

2020年度大会シンポジウム
EU 離脱国民投票後の「福祉国家」英国とその教育を展望する
論点整理

谷川 至孝
(京都女子大学)

シンポジスト：近藤康史（政治学・名古屋大学）、山本隆（社会福祉学・関西学院大学）

司会・コーディネーター：谷川至孝（京都女子大学）

・趣旨

本シンポジウムの趣旨は、2020年6月発行のニューズレターや大会当日でも提示したので、ここでは簡潔に、そして焦点化して述べておく。

神野直彦は次のとおり述べている。戦後、先進諸国が目指した福祉国家体制の下で、公式化された社会福祉は国家福祉を基軸としていた。しかし、資本が国境を越えて自由に動き回るようになったとき、福祉国家は行き詰まる。その状況下で、ポスト福祉国家のシナリオには二つの道がある。一つは「政策化」された社会福祉を縮小していくという新自由主義の描くシナリオであり、もう一つは地域福祉の「政策化」である（神野直彦（2018）「地域福祉の『政策化』の検証：日本型福祉社会論から地域共生社会まで」『社会福祉研究』132号）。

以上の文脈の中で、つまり、グローバル化に伴い、国家福祉を主体とした従来の福祉国家がたちゆかなくなっているという文脈の中で、今後の英国とそして我が国における国家や社会のあり方、そこにおける教育のあり方を考えたい、というのがこのシンポジウムの趣旨である。そして、そこでのキーワードを「地域再生」とした。そこでは、英国労働党政権時代、社会的排除に取り組むために、ボランティアセクターを活用しながら地域再生政策が展開されたという実績、そして我が国でも、『我が事・丸ごと』地域共生社会が政策提案され、その議論の最中に社会福祉法が改正され、教育もその地域づくりの中に含まれることが明記されたこと、を意識している。

以上のテーマに取り組むには政治学や社会福祉学の知見は欠かせない。そこで、今回のシンポジウムでは、両分野から英国研究の第一人者をお招きした。近藤康史先生（政治学・名古屋大学）と山本隆先生（社会福祉学・関西学院大学）である。近藤先生には主に「福祉国家」というマクロな視点から、山本先生には、主にローカルコミュニティで展開される具体的な地域福祉政策やそこにおけるボランティアセクターの状況についてお話しいただく。

・論点整理

本紀要には、シンポジストご本人からの論考も掲載される予定である。シンポジストのご発表の詳細はそれに譲り、本稿はフロアからの質疑・提起も踏まえて、シンポジウムで展開された議論やその成果、課題について整理・考察する。

1. 福祉国家理解の今日的枠組み：「文化的リベラリズム」と「社会的投資」

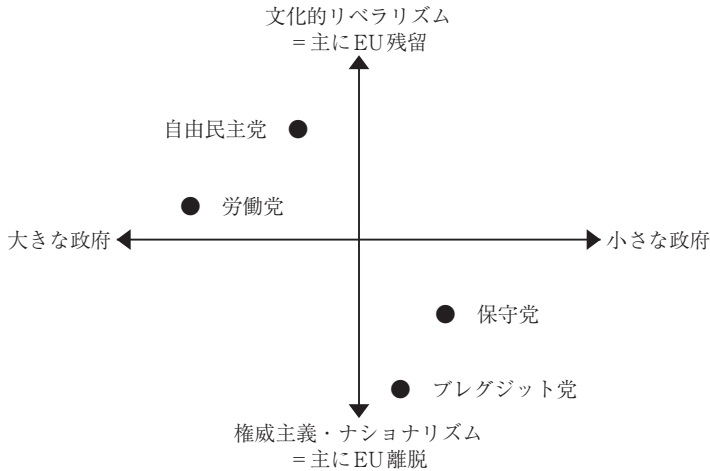


図1 イギリスにおける政党間対立の変化 (2019)

(出典：Kriesi, Hanspeter et al. (2012) Political Conflict in Western Europe, Cambridge University Press, 104 など)

