

アラン・ウォーカー著 渡辺雅男/渡辺景子訳
『ヨーロッパの高齢化と福祉改革』

(ミネルヴァ書房 1997年)

河野 真

I はじめに

他の地域に先駆けて高齢化がすすんだヨーロッパでは、その社会的・経済的影響について、かねてより活発な議論が繰り返されてきた。本書は、ヨーロッパ諸国の高齢化問題をテーマに、筆者が近年発表した六つの論文によって構成されており、高齢化をめぐる諸課題が様々な角度から検討されている。著者のアラン・ウォーカーは、1997年までの18年におよびイギリス保守党政権下の福祉政策を批判的に検討し続けた気鋭の社会政策学者であり、国際社会学会老年社会学部会の部会長やEUに設けられた高齢者問題専門委員会の委員長を歴任した、高齢者問題に関する第一線の研究者でもある。

今日日本では、高齢化社会に対する悲観論が繰り返されており、国家財政や経済成長の観点からは、高齢化は負担あるいはマイナス要因としてのみ捉えられ、将来の社会保障支出をいかに抑制するかが最大の焦点とされている。次世紀に向けて抑制的な福祉制度のグランド・デザインが描かれつつある今、高齢化悲観論の矛盾を鋭く突き、「生産的高齢化社会」を実現させるためのオルタナティブを提供しようとする本書は、時宜を得た学術的論考であり、高齢化問題を原点から見つめ直す視点を提供してくれる。

II 本書の構成と概要

1. 構成と主題

本書の構成は次の通りである。

序章 高齢化と社会政策

第I部 イギリスの高齢者福祉

第1章 人口高齢化と公共政策

第2章 ニュー・マネージメントの下で

第II部 ヨーロッパの高齢者福祉

第3章 EUにおける高齢者の社会的ケア

第4章 高齢化に対応した社会

終章 世代間関係と福祉のリストラ

各章を概括する前に、本書を理解するためのキーワードをいくつかここで示しておこう。まず、「高齢者という地位」や高齢者像というものは政策的に「創り上げられたもの」であり、各国の政治イデオロギーが決定的な役割を果たしていることである。EU加盟国における高齢者福祉制度改革には、ほぼ例外なく「多元主義」的手法が用いられている。ただし多元主義アプローチは「多義的」であり、「新自由主義イデオロギー」に基づく「消費者主義・家族主義アプローチ」とそれに対峙する「連帯主義」的な「権限強化アプローチ」に分けられる。前者は、高齢化を「悲観的」に捉え、経済発展の「重荷」と考える。後者は、「生産的高齢化社会」を築き上げていくために「世代間の連帯」を維持しようとする。これらが本書を構成する基本的な要素と考えてよい。

2. 各章の概要

序章では、本書の基本命題が示されている。人口の高齢化は、悲観的に捉えられることが多いが、それは主として高齢者を「依存的受動的な存在」や「経済的重荷」と捉える新自由主義イデオロギーの影響を受けた、社会経済政策によって創り上げられたイメージなのである。本書で展開される高齢者問題の政治経済学は、こうした国家－高齢者関係の構図の上に築き上げられており、序章前半で行われるイギリス社会政策の史的分析の中でそれが検証される。序章は次に、高齢化社会の将来について二つのシナリオを描き出そうとする。その一つは、イギリス保守党政権による高齢者政策を推し進めた先に待ちうけている未来であり、ここでは多くの人々が高齢化悲観論を共有するようになり、世代間の連帯も損なわれる。もう一つのオプションは生産的高齢化社会であり、高齢者の能力に関する年齢差別主義的ステレオタイプは否定され、高齢者を重荷としてではなく、生産的市民として社会に包み込むことが奨励される。

