論文の内容の要旨

論文題目　　イギリス社会サービス政策の構造変化

氏　　名　　太田　響子

本研究の課題

公共政策においては常に既存の政策分野や公・私・共のセクターを横断する課題が生まれ、その政策領域としての新たな境界線の画定や管轄の分担・決定が政治的行政的な争点となる。本研究はこうした政策領域の管轄を調整する必要の中から公共政策の構造が決定されるケースを分析する。本研究の問題意識とは、こうした政策の構造はいかに形成され、その特性はいかなるものかという疑問である。そこで福祉国家の達成のために安定的な管轄構造を伴って発達した伝統的なプログラム的政策に対置させる形で、行政管理上の管轄の複雑性・流動性を特徴とする「複合的政策」の概念を提示する。そしてこの複雑性・流動性が生じる仕組みを検討するために、戦後福祉国家における福祉プログラムの体系を確立したイギリスにおいて、プログラム的政策を横断するような管轄上の調整の必要性が高じたことで生まれた社会サービス政策の構造の形成・展開・変容を分析する。

先行研究と本研究の貢献

管轄あるいはその変化に着目した先行研究としては、社会サービス分野の政策形成から実施までを公共サービス行政の体系として扱い、その中の法的権限・財源・人材・情報の管轄を分析したものとして中央地方関係における行政統制の研究、専門職の裁量の研究、ローカルな多元主義的調整（ローカルガバナンス）の研究等がある。一方でその政策構造が、官僚や専門職による執行活動ではなく政府内外の多元的主体が関与するような一種の疑似的な市場と化しているというトレンドの研究もある。しかし先行研究では、多元的な主体による複合的な管轄の存在とそのせめぎ合い・調整と、この政策分野の中心的トレンドの変化との関係についての説明が不十分であり、社会サービス政策に特徴的な行政管理の体系を示し得ているとも言い難い。

そこで本研究では中央の政策過程を対象とし、第一にマスメディアや業界誌の記述を資料とした多様な主体による管轄をめぐるせめぎ合いの実態や利害関心と戦略、第二に管轄上の不確実性やその長期的な揺らぎの影響、これらに注意しながら社会サービス政策の構造とその変化のメカニズムを分析する。

本研究の内容

①分析枠組み

第 1 章では複合的政策の構造、構造におけるメタレベルのマネジメント、構造の変化、の 3 点から複合的政策の構造変化の分析枠組みを示す。

第一に、ある一時点における複合的政策の構造とは、一定の広さの政策分野の中での個別の政策領域（territoriality）の管轄をめぐる合理的・戦略的な主体間の争いが、その政策分野に関わる多元的な主体間の相互依存ネットワーク（政策ネットワーク）を反映し配置されている状態である。従ってこれは下位レベルで変動する複数の管轄の配置をメゾレベルで捉えたものである。

第二に、こうした構造を上位のメタレベルで監視・調整する機能を「ネットワークのマネジメント」として概念化する。複合的政策構造はフラットな構造ではなく、相対的に中心的管轄と周縁的管轄に区別される。このうち中心部で比較的管轄上の変動が少ない政府アクター（当該政策分野に関わる大臣、官僚、諮問委員会等）を「政策執政部 policy executive」として特定化し、これがネットワークへのアクターの参入・退出をマネジメントすると考える。ここにはネットワークが公共政策という帰結を生むように舵取りするという政策執政部の規範的価値観が反映される。本研究は政策執政部のこうした立場を、構造の「変化」を長期的に観察するための分析上の視座とする。

第三に、こうした特性を持つある複合的政策構造の変化が生じるメカニズムは以下のように説明される。まずアクター - ネットワーク - 政策的帰結の相互作用からネットワークが政策変化（政策的帰結）に影響を与える仕組みを分析したマーシュとスミスによるモデルを参照し、アクターはメゾレベルの構造や政策環境によって規定されるが、自ら戦略的にこの構造や環境を解釈し政策的帰結に影響を与え、そのフィードバックを予測できるものと想定する。これを踏まえると複合的政策構造も、政策変化を求めるアクターの管轄争いによりその構造自体を変化させるという仮説が立てられる。周縁的アクターは既得権が小さいためより政策変化への要求が強く、中心部との緊張状態の中でその位置取りを変えようとし、複合的政策構造の変化は中心的管轄と周縁的管轄の組み替えという形をとる。

以上により複合的政策の構造変化のメカニズムは、構造の直接的帰結としての政策変化、時間の経過による間接的あるいは予期せぬ帰結や外部要因の発生、これらの帰結の構造へのフィードバックによる構造自身の組み替え、という循環的な作用となる。周縁的管轄は特に予期せぬ帰結や外部要因を戦略的に変化のために利用しようとする。一方で中心部の政策執政部が政策変化を達成させたい場合には、あくまでも政府としての規範的価値を達

