

平石・保坂・上村共著『欧米の社会保障制度』
——貴重な現代制度理解のための基礎的解説書——

角 田 豊

I 方法的特色

平石長久・保坂哲哉・上村政彦共著『欧米の社会保障制度』（東洋経済新報社、昭和51年4月）がでた。これは、社会保障制度研究に一時期を画す得難い書物である。何故なら、これは、従来のわが国に欠けていた、主要各国の現代社会保障制度の沿革と内容をはじめて専門的に述べた、貴重な基礎的解説書であるからである。

平石長久・保坂哲哉の両氏は現に社会保障研究所の所員であり、また上村政彦氏は、現在名古屋市立大学助教授であるが、かつて健康保険組合連合会社会保障研究室に勤務したことがある。社会保障研究所には、「政府の研究所」という制約があり、所員の学問的自由のためには、それを脱皮する必要が、時として起る。今回の平石・保坂両氏の上村氏を交えての共著は、それに成功したものといえよう。

第2に、三人の著者は、いずれも、世界及び国際機関における社会保障制度をよく知り、現地をふんだ人びとである。それが「欧米の社会保障制度」と地味な題名をつけているが、その意味するところは深く、重味がある。しかも、第1章を、国際的に問題となっている「社会保障の概念と範囲」とし、第2章のフランス以下、西ドイツ、イタリア、イギリス、スウェーデン、ニュージーランド、アメリカの主要ないし特色ある7か国の社会保障制度をとり上げ、分担執筆している。

第3に、7か国とも、その当初から60年代の終り又は1972～3年までについて、とりわけ、最近における制度の展開を、紙幅の許す限り、詳細に追求している。

II 専門的な基礎的解説書としての価値

現在、健保連の社会保障年鑑でも、国際機関、イギリス、フランス、西ドイツ、スウェーデン、イタリア、ニュージーランド、アメリカ及びソ連邦の9項目について、毎年その動向が紹介されており、また、社会保障研究所の海外社会保障情報とか、健保連社会保障研究室の『国際社会保障研究』なども、年何回か、社会保障の海外情

勢を伝えてくれている。しかし、これらはいずれも、毎年又は年内最近の情勢の紹介であり、国際機関や海外雑誌の新しい情報を知らせてくれるものではあっても、それらの基礎となる各国制度の沿革と主要内容を紹介するには、あまりにも紙幅が限られていた。また、単行本となると、イギリス、アメリカ、ソ連、ニュージーランド、スウェーデンなど、各国の一国についての制度の歴史と現状はあるが、国際比較をおこなって、最近の状況と制度の内容を中心として、紹介したものは少なかった。さらにいうなら、イタリアの68～9年の労働運動の年金改革要求とか、71年の保守党、74年総選挙における労働党の公約、75年における労働党内閣の2回の年金改革立法など、社会保障闘争や社会保障改革をめぐる対立抗争が紹介されることは、ときどきあるのであるが、これらの毎年及び年間の動向及び闘争・運動などを理解するための、各国社会保障制度の基本的特質、沿革と制度の内容などの基礎的な解説書が欠けていたのである。

社会保障研究所も、健保連社会保障研究室も、その研究スタッフにそうした基礎的解説書を編む力は、十分にあったと思われるのであるが、そこは、「宮仕えの悲しさ」とでもいおうか、その時どきの本務が別にあれば、こうした基礎的解説にとり組む時間的余裕すらとり得ないのが、これまでの実情であったかと思われる。

この三人共著の「欧米の社会保障制度」は、そうした研究所・研究室の組織的制約から脱皮して、その本務の研究調査の間に、あるいは余暇に蓄積されてきていた成果を世に問うまで、ふみ切った、その三氏の意欲と情熱が先ず、評価されてよいであろう。しかし、三氏とものが、そうした立場にあることから、その記述は、とり上げた各国社会保障制度の沿革・展開とその体系・内容に主として限定されており、その背景となる各国政治経済（資本主義）の特質や、その制度の展開を推進し、あるいは制度をめぐる対立抗争の推移をもたらした運動や社会的対立の状況については、極力、その記述を抑えている。これは、一方で、三氏が主要なねらいとした制度の解明をボヤけさせないための配慮でもあったと思われるが、

同時に他方では、政府機関の「アカデミズム」からの脱皮を図りながら、現状においては、やむを得ない限界・制約のようにも思われてならないのである。つまり、「社会保障制度論」は「社会保障法論」ないし「社会保障立法論」と同じでよいのか、または異なった特色をもつべきであるのか、異なった特色をもつとすれば、制度推進・変改の契機となるべき重要な背景・運動・対立抗争は、どの程度に扱われるべきか、という方法論的問題が潜んでいるからである。

