

どうもご静聴ありがとうございました。

【レポート】

## 政治と福祉

東京大学教授 佐々木 毅

今日ここにいらっしゃる先生と比べて、私は本当にどういうお話をしたらいいのか、まことに茫漠たる感じであって、内心忸怩たる思いをしているところです。私がこのご依頼を受けましたのは、ちょうどアメリカにいたときで、ますます遠い話のように思っていたということもあって、そこに書きましたことは、自分でもまことにお恥ずかしいことで、今日はそれとはやや切り離れた話をさせていただきます。

まず、私自身の関心事をちょっと申し上げさせていたきたい。私は民主政治と市場経済というものの関わりという問題は、20 世紀の政治学、経済学、あるいは社会学等にとって、大変大きなテーマだったと思うのですが、この関わりというものが、20 世紀の歴史の大きなうねりをつくってきたと思っている。そういう観点から見ると、現在というのはちょうど一つのシステム、市場経済とデモクラシーというものが、かなり安定的に結合した段階から、再びやや緊張感が高まってくる段階に入っているのではないかと思う。

その一つの象徴的な例は、1 週間か 10 日ぐらい前になりますか、アメリカの民主党の大統領が、「大きな政府の時代は終わった」といったことです。事程左様に政府、国家、パブリックセクター——その根っこにあるのがデモクラシーなわけだが——、これとマーケットとの関係というものが、この数十年の間ずーっと、いろいろ論争を生んできたが、私の認識、そこに書きましたことの趣旨は、それはさらにこれから続いていくであろう、そしてそのことが実は政治にとって、大変難しい

問題を提起しているということ、そのことをまず最初に申し上げたい。

それをさらに具体的に申し上げると、二つのことになる。いま市場経済とデモクラシーとの結合というのが、20 世紀において非常に重要なテーマであるということをいったが、それを典型的にシステム化したのが、戦中から戦後にかけての、いわゆる先進工業国であったと、私自身は思っている。そこで、一つの前提になっていたのは、階級を中心とした政治についての考え方である。そしてそのうえでの階級間の妥協という問題が、政治力学的には非常に重要であった。

もう一つ、それを横側から支えた大きな促進要因、つまりそういう階級妥協的な枠組みをつくるうえで非常に大きかったのは、もちろん大恐慌であったわけだが、もう一つは戦争であったと思う。20 世紀の戦争というのは、それまでにはなかったような戦争、総動員体制をつくり出した。その体制というのは、日本は 45 年で終わったけれども、米ソにとっては 80 年代まで実は続いた可能性がある。この総力戦という体制は、非常にユニークな体制であった。それが政治と経済との関わりに大きなプレッシャーをかける要因になった。

この二つの要因が実はなくなりつつあるということは、ご案内のとおりである。総力戦というものはたぶん、われわれが予想できる将来すぐ起こるような可能性はきわめて少ない。いろいろな紛争は起こると思うけれど、それはあり得ないだろうと思う。わが国の憲法第 9 条というのは、それを早々と先取りしたという意見も、それはある意

味で正しいわけである。

そうすると今度は、そういう戦争という要因というものがなくなった中で、デモクラシーと市場経済をどのようにして結び付けていくか。先ほど来お話がありました産業政策だとか、いろんなことがおそらく出てくることになったということだと思う。

現在の日本の政治、および諸外国の政治を見るときに、このテーマとの関係で基本的に重要な点は、先ほど申した階級政治という基盤が崩れてきているということである。私は日本の55年体制というのは、階級政治的構造をもっていたとはあまり思わないのだが、しかし諸外国においてはそういう前提が非常に強かった。それが崩れてきているというのが、基本的なポイントだと思う。

たとえば投票行動にしても何にしても、もはや古い階級的なカテゴリーで人々は判断をしなくなったということである。その意味で、たとえばそういう階級政治的な基礎のうえに立つ社会民主主義政党というものが、どこにおいても大変基盤が流動化してきている。この段階において、新しい社会民主党をつくるというのも、なかなか難しいというのはよくわかる話である。

ですから、どこの国においても多かれ少なかれ投票率はちょっと下がり気味、あるいは相当程度下がり気味である。政治からの国民の撤退現象が起こっている。それは古い組織的媒体としてあったいろんな団体なり、政党なりというものの、政治的な吸引力が落ちてきているためである。そのかわりに宗教団体だけは目立つなどということが、どこでもちょこちょこ出てきている。あるいは民族主義的な団体が出てきている。

