

「法と秩序」政策からみるイギリス 「ニュー・レイバー」

山口 響

はじめに——課題と分析枠組

1997年5月の総選挙において、43才の若き党首トニー・ブレア (Tony Blair) を擁するイギリス労働党は、659議席中の419議席獲得という大勝利を収めた。

ブレア首相やゴードン・ブラウン (Gordon Brown) 蔵相、ジャック・ストロー (Jack Straw) 元内相・現外相などは、労働党の変革を主導する「モダナイザー (moderniser)」と呼ばれ [吉瀬1997]、「ニュー・レイバー」「第三の道」¹⁾ を代表する政治家として有名である。本稿は、この「ニュー・レイバー」「第三の道」とはいったい何なのかという問題について、特にその「法と秩序 (law and order)」政策の側面から探ってみようという試みである (「法と秩序」政策とは、警察、刑事 [刑法・刑事訴訟法・行刑]、司法機構の構成をめぐる一連の政策を指す)。その際、特に「ニュー・ライト」と「ニュー・レイバー」の異同に注意を払う。両者の異同を問うということは、換言すれば、70年代中盤以降の新自由主義・新保守主義の席卷、福祉国家の再編という事態に、労働党がいかに対応してきているのかを問うことでもある。

これまでの研究においては、「ニュー・レイバー」「第三の道」に関心を持つ研究者 (=政治学者) の側では、経済政策・社会政策に比べて、「法と秩序」政策に関する関心が弱く、一方で、「法と秩序」政策に関心を持つ研究者 (=クリミノロジスト criminologist) の側では、それを「ニュー・レイバー」の特質と結びつけて考えるという指向性が必ずしも強くなかった。本稿は、これらの難点を解決すべく、「ニュー・レイバー」と「法と秩序」政策を掛け合わせたところに

見えてくるものを記述することを目的としている。

さて、以上のような問いに答えていくに際して、いかなる分析枠組を設定するのか。ここでは二点述べよう。

第一は、政策目的——本稿の場合は「犯罪を減らすこと」——を達成する「場」に注目することである。筆者は、その「場」として、「国家」(=政治)・「市場」(=経済)・「生活世界」(=狭義の社会)の三領域を設定している(表1参照)。問題となるのは、「法と秩序」政策の遂行が、この三領域の間でどのように分け持たれているのかということだ(ただし、「法と秩序」政策というからには、「国家」がからんでいることが大前提である。「市場」あるいは「生活世界」領域のみで、完全に治安維持の機能が果たされている場合、それを「政策」と呼ぶことは適当でない)。

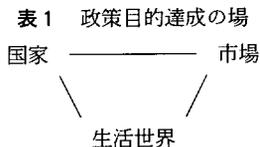


表2 社会統制の様式(上段と下段が対応)

包摂・統合 (inclusion/integration)		排除・封じ込め (exclusion/containment)
同意 (consent)	規律 (discipline)	強制 (coercion)

第二の注目点は、政策目的達成の「様式」であり、本稿の題材に即して言えば、「社会統制 (social control)」の様式である。ここでは、それをさらに二つのレベルに分ける(表2参照)。レベル1は、「包摂・統合」指向か、「排除・封じ込め」指向かということを区分する。本稿では、「法と秩序」政策の遂行に際して、市民は既存の政治経済体制の中に包摂・統合・体制内化されようとしているのか、それとも排除・封じ込め・隔離されようとしているのかを問題とする。ただし、ある一つの体制において、「包摂」「排除」いずれか一方のベクトルしか存在しな

いという想定は採らない。

次に、レベル2は、「包摂・統合」「排除・封じ込め」の具体的なやり方と関係する。ある体制へ人々を包摂・統合しようとするとき、次の3つの方法が考えられる。第1は、市民からの「同意」を得ることである²⁾。換言すれば、支配に対する正統性を与えられることである。第2は、「規律」テクノロジーを行使することである〔フーコー1977〕。「規律」とは、監獄・工場・学校などにおいて、知らず知らずのうちに精神の中に染み渡っているものであり、その体制（あるいは規範）に取りこまれているとの自覚は必ずしもない。この点は、支配への「同意」が比較的明示的に与えられるのとは対照的である。第3は、何らかの形の「強制」力による場合である。

一方、「排除・封じ込め」の遂行には、「強制」という手段のみが対応する³⁾。すなわち、筆者が「排除・封じ込め」について語るときには、社会から「排除」されることに、あるいはすでに排除された状態に「封じ込め」られることに対して、そうされる人間の側が納得していない（＝同意していない）ということを含意している。

以上二つの分析枠組を総じて言うと、本稿の課題は、ブレア政権の「法と秩序」政策が、いかなる「場」において、いかなる「様式」を取りながら遂行されようとしているのかを検討することである。

さて、以上のような問題意識と分析枠組を念頭に置きつつ、本稿では、以下のように議論を進めていく。まず、保守政権時代（1979-97）の「法と秩序」政策を簡単に振り返り（第1節）、本論部分において、ブレア労働党政権の「法と秩序」政策を詳しく紹介してから、両者の共通点・相違点について検討する（第2節）。そして、まとめの第3節で、「法と秩序」政策の視点から見た「ニュー・レイバー」とは何かという問題について記述する。

