

社会保障の国際動向

——西欧社会保障とアジア社会開発の一側面——

保 坂 哲 哉

I 発展途上国における社会 発展のパターンと条件

この基礎講座のはじまる直前に、社会保障研究所にインドの公務員の研修をやっている、行政研修所の人を訪ねてきた。そして日本でこういう基礎講座をやっているということに、非常に興味を持ったようである。その時インドの行政研修所では次のような目的意識を持って、研修に当たっていると説明していた。それは、政府、あるいはその担い手である公務員の役割は、インドの社会に社会変革を巻起すことであり、行政研修ではそういう役割の担い手になるような公務員を養成することを任務とする、と。そして彼は、いったい社会保障研究所の基礎講座は、どういうねらいを持っているのかを知りたがったのである。

それに対しては、その名前のとおりわれわれの研修は基礎講座であって、一般的、基礎的な知識の普及を主眼とするが、毎年少しずつ重点のおきどころを変え、今年は社会計画を中心テーマにしている、と説明した。しかし考えてみると、政府とか公務員の役割というのは、過去長い歴史の間にいろいろと変化している。そういう変化を表す別の指標は、いうまでもなく種々の目的に対する政府の財政支出のパターンの変化である。この点に関する統計についてはあとで取上げるとして、ここでは開発途上国の発展問題について少しふれておきたい。

現在、いわゆる開発途上国では、いまのインドの人の言葉にもあるように、デベロップメント・アドミニストレーション (development administration) が行政の中心になっている。その場合、デベロップメントという言葉は、1つの単純化した捉え方によると、国連の文章にも出てくるように、構造的な変化と量的な増大を表す成長という2つの要素を含んでいる。そして、プロセスとしてはまず構造的な変化を起して、それが成長への前提条件になる。そうして起った成長の結果、別の構造的な変化が起き、それがまた次の成長につながるというプロセス

を考えている。したがってインドで社会変革の担い手になる公務員を養成するということは、この成長プロセスを引き出すための前提条件を整えることだと考えているわけである。

こういう低開発国の考え方全般の基調になっているのは、(これは低開発国の人々自身だけの考え方というのではなく、この問題に取組む国連自体、あるいは他の先進国の低開発問題に取組む人達の考え方でもあるわけだが) 次のような発想である。現在の低開発国が低開発状態ないし長期的な停滞状態にあるというのは、結局そこに何か障害、とくに社会の制度・組織・構造や人々の社会的態度の面での障害があって、その障害を取除けば現在のような国際環境のもとでは、おのずから発展プロセスが芽生え、それが自律的に成長していく、という考え方が基調にある。したがって政策手段を駆使してそれらの障害をいかにして除くかという発想で、従来低開発問題が取扱われてきたし、現在でも依然そうだと思う。たとえば最近「アジアのドラマ」(Asian Drama) という膨大な本を書いたグンナー・ミュルダールは、1つの表現方法として「発展とは低開発状態の存続を許した社会システムにおける、多くの好ましくない条件の改善を意味する」¹⁾ といっている。

どういふ社会であろうと、およそ人間の社会には、発展へと向かう潜在的な性向と可能性がある。したがってそれを邪魔しているものを取除けば、おのずからそこに発展が芽生えてくる、という考え方は広くゆきわたっている。しかしその場合にすぐ問題になるのは、いったい発展というのは、われわれ人類の長い歴史の中で、全般的に適用してもいいような状態なのかどうか、そのへんに若干問題があるのではないかということである。というのは現在の状況のもとで発展というときには、昔の農業社会におけるような発展を意味するのではない。その基本をなすのは工業化である。したがって、そこで暗黙

1) Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, New York, 1968, Vol. 1, p. 58.

的に考えられるデベロップメントは、西欧の社会がたどった、工業化を主体にした発展プロセスである。そういうプロセスが、たとえば現在のアジアの国々の間で、何らかの社会的な障害を除けば自然に出てくるのかどうか。もちろんそのスタートの時期は、いろいろ歴史的に違ってくる。イギリスがかつて工業化に乗出した時期と、現在低開発国が工業化に乗出す時期とは明らかに違う。そういう状態の中で、果して同じような発展のプロセスを考えて、問題はないのだろうか。

われわれがアジア諸国の人々と接触する時、次のようなことをよく聞かされる。われわれにとっての将来の道は、現在の先進国がたどった道とははっきり違う。現在の先進国のたどった道には、1つは植民地主義というものがあつた。そういう条件が現在の発展を可能にしたということは無視できない。もう1つは、社会保障の問題に関係してくるが、いわゆる社会問題である。これは工業化、都市化に伴って、大きな社会変動が起き、伝統的な家族制度とか、あるいは農村地域社会とか、ギルドのような同業組合といったものが打撃を受け、伝統的生活保障形態が崩壊する。その場合、そういう制度の崩壊にあらかじめ備えて、新しいものに置き代えるという措置が行われれば理想的であるが、実際には既存のものがこわれて新しいものが出てくる間に、時間的なズレがかなりあつた。そのためにいろいろの社会問題が起きた。その1つとして、工業化の結果、従来の農村社会であればそれほど問題のなかった成長に伴う問題が起きる。所得の増えるスピードがだんだん大きくなると、その過程の中で、所得の分配の不均衡が起る。非常に緩慢な所得の上昇の時には目立たなかったことが、急激な所得の上昇が起ることによって目立ってくる。しかも工業化の過程で都市化が進むと、限られた面積の土地の中に多くの人が密集するので、相互間の相対的な社会的地位、経済的地位の比較が容易になる。これらの、またその他の問題に対して、先進国の大部分は決してうまく対応の仕方をしてきたわけではない。いろいろの社会問題をめぐってある時には広範な大衆の暴動を誘発し、労使対立が激化し革命が起ったりするという経験を経てきた。その過程で、いわゆる搾取と呼ばれるような事態を起したが、いまの低開発国はこれから政策を推し進めていく場合に、これらのことを前提としたような政策は現在の国際環境のもとではとれない。つまりいままで先進国は、どこかにシワ寄せをしながら、ある場合には植民地に、ある場合には社会的な弱者にシワ寄せしながら資本蓄積をして発展をしてきたが、現在の低開発国はそういうことが許

