

つの体制（通常それは福祉国家と呼ばれる）が岐路に立たされている今日、第6章・第7章で取りあげられているような諸事実の解釈は、社会政策を考える際にけっして避けて通ることができないだろう。こうした現実は、いわば理論の試金石となるはずである。

第3に、本書は、社会政策の比較研究に関する

非常に多くの文献に言及している。巻末の文献目録も充実している。比較研究に関して、何については何を読んだらよいかということが、本書からおおよそ見当がつくようになっている。したがって、個々の問題に対する掘り下げ方の足りなさも、これによって十分補われるだろう。

（たけがわ・しょうご 社会保障研究所研究員）

ロジャー・ハドレー、ステファン・ハッチ著
『社会福祉と国家の失敗——集権的社会サービス
と参加型のオールターナティブ』

Roger Hadley and Stephen Hatch, *Social Welfare and the Failure of the State—Centralized Social Services and Participatory Alternatives*, George Allen and Unwin, 1981.

平 岡 公 一

近年のイギリスでは、社会政策の行き詰りの打開の方向をめぐって、さまざまな論議がたたかわされているが、その中で社会サービスの供給における民間団体や地域社会、家族の積極的な位置づけと意思決定の分権化を重視する「分権的多元主義アプローチ (decentralized pluralist approach)」が次第に注目を集めるようになり、社会政策論のひとつの潮流としての地位を確立しつつある¹⁾。本書の著者は、このアプローチに依拠する代表的な理論家であり、本書は、このアプローチの基本的な主張を体系的に展開するとともに、その理論的な基礎を明らかにしようと試みたものである。著者の一人 R. Hadley は、ソーシャル・ワークに関する「パークレー委員会」の「少数派報告」において、このアプローチに依拠して「パッチ・チーム」を中核とする「地域性基盤コミュニティ・ソーシャル・ワーク (community social work based upon locality)」の推進を強く主張したことがすでにわが国にも紹介されている²⁾。

「国家の失敗」というタイトルは、経済的自由

主義（反社会民主主義）の立場からの福祉国家批判、「小さな政府」論を想起させる。しかし、本書の著者が意図しているものは、全くそれとは異なっている。著者は、確かに本書において福祉国家における社会政策の成果について厳しい評価を下し、社会政策の基本的枠組の根本的な再検討の必要性を主張しているが、それは、「小さな政府」論（あるいは、その反対の極としての国家社会主義）に与することを意味しない。著者は「はしがき」において、社会政策の将来をめぐる論議が「1920年代の政策の主唱者と1940年代の政策の主唱者」との間で交わされている事態を「知的破産」と捉え、「政治的論議を新たな地平にのせる」ための一助になることを期待して本書を書いたと述べている。この点についての理解が十分でないと、本書の意義と限界、あるいは「分権的多元主義アプローチ」の意義と限界の評価を誤ることになる。

著者の基本的な問題意識は、第1章の「序論」でより詳しく展開されている。著者によれば、過

去20年の間、イギリスにおける社会政策をめぐる論議は、社会サービスの供給において国家が中心的な位置を占めるべきだという前提に支配されていたという。これは、ティトマスの理論によるところが大きい³⁾。ところが、社会サービスのための公的支出が大幅に拡大したにもかかわらず、それによってこの理論が擁護していた価値が実現されることはなかった。すなわち、国家の介入の拡大は、不平等をほとんど減少させず、愛他主義や信頼関係という価値に対して悪影響を及ぼした。また、サービスに投入された資源に比べてその成果は貧弱なものでしかなかった。それゆえに、60年代・70年代の社会サービスの発展を支えてきた基本原則や前提を疑うのに十分な根拠がある。経済状況の悪化や政治的保守化という条件も考慮するならば、社会サービスの過去20年の発展パタンの再現は不可能であり、また望ましくもない。新鮮な前提と新鮮な指導原理、とくに社会福祉における国家の役割の再検討が必要である。それこそが本書の取り組む中心的な課題だというのである。

