地域のビジネス専門家同盟として、保守党政権と同様の政策選好を持ちつつも、政策運用面では、地域の経済事情に精通する自らが自律的に活動し、地域経済の活性化を実現する。政府にはあくまでそうした運用活動の後方支援に回ることを求めていたのである(TEC National Council 1997a: 13)。こうした政策運用をめぐる選好より、政府の画一的な職業訓練政策をより成果の上がるようにアレンジするリソースも持っていたが、政策選好はそうでなかったために、画一的なプログラムの運用に終始したのである。この点からも、TECの利益が浮かび上がるだろう。

以上より、TECは地域のビジネス専門家同盟の性格を持っていた。彼らの利益を要約すると、規制緩和や民営化を推進することで、地域企業の競争力を強化し、地域経済を活性化していく活動を自律的に展開することであった。こうした性格および利益より、TECは官—民協働の形態を採りながら、画一的な職業訓練政策の運用に終始し、対象者のニーズを汲み取ろうとしなかったのである。一方で、NDYPをはじめ、ブレア政権が実施を目指したニューディール政策は「社会的包摂」のアイディアに基づく職業訓練政策であるため、積極的に官—民協働を展開し、未就労者の多様なニーズを汲み取ることで就労を支援する内容であった。政府からの介入を嫌いつつ、ビジネス活動の一環として必要になる人材を「確保」する視点から職業訓練政策を運用し、官—民協働を形骸化させてきたTECにとって、NDYPは「就労中心性」という、社会アリーナで重視されていた規範的理念を踏まえたアイディアに基づいていたため、TECにも受容されやすい就労支援職業訓練政策ではあった。しかし、TECがNDYPを「社会的包摂」のアイディアに基づいて運用するかは、彼らの従来の利益からすれば相当程度、不透明であったと考えられる。

後にブレア政権が職業訓練政策を提起した際、TECは職場での実習といった全国職業資格の取得に直結しないプログラムを含んでいたため、結果として低スキルの人材を地域の企業に輩出することになるという懸念を表明するなど、反発の姿勢を示していた(Financial Times 1997c)。従来のTECの政策選好や政策運用の選好からすれば、ブレア政権の職業

訓練政策は対極にあったため、TEC が反発するのも当然であったと言える。政府の立案した職業訓練政策を請け負う権限は変わらないため、ニューディール政策が地域で実施されないような事態はさすがに想定されなかった。しかし、地域の経済事情に精通し、職業訓練政策の実施に大きな影響力を及ぼしていた TEC によって、「社会的包摂」のアイデアが「骨抜き」にされ、「若年者訓練」や「就労訓練」といった従来実施されてきた成果の乏しい職業訓練政策と遜色のないものになってしまう可能性があったのである。

しかし 1990 年代後半という、保守党政権の終焉からブレア政権成立に伴うニューディール政策の実施が開始されるまでの時期においても、従来の TEC の利益は実現できない状況にあった。就労能力を本来有する者が公的扶助の給付依存に陥る「社会的排除」問題が深刻化する状況は、地域経済の活性化を最大の利益として認識する TEC にとって脅威であったからである。第 2 章で述べたように、ワークレス世帯の増加は、職業訓練に参加する層がそもそも十分に確保されないことを意味していた。また、「基礎計算能力」や「読み書き能力」といった基礎学習機能さえ大きく欠如した層の増加を意味する低スキルの問題は、従来の職業訓練の実施によって確保できる「上澄み」の人材さえ減る傾向にあったと言える。専ら企業の雇用ニーズに合わせて人材を「確保」できればよいと考えてきた TEC にとって、こうした雇用政策に関する「社会的排除」問題の内実は、従来の姿勢では人材を「確保」できず、ひいては地域経済の活性化に負の影響をもたらす状況にあったのである。「社会的排除」問題の出現に見られる不確実状況は、ビジネス勢力にとっても同様にあてはまっていたと言えるだろう。

さらに、TEC 内部で運営をめぐる対立もしばしば生じていた。各地域の企業から 3 分の 2 がメンバーに選出されるという TEC の構成は、教育機関やボランティア団体といった非ビジネスセクターにとって「あまりに狭いメンバーシップ」(Local Public Spending Bodies 1996: 66) に映った。その構成からビジネスセクターの発言権が強力であり、「協力」関係にとどまっていた非ビジネスセクターの意向はわずかしか反映されなかったのである。1990 年代半ばの時期には、そうした不満が高まっていた (Local Public Spending Bodies 1996: 66 ; Jones 1998: 974) 。また、ビジネスセクター間の対立も見られた。TEC 内のポスト争いに敗れた企業出身のメンバーが、自らの意向が無視されることに不満を表明するケースが生じていた (Local Public Spending Bodies 1996: 66-67) 。特定のビジネス勢力による閉鎖的なメンバーシップに基づいて、非ビジネスセクターないしポスト争いに敗れたビジネス勢力出身のアクターの意向を除外し、意思決定を行う。こうした運営をめぐる対立が 1990 年代半ばには大きくなっており、一つの組織として機能しないケースが見られたのである。

こうした、ある種の「空中分解」を回避するために、TEC は閉鎖的なメンバーシップを改め、TEC に関与する多様なメンバーの意向を取り入れ、運営に対するアカウントビリティを強化していく必要を認識するようになっていった (Local Public Spending Bodies 1996: 66) 。この傾向はニューディール政策が導入される直前の 1997 年に入ってからより鮮明と

なり、同時期に実施された全国の TEC（および地域企業協議会）を対象とするヒアリング調査では、全 TEC（および地域企業協議会）のうち 71%程度が多様なメンバーシップに基づく新たな協働のイニシアティブを導入するつもりであると回答していた。しかしこの調査で同時に明るみに出たのは、新たな協働のイニシアティブを導入したとして、それをどのように管理するか曖昧であったことである（Huggins 1997: 817-818）。別の調査でも、やはり従来の TEC の主要メンバーであったビジネスセクターと非ビジネスセクターとの「協力」関係からより積極的な「協働」関係を構築していく意思が TEC の上部レベルで見られるものの、「下部レベルでの行動に必ずしも移されなかった」（Leeds Metropolitan University 1998: 48）というボランティア団体出身のメンバーの見解が明らかにされている。元々ビジネス専門家同盟としての性格を持ち、閉鎖的なメンバーシップに基づいて運営してきた TEC は、多様なメンバーシップに基づき、運営のアカウンタビリティを明確化していく官—民協働の必要性を理解していた。また、ボランティア団体をはじめとする TEC 体制内のアクターも、そうした積極的な協働を受け入れる姿勢が見られた。しかし TEC は、それを実行に移すためのノウハウを体得していなかったのである。

このように 1990 年代半ばの時期は、「社会的排除」問題の出現に見られるように、従来のように地域の企業に必要な人材を「確保」しづらく、地域経済の活性化という利益を実現しかねる状況にあった。さらに、内部対立も頻繁に生じるようになり、TEC は官—民協働を積極的に展開していく必要を認識するようになったものの、そのノウハウが体得できていない状況にもあった。こうして TEC の主要メンバーであったビジネスセクターも不確実状況に遭遇するなかで、ブレア政権は「社会的包摂」のアイデアを制度変化の方針として、TEC に対してどのように働きかけ、利益の再定義を促したのか明らかにする必要がある。

2.2. 職業訓練・企業協議会へのアイデア共有・利益の再定義

それでは、ブレア政権は TEC に対して「社会的包摂」のアイデア共有を制度変化の方針としてどのように働きかけ、利益の再定義を促したのだろうか。ここでは、ニューディール政策を管轄していた「教育・雇用省 Department for Education and Employment」（2001 年より教育・職業技能省 Department for Educated Skills に組織変更）の大臣を務めていた、ブランケットの説得行動に注目したい。

ブランケットは、1997 年 7 月に行われた TEC の全国年次大会に出向き、「我々は、自己保身ではなく、親切心に基づく活動として[NDYP に]力を入れていこうと考えている。」と述べた上で、「TEC は地域のイシューと企業のニーズについて詳細に把握する組織であり、失業者向けのニューディールの提供において重要な役割を果たす」と同時に、「とりわけ地域のパートナーシップに対する効果と、地域社会へのアカウンタビリティをベストなレベルに高めることで、TEC のパフォーマンスを改善する余地もある。」とも述べた。

こうした発言は、多くの出席者から賛同を受けた（Financial Times 1997b）。これらの発言より、ブランケットは政府の一員として次のような形でアイディアの共有を図ったと考えられる。

ブランケットは、ブレア政権の職業訓練政策を実施するためには、地域の経済事情に精通しており、経済に関する高い専門知を有する TEC の協力が不可欠なることを示した。しかし、前述したように TEC の政策選好はブレア政権の掲げる職業訓練政策と一致しない。そこで、彼は「地域のパートナーシップに対する効果」に言及することで、従来の閉鎖的なメンバーシップに基づいてメンバーの幅広い意向を取り入れてこなかった TEC の運用姿勢の転換を求めた。また、「地域社会へのアカウンタビリティ」にも言及することで、地域のビジネス界だけにとつてのみならず、地域社会全体に対して、有益な活動結果を還元する必要も示した。特に後者の「地域社会へのアカウンタビリティ」は、NDYP をテーマにしていた文脈から、具体的な活動として就労支援を念頭に置いていたと考えられる。このようにして、ブランケットは TEC に対して、地域のメンバーと積極的に協働することで、就労支援のパフォーマンスの向上が可能なることを示したのである。

この点は、「社会的排除」問題の深刻化に伴い、地域経済の活性化という利益を実現しかねていた状況を踏まえて、多様なメンバーシップに基づき、運営のアカウンタビリティを明確化していく官－民協働を積極的に展開しようとしていた TEC を後押しするものであったと思われる。そのため、ブランケットの発言は TEC の活動に対する問題点を指摘する内容だったにもかかわらず、出席者から賛同を受けたと考えられる。

このような、政府によるアイディア共有の働きかけに対する TEC の好意的な反応は、TEC のトップによっても表明される。TEC の最高責任者であるクリス・ハンフリーズ (Chris Humphries) は、同年 11 月に「長期的な経済アジェンダの頂点にスキルと人的開発を抱える、あるいはそれらを保つことに政府が関与しようとする限り、TEC にとってそうした姿勢は大変喜ばしいことである」と述べ、政府の職業訓練政策に対して好意的な姿勢を見せた (Financial Times 1997d)。

こうした TEC の好意的姿勢¹⁰⁵は、ニューディール政策に対する反応にも表れている。特に NDYP に関しては、「質の伴った訓練の場を提供するようにデザインされている。TEC と商工会議所¹⁰⁶はそのプログラムを提供することに重要な役割を果たす」(TEC National Council 1998: 19) と表明した。「社会的包摂」のアイディアに基づいて、未就労者のニーズを汲み取り、柔軟なサービス提供をプログラムに組み込む NDYP を積極的に TEC が運用していくという姿勢が表れている。一方で、ニューディール政策の実施をめぐ

¹⁰⁵ ブランケットが説得行動を取った時期とほぼ同じ、1997 年 6 月に刊行された TEC の報告書においても、従来の TEC の活動が「広義のコミュニティのニーズに関連する不十分さに対するギャップに対処することに関して欠如が見られた」(TEC National Council 1997b: 39) という反省の旨が述べられていたり、失業者（特に若年者）が「満足な仕事を持つための機会の最大化を確実にする」(TEC National Council 1997b: 3) ために行動することを表明するなど、地域のビジネス専門家同盟という従来の TEC の性格からの変化を読み取れることができる。

¹⁰⁶ 商工会議所も地域のビジネス勢力によって構成されており、地域の経済政策の実施において影響力を及ぼしていた。

る官－民協働も一定程度機能したと言える。ニューディール政策の実施に関与した、ボランティア団体をはじめとする TEC と協働したメンバーに対して行った調査では、3分の2が TEC の貢献を認める回答を見せた。残りの3分の1は TEC の貢献を認めない回答を見せたことから、必ずしもニューディール政策実施をめぐる官－民協働に関して、十全なる貢献を TEC が行ったとは言えない (Leeds Metropolitan University 1998: 32)。しかし、官－民協働のノウハウ自体を体得してこなかったことを踏まえれば、TEC はニューディール政策の実施を機に、そのノウハウを体得するようになったと言える。

このように、TEC は官－民協働を積極的に展開し、職業訓練を実施することに賛同する形で「社会的包摂」のアイデアを共有し、ニューディール政策を実施するようになった。従来の TEC は、規制緩和や民営化を推進することで地域企業の競争力を強化し、地域経済を活性化していく活動を自律的に展開するのを利益としていた。この利益に基づいて、TEC は人材を「養成」したり、官－民協働を選好していなかった。一方で「社会的包摂」のアイデアに基づくニューディール政策は、官－民協働によって未就労者のニーズを汲み取り、柔軟なサービスを提供することで就労を促すものであり、TEC の利益と一致するプログラムではなかった。

それにもかかわらず、なぜ TEC は「社会的包摂」のアイデアを共有したのか。それは、利益の再定義を伴っていたからである。「社会的排除」問題が出現する状況においては、ビジネス活動の一環として必要な人材を「確保」するのが困難になりつつあり、人材を「養成」する視点の転換が必須となっていた。そこで、ブランケットの説得行動に見られるアイデア共有の働きかけは、そうした視点の転換を後押しする機会になった。TEC が従来の利益を再定義し、官－民協働による未就労者のニーズを汲み取った柔軟なサービス提供や、就労支援に基づく地域経済の活性化を目指すようになったのには、こうした政府の説得による後押しもあったと考えられる。この TEC によるアイデア共有・利益の再定義を経ることで、ニューディール政策は政府の立案した内容が「骨抜き」になることなく、各地域で TEC の運用の下に実施されていったのである。

3. 制度変化の実現：「社会的包摂」のアイデアに基づく若年者向けニューディールの実施

主要関連アクターであった TEC が、「社会的包摂」のアイデアを共有し、利益の再定義を行うことで実施されたニューディール政策には、どのように「社会的包摂」のアイデアが埋め込まれていたのだろうか。この点について、本節では NDYP のプログラムより明らかにする。その上で、保守党政権期の職業訓練政策からの連続性および独自性を考察する。

3.1. 若年者向けニューディールのプログラム内容

NDYPをはじめとする各種のニューディール政策は、教育・雇用省が管轄する形で、1998年4月より試験的に実施された後、12月より順次全ての対象地域で実施された（NAO 2002: 7）。先の総選挙でのマニフェストで「福祉から就労予算 Labour's Welfare to Work Budget」として公表されていたとおり（Labour Party 1997）、財源は民営化された旧公営企業に対して1回限り課税する、ウィンドフォール税によって得られた52億ポンドが充てられた（NAO 2002: 8）¹⁰⁷。2004年度からは主に、一般予算から支出された（藤森 2009）。ウィンドフォール税の予算配分は次の表のとおりである。

表 5.1 ウィンドフォール税の配分（単位：100万ポンド）

プログラム	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	計
若年者向けニューディール	50	210	320	440	460	1,480
長期失業者向けニューディール	0	10	110	160	320	600
50歳以上向けニューディール	0	0	0	20	20	40
単親者向けニューディール	0	20	50	60	90	220
障害者向けニューディール	0	10	30	90	80	210
失業者のパートナー向けニューディール	0	0	10	20	20	50
学校向けニューディール	90	270	330	580	310	1,590
児童ケア	0	20	10	0	0	40
産業向け大学	0	5	0	0	0	5
ワンストップ・ゲートウェイ	0	0	0	5	5	10
アクションチーム				20	20	40
企業ディプロップメント	0	0	0	20	10	30
全支出額	140	550	850	1,420	1,340	4,300
未配分額						900
ウィンドフォール徴税額	2,600	2,600				5,200

出所：Reenen 2004: 472

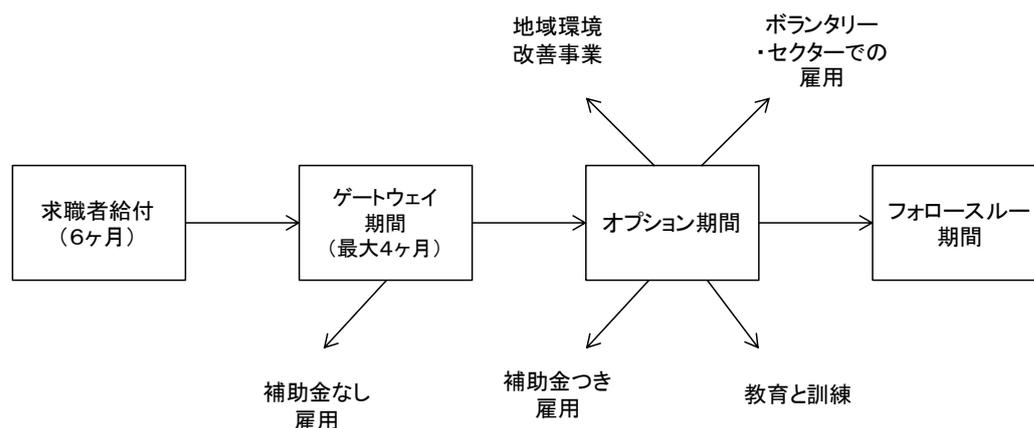
もっとも配分額の多い「学校向けニューディール」は学校施設の補修事業であるため（Radice 2010: 119）、職業訓練政策として最も予算が配分されたのはNDYPであることが分かる。また、プログラム参加が義務づけられたのは、NDYPと「長期失業者向けニューディール」に対して、他のプログラムは任意であった。したがって、NDYPがニューディール政策のなかでも主要なプログラムであった。

¹⁰⁷ 「社会的包摂」と「就労のための福祉」の関係については、前者は後者も含む、多様な政策を一貫したアプローチによって統一的に実施することを示す上位概念に位置づけられる。そのアプローチがアイデアである。ちなみに、このマニフェストでは“welfare to work”という言葉は用いられているものの、“social inclusion”ないし“social exclusion”という言葉は登場していない。このことから、前章で明らかにしたように「社会的包摂」という言葉は政権就任後に用いられるようになったことを示している。

NDYP のプログラムは、大きく 2 段階に分かれる。まず第 1 段階では、対象となる 18 歳から 24 歳までの失業者、および週平均労働時間が 16 時間未満の者が求職者給付を申請する。求職者給付は前節で述べたように、保守党政権期に導入された失業給付の後継に相当する給付であり、最大 182 日間支給される。求職者給付の申請は、給付業務の窓口である「給付エージェンシー」で申請手続きを行うほか、職業訓練や求職情報のマッチング業務の窓口である「ジョブセンター」で面談を行い、パーソナル・アドバイザーとの間で誠実に求職活動を行うことや、そのための必要事項などを含む「求職者協定 Jobseekers' Agreement」を締結しなければならない。受給者は、その後も 2 週間に 1 度の割合で、パーソナル・アドバイザーとの面談を行う必要があった（菊地 2009 : 31）。2002 年以降は給付エージェンシーとジョブセンターが「ジョブセンター・プラス」に統合され、求職者給付の申請に必要な手続きが一元化されることになった（SEU 2004: 9）。求職者給付の受給者は、約 6 ヶ月間は面談が義務づけられるものの、その間は職業訓練プログラムを受講しなくてよい。しかし 6 ヶ月が過ぎると、それまでに就労できなかった場合は保険料拠出条件を満たさない者と同様に、資力調査付きの所得調査制求職者給付を受給することになる（堀 1999 : 153）。ブレア政権期に入ると、18 歳から 24 歳までの者がこの給付を受給するには NDYP の受講が義務づけられた。したがって、半年以上失業している 18 歳から 24 歳の若年者は、第 2 段階として NDYP への参加にすすむことになる。

NDYP のプログラムは、図のように開始期間から順に 3 つの期間に分けられる。

図 5.1 若年者向けニューディールの実施手順



出所：Reenen（2004）：473。

各期間は次の内容となっている。

(1)ゲートウェイ期間（最大 4 ヶ月）

プログラム参加者はパーソナル・アドバイザーとの面談が継続的に行われ、本人の希望を明確にするとともに、適職診断や就労計画の明確化が行われる(菊地 2009:32)。また、参加者の必要に応じて、求職活動を行うためのスーツ代や携帯電話代などを貸し出す。企業面接の練習や履歴書作成の練習なども行われる(伊藤 2003:52)。

ゲートウェイ期間中に就労できなかつた場合、次のオプション期間にすすむ。

(2)オプション期間

参加者は次の4つのオプションから1つを選択肢、教育や職業訓練、職業体験を行う。

・補助金付き雇用(最大6ヶ月)

雇用者が補助金を得て、プログラム参加者を雇用する。

・教育と訓練(最大12ヶ月)

「全国職業資格」を取得するための職業教育および職業訓練を受講する。

・ボランティア・セクターでの雇用(最大6ヶ月)

・地域環境改善事業への参加(最大6ヶ月)

これら半年ないし1年のオプション期間を過ぎても就労できなかつた場合、最後のフォロースルー期間にすすむ(NAO 2002:9)。

(3)フォロースルー期間(最大4ヶ月)

参加者の就労に向けた支援を目的とするアドバイスを面談によって実施する。その上でオプション期間として設けられた4つのオプションから再度選択して受講する。

また、NDYPをはじめ、職業訓練政策の実施運営を行う機関としてTEC体制が維持された(Glyn and Wood 2001:214-215)。TECは地域のアクターとの連携によって職業訓練政策を運用することから、NDYPのオプションであるボランティア・セクターでの雇用や地域環境改善事業もTECと連携するアクターによって実施されたと考えられる。

それでは、このようなNDYPのプログラムには、どのように「社会的包摂」のアイデアが埋め込まれていたのだろうか。まず、6ヶ月以上求職者給付を受け取る者は、就労を果たす上で職業訓練プログラムに参加する点より、未就労者を労働市場へ参加させようとしていたことが明確になっている。次に、オプション期間にボランティア・セクターでの雇用や地域環境改善事業への参加が組み込まれている点より、官-民協働を実施しようとしたことも分かる。これらの特徴から、NDYPは官-民協働で就労支援を行う「社会的包摂」のアイデアが埋め込まれていたのである。

また、NDYPは、ブレア政権を引き継いだブラウン政権によって2009年10月より「フレキシブル・ニューディール」政策に改められた(DWP 2008)。NDYP開始から10年あまり、継続して同一のプログラムが実施されたことになる。この点から、TECをはじめ、関連アクターが「社会的包摂」のアイデアを共有し、その協調的關係という安定した実施体制を築けていたことが窺える。このような職業訓練プログラムの参加を義務づける内

容が10年にわたって継続したことからは、社会アリーナからの強い反発がなくそれが中長期的には支持されていたことをうかがえる。その背景には、この政策の実施が、規範的理
念としての「就労中心性」を踏まえて生成されたアイディアに基づいていたことがあるだ
ろう。

とはいえ、このような「社会的包摂」のアイディアに基づくNDYPは、保守党政権期の
職業訓練政策との類似点も少なくない。TEC体制下の運用や求職者給付との引き換えによ
る職業訓練プログラムの参加義務づけていた点は、保守党政権期と同様である。この点は
ワークフェア的政策の継続であるとも言える。そこで、NDYPの内容より、保守党政権期
の職業訓練政策との質的差異を明確にするため、従来からの連続性とNDYPの独自性を検
討する。

3.2. 保守党政権期からの連続性と独自性

前項で示したNDYPの特徴をまとめると次のとおりになる。まず実施体制の特徴として
は、保守党政権期に導入された求職者給付とTEC体制が維持されたことである。NDYPは
求職者給付の受給者を対象にし、求職者協定を結ぶことや、6ヶ月を超えると職業訓練プ
ログラムが始まるという点も保守党政権期と変わらなかった。中央政府（教育・雇用省お
よびその後継の教育・職業技能省）がNDYPの全体的なプログラムを策定し、それに基づ
いてTECが各地域の実施主体にプログラム実施を委託するという仕組みも保守党政権期
と同様である。

次に、NDYPのプログラムの特徴は、①職業訓練プログラムの参加が強制であり、正当
な理由なく拒否した場合は求職者給付（資力調査付き所得調査制求職者給付）の受給資格
を失う、②求職者給付の受給が6ヶ月を超えた場合、その受給のみ、つまり現金給付のみ
による生活保障という選択肢は用意されていない、③面談によって参加者のニーズを汲み
取り、それに応じて複数のオプションから選択できる仕組みから、対人的なサービスが重
視されている、④ボランティア・セクターでの就労や地域環境改善事業といったコミュニ
ティでの活動が組み込まれている、の4点である。

こうしたNDYPの実施体制と政策プログラムの特徴より、保守党政権期からの連続性と
ブレア政権の独自性を検討すると、次のように考えられる。連続性に関しては、求職者給
付とTEC体制、NDYPの特徴における①と②である。求職者給付やTEC体制がそのまま
維持されたのはすでに述べたとおりであり、NDYPの特徴の①と②も、求職者給付の受給
システムに基づいて職業訓練としてのNDYPへの参加が義務づけられるという点に、連続
性を見出すことができる。

一方で独自性に関しては、NDYPの特徴の③と④が挙げられる。NDYPは面談に基づく
対人的なサービスが全ての期間において基調となっていた。ゲートウェイ期間での参加者
本人のニーズに応じて希望職種や求職の動機を明確にし、求職活動に必要な物品を購入す

るための貸与や基礎的な練習も行う。その後、オプション機関でも本人のニーズを明確にした上で、必要なオプションを選択させる。さらにフォロースルー期間にすすむ場合でも、やはり面談を重点的に行い、その上で再度職業訓練プログラムを受講させた。このように、いずれの期間においても対人的なサービスによる参加者のニーズの特定と対応が重視されていたのである。保守党政権期では、ここまで対人的なサービスは重視されていなかったし、特定のオプションしか用意されていなかった。さらにオプションを受講しても就労できなかった場合、再度面談を通じて受講プランを本人と決めるプログラムも、ブレア政権に入ってからの試みである。④のコミュニティでの活動もブレア政権によって導入されたものであり、保守党政権期では見られなかったものである。

以上の連続性と独自性より、NDYPはワークフェア的性格を維持しつつも、保守党政権期の課題を改善し、受講者のニーズを汲み取る形で就労支援を行う形で、プログラムの質的向上を試みる政策であった。保守党政権期では対象者のニーズを汲み取ることができず、画一的なプログラムを受講させていたことが課題であったが、ブレア政権期ではこの点を改め、対象者のニーズに応じて複数のオプションから必要なものを選択できるようにした。それでも就労に結びつかない場合は、「フォロースルー期間」を設け、再度対象者のニーズを明確化し、オプションを選択するようになったのである。こうして、対象者のニーズを前提に職業訓練政策を実施することで、受講の意欲を高め、就労支援の効果を高めようとしたのである。さらにプログラムにコミュニティでの活動を取り入れたことから、実質化した官－民協働の展開も見込んでいたと考えられる。

以上より、本章はNDYPに注目することで、「社会的包摂」の一環として実施された雇用政策の政策過程を分析した。その内容を本研究の分析枠組に則ってまとめると次のようになる。①「社会的包摂」のアイデア共有・関連アクターの利益の再定義のステップでは、主要関連アクターのTECに対して「社会的包摂」のアイデア共有の働きかけが行われた。従来は、規制緩和や民営化を推進することで地域企業の競争力を強化し、地域経済を活性化していく活動を自律的に展開していくことであった。しかし「社会的排除」問題の出現に見られるように、従来のように地域の企業に必要な人材を「確保」しづらい状況にあり、利益の実現が困難になっていた。さらに内部対立より官－民協働の必要も高まっていたものの、TECはそのノウハウを体得していなかった。そこで官－民協働に基づき、未就労者のニーズを汲み取り、柔軟なサービスを提供することで就労支援を行うことが込められていた「社会的包摂」のアイデアを、ブランク教育・雇用相をはじめとする政府側の働きかけに応じる形で共有した。それにより、TECは自律的な活動を追求するよりも、政府の立案した画一的なプログラムを運用することで人材を「養成」した方が、地域経済を活性化できる、という形に利益を再定義したのである。

次の②制度変化の実現としてのアイデアの埋め込みのステップでは、NDYPのプログラム内容（オプション期間）に、ボランティア・セクターでの雇用や地域環境改善事業へ

の参加が組み込まれていることから、官－民協働を実施しようとしていた。そして求職者給付と引き換えにプログラムの参加が義務づけられていたことから、就労支援を実施しようとしていたことも鮮明になっていた。このように、NDYPには官－民協働で就労支援を行う「社会的包摂」のアイデアが、かなりの程度埋め込まれていたのである。さらに保守党政権期の職業訓練政策からの連続性と独自性を整理すると、連続性としては、TEC体制下の運用および求職者給付と引き換えにプログラム参加が義務づけられていたことである。一方で独自性としては、対人的なサービスによる参加者のニーズの特定と対応の重視や官－民協働に基づくコミュニティでの活動がプログラム内容に含まれていたことである。NDYPは保守党政権期からの連続性が認められつつも独自性も明らかになっており、この独自性の部分にこそ「社会的包摂」のアイデアが根底にあったのである。

第6章 「社会的包摂」としての地域政策(1): 実施体制の構成・設計・管理

本章および次章では、「社会的包摂」のアイディアに基づく政策領域のうち、地域政策の政策過程について「近隣地域再生政策」(NR)¹⁰⁸を事例に分析する。NRの実施をめぐるのは、貧困や社会問題の深刻化した「荒廃地域」の再生を目指して、政府と関連アクターの地方アクター¹⁰⁹の協働に基づくガバナンスが展開された¹¹⁰。本章および次章全体の目的は、ブレア政権は「社会的包摂」の観点から荒廃地域を再生するために、本来は権限や利益、リソースの異なる地方アクターとどのように協働を実現したのか、ガバナンス論の視座からヤコブ・トルフィング(Jacob Torfing)らの提唱する「相互作用ガバナンス Interactive Governance」論(Torfing et al. 2012)に基づいてNRの政策過程を明らかにすることである。

具体的な分析に入る前に、NRを取り上げる理由と、ガバナンス論の視座から相互作用ガバナンス論に基づいてNRの実施をめぐる舵取りの過程を明らかにする理由を述べておきたい。

まず、NRを取り上げる理由について述べる。NRは2001年から2007年にかけて、イングランド内の88地域で実施された政策である(SEU 2001: 10)。予算総額は7年間で29億ポンドであった(自治体国際化協会 2007: 3-6)。ブレア政権期には、荒廃地域の再生を目的とした地域政策が他にも存在した。それは、保守党前政権期の1994年から2002年まで実施された「単一再生資金 Single Regeneration Budget」、1998年から2011年まで実施された「コミュニティ向けニューディール New Deal for Communities」、2007年から現在にかけても存続する「地域協定 Local Area Agreement」である。しかし、「単一再生資金」はブレア政権が新たに始めた政策ではなく、予算交付の手法も入札制度が採用されるなど(金川 2008: 123)、後述する「市場型」の実施体制の性格を強く帯びていた。また「コミュニティ向けニューディール」は「ニューディール」の名を冠していることから分かるように、ブレア政権が「社会的包摂」の一環として早い段階から実施した政策である。ただし、実施対象は39地域、予算総額は20億ポンドにとどまるなど(ODPM 2005a: 7)、

¹⁰⁸ 「近隣地域」とは、基礎自治体の下位に位置し、1000人から10000人の人口規模をカバーする小地域を意味する(山本 2010: 8)。また、政府は貧困や社会問題が深刻化した近隣地域を「荒廃地域 Deprived Area」と称している。本稿でも「荒廃地域」と述べる際は、その呼称に倣うことにする。

¹⁰⁹ 以下、本文中で「地方アクター」と述べる時、NRに取り組む地域の自治体とボランティア団体、住民団体などの民間アクターを指す。この中央政府—地方アクターという関係は、NRの実施体制がこの関係に基づいていただけでなく、これまでの地域の再生を目的とした地域政策も同様の関係に基づいて展開されたことに由来する。

¹¹⁰ 「ガバナンス」という言葉は広い文脈で用いられているため、定義を明確にする必要がある。行政学や政治学における「ガバナンス」は、主に、「市場型」や「ネットワーク型」といった公的サービスの提供をめぐる実施体制の経験的概念と、市民参加やポスト民主主義といった新しい統治形態をめぐる規範的概念の2つの意味を持つ(大山 2010: 23-24)。本章では、前者の文脈で「ガバナンス」を用いる。ただしその定義は、官—民の協働に基づいて展開される、公的サービス提供をめぐる統治行為を意味する。規範的概念として焦点化される市民参加の意味合いも含むことになるが、それは経験的次元でも民間セクターの参加が活性化しているためである。

「実験」的な政策であった。実施期間は10年以上とNRよりも長いものの、NRの実施以降、事業規模が縮小された。「地域協定」は事業規模を拡大し、現在でも主要な地域政策の位置を占めている。しかし「経済開発」が主要事業分野に加わるなど(金川 2008:56-57)、福祉の領域を超えた政策である。これらの理由より、NRは「社会的包摂」の一環として位置づけられる地域政策のなかで、政策過程を分析する上で適切な実施期間であり、なおかつ予算額や対象地域の数も一定の規模であったため、事例として取り上げるに最も妥当であると考えられる。

次に、ガバナンス論の視座からNRを分析する理由を述べる。NRをはじめ、イギリスの地域政策は政府と地方アクターによる二元的な実施体制に基づいて実施されていた。こうした二元的な実施体制は、前章の雇用政策や第8章で分析する教育政策では採られなかった。雇用政策では二元的な実施体制は形成されず、政府と主要関連アクターの職業訓練・企業協議会(TEC)という、プリンシパル・エージェント関係における政策過程を見ればよかった。後に検討する教育政策では、二元的な実施体制が形成されてはいたものの、地方アクターが意思決定に関与する権限は大きく制約されていた。政府が事業内容を決定し、地方アクターはその実現および調整の役割しか与えられなかったのである。つまり、雇用政策や教育政策においては意思決定の主体に関して政府のみという一元的な実施体制を前提に、アイデアに基づく制度変化の実現を明らかにすることが重要であった。しかし地域政策においては、政府と地方アクターの二元的な実施体制における、それぞれの意思決定を分析しなければならないのである。こうした二元的な実施体制における意思決定を分析する上で、ガバナンス論の視座が有効になる。ガバナンス論は多元化した行政サービスの実施体制に焦点をあてる議論だからである。

ガバナンス論のなかでも本章および次章では、「相互作用ガバナンス」論を援用して分析を行う。くり返し述べているように、第5章以降は「社会的排除」問題の出現に見られる不確実状況下の政治的対応として、アイデア正当化の論拠であった「就労中心性」を踏まえて生成された「社会的包摂」のアイデア¹¹¹に基づいて、どのように政策が実現したのかを分析する。この意味で、地域政策を分析する本章および次章は、雇用政策や教育政策の分析と同様に、第1章で示した分析枠組の第2段階に沿った上で、政府が他のアクターへアイデアの共有を働きかけ、利益の再定義を促す過程(第2段階①)と、制度変化の実現においていかにアイデアが埋め込まれていたのか(第2段階②)を分析することには変わりはない。しかし地域政策の場合は、政府と主要関連アクターの地方アクターとの二元的な実施体制になっていたため、政府だけではなく双方の行動に着目する必要がある。より具体的には、NRの実施に際して、地方アクター間で組織される「ネットワーク型」の実施主体(「ネットワーク型」については後述する)と、その実施主体を指揮監督

¹¹¹ 第2章で述べたように、「社会的包摂」のアイデアは不確実状況の認識枠組として生成されたが、政策過程においては制度変化の方針として機能する。そのため、ここでの政治的対応とは、不確実状況の脱却に向けた制度変化の方針を意味する。

する政府という実施体制が実現していた。地方アクター間で組織される実施主体には、事業内容の決定を含む大幅な権限が与えられ、政府はその決定に直接関与しなかった。そのため、NR の分析においては、政府と地方アクターがアイデアを共有しながらも、異なる役割から制度変化の実現に向けた意思決定を分析する必要がある。詳細な検討は次節で行うが、相互作用ガバナンス論はこのような二元的な実施体制に基づいていた、NR の実施をめぐるアイデア共有・利益の再定義およびアイデアの埋め込みを明らかにできる枠組である。そのため、本章および次章では相互作用ガバナンス論を援用する形で本研究の分析枠組を修正した上で、分析に取りかかることにする。

以上の理由により、本章および次章ではガバナンス論、特にその中でも「相互作用ガバナンス」論に基づいて NR の実施をめぐる舵取りの過程を明らかにする。相互作用ガバナンス論とは、政府が「ネットワーク型」の実施体制の構成・設計・管理の各段階を舵取りする過程を明らかにする枠組である。本研究はこれらの段階に加えて、ネットワーク側の主体的な行動、つまり地方アクターによって組織される NR の実施体制が事業を実施していく段階も明らかにする。したがって、本章および次章では、政府と地方アクターからなる二元的な実施体制に着目し、NR をめぐる政策過程を分析することになる。この政策過程において、政府がいかに舵取りしたのかが焦点となる。本研究全体の分析枠組との関連で言えば、実施体制の構成段階において地方アクターとのアイデア共有および利益の再定義が重要になり、実施体制の設計、管理、事業実施段階において制度変化の実現に向けたアクターの意思決定を見ていくことになる。

具体的な分析は次の手順ですすめる。第1節ではまず、イギリスをはじめ、多くの先進諸国でガバナンスの実施体制が多元化し、その構成、設計、管理の各段階における政府の舵取りが重要になってきていることを示す。その上で、政府の舵取りの条件を示した「相互作用ガバナンス」論に注目し、実施体制の構成、設計、管理の各段階における舵取りの条件について明確にする。

第2節では、NR をめぐる実施体制の構成段階について検討する。この段階の分析では、地方アクターがいかにして NR 実施に向けたネットワークに参加したのかを明らかにする。まず、過去の地域政策をめぐる政府－地方アクター関係および地方アクター間関係が対立状態にあったことを述べる。次に、ニュー・レイバーの認識共同体のメンバーとして、官－民協働をめぐる統治主体を改革する福祉国家改革の構想を提供し、政権交代後はメンバーが内閣府入りするなど¹¹²、地域政策に大きな影響を与えていたシンクタンクのデモスが、従来の対立関係の修復を図り、NR の参加に向けて「社会的包摂」のアイデア共有を働きかけ、地方アクターの利益の再定義を促したことを明らかにする。

第3節では、NR をめぐる実施体制の設計および管理段階について分析する。この段階

¹¹² デモス創設者のマルガンは、1997年にブレア政権が成立すると同時に、内閣府の政策ディレクターに就任した(今井 2018: 246)。

の分析では、NR が具体的に開始する際に、「社会的包摂」のアイディアに基づく制度変化の実現に向けたアクターの行動を支える制度がどのような内容であったかを明らかにする。設計段階では、地方アクターが主体的にネットワーク内で意思決定に関与できる制度が整えられていたことを示す。管理段階では、NR の事業が進行する途中で、当初の目標からの逸脱を防ぐという、政府によるガバナンス全体のアカウンタビリティが担保されていたことについて分析する。

このように本章では、相互作用ガバナンス論に基づきながら、NR 実施をめぐるアイディア共有および利益の再定義の段階と、制度変化の実現の段階を視野に入れて分析する。ただし前述したとおり、二元的な実施体制を採っていた NR においては、地方アクターによる意思決定も分析しなければならない。そのため、次章で地方アクターによる実施過程について分析する。次章では本章で明らかにする政府によって策定された諸制度が、地方アクターによる取り組みのなかでどのように機能したのか、そしてネットワーク内でどのような事業が決定され、実施されたのかについて、3つの地域を事例に分析する。さらに、その事例間の共通性と差異について比較し、政府が実施体制を舵取りした結果として、「社会的包摂」のアイディアを反映した就労支援事業がいずれの地域においても実施されたこと（＝共通性）と、そうした事業実施に至るまでの地方アクターによる主体的な戦略の違い（＝差異）を示す。

1. ガバナンスをめぐる理論状況：「相互作用ガバナンス」論への注目

1.1. 実施体制の多元化：政府による舵取りの重要性

1980年代以降、先進諸国における公共サービスの実施体制は、政府を頂点とする官僚組織が単独的に実施する「ヒエラルキー型」から、民間アクターへ委託する「市場型」、あるいは官一民の自発的な参加に基づく「ネットワーク型」へ多元化が進んだ（西岡 2012：68-69）。

