

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・経済的事情としては、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。

しかし、本書は狭い意味での党派的立場から書かれた書物ではなく、選挙向けの宣伝文書の類でもない。また、本書の各論文は、政権政党による「福祉切り捨て」に非難の声を浴びせかけ実現可能性の有無を問わずに雑多な政策提案を並べたてるといような議論のスタイルとも無縁である。現在の時期を福祉国家の転換期（「没落期」ではなく）として位置づけ、従来の社会政策のあり方の根本的な再検討をとおして、福祉国家の「次のステップ」における具体的な政策課題を明らかにしていくというのが本書の基本的なねらいとされている。従来の社会政策の成果と限界についての公平で科学的な分析がいずれの著者においてもまず第1の課題とされ、それをふまえて現実的な改革の方向、政策提言が試みられているのである。

本書は、従来の社会政策の成果と欠陥についての総括的な評価を試みた5編の論文を含む第1部「再評価 (reappraisal)」と、個別的なテーマに即して、社会政策の現状と問題点、今後の改革の方向などを検討している11編の論文（ただし、最終章は主として全体の総括にあてられている）を含む第2部「次のステップ」から構成されている。ただし、第1部においても第2部においても、社会サービスの各分野の現状と問題点を個別に取り上げて検討し、望ましい政策のリストをつくりあげるといったことは行なわれていない。「すべてのサービスに共通する根本的な争点と過去の政府が直面せざるをえなかったさまざまな困難を検討する」ことが本書の課題とされている。

第1部第1章「再評価の必要性」は、編者自身によって本書全体の序論としての意味をもつものとして書かれたものであるが、ここでは前述のような本書全体の問題意識のありようが明確に表現されていて興味深い。

著者は次のようにいう。サッチャー政権が終われば社会政策は元の正常な姿にもどるとはとても考えられない。問題の根はもっと深いところにある。従来考えられてきた意味での「福祉国家」は、既成の右翼〔経済的自由主義の立場にたつ者をさす〕からばかりでなく、左翼からも、また、新しいボランティア〔＝「分権的多元主義」〕からも

厳しく批判されている。今や「棚卸し」の時期である。従来の社会政策の基礎にあったさまざまな仮定を再検討し、必要とあれば他の新たな仮定に置き換える必要がある。

そのような仮定として著者は四種の仮定をあげている。第1は、完全雇用および持続的経済成長とそれに伴う租税収入の増大という経済的仮定 (economic assumption) である。もはやこのような仮定に依拠して福祉国家の将来を展望することができないのはいうまでもない。再検討すべき第2の仮定は、社会的仮定 (social assumption) といわれる。家族およびマイノリティにかかわる仮定である。福祉国家の今後のあり方を論じるにあたっては、かつてのように、両親のそろった家庭、婚姻の安定性、性別役割分業などの家族にかかわる伝統的な社会秩序を当然の前提にすることはできず、また、人種・民族間の差別・不公平の問題を避けて通ることもできない。

また、著者によれば、福祉国家の目標および成果に関する知的仮定 (intellectual assumption) も再検討を要するとされる。社会政策をとおして社会変動を引き起こせる、あるいは平等化を推し進めることができるという仮定が、各種の実証的研究の結果否定されている。また、社会サービスの供給における官僚制組織や専門職の役割の限界が指摘されるようになってきている。

第4の仮定は、価値に関する仮定 (value assumption) であるが、福祉国家の発展を望ましいとする従来の価値の合意が自由主義経済学者からの挑戦によって崩されたことによって、この仮定についても再検討が必要となったのである。現在のところ、穏健な保守主義者と社会民主主義者の間で、民間非営利部門と私的部門の役割の拡大をはかることで一時的な妥協が成立してはいるものの、基本的な価値の合意は容易ではないのである。

つづいて、第2章「バランス・シートの査定」では、B. Abel-Smith が、戦後福祉国家の発展の経過を概観し、その成果の評価を試みている。そこで採用された評価の基準は、「さまざまなサービスが底辺の人々のニーズをどの程度まで充足しているか」というものである。また、その基準を用

