HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	経済先進国における社会政策の将来
Author(s)	ピアショ, デビッド
Citation	教育福祉研究, 20, 1-10
Issue Date	2015-03-25
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/58334
Type	bulletin (article)
File Information	AN10264662_20_1-10.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

[Journal of Education and Social Work No.20 2015
教育福祉研究　第 20 号　2015]

経済先進国における社会政策の将来

デビッド・ピアショ（David Piachaud）

1．はじめに―33 年ぶりの再訪

わたしがかつて、高山武志教授のお招きで、ここ札幌の北海道大学にお伺いしたのが 1980 年で、それから 33 年、一世紀の三分の一、わたしの人生の半分にあたるだけの時が経ちました。お迎えくださったみなさんの温かな歓迎、地面の下に立派な街路が張り巡らされているのに驚いたこと、時間通りに運行される都市交通網、「少年よ、大志を抱け」と刻まれた彫刻と一緒に学生たちが写真を撮っていたこと、こちらが日本語を話せず、日本のみなさんはわたしよりよく英語文法をご存知なのにも関わらずあまり英語をお話しにならないために、意志の疎通に苦労をしたこと、サッポロビール園での歓迎会で LSE の校歌を歌ってほしいと頼まれて歌えなかった―果たしてそんな歌があるのかどうかわたしはいまだにわかりませんが―ことなどをよく覚えております。また、包装の強度を確かめるために巨大な回転装置にテレビが放り込まれていく工場やら、広大な製鋼工場などを見学したことも記憶にあります。何しろ日本は世界でも奇跡の経済発展を遂げた国でした。きわめて組織的で、かつ整然とした社会であるという印象を持ったことも覚えています。わたしは台所に入れてもらえなかったので確実なところはわかりかねますが、日本の男性は英国の男性よりも台所で料理をすることがなさそうでした。そして男性はほとんど全員が背広を着ていて、みんながみんな中流のようで、階級格差が厳然と社会に深くはびこる英国とは違って見えました。一方女性はといえば、実に創造的で生け花や木彫にいそしみ、カーラーを巻きつけた髪をスカーフで覆っているような英国女性より、どなたもはるかに優美でした。

1980 年、わたしの国はちょうど、サッチャー夫人を首相に選んだところでした。彼女は国を逆戻りさせること、特に福祉国家の部分を後退させることに全力を尽くした首相です。英国が勤勉さを欠き、経済的な繁栄から遠ざかったのは福祉国家であったがゆえであると、サッチャー夫人は指弾していたのです。今年の初めに、サッチャー元首相は亡くなりました。セント・ポール寺院で行われた葬儀に参列した者も少なくありませんでした。英国人は、壮麗な国家的な儀式を行うことにかけては世界でも群を抜いていると考えており、ロイヤル・ウェディングなどを見るとそれはおそらく正しい認識なのでしょう。その一方で、オズの魔法使いの「鐘を鳴らせ！　悪い魔女は死んだ」を歌って祝う人たちもいました。また、わたしを初め一部の人間にとっては、元首相が英国という国をいかに深く分断してしまったか、さらに 1980 年以降、どれほど社会が変わり、あるいは変わらなかったか、改めて思いをめぐらす機会となりました。

2．33 年間の変化と社会支出の増大

1980 年以来、グローバライゼーションと通信手段は大きく変容を遂げました。世界の交易量は積載トン単位ではほぼ 3 倍になりましたし、携帯電話など 1980 年当時は影も形もなかったのが、いまやロンドンの学生は講義中でもメールを読んでいます―日本の学生はそうでないことを祈るばかりですが―。インドでは人口と同じ数の携帯電話が使われているということです。１人当たり実質所得は、近年の世界的な景気低迷にも関わらず、1980 年と比較して、日本では 76 パーセント、英国でもほぼ同じ率で高くなっています。

今回のわたしの講演の中心テーマでもある社会支出は、日本では現在GNPのほぼ4分の1に及び、1980年の2倍以上の割合になっています。当時の英国は、GNPに対してそれよりはるかに大きな率を占めていましたが、成長率が鈍く、今ではGNP比で日本をわずかに上回るに過ぎません。1980年に、仮にこれだけの社会支出を予見できていたとしたら、すべてとは言わないがほとんどの社会問題は解決され、貧困はなくなり、みんながまともな住居に住み、健康で充分な教育を受けられるようになっているだろう、と考えたはずです。

