

書 評

ジョン・C. キャンベル著，三浦文夫・坂田周一監訳

『日本政府と高齢化社会——政策転換の理論と検証』（中央法規出版，1995年）

S. J. アンダーソン著，京極高宣監訳

『日本の政治と福祉——社会保障の形成過程』（中央法規出版，1996年）

星 野 信 也

I. 政治過程論というわが国には比較的新しい領域から，1980年代末までの老人福祉を歴史的に調査研究した文献が，2冊相次いで翻訳出版された。今年に入って公刊された新藤宗幸『福祉行政と官僚制』も加えて，社会福祉研究に政治学領域からの本格的アプローチが加わったことを，大いに歓迎したい。ただ，共に各章ごとの分担，監訳だが，『日本の政治と福祉』では読み始めて直ぐに行き詰まった。率直に言って，この邦訳ではよほど想像力を働かせないとよく分からない。評者は，結局諦めて，原文を読み通した。監訳者も「あとがき」で翻訳の不十分さを認め改訂を誓約しているから，読者はぜひ初めから改訂版を待って購読されるよう勧めたい。それに較べて，『日本政府と高齢化社会』は，たいへん読みやすい。それでも，社会福祉サービスはよいとして，政治学や年金，医療保険制度の専門用語が何ヵ所か日常用語化されたため，原文の格調を損なった所が目についた。わが国の社会福祉学が社会保障とはほとんど独立なのが問題なのだが，それなら進んで政治学や社会保障の専門家の参加を求めるべきであつたろう。

II. アンダーソンの『日本の政治と福祉』は，「成長国家 (Developmental State) を超えて」という副題が，「社会保障の形成過程」と意識されている。そして，第1章「国家と福祉連合」にはじまって，「政治経済情勢と政治危機の影響」，「戦前の日本を超えて」，「公的年金政策」，「社会サービス政策」，「保健医療政策」，そして「結論」の7章から構成されている。他方，キャンベルの『日本政府と高齢化社会』は，原文の副題が主題とされて，主題の「政策転換の理論と検証」が，むしろ訳書の副題とされている。第1章「序

説」にはじまって，「政策転換の論理」，「老後問題：年金制度の確立」，「1960年代の政策：老人問題」，「老人ブームと政策転換」，「小規模事業の開始」，「新しい課題：高齢化社会問題」，「雇用対策の拡大」，「医療改革」，「年金制度の改革」，「結論」という11章から構成されている。

アンダーソンが年金，社会サービス，保健医療に絞って論じているのに対して，キャンベルは農林省，国土庁などの小規模事業や労働省の高齢者雇用対策まで包含することで，その考察に幅と厚みを加えており，前者が約230頁に対して後者は実に580頁に及ぶ。その分，理論的枠組みとその展開も体系的であるが，第3章以下のケース・スタディはエピソード風に書かれていて，分厚さを感じさせないほど読みやすい。ほぼ同じ時代とテーマを扱っているから，個性の違いはともかくとして，どちらか1冊だけを選びたい読者には，価格は少し高いが，その分内容が詳しく豊かな点，キャンベルを勧めたい。

III. アンダーソンは，まず，わが国では目立った社会福祉運動も，福祉の強力な既得権益も，組織労働者を背景とした社会民主主義政権も，福祉国家に対する明確な政治公約もいずれも欠いたまま，なお相当な福祉政策が実現されている現実を，興味深いパラドックスとして提示する。

大戦後，官僚は，政党政治のもとで，国会議員，そして背後にある様々な利益集団との政策連合を迫られる。1959年，自民政権は，その支持基盤である農民と中小企業，自営業を対象に国民年金法を成立させ，国民皆年金を実現した。野党勢力の分裂と企業別組合が制度分立の維持に作用した。1973年福祉元年

には、制度分立のまま、5万円年金と物価スライド制が実現し、いちおう西欧水準にキャッチアップする。

1970年代の低経済成長は、賃金抑制と引き換えに年金と雇用保険を改善する一時的コーポラティズムをもたらさえた。分立した年金保険には、医療保険におけるような強力な利益集団も、それを背景とした族議員グループも、野党間の統一支持勢力も欠けていたから、1985年年金改革は、官僚主導で進められ、国民年金を基礎年金とすることで制度一元化が部分的に成功する。しかし、戦略的に、給付水準引き下げではなく給付水準維持にとどまったから、年金財政問題が将来の大きな課題として残された。