いて政策の明確なプライオリティを設定することが必要だという主張がなされている。

第3章「変動の挑戦：人口変動，家族と社会政策」(L. Rimmer and M. Wicks)では，従来の社会政策が人口，家族パタンの変動に適切に対応してこなかったこと，かつ性役割について保守的で差別的な前提に依拠していたことが批判され，今後の政策形成において，明確な‘family perspective’を確立することの必要性が主張されている。

第4章「社会政策と経済」(G. Davis and D. Piachaud)では，労働党の政策プログラムに盛り込まれている社会政策の拡大のための資源(財源)調達をはたして可能かどうかを，(i)経済成長の見通し(パイの大きさの拡大)と，(ii)社会支出の対国民所得比の増大の可能性(パイの分け前の拡大)の両面に分けて具体的な推計数値を用いて詳細に検討している。著者は，社会政策に対して従来以上に高い優先順位を与えるべきだという立場に立っているものの，その場合でも経済的制約が無視できるわけではなくその点について楽観は許されないと指摘し，歳入の見通しについて過度に楽観的な公共支出計画は，実現不可能になった場合には(過去の労働党政権やフランスの社会党政権の場合のように)政治的な危機を引き起こす可能性が強いという警告を発している。

ここではまた，大量失業の社会的費用が社会政策の拡大のための資源調達の大きな阻害要因になっていることが指摘されているのであるが，続く第5章「完全雇用の必要性」(A. Sinfield)では，失業が引き起こすさまざまな社会的問題や社会的費用の増大が分析され，失業の解消こそが，労働党のオールターナティブな社会戦略の中心に据えられるべきだと主張されている。

以上が第1部であり，続く第2部には，個別的なテーマを扱った論文が収められている。このうち第6章から第10章までは，社会政策と平等との関係を扱った論文が並んでいる。

第6章「再分配を機能させること：社会サービスの場合」(J. Le Grand)，第7章「再分配と税制」(G. Greenaway)は，どちらも所得・資産などの再分配の問題を扱ったものであり，第6章では社

会サービスの再分配効果，第7章では税制の再分配効果が検討の対象となっている。

まず，社会サービス(所得保障は除かれている)については，実証的な研究の成果に基づいて，一般的に垂直的再分配効果が乏しく，富者の方により多くの便益を与えるサービスが多いというある意味では(社会サービスの目的が再分配だけではないとはいえ)ショッキングな事実が示されている。著者自身の推計¹⁾によれば，国民保健サービス，16歳以上の中等教育，高等教育，バス・鉄道交通への補助，住宅所有者への免税措置などは明らかに富者に有利(pro-rich)に分配されているという。このようなことが生じる原因の一つとして，普遍主義的に給付されるサービスでその利用が消費者の自由な選択に基づくサービスは富者に有利になりがちだという点が指摘されているが，これは通常の政策論議では見落としがちな重要な論点であろう。ここではまた，社会サービスの再分配効果を高めるためのいくつかの具体的な政策提案が示されている。

次に，税制については，元来イギリスの所得税制が再分配効果(超過累進税率構造)に乏しい仕組みになっているところに，サッチャー政権が一層再分配効果を低める改革を行なったことが批判され，課税最低限の引上げ，累進性の強化などの必要性が主張されている。そのほか各種の控除制度などについても社会政策的な観点から分析を行っている。租税政策の策定にあたって「社会的目的」を重視すべきだという主張も興味深い。

続いて第8章「不平等に対するその源泉での戦い」(C. Pond and Popay)では，(前2章で明らかにされたように)資源の分配の平等化において再分配が果たす役割は限界があるとして，ナショナル・ミニマム的な最低賃金制および最高賃金制(すでに議会に一度法案が提出されたことがあるという)の確立によって資源の第一次的分配そのものの平等化をはかるべきだという主張が展開されている。