ところがそのような具合にはなりませんでした。経済発展はどうやらきわめて脆弱なもので、その恩恵が国民全員にいきわたっていないのは明らかです。貧困は相変わらず深刻ですし、格差はさまざまな面で広がっています。英国では、多くの人が福祉国家は危機にあると考えています。年金は財源が乏しくなり、国民保険制度のNHSは骨抜きにされ、納税者は政府の無駄な支出や働くことを厭う「たかり屋」「怠け者」のために税金を納めることに嫌気がさしています。あるいはまた、格差が広がって、標準所得の100倍かそれ以上ものボーナスが、政府に救済されたおかげで首がつながっているにすぎない何千人という銀行家にいくのだろうと見る人もいます。このような国家の行く末を留め、反転させたいと願う人もいれば、このまま推し進めたいと考える人もいます。社会政策はその狭間にあります。社会政策は政治にとって、経済に、社会にとって重要な課題に直面しています。わたしはそこを考えたいと思っています。

3．社会政策と社会的問題

まず、「社会政策」をどのような意味で使うかです。これは、中央及び地方の政府が直接、あるいは費用の支弁によって間接的に提供する社会施策、すなわち、学校や病院、公営住宅と、社会扶助と社会保険といった社会保障制度のことです。ただ、それだけではありません。社会政策とは、社会をこのような形に作りたいと考えてたてられる、政府の政策の総体です。そうした政策には種々多様で錯綜する目的があると考えられます。自由経済の市場に任せていては供給されないか、充分な対価がなければ受けられないけれども、社会にとっては必要な財やサービスを提供することであるかもしれません。すべての人がよりよい機会を与えられ、公正な成果を得られるよう、社会正義を促進することかもしれません。経済を発展させることが目的となることもあれば、調和のとれた社会を作ろうとするのかもしれない。移民の流入を歓迎したり、あるいは排除しようとする政策もあれば、出生率を左右する、健康を増進する、両性の平等を促進する、地球温暖化を抑制することなどを目的とする政策もあるでしょう。項目は挙げればきりがありません。アメリカで、銃は「社会改革に必要」とする広告を見たこともあります。わたし自身は、武器が社会的な目的にかなうものとは思えませんが。いずれにせよはっきりしているのは、経済先進諸国における政府の活動の大半が社会活動に関わっており、社会的問題が政治論争の中心とならざるを得ないということです。

歴史的にみれば、このような状況になったのはごく最近の話です。20世紀の初め、政府の社会政策は、今日の水準からすれば非常にわずかなものでした。日本では、社会支出は国内総生産の1パーセントのさらに5分の1に過ぎませんでしたし、英国でもたったの1パーセントでした。20世紀の前半50年は2度の大戦があり、世界恐慌があり、大量の失業者が出ました。自分がそのような大変な時代が終わったあとに生まれたのは幸運だったと思います。大戦後の世界にも各地で紛争はあり、苛酷な出来事も数多くありますが、けれども全体としてみた場合、この時代、経済と社会は変容を遂げています。

たとえば英国では、大戦後、労働党政権がベバリッジの提唱による社会保障改革や国家医療制度を導入し、空襲跡地やスラム化した市街地に大規模な公共住宅を建設しました。この結果社会支出は大幅に増えたわけですが、驚いたことに社会支

出はその後も60年間一貫して増大し続け、1960年にはGDPの10パーセントだったものが、1980年には17パーセント、現在は24パーセントに達しています。この支出は労働党政権の時代だけではなく、保守党政権下でも変わらず増えており、サッチャー時代ですら首相の思惑に反して増加していたのです。

4．社会支出と社会政策をめぐる対立

英国において、そして先進諸国全体のすべてにおいて、社会支出が増大し続けたのはなぜなのでしょうか。それは政治的圧力と経済的圧力との総体によるものです。民主政治の力は、生存のための最低限度の収入を得る権利や、教育を受ける権利、健康を享受する権利が万人にあるとし、社会支出の増大に、間違いなく重大な役割を担ってきました。同時に大きな役割を果たしたのが、価値観の変化です。いまや、自国内で子どもが教育も受けられずに放置されていていいと考える人は先進国にはほとんどいないでしょう。経済が発展し、高度な産業化と都市化が進むなか、教育を受けた健康な労働力が必要とされるようになり、失業や障害、あるいは引退などによって雇用労働力になっていない人々のためになんらかの手当てが必要になってきました。社会政策が成熟するにつれ、社会の公正を求める力がさらなる社会支出を要求することになります。平均寿命が長くなり、年金や高齢者医療に依存する人が増える一方、医療技術が進んで治療の選択肢が拡がり、それで恩恵を受けられる人はすべからく医療を受けるべきであるとする考え方によって、支出にいっそうの拍車がかかるわけです。20世紀の後半50年は、西側社会のほとんどで、社会的権利が大幅に拡大した時代でした。とはいえそれはもちろん完全に横並びではなかったし、遺漏もあり、社会にはさまざまな不公正や格差が厳然とはびこっており、それは社会政策を分析する人々が指摘する通りです。けれどもかの50年は社会が進歩をみた時代であり、その進歩がいま重大な危機に瀕しているのです。