されない条件下にある、というのである。

たとえば日本の歴史と比較してみると、日本の徳川時代には賦役という一種の課税システムがあつたが、この種のことはILOなどのいう強制労働禁止と関連して問題になる。最近はいろいろ現実的な適応をやっていると聞くが、実際問題として農村の灌漑設備をつくるとか、あるいは道路をつくるとか、いわゆる公共事業を行う場合に、大量の労働力を動員するという必要が出て労働力の流動性が乏しく、労働市場が未発達で、人々が経済的ないし貨幣的インセンティブに対して敏感に反応しないところでは、必要な労働力の確保が困難である。その場合日本などで昔使われたようなやり方で労働力を調達することはできない。現在の開発途上国が一般にそういう環境にあることは否定しえない事実であろう。したがって低開発国としては、現在の先進国がたどった発展の過程は、非常に一般的な意味でならばともかく、具体的なモデルとしては必ずしも通用しないといつてもいいと思う。

表 1 イギリスと日本における政府社会支出の
GNP に対する比率 単位(%)

年 次	イギリス ¹⁾	日 本 ²⁾
1890	2.2	1.0
95	3.1	1.2
1900	3.2	1.9
05	4.2	1.7
10	4.9	2.7
15	3.9	3.0
20	7.2	2.7
1925	9.5	4.2
30	12.0	5.4
35	12.2	4.6
1950	18.8	...
55	17.1	...
60	16.1	8.9
65	19.1	11.4
66	19.4	11.2

(注) 1. 1955年以前は、social services, environmental services, の合計。1960年以後は housing & environmental services のうち land drainage & coast Protection と miscellaneous local government services を除く。

2. 公務員関係共済組合を含む。1935年までは筆者が目下作業中の暫定数字で、GNP は大川一司他編『長期経済統計』による国内粗固定資本形成、個人消費支出、政府財貨・サービス経常購入の合計額。

(資料) イギリス：1955年以前、A. Peacock & J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom* London, 1961；1960年以後、Central Statistical Office, *National Income and Expenditure 1971*, London, 1972。日本：1935年以前、筆者が目下作業中の暫定数字 (GNP については注2)。1960年以後、経済企画庁『国民経済計算』第27号および『国民所得統計年報』。

表 2 アジア諸国における政府社会支出の
GNP に対する比率

国	年 次	単位(%) 政府社会支出 の GNP 比
イ ン ド	1954	2.2
台 湾 ¹⁾	1966	3.6
イ ラ ン	1966	4.6
マ レ ー シ ア (西) ²⁾	1960	6.1
	65	7.6
韓 国 ¹⁾	1957	0.4
	61	4.9
	66	9.0
セ イ ロ ン ^{1), 2), 3)}	1956	8.3
	61	11.5
	66	11.0

(注) 1. 対 GDP 比。

2. 個人に対する食料補助金を含む。

3. 中央政府のみ。

(資料) United Nations, *The Planning and Financing of Social Development in the ECAFE Region*, ECAFE Social Development Series No.1, 1969.

表 1 と表 2 は、以上の点とも関連して、低開発国では経済発展水準の割には、先進国の実績より相対的に高い社会的費用を要すること、その意味における発展パターンの現実の違いを示す 1 つの例として掲げてみた。これはイギリスと日本とアジア諸国について政府社会支出の GNP に対する比率を比較したものである。イギリスの場合は、アラン・ピーコックが 1890 年以降 1955 年までの地方、中央を統合した政府全体の支出の中で、社会支出を分類してまとめた数字である。その内容は教育、社会福祉（現在の社会保障）、それから衛生、住宅が主たるものである。そのほかに環境衛生があるが、これは国際比較をする場合若干問題がある。政府社会支出の GNP に対する比率は、1890 年に 1.9% であったのが、1935 年には 11.4% になり年を追うにしたがって、社会支出に対する比率が高まっている。

日本の統計は、中央政府については私がいま作業中の暫定的な数字があったのでそれを、また地方については、内務省『地方財政概要』の数字をそれぞれ使った。但し、中央、地方の重複を除いて算出したもので、まだ暫定的な数字である。なお 1960～1966 年は、経済企画庁で発表した数字である。

最後に表 2 のアジア諸国の数字は、1968 年にエカフェ事務局が調査をしたものである。表のいちばん下にあるセイロンは中央政府だけの数字で、ほかは全部政府全体の数字である。ただセイロンは中央政府のウェイトが非常に高く、90% を越えるといわれているので、だいたいこれをほかと比較してもいいのではないかと思

う。

これらの数字を比較すると日本とイギリスの場合、年を追って社会支出の割合が高まっていくという現象があり、表 4 を合わせて比べれば 1 人当り GNP の拡大と並行していることがわかる。

