

社会保障研究所編『イギリスの社会保障』

(東京大学出版会 1987.9.25)

小 林 良 二

1. 本書は社会保障研究所による昭和61年度研究プロジェクト「イギリスの社会保障」の成果であり、同研究所による各国の社会保障研究プロジェクトの一環をなすものである。はしがきによると、本書の目的は、社会保障の個別部門のバラバラな研究でなく、医療、年金、社会福祉などの社会保障の諸分野を「立体的に研究して、その歴史的發展や政治、行政、財政との関係を明らかにして、現状を判りやすく解説すること」であり「理論的に掘り下げた研究というよりも、現状認識のための概観を得ること」であるとされており、第一線のイギリス社会保障研究者12人の執筆からなる本書の内容は十分その目的を達しているといつてよいであろう。全体を通読してみた感想は、長い伝統をもつイギリス社会保障制度の研究にあたっては、特定の分野を研究するばかりでなくともここにふれられているような各分野の事情を理解しておく必要があり、この点で本書は大変貴重な貢献をしてくれたということであった。とはいえ、評者は、本書に述べられている各分野についてほとんど門外漢であり、言葉の厳密な意味での書評は到底不可能である。そこで本稿では目的を限定して、本書の内在的な検討ではなく、外在的な構成等に着眼して若干のコメントをつけ加えるにとどめることとしたい。これは、評者が各分野の内容に精通していないということもあるが、同時に、12の論文の（内容でなく）書かれ方が必ずしも同一でなく、そのことを考えているうちに、「各国の社会保障を……立体的に研究する」とは何を意味するのかを考えさせられたからである。本稿ではこの点を中心に若干の感想を述べるこ

で、責めを塞ぐこととしたい。

2. 順序として、各章の内容についての簡単な紹介を行っておく。

第1章「社会保障の歴史」(柄本一三郎)では、1601年の「エリザベス救貧法」から1942年の「ベヴァリジ報告」に至るまでのイギリス社会保障の歴史を概観し、「救貧」の内容が次第に分化を遂げ、「社会保障」を中心とする包括的社会保障制度が切り開かれていった過程を手ぎわよくまとめており、第2章以下の展開への格好の序論となっている。

第2章「行財政制度」(高橋誠)では、国民保健サービス、対人社会サービス、所得保障、住宅の各分野について、中央政府と地方政府との間の事務上の機能分担と財政上の負担状況を検討し、また、中央政府、地方政府の組織機構を検討することによって、地方分権のもとに発足した社会サービス行政が一貫した「集中化傾向」をみせ、第2次大戦後「集中型福祉国家」をつくり出したこと、またこの構造が日本やスウェーデンと比較してどのような特徴をもっているかということにもふれており、興味深い叙述となっている。

第3章からは第Ⅱ部に入り、金銭給付の諸分野の記述が行われている。まず第3章「国民保険」(堀勝洋)では、「ベヴァリジ報告」によって確立された国民保険制度の歴史を紹介したあとで、現行制度につき組織機構、適用および拠出、給付の種類、給付水準等について克明な紹介があり、また、1985年の「グリーンペーパー」「ホワイトペーパー」による社会保障改革案の内容に関する紹介もあり、国民保険制度の全体像を知るうえで貴

重である。

第4章「失業保険と労働市場政策」(下平好博)は、他の章とはややちがった構成をとっており、失業給付制度を雇用・失業構造、労働市場政策との関連で把握することをめざしたものであり、社会保障制度の機能分析が行われている点で参考になるところが多かった。

第5章「補足給付 付・家族所得補足」(曾原利満)では、1948年の国民扶助法を起点とし、1966年改革、1980年改革に至る経過が紹介され、現行の補足給付制度の概要を資格要件、給付額、申請手続きなどについての詳しい解説があり、また、1985年の社会保障改革案についても要点が記されており、理解を容易にしている。

第6章「社会手当」(都村敦子)は、社会手当制度の紹介とともに、諸制度を「児童援助システム」「障害者援助システム」として総合的に把握しようとしたものであり、受給者の構成・給付水準等の分析が行われたうえで、1930年代、1950、60年代、1980年代の各々の時期における児童の貧困をめぐる特徴との関連で概括が行われており、問題点を把握しやすい。

