

## イギリスの社会保障研究機関 3 例

星 野 信 也

### 要 旨

イギリスでは、1980年代、サッチャー政権による政治改革が進行した。それは社会保険、国営保健サービス、所得援助、コミュニティ・ケア、住宅給付にまたがる広範なもので、第2次大戦後のイギリス福祉国家体制を一新するものといって過言でない。当然のことながら、イギリスの民間研究機関は、これらの問題に積極的、批判的に取り組んでいる。

本論では、第1に、社会保険、所得援助、住宅給付など一連の社会保障改革について、わが国にもよく知られた児童貧困問題行動グループ、CPAGの活動、第2に、国営保健サービスの改革とそれと並行するコミュニティ・ケア改革について、王立基金研究所の活動、そして第3に、これほどのサッチャー政権の政治改革によってもさしてその姿を変えようとするイギリス福祉国家について、ロンドン政治経済大学付設サントリー・トヨタ国際経済科学研究所「福祉国家プロジェクト」の研究を、それぞれその活動の一端について紹介する。

児童貧困問題研究グループは、一貫して、貧困問題の解決・緩和策として、ニーズの有無を問わずに給付する「ユニバーサル」な児童給付の拡大を説き続けており、児童給付を据え置き

た今回の付加給付から所得援助への改革には強い批判を浴びせている。

現在のイギリス議会に提案されている国営保健サービスとコミュニティ・ケアの改革案は、国営病院と一般開業医の一部に一定の管理されたマーケット・メカニズムを導入しようとするものだが、今回の改革の影にさらに広範な民営化計画が隠されているのではないかという疑念があり、サッチャー政権の人気低迷の一因となっている。

こうした一連の改革にもかかわらず、イギリス福祉国家はいっこうに縮小していない。その重要な要因として、ロンドン大学サントリー・トヨタ国際経済科学研究所「福祉国家プロジェクト」は、福祉国家がその初期の社会的公正および所得再分配という理念を離れて、いまや中流階層にもっぱら便益をもたらしていること、すなわちサッチャー政権の支持基盤である中流階層が「福祉国家」の強固な維持者と化したことを検証している。

### はじめに

ここでは、イギリスで近年活発に活動している代表的研究機関（団体）3ヶ所を取り上げて紹介する。それは、(1)児童貧困問題行動グループ (Child Poverty Action Group=CPAG),

(2)王立基金研究所 (King's Fund Institute),  
そして(3)サントリー・トヨタ国際経済科学研  
究所 (Suntory-Toyota International Centre  
for Economics and Related Disciplines=ST-  
ICERD) の3研究所である。これらは、(1)貧困  
問題とユニバーサリティ (Universality), (2)国  
営保健サービスとコミュニティ・ケア, および  
(3)福祉国家と中流階層研究のメッカとして、そ  
れぞれ広く知られている。

## 1. 児童貧困問題行動グループ (CPAG)

### (1) 活動内容

CPAG は、1960年代初めのイギリスにおけ  
る「貧困の再発見」を受けて1965年に設立さ  
れ、調査研究とそれを基にした政治運動を目  
標としている。最初はロンドン政治経済大学  
(London School of Economics and Political  
Science=LSE) のエイブルスミス (Brian  
Abel-Smith) およびピーター・タウンゼント  
(Peter Townsend) を中心に、LSE に程近いロ  
ンドン都心部の古い建物のほとんど屋根裏部屋  
に事務所を置いていたが、今日ではやや東部よ  
りだが新しいビルの2つのフロアを占める本  
格的な研究開発機関として成長している。

エイブルスミスが、1968年、労働党のクロ  
スマンに招かれて当時の保健社会保障省の上級  
参与 (Senior Advisor) に就任するため CPAG  
を辞してから、以後20年余にわたって理事長  
(Chairman) タウンゼント、事務局長 (Director)  
フランク・フィールド (Frank Field) が指導的  
役割を果たしてきた。常勤職員は、このフラン  
ク・フィールドともう1人の広報担当者のほと  
んど2人に絞られるが、多彩な協力研究者を活