同時に、社会支出の増大を止めよう、縮小させようとする圧力も日増しに大きくなっていました。ひとつは政治的圧力です。国家の力が拡大しすぎて政治的自由が脅かされると考える人々、税金はできるだけ低いほうがいい、支出の大きい政府は非効率だし、不正のはびこる余地があると考える有権者、あるいはまた、社会保障が手厚すぎて救済する価値のない人たちまで養うことになっていると見なす人々からの圧力です。2つめが、経済的観点からの議論でした。税負担が重くなると企業努力や投資意欲を損ない、企業が安価な労働力が得られ労働者の保護が行き届いていない海外に流出してしまう恐れがあるというもの。3つめは、これがおそらく最も切迫した問題でしたが、景気の後退とそれによる歳入の減少が多くの国で起こり、公共部門の巨大な歳出超過を支えきれなくなっています。

つまり、社会政策をめぐって大きな対立があるわけです。それは主として政府に焦点があたる問題ではあるのですが、社会全体が直面せざるをえない対立でもあります。わたしはいたずらに不安をあおるつもりはありません。同僚である研究者ハワード・グレニスターもかつて示したように、これまで社会の危機や破滅を予測した人はたくさんいましたが、それでもいまわたしたちはなんとか生きつづけています。解決できていない問題に四苦八苦しながらも。ただ、現在の情勢はきわめて厳しいものです。社会支出はすでに大幅に削減されています。削減がある程度抑制されているのは、これ以上景気を後退させたくないという考えからです。景気が回復すれば、さらなる鉈が振るわれるでしょう。すでに行われている削減によって、最も弱い人たち、もっとも貧しい人たちが早くも重い負担をこうむっています。それは、弱者、貧しい人々が、政治的には最も攻めやすい部分だからです。しかしこれはさらなる貧困と格差を生み出し、今以上に社会は分断され、やがては政府の正当性すら失われる事態になりかねません。

5.「社会サービスモデル」の隘路と社会政策の意味

ほかの手立てはないのでしょうか？　きっとある、とわたしは信じています。とはいえそれには、大半の国々や研究者たちが考えているよりも、はるかに広い視野で社会政策を捉えなければならないでしょう。これまでの社会政策は、「社会サービスモデル」とでも呼ぶものに囚われてしまっているようにわたしには思えます。このモデルでは、社会にはなんらかの要請や問題がありそれを社会サービスで解決しようとします。そうした社会サービスが寄り集まって福祉国家をなすのです。ところが今は、これまで示したように、もっと社会サービスをという勢力と社会支出を減らせという勢力とが拮抗しており、出口はないように思えます。

これに代わる考え方が、社会政策とは社会サービスに関するものだけではない、政府のみならず社会に存在するその構成者―つまり個人もコミュニティも、中小企業も大企業もすべてが、いかに行動するべきかを規定するものなのだというものです。社会政策とは社会を、そして経済、さらには社会的、政治的、文化的価値を構成するすべての要素によって生み出されるものであり、それらは社会政策の原因です。社会政策はまた、社会、経済、その価値全般に影響を及ぼすもので、これが結果です。このように社会政策を広く捉える概念が重要であることは、社会政策の目的を考えてみればはっきりします。

多くの人は、社会政策が経済政策と対立すると考えます。たとえば社会政策は病気の人や貧しい人を助けるための望ましい贅沢品だが、対象の限られた周辺的なものであって、民主主義に不可欠ではない、という具合に。ところが現実には、そもそも教育を受けた健康な労働力があり、社会構造が安定してこそ経済活動は成果をあげられるわけで、それは家族や法と秩序、社会的公正に依存しており、それらはそもそも社会政策に依拠しているのです。現代では国家が教育を提供する、学校を作るのは当たり前のように思えますが、英国ではそうした教育制度が始まったのはたったの150年前です。個人や家族が何にどの程度責任を果たすべきなのか、コミュニティや非営利組織はどうか、そして国家が何にどのくらい責任を持つのかというバランスは、時代とともに変化してきましたし、これからも変化するでしょう。ただ、その変化はゆっくりしたものなので、えてして意識されずにきてしまうのです。