本書においては、従来の社会サービスのあり方に対して厳しい批判が展開されるのであるが、著者によれば、批判の対象とするのは、社会福祉において集合的供給 (collective provision) を行なうという基本的な考え方そのものではない。集合的供給のひとつのパターンである集権的・官僚制的なサービスの供給形態が批判の対象となるのである。これに対しては、集合的供給についての基本的な考え方そのものが攻撃にさらされている今日の状況下では社会サービスへの批判はどのようなものであれ利敵行為でしかないという批判があるかもしれない。しかし、著者は、そのような態度は本質的に防御的なものでしかなく、新鮮な思考を妨げるものであるとしてそのような批判をしりぞける。過去の発展パタンの限界の的確な認識を踏まえることによって始めて将来の発展を推し進めるための新たな戦略が開発できるというのである。このような議論の展開から、著者の基本的な関心が、社会サービスの集合的供給における集権的・官僚制のアプローチに対するオルターナティブの可能性の模索にあることがわかる。そ

して、そのオルターナティブとは、本書の後半部分で取り上げられる「社会サービスにおける多元主義的、分権的、参加型パターン」なのである。

続く第2章では、なぜイギリスでは集合主義的な社会サービスの発展が集権的傾向を生み出していったのかを明らかにするために、社会サービスの発展の歴史の分析を試みている。ここで著者は、ベルギー・オランダ・ドイツなどの例をひきながら集合主義と集権主義の間には必然的な結びつきがないと主張し、イギリスにおいてそれらを結びつける契機となった歴史的な転換点を確認し、その際に選択されなかったオルターナティブの存在にも光をあてようと試みている。

第3章では、同じ問題に対して、現代政治学・組織論の観点からアプローチしている。

続く第4章から第7章までは、現行の社会サービスおよびその基礎にある政治制度のパフォーマンスの評価にあてられている。

著者は、サービス供給部門 (sector) として、(1) 公的 (statutory) 部門、(2) ボランタリー部門、(3) インフォーマル部門、(4) 営利 (commercial) 部門の四つを区別しているが、まず第4章では、教育・保健・対人社会サービス・社会保障・住宅のそれぞれの分野ごとに、公的部門のパフォーマンスの評価を行なっている。ここでの評価は、個々の施策の目的に照らした個別的な評価と、平等・自由・博愛という基本的な価値基準に照らした総括的な評価に分かれるが、どちらの場合でも著者の評価はかなり厳しいものになっている。全般的にみて公的サービスのパフォーマンスは、そのために要した費用と比べてけっして満足がいくものではなく、消費者の自由が侵害されたり博愛などの価値に対して有害であったことも少なくないというのが著者の基本的な評価なのである。

続く第5章では、60年から70年代にかけて行なわれた行政組織の大規模な改革の事例として、地方政府の再編成、対人社会サービスの改革 (シーボーム改革)、国民保健サービスの再編成の三つの事例を取り上げて、とくにその政策形成過程に焦点をあてて詳細な分析を行なっている。そこから得られた結論は、以下に列挙するような集合主

義的かつ集権主義的な仮定がこの時期においても生き続けていたということである。(1)全国一律の標準的な解決が実現可能であり、かつ望ましい、(2)サービス組織の大規模な改革は中央政府が計画し導入すべきだ、(3)大きな組織ほど効率的だ、(4)公共サービスの運営は科学的・合理的原則に基づいて行なえば最も効率的に運営できる、(5)社会サービス・地方政府の運営において利用者の役割はマージナルであるべきだ、(6)民主主義より効率が重要だ、(7)事前に小規模のテストを行なうことなしに大規模な組織改革を計画し導入しても成功する。

第6章では、インフォーマル部門(家族、親族、近隣社会によるサービス提供)、ボランティア部門(民間の非営利団体によるサービス提供)、営利部門(私企業によるサービス提供)のそれぞれについて、そのパフォーマンスの評価を行ない、それぞれの部門のもつメリットとデメリット、可能性と限界を明らかにしようと試みている。このような分析を踏まえて著者は、公的部門と営利部門の関係に限定されていた従来の議論の枠をのりこえ、四つの部門それぞれの発展をめざし、とりわけボランティア部門・インフォーマル部門の貢献を最大限高めることをめざす「多元主義的戦略」の開発が必要であると主張している。

第7章では、イギリスにおける民主政治の現状と問題点が社会サービスとの関連で分析されている。著者によれば、現在のイギリスの民主政治は、「均衡または多元主義モデル」に基づくものである。その仕組みの下では、次第に多くの多様な要求や期待が国家に対して向けられるようになる一方で、それを実現するための行政サービスはきわめて効率が悪いものになっている。それが社会民主主義国家の危機の主要な原因の一つであるという。