福祉三法体制は、戦前の民生委員制度と中央集権体制を温存させた。1964年に福祉六法体制が完成するが、福祉支出の増大はニーズ拡大に吸収されたから、福祉行政はサービス請求権よりも職域の福利厚生と家族福祉に依存する状況が続いた。その間、1960年代に登場した革新自治体が、社会サービス拡充を先取りした。1970年代初期には自民党も選挙民の関心を認識して福祉政策へのイニシアティブ回復を図り、児童手当制度導入、年金給付大幅引き上げ、老人医療費無料化などを実現する。

1980年代には使用者側中心に福祉見直し機運が強まったから、国から地方への国庫負担金削減が、政治家の干渉を排して官僚中心で行われた。だが、他の面では、官僚のイニシアティブも政党の支持なしには進まず、福祉見直しも社会サービスの優先順位を下げるには至らなかった。

医療専門職者の利益集団は、原則自民党支持だが、革新知事を支持する場合もあり、多元主義やネオ・コーポラティズムに即応する面がある。医療関連の最大組織は健康保険組合連合会で、分立する健康保険制度を支持し、しばしば医師会と利害対立する。近年、開業医が減少して勤務医が増大し、医師会会員が減少したことなどが、医師会の官僚対抗勢力としての政治力を弱体化させた。1980年代には医療費抑制がようやく政治課題となり、官僚が積極的に与党リーダーの支持と医師会や族議員グループ、野党との仲介に動き、老人医療費有料化と医療保険間の老人医療費分担を含む老人保健制度を成立させ、さらに、退職者医療制度、健康保険被保険者本人10%自己負担制などを成立させる。

結論で、わが国の国際比較研究に必要な視点とし

て、次の6点をあげる。①労働者福祉から社会福祉までその推進に果たした政府の役割の重要性、②国際間の情報交流の重要性、③企業別組合組織は必ずしもユニバーサルな社会福祉の推進力でなかった事実、④職域の相互扶助は、国の福祉支出の抑制要因でもあった事実、⑤戦前の軍事的必要、戦後の国際経済力重視が社会福祉の充実に果たした意義、⑥イデオロギーの役割は制約され、政治的恩恵供与 (patronage) が一定の役割を果たした事実である。要するに、1955年体制下で、官僚中心の、その都度、分野ごとの政策連合が、相当程度の福祉政策を実現した。

IV. キャンベルは、アイデアとエネルギーのあり無しから、政策転換のための意思決定の4モデルを提示する。①両方がみられ、アクターたちの葛藤や政治闘争の所産として政策転換がもたらされる政治型、②前者のみで、政策の欠陥を改革しようとする官僚の認識から転換がもたらされる認知型、③後者のみで、偶然の事故に左右された意図せざる転換の偶然型、④両方ともみられず、社会経済の変化の産物として転換が生まれる慣性型である。4つは決して排他的ではなく、ほとんどの場合、強弱はありながら並行してみられるから、政策分析には多角的な過程分析、要因分析が必要である。そのため、別に「空間」と「時間」の概念が取り入れられ、低い官僚レベルの専門アリーナと高い政治レベルの一般アリーナ、解決策が模索されるアジェンダ段階とそれが実際の政策転換に結実する法制化段階が区別される。そして、パターン分類の方法として、「政策の推進機能」を果たした実在の人物や組織体の動機、行為、相互関係が、多数のインタビューを通して得られた知見から、ケース事例ごとに詳しく「物語風」に展開される。その際、初期の老後問題から、老人問題、老人ブームを経て、最近の高齢化社会問題に至る政策課題認識の広がり、あるいは、西欧へのキャッチアップを目指した解決策駆動型から、積み重なった課題解決のための問題駆動型への転換が認識される。

1961年国民皆保険制度に先だって、利益集団によって軍人恩給や私学共済が作られ、国民年金も、自民党の基盤であった自営業者や中小企業者、農民など年金未加入者対象にとどまったから、せっかくの一元的整備の機会が見失われた。1960年代に下級官僚に老人問題が認識され、老人福祉法、社会局老人福祉課が