用して次のように多面的な活動を展開している。

- ① 低所得家族が利用可能な福祉給付について  
広報する、
- ② 複雑な社会保障制度の仕組みについて助言  
する人々に助言を与え、改正点について絶え  
ず新しい情報を提供する、
- ③ イギリスにおける貧困がどのような社会的  
不公正をもたらしているかについての実態を  
統計調査を通じて明らかにし、政治家や一般  
大衆に教育宣伝を行う、
- ④ 家族の貧困問題に対応する政策の展開とあ  
るべき改善策について、多くの出版物を通じ  
て会員中心に情報提供する、
- ⑤ 福祉の権利と社会保障給付に関して多様な  
訓練コースを提供する、
- ⑥ 貧困に苦しむ人々に貧しい給付を続ける現  
行政策を変革するキャンペーンを行い、すべ  
ての児童により公正な社会を実現するため活  
動する。

こうした活動を支えるため CPAG は、定期  
的に次のような刊行物を発行している。

- ① ミーンズテストなし福祉給付に対する権利  
ガイド (*Rights Guide to Non-Means-Tested  
Benefits*: 1970年以来毎年)
- ② 福祉給付ハンドブック (*National Welfare  
Benefits Handbook*: 1971年以来毎年)
- ③ 持ち家居住者権利ガイド (*Rights Guide  
for Home Owners*: 毎年)
- ④ 福祉権利ブレティン (*Welfare Rights Bul-  
letin*: 2ヶ月毎)
- ⑤ 貧困ジャーナル (*Poverty Journal*: 年3  
回)
- ⑥ 貧困情報刊行物 (最低年3回)

これらはいずれも協力研究者の地道な努力の  
積み重ねによっている。なお、イギリスには様

様な運動連合体があり、CPAGはそれらの重要メンバーとしても活動している。例えば、社会保障連合 (Social Security Consortium)、障害者同盟 (The Disability Alliance) などがそれで、いずれも多数の組織体を結集して社会保障給付に関する情報誌の提供と給付改善のための運動を展開している。

## (2) 特徴

CPAGを有名にしたものとして2つの特徴が挙げられる。第1に、貧困の相対的定義であり、第2に、貧困解消策としてユニバーサルな政策手段を主張し続けていることである。

CPAGのパンフレットから貧困の相対的定義を拾い上げると、

「貧困は選択の自由を制約する。食べたいものを食べただけ食べ、好きな時に好きなところへ行き、他の人々と同じように余暇活動を楽しみ、政治活動を行うという自由が、所得や資産のない者には否定されている。貧困は、広義に、不完全市民 (partial citizenship) の状態と認識される。」

これは、いわば相対的な機会喪失の状態 (relative deprivation) としての貧困の理解である。この定義に従えば、イギリスでは900万人が貧困状態にあり、そのうち約200万人が児童である。これは、政府の公式貧困線というべき所得援助 (Income Support) の受給予定者490万人と対比される数字である。

次に、貧困解消策としてCPAGは一貫してユニバーサルな政策手段の強化を主張してきた。それは、当初は家族手当 (Family Allowance) であり、1975年改正以後は児童給付 (Child Benefits) である。

1960年代初めのイギリスにおける貧困の再発見は、その解消策をめぐるいわゆる「ユニバ

ーサリズム (Universalism)」対「セレクトィビズム (Selectivism)」の論争を巻き起こした。それぞれの主張を代表したのが、ユニバーサリズムがこのCPAG、セレクトィビズムが経済問題研究所 (Institute of Economic Affairs=IEA) であった。

CPAGはユニバーサリズムこそ豊かな社会の貧困問題を解決する最善の政策手段であると主張し、IEAはそれはたいへん無駄を生じやすく、まことに高価な政策手段であるから、もっとセレクトィブに貧困にターゲットを絞った政策手段をとるべきだと反論する。この論戦の意義を理解するには、貧困の再発見が明らかにした2つの問題点、すなわち、①テイク・アップ率 (take-up rate)、②貧困の罠 (poverty trap) を論じなければならない。

