

〔書 評〕

竹崎 孜著『生活保障の政治学—スウェーデン国民の選択—』

青木書店, 1991. 173pp.

萩 原 清 子

Kiyoko Hagiwara

資本主義社会における社会福祉は基本的には「慈善事業」である。その基本性格の範囲で経済が豊になれば福祉の量と質に変化が生じ、経済の悪化と共に福祉も縮小する。これが歴史的にみた一般法則といえる。ところが、生産部門は極めて資本主義の原則に則りながら、分配領域には社会主義的政策を取り入れてきた国々がある。それらがスウェーデンであり、デンマークである。それだけに、スウェーデンやデンマークの高齢者福祉政策はまぶしいほどの姿をもってわれわれの前に現れている。なかでもスウェーデンは、福祉国家モデルの代表として、また、ノーマライゼーションの考え方を早くから取り入れている国として、われわれが目指すべき指針を組み取って久しい。たとえば、わが国における昨今の高齢者対策に掲げられている「ねたきり老人ゼロ作戦」や、保健・医療と福祉サービスの連携問題、訪問看護とホームヘルパーに支えられる在宅ケア重視の方向、福祉関係8法の改正による在宅と施設福祉サービスの市町村への一元化、従来の依存的な老人ホームから自立生活を確保する高齢者の住宅としての「ケア付住宅（ケアハウス）」等々の動きは、まさにスウェーデンやデンマークの先進事例からヒントを得て導入に至ったものといえる。

そもそもスウェーデンの社会福祉の特徴とは何か？一言で云えば、それは税金によって高齢者や障害者、子供のいる家庭への援助や医療、教育を広く、国民一般を対象に高めていくというものである。そのために、高福祉、高負担（重税）も特徴に指摘されている。周知のように従来、社会保障のタイプには民間保険中心、自助努力、自己責任を志向する「アメリカ型」と、税金中心、社会構成員による共同、連帯責任による生活防衛方式を公的制度に代用させる「イギリス・北欧型」

の二種類があるといわれてきた。このような通説からすると、スウェーデンは後者の「イギリス・北欧型」に入るのは当然である。しかし、イギリスでは、サッチャー政権以来、福祉政策の民営化が進められており、その意味では「イギリス・北欧型」として一括りするには無理が生じて来ている。

では、イギリスとスウェーデンの福祉を比較した場合、決定的な違いはどこか？ また、世界で最も税金の重い国スウェーデンでは、国民がどう重税を納得し、なぜ政権党である社民党の福祉政策が国民から支持されてきたのか？ これらに対する答えは朝日新聞・週刊『アエラ』（1989・1・17号）に掲載されたウーメオ大学講師（社会学）、ステファン・スヴァルフォシュ氏のインタビュー記事から読み取ることができる。それによると、「英国の福祉は、どちらかといえば貧乏層のための福祉、貧しい人々へのチャリティーです。とくに近年はその傾向を強めて米国型に近づいています。どこの国にも行政の非効率や官僚主義を非難する声はあるのですが、スウェーデンはそれの改善を求めるのに対して、英国はその不満を福祉削減支持票に結びつけた点に特徴があります。」「見逃せないのは、英国には経済的にも社会的にも底辺に沈んで政治に興味を示さない層ができていくこと。それは投票率の低さに表れます。結果として減税とか福祉の民営化とかの政策が支持されます。持てる者のエゴイズムをテコにして政治が動いているといえます。スウェーデンは歴史的に労働組合が強く、連帯が強調されてきました。どんな社会も、エゴイズムの道、連帯の道のどちらへも進む可能性があるし、行政への不満を政治家が利用する余地もあるということが、私の調査でもよく分かります」と。イギリスの福祉とスウェー

