

書評

毛利健三著『イギリス福祉国家の研究』（東京大学出版会，1990年）

桑原洋子著『英国児童福祉制度史研究』（法律文化社，1989年）

小松隆二著『イギリスの児童福祉』（慶応通信，1989年）

星野信也

イギリスにかかわってたいへん貴重な文献が相次いで出版されたことは、たいへん喜ばしい。はじめ3冊をいっぺんに書評するなどただごとではないと考えたが、実際に読んでみると、相互に補完するところがあり、たいへん興味深かった。

毛利氏の大作『イギリス福祉国家の研究』は、「社会保障発達の諸画期」という副題が示す通り、①19世紀から20世紀にかけての貧困観の転換すなわち新自由主義による「社会的貧困」概念の構想、②現代イギリス福祉国家の原像としてのベヴェリッジ・プラン、③現代福祉国家模索途上の一指標としての完全雇用白書、そして④サッチャー政権下のファウラー社会保障改革という4つの画期を取り上げて、イギリス福祉国家を論じている。はじめに、「社会国家、経済国家、軍事国家として三様に現象してきた現代国家の肥大化が相互に無関係ではないだけでなく、現代資本主義の歴史発展の深部で構造的な繋りをもっているとすれば、われわれは別の現れ方をする現代国家を無視して、あるいは、現代資本主義の歴史的変容に無関心のままで、福祉国家だけを論ずるわけにはいかない。」として、福祉国家発展の歴史的背景を国家と経済社会の構造的連関に注目しつつ明らかにしたいとする。

この点で桑原氏は、「従来のわが国におけるイギリスの救貧法ないし児童福祉の史的研究は、主として経済史的な観点から時代区分を行うものが多かった。経済機構は、社会を動かしていく基盤であるから、こうした時代区分は説得力に富んだものである。しかし、法令の制定や、制度改正に直接影響を与えているものは政治のあり方であるから政治史的な視点から時代区分を行う必要性があるのではないかと考える。」として、最近に限れば、1906年総選挙後、アトリー労働党内閣、第2次チャーチル保守党内閣、第1次ウィルソン労働党内閣、ヒース保守党内閣、そしてサッチャー政権といった時代区分を用いている。たまたま最後の区分は、毛利氏の画期と一致

する。

小松氏は、「平均化された数値や報告にのみ耳を傾けるのではなく、また諸矛盾や問題が糊塗されて隠された形になっている社会の表面にのみ目を向けるのでもなく、さらに1歩2歩とより深くその中に足を踏み入れてみると、平均化された状況からはうかがえず、また表面には浮き出てこないもう一つの現実がうごめいていることがはっきりとうかがえるであろう。」という通り、1980年代のイギリス児童福祉の実態を分野、制度別に詳しく紹介し、それぞれに小史と1カウンティの実例が加えられている。

毛利氏の著作では、それぞれの画期が重視されて、当然のことながら、その間の時期は欠落しているから、それを補完する意味で、視点の違いはあるが、桑原氏、小松氏の著作を併読されるとよいかもしい。また、小松氏の著作は、書き下ろしであるため一貫性があったいへん読みやすく、充実した内容だが、もっと全体を俯瞰して他との関連を知るうえで、やはり他の2著が参考になる。同じ児童福祉でも、桑原氏のものは、1980年代にやや弱いのが、少年非行問題に詳しいのに対して、小松氏のものはごく最近の実態と児童養護とくに里親にたいへん詳しい。このイギリスの里親の紹介部分は、わが国の児童福祉関係者とりわけ児童相談関係者に広く読まれることを期待する。

まず毛利氏の著作を取り上げると、「福祉国家研究の課題と方法」に全体の約4分の1強があてられて理論的考察が加えられており、決して読みやすい文章ではないが、その豊富な文献渉猟と緻密で啓発的な論理展開は他の研究者にたいへん貴重な手がかりを与えてくれる。ここでそれを要約する危険は冒さないが、「(福祉国家史研究の)課題圏の広大さに由来する研究関心の分散傾向とは別に、解釈枠組みの多様性に由来する拡散状況もみられる。『理論モデルの群雄割拠』が積極的に評価されう

るためには、モデル間に相互批判と相互摂取が活発に交流しているのだからなければならない。」という重要な指摘を紹介しておきたい。

本書で評者が注目したいのは、毛利氏がおよそ10年にわたって書きためられた諸論文にみられる不整合である。一方では「イギリス福祉国家はますます多数の相対的に豊かな人々をその受益者層に包摂しつつも、なおかつ、国際的比較の観点からすれば、比較的貧しい人々のための福祉国家という起原的性格を保持し続けている。別様に表現してみると、イギリス福祉国家がその起源において打刻されたベヴァリッジ的理念は、ベヴァリッジの理念の見直しや修正過程そのものをさえ規定しつつある。」「ケインズは時代遅れになったが、ベヴァリッジはそうなってはいない。」「イギリス福祉国家の限界的普遍主義」というように、著者のベヴァリッジへの強いこだわりが示される。それは第3章でベヴァリッジ報告を戦時戦略の帰結とみなすティトマス・テーゼに対する批判となり、終章では、サッチャー政権下の拠出給付の減、非拠出給付の増を、普遍主義的給付の減、選別主義的給付の増と捉えて、社会保険を基軸とする普遍主義的社会保障の理念からますます遠ざかりつつあり、そこにベヴァリッジ・プランの理念からの乖離度が浮き彫りにされているとする。

