

イギリスの社会福祉行財政について

井上恒男

(厚生省水道環境部環境整備課)

1 サッチャー政権と公共支出の削減

近年イギリスでは地方財政支出が著しく肥大化し、GNPに占める割合も増加しているところから、その取扱いが単なる財政問題にとどまらず政治問題としてクローズアップされてきている。マクロ経済のかじ取りを担当する中央政府が公共支出の動向に重大な関心を寄せるのはむしろ当然であるが、1976年ポンド危機の下で当時のキャラハン労働党政府が近年中で最も大規模な公共支出の削減を断行したのは未だ記憶に新しい。昨年5月に政権に返り咲いたサッチャー保守党は、過去の措置が依然手ぬるいとしてさらに大胆な公共部門の縮小を断行しようとしている。イギリス経済の長期低迷の元凶は公共部門の肥大化にあるというのがその基本的認識であり、その処方箋として公共支出の削減、国有企業の民間払下げ等の諸措置を講じ、市場経済を本来あるべき姿に戻し、民間部門に活力を回復させるというのがその戦略である。総選挙直後の6月予算では79年度の公共支出を約3.5億ポンド(実績2.1億ポンド)、更に11月の公共支出白書では、79年1月の労働党政府による80年度の計画値を3.6億ポンド削減すると発表した。生産インセンティブを刺激するという意味で一層興味深いのはVAT(付加価値税)と所得税減税の巧妙な組合せ改正である。すなわち、所得税では税率の上限と下限をそれぞれ83%から60%、33%から30%に引き下げて累進度を緩和する一方、歳入の減少を穴埋めするため逆進的なVATを最高15%に引き上げたことである。経済活動を市場原理に委ねるという態度は労働政策にも当然貫かれてお

り、鉄鉱産業の労使紛争についてもごく最近まで完全な不干渉主義がとられてきた。要するに「経済成長なくして福祉なし」というのがサッチャー政権の基本哲学である。以上のようなショック療法を断行するについては、政権後半までに経済活動を徐々に上向かせ次の総選挙を有利に戦いたいという思惑も当然働いているわけであるが、失業者数は増加、物価上昇率が20%、賃金の伸びは更にこれを上回るなど、現在の強気な政策が果たしてどこまで維持できるか今後の行方が注目されている。

このような情勢下において、地方公共団体においては当然大幅な経費削減が要請されている。公共支出計画の中では、国防、警察等いわゆる「法と秩序」に関連する部門以外の行政は軒並み経費カットの憂目に会っており、これら行政の実施主体である地方自治体は苦境に陥っている。地方自治体の歳入は約60%がRate Support Grantという一種の地方交付税によって賄われているが(残りは資産税と料金収入)、その実質交付率が早速引き下げられようとしているからである。地方自治体は、既存サービスの縮小(人員整理に波及する)利用者負担額の引上げ、資産税の引上げのいずれか、あるいはすべての選択を迫られるわけで、中央政府との確執はますます強まっている。なかでも学校給食、通学バス等地方自治体において従来最大の分け前にあずかっていた教育行政では、サービスの対象者についていわゆる普遍主義と重点主義をめぐって議論が繰り広げられている。社会福祉行政においても、「社会サービス協議会」(Personal Social Services Council)の調査によれば、早くも79年度から施設建設、専門職員の研修等において

経費削減の影響が出始めている。PSSCは中央・地方政府の共同出資で発足した調査研究機関であるが、自らがその後公共支出削減のあおりを受けて80年3月で閉鎖されてしまったのは何とも皮肉なことである。更に地方自治体の経費を抑制するため、出費の著しい自治体に懲罰を加えようとする法律が国会で審議されている。後に言及するニード要素の現行算定方式では過去の歳出実績が交付額に反映されてしまうため浪費抑制に逆効果だと批判が強く、事実労働党が多数派を形成している都市部の自治体ほど経費支出の大きいことが指摘されている。

2 中央政府と地方政府の関係

イギリスの社会福祉行政を学ぶ者を最も幻惑させるのは地方制度の分かりにくさである。イギリスという「福祉国家」の大先輩というイメージが強く、中央政府がその事業として医療保障、所得保障のサービスを提供しているだけに、福祉サービスに首をつっ込んだ大ていの者はその釈然としない実態に面くらってしまう。単に各自治体の状況が様々であるというにとどまらず、そもそも中央政府に範をいただく全国一律的な基準の如きものが無きに等しいからである。すなわち、後述するように、近年地方政府に各種の中・長期計画を提出させたり、優先順位の設定について全国的なメルクマールを設定したり、中央政府はその指導力を強化しようとしているが、地方政府の自治権がなお厳然として立ちはだかっているのである。

