

書 評

田多英範編著 『世界はなぜ社会保障制度を創ったのか』

(ミネルヴァ書房、2014年)

玉井 金五

I 本書刊行の位置

本書は、日本で活躍する外国人研究者も含めた若手が田多英範氏のもとに結集し、取り組んだ共同研究の成果である。国際的にみると両大戦間期を中心に社会保障制度が姿を現すが、それがどのような状況の下で創られようとしたのかを、欧米から東アジアに至るまで広汎な国々を対象として本書は追究を行っている。社会保障制度の萌芽期を中心にアプローチする手法は決して新しいものではないし、これまでも多くの関連文献が刊行されてきた分野である。そうした中で、なぜ現在においてこうした問いが発せられなければならないのであろうか。そこには編者である田多氏の強烈な問題意識が潜んでいる。

2つあげておこう。ひとつは、2000年代後半に展開された日本福祉国家の成立をめぐる田多氏と武川正吾氏との論争であり、それに対する田多説の補強というものがみてとれる。社会保障制度が福祉国家を支える要であれば、当然のことながらその完成時期というのは極めて重要である。田多氏は1961年のいわゆる「国民皆保険皆年金体制」の確立を重視し、日本の福祉国家はここにおいて成立したとみる。一方の武川氏は制度面の構築よりも、それを支える費用面を重視し、社会サービスへの支出が急激に伸び始める1973年を日本の福祉国家成立の画期とみる。田多氏の場合について

いえば、制度面のどの点に着目して1961年説を前面に出すのがポイントとなる。まさに、なぜ社会保障制度は創られたのか、である。こうした論点に関しては田多氏が序章で積極的に論述しているので、それをのちにみることにしよう。

もうひとつは、国際比較の座標軸が変質しつつあり、そうした動きも押さえることによって、それこそなぜ社会保障制度は創られたのかをより広い土俵の下で検証すべきだという考えが生じてきていることである。社会保障制度の国際比較といえば、長い間欧米が国際標準としての地位を占めてきた。しかるに、1990年代以降になると、東アジアを初め欧米以外の国々で社会保障制度を建設する試みが加速した。とりわけ、韓国、中国等の東アジアの勢いは凄まじく、今日に至るまでそれが継続している。そして、こうした国々での制度化をみると、これまでの欧米基準では捉え切れないケースが出てきている。そうした制度面のユニークさを含みつつも、東アジアにおいてなぜ社会保障制度が創られたのかを解明することは、これまで維持してきた田多氏の自説の基盤を固めるうえで避けて通れないテーマになる。

以下、もう少し本書に立ち入ってその概要にふれ、限られた形ではあるが紹介・コメントを加える。その上で、評者としての感想を開陳してみたい。

II 本書の概要とコメント

先に述べたように、本書の課題提起は序章においてなされる。社会保障制度がいつ、なぜ創られたのかについて、3つの指標が提示される。それらは、普遍性、権利性、体系性であり、社会保障制度の三側面をなす。つまり、「本書の新しさは、これら三側面を一体として捉えた上で、それらの特徴をもった社会保障制度の創設過程を追跡・分析しようと試みているところにあるといえよう」

(6頁)と述べられる所以である。社会保障制度が生み出されるのは、20世紀型社会問題(失業・貧困問題)に対処するためであったから、時期的には両大戦間期が重要な節目をなすが、国によっては19世紀後半期からそうした課題が登場するので射程範囲はそれにまで及ぶことになる。

序章では、さらに対象とする国々への言及があり、それらはイギリス、ドイツ、フランス、イタリア、スウェーデン、アメリカ、日本、韓国、中国というように、9カ国が対象に取り上げられている。そして、これらの各国分析から「相当な違いが存在する」(15頁)ことがわかってきたが、そうした中で国々のグループ分けがなされ、イギリス、ドイツは3層構造型社会保障制度体系、フランス、イタリア、スウェーデン、アメリカが雇用政策補完型社会保障制度、そして日本、韓国、中国が2層構造型社会保障制度体系として位置づけられる。こうした区分の基準が形成されたことについて、労働能力を有している者が公的扶助でカバーされるのか否かで2層と3層に分け、また社会保障制度と雇用政策の結びつきの強いケースが雇用補完型とされている。