第7章「住宅給付」(岩間大和子)では、住宅政策のうちの「住宅給付」について、歴史的な展開と現行制度の詳細が叙述され、特に、給付の算定方法についてはかなりのスペースがさかれている。また住宅給付をめぐる中央政府と地方政府との事務分担の分化についてもふれられているが、わが国の住宅手当の事情を考えるうえで興味深いものである。また本章でも、1985年の住宅給付をめぐる社会保障改革案の紹介も行われている。

第8章「保健医療制度」(炭谷茂)から第Ⅲ部に入り、サービスを中心に記述が進められることになるが、この章では、家庭医サービス、病院サービス、コミュニティ・ヘルスサービス、歯科医サービス、薬剤サービス、眼科サービスのサービス諸分野と、それを支える財源、管理機構についての平明な紹介が行われている。

第9章「対人社会サービス」(井上恒男)は、第10章以下の分野別福祉サービスへの序論という形をとっており、戦後の諸福祉サービスの発展の

特徴と1970年の「シーボーム改革」の意義、およびボランティア事業の現状とサービス従事者の動向についての貴重な紹介がある。

第10章「老人福祉サービス」(武川正吾)においては、「シーボーム改革」以前の福祉サービス関係諸立法についての説明が行われた後に、在宅サービスおよび老人ホームに分けて、サービスの現状についての分析がなされているが、特に各々のサービスの提供水準についてふれている点は貴重であろう。

第11章「障害者福祉サービス」(松井亮輔)では、焦点を障害者の雇用対策に絞って、制度面、実態面での報告を行っている。この中で、最近の障害者の失業率と一般労働者の失業率とを比べてみると、数字上は、労働者全体の失業率の上昇に比べてあまり変化がなく、両者の格差が縮小しているように見えるにもかかわらず、実際上は、障害者に固有の事情が働いてそのように見える事情が解きあかされており興味深い。

最後に第12章「児童福祉サービス」(秋元美世)では、児童福祉サービスの構成要素を、家庭内にいる児童に関する予防活動、要保護児童に対する保護手続き、および要保護児童に対する処遇内容に分け、特に、保護手続きや内容面で、刑事的観点よりも福祉(ケア)的観点が重視されるに至った事情がきわめて説得的に紹介されている。

3. 以上のように、個々の論文の内容はかなりバラエティに富んでおり、それぞれが貴重な貢献をしていると思われるが、最初に述べたように、ここでは、個々の論文の内容に立ち入ることはさけて、外在的、形式的な観点から若干の感想を記しておくことにしたい。すなわち、「はしがき」にも記されていた、社会保障の諸分野を「立体的に研究」する、という目的にとって本書はどのような答えを出しているかという点をめぐるものである。

さて、この点に関して本書は「理論的に掘り下げた」というよりも「現状認識のための概観」を得ることが目的とされているのであるから、すべての論文を通しての一貫した論述を期待することができないことは明らかである。では、「立体的

に研究する」とはどのような方向によって可能となるのであろうか。

このことを考えるために、12の論文を幾つかのタイプに分けてみることにしたい。もちろん、この分け方は筆者の解釈によるものであり、まったくの暫定的な仮説にすぎないことは言うまでもない。

12の論文のうち、第1章（社会保障の歴史）、第2章（行財政制度）、第9章（対人社会サービス）はそれぞれ、個々の制度別の紹介に対して総論的な位置を占めており、一応除外しておくことにしよう。

残りの9篇の論文は、大きく、金銭給付関係とサービス関係に分けられているが、全体としてみると、金銭給付関係の方が個々の制度内容（＝プログラム）に詳しくふれており、これは、金銭給付とサービス給付の差異を示すものであろう。

ところで金銭給付関係の5篇の論文を比較してみると幾つかの特徴がみられる。すなわち第3章（国民保険）、第5章（補足給付）、第7章（住宅給付）は、戦後の制度の発展の経緯、現行制度、1985年社会保障改革案による今後の展望の紹介という構成をとっており、ほぼ共通したアプローチを示している。これに対して、先に紹介したように、第4章（失業保険）では、失業給付制度を制度それ自体として紹介するのではなく、その背景となる労働市場の構造や労働政策との関連で叙述しており、その意味では「立体的」なアプローチのひとつの方向を示しているように思われる。また第6章（社会手当）では、やはり、社会手当の制度面の紹介とともに、それを、拠出制の社会保険制度とあわせて「児童援助システム」として把握する方向を示しており、ここでも、制度間の関係を「立体的に」考えるひとつのやり方が示されているといっていよいであろう。

