

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』

評者：星野 信也

紙数の制約から、論文集というべき本書の主として全体像について、次の4点から書評したいと考える。第1に、題名にある社会福祉政策の範囲の狭隘さ、第2に、普遍的対人社会サービス志向故のPersonal Social Servicesとコミュニティケアに対する過度の思い入れ、第3に、その反面で見られるコミュニティケア理解の狭さ、第4に、コミュニティケアに含まれるはずのCustomer firstへのフォローアップである。なお、わが国の社会福祉は誤訳に彩られてきた点が少ないと考えるので、ここでは英文や単語の引用は、ほぼ原文のままとした。煩わしいと考えられる向きにはあらかじめお詫びしておきたい。

1 Social Policyの範囲

評者は、2003年9月に開催されたイギリスのSocial Policyの開祖、Richard M. Titmuss教授没後30周年記念会議に、大学同窓会からの連絡を受けて出席した。評者の指導教授はDavid V. Donnison教授であったが、同時に、評者はTitmuss教授のゼミ生であったからである。そこでシンポジストのひとりHoward Glennerster（本書でも研究手法が紹介されている）は、自分がLSEのResearcherからSocial PolicyのLecturerとなって、おずおずとTitmuss教授の部屋

を訪ね、「自分はSocial Policyのどの部分を教えたらよいのでしょうか？」と問うたところ、「Howard, you cannot teach part of social policy」といわれ、wholeだと教えられた経験を紹介し、次のように述べた。「It was this insistence on seeking out common principles, concepts and tools you could apply across areas like social security, education, housing, health and care that marks Richard out and made the subject what it is. He drew on sociology, history, philosophy, anthropology, epidemiology, and economics. *His lack of formal academic training made these boundaries seem irrelevant. This is his most lasting intellectual legacy to us.*」（斜体は評者）加えてGlennersterは、Titmussが税制による社会保障給付やGift relationship、医療における情報の非対称性について、経済学に大きな貢献をしたと論じた。

このようにイギリスで大学を卒業しないで大学教授になったTitmussが、大学の学部・学科にこだわらずに構築したSocial Policyという固有の学問分野の守備範囲からすれば、本書の内容はあまりに狭隘でおよそタイトルにそぐわないといわねばならない。

2 コミュニティケアとUniversality-Selectivity

評者は1962年にコミュニティケアというカナ用語をはじめてわが国に持ち込んだ張本人であるが、1980年代にわが国でそれが議論されている間に、対人社会サービスと誤訳されたPersonal Social Services（評者は一貫して普遍性とは重複しようのない「個別福祉サービス」と訳している）と一体化して、コミュニティケア即普遍的対人社会サービスの装いをこらし始めたことに強い疑義を抱き、以後それを主題にすることをやめた経験がある。Titmuss教授は1961年に「Community Care: Fact or Fiction?」と題した講演で、既に次のように警告していた。

‘ It has been one of the more interesting characteristics of the English in recent years to employ idealistic terms to describe certain branches of public policy. The motives are no doubt well-intentioned; the terms so used express, in civilized phrases, the collective aspirations of those who aim to better the human condition. It is necessary to remember, however, that this practice can have unfortunate consequences. ’ (*Commitment to Welfare*, London, Allen & Unwin, 1968, p.104) 評者の疑義へのひとつの回答を、イギリスのSocial Policy Associationがあげて協力したSocial Policyの標準テキスト ‘ The Student Companion to Social Policy ’ (Oxford, Blackwell, 2003新版, 以下「テキスト」と略称) に見いだすことができる。そのIV.12章 ‘ The Personal Social Services and Community Care ’ (この章の著者は本書で紹介されたケント大学のJohn Baldock) は両者をひとまとめに扱っており、次のように説明してそれを明快に**Marginal and Residual Service** と定義づける。 ‘ In principle the personal social services might become involved in almost any aspect of our lives from birth to death; in practice most people, even those with substantial social needs, will go through life with little or no contact with their local social services authority. ’ ‘ This is because a key characteristics that marks out the public personal social services and makes them essentially different to the education or the health services, for example, is that they provide or are responsible for only a small part of personal social care in our society. ’ ‘ This is not necessarily to say that the others either want help or are not getting it, but simply to emphasize that the public social services provide only a fraction of the social care

