

1960年代の国際動向

平石 長久・保坂 哲哉

I 各国の一般的傾向

1. はじめに

今日、なんらかの形による社会保障制度が、多数の国々で実施されている。これら各国の制度はそれぞれ相ついで発達を続けており、各国に各種の変化が現れた1950年代に引続き、1960年代にも、多くの国々で社会保障制度の前進が記録された。1960年代に各国に現れた動きを、それぞれの国について個別的に示すのは困難であるし、また、その余裕もないが、社会保障制度が発達した特定の少数の国を示すのも、片手落である。したがってここでは、できるだけ多くの国々の状況を観察し、それらを社会保障制度の発達した国々と発達の遅れた国々、さらに、それら両者の中間に当る国に大別して、これら3グループに現れた主要な一般的動向を取上げ、また、特殊な変化を付け加えることにする。

前述したように、1960年代における動向は、1950年代に現れた動きの延長としてとらえることができる。すなわち、1960年代の動きは、1950年代に、その一部がすでに現れていたが、その1950年代はそれ以前に設けられた社会保障制度の行詰りと反省から、制度改善への模索が行われ、それらが1960年代にも継続されていた。なお、1960年代には、社会保障制度の発達に、一部の国々がとくに積極的な努力を示し、新しい試みを展開している。したがって、大胆な表現をすれば、1950年代後半から1960年代は、社会保険が採用された1880年代や、社会保障制度に新しい途が拓かれた1930年代と比較されるような、きわめて注目すべき時期であったといえるであろう。

ところで、1960年代を通じて、多数の国に現れた社会保障制度の動きは、新しい制度や仕組の採

用と既存の制度の改善や再編成に要約することができる。要するに、これらの動きは社会保障の拡大・充実を目指して行われたもので、それらの内容を大別すれば、(1)不備を補完する新しい部門の創設、(2)既存の社会保険を補足する強制的社会保険の採用、(3)農業、自営業およびその他の未適用グループに対する適用拡大が指摘される。また、とくに給付を取上げれば、(4)現金給付の改善が指摘され、たとえば、年金では物価水準や賃金水準などの変化と密接にリンクさせる調整方式が採用されており、また、(5)医療給付では給付の供給体制を整備・改善して、医療給付の改善が行われた。さらに、(6)社会保障制度の管理や運営における機構や方式の改善と、財源調達強化の一連の動きに加えられる。なお、社会保障にかんする研究の推進、とくに、各国の専門家が相互に協力して研究を推進する組織や活動が行われてきたのも、一般的動向として挙げることができるであろう。

これらの動きは、社会保障制度の重要性が強固されるようになり、その制度が今日の近代国家では不可欠な位置を占めるようになってきたことを物語り、しかも、次々に進展する社会的および経済的な変化に、社会保障制度を対応させるために展開されてきたといえる。

これらの動きを、社会保障制度の発達した国々と、それ以外の国々でみれば、とくに、主としてヨーロッパの国々のように、比較的社会保障制度の発達した諸国では、既存の制度の不備を補足し、より効果的な制度の実現が企図されている。また、アジア、アフリカの国々のように、社会保障制度の遅れた諸国では、新しい制度を採用したり、既存の制度を改善する努力が続けられている。さらに、ラテン・アメリカの各国でも、制度の改善・拡充や適用の拡大が続けられてきた。すなわち、

比較的に社会保障制度の発達した諸国では、社会保障制度の機能する範囲も広くかつ強くなっており、また制度に対する市民生活の依存度がたかまり、なお、需要がますます多くなっている。このような状況に対して、従来の制度が社会保障の役割を十分に達成できなかった点が反省され、とくに、社会保障制度で重要な役割を果たす社会保険の分野では、すでに不完全なものとなってしまう古典的な社会保険制度に、新しい改革が試みられている。ところで、このような試みには長年にわたる経験と知識が土台となっていることを注意すべきであろう。社会保障制度の強化・拡充を要求される中間的立場の国々では、古典的な社会保険制度を中心としながら、新しい手段の導入が試みられている。これらの動きに対して、社会保障制度の遅れた国々では、経済発展も立遅れており、一方において社会保障への強い要請があるのに、他方では財源調達や給付を提供する仕組、社会的慣習、その他各種の問題が制度の発達を阻害しているが、これらの国々では、古典的な社会保険あるいはそれ以前の仕組を用いて、不完全ながらも、一応社会保障制度が組上げられている。

いずれにしても、1960年代における各国の社会保障制度をみれば、制度の発達している国々では、適用範囲の拡大、給付事故の拡張、給付水準の引上げ、財源調達の強化、管理・運営の簡素化などを図り、ますます制度が発達している。これに対して制度の発達の遅れた国々では、上述したような変化は緩慢であった。したがって、これら両グループの間では、両者の実施する制度に較差が開いてきた。かかる較差の存在が反省され、較差を縮小しようとする要請があるにもかかわらず、事実上では、較差は開いてきたといえよう。

2. 主要な動向

前述したような一般的動向のうち、適用拡大では、社会保障制度の発達した多数の国々で、未適用グループを社会保険制度でカバーする試みや努力が続けられてきた。社会保険は社会保障制度の中で、きわめて重要な役割を果たしており、各国における社会保障制度の改善は、社会保険を中心として展開されてきた。本来、社会保険は低賃金労働