### ① テイク・アップ率

貧困の再発見をしたエイブルスミスとタウンゼントの *The Poor and the Poorest* は、イギリス労働省の家計調査 (Family Expenditure Survey) を1953-4年と1960年について再分析したものだが、1960年の結果を要約すると、(ア)人口の5～6%が低賃金と低い家族手当 (Family Allowance) のため貧困状態にある、(イ)3～4%が年金が低いにもかかわらず、様々な理由から国民扶助 (National Assistance: 1948年に制度化された公的扶助で、1966年に付加給付=Supplementary Benefits, 1988年からは所得援助=Income Support に転換された) を申請・受給しようとしなため貧困状態にある、(ウ)4～5%が国民扶助の全額を支給されないかもしくは国民扶助基準が低すぎるため貧困状態にある。

以上は、国民扶助基準の140%を貧困線とした場合の推計だが、より厳格に、国民扶助基準

プラス家賃を基準とした場合でも、約200万人、人口の3.8%がごく貧困な状態に生活している。そのうち、およそ4分の1の問題は、低賃金と低い家族手当、約半数の問題は、社会保険給付が低い上に国民扶助を申請しないこと、そして残りの大多数の問題は、国民扶助給付額が明らかに低すぎることにある。

ここにあげた貧困原因を理解するには、イギリスの公的扶助が、第1に、働ける男性のいる世帯を扶助から厳しく適用除外しており、第2に、失業中の扶助は、その男性が就業したら得られるであろう賃金を上回らないものとするいわゆる賃金ストップ制 (Wage-Stop) が1975年まで堅持されていたことを指摘しなければならない。この2点で、第2次世界大戦後のイギリスの福祉国家は、ナショナル・ミニマムを確立してはいなかったのである。しかもこの2点を除いてもなお重要な課題として、低い「テイク・アップ率」すなわち国民扶助を受給する資格がある世帯のうち実際に申請・受給するものの比率がそれほど高くないという課題が残されているのである。

## ② 貧困の罍

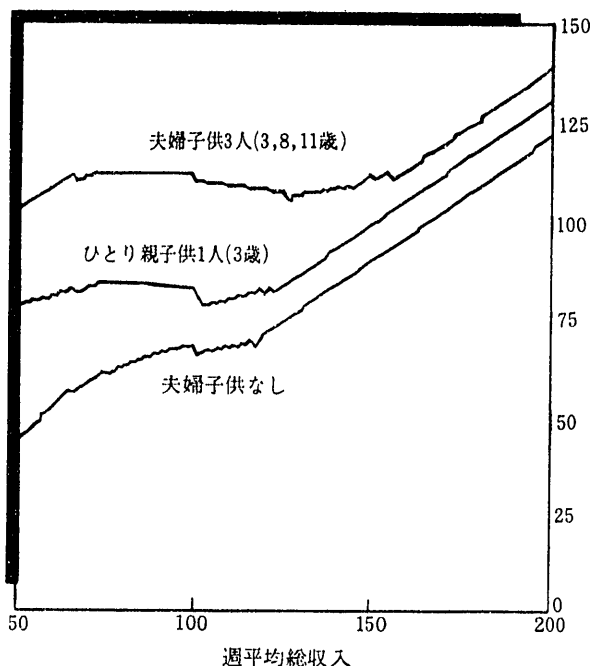
わが国と同様、イギリスでも国民扶助の受給は他の福祉給付へのフリー・キップの性格を持っている。収入が増加して打ち切られると、学校給食、福祉ミルクなどが停止され、逆に所得税、国民保険料などの負担が増大する。その結果、国民扶助の廃止の前後で、かえってその世帯の生活水準が低下してしまう。すなわち限界税率が100%を超える状況が生ずる。

この傾向は、1971年からようやく働ける貧困者を対象とした家族所得補助給付 (Family Income Supplement=FIS) が制度化され、1982年からは住宅扶助部分が独立の住宅手当

第1図 住居費支出後の週平均可処分所得

(総収入, 家族構成別)

グレート・ブリテン, 1987年4月, ポンド



資料: HMSO, *Social Trends 19*, London 1989, p. 98

(Housing Allowance ないし Housing Rebate) と一本化されて住宅給付 (Housing Benefits) に分離独立したことで、いっこうに解決されないまま1988年まで続いてきた (世帯主1人のみ就労している場合について第1図参照)。第1図から分かるように、貧困の罍の問題は多子家庭ほど深刻である。

