

海外社会保障研究

SPRING 2001

No. 134

特 集：グローバル化と社会保障

特集の趣旨	白波瀬 佐和子	2
グローバリゼーションと国家福祉の変貌	萩原 康生	3
医療におけるグローバル化とその課題	濃沼 信夫	13
グローバル化と年金制度	小塩 隆士	26
グローバル化に伴う社会保障問題とWTO	浦田 秀次郎	37
国際的な人の移動の動向と展望 — 地域統合、少子・高齢化と日本の選択 —	井口 泰	51
グローバル化と地方分権化	神野 直彦	66

論 文

1945年以降のフランス社会保障改革	ブリュノ・パリエ 伊奈川 秀和訳	74
--------------------	---------------------	----

動 向

五保制度 — 中国農村における公的扶助制度 —	松久保 博章	87
社会保障費の国際比較 — 基礎統計の解説と分析 —	浅野 仁子	93

書 評

藤村正之著『福祉国家の再編成』	高野 和良	112
武川正吾・佐藤博樹編『企業保障と社会保障』	白波瀬 佐和子	116
宮本太郎著 『福祉国家という戦略 — スウェーデンモデルの政治経済学 — 』	益村 眞知子	120



特集：グローバル化と社会保障

趣 旨

「グローバル化」という言葉は、最近頻繁に耳にし目にする。冷戦の終結、社会主義体制の崩壊、移民の増加、環境問題への関心の高まりなどが背景となって、グローバル化は用語それ自体として一人歩きしている感さえある。かつて社会保障は国を単位として成立し基本的に一国内で完結されてきた。しかし、多国籍企業の出現、IT革命、金融市場のシンクロナイズーション、労働移動というように、地球規模のグローバル化が進展する中、国を超えての生活保障、セイフティーネットが必要となる。

そこで本特集では、社会保障と関連づけながらグローバル化について議論することをめざす。国民国家のもと、かつて社会保障は国を単位に形成されてきたが、グローバル化の進展に伴って、人々の生活を保障するうえにどのような対策が講じられなければならないのであろうか。「これからの社会保障、福祉国家とは」という問いかけの一環として、グローバル化の影響が検討される。まず社会福祉の立場からグローバル化を検討し、国家福祉から普遍的な社会福祉へと変えていくことの必要性が説かれる。

次に、グローバル化に伴う社会保障問題として、雇用、医療、年金について検討される。人々が仕事を求めて複数の国の間を頻繁に動くようになったいま、年金制度の二重加入や加入期間の通算問題は、個人だけでなく企業の利益にとってもマイナスとなる。国際的に効率的な資源配分をめざして、年金協定の重要性が議論される。経済のグローバル化は、資財のみならずヒトの動きを伴うが、そこにはどこでも直面しうる医療の問題がある。人々が異なった国で医療を受ける際の保障をどのように規定し、またサービスを提供する側の医療水準の維持をどこで規定していくかは、重要な検討課題である。受診頻度が高く平均在院日数が多いわが国の医療情勢を国際比較をもって明らかにし、グローバルスタンダードにのっとりて質の医療への転換が説かれる。グローバル化は「動き」の側面を強調した概念であるが、人々は「絶えず動いている」というわけではない。新たな国で仕事に就く外国人労働者を社会的にどのように位置づけ、彼らの生活のさまざまなリスクを社会的にどう受け止めていくのか。社会的排除問題とともに議論される。

グローバル社会において、国際機関の持つ役割の重要性はますます高まっている。ここではWTO(世界貿易機構)に焦点を当てて、財の動きのみならず国家間の調整について検討が試みられる。先進国と発展途上国との格差問題や熟練労働者と非熟練労働者間の格差は、経済のグローバル化がもたらす負の影響のひとつともいえよう。国際機関の担う役割が国際環境設定の視点から議論される。

本特集を締めくくるにあたって、グローバル化と地方分権について議論が展開される。地方分権とグローバル化とは一見相容れない概念とも受け止められがちであるが、実は緊密に関係している。すでに触れたように、グローバル化はヒト、モノ、カネ、そして情報といったものの「動き」が強調された概念である。しかしこの4つの要素は同時的、同程度に「動く」わけではない。逆に、IT革命とともに世界中の情報を容易に手にし、資財が目まぐるしく飛び交う中、ヒトは「動かなくてもよい」状況が生まれる。そこでは、地域が供給主体となるような社会的サービスがかえって重要になってくるであろう。

以上、本特集が、これからのグローバル社会での人々の生活保障、福祉国家のあり方について考える一つの契機となれば幸いである。

(白波瀬佐和子 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部第二室長)

グローバル化と国家福祉の変貌

萩原 康生

■ 要約

グローバル化が進展する中で、国民国家によって担われてきた「国家福祉」が変貌することを求められている。本稿は、グローバル化の特徴を明らかにし、グローバルな社会福祉を支えるのは国際条約であることを提示し、さらにグローバル化によって変化を迫られている「国家福祉」の問題点を、日本人男性と外国人女性の間にも生み出される国際児の「国籍問題」を分析することによって検討している。

■ キーワード

子どもの権利に関する条約、国際人権規約、無国籍児

I グローバリゼーションとその諸側面

1. グローバリゼーション

「グローバル化 (Globalization)」を「国際化 (Internationalization)」と同義であると考え、これはかなり古い時代から見られるものである。たとえば、日本においては、紀元前2～3世紀の弥生時代にはじまり、朝鮮半島からの渡来人が各地に定住し、7世紀後半の百済の滅亡期には、官僚、僧侶、学者などが亡命してきて、文化や技術を日本にもたらした。これは国と国との交流による文化の伝達であり、国際化というにふさわしい。

しかし、現代社会に見られるグローバル化は、一国の文化が他の文化に触れることによって変容する文化変容の域を越えている。経済活動を例にとってみると、「グローバル化とは、さまざまな経済主体が効率性の追求を全地球規模で行うことである」¹⁾と説明されるように、企業が国民国家社会を舞台とするのではなく、世界(地球)を舞台として活動することなのであり、経済

活動が国際基準で動くことである。

本稿は、このグローバル化を社会福祉の領域での影響という側面からとらえ、社会福祉分野でのグローバル化の状況とそれによってもたらされる負の側面の検討とその解決策を模索するものである。

2. グローバリゼーションの諸側面

(1) 経済的側面

経済的側面でのグローバル化は、さまざまな企業体が、効率性を追求して、国境を超えて経済活動を展開していくことに見られる。ひとつの面は、関税と貿易に関する一般協定(ガット)交渉のウルグアイ・ラウンドによって関税障壁が縮小したことに見られる。これによって、貿易の拡大、投資の拡大及び企業の多国籍化が進展し、先進諸国間及び南北間の相互依存が強められた。

また、もうひとつの経済的側面として、冷戦構造の終結後の経済状況を見逃すことはできない。冷戦構造の終結は、資本主義経済の勝利であり、こ

れにより貿易や投資の自由化の波が(旧)社会主義国にも及び、自由主義陣営内の各国の国境ばかりでなく、政治的主義主張の相違を乗り越えて、世界経済の活動領域は広がったのである。この経済のグローバル化(世界化)が(旧)社会主義国に影響を及ぼした経済的側面の例として、市場開放を挙げることができる。市場開放(自由化)は貿易と外国投資の拡大による経済成長をもたらす²⁾。しかし、それとともに失業者の輩出などの、負の側面のあることを無視することはできない。グローバル化は経済変化を通して、国民生活全般に影響を及ぼすのである。

(2) 政治的側面

冷戦時代は、思想と主義が、政治の社会にあって大きな意味をもっていたが、冷戦終結とともに、社会主義という思想とそれに基づく政治経済体制が色あせ、脱思想の状況となった。例としてあげられるのは、本来社会主義体制に対抗するための軍事組織であった北大西洋条約機構(NATO)との関係を緊密にしようとする東欧及びバルト海諸国の動きである。1994年にウクライナはNATOと「平和のためのパートナーシップ(PfP)」に調印したが、これは政治的に大きな意味をもつものであった。すなわち、ウクライナは他の東欧及びバルト海諸国がPfPに積極的に対応しようとしていたのに対して、かなり強く反対をしていた。そのウクライナがNATOとの関係を確立したことは、政治的軍事的に自由主義諸国との協力関係を強めることであり、かつての政治の東西対立は、意味を失ってきているのである。

(3) 技術的側面

グローバル化を急速に進展させたのは、情報テクノロジーの驚異的な発展である。経済、政治、社会的側面を急激にグローバル化する「魔法の杖」が現在の情報テクノロジーであるといっても過言ではない。経済が、「魔法の杖」に乗って自

由に世界を駆け巡っているというのが、現代である。また、情報テクノロジーの進展は、国際的な経済の動きを量的に増加させただけでなく、それを質的に変質させたのであった。すなわち、外国の制度から新しいところを学び、自国の制度を変容させることは、よく見られることである。量が質に転化し、国民国家の政治経済制度の変質を迫ることにもなったのである。

(4) 文化的側面

グローバル化は、当然のことに情報や人間の世界的な移動を促す。これによって、固有の文化が交わり、それぞれの文化に変容がもたらされる。

人間の思考様式としての文化を例にとると、わが国には女性と子どもを蔑視する文化があったし、今でもそれが完全に払拭されたとはいえない面がある。この問題に対処するために、1999年に男女共同参画社会基本法が制定された。この法律の前文で、男女平等の実現のためにはなお一層の努力が必要であること、第7条で男女共同参画社会の形成は国際社会の協調をもって行なわれなければならないことが述べられている。ここには女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約(女子差別撤廃条約)の影響を見ることができ、これが日本の女性の権利尊重への動きを促進するものであることが感じ取れるのである。

また、子どもに人権を認めることは、かつてほとんど考えられなかったが、これを認める方向に考え方は移行している。最近、子どもの意見表明権を重要視するようになったことは、われわれがよく知っているところである。子どもの権利に関する条約の影響であることは、明らかである。

(5) 社会福祉的側面

グローバル化がもたらした影響のひとつに、経済発展をあげた。しかし、その反面この経済発展に乘れなかった人々のことも考えなければなら

ない。たとえば、(旧)社会主義国においては、社会主義体制が崩壊するとともに、一部の国民の手に富が集中し、貧富の差が拡大した。中国においてもベトナムにおいても、社会主義統制経済が全国に行き渡っていた時代には、国民間の貧富の差は、少なくとも統計上は見られなかった。しかし、これらの社会主義国の経済が市場開放経済に移行したことによって、いずれの国においてもジニ係数の上昇が見られ、国民間の経済格差が大きくなっている。この経済格差を修正するもっとも大きな武器が社会保障であることを考えると³⁾、社会保障制度の各国への移入が必要となってくる。

また、経済のグローバル化が人口移動を地球規模で惹起したことを考えると、その人口移動

の結果生じた社会問題に対しても、地球的規模で考える視点が、導入されなければならない。つまり、社会福祉の側面というのは、グローバリゼーションによって生じた社会福祉問題を明らかにし、それを解決することが、ひとつの課題となるのである。

II 社会福祉の国際的枠組み

1. 社会福祉にかかわる国際条約の状況

グローバリゼーションから派生した社会問題に対応するひとつの方策として、国際条約の整備がある。表1は、これらの国際条約のうち、人権にかかわるものを整理し示したものである。

表1 国連が中心となって作成した人権関係諸条約

1998年2月現在

	名称	採択年月日	発効年月日	締約国数 (1998年2月現在)	日本が締結している条約の締結年月日
1	経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約	1966.12.16	1976.1.3	137	1979.6.21
2	市民的及び政治的権利に関する国際規約	1966.12.16	1976.3.23	140	1979.6.21
3	市民的及び政治的権利に関する国際規約の選択議定書*	1966.12.16	1976.3.23	93	
4	市民的及び政治的権利に関する国際規約の第2選択議定書(死刑廃止)*	1989.12.15	1991.7.11	31	
5	あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約	1965.12.21	1969.1.4	150	1995.12.15
6	アパルトヘイト犯罪の禁止及び処罰に関する国際条約*	1973.11.30	1976.7.18	101	
7	スポーツ分野における反アパルトヘイト国際条約*	1985.12.10	1988.3.4	57	
8	女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約	1979.12.18	1981.9.3	160	1985.6.25
9	集団殺害罪の防止及び処罰に関する条約*	1948.12.9	1951.1.12	124	

	名称	採択年月日	発効年月日	締約国数 (1998年2月 現在)	日本が締結し ている条約の 締結年月日
10	戦争犯罪及び人道に対する罪に対する時効不適用に関する条約*	1968.11.26	1970.11.11	43	
11	奴隷改正条約** (1) 1926年の奴隷条約* 1926年の奴隷条約を改正する議定書* (2) 1926年の奴隷条約の改正条約**	1926.9.25 1953.10.23 1953.12.7	1927.3.9 1953.12.7 1955.7.7	76 58 94	
12	奴隷制度、奴隷取引並びに奴隷制度に類似する制度及び慣行の廃止に関する補足条約*	1956.9.7	1957.4.30	117	
13	人身売買及び他人の売春から搾取の禁止に関する条約	1949.12.2	1951.7.25	72	1958.5.1
14	難民の地位に関する条約	1951.7.28	1954.4.22	130	1981.10.3
15	難民の地位に関する議定書	1967.1.31	1967.10.4	129	1982.1.1
16	無国籍の削減に関する条約*	1961.8.30	1975.12.13	18	
17	無国籍者の地位に関する条約*	1954.9.28	1960.6.6	44	
18	既婚婦人の国籍に関する条約*	1957.1.29	1958.8.11	66	
19	婦人の参政権に関する条約	1952.12.20	1954.7.7	110	1955.7.13
20	婚姻の同意、最低年齢及び登録に関する条約*	1962.11.7	1964.12.9	47	
21	拷問及びその他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取り扱い又は刑罰の禁止に関する条約*	1984.12.10	1987.6.26	103	
22	児童の権利に関する条約	1989.11.20	1990.9.7	191	1994.4.22
23	全ての移住労働者及びその家族の権利保護に関する条約*	1990.12.18	未	9	

出典：Human Rights International Instrument, Chart of Ratifications as at 30 June, 1996. U.N. 等

注：* 仮称

**「1926年の奴隷条約を改正する議定書」により改正された「1926年の奴隷条約」が「1926年の奴隷条約の改正条約」である。締約国となる方法には、(1)改正条約の締結と、(2)奴隷条約の締結及び改正議定書の受諾との二つがある。

これら23条約のうち日本が批准しているのは9条約であり、その多くは既に世界のほとんどの国が批准しているものである。したがって、日本が人権関係条約を諸国に先駆けて批准し、人権問題に率先してとりむくということは、多くないのではないかと想像される。

後の分析と関連して、特にここで問題として取り上げておきたいのは、「無国籍の削減に関する条約」、「無国籍者の地位に関する条約」及び「既婚婦人の地位に関する条約」であり、日本は「国籍問題」については、積極的に取り組む姿勢が欠けていると判断される。

これらの条約が批准されることによって、国内法の改正の弾みがつくことから、批准に向けての国民運動を展開する必要があるだろう。

2. 国際条約の中の社会福祉

(1) 国際人権規約

国連は、ふたつの人権規約、すなわち「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(A規約)」と「市民的及び政治的権利に関する国際規約(B規約)」をもつが、これらの淵源は、1946年に国連経済社会理事会によって設置された「人権委員会」にさかのぼることができる。この人権委員会委員長は、1947年に経済社会理事会に対して国際人権章典起草のための委員会を設けることを要請した。この要請を受けた経済社会理事会は、起草委員会を設立し、まず「人権宣言」の起草に着手した。この「人権宣言」は、第3回国連総会(1948年)において、「世界人権宣言」(Universal Declaration of Human Rights)として採択された。

世界人権宣言の制定作業を終えた国連は、次に人権規約の作成作業に取り掛かり、第5回国連総会において、世界人権宣言の理想実現には、市民的・政治的諸権利が保障されるだけでなく、欠乏からの自由の獲得が必要であるとして、経済的、社会的及び文化的諸権利の保障をも視野に入

れることとなった。こうして、1954年、国連人権委員会は「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(A規約)」と「市民的及び政治的権利に関する国際規約(B規約)」の草案を作成し、経済社会理事会を通じて総会に提出した。この規約草案は、第9回総会から第21回総会にかけて第3委員会の中で逐条審議が行なわれ、さまざまな修正を経た後、1966年に国連総会で全会一致をもって採択された。

さらに、B規約の実施に関連して、同規約に掲げられている権利の侵害について締約国の個人が行なった通報をこの規約によって設けられている人権委員会が審議する制度について規定した「市民的及び政治的権利に関する国際規約の選択議定書」が1966年に採択された。さらに、1989年に「死刑制度廃止を目的とする選択議定書」が採択された。

社会福祉との関連では、もちろん全条項がかかわりのあるものであるが、特に「A規約第9条社会保障の権利」、「第13条教育に関する権利」、「B規約第3条男女の権利の平等」、「第24条子どもの権利」などがかかわっている。

(2) 女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約(女子差別撤廃条約)

1946年に国際連合が創設されると同時に、「婦人の地位小委員会」(後に「婦人の地位委員会」)が設立された。この委員会は、「婦人の参政権に関する条約」(1952年)、「既婚婦人の国籍に関する条約」(1957年)、「婚姻の同意、最低年齢及び登録に関する条約」(1962年)「女性に対する差別の撤廃に関する宣言」(1967年)の制定にかかわり、1979年の「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」(女子差別撤廃条約)の制定へと導いた。この女子差別撤廃条約も、多くの条項が社会福祉とかかわるものであるが、後の記述との関係では、第9条2号「締約国は、この国籍に関し、女

子に対して男子と平等の権利を与える」ことが挙げられるし、社会保障全般では第14条2項(c)「社会保障制度から直接に利益を享受する権利」を女性に確保することが挙げられる。

(3) 子どもの権利に関する条約

子どもの権利に関する国際的な動きは、女性に関するそれよりも、かなり早い時期に見られた。「すべての子どもは、身体的、心理的、道徳的及び精神的な発達のための機会があたえられなければならない」として「成長及び発達の保障」をうたった世界児童憲章は、1922年に制定された。その後、第一次世界大戦後、多くの子どもたちが犠牲になり人権を侵害されたことを反省し、1924年に国際連盟で初めての人権宣言となった「子どもの権利に関する宣言」(ジュネーブ宣言)が採択された。このジュネーブ宣言は、わずか5条の条項からなるものであり、「人類は子どもに対して最善のものを与える義務を負う」と銘記されているが、子どもは保護される対象であるとの認識が強く、子どもを一個の独立した人格と認めその権利を人権として把握する発想は強いものではなかった。

1959年には、児童の権利宣言が国連で採択された。これはジュネーブ宣言が子どもを恩恵的に保護するという思想が強かったのに対して、子どもを権利主体としてとらえたところに、大きな意味がある。これは、人類史はじまって以来の、大きな出来事であると考えてよい。しかし、これが「宣言」であったために、子どもの権利の実現を担保する手段に欠けており、その実効性には疑問があった。ポーランドは、この点を問題視し、1979年の国際児童年に先立ち、1978年に国連人権委員会に「子どもの権利に関する条約草案」を提出した。これを受けた国連人権委員会は、1978年に子どもの権利に関する条約最終草案作成のための作業部会を設置した。

この作業と並行して、「国際的な児童の奪取の

民事的側面に関する協定(ハーグ条約)」(1980年)、「少年司法運用のための国連最低基準(北京規則)」(1985年)、「国内の又は国際的な里親委託及び養子縁組を特に考慮した児童の保護及び福祉についての社会的及び法的な原則に関する宣言」(1986年)が採択され、子どもの権利擁護が世界的規模で検討されるようになった。

3. 国際条約の機能

条約に加盟しそれを批准することによって、締約国は遵守義務が生ずる。そして、国内法が当該条約に反する条項を有する場合は、批准の際に留保を行なうか、あるいはその条項の改正を図らなければならない。

締約国は、条約の遵守義務を有する。そして、それぞれの条約を統括する組織は、その遵守状況を調査し、必要に応じて締約国への勧告を行なう。女子差別撤廃条約の実施措置としては、女子差別撤廃委員会が設けられ、締約国は自国について条約が発効してから1年以内に、また、その後は少なくとも4年ごとに、さらに委員会が要請するときに「この条約の実施のためにとった立法上、司法上及び行政上その他の措置及びこれらの措置によってもたらされた進歩に関する報告」を国連事務総長に提出し、それが委員会で審査されることとなっている。(第18条)なお、このような報告義務と審査の制度は、子どもの権利に関する条約や国際人権規約にも設けられている。このように、国際条約という国際基準によって、締約国の福祉状況が評価測定されるのである。

これは、世界から選ばれた専門家集団による各条項の履行状況の評価や各条項の解釈を決定するものであり、締約国はその審査結果を尊重する義務はある。したがって、各締約国の福祉状況の国際規格化への力が働くのである。

4. グローバリゼーションと国際条約

国際条約を批准するということは、国際規格を導入することである。そして、国際条約が、国内法そのものあるいはその運用に影響を及ぼす例がある。ひとつの例は、女性差別撤廃条約の影響である。

日本の国籍法は、かつて父系血統主義であった。この国籍法が改正されたのは、1985年のことであった。後述するように、この国籍法改正前に、沖縄でかなりの無国籍児が誕生していたが、1985年までこの問題は不問に付されていた。

この改正の時期に批准され国内法に影響を与えたのは、女性差別撤廃条約である。この条約は、1979年12月18日に国連第34回総会において採択され、翌年3月1日に署名のため開放された。日本は、1980年7月17日にデンマークで開催された「国連女性の10年中間年世界会議」において署名した。その後、第27条の規定に基づき、1981年9月3日に発効した。

日本は、この条約の批准にあたって、女性の差別となる父系血統主義に基づく国籍法の改正を行ない、この時点から父母両系血統主義となった。これによって、男女平等がはかられたのである。問題は、先にも述べたように、10年以上も無国籍児が放置されたということである。

なお、韓国の国籍法は、日本と同様に、父系血統主義をとっていた。そして、韓国は女性差別撤廃条約を1984年に批准していたが、父系血統主義については留保し、国籍法の改正を行なっていなかった。しかし、この留保が男女平等という憲法上の原則に背馳することが指摘され、1997年12月に両系血統主義をとるように改正された。したがって、韓国も、沖縄がかかえたと同様の無国籍児問題をもっていたと考えられる。ただ、韓国の場合は、国際養子縁組によってこれを解決したことが想像される。

このように、国際条約の批准が、国内法改正の

起爆剤になる。しかし、国際条約が国内法に影響を与えるすべての要因ではない。ほかにも、グローバリゼーションの影響が見られる。ひとつの例として、ドイツの国籍法改正がそれにあたる。すなわち、ドイツでは、毎年10万人の外国籍の子どもが生まれていた。人口約8000万人のドイツにおいて、外国籍をもつ居住者は約730万人に達した⁴⁾。この中には、2世、3世もあり、これらを含めて、外国籍をもつ居住者にドイツ国籍を付与し、ドイツ人と同等の権利を保障することは、重要な政治課題であった。

III 事例研究：国籍問題

1. 問題の所在

「市民的及び政治的権利に関する国際規約(B規約)」第24条は次のとおりになっている。

- ① すべての児童は、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、国民的若しくは社会的出身、財産又は出生によるいかなる差別もなしに、未成年者としての地位必要とされる保護の措置であって家族、社会及び国による措置についての権利を有する。
- ② すべての児童は、出生の後直ちに登録され、かつ氏名を有する。
- ③ すべての児童は、国籍を取得する権利を有する。

この第24条に基づいて、国際人権規約委員会(以下、「規約委員会」という)は、国籍に関し次のように日本の現状に関する懸念事項を述べている⁵⁾。

「12. 婚外子差別」

委員会は引き続き、婚外子に対する差別について、とりわけ、国籍、戸籍と相続権の問題に関して懸念を有する。委員会は、規約26条により、すべての子どもは平等な保護を受ける権利があるという立場を再確認し、締約国に対し、民法900条4号を含む法制度を改正するための必要な措置をとることを勧告する。」

この背景となっている状況は、以下のとおりである。(相続の問題は、本稿では割愛する)すなわち、規約委員会は第3回日本政府報告書を審査し、婚外子の権利について勧告を行なった。その中で、日本人を父親として生まれた婚外子が、胎児認知を受けていなければ日本国籍を取得できないとする日本政府見解を批判し、国籍法第2条1項(「出生の時に父又は母が日本国民であるとき」生まれた子を日本国民とする)を改めるべきであると勧告している。

この「出生前認知がなければ、出生の時に父は父たり得ない」という考えは、現在の戸籍法第2条1項を厳格に解釈したものである。ただ、例外的な事案があらわれ、それらが裁判で争われた。ひとつの事案は、韓国人女性Aと日本人男性Bの間に生まれた子Cの国籍の問題である。AがBと知り合った当時、Aは他の韓国人男性Dと婚姻関係にありBがCの認知を行なうことは不可能であった。AとDの協議離婚後、BはCとDとの親子関係不存在の申し立てを行ない認められ、その後、BはCの認知を行ない、Cの日本国籍取得が認められた⁶⁾。

法務省民事局長は、この判決に対して法務局長宛の通達(平成10.1.30民五180)を出しているが、その後法務省民事局第二・五課長通知を出し、この事案が一般化されるものではないことを述べている⁷⁾。

このような取り扱いに対して、民法上の胎児認知制度は子の出生後認知のできない可能性の高い場合に利用される制度であるから、これを国籍法に取り入れるのは問題であると指摘する研究者もいる⁸⁾。

胎児認知に関しては、手続きをしようとしたところ、一部書類の不備を理由に認知届が受理されず、これを不服とする訴訟が提起され、地裁で国と原告が和解した事案がある。この事案の場合は、一部書類の不備を理由に出生前認知の届けを不受理としたことに妥当性が欠けるとして、さかのぼっ

て子の日本国籍が付与されたものである。これに関係して、日本国籍を有する子を養育する外国人母の特別在留が認められるようになった⁹⁾。

また、他の事案でも、出生後認知を理由として、日本国籍を与えないという判決が出ており、大勢は、現行の国籍法を遵守するものとなっている。

以上のとおり、日本政府の子の国籍取得問題についての態度は、規約委員会の勧告を受け入れようとするものではない。なお、日本政府は、国籍法第8条のいわゆる簡易帰化条項を適用することによって、無国籍児を救済できる旨、規約委員会に報告しているが¹⁰⁾、この簡易帰化の手続きが煩雑であること、児童養護施設等に在所することが同法第8条3項の「住所を有すること」に当たらないという見解(これについては、裁判での係争事例がなく、今後の検討課題である)があることなどから考えて、無国籍児の問題は解決されていないと言える。

2. 過去の経験

沖縄は、1971年に日本に復帰するまで、アメリカの施政権下にあった。そのために、生活上さまざまな影響を受けていた。そのひとつが、無国籍児の問題である。無国籍児のいたことは、先に述べたとおりである。1980年の調査では、18歳未満が52名、18歳以上が67名となっている¹¹⁾。ただし、この数字が問題のごく一部しか物語っていないことは、アメリカ人との間に生んだ子を「自分の妹として」出生届を出した例などから、窺い知ることができる¹²⁾。

このことは、1985年に改正されるまでは、日本の国籍法は父系血統主義であったことに由来する。すなわち、父親が日本人でないかぎり、たとえ外国人の父と日本人の母が婚姻している場合であっても、日本国籍はその子に付与されなかった。しかし、アメリカは生地主義をとっているため、沖縄に駐留していた米国軍人軍属と日本人との間に生まれた子は、アメリカ国籍を付与されるので

あった。しかし、アメリカ国籍法は、無条件に生地主義をとっているのではない。アメリカ国籍法では、アメリカ国外でアメリカ人である父又は母から子が出生した場合、そのアメリカ人である親が「合衆国あるいは海外属領に通算10年以上、少なくとも14歳以降継続する5年間アメリカに在住していなければ」その子にはアメリカ国籍は付与されないのである。沖縄に駐留するアメリカ人の中には、若年の者もいて、「14歳以降継続して5年間アメリカに居住していなければならない」という要件を満たしていない場合があり、その子にアメリカ国籍が付与されなかった。他方、父系血統主義をとる日本の国籍法では、母親が日本人であっても、日本国籍を付与されなかったから、子は無国籍となった。

ここで問題にしたいことは、1971年に沖縄の本土復帰があり、その当時から無国籍児問題が存在していたにもかかわらず、この問題を不問に付してきたことである。そして、日本政府が父系血統主義から両系血統主義に国籍法を改めた背景には、女子差別撤廃条約の批准が大きく影響のあることである。日本の制度は、外部圧力なしに、改正されないという印象さえ与えられる。

IV グローバリゼーションの負の遺産解消への努力

1. 解決策が見つからない事案

ここで筆者のかかわっている子どもの国籍問題を取り上げ、問題解決の困難さを示しておきたい。

第一の事案は、A県の事例である。日本人男性と韓国人女性との間に子が出生した。日本人男性は他の女性(日本人)と婚姻していたため、子は婚外子となった。この父親は、母子を遺棄して行方不明となり、生活に困った母親は児童相談所を通して、子を児童養護施設に預けた。この時点では、子の韓国大使館領事部への出生届は出されておらず、未就籍となっている。その後、女性は子を日本

に残したまま韓国に帰国し、子は児童養護施設に残された。児童相談所は、母親が残していった本籍地に関する情報から母親を探し出し、子の引き取りを求めたところ、日本で子を出生したことを隠して韓国で既に結婚して家庭をもっているため、この子の出生届は出したくないと連絡してきた。

この事案を日本の国籍法第2条3項に当てはめ、「子の親が知れないとき」と解釈して日本国籍を付与することはかなり難しいと想像される。在日韓国大使館領事部は、母親が出頭して出生届を出さないかぎり、子の出生届は受理しない。しかし、現実には未就籍(無国籍状態)の子どもが眼前にいるのである。未就籍状態が解消されないまま、過ごしていかざるを得ないのである。

第二の事案は、B県のものである。タイ人らしい男女から生まれた子が大使館への出生届もされずに、在県タイ人コミュニティで養育されている。これらのタイ人はいずれも超過滞在となっており、母親は行方不明、父親は各地の飯場を転々とし、時々子のもとを訪ねるという状況である。タイ人たちは、超過滞在の露見することを恐れ、自国大使館はもとより、日本の各種公的機関への接触を極度に嫌っている。したがって、この子の出生届は、現在のところ出される見込みはたっていない。

2. 解決策の模索

グローバル化によって生じる人口の国際的移動、そしてそれと関連して生じる社会福祉問題としての国籍問題を取り上げてきた。これらの多くは、現行の日本の法制度では解決できない、法の手が届かないところに落ち込んでいるものが多い。しかも、日本政府が国籍問題に対して、必ずしも積極的に対応しようとしていないという問題もある。それを指摘しているのが、日本国政府に対する国連子ども権利委員会による「国連子どもの権利委員会の最終見解」(1998年)である。(1998年6月、外務省仮訳による)。主な懸念事項の中に、以下のものがある。

「委員会は、児童の権利に関する条約が国内法に優先し国内裁判で援用できるにもかかわらず、実際には、通常、裁判所が国際人権条約一般、就中、児童の権利に関する条約をその判決の中で直接適用していないことを懸念をもって留意する。」

このように、子どもの権利擁護のために最も重要な役割を果たすことが期待されている司法機関が、必ずしも、子どもの権利に関する条約を重要視していないことが問題として挙げられる。

この最終見解では無国籍児の発生防止装置の不十分さには触れていないが、先に述べたように、国際人権規約委員会の第4回審査報告では、この点が取り上げられていた。このように、現行制度は、無国籍児の発生には有効に機能しないものである。したがって、問題解決を抜本的に図ろうとすれば、制度改革が避けられないのである。

しかし、制度改革を待っていては、現在の問題に適切に対応することはできない。このような状況を踏まえて、東京都児童相談センターの児童福祉司が、無国籍や未就籍の子どもたちの状況を個々に調査検討し、国籍取得の可能性のある子どもについては、法務省や各国大使館と折衝し、日本国籍あるいは他の国籍取得を進めている。これは、グローバリゼーションの負の遺産を解消する方策としては、適切なものといえるのである。この負の遺産の解消が、日本の国家福祉を世界規格の社会福祉へと変貌させていくプロセスとなるのである。

注

- 1) 経済審議会グローバリゼーション部会報告書, 1999年6月.
- 2) 「市場経済の重要性: 貿易, 投資自由化の利益」『OECD政策フォーカス』No. 6, 1998年8月.
- 3) 厚生省の統計によると, 1996年の当初所得による日本のジニ係数は, 0.4412である. ジニ係数が0.4を超えていることは, かなりの経済的不平等の存在を意味する. しかし, 税と社会保障によって所得が再配分され, 再配分後のジニ係数は0.3606となっている. 日本には相続税があり, 税による所得の再配分の効果があらわれている. しかし, 税による再配分でのジニ係数の改善率は1.7%にとどまっており, さらにこれよりも大きな効果のあらわれているのが, 社会保障による再配分である. すなわち, 社会保障によるジニ係数の改善率は15.7%にのぼっている. これから考えると, 富の不平等は, 社会保障を充実すればするほど解消していくものである.
- 4) Deutschland (日本版) 1994年第4巻, インターネット版.
- 5) 国連文書CCPR/C/79/Add.102, 日本弁護士連合会国際人権問題委員会誌.
- 6) 『裁判所時報』1206号.
- 7) 平成10年1月30日付各法務局長・地方法務局長宛民事局長通達「外国人母の夫の嫡出推定を受ける子について, 日本人男から認知の届出のあった場合の日本国籍の有無について」. なお, この通達に関連して, 翌年この通達がこの種事案に一般的に適用されるものではないとの, 民事局課長通知が出ている.
- 8) 二宮周平「国籍法における婚外子の平等処遇」『立命館法学』250号, 1996年, p. 49.
- 9) www.asahi-net.or.jp/ky2o-sksk/daichan/index.htm
- 10) 日本弁護士連合会編『日本の人権, 21世紀への課題』現代人文社, 1999年, p. 228.
- 11) 沖縄県生活福祉部『戦後沖縄児童福祉史』沖縄県生活福祉部, 1998年, p. 130.
- 12) 澤岬悦子『沖縄に渡った米兵花嫁達』高文研, 2000年, p. 177.

(はぎわら・やすお 日本社会事業大学教授)

医療におけるグローバル化とその課題

濃沼 信夫

■ 要約

将来確実なことは医療分野でもグローバル化が避けられないということである。したがって、医療制度改革の最も重要な視点は、わが国の医療のパフォーマンスを国際的な水準に近づけることといえる。すなわち、世界標準に沿って、平均在院日数の短縮、病床数の削減、1患者当たり職員数の増加、診療報酬単価の引き上げの4つを1つのパッケージとして進めることである。これによって、医療の質と効率を高め、医療の生命線であるゆとりを回復すること、これが21世紀の新しい医療を拓く鍵と考えられる。

■ キーワード

世界標準、集約医療、仮想病床、急性期病床、EBM

I はじめに

将来を見通すことは容易ではないが、一つ確実なことは医療分野でもグローバル化が避けられないということである。したがって、医療財源の逼迫などから焦眉の急となっている医療制度改革の最も重要な視点は、医療のグローバル化にどう対応するかであるといえる。交通手段やインターネットの発達によって、患者は最善の医療を求めて、時に県境を越え、国境さえも越える時代となっており、一方、医療提供者は最高の診療と研究を目指して、国内ばかりでなく世界中の患者を対象にするようになっているからである。さらに、規制緩和や市場開放を求める外国や経済界の圧力は今後ますます高まる事が予想され、医療分野もこの例外とはなり得ないからである。地球はますます狭くなり、グローバル化の時代に相応しい、ボーダーレスの医療を実感する時代がもうすぐそこまでやってきている。

しかし、わが国の医療は、このグローバル化の

潮流に無頓着かつ無防備なように見える。わが国は、戦後半世紀、目覚ましい経済成長と相まって国民の健康水準は飛躍的に改善したが、そのサクセス・ストーリーがかえってあだになって、医療の未来像は過去の延長線上にのみ描かれがちである。わが国の医療の仕組みが「世界に冠たる医療制度」として、いくつかの国に範を垂れた時代はすでに過去のものとなりつつあり、過去を引きずった制度の歪みがさまざま露呈しているにもかかわらず、今でも演説や論文でこの枕言葉が使用されることが少なくない。医療制度の抜本改革の必要性が叫ばれ、スピーディーな時代の変化に機動的に対応する柔軟性、ダイナミックな世界の変化を的確にとらえる先見性が強く求められながら、本質的な課題の解決は先送りが繰り返されている。過去の栄光への自負と目先の利害へのこだわりが、自己変革のブレーキとなっているように思われる。

では、わが国の現在の医療は、世界の中でどのような位置づけにあるのであろうか。21世紀のわ

が国の医療の方向づけとして、1997年に厚生省から「21世紀の医療保険制度」が提示されている。その2本柱は「質の高い医療の効率的な提供」と「給付と負担の公平」であるが、前者には「長期入院の是正と過剰病床の削減」が掲げられている。この書きぶりからも、平均在院日数の短縮と病床数の削減が、新世紀の喫緊の医療政策課題であることがうかがえる。では一体、わが国の入院期間ほどの程度長期で、病床数はどの程度過剰なのであろうか。これを考える上で、有用なのはグローバル・スタンダード(世界標準)という座標軸である。

OECD加盟29カ国の平均値を仮に世界標準として、これとわが国の医療との差異を検討することで、わが国の医療が直面する構造的な課題がより明確となり、また、世界標準になぞらえることで将来の見通しや戦略を立てることが可能になると思われる。ここでいうグローバル・スタンダードは、アメリカを含む、すべての先進国および一部の中進国を含む29カ国の平均値であって、経済分野などで混同されることが少なくないアメリカン・スタンダードではない。わが国の医療者の高く優れた知識・技能、そして夜を昼に継ぐ献身的な努力・エネルギーを空回りさせないためには、わが国の医療の世界における位置づけを直視し、その総括から、世界に通用する、そしてさらには世界をリードする医療が目指されなければならないと思われる。

II 世界と日本の格差

1. 世界のベクトルは収束

OECD加盟国の医療関連データ¹⁾を解析して明らかになったことは、各国の医療のパフォーマンスを測る指標の多くが、ある範囲に収束してくるという事実である。わが国を例外として、大半の欧米諸国の医療のやり方は、たとえ制度や習慣、国民性などが大きく異なっている、かなり類似しているということである。したがって、世界標準の数値

は、分散の大きな数値の平均値ではなく、列国の医療パフォーマンスのベクトルの収束先である。すなわち、世界標準は、大きいものと小さいものを算術平均した仮想的な座標軸ではなく、かなり普遍的、科学的な水準といえる。これは、理想的な医療のあり方とはいえないまでも、合理的な医療を実践すれば、制度によらず自ずと決まってくる医療のやり方であるということがわかる。わが国の医療の位置づけを見定めるために、世界標準を設定する意義はここにある。

国民の生活水準や経済水準がほぼ同じであれば、制度や文化、国民性が異なっても、必要とされる病床数、入院日数、職員数に大差はないということは、経験的にもうなずける。病床数は病气(患者)の発生数で決まり、入院日数は医療技術に規定され、職員数は医療の質を担保するという、考えてみれば当然の帰結であろう。これは、医学とともに、医療もまた科学的な必然性をもってグローバル化し得ることを示唆するものといえる。わが国は人口当たり病床数、平均在院日数、患者当たり職員数などに、欧米諸国とは大きな格差が生じていると考えられるが、それはわが国の制度や国民性が欧米とは大きく異なるからである、という論理(日本特殊論)は成り立たないことがわかる。

2. 病床数と病院機能

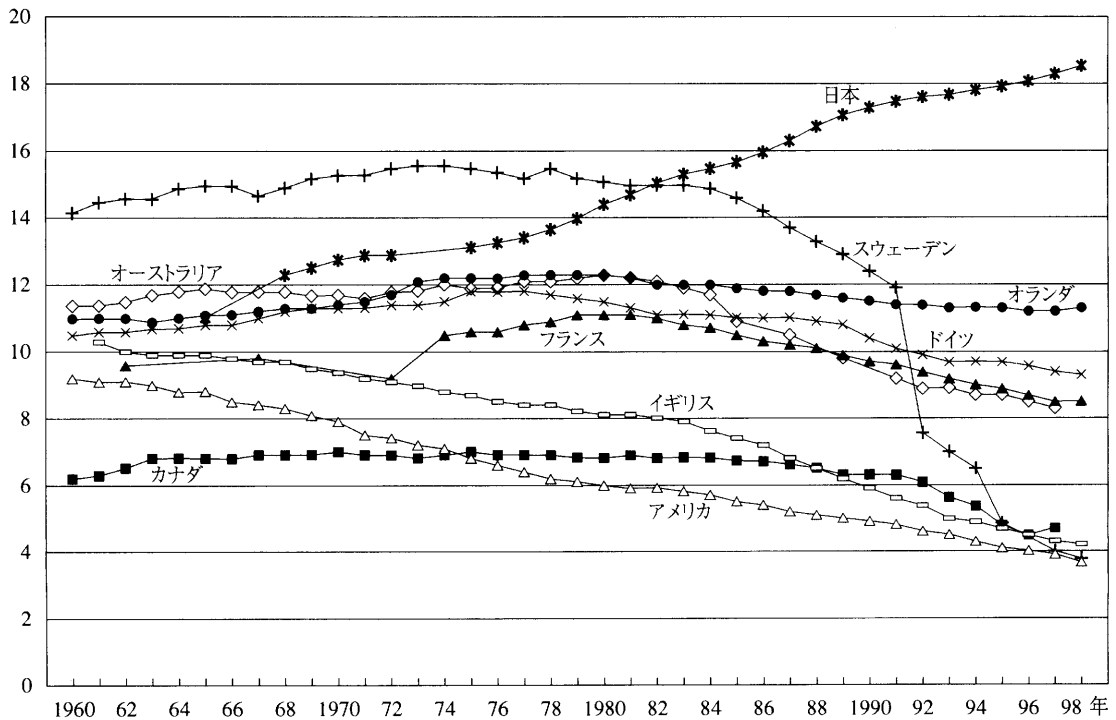
医療は、それが実施される場によって入院医療、外来医療、在宅医療の3つに大別される。このうち、わが国の医療の世界における位置づけを把握する上で一番わかりやすいのは入院医療である。入院医療を規定するのは、病床数、入院日数、職員数の3つの要素である。まず、病床数について、わが国と世界標準との格差を検討する。各国で若干の定義の差はあるが、一般に病床は急性期病床(acute care beds)、慢性期病床(nursing home beds/ long term care beds^{*1)}、精神病床、その他の病床に区別され、これらの合計は一般に入院病床(in-patient

care beds)と呼ばれる。わが国では、昨年末に成立した第四次医療法改正で、一般病床が急性期(「一般病床」と慢性期(「療養病床」)に区分されることとなったが、これまではこの区別はなかったもので、一般病床から、明らかな慢性期病床である老人病床、療養型病床を除いて再計算したものを、世界標準の急性期病床と比較した²⁾。

世界標準の単位人口当たり入院病床数の年次推移を見ると、人口の高齢化にもかかわらず、大半の国(29カ国中26カ国)で減少傾向をたどっている(図1)。例えば、わが国よりも一足先に人口が高齢化したスウェーデンでは、高齢化対策の一環として病床数の量的整備が進められたが、1980年代半ばまでに病床が飽和状態(人口千人当たり15床で、現行のわが国に近い水準)となり、施設中心という医療の歪みが深刻化した。このため、わずか6年ほどの間に病床数(急性期、慢性期とも)

約3分の1の水準(6床)までドラスチックに削減する大改革が行われ、在宅を重視する医療体制が確立された。病床を増やしすぎたスウェーデンの苦い経験は、わが国には大変勇気づけられるメッセージといえる³⁾。

わが国の病床数は、60年代から80年代に至るまで一貫して増加し続けた(2.4倍に増加)。この間、限られた病床で多くの患者に対応できるような医学の長足の進歩があったにもかかわらず、この医学の進歩が計算に入れられず、単純に高齢者の増加に見合う数の病床の整備が進められたことが一因と思われる。1985年の第一次医療法改正(医療計画による病床数の総量規制^{*2)})によって病床数の拡大にブレーキがかけられたが、1996年のわが国の人口千人当たり病床数は16.2床と同年の世界標準7.4床の2.2倍であり、わが国は世界一病床数の多い国となっている。これはアメリカ(4.1床)



In-patient care beds—OECD Health Data 2000

図1 人口千人当たり全病床数の年次推移(主要国)

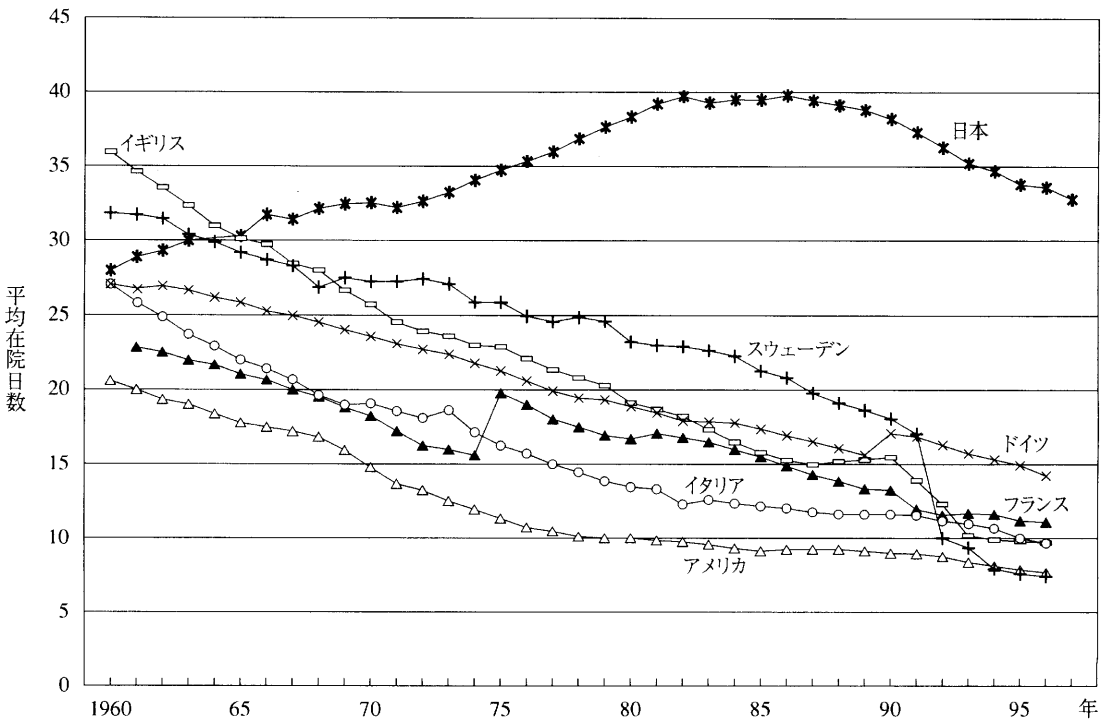
の4倍、イギリス(4.5床)の3.6倍の水準であり、わが国の病床の供給過剰は明らかである。ほぼ同じ治療成績を得るのに、欧米の数倍の病床数を必要とするということは、わが国の医療のパフォーマンスには大きな無駄がある(生産性が低い)可能性を示唆するものである。

病床数の減少は入院患者数の減少や病院機能の縮小を意味しない。例えば、イギリスでは、人口千人当たりの入院病床数は1980年の8.1床から96年には4.5床に半減したが、入院延べ患者数は80年の人口千人当たり110人から90年の140人に増加している。医学の長足の進歩で入院期間が大幅に短縮(1980年の19.1日から96年の9.8日)したことにより、病床数は減少してもより多くの入院患者に応需できるようになった(病床の回転率が向上した)わけである。一般産業でいえば、技術革新により過剰な設備を廃棄し、生産性を高めたとい

うことである。また、多くの国で病院戦略の主戦場は病棟から外来にシフトしつつあり、外来が多く入院機能を代替するようになってきた点を考えると、病床数だけで病院機能の高低を判断することはできない時代になりつつある。

3. 医学が決める入院日数

入院病床の平均在院日数は、過去40年間、ほとんどの国が一貫して短縮傾向をたどったのに対し、先進国の中でわが国だけは延長傾向をたどり、最近ようやく減少傾向に転じたものの、欧米とわが国の格差は容易に挽回できないほど大きなものとなっている(図2)。1960年当時、平均在院日数は欧米の多くの国も20日を超えており、わが国もこの水準に近かった。単位人口当たりの病床数もまた、欧米と大差はなかった。しかし、わが国は、1960年代から70年代前半の高度成長期を経て80年代前半



OECD Health Data 1998, 病院報告

図2 平均在院日数の年次推移(主要国)

に至るまで量的拡大が続き、一部では90年代に入ってから拡大路線の熱気は冷めることがなかった。1960年に28.2日であった一般病床の平均在院日数は、1983年には39.2日と11日も延長した。その後やや短縮し、2000年は30.3日(病院調査)となった。今、ようやく東京オリンピックが開催された翌年の1965年(30.3日)の水準であるが、1960年の水準に戻るまでにはあと数年はかかるものと思われる。

世界では、1970年代以降、医学の進歩、疾病構造の変化、社会の成熟、医療費の高騰などによって、収容施設としての病院の役割は次第に限定されたものとなり、多くの国で入院機能を代替する外来機能が強化されていった。いわゆる「脱病院化社会」の潮流である。そして、ほとんどの先進国で量的拡大から質的充実に政策転換が図られ、病床数が減少するとともに平均在院日数が大幅に短縮したが、わが国はこの世界的潮流から完全に置き去りにされた。1980年から96年の過去17年間を見ると、29カ国中27カ国で短縮し、その平均短縮率は30.1%である。例えば、イギリスは19.1日から9.8日に、フィンランドは21.6日から11.6日にとほぼ半減している。スウェーデンは1990年の18.0日から96年の7.5日にと、わずか6年間で半減している。1996年の入院病床の平均在院日数は、世界標準が12.5日であるのに対し、わが国はこの3.5倍の43.7日(一般病床は33.5日で2.7倍)である。医療制度改革という、わが国の21世紀初頭の大きな仕事は、20世紀の後半の40年間を振り返る作業でもある。

入院日数は、長すぎても短すぎても良い医療とはいえ、医学的に決まる(病床管理によって決まるのでなく)疾病ごとの最適な入院日数が目指されなければならない。この最適な入院日数は、費用効果的にも最良のものでなければならない。とりわけ、必要以上に長い入院は、患者にとって回復・治療の遅延、合併症・医原病の誘発、社会復帰の妨げとなるばかりか、時に依存・無気力・退行・人格変化さえ引き起こしかねない。そして、