者を対象とする労働者保険の形で登場し、その後多数の国々では、適用を拡大しながら被用者を対象とする社会保険制度が発達してきた。もっとも全居住者を対象とする社会保険が一部では現れてきたが、いずれにしても、1930年代以後、いわゆる社会保障制度が確立される推移とともに、社会保険は徐々に変化してきた。かかる社会保険の発達する過程を経て、一方では保険技術が発達するとともに、他方では農業従事者や自営業者、およびその他の非被用者グループの適用拡大が長年にわたり論議されてきた。その結果、1950年代に引続き、1960年代には、各国で農業従事者に被用者保険の適用を拡大したり、農業従事者の制度を創設する動きがみられた。本来、農業労働者も生計を賃金に依存しているので、かれらも被用者保険でカバーされるべきであるという意見もみられるが、しかし、かれらはいわゆる季節的労働の被用者で、しかも、工場労働者のように強力な労働者組織ももっていなかったので、一般労働者と共通な利益を享受できなかった。また、制度の管理・運営の面からも、季節的なしかも一時的雇用を、一般被用者と同一の制度でカバーすることは困難であるとされ、かれらに対する社会保険制度の適用はきわめて困難であるとされていた。また、自営の農業従事者には、農村の特殊な社会環境から、その中でなんらかの救済策が講じられてきたので、農村における保護はその救済策に依存してきた。しかし、社会保障制度の発達した国々では、社会的事故により所得の一時的中断や永久的喪失など、労働者生活に打撃を被ることは、これらのグループも一般被用者と同一で、これら未適用グループにも、社会保険を拡大すべきであるという意見が強くなり、かれらは一般的な制度もしくは特殊グループの社会保険制度による保護を受けるようになってきた。農業以外の自営業者では、西ドイツなどで主張されているように、かれらもまた生計を所得に依存しており、社会的事故により所得の一時的中断や永久的喪失を被るので、かれらもまた社会保険でカバーすべきであるとされ、かれらに対する社会保険の適用拡大が、ヨーロッパやその他の地域の各国で進められている。被用者保険

を中心とする国で、このように被用者以外のグループに社会保険制度を拡大したのは、社会保険への依存増大や財源調達への配慮などによるもので、これら以外に、これらのグループも、国民経済の観点から労働力の一部として捉えられ、かれらを加えた全労働力への保護に、配慮が払われるようになったことを物語っている。その結果、一般的な賃金および俸給取得者以外の稼得活動者グループにも、同様な保護が拡大されるようになってきた。これらの動きは、社会保険の一般化、あるいは適用の統合化ともいえる動向で、換言すれば、社会保障の一般化であるといえよう。かかる変化は、古典的な社会保険の基本原則に修正を加えられたということができるであろう。このような社会保険の拡大は、一般に疾病保険や年金保険にみられるが、一部では、失業保険の部門にも、適用拡大が現れている。ちなみに、家族手当制度を採用する国も増えているが、この場合にも、一方では全労働力への保護という観点から、労働力政策として、また他方では家計の補足という観点から、所得の補足として、家族手当の採用が推進され、二次的な効果として、労働力確保を目指す人口対策の効果が期待されている。いずれにしても、多数の国々では、被用者以外のグループに対する適用拡大が行われているが、社会保障制度が遅れている諸国では、依然として、古典的な社会保険方式が少数の被用者グループに適用を制限している。

給付改善では、給付事故や支給率など、給付の質的および量的改善が行われている。たとえば、現金給付でみられる動きでは、支給率の引上げによって、より高い給付を支給しようとする改善が行われている。それ以外に、とくに注目されるべき現金給付の改善が、年金保険に現れているが、年金保険では、単なる支給率の引上げによる給付水準の引上げだけでなく、年金保険の仕組に大幅な改善を加える例がみられる。たとえば、オーストリア、西ドイツなどで、ダイナミックな年金保険として採用された点数方式は、賃金と年金を密接にリンクせしめ、賃金に現れた変化を年金に反映させて、従来よりもより高い、しかも、実質的価値を維持する年金を受給者に取得せしめようとして

いる。同様な点数方式は、ノルウェーやスウェーデンの年金保険にも採用されている。かかる方式は、年金への依存度が高まり、しかもより高い年金を求める要求に応えようとするものであるが、この方式が実現できたのは、保険技術の改善と高度な能力をもつ電子計算機のシステムを導入した管理機構の改善に負うところが大きい。なお、これらの事情以外に、財政方式や財源負担能力も無視できないであろう。たとえば、社会保障の給付は、財源によって決定されるところ大で、市民の財源負担能力の向上を無視して、給付改善を図ることは困難である。ところで、ヨーロッパの一部の各国において、かかる年金保険の改善が行われるのに対して、フランスやイタリアなどの国々では、不完全な年金制度に対して、労働者が制度の改善を政府に求め、広範なストライキの手段に訴えている。

さらに、疾病保険部門で付言すれば、各国は現金給付にも改善を試みている。この改善では、支給率の引上げや支給期間の延長などが現れているが、支給率の引上げだけでなく、西ドイツのごときは、喪失賃金の一部を使用者に支払わせて、実質的には、喪失した賃金の100%を補償させる仕組を実現している。

