

竹崎 孜著『生活保障の政治学』

(青木書店, 1991年)

岡沢憲芙著『スウェーデンの挑戦』

(岩波新書, 1991年)

伊藤 周平

I

スウェーデンでは、1991年秋の総選挙で社会民主党が敗退し、その政権交代の結果、ドラスチックな形での福祉政策の再編が進展していると聞く。周知のように、スウェーデンは、1960年代の経済成長の時期には、世界で最も先進的な福祉社会を建設した国として高く評価されてきたが、1970年代以降の先進諸国における経済成長の停滞と財政危機の到来という状況の中で、反福祉論者の格好の攻撃対象となった。いわゆる「スウェーデン・モデル」への評価は、現在、賞賛と批判が混在する複雑なものとなっており、福祉国家スウェーデンは、多くの問題を抱えつつ、その方向性を模索しているといえる。

とはいえ、よきにせよ、あしきにせよ、スウェーデンが先進諸国の中でも先駆的な福祉政策を展開してきたことは否定できず、日本でも、スウェーデンに関する概説書や研究書は枚挙にいとまがないほど出版されてきている。ここで取りあげる2つの著作も、スウェーデンの社会保障制度、生活保障のシステムについて論じたものであるが、単なる概説書にとどまらず、それを支えている理念、政治や社会のしくみに焦

点を当てている点に大きな特徴がある。その意味で、転換期にあるといわれている「スウェーデン・モデル」の実態と本質を知るうえでの格好の入門書といえよう。スウェーデンについては全く門外漢の評者が、専門家によるこうした著作を書評するのはいささか気がひけるが、福祉先進国スウェーデンの先駆的な試みから、我々が何を学び、何を今後に生かしうるかという観点から、両書の内容を紹介し、若干のコメントを加えてみたい。

II

竹崎孜著『生活保障の政治学』は、序章、1～4章、終章から構成されている。

序章で、社会保障の実現にとって、相応な社会的基盤の成立、とくに健全な社会経済と富と所得の再分配の機能が必要であることが強調された後、「1. 生活安定と向上の仕組み」では、家族の変容や高齢化といったスウェーデン社会の現状、さらに、スウェーデン社会政策の内容が紹介されている。もともと、スウェーデンは、19世紀には貧しい農業国であったが、20世紀に入って、世界でも有数の工業国、福祉先進国へと発展した。それを可能としたのは、いかなる理念であり、いかなる政治や社会のしくみであ

ったのが、この著作全体を通しての著者の問題関心となっている。

「2. 保障の法律と制度」は、次章とともに本書の中核的部分を占める章で、スウェーデンの社会保障の制度と体系が詳細に記述されている。まず、民主主義、平等、連帯といった社会政策の基本理念、公的サービス主義などの社会政策の機能を保障する制度が紹介され、ついで、スウェーデンの社会保障関係の法律、そして、保障の実際が所得保障、住宅事情、ケア・サービスに渡って概観されている。特に、ケア・サービスの分野では一極集中型から分散型のケア・サービスへの転換が進展していること、「社会保障と保護・措置とが無関係」(69頁)になっていることなど、スウェーデン福祉サービスの先進性をうかがわせるものが多い。また、スウェーデンでも高齢化が進展しているが、年金等の充実で、老後の自立した生活の継続が可能となっていると同時に、介護の問題についても、私的介護の社会的再評価の先例が存在している。老後に不安を感じる人が多く、介護もなかなか社会的に評価されにくい日本の現状とは大きく異なっているといえよう。

「3. 政治と法律の役割」では、こうしたスウェーデンの生活保障のシステムを支えている政治と行政の役割が述べられている。そのうえで、スウェーデンの総合的社会政策の成立には、社会民主党の役割が大きかったこと、社会保障政策に関して強力なナショナル・コンセンサスが形成されていることが力説されている。行政制度については、スウェーデンにおける国と地方公共団体の関係は、地方の自治権が強いヨコの関係になっており、その役割分担も明確になっているという特徴が挙げられている。一方、社会福祉の領域においては、かつて

はスウェーデンでも、高齢者や障害者などは、裁量と決定に重きをおく特別法の対象とされていたが、現在では、特別法が消え、国民全員に共通する一般法または普通法にとってかわられているとされる。そこには、ノーマライゼーション、インテグレーションの理念の徹底がある。次に、近年、日本でも議論が盛んになっている民間活力の導入とその範囲について、スウェーデンの現状が概説されている。筆者は、ボランティア活動がスウェーデンでは皆無に近く、また、期待もされていない理由として、サービス需要をほぼ満たす公的制度がシステムとして整備されていること、ボランティア活動が平等の原則に反することなどを挙げている。また、民間活力の導入についても、スウェーデンでは、公的責任を明確にした上で、主要部分を社会保障関連サービスに担わせることを前提に補足部分について行われているとしている。最後に、国際化と社会保障という現代的な問題が扱われ、スウェーデンの移民政策等について記述されている。