医療提供側にはルーチンワークの増加、財政当局には医療費の増加という課題が生じる。世界では通常5日の入院で治療される病気が、わが国では通常30日もかかるとしたら、わが国の患者のQOLは大きく損なわれるに違いない。欧米では、長い臥床は「potentially harmful treatment (潜在的に有害な医療)」として学界レベルで医療提供者に注意を喚起する動きがある⁴⁾。

疾病ごとの適正な入院日数は、先人たちの症例の集積を解析したDRG (diagnosis related group: 診断群)、EBM (evidence-based Medicine: 根拠に基づいた医療)による前向き(prospective)の実証的研究、生産効率(資源の有効利用)の面ではパレート最適(Pareto optimum)といったデータから、ある点(範囲)を特定することができる。最小限の費用、エネルギーで、最大限の効果がもたらされる臨界点^{*3}である。適正な入院日数は、世界的な潮流となりつつある医療標準化と疾病管理の必須の要素でもある。医療は個別性の高いものであるが、適正な入院日数を目指した、無駄のない医療を心がけることが極めて重要である。

4. 病床が多いと入院日数は長い

世界標準の変遷をたどると、平均在院日数と病床数は相互に関連しているように見える。実際、OECDのデータで平均在院日数と入院病床数の関係を見ると、一次回帰式 $y = 0.269x + 4.53$ が得られ、平均在院日数の長短と病床数の多寡とは正の相関関係にあることがわかる(x: 平均在院日数、y: 人口千人当たり病床数、相関係数0.622)。世界標準の平均在院日数12日(入院病床)に対応する病床数は、人口千人当たり7.5床であり、わが国の人口に当てはめると約94万床となる。現行189万床(1998年)のちょうど半分の病床規模である。わが国は、病床数が大幅な供給過剰にあり、これに連動して入院日数が長くなっていることがうかがえる。

最近の世界の動向を見る限り、高齢者の増加は医療施設の病床数の増加をもたらさない(逆に減少する)。入院の延べ患者数は増加するものの、医学の進歩などによって限られた病床の回転率が上がり(入院の需要増を吸収し)、病床数は減少している。すなわち、平均在院日数が短縮すると、利用されなくなる病床数は増加する。例えば、平均在院日数が半減すれば、病床数は半分で済むことになる。両者の関係は現実には直線関係ではなく、指数関数 $y = \exp(-2x/m)$ に近似できる。ただし、 x : 平均在院日数、 y : 利用されなくなる病床の割合、 m : 直近の平均在院日数である。

昨今の強い政策誘導によって、どの病院も入院期間の短縮化を迫られているが、これによって利用されない病床数が増加し、空床対策(新たな入院需要の喚起)、または病床数の転換や削減が大きな課題となることが予想される。例えば、わが国の平均在院日数が40日(病床利用率84%)から30日に短縮されると、4分の1強(26.4%)の病床が利用されないか、約50万床分の入院需要が喚起されることが予想される。平均在院日数の短縮化という政策は、それに見合うだけの計画的な病床数の削減を伴わないと、無用な入院需要の喚起とそれに伴う医療費の増大など、医療の歪みが増幅される恐れがある。

今後、医学の進歩や健康水準の向上、患者権利の高揚などで、入院需要の伸びは期待できない(むしろ減少する)とすると、病床数の供給過剰は深刻な社会問題となる可能性がある。すなわち、病床数が必要以上に多いと、入院需要の喚起、入院の長期化、老人慢性期入院患者の増加(急性期の病院においても)、士気の低下(いわゆる「大病院病」)、国民医療費の高騰など、さまざまな弊害の生じる恐れがある。需給のバランスがくずれて供給が過剰になると、一般産業では過当競争、経営悪化、統廃合などの変化が起きてくるが、医療の分野ではこうしたことが起きにくい状況にある。患者(国民、消費者)

と医療提供者との、意志決定にかかる情報量の格差は大きく(情報の非対称)、医療提供側の需要管理が強く作用するためと考えられる。欧米では医学の進歩を素直に反映する形で病床のスリム化が進行し、わが国ではそれが一向に進まない理由の一つは、この情報の非対称であるように思われる。

5. 仮想病床数の増加

新たな需要が喚起されない限り、入院期間が短縮すれば病床利用率は低下する。このとき病院は、病床数が増加した(「仮想病床数」とよぶ)のと同じような影響を受けるはずである。現行の病床利用率を維持しようとすれば、入院期間の短縮によって、病院は病床規模を拡大したのと同じ経営努力が求められるわけである。現行の病床数を A 、仮想病床数を A' とすると、 $A' = A \times g(z) / g(z-d)$ となる。ただし、 $g(z) = 1 - \exp(-2z/m)$ 、 z : 現行の平均在院日数、 d : 短縮日数、 m : 直近の平均在院日数である。例えば、200床の病院で、現行25日の平均在院日数を5日短縮したとすると、この病院は病床が227.8床に増えたのと同じ影響を受ける。増えた約28床を埋める努力がなされなければ、病床利用率は現行よりも低下するというのである。300床の病院で同じことが起これば、342床となり、仮想病床は42床増加する。

逆に、地域の入院需要が一定とすると、平均在院日数の短縮により仮想病床分の病床数の削減が可能となると見ることもできる。ただし、これには病床を削減しても、職員数の削減は伴わず、かつ病院経営が成り立つような条件が整えられることが前提である。全国レベルでは、平均在院日数の1日短縮は、病院の病床総数166.5万床(1996年)が1.3万床増加して167.7万床となることに相当する。同じく5日短縮すると7.2万床の仮想病床が増加し、173.7万床となる。さらに、7日短縮すると10.8万床増加、14日短縮すると28.1万床増加、20日短縮すると52.5万床増加する勘定である。もと

もと飽和状態にある病床数が、見かけ上さらに増加する事態となる。

6. 人手不足は過剰な病床数に起因

入院医療のパフォーマンスを規定する3因子のうち、医療の質を担保する最も重要な因子は職員数である。医療は人手をかけることがその本質であり、患者の癒しや満足、安心もヒトが手厚い対応をすることによってしか得られない。最近、重大な医療事故が目立っているが、人手不足は医療事故の重要なリスクファクターであり、事故のリスクを減らすには手厚い人員配置の実現が欠かせない。

すなわち、事故の直接の原因が当事者の不注意であることに弁護の余地はないが、事故の間接的な原因として深刻な人手不足があることを見逃すわけにはいかない。

世界標準の急性期病床の職員数(1997年)は、回帰式によると、1病床当たり2.4人、1患者当たり3.0人である。一方、わが国の職員数(1997年)は各1.1人、1.3人と、世界標準の半分以下の水準である。また、1患者当たり看護婦数(1997年)は、世界標準が1.2人であるのに対し、わが国が0.6人であり、医療事故と背中合わせの現場からは悲鳴が聞こえてくるようである(表1)。1患者当たり職員

表1 1患者当たり看護婦数の年次推移(主要国)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
オーストラリア	実測値	2.71	2.79			1.74		1.77		1.89		1.93		1.63	1.79	1.82			
	回帰式	2.52	2.46	2.40	2.34	2.27	2.21	2.15	2.09	2.03	1.97	1.90	1.84	1.78	1.72	1.66	1.60	1.53	1.47
ベルギー	実測値		0.71		0.79			0.80		0.95		0.99							
	回帰式	0.68	0.71	0.73	0.76	0.79	0.81	0.84	0.87	0.89	0.92	0.95	0.98	1.00	1.03	1.06	1.08	1.11	1.14
カナダ	実測値	1.01	1.00	1.00	1.01	1.02	1.06	1.08	1.11	1.14	1.04	1.09	1.08	1.08					
	回帰式	1.01	1.01	1.02	1.03	1.04	1.04	1.05	1.06	1.06	1.07	1.08	1.09	1.09	1.10	1.11	1.12	1.12	1.13
デンマーク	実測値	0.57	0.61	0.64	0.67	0.69	0.71	0.74	0.84	0.88	0.95	1.00	1.07	1.12	1.20				
	回帰式	0.52	0.57	0.62	0.67	0.71	0.76	0.81	0.86	0.91	0.95	1.00	1.05	1.10	1.15	1.20	1.24	1.29	1.34
フィンランド	実測値						0.66	0.72	0.75	0.71	0.80	0.88	0.90	1.02	1.00	1.04			
	回帰式	0.43	0.47	0.52	0.56	0.60	0.65	0.69	0.74	0.78	0.83	0.87	0.91	0.96	1.00	1.05	1.09	1.14	1.18
フランス	実測値	0.30	0.32	0.31	0.33		0.45	0.47	0.46	0.48	0.49	0.50	0.52	0.54	0.57	0.55	0.56	0.59	
	回帰式	0.31	0.33	0.35	0.37	0.39	0.40	0.42	0.44	0.46	0.48	0.50	0.51	0.53	0.55	0.57	0.59	0.61	0.62
ドイツ	実測値	0.48	0.50	0.51	0.51	0.52	0.54	0.55	0.56	0.57	0.61	0.60	0.61	0.64	0.67	0.70	0.73		
	回帰式	0.47	0.48	0.50	0.51	0.53	0.54	0.56	0.57	0.58	0.60	0.61	0.63	0.64	0.65	0.67	0.68	0.70	0.71
イタリア	実測値	0.61	0.65	0.69	0.71	0.71	0.74	0.77	0.81	0.83	0.89	0.92	0.79	0.69	0.76	0.77	1.06		
	回帰式	0.65	0.67	0.69	0.70	0.72	0.73	0.75	0.77	0.78	0.80	0.81	0.83	0.85	0.86	0.88	0.90	0.91	0.93
日本	実測値	0.43	0.43	0.44	0.44	0.44	0.45	0.45	0.47	0.49	0.50	0.51	0.53	0.55	0.58	0.60	0.63	0.65	0.67
	回帰式	0.39	0.41	0.42	0.43	0.45	0.46	0.48	0.49	0.51	0.52	0.54	0.55	0.57	0.58	0.59	0.61	0.62	0.64
	参考値																		0.60
オランダ	実測値	0.95	0.97	0.98	0.99	1.02	1.04	1.09	1.15	1.16	1.17								
	回帰式	0.93	0.95	0.98	1.01	1.04	1.06	1.09	1.12	1.15	1.17	1.20	1.23	1.26	1.28	1.31	1.34	1.36	1.39
ノルウェー	実測値	0.71	0.74	0.78			0.83	0.85	0.94	1.02	1.15	1.19	1.27	1.31	1.36	1.42	1.51		
	回帰式	0.63	0.69	0.74	0.80	0.85	0.91	0.96	1.02	1.07	1.13	1.18	1.24	1.29	1.35	1.41	1.46	1.52	1.57
スペイン	実測値					0.70	0.73	0.78	0.78	0.82	0.88	0.93	0.96	0.99	1.00	1.03			
	回帰式	0.56	0.60	0.63	0.66	0.70	0.73	0.77	0.80	0.84	0.87	0.91	0.94	0.98	1.01	1.04	1.08	1.11	1.15
スイス	実測値			1.19	1.19	1.21	1.19	1.13	1.15	1.14	1.24	1.24	1.28	1.32					
	回帰式	1.13	1.14	1.15	1.16	1.17	1.18	1.20	1.21	1.22	1.23	1.24	1.25	1.27	1.28	1.29	1.30	1.31	1.32
イギリス	実測値	0.63	0.68	0.71	0.73	0.76	0.80	0.84	1.78										
	回帰式	0.48	0.59	0.70	0.81	0.92	1.03	1.14	1.25	1.36	1.47	1.58	1.69	1.80	1.91	2.02	2.13	2.24	2.35
アメリカ	実測値	1.23					1.81			2.02	2.07	2.11	2.21	2.39					
	回帰式	1.28	1.36	1.45	1.54	1.63	1.72	1.81	1.90	1.99	2.08	2.17	2.26	2.35	2.43	2.52	2.61	2.70	2.79
平均*	回帰式	0.75	0.78	0.80	0.83	0.86	0.88	0.91	0.93	0.96	0.99	1.01	1.04	1.07	1.09	1.12	1.15	1.17	1.20

日本：実測値：病院の全病床、保健婦/士と看護業務補助者を含む

参考値：一般病床のみ、保健婦/士と看護業務補助者を含まない

* 回帰式より算出

OECD Health Data '98/Acture care beds より算出

数は、1965年に遡れば、わが国も列国も1人に満たない状況にあった。アメリカも当時は1人をわずかに上回る程度であった。しかし、わが国以外の先進国は、その後は医学の進歩を反映して医療のパフォーマンスを大きく変化させた。病床数が減少し、平均在院日数が短縮し、1患者当たり職員数は大幅に増加したのである。現在、1患者に対応する職員数は、アメリカ5.5人(92年)、イギリス4.4人(同年)、ノルウェー4.3人(95年)、デンマーク3.9人(94年)などとなっており、わが国と比較にならないほどの手厚い医療が可能となっている。過去15年間ほどの年次推移を見ると、先進国中で最低水準のわが国が横這いであるのに対し、もともと多い国が右肩上がりでも増加しており、わが国と世界との差は拡大するばかりである。

では、わが国の医療が手薄となっているのは、医療従事者の養成数が不足しているためであろうか。人口千人当たりの職員数(total health employment、1996年)を見ると、世界標準は22.7人、わが国は20.4人である。また、人口千人当たり看護数(certified/registered nurses、1995年)では、世界標準は7.4人で、わが国もちょうど同じ7.4人である。わが国は、職員数、看護数とも単位人口当たりでは欧米諸国に比べて遜色はないが、これが1病床(1患者)当たりになると、世界標準から大きく水をあけられる。これは、わが国の病床数が格段に多いためである。すなわち、わが国はマンパワーの養成という点では世界に引けを取らないが、器については量から質への転換点を見過ぎた(病床の量的拡大が度を越えた)政策の誤謬が尾を引いているといえる。

7. 量に依存した医療の弊害

量に依存した医療という弊害は、病床数、病院数、平均在院日数ばかりでなく、医療のあらゆる領域に及んでいると思われる。わが国の受診頻度(国民1人当たり)、高額医療機器の保有台数、検

査頻度(単位人口当たり)なども、世界標準の数倍以上の水準にある。OECDのデータによれば、国民1人当たりの受診回数は、世界標準(27カ国平均)が6.4回であるのに対し、わが国は16.3回と群を抜いている。アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、オーストラリアなど多くの先進国は、申し合わせたように5~6回である。一方、北欧諸国はさらに少なく、例えばスウェーデンは2.9回である。各国の医療制度が異なっても、国民1人当たりの受診回数が6回程度に収束するという事は、欧米諸国では、入院医療ばかりでなく外来医療においても、制度よりも科学に牽引された医療が展開されていることがうかがえる。

わが国の病院の外来患者数は1日平均220万人(医療施設調査・病院報告)、全医療施設の推計外来患者数は730万人(患者調査)を数える。1日の外来患者が多いために、1人の患者の診療に十分な時間を割くことができず、患者側にとっても医療提供側にとっても必ずしも納得のゆくものとはなっていない恐れがある。患者の頻回の受診も、1回の診療時間が短いことの反動とも考えられる。 $\Sigma(\text{診療単価} \times \text{患者数}) = \text{国民医療費}$ であり、患者数が多ければ診療単価は低く抑えられ、診療単価が低ければ量を増やさないと経営は成り立たない。この悪循環は、わが国の医療が量依存の呪縛から脱皮できていないことを物語るものである。

医療機器の保有台数を見ると、OECDのデータによれば、CTスキャンは人口100万人当たりで、イギリス6.3台、カナダ7.7台、オランダ9.0台、フランス9.4台、ドイツ16.4台、アメリカ26.9台などであるのに対し、わが国は69.7台と群を抜いて多い。多くの先進国が、医療制度や国民性が異なっても、10台前後に収束していることは、病床数や平均在院日数におけるベクトルの収束と同じ現象といえる。すなわち、わが国を例外として、医療機器の保有台数も、制度よりも医学的必要度に規定されていることがうかがえる。

MRI(核磁気共鳴画像診断装置)は同じく、オーストラリア1.4台、イギリス2.3台、フランス2.3台、スウェーデン3.9台、ドイツ5.7台、アメリカ13.1台などであるのに対し、わが国は18.8台と、これも世界一多い保有状況となっている。わが国はMRIをカナダ(1.2台)の15倍保有しているからといって、カナダに比べて診断能力が格別高いというわけではない。わが国の医療は量に依存しすぎているために、医療提供者の優れた技能や献身的な努力が、診断能力や治療成績の向上に必ずしも結びついていない(空回りしていることが少なくない)ことがうかがえる。

III 量から質への転換

1. 入院日数短縮で事態は悪化

急性期医療を中心にした平均在院日数の短縮は、わが国の入院医療のパフォーマンスを改善し、医療の質と効率を高める上で極めて重要な事項である。これが最優先の医療政策課題の一つとして取り組まれていることは評価できる。しかし、平均在院日数の短縮によって、新たな入院需要が喚起される恐れのあることは先に述べた。さらに、人手不足が一層深刻化する恐れが強いことも大きな問題である。病院の人員配置は入院と外来の患者数で規定されており(医療法施行規則)、平均在院日数の短縮で仮想病床数が増加すれば、必要となる医師数、看護婦数(「仮想医師数」「仮想看護婦数」とよぶ)も増加するはずである。前述の式から、新たに必要となる看護婦数Nは、 $N = A \times (g(z)/g(zd) - 1) \times R/P$ となる。ただし、A: 病床数、z: 平均在院日数、d: 短縮日数、R: 利用率、P: 看護婦当たり患者数である。

例えば、200床の病院で現行25日の平均在院日数を5日短縮し、従来の病床利用率81.9%を維持しようとする、これは27.8床の増床(新たな入院需要の喚起)と同じ意味を持ち、医師2名、看護婦

6名の増員に相当する努力が求められることになる。また、500床の大型病院では、現行20日の平均在院日数を1日短縮すると、これは仮想病床16.4床の増床に匹敵し、仮想医師2名、仮想看護婦4名が必要となる。全国(一般病院)では、現行(1997年)の平均在院日数35.5日が1日短縮すると、仮想的に医師1,458人、看護婦6,051人が必要となる。5日短縮して平均在院日数が1カ月となると、仮想医師数は8,547人、仮想看護婦数は3万548人となる。

わが国で平均在院日数が長い背景の一つは、1患者当たりの職員数が少ないために、世界標準でいえば、今日すべき業務の一部を明日以降に持ち越さざるを得ないことである。しかも、検温、清拭、食事提供などのルーチンワークは、入院が伸びた日数分だけ増加する。平均在院日数が短縮され、医師や看護婦の補充がないとすると、仮想の医師や看護婦が担うはずの業務を現行の人員でカバーしなければならないことになる。もともと人手不足の医療現場は、平均在院日数の短縮と病床稼働率の維持ないし向上という相反する二つの目標を同時に達成することを要求され、ますます手薄い、ゆとりのない医療の展開を余儀なくされる恐れがある。

2. 粗放医療から集約医療へ

では、そこまでして平均在院日数を短縮する意味があるのだろうかという疑問が起きる。平均在院日数の短縮は何のために行うのかといえば、それは利用者(患者)が強く求める手厚い医療、ゆとりの医療を実現するためのものはずである。総じて、わが国の入院医療は、世界標準の2~3倍の病床数(単位人口当たり)、1/2~1/3の職員数(1病床当たり)、3~5倍の平均在院日数という水準にある。病床数が多いために、1病床(患者)当たりの職員数が少なくなり、手薄なために入院日数が長くなっているという構図である。前述のごとく、病床数、平均在院日数、職員数は、統計学的に互

いに中程度の相関関係が見いだされる。すなわち、平均在院日数を短縮するには、病床数を削減することが絶対条件であることがわかる。病床数の削減を伴わない平均在院日数の短縮によって、医療現場に過剰な負荷が加わり、こうした状況での平均在院日数の短縮には限界がある(世界標準に近づくことは不可能である)ことは明らかである。

すなわち、世界標準に沿って、平均在院日数の短縮、病床数の削減、1患者当たり職員数の増加、および病床数の削減に見合う診療報酬単価の引き上げの4つを1つのパッケージとして計画的に進めることが、わが国の医療の質と効率を高める唯一の選択肢と考えられる。1患者当たり職員数の増加は、病床数を削減し、職員数をそのまま維持すれば自然に実現する(ただし、職員数は病床数で規定されるので、医療法の改正または診療報酬の改定により職員数を削減しないですむ条件が整備される必要がある)。診療報酬単価の引き上げは、病床数の削減で病院経営が悪化するのを防ぐためのものである。診療報酬単価が引き上げられても、病床数が減る(療養環境は改善される)ので、国民医療費の総額は変わらない。患者の自己負担も、1日当たり単価が上がるが入院日数が短縮するので、総額は不変である。これは、1病院が単独でできることではなく、病院団体ないし職能団体と行政当局が交渉して決めるべき約束事である。

経済の低成長時代にあって、新規に人材を養成したり、新たに大きな財源を投入することは困難であり、病院の経営破綻を招かずに成熟社会にソフト・ランディングするには、医療供給体制のスリム化が最も現実的な解決策と考えられる。農業分野における、最小限の耕地、最短の時間で最大の収穫量を得る「集約農業」になぞらえれば、これは、最小限の病床数で、最短の在院日数で多くの入院患者数に手厚い医療を提供する「集約医療」を目指すものといえる。「集約医療」は過剰な検査や投薬を行う濃厚医療ではない。必要にして十分な医

療を能率的に提供する密度の高い手厚い医療である。先進国の過去40年の歩みは、「粗放医療」から「集約医療」への転換と見ることができる。わが国は、いまだその歩みの途上にあるといえる。

3. 人手倍増計画

平均在院日数の短縮と病床数の削減を進めることは、わが国の重要な医療政策課題となっているが、今のところその到達目標や手順は示されていない。平均在院日数の短縮が病床数の削減を促す効果は小さいが、病床数の削減が平均在院日数の短縮を促す効果はてき面である。したがって、平均在院日数の短縮、病床数の削減、1患者当たり職員数の増加、および病床数の削減に見合う診療報酬単価の引き上げの4つを1つのパッケージとして同時進行させるには、病床数の削減を計画的に進めることが最も効果的である。スウェーデンがエーデル改革等を通じ、10年に満たない期間で入院病床数を半減させたことをみれば、病床数の大幅削減は決して不可能なことではないと思われる。

世界標準に近づけるための目標とタイムテーブルは、次のようにして設定できる。世界標準自体が絶え間ない変化を遂げることを考慮して、わが国の歩むべき道筋を推計したものである。わが国の近未来の病床数の目標を、世界標準の入院病床数の a 倍に相当する水準に設定したとき、効率よく病床を使うとして平均在院日数はどの水準に設定すればよいかを考える。すなわち、わが国の病床数が世界標準の病床数の a 倍の水準で推移すると、目標とすべき平均在院日数を x とすれば、 $x = -\frac{m}{2} \log_e (1-f(z) \cdot a)$ となる。このシミュレーションから、例えば、わが国の病床数を世界標準の1.5倍の水準で推移するように削減を図った場合、平均在院日数は2000年32日、2005年26日、2010年21日、2015年17日を目標にするのが妥当であることがわかる。

わが国は、強い意志と周到な計画(病床削減15年計画)をもって病床数の削減に取り組めば、21世紀の初頭、2015年までに医療パフォーマンスを世界標準の下限にまで近づけることが可能と考えられる。病床削減15年計画では、国民医療費をこれによって膨らませることなく、例えば、2005年には病床数は143万床、平均在院日数は21.9日、1患者当たり現行の1.16倍の医師数、1.54倍の看護婦数、1.47倍の診療報酬単価、また、2010年には、同じく107万床、12.8日、1.2倍の医師数、2.0倍の看護婦数、2.2倍の診療報酬単価という入院医療の実現が可能となる。

世界標準をめざして現行の病床数を半減できれば、1病床当たりの職員数は一気に倍増し、平均在院日数は必ずや半減する。しかも、1病床当たりの診療単価は倍増するので、病院経営が悪化する恐れはない。これは、財政出動を必要とせず、強い意志と果敢な行動力があれば、すぐにでも実施に移せる現実的な解決法であり、わが国の医療の構造的課題を解決する限られた選択肢である。これにより医療の質と効率が高まり、社会的入院を排除できるので、国民の健康水準は向上することはあれ、後退することはないと思われる。病院の機能を高め、医療の質の向上を図るには、社会的入院の排除は極めて重要な環境整備である。

昨今、臨床現場ではEBMの実践が強く求められているが、最優先のEBMは入院適応の厳格化であろう。すなわち、入院適応をチームで点検し、医学的根拠のない患者は退院させ、また、入院させないことである。それで病床が空くとすれば、それは本来(医学的には)不要な病床であったに違いない。昨年4月にスタートした介護保険では、入所に対して合議制の要介護認定が必要なので、社会的入所は系統的に排除される。一方、医療保険では、入院適応が医学的見地とともに病床の空き具合などでも決まる可能性があり、社会的入院が継続される恐れがある。介護保険創設の

一つの大きな目的は、医療施設における社会的入院の排除のはずであったが、病床数のスリム化が動機づけられていないので、結果的には社会的入院の排除は必ずしも進んでいない。加えて、社会的入院が介護施設から医療施設にシフトする恐れさえも生じている。

4. 急性期病床は7日

入院医療の生産性を向上させるための有効な手段は、病床数を適正化(過剰病床を削減)することに加えて、病床機能を区分することである。多くの国で、病床は急性期と慢性期の二つに区分され、それぞれに相応しい人員配置、構造設備が整えられている。OECDのデータによれば、加盟29カ国のうち、急性期病床の欄に記載がないのは、わが国のほか2カ国、慢性期病床に記載がないのは8カ国である。大半の国に、すでに急性期と慢性期の病床区分が存在しているものと考えられる。わが国は病床の機能区分でも世界に大きく遅れをとっている。

急性期病床の世界標準(1995年)は、人口千人当たり病床数4.3床、平均在院日数は7.8日である。わが国の(仮の)急性期病床は、各10.2床、29.2日で、ともに世界標準の数倍の水準にある。昨年末に成立した第四次医療法改正で最も注目される事項は、一般病床を急性期(短期)病床(「一般病床」と慢性期(長期)病床(「療養病床」)に区分するという制度改革である。急性期疾患は1週間で医療を完結するというのが世界の常識であり、わが国で急性期病床が設けられる場合には、これが可能となるような体制(人員配置など)が整備されなければならない。この法律改正の機を逃さず、病床区分の人員配置等は、思い切って世界の水準(例えば、急性期は患者1対看護婦1)に設定すべきである。急性期病棟の人員配置が不十分である(現状とあまり変わらない)と、結局は急性期と慢性期の患者が混在する混合病棟化^{*4}し、めざした(急

性期に特化した)機能が十分に発揮できなくなる。

各国の急性期病床と慢性期病床の最近17年間の推移を見ると、スウェーデン、オーストラリア、アメリカ、カナダなどは急性期、慢性期とも減少、フランス、オランダ、イギリスなどは急性期は減少で慢性期は増加、ドイツは急性期、慢性期とも増加となっている。全体として、入院病床、急性期病床、精神病床は減少傾向にある。慢性期病床は、すでにある水準の病床を有する国は減少する傾向にあり、まだその水準に達していない国は増加傾向にあるように見える。スウェーデンでは、1985年に人口千人当たり6.2床あった慢性期病床は、10年後の1995年には0.5床まで激減(10分の1以下)している。

5. 妥当な急性期病床は60万床

OECDのデータから、病床数が多い国は急性期病床の割合は低く、少ない国は急性期病床の割合が高いという定理が導かれる。これから、どの国も人口に見合う一定数の急性期病床を必要としていることがわかる。先進国で急性疾患の発生に大差はないという医学的観点からもうなずけるものである。また、ある水準(世界標準)を超える病床数(単位人口当たり)を有する国は、それらが主に慢性期病床として機能していることがうかがえる。わが国は諸外国に比べて病床数が極めて多く、病床区分では急性期病床の対象となる病床は限られたものになることが推察される。

では、わが国で妥当な急性期病床の割合はどの程度であろうか。療養型病床群、老人保健施設、特別養護老人ホームの3種は類似の機能を担っているので、本稿では特別養護老人ホームの入所定員も加えたものを全病床数として計算した。OECDの回帰式から、全病床数が2,317,712床(うち医療施設は1,909,886床、1997年)の場合、全病床に占める急性期病床の割合は26.3%となる。従って、世界標準に沿ったわが国の妥当な急性期病床数は60万8,448床(1997年)と算出される。

1997年の(仮の)急性期病床数は124万床であり、現在の老人病床と療養型病床群を除く一般病床数すべてを急性期病床と仮定すると、妥当な急性期病床数の約2倍の水準にあることがわかる。すなわち、世界標準に沿うならば、現行の一般病床は、半数ずつを急性期病床と慢性期病床に割り振るのが妥当と考えられる。一般病床のうち慢性期と考えられる病床と、介護病床を合わせたものを仮に(広義の)慢性期病床とすると、1997年の場合これは約67万床となる。内訳は、老人病床と療養型病床群の合計が約26万床、老人保健施設が約16万床、特別養護老人ホームが約25万床である。これに慢性期に相当する一般病床の約63万床を加えると、わが国の慢性期病床は約130万床となる。一般病床の病床区分は医療施設の手挙げ方式となっているが、地域ごとの急性期と慢性期の基準病床数は、両者のバランスがとれた整備目標が明示される必要がある。

IV おわりに

医療分野で将来確実なことは、第1に世界標準化の進行であり、本稿ではこの意味と課題を中心に若干の考察を行った。さらにいえば、第2には参加型医療の要求であり、第3には消費型医療の終焉であると思われる。参加型医療の要求は、自立した患者がチーム医療の重要な構成員の一人として自らの診療に一層の関わりを求めてくることであり、社会の成熟、情報化の進展、人権意識の高揚の必然の結果である。これは世界標準化の進行と深く関わるもので、わが国だけに通用する論理や、医療側の都合(入院需要の喚起や入院の長期化など)が優先される意思決定はやがて過去のものとなるであろう。参加型医療は、医療の質と効率を高めるとともに、健康なライフスタイルを促す上からも大きな意義がある。

消費型医療の終焉は、換言すれば量に依存し

た医療の行き詰まりである。持続可能な医療の成長には、限られた資源の有効利用、環境に優しい医療、治療よりも予防に重点を置いた医療（予防給付など）がめざされなければならない。今日、一般産業においては、消費型から循環型に産業構造を転換することが強く要求される時代となっており、医療もこの例外とはなり得ない。消費型医療から再生型医療への転換を臨床現場にブレイクダウンすれば、至適医療を実践することであり、過剰病床の削減、入院日数の短縮、入退院判定の厳格化、検査投薬の最小化などである。消費型医療の終焉もまた、世界標準化の進行と密接な関係をもつものである。

焦眉の急と考えられる医療制度改革の最も重要な視点は、わが国の医療のパフォーマンスを国際的な水準に近づけることといえる。すなわち、世界標準に沿って、平均在院日数の短縮、病床数の削減、職員数の充実（1患者当たり職員数の増加）、および病床数の減少に見合う診療報酬単価の引き上げの4つを1つのパッケージとして進めることである。これによって、医療の生産性、質、モラルを高め、医療施設の淘汰や過当競争を防ぐこと、そして、医療の生命線であるゆとりを取り戻し、医療に対する国民の信頼を回復することが肝要と考えられる。

注

- *1: OECD Health Dataの1999年版まではnursing home bedsで記載されていたが、2000年版ではこれがlong term care bedsという表現に変更されている。
- *2: 医療計画による病床規制は、病床数の無秩序な拡大を防ぐ効果はあったが、同時に、既存病床を既得権化する方向にも作用し、病院の新陳代謝や病床数の適正化が阻害される要因ともなっている。すなわち、病床数の大きな地域格差は医療計画が初めて策定された時点の水準で固定され、病院の廃止や新規設立が容易に進まない状況にある。病床をひとたび削減してしまうと、将来増加させることは困難なので、過剰な病床数が負担になっていても、いざ削減となると二の足を踏む病院が少なくない。
- *3: この臨界点を超えると、いくら費用、エネルギーをかけても効果が上がらないばかりか低下してくる。これは、flat-of-the-curve-medicineと呼ばれる。
- *4: 急性期病棟に入院する患者がすべて手のかかる急性期の患者となった場合、少ない人員ではとても対応しきれない。

参考文献

- 1) OECD Health Data 1996-2000, OECD.
- 2) 医療施設調査・病院報告, 患者調査, 老人保健施設調査, 社会福祉施設調査
- 3) 濃沼信夫「医療のグローバル・スタンダード」2000, ミクス
- 4) Allen, Chris., et al. "Bed Rest. A Potentially Harmful Treatment Needing More Careful Evaluation". *Lancet* Vol. 354, Oct. 1999.

(こいぬま・のおお 東北大学大学院教授)

グローバル化と年金制度

小塩 隆士

■ 要約

年金制度は、必ずしも労働力の国際移動を念頭に置いて設計されていない。したがって、グローバル化の進展の下で二重加入や加入期間の通算をめぐる問題が発生し、個人だけでなく企業の経済的利益が阻害されている。これらの問題の解決は、基本的には各国間の年金協定に委ねざるを得ない。この点で、米国がこれまで見せてきた積極的な姿勢が目されるが、日本の取り組みはかなり遅れている。脱退一時金制度は年金制度の国際調整がない現状における暫定的な措置に過ぎず、外国人労働者に不利な形で働いている。日本でもドイツ、英国との間でそれぞれ年金協定が締結されたが、今後こうした取り組みを一層進展させる必要がある。年金協定は労働力の国際移動を促進し、国際的な資源配分の効率化を通じて経済厚生を高める効果も持っている。

■ キーワード

年金協定、二重加入、加入期間の通算、ピラミッド効果、脱退一時金

I はじめに

経済のグローバル化が進展する中で、労働力の国際移動が加速している。実際、1997年における外国在留法人は約50万人、在日外国人数は約76万人にのぼっている(永住者、不法滞在者を除く)。現行の年金制度は、各国ともに拠出・給付の両面で人々の就業に連動した仕組みになっており、労働力の人口移動が活発になれば多くの摩擦を引き起こす。なかでも、保険料を二重に払う義務が発生したり、加入期間が通算されないために拠出実績が無駄になったりする点が制度運営上の問題となっている。これは、労働者本人の経済的な利益に対してだけでなく、従業員を外国に派遣する企業にとっても無視できない問題であると同時に、国際的な人的交流の制約要因ともなりかねない。そのため年金制度の国際調整が必要になるが、残念ながら日本では取り組みがまだ十分に進んでいない。

本稿では、まずII節でグローバル化の進展の下で年金制度にどのような問題が発生しているかを概観する。次のIII節では、各国との年金協定を積極的に結んできた米国の取り組みを紹介する。IV節では、日本における現行制度の問題点や最近における取り組みをまとめる。V節では、年金協定の経済効果を簡単なモデルに基づいて整理する。最後に、VI節で本稿の結論を述べる。

II グローバル化で生じる年金制度の問題点

1. 二重加入をめぐる問題

先進国では通常、外国から来た労働者に対して自国民と同じように保険料の支払いを義務付けている。そのため、国際的な年金協定がない場合、外国の支社や支店で働く従業員は、派遣元と派遣先の両国の年金制度に加入が義務付けられる。この「二重加入」(dual coverage)は多国籍企業では

かなり一般的に見られる問題であるが、日本でも商社等を中心に深刻な問題となりつつある。

年金の二重加入問題は、実際には従業員本人の保険料負担ではなく、企業の保険料負担を大きく膨らませることになる。というのも、外国への派遣は本人都合ではなく会社都合であることが一般的であり、企業は、赴任先の国の年金制度が求める事業主負担だけでなく本人負担も支払うことになるからである。例えば、日本の商社マンが米国に派遣された場合、米国の連邦社会保障年金制度の保険料として、労使計で12.4%が課せられる。このとき、この商社は日本の厚生年金の事業主負担(17.35%の半分)だけでなく、米国の公的年金の保険料として12.4%を全額支払うことになる。実際、米国駐在員1人当たり年間で100万円超の保険料負担(米国分)が企業にかかり、大手商社では1社当たり年間5億円程度の負担とされている¹⁾。

2. ピラミッド効果

しかし、企業の負担がそうした保険料負担にとどまらないケースも少なくない。多くの先進国では、企業が年金保険料のうち本人負担分を支払った場合、その額は従業員の課税対象所得として計上されることになる。したがって、このままだと従業員は企業による保険料の支払いによって追加的な税金を課せられてしまう。ところが、企業が外国に派遣した従業員に対して、税引き後の所得を国内勤務の場合に比べて減らさないという契約を労使間で交わしていれば—このような取り決めは“tax equalization arrangements”としばしば呼ばれる—企業は追加的な給与を従業員に支払う必要が出てくる。ところが、その追加的に支払われた所得も派遣先の国では課税対象となるから、企業は従業員に対してさらにその分を給与として支払わなければならない。

このようなプロセスは無限に続き、企業の負担は累積的に高まることになるが、この効果を「ピラ

ミッド効果」(pyramid effect)と呼ぶ。これをもう少し形式的に表現すれば、次のようになる。すなわち、赴任先の国における年金保険料の本人負担分をAドル、限界所得税率を $t \times 100\%$ とすれば、年金保険料の本人負担分を企業が肩代わりすることで発生する、企業の負担総額は、

$$A + tA + t^2A + \dots = A / (1 - t)$$

となり、乗数的に高まる。したがって、赴任先の国における本人負担と雇用主負担の保険料率をそれぞれ $r_1 \times 100\%$ 、 $r_2 \times 100\%$ とすれば、給与の $[r_1 / (1 - t) + r_2] \times 100\%$ に相当する負担が企業に求められることになる。限界税率が高い国ほど、このピラミッド効果が大きくなることは言うまでもない。

こうした二重加入問題、あるいはそれに付随するピラミッド効果を解消するためには、どのような調整が必要になるだろうか。基本的には、労働者は派遣元、派遣先の国のいずれか一方の年金制度に加入すればよく、もう一方の年金制度への加入義務を免除されるという仕組みを作る必要がある。そして、後述するように、派遣期間が短い場合は派遣元の国の年金制度をそのまま適用し、派遣先の国の制度への加入義務は免除することが実際的な対応となる。

3. 加入期間不足と保険料の「掛け捨て」

労働力の国際移動に際して年金面で発生するもう一つの問題は、年金制度の加入期間不足である。通常の公的年金では、支給開始年齢になって年金を受給する場合、一定の期間保険料を拠出してきたことが条件となっている(例えば、日本の厚生年金の場合は25年、米国の場合は10年)。ところが、外国赴任が例えば3年程度で終わった場合は、赴任先の国で求められる最低限の加入期間が達成されないことになる。したがって、赴任期間中に支払われた保険料は年金給付につながらず、まっ

多くの「掛け捨て」になってしまうという問題が起こる。もちろん、企業が赴任先の国における保険料を支払っている場合は、これは従業員本人にとって不利にならない。しかし、強制的に支払わされた保険料に対する反対給付がまったく存在しないというのは、医療保険や失業保険の場合とは異なって年金の場合は不合理な仕組みと言わざるを得ない。

これと関連して、国をまたがって年金加入期間の通算が行われず、給付の際に個人が不利益を受けるという問題もある。移住先の国で年金を受給する場合、その給付水準はその国における年金加入期間や保険料の拠出実績によって決まるのが普通である。その際、移住元の国における加入期間や拠出実績が考慮されないとすれば、それはその個人にとって極めて不利になる。遺族年金も本人の年金加入の実績に応じてその給付水準が算定されるので、この問題は家族にも波及する。

これらとよく似た問題は、国内でも企業年金において発生する。民間サラリーマンが転職した場合、それまで働いていた会社で支払ってきた企業年金の拠出実績は、転職先の企業では完全には考慮されない。そのため、従来の企業年金は転職という経済行動に事実上のペナルティーを課していたことになる。最近では、拠出実績を完全に反映し、いわゆる「ポータビリティ」(企業間移動性)を保証する、新しい企業年金の仕組み[日本版401(k)]の導入が日本でも本格的に検討されている。それと基本的に同じような対応が、労働力の国際移動にかかわる年金制度においても必要になっている。

4. 年金協定の基本原則

国際的な年金協定を締結する場合、どのような原則が必要になるだろうか。その目安を示しているのが、ILOの「社会保障における内国民及び非内国民の平等待遇に関する条約」および「社会保障についての権利の維持のための国際制度の確

立に関する条約」である。堀(1991)は、これらの条約に基づいて年金通算協定の基本原則を次のように整理している。すなわち、

- ① 年金制度のあらゆる面について、相互に内国民と同じ待遇(内国民待遇)をすること²⁾、
 - ② 両国の年金制度の適用に当たっては、1人が両国の制度の適用を受けるのを防ぐこと、
 - ③ 年金権を得るために必要な加入期間要件を満たしているかどうかを判断するに当たっては、両国の年金制度への加入期間を通算すること、
 - ④ 年金額の計算に当たっては、それぞれの国がそれぞれの国の加入期間に比例した年金を支給すること、
 - ⑤ すでに取得した権利および取得途上の権利を剥奪したり不利な取扱いを禁止すること、
 - ⑥ 両国の制度から二つ以上の年金権を取得した場合は、重複給付による過剰給付を防ぐこと、
 - ⑦ 年金の国外送付を認めること、
- の7原則である。

このような基本原則は、現時点でも年金協定に際してそのまま適用されるべきものと考えられる。ただし、実際問題として労働者の経済的権利に最も直接的に影響するのは、これまでの説明からも明らかなように、②と③(および③に付随する④)の原則である。年金制度はもともと、国内に居住する国民の老後における所得保障を目的とする仕組みであり、国内に居住する外国人あるいは国外に居住する自国民の経済的権利の保障についてはあまり意識されていなかったはずである。したがって、制度の修正がどうしても必要になる。

年金制度の国際調整には、二重課税問題に代表されるような租税制度の国際調整とよく似た面がある。しかし、年金制度の場合は、負担と給付との間に長い時間的なラグが存在するという点で、税制の場合とは異なる視点からの検討が必要である³⁾。また、負担と給付との間の時間的なラグと

いう点では、公的年金は医療保険や雇用保険など他の社会保障制度とも異なっている。医療保険や雇用保険の場合もちろん二重加入という問題は発生し得るが、加入期間の通算をめぐる問題は、年金の場合ほどには深刻なものとならない。疾病リスクや失業リスクの発生は、保険料の拠出時期と重なるからである。

当然ながら、すべての国が公的年金を民営化すれば年金協定の背後にある問題は理論的には消滅する。しかし、公的年金の完全な民営化は極めて非現実的である。また、公的年金の財源をすべて税方式で調達するとすればどうか。この場合はもちろん保険料負担がなくなり、加入期間の通算という問題は存在しなくなる。しかし、支給開始年齢前に帰国すればまったく税負担の見返りがなくなってしまう本人にとっては、税負担は過剰となるから、別の調整が必要になってくる。したがって、現行制度を一応の前提としながら外国人を対象とした調整を行うという方向が、制度改革の基本的な方向とならざるを得ない。

III 米国における年金協定の考え方

1. 概観

米国では1970年代以降、二国間の年金協定を積極的に結んできた。米国は世界最大の移民の国であると同時に、米国の国民も多国籍企業を足場にしてグローバルに経済活動を展開しており、年金協定の締結は米国の社会保障政策の中で極めて重要な位置を占めてきた。1978年12月に発効したイタリアとの年金協定を皮切りとして、2000年末時点で17カ国との間で年金協定がすでに結ばれている(表1)。さらに、アルゼンチン、オーストラリア、チリ、日本、韓国との間で、政府間交渉あるいはそのための予備交渉が進められている。そのほか、ブラジル、デンマーク、イスラエル、メキシコ、ニュージーランドとの間でも検討が進められている。

表1 米国が締結した年金協定

協定相手国	施行時点
イタリア	1978.11.1
ドイツ	1979.12.1
スイス	1980.11.1
ベルギー	1984.7.1
ノルウェー	1984.7.1
カナダ	1984.8.1
英国	1985.1.1
スウェーデン	1987.1.1
スペイン	1988.1.1
フランス	1988.7.1
ポルトガル	1989.8.1
オランダ	1990.11.1
オーストリア	1991.11.1
フィンランド	1992.11.1
アイルランド	1993.9.1
ルクセンブルグ	1993.11.1
ギリシャ	1994.9.1

出所：米国社会保障庁資料

米国の年金協定は米国国内では“totalization agreements”と総称されているが、その目的は、すでに述べたように二重加入問題の解消と、年金加入期間の通算の二つに集約される。以下では、米国における年金担当部局である社会保障庁(Social Security Administration)のOffice of International Programsがホームページ上で公表している解説“U.S. International Social Agreements”に基づきながら、米国における年金協定の内容を簡単に紹介することにしよう⁴⁾。

2. 二重加入問題への取り組み

(1) 居住地主義

二重加入問題の解消のために幾つかの具体的な手段が講じられているが、最も基本的な原則は、「居住地主義」(territoriality rule)である。その個人が、米国および外国の年金制度のいずれにも加入

できる場合は、基本的にはその個人が居住している国の制度が適用されるという原則がそれである。米国のように内外の労働力移動が頻繁に行われている国では、居住地主義は原則論としてはごく自然な発想であると思われるし、内国民待遇の考え方から見ても妥当である。

(2) 派遣労働者に関する規定

しかし、居住地主義には重要な例外がある。外国への派遣は短期間に限られることが多いため、厳密に居住地主義を適用すると加入期間に空白ができるなどの問題が起りかねない。そのため、米国が結ぶ年金協定には、5年以内の派遣労働者については派遣元の年金制度が適用されるとの例外規定—これを“例外”と呼ぶべきかどうかは判断に苦しむところだが—が含まれている。この規定が適用されるのは、派遣労働者が直接米国から派遣された場合に限らない。最初に米国から派遣され、協定国に入る前に派遣されていた国で米国の年金制度に加入していれば、協定国で5年間まで米国の年金制度にとどまることができる。

(3) イタリアの場合の例外措置

しかし、米国が最初に年金協定を結んだイタリアとの間では居住地主義が貫かれ、派遣労働者に関する規定が適用されない。ただし、専門的知識を持った労働者の場合は、その労働者が国籍を有する国の年金制度に加入するものとされている。そして、この年金協定がなかったなら派遣元の国の年金制度に加入したであろう雇用者あるいは自営業者は、派遣元の国の年金制度に加入し、派遣先の国の保険料を拠出する必要はない。

(4) 自営業者の場合

自営業者の場合は現在居住している国の年金制度に加入し、本国の年金制度は適用されない。ただし、ベルギー、フランス、イタリア、ドイツの場

合はこの原則が必ずしも適用されず、個別の取り決めがされている。

(5) 特別例外措置

以上の原則が厳格に適用できない状況が発生した場合の例外的措置が、それぞれの年金協定で定められている。

3. 加入期間の通算

米国の場合、公的年金を受給するために必要な加入期間は10年間(40四半期)である。国外に派遣されたためにこの加入期間を達成できなくても、派遣先の国における年金制度の加入期間を通算し、10年間を超えれば受給資格が発生することになる。同様に派遣先の国でも加入期間の通算が行われる。ただし、支給される年金額は各国の年金制度に加入した期間や保険料の拠出実績を反映したものとなる。

IV 日本の現行制度の問題点と最近の取り組み

1. 脱退一時金制度の問題点

日本の公的年金は、国籍を問わず日本国内に居住しているすべての人が加入し、受給資格要件を満たせば年金が支給される仕組みになっている。しかし、国内に滞在する外国人労働者にとって最大の問題は、老齢・退職による年金給付の受給資格が、原則として25年間とかなり長期間のものになっているという点である。総務庁が実施している『外国人の就労に関する実態調査』では、90%以上の外国人が3年以内に帰国していることが示されている。したがって、一般的に居住期間の短い外国人にとっては、強制的に保険料を負担させられてもそれが給付に結びつかないという問題がある。

これに対する措置としては、「脱退一時金」制度

表2 脱退一時金の乗率

加入期間	乗率
6カ月以上12カ月未満	0.5
12カ月以上18カ月未満	1.0
18カ月以上24カ月未満	1.5
24カ月以上30カ月未満	2.0
30カ月以上36カ月未満	2.5
36カ月以上	3.0

がある(1995年に改正)。6カ月以上厚生年金や共済年金に加入し、年金保険料を給付してきた外国人は、帰国などで日本を離れる場合、加入期間に応じて、その期間中の平均的な平均標準報酬月額に一定の乗率—その値は加入期間に応じて調整される—を掛けた額を一時金として支給される。その乗率は表2にまとめてあるが、3年以上になると3倍で固定される。国民年金に加入していた外国人についても同様の脱退一時金制度があるが、国民年金の場合は定額(85,100円から210,600円)となっている。

この脱退一時金という制度は、国際間の年金協定が存在しない状況下では、日本に短期間滞在する労働者を救済する一つの現実的な対応策として

評価できないわけではない。しかし、最大の問題は、3年を超えてやや長期にわたって日本で就労する外国人労働者(大学教員等)にとっては制度が不利に働くという点である。それは、厚生年金の場合は次のような大雑把な計算で確認できる。すなわち、毎月の標準報酬月額が一定であり、したがって、平均標準報酬月額もその値に一致すると仮定する。さらに、保険料を労使合計で17.35%とし、利子率(割引率)や物価上昇率を無視する。このとき、加入期間中に支払った保険料(労使合計)に対する脱退一時金の比率を計算すると、図1ようになる。

この図からも明らかなように、この脱退一時金制度は、3年以内で日本を離れた場合は保険料の5割をやや下回る分を受け取れるものの、長く滞在すればするほど拠出した保険料に比べて給付が低くなるという構造になっている。これは、大多数の外国人が3年以内で日本から離れるという現実に基づいて制度を設計したからと思われるが、結果的に外国人労働者を早く日本から追い出すという効果を持っている。また、保険料のうち本人負担は半分だから、本人負担分をほぼ返せば十分ではないかという発想で一時金の乗率が設定された

