

書評

武川正吾著

『政策志向の社会学』

(有斐閣, 2012年)

三本松 政之

本書に集められた論文は「社会学と公共政策との関連」について書かれた論文である。著者は公共政策と社会学との関係について、社会学者が理想主義、価値中立、批判主義という3つのバイアスによって「公共政策からの逃走」に誘われたことを指摘し、それらの克服ができるとするならば社会学が公共政策にどのような関与ができるかと問う。日本において社会学は公共政策へのアプローチに対して及び腰だったとする(p.8)。著者は政策志向の社会学の新しい形態を「公共政策の社会学」とし、その確立が求められているとする。では著者はなぜ本書のタイトルを「公共政策の社会学」としなかったのだろうか。

著者は社会学者に政策提言につながるような根拠に基づいた研究を行ってこなかったという評価を与える。それは「公共政策からの逃走」の結果でもあり原因でもあるという。日本の場合、公共政策の企画・実施・評価の循環として把握される政策循環に「社会学が一定の役割を果たすことは、これまできわめて稀であったように思われる」と厳しい。その重要な要因は「政策提言につながるような根拠エビデンスに基づいた研究を、これまで十分に行ってこなかった」ことにあるとする(p.15)。著者は第1章の冒頭でラスウェルの「政策志向」をあげ、冷戦体制下において諸科学があまりにも専門分化しているため、安全保障が危機に陥っているにもかかわらず対応できていない現状を嘆いていたと紹介する。政策志向の社会学には日本の社会学の現状への嘆きの意味が込められているのかもしれない。

「はしがき」で著者は一社会学徒としての診断として、一方で、生産の領域における(国際的には)グローバル化と、(国内的には)脱工業化に対応した公共政策の変化が求められ、他方で、再生産の領域における個人化に対応した公共政策の変化が求められていると時代認識を示す(傍点は原文、以下同じ)。(p.ii)。

著者は公共政策を「政府による政策が公共政策」であるとする。だが本書での政府は広く解され国民国家の行政府だけでなく、公共政策の範囲は一般よりも広い。政策は「何らかの問題解決にあたって示される一般的な方針のこと」を指し、「公共政策」は「秩序政策」「経済政策」「社会政策」などに分類される。本書は社会政策をとりあげ社会学としてアプローチするものである。社会政策は「市民生活の安定や向上を直接の目的として策定・実施される」政策とされる(p.iv-v)。

本書には「日本でネオリベリズムが頂点を極めた時期から、後退を始めた時期」の論文が収められ、その時期は「かつて日本を『成功』に導いたシステムが、20世紀の第四・四半期、とりわけ1990年代以降に生じた国内外の環境の変化にうまく適応できていないことによって、もたらされた」時期である(p.ii)。変化を見通すことが重要な時期である。

第1章では政策志向に関わる社会科学の歴史が素描される。日本では1970年代の経済計画の制度化に刺激されて、社会計画や社会指標の体系を確立する動きがみられたが、80年代になるとそれらへの関心は薄らぐ。「福祉国家の危機」論が台頭し、80年代の先進諸国をニューライトの政策思想が支配し、市場メカニズムに全幅の信頼が置かれたため社会政策や社会指標が活躍する余地は乏しくなる。しかしニューライトは「大きな政府」には反対したが「強い政府」にこだわりNew Public Managementを主張した。このNPMでは行政評価や政策評価が重視され、90年代には再び政策志向が復活する。このような素描を通して社会計画(と社会指標)とNPM(と評価指標)は、政策志向の社会科学の2つの形態であるとされる。両者は政策志向という点では共通するが相違点もあり、それらの比較検討結果としてNPMの成果は積極的に評価されなければならないが、その非体系性の克服が必要であるとす

る。すなわち「2つの政策志向の社会科学—社会計画論とNPMを批判的に摂取したうえで、政策志向の社会学の新しい形態—公共政策の社会学—を確立することが求められている」(p.28)とし、公共政策の社会学は公共性をめぐる社会学の一部として位置づけられてしかるべきであるとする。

さて、本書の構成をみてみよう。

- 第1章 公共政策における社会学—公共社会学のために
- 第2章 21世紀型の社会政策—20世紀的前提を問う
- 第3章 福祉社会のガバナンス—多元主義とレジーム
- 第4章 セーフティネットかナショナルミニマムか—社会政策の理念
- 第5章 生活保障システムの危機—雇用の流動化と家族
- 第6章 社会政策における福祉と就労—ワークフェアの内実
- 第7章 高齢者ケアの政策—介護保険と地域福祉
- 第8章 年金社会学の構想—社会政策における信頼
- 第9章 縮小社会における地域—地域社会学と地域福祉学
- 第10章 ローカル・ガバナンスと地域福祉—地方自治の学校
- 第11章 パーシック・インカム—ピースミールとユートピアの弁証法
- 第12章 高福祉高負担の社会意識—福祉国家の可能性
- 第13章 社会政策学会の再々出発