1980年代以降イギリスでは、高齢者の貧困はもはや深刻な問題ではなく、すべての高齢者は今や裕福であるという見解までが示されるようになった。第1章において筆者はまず、これらは一種の「神話」であり、「所得を高齢者から貧困な他のグループの人々に再分配すべきだ」という政策提言を正当化するもの」(p. 32)であると鋭く反論する。本章では様々なデータから、高齢者は今も社会的、経済的に従属的な地位に置かれており、しかもそうした状況を「創出し、助長し、維持しているのは、高齢であるということよりも、むしろさまざまな社会政策」(p. 40)であることが明らかにされる。イギリスにおける雇用・年金政策は、高齢者のニーズというよりはむしろ経済の調整や労働市場の規制のために用いられてきた。このことが、高齢者の経済的地位を不安定なものにし、さらには、高齢者差別や高齢者の依存傾向を助長することにもなったのである。

第2章では、イギリス保守党政権下の高齢者介護政策が批判的に考察されている。イギリスでは、「公的部門の負担を軽減していこう」という政策によって」(p. 58)民間部門は拡大される一方、公的なサービスは大きく後退した。民間部門の拡大は、施設入所者の費用を公費で負担し、民営の施設数やその入居者を急増させることなどを通して行われた。社会サービスの残余化については、コミュニティ・ケアの提供を意図的に細分化したり、供給システムに準市場的な体制を作り上げることによってすすめられたが、サービスの財源管理はむしろ中央集権化されていった。筆者は、これを「国家の守備範囲を後退させると同時に国家の管理を集権化するというニュー・ライト戦略の一つの表われ」(p. 63)であると解説している。筆者は次に、イギリスにおける福祉改革のレトリックと矛盾を解明しようと試みる。イギリス政府がすすめてきた市場志向的な「社会的ケアの消費主義モデル」(p. 73)は、利用者の選択の幅を広げたり権利を保障するものではない。また、家族を第一の介護者と考え、社会的ケアは最小限にとどめるという家族主義イデオロギーに基づき家族介護者へ責任を押し付けることは、最悪の場合、老人の虐待にもつながりかねない。目指されるべきは、公的サービスの拡充を伴う、福祉サービスへの利用者参加と権限強化を図るシステムづくりなのである。

第3章は、EU諸国における高齢者ケア政策の収斂化傾向と分散化傾向を解説し、高齢者ケア・サービスの変化を促す圧力要因や権限強化アプローチを実現させるための諸要件を検討している。筆者は、圧力要因を一般的圧力(社会人口学的圧力とそれに伴う政治的・経済的圧力)と特殊的圧力(新しい消費主義や利用者の参加を求める草根圧力、さらにはそれに呼応した専門家からの圧力)の二つに分け、前者については、各国で普遍的に見られるものの、それに対する政治的対応には国によりかなりの隔りがあると述べて

いる。穏やかな形での対応は、経済的圧力となって費用効果の面からの要請としてあらわれるが、より悲観的な政治的圧力は、家族責任の増大を唱え、公的部門以外の役割を更に大きくしようとする。後者に関して筆者は、第2章同様「消費者主義」アプローチの欠陥を指摘し、「権限強化アプローチ」を採り入れるべきことを主張する。本章では、高齢利用者の参加を妨げる数多くの障害を克服し、権限強化アプローチを実現させるために必要となる取り組み(主としてフォーマル・サービス組織の原理と構造、そして運営方式)が示されている。

第4章では、望ましい高齢化社会を構築するための諸課題が検討されている。世代間の連帯を維持しながら、年金、保健・社会サービスに対して一層の資源投入を図ることや、利用者参加型の福祉システムを構築すること。また、スティグマや社会的排除、市民的権利の一部否定を生み出し、高齢者による経済的貢献の道を閉ざす社会・経済的な高齢者差別を撲滅すること。そのためには、高齢者を受け身の存在としてではなく、能動的な可能性を持った参加者として見なしていかなければならない。

