

## 書評

武川正吾著

## 『福祉社会の社会政策——続・福祉国家と市民社会』

(法律文化社, 1999年4月)

白波瀬佐和子

社会保障を専門とする社会学者である東京大学助教 武川正吾による『福祉社会の社会政策』は、その副題にあるように7年前に刊行された『福祉国家と市民社会』の続編として位置づけられている。『福祉国家と市民社会』はイギリスの高齢者福祉サービスを中心に英国における民間非営利団体の重要な役割を紹介したものである。1980年代の「小さな政府」を提唱して奇跡的な経済復興を成し遂げたサッチャー政権と関連させて、政府と個人・家族の中間に位置しこれからの市民社会に向けて中核的役割を果たす民間非営利団体やNPOが論じられている。

『福祉社会の社会政策』において、福祉国家から福祉社会へと表題が変更されているのも、我が国の市民社会としての未来を左右するのがNPOであり民間非営利団体であるとする筆者の思い入れのあらわれともいえる。1992年の『福祉国家と市民社会』刊行当時ではNPOなどという言葉はまだ聞きなれないものであったが、1995年の阪神・淡路大震災でのめざましいボランティア活動の活躍を機にわが国においてもボランティアリズムの存在が明らかとなった。表題を福祉国家ではなく福祉社会の社会政策とすることで、本書は福祉国家に市民参加という新たな視点を投じて議論する興味深い著である。

本書は大きく4つのテーマから構成されており、それらは(1)新しい福祉国家と福祉社会、(2)社会の高齢化と流動化、(3)生活における平等・不平等観、(4)福祉社会における社会政策である。第一章の第一節「福祉社会の社会政策」以外は、1990年代ははじめからすでに発表された論文がテーマごとに収録されており、福祉社会と社会政策という硬いイメージのテーマについて、ヨーロッパ、イギリスへの旅や滞在体験を折り込みながら、読みやすく書かれている。順を追ってその内容を簡単に紹介していきたい。

最初の「新しい福祉国家と新しい福祉社会」においては、1960年代からの日本の福祉国家としての立場が歴史の変遷の中で簡潔に紹介されており、1979年に登場した家族や企業に依存した日本型福祉国家の反福祉国家的状況が述べられている。1980年代に入り中高年女性の労働参加が上昇し、長期雇用、年功賃金体系、企業別組合を前提とした企業福利に陰りが見え始め、日本型福祉国家の根底が揺らぎ始めた。そこで新たに福祉国家としてより普遍主義的な福祉社会が登場するのだと筆者は述べる(p.9)。ここにおける福祉とは人々の幸福の追求をさし、障害者や高齢者、子どもといった社会的に弱い立場にあるものをさす特定グループのみをもはや意味しない。福祉国家と福祉社会との関係についても互いが背反的な関係ではなく、市民参加が積極的に行われ、施策の社会サービス供給体制においても民間部門が関わっていく福祉社会が基底となつて、福祉国家が確立されていく。つまり、政府、行政機関が中心的なアクターとなる福祉国家論を支えるものとして、実際に生活する人々の参加が軸となり、民間部門の積極的参入に大きな意味をみいだす福祉社会が想定されている。福祉国家が国家として実質的に機能するためには、実際の生活者である人々の参与を不可欠とする福祉社会が十分に成熟していることが必要条件となっていく。ここでは、社会的弱者としてみなされる障害者や高齢者といった特定グループを対象とする狭義の福祉を超えて、より広く国民一般を対象とする普遍主義的で、サービス供給体制に多様な諸主体(p.17)が参与するような複合的福祉国家がこれからの福祉国家として想定されている。

つまり新たな福祉社会、福祉国家において市場は積極的、なおかつ肯定的に位置づけられており、個人の幸福は経済活動を通じた市場において実現されることが多く、福祉国家とは市場の経済活動を基本とした体

