

海外の社会保障の新潮流

出席者・担当国（五十音順）

炭谷 茂	厚生省保健医療局企画課長（イギリス）
藤井 良治	千葉大学法経学部教授（フランス）
古瀬 徹	日本社会事業大学社会福祉学部教授（ドイツ）
丸尾 直美	慶應義塾大学総合政策学部教授（スウェーデン）
堀 勝洋	社会保障研究所研究部長（司会）

本誌100号を記念して、「海外の社会保障の新潮流」をテーマにイギリス、フランス、ドイツ、スウェーデンの社会保障の各専門家5人による座談会を行った。1980年代のサッチャー・レーガンに代表される新自由主義的な福祉政策の後、各国の社会保障はどこをめざしているのか。高齢化への対応など将来の社会保障について、①社会保障に対する基本姿勢、②出生率や高齢化など社会の変化と社会保障、③社会保障制度改革の動き——の3つの視点から自由に論じていただいた。

□『海外社会保障情報』の歴史と座談会のねらい

堀 社会保障研究所は、昭和39年の社会保障研究所法に基づく特殊法人として昭和40年1月に設立されました。それ以来、社会保障のさまざまな分野について研究を行い、研究叢書を刊行するとともに、季刊誌『季刊社会保障研究』と『海外社会保障情報』という2つの雑誌を刊行して、社会保障研究の中心的な機関としての役割を果たそうと努めてきました。

『海外社会保障情報』は、昭和43年1月に第1号が刊行され、年4回発行の季刊誌として25年を経、今回100号を迎えることになったわけです。

当初、この雑誌の刊行のねらいについて、当時の山田雄三所長が創刊号に「発刊に際して」と題して、こう書いておられます。

「海外における社会保障制度の変化や学界の動向などに関する情報を収集し、実務家並びに研究者の便に供したいためである。」

したがって当初は、海外の社会保障に関する情報誌としての性格をもっていました。しかし、昭和55年6月に50号を刊行するに際して、従来の情報中心の雑誌からもう少し研究的な論文を主体にするよう編集方針を変えました。それは、海外の情報については他の雑誌にもいろいろ取り上げられるようになってきたため、社会保障研究所の雑誌らしく、より掘り下げた分析や調査を中心にしようとしたためです。

今日は、この雑誌の100号記念ということで、



右から炭谷，藤井，丸尾，古瀬，堀の各氏

西欧諸国の社会保障研究の代表的な専門家にお集まりいただき、「海外の社会保障の新潮流」という題でさまざまなお発言をいただきたいと思っています。

この趣旨は、1973年のオイルショックによる財政困難もあって、1980年代にサッチャー政権、レーガン政権が出てきて、新保守主義による福祉施策がとられ、社会保障の適正化が図られました。その後1990年代に入ってそうした過程を経て、各国、特に西欧諸国が社会保障に対して

どういう考えで臨んでいるのか、また高齢化や低出生化、あるいは EC 統合、そのような社会・経済の変化に対して各国がどう対応しているかを報告していただきたいというのが、今日の座談会のねらいです。

こうした大きなテーマですので、テーマを3つにしぼりました。1つは、社会保障に対する基本姿勢。2つ目は、出生率や高齢化などの社会の変化と社会保障の関係。3つ目は、社会保障制度改革の動きについてです。

社会保障に対する基本姿勢，経済・財政との関連

まず社会保障に対する基本姿勢ですが、政府与党あるいは野党の社会保障、あるいは福祉国家に対する考え方について、基本理念や経済・財政との関連、また EC 統合などとの関連で論じていただきたい。

□市場メカニズムの重視へ

——スウェーデン

堀 最初にスウェーデンは最近、社民党から保守党政権に変わりました。スウェーデンは E

C に加盟していませんが、E C が 1992 年末に経済統合する。それに対して加盟の動きがあります。それと社会保障との関連についてお話しいただきたい。

丸尾 スウェーデンは、6 年ぶりに社民党系の政権から保守系の政権に変わりましたので、相当の変化があります。私も『スウェーデンの経済と福祉』（中央経済社刊）という本を書き、数日前に出しましたが、その中で紹介したことが、さらにまた少し変わってきています。

1976 年に社民党から保守政権に変わった時に

は、変化は非常に少なかった。その時の経験にこりたというか、新しい潮流を反映してといたしますか、今回の保守系政権はかなり思い切って新自由主義的な市場経済の長所を取り入れようとしています。

確かにスウェーデン型福祉国家は、よくいわれるようにあまりに公的な支出の比重が高くなり、それを支える税金、社会保険拠出金の負担が大きくなり過ぎた。これはスウェーデンの福祉国家を擁護する論者さえも懸念していたことです。スウェーデンでは、公的部門に働く人が3分の1ほどになりました。それに年金生活者など社会保障給付で生活している人を加えると、成人人口、あるいは家庭の5割を超えます。これでは、選挙をやっても、公的部門の削減はなかなかできないといわれてきました。

ある意味では、ここで一度保守系政権に戻って、少し行き過ぎた公的部門や安易に拡大した社会保障の一部分を効率の観点、あるいは最適性の観点から調整するのは悪いことではないと思います。同時に市場メカニズムを重視する。これはスウェーデンの本来の姿勢であったわけですが、1960年代頃と比べると公益性を重視するあまり、市場メカニズムの重視という姿勢が少し弱くなっていました。そういうのを再考して、公民の、あるいは公と民とインフォーマル部門のより最適なミックスにむしろ戻る。少し公に偏りすぎていたのを戻すという意味では、社会保障と公的部門のあり方として悪いことではないし、大きい後退だとは思っていません。少なくとも予算で見ても、1992/93年度の福祉予算は去年より5.85%増えています。後退といってもそれほどの大きな後退ではありません。