1 保守政権期（1979-97）の「法と秩序」政策

三期に渡るサッチャー政権（1979-90）と、二期に渡るメジャー政権（1990-97）の「法と秩序」政策の特徴は、以下の四つにまとめることができる。

第一は、警察の強化・厳罰化である。サッチャーは警察に多くの予算を与えて人員を増やし⁴⁾、装備・武器も拡充した。また、1984年警察・刑事証拠法(Police and Criminal Evidence Act)では、警官に停止・捜索(stop & search)⁵⁾の権限を与えるなど、権限の面でも警察は強化された。社会が分裂する中で、公衆と警察が対立する場面が多くなり、1981年のブリクストン暴動(黒人と警察の衝突)[畠山1992, 1993, 1994b]、1984年から85年にかけての炭労スト、反人頭税集会でのデモ隊と警察の衝突(トラファルガー広場, 1990年)などはその代表といえる。また、刑事政策に関しても、1991年刑事司法法(Criminal Justice Act)で暴力・性犯罪者に予防的・タフな長期・終身拘禁を課すなど、厳罰化を進めた[三宅1998]。一方で、とりわけ90年代には刑務所人口が急増し、いわゆる「過剰収容」問題が常態化した。こうした警察の強化・厳罰化という流れは、本稿の分析枠組に照らして言えば、「国家」の「強制」力による犯罪者の「排除・封じ込め」の政策(=「二つの国民」化)ということができる。

第二は、警察・刑務所の効率化の要請である。例えば、警察に関しては、1983年に内務省通達114号により、警察も財政の効率審査を受けることになり、女王監察官(Her Majesty's Inspectorate of Constabulary)の権限が強化された⁶⁾。また、刑務所運営の効率化は、先に述べた「過剰収容」問題の進行に伴って特に望まれることとなった。

こうした国家部門の効率化のみならず、第三に、治安行政の民営化・防犯産業の膨張という事態が見られることになる。刑務所は、一部民営化されるなどした[Ryan and Ward 1989]。現在、イングランド・ウェールズの138の行刑施設のうち、9つが民営化されている。これらの事態は、治安維持の分野が、「国家」のみならず「市場」の領域でも分担されるようになったことを意味する。

第四は、「市民参加」路線の開始である。これは、第一点目で述べたような、「国家」の「強制」力の強化といった手法が行き詰まっていることを、統治エリートが自覚したゆえに生じた路線である[畠山1994a]。たとえば、1982年には、警察の主導で隣組防犯活動(Neighbourhood Watch)なるものが始められた。また、1988年には、警察・自治体・保護観察官・民間等の協力で「安全都市

プログラム (Safer Cities Programme)」が始められた。このように、事後的な対処よりも犯罪予防を重視し、これを省庁間協力・地域巻き込みといった形式の中で行う路線が徐々に確立していくことになる。要は、「国家」から「生活世界」への一部権限移譲である。この路線は、行政効率化に資するとともに、ボランティア化・民営化という新自由主義の路線にも合致していた。ただし、サッチャーは同時に地方への権限委譲を嫌っていたということもあり⁷⁾、このやり方がサッチャー政権下で全面開花したとは言い難い。それはむしろ、90年代に制度化が始まり、のちに説明する、1998年犯罪・秩序違反法(労働党政権下)の下ではほぼ形を得るといってよいだろう。

以上のことから、保守政権期の「法と秩序」政策は以下のようにまとめられる(表3参照)。

表3 保守政権期の「法と秩序」政策

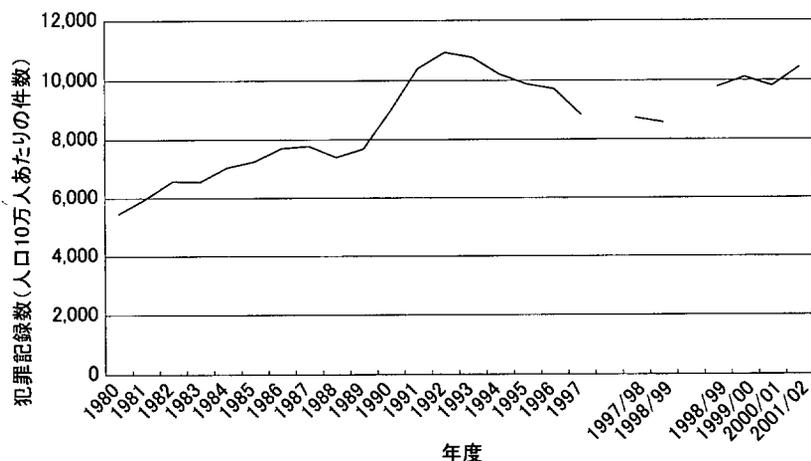
	<目的達成の場>	<目的達成の様式>
保守政権前期	国家主導	排除・封じ込め (=「二つの国民」化)
保守政権後期	国家主権強化+市民参加	排除・封じ込め

まず保守政権前期に採られたのは、「法と秩序」分野を「国家」の聖域として拡大し、その「強制」力でもって社会的弱者を露骨に「封じ込め」る路線である。次に、保守政権後期になると、「国家」オンリーから「市場」「生活世界」への権限移譲が図られ、治安維持のための協力を求めていくことになる。しかし、この路線は完全には進まない。いずれにせよ重要なのは、「生活世界」「市場」への権限移譲は、犯罪者という社会の異分子を「排除し、封じ込め」るためになされているという点である。