ところで現在のアジア諸国の状態を、日本なりイギリスなりのいつごろの時点をとって比較したらいいかというむずかしい問題があり、簡単に比較してしまうと、誤解を招く恐れがある。国民所得統計を見ると、イギリスの 1890 年の 1 人当り GNP は、1966 年のそれに対して 46% ぐらい（不変価格）である。イギリスの 1966 年の 1 人当り GNP は表 3 のとおり 1925 ドルである。それに対して、1966 年における各国の 1 人当り GNP の米ドル表示額およびイギリスを 100 とする指数は、表 3 のとおり日本 52.6、ここに取上げたアジア諸国は、西マレーシアの 16.2 からインドの 4.5 までと大きな開きがある。日本は相対的に所得水準が低いにもかかわらず、社会支出の相対的水準は、少なくとも 1966 年までは比較的高かったといえる（しかし、1966 年——イギリスの 1925 年が対応するとして——には両者の開きはほとんど縮まり、以後日本の比率のほうが低くなる²⁾）。

アジア諸国の場合は、表 3 と表 5 から 1 人当り GNP の相対的な水準が推測できる。このような統計的比較から一般的な表現をするのは非常にむずかしいが、全般的に言えばアジア諸国は相対的な経済水準に比べれば非常に高い割合の支出を、社会目的に対して行なっているということがいえる。特に軍事支出にかなりまわしている

表 3 1 人当り GNP の比較 (1966 年)

国	1 人当り GNP 米ドル	イギリスを 100 と する指数
イ ギ リ ス	1,953	100.0
日 本	1,027	52.6
マ レ ー シ ア (西)	316	16.2
イ ラ ン	263	13.5
台 湾	245	12.5
セ イ ロ ン	154	7.9
韓 国	134	6.9
イ ン ド	87	4.5

(資料) United Nations, *Yearbook of National Account Statistics 1969*, Vol. 2.

2) 1967, 68 年度の日本の社会支出の対 GNP 比率と 1 人当り実質 GNP 指数は次のとおり。

年 次	政府社会支出の対 GNP 比率(%)	1 人当り実質 GNP 指数 (1966 年=100)
1967	11.0	110.4
1968	10.7	122.9

韓国の例などをみると、日本の過去やイギリスの過去に比べて、非常に高い社会支出をしているといえる。

もちろん現在の低開発国にとっては、外部からの援助がある。昔の日本やイギリスには外部からの援助はなかったから、その点はたしかに有利な条件には違いない。現在の低開発国が非常に進んだ技術水準の時代に置かれているということも重要である。これは一面ではそういう進んだ技術を容易に利用できる状態にあることを意味するが、同時に反面、先進国との間の技術のギャップが非常に大きいということにもなる。また通信手段や交通手段の進歩、特に交通手段は自動車交通の発達によって奥地にまで容易に到達可能となり、昔の鉄道に頼ってい

た時代より、物資の流通がはるかに奥深く浸透する可能性が出てきた。そういう環境の中で、外部からのデモンストレーション効果が大きく作用する。非常に進んだ生活物資が入ってくるし、新しい知識がラジオや他の伝達手段を通じて入ってきて消費意欲をかきたて、人々の発展への期待を高める。このように一方で利用可能な技術と利用したいという期待がありながら、実際にはそれを利用可能にする資源や技術の担い手が不足している。多くの低開発国ではそういう矛盾に悩んでいる。

II 発展とプランニング

このように先進国資本主義とは違った環境の中で、発展問題を考える必要が出てきたということで、ほとんどすべての低開発国はいわゆる計画システムを採用している。その場合いまでもなく計画化によって、自由に放任した場合にかかる費用（社会的なコストも含めて）と発展に要する時間を最少限にすることをねらうのであるが、これを別の面からみると、プランニングを採用するということは、1つの政治体制ないし経済体制について新しい装いをするという意味をもつことになる。

1950年代の国際情勢の中では、東西間の対立が強くなるが、社会主義方式か自由主義方式かの選択では、やや前者の方へ傾斜した発展計画システムとでも呼ぶようなものが、特にインド、パキスタン、セイロン、ビルマなどの国々に浸透した。それが60年代に入ってから、次第に西欧の国々の間でも経済計画を採用するようになり、そのためもあって、発展計画や発展計画のもとでの経済の運営が、必ずしも社会主義の方法とは結びつかなくなった。その結果60年代に入ってから計画を採用する低開発国が増えて、韓国やタイなどの国々が新しく発展計画を採用しはじめた。そして現在ではインドシナの2、3の国を除けば、ほとんどすべてのアジア諸国が発展計画を採用している。

今回の基礎講座のテーマに社会計画という言葉があるが、たとえば日本の経済計画——これは最近ではもっと視野を広げて経済社会発展計画という言葉を使っているが——日本の計画は1つのパターンにすぎない。国際的にみるとプランニングのパターンはいろいろある。先進資本主義国のプランニング、社会主義国のプランニング、後進国のプランニングというふうに、それぞれ違った特色を持っている。そしてこれらのプランニングを通じて1つの組織ができ、それを通じて資源の配分が行われ、または資源配分を誘導しようと試みられる。その結果新しい経済メカニズム、あるいはもっと広く社会経済メカ

表4 イギリスと日本における1人当り実質
GNP 指数 (1966年=100)

年	次	イギリス	日本
1890		45.8	14.8
95		48.5	18.0
1900		53.8	18.4
05		51.7	19.5
10		52.2	23.0
15		...	21.0
20		56.5	29.2
1925		54.9	32.7
30		57.1	34.9
35		64.1	40.1
1950		68.9	32.3
55		78.9	45.1
60		86.5	63.6
65		98.6	92.3
66		100.0	100.0