健康が守られるのは、どんな医療が提供されるかにかかっています。けれどももっと根っこのところでは、きれいな水や衛生状態、健全な食生活や運動が欠かせません。タバコや過剰なアルコール、薬物は健康を損ないます。ですから水資源の確保や衛生を保つ政策、タバコや薬物の規制といった政策のすべてが健康に影響を与えるわけで、ひょっとしたら医療制度はそのなかではもっとも重要性が低いものかもしれません。同様に、教育には学校も必要ですが、そればかりでなく、学校に入る前の準備や親からの支えと励まし、さらには社会的な動機付けがなければ成果はあがりません。貧困の抑制には社会的な保護だけでなく、完全雇用や充分な賃金が求められるのです。

このように、社会サービスは、何か大切な社会的目標を獲得しようとする際に投入されるさまざまな力のひとつに過ぎず、しかも往々にして小さな力でしかありません。これは、社会的な問題の解決には国家がすべての責任を負うべきと期待され、少しでもうまくいかなければ政府が批判の矢面に立たされてしまうような状況では、忘れられがちなことです。たとえば英国では、子どもが親や親族の手で死んでしまうと、ソーシャルワーカーが残忍なまでの批判を浴びます。悲しいことにこうした児童の虐待死事件は、１～２年に一度くらいは起きてしまいます。児童保護のワーカーとて完璧ではないし、充分な手を尽くせないこともあるでしょうが、とはいえ、子どもが死んだ原因は、ワーカーではありません。

6．人生の段階と社会政策

ここで、より広い社会政策概念を絵解きするために、400年前、人生を7つの段階に分けて描いたウィリアム・シェークスピアを引き合いに出させてもらいます。シェークスピアは、

> 世界は舞台／男も女もみな役者にすぎぬ／出とはけのきっかけを待ち／ひとりの男が多くの役柄を演じる／幕は七つの時代だから／ひとつめは幼子／子守の腕の中で、啼いたりげっぷをしたり……

シェークスピアが分けた7つの段階を全部繰り返すのはやめておきますが、最後はこうです。

> いっとう最後の場面／山あり谷ありの不思議な歴史に終止符を打つもの／それは第二の子ども時代、あとはひたすらな忘却のとき／歯もなく、目もなく、舌もなく、何もない

そこでわたしもシェークスピアの顰にならい、現代に生きる男女の生涯を7つの時代に分けて、それぞれの社会政策を語っていこうと思います。

〈幼児期〉

英国では、そしておそらく日本でも事情は同じだと思いますが、人生の最初の数年間はほぼ完全に家族が責任を負ってきた時代ですが、それもほとんどが母親に委ねられてきました。母親たちがどうやってきたかといえば、子育ては自分の母親たちから学ぶものでした。観察し、体験を通じて、文字通りの試行錯誤を重ねながら。父親たちはだいたいにおいて何もわかっていませんでした。わたし自身、いい学校に通い、オックスフォードという大学を出ましたが、そこでは泣いている赤ん坊にどう接したらいいか、何ひとつ教わることはありませんでした。大きな変化が4つ起こり、子育てに甚大な影響を及ぼしました。1つめは家族の規模が小さくなり、核家族が増えたことできょうだいや親戚、ご近所の子育ての様子を観察し、練習する機会が少なくなったこと。2つめは女性の雇用が大きく拡大し、また男女機会均等の圧力が高まって、かつてのように母親が当たり前のように子どものそばにいる存在ではなくなったこと。3つめとして、少なくとも英国では、離婚率が高まり、単身で子どもを生む女性が増えたため、母親に時間的余裕がなくなり、また貧困が増大したこと。そしして4つめに、子どもの発達を長期的に追った近年の研究により、子どもの将来はおおむね4歳までに固まってしまうと明らかになってきたこと。ということは、現在国が提供している教育は、ほとんどの子どものライフ・チャンスが決まってしまったあとに始まっているということになります。

もし女性や子どもに与えられる機会をできるだけ公平にしようとするなら、親になるための準備段階に何らかの手を講じ、幼年期の早い段階で、質の高い子育て支援を提供する必要があります。いま現に存在している機会の著しい不均等を減らそうとするなら、親と行政による子育て支援との関係を根本から再考する必要があります。子育てに公的支出を行うことは、大学に助成するよりはるかに意味があるのです（教育はすでに教育の足りている人々にさらにつぎ込まれ、一方、医療は健康の足りていない人々につぎ込まれる、というのは、比べてみると不可解なことです）。人生の最初の時期の養育責任を、北欧諸国がすでに行っているように、親から行政へと移す、あるいは親と行政とで分かち合うということは、従来の公的責任と私的責任の考え方に大きな一石を投じることになりますが、それでもわたしは、今後すべての先進諸国で取り入れられていくことになると考えます。それがひとえに出生率を上げるためであったとしても。