2 ブレア政権(1997-)の「法と秩序」政策

図1は、80年代以降のイギリスにおける犯罪記録数の推移である(統計の取り方が途中で変わったために、折れ線が切れていることに注意。新統計により犯罪数はかつてより多くカウントされる傾向にあるといわれる。また図は、警察が記

図1 警察による犯罪記録件数の推移(イングランド・ウェールズ, 1980-2002)



(出典) Home Office, *Crime in England and Wales 2001/2002* (July 2002), cp.3より筆者作成

録した犯罪数であり、発生件数そのものではない。これを見ると、サッチャー期を通じて犯罪は増えつづけ、メジャー期になってピークを迎えたのち、それほど減少していないことがわかる。

では、こうした状況を目前にして、ブレア政権はどのような対応をしていったのだろうか。

(1) 犯罪・秩序違反法(1998)と「生活安全」理念

1998年犯罪・秩序違反法(Crime and Disorder Act)〔以下、「1998年法」〕は、ブレア政権の「法と秩序」政策に関してもっとも注目すべき法律である〔*Criminal Law Review* (1999), pp.1-60, 守山2000, 横山2000, Hughes et al 2002〕。特に注目すべきは、保守政権期に全面展開しえなかった「市民参加」路線を定式化したという点であるが、この点も含めて、この法律の六つの要素を指摘しておきたい。

第一は、場当たりの厳罰主義・非寛容主義（zero-tolerance）の要素であり、サッチャリズムの継承と見なせる部分である。

- ①反社会的行動命令 anti-social behaviour orders（通称 ASBOs）（第1条）——ある者（10才以上）が、他人に対して嫌がらせをしたり、恐怖・苦痛を生じさせるような行動をした場合に、治安判事が出すことのできる命令。命令が出ると、治安判事が定めた事項が禁止される。2年間は命令が撤回できず、命令に違反すると罰則がある。
- ②性犯罪者命令 sex offenders orders（第2条）——かつて性犯罪のかどにより有罪になったり、警告を受けたりしたことのある人に対して、治安判事が出すことのできる命令。命令が出ると、性犯罪者として警察に登録され、治安判事が定めた事項が禁止される（ある場所への出入り禁止など）。5年間は命令を撤回できず、命令に違反すると罰則がある。
- ③児童保全命令 child safety orders（第11条）——10才未満の児童が、10才以上なら罪となるような行為をし⁸⁾、同様の行為を再び行う危険があると考えられる時に、治安判事裁判所が出す命令。特定の時間中の在宅・特定の場所への出入り禁止・学校の無断欠席の禁止などを命じることができる。特別な場合を除いて最高3ヶ月。

第二は、明確に「排除」指向の措置である。

- ④地域児童の外出禁止 local child curfew（第14条）——ある地区全ての10才未満の児童を21時～6時の間、外出禁止にできる。自治体と警察が計画を立て、上限は90日。現在までのところ適用例はない。

第三は、市民を強制的に社会秩序に包摂・統合する措置である。これは、個人の責任・義務といったものを強調する「第三の道」思想に程よくマッチする。

- ⑤親権者命令 parenting orders（第8条）——①～③の対象になった児童の親や、子供を学校に通わせない親に対して裁判所が命じる。3か月以内のカウンセリング・ガイダンス受講などを要求する。
- ⑥無断欠席児童の指定場所への移送（第16条）——警察官が、合法的許可なくして学校を欠席していると考えられる義務教育年齢の児童を発見したとき、指定場所あるいは欠席している学校へ移送できる。

これらは、子供は学校に行くのが当然、親は子供の面倒を見るのが当然という考え方、「少年非行の第一原因は親の不十分なしつけである」という発想を下敷きにしている。そして、親には責任を持って子供を育ててもらい、子供には責任を持って学校に通ってもらうことを要求し、この責任を果たさない場合には、負

の制裁が待っていることになる⁹⁾。Hughes et al. (2002:129) は、こうしたあり方を、「権威主義的福祉 (authoritarian welfarism)」と呼んでいる。要は、子どもを強制的に学校に行かせることによって、彼らを社会へ包摂することを一種の「福祉」だととらえるわけである。

またこの手法は、ブレア政権の雇用政策、とりわけ「求職者手当 (Job-seeker's Allowance)」の受給のやり方ときわめて似通っている。求職者手当は1996年に保守党政権によって導入されたものだが、ブレア政権もこれを継承している。この仕組みの下では、失業者は求職プログラムに参加することが義務づけられ、そうしない場合は、手当を打ち切られる。すなわち、最終的な目標は労働市場への「包摂」であっても、それを達成しようとする様式がきわめて「強制」的なのである。

学校への包摂にせよ、労働市場への包摂にせよ、それらが目指されるのは、現代のグローバル経済やサービス産業中心の経済に適応するために、個々人の知識と創造性が求められるからである [Blair 1998]。その目的を達するためには、国家は場合によっては強制力を行使することもいとわない。

さて、第四の要素は、この法律の核である「生活安全 (community safety)」理念である。具体的には、「犯罪・秩序違反撲滅パートナーシップ (Crime and Disorder Reduction Partnerships)」(以下「パートナーシップ」と略記)の結成がこれにあたる。この「パートナーシップ」は、自治体・地元警察・保護観察委員会・保健当局・少年問題当局・住宅当局などによって構成され、犯罪を減らし治安悪化を食い止めるための基本計画を策定・執行・評価する。そして、このプロセスにおいて、パートナーシップは住民と十分に協議 (consultation) する必要がある、とされている。すでに述べてきたように、この「生活安全」概念は、前節で説明した保守政権後期からの「市民参加」路線を体現したものである。犯罪の種は地域 (コミュニティ) にあり、それに対処するには、省庁間の協力、一般市民の積極的参加が必要であると考えられる。ただし、協力の具体的な態様としては次の2つのベクトルがありえる。