ここで地方行政機構の解説をしておくのが便宜であろう。地方行政機構という場合、社会福祉サービスを管轄するのは非大都市圏ではcounty(県あるいは州)、大都市圏(マンチェスター、バーミンガム等)ではdistrict(地区)、ロンドンではborough(特別区)である。通常のcountyを例にとると、countyにはSocial Services Department(いわば民生部)という部局があり、ここで社会福祉サービスを担当している。county内は更にいくつかの地域に区切られ、地域住民に密着

したサービスは各地域にあるSSDの支所にいるソーシャル・ワーカー等が当たる。この支所は社会福祉事務所に似た組織であるが、市町村には付属しないこと、現金給付事務はほとんど行わないことが日本との大きな相違である。次には地方自治体がいわゆる首長制をとらず、意志決定が議会で行われていることである。SSDはSocial Services Committeeという議会を構成する1委員会を補佐する行政組織であり、「知事」に仕えるわけではない。教育、環境、警察等の各部門についても委員会があり、それぞれの下に同様の行政組織がおかれている。行政組織の各部にはdirectorがあり、彼と各委員会の議長との折衝を経て各分野の政策が決定され、個別委員会を総轄する政策・財政委員会を経て、最終的には議会の議決をもって自治体の意志決定が行われていくわけである。

各自治体における資源配分の意志決定が各地域の社会経済的諸要因によって影響を受けることはいうまでもないが、特筆すべきことは、イギリスの地方財政がわずかな例外を除き地方交付税制度をとっていることである。ちなみに「3割自治」と呼ばれる日本の補助金行政の下では、地方自治体の各部局は、中央政府の関係省庁における補助金査定の動向に神経をとがらしているのが、少なくともこれまでの傾向である。中央政府から補助金を獲得すれば、その補助うらはほぼ間違いなく担保されるからである。これに対しイギリスの地方財政ではごく一部の行政を除き日本におけるような補助金の役割は無きに等しい。

RSGは、自治体間の財政アンバランスの解消を図るため、①行政ニード、②資産税収入、③免税による減収の3要素を勘案して算定されている。この中で最も大きな割合(約60%)を占めるニード要素は、母子家庭、老人、乳幼児等より行政需要の高い人口層をかかえるcountyにそれに見合った歳入を確保しようとする目的を持っている。しかしcountyの財布に1度入ったRSGの使途は各countyの裁量に委ねられているのである。勿論countyでの意志決定が中央政府から無干渉のうち

に行われることはないわけで、内閣全体あるいは各省庁で様々な働きかけが行われている。法律による規制あり、行政指導あり、等々。地方政府の政策をどの程度リードしていくかは各行政の種類によって異なる。例えば、教育行政は比較的中央政府の統制が強く、逆に住宅行政では比較的自治体の裁量幅が広いといった具合である。また、しかし、中央政府の方針は政権を担当する内閣の交代によって大きく揺れ動き、これが行政の円滑な推進を妨げているのも事実である。教育行政を例にとると、労働党がいわゆる Comprehensive School System 政策を標榜して特権的な Public School をつぶそうとしているのに対し、保守党は地方自治の名の下に中央政府の介入を排除し、もって特権を温存しようとしている。また、住宅行政では、労働党が公営住宅の払下げ禁止、家賃統制等を推進しているのに対し、保守党は自由化路線をとっている。保守党の方が一見地方自治に理解を示しているように見受けられるが必ずしもそうではない。地方議会では野党が第1党を占めることが多く、中央政府の威信を示すためにも、あえて「反乱」自治体と対決するケースも少なくない。例えば、家賃統制をやめず公営住宅の家賃を異常に低く押さえていた労働党系の地方議員を当時の保守党政府が公職から追放したり、逆に、Comprehensive School への早期移向に逆らう保守党系議会の提出した教育計画(案)を文部省が拒否して裁判沙汰になったり、等々。中央・地方政府の関係は、保守単独政権下の補助金行政が幅をきかせる日本よりも対決的、緊張的であるが、RSGの地方財政に占める割合が増大するにつれ、中央政府によるコントロールの度合いが強まっている。

3 社会福祉サービス ——その計画と遂行

社会福祉行政においても地方政府の自治の伝統が強く、サービスの推進の状況は地域により様々であり、格差の大きいことが指摘されている。人口動態その他社会経済的諸条件によって地域格差が生じる