なお、医療給付では、国民保健サービスを採用する諸国のうち、イギリスは国民保健サービスの行詰りから、大幅な改善を企図している。被用者に対する社会保険方式を採用したヨーロッパ大陸では、疾病保険は喪失所得を補償する現金給付を主要な柱として発達し、医療給付は補足的に取入れられた。この医療給付は、一般に、給付の支給が制約されており、一部の国々では、医療給付はほぼ拡大の余地がないほど、すでに発達しているという意見もみられる。しかし、一部ではなお改善の余地があるものとして、改善が進められている。ところで多数の国々は、急速に開発され、発達を続ける医学や医術、あるいは薬剤を、医療給付に取入れているが、しかし、かかる動きは、必然的に医療費を増嵩させることになり、医療費の増大がほとんどいずれの国でも問題となっている。

以上の年金保険と疾病保険は、社会保険の中で

最も重要な柱とされるものであるが、失業保険と労働災害保険でも、多くの国で前進が記録されている。たとえば、失業保険は一般被用者以外にも、失業による打撃を救済するために、適用を拡大し、給付内容を改善する動きが現れている。また、労働災害保険では、給付の改善以外に、オランダのように通勤途上における事故が、労働災害保険でカバーされることになり、ILOの条約もこの仕組みに同調している。ちなみに、失業保険の適用拡大は、前述したように、労働の中断で所得を中断される影響は、一般的な賃金労働者も、季節的労働者もほぼ同一である、という論拠によるものである。また、通勤途上の事故を労働災害保険でカバーするのは、就労の時間や過程を拡大し、給付内容を拡充して、労働者を保護しようとするものである。家族手当についていえば、この制度を採用する国は、他の部門ほど急速に増加していないが、家族手当制度には、この手当を単なる児童手当だけに局限することなく、より拡大した手当として実施する国が現れている。いうなれば、家庭は労働者自身、および次の世代にわたる労働力再生産の場で、家族手当は、すぐれた良質な労働力をより多く求める社会的要請に基き、労働力再生産を社会的責任のもとに、社会的な手段で実施しようとするものである。したがって、この手当は児童の養育費補助としてのみ支給されるものではないという観点から、家族手当の対象が拡大され、給付が改善されている。

社会保障制度の進んだ国々におけるかかる給付改善に対して、社会保障制度の遅れた国々では、現金給付も現物給付も各種の多くの障害があり、改善は一般に緩慢であるか、あるいは停滞している。たとえば、現金給付では、これらの国のグループで最も普及しているのは、労働災害に対する補償であるが、この補償は強制的な社会保険方式以外に、任意制方式の制度、私的な商業保険を用いる方式、労働法典やその他の労働者保護法で要求される使用者責任方式が用いられている。なお、疾病保険は実施されても、医療担当者、医療施設、器具などの不備から、制度が十分な機能を発揮できないことが多く、また、医療給付を提供できた

としても、きわめて少数の人々が、それを利用できるだけという状況である。年金保険はアジアやアフリカの一部でも不完全な形で実施されているが、これらの国々では、年金保険の代りに、積立方式による準備基金制度の実施も少くない。準備基金制度の給付は、制度の仕組みからして、満足すべき給付水準を達成できないが、これらの国々の年金保険制度も、仕組みの発達が遅れており、また財政的脆弱から、十分な給付は実施されていない。

これら社会保障制度の遅れた国々に、家族手当制度を実施する例がみられるが、後述するように、これらは新しく独立した諸国が、かつて植民時代に、旧宗主国が実施していた制度を継承したものが多く、すなわち、旧宗主国の遺産が、これらの国々にそのまた残されたもので、給付の内容や水準にはまだ改善の余地が多く、それ以外に管理・運営や財源調達にもまだ問題がある。

3. 特殊な動向

前述した一般的動向に対して、一部の国には特殊な動きも現れている。これら特殊な動向は、たとえば、既存の制度の統合化や、既存の制度に対する補足的な制度の採用、国際的な交流たとえば内外人平等待遇の推進、基準の引上げ、新興の発展途上国における特殊な動きなどである。

補足的制度については、よく伝えられるように、年金制度に採用されたのが典型的な例である。たとえばスウェーデンやノルウェーのように、従来、国民保険制度により定額給付を支給した国々が、所得比例方式を採用したり、フランスのように被用者保険を中心として、所得比例の給付を支給した国々が、定額方式を採用している。これら2種類の補足的制度に共通しているのは、いずれも既存の制度による給付が不完全なために、変化する社会的および経済的な変化に適応できないので、その不備を補足するために採用されたということである。ちなみに、前者の方式はデンマークでも実施され、また不完全ながら、イギリスやカナダでも採用されている。なお、被用者保険を中心としてきたオランダも、被用者に対する補足的制度を採用し、さらにより一層の改善を企図している。