(資料) イギリスについては表1と同じ。日本については、大川他編『長期経済統計』、経済企画庁『国民所得白書』、『改訂国民所得統計（昭和26年度—昭和42年度）』。

表5 アジア諸国における1人当り実質
GNP 指数 (各国1966年=100)

国	年次	1人当り GNP 指数 (各国1966年=100)
インド	1954	93
	66	100
マレーシア(西)	1960	85
	65	97
	66	100
韓国	1957	74
	61	78
	66	100
セイロン	1956	92
	61	92
	66	100

(資料) 表3と同じ。

ニズムというべきものができ上がる。たとえばフランスやインドのように中期計画をつくって、それ法律によって決まるという形になっていると、それは計画が終るまでの期間効力を持つ。その間いろいろ不測の事態が出てくると修正はされるが、それも正規の手続きを経て修正されなければならない。そこで計画は非常に政治的な意味を持つと同時に、経済的にもよきにつけ悪しきにつけ実質的な効果を発揮する。

なお、最近1つの新しいプランニングのモデルが出てきた。それは西ドイツの例である。西ドイツは第2次世界大戦後、経済体制、あるいは経済思想が従前と違って自由主義化を目指した。したがって計画という活動が社会的に実際にあるということは認めるが、そういう計画は家計とか企業という個別経済の段階で行われ、政府、あるいは国全体のレベルで計画を導入することは考えなかった。ところが1967年に経済成長率がマイナスになるほどの大きな不況が訪れて、キリスト教民主同盟の政権が、社会民主党を入れた連立政権に変わった。社会民主党は、終戦直後に経済の計画化を唱えた政党である。ところがその後、西ドイツ経済の発展、そしてその基調になった経済思想にかなり歩み寄って、1950年代の終りに新しい綱領を採用して、計画化の主張を大幅にゆるめた。この新しい社会民主党の綱領の中に「可能な限りの競争、必要な限りの計画」という言葉がある。つまり、基本的には自由競争原理を尊重するが、そういう自由競争原理が働かないところで計画化を行う、という考え方が導出されてきたのである。その結果1967年以来、新しい経済プランニングの体系を採用した。その一環として社会保障の分野でも、計画という用語があるが、それに近いような活動を開始している。なお、西ドイツではローリング・プランニングという言葉で呼ばれる方式を使い、将来5年間について計画をつくると次の年には1年先に延ばして新しい5カ年計画をつくる、という具合に毎年、更新をしていく。この方式には長所と欠点と両方があるが、その点についてはまたあとで触れる。

さて、低開発国の将来の発展を考える場合、特に社会面でどういうプランニングを行うべきかを考える場合に、必ずしも西欧諸国が現在たどり、あるいは過去にたどったと同じ道を歩まないにしても、その経験は非常に役にたつ。たとえばILOは現在社会保障を進めるに当って、特に低開発国で社会保障を普及する場合に、農村で社会保障をいかにして実現するかという問題に2、3年前から真剣に取り組みはじめている。大部分の低開発国は、農業が70%とか80%とかを占めている。したがって農民

または農村に社会保障を適用できないとすれば、社会保障は低開発社会では限られた工業労働者だけにしか適用できないことになる。しかもこういう社会の工業労働者は、多くの場合外国資本による大企業に働いていて、比較的恵まれた階層である。そういう恵まれた階層だけに社会保障を適用するということは、社会保障の本来の目的からいって矛盾する。そこで農村に対していかにして社会保障を導入するかを、ILOが真剣に考えはじめたのは当然である。

ところが実際問題として、社会保障を農村に適用することは、現在ヨーロッパ諸国でも非常に苦勞をしている。そこでILOはこうした最近の西ヨーロッパの国々における、農村に対する社会保障の適用の問題をまず研究して、そこでの経験をいかに低開発国に適用できるかを次の段階で研究する、という構えで進めており、すでに一部の国、たとえばイランではかなり大規模に、農村に社会保険を適用する方法を実験しているという。

そういう形で、とにかく低開発国の問題に取り組む場合にも、先進国の経験を一度は通過しなければならないか、あるいは少なくとも一度は研究しておかなければならないという性質のものではないかと思う。

III 反省期における社会保障問題

そこで社会保障全般についても、いったい社会保障の運命が将来どうなるのかについては、われわれ自身も興味を持っているし、低開発国の人々も非常に関心を持っている。しかし西欧諸国の最近の社会保障の動向をみると、私の考えではまだはっきりとした動向や将来の見通しをつかむのは困難だと思うのだが、一般には1960年代を中心として、社会保障は曲がり角にきたとか、あるいは反省期に入ったといわれ、そういう形で社会保障の動向が捉えられている。

そこには社会保障に対する若干の疑念というものがあるようである。

戦後の社会保障の発展には、いわゆる普遍性原則が重要な意味をもった。普遍性とは、1つは国民の各階層をカバーすることであり、もう1つはすべてのリスクを、つまり疾病とか老齢とか、傷害とか家族負担とか、そういうすべてのリスクをカバーすることであるが、こういう2つの方向での普遍化を通して現在西欧諸国は、ほとんどの国民をカバーするようなシステムを発展させた。ところが、たしかに社会保障のカバーする範囲は拡大したけれど、実際に生活保障に対するニーズに応えきれているかどうか、社会保障の行う給付が現在の非常に変化

の激しい経済社会の中で、一果的な給付水準になっているかどうかということになると、非常に反省が起っている。

もちろん給付水準とニードとの間にギャップがあれば、そのギャップを埋めるべく引上げればいいわけだが、引上げを行うためにはどの限度までという、限度ないし水準を明らかにしなければならない。同時にその場合、必ず新しい財源の増加の問題が付きまとう。

