

**Dubois, V., 2009, "Towards a critical policy ethnography: lessons from fieldwork on welfare control in France," *Critical Policy Studies*, 3(2): 221-239.**

（V. デュボイス，2009，「批判的政策エスノグラフィーにむけて——フランスにおける福祉統制のフィールドワークからの教訓」）

**序文 (pp.221-224)**

- ここ 20 年の間，政策分析は，あまり伝統的でない分析技法やモデルの発展にともなって刷新されてきた。その 1 つとして，政策エスノグラフィー（policy ethnography）がある。
- 政策エスノグラフィーに含まれる多様な研究は 3 つの潮流に大別できる。
  - ①公共政策を分析する旧来の視点に立つ潮流。エスノグラフィックなフィールドワークは，政策の機能不全の解消や能率の向上などに資さなければならないとされる。
  - ②文化人類学の伝統と結びついた潮流。政策のシンボリックな側面を強調し，談話の分析に基づいて，政策の基礎となる文化的な神話（myth）を明らかにする。
  - ③社会学者・政治学者である著者がみずから位置づける潮流。研究者たちは，日常生活のなかで政策が執行される具体的な実践を分析するために綿密なフィールドワークを行う。そこで前提となるのは，行政の下位の公務員（subordinate officer）が政策を定義するにあたって重要な役割を果たしているという仮説である。この前提のもと，多くの研究は，保健・医療や教育，社会政策の領域におけるターゲット集団との直接的な関係に焦点を当てており，本稿ではとくに社会政策の領域に焦点化する。1990 年代中頃以降に公開された福祉改革の実施に関する研究のなかにも，この第三の潮流と似たやり方で行われたエスノグラフィックな研究が含まれる。
- 著者は，第三の潮流に位置づく研究の科学としての可能性（scientific scope）や社会的有用性は，既存の理解のカテゴリーを解体したり，観察される状況を構成している支配関係を明らかにしたりする批判的な視点によってのみ最大化されると主張する。
  - 焦点となるのは実践であり，ある集団の政治的な処遇に内在する権力関係である。このような焦点によって，著者がいう「批判的政策エスノグラフィー」が生み出される。
  - このアプローチの事例として，著者は以下において，フランスにおける貧しい人びとへの官僚的な統制をとりあげる。
- フランスなどの西欧諸国で形成された普遍的で再分配的な福祉国家においては，労働者によって支払われる負担が，年金や疾病・失業への給付の対応物となり，またそうした給付を受ける権利を付与するものとなる。こうした法律が承認されることは，ある法律

上のカテゴリーが、失業のような集合的なものと見なされたりリスクへの公的な保護を保証することを意味する。

- しかし今日、こうした集合的カテゴリーの「脱客体化（de-objectivation）」によって、さまざまな給付金が確立された権利によってではなく、個々の状況の評価に応じて与えられるという新たな論理が生まれ、社会福祉の受給者（welfare recipient）に対する個別的な統制はますます厳しくなっている。また、こうした統制の基準も、個別的な状況に応じて定義される曖昧なものになっている。
  - ゆえに、全体的な事態の展開を批判的に検証することを可能にするエスノグラフィックなフィールドワークをもって、これらの実践や状況を記述することが必要である。
- 以下に述べる提案は、ローカルなレベルにおける統制政策（control policy）の実施に関する2つの独自調査に基づいている。

### 貧しい人びとと新しい社会国家（pp.224-226）

- 現在の社会政策のキーワード：個別化と責任化
  - 社会問題の個別化（individualization）は、「個人」やその「ニーズ」もしくは「向上心（aspirations）」を「新しい社会政策」の中心に据える必要性を唱える社会哲学によって下支えされている。個々の特殊性に無理解であるといった「伝統的」な福祉国家への批判を通じて政治的に推進され、標準的なカテゴリーを適用できないほどに複雑化した家族や雇用の状況によって技術的に正当化された。
  - 貧しい人びとの責任化（responsibilization）は、責任を引き受けることを命じると同時に、貧しい人びとの態度に関する個人の責任を非難するという2つの面をもつ。契約や自己監視といった個人が責任を負うための道具は、実際には強制の道具となっている（契約違反による処罰など）。
- 個別化や責任化の強調は、より厳格かつ明白で体系的な統制政策の実施をもたらしている。1990年代中頃以降、欧州各地において統制の拡大に向かう傾向が見られる。
- 社会問題や貧しい集団に関する集合的カテゴリーの「脱客体化」は、状況を定義したり公的保護を決定したりする道具として、統制を「正当化」することに貢献してきた。
  - たとえば、仕事があることと失業との区別がますます曖昧になることで状況（の定義）はより不安定になり、失業者の資格も不安定になってきた。そのため、失業しているという主張への疑いは強まり、その人の個々の状況への統制も強められた。
- 以上より、2つのことを主張できる。