作られるが、セクショナリズムが原案のナーシングホームを特別養護老人ホームに変えたから、医療と福祉の対立を残した。1968年民生委員を動員した「寝たきり老人調査」が老人問題を一般アジェンダ化し、自民党大臣も老人医療費無料化を提言するが、かえって革新自治体の先取りを許すことになり、遅れた国レベルの老人医療費無料化を、論理を超えた過大なものにするようになった。

未熟な政治が主導した福祉元年の老人医療費無料化、年金給付大幅引き上げと物価スライド制は、右肩上がりの経済成長への楽観と低い高齢化率予測に基づいていたから、きちんと議論を尽くした改革の機会を再び見逃すことになった。医療費無料化の財政圧力が社会局のイニシアティブを失わせるなかで、他省庁による任務外の小規模プログラムが専門アリーナでいくつも行われていく。なかでもシルバー人材センターは、就労と生きがい対策の狭間にあったが、労働省の施策として定着する。

低成長経済に転換し、人口高齢化予測が上方に修正されるなかで、高福祉高負担への懸念が強まり、福祉見直し論が高まる。日本型福祉社会論は、西欧の福祉見直し論が個人主義、自由市場という大きな政府へのアンティテーゼであったのとは対比して、むしろ社会的連帯とか共同体を強調する中途半端なものであった。1970年代後半に年金改正に失敗するが、1980年代には行政改革論議が追い風となって、社会サービス分野で、国庫補助率が引き下げられ、地方自治体に行財政責任が転換される。そして、一度失敗した消費税を1988年に成功させる代償として、にわかにゴールドプランが浮上した。

老人医療費無料化は、過剰診療を招き、財政負担の増大と制度間の財政不均衡をもたらした。1982年老人保健制度は、老人医療の一部有料化、被用者保険から国民健康保険への財源調整および保健サービスの導入を実現した。一貫した反対勢力がなかったこと、行革キャンペーンが財政危機の認識を広めたことなどから、厚生官僚が、族議員を活用しつつ、その推進役を果たした。この改正は、さらに退職者医療制度、そして健康保険被保険者本人の10%定率負担、老人病院への定額払い制度などの導入に連なり、全体として、国の医療費負担の一部を、患者、地方自治体、医療保険に分散、分担させた。

年金制度をめぐるっては、不適切な給付水準、予測さ

れる財政危機、不合理な制度体系といった課題が積み重なっていた。1985年改革は、制度未成熟な間に改正しなければ改革がいつそう困難になるという認識のもとに、官僚主導で推進された。各野党は争点ごとに反目していたし、国鉄共済組合が破産状態に陥ったことも追い風となった。悲願であった制度統一が基礎年金部分で達成されたほか、主婦と障害者の年金権が拡大され、給付水準引き下げではなく1986年水準に抑制する方式で改正された。だが、厚生年金給付開始年齢の65歳への引き上げや共済年金の厚生年金への統合は先送りされた。

結論として、1950年代の混迷状態、1960年代の低迷期、1970年代初頭のブーム状況、同後期の実効のない議論の時期を経て、1980年代の合理化と拡大への新たな関心の高まりに要約される。しかし、1985年年金改正が、結局、1959年当時の議論に立ち返ったに過ぎなかったことから、わが国のボトルネックは、有効な意思決定システムの欠如にあるといえる。それは、保守一党支配が続くなかで、労働組合運動は分裂しており、グレイパワーは力不足、族議員は政党リーダーと距離があり、医師会や全国社会福祉協議会に代表されるサービス供給者集団が唯一有効な利益集団にとどまり、チャンピオン不在のなかで、結局、公益よりもセクション中心で実行力に乏しい厚生官僚しか主要アクターがいないところに、問題が顕在化しながら、効果的な政策転換が行われない原因がある。