しかし、他方、第3章の結語では、ベヴァリッジは終着駅ではなく出発点であり、真に平等主義的な社会改造を追求しようとするのであれば、「ベヴァリッジ革命」概念そのものの終焉、すなわちベヴァリッジ・プランの、①絶対的貧困概念そのものの貧困性を揚棄、②形式的平等性原理への執着と実質的不平等への無関心を廃棄、③はじめから排除した最大の貧困原因、低所得階層そのものの駆逐を政策軌道のうちに再定着、することが必要であるとする。

評者は、ここで2、3の論点を指摘したい。第1に、著者はスウェーデン的平等主義は社会的・連带的貧困観さえも突破した地点にだけ成立可能とするが、第2次大戦後のスウェーデンは、均一掛金、均一給付のベヴァリッジ・プランからスタートした事実をどう説明されるのだろうか。著者は「あらためて断るまでもなく自明なことは、所得比例的給付は低所得階層にとっては低所得生活への釘づけを意味するだけである」と主張されるが、それは明らかに同じラインからスタートしたスウェーデンの実例と矛盾する。

第2に、選別主義と普遍主義の理解区分を表示したものが122頁と455頁に2度も引用されているが、イギリス

福祉国家の議論になぜそこまでオランダの連帯主義を引用されるのだろうか。著者のベヴァリッジへのこだわりもそこにあると思われるのだが、評者は、普遍主義と選別主義は社会的公正、平等といった政策理念レベルではなく、政策手段のレベルにとどまるものと考えからである。この区分で重要なのは、普遍主義も選別主義も政策対象が決して国民などではなく貧困そのものであることについて同意していることである。イギリスで最もユニバーサルな児童手当を主張してやまないのが児童の貧困問題と貧困の異に強い関心をもつグループであることは周知の通りだが、それは児童の貧困を緩和するという社会的公正、平等の政策理念実現にとって、児童手当という普遍主義的政策手段が望ましいと考えるからに違いない。普遍主義、選別主義の差異は、決して政策対象の広狭にあるのではなく、政策手段がカバーする範囲の広狭でしかない。著者は「給付が受給者のニーズを満足する程度」(適当性原則)と「給付が最大のニーズ下にあるものに届く程度」(効率原則)とは、まったく別の2つの政策理念とされるが、それらも普遍主義、選別主義と同様、別々に独立した二者択一の政策理念であるよりも、政策手段の適切なミックスを選択するうえで考慮すべき並列の政策原則にとどまる。もし普遍主義や適当性原則だけが独立の「理念」として一人歩きすれば、それは容易に形式的平等性原理への執着、実質的不平等への無関心に陥りやすく、今日の福祉国家中流階層化を招いたひとつの要因というべきである。

小松氏は、その最終章で、1980年代末の所得保障をめぐる政治状況について、次のように述べる。「児童手当が軸になりつつも、いずれも単発のバラバラの施策としてではなく、社会保障体系の中で、関連する政策全体との関係が重視されつつ実施されているのである。……1989年度の給付額の決定にあたっては、大激論が展開された。……サッチャー政権としては、すべての家庭に一率にではなく、より生活の苦しい貧困層によりおおくの資金を回すという方針に基づいて、一般性をもつ児童手当の据え置き、その代わり失業手当、単親手当、家族クレジット、所得補助などの増額を明らかにした。しかし、その方針は必ずしも既存のサッチャー政権の原則に沿うものではなく、……広く社会保障政策全体にわたって今後議論を残すことになった。」そこには、社会福祉政策において普遍主義と選別主義、および適当性原則と効率原則が、絶えず議論されるべき重要な選択課題でありつつることが示されている。ついでに紹介しておけば、サッチャーを引き継いだメージャー政権は、1991/92年

度に向けて児童手当の原則1ポンドの引き上げとそのインデクセーションを公約している。とくに後者は、長年にわたってユニバーサリスト、児童貧困問題行動グループが主張してやまなかったものである。

