

小山路男・藤沢益夫編著

『経済発展と福祉社会』

社会保険法規研究会, 昭和47年, 293ページ

小 川 喜 一

I

いま、わが国民の関心は、戦後の歴史にその前例を見ないほどに、社会保障制度の動向に集中している。日本経済がこれまでのなりふりかまわぬ成長追求型から福祉優先型へと転換していくためには、その不可欠の装置の一つとして社会保障制度の充実が進められなければならないし、また国民生活の現状がそれを切実に必要としていることは、改めて指摘するまでもない。ことに1973年は年金制度の改定、医療保険の抜本改正などをはじめ、数々の重要課題をかかえており、日本の社会保障は重大な岐路に立っている。このような状況にあるとき、小山・藤沢編著『経済発展と福祉社会』が公刊されたことは、まことに時宜をえた有意義な収穫というべきであろう。

本書は、その編著者を中心とする数名の研究者グループにおいて、かねて国際比較の視点から1950年代後半より60年代にかけての経済発展と福祉社会との関連およびその変化について、検討を重ねてきた成果を世に問う労作である。彼らの自負するとおり、たしかに「他に類書がないだけにそれなりの存在価値をもつもの」と評価されるに十分である。はじめに本書の構成と各執筆者とを示すと、

序章 福祉社会像の変容 (小山路男氏)

第1章 ベバリッジ体制の動揺と改革への道 (山崎泰彦氏)

第2章 フランスの経済発展と社会保障改革 (上村政彦氏)

第3章 西ドイツ社会保障の発展と構造 (石本忠義氏)

第4章 経済計画と社会保障計画——西ドイツとフランスの場合 (保坂哲哉氏)

第5章 経済計画と社会保障計画——日本の場合 (小山路男氏)

第6章 社会保障のレベルとトレンド (藤沢益夫氏)

である。なお巻末には「国際機関・ヨーロッパ諸国社会保障年表」(1945~71年) および「イギリス・フランス・西ドイツ社会保障統計」が添えられている。

ところで、上の各章の研究を貫く共通の視点として、序章はつぎの三つをあげる。すなわち、その第1点は「経済発展と福祉社会との調整を各国がどのようなかたちで行なおうとしていたのかという問題」であり、つぎに同じ問題を「経済計画と社会保障計画との関連で検討し、社会保障における計画とは何かを考えること」に、共通の視点がおかれる。さらに第3には、「これらの結果をふまえて社会保障の類型論をいま一度ねり直してみる」ことが、その究極的な課題とされている。この意味において、もとより各章は独立した所論としてもそれぞれに価値をもつが、そればかりでなく、統一的な全体をなす研究として企画されたものである。その場合、まず第1章から第3章までにおいては、イギリス、フランスおよび西ドイツにおける戦後の社会保障制度の変遷が跡づけられ、基礎的解明にあたる部分ともみなされる。つづく第4章と第5章とは、それらの標題によって明示されるごとく、上述の第2の共通視点から西ドイツ、フランスおよび日本の場合について加えられた分析であり、最終章はまさにそれらの研究成果を総括する部分をなすといってよいであろう。

以下、本書の内容についてごく簡単な紹介を試みるとともに、筆者なりの「読後感」ともいべきものを書きとめておきたい。

II

これまでも戦後イギリス社会保障制度の変遷過程、特に1950年代後半に顕在化するにいたったビヴァリッジ体制の動揺とその後の制度的手直しの過程の究明に関しては、わが国においても少なからぬ研究が公けにされてきた。しかし、第1章に展開された山崎氏の所説は、たんにそれらの過程を極めて的確に叙述するだけにとどまら

ず、そこにはいくつかの傾聴に値する主張が見出される。たとえば、1968年に普遍主義と選別主義との激しい論争の渦中において、労働党がとった家族手当の引上げ措置に対する評価などは、その一例である。