第1のものは、「状況的犯罪予防 (situational crime prevention)」であり、

保守政権期から熱心に推奨されてきたものである。この考え方においては、犯罪は人間にとっての常態とみなされ、犯罪を招かないような街のデザイン・街灯の設置・監視カメラの設置などの物理的環境の改変や、地域での声掛けなど日常生活の中でのささいな行動に気を配ることなどを通じて、普段われわれが目にしていない生活状況の中から犯罪を減らす努力をすることが求められる〔状況的犯罪予防については、伊藤（1993）、守山（1993、1999）参照〕。しかし、このやり方は、潜在的犯罪者に対する「排除・封じ込め」の方向性を内包している。というのも、状況的犯罪予防とは、犯罪の起きる物理的環境にのみ関心を注ぐがゆえに、単に犯罪を別の場所に移動させるだけの結果になりがちだからである。

さて、「生活安全」の第2のベクトルは、犯罪の加害・被害に苦しむ者たちを「包摂」「ケア（配慮）」し、きめこまかな福祉を提供していくという方向性である（この点に関しては、本節の「(2)『社会的排除』への対処」の項でもう一度説明する）。そのためには、様々な住民の声を聞き、ニーズをくみ上げなくてはならない。実際、内務省は、女性・老人・子供・（特に若い）失業者・障害者・民族的マイノリティ・同性愛者など、社会の中で周辺的な位置に立ちがちな人々を「手の届かないグループ（‘hard-to-reach’ group）」と名づけ、これらをパートナーシップの協議の相手として積極的に取りこもうとしている。しかし、今のところこうした取り組みはうまく機能していない〔Phillips et al 2002〕。Newburn and Jones（2002:25）によれば、彼らの調査したパートナーシップのうちホームレスと協議したものが26％、失業者に到ってはわずか12％であった。というのも、社会の中で周縁的な地位に立たされている人々は、えてして組織化が進んでおらず、パートナーシップ側が協議しようとしても、そもそもその対象が存在しないこともあるからだ〔Newburn and Jones 2002:49〕。

また、実際には、一般市民との協力のみならず、パートナーシップに入るよう法定されている警察・自治体・保護観察・保健当局などの間ですら、協働はうまくいっていないのが実態である。その理由は4つある。第1に、地方には、1998年法を実施するために予算的裏づけが中央から全く与えられていない。第2に、基本計画策定までの時間的余裕が極めて限られている。そのため、住民と協議す

る前から、すでに目標の優先順位が決まっいて、協議が単に当局側の住民に対する教育の場にとどまってしまうこともある。第3に、各地方が、それぞれの独自のニーズに従って基本戦略を策定しようとしても、すでに中央政府から主要目標が与えられていることが往々にしてある¹⁰⁾。また、中央から特に何の指示もなくとも、地方は、行政を効率的に運営することが求められるため、数字に現れやすい目標・達成しやすい目標ばかりを設定するようになる。このように、保守政権時代から受け継いだ、新しい行政経営手法(New Public Management)は、「パートナーシップ」という形の本来民主的なはずのシステムの運営にとって一つの阻害要因になっている。第4に、優先順位・その実施方法をめぐって各当局に対立があるため、いきおい、総花的な計画になってしまう[Matthews and Pitts 2001, Hughes et al 2002]。

このように、パートナーシップは現在のところそれほどうまく機能していない。すなわち、住民の包摂・統合には未だ成功していない。

さて、1998年法の第五の要素は、いわゆる「修復的司法(restorative justice)」である。

⑦賠償命令 reparation orders (第67条) —— 犯罪者に対して裁判所からこの命令が出されたら、3ヶ月以内に24時間を上限とする作業に従事し、自ら被害者に賠償することを要求される。被害者への謝罪・刑事損害が含まれる。

これは、加害者と被害者を一対一で向き合わせて関係修復を図る手段であり、自律的な主体の働きを通じて、コミュニティに「包摂・統合」していこうという方向性を有している。しかし、Hughes et al. (2002:153-54)によれば、ニュー・レイバーの少年司法において修復的司法は付属的なものととどまっているという。

最後に、第六の要素は、社会民主主義体制の時代からつづく、福祉主義的措置[Garland 1985]である。

⑧行動計画命令 action plan orders (第69条) —— 10~17才の少年に、3ヶ月を限度に裁判所がある行動をとらせる命令。あるプログラムに参加させる、出頭所に出頭させる、賠償をさせるなど。

⑨収容・訓練命令 detention and training orders (第73条) —— 成人ならば拘禁刑

になるような罪を犯した10～17才の少年に対する命令。命令期間は、4ヶ月～2年で、このうち半分が拘禁、残り半分が地域内での訓練となる。

以上の要素が互いにどのような関係にあるのかということについては、次項の「社会的排除への対処」をみた後で、まとめて行うことにしよう。

(2) 「社会的排除」への対処

ブレア政権の政策の中で、ニュー・ライトと明確な一線を画するものとして、「社会的排除 (social exclusion)」への対処をあげることができる。「社会的排除」とは、貧困・失業・低い教育レベル・麻薬依存・家族関係の崩壊・高い犯罪率などの要因が複合的に作用して、最低限の生活を維持することが困難な状態に陥っていることを指す。この問題に対処するため、ブレア政権は、「社会的排除対策室 (Social Exclusion Unit=SEU)」を1997年に開設し(担当地域はイングランドのみ)、縦割り行政の弊害を打ち破りながら、様々な問題に関するレポートを発表してきた。