ベバリッジのプランには、一種の最低限保障的な思想がある。それはそれなりに1つの限度であるが、最近社会保障給付とニードとの間にギャップが生じたというのは、最低保障だけでは十分でなくなってきたというところにある。たとえばドイツの例でいうと、西ドイツの場合はいち早く1957年に年金の改革を行なって、最低保障という考え方ではなく、就業時の所得を考慮した保障、したがって就業時の所得によって給付水準が違ふという形の保障を考え出した。現在の大部分の西欧諸国では、この2つの極端な考え方をいかに結びつけるかという点で、老齢保障の問題が検討されている。その場合に財源負担の問題と結びついて、2つの要素の新しい組合せのもとで行われる年金財政の調達をいったい誰がやるのか、事業主を含めた当事者の拠出だけで行うのか、あるいは一部を政府が負担するか、その場合にも租税を実際にどういう形で負担するか、また、社会保障の枠内でやるのか、労使間の協定やその他の民間活動として行うのか、ということが重要な問題になってくる。いろいろの要素や制度の組合せをいかにするかということと、財源負担をどうするかをめぐって、いろいろ試行錯誤が行われているというのが現状である。

このように社会保障のあり方についての、かなり基本的な反省が、最近の西欧先進国の社会保障の分野で出てきたのであるが、それは何も年金の問題に限定されたわけではない。年金はたしかに重要であるが、もう1つ重要な問題は、やはり医療保障の問題である。これはたとえばドイツの例でいうと、1950年代から60年代を過ぎて、医療の現物給付は名目で年に13%ずつ増加している。これは明らかに名目の平均所得の増加より大きく、相対的に医療費のウェイト、特に保険でカバーする医療費のウェイトが高まってきた。保険のシステムでいくと、だいたい賃金に応じて保険料を取るから、賃金の上昇率より給付のほうが伸びが早くなると、当然、保険料率を高めなければならない。つまり絶対的にも相対的にも負担が高まる。

そういう情勢の中で最近1つの面白い動きが現れた。

これはイタリアの例であるが、イタリアでは1963年にかなり大規模な社会保障改革の提案が行われた。ドイツとかイタリアという敗戦国は、終戦直後、戦後社会に対する新しい構想を打出すことができなかったもので、ある程度経済水準が回復した50年代以降、次第に新しい社会保障構想を打出してくる。たいていの場合、社会保障改革という形になるわけであるが、西ドイツの場合には前述のとおり1957年が1つのピークで、それ以後60年代いっぱいにはわたって、疾病保険を中心とする改革が行われた。この疾病保険改革の内容の大部分は、財政をいかにするかということである。もちろんその前提として、進歩する医学の水準をいかに取入れながら、ということはあることはいうまでもない。一方イタリアの場合には、ドイツをはじめほかの国、フランスとか、イギリスとか、オランダとか、ベルギーといった国に比べると、社会保障が遅れているという意識が非常に強かった。そこで1963年の社会保障改革提案は、社会保障についてのかなり具体的な将来図を描いて、それを段階的に実施していくという性質のものであったが、その中で医療保険に関しては、イギリスと同じような、という語弊があるが、つまり社会保険でない社会サービス方式による国民保健サービスを実施することが、究極の目標であるということをはっきりとうたい出したのである。

人口当りの医師数の国際比較によると、イタリアは人口1万人対17.3人で西ドイツ(15.9人)、イギリス(11.4人)、スウェーデン(11.3人)、アメリカ(15.1人)、日本(11.2人、以上いずれも1966年)よりも高い数字なので、やや意外に感じられる。ところが実はイタリアの社会保障改革の提案の中で、なぜ国民保健サービス方式をとるかという理由がいくつかあげられているが、その中の1つとして、保健サービスのネットワークが、イタリアでは十分できていないということがある。その点、この数字と矛盾するようだが、イタリアには南北に非常に大きな地域格差がある。あるヨーロッパ人が、イタリアを旅行して南部に行くと、そこは北部とは同じ国ではないような印象を受けたといていたが、とにかく南イタリアというのは、非常に遅れているようである。そこで社会保障改革提案の中でいっている保健サービス・ネットワークが遅れているというのは、おそらくこの南部の地域だろうと思う。そういうところでは、国全体としての医師数比率は多くても、実際に医師を配置できないという問題を抱えているはずである。そこで医師の配置をいかに適正に行なって国民の医療保障を実現することになると、どうしても社会保険方式、自由開

業かという制度の組合せでは具合が悪いということになるのではないかと思う。イタリアでは上記のように1966年に初めて公式の経済計画をつくったが、その中に社会保障計画を取入れ、国民保健サービス制度の確立を進めて、段階的に社会保障の理想を実現していくという方法をとっている。これと同じ次元の医療保障問題は、現在ほかのヨーロッパ諸国、特にフランスや西ドイツなどではあまり出ていないようであるが、医療費の伸びいかによっては、あるいは医療費の伸びが非常に激しい場合には、社会保険という方式では医療保障の問題を処理しきれなくなる事態が出てくるかもしれない。

社会保険方式をとる多くの西欧諸国でも目下のところ、政府が受持つ医療費の部分を、次第にはっきりと提示しようという傾向が出てきたように思われる。医療費の急激な上昇は、2つの部分で顕著である。1つは薬剤の増加、もう1つは病院治療費である。そこでこの2つに対して強力な対策が必要となる。薬剤費に関しては、価格の問題、流通の問題、新しい技術の導入の問題などがあるが、これらの問題に対しての政府の役割は一般的に言って間接的である。それに対して病院のほうは政府が直接、役割を果そうということで、財政的な問題を中心に力を入れはじめている国が多い。ドイツでも病院計画が最近しきりに議論され、フランスでも具体的な措置がとられた。もちろんイタリアの場合にも、病院計画が医療保障の非常に重要な部分になっている。