「市場型」の典型例は、「ニュー・パブリック・マネジメント New Public Management」（以下、NPM と略記）に基づく実施体制である。NPM は、1980年代初頭より「小さな政府」を目指す行政改革の一環として導入された、市場内に存在する競合、選択、アカウンタビリティといったメカニズムによって行政の効率化を目指すものである（Stoker 1989: 157-162）。NPM に則った公共サービスは、多くの場合「契約」によって提供される。契約は、プリンシパル—エージェント関係に基づく。プリンシパル（政府や地方政府）がサービス提供の内容や実施方法を決定し、エージェント（民間セクター）に実施を委託する。契約は、公的セクターが画一的にサービス提供を行うよりも効率的とされた（Sullivan and Skelcher 2002: 5）。

イギリスにおいて、NPM はサッチャー政権期に導入された。具体的には、公的サービス

を外部委託する「契約」として実施された。その委託先は、サービス実施に特化した政府機関である「エージェンシー」の他に、民間セクターやボランティア団体などの民間セクターであった。さらに地方行政に関しても、政府は同様の行政改革を推進した。この結果、地方政府はボランティア・セクターとの「契約」やその監査といったマネジメントを負うことになり、地方政府とボランティア・セクターとの関係が強化された(曾我 1999:546)。NPMに基づく行政改革によって、政府、地方政府、ボランティア・セクターの「協働」に基づくガバナンスが成立したのである。ブレア政権期でも「市場型」の実施体制は、医療政策分野などにおいて、サービス受給者を「消費者」と見なし、部分的に上記の市場メカニズムを取り入れる「準市場」として採用された(Paton 2002)。

しかし「市場型」の実施体制は行政の効率化を主な目的としたため、地方政府や民間セクターは効率性追求の道具に過ぎず、サービス内容の決定に関与できなかった。とりわけ民間セクターにとって市場型は、「契約」に基づくサービス提供の機会が増えることで経済的利益の実現をもたらす。とはいえガバナンスにおいて、民間セクターの利益は経済的利益の実現のみに限らない。民間アクターにとって、自身の活動が公共秩序形成の一翼を担うこともガバナンスにおける利益の一部だからである(加茂 2004:272-273)。そのため、民間セクターが意思決定に関与する実施体制の確立が課題となった。

そこで「市場型」に代わる実施体制として、1990年代半ばより「ネットワーク型」の実施体制(ネットワーク・ガバナンス)が提唱されるようになる。「ネットワーク型」は、アクター間で活動目的や組織形態、活動資源が異なることを意味する「非対称性」に基づいて資源交換を行い、調整のルールを形成していく「協働」を想定する実施体制である。

「ネットワーク型」は「市場型」と異なり、必ずしも行政の効率化を優先しない点にも特徴を持つ(Rhodes 1997:9-13)。

「ネットワーク型」において民間セクターは、非対称性に基づいて交渉や連携を行うことで、自発的に意思決定へ参加できる。そのため、実施体制の理論上は望ましい「協働」のモデルとされた。イギリスでは、ブレア政権期において「ネットワーク型」の実施体制が採用されるようになった。その典型例がNRや「コミュニティ向けニューディール」といった地域政策であった。

しかし、「ネットワーク型」もいくつかの面で課題を抱える。「ネットワーク型」においてアクターは水平的な関係を前提とするため、アクター間の対立が生じた場合、その調整を行うのが困難になる(Peters 2000:38-41)。また、「ネットワーク型」への参加はアクターの自律性に委ねるため、サービス実施が利益にそぐわなければ、アクターの退出やパフォーマンスの低下を招く可能性を抱える。この点は公共サービスの実施責任の観点から問題になる。

このように、「市場型」や「ネットワーク型」の実施体制は、それぞれメリットとデメリットを持ち合わせているため、政策領域のニーズに応じて適切に実施過程を舵取りして

いくことが重要になる。その役割は政府に求められる。「市場型」では所有権保護や公正取引などに関するルールの設定など（西岡 2012 : 69）、「ネットワーク型」では参加アクター間の調整など、政府の役割は重要な位置を占める（Peters 2000: 38）。すなわち実施体制の多元化は、政府の役割が変化したことを意味し、政府が「市場型」や「ネットワーク型」に内在する課題をいかに調整するのかが焦点化されるのである。

したがって今日の行政サービスの実施において、政府はその実施体制をニーズに応じて適切に構成、設計、管理するメタ・ガバナーとしての役割を担い、民間アクターはサービス実施において主体的な役割を担っているのである。この実施体制において政府は民間アクターに対して優位に立つ。その理由は、行政サービスの実施体制において、政府が唯一民主的正統性を有する存在であり（西岡 2012 : 69）、サービス実施の最終的な実施責任を持つためである（新川 2004 : 39-40）。

では、NR の実施をめぐり、政府はメタ・ガバナーとして、いかなる過程をたどって実施体制を構成、設計、管理したのだろうか。前述したように、NR の実施体制は「ネットワーク型」が敷かれていた。そのため、政府はどのように実施体制の構成段階で「ネットワーク型」を構成し、設計段階で実施体制に参加するアクター間の調整を行う制度を設計し、管理段階で実施責任を担保したのかについて、段階ごとに分析する必要がある。

この点を分析するために、本章および次章ではトルフィングらによって提唱された「相互作用ガバナンス」論に注目する。彼らも政府のメタ・ガバナーとしての役割に注目した上で、「ネットワーク型」の実施体制の構成、設計、管理における政府の適切な舵取りの条件を示している。NR の政策過程において、ブレア政権がそれらの条件をクリアしていたかについてが、分析上焦点となる。

1.2. 「相互作用ガバナンス」論

相互作用ガバナンス論とは、トルフィングらによれば、複数の官—民のアクターがリソースを動員し、共有した政治目標を追求していく複合的過程と定義される（Torfing et al. 2012: 14）。そこでの政府は政治目標を設定し、その実現に向けて「ネットワーク型」の実施体制を構成、設計、管理する（Torfing et al. 2012: 62-65）。一方で実施体制に参加する下位アクターも、目標達成を政府と共有し、ネットワーク内でそれぞれ独自に持つ現場知や専門知（Taylor 2003: 106）を発揮しながら従事する。政府と下位アクターがそれぞれの役割に基づいて影響力を行使することで、政治目標を追求するための相互作用が生じるのである（Torfing et al. 2012: 14）。このように相互作用ガバナンス論は、下位アクター間のネットワークを前提に、その舵取りを行うメタ・ガバナーとしての政府の役割に着目する理論である。

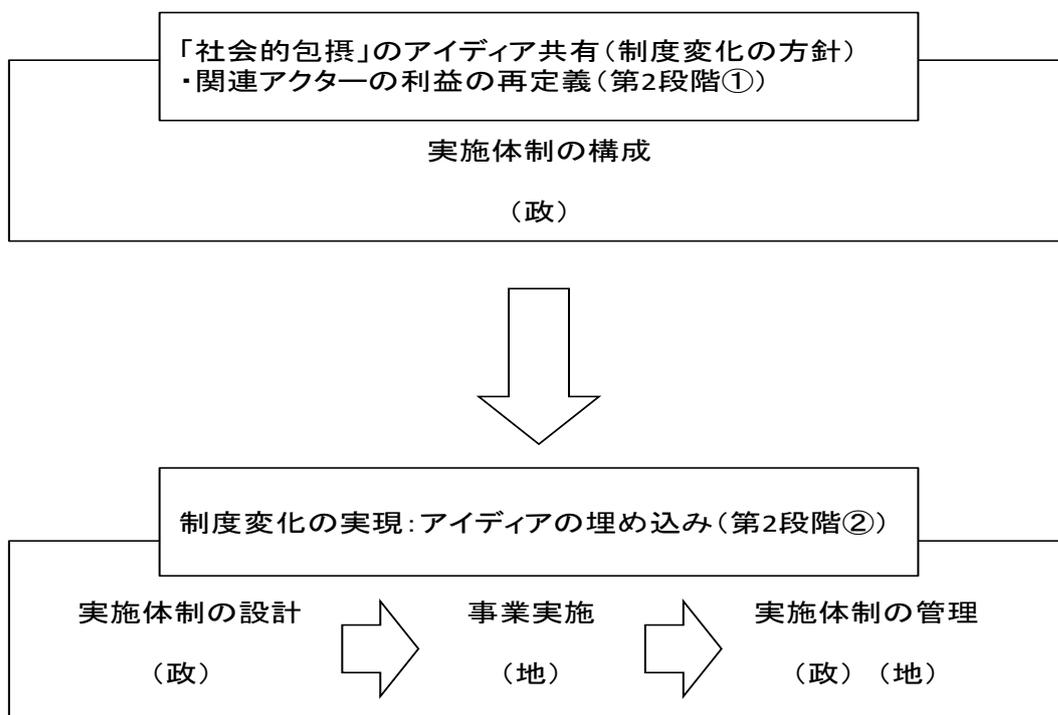
相互作用ガバナンス論において重視されるのは、政府による実施体制の舵取りの過程を分析することである。トルフィングらは、既存のガバナンスの経験的分析では、政府が下

位アクターをガバナンスへ動員していく過程や、ガバナンスの目標設定から結果に至るまでの過程について十分に明らかにされていない点を問題視する (Torfing et al. 2012: 73-75)。そのため、相互作用ガバナンス論では、単にガバナンスの構造を明らかにするだけではなく、政府—ネットワーク間および、ネットワーク内での政治過程を分析し、それらがいかんにして影響を及ぼし合ったのかという、「相互作用」の過程を考察することが重要になるのである (Torfing et al. 2012: 82-83)。

それでは、具体的にどのような段階を踏まえて政府による実施体制の舵取りの過程を分析することができるのだろうか。それは、実施体制の構成、設計、管理の各段階を分析することにつながる。以下、相互作用ガバナンス論が示す実施体制の各段階における政府の舵取りの条件について述べていく。

次の図は、本研究の分析枠組 (第2段階①および②) における相互作用ガバナンス論の位置づけを示したものである。

図 6.1 本研究の分析枠組 (第2段階①および②) における相互作用ガバナンス論の位置づけ



* (政) は政府、(地) は地方アクターを表し、各段階における主要アクターを意味する。
出所: 筆者作成。

はじめに、実施体制の構成が成功する条件を述べる。トルフィングらは、この段階にお

いて、ガバナンスの達成すべき政治目標とその共有を実施体制の構成に成功する条件に挙げる (Torfing et al. 2012: 73-75)。前述のように、アクター間での政治目標の共有が相互作用ガバナンスの定義に含まれることから、政治目標は実施体制を構成するための土台となる。なぜ、相互作用ガバナンス論において政治目標が重視されるのか。その理由は、政治目標は政府がガバナンスを開始し、下位アクターに実施体制への参加を働きかける上で重要になるからである。「ネットワーク型」の実施体制に参加するアクターは、自発的な参加を前提とする。その自律性を保障するために、実施体制への参加は強制を伴ってはならない。そのため、政治目標という形で政策課題の望ましい解決方針を提示し、参加を促す言説的動員が、下位アクターの自発的な参加を保障する上で不可欠になる (Torfing et al. 2012: 62-65)。ここでの言説的動員とは、下位アクターが政治目標に同意し、実施体制へ自発的に参加するような働きかけを意味する。つまり下位アクターの参加は所与ではなく、政治目標とその共有を通じて実現することになる。言い換えれば「ネットワーク型」の実施体制は、そうした間主観性に基づいて「構成」されるのである。

なお、ここでトルフィングらの言う政治目標は本研究におけるアイディアに相当すると考えられる。ガバナンスの政治目標は、政府の認識する (不確実状況を脱却するための) 制度変化の方針を示すものだからである。この政治目標＝アイディアの共有もまた、本研究で示してきた、アイディアの共有および利益の再定義 (分析枠組第2段階①) に相当することになる。下位アクターに政治目標の共有を働きかけ、従来と異なる利益の再定義を促すことに成功すれば、下位アクターも政治目標を主体的に追求することになるのである。したがって、以下でアイディアに言及する際は、相互作用ガバナンスにおける政治目標と同様の意味として用いる。

では、実施体制の構成段階において、アイディアの共有と利益の再定義はどのように行われるのか。前述したように、下位アクターの参加を実現するためには、彼らの自律性を損ねるような、参加の強制を伴ってはならない。そこで、言説的動員が必要になる。言説的動員を通じてアイディアの適切性の理解を働きかけることで、利益の再定義を促す共有が重要になるからである¹¹³。このアイディア共有を働きかけるアクターとして、本章では政府に加えてシンクタンクのデモスに注目する。イギリスの地域政策をめぐる政府－地方アクター間の関係は、これから見ていくように、決して良好ではなかった。地域政策が戦後に始まる1960年代半ばの労働党政権期から両者の関係は良好ではなかったし、サッチャー政権期には明らかに対立関係にあった。ブレア政権が「社会的包摂」政策の一環として地域政策を実現するためには、まず、自治体と民間セクター、とりわけボランタリー団体

¹¹³ こうしたアイディアの適切性の理解を促すことで、政策への自発的な参加を促すための共有は、アイディアの共有方法のなかでも調整的共有に分類される。調整的共有を働きかけるアクターは、政治アクターの他に認識共同体が該当する (Schmidt 2002: 230-234)。アイディアの調整的共有は、第5章の雇用政策の主要関連アクターであった「職業訓練・企業協議会」(TEC) に対するアイディア共有の働きかけとはやや異なる。TECは実施体制上、政策へ参加するのが所与であったが、本章における主要関連アクターの地方アクター (とりわけボランタリー・セクター) は、政策への参加が自明ではないからである。あくまで自発的な参加を促すためのアイディア共有として、本章では調整的共有を見ていくことになる。

との関係修復から始める必要があった。この経緯より、政府による言説的動員だけでは不十分であったと考えられる。

そこで、ニュー・レイバーの認識共同体のメンバーであった、デモスによる言説的動員が重要になる。その理由は第4章で見たように、官－民協働をめぐる統治主体改革の構想を提供していたことをはじめ、「社会的包摂」の一環として実施された地域政策に大きな影響を与えていたからである。加えてデモスは、シンクタンクという団体の性格や、認識共同体のメンバーであることから、社会アリーナと政治アリーナを媒介する存在でもあった。このため、政府よりも地方アクターに近い立場であり、アイデア共有の働きかけに長けていたと考えられる。したがって、分析では政府およびデモスがどのように言説的動員を行ったのかを明らかにした上で、地方アクターの利益がどのように再定義されたのかについて解明する。

以上の過程を通じて、ガバナンスの実施体制が構成されることになる。とはいえ、地方アクターのアイデア共有および利益の再定義の要因に政府やデモスの言説的動員を挙げるのみで十分だろうか。政府や認識共同体のメンバーが参加を働きかけたとしても、元々対立的であったアクターは納得するのだろうか。アイデアや利益といった間主観的な変数を解釈的に分析する以上、完全に客観性を担保した上で「納得」を証明することは困難である。また、地方アクターが「納得」したとしても、それは大いに納得したかもしれないし、リラクタントなものかもしれない。

しかし一方で、従来は政府との対立関係があったにもかかわらず、88地域に及ぶ地域で協働が実現したという事実がある。NRは7年間にわたって継続し、その規模も最終年度の次期事業（「地域協定」に統合）への引き継ぎ期間を除けば、縮小することもなかった¹¹⁴。民間セクターの持つ自律性を踏まえれば、政策の進行次第で「退出」するアクターが増え、後章で見る教育政策と同様に短期間で頓挫する可能性もあった。それにもかかわらず、NRは安定的に展開されたのである。これらを踏まえて地方アクターとの協働の実現を説明するためには、アイデアの共有による利益の再定義を見るのが有効になるのである。

次に重要になるのが、実施体制の設計段階における舵取りの条件である。構成段階では、ガバナンスを実施していくための具体的な体制は整備されていない。また、ガバナンスの展開次第でアクター間の連携が失敗する可能性も残されている。アクター間の連携が円滑に機能することで、制度変化を導いていくための実施体制を設計することが必要になるのである。

その実施体制を設計するための条件とは、民主的制度の確立である（Torfing et al. 2012: 80-84）。アクターが実施体制に参加しても、権限やリソースの面で政府が上位の存在であり、他のアクターが下位である関係は変わらない。この関係が前提となるなかで下位アク

¹¹⁴ NR事業は2008年以降、「機能型近隣地域資金 Working Neighbourhoods Fund」に予算を切り替え、「地域協定」の一部として引き継がれた（DCLG 2015: 2-3）。

ターの反発を避ける舵取りを行わなければ、下位アクターとの連携に失敗することは、イギリスの過去の事例からも明らかであった。そのため、この段階でも政府が下位アクターの意向を尊重し、意思決定に反映していかなければならない(Torfin et al. 2012: 131-133)。ハーシュマンの「発言と離脱」(Hirshman 1970=2005)で言えば、まさしく下位アクターの「発言」の機会を保障する必要がある。したがって実施体制の設計段階では、公正な意思決定制度が重要になる。参加アクターが意思決定に関与し、影響力を行使する行為によってもたらされる公正感(Deutsch 2006: 48=2009: 57)を得られれば、彼らの反発を抑えられるのである(永松 2015: 33-34)。ただし、過大な負担を防ぐためにも、下位アクターは自らの影響力を直接行使できる範囲で意思決定に関わるのが望ましいだろう。そのため、下位アクターは事業内容の決定など、サービス受益者のニーズ対応に関わる範囲で意思決定に関与することになる。分析では、事業内容などに関する意思決定において、地方アクターの持つ現場知や専門知を通じて影響力を行使できる制度がいかに設計されたのかを明らかにする。

つづいて実施体制の管理段階において、政府がガバナンスの最終的な実施責任を担うための条件を述べる。この段階では、政府のアカウンタビリティの明確化がその条件になる(Torfin et al. 2012: 133-134)。アイディアの共有および利益の再定義や公正な意思決定制度の確立によって下位アクターの反発を抑えられたとしても、事業からの逸脱行動が生じていないかなど、進捗状況を確認する必要がある。また、サービスの質の確保も、ガバナンスの最終的な実施責任者である政府によって行われる必要がある(新川 2004: 39-40)。このため分析では、予算の監査制度や事業評価制度などから、アカウンタビリティの所在が政府にあることを明らかにする。

この実施体制の設計・管理段階は本研究の分析枠組における、アイディア共有および利益の再定義以降の制度変化の実現(第2段階①および②)に相当する。これらの段階は政府による行動である。地方アクターの参加を実現した後の、政府による「社会的包摂」のアイディアに基づく意思決定を意味する。

以上より、相互作用ガバナンス論が提示する政府の舵取りの条件は、実施体制の構成段階におけるアイディアの共有、設計段階における公正な意思決定制度、管理段階における政府のアカウンタビリティの確立である。トルフィンらは、政府がこれらの条件に基づいて舵取りすることで、参加アクターの意向を踏まえたネットワークを機能させることができ、アイディアに基づく制度変化を実現するための安定した実施体制を構築できると論じる。

ただし彼らは、メタ・ガバナーとしての政府の役割に言及する一方で、下位アクターがアイディアに基づいて制度変化をどのように実現するのかについて言及していない。つまり、下位アクターがネットワークに参加するなかで、実際にいかなる行動をとったのか、そしてその行動は政府の舵取りにどの程度規定されるのかについて、トルフィンらは十

分な位置づけを行っていない。

そこで本研究では、前述したとおり、相互作用ガバナンス論における各段階の分析に加えて、地方アクターによる NR の実施過程にも注目する。地方アクターが実施体制に適応していくなかで、いかに影響力を行使し、予算の監査や事業の進捗状況の確認など政府による管理を受けながら、アイデアを反映した事業を実施していったのかが、分析の焦点となる。この観点から、本研究では地方アクターによる NR の実施過程も分析していく。地方アクターが「社会的包摂」のアイデアに基づく制度変化の実現に向けてどのように意思決定を行ったのか、明らかにしていくことになる。

このように本章および次章では、「社会的包摂」の一環として実施された地域政策である NR の政策過程について、相互作用ガバナンス論における政府の舵取りの条件に着目しながら、地方アクターによる実施過程も視野に入れて分析する。相互作用ガバナンス論を援用することで、政府、地方アクターそれぞれの権限の違いを明確にした上で、「社会的包摂」のアイデアに基づいて制度変化を実現していく政策過程を段階ごとに分析できる。

2. 実施体制の構成：地方アクターへのアイデア共有・利益の再定義

本節では、実施体制の構成段階において、ブレア政権が地方アクターに対して「社会的包摂」のアイデア共有および利益の再定義を促す過程を分析する。従来の政府－地方アクター関係は対立関係にあり、ブレア政権はその関係修復から始める必要があった。そこでまず、過去の地域政策をめぐる政府－地方アクター関係を検討し、その対立の内容を述べる。

2.1. 1960年代末～1990年代半ばまでの地域政策

イギリスにおいて、貧困や社会問題を抱える地域の再生を目的とする地域政策は、都市部を中心に、1969年にウィルソン労働党政権が実施した「コミュニティ開発プロジェクト」Community Development Project」と「アーバン・プログラム Urban Programme」より始まった。当時は戦後の労働力不足を補うため、旧植民地の移民を大量に受け入れたことなどを要因に、都市部において貧困や治安の悪化が慢性化する、いわゆる「インナー・シティ」化が進んでいた。労働党政権はその解決を目的としてコミュニティ開発プロジェクトやアーバン・プログラムを実施したのである（Loney 1983: 31-33）。これらの政策は、地方議会を意思決定の頂点とする自治体に対する、政府主導の介入を意味していた。当時のイギリスの中央－地方関係は、戦後、国家レベルで展開される福祉や外交と、インフラなど住民が直接受給する行政サービスとのすみ分けが確立していた。前者は国政が担い、後者は自治体が担ってきたのである（Bulpitt 2008: 121-127）。第8章で見る教育行政も、実質的な運営は地域の教育行政機関が担ってきたことから、後者の行政サービスに位置づけられ

る。そのため、この政策領域における自治体への介入は異例であり、政府が恒常的な形で実施するのは難しかった。

こうした理由からコミュニティ開発プロジェクトは「実験」の性格が強く、政策目的の一貫性に欠けていた。政策目的の一貫性に欠けていたということは、事業をどういうスキームですすめ、自治体やボランティア団体といった参加アクターとどのように調整していくかといった、政策手段もまたなおざりであったことを意味する。そのため、事業のスキームが計画的ではなく、自治体が事業を実施する際にはアドホックな予算配分に依存せざるを得なかった (Lawless 1981: 5-6)。また、参加アクター間の役割分担に関する調整が上手くいかず、一部のボランティア・セクターが急進的な政治活動の場としてコミュニティ開発プロジェクトを利用するなどの事態を招いた (Loney 1983: 117-122)。

アーバン・プログラムの実施をめぐることは、上記の政府の介入に伴う問題に加えて、地方アクター間の連携不足が目立った。自治体の多くはボランティア・セクターに対して必要な情報を十分に提供しなかったり、官僚的な態度をとったりしたためである (Lawless 1986: 83-84)。このように、政府が地方行政に介入する形で行われた地域政策は、「ネットワーク型」の実施体制をとっていたものの、政府はメタ・ガバナーとしての舵取りの力量に欠けていたのである。これらを原因として、1960年代末より実施された地域政策は失敗であったという見方が強い (八木橋 2007: 25)。この点は、ガバナンスの舵取りの難しさを率直に示しているし、単純に強い権限を握る政府が弱い権限の地方アクターをコントロールできるわけではないことも示している。

1980年代以降のサッチャー・メイジャー保守党政権期では、地域政策の内容は不動産開発を中心とするものへ変化する。サッチャー政権は「都市開発エージェンシー」を設置し、荒廃地域のインフラ開発を行った。インフラ開発をはじめとする都市事業の権限は従来、自治体が握っていた。サッチャー政権はその権限を自治体から取り上げ、エージェンシーへ外部委託したことから、「市場型」の実施体制を採用したことになる。こうした開発中心の地域政策は民間投資を引き出すことに成功するなど、一定の成果を上げたものの、荒廃地域の住民の抱える社会問題に対する取り組みは不十分であった (ヘバット・ディアス 1997; 川島 2017)。

また、自治体の権限を奪ったことに表れているように、保守党政権は地方アクターとの協働に否定的であった。とりわけロンドンはじめ、都市部の地方議会には伝統的に労働党が多数派を占めていたため、そうした左派色の強い地方アクターと手を取りあうことを嫌ったのである。自治体内での行政サービスに関しても、保守党政権は前述した「契約」を中心とする「市場型」の実施体制を押しすすめた。その典型例が「強制競争入札制度」である。強制競争入札制度とは、自治体が事業を実施する際に入札を義務づけるものである。入札の際には民間アクターだけでなく、自治体自身も参加しなければならなかった。自治体が入札に敗れた場合、次回の入札 (通常5年後) まで事業を実施できないだけでなく、

その部門自体が廃止に追い込まれるという相当厳しい内容であった。自治体は入札に敗れるのを避けるため、コスト削減を徹底するのに苦勞し、その事業の質を下げざるを得なかった（加藤 2000：160-161）。このように保守党政権期の政府－自治体関係は、労働党前政権期よりもはるかに悪化した。

保守党政権期においては、政府－民間セクター関係も良好とは言えなかった。民間セクターといっても、企業のように営利事業を主な活動目的とする団体もあるため、そうした団体にとっては「市場型」により仕事を手にする機会が増えたかもしれない。しかし、慈善事業を主な活動目的とするボランティア団体にとっては、意思決定に参加することが重要な利益となるにもかかわらず、その機会が閉じられていたのである（Booth 2005: 259-262）。そのため「市場型」の徹底はボランティア団体の利益を損ねることにもつながった。

こうして、保守党政権期の 1980 年代から 1990 年代半ばにかけて、政府－地方アクターの関係はさらなる対立を見せていた。この経緯から、ブレア政権が成立する 1990 年代後半は、「社会的排除」問題の出現に見られる貧困や失業などをめぐる多くの社会問題の山積する「現場」である、都市部の荒廃地域の再生が喫緊の課題であることは明らかであった。それにもかかわらず、アクター間の連携が十分に取れず状況にあったのである（Newman 2001: 104-108）。この状況を改めるために、ブレア政権は地方アクターとの関係修復に向けた働きかけを試みることになる。

2.2. アイディア共有による利益の再定義の働きかけ

それでは、地方アクターは地域政策をめぐり、どのような利益を当初抱いており、それに対してブレア政権は、デモスの協力を得ながらどのようにアイディア共有を働きかけ、利益の再定義を促したのだろうか。本項では NR の実施において、地方アクターのなかでもとりわけ重要な役割を担っていた自治体とボランティア・セクターへの言説的動員を分析する。次節で明らかにするように、自治体は地方アクター間のとりまとめを担う場合が多く、またボランティア・セクターは貧困や社会問題を抱える地域住民のニーズを汲み取り、柔軟なサービスを提供するための中心的な役割を担っていたためである。ただし、「認識共同体」のメンバーであるニュー・レイバーとデモスによる言説的動員が、一貫性を持っていたことを明確にするために、ボランティア・セクター、自治体に対する働きかけの順に分析する。

(1) ボランティア・セクターおよび自治体による、実施体制への参加に対する認識

まずボランティア・セクターの利益について、本稿では「全国ボランティア組織協議会 National Council for Voluntary Organization」（以下、NCVO と略記）が刊行した、『変革の挑戦集会：21 世紀へ向けたボランティア・セクターの活動』（Meeting the Challenge of

Change: Voluntary Action in to the 21st century、以下『変革の挑戦集会』と略記)をもとに検討する。NCVO は、全国レベルのボランティア組織の中間支援組織であり、政策提言や研究活動を行う機関である(塚本、柳澤、山岸 2007: 74)。2015年時点では11,000を超える団体が加盟しており¹¹⁵、ボランティア組織の「声」を取りまとめる役割を担っている(永田 2011: 61)。1996年に刊行された『変革の挑戦集会』は、当時のボランティア組織の基本的姿勢を表明する資料である。このため、同書を用いて検討することで、当時のボランティア・セクターの利益に関する支配的な認識を明らかにできると考えられる。

NCVO は政府との協働について、どのような認識を示していたのだろうか。

政府とボランティア組織が常に目的や手段が一致するのは多元社会において不可能だし、おそらく望ましくない。ボランティア組織は〔各々の〕活動が権力者(those in power)を歓迎するかどうか、情報を提供し、議論を取りまとめていくことができ、時に異議を申し立てることもできるし、そうすべきである(NCVO 1996: 49)。

『変革の挑戦集会』においてNCVOは、政府と「目的や手段が一致」しているとみなされ、同一の政策へ従事することに抵抗を見せていた。協働できる余地があるにしても、協働に参加できるかどうか、ボランティア団体の側で判断することが必要であると考えていたのである。つまり、ボランティア・セクターは自律性の追求を利益と認識しており、それが侵害されるような協働には参加すべきでないと考えていた。政府がヒエラルキー的に取り組みを押しつけるようなガバナンスへの参加には強く抵抗していたことが窺える。

次に、自治体の利益について検討する。本項では、その支配的な認識として、イングランド北部に所在するレスター市の認識を取り上げる。レスター市は、NRの実施地域であっただけでなく、ブレア政権以前より、地域再生のための事業がくり返し行われてきた自治体である(金川 2008: 146)。いわば地域政策のモデル的な自治体であるレスター市の認識を検討することで、自治体の地域政策に対する利益を検討できる。

レスター市は、「安全で強いコミュニティ」や「地域の環境の変革」を求めている(Leicester City Council 2005: 5)。「社会的排除」問題を解決するために、コミュニティ全体を改革していく必要性を認識していたのである。そのためには、レスター市も「官-民協働」が必要であると認識していた(Leicester City Council 2005: 2)。社会的排除が複合的な問題を表す以上、その解決のためには、ボランティア・セクターはじめ、他のアクターとの協働が必要であると考えていたのである。このようにレスター市は、「社会的排除」問題の性格やその解決策として協働の重要性自体は認識していた。しかし、協働を実現するには、次の障壁を乗り越える必要があった。

¹¹⁵ National Council for Voluntary Organisations : <https://www.ncvo.org.uk/about-us>. (最終確認日: 2018年11月28日)。

自治体は一方で、地方議会をトップとする意思決定を選好していた。官－民協働のガバナンスは、議会の決定を直接反映しないことを認めることになるため、地方議会の正統性の揺らぎにもつながる（永田 2011：233-235）。また、保守党政権期以降に採用されてきた「市場型」の実施体制も、自治体の利益を損ねるものと認識していた。住民の所得水準の違いを度外視するなど、自治体ごとの状況を一切考慮せず、効率性に準拠する評価基準に対して強く批判していたからである（加藤 2000：168-169）。つまり自治体は、「市場型」の実施体制が、評価基準の設定などにおいて逆に政府の介入を強く抱き、それが恒常化することに抵抗していたのである。そのため、自らの意思決定が最大に尊重されるような自律性を利益としていた。自律性が損なわれないような協働、つまり、自治体が意思決定の頂点となり、政府の介入が最小限にとどめられるような形の官－民協働を求めていたのである。以上より、ボランティア・セクターと自治体は、内容は違えども自律性の追求を利益としており、政府との協働によってそれが侵害されることを懸念していたことが分かる。

(2) 政府およびデモスによる、実施体制への参加を促す言説的動員

自律性の追求という利益の相違から、政府との協働に抵抗を見せていたボランティア・セクターと自治体に対して、政府はデモスの協力を得ながら、どのように言説的動員を行ったのだろうか。同様にボランティア・セクターへの働きかけから見ていきたい。

ブレアは1999年に行われたNCVOの年次大会に出向き、基調講演で次のように述べた。

我々は、ニュー・エコノミーの核となるのは人的資本であると常に述べてきた。しかし、社会関係資本もますます重要になっている。それは何かを成し遂げ、協力し、状況を一変させるための秘訣である。専門家を送り込むもののコミュニティ団体をないがしろにしたり、レンガとモルタルに投資するだけで人材にはしなかったり、といったように、これまでの政府の政策は、社会関係資本をしばしば損なってきた。将来、技術や建物に投資するのと同様に、我々には社会関係資本への投資が必要になるだろう（Blair 1999=2015）。

この講演内容には、「社会的包摂」のアイデアが背後にあったと考えられる。「コミュニティ団体をないがしろ」にしてきたことに反省の点を示していることから、アイデアで強調していた、官－民協働を意図していたことが分かる。また、「ニュー・エコノミーの核」として「人的資本」を挙げていることから、できる限り就労可能な人々を労働市場へ促し、経済的繁栄をもたらそうという、就労支援の実施を念頭に置いていることも分かる。このように、ブレアは「社会的包摂」のアイデア共有を図る観点から、こうした内容を表明したのである。

その上で、ブレアの強調する「社会関係資本」とは何を意味するのだろうか。先の言明では、「社会関係資本」が「人的資本」の養成にとって必要であるという論理を読み取ることができる。ここでの人的資本とは、「社会関係資本」によって養成される人材とされていることから、具体的には事業を実施する対象である、荒廃地域の住民が想定されていると考えられる。この荒廃地域の住民を「人的資本」として養成するために必要なのが「社会関係資本」とされる。ここでの「社会関係資本」とは、地域コミュニティにおいて形成される人的ネットワークであり、コミュニティでの問題解決に必要な専門知や現場知といったものも含まれる、有形・無形のものと考えられる。すなわち、それらの要素を兼ね備えるボランティア・セクターは「社会関係資本」それ自体であり、同時に「人的資本」を養成する主体でもあることを意味するのである。ブレアは、この意味での「社会関係資本」への「投資」を表明し、ボランティア・セクターが主役となるようなガバナンスの実施体制を構成する姿勢を示したのである。

こうしてブレアは、NCVOの傘下であるボランティア団体に対して、「社会的包摂」の一環として地域政策を取り組む上で、重要なアクターとして想定しているのはボランティア団体である、という姿勢を表明した。ブレアはこうした姿勢をイギリスで代表的な中間支援組織のNCVOの年次大会で表明することで、ボランティア・セクターに対してアイディアの適切性の理解を働きかけることで利益の再定義を促し、実施体制への参加を実現するための言説的動員を行ったのである。

さらに、デモスもまた「社会関係資本」の重要性を示した。政府とデモスがともに「社会関係資本」というタームを用いていることから、認識共同体の内部において、「人的資本＝荒廃地域の住民」に対する事業を行う上で、「社会関係資本＝地方アクター」の主体的な参加が不可欠であるという論理を一貫させていたことが分かる。次の言明は、デモスがボランティア・セクターに対して働きかけた内容である（Perri6 1997b: 10）。

人的資本は社会関係資本に対して見合ったものである必要がある。そのためには…結びつき (ties) の提供を組織する能力が必要である。

「人的資本」を養成するためには、当事者について多くの情報や専門知を持つ担い手と当事者の密接な「結びつき」を表す「社会関係資本」が重要になる。当事者の必要な人脈や情報を提供する担い手として、公的セクターよりも当事者にとって身近な存在である、ボランティア・セクターが「社会的包摂」に取り組むための協働にとって重要な存在であることを示しているのである。

このように、政府とデモスはいずれもボランティア・セクターに対してヒエラルキー的に参加を強制するのではなく「社会関係資本」の担い手として、ボランティア・セクターが主体的に参加できるようなガバナンスの実施体制を構成していく姿勢を表明した。この

表明は、ボランティア・セクターにとって、自律性が侵害されるのではなく、むしろ活用できる形で実施体制に参加できる、というように利益の再定義を可能にする働きかけであった。

次に、自治体に対する働きかけを見ていく。これまで見てきたように、政府－自治体関係はボランティア・セクター以上に対立していた。そのため、両者の関係の修復を果たすには、デモスの役割が重要になった。デモスは、政府－自治体の対立の「文化」を改める必要性を説いた (Perri6 1997b: 16-17)。

社会的排除に取り組むことは、文化の変革を意味する。そして、社会関係資本 (social capital) を建設することは、根本的に文化的戦略なのだ。これは政府内 (within governments) や、公的サービスを提供する民間やボランティア団体間の文化だけでなく、幅広い公共 (wider public) や社会的に排除された人々の文化にもあてはまる。

ボランティア・セクターだけでなく自治体も「社会関係資本」に相当する存在であり、人的資本を養成する上で不可欠である。人的資本を養成するためには、「政府内」や「民間やボランティア団体」、「幅広い公共」、「社会的に排除された人々」それぞれの「文化」の変革が前提になる。ここでの「民間やボランティア団体」の「文化」とは、自律性追求の観点から政府との協働を避けようとする「文化」であることは、先に見た言説から明らかである。「社会的に排除された人々」、つまり当事者の「文化」とは、貧困や社会問題を長期的に抱えることで、就労に対する意欲の喪失を意味する (Perri6 1997: 12)。

残りの「政府内」と「幅広い公共」、つまり自治体やエージェンシーをはじめとする公的セクターの「文化」とは何であるのか。政府内の「文化」とは、自治体との連携不足や、自治体の意向を汲むことなく「市場型」を強制してきたことに由来する、従来のガバナンスにおける舵取りの失敗を意味する (Perri6 1997: 8)。一方で自治体の「文化」とは、地方議会を頂点とする意思決定主体が硬直性を生み、ボランティア・セクターに対する官僚的なふるまいといった、ヒエラルキー的姿勢を自治体自身も抱えていたことを意味する。こうした両者の「文化」が、ボランティア・セクターが協働に消極的になり、地域住民の「社会的排除」問題をもたらすという「文化」を生み出してきたことをデモスは指摘するのである。その結果、市域のかんりの部分で荒廃地域に転じた自治体が増え、自治体全体として「社会的排除」問題を食い止めることができなくなった¹¹⁶。これを解決するためには、政府と自治体それぞれの「文化」を改める必要がある。政府は地方アクター主体の実施体制を構成していく。同時に自治体も、政府やボランティア・セクターと協働していく。デモスは、そのようにして従来の対立を転換する必要を示し、実施体制への参加を働きか

¹¹⁶ こうした政府－自治体の対立を「文化」と形容するのはデモス独自の観点である。ただし、政府と自治体の対立が都市部の社会問題に関して有効な対応の実行を阻害してきた点は、学術的にも指摘されている (Newman 2001: 104-108)。

けたのである。

その上でデモスは、この「文化の変革」に基づく新たな実施体制のモデルを提示する（Perri6 1997b: 8）。

〔社会的排除の〕問題に対処するために、〔従来とは〕異なる政府モデル——より全体論的、予防的、対人的なモデル——が必要である。このモデルは、政府中心の職務やサービスではなく、社会的排除削減の達成に見合うと地域のケースマネージャーが判断するような教育、住居、訓練、現金給付、ソーシャルサービスのパッケージを彼らが手に入れる権限を伴った、結果の達成を中心とする、予算を取りまとめる新たな方法を必要とする。

デモスは、地域の政策実施者が「社会的排除削減達成に見合う」かどうか判断できる権限に言及している。この権限は、自治体が「社会的包摂」に必要な取り組みを判断するために、主体的な意思決定へ参加する権限を意味しているのである。地域のケースマネージャーの現場知が地域再生の取り組みに生きるような意思決定、つまり政府主導の介入や自治体の権限剥奪といったような、従来の地域政策における政府のスタンスを改め、自治体が主体的に地域再生に取り組める実施体制を政府側が創設する。その実施体制に自治体が参加することで、中央—地方政府間の「協働」が成立する。ただしその実質的な取り組みは自治体の主体的な働きによって展開する——デモスはこうした、自治体の自律性が一定程度尊重されるような実施体制を提示したのである。

このような働きかけは自治体にとって、目前の深刻化した荒廃地域を解決していくためには、地方議会中心の意思決定に固執するよりも、協働を選択した方が解決の近道になる、という利益の再定義を引き出せるものであったと考えられる。また、ここまで官—民協働を重視するということは、実施体制の類型で言えば当然「ネットワーク型」を採用することになるため、自治体の抵抗していた「市場型」の実施体制が採用される心配もなかった。したがってデモスは、政府—自治体それぞれの問題点の克服が、「社会的排除」問題の解決には必要になるということを示し、さらに自律性が一定程度尊重されるような「協働」の実施体制モデルも示した。こうしてデモスは自治体に対して、アイディアの適切性の理解を働きかけることで利益の再定義を促し、実施体制への参加を実現するための言説的動員を行ったのである。

以上より、政府とデモスは実施体制の構成段階において、地方アクターに対して言説的動員を行うことでアイディアの適切性の理解を促し、その共有を図った。ボランティア・セクターへの働きかけにしる、自治体への働きかけにしる、いずれも、政府との協働に応じて、従来の選好する自律性が侵害されることなく、そして政府と協働することで自らの地域で深刻化していた「社会的排除」問題を効果的に解決することができる、という形

に利益の再定義を可能にするものであった。また、イギリスの福祉国家に関する規範的理念であった「就労中心性」をアイデア正当化の論拠としていたこともあり、未就労者の就労支援が「社会的排除」問題の解決になる点についても受容されたと考えられる。この点は、次章で見る NR の事業内容からも鮮明となっていた¹¹⁷。