その中から、本稿の「法と秩序」問題に関連するものを見てみよう。例えば、『反社会的行動』というレポートは、住宅街において様々な迷惑行動をする住民にどう対処するかという問題を扱っている [SEU 2000]。まず、家主が元受刑者を部屋の貸し出し対象から一律にはずすといった慣行や、部屋から追い出された迷惑住民のその後の生活への対策がほとんど存在しない事態に憂慮を表明している。SEUは、裁判所による反社会的行動命令や家主による住民の追い出しといった排除的な措置が最終的にありうることは容認しつつも、それに到るまでの予防策と一旦排除された後の社会復帰 (resettlement) の重要性を説く。具体的にいうと、個別事例ごとの「ケース会議」を行政の部局を横断する形で開く、紛争の調停、公共サービスへのアクセスを容易にすることといった対策を挙げる。

次に、『元受刑者の再犯率減少へ向けて』というレポートを見てみよう [SEU 2002]。このレポートによれば、元受刑者は、一般の人々に比べて、失業率が高い、教育レベルが低い、ホームレス率が高い、麻薬・アルコール依存率が高い、精神病罹患率が高い、家族関係が崩壊している傾向があるなどといった特徴が見

られる。しかも、これらの状況は刑務所に入ることですらに悪化し、刑務所への出入りを繰り返すことになる。そこで、SEUは、刑務所の過度な使用を戒め、「全国更正戦略(National Rehabilitation Strategy)」を策定することを求める。この戦略は、ケースマネージャが受刑者一人ひとりのニーズを考慮しながら、社会復帰のためのきめこまかな計画を立てていく「一貫契約(Going Straight Contract)」を基礎とし、計画実施のための様々な資源を政府が与えることで成立する。きめこまかなサービスとは、具体的に言うと、入所時の家族との連絡手段の確保、入所してからすぐの受刑者の精神安定を図るプログラム、入所中の教育・訓練プログラム、出所する際の住居の確保、出所後もらうことになる(国家からの)様々な手当申請手続の支援などである。これまでは、こうした局面においてあまりにも(元)受刑者が放置されていたために、結果として、再犯率がきわめて高い状況を作り出してしまっていた(1997年に出所した元受刑者の2年以内の再犯率は58%)。

これらの福祉主義的な措置は、今のところ、各当局の自発的・限定的な試みとしてなされているに過ぎないが、もし全面展開することになれば、「連帯」や「市民権」といった旧社会民主主義時代からの思想をバックボーンとしつつ、そこに個人との契約という要素を織り込んだ、ボトムアップ型の国家福祉供給体制が生まれるものと思われる。

もっとも、「国家」福祉とは言っても、ボランティア・営利セクターの役割も同時に強調されているから、政策遂行の場は、「国家」オンリーから「生活世界」「市場」の領域へも拡大している(ただしこれは、単なる「民営化」論では決してない)。また、政策の目的は「社会的排除」をなくすこと、裏返せば市民の「包摂・統合」であるが、その様式として、きめこまかな福祉供給という「同意」の契機を前面に押し出しつつ、同時に「強制」の契機も入りこんでいるところが「ニュー・レイバー」らしさといえるだろう。そのことは、「一貫契約」の参加への「報酬(reward)」と不参加への「制裁(sanction)」という表現に見てとれる[SEU 2002:133]。ただし、制裁が実際どのような形になるのかについては記述されていない。

さて、ブレア政権のもう一つの政策として、「地域再生対策室 (Neighbourhood Renewal Unit=NRU)」の開設 (2001年) を挙げておこう。NRU は、SEU と緊密な連携を取りながら、「地域再生基金 (Neighbourhood Renewal Fund)」「地域巡視員チーム (Neighbourhood Warden Team)」「地域のための新規まき直し (New Deal for Communities=NDC) 計画」などの施策を通じて、特定の地域の衰退・剥奪 (deprivation) 状況に対処してきている。

このうち、NDC 計画をここでは取り上げよう。これは、きわめて衰退している地域を39件選んで、「NDC パートナーシップ」を各地域で結成させ、これに対して、10年間で20億ポンド (約4,000億円) の資金を投じるという計画である。

まず、NDC の『2000/01年度報告書』[NRU 2002] では、雇用・教育・保健・物理的環境改善といった課題に加えて犯罪問題が上がっている。例えば、迷惑行動 (他人に罵声を浴びせる等) を繰り返していたある家族を、反社会的行動命令によって住居から追い出した結果、地域住民が安心して図書館・市場等の地域施設を使えるようになったという例が紹介されている。ここに、衰退する地域の犯罪対策の難しさが伺える。というのも、右の例では、反社会的行動命令を発することによって、大部分の被害者=弱者の「社会的排除」状態は解消されたが、それが、同じく社会的弱者であることが多い加害者の側を排除し封じ込めることによって達成されているからである。ここでは、加害者の側も含めて「包摂」していく積極的手段は提示されていない。