スウェーデンが効率と市場競争、税負担の軽減を重視する1つの背景には、ECに加盟しな

くはならないために、税金などもある程度、イコール・フットィング（平等の立場）に立たなくてはなりません。米英でも所得税率の引き下げや税率の簡素化を行いました。こうした背景のもと、スウェーデンでもすでに社民党政権のときから思い切った税制改革をやっています。ですから地方税プラス国の所得税では、国の所得税は一律に20%で非常に低くなってしまいました。ただ、地方税が非常に高く30~31%あります。

しかし、両者を加えても51%を超すことは原則としてないということになりました。そういう意味では、日本のサラリーマンの高給取りよりは所得税率はむしろ低くなったといえます。つまり、EC統合が公的部門と税金の抑制の1つの背景にあるのです。それと同時に、レーガン、サッチャー等の流れを少し遅れたかたちで——タイムラグがあり、税制改革をはじめとするそれほど強烈なかたちではないけれども——微調整をやっているという感じです。

微調整といっても、個々の部門で見ると、私立学校の申請が非常にたくさん出ている、保育所とか老人関係の施設等で民間のものが出てきています。これは、政府が積極的に助成する方針になったからです。福祉関係だけではなく、いろいろな公的政策の料金が有料になってきたなど、実生活でかなり大きく変化しているという印象は強いようです。

堀 政府部門の効率化、公的な支出のカットという場合、社会保障部門が削減・合理化の対象になるのでしょうか。

丸尾 傷病欠勤が多い年は二十数日になりました。給付が従前給与の9割と寛大過ぎたということで、1993年から、待機期間として2日間は傷病手当を払わないようにして、3日目から

9割払うようにしました。それまでは最初の3日間は給付率を低くして、その後は9割払うということでした。

年金も大改革しようと検討中で、まだはっきりした方針は出ていませんが、本来は65歳で年金支給だったのが、その前に部分年金を取る人が非常に多く、事実上の平均退職年齢が63歳から62歳になってきました。これはいけない、もう少し長く働いてもらおうという方針で、年金制度も貯蓄と勤労を促すように変えようとしています。具体的に出てくる方針は、65歳以上でも働いた場合の年金割増率を引き上げること、部分年金を廃止するぐらいですね。

堀 具体的な制度改革はまたおうかがいしますが、従来スウェーデンでは、社民党も保守系の政党も基本的に福祉社会、福祉国家を維持するという点では一致しているといわれていました。今回の保守政権でも、そうした基本的な考え方は変わっていないのでしょうか。

丸尾 ベーシックな保障に対しては、国が究極的な責任を持つ。これは非常に強調しています。ただ、それ以上の部分はより選択の自由を認めるといい方で、医療、福祉、教育に関して、かなり民営化を進めようという姿勢があります。この姿勢は、前回の保守党復帰のときとはかなり違います。

□ビスマルクの伝統と東西統合の負担 ——ドイツ

堀 次にドイツです。ドイツは保守党のコール政権がずっと続いており、社会保障に対する考え方はあまり変わっていません。あるいは90年代もそれほど変わらないと思うのです。一番の大きな問題は、東ドイツの統合に伴う経済や



丸尾直美氏

財政問題であると思います。それも踏まえて社会保障、あるいは福祉国家に対する考え方について90年代どのように変わっていくのか、お話し願いたい。

古瀬 従来のドイツ紹介の議論は、旧西ドイツを念頭に議論してきたので、旧西ドイツの中における各政党の考え方と社会保障という議論がとりあえずのテーマでした。90年10月の統合以降は、むしろ旧東ドイツを取り込んだところでどうするかということになり、少し歴史的に長いスパンで見ないとドイツの場合は理解しにくいと思います。

ドイツは、ビスマルクが統合した1870年代にはむしろ後発の資本主義国でした。国家をつくる、統合する時の1つの非常に大きな基盤として社会保険制度を提起したことはご承知のとおりで、1880年代にすでに健康保険、年金保険を創設して、これはヨーロッパ各国にも影響を与えました。つまり社会保障、当時は社会政策、社会保険による制度を政治的に非常に重要なものとして使うという伝統がすでにあったのです。

今回の統合でも、東ドイツの人にも西ドイツの戦後発展をしてきた社会保障のシステムを基

本的には同等に与えることを、東西統合の非常に大きな柱としています。こうした点で、再び社会的な制度、社会的に安定することを政治のねらいにすることが、1世紀おいて復活しているところがあります。そのところが今の時点で、ドイツの社会保障を議論する時にとっても重要な、これまで日本において議論されていたところと相違する点ではないかと思えます。

統合するにあたって、さまざまな技術的な問題、かつての東の制度を西の制度に合わせるといふことは、世界史上でも初めてのことです。経済制度も、社会保障制度も初めての実験といふべきです。

これについては、本誌の昨年秋号で詳細な特集が行われており、技術的なところは省きます。政党も統一されて、従来ある保守党、社民党は引き続いて統合ドイツでも主要な政治勢力となっています。統合の時もそうでしたがドイツでは野党、SPDが1959年に非常に大きな政策転換をしました。いわゆるゴータスベルク綱領といわれているもので、階級政党から国民政党への脱皮を綱領にしました。その時の原理が、CDUという保守党と極めて類似しています。