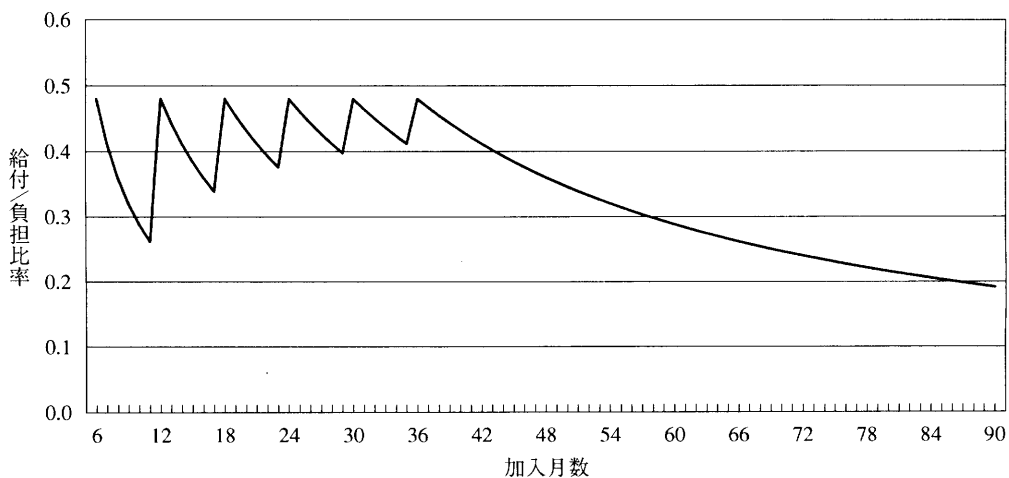


図1 脱退一時金の給付/負担比率

ようにも見受けられるが、事業主負担は完全な掛け捨てに終わっている。

外国人労働者がこうした制度の存在に気づけば、日本で働くのはせいぜい3年だと判断したとしてもおかしくない。これは、現実に基づいて制度をつくると、制度が現実を固定してしまうという典型的な事例である。そして、日本に永住するつもりはないものの、やや長期間日本に滞在して就労するという外国人労働者に対して、この脱退一時金制度は極めて不利な形で作用する⁵⁾。特に帰国直前になってこの制度を初めて知ったときの彼らの落胆ぶりは、いかばかりのものであろう。労働力の国際移動から生み出される経済的なメリットが、この制度によって少なくとも部分的に阻害されていると言わざるを得ない。

2. 年金協定への取り組み

外国人の年金問題を解決するためには、脱退一時金という制度はあまりに力不足であり、問題が多い。もちろん、25年という日本の極めて長い年金の必要加入年数を(外国人だけでなく日本人にとっても)短縮化するという方策も検討すべきである。ILO勧告でも10年が一応の目安とされており、日本の公的年金の必要加入期間は長すぎると言えるだろう。

しかし、加入期間の短縮化だけでは問題は解決できない。グローバル化時代に年金制度を本格的に適応させるためには、国際的な年金協定を積極的に結んでいくことが不可欠である。企業年金にポータビリティの向上が目指されるように、公的年金においても労働力の国際移動が人々の経済的利益を阻害しないような仕組みが求められる。ところが、日本では2000年末現在、ドイツおよび英国との間でしか年金協定を結んでいない。これは、欧米諸国に比べてかなり遅い進捗ペースである。以下では、それらの協定が結ばれるまでの経過や内容を、社会保険庁(1999)や厚生省の公表資料に基づいて整理する。

(1) ドイツとの年金協定

日本において、年金協定が最初に結ばれたのはドイツとの間である。日独の両国政府はかなり以前から年金協定に関する協議を重ねてきたが、1995年9月の政府間準備交渉を契機として協定交渉が活発化した。8回にわたる交渉を経て、1998年4月には、日本で最初の年金協定である「社会保障に関する日本国とドイツ連邦共和国との間の協定」(日独社会保障協定)の署名が行われた。その後、この協定は、日本では1998年5月に協定締結についての国会承認が得られ、ドイツでも1998年7月に連邦議会の承認が得られた。その後、同年12月に両国間で批准書が交換され、2000年2月1日に発効した。

さらに、日本では、この日独社会保障協定を実施に移すために、厚生年金保険法など公的年金関連法の特例措置を盛り込んだ、「社会保障に関する日本国とドイツ連邦共和国との間の協定の実施に伴う厚生年金保険法等の特例等に関する法律」が国会で可決成立し、協定の発効と同時に施行されている。

日独社会保障協定の主要な内容は次の二つである。すなわち、第一は、二重加入の防止である。日独間の一時的な派遣(原則として5年以内)等の場合は、日独いずれかの国の年金制度のみに加入すればよいことになった。したがって、日本人がドイツに赴任した場合、5年間は日本の厚生年金に加入するだけで、ドイツの年金制度に加入する必要はない(派遣期間が5年を超える場合は、事情に応じてさらに3年程度の延長が認められる)。

第二は、年金加入期間の通算処理である。日独それぞれの年金を受給する場合、両国における加入期間を通算し、両国それぞれで必要とされる加入期間を満たすことができればよいことになった。ただし、年金額は両国それぞれの加入期間に応じた額になる⁶⁾。

さらに、ドイツの年金受給の申請を日本の保険

者の窓口でも行えるといった、年金の手続きに関する便宜も協定に盛り込まれた。

(2) 英国との年金協定

ドイツに次いで年金協定が結ばれたのは、英国との間である。英国との政府間交渉は1998年2月の予備交渉から本格化した。その後計4回の政府間交渉を経て、2000年2月に「社会保障に関する日本国とグレート・ブリテン及び北アイルランド連合王国との間の協定」(日英社会保障協定)の署名が行われた。日独社会保障協定の場合と同様に、本協定を実施するに当たっての国内手続きが整備され、批准された時点で効力が発生することになる。

二重加入の防止という点については日独間の協定と同様であるが、年金加入期間の通算措置は含まれていない。ただし、将来において年金加入期間の通算問題について協定の可能性を探っていくことが、日英両国間で合意されている。二重加入が防止されることにより、英国の公的年金保険料負担が免除されることになる⁷⁾。

(3) その他

ドイツ、英国以外では、フランスとの間で2000年6月に予備交渉が始まっている。しかし、最大のポイントが、永住者を除いた在留邦人数が約19万人と一番多い米国であることは言うまでもないだろう。日米両国で年金制度が大きく異なることから政府間の正式な協議は始まっていないが、1996年5月に準備会合が開催され、政府間協議に向けての準備が行われている⁸⁾。そのほか、イタリア、オランダ、カナダ、韓国、ベルギー、ルクセンブルグからも協議が申し入れられている。

V 年金協定の経済効果

1. 簡単なモデル

最後に、年金協定がマクロ経済的に見てどのよ

うな効果をもたらすかを簡単な2国モデルで検討しておこう。ただし、公的年金やその国際調整の内容をすべてモデルに反映させるのは難しい。したがってここでは、二重加入問題に代表されるように、外国への労働者派遣によって発生する企業の追加的負担にのみ注目してみる。以下の分析は、年金に限らず、国際的な労働移動に際して租税や社会保障面で発生する負担の調整についても、基本的に応用することができるはずである。

いま、第1国の国民が生み出す国民総生産 Y_1 が、第1国の国内で働く国内労働者 L_1 と第2国に派遣される派遣労働者 G_1 によって生み出されるとし、マクロ的生産関数を

$$Y_1 = L_1^{1-\alpha_1} G_1^{\alpha_1}, 0 < \alpha_1 < 1, \\ H_1 = L_1 + G_1$$

と想定する(派遣労働者の所得は本国に送金されたと考えればよい。資本や技術は無視)。ここで α_1 は派遣労働者の生産に対する寄与率であり、 H_1 はこの国の総労働者数である。賃金は、単純化のために国内労働者、派遣労働者ともに1であるとする。しかし、派遣労働者については、年金の二重加入を反映して追加的な負担率 t_2 が課せられるとする。したがって、第1国の代表的企業が最大化すべき利潤 π_1 は、生産物価格も1に基準化して、

$$\pi_1 = L_1^{1-\alpha_1} G_1^{\alpha_1} - L_1 - (1+t_2)G_1$$

として与えられる。総人口が H_1 で与えられることにも注意して、利潤を最大化する国内労働者数と派遣労働者数、および1人当たり国民総生産(y_1 とする)をそれぞれ求めると、

$$L_1 = \frac{(1-\alpha_1)(1+t_2)}{1+(1-\alpha_1)t_2} H_1, G_1 = \frac{\alpha_1}{1+(1-\alpha_1)t_2} H_1,$$

$$y_l = (1 - \alpha_1)^{1 - \alpha_1} \alpha_1^{\alpha_1} \frac{(1 + t_2)^{1 - \alpha_1}}{1 + (1 - \alpha_1)t_2}$$

となる。したがって、第2国に労働者を派遣する際に発生する追加的負担率 t_2 が高まるほど、労働力は第1国の国内にとどまることになる。さらにその結果、第1国の1人当たり国民総生産が減少することも簡単な計算により確認できる。したがって、第2国が第1国からの派遣労働者に求める追加的負担を軽減することは、第1国にとって明らかに望ましい。

2. GDP効果と所得移転効果

しかし、上の議論では第1国が第2国に支払う追加的負担、そして、第2国が第1国に支払う追加的負担が考慮されていない。そこで、その両者による所得移転を考慮して第1国の国民が獲得するネットの所得を考えてみよう。ただし、第2国でも生産物の価格や賃金はすべて1と基準化されており、また、下添え字を2として第2国の経済変数やパラメータであることを示すことにする。

このとき、第1国の国民が獲得する1人当たりネット所得 y_1^* は、

$$y_1^* = \frac{Y_1 + t_1 G_2 - t_2 G_1}{H_1} = y_1 + \frac{\alpha_2 t_1}{1 + (1 - \alpha_2)t_1} \frac{H_2}{H_1} - \frac{\alpha_1 t_2}{1 + (1 - \alpha_1)t_2}$$

として与えられる。右辺第2項は、第1国が第2国からの派遣労働者から受け取る追加的負担、第3項は第2国が第1国からの派遣労働者から受け取る追加的負担を表している。

このとき、負担率を両国ともにゼロとする年金協定は、どのような効果を発揮するだろうか。すでに述べたように、相手国の負担率の引き下げは自国のGDPを増加させる。この効果を年金協定の「GDP効果」(ϕ とする)と呼ぼう。それを1人当たりで表すと、第1国の場合、

$$\phi_1 = (1 - \alpha_1)^{1 - \alpha_1} \alpha_1^{\alpha_1} \left[1 - \frac{(1 + t_2)^{1 - \alpha_1}}{1 + (1 - \alpha_1)t_2} \right]$$

となる。簡単な計算により、これは必ずプラスとなることが確かめられる(第2国の場合は、下添え字の1と2をすべて入れ替えればよい)。

一方、この年金協定は自国からの派遣労働者にかかる負担を軽減する一方で、相手国からの派遣労働者から得られる保険料収入も減少するから、ネットの効果はプラスの場合もマイナスの場合もあり得る。この効果を年金協定の「所得移転効果」と呼ぼう。所得移転効果の大きさを ψ とし、これも1人当たりで表すと、第1国の受け取る所得移転効果は、

$$\psi_1 = \frac{\alpha_1 t_2}{1 + (1 - \alpha_1)t_2} - \frac{\alpha_2 t_1}{1 + (1 - \alpha_2)t_1} \frac{H_2}{H_1}$$

となる(第2国の場合も同様)。ここから示唆されるように、人口規模 H 、派遣労働者の重要性 α 、負担率 t が互いによく似た二国間では、この所得移転効果はかなり小さくなるので、年金協定の経済効果のほとんどはGDP効果になる。欧州諸国のように経済の構造や規模が比較的似かよった国々の間で年金協定が順調に進んでいるのは、このためかもしれない。そのほかの場合について見ると、相手国に比べて、①人口規模が大きいほど、②派遣労働者の重要性が高いほど、③相手国からの派遣労働者への負担率が小さいほど、所得移転効果がGDP効果を減殺する程度は小さくなることが推察される。

表3は、関連するパラメータに適当な数値を当てはめてそうした効果を具体的に試算したものである。GDP効果は必ずプラスだが、所得移転効果を考慮すると、年金協定によってネットの所得が低下する国が出てくる場合があることも分かる。しかし、年金協定を結んだ両国を全体として考えると、

表3 年金協定の経済効果(試算)

パラメータの設定	α_1	0.05	0.05	0.10	0.05
	α_2	0.05	0.05	0.05	0.05
	t_1	0.10	0.10	0.10	0.05
	t_2	0.10	0.10	0.10	0.10
	H_2/H_1	1.00	0.75	1.00	1.00

(1人当たりベース, 当初比, %)

第1国	GDP効果	ϕ_1	0.017	0.017	0.029	0.017
	所得移転効果	ψ_1	0.000	0.114	0.461	0.218
	合計	$\phi_1 + \psi_1$	0.017	0.131	0.490	0.235
第2国	GDP効果	ϕ_2	0.017	0.017	0.017	0.005
	所得移転効果	ψ_2	0.000	-0.152	-0.461	-0.218
	合計	$\phi_2 + \psi_2$	0.017	-0.135	-0.444	-0.213
合計	GDP効果	$(H_1\phi_1 + H_2\phi_2)/(H_1 + H_2)$	0.017	0.017	0.023	0.011

注：試算の方法は本文参照。

所得移転効果は両国間で相殺されるので、GDP効果だけが効いて1人当たりGDPは協定前の水準を必ず上回る(表の最後の行を参照)。したがって、両国の間で適当な所得再分配を別途実施すれば、年金協定によって両国とも経済厚生が高まる余地のあることが確認される。

VI 結語

本稿では、グローバル化の進展の下で年金制度がいかなる問題に直面し、それをどのように解決すべきかを検討してきた。年金制度は、必ずしも労働力の国際移動を念頭に置いて設計されていない。したがって、二重加入や加入期間の通算をめぐる問題が発生し、個人だけでなく企業の経済的利益が阻害されている。これらの問題の解決は、基本的には各国間の年金協定に委ねざるを得ない。この点で、米国がこれまで見せてきた積極的な姿勢が注目されるが、日本の取り組みはかなり遅れている。脱退一時金制度は年金制度の国際調整がない現状における暫定的な措置に過ぎず、外国人労働者に不利な形で働いている。日本でも

ドイツ、英国との間でそれぞれ年金協定が締結されたが、今後こうした取り組みを一層進展させる必要がある。年金協定は、労働力の国際移動を促進し、国際的な資源配分の効率化を通じて経済厚生を高める効果も持っている。

なお、本稿では、労働力の国際移動によって年金制度の国際調整が必要になるという経路を検討したが、これと逆の経路も考えられないわけではない。つまり、現行の公的年金制度の下では将来世代ほど保険料負担が高まることになるが、それに嫌気がさして、より負担の低い国に向けて労働力が移動する可能性もある。高度の専門職の場合ほど、その可能性は高いと思われる。このようないわゆる「足による投票」的行動は、公的年金については現時点ではほとんど見られないようだが、将来においては無視できない論点になるかもしれない。

注

- 1) 「読売新聞」(2000年9月22日夕刊)の記事「海外赴任者の年金」における池上久雄氏(日本貿易会常務理事)の発言による。
- 2) この内国民待遇は、「難民の地位に関する条約」(難民条約)第24条でも定められており、それもきっかけ

- になって国民年金法の国籍条項は撤廃されている。
- 3) 年金と税制の国際調整の問題については、木村(1991)が詳細に検討している。
 - 4) この解説は、http://www.ssa.gov/international/totalization_agreements.html からダウンロード可能である。なお、本稿では紹介しない欧州各国の年金協定については、岩間(1989)が詳しい。
 - 5) そのほか、日本における年金関連の「時効」が5年であるのに対して、脱退一時金の請求は出国後2年以内となっている点も在留外国人にとって差別的である。
 - 6) 例えば、日本での加入期間(厚生年金)が23年、ドイツでの加入期間が3年間だったとしよう。受給のために必要な加入期間は日本が25年、ドイツが5年だから、加入期間が通算されなければどちらからも年金は支給されない。しかし、通算されると、加入期間は26年間だからどちらの国からも年金は支給されることになる。ただし、支給される年金額は、日本からは23年、ドイツからは3年の拠出実績に対応した水準となる。
 - 7) 1995年における在英日本人商工会議所の推計によれば、日本企業の英国年金保険料軽減額(事業主負担)は、1995～1997年の3年間で3000万ポンド(約54億円)にのぼる。
 - 8) 日米間の年金協定にかかわる具体的な検討事項については、堀(1991)の詳細かつ包括的な分析を参照。

参考文献

- 木村陽子 1991「経済のグローバル化と年金・税制」社会保障研究所編『外国人労働者と社会保障』第2章 東京大学出版会
- 堀勝洋 1991「経済のグローバル化と年金・税制」社会保障研究所編『外国人労働者と社会保障』第3章 東京大学出版会
- 岩間大和子 1989「人の国際移動に係わる社会保障協定等に基づく措置」『日本労働協会雑誌』No. 358
- 社会保険研究所編 1999『平成11年版年金白書』
(おしお・たかし 東京学芸大学助教授)

グローバル化に伴う社会保障問題とWTO

浦田 秀次郎

■ 要約

グローバリゼーションは資源配分の効率性を高めることで世界経済の発展を促進する一方、輸入増加や直接投資による生産拠点の海外移転などによって失業や所得の低下といった被害を発生させている。世界経済の発展にとっての課題はグローバリゼーションによる被害を最小にするとともに利益を最大にすることである。グローバリゼーションによる被害を抑制するには、WTOで認められている緊急避難的輸入制限措置であるセーフガードなどの貿易政策や所得補填などの社会保障政策が一時的には有効であるが、問題の根本的解決にはならない。非熟練労働者が最も大きな被害を受けることから、問題の解決にあたっては非熟練労働者の能力の向上が最も有効な手段である。他方、グローバリゼーションによる利益を最大にするには、WTOの下での貿易および投資自由化を積極的に進めることが有効である。

■ キーワード

貿易、直接投資、効率向上、失業

はじめに

1999年末のシアトルで行われた新ラウンド開始へ向けてのWTO閣僚会議が失敗に終わったことは記憶に新しい。同会議の失敗の原因として、アメリカ、EU、日本など主要先進国間での交渉の対象分野に関する意見の相違や先進諸国と発展途上諸国との間での貿易自由化に対する考えの違いなどさまざまなものが挙げられているが、それだけではなく環境保護団体や労働組合などによるWTOの下でのグローバリゼーションの進展に対する反対行動が同閣僚会議の運営を難しくしたことも失敗の一因である。実際、多くの人々にとっては、シアトル会議についてはグローバリゼーションに反対する団体の過激なデモ行動と警官隊との衝突が強い印象を与えた。その後、IMF・世界銀行の年次大会やWorld Economic Forumの会議など、グローバリゼーションを推進すると考えられるような動き

に対しては、反グローバリゼーション派による強い阻止行動が続いている。反グローバリゼーション派は、グローバリゼーションによって発生する失業や環境破壊などの負の影響が大きいと主張する。

グローバリゼーションに対する反対論が強まっているが、グローバリゼーションによって経済成長が促進されているということも事実である。モノ、カネ、ヒト、情報などが国境を越えて世界的規模で活発に移動するようになったことで資源の効率的な使用が可能になったことが経済成長をもたらした¹⁾。実際、1997年のアジア経済危機が発生するまでは、グローバリゼーションの好ましい影響が強調されていたのである。

本稿では、グローバリゼーションの経済にもたらす影響を経済学的視点から分析し、その分析をもとにグローバリゼーションに対する社会的な反発がどのような要因により発生するのかを分析する。具体的には、グローバリゼーションと雇用の問題

を中心に議論を展開する。これらの議論を踏まえて、グローバリゼーションのもたらす負の効果を最小にし、正の効果を最大にするような方策を考察する。議論では、世界貿易体制の柱である関税と貿易に関する一般協定(GATT)と後継機関である世界貿易機関(WTO)のグローバリゼーションの進展に果たした役割、グローバリゼーションによる負の効果への対応などについても考察する。

I グローバリゼーションの進展と世界貿易体制

経済活動のグローバリゼーションが近年急速に進んでいる。従来では、財(モノ)の国際貿易がグローバリゼーションの担い手であったが、1980年代以降、多国籍企業による直接投資が大きな位置を占めるようになった。また、通信や運輸などのサービスの貿易も拡大している。さらに、銀行貸し付けなどの民間資金や政府開発援助(ODA)な

どの公的資金の流れが拡大していることも、経済のグローバリゼーションに拍車をかけている。

図1には1960年以降における世界の貿易、投資、GDPが示されている。同図ではドル表示の金額を1970年を基準年として指数化した数値を掲載しているが、それらの数値から1970年代以降世界の貿易額と直接投資額がGDPよりも急速に拡大していることが読みとれる。特に直接投資は1980年代に入って急激な伸びを記録している。1970年から90年代末にかけて、世界GDPは10倍の伸びを記録したのに対し、世界の貿易と直接投資は各々17倍と67倍に拡大した。

世界経済における直接投資の重要性が近年急速に拡大していることは以下の数値からもわかる。UNCTADの推計によれば直接投資によって設立された多国籍企業の海外子会社における生産額(付加価値、名目米ドル)は1982年から1999年にかけて5650億ドルから3兆ドルへと5倍以上に拡大した²⁾。同期間における世界の生産額(付加価値、

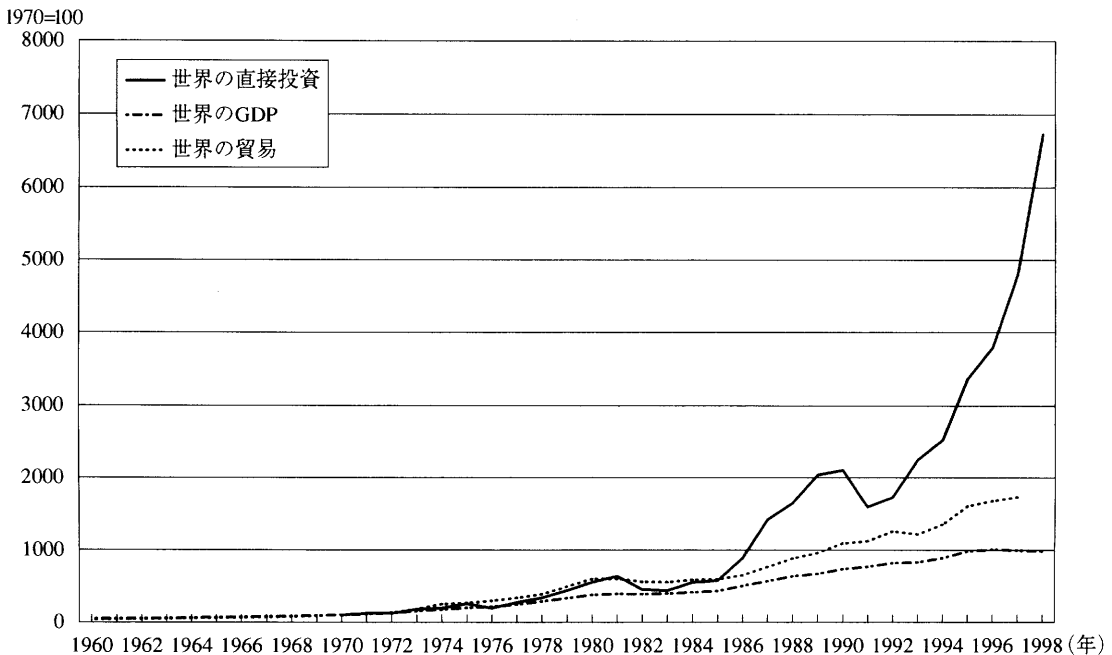


図1 グローバリゼーションの進展

名目ドル)の伸びは10.6兆ドルから30兆ドルへと3倍弱であったことから、世界生産に占める多国籍企業の海外子会社による生産の割合は5%から10%へと大きく拡大した。ちなみに、多国籍企業による生産を捉えるにあたって海外子会社だけではなく親企業も含めると、1997年では世界生産の約4分の1を占めていたと推計されている。多国籍企業は対外志向が強いことから、多国籍企業および多国籍企業の海外子会社による貿易は大きく拡大している。1982年から1999年にかけて、世界の輸出に占める海外子会社による輸出の割合は31%から46%へと大きく上昇した。また、直接投資の増大に伴って海外子会社で雇用される労働者数も同期間において1700万人から4000万人へと増大した。

経済のグローバリゼーションの進展はさまざまな要因によってもたらされた。特に、技術進歩と自由化・規制緩和が重要な要因である。経済活動に不可欠な情報通信における目覚ましい技術進歩がそれらのサービスのコストを低下させ、企業によるグローバリゼーションを容易にした。通信手段における技術進歩としては、FAXやインターネットの開発・普及が挙げられる。特にインターネットは世界レベルでの低コストなリアルタイムでの交信を可能にし、経済活動の活発化に大いに寄与している。

国際間での経済活動に関する規制が大きく削減されたことも、経済のグローバリゼーションを促進した。国際貿易に関わる規制の削減・撤廃に最も貢献したのは1947年に発効したGATTの下で行われた8回の多角的貿易自由化交渉である。第1回から第5回までの交渉は関税引き下げの交渉であった³⁾。1962年に始まる第6回のケネディ・ラウンドでは関税引き下げだけではなく、アンチ・ダンピングだけではなく非関税障壁の問題も取り上げられた。1973年から始まる第7回の東京ラウンドでは、関税引き下げとともに政府調達やダンピング防止などの非関税障壁についての協定の策定

や発展途上国が強い関心を持つ熱帯産品交渉の開始などが実現した。1979年の東京ラウンド終了後、従来のGATT体制では対処することが難しくさまざまな問題および状況が発生するようになった。具体的には、第二次オイルショックによる世界経済の停滞により輸出自主規制や相殺関税などの非関税障壁を中心とした保護主義的な措置が多くみられるようになったことや、サービス貿易や直接投資など従来のGATTの対象であったモノ(財)貿易以外の国際経済活動が急速に拡大したことなどである。さらに、GATTルールから除外されていた農業貿易や繊維貿易の重要性が増したことや急速な経済発展によって世界経済の中における発展途上国の位置が上昇したにもかかわらず、発展途上国はGATTでは例外的措置を適用されていたことなども健全な世界貿易体制の維持・運営において問題となってきた。以上のような新しい問題に対処するために、1986年にウルグアイ・ラウンドが開始され、94年末に交渉が終了した。ウルグアイ・ラウンドはWTOの創設、新たな紛争処理手続きの導入、農業、繊維貿易、サービス貿易、直接投資に関する規律の制定あるいは強化、補助金、政府調達、セーフガードなど貿易ルールに関する取り決めの強化など多くの成果をもたらした⁴⁾。GATTの下で行われた8回の貿易交渉によって先進諸国の平均関税率はGATT以前の10分の1以下である約4%にまで低下した。

GATTの下での国際経済活動に関わる政策・制度の自由化とともに、公営企業の民営化や規制緩和が世界各国において急速に進んだことが企業活動を活発化させ、グローバリゼーションに貢献した。第二次大戦後においては、経済変動・循環に対処するにあたっての政府による財政・金融政策の重要性が高まったことや、経済成長に伴って政府による社会保障サービスの提供に対する国民の要求などが高まったことなどから、先進国を中心として世界各国の経済活動に占める政府の比

重が上昇した。しかし、70年代半ば以降に始まる低成長経済において経済成長を実現するにあたって経済の効率向上が重視されたことで、公営企業の民営化や政府による規制の撤廃・緩和の動きが活発化した。これらの自由化および規制緩和は企業の経済活動を活発化させ、グローバリゼーションを促進した。

II グローバリゼーションの経済への影響： 簡単なレビュー

第二次大戦後におけるグローバリゼーションは主に貿易と直接投資の急速な拡大によってもたらされたことは前節で述べた。本節では、貿易と直接投資の拡大が経済に及ぼす影響について理論的に検討する。ここでは、貿易と直接投資の拡大は資源の効率的利用を可能にすることから経済全

体に対しては好ましい影響を与えるが、被害を受ける人々が存在することを明らかにする⁵⁾。

1. 貿易の経済に与える影響

貿易の経済に与える影響を、貿易がない閉鎖経済の場合と貿易がある開放経済の場合を比較することで検討する。経済活動や経済政策の経済への影響を分析するにあたっては、消費者の満足度を表す消費者余剰と生産者の利潤を表す生産者余剰、さらにはそれらの合計である総余剰といった概念を使うことが多い⁶⁾。そこで以下では、これらの概念を用いて、貿易の経済に与える影響を考察することにする。

図2には衣類に関して2国(先進国と発展途上国)における需要曲線と供給曲線が描かれている。貿易がない場合においては、先進国と発展途上国では各々の需要曲線と供給曲線が交差する点で

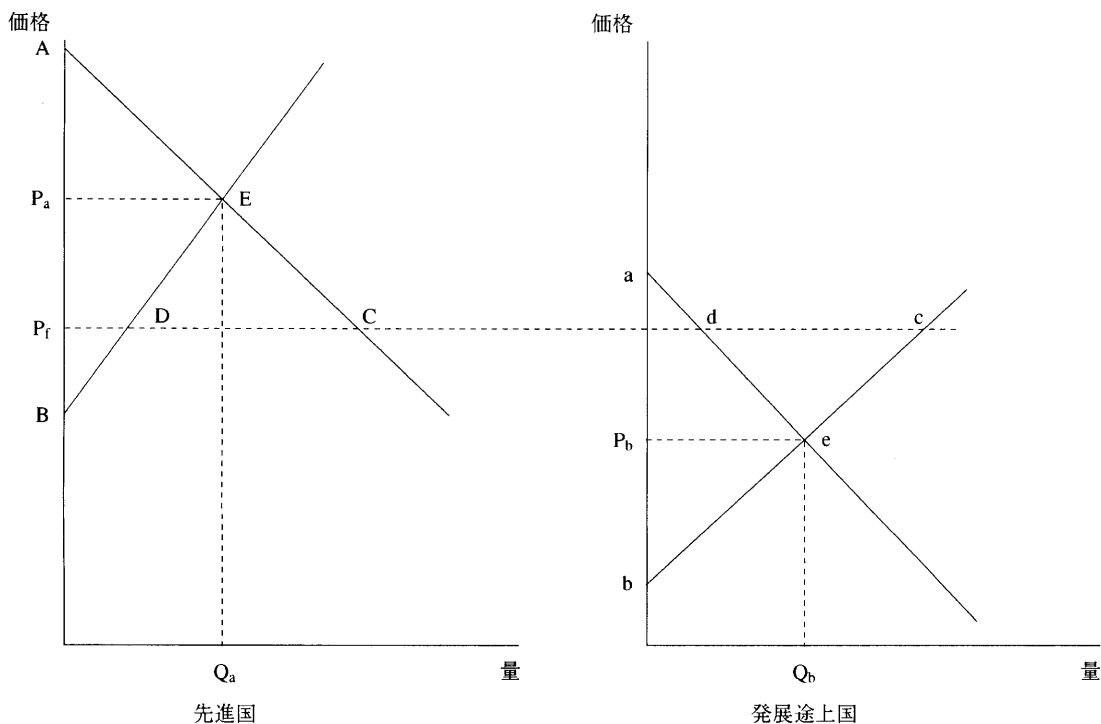


図2 国際貿易の経済への影響：衣類のケース

取引が行われる。具体的には、先進国では P_a の価格で Q_a の量が取引されるのに対し、発展途上国では P_b の価格で Q_b の量が取引される。先進国における消費者余剰は AEP_a 、生産者余剰は BEP_a であり、したがって総余剰は AEB になる。同様に発展途上国における消費者余剰は acP_b 、生産者余剰は beP_b 、総余剰は aeb である。

貿易の経済への影響をみることにしよう。図2で表された状況で、貿易が開始されると衣類は価格の低い発展途上国から価格の高い先進国へ輸出されるようになる。両国での取引価格は発展途上国からの輸出量と先進国による輸入量が一致するような P_f に落ち着く。このような形で貿易が行われた場合に、先進国と発展途上国の経済にはどのような影響を与えるのであろうか。先進国では、消費量の拡大によって消費者余剰は ACP_f へと増加する。一方、衣類が低価格である発展途上国から輸入されることから、生産量は低下し、生産者余剰は DBP_f へと減少する。つまり、先進国では輸入の拡大によって消費者は利益を得るのに対して、生産者は被害を受ける。ただし、先進国全体でみると総余剰は $ACDB$ へと拡大することから利益を得ることができる。輸出国である発展途上国では輸出機会が与えられたことにより生産者は生産拡大を通じて利益を得るのに対して、消費者は消費減少により被害を受ける。ただし、発展途上国においても経済全体としては総余剰が拡大することから利益を得る。

以上の分析は衣類のみを対象としたものであったが、現実には貿易は複数の財について行われる。各国は比較優位にある財を輸出し、比較劣位にある財を輸入することになる。図2で示された状況は生産において労働を集約的に用いる財である衣類を対象にしたものであったことから発展途上国が輸出国という想定であったが、生産において資本を集約的に用いる機械などの財については反対に先進国が輸出国で発展途上国が輸入国という想定

で議論を進めることができる。重要な点は、貿易は経済全体に対しては利益をもたらすが、経済の各部門に関しては利益を得る部門と被害を受ける部門を発生させるということである。具体的には、既に説明したように輸入財の生産部門が被害を受け、輸入財部門で生産を行っている経営者や雇用されている労働者などが職を失うことになる。

2. 直接投資の経済へ与える影響

近年におけるグローバリゼーションの一つの特徴として、直接投資の急速な拡大があることは既に見た。ここでは、直接投資の投資国と被投資国への影響について検討する。直接投資は投資資金の移転だけではなく、技術移転や貿易を通じて投資国および被投資国にさまざまな影響を与えるが、ここでは議論の簡素化のために投資資金の移転による影響だけを考察する。貿易の場合と同様に、直接投資が存在しない場合と存在する場合を比較することで、直接投資の経済への影響を明らかにする。

図3には先進国と発展途上国から構成される世界において、両国で資本と労働を用いて電気製品を生産している状況が描かれている。同図の横軸には両国に存在する資本量が取られている。先進国に存在する資本は O_a を原点として右方向に示されているのに対して、発展途上国に存在する資本は O_b を原点として左方向に示されている。 MPK_a 、 MPK_b は各々先進国と発展途上国における資本の限界生産性であり、資本使用量の増加とともに減少する。完全競争の下では、資本への報酬 (r) は資本の限界生産物価値 (価格×限界生産性) に等しくなる⁷⁾。ここで電気製品の価格を1と仮定することにより資本への報酬は資本の限界生産性と等しくなる。以上のことから、 MPK は資本への報酬を表しており、それは資本の使用量の増加とともに減少することがわかる。

直接投資が存在しない場合について先進国と発展途上国における資本の存在量が各々 O_aA と O_bA

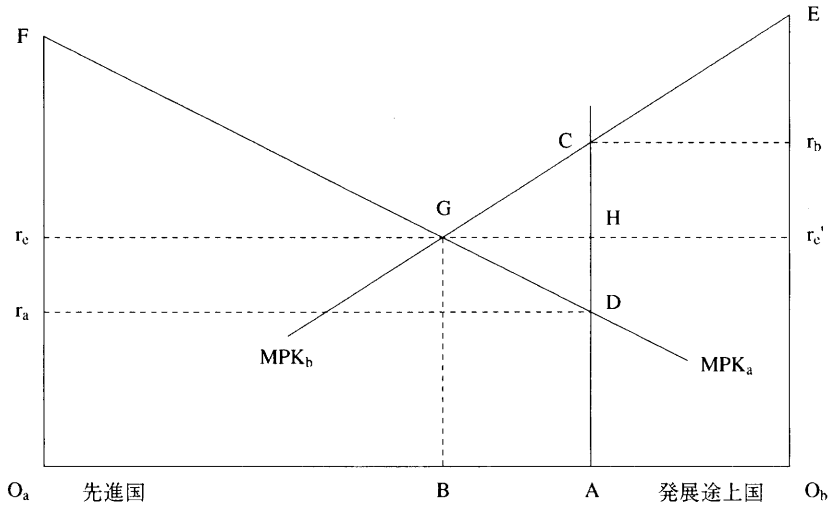


図3 直接投資の経済への影響：電気製品のケース

で示されている。ここでは先進国において資本が多く存在するという仮定で図が描かれている。このような状況において先進国と発展途上国における生産量および資本を所有している資本家と生産に携わっている労働者への報酬をみてみよう。生産量は使用される資本の限界生産性の総計であることから、先進国では $FDAO_a$ 、発展途上国では $ECAO_b$ で表される。次に資本家と労働者への報酬(所得)であるが、資本家への報酬から議論を進めよう。資本1単位当たりの報酬は資本が豊富に存在する先進国では r_a であるのに対して資本が稀少な発展途上国では r_b であることから、資本家の報酬は先進国では r_aDAO_a であるのに対して、発展途上国では r_bCAO_b である。労働者の所得は生産量から資本家への報酬を差し引いた残りであるので、先進国では FDr_a 、発展途上国では ECr_b になる。

次に直接投資が存在する場合をみることにしよう。既にみたように、資本1単位に対する報酬は先進国よりも発展途上国の方が高い。そこで先進国の資本家は高い報酬を求めて発展途上国へ直接投資を通して資本を移動させる。その結果、資本量は先進国で低下するのに対して、発展途上国では増加する。つまり両国での資本量を示す点が

Aから左に移動する。先進国から発展途上国への資本の移動は両国での資本に対する報酬が等しくなるB点に達するまで続く。直接投資は投資国である先進国と被投資国である発展途上国にさまざまな影響を与える。生産量は先進国では $FGBO_a$ に低下するのに対して、発展途上国では $EGBO_b$ へと増加する。世界全体では、CGDの増加となる。この観察結果から、直接投資は資本の効率的利用を可能にすることで世界経済に好ましい影響を与えることがわかる。ただし、既に述べたように先進国では生産が縮小することにより被害が発生する。より具体的に述べると、先進国では労働者への報酬が FGr_c へと縮小するのに対して、資本家への報酬は r_cHAO_a へと拡大する。一方、発展途上国では労働者に対する報酬が EGr_c へと増加するのに対して、資本家への報酬は r_cHAO_b へと減少する。

直接投資の場合も貿易の場合と同様に、世界経済全体としては利益を得る。しかし、経済を構成するすべての人々が利益を得るのではなく、一部の人々は被害を受ける。具体的には、投資国においては直接投資によって生産が海外に移転することで職を失う労働者が被害を受けるのに対して、被投資国では資本家が投資の流入によって被害を

受ける。被投資国では投資が流入することで経済が活発化することから資本家の被害はそれほど大きな問題とはならない可能性があるが、投資国では資本が流出することで経済にマイナスの影響を与えることから、労働者の失業は深刻な問題となる場合が多い。

3. グローバリゼーションの経済への影響：

まとめ

貿易や直接投資の拡大による経済活動のグローバリゼーションは資源の有効利用を可能にすることで世界経済の成長をもたらす。また、グローバリゼーションは企業間の競争を活発化させ、新製品や新技術の開発を促進することを通じて経済成長に寄与する。実際、第二次大戦後の順調な世界経済の成長をもたらした重要な要因として、経済活動のグローバリゼーションが挙げられる。既に述べたように経済のグローバリゼーションは規制緩和や貿易・投資自由化などによって促進された。これらの点を認識するならば、世界経済の今後の成長を実現するにあたっては、より一層の規制緩和、貿易・投資自由化が必要であることは明らかである。しかし、本節の分析では、グローバリゼーションの進展によって被害を受ける人々が存在することが示された。グローバリゼーションの促進により世界経済の成長を実現させるには、グローバリゼーションによる被害を軽減するような措置を適用しなければならない。

III グローバリゼーションによる 経済への負の影響

グローバリゼーションは輸入増加や対外直接投資による生産縮小を通して雇用機会の減少をもたらす可能性があることが理論的に示された。本節ではグローバリゼーションと雇用の問題およびそれとも関連するが所得格差の問題について実態を

検討するとともに、それらの問題が注目される背景を探る。所得格差については国内だけではなく、先進国と発展途上国間での問題でもあることから、両方の視点から分析を行う。

輸入増加による雇用の喪失に関する問題は古くから存在するが、アメリカやヨーロッパなどの先進諸国で経済成長が鈍化し始めた1970年代から特に注目されるようになった。近年においては、労働と貿易がWTOでの検討課題として取り上げられるべきであるとするアメリカやヨーロッパ諸国とそれに反対する発展途上国との対立が大きくなったことから、より一層注目されるようになった。この問題の背景には、1960年代以降のアメリカにおいて非熟練労働者を取り巻く労働環境が悪化したことで、非熟練労働者による政治への訴えが強くなったことがある。実際、アメリカでは非熟練労働者と熟練労働者との賃金および所得格差は拡大している。例えば、上位10%と下位10%に属する労働者の平均週給の比率は1963年には2.91倍であったのが、1979年には3.47倍、1995年には5.28倍へと大きく拡大した⁸⁾。一方、ヨーロッパでは賃金格差は際立った形では生じていないが、失業が増加した。1973年にはヨーロッパの先進諸国での失業率は2.9%であったが、1980年代から1990年代へかけて大きく上昇し、1990年代末では多くの国々で2桁の失業率を記録している⁹⁾。

以上のような厳しい労働状況に対して、労働組合や政治家は発展途上国からの輸入や多国籍企業による発展途上国に対する直接投資、つまりグローバリゼーションが原因であると議論してきた。そのような主張に対して、多くの経済学者は非熟練労働者を取り巻く労働環境の悪化は主に技術進歩に拠るものであるとしている。経済学者は近年において導入された技術は非熟練労働を機械で代替するものが多く、その結果、非熟練労働に対する需要が低下したことが雇用機会の減少および賃金の低下をもたらしたのでであると説明する。例

例えば、Borjas他(1992)は、アメリカにおける1980年から88年にかけての大卒と高卒の労働者に関する賃金格差の拡大に関して、輸入の増加によって説明できる部分は8~15%だけであり、その他の大きな部分は技術進歩によるものとしている。

このような見方に対してRodrik(1997)は新たな見方を提示し、グローバリゼーションが非熟練労働者に対して不安定な状況を作り出していることを主張する。Rodrikによれば、非熟練労働市場はグローバリゼーションによって世界的規模で連関を持つようになり、その結果として労働市場におけるわずかな変化に対しても世界各国で大きな影響を受けるようになった。例えば、アメリカの非熟練労働者の賃金低下は、ヨーロッパ諸国に非熟練労働者が発展途上国から流入し、彼らによって生産された商品がアメリカに輸入されることで発生する部分もあるというわけである。また、Wood(1995)は、技術進歩の非熟練労働者への影響に関しても、技術進歩は独立的に起こるのではなく、発展途上国などからの輸入の増加を発端として起こる可能性が高いことも忘れてはならないと警告している。これらの研究結果からは、先進国における非熟練労働者と熟練労働者との賃金格差の拡大の背景には発展途上国からの輸入の増加があるが、その重要性については研究によって異なっているということがわかる。

輸入の雇用に与える影響に対する関心と比べると、対外直接投資の雇用に与える影響に対する関心は低い。その背景には、アメリカやヨーロッパ諸国では、対外直接投資の規模も大きいが対内直接投資の規模も同様に大きく、対外直接投資によって喪失していると思われる雇用に匹敵するような雇用が対内直接投資によって創出されているという事情がある。他方、日本では対内直接投資と比べて対外直接投資の規模が圧倒的に大きいことから、対外直接投資の日本での雇用に与える影響についての関心は比較的が高い。通産省

(1996)は、日本企業の海外直接投資による国内雇用への影響を海外子会社との貿易などを考慮して分析した。その結果、日本の対外直接投資は1994年までは国内雇用にはプラスの影響を与えていたが、直接投資の規模が拡大したことにより1995年からはマイナス(11万人)になっていることが示された。一方、Lipsey他(2000)は、統計的手法を用いて同じテーマについて分析を行い、生産水準を所与とした場合、日本企業による海外生産は日本の雇用を拡大する効果を持つことを示した。一つの理由としては、本社で海外子会社の活動を支援するための企業戦略や研究開発部門での雇用が増えることが挙げられている。アメリカ企業に関する分析からは、対外直接投資により非熟練労働者が行う活動が海外に移転されるのに対して、本国では研究開発などの専門性の高い活動に特化することが示された。これらの研究結果は、対外直接投資によって非熟練労働と熟練労働との賃金格差が拡大していることを示唆している。

非熟練労働者と熟練労働者との賃金格差が拡大している一つの原因の可能性としてグローバリゼーションがあることを、輸入拡大や対外直接投資の未熟練労働者への影響といった視点から議論したが、グローバリゼーションによって熟練労働者の賃金が上昇していることが賃金格差をもたらしている原因であるということも重要である。規制緩和などから技術者や専門家などの熟練労働者の国際移動が自由になったことで、熟練労働者に対する世界での需要が上昇したことが熟練労働者の賃金を大きく上昇させている。他方、非熟練労働によって提供されているサービスはグローバリゼーションの進展によって、発展途上国における労働者の提供するサービスによって代替されることから、非熟練労働者に対する需要が低下し、彼らの賃金・所得が低下している。国際労働市場におけるこのような展開によって、熟練労働者と非熟練労働者の賃金・所得格差が拡大しているのである。

グローバリゼーションは先進国における熟練労働者と非熟練労働者の所得格差だけではなく、先進国と発展途上国の所得格差の拡大をもたらしたという見方もある。実際、1960年から1998年にかけて先進諸国と発展途上諸国の一人当たりGNPの格差は19.5から22.5へと拡大した。具体的には、同期間において先進諸国の一人当たりGNP(1995年米ドル)は10,434ドルから28,569ドルへと2.7倍に拡大したのに対し、発展途上国のそれは536ドルから1,271ドルへと2.4倍の拡大に留まった¹⁰⁾。図1でみたように1980年代以降急速に経済のグローバリゼーションが進んでおり、その間において先進諸国と発展途上国の所得格差は拡大しているが、これらの観察結果から所得格差の原因はグローバリゼーションであるとは結論付けることはできない。実際、先進諸国と発展途上国の所得格差の拡大はグローバリゼーションだけによるものではなく、投資、教育、インフラ、政策などさまざまな要因に起因することが多くの研究で明らかにされている¹¹⁾。

東アジア諸国の経験が示すように、貿易や直接投資などグローバリゼーションを巧みに利用できた国々は急速な成長を実現させたのに対し、サブ・サハラ・アフリカ諸国のようにグローバリゼーションによる恩恵を享受できなかった国々は経済成長に失敗したことから、発展途上国間でも所得格差が広がっている。この観察結果によれば、グローバリゼーションが所得格差の一つの原因であると言っても間違いではない。ただし、低成長に苦しんでいる原因はグローバリゼーションの波にのまれたからではなく、グローバリゼーションから隔離されていたからであるということをはっきりと認識しなければならない。

以上、グローバリゼーションの負の影響について国内および国際間での所得格差の拡大に注目して議論を展開した。グローバリゼーションは制度、習慣、規範などに関する各国間での違いを浮き彫

りにすることで社会的不安定をもたらすという面もある。グローバリゼーションによって各国間の繋がりが緊密になってくると、各国間での制度、習慣、規範などにおける違いが顕在化し、それらの違いを受け入れがたいとする人々がでてくる。実際、近年における自由化の議論で注目を集めている労働基準、環境、競争政策などの「新分野」は各国における社会的あるいは経済的規範や制度の違いに拠るところが大きい。これらの具体的なケースとしては、発展途上国における児童労働の問題や緩い環境基準の問題などが挙げられる。児童労働に関する問題を一つの例としてみることにしよう。

先進諸国の労働組合や人権擁護派は、児童労働は公正ではないし人権上の問題もあることから、それらの労働で生産された工業製品に対しては輸入規制すべきであると主張する。一方、多くの経済学者は労働組合による主張は偽装された保護主義であり正当化できないと反論する。人権擁護派による児童労働に対する反対は正当化されうるが少なくとも二つの問題がある。一つは発展途上国の児童を保護する手段としては貿易に制限を設けるのではなく、児童を労働させなければ生活ができない家族に先進諸国から直接に所得移転をすることがより好ましいのである。もう一つの問題は、第一の問題とも関連するが、児童労働によって生産された製品の輸入を規制することで子供たちの働く機会が失われ、物乞いをするとか売春といったより深刻な問題を発生させることである。

制度の違いに起因する問題の背景にはそれぞれの国や社会の歴史、習慣、経済発展段階などの違いがあることから、好ましい制度を特定するのは困難である。WTOにおいては、各国における歴史や価値観の違いに起因する制度や慣習の違いをプレーキの利かない保護主義に進展させることを回避し、世界の貿易・投資の自由化の推進にあたって、どのように取り入れるかが大きな課題である。

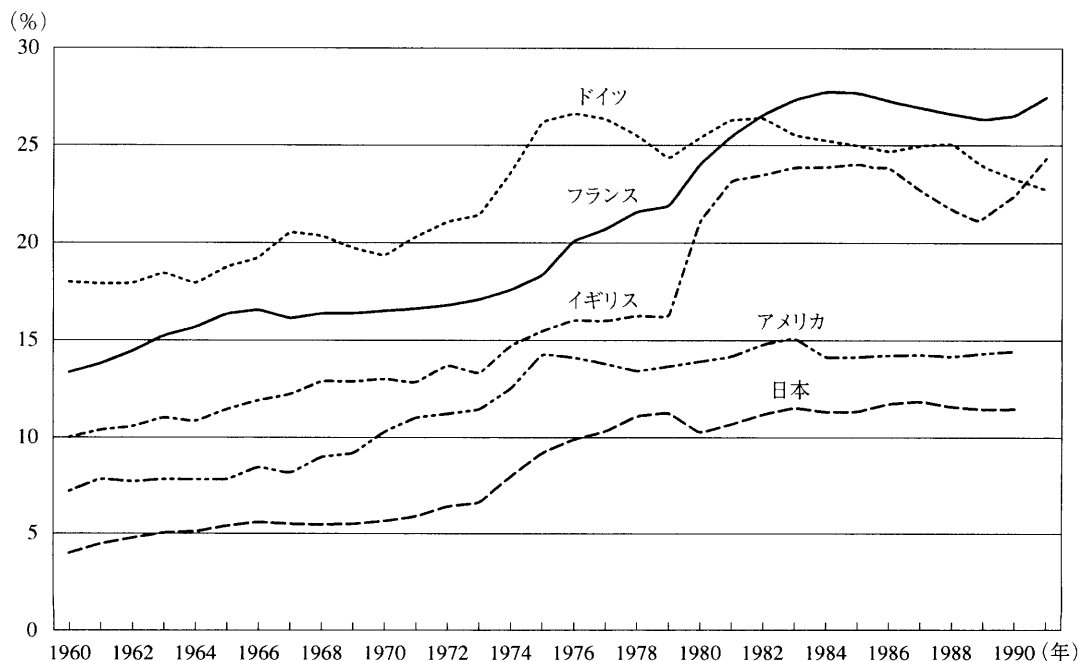
IV グローバリゼーションと社会保障

グローバリゼーションの進展と政府支出、その中でも社会保障に関する政府支出との間にはどのような関係があるのでしょうか。グローバリゼーションの進展は、世界各国の相互依存関係を強めることで、各国経済にとって失業に代表されるような対外的なリスクに対する脆弱性を増大させた。このようなリスクに対応するために、各国の国民は政府に対して社会保障を強く要求するようになったことが考えられる。この議論の現実妥当性を検討しよう。

グローバリゼーションの進展は図1で既に見た。そこで、社会保障支出の推移をみることにしよう。図4は、先進5カ国における、GDPに占める社会保障支出の割合が示されている。同図からは、GDPに占める社会保障支出の割合が1960・70年代において著しく上昇した後、1980年代には伸び