こうして政府はメタ・ガバナーとして、実施体制の構成段階において関連アクターの地方アクターへのアイデア共有・利益の再定義に成功した。

次のステップとして、政府と地方アクターは共有する「社会的包摂」のアイデア＝政治目標を追求することで、どのように制度変化を実現していったのかを明らかにする。そのために、相互作用ガバナンス論における舵取りの次の条件である、実施体制の設計および管理について次節で検討する。

3. 統治様式的设计、管理：公正な意思決定制度とアカウントビリティの確立

3.1. 実施体制の設計：地方アクター主体の公正な意思決定制度

政府は「社会的包摂」のアイデアに基づく制度変化の実現に向けて、具体的にどのような実施体制を設計したのだろうか。本項ではこの実施体制の設計段階について分析する。

NR の実施にあたって、政府は荒廃地域を抱える自治体に実施対象を限定した。選定には「2000 年荒廃状況指数 Indices of Deprivation」（以下、荒廃指数と略記）が用いられた。荒廃指数は、社会保障の受給率や、住居やインフラの整備率などから指標を算定したものである（DETR 2000: 6-9）。選定の結果、イングランドにおいて高い荒廃指数が示された「最荒廃地域」を多数抱える 88 の自治体が実施対象に選ばれた（SEU 2001: 10）。以下、NR の実施主体、民間アクターに対する助成、予算について述べる。

まず、実施主体として「地域戦略パートナーシップ Local Strategic Partnership」（以下、LSP と略記）が設置された。LSP は NR 実施に先がけて 2000 年にイングランドの 306 の自

¹¹⁷ さらに、NR に参加した地方アクターは、事業展開をめぐる「社会的包摂」のアイデアを共有することで意思決定を行ったと考えられる。

この点を最も表しているのが、地方アクターが NR 事業の実施主体として関与した「地域戦略パートナーシップ」（その詳細は本文中で述べる）に対する評価である。地域戦略パートナーシップに参加した民間アクターは、公的アクターのメンバーと対等に議論を行い、自らの持つ現場知や専門知を事業に反映できたことを評価した（永田 2011：205-206）。民間アクターは意思決定の段階において「発言」の機会が保障されたためである。同様に地域戦略パートナーシップに参加した自治体は、予算をはじめとする事業実施に必要な情報をメンバー間で共有できたことや、事業ニーズの優先順位を明確化できたことを評価した（ODPM 2005b：31）。事業実施体制の一元化によって、地方アクターと円滑な連携が取れるようになったことを評価したのである。

こうした地域戦略パートナーシップに対する評価より、ボランティア・セクターをはじめとする民間アクターは、対等な議論を行うことで自らの現場知や専門知を活かしながら、つまり自律性が侵害されることなく「社会的排除」問題の解決に向けて自治体をはじめとする公的メンバーと協働したことが分かる。また、自治体も「ネットワーク型」であったことから、事業実施に必要な情報を共有したりすることで、「社会的排除」問題の解決に向けてメンバーとの協働を積極的に取り組んだことが分かる。さらにいずれも、「社会的包摂」のアイデアで強調されていた、官-民協働に対しての好意的評価である。未就労者の就労支援については特段触れられていないし、そしてこれから本文中で見ていくように、NR の事業が地域住民の就労支援を目的とする内容を安定した実施体制の下で取り組んだことから、福祉国家に関する規範的理念としての「就労中心性」を受容したと考えられる。以上より、地方アクターは NR に参加してからも「社会的包摂」のアイデア＝政治目標を共有し、制度変化の実現に向けて行動していた。

治体に設置され、自治体や政府系出先機関、ボランティア団体や住民団体など、地方アクターが集結し、理事会を開いて荒廃地域の再生事業を決定する機関である(永田 2011:75)。ここでの政府系出先機関は管轄こそ政府にあるものの、業務内容は地域行政に根ざしており、地域の公的機関という性格が強い。LSP の決定した事業は、自治体内のボランティア団体や住民団体、民間企業などの連携によって実行される(SEU 2001: 12-20)。LSP は「コミュニティ戦略」の作成が義務づけられ、どのような事業を実施し、荒廃地域再生を成し遂げるのかについての計画を政府に提出した(DETR 1999: 2-3)。コミュニティ戦略では、地域のニーズを特定し、重点的に取り組むべきテーマが「優先事項」として掲げられた。LSP はその優先事項に基づいて具体的な事業を実施することになる。LSP は、必ずしも NR の実施のみを目的に活動していたわけではなく、既存事業や NR 以外の予算による新規事業など、多様な取り組みを行ったのである。しかし本章では、「社会的包摂政策」の一環として行われた地域政策である NR を分析する目的より、LSP による NR の実施過程に注目する。

一方で、民間アクターの LSP への参加を実質化するためには、別の形での支援が必要であった。理事会の内容をとりまとめる理事長(Chair)は、地方議会の議長や自治体の行政官が務めることが多く、メンバーシップの構成も各自治体の人的リソースに左右された(カーター 2005: 189-190)。そのため、公的アクター間の連携が強まることで「官-官協働」に陥り、民間アクターの意見が十分に反映されない可能性を残したのである。また、ボランティア団体や住民団体は公的権限を持っていないだけでなく、金銭的リソースも概して脆弱であった。以上の理由から、民間アクターへの直接的な金銭的支援を行い、彼らの「離脱」を防ぐ必要があった。そこで政府は NR に参加する民間アクターを助成するために、「コミュニティ・エンパワメント・ファンド」や「コミュニティ・チェスト」という助成金を交付した。この2つの資金は2004年より「単一コミュニティプログラム」に統合された。単一コミュニティプログラムは統合前とあわせて7年間で総額1800万ポンド交付された(金川 2008: 137-138)。

NR の予算は、「近隣地域再生資金 Neighbourhood Renewal Fund」(以下、NRF と略記)が該当する。予算交付額は前述のとおり7年間で総額29億ポンドであった(自治体国際化協会 2007: 3-6)。NRF の交付方法は、保守党政権期に採用された「強制入札制度」と大きく異なる。強制入札制度は、地域事業を実施する際、自治体と民間アクターをそれぞれ入札させ、より事業コストのかからない計画を提出した実施主体に予算を交付する手法である(加藤 2000: 159-160)。一方で NRF は強制競争入札制度と異なり、LSP へ自動的に交付され、さらに荒廃地域の改善のためなら用途の制限が設けられない、自由度の高い予算であった(金川 2008: 126)。同時に NR の事業方針を定める「近隣地域再生戦略 Neighbourhood Renewal Strategy」(以下、NRS と略記)の提出も義務づけられた(SEU 2001:

46) ¹¹⁸。

以上の制度は、次の特徴を持っていることが分かる。まず、荒廃地域再生の成果を着実に上げられるように、政府は実施対象を絞り LSP にリソースの投入を集中した。次に LSP は、事業の実施を行うだけでなく決定の権限も与えられた。地方アクターが円滑に連携できるように、官-民のメンバーを集結させ、そこでの議論を通じて事業内容を決定する仕組みが取られたのである。ボランティア団体をはじめとする民間アクターは単一コミュニティプログラムの交付を受けることで参加のコストを減らすことができた。そして NRF は強制競争入札制度と異なり、不要な競争原理を排した交付手法を採用し、事業の質を高めることに集中できるようにした。これらの制度から構成された LSP は、官民の偏りのないメンバーによって荒廃地域の住民が未就労状態に陥っている原因を議論し、それを踏まえて就労を促すための事業を決定し、実施するのである。政府は NR をはじめとする、荒廃地域の再生事業内容の決定および実施に直接関与せず、それらを LSP に委ねたことになる。

LSP に対して、ボランティア・セクターをはじめとする民間アクターは自らの現場知や専門知を活かすことができたことを挙げていた（永田 2011：205-206）。自治体は事業実施に必要な情報の共有や事業ニーズの優先順位を明確化できたことを挙げるなど（ODPM 2005b：31）、それぞれ高く評価していた。このような評価により、政府はメタ・ガバナーとして、地方アクターによる NR の事業内容の決定に関して、それぞれの現場知や専門知を通じて影響力を行使できる公正な意思決定制度として LSP を設計したことが分かる。したがって LSP は、各地域での NR の実施過程において、中心的存在として機能していくことになる。LSP を中心とする NR の実施過程の分析に入る前に、実施体制の管理段階について見ておきたい。

3.2. 実施体制の管理：政府主体のアカウントビリティ

つづいて、政府がガバナンスの最終的な実施責任を担うために必要な、実施体制を管理する制度を分析する。ガバナンスの進行は、実施体制の構成、設計、事業展開、管理の順に行われる。事業展開については、次章で述べる各 LSP における地方アクターの取り組みに該当する。ただし、実施体制の管理も実施体制の設計と同様に制度の側面から説明する必要があるため、あらかじめ本章で述べておきたい。

実施体制の設計に関して、地方アクター主体の LSP が設計され、そこに公正な意思決定制度を見出せる一方で、実施体制の管理に関しては政府主体のアカウントビリティが確立していた。具体的には、NRF の監査と事業経過の視察が挙げられる。

¹¹⁸ NRF の他の交付条件として「地域公共サービス協定 Local Public Service Agreement」と政府の「公共サービス協定 Public Service Agreement」がある（SEU 2001：49）。ただしこれらの実施は任意であるため、本章および次章では NRS と監査の際に重要になるベスト・バリューに着目して分析する。

NRFは、事業内容の監査を踏まえて単年ごとに交付される仕組みがとられた。その交付条件で重要なのが、年度ごとの使途計画書とベスト・バリューの策定である（SEU 2001：49）。政府はLSPに対してこれらの提出を義務づけた。とりわけベスト・バリューはLSPに対する政府の評価ツールである。90もの質的・量的基準が設けられ、再生事業の質の確保や効率的な運営について監査を行った。監査結果が著しく低い場合は、改善計画の提出が義務づけられた。ただし、監査自体は政府が行うものの、具体的な評価項目の作成はLSPに委ねられた。LSPは協議に基づき、地域の実情にあわせた評価項目を作成した（金川2008：67）。ベスト・バリューは政府が監査のために一方的に突きつけるものではなく、LSP自らが評価項目にあわせて事業を実施するための自己管理ツールとしての性格も有していたのである。

さらに、政府は広域地方（Region）レベル¹¹⁹に「近隣地域再生チーム」を設置し、事業経過の視察も行った。近隣地域再生チームは、管轄するLSPの事業実施状況の観察や、ベスト・バリューに則った業績管理の助言および政府へのフィードバックなどの役割を担った（SEU 2001: 55-56）。

これらの管理手法より、政府はメタ・ガバナーとして、NRの最終的なアカウントビリティを一貫して確立していたことが明らかである。ベスト・バリューが事業展開の効果だけでなく効率性も評価基準に加味されたことより、政府はLSPに対して荒廃地域再生の質を確保するために必要なムダの除去を求めていることが分かる。この点は強制入札制度が効率性の確保のためには質の低下を厭わなかった点と異なる。言うまでもなく、予算が無ければあらゆる運営が不可能になるため、その権限の所在はガバナンス全体のアカウントビリティを決定すると考えられる。仮に予算の権限までもがLSPにあれば、LSPはNRに関する全てのアカウントビリティを負うことになる。その場合、LSPにとって過大な負担となり、とりわけ強い自律性を持つ民間アクターの「離脱」を招くリスクが大きくなるだろう。このようなリスクを回避するために、政府は詳細な評価基準による監査を単年度ごとに行うことで、予算交付の権限を一貫して握った。ただし政府はその評価項目の作成をLSPに委ねることで、LSPが自らそれを遵守しようという主体性の向上も狙ったのである。また、近隣再生チームも設置することで、政府は事業実施の中途段階の管理も随時行い、年度末の監査で報告される書面上から推測される成果だけでなく、現場における事業の進捗状況も把握した。

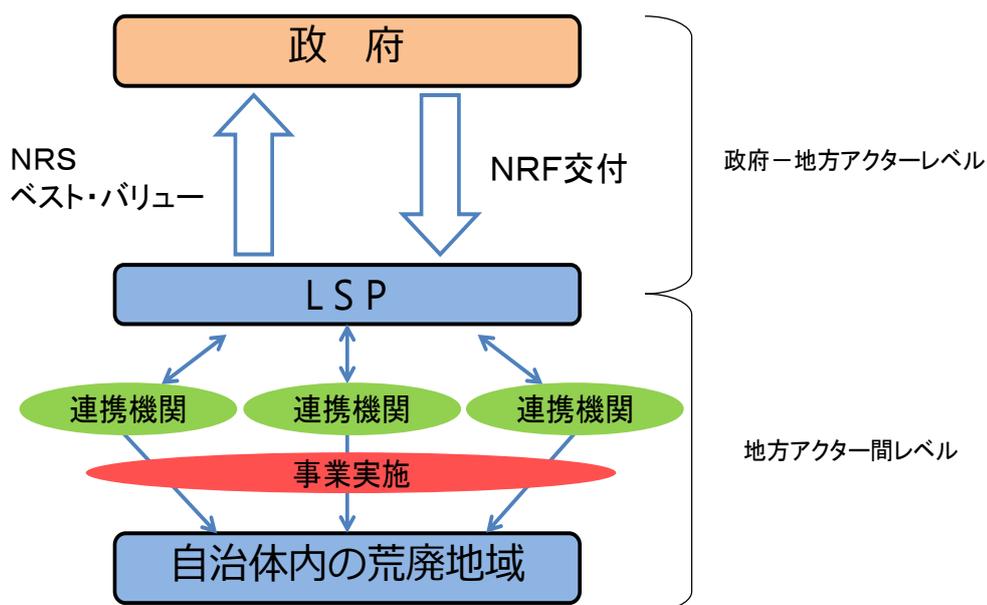
こうした実施体制を管理するための制度は、かつての地域政策に対する政府のアカウントビリティの担保の仕方と大きく異なることが分かる。ブレア政権は、予算の交付や事業経過の管理を制度化することで、アドホックな予算配分や参加アクターの逸脱行動を避け

¹¹⁹ 広域地方とは、イングランド内で8つに区分される行政単位である。この広域地方ごとに「政府事務所 Government Office for the Regions」が設置された。この機関は、中央政府が実行する政策を地方で実施するために設置されたため、地方における政府アクターに位置づけられる（砂原 2006：375-376）。

るようにした。また、ベスト・バリューを策定することで、LSP が事業を自己管理できるようにした。これらの特徴より、かつての労働党がコミュニティ開発プロジェクトの実施に際して、実施体制を管理する制度を整備しなかったために、アカウントビリティを担保できなかった点と大きく異なることが分かる。かといって、自治体の権限を取り上げ、不動産開発に偏重してきた保守党政権のように、地方アクターと連携せず、アカウントビリティの担保そのものを拒んだわけでも当然ない。

とはいえ、こうした実施体制を管理するための諸制度は、政府による地方アクターへの介入を意味する。これまで述べてきたとおり、地方アクターにとって政府の介入は好まれない。ただし、一定の介入を行わなければ、政府はガバナンスの最終的な実施責任を負うことができないのも確かである。むしろ、地方アクターが主体的に事業に取り組むためには、その実施体制を管理するための制度を適切に整備しなければならない。実施体制を管理するための制度を整備しなければ、ガバナンスに綻びが生じ、地方アクターにとって事業を行う意義が失われることは、コミュニティ開発プロジェクトやアーバン・プログラムといった過去の地域政策を見ても明らかである。つまり政府はメタ・ガバナーとして、ガバナンスの最終的な実施責任を負う観点から、地方アクターによる主体的な取り組みを管理するための介入を制度化したのである。この点は地方アクターにとっても、過大な負担の除去と、取り組みを自己管理していく上で重要となった。以上の NR の実施体制をまとめると次の図となる。

図 6.2 近隣地域再生政策の実施体制



出所：筆者作成。

こうして政府は、実施体制の設計ないし管理の段階で、公正な意思決定制度とアカウントビリティを確立したことが明らかになった。これらが制度的に確立されていることは、地方アクターの「発言」の機会を保障し、「離脱」のリスクを回避することで、彼らのパフォーマンスを最大化していくために重要になったのである。

以上より、本章は NR 実施における実施体制の構成、設計、管理段階について、「相互作用ガバナンス」論の示す政府の舵取りの条件に依拠しながら分析した。その結果、実施体制の構成段階では、政府およびデモスが地方アクターに対して「社会的包摂」のアイデア共有を働きかけ、利益の再定義を促した。設計段階では、政府は公正な意思決定制度として LSP を設置し、地方アクターの主体的な意思決定を保障した。管理段階では、政府のアカウントビリティを担保するための制度が策定されたことが明らかになった。こうした設計および管理段階における政府の舵取りに適応する形で、LSP に参加する地方アクターはどのように NR 事業を展開したのだろうか。次章では、地方アクターによる NR 事業の実施過程について、各地域の事例を通じて分析する。

第7章 「社会的包摂」としてのとしての地域政策(2)：ハリンゲイ、 チームサイド、タワーハムレッツにおける近隣地域再生政策の取り組み

前章で明らかにしたように、政府は公正な意思決定制度として「地域戦略パートナーシップ」(LSP)を策定した。また自らのアカウンタビリティを確保する観点から、ベスト・バリューや近隣地域再生チームも策定した。各地域のLSPはコミュニティ戦略や「近隣地域再生戦略」(NRS)、ベスト・バリューを策定した上で「近隣地域再生政策」(NR)の事業を実施する仕組みも取られた。

そこで本章の目的は、引き続き相互作用ガバナンス論の観点から、LSPに参加する地方アクターによるNRの政策過程を分析することである。

具体的には、政府の策定した実施体制にLSPがどのように適応していったのかを明らかにする。その上で、実施された事業にはどのように「社会的包摂」のアイデアが埋め込まれていたのかを検討する。NRは88に及ぶ自治体で実施された政策であった。そのため地方アクターによる実施過程を明らかにするためには、複数の事例を通じて分析する必要がある。ただし、事例の記述を通じた質的分析を行う以上、全ての事例を取り上げるには限界があるため、いくつかの基準から事例を複数選択した上で分析する。その上で事例間の比較を行い、共通性と差異を捉えていきたい。

具体的には、次の段階を通じて分析する。第1節では、対象地域を選択する。ここでは、いくつかの事例選択の基準から検討を行い、ハリンゲイ、チームサイド、タワーハムレッツがその基準に該当することを示す。この3つの地域はいずれもNRの実施地域のなかでも荒廃指数の高い地域でもあった。一方で、民間セクターのガバナンスへの参加が活発な地域として認められていた。こうした深刻な荒廃状況と、ボランティア団体をはじめとする民間セクターの積極的な参加という共通条件を設定した上で、それぞれのNRの実施過程を見ていくことになる。

第2節から第4節では、ハリンゲイ、チームサイド、タワーハムレッツにおけるNRの実施過程を分析する。いずれの地域も、7年間の実施期間は経過順に、地ならし期間、事業本格化期間、次期事業への引き継ぎ期間に分けられる。分析にあたっては、地ならし期間と事業本格化期間が重要になる。そのため、本節はこの2つの期間における実施過程を分析する。地ならし期間は、事業を行うための準備段階として、LSPがコミュニティ戦略、NRS、ベスト・バリューを作成することで、政府の策定した実施体制に適応していく期間である¹²⁰。この期間では、公正な意思決定制度としてのLSPが、政府と共有する「社会的包摂」のアイデアに基づいて、いかなる過程を踏まえてそれらを作成したのかについて

¹²⁰ NRFは、事業を開始する前段階の時期にも交付されていたことになる。また、この期間では同時に既存事業をLSPの管轄下へ移管・統合するための調整も同時に行われた。

明らかにした上で、そこには政府のアカウントビリティがいかに関機したのかを検討する。事業本格化期間は、LSP が具体的な事業を実施していく期間である。この期間では、事業内容について明らかにした上で、そこにはどのように「社会的包摂」のアイデアが埋め込まれていたのかについて検討する。「社会的包摂」のアイデアが事業内容に反映されていることが明らかになれば、それは地方アクターが「社会的包摂」のアイデアに基づいて制度変化を実現したことを意味する。これらの観点から、第2節でハリンゲイ、第3節でチームサイド、第4節でタワーハムレッツの事例を分析する。

第5節では3つの事例間比較を行い、共通性と差異を明らかにする。共通性としてはいずれの地域においても「社会的包摂」のアイデアを反映した政策として、就労支援につながる事業が実施されたこと、差異としては事業実施に至るまでの過程における戦略の違いを示す。その上で、共通性と差異がなぜ生じたのか、相互作用ガバナンス論の観点から論じる。その共通性と差異を明らかにすることで、どの地域でも一貫して「社会的包摂」のアイデアに基づく制度変化を実現する観点から、地域固有の事情に応じて多様な行動を取ったことを示す。

1. 事例の選択

本節では事例選択の基準を示し、NR を実施した地域のなかで、ハリンゲイ、チームサイド、タワーハムレッツがその基準に該当し、分析を行う上で適切な事例であることを示す。

NR は前章で述べたように、高い荒廃指数が示された「最荒廃地域」を抱える自治体を対象とする政策である。そのため本研究においても、まず、イングランドの全354の基礎自治体の荒廃指数ランクを示した「2004年荒廃指数」(ODPM 2004)を参照し、上位のランクに位置する自治体を複数選出した。

次に、その中から「ビーコン・カウンシル」を受賞した自治体を選択した。ビーコン・カウンシルとは、特定のテーマに関して優れた取り組みを行っている自治体を認定する制度である(IDA 2005)¹²¹。2004年のテーマの一つに「コミュニティに近づく Getting Close to Communities」がある。このテーマは、地域戦略パートナーシップ(LSP)への民間アクターの活発な参加を評価対象にしており、受賞自治体はそのモデルを意味する(永田2011:177)。本章の分析では多くの民間アクターが参加するなかで、いかにNRが展開されたのかに主眼を置いているため、「コミュニティに近づく」部門を受賞した自治体から、ボランティア団体をはじめとする民間アクターが十分に参加したLSPを持つ自治体を選択した。「コミュニティに近づく」部門を受賞した自治体のうち、NRの実施対象であり、

¹²¹ ビーコン・カウンシルを事例選択の基準に用いる方法は永田(2011)を参考にした。

かつ荒廃指数の高い自治体として、タワーハムレッツ（荒廃指数ランク 2 位）、ハリンゲイ（同 10 位）、チームサイド（同 49 位）が該当した（ODPM 2004: 114-115）。以上の基準により、本研究はこの 3 つの自治体における取り組みを事例に選択する。

本章では各地域の LSP の掲げた戦略の特徴の順に事例を見ていきたい。各地域の LSP は荒廃状況を見据えた上で、NR 事業の効果を高められるような戦略を立てていたため、NR の位置づけが自治体によって異なっていた。LSP による主体的な戦略も、相互作用ガバナンス論の観点から地方アクターによる NR の実施過程を明らかにする本章の課題にとって重要である。そのため、政府の設計した実施体制をストレートに適応した事例と、戦略的に変更を加えた事例に分けた方が、クリアに分析できると考えられる。したがって、前者の事例としてハリンゲイ（第 2 節）およびチームサイド（第 3 節）、後者の事例としてタワーハムレッツ（第 4 節）の順に分析する。

2. ハリンゲイにおける実施過程

それでは、ハリンゲイにおける NR の実施過程から分析する。ハリンゲイ（London Borough of Haringey）は「グレーター・ロンドン・オーソリティ Greater London Authority」（以下、GLA と略記）に属する特別区である¹²²。GLA 内では北部に位置し、市域の大半が住宅地を占める自治体である。

ハリンゲイの荒廃状況と関連する特徴としては、まず、人口構成が挙げられる。全人口は 2001 年の NR 開始時点で 22 万 5000 人であり、そのうち 20 代が最も多く、とりわけ未成年の割合が全人口の 20% を占めていた（Haringey Council 2004c: 8）。次に、民族構成が挙げられる。全人口中に占める非白人の割合は、同様に 2001 年時点で 54.7% を占め、イングランド及びウェールズ平均の 8.7% を大きく上回っていた（Haringey Council 2004c : 8-9）¹²³。さらに雇用率の低さも特徴である。ハリンゲイ住民の雇用率は、2001 年時点で 61.8% にとどまり、イングランド全体の平均 75.3% を下回る。これは NR 実施対象の自治体平均の 69.6% から見ても低い割合である（Haringey Council 2004c : 10）。また地理的特徴として、ハリンゲイ内の東部と西部の格差が歴然としていた（Haringey Council 2004c: 5）。少数民族者や失業者の多くは東部に集中して居住しており、東部の荒廃地域の再生が、NR 実施の際にも重大な 이슈となっていたのである。

ハリンゲイにおける実施期間は、2001 年から 2002 年までの地ならし期間、2003 年から 2006 年前半にかけての事業本格化期間、2006 年後半から 2007 年にかけての次期事業へ向けた引き継ぎ期間に分けることができる（Haringey Council 2007: 4-5）。以下、地ならし期

¹²² ロンドン特別区は一層制のディストリクトであり、GLA は広域の地方政府に相当する。チームサイドとタワーハムレッツもハリンゲイと同様のディストリクトである（自治体国際化協会 2008 : 14-16）。NR のような近隣地域を単位に事業を行う地域政策は、ブレア政権以前より地方政府ではなくディストリクトレベルで展開されてきた。

¹²³ 特にアイルランド系や東欧系が 20.4% に上り、もっとも多い（Haringey Council 2004c : 8-9）。

間、事業本格化期間の順に NR の実施過程を見ていく。

2.1. 地ならし期間：実施体制の適応

地ならし期間では、コミュニティ戦略、NRS、ベスト・バリューの策定が行われた。

ハリンゲイの LSP は、自治体行政官、地方議会議員、警察、医療、教育、職業訓練の各種政府系出先機関、大学、職業訓練校、ボランティア団体などで構成された。理事長は区議会の議長が務め、自治体の最高意思決定機関である地方議会としての正統性を保った (Haringey Council 2002b: 19)。

2002 年より、コミュニティ戦略、NRS、ベストバリューの策定が本格化する。コミュニティ戦略は、次の 5 点を「優先事項」に定めた。①公共サービスの利便性と質の向上、②最荒廃地域の改善によるハリンゲイ内の東西格差の縮小、③安全なコミュニティの創造、④インフラの整備、⑤教育到達度の向上である。それぞれ対応する政策領域は、公共サービスへのアクセス、雇用、治安、住居と交通、教育である (Haringey Council 2002b: 9)。LSP はこの戦略に基づいて行動していくことになる。

しかし、コミュニティ戦略に対するボランティア・セクターの評価は必ずしも高くなかった。ハリンゲイで活動するボランティア・セクターに対して行われたコミュニティ戦略に関するアンケートでは、「コミュニティ戦略に同意するか？」という質問事項に対し、「同意する」と回答した団体が 82%に達した一方で、自由記述欄では、「総花的である」「具体的な計画性に欠ける」といった意見が寄せられた。また、「東西格差の縮小を真に果たしてほしい」旨の意見もあった (Haringey Council 2002b: 25-26)。荒廃地域の現場に関与しつづけてきた多くのボランティア団体や住民団体にとって、コミュニティ戦略は総論賛成ではあるものの、焦点である東側の荒廃地域の改善に向けた具体的戦略を欠いていると認識していたのである。

ハリンゲイで発行される、地域のイベントを中心に報じる地方紙も、従来の多文化・異人種共生政策が「空虚なスローガン」に過ぎず、地域再生の成果を上げられなかったとして強く批判していた (Muswell Hill Journal 2002)。この時期は多分野にわたって展開されていた既存事業の統合に力量を割いていた側面が大きく、コミュニティ戦略もそれを受けて策定されたため、総花的な内容になった。そのため、ハリンゲイの地域再生にとって最重要である東側地域の改善を前面に強調する戦略を立てることができず、地方紙も成果に乏しい過去の事業のくり返しになる可能性を指摘したのである。

そこで NRS の策定にあたっては、東側の荒廃地域再生を前面に掲げる方針を策定する方向で協議が行われた。その結果、NRS はコミュニティ戦略の①と②、および⑤に特化する形に決定した (Haringey Council 2004a: 27-29)。その内容は、これらの 3 点を並列するのではなく、②の東西格差の縮小を最重要課題と位置づけ、この課題解決に向け、①の公共サービスや⑤の教育の質を向上させていく内容であった。つまり、雇用対策に重点的に取

り組むために、公共サービスのアクセスを改善し、事業に教育を結びつけていくことを意味していた。こうした内容の NRS の策定に関して、最も影響力を行使したのは LSP に参加したボランティア団体であったと考えられる。現場知において他のメンバーより優れているボランティア団体は、アンケート対象のボランティア団体の意向を LSP での意思決定に反映させる代表も担っていた（金川 2008：136-137）。そのためボランティア団体は総花的な方針では東側地域の再生を果たせないことを認識しており、公共サービスや教育の質を向上させることで、東西格差の縮小を果たす戦略策定を主導したと考えられる。

NRS に続いて、ベスト・バリューの策定も行われた。ベスト・バリューの特徴は、ボランティア団体との連携および支援の強化であった。支援の内容は、自治体が徴収してきた事業資産税の免除や、年間総額 440 万ポンドに及ぶ資金助成を、単一コミュニティプログラムと別に行うことである。連携強化の内容は、個別のボランティア団体がそれぞれ保有する荒廃地域に関する情報の提供や、事業実施における協力の要請である（Haringey Council 2002c: 2-9）。NR 事業の質を確保するためには、ボランティア団体の持つ詳細な情報や事業での協力が不可欠になる。こうした協力を得るために、LSP は資金助成を決定したのである。ボランティア・セクターへの資金助成と引き換えに、ボランティア・セクターの協力を取り付けることが可能になり、ボランティア団体が NR と別に個別事業を実施するよりも、ハリンゲイ全体として効率的な事業実施体制を構築できることになったのである。

以上の地ならし期間において、ハリンゲイの LSP が実施体制に適応していくなかで、公正な意思決定制度や政府のアカウントビリティはいかに機能したのかについて検討する。NRS は、ボランティア団体が影響力を発揮することで策定された（Haringey Council 2002c: 2-9）。ボランティア団体が LSP において公的メンバーと対等に協議を行い、影響力を行使するためには、自らの持つ現場知を活用する必要があった。そのため、東側地域の再生に事業を集中させ、その手段として公共サービスや教育の質の向上を位置づける必要を提示する形で、ボランティア団体の影響力を行使できたと考えられる。こうした事業実施をめぐる意思決定においてボランティア団体が影響力を行使できた理由は、LSP が公正な意思決定制度として機能したためである。単一コミュニティプログラムの交付を通じてボランティア団体が主体的に LSP へ参加できたことも大きいだろう。

政府のアカウントビリティに関しては、ベスト・バリューの条件である NR 事業の質の確保とそれに向けた効率化を、LSP が遵守した点に見出せる。NRF 交付の権限は政府にあるため、LSP は政府の課すルールを守らざるを得なくなる。実際にハリンゲイの LSP は、そのルールに基づいてベスト・バリューを策定し、地域全体で事業の質と効率性を両立して確保できるよう、ハリンゲイ内のボランティア団体との連携を強めた。また、近隣地域再生チームについても、事業内容や業績管理に関する情報提供が遅れがちになることに対する不満が生じていたものの、定期的に接触することで実施過程の報告が行われた

(Haringey Council 2002a: 4)。

こうした管理段階における制度が機能することで、ハリンゲイの NRF は事業が本格化する期間にあわせて年度ごとに順次拡大された（自治体国際化協会 2007：6）。この点は、政府のベスト・バリューに基づく評価基準をハリンゲイの LSP が満たしていたことを意味する。言い換えれば、政府は LSP によるベスト・バリューの遵守や、近隣地域再生チームによる中途段階の視察を踏まえて、NRF の監査を十分に行えたのである。LSP にとってこれらの管理制度は、政府が一方的に事業の管理や監査を行うための制度ではなく、事業展開について LSP 自身が自己管理するツールとして機能した。自ら定めた評価項目を遵守する観点から、ボランティア団体との連携を強め、ハリンゲイ全体としてのサービス実施の効率性を高めていったのである。さらに定期的に近隣地域再生チームのコンサルティングを受けることもできた。LSP は、政府の立案した NRS やベスト・バリューを、NR の実施に向けて適応していく過程において主体的に活用したのである。

以上の過程を通じて、政府の策定した実施体制に適応したハリンゲイの LSP は、その実施体制の下で、「社会的包摂」のアイデアを反映した事業をいかにして実現したのだろうか。この点について次項で分析する。

2.2. 事業本格化期間：近隣地域再生の事業実施

2003 年より、NR 事業が本格的に展開されていく。NRS は東西格差の縮小に向けて公共サービスおよび教育の質の向上を図る内容であったが、この戦略を具体化した事業が展開されたのである。

まず、LSP はどの住民を対象に事業を実施するかについて協議を行った。その結果、主対象とされたのが未成年者である。ハリンゲイは、前述のように、若年者の人口が最も多く、とりわけ未成年の割合が全体の 20% を占めていた。そして荒廃地域の抱える問題が、地ならし期間に策定したコミュニティ戦略の③と⑤で示されたように、未成年者の非行犯罪や低水準の教育到達度であった。これらの問題が東側地域で多発していたのである。こうした状況より、東側地域に居住する未成年者を NR 事業の主対象にすることが決定された。次に、未成年者のうち、具体的にどの問題を抱えた住民に対していかなる支援を行うかについての協議も行われた。その結果、未成年の妊娠者（10 代親）と学校中退者に対象が絞られ、彼らに対して就労支援を行うことを決定した。

まず、10 代親支援について述べる。10 代の妊娠は、当時のイギリスにおいて最も深刻な問題の一つであった（SEU 1999: 14）。とりわけ NR を実施した荒廃地域における 10 代妊娠率は高く、ハリンゲイでも 2001 年時点で 1000 人中 72.7 人の割合に達していた（Haringey Council 2002d : 2）¹²⁴。このような状況から、LSP は 10 代親にアドバイザーを帯同させる

¹²⁴ イングランドおよびウェールズ平均は 1000 人中 42.7 人である（ONS 2007: 36）。

事業を実施した。この事業は、まずコネクションズやジョブ・センター・プラスといった職業訓練を管轄する政府系出先機関との連携によって、1対1のカウンセリングを通じて就労に向けて必要な教育プログラムや職業訓練の受講方針を決定する。そして方針が定めれば、連携機関の用意するプログラムの参加を斡旋するという内容である（Haringey Council 2002d: 18）。アドバイザーは主にボランティア団体のメンバーが担当した（Haringey Council 2002d: 16）。

次に、学校中退者支援についてLSPは、従来のユース・サービスの内容を変更し、2004年より学校中退者に対しても就労支援を行う内容に改めた。ユース・サービスとは学校外教育を意味し、学校とは別の施設でスポーツやレクレーションを行う行政サービスである（岩本 2013: 36-37）。ハリンゲイのユース・サービスは、就労に向けて必要な読み書きやIC基礎技能の習得といった基礎教育に加え、宝飾品制作、雑誌制作などの単純労働を中心とするプログラムに変更した。従来のレクレーションも継続して行われ、また単純労働の内容もレクレーションの性格を強く帯びている。未就労者が「楽しむ」ことを通じてスクーリングを継続しつつ、就労に結びつけられる特徴を持っていたのである（Haringey Strategic Partnership 2007: 32）。このような事業を展開するために、LSPはユース・サービスを実施する施設の新改築を行った（Haringey Council 2004a: 18-20）。またスタッフはボランティア団体のメンバーを任用し、人員も従来の2倍に増やした。さらに、自発的に足を運ばない者のために、「移動型ユース・サービス」も実施した。移動型ユース・サービスとは、小規模施設を一時的に借りて、サービスを提供するものである（Haringey Council 2004b: 7-8）。

以上のNRSに基づく事業展開には、「社会的包摂」のアイデアが明確に埋め込まれていた。10代親支援と学校中退者支援はいずれも、就労支援の観点から実施された。10代親支援は、他方で精神的ケアや性教育など、非就労支援型のプログラムも存在したが（大川 2009）、NRの事業として実施されることはなかった。学校中退者支援も、就労支援中心の内容にユース・サービスを変更し、施設の新改築を含む大規模な事業を実施したのである。これらの内容は、NRSと照らせば、東側地域の再生には住民の就労が最善策であるという認識の下、対人的なカウンセリングや設備のリニューアルなどを通じてサービスの質を向上させ、また移動型ユース・サービスの実施に見られるように、サービスの利便性向上を目指すものでもあった。そして、いずれの事業にも基礎教育が重視されていることから、教育到達度の向上という観点も組み込まれていたのである。このようにNR事業の内容より、「社会的包摂」のアイデアに込められていた、貧困や社会問題を抱える当事者のニーズを汲み取り、柔軟なサービスを提供することで就労支援を行う内容が、事業内容に反映されていたのである。

また、事業の実施プロセスより、「社会的包摂」のアイデアの観点から、就労支援を官一民協働で行おうとしていたことも鮮明になっていた。10代親支援では政府系出先機関

の持つ専門知と、対象住民に近い距離にあるボランティア団体の現場知をそれぞれ発揮する形での連携によって実施された。学校中退者支援においても同様に、自治体や政府系出先機関が主導して設備のリニューアルを決定し、ボランティア団体のメンバーがユース・サービスを提供するという形で官－民協働が展開されたのである。

以上より、ハリンゲイの LSP は、政府の設計した実施体制に適応するなかで、NRS をはじめとする各種のスキームを策定した。そこでは、LSP に参加するボランティア団体が影響力を大きく行使することで雇用を焦点化した NRS が策定された。この点に、LSP が、アクターが主体的に意思決定へ関与できる公正な意思決定制度として機能したことを見出すことができる。政府もまた、ガバナンスの最終的な実施責任者としてのアカウントビリティを確立する観点から、そうした NR 事業の実施を管理した。

そうして実施された NR 事業の内容は、10 代親や学校中退者を対象としたものであった。いずれの事業も官－民協働によって就労支援を行う内容であったことから、「社会的包摂」のアイデアが埋め込まれていたのである。

3. テームサイドにおける実施過程

次に、チームサイドにおける NR の実施過程を分析する。チームサイド (The Metropolitan Borough of Tameside) はイングランド北西部の「グレーター・マンチェスター Greater Manchester」に属する大都市圏ディストリクト (Metropolitan District Council) である¹²⁵。グレーター・マンチェスター内では東部に位置する。伝統的に製造業が強い地域であり、当時でも住民の 20% が製造業に従事していた (イギリス全体では 13%)。しかし主要産業は他の地域と同様にサービス業であった (Tameside Strategic Partnership 2004a: 2)。

チームサイドの荒廃状況に関連する特徴として、まず人口構成について述べる。全人口は 2001 年の NR 開始時点で 21 万人であり、そのうち 30 代の人口が最も多く、20 代の人口が最も少なかった。次に、人種構成については白人が最も多く、全体の 95% を占めていた。非白人の割合は 5% にとどまる (Tameside Council 2004: 2)。雇用率は全国平均並みであり、失業率も 4.9% とそれほど高くなかった (Tameside Council 2004: 7)。産業構造の転換が遅れることで、所得水準は全国よりやや低かったものの、ハリンゲイのような深刻な荒廃状況を示す要素は見当たらないように見える。しかしそれは、自治体全体から見た場合の話である。チームサイド内の荒廃地域では、やはり顕著な荒廃状況を示していた。例えばアシュトン (Ashton) 地区では、非白人住民が 20% を超え (Tameside Council 2004: 2)、失業率も 10.3% に達していた (Tameside Council 2004: 7)。つまりチームサイドでは、自治体内に点在する荒廃地域の再生がイシューとなっていたのである。

¹²⁵ グレーター・マンチェスターも GLA と同様、広域の地方政府に相当する。

チームサイドにおける実施期間は、2001年から2004年前半までの地ならし期間、2004年後半から2007年前半にかけての事業本格化期間、2007年後半の次期事業へ向けた引き継ぎ期間に分けることができる。以下、ハリンゲイの分析と同様に、地ならし期間、事業本格化期間の順に、NRの実施過程を見ていく。

3.1. 地ならし期間：実施体制の適応

チームサイドでは、LSPが設置される以前より、自治体が独自のコミュニティ戦略を策定し、それに基づいて事業を実施していた（Tameside Council 2000）。そのため地ならし期間では、LSPが新たなコミュニティ戦略を策定した上で、既存事業をLSPの管轄下へ移管・統合した。その後、NRSとベスト・バリューも策定した。