被用者保険を中心とする制度に、補足的制度を

併設する例は、平衡基金を作るなどして、所得比例方式の給付を、定額方式の給付で補足している。これに対して、全居住者を対象とする地域保険制度に、補足的制度を併設するのは、定額方式の給付を補足するために、新しく補足的な社会保険方式の制度を導入し、所得比例の給付を支給している。これらの補足的制度、とくに定額方式を所得比例で補足する仕組みについて付言すれば、補足的制度が採用されたのは、社会保障にかなるかなり重要な変化を意味している。たとえば、従来、社会保障制度は国民を対象にして「最低生活」の保障を基本原則としてきたのに、その基本原則を修正して、「過去の生活水準にできるだけ近づける」保障を企図する基本原則が採用されている。すなわち、社会保障の基本原則を修正する重要な変化が、この補足的制度の採用には含まれていたということが出来る。

このような変化は、1950年後半に、スウェーデンにすでに現れており、ノルウェーではほぼ同じ頃に同様な動きが出てきた。この動きは、要するに、既存の制度では「最低生活」が保障できなかったという確認と再検討によるものであり、また、労働組合の役割に負うところが大きい。すなわち、スウェーデンやノルウェーなどの既存の制度は、公的機関が財源の大きな部分を負担する財源調達など、これらの国の制度の仕組みから、どちらかといえば、被用者保険よりも給付水準を低く押えられる傾向をもっていた。したがって、保障しようと企図する最低生活の水準は低く、その水準を保障することすら困難であった。もし、より高い給付を支給するには、被保険者や政府などによる財源調達を強化しなければならない。それに対して、たとえば、国家財政は所定の規模が限定されており、その用途は、国家財政の優先順位によりかなりの制約をうけるので、公的機関による財源負担の大幅な増大を期待することは、きわめて困難である。したがって、公的機関の負担増大をできるだけ回避して、財政を強化し、給付水準の引上げを図ることが必要であった。かかる動きに対して、他方では、労使間の団体交渉によって、私的な年金が発達していた。当初、個別的に設けら

れたこの私的な年金制度は、その後労使双方のそれぞれの連合体による団体交渉によって、使用者連盟に加入する全使用者の事業所において、強制的に実施されることになり、その私的な年金は公的な年金を補足する準公的な性格を帯びることになった。ところで、公的な年金の拡充を求める要求に対して、公的機関の財源負担を増大することなく、当事者負担による補足的制度として、上述した私的な準公的な年金制度が利用され、公的な制度に移されることになった。しかも、その補足的制度は、被用者だけを対象とするのみならず、被用者以外の自営業者をも含めた全稼得活動者に、適用が拡大されることになり、ここに既存の社会保険を補足する強制的社会保険が誕生することになった。かかるスウェーデンの推移は、ノルウェーにおいても同様で、この補足的制度の採用により、年金給付はかなり強化されることになった。さらに、スウェーデンでは、その後俸給取得者の労働組合が、団体交渉の結果、すでにより高い私的な年金制度を実現しており、この国の労働組合連合(LO)はこの私的な年金を利用することによって、さらにより高い公的な年金の実現を企図している。かかる高い保障水準は、前述したように、過去の生活水準に近い給付水準を、できるだけ確保せしめようとするもので、いうなれば、過去の social status を維持せしめようとするものであり、一部の国々では、これが年金保険の目指す方向となってきた。

年金保険の給付水準を引上げるこのような方向は、西ドイツの疾病保険のように、すでに他の分野でも実現されているが、かかる基準の引上げがヨーロッパの一部の国では推進されてきた。しかし、イギリスやカナダの補足的年金保険は、せっかく所得比例方式を採用したにもかかわらず、仕組みの不備から、まだ段階的な部分的所得比例方式となっているために、social status の保障にはまだほど遠い。したがって、イギリスのごときは、さらにより有利な給付を約束する年金制度の改革案が示され、年金保険の改善が企図されている。

基準の引上について付言すれば、各国は適用、給付水準などについて、ILO や特定グループの諸国などが国際的な基準の設定やその基準の引上げ

を図っている。これは基準引上げと同時に、一面では、基準の標準化を企図するものであるが、他方では、基準の標準化を通じて、労働力の交流を促進すると同時に、生産費の公平を企図しようとするものであるといえよう。さらに、かかる動きは、いわゆる内外人平等待遇にも通ずるもので、単なる個別的な各国の動きだけでなく、社会保障の分野における国際的な動きといえることができる。かかる基準の引上げや標準化、そして内外人平等待遇は、1960年代にも活発に展開されているが、このような典型的な動きは、たとえば、EEC加盟国や北欧諸国などにみられた。なお、社会保障制度の発達した国と発達の遅れた国の間における国際的交渉では、後者の水準が上げられる傾向がある。

また、一部の国々では、既存の制度の統合化が進められているが、これは乱立した社会保障制度を、全国的あるいは特定のある大きなグループに対する1本の包括的な制度の中に統合しようとするものである。この動きは、1本の基本的な線を定めて、乱立した制度を整理し、従来の不統一な制度による個別的な基準を整序しようとするもので、同時に、管理・運営の簡素化と財政の強化を図ろうとしている。これは給付の改善にも関連があり、社会保障制度の再編成を行っているものといえる。