は止まり、その後は一定水準を維持していることがわかる。1980年代におけるこのような推移の背景には、80年代以降、経済における政府の役割を縮小させるような政策がとられたことがある。同図からわかるように、GDPに占める社会保障支出の割合はヨーロッパ諸国で高く、アメリカおよび日本では低い。

1960年代以降、グローバリゼーションの進展と社会保障支出の拡大が確認された。これらの観察結果から、両者の間に相関関係が存在することは推測できるが、そのことはグローバリゼーションによって社会保障支出が増大したことを意味しない。両者の間における因果関係を明示的に考慮するためには、回帰分析を行わなければならない。この点に着目して、Rodrik (1997)は社会保障支出・GDP比率を被説明変数とし、開放度[(輸出額+輸入額)/GDP]、交易条件の不安定度、および開放度と交易条件の不安定度の交叉項を説明変数



出所：Rodrik (1997)より転載。

図4 先進5カ国における社会保障支出(対GDP比)

として、68の標本を用いて回帰分析を行った。回帰分析の結果から、開放度と交易条件の不安定度については推定された係数は負であったが、両変数の交叉項は正で統計的に有意であった。これらの結果から、開放的かつ世界市場による不安定性から強い影響を受ける国において GDP に占める社会保障支出の割合が高いことが明らかになった。

Rodrik (1997) はグローバリゼーションの課税への影響も分析した。具体的には、開放度の労働所得と資本所得への課税率に及ぼす分析を行い、開放度が上昇するにつれて課税対象が国際間での動きの速い資本から動きの遅い労働にシフトしてきたことを確認した。この観察結果は、グローバリゼーションの影響が労働に重くのしかかっていることを示唆している。

グローバリゼーションの社会保障支出と課税に与える影響に関する Rodrik (1997) の分析から、グローバリゼーションの進展により社会不安が上昇することから社会保障に対する国民の要求が高まるが、政府の徴税能力が低下することから国民の要求に応えることが難しくなっていることが示唆される。グローバリゼーションは今後も進展することが予想されるが、グローバリゼーションが進展すればするほど、社会不安が拡大するが、社会保障支出の拡大なしには、そのような社会不安に対処することが難しくなる。

グローバリゼーションによって発展途上国と先進国との経済格差が拡大しているという見方があることは既に述べた。このような見方の正当性は綿密な検証なしには判断をくたせないが、経済格差の拡大は反グローバリゼーションの動きを活発化させることは間違いない。発展途上諸国の経済発展を支援するために、先進国は発展途上国に経済援助を行っている。最も重要な手段は政府開発援助の供与であるが、そのほかにも、発展途上国の輸出を支援する特惠関税制度なども実施してい

る。近年における政府開発援助の一つの重要な目的は経済の自由化および開放化を促すことによる経済発展である。つまり、グローバリゼーションによる利益を享受できるような経済システムを構築するための支援である。実際、近年、70年代から90年代にかけて政府開発援助は大きく増加し、発展途上国経済のグローバル化も著しい勢いで進んだ。しかし、90年代半ば以降になると、先進諸国における政府支出の削減などによって政府開発援助も減少している。DAC 諸国による政府開発援助は1992年に618億ドルのピークを記録した後に減少し、1997年には476億ドルになった¹²⁾。政府開発援助の減少は発展途上国のGNPに占める政府開発援助の割合の低下となって表れている。同割合は1992年の1.20%をピークに1997年には0.55%まで低下した¹³⁾。このような政府開発援助の減少は発展途上国の開放化・グローバル化を遅らせる可能性がある。

V グローバリゼーションのさらなる進展による経済成長の実現に向けて

情報通信技術および輸送技術の目覚ましい進展や貿易・投資の自由化などにより経済活動のグローバリゼーションは急速に進んでいる。グローバリゼーションは世界経済の急速な成長をもたらしたが、一方、輸入の増加や対外直接投資による生産拠点の海外移転などから失業や賃金・所得の低下といった被害を発生させている。また、グローバリゼーションは多くの国々の経済成長を加速させたが、グローバリゼーションに乗り遅れた国々は経済発展の糸口も見出せないような深刻な経済状況にある。このような現状における課題はグローバリゼーションによる被害を最小に抑える一方で、利益を最大にすることである。一見すると矛盾するような二つの目標を実現させるにあたって重要な役割を果たすのは人材の育成・労働

者の質の向上である。先進国においてグローバリゼーションによる輸入増加によって被害を受けるのは非熟練労働者である。非熟練労働者が教育や訓練などを受けることで技術や能力を向上させることができれば雇用機会を獲得することができる。一方、直接投資や輸出の拡大という形でグローバリゼーションの利益を獲得するには、能力の高い人材が不可欠である。

グローバリゼーションの被害を最小にするとともに、グローバリゼーションによる利益を最大にするには、人材育成が最も望ましい政策であるとしても、実際に適用するには少なくとも二つの問題がある。一つは、人材育成コストの負担に関する問題であり、いま一つはグローバリゼーションによる負の影響が急速かつ急激に発生した場合に生じる調整過程に関する問題である。人材育成コストの一部は政府が負担することが望ましいが、そのためには財源を確保しなければならない。財政状況から財政支出の増大が難しいことを前提とするならば、不必要な支出を削減することで人材育成コストを負担しなければならない。また、インターネットなどを利用して教育や訓練を効率良く行う手段を採用しなければならない。

グローバリゼーションの進展に伴う輸入の急増や対外直接投資の増大などにより所得低下や失業の被害を受ける労働者は政治を動かすことで貿易や直接投資を制限するような政策の発動を働きかける。このような反グローバリゼーションの動きが強まれば、グローバリゼーションは逆行し、第二次大戦の引き金になった世界大恐慌後のブロック経済が再現される可能性もある。このような事態を避けるために、失業者に対して社会保障を提供する必要がある。ただし、グローバリゼーションによる経済成長を実現するには、社会保障はあくまでも一時的なものであると同時に、能力の向上を実現するような努力を促すようなものでなければならない。

WTOでは輸入急増による被害に対処するために、GATT第19条でセーフガード(緊急輸入制限)措置が認められている。セーフガード措置は無差別原則による発動、対抗措置の受け入れなど一定の条件の下での適用が認められている。セーフガード措置に対しては、規定に曖昧な部分が多かったことなどから、WTOになって適用条件が明確化したと同時に緩和された。その結果、セーフガード発動件数が上昇した¹⁴⁾。グローバリゼーションから被害を受ける人々に対する社会保障を提供するにあたっての財源の確保が多くの国々では困難であることから、セーフガード措置の発動をより一層緩和することが望ましいという意見もある。Rodrik(1997)はセーフガード措置の発動条件が厳しいことから、より保護色の強いアンチ・ダンピング措置が発動され、グローバリゼーションを阻害する可能性が高いと主張する。ただし、セーフガード措置はアンチ・ダンピング措置よりも保護主義的ではないにしてもセーフガード措置の発動条件を緩和したならば、セーフガード措置もより保護主義的に利用される可能性があることを認識しておかなければならない。

結論的に述べるならば、労働や社会保障の問題は輸入の急増といったグローバリゼーションの影響だけで発生するのではなく、技術進歩や輸入とは関係のない国内需要の変化などによっても起きることから、それらの問題に対してはWTOの守備範囲である国際経済活動に対する措置ではなく、所得移転などの国内措置で対処すべきである。そこでの問題は、繰り返しになるが、社会保障の財源をどのように確保するかである。グローバリゼーションとの関連で述べるならば、グローバリゼーションから利益を得るグループに課税をすることで政府収入を確保する必要があるということである。グローバリゼーションから利益を得るのは多国籍企業であるが、世界の多くの国々は多国籍企業を誘致するために免税措置などの優遇税制を適用し

ている。実際、多国籍企業による直接投資に対して多くの国々で優遇措置競争が起こっており、その結果、税収の低下をもたらしている。優遇税制などの措置は税収を不当に低くさせるだけではなく、投資の流れを歪曲させる。そのような状況から脱するには、直接投資に関するルールを整備しなければならない。WTO になって、貿易に影響を与える投資措置 (TRIM) に関しては、一定のルールが作られたが、投資優遇措置などのインセンティブについてはルールはない。優遇措置が禁止され、さらに各国間での税制の調和が実現すれば、投資の流れが税制によって歪められることを回避できるだけでなく税収が増加し、グローバリゼーションによって被害を受けるグループに対する政府の支援が容易になる。被害を受けるグループに対しては一時的な所得移転と新たな就業機会を獲得するための教育や訓練という形での支援を行う。そのようなセーフティネットを構築することで、グローバリゼーションが促進され、世界経済の成長が実現する。

発展途上国の成長による先進国との所得格差の改善に関しては、WTO は世界の貿易および投資の自由化を推進することで発展途上国がグローバリゼーションから利益を得られるような環境を作るという形で貢献しなければならない。発展途上国自身の貿易および投資の自由化にあたっては、自由化による利益を増大させるための人材育成やインフラ整備などが重要であり、そのためには WTO は世界銀行やアジア開発銀行などの地域開発銀行、UNIDO などの国際開発機関、さらには開発を支援する NGO などとの連携を強化しなければならない。

注

- 1) 貿易と直接投資の経済成長促進効果を実証的に明らかにした分析としては World Bank (1993) と Borensztein 他 (1998) などがある。
- 2) 本節における多国籍企業の行動に関する数値は

United Nations (2000) より求めた。

- 3) GATT については、高瀬 (1994) などが参考になる。
- 4) WTO については、佐々波・中北 (1997) を参照。
- 5) 詳しくは浦田 (1997) などの国際経済学の教科書を参照。
- 6) これらの概念に関しては西村 (1988) などのマイクロ経済学のテキストを参照。
- 7) 生産要素使用と報酬など、ここで用いられている分析ツールなどについては、西村 (1988) などの国際経済学の教科書を参照。
- 8) Appleyard and Field (1999) を参照。
- 9) 前掲書。
- 10) World Bank, *World Development Indicators 2000*, CD-ROM 版。
- 11) 経済成長の要因については Barro (1991), World Bank (1993) などを参照。
- 12) 外務省『ODA 白書』各年版。
- 13) World Bank, *World Development Indicators 2000*, CD-ROM 版。
- 14) 通産省 (2000) によれば、セーフガード措置の発動は 1985 年から 89 年、1990 年から 94 年までの期間においては、各々、14 件と 12 件であったのが、WTO 設立後の 1995 年から 99 年までの期間においては 22 件に上昇した。

参考文献

浦田秀次郎 1997『国際経済学入門』日本経済新聞社
 佐々波楊子・中北徹編著 1997『WTO で何が変わったか』日本評論社
 高瀬保編著 1994『ガットとウルグアイ・ラウンド』東洋経済新報社
 通商産業省 1996『我が国企業の海外事業活動 (第 25 回)』産業政策局国際企業課
 通商産業省 2000『不公正貿易報告書』通商政策局編
 西村和雄 1988『マイクロ経済学入門』岩波書店
 Appleyard, Dennis R., and Alfred J. Field. 1999. *International Economics*, 3rd edition. Boston: Irwin and McGraw-Hill.
 Barro, Robert. 1991. "Economic Growth in a Cross-Section of Countries." *Quarterly Journal of Economics* 106, no.2, pp.407-43.
 Borensztein, Eduardo, Jose de Gregorio, and Jong-Wha Lee. 1998. "How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?" *Journal of International Economics* 45, no.1, pp.115-35.
 Borjas, George, Richard Freeman, and Lawrence Katz. 1992. "On the Labor Market Effects of Immigration and Trade." In Borjas and Freeman, *Immigration and the Work Force*. Chicago: University of Chicago Press.

- Lipsey, Robert E., Eric D. Ramstetter, and Magnus Blostrom. 2000. "Outward FDI and Parent Exports and Employment: Japan, the United States, and Sweden." NBER Working Paper No. W7623.
- Rodrik, Dani. 1997. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- United Nations. 2000. *World Investment Report 2000*, New York and Geneva.
- Wood, Adrian. 1995. "How Trade Hurt Unskilled Workers." *Journal of Economic Perspectives* 9, no.3, pp.57-80.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle*. New York: Oxford University Press. (白鳥正喜監訳『東アジアの軌跡』東洋経済新報社, 1994年)
(うらた・しゅうじろう 早稲田大学教授)

国際的な人の移動の動向と展望

— 地域統合、少子・高齢化と日本の選択 —

井口 泰

■ 要約

20世紀最後の10年余は、途上国から先進国へ人の移動が急速に増加した時期であった。しかも、①不法入国・移民、不法就労などが、国際的な犯罪組織の関与もあって急増し、②外国人を社会の底辺に追いやらないための諸施策が、排外主義や人種差別主義の増加などから壁に突き当たり、③IT労働者などをめぐる国際的な人材獲得競争が激化した。21世紀には、途上国を含めた地域の経済統合が進む一方、先進国では、人口の少子・高齢化が急速に進む。そこで、先進国では大量移民の受け入れによる人口構成の是正、多数の外国人労働者受け入れによる労働市場の不均衡是正が検討されてきた。しかし、その政治、経済情勢の下では極めて非現実的であって、むしろ、外国人労働者との共働のための質的な政策こそ重要となる。現在、日本には67万人以上の外国人労働者が就業している。今後は、①不法入国・就労対策の強化、②専門・技術労働者の積極的受け入れと、「人材開発・環流モデル」の具体化、③外国人研修生・技能実習制度の抜本的改革、④外国人の社会的統合の理念の確立と大幅な制度の見直しが不可欠である。

■ キーワード

国際的な人の移動、地域の経済統合、人口の少子・高齢化、「人材開発・環流モデル」、外国人の社会的統合

I はじめに

近年、わが国においても、外国人労働者問題に関する論争が再燃している。この論争は、日経連など経済界によって主導されており、日本経済の長期停滞への焦燥感と、21世紀に進展が予想される少子・高齢化への危惧が、その大きな背景を成していると考えられる¹⁾。

2000年8月、ドイツでは、シュレーダー政権がその経済改革の一環として、情報技術(IT)革命を担う合計2万人の外国人技術者受け入れのため、「グリーンカード」(これは、アメリカの同名のカードとは、似て非なるものであるが)を導入した。また、同政権は、長年、ドイツは移民受け入れ国ではないとしてきた国是を問い直し、長期に在留する外国人労働者に法的に移民としての地位を付与する

問題などについて、社会の各界を代表する有識者からなる委員会を発足させ、移民受け入れ政策について新たな国民のコンセンサスの可能性を探っている。また、同じ年の10月、IT革命を主導しているアメリカでは、不足するIT技術者を国外から受け入れるため、連邦議会は、非移民ビザHI-Bに関する数量制限を年間19万5000人に拡大するための移民法改正案を可決した。

こうした国際的な人の移動をめぐる情勢の急速な変化を背景とし、本稿では、まず経済のグローバル化が進むなか、長期的な国際的な人の移動の動向を検討し、次いで、1990年代以降における国際的な人の移動の問題点と政策対応について概観する。これらを踏まえ、21世紀における途上国を含む地域の経済統合と、先進国の人口の少子・高齢化の影響について検討を行う。最後

表1 世界の人口に占める外国人の比率

(%)

	1965	1975	1985	1990
難民を含む外国人人口比率	2.27	2.08	2.18	2.28
難民を除く外国人人口比率	2.21	2.03	2.03	2.00

資料出所：国連人口部

出典：OECD, *Globalization, Migration and Development* (1999)

表2 OECDの継続的移動情報システム参加国の外国人入国者および外国人人口比率

年	外国人入国者	外国人人口		
	人数	人数	対総人口比 (%)	対自国人口比 (%)
1965	—	24,661,454	4.68	4.91
1975	—	33,680,054	5.56	5.88
1980	2,013,088	—	—	—
1985	1,593,992	43,275,202	6.62	7.09
1990	3,420,124	48,852,228	7.24	7.80
1995	2,415,278	—	—	—

資料出所：国連人口部, OECD SOPEMI

出典：OECD, *Globalization, Migration and Development* (1999)

に、日本における外国人労働者の動向と外国人の社会的統合を含めた政策課題について論じる。

II 国際的な人の移動の長期的な傾向

20世紀の最後の10年余の期間は、先進国を中心に国際的な人の移動が著しく高まった時期であった。既に、1990年には、世界全体でみた外国人人口(国籍とは異なる国・地域に居住する者)はほぼ1億人に達し、主要な先進国²⁾への流入人口は、年間で340万人にもなった。

国連の人口統計では、1960年に30億人にとどまっていた世界人口は、2000年には61億人を超えた。この間、国際的な人の移動も大幅に増加したが、世界の急速な人口増加に比べれば、むしろ小幅であった。資本移動や貿易に比べれば、国際的な人の移動の「グローバル化」は抑制されているといえよう。それでも、1990年には、難民を含めると全人口の2.28%が外国人となった。

従来は、国際的な人の移動は、「南北移動」と呼ばれる途上国から先進国への移動よりも、「南南移動」と呼ばれる途上国間の移動の方が規模が大きかった。ところが、1990年代前後の特徴として、途上国から先進国への移動が爆発的に増加した。主要な先進国(主要な定住移民受け入れ国を含む)の人口に対する外国人人口の比率は、総人口に対する比率でも、自国人口に対する比率でも7%台にまで上昇し、先進国をめぐる国際的な人の移動の比重が急速に高まったことを物語っている(表1、表2)。

III 国際的な人の移動の問題点と政策対応

(1) 国際的な人の移動の問題点

このような先進国をめぐる国際的な人の移動の高まりは、量的のみならず、その質的な面でも、過去15年間に大きな変化を経験し、それが、新たな困難を生じさせている。

ここでは、3つの点を指摘しておきたい。

第1に、世界的に不法入国や不法残留、不法就労などが深刻化していることである。最近の日本では、不法入国者は規制強化もあって、やや抑制されているが、なお高水準である。欧州や北米では、不法入国の動きは一層顕著になっている。国際的な犯罪組織の活動によって、不法な国際移動が大きなビジネスに成長した。各国が取り締りを強化したことは、皮肉にも、不法移民が、ますます高いリスクを冒してまで不法入国する結果を生んだ。

第2に、先進国において長く取り組まれてきた、外国人労働者やその家族を社会の底辺に追いやることなく社会に統合する政策が、人種差別や排外主義、または宗教・人種的な対立を背景に、大きな壁に突き当たっていることである。こうした状況は、欧州では、1990年の東西ドイツ統一後の経済ブームの崩壊に伴う高失業や、統一欧州を目指すアフリカや中・東欧経由の不法移民の入国で悪化している。外国人労働者の二世、三世をみると、筆者の見方では、高い教育を受けて社会に統合された層と、言語も不十分で職業的にも底辺を形成する層へと両極化が進んでいる。

第3に、先進国は、日本を含め、不熟練労働者の受け入れの門戸を一層狭くする一方で、情報技術労働者などを含めた高度な人材受け入れについては、事実上、その獲得競争を劇化させているという問題がある。現時点では、この人材獲得競争の勝者はアメリカであり、その背景には、アメリカが世界中の留学生受け入れで大きなシェアを占め、人材養成でも群を抜いている事情がある。各国が国際競争力強化の視点から、高度な人材の開発と受け入れをどの程度確保できるかが、アジア、北米、欧州といった経済地域間の競争関係にも大きな影響を及ぼす可能性がある。

このように、国際的な人の移動の問題は、もはや一国の政策で対処できる次元を超えて、アジア、

北米および欧州といった地域ないしグローバルな規模で影響を及ぼしている。

(2) 先進国の政策対応

こうした事態の変化に対応した新たな政策の必要性は、既に1990年代初めからOECDで議論された。その端緒となったのは、西欧諸国の外国人労働者入国規制が強化された反動で、不法移民や不法就労者の流入が急増したイタリアやスペインなど南欧諸国の呼びかけであった。OECDは、従来の欧米諸国の基本政策であった2つの政策、すなわち、① 流入する労働者の選別と、受け入れのプログラム化、② 合法的に滞在する外国人労働者とその家族の社会的統合政策に加え、新たに、③ 途上国からの労働力送出圧力の抑制を政策の柱に据えた。

近年、欧州、北米、東アジアなどの各地域で、それぞれに地域の経済統合を進める動きが顕著になっている。OECDのイニシアチブは、経済統合の動きのなかで、増大する無秩序な国際移動を適正化するための域内協力を強化し、各国の出入国管理や社会的統合の政策を正常化しようとする取組みと考えられる。この取組みは、21世紀前半における国際的な人の移動をめぐる最重要な政策課題の一つとして位置付けられよう。そこで、まず、地域統合と国際的な人の移動の関係を考えてみよう。

IV 地域統合と国際的な人の移動

(1) 欧米の地域統合とアジアの動向

通貨危機の影響を受けた東アジア諸国・地域においては、国内経済や労働市場の大幅な変動が、国際的な人の移動に少なからぬ影響を与えた。東アジアは、制度的な地域統合では欧州や北米に遅れているものの、日本やNIES系企業の直接投資による「事実上の(de facto)」の経済統合が進み、

1990年代半ばに、域内貿易比率は4割を超え、欧州の6割には及ばないが、北米の3割強を上回るまでになった。

欧州の場合、1958年に6カ国で発足した欧州共同体(EC)は、次第に加盟国を増し、1993年に12カ国で単一市場を達成の後、1995年には政治統合に踏み込んで15カ国の欧州連合(EU)となり、1999年には、通貨統合により単一通貨ユーロを導入した。そして、2002年には通貨統合を完成し、2003年以降、中・東欧および地中海諸国の新規加盟が予定される。

北米の場合、1994年にアメリカ、カナダおよびメキシコによる北米自由貿易協定(NAFTA)が発足しており、2002年以降に、中南米への拡大が構想されている。

東アジアの場合、制度的な経済統合は非常に少なく、1995年に発足したASEAN自由貿易地域が、2002年から2006年にかけて、関税率5%以下の本格的段階に入ることが予定されている。

こうしたなかで、1997年夏の通貨危機は東アジア地域内でまたたく間に「伝染」し、タイ、インドネシア、マレーシアおよび韓国といった「最も打撃を

表3 東アジアにおける労働力の国際移動：1997～98年

(千人)

	労働力人口(97) *1	フロー		ストック		
		入国する 外国人労働者	出国する 自国人労働者	国内で就労する 外国人労働者	国外で就労する 自国人労働者	
日本 *2	66,660	102	53	670 (660)	111	
韓国 *3	20,793	193	59	175 (253)	56	
中国	本土 *4	629,080	—	355	83 (82)	—
	香港 *5	3,000	19	—	181 (171)	50
	台湾 *6	9,210	—	—	251 (—)	120
シンガポール *7	1,748	—	—	530 (530)	15	
マレーシア *8	8,060	—	—	1,128 (1,472)	200	
タイ *9	33,001	70	192	987 (901)	550	
インドネシア *10	86,361	28	380	33 (35)	1,000	
フィリピン *11	28,012	6	654	29 (21)	4,925	

資料出所：各国データをもとに、筆者作成。()は1997年数値。

注 *1 台湾を除き、ILO Yearbook of Labor Statistics (1999)による1997年数値。

*2 1998年。国内で就労する外国人労働者は、永住権を有する外国人を除き不法残留者を含む推計値。国外で就労する外国人労働者はアジア諸国に長期滞在する企業関係者。

*3 1998年。国内で就労する外国人労働者は、不法残留者および研修生を含む。国外で就労する自国人は1990年、フローの数値は1997年。

*4 1998年。出国する自国人労働者は、公式の人力輸出の対象者数。

*5 1998年。国内の外国人労働者数は、家庭のメイドとして就労する者。国外で就労する自国人は、1990年の中国本土への通勤者数。

*6 1998年。ただし、労働力人口は1995年数値。

*7 1998年。国内で就労する外国人は、雇用パスおよび労働許可発給者計。

*8 1998年。外国人のフローとストックは政府未公表値。国外の自国人労働者は1996年のシンガポールへの通勤者。

*9 1998年。国内の外国人労働者数には外資系企業関係者は含まない。

*10 フローの数値は1994年下期1995年上期。国外で就労する自国人労働者は1997年の推計。その他は1998年。

*11 すべて1998年の数値。

受けた諸国」の国内市場は3割近くも収縮した。通貨下落による輸出の増加は、その打撃を緩和したものの、国内向け産業と雇用への打撃は想像を超えた。国内雇用の喪失は貧困層の増加を意味し、これは、一方で、労働力の国外への送出圧力を高めたが、他方で、既に受け入れた外国人労働者の雇用削減が起こった。また、外国人雇用を減らし自国人失業者の雇用を確保する政策は、しばしば、それら就業機会を自国人で充足することが不可能だったため、必ずしも成功しなかった。

ここで、通貨危機が外国人労働者の雇用に及ぼした影響を検討してみよう。1997年から1998年までの間に、東アジアの通貨危機によって、マレーシアにおける外国人労働者は35万人減少して112万8000人となり、韓国でも、7万8000人減少して17万5000人となった。これに対してタイでは、登録した不法就労者に暫定的に就労を認めたことから、98万7000人へと増加した。日本、シンガポール、香港・中国では、通貨危機による労働市場の混乱が生じたにもかかわらず、外国人労働者数の変化は小幅にとどまった(表3)。

既に、東南アジア諸国を中心に、危機の影響を受けた諸国では、不法就労が構造的な問題になっていることも見逃せない。これは、特に、ミャンマーまたはラオスとタイの間、インドネシアとマレーシアの間に大規模な不法就労がみられる。また、中国は通貨危機の影響を直接的には受けなかったが、失業や貧困の増加などを背景に、無秩序な国外移動が増大している。

(2) 経済統合が国際的な人の移動に及ぼす影響

近年、多角的な貿易自由化を推進し、地域の経済統合に対して積極的でなかった日本も、シンガポールおよび韓国との間で自由貿易協定を締結する方向で作業を進めている。こうしたなかで、2000年11月下旬のASEANプラス3の首脳会議で、日本、

中国、韓国とASEANによる自由貿易圏の創設の検討を進めることが決まった。

東アジアの経済統合の青写真はこれからであり、ましてや、経済統合が与える国際的な人の移動へのインパクトについては、ほとんど検討すらされていない。そして、地域統合が、各国の労働市場や域内の国際的な人の移動に悪影響を及ぼす恐れも生じている。

(a) モノの貿易自由化の影響

特に、東アジアにおいては、モノの貿易の一層の自由化は、大幅な産業再編成をもたらすが、最近まで、貿易自由化の影響についてゆきすぎた楽観論が支配し、産業再編成の労働市場や国際的な人の移動に与える影響は過少にしか評価されてこなかった。

EUのように、加盟国間の経済格差が比較的小さく、同一の産業内で分業しあう地域では、域内の産業再編成は、その大多数は生産拠点の移転・廃止(仏語の *délocalisation*) の形をとらず、各生産拠点の製品の差別化(*differentiation*)で対処できた。

ところが、東アジアでは、従来、保護されていたために明らかでなかった貿易上の比較優位が、貿易自由化によって急に顕在化すると、ある国では生産拠点の創設、他の国ではその廃止といった再編成を生む潜在的可能性が非常に大きい。今後、10年ないし15年にわたり、東アジアでは、中国やベトナムのWTO加盟やASEANを中心とする地域統合の進展とともに、こうした産業再編成の波が持続すると予測される。東アジアが、通貨危機の再燃を招くことなく経済発展を持続できたとしても、貿易自由化の動きが域内各地の経済格差を顕在化させて過剰労働力を生み、労働力の潜在的な送出圧力を高める恐れがある。

例えば、WTO協定の全面適用に伴い、規模の利益を享受できるタイの自動車部品製造業が、生産量はタイの5分の1にすぎないフィリピンの同じ

自動車部品製造業を、価格および品質の競争によって急速に淘汰する恐れがある。また、2006年までにはAFTAにより5%以下の関税率がほとんどの輸入品に適用されるベトナムでは、従来、国内の保護された狭い市場向けのみ製造してきた電気製品製造業の生産拠点を、一斉にベトナムから撤退させる恐れがある。同様に、今後予想される中国のWTO加盟は、ASEANと中国の競争関係への影響を考慮すると、非常に広範な影響をもたらす可能性がある。

(b) サービス貿易自由化の影響

GATTのウルグアイ・ラウンド以来、貿易交渉のテーマとなったサービス貿易の自由化は、基本的には、各国の雇用を増やし、国外から技術移転を促進する効果が大きいと期待されてきた。しかし、労働コストの低い国から、労働コストの高い国への請負契約などに基づく「人の移動」によるサービス提供は、受け入れ国内のサービス雇用と賃金に及ぼす影響が大きい。

この問題は、地域の経済統合が、先進国と途上国の間の「人の移動」によるサービス提供を自由化する場合にも当然のことながら発生する。欧州では、1980年代に「単一欧州議定書」の採択と市場統合への道が加速するなかで、建設業などを中心に、南欧諸国の提供するサービスによる「社会的ダンピング」の問題が生じたのである。これは、スペインやポルトガルの安い賃金で請負労働者が、フランスやドイツでそのまま就労することによって、サービス価格が大幅に低下するためである。しかも、労働およびサービスの自由移動を建前とするEU域内では、これは、何ら非合法的な行為とはいえない。

しかし、その悪影響を回避するため、ドイツ連邦政府が講じた措置は、国外からのサービス提供であっても、例えば、請負労働者の賃金をドイツ国内の同職種に適用される労働協約と同水準以上とするものである。

この問題は、最近拡大しているソフトウェア技術者の国際移動においても該当する。例えば、インドのソフトウェア企業と契約し、そのサービス提供契約のなかで、現地のインド人技術者が出張ないし派遣される場合、非常に強大な競争力を発揮することになる。この問題は、次期のWTOサービス貿易交渉の準備作業において、既に、先進国と途上国の対立をはらんだ交渉テーマとして浮上し、交渉開始まで相当の曲折が予想される。

以上のように、地域の経済統合が、その地域の経済開発を促進するとしても、自動的に過剰労働力を減らし、結果として無秩序な国際移動を減らす効果を発揮するとは考えにくい。域内の経済格差の拡大や、域外からの労働力の流入の要素も考慮すると、21世紀の貿易自由化の動きが国際的な人の移動に及ぼす影響について、過度の楽観は禁物といえよう。

V 少子・高齢化と国際的な人の移動

21世紀の国際的な人の移動に影響を与えるもう一つの動向は、先進諸国を中心に進んでいる少子・高齢化である。

(1) 少子・高齢化の諸要因

OECDが行った先進諸国の人口予測によれば、21世紀前半の人口変動には、二つの共通した特徴がある。第1に、主要な諸国において、総人口が減少する時期が始まる。第2に、老年人口比率(65歳以上人口が人口全体に占める比率)が急上昇する。したがって、雇用や年金などの各国のシステムが大きく変化しない限り、勤労世代の老後世代に対する負担が急速に高まる。

このような考察には、国際的な人の移動が各国の人口変動に大きな影響を及ぼさないという前提がある。この前提の下では、各国の人口は、合計特殊出生率(女性が一生の間に出生する子

表4 高齢人口比率の変化と高齢人口比率の維持に必要な純人口流入の規模

	2010年の 高齢人口 比率(%)	2020年の 高齢人口 比率(%)	2010年の高齢人口 比率を維持するのに 必要な人口純流入 (千人)	1985年から 1995年までの 人口純流入 (千人)
日本	32.3	42.0	22,350	-140
オーストラリア	19.0	24.6	4,380	930
アメリカ	19.2	25.4	66,401	5,800
カナダ	20.4	28.0	8,600	1,490
イギリス	25.0	30.1	7,640	720
フランス	25.6	33.0	10,950	630
ドイツ	27.7	30.0	4,700	4,560
イタリア	30.4	36.4	6,760	850
ベルギー	25.1	31.3	1,620	150
オランダ	22.4	31.0	4,040	340
スウェーデン	27.9	34.2	1,290	280
スペイン	26.2	30.6	4,280	-80

資料出所：OECD

供数)低下の影響を直接的に蒙る。もし、合計特殊出生率が、その国の人口再生産に必要な率(通常の場合、2.1とされる)を下回るならば、人口は必然的に減少する。したがって、人口減少を食い止めるには、合計特殊出生率を高めるほかに方法はない。

しかし、人口高齢化に関しては、事情がやや異なる。人口高齢化が促進されるのは、若年人口の減少のみによるのではなく、平均寿命が上昇することにもよる。詳細にみれば、経済発展の初期段階においては、高い出生率の下での若年層(特に、乳幼児)の死亡率が低下して老年人口比率は大きく低下した。しかし、経済の成熟段階においては、老年層の平均余命の延長が老年人口比率を着実に上昇させる。したがって、先進国の人口の高齢化は、合計特殊出生率の回復のみによっては是正が困難であると理解されよう。

そもそも、長期的な少子化の動きを逆転させたり、高齢化を緩めたりすることの難しさは、長年の欧米諸国の家族政策の経験が示している³⁾。

家族政策によって出生率を回復させるかわりに、近年、しばしば議論されるようになったのが、少子・高齢化などの人口構造の変化を外国からの移民や外国人労働者の受け入れで補正するという政策である。

先進諸国において、15歳から65歳までの勤労世代と65歳以上の老後世代の比率(高齢人口比率)を2010年の水準に維持するために、2010年から2020年までに必要な純移民受け入れ(入国者数から出国者数を差し引いた数)を計算したのが表4である。

あくまで単純計算であるが、高齢人口比率を維持するために必要な純流入人口は、日本の場合、10年間に2235万人という驚異的な数値となっている。日本の1985年から1995年までの実際の純流入人口がマイナス14万人にすぎなかったが、あまりにも非現実的な数値にみえる。

これに対し、ドイツの場合は、同様のことのために必要な純流入人口は470万人である。驚くべきことに、ドイツでは、1985年から1995年までの純

流入人口は456万人にも達したので、この計算も、必ずしも非現実的ではないように見える。

もっとも、毎年、合計100万人以上の定住移民を受け入れているアメリカやカナダ、オーストラリアでも、高齢人口比率を維持することは非常に困難なことがわかる。なぜなら、毎年の流入人口の5倍から10倍の人口流入が必要な計算となっているからである。

そこで、国際的な人の移動との関係で人口変動を是正する可能性をもっと綿密に論じておく必要がある。

(2) 移民・外国人労働者受け入れの影響

人口変動に及ぼす国際的な人の移動の影響は、国外からの移民・外国人労働者受け入れに関して、どのような政策目標を掲げるかによって大きく異なる。

第1は、人口構造ないし人口水準そのものをコントロールしようという考え方である。例えば、総人口を維持したいとか、あるいは、勤労世代と老後世代の比率を一定水準に維持したいとか、この比率が一定以下に低下することを抑制したいということが考えられる。

第2は、人口構造そのものをコントロールするのではなく、労働市場の需給不均衡の是正を目標とし、さらに限定的ではあるが、特定の質の労働力ないし特定分野の労働力の補充を図る考え方がある。以下では、それらを順を追って考えてみよう。

(a) 移民による人口構成・規模の是正可能性

第1の人口構造ないし人口水準をコントロールするという考え方については、幾つか問題点が指摘され得る。まず、入国管理面からみれば、そもそも、年齢や出生率などの要件のみで入国者を選別するのは難しい。特に、家族呼び寄せについては、年齢構成や受け入れ規模を操作するのは難しい。そもそも定住しないで帰国を希望する人数をコントロールすることはできない。したがって、純

流入を一定数に確保するという目標の達成は、最初から偶然的要素に大きく左右されると考えなければならぬ。

また、外国人の社会的統合という観点からも、外国からの人口の受け入れは多くの社会的摩擦の発生をもたらす可能性がある。この点についての北米や欧州の教訓は、国内の人口自然増加がみられる場合のほうが、新規移民の社会的統合は進みやすいというものである。従来、地域社会で、外国人の比率が一割前後を超えると、さまざまな社会的摩擦が増加するという経験則も指摘されてきた。つまり、移民受け入れは、国内人口自然増加の代替的政策ではなくて、自然増加を補完する政策としての方が好ましいといえる。逆にいえば、国内人口が急速に減少している過程での大量移民流入は、社会的摩擦を引き起こしやすい。

人口学的なシミュレーションによれば、政策目標の達成時期が短期か、中・長期か、超長期かで、人口のダイナミクスがもたらす影響は相当に異なる。短期に若年者を中心に多くの移民を受け入れ、一時的に年齢別の人口構成を是正できたとする。その場合、早晚、これら移民の高齢化が進むため、中・長期に年齢別の人口構成を是正するのに一層の移民受け入れが不可避となる。つまり、中・長期的な受け入れ人口は短期の受け入れ人口と比べても大幅に膨らんでいく。さらに超長期では、世代が完全に交代するために、将来の世代の人口学的特性、特に出生率について仮定を置くこと自体が非常に難しくなってくる。

(b) 「定数移民受け入れ」の理論と現実

人口学的シミュレーションの直面する困難にかかわらず、従来の人口理論の研究によれば、比較的長期において、移民受け入れが人口規模および構成をコントロールする一定の可能性はある。これは、毎年ほぼ同数の同じ年齢構成の移民を、長期にわたってコンスタントに受け入れていくという考え方である。この理論モデルのシナリオによれば、

ある国の人口は、超長期において、一定水準に束し、人口規模も安定すると予想されている(Blanchet 1992)。

これにある程度類似した実験を行っている例があるとすれば、アメリカ、カナダ、オーストラリアなどの定住移民受け入れ国が、毎年ほぼ同数の移民受け入れ枠を設定し、移民の確保を行う場合が該当する。定住移民受け入れ国においては、計画的な移民受け入れそのものが、長期的には人口規模を安定させる効果をもつということである。

もっとも、これら諸国においては、近年、受け入れた移民の質をめぐって議論が活発になっていることも忘れてはならない。移民の語学・職業能力や所得などを加味したポイント・システムで移民の選抜を行うカナダおよび類似の制度を導入したオーストラリアと、離散家族の統合による移民受け入れが大多数を占めるアメリカではかなり事情が異なる。アメリカでは、1965年移民法改正以後の移民の質的低下を指摘する論調があり、1990年移民法は、年間14万人程度ではあるが雇用目的の移民枠を導入し、高度な人材の移住を促進することにした。他方、オーストラリアでは、近年、移民の質は維持されているという報告もある。いずれにせよ、量的な受け入れ政策では、円滑な移民の受け入れは実現できない。

人口学の理論モデルの示す結論にもかかわらず、毎年ほぼ同数の同じ年齢構成の移民を、長期にわたって受け入れることは、政治的、経済的に決して簡単なことではない。特に、景気の循環と労働市場における失業の変動は、毎年一定数の移民受け入れの考え方と相いれない。政治的には、失業が増加した場合には、移民の受け入れ人数を抑制するのが合理的な選択と考えられ、長期において人口を安定させるという目標の優先度は短期的には低下する(OECD 1991)。

(c) 労働市場の需給不均衡是正の可能性

第2の労働市場の需給の不均衡を是正に寄与

する観点からの労働力受け入れについては、次のような問題点が指摘され得る。このような受け入れは、特定の労働力の不足が顕著で社会的コンセンサスがあれば、実施に移しやすい。しかし、個別の労働需給の状況が明らかでなく、国内労働市場への影響が懸念される場合、その実施は必ずしも容易でないし、国内労働者の熟練形成との関係も考慮しなければならない。

労働市場における需給関係を入国管理に反映させる方法としては、労働市場テスト(labor test)、数量規制(quota)および基準適合方式(positive list)などが指摘されてきた(井口1997)。

まず、労働需給テストは、例えば4週間、求人を国内で公開して国内で適当な人材が調達可能かをテストし、調達できない場合に国外からの雇用を認めるものである。この方式は、第一次大戦後の高失業の欧州で、外国人雇用を認める場合のプロセスとして普及し、今日も多くの国で採用されている。しかし、この方式は、入国管理行政と労働行政にまたがった審査が必要で、事務手続きがやや煩雑である。そこで、欧州各国では、特定の職種や資格に属する人材は自動的に就労を許可する旨、事前に両行政間で取り決めたり、受け入れ企業がその他の人材では代替できない旨の証明を行えば労働テストを省略したりする簡便法が広がっている。こうした簡便法が多用されると、労働需給を反映した受け入れかどうかを判断できなくなる。これに加え、根本的な疑問は、労働テストが、申請のあった時点の労働需給しか反映できないので、中・長期的な需給動向を踏まえた労働者受け入れとは矛盾する可能性もある。特に、不熟練労働者については、先進国においては長期的には需要の伸びは小さくとも、景気変動による需給変化が大きいために、短期的に過剰に受け入れてしまう懸念が存在する。

また、数量規制は、特定の戦略的な分野の労働力を受け入れながら、国内雇用に影響が及んだり、

国内の人材が雇用の機会を失うなどということがないよう受け入れ数に限界を設けるもので、近年、欧米諸国でも非常に多く実用化されている。もし労働需給に関する判断が非常に難しい場合は、低めの数量規制を加えておき、状況をみながら拡大することが可能である。しかし、上限となる受け入れ数は、関係業界が不足するという過大推計の人数に引上げられる恐れがある。また、その設定のプロセスを透明化しておかないと、汚職をチェックできない可能性もある。

なお、現在の入国管理制度の在留資格制度のように、要件を満たせば受け入れ人数を制限しないという方法は、行政コストは相対的に低くなるとみられ、入国要件に関する透明性が高い点が優れ

ている。しかし、現状の出入国管理制度は、労働市場の需給の変化への機動的な対応に欠ける。その意味では、将来的には、労働市場テストや数量規制を併用することで、制度を補完することは十分に検討されてよい。

以上のことから、先進諸国の専門家の間では、少子・高齢化する人口や労働力人口を、移民・外国人労働者受け入れ政策で是正することは難しいという基本的な点についてはかなりのコンセンサスがある。筆者も、日本における現実的な政策選択とは、量的な移民・外国人労働者導入計画を練ることではなく、長期的には少子化対策の効果を高めつつ、短・中期的に外国人との共働を確保する質的な政策を実現することであると考える。

表5 外国人労働者数の推移(推計)

在留資格		1990	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999
就 労 目 的 の 外 国 人	教授	1,824	2,575	3,757	4,149	4,573	5,086	5,374	5,879
	芸術	560	166	220	230	272	276	309	351
	宗教	5,476	5,599	5,631	5,264	5,010	5,061	4,910	4,962
	報道	382	392	419	442	454	420	373	361
	投資・経営	7,334	5,057	4,548	4,649	5,014	5,055	5,112	5,440
	法律・会計業務	76	66	72	67	65	58	59	77
	医療	365	198	177	152	140	131	111	114
	研究	975	1,328	1,697	1,711	2,019	2,462	2,762	2,896
	教育	7,569	5,841	6,752	7,155	7,514	7,769	7,941	8,079
	技術	3,398	9,195	10,119	9,882	11,052	12,874	15,242	15,668
	人文知識・国際業務	14,426	21,863	24,774	25,070	27,377	29,941	31,285	31,766
	企業内転勤	1,488	5,135	5,841	5,901	5,941	6,372	6,599	7,377
	興行	21,138	22,750	34,819	15,967	20,103	22,185	28,871	31,766
	技能	2,972	5,352	6,790	7,357	8,767	9,608	10,048	10,459
	小計	67,983	85,517	105,616	87,996	98,301	107,298	118,996	125,726
特定活動	3,260	4,558	6,418	6,558	8,624	12,144	19,634	23,334	
アルバイト：資格外活動	10,935	32,592	33,499	32,366	30,102	32,486	38,003	46,966	
日系人労働者	71,803	165,935	181,480	193,748	211,169	234,126	220,844	220,458	
不法就労者	不法残留者	106,497	292,791	288,092	284,744	282,986	276,810	271,048	251,458
	その他	—	—	—	—	—	—	—	—
計	26万人 +α	58万人 +α	62万人 +α	61万人 +α	63万人 +α	66万人 +α	67万人 +α	67万人 +α	

資料出所：厚生労働省職業安定局推計

注：永住権を有する外国人は含まない。

VI 日本の国際的な人の移動と政策課題

日本では、1988年以来、専門的・技術的分野の外国人労働者は積極的に受け入れるが、いわゆる「単純労働者」の受け入れについては、慎重に検討するという政府方針が堅持されてきた。これを具体化する出入国管理および難民認定法(入管法)は、その別表Iでは、外国人が国内で行う活動に即して23の在留資格を定めた。このうち、就労目的の在留資格が、表5の就労目的外国人の在留資格と「外交」、「公用」の合計16の在留資格である。これは、既に述べたとおり、資格要件に適合する外国人はすべて受け入れるという基準適合方式であり、数量規制はない。

また、同法の別表IIに定められた「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」および「永住者」の4つの在留資格は、外国人の地位・身分によって定められている。これにより受け入れられる永住者のみならず、難民、日系人(二世、三世、その配偶者および子供)も、就労活動を含めた国内の活動に制限はない。

以下では、日本の外国人労働者の現状を簡潔に整理し、これまでの各章で取り上げた国際的な人の移動の動向や課題を踏まえ、日本の外国人労働者政策の課題について論じることとする。

(1) 日本の外国人労働者の特徴

筆者は、現在から8年前に、入管統計や外国人登録統計などを基礎とし、永住権を有する外国人を除いた外国人労働者数を過去に遡って推計することを試みた。現在は、当時の推計方法と異なる点があるが、厚生労働省職業安定局が詳細な推計を行って公表している。

その最新の推計によれば、外国人労働者数は1980年代後半に急増した後、1990年代半ば以降も、経済停滞が続くなかでも微増傾向を続けてきた。1999年時点で、永住権を有する外国人を除

いた外国人労働者は67万人に達し、雇用者数のほぼ1.3%に相当する(表5)。

1990年代の経済停滞の時期に、外国人労働者数が比較的安定して推移したことについて、わが国経済の外国人労働者依存が「構造化」したのではないかという議論もある。

しかし、日本の労働市場の現実、もっと複雑かつ変化に富んでいる。一方、日本の若年労働者(15～24歳)は、過去5年の間に10%以上も減少したが、他方、高齢層(50歳以上)の雇用は、賃金の年齢間格差の縮小などによって促進されてきた。1998年以降の厳しい不況下、就業者総数の減少幅は、前年比70万人から90万人にも達した。同時に、製造業の生産拠点の対アジア、特に対中国シフトが急速に進んでいる。こうしたことから、製造業中心に就業する日系人労働者数の増加も、1998年以降、頭打ちとなっている(Iguchi 2001)。また、日系人の雇用形態をみると、請負・派遣などへの依存は4割を超えて増大している(労働省2000)。1996年の日米比較調査でも、浜松地区では、労働者の3～4割は失業や転職を経験している(桑原2001)。

このように、一方では、若年層の急速な減少にもかかわらず、外国人労働者への依存度はあまり高まらなかった。他方では、外国人労働者は、その雇用形態の柔軟性ゆえに、長期不況のなかでも大幅な減少は免れた。不況下で、日本企業の従業員に占める外国人の比重は、さまざまに変動している。こうした理由から、筆者は単純な「構造化仮説」は支持できないと考えている。

次に、不況下における在留資格「特定活動」で就労する技能実習生の増大の背景を探ってみると、その国際的な技術移転の動機よりも、日本で受け入れる中小企業の事情が深く関係しており、管理費の給与からの天引き問題など制度運営の問題も多く生じている。近年は、特定国出身の技能実習生のうち失踪者の比率が半分を超えている場合

もみられる。こうした問題の深刻化から、研修制度を含めた技能実習制度の抜本改革は、避けて通れないように思われる(Iguchi 1998、井口 2001)。

ほぼ22万人に達する日系人労働者に関しては、先の日米比較調査が多くの事実を明らかにしている。例えば、日系人労働者は、その7割が家族を同伴し、6割は滞在期間を延長している。例えば、日本とブラジルの間を行き来しながらも、結婚や子供の教育の問題から日本での定住を視野に入れている者は全体の4分の1を超えている。その背景には、経済不況の日本でも、ブラジルの社会経済情勢と比べれば、まだましであるという判断も見え隠れしている。その定住は、日本とブラジルの間を頻繁に行き来するという条件の下であって、日本に永住を希望する者は少数にとどまる(桑原 2001、井口 2001)。

就労目的の在留資格を有する外国人は、近年の対日直接投資ブームが追い風となって、増加が続いている。特に、在留資格「企業内転勤」や「技術」、「人文知識・国際業務」の労働者が中心となっている。しかし、その在留者数はいまだに12万人規模にとどまる。また、各年の入国者数では、半分以上が、フィリピンなどからのエンターテイナー(在留資格「興行」)で占められる。専門的・技術的労働者受け入れ拡大には、出入国管理政策や労働政策に限ることなく、わが国として、広範な戦略的な対応が必要と考えられる。

(2) 日本の外国人労働者問題の懸案事項と政策課題

こうしたなかで、わが国の外国人労働者問題の抱える懸案事項や今後の政策課題について整理すると以下の通りとなろう。

当面の懸案事項としては、①不法入国・就労者対策の強化、②専門的・技術的労働者の具体的な受け入れ拡大策の実施、③外国人研修制度および技能実習制度の抜本的改革、④外国人の社

会的統合のための理念の確立と制度の見直しがあげられる。

第1に、不法入国や不法就労問題については、近年の入管法の罰則強化などに加え、水際における偽造旅券などによる不法上陸の摘発強化をはじめ、不法残留者の減少を図るための関係省庁の協力も進んでいる。しかし、違法で悪質な仲介業者や犯罪組織が、高い手数料を不法入国者から取り立て、生命の危険を冒してまで不法入国を援助する事件は、欧米のみならず、日本周辺でも多発している。こうしたなかには、女性や子供を国際的に人身売買するような手口もみられ、日本政府の対応も、国際社会の監視の下にあるといってもよい。広い意味でのブローカー規制や国際犯罪組織の摘発対策は、仲介業者に対する法制度の整備や国際協力を基礎として、更に強化しなければならない。なお、不法残留者に対する大量・一斉のアムネ스티(合法化)は弊害が多すぎるが、特別在留許可の実施は、個別の人的理由を考慮し、不法在留者と家族の人権上の配慮から慎重に進める必要がある。

第2に、専門的・技術的労働者の受け入れの重要性は、1998年の日本政府の経済計画でも、特に強調されている。最近は、「IT戦略会議」などの議論も踏まえ、情報技術者をはじめとする技術者不足に対応するため、入国管理の規制緩和が具体的に検討されている。また、「アジア再生ミッション」が、在留資格「介護人」の新設などを提起し、こうした問題についての議論が次第に活発になっている。こうした動きに対しては、次のような点を考慮して対処することが不可欠である。

当面、専門的・技術的労働者の基準とされる高等教育終了程度と同等とみなすべき実務経験年数または公的資格の認定をどうするかという問題について、拙速は禁物である。すなわち、他国政府の認定に単純に依存すべきでなく、日本が主体的に認定や取り消しの権利を留保しつつ、「アジア標

準」となり得る新たな基準設定を行う必要がある。

中・長期的には、専門的・技術的労働者に限定することなく、日本としてアジアにおける人材開発を強化し、開発された人材の一部を日本に還流してもらうという構想が重要である。途上国で養成された技術者を先進国が奪い合うような競争は、日本のとるべき基本的な対策ではない。国外から外国人の人材を受け入れたい機関や組織は、それ以上に、日本国内や途上国で人材開発を積極的に進めることが重要である（「人材開発・還流モデル」）。

さらに、開発された人材を日本で受け入れ、本人が希望すれば、さらに安定的な在留資格を付与し、職業能力のみならず、日本語能力を考慮しつつ、定住、永住、場合によっては帰化も段階的に可能になる透明な制度を整備するのである。そのことは、国外から一挙に大量の移民を受け入れるのとは異なり、良い人材を日本が受け入れるための必要条件である（「段階的定住・永住・帰化システム」）（井口 2001）。

これらの構想は、今後、アジアの経済統合を進める日本の取るべきイニシアチブとして非常に重要である。また同時に、少子・高齢化を展望し、わが国の技術革新と経済成長を維持するため、日本における外国人労働者との共働の試みと理解されるべきである。

第3に、外国人研修制度と技能実習制度は、在留資格「研修」における実務研修と、就労との区分を含めて抜本的な見直しが必要である。技能実習のための在留資格の新設にとどまらず、研修についても、実務研修が一定割合以上の場合には就労とみなし、就労の在留資格を設けることを検討すべきである。技能実習についても、管理費の基準を法令上明記して労働基準法上の諸問題を解決することや、技能実習の仲介者や受け入機関の行動に対するルールを明確にすること、これら機関が現地政府と個別の契約や協定を結ぶことを禁

止すること、さらには、現地における研修生・実習生の選別に当たり、技術移転の確保の観点から第三者機関に認定を委ねることなどが検討されるべきである。

中・長期的には、こうした改革を経た外国人研修制度や技能実習制度について、「人材開発・還流モデル」の考え方を適用することが考えられる。合法的に技能実習を終えて帰国し、一定以上の語学能力と実務経験を有する技能実習生には、将来、就労可能な在留資格を取得して在留することが可能なようにするのである。合法的に制度を利用した者は、後日、日本で合法的な就労資格を得られる意味で、研修生や技能実習生の失踪および不法就労を防止する効果も期待される。

第4に、日本における本格的な外国人労働者の「社会的統合」のための制度・施策の整備が重要になっている。筆者は、「社会的統合」とは、外国人労働者とその家族が、社会のなかで「底辺」に押しやられることを防止する施策と定義している⁴⁾。これは、外国人を日本に「同化」させたり、逆に、「多文化主義」の理想の下に受け入れることを主張するものではなく、国民のコンセンサスを得やすいものと考えられる。

現在の日本の市町村行政においては、地域の外国人対策をどこまで実施すべきか、国や都道府県と、どのように分担していくのか悩んでいる場合が少なくない。そこで、「社会的統合」政策の対象や理念を明らかにすることが重要である。

「社会的統合」施策の対象は、長期滞在者のみに限定せず、出稼ぎなどの短期間の滞在も含める必要がある。施策の柱としては、①行政へのアクセス平等化、②社会保障の包括的な適用、③雇用および生活（教育を含む）の場での差別禁止をあげておきたい。

この考え方は、国際会議の場で、外国人労働者と家族の社会的統合を議論した際に、オーストラリア政府が主張していた考え方を基礎としている。

同政府は、「社会的統合」のミニマムとして、「行政へのアクセスの平等」と「雇用差別の禁止」の二つの柱を主張した。

しかし筆者は、これに社会保障の包括的な適用や、住宅や教育における差別禁止を含める必要性を感じたのである。現状では、こうした政策は、市町村の対応や財政基盤によって非常に地域格差が大きい。これら格差を是正しなければ、社会的統合のニーズに的確に対応することは難しい。

当面、わが国では、外国人労働者と家族の社会的統合の基本的考え方について、国と地方自治体、NGOなどが議論することが必要である。また、国としては、次の3点について、基本的な制度の整備を行う必要がある。

その1は、労働行政および社会保障制度との連携を強化し、出入国管理制度が、社会的統合の観点から機能し得るように改善する。これには、労働法上、社会保障法上、不適格な事業所が外国人労働者を雇用しようとする場合に、的確な措置がとれるようにするものである。

その2は、外国人労働者の実態に合わせ、加入しやすい社会保障制度を整備する。これには、比較的短期の間、就労し滞在する外国人労働者の健康保険への加入を促進するため、健康保険と厚生年金との関係や厚生年金制度自体を改善することを含むものである⁵⁾。

その3は、外国人労働者の労働法上の保護、仲介者からの保護、雇用上の差別禁止の実効性を高める。これには、例えば外国人雇用法の制定や、権利救済の仕組みの整備を含むものである。

なお、移民・外国人労働者受け入れに伴う社会的トランスファーや社会的コストをめぐる広範な議論については、本稿では誌面の制約から扱えなかったため、別稿を参照されたい(井口 2001)。

最後に重要なことだが、社会的統合は、結局、滞在する外国人自身が望む内容でなければ、実現することはあり得ない。また、問題によっては、そ

の解決に数世代を要する場合もあることを忘れてはならない。

現実の緊急課題に応えつつ、中・長期的視点から、地域における経済統合や、少子・高齢化に対する備えを進めるため、21世紀初頭の現在こそ、外国人労働者政策について新たな一歩を踏み出すための具体的な議論を進める時期である。

注

- 1) わが国の外国人労働者問題をめぐる第1の論争は、1980年代半ばから1990年代半ばまで行われた。第2の論争は、1998年当時、経済企画庁長官であった堺屋太一氏が主導し、現在では、日経連の奥田碩会長らが中心となって進められている。
- 2) ここで対象としている先進諸国は、OECDのSOPEMI(国際的な人の移動に関する継続的情報システム)に参加する30カ国を指している。
- 3) 諸外国の家族政策などについては、少子化対策の国際比較研究において、その内容や効果などを検討した。井口(1999)ほかを参照。
- 4) この「社会的統合」の定義は、1992年のEC(当時)の専門家会議報告書(EC 1992)の考え方に近いものである。
- 5) 厚生労働省は、二国間の年金通算のための協定の締結によって、この問題が解決されると考えている。しかし、年金など社会保障制度が発達していない途上国との間については、年金通算のための協定の締結は難しく、現在の脱退一時金制度などでは、外国人労働者の社会保障制度への加入を進めることは不可能に近い。

参考文献

- Blanchet, O. 1992. "Immigration et regulation de la structure par age d'une population." *Population* n 2, 1992.
- European Communities (EC). 1992. *Immigration Policies and Social Integration of Immigrants in the European Communities*. Brussels.
- 法務省入国管理局 1999『出入国管理』大蔵省印刷局
- 法務省入国管理局 2000『第2次出入国管理基本計画』
- Iguchi, Y. 1998. "Challenges for Traineeship Programs for Foreigners in Japan." In *Japan Labor Bulletin*, November 1998.
- 井口泰 1997『国際的な人の移動と労働市場』日本労働研究機構
- Iguchi, Y. 1999. "Development of the Japanese Economy and their Impacts on the Labor Market and Migration." In *Labor Migration and the Recent Financial Crisis in Asia, OECD Social Issues, Employment*, edited by OECD. Paris.