以上のようなスウェーデンの生活保障システムの特徴が概観された後、「4. 将来の展望」では今後の展望と課題が3点に渡って示されている。第1が、「量」の社会政策から「質」の社会政策への移行であり、第2が、職員の確保の問題、第3が、6時間労働と社会活動参加義務制の構想である。特に、今後の高齢化社会の進展の中で、日本においてもホーム・ヘルパーや福祉職員の確保は深刻な問題となってくると考えられるが、労働条件の改善にとどまらず、働きやすい職場にするために、職員を小グループに再編し、徹底した権限の分散、自己決定方式を導入したスウェーデンの試みは大きな参考となろう。

終章では、先進的な生活保障制度を実現させてきたスウェーデン社会のノウハウから学ぶべきものは何か、政治と行政の領域に渡って述べられている。政治面では、社会保障の範囲と水準を決定するのはあくまでも政治であり、選挙などの政治的参加を怠らないこと、行政面では、制度や事務手続の簡略化、権限の分散、公的部門における計画性、コストの計算や把握を明確にすることの重要性が主張されている。そのうえで、スウェーデンとの比較において、日本では、経済力を生活向上のために置き換える社会的メカニズムが不在であることが指摘されている。結論として、サービスを提供する住民とサービスを用意する行政体とのあいだに介在する「政治」の重要性が強調されており、『生活保障の政治学』という標題もこの点に由来すると考えられる。

III

岡沢憲芙著『スウェーデンの挑戦』は、序章、第1～4章、終章の6章構成となっている。本書の主題は、著者が「はしがき」でも述べているように、スウェーデンの先進的な福祉社会がどのようにして建設されてきたのか、現在、いかなる課題に直面しているかを明らかにすることにあり、『生活保障の政治学』の著者とほぼ同様の問題関心に立っているといえるが、政治史・社会史についての記述が詳しいのが特徴である。

まず、序章では、福祉大国スウェーデンへの評価が多様であることが紹介され、スウェーデンが、高齢化、国際化、高度情報化といった政策課題にいち早く取り組んだ貴重な経験を提供してくれる実験室であり、知識と情報の保管所であることが強調されている。著者の意図は、

単なるスウェーデンの歴史と現状の紹介にとどまらず、スウェーデンの先駆的な試みを検討することを通じて、現代の政策課題の解決の展望をさぐろうという、きわめて現代的、実践的なものである。

第1章「貧しい農業国から豊かな先進福祉国家へ」では、19世紀末から1960年代までのスウェーデンの歴史が政治史を中心に概観されている。ここでは、事実の記述が主であるが、スウェーデンが貧しい農業国から先進的な福祉国家に発展した政治的要因として、著者が特に強調しているのが、社会民主党と全国組合組織LOとの強力な連携による積極的な社会政策の展開であり、「コンセンサス・ポリティックス」と呼ばれる合意形成型の政権運用技法であることは、『生活保障の政治学』の内容とも共通する点であり、注目される。

第2章「福祉社会の理念と構造」では、「スウェーデン・モデル」という概念が、福祉政策だけではなく、スウェーデン型社会運営方式の全体を指して使われていること、その特徴として、包括的な福祉システム、平和的・協調的な労働市場、合意形成を優先させる政治課題解決技法等が挙げられている。ついで、スウェーデン福祉社会の基礎理念が、自由、平等、機会均等、平和、安全、安心感、連帯感・共同、公正という8つに渡って考察され、そうした理念に立脚したスウェーデンの社会政策の具体的な姿が、労働環境、高齢者対策、在住外国人対策について各論的に記述されている。特に労働環境について、最低5週間から12週間にまでに及ぶ有給休暇、それがほぼ100%消化される労働環境、男女機会均等の徹底と女性の稼働率の高さ、それを可能にする女性の労働環境の整備、機会均等オンブズマン、残業なしの週40時間労働と時間

短縮への努力などの記述に接する時、過労死が社会問題とまでなっているのに、何ら有効な対策が立てられていない日本の労働環境との相違を痛感するのは、評者だけであろうか。

第3章「スウェーデン政治のメカニズム」では、こうした先進的な福祉社会を支えている政治のしくみについて論じられている。著者は、スウェーデン政治の特徴として、社会民主党機軸の連合政権、労働組合 LO と社民党の複合体を挙げ、それらが「巨大な権力複合体を形成しており、その基盤が揺るがない限り、(社民党が)たとえ一時的に政権の座からおりることがあっても、スウェーデン政治の駆動装置として機能し続けるであろう」(126-127頁)と強調している。合意形成型の政権運用技術の存在は、スウェーデン政治における民主主義の定着度の高さを意味しているといえよう。

