

Izuhara, Misa (ed.)

*Comparing Social Policies: Exploring New Perspectives in Britain and Japan*

(The Policy Press, Bristol, 2003)

阿部 彩

## 1. はじめに

歴史・文化・政治の異なる二つの国の政策を比較するというタスクは容易なことではない。特に社会政策の分野では、医療、福祉、住宅、教育、所得保障などさまざまな政策が微妙に絡み合っており、その中から一分野を取り出して比較をすることは極めて難しい課題であろう。しかし、二つの国の政策を横に並べて精査する作業を行うことは、両国の政策の特徴を浮き彫りにする上で有効な手段である。本書は、日英の13名の著者が6つの社会政策の領域(社会政策の展開、高齢化と世代間関係、家庭内暴力、住宅政策と不平等、ホームレス問題、女性の健康)において、それぞれ自国の政策を分析したものである。日本の社会政策研究の歴史の上で、英国は常に研究の対象であり、ベバリッジの社会保障論を始め、近年ではブレア政権の「第三の道」まで、英国の動向は日本の社会政策に少なからず影響を与えてきた。本書は、特に、社会政策の中でもホット・イシューでありながら、あまり紹介されてこなかった6領域を取り上げて分析しており、社会政策の研究者であれば思わず手にとりたくなる一冊である。ここでは、本書の内容を紹介するとともに、評者が6の領域の日英の各章を読み比べた上で、特に日英比較の視点として重要であると感じた点を述べることにしたい。

## 2. 本書の内容

まず、第1章と第2章は、Hilary Landと玉井金

五による「社会政策の展開」と題した2章である。Landは、ベバリッジによって形作られた英国の社会政策が、家族形態の変化、労働市場の変容、また世代間の連帯(Solidarity)の崩壊によって、変化を余儀なくされていることを指摘している。特に、Landは人と時間の関係の変化に着目する。人には、所得など物理的な資源のみならず、時間の資源も同様に必要である。近年の就労を最重要視する政策は、労働市場で費やす以外の時間の価値を下げ、また、(特に女性の)労働・通勤時間の延長などは新しい時間の文化を作り出しているとする。一方、玉井は、戦前から現在までの日本の社会保障制度の展開を、時系列的に制度の設立・改正を追いながら詳細に分析している。玉井による分析は、家族と企業による福祉を公的制度の「傘」の中に取り入れた(p.45)「日本モデル」がどのような政策プロセスを得て発祥し、維持されてきたのかを説明しており、日本の社会保障制度の歴史に詳しくない読者はもちろんのこと、日本の読者にとっても読み応えのある章となっている。

次に、第3章と第4章においては、「高齢化と世代間関係(intergenerational relations)」についてAlan Walker & Kristiina MartimoとMisa Izuharaが執筆している。世代間関係にはミクロとマクロの二つの側面がある。ミクロの側面とは、個々人の家族の中での世代関係(特に親子関係)である。両章は、この極めてパーソナルな関係を社会契約の一つとして吟味している。Walker&Martimoは、英

国におけるミクロの世代関係は依然として強いとしながらも、子供に老親の介護および金銭的支援を強制するのは現在の家族のあり方において無理があると指摘する。この社会契約の変化は、大人になってから子が親と過ごす期間が数十年と長期に及ぶようになったこと、高齢者にとって家族よりも個人のコミュニティのほうが生活上重要になってきたこと、などにも影響されているが、なによりも大きな影響はイデオロギーの変化であるとしている。このイデオロギーの変化は、マクロの世代間関係であるコホート間の関係（若い世代全体と高齢者世代全体の関係）にもみられる。例えば、彼らによると、賦課制度の公的年金は、マクロの世代間の社会契約といえるが、英国における近年の公的年金改革を推し進めている要因はイデオロギーの変化であり、制度の構造的問題や人口学的変動に起因するものではない。英国においては、世代間の不公平を示す実証的論拠は存在しておらず(p.67)、年金改革を推し進めているのは、むしろ、福祉国家における公的支出に対する悲観的観測、つまり高齢者に対する年金は経済市場にとって負荷(burden)に他ならないという思想の台頭であるという。