この2つの問題、低い「テイク・アップ率」及び「貧困の罍」のいずれもユニバーサルな給付を増額すれば緩和されることは明らかである。そこで CPAG は、一貫してユニバーサルな家族手当、児童給付の一律引き上げを訴え続けてきた。ここでユニバーサリズムは、わが国で誤訳されているように「ミーンズ・テストによって対象者を選別しない」のではなく、「ニーズ・テストによって対象者を選別しない」のである。ユニバーサリズムは、決してすべての給付対象者を社会福祉対象として考えているの

ではなく、貧困世帯に社会福祉対象を絞りながら、なおそれを含むすべての児童にユニバーサルに社会福祉給付すべきだと主張する。その主要な論拠が、セレクトティブな社会福祉給付はその相乗効果として低いテイク・アップ率と貧困の畏を伴うという2点にある。

ユニバーサリティの主張は、1966年、まず国民扶助という独立の社会保障給付をユニバーサルな社会保険制度に統合し、社会保険の付加給付 (supplementary benefits) に転換する形でひとまず実現された。それまでの独立の国民扶助事務所は廃止され、社会保障事務所が一括して扱うようになった。若干高い長期受給者レイトを設けることで、裁量による給付を減らす手法がとられた。いずれもテイク・アップ率向上を狙った改革である。

他方では、長年据え置かれてきた家族手当の引き上げが課題となった。CPAGは、社会保障、社会福祉給付に限らず、国、地方の税制にも強い関心を向けている。そこでCPAGは、所得税の扶養児童控除について、それは中流および高所得層にいっそう有利で、低所得層にはほとんど恩恵がないと指摘していた。ユニバーサリズムの主張とこの所得税の扶養児童控除批判が同時に受け入れられたのが、1968年の家族手当引き上げと並行して行われたいわゆる「むしり戻し (clawback)」である。そこでは、家族手当引き上げのための財源として、所得税の扶養児童控除が減額された。つまり、ユニバーサルに家族手当を引き上げる半面で、中流、高所得世帯からは扶養児童控除減額を通じて「むしり戻し」を図ったものである。CPAGによれば、1957-8年度から1967-8年度にかけて、政府の家族手当支出額は128百万ポンドから160百万ポンドに上昇したに過ぎなかったのに対し、

扶養児童控除で失う歳入額は230百万ポンドから630百万ポンドに増大していた。

CPAGの主張は、1977年、さらに家族手当に代わって児童給付が導入されて相当大幅に実現された。そこでは、児童給付は第1子からとよりユニバーサルになり、他方、給付引き上げの財源として所得税の扶養児童控除が全廃された。

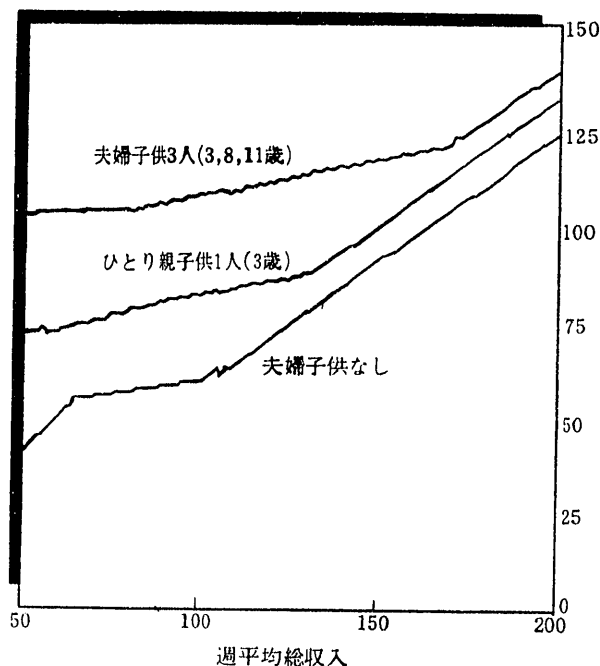
こうした改革によっても、なお低い「テイク・アップ率」と「貧困の畏」の状態は解消されなかった。後者は、第1図の通りであり、前者もおおむね70%前後を低迷していた。その背景には、完全雇用の崩壊、失業者の増大があり、付加給付が失業保険受給者を含めた社会保険受給者をかなり広くカバーするようになった事実を指摘しなければならない。