現にその後の選挙で、ドイツでは大連合といわれていますが、保守党と社民党が手を組んで全与党という時期があります。そういう時期を経ていますので、細かなところで相違はありますが、社会保障を国の政策理念の重要な部分にするという考え方、個別の政策でもかなりの点で保守党と野党との間で一致が見られる点が大きな特色ではないかと思えます。

堀 統合して、東ドイツの社会保障のための財政負担は、非常な規模になるといわれています。経済全体が東に足を引っ張られて成長率の低下や失業の問題などがありますが、社会保障

に対してどういう影響を与えるのでしょうか。

古瀬 これは非常に大きな影響を与えるわけです。例えば年金制度では、ビスマルクによる創設時と戦後1957年に大改革を行い、それにすぐ非常に大きな改革を1992年に実施しているのですが、統合時にすでに東ドイツを統合した場合の年金財政で議論をしています。ですから基本的には経済運営の問題になりますが、中期と短期にわけて考える必要があります。当面10年ぐらひは、少なくとも旧東ドイツの社会保障、あるいは公共的な経済のいずれについても旧西側が支えるということで合意があると思えます。

数多くの試算があり、1990年の統合の時点から2000年までの10年間で、社会保険部分に限っても1,000億マルクの補助がいるという試算が明らかにされるなど、非常に大きな負担であることは間違いありません。

ここで直近の状況に移ると、統合の結果、西側が相当膨大な負担をすることになって、これまで50年代から70年代に享受したような旧西側の経済成長、その余沢としての社会保障の発展という図式はどうも雲行きが怪しいという不安を生み出しています。先般、公的組合の大幅なストライキがあり、なかなか調整ができなかったということで、政治的にはこれからも非常に不安を生み出していくのではないかと思えます。

堀 社民党と保守党との社会保障に対する施策は、基本的に違いはないのでしょうか。

古瀬 これは、日本人からいうと、全く同じだと思います。例えば後で触れますが、いま最も大きな社会政策上のテーマは介護保険問題です。これについて政府与党の中心部分であるCDUとSPDは、労働省の原案に対してほんの

小さな差違はあるが、完全に合意をしています。年金、医療保険についても、基本的には大きな差がありません。

これは先ほど触れましたが、両方が政権を担当していたわけです。コール政権は10年たちますが、その前は社民党がやっていた。その1つ前の時代は、大連合で両方がやっている。社会保障のように非常に長期的なものについては、差が非常に少ないのです。その議論よりはむしろ、統合して旧東ドイツの社会保障の考え方や制度が、旧西ドイツのものとなつてつながっているわけです。ビスマルクの制度が旧東ドイツにおいても、受け継がれていたのです。

□サッチャリズムによる福祉国家の改革 と新政権の課題 ——イギリス

堀 次はイギリスです。イギリスは、政権政党自体は変わらなかったが、サッチャー政権からメージャー政権に変わり、極めて厳しいサッチャー政権の政策からやや緩和されたという印象を受けます。イギリスの場合には、労働党と保守党でかなり福祉に対する考え方が違い、労働党は平等主義的で、保守党はマーケット・メカニズム中心という違いがあります。それからEC統合でもイギリスだけが社会憲章に反対したということも含めて、サッチャー政権からメージャー政権に変わって、社会憲章に対する態度も変わるのかどうか。その辺も含めてお話しいただきたい。

炭谷 イギリスの社会保障の基本的な流れは、戦後一貫して福祉国家をつくってきたということであり、サッチャー政権ができるまでは、ほぼ同じような流れで進んできたと思います。それが、1979年にサッチャー政権が登場して、



古瀬 徹氏

社会保障に対するイギリス政府の取り組み方、基本的な姿勢ががらりと変わりました。

これについては、いろいろ紹介されているので詳しく述べることは避けます。サッチャリズムは福祉国家という大枠を維持しながら、その中で改革を進める。改革の分野は年金、生活保護などの所得保障、ナショナル・ヘルスサービスを中心とする保健医療政策、福祉サービス、住宅給付、教育。このように各般にわたって抜本的な改革を行ったのが、サッチャー時代ではないかと思います。

ですから、サッチャーの社会保障は非常にクリアで、勉強しやすい社会保障でした。それが、1990年11月にメージャー政権にバトンタッチをされました。なぜサッチャー政権が倒れたか、その原因はEC統合に対するサッチャーの姿勢、または人頭税が響いたといわれています。

そこで、メージャー政権になってどのように社会保障が変わっていくのかということですが、政権ができてからまだ2年たちません。また、メージャー自身がサッチャーの後継者、サッチャーから指名・支持を受けて登場したという背景があります。そして、メージャー自身もサッチャーによって引き上げられて、政治キャリア

が非常に若くして、重要なポストを経ています。

したがってメージャーは、サッチャーの申し子といわれており、メージャー自身はサッチャリズムをどうしても引き継がざるを得なかった。また、社会保障は急に変わるわけにはいきませんから、サッチャーの敷いた路線を歩んでいるのが現状でしょう。

しかし、サッチャー自身の社会保障は、必ずしもサッチャーの政権時代に完成したわけではなく、特にナショナル・ヘルスサービスの改革という重い遺産をメージャーが引き継ぎました。1991年4月からナショナル・ヘルスサービスの改革がスタートしたので、非常に混乱が起きました。そのために、4月から5月にかけて行われた地方選挙、下院議員補欠選挙で相次いで保守党が敗北したのです。メージャーとしてはサッチャーのマイナスの遺産を引き継いだスタートだったといえます。