IV 社会保障とプランニング

いまイタリアで1966年に初めて経済計画が立てられ、そこに1963年に出された社会保障改革の構想が取入れられたことを記したが、このように経済計画が西欧の国に普及したのは1960年代の1つの特徴である。イギリスにおいて1964年に労働党が総選挙で勝利を収めたのち、計画の作成に本格的に取り組み始めるわけだが、具体的にできあがるのは1965年で、それが初めての公式計画である国民計画(National Plan)である。イギリスはほかの先進国に比べて、経済成長率が相対的に低いという点に問題意識を強く出して、いかにして経済成長率を高めるかを追求すべく、1960年代のはじめから保守党政権のもとで取組んできたのである。それは保守党、労働党が共通して持っていた問題意識であった。こうした経済計画の中ではもちろん政府の果す役割として財政があり、財政の一環として、社会保障の問題にも触れている。しかし社会保障についての問題意識はどちらかというと付随的なもので、ねらいは経済成長率を高めるこ

とにあった。

それに対してイタリアの例はむしろ逆であって、1950年代、特にその後半において、非常にめざましい経済発展を遂げている。これはドイツと同じように、イタリア経済の奇跡という言葉で呼ばれているが、そういうめざましい経済発展にもかかわらず、南部の開発はいぜんとして遅れている。むしろ南北の格差は拡大する傾向にある。それから社会保障もいぜんとして他のヨーロッパ諸国よりも遅れている。また、農業部門に働いている人の所得はあまり増えていない。このようにイタリアの年来の社会問題が、めざましい経済発展にもかかわらず、いぜんとして解決されていないという指摘が1955年ごろに行われた。それ以来この問題にいかに関心するかが、政治的な懸案となっていた。それが1960年代にはいつから、だんだんと具体化されて、1965年に一応政府の原案をまとめた。そこでのねらいは経済成長の結果、増加した資源をいかに使用するか、その場合にいかにして社会的な目的のために支出する部分を増やすか、ということに置かれ、そういうねらいをもち込んだ経済計画がつくられた。

このイタリアの例からもわかるように、いま経済面で成果をあげたヨーロッパ諸国が経済計画を取上げる時のねらいの1つは、いかにして経済成長率を高めるかということではなくて、むしろ成長のパターン、あるいは成長の結果増えた所得を何に使うか、特に社会的な目的のためにどういうふうにするかということに主眼があるようである。

西ヨーロッパの国々の間では、フランスの経済計画の歴史がいちばん長いことは周知のとおりで、第2次世界大戦直後以来、一貫して中期計画を続けている。フランスの計画もちろん最初は復興計画で、設備の近代化をはかることに重点がおかれた。1950年代いっぱいまでは、非常に投資計画としての色彩が強い。しかし第4次計画、つまりドゴールが政権を取って初めての計画が、1962年から65年までの期間について作られ、その中で投資計画の一環として、社会投資が取上げられた。学校などの教育施設、病院などの社会施設計画が作られたのである。次いで1966年から70年までを対象とする第5次計画で初めて、計画作業の途中の段階から社会保障の問題を取上げ、社会給付委員会が、新たに計画機構の中に加えられた。社会給付のプログラミングに着手するきっかけをつくった1つの契機は、所得政策をプランニングに取入れたことである。所得政策はその前から議論になっていて、そのための委員会がつくられ報告書もすで

に公表されていたが、その基本的な考え方が第5次計画の中にも持込まれたのである。その場合所得政策には2つのねらいが託されている。1つは物価と賃金の悪循環——こういう表現は使っていないが端的に言えばそういうことになる——を断ち切ろうということである。もう1つはそういうプロセスを含んだ経済発展の環境の中で、所得の分配を適正に行うことである。この2つのねらいをもつのが所得政策だと説明されている。そのどちらに力点があるかが問題であるが、その点は一応触れないとして、社会給付委員会は適正な所得の分配というねらいに結びついて登場してくる。したがって明らかに分配政策を、計画の中に取り入れたということである。

これはある意味では当然のような気がするかもしれないが、所得分配の政策を経済計画の中に入れるということは、あまり昔から行われていない。平均賃金率などというのは、すべての経済計画で発表されているわけではない。西ドイツの最近の経済ガイドポスト(Wirtschaftszielprojektion)でも、賃金率が出るような形にはなっていない。ドイツの場合には、経済ガイドポストを含めた計画の体系の中に、社会保障に関する体系が1年遅れて1968年から加わる。ところが社会保障に関する計画、というより予測といったほうが正確だと思うが、それがつくられると、今度はどうしても1人当りの平均賃金というデータが必要になり、そこで初めて、側面的にはあるがそういうデータが示されるようになる。そもそも西ドイツで社会保障の問題を計画体系の中に取り入れた理由は、やはり分配政策に手を伸ばすということにほかならないと思う。

そういうことでフランスにしろ、西ドイツにしろ、それからイタリアにしろ、計画の中で分配政策を、正面から取上げるわけである。そこでは当然、平均賃金の水準がどうなるかということも、また社会保障の水準がどう変化するかということも問題になる。したがってフランスでも西ドイツでも、将来の社会保障水準や現在の水準がどのくらいの割合で伸びるかということを、実際に数字ではじいている。