- 井口泰 1999 「雇用システムと少子化問題」『年金と雇用』第18巻第1号
- 井口泰 2000 「東アジアの経済発展の社会的側面—1997年通貨危機の教訓—」関西学院大学経済学研究会『経済学論究』第55巻第2号
- Iguchi, Y. 2001. “The East Asian Recovery and the International Migration in Japan.” Paper submitted to the Workshop “International Migration and Labor Market in Asia,” February 1/2, 2001.
- 井口泰 2001 『外国人労働者新時代』筑摩新書（近刊）
- 国際研修協力機構 2000 『国際研修協力機構事業報告 2000年版』
- 桑原靖夫編 2001 『グローバル化時代の外国人労働者』東洋経済新報社
- 三井情報開発 1999 『国際労働力移動に関する研究』（経済企画庁委託研究）
- OECD. 1991. *Migration—The Demographic Aspects*. Paris.
- OECD. 1999. *Globalization, Migration and Development*. Paris.
- OECD. 2000a. *Combating Illegal Migration*. Paris.
- OECD. 2000b. *Trends in International Migration*. Paris.
- 労働省職業安定局外国人雇用対策課 2001 「外国人雇用状況報告の結果」（6月1日現在）
（いぐち・やすし 関西学院大学教授）

グローバル化と地方分権化

神野 直彦

I はじめに

自己を認識することほど困難なことはない。人間は絶対に自分の顔を知ることすらできない。ただ鏡に映し出される平面図から、己が顔を推察することしかできない。

同様に自分が「生」を受けている「時代」を認識することも難しい。自分が現実に生活しているために、生活「実態」に左右され、過去のように客体化できないからである。

とはいえ、われわれが生を受けている20世紀から21世紀の世紀転換期が、歴史の転換期になっていることは間違いないように思える。というのも、誰の視点から眺めても、この20世紀から21世紀への世紀転換期が「危機」の時代となっているからである。

イタリアの偉大な思想家アントニオ・グラムシが指摘するように、危機とは「古いものが死に、新しいものがまだ生まれることができないでいるという事実」の中にこそある。われわれが「生」を受けている時代は、古いものが死に、新しいものが生まれようとしている転換期であるが故に、「危機」の時代なのである。

新しいものが生まれる歴史の転換期には、錯綜した潮流が生まれては消えていく。しかし、20世紀から21世紀の歴史の転換期には、一見すると対立するような二つの潮流が新しい時代の本流を形

成しているように見える。一つはグローバリゼーション(globalization)の潮流であり、もう一つはローカリゼーション(localization)の潮流である。

とはいえ、歴史の転換期には時代の潮流はいつも錯綜する。ローカリゼーションは必ずしも、より身近な公共空間への権限委譲を意味する地方分権化を意味しない。というよりも、新自由主義にもとづく集権的地方主義(central localization)と、地方分権化がせめぎ合いながらローカリゼーションの流れを形成しているということができる。

こうした錯綜した流れを孕みながらも、グローバリゼーションと地方分権化という潮流が少なくとも、新しい時代のメインストリームをめぐって形成されていることは間違いない。しかも、グローバリゼーションと地方分権化という動きは、国民国家の機能を上方と下方へと分岐していく動きということができる。

国民国家が公共空間の枠組みとして定着するのは、現在から振り返ってみれば、1世紀ほど前のことである。そうした1世紀ほど前に形成された公共空間の枠組みが、この歴史の転換期にどうして上方と下方に分岐し始めたのかを検討し、未来へのビジョンを構想してみたい。

II グローバル化と国民国家

グローバル化とは国民国家という公共空間を越えて、市場経済が拡大し始めたことと一般的にい

うことができる。しかし、共同体と共同体の間にしか誕生しない生産物市場は、もともと国民国家の枠組みを越えて存在している。したがって、グローバル化とは生産物の取引が、国境を越えておこなわれるようになることを意味してはいない。

グローバル化とは生産物市場ではなく、要素市場が国境を越えて存在することを意味する。とはいえ、土地、労働、資本という生産要素のうち、土地と労働は国境を越えて自由に動き回ることではない。

もちろん、土地は動かない。労働は人間の活動である。人間は動かないわけではない。しかし、人間の動きは国境で管理できる。しかも、言語と習慣の壁がある以上、人間は国境を越えて自由には動けない。

というよりも、国民国家は領土と領民の存在を条件とする。土地と人間が支配できなければ、国民国家は存在しないのである。

ところが、資本は鳥のごとくに自由に国境を越えて動き回る。国民国家は前述したように、現在から100年ほど前に定着していく。国民国家はオールマイティの主権を握ることになる。

しかし、生産物市場は国民国家の枠組みを越えて拡大する。いうまでもなく、国民国家が形成されていく過程は、自由貿易が形成されてくる過程でもある。

そこでオールマイティの主権を握る国民国家の枠組みを越えて、生産物市場を機能させるために、国民国家は通貨発行の権限だけは放棄したということができる。つまり、通貨発行については、国際金本位制という自動メカニズムに委ね、国民国家のコントロールのもとには置かなかったのである。

ところが、そうなると、市場経済が国境を越えて動き回る。市場経済はポランニー(Karl Polanyi)によれば、「悪魔の碾き臼」である。「社会」を破壊し、崩壊させてしまう。

そこで社会の崩壊を防衛する社会防衛(social protection)の動きが始まる。そうした社会的反動

(social countermovement)が最高潮に達するのが、ファシズムであり、社会主義であり、ニュー・ディールであると、ポランニーは主張する。しかし、それは結局のところ、破滅的な第二次大戦の勃発に帰結することになる¹⁾。

III ブレトン・ウッズ体制の 「ケインズの福祉国家」

第二次大戦の世界経済秩序は、国民国家が国際金本位制に通貨発行権限を委ねてしまったために、国民国家が市場経済によって引き起こされる社会の亀裂に対応できず、結果としてファシズム、社会主義、ニュー・ディールを出現させて、破滅的な大戦争を招いてしまったという反省の上に成立する。第二次大戦の戦火がまだ冷めやらぬ1944年、アメリカのニューハンプシャー州のブレトン・ウッズの森では、こうした第二次大戦後の世界経済秩序の合意が目指されたのである。

ポランニーの思想を継承するポランニアン(Polanyian)たちが指摘するように、ブレトン・ウッズの森での話し合いには、戦時期に展開した資本統制の学習効果が刻印されていた。つまり、国際金本位制のような自動メカニズムに通貨発行を委ねることを拒否し、資本統制によって国民国家が貨幣市場を制御することを容認したのである。

ブレトン・ウッズではイギリスのケインズが提案したケインズ案と、アメリカのホワイトが提案したホワイト案が対立したが、結局は国際通貨基金(IMF)や世界銀行(WB)の創設を含むホワイト案が、ブレトン・ウッズ体制として第二次大戦後の世界経済秩序を形成する。このブレトン・ウッズ体制は、租税負担や政治的要因で、資本が自由に動き回らないように、戦時統制を受け継いだ資本統制が認められている。

第二次大戦後の世界経済秩序は、国際的に自由な生産物の取引、つまり国際的自由貿易を目指

しつつ、国内的には市場経済が社会システムを崩壊させないように、国民国家が市場経済に介入することを可能にしたといえることができる。

こうしたブレトン・ウッズ体制のもとにおける国民国家は、「ケインズの福祉国家 (Keynesian Welfare State)」と呼ぶことができる。

「ケインズの福祉国家」は社会システムを保護するために、現金給付による所得再分配を実施する。つまり、競争原理で営まれる市場経済で敗北する弱者や敗者に、市場経済の外側で国民国家が現金を給付して、その生活を保障しようとしたのである。

もちろん、こうした現金給付による所得再分配は、市場経済での強者や勝者に課税しなければ意味がない。弱者や敗者に課税し、強者や勝者に現金を給付してみても無意味だからである。

ところが、市場経済における強者や勝者の所得、つまり高額所得者の所得は資本所得から構成されている。したがって、所得再分配は高額所得者の所得を構成する資本所得に課税することが前提条件となる。

ところが、前述のように資本は国際的に自由に動き回る。資本所得に課税しようとするれば、資本は国境を越えて資本逃避 (capital flight) をしてしまう。

そこでブレトン・ウッズ体制では国民国家に、資本が租税負担や政治的要因で国境を越えて自由に動くことを統制する資本統制の権限を認めていた。つまり、ブレトン・ウッズ体制のもとでは資本統制によって、資本がグローバルに動くことを制御していたために、「ケインズの福祉国家」ともいえるべき「所得再分配」が機能していたのである。

IV グローバル化による

「ケインズの福祉国家」の機能不全

ところが、ブレトン・ウッズ体制は1970年代から崩壊し始める。この崩壊劇は1971年にアメリカのニクソン大統領が、金・ドル交換停止を宣言する

「新経済政策」の発表をもって始まる。1971年に覇権国アメリカがドル・金交換を停止したことは、ブレトン・ウッズの森での約束を覇権国自身が破棄したことを意味する。

1973年にはスミソニアンの合意も維持できなくなり、為替は変動相場制に移行する。さらに、1976年のジャマイカ会議を経て、1978年にはブレトン・ウッズ体制は名実ともに崩壊することになる²⁾。

ブレトン・ウッズ体制が崩れることは、国民国家が握っていた資本統制の解除を意味する。国際資本統制が解除されれば、国際資本の移動性が急速に高まる。

しかも、通信・情報手段の飛躍的な発展が、こうした資本の国際移動性に拍車をかける。制度論的政治経済学の旗手であるコロラド大学のスタインモ (Sven Steinmo) は、1978年に2400回であった銀行間の国際資本移動が、1985年に6億8000回にも上ったという驚嘆すべき事実を明らかにしている³⁾。

1980年代から展開する市場経済のグローバル化とは、実はこうした資本の国際的移動性を意味する。もちろん、国際的資本の移動性の高まりは、国民国家の枠組みを越えた多国籍企業と表裏をなして進むことになる。

ところが、こうした国際的資本の移動性の高まりは、「ケインズの福祉国家」による所得再分配を困難にしてしまう。ブレトン・ウッズ体制のもとでは、租税負担率を高めても、資本逃避を資本統制によって抑制することができた。

ところが、ブレトン・ウッズ体制が崩れ、金融自由化が進むと、資本は租税負担率の高い国から低い国へと、一瞬のうちにフライトしてしまう。こうした資本逃避が生じると、租税負担率の高い国の経済成長率を低下させてしまうことになる。

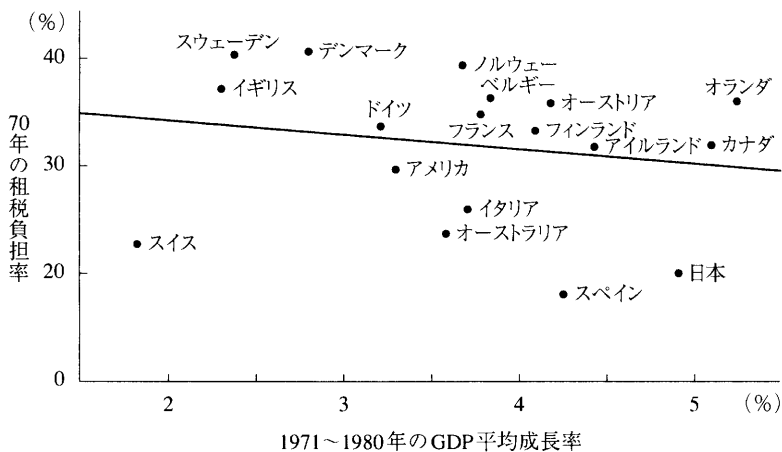
スタインモはこうした租税負担率と経済成長率との関係を第1図によって示している。第1図を見ると、1970年代には租税負担率と経済成長率との間に相関関係はない。

ところが、1980年代になると第2図のように、租税負担率と経済成長率との間に逆相関関係が明瞭に出現する。つまり、1980年代になると、租税負担率の高い国は経済成長率が低くなるという関係が明確に表れてくる。

もちろん、こうした逆相関関係が出現するのは、1980年代になると、国際的資本の移動性が高まったからである。つまり、国際的に自由に動き回る資本は、租税負担率の高い国から一瞬のうちにフライトすることが可能だからである。

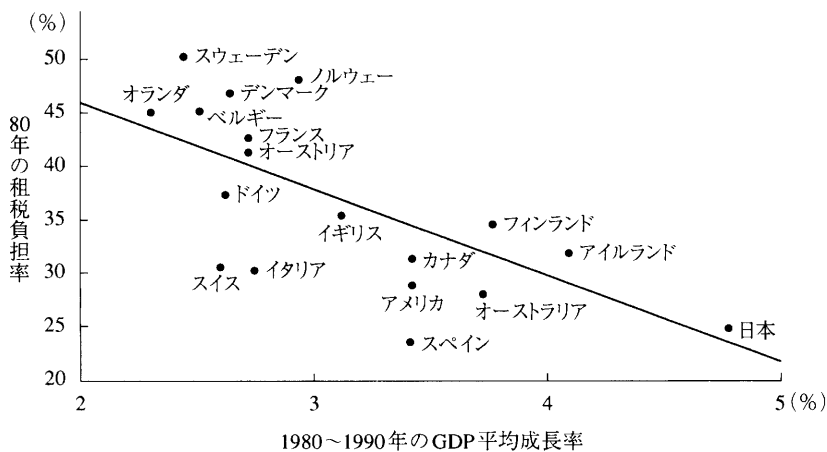
「ケインズの福祉国家」のもとでは、高い累進税率を備えた所得税と法人税を基幹税とする租税制度が形成されていた。高額所得を構成する資本所得に課税するには、累進的所得税や法人税が望ましく、そうした課税によって所得再分配が可能となるからである。

ところが、1980年代になると、資本は自由にフライトしてしまうため、所得税の累進税率や法人税の法人税率を引き下げる課税競争が開始されてしまう。つまり、1980年代になると、租税改革の合言



資料：Steinmo [1995]より作成。

第1図 租税負担率と経済成長率 (1970年代)



資料：Steinmo [1995]より作成。

第2図 租税負担率と経済成長率 (1980年代)

業は、「広く薄い負担に」、「所得から消費へ」というスローガンとなる。

こうしてグローバル化にともなって、所得再分配機能に優れた所得税や法人税という所得課税よりも、市場経済に中立的な一般消費税のような消費課税に、基幹税をシフトさせるべきだという方向に租税思想が変化する。しかし、こうした変化は、「ケインズの福祉国家」による所得再分配機能が機能不全に陥っていくことを意味する。

V 現金給付から現物給付による 社会的セーフティ・ネットの張り替え

市場経済のグローバル化は、こうして「ケインズの福祉国家」の所得再分配を困難にする。つまり、市場経済での弱者や敗者を、市場経済の外側で国民国家が現金を給付することによって救済することを困難にする。こうした「ケインズの福祉国家」による所得再分配がグローバル化で困難になるという事態に対して、二つの対応が出てくる。

一つは新自由主義の対応である。所得再分配によって市場経済の弱者や敗者が救済されてしまうから、モラルハザードが働き、市場経済が活性化しなくなる。したがって、所得再分配機能を放棄してしまえばよいという主張である。

もう一つは現金給付に代わる救済システムを再構築しようとする主張である。市場経済での弱者や敗者を救済するシステムを、社会的セーフティ・ネットと呼んでおくと、社会的セーフティ・ネットを張り替えるという主張である。前者の主張、つまり社会的セーフティ・ネットを取り外してしまうという新自由主義の主張でも、弱者や敗者をそのままにしておけば、弱者や敗者は生存することができず、社会秩序が混乱することは自覚している。そのため家族やコミュニティの復活を主張することになる。

しかし、こうした主張は予告している。というのも、新自由主義は市場経済を拡大していくことを

主張するけれども、市場経済の拡大は家族やコミュニティという人間の絆を崩していくからである。

後者の主張、つまり社会的セーフティ・ネットを張り替える主張は、現金給付による社会的セーフティ・ネットを現物給付による社会的セーフティ・ネットで張り替えるという主張となる。この社会的セーフティ・ネットを張り替える主張は地方分権化の主張と、メダルの表と裏との関係にある。

というのも、現物給付は現金給付と相違して、身近な政府である地方政府が担うしかないからである。逆に現金給付は中央政府が担うしかない。それは現金給付による所得再分配を担うためには、国境を管理する必要があるからである。

地方政府は国境を管理しない出入り自由なオープン・システムの政府である。そのため現金給付による所得再分配を実施しようにも、もともとその能力がないといわざるをえない。

ところが、逆に現物給付は地域社会で営まれている人間の生活実態にマッチして供給せざるをえない。そのため仮に中央政府が現金給付を供給するにしても、地方に中央政府の出先機関をつくって供給せざるをえないため、地方政府が供給することと事実上、同じ事態となってしまう。

グローバル化といっても資本が国境を越えて動き回るようになるにすぎない。人間の生活がグローバル化するわけではない。人間の生活はあくまでも地域社会に根付いている。

というよりも、グローバル化が進むということは、人間の生活がますます地域社会に根付くことを意味する。というのも、グローバル化は通信・情報手段の発展によるけれども、通信・情報手段が発展すれば、人間そのものは移動することがなくなる。通信・情報手段の発展が、在宅勤務を増加させることを考えてみればよい。

そうした人間の生活を、現金給付によって救済できないとすれば、現物給付によって救済すればよいという主張が生まれてくる。つまり、福祉・医

療・教育というサービスを地方政府が供給することによって、地域に根差した人間の生活を救済すればよいという主張となる。

福祉・医療・教育という対人社会サービスは、ヨーロッパであれば、教会をシンボルとして、コミュニティが自発的協力にもとづいて供給してきたといつてよい。しかし、コミュニティの自発的協力が縮小している以上、地方政府が供給するしかない。

このように現物給付つまりサービス給付によって、地域社会における人間の生活を保障する社会的セーフティ・ネットを張ることが、地方分権化の意義ということになる。

VI ヨーロッパにおけるグローバル化と地方分権化

地方分権化の動きは、グローバル化と表裏の関係にある。グローバル化が進んだために、社会的セーフティ・ネットを地方政府が張り替える必要が生じ、そのために地方分権化が要請されてくるからである。

したがって、グローバル化を推進すると同時に、地方分権化の動きが生じてくる。ヨーロッパでは1980年代にグローバル化に対応するために、つまり資本の国際移動性の高まりに対応するために通貨統合の動きが出てくる。こうした1980年代の通貨統合の動きが、1993年のマーストリヒト条約によるユーロ導入に結実する。

このように国民国家の権限をグローバル化に対応して上方に委譲していく動きが、ヨーロッパは通貨統合を基軸に進んでいく。同時にヨーロッパでは1980年代から地方分権化の動きも鮮明となってくる。

1980年にはヨーロッパにおける自治体の連合組織である「ヨーロッパ地方自治体協議会(RGRE)」や、自治体の国際的協力組織である「国際自治体連合(IURA)」の代表が、ヨーロッパ議会の専門委

員会への参加を認められるようになる。ヨーロッパ地方自治体協議会は「地方自治の保障なくして、ヨーロッパの統合なし」と主張し、その主張は1985年にヨーロッパ評議会が制定したヨーロッパ地方自治憲章となって実を結ぶ⁴⁾。

このヨーロッパ地方自治憲章では、個人で解決できないことは家族で、家族で解決できないことは基礎自治体に、基礎自治体で解決できないことは中間レベルの自治体へという19世紀のドイツ哲学に端を発する「補完性」原理を高らかに謳い上げる。基礎自治体の決定を優先させ上位政府の介入を最小限にとどめるという、基礎自治体優先主義を打ち出したのである。

こうした補完性原理は、マーストリヒト条約にも盛り込まれ、ヨーロッパの統合は地方分権なくしてありえないというコンセンサスが成立していく。つまり、国民国家の権限を上方と同時に、下方にも委譲し、国民国家の機能を両極に分解させていくことが模索される。

国民国家はグローバル化していく市場経済にとっては狭すぎる。さりとて人間の生活を保障する公共空間としては、国民国家は今では遠すぎることを物語っている。

VII 日本における地方分権化

日本においても地方分権化は、1980年代から主張され始める。1980年に設置された第二次臨時行政調査会、つまり第二次臨調が地方分権を打ち出していく。

しかし、1980年代に展開された地方分権の主張は、あくまでも「財政再建」のための地方分権であり、ヨーロッパに見られるような社会的セーフティ・ネットを張り替えるための地方分権ではない。第二次臨調にしても、財政再建のために補助金を削減しても、それに耐える地方政府を実現すべく地方分権を主唱したにすぎない。

もつとも、機関委任事務の団体委任事務化という権限委譲も主張されている。しかし、それは同時に補助率の削減を狙いとしていたことも間違いない。

重要な点はこうした権限委譲を実施しても、それに見合う財源を保障していたわけではなかったことである。そのため地方政府としては、財源の裏付けのないまま行政の効率性を高めることによって、それを乗り越えていかざるをえないことになる。そのためこの時期の地方分権論は、いわゆる「受け皿」論として展開されたのである。

つまり、地方政府の行政能力を高めるべく、合併、広域行政、地方行政改革が叫ばれることになった。こうして道州制論や市町村合併論という地方制度改革が華々しく論議され、「地方行革大綱」にもとづく地方行政改革が進められていくことになる。

ところが、1990年代になると、日本でもグローバル化に対応した地方分権が打ち出される。1990年に設置された第三次行政改革審議会は、「国民生活重視と国際化対応」を基本課題に掲げ、「世界の中の日本部会」とともに「豊かな暮らし部会」を設ける。つまり、規制緩和を進めながら、グローバル化に対応するとともに、国民生活重視の行政改革が打ち出される。

しかも、国民生活に関する事柄は、身近な地方政府に委ねるべきだと謳われる。つまり、「豊かな暮らし部会」が国民の「豊かな暮らし」のための地方分権を標榜する。

この第三次行政改革審議会の地方分権論は、明らかに第二次臨時行政調査会に端を発する財政再建のための「受け皿」論的地方分権論とは質を異にするものである。第三次行政改革審議会が重視したのは、国民の「豊かな暮らし」を実現するための地方政府への権限委譲である。こうした政策意図から第三次行政改革審議会は北ヨーロッパの「フリー・コミュニティの実験」をモデルとして、「地方分権特別制度」つまり「パイロット自治体制度」を提案したのである。

このように1990年代になって、「豊かな暮らし」を実現するために、地方分権化が打ち出されてくる背景には、社会的セーフティ・ネットを現金給付から現物給付へと張り替えていくことがある。

そこで1990年代に入ると、ようやく「豊かさ」の実感できる公共サービスが追求されるようになる。1989年(平成元年)12月に、2000年までに準備すべきホームヘルプやデイサービス、ショートステイ、特別養護老人ホーム、在宅看護支援センターなどのサービス目標を示した高齢者保護福祉推進十カ年戦略、つまり「ゴールド・プラン」が策定される。さらに、1994年にはゴールド・プランに対応して、「子育て支援策の基本的方向」つまり、「エンゼル・プラン」が打ち出されていく。

こうしたゴールド・プランやエンゼル・プランは、それまでの福祉政策の方向を抜本的に転換させてしまう。つまり、それまでの現金給付による福祉から、現物給付への福祉へと大転換を遂げることになる。こうした現金給付から現物給付への社会的セーフティ・ネットの張り替えこそが、日本でも地方分権を推進していく動力となる。

1995年には地方分権推進法が制定され、日本でも本格的に地方分権化が進んでいく。この地方分権推進法の第一条でも、地方分権推進の目的は、「国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現することの緊要性」にあると謳っているのである⁵⁾。

VIII おわりにかえて

—シュンペーター的ワークフェア国家—

歴史の転換期を乗り越えるには、政治システムが社会的セーフティ・ネットと社会的インフラストラクチャーのネットを張る必要がある。その使命を「ケインズの福祉国家」は果たせなくなっている。

20世紀から21世紀への世紀転換期に、世界同時進行的に地方分権が推進されているのも、「ケインズの福祉国家」という中央集権的政治システムの

オルタナティブが求められているからである。地方分権は、ア・プリオリに普遍的な価値だというわけではない。「ケインズの福祉国家」に代替する政治システムが、社会的セーフティ・ネットと社会的インフラストラクチャのネットを張り替えていくために、地方分権が必要なのである。

「ケインズの福祉国家」に対するオルタナティブとしての政治システムとは、「シュンペーター的ワークフェア国家 (Schumpeterian Workfare State)」ということができる。ワークフェアとあえて表現しているのは、現金給付ではなく、現物給付で社会的セーフティ・ネットを張るからである。

具体的には教育・医療・福祉という対人社会サービスを供給することによって社会的セーフティ・ネットを張ることになる。しかも、こうした対人社会サービスは、同時に経済システムの生産機能を支える社会的インフラストラクチャにもなる。

20世紀から21世紀にかけての歴史の転換期に、産業構造は重化学工業を基軸とする産業構造から、情報・知識産業を基軸とする産業構造に転換しようとしている。情報・知識産業を基軸とする産業構造では、ハードウェアよりもソフトウェア、ソフトウェアよりもヒューマンウェアが重要となる。ヒューマンウェアの能力を高め、モラルを高める対人社会サービスこそが、情報・知識産業を基軸とする産業構造の社会的インフラストラクチャとなる。

しかも、こうした対人社会サービスという現物給付は、地域社会に密着している人間の生活の実態

に対応して供給する必要がある。そのため国民に身近な政府である地方政府が供給するしかない。

それだからこそ、地方分権が推進されなければならない。つまり、「シュンペーター的ワークフェア国家」とは「シュンペーター的ワークフェア政府 (Local Schumpeterian Workfare State)」なのである⁶⁾。

注

- 1) 次の点については、Polanyi [1944]を参照されたい。
- 2) 国際通貨体制の動揺過程については金子 [1997] 第7章を参照されたい。
- 3) Steinmo [1993], P.159.
- 4) ヨーロッパ地方自治憲章については、廣田 [1992], 104-136ページを参照されたい。
- 5) グローバル化と地方分権との関連については、神野 [1998]を参照されたい。
- 6) 「シュンペーター的ワークフェア政府」については、Hay [1994]を参照されたい。

参考文献

- Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation—The Political and Economic Origins of Our Time*. Beacon Press. (カール・ポランニー, 吉沢英成・野口建彦・長尾史郎・杉村芳英訳 1975『大転換』東洋経済新報社)
- 金子勝 1997『市場と制度の政治経済学』東京大学出版会
- Steinmo, Sven. 1993. *Taxation and Democracy*. Yale University Press. (スヴェン・スティンモ, 塩崎潤・塩崎恭久共訳 1996『税制と民主主義』今日社)
- 廣田全男 1992『現代ドイツ地方自治の潮流』東京市政調査会
- 神野直彦 1998『システム改革の政治経済学』岩波書店
- Hay, Colin. 1994. *Moving and Shaking to the Rhythm of Local Economic Development: Towards a Local Schumpeterian Workfare State?* Lancaster Working Papers in Political Economy.

(じんの・なおひこ 東京大学教授)

1945年以降のフランス社会保障改革¹⁾

ブリュノ・パリエ
訳：伊奈川 秀和

■ 要約

社会保障制度をベヴァリッジ型とビスマルク型に分けるとすると、フランスは、戦後の改革により、ベヴァリッジの目標をビスマルクの方式で達成することを目指した。制度の一般化の理念にもかかわらず、実際には、一般制度とともに他の社会保障制度や社会扶助が併存した。しかも、その場合の社会保障制度は、ビスマルク型の色彩の強い社会保険方式であった。

経済成長の終焉に伴う社会保障財政の赤字等に対処するため、社会保障財政の再建策、支出抑制策および構造的施策が実施されてきた。こうした中で、保険料の引き上げ等の財源確保策は、経済環境の変化により実施が困難となり、失業保険の見直し、医療費の医学的抑制、一般社会拠出金の導入に見られるような、構造的な改革が導入されることになる。これに伴い、フランスの社会保障の構造にも変化が生じつつある。しかも、最も問題となっているのは、社会的疎外のように、ベヴァリッジ型とビスマルク型の妥協の部分である。

■ キーワード

社会保障、社会保険、ベヴァリッジ型、ビスマルク型、改革

フランスの社会保障 (protection sociale) 制度は、社会政策の比較研究においても、めったに研究されない。しかし、フランスの事例は、社会保険制度が如何に一般化してきたか、そして、このような類型の社会保険制度が、1970年代の末から直直し始める困難に対して、各種政策を実施することで如何に対処してきたか、その結果、フランスが新たな試練を前にしてたじろぐ度合いが比較的少なかったことを理解することを可能にしてくれる (Palier, 2000)。

フランスの社会保障制度の変遷は、2つの時期に分かれる。1つは、制度の拡充に対応する時期である。私は、この点に関して、1945年の計画がどのようなもので、どのように発展したかに言及するであろう。2つ目の時期は、社会保障 (sécurité sociale) の危機とそれに対して提示された対応策に対応する時期である。これらの対応策について

は、3つの類型を区別することができる。それは、財政危機に対する対応策、支出の削減を目的とする施策、そして、財政方式および社会政策自体の転換という、より構造的な施策である。

I 社会保障制度の拡大

1945年から1970年代の終わりまでの社会保険制度の発展

フランスの社会保障制度の基礎となる1945年10月4日付オルドナンスの条項によれば、公平、連帯および社会的正義の原則を尊重しつつ、社会保険料を財源とし、「当事者によって管理される」組織を活用することにより、「(すべての労働者およびその家族)として理解されるところの」「国民全体」に対して「社会保障」を確保することが提示されている。社会保障の正当化に関する原則には、「(労

働者から明日への不安を取り除いたり」、社会的一体性を確保するといった社会的目的と(需要の下支え、「生産力」の維持および雇用の創出源としての医療・福祉分野の発展のように)それ以降ケインズの妥協といわれるようなものに根差した経済的目的とが重なり合っている。

社会保障の成長期(1945～1975年)における課題は、とりわけ、労働収入に賦課され、かつ、その支払った額に比例する拠出制給付への権利が付与されるところの保険料を財源とする制度の発展であった。その一般的な枠組みは、事故が発生した場合に、被保険者の所得の維持を目的とするような制度の枠組みになっている。

つまるところ、国民のすべてが社会保障によりカバーされるようになれば、(1953年に「社会扶助<aide sociale>」と命名し直された)救済(assistance)のような他の社会保護の形態は消えるであろうという見通しであった。

フランス社会を構成するさまざまな代表者からの圧力のために、社会的給付の段階的拡大は、一般制度(régime général)への統合というよりは、一定の社会的・職業的類型に限定された連帯による自律的または特別の制度の創設により成し遂げられ、そのために、独自性や既得権が温存された。それ故、制度は、異なる職業的カテゴリーのための異なるリスクをカバーするさまざまな制度が付加されることにより発達した(Guillemard, 1986)。

社会保障の拡大が多様化により進んだとしても、採用された法律および労働協約は、総体として1945年に採用された社会保護モデルの枠内にあり、より広範な国民に対するより寛大な給付を常に目指している。

1974、1975および1978年²⁾に採決された法律の結果、「フランスに住むその他すべての者およびその家族に対して、疾病、分娩そして家族に要する費用」³⁾を保障するために、「労働者およびその家族」以外の国民への保障の拡大の役割を担った

のは、社会保障制度であった。また、特定の国民(孤児、単親、障害者、十分な年金を受給していない高齢者…)を対象を絞り、時として所得制限のある無拠出制の給付を支給するのも、この社会保障制度であった。

1970年代を通じて採択された法律は、その後において国民の大半をカバーすることになるフランス社会保護制度の組織が完成したことの証のように思われる。そして、結果的にとられた方途は、当初の計画とは乖離したものの、1945年に定められた目標は達成されたように見えた。

フランス社会保障制度の参照モデル：

ビスマルク方式によるベヴァリッジの目標の達成

「栄光の30年」の間に構築され、フランス人に愛着をもって迎えられた社会保護の「フランス・モデル」は、2種類の考え方に影響されている。1946年にピエール・ラロックが「フランスにおいて我々が適用しようとする方式は、この2つの方式の間である」と書いた際に明らかにしているように、制度を実施した当事者にとって、フランス・モデルは、「ベヴァリッジ(beveridgiens)」型と「ビスマルク(bismarckiens)」型の制度の妥協の産物であったように思われる⁴⁾。

この区分は、(権利、給付、財政方式、管理方式といった)社会保護の異なる側面に着目する。「ビスマルク」型の社会保護制度は、主として労働者をカバーするものであり、権利の付与は職業的保険料の納付を要件とする。すなわち、給付は、拠出制で所得に比例する。そして、使用者および被用者によって拠出される社会保険料は、制度の主たる財源を構成する。このため、制度は、使用者および被用者によって管理されるべきことになり、程度の違いこそあれ、国家から自律的な組織(金庫)の下で構築されている。これに対して、「ベヴァリッジ」型の制度は、すべての国民をカバーする。すなわち、普遍的で所得制限(means tested)

に服する給付を支給し、それは、しばしば定額 (flat rate) である。また、制度の財源は、主として税である。そして、社会政策 (social policy) の仕組みは、政府および公務員により管理され、国家の構成要素の一部をなす。より抽象的なレベルで、2つのモデルを区別するために使われる標識は、2つのモデルそれぞれの主たる目的である。「ビスマルク」型の社会保険の目的が労働者の所得の維持であるのに対して、「ベヴァリッジ」型の制度における主たる目的は貧困対策である。

このような「ベヴァリッジ」型社会政策に関する理解は、実際のところ、ベヴァリッジ卿が税よりも保険料を財源とすることへの選好を示したり、ミーンズ・テスト (means testing) に対して嫌悪感を示したことと矛盾することに留意する必要がある。この「ベヴァリッジ」型という呼称の濫用は、(ベヴァリッジが「欠乏からの自由 (freedom from want)」という) 貧困対策に関するベヴァリッジの包括的な目標に対して愛着を抱いたフランスや「大陸」ヨーロッパの執筆者達が、それとアングロサクソンの国で主として採用された組織、運営および財政に関する方式を結びつけることを通じて、彼らの間で広まっていった。

しかしながら、概念のレベルでは、この2種類の理念型に関するこのような区分は、国際比較に関する学会の内部でかなり広範に受け入れられた。ティトマスは、このビスマルク・ベヴァリッジの区分にほぼ対応するところの「制度的再分配モデル (institutional redistributive model)」および「産業的達成モデル (industrial achievement model)」の区分を行った (Titmuss, 1974, p.31)。爾後、その他の論者も異なる用語法を用いるようになり、社会保障の異なる側面に焦点を当てているものの、ほぼ同じ類の国を包含する形で2種類のモデルを使用している。このような比較対照の業績の中において、古典的となった対立への言及が見出される。例えば、ビスマルク型対連帯主義者型 (Baldwin,

1990)、保守・コーポラティストモデル対自由または残余モデル (3番目のモデル: 普遍主義的または社会民主主義的福祉国家) (Esping-Andersen, 1990)、職業的対普遍的 (Ferrera, 1993)、「保険原理が優越するか、給付が拠出した保険料に密接に関連している」制度対「保険原理が比較的弱く、給付がむしろ必要度に関連するか、制度の財源をむしろ一般的な租税に依存している」制度 (Commission Européenne, 1993, p.16) である。

これらの研究では、フランスは、上記の組み合わせで引用した2類型のうちの1番目に常に位置付けられる。しかしながら、フランスのケースがあまり知られていないのとそれが曖昧であるため、一般的に、論者はフランスのケースをさっと通り過ぎてしまう。この曖昧さは、通常は分離されている論理が同一制度内で結合していることに起因する。

フランスでは、ベヴァリッジの目標をビスマルクの方式で達成しようというかのごとく、すべては進んだ。(3つの「U」である普遍性 <universalité>、単一性 <unicité> および統一性 <uniformité> という) 社会保障計画の原則および目標は、ベヴァリッジ計画に触発されたものであった。社会保障に次第に付与された役割は、一方において「ベヴァリッジ・モデル」の役割 (貧困者の支援、全国民のカバー) に属するものであった。1970年代から、普遍的な役割を持つ給付 (家族手当、疾病保険の現物給付の一般化) や所得制限付きの給付が導入された。その反面、1945年から1970年代の終わりにかけての社会保障制度の発達は、実施された手法 (貧困対策よりも受給者の所得の維持を目的とする保障、労働および保険技術に基礎を置く保障、職業的保険料による財政、大部分が拠出制の給付、使用者および被用者の代表による制度の管理) における「ビスマルク」型の発想の優越を示している。

フランスが完全雇用を支えられ、それに向かっている経済成長の時期にある限りは、この妥協

(ビスマルクの方式によるベヴァリッジの目標)は、「フランス型」社会保障の持続的発達の中で解消された。1970年代の半ばからは、成熟した制度の機能不全と経済的・社会的環境の変化により、このモデル自体が揺らぎ始めることになった。

II 社会保障の「危機」と社会政策の変遷

ここでは、フランスの社会保障制度の困難な事態について分析を加え、それに対応するために講じられた施策にも触れつつ、制度がどのように少しずつ変貌を遂げたかについて示すことが課題である。3種類の施策を区別することができる。すなわち、社会保障財政の再建計画、社会支出の削減のための施策ならびに財政および新たな社会政策に関する構造的施策である。

社会保障の危機は何より財政の危機である

社会保障の赤字のテーマは、1970年代の半ばから深刻になった。社会保障予算は国家予算に対して独立しているため、他の公的赤字と区別されることで、フランスの社会保障の財政問題はそれだけ目立つものになる。

何年にも及ぶ黒字会計の後に、社会保障の一般制度の赤字は、1974年で収入の-2.8%、1978年で4%、そして1981年から1987年間で2%前後、1988年から1992年間で0.9%から1.8%の間、1993年から1996年間で5%近くに達した。それ以降、赤字は徐々に減少し、2000年には黒字を計上するに至った(出典：SESI, *Compte de la protection sociale, différentes années*)。

1970年代の末からのこの赤字は、社会保護の支出と収入というハサミの隙間の動向に起因すると考えられている。フランスの社会保障制度は、労働に賦課される社会保険料(1995年までは、被用者および使用者の保険料は、社会保障の収入の80%を占めている)から、その収入を得ている。

したがって、収入は、経済状況および労働市場の状況に依存する。フランスが1970年代の半ばから直面した経済的困難は、社会保障の収入を減少させる原因となった(賃金総額の停滞、被保険者数の減少、若年者・失業者・退職者のようにほとんど拠出しないか全く拠出しない「不活動者(inactifs)」。一方、支出の方は、さまざまな性格の現象に主に関連している。すなわち、健康状態および国民の医療需要、医療技術の発達、人口状況(家族構成の変化、寿命の伸長、人口の高齢化)のような支出を増大させる現象である。

社会保障財政の再建計画

社会保障の赤字に対処する(「社会保障の穴を埋める」)ため、政府は、社会保障の財政再建計画を積み重ねていく。1975年と1995年の間に18の計画が実施されたが、これは、重要な総選挙の前10カ月間を別とすれば、1年に1回以上の計算になる。

それぞれの計画は、同じ考え方に根差す。すなわち、収入の増大(主として被保険者によって拠出される社会保険料)、そして、利用者に課せられる負担の引き上げによる疾病保険支出を主とする支出の(僅かな)削減である。

1980年には、疾病保険支出の76.5%が社会保障によって負担されたが、この水準は、1990年には74%に、1995年には73.9%に低下した。しかしながら、それにもかかわらず、社会保護支出は増大し続けた。すなわち、国内総生産に対する社会支出の割合は、1974年の19.4%から、1985年の27.29%、1992年の27.75%に増大した(出典：SESI, *Compte de la protection sociale, différentes années*)。

しかしながら、1991年までは、これらの計画により、ある年の赤字は次の年には常に吸収されることで、財政再建に関するその目的を達成してきた。社会保障の債務が出現するのは、1992年からである。支出の増大は、常に収入の増大(主として被

用者の拠出による保険料)により相殺されていた。その結果、強制徴収金(*prélèvements obligatoires*)に占める社会保険料の割合は、強制徴収金全体の39%から1995年の46%まで増大した。1970年には、社会保険料は、国内総生産に対して、1978年の20%から1985年の23%まで増大した(出典: SESI, *Compte de la protection sociale, différentes années*)。

社会保護支出を削減する(欧州的)必要性

1980年代の末には、社会保障問題への取り組みは、少しずつ変化してきた。単に財政問題にとどまらず、社会支出の変化に関する最適な管理の問題が課題となった。この社会支出は、経済成長によっては、もはや支えきれないほどの速度で増大し続けた。反対に、社会支出およびその増大がもたらす赤字の荷重は、それ以降、経済成長のダイナミズムを損なうもの(インフレーションおよび企業の競争力低下)と理解されるようになった。

政府にのしかかる課題に変化を及ぼし、そして、1980年代の支出および保険料の増大に歯止めをかけたのは、1990年前後の経済環境の変化であった。つまり、一方における欧州の建設、他方における1990年代初頭の景気後退という2つの要素が決定的な役割を果たしたのである。

1990年代初頭の共通市場の開幕は、欧州の企業間の経済競争を激化させる効果をもたらした。この競争にとって、労働コストは決定的な要素となった。使用者が拠出する社会保険料の新たな引き上げは、まさに、労働力コストの悪化と考えられた。したがって、このような解決方法は、次第に使用することが困難になった。さらに、大市場の登場とともに、価格競争力の現象も顕著になった。それ故に、インフレ対策は、政府に不可欠の目標の一つとなったが、とりわけ大蔵大臣であり、その後の首相になるピエール・ベレゴヴォワ氏によって実施された競争的なインフレ抑制策においては、そうであった。この政策は、社会保険料および給付

の増大を抑制することにも依拠していた。

他方では、単一通貨の実施は、マーストリヒト条約に盛り込まれた経済的収斂に関するいくつかの指標の遵守が条件となっていた。とりわけ、同条約は、インフレーションの抑制と公的赤字の国内総生産3%の上限維持を規定しており、そのため、公的赤字に頼ったすべての国内的浮揚策を困難にした。

さらに、フランスの経済状況の変化は、社会的給付の削減措置を実施する必要性を強めた。1988年～1991年は経済の回復によって特徴付けられるが、この回復は、またもや1992年からその速度が弱まり、1993年には、フランスは不況に襲われることになった。その年の国内総生産は、1992年と比べて1.3%低下するとともに、社会保険料を拠出する被保険者数は1.5%低下し、そして、賃金総額も1.8%しか増加しなかった。1993年には、全体として、社会保障の支出が6.2%増大したのに対して、その収入は1.8%低下した。そのため、社会保障の赤字は急速に膨らみ、収入に対して、1990年の-1.1%から、1991年の-1.8%、1992年の-1.5%、そして1993年の-5.5%に増大した。1997年までは、赤字は収入の5%を上回る水準が続いた。1992年からは、社会保障の債務が発生し、増大し続けることになった。この社会保障の債務が国の債務に加わることで、公的負債を一層増大し、マーストリヒトの基準によれば、国内総生産の60%を超える水準が続いた。

しかしながら、政府は、社会保障財政の再建計画を放棄しないのはもちろん、それに社会支出の削減を目的とする施策を追加することになった。それが、1992年の失業手当、1993年の年金、1995年の医療支出に関する施策である。

失業保障支出の削減および活性化

フランスにおいて、失業保険は、国の支援の下で労使の協定により1958年に創設された。しかしながら、フランスの失業保険の変遷は、社会保障

の辿った道程と並行的である。この制度は、労使の同数制により運営され、拠出制の各種給付を支給するものであるが、1974年から1980年代の半ばまでは、定期的に引き上げが行われた。それは、喪失した粗報酬の90%に相当する所得を保障することにより、解雇された被用者の所得を維持することで、需要を刺激するものであった。