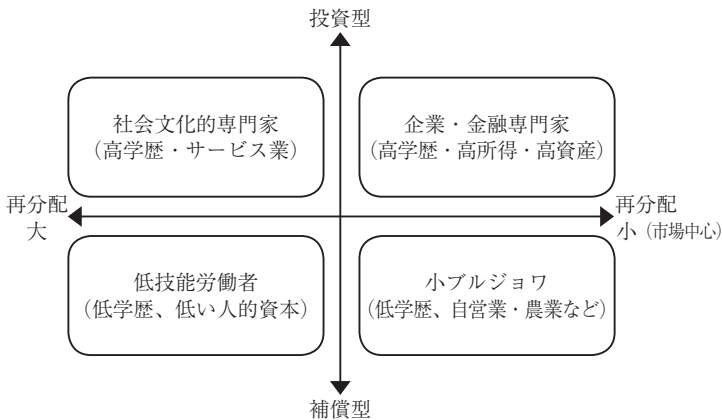


図2 福祉国家をめぐる支持構造の二次元化

(出典：Beramandi, Pablo et al. (2015) The Politics of Advances Capitalism, Cambridge University Press を一部修正)

まずは、近藤発表から福祉国家理解の今日的枠組みを整理し、そこから理解できる政党間対立構造の変化を整理する。なぜならば、その対立構造から今日及び将来に向けて描かれる福祉国家像が浮かんでくるからである。

近藤はまず、争点の対立構造が二次元化してきたことを、図1のマトリクス（近藤：シンポジウム発表資料より）を用いて明確にした。

図1の横軸は従来の対立軸を示すが、それに加え縦軸の新たな対立軸が台頭したと、近藤は提起した。ここで「文化的リベラリズム」は脱物質主義的争点を重視し、環境やジェンダー、多文化を承認し、また脱国家的であり、分権や市民社会、EUを尊重する。そして、福祉国家のあり方を考える上で重要なことは、文化的リベラリズムは例えば失業手当等、従来型の事後的再分配＝社会的保障を志向する

のではなく、予防的支援＝社会的投資を志向することである。具体的な政策としては、人的資本やスキルへの支援、子どもの将来への投資や保育政策といった家族政策であり、ブレア・ブラウン労働党政権（1997-2010）はまさしくこの社会的投資政策を重視した。

ここで問題となることは、従来の労働党支持層である労働者のすべてが社会的投資政策を支持したわけではなく、従来型の社会的保障を求める低技能労働者と社会的投資を支持する社会文化的専門家に二分されたことである（図2、近藤：シンポジウム発表資料より）。その結果、労働党と保守党でこの低技能労働者の支持を奪い合うこととなった。それを示すのが図3（近藤：シンポ

ジウム発表資料より)である。この低技能労働者の支持調達の成否が、政権獲得の成否を左右するものとなるから、その支持調達のために労働党も保守党もどのような福祉政策を打ち出すのか、それが今後の英国福祉国家を形作る重要な要素となる、というのが近藤の指摘である。

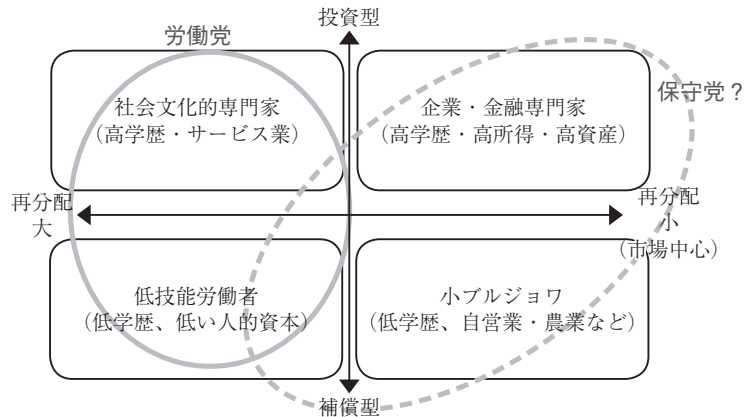


図3 社会的投資をめぐる政治的対抗へ？ (2015年以降?)