ただし、メージャー自身の社会保障に対する考え方は、サッチャーとは基本的に違うのではないかというのが私の観察です。まだその姿が見えてこないが、基本的にはメージャーはかつて社会保障の担当大臣も務めたということ、またその人生経歴が非常に貧しい家庭に生まれて、弱者に対する思いやりを強く感じているという性格をもっているのです。サッチャーのように効率を重んずるという社会保障から、やや人間の顔をした社会保障へと徐々に変わってくるかと思います。その兆しが少しずつつながり始めています。

一方、先ほどのスウェーデンやドイツの話を聞いていますと、なぜ労働党がだめになったかわかった気がします。というのは、ドイツではSPDが1959年に階級政党から国民政党に脱皮したと指摘されたわけですが、労働党は相変わ

らず階級政党のままにとどまっています。そこが、伸びない最大の原因ではないでしょうか。

イギリスは、ご承知のように階級制が基盤にあり、資産階級と労働者階級が対立しているという構図があります。しかし、世の中が変わっているのは、イギリスも例外ではなく、特に中産階級を育てていくのがサッチャーの基本的な政策でした。保守党はそのような階級制を打破しようという動きを取っているにもかかわらず、労働党は相変わらず階級制を前提にした政策しか打ち出していない。したがって、社会保障でいえばすべて公的にやる、民間活用はとらないということで終始一貫しました。そのためには、増税をしてもよいという政策を今回、1992年4月に行われた総選挙でも掲げました。

そこに、労働党の読みの違いがあったのです。かつては世論調査をすれば、イギリス人の3分の2以上の人が公的福祉対策のための負担の増加を是認するという結果でしたが、だんだん所得水準が上がって中産階級が増えてきた時代になると、税金が増えるのは嫌だ、自分の選択を増やしたい傾向になる。これは先ほどの選択の自由を認めようというスウェーデンの方向とも一致します。選択の自由を認める政策を、国民全体が望み始めている。それに労働党が気づかなかった。気づいていたかもしれないが、階級政党のイデオロギーが党内事情、特に労働組合出身の左派勢力が依然として強いことから脱却ができなかった。ここに労働党が伸びない、またこれからも伸びていかない原因があるのではないかと思います。

今回の選挙では、労働党がある程度勝って、ハング・パーラメント（不安定な議会）になるといわれましたが、結局は保守党が労働党の弱点、現在の社会の状態を見抜いた政策を取らな

かった、つまり労働党が掲げた増税一本にしぼって攻撃をして、最後の3日間で逆転をしたのではないかと思われま

す。また一方、EC統合については、イギリス自身の特殊な事情があると思います。まず、サッチャー自身がなぜ退陣を余儀なくされたか、結局はヨーロッパ対策が失敗したことが原因の1つに挙げられます。サッチャリズムの基本は、イギリスの国力を高めようというところにあったわけで、それがどうしてもEC統合によってヨーロッパ合衆国の中の1つに、栄誉あるイギリスが組み込まれてしまうことに我慢ができなかった。保守党の右派は相変わらず隠然とした力を持っているので、メジャー政権は保守党右派に片足を置いた政権運営をせざるを得ません。ヨーロッパ政策についても去年の12月、オランダのマーストリヒトで行った会議でもソーシャル・チャーターにおいてイギリスは例外で、欧州共通通貨についても留保権を持つことになりました。

それは、特にイギリス自身の国家主義、またほかにいわれているのは、アメリカとの関係を重視していかななくてはいけないという外交政策もありました。

特に、ソーシャル・チャーターだけ、なぜあそこまで鋭く対立して留保したかについては、サッチャリズムでは労使の関係はできるだけ国家が介入しないという原則を取っているわけで、それともろにぶつかる。そして、労働組合の力をできるだけ弱めようとしてきたサッチャー政権時代の成果がここでくずれることを心配したと伝えられています。

堀 保守党と労働党では、NHS、年金についても相当に意見が違って、政権交代があればNHS改革、あるいは年金改革も見直す。両党は



炭谷 茂氏

基本理念は自由主義と平等主義、そこに対立があって、それが政策に反映されている。このように考えてよろしいのでしょうか。

炭谷 基本的な政策は、確かにそのとおりだと思います。しかし、実際に社会保障は簡単に変えられないわけで、労働党が仮に今年の春に勝っても、特に年金制度は急には変わらなかったのではないかと思います。またナショナル・ヘルスサービスの改革も、一部、例えば現在進めているような病院トラストなどについて、ストップはかかったでしょうが、民間活力を入れていく方向は労働党政権になっても、ある程度入れていかざるを得なかったというのが私の推測です。

□社会党政権下の福祉政策と EC 統合の波及 ——フランス

堀 最後にフランスです。ミッテラン政権が非常に長期にわたって続いています。ただ、フランスの政治制度は複雑で、大統領は社会党、政府は保守党系という時代があって、政策がどのように決定されるのか理解がむずかしい。少なくとも、ミッテラン大統領が続いて、あまり

政策に変化がなかったのでしょうか。保守党系が内閣を組織した時は、若干の政策の違いがあったのでしょうか、その辺のところをおうかがいしたい。もし、ミッテランが退陣して保守派の政党が政権についた場合、政策変更がありうるのか。あるいは、政党間の社会保障、経済・財政に対する基本的な考え方に違いがあるのか、お話しいただきたい。

藤井 まず、いままで話された国とフランスとは、事情が違うということを確認しておく必要があります。というのは、イギリスもドイツも、現在の政権担当は保守党であり、スウェーデンも社民党から保守に変わったこと、それぞれ保守政権が現在の政権担当をしていることです。