のは当然としても、それだけで格差を説明しきれないわけではない。その他の要因をつきとめるには各自治体における意志決定機構・過程を分析するはかないが、ここでは第1に、保健社会保障省(DHSS)を中心とする社会福祉サービスにおける近年の計画志向に言及しておく。DHSSは、60年代以降これまで大きく3回の計画を手がけている——63年の「健康と福祉—コミュニティ・ケア」、73年の「長期(10年)発展計画」、77年の「3年計画」。その動機としては、次の3つの必要性が挙げられる。第1に、コミュニティ・ケアの推進等医療サービスとの相互連携を図りながら長期的に住民へのサービス向上に努めること、第2に、優先順位を地方政府の政策に反映させ地域格差を縮小させること、第3に、公共支出の削減、合理化に地方政府を協力させること、の必要性を中央政府が強く認識していたことである。60年代の後半から70年代にかけてはいわゆる科学的計画、経営主義がはやった時期でもあった。地方制度の改正が63年にはまずロンドンで、72年には全国レベルで行われ、社会福祉行政においても従来数部局に分かれていたサービスが70年にはSSDに統合されることとなった。新しい行政組織における意志決定にはPPBSの流れをくむCorporate Planning(協同計画)という手法が多く採用された。そのねらいは、要するに従来の各部局割拠の弊害を改め、費用効果分析に基づく科学的、合理的な行政を行おうとするものであった。ちなみに行政機構の簡素化による新しい政府のスタイルを目指したヒース保守党は、70年にはCentral Policy Review Staff というシンクタンクを設置して中央政府における関連行政分野の総合調整が必要であることを強調した。

科学的計画の伝統は様々な批判を浴びながらも根強く生き残っているが、その最も大きな課題は、本来政治の世界に属する資源配分の問題に「計画」がどこまで参画することができるかという点である。かって「計画」の礼讃者の最大の関心事は、いかに計画をより合理的・総合的にすることができるかということであった。今日計画立案者が自問しなければならないのは、むしろなぜ計画が計画どおり実行に移されない

のかということである。実際のところ、意志決定は様々な圧力団体（官僚機構をも含む）の競争裡に行われ、相反する意図を有する「力」集団が合意をよそおうこともまれではない。また、政策決定と同時に「力」のゲームが終了するわけでもない。文章化と同時にその解釈をめぐって争いの起こるのはよくあることである。計画の多くはその遂行を担当する者の恣意によってサボタージュの憂き目に会わないとも限らない。とすれば、計画作成そのものは勿論、その遂行に分析にメスを入れることの重要性が分るだろうというものである。実際、計画の作成作業がどこで終わり、計画の遂行がどこから始まるか、判断は容易ではない。

以上の点を中央・地方政府の関係に当てはめると、①中央政府の政策の多くは地方政府によって遂行されることが前提になっていること、②したがって、中央政府の政策は、地方政府の判断によって地方の実情に沿うよう修正される可能性があること、③また、地方政府の意向が中央政府の政策決定に影響を及ぼすこと、等々のことがいえるであろう。このうち第2点について、SSDの機構と関連づけながら本稿のしめくりとしたい。SSDは平均でも1,600人余、大ていのcountyで3,000人もの職員を擁する大組織である。大組織の弊として官僚化への危険性は常につきまとっている。このうち最もSSDらしい仕事を担当するソーシャルワーカーは全職員の10%強を占める。ソーシャルワーカーは施設職員その他の専門

職種の代表者として自負し、他の官僚機構と一線を画しているが、有資格者率が50%以下と必ずしも専門職としての地位は確立されていない。したがってSSD内での計画と遂行の関係は複雑であるが、更に専門職と官僚機構の相互無視といった不幸な事態も起きている。

社会福祉サービスがどの程度の分け前にあがるかは、様々な要因で決まってくる。教育、環境等の他のサービスとの競合、政治主導であるか官僚主導か、その他与党の政治使命、都市化の程度等々。低経済成長下では優先順位の厳しい見直しが要請される反面、一律前年度のX%減といういわば痛み分け方式が強制されかねないから政策担当者にとって必ずしも有難くない時節であろう。（本稿は1980年6月以前の状況について執筆したものである。）

本稿に関連する最近の文献は以下のとおり。

- ① John Dearlove, The Reorganisation of British Local Government, 1979.
- ② Social Science Research Council, Central-Local Government Relationships, 1979.
- ③ Ken Judge, Rationing Social Services, 1978.
- ④ Timothy A. Booth (ed), Planning for Welfare, 1979.
- ⑤ Malcolm Payne, Power, Authority & Responsibility in Social Services, 1979.