

## イギリスの社会保障研究の今日—社会福祉

平岡 公一

### 社会政策・行政学とソーシャル・ワーク研究

イギリスでは、社会政策・行政学 (social policy and administration) とソーシャル・ワーク研究が学問分野として社会的に認知されており、ほとんどの大学に、少なくともこのどちらかの分野に関する学科もしくは専攻課程が設置されている。

社会政策・行政学は、所得保障および保健医療、対人社会サービス (personal social services, 個別社会サービスと訳す場合もある)、住宅、教育といった社会サービスを研究対象とする学問分野である。1960年代までの社会政策・行政学の研究は、ティトマス (R. Titmuss) やマーシャル (T.H. Marshall) らのすぐれた理論的著作もあったものの、主として社会サービスの個別の制度、政策の解説や評価、批判などを中心とするものであった。ところが1970年代には、理論志向が強まり、政治経済学的・社会学的方法による理論構築の試みがさかんになり、それにともなって、マルクス主義的、あるいはフェミニズム的なアプローチによる新たな理論的潮流が生まれた<sup>1)</sup>。

社会政策・行政学の代表的な学術雑誌は、*Journal of Social Policy* および *Social Policy and Administration* である。前者に毎号掲載さ

れている *Social Policy Digest* は、政策動向を知るうえで有益である。また、*The Year Book of Social Policy in Britain* (1985/86年版まで) およびその後身の *Social Policy Review* (1989/90年版から) も、政策研究の主要なトピックスや政策上の争点を知るうえで有益である。

### 「福祉の生産」アプローチの登場

社会サービスのなかでも対人社会サービスの政策研究に関しては、従来、基礎理論というべきものがほとんどなかったが、そのような理論を確立する試みとして、デーヴィス (B. Davies) らの「福祉の生産 (production of welfare)」アプローチの展開が注目される。このアプローチの特徴は、ミクロ経済学の理論枠組みを対人社会サービス (デーヴィスらは「社会的ケア」という概念を用いている) に適用して、費用効果分析を行う点にある。理論モデルとしては、生産関数・費用関数が用いられるが、「サービスの生産」ではなく「福祉の生産」を問題にしていること、そして、社会調査のデータを利用して、この「福祉」の状態を、生活の質、サービス評価、ケアの質などの指標を用いて測定する点にデーヴィスらの研究のユニークさがある (Knapp, 1984; Davies and Knapp, 1988)。

デーヴィスが所長をつとめるケント大学対人社会サービス研究所は、ナップ (M. Knapp)、

チャリス (D. Challis) をはじめとする経済学、ソーシャル・ワーク研究、心理学、統計学を専攻する優れた研究者を擁し、費用効果分析を中心に政策科学的研究を活発に行っている。この研究所が、ケント等の自治体と共同で行った高齢者の地域ケアの実験プロジェクトが成果をおさめ、「コミュニティ・ケア改革」(後述)に影響を及ぼしたことはよく知られているが、このほかに、精神障害者・知的障害者の地域ケアや里親委託、更生保護などの分野でも費用効果分析を中心として多くの研究成果をあげている(チャリス, デーヴィス, 1991; Knapp and Fenyo, 1989; Knapp *et als.*, 1992)。

### 歴史研究と社会調査の伝統

理論志向の強まりや政策科学的研究の展開がみられる一方で、歴史研究と社会調査を重視するイギリスの社会政策・行政研究の伝統には根強いものがある。有力な研究者の多くは、少なくとも一度は歴史研究に取り組んだ経験があり、また、雑誌などに発表される論文には、社会調査の方法を用いた実証研究が多い。

社会調査のタイプとしては、多変量解析などの高度な手法を用いて特定の仮説の検証を目指すというより、探索的あるいは記述的な方法を重視する「ソーシャル・サーヴェイ」タイプの調査が依然として多いのがイギリスの特徴といえる。1960年代から70年代にかけての各種の調査の丹念なレビューを行った杉森創吉(1977)によれば、「貧困調査を核として60年代以降のイギリスでは新たなソーシャル・サーヴェイ活動の活発な展開がみられた」という。また、政策研究と文化人類学的な調査法が結びついた研究として、「行政人類学的」と称する調査法(ヒア

リング、資料の分析のほか、非参与観察の方法を用いている)を用いて、保健福祉政策の形成過程を分析したグレンスターの『優先集団のための計画策定』(Glennester, 1983)がある。

### 政策問題と結びついた各種調査

社会政策・行政学の研究者が行う社会調査は、政策上の争点となる問題を意識しつつ、独自の視角からその問題に接近することを目指して行われることが多い。

近年関心を集めている調査のテーマの1つとしては、インフォーマル・ケアに関する調査がある。高齢者の支援網に関するウェンガーの調査研究(Wenger, 1984)、家族介護者の動機や価値意識に関するアンガーソンの調査研究(Ungeron, 1987)などが、その代表例である。