その意味で政治の焦点というか、争点というのは、経済的な争点がきわめて重要なものとして存在するが、いろいろな意味でそれを相対化させる要因がいわば横の側から供給されるようになってきている。

ただ、経済的な争点、特に社会福祉的争点について見ると、これが問題として重要でないとか、あるいはネグリジブルなことであるというふうになったというつもりは、私も毛頭ない。ただ、先

ほど本間先生からスウェーデンのお話があったように、政策環境というものが、非常に大きく変わってきているわけで、したがって仮に選挙で約束しても、そうは実行できないという、構造的公約違反とでもいうべき時代に突入していることは、どうも否定をできないようである。

その意味で経済的な争点、あるいは社会福祉の争点というのはいぜんとして、今度のアメリカの例の予算の削減問題において、いちばん大きな争点であるといわれていたように、大きな争点であることは変わりないのであるが、それを実際どうマネージしていいかということになると、ハウの問題になると、実は非常に答えが出しにくい状態になってきている。

ということは、仮にそういう争点でもって、国民から一定の信任を受けるといっても、かつてほどの実効性というものを国民は期待しなくなる。あるいは非常にシニシズムでもって、それを眺めるようになるという時代に入ってきたと思う。つまり、争点自体のもっている、その意味での政治的な内在的な脆弱性というものが、少しずつ高まりつつあるのではないか。それが政治不信につながり、投票率の低下につながるというような側面はどうしても避けられないと思う。このようにいわば外在的要因と内在的な要因によって、社会福祉と政治との関係というものは、古い仕組みはなかなか同じようにはもちこたえられないだろうと、みんな感じ始めている。

21世紀に至れば高齢化が進み、財政赤字のプレッシャーが高まってきて、どのようにこの問題に対応していいのかわからないという不安感というものは、それなりにどこの国においてもあるのだが、それについての長期的な戦略というのはなかなかつくりにくい。特に政治の舞台ではこういう問題について、がっちりしたコンセンサスをつくるのは、なかなか容易ではないという状態になってきている。

それをもう少しいうと一つは、社会福祉の問題は、政治の舞台で一種の専門家たちにおまかせしている問題領域から、非常にポピュラーな一般の人に関心のある領域になってきたということであ

る。これは負担の問題とのからみでもそうであるし、サービスの質の問題とのからみでもそうだが、結局私の言葉でいえば再政治化というか、再び政治化していくという段階にやはり入っていると思う。そのため大きな政府とか、小さな政府とか、大変粗雑なレトリックがまかり通っているわけだが、そのとき必ずこの問題がその中で大きなウエイトを占めているということは否定できない。その意味で再政治化してきている。

そして私が見るところ、実はこの領域だけではなく、あらゆるところで政治リーダーの権威の失墜と、一種のポピュリズムの台頭みたいな現象が、どうも先進国で起こりつつあるような気がする。これは一つは冷戦という重しがなくなったということと関係があり、冷戦の非常にウエイトが高い国、アメリカなどはそうだと思うし、これは国によっていろいろバラエティがあるが、それは日米安保などというあまり関係ない領域でもそうであって、明らかに状況は変わってきている。密室で専門家たちが議論して決めて、そしてこれでやれというようなことでは、なかなか承服し難い。あるいはそれでは信頼ができない。もっといえば、エリートやリーダーたちが、国民に対してマネージできるというふうに口ではいっても、もはやそれはできないだろうと、多くの国民が思い始めているということである。

ですから、一種の慢性的なポピュリズム的な雰囲気というものが、各国政治の中に出てきていて、社会福祉の問題が政治化するというのは、あくまでもそういう中での一環としてであって、これから日本においても、今度は介護保険ということが話題になっているけれども、どういうことになるのか、政治学者にとっては大変興味深い実験が行われるのじゃないかと思っているわけである。

2 点目として政治的に見ると、この問題については決着はなかなかつかないということが予想される。なぜならば、実は社会福祉の受益者というのは、もちろん貧しい人々がかなりいるわけだが、私の感じでは、戦後の日本についてよくいわれるように、その中心的な受益者は非常に分厚い中流階級、あるいは中間階級というものであったわけ