翌年の『2001/02年度報告書』[NRU 2003] では、「清潔と安全 (Clean and safe)」という項が立てられている。ここでは、家庭内暴力 (DV) の被害者・加害者それぞれのニーズに見合ったこまやかなプログラム提供といった「包摂」「同意」指向の内容もある。しかし、同時に、道端にごみを捨てるといったような反社会的行動への厳しい取り締まり、盗難車や常習犯罪者などを「車両ナンバー自動読み取り」機能付きの監視カメラを使って一斉検挙するといった事例も挙げられている。これらは、犯罪の生まれる社会構造を完全に捨象したまま、犯罪をいかに取り締まるか (=犯罪者をいかに街から「排除」するか) という点にのみ焦点を当てており、先の SEU の指向性とちがって、同じ「市民参加」「地

域巻き込み」という枠の中であっても、そこで目指されるベクトルが180度反対方向を向いているのである。

(3) 全体的な傾向

さて、以上見てきたことから、ブレア政権の「法と秩序」政策を改めて概観してみよう。それは、以下の三つの傾向の結合として捉えることができる。

第一は、厳罰主義である。これは、一面では、明らかにサッチャリズムの継承であり、マスコミ等に煽られつつほぼ恒常的に「モラル・パニック」状態に陥っている市民からの要求に、政府が何らかの形で応えなければならない、というこの30年ほどの状況の反映である。いうまでもなく、それは犯罪者(とみなされる人々)を排除し封じこめる方向へはたらく。また、もう一つには、厳罰によって、人々を社会に包摂していこうというアクロバティックな試みも存在する。1998年法の「親権者命令」がその例である。

第二は、「生活安全」理念である。この理念は、官民の協働・統治の場としての「コミュニティ」を重視する「第三の道」の思想と非常によくマッチする。要するに、最もニュー・レイバーらしい政策と言ってよい。しかし、前述したように、「生活安全」理念そのものは、保守政権の時代からある。この時代の「生活安全」理念は、前述の「状況的犯罪予防」との結合が最も強かった。ニュー・レイバーの「生活安全」理念というときに特に重要なのは、「第三の道」のコミュニティ重視論に媒介されて、「生活安全」理念が、ニュー・レイバーの「法と秩序」政策の第一の傾向(厳罰主義)とうまく結合していることである。ニュー・レイバーにとって、コミュニティは、厳罰を処する場としても想定されており、1998年法における各種の処置は、全て地方自治体を基礎単位としてなされる。また、「犯罪・秩序違反撲滅パートナーシップ」はそれぞれの地域において犯罪防止戦略を練るがゆえに、コミュニティにおいて厳罰指向を突出させるようにすることが可能である。

1993年、当時影の内務大臣だったブレアは、「犯罪にも厳しく、犯罪の原因にも厳しく'tough on crime, tough on the causes of crime」と主張し [Blair

1994]、以降、これがニュー・レイバーの「法と秩序」政策の一つの標語となった。ブレアは「犯罪にも厳しく」と「犯罪の原因にも厳しく」が別々に行われるものだと思っているかもしれない。しかし、後者を体現する「生活安全」の中に、前者を体現する「厳罰主義」が流れ込むことによって、実質的に両者の重なる部分は大きくなっているのである。おそらくは、この点に気づいていないために、Brownlee (1998) のような、ニュー・レイバーは実際には「犯罪に厳しく」しかやっていないという評価が出てくることになるのだろう。

しかし、ニュー・レイバー思想にとってもう一つ肝要なのは、厳罰とか状況的犯罪予防ということよりも、「生活安全」理念と「社会的排除」解消のための努力を結合させることである。状況的犯罪予防が市民の動員という性格を強く持つのに対して、こちらはよりボトム・アップ型の市民参加（とそれを通じた市民の包摂）を実現しうる。

さて、ブレア政権の「法と秩序」政策の第三の傾向は、国家の強権化・排除・封じこめである。こうした傾向は、紙幅の関係から本稿では全く紹介できなかった立法である、捜査権限規制法（2000年、盗聴捜査などについて規定）、テロリズム法（2000年）、反テロ法・犯罪・安全法（2001年、「9・11テロ」を受けて制定）などといった法律に見られる〔捜査権限規制法については、倉持（2001）、Yeates（2001）、テロ関係については、Zander（2001）、毛利（2003）を参照〕。とりわけ、反テロ法の適用においては、明らかにアラブ系が狙いうちされており、イギリス国内における人種関係の悪化を招きかねない。いずれにせよ、誰かを排除・封じこめる場合には、何らかの選別基準がすでに存在しており、それは、「リスク・アセスメント」という理論の下に行われることになる。つまり、より危険（リスク）な人間・集団は、それだけ集中的に国家の監視の対象となる。

以上を総じていうと、ブレア政権の「法と秩序」政策は、基本的に「包摂・統合」指向の「生活安全」理念（とそこに流れ込んだ厳罰主義）と意図的な「排除・封じこめ」の政策の二通りの組み合わせだとみることができよう。こうした「包摂指向（inclusionist）」な政策と「排除指向（exclusionist）」の政策が整合性を欠いたまま並存すれば、異なる政策的帰結を生む可能性がある。さらに言え