1980年代を通じて、このケインズ的な手法は、その失敗、特に失業者の増大の中でのその費用のために、次第に放棄されることになった。1974年には、失業率は、労働力人口の4.1% (すなわち90万人)であった。その率は、1980年には、労働力人口に対して6.4%、すなわち150万人になった。失業者200万人の壁を1983年に突破すると、失業者は、1984年に労働力人口の10.1%である260万人に達し、1987年には労働力人口の10.5%にまで増大した。次に、失業率は、1990年に労働力人口の8.9% (220万人)まで低下したが、1991年から反転し、1994年には300万人の壁を越え、1995年には労働力人口の11.6%になり、1997年には12.5%のピークに達した。それから、失業は規則的に減少し、今年(2000年)は労働力人口の10%の壁を下回った(L'état de la France, 2000)。

1984年に、合意議定書が労使と国との間で署名され、その中で、失業給付の管理および特に財政に関して、保険に属するものと連帯(救済といわないために使われる用語)に属するものとの区分を規定した。

拠出制の給付(基礎手当、例外的基礎手当、権利打ち切り手当および職業再訓練手当)は、労使同数制による組織(UNEDICおよびASSEDIC)によって賄われ、管理されなければならないのに対して、国の管轄である連帯といわれる制度の場合には、(十分な保険料を欠くために)保険制度によってカバーされないか、カバーされなくなった者に対して支給される所得制限付きの給付(同化手当および特定連帯手当)であり、税によって賄われる。

これと同じ年代を通じて、失業に関する「社会給与(traitement social)」といわれる政策が発達した。この政策は、大陸の社会保護に固有の労働供給の削減に関する戦略に位置付けられる。それは、最も高齢の労働者を結果的に労働市場から排除するものであり、そのため、早期退職者の数は1971年の14,000人から1975年の84,000人、1979年の159,000人、1981年の317,000人、そして1983年の705,000人と顕著に増大した。1981年の60歳定年の実施もまた、最も高齢の労働者を労働市場から排除する効果を持っていた。しかしながら、その費用の極端な増大の前に、早期退職の利用は急速に制限されるようになった。そのため、早期退職者は、1983年の705,000人が1988年の433,000人になった(Bichot, 1997, p.132)。

1988年から1990年にかけて、失業保険制度の財政は黒字であった。しかし、経済成長の深刻な低下と失業の増大の再燃のために、状況は1991年から再び悪化した。今度は、使用者は、保険料の引き上げに当たっては、失業補償に関する新たな原則の採用を条件とするといった給付に関する構造改革を要求した。

1992年7月18日には、フランスの失業保険制度を変革することになる重要な協定が使用者といくつかの労働組合(主としてCFDT)との間で署名された。この協定は、それまで存在していた各種失業保険手当を単一通減手当(Allocation Unique Dégressive)に置き換えることを規定していた。この新たな手当は、制度への加入期間と補償期間との間の最適な相関を可能にするものであった。給付は、基準賃金日額(過去12カ月間に受領した報酬)と失業保険への加入期間に応じて計算される。このほか、単一通減手当には、6カ月(1992年から1996年までの間は4カ月)ごとに通減係数が適用され、それは被保険者の加入期間に応じて8%から25%の間で変動する。平均的には、支給される給付は、基準賃金日額の57.4%以上に相当

する水準の最初の給付から始まって、6カ月ごとに15%ずつ減少する。この給付を受給する者は解雇されたか、さもなければ、期限なしの契約が終了したことが必要である。

この新たな手当の実施は、失業補償に関して、3つの重要な帰結をもたらす。すなわち、失業保険財政の再建、保険によってカバーされる失業者の減少および救済措置に依存する失業者の数の増大である。第一に、失業保険制度によって補償される給付の水準および失業者数を減らすことにより、1993年、1994年および1996年の求職者数は増加したにもかかわらず、新たな手当の実施は、実際に失業保険財政の均衡を実現させた。1996年には、失業保険の収入は、支出を100億フラン上回った。第二に、この改革は、支給される社会保険の性格の変更を意味する。保険料と給付との牽連性、すなわち、失業保険手当の拠出性が強化された。失業保険における失業リスクに対する集団的相互扶助の側面は弱まった。短期の活動期間しか有しない被用者、そして、パートタイムの被用者の補償は低下する一方、より長期の職歴やより高額賃金を有する者はより手厚く補償された。この最後の点から、単一通減手当の実施に伴う第三の効果が出てくる。すなわち、1993年以降受給者数が急速に増加した連帯制度とは対照的に、保険制度による失業補償は減少(1993年の52.3%から1996年の43.8%へ)したのである。

1997年から失業者数は大幅に減少し、その結果、失業保険の財政状況は顕著に改善した。2000年の夏を通じて、労使関係者は失業保険の新たな改革を協議し、それは国により認可されたばかりである。この協約には、失業保険の保険料の引き下げ、支給される失業手当の通減制の廃止、個人別求職支援、そして資格に合致した雇用を拒否した者へのすべての手当の打ち切りの可能性が盛り込まれた。

年金：1993年の改革、1995年の失敗

1980年代を通じて、将来の年金の財政は重要な課題となった。人口推計は、年金制度を改革する必要性を示唆していた。この推計の示すところによれば、2025年に年金制度を均衡させようとするれば、保険料を170%増大させるか、給付を半減させなければならなかった(Ruellan, 1993, pp.911-912)。しかしながら、一般制度はほぼ恒常的に赤字であり、推計は極めて悲観的であったにもかかわらず、いかなる年金制度改革も1980年代を通じて実施されなかった。

フランスでは、年金改革は、政治的に最も微妙な課題の一つととらえられている。年金の削減に関するあらゆる提案は、国民の強い反対に見舞われる。年金制度は、社会保障に対する愛着を構成する主たる要素の一つである。これは、基礎制度と(強制的)補足制度を加えると、社会保障の強制年金制度により保障される置換率が70%近くになることにおそらく関係している。フランスの年金制度が同業同種的な100以上の制度に分裂していることも、提案への反対の原因となっている。換言すれば、政府が制度を改革しようとするれば、各社会的・職業的集団の代表と交渉しなければならない一方で、各集団は個別の利益を温存することに固執する。

それ故に、さまざまな政権は、提案された改革の実施を遅らせることを選択し、伝統的となった危険の少ない収入を再生産しようとした。1985年から1991年の間に、被用者の年金保険料は、社会保障の上限賃金につき、4.7%から6.55%に増大した。

しかしながら、1990年代の初頭には、年金制度の状況は悪化した。UDF-RPRとの連立による強力な多数派を生み出した1993年3月の議会選挙の直後に、バラデュール政権は、民間の商工業部門の被用者に対する一般制度の年金に関する改革を導入した。1993年4月から6月にかけて、政府は、CFDTからの支持と他の組合の中立を確保す

ることを模索するため、労使とこの改革に関して交渉を行った。改革は、給付の切り下げとともに、組合に対する譲歩をも規定していた。

1993年の改革は、被用者の退職年金の計算方法、そして年金のスライド方式を変更した。この改革以降、退職年金の金額は、最も賃金の高い25年(以前は、最も高い10年であった)を基準に計算されている。満額年金(基準賃金の50%)を受け取るには、従前の37.5年(150四半期)の代わりに40年(160四半期)間拠出しなければならない。この拠出期間の延長は、段階的に(1年に1四半期ずつ余分に:1994年に退職した者は、151四半期は拠出しなければならないなどして、改革は2004年に終了する)導入された。他方、年金の引き上げは、もはや粗賃金ではなく、物価の変動にスライドすることになった。しかしながら、この給付の削減を了解させるために、政府は、この改革に続き、社会保険に属するものと連帯に属するものを分離することを狙った第二段階の改革を予定した。

実際、改革により、生涯を通じて十分拠出しなかった退職者に対する無拠出制の給付を賄うための「老齢連帯基金(FSV)」を創設することが予定された(最低老齢年金、当事者の賃金から徴収された保険料に関係ない所得制限付きの給付)。これらの給付は、このようにもはや社会保険予算にのしかからなくなった。老齢連帯基金は、1993年6月に決定された一般社会拠出金(CSG)の料率の1.3%引き上げによって賄われている。

アラン・ジュベがこの改革を公共部門の被用者に拡大しようとしたときには、同じような政治的慎重さを示さなかったが、これがおそらく1995年の試みの失敗の原因である。E.バラデュールおよびS.ヴェーユによって立案された改革は、公務員や公共事業体(フランス国鉄、パリ地下鉄営団、フランス電気・フランスガス等)の被用者の特別制度ではなく、社会保障の一般制度にしか及ばないものであった。1995年11月15日に発表された計画の

枠組みの中で、アラン・ジュベは、これら特別制度の年金を改革することを特に予定していた。彼は、とりわけ満額年金を取得するために必要な保険料期間を37.5年から40年に延長することにより、民間部門の計算方法を公的部門にも拡大しようとした。

政治的な切り札(共和国大統領、国民議会および元老員は同じ政治の多数派に属しており、次の選挙は3年後であった)を充分利用することを勘案し、社会改革を実施するに当たっての事前の交渉が有する減速効果を危惧して、アラン・ジュベは、労使との如何なる交渉もなしに、社会保障の改革案を秘密裏に作成することを選択した。公的年金改革に関する提案に対する反応は、待つまでもなかった。11月23日から、大量のストライキが公務員部門(特にフランス国鉄およびパリ地下鉄営団)で決定され、おびたしい示威行動が1995年12月22日まで蔓延していった。

社会運動の広がり直面して、政府は、その計画を撤回した。したがって、公的部門の年金の計算方法は変更されなかった。すなわち、満額年金を請求するためには、37.5年拠出する必要がある。この年金は、一般的には賃金が最も高い期間である公務員人生の最後の6カ月の賃金を基準に算定される。公務員の年金制度は、基準賃金のおよそ75%に相当する置き換え率を保障する。

これに対して、現行の計算方法によれば、民間被用者の一般制度は、20年のうちには、(現行の50%の代わりに)最終賃金のおよそ33%の置き換え率を保障することになる。

それ故に、所得の置き換え水準を現行通り維持するためには、補足年金制度、そして民間年金基金がますます重要な役割を果たすことが求められるようになった。1997年には、ジュベ政権は、企業内部に組織される任意の民間年金基金を実施に移す可能性を生み出した。1997年3月25日の法律は、民間部門の1450万人の被用者と農業労働者(公務員および自営業者は既に積立方式の独自の

制度を保有している)を対象として、フランスに積立年金制度を創設することを狙いとしていた。

この法律は、実施のための細部の条件を規定する政令が制定されなければ、適用できない。当該政令は、1997年6月に制定されるべきであった。しかし、国民議会の解散および新しい多数派の登場は、手続きを遅らせ、結果的に中断された。新しい首相は、「賦課方式を危険に陥れる」可能性のあるこの制度を見直すことを示唆した。この法律の実施政令は、ジョスパン政権によって凍結された。しかしながら、労使による賃金貯蓄計画の促進計画が現在議会で討議されている(Palier et Bonoli, 2000)。

他方、ジョスパン政権は、公的年金の特別制度の改革を再開することも希望している。アラン・ジュベの失敗に懲りたりオネル・ジョスパンは、この改革を準備するために、計画庁に検討の任務を託し、労使との交渉なしにいかなる改変も実施に移さないことを保障した。

疾病保険支出の抑制

1970年の初頭から、フランスの医療支出は、国内総生産より早く増大した。国内総生産に占める医療支出の割合は、1980年の7.6%から1994年の9.7%になった。この疾病保険支出の増大は、社会保障赤字の主たる原因と考えられた。1970年代および1980年代を通じて、政府によってとられた施策は、償還率の引き下げにより、医療需要を削減することを狙いとしていた。これらの計画は、(共済による補足的な給付の発達のために)医療需要を抑制することができなかった。

1990年代を通じて、歴代の厚生大臣は、需要を管理し支出を抑制することを可能にする新たな施策の実施を試みた。1991年からは、政府は、疾病保険金庫および医療従事者に対して、(単なる会計的抑制に対する)「支出の医学的抑制」を可能にする「協約」を協議するよう仕向けた。この協約は、

包括化⁵⁾により、アプリアリに予算を配分することで抑制を実現しようとした。しかしながら、この協約は、常に遵守されるわけではなく、医療費は大幅に増大し続けた。

このため、ジュベ計画では、支出推移目標を遵守させるための手段を国に付与することを盛り込んだ。ジュベ計画で規定され、1996年の勅令で実施されることになった新たな手段は、支出および医療行為に関する国の管理能力を強化した。実際、この計画は、医療制度全体について、アプリアリな財政方式を導入することを試みるものである。

1996年2月の憲法改正の採決以降は、毎年、議会が社会保護に割り当てられる財源の金額を決定し、翌年の医療支出の伸び率を決定しなければならない。すなわち、各医療職種によって生み出される疾病保険支出につき毎年許容される最大の伸びを決定する「全国量的目標」である。以後、疾病保険金庫は、議会によって決定されたこの目標の範囲内において、医療職種との間で「目標・管理協約」を交渉しなければならなくなった。この目標は、外来医療のほぼ全体、私立病院の活動に関する支出および現金給付の一部、すなわち、1995年で疾病保険制度全体で償還される支出で3200億フランをカバーする。それに関係する従事者は、240,450人であり、そのうち113,546人は開業医である。医療従事者と金庫とが65日間の交渉の末に合意に達しない場合には、関係当事者に代わって、国が疾病保険支出の伸びに関する全国量的目標を決定することができることを1996年4月の勅令は規定している。

他方、疾病保険の管理機関の改革により、制度内部における国の代表者の存在および役割が強化された⁶⁾。

このほか、ジュベ計画は、疾病保険制度をはじめとして、フランスの社会保護制度を「より公正」にすることも狙いとしていた。2つの重要な改革が発表された(しかし、アラン・ジュベ自身によっては実

施されなかった)のも、この公正の名においてであった。それは、賦課標準をほとんどすべての個人所得(資本所得を含む)へ拡大することを通じた一般社会拠出金の引き上げ⁷⁾による疾病保険に係る被用者の保険料の代替、すべての人の医療制度へのアクセスを可能にする普遍的疾病保険制度の実施である。一般社会拠出金の料率の引き上げによる被用者の保険料への代替は、1998年1月、ジョスパン政権により実現した。普遍的疾病保険の実施は、1999年の夏の時期に実現した。

1980年代を通じて、また、1990年代の初頭には、フランスの経済状況は改善せず、失業者数の増加はとどまることがなく、社会支出は増大し続け、そして、各種財政計画の結果、社会保険料の水準が引き上げられた。大多数の専門家からすれば、危機の犠牲者である社会保障が危機の原因となり、構造的な改革の対象となったように思われる。

社会保障は経済にとって重荷になる

フランスでの福祉国家への批判は、制度の経済的効率性およびそのケインズの基礎に対する疑念を呼び起こした。経済の「開放」および「世界化」によって特徴付けられた状況において、社会保障が経済にとって重荷になったことを示そうとする分析が発達し、現在それが広く伝播している。制度に対する主たる批判は、社会保険料(しばしば「社会的負担」といわれることが多くなった)が雇用費用の増大を招き、企業に不可欠な競争力および雇用の創出へのブレーキとなっていることを示している。

フランスでは、被用者および使用者によって支払われる保険料は、他の欧州諸国より高い割合で社会保護の財政に寄与している⁸⁾。この数字は、雇用創出に関する他の経済指標と比較される。1983年と1991年の間に、フランスの全雇用数は平均で0.5%増大したのに対して、欧州共同体内では1.7%、日本では1.3%、そしてアメリカでは1.7%増大した⁹⁾。

社会保険料は、特に低賃金の場合に雇用に対してマイナスの影響があると考えられている¹⁰⁾。多大な政治的危険を冒さずに最低賃金(SMIC)を問題にできるのでない限りは、低賃金労働の場合の費用を削減するとして、実現可能な唯一の選択肢は「社会負担」の削減であった。1980年代末から、「社会保険料の重みを引き下げる」ことは、失業対策に関するすべての政治家の合言葉となった。

社会保護財政の漸進的租税化

このようにして、この方向で、ある程度の数の施策がとられた。困難な状況にある類型の者(資格のない若者、長期失業者)を使用者が採用することを促進するために増大したのは、まず、負担の免除であった。「負担の軽減」に関する動きをより拡大するため、新たにあらゆる所得に対する比例的な徴収金が1989年に創設された。それが、一般社会拠出金である。

これは、無拠出制の給付を賄うため、既存の保険料の一部(家族手当および年金)に代替するものである。多くの困難の上に採択された一般社会拠出金は、フランスにおける強制徴収金の新形態である。社会保険料と異なり、一般社会拠出金は、すべての所得(労働のみならず代替所得(社会給付)、財産および投資所得)に賦課される。所得税(IRPP)と異なり、一般社会拠出金は、比例的であり、源泉徴収され(そのため、所得税が免除される所得にも賦課される)、そして、用途が限定されている。これらの特徴は、一般社会拠出金の性格をイギリスで実施されている強制徴収金に近づける。一般社会拠出金が導入されたとき、家計の所得から1.1%徴収されていた。1993年に、バラデュール政権は、一般社会拠出金を2.4%にした。1995年に、アラン・ジュベは、新たにすべての所得を対象に一般社会拠出金を3.4%に引き上げた。1998年から、被用者によって支払われていた疾病に係る社会保険料に置き換える形で、一般社会拠出金の料率を

それ以降7.5%に設定した。1999年には、一般社会拠出金は、社会保護の全財源の20%以上を供給し、疾病保険の収入の35%になっている。

限定された社会的効率性

この社会保障に対する経済的正当性への懐疑は、その社会的正当性に対する懐疑によって倍増されることになる。フランスの社会保護制度は、このようにして、次第に多くの人々が直面する経済的・社会的困難の蔓延を前にして、それに対処することができないとの批判を受ける。このため、新たな社会政策を実施することが必要であるように思われる。

1970年代の末から、1970年代半ばの経済危機の社会的帰結がますます感じられるようになった。フランスでは、これらの問題は極めて新規に登場した。

失業者数は増大し続け、それは、特に長期失業者に顕著であった。1970年代の末から、失業はもはや摩擦的ではなく、何か月、さらには何年にもわたって失業状態にある者もいた。1980年代を通じて、長期失業および社会的疎外の現象が出現し始めた。このため、1年以上失業状態にある者は、1974年の16.9%（2年以上だと2.5%）から、1985年の42.7%（21.0%）になり、平均的な失業期間も1974年の7.6カ月から1985年の15カ月、そして1998年の16カ月（この期間は1999年には14.8カ月まで低下した）になった（L'état de la France, 2000）。

新たな社会政策

社会保護制度は、新たに進展する問題に適切に対処することが次第に困難になっているように思われる。このように、拠出制の給付に対する権利を付与するために事前の労働期間を必要とする制度では、労働市場から長い間疎外され、社会保護を最も必要とし、そして、その数が増大している者を救ったり、保護したりすることができない。寛大な社会保護に対する完全な権利を取得した者と労働市場からあまりに離れているため最低生活保障

および社会扶助制度に満足しなければならない者との間で社会の二極化を助長する限りにおいて、社会保障制度自体が問題視されるようになった。

それ故に、この社会的疎外という新たな問題に対処することができる新たな政策を発達させることが重要に思われる。1980年代の末に、社会的疎外にすべからく対処することを目的とした各種社会的同化政策が少しずつ発達し、制度化されていった。例えば、都市政策¹¹⁾、若年者の職業訓練・同化政策、あるいは長期失業対策政策である。

同化最低所得の実施は、この社会的同化政策の発達を飾るものとして登場した。同化最低所得に関する法律は、1988年12月1日に採決されている。この手当は、最低保障所得（1999年1月で約2,500フラン）を基準に申請者のすべての所得（家族手当および住宅扶助を含む）を控除することにより計算される差額方式である。手当の金額は、国、すなわち税金によって賄われていた。施策は、契約の形態による同化事業を一体化していた。同化事業は、地方レベルで、地方議員、ソーシャル・ワーカー、社会部局の代表、非営利団体および企業の代表を集めた委員会によって組織され、調整された。同化事業の予算を負担するのは、県である。

1988年12月に、111万2108世帯が同化最低所得を受けており、それは211.7万人（フランス人の3.5%）に相当する。手当の受給者数は、毎年増加していった（1991年には+15.7%、1992年には+17.7%、1993年には+21.1%...）。受給者の約30%は、1年の後には施策から離れていった。しかし、受給を始める受給者は、増えていった。半分以上の受給者は単身者であり、20%は単親家庭である。同化最低所得を受給する国民は、だんだん若くなり（受給者の2人に1人は30歳未満である）、女性がだんだん増えていく。同化最低所得とは別に、フランスは1970年代の末から他の最低所得を発達させた。合計すると、1995年で330万の

家庭がこの最低所得のいずれかを受給している。人数にして600万人以上であり、これはフランス国民の10%以上に相当する。

ビスマルクからベヴァリッジへ?

社会保障の危機、保険と連帯の区別、租税化への傾向、新たな社会的介入方策の登場、対象を限定した所得制限付きの給付の発達…こうした変化は、まず方式に関する変革を打ち出した。批判、そして再編は、主として、フランス社会保障制度の「ビスマルク」的側面に關わるものである。社会保険に基づく制度は、一方で労働コストに食い込み、他方で労働市場から「疎外された者」を保護することができないことから、ますます不適切に思われるようになった。

このような分析は、フランスのみに特有のものでないことを指摘すべきである。このような分析は、例えばベルギーやドイツのように、フランスの場合と類似する原則に基づき社会保護が組織されている国において進展している。これは、「保険的福祉国家の危機」がフランスの問題であるのみならず、社会保険が福祉の主たる提供者である場合には、むしろ社会保護の仕組みとしての社会保険の深刻な危機に属する問題である。

フランスの社会保障モデルは、ベヴァリッジの提案とビスマルクの制度との妥協を試みようとするものであった。フランスの社会保障モデルは、被用者社会をロベール・カステルが「成長国家 (l'Etat de croissance)」と呼ぶものに統合しており、それにより、経済成長と社会国家の発展とを結びつけることが可能となる。それは、「一般化した社会保護の保証、経済の偉大な均衡の維持とその誘導、成長の過程に關与する関係者の間の妥協の模索」を同時に可能にする (Castel, 1995, p.374)。社会国家の特徴的な原則を問題にすることは、これらの妥協のすべての要素を問題にすることになる。現在、問題となっているのは、これら妥協の要素全体である。

今日、フランスの社会保護制度は、ビスマルク型の社会保険モデルと貧困者を扱うベヴァリッジ型の別のモデルとの間でますます顕著となる二極化のプロセスに位置付けられる。2つのモデルは競争關係にあり、一方の犠牲により他方が発達する。

注

- 1) この文章は、2000年10月に伊奈川助教授の招きにより福岡の九州大学で行った講演原稿を書き直し、同助教授が翻訳したものである。同助教授に感謝申し上げたい。
- 2) 人口的財政調整を創設した一般化および調整に関する1974年12月24日枠組み法; 疾病保険の保障を拡大し、家族部門の普遍化を規定するとともに、強制的老齡保険の現役人口全体への一般化に関する1975年7月4日法; 家族部門の一般化を完成させ、それまで保障がなかった者のための個人保険を創設する1978年1月2日法。
- 3) 1978年1月2日の改正後の社会保障法典第1条。
- 4) Joint-Lambert, 1997, p.374. 参照。
- 5) このようにして、1990年代の初めから、公立病院については、「包括的運営交付」(1983年に創設された総枠予算)の引き上げ率が決定されることになった。私立病院および生化学検査機関の財政については、閉じられた交付方式によった。看護婦およびマッサージ・運動療法士については、職種ごとに活動の上限が設定され、目標を超える場合には、料金改定の恩恵を受けることができなかった。包括化制度を拒否した医師の場合、政府は、1993年に、特定の疾病について奨励されるべき処置を規定した「対抗力を有する医療指標」(RMO, 1992年12月のトゥラード法)を導入した。
- 6) 他方、再度厳格な同数制に戻す形で社会保障金庫の理事会の構成を変更するとともに、ジュベ計画は、医療制度の管理組織における国家の代表の地位の強化をも図った。そして、厚生大臣により任命される全国疾病保険金庫の事務局長は、地方および地区の事務局長を監督することから、その権限が強化された。フランスの医療制度をよりよく監督するため、新たな組織が創設されることになった。この機関においては、国家が中心的な地位を占める。ジュベ計画は、社会保障の各金庫は目標・管理協約の実施状況を点検することを任務とする監視評議会によって監督されることを規定した。国会議員が議長を務めるこの監視評議会は、国会議員、地方議員、専門家、医療職種および施設の代表者によって構成される。また、ジュベ計画は、各制度の疾病保険金庫による医療政策を調和させるため、国の代表者も構成員と

なる地方疾病保険金庫連合の創設を規定した。医療制度をよりよく規制するため、構成員の半数が国の代表者である新地方病院庁が実施に移されるとともに、厚生大臣を監督権者とする全国医療認証・評価機構(ANAES)が実施された。

- 7) 以後は、賃金の7.5%と規定された。
- 8) フランスでは、1992年、社会保険料が社会保護予算の収入全体の79.9%を占めたのに対して、デンマークでは10.8%、アイルランドでは34.5%、イギリスでは41.9%、リュクセンブルクでは52.3%、オランダ、イタリア、ポルトガル、スペイン、ギリシャおよびベルギーでは60から68%、ドイツでは69.9%となっている(出典: Eurostat, *Basic Statics of the European Communities 1994*, Bruxelles, 1995, 表3.35, p.164)。
- 9) OECD, *Employment Outlook*, Paris, OECD, 1994。
- 10) 保険料に関する一定の上限により、社会保険料は、高賃金よりも低賃金に重くのしかかる。社会保険料の低賃金の場合の重みを示すものとしては、Join-Lambert, 1994, p.334 et s.を参照。
- 11) このようにして、1985年から、DSQ(地区社会開発)事業とともに開始された都市政策が実施に移され、「都市契約」によって継続されている。ここでは、「疎外された場所で活動する」ことが課題である。市町村と国の代表者(県知事)との間で、そして、とりわけ社会的関係者(社会サービス、地区の非営利社団、企業)と締結された契約を通じて、「都市における社会連帯を助長する」こと、「不衛生を駆逐する」こと、そして「都市環境を改善するための変革を展開する」こと、「非行の防止」を組織化することが重要である。

参考文献

- BALDWIN, Peter. 1990. *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge University Press.
- BICHOT, Jacques. 1997. *Les politiques sociales en France au 20^{ème} siècle*. Paris, Armand Colin.
- CASTEL, Robert. 1995. *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris, Fayard.
- Commission Européenne. 1993. *La protection sociale en Europe*, document publié par la DG 5, Bruxelles.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- FERRERA, Maurizio. 1993. *Modelli di solidarietà*. Bologna, Il Mulino, 1993.
- GUILLEMARD, Anne-Marie. 1986. *Le déclin du social*. Paris, PUF.
- JOIN-LAMBERT, Marie-Thérèse. 1997. *Politiques sociales*. Paris, Dalloz (2^{ème} édition).
- L'état de la France*. 2000. Paris, La Découverte.
- PALIER, Bruno. 2000. "Defrosting' the French Welfare State." *West European Politics* 23/2, pp.113-136.
- PALIER, Bruno, et BONOLI Giuliano. 2000. << La montée en puissance des fonds de pension >>, *l'année de la régulation* vol. 4, pp.71-112.
- RUELLAN, Rolande. 1993. << Retraites: l'impossible réforme est-elle achevée? >>, *Droit social*, n° 12, pp.911-929.
- TITMUSS, Richard. 1974. *Social Policy, An Introduction*. London, Allen and Unwin.
- (Bruno Palier 国立科学研究センター<CNRS>研究員
いながわ・ひでかず 九州大学助教授)

五保制度

— 中国農村における公的扶助制度 —

松久保 博章

はじめに

中国の社会保障制度体系の中に、さまざまな理由で貧困に陥った人々に対して最低限度の生活を保障するための制度として社会救助制度と呼ばれる公的扶助制度が存在する。その内容は、表1にある通り5種類の制度からなっている。

このうちの孤寡病残救助は、労働能力がなく、経済的収入源がなく、頼るべき法定の相続人のいない、いわゆる三無対象と呼ばれる孤老、孤児、寡婦、重度障害者等を対象としているが、その救済対象の7割近くは農村に在住している。そうした生活基盤を欠く農村住民の基本的生活需要を満たす制度は、特に「五保」制度と呼ばれ、農村社会の安定、ひいては農村における政治状況の安定にとって重要な意味をもつとされている。

本稿では、中国における人口の圧倒的な部分を占める農民の生活保障制度のひとつとしての五保

制度の発展過程を検証し、農村五保扶養工作条例の問題点について考えてみたい。

I 五保制度の成立と発展

1. 五保制度の創設とその背景

1956年以前の中国の農村では、自然村落を中心とした大衆互助活動などを通して生活困窮者への援助が行われていた。しかし、1955年夏から56年にかけて推進された急速な農業の集団化により、1956年末までに、87.8%の農民が、従来の自然村落よりもさらに大きな規模を有する高級合作社と呼ばれる集団農場に組織された。高級合作社では、生産手段の所有は従来のような各戸単位の所有ではなく集団所有とされ、労働に応じた分配が行われた。このように、従来の生活単位としての自然村落を超えて集団化が進むにつれて、生活保障のあり方を集団化の規模に合わせて再編する必

表1 中国の公的扶助制度

制度	内容
自然災害救助	自然災害の被災者を国家の費用で救助
失業破産救助	失業保険制度の不備を補完して失業者の生活を保障
孤寡病残救助	身寄りのない老人・寡婦・病人・障害者等の生活を保障
都市・農村貧困戸救助	経済的に困窮状態にある者を救済
都市部最低生活保障制度	失業者や一時帰休者等の生活困窮に対する所得保障

資料：張海鷹・唐鈞編『社会保障辞典』（经济管理出版社）に基づいて作成。

要性が、共産党・政府においても強く意識されるようになった。こうした背景から、1956年に農村における孤独な老人や障害者の合作社社員を対象とする五保制度が創始されたのである。

五保の内容は、1956年に第1期全国人民代表大会第3回会議において採択された「高級農業生産合作社示範章程」において、初めて公式に具体化された。これにより、高級合作社は、労働能力を欠くか完全に労働能力を失った身寄りのない高齢者、虚弱者、孤独者、寡婦、障害者の社員に対し、適当な処遇とケア、さらに衣食と燃料の供給を保障し、年少者には教育を、年老いた者には死後の葬儀を保障すべきことが規定された。これに従って、社会的にハンディキャップを負い自立生活が困難な人々に対する基本的な生活保障として保食(食事の保障)・保衣(衣服の保障)・保焼(燃料の保障)・保教(教育の保障)・保葬(葬儀の保障)の5つ、すなわち略称して「五保」が開始されたのである。この五保を受ける対象を「五保対象」と呼び、五保を受ける世帯を「五保戸」と呼ぶ。

1958年に始まった「大躍進」政策の時期になると、高級合作社をさらに合併する運動が急速に進んだ。この過程で、幾つかの高級合作社と郷(日本の村)・鎮(日本の町)などの末端政府機能が合体して誕生したのが人民公社と呼ばれる集団農場であった。1958年末には、全国の農家の99%以上が人民公社に加入した。公社の下には旧高級合作社に相当する生産大隊と呼ばれる組織があり、その下に旧自然村落に相当する生産隊と呼ばれる下部組織があった。当然、五保事業についても、高級合作社から人民公社へとその担い手が代わるようになった。

当初、五保対象は、在宅の状態では高級合作社によって扶養される分散扶養を受けていたが、1958年中国共産党8期6中全会における「人民公社の若干の問題に関する決議」の中で、五保老人を収容する施設としての敬老院(農村老人ホーム、以下

老人ホームと呼ぶ。)を建設する必要性が提言されたのを契機に、全国の農村で次々と老人ホームの建設が推進されるようになった。この結果、五保対象の多くは、老人ホームに入所して扶養される、いわゆる集中扶養を受けるようになった。

その後、1960年第2期全国人民代表大会第2回会議で採択された「全国農業発展綱要」の中で、五保制度はさらに明確に規定され、「農業生産合作社(人民公社)は、社内の労働能力を欠く者、身寄りのない男やもめ、寡婦、孤独の社員等に対して(中略)生活上の適切なケアと保食・保衣・保焼・保教・保葬を給付し、彼らの生・養・死・葬のすべてを頼らしめる。」とされた。

しかし、1960年頃になると、人民公社化政策の失敗が明確になり、1961年以降、農業集団化のあり方にも手直しが加えられた。この結果、基本的な生産手段の所有や分配の意思決定権は生産隊に与えられ、人民公社や生産大隊の位置づけは後退することになった。このように、人民公社の運営体制が再編される中で、事実上生産隊が五保扶養の責任を全面的に負うことになり、生産隊の福利事業資金によって、隊内社員の五保戸に対して、五保が保障されることになったのである。それと並行して、五保の内容についても、より生活全般の需要に関わるものに変化した。すなわち、保焼が独立項目でなくなり、新たに保住と保医が加わった。こうして、五保の具体的内容は、以下のように改められた。

- (a) 保食; 主食、副食、食用油、燃料と小遣い銭の保障
- (b) 保衣; 衣服、靴、靴下、帽子、布団と生活必需品の保障
- (c) 保住; 安全な住居、必要な家具、住居の修築などの保障
- (d) 保医; 疾病の治療と看護、生活上自活できない人のためのケアの保障
- (e) 保葬; 葬儀の保障(保教; 未成年孤児への義務教育と道徳教育の保障)

ただ、先に共産党中央によって推進されていた老人ホームの建設運動は、実際の人民公社の力量を無視したものであったため、現場における甚だしい混乱をまねいていた。そこで1962年になると、これについても見直しが図られ、多くの老人ホームは廃止され、老人ホームの扶養対象の多くが、在宅のまま生産隊によって扶養される、いわゆる分散扶養に戻されることになった。

しかし、1966年から始まった文化大革命により、公的扶助事業は、実施機構が廃止されるなど大きな損害を受け、10年近くその役割を果たせない状態に陥った。

2. 五保制度の実施基盤の変質

文化大革命終息後の1980年代初め、農村で生産隊にその労働力に応じて農業生産を請け負わせる方式が実施されたのに伴い、民政事業においても多くの改革が実行された。1983年に開催された第8回全国民政会議では、中央政府の民政省により、社会福祉事業を国家、集団、個人等による多様な経営形態へ移行させる方針が明確にされた。これにより、老人ホームも行政機関や集団経済組織など多様な経営体によって設立、運営されるようになり、集中扶養が再び拡大していった。

一方、1982年の改正憲法により、人民公社の政治機能は郷・鎮政府によって代替され、さらに生産大隊の管理機能は村民委員会と呼ばれる郷内各地区を代表する住民自治会によって代替されることになり、1985年には人民公社の解体が完了した。

さらに、1980年代中頃から、各農家が生産隊と一定の生産契約を結び、農業生産を請け負う新たな生産請負制が一般化するようになると、五保事業の

担い手を生産隊のみに限定することはもはや不可能になってきた。そこで民政省は、(a)郷・鎮政府による五保計画の策定、(b)村民委員会を基盤とするコミュニティにより運営される集中扶養の実施、(c)生産を請け負っている農家集団による五保扶養の実施、(d)政府の資金援助、などの4つの方針を提起した。この結果、コミュニティによって設立される老人ホームは急速に増加し、1991年には、政府とコミュニティによって扶養される五保対象が五保対象全体の9割近くに達した。また、1980年代に入ると、多くの地方政府が「五保計画」を立案し、郷(鎮)・村・生産隊の間で、その力量に応じた費用負担割合を定め、集められた資金を郷・鎮政府が統一的に管理・分配し、五保扶養の資金とすることになった。

1989年初めには、北京・天津などをはじめとする17の省(日本の県レベル)、自治区、直轄市(日本の政令指定都市)で、五保事業の地方法規が公布され、また多くの県(日本の郡レベル)や市レベルでも、五保事業の条例、実施細則が公布されるなど、各地の五保事業は、しだいに法律化、規範化、制度化の道を歩むことになった。このような過程を経て、1994年1月には、国務院が「農村五保扶養工作条例」を公布するに至り、ようやくここに五保事業の全国的な法的規定が成立したのである。

II 「農村五保扶養工作条例」発布以降の五保制度の問題点

1. 五保対象の条件ならびに認定についての問題点

「農村五保扶養工作条例」では、五保対象を法定の扶養義務者がいないか、あるいは扶養義務者

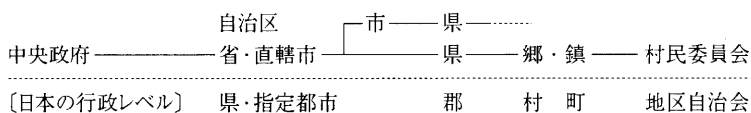


図1 中国農村における行政機構

に扶養する能力がなく、労働能力がなく、しかも経済的収入源のない者、という3つの条件を満たす、高齢者・障害者・未成年者に限定している。

また、五保戸の認定について、本条例では、本人の申請または村民グループの指名を受けて村民委員会が審査し、郷・鎮政府の認可を受けた後、国务院民政省の定めた全国統一のフォームにより、省・自治区・直轄市の民政局が本人に対して「五保扶養証書」を発給することになっている。本条例以前では、本人の申請の後、まず大衆評議の判断を経ることになっていたが、本条例ではこれが省かれ、五保の申請・認定が容易になっている。また、本条例で初めて全国統一の証書の発給が定められたことにより、五保対象が初めて全国的な制度的枠組みの中に位置づけられたといえる。

2. 五保扶養基準の決定における問題点

本条例では、五保の扶養基準についての国による統一基準を定めていない。実際の基準は、当地の郷・鎮政府がその地区の経済状態を考慮して、当地の村民の一般生活水準より「低くない」水準として決定するもの、としている。しかし、この規定は、本条例制定以前の実施方針において、五保戸が一般家庭に比べて家庭副業の機会が少ないことを考

慮して、扶養基準を村民の一般生活水準よりも「わずかに高く」設定すべきである、としていたのと比較すると、やや後退している。実際には、五保の実施状況は、各々の郷・鎮政府の経済力に大きく依存しており、多くの貧困地域では当地の平均的生活水準より「低くない」水準どころか、必要最低限の水準すら設定できていない郷・鎮政府も珍しくない。

3. 五保扶養事業の実施責任と管理責任、国民の権利の問題点

従来の五保の実施規範の中には、行政機関による五保事業に対する管理・監督責任や指導・督促の権限についての規定および五保に対する国民の権利規定などは全く存在せず、とかく自助や自発的な協力が強調され、権利意識の発展は抑えられてきた。

これに対して、本条例では、集団経済組織の実施責任を規定する一方で、初めて郷・鎮政府に、五保事業の実施体制を組織化する責任があることを定めた。また県クラス以上の地方政府の民政局に五保の実施を催促する責任や、その是正措置を求める権限を初めて認めている。一方、本条例では、初めて五保戸に五保の実施を集団経済組織に対して要求する権利があることを規定しているが、その具体的手続きに関する規定は示されていない。

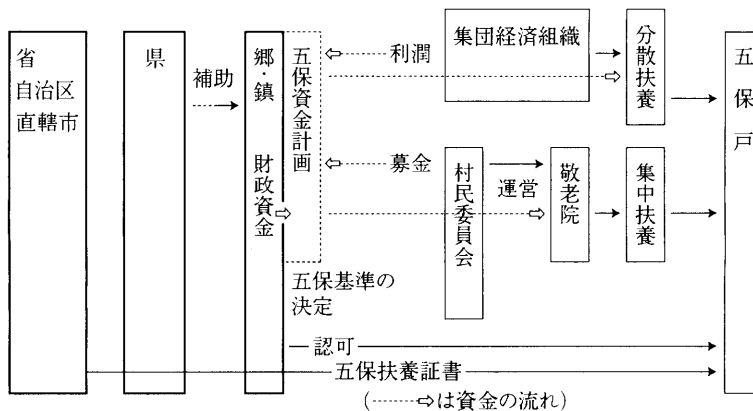


図2 五保扶養事業の実施体制

4. 五保扶養の形式の問題点

五保扶養の形式には、集中扶養と分散扶養という2つの扶養方式がある。

集中扶養は、郷・鎮政府や村民委員会などを基礎とするコミュニティによって経営される老人ホームに五保対象を入所させて、五保対象の生活を全面的に保障する方式である。ただし、老人ホームへの入所は、全く五保対象自身の選択に委ねられている。

一方、分散扶養とは、経済的基盤が弱く老人ホームを建設できない地域か、山間部などで遠く離れて分散して五保戸が居住している地域において、村や集団組織などが在宅の五保戸に衣食住・医療・葬儀などの費用、物資や生活サービスを提供する方式である。分散扶養を受ける五保戸の在宅の形式には、自炊可能な単身世帯のケース、親族・友人による「代養」を受けているケース、村の大衆による給食サービスを受けているケース、専門のヘルパーを派遣してもらっているケースなどがある。

中央政府は、あくまで施設による集中扶養の方式を五保扶養の中核と位置づけているが、1991年の民政省の統計では、全国の五保対象者約272万人のうち、80.9%が分散扶養の対象である。このことから、現実には、分散扶養が主流となっていることがわかる。しかし、分散扶養は、統一管理が困難であり、支給状態にもばらつきがあるので、実際に支給が受けられないケースなどもあり、問題が多いといわれている。また、貧困な地区ほど分散扶養の割合が多く、扶養状況も安定していない。実際、1995年の雲南省では、分散扶養の対象者が五保対象全体の89.2%を占めている。

5. 五保扶養に関する費用負担の問題点

五保の内容については、本条例においても、従来の内容と同じである。五保の資金については、かつて集団農場が自己の資金により自己の責任において実施してきたのとは異なり、郷・鎮政府が「五保計画」をたてて、政府、社会等の各レベルに

よる役割分担を図る立場から、村の資金や郷・鎮政府の予算、あるいは共同農場など集団経営体の収入や農村企業の上納利潤等のうちから計画的に資金を集めて、これを統一的に管理し、五保扶養の資金とするのである。その他、県による補助も行われている。しかし、こうした資金の一部は独自の財源をもたない貧しい地域ほど、人頭割りなどの形で直接農民から徴収するケースが多いといわれている。

III 結論

五保制度は、農業集団化に伴って創始され、長らく人民公社などの集団経済組織にその実施責任が押しつけられ、国家はあくまでそれを補うものしか位置づけられてこなかった。しかし、人民公社の解体が進み、生産請負制が普及して、経済単位が集団から各家庭へと縮小するにしたがって、五保事業の担い手も、集団組織のみならず行政やコミュニティをも含むようになり、郷・鎮政府による計画的・組織的实施が不可欠になってきた。こうした中で、各省単位での五保事業の計画的な管理や法制化が進み、それがやがて、全国的な「農村五保扶養工作条例」の制定として結実したのである。

しかし実際には、本条例では、いまだに国民の受給権に関する手続き規定がなく、また、五保事業の内容に関する、省・県の指導権限の内容も明確さを欠いている。しかも、五保扶養の実施基準の設定は、現実には、郷・鎮政府の裁量に委ねられており、なお前近代的な「地方まかせ」「村まかせ」の要素が色濃く残存している。特に経済的に貧しい地域では、五保制度のあり方をめぐる矛盾は一層鮮明になっている。

たしかに、五保の内容がナショナルミニマムの保障にほど遠いものであることは、現段階では事実である。しかしながら、農村五保扶養工作条例の制定により、五保制度が、従来の半私的な集団農場によって担われていた段階から脱皮し、政府

など公的機関が責任をもって担う生活保障制度の一部として明確に位置づけられたことによって、公的扶助制度における他の所得保障制度との有機的連携の中で、今後構築されるべきより総合的な農村住民への生活保障制度の一部として発展する可能性がでてきたという意味では、この条例制定の意義は大きい。

参考文献

張海鷹・唐鈞編 1993『社会保障辞典』经济管理出版社
小島晋治・丸山松幸 1987『中国近現代史』岩波書店
pp. 210-212
許毅・陳宝森編 1985『財政学』中国財政経済出版社
pp. 268-269

衛興華・魏傑編 1992『中国社会保障制度研究』中国人民大学出版社 pp. 264-266
湖北省襄樊市地方志編纂委員会編 1994『襄樊市志』中国城市出版社 pp. 569-577
靈璧県地方志編纂委員会 1991『靈璧県志』浙江人民出版社 p. 238
嚴善平 1995「地域コミュニティの変容—「社区」は解体するか—」加藤弘之編『中国の農村発展と市場化』世界思想社 pp. 214-217
休寧県地方志編纂委員会編 1990『休寧県志』安徽教育出版社 p. 373
喬亨瑞 1998「90年代雲南農村社会保障制度研究」雲南社会科学院編『雲南社会科学5』昆明 pp. 65-71
佐藤宏 1995「農村における所得分配—内陸農村と沿海農村—」加藤弘之編前掲書 pp. 151
(まつくば・ひろあき 新見公立短期大学講師)

社会保障費の国際比較——基礎統計の解説と分析——

浅野 仁子

はじめに

ILOでは、加盟各国の社会保障費に関する統計表を独自の基準に従って1949年から3年ごとに収集し、“The Cost of Social Security”として取りまとめ公表してきた。そして1998年の第19次調査（調査対象期間1994～96年）からは、OECDやEUROSTATとの整合性を考慮し、社会保障費の基準や集計方法を大幅に改訂した。これによって、第18次調査以前とのデータの連続性が無くなったが、国際的に標準化された概念・定義・分類方法に近づくこととなった（以下では第18次調査以前を旧ILO基準、第19次調査を新ILO基準と呼ぶ）。

国立社会保障・人口問題研究所による日本の社会保障給付費推計は、旧ILO基準に沿って毎年公表されてきた。平成10年度の推計では、新ILO基準への移行に伴い、従来参考資料として公表されてきた国際比較について、データ上の制約から大

幅に改訂された。

そこでこれを機に、今日の社会保障費の国際比較統計について概観することが、今回の目的である。まず社会保障費の国際比較を行うための代表的な統計の現状について整理する。またそれらの統計を用いて、先進5カ国と日本に関する社会保障費の国際比較の動向をまとめることとする。

1. 社会保障費国際統計の現状

以下では、社会保障費の国際比較として代表的な3つの統計、ILO¹⁾、OECD²⁾、EUROSTAT³⁾について、それぞれの特徴や違いについて整理する。

(1) 各統計の利用可能状況

日本と先進5カ国について、現在の利用可能状況は表1のようになっている。

表1 社会保障費国際統計の利用可能状況(2000年12月現在)

	旧ILO基準	新ILO基準	OECD	EUROSTAT
日本	1950～1993	1994～1996	1980～1995	—
アメリカ	1949～1992	1994～1995	1980～1995	—
イギリス	1949～1993	—	1980～1995	1980～1998
ドイツ	1949～1993	1994～1996	1980～1995	1980～1998
フランス	1949～1993	—	1980～1995	1980～1998
スウェーデン	1949～1993	1994～1996	1980～1995	1980～1998

注1：OECD データは支出のみ。

注2：OECD イギリスの1995年は「老齢」に一部データ不備あり。

比較的連続性のある統計としてはOECD “Social Expenditure”が挙げられるが、これはそもそも財源面の統計が整備されていないため、支出面の統計しか利用できないという欠点がある。

EUROSTAT “ESSPROS”は、他の統計に比べ最新の統計まで把握することが可能ではあるが、EU諸国の統計に限られてしまうため、EU以外の諸国も含めた横断的な分析に用いるには適していない。

そこで、これまでも国立社会保障・人口問題研究所の社会保障給付費推計で用いられてきたのがILO “The Cost of Social Security”であるが、かなり広範の国々の社会保障費について支出・財源両面からの統計を収集することができるという特長がある。しかし、各国の事情によりデータの提出状況が異なり、より最新の統計を揃えにくいという問題点もある。しかも現在、旧ILO基準から新ILO基準へ移行する過渡期であるため、多くの国においてどちらの基準でもデータが整備されていないという状況となっている。

(2) 各統計の特徴・違いについて

まずILOについて、旧ILO基準では制度別の分類であったのが、新ILO基準では個人のリスクやニーズに着目した機能別分類となった。同時に、対象とする社会保障費の範囲が拡大された。すなわち、旧ILO基準では特定の個人に直接権利が付与される場合のみに限定されていたが、新ILO基準では間接的に個人に付与される場合も含まれ、また制度の管理者として「法的に定められた責務の実行を委任された民間の機関」も対象として認めることとなった。

次にOECDでは、まず総額の集計方法が、公的支出(public)と強制力のある民間支出(mandatory private)とを分割計上している点に特徴がある。制度分類基準についてはリスク(risk function)そのものではなく政策分野(policy function)となっており、各国が保有する制度すべてについてそのままデータが提供されている。つまり各国が、数値の積み上げをすることなく、実際の制度に沿った取

表2 社会保障費国際統計の比較

	ILO 社会保障費(旧基準)	ILO 社会保障費(新基準)	OECD 社会支出統計	EUROSTAT 社会保護費統計
対象国	ILO加盟国		OECD加盟国	EU加盟国
基本区分	制度別収入・支出	機能別収入・支出	機能別支出	機能別収入・支出
範囲 (Scope)	① 制度の目的が、治療的または予防的医療を提供するもの、所得補償を行うもの、あるいは扶養家族に対して補足的給付を提供するものであること 社会保険/公務員/公衆保健サービス/公的扶助および社会福祉/戦争犠牲者	① 制度の目的が、次のリスクやニーズのいずれかに対する給付を提供するものであること 保健医療/老齢/障害/遺族/失業/業務災害/家族・児童/住宅/公的扶助その他	① 制度の目的が、次の社会政策分野のいずれかに対する給付を提供するものであること 老齢現金給付/障害現金給付/業務災害・疾病/疾病給付/老齢・障害者サービス/遺族/家族現金給付/家族サービス/積極的労働市場政策/失業/公的医療支出/住宅/その他移転	① 制度の目的が、次のリスクやニーズのいずれかに対する給付を提供するものであること 保健医療/障害/老齢/遺族/家族・育児/失業/住宅/他の分類に入らない社会的疎外
	② 制度が法律によって定められ、それによって特定の個人に権利が付与され、あるいは公的、準公的、もしくは独立の機関によって責任が課せられていること	② 制度が法律によって定められ、それによって特定の者に権利が付与され、あるいは公的、準公的、もしくは独立の機関によって責任が課せられるものであること	② 上記の社会政策によって公的機関または民間機関による、世帯および個人に対する、公的支出と強制力を持つ私的支出の2種類の費用を計上する(世帯間移転は含まない)	② 上記リスクまたはニーズの負担を世帯および個人から免除するための公的機関または民間機関からのすべての介入を含む(同時互恵的措置も個人的措置も含まない)
	③ 制度が公的、準公的、もしくは独立の機関によって管理されていること	③ 制度が法律によって定められた公的、準公的、もしくは独立の機関によって管理されていること、あるいは法的に定められた責務の実行を委任された民間の機関でもよいこと	③ 施設整備費などもそれぞれの給付に含まれる	③ 給付として設備整備費や借入金の返済金などは含まない
	④ 給付として設備整備費や借入金の返済などは含まない	④ 給付として設備整備費や借入金の返済などは含まない		

表3 新ILO基準とEUROSTATの比較

支出の分類		EUROSTAT 社会保障費統計 (ESSPROS)	ILO 社会保障費 (新基準, Cost of Social Security)
A. Social protection benefits 社会保護費用			
老齢	家族/扶養者補助	家族の機能の下で運営されているものを含む。	老齢の機能の下で運営されているものを含む
	一括給付	一括給付はその他の現金給付のカテゴリーに含まれる。	特定職域群 (Provident) funds による一括給付について、別個の「一括給付」の記入枠がある。
	部分年金 (Partial pensions)	特別な項目に記載される。	Normal retirement (通常退職) か Early retirement (早期退職) のカテゴリーに含まれる。
	在宅療養手当	特別な項目に記載される。	その他の現金給付に含まれる。
遺族	遺族年金	標退職年齢を超えた受給者に支払われる遺族年金は老齢の機能に登録される。	標退職年齢を超えた受給者に支払われる遺族給付は遺族の機能に登録される。
	家族/扶養者補助	家族の機能に登録される。	遺族の機能に含まれる。
	労働災害	労働災害の機能は設けられていない。	非職業的な障害と職業的な障害に分類されている。後者は労働災害の機能に含まれる。
	家族/扶養者補助	家族の機能に登録される。	障害の機能に登録される。
	重度障害年金; 軽度障害年金	これらの2つの機能は合計されて障害年金として分類される。	障害年金は重度障害年金と軽度障害年金に各々分類される。
労働災害		労働災害の機能は設けられていない。この項目の下で支払われる給付は病気/医療の機能と障害の機能に含まれる。	職業に関連した災害、病気、就労不能 (incapability)、死亡は、障害または病気と健康の機能から分離される (含まれない)。
	家族/扶養者補助	家族の機能に登録される。	可能な限り機能を分解して、障害の機能に含まれる。
保健医療	家族/扶養者補助	家族の機能に登録される。	病気と健康の機能に含まれる。
家族	家族計画	家族の機能に含まれる。	このサービスは病気と健康の機能に登録される。
失業	労働市場の理由による早期退職	失業の機能に登録される。	老齢の機能に登録される。
B. Administrative costs 管理費			
		総費用。	機関ごとの合計値。
C. Transfers to reserves 積立金への受入			
Legally required transfers 法的に要求された受入		積立金への受入に含まれていない。	法的に要求された積立金への受入を含む。
Transfer to other schemes その他の制度への移転		個別の社会保障費の集計されたデータとして他の制度への移転を含む。	この調査は同の社会保障データを基にしているため、その他の制度への移転は含まれていない。

資料：ILO, *The Cost of Social Security* 1994–1996, Nineteenth International Inquiry Annex IV.