サッチャー政権は、1985年に「社会保障改革 (Reform of Social Security)」を提案、若干の修正を経て、1988年から全面施行された。そこでは、

- ① 付加給付を、規則通り運用する「所得援助 (Income Support)」と裁量による「社会基金 (Social Fund)」に分解する。後者は、貸付を原則とする、
- ② テイク・アップ率の低い家族所得補助給付を、家族クレジット (Family Credits) に改正し、所得援助と同一基準により運用する、
- ③ 住宅給付についても、制度を簡素化して、所得援助と同一基準により運用する。

これらの改革を通じて、「貧困の畏」は、理論的には、第2図 (第1図と同じ条件) の通り改善されると期待されているが、なお実態を調査解明する必要がある。低い「テイク・アップ率」も、家族クレジットを賃金支払い者のと

第2図 住居費支出後の週平均可処分所得  
(総収入, 家族構成別)  
グレート・ブリテン, 1988年4月, ポンド



資料: HMSO, *Social Trends 19*, London, 1989, p. 98

ところで源泉給付する原案が後退したから、どの程度向上するのかの判断にはなお時間を要する。しかしながら、児童給付の引き上げは、3年間続けて見送りとなっており、全体として政策が社会福祉対象を限定するターゲティング(targetting)の方向に動いてきたことは疑いのないところである(改正前の社会扶助の比重増加傾向について第1表参照)。

CPAGは、社会保障改革もさることながら、

サッチャー政権の国、地方を通じた税制改正に多大の関心を寄せており、1989年7月時点でCPAGの代表的出版物として挙げた書物は、①John Hills, *Changing Tax*, 1988, ②Peter Esam & Carey Oppenheim, *A Charge on the Community*, 1989, であった。後者は、1990年4月に導入される新住民税であり、所得援助受給者も最低その20%の支払いを求められる。もっとも、政府は、所得援助基準に既に折込済みであると主張している。

## 2. 王立基金研究所 (King's Fund Institute : 以下 KFI)

王立基金は、1897年、当時の皇太子エドワードの呼び掛けで、ロンドンにある病院のための基金として設立され、第2次世界大戦後は国営保健サービス (National Health Service=NHS) の改革、改善を支援してきた。KFIは、1986年、新たに保健政策の諸問題を調査研究する研究所として、基金の独立部門の形で設立された。1989年7月現在、研究所長はケン・ジャッジ (Ken Judge) で、専任研究員にはレイ・ロビンソン等8人が属している。

KFI設立は、イギリスの福祉国家形成のなかで最も成功したものとされてきた NHS につ

第1表 社会保障給付費の百分比 (給付種別, 1949/50~84/85)

単位: 百分比%

給付種別	49/50	59/60	69/70	79/80	84/85
国民保険基金からの給付	63.3	72.0	72.4	65.7	57.4
無拠出給付 (所得関連なし)	24.0	16.9	13.7	19.5	17.0
所得関連給付	12.7	11.1	13.9	14.8	25.6

注: すべての給付がこの期間同じカテゴリーに属した訳ではない。

資料: HMSO, *Reform of Social Security: Background Papers*, London, 1985, p. 28

いて、その創立40周年と共に、経営改革問題が日程に上ってきただけに、まことにタイムリーであった。NHS 改革論議は、そのマネジメント改革をめぐって、ロイ・グリフィス (Sir Roy Griffiths) が1983年に「NHS 経営調査 (NHS Management Inquiry)」を報告して活発化した。1984年には、早速、NHS の中央に経営委員会、地方 (14 Regions) および地区 (191 Districts) レベルにマネジャーを置く改革が行われた。