これに対して、Izuharaは、特に介護保険の導入に着目して、日本のミクロの世代間関係を論じている。Izuharaによると、介護保険の導入は、それまでの家族と(残余的ではあるが)自治体によって行われてきた高齢者の介護を、個々人が保険料を払ってサービスを受け取るという新しい社会契約に変容させた。また、持ち家や遺産の相続の「見返り」として老親の介護や金銭的支援を行うという親と子のミクロの社会契約は、現在の家族にとって重要性を失いつつあり、また、高齢者自身の志向も変化してきたことにより、高齢者みずからこの社会契約から抜け出そうとする傾向も見え始めているとする。IzuharaとWalker & Martimoの両章を比較すると、世代間における社会契約が両国にお

いて同じ方向に変容しつつあることがわかる。しかし、日本の社会契約の変化が、英国でみられるような根本的なイデオロギーの変化によるものかどうかは疑問である。例えば、日本においても、公的年金制度の改革が推し進められているが、その背景には世代間の不公平を「立証」する多数の実証研究が存在する。この点で、日本においては英国に比べ、より直接的な世代間の衝突があるのかもしれない。

次に、第5章と第6章は、家庭内暴力についてEllen Malosと庄司洋子が執筆している。Malosは、英国における女性に対する暴力(特に家庭内暴力)について、研究者と活動家(時には両方である場合もある)が互いに補完し合いながら法や規制を推し進めていく様子を詳細に描いている。また、庄司は、日本における家庭内暴力の発生状況が他国と変わらないレベルにあるにもかかわらず、政府の対応が他国に比べて遅い理由を分析している。庄司によると、他のアジア諸国に比べても日本の対応が遅い事実を踏まえると、これを、単にアジアの家族感、儒教による影響と一概に言うことはできない。庄司は、日本の社会保障制度・税制度が世帯を単位として構築されているため、女性は結婚することにより生活の保障を受けることとなる、そのため、女性が世帯から抜け出ることが非常に困難となり、それが家庭内暴力を潜在化させているとしている。

第7・8章は「住宅政策と不平等」、第9・10章は「ホームレス政策」について4名の著者(Mark Kleinman、平山洋介、Patricia Kennett、岩田正美)が執筆している。この二つのトピックは非常に関連が高いので、まとめて議論することとする。まず、Kleinmanと平山の2章は、日本と英国という大きく異なる住宅政策のアプローチをとった2国においても、不平等と両極化という観点からみると多くの類似点があることを示している。その一つが、公的住居(Social housing)における社会的排除の現

象である。英国においては、1970代後半以降縮小傾向にあるものの、公営住宅(council housingおよびNPOのhousing associationによる住宅)に住む世帯の割合は全世帯の16%を占める。一方で、日本の住宅政策は中流階級の持ち家奨励をその目的の中心に据えており、低所得世帯に対する公営住宅や民間の賃貸市場への介入は最小限に抑えられてきた(平山、p.152-156)。そのため、公営住宅の全住宅に占める割合は5%にも及ばない(p.140)。このように公的セクターの占める住宅シェアには大きな差があるものの、平山とKleinmanは、日英の両国の公営住宅において、比較的裕福な世帯が抜け出し、社会的弱者のみが進入してくる(日本においては、これが政策的に行われた)結果として、公的住宅の住民は社会のメイン・ストリームから残余化され、社会的排除の対象となっているとする。英国政府の社会的排除ユニット(Social Exclusion Unit)は、公営住宅地区を対象としたプログラムを始めているが、Kleinmanは、そのようなプログラムの意義は認めるものの、貧困や失業など社会全体の不平等の要因を対象とする政策が必要であると勧告している(p.147)。