III 執筆者三人の適任であること

平石長久氏は、第1章「社会保障の概念と展開」、第6章「スウェーデンの社会保障制度」、第7章「ニュージーランドの社会保障制度」、第8章「アメリカの社会保障制度」を分担執筆している。また保坂哲哉氏は、第3章「西ドイツの社会保障制度」と第5章「イギリスの社会保障制度」を、そして上村政彦氏は、第2章「フランスの社会保障制度」、第4章「イタリアの社会保障制度」を分担執筆している。

平石氏が、世界各国の社会保障制度に関心をもち、諸所に健筆をふるい、また社会保障研究所の海外社会保障情報編集等にも力をつくしてきているのは、よく知られているところであり、また、平田富太郎先生門下として、ニュージーランド、スウェーデン、アメリカなどの国々への社会保障制度について、研究を進めてきたことからいっても、これは、適任であるといえよう。また、第1章「社会保障の概念と範囲」においては、I多様な社会保障、II社会保障の概念、III社会保障の範囲、IV社会保障制度の仕組み、という柱でのべられていて、最近までの社会保障の国際動向をふまえた、着実な叙述の見られることは、さすが、と思わせる。がしかし、ただ1つ気にかかることは、そのIV社会保障制度の仕組み、において、「以上に示した整理に対して、より単純な方法で、社会保障制度の仕組みを分類することである。その方法では、社会保障の給付を提供する仕組みは社会保険、公的サービス、社会扶助、およびその他に分類され、その他には、労働法による使用者責任、法令にもとづく一種の強制貯蓄に当たる公的な積立金、任意制で設けられる非営利的もしくは営利的な各種の任意保険、私的な手段である商業保険の利用が含まれる」(15～16頁)とのべていることである。このうち、「公的サービスは、イギリスの医療保障を担当する国民保健サービス、その他の国々が実施する公的医療サービスのように、主とした租税で財源を調達し、公費で各種のサービスを提供する仕組みで、

多くの公的な社会福祉サービスもこの仕組みで提供される」(16頁)とのべられており、私のいう公費負担の医療と公的社会福祉の両方を、公的サービスとまとめているように思われるので問題はないが、その次の社会扶助については、「社会扶助は各国の公的扶助やイタリアの社会年金のように、所得や資力の調査により困窮度をチェックして、公費で現金やサービスを提供している」(16頁)とだけのべていて、家族手当給付にふれていないのは、どういうわけであろうか。家族手当給付は、その制度を未だ持っていないアメリカの保健・教育・福祉省編で、わが国の、社会保障研究所訳による「1973年版、世界各国の社会保障制度」(東京大学出版会発行)にも第5部として独立の柱になっているばかりでなく、1973年における各国の普及度は65か国に及び、失業給付の37か国より多い。また、そのうち、第1子から支給するのは、1973年当時で「雇用関連方式の制度を実施する44か国と包括的方式の制度をもっている12か国は第1子から手当を支払っている」(同書28頁)をあり、さらに1975年には、西ドイツも第1子から児童手当を支給する改正をおこなったので、少なくとも57か国は現在、第1子から児童手当を支払っている。なお、イギリス、片親家族調査委員会(the Committee on One-Parent Families)の依頼によって国際社会保障協会(ISSA)が北欧3国・西欧2国について調査したところでもノールウェイ・デンマークに特別家族手当があり、ほとんどの国に家族手当優遇措置及びその他の総合施策があることが明らかにされている(International Social Security Review Year XXVIII, No. 1, 1975)。

フランスが、家族手当、単一賃金手当、出産手当、住宅手当、心身障害児教育特別手当などのほかに、1970年12月25日法により「遺児手当」を創設したことは、本書の50頁に上村政彦氏が明記している。そして、最近国際的にとり上げられはじめた介護手当もあわせて、私は、これらを社会手当と呼ぶが、こうした家族手当・特別家族手当・介護手当等を、社会保障制度、とりわけ「欧米の社会保障制度」から除いているのは、何かわけがあるのであろうか。アメリカ1国がもたない故に家族手当制度を今日の社会保障制度から抜いているのは、理解できないところである。

上村政彦氏が、フランス・イタリアの社会保障制度、とりわけフランスの社会保障制度の沿革と現行制度の内容を解説するのに、これまた最も適任者であることはいうをまためところである。また、保坂哲哉氏が、西ドイツ、イギリス、とりわけ西ドイツの社会保障制度の展開