同じグリフィスが、1988年には「コミュニティ・ケア：改革指針 (Community Care: Agenda for Action)」を報告する。そこでは、保健・医療と個別福祉サービスの接点で、NHS と社会保険および地方自治体社会サービス部の協同を課題として取り上げる。そして、①中央レベルでコミュニティ・ケア担当大臣を設置する、②地方レベルで地方自治体が協同のリード機関となる、などを勧告している。国と地方自治体の協同 (partnership) を図ることは、わが国で問題となる国、地方を通じた縦割機関の間の協同より、見方によってはいっそう困難な課題である。

協同を推進するリード機関として地方自治体を選択したことが、中央集権志向のサッチャー政権のグリフィス報告に対する対応を躊躇させたようだが、1989年11月 NHS 改革法案の議会提出に当たって、ようやく必要に迫られてグリフィス報告実施に関する白書「人々のケア：90年代以降のコミュニティ・ケア (Caring for People: Community Care in the Next Decade & Beyond) を公表した。

サービス別には、NHS が病院と訪問看護、所得援助が施設、ナーシング・ホーム・ケア給付、地方自治体が住宅給付、ホームヘルプ、給

第2表 コミュニティ・ケア主要サービスへの歳出額 (グレート・ブリテン)

単位：百万ポンド

サービス種別	79/80	87/88
地方自治体在宅ケア		
ホームヘルプ	209	535
食事配達	27	59
補助具、住宅改装	15	49
デイ・ケア：高齢者	27	77
障害者	35	78
職業訓練	63	167
ソーシャルワーク	88	202
小計	464	1,167
コミュニティ保健		
訪問看護	109	261
訪問保健指導	7	15
キロボディ (足治療)	19	44
小計	135	320
在宅ケア総計	599	1,487
地方自治体施設ケア		
高齢者	458	914
身体障害者	30	44
精神薄弱 (児童)	16	52
精神薄弱 (成人)	44	144
精神疾患	12	29
小計	560	1,183
所得援助施設、ナーシング・ホーム・ケア	10	774
施設ケア総計	570	1,957
合計 (社会手当)	1,169	3,444
	205	1,081

資料：HMSO, *Caring for People: Community Care in the Next Decade and Beyond*, London, 1989, p. 99

食および老人ホームなどにかかわっている。イギリスでは行政権限と財政負担の所在が一致しているから、地方自治体にとっては、財政的に地方負担のないナーシング・ホーム・ケアにインセンティブが働くはずである。事実、所得援助の施設、ナーシング・ホーム・ケア給付が、1979/80年から1987/88年にかけて10百万ポンド

から774百万ポンドに急増したことが改革のひとつの焦点となった(第2表参照)。

KFI ないしその母体である 王立基金は、早くからこれらの課題を研究分析し、問題点と改革の方向を論じていた。手元にある最近のものを例示すると、

- ① *Promoting Innovation in Community Care: From Small-Scale Developments to Mainstream Provision*, 1987.
- ② *Health Finance: Assessing the Options*, 1988.
- ③ David J. Hunter & Ken Judge, *Griffiths and Community Care: Meeting the Challenge*, 1988.
- ④ *Managed Competition: A New Approach to Health Care in Britain*, 1989.

先述の通り NHS はいまや保守党の支持基盤、中流階層に主として便益をもたらしているだけに、独立採算病院制(self-governing hospitals or NHS hospital trusts) や家庭医診療予算制(GP practice budgets) によって管理された競争(managed competition) を導入しようとする NHS 改革案はサッチャー政権の支持率を急降下させたといわれるが、KFI は控え目ながら経営改革と競争の導入に必ずしも反対せず、慎重に改革を積み重ねることと十分な予算の裏付けを求めている。そして不信の主因となっている「隠された意図(hidden agenda)」すなわち消費者選択ないし民営化を、長期的にどこまで推し進める計画かを明確化すべきだとする。

グリフィスのコミュニティ・ケア報告については、中央政府に勧告を完全実施する熱意があるかどうか、また、地方自治体にリード機関になる政治力、財政力があるか疑わしいとしつ

つ、何よりも中央政府と地方自治体の間の相互不信を払拭すべきだと説いている。

政府白書「人々のケア：90年代以降のコミュニティ・ケア」は、所得援助の施設、ナーシング・ホーム・ケア給付を、衣食分と住居分に区分し、衣食分についてコミュニティで生活している者とナーシング・ホーム入所中の者を同一額給付とする。そして、住居分については、中央政府の所得援助給付から地方自治体の住宅給付(Housing Benefits) に切り替えることを提案している。それによって、ナーシング・ホーム・ケアへの地方自治体のインセンティブを逆転させることを狙ったものである。