イギリス、ドイツを一括りにして3層型と呼ぶとき、分析対象とする時代は19世紀後半期から20世紀にまで広がりをもつ。そして、社会保障制度が構築されていく一連の過程の中で失業保険と失業扶助の関係がひとつの焦点となる。労働能力があったとしても、彼らが失業扶助の対象になるという点において、労働能力を有する者を排除する

公的扶助とは一線を画するのであり、そのことの持つ意味が3層型に繋がっていく。一方、フランス、イタリア、スウェーデン、アメリカが雇用補完型という形でグループ化されているが、このなかでの各国間の性格の違いは著しいものがある。にもかかわらず、雇用補完型として規定するのは、社会保障制度が進展していくペースが同じ欧米といえども3層型と異なるからであり、また職域、地域面における独自性が社会保障制度形成に及ぼす影響に類似部分があるかの如く、雇用補完型では取り扱われるのである。

一方、2層型として注目されるのが、東アジアの3カ国である。これまで社会保障制度の国際比較に取り上げられることはなく、ようやく新しい比較軸としての価値を生み出しつつあるのがこうした国々だ。もっとも、これら3カ国の社会保障制度生成、発展の経緯には随分と違いがあり、同列に論じられないのはいうまでもない。にもかかわらず、本書は先に述べた一定の分析視点から制度的アプローチを試みて、思い切ったグループ分けを可能にした。このように、本書の大きな特色は国際比較をアジアの一部地域を含めて行おうとした点であり、またそれだけでなく、それぞれ個性の強い国々をあえて3つの類型に区分したうえで、社会保障制度がいつ、なぜ創られたのかを説得的に解明しようとするところにあるといえよう。本書における課題提起は、各国別分析を担当する各章でそれに沿った実証が行われ、その問いに対する答えを提示している。

Ⅲ 本書全体からのメッセージ

全部で9カ国が取り扱われており、それぞれの国の社会保障制度の生成、展開が丹念にフォローされているが、それらから発せられる有益なメッセージというべき内容について3点ほど指摘しておこう。

第1は、新しい研究成果も視野に入れつつ一国の社会保障制度の成り立ちを序章の課題提起に答える形で実証しようとしていることである。本書で対象とされたいくつかの国々に関する社会保障制度の実相などについてはすでに先行研究が数多く存在してきたが、普遍性、権利性、体系性といった指標をもとにしたアプローチから、制度そのものの成り立ちの時期や制度内容の完成度を析出し、それによって各国間の比較を行おうとする試みが本書の特徴のひとつとなっている。こうした視点から得られる結論として、段階的に制度形成したケースもあれば、我々が思っている以上に遅い時期に制度そのものが作り上げられたケースが存在したことがわかる。また、国によっては州やコミュニティの比重や役割が大きく、それが制度の全体的統合化の制約条件となることもあったという事実突き当たったりする。

第2は、国際比較の場に、これまでの欧米に加えて東アジア諸国が入れられたことである。本書を見れば明らかなように、ここ20年間における韓国、中国での社会保障制度の進展度は実に目を見張るものがあった。それを反映して、東アジアレベルでの制度比較も極めて早いスピードで展開をみている。社会保障の分野は総じて欧米の影響力が強く、国際比較においても有力な基準を打ち立ててきた。それに対して、東アジアを代表とする社会保障制度の前進は、従来から形作られてきた比較軸を再考させるだけの材料を提供してくれる。ただし、本書はこの東アジアの国々に接近する際にも先の3つの視点を用いており、いわば同一指標によって社会保障制度の創られ方を見極めようとしている。同一平面上に置くためには、そうした手続きを踏むことが不可欠となることを本書は改めて訴えているようである。