また、1960年代は、「黒い大陸」と呼ばれたアフリカに、かつての植民地が相ついで旧宗主国の桎梏を離れ、新興国として独立を達成した。これらの国々では、かつて、主として宗主国の市民を適用対象として、現地住民の一部にも適用する制度が実施されてきたが、独立後それらの制度を遺産として受けつぎ、それを土台として社会保障制度を組立てている。したがって、これらの国々には、新興国にしては比較的に整備された制度が実施されている例もみられる。この点について付言すれば、現在では、社会保障制度は近代国家に不可欠な要件となっているので、したがって、近代国家に伍して国際的な場での発言力を強化するためにも、これらの国では、社会保障制度の整備は緊要事の一つに挙げられている。しかし、仕組

がすぐれているにしては、内容はまだ不備な点もあり、しかも、これらの国々は、経済開発の立遅れから、社会保障制度の実質的な機能の充実を、財政的障害が大きく阻害している。

社会保障制度の拡充では、比較的に工業化が遅れているラテン・アメリカ諸国も、アジアやアフリカの諸国と同様な苦悩を抱えている。しかし、これらの国には、第2次世界大戦中に、本部をジュネーヴからカナダに一時移していたILOが、積極的な技術援助を行ったので、工業化が遅れているにしては、社会保障制度はかなり普及しており、制度の改善も続けられている。1960年代における特殊な動向として、これらの国々で指摘されたのは、ブラジルなど若干の国々が社会保障制度を全面的に改正して、再編成し、他にも同様な改善を企図する国が現れている。このような改正の結果、社会保障制度はかなり改善され、給付水準も上げられた。たとえば、給付水準では、これらの地域の国でも、現金給付を生計費の変化に応じて調整する方式が実施されている。なお、上述した社会保障制度の再編成により、制度の管理・運営機構は統合化され、簡素化されたが、これらの改正は、前述した社会保障制度の進んだ国々における動きと軌を一にするものである。さらに、かかる管理・運営の改善により、管理・運営に対する被保険者の参加が認められた例もあるが、反対に、政府の介入の強化された例もみられる。ところで、これらラテン・アメリカの諸国では、地域および産業、あるいは事業所を漸次包摂しながら、適用の拡大が企図されているが、しかし、まだ適用はかなり制限されている。かかる状況の中で、ブラジルのように、農業従事者に対する適用拡大を試みる例もみられるが、農業を主要な産業とするこれらの地域では、多数の農業従事者はまだ適用を除外されている。

4. むすび

1960年代を通じて、各国の社会保障制度は、絶えず前進を続け、制度の発達した国々の水準はますますより高くなってきた。たとえば、前述したように、社会保障制度の中で最も重要な役割の一つを託される年金制度では、北欧やヨーロッパ大

陸などの一部の国々が採用したポイント方式では、年金は当人の過去の賃金や所得と結びつけられるだけでなく、全国的な賃金や所得の水準、および生計費水準などとリンクされるので、支給額は当人がかつて取得した賃金や所得を、そのまま年金に反映させる直接的関係が薄くなり、状況によっては、かつて取得した賃金と同額もしくはそれを上回ることもあり得る。このように、過去の賃金との密接な関係を離れて、全国的な平均的賃金や所得および生計費に関連させて年金額を算出するので、年金は当人の賃金や所得よりも、むしろ全国的な賃金や所得の水準と密接な関連をもっている。かかる方式は、当人の過去の賃金や所得を年金額と密接にリンクさせる古典的な社会保険の基本原則を修正するもので、前述したように、当人の過去における social status をできるだけ保障しようと企図している。これは、最低生活を保障しようとした社会保障の基本原則が、すでに修正されていることを意味しており、社会保障制度の発達した一部の国々では、このような基本原則の修正がすでに進行している。

以上のような状況に対して、アジアやアフリカなどの社会保障制度の比較的に遅れた国々では、古典的な社会保障がまだ追求されており、それ以前の形の例もみられ、これらの国々では、最低生活を保障しようとする社会保障の古典的な基本原則が固執されている。しかも、これらの国では、社会保障以前の問題が多く残されており、たとえば、主として賃金労働者を対象とする社会保障制度が実施されているが、全国民のうち、賃金労働者の占める比率は少いので、適用は小さなグループに制限され、また、効果的な社会的サービスの欠如は、社会保障制度の機能を著しく阻害している。その他にも、社会保障の達成を阻害する要因が多く、したがって、社会保障の水準を急速に上げることとは、まだ困難な状態である。

なお、疾病保険の分野では、とくに、医療費の増大がいずれの国でも問題となっており、これは内容や規模に多少の相違があっても、各国に共通の問題となっている。ちなみに、医療給付について付言すれば、社会保障制度の管理機関と医療担

当者の関係も、今後の問題として残されている。なお、労働力対策との関連で、出産および出産後における母親、とくに勤労者として労働の戦列に復帰する母親の保護が、東欧の一部の国などで改善されているが、この分野も再検されるべき問題として残っている。現金給付については、前述したように、西ドイツが疾病保険を使用者負担の賃金で補足し、喪失賃金の100%を補償させている。かかる事情からみれば、喪失賃金の一部だけを補償する従来の古典的な社会保険の仕組みは、所得保障として、果して満足すべき形といえるのかどうか、再検討されるべきであろう。

