

海外における「福祉」の動向と国際比較

埋橋 孝文

1. 福祉サービスの性格

私に当初割り当てられていた領域は「福祉・障害者政策・家族政策」であり、かなり範囲が広く、しかも、この問題に焦点を絞った「特集」は、年金や医療に比べて著しく少ない。そこで以下では紙幅の制約もあり、「福祉」を中心にして、何が明らかになってきたか、今後の課題として何が残されているか、海外の動向が政策研究上示唆するもの、という3点に留意しながら『海外社会保障研究』（以下、本誌という）の関係論文をサーベイしたい。

本誌125号(1998年)の特集「就労インセンティブと社会保障」が先駆的に明らかにしたように、現在、「福祉国家の再編」が就業の促進を軸に進行中であるが、私見によれば、それにともなって今後、(福祉)サービスのもつ重要性がこれまで以上に注目されるであろう。それは、現金給付が労働インセンティブに負の影響を及ぼす可能性があるのに対し、サービス給付は、例えば(失業保険や生活保護行政における)就労支援サービスや保育、介護サービスなどに典型的にみられるように、基本的には労働インセンティブを高め、労働供給を促進する性格をもっているからである。

もとより各種公的サービスはクライアントの「自立支援」という性格をもっており、それは何も労働に限定されるべきでない。ただし、EUで「活性化する福祉国家」(activating welfare state)への転換が強調されている際の眼目が「労働」にあるのも事実である。なお、こうした福祉サービスの充実が、女性の労働市場参加というトレンドと「相補(相互促進)的」であることも確認しておきたい。クライエ

ント本人の労働供給を促進するだけでなく家族を含んでの労働供給増加効果をサービスの提供は併せもっているのである。

2. 社会保障給付費の部門構成からみた「福祉」の国際比較

2000年に出版された『社会福祉の国際比較』(阿部志郎・井岡勉編、有斐閣)が指摘しているように、福祉サービスの場合、国ごとの定義の違いが大きく、また、数量データだけでは比較が困難である。この点は医療サービスと同じように福祉サービスでも「質」の検討が不可欠であることを示している。ただし、それでも量(規模)の検討は欠かせないし、わが国の福祉部門の量的規模は、西欧諸国に比べて著しく低いが、それはなぜかという点が解明されるべき重要な論点として残る。本誌130号(2000年)の特集「社会保障給付費の国際比較研究」がこの問題を扱っている。

ILO基準による「福祉その他」の社会保障給付費は失業給付、家族給付、労働災害給付、公的扶助、社会福祉等に分類されている。わが国の特徴は、そのいずれもGDPに占める割合が低いが、とりわけ家族給付、公的扶助の割合が一桁違うほど少ない。前者についてはわが国での児童手当金額の低さと支給期間の短さ、児童扶養手当の受給者の少なさがその背景にあると考えられる。後者については本誌127号「福祉施策の国際比較」の埋橋[1999]でも取り扱っているが、そのGDPに占める割合の低さは公的扶助(生活保護)基準額の低さによるものではなくて、適用対象人員の少な

によるものである。ちなみに、一般的にはわが国の社会福祉が低所得者層を対象とする給付を主としてきたが故にその範囲が狭いという解釈もあるが、上の結果は必ずしもそののみが原因ではないことを示しているように思える。別に横並び志向的な平準化を主張するものではないが、こうした国際比較的にみた低さは、政策担当者や研究者に対してその特異性についてのアカウントビリティ(説明責任)を課しているように思われる。

なお、ここでの「福祉」といってもいわゆる所得保障とサービス保障が含まれており、はじめにで述べたような現金給付と区別されたサービスの量を特定するものではない。この点に関して、ILOのCost of Social Security 調査は第19次調査(1994年～)から新定義(制度別集計から機能別集計へ、ただし現在それを見直し中)になり、併せて現金給付と現物(サービス)給付に分けた数値も公表するようになった(浅野[2001]、勝又[2002]、[2003])。今後は、現物(サービス)給付に注目した海外の動向の紹介と国際比較研究が必要であろう。医療サービスに関して私たちが簡単に入手できるデータと比肩できるような、福祉サービスを支える人的・物的資源の多寡や質(資格や基準)あるいはスタッフの所属、身分や役割などに注目する必要がある、こうした点のデータ収集と国際比較研究が今後のわが国での施策に示唆する点は多いと考えられる。