以上が「現状の診断」の部分であるとするなら、第8章以下では著者の「処方箋」が示されている。

第8章では、まず、従来の福祉国家発展を支えてきた社会民主主義的な原理に代わる新たな原理が探究される。既成の右翼(保守)の目指す「小さな政府」的な方向は、新たな問題に対して1920年

代的な古い解決方法をあてはめようとするものとしてしりぞけられるが、同時に、国家の力を強めようとする既成の左翼(革新)のアプローチも、問題を解決するのではなくかえって悪化させるものとして批判される。これらに代わって第3のオールターナティブが探究されるのである。

この第3のオールターナティブというのは、両者の中間をとるということではない。左翼対右翼という従来からの対立軸とは違う新しい次元に沿った運動を追求することが必要だというのである。そのような方向の発展の萌芽は、市場型社会主義、“small is beautiful”的なアプローチ、中間技術・適正技術の擁護、ボランティア・アクションへの関心の高まりの中に見出される。それらは現在のところ「熱望」の表現にとどまっているのであり、それに首尾一貫性と具体的形態を与えるのが次の課題である。

その課題にアプローチするにあたっては、何らかの理論的前提から出発して、そこから望ましい社会サービスの基礎原理を演繹するという手順を踏むのではなく、すでに存在しているオールターナティブな形態の社会サービス供給の先駆的な事例を分析し、それらの事例に共通する目標、組織原則などに着目して社会サービスの新たな方向性を探り出し、そこから新たな戦略を組み立てていこうというアプローチがとられる。

そこでまず第9章では、従来あまりみられなかった新しいタイプのボランティアな活動の事例と公的サービスへの住民参加への事例が紹介され、分析される。前者の事例は、近隣協議会(Neighborhood Council)・近隣センターおよび自助グループ(Self-help Group)・自助センターの活動事例であり、後者の事例は、診療所・病院の運営への患者の参加、在宅療養、コミュニティ・ケアへのボランティアの参加、デイ・ケアの運営への老人の参加などの事例である。ここではそれらの事例を一つ一つ取り上げて紹介する余裕はないが、いずれも興味深い事例である。また、著者によれば、それらの事例では、新たな方法の導入がサービス水準の顕著な向上につながっているとのことである。

以上の事例は、いずれも相互に独立に、漸進的に発展してきたものである。しかし、そこには追求している価値、サービス実施体制の構造と過程において共通の特徴がみられると著者は指摘する。そしてその特徴は代議制民主主義のモデルというよりは参加民主主義のモデルに適合的である。また、そこには次のような共通の哲学がみられるという。それは、普通の人々にもケアを提供する能力があるということの認識、治療よりは予防の重視、ケースワークよりはチームワークの重視といった点である。続いて著者は、このような原理に基づいて対人社会サービスにおける地域チームの再編成の構想を提示している。これがすでにわが国にも紹介されているパッチ型システム (Patch-Based System) であり⁴⁾、従来のクライアント中心型 (Client-Oriented) のシステムに対してコミ

ュニティ中心型のシステムとして特徴づけられている。この二つの型の特徴は、表1のように整理して示されている。パッチ型システムのこのような組織形態、運用方法がねらいとしていることは、(1)第一線のスタッフがインフォーマルなケアのネットワークをはじめとして地域の実情を熟知するようにすること、(2)利用者のチームへのアクセスを容易にすること、(3)チームが援助の提供にあたって自律性と即応性をもてるようにすること、などであるとされている。

次に、第10章では、前章で検討してきた先駆的な事例をより幅広い変革につなげるために必要な制度的枠組の方向が探究され、社会サービスの新たな構造のアウトラインが示される。その構造の基本的な特徴は次のようにまとめられている。