労働災害の分野では、前述したように、通勤途上の事故を、労働災害保険でカバーする例が現れ、ILOもこれに同調しているが、このような動きは、他の各国にも影響を与えるであろう。しかし、通勤途上の事故を労働災害でカバーするのは、当然、各種の問題を提起するであろう。たとえば、労働災害保険と疾病保険との接点には、今後検討されるべき問題が存在するであろう。失業保険の分野では、経済発展の遅れた国々は、大量の失業を抱えているが、この場合の失業は工業化の進んだ各国と異なる事情があり、一時的な救済策として失業保険だけを取上げるのみならず、経済開発による雇用の増大が必要である。これに対して、経済発展の進んだ国々は急速な工業化や技術革新が、新しい失業問題を登場させている。ところで、失業保険の給付水準を高くするのは、失業者の労働意欲を阻害するものとして、批判的な意見もみられる。しかし、かかる意見の存在にもかかわらず、失業保険には、適用拡大、給付改善など各国で制度の改善が行われている。ところで、失業保険は失業による一時的な対策として機能するだけであるから、失業問題の根本的解決には、雇用政策を含む労働力対策や、これを支える経済政策が必要であろう。

なお、若干付言すれば、社会保障制度の発達した国々では、制度の改善が急速に進められており、前述したように、社会保障で企図される保障の水準は、生存に必要最低限の線ではなく、これよりかなり高い。このような動きは、社会保障におけ

る最低生活の水準が引上げられただけにすぎない、と表現することもできるであろう。しかし、この表現は、最近一部の国々に現れている社会保障の変化を、必ずしも十分に説明しているといえない。つまり、最近現れている変化は、単に保障水準を引上げる技術的な変化だけを意味するのではなくて、social status を維持させて、人間としての生活を確保せしめようとする機能的な変化を含んでおり、また社会保障に対する基本的な考え方が変ってきた本質的な変化をも意味している。このような変化は、とくに年金制度を中心にして一部の国々に現れてきたが、これらの国々では、最も効率的に社会保障の目的を達成する手段を求めて、模索が続けられている。その手段として、既存の制度が改善されたり、また補足的な制度が創設されているが、いかなる手段を用いるかということは、主として技術的な問題で、各国はそれぞれ各自の手段を用いている。これらの手段のうち、どの国が最もすぐれているかを指摘するのは困難で、各国はそれぞれの事情に応じて、社会保障の目的達成に最も適した仕組を求めている。今後、社会保障制度が進んだその他の諸国はもとより、比較的に進んだ国々も、上述した変化の線に沿って、すぐれた社会保障制度を求め、それぞれに模索を続けることになるであろう。

しかし、前述した社会保障の基本的な変化は、もとよりすべての国に現れているものではない。社会保障制度の比較的に進んだ国や遅れた国々では、社会保障の水準は、依然として生物学的生存に必要な最低限のきわめて低い線と理解され、その水準が保障の目標とされている。また、必要最低限の水準を保障することで事足りりとする例もみられるが、その水準すらも達成できない例も多い。しかし、これらの国々の社会保障制度は社会的、経済的、および政治的な多くの阻害要因から、大幅かつ急速な発達を期待することが困難である。かかる事情があるので、一方では、社会保障制度の進んだ国々の制度がより一層発達するのに、他方では、かなりの国で制度の発達が遅れることになり、ILO の社会保障最低基準条約(条約第102号)にもかかわらず、両者の間における較差が大きく

なる。この較差縮小は、国際社会保障の問題として残されるであろう。かかる状況に対して、社会保障の研究における国際的協力は、単に各国の社会保障制度の改善に資するのみならず、上述した較差の縮小に解決を見出だすために、なんらかの役割を果たすものとして、大いに期待されている。

主要な資料

ILO, *Legislative Series*, 1960—69.

ILO, *International Labour Review*, 1960—69.

ISSA, *Bulletin of the International Social Security Association*, 1960—66.

ISSA, *International Social Security Review*, 1967—69.

ISSA, *Social Security Abstracts*, 1966—69.

ISSA, *Developments and Trends in Social Security* (1961—63), Report I—XVth General Assembly, Geneva, 1965.

(平石長久)

II 国際機関の活動

国際連合とその専門機関という組織の中で、社会保障の分野における活動の中心となっているのは国際労働機関 (ILO) である。国連自体は、社会開発と社会計画全般にわたる統合的活動と社会福祉など2, 3の社会部門における専門的活動を行っている点で、また世界保健機関 (WHO) は、保健、医療に関する専門的活動を行っているという点で、それぞれ社会保障に関係があるといえよう。これらのほかに、国際社会保障協会 (ISSA) などのいわば自主的専門団体が、国連関係と並行して活動を行っており、とくに ISSA の活動は、ILO と密接な連携の下に行われていて、かなり重要でありまた活発でもある。しかしここでは、これらの諸機関のうち、国連の社会部門における活動を簡単に考察し、ついで ILO の活動を取上げることとしたい。その場合焦点を低開発国に対する国際協力の問題に合せる。

いうまでもなく、1960年代を特徴づける国際動向の一つは、いわゆる南北問題の展開である。新しく独立して国連に加盟する国の数は、1950年の60から1960年には99にふえ、さらに60年代に