フランスだけ1980年代を通じて、社会党政権でした。これが大きな特徴です。これは、オイルショック以後、ポンピドー、ジスカルデスタンと保守政権が、オイルショック以後の失業問題や福祉国家の危機、あるいは見直しといわれる時代の経済社会政策を担当してきました。それがうまくいかなかったので、1980年代に社会党政権が生まれた事情があります。

現在から考えると、ある意味で遅れてきた社会主義という感じもしないではない。その後、社会党政権が取ります政策そのものが、「遅れてきたケインジアン」とフランス国内でいわれています。

どういうことかということ、最初に福祉政策によって経済の活性化を図った。それが、ご存じのように失敗し、その後、現在首相をやっていますペレゴボワが当時福祉行政を担当していました。この時に大きくケインジアンの施策から緊縮財政に変わりました。つまり社会党が長い間標榜してきた政策を引っ込めざるを得な

かったのです。その結果、保守政権が取ってきた施策とあまり変わらない施策になっていったのが1980年代の前半です。

福祉政策が経済に足を引っ張られて、社会党政権の政策が実施できなかったのが1980年代の前半であったと思います。80年代半ばに保革逆転、つまり保守党がミッテラン大統領のもとで政権を取るという逆転状況が起きました。この時、社会党による国営化がかなり進行していたのですが、またもう一度民営化に戻す作業をやっています。2年後また保革逆転で、もう一度社会党が政権を担当します。その時、民営化をまた国営化に戻すかということ、あまり戻さなかった。つまり、戻す余地があまりなく、逆にいえば、それだけの活力がありませんでした。

そういうことからいうと、1980年代の後半は保守も革新＝社会党も選択の幅が非常に狭かった。これは、経済政策において選択の幅が狭かったため、社会政策や福祉政策でも選択の幅を狭くしていたといえます。

最初に戻ると、ケインジアン政策は、例えば病院を増やして、病床を増やして、そして病院従業員を増やす。それによって雇用を増やす政策を取りました。それは逆に、医療費を上げてしまい、社会党政権にさまざまな思惑違いがありました。後半は、病床を減らし従業員も減らすという社会党が長い間国民に約束してきたものと全く違う政策を取らざるを得なかった。これは、1980年代のフランスの社会党政権下での福祉政策を象徴的に示していると思います。

政治的な状況でいうと、フランスは社会党政権といってもイギリスのように労働党と保守党の2大政党が対立、あるいは拮抗するという状況ではなく、保守の中でもばらばらになっています。例えば、ジスカルデスタンとシラク、

あるいはそのほかの保守の代表的な党首は EC 統合についても政策が違う。それと同じように社会党政権の中でも、例えばロカール、ベレゴボワ、あるいはファビウスといった首相経験者においてかなり違います。社民党的な人から旧社会党的な経済政策、福祉政策の考え方の人もいるわけです。

その中で選択していくのですから、保守にしる革新にしる、政策が非常に幅広い中で選択され、結局は最大公約数を取る。あまり大きく違う政策を取らざるを得なかったというのは、政治的な状況からも説明できます。

もう1つは、社会党支持者たちの多くが、かつては労働組合出身だったことです。フランスはイギリス、ドイツに比べて労働組合の組織率が、最近のものすごく低く、十数パーセントだと思います。ドイツは30%台ですので、半分以下の組織率です。ところが現在の支持層は、ホワイトカラーなのです。教員、それからエリート官僚です。いわゆるブルーカラーの支持者もいますが、むしろ中産階級が社会党政権を多く支持をしています。そういうことから考えても、社会党の福祉政策はあまり急進的な政策を取れないのです。

そういう中でどういう政策が取られてきたかという、1つは最低所得保障をまず重視してきたことだと思います。これは大きな成果で、かなり反対もありましたが、例えばRMIとよばれる最低所得保障を導入することによって、社会党政権らしい政策は行ってきました。

もう1つは、税制面で富裕税の強化を行い、かなり富裕階級や保守党から反対がありましたが、そういったかたちでは社会党らしい政策を最低限維持してきています。

もう1ついいたいことは、EC 統合の問題で



藤井良治氏

す。EC 統合でフランスは、中心的な役割を果たしているし、果たしたいと思っている国だと思います。それは、1つにはドイツとの政治的・経済的な関係です。もう1つは、先ほど問題になったイギリスとの関係です。特に、ドイツとの関係はフランスが非常に神経質になっています。

ただ、EC 統合によって経済的な問題だけではなく、社会的な問題が生じるという点で、かなり神経質になっている人が多い。特に保守党支持者たちの中で、EC 統合にかなり危機感を持っています。EC 統合によって EC 人というか、EC 加盟国の人たちとフランスにいる EC 加盟国以外の人たちとの社会的な問題、あるいは社会保障の問題が政治的な問題と同時に起こってくるのではないかと。現在でもその問題があるが、EC 統合が今後フランスの社会保障の1つの問題になってくると思います。

もう1つは、ほかの国でも同じですが、EC 統合によって社会的な移動、つまり社会保障の格差が必ずしも一挙に是正されないわけで、その格差によって低いところから高いところへ流れるのではないかと。一部ではそういう危機感もあります。そういう問題がからんで、果たして今

後 EC 統合をフランス国内でどのように社会保障と調整していくのかという問題があります。

実は1990年代に入って、もう一度保革逆転が起りそうな状況、つまり社会党のミッテラン政権から保守党政権に変わる可能性も、最近の地方選挙等でかなり高いと思っています。もし、保守党政権に変わった場合、EC 統合による社会的な問題に対して保守党政権は保守党支持者