(1) 多元的供給——社会サービスの供給におい

表1 クライアント中心型地域チームとコミュニティ中心型地域チームの主要な組織上の特性

	クライアント中心型	コミュニティ中心型
原 理	オフィスへのリファerralによって認知されたクライアントに対する専門知識の適用による処遇	インフォーマル・ケア、ボランティア組織の強化および直接的援助を必要とする者の早期発見による予防と処遇
組 織 単 位	エリア (人口 25,000~50,000)	パッチ (人口 5,000~10,000)
リファerralの地点	オフィス	パッチとオフィス
インフォーマルに扱われるリファerralの割合	低 い	高 い
仕事の配分	担当職員と上級ソーシャルワーカー	パッチリーダー (ソーシャルワーカー) あるいはパッチワーカー (補助職員)
ソーシャルワーカーの役割	ケースへの直接的関与	パッチ・ワーカーのスーパービジョンも含めたパッチ・チームの運営: 専門的なインプットを必要とする少数のケースへの直接的責任
補助者の役割	ソーシャルワーカー、サービス・デリバリーの補助	専門職ワーカーからの実質的インプットを必要としないすべてのケースに対する第一線ワーカー。その他の場合は、協力者または補助ワーカー
家事ワーカー、コミュニティワーカー、ボランティアの組織	フィールド・ソーシャルワークの組織から切り離されている	パッチの組織の一部
他の地方行政機関との関係	ハイレキを経由し、エリア・オフィスを通して	パッチワーカーおよびパッチリーダーと直接
行政手続の重視	強 い	弱 い
グレードの違うスタッフ間の相互作用の水準	低 い	高 い
運営スタイル	専門職制と官僚制の混合、公式の規制への固執	経営的・参加的: 相当程度のパッチの自律性; 役割の自由な解釈

て公的部門以外の役割を重視する。社会サービスの直接の供給はボランティア部門が主体になるものとし、政府の役割は、財源の確保、プライオリティの設定、民間活動の奨励、モニタリング・査察システムによるサービスの質のコントロールなどに限定する。また、ボランティアな活動の活性化のために市民にも一定の条件を満たせば公的資金による援助を受けながらサービスの供給を行なう権利を認めるべきである。

(2) 公的サービスの分権化とコミュニティ志向——公的サービスにおける意思決定の権限はできるかぎり現場に近いところにまで下ろすとともに、コミュニティとの結びつきを強め、公私の協力関係を強化すべきである。公的なサービスは、インフォーマルなケアに代替するのではなくそれを補強するような働きをする。

(3) ハイアライカルなアカウンタビリティよりも契約上のアカウンタビリティの重視——現在よりも多くのサービスを民間団体に委託し財政的援助を行なうことを前提にした場合、政府のモニタリングと査察の機能は強められる必要がある。したがって、行政組織と民間団体との間の契約に基づくアカウンタビリティの方が重要な意味をもつようになる。

(4) 代表制による参加——意思決定の際に利用者および職員の代表の参加を認める。

著者によれば、これはあくまで一つのアウトラインであり、具体的な制度の設計のための青写真ではない。中央政府によって描かれた青写真に基づいて立法によって上からの改革を押し付けるという方法は、まさに本書で批判の対象になっているものである。下からのイニシアティブに基づく漸進的な改革の積み重ねこそが、著者の擁護している「新しいラディカリズム」の政治戦略なのである。

最終章第11章は、本書全体の理論的総括にあてられており、本章で展開された社会サービスの発展の戦略が、今後予想される社会変動の方向と適合的であり、それゆえ長期的にみれば実現可能性

の高いものであることが主張されている。そして、末尾の部分で著者は、「……ここ数十年の間にイギリス社会で激しい論争の的になっていた争点は、あやまった争点であった」として、第3のオルターナティブの探究の必要性を再び強調している。

以上が本書の概要の紹介である。以上の紹介からも明らかなように、本書は、従来の社会政策論の基本前提の徹底的な批判とそれに対するオルターナティブの提出を目的としたものであり、それだけにさまざまな論議を引き起こしているようである。評者が知る限りでもすでにいくつかの専門誌の書評欄に取り上げられている⁵⁾が、全般的にみて否定的な評価が多いようである。とくに批判が多いのは、本書の後半部分の政策提言的な部分である。主な批判の論点は、(1)地縁的な社会関係が希薄化し、地域間の人的・物的・情動的な交流が拡大している今日において小地域単位のパッチ型システムの構想はノスタルジックなものではないのか、(2)コミュニティに基礎をおく分権的なサービスのシステムは、地域内の福祉資源や住民の熱意の変化によって影響を受けやすく、不安定なものになるのではないのか、(3)コミュニティに基礎をおくといっても実際のケアの負担は女性にばかりかかってくるのではないのか、(4)コミュニティでのボランティアな活動への参加意欲や参加能力は地域的に不均等に分布しているはずだが、これにどう対処するのか、(5)多元的供給、分権化、契約上のアカウンタビリティ、参加というようないくつかの原則がバラバラに示されているだけで、現行の社会サービスの制度的枠組に代わるものの全体像が明確に示されていない、といった点である。