ることは、前者の包摂指向の政策、つまり「生活安全」の政策も、意図としては包摂・統合的であろうとするものの、現実には排除の方向へ働いているということである。すなわち、責任感ある親・子供を鍛えるというプロジェクトは、そのあまりの強制的・厳罰的装いのために、逆にそれらの措置を受ける人を社会から排除する結果に陥りがちである。一方で、「犯罪・秩序違反パートナーシップ」には、「手の届かない人々」の多くはまだ組み込まれていないし、社会的排除への対処も今のところきわめて不十分である。

したがって、ニュー・レイバーの「法と秩序」政策総体としては、元々が「排除」指向の政策と、意図としては「包摂」指向であるにもかかわらず結果として「排除」的となっている政策の二つが相俟っている上に、「社会的排除」への対策が不十分であるため、「排除」のベクトルばかりが最終的に目立つ状態になっている。

(4) ニュー・ライトとの異同

とはいうものの、ニュー・レイバーの政策が、ニュー・ライトのそれと丸々同じものとみなすことはできない。ニュー・レイバーは意図としては包摂指向の政策が基本である。それに対して、ニュー・ライトはそうしたものを基本的に持たず、(厳罰化を通じて)犯罪者を封じ込め、「二つの国民」を作ることをもいとわない。

にもかかわらず、ニュー・レイバーとニュー・ライトのやり方が似ているように見えるときがあるのは、自立した市民を基礎とした「市民参加路線」が両者にまたがって連続してきているからである。しかし、「市民参加」を通じて推し進めたがっているのは、ニュー・ライトの場合は基本的に二流国民の「排除・封じ込め」であり、ニュー・レイバーの場合は現に排除されている市民の包摂である(表4参照)。

しかしながら、仮にニュー・レイバーが、反テロ法や捜査権限規制法などの排除的政策を前面に押し出す一方で、未だ抽象的な段階に留まっている「生活安全」理念を、現場の一人一人の人間のニーズに根ざした福祉供給体制に翻案する

表4 保守政権前期／後期／ニュー・レイバーの「法と秩序」政策

	<目的達成の場>	<目的達成の様式>
保守政権前期	国家主導	排除・封じ込め
保守政権後期	国家主権強化+市民参加	排除・封じ込め
ニュー・レイバー	国家主権強化+市民参加	包摂・統合 (+排除)

ことを怠るならば、サッチャー・メージャー期の「法と秩序」政策に限りなく近接していくことになるだろう。

3 まとめ——「ニュー・レイバー」「第三の道」とは何か

以上で述べたことから、「法と秩序」政策から見た「ニュー・レイバー」の特質は明らかだろう。それは、個人の自由・自律性・責任を基礎にして成り立っている「コミュニティ」(地域共同体)への、人々の包摂・統合ということである。この特質は、サッチャリズムによって引き裂かれた社会を再び統合するという尻拭いの任務を果たしつつ、その過程で、同じサッチャリズムの主唱していた「自律・責任」という理念を何らかの形で受け入れねばならないという、ニュー・レイバーの特異な歴史的ポジションをよく表しているものと言えよう。それは端的に言えば、新自由主義を一端くぐりぬけた後のポジションということになる。

しかし、コミュニティ(すなわちマジョリティの支配する社会)の正常さといわれるものが、社会的排除や犯罪の一つの原因になっているという現実の中で、人々に「責任」や「義務」といったものを無理やりあてがひ、コミュニティに強制的に包摂していく路線ばかりが目指されることになれば、犯罪を減らす方途としては見込みの薄いものになるだろう。

もしニュー・レイバーが、真に個人の自律性を望んでいるのであれば、コミュニティの内部において排除された人々の声に耳を傾け、マジョリティ社会のあり方そのものを不断に見なおせるような相互作用の仕組みを作ることによってしか、彼らの所期の目的は達成されないのではないだろうか。

- 1) 通常、「第三の道」といった場合には、ドイツのシュレーダー政権、フランスのジョスパン政権、アメリカのクリントン政権などを含めて考える。従って、「ニュー・レイバー」とは、「第三の道」の下位概念だと考えるべきである。「第三の道」の様々なありようについては、Giddens (2001) 参照。
- 2) Reiner (1992) は、「同意による警察活動」というテーマを追っている。
- 3) 「排除」されることに「同意」といった事態もありえる、との意見も出てくるだろう。社会の上層が、国家の治安維持の仕組みから外れ、自ら警備員を雇うなどの手段によって安全を守る、といった例がそれである。しかし、この場合は、「排除」というより、「自発的離脱」と言うべきである。Giddens (1998, cp.4) も参照。
- 4) イングランド・ウェールズにおいて、62,600人(1950年)→72,300人(1960年)→92,700人(1970年)→115,900人(1980年)→125,646人(1990年)→126,096人(1999年)と増加した。ただし、これを見てもわかるとおり、増加のトレンドは50年代からのものである。問題は、とりわけ70年代以降に関しては、社会の分裂が大きい中で増員だという点である。
- 5) 警官は、容疑者が、盗難品・攻撃用武器・窃盗や強盗などに使われた可能性のある道具を所持していると疑うに足る合理的根拠があるときには、その人物・容疑車両を停止させ捜索する権限がある。この停止・捜索権限が、有色人種に対して不当に多く行使されているとの批判が常に絶えない。
- 6) 社会との大きな軋轢を抱える中、中央からは効率化の要請にさらされ、警察官の士気は全般的に低下した。
- 7) 大ロンドン市 (Greater London Council) 廃止 (1986年) の例を想起せよ。
- 8) イギリス刑法の可罰最低年齢は10才である。したがって、10才未満の児童による行為の場合、それは刑法上の「犯罪」とはみなされない。
- 9) 1996年改正教育法により、無断欠席児童の親は、最高2,500ポンドあるいは3ヶ月の拘禁刑に服することになった(この部分は2001年施行)。昨年5月には、ある親が実際に28日間の禁固刑を受けた (*The Guardian*, 14 May, 23 May 2002)。
- 10) 例えば、政府は、2004年までの5年間に自動車関係犯罪を30%減らすとの目標を掲げている。