第二の類似点は、雇用形態、賃金格差、失業の増加、家族の崩壊などの要因による社会における不平等が、住環境における不平等に反映されている点である。しかし、これに対する政府の対応は日英で大きく異なる。Kleinmanは、上記のような公営住宅の問題はあるとしても、英国における住宅政策はおおむね住宅の不平等による社会的排除を緩和してきたと評価する(p.140)。その理由は、一定のカテゴリーの人々に対しては住居の保障が法的に確保されていること、公営住宅の買取制度による持ち家率の増加を挙げている。前者については、後章でKennettが詳しく述べているが、1977年の住宅(ホームレス)法(Housing (Homeless Persons) Act)が、住居がないまたは住居を失う危険があり、かつ、プライオリティの高い人々(子供の

ある世帯、高齢者、被災者など。これらの人々をKennettは法定ホームレス(statutory homeless)と呼んでいる)に対して自治体が住居を確保することを義務付けている(Kennett, p.174)。一方、日本においても、公営住宅や母子寮などが、いわゆる英国で言うプライオリティの高い人々のために住居を提供しており、この点で日本と英国は似ている。しかし、これらの絶対数は少ないため、プライオリティの高いカテゴリーの人々のどれくらいがカバーされているのであろうか。英国の家賃補助に対応する日本の施策は生活保護制度による住居費であろうが、生活保護の対象になるためにはさまざまな条件が課せられており、その対象世帯数も比較的少ない。本書では、これらの複数の施策の複合的な効果の日英比較がなされていないのが残念である。

しかし、日本と英国の両国において、最低限の住居さえも確保できない人々が存在する。それが、いわゆる路上生活者(ホームレス<sup>1)</sup>)である。彼らの属性とホームレスに至るまでのプロセスを分析することは、両国の住居政策の特徴と欠陥を際立たせる上で有効である。岩田によると、日本の路上生活者は50歳代が約半数(48%)を占め20歳から39歳は7%にも満たない。また、路上生活に至る理由としては、住居を伴う就労契約の終了(38.2%)が最も多く、その他も家賃が払えない(20.6%)など経済的理由が殆どである(東京における調査、岩田p.196)。岩田は、路上生活者の多くがある時点では安定した職についていたものの、その後不安定な就労に転落し、路上に至るプロセスを詳細に分析している。岩田は、「新しい路上生活者」の出現は、1990年代以降、社会における安定した「場」が崩壊しつつある一方、不安定であるが「場」を提供していた寄せ場などが縮小したことにより、路上までのバッファーがなくなったことを示しているとする(p.202-205)。平山は、日本の住宅政策の中流志向が、寄せ場のような「隔離された社会ス

ペース (segregated socio-space)」を生み出したとしているが、岩田の分析はこのような「隔離された社会スペース」でさえも消滅しつつあることを示唆している。一方で、英国では、路上生活者の大多数 (56%) は18歳から34歳の若者であり、路上生活を始める理由としては、人間関係の崩壊 (27%)、刑務所からの出所 (11%) が最も多く、経済的理由は少数である (Shelterによる調査、Kennett, p.178-180)。Kennettは、英国の路上などで寝泊りする路上生活者 (rough sleepers) の多くは、非法定ホームレスの人々であるとし、彼らに対する法的保護が少ないことを示唆しているが、彼らの発生過程については詳しく分析していない。また、日英における路上生活者の属性の違いも謎のままである。日本において若者の路上生活者が少ないのは、親との同居である程度説明することができるとしても、英国において中年層の路上生活者が少ないのはなぜであろうか。日本の路上生活者の増加が、岩田も指摘するように (p.206)、正規雇用を中心とし、世帯単位で構築されている日本の社会保障制度が機能しなくなっていることを示唆しているのであれば、それでは、逆に英国の社会保障・住宅政策は、居住環境における不平等を解消し、中・高齢者が路上生活者に至るのを防いでいるのであろうか。KleinmanもKennettもこの問いに十分な答えを出してはいない。