〈若者〉

子ども時代と普通教育の時代はひとまずおき、4歳未満から16歳へとここで一気に飛びます。今日わたしが論じてみたい社会政策の第2の関門

は、若者―16 歳から 21 歳の時期にあります。多くの国々で若年失業率はうなぎのぼりになっています。スペインなどはいまや 50 パーセント以上です。これでは収入のみならず、希望も失われます。遅かれ早かれ、世情が不安定になるのは間違いありません。英国では、16 歳から 24 歳の若者の 6 人にひとりが NEET で、学校に通っておらず、職にもなんらかの職業訓練にもついていません。将来の見込みがつかめません。大学の進学率は上がり、50 パーセントに近づいていますが、教育費の基盤は大きく変わってきました。わたしは学費だけでなく生活費も含め、大学にかかる費用はすべて返済の義務のない奨学金でまかなうことができましたが、現在の学生は償還義務のある奨学金、いわば教育ローンを受けており、学費も生活費も全額返済しなければなりません。それでいて学生たちの多くはいま、英国内で仕事を見つけることができません（そして一部は日本に英語を教えにやってくるのです）。

この問題の解決に直結する社会政策はありません。必要なのはもっと仕事の口ができることです。これは要するに経済問題なのです。ところが経済問題に取り組むのに及び腰になるばかりに、社会政策で解決の道を探ることになり、それで若年失業の問題が解消されないと、結局批判を受けることになります。結論としては、社会政策で解決できることには限りがあると認識しなければなりません。若い人々の能力を活用し、彼らが将来に失望しないですむという社会的目標を達成するためには、かつて目指していたように、完全雇用を最重要課題として目標にすえるしかないのです。

〈独立した生活（independent living）〉

若い世代にとって職を得ることは重要ですが、それと同時に、親元を離れ独立した生活を営むことも大きな意味があります。結婚、あるいは同棲により、または友人との共同生活、１人暮らしなど、いろいろな形があるでしょう。そのために必要なのは住居で、それも仕事に通うことが可能な住まいです。必要とされる場所に住居があることが、失業を減らすためには不可欠です。しかし、日本でも同じかもしれませんが、英国では住居費は高騰しています。供給を上回る勢いで需要が増し、その結果住宅費用が上昇します。そのために、すでにマイホームやマンションを持っている、あるいは将来相続できるあてのある人々と、住宅取得になんら足がかりのない人々との間の隔たりが、どんどん大きく開いていくことになります。

ひとつ例を挙げましょう。15 年前、わたしは 25 万ポンドで―これは日本円でおよそ 4 千万円になりますが―家を買いました。現在我が家の評価額は 100 万ポンド以上、買ったときの 4 倍になっています。わたしは何の苦もなく、しかも税金も課されることもなく、この 15 年間に雇い主から支払われた俸給の総額よりも多い額を、不動産価格の高騰から得られたことになります。今では LSE の若手教員は、もともとの財産でもない限りこんな家はとても買えません。狭いマンションですら購入できない講師が多く、収入の半分を高い家賃に費やしています。

なぜこんなことになったのでしょうか。いま住居専用区域が非常に制限されていて、住宅建設そのものが制約を受けているのです。いま英国には、NIMBY という言い回しが広まっていますが、これは住宅建設、とりわけ自宅近辺での新しい住宅建設を嫌う人々で、Not In My BackYard―うちの庭に来ないで―の頭文字をとった言葉です。NIMBY の政治力は強力です。というのは、不動産保有者の多くは自分の不動産の価値を脅かすものには何であれ反対しますし、自分の住む地域や学校、病院に移民、特に「自分たちとは違う人たち」が集まるのを嫌がります。つまり、地域環境を守ろうとする社会政策は、家を買うことのできない「持たざる」人々の犠牲のもと、すでに「持っている」人々だけを守ってきたのです。富裕層に限らず、若い人々みんながまともな住居を持てることを目標とするなら、政府は需要に見合うだけ住宅建設用地を増やすことを保障しなければなりません。