第9章「多人種社会」(G. Bindman and J. Carrier)，第10章「性と社会政策」(M. David and H. Land)は，それぞれ少数民族(人種)，女性に対す

る機会の不均等を是正するための施策の現状と問題点を、(1)差別を禁止する法制度、(2)不平等是正のための社会政策、の両面から、アメリカとの比較も交えて検討している。イギリス社会を「多入種社会」とみるべきだという主張がみられることは、近年のイギリスにおいて人種間の不平等や対立葛藤のもつ意味がいかに大きいかを示しているようであり興味深い。また、この2編の論文には、人種や女性にかぎらず、民族・集団間の不平等の是正・差別の撤廃を目指す法制度、社会政策のあり方を考える場合に参考になるいくつかの重要な論点が含まれている。

第11章「ケアをするコミュニティ」(A. Walker)は、コミュニティ・ケアの理論と実践についての批判的検討を行なったものであるが、ここでも女性差別の問題が重要な位置づけを与えられている。著者のコミュニティ・ケアに対する基本的な評価は、60年代以来のコミュニティ・ケアの現実、その理念とは裏腹に、ケアの負担を女性に押しつけてきたにすぎないというものである。コミュニティにおけるケア (care in the community) ではあっても、コミュニティによるケア (care by the community) ではなかったというのである。ただし、著者は、在宅処遇の意義を否定しているわけではなく、また行政サービスの限界を認めないわけではない。施設サービスに比べて立ち遅れている在宅者向けのサービスの拡充をはかり、行政機関、民間団体、地域住民の協力によるケア (shared care) を実現しうる条件を整えていくことが重要だと著者は主張している。コミュニティ・ケアの構成要素として、「コミュニティにおけるケア」とともに、「コミュニティによるケア」「コミュニティのためのケア (コミュニティのケア能力を高めるための諸施策)」をあげているのは興味深い整理のしかたといえる。

第12章「地方の軽視を伴わない地方の多様性」(D. Townsend)では、地方自治体の財政面での自主性の確立とサービス水準の格差の是正のための適切な制度的枠組の導入が必要であるとして、そのための具体的な政策手段の検討を行なっている。分権か集権かという問題を理念の問題として二者

択一的に論じるのではなく、地域の実情に即した多様な形態のサービスの提供と「地理的公平 (geographical equity)」の確保をいかに両立させるかという困難な課題に対して実際的な回答を与えようと試みている点で興味深い論稿である。著者は、基本的には現政権が試みているような中央政府による地方自治への介入の強化には反対であるが、地方の独自性がサービス水準の低下や格差の増大を引き起こすのを防止するための方策として、地方自治体のサービスの評価、サービスの質のコントロールを行なう指導機関の設置、法律によるサービスへの権利性の確立などが必要だと主張している。

第13章「職場における学習と民主主義」(Tom Schuller)では、職場での学習活動を基礎にして「学習社会 (learning society)」を実現するというビジョンの下に、職務内容の充実などの仕事をめぐる環境の改善、有給の教育休暇の創設、学習機会についての肯定的差別 (positive discrimination) の導入、職場活動家のための研修の実施などの政策課題が検討されている。

第14章「社会的プライオリティの計画——全国レベル」(T. Blackstone)、第15章「社会的プライオリティの計画——地方レベル」(N. Deakin)では、それぞれ、全国(中央政府)レベルと地方(自治体)レベルについて、各種施策間に明確なプライオリティの設定が必要であるという観点に立ち、プライオリティ設定の基本的な考え方、具体的な手法、それを担当する行政機関のあり方などについて検討を行なっている。

第16章「市民権のより拡大された概念にむけて」では、編者自身が、本書全体の総括を行なっている。それによると、本書の寄稿者全体に共通するテーマは、市民権 (T. H. Marshallのいう「社会権」) の概念全体が今日では拡大され豊饒化される必要があるという主張だという。地方自治体の自律性の拡大、被差別集団への市民権の拡張、職場レベルでの市民権の確立、最下層の人々への普遍主義の適用、許容しうる報酬の上限・下限の設定などが、そこでいう市民権の拡大、豊饒化の具体的な内容である。