最後に、第11章と12章は女性の健康について Lesley Doyal と高橋都が執筆している。高橋は、乳がん患者のセクシュアリティについて国際比較や多数のインタビューを引用しながら論じている。また、Doyalは女性と医療について日本と英国の比較を行っている。Doyalは、医療分野における日本の女性運動は、女性のリプロダクティブ・ライツを推し進める活動 (特に、低容量ピルの解任) を中心に行われてきたのに対し、英国の女性運動は医療行為における男女の差別、NHS (国民医療サービス) の組織内におけるジェンダーの不平等など幅広

いアジェンダを視野においた活動をしているとしている。Doyalは、患者の過半数が女性であり、高齢者数においても女性のほうが男性を上回る現実を踏まえると、医療分野における日本の女性運動の活動は今後英国の女性運動と同じく医療産業自体の男女平等 (例えば、女性医師の増加) をアジェンダとするようになるであろうと予期する。

### 3. 本書の意義

本書は、編者のIzuhara自身も指摘するように、厳密な意味では日英の国際比較を行っていない (p.3)。しかし、本書は、6つの社会政策の領域において、日英それぞれの国の専門家による自国の政策の分析を2章ずつペアとして提示するという構成をもって、この難しいタスクに取り掛かる土台となる論点を提供しており、2つの章を読み比べて、両国の類似点と相違点をあぶりだし、そこからお互いの国への示唆を導き出すという作業は一人一人の読者に任されているものの、日本およびイギリスの社会政策に興味がある者にとって貴重な一冊である。執筆者には、日英ともに著名な研究者が名を連ねており、各政策領域の日英それぞれの課題・理論・分析がコンサイスにまとめられている。6つの政策領域も、通常社会政策の領域 (貧困、福祉など) ではなく、両国の現在の社会問題をよりピン・ポイント的に反映するように熟慮された選択となっている。各章は、日英の社会政策に関する基礎的知識を提供するとともに、それぞれの筆者による示唆に富む分析が含まれており、読者にとって十分に読み応えのある内容となっている。特に、3、4章で分析された社会契約としての世代間関係から個人個人の契約への変容、7～10章で論じられたホームレス問題を含め住宅における不平等化・両極化などは、日英を通じて類似する点が多く、現代の福祉国家が面する共通の課題を認識させるものである。これらの分析は、Esping-Andersenの功績 (1990、1996など) をはじめとする

比較福祉国家論を更に発展させることとなるであろう。また、日英の二つの章を並べて提示するという本章の構成も読者の思考を国際比較へ導く上で有益である。二つの章を並べて読むことにより、両国の類似点と相違点が際立ち、日本の読者であれば英国からの日本への示唆をおのずと考えざるをえなくなるからである。最後に、日本の社会政策研究の先端をいく著者の方々の功績を海外に発信しているという点でも、本書の意義は極めて高い。

しかし、一方で、特に日本側の著者による日本語の著書・論文に親しんでいる読者にとっては、日本にかかわる章については、それらが英語で執筆されているという以外は、目新しいと思うことが少ないかもしれない。また、英国側の章についても、その政策領域を詳しく知るためには物足りなく思う読者も少なくないであろう。さらに、日英のペアの章の内容が、同じトピックを論じているにせよ、不適合である場合も散見され、片方の著者が投げかける主題に対して、もう一方が適切に答え

ているとはいえない章も見かけられた。本書に対する希望を述べるとすれば、各政策領域のペアの論文のあとに、日英の2人の著者よりお互いの論文へのコメントを含めるなど、よりDialog的な構成であれば、国際比較という観点がより推し進められ、さらに充実した内容となったであろう。

#### 注

- 1) 上記にもあるように、英国では、「ホームレス」という言葉を住居がない、または、住居を失う危険性が高い人々と定義しており、日本でよく用いられる「路上生活者=ホームレス」という定義よりも広い意味でこの言葉を用いている。

#### 参考文献

Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G. (1996) *Welfare states in transition: National adaption in global economies*, London: Sage Publications.

(あべ・あや 国立社会保障・人口問題研究所

国際関係部第2室長)