たちの声を受けて、どう対応していくのかとなると、先はまだはっきりしないのではないかと思います。

ただ、EC 統合の中では社会的な保障をできるだけ早い時期に調整しようという努力が行われており、フランスだけの問題ではないので簡単にはいかないでしょう。

出生率の低下・高齢化と社会保障の将来

堀 次に出生率の低下や高齢化など社会の変化と社会保障という観点から、出生率や高齢化の現状、将来見通し、それに対して政府がどのように対応していくのか。つまり、出生率を上げる、また高齢化に対して社会保障制度をどうしようとしているのか。あるいは労働力がどうなるのか。そのような点も踏まえてお話しただきたい。

□人口政策はタブー、抜けていた介護問題 ——ドイツ

堀 まずドイツはヨーロッパの中では、低い合計特殊出生率が続いたが、最近若干上がったというデータがあるようです。ただし、労働力の側面で見ると、東ドイツが統合されたので大丈夫なのかとも思いますが、その辺はどうでしょうか。

古瀬 ドイツでは合計特殊出生率はあまり使わないようですが、国際的に使われているデータだと87年で1.38です。日本でだいぶ騒いでいますが、そんなものではなく、1974年から人口の純減が続いています。ですから、木村尚三郎

先生は、「ドイツの統合は人口に対する減少をこれで救おうということがあった」とまでいっておられます。

しかしドイツは、人口は政策の対象ではなく、政策の結果と考えており、これは特に、ヒットラーの人種政策の後ですから、公共的な政策によって人口を増やすことはタブーになっています。74年から人口の純減があった後、ドイツの取った対応はヨーロッパを中心にする外国人を労働者として受け入れることです。

ですから、人口の長期見通しでは、1.38が急に反転して高くなる推計は行われていません。したがって、直接的に高齢化の見通しとも関係しますが、現在は65歳以上人口の比率が西側では約15%で、東では高く13.3%です。旧西側の部分は2020年で22%、2030年で28%と日本より高い。東を含めた人口推計は、まだ今のところ明らかにされていませんが、基本的には、非常に厳しいという認識をしています。

ただし、対応としては家庭を重視するとか、女性を重視するという議論は十分あり、それに対する政策体系はあります。しかし、人口を公共的なターゲットにするよりは、むしろ人口自

体は国際的に爆発的に増えているわけで、そういう時代に人口が減ったということで、一国的な思考ではないと思います。国際的にはむしろ人口は抑えるべきではないか、そういう時に自国の繁栄など議論をするべきではないというのは、当時のシュミット首相も国会で答弁をしています。

堀 1992年からの年金改革は高齢化に備えるかと伝えられています。そのほか、高齢化に対して社会保障改革の動きはあるのでしょうか。

古瀬 高齢化に対する動きは、いまの年金改革、これは財政問題です。医療費問題は89年に構造改革法ができており、非常に高齢化を意識した改革を行っています。いま最も大きな課題になっているのは、介護保険政策で、公的介護保険を導入するかどうか。これは、今年の6月までに提案することが法律上、構造改革のときに明記されています。

高齢化問題の中で最も重要である介護を必要とする人に対する政策体系が、ドイツではなく、今までそこに光があたっていませんでした。ドイツの社会保障制度がもっている一番の弱いところ です。

□ 出産と就業の両立、婚外出生の社会的認知 ——スウェーデン

堀 次にスウェーデンは、非常に低い出生率から最近、人口置き換え水準の2.1程度までに回復したといえます。回復した理由、それが一時的なものか、あるいはこれからも続くのかを、社会保障の関係でお話しいただきたい。

丸尾 日本もスウェーデンもそうですが、合計特殊出生率で非常に関係あるのは、1つは初婚年齢です。それがまた、女子の就業率と非常



堀 勝洋氏

に関係してくる。

スウェーデンもある時期までは、その要因に非常に影響されてきました。それが崩れて、出生率が回復しました。その要因の1つは、女子の出産と就業とを両立させる家族政策と労働環境政策がいくつかとられてきたことです。有名な父母保険という制度による育児をはじめ、労働環境政策の妊産婦や高齢者への適応です。労働時間を短くフレックスにしたこと、妊娠女性や子育て期に仕事を変更できることなどです。子供のある家庭に寛大に支給される住宅手当制度、児童手当制度という金銭的なこと。教育コストの家庭の負担が非常に少ないこと。それらがセットになって行われました。特に就業に関わる出産前後の休暇と給付について、9割給付、近年では12カ月まで9割給付で、後3カ月が最低所得保障でフレックスに休暇を取れるという制度と、介護休暇制度が導入されたことです。

もう1つは、あまりよいことではないですが、初婚年齢と出生率との逆相関を断ち切ったということです。断ち切ることはよいのですが、断ち切り方に問題があります。日本の場合、初婚年齢が高くなってきた府県でいうと東京が一番高く、合計特殊出生率が全国で1.54のときに、

東京は1.2ぐらいしかない。時系列的に見ても、初婚年齢と出生率とは非常に相関があります。

日本は結婚しないと子供を生まない。あるいは、子供ができたなら、少なくとも結婚する。それが、70年代に崩れたのです。だから、結婚しない同棲と婚外出生がごく当たり前になった。名字も別に変えず、夫婦別姓でよいし、婚外出生児でも法的な取り扱いもあまり変わらない。だから、出産と初婚年齢とがあまり関係がなくなってきた。結婚しなくても、子供ができる。その2つのことが、出生率回復に影響していると思う。後者の一部は、あまり日本がまねすべきことではないと思うのです。前者は、かなり参考にできると思いますが。