制とみなされる (p. 36)。そこでその個人の幸福追求に支障が生じた場合の政府介入のひとつとして社会保障を捉えるならば、その介入時期を選定するにあたり個人のニーズ (必要) をいかにして捉えるかがキー概念となってくる。「諸個人の幸福追求が保障された状態——幸福の実現された状態ではなくて——のことを社会福祉と呼ぶならば、福祉国家は社会福祉を実現するための機構であり、そのための手段が社会政策である。そして、社会政策は、諸個人の幸福追求を保障するため、諸個人の必要を充足するための政府の施策である」(p. 42)としており、本書は個人の価値の問題にも言及している。ロブソンによる「福祉国家は福祉社会を前提としており、福祉社会が存在しなければ福祉国家は存在しない」という議論が日本で思ったほど受け入れられなかったことをして、「逆に、福祉社会は福祉国家を前提としており、福祉国家が存在しなければ福祉社会も存立することはできない」(p. 47)と著者は指摘している。ここではわが国の福祉国家としての未熟さが指摘されており、「反福祉国家的な」福祉国家としての立場の曖昧さを正し、市民や市場の積極的参入を条件とする福祉社会の発展を目指していくべきではないかと著者は訴える。ここではいくら市民のボランティアリズムやNPO、NGOが発展しようとも、政府、国家が既存の福祉国家論的枠組みから脱却しない限り、せつかくの福祉社会に向けての芽をつむことになる危機感を著者は、読者に訴えているように思われる。

第2部の「高齢化と流動化のはざままで」では、高齢化と労働市場を中心とした流動化という社会変動に焦点をあてて、新たな局面を迎えた社会におけるこれからの政策のあるべき姿を検討している。特に大企業ホワイトカラーの転職率の上昇をもって流動化の上昇とし、いままでの終身雇用体制を前提とした企業による福利厚生はもはや期待できなくなった。企業側においても安定した良質の労働力確保のための福利厚生充実のためへの動機づけが低下していく状況において、セイフティー・ネットとしての社会政策の重要性がますます上昇してくるであろうと著者は述べている。流動化に伴って競争が激化することは予想できるが、正当な競争を促し、敗者復活が可能となるようなセイフティー・ネットの存在がかえって正常な流動化をもたらすことになる。ここでセイフティー・ネットは敗者救済のための受け皿に留まることなく、市場をより円

滑に機能させるためのクッション台として捉えられており、ひいては社会政策の持つ機能も弱者や敗者のためのものというより、あくまでもリスク救済のための一支援として積極的に位置づけられている。

もうひとつの社会変動として高齢化があげられており、長生きと要介護のリスクとしての生活保障の問題が取り上げられている。著者は介護が必要となるリスクはそれほど高いものではないことを強調し、不必要に高齢化社会に不安を抱く必要のないことを指摘している。ここでは、介護にニーズをいかに的確に把握し社会サービスが適材適所に提供されていくかが今後の課題となることが示されている。前著で述べられたイギリスでの民間非営利団体の持つ大きな役割を念頭に、社会サービスが公的部門のみからの供給体制では限界があり、民間部門の積極的な介入の必要性が示唆されている。古典的リスク (死亡、老齢、疾病、障害、失業等) に加えた高齢化リスク (要介護リスク)、流動化リスク (転職等) に伴って、個別に構築される生活保障システムとそれらの基盤となる集団的保障システム (社会保障) が効率よく連携しあってこそ、高齢化・流動化社会への新たな対応が可能となる、と著者は述べる。

第3部は「福祉社会の生活と旅」と題して、日本の1990年代はじめにおける平等・不平等観と、日本を外からみる機会となった英国での生活体験が述べられている。平等・不平等に関しては、意識調査をもとに、所得、年金、住宅、土地、教育、就職、職業的成功の機会、政治への影響力、医療サービスを受ける機会に分けて、人々の持つ平等・不平等の認識と平等志向について議論されている。不平等の是正が強く望まれた分野は、政治への影響力、老齢年金の需給額、土地や住宅などの不公正な資産格差、職業的成功のチャンスであって、社会保障に関わり、万人に平等に開かれた生活保障への高い要求を垣間見ることができる。医療サービスを受ける機会については、その平等達成度が高く評価されているが、平等志向も高い。つまり、不平等を是正する社会政策が望まれるのは、自らの能力や業績に無関係に生じる不当な不平等に対する是正であって、結果の平等より機会の平等が保障されることが望まれている。正当な競争の結果生じた「違い」は止むを得ないものとするが、業績主義が貫徹されない不平等は是正されるべきとみなされている。この議論ではあくまで人々の認識を通した不平等観であ