しかし、この章の中心課題であるビヴァリジ体制の改変が余儀なくされた諸事情の解明については、山崎氏もまた、従来の研究の多くのもの、あるいは労働党の『社会保障のニュー・フロンティアズ』に示された公式見解など共通の理解に立つ。したがって、比例制の導入の効果についても「社会保障費の水準でみるかぎり、一定の改善があったことは評価できる」との結論が導き出される。だが、比例制の採用に対しては、かねてから労働党のなかはもとより、労働組合会議の内部にも異論があったことは、山崎氏の指摘のとおりであり、当然これらの観点からもまた分析を試みる必要があるとされたのではなからうか。均一給付額が公的扶助基準にも達しないままに——この事実、A. B. アトキンソン(Atkinson)の著書によりつつ、繰り返して強調されるとおりである——比例給付を上積みすることは、まさに「不平等の拡大」であり、低所得者層の見殺し方策との批判をまねがれたいであろう。

その意味においては、たんに第1章のみならず、さらに他の各章の分析を通じて、いささか奇異の念を抑えないのは、随所に対象諸国における国民生活の現状について「ゆたかな社会」という表現が用いられ、またそれを物語る国民所得増加の数字が並べられてはいるが、そのもとにおける富の不平等の増大に関しては、ごく一部の個所を別とすれば、ほとんど全く解明がなおざりにされていることである。周知のように、由来、西ドイツの社会保障制度は比例制をとり、「世界でもきわめて進んだ段階にある」(石本氏)ものと評価されるが、この国においてさえ最低年金制の導入がはかられていることも忘れてはならない点である。

再びイギリスに立ちかえるならば、そのような富の不平等の増大傾向は、貧困な高齢者の存在のみならず、大量の児童貧困を現在も生み出しつつある低賃金労働者の存在——たとえば、雇用・生産省による Result of a New Survey of Earnings in September, 1968 を参照——によっても示される。この傾向が刻明に究明された場合においてのみ、はじめて比例制の導入とそれに基づく社会保障費水準の上昇の意義とを、正しくとらえることが可能となるであろう。そうでないかぎり、「ベバリッジ体制は修正を受けつつあるが、依然としてイギリス社会保障のバック・ボーンとして生きつづけるであろう

う」という第1章の結びの言葉は、この章の所論により多くの賛意をいただく読者であればあるほど、かえってその理解に戸惑いを覚えざるをえないであろうと思われる。

さらに、第1章では「ゆたかな社会」への国民保険制度の適応、特に職域年金制度の発展に呼応するかのよう、に、医療の面においてもまた私的制度の普及が著しいことに、注意がうながされる。たしかに近年には自由診療を求める人びとが多くなり、またその費用の支払いにそなえるために私的医療保険への加入者数も大幅に増加しつつある。通常その原因としては、病床数の不足が深刻であること、国民保健サービスのもとでは患者にとって専門医の自由な選択を許されていないことなど、さまざまな要因があげられる。しかし、同時にそれがイギリスにおける医療社会化の不徹底——「国民保健サービス法」の実施に際して、A. ベヴァン(Bevan)は医師に対する譲歩の一つとして国有病院内に「有料ベッド」の温存を余儀なくされたが、それに対して、労働党の内部では批判が絶えない——に深く根ざしていることを見のがしてはならないであろう。

このような自由診療の増大の結果は、山崎氏の指摘のごとく、「医療サービスの2つの範疇——私的に支払われる高い質の医療と公的に支払われる安全網としての二流の医療——をつくり出す」ことにとどまらず、実はイギリス医療保障に対していっそう基本的な重要問題を提起するものでもある。というのは、自由診療の繁盛が実際には国民保健サービスの犠牲——特権的な専門医による病院諸設備の「盗用」、公費患者の診療労働の下級病院医へのシワよせ、公費患者の診療の遅滞など——において享受されつつあるのではないかという、重大な批判が投げかけられたからである。これらの批判はついに1971年春に国会におけるショート委員会の設置にまで発展するにいたったが、ただその調査の結末としては「証拠にもとづく判断ではなくして、保守党の信条のたんなる声明にすぎない」と、労働党、特に医療社会化の推進に積極的な左派をいたく憤激させることに終わった。ここに敢えて医療社会化の問題を持ち出したのは、それがわが国においてもようやく課題とされはじめたにもかかわらず、本書では全体的に閑説されるところが乏しいからである。

つぎに第2章はフランスを、また第3章は西ドイツをそれぞれ対象として、戦後の社会保障制度の改変過程を叙述している。それらはともに極めて複雑な構造と特質とをそなえているが、各章ごとにまことに手際よく取り