〈生活賃金〉

英国においてはかつて、貧困はおおむね、失業や疾病、老齢のために仕事につけない人に限られていました。ベバリッジの改革は、この層の救済を企図していました。ところがいまや「ワーキング・プア」―家族の誰かが働いているのに、それでも貧困線以下にいる人々が増えています。ブレア首相とブラウン首相の労働党政権時代、そして保守党のキャメロン率いる現在の連立政権はいずれも、ワーキング・プアに対し、税額を控除することで手当てし、また新たにユニヴァーサル・クレジットが導入されました。これらの政策は大きな財源が必要で、それでいて低賃金という根本の問題の解決にはなっていません。1999 年に導入された全国最低賃金は、ある程度までは低賃金の問題に対応しようとするものではありましたが、政府の規定は低賃金の原因そのもの、すなわち労働者のスキルの問題と労働需要の不足には踏み込んでいません。同様のことはアメリカを始めとして多くの先進工業国で起こってきています。ここでも、経済の課題を、原因を放置して対症療法的な社会政策で解決しようとしているのです。車のタイヤがパンクしたら、パンクそのものを直さない限りいくら空気を継ぎ足しても無意味です。ですから、ワーキング・プアを支援するには、賃金格差の拡大の原因そのものに対処しなければならないのです。

教育者、雇用主、それに政府が力を合わせてこそ、賃金格差の拡大要因に取り組んでいくことができるのです。残念ながら目下雇用主の多くは、労働者全般に生活できる賃金を出すよりも役員の給与を上げることにのみ熱心です。企業重役の給与は近年平均賃金の伸びよりはるかに大きく上昇しているのですが。この構造が変わらない限り、ワーキング・プアは増える一方でしょう。

〈定年後〉

わたしは英国と LSE の定年退職年齢を過ぎていますが、以前の 4 分の 1 の給与で働かせてもらっています。わたしは仕事が楽しく、働かずにすむようになりたいと望んではいません。ほとんどの人は心から仕事を楽しめるほど幸運ではなく、定年の日を待ち望んでいることでしょう。ベバリッジの改革は、人口の半数が 65 歳以上まで長生きすることを目指していました。しかし今日、65 歳どころか、ほとんどの人がそれよりはるかに長生きし、全人口の 6 人にひとりが 65 歳以上ですし、2050 年には、4 人にひとりが高齢者になるといわれています。同時に、年金受給世代の政治発言力、シルバーパワーは、たえず年金額の引き上げを要求してきました。英国をはじめ多くの国々の社会政策担当者は人口動態の変化を捉えそこない、高齢化の進行自体は徐々に進んできたのですが、積み重なったその結果は社会を劇的に変えました。いまでは多くの国で、年金受給者と支給額の増大のために、年金制度が危機的状態にあります。

ではどうすればいいのでしょうか。年金保険料を積み立て方式にすべきなのか、はたまた税金でまかなうべきなのか。どのような方式を採用するにしても、根本は同じです。就労層の負担を増やすか、収入に応じて年金支給額を減らすか、定年年齢を上げるかです。個人的には何年もの間仕事ばかりしたあと、ただ遊ぶだけの人生はあまり好ましくないと思っていますし、多くの人ももし選べるのならばそうはしたくないのではないでしょうか。実際、積年の労働人生から一定の年齢でみんなが引退するのが当たり前、というのは 20 世紀だけの特異な「現象」となるような気がします。将来的には、仕事が肉体的にさほど苛酷なものでなくなれば、仕事に没頭する時期は現在とはまったく違った配分で一生のうちのあちこちに散らばっていくように思われます。ただはっきりしているのは、社会政策が一定年齢での引退を前提にしていることで、この制度を維持していくのは困難ではあるのですが、これを変えるのもきわめて難しいということです。

〈第 2 の「子ども期」〉

一生の最終段階をシェークスピアは「第 2 の子

ども期」と呼びました。多くの人にとってこの時期は、体が弱り、誰かに世話をしてもらわなければならない、記憶力が衰え、認知症が進行するかもしれません。とはいえ大多数の人はそれなりに健康で、死の直前まで頭もしっかりしているでしょう。大いに心強いことです。明らかなのは、非常に高齢まで生きる人の数が増え、健康状態を保ったまま老いていく人の数もそれに劣らず増えているということです。高齢者のケアに要する費用や手間が急速に増大することが予測されます。こうした費用や手間は家族、とりわけ女性に降りかかってくるかもしれませんし、配食サービスや在宅ケア、あるいはもっと費用のかかる施設ケアという形で行政の負担が今以上に増えることになるかもしれません。

当然ながら、公私の負担をどう調整するかに関心が注がれています。この 20 年あまり、英国では家族のケアをする人たちへの支援が手厚くなってきましたが、それでも家族の負担はまだまだ非常に重くなっています。日本では、非常に高額になる長期の施設入所の財源を確保する方法は改善されてきましたが、英国はその点遅れをとっており、目下高齢者ケアの個人負担に上限を設けてはどうかと検討されている段階です。個人負担の上限が問題になる理由のひとつは、わたし自身の両親の例を挙げるとよく分かります。母はアルツハイマーを患い、晩年は病院で過ごしましたが、その費用は全額 NHS の負担で個人負担はまったくありませんでした。一方父は歳と共に体が弱り、亡くなるまでの数年は私設の老人ホームにいたのですが、その費用は高級ホテル以上で、自宅を売却することで捻出しました。悲しいことに、晩年を自宅で過ごすか子どもと暮らすという選択肢を可能にする支援制度はありません。