古瀬 後者は、多少政策的にも意図されていた……。

丸尾 政策的に意図されたというより、結果的に、例えば税金を初めは夫婦一緒に家庭単位で課していたのをセパレートにした。そうすると、両方で働いたほうが得になるという感じになったわけです。

堀 これは、今後も続くという見通しなのでしょうか。

丸尾 その前に、もう1つ出生を促したというか、要するに日本でいう嫡出子でなくても、婚外で生まれても同等の権利を与えた。そういうのは政策的に促したのでしょうかね。

最近の動きは、またちょっと保守化し、波があるのです。一番ひどかった頃は、70年代後半でしょうか。女子が非常に男性化した時代があります。だけど再び、少しクラシックなおしゃれをするようになった(笑)。その風潮と微妙に関係しています。70年代だったら、結婚しないと同棲するのがファッションブルでかっこよいと思った。いまは、結婚式をやって結婚するの

がかっこいい、ファッションブルだとみる若い人も出てきた。そういう感じも出てきたから、少し戻っているのでしょうか。

堀 その出生率の回復は、今後も続くという見通しですか。

丸尾 これ以上、婚外出生の比率が増えることはないと思います。少し落ち着いて、家庭が少し戻るという感じはもっています。

□家族手当と女子の就業計画、広がる ひとり親問題 ——フランス

堀 次にフランスは、昔から児童、あるいは家庭に対する各種の手当が非常に手厚くて、子供を生む環境は整っている。したがって出生率も、合計特殊出生率が1.8前後で、模範の国のようにいわれていますが、どうでしょうか。

藤井 合計特殊出生率1.8が公式の数字で、これについてはいろいろ批判もあるようで、必ずしも1.8ではないのではないかとということもあります。しかし、だいたい1.8はクリアしているのではないかと思います。

ただ問題は、これは外国人の多産によってもたらされたものということがあります。

数日前に読んだものでは、一夫多妻であっても社会保障をこれから認める、つまり普通われわれの考えているのは一夫一婦制ですが、一夫多妻でも家族手当を支給することを考えるという国会答弁が出ています。これは、外国人に制度まで合わせていこうというかなり積極的な思想だと思います。保守派からは、かなり反発を受けるのではないかとはいいますが、少なくともそういう国会答弁が出ていました。

フランスは合計特殊出生率が1.8ですけれども、家族政策で2に近づけたいというのが一般

的なフランスの目標です。ただ、なかなか2には近づかない。でも、いずれ2に近づくと政府はいつもいっています。そのために家族政策をやっている。ただ現実問題として、高失業率があるという中で、子供をどんどん生めるのかどうか、なかなか難しいでしょう。

人口の高齢化とどう関わるのかという問題ですが、1.8のまま推移して2.1を下回れば、人口は将来減ることになる。少なくとも当面は増えて、2040年頃がピークです。これは、各国同じだと思います。第2次大戦後のベビーブーム世代が年金世代として踊り出てきて、その世代をいかに乗り切るかが、当面の社会保障の課題です。それが年金改革につながっていくというのが、フランスでの認識です。

もう1つは、合計特殊出生率が1.8ですと、将来長期的に見た場合、労働力の問題が出てきます。この労働力に関しては女子の就業が重要課題であり、フランスの社会党政権はいままでスウェーデンの社会民主主義的な政策をモデルにしてきた感じがします。ただ、スウェーデンが政権交代しているのです、モデルを失った感じもしないでもありません。少なくとも女子就業計画などの政策は、フランスでも積極的に進めてきた。そういうことで、当面しのいでいこうという政策でしょう。

さらに、先ほどスウェーデンでいわれた社会的な変化で、婚外による出生という問題。フランスはカソリックの国で知られており、今まで離婚が正式に認められなかったものを1975年に離婚を認めたことで、婚外の出生も増え、こうした社会的な変化を受けて、法律をさまざま改正しました。それによって、フランスでは法的な結婚をしている夫婦の出生率と婚外のペアの出生率が、ほとんど変わらないという結果が

出てきています。

そういうことから、婚外のペアを法的に差別することが好ましくない、むしろ同等な扱いをするということを現在ではやっています。これも保守政権の下では、どう変わるかわからないが、少なくとも社会党政権のもとではそのように進んできています。保守政権の下で離婚法も改正されており、全体的な社会の流れとしては変わらないと思います。

もう1つの問題は、ひとり親問題が各国同様にあります。フランスでもかなり問題になっており、これは社会保障の問題です。出生率と直接関係しないが、社会的な変化ということでヨーロッパにおいては社会保障の1つの課題ではないでしょうか。これは日本ではまだ影響していないし、また日本にあまり広がってもらいたくないということで、丸尾先生のご意見と似たようなところがあります。

堀 他のラテン諸国は、出生率が非常に低くなっており、例えばイタリアでは1.3台ぐらいです。フランスは、ラテン系でしかもあまり下がっていないのは、家族に対する手当が影響しているのか、あるいは別の要因があるのでしょうか。

藤井 家族に対する手当、あるいは生まれてきた子供に対するさまざまな保護、女子の就業ができる環境を積極的に整備しようと保育施設設置などの努力をしており、そのため出生率があまり低下しないのではないかと。

もう1つは、やはり外国人の問題。これは常に無視できず、旧植民地から来た人たちの出生率に支えられていると思う。

堀 ただ、金銭的なものはあまり出生率にインセンティブを与えないといわれています。フランスでは、額がずいぶん高いみたいですね。

藤井 家族手当がどの程度、出生率に影響を与えるかという議論があると思います。直接、家族手当のおかげで子供を生むという時代ではもうなくなってきている。むしろ、生まれてからどう子供を育てられるか、育てられる環境を作るかに関心が移っているのではないか。