で、したがってこの人々のアイデンティティというものが、この社会福祉問題と政治を考えるとときに、非常に大きな意味をもつからである。

彼らは社会福祉の最大の受益者集団としての性格をもっているわけで、これなしに彼らの人生のプランというのは、今日では非常に難しいものになっていると思う。しかし同時に彼らは、自分たちより貧しい者に対して、いろんなサービスが与えられることに対して、必ずしも納得しているわけではない。あるいはあわよくば負担は減らしたいと思っている。あるいはもっといえば、先進工業国において、どちらかといえば貧富の差は全体として広がりかけている、あるいは雇用もかつてほど安定性がないという中で、中産、中流階級の社会意識の不安定さというものが、私は全体として広がっているように思える。あるいはもっといえば、自分の子供は自分よりもいい生活はできそうもないと思っている。これはよくやられる調査だが、それを見ても、そうだと思う人がだいたい増大傾向にあるということも、皆さんご存じのとおりである。

その意味で社会福祉の問題と中流階級との関係というのは、出たり入ったりする関係というか、非常に安定しない関係という要素をもっているのではないか。あるいは、国によって違うけれども、たとえば税金に対する抵抗感というような問題は、おそらくこれからも非常に多くのところで話題になると思う。先ほどのアメリカの大統領は非常に極端なのかもしれないが、中産階級から票を取るためにはサービスを減らすわけにはいかない。しかし、中産階級はもう少し負担は減らしてくれと必ずいう。そういう中で、結局言葉で何とかつないでいるというのが実際の政治にしばしば起こる。それがあまりにも露骨に見えると、今度のアメリカの予算騒動みたいなことになるのではないか。つまり中身がなくなって、空洞化していくというイメージをつくり出すだけになる。

よくいわれる第三のポイントとしては、世代間のいわば争いという問題がある。これは国によって違うけれども、オールドゼネレーションを政治的に組織すればかなり議席は獲得できる。それだ

けで投票してくれるかどうかかわからないけれど、こういう人たちはだいたいよく投票する。払うほうの若者はほとんど投票しないという、大変政治的には非対称的環境にあるから、非常に上の世代のプレッシャーは強いといわれている。そういう問題というのはちらちら見え始めている。ただ、これは将来的に問題としては大変重要だが、はたして政治的な対立にまで高まるかどうかということについては、私はややクエッションマークを付けたい。しかし、そういう要因はあり得る。そういう形での政治的な動員、これは経済的な争点か形を変えて現れたものだが、かつてのクラス・ポリテックス、階級的フレームワークが、ゼネレーション的フレームワークに変わっていくという形だろうと思う。ある程度そういうにおいは出てくるだろうし、いろんな試みがなされるだろうと思う。

しかし、それに対しては当然ブレーキも働かだろうと思う。負担の問題とサービスの問題を含めて、社会福祉あるいは高齢者層の政治的発言力をどうしたらいいか、どういうふうに考えたらいいかということだが、政治学者の中には75歳でも投票権はいらないのじゃないかという議論をする人もいるが、そんなことをしたら大変なことになる。いろいろそういう奇妙な提案もなされてはいるが、それはちょっと横に置いておくとして、いずれにしろ高齢層の政治的発言力は強まる。

非常に具体的な例をいうと、たとえば今度はフロリダはクリントンが取るであろうといわれている。アメリカではすぐそういう話になる。あそこは年金生活者がたくさんいるということで、その医療補助をめぐる論戦でもって、フロリダはどちらに転ぶとかという話はたしかに出てくる。

日本ではそういうことはないのかもしれないが、いずれにしてもそういうファクターも将来的にはあるであろうというふうに思っている。

したがって、突き放した言い方をすると、これは先ほど来のお話ともおそらく関係することだと思うけれど、全体として現在の社会においては、権力というものの移動という現象は非常に顕著に進んでいる。国家というものが権力を独占すると

いうのが、古い政治学の出発点であったのだが、一つは市場というものに権力が移っていくということがあろうと思うし、もちろん国際機関に移っていくというところもある。ローカル・ガバメントへ移っていくということだってあると思う。それは日本の場合も決して例外ではないのではないかと考えている。