主要参考文献

- 伊藤康一郎 (1993) 「コミュニティ防犯活動」『犯罪社会学研究』18号, 155-59頁
- 吉瀬征輔 (1997) 『英国労働党——社会民主主義を越えて』(窓社)
- 倉持孝司 (2001) 「イギリスにおける『通信の傍受』法制の新展開」『法学新報』(中央大学) 108巻3号, 577-96頁

- 今野耿介 (2000) 『英国警察制度概説』(原書房)
- 畠山弘文 (1992) 「治安問題の社会的解決と政治的再浮上——戦後イギリスにおける警察と治安の展開——」『法学研究』(明治学院論叢) 49号, 197-306頁
- (1993) 「イギリス的治安問題の形成過程 (一) ——反射鏡としてのスクーマン報告とその視座——」『法学研究』(明治学院論叢) 50号, 61-206頁
- (1994a) 「イギリスにおける『法と秩序』政策」『法社会学』46号: 258-62頁
- (1994b) 「『法と秩序』の政治力学——イギリスにおける警察と警察研究」『法学研究』(明治学院論叢) 57号, 1-40頁
- フーコー, ミシェル (1977) 『監獄の誕生』(新潮社)
- 三宅孝之 (1998) 「イギリスにおける保守党政権下の刑事政策——ポピュリズムと『法と秩序』政策——」『島大法学』42巻3号, 39-65頁
- 毛利嘉孝 (2003) 「反テロ・ヒステリア」『現代思想』(2003年3月号)
- 守山正 (1993) 「犯罪予防をめぐる『状況』モデルと『社会』モデル」『犯罪社会学研究』18号, 121-35頁
- (1999) 「犯罪予防論の検討——コミュニティ・ポリシングと環境犯罪学の接点」『警察学論集』52巻10号, 172-89頁
- (2000) 「イギリス労働党の少年司法政策」宮澤浩一先生古希祝賀論文集編集委員会編『宮澤浩一先生古希祝賀論文集 第三巻 現代社会と刑事法』
- 横山潔 (2000) 「1998年犯罪及び秩序違反法解説」『外国の立法』205号
- Blair, Tony (1994) 'Crime and society,' in *What price a safe society?*(Fabian pamphlet 562)
- (1998) *The third way: New politics for the new century* (Fabian pamphlet 588)
- Brownlee, Ian (1998) 'New Labour—new penology? Punitive rhetoric and the limits of managerialism in criminal justice policy,' *Journal of Law and Society*, 25 (3): 313-35
- Gamble, Andrew (1994) *Free economy and strong state 2nd ed.* (Basingstoke; Macmillan)
- Garland, David (1985) *Punishment and welfare* (Aldershot; Gower Publishing)
- Giddens, Anthony (1998) *The third way: the renewal of social democracy* (Cambridge; Polity)
- (ed.) (2001) *The global third way debate* (Cambridge; Polity)
- (2002a) *Where now for New Labour?* (Cambridge; Polity)

- Hoyle, Carolyn and Rose David (2001) 'Labour, law and order,' *Political Quarterly* 72 (1) : 76-85
- Hughes, Gordon , E. McLaughlin and J. Muncie (ed.), (2002) *Crime prevention and community safety* (London ; Sage)
- Matthews, Roger and John Pitts (ed.) (2001a), *Crime, disorder and community safety* (London ; Routledge)
- Neighbourhood Renewal Unit (2002) *New Deal for Communities annual review 2000/01*
- (2003) *New Deal for Communities annual review 2001/02*
- Newburn, Tim (2002) *Consultation by Crime and Disorder Partnerships*, Home Office Police Research Series Paper 148
- Phillips, Coretta, Jessica Jacobson, Rachel Prime, Matt Carter and Mary Considine (2002) *Crime and Disorder Reduction Partnerships : Round one progress*, Home Office Police Research Series Paper 151
- Reiner, Robert (1992) *The Politics of the police, 2 nd. ed.* (Hemel Hempstead ; Harvester Wheatsheaf)
- Ryan, Mick and Tony Ward (1989) *Privatization and the penal system* (Milton Keynes ; Open UP)
- Social Exclusion Unit (1998) *Truancy and School Exclusion*
- (2000) *Anti-social behaviour (Report of Policy Action Team 8)* .
- (2002) *Reducing re-offending by ex-prisoners*
- Yeates, Jeffrey (2001) 'CALEA and the RIPA : The U.S. and the U.K. responses to wiretapping in an increasingly wireless world,' *Albany Law Journal of Science and Technology*, 12 (1) : 125-66
- Zander, Michael (2001) 'The Anti-terrorism bill - what happened?' *New Law Journal*, vol.151, No.7013 (21 Dec. 2001) : 1880- 1

2003年7月7日受稿
 2003年7月14日レフェリーの審査をへて掲載決定

(一橋大学大学院博士課程)