- 欧州の社会国家に影響を与えた深刻な変化とは、社会問題（social question）の断片化であり、現在それは個々別々の相互作用において対処されている。それゆえ、エスノグラフィックなアプローチ（とりわけ相互作用の直接的な観察）は、今日の貧しい人びとに対する処遇の構造的な特徴を記述するための適切な方法だといえる。
- 受給者に対する統制の強化は、こうした全体的な変化が顕著にあらわれたものであると考えられる。したがって、統制政策のエスノグラフィックな観察は、昨今の社会政策の批判的分析にとってとりわけ有用なものとなる。

### 政治的スローガンから官僚による実践へ（pp.226-234）

- 統制政策は多様な実践をもたらすが、ここでは官僚による対面での面接を直接観察した事例をとりあげる。
- 以下では、統制実践のエスノグラフィックな観察から明らかになる新たな貧困統治の特徴として、①貧しい人びとの処遇に用いられる制度的カテゴリーの曖昧さと、②実践の多様さについて述べる。

### ゆるい概念、困難な決定

- ルールの執行において厳格な態度を要求することと、統制に用いられるカテゴリーが曖昧であることは一見矛盾している。
  - この矛盾は、法のカテゴリーが官僚的な統制の相互作用のなかで適用される場合にのみ定義されるという点で、明文化された（in books）法と作動する（in action）法との間の矛盾に還元されるものではない。
  - しかし、このようにして政治・制度的な（politico-institutional）な言説の抽象概念は具体化し、貧しい人びとに対する新しい社会国家の権力が行使される。
- 統制の実践における中核的なカテゴリー①：孤立（isolation）
  - ひとり親家庭の手当などの認定において用いられるが、その定義は定まっておらず、福祉調査官（welfare inspector）は自らの定義を見出さなければならない。孤立の定義は現実の状況、すなわち「本当に」孤立しているかどうか疑わしい受給者への家庭訪問調査においてのみ定義されうる。
  - 事例：調査官による家庭訪問調査の場面の観察
    - 調査から得られた情報に基づけば、独身であるはずの受給者が夫婦で同居していることは明らかだったが、その調査官は、受給者が孤立した状況にあるというすでに登録された情報に疑いをかけることはなかった。
- 統制の実践における中核的なカテゴリー②：積極的な求職（active job-seeking）
  - 失業者（もしくは求職者）の統制に用いられる。ここでも、だれが「本当の」求職者であるかの決定は、調査官と調査官自身の立ち位置との関係、行政における彼らの役割、彼らの職業や統制的な相互作用の実践的な論理と直接的に結びついている。

- 事例：職業紹介所の調査官による面接場面の観察
  - 求職活動をしていない可能性が高いクライアントを面接で非難する一方、面接の記録を作成するにあたっては、クライアントが仕事探しをしていないことは記入せず、注意を呼びかける以上のこともしなかった。このような判断は、上司から柔軟な対応をとることが求められる反面、失業給付を支給する機関からは正しい報告が求められるという競合する方針の間での妥協に基づいていた。
- このように、エスノグラフィックなフィールドワークは、より精密でニュアンスを含んだ情報を政策分析に提供するだけでなく、政策の根本的な矛盾に光をあてる重要なツールといえる。

#### 官僚の実践における個々のばらつき

- 調査官は法に固執することが必要だと信じる傾向にある反面、実践のなかではそれを完全に達成することは不可能であることが明らかとなる。
- こうした法をめぐる逆説的な関係への対応は、主として調査官とその所属機関との関係によって、また彼（女）らのキャリアパスによって異なったものとなる。
  - たとえば、調査官のなかでも、所属機関の全責任を背負っている者や、まだ信念が揺さぶられていない新規職員などは、法的な「過剰修正」（＝完璧に法に基づいて実践しようとする）に向かう傾向がある。しかし、みずから法に関する能力に欠けているとみなし、法の文言よりも（自身の）精神に従うことを好むような職員は、しばしば法の名の下にそれに反した行動をとることがある。
- 一方で、調査官と受給者との間の社会的な距離は、「自分でなんとかしようと試みている貧しい人びと」への「理解」の態度を示すか、それとも「他人を犠牲にして制度を利用しようとする詐欺師」への「強制」の態度を示すかの分岐を生じさせる。
- こうした個々人の差異を超えて、地域ごとの差異も存在する。
  - 受給者の統制は、調査官が訓練を受け仕事をしている区域のローカルな慣習にしたがってかなりの程度異なったものとなる。
- こうした点は、継続的な駐留や調査官とのインタビュー、実践の観察、さまざまなサービスへの訪問を組み合わせたエスノグラフィックな研究をもってはじめて理解することが可能となる。
  - エスノグラフィックな調査は、現在の社会国家が作動するやり方に特徴的な 2 つの潮流を解明する。1 つは、ローカルな状況や官僚の実践のますますの多様化であり、