2. 「社会的投資」と「社会的保障」との関係

① 社会的投資と社会的保障は排他的か

この「文化的リベラリズム」の文脈の中で、シンポジウムのフロアから提起された問題は「社会的投資と社会的保障は排他的か」ということであった。今井貴子(成蹊大学)会員はチャットに次のとおり書き込んだ。「ブレア・ブラウン時代からコービン(スターマー)まで一定の継続性が確認できるのは、社会的投資と社会的保障が相互排他的なものではないこと、前者が(少なくとも現時点まででは)21世紀型リスクへ対処するために不可欠な手段であるからではないでしょうか。したがって、社会的投資へのニーズは、中間層ばかりでなく、低技能労働者にもあります。その上で、先生の図が示すように、低技能労働者が社会的投資の支持に積極的ではないのは、彼らが労働市場での弱者であるために社会的保障へのニーズが圧倒的に高いこと、さらにこれまでの社会的投資が中間層以上に資する……ためではないでしょうか」。これに答えて、近藤の回答は簡明であった。相互排他的とまでは言えないにしても、財源に限られる中で政策には優先順位がつけられる。文化的リベラリズムは社会的投資を優先させる、との応答であった。

② 社会的投資の成果：社会的投資に欠かせない社会的保障

この議論をさらに深めたのはもう一人のシンポジストの山本であった。山本は、これまで実施された社会的投資政策の実際から、次のとおり語った。社会的投資ということで雇用訓練を受けても、実際に成功するものは一握りであり、多くは福祉系のサービス・施設に戻る事となる。このように、社会的投資を行うにあたっては福祉のバックボーン、ホームグラウンドが欠かせない。つまり社会的投資が社会的保障かではなく、社会的投資のコインの裏には福祉がある。福祉ぬきにして社会的投資は機能しない。

さて、「社会的投資」が今後の福祉国家を形作る重要な政策理念であることは間違いがない。筆者はブレア・ブラウン労働党政権の子ども家庭福祉政策である「すべての子どもを大切に」Every Child Matters (ECM) を詳細に論じたが(谷川至孝(2018)『英国労働党の教育政策「第三の

道」：教育と福祉の連携』世織書房)、それはマタニティの頃から子どもとその家庭を丸ごと切れ目なく支援する「予防的支援」の政策であり、まさしく「社会的投資」政策であった。そして、ここで得られた知見は、ECMという社会的投資政策が決して成功例の乏しい政策ではないこと、そればかりか、財政的にも従来の事後的政策よりも削減され得るということであった。ただ、低技能労働者が社会的投資よりも社会的保障を支持するということについても理解できる。その一つの大きな理由は、低技能労働者は社会文化的専門家よりも、雇用リスクをはじめ様々なリスクにさらされており、投資されたその恩恵を待つ余裕に乏しく、目前の生活を保障する社会的保障に魅力を感じるからではないだろうか。

3. 保守党政権の福祉国家像と福祉政策

① 保守党政権の福祉国家像の大枠：緊縮財政リアリズム

今日実際に展開されている保守党政権の福祉政策や福祉国家像はどのようなものであろうか。それを語ってくれたのは山本発表であった。2010年に政権を奪取した保守党の基調は緊縮財政であった。そこで中央政府は自治体に財源移譲なしで事業を downloading した。さらに自治体は、サードセクター等の民間と契約を結び事業を民間に offloading した。

また、自治体は法定必須事業 statutory には取り組むが、法定外 non-statutory の任意サービス事業は削減させていった。ちなみに、先ほど述べた ECM についても、保守党（連立）政権は名目的には受け継いだものの、規模や予算は縮小している⁽¹⁾。

② 保守党政権の福祉政策：困難家族プログラム

山本は、保守党の福祉政策の事例をいくつか紹介した。タイムバンク制度やフードバンク等である。ここではその中の一つ「困難家族プログラム」についてふれておく。このプログラムはキャメロンが、緊縮財政の中「これだけは行う」とした肝いりの政策であり、「困難家族」を特定し、そこに集中的な介入支援を行おうとするものである。

このプログラムは三つのフェーズに分けられる。第一は2011年から2015年までで、プログラムの対象は次の4項目のうちいずれか3項目が当てはまる家族であった。1) 過去12か月間で犯罪または反社会的行動に関与している青少年がいる家族、2) 経常的に違法行為を行っている、または不登校である子どもがいる家族、3) 失業給付を受給している成人がいる家族、4) 公共支出を多く消費する家族。本プログラムは、こうした複合的な課題を抱える家族の状況を回復させるとともに地域社会の回復も目的とした。そして、家族のニーズに応じて複数の専門家によるチームが構成され、その家族にとって最適な立場（住宅ワーカー、ボランティア組織、警察等からの出向もあり）の者がキーワーカーに就任し、地方自治体と契約するという手法をとった。