チームサイドのLSPは、地方議会議員、消防、職業訓練、公共交通、警察などの公的機関、民間の技能養成プロバイダー、ボランティア団体によって構成された（Tameside Strategic Partnership 2004b: 6）。理事長は議会議員が就任した（Tameside Strategic Partnership 2003b: 1）。

コミュニティ戦略では、次の6点を「優先事項」に定めた。①協力的なコミュニティ、②繁栄する社会、③健康的な住民、④安全な環境、⑤学習するコミュニティ、⑥魅力的な自治体である。重点的に取り組む政策領域として治安、教育、医療が掲げられ、「社会的包摂」にとって重要になる雇用は重視されなかった（Tameside Strategic Partnership 2003a: 3）。

こうした内容は次の過程を通じて決定された。LSPはコミュニティ戦略を策定するために、2002年まで住民一般やLSPに直接参加しないボランティア団体を対象にアンケートをとったり、スーパーマーケットや小学校を会場にしてヒアリングを行うなどして、幅広く意見を集めた（Tameside Council 2002c）。その結果いくつかのテーマが浮上し、LSPはそれらを草案として取りまとめるための協議を行った。協議を通じて出来上がった草案はさらに、住民のニーズを反映しているかについて、LSPに参加するボランティア団体がその現実妥当性の観点からイニシアティブをとった（Tameside Strategic Partnership 2003d: 1）。こうした過程を経て、コミュニティ戦略は2003年に公表されるに至った。公表までに3000人以上の住民やボランティア団体が参加した（Tameside Strategic Partnership 2004a: 5）。また公表後も、LSPが優先事項の実施に向けて機能しているかについてヒアリングの場を設けた（Tameside Strategic Partnership 2004a: 5）。

このように、チームサイドのコミュニティ戦略では、雇用は重視されなかった。このコミュニティ戦略が多くの住民参加を通じて策定されたことから、雇用はチームサイド全体のイシューとして、相対的に重要度の低いイシューであったと考えられる。地方紙でも、チームサイドの抱える問題として、治安悪化を報じる記事が目立っていた。飲酒や薬物といった若者の反社会的行動が蔓延し、監視カメラの設置や警察のパトロールといった既存の対策が成果をもたらしていないことを報じていた（Tameside Reporter 2002）。こうした

報道からも、やはりチームサイドの住民にとって、雇用は重要度の高いイシューではなかったことが示されている。

しかし NRS は、コミュニティ戦略よりも、対象とする政策領域を絞る形で策定された。具体的には子どもや義務教育後の若年者向けのサービス改善、雇用や職業訓練を受ける機会の拡大などである（Tameside Strategic Partnership 2004c: 4）。こうした内容は、アシュトン地区をはじめとする荒廃地域を念頭に置いていたことが分かる。この点は、コミュニティ戦略と異なる性格を持っている。コミュニティ戦略では、住民やボランティア団体から幅広く意見を集めることで、多様な意見が反映された。その結果、治安を筆頭に、教育や医療を重視し、雇用は必ずしも重視されなかった。それにもかかわらず、NRS では雇用を重視し、教育と関連づけながら就労支援を行うことが目指されたのである。

こうした実施対象の政策領域の特定化は、LSP における公的セクターが中心となって行われたと考えられる。LSP に参加するボランティア団体は、LSP 外部のボランティア団体の代表として参加していたため、コミュニティ戦略の優先事項の策定に見られたように、必ずしも就労支援を重視していなかったことが想定される。また、NRS では、NR 事業の実施をめぐる計画を策定する際には、「トップ・ダウン」的に行う必要があることも述べられていた（Tameside Strategic Partnership 2004c: 8）。そのため、政策領域の特定化を行う際に、権限の面で優位に立つ公的セクターのメンバーが主導的に取り組むことで、雇用が特定化されたと考えられる。とはいえ、NR 実施をめぐる LSP 内部におけるボランティア団体の影響力が減退したわけではなく、NRF の配分については、ボランティア団体が中心に取りまとめることとされた（Tameside Strategic Partnership 2004c: 10-14）。事業を実施するにはどの程度のコストをかければ効果的になるかなど、ボランティア団体の現場知が期待されたのである。

同時期には、議会でも NRS の策定に関する審議が行われた。2002 年 3 月には荒廃地域に NRF を集中的に投入する必要性を事務総長（事務方のトップ）が示し、議会側もそれに同意した。同時に、事業の進捗についてその都度議会で報告されることなどが確認された（Tameside Council 2002a）。

LSP が作成するベスト・バリューは、政府より 2002 年 6 月までに提出を求められた。ベスト・バリューは、コミュニティ戦略を補完するものとして位置づけられた。コミュニティ戦略をどのような段階で実行していくか、事業内容とその予算などについて明記された。また、パフォーマンス指標についても明記され、年度ごとにサービスの質を点検し、次年度に向けた改善点の提示も示されることになった。こうしたベスト・バリューの進捗についても半年ごとに報告された（Tameside Council 2002b）。

ベスト・バリューの提出後は、その運用についての審議が議会で行われた。その内容は、主にベスト・バリューが NR をはじめとする LSP が実施する事業の管理ツールとして機能しているかについて問うものである。その例として、サービスへのアクセスの公平性や治

安対策のパフォーマンスをめぐり、一部住民の不満が生じているにもかかわらず、ベスト・バリューはその改善策を具体的に示していないというものや、LSPの理事会がベスト・バリューを十分に活用しているのか不透明である、といった質疑が行われた（Tameside Council 2002d）。

ベスト・バリューは数値目標も含めて、事業実施の内容とそのパフォーマンス、改善点について細かく定めるものであるため、運用のコストがかさむ。しかしチームサイドの場合、事業の質的向上や予算の効率的な運用などの自己管理ツールとして、ベスト・バリューを積極的に活用するための行動が取られたのである。

また、コミュニティ・チェストをはじめとする、ボランティア・セクターへの助成も随時行われた。チームサイドが独自に助成する「ラーニング・チェスト」とあわせて、2005年度には総額31000ポンドが配分された（Tameside Strategic Partnership 2005a: 7）。

以上の地ならし期間において、チームサイドのLSPが実施体制を適応させていくなかで、公正な意思決定制度や政府のアカウンタビリティはいかに機能したのだろうか。

LSPの取り組みに対する、ボランティア団体をはじめとする民間セクターの評価は高かった。LSPの事業に参加した団体の代表の76%は、地域の生活の質の改善に向けてLSPが多大な貢献を行ったと回答した。その評価の場には、40団体から80人以上の代表が出席した。また団体にとっても、自らが事業に取り組むことで地域に貢献できたと考えている割合は76%に上った（Tameside Strategic Partnership 2005b: 1）。

チームサイドのLSPはコミュニティ戦略の策定にあたって、ボランティア団体や住民を大規模に動員した上で内容を決めた。その中核となる優先事項は、多様な意見を幅広く集めた結果として掲げられたものである。LSPは自治体や公共サービス機関といった公的セクターだけでなく、住民の立場により近いボランティア・セクターも参加することで、意思決定に対する民間セクターの影響力を高めていくことに特徴があった。チームサイドの場合、そこからさらに進んで、コミュニティ戦略というLSPの活動を規定するものについても、民間の意向を大きく反映させたのである。この点は団体に対するアンケートを実施するにとどまったハリンゲイや、後に見るタワーハムレッツには見られなかった手法である。また、コミュニティ戦略の策定後も、修正の機会を設けることで、住民のニーズから乖離しないようにした。こうした決定は政府の意図以上に、LSPが主体的に民間セクターの影響力を高めていったことを示している。これらを通じて、LSPは民間セクターから高い評価を得られたと考えられる。そのため、チームサイドのLSPは政府の想定以上に、公正な意思決定制度として機能した。さらに、コミュニティ・チェストの存在も、そうしたLSPの取り組みを支える公正な意思決定制度として機能したと言えるだろう。

ただしLSPは地域の民間セクターの参加に基づく、地方アクター主体の取り組みを展開する一方で、政府との関係、つまり政府がガバナンスの最終的な実施責任者としてのアカウンタビリティを確立するために、管理を受ける側面も負っていた。チームサイドのLSP

は、民間セクターの幅広い合意の下、コミュニティ戦略を策定した。それは多様な意見の反映を可能にした分、「社会的包摂」のアイディアに基づかない可能性も抱えていた。この点は優先事項として雇用が重視されていなかったことから明らかである。そこで、事業実施に必要な予算と直接関わる、NRS においては、優先事項の実施を基本としつつも、「社会的包摂」のアイディアを事業に反映させるために策定された。アシュトン地区を中心に、NR の実施によって荒廃地域の再生を目指す際、地方紙で報じられていたように、最も懸念されていた治安対策を主な目的とする事業を実施する可能性もあった。しかし実際には雇用を中心に事業が絞られたのである。

この点からは、NRF がその用途を自由とされつつも、「社会的包摂」の一環として行われる事業に用いる予算として策定されたことより、就労支援を目的とする事業から逸脱しないようにする点で、政府のアカウントビリティが確立されたのである。こうした NRF の趣旨をチームサイドのLSPは遵守したことになる。ベスト・バリューに関しても同様に、議会での質疑において、ベスト・バリューが自己管理ツールとして機能させていくインセンティブが生じていたことから、その内容を遵守しようとした姿勢が強うかがえる。

また近隣地域再生チームとは、良好な関係を保ちつづけたことが報告されている。ボランティア・セクターや住民に幅広く意見を募るという LSP の取り組みを、近隣地域再生チームは高く評価した (Tameside Strategic Partnership 2003c: 1)。この点は、チームサイドの LSP による実施体制への適応が、政府の要求と適っていたことを表している。

3.2. 事業本格化期間：近隣地域再生の事業実施

チームサイドでは 2004 年後半から、NR 事業が本格的に展開されていく。その内容は NRS で示されたとおり、雇用と教育、健康問題に対応する事業であった。ただし健康問題に対応する事業は、NRF 以外の予算とあわせて実施された (Tameside Council 2005: 35-36)。本項では NRF のみを財源に行われた事業として、雇用と教育問題への対応を取り上げる。

事業の対象は NRS で示されたとおり、荒廃地域に住む未就労者に焦点をあてた。チームサイドの住民の基礎計算能力のレベルは全国平均より低く、就業年齢の成人で、大学など高等教育に進学するために必要なレベル 2 以下の割合は 69% に上っていた。また読み書き能力も同様に低く、レベル 2 以下が 87% に達していた (Tameside Council 2007: 4)。そのため、教育到達度を上げることで高等教育への進学率を向上させ、将来的な雇用可能性を高めていくことが目指された。

これらの点を踏まえて、LSP は「荒廃地域における近隣地域学習プログラム」を実施した。この事業は、求職者やホームレス、あるいは将来的にボランティア・セクターでの就労を望んでいる者の 800 人程度を対象に、基礎計算能力や読み書き能力といった基礎教育、あるいは職業スキルの養成を行うものである (Tameside Council 2007: 4)。義務教育後、あるいは義務教育でさえドロップ・アウトしてしまい、長らく教育や訓練を受けてこなか

った人々の教育到達度の向上をねらいとしたのである。実施にあたっては、プログラム内容の詳細についてボランティア団体、企業、住民との協議を経て決定したあと、LSP と連携する訓練プロバイダーによって行われた (Tameside Council 2007: 6-7)。

さらに、事業へのアクセスをより容易にし、対象者の参加コストを軽減するための事業も行われた。それは「コミュニティ・ラジオ」の放送である (Tameside Strategic Partnership 2006: 3)。この事業は、一見すると雇用対策を重点化する NR 事業とかけ離れているようである。しかし、コミュニティ・ラジオの放送内容は、コミュニティ戦略の優先事項における「繁栄する社会」で掲げられた学校成績や職業訓練の参加率の改善、あるいは「学習するコミュニティ」で掲げられた、基礎計算能力や読み書き能力、ICT スキルの向上につながるものであった (Tameside Strategic Partnership 2006: 3)。いわば語学といった教養番組のような内容が放送された。

以上の NRS に基づく事業展開には、「社会的包摂」のアイデアがどのように埋め込まれていたのだろうか。NRS ではコミュニティ戦略と異なり、雇用が最も重視され、荒廃地域の住民の就労に向けて必要な教育水準を向上させていく観点から事業が実施された。この点より、「社会的包摂」のアイデアに基づいて就労支援を実施したことが分かる。「荒廃地域における近隣地域学習プログラム」にしる、「コミュニティ・ラジオ」にしる、住民の就労に向けて必要な教育水準の向上を目指す内容であった。さらにこれらの実施にあたって、具体的な内容の策定にはボランティア団体をはじめとする民間セクターが積極的に関与した。また、荒廃地域における近隣地域学習プログラムでは、LSP と連携する民間アクターが実施に取りかかったことから、やはり「社会的包摂」のアイデアに基づいて官—民協働を展開したことも分かる。

以上より、チームサイドの LSP は、ハリンゲイの LSP と同様、政府の設計した実施体制に適応することで、NRS をはじめとする各種のスキームを策定した。そこでは、コミュニティ戦略では重視されていなかった雇用が、NRS では前面に打ち出された。この点より、ガバナンスの最終的な実施責任者としての政府が、アカウンタビリティを確立する観点から、NR 事業が就労支援を目的とする事業内容から逸脱しないように管理を行ったことが分かる。とはいえ、ベスト・バリューを遵守するインセンティブが LSP に生じていたことから、そのような NR 事業の方向性が定められたことに対する不満は少なかったと考えられる。むしろ、政府の想定以上に、チームサイドの LSP (特にボランティア団体) が主体駅に意思決定に関与する、公正な意思決定制度として機能した反動として、LSP に参加するアクターの逸脱行動が想定された。それを回避するために、NRF の予算制度やベスト・バリューといった実施体制を管理するための制度は有効だったのである。

そして、NRS に基づいて実施された事業は、地域の未就労者を対象にする教育到達度向上や、就労に必要な基礎学習内容を放送するラジオの開始であった。これらの事業内容はいずれも官—民協働に基づいて就労支援を行うことを目的としていたことから、「社会的

包摂」のアイデアが埋め込まれていたのである。

4. タワーハムレッツにおける実施過程

最後に、タワーハムレッツにおける NR の実施過程を分析する。タワーハムレッツ (London Borough of Tower Hamlets) はハリンゲイと同じ GLA に属する特別区である。世界的な金融街のシティが所在するシティ・オブ・ロンドンの東側に隣接し、当時の人口は 18 万人であった (Tower Hamlets Council 2000: 3)。前述のように荒廃指数ランクは 2 位であり、イングランド有数の深刻な荒廃地域を抱える自治体であった。区内南部には、テムズ川沿いの旧港湾区域であるドックランズ地区があり、サッチャー政権期には前章で述べたようなインフラ開発が進められてきた (川島 2017: 4-6)。

荒廃状況に関する特徴として、人口構成は若年者が多く、20 代から 30 代前半の割合が区全体の 34% を占めていた。とりわけ 16 歳以下が 22% であった (Tower Hamlets Council 2005a: 22-23)。民族構成については、白人、アジア系 (バングラデシュ系)、その他の少数民族がそれぞれ 3 分の 1 ずつの割合で構成されているという特徴を持つ (Tower Hamlets Council 2011: 5)。失業率は 2001 年時点で 11.8% であり、GLA 内で最も高かった。パートタイムなどあらゆる経済活動に従事する割合を示す雇用率も 52.5% しかなく、GLA 平均より 21.5% も下回っていた (Tower Hamlets Council 2005a: 20-22)。ただし、ドックランズ地区の開発が一定の成果を上げたこともあり、1990 年代までの状況と比べれば、徐々に地域再生の進展が見られる状況にあった (Tower Hamlets Partnership 2002: 4)。そうした状況を NR の実施によっていかに加速させていくかが、タワーハムレッツの 이슈 だったのである。

タワーハムレッツにおける実施期間は、2001 年から 2003 年前半までの地ならし期間、2003 年後半から 2006 年前半までの事業本格化期間、2007 年の次期事業へ向けた引き継ぎ期間に分けることができる。以下、地ならし期間、事業本格化期間の順に、NR の実施過程を見ていく。

4.1. 地ならし期間：実施体制の適応

タワーハムレッツの地域戦略パートナーシップ (LSP) のメンバーは、地方議会議員、警察や教育などの公的セクターを含むサービス提供機関、企業、ボランティア団体、「コミュニティ計画アクショングループ Community Plan Action Group」(以下、CPAG と略記) の代表によって構成された。理事長には議員が就いた。CPAG は、LSP が実施する事業を実際に提供する団体との円滑な連携を目的に、LSP の下部組織として設置された (Tower Hamlets Partnership 2002: 48)。この CPAG の代表が、LSP にも参加したのである。CPAG や一般の住民が LSP に参加した点は、ハリンゲイやテムズサイドの LSP と異なる。

タワーハムレッツでは、コミュニティ戦略に該当する「コミュニティ計画」の策定を2001年5月より開始し、2002年に公表した。NRSとベスト・バリューも同時期に策定され、2003年までに揃った。

コミュニティ計画は、次の5点を「優先事項」に定めた。①安全に生活を送れるより良い場所、②よりよい生活を送れる場所、③繁栄を創造し、それを共有するためのより良い場所、④学習、到達度、余暇のためのより良い場所、⑤優秀な公共サービスを提供するよりよい場所である（Tower Hamlets Partnership 2002: 4）。重視される政策領域はそれぞれ、治安、住居および医療、雇用、教育、公共サービスへのアクセスが該当する（Tower Hamlets Partnership 2002: 5）。

こうした内容が決定されるまでの過程を見ていく。タワーハムレッツのLSPは2001年11月より始動して、2002年2月に政府から正式に承認された。しかしコミュニティ計画の草案は、LSPの始動よりも2年近く前から、小規模のワーキング・グループ（「影のLSP」¹²⁶）によって作成されていた。LSPが正式に承認されてからは、その草案を基に、民間セクターの意見を幅広く集める形で策定がすすめられた（Tower Hamlets Partnership 2002: 48）。この段階で重要になったのが「ローカル・エリア・パートナーシップ Local Area Partnership」（以下、LAPと略記）である。LAPもCPAGと同じLSPの下部組織であった。そのため、LAPはタワーハムレッツ内の地区ごとのニーズを明確化し、LSPの理事会に地区の意見をすくいあげる役割を持っていた（Tower Hamlets Partnership 2001: 2）。LSPはLAPを設置することで、住民一般やボランティア団体の意見をコミュニティ計画の内容に取りこんだのである。LAPはコミュニティ計画の策定だけにとどまらず、LSPが実施するあらゆる事業において、そうした役割を担った（Tower Hamlets Partnership 2007: 1）。タワーハムレッツのLSPはボランティア団体や住民の意見の取り入れを制度化したのである。

コミュニティ計画が策定されていた時期における地方紙も、タワーハムレッツが深刻な荒廃状況にあるため、様々な問題の現状について報じていた。その内容は、住民の健康や治安に関するものが中心であった（East London Advertiser 2002a）。しかし、そうした荒廃状況は、少しずつ改善傾向にあることも報じられていた。例えば2002年12月の記事では、NR事業とは別に自治体のパフォーマンスを監査する政府機関の監査委員会より、教育、ソーシャルケア、治安向上、給付率削減において「大きく」進展した自治体という評価を受けたことを好意的に報じた（East London Advertiser 2002b）。また、治安向上に取り組んできたタワーハムレッツ内の駅員に対するインタビュー記事では、「我々は勢いを増している」という駅員のコメントを載せるなど、1990年代までの状況よりも改善しつつあることを報じていた（East London Advertiser 2003）。この状況をさらに進展させるために、より官一民のアクターが連携を深め、地域再生の成果を上げる取り組みが要請されていたの

¹²⁶ 「影のLSP Shadow Tower Hamlets Partnership」は、LSPと同様に議会議員、企業、医療、警察、ボランティア団体といった官一民のメンバーによって組織されていた（Tower Hamlets Partnership 2002: 48）。

である。

こうした過程を経て策定されたコミュニティ計画は、LSPによる全ての主要な利害関係者との協議によって年度ごとに協議が行われた。その内容は、それぞれの優先事項の下に行われる事業の進捗状況の報告と、それに基づく目的とターゲットの修正である（Tower Hamlets Council 2004c: 2）。これらを踏まえて、年度ごとにコミュニティ計画のアップデート版を策定した。LAPの運用に関しては、各地区に議員を配置し、彼らがLAPで述べられた意見を取りまとめる役割を担った（Tower Hamlets Council 2004a: 7）。LAPでは、上記の事業実施をめぐる協議に加えて、6ヶ月ごとにコミュニティ計画の進捗についての報告も行われた（Tower Hamlets Council 2005b: 50）。2004年度には4000人を超えるボランティア団体や住民がLAPに参加した（Tower Hamlets Partnership 2005: 38）。

NRSも、コミュニティ計画の5つの優先事項をより充実させるための戦略として位置づけられた。その資金源であるNRFは「変化のためのてこ（lever）」とされた（Tower Hamlets Partnership 2002: 6）。言い換えれば、NRはコミュニティ計画の下に実施される各種の事業を補助する役割を意味しており、NRFを予算に、新たな事業を立ち上げようとするものではなかった。ハリンゲイやチームサイドでは、コミュニティ戦略の優先事項から、雇用を中心にテーマを絞った上でNR事業を展開しようとした。しかしタワーハムレッツでは、雇用をNRとして実施するテーマとして絞らなかったのである。

なぜ、タワーハムレッツのLSPはNRを補助的な位置づけにとどめたのだろうか。その理由は、タワーハムレッツの荒廃状況がイギリスで最も深刻化していたという事情によるところが大きいと考えられる。NRを実施した多くの自治体において、荒廃地域のは数は2か所程度であった（Tower Hamlets Partnership 2004: 4）。チームサイドはその規模であったし、ハリンゲイはもう少し規模は大きかったものの、それでも「点在」にとどまっていた。しかしタワーハムレッツの場合、荒廃地域が市域のかなりの部分を占めていた。タワーハムレッツより大規模の荒廃地域を抱えるのは、2004年荒廃指数ランク1位のハクニーだけであった（Tower Hamlets Council 2005a: 20-22）。そのため、GLAにおける全再開発事業の3分の1に相当する金額が、タワーハムレッツに投入されていた。その規模は、政府支出ベースで10億ポンド、民間支出ベースで50億ポンドに達する（Tower Hamlets Council 2004b: 1）。これだけ大規模な資金を投入し、徐々に改善の兆しが見えるようになった状態でも、先に述べた失業率の高さのように、課題を多く残していたのである。

一方でNRFの交付額は、7年間の総額で8600万ポンド程度に過ぎなかった（自治体国際化協会 2007: 6）。この金額は前章で述べたように、人口規模に応じて一律に算出する方式がとられたため、様々な事業が大規模に行われているタワーハムレッツにとっては小規模の予算であった。こうした事情により、タワーハムレッツの場合、NRSの策定にあたって、どの優先事項も万遍なく深刻な問題を抱えていたため、政策領域を特定化することができなかった。さらにNRFの予算規模を踏まえても、それをを用いて新たな事業を実施し

たとしても成果を見込めなかったのである。したがってタワーハムレッツの場合、既存事業もしくは他の資金との合同出資という形で NRF を用いることになったのである。

とはいえ、他の事業の補助に終始し、NR としてのオリジナリティが全くなかったのかといえば、そうではない。タワーハムレッツの LSP は、NR 事業の実施に向けた政策領域を特定化できなかつた一方で、事業実施の対象者を特定化することには成功した。その対象とは、若年者である (Tower Hamlets Partnership 2004: 4-5)。人口構成上、最も多い層である若年者に関連する事業に NRF を用いることで、NR としてのオリジナリティを見出そうとしたのである。この対象となる層を若年者にしぼったことは、LAP を通じてボランティア団体や民間の合意を踏まえたものであった (Tower Hamlets Partnership 2004: 4-5)。

ベスト・バリューは、ハリンゲイやテムサイドと同様に、LSP がボランティア団体や住民への関与を高めることで、コミュニティ計画を補完するものとして位置づけられた。そのため、コミュニティ計画の内容を修正するには、それが軽微なものであっても、ベスト・バリューで示した目標とターゲットとの整合性を保たなければならないこととされた (Tower Hamlets Council 2004c: 2)。また、ベスト・バリューを通じて民間セクターの現場知や専門知が活きるように、効果的かつ効率的な資金運用を行うことなどが確認された (Tower Hamlets Council 2007: 8)。実際にベスト・バリューの運用が開始されると、その進捗についての報告や、年度ごとに財務状況も含めたパフォーマンス指標に基づいて評価を行い、次年度に向けたフィードバックも行われた (Tower Hamlets Council 2003a: 2-3)。

こうしたタワーハムレッツにおけるベスト・バリューの特徴は、LSP としての取り組みを超えて、自治体全体の行動規範の意味合いも深めていった点にある。議会では、貧困や社会問題に取り組むボランティア団体が、議会内に組織された、それらの問題について対応を協議する委員会である「平等と社会的包摂委員会」のメンバーと面会できなかったことを批判する質疑が行われた。この質疑を行った議員によれば、こうした委員会の対応はベスト・バリューの行動計画の体現化を妨げるものであった (Tower Hamlets Council 2002: 8)。「平等と社会的包摂委員会」は LSP と直接関係のない、議会内に設置された機関である。しかしこの委員会も、ベスト・バリューで定めた行動計画に沿ってパフォーマンスを高めていくことが求められたのである。

以上の地ならし期間において、ハリンゲイの LSP が実施体制を適応していくなかで、公正な意思決定制度や政府のアカウントビリティはいかに機能したのだろうか。

コミュニティ計画の策定において、イギリスで最も深刻な荒廃地域を多数抱えていたタワーハムレッツは、政府が LSP の設置を公表するよりも早い時期から官一民のアクターが自発的に集合し、地域再生の計画を練っていた。この点より、タワーハムレッツの LSP は、アクター間が協働し、より成果の上がる計画を策定する必要性に迫られていたことが分かる。各自のアクターが持つ現場知や専門知を最大限に動員しなければ、ようやく地域再生の進展が芽生えつつあった状況が一過性のものに終わってしまう。それを避けるためにも、

とりわけ公共サービスの提供に直接関与しにくい民間セクターの参加を、LAP の設置によって制度化した。LAP によって、恒常的な民間セクターの関与が可能になった。この点は、コミュニティ・チェストや後の単一コミュニティプログラムが交付されることで、ボランティア団体の参加が後押しされたことも大きい (Scouts 2000)。ただし LAP の運用は LSP のメンバーではなく、議員が担った。この点は事業実施に議会が関与する度合いが低下するのを避け、議会の正統性を保つために必要であった。このように、コミュニティ計画はタワーハムレッツの荒廃状況に照らしても重要な意義を持っていた。またその策定過程より、政府の設計した内容以上にボランティア団体をはじめとする民間セクターの参加が実現し、彼らの「発言」の機会が制度的に保障された。また、LSP に参加したボランティア団体は、LAP を通じて提出された意見のとりまとめにおいて主導的な役割を担ったことから、LSP に参加したボランティア団体が影響力を大きく行使することで、そうしたボトム・アップの参加が促進されたと考えられる。

NRS の策定においては、タワーハムレッツの LSP は他の事業との兼ね合いや、NRF の予算規模を踏まえて、NR を効果的に展開するために現実的な判断を行った。その結果、あえて事業対象の政策領域を特定せず、NR を補助的な位置にとどめた。しかし NR のオリジナリティを発揮するために、対象となる層は若年者に限定した。このように LSP は NRS の策定をめぐっても、タワーハムレッツ固有の事情を踏まえた上で主体的に意思決定を行ったのである。以上より、タワーハムレッツの LSP も公正な意思決定制度として十分に機能していた。

一方で、政府のアカウントビリティを担保する制度はどのように機能したのだろうか。ボランティア団体と議会の面会が行われなかったことに対する批判がなされていたように、ベスト・バリューの公共サービスの質を向上させる目的が、自治体全体の行動規範として機能していた。コミュニティ計画との関連でも、ベスト・バリューとの整合性が重視されたことから、ベスト・バリューは LSP が策定するコミュニティ計画よりも優位な制度として機能していたことが分かる。さらにサービス実施に必要な効率化も、財務状況を含むパフォーマンス指標に基づいて LSP が自ら定めたスキームどおりに点検されていた (Tower Hamlets Council 2008: 93)。その結果として、NRF の交付額が事業本格化期間まで順次拡大していったことから (自治体国際化協会 2007: 6)、タワーハムレッツも政府の評価基準である NR 事業の質の確保とそれに向けた効率化を満たしていたと考えられる。また、近隣地域再生チームも、LSP からのベスト・バリューの進捗について慎重に報告を準備するように求めた。LSP もそれに応える形で、場合によっては議会への報告よりも近隣地域再生チームへの報告を優先して行った。こうした点より、近隣地域再生チームによる視察も順調に行われていたと考えられる。

このように、LSP による主体的な取り組みが展開される一方で、ベスト・バリューが遵守されたことや近隣地域再生チームによる視察が行われた。そのため、政府のアカウント

ビリティはそれらの制度を通じて確保されたのである。

4.2. 事業本格化期間：近隣地域再生の事業実施

2003年度後半より、NR 事業が本格化していく。NRS で示されたように、タワーハムレッツの場合、NR は他の事業の補助的な性格を持ちつつも、その対象は若年者を焦点化するものであった。この NRS に則った事業について、本項では2つ述べる。

1つ目の事業は、保育士育成事業である。タワーハムレッツ内に存在する4つの保育士養成機関への支援として、NRF が用いられた。NRF の助成を受けた機関では、シュア・スタート資金¹²⁷の助成を受けている地区において、保育士養成を担当するコーディネーターが具体的な養成プログラムを実施するという内容である (Tower Hamlets Council 2003b: 21)。この事業では、主な財源はシュア・スタート資金と NRF であり、その事業実施に必要な間接経費として用いられた。この事業より、NRF は主財源として用いられなかったことや、子どもを持つ若年者、それも一人親支援の文脈から行われたことが分かる。

2つ目の事業は、中等教育における教育到達度向上プログラムである。この事業は、11歳-14歳までの生徒を対象に、ナショナルテスト¹²⁸における英語、数学、科学の成績を、政府が目標としていた「レベル5」以上収める生徒の割合を増やす内容であった (Tower Hamlets Council 2005c: 3-5)。タワーハムレッツにおける生徒の到達率は、他の同様の事業の成果もあって、全国的に見ても大幅な改善が見られていた。コミュニティ計画が公表された2002年時点で、35%の生徒がキー・ステージ4終了時に受験する、高等教育進学に必要な試験の全国統一試験を受け、とりわけ大学進学に必要な成績である5科目以上で、AレベルからCレベルを収めていた (Tower Hamlets Partnership 2002: 36)。この事業は、その前段階に位置するキー・ステージ3の生徒が全国統一試験での好成績を収め、大学をはじめとする高等教育への進学の間接機会を得られるように、教育到達度の向上をさらにすすめるようとする事業であった。この事業は、自治体から公立学校へ交付する教育関連予算が主財源であったと考えられ、NRF はその補助として交付された。そして対象者はもちろん子どもであることから、若年者対象の事業として行われたことになる。

このように、NRF は既存事業の補助的な予算として交付されていたとはいえ、若年者を対象にするという点では一貫していた。それを示すもう一つの例として、NRF の交付が求められながらも却下された事業を述べる。「少数民族エンタープライズプロジェクト」という、タワーハムレッツに在住する少数民族者向けの事業では、彼らの多くが就業する飲食店の支援を行っていた。そこでは、食品安全管理と事業拡大のために NRF の交付が求め

¹²⁷ シュア・スタートとは、保育や幼児教育、保育、保健のサービス拡充を通じて、親の就労を支援する政策である。とりわけ一人親が主な対象とされた。

¹²⁸ ナショナル・テストとは、イギリスの義務教育における学年の区分である、キー・ステージの終了時に受験するテストである (小堀 2005: 87-88)。11歳から14歳はキー・ステージ3に相当し、大学をはじめとする高等教育の進学準備を始めるキー・ステージ4 (14歳から16歳) に比べ学習意欲が低下しがちであると考えられていた。これらについては次章で詳述する。

られたが、実現しなかった。対象が少数民族者の飲食業従事者であり、若年者に限定されていなかったためである（Tower Hamlets Council 2005d: 20）。

以上の事業内容より、タワーハムレッツにおける NR 事業は「社会的包摂」のアイデアをどのように反映していたのか検討する。くり返し述べてきたように、タワーハムレッツの場合、NR 事業を新規に行うことは難しかった。この点は、実際に行われた事業を見ても明らかである。では、タワーハムレッツの LSP は「社会的包摂」のアイデアに基づいて事業を実施しなかったのだろうか。そうではなく、むしろタワーハムレッツ固有の荒廃状況を踏まえた上で、現実的にアイデアを事業へ反映させたと考えられる。なぜなら、間接的にしろ、就労支援へつなげていく観点から、NRF の用途を一貫して若年者対象の事業に限定したからである。保育士養成事業では、この事業によって最も利益を得るのは一人親をはじめとする子どもを持つ若年者である。育児体制が自治体として整備されれば、親の就労が促されることになる。中等教育における教育到達度向上プログラムについては、次章で分析する教育政策と全く同じ論理ですすめられたと考えられる。それは、教育到達度を底上げすれば、より生産性の高い職業に就労できる層が増え、低収入など貧困につながる問題を改善できるという論理である。このように、タワーハムレッツの場合、NR の事業内容を雇用に限定できなかった代わりに、就労支援を行う上で最も効果的な住民層として想定された、若年者対象の事業へ NRF の用途を限定したのである。この点に、社会問題を抱える当事者の就労支援を行うという、「社会的包摂」のアイデアが反映されているのである。こうして、NR として独自の事業は実施されなかったものの、就労支援の観点から地域住民の抱える社会問題に対応する事業が NRF を用途に実施された。NRF を用いて就労支援に関連する事業を行ったという点は、結果的には他の地域と同様であったと言えるだろう。

一方で、「社会的包摂」のアイデアで強調されていた、官－民協働という就労支援の実施手段に関しては、これらの事業それ自体を通じては行えなかったと考えられる。保育士養成事業では民間業者の訓練プロバイダーが事業を実施し、中等教育における教育到達度向上プログラムについては、学校の教師が実施したからである。ただし、これらの事業実施に至るまでに、LAP によって多様な民間セクターの意見を踏まえていたことを考えれば、官－民協働によってこれらの事業が策定されたことになる。そのため、事業実施においては官－民協働という手法は取られなかったものの、多様なアクターによる意思決定を踏まえたものであるため、「社会」的アクターとの協働と捉えることが可能である。したがって、タワーハムレッツの NR 事業でも、他の地域とは異なる形ではあるが、官－民協働は実践されたのである。

以上より、タワーハムレッツの LSP も政府の設計した実施体制に適応するなかで、NRS をはじめとする各種のスキームを策定した。荒廃地域の規模が他の実施地域よりも大きく、NRF だけでは十分な就労支援が行えないと判断した LSP は、既存事業の補助として NRF

を活用することにした。そのため、間接的という形にはなったものの、官—民協働による意思決定を経て、保育士養成事業や中等教育における教育到達度向上プログラムといった、就労支援を行う上で効果の見込まれる住民層として想定された若年層を対象とする事業へ NRF が交付されたのである。

また、タワーハムレッツの LSP は、CPAG や LAP といった下部組織を独自に設置し、民間セクターの影響力を大きく反映できるようにしていた。こうした公正な意思決定制度としての LSP が機能することで、NR 事業に関しては、自らの地域における荒廃事情を考慮した上で、既存事業の補助にとどめるという、現実的な判断を下すことが可能になったのである。それでも、NRF を投じた事業の対象層は、若年層であったことから、就労支援につながる内容として一貫性を持っていた。この点にガバナンスの最終的な実施責任者としての政府によるアカウントビリティの確立を見出せる。

さらに、その事業内容にも官—民協働による就労支援という方向性は保たれていた。この点より、タワーハムレッツで行われた、NRF が投入された事業にも「社会的包摂」のアイデアが間接的とはいえ埋め込まれていたのである。

5. 事例間の共通性と差異

本章の最後の分析として、本節ではハリンゲイ、チームサイド、タワーハムレッツにおける NR の実施過程について事例間比較を行い、共通性と差異を明らかにする。そして共通性と差異がなぜ生じたのか、相互作用ガバナンス論の観点から検討を行う。この検討を通じて、各地域は「社会的包摂」のアイデアに基づく制度変化を実現する観点から、地域固有の事情に応じて多様な行動を取ったことを示す。

まず、事例ごとの特徴をつかむために、各地域におけるコミュニティ戦略（タワーハムレッツではコミュニティ計画）における重点政策、NRS における重点政策、NRS 策定における主導アクター、NR 事業の順にまとめていく。次にその特徴から事例間の共通性と差異を明らかにする。

ハリンゲイでは、コミュニティ戦略における重点政策として、公共サービスへのアクセス、雇用、治安、住居と交通、教育が掲げられた。これらは「総花的」という評価が下されたように、必ずしも荒廃地域再生のニーズを十分に反映したものではなかった。そこで NRS における重点政策では、雇用が最も重視され、それに公共サービスへのアクセスと教育を結びつけるという方針が掲げられた。こうした NRS 策定における主導アクターは、LSP に参加したボランティア団体であった。NR 事業は主に 10 代親支援と学校中退者支援が主に実施された。これらの事業は、いずれも就労支援の観点から実施された。

チームサイドでは、コミュニティ戦略における重点政策として、治安、医療、教育が掲げられた。これらは 3000 人以上の住民やボランティア団体の意見を踏まえるなど、ボト

ム・アップ的に策定された。しかし NRS における重点政策では、コミュニティ戦略では重点化されなかった雇用が掲げられ、雇用と教育を結びつける事業が目指された。こうした NRS 策定における主導アクターは、LSP における公的セクターであった。NR 事業は未就労者の基礎教育向上と、同様の基礎教育向上を目的とするラジオの放送を中心に実施された。これらの事業も就労支援の観点から実施された。

タワーハムレッツでは、他の地域におけるコミュニティ戦略に該当するコミュニティ計画の重点政策として、治安、住居と医療、雇用、教育、公共サービスへのアクセスが掲げられた。これらは LSP が正式に始動するよりも前の段階で「影の LSP」が作成した草案を基に、LAP を通じて住民やボランティア団体の意見を反映する形で策定された。タワーハムレッツの場合、イングランド有数の荒廃地域を抱える自治体であったため、これらの重点政策の特定化を行うことは困難であった。また他の事業規模と比べて NR は小規模であった。こうした事情により、NRS における重点政策の特定化を行わず、NRF は他の事業の補助、あるいは他の補助金との合同支出という形で交付されることになった。この点は LAP での意見を通じて策定されたコミュニティ戦略における重点政策が NR においても引き継がれたことを意味している。一方で、対象となる層を若年者に定めた。そのため保育士養成と教育到達度向上は、ともに若年者対象の事業であったが、NR 事業として独自に実施されたわけではなかった。

以上をまとめると、次の表になる。

表 7.1 ハリンゲイ、チームサイド、タワーハムレッツにおける NR の実施内容

地域	ハリンゲイ	チームサイド	タワーハムレッツ
コミュニティ戦略における重点政策	公共サービスへのアクセス、雇用、治安、住居と交通、教育	治安、医療、教育	治安、住居と医療、雇用、教育、公共サービスへのアクセス
NRSにおける重点政策	雇用 +公共サービスへのアクセス、 教育	雇用+教育	特定化せず(ただし若年者を対象化)
NRS策定における主導アクター	LSP(ボランティア団体)	LSP(公的セクター)	LAP(住民、ボランティア団体)
NR事業	10代親支援、学校中退者支援	基礎教育向上、ラジオ放送	保育士養成、教育到達度向上

出所：筆者作成。

改めて述べると本章の目的は、相互作用ガバナンスの観点から、LSP に参加する地方アクターによる NR 事業の実施過程を分析することであった。具体的には、前章で明らかにした、政府の策定した実施体制に LSP がどのように適応したのかを明らかにした上で、実

施された事業にはどのように「社会的包摂」のアイデアが埋め込まれていたのかを検討することであった。

こうした観点から3地域におけるNRの実施内容を検討すると、各地域のLSPはいずれも、政府の設計したNRの実施体制に適応する形でNRSをはじめとする各種のスキームを策定した。その結果、3地域のNRSはコミュニティ戦略（タワーハムレッツではコミュニティ計画）と異なり、雇用に焦点があてられた。この点より、各地域のLSPは政府による管理を受けながら、NRの事業内容を決定したことが分かる。そして実際に実施された事業内容には、いずれも官－民協働に基づいて未就労者のニーズを汲み取り、柔軟なサービスを行うことで就労支援を行う「社会的包摂」のアイデアが埋め込まれていた。