2 つは、公衆と接する（行政機構の）下層レベルの主体性に対する決定的な役割の付与である。

### 家父長温情主義的で懲罰的な社会国家の異質な論理を暴露する（pp.234-236）

- ここでの目的は、エスノグラフィックなフィールドワークを援用する実践に焦点化したアプローチが、社会政策における強制への変化といった現象を生じさせる異質な（heterogeneous）論理やときに矛盾を孕んだプロセスを例示することで、社会国家の変化に対する批判的なアプローチに貢献できることを示すことである。

### 社会国家内部における差異

- 統制が実施される現場における調査からは、Bourdieu がいうところの社会国家の「右手」と「左手」の分離が進行しているとの仮説が得られる。
  - 「右手」＝国家の中央に位置する官僚やテクノクラティックな意思決定者は、「伝統的」な社会国家に敵意を示し、さまざまな給付を非生産的なものだと考える広く普及した政治的コンセンサスにしたがって思考し行為する。
  - 「左手」＝貧しい人びとや失業者と接点をもつ調査官のような行政職員は、上記のような支配的言説を吹き込まれると同時に、それと相反するような経験に直面している。執行される政策とその執行の実態との間の矛盾はこれまで以上に社会的な悲惨さをもたらしているが、そうした現象の広がりや程度を知るためにも、エスノグラフィックな調査から得られる実践的な知識が必要となる。
- エスノグラフィックな調査は、こうした苦境やそれが引き起こす悲惨さを理解するだけでなく、下層の公務員たちが彼（女）ら自身の直面する矛盾に対処するやり方が、統制が実施される際の論理といかに密接に結びつくのかを認識することを可能にする。
  - すなわち、一方で統制政策は、下層の公務員の個人的傾向やローカルな状況に応じて異なった形で対処されるような葛藤を引き起こす。他方でそうした葛藤は、今日の社会国家の社会・政治的な矛盾や、貧しい人びとから見た国家の 2 つの顔（＝必要な救済と強制の脅威）と密接に関係している。

### 官僚の統制から社会の統制へ

- 個別的な統制実践の役割は、「積極的な社会国家（active social state）」の論理の出現によって次第に侵食されつつある。
  - もしも各種の手当や給付金が仕事に復帰するという視点から考えられた場合、統制は新たな地位を獲得する。このような視点のもとでは、「自発的な態度」といった）道徳的判断や、（朝に起きろといった）実践的な命令、（給付の打ち切りといった）

処罰の決定は、官僚的な処遇による副作用以上のものとなる。それらはまさに目的となる。

- ここにおいて、政府がどのように作動しているのかを明らかにするエスノグラフィックな研究は、社会国家の変化における構造的な特徴を明らかにし、私たちに批判的なアプローチを提供する。

### 結論 (pp.236-237)

- この論文では、エスノグラフィックな調査がいかにして貧しい人びとの処遇における全体的な傾向を批判的に分析することに貢献するのかを示すと同時に、批判的な政策エスノグラフィーがどのようなものでありうるかを例示しようと試みた。
  - 著者の見解では、人口のカテゴリー化 (categorization) が重要な点である。エスノグラフィックな研究は、公式のカテゴリーを解体する重要な道具であり、そうしたカテゴリーの発生源となる実践的な論理を暴露することを可能にする。
- 政策エスノグラフィーの批判的な力は、以下の 2 つの条件のもとでのみ最大限に発揮される。
  - 社会的な原子化 (atomization)、社会行政の個別化、集合的カテゴリーの「脱客体化」、下層の公務員が社会政策の形成に決定的な役割を果たしていることが所与である場合、このアプローチは非常に適切なものとなる。他方、1945～1975 年の時期の社会国家に取り組む際には、このアプローチはそれほど適切ではない。
  - 「ミクロ」と「マクロ」、もしくは政策分析でよく用いられる「ボトムアップ」と「トップダウン」といった対比を避けることによってのみ、このアプローチは最大限活用される。このような垂直的な視角（実際のところ官僚的な視角）は、規模や分析レベルのバリエーションを獲得するためにも避けなければならない。