次に、サービス分野の4つの論文を比較してみよう。このうち、第8章（保健医療制度）は、いわばサービスの種類と機構を全体的に紹介したものであり、第12章（児童福祉サービス）もアプローチとしてはこれに近いともいえるが、特定の論点に絞って、制度の流れを概観できるように組み

立てており、より分析的である。これに対して、第10章（老人福祉サービス）と第11章（障害者福祉サービス）では、先に記したように、現行サービスの提供水準＝評価にも論述が充てられている点でやや事情が異なるが、いずれにしても、サービス部門に配された4論文のスタイルは、金銭給付のばあいと比べて、かなり個別的であるといえよう。

以上述べてきたところからもわかるように、本書に収録された個々の論文は、その書き方の点でかなり個性があり、「立体的な」把握をすることがそう容易であるとは思われない。もちろんこのことの背景には、執筆者の研究上のディシプリンの違いがあることは明白であり、そのことを考えあわせると、「立体的な」理解はかなり難しいのではないかと考えられる。

それでも、ひとつの方法として、上で述べたような理解をすることにより、各々のアプローチの差異を明確化することによって、若干の「立体的な」理解のための糸口がみつけれ出せるように思われる。

すなわち、第1には、第3章、第5章、第7章のような、制度（プログラム）内在的な把握、すなわち、制度の沿革・現状・課題の理解を基本とし、ある時期にはどのような制度を支える原理が重視され、制度全体の組み立ての基本を形づくっているかを中心に叙述するという方法が考えられるであろうし、第2には、個々の制度を他制度との関連で、ある視点（例えば、児童・障害者・老人など）から整理してみる方法が考えられるであろう。また、第3には、個々の制度の機能水準を、サービス利用者の状況や財政状況との関連で分析することが考えられるであろうし、第4には、これらの制度を、経済構造・社会構造等との関連で分析してみる、など幾つかの方法が考えられる。もちろん、個々の論文は多かれ少なかれこのような「立体化」の視点をもっているわけであるが、次のステップとして、こうした方向を明示した取り組みが必要になるのではないかとと思われる。これらに加えて、歴史的展開という縦の線と、行財政制度のようなより一般的な機構の把握という横

の線とが有機的に組み合わせることが望ましいことは言うまでもない。

外在的コメントの第2点として、評者が関心をもっている対人社会サービスとの関連で、若干のコメントをしておきたい。それは、本書の構成のように「老人」「障害者」「児童」という区分をするばあい、「精神障害者」の項目がつけ加えられなかったのかということである。特に最近の施設ケアからコミュニティ・ケアへの方向を考えるうえで、精神障害者へのとりくみに関するイギリスの経験はいろいろな示唆に富むとされており、この点についての言及があるとよかったと思われる。またこのこととの関連で、最近、福祉サービスと医療サービスとの関連が重要な問題となっており、イギリスにおける経験を紹介していただけたらと思った次第である。

最後に、「立体的な」把握をするうえで必要と思われる点についてふれておこう。それは訳語についてである。本書を通読してみて気づいたのは、同じ原語にちがう訳語が付されている例がみられた。その幾つかを示すと次の通りである。

Social Security Advisory Committee → {「所得保障諮問委員会」
「社会保障審議会」}

Industrial Injuries Advisory Committee → {「産業障害諮問委員会」
「業務災害審議会」}

Attendance Allowance (Board) → {「看護控除」
「障害者付添手当」
「介護手当」}

Regional Health Authority → {「広域保健機関」
「地方保健局」}

District Health Authority → {「地方保健機関」
「地区保健局」}

以上は目についたものの例である。もちろん、筆者によって訳語がある程度異なるのは当然のことであるが、主要な制度や機関名については、ある程度統一しておく方が望ましいと思われる。また著者によっては、原語を付さないで訳語だけを示しているばあいもあり、この点は、インデックスを用いて整理しておく方が親切であろう。

以上、若干の感想とコメントを記してきたが、最初に述べたように、ここでの「書評」は、あくまでも「外在的」「形式的」な点だけにとどめている。社会保障研究所の研究プロジェクトとして本書のような成果がもたらされたことを歓迎するとともに、若干の希望などを記させていただいた次第である。

(こばやし・りょうじ 東京都立大学助教授)