V. 読後感として、政治学は社会福祉学と近いという印象が残った。第1に、政治学、とくに政治過程論は、社会福祉学ほどではないまでも、ある程度学問的未成熟を共有している。両著は、日本の制度の歴史的な分析であるから、外国の読者にはともかく、日本の読者にはさほど強い感銘を与えない。邦訳が論理性を損なった点があるにしても、その分析の枠組みにあまり理論的厳密さや説得力を感じられないのである。第2に、政治学も、理念と現実の乖離を社会福祉学と共有している。政治学は、ギリシャの昔から、社会的公正といった先験的理念と実際の政治権力についての経験的事実の乖離に苦しんできたが、社会福祉学も、基本的人権やイデオロギーに依拠した理念と現実の制度体系や実践とのギャップに悩んでいる。この第2点はむしろ積極的評価に結びつくのだが、両著は、現実の社会福祉制度が、広い公共の福祉や長期的視野からより

も、官僚個人や省庁のセクションと医師会、労働組合などの関係利益集団や族議員あるいは政党リーダーとの、その時々個別利害を通じた野合や癒着の産物であったため、今日いよいよ多くの課題を抱えている実態を示すことで、まさに理念的な人権論や公的責任論に基礎を置いてきたわが国の社会福祉学に、厳しく社会福祉制度の実態を見直すことを迫っているといえる。

別の批判点をあげれば、両著共に折に触れてアメリカその他と国際比較しているのだが、もっぱら政策転換過程に焦点があって、行政組織ではなく官僚個人がなぜそれほど影響力を持ち得たのか、革新自治体がな

ぜばらまき福祉を展開できたのか、国、地方でなぜ何百ものプログラムが積み重なってしまったのか、機関委任事務の団体事務化にもかかわらず、老人福祉がなぜますます中央政府の重要政策課題であり続けるのか、民間活用をめぐる、なぜシルバーサービスという和製英語が頻繁に使われるのか、などの制度的背景がほとんど国際比較されていないため、社会福祉行政の国際比較を期待して読むと裏切られるし、強固だったはずの保守一党支配が崩れた現状への示唆も、ほとんど読みとれない。

(ほしの・しんや 日本女子大学教授)

浅野仁著『高齢者福祉の実証的研究——豊かな高齢期に向けて』（川島書店、1992年）

平 岡 公 一

本書は、長年にわたって高齢者福祉の実務と研究に取り組んでこられた著者が、これまでの研究の成果をまとめて刊行されたものである。

まず本書の内容を概観しつつ、若干のコメントを加えておきたい。

第1章「高齢者の生活課題とその要因分析」は、「高齢者と家族の生活課題」「高齢者の社会的孤立」「高齢者の生きがい」と題した3つの節から構成されており、いずれも著者が自ら企画・設計した社会調査データを用いて、高齢者の生活問題・ニーズの分析を行った結果をまとめたものとなっている。

この章に収録されている研究で著者が用いた分析手法には次のような特色がみられる。まず第一に、社会的孤立、生きがいなどの概念の測定のためには、アメリカでの社会老年学の研究成果を踏まえて適切な方法により作成された尺度（社会的孤立尺度、PGC モラールスケール）が用いられている。わが国での調査研究では、こうした概念を測定するにあたって信頼性や妥当性が検証されていない単発的な質問を用いることも少なくないが、そうした方法よりも、本書で紹介されているような適切な尺度を用いることが望ましいことはいままでもない。

分析方法の第二の特色は、因子分析、重回帰分析などの多変量解析の手法が用いられているという点である。こうした手法は、わが国の社会福祉学の研究では、まだ十分に普及しているとはいえないが、要因分析を行う場合には、クロス集計のレベルの分析だけでは、誤った結論を下す危険が大きいのであり、著者はその点を認識して、早い時期から多変量解析の手法を用いた研究に取り組んできたのである。

こうした点からみても、本章に報告されている研究が、学問的に適切な手続き・手法を用いて行われたものであることがわかる。

分析結果は多岐にわたっているが、その中でも、1日に要する介護時間、および介護の困難の程度が、家族介護者の生活課題（生活困難の程度）に影響を及ぼす要因として特に重要な要因であるという分析結果、また、収入が低いことが世帯類型を問わず高齢者の社会的孤立を促進するという分析結果は、高齢者の介護問題および孤立の問題に関する重要な政策的・実践的なインプリケーションをもつものと考えられる。また、通念とは違って、家族員数が多いことが障害・同居高齢者の社会的孤立を緩和することにつながらない（むしろその逆）という結果も興味深い。