って、実際の不平等の程度や不平等を生む構造的要因との間に少々ズレがあると思われるが、社会保障や社会政策に番人的な不正の取り締まりを期待している人々の様子を垣間見ることができる。

最後の第4部「福祉社会の社会政策のために」では、社会保障体系の再編と皆保険・皆年金を通じた社会統合についての議論がなされている。1961年に成立した国民皆保険・皆年金の成立は、わが国の社会保障を見る上の歴史的なエポックとして極めて重要な意味を持っている。ここでは、皆保険・皆年金成立までの歴史的過程が簡潔にまとめられており、その前提となった基本理念として普遍性・権利性・連帯性が取り上げられている。筆者は、皆保険・皆年金をもってわが国は「無階級的」社会統合が可能となり、国民総中流社会の成立が実現されたと述べている。皆保険・皆年金が無階級社会的イデオロギーを基盤に社会統合を可能ならしめたが、高齢化に伴う社会的支出の増大と財政赤字に伴って選別主義の導入が提言されるようになる。選別主義の導入は、皆保険・皆年金の基盤となった無階級社会イデオロギーを否定するもので、社会統合を根底から揺るがすものとみなされている。ここでの筆者の警告は、社会的情勢が異なってきたからといって、一方的になおかつ安易に選別主義を導入し、医療の自己負担額を一方的に増加したり年金給付額を一方的に減額するという行為は、国民の信頼を裏切ることになるという点である。社会保障の存立を裏付けるのは、国民の制度や政府に対する信頼であって、その信頼こそが社会統合を生み出す原動力となっていることを忘れてはならない。ここにも筆者のいう住民参加、市民参加の意義をみいだすことができる。

介護保険の導入を目前に、本書の市民参加の概念は重要な論点が提示されている。介護の認定や介護サービスの調整役として新たな専門職が生み出され、介護

という生活行為が専門的な知識が要求される社会的行為としてみなされるようになると、サービスの提供者と利用者との間に優劣の差が生じ、利用者不在のサービス提供がおこりかねない。専門化され利用者の参加が困難になればなるほど、かえって市民参加の重要性はますます高まり、本書に提唱されている福祉社会の実現が必要となってくる。

ここでの参加の意味は行政に対する市民の参加というだけでなく、社会サービスを提供する側の民間の参加という意味も含まれる。少子高齢社会を迎えて、社会支出を量的にどう抑えていくかというよりも、ますます増える社会支出を誰が担い、供給側の分担を誰が担っていくかという質的な議論が必要となってくる。そこで、本書は参加という重要なキー概念を中心に福祉社会と社会政策について議論を展開している。福祉国家、市民参加、平等・不平等の位置づけ、社会統合といった一般に敬遠されやすい諸概念を、本書は読みやすく紹介し福祉社会という新たな視点を提供してくれる。市民参加や民間非営利団体を代表とする市場の介入に関する議論はこれからますます重要となることは疑いない。参加型の福祉国家としての福祉社会への実現に向けて、わが国にもその芽は十分に息づいていると著者は述べている。市場の流動化や社会的不平等の議論、民間非営利団体の参入を積極的に位置づける筆者の議論に少々楽観的過ぎるきらいがないわけではない。しかしボランティアを単なる慈善行為に留まらせることなく、組織化して実質的な機能を担わせることで福祉社会を目指すことは、これからの少子・高齢社会に向けてますます社会支出が増大するなか、有効なひとつの方向性を提示することになる。

(しらはせ・さわこ 国立社会保障・人口問題研究所  
社会保障応用分析研究部第二室長)