したがって、「社会的包摂」のアイデアに基づくNR事業の実施（＝制度変化の実現）が、事例間の共通性として捉えることができる。

しかし、NR事業が実施されるまでの過程は、地域によって異なっていた。その分岐点となったのが、NRSにおける重点再策を特定化する段階における、主導アクターの違いである。ハリンゲイでは、LSPに参加するボランティア団体が荒廃地域の再生のためには政策領域の特定化が必要になると判断した結果、雇用、公共サービスへのアクセス、教育がNRSにおける重点政策として掲げられた。チームサイドでも同様に、LSPに参加する公的セクターが荒廃地域の再生には雇用対策が重要になると判断した結果、雇用と教育がNRSにおける重点政策として掲げられた。タワーハムレッツでは荒廃地域の再生にはむしろ多岐に渡る政策領域が重要になると判断されたため、LAPにおける住民やボランティア団体の意見によって掲げられた、コミュニティ計画における重点政策がNRSにおいても置き換えられた。このように、NRS策定における主導アクターによる、荒廃地域の再生を目指す戦略の違いが見られたのである。したがって、主導アクターとその戦略が事例間の差異と捉えることができる。

では、なぜそうした共通性と差異が生じたのだろうか。この点について相互作用ガバナンス論とアイデアの関係から検討したい。政府が実施体制の構成段階で、言説的動員を通じて下部アクターとのアイデア＝政治目標の共有に成功しても、実施体制の設計段階で、公正な意思決定制度が確立されなければ、ガバナンスに参加する下部アクターの反発が生じ、連携に失敗する可能性があった。さらに、実施体制の管理段階で、事業の進捗状況の確認や、サービスの質の確保といった、ガバナンスの最終的な責任を負うためのアカウンタビリティを政府が明確化する必要もあった。このように、メタ・ガバナーとしての政府は、アイデア＝政治目標に基づく制度変化の実現に向けて実施体制を段階ごとに舵取りしなければならなかった。端的に述べれば、NRのような二元的な実施体制が採られる地域政策においては、「社会的包摂」のアイデアが共有されるだけでは、制度変化は実現しなかった。そのため、実施体制の設計および管理段階における政府の舵取りが重要になったのである。

実施体制の設計段階では、LSP が公正な意思決定制度として機能した。具体的には LSP に参加した官民のアクターが、自らの現場知や専門知を発揮する形で連携し、事業内容を決定した。その成果として、例えばタワーハムレッツの LSP では、自らの地域の抱える荒廃状況を前提に、現実的な判断を行った。そのため、NR をあえて既存事業の補助に位置づけるなど、事業をより効果的に展開するための戦略が生まれたのである。こうした各地域の LSP は NRS の策定において主導アクターを中心に、荒廃地域の再生に向けて必要な戦略を協議し、政策領域を特定化した上で NR の事業内容を決定した。すなわち、LSP が公正な意思決定制度として機能したことで、地方アクター間の意向が尊重され、連携が円滑になることで、主導アクターとその戦略という差異が生じたのである。

実施体制の管理段階では、いずれの地域においても、ベスト・バリューを遵守し、近隣地域再生チームによる視察も適宜受けた。これらによって、就労支援につながる内容の事業が導き出されたのである。ガバナンスのアウトプットとしての事業が地域を問わず、同じ内容に収斂したことは、政府のアカウンタビリティが確保される上でも重要であった。こうして政府のアカウンタビリティが確立されることで、「社会的包摂」のアイディアに基づく NR 事業の実施という共通性が生じたのである。

以上より、LSP に参加する地方アクターは、政府と共有する「社会的包摂」のアイディアに基づいて NR 事業を実施した。

ただし、地方アクターに取り組みは、そうした実施体制の管理制度のみに規定されたわけではなかった。政府による実施体制の策定とその管理、地方アクターによる実施体制の適応と事業実施——この2つのベクトルがまさしく「相互作用」する形で「社会的包摂」のアイディアに基づく制度変化を目指すガバナンスが機能したのである。言い換えれば、こうしたガバナンスを機能させたブレア政権は、メタ・ガバナーとしての舵取りに成功したと言えるだろう。

第8章 「社会的包摂」としての教育政策

本研究では第5章以降、「社会的包摂」のアイデアに基づく政策過程を分析してきた。雇用政策と地域政策ではいずれも、このアイデアが共有されることで、関連アクターとの協調的關係が構築された。その結果、官－民協働に基づいて未就労者の就労支援が実施された。「社会的包摂」の一環として取り組まれた雇用政策や地域政策は、制度変化に成功したのである。

しかし、「社会的包摂」のアイデアに基づく取り組みは、全てが制度変化に成功したわけではない。なかには関連アクターとのアイデア共有に失敗し、制度変化に至らなかった政策も存在する。その例として、本章では教育政策の「教育アクション・ゾーン」(EAZ)を取り上げる。EAZは1997年の白書『教育における卓越性』にて構想が示され、1998年9月から2002年3月にかけて実施された。EAZは、従来より地域の教育政策を管轄してきた地方教育当局、教師、企業、自治体、保護者代表、ボランティア団体など官－民のメンバーが協働によって、荒廃地域の初等および中等学校を対象に¹²⁹、教育到達度の水準向上（より具体的には「低到達」問題の解決）を目的とする政策であった（DfEE 1997: 39）。プログラムには大学などの高等教育進学をねらったものや、職業関連科目の設置が含まれていたことから、将来的な雇用可能性の向上が意図されていた（DfEE 1997: 9-11）。

EAZはブレア政権期に実施された教育政策¹³⁰のなかでもっとも「社会的包摂」のアイデアを反映しており、また政府の熱の入れようも大きかった。したがって本章の目的は「社会的包摂」のアイデアに基づく教育政策の代表例である、EAZの政策過程を分析することである。

ブレア政権は当初、EAZの実施期間を3年間に定めていた（小堀 2005: 172）¹³¹。後述するように、EAZは教育政策の領域において非常に斬新な試みであった。そのため政府は3年間という「実験」期間を設定し、そこでの成果、つまり「社会的包摂」のアイデアに基づくプログラムの定着を目指していた。これより、本章で「制度変化」と述べる場合

¹²⁹ EAZの対象には、障がい者学校も含まれた（望田 1999: 143）。

¹³⁰ ブレア政権期に実施された教育政策（未就学児対象の子ども政策も含む）は、EAZと本章でも触れる「都市における卓越性」の他にも、「アカデミー」や有子世帯向け税控除（児童税額控除や子どものいる失業世帯に対する就労税額控除など）、育児支援政策（シュア・スタートなど）が実施された。税控除政策や育児支援制度は子どもを持つ親の就労を支援する観点から実施され、特に保育所など民間セクターとの官－民協働も行われた。そのため、いずれの政策も「社会的包摂」のアイデアを反映していた。しかし、より官－民協働に基づいて事業の意思決定を行い、就労支援につながる取り組みを行う政策はEAZと「アカデミー」であった。ただし「アカデミー」は民間セクター（特に企業）が中心に運営を行い、政府が予算を出資する実施体制をとっていたため（小堀 2010: 150）、EAZほど官－民協働を意識した政策ではなかった。

また、EAZの開始は1998年だが、「アカデミー」は2000年である。本章で分析するように、官－民協働に基づいて実施されたEAZの「失敗」をもって、政府はアカデミーを実施する際には民間セクター中心の実施体制に切り替えたとも考えられる。逆に、本文中で述べるように、事実上EAZを引き継いだ政策であった「都市における卓越性」では公的セクター（地方教育当局および教師）中心の実施体制が採られた。つまり、ブレア政権初期に実施された官－民協働に基づくEAZが廃止に追い込まれた後、民間セクター中心の「アカデミー」と公的セクター中心の「都市における卓越性」が実施されたことになる。こうした政策の変化を捉える上でも、なぜ官－民協働に基づくEAZが失敗したのかを分析する意義は大きいと考えられる。

¹³¹ 政府は3年間の実施期間の終了後に、さらに2年間延長するかを検討するとしていた（小堀 2005: 172）。しかし教育雇用相を務めていたブランケットが「50年にわたる最も重要な教育プログラム」（Financial Times 1997e）と位置づけていたように、成果次第ではより長期にわたる実施も想定していたと考えられる。

は、EAZの継続的实施による、アイデアに基づくプログラムの定着を意味する。

ところが、EAZは2001年11月に、4年目以降の継続を行わないことが発表された。事実上の廃止であり、他の政策の「都市における卓越性 Excellence in Cities」に吸収された(小堀 2005: 172)。「都市における卓越性」は官-民協働に基づく運営が行われないなど(OFSTED 2003: 6)、これまでに検討した諸政策と比べると「社会的包摂」のアイデアに基づく政策とは言い難かった。

したがって、EAZに見られる「社会的包摂」のアイデアに基づく制度変化は失敗したのである。ブレアが1996年の労働党大会における演説で、「政府の優先事項を3つ挙げよと言われたら、私はこう述べるだろう。それは教育、教育、教育である。」(Labour Party 1996: 83)という有名な一節を残したように、ブレア政権は教育を非常に重視していた。その文脈も、これから見ていくように、単なる教育政策の拡充ではなく、福祉の一環として実施することを強調していた。EAZは「社会的包摂」のアイデアに基づいて実施されたフラグシップ的な教育政策だったにもかかわらず、皮肉にも失敗に終わったのである。

以上より、本章では、なぜEAZは廃止に追い込まれたのかが分析の焦点となる。分析に際しては、これまでの政策過程の分析と同様、第1章で示した分析枠組の全体像のうち、第2段階に該当するステップに則ってすすめる。①のステップでは「社会的包摂」のアイデアが制度変化の方針として、どのように協働のパートナーである関連アクターへ共有されたのか、②のステップでは利益の再定義を通じてアクター間が協調的に実施した政策には、どのように「社会的包摂」のアイデアが埋め込まれていたのかを明らかにする。ただしEAZは制度変化に失敗した政策である。第1章でも述べたとおり、関連アクターに対して利益の再定義を促せるかどうか、アイデアに基づいて制度変化を実現する上で基点になる。この点を踏まえて本章では、①のステップで、関連アクターの利益の再定義を促すのに失敗したことを明らかにする。その上で、②のステップで、短期間の実施に終わったEAZのプログラム内容には、「社会的包摂」のアイデアがどのように反映され、教育到達度の水準向上を試みようとしていたのかを検討する。

第1節では、分析の前提として戦後からサッチャー・メイジャー保守党政権期(以下、保守党政権と述べる)における教育政策について、簡潔に検討する。この検討を通じて、戦後イギリスの初等および中等教育に関する公教育行政は、かなりの程度分権的に実施されており、政府は公教育実施に関して包括的なフレームワークの提供にとどまってきたことを述べる。一方で、事実上戦後の公教育を実施する上で、主導権を発揮してきたのは地方教育当局や教師といった各地域の教育アクターであり、EAZを実施する際にも主要な関連アクターであったことを示す。さらに、こうした分権的かつ閉鎖的な教育の実施体制は、ベヴァリッジ報告に基づいて中央集権的に実施された福祉政策と異なる性格を有していたことも論じる。「社会的包摂」のアイデアは福祉政策の実施を前提に生成されていた。そのため教育政策の領域では、福祉政策と同じように「社会的包摂」のアイデアが正当

化されるわけではないことを意味した。

第2節では、「社会的包摂」のアイデア共有の働きかけが、どのように失敗したかを明らかにする（分析枠組第2段階①）。政府による EAZ の構想より、ブレア政権は福祉の一環として教育政策を位置づけた上で、他の福祉政策と同様に政府が積極的に関与することで、「低到達」の問題の解決を図ろうとしていたことを論じる。また、EAZ を実施する上で、政府は企業の参加を非常に重視していたことから、企業も EAZ 実施をめぐる主要な関連アクターであったことを示す。さらに EAZ の予算は、政府からの補助金に加えて企業からの寄付金も含まれていた。政府は企業に対して多額の寄付金出資を通じて、EAZ 実施に関する官一民の協議体である「アクション・フォーラム」内での影響力を高めると同時に、そこに参加する教育アクターの影響力低下をねらっていたことも論じる。

その上で、実際に政府は主要関連アクターの教育アクター（地方教育当局や教師）と企業それぞれに対して、どのように「社会的包摂」のアイデア共有を働きかけ、利益の再定義を促したのかについて明らかにする。従来の教育アクターの利益は、政府や民間セクターから自律した実施体制における生徒の支援であった。長らく分権的な教育行政が採られていたことから、特定のメンバーによる実施体制を選好していたのである。そのため、政府が積極的に関与し、なおかつ企業との協働に基づく EAZ に対して強く反発した。しかし、ブランケットをはじめとする教育政策を管轄していた政治アクターの説得によって、最終的には、企業をはじめとする多様なアクターと協働した方が、生徒に必要な支援を拡充できるという形に利益を再定義したことを明らかにする。

つづいて、企業へのアイデア共有・利益の再定義を分析する。政府が EAZ の構想を発表した当初、イギリス国内の大企業をはじめ、教育政策への関与について好意的な反応が目立っていた。ただし、企業の従来の利益は、教育サービスを提供する企業も含めて、あくまで営利の追求であった。教育分野を一つの成長産業として確立させ、中長期的には営利を得ようとしていたのである。しかし、営利を追求できず、職業訓練政策のように、プログラムに大きな影響力を行使することで企業の戦力となる人材を養成できるわけでもない教育政策に対して、積極的に関与するインセンティブは生じなかった。そのため企業は従来の利益を再定義せず、寄付金の出資も政府の想定を大幅に下回った。この点が EAZ 廃止の引き金になったことを述べる。

こうして企業に対するアイデア共有・利益の再定義に失敗したことで、EAZ は教育アクターが強い影響力を發揮しながら実施されるようになった。政府にとってみれば、当初影響力を高めるのを期待していた企業に背を向けられることで、逆に影響力低下を見込んでいた教育アクターの存在感が高まったのである。このような、教育アクターへのアイデア共有・利益の再定義の成功および企業への失敗という意図せざる結果によって、EAZ は廃止に追い込まれたことを明らかにする。

第3節では、継続的实施を意図していたものの短命に終わった EAZ のプログラム内容よ

り、「社会的包摂」のアイデアがどのように埋め込まれていたのかを検討する（分析枠組第2段階②）。プログラムには、「低到達」問題を解決し、将来的な雇用可能性向上を目指す多様なプログラムが用意されていた。また、そうしたプログラムは各メンバーの持つ現場知や専門知に基づいて策定されていた。これらの点から、プログラムには「社会的包摂」のアイデアが反映されていたことを述べる。ただし、EAZは短期間で廃止に追い込まれたため、制度変化、つまり継続的实施による、アイデアに基づくプログラムの定着に失敗したことを示す。さらに、EAZが制度変化に失敗した理由について、アイデアが正当化されない政策領域におけるアイデア共有・利益の再定義に焦点をあてて論じる。

1. 戦後から保守党前政権期の教育政策

ブレア政権に入るまでに、戦後のイギリスではどのように教育政策が実施されてきたのだろうか。教育とは本来、国の違いを問わず、どの言語を「国語」に定めるかなど国民統合を図る上で関心を強く持たれる政策である。しかしイギリスでは国家が教育に関心を持たない唯一の例外的な国とされてきた。この意味で戦後イギリスの教育は、長らく「特殊」であった（Green 1991: 12-16）。

もちろんイギリスにも、公教育について体系的に定めた法律は存在した。戦中期の1944年に制定された「教育法」がそれに該当する。教育法は、教育庁長官に就任したバターが1943年に公表した『教育再建に関する白書』（Butler 1943）を基にしている。この白書は公教育の機会均等を主な目的とするものであった。しかし、この法律はきわめて包括的な枠組を制定したに過ぎなかった（渡邊 2013: 3）。実質的に政府は介入せず、代わりに地方教育当局が教区ごとに設置され、各管轄地域の教育行政の全体的な責任を負うものとされた（Butler 1943）。この地方教育当局の任務も管轄地域に所在する学校のマネジメントを行うにとどまり、具体的な授業内容などは学校に委ねられた（大田 2002: 221）。そのため、戦後から1980年代にかけて、イギリスの義務教育期間である5-11歳の初等教育、および11-16歳の中等教育¹³²において、全国共通のカリキュラムは存在しなかった¹³³。特に初等教育においては、時間割さえ存在しなかったのである（大田 1998: 24）。このように戦後イギリスの教育行政は、戦中期に策定された包括的な枠組を踏襲した、地域ごとの分権的な実施体制を特徴としていた。各地域では、地方教育当局が教育行政の主導権を握り、教師が現場の学校教育に従事してきた。教育の主要アクターは地方教育当局と現場に

¹³² 義務教育年齢はブラウン政権期以降、18歳まで引き上げられた。

¹³³ 1944年から1964年までは、初等教育修了時の11歳時点で「イレブン・プラス」という試験が実施されていた。イレブン・プラスの成績上位者の20%は大学進学などを目的とする高等教育を行う学校に進むことができ、残りは事実上その時点で高等教育に進学する道が断たれるという制度であった（Chitty 2004: 20）。1964年の労働党政権はこの制度を問題視し、イレブン・プラスを廃止した（Chitty 2004: 28-31）。サッチャー政権期の1988年に教育改革法が制定されてからは、中等教育修了時に受験する全国統一試験の成績によって高等教育へ進学する制度が確立した。

おける教師、あるいは教師間で組織される労働組合の「全国教員組合 National Union of Teachers」であったのである。

分権的な実施体制が確立される一方で、全国的に整備された教育政策がないわけではなかった。その代表例が「キー・ステージ制」と義務教育修了後の進路制度である。キー・ステージ制とは、義務教育期間中の学習段階を年齢ごとに定めたものである¹³⁴。義務教育に関しては教育内容よりも年齢が重視されたと言える。義務教育修了後の進路制度に関しては、16歳時点で全国統一試験が課される¹³⁵。全国統一試験の成績は大学など高等教育進学の際に必要な「資格」の意味を持っていた。そのため、義務教育修了後の進路制度に関しては「資格」が重視されたと言える。

しかし、こうした全国的な制度はあくまで分権的な教育行政の枠内で運用されていたことに変わりはなく、1980年代に入るまでその水準が問われることもなかった。当時は階級に基づく進路形成の影響が根強く、教育水準の高低に関わりなく、多くの労働者階級は義務教育を修了すれば高等教育に進学することなく仕事に就いたためである。「完全雇用」状態の労働市場が、学校教育よりも進路形成に影響を与えていたのである（大田 1998：24-25）。

サッチャー政権期の1980年代以降、教育政策も大きな転換を迎える。その最大の転換は1988年に制定された「教育改革法」である。教育改革法の具体的内容は、「ナショナル・カリキュラム」と「ナショナル・テスト」の導入である（渡邊 2013：8）。ナショナル・カリキュラムはそれまで各学校に委ねられていた指導科目を全国的に統一するというものである。主要科目に英語、数学、理科、基礎科目に歴史、地理、音楽、芸術、体育、外国語が定められた。ナショナル・テストは各キー・ステージの終了時にナショナル・カリキュラムの到達度を測るために実施される試験である（小堀 2005：87-88）。

これらの導入は当時の教育大臣であったケネス・ベイカー（Kenneth Baker）の貢献が大きいとされている。彼は、1980年代の失業率上昇をはじめとする経済不振の一因に教育水準の低さがあると考え、教育改革を推進した。しかし、サッチャーはこうしたベイカーの考えに賛同しなかった。教育水準の向上はあくまで本人や家族の「自己責任」によってなされるべきと考えたためである。それでも、ベイカーが教育相辞任をちらつかせながらサッチャーを説得することで、導入が実現した。ただしリラクタントな導入という印象は拭えず、これらを通じて教育水準が向上したとは言えなかった（Chitty 2004: 124-126）。

むしろ教育政策においてサッチャー政権が大きな関心を払ったのは、実施体制の改革で

¹³⁴ 具体的には、キー・ステージ1（5-7歳）、2（7-11歳）、3（11-14歳）、4（14-16歳）に区分され、キー・ステージ1と2が初等教育、3と4が中等教育に相当する（渡邊 2013：8）。

¹³⁵ 全国統一試験では各科目に対してAからGの評価が下される。8-10科目を受験し、5科目でC以上の好成績を収めれば、Aレベルと呼ばれる進学コースの高等教育へ進み、大学進学へ向けたカリキュラムを受ける。それには至らない場合、Aレベルと職業教育の両方の要素を取り入れた「一般全国職業資格」、あるいは「国家職業資格」の取得を目指す（小堀 2005：174）。いずれにも進学しないか、あるいは中退しておかつ就労もしていない場合、NDYPをはじめとする職業訓練政策に参加することになる。

ある。サッチャー政権は「補助金継続学校 Grant Maintained School」を導入し、事実上、地方教育当局を頂点とする実施体制の解体をねらった。補助金継続学校は、親の投票によって地方教育当局の管轄を離れて教育省直轄の運営に切り替えるかどうかを決定する制度である。サッチャー政権はこの政策を導入することで、労働党の強い地域ほどそれに影響される形で左派色の強い地方教育当局からの切り崩しを図った。しかし補助金継続学校の数は増えず、政府の想定ほど成果を上げられなかった（小堀 2005: 88）。こうしてサッチャー政権は教育行政に関与し、地方教育当局の影響力低下を試みたものの、地方教育当局や教師といった教育アクターが依然として教育行政の主導権を握る、閉鎖的な実施体制が継続していた。

さらにこの時期では、学校現場における「低到達」問題も焦点化されていく。前述のように、イギリスの教育制度は全国統一試験の成績が資格としての意味を持ち、それに応じて進路が形成されるシステムである。そのため、全国統一試験で優れた成績をいかに収めるかが、教育水準向上の焦点になっていた。1996年に発表された全国統一試験の成績と進路の相関では、5科目以上でAからCの成績を収めた者の92%がレベルAに進学するのを筆頭に、D以下の科目が増えるほど進学率が下がっていた。全国統一試験の未受験者で中等教育修了後に何らかの学校や仕事のいずれにも就かない割合は38%に達し、16歳の中等教育修了者全体で9%に上っていた。とりわけ基礎計算能力や読み書き能力の低い者ほど、進学や就労いずれにも就けない傾向も顕著であった（Sparks and Glennerster 2002: 180）。また、当時の義務教育が16歳で終了するという制度的要因が大きいものの、17歳時点での進学率は、先進国で突出して低かった（DfEE 2004: 68-69）。全国統一試験の成績を向上させ、高等教育の進学者を増やしていくことが、「低到達」問題の解決に向けた課題になっていたのである。このように、サッチャー政権以降、教育の「質」自体にも関心が払われるようになった。しかし、公教育の実施体制に関しては、ほぼ一貫して分権的かつ閉鎖的な実施体制が確立し、地方教育当局と教師が主要アクターとして主導権を握り続けてきたのである。この点は、サッチャー政権期においても変わらなかった。

なぜ、教育政策は長らく分権的かつ閉鎖的な実施体制を維持してきたのだろうか。他の福祉政策では、ベヴァリッジ報告以来、政府が中央集権的に関与し続けてきた点や、サッチャー政権期以降、民間セクターが福祉サービス提供をめぐる実施体制に参加し、開放的な性格を帯びるようになった点と相反する。

その理由は、従来、教育政策は福祉の一環として考えられてこなかったからである。くり返し述べてきたように、ベヴァリッジ報告では困窮、病気、無知、不潔、怠惰の「5つの巨悪」を掲げ、それらの対応として各種の社会保障制度の確立を説いた（Beveridge 1942: para.8）。戦後間もなく就任したアトリー政権は、実際にベヴァリッジ報告に基づいて社会保障制度を整備するための諸法案を制定した。教育は「巨悪」の1つである「無知」に該当するものの、その法制定は戦後なされず、前述のように1944年制定の教育法がそのまま

維持されたのである（Jones 1994: 143-145=1997: 155-157）。この教育法は終戦直前に制定されたこともあり、戦後にあえて改正する必要はなかったかもしれない。また戦後復興において、他の4つの「巨悪」への対応の方が重要になったことも想像できる。こうした事情によって、現実政治においても教育政策は福祉から切り離されてきたのである（Jones and Lowe 2002: 113）。

さらに、福祉と教育を原理的視点から考えても、両者は微妙な関係にある（広田 2013: 242-246）。福祉の基本的原理は、「社会権の実現」に求められてきた。福祉国家一般の正統性を考察する際にしばしば参照される、トマス・ハンフリー・マーシャル（Thomas Humphrey Marshall）のシティズンシップ論を構成する社会的権利を保障する観点から、福祉国家は社会保障や福祉サービスを実施してきた¹³⁶。エスピン＝アンデルセンもまた、主として市場の失敗から国民を保護するための「脱商品化」を説明する際に、マーシャルの社会的権利を念頭に置いている。脱商品化は、「不可侵のもので、業績に応じて与えられるのではなく市民の権利として保障されている」ものである（Esping-Andersen 1990: 21=2001: 22）。この説明より、脱商品化はすなわち社会権の実現を意味している。

したがって福祉政策は本来、「社会権の実現」を目的にする以上、国民の生活を普遍的に保障する制度であった（新川 2007: 118-119）。疾病や障がい、老齢などの理由によって生活を送るのが困難になれば、医療や年金、生活保護といった諸制度による生活保障が権利として認められる。言い換えれば、国民がいかなる生活苦に直面しようとも、最終的には生活を保障する「結果の平等」が社会権によって正統化されてきたのである。

一方で教育は、「選抜・社会階層の配分」という基本的原理を有する。「選抜・社会階層の配分」とは、学業成績や適性、意欲など特定の基準に応じて人々を既存の社会階層へ振り分け、進路分化をもたらし、その後の職業への意向を促すことを意味する（森 2015: 7）。子どもや未成年の若者が高収入を得られる職業に就くことを希望しても、それを実現するためには、試験をはじめとするハードルを乗り越えなければならない。それを乗り越えなければ、希望する職に就く可能性が低くなるのみならず、場合によっては低収入の職のみしか選択肢として残されていない社会階層へ振り分けられる。このように教育は本来的に、知的卓越性に基つき人々を差異化・階層化するため、「結果の平等」と相反する性格を持つのである（森 2015: 8）¹³⁷。したがって従来、教育は歴史的にも、原理的にも福

¹³⁶ マーシャルのシティズンシップ論は、市民的、政治的、社会的権利の3つによって構成される。市民的権利は18世紀に発達した人身や言論の自由を意味する。政治的権利は19世紀に発達した参政権を意味する。社会的権利は20世紀に発達したものであり、貧困や社会的不平等の是正を意味する（Marshall and Bottomore 1992: 8-10=1993: 15-19）。これら3つの権利によって構成されるシティズンシップは、共同社会の成員にとって平等に与えられるものである（Marshall and Bottomore: 1992: 18=1993: 37）。

¹³⁷ 教育は一方で、「社会化」という基本的原理も有している。「社会化」とは、他者との交流を通じて社会成員として必要な文化や規範、知識・技能を習得することを意味する（森 2015: 7）。この「社会化」も「人生の初発状態」の幼年期に施されることで、いわば「無知のヴェール」につつまれた存在である子どもが、その後の人生を有意義に送るための土台を与えることになる。しかもそれは、親の収入や社会階層にかかわらず、公共サービスとして平等かつ無償で提供されるため、普遍的な要素を見出すことができる（橋本 2013: 22）。このように教育は普遍的な原理も有している。しかし、それは「機会の平等」であり、「選抜・社会階層の配分」という「結果の平等」に反する性格を相殺するものではない。

社の一環として考えられてこなかったのである。

この点は、アイディアの政治に基づく分析においても、重要な論点を提供すると考えられる。「社会的包摂」のアイディアは、福祉国家をめぐる不確実状況を構成する問題の特定化と、そこから脱するための解決策を意味する「認識枠組」として生成された。その具体的な生成は、第4章で明らかにしたように、ブレア政権と認識共同体を構成するメンバーの提供する福祉国家改革の構想を通じてであった。そうして生成された「社会的包摂」のアイディアは、戦後のイギリス社会において重視されてきた、福祉国家に関する規範的理念であった「就労中心性」をアイディア正当化の論拠とするものであった。「社会的包摂」のアイディアは、福祉国家をめぐる不確実状況の「認識枠組」として、そして「就労中心性」を正当化の論拠とすることで生成された。雇用政策や地域政策といった福祉政策の一部として考えられてきた領域では、実際に「社会的包摂」のアイディアに基づく制度変化が実現した。就労支援を目的とする「社会的包摂」のアイディアが関連アクターに共有され、制度変化に至ったことの根底には、このアイディアが社会アリーナにおいて正当化されていた、福祉国家に関する規範的理念であった「就労中心性」を正当化の論拠としていたからである。

しかし、教育政策は福祉の一部ではなくなれば、「社会的包摂」のアイディアがこの政策領域に対して、制度変化の方針として関連アクターに受容されるかは不透明になる。教育政策の領域では福祉政策と同じようにアイディアが正当化されるとは限らないからである。この点にも留意しつつ、ブレア政権は関連アクターにアイディア共有・利益の再定義をいかに働きかけたのか、見ていく必要がある。

2. 教育アクター、企業に対する「社会的包摂」のアイディア共有・利益の再定義

前節で見たように、戦後イギリスの教育政策は、分権的かつ閉鎖的な実施体制の下で、地方教育当局と教師を中心に実施されてきた。また、教育は歴史的にも、原理的にも、福祉政策の一部として見なされてこなかった。一方で EAZ は教育を福祉政策の一部として位置づけた上で、政府が積極的に関与しつつ、多様なアクターで構成される実施体制に基づいて展開される政策であった。特に企業による公教育への関与は、保守党政権時代にも見られない試みであった（大村 2008 : 89）。従来と比べて EAZ は、ラディカルな制度変化を意図するものだったのである。それゆえ「実験」の色彩を強く帯びる政策であった。そこで、EAZ の主要関連アクターである教育アクターおよび企業に対するアイディア共有・利益の再定義の過程を見る前に、ブレア政権の掲げる「社会的包摂」のアイディアが、従来の教育政策に対していかに大きなインパクトを与えるものであったのか、その「斬新性」を見る必要がある。ラディカルな制度変化を目指す方針としてのアイディアを検討することで、その共有が教育アクターにとっていかにハードルの高いものであったかを明確にす

る必要があるからである。この検討を経て、教育アクターと企業それぞれに対するアイデア共有・利益の再定義の働きかけを分析することにしたい。

2.1. 教育アクション・ゾーンの「斬新性」と関連アクターの反応

それでは、ブレア政権の掲げる EAZ は、いかにラディカルな制度変化を目指すものだったのだろうか。本項で明らかにすべきは、ブレア政権は EAZ をはじめ、教育を福祉政策の一部として位置づけていたこと、分権的かつ閉鎖的な実施体制を改め、政府の積極的な関与を伴う多様なメンバーに基づく実施体制を目指していたこと、教育アクターの影響力を相対的に低下させようとしていたことの3点である。ブレア政権はこうした制度変化を導くための方針として、「社会的包摂」のアイデアを示した。この点について、EAZ の構想を表明した白書『学校における卓越性』より明らかにする。

ブレア政権は 1997 年総選挙でのマニフェストで、「教育は我々の最優先事項である」と述べるなど、熱意をもって教育政策に取り組む姿勢を示していた (Labour Party 1997)。その具体的な教育政策として EAZ の構想を、1997 年 7 月に白書『学校における卓越性』において公表した。この白書は政権に就任してまもなく発表されたことから、労働党はマニフェストでのアピールどおり、教育に関して強い関心を持ち、早い段階で構想をまとめたと考えられる。『学校における卓越性』では、次のように述べられていた (DfEE 1997: 9, 11)。

21 世紀には、知識や技能は成功の鍵となるだろう。我々の目標は、だれもが十分な教育を受け、生涯を通じて学べる社会である。イギリスの経済的繁栄と社会統合はともに、その目標の達成にかかっている。

我々は、国内の競争のみならず、例えば環太平洋諸国といった国際的な競争相手からの挑戦に直面している。……授業と学習の質を改善し、水準の向上を遂げるときである。

「社会的包摂」のアイデアは、自治体やボランティア・セクターをはじめとする官一民の協働によって未就労者のニーズを汲み取り、柔軟なサービスを提供することで就労支援を行うことであった。白書で示した姿勢は、教育水準の向上を通じて国際競争に通用する人材を養成し、イギリスの「経済的繁栄」やその経済的強さを基盤とする「社会統合」を達成するというものである。「社会的包摂」のアイデアで強調されていた就労支援と、ここで述べられている労働市場に有為な人材の養成は等価関係にあることが分かる。教育においても、その最終的な目的は労働市場への「包摂」にある。ただし、教育水準を上げれば、単なる「包摂」にとどまらない、労働市場に大きく貢献できる人材になる可能性が

ある。そうした生産性の高い労働者が増えれば、福祉国家の改革にも寄与することにつながる。その対象となる子どもは、「だれもが十分な教育を受け」ることができることと述べていることから、子ども一人ひとりの抱える事情にかかわらず、最終的には福祉国家に貢献できる人材の原資と見なしているのである。このように、『学校における卓越性』は「社会的包摂」のアイデアに基づいて、EAZの構想を提示したのである。同時に「社会的包摂」のアイデアは、福祉国家改革の文脈から生成されたため、教育を福祉政策の一部として取り組む姿勢も示しているのである。

さらに、「社会的包摂」のアイデアに込められていた官－民協働を通じて、教育政策を実施する姿勢も示していた（DfEE 1997: 12）。

（教育水準の向上は）政府単独では成功できない。教育の質を改善する役割を持つ者全てとのパートナーシップを組む必要がある。具体的には親、教師、地方教育当局、自治体、教会、企業である。

このように、ブレア政権は従来教育政策を実施してきた地方教育当局や教師だけでなく、官－民の多様なメンバーシップに基づいて EAZ を実施しようとしたのである。EAZ に関与する官－民のメンバーはアクション・フォーラムを構成し、予算の運用および管理やゾーン管轄の学校の運営を行った（DfEE 1997: 39）。さらにそれらの運営に関する行動計画と目標を定めた「アクション・プラン」の策定が、教育雇用省より求められた。そこでは、アクション・フォーラムの取り組みが成果を確実に生み出せるよう、管理を受けた（望田 1999 : 146-147）。アクション・フォーラムは地域政策の実施体制である「地域戦略パートナーシップ」（LSP）と同様に、メンバーが主体的に関与しつつも、政府による管理を適宜受けることが想定されていたのである¹³⁸。

こうした EAZ の実施体制に関して、最も特徴的なのが予算制度である。予算制度は 1 つのゾーンにつき年間最低 50 万ポンドが政府から交付される仕組みであった。それに加えて、企業を主とする民間セクターから最大 25 万ポンドの寄付金を得ることができれば、さらに 25 万ポンドの交付が上乘せされた。寄付金集めに成功すれば最高で 100 万ポンドの予算がつき、失敗すれば 50 万ポンドにとどまるため、寄付金集めの成否次第で 2 倍の開きが生じる制度だった（小堀 2005 : 171）。当然ながら、EAZ を運営していく上で予算の確保は不可欠である。企業はこの点において重要な役割を担っていたことから、EAZ の主要な関連アクターであった。

以上より、EAZ は従来の分権的かつ閉鎖的な実施体制を改め、政府の積極的な関与を伴う多様なメンバーシップに基づく実施体制として、アクション・フォーラムが構想されて

¹³⁸ ただし、アクション・フォーラムは LSP ほど地域の事業内容を決定する権限を持っていなかった。ほとんど実質的に寄付金集めが主な業務になっていた（小堀 2005 : 171）。

いた。教育政策を福祉の一環として位置づけ、取り組みの最終的な目的を生徒の将来的な雇用可能性の向上に定める。そうした取り組みを官－民協働に基づいて実施する。こうした構想に見られる「斬新性」より、ブレア政権は「社会的包摂」のアイデアに基づいて EAZ を実施しようとしたことが明らかだろう。

ただし、ブレア政権は EAZ の実施体制について、官－民の対等なメンバーシップに基づく協働というよりも、新たに参加する企業の影響力を高めようとしていた。この点は、EAZ の予算が企業による寄付金に大きな影響を受けていたことから明らかである。逆に言えば、従来、主導的に教育政策を実施してきた教育アクターの影響力低下をねらっていたのである。『学校における卓越性』にて表明されているように、政府はイギリスが国際競争の相手に追いつくためには、「低到達」の問題を抜本的に解決するための教育改革が不可欠である。私学がエリートを養成し、公教育は労働者階級を養成するという伝統を改め、公教育においても高等教育への進学や高スキル取得に結びつくような教育水準の向上を目指さなければならない、という認識を抱いていたのである (Docking 2000: 4)。この観点からすれば、地方教育当局や教師は「低到達」の問題を作り出してきた当事者であり、分権的かつ閉鎖的な実施体制もあいまって一種の「既得権益」に映った。もちろん、教育政策の実現には現場知や専門知が必要なため、彼らを EAZ から除外することはできない。しかし、彼らの「既得権益」に風穴をあけるために、アクション・フォーラムという官－民協働に基づく実施体制を導入し、市場の現場知に富んだ企業の参加を促したのである。こうした政府の姿勢は、教育雇用省傘下の学校効果ユニットの責任者を務めたマイケル・バーバー (Michael Barbar) の「企業が EAZ の管理とリーダーシップに対して直接的かつ中心的役割を果たす素晴らしい機会になる」「過去 10 年間、民間部門のマネジメントスキルを公的部門が学ぶ潮流が確立しつつある」 (Financial Times 1998a) という発言にも表れているだろう。

多くの企業も当初、EAZ に対して好意的な反応を見せていた。例えば石油会社のシェルは、“good citizenship”を養成する戦略を掲げ、教育政策への関与に前向きな姿勢を見せていた。ICL や Bull といった IT 系の企業も、生徒の学習進捗や教育成果に関する情報のシステム化に関心を示し、EAZ に対してそのマネジメントスキルを提供しようとしていた (Jones and Bird 2000: 497)。さらにイングランド西部に位置するノース・アプトン地区の EAZ では金融・貿易会社の社長が理事長を務め、学業成績の向上ないし雇用可能性の拡大を活動目的に、EAZ を運営する旨を表明していた (Franklin 2005: 14-15)。EAZ の開始当初は、企業も政府の姿勢に賛同することで、アクション・フォーラム内の教育アクターの影響力低下を導こうとする方向性は軌道に乗ったかに見えたのである。

2.2 教育アクターへのアイデア共有・利益の再定義の成功

このように EAZ は「社会的包摂」のアイデアに基づき、官－民協働によって「低到達」

の問題に取り組み、生徒の将来的な雇用可能性を高めようとする政策であった。その実現に向けて、分権的かつ閉鎖的な実施体制を改め、教育アクターの影響力低下が試みられた。そのため政府は、教育アクターに対して従来よりも影響力低下を認めさせるような形で利益の再定義を導き出し、アイデア共有を働きかける必要があった。従来の利益を減じるようなアイデアの共有を可能にするには、アイデアの正当化がより重要になる。第1章で論じたように、政策領域において正当性を担保していることが、制度変化を実現するアイデアの条件になるからである。

しかし、正当性の観点から見ても「社会的包摂」のアイデアが教育アクターに共有されるかは不透明であった。これまでくり返し述べてきたように、「社会的包摂」のアイデアは社会アリーナにおいて長期間重視されてきた、福祉国家に関する規範的理念の「就労中心性」を正当化の論拠としてきた。ブレア政権は、このアイデアに基づいて様々な制度変化を実現した。それは福祉の政策領域において「就労中心性」が正当性として担保されていたために、関連アクターへの共有を可能にしたからである。雇用政策にしても、地域政策にしても、最終的には対象者の就労を実現する。この点が、福祉の政策領域における関連アクターにとっても、望ましい形の制度変化の方針として考えられていたのである。しかし教育は、歴史的にも原理的にも福祉の一環として考えられてこなかった。福祉として位置づけられてこなかった政策領域で行動するアクターにアイデアの共有を働きかけることは、正当化の論拠のない制度変化の方針を説得するに等しい。このような、ラディカルな制度変化を目指す EAZ の「斬新性」より、教育政策において利益の再定義を促し「社会的包摂」のアイデアを共有することは、福祉の一環として考えられてきた雇用政策や地域政策よりも困難であったことが分かる。