needed or given. Most social care is provided by the family and, to a lesser extent, by friends and neighbours. Much of the most intensive caring, of frail elderly people, for example, is done by women. ’ すなわち、Personal Social Servicesはsocial care needsを持った市民の一部にしか利用されないものだという点に、marginal & residual の意義を認めている。Marginal & Residual Serviceに普遍主義を論ずる余地はなく、およそ社会保険化の発想にもなじまない。いわばこの定義は、わが国の普遍的対人社会サービス論や介護保険とまったく対照的な概念化である。

比較対照していえば、公的扶助からの独立を図ったドイツの介護保険制度は、大宗を占める現金給付によってニーズをほぼカバーし、なんとか社会的公正と社会保険の面目を維持しているが、わが国の介護保険は主として既に公的扶助から独立していたmarginal & residualな老人福祉を社会保険化した、きわめて社会的に不正な制度にとどまる。

テキストの同章は続けて、 ‘ A History of Frequent Reorganizations but Steady Growth ’ という表題のもとに次のように記述している。 ‘ The British local authority social services have been subject to frequent and radical reorganizations. This does not reflect a high political profile and public interest but rather that users of social services are a transient sample of the poorest and least powerful and that politicians feel relatively free to impose new structures or models of working which reflect their particular perceptions of the problems and their solutions. ’ 1979年以降だけでも地方自治体のsocial servicesについて50以上のコミュニティアケア関連立法が行われているが、それは政治的関心が高かったからでも、国民の関心が高かつ

たからでもなく、ひとえにmarginal & residualであるため、政治の道具にされたに過ぎないという。そのなかで revolutionary ないし sea changeと喧伝されたのは、The National Health Services and Community Care Act 1990 とThe Children's Act 1989である。ここで前者を見ると、本書を含む大方の誇大解釈とは異なって、むしろ本書が注釈的に触れているように、それまで施設ケアが国庫負担、コミュニティケアが地方自治体負担であったため、地方自治体に施設ケアへの財政的インセンティブが働いていたのを改善すべく、国が生活費部分を除くケア費用を利用者にはなく地方自治体に払うことにしたものである。当然、地方自治体は費用の効率的利用を求めてコミュニティケアを拡充するようになるが、入札を通して急速にサービスをfor-profit を含む外部委託に委ねるようになり、そのMixed economyは地方自治体のservice providerとしての地位を大幅に低下させ、本書も指摘するenablerに転換させた。なお、正規のナースによるナーシングケアについて、2001年からNHSの枠外のナーシングホーム居住者にも、社会的公正の見地から、NHSのサービスとして無料化されたことは、本書の124頁以下に記述されている。

ただ、本書はせつかく2000年7月のNHS Planに言及しながら、その主要部分でNHSが300余のPrimary Care Trust (=PCT) に分権化されたことに触れていない。NHSは、その75%の予算を委ねられたPCTがNHS hospitalのspecialist service を購入する形式に大転換し、新たにpatientがhospitalを選択する余地を開いている。ただ、PCTの地域Accountabilityを確保するため、地域住民はそれまでのGP選択の自由は失っている。それは2003年9月刊の本書が見逃すべきでなかった重要なコミュニティケアの新展開である。

本書のもうひとつの柱である**Universality-Selectivity**は、本来著者のこだわる一義的定義に基づく二者択一対立軸や歴史概念ではなく、評者の選別的普遍主義論のように、いかに両者を組み合わせるべきかを巡るSocial Policyに終始一貫した政策選択の弾力的概念である。EU共同体化やGlobalizationを前に、先進各国がSelectivityに比重を置き直す傾向にあるが、近年、無用の議論を避けてTargetingの用語が用いられる例が増している。

テキストは、今後、Seebohm 改革が作ったSocial Services Department が急速に消滅し、service deliveryがいっそう多様化していくことを予測しており、このように変化の激しい分野で参考文献を提示するのは難しいと述べている。その点でいえば、本書の内容はコミュニティケア研究も普遍主義 - 選別主義研究も既に中途半端に過去形化している。前者は政治的道具にされた改革とその研究についていまさらなぜここまでこと細かにと思わせる部分が多過ぎ、後者は広範な政策展開を通してイギリスでは既に概念が定着している。