医療の進歩に伴い、多くの人がますます長生きできるようになれば、人から世話を受けなければならない時期も長くなるだろうことははっきりしています。ただこの問題が、倫理的側面から、そして経済性から検討されることはほとんどありませんでした。家族に頼るか公設の老人ホームに入るかという従来の二者択一は満足のいく回答とは言えません。ここがおそらく、将来の社会政策の最大の課題となることでしょう。

〈死と人生〉

ロンドンの、わたしが住んでいる地区はテムズ川に近く、散歩するのに手ごろな公園もあります。人間が非常に健康、あるいはおおむね健康な状態で生きられる時間―健康寿命と言います―は、この地区では 71 年、ロンドンの反対側に行くとこれが 55 年です。地下鉄に乗って 1 駅東に行くごとに、平均余命は 1 年短くなると言われています。

わたしの家のある地区に住むということは、平均して、他の人の人生の 4 分の 1 ほど余分に生きられるということです。このような不公平はあらゆる不平等のなかでもはるかに根の深いものです。こうした不公平が生じる理由は、必ずしも医療制度と直結しているわけではありません。NHS のおかげで、おおむね均等な医療が受けられるからです。はっきりした要因がひとつあるわけではなく、貧困や環境、教育、余暇を過ごす余裕、栄養、行動様式など多岐にわたる要因と根深く結びついているのです。しかし要因が複雑だからといって、手をつけられないわけではありません。社会的優先順位からすれば、このような人生の不公平に取り組むことは、かなり優先順位が高いと言わなければならないでしょう。けれど現実にはそうなっていません。多くの人は、寿命が短いのはその人が選んだ生き方の結果であると考えるからです。もちろん、万人が同じだけの寿命を生きるわけではありません。ただ、もし社会における命の長さのこれだけ大きな不均衡を変えようとするなら、個々人の考え方、行動を子どもの頃から変え、コミュニティや環境を変え、企業を変え、命を縮めるような商品をせっせと生産する企業体質を変え、政府の考え方までをも変えなければならないでしょう。政府は単なるサービス提供者であってはならず、個人と社会の福祉を促進する主体でなければなりません。そのためには政府は、いままでに失われた信頼を取り戻さなければなら

ないでしょう。政府は何でもわかっているという態度で、敬意と感謝を集められると考えていたのでは、もはや何もできません。政府は人々とともにあるべきなのです、人々のためにしてやる、ではなく。

7．おわりに―社会政策の将来

ここまで、人生を7つの段階に分けて考えてみました。もっと掘り下げてもいいのですが、それをすると生きるのがいやになるかもしれませんね。

要約すると、わたしが論じてきたのは、社会政策がいまも、そしてこれからも社会にとっては根本的に重要であるということです。家族の構造や経済体制が社会の根幹をなしているように。社会政策が社会サービスに限定されたり、あるいは公正に関するだけのものであったら、社会政策など贅沢なもの、経済の要請が優先し、そこで余裕があるときだけ考えればいいものとされてしまうでしょう。

社会政策が民主制の中に根付き、きちんと財源も保障されて維持されたなら、人々―選挙民―はきっと社会が自分のものであると感じ、社会政策に理解を示し、帰属感と連帯感をもつことができるに違いありません。人々が政府を信頼し、それによって政府は人々から遊離することなく、人々とともに動くことができるでしょう。

哲学や政治学、経済学、そして社会科学のすべての分野を学ぶ学生や研究者にとって、社会政策は関心の中心でなければならないでしょう。いまのところ社会政策に目を向けているのは、ソーシャル・ワークや教育、貧困を研究する人々だけのようですが。社会政策はたしかに、社会正義、社会の不平等、貧困、剝奪の問題に強く関わってきました。それには疑いの余地はありません。しかし経済成長と社会の将来像を描くために社会政策が重要であることも、十全に認識されなければなりません。社会の問題を一生懸命拾い上げ、繕うだけでは不十分なのです。その役割が充分に認識されるためには、成長や将来に焦点を当てなければなりません。社会政策は経済全体と社会のありようとその質のために、きわめて重要です。

このために、社会政策の将来はきわめて刺激的であるとわたしは信じています。

(London School of Economics and Political Science)