をあとづけられたことは、本書の専門的な基礎解説書としての価値を高からしめるものであろう。

IV 専門的基礎解説書の意義と限界

かつて、社会保障研究所は、有名な、ベヴァリジの報告書「社会保険および関連サービス」を全訳し、また幻の名著といわれた ILO の「社会保障への途」(Approaches to Social Security) をも邦訳した。そして、本書は、7 か国の社会保障制度の生成から、60 年代の終り又は、72—3 年までの現代について、制度の沿革・展開と制度内容とを、紙幅の許す限り、追求している。これによって、はじめて、これら主要にして各おの特色のある 7 か国の社会保障制度が一書の中に、専門的な注意深さをもって採り入れられ、その結果、国際比較の専門的基礎がすえられたというべきであろう。このことを指して私は、貴重な成果だというのであり、こうした三人の適任者によって書かれた本が、邦語専門書の一冊に加えられたことは、まことによろこぶべきことであると思われるのである。

しかし、70 年代になってから今日まで、欧米の社会保障制度への関心は依然として衰えないばかりでなく、その各国の国民所得に占める比率も、毎年上昇しているばかりでなく、とりわけ、成熟ないし老熟した高齢化社会となっている西欧・北欧では、年金に対する関心はますます強く、総選挙の際をはじめ、政治上の大問題となってきている。また先にふれたように各種家族手当、介護手当など多様な福祉サービス及び疾病予防・健康管理ならびにリハビリテーションを含む諸措置もつぎつぎに創設され、また改正されている。したがって 60 年代の終りから 72—3 年までのところまでをのべた本書は、すでにその後の 3—4 年ないし 5—6 年において、これら 7 か国の大半において、さらに多くの書き加えなければならぬ最新の改正措置を持つに至っているのである。

また、老熟の進んだ西欧・北欧社会において、その人口高齢化のため、年金における受給者の被保険者に対する割合が高まり、医療費支出も増大の一途をたどっている。例えば、西ドイツに例をとっても、1972 年には、社会保障支出の国民所得に対する比率は、26%であった。これだけで 73 年の日本の社会保障支出の対国民所得比の 4 倍に近いのであるが、1975 年及び 1976 年の推計に

よれば、任意の社会保障給付も含めて、75 年で国民所得に対して 3 割、76 年には 3 分の 1 に達するといわれている。西ドイツの場合、先にのべたように、児童手当が第 1 子から支給されることになったのが影響をもっていることは、いうまでもない。

こういう最新の情報を採り入れるのには、資料の制約がある。しかし、三人の共著者はその資料入手の点では、現在の日本でもっとも恵まれている人びとである。けれども、国際資料や各国資料に入手上、時間的な立ちおくれがあるのは、もっとも恵まれている 3 氏の場合でも、やはり、それなりの制約としては存在する。そればかりでなく、こうした制度創設、法令改正は、7 か国という幾つもの国を比較することになれば、どこかの国で毎年、起っているわけである。したがって、どこかの時点で、思い切って、断ちきるしかない。そこで、本書において三氏は、大体 1970 年頃を目安にして、その前後で、筆を止めたものと理解される。

70 年代になってからの西欧・北欧、そしてアメリカの社会保障制度への関心の高まりとそれに対応する諸制度の創設・改正の目まぐるしさと、政権交替も頻繁になったことを考えれば、本書で、三人がえらんだ 1970 年前後という時点は、大体妥当であったと思われる。そして、それ故に、私は本書を、貴重な、専門的基礎的解説書と呼びたいと考えるのである。

例えば、1975 年の 2 回に当る労働党の年金改革措置を通じて、今では、イギリスの年金は、全く報酬比例的なものになってしまった。その今から考えれば、本書 130 頁に記されている、「保守党政府のもとで(戦後すぐの均一拠出・均一受給のベヴァリジ構想的年金に対して)段階拠出、段階年金を導入した年金改革は、59 年の法改正により実現し、61 年から実施された」と記されていることは、戦後すぐの均一年金制から今日の報酬比例年金制へ移る過渡的なものであったともいえよう。また、イギリスですら年金の事業主と被保険者の負担割合が 6:4 よりもやや事業主の負担が重くなったことなども、最近の新しい傾向であろう。そして、こうした最近及び近い将来の新しい動向の意義を知るためにこそ、実は、本書のように、まとまった専門的基礎的解説書の貴重な価値があるのである。