支状況を提示している。また老齢者、障害者、家族については、現金給付と現物給付に項目が区分されていることも特徴である。

EUROSTATは、個人のリスクやニーズに着目した機能別分類を最初に採用した統計であり、その分類方法がOECDや新ILO基準の参考とされた。またOECDやILOの統計では対象となっていない、民間福祉・援助機関 (例えば赤十字等) による介入や民間 (非政府) 支出など、より広い範囲を対

象としているという特長もある。

EUROSTATを基準とし、新ILO基準、OECDそれぞれについて、より詳細な区分の違いを表3・4に掲載した。大項目が機能別分類にかなり統一されてきた各統計ではあるが、小項目やその定義については依然差異が残っていることが分かる。

2. 社会保障費国際比較の現状

1. で見てきたように、それぞれの統計により、対

表4 OECDとEUROSTATの比較

支出項目	OECD 社会支出統計	EUROSTAT 社会保護費統計
すべての強制力のない民間社会支出	SOCXには無い	ESSPROSのコアシステムには含まれる
業務災害・疾病(現金給付)	業務災害・疾病	障害/疾病
傷病手当給付(現金)(注1)	傷病手当給付	疾病
老齢年金受給者に対する現物給付	高齢者・障害者対象サービス	老齢
障害年金受給者に対する現物給付	高齢者・障害者対象サービス	障害
出産・育児休暇給付	家族現金給付	家族/育児
家族現物給付	家族サービス	家族/育児
雇用促進対策	積極的労働市場政策	ESSPROSのコアシステムには無い(注2)
障害者雇用促進給付(Sheltered workshops)	積極的労働市場政策	障害
障害者雇用促進に関連するリハビリ現物給付	積極的労働市場政策	障害
職業訓練手当	積極的労働市場政策	失業
解職手当(追加補償)(注3)	失業(公的のみ)	失業
公的医療支出(注4)	医療	疾病
住宅手当	住宅手当	住宅
低所得者	その他臨時支出	その他の機能
原住民	その他臨時支出	その他の機能

注1：傷病手当給付(現金)は、その他の現金給付と分割できず、障害者現金給付に分類されている。

注2：EUROSTATの雇用促進対策は、失業機能として登録される現金給付に限られている。

注3：解職手当(追加補償)は、EUROSTATでは被用者に雇用契約の破棄に関して過失がない場合、理論的には解職手当は、すべての支払いを含む。実際には、政府や民間大企業による支払いのみが計上されている。

注4：公的医療支出は、Annex to EUROSTAT (1994), *Digest of Statistics on Social Protection in Europe*, Vol. 5 "Sickness", Luxemburg, and OECD (1998), *OECD Health Data 98: A Comparative Analysis of 29 Countries*, Parisを参照。

資料：OECD, *The Cost of Social Security*.

象とする制度や給付内容の範囲・定義が異なり、また統計ごとに利用可能な年度にばらつきがあるため、現時点で時系列データによる横断的な国際比較を行うには制約が多い。

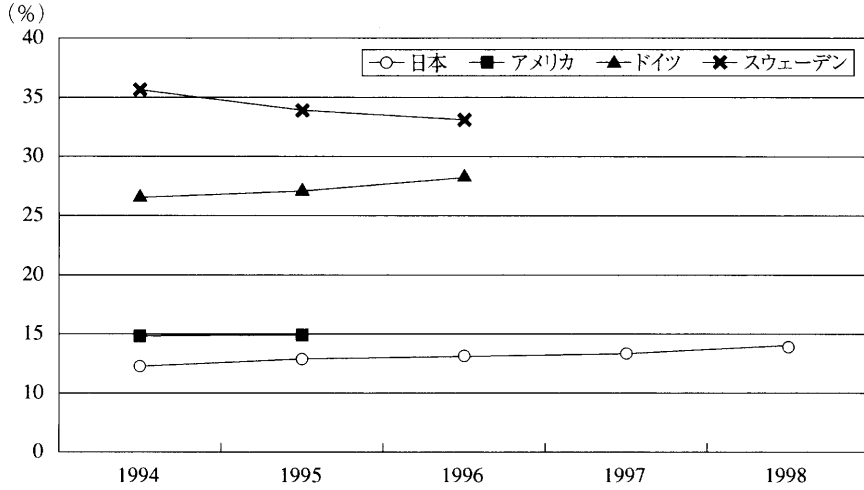
こうした現状を前提として、以下では、(1) 社会保障給付費の比較、(2) 「医療」「年金」「福祉その他」別に見た各国社会保障給付費の比較、(3) 機能別構成割合による社会保障給付費の比較、(4) 社会保障費の財源別比較、について、各種統計を並行して利用することにより近年の動向を概観し、考察を(5)にまとめる。

(1) 社会保障給付費の比較

ここでは、新ILO基準とOECDの2種類の統計を用いて、国際比較を行う。

まず新ILO基準で、公表されている4カ国のデータを用いて社会保障給付費の規模の年次推移を比較したのが図1である。社会保障給付費の対国内総生産(GDP)比、対国民所得(NI)比ともに、スウェーデン、ドイツ、アメリカ、日本の順に高くなっているが、ドイツ、アメリカ、日本はその数値が年々上昇している一方、スウェーデンは下降していることが特徴である。

OECDでは、日本と先進5カ国について、1995年における横断的な比較が可能となる(図2)。対GDP比、対NI比ともに、最も高いのがスウェーデン、最も低いのが日本となっており、その順序は新ILO基準と変わらない。またスウェーデンだけが1992年をピークとして下降しているのも、新ILO基準と同様である。

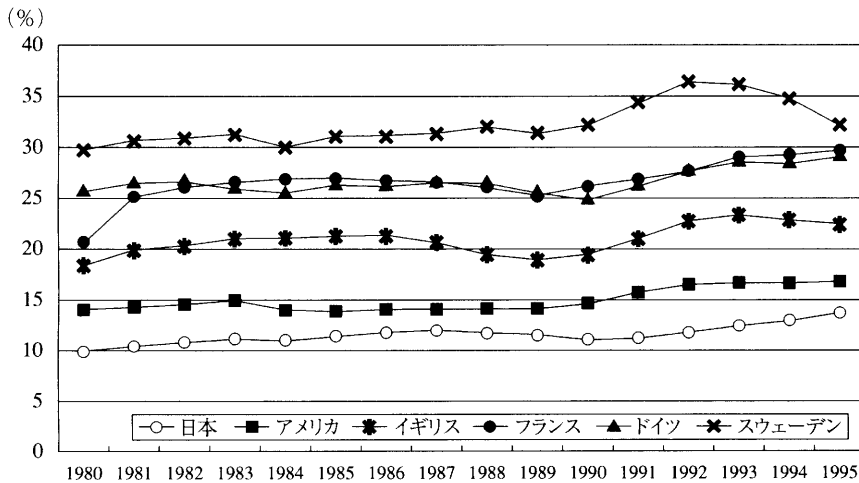


(%)

	対 GDP 比				対 NI 比			
	日本	アメリカ	ドイツ	スウェーデン	日本	アメリカ	ドイツ	スウェーデン
1994	12.28	14.84	26.53	35.64	16.15	18.18	35.62	49.26
1995	12.90	14.93	27.07	33.91	17.09	18.18	36.18	46.59
1996	13.11	-	28.21	33.11	17.38	-	37.69	46.17
1997	13.35	-	-	-	17.76	-	-	-
1998	14.06	-	-	-	18.95	-	-	-

資料：ILO, *The Cost of Social Security*.

図 1 新ILO基準による社会保障給付費の対GDP比



(%)

1995年	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン
対NI比	18.15	20.50	29.57	38.86	40.90	44.17
対GDP比	13.70	16.81	22.48	29.07	29.72	32.14

資料：OECD, *Social Expenditure Database*.

図 2 OECDによる社会保障給付費の対GDP比

また、新ILO基準とOECDの1994・95年のデータを用いて、両方で利用可能な日本・アメリカ・ドイツ・スウェーデンについて社会保障給付費の対GDP比および対NI比を比較してみると(表5)、スウェーデン、ドイツ、アメリカ、日本という順序はどちらも同じであるものの、スウェーデンを除く3カ国ではOECDの方が大きく集計されていることが分かる。1.で示したように、OECDでは「公的支出」に加え「強制力を持つ私的支出」を含む数値を用いており、また費用の範囲にも給付外の施設整備費などを含むため、一般的には新ILO基準に比べて大きくなる傾向にあると考えられる。しかしながら、ここで見たように各国の制度構築に応じて対象範囲に格差が生じるため、必ずしもそのような傾向と言いつけることができないということが分かる。

社会保障給付費の国際比較において、対GDP比や対NI比が用いられるのは、経済規模と社会保障給付費の規模の間には関係があり、経済力の大きい国では社会保障により多くの費用を投入することが可能であるという経験的な観察によるものと考えられる。参考までに、社会保障給付費を対GDP比と対NI比で見た場合の相違点について触れておきたい。NIは、国民経済計算上の数値で、GDPから固定資本減耗や間接税の控除等を行って算出する。したがって、間接税の占める割合が大きな国では、そうでない国よりもNIが小さくなるため、対NI比の数値は大きくなる傾向にある。ここで挙げたいずれの国においても、GDPの方がNIを上回るのので、対GDP比の方が対NI比よりも小さくなる。例えばOECDの1995年で対GDP比と対NI比の差を見ると(表6)、アメリカが3.69%、日本が4.45%と最も低く、次いでイギリス7.10%、ドイツ9.78%、フランス11.18%であり、最も高いのがスウェーデンの12.03%となっている。このように、間接税のウェイトが高いフランスやスウェーデンでは、対NI比で見ると間接税の規模の影響を受けて比率が対GDP比より大きくなってしまい、全体に

おける印象が変わってきてしまう。そのため、経済規模に対する社会保障給付費の大きさを国際比較する場合、欧米においては対GDP比を用いることが一般的となっている。次節からは、対GDP比による比較を中心に掲載することとする。

社会保障給付費の規模の比較はマクロ的視点に立った比較であるが、ミクロ的視点、すなわち国民一人ひとりの社会保障給付受給水準を比較することはできるだろうか。一つの方法としてここでは、一人あたり給付費を比較してみた。

図3のように、イギリス、アメリカが最も低く、次いで日本となり、フランス、スウェーデン、ドイツという順に高くなっている。日本の社会保障給付費の水準は国民一人あたりを比較すると比較先進国中下から3番目に位置し、マクロ(対GDP比および対NI比)で比較した場合の最下位とは違った印象を与える。国の順位は事実としても、この場合問題となるのは、この値をもって直接に社会保障給付費の水準の議論へもっていけるかどうかということである。まず問題は通貨の換算レートに年平均為替レートを用いていることである。勝又(2000)が指摘したように、OECDにおける購買力平価換算のレートを用いるとマクロの結果と同様に日本は最下位となる。また、社会保障給付費には失業給付のように一国の経済状況が直接に影響している給付がある。人口一人あたりの給付額の多寡で、社会保障給付の水準を判断するのは早計といえる。むしろ、諸外国と比較した場合の特徴としてこれらの数値をとらえ、その背景を観察するところから個別の給付における水準の議論が可能となる。

(2) 「医療」「年金」「福祉その他」別に見た 各国社会保障給付費の国際比較

毎年社会保障給付費推計では、参考資料として、「医療」「年金」「福祉その他」という日本独自の三区分別に従った国際比較を掲載してきた。この三区分別

表5 OECDと新ILO基準による格差

(%)

NI		日本	アメリカ	ドイツ	スウェーデン
1994	新ILO基準	16.15	18.18	35.62	49.26
	OECD	16.96	20.40	38.13	48.11
	格差	-0.81	-2.22	-2.51	1.15
1995	新ILO基準	17.09	18.18	36.18	46.59
	OECD	18.15	20.50	38.86	44.17
	格差	-1.06	-2.32	-2.68	2.42
GDP		日本	アメリカ	ドイツ	スウェーデン
1994	新ILO基準	12.28	14.84	26.53	35.64
	OECD	12.90	16.67	28.40	34.81
	格差	-0.62	-1.83	-1.87	0.83
1995	新ILO基準	12.90	14.93	27.07	33.91
	OECD	13.70	16.81	29.07	32.14
	格差	-0.80	-1.88	-2.00	1.76

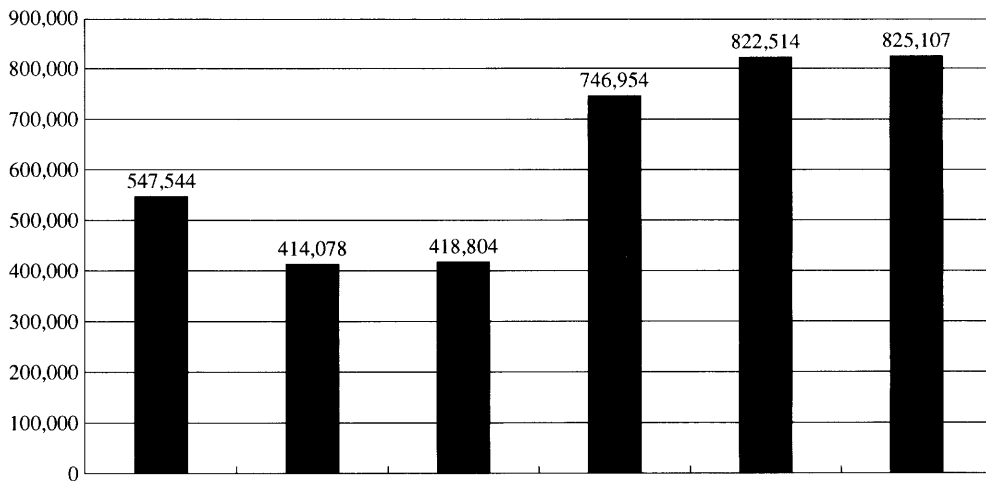
資料：ILO, *The Cost of Social Security*.

表6 社会保障給付費の対NI比
および対GDP比の格差
(1995年)

(%)

対NI比-対GDP比	
日本	4.45
アメリカ	3.69
イギリス	7.10
ドイツ	9.78
フランス	11.18
スウェーデン	12.03

資料：OECD, *Social Expenditure Database*.



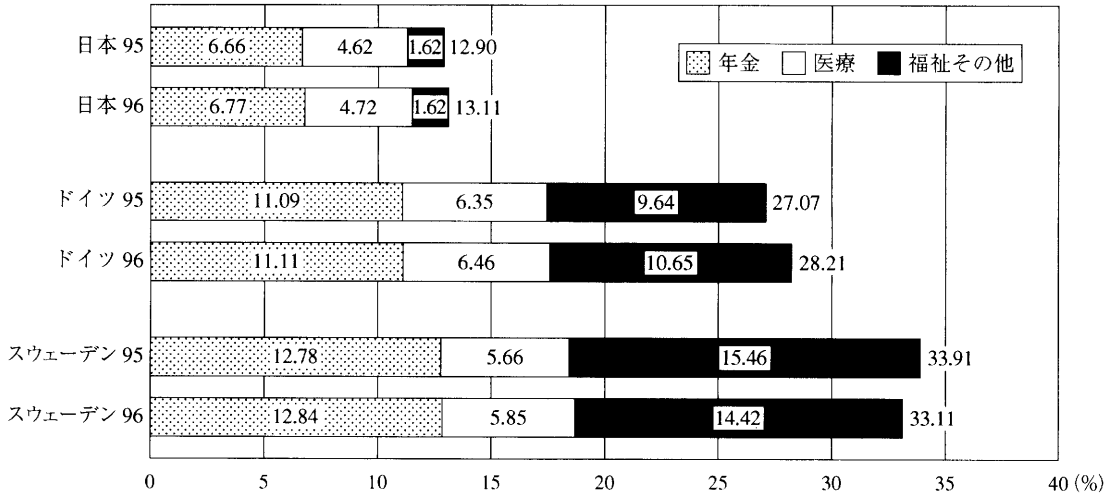
注：為替レートはOECD Health Data 98より、95年のレートを用いた。具体的には、1ドル=94.06円、1ポンド=149.30円、1フラン=18.85円、1マルク=65.78円、1クローネ=13.19円。

資料：OECD, *Social Expenditure Database*.

図3 一人あたり社会保障給付費 (円換算, 1995年)

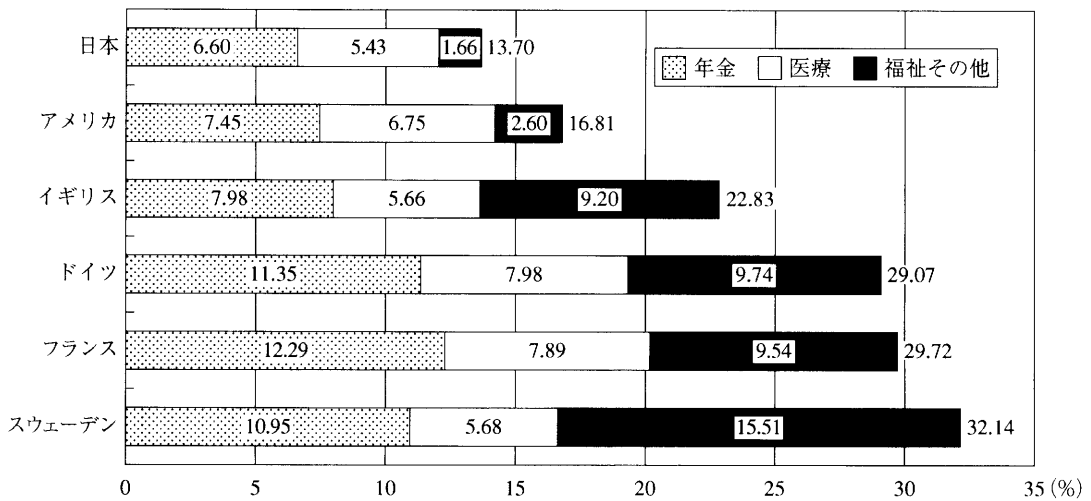
は、「医療」「年金」の区分に入らない給付が「福祉
その他」の区分にすべて含まれており、「福祉」に
区分される制度のみを比較するには適してない。
また、あくまでも日本の制度に合わせて各国の統計
を加工・集計しているため、国によっては入手で

きる統計から厳密に区分できないという限界もあ
る。しかしながら、各国の社会保障制度の概要や
構成をおおまかに把握でき、日本の政策的枠組み
に沿って他国と比較しやすいため、従来から便利
に用いられてきた資料であると考えられる。



資料：ILO *The Cost of Social Security* をもとに国立社会保障・人口問題研究所で計算。

図4 新ILO基準による社会保障給付費三区分の対GDP比



資料：OECD *Social Expenditure Database* をもとに国立社会保障・人口問題研究所で計算。

注：イギリスのみ1994年の数字。

図5 OECDによる社会保障給付費三区分の対GDP比（1995年）

そこで図4では、新ILO基準による1995年と1996年の、日本・ドイツ・スウェーデン3カ国のデータを用いた三区分を掲載した。また、図5では、OECDの1995年の日本を含む6カ国のデータを用いた三区分を掲載した。

新ILO基準とOECDの数字を比較すると、基本

的にはいずれの項目でも新ILO基準に比べOECDの方が大きい数字となっている。前出「表2 社会保障費国際統計の比較」でわかるように、OECDは施設整備費などもそれぞれの給付とともに支出額に含むようになっている。そのため、全体としても三区分別にもOECDの方が大きくなっていると考えら

れる。しかし、唯一スウェーデンの「年金」だけは新ILO基準の方が大きくなっている。これが、(1)で見たようにスウェーデンの全体の社会保障給付費についてもOECDより新ILO基準の方が大きくなっている原因となっていることが分かる。

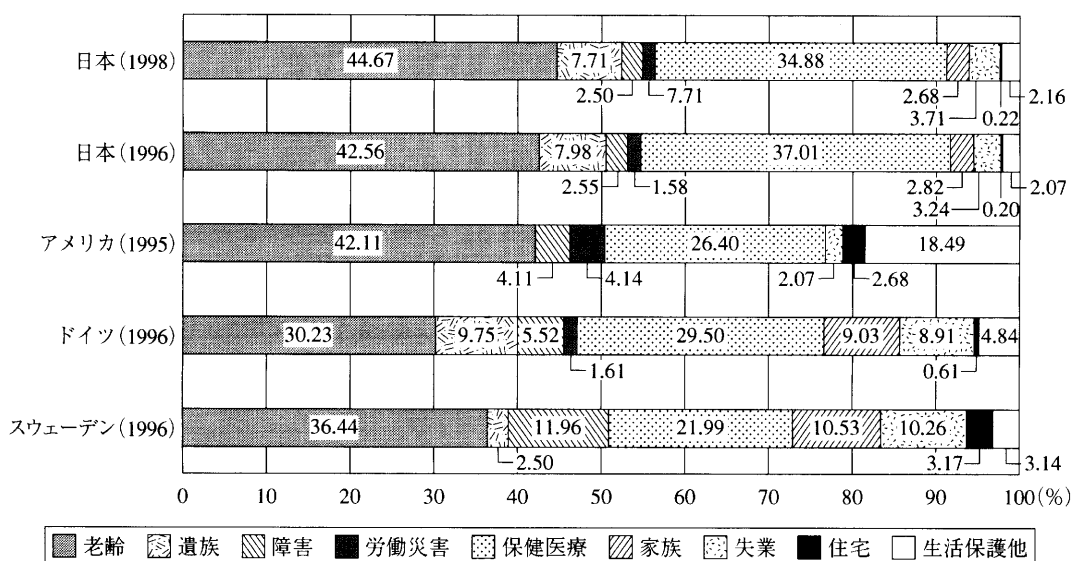
新ILO基準では、旧基準に比べ給付費が詳細に区分されているため、旧基準では一括して「年金」に計上されていたものの中から、年金制度からの給付ではあるが一時金として支給されている部分の数字を別途把握することが可能となった。その結果、その一時金の数字を「年金」から分離し「福祉その他」に計上したため、旧基準に比べ「年金」の割合が小さく、「福祉その他」の数字が大きくなっている。

国立社会保障・人口問題研究所では平成10年度社会保障給付費の公表から、諸外国の三区分別給付

費を掲載していない。その一つの理由としては、ILO統計から加工して算出する三区分別のデータの連続性が、新旧基準の間で確保できないからである。長期の動向として観察するのであれば問題ないと考えられるが、1993年(旧基準)から1994年(新基準)への変化を三区分別で分析するのは避けるべきである。

(3) 機能別構成割合による社会保障給付費の比較

まず新ILO基準について(図6)、日本は、老齢と保健医療の占める割合が全体の約8割を占めている。その残りのうち、約半分を遺族が占め、それ以外の機能の給付はごく低い割合にとどまっておき、諸外国に比べ機能別の偏りが大きいことが特徴である。アメリカも、老齢と保健医療の占める割合が高いが、諸



対GDP比 (%)

	老齢	遺族	障害	労働災害	保健医療	家族	失業	住宅	生活保護他	給付費合計
日本(1998)	6.26	1.08	0.35	0.21	4.89	0.38	0.52	0.03	0.30	14.02
日本(1996)	5.58	1.05	0.33	0.21	4.85	0.37	0.42	0.03	0.27	13.11
アメリカ(1995)	6.36		0.62	0.62	3.99	—	0.31	0.40	2.79	15.10
ドイツ(1996)	8.53	2.75	1.56	0.45	8.32	2.55	2.51	0.17	1.36	28.21
スウェーデン(1996)	12.07	0.83	3.96		7.28	3.49	3.40	1.05	1.04	33.11

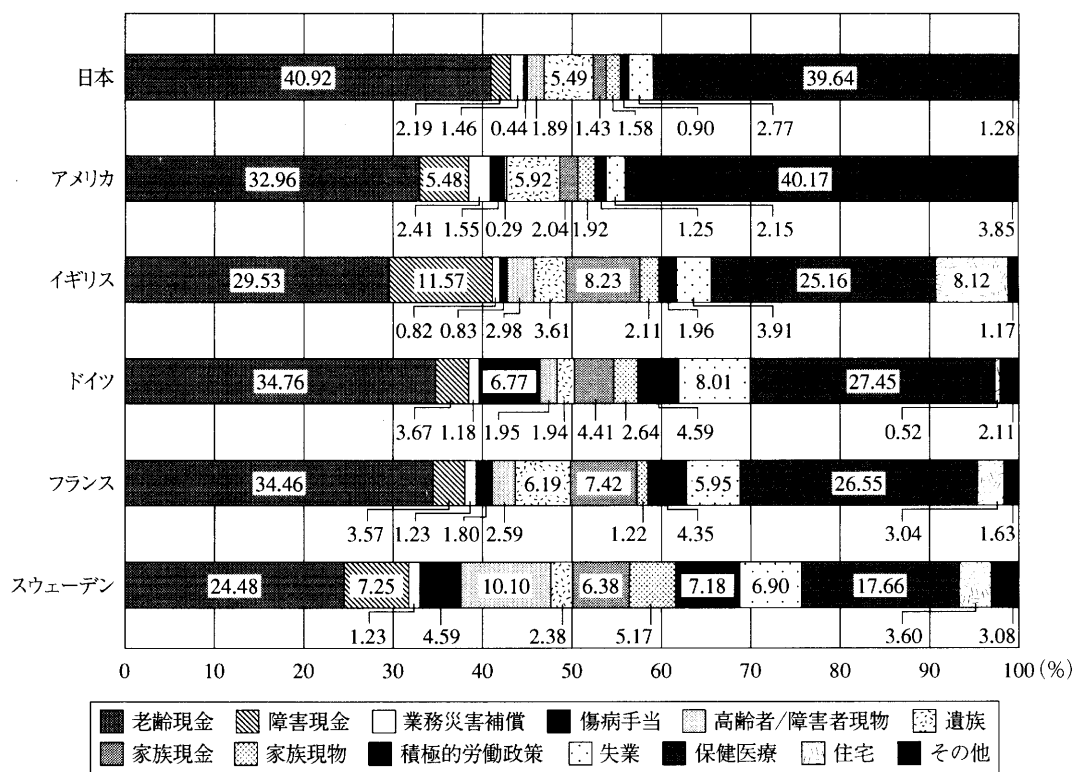
資料：ILO, *The Cost of Social Security*.

図6 新ILO基準による社会保障給付費の機能別構成割合の国際比較

外国に比べ生活保護の割合も高い。ドイツは、老齢の割合が諸外国に比べて低く、遺族、家族、失業の割合が高い。スウェーデンは保健医療の占める割合が諸外国に比べて若干低いが、障害、家族、失業の占める割合が高くなっていることが特徴である。

新ILO基準と同じ機能別分類を採用しているOECDであるが、前出「表4 OECDとEUROSTATの比較」でわかるように、給付形態としての「現金」「現物」の違いに着目した分類をとっているのが特徴であ

る(図7)。ここでも新ILO基準と同様に、日本は老齢現金と保健医療で全体の約8割を占めている。また保健医療を除きほとんどが現金給付であり、現物給付の割合が低いことが分かる。アメリカは、日本に比べて老齢現金が若干低いものの、日本と同様に老齢現金と保健医療で約7割という高い比率を占めている。イギリスでは、諸外国に比べ、障害者現金、家族現金、住宅が高い割合を占めている。ドイツは、傷病手当金、積極的労働政策、失業の占める割合が高



対GDP比

(%)

	老齢現金	障害現金	業務災害補償	傷病手当金	高齢者/障害者現物	遺族	家族現金	家族現物	積極的労働政策	失業	保健医療	住宅	その他	給付費合計
日本	5.60	0.30	0.20	0.06	0.26	0.75	0.20	0.22	0.12	0.38	5.43	—	0.18	13.70
アメリカ	5.54	0.92	0.41	0.26	0.05	1.00	0.34	0.32	0.21	0.36	6.75	—	0.65	16.81
イギリス	6.64	2.60	0.18	0.19	0.67	0.81	1.85	0.47	0.44	0.88	5.66	1.83	0.26	22.48
ドイツ	10.11	1.07	0.34	1.97	0.57	0.56	1.28	0.77	1.34	2.33	7.98	0.15	0.61	29.07
フランス	10.24	1.06	0.37	0.53	0.77	1.84	2.20	0.36	1.29	1.77	7.89	0.90	0.48	29.72
スウェーデン	7.87	2.33	0.40	1.47	3.25	0.77	2.05	1.66	2.31	2.22	5.68	1.16	0.99	32.14

資料：OECD, *The Cost of Social Security*.

図7 OECDによる社会保障給付費の機能別構成割合の国際比較(1995年)

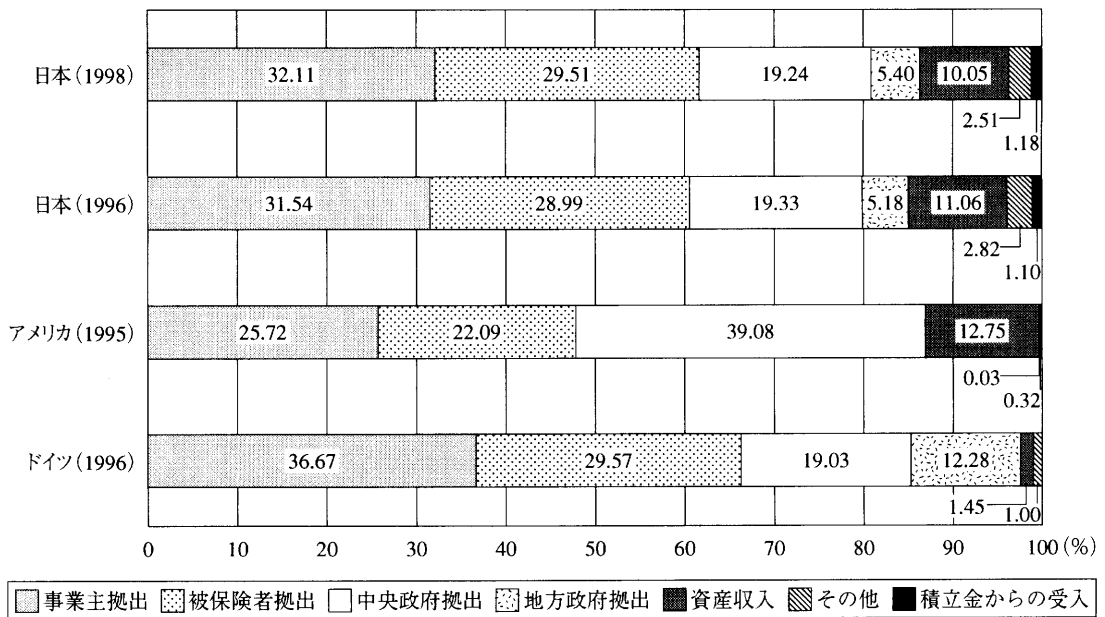
い。フランスは、家族現金、積極的労働政策が大きい。スウェーデンは、その他の諸外国が比較的高齢現金と保健医療の占める割合が高いのに比べて、多岐の政策分野に分散していることが分かる。特に高齢/障害者現物の占める割合が高く、それ以外にも、障害者現金、家族現金、積極的労働政策、住宅が諸外国に比べて高い。これを対GDP比で見ると、同様に、スウェーデンは全般的にバランス良く分散していること、またフランスやドイツの高齢現金や保健医療が比較的高い比率を占めていることが分かる。障害者現金はイギリス、傷病手当金と失業はドイツ、遺族と家族現金はフランスがそれぞれ最も高いが、それ以外は諸外国に比べてスウェーデンの値がかなり高い。

以上、機能別分類による日本の特徴をまとめると、

「高齢」「保健医療」の給付割合がきわめて大きいといえる。日本同様にそれらの割合が高いアメリカは「遺族」の分類がなく「高齢」に含まれているため、同じ基準では比較できない。機能別給付の偏りはすなわち、そのほかの機能への分配が小さくなっていることを表している。二つ以外の機能については「遺族」が比較的大きくなっている。「遺族」も中身は遺族年金が中心であり、受給者は高齢な遺族がほとんどである。対GDP比で見た規模の比較でも日本の「高齢」「保健医療」の大きさを確認することができる。

(4) 社会保障費の財源別比較

財源について、新ILO基準とEUROSTATを用いて国際比較を行う(図8・9)。



対GDP比

(%)

	社会保険料拠出		税		その他収入		積立金からの受入	収入合計
	事業主拠出	被保険者拠出	中央政府拠出	地方政府拠出	資産収入	その他		
日本(1998)	5.57	5.12	3.34	0.94	1.74	0.44	0.20	17.34
日本(1996)	5.33	4.90	3.27	0.87	1.87	0.48	0.19	16.90
アメリカ(1995)	4.76	4.09	7.23		2.36	0.01	0.06	18.50
ドイツ(1996)	10.80	8.71	5.61	3.62	0.43	0.30	-	29.46

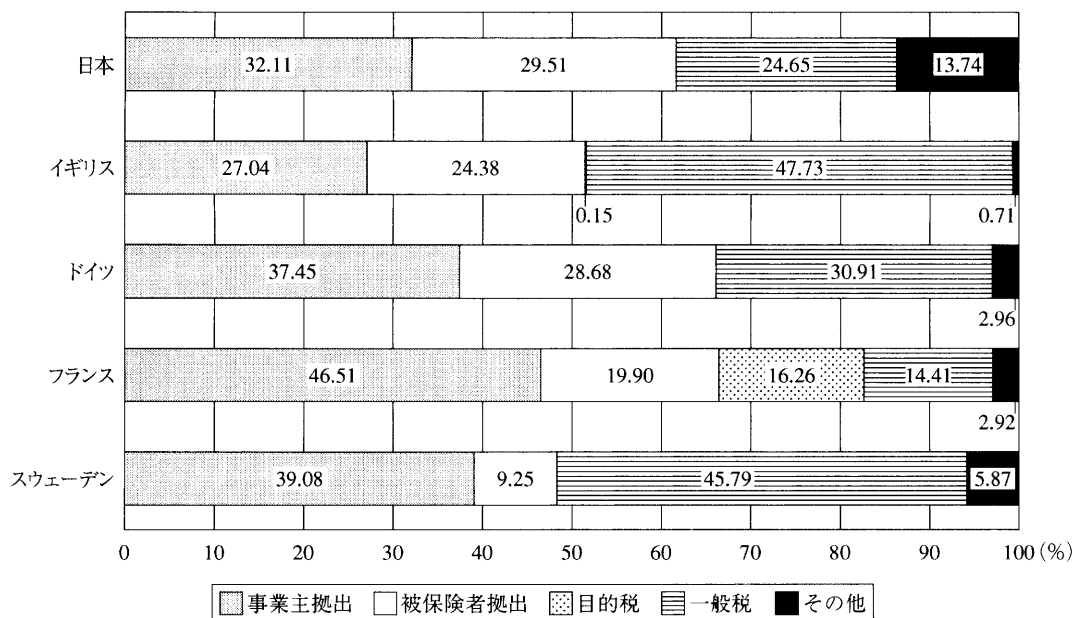
資料：ILO, *The Cost of Social Security*.

図8 新ILO基準財源比較

まず新ILO基準では、日本、アメリカ、ドイツについてデータが得られる。最も社会保険方式の特徴が強く出ているのがドイツであり、事業主負担と被保険者拠出が財源の約65%を占めている。日本も同様に社会保険拠出によって財源の約60%が賅われており、ドイツに比べて若干事業主拠出の割合が低くなっている。アメリカでは、財源の約半分が社会保険拠出であり、一般税の割合が高く、目的税も存在する。

EUROSTATでドイツ、フランス、イギリス、スウェーデンについて見ると、ドイツは新ILO基準による割合とほぼ同様の割合で社会保険中心とすることができる。さらにフランスでは、事業主拠出が

財源全体の約46%を占めており、被保険者拠出も併せると、約70%超が社会保険拠出によって賅われている。またフランスにも目的税が存在するという特徴がある。これとは対称的に、イギリスとスウェーデンは税中心の財源となっている。財源に占める税の割合はイギリスとスウェーデンでほぼ同じ程度であるが、イギリスの方が社会保険拠出の占める割合が高くなっている。スウェーデンでは、社会保険拠出の内訳として事業主拠出が高く、全体としてはドイツにおける事業主拠出の占率より若干高くなっており、その分スウェーデンにおける被保険者拠出は低くなっている。



対GDP比 (%)

	社会保険料			税			その他	財源合計
	事業主拠出	被保険者拠出		目的税	一般税			
日本	10.69	5.57	5.12	4.27	-	4.27	2.38	17.34
イギリス	15.03	7.90	7.13	13.99	0.04	13.95	0.21	29.23
ドイツ	19.94	11.29	8.65	9.32	-	9.32	0.89	30.15
フランス	20.31	14.22	6.09	9.38	4.97	4.41	0.89	30.58
スウェーデン	17.52	14.17	3.35	16.60	-	16.60	2.13	36.25

資料：EUROSTAT, *Social Protection Expenditure and Receipts*. 日本は国立社会保障・人口問題研究所により計算。

図9 EUROSTAT財源比較(1998年)

(5) 考察

① 国際比較による日本の家族/児童給付の特徴について

日本の社会保障費の対GDP比や対NI比は、いずれの統計で見ても、欧米主要国に比べて低い水準となっている⁴⁾。この理由として、諸外国に比べ日本は三区区分による「福祉その他」の数字が低いことが考えられる⁵⁾。「福祉その他」の内訳を対GDP比で見ても(表7)、遺族・労災を除き、総じてどの機能分類の規模も諸外国に比べて小さくなっている。

その中でも、特に近年日本の政策立案課程で論点となっている家族/児童給付について、詳しく見ていくこととする。EUROSTAT統計では、家族/児童給付の内容を、ミーンズテストの有無や、現金もしくは現物という給付形態別に把握することが可能である。しかしより詳細な項目分類では、フランスやイギリスに未計上部分があること、また日本の制度をその小項目に沿って厳密に分類しきれないことなどの限界がある。そこで、EUROSTAT統計では大項目分類による概況を比較することとし、日本の給付も同じ基準で集計したものが、表8である。社会保障給付費全体に占める家族/児童給付費の割合および対GDP比ともに、スウェーデンが最も高く、次いでドイツ、フランス、イギリス、日本の順となっているが、上位4カ国と日本の差は極めて大きい。また、EUROSTATの区分による内訳を比較すると、まずミーンズテスト無しの給付が、スウェーデンでは99%超であるのに対し、それ以外の国では6~7割にとどまっている。ただし、ミーンズテストが無い場合、その給付に対して課税さ

れる可能性があるため、税制の差を考慮した純社会保障給付費を視野に入れて比較する必要がある⁶⁾。またスウェーデンでは全体の給付に占める現物給付の割合が現金給付の割合を上回っており、日本もほぼスウェーデンに近いバランスとなっているが、残りの3カ国では現金給付の割合が7~8割と高くなっていることが分かる。現金もしくは現物という給付形態の違いは、その運営主体の役割分担を反映していると考えられている。つまり、受給者のニーズを的確に把握して生活実態に密着した供給をする必要がある現物給付は主に地方政府が担い、受給者が供給後自分のニーズに合わせて利用できる余地が大きい現金給付は主に中央政府が担っているということである。日本の場合は必ずしも当てはまらないが、スウェーデンの現物給付の高さは、1982年の社会サービス法施行により、地方政府への福祉行政の分権化が進んできたことを物語っていると言えよう⁷⁾。

次にOECD統計では、大項目で家族/児童現金給付と現物給付が区分されており、それぞれの内訳を横断的に比較することができる(表9)。ここでも、日本の家族/児童給付が絶対的な水準として先進諸外国と比べて圧倒的に低いことがまず分かる。この要因には、ESSPROSで見たようにミーンズテストの有無による部分もあるが、それと同時に、給付対象児童の年齢制限の格差による影響も大きいと考えられる。日本では今年度から6歳まで引き上げられたが、スウェーデン・イギリス・フランスでは原則16歳、ドイツでは原則18歳まで支給されている。また日本に次いでアメリカの水準が低く

表7 新ILO基準における「福祉その他の給付」の対GDP比(1996年)

(%)

	「福祉その他」の給付費の対GDP比									
	高年齢	遺族	障害	労災	保健医療	失業	家族	住居	公的扶助その他	
日本	1.62	0.22	0.02	0.04	0.06	0.19	0.42	0.37	0.03	0.27
ドイツ	10.65	1.37	0.03	0.62	0.07	1.96	2.51	2.55	0.17	1.36
スウェーデン	14.42	2.39	-	1.53	-	1.43	3.40	3.49	1.05	1.04

資料：ILO, *The Cost of Social Security*.

なっているが、これは基本的に保護が必要な層(低所得の単親家庭等)を対象とすることを前提に組み立てられているアメリカの家族/児童政策の枠組みを反映している。一方、日本にはない現物給付として、イギリスのパーソナルサービス、フランスの家事サービスなど、多岐にわたる現物給付が行われていることが分かる。つまり、OECD統計では日本の現物給付と現金給付の割合が諸外国では多様な対応によって手厚い給付を行っていることが伺え、

ESSPROS では見られなかった現物給付の内訳の特徴を日本との比較で知ることができる⁸⁾。

家族/児童給付は、各国の政策目標や労働市場、世帯構成の違い、加えて家族/児童給付以外の社会保障制度給付との連携の違いを考慮に入れなければ理解できない。さらに直接給付を行う社会保障制度だけではなく、所得控除や税額控除などの税制との調整によっても、見えざる給付が移転されているため、一概に比較することはできない。し

表8 家族/児童給付の概況(1998年)

(%)

	日本	ドイツ	フランス	イギリス	スウェーデン
社会保障給付費に占める割合	2.84	10.07	9.76	8.63	10.77
対NI比	0.54	3.83	3.86	2.92	5.00
対GDP比	0.40	2.84	2.82	2.25	3.53
ミーンズテスト無し	73.97	71.20	66.82	62.89	99.96
うち現金給付	27.56	71.20	55.11	42.74	46.51
うち現物給付	46.41	0.00	11.71	20.14	53.45
ミーンズテスト有り	26.03	28.80	33.18	37.11	0.04
うち現金給付	26.03	0.65	23.47	35.13	0.04
うち現物給付	0.00	28.15	9.71	1.98	0.00

資料：EUROSTAT, *Social Protection Expenditure and Receipts*. 日本のデータは社人研で計算。

表9 家族/児童給付の内訳(1995年)

(%)

	日本	アメリカ	ドイツ	イギリス	フランス	スウェーデン
家族現金給付	0.20	0.34	1.28	1.87	2.20	2.05
児童に関する家族手当	0.03	0.00	0.80	0.93	1.30	0.99
家族支援給付	0.00	0.34	0.00	0.23	0.56	0.00
その他扶養家族に対する給付	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
単親現金給付	0.07	0.00	0.00	0.64	0.00	0.19
その他の家族現金給付	0.00	0.00	0.16	0.03	0.00	0.00
妊娠・両親休暇給付	0.09	0.00	0.32	0.04	0.35	0.87
家族現物給付	0.22	0.32	0.77	0.48	0.36	1.66
フォーマルデイケア	0.00	0.01	0.38	0.35	0.00	1.28
パーソナルサービス	0.00	0.00	0.00	0.03	0.00	0.00
家事サービス	0.00	0.00	0.00	0.00	0.04	0.00
その他の家族現物給付	0.22	0.31	0.39	0.10	0.32	0.38
家族給付合計	0.41	0.67	2.05	2.34	2.57	3.71

資料：OECD, *Social Expenditure Database*.

注：イギリスのみ1994年。

かし、以上の国際比較から考えられることは、日本の家族/児童給付について、給付水準と、必要なニーズを満たすための給付内容を、日本の少子化対策の目標と併せて明らかにする必要がある。

② スウェーデンの動向について

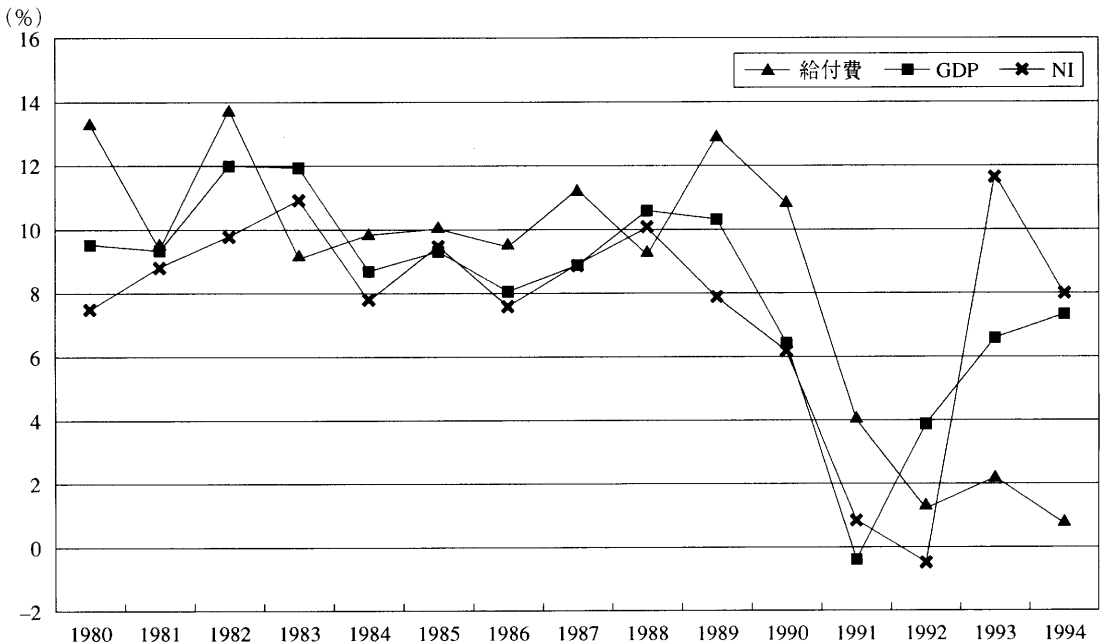
これまでの各種統計で見てきたように、スウェーデンの社会保障給付費は諸外国に比べ特徴的な推移を示している。

まず、1992年頃から社会保障給付費の対GDP比および対NI比がスウェーデンのみ低下している。この要因としては、第一に分母のGDPやNIの上昇が考えられる。スウェーデンでは1991～93年に経済危機に直面し実質経済成長率が3年連続の

マイナスとなったが、1994年以降は経済成長率が改善しプラスに転じている。第二に分子の社会保障給付費の伸び率の低下である。OECDによれば、1980～1991年までは対前年比10%前後の伸びを継続してきたが、1992年に対前年比4.02%となってからは、93年1.21%、94年2.19%、95年0.74%と急激に伸び率が縮小している(図10)。

この推移を機能別分類ごとに見ると(図11)、やはり1992年前後に特に大きな変化が見られる。具体的には、医療給付と傷病手当金が大幅に減少し、一方失業給付、老齢/障害現物給付、積極的労働市場政策が大幅に増加している。

この主な要因は、二つに分けて考えられる。まず失業給付や積極的労働市場政策の増加は、



	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
給付費	13.31	9.39	13.77	9.09	9.84	10.03	9.46	11.26	9.20	12.91	10.84	4.02	1.21	2.19	0.74
GDP	9.53	9.34	12.00	11.94	8.69	9.31	8.06	8.88	10.60	10.33	6.43	-0.39	3.88	6.59	7.33
NI	7.48	8.82	9.80	10.93	7.77	9.48	7.59	8.91	10.06	7.86	6.18	0.85	-0.48	11.72	7.93

資料：OECD, Social Expenditure Database.