終章は、「福祉国家の核心に位置する」(p. 143) 世代間契約の問題を政策次元と親族間のインフォーマルな契約の二つの次元に分け、福祉のリストラ政策が両者に及ぼす影響について検討している。筆者は、そもそも世代間の公平性の議論やそれに対する関心自体、連帯主義的な政治風土とはなじまず、新自由主義的な文脈から生まれてくるものであることを説く。「世代間の公平性」をめぐる議論はしばしば、経済政策の失敗を隠し福祉のリストラを正当化するために用いられ、その結果、高齢者差別は強められてきた。筆者は次に、親族間のインフォーマルな契約、例えば介護関係について、介護の質を決めるのは個人レベルの要素(互惠性の精神、愛情、義務感など)であるとしても、「伝統的な世代間の介護関係を社会的に構築し、それゆ

え、高齢者の介護における家族特に女性親族の支配的な役割を維持する上で、中心的な役割を担っているのは国家」(p. 163)であると述べる。新自由主義的な考えの下では、介護に果たす家族の義務は規範化され、様々な政策を通して再生産されていくのである。

福祉のリストラ戦略の結果、個人の責任を力説する風潮が強まり、公的年金から私的年金への切り替えの動きが見られるが、筆者は、こうした傾向が利己主義を助長し、社会的統合の絆を弱めることになることを警告している。また、高齢者ケアにおける家族の役割の増大は、家族内部に対立の火種を生む可能性もある。それゆえ、「福祉国家のリストラを目指す経済・社会政策が世代に対する新たな問題を創り出すこともまた予測されるのである」(p. 172)。

III 結び

本書は、人口の高齢化を経済成長の重荷として悲観的に捉え、福祉サービスの残余化を進める新自由主義的改革手法を批判し、それに代わる連帯主義的なアプローチを提示しようとする。このアプローチは、もっぱら国家介入によって福祉問題を解決しようとするパターンリスティックな伝統的福祉国家政策とも距離を置く(p. 74, p. 114参照)。「社会的排除(Social Exclusion)」をなくし、世代間の連帯が維持された「人々を包み込む社会(Inclusive Society)」を創り上げていこうとする本書の立場は、いわゆる「第三の道(The Third Way)」¹⁾との親和性が高いと考えられる。

日本では、今まさに、社会保障構造改革の名の下に様々な領域で新自由主義的アプローチが展開されており、福祉支出の削減を正当化するべく高齢化社会の「危機」が声高に叫ばれ、他方では、経済的に「恵まれた」高齢者のイメージが作られようとしている。年金給付水準の切り下げをはじめ、

介護保険制度の導入に併せて社会サービス領域に市場メカニズムを組み込むことや利用者負担の増大が検討され、実行に移されようとしているのである。日本の高齢者政策の本質を見極める上で、またその将来を展望する上でも、本書は示唆に富む。とりわけ本書で解説されているイギリスのコミュニティー・ケア制度と、日本の介護保険構想には、数多くの類似点があり、前者に対する本書の分析は後者の構造的欠陥を知る上で役立つ。紙幅の都合で多くの点に触れることはできないが、以下何点か列挙してみよう。

コミュニティー・ケア制度のもとでは、利用者の「選択権」や「発言権」は、「包括的な査定(アセスメント)のプロセスとケア(ケース)・マネージメントという二つの主要な方法で獲得」(p. 66)することとされ、「地方自治体は、個人のニーズを査定し、ケアの組み合わせをデザインし、サービスの提供を保証することに責任を負う『主導的な機関』」(pp. 66-67)と位置付けられている。ところが現実には、「こうした査定は個人の選択の幅と利用者の影響力を制限する一方で、逆に官庁の専門家の権限を強化すること」になり、「利用者は査定を受けるかどうかを決める権利を持たず、専門家の査定に同意しない人に異議申し立てなどの防衛手段も与えられていない」(p. 75)。すなわち、「ケア・マネージメントは行政中心でも利用者中心でもありうる」が、イギリスでは、「なによりも費用抑制のための行政的な手段として考えられて」おり、「利用者の参加をどう保証するのかという点について政府の提言は何も語って」いないのである(pp. 73-74)。