その意味で権力の担い手、あるいは拠点というものが、20世紀の私たちが知っているある時期よりも、いまは権力の分布がかなり拡散的に変わっていくということになる。それは当然のことであるが、国家型デモクラシーというか、つまり国家、ネーション・ステートとデモクラシーが完全に重なった段階から、デモクラシー自体がグローバル化されたり、ローカライズされたりするという形で、デモクラシーの場自体が変わっていくということになると、私は思っている。

そういう形で逆から見ると、いわゆる古い国家型デモクラシーと、そういうところを拠点とする政策の提示という、そういう役割を果たさなければならぬ部門というのは、こういう挑戦に対して、どのように応えていくことができるのだろうかということは、非常に興味深い重要なテーマだと思っている。

一つの考え方としては、日本でも出ているようにローカライズしていく方向がある。ローカライズしてこの問題を考えていくということは一つの方法であって、全体としての権力の分担をどのように仕分けするかということは、いま地方分権推進委員会とかでいろいろやっているわけだが、そういう形でもってどれだけのことができるのか、これも大きな挑戦だと私は思っているが、いずれにしても、見ただけでも事実上だんだんだんだんローカライズしていくことは避けられないように見受けられる。

そのようにいろんな政策をやる主体、決定する主体、インプリメントする主体、それから人々の意見を吸収する主体というものは、従来よりも多層的、多元的なものになっていくことは間違いのないわけで、そういうような形でいろんな不満を多次元的に吸収していくという以外に、ちょっとこ

れからの政治構造というのは成り立たないだろうと思う。

福祉の問題はどんな形でやるにしろ、ゆるやかな意味でのナショナル・ソサエティというものを軸にしなければいけないと思うけれど、問題領域によってもむしろグローバルで受け止めなければいけないことがあることはご存じのとおりである。その意味での政治なり、制度なりの再編成という問題によって、先ほど申し上げた空洞化した政治と国民との関係というものを、もう一度いまデザインし直すべきときだと私たちは考えているところである。

もう一つ申し上げると、これは私の個人的な認識だが、社会福祉をめぐる問題というのは、非常に特殊な 20 世紀的な問題だと思っている。つまり 20 世紀の文明と、それに基づく長寿と、そして家族を含むあらゆる社会関係の変化というものを、20 世紀は体験したわけだが、それをどういうふうに最終的に受け止めていくかということに対して、結局 20 世紀はいろんなつなぎ方をしてきたのだが、最終的にどういうことがあり得るのかどうかかわからないが、結局まだオープンのまま、私たちは 21 世紀に入っていくということじゃないかと思う。これは人口構成から、寿命の問題等々含めてそうである。20 世紀文明というのはものすごいインパクトを伝統的社会に対して加えたわけだが、それをどういう組織で、どういうスキームで受け止めていくかという問題をいえば、一つ代表的な形で示したのが、この社会福祉の問題だと私は理解している。

それをいまのところは、少なくとも政治過程の問題で見る限りにおいては、とにかくいままでのやり方をいろいろ見直そう、あるいは考え直そうといいながら、中期的であれ何であれ、なかなかこうだというような回答は、かつてのようながっかりした回答は、コンセンサスとして浮かび上がってこないという時代が、しばらく続いていくと私は思っている。

そのことが結局政策の持ちとでもいうか、政策のサスティナビリティみたいなものに、大変難し

い問題を提起するのじゃないか。俗にいうところの右肩上がりの時代が終わったといういい方を、日本ではするわけだが、それは単に右肩上がりが終わったというだけではなくて、やはり新しい質的、構造的な変化を政策決定者なり、担当者に対して要求するものだろうと、私は想像しております。

時間がだんだんなくなってきましたが、そんなことで先ほどの先生方のお話をお聞きしながら思ったのだが、私は非常に粗雑な歴史認識しかもっていないせいなのかもしれないが、この前のフランスのストライキを大変興味深く——興味深くといういい方は大変失礼ないい方かもしれないが——非常に興味深く見ていました。為替とか、為替レートとか、こういった問題というのが、政治的にもものすごくセンシティブな問題になってくる。ちょうど金本位制の時代への、いわば逆転現象とはいいいませんが、ややそういうところがあつて、明らかにこれは政策環境が、80 年代から非常に変わってきたことを示すものだったと思っている。

