

平岡公一著「イギリスの社会福祉と政策研究 — イギリスモデルの持続と変化」

(ミネルヴァ書房、京都、2003年)

木下 康仁

3部13章からなる本書は、イギリスの社会福祉と政策に関して主として1970年代から2000年前後までの約30年を対象に、この間に著者が発表してきた論文をもとに構成されている。一般的には「ゆりかごから墓場まで」という表現で、また研究領域においてはベヴァリジ報告などの名とともに、第二次大戦後、充実した社会保障制度を構築した国として広く知られたイギリスは、周知のようにその後、とりわけ1979年のサッチャー保守党政権の登場により新自由主義的改革を進めその性格を大きく変容させていくことになる。現時点では、こうしたイギリスの経験は一定の歴史的評価を必要とする時期にあると考えられるのであり、本書をそのような試みのひとつと位置付けることは可能であろう。

特にサッチャー政権の登場以前の1970年代の動向から「第三の道」を標榜して1997年に登場したブレア労働党政権に至るまでを取り上げているので、読者は著者とこの時間軸を共有しながら本書を読み進めることができる。また、内容面では政策を中心軸におきながら制度改革、家族・市民・利用者、研究展開といった多角的なアプローチをとっているため、イギリスの社会福祉と政策研究について立体的に概観できる好書である。

言うまでもないが、1970年代以降にイギリスが経験してきたことと、この間に日本の研究者がイギリスに向けてきた関心とは分けて考えなくてはならないし、イギリスへの視線にしても一定の共通性はあるのは当然だが研究者によって強弱や異同もあろう。

また、この間に日本の社会福祉政策も急激に変化したのであり、イギリスへの視線もその過程で影響を受けてきた。本書はこうした意味での、ひとりの研究者のこれまでの軌跡を記したものである。

社会福祉や政策の領域に限られるわけではないが他国を研究対象とする際に不可避の問題となるのは、対象国の経験のすべてを取り上げる、あるいは、すべてについて知っている必要はないが、そのコンテキストを無視して日本の関心に沿う部分だけを切り取るとこともバランスを欠いてしまうということである。それぞれに固有のコンテキストがある世界をいかに架橋するかは結局のところ当該研究者によって明示化されるしかないのであり、またそこに研究の独自性が導入可能となる。本書の場合は副題にある「イギリスモデルの持続と変化」が、さしずめキーワードとなろう。

さて、本書の内容を構成に沿ってみていこう。第一部「コミュニティケア政策の展開と制度改革」は5つの章で構成されており、第一章(計画システムの形成と変容)は1960年代から1970年代にかけて地方自治体における対人社会サービスの計画策定が3度導入されその都度短期間で廃止された経緯を論じている。副題に「ガイドライン・アプローチから資源移転アプローチへ」とあるように、主眼は中央政府の主導的役割とその変化におかれている。この時期のイギリスについて本章の観点から論じたのは1990年代初めの日本の状況との類似性を意識したためであると著者は述べているが、この

章はむしろ本書全体の基点にあると言える。また、地方自治体による統合的、包括的なサービス提供体制を提案した1971年のシーボーム(Seebohm)改革と、この時期のサービス計画策定の展開との関係についてもう少し詳しく論じてもらえると計画をめぐる曲折の背景が理解しやすかったと思われる。

第二章(自治体福祉行政におけるコミュニティ志向アプローチ)はシーボーム改革の主要特性のひとつであった、市民参加を重視したコミュニティ志向の方向性がどのように現実化されたかに焦点をおき、具体的にはその代表例とされるパッチ・システム(patch system)―「ソーシャルワーカーを中心とする第一線の自治体職員チームによる小地域担当制で、1チームが人口5千人から2万人程度の地域を担当する」(pp. 24-25)―について論じている。パッチ・システムを導入した自治体を2例挙げ、住民の関与の仕方を含め具体的に紹介している。この章はパッチ・システムの実践のみをとりあげているのではなく、同時期に理論的関心を集めたサービス供給における分権的多元主義(decentralized pluralist)アプローチとの関連も考察している。両者の関係についてイギリスの研究者の批判が紹介されているが、著者自身の見解は明確に示されていない。

続く第三章(改革志向の自治体福祉行政)はケント県(Kent County)について1980年代から1990年代始めにかけての時期における社会福祉行政とコミュニティケアへの取り組みを扱っている。1991年から開始されたコミュニティケア改革に地方自治体がどのように対応していったのかを明らかにしようとしている。

第四章はコミュニティケア改革について、その背景、内容、そして実施経過を総合的に論じた章である。背景を1960年代から論じており、特に1980年代に生じた変化、すなわち、「政府がコミュニティケアの推進を重点的な政策目標として掲げているにもかかわらず、実際には在宅ケアよりも施設ケアが量的に拡大するという結果」(p.68)は、高齢者・