第3に、社会保険制度は新旧救貧法的思考の重力圏から所得保障を脱出させるロケット装置という表現には強い躊躇を感じる。新救貧法のいわゆる「劣等処遇の原則」は、①1975年の児童給付まで続いた「賃金ストップ」制度、および②現在の家族クレジットにいたる働く貧困者のナショナル・ミニマムからの排除、の形態で今世紀末まで存続しているからである。また、社会保険がスウェーデンのように垂直的分配ではなくもっぱら水平的分配にとどまる場合についてアメリカの財政学者マズグレーブが主張した「困窮は、たとえそれが本人の怠慢によって生じた場合でも、救済されなければならない。したがって、社会保険が強制保険でなければならないのは、それが将来に備えようとしぬ貧困者を援助するための制度だからではなく、むしろ容易周到で裕福な人を保護する政策手段だからである。それは、少なくとも、ミニマムの所得を保障しようという人道的目的が責任のテスト(a responsibility test)なしでも果たされるアメリカのような条件に妥当する。」という視点が、「限界的普遍主義」のイギリスにも妥当するであろうことを指摘したい。それは、自由権からの社会権の派生とその市民権による包摂と矛盾するものではない。

第4に、福祉供給面でのプライヴァタイゼーションについて、「いわゆる福祉国家の民活路線は、その分だけ、必要に応じた福祉から支払い能力に応じた福祉への転換を意味せざるをえないであろう。」と指摘されるが、1980年代のイギリスにおける老人ホームやナーシングホームのプライヴァタイゼーションは、国の所得保障、所得援助から高齢者本人に対する支払い能力援助によって進展した事実をどう説明されるのだろうか。そこでは、公営住宅という現物給付から住宅給付という現金給付への転換にみるように、プライヴァタイゼーションが社会福祉の供給者援助から需要者援助への転換と同時進行し、所得保障のターゲットを効率的かつ重点的に絞るいわゆるターゲティングと矛盾なく両立している。

第5に、著者は、その「あとがき」で、「サッチャーやレーガンの用いるレトリックにもかかわらず現実の福祉国家に生じた変化はマージナルな性格のものが多いと認識されはじめた」として、福祉国家不可逆説が強まり福祉国家危機説は弱まったとする。評者は、それは福祉国家の中流階層化と多元化を傍証するものでしかない

と考えるが、他方では、小松氏がその著書で指摘する通り、「児童に対する性的いたずら・淫行の顕在化と増加は、たんに異常な事態が暗流として深く静かに進行していたという驚きと衝撃を一般に与えたということとどまらず、それに適切に対処できていなかった中央および地方の行政機関の混乱ぶりも一般に印象付け、イギリスにおける児童福祉、ひいては社会福祉そのものの混迷をも大きく浮彫りにすることになった。」という危機的実態がある。それは行政機関にとどまらず司法、立法をも巻き込んでいる。

他方、著者も宮澤健一を引用している「今日ほど、価格機構の働きの重要性(市場の効率性・創造性)が認識され組織の不効率、不公正が説かれている時代もない。」という傾向が、東欧社会主義諸国の自由市場経済志向によって一挙に拡大されたが、イギリスでも、1991年4月、国営保健サービスにいわゆるインターナル・マーケットが導入されたことで、それらはさらに進行している。

紙数がなくなってしまったので、桑原、小松両氏には、いずれも優れたその著作を近い将来再版される場合にぜひつけ加えていただきたい点をあげる。第1に、1963年児童青少年法を歴史的に取り上げる場合、その第1条が要養護児童予防のために取り入れた「裁量による現金給付」の位置づけをぜひ明らかにしていただきたい。第2に、歴史的記述を読みすすむ場合、できれば各章ごとに精粗にあまり大きな差がないようにまとめられていた方が読みやすい。ついでに、児童の刑事責任年齢などの重要事項は、そのいくつかの画期について最も新しい時点で表にしていなければならない。第3に、小松氏が非行問題のなかで定義される児童、少年の年齢区分は、桑原氏のそれと違っていささか不明確である。第4に、コミュニティホームのうち園内教育を続けているものがはたしてどこまで本当に要養護児童のためのコミュニティホームに統合されているかについて、最近の実態を明らかにしていただければ幸いである。第5に、「審理・判断の結果に対して、もっぱら福祉的な視点から地方自治体とそのソーシャル・ワーカーが関わるのは、裁判所が監護(ケア)命令を出した場合である。」といわれるが、桑原氏のあげる査察指導命令が自治体で受けとめられる場合はどのように位置づけられるのだろうか。第6に、里親をそこまで詳細に報告されるのであれば、イギリスを含めた欧米各国で養子を最優先して考えるいわゆるパーマネンシー・プランニングの考え方およびイギリスの「縁組みではない」養子制度についても、同様に紹介いただいた方がありがたい。

それにしても、3著とも、それぞれもう半年遅く出版されていればさらに充実されていたであろうことが惜しまれる。毛利氏の場合は東欧の変革とサッチャー政権の終焉を見届けて議論できたであろうし、桑原、小松両氏の場合は、サッチャー福祉改革を締めくくる新しい児童

法 (The Children Act 1989) が、1989年11月16日に成立したということがある。3氏にはぜひ新しい章を加えて再版されることを期待したい。

(ほしの・しんや 東京都立大学教授)