デンの福祉の違いが明瞭に語られていると同時に、スウェーデンでは、問題が生じた場合、連帯の道を選択することによって克服してきたという。

もう一つの疑問である、国民が重税をどう納めているか、という点。一般的にスウェーデンの国民は、重税は厳しいが、支払った税金と同程度かそれ以上の見返りが具体的に、見える形であるので「まー、よしとするか」というのが大方の意見のようである。問題は、裕福層が高福祉、高負担に賛成するかどうかである。この点について上記のスヴァルフォシュ講師は次のように述べている。「金持ちであろうとも福祉の恩典にはあずかる、ということを忘れないでください。高い給与を貰ってる人が病気で倒れたとしても、その高い給与がほぼ保障されるのです。この国の福祉は、『助けが必要』とお上が判断する限られた人々にのみ行われるのではない。もし裕福層に恩典がないとすると、妬みの構造ができて、貧乏層の貰い分も一層少なくなってしまう」と。引用がやや長くなりすぎたが、アメリカ型と福祉国家型の違い、同じ福祉国家型といわれてきたイギリスとスウェーデンの違い、高福祉、高負担型を選択してきたスウェーデン国民の理由がそれらのインタビューから明らかにされたと思う。

このような特徴を持つスウェーデンの社会福祉が一体、いつからどのように造られてきたのか？現状はどうなっているのか？今後の課題は何か？といった諸点を分かりやすくまとめた書物が本書『生活保障の政治学—スウェーデン国民の選択—』である。著者はストックホルム大学院修了後、現在は同大学客員講師、鹿児島経済大学教授であり、スウェーデン研究者としてこれまでも数多くの著書、論文を発表してこられた。私が著者の書物に初めて出会ったのは、『スウェーデンの実験』（講談社、1981年）である。新書判に収められていたスウェーデンの福祉の現状と男女平等政策の実施、国民の高い政治参加状況とそれを促す社会システムの構築等々、当時の私には驚きが先にたち、わが国と重ねあわせて読むほどの知識も余裕もなかった記憶がある。ただ、国が進む方向を意識的に「実験」していく姿に「すごい」と思った。やや大げさにいえば、人類として、人間としていかなる人も幸せに、安心して生きていく

には社会として、国家としてどうあるべきなのか？を社会システムや政策を通じて常に「実験」している国としてスウェーデンが映った。それ以降、わが国では思いもつかない生活上の「実験」が次々と紹介されるにつれ、冒頭に記したように、福祉を進めていくうえでの一つのモデル、比較対照の姿として国民はもとより、私自身も大いに気に掛かる国として現在に至っている。

しかし、スウェーデン等の福祉先進情報や研究成果が紹介されながら、なぜわが国の福祉状況は「実験的」な変化を遂げないのか？超高齢化社会や長寿社会が目前に迫っているというのに、なぜ国民の福祉が緊急の政治課題にならないのか？このような疑問は、そもそもわが国で通常使われている福祉概念では解けない問題なのだろうか？それなら、逆に、スウェーデンではなぜ世界の国々からモデルとされるような「実験」が可能になっているかを学びたいと思ったのが本書を取り上げたきっかけである。読み終えた感想を一言でいうなら、私の疑問に十分答えてくれたばかりでなく、わが国においてもぶつかっている福祉課題に対して、考え方の方向がきちんと示されていたことは今後の研究にとって参考になる点である。

ここで簡単に本書の構成を目次にそって示しておこう。まえがき、序章につづいて第1章 生活安定と向上の仕組み（1 スウェーデン社会と家族、2 社会政策とはなにか、3 生活保障の歴史）第2章 保障の法律と制度（1 保障制度の特色、2 法律、3 保障の実際、4 高齢と生活維持、5 親族介護に対する社会的再評価、6 財政と所得再分配）第3章 政治と行政の役割（1 国民の政治理解力と参加、2 ヨコ割の政治・行政責任、3 税金をどう負担するか、4 ノーマライゼーション、インテグレーションとは、5 民間活力とその範囲、6 国際化する社会保障）第4章 将来への展望（1 「量」の社会政策から「質」の社会政策へ、2 職員をどう確保するか、3 六時間労働と社会サービス参加義務制の構想）終章および資料（スウェーデン社会保障の概要）

目次を見れば分かるように、本書は社会保障や社会福祉制度の単なる現状分析ではなく、国民の生活が政治との関わりでどのように保障されてき

たかを記したものである。しかも、そのような政治はひとえに国民自らが選択している点が強調されている。以下では、各章ごとに順を追って論点を紹介しながら随時コメントを付してみたい。