障害者の施設数の変化を示した図(p.67)と相まって説得力のある論述となっている。施設の急増が私営部門であったことは、この時期が民営化を推進したサッチャー政権下であったことを考えると一層興味深い。いずれにせよ、コミュニティケア改革前夜の様子が理解しやすく書かれている。そして、改革の内容の解説の後、著者はこの改革の評価に際して考慮すべき点をいくつか指摘している。

第一部の最後となる第五章は第四章を受けて「制度改革実施後のコミュニティケア」を検討した章であり、副題が「改革の成果・限界と新たな政策展開」となっている。まず、サービス供給の変化では総量の増加傾向と、サービスニーズの高い限定集団に集中的なサービス投下傾向のあることが指摘されている。また、供給側の多元化の結果、施設、在宅ともに自治体による供給は縮小傾向にあり、民間部門は拡大している。しかも、「組織の大きな事業者のシェアの増加」と「コミュニティケアの理念と反する施設の大規模化」(ともにp.99)が見られるという。

この章の論述はさらに、コミュニティケア改革が1990年代にかけて行き詰まっていく状況へと進む。メイジャー保守党政権(1990-1997年)からブレア労働党政権(1997年5月-)への政権交代にもかかわらず、「政策展開の基本的な方向性は継承」(p.120)されていると結論付けられている。そして、ブレア政権のコミュニティケア政策に関して「変化」よりも「持続」であると述べられ、本書の主題と共振すると思われる「変化」と「持続」という言葉が登場する。

第二部は「家族・コミュニティと福祉政策」と題されており、第六章(社会福祉における市民参加―ボランティア活動、インフォーマルケア、利用者参加)、第七章(人口・出生動向と家族政策―家族・ジェンダーの変容のなかで)、そして、第八章(イギリス社会と家族介護―家族介護の限界と新たな支援策の模索)の3つの章で構成されている。政策展開と制度改革を論じた第一部の内容を受けて、ここでは主要

なアクターと政策との関連で各章が配置されている。

第六章では、まずボランティア活動の種類や参加者の階級・階層差など、実態が多角的に資料をもとに検討されている。次いで、インフォーマルケアの高まりについて近隣ケア事業と呼ばれる、地域住民が自主的に組織化して取り組んでいる相互扶助的活動の特性を述べている。「中産階級の階級文化的な性格を払拭できない従来型のボランティア活動の限界を克服し、現代の地域社会の実情に即した新たな福祉活動への市民参加の形態を開発してきたことの意義」(p.151)は、著者も述べているように評価されるべきであるし、こうした変化が生じた背景を考えると大変興味深い実態である。ただ、従来型のボランティアと近隣ケア事業との関係について類似性と差異性を実態から論じてもらえれば、インフォーマルな領域における変化と持続へと論を展開できたであろう。最後に、利用者参加についてコンシューマリズムとの関連で述べられているが、解説的な内容にとどまっている。

第七章と第八章は家族に焦点をおいた論考で、前者ではイギリスで出生率の低下に対する対策が積極的にとられなかったにもかかわらず一定の水準で下げ止まっているのはなぜかという問題から始まり、人口政策と家族政策、女性の就労と出産・保育に関する主要サービスへと進む。家族生活を支える経済・社会政策がないのではないが、人口政策や家族政策として政策体系が存在しないという指摘は、住民による自発的活動の推奨といった1970年代以降の流れを踏まえると、政策領域における公私の境界はどう規定されているのか、アクターとしての家族はどのような政治的言説で語られているのかなど、いくつもの疑問を喚起させる。著者は「出生に関わる問題は私事の領域に属する事柄であって、政府の介入すべき領域ではないという考え方が定着しているため」あり、「家族に関わるライフスタイルや意識の変化、あるいは女性の就労の増加への対応が遅れているのが実情」(ともに

p.189)という見解を示しているが、そうであるとすればここにイギリスモデルのひとつの特性があるとは言えないのだろうか。

家族介護の現状と限界についての第八章は、仮にこうした見方にたつと、単に現状と限界、そして、新たな支援策に関する内容にとどまらず、アクターとしての家族を政策的にも修正していく可能性—イギリスモデルのひとつの変化?—という解釈もできるように思われる。つまり、高齢化の進展に伴い家族介護が重要性を増していくなかで、それが家族に関する政策展開になんらかの新たな組み直しを迫るのか、それとも従来型の枠組で対応できるのかによって、持続と変化の問題が問えるのではないだろうか。著者が実態を詳しく述べているように家族介護の現実には厳しいものがあり、有効な家族支援策の構築はコミュニティケア自体の存続にかかわる課題となろう。この章の後半では社会福祉サービス、企業の対応と手当の2点から社会的支援の実情が報告されている。いずれにせよ、家族介護支援策は政策領域における公私の境界に直接かわるのであり、その位置付けは社会政策全体の性格に影響を及ぼしていくことは間違いなさであろう。