実際に教育アクターは、政府によって EAZ の構想が発表された当初、激しく反発した。彼らは特に、EAZ の予算と運営の管理を企業に依存することで、公教育が脅かされるのではないかと警戒していた。EAZ に限ったことではないが、ブレア政権の教育政策に対して教育の市場化をもたらすものであるという考えが根強く見られたのである (Gillborn 1998: 717)。こうした観点に関連して、各アクターも次々と反対の意思を表明した。地方教育当局は、アクション・フォーラムの設置によって裁量が大幅に浸食される懸念を表明した (Letch 2002: 164)。保守党政権期の補助金継続学校よりも、自らの裁量が奪われ、資金調達面で優位に立つ企業が、アクション・フォーラムの主導権を握るのを恐れたのである。教師、特に全国教員組合も同様に、企業がアクション・フォーラムの参加を通じて学校の運営に関わってくることや、競争原理が教師の待遇面にも響き、給与や勤務条件の悪化につながる懸念を表明した (望田 1999: 150)。彼らは EAZ を「民営化のトロイの木馬」と呼び恐れていた (Financial Times 1998d)。EAZ の「斬新性」が、「低到達」問題をはじめとする現状の公教育をめぐる問題点をラディカルに変化させるように見せかけて、実際は企業主導の準市場的な実施体制の下、効率性ばかりが優先され、教育の「質」がかえっ

て低下すると考えたのである (Franklin 2005: 11)¹³⁹。こうして多くの反発が噴出した結果、全国教員組合は政府が EAZ を実施した場合、ストライキの決行を示唆するキャンペーンを展開するまでに至った (Financial Times 1998d)。

このように、教育アクターは EAZ の構想に対して、特に新たに設置される実施体制に関して厳しく批判した。EAZ は安定的に構築されていた従来の実施体制を打ち崩し、影響力の低下を招くものであったため、彼らが反発するのは想像に難くないだろう。ただし、重要なのは、教育アクターは EAZ に対して必ずしも批判一辺倒ではなかったことである。彼らは一方で、政府と同様に「低到達」問題を解決する必要も認識していた。『学校における卓越性』が公表されたとき、全国教員組合の委員長は EAZ に取り組むことで、学級規模の適正化などが期待でき、またその実現に政府が関与することを歓迎する旨を表明していた。地方教育当局と関係性の深い全国校長協会の委員長も、EAZ は学力向上が必要なターゲット層を明確にし、そこへの支援を拡充する取り組みとして評価した (The Guardian 1997a)。さらに現場の教師も、成績下位層の生徒の学力底上げを目指すカリキュラムに賛意を示していた (Chitty 2004: 67-68)。

以上の反応より、教育アクターは政府や民間セクターから自律した実施体制における生徒の支援を従来の利益としていたことが分かる。そのため、EAZ に対して、企業の関与に関しては自律した実施体制が切り崩されるため激しく反発したが、生徒の支援拡充に関しては好意的な反応を示していたのである。

このような状況において、政府はどのように教育アクターへアイディア共有・利益の再定義を促したのだろうか。政府は、EAZ が教育の市場化を目指すものではなく、生徒の支援を拡充させるものであるという観点から、アイディア共有に向けた説得を行った。具体的な説得行動として、教育雇用相のブランケットは、EAZ の開始を 5 ヶ月後に控えた 1998 年 4 月に全国教員組合との往復書簡を行った。そこでは、「学校の予算は生徒の利益のためにこれからも費やされるつもりである」と述べ、企業からの寄付金を伴う EAZ の予算は、生徒の「低到達」問題に取り組むために費やされることを説得した。また、地方教育当局は EAZ の実施において従来と同様に多くの役割を担っていることや、企業のアクション・フォーラムへの参加はあくまで教育の成果を上げるためであり、営利活動の一環として関与するのは認めないことも述べた (Financial Times 1998c)。このように、ブランケットは企業の参加による教育の市場化という教育アクターの懸念を緩和したのである。

¹³⁹ さらにアクション・フォーラムに参加する自治体も、EAZ は「地方政府からの教育撤退」であり、それゆえに「地方の民主主義の破壊」につながる可能性を警告した (Financial Times 1998d)。自治体は EAZ の運営に関する専門知や現場知、そして予算調達の面から見て必ずしも主要な関連アクターではなかった。しかし、EAZ への企業の参加は、自治体にとっては地域の公共政策に対する市場原理の導入に映り、教育アクターと同様に反発の姿勢を示したのである。

ただし、主要な関連アクターである教育アクターがアイディアを共有するようになると態度を軟化し、協調的姿勢に転じた。その理由はサッチャー政権期より公的サービス委託などの事業が増加したことにより、他のアクターと協働する機会に慣れてきたためと考えられているが (Jones and Bird 2000: 498)、同じ公的アクターの地方教育当局や教師の後方支援的役割を自認し、彼らの意向に同調したとも考えられる。そのため、企業との連携や調整に積極的に関与するようになった (Jones and Bird 2000: 498)。

こうした説得が奏功し、教育アクターは次第に態度を軟化させた。ストライキ決行を示唆していた全国教員組合は「政府は、EAZ に対して当初表明していた教育の民営化を止めた」ことに安堵したとして、ストライキ決行を取りやめた (Financial Times 1998d)。それでもストライキ決行を要求する教師が見られたが、それは一部の強硬派にとどまった。同時期に行われた全国教員組合の大会では、指導部が強硬派をなだめるに至った (Financial Times 1999b)。

さらに同年9月以降、ブランケットの言明は単なるアピールではなく実質を伴う形で実施される。次節で詳述するが、EAZ には職業訓練に関連する科目だけでなく、著しい成績不振を抱える学習困難者に根ざしたプログラムも用意されていた。官一民協働によって生徒の将来的な雇用可能性の向上を意図する政策ではあったが、「低到達」問題にも確実に取り組むプログラムが実施されたのである。そのため、地方教育当局もアクション・フォーラム運営に積極的に関与するようになった (Dickson et al. 2003: 119-121)。

このようにして教育アクターは、EAZ は「低到達」問題を確実に取り組むものである、という政府の説得に応じた。さらに、実際にプログラムの実施を通じて、生徒の支援拡充を実感した。それゆえに、当初は強く抵抗していた企業との協働に関しても、連絡を取り合い、共通の課題解決に向けて情報を共有するようになった (Halpin et al. 2004: 78)。教育アクターは当初の想定や反応と異なり、アクション・フォーラムの主導的な役割を果たしたのである (小堀 2005 : 173)。

以上より、教育アクターは企業をはじめとする多様な官一民のアクターと協働した方が、生徒に必要な支援を拡充できるという形に利益を再定義した。この利益の再定義を通じて、政府と「社会的包摂」のアイデアを共有し、アクション・フォーラム運営の主導的な役割を果たしたのである。もし、教育アクターが利益の再定義を行わなければ、主導的な役割を果たすことはなかっただろう。

また、教育アクターは EAZ のプログラムが将来的な雇用可能性の向上につながることに関しては、とりたてて反対しなかった。前節でも述べたように、元々イギリスの公教育は労働市場に人材を送り込む前段階として位置づけられてきた。しかし「不確実状況」の下で、義務教育を終えても公的扶助によって生活を送る未就労者が顕在化していた。「選抜・社会階層の配分」の到達点である、進路形成の役割を果たせなくなっていたのである。そのため、教育の「質」が焦点化されてきたし、教育アクター自身も「低到達」問題の解決に意欲を示していた。教育アクターは従来から生徒が就労を果たすのを前提に教育に従事していたため、EAZ を通じて生徒の将来的な雇用可能性を向上させることで、進学や就労といった進路形成の役割を果たせると考えたのである。「社会的包摂」のアイデアは教育政策の領域において正当化の論拠が担保されていなかったため、教育アクターに共有されるかは当初不透明であった。しかし「就労中心性」というアイデア正当化の論拠が進路形成の役割を果たそうとする教育アクターにも受容できたため、政府はアイデアの共

有に成功したのである。

もちろん、全ての教育アクターが EAZ を全面的に評価していたわけではなかった。特に現場の教師からは、必ずしも予算の運用が現場のニーズを常に満たしているわけではないことや、企業の運営マネジメントと現場のサービス提供に齟齬が生じていることなどが挙がっていた (Franklin 2005: 8-10)。しかし、こうした不満は EAZ を運営するなかで生じたものであり、官一民協働を通じて生徒の将来的な雇用可能性の向上を目指す EAZ の政策目的に対する批判ではなかった。こうして教育アクターは、運営上の不満を一部残しつつも、従来の利益を再定義し、「社会的包摂」のアイデアを共有することで、政府と協調的に EAZ に取り組んだのである。そのため、EAZ の廃止が発表されたとき、最も強く継続を要望したのは教育アクターをはじめとする公的セクターであった (The Times Educational Supplement 2001)。

2.3. 企業へのアイデア共有・利益の再定義の失敗

政府は一方で、企業に対してどのように「社会的包摂」のアイデア共有・利益の再定義を働きかけたのだろうか。前述したように、政府が EAZ の構想を表明した当初、企業は好意的な反応を見せていた。先に見た白書『学校における卓越性』で示されていたように、政府は、教育水準の向上を通じて国際競争に通用する人材を養成しようとしていた。国際競争に通用する人材が揃えば、ひいては国家の「経済的繁栄」にもつながる。そのため、EAZ の実施においては従来の教育アクターの参加だけでは不十分であり、市場の現場知に富んだ企業の参加が不可欠であった。この観点から EAZ の実施を目指す政府にとって、企業の好意的な反応は望ましいものであり、また「低到達」問題を作り出していた教育アクターの影響力を低下させるためにも好材料であった。

アイデアの正当性の観点から考えれば、「就労中心性」を論拠として生成された「社会的包摂」のアイデアは、同時期に実施された雇用政策 (NDYP) の実施をめぐり、企業への共有を引き出すのに成功していた。従来は福祉の一環として考えられてこなかった教育政策の領域において、「社会的包摂」のアイデアは必ずしも正当化されないため、関連アクターへの共有のハードルは高まる。しかし、別の政策領域において企業への共有は成功していた。そのため、教育政策においても同様に成功することが見込まれていたと考えられる。

しかし、EAZ の開始が本格化するにつれ、企業の従来の利益と EAZ 実施によってもたらされる利益との相違が浮き彫りになっていく。特に多くの大企業¹⁴⁰は、EAZ への寄付金を通じて事業の運営を担当するスタッフを派遣し、商業的専門知を提供する機会を確立しようとしていた (Financial Times 1999c)。企業は教育政策への関与について、フィランソ

¹⁴⁰ EAZ では、リトルウッズ、ユーロトンネル、日産、マルコーニ、フォード・ジャガーなど業界の違いを問わず、イギリスの代表的な大企業が寄付金の出資に応じていた (Financial Times 1999c)。

ロピー的な慈善事業にとどめようとしていなかった。民間の経営手法を導入することで教育分野を成長産業として確立し、中長期的には営利を得ようとしていたのである (Financial Times 1999a)。教育アクターが警戒していた、教育の市場化を試みていたことになる。

すなわち、企業はあくまで営利の追求を従来の利益としていた。そのため、EAZの運営も民間の経営手法を導入し、ビジネスとして成立させようとしたのである。言い換えれば、企業はEAZの目的である「低到達」問題の解決には、大きな関心を示さなかったことを意味する。ブレア政権が構想したEAZは、官一民協働を通じて「低到達」問題を解決することであった。従来の教育アクターではこの問題を解決する能力に欠いていたため、市場の現場知に富んだ企業の手も借りながら、解決を目指したのである。政府にとって、企業の関与はあくまで「低到達」問題の解決という目的を果たすための手段であった¹⁴¹。寄付金も、この目的を果たすための影響力をアクション・フォーラム内で高めるために求めた。ブランケットが全国教員組合との往復書簡で述べたように、EAZそれ自体を通じて営利を上げることは意図していなかったのである。

EAZの実施が本格化するにつれて、企業は従来の利益を実現できないことに対する不満を募らせていく。地域の企業で構成されるTECは、アクション・フォーラムに参加する企業の選好と他のメンバーの選好が異なり、関係を上手く構築できないことを批判した (Jones and Bird 2000: 499)。また、EAZの運営に民間の経営手法の導入を図ろうとすることで、他のメンバーとの衝突も生じていた (Jones and Bird 2000: 503)。

しかし、全ての企業が「低到達」問題の解決というEAZの政策目的に大きな関心を示さなかったわけではない。一部の中小企業は、「低到達」問題の解決に積極的に関与する姿勢を示していた。その代表例がエデュコという、教育サービスの提供を主な業務として活動する企業である。エデュコはアクション・フォーラムに参加することで、地域の教育に貢献するのを望んでいた (Jones and Bird 2000: 503)。しかし、エデュコも営利の追求を利益としていた点で、大企業と変わらなかった。そのため、EAZの実施が企業の営利をもたらすものではないことが判明すると、教育行政の権限の一部を地方教育当局からエデュコへ移譲する提案を拒否する例が生じた。また、EAZの事業内容が、エデュコの業務内容と重なる点にも不満を述べるようになった (Jones and Bird 2000: 503)。このように、規模の大小を問わず、企業は従来の利益が実現できない不満を大きくしていった。彼らの利益を実現できるようにすれば、教育アクターの激しい反発を招くことは必須であった。そうなるとアクション・フォーラムは機能不全に陥るのが目に見えていた。それを避けるには、

¹⁴¹ 『学校における卓越性』では、「地域のパートナーシップに従事する企業やボランティア団体、公的機関は、若者のモチベーションや到達水準の向上に大きな影響を与える。我々 (=政府) は、特にメンタリングや学校と企業の連携を通じて、その任務を支援し、広げていきたいと考えている」 (DiEE 1997: 60) と述べていた。この点からも政府は企業の役割を「低到達」問題の解決に求めていたのであって、教育の市場化の推進を求めていたわけではなかった。小堀も教育に対する民間セクターの関与について、政府は規制緩和というよりも民間資本を引き出すことで予算投資を拡充させる観点から推進したことを指摘する (小堀 2010: 154)。

企業の利益の再定義を促し、アイデアの共有を働きかけることが重要であった。

それでは、政府は企業に対してどのようにアイデア共有・利益の再定義を促したのだろうか。EAZを開始して2年近く経った2000年7月に、学校標準局長官を務めていたエステル・モリス (Estelle Morris) は、EAZの開始以来、学校の成績向上などの成果が上がっていることを強調した上で、「校長、教師、生徒、親、地域コミュニティ、特に企業パートナーの参加する学校ではEAZに対する大きな熱意が見られる」と述べ、アクション・フォーラムのさらなる活性化に期待する旨を表明した (Financial Times 2000)。EAZの対象である生徒の成績向上が見られ、それは企業をはじめとするアクション・フォーラムのメンバーのおかげである。だから今後も積極的な協力をお願いする、という姿勢を見せることで、企業に対して営利の追求に傾斜する従来の利益からの再定義を促したのである。

ブランケットも2001年3月に、「1997年に明らかにされた基本的な前提は、常に『成功に反比例する介入』であり、我々は新感覚のパートナーシップとして、より大きな成功とより良い文化を開発できるようになった。その基盤は改革の新段階にある」と述べた (Financial Times 2001)。「成功に反比例する介入」、つまり政府からの介入を少なくし、企業をはじめアクション・フォーラムに参加するメンバーの主体性が大きくなるほど成功が生み出されていることや、「新感覚のパートナーシップ」という文言に見られるように、ブランケットは従来の閉鎖的な実施体制の下、地方教育当局が教育現場に「介入」していた状況が改められ、多様なメンバーによる官－民協働という「新感覚」の実施体制が実現した。それは、新たに教育に関与するようになった企業の存在あってこそである、という姿勢を示し、企業に対してより積極的な関与を促したのである。さらにブランケットは同時期に、保守党系列のシンクタンクであるアダム・スミス研究所に赴き、演説を行った。そこにて、「政府は人々を支援して励ますためにそこにいるべきだが、彼らのためにすべてをやるうとはしない」と述べた (Financial Times 2001)。企業と政治的立場の近い保守党系シンクタンクという場で、政府の教育に関する基本的姿勢は個人の自立を促すことである、という旨を述べることで、EAZの目的である「低到達」問題の解決は、市場主義的価値を前提に実施されることをアピールし、企業に対して政策目的への関心を引きつけようとしたのである。

現状のEAZは「新感覚のパートナーシップ」、つまりアクション・フォーラムという官－民協働の実施体制が機能している。それは企業の貢献によるところが大きい。だからプログラムにも関心を持って、より積極的に関与してほしい——政府はこうした姿勢を示すことで、企業に対して利益の再定義を促し、官－民協働に基づいて「低到達」の問題を解決し、生徒の将来的な雇用可能性の向上を目指す「社会的包摂」のアイデアの共有を働きかけたのである。しかし、こうした説得は従来の利益の再定義を促すには脆弱であった。学業成績向上を引き合いに企業の積極的な関与を求めるならば、それが中長期的には企業にとって戦力になる人材を輩出することにつながり、企業の利益にも結びつくことを説得

し、利益の再定義を促す必要があった。しかし、政治アクターの説得は EAZ への「協力」を願い出る内容にとどまり、営利の追求を求める従来の利益の再定義を促すには脆弱であった。そのため「社会的包摂」のアイデアを共有することができなかつたのである。

この企業へのアイデア共有・利益の再定義の失敗を最も顕著に表しているのが、寄付金が計画よりも集まらなかったことである。政府は企業に対して、各地域で実現される EAZ につき 25 万ポンドの寄付金を求めたが、実際に集まった額は遠く及ばなかつた。3 年間の実施で、政府は総額 256 万ポンド程度の集金を計画したが、実際には 130 万ポンド弱にとどまった (NAO 2001: 12)。計画の約半分しか集まらなかつたのである。企業が従来の利益を再定義し、「社会的包摂」のアイデアに基づく EAZ の実施に積極的に関与するインセンティブを見出していれば、より多くの寄付金が集まったと考えられる。しかし、現実はそのようにならなかつた¹⁴²。既に EAZ に参加していた企業は「退出」まではいかずとも、現金ではなく現物の寄付が目立った (Franklin 2005: 16)。「EAZ の運営に関心のある企業パートナーの多くは存在せず、アクション・フォーラムへの企業の参加はしばしば最低限」(Franklin 2005: 7-8) だったのである。

企業からの寄付金が予想よりも集まらなかつたことは、EAZ を継続する上で致命的であったと言える。政府は寄付金が計画どおりに集まるのを前提に、運営のリソースを配分していたため、その半分しか集まらなかつたことは、制度上の持続可能性を失ったことを意味する。複数の研究は、この点を EAZ 廃止の主要な理由に挙げている (Chitty 2004: 小堀 2005)。確かに寄付金の出資は、端的に企業にとってコストの負担を意味するし、予算運営の大きなウェイトを企業に期待した制度上の瑕疵を指摘することもできるだろう。しかし、アイデアの観点からすれば、寄付金が計画よりも集まらなかつたことは、EAZ 廃止のより深刻な理由を見出せる。その理由とは、そもそもなぜ企業にだけ寄付金の出資を求めたのか、という点に求められる。政府は、資金力を持つ企業が寄付金を出資することで、アクション・フォーラム内で影響力を高めることを期待した。「カネを出す分、口も出す」状況を作り出すことで、教育アクターの影響力低下をねらつたのである。

この寄付金の出資というカードを切るかどうかの分水嶺となつたのが、アイデア共有・利益の再定義である。企業が従来の利益を再定義し、「社会的包摂」のアイデアを共有することで、積極的な関与＝寄付金の出資に踏み切れば、その分アクション・フォーラム内での影響力を高めることにつながつた¹⁴³。企業がアイデア共有・利益の再定義に成功すれば、制度上では規定されない影響力を高めることができたのである。しかし現実

¹⁴² 寄付金の確保に困難を感じた政府は、寄付金をより多く集めるための助言を与えるために、教育系準政府期間の「テクノロジー・カレッジ・トラスト」と全国規模のボランティア・団体の「コミュニティにおけるビジネス」を各地域の EAZ に参加させた (NAO 2001: 12)。しかし目立った成果を上げることはできなかつた。

¹⁴³ アクション・フォーラムのメンバーは、例えばグレーター・マンチェスター内のサルフォードとトラップフォード地区では、教育アクターが半数近くを占めたのに対し、企業系のメンバーは 5 分 1 程度しか参加していなかつた (全 45 名中 8 名) (Jones and Bird 2000: 496)。人数的に発言権などが制約される構成だからこそ、企業は寄付金を出資を通じて影響力を高めるのが期待されていたのである。

には、アイデア共有・利益の再定義は失敗に終わった。企業は依然として営利の追求を利益として抱え、教育アクション・フォーラムではそれが実現できないことが分かると、寄付金の出資を渋るようになり、現物の提供にとどめたのである。

そして、企業へのアイデア共有・利益の再定義に失敗したということはすなわち、アクション・フォーラム内で教育アクターの影響力が強まったことを意味する。特に地方教育当局が主導的に運営する EAZ が目立ち、企業の意向を拒むケースが見られた (Financial Times 1998b)。それは大企業だけでなく、エデュコなど、元々教育サービスの提供に関心を示していた企業も同様であった (Jones and Bird 2000: 503)。結果的に、教育アクターが主導的に運営していた従来の実施体制に近いものとなったため、アクション・フォーラムの理事会がまれにしか開かれないなど、活動自体が停滞したケースも見られた (Jones and Bird 2000: 496)。多様なメンバーによる官－民協働を実現し、とりわけ企業の影響力増大と教育アクターの影響力低下をねらった政府の意図どおりにはならなかったのである。

企業からの寄付金不足が引き金となり、2001 年 11 月に政府は、翌年度以降の継続を行わず、既存の EAZ を順次解散させると発表した。解散した EAZ のほとんどは、前述したとおり「都市における卓越性」に切り替わることになるが、このプログラムはアクション・フォーラムのような官－民協働の形態は採られなかった¹⁴⁴。こうして、3 年間という時限付きの「実験」として実施された EAZ は、「実験」の域を出ることなく廃止された。この点に、政策の継続的实施による、アイデアに基づくプログラムの定着を意味する制度変化に失敗したことを見出せるだろう。

こうしたアイデア共有・利益の再定義の失敗をアイデアの正当性の観点から分析すると、「就労中心性」というアイデア正当化の論拠それ自体は、企業にとって受容可能であったと考えられる。雇用政策において、企業はこのアイデアを共有したからである。ただし、それはあくまで福祉政策の領域においてであった。EAZ の実施において「就労中心性」は、生徒の将来的な雇用可能性の向上という政策目的を正当化する論拠になった。しかし、「就労中心性」が正当化されていた福祉政策と異なり、「就労中心性」が正当化されていなかった教育政策においては、その理念に基づいた形では利益の再定義を促すに及ばなかったのである。それゆえに、福祉政策の領域では利益の再定義を促したが、教育政策の領域ではそうならなかった。この点に、アイデアが正当化されない政策領域における、アイデア共有・利益の再定義の困難性が表れているのである。

¹⁴⁴ 「都市における卓越性」は地方教育当局と教師が中心になって実施され、必要に応じて公的アクターのエージェンシーも参加した。アクション・フォーラムと異なり、多様な官－民のメンバーが参加し、運営をめぐる意思決定を行う形は採られなかったのである。さらに「都市における卓越性」の実施に関して、地方教育当局が予算管理だけでなく、学校の設置計画を含む、管轄地域の教育サービスの全体的な運営の責任を負うとされた (Machin, McNally and Meghir 2007: 4)。事実上、従来の実施体制と同じであり、「社会的包摂」のアイデアに基づく政策ではなかった。プログラムは、成績上位層、下位層それぞれに対応するメンター制度の創設などを特徴とした (望田 1999 : 154)。

3. 制度変化の失敗：「社会的包摂」のアイディアに基づく教育アクション・ゾーンと継続的実施の頓挫

主要関連アクターであった企業へのアイディア共有・利益の再定義につまずくことで、EAZは短期間の「失敗」に終わった。ブレア政権は、どのようなプログラムを継続的に実施し、イギリスの教育政策領域における制度変化を目指していたのだろうか。本章では最後に、「社会的包摂」のアイディアがプログラムにどのように反映されていたのかを分析する。この点を検討することで、ブレア政権はEAZの実施を通じて「低到達」問題の解決および将来的な雇用可能性の向上をどのように目指したのを明らかにする。なお、実施体制（アクション・フォーラム）についてはこれまで繰り返し取り上げ、分析も行ってきたので、本節ではプログラム内容の検討に絞ることにしたい。

EAZのプログラムは次の内容となっていた（望田 1999：144-145）¹⁴⁵。

①中等教育における「スペシャリスト学校」への転換

スペシャリスト学校とは、メイジャー政権期より開始された、言語、芸術、スポーツ、技術などの科目のなかから1科目を重点的に実施する学校である。ブレア政権は2001年より工学、ビジネス、科学、企業なども重点科目に加えた。特定の科目を重点化することが全体の学力を高めるという「スペシャリズム」の考え方に基づいている。全ての中等学校がスペシャリスト学校へ転換することができ、各ゾーンにつき少なくとも1校は転換を求められた（小堀 2010：154）。2006年には75%の中等学校がスペシャリスト学校へ転換した（Castle and Evans 2006: 1）。なお、スペシャリスト学校に転換しても中等学校の形態をとることに変わりはなく、キー・ステージ制や修了時の全国統一試験の受験といった主要制度は維持される。

②「早期卓越性センター」の設置

学習障がいをはじめとする学習困難（learning difficulties）を抱える生徒の支援を意味する、「特別な教育ニーズ Special Educational Needs」を提供するために設置された機関。

③識字向上のためのサマー・スクール

基礎計算能力向上のための夏休みに実施される講習。

④授業時間外の補習

授業前、放課後、週末などに行われる、生徒のケアを兼ねた補習。

⑤労働関連学習の創設

大学をはじめとする高等教育の進学準備を始める、キー・ステージ4（14～16歳）を対象に実施。

¹⁴⁵ 他にも、教師の給与体系に新しく特別な等級を設けて、多くの有能な教師をリクルートする「上級スキル教師 Advanced Skills Teacher」制度も創設された（望田 1999：144-145）。

⑥ICTの活用

当時技術革新がすすんでいたICTの教育への取り入れ。

プログラムの内容は、次のような特徴を持っていた。まず、スペシャリスト学校の重点科目に、就労と関連する科目が加わった点である。スペシャリズムの方針自体は保守党政権期より存在したが、ブレア政権は、就労と関連する科目を増設することで、スペシャリズムの幅を広げたのである。また、就労関連学習も、キー・ステージ4の生徒を対象に創設し、労働の意義を考える機会を設けた。ブレア政権は当初示した構想と同じく、生徒の将来的な雇用可能性の向上を図るべく、こうした科目を設置したことが明らかである。一方で、「特別な教育ニーズ」への対応や成績下位層向けの補習など、学力水準の底上げを目指すプログラムも実施された。成績上位層だけでなく、下位層の底上げも重視していたことが分かる。政府は下位層の学力底上げを通じて、「低到達」の問題を解決し、将来的な雇用可能性の「底上げ」も目指したのである。この点から、「社会的包摂」のアイデアに基づいて、それぞれの生徒に必要なニーズを汲み取ることで、柔軟なプログラムを提供し、就労支援を行おうとしていたことが分かる。

また、①～④は教育アクターが、⑥は企業が主に関わっていた。ICTの活用は当時にして画期的な試みであり、企業が関与することで取り入れられた(Riley et al. 1998: 7-9)。こうした各メンバーの持つ現場知や専門知が活用される多様なプログラムが用意されたのである。この点から、「社会的包摂」のアイデアを踏まえて、官－民協働を重視していたことも分かる。

このように、EAZのプログラムには「社会的包摂」のアイデアが反映されていた。成績上位層だけでなく下位層もまんべんなく対応し、「低到達」問題を解決していく。ブレア政権は学業成績を底上げすることで、生徒の将来的な雇用可能性の向上を試みたのである。しかし、こうしたプログラム策定を可能にした「社会的包摂」のアイデアが関連アクターに共有されなかったため、その継続的实施による制度変化の実現は達成できなかったのである。

以上より、本章は「社会的包摂」のアイデアに基づく制度変化に失敗した政策としてEAZに注目し、その政策過程を分析した。その内容を本研究の分析枠組に則ってまとめると次のようになる。

①「社会的包摂」のアイデア共有・利益の再定義のステップでは、従来は福祉政策の一部として考えられてこなかった教育を、その一部として位置づけた上で、主要な関連アクターである教育アクターと企業それぞれに対してアイデア共有の働きかけが行われた。教育アクターは、政府や民間セクターから自律した実施体制における生徒の支援を従来の利益としていた。一方でEAZは多様なメンバーで構成される実施体制(アクション・フォーラム)に基づいて実施される政策であった。そのため教育アクターは当初、激しく反発

した。そこで政府は、EAZの目的が生徒の支援拡充であることを強調する形で説得にあたった。それは奏功し、教育アクターの合意を取りつけるに至った。教育アクターは政府の説得を通じて、企業をはじめとする多様な官一民のアクターと協働した方が、生徒に必要な支援を拡充できるという形に利益を再定義し、「社会的包摂」のアイデアを共有したのである。

一方で企業は、営利の追求を従来の利益としていた。EAZへの関与は、公教育の運営に民間の経営手法を導入することで、中長期的には営利を得られるという見込みから、当初は好意的な姿勢を示していた。しかし政府は、あくまで企業の関与は「低到達」問題の解決という目的を果たすための手段としてしか見なしていなかった。EAZに関与しても営利を追求できないことが分かると、企業は次第に不満を募らせていく。そこで政府は、企業の関与があったからこそEAZは成果を上げられたため、より積極的な「協力」を願い出る、という形で利益の再定義を促した。しかしそれは奏功せず、アイデアを共有することで企業による出資を確保できると想定していた寄付金は、計画の半分程度しか集まらなかった。寄付金の不足が引き金となり、EAZは廃止に追い込まれた。当初、政府は企業がアクション・フォーラム内での影響力を高めると同時に教育アクターの影響力低下を試みていたが、企業へのアイデア共有・利益の再定義に失敗することで、EAZの廃止を招いたのである。

②制度変化の実現としてのアイデアの埋め込みのステップでは、EAZのプログラム内容に、成績上位層と下位層のいずれに対しても、将来的な雇用可能性の向上を目指すためのプログラムが用意されていた。この点から、「社会的包摂」のアイデアに基づいて就労支援を行おうとしていた。また、アクション・フォーラムのメンバーの持つ専門知や現場知が活用される多様なプログラムでもあったことから、官一民協働に基づいてプログラムを実施しようとしていた。このように、EAZには「社会的包摂」のアイデアが埋め込まれていた。ただし、その実施はわずか3年程度であり、継続的实施によるプログラムの定着を実現できなかった。

本章の最後に、なぜ教育政策では「社会的包摂」のアイデアに基づく制度変化を実現できなかったのか、アイデアの正当性の観点から検討したい。「社会的包摂」のアイデアは、福祉国家に関する規範的理念であった「就労中心性」を正当化の論拠に、福祉国家改革の文脈から生成された。しかし教育政策は、歴史的にも、原理的にも、福祉の一環として考えられてこなかった。そのため教育政策の領域では、福祉政策と異なり「社会的包摂」のアイデアが正当化されなかったのである。アイデアが正当化されない政策領域においては、従来の利益の再定義を促すのも困難になるため、その共有も成功するかは不透明になる。そのため、幸いにも教育アクターは「就労中心性」というアイデア正当化の論拠を受容できたため、利益の再定義を促すのに成功したが、企業には及ばなかった。こうして関連アクターへのアイデア共有・利益の再定義に失敗したため、制度変化も実

現できなかったのである。企業に対しては、アイデアが正当化された雇用政策ではアイデア共有・利益の再定義に成功したにもかかわらず、教育政策では失敗したことになる。この点を踏まえても、アイデアが正当化されない政策領域において、アイデア共有・利益の再定義が困難であることを表していると言えるだろう。

終章

本研究の課題は、ブレア政権期の「社会的包摂」をめぐる一連の政治過程を明らかにすることであった。具体的にはブレア政権が福祉国家改革に関する「社会的包摂」の戦略＝アイデアを生成し、それに基づいて雇用、地域、教育の各政策を実施する過程の分析であった。第1節では、分析を通じて得られた知見を述べる。それを踏まえて、第2節で課題への回答と本研究の意義を示す。さらに第3節で、本研究が一貫して採用してきた分析枠組の「アイデアの政治」に対する理論的貢献を検討する。最後に、第4節で今後の課題を述べる。

1. 分析から得られた知見

本節では、各章の分析を通じて得られた知見と含意を提示する。序章では、福祉国家の現代的展開から政治学的研究を行う上で着目すべきポイントと、ブレア政権の「社会的包摂」を取り上げる意義を述べた。その上で、ブレア政権期の福祉政治や社会的排除／包摂論の先行研究を検討し、本研究の課題および分析の視点を提示した。具体的には、「再編期」の福祉国家を政治学的に研究する場合、福祉国家がポスト工業化やグローバル化の進行、少子高齢化といった社会経済環境の変化に対応するために、どのように戦略を形成し、社会統合を目指したかを明らかにすることが重要になることを論じた。

そして本研究が分析対象に取り上げるイギリスのブレア政権（1997～2007年）は、多様化・複雑化した社会問題群を意味する「社会的排除」問題の対応として「社会的包摂」の戦略を掲げ、その戦略に基づいて多岐に渡る政策を実施したことから、福祉国家を政治学的に分析する上で有意義な対象であることを述べた。さらに、ブレア政権の福祉政治や社会的排除／包摂論に関する先行研究を検討した。その結果、ブレア政権の「社会的包摂」が政策対象者に対して、就労強化的な性格を有していたことを指摘する研究は数多く存在するものの、なぜ就労強化的な「社会的包摂」を実施したのかについては、明らかにされていないことを述べた。これより、ブレア政権は就労強化的な「社会的包摂」の戦略を掲げることで、政策に関与する関連アクターとの協調的関係を構築することに成功し、制度変化を実現したという仮説が浮上した。この仮説を検証する観点から、ブレア政権期の「社会的包摂」をめぐる一連の政治過程の解明を本研究の課題に設定し、政治アクターの掲げる戦略＝アイデアに着目する「アイデアの政治」を分析枠組に採用することにした。

第1章では、「再編期」の福祉国家分析に採用されてきた、主要な分析枠組の理論的検討を通じて「アイデアの政治」の有効性を論じた。それを踏まえて、本研究の課題解明に向けた分析枠組の全体像を示した。まず「再編期」の福祉国家分析に採用されてきた主要な分析枠組を検討し、アイデアの政治は、いかなる政治的対応が有効であるか自明視

できない「不確実状況」に置かれた「再編期」の福祉国家が、制度変化を実現する過程を分析する枠組として、有効であることを論じた。しかし、従来のアイディアの政治の枠組は、制度変化を実現するアイディアの条件について明確化しておらず、この点に課題を残していることを論じた。そこで、次の検討として、ホールの議論を参照し、アイディアの正当性が制度変化を実現する条件になり、関連アクターへ正当化を試みる際の論拠は、社会アリーナで重視されていた規範的理念に求められることを示した。

これらの検討を踏まえて、本研究の課題解明に向けた分析枠組の全体像を示した。分析枠組は2段階からなる。第1段階はイギリスの福祉国家をめぐる不確実状況、および社会アリーナにおけるアイディア正当化の論拠を踏まえて、アイディアが生成される過程の分析である。第2段階は、生成されたアイディアが関連アクターへの共有・利益の再定義を経て、制度変化を実現していく政策過程の分析である。第1段階は2・3・4章が該当し、第2段階は5・6・7・8章が該当することを説明した。

第2章では、イギリスの福祉国家をめぐる不確実状況がどのように発生したのかを論じた。具体的には戦後福祉国家の展開を制度的側面から追うことで、従来の社会保障や福祉サービスといった単一のアプローチでは対応できない、多次的に重なり合う社会問題、すなわち「社会的排除」問題の出現を明らかにした。

まず、イギリス福祉国家の礎であるベヴァリッジ報告で示された社会保障制度（国民保険、デモグラント、公的扶助）とそれを支える理念（「就労中心性」）を検討した。その結果、この「就労中心性」に支えられた社会保障制度が機能するためには、完全雇用の実現が条件になっていたことを論じた。

次に、戦後の福祉政治の展開を追うことで、社会保障制度が次第に機能不全を起こし、不確実状況が発生したことを明らかにした。議論の要点をまとめると、完全雇用が実現していた戦後から1970年代初頭までの時期では、社会保障制度は機能していた。しかし、高インフレや石油危機の発生に伴う国際経済の変動が契機となり、1970年代以降、完全雇用は終焉した。その結果、国民保険やデモグラントでは対応できない場合の「最終手段」とされた公的扶助の拡大に見られる、社会保障制度の機能不全に陥った。

1980年代には、サッチャー政権が社会保障制度の機能回復を目指すべく、「就労中心性」を強化する観点から未就労者向けの福祉削減を行った。しかし、経済再生を果たしても完全雇用が復活しない状況のなかで、社会保障制度の機能回復は果たせず、むしろ公的扶助のさらなる拡大を招いた。こうして社会保障制度の機能不全に対して有効な解決策を見出せない不確実状況が生じた。不確実状況において、公的扶助の給付依存に至る要因も多様化した。それこそが、長期失業と就労不能化、低スキル、一人親、子どもの貧困、低学歴などが多次的に生じる「社会的排除」問題であった。

こうした不確実状況において、サッチャー政権は「就労中心性」を強化する福祉改革を行ってきた。これより、「就労中心性」を踏まえることが、政府が福祉政治を展開する上

で重要になってきたことを明らかにした。

第3章では、第2章の分析を踏まえて、制度変化を実現するアイデアの正当化の論拠を明らかにするために、言説分析を通じて「就労中心性」が規範的理念として、社会アーリーナにおいて重視されていたことを明らかにした。

はじめに言説分析の手法について検討し、取り上げる言説の代表性を担保するために、戦後からブレア政権の成立する1990年代半ばにかけて生じた、福祉国家に関する主要な出来事を報じた左右の代表的な政治雑誌『ニュー・ステーツマン』と『スペクテーター』に掲載された記事を取り上げることにした。その上で、両誌の党派性の違いに由来する論調の「対立」が生じながらも、「就労中心性」が規範的理念として共有されていたことを析出することにした。

次に、そうした基準に沿って、完全雇用が実現し、社会保障制度が機能していた1950～1960年代、完全雇用の終焉に伴い社会保障制度が機能不全に陥った1970年代、社会保障制度の機能不全が長期化し、「社会的排除」問題の出現した1980～1990年代に時期を区分し、各時期における福祉国家に関する主要な出来事を報じた『ニュー・ステーツマン』と『スペクテーター』の記事を分析した。

分析の結果、1950～1960年代では「完全雇用」について戦後コンセンサスの評価／左派勢力の批判、「社会保障制度の充実」について貧困層の保障重視／中間層の保障重視、「貧困削減」について社会権の実現／国家の残滓的な恩恵という論調の「対立」が見られた。1970年代では「大量失業」が福祉国家にもたらす影響について、社会全体の危機／国家や個人の失敗と捉えるかで「対立」が見られた。1980～1990年代では「長期失業」や「給付依存」について国家や社会の責任／個人の責任と見るかで「対立」が見られた。しかし、いずれの時期の出来事をめぐっても、両誌では「就労中心性」を重視しており、「就労中心性」を通じた人々の生活が実現していた時期（1950～60年代）では福祉政治の現状を肯定的に語り、そうでなくなった時期（1970年代以降）では批判的に語る点で一致していた。

以上より、「就労中心性」が規範的理念として、左右の党派性を問わず重視されていたことを明らかにした。これより、福祉改革のアイデアを構想する場合には「就労中心性」を踏まえることがその正当化の論拠になることを論じ、本稿の主題であるブレア政権の戦略が成功する条件も同様であることを示した。

第4章では、イギリスの福祉国家をめぐる不確実状況とアイデア正当化の論拠を踏まえて、ブレア政権はどのように「社会的包摂」のアイデアを生成したのか明らかにした。

まず、ブレアをはじめとする労働党の政治アクターに対して、学者やシンクタンクが政策知識や情報を提供する「認識共同体」のメンバーとして提供した、不確実状況を構成する問題の特定と、その解決手段を表す福祉国家改革の構想を検討した。経済学者のレイヤードは、産業構造の転換に伴うスキル養成に失敗したことを不確実状況の原因に挙げ、その解決策として公的扶助の給付を中心とする福祉から、スキル養成を通じた就労支援を中