第二フェーズは2015年から2020年までで、プログラムの対象は6つの問題⁽²⁾の少なくとも2つに当てはまる家族とされ、その数は第1フェーズの12万世帯から40万世帯に増加した。2020年以降は最終フェーズとされ、対象を妊娠中の親にまで拡大し、一年ごとにプログラムが更新される。

さて、このプログラムを労働党時代のECMと比較した場合、子どもとその家庭をマタニティの頃から支援する、という点では共通している。しかし、異なる点も多々ある。第一に、ECMは貧困家庭から出発し、すべての家庭へとその対象を広げていった。つまり選別的サービスから普遍的サービスへと転換させた。一方、保守党政権はこれを選別的サービスへと再転換させた。それに対し、山本は困難家族プログラムを選別と普遍的の混合型、と述べた⁽³⁾が、例えば我が国の1歳6ヶ月健診のような、すべての子どもに提供するサービスではない。そして、この対象の違いの持つ意味について近藤は次のとおり説明した。選別的サービスは、競争に敗れたものを選別的に扱うという事後的対応であり、競争指向であるのに対し、普遍的サービスは予防的支援であり、社会的投資である。

もう一点、同プログラムはすこぶる介入的あるいはパターナリズム的であり、そして社会防衛的であると、山本は説明する。このプログラムの発端は2011年に発生した暴動にある。この暴動はトットナムで黒人男性が警察官に射殺されたことに端を発し全国に広がった。それをきっかけに内務省が制度設計し、カウンスルが各家庭の状況、不登校やDV、犯罪歴、失業等の状況を収集し、中央政府にあげ、こうした困難家族のコーディネーターに予算がつけられた。

このように同プログラムは、確かに福祉的な取り組みではあるが、山本の説明を聞く限り、その動機は実に社会防衛的であり、英国福祉の出発点とされるエリザベス救貧法を想起させる⁽⁴⁾。

4. 地域福祉・地域づくりへの展望

本シンポジウムのそもそものテーマは、地域福祉、地域づくりにあった。シンポジウムの最後にこのテーマに立ち戻らせてくれたのは、今井会員だった。最後に今井の発言をもとに、シンポジウムの到達点と課題をまとめておく。今井は次のとおり述べた。社会的投資の肝である家族政策、それは互いに助け合える、ケアできる条件、地域社会でつながりの中で生きていける条件、を整えるための投資を行うことなのだろう。今日、ブレグジットやコロナ禍の中で社会は分断されている。その中でテレワークできる人、できない人（現場で働くエッセンシャルワーカー）をつないでいく。そのためには地域社会をベースとした社会への投資という新しい戦略を視野に入れることが必然となる。

さて、本シンポジウムで、近藤はマクロな視点から英国福祉国家の現状と将来をクリアに分析した。一方、山本はミクロな視点から個々の福祉政策を取り上げ、その具体とその中にある入り組んだイデオロギーを明確にした。こうした議論をもとに、今後の地域福祉や地域づくりの青写真、実像を示すことはできなかった、それが課題とはいえるが、上記のとおり「地域社会をベースとした社会への投資」という方向性は確認できたように思う。そして、その新しい戦略を考える材料もふんだんに示すことができたように思う。

つたない司会であったにもかかわらず、ここまで導いていただいたシンポジストの近藤先生、山本先生、そしてフロアの会員の方々に心から御礼申し上げたい。

-
- 1 詳しくは、谷川至孝（2019）「日英における教育と福祉の連携：『地域づくり』の中の教育」『教育学研究』86巻4号。
 - 2 以下の6つである。1) 犯罪または反社会的行動に関与する親または子どもがいる、2) 定期的に学校に通っていない子どもがいる、3) 児童保護計画の必要があると認められているか対象となっている子どもがいる、4) 失業者、財政的排除の危険がある、または失業の危険にさらされている大人がいる、5) 家庭内暴力や虐待による影響を受けた家族がいる、6) 健康上の問題のある親や子どもがいる。
 - 3 山本の「混合型」と述べる意図は、すべての家族を対象としたサービスではないが、特定された困難家族が抱える問題を深刻化させないための予防的支援である、という意味ではないか。
 - 4 介入主義について、今日、教育省が子ども福祉の分野で強制的に支援・介入する施策を全国的に進行させているという情報提供が、広瀬裕子（専修大学）会員からあった。