フランスの経済計画は、前述のように、非常に機能的に固まっていた、政治組織の中に組み入れられている。たとえば社会給付委員会の構成メンバーが代表的な労働組合の代表、社会保障機関の全国機関の代表者、経営者団体の代表者、農業団体の代表者に加えて、政府の関係機関の代表者がはいっている。要するに利害関係者が一応メンバーとして全部はいり、そういう形で議論が展開される。そして委員会で決まったものについて、計画委員

会としての決定が行われ、最終的には国会に上がってそこで決定されるという仕組みになっている。

日本の経済プランニングは行政の枠内で行われ、したがって経済審議会は総理大臣に対する諮問機関である。経済企画庁自体がプランニングに関しては総理大臣に対する諮問的役割を果たす。

西ドイツの場合にも似たような仕組みのようであるが、いま発表されているものには3つの体系がある。1つは中期経済ガイドポストで、経済成長率、物価上昇率、失業率、国際収支、という4つの主要な経済マクロ変数に対して誘導目標を与えて、国民経済全般の運営に役立てようとする。次にそれに基づいて財政、特に連邦財政の枠内で中期財政計画がつくられる。政府の中では計画は可能であるから、そこでかなり詳細にわたった財政計画が将来5年間にわたってつくられる。その中には当然、社会保障に対する補助金もはいってくる。そこで最後に中期財政計画、さらには中期経済ガイドポストを前提として、中期社会予算がつくられる。これは非常に詳細なものである。医療保険はドイツの場合1本であるが、年金については4つばかり制度がある。労働者の年金、職員の年金、鉱業労働者の年金、農民の年金とがある。それらを全部分けて財政状況を発表している。それから給付水準がどのくらい伸びるかということもわかるようになっていく。もちろん保険料率がどのくらいになるかということも発表している。このように詳細なものであるが、しかしそれは計画ではない。目標ではなく一種の予測である。ということは行政の枠の中では目標というのはつくらないということではないかと思う。

それに対してフランスのほうは、最終的には国会で決定をして法律になるので、そこで決まったものはいわば国民の合意を得た目標になる。だがその場合、資本主義国の場合には、将来にわたって経済的、財政的目標を固定することはできないので、経済情勢の変動に応じてある程度、弾力性をもたせてきめる形をとる。したがって国民的な中期目標を立てるといっても、それはそういう条件のもとで決めるわけである。

西ドイツの場合にも誘導的な目標という言葉を使ったが、その限りでは似た面がある。しかし西ドイツの場合には、4つの主要マクロ経済指標だけしか取上げないからプランニングの介入する段階が、非常にマクロなレベルで、しかも主要なポイントだけに限定されている。フランスの場合は、ある程度産業グループに分け、産業グループの段階まで誘導的なプランニングが介入するという点で、少し深度が深いということがいえると思う。

フランスと西ドイツの場合は、いわば非常に対照的な2つの例で、資本主義国の中ではいちばん右がドイツで、いちばん左がフランスだという表現がよく使われる。もちろんそれは計画が行われている国の場合であって、アメリカのような場合は除外される。ドイツの場合は計画的な介入の度合いが緩やかであり、フランスの場合には深いところまではいっていく。問題はどちらのほうが優れているかであるが、そのへんはなかなか評価のしにくいところがある。フランスの場合には計画をめぐって非常に激しい対立が起る。それは結局、先ほどのように構成メンバーが利害関係者から成っているということからくるのであるが、同時に最終的な決定が、大きな意味をもつからである。

しかし社会給付委員会を例にとると、そういうレベルでは実際にはそれほど堅苦しい束縛はない。第5次計画では、計画の途中の段階から社会給付プログラミング作業がはじまったので、あまり参考にならないかもしれないが、ちょっとフランスの社会給付委員会の作業にいくつか触れて、先進国の計画の、特に社会計画の1つの側面を紹介しよう。

社会給付委員会ができたのは1965年であるが、1962年に例のアルジェリアの問題が片付き、EECが発足して、域内の関税の撤廃が企てられる。一方ではケネディ・ラウンドが控えていることもあって、かなり国際的な経済環境が変ってくると同時に、フランスがドゴールの指導のもとで、かなり独自の外交政策を展開する時期にあたる。第5次計画を解釈する時には、そういう背景を考慮しなければいけないのだが、それはともかくとして、こういう情勢の中での社会保障に対する国民経済的な要請を、経済計画の最初の段階でうたっていて、それを社会給付委員会のいわば作業の枠組みとすることを要求している。

委員会報告は、「フランス経済が近年、史上はじめて以来の最も危険で困難な事態を経験したことは事実である」³⁾とのべ、そういう条件の中でいかにしてフランスの経済的地位を維持するかという懸念が絶えずつきまとっているといい、そして社会給付について費用増加の枠を5年間に38~40%と示す。この枠の中でどういうことができるか、この枠について問題はないかどうか審議するという任務が社会給付委員会に与えられた。そして「こういう要請は社会政策の休止や、まして後退をもたらすのではなく、単にフランス経済の負担、特に工業

の負担を負担可能な水準に維持することと両立するように、社会政策を前進させることを要求しているに過ぎない」⁴⁾と述べている。

財源を調達する時に、フランスの場合は事業主の保険料の負担割合のほうが、被保険者より大きい、事業主の負担する保険料の伸びは、31%を越えてはならないという枠をきめている。つまり給付水準の伸びに比較して、事業主の負担の伸び率を相対的に低くする。それが結局フランス経済の競争力の強化に必要なのだというわけである。