調査データを活用したもう1つの興味深い研究のテーマとして、現金給付とサービスの関連性、あるいは、日本的な言い方でいえば、貨幣的ニーズと非貨幣的ニーズの関連性についての研究がある(Baldwin, Parker and Walker, 1988; Walker and Parker, 1988)。イギリスでは、公的扶助とソーシャルワーク・福祉サービスが制度的に分離しているものの、ソーシャル・ワークや福祉サービスの利用者の経済的困難の問題についての政策上および研究上の関心はわが国の場合よりずっと高いといえてよい。

### サービスの運営管理と評価に関する研究

イギリスでは、各種のサービスの運営管理と評価に関する調査研究にはかなりの蓄積があるが、特に70年代後半あるいは80年代には、こうした調査研究のウェイトが高まっていった。そ

の背景には、財政的な制約が厳しい中で地域ケアの推進をはかるために新たなサービスの開発や自治体組織の機構改革に取り組む必要が生じたという事情がある。そうした背景のもとで行われた評価研究で、最も学問的水準が高いのが、先に紹介したサービスらによる地域ケアの実験プロジェクトである。しかし、それほど洗練された高度の手法は用いなくとも、新たなサービスの開発とその成果の評価に関する調査研究は、どの自治体でも取り組むべき課題であると考えられている。研究者および自治体職員によるそうした調査研究の成果を掲載する雑誌として、*Social Services Research* および *Research, Policy and Planning* という雑誌が刊行されている。また、こうした分野の研究の展開を踏まえて、従来の社会政策・行政学の概説書とはやや違った視角から書かれた著作として、ウェブらの『ソーシャル・ワーク、ソーシャル・ケアと社会計画』(Webb and Wistow, 1987)があり、標準的な入門テキストの1つとみなされている。著者たちの基本的な問題意識は、『対人社会サービスは、ソーシャル・ワークとソーシャル・ケアと社会計画を、柔軟で、かつ実り豊かな方法で結合させるという困難な課題に直面している』という点にあり、タイトル自体が社会政策・行政学の研究の新しい展開の方向を示唆しているようで興味深い。

### コミュニティ・ケア改革と福祉多元主義

イギリスでは、1990年に成立した「NHS およびコミュニティ・ケア法」に基づいて、地域ケアの効率的推進に向けての制度改革（コミュニティ・ケア改革）が実施された。この改革の基礎にある「福祉多元主義」は、社会政策・行政

学の伝統的な福祉国家観とは相容れない面もあるが、しだいに社会政策・行政学の研究にも影響を及ぼしつつある。改革の成果を評価するのは時期尚早であろうが、改革によって導入された「疑似市場 (quasi-market)」のメカニズムに関する理論的分析 (Le Grand and Bartlett, 1993)、改革実施過程の課題についての実践的観点からの検討 (Malin, 1994) などの研究成果が発表されている。

### 政策形成過程における調査研究の役割

イギリスの政策形成過程の1つの特色として、いわゆる青書・緑書・白書の刊行と、関係団体・専門家からの証言 (evidence) の提出が指摘されることがあるが、そのほか、当該のテーマに関する調査研究のレビューを研究者に委託するという方法がとられることがあるのも、調査研究と政策形成の密接な結びつきを示すものといえる。

近年の例としては、入所施設ケアに関するワグナー報告の報告書の別冊として刊行された調査研究のレビュー (Sinclair, 1988)、<sup>7</sup> 児童保護におけるソーシャル・ワークの意思決定に関する調査研究のレビュー (Department of Health and Social Security, 1985) などがあり、いずれも研究的な価値も高いものである。このような調査研究のレビューが刊行されることは、政策形成過程における公開性と科学性重視の姿勢を示すものといえるが、同時に、多くのすぐれた調査研究の積み重ねがあって初めて可能になるものともいえる。海外の政策動向よりも国内の調査研究の成果を重視する点も、我が国と対照的であり興味深い。なお、政府の委託研究ではないが、シンクレアらによる高齢者ケアに関

する500頁弱の大部の調査レビューの報告書 (Sinclair *et als.*, 1990) も、きわめて有益である。

なお、政策科学的研究の基盤となる条件の1つとして、データ・アーカイブが整備され、(研究者や世論調査機関の実施した調査のほか) 家計調査、労働力調査等の政府の統計調査の原データが研究者に公開されている点にも注目すべきだろう。

### ソーシャル・ワーク研究

以上、筆者の専攻分野の関係で、社会政策・行政学に論述が偏り、ソーシャル・ワーク研究の動向には触れることができなかった。しかし、ソーシャル・ワーク研究にも多くの研究の蓄積がある。代表的な学術雑誌は、*British Journal of Social Work* と *Practice* である。どちらもイギリス・ソーシャル・ワーカー協会が編集する雑誌(ただし前者は Oxford University Press が発行)であるが、後者の方が、より実践志向的である。*Social Work and Social Welfare Yearbook* (筆者は、1991年刊行の第3巻までを確認済み)も、研究動向を知るうえで有益である。ソーシャル・ワークの政策・実践・教育に関する最新の情報を得るためには、週刊の *Community Care* 誌が参考になるだろう。