まず「まえがき」では、なぜ本書がスウェーデン社会のメカニズムの紹介を行ったかが述べられる。人々の生活の向上や安定を保障する対策に年金や社会保険の重要性は言をまたないが、「根底からの改善への近道がなんといっても社会機構のリフォームであるだけに、社会のありかたや社会とはなんぞやが常に問われているのであって、社会保障制度や形式などはむしろ二の次でしかない。」「とくに社会目標にしたがう計画と実施の立て役者が政治であるだけに、国民の政治判断と政治行動が妥当かをいまいちど考え直すのが先決となってこよう」。では、政治に対する国民の妥当な判断と行動はどのようにして得られるか？著者はその決め手となるは「社会教育の徹底」にあるという。そして個人と社会とのつながりをあらわす一人ひとりの社会意識を疑ってみることがまず必要だという。したがって、個々の施策を問題にするより個人生活と政治が直結しているかどうかのほうが生活保障を豊かにする鍵であるというのが著者の見方である。スウェーデンと日本は「違う」として切り捨てるにはあまりに基本的な視点である。

序章では、いまや福祉先進国はイギリスからスウェーデンへ移りつつある背景が述べられている。高度の社会保障が成立するには、厚い中間所得層の形成が不可欠であり、所得格差が開いたままでは国民全体の生活保障は維持できなくなるのに、イギリスは経済政策の不調に加え所得再分配を怠ったため、多数の失業者や貧困者が続出するとともに社会保障の後退が目立ち、もはや社会保障先進国とは見られていない。それに引き替え、スウェーデンは、社会保障で公共財が重荷でありながら経済発展に成功し、失業率も他国より低い点等からヨーロッパ諸国やアフリカ、中南米諸国の開発途上諸国から関心が寄せられているという。

第1章では、現代のスウェーデン社会は「大衆運動」「資本主義経済」「公的消費政策」「国民コンセンサス」によって経済政策と社会政策のバランスを巧妙にとりながら国民の生活安定と向上の仕組みをつくってきたことが述べられている。しか

し、ここで注目されることは、スウェーデンでは社会政策ないしは社会保障制度という言葉は使われるが、「福祉社会ないし福祉国家が日常用語としてならば見受けられるものの、福祉政策と呼ばれるものは政治用語としても社会用語としても存在が見られない」ということである。では、なぜ福祉政策がなく、社会政策や社会保障制度の用語が使われるのか。それは「スウェーデン国民は政治を具体的対策の手法とみて、非現実性や抽象論を嫌うところから、具体性のない難解な概念とみなす福祉と政治・政策を最初から分離させているからである」と。つまり、生活問題の根源からの対策（健康でありうる条件の整備と労働＝所得への機会確保）さえ持てば一応の生活維持が出来るのであり、それには社会政策という総合名称が与えられている。社会をまとめて動かすのは政治であるだけに、対策が急務な諸問題に国民がばらばらな捉え方をしているのは、コンセンサスとしての意見統一が難しく、結局は生活改善とはほど遠いところで足踏みすることになってしまう。したがって、定義や概念が不鮮明な福祉政策という用語は使われないというのである。

なるほど、スウェーデンの政治スタイルは「妥協の政治」「コンセンサス・ポリティクス」（岡沢憲英著『スウェーデンの挑戦』1991年岩波書店）といわれるように、極めてプラグマティックな伝統を持ち、故に結果志向が強く、「空虚な神話や具体性を欠いた口役東などが入り込む余地はい」（同上）。ただし、『スウェーデンの挑戦』には「福祉政策」という用語が使われているところから、やや問題が残る記述とも思える。

第2章は、社会政策の基本理念として民主主義、平等、連帯、安定が掲げられ、社会政策の機能を保障する制度の特徴として、一般的方式、個人主義、制度の統合性、制度構造が簡単、ニード中心、公的サービス主義、地方分権、効率性指向が挙げられている。これらの特徴が「普遍的」な社会保障制度を形づくっているといえる。

なお、公的サービス主義を採っているスウェーデンにありながら、親族介護、私的介護が社会的に再評価され始めているが、これは、あくまでも公的サービスの「バリエーション化のひとつ」であって、家族介護が当然とするわが国の風潮とは