入ってからも主としてアフリカの新興諸国の独立と国連加盟が続き、国際機関におけるこれら新興諸国の発言は増し、国際協力に対するその期待は高まる一方であった。このような動向に対して、国連は1960年代に入っただちに、60年代を「国連開発10年(The United Nations Development Decade)」と指定し、各種国際機関の多方面にわたる国際的活動と各国の個々の努力を、共通の目標に向って組織的に動員する姿勢を示した。すなわち1961年12月、国連総会は1960年代を国連開発10年に指定し、世界の個々の国々の経済の継続的成長と社会的前進のために、加盟各国が先進国も開発途上国とともに、努力を強化すべきことを決議し、この決議に基づいて事務総長は60年代の活動についての提案を作成した¹⁾。この事務総長報告は、先進国、低開発国、国連自体、国連専門機関のそれぞれの課題と活動の方向づけを、総合的視点に立って行ったという点で高く評価される。

開発10年の計数的に表現された経済目標は、すべての低開発国の国民所得の増加年率を、1950年代末の約3.5%から1970年には5%にまで引上げるというものであったが²⁾、その際低開発国の側での伝統からの脱却、経済・社会改革の実施、経済・社会の均衡発展という方向づけが強調されている³⁾。発展における社会的要因の重視、社会と経済の統合の強調は、60年代を通じて国連の開発戦略の基調をなすものである。社会部門における国連の活動をあとづけてみると、『1961年版世界社会情勢報告』(Report on the World Social Situation)は、まさに社会・経済の均衡発展を主題として論じ、1965年版の同書では、社会的態度の変化、大衆参加を含む建設的社会変動の誘導方法について論ずるといったように意欲的な試みを行っている。1964年にジュネーブに設立された国連社会開発研究所は、社会計画、社会・経済の均衡発展などの分野で独創的な業績をあげ、国連事務局の活動を支援している。

社会と経済の区分は、国連の世界社会情勢報告

でも指摘されているとおり、分析や行政上の便宜に基く人工的なものであるから⁴⁾、「社会」の範囲について明確な定義が下され、それについて合意がえられているわけではない。国連アジア極東地域経済委員会(ECAFE)が行った調査およびそれをまとめた報告書では、計画的社會開発(planned social development)という概念を、「直接生活水準の向上を目指す社会政策手段だけでなく、所得再分配のごとき社会目的の達成を部分的、全面的に目指す財政・経済政策措置、政策決定、計画策定に広範な大衆参加を実現するための中央・地方政府レベルでの改革、社会構造、社会制度、社会的態度に建設的な変化を促す目的をもったすべての他の政策手段にも適用する。⁵⁾」ことを示唆しており、これが国連の一般的な用語法と考えられよう。ただ development planning の枠の中では、目的、戦略および政策、プログラムおよびプロジェクトの三つの次元で「社会的」という言葉が具体的に規定されなければならない。とくにプログラムとプロジェクトのレベルでもっとも具体的な形をとるが、通常この段階では social development programmes という概念で実際に範囲を区切ることができないので、social services という言葉が一般に使われ、教育、衛生、社会福祉、住宅といった狭い意味の社会施策が内容として含まれる。社会保障も social services の一部門としてこの中に位置づけられるわけである。

低開発国では一般的に社会保障の普及が遅れており、全般的社会・経済発展に対するその貢献が問題となるような状態ではない。さきにのべた国連開発10年の提案に関する事務総長報告の中でも、ILOの活動に関連してわずかに社会保障の導入と普及を考慮すべきことが数語のべられているにすぎない⁶⁾。個々の低開発国においても、開発

1) United Nations, *The United Nations Development Decade, Proposals for Action*, New York, 1962, iii.

2) *Ibid.*, pp. 7-8.

3) *Ibid.*, pp. 1-3.

4) United Nations, *Report of the World Social Situation, with Special Reference to the Problem of Balanced Social and Economic Development*, New York, 1961, p. 23.

5) ECAFE, *Organizational and Financial Aspects of Social Development and Planning in the ECAFE Region*, (E/CN. 11/L. 228), 1969, pp. 7-8.

6) United Nations, *The United Nations Development Decade*, New York, 1962, p. 18.

プログラムの中で社会保障に与えられる優先順位は、雇用増加プログラムに比べて低い⁷⁾。しかしこのことは、貧困や生活不安の問題が低開発国では重要でなく、対策が不必要であることを意味するのではない。むしろ問題は深刻でニードは強く、しかも一方で経済成長と社会改革を進めながら、大多数の国民の福祉の向上と生活の安定を同時に達成することを目ざすところに、低開発国が計画的アプローチを採用するねらいがある。また社会保障分野におけるいわば南北格差ともいうべきものの存在とその拡大傾向は、次第に低開発国の間で問題にされるようになっていく⁸⁾。1960年代を通じてILOは、社会保障の分野での低開発国に対する技術協力を、調査研究の実施、専門家の派遣、専門職員の訓練、地域会議の開催などを通じて強化してきた。技術協力に当るILO専門家が、低開発国の政府に対して助言を行う場合には、1952年の社会保障(最低基準)条約(102号)、1944年の所得保障勧告(67号)および同年の医療勧告(69号)が、依拠すべき基本原則として用いられた。低開発国における社会保障の発展は、社会全体の発展段階、経済水準、社会のニードに応じて漸進的・段階的に行われるべきであるから、ILOも新しい制度の創設や現行制度の拡大と同時に、各種制度、サービス間の調整とこれらの経済・社会計画への統合を重視している⁹⁾。