第1章から第5章を前半、第6章から第13章を後半とするならば前半では、公共政策に関わる現状や課題が検討され、概念、分析の構図が示される。後半ではそれらに基づきワークフェア、パーシック・インカムなどが各論として論じられる。本稿では紙幅の制約もあり、前半に重きを置きながら概要を示したい。

第1章はすでにみてきたように本書における公共政策の社会学の位置づけや課題が提示される。

第2章では20世紀後半の日本の社会政策学を振り返り20世紀的前提が問われる。日本の社会政策学は必ずと言っていいほどに資本制に言及し社会政策を論じてきた。しかし近年では「社会政策は資本制における『労働力の商品化』を是正すべきだ」という立場を暗黙のうちに前提とした「脱商品化」が鍵概念として位置づいている。また90年代には家父長制との関連で社会政策のあり方が問われるようになる。日本の社会政策学

では「家父長制の影響を受けた社会政策の存在が、私たちが共有している何らかの価値の実現を妨げている」との共通認識が形成されて行くが、資本制や家父長制によってその実現が拒まれる価値を暗黙のうちに前提としながら研究を進めてきたこと、さらにアカデミズムの「蛸壺」に阻まれ社会政策の構想に十分につながっていない現状、その結果としての「価値なき政策論」と「政策論なき価値論」とが併存するという状況が生まれている(pp.39-45)。次に「変わりつつある福祉国家の前提」が論じられる。「ケインズ型福祉国家」(KWS)として総括される20世紀の福祉国家は、中央政府が蓄積と正当化の2つの仕組みを果たすための仕組みであり、20世紀の第四・四半期には社会政策にも脱商品化、脱ジェンダー化がみられるようになる。KWSからSWS(シュンペーター型ワークフェア国家)への移行が指摘される状況が生じ、福祉国家の現状は再商品化と脱商品化のせめぎ合いの中にある。このような中で社会政策に課せられた課題は、脱ジェンダー化、家事、育児、社会活動など賃労働以外の人間の諸活動を正當に評価するものであること、生産中心主義からの脱却、社会政策と環境政策との調和を図ること、グローバルな水準での社会政策の確立、ローカル・ジャスティスを重要な原則とした国民国家の相対化である。

第3章ではガバナンス論に焦点があてられる。さまざまな集団や組織の連携によって遂行される統治の機能への関心の変化、統治に対する視座が実体から機能へと転回を遂げつつある。そこに共通する問題意識は組織や集団の目標がいかに達成されているか、どのような管理・運営・調整がなされているか、福祉社会学においても統治=政治支配に限定するのではなく、一般的な意味でのガバナンスを把握する必要がある。福祉や社会的な領域におけるガバナンスの機能に着目した概念がソーシャル・ガバナンスであり、それと共通する論点を持つのがエスピン-アンデルセンの福祉レジーム論である。福祉レジームは各国における混合福祉の形態を国際比較によって類型化したものであり、国内の視点からは福祉多元主義となる。福祉レジーム論は多元主義的性格を有していても政府中心であることは否めない。しかしソーシャル・ガバナンスは分析の水準においてナショナルからローカルとグローバルへの拡張が見られる点にその新しさがある。

第4章ではケインズ型福祉国民国家から、グローバ

ル化の下で革新や競争に力点を置き供給サイドを重視し、社会政策は経済政策の下位概念となるワークフェア型で、また国民国家の相対化が生じているという意味でポスト国民的で、国家がメタガバナンスを担うという点ではレジーム型であるという特徴を有したシュンペーター型ワークフェア・ポスト国民的レジーム（SWPR）へ、と変化しつつある。このSWPRでは、国民や国家を前提としないセーフティネットがナショナルミニマムに代わって社会保障制度の理念として受け取られるようになる。ナショナルミニマムの中に含まれていた要素をセーフティネットの考え方の中に活かすことが今後の課題とされる。

第5章では、雇用の流動化が日本の生活保障システムに対して及ぼす影響、グローバル化と個人化といった社会変動の中での日本の福祉レジームの変容、生活保障システムに関わる問題、解決の方向が問われる。この問いに答えるために提示されるのが「福祉国家の下部構造」である。重要な分析概念となる。福祉国家の社会学が①福祉政治、②社会分配構造、③国家の規制活動を分析の焦点とすること、また資本制と家父長制という2つのコンテクストのなかで理解されるべきであることが指摘され、「生産レジーム」と「再生産レジーム」の概念が呈示される。福祉レジームは生産と再生産にかかわる諸制度によって支えられており、これらの諸制度が「福祉国家の下部構造」と呼ばれる。このような概念装置のもと20世紀第四・四半期の日本のレジームの特徴が示される。日本の生産レジームと再生産レジームは20世紀の後半には「雇用の安定」と「家族の安定」を車の両輪とする生活保障のシステムとして機能した。しかし福祉レジームを支えた下部構造ではグローバル化、個人化により生産レジーム、再生産レジームの変化が生じ「社会保障の空洞化」が指摘される。社会保障制度から排除されている非正規雇用を社会保障制度の中に包摂していくこと、再生産レジームの変化に対して脱ジェンダー化を進めることが課題となる。社会政策は社会的包摂と個人化という理念の上に構築されるべきとされる。