さて、最後の第三部であるが、ここでは「社会政策研究のイギリス的展開」のもとで5章が配置されている。最終章(社会福祉におけるイギリス研究の意味)は書下ろしであるが、第九章から第十二章の4章は第一部、第二部と同様に既発表のものが元になっている。章題を挙げると順に「社会福祉研究のイギリス的特質とその変容—コミュニティケア政策の展開のなかで」「普遍主義—選別主義論の再検討—イギリス・日本の政策展開との関連で」「コミュニティケア実験プロジェクト—その実施経過と評価研究」そして「サービス開発への取り組みと評価研究—ケント・プロジェクトと近隣ケア・プロジェクトの事例」となっている。

個別にみると、第九章はイギリス的特質を明らかにするためにイギリスの社会福祉分野の主要な

研究の紹介と、特にコミュニティア政策に関連する新たな研究展開を検討している。全体としては文献紹介的な内容であるが、注目すべきは地方自治体社会サービス部における調査研究で、「1980年代半ばの時点での全国調査の結果によれば、地方自治体社会サービス部の約75%に調査部門が設置され、サービス・ニーズ、サービス利用状況、利用者によるサービス評価、サービスの効果測定、あるいは組織運営の効率性といったテーマを中心に、活発な調査活動がおこなわれていた」(pp. 224-225)とある。これなどはイギリスの特性と言えるのではないかと思われるので、本章の目的からすればもっと重点的に論じた方が効果的ではなかったか。

第十章は普遍主義と選別主義がイギリスにおいては概念上、また歴史的にどのように位置付けられて用いられてきたかを示しつつ、それとの比較において日本でのコンテキストの特質を論じている。理論的に興味深い内容の章である。

第十一章と第十二章はケント県を中心に実施されたプロジェクトの評価の問題を検討し、そこから日本への示唆を提言している。

終章は論文集である本書の性格付けをしており、その意味で最も重要な章である。著者は、「日本の研究者として、なぜイギリスの社会福祉と社会政策研究を研究の対象とするのか」(p.311)という本質的問いを発し、本章に至るまでこの問への「体系的な答えを示すことは試みてこなかった」(同頁)理由として、種々の事情により研究主題がこの問いに照らして体系的に選択されてきたわけではないこと、答えも研究の進展や両国の状況変化に応じて変わってきたためであると述べている。確かにそうかもしれないが、これは自身のこれまでの研究展開の説明ではあっても、本書がこの章に要請している課題とは違うのではないだろうか。時間の組みなおしの作業が必要だったと思われる。つまり、著者の研究展開の時間軸からはここでは離脱し、本書編成時点にたつて先の問いを提示し、各研究の位置付

けを行い、最終的に答えを提示してもらった方が著者の独自性、本書の結論、換言すると、著者の研究者としての“中間報告”を記録というよりは結果として明確な形で示すことができたのではないかと思われる。

本章は、モデルに関しては規範としてのイギリスモデルと比較の基準としてのイギリスモデルという二つの観点を論じ、一方、研究対象としてのイギリスの社会政策研究の意義も強調している。ただ、本書にとってのイギリスモデルの規定は明確に述べられていない。おそらく著者は単一モデルでは考えていないのであるが、そうした立場も明示してもらえると理解しやすかったであろう。この章は全体としてみれば、現在においてなおイギリスが研究対象として有意義であることを論じ、今後の研究の方向で終わっている。ただ、本書に独自の統合性を与えんとすれば、終章はむしろ最初におき、イギリスモデルを概念的に設定した上で各部と各章をその「持続と変化」の観点から論ずることはなかったかと思われる。そしてその上で、例えば福祉国家類型論にあえて踏み込み大胆な仮説の提示を試みてよかったであろう。

とはいえ、目配りの利いた論点の整理と慎重な解釈は著者の学問的緻密さを印象づけるものであり、イギリスにおける社会福祉・政策「研究」を研究対象とする上で十分活かされている。読者は本書を介して自身の関心をさらに発展していきやすく、個別テーマでは例えば評者は地方自治体の役割とソーシャルワーカーの関係、その調査部門の実際、地域社会と住民参加の形態、多元主義とローカル・プロバイダーの関係、介護者支援策、ケアマネジャーが一定の予算裁量枠を持ったケアマネジメントとオーストラリアのブローカレッジ型ケアマネジメントの関係、購入者-提供者分離方式のニュージーランドやオーストラリア(ビクトリア州)との比較などを考えた。豊富な知的刺激を与えてくれる本である。

(きのした・やすひと 立教大学教授)