なお、王立基金には別に「ケアする人部門(Carers Unit)」があり、ケアする人のケアの拡充に向けて活動している。そこからは、年3回、「ケアリンク(CareLink)」という無料の情報誌が、高齢者、障害者をケアする家族に広く頒布されている。

### 3. サントリー・トヨタ国際経済科学研究所 (Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines=ST-ICERD : 以下 ICERD)

ロンドン政治経済大学付設の研究所で、同大学の森嶋通夫教授によって日本のサントリーとトヨタの基金により、1978年に創設された。ここで紹介するのは、この研究所のいくつかのプロジェクトのうち「福祉国家プログラム(Welfare State Programme)」である。LSE 教授で研究所長のトニー・アトキンソン(Tony Atkinson)、1988年ブリストル大学に移ったジュリアン・ルグラン(Julian Le Grand) および



ジョン・ヒルズ (John Hills) が共同研究主宰者となっている。研究所の助成のほか、外部資金を弾力的に活用して研究を進めており、1985年以来、既に45冊を超える研究報告 (discussion paper) を公表している。なかには後に単行本としてまとめられたものも少なくない。

1989年からこのプログラムは、経済社会研究協議会 (Economic and Social Research Council) の4年間50万ポンドの資金援助を中心に活動を展開することになっているが、調査研究の方向は継続されることになっている。

ここでは、研究所が中心となって単行本化された次の3つの業績を取り上げて紹介する。

- ① Julian Le Grand & Ray Robinson (eds.), *Privatisation and the Welfare State*, London, Allen & Unwin, 1984.
- ② Robert E. Goodin & Julian Le Grand (eds.), *Not Only The Poor: The Middle Classes and the Welfare State*, London, Allen & Unwin, 1987.
- ③ Martin Bulmer, Jane Lewis & David Piachaud (eds.), *The Goals of Social Policy*, London, Unwin & Hyman, 1989.

これらは、いずれも ICERD 単独事業ではない。①は ICERD が1983年5月に主催したセミナーの発表論文中心にまとめられた。同様に、②は、オーストラリア国立大学、ナフィールド基金 (Nuffield Foundation)、それに ICERD の資金援助によっている。③は、ヨーゼフ・ローントリー (Joseph Rowntree) 記念トラスト、そして ICERD の資金援助によりロンドン政治経済大学のソーシャル・アドミニストレーション学部創設75周年記念セミナー (1987年12月開催) を集大成したものである。これらは、いずれも1980年代のイギリス社会福祉学界を代表す

る文献であるが、3冊とも多くの著者によっており必ずしも統一見解を見いだせないから、ここでは独断的に主要な議論を紹介する。

①では、プライベタイゼーションに頭から拒否的ではなく、むしろそれを積極的に受け入れようとする意見が展開される。今日進行しているプライベタイゼーションは階層間に差別を生む恐れがあり、貧困階層に利用可能な公的サービスの質を低下させる懸念がある。しかし、プライベタイゼーションが公的サービスの内包している深刻な問題に直接問いかけている事実は評価しなければならない。公的サービスの、なげやりで非効率な経営、競争がなく利用者への責任 (accountability) も不明確な質の低いサービスなどは、疑いようのない現実だからである。また、公的サービス間の協同は乏しく、地域のニーズや感情に無関心なことが多い。もちろん民間サービスのなかにはそれよりもっと劣悪なサービスがあることは事実だが、それを反論してみても、少しも全体的なサービスの水準向上にはつながらない。

公的サービスは次第に相対的に高価なサービスになっており、もしこの傾向に歯止めがかからなければ、どの政党が政権にあっても、早晚、財政削減の対象にされよう。「公正」と「効率」はなお重要な社会福祉目的だが、そのほかにも、コミュニティ、民主主義 (democracy)、企業性 (enterprise)、共同経営管理 (self-management)、住民参加 (open government) などが新しい方向性を示しており、それらは、これまでのプライベタイゼーションに代わって、新たな可能性を開くものと期待される (主として、David V. Donnison, "The Progressive Potential of Privatisation" による)。