イギリスのソーシャル・ワークについての文献資料を読む際には、まずイギリスのソーシャル・ワーカーの職務内容(わが国の「社会福祉士」の実際の職務とは大きく異なっているといっている)や養成制度について、歴史的背景を踏まえて的確に理解しておく必要がある。この点に関しては、杉野昭博の研究(杉野, 1991)が必読の文献といえる。近年のソーシャル・ワ

ーク研究の主要なテーマの1つは、効果測定であり、多くの研究が積み重ねられている (Connor and Black, 1994 ; Cheetham *et als.*, 1992)。そうした研究により、ソーシャル・ワークが、一定の条件のもとでは確かに有効性をもつことが科学的に証明されているにもかかわらず、近年では、ソーシャル・ワーカーは、政治的・社会的批判を受けることが多く、「ソーシャル・ワークの危機」という見方も広がっている (Bamford, 1990)。その背景には、児童虐待の問題に対する自治体行政の対応の混乱や、ケース・マネジメントとソーシャル・ワークの分離の動きなどがある。また、イギリスでは、有資格のソーシャル・ワーカーの大多数が自治体の職員であるため、知識や技能の問題とともに、ソーシャル・ワーカーの権限や責任の問題が、政治的・社会的論議においても、学問研究においても重要なテーマになっている。イギリスのソーシャル・ワークを研究対象とする場合には、こうした側面にも注意を払う必要がある。

### 注

- 1) (クラークほか, 1985) の訳者解説および(星野, 1986)を参照。なお、(クラークほか, 1985)は、70年代から80年代にかけての社会政策・行政学の理論動向を知るうえで有益である。

### 参考文献

- Baldwin, Sally, Gillian Parker and Robert Walker (ed.) 1988 *Social Security and Community Care*, Avebury.
- Bamford, T. 1990 *The Future of Social Work*, Macmillan.
- D. チャリス, B. デーヴィス (窪田暁子ほか訳) 1991 『地域ケアにおけるケース・マネジメント』光生館
- Cheetham, Juliet, Roger Fuller, Gill McIvor and Alison Petch 1992 *Evaluating Social*

- Work Effectiveness*, Open University Press.
- Connor, Anne and Stewart Black (ed.) 1994 *Performance Review and Quality in Social Care*, Jessica Kingsley Publishers.
- ジョーン・クラーク, デイビッド・ボスウェル編(大山博ほか訳) 1995『イギリス社会政策論の最新潮流』法律文化社。
- Davies, B.P. and Knapp, M.R.J. 1988 *The Production of Welfare Approach: Evidence and Argument from the PSSRU*, Vol.18 Supplement, published for the British Journal of Social Work by Oxford University Press.
- Department of Health and Social Security 1985 *Social Work Decisions in Child Care: Research Findings and their Implications*, HMSO.
- Glennerster, Haward with Nancy Korman and Francis Marslen Wilson 1983 *Planning for Priority Groups*, Martin Robertson.
- 星野信也 1986「ソーシャル・アドミニストレーションの発展と現状」日本行政学会編『年報行政研究20・アドミニストレーション—その学際的研究—』ぎょうせい, 63~98頁。
- Knapp, Martin 1984 *The Economics of Social Care*, Macmillan.
- Knapp, Martin and Andrew Fenyo 1989 "Economic Perspectives on Foster Care", in Pam Carter, Tony Jeffs and Mark Smith (ed.) *Social Work and Social Welfare Yearbook I*, pp. 175-189.
- Knapp, Martin, Paul Cambridge, Corinne Thomason *et als.* 1992 *Care in the Community: Challenge and Demonstration*, PSSRU University of Kent at Canterbury.
- Le Grand, Julian and Will Bartlett (ed.) 1990 *Quasi-Markets and Social Policy*, Macmillan.
- Malin, Nigel (ed.) 1994 *Implementing Community Care*, Open University Press.
- 杉森創吉 1977「イギリスにおける社会事業調査研究の最近の動向」『社会事業史研究』第5号, 119~142頁。
- 杉野昭博 1991「イギリスにおける福祉マンパワー: 日英国際比較にむけて」『地域福祉研究』第19号, 51~65頁。
- Ungerson, Clare 1987 *Policy is Personal: Sex, Gender and Informal Care*, Tavistock.
- Sinclair, Ian (ed.) 1988 *Residential Care: The Research Review*, HMSO.
- Walker, Robert and Gillian Parker 1988 *Money Matters: Income, Wealth and Financial Welfare*, Sage.
- Sinclair, Ian (ed.) 1990 *The Kaleidoscope of Care: A Review of Research on Welfare Provision for Elderly People* HMSO.
- Wenger, Clare 1984 *The Support Network: Coping with Old Age*, George Allen and Unwin.
- Wistow, Adrian and Gerald Wistow 1987 *Social Work, Social Care and Social Planning: The Personal Social Services since Seebohm*, Longman.
- (ひらおか・こういち 明治学院大学教授)