翻訳：屋代通子（NPO法人CAN）・松本伊智朗（北海道大学大学院教育学研究院・教授）

付記

本稿は2013年度教育学研究院研究推進特別経費による「子どもの貧困研究と教育の課題に関する日英比較（代表：松本伊智朗）」の一環として行われた研究会における講演記録である。以下本研究会の実施報告の一部を再録し、経過の説明とする。なお本稿の小見出しは原文にはなく、松本が編集の段階でつけている。

1．概要

2013年11月4日（月）、北海道大学教育学部会議室において、ロンドン大学政治経済学院（LSE）のデビッド・ピアショ教授を招へいし、研究会を開催した。午前中はピアショ教授の基調講演「経済先進国における社会政策の将来」を行った。午後はピアショ教授の講演を受けて松本がコメントを行い、討論がもたれた。そののち日本側から2名の報告を行い、ピアショ教授からのコメントを踏まえて討論を行った。日本側の報告は、鈴木佳代（現、愛知学院大学）「Beyond micro and macro: exploring life chances from life course perspectives」、鳥山まどか（現、北海道大学）「現代日本の家計の特徴と借金問題」である。

当日は約50名の参加者があった。教育学部・教育学院の学生、院生のみならず、他学部・他研究院の院生・教員、道内外の他大学の研究者と関係団体職員、弁護士、道内児童相談所ソーシャルワーカーや学校教員など多彩な参加者であった。

2．背景

子どもの貧困に対する社会的関心の高まりを背

景に、2013 年 6 月には「子どもの貧困対策推進法」が成立した。貧困は社会的不平等の帰結であり、また子どもの貧困は貧困の一側面である。したがって子どもの貧困に対する取り組みは、反貧困政策・実践の一環として社会的不平等を緩和する可能性がある。しかし一方で、子どもの貧困という限定された関心の持たれ方は、貧困に対する理解と政策を限定的なものにする危険をはらむ。子どもの貧困に対する社会的関心が高まり、政策的な争点になっている現時点で、子どもの貧困と教育の関係が古くから研究と政策の争点になっているイギリスの研究者を招へいし、貧困に対応する政策の基本問題を確認すると同時に、討論を通して今後の研究の課題と方向を整理することとした。

3．ピアショ教授について

ピアショ教授はイギリスを代表する社会政策・貧困研究者のひとりであり、1970 年代後半の内閣の政策立案室のアドバイザーを始めとして、その後も EU、ILO、OECD、WHO などのコンサルタントを務めている。1980 年には日本学術振興会研究員として本教育学部を拠点として研究活動を行っており、本学部紀要にも 2 回の執筆があるなど、持続的な研究交流がある。貧困の概念的研究と測定・政策研究の双方で貴重な業績があり、制度的につくられる「貧困の罠」の実証的把握や、家計と社会的費用•時間的費用の検討を通した「子育ての費用」分析は、その後の研究に大きな影響を与えている。

4．D・ピアショ「経済先進国における社会政策の将来」

まずこの 100 年の社会の変化を概観したのち、社会問題が政治の論争の中心になってきたこと、社会政策に関わる社会支出が大きく増加したことが確認された。そののち、社会支出を経済成長と対立的に捉える考え方に基づいて、政治的議論が構築されている現状について検討された。また福祉国家という制度自体が、社会支出に基づく社会制度によって社会問題を解決するという観点から議論されがちで、限定的に理解される傾向があることが議論された。

そののち社会政策の現状について、人生のライフステージごとに論点が整理され、子ども期と若者期、自立的な生活の開始と生計を維持するに足る賃金、労働市場からの引退と高齢者ケア、「生と死」などに焦点が当てられ、検討と議論がなされた。

結論として、経済政策と社会政策を対立的に捉えるのではなく、また社会政策を「問題解決型」の制度としてのみ理解するのではなく、すでに社会を維持していくための社会基盤であること、今後もそうであり続けるであろうこと、またそのように位置づけてこそ、政治的課題として社会が関心を共有することになることが示された。

5．おわりに

貧困と社会政策の研究の蓄積を持つイギリスを代表する研究者から基本問題に立ち返る講演を受け、また若手研究者の報告を踏まえ、多彩な立場からの参加者と問題と討論を共有できたことは、参加者すべてにとって有意義な時間であった。なお、研究会終了後は会議室において懇親会がもたれた。教育福祉論ゼミの院生・学生による手作りの料理が用意され、教授は心から楽しまれた様子であった。また今回のピアショ教授の招へいを機会にして、全国的な研究会である貧困研究会の研究大会において基調講演「貧困研究：進歩、問題、政策」がもたれた。これは雑誌「貧困研究第 12 号」（2014 年 7 月）に掲載されている。

（松本伊智朗）