本書の基本的なねらいが社会サービスの具体的な改革案を提示することにあるとしたら、確かにこのような批判が妥当することを評者としても認めざるをえない。そもそも本書を読むと、社会サービスの行財政のメカニズムとか問題点についての具体的な分析を欠いたまま政策論が展開されているという印象は拒めない。そういう意味では確かに、制度論・政策論としては詰めの甘さが目立

つのである。

しかし、本書で著者が第1に目指していることは、具体的な改革案の提示というよりは、社会政策(論)のパラダイム転換の主張であり、それをおして、現実にはさまざまな地域で地域の実情に即して試みられているイノベティブな実践に対して理論的基礎と方向づけを与えようとする点にあるのではないかと評者には思われる。本書で展開されている政策論は、著者自身の言葉によれば、「社会の将来についてのより大きな論議の一部分」にあたるものなのである。そのように考えるならば、細部における本書の欠陥をあげつらうよりは、本書の問題提起を正しく受けとめることが重要なのではないかとと思われる。社会サービスの制度の具体的な問題点について論じている著書・文献は数多いが、本書のように社会サービスの将来について首尾一貫した明解なビジョンを示しているものは本書以外にあまりみられない。現在の時期が福祉国家の危機の時期あるいは転換期であるとするならば、遠い将来をも見通した大きなビジョンが社会政策論にも必要なのである。

本書ではまた、従来の社会政策論においては取り入れられていなかった新たな分析視角がいくつか提示されている。とくに評者として興味深く思ったのは「多元主義的戦略」において、公的部門に限らずにサービス供給のその他の部門も常に視野の中に置き、各部門の調和のとれた発展と相互の連携をはかることの必要性が強調されている点である。現にわが国でも家族によるケアをいかにして公的なサービスでサポートしていくか、福祉分野における営利企業の活動をどのようにして社会的に制御していくか、行政機関の対応がボランティア活動の発展を阻害している面はないか、などの問題が現実の政策課題として提起されているのであり、そのような問題をも取り扱う社会政策論のパラダイムが必要とされているのである。また、組織改革の事例分析において、政策形成過程で前提にされていた価値観とか依拠していた理論のタイプとか採用された調査の方法などについて詳細な分析を行なっている部分などは政策分析の方法としてユニークで参考になる。

このように本書のアプローチのひとつの特徴は、制度論的分析の枠を超えて、政治学や社会学の成果を取り入れながら機能的な分析手法を駆使していくという点にあると思われるが、残念なことにそのような方針は本書全体を通じて十分に徹底しているとはいえない。著者は、現状の診断にあたる部分においては、政治学・組織論の研究成果を取り入れながら現在の政治制度や行政制度の分析を行ない、その欠陥を鋭く指摘しているのであるが、これに対するオルターナティブの実現可能性を評価するにあたっては、少数の先駆的事例の分析に基づく経験的もしくは直観的な判断に大幅に依存している。特定の地域で行なわれ成果をあげているイノベティブな実践の背景にある地域社会の諸条件が一切明らかにされていないので、そのような試みが他の地域にまで普及していくのかどうかについて科学的な判断もしくは推量を行なうことができないのである。地域社会の社会関係、住民の社会参加の実態や意欲、人々の価値意識の変化などについての理論的・実証的な研究をも十分参照しながら議論を進めるならば、政策論としての説得力を高めることができたのではないかとと思われる。

本書は、直接的にはイギリスの社会サービスに関してイギリス人の読者向けに書かれたものである。したがって、本書で展開されている論議は、近年のイギリスにおける社会政策と社会政策研究の動向⁶⁾を念頭においたうえで理解・評価する必要がある、また、本書で展開されている政策論をただちに日本にあてはめて考えることは適当ではないだろう。