社会給付委員会の任務は、どちらかといえば諮問的な役割を果たすことであり、それに応えて委員会はその報告書を出すわけであるが、実際にはタイミングの関係で、全体の計画が国会で審議されたあとになってしまっている。しかし国会で審議される時に、総理大臣とか計画担当の計画庁長官は、もし38%ないし40%という枠では具合が悪いという結論が出れば、いつでも直すということをしているが、実際にはそういうことはしないですんでいる。結局こういう枠の中で年金はいくら、医療保障はいくら、労災はいくら、家族給付はいくらと、いわば社会保障内部での分配を検討し、同時にその給付を実現するための財源の調達をどういうふうにするかということと合せて収支両面にわたるプログラミングが、社会給付委員会の仕事になったわけである。

その場合にももちろん準備として予測を行う。これは過去の傾向を基調とし、計画全体の枠組みの中で賃金の伸び率や就業者数の伸びなどをいわば与件変数として与えて、将来5年間に對するプロジェクションを行う。その結果、支出総額の5年間の増加率は42%になるという数字が得られた。その場合、これは過去の社会保障の伸びを抑えるのではないかという懸念が出され、それが委員会の議論の1つの争点になった。

いったい増加率38~40%という社会給付の枠を決定した根拠はなにか。もし社会給付があまり大きく増加すると、事業主の負担は31%の増加では収まらなくて、33%とか、35%とかになるおそれがある。その結果、生産や資本蓄積がチェックされる。また仮に被保険者の負担でまかなうとしても、個人貯蓄に対する影響があるので、結局そういう点も考慮すると、あまり高く引き上げるわけにはいかない。特に事業主に対する負担の増加は、資本蓄積の減退となり、それがめぐりめぐって、生産の減少、そして賃金の減少、それが拠出収入の減少、それがさらに社会給付水準の伸び悩みというように循環

3) Commissariat Général du Plan, *V^e Plan : Rapport général de la Commission des Prestations sociales*, Paris, 1966, p.12.

4) *Ibid*, p.12.

する。こういう論理を出すわけである。ところが労働組合などがこれに非常に反対した。第1に社会給付委員会が出した予測が42%というが、これは低過ぎる。実際には45%とか47%とかいう予測もある。しかも財源の負担のシワ寄せを一般の労働者にもってくるのはおかしい、と主張し激しい反対意見を出して、特に労働総同盟などは社会給付委員会が採択した報告書を承認しないとまでいい切っている。それに対して一方の経営者団体の代表のほうは、非常に結構な報告書であるといって賛成している。

ところがこのような対立を含んだまま第5次経済計画の中で決められた社会給付委員会報告の内容、社会給付を将来5ヵ年間にいかに伸ばすかというプログラムは、実際の実施段階にいたってチェックされざるをえない。そのため、提案の内容にはそのままの形で実現しないものもあったが、しかし、基本的な点は1967～68年の社会保障改革やその前後の措置の中に具体化している。

このように激しい対立が予想されるにもかかわらず、かなり積極的に社会保障の直面する問題の提起を行なっていく、しかも問題の提起を抽象的な形でやるのではなく、かなり具体的に、給付水準とか、あるいは保険料の負担割合とか、拠出率とかまでもはっきりと数字で示しながらやっていくという姿勢が見られることが、最近の社会保障問題への取組みかたの大きな特徴である。

西ドイツの場合には、先ほど述べたように、そういう数字は示すけれど、それは目標ではない。政府がそういう形で目標を示すことには、躊躇があるようである。そこには目標は国民的な合意を得て決めるべきだという考え方があるのだと思う。したがって西ドイツの場合には、一方でそういう政治的な対立を避けるという意味で、あくまでも行政の枠の中で、技術的な問題だけに限定して予測を発表する。しかしその発表されたものは非常に大きな社会的な意味を持っていて、それに対する反響もいろいろある。たとえば1968年に発表された中期社会予算では、財政の負担割合を相対的に下げようという数字

を発表した。不況下で財政収入が減る、景気を刺激するために政府投資を伸ばさなければいけない、そういうような要請のもとで、そういった数字が出てきたわけだが、その結果いろいろと反響が起こってきた。そこでローリング・プランニング方式でその次の年に行われた計画の中では、その数字を実際に少し変えている。そういうように政治的な過程を踏んではないが、詳細な将来展望の情報を提供することによって国民の反響を汲取り、実質的にはフランスの場合と同じようなことを行なっている。

む す び

これらはいずれも社会保障の問題をより広い視野から取上げる、つまり社会保障を孤立的に取上げたり絶対化しないで、社会保障のよしあしを判断する基準を、社会保障の内部的な基準ではなく、むしろ外部的な社会・経済要因との相互依存性の中に求め、いかに社会保障の本来の目的を変化しつつある社会・経済条件に適合させるべきかを探求する努力にほかならない。それは社会経済が新しい情勢に直面して多くの社会経済問題と課題をかかえ、社会保障に割当てられる資源の効率的・効果的な活用が要請される中で行われる、社会保障の役割や目的に対する一種の反省である。そのためには、社会保障やその前身的諸制度の誕生と発展の歴史の回顧や再解釈も必要となろう。

このように、問題の性質こそ違いがアプローチに関しては、先進国でも後進国でも、非常に共通した面が出てきている。低開発国において、発展への障害を取除き、発展の原動力を引出すという時に、特にインドとか、インドネシアとか、古い文化を持った国では、一度それぞれの社会の文化に対する再反省が行われて、現代の要請に適合する行動原理を、伝統的価値の本来の姿の中に再発見しようとする努力が行われる。それは広い意味で復古主義とでも呼ぶべきものだが、それがしばしば革新的な意味をもってくる。