第6章は福祉と就労についてである。90年代はワークフェアの時代である。それは自由主義レジームの中で提唱されたが、グローバル化の時代において他の福祉レジームもワークフェアを必然化させる状況に直面する。再商品化の文脈で考えられてきた就労と福祉の問題が脱商品化の文脈で再考された。福祉と就労との

連関を完全に切断をしようとするのが後に見るベーシック・インカム（BI）である。市場労働に限定されがちな就労の中身がボランティア労働やケア労働にまで拡大すると指摘し、収入労働以外の労働を正当に評価していくことは社会政策における福祉と労働の問題を考えていくうえでの不可欠な視点としている。第7章では、介護保険と地域福祉が論じられる。地域福祉の主流化の背景には地域社会の変化がある。ポスト工業化や高齢化は地域の社会問題の質を変え、地域福祉は地域社会の存亡に関わる問題となっている。第8章のテーマは年金の社会学である。公的年金の下部構造は生産領域での各国の資本制を構成する諸構造と、再生産の領域での各国の家父長制を構成する諸構造である。2004年の年金改革では生産や再生産の領域における社会変動への適応は断念された。第9章は縮小社会における地域がテーマとされ地域社会学と地域福祉学との連携の意義と可能性が論じられる。縮小社会に対する著者の認識は縮小という事実によって現在とは不連続の新しい事態が発生するということではなく、これまで問題となってきたことがこれからも問題として続くとする。第10章ではローカル・ガバナンスと地域福祉との関係が論じられ、地域福祉の主流化する中で両者の結びつきには本質的なところがあるとし、ローカル・ガバナンスの内容は地域福祉であり、地域福祉の方法はローカル・ガバナンスであるとしている。第11章は市民権をもった個人としての人間すべてに対して、無条件で保障される一定額の所得であるBIについての思考実験が試みられる。BIはとりわけ所得保障の領域に関する社会政策で、既存の所得保障システムがBIによって置きかえられると想定され、既存の社会手当を普遍化したものといえる。BIについては制度設計の技術的な観点、マクロの社会変動への適応手段としての観点、社会的市民権の実現手段としての観点などから論点は出尽くし、また財政的、社会的価値についての検討も行われており、BI構想については経験調査に入るべき段階にきているのではないかと指摘する。第12章では高福祉高負担の社会意識として福祉国家の可能性が論じられる。「（潜在的）国民負担率」を抑制しようとする考え方が根強く、政府は低負担低福祉の方向を追及していると考えられるが、社会調査データからは高福祉高負担の志向を読み取れる。第13章では日本の社会政策の決定過程における社会政策（研究・研究者）の不在を指摘する（p.306）。社会政策学会の

①労働, ②生活, ③ジェンダー, ④国際比較という現在の研究潮流を踏まえてこれらをバランスよく発展させていくことが緊要であるとした上で, 研究面での変化が教育や実務に反映されずに「社会政策における社会政策の不在」ともいべき現象が生じていると指摘する。

以上のように本書では日本の公共政策の現状を提示された分析の視座から読み解きその全体像が概観される。専門書と一般書の中間の位置をねらったという本書の目的は十分に果たされているように思う。紙幅の残りも少ない。評者の専門との関わりから地域福祉と地域社会学について最後に触れたい。評者はここで紹介されている地域社会学会のシンポジウムに関わっていた。地域社会学会では新たな論点として縮小社会を提示したが、著者は変化に対してこれまでの課題が継続するとデータをもとに冷静に指摘したことが印象に残っている。新たに取り組むべき課題として提示された課題への認識のこの温度差は地域社会学会の会員はフィールドでの実感をもとに問題意識を形成することが多い。その実感にデータを持って応えたのが武川報

告であり、まさに著者が主張する根拠に基づいた議論であった。この温度差はシンポジウムでも埋められなかったように思う。著者は「日本の地域社会学者は、コミュニティについて語るべき知識をほとんど生産しなくなっている」と厳しい (p.16)。またコミュニティ概念についても地域社会学が「30年以上まったく進歩していないということではないだろう」(p.197)とし、コミュニティ概念に関する地域社会学の成果の発信を期待するとしている。地域社会学はこの期待に応える必要があると感じる。地域福祉(学)の地域社会学への貢献は「地図にないコミュニティ」の存在が浮かび上がってきており、コミュニティが空間から切り離されて理解される傾向があるなか、「人間の身体と結びついたローカリティというものをどうとらえるべきかという課題」(p.199)を提起している。重要な提起と考える。地域福祉(学)と地域社会学とが相互に貢献しうる可能性を探る試みは温度差をまずは縮めるところから始まるように思う。

(さんぽんまつ・まさゆき 立教大学教授)