コミュニティー・ケア制度は、介護保険構想同様、民間サービスを奨励した。しかし社会的ケアの分野において「民間部門は、公的部門と同じ程度に、官僚的な規則や専門家のアセスメント(査定)によって支配されている」し、前提としてのサービス提供者間の競争が通常存在しないため、市場メカニズムはうまく機能しない(p. 101)。しかも、「社会的ケ

アの分野では、身体が弱っている人、病気の人が多い。彼らには『いくつかの店を見てまわる』気力も体力も、店から出ていく現実的な見通しもない」(p. 101)うえに、ケアの「必要性は、インフォーマル部門でのケアが危機に陥ったために生じるので、あれこれの選択肢を『見て回る』余裕はないのが普通である」(p. 69)。「理論的な選択肢を広げたところで、高齢者が有効な選択を行なうことができなければ、消費者の主権を確保したことにはならないのである」(p. 101)。

このように、「もともと、社会的ケアの提供者とその利用者との関係は不平等な権力関係なのであって」常に「権力を握っているのはサービスを提供する側なのである」(p. 101)。それゆえ、コミュニティー・ケア制度が提唱する「選択」は、所詮「絵に描いた餅」(p. 69)にすぎず、「市場原理の導入と選択の幅の拡大とが結びついているという主張は誤り」なのである(p. 101)。しかも民間部門はしばしば、利用者を「選別」する。例えば、民営の施設では、「精神障害者や痴呆症の人など、管理が難しい人は排除されることがある。…障害の重くない高齢者を選別または『いいとこ取り』し、障害の重い人達を公的部門に押し付けるという傾向が見られるのである」(p. 70)。また、「ケアの質についても、かなり疑いの声が出て来ている」(p. 71)。民間サービスに付随する様々な問題点は、国の規制によってある程度は改善されるかもしれない。しかしながら現実には、イデオロギー的理由から、あるいはまた業界団体の抵抗や圧力ゆえ、「規制制度はかなり脆弱なもの」でしかない(pp. 71-72)。

以上結びに代えて、ウォーカーのコミュニティー・ケア政策に対する批判点をいくつか取り上げてみた。本書は、我々が日本の福祉制度改革を再検討するためのヒントを数多く与えてくれると思う。最後に、ウォーカーの「高齢者問題」に関連する比較的最近の著作(本書に集録されたものを除く)を紹介しておきたい。

「ヨーロッパの高齢化」

- Walker, A. and T. Maltby. 1997. *Ageing Europe*. Open University Press.

「福祉多元主義」「イギリスの高齢者介護政策の理論」

- Walker, A. 1993. "A Cultural Revolution?: Shifting the UK's Welfare Mix in the Care of Older People," in A. Evers and I. Svetlik, eds., *Balancing Pluralism: New Welfare Mixes in Care for the Elderly*. Avebury.
- Walker, A. 1995. "Integrating the Family into a Mixed Economy of Care," in I. Allen and E. Perkins, eds., *The Future of Family Care for Older People*. HMSO.

「世代間関係」「社会的排除」

- Walker, A. ed. 1996. *The New Generational Contract: Intergenerational Relations, Old Age and Welfare*. UCL Press.

- Walker, A. and C. Walker, eds. 1997. *Britain Divided: The Growth of Social Exclusion in the 1980s and 1990s*. CPAG.

「インフォーマル・ケア」

- Qureshi, H. and A. Walker, eds. 1989. *The Caring Relationship: Elderly People and Their Families*. Macmillan.

「新しいケア・システム」

- Walker, A. and L. Warren, eds. 1996. *Changing Services for Older People*. Open University Press.

注

- 1) 例えば A. Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity, 1998. は、私見では「責任」や「効率」といった側面が過度に強調されているようにも思われるが、イギリス労働党政権が現実にも歩み始めた「第三の道」の論理構造を学ぶ上で役立つ。

(この・まこと 兵庫大学助教授)