心とする福祉への刷新を示した。シンクタンクのデモスや政治運動体のチャーター88は、不確実状況の原因に従来の福祉「国家」による画一的な福祉政治を挙げ、その解決策として自治体やボランティア団体との協働に基づく福祉サービスの提供を示した。知識人サークルのネクサスは、保守党政権が「社会的排除」問題の出現を許したように、福祉政策の成果を上げなかったにもかかわらず、「就労中心性」を重視する姿勢が世論の支持を集めたことで、不確実状況が深刻化したことを示した。そのため、就労支援を重視しつつ、その実施プロセスとして官－民協働の必要性を強調した。社会学者のギデンズも同様に、スキル養成の失敗と官僚主義的な既存の福祉国家の相互関係が、不確実状況を助長させてきたと診断し、その解決策として、官－民協働に基づく就労支援を挙げた。このように、認識共同体のメンバーはいずれも、不確実状況から脱するための福祉国家改革として異口同音に「官－民協働」と「就労支援」を主張してきたことを明らかにした。

次に、認識共同体のメンバーの提供した福祉国家改革の構想が、労働党内でどのように検討され、受容されたのかを分析した。同時期までに行われた党内組織改革によって、党首をはじめとする議会執行部の意向がトップ・ダウン的に反映される組織へ変化していたことを確認した上で、政策検討を主な任務とするCSJでの議論を検討した。そこでは、就労支援を中心とする福祉政策の刷新、および官－民協働に基づく統治主体改革に関する福祉国家改革の構想を取り入れる形で、官－民協働に基づく就労支援の推進が党の掲げるべき構想として検討されていた。さらに、こうした検討のなかで、「社会的包摂」の名をあてられたことも明らかにした。

こうして「社会的包摂」のアイデアの原型が完成し、執行部の同意を経て、党大会で承認された。前述のとおり、党内組織改革によってトップ・ダウン的な意思決定が確立されていたため、党大会での承認は事実上、党の公式な政策方針の決定を意味した。さらに政権就任後、「社会的包摂」のアイデアはメディアや国会といった党外へ表明された。こうした過程を通じて「社会的包摂」のアイデアが生成されたことを論じた。

第4章までの分析を通じて、第1段階の分析に相当する「社会的包摂」のアイデアが「就労中心性」を踏まえて生成される過程を明らかにした。第5章以降は、第2段階の分析に相当する、「社会的包摂」のアイデアが雇用、地域、教育の各政策領域の関連アクターへの共有・利益の再定義を通じて制度変化を実現していく政策過程を明らかにした。

第5章では、雇用政策の「若年者向けニューディール」(NDYP)の政策過程を分析した。保守党前政権期でも、「就労中心性」の理念を再現する観点から、未就労者の職業訓練政策が実現されたが、十分な成果を上げることができなかった。同時に、各地域での政策運用は「職業訓練・企業協議会」(TEC)が担当しており、ブレア政権期でも政府と協働を実施する主要な関連アクターであったことを確認した。その上で、「社会的包摂」のアイデアがTECへどのように共有・利益の再定義をもたらしたのかを分析した。

地域のビジネス専門家同盟の性格を持っていたTECは、規制緩和や民営化を推進するこ

とで、地域経済を活性化する活動を自律的に展開するのを従来の利益としていた。こうした性格および従来の利益より、TECは官－民協働の形態を採りながら、画一的な職業訓練政策の運用に終始し、対象者のニーズを汲み取ろうとしなかった。しかし、「社会的排除」問題の出現する状況においては、ビジネス活動の一環として必要な人材を「確保」するのが困難になりつつあり、従来の利益を実現しづらくなっていた。そうした状況のなか、NDYPを管轄する教育雇用省の大臣を務めていた、ブランケットによるアイデア共有の働きかけが行われた。その結果、TECは自律的な活動を追求するよりも、政府の立案したプログラムを運用することで人材を「養成」した方が地域経済の活性化を実現できる、という形へ利益を再定義し、アイデアを共有した。こうしたアイデア共有・利益の再定義が行われることで、政府とTECは協調的関係を構築し、NDYPを実施した。NDYPのプログラムは、6ヶ月以上の若年未就労者に職業訓練プログラムへの参加を義務づけていた点より、「社会的包摂」のアイデアに基づいて、未就労者を労働市場へ参加させようとした。また、ボランティア団体での雇用や地域環境改善事業への参加もプログラムに組み込まれていた点より、官－民協働に基づいてプログラムを実施しようともしていた。以上より、NDYPには「社会的包摂」のアイデアが埋め込まれていたことを明らかにした。

第6章及び第7章では、地域政策である「近隣地域再生政策」(NR)の政策過程を分析した。地域政策は他の政策領域と異なり、政府と協働を実施する主要な関連アクターの地方アクター(自治体およびボランティア・セクター)との二元的な実施体制が敷かれており、双方の意思決定を分析する必要がある。そのため「社会的包摂」のアイデアに基づくNRの政策過程を明らかにするために、「相互作用ガバナンス」論に基づいて分析した。

まず、NRの実施体制の構成段階では、地方アクターに対してNR実施への参加の働きかけが行われた。従来の地域政策では、政府と地方アクター間の対立が生じていた。そのため政府は、地方アクターへのアイデア共有・利益の再定義を働きかけることで、NR実施に向けた協調的関係を構築する必要があった。ボランティア・セクターと自治体の従来の利益は、ともに自律性の追求であり、それが侵害されるような協働には参加すべきではないと考えていた。そこでブレア政権や、ブレア政権における認識共同体を構成していたシンクタンクのデモスは、地方アクターが主体的に参加できるような実施体制を構成し、「社会的排除」問題の出現を許してきた「文化」を改める必要を表明した。こうした働きかけは奏功し、地方アクターは自律性が侵害されることなく、政府と協働することで自らの地域で深刻化していた「社会的排除」問題を解決する、という形に利益を再定義し、アイデアを共有した。こうして実施体制の構成段階で、政府は地方アクターとの協調的関係の構築に成功したことを明らかにした。

次に、どのようなスキームに基づいてNRを実施するか、という実施体制の設計段階では、地方アクターが各実施地域で必要な事業内容をメンバー間で協議の上で決定できる「地

域戦略パートナーシップ」(LSP)が設置された。LSPはNR事業の方針を定める「近隣地域再生戦略」(NRS)を策定することとされた。また、予算は不要な競争原理を排した交付手法を採用し、事業の質を高めることに集中できるようにした。これらの制度により構成された、各実施地域のLSPのメンバーは、官一民の偏りなく集結し、地域住民が未就労状態に陥っている原因を議論し、それを踏まえて就労を促すための事業を決定し、実施できた。こうした、地方アクターの主体的な参加を保障する実施体制が設計される一方で、政府がガバナンスの最終的な実施責任を担うために必要な、予算制度や事業経過の視察といった実施体制を管理する制度も策定された。こうした管理制度によって、政府は地方アクターの主体的な参加を保障しつつも、事業内容の質や予算を管理し、自らのアカウントビリティを確立したことを明らかにした。

つづいて、各実施地域ではNRがどのように展開されたのかを分析した。分析に際して、「社会的排除」問題に見られる地域の荒廃度が高いながらもアクターが主体的にNRに参加した地域としてハリンゲイ、チームサイド、タワーハムレッツの3地域を選択した。

ハリンゲイのLSPは、ボランティア・セクターが影響力を大きく行使することで、雇用を焦点化したNRSを策定した。この点より、参加アクター(特にボランティア・セクター)が主体的に意思決定を行ったことが分かった。実施されたNR事業は、10代親や学校中退者を対象に就労支援を行う内容だった。

チームサイドのLSPは、LSPの活動方針を定めたコミュニティ戦略では重視されていなかった雇用をNRSでは前面に打ち出した。この点より、政府が自らのアカウントビリティを確立する観点から、NR事業が就労支援を目的とする事業内容から逸脱しないように管理を行ったことが分かった。ただしLSPの例も、政府の設計した管理制度を自ら遵守するインセンティブが生じていたことから、こうしたNR事業の方向性に対して異議を唱えなかったと考えられる。そしてNR事業は、地域の未就労者を対象にする教育到達度向上や、就労に必要な基礎学習内容を放送するラジオの開始であった。

タワーハムレッツのLSPは、荒廃地域の規模が他の実施地域よりも大きく、NRの予算だけでは十分な事業を行えないと判断した。そのためNRの予算を既存事業の補助として活用した。ただし、保育士養成事業や中等教育における教育到達度向上プログラムといった、就労支援を行う上で効果の見込まれる若年層を対象とする既存事業に限定して、NRの予算を投入した。また、3地域はいずれも、政府による予算の監査や事業経過の視察を適宜受けた。

最後に、3地域のNRの取り組みの共通性と差異を検討した。共通性に関しては、いずれの地域も政府による管理を受けながら、自らの地域に必要な事業を協議し、NR事業を決定したことや、その事業には官一民協働で就労支援を行う内容が含まれていたことであった。差異に関しては、NR事業を決定する際の主導アクターと、その戦略が挙げられた。ハリンゲイではLSPに参加するボランティア・セクター、チームサイドではLSPに参加す

る公的セクター、タワーハムレッツではLSPの下部組織に参加する住民やボランティア・セクターが、主導的な役割を果たした。その結果、ハリンゲイやチームサイドでは荒廃地域の再生のためには雇用を中心に、教育など政策領域の特定化がNR事業を効果的に展開する上で必要であると判断された。タワーハムレッツでは、逆に幅広い政策領域にわたって事業を展開する必要があると判断されたため、予算規模を考慮して、あえてNRをその補助的役割にとどめた。こうして各地域のLSPは、協議を重ねて主体的に地域に必要な事業を決定したことが分かった。ただし、NRの趣旨である「社会的包摂」のアイディアに基づく官－民協働による就労支援からの逸脱は見られなかった。以上より、実施体制の策定とその管理、地方アクターによる実施体制の適応と事業実施が「相互作用」する形で、「社会的包摂」のアイディアに基づくNR事業が実施されたことを明らかにした。

第8章では、教育政策のうち、「教育アクション・ゾーン」(EAZ)の政策過程を分析した。EAZは、NDYPやNRと異なり、「社会的包摂」のアイディアに基づく制度変化に失敗した政策であった。イギリスの教育政策は、戦後長らくの間、地方教育当局と教師(ならびに教員組合の全国教員組合)による、分権的かつ閉鎖的な実施体制が成立していた。そのこともあり、従来の教育政策は中央集権的な実施体制の下で展開してきた福祉の一環として考えられてこなかった。

しかしブレア政権の掲げたEAZは「社会的包摂」のアイディアに基づき、福祉の一環として教育を位置づけた上で、官－民協働によって生徒の将来的な雇用可能性の向上を目指す政策であった。「社会的包摂」のアイディアは、雇用や地域といった福祉の政策領域において正当化され、制度変化を実現した。しかし教育は、元々福祉の政策領域として考えられてこなかったため、「社会的包摂」のアイディアが正当化されるか不透明であった。実際に、政府と協働を実施する主要な関連アクターとして想定された、教育アクター(地方教育当局および教師)と企業へのアイディア共有・利益の再定義は苦戦した。

教育アクターは、EAZの構想が公表された当初、激しく反発した。彼らの従来の利益は、自律した実施体制における生徒の支援であった。そのため、EAZの多様なアクターの参加による実施体制は、従来の分権的かつ閉鎖的な実施体制を改めるものであり、反発した。また、企業との協働により教育の市場化が起こるのも警戒した。実際に政府は、教育の「低到達」問題に見られる公教育の学力不振をもたらした教育アクターの影響力を、企業による寄付金出資を通じて低下させようとしていた。とはいえ、教育の現場知や専門知を有する教育アクターは、EAZの主要な関連アクターであることに変わりはなく、彼らの利益の再定義を促し、アイディア共有を働きかける必要があった。そこでブランケットは、全国教員組合との往復書簡を行い、教育予算は従来どおり生徒の支援を目的に費やされることや、企業が関与しても教育の市場化は行わないことを説得した。こうした行動が奏功し、教育アクターは企業をはじめとする多様な官－民のアクターと協働した方が、生徒に必要な支援を拡充できる、という形に利益を再定義した。この利益の再定義を通じて、教育ア

クターは「社会的包摂」のアイデアを共有し、EAZ 実施の主導的な役割を果たした。こうした過程より、教育アクターへのアイデア共有・利益の再定義は当初の反発と異なり、成功したことを明らかにした。

一方で、企業へのアイデア共有・利益の再定義は失敗した。EAZ の構想が公表された当初、企業は教育アクターとは逆に、好意的な反応を示していた。しかし企業の従来の利益は営利の追求であり、EAZ に関与しても営利を上げられないことが次第に判明すると、不満を募らせていった。当初想定していた「ビジネスチャンス」が反故になったからである。そこでブランケットやモリスといった EAZ を管轄していた政治アクターが EAZ の成果を引き合いに出し、中長期的には企業にとって必要な人材を輩出することにつながることを理由に、積極的な「協力」を願い出た。しかし、営利の追求という従来の利益の再定義を促すことはできなかった。結果的に教育アクターの影響力が保たれることにもなった。この点は、企業からの寄付金が想定の半分程度しか集まらなかったことに最も明確に表れた。それが引き金になり、EAZ は廃止に追い込まれたことを明らかにした。

また、EAZ のプログラム内容も分析し、ブレア政権は成績上位層だけでなく下位層の学力底上げを通じて「低到達」の問題を解決し、将来的な雇用可能性の向上を目指していたことを明らかにした。この点より、ブレア政権は「社会的包摂」のアイデアに基づいて、生徒に必要なニーズを汲み取ることで柔軟なプログラムを提供し、就労支援を行おうとしていた。また、ICT の活用など各メンバーの現場知や専門知が活用されるプログラムも用意されていたことから、官－民協働に基づいてプログラムを実施しようとしたことが分かった。これらより、EAZ のプログラムには「社会的包摂」のアイデアが埋め込まれていたことを示した。ただし、その実施は短期間に終わり、継続的实施によるプログラムの定着は果たせなかった。以上の EAZ の分析より、アイデアが正当化されない政策領域では、制度変化を実現するのが困難になることを論じた。

以上より、ブレア政権は「社会的包摂」という戦略＝アイデアを生成し、それに基づいて多領域に渡る政策を一貫して実施したことが明らかになった。その一貫した政策の実施とは、「社会的包摂」のアイデアの内容のとおり、官－民協働を通じて就労支援を行うものであった。

2. 課題への回答と本研究の意義

以上のようにして、本研究はブレア政権期の「社会的包摂」をめぐる一連の政治過程を解明してきた。なぜブレア政権は「社会的包摂」を中心とした制度変化を実現できたのかという、本研究が提示した問題に対し、得られた知見を分析枠組の全体像に照らして整理する形で示したい。

分析枠組の全体像にて示したように、本研究は大きく 2 段階に分けて分析を行った。第

1 段階はアイデアが生成されていく過程である（①～⑤のステップ）。第 2 段階は生成されたアイデアに基づいて政策が実現されていく過程である（①～②のステップ）。

第 1 段階では、アイデアが生成される前提として、はじめに「不確実状況」がどのように生じていたのかを明らかにした（①）。具体的には、完全雇用の終焉によって「就労中心性」に支えられた社会保障制度が機能不全に陥ったことに対して、有効な政治的対応をとることができなくなった状況が、イギリスの福祉国家をめぐる不確実状況であった。次に、アイデア正当化の論拠を明らかにした（②）。分析の結果、「就労中心性」が規範的理念として戦後 50 年近くに渡って重視されており、アイデア正当化の論拠であったことを明らかにした。「就労中心性」は、人々の生活は就労を通じて保障されることを前提に、就労できない場合の保障は最低限に抑えることを示した理念であったため、「就労中心性」に基づいた政治的対応は、人々に就労を求める内容となる。

実際に、就労を通じた生活が脅かされた状況では、「就労中心性」が政治的対応として社会レベルで問われていたし、保守党前政権も、「就労中心性」に基づいて就労強化的な対応をとってきた。これより、ブレア政権は「就労中心性」を踏まえた就労強化的な「社会的包摂」のアイデアを生成しなければ、関連アクターとの協調的関係を構築できなかったのである。「就労中心性」を踏まえたアイデアを生成しなければ、関連アクターと協調的関係を構築できず、制度変化を実現できなかっただろう。

次に、「不確実状況」とアイデア正当化の論拠を踏まえて、「就労中心性」を踏まえたアイデアが生成されていく過程を明らかにした。この過程では、ブレアを中心とする「認識共同体」を構成していた学者やシンクタンクのメンバーによる福祉国家改革の構想を検討した（③）。「認識共同体」のメンバーは自らの専門知に基づいて、異口同音に「就労支援」と「官－民協働」に焦点をあてた構想を提供していた。ギデンズなど、とりわけ当時の労働党に大きな影響を与えていたメンバーは、その 2 つの構想を接合し、官－民協働に基づいて就労支援を行うという、福祉国家改革の構想を提供した。この構想は、労働党側での検討を経て党内に受容された（④）。そして「社会的包摂」の名を充てられ、党外へ公表された（⑤）。以上の過程を通じて、「社会的包摂」は官－民協働に基づいて就労支援を行うことを意味するアイデアとして生成されたことを明らかにした。

このようにして、ブレア率いる労働党は認識共同体のメンバーの議論を取り入れ、「就労中心性」を踏まえたアイデアを生成していったのである。単に「就労中心性」を踏まえただけでは、サッチャー政権と同様に、「社会的排除」問題に関して有効な対応をとれなかっただろう。あるいは、「官－民協働」だけを取り入れたアイデアを生成しても、正当化の論拠を含まないため、関連アクターと協調的関係を築けるかは不透明であった。

「就労中心性」を踏まえつつ、「官－民協働」を取り入れることで、関連アクターとの協調的関係の構築が可能となり、なおかつ「社会的排除」問題に関する有効な対応をとるためのアイデアとなり得たのである。

第2段階では、生成された「社会的包摂」のアイデアがどのように政策として実施されたのか、協働のパートナーとして想定された関連アクターへのアイデア共有・利益の再定義に注目して分析した。雇用政策では「若年者向けニューディール」(NDYP)の実施をめぐり、「職業訓練・企業協議会」(TEC)が主要な関連アクターであった。同様に地域政策では、「近隣地域再生政策」(NR)の実施をめぐって「地域戦略パートナーシップ」(LSP)に参加する自治体やボランティア団体、教育政策では「教育アクション・ゾーン」(EAZ)の実施をめぐって「教育アクション・フォーラム」に参加する教育アクターや企業がそれぞれ主要な関連アクターであった。各関連アクターはいずれも、当初の利益は政府のそれと異なっていた。

そこで政府は、言説的働きかけや直接的な説得行動を通じて、利益の再定義を働きかけ、アイデア共有を促した(①)。その結果、NDYPとNRでは関連アクターへのアイデア共有・利益の再定義に成功したが、EAZでは失敗した。そのため、NDYPとNRに関しては関連アクターと協調的関係を構築することでプログラムを実施でき、その内容も「社会的包摂」のアイデアが埋め込まれていた。一方でEAZは関連アクターとの協調的関係を構築できなかったため、プログラムには「社会的包摂」のアイデアが埋め込まれていないものの、短期間の実施に終わった(②)。

このように、NDYPとNRの実施をめぐっては、関連アクターへのアイデア共有・利益の再定義に成功し、「社会的包摂」のアイデアを反映したプログラムを実施できたが、EAZの実施をめぐっては、そうならなかった。政策領域によって成否が分かれた理由は、「社会的包摂」のアイデアが正当化されたかどうかであった。従来から福祉の一環として考えられてきた雇用政策や地域政策では「就労中心性」を論拠に、「社会的包摂」のアイデアは正当化された。しかし、福祉の一環として考えられてこなかった教育政策では、「就労中心性」は正当化の論拠とならなかったため、関連アクターとの協調的関係を構築できなかったことを明らかにした。

以上のように、本研究が提示した問題を明らかにするために、ブレア政権が就労強化的な戦略を掲げる段階、その戦略に基づいて関連アクターとの協調的関係を構築する段階、協調的関係に基づいて政策が実施される段階を過程追跡してきた。過程追跡の結果、ブレア政権は「社会的排除」問題に対応するために、アイデア正当化の論拠であった「就労中心性」を踏まえて「社会的包摂」の戦略＝アイデアを生成した。このアイデアが正当化された領域の雇用政策と地域政策では、関連アクターとの協調的関係の構築を通じて制度変化を実現した。一方で正当化されなかった教育政策では、関連アクターとの協調的関係を構築できず、制度変化を実現できなかったことが明らかになった。ブレア政権は、就労強化的な戦略＝アイデアを掲げることで、就労を通じた社会統合を一定程度、実現したと言えるだろう。就労を通じた社会統合の実現はすなわち、イギリス固有の文脈を踏まえて福祉国家の目的を果たしたことになる。

このように、本研究は戦略＝アイデアに注目してブレア政権の福祉政治を論じた。この分析の視角は「再編期」の福祉国家に関する政治学的分析として求められる福祉国家の戦略の解明と、その戦略に基づく政策実施を動的に明らかにした試みとして、意義を持つと考えられる。また、対象国の固有の文脈を踏まえた本研究は、各国の「社会的包摂」が必ずしも収斂することなく、多様な取り組みが見られることを示した点においても意義が認められるだろう。

3. 理論的貢献

本研究では「アイデアの政治」の枠組に基づいて分析をすすめてきた。本節は、本研究の分析を踏まえてアイデアの政治に対する理論的貢献を提示する。

第1に、制度変化を実現するアイデアの条件についてである。第1章で、アイデアの政治は、制度変化を実現するアイデアと実現しないアイデアを判別する基準を示すのに失敗してきたという批判があることを述べた。そこで本研究では、制度変化を実現するアイデアの条件として、社会アリーナにおけるアイデア正当化の論拠の有無を示し、実際の分析を通じてその条件を満たしたアイデアが制度変化に成功したことを示した。

具体的には、言説分析を通じて「就労中心性」がイギリスの社会アリーナで長期に渡って規範的理念として重視されていたことを明らかにし、それを踏まえて生成された「社会的包摂」のアイデアが関連アクターに正当化されることで制度変化を導いたことを論証した。ただし、福祉という特定の領域（雇用、地域）においてのみ「社会的包摂」のアイデアは正当化され、その他の領域（教育）では正当化されなかったことも論じた。このように、本研究は制度変化を実現するアイデアの条件に適合した事例と、そうでない事例を示すことができた。社会アリーナにおいて正当化可能な規範的理念や言説と接合可能なアイデアを生成することが、制度変化を実現する上で必要になるのである。この点は「社会的包摂」をめぐる政治過程というテーマに限らず、アイデアの政治に基づく事例研究を行う上で重要な着眼点となるだろう。

第2に、問題の認識枠組と制度変化の方針という、アイデアの2つの機能が政治過程の段階に応じて機能することを示した点である。アイデアの生成過程では、不確実状況を構成する問題の特定とその解決策を提供する問題の認識枠組として、機能したことを示した。政策過程の段階では、新たな制度の目的－手段関係を表す制度変化の方針として機能したことも示した。このように、本研究ではアイデアの多面的機能が政治過程の各段階で効果的に作用することを論証した。これまでアイデアの多面的機能が指摘されながらも、本研究のように政治過程の段階に応じて機能することを明確に示した研究は希少であった。こうしたアイデアの段階ごとの機能を実証した点は、アイデアの政治に対して理論的発展を提供できたと考えられる。さらに、アイデアが政治アクターだけでなく、

認識共同体のメンバーによる議論を通じて、複合的に生成されたことを示した点も、解釈主義に立脚するアイディアの政治の説明妥当性を向上させる上で意義を持つと考えられる。

第3は、アイディア制度変化の一貫性である。生成されたアイディアが制度変化を実現するためには、アイディアが社会アリーナにおいて正当化されるかどうかが重要になるが、政策過程においては、その正当化の論拠をもって関連アクターの利益の再定義を促す必要がある。本研究はアイディア共有・利益の再定義の過程を見ることで、アイディアと、それに基づいて実現した制度の内容に一貫性が見られることを論証した。

以上より、本研究は従来の「アイディアの政治」が抱えてきた理論的課題を乗り越える形で分析を行った。また、従来の理論的課題を乗り越えるために、本研究は全体として「アイディアの政治」を分析枠組に採用した従来の研究よりも、アイディア生成、共有、政策実施の過程をミクロに分析した。「認識枠組」や「制度変化の方針」といった間主観的な変数であるアイディアを解釈によって明らかにするだけにとどまらず、より動的な政治過程の分析にまで踏み込んだことになる。こうした「アイディアの政治」に基づくミクロな政治過程分析は、従来の研究では行われなかった。こうした理論的貢献は、今後の「アイディアの政治」を分析枠組に採用する研究が、動的な政治過程分析を行う上で意義を持つと言えるだろう。

4. 今後の課題

最後に、今後の課題を示したい。本研究は、ブレア政権期の「社会的包摂」の取り組みについて明らかにしてきた。アイディアに基づく制度変化の達成／未達成という観点から雇用、地域、教育という政策間の比較や、地域政策における地方アクターの行動について地域間比較を行ったものの、全体的には単一事例研究であった。そのため今後は、共時的・通時的な比較へ分析の幅を広げる必要がある。

まず、共時的な比較分析について述べる。序章で述べたとおり「社会的排除」問題は「縮減期」以降の先進国に共通して見られる問題である。それゆえに社会的排除／包摂論をテーマに多くの研究が行われてきた。ただし、本研究が行ったような現実政治において政治アクターの掲げる戦略＝アイディアとしての「社会的包摂」に着目し、それに基づいて政策が実施される過程を明らかにした研究は少ない。したがって、イギリス以外の「再編期」における「社会的包摂」をめぐる一連の政治過程についても分析し、比較することでより多くの知見を得る必要があるだろう。その際に、「社会的包摂」という戦略＝アイディアが、他国でも果たして社会政策の実施を通じた社会統合という福祉国家の目的を達成するものであったのかどうか、検討する意義は大きいと考えられる。

次に、通時的な比較分析について述べる。ブレアが首相を辞任した翌年の2008年に生じた世界的な金融危機以降、移民問題を象徴とする社会的分断が顕著となっている。この

社会的分断はポピュリズム政党の台頭や、イギリスに限っても、スコットランド独立をめぐる国民投票やEU離脱といった事態を招いている（水島 2016）。不況によって職のポストが限られるなか、人件費の安い移民が就労しやすく、そうでない自国民は失業を余儀なくされる、という社会不安が増殖した。こうした社会不安が顕在化すれば、ブレア政権が「社会的包摂」の戦略の下で取り組んだ、就労を通じた社会統合は破たんしたと考えられる。さらに、就労を通じた社会統合を実施することでなおざりにされてきた、労働市場に参加できない人々に対する保護や、労働市場内での格差といった問題もまた、昨今においては顕在化してきている（Hills 2015）。ブラウン政権以降、「社会的包摂」の取り組みは実際に破たんを迎え、新たな戦略＝アイデアが掲げられているのか、それとも（「就労中心性」が正当化されつづけることで）依然として継続しているのかについて、ブレア政権期とブラウン政権期以降の通時的な比較分析が必要になるだろう。

参考文献

日本語文献

- 赤川学（1999）『性への自由／性からの自由：ポルノグラフィの歴史社会学』青弓社。
- 秋吉貴雄（2006）「政策変容の様態とアイデア：わが国の航空輸送産業における規制改革を事例として」『年報行政研究』41：110-130。
- 安周永（2013）『日韓企業主義的雇用政策の分岐：権力資源動員論からみた労働組合の戦略』ミネルヴァ書房。
- 出雲祐二（2007）「フランスの所得格差とRMI」『海外社会保障研究』159：48-58。
- 伊藤大一（2002）「イギリス労働市場における経済非活動者の動向：労働力需要構造との関連で」『立命館経済学』51(3)：61-77。
- （2003）「ブレア政権による若年雇用政策の展開：若年失業者をめぐる国際的な議論との関連で」『立命館経済学』52(3)：48-61。
- 今井貴子（2008）「イギリス労働党の現代化と政治選択（1994-97年）：制度再編と政治アクター」『ヨーロッパ研究』7：51-73。
- （2011）「野党の組織改革と政権交代：イギリス労働党の党内資料の分析（1994-1997年）」『成蹊法学』74：45-71。
- （2018）『政権交代の政治力学：イギリス労働党の軌跡 1994-2010』東京大学出版会。
- 岩田正美（2009）「ソーシャル・エクスクルージョン／インクルージョンの有効性と課題」森田洋司監修『新たなる排除にどう立ち向かうか：ソーシャル・インクルージョンの可能性と課題』学文社：21-39。
- 岩本陽子（2013）「事業分析から見るユースサービスの課題と可能性：公益財団法人京都市ユースサービス協会演劇ビギナーズユニットの事業から」『龍谷大学大学院政策学研究』2：35-57。
- 梅川正美（1989）「福祉国家の危機とサッチャー政府」田口富久治編著『ケインズ主義的福祉国家：先進6カ国の危機と再編』青木書店：81-110。
- 大川聡子（2009）「10代の出産をめぐる家族の調整：アメリカ、イギリス、日本の社会構造の比較を通して」『立命館産業社会論集』45(1)：207-228。
- 大沢真理（1999）「社会保障政策：ジェンダー分析の試み」毛利健三編著『現代イギリス社会政策史 1945-1990』ミネルヴァ書房：89-153。
- 大田直子（1998）「Modernizationとしての教育改革：1980年代教育改革の歴史的評価」『日英教育研究フォーラム』2：7-29。
- （2002）「イギリスの教育改革：『福祉国家』から『品質保証国家』へ」『現代

- 思想』30(5) : 220-232。
- 大村和正 (2008) 『ブレア政権の教育政策における格差問題の取り組み : 市場主義の下での「社会的公正」理念の行方とガバナンス』神戸大学博士論文。
- 大山耕輔 (2010) 『公共ガバナンス』ミネルヴァ書房。
- 岡村東洋光・高田実・金澤周作 (2012) 『英国福祉ボランタリズムの起源 : 資本・コミュニティ・国家』ミネルヴァ書房。
- 岡久慶 (2008) 「英国の格差対策 : 児童貧困撲滅 2020」『外国の立法』236 : 32-40。
- 小野塚知二 (1999) 「労使関係政策 : ヴォランタリズムとその変容」毛利健三編著『現代イギリス社会政策史 1945-1990』ミネルヴァ書房 : 323-393。
- カーター、マット (2005) 「LORC 第 1 班主催シンポジウム『英国リバプール市における地域戦略パートナーシップ』」『龍谷大学地域人材・公共政策開発システム オープンリサーチセンター年次報告書』 : 183-210。
- 加藤雅俊 (2009) 「制度変化におけるアイデアの二つの役割 : 再編期の福祉国家分析を手がかりに」小野耕二編著『構成主義的政治理論と比較政治』ミネルヴァ書房 : 143-177。
- (2012) 『福祉国家再編の政治学的分析 : オーストラリアを事例として』御茶の水書房。
- 加藤嘉明 (2000) 「急展開する労働党の自治体改革 : ベストバリュー政策」自治・分権ジャーナリストの会編『英国の地方分権改革 : ブレアの挑戦』日本評論社 : 157-175。
- 金川幸司 (2008) 『協働型ガバナンスと NPO : イギリスのパートナーシップ政策を事例として』晃洋書房。
- 金丸輝男 (2000) 『EU アムステルダム条約 : 自由・安全・公正な社会をめざして』日本貿易振興機構。
- 加茂利男 (2004) 「福祉国家とガバナンス : スウェーデンからのレポート」『政策科学』11(3) : 271-283。
- 川島佑介 (2017) 『都市再開発から世界都市建設へ : ロンドン・ドックランズ再開発史研究』吉田書店。
- 菊地英明 (2007) 「『社会的排除—包摂』とは何か : 概念整理の試み」日本ソーシャル・インクルージョン推進会議編『ソーシャル・インクルージョン : 格差社会の処方箋』 : 182-202。
- (2009) 「イギリスにおける低所得者対策 : 所得保障と就労支援」『海外社会保障研究』169 : 29-38。
- 吉瀬征輔 (1997) 『英国労働党 : 社会民主主義を越えて』窓社。
- 木寺元 (2012) 『地方分権改革の政治学 : 制度・アイデア・官僚制』有斐閣。
- 倉持孝司・梅川正美 (1995a) 「憲章 88 : マンチェスター憲法大会(1)」『愛知学院大学論叢法学研究』37(1・2) : 278-254。
- (1995b) 「憲章 88 : マンチェスター憲法大会(2)」『愛知学院大学論

- 叢法学研究』 37(3・4) : 88-118。
- (1996) 「憲章 88 : マンチェスター憲法大会(3)」 『愛知学院大学論叢
法学研究』 38(1・2) : 104-124。
- (1997) 「憲章 88 : マンチェスター憲法大会(4)」 『愛知学院大学論叢
法学研究』 38(4・4) : 109-134。
- 小堀眞裕 (2005) 『サッチャリズムとブレア政治 : コンセンサスの変容、規制国家の強まり、そして新しい左右軸』 晃洋書房。
- (2010) 「イギリス中等教育における社会的排除との闘い : ブレア政権における『アカデミー』の評価を中心に」 高橋進編著『包摂と排除の比較政治学』 ミネルヴァ書房 : 149-175。
- 駒村康平 (1999) 「マクロ経済と雇用政策」 武川正吾・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障 1 イギリス』 東京大学出版会 : 97-128。
- 近藤康史 (2007) 「比較政治学における『アイディアの政治』 : 政治変化と構成主義」 『年報政治学』 2006-II : 36-59。
- 阪野智一 (2002) 「自由主義的福祉国家からの脱却? : イギリスにおける 2 つの福祉改革」 宮本太郎編著『福祉国家再編の政治』 ミネルヴァ書房 : 149-182。
- (2005) 「ブレア政権のメディア政治 : メディア・キャンペーンと政党政治の変容」 『国際文化学研究』 24 : 1-39。
- 櫻井幸男 (2002) 『現代イギリス経済と労働市場の変容 : サッチャーからブレアへ』 青木書店。
- 佐々木雄一 (1998) 「『コンセンサスの政治』 からサッチャー主義へ」 川北稔編『新版世界各国史 11 イギリス史』 山川出版社 : 375-413。
- 佐藤俊樹 (2006) 「闘のありか : 言説分析と『実証性』」 佐藤俊樹・友枝俊雄編『言説分析の可能性 : 社会学的方法の迷宮から』 東信堂 : 3-25。
- 志賀信夫 (2016) 『貧困理論の再検討 : 相対的貧困から社会的排除へ』 法律文化社。
- 鎮目真人・近藤正基 (2013) 「福祉国家を比較するために」 鎮目真人・近藤正基編著『比較福祉国家 : 理論・計量・各国事例』 ミネルヴァ書房 : 1-19。
- 嶋内健 (2011) 「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」 『立命館産業論集』 47(1) : 173-194。
- 自治体国際化協会 (2007) 「パートナーシップを活用した地方自治体と政府の新たな関係」 『クリア・レポート』 308 : 1-48。
- 新川敏光 (2004) 「福祉国家の危機と再編 : 新たな社会的連帯の可能性を求めて」 齋藤純一編著『福祉国家 / 社会的連帯の理由』 ミネルヴァ書房 : 13-53。
- (2007) 「脱福祉国家時代の社会権」 現代思想 35(11) : 118-130。
- 砂原庸介 (2006) 「イギリスにおける国と地方の役割分担」 財務省財務総合政策研究所『主

- 要諸外国における国と地方の財政役割の状況』：365-423。
- 曾我謙悟（1999）「アーバン・ガバナンスの比較分析（三）—英・仏・日の都市空間管理を中心に—」『国家学会雑誌』112（5・6）：35-112。
- 田口富久治（1979）『マルクス主義国家論の新展開』青木書店。
- （1989）「序論：ケインズ主義的福祉国家の危機と再編」田口富久治編著『ケインズ主義的福祉国家：先進6カ国の危機と再編』青木書店：11-50。
- 武川正吾（1999）「総論：イギリスの社会保障体系」武川正吾・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障1 イギリス』東京大学出版会：3-28。
- 田中拓道（2008）「現代福祉国家理論の再検討」『思想』1012：81-102。
- （2017）『福祉国家史：格差に抗するデモクラシー』勁草書房。
- 田端博邦（1988）「福祉国家論の現在」東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家（上）』東京大学出版会：3-75。
- 田村哲樹（2014）「政治／政治的なるものの政治理論」井上彰・田村哲樹編『政治理論とは何か』風行社：47-72。
- 友枝俊雄（2006）「言説分析と社会学」佐藤俊樹・友枝俊雄編『言説分析の可能性：社会学的方法の迷宮から』東信堂：233-253。
- 中村健吾（2007）「社会理論からみた『排除』：フランスにおける議論を中心に」福原宏幸編著『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社：40-73。
- 永田祐（2011）『ローカル・ガバナンスと参加：イギリスにおける市民主体の地域再生』中央法規。
- 永松俊雄（2015）「政策過程における協働的住民参加と合意形成：米国環境法を事例として」『崇城大学紀要』40：31-40。
- 成廣孝（2010）「『U ターン』：ヒース政権 1970-74 年」梅川正美・阪野智一・力久昌幸編著『イギリス現代政治史』ミネルヴァ書房：110-132。
- 西岡晋（2012）「ピーターズ&ピーレのガバナンス論」岩崎正洋編著『政策過程の理論分析』三和書籍：63-80。
- 野村康（2017）『社会科学の考え方：認識論、リサーチ・デザイン、手法』名古屋大学出版会。
- 橋本伸也（2013）「近現代世界における国家・社会・教育：『福祉国家と教育』という観点から」広田照幸・橋本伸也・岩下誠編『福祉国家と教育：比較教育社会史の新たな展開に向けて』昭和堂：3-76。
- 広田照幸（2013）「福祉と教育の関係をどう考えるか」広田照幸・橋本伸也・岩下誠編『福祉国家と教育：比較教育社会史の新たな展開に向けて』昭和堂：230-248。
- フーコー、ミシェル（1975）『狂気の歴史：古典主義時代における』田村俣訳、新潮社。
- （2012）『知の考古学』慎改康之訳、河出文庫。

- (1986) 『知への意志 性の歴史 1』 渡辺守章訳、新潮社。
- 深井英喜 (2008) 「社会的排除概念の検討」 『社会福祉学評論』 8 : 1-14。
- 福原宏幸 (2007) 「社会的排除／包摂論の現在と展望：パラダイム・『言説』をめぐる議論を中心に」 福原宏幸編著『社会的排除／包摂と社会政策』 法律文化社 : 11-39。
- 藤森克彦 (2009) 「英国労働党政権における社会保障政策：『福祉から仕事へプログラム』の内容と成果」 『世界の労働』 59(2) : 14-21。
- 舟場正富 (1998) 『ブレアのイギリス：福祉のニューディールと新産業主義』 PHP 新書。
- ヘバット、マイケル・イアイン、ディアス (1997) 「エンタープライズ・ゾーンと都市開発公社：中規模都市での取り組み」 イギリス都市拠点事業研究会『検証イギリスの都市再生戦略：都市開発公社とエンタープライズ・ゾーン』 風土社 : 16-58。
- 堀江孝司 (2002) 「シティズンシップと福祉国家：危機の諸相と刷新の方向性をめぐって」 宮本太郎編著『福祉国家再編の政治』 ミネルヴァ書房 : 277-305。
- 堀勝洋 (1999) 「国民保険：年金、失業給付、傷病給付」 武川正吾・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障 1 イギリス』 東京大学出版会 : 131-162。
- 三浦まり・濱田江里子 (2012) 「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』 56(4) : 1-35。
- 水島治郎 (2016) 『ポピュリズムとは何か：民主主義の敵か、改革の希望か』 中央公論新社。
- 宮寺由佳 (2003) 「イギリスの低所得世帯に対する所得保障と就労インセンティブ」 『浦和と大学短期大学部浦和論叢』 31 : 27-53。
- 宮本太郎 (2013) 『社会的包摂の政治学』 ミネルヴァ書房。
- 毛利健三 (1990) 『イギリス福祉国家の研究：社会保障発達の諸画期』 東京大学出版会。
- (1999) 「社会政策と戦後政治：アトリー政権からサッチャー政権まで」 毛利健三編著『現代イギリス社会政策史 1945-1990』 ミネルヴァ書房 : 1-29。
- 望田研吾 (1999) 「イギリスにおける教育アクション・ゾーン政策の展開」 『九州大学大学院教育学研究紀要』 45 : 143-158。
- 元森絵里子 (2009) 『「子ども」語りの社会学：近現代日本における教育言説の歴史』 勁草書房。
- 元山健 (1999) 『イギリス憲法の原理』 法律文化社。
- 森直人 (2015) 「教育システムと就業：『教育の機会均等』と社会保障をどうつなげるか」 『季刊社会保障研究』 51(1) : 6-17。
- 八木橋慶一 (2007) 「イギリスにおける地域再生政策：ブレア政権下での取り組みからの一考察」 『阪南論集社会科学編』 43(1) : 21-31。
- 山腰修三 (2005) 「『新自由主義』に関するメディア言説の編制：朝日・読売両紙における電電改革報道 (1982・11-1985・4) を事例として」 『マス・コミュニケーション研

- 究』67：123-139。
- (2012) 『コミュニケーションの政治社会学：メディア言説・ヘゲモニー・民主主義』ミネルヴァ書房。
- 山口浩平 (2007) 「社会的企業：イギリスにおける政策パートナーとしての位置づけ」塚本一郎・柳澤敏勝・山岸秀雄編著『イギリス非営利セクターの挑戦：NPO・政府の戦略的パートナーシップ』ミネルヴァ書房：92-116。
- 山田篤裕 (1999) 「所得補助・社会基金」武川正吾・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障 1 イギリス』東京大学出版会：199-225。
- 山本隆 (2010) 「英国における貧困と地域再生」『賃金と社会保障』1516：4-17。
- 笠京子 (2010) 「イギリスの官僚制改革」『明治大学社会科学研究所紀要』48(2)：103-116。
- 渡邊志織 (2013) 「イギリス教育改革の現状と課題：ウェールズにおけるティーチャー・アセスメントを素材として」『現代社会文化研究』57：1-18
- 渡邊樹 (2006) 「民主主義の現代化：英国労働党と『憲法』改革」『レファレンス』56(3)：5-30。
- 渡辺博明 (1996a) 「W・コルピの福祉国家論とスウェーデン福祉国家の形成過程：権力リソース・アプローチにおける「戦略-過程論的」視角の検討を中心に (一)」『名古屋大学法政論集』165：39-74。
- (1996b) 「W・コルピの福祉国家論とスウェーデン福祉国家の形成過程：権力リソース・アプローチにおける「戦略-過程論的」視角の検討を中心に (二)」『名古屋大学法政論集』165：281-316。

外国語文献

- Armingeon, Klaus (2006) "Reconciling Competing Claims of the Welfare State Clientele: the Politics of Old and New Social Risk Coverage in Comparative Perspective," In K. Armingeon and G. Bonoli (eds.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States*, Routledge: 100-122.
- Bailey, Nick (2006) "Does Work Pay? Employment, Poverty and Exclusion from Social Relations," In C. Pantazis, D. Gordon and R. Levitas (eds.), *Poverty and Social Exclusion in Britain: the Millennium Survey*, Polity Press: 163-189.
- Barry, Brian (2002) "Social Exclusion, Social Isolation, and the Distribution of Income," In J. Hills, J. Le Grand and D. Piachaud (eds.), *Understanding Social Exclusion*, Oxford University Press: 13-29.
- Berman, Sheri (1998) *The Social Democratic Movement: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*, Harvard University Press.