まとめられているとともに、その今後における共通の課題としては、医療保険および年金保険の支出増加による社会保障費の膨張をいかにしてまかなうかという点が指摘される。フランスおよび西ドイツではこれまで社会保障費中に国庫負担の占める比重はいずれも低かったが、前者にあっては将来それが高くならざるをえないであろうと上村氏は予測する。これに対して、後者においては「国民大衆の負担能力には当然限界があり、保障と負担を結びつけた方式でのみ対応しようとするれば生ずる矛盾」を果たしてどのように解決していくかが、重要な課題であると石本氏は論ずる。

さて上述のように、社会保障をめぐる問題はすぐれた意味においてその財政問題であり、しかも社会保障のあり方、あるいは「自由と平等」の理念を実現するための制度が、経済発展に伴って変化をとげなければならないとすれば、経済計画と社会保障計画とが相互に密接な関連を保ちつつ、作成されることを必要とするのは当然である。第4章と第5章とは、このような見地から西ドイツ、フランスおよび日本における既往の社会保障計画をそのときどきの経済計画との関連のもとに検討し、批判を加えることによって、より精密な計画作成の方法を探究する。そこには、将来の予測に際しての技術的諸問題をはじめとして、それをさらに困難にする政治的その他の要因が横たわっており、ときとしては計画と現実との間に甚だしい齟齬をもたらすことともなった。だが、それにもかかわらず、「社会保障の存在意義と必要性も社会変動に応じてたえず再確認されなければならない。そのためにプランニングは有用、かつ不可欠の手段である」と答えるのが、保坂・小山両氏の帰結であるといっている。

ところで、最終章は、前述のように、本書における総括的部分をなすが、各国における社会保障の発展段階をそれぞれの国民経済の後進・中進・先進に照応するものとして、「導入期」、「整備期」および「展開期」に分かつとともに、既存の類型論に対する批判を通じて、新たなその構築が企てられる。ここには「豊かな社会での社会保障風化説」への反論など、いくつかの注目に値する見解が展開されるが、それだけにおそらく今後少なからぬ論争を呼び起こすことになるかもしれない。

III

以上、本書の内容をごく手短かに摘記したが、その際、第1章の紹介にややかたよりすぎたと思われる。だが、それは実はつぎのような顧慮に基づくものであっ

た。すなわち、先にも繰り返して指摘したように、本書の究極的な狙いは社会保障制度の類型論の再検討であり、いっそう端的に言えば、社会保障に関する「西欧先進国水準へのキャッチ・アップ論」の批判におかれている。その場合、キャッチ・アップされるべき標的としては、戦後ある時期にいたるまではフランスにおいてもイギリスの制度ないしは『ビヴァリジ報告』が考慮されることがあるとみられる。とりわけわが国においては、つとに1947年に社会保障制度調査会によって発表された「社会保障制度要綱」は「ビヴァリジ報告の日本版」とさえ評され、また1950年の社会保障制度審議会による「社会保障制度に関する勧告」も、ほぼ同じ軌道にそうものであったことは周知のとおりである。このように、日本の社会保障制度の展開過程において、社会保障の給付水準の面のみならず、その制度面においても、イギリスはつねに「キャッチ・アップ論」の主要な標的として描定されてきたと考えてよいであろう。

それにもかかわらず、本書では第4章以下においてイギリスについて論及されるところが極めて少なく、ひとり第1章がいわば「まま子扱い」にされているかの印象さえ受けるのは、あながち筆者のみではないであろう。このことが、第1章の紹介に若干の批評をも交えて、過大の紙幅をさいた第1の理由である。さらに第2の理由としては、のちに考察するように、第6章における新たな類型論の構成の試みにとって、均一型と比例型との区別が重要な役割を演ずるが、この点からみても、前者に属するイギリスと後者のフランスおよび西ドイツとの間には、いささか本書の取扱いが均衡を失するようにも考えられたからである。