成するような帰結を生み出すという目的の下に、ネットワークの参加アクターやその位置取りを変化させ、構造変化を促進させる。複合的政策の構造変化とはこのような政策変化のサイクルに埋め込まれている。

②事例分析

第 2 章以降ではイギリス社会サービス政策の展開を時系列で分析する。約 60 年の対象期間には、社会サービス政策が確立された 1970 年の改革、社会サービスの枠内でコミュニティケア改革が断行された 1990 年の改革、そして社会サービス政策を消滅させる可能性のあった 1999 年と 2010 年の二度の長期ケアの改革という大きく 3 つの政策変化の契機が生じた。ただし本研究は改革期と同様、改革と改革の間（改革の帰結が政策構造にフィードバックされる期間）の分析も重視した。

ベヴァリッジ報告に基づく戦後福祉体制の中で、後の社会サービスに関わる保健、国民扶助、児童の三本柱の政策分野が確立された。しかしその予期せぬ帰結としてこれらのプログラム的政策の周縁や狭間のニーズに対応するソーシャルワーク専門職が発達し、三本柱体制の管轄構造にフィードバックされた（第 2 章）。1960 年代には児童ソーシャルワーカーを中心としてソーシャルワークの職能的キャリアを伴う社会サービスを軸とした新しい政策分野確立の動きが生じ、保健省を中心とする政府内外の調整によって自治体社会サービス局の設置という政策的帰結（シーボーム改革）に結実した（第 3 章）。1970 から 80 年代にかけてはシーボーム改革の目指した普遍主義的社会サービス供給は徐々に残余化と民間化の傾向を強め、また財政緊縮圧力の中、社会保障や NHS の制度的欠陥の皺寄せを受けた公的介護費用の急増が政治課題となった。こうした予期せぬ帰結や外部要因は社会サービス政策構造にフィードバックされた（第 4 章）。残余化と民間化の中で既存の政策構造への異議申し立てを強めたのは、管理職の社会サービス局長協会と保守党政権下で「イネブラー」の役割を課された自治体団体である。ここから社会サービス局への財源と権限の拡大を伴うコミュニティケアを軸とした政策構造への組み替えと政策的帰結（グリフィス改革）が達成された（第 5 章）。自治体はコミュニティケアの統括機関となったが、その財源は資力調査付きで多くが民間施設への介護報酬となったため、1990 年代には NHS との境界で増加する高齢者の長期ケア財源問題や民間入所施設団体の拡大という間接的帰結や、ここで働くケアワーカー（ソーシャルワーク資格なし）専門職の拡大という予期せぬ帰結をもたらし、政策構造にフィードバックされた（第 6 章）。労働党政権下ではさらに成人向けソーシャルケア周辺の規制強化とケアワーカーの地位向上が実行され、社会サービスは児童ケアを切り離したソーシャルケアの方向性を強めたが、これが新たな政策構造として組み替わる途上で試みられた 2 度の長期ケアの改革は未だ成功を見ずにいる（第 7 章）。

<u>結論</u>

事例分析からは、複合的政策の構造変化をもたらす変化のサイクルは繰り返され、しかも決して同じ地点を循環しないことが明らかになった。既存の複合的政策構造は過去の政策的帰結の間接的あるいは予期せぬ帰結等のフィードバックによって組み替えられ、この新たな政策構造は過去の政策構造に基づいた既存の政策を更に変えようとするからである。こうして長期的には政策変化のサイクルにはずれが生じ、社会サービス政策構造はコミュニティケア、そしてソーシャルケア政策構造へと推移する。この変化、即ち中心的管轄と周縁的管轄の組み替えが生じる条件は、フィードバック期に周縁的アクターが予期せぬ帰結を機会として既存の中心的管轄との交渉や競争の中で新たな政策変化のアジェンダを主導することである。しかしそのためにはこうした新しい勢力が政策構造の安定的中心である政策執政部と日常的な接触を持つことが必要である。また一方で政策執政部の側がフィードバック期から多元的な政府内外の勢力の要望に敏感で、少なくとも目指す政策的帰結において近い目的を持つ新勢力をネットワークの中心に近付けるようなマネジメントを実行することが求められる。これらが政策変化の循環に作用する。

結論として、こうした変化のメカニズムを持つ複合的政策構造の一般的特性は以下のように整理できる。第一にある一時点における政策構造の中心的管轄（アクター）は政府・非政府を含め複数存在する。第二に長期においては中心的管轄と周縁的管轄の位置取りは入れ替わる。ただしこの時も政策執政部のみは常に中心を占め続ける。第三に安定的中心である政策執政部は当該政策分野のネットワークへのアクターの参入・退出・位置取りをマネジメントすることが可能である。しかし本研究では安定的視座として据えた政策執政部も、政策構造の組み替え期には変化の圧力にさらされ、構造との相互関係の中で選別されることも明らかになった。この点の理論的精緻化は残された課題である。