第3は、9カ国を3つに類型化することによってそれぞれの国の社会保障制度の構造的特徴を浮き彫りにしようとしている点である。類型化といえ

ば、エスピン＝アンデルセンの所説を想起するまでもなく、ここ20年ほどの間に著しく浸透してきた手法である。本書では、欧米が2つのグループに分けられる一方で、東アジアの3カ国はひとつに括られる形での構成となっている。類型化する際にいかなる指標を用いるかは決定的に重要である。本書では、社会保障制度を構築するときどのような要素（先の三側面）が制度の核として位置づけられているのかといった角度からの分類を試みている。その結果、3つのタイプに収斂したが、そのことは本書のユニークさを示すものであるとともに、分類の精度をめぐるさまざまな論議を引き起こすのではないだろうか。

IV 本書をめぐる主な論点

最後に、本書のなかでさらに深められるべき点、あるいは今後の方向性に関する事項について、3点述べておこう。

第1は、一国史研究のあり方についてである。本書でも各国における独自性、特殊性が指摘されている。その中でも、とりわけ第7章（日本）についていえば、後発性の視点から捉えようとする傾向が強く、逆にそれが日本の構造的特質を希薄化してしまっているように思われる。社会保障制度であるから国家の政策・制度を中心に説明が行われるのは当然であるが、国によっては地方・地域レベルでの実践的取り組みにおいて国家に先行するケースが存在した。日本であれば、戦前の都市や農村で行われていた施策の評価がポイントとなる。社会保障制度の萌芽形態が両大戦間期にみられるというのであれば、日本でもそれが追究されなければならない。そのさい、生活保障の領域であるがゆえに余計に視野を広げた検証が欠かせないのである。今日、日本福祉国家の源流として戦前期に大きな関心が寄せられつつあるならば、なおさらであろう。

第2は、社会保障を扱うのであれば、政策・制度面だけでなく、本来思想・学説面の検討も併行して行わなければならないということである。勿論、本書でも思想・学説に關説している部分は見受けられる。しかし、重点は政策・制度に置かれており、各国の社会保障制度を支える思想・学説がいかなるものかを問わない限り、各国の歴史的厚みといったところまで下りることはできない。思想・学説というとき、政策・制度と異なって時間的なズレというものが解消されたりする。例えば、国民的最低限の考え方を引き合いに出すと、論者によってその意味合いに多少の差は生じたとしても、日本も含めていくつかの国においてはほぼ同時代的に出現するところがあった。思想・学説面では先行したが、政策・制度が遅れてしまうことは往々にして起こりうる分野なのである。その意味で、政策・制度とともに思想・学説というもう一つの立脚点をできる限り組み込むべきである。

第3は、終章に関わるが、今後の方向性についてである。20世紀型社会問題に対処すべく現れ出した社会保障制度であったが、すでに21世紀型社会問題が噴出しつつある。それに立ち向かうためには、これまで営々として築き上げてきた社会保障制度を再編、統合していかなければならないが、

この点について本書は事実上課題整理に留まっている。もっとも、終章が述べるように、韓国や中国は20世紀に加えて21世紀の諸問題まで同時的に対処しなければならなくなっている。9カ国といっても、それぞれの置かれた事情は随分異なるのである。とはいえ、社会保障制度は20世紀に作り上げられた貴重な財産であるし、これを今後も引き続き維持していかなければならないのは各国の共通認識であろう。本書はそうした難題に踏み出すための礎石として我々が共有していくべきものであるが、本書の続編がその礎石の上に積み重ねられることによって一層大きなインパクトを生むのではないだろうか。

いずれにしても、社会保障について学問的蓄積を欠いた時論的、表面的な議論が跋扈する現代日本において、田多氏を中心とした共同研究の本格的成果がこうした形で刊行されたことを心から喜びたいし、またできれば政治・行政関係者が本書のような重厚な社会保障の歴史的研究をしっかりと踏まえて、説得力のある政策論を展開することを切に望みたい。

(たまい・きんご 愛知学院大学教授)