3. 社会的排除と生活保護制度

本誌の5年間に相当する1990年代末から2000年代初めにかけてわが国の「福祉・障害者政策・家族政策」の分野での大きな動きといえば、社会福祉基礎構造改革の進行、介護保険制度の制定、支援費制度の発足、子育て支援事業の展開、児童手当の支給期間の延長、児童扶養手当制度の改正ということになるであろうか。生活保護制度の改正はいまだ着手されていないし、それをめぐる議論は

専門家以外にはそれほどの広がりを見せていない。

21世紀に入ってから(社会的)セーフティネットという言葉が広く社会保障全般を指すような意味合いで用いられている。しかし、セーフティネットはもともと「最後の拠り所(the last resort)」としての公的扶助制度を意味していたことを想起することもあながち無意味ではない。金子勝、橋木俊詔両氏の著作(金子[1999]、橋木[2000])は大きな社会的影響力をもったが、この点に関してやや問題を拡散させるという思わぬ副作用を伴った。そのため私は公的扶助とそれに失業保険制度を加えて「基礎的セーフティネット」と呼ぶようにしている。わが国の社会保障が国際比較的に見て大きく見劣りするの、年金でも医療でもなく実は児童手当支給期間の短さ、児童手当金額の低さ、そしてこの「基礎的セーフティネット」をめぐるものである。ヨーロッパではほぼ同じ時期に「社会的排除」(Social Exclusion)という概念が注目され、その克服に向けての政策が真剣に論議され、そのいくつかは実施に移されていることを考えると彼方此方の事情が大きく異なることに改めて気づかされる。

本誌141号(2002年)はこの「(社会的)排除」の問題を特集し、興味深い論稿をそろえている。もちろんこの用語はまだ新しくその内容についても確定していない部分があり(「コンセンサスのある安定した概念ではなく…」都留論文9頁)、また、「社会を比較的富裕層と比較的貧困層の2階層に単純化してとらえることで現実の社会階層がはらむ多元的な格差構造をかえって把握し難しくしているのではないか」(小笠原論文26頁)という問題、さらに、政治的理由から貧困の代用概念として用いられていることや「事後的な支援策としてのセーフティネットの地位を低下させる傾向」と「社会への包摂が労働市場への包摂」へと還元される指向性なども問題点として指摘されている(中村論文64～65頁)。しかし、それらを認めつつも、この概念は、「多様な研究や政策の総合化、体系化を促し

て」おり、「リスクはお互いに関連」しあっていること、「非貨幣的な要因も含まれるし、また、結果としての貧困だけでなく、貧困に陥る過程を重視し、さらに政策に結びつけようとしている」点など(岡「特集の趣旨」2頁)、評価できる面も多い。

この141号所収の二つの論文についてコメントしておきたい。

ひとつは「ドイツにおける社会的排除への対策」と題する庄谷・布川論文であり、とりわけ印象的であったのは稼働能力あるものへの社会扶助を適用するドイツにおいて、問題の性格上要請されているものと理解されるが、「連邦社会扶助法が規定する就労扶助には、6形態があり、対象者の就労可能性に応じた重層的な構造」が形成されていることである(46頁)。つまり「最も就労が難しい人」、「意欲はあっても個別的な理由から一般労働市場での求職が難しい人」、「高い就労可能性を(再)獲得したがまだ一般労働市場での求職が可能でない人」、「就労可能性のある人、特に若年受給者」、「一般労働市場で就職するのに十分な労働能力を有する人」「一般企業に就職でき社会保障寄付所給付水準以上の賃金を得ることになった受給者」などに応じて、公益的もしくは公的雇用の機会提供、職業訓練サービスの提供、企業に対する賃金補助、逡減的な社会扶助給付の支給、などの提供メニューをフレキシブルに変えているのである。

たしかに141号所収の書評(田中[2002])の「稼働能力のある失業者への公的扶助のかかわり方」という本書の主題に即していえば、長期の大量失業を抱えるなかで対象に取り込んだものの一方向に改善しない失業と扶助受給者の増大に苦悩するドイツと、急速にこの課題に直面しつつその歯止めのない拡大と依存の恐れを前にして立ちすくんでいる日本と、いずれも、目の前の困窮者の救済という公的扶助の基本的使命と、安易な公的扶助への依存の助長や濫用の防止との相克に苦悩しているというのが日独共通の実相ではないであろうか」とい

う指摘にも耳を傾ける必要がある。ただし、わが国では、稼働能力のあるものへの生活保護の適用は旧採炭地における失業者やシングルマザーなどに限られるのであるが、「65歳未満の高齢者失業者」や福祉事務所でも扱いが様でない身体的・精神的ハンディキャップをもつ人など、今日注目されている生活保護未適用のボーダーライン層の生活保障を考える際にも、稼働能力のきめ細かな分類とそれに応じた対応は示唆に富むものであろう。「ナショナル・ミニマムと2種類のワークフェアを柔軟に組み合わせる」発想も必要ではないかと考えられるのである(埋橋・所・田宮[2004])。