ところで、第6章に提示される批判的見解の一つは、上述のように、均一型と比例型との区分に立脚する「年金ラグ論」の否定であり、それは藤沢氏の年来の主張（たとえば、近藤文二編『社会保障入門』159頁以下を参照）の展開でもある。ここにいう年金ラグとは、「大河内一男教授によって代表されるごとく、年金給付は、労働力の回復あるいは保全にとって迂遠なため、他の諸部門に比して、その導入と発達が遅れるという、一般的に普及している見解」（藤沢氏）を指す。この一般的見解に反して、藤沢氏は各国における社会保障制度の創設時期を個々に検討した結果、「年金ラグ論」は「部分を全体と比較する誤謬を犯していよう」と主張する。むしろ、史実を忠実にたどるとき、均一型と比例型とのいずれをとるかが政策ラグを規定する上に重要な要因をなしており、氏によれば、「西欧および英連邦系の高次の社

会保障を有する18ヵ国」を取上げるならば、「比例型の場合、7ヵ国（オーストリア、ベルギー、フランス、西ドイツ、イタリア、ルクセンブルグおよびオランダ）の9制度のうち、5例までが医療保障をもって社会保障形成に着手している」。だが、それとは対照的に「均一型の場合、11ヵ国（オーストラリア、カナダ、デンマーク、フィンランド、アイスランド、アイルランド、ニュージーランド、ノルウェー、スウェーデン、スイスおよびイギリス）の11制度のうち、7例までが年金保障を最初の拠りどころにしている」ことが見出される。

しかし、いわれるような事実に立脚する「年金ラグ論」批判は、そもそも出発点において一つの誤解に基づいていることを指摘しておかなければならない。というのは、一般的見解の唱える年金ラグは、あくまでもこれを社会保険諸部門の領域における現象に限定した上での立論であるにもかかわらず——このことは、藤沢氏自身によって引用された大河内一男『社会政策・各論』において明らかである——上述の史実の点検においては「この際のポイントは、救貧法段階を離脱しようとする際に、年金保障が政策選択の先順位にあるか後順位にあるかの点なので、その組織が保険方式たるか無拠出方式たるかは、おのずから亜次の問題である」という、異なった見地がとられているからである。この点を配慮して、藤沢氏も「年金給付を年金保険に限定すれば、その数がやや減ずるであろう」というが、実際にはイギリスその他が除外される結果、それらの国はさらに半減することを見のがしてはならないであろう。

もっとも、その場合に同氏の主張のように、果たして「保険方式たるか無拠出方式たるかは、亜次の問題」にすぎないかどうかについては、「年金ラグ論」とは一応切りはなして検討を必要とする。この課題に立入って論ずることは別の機会にゆづらざるをえないが、救貧法段階からの離脱をもって直ちに社会保障の形成であると短

絡的に理解するのは、およそ社会保険から社会保障への転換の歴史過程についての究明を閑却した見解というべきであり、筆者もまたにわかに賛同しかねるところである。さらに「年金ラグ論」なるものは、たんに年金保険の登場の時間的順位のみに関心をよせるのではなくして、併せて他の社会保険部門との間における給付水準の比較をも重視することを、改めて附言しておきたい。この意味において、藤沢氏みずからも強調するとおり、「必要な態度は、いうまでもなく、量の比較によって引き出される傾向や結果を、制度論で濾過して解析し、社会保障のダイナミックスを理解すること」である。このような正確な研究方法を通じて、氏の「年金ラグ論」批判がいったん精密化されるよう期待してやまない。

最後に、本書の究極的課題とされた「キャッチ・アップ論」の評価に関して一言すれば、小山・藤沢両氏をはじめ、研究者グループの間にさらに徹底して討論がかさねられ、いま少しく明確な評価——各人の間の異論は、評価の差異として——に到達されえなかったものか残念にも思われる。しかし、社会科学の分野における共同研究の諸困難を顧みるとき、実際にはそれは過大な注文というべきであるかもしれない。

以上、思いつくままに2、3の点について評言を呈したが、もとより、それらは本書のもつ価値をいささかも減ずるものではありえない。この研究がもたらした社会保障理論への貢献は高い評価に値するとともに、その成果を基礎として、今後、社会保障の国際比較論はさらに大きく前進するに相違ないであろうと、筆者は確信する。

なお、巻末の「年表」および「統計」によって、研究者に与えられる便益はまことに大であろう。作成者の労は多とされるべきである。

（おがわきいち 大阪市立大学教授）