ですから、1930 年代から約 60 年ぐらいをカッコに入れてみると、同じようにはならないが、案外似たような話になってきている面があるのではないか。これは素人の発想ですが。ですからその意味で、連続性に対する国民のものすごい期待感と、環境における断絶性というようなものを、どういうふうにコーディネートしていくのかということ、大変興味のある重大な問題であり、その意味では、私ははっきり申し上げて、やはり政治の問題というレベルで動かしていくべきときであろうし、それ以外にはテンポラリーなコンセンサスでもなかなか難しいときにきたのではないかと思っている。

日本の政治家もこの問題に対する国民の関心の高さを十分承知しているやに見受けられるわけですので、特に今度の総理大臣はこの社会福祉の領域については、大変関心の深い政治家として、われわれ政治学者の間で広く知られておりますので、どんな方向が打ち出されるか、注目したいと思っています。

大変まとまりのない話で恐縮です。

## 【レポート】

# 社会保障・科学・倫理

社会保険大学校教授 広井良典

塩野谷先生から「社会保障・科学・倫理」という壮大なテーマを与えられて、はたしてそういったお話ができるかどうかと思いましたが、私は去年の7月から社会保険大学校というところに厚生省から出向していて、ここ数年は医療経済という関係のことを主としてやっていましたが、学部時代の専攻が科学史、科学哲学という、理科系と文科系の間みたいなことをやっていたので、そういったことにも引っかけて、社会保障・科学・倫理というのは、非常に大きすぎるようなテーマですけれど、お話をさせていただければと思います。

最初のほうは倫理というあたりに関する話ですが、まず図1をご覧ください。これは最大寿命と性成熟年齢との関係ということで、横軸が性成熟年齢、いわゆる性的に成熟、子供が産める年齢、縦軸が最大寿命の相関とを見たもので、ほかはだいたい主として哺乳類が出ていますが、人間だけがやや特異な地点に立っている。端的に言えば性成熟年齢に対して、最大寿命が非常に長いという特徴がある。

生物の一生というのは、生物学的な見方をすると3段階に整理されていて、成長期、生殖期、それから後生殖期ということになる。端的に言えば、ヒトという生物は後生殖期が非常に長い。通常の生物であれば、生殖期を終えると個体としては死んでいくわけだが、ヒトというのは非常に後生殖期が長い。後生殖期というのはすなわち、高齢期ということであって、ここらへんに高齢化の問題との接点があるかと思うわけである。

すなわち、純粋に生物学的な見方をすると、生

物としての存在理由は、子孫を、あるいは最近では遺伝子をとというふうにいわれますが、自分の遺伝子のコピーを後代に残すことが、生物本来の機能だとすると、生殖期をもって完結するわけだが、いま申しましたように、ヒトというのだけは非常に長い後生殖期を生きるわけである。

たとえていうと、サケなどが産卵をすると、すぐ死に絶えるわけだが、そういったようにヒト以外の生物というのは、個体としての自立性というのはほとんどなくて、最近動物行動学などでいわれるように、個体は遺伝子の乗物にすぎない、遺伝子の専横に支配されているだけだということがいわれるわけだが、哺乳類、特にヒトに至っては、そういった遺伝子の専横というか、支配から、個体というのがかなり独立した機能をもっている、そういう位置付けをもっているということがいえるわけである。

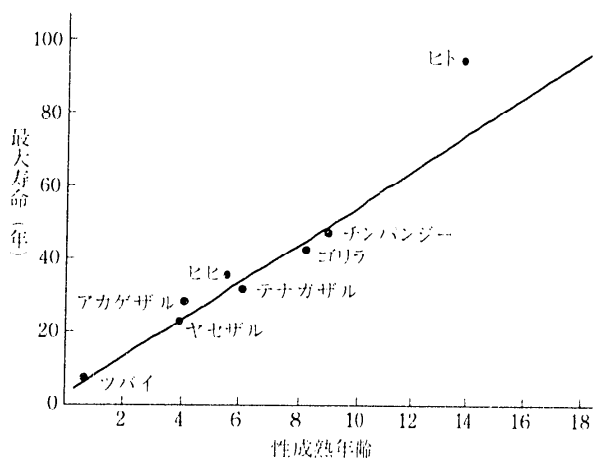


図1 最大寿命と性成熟年齢との関係