- (2001) “Ideas, Norms, and Culture in Political Analysis,” *Comparative Politics*, 33(2): 231-250.
- Beveridge, William (1942) *Social Insurance and Allied Services, Report by Sir William Beveridge*= (一圓光彌監訳 (2014) 『ベヴァリッジ報告：社会保険および関連サービス』法律文化社) .
- Bhalla, Ajit S. and Frédéric Lapeyre (2004) *Poverty and Exclusion in a Global World 2nd Edition*, Palgrave Macmillan Press= (福原宏幸・中村健吾監訳 (2005) 『グローバル化と社会的排除：貧困と社会問題への新しいアプローチ』昭和堂) .
- Blair, Tony (1994) *Socialism, Fabian Society*.
- (1999) *Speech to the NCVO Annual Conference*.= (中島智人 (2015) 「イギリスの社会的排除／包摂とソーシャル・キャピタル」坪郷實編著『ソーシャル・キャピタル』ミネルヴァ書房：177-191 収録) 。
- (2004) *New Britain: My vision of a Young Country*, Westview.
- Blank, Robert C. (2003) *From Thatcher to the Third Way: Think-Tanks, Intellectuals and the Blair Project*, ibidem-Verlag.
- Blyth, Mark (2002) *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge University Press.
- Bonoli, Giuliano and David Natali (2012) “The Politics of the ‘New’ Welfare States: Analysing Reforms in Western Europe,” In G. Bonoli and D. Natali (eds.), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press: 1-10.
- Booth, Philip (2005) “Partnerships and Networks: The Governance of Urban Regeneration in Britain,” *Journal of Housing and the Built Environment*, 20(3): 257-269.
- Bulpitt, Jim (2008) *Territory and Power in the United Kingdom: An Interpretation*, ECPR Press.
- Burchardt, T., J. Le Grand and D. Piachaud (2002) “Degrees of Exclusion: Developing a Dynamic, Multidimensional Measure,” In J. Hills, J. Le Grand and D. Piachaud (eds.), *Understanding Social Exclusion*, Oxford University Press: 30-43.
- Burr, Vivien (1995) *An Introduction to Social Constructionism*= (田中一彦訳 (1997) 『社会的構築主義への招待：言説分析とは何か』川島書店) .
- Butler, Richard A. (1943) *Educational Reconstruction*.
- Byrne, David (1993) “The Necessity of Regionalism,” In A. Barnett, C. Ellis and P. Hirst (eds.), *Debating the Constitution: New Perspectives on Constitutional Reform*, Polity Press: 149-156.
- Béland, Daniel (2007) “The Social Exclusion Discourse: Ideas and Policy Change,” *Policy & Politics*, 35(1): 123-39.
- Cabinet Office (1999) *Modernising Government*.
- Cambell, John L. (2002) “Ideas, Politics, and Public Policy,” *Annual Review of Sociology*, 28:

21-38.

- Cannadine, David (2000) *Class in Britain*, Yale University Press= (平田雅博・吉田正広訳 (2008) 『イギリスの階級社会』 日本経済評論社) .
- Castle, Frances and Jennifer Evans (2006) *Specialist Schools: What Do We Know?*, RISE.
- Castles, Francis G. (2006) “A Race to the Bottom?,” In C. Pierson and F. Castles (eds.), *The Welfare State Reader*, Polity Press: 226-244.
- Central Statistics Office (CSO) (1991) *Annual Abstract of Statistics 1991 Edition*.
- Chitty, Cyde (2004) *Education Policy in Britain*, Palgrave Macmillan Press.
- Cole, Matt and Helen Deighan (2012) *Political Parties in Britain*, Edinburgh University Press.
- Commission on Social Justice (1993) *The Justice Gap*, Institute for Public Policy Research.
- (1994) *Social Justice: Strategies for National Renewal*, Vintage.
- Corry, Dan (1994) “Living with Capitalism: Macro-Economic Policy Alternatives,” *Renewal*, 2(1): 47-60.
- Cox, Robert (2004) “The Path-dependency of an Idea: Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct,” *Social Policy & Administration*, 38(2): 204-219.
- Crosland, Anthony (2006) *The Future of Socialism*, Constable.
- Deacon, Alan and Jonathan Bradshaw (1983) *Reserved for the Poor*, Basil Blackwell.
- Deakin, Nicholas (1993) “Towards Accountable Government,” In A. Barnett, C. Ellis and P. Hirst (eds.), *Debating the Constitution: New Perspectives on Constitutional Reform*, Polity Press: 119-124.
- Deason, Alan (2003) “Social Security Policy,” In N. Ellison and C. Pierson (eds.), *Developments in British Social Policy 2*, Palgrave Macmillan Press: 129-142.
- Denman, James and Paul McDonald (1996) “Unemployment Statistics from 1881 to the Present Day,” *Labour Market Trends*, 104(1): 5-18.
- Department for Communities and Local Government (DCLG) (2015) *The Working Neighbourhoods Fund Scoping Study Report 2: Evaluation Plan for The Working Neighbourhoods Fund*.
- Department for Education and Employment (DfEE) (1997) *Excellence in Schools*.
- (2000) *The Learning and Skills Council: A Brief Guide*.
- (2004) *Five Year Strategy for Children and Learners*.
- Department for Work and Pensions (DWP) (2008) *Transforming Britain’s Labour Market: Ten Years of the New Deal*.
- Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR) (1999) *Preparing Community Strategies: Government Guidance to Local Authorities*.
- (2000) *Indices of Deprivation 2000*.

- Deutsch, Morton (2006) "Justice and Conflict," In P. Deutsch, T. Coleman and E. C. Marcus (eds.) *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice 2nd Edition*, Wiley= (レビン小林久子訳 (2009) 『新版紛争管理論：さらなる充実と発展を求めて』日本加除出版：51-82) .
- Dickson, Marny, Sharon Gewirtz, David Halpin, Sally Power and Geoff Whitty (2003) "Education Action Zones: Model Partnerships?," In: B.M. Franklin, M.N. Bloch and T.S. Popkewitz (eds.), *Educational Partnerships and the State: The Paradoxes of Governing Schools, Children, and Families*, Palgrave Macmillan Press: 109-136.
- (2004) "Area-Based Approaches to Educational Regeneration: The Case of the English Education Action Zone Experiment," *Policy Studies*, 25(2): 75-85.
- Docking, Jim (2000) "What is Problem?," In J. Docking (ed.), *New Labour's Policies for Schools: Raising the Standard?*, David Fulton Publishers: 3-20.
- Dolton, Peter J. (1993) "The Economics of Youth Training in Britain," *Economic Journal*, 103(420): 1261-1278.
- Education and Employment Committee (EEC) (2000) *Eighth Report, New Deal for Young People*.
- Ellis, Caroline (1993) "Preface," In A. Barnett, C. Ellis and P. Hirst (eds.), *Debating the Constitution: New Perspectives on Constitutional Reform*, Polity Press: xiii-xix.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press= (岡沢憲英・宮本太郎監訳 (2001) 『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) .
- Etzioni, Amitai (2000) *The Third Way to a Good Society*, Demos.
- European Council (2000) *Nice European Council*.
- Evans, Mark (2003) *Constitution-Making and the Labour Party*, Palgrave Macmillan Press.
- Fairclough, Norman (2001) *Language and Power 2nd Edition*, Routledge= (貫井孝典監訳 (2008) 『言語とパワー』大阪教育図書) .
- Finn, Dan (2003) "Employment Policy," In N. Ellison and C. Pierson (eds.), *Developments in British Social Policy 2*, Palgrave Macmillan Press: 111-128.
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink (1998) "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, 52(4): 887-917.
- Fischer, Frank (2003) *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press.
- Franklin, Barry M. (2005) "Gone before You Know It: Urban School Reform and the Short Life of the Education Action Zone Initiative," *London Review of Education*, 3(1): 3-27.
- Fraser, Derek (2017) *The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy since the Industrial Revolution Fifth Edition*, Palgrave Macmillan Press.
- Fraser, Nancy (2008) *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*, Polity

- Press= (向山恭一訳 (2013) 『正義の坪：グローバル化する世界で政治空間を再想像すること』法政大学出版局) .
- Gamble, Andrew (1988) *The Free Economy and the State: The Politics of Thatcherism*, Macmillan Education= (小笠原欣幸訳 (1990) 『自由経済と強い国家：サッチャリズムの政治学』みすず書房) .
- Gamble, Andrew and Gavin Kelly (1996) “Stakeholder Capitalism and One Nation Socialism,” *Renewal*, 4(1): 23-32.
- Giddens, Anthony (1998) *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press= (佐和隆光訳 (1999) 『第三の道：効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社) .
- Gillborn, David (1998) “Racism, Poverty, and Parents: New Labour, Old Problems?,” *Journal of Education Policy*, 13: 717-735.
- Glyn, Andrew and Stewart Wood (2001) “New Labour’s Economic Policy,” In A. Glyn (ed.), *Social Democracy in Neoliberal Times: The Left and Economic Policy Since 1980*, Oxford University Press: 200-222.
- Goldstein Judith and Robert O., Keohane (1993) “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework,” In J. Goldstein and R.O. Kaohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Cornell University Press: 3-30.
- Gough, Ian (1979) *The Political Economy of the Welfare State*, Macmillan Press= (小谷義次ほか訳 (1992) 『福祉国家の経済学』大月書店) .
- Green, Andy (1991) “The Peculiarities of English Education,” In Education Group II, Department of Cultural Studies, University of Birmingham (eds.), *Education Limited: Schooling, Training, and the New Right in England since 1979*, Unwin Hyman: 12-16.
- Green, Francis, Martin Hoskins and Scott Montgomery (1996) “The Effects of Company Training, Further Education and the Youth Training Scheme on the Earning of Young Employees,” *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 58(3): 469-488.
- Haas, Peter M. (1992) “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination,” *International Organization*, 46(1): 1-35.
- Hall, Peter A. (1992) “The Movement from Keynesianism to Manetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s,” In K. Thelen, S. Steinmo and F. Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press: 90-113.
- (1993) “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic PolicyMaking in Britain,” *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- Hall, Peter and David Soskice (eds.) (2001) *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press= (遠山弘徳ほか訳 (2007) 『資本主義の多

- 様性：比較優位の制度的基礎』ナカニシヤ書店）。
- Hall, Stuart and Martin Jacques (1989) *New Times: The Changing Face of Politics in the 1990s*, Lawrence and Wishart.
- Halpern, David and Stewart Wood (1996) “Comparable Revolutions? Thatcherism 79 and Labour 97,” *Renewal*, 4(4): 10-18.
- Haringey Council (2002a) *Neighbourhood Renewal Fund Statement of Use 2002/03: Report to the Haringey Strategic Partnership*.
- (2002b) *Adoption of the Haringey Community Strategy 2003 – 2007*.
- (2002c) *Voluntary Sector Best Value Review: Recommendations*.
- (2002d) *Teenage Pregnancy: 2002-03 Performance Evaluation*.
- (2004a) *Report of the Haringey Youth Review*.
- (2004b) *Youth Service Neighbourhood Renewal Fund Capital Bid*.
- (2004c) *Executive Summary*.
- (2007) *Financial Planning 2008/09 to 2010/11*.
- Haringey Strategic Partnership (2007) *Stepping on towards Excellence: the Haringey Children and Young People’s Plan Evaluation of Changing Lives*.
- Hay, Colin (2002) *Political Analysis: A Critical Introduction*, Palgrave Macmillan Press.
- Hay, Colin and Ben Rosamond (2002) “Globalisation, European Integration, and the Discursive Construction of Economic Imperatives,” *Journal of European Public Policy*, 9(2): 147-167.
- Hazell, Robert (1993) “Making the Civil Service More Accountable,” In A. Barnett, C. Ellis and P. Hirst (eds.), *Debating the Constitution: New Perspectives on Constitutional Reform*, Polity Press: 115-118.
- Hewitt, Martin (1999) “New Labour and Social Security,” In M. Powell (ed.), *New Labour, New Welfare State?: The ‘Third Way’ in British Social Policy*, Policy Press: 149-170.
- Hewitt, Patricia and Philip Gould (1993) “Labour and Clinton’s New Democrats,” *Renewal*, 1(1): 45-51.
- Hills, John (2015) *Good Times, Bad Times: the Welfare Myth of Them and Us*, Policy Press.
- Hirshman, Albert O. (1970) *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press= (矢野修一訳 (2005) 『離脱・発言・忠誠』 ミネルヴァ書房)。
- Hirst, Paul and Anthony Barnett (1993) “Introduction,” In A. Barnett, C. Ellis and P. Hirst (eds.), *Debating the Constitution: New Perspectives on Constitutional Reform*, Polity Press: 1-8.
- Horton, Tim (2011) “Solidarity Lost? Labour and the Politics of the Welfare State,” In P. Diamond and M. Kenny (eds.), *Reassessing New Labour: Market, State and Society under Blair and Brown*, Wiley-Blackwell: 31-45.
- Huggins, Robert (1997) “Local Business Co-operation and Training and Enterprise Councils: The

- Development of Inter-Firm Networks,” *Regional Studies*, 32(9): 813-826.
- Improvement and Development Agency (IDA) (2005) *The Beacon Scheme Guide*.
- Jacques, Martin (1983) “Thatcherism: Breaking Out of the Impasse,” In S. Hall and M. Jacques (eds.) *The Politics of Thatcherism*, Lawrence and Wishart: 40-62.
- Johnson, Paul (2001) “New Labour: a Distinctive Vision of Welfare Policy?,” In S. White (ed.), *New Labour: the Progressive Future?*, Palgrave Macmillan Press: 63-76.
- Jones, Kathleen (1994) *The Making of Social Policy in Britain: 1830-1990*, Athlone Press= (美馬孝人訳『イギリス社会政策の形成：1830－1990年』 梓出版社) .
- Jones, Ken and Kate Bird (2000) “ ‘Partnership’ as Strategy: Public–Private Relations in Education Action Zones,” *British Educational Research Journal*, 26(4): 491-506.
- Jones, Margaret and Rodney Lowe (2002) *From Beveridge to Blair: The First Fifty Years of Britain’s Welfare State 1948-98*, Manchester University Press.
- Jones, Martin (1998) “Restructuring the Local State: Economic Governance or Social Regulation?,” *Political Geography*, 17(8): 959-988.
- Jupp, Ben (2000) *Working Together: Creating a Better Environment for Cross-Sector Partnerships*, Demos.
- Kavanagh, Dennis (1987) “The Heath Government, 1970-74,” In P. Hennessey and A. Seldon (eds.), *Ruling Performance: British Governments from Attlee to Thatcher*, Basil Blackwell: 216-240.
- (1990) *British Politics: Continuities and Change*, Oxford University Press.
- (1997) *The Recording of British Politics*, Oxford University Press.
- King, Desmond (1995) *Actively Seeking Work?: The Politics of Unemployment and Welfare Policy in United States and Great Britain*, The University of Chicago Press.
- King, Gary., Robert O. Keohane and Sidney Verba (1994) *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton University Press= (真淵勝監訳 (2004) 『社会科学のリサーチ・デザイン：定性的研究における科学的推論』 勁草書房) .
- Korpi, Walter (1983) *The Democratic Class Struggle*, Routledge and Kegan Paul.
- (2006) “Power Resources and Employer-Centered Approach in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists,” *World Politics*, 58(2): 167-206.
- Krehbiel, Keith (1988) “Spatial Models of Legislative Choice,” *Legislative Studies Quarterly*, 13(3): 259-319.
- Labour Party (1943) *Report of the 42nd Annual Conference*.
- (1983) *The New Hope for Britain*.
- (1987) *Britain Will Win with Labour*.
- (1992) *It's Time to Get Britain Working Again*.

- (1996) *The Labour Party Conference Verbatim Report: 30 September - 4 October 1996*.
- (1997) *New Labour: Because Britain Deserves Better*.
- Larsson, Bengt, Martin Letell and Hakan Thörn (eds.) (2012) *Transformations of the Swedish Welfare State: from Social Engineering to Governance*, Palgrave Macmillan Press.
- Lawless, Paul (1981) *Britain's Inner Cities*, Paul Chapman.
- (1986) *The Evolution of Spatial Policy: a Case Study of Inner-Urban Policy in the United Kingdom 1968-1981*, Pion.
- Layard, Richard (1997) *What Labour Can Do*, Warner Books.
- Leeds Metropolitan University Faculty of Health and the Environment (1998) *Stakeholders and TEC Value-Added Final Report*.
- Leicester City Council (2005) *The Strategy for Leicester*.
- Lenoir, René (1974) *Les Exclus, un Français sur dix*, Seuil.
- Letch, Ron (2002) "The Role of Local Education Authorities," In J. Docking (ed.), *New Labour's Policies for Schools: Raising the Standard?*, David Fulton Publishers: 158-176.
- Levitas, Ruth (1998) *The Inclusive Society? : Social Exclusion and New Labour*, Palgrave Macmillan Press.
- Leys Colin (1997) "The British Labour Party since 1989," In D. Sasson (ed.), *Looking Left: European Socialism after the Cold War*, I.B. Tauris: 17-43.
- Local Public Spending Bodies (1996) *Second Report by the Committee on Standards in Public Life*.
- Loney, Martin (1983) *Community against Government: the British Community Development Project, 1968-78: a Study of Government Incompetence*, Heinemann Educational.
- Lowe, Rodney (2005) *The Welfare State in Britain since 1945 Third Edition*, Palgrave Macmillan Press.
- Machin, Stephen, Sandra McNally and Costas Meghir (2007) *Resources and Standards in Urban Schools*, London School of Economics Centre for the Economics of Education.
- Marquand, David (1988) "The Decline of Post-War Consensus," *Contemporary Record*, 2(3): 28-35.
- Marsh, David (1992) *The New Politics of British Trade Unionism: Union Power and the Thatcher Legacy*, Macmillan Press.
- Marshall, Thomas H. and Bottomore, Tom (1992) *Citizenship and Social Class*, Pluto Press= (岩崎信彦・中村健吾訳 (1993) 『シティズンシップと社会的階級：近現代を総括するマニフェスト』 法律文化社) .
- Mishra, Ramesh (1999) *Globalization and the Welfare State*, Edward Elgar.
- National Audit Office (NAO) (2001) *Education Action Zones: Meeting the Challenge, the Lessons Identified from Auditing the First 25 Zones*.

- (2002) *The New Deal For Young People*.
- National Council for Voluntary Organisations (NCVO) (1996) *Meeting the Challenge of Change: Voluntary Action into the 21st Century*.
- Newman, Janet (2001) *Moderising Governance: New Labour, Policy and Society*, Sage Publications.
- Nickell, Stephen (1997) “Structural Changes and the British Labour Market,” In H. Siebert (ed.), *Structural Change and Labor Market Flexibility: Experience in Selected OECD Economies*, Kiel Inst of World Economics: 3-28.
- Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) (2004) *The English Indices of Deprivation 2004 (revised)*.
- (2005a) *Safer and Stronger Communities Fund: Taking the Agreement Forward*.
- (2005b) *National Evaluation of Local Strategic Partnerships: Report on the 2004 Survey of all English LSPs*.
- Office for National Statistics (ONS) (2007) *Teenage Conceptions by Small Area Deprivation in England and Wales, 2001-2002*.
- Office for Standards in Education (OFSTED) (2003) *Excellence in Cities and Education Action Zones: Management and Impact*.
- Oswald, Andrew J. (1995) “Happiness and Economic Performance,” London School of Economics Centre for Economic Performance, mimeo.
- O’Connor, Brendon (2004) *A Political History of the American Welfare System: When Ideas Have Consequences*, Rowman and Littlefield Publishers.
- Pablo, Beramendi, Silja Häusermann, Herbert Kitschelt and Hanspeter Kriesi (2015) “Introduction: The Politics of Advanced Capitalism,” In B. Pablo, S. Häusermann, H. Kitschelt and H. Kriesi (eds.), *The Politics of Advanced Capitalism*, Cambridge University Press: 1-64.
- Panayi, Panikos (2010) *An Immigration History of Britain: Multicultural Racism since 1800*, Routledge= (浜井祐三子・溝上宏美訳 (2016) 『近現代イギリス移民の歴史：寛容と排除に揺れた 200 年の歩み』 人文書院) .
- Paton, Calum (2002) “Cheques and Checks: New Labour’s Record on the NHS,” In M. Powell (ed.), *Evaluating New Labour's Welfare Reforms*, Palgrave Macmillan Press: 127-144.
- Percy-Smith, Janie (2000) “Introduction: the contours of social exclusion,” In J. Percy-Smith (ed.), *Policy Responses to Social Exclusion: Towards Inclusion?*, Open University Press: 1-21.
- Perri6 (1997a) *Holistic Government*, Demos.
- (1997b) “Social Exclusion: Time to be Optimistic,” in Demos (ed.) *The Wealth and Poverty of Networks*, Demos: 1-24.
- Peters, B. Guy (2000) “Globalization, Institutions, and Governance,” In G.B. Peters and D. J.

- Savoie (eds.), *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*, McGill-Queen's University Press: 29-57.
- Pierson, Paul (1994) *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press.
- (1996) “The New Politics of the Welfare State,” *World Politics* 48(2): 143-179.
- Poulantzas, Nicos (1978) *Political Power and Social Classes*, Verso.
- Quinn, Thomas (2004) *Modernising the Labour Party: Organisational Change since 1983*, Palgrave Macmillan Press.
- Radice, Giles (1989) *Labour's Path to Power: The New Revisionism*, Macmillan Press.
- (2010) *Trio: Inside the Blair, Brown, Mandelson Project*, I.B. Tauris.
- Reenen, John V. (2004) “Active Labor Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context,” In D. Card, R. Blundell and R.B. Freeman (eds.), *Seeking a Premier Economy: The Economic Effects of British Economic Reforms 1980-2000*, University of Chicago Press: 461-496.
- Reid, Alastair J. and Pelling Henry (2005) *A Short History of the Labour Party*, Palgrave Macmillan Press.
- Rentoul, John (1995) *Tony Blair*, Warner Books.
- Rhodes, Roderick A. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press.
- Riley, Kathryn, Rob Watling, David Rowles and David Hopkins (1998) *Education Action Zones: Some Lessons Learned from the First Wave of Applications*, The Education Network.
- Robinson, Peter (1998) “Beyond Workfare: Active Labour-Market Policies,” *IDS Bulletin*, 29(1): 86-93.
- Russell, Meg (2005) *Building New Labour: The Politics of Party Organisation*, Palgrave Macmillan Press.
- Jenkins-Smith, Hank C. and Paul A. Sabatier (1993) “The Study of Public Policy Processes,” In P.A. Sabatier and H.C. Jenkins-Smith (eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press: 1-9.
- Scammell, Margaret (2002) “The Media and Media Management,” In A. Seldon (ed.), *The Blair Effect*, Brown and Company: 509-534.
- Schmidt, Vivien A. (2002) *The Futures of European Capitalism*, Oxford University Press.
- Scouts (2000) *Neighbourhood Renewal Community Chests*.
- Seldon, Anthony (2004) *Blair*, Free Press.
- Silver, Hillary (1994) “Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms,” *International Labour Review*, 133: 531-578.

- Smart, Barry (1983) *Foucault, Marxism and Critique*, Routledge.
- Social Exclusion Unit (SEU) (1999) *Teenage Pregnancy*.
- (2001) *A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan*.
- (2004) *Tackling Social Exclusion: Taking Stock and Looking to the Future*.
- Sparks, Jo and Howard Glennerster (2002) “Preventing Social Exclusion: Education’s Contribution,” In J. Hills, J. Le Grand and D. Piachaud (eds.), *Understanding Social Exclusion*, Oxford University Press: 178-201.
- Stewart, Kitty (2007) “Equality and Social Justice,” In A. Seldon (ed.), *Blair’s Britain 1997-2007*, Cambridge University Press: 408-435= (土倉莞爾・廣川 嘉裕監訳 (2012) 『ブレアのイギリス 1997-2007』 関西大学出版部 : 317-352。) .
- Stoker, Gerry (1989) “Creating a Local Government for a Post-Fordist Society: The Thatcherite Project?,” In J. Stewart and G. Stoker (eds.), *The Future of Local Government*, Palgrave Macmillan Press: 141-170.
- Stuart, Mark (2005) *John Smith: A Life*, Politico’s.
- Sullivan, Helen and Chris Skelcher (2002) *Working across Boundaries: Collaboration in Public Services*, Palgrave Macmillan Press.
- Swenson, Peter (1991) “Labor and the Limits of the Welfare State?” *Comparative Politics*, 23(4): 379-399.
- Tameside Council (2000) *Tameside Community Plan 2000-2003*.
- (2002a) *Executive Cabinet*, 13th March.
- (2002b) *Joint Overview Panel*, 24th June.
- (2002c) *Joint Overview Panel*, 21st October.
- (2002d) *Resources and Community Services Scrutiny Panel*, 26th November.
- (2004) *Tameside Census Snapshot: Ashton Renewal*.
- (2005) *Review of the Practical Effects of the Hyde and Ashton Renewal Areas on the Economy, Environment and Health of the Residents of Tameside*.
- (2007) *Inspection Report*.
- Tameside Strategic Partnership (2003a) *Tameside Community Strategy 2003-2006*.
- (2003b) *Newsline: Tameside Strategic Partnership Newspaper Issue1*.
- (2003c) *Newsline: Tameside Strategic Partnership Newspaper Issue2*.
- (2003d) *Newsline: Tameside Strategic Partnership Newspaper Issue3*.
- (2004a) *Tameside Community Strategy Update 2004*.
- (2004b) *Tameside Strategic Partnership Guide*.
- (2004c) *Tameside Neighbourhood Renewal Strategy*.
- (2005a) *Newsline: Tameside Strategic Partnership Newspaper Issue11*.

- (2005b) *Newsline: Tameside Strategic Partnership Newspaper Issue 12*.
- (2006) *Newsline: Tameside Strategic Partnership Newspaper Issue 14*.
- Taylor, Marilyn (2003) *Public Policy in the Community*, Palgrave Macmillan Press.
- TEC National Council (1997a) *The Role of the Business Community in Local Economic Development*.
- (1997b) *A Foundation for Working Life: 14-24 Ten Crucial Years*.
- (1998) *Working Together for Lifelong Learning A Guide for TECs/CCTEs and Trade Unions*.
- Thorpe, Andrew (1997) *A History of the British Labour Party*, Macmillan Press.
- Torring, Jacob (1998) *Politics, Regulation and the Modern Welfare State*, Macmillan Press.
- Torring, Jacob., B. Guy Peters, Jon Pierre and Eva Sørensen (2012) *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, Polity Press.
- Tower Hamlets Council (2000) *Improving Services in Tower Hamlets*.
- (2002) *Meeting of the Council of the London Borough of Tower Hamlets*.
- (2003a) *Report of the Cabinet*, 11th June.
- (2003b) *2003-04 Implementation Plan*.
- (2004a) *Question and Answers*, 21st Jan.
- (2004b) *Council Minutes*, 3rd March.
- (2004c) *Report of the Cabinet*, 2nd June.
- (2005a) *Supporting People Strategy 2005-2010 (Summary Version)*.
- (2005b) *Council's Strategic Plan 2002-2006 Year 4 2005-2006: Part B Tower Hamlets Council Strategic Plan*.
- (2005c) *Appendix 2b: BVPIs Where Performance is 10% or more below Target BVPI*.
- (2005d) *Food Law Enforcement Service Plan*.
- (2007) *Meeting of the Tower Hamlets Council*, 11th September.
- (2008) *Report of the Cabinet*, 11th June.
- (2011) *Ethnicity in Tower Hamlets: Analysis of 2011 Census Data*.
- Tower Hamlets Partnership (2001) *Working Together Getting it Right*.
- (2002) *The Community Plan 2002-03*.
- (2004) *The Community Plan 2004-05*.
- (2005) *The Community Plan 2005-06*.
- (2007) *The Community Plan Summary 2006-2007*.
- Townsend, Peter (1957) *The Family Life of Old People: An Inquiry in East London*,
Routledge & K. Paul.
- (1979) *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*, University of California Press.

ウェブページ

National Council for Voluntary Organisations : <https://www.ncvo.org.uk/about-us> (最終確認日 : 2018年11月28日) .

New Statesman : <http://www.newstatesman.com/about-newstatesman> (最終確認日 : 2018年11月28日) .

Press Gazette:

<https://www.pressgazette.co.uk/news-mag-abcs-spectator-editor-claims-digital-is-behind-print-sales-renaissance/> (最終確認日 : 2018年11月28日) .

ProQuest : https://search.proquest.com/publication/publications_5509?accountid=25225 (最終確認日 : 2018年11月28日) .

Renewal : <http://renewal.org.uk/> (最終確認日 : 2018年11月28日) .

The Spectator : <https://www.spectator.co.uk/about/> (最終確認日 : 2018年11月28日) .

The Spectator Archive : <http://archive.spectator.co.uk/> (最終確認日 : 2018年11月28日) .

議事録

Hansard, 8 Dec. 1997.

(http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo971208/text/71208w02.htm#71208w02.html_sbhd7 October 20th, 2014).

雑誌 (刊行順)

New Statesman

“The Truth about Full Employment,” *New Statesman and Nation*, 11 Feb. 1950: 152.

“The End of Beveridge,” *New Statesman and Nation*, 11 Dec. 1954: 772.

“The Politics of Pensions,” *New Statesman and Nation*, 18 Dec. 1954: 812.

Cole, G.D.H. (1955) “Socialism and the Welfare State,” *New Statesman and Nation*, 23 Jul. 1955: 88.

“The Poor Family,” *New Statesman and Nation*, 1 Aug. 1959: 125-126.

Townsend, Peter (1959) “The Truth on Inequality,” *New Statesman and Nation*, 26 Sep. 1959: 381-382.

“The End of Full Employment,” *New Statesman and Nation*, 22 Feb. 1963: 1.

Townsend, Peter (1963) “The Double Edge of Socialism,” *New Statesman and Nation*, 19 Mar. 1963: 566-568.

Clark, George (1970) “Homelessness: A Growing Malaise,” *New Statesman*, 18 Dec. 1970: 824.

Balogh, Thomas (1972) “Unemployment: The Real Cause,” *New Statesman*, 18 Jan. 1972: 99-100.

Townsend, Peter (1974b) “A Poor Deal for The Disabled,” *New Statesman*, 15 Nov. 1974: 686-687.

Bugler, Jeremy (1977) “Towards the No-Growth Society,” *New Statesman*, 11 Mar. 1977: 312-316.

Beckerman, Wilfred (1977) “What No-Growth Society?,” *New Statesman*, 18 Mar. 1977: 339-341.

Townsend, Peter (1977) “The Neglect of Mass Unemployment,” *New Statesman*, 7 Oct. 1977: 463-465.

“Employment: Blinded by Pity,” *New Statesman*, 24 Jul. 1981: 12.

Julian, Ives (1988) “Workfare: Who Benefits?,” *New Statesman and Society*, 2 Sep. 1988: 28.

Philo, Greg (1992) “There is No Alternative,” *New Statesman and Society*, 13 Nov. 1992: 12-14.

Platt, Steve (1992) “Poverty of Ideas,” *New Statesman and Society*, 27 Nov. 1992: 12-14.

Webb, Steven and Richard Thomas (1993) “Knowing Your Place in Society,” *New Statesman and Society*, 30 Jul. 1993: 22.

Milne, Kirsty (1993) “A Tale of Two Centres,” *New Statesman and Society*, 17 Sep. 1993: 12.

“Social Justice: A New Beveridge?,” *New Statesman and Society*, 28 Oct. 1994: 18.

McCormick, James and Carey Oppenheim (1996) “Options for Change,” *New Statesman and Society*, 26 Jan. 1996: 18.

“Spirit of Beveridge,” *New Statesman and Society*, 10 May. 1996: 5.

The Spectator

“The Conservative Case,” *The Spectator*, 27 Jan. 1950: 4.

Davison, Ronald (1952) “Health Means Test?,” *The Spectator*, 6 Jun. 1952: 7.

Samuel, Viscount (1952) “Asquith and the Welfare State,” *The Spectator*, 12 Sep. 1952: 5.

Wires, Peter (1954) “More Work from Trade Unionists,” *The Spectator*, 5 Nov. 1954: 7.

“The Politics of Inflation,” *The Spectator*, 27 Apr. 1956: 8.

“The Crisis of Trade Unionism,” *The Spectator*, 24 Jan. 1958: 8.

Seldon, Arthur (1966) “What Kind of Welfare?,” *The Spectator*, 12 Mar. 1966: 8-9.

“The Politics of Strife and Dole,” *The Spectator*, 6 Sep. 1969: 3.

“The Politics of Intervention Radical Change: Words or Deeds?,” *The Spectator*, 7 Nov. 1970: 4-5.

“Social Security a Proper Income for the Disabled,” *The Spectator*, 10 Jun. 1972: 4-5.

Curtis, Douglas (1972) “A Cold Beveridge,” *The Spectator*, 16 Dec. 1972: 31.

- Curtis, Douglas (1973) "Welfare State: The Big Dole," *The Spectator*, 20 Jan. 1973: 23.
- Linklater, John (1974) "Morality: Society's Lost Anchors," *The Spectator*, 27 Apr. 1974: 8.
- "Putting the Fit to Work," *The Spectator*, 13 Aug. 1977: 3.
- Brown, Andrew and Skid Row (1984) "Rehousing Beveridge," *The Spectator*, 1 Dec. 1984: 13.
- Moore, Charles (1985) "Why Welfare Does Not Want a Man of Vision," *The Spectator*, 4 May. 1985: 6.
- Malcolm, Noel (1987) "Mrs Thatcher Takes Out Her Crystal Ball and Peers into the Past," *The Spectator*, 10 Oct. 1987: 6.
- Dalrymple, Theodore (1993) "State of Sicknes," *The Spectator*, 28 May. 1993: 16
- "The Family Way," *The Spectator*, 16 Jul. 1993: 5.
- Waugh, Auberon (1994) "The Rich Should Never Forget How Much They Are Hated," *The Spectator*, 14 May. 1994: 7.
- Anderson, Bruce (1996a) "Ken Clarke May Think That He Is a No-Nonsense Bloke, but He Is Talking Nonsense about Welfare," *The Spectator*, 10 Feb. 1996: 6.
- Anderson, Bruce (1996b) "The Smith Who Set Out to Think the Unthinkable and Ended by Saying the Unthought," *The Spectator*, 11 May. 1996: 6.

新聞 (刊行順)

Financial Times

- "Looking West for New Jobs from the West: Wales Responds as LG Starts Search for 6,100 Workers," *Financial Times*, 8 Mar. 1997. (本文中では 1997a と表記、以下刊行年とアルファベット区分のみ)
- "Blunkett Extends a Friendly Hand to Tecs," *Financial Times*, 14 Jul. 1997. (1997b)
- "Tecs Assert Themselves Over Welfare-to-Work: Bureaucratic Infighting Gathers Pace After Allegations of Fraud Against Training Providers," *Financial Times*, 4 Nov. 1997. (1997c)
- "Still High on the National Agenda Training and Enterprise Councils," *Financial Times*, 20 Nov. 1997. (1997d)
- "Business May Take Control of Poor Schools," *Financial Times*, 5 Dec. 1997. (1997e)
- "Companies Invited to Take Over Failing Schools," *Financial Times*, 7 Jan. 1998. (1998a)
- "Company Takeovers of Failing Schools in Doubt Education Local Authorities 'Refusing to Take Lead from Business'," *Financial Times*, 14 Mar. 1998. (1998b)

“Blunkett Reassures Teacher Union Over Business Role in Running State Schools,” *Financial Times*, 9 Apr. 1998. (1998c)

“Blunkett Appears to Rein in the ‘Trojan Horses of Privatisation’ in Schools: Private Companies Will play a Smaller Role in Education Action Zones than Ministers Originally Envisaged,” *Financial Times*, 24 Jun. 1998. (1998d)

“Private Sector Enrolls at a Guildford Comprehensive: Businesses are Already Profiting in the Education Sector but the Bid Battle Over Kings’ Manor School Represents a Landmark,” *Financial Times*, 8 Feb. 1999. (1999a)

“Teachers Set for Strike Ballot Over Action Zones Education,” *Financial Times*, 6 Apr. 1999. (1999b)

“Business Support Helps Education Action Zones,” *Financial Times*, 8 Nov. 1999. (1999c)

“Results in Education Action Zones Improve,” *Financial Times*, 1 Jul. 2000.

“Action Zones Do Not Make Much Impact, Says Ofsted: Flagship Initiative Fails to Raise Standards, Watchdog Warns,” *Financial Times*, 6 Mar. 2001.

The Guardian

“‘Ambitious’ Plan Excites Teachers,” *The Guardian*, 8 Jul. 1997. (1997a)

“Calls of The Jungle This Week Labour Party Members are Receiving Ballot Papers to Elect MPsto The National Executive. We Invited Three Prominent Candidates to Make Their Pitch to The Nation: Peter Mandelson Believes That Labour is Modern, Fair and Strong,” *The Guardian*, 20 Aug. 1997. (1997b)

Times Educational Supplement

“Action Zones to be Scrapped,” *Times Educational Supplement*, 16 Nov. 2001.

地方紙（刊行順）

“Tackling Crime is A Top Priority,” *East London Advertiser*, 28 Mar. 2002. (2002a)

“Your Services are Getting Better,” *East London Advertiser*, 19 Dec. 2002. (2002b)

“Tower Hamlets Murder Rate Increase,” *East London Advertiser*, 8 May. 2003.

“Time to Drop the Empty Slogans about Diversity,” *Muswell Hill Journal*, 27 Jun. 2002.

“Selfish Society: The War at Home?,” *Tameside Reporter*, 26 Sep. 2002.