しかし、先進産業社会における社会サービスのあり方に関して普遍的に妥当と思われる議論も展開されていることは確かである。本書の基本的な主張である、社会サービスにおけるボランティア部門の重視、参加と分権化の推進という改革の方向は、集権的なシステムの限界性の認識の浸透、脱工業化社会における価値観の転換、地域住民や地方自治体の自主的な問題能力の高まり、地域社会の生活環境の一定水準の整備などの条件を考えれば、長期的にみればどの産業社会において

も実現可能性の高い改革の方向なのではないかと思われる。当面は、そのような方向への転換の契機となるのは財政的な制約といった実際上の必要性であるかもしれないが、そうであるならばなおいっそう長期的なパースペクティブに基づいた理論的基礎づけと方向づけが必要であろう。その意味において、わが国における社会サービスのあり方を考える際にも本書から学ぶところは多いと評者は考える。

(ひらおか・こういち 社会保障研究所研究員)

(注)

- 1) 「分権的多元主義アプローチ」をめぐるイギリスでの論議については、C. Jones and J. Stevenson (ed.), *The Yearbook of Social Policy in Britain 1980-1981*, Routledge and Kegan Paul, 1982 所収の 'Voluntary sector in remodelled welfare state' (N. Hurton and M. Hyde) および 'Public participation and the redefinition of social policy' (P. Beresford) が参考になる。
- 2) 小田兼三「英国におけるソーシャル・ワーカーの役割と責任——バークレー報告をもとにして——」『社会福祉研

究』第32号, 1983, pp. 25-30, 嶋田啓一郎「社会福祉の進展とバークレー報告」『月刊福祉』1983年1月号から4月号に連載。

- 3) ティトマス理論の特徴とその影響力については、ロバート・ピンカー (柄本一三郎訳)「社会政策とはなにか」(本誌本号に所収)を参照。
- 4) 注2)の文献を参照。
- 5) 評者の知りえた限りでは本書の書評掲載状況は次のとおり。(i) *Voluntary Action* (No. 9, Winter: 1981) Jef Smith による。(ii) *British Book News* (June: 1982) Rudolf Klein による。(iii) *Critical Social Policy* (Vol. 2, No. 1, Summer: 1982) Keith Edwards による。(iv) *Journal of Social Policy* (Vol. 11, Part 4: 1982) Andrew Rowe による。
- 6) 本稿では詳しく論じることができないが、本書で展開されている論議の背景にある近年のイギリスの社会・経済的事実としては、少なくとも次のような点を理解しておく必要があるだろう。(1)経済の停滞、(2)政治の保守化、(3)失業の増大、人口高齢化、家族機能の変容による福祉ニーズの増大、(4)地方自治体の歳出に対する中央政府のコントロールの強化とそれに伴う福祉予算の大幅な削減、(5)60年代以降の民間福祉活動の変容と公私の協力関係の進展。以上の点については、C. Jones and J. Stevenson (ed.), op. cit., が参考になる。また、社会政策論の動向については、「分権的多元主義」にはふれていないが、ロバート・ピンカー前掲論文が参考になる。

ハワード・グレナースター編

『福祉国家の将来——社会政策の再構築』

Howard Glennerster (ed.), *The Future of the Welfare State*
——*Remaking Social Policy*, Heinemann Educational Books, 1983.

平岡公一

本書は、ロンドン・スクール・オブ・エコノミックスのソーシャル・アドミニストレーション担当の上級講師である H. Glennerster によって編集された論文集であり、イギリス福祉国家の現状と課題、将来展望についての16編の論文から構成されている。寄稿者は全部で20名に及び、そのうち12名は大学にポストをもつ研究者であるが、その他の8名は、大学以外の研究機関に籍をおく研究者、行政官、在野のエコノミストなどとなっている。

本書の刊行にいたる経緯については本文中では

一切触れられていないが、裏表紙に記されているところによれば、本書はフェビアン協会主催のセミナーのために書かれたものということである。こうした背景があるためか、寄稿者の大部分は自らの政策論的・政治的な立場を明らかにし、来たるべき総選挙（実際には、本年の6月に行なわれ、保守党の圧勝に終わった）を意識しながら議論を進めている。労働党政権を再度実現して「社会政策の再構築」をはかるための理論的な基礎固めをはかるということもセミナーの狙いの一つであったということが想像できるのである。