3 コミュニティケアの意義

コミュニティケアの利用者にとっての意義は、評者が一貫して主張してきたように、明確に脱施設化である。しかもそれは、決して本書が取り上げる高齢者だけではない。テキストも 'Whenever possible, care should be encouraged in people's own homes, or or in foster homes, and that support should family- and community-based. Similarly, the principle of prevention, particularly in social work with children and their families (e.g. prevent the need for children to come into local authority care), is to be found at the heart of all the key post-war legislation. ' と述べるように、foster care およびその延長線にあるAdoptionがイギリスでほぼ成

功したcommunity care の事例であり、20世紀前半まで著名であったDr. Barnardoなどコッテイジ・システムで知られた民間団体を含む児童集団養育施設は、市街地に独立したグループホームと教育施設を除いてほぼ完全に消滅している。その点で、本書をはじめわが国のコミュニティケア論が、イギリスのコミュニティケアの原点となった精神病床と知的障害児施設の半減計画の推移や児童の里親、養親ケアの比重増大を評価することなく、わが国の精神病床や集団的児童養護施設の存続を無為に見過ごしてきたことは、まったく理解に苦しむ。わが国の児童施設のグループホーム化はむしろ既存の児童養護施設の建て替えとして進んでおり、施設関係者は国の基準や委託費が引き上げられなくてはならないと主張しているが、まさにそこでいわれる国の雁字搦めの規制とそれにべったり依存・安住してきた児童養護施設を無批判に看過してきた著者を含む社会福祉学界が、わが国の施設ケア中心の現状に重い責任を負っている。

さらに、コミュニティケアの視点でわが国に決定的に欠落しているのは、テキストがあげる次の点である。‘The publicly funded personal social services consume only slightly more than 1 percent of the national product. At any one time they impinge little on the lives of the vast majority of the population. Yet they are utterly relevant to the lives of the poorest and most disadvantaged in our society: vulnerable children, disabled adults and frail old people.’ わが国は普遍的対人社会サービス論故にthe poorestやmost disadvantagedに選別的に関心を集中することを忘却しており、本書の普遍主義 - 選別主義論も、Personal Social Servicesとコミュニティケアに必要な条件の選別主義がわが国には未確立な点を、まったく看過している。

4 Personal Social ServicesとCustomer First

イギリスの社会福祉教育は、大学、大学院におけるSocial PolicyとPSWのdegreeコースおよび大学内外におけるSocial workのdiplomaコースに2分して進められてきた。それが2003年からSocial work教育もdegreeコースに格上げされ、General Social Care Council (Social workではない)が大学教育コースに認可を与え、その修了者にsocial care workerの登録を受け付けるようになっており、今後、名称独占に関する立法化も進められようとしている。The Care Standards Act 2000に盛り込まれたサービス水準向上策だが、それを前提に同じ立法はThe Prime Minister's OfficeにOffice of Public Services Reformを設置し、そのReformのPrinciplesではCustomer firstが強調され、Devolution and delegationを通じていっそうの分権化を進め、第一線にflexibility and incentiveを与え、CustomerにExpanding Choiceを与えるとしている。それは財政的配慮を優先したCommunity careよりも幅広いPublic Serviceの抜本改革をもたらし、とかく利用者のBest Interestsを僭称してきたPersonal Social ServicesにCustomer firstを定着させることが期待される。

本書は、二大政党制と構割り地方分権の政治に揺れるイギリスの紹介に終始し、官僚優位と縦割り中央集権のわが国のコミュニティケアとUniversality-Selectivityの問題点への関心は注釈・推論程度にとどまっている。本格的な国際比較を期待した読者には物足りなさが残るに違いない。最後に、IT化を通じた情報の同時化が進むなかで、英語圏1国を紹介した出版物の価値はデフレ傾向にあるというべきであろう。

(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、2003年9月、x + 358頁、定価3600円 + 税)

(ほしの・しんや 法政大学人間社会研究科教授)