以上が、本書の概要の紹介である。

本書の各論文の基調となっているテーマが、編者の総括するように、市民権の拡大、豊饒化の主張であるとするならば、そこにみられる福祉国家の将来展望は、社会権の縮小をめざす自由主義経済学者や「小さな政府」論者の展望とは真っ向から対立するものであり、本書は、後者の展望に基づく反福祉的な政治的・思想的潮流に対する挑戦という意味合いをもつといえよう。ただし、そこで目指されているのは、単に保守政権によって切り捨てられたものを復活させること、あるいは、従来の施策を拡張するということではない。論者によって具体的な主張の内容はさまざまではあるものの、福祉国家の基礎にあった諸仮定が今日では妥当しなくなっているという認識は共有されており、従来とは違った新たな視点からのアプローチ（性差別の解消、所得の第一次的分配への介入、職場での学習機会の拡大など）が提唱されるとともに、財政の制約を考慮して施策のプライオリティを設定することが必要であることが強調されている。また、分権化や市民参加の必要性は強調されているものの、本書の各論者の基本的な立場は、社会サービスの基本的枠組の全面的な変革を提唱する「分権的多元主義」のアプローチとは異なって、現行の枠組を前提にしながら部分的制度改革の積み重ねによって福祉国家の発展をめざすというものである。そのような意味において、本書の論調は、イギリスにおける社会政策論の正統的な立場を代表するものとみてよいであろう。

本書の論文の多くに共通する議論のスタイルの特徴は、平等化の実現を社会政策の主要な目的の一つとして位置づけ、平等化への貢献の程度を施策の評価基準としていることである。しかも、平等化に関して問題にされているのは、所得分配の全般的な平等化の問題だけではなく、女性やマイノリティに対する差別の解消、地域間の格差の是

正などさまざまな角度から不平等の問題に光が当てられている。この点に、わが国における社会政策論の伝統とはかなり違ったイギリスにおける社会政策論の知的伝統の側面をみることができ²⁾。

本書における「社会政策」の概念は、わが国で従来用いられてきた概念とは異なって、社会保障、保健サービス、対人社会サービス、住宅、雇用、教育などの分野をすべて含むものとして用いられていることはいうまでもない。そして、本書のひとつの特徴は、それぞれの分野の問題を個別に取り上げて論じるのではなく、さまざまな分野に共通する問題をテーマ別に取り上げて検討しているということである。とくに、社会政策のさまざまな分野のパフォーマンスと問題点を、何らかの共通の評価基準（とくに平等という価値の実現が重視されている）に照らして評価するというアプローチは、評者にとって非常に新鮮に感じられたし、わが国における社会政策の分析にも直ちに応用が可能なのではないかと思われた。

本書では個別的な制度の仕組みや問題点などについては十分に論じられておらず、「制度論」的な論議を期待すると不満が残るであろうが、イギリスにおける社会政策論の理論的志向、分析方法、基本的争点の所在などを知るには有益であろう。

(注)

- 1) J. Le Grand, *The Strategy of Equality*, George Allen and Unwin, 1982. また、「ブラック報告」は、保健サービスについて同様の問題提起を行なったものである。P. Townsend and N. Davidson, *Inequalities in Health: Black Report*, Penguin Books, 1982. (この報告の紹介としては、武川正吾「健康の不平等——『ブラック報告』について」『海外社会保障情報』No. 62, 1983, pp. 40-49を参照)。
- 2) 社会政策と不平等の関係に関する研究動向については、武川正吾「大戦後イギリスにおける社会政策と不平等」『季刊社会保障研究』Vol. 18, No. 4, 1983, pp. 463-477を参照。

(ひらおか・こういち 社会保障研究所研究員)