1967年時点におけるILO加盟112ヵ国についての調査によると、少なくとも工業部門の労働者の大部分をカバーする法的社会保障制度を実施している国の数は、疾病・分娩給付制度で91ヵ国、老齢・障害・遺族年金制度で90ヵ国、労災制度で112ヵ国、失業給付で33ヵ国、家族手当制度で59

ヵ国であった¹⁰⁾。失業給付制度については多数の東欧社会主義国が、また家族手当については2,3の先進国が未実施になっていることを別にすれば、未実施国は大体において低開発国と考えて差支えない。失業給付制度と家族手当制度を除く他の三部門における社会保障の普及は目ざましいというべきであり、ILOの活動に負うところも少なくないと考えられるかもしれない。しかし、ここで問題とされた工業部門の労働者は、低開発国では少数の比較的恵まれたグループで、低開発国の人口の大部分を占める農村人口が考慮されていないことに注意すべきである。現実にはこれら国民の大多数は社会保障の適用外となっている。1964～65年における医療の保障の適用人口に関するきわめて限られた資料によっても、国民1人当りGDP 500 USドル未満の12ヵ国のうち、チリ(全国民適用)を唯一の例外として、他の諸国では人口の1～20%がカバーされているにすぎない¹¹⁾。

農業部門と農村地域への社会保障制度の普及の必要性和重要性は、ILOも早くから十分認識していたが、1966年の第8回ILO加盟アメリカ諸国会議で採択されたオットワ社会保障改革プログラムの中で、社会保障の農村部への普及に最優先順位を与えるべきことが認められたことは、この方面での活動強化に対して大きな刺激となった¹²⁾。ILOは1968年に農業および農村地域における社会保障の研究に着手し、まず先進国に関する研究の結果をまわって、その研究成果の低開発国への適用可能性について1970年代早々に研究が行われることになっている。一方すでに1960年代半ばにはイランに対する技術援助において、農村人口と自営業者に対して社会保障を適用する努力が実際

7) G. M. J. Velakamp, "A New Dimension for International Co-operation in Social Security", *International Labour Review*, Vol. 100, No. 2, August 1969, p. 134.

8) G. Perrin, "Reflections on Fifty Years of Social Security", *International Labour Review*, Vol. 99, No. 3, March 1969, p. 274.

9) International Labour Conference, Fifty-first Session, Report VIII (Part I), The International Labour Organization and Technical Co-operation (Including The Role of the I. L. O. in the Industrialisation of Developing Countries), Geneva, 1967, pp. 33-34.

10) G. Perrin, *op. cit.*, pp. 288-292.

11) F. Paukert, "Social Security and Income Redistribution: A Comparative Study", *International Labour Review*, Vol. 98, No. 5, November 1968, pp. 436-437. ボリビア, ビルマ, チリ, 台湾, コスタリカ, ドミニカ, エクアドル, エルサルバドル, ギリシャ, インド, リビア, メキシコの12ヵ国。なお, Paukert は, 社会扶助や類似制度が低開発国ではきわめて不備であることを問題点の一つとしてあげている (*Ibid.*, pp. 432-433.)。

12) International Labour Organization, *The I. L. O. and Human Rights*, Report of the Director-General (Part I) to the International Labour Conference, Fifty-second Session, 1968, pp. 90-91.

に開始されている。イランは石油資源が豊富であるという恵まれた条件にあって、第3次計画(1962—68年)以来土地改革を含む一連の社会改革を経済開発と並行して意欲的に実施しており、それが社会保障の発展の基礎条件となっていると考えられるが、農村部への普及に当っても医療や障害・遺族給付に重点をおくことを考慮するなど、社会・経済条件に適合した方法の発見に努力している¹³⁾。農業および農村地域への社会保障の普及

は、低開発国の大多数が少くとも当分の間農業国としての発展を目ざすとすれば、工業化の進展に対応した社会保障の発展だけを考えているわけにはゆかない。困難な問題だけに急速な前進は望めないと思うが、この問題は1970年以後のILOの国際協力活動の重要なテーマの一つとなるであろう。
(保坂哲哉)

- 13) International Labour Organization, *Activities of the I.L.O. 1966*, Report of the Director-General (Part 2) to the International Labour Conference, Fifty-first Session, 1967, pp. 20-21.

次号(Vol. 6, No. 1) 予告

巻頭言……………東 畑 精 一

》第3回社会保障研究所シンポジウム特集《

論 文

社会保障における計画的視点……………レポーター 山 田 雄 三

コメンター 高 橋 長太郎

中 鉢 正 美

青 井 和 夫

医療保障の体系化……………レポーター 大 村 潤四郎

藤 沢 益 夫

コメンター 橋 本 正 己

小 山 路 男

中 村 正 文

資 料

昭和45年度厚生省予算について……………山 本 純 男

研究ノート

経済社会発展計画と社会保障……………持 永 和 見

人と業績

エドウィン・チャドウィック……………橋本 正己・前田 信雄

書 評

社会保障法について……………佐 藤 進

インド社会保険の史的考察について……………内 野 仙一郎

V. ジョージ著『社会保障・ベヴァリジ以後』について……………山 崎 泰 彦