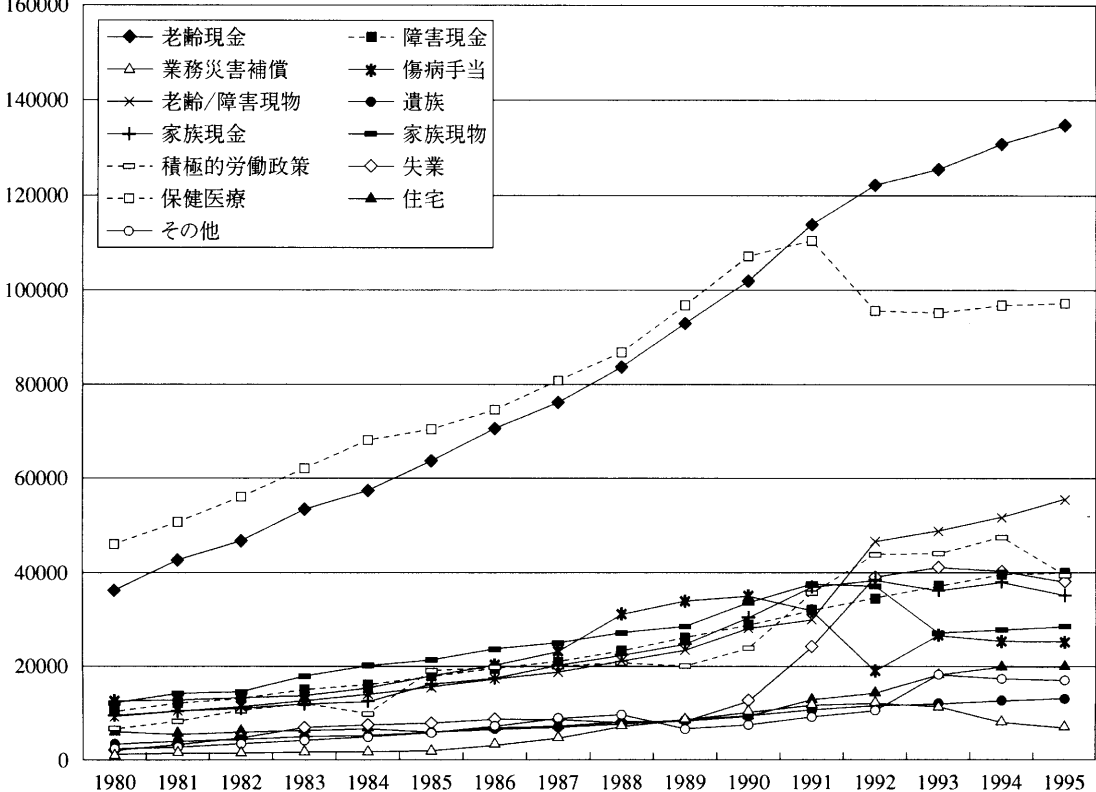
図10 スウェーデンの社会保障給付費・GDP・NIの推移

1991～93年の経済危機により、1991年以降失業給付受給者数と受給者一人あたり失業給付日数が拡大したことが要因である(表10)。この点について、訓覇(1999)では、特に失業保険と労働市場政策を交互に利用する「回転ドア」現象が発生していたとの指摘をしている。一方医療給付の減少と老齢・障害サービス給付の増加は、まず1992年1月に導入されたエーデル改革、つまり高齢者の医療と福祉の連携を目的とした高齢者の初期医療と福祉のコミュニケーション(基礎自治体)への統合・分権化によるものと考えられる。また、1990年代前半に非効率な医療供給体制に対する構造改革が開始され、医療保障制度での支出抑制政策による効果も一つの要因と言えよう⁹⁾。一方傷病手当金の減少

は、1991年の給付水準の引き下げによる影響と、続く1992年以降最初の一定期間の傷病手当金が事業主負担の休業手当に取って代わることになった影響と考えられる¹⁰⁾。

また、1995年の新ILO基準、OECD、EUROSTATのデータを比較してみると(表11)、新ILO基準とEUROSTATは各項目ごとに若干の格差があるものの、ほぼ近い数値となっている。しかしこれら二つとOECDは総額に格差があり、特に「高齢者現金給付」で新ILOやEUROSTATに比べて大きく下回っており、これが総額の格差の要因となっている。高齢者現金給付だけをそれぞれの統計から抽出し、より詳細な分類で比較してみると(表12)、おそらく通常の高齢年金(old-age pension、もしくは

(SEK100万クロネ)
160000



資料：OECD, Social Expenditure Database.

図 11 スウェーデン社会保障給付費の機能別分類による推移

表 10 失業給付受給者数、支給総額、国の補助金

(SEK100万クローネ)

	受給者総数 (1,000人)	支給日数合計 (1,000日)	被保険者 平均	受給者 平均	支給額	国の補助金	支給額に 対する国の 補助金割合 (%)
1987	340	24,261	7.0	71	7,455	7,077	95
1988	318	20,298	6.0	64	6,713	6,313	94
1989	274	16,588	5.0	60	5,982	5,534	93
1990	262	16,306	5.0	62	6,556	6,053	92
1991	360	26,916	7.5	75	11,986	11,437	95
1992	564	50,340	13.6	89	24,071	22,880	96
1993	770	76,987	20.4	100	36,631	35,404	97
1994	857	79,163	21.0	92	36,286	36,286	100
1995	824	78,189	20.7	95	36,068	34,849	97
1996	817	76,906	20.3	94	35,200	33,976	97

出所：訓覇(1999)

表 11 スウェーデン社会保障給付費に関する3統計による比較(1995年)

(SEK100万クローネ)

ILO	580,920	OECD	550,692	EUROSTAT	587,987
老齢	201,757	老齢	178,875	老齢	204,642
現金給付	164,028	老齢者現金給付	134,799	現金給付	163,257
現物給付	37,729	老齢/障害者現物給付	44,076	現物給付	41,385
遺族	13,977	遺族	13,133	遺族	13,977
現金給付	13,977	年金、公務員年金、その他現金給付	13,133	現金給付	13,977
現物給付	0	現物給付	0	現物給付	0
障害	71,357	障害	70,078	障害	72,367
現金給付	48,001	現金給付	39,929	現金給付	48,001
現物給付	23,356	業務災害(再掲)	6,793	現物給付	24,366
		老齢/障害者現物給付	11,551		
		積極的労働政策(障害者対象)	11,805		
業務災害 (included in the invalidity benefits)	0 0	業務災害	6,793		
保健医療	125,732	医療	122,520	保健医療	130,651
現金給付	28,702	傷害手当金	25,252	現金給付	28,197
現物給付	97,030	医療	97,268	現物給付	102,454
家族/児童	65,876	家族	63,577	家族/児童	67,310
現金給付	35,168	現金給付	35,119	現金給付	35,168
現物給付	30,708	現物給付	28,458	現物給付	32,142
失業	64,606	失業	65,702	失業	61,337
現金給付	54,610	失業給付	37,973	現金給付	54,610
現物給付	9,996	積極的労働政策(障害者対象を除く)	27,729	現物給付	6,727
住宅	19,825	住宅	19,825	住宅	19,825
公的扶助その他	17,790	その他	16,982	その他	17,878
現金給付	11,228			現金給付	11,229
現物給付	6,562			現物給付	6,649

注1：OECDでは、「service for the elderly and disabled people」の老齢・障害それぞれの内訳が記載されていないため、ILOのinvalidity benefitsのbenefits-in-kindを基準にOECDの「service for the elderly and disabled people」を調整し、障害・老齢に配分した。

注2：OECDでは「業務災害」は大項目として分類されているが、ILO分類に合わせるため、ここでは「障害」の中に再掲している。

資料：ILO *The Cost of Social Security*, OECD *Social Expenditure Database*, EUROSTAT *Social Protection Expenditure and Receipts*.

表 12 スウェーデン高齢者現金給付に関する3統計による比較(1995年)

(SEK100万クローネ)

ILO		OECD		EUROSTAT	
老齢現金給付	164,028	老齢現金給付	134,799	老齢現金給付	163,257
退職年金	161,418	老齢年金	132,429	ミーンズテスト無	
うち家族/扶養家族付加給付	0	老齢基礎年金	47,673	現金給付	157,632
早期退職年金	2,370	老齢基礎年金加算	5,385	分割給付金	157,632
うち家族/扶養家族付加給付	0	特別年金加算	12	老齢年金	155,262
一括給付金	0	老齢付加年金	79,070	予想老齢年金	0
退職(老齢)給付金	0	配偶者基礎加算	240	部分年金	2,370
その他現金給付	240	児童加算	49	介護手当	0
		老齢公務員年金	0	その他現金給付	0
		退役軍人老齢年金	0	一括給付金	0
		老齢その他現金給付	0	その他一括給付金	0
		早期退職年金	2,370	ミーンズテスト有	
		短時間就労年金(部分年金)	2,370	現金給付	5,625

資料： ILO *The Cost of Social Security*, OECD *Social Expenditure Database*, EUROSTAT *Social Protection Expenditure and Receipts*.

normal retirement pension)に該当する部分について、OECDの対象から何らかの制度の給付分が外れているのではないかと推察ができる。この点については、近々出されるOECD SOCX 2000の数値でどのような変更があるか注目したい。

3. まとめ

さまざまな切り口で国際比較を行うことによって、各統計の特性とデータの見方・限界を示してきた。今回のスウェーデンの分析のように、現時点でも一国のデータを時系列に追跡することによりその国内の制度改革と給付費の関係を分析することが可能であり、そこから改革の動向が読みとれ、その国の政策を知る上で大いに意味がある。また、家族/児童給付の分析のように、特定の政策分野や給付について各統計の特性を利用して相互補完的に分析することも、ある程度までは可能である。

一方で、現在の各国際比較統計からだけでは横断的な国際比較を行うのに限界がある。この限界とは、第一に実質的なデータの欠損・不備である。例えば、新ILO基準のように国によって直近のデータにばらつきがある。また、家族/児童給付の分析を行った際も、ESSPROSではフランス・イギリスの現物給付の小項目に欠損値があったため、横断的な比較ができなかった。第二に、各統計の基準の

定義が必ずしも完全に統一されていないため、国によって解釈の違いが存在することである。例えば新ILO基準の機能別分類で、アメリカでは「遺族」が「障害」に分類され、スウェーデンでは「労働災害」が「障害」に含まれるといった違いである。こうした差違は、比較の対象とする国の数が多くなればなるほど大きくなり、給付費の内容を比較することが非常に困難となる。

社会保障給付費統計を用いた国際比較研究は、社会保障給付費全体の経済に対する規模の比較だけでなく、より詳細な政策的枠組みや機能別の横断的な比較に対するニーズや関心が高まっている。なぜなら、各国が共通して抱える社会保障政策における問題点に対して、実現可能な政策的選択肢やその政策ミックスの有効性を、先んじて改革に着手した国の経験から探りたいと考えるからである。しかし、現状の各統計は整備が未完成である。日本を含め、より多くの国で統計の精度を高める努力が引き続き必要である。

謝辞

本稿執筆にあたり、国立社会保障・人口問題研究所総合企画部 勝又幸子 第3室長から貴重なアドバイスをいただいた。この場を借りてお礼を申し上げたい。

注

- 1) ILOは、“The Cost of Social Security”として、1949年より国際比較統計を発表してきた。第18次調査までで1993年までのデータを収集した後、第19次調査より本稿で新ILO基準と呼ぶ新形態での公表を2000年から開始した。統計はインターネット上のみで公開されている。URL：<http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/publ/css/cssindex.htm>
- 2) OECDは“Social Expenditure Database 1980-1996”として、1999年にCD-ROM付きの刊行物として販売された (ISBN：92-64-06317-5)。本稿執筆後OECDより、“Social Expenditure Database 1980-1997: 2nd Edition”が刊行された (ISBN：92-64-08290-5)。
- 3) EUROSTATは、ESSPROS (Social Protection Expenditure and Receipts)として、1970年代末より毎年EUROSTATが推計し、公表している。1996年に改訂マニュアルを作成し、全体的な改訂を行った。公表は刊行物として行われている。直近は2000 Editionで、1980年～1998年の各国の詳細表が集計表と共に掲載されている (ISBN：92-894-0303-9)。EUROSTATのURLは、<http://www.europa.eu.int/eurostat.html> である。
- 4) 勝又(2000)では「仕組みや制度の成熟度、老年人口比率、分母となるNIやGDPの規模など様々な相違があるため、一概に要因を断定することは困難であると言えるが、その1つの要因として、日本はNIやGDPの水準が高いので、相対的に対NI比が小さくなる傾向がある」と説明している。
- 5) 勝又(2000)では、「『福祉その他』に含まれる給付やその規模は各国の社会保障の構成により様々であるが、わが国の場合欧米諸国に比して失業率が低いことを反映して、失業給付の規模が小さくなっており、それがひとつの要因と考えられる。他の給付については、国により異なるが、わが国に比して家族給付や公的扶助等の規模が大きい国があることも要因と思われる。」と説明している。
- 6) OECDでは、実質社会支出という概念での研究を進めている。詳しくはOECD(1999)参照。

- 7) 神野(1998)に詳しく述べられている。
- 8) OECD(1998)に詳しく述べられている。
- 9) 医療保障改革の効果については、西村(1999)に詳しく述べられている。
- 10) 訓覇(1999)で詳しく述べられている。

参考文献

- 勝又幸子 2000「社会保障給付費の国際比較データの見方と分析」『海外社会保障研究』No.130
- 勝又幸子・森田陽子 1999「社会保障費 国際比較基礎データ—財源の国際比較 分析と解説—」『海外社会保障研究』No.128
- 埋橋孝文 1999「公的扶助制度の国際比較—OECD24カ国のなかの日本の位置—」『海外社会保障研究』No.127
- 訓覇法子 1999「雇用関連の社会保険」丸尾直美・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障5 スウェーデン』東京大学出版会
- 西村万里子 1999「医療保障改革における地方分権と市場原理の活用」丸尾直美・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障5 スウェーデン』東京大学出版会
- 社会保障入門編集委員会 1998「社会保障入門」中央法規出版
- 神野直彦 1998「社会保障財政における国と地方の役割」『季刊社会保障研究』Vol.34 No.3
- Kalisch, David W., Tetsuya Aman, and Libbie A. Buchele. 1998. *Social Market and Social Policy Occasional Papers* No.33. OECD.
- Adema, Willem. 1998. *Net Social Expenditure: Labour Market and Social Policy Occasional Papers* No.39. OECD.
- EUROSTAT. 1996. *ESSPROS MANUAL*.
- OECD. 1999. *Social Expenditure Database 1980-1996*.
- EUROSTAT. 2000. *European Social Statistics Social Protection Expenditure and Receipts 2000 Edition*.
- (あさの・きみこ 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部客員研究員)

藤村正之著『福祉国家の再編成』

高野 和良

I はじめに

1970年代以降に登場した福祉国家の危機論などに対して、福祉多元主義や福祉ミックスなどによる福祉国家再編成がなされてきた。その過程で、福祉サービス供給における中央政府の役割を縮小し、地方政府に権限を委譲する「分権化」傾向や、また、市場やボランティア、NPOなどに期待しようとする「民営化」傾向が強化されてきた。前者の分権化については、生活の場により近い地方自治体による福祉サービス提供の有効性が指摘されながらも、公的責任回避に対する警戒やナショナル・ミニマムの水準などをめぐって問題点が指摘されてきた。後者の「民営化」は、中央政府が新たな主体に対して資源を再分配することによって、より効率的なサービス供給体制を構築する過程として評価される一方で、個人や家族あるいは地域社会への負担移転に基づく中央政府や地方政府の財政負担軽減策であるとの懸念や、福祉サービス利用に階層性が導入されることへの警戒なども表明されてきた。

こうしたなかで本書は、低成長経済期へ移行し福祉国家再編成の動きが明確になった1980年代から90年代前半の日本社会における「分権化」と「民営化」の実態解明に焦点をしぼり、同時期の日本社会におけるさまざまな動向が実証的な分析を通じて社会的に検証されている。以下では、本

書の構成と内容を簡単に紹介したうえで、全体を通しての指摘を行うこととしたい。

II 構成と内容

本書は3部構成となっており、序章では、従来、社会システムの作動メカニズムである「社会計画の立案・実施」主体として成立していた福祉国家が、市場・社会計画・社会運動という各メカニズムの有する機能の関係性のなかで再編成されつつあることが指摘される。また、「民営化」が国家による再分配機能からの撤退過程でもあることから、資源配分様式としての市場交換・再分配・互酬の連関が整理され、こうした各メカニズムの連関を把握するにあたって社会学的な視点が必要であることが指摘される。

第1部には、主として1980年代の中央政府レベルでの政策動向が検討され、マクロ分析の位置づけが与えられている。第1章「福祉国家論・収斂の終焉」では福祉国家論をめぐる収斂の再検討が、1980年代までのILO、OECD諸国データを追加して行われている。ウイレンスキーの福祉国家収斂説が検証され、収斂というよりもむしろ国家群の差異がうかがえる結果が導かれる。次いで収斂説をめぐる議論が、計量手法などの問題である方法論的問題と、ゴールドソープの「収斂の終焉」に代表される社会学理論に基づく社会的現実認識の問題との

2点から整理され、1960年から1983年までの6時点の社会保障給付費の対GDP比率データを用いたクラスター分析による国家間比較が行われる。その結果、エスピン・アンデルセンの福祉国家類型論においても指摘されているように、日本が独立したクラスターを形成していること、社会保障給付費の対GDP比率が急激に増大した75年前後に各国家の動向が決定されてきたことなどが明らかにされる。以上から、福祉国家は収斂と拡散の動態過程にあるが、長期的には拡散の傾向が認められ、国家群の差異への注目が必要とされる。また、貧困の解消をひとつの課題としてきた福祉国家が、その後、社会の全階層を対象とするまでに拡大されてきた結果、80年代以降、比較的豊かな階層を対象とするかたちへ変容しつつあるとされる。ここで社会階層論を包摂した福祉国家研究の必要性という重要な指摘がなされることとなる。

第2章「社会保障の国家間関係」では、近代化論・産業化論を背景とする収斂説に対して、福祉国家の各種制度の成立が伝播論・普及論に基づいて分析される。政策決定や実施におけるコミュニケーションや行為主体間関係の重要性が指摘され、こうした視点が地方政府・地方自治体間関係にまで敷衍される。そのような制度移転の説明概念として、準拠集団論に基づく「準拠国家」論が採用され、社会保障の理念・政策・実践の国家間移転は、ある国が他の国に規範準拠する結果なされるとする。70年代後半からの「日本型福祉社会論」が他国に準拠国家を求めるのではなく、日本が自らに自己準拠した結果であるとの指摘も行われる。第3章「現代日本の福祉政策の構成と展開」では、日本の福祉政策の特異性をふまえて、福祉政策と関連しつつ他の政策への広がりや有する分野（外延）と福祉政策の内部に位置づけられる各々の諸政策の関係（内包）をめぐる分析が厚生省を対象として展開される。具体的には1980年代の社会保険改革が、高齢化に備えるための財政調整としての保険

集団の統合化とみなされ、生活保護・社会福祉政策に影響を及ぼした1986年の「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」および「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」が、「執行と費用の両面における地方自治体の比重の増大」を促したものであり、「分権化」の表出として位置づけられる。一方、「民営化」の動向が、国家による再分配政策を補足する市場交換の導入過程から示される。

続くII部およびIII部ではメゾ・レベル分析として、日本における「分権化」と「民営化」の動向が実証的に検討される。第4章「自治体福祉政策の実施構造の変容」では1980年代半ばからの「分権化」傾向をふまえ、その間の組織間関係の変容に着目しながら、地方政府からみた場合の福祉政策の展開と対応の状況が整理される。自治体内部と外部の組織間関係の錯綜状況のなかで、中央政府との関係については機関委任事務から団体事務化によって自治体活動の自由な選択範囲が増大した一方で、中央政府（厚生省）の制御領域が拡大した可能性に、地方政府間関係では広域的なサービス供給体制や「足による投票」などに注意が促される。さらに、介護保険制度や「市町村高齢者サービス調整チーム」などにみられる老人福祉と老人保健両領域の制度的接近と調整組織の形成、互酬型配分様式の性格の強い住民参加型在宅福祉サービスや市場交換型配分様式としてのシルバーサービス関連企業の登場につながった費用負担導入と行為主体の多元化が、「民営化」の具体的な姿として明らかにされる。次いで第5章「地方老人保健福祉計画の策定状況」では「分権化」を担保する「計画化」の具体例として、老人保健福祉計画の策定をめぐる論点が検討される。一般的に計画化は集権化と結びつくとされてきた。しかし、80年代以降の福祉政策の動向は計画化と分権化との同時進行に特徴があり、計画策定過程への住民参加やストリート官僚の参加などが効果をもたらした

たことから、こうした動向が「計画という名のく運動」との評価が下される。

続いて「民営化」の動向として自助・共助型の社会運動である非営利団体の分析が行われる。第6章「在宅福祉サービスの存立基盤」では非営利団体の抱える諸問題が、住民参加型組織による在宅福祉サービス実施構造の解明を通じて明らかにされる。有償、有料の形態をとる住民参加型組織は、互酬の要素と市場交換的要素を内包しており、さらに運営面における行政の関与から再分配的要素も認められ、資源配分上の混合形態として位置づけられる。また、時間貯蓄やタイムストックと呼ばれる試みも資源配分の時間的スパンの問題として検討される。第7章「民間福祉財源としての『あしながおじさん』制度」では交通遺児たちに匿名で継続的に経済援助を行う「あしながおじさん」制度の検討を通じて、民間福祉財源を支える寄付行為システムと寄付者の行動が検討される。潜在的なヴォランタリー・アクションへの志向を顕在化させるために、寄付者が対象者(交通遺児)を遺児一般としての存在から、個人としての個性的存在と認知することを可能にするメカニズムを「あしながおじさん」制度が有しており、自助・共助型の社会運動におけるひとつのモデルを提供していることが詳細に分析される。本書のもつ魅力のひとつはこうした行為者間の関係性をめぐる社会学的分析の鮮やかさに負うところが大きい。

以上を通じて、終章「福祉国家再編成の社会学的理解」では、福祉国家再編成の方向性が中間集団論への注目という社会学的視点から検討される。地域共同体や親族共同体などの中間集団の衰退状況のなかで、「最後の共同体」は核家族であるのか、あるいは福祉国家であるのかといった議論がなされたが、家族の小規模化と一国での福祉国家運営の限界によって、90年代は両者の限界が露呈されることとなった。選択肢は、福祉国家の拡大としての「福祉世界」の構築か、中間集団の復

権をめざす方向であり、デュルケムの二次的集団論をふまえて、中間集団としての地方政府と非営利団体の位置づけが問われることとなる。「分権化」と「民営化」の動向が、ともに中間集団への期待として把握されるのである。しかし、社会連帯を基礎に置くとはいえ福祉国家は制度による連帯形成であったため、形式的な継続性重視などの弊害もたらされ有効に機能しなくなりつつある。そこで行為を通しての連帯が模索されることとなり、その手段として中間集団再構築が位置づけられる。

III 若干の指摘

以上からうかがえるように、本書の基本的な立場は、福祉国家論それ自体を理論的に検証する「極度なマクロ・レベル」ではなく、また福祉国家体制における個別の福祉ニーズの解決などを検討する「ミクロ・レベル」でもなく、中央政府と地方政府との政府間関係の成立する領域やサービス供給組織などの制度や集団間の関係が錯綜する「メゾ・レベル」における「分権化」や「民営化」の実態を明らかにすることにある。もちろん、福祉国家体制を組織間関係からのみ把握することには異論もあろう。例えば福祉国家体制の性格が財源やその水準によって規定されることは否定できない。先進諸国に共通する高齢化という人口変動の結果、高齢者介護をいかなる主体が担うべきかといった問題が浮上しているが、福祉サービスの量的側面のみならず質的な水準に財源問題が影響を及ぼしていることはいうまでもない。さらに、年金などの所得保障水準が、福祉サービスに対するニーズの内容やアクセシビリティに影響を及ぼすことも想定される。しかしながら、そうした視点は家族や親族集団の小規模化などといった中間集団の衰退によってもたらされる生活構造の変動を視野に入れた議論には結びつきにくい。中間集団の復権を求める本書の立論は、福祉政策における生活構造研

究の必要性を示すものでもあるが、その際には家族構造の地域性などに対する配慮が求められる。家族構造や高齢者との同居率などの地域的な相違は明らかであり、中央政府による一律の体制によってサービス供給を行うことには無理があるからである。したがって、「分権化」さらには「民営化」はこうした課題に答え得る可能性をもつ。しかしながら、例えば過疎地域の実態をみても、そうした傾向は必ずしも有効な選択肢とはなり得ていない。さらに介護保険制度や市町村合併の動きのなかで、広域化についても注意が必要であろう。広域化の結果、分権化によって移転された福祉政策が低水準で均衡する可能性もある。介護保険制度において採用された広域連合においても、高水準のサービスを提供する地方自治体が必ずしも準拠モデルとされているとは限らない。こうした地方政府レベルだけではなく、やや飛躍する議論であるが欧州統合の過程でみられる中央政府レベルにおいても問われている課題であろう。

また、福祉国家における受益層が当初の貧困階層から比較的豊かな階層へ変化するなかで、福祉国家再編成の影響がすべての人びとに均質にもたらされたわけではない。「分権化」、「民営化」の結果、例えば社会保険に加えて私的保険に加入することによって多元主義的システムからのサービスが受給可能な層と比較して、不安定な雇用環境に置かれ労働市場の周縁に位置する層はそうした選択

肢の増大からもたらされるメリットを享受できない。また、多数派の利益にそぐわない周縁層に対するサービス削減は、比較的容認されやすいためにこうした人びとに対するサービスは削減される可能性が高い。ミシュラのいう「福祉国家の差別的縮小」状況において社会階層論を包摂した福祉国家研究の必要性が指摘されていることも重要である。

以上のような社会学的な視点の導入の試みによって、福祉国家再編をめぐる研究の可能性を拡大することに本書は成功しているものといえよう。

本書で検討された日本社会における福祉政策の見直しと改革は、確固たる理念をもって新たな制度導入が行われたというよりも、むしろ従来の制度の構成要素に対する財政と組織の再編を主眼とするものであった。中央政府から地方政府への分権化は、直接的なサービス供給からの撤退と、他のセクターによる供給の承認、調整、統制に傾斜するかたちで、ひとつには民営化を帰結させたのであるが、その後の社会福祉基礎構造改革、介護保険制度の開始、社会福祉法の成立などといった、さらに「分権化」と「民営化」が加速されつつあるような状況において、こうした転換が行われた結果と影響の検証が求められていることは疑いない。そうした作業には比較のための基準点が必要であり、本書はその役割を果たすのみならず、福祉国家再編の方向性を示すものとして位置づけられるものと思われる。

(たかの・かずよし 山口県立大学助教授)

武川正吾・佐藤博樹編
『企業保障と社会保障』

(東京大学出版会 2000年)

白波瀬 佐和子

1. はじめに

企業保障は企業内福祉あるいは企業内福利で代表されるごとく、企業に働く労働者の確保と質的向上を狙った労務管理の一つとしてはじまった。企業保障は国がサービス提供の主体となる社会保障に先立って行われてきた場合が多く、労働者の生活保障において大きな意味を持ってきた。特に日本社会を国際比較の立場から(特に欧米との比較をもって)みる場合、企業保障は一つの鍵となってきた。内部労働市場を通じた人材形成は「日本的雇用慣行」として位置づけられ(小池1981; Rohlen 1974)、Dore (1973)はわが国を福祉企業主義としてとらえ、大沢(1993)はジェンダーの立場から「企業中心主義社会」とした。また、家族政策は扶養手当という形をとって年功序列賃金体系の中に組み込まれ、家族が労働力を提供する者を支えるという役割機能を期待され、企業戦略の中に組み込まれてきたともいえよう。わが国の社会保障をみる上で企業保障は重要な位置にあることは疑いない。

しかし、企業保障の主体があくまで個別の企業であることから、使用者の裁量によるところが多く、規模間格差や地域格差が生じてくる。したがって、企業に所属する者を対象とした企業福祉のみで、国民全体の生活保障とするには限界がある。そこで国が供給主体となる社会保障が生まれてくるが、両者の関係についての研究蓄積は多いとはいえない。その中、武川正吾・佐藤博樹編『企業保障と

社会保障』は社会保障と企業保障との重要な関係に焦点を当てた数少ない著作である。本書は、1997年4月から98年12月にかけて実施された生命保険文化センターの研究プロジェクト「社会保障、企業保障の将来動向と個人保障—法定福利費からみた社会保障と企業保障」の研究成果がもととなっており、大きく2部から構成される。第1部は「日本の社会保障・企業保障・個人保障」と題されて、研究プロジェクトで実施された意識調査の結果などを盛り込んで、わが国の法定福利費について人事管理的アプローチを中心に議論される。第2部については、「諸外国の社会保障と企業保障」として、EUやOECD諸国、そしてドイツ、アメリカの個別事例について紹介、議論されている。

2. 本書の内容

本書では産業社会における生活リスクへの生活保障の手段として、個人保障、社会保障、企業保障の3つを位置付けて、特に社会保障と企業保障との関係性について検討がなされている。第1章「個人保障・企業保障・社会保障」では、研究プロジェクトが独自に実施した企業調査と個人調査の結果をもとに、3つの生活保障手段について、人々(企業側では人事・財務担当者、個人側としては首都圏企業に正規従事する者)がどのように考え、期待し、何を望んでいるかが検討されている。企業サイドからは、企業の福利厚生費の賃金化や高齢化に伴う法定福利費の増加への対応、社会保険の

事業主負担のあり方について問われ、被用者については病気やけが、老親介護において、政府、企業、個人いずれかに生活保障の役割をどの程度期待するのかが問われている。ここでは、人々の意識を通して、3つの生活保障手段の関係性を明らかにする試みがなされている。

第2章「日本の法定福利費の将来推計」では、急速な高齢化と合計特殊出生率の低下から生産年齢人口が加速度的に減少し、社会保障負担の増加が避けられない将来を想定して、法定福利費の推計を行っている。その結果、例えば、健康保険料率は2025年には現行の約3倍に達し、公的介護保険料は2倍以上となる。つまり、現行制度のままでは、法定福利費負担がますます増え、法定外福利費と退職費用を圧迫するようになり、リストラという企業行動も辞さない結果となるのではないかと訴える。さらに第3章「法定福利費負担と企業行動」においても、法定外福利費や退職費用も含めた福利厚生関連費用全体について検討し、将来的にみて企業の経常利益がそれほど望めない状況での福利厚生費の圧迫は、企業財政を圧迫することが必須であると述べられる。事実、総人件費の圧縮・抑制は調査対象企業の過半数がすでに実施していた。人件費の削減においては、年功カーブに代表される賃金体系の抜本的な見直しを行うか、雇用人員そのものを減らして全体のコストを下げるかのどちらしかない。本章の結論では企業保障の限界を指摘して、自助を中心とした生活保障体系への再構築が期待されている。

第4章「総額人件費管理と人事管理の課題」では、これまで賃金と福利厚生、教育訓練等の費用が別々に管理されていたことの弊害として、実質的なコストの実情が不明確になっていたことを指摘している。厳しい経済状況に対応した企業戦略として、総合的な人件費を正確に把握する必要性をあげ、総額人件費管理への取り組みが示唆されている。しかし、パートやアルバイト、契約社員と

いった非正規労働者の雇用管理をどのように位置づけるかは、大きな課題として残されている。

第5章「公的年金制度の保険料負担の上昇と給付削減が家計に与える影響」と第6章「社会保険料率の上昇が金融資産形成に与える影響」は社会保険料が与える家計への影響について検討がなされている。第5章は、本プロジェクトが実施した調査を用いて、厚生年金制度への不安と保険料の負担感について分析がされている。厚生年金をサラリーマンの老後を保障する柱として位置付け、制度認知の程度と保険料負担感との関係を調べ、それらの家計行動への影響を検討している。本章での最も興味深い発見は、負担感と制度への不安との関係性が、公的保障への期待の低さに加え、女性については家族保障への期待の低さ、男性については企業保障への期待の低さと関係している点である。つまり、これまで家族保障の主たる担い手であった女性が家族保障を見限り、企業保障を支えてきた男性が同保障を見限るという興味深い図式が提示された。第6章は家計行動を金融資産形成からとらえ、社会保険料の上昇が与える影響を推計している。特に世代間の問題に焦点をあて、35歳世代や25歳世代という若年世代の可処分所得の実質低下に伴って金融資産形成も鈍化するとみる。公的給付額のみならず負担額の世代間格差が、金融資産形成という私的貯蓄行動にマイナスの影響を与えることが予想され、私的貯蓄行動にも悪影響を与えるような公的制度の限界をもって、自助努力中心型の生活保障への転換が示唆されている。

「諸外国の社会保障と企業保障」と題した第2部が続く。第7章「企業保障の国際比較」では、欧米はEurostatや全米商工会議所調査、日本は「福利厚生施設と労働費用の実態」(労働省統計情報部編)や「1996年度の福利厚生費」(日経連調査、労務研究所編)を用いて、各国の位置付けを明らかにしている。法廷外福利費と法定福利費を2つの軸に

して、企業保障先進国、法定外福利優先国、企業保障後進国、法定福利優先国の4分類を示し、各国の企業保障の位置づけを明らかにしようとしている。第8章「社会保障負担の国際比較」では、事業主負担に焦点をあてて社会保障負担について国際比較を試みている。分析枠組みとしてはウィレンスキー(1975)の社会保障発展論に依拠し、急速な高齢化を呈するわが国の社会保障負担の急激な増加が述べられている。そこで、保険料負担の圧迫が深刻である企業の立場から、租税負担の拡大が提唱されている。第11章「ヨーロッパの企業保障」では、年金に焦点をあてて公的社会保障と私的保障の境界について検討され、つぎにEUの労働費用統計を用いてヨーロッパ諸国の福利厚生状況を示している。ヨーロッパといえども、私的保障への傾倒がみられるイギリス、ドイツ、オランダや、国民全体の合意が得られず模索状態にあるフランス、スウェーデンなど、それぞれ異なった立場をとる。しかし、ヨーロッパの伝統を踏まえると、個別企業単独での福利厚生というよりも、社会保障的機能を部分的に保持しつつ企業保障が押し進められるであろうことが予想されている。

個別事例としてドイツとアメリカが紹介されている。第9章「ドイツにおける企業保障と企業行動」では、企業福利厚生費にあたる賃金付帯コストの上昇と市場のグローバル化において国際競争力低下に対するドイツの対応が示されている。ドイツの賃金付帯コストにおいては、社会保険料の使用負担といった法定部分に加え、企業横断的に労働契約によって規定された部分があり、企業自身の裁量の程度が極めて限られている。こういった柔軟性に欠ける企業保障システムにおける企業のコスト削減策として、社会保険の適用外の非正規労働者の増大や、ドイツ企業の海外進出などがあげられる。しかしこういったコスト削減策が新たな労働者の生活保障のあり方を検討すべき課題を生むことも見逃してはならない。

第10章「アメリカにおける社会福祉と企業保障」では、公的保障制度が極めて限定されている分、民間の果たす役割が大きいアメリカについて紹介されている。特に民間福祉制度において医療保険の占める割合が高く、1990年代の医療費の抑制を可能にした要因として、管理医療(managed care)への移行と、保険者間の競争の結果としての保険料の減少、そして被用者拠出や自己負担引き上げに伴う利用者のコスト意識の啓発があげられる。企業年金においては、確定給付型から確定拠出型への移行が認められる。どちらをとるかは企業規模間で異なり、事業主が運用リスクを負う確定給付型は大規模企業に多くみられる。しかしいづれも運用リスクは公的年金に比べて高いので、老後の生活保障という位置づけがリスク調整とどう関連づけられるかという課題が示されている。最終章の第12章ではアメリカの確定拠出型年金401(k)プラン成立の歴史とともにその制度の概要が提示されている。わが国においても確定拠出型年金401(k)への注目が集まっておりその有益性が唱えられている一方で、保証の問題やリスク対応について検討すべき課題は少なくない。

3. 本書の全体的評価

企業と国との生活保障についてのかかわりについて議論するという点で、本書は興味深い視点が提供されている。特に諸外国の企業保障に関してはまだ十分に理解されていないところも多く、欧米やドイツ、アメリカの事例は、貴重な情報提供である。EUにおいて「ひと」とともに「企業」自身の移動が比較的容易になった今、国際競争力の観点から企業福利負担をどう抑えていくかは切実な問題である。利益追求組織としての企業の立場と、企業に属する労働者の質の確保という2つの立場が各国でどのように位置づけられているかは、さらなる研究が期待される。「日本型経営」に代表されるごとく、欧米との比較において日本はとかく特殊

性が強調されがちであるが、企業保障を社会保障との関係からみた日本の位置付けを再吟味することは意味があるであろう。

さらに、本書を構成する筆者らの共通の問題意識をもって、企業調査と個人調査を実施し、その分析結果をもとに一つの研究書とした意義はある。実証研究がまだ不足している中、はっきりした問題意識のもとに調査を設定し、分析、考察を試みることは重要である。しかし、編者が個人保障、社会保障、企業保障という3つのキー概念をもって整理しているにもかかわらず、折角のこれらのキー概念についての議論が十分になされていないのは残念である。各章については、それぞれ興味深い問題点や課題、視点が提示されてはいるものの、立ち入った分析、考察が十分でないものもある。

しかし、限られた研究蓄積の中で、本書は企業保障と社会保障というテーマについて啓蒙的である。本書を通した一つの共通認識は、既存の企業

保障体制の限界である。事実、若年層のフリーターや既婚女性のパート就労、派遣・在宅就労者といった非正規労働者は今後増える傾向にあり、こうした新たな働き方やグローバル経済における企業のあり方を踏まえて、社会保障、個人保障と関連させた企業保障は重要な研究テーマであることは疑いない。

参考文献

- Dore, Ronald. 1973. *British Factory: Japanese Factory*. Berkeley: University of California Press.
- 小池和夫 1981『日本の熟練—すぐれた人材形成システム』有斐閣
- 大沢真理 1993『企業中心社会を超えて』時事通信社
- Rohlen, Thomas. 1974. *For Harmony and Strength: Japanese White-Collar Organization in Anthropological Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Wilensky, Harold. 1975. *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.
- (しらはせ・さわこ 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部第二室長)

宮本太郎著
『福祉国家という戦略——スウェーデンモデルの政治経済学——』

(法律文化社 1999年)

益村 眞知子

I はじめに

わが国よりも約30年前に少子・高齢化社会を経験したスウェーデンが、いかにして福祉国家を構築したかについて、光の面を強調した論述は世に多い。また一方では、高福祉・高負担型のスウェーデン型福祉国家は、大きな政府という財政負担とともに充実した福祉のために勤労意欲を喪失させるという、スウェーデン批判も数多く展開されている。

スウェーデン経済は、わが国とほぼ同時期の1980年代後半から90年代初めにかけて、バブル経済の発生と崩壊、そして金融危機を経験した。さらに1992年9月の欧州通貨危機の煽りを受けて、同年11月にスウェーデンの国際通貨システムは固定相場制から変動相場制へと移行した。このような内外経済環境の変化の結果、1991年から93年にかけて3年連続のマイナス成長を記録し、失業率は8%台にまで上昇した。福祉国家の目標の一つである完全雇用は崩壊し、1930年代の大不況以来の深刻な景気停滞に陥ったのである。またこの間に財政赤字も増大したことから、福祉国家の危機が叫ばれるようになった。

しかし、現在のスウェーデン経済は、1992年の変動相場制移行後、なかでも1995年のEU(欧州連合)加盟後は、クローナ安による輸出主導型経済成長の実現により、現在は財政赤字は黒字に転じ、失業率は4%台にまで回復している¹⁾。

一方、わが国経済は、バブル経済崩壊後の低成長からいまだに完全には脱出できず、財政赤字も先進主要諸国中最悪の状態にあり、失業率の改善傾向が示されない状況が続いている。さらに加えて、世界でいち早く超高齢社会を経験すると予想されるわが国においては、福祉環境の整備が大変重要な課題となっているが、それに向けた制度改革の積み重ねが順調に進んでいるとは言えない。

このようなわが国とスウェーデンの経済社会を比較するとき、「福祉の充実が経済成長の足枷となる」との福祉国家政策に対する批判は正当性をもつことができるであろうか。また充実した福祉と重い税負担が勤労意欲を喪失させるという単純な見方が正当性をもっているとすれば、なぜスウェーデンモデルがこれほどまでに世界的にも注目され、しかもスウェーデン経済が好調である根拠をスウェーデン型福祉国家の批判者たちはどのように説明するのであろうか。

本書は、このようなスウェーデン型福祉国家に対する単純な構造の見方に警鐘をならしたものである。著者も指摘するように、わが国でも福祉をめぐる言説がにわかにメジャーなものとなった今日、一面的な賞讃論や否定論を超えて、スウェーデンモデルを支えた戦略的思考のエッセンスを抽出しておくことが大切である。

福祉国家のスウェーデンモデルは、公正か効率か、市場か政府か、福祉か経済かといった単純な二律背反的關係では解決できないシステムであり、

しかもこのようなシステムが形成されてきたそのプロセスが「勤勉な優等生の歩みというよりは、スリリングな『政治』の連続であった。しかしあらゆる手段を尽くしてその理念を現実に移そうとする強固な意思が存在したこと、さらにそれを可能にするヴィルトゥ＝政治的技量があったことは見ておいてよい。」という点は示唆に富む。

本書は、以上のような視点からスウェーデンモデルの成り立ち(システムとプロセス)をできるだけ体系的、構造的に描き出そうと試みたものである。その際、権力資源論や新制度論の流れを中心にした福祉国家の理論を活用して、福祉国家戦略の構造についての比較論的な分析を試みたところに大きな成果がある。

少子・高齢社会に直面しているわが国でも、福祉の充実について異論を唱える者はいないであろう。わが国においては、福祉国家を超えて福祉社会について語られるようになってきたが、スウェーデンの福祉国家戦略から学ぶところは大きく、本書は時宜を得た学術的価値の高い書である。

II 本書の構成と概要

本書の構成は、以下の通りである。

- 序章 課題と視角
- 第2章 スウェーデンモデルの形成
- 第3章 スウェーデンモデルの成熟
- 第4章 スウェーデンモデルの揺らぎ
- 第5章 スウェーデンモデルを超えて
- 終章 日本への示唆

本書は、序章で福祉国家を問題にする意味、福祉国家の理論、福祉国家戦略の構造について基本的な視点を提供している。第2章では1930年代から40年代にかけてスウェーデンモデルがどのようにして形成されてきたかについて考察され、経済危機に対する経済政策と人口問題の危機を契機として出現した普遍主義的な福祉政策についての展

開が行われている。第3章では、1950年代から60年代にかけての福祉国家の成熟過程について、レーン・メイドナーモデルに基づき経済政策が福祉政策とより緊密に連携し、さらなる転換をはかつていくプロセスについて考察されている。第4章は、1970年代後半以降の経済のグローバル化と経済構造の変化のなかで、福祉国家戦略の揺らぐ経緯がテーマである。第5章では、スウェーデンモデルの再構築をめぐる議論をふまえて、新たな環境のもとでの福祉国家戦略の可能性について検討され、終章で簡潔な日本への示唆が与えられている。

本書は、労資関係と政治体制との関わりを中心に、福祉国家戦略という観点から分析したものであるが、なかでもそれを通じての経済政策と福祉政策との関連が重要になってくる。そこで、以下、このような観点から本書の内容を検討したい。

本書では、序章で福祉国家戦略の要素として福祉政策と経済政策との連携を論じているが、その際に普遍主義と選別主義の観点から、またそれを労働運動との関連から論じ、労働運動がいかに普遍的な福祉政策を確立していったかが分析の焦点になっている。ここにおける普遍主義の概念を明確な類型でもって整理した上での展開は明快である。

一般的に、スウェーデンモデルの特徴の一つに、連帯賃金政策と積極的労働市場政策があげられる。本書では、前者は基本的には労資間の交渉の問題であったのに対して、後者はレーン・メイドナーモデルの柱であり、政府の経済政策に関わる提起であるとの位置づけをした上で、当時(1950年代)の社民党政府がいかにしてこれらを統合し、選択的経済政策と普遍主義的福祉政策の結合へと導いたかについての政策決定プロセスが歴史の変遷を踏まえながら、具体的に叙述されている点は大変参考になる。

また、スウェーデンで1930年代の世界的な不況の際に採用された経済政策については、ケインズ

の『雇用・利子および貨幣の一般理論』(1936年)で展開された有効需要政策がそれに先立ってすでに実施されていたことから、「ケインズなきケインズ主義」としても知られている。1932年の議会に包括的な危機安定化プログラムと公共事業の大幅拡大が提出されるのであるが、社民党が1930年の国会ですでに公共事業の2.5倍への拡大を要求し、その結実に向けて奮闘する政策決定過程についての描写は、大変示唆に富む。しかも社民党が展開した経済政策は、単に公共事業の拡大を通しての有効需要拡大による景気浮揚や完全雇用を目指したものではなく、労働運動による労働市場に対するコントロールの強化という目標が同時に込められていることから、著者はこの意味において「ケインズなきケインズ主義」という表現にはややミスリーディングな面があることを指摘する(53頁)。これは本書が政党政治と労働運動との関連から労働市場政策の変遷を踏まえた考察を加えたことによる帰結であると思われ、高く評価できる。

スウェーデンの年金問題についても、付加年金導入をめぐるの政党間の議論や労働組合との関連など、政策決定過程が明確に叙述されている。しかも興味深いのは、スウェーデンの年金の特徴として知られている付加年金²⁾の導入が、1959年にたった一票の差で議会を通過したことについての指摘(158頁)である。当時の議会での勢力は、付加年金に関しては、社会主義ブロックと中央党を加えたいわゆるブルジョアブロックとが完全な均衡状態のなかで、動揺の続く自由党の一議員が採決において棄権を表明したことからの一票差だったというのである。このような歴史的展開の面白さが浮き彫りにできているのは、本書が労資関係と政党政治との関係を中心として政策決定過程を丹念に描いているからであり、大変興味深い。

次に、わが国において展開されている「寛容な福祉が労働意欲を減退させる」という福祉国家批判に対してであるが、これについては必ずしもそ

のように言えないことが的確な例を通じて説明されている(176～178頁)。例えば、有給の育児休暇制度である両親保険のような社会保障制度は、女性の労働市場参加率を高め、出生率の上昇にも貢献したとして、労働インセンティブを高めた例として紹介されている。一方、傷病手当や失業手当については労働インセンティブを喪失させたときもあったとする。傷病手当については、給与水準の低い厳しい労働環境の職場にその取得率が高いが、高度専門職などの場合にはその3分の1にすぎず、また失業率についても、今日のように新たに納得できる仕事を得ることが難しい場合には、失業保険制度が就労に関する消極性を生み出し失業率を固定化することもあるが、積極的労働市場政策が順調に機能したときには、寛大な失業保険制度が就労意欲の妨げとはならなかったことがあげられている。このことから充実した福祉や社会保障が必ずしも労働意欲の喪失に結びつくとはいえないことが指摘されているが、敢えて欲をいえば、労働インセンティブを税負担との関係で検討されれば、さらなる説得力があったのではないと思われる。

III おわりに

本書は、福祉国家スウェーデンを構築したスウェーデンモデルの形成、成熟、揺らぎの段階に応じて、労働運動を中心とした労資関係、政党政治との関係に焦点をあてた政策決定過程が明快に描写され、なかなか読みごたえのある著書であり、スウェーデン研究者にとっても示唆に富む興味深い著書である。なかでも経済政策と福祉政策との連携のプロセスについては、スウェーデン福祉国家形成のプロセスにおいて重要な役割を果たした労資関係と政党政治との関係を重要視した本書ならではの成果が窺える。

最後に、若干の要望を記したい。現在のスウェー

デン経済は、バブル不況を克服し、失業率も改善傾向にあるが、新たな福祉国家の揺らぎの時期にあり、福祉国家再構築の過程にあるが、本書では1990年代についての考察がほとんど行われていない。1990年代のバブル経済崩壊後のスウェーデン経済は、これまで経験したことのない不況に直面し、その結果、福祉国家の目標の一つであった完全雇用が崩壊し、高い女性労働力と出生率との間の正の相関関係が崩れ、合計特殊出生率は1990年の2.13から1998年には1.51まで低下した。急増した失業に対応して採用されている労働市場政策のプログラム構成は、それまでの中心的な位置にあった雇用訓練の割合が低下し、他の行政組織の関与をえて失業者を就職させるという新しい形態が1995年以降採用されるようになり、その形態は多様化している³⁾。また最近のスウェーデンの労働組合組織率についてみると、1985年の83.8%から94年には91.3%へと、この10年間に上昇している⁴⁾。このように、1990年代前半のバブル不況から後半の景気回復期にかけて、スウェーデンでは労働組合組織率が高くなり、労働市場政策プ

ログラムの内容も大きく変化し、出生率も低下傾向を示すようになった。福祉国家の揺らぎから再構築の過程のなかで、労資関係と政党政治との関連を重視した考察を加える著者は、このような展開をどのように解明するのだろうか。今後の分析に期待したい。

注

- 1) 詳細については、拙稿「国際経済環境の変化と総合福祉政策」丸尾直美・益村真知子・吉田雅彦・飯島大邦編著『ポスト福祉国家の総合政策』ミネルヴァ書房, 2001. 3, 参照。
- 2) スウェーデンでは、1998年に年金改革が行われ、高齢化と経済変動に耐えられる新年金制度に変わった。詳細は、木村陽子「第7章 年金制度」および丸尾直美・的場康子「第15章 福祉改革の国際的動向とスウェーデンの福祉改革」(いずれも丸尾直美・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障5 スウェーデン』東京大学出版会, 1999年)参照。
- 3) 日本労働研究機構「スウェーデンの職業教育・訓練制度」(1997)、駒村康平「第2章 マクロ経済と労働市場」丸尾直美・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障5 スウェーデン』東京大学出版会, 1999, 参照。
- 4) データ出所：ILO “World Labour Report 1997-98”。
(ますむら・まちこ 東北学院大学助教授)

編集委員長

阿藤 誠 (国立社会保障・人口問題研究所長)

編集委員

一圓 光彌 (関西大学教授)

埋橋 孝文 (大阪産業大学教授)

岡 伸一 (東洋英和女学院大学教授)

岡沢 憲美 (早稲田大学教授)

菊池 馨実 (大阪大学助教授)

小出 顕生 (厚生労働省大臣官房国際課課長補佐)

土田 武史 (早稲田大学教授)

萩原 康生 (日本社会事業大学教授)

植村 尚史 (国立社会保障・人口問題研究所副所長)

小島 宏 (同研究所・国際関係部長)

府川 哲夫 (同研究所・社会保障基礎理論研究部長)

尾形 裕也 (同研究所・社会保障応用分析研究部長)

編集幹事

後藤 玲子 (同研究所・総合企画部第2室長)

阿部 彩 (同研究所・国際関係部第2室長)

白波瀬 佐和子 (同研究所・社会保障応用分析研究部第2室長)

山本 克也 (同研究所・社会保障基礎理論研究部研究員)

浅野 仁子 (同研究所・客員研究員)

海外社会保障研究 No. 134

平成13年3月25日発行

ISBN 4-900849-47-2

編集 国立社会保障・人口問題研究所

〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号

日比谷国際ビル6階

Tel: 03-3595-2984

homepage: <http://www.ipss.go.jp>

製作 株式会社アーバン・コネクションズ

〒150-0011 東京都渋谷区東2丁目16番10号

東京日産渋谷ビル8階

Tel: 03-5467-4721 Fax: 03-5467-4722

e-mail: books@infoasia.co.jp

homepage: <http://www.infoasia.co.jp>

ISSN 1344-3062