もうひとつは「貧困から社会的排除へ：指標の開発と現状」と題する阿部論文である。そこで紹介されているEUならびにイギリス、フランスでの社会的排除の指標の開発は、この問題に実証的・科学的にアプローチするために不可欠であり、また、そうした指標に基づく計測結果は社会的、政策的に大きなインパクトを与えることであろう。「公的扶助システムのあり方に関する実証的・理論的研究」(厚生科学研究プロジェクト)の一環として日本における計測が試みられたが、それをめぐる論議が必要とされている。

4. 介護サービス

すでに規定枚数を超えたので、「介護保険の国際的動向」を特集した本誌131号(2000年)について最後に2点ほど簡単にコメントしておきたい。

第1に、「ドイツにおける介護保険と介護扶助」と題する木下論文に関して、再び、社会扶助に関することであるが、「介護扶助の受給については、一般の生活扶助の場合よりも収入認定と資産活用の要件が緩和されている」(22頁)ことが興味深かった。わが国では、周知のように、65歳以上層の生活保護受給者の介護保険料は生活扶助から支給、1割の自己負担分は新設された介護扶助から支給されるようになった。同様の措置を医療扶

助と国民健康保険制度との間でも試みられるべきであるとの意見もある(菊池〔2002〕)。たしかに「共助」を旨とする保険制度への加入により介護や医療サービス利用にあたっての権利性は格段に高められ、現状では付きまとわざるを得ないスティグマが軽減される。ただし、上のドイツの例は、生活保護制度独自の対応として、そうしたことは別の可能性を示唆している。

第2に、同じくドイツの例を扱った「介護手当(金銭給付)の意義、実施状況およびその評価」と題する田中論文は金銭給付の必要性を強調している。この点は増田(2003)とも共通しているが、たしかにわが国で介護手当が制度化されていないことは、保険原理からするとリスクに遭っているのは同じであるにも拘らず家族による介護には差別的な取り扱いをすることになり不当だと考えられる。ただしこの問題ははじめに述べたような、労働供給を促進するというサービス給付がもつ特性とすることへの政策的プライオリティをどう評価するかという問題と関連している。とはいえ、本誌127号のイト・ベング論文(「日本型福祉国家におけるキャッシュとケアと女性の市民権」)が指摘しているような「ケアをする権利」をどう保障するかという視点との関係ではなかなか難しい論点を含んでいるのも事実である。なお、田中が挙げている「金銭給付を認めると不足している介護サービス基盤の整備が進まない?」という点については、いずれにしても事前の調査とアセスメントが可能な問題であることを確認しておきたい。

参考文献

『海外社会保障』関係

- 125号特集:「就労インセンティブと社会保障」(1998年12月)
 127号特集:「福祉施策の国際比較」(1999年6月)
 130号特集:「社会保障給付費の国際比較研究」(2000年3月)
 131号特集:「介護保険の国際的動向」(2000年6月)
 141号特集:「社会的排除—概念と各国の動き—」(2002年12月)
 浅野仁子(2001)「社会保障費の国際比較—基礎統計の解説と分析—」134号
 埋橋孝文(1999)「公的扶助制度の国際比較」127号
 勝又幸子(2002)「社会保障費用の国際比較」138号
 勝又幸子(2003)「国際機関における社会保障費用の国際統計整備の現状」142号
 田中耕太郎(2002)「書評・布川日佐史編著『雇用政策と公的扶助の交錯』」141号
 イト・ベング(1999)「日本型福祉国家におけるキャッシュとケアと女性の市民権」127号

その他の文献

- 阿部志郎・井岡勉編(2000)『社会福祉の国際比較』有斐閣
 埋橋孝文・所道彦・田宮遊子(2004)「生活保護制度見直しの論点と視点」季刊『社会保障研究』162号
 金子勝(1999)「セーフティネットの政治経済学」中央公論社
 菊池馨実(2002)「最低社会保障のあり方と公的扶助の役割—主として所得保障の側面から」週刊『社会保障』2195号
 橋木俊昭(2000)「セーフティ・ネットの経済学」日本経済新聞社
 増田雅暢(2003)「介護保険見直しの争点—政策課題からみえる今後の課題」(法律文化社)

(うずはし・たかふみ 日本女子大学教授)