②では、一般にいわれているほど社会福祉財

第3表 1988年社会保障改革と中央・地方税制改革の児童のいる世帯への影響 (1987/88—1988/89)

単位：％，ポンド

所得階層別 (ポンド)	損失者(%)		利得者(%)		損失・利得 週平均 (ポンド)
	週10ポンド 以上	週10ポンド 未満	週10ポンド 以上	週10ポンド 未満	
0 ~ 50.00	18	67	14	2	-4.88
~ 75.00	13	73	13	1	-5.01
~100.00	2	61	34	2	-1.37
~125.00	1	40	56	1	.79
~150.00	0	22	68	9	3.64
~175.00	0	11	72	17	5.42
~200.00	0	8	60	32	7.68
~225.00	0	0	56	44	11.58
~250.00	0	0	33	62	14.62
250.00以上	0	0	19	82	137.59
損失・利得者 総計(%)	6	49	37	8	2.99

注：(1) 数字は四捨五入と損得のない家族を除いたため必ずしも100%にならない。

(2) 所得階層区分は、人口を均等に区分するものではない。

資料：P. Esam & C. Oppenheim, *A Charge on the Community*, London, CPAG, 1989, p. 84

政はカットされていないこと、その理由として、福祉国家ないし社会福祉サービスは、次第しだいに低所得階層のために社会的公正を実現すべきものから、むしろ保守政権の支持基盤である中流階層にもっぱら便益を提供するものに変質してきたことを、統計的、実証的に明らかにする。すなわち、

(ア) 中流階層がますます福祉国家から便益を享受するようになった、

(イ) それは、第1に、ユニバーサルなプログラムを広げることで達成され、第2に、もともと低所得者向けに作られたプログラムに中流階層が浸透することで達成された、

(ウ) 中流階層は、自らが便益を受ける福祉国家プログラムは擁護し、自分達にはメリットの乏しいものについては削減を求める。

このように中流階層化したイギリス福祉国家において最近相次いで行われた一連の税制、社会保障制度改革の効果を、ICERDが開発した

モデルによって所得階層別に示したものが、第3表である。

③は、LSEのソーシャル・アドミニストレーション学部創立75周年記念論文集であるが、それはティトマス、ドニソン、タウンゼント等に代表されるLSEの黄金時代がイギリスの社会福祉学、ソーシャル・アドミニストレーションに及ぼした大きな影響を考えれば、イギリス社会福祉学の鳥瞰図とみることができる。

ソーシャル・アドミニストレーションは、アドミニストレーションを最広義に解釈してソーシャル・ポリシーからソーシャルワークまでをカバーしようとするものであったが、1970年代に第2次世界大戦後の福祉国家コンセンサスが失われて、ソーシャル・ポリシーへの傾斜を強めた。そこでは、社会問題に関する資料を集め、それに対する対応を技術的に検討すれば足りるとするフェビアン主義の考え方が、政策決定においてはむしろ価値判断と政治的選択が重要な

役割を演ずるという現実認識に道を譲ったといえる。そして、社会問題が決してひとつの学問領域にきちんと納まるものでない以上、ソーシャル・アドミニストレーションは、厳格な論理主義に立脚することには限界があり、むしろロウルズ (Rawls) 等の規範主義 (normative philosophy) に基盤をおく方向、すなわちいくつもの学問領域から共同研究を深めるべき学問分野として、広く認識されるようになったといえる。

## 結 び

個別に3研究機関を紹介したが、それらを共

通する特徴として、なによりも研究所の政治的、経済的独立性をあげなければならない。イギリスには国立、公立大学は皆無で、すべて私立大学であるという伝統が、大学付設と大学外の研究機関についても妥当する。そのことが、研究機関、研究グループを同時に「運動体」として成立させている大きな要因といえよう。

そのことと関わって、これらの研究機関の社会福祉対象者や外部研究者に対する情報提供量の豊富さには目を見張らせるものがある。

(ほしの・しんや 東京都立大学教授)