第4章「苦悩する生活大国」では、1970年代以降、しだいに行き詰まり、苦悩している「スウェーデン・モデル」の姿が如実に描かれている。著者は「スウェーデン・モデル」の行き詰まりの原因として、パブリック・セクターの肥大化、テクノロジー特権の崩壊、石油危機以降の膨張主義経済と国際競争力の低下、及び労働意欲や経営意欲の低下等を挙げている。こうした70年代の「スウェーデン・モデル」の危機は、1976年選挙での社民党の敗退をもたらし、中央党を中心とする野党の三党連合政権が樹立されるが、著者の指摘する強固な社民党-労働組合 LO の権力複合体の存続は、1982年選挙での社民党の政権奪回を可能にした。とはいえ、1986年のパルメ首相の暗殺、その後の1988年の選挙は、コンセンサスの政治から対立の政治への移行、さらには「スウェーデン・モデル」の地殻変動を予感させることとなった。

終章「どこへ行く『未来社会・スウェーデン』」では、転換期にある「スウェーデン・モデル」の将来が展望されている。「スウェーデン・モデル」の変動過程を論ずるにあたり、著者は、3つの社会変化を指摘している O.ルインの議論を引用している。すなわち、伝統的な政治参加スタイルの変質、国家レベルでの大政治の関心の希薄化、既成政党への忠誠心の低下と新しい政治組織の大量発生という3つである。それらの変化要因は、合意形成型の政権運用技法を基礎とする「スウェーデン・モデル」そのものの崩壊をもたらす危険性を内在していると考えられ、無視できないものである。また、福祉予算は依然として財政を圧迫しており、パブリック・セクターの肥大化は著しく、納税者、経営者の投資意欲は減退せざるをえず、スウェーデン国内での産業空洞化が進展しつつある。こうした状況を踏まえ、著者は、近い将来の政権交代を予言しつつも(それは、1991年秋の選挙で現実のものとなったが)、スウェーデンの今後を「フロンティア国家のノーマリセーリング」(207-208頁)の実験と結んでおり、その問題解決能力に一定の期待を寄せているように思われる。

IV

以上のような内容を持つ両書の著者がともに主張しているのは、すでに何度か指摘したように、スウェーデンの先進的な社会保障制度を支えている「コンセンサス・ポリティックス」と呼ばれる合意形成型の政治システムの存在である。『生活保障の政治学』では、主として制度的観点から、『スウェーデンの挑戦』では、主として政治史・社会史的な観点から、このことが実証的に立証されている。その意味で、いずれも、

福祉国家スウェーデンの姿をその政治や社会のあり方にまで踏み込んで分析した力作であるといえよう。以上の概要を念頭に置いたうえで、評者なりに2, 3コメントを加えて結びとした。

第1に、両書とも、スウェーデンの社会政策や社会保障制度を支える基礎理念が紹介されているが、理念の単なる羅列や解説にとどまらず、その理念がいかなる背景のもとで生まれてきたのか、民主主義思想や人権思想とどのように関連するのかについての言及がもう少しほしかったように思う。特に近年、社会的ハンディキャップを持った人の自己決定権ということが社会福祉の分野で強調されるようになってきており、この点は、見逃せない論点であると考えられる。

第2に、スウェーデンの現状と日本の現状との相違を指摘する箇所が、両書の随所にみられるが、スウェーデンのように民主主義や福祉理念の十分な定着がみられない日本において、スウェーデン的な試みは果たしてどこまで可能なのか、より突っ込んだ分析が必要ではなかったかと思われる。

第3に、先に、『スウェーデンの挑戦』が、スウェーデンの先駆的な試みを検討することを通じて、現代の政策課題の解決の展望をさぐろうという現代的、実践的な意図を持った著作と述べたが、この試みは必ずしも十分なされている

とはいいがたい。両書とも、スウェーデンをはじめとする現代の福祉国家が抱えている諸問題への分析がやや不十分であるからである。現代の福祉国家の抱える諸問題を評者なりに列挙してみると、生態系の危機、いわゆる「労働社会」のゆらぎ、既存の政治システムの動揺と「新しい社会運動」の台頭などが挙げられよう。そして、岡沢氏が指摘しているように、現代のスウェーデン社会では「スウェーデン・モデル」の安定装置であったブロック政治が変化吸収力を低下させ、合意形成がそれだけ難しくなっている一方で、重要な課題が山積みされており、旺盛な合意形成力が要請されていると考えられるが、そのことは、他の先進諸国にも該当するだろう。「スウェーデン・モデル」型の合意形成装置は、さまざまな課題に直面している現代の福祉国家における有効な合意形成システムになりうるのか否か、特に EC の政治的統合が具体的日程にのぼっている現在、この点について、両著者の見解と展望を知りたいところである。もっとも、スウェーデンの生活保障システムの解明に主眼を置いている両書にそこまでを要求するのは酷かもしれない。これらの論点は、むしろ、今後のわれわれの研究課題として残されているといえよう。

(いとう・しゅうへい 社会保障研究所研究員)