根本的に異なることに注目しておきたい。

第3章では、政治と行政の役割ということ、社会民主党の長期政権の秘密、国と地方自治体の関係がヨコ割の政治・行政責任の組織で出来ていること、国民貯蓄率は低く、社会保険料は雇用主負担であること、税金は名目税率で支払うのではなく、実質税率で支払うこと等が分かりやすく説明されている。日本の福祉状況との関係で特に気付いたテーマに「民間活力」の問題がある。スウェーデンには、ボランティア活動はほとんど皆無の状況にあり、また期待もされていない。それは人材不足に加え、「国民の生活向上・安定の基本がボランティア活動であってはならぬとの社会原則を厳然と貫いているからである」。ただし、近年、小規模ながら続出しつつある生活保障分野への民間企業や組織の参入は、「計画、実施、財政にかんする公的責任の切り捨てや他への責任転嫁ではなくして、あくまでも民間への業務委託」であるという。この点も誤解したり、早合点してはならない動きであろう。

第4章、「将来への展望」では「量」の社会政策から「質」の社会政策へということで、社会保障がいまや第三段階に入ったことが記されている。第一段階は貧窮者救済に目標が置かれた段階、第二段階は国民の生活総体を均等水準にまで向上させる段階、そして第三段階は、「量」から「質」の社会政策への移行期。つまり、「今後はどれだけ資金と人員を増やしたとしても政策効用のほぼ限界線を突破してしまった以上、これから伝統に拘束されない斬新な発想が新次元への移行にとって重要になってきた」時期というのである。しかし、「質」の政策を実施するには「生活の質」(クオリティ・オブ・ライフ)とは何かの定義づけが困難であるだけに暗中模索を繰り返しているという。わが国の場合、第一段階、第二段階いずれも達成途中にありながら第三段階の社会的要望も取り入れなければならないだけに、どうしても目先の対応に追われる傾向は否めない。問題になる点である。その他、職員の確保問題もスウェーデンにおいて深刻である。社会保障関係に働く職員はすべて公務員なのになぜ不足するのか。その理由として、公共職員の社会的ステータスがこれまで低く、まわりからの理解もさほど無かったからという。

ステータスを左右するのは賃金よりも働きやすい職場づくりが大切ということが明らかになった。つまり、責任のない仕事のさせかた、頭ごなしの決定、他人に指図されるばかりの職場環境に不満が集まったという。

最後に終章。著者はつぎの結論で締め括る。「サービスを要求する住民とサービスを用意する行政体のあいだに介在するのは政治であるだけに、サービス形成についての最終責任は両者にあるといえるであろう。とくに、政治や行政の水準を決めるのは、住民みずからの自覚と選択にほかならない」と。まさに指摘の通りである。

日本の福祉はややもすると狭義の制度・政策や技術的改善に終始しがちであるが、もっと政治や行政のあり方に住民みずからコミットしていく意識変革こそ問われている。その意味で本書から学ぶ点は多々あり、わが国の福祉が直面している課題に適切な指針を与えてくれた良書である。

なお、周知のように去る9月15日のスウェーデン総選挙で、ほぼ60年にもわたり指導的役割を占めてきた社民党政権が敗北した。これは、スウェーデン型の「高福祉、高負担」に国民がノーのサインを送った出来事として各マスコミの話題を呼んだが、わが国のスウェーデン研究者をはじめ竹崎氏も指摘しているように、この政権交代は「社会保障の縮小や無益をとらえて保守陣営が人気とりをしたと考えるのはまったくのお門違いであり、たとえ保守、中道四党連合に政権の座が移ったとしても「国民全体の生活向上と安定を意味する固有の社会保障を根底から覆す政治が行われる土壌はもはや〔スウェーデンには〕存在しない」(10月17日日本経済新聞)。この点からも、スウェーデン型福祉は世界的な改革の嵐の中で挫折したと即断することは危険であると同時にこの事態変化により本書の価値が下がることは些かもないことを書き添えておきたい。

(はぎわら きよこ 教授)
(1991. 10. 9 受理)