丸尾 家族手当1つなら、それほど大きくないけれども、住宅手当は子供の数が多いほど多い。本来なら教育に払うお金を公的に負担してくれる。これが3つ重なると、やはりインセンティブになるのではないか。

古瀬 ドイツは例外で家族手当も非常によい。住宅手当もある。教育も最近、大衆化しましたが、非常によい。しかし、そういうレベルの問題ではない。ドイツでは、人口問題はそう受け止められています。そういうレベルの単純な問題ではないのではないかと思います。

丸尾 家族手当、住宅手当と2ついったが、それに加えて経済ということもあるでしょう。

炭谷 スウェーデンの合計特殊出生率は2.1でしたか、非常に高いですね。外国人の影響はあるのですか。スウェーデンは、外国人の占める割合が相当高いのですか。

丸尾 労働力でみて約5%です。デンマークとかフィンランドとか周辺国の人が多く、出生率の高い外国人の比率は低いので、スウェーデン全体の出生率には大きくは影響していません。

□対応すんだ高齢化問題、焦点はひとり親の児童福祉 ——イギリス

堀 最後にイギリスでは、出生率や高齢化の問題があまり騒がれていないという気がするのですが、どうでしょうか。

炭谷 おっしゃるとおりです。ですから私もイギリスに老人問題の海外調査に行って、非常にギャップを感じて、「どうしてそんなに高齢化を心配するのか」と、イギリス人は思うという印象を持っています。例えば、以前に OECD 主催の社会保障サミットでも、参加国の中には高齢化問題についていま一つ腰の入れ方が足りなかった国もあるという印象を持っています。イギリスでは、高齢化問題とか出生率の問題についての熱意と政策的な関心度は比較的低いことは事実です。

まず高齢化の問題では、たまたま私は昭和50年代、1975年頃にキャラハン政権時代のイギリスへ勉強に行っていました。その頃は、高齢化問題が大変だといろいろといわれ、政府が体系的に政策を打ち出しました。特に保健医療面、福祉面の対策を打ち出して、ちょうどその頃はイギリスも高齢化がやや心配だった時期ではないでしょうか。ですから、その頃にある程度整えた社会保障制度が現在うまくいっているのかと考えてもいます。

しかし、サッチャー政権時代の高齢化問題への対処例を1つ挙げると、年金改革があると思います。現在、生産年齢人口が退職年金受給者を支えている割合は2.7人に1人です。それが2021年には2.4人に1人、2031年には2人に1人を支える時代になるので、1988年に年金制度を改革しました。しかし一般的には、社会保障が正面から高齢化に取り組むことは比較的現時点では少ない。

一方、出生率の問題も同様に、合計特殊出生率が現在1.8程度ですから、そう低いわけではないことも原因しています。しかし現在、保守党政権、特にサッチャーの時代では家庭政策、ファミリーポリシーを非常に重視しました。特に

女性の首相であったことも大きな要因であると思いますが、それにたいへん力を入れました。

例えば児童給付を手厚くする、また仕事を辞めて結婚した場合、税制上で不利にならない、むしろ優遇するような税制改正を行うなど、家庭を守り育てていく施策はサッチャー政権の大きな柱の1つでした。

人口問題でイギリスが最も悩んでいることは、先ほど出ましたひとり親問題です。これはイギリスの社会保障制度ではトップ・プライオ

リティーで、日本人との感覚の大きなずれを生じているのではないかと思います。

堀 それは、経済的な意味ですか。

炭谷 いえ、これは児童福祉の面です。義務教育、つまり15歳になるまでに6人に1人は親が離婚をしてしまう状態ですから、親が離婚することによって子供の健全な育成が妨げられると、政治面だけではなく、宗教界、また社会的ないろいろな団体から問題が指摘されています。

社会保障の改革——年金・医療・福祉

堀 それでは、最後の柱の社会保障制度改革の動きについて、年金、医療、福祉サービスの各分野での制度改革の動きを、思想的な背景などに踏み込んで論じていただきたい。

□困難な年金支給開始年齢の引き上げ、 医療費抑制に強力な方針——フランス

堀 最初にフランスでは、年金改革が最大の問題ではないかと思います。これは、ミッテランが政権について65歳支給を60歳に引き下げたということで、それを今度は高齢化に備えて引き上げようとしています。もちろん財政問題もあるが、労働力の高齢化や労働力不足の問題も背景にあると思います。その他に、医療やヘルスサービスについても何か制度改革の動きがあれば、お話し下さい。

藤井 労働力不足の問題は、当面はだいたい10%前後の失業率で、これは周辺の国に比べてもかなり高い失業率です。この問題があるので、支給開始年齢の引き上げは、いまのところフラ

ンスではあまり触れられていません。

堀 もともと60歳に引き下げたのは、若い世代に労働の機会を与えるという意味もあったのでしょうか。

藤井 結果的には、そうですね。

フランスでは、年金改革に向けて年金白書が昨年、出ています。もう1つは同じく昨年に、病院改革法の改正が行われています。そして、それを受けて医療保険改革が今年行われつつあり、社会福祉は1980年代の終わりに、すでに社会福祉サービスに関する分権化が進められています。

そういう各方面で改革が進められてきており、当面問題になるのはやはり年金改革です。年金改革の1つは、年齢に関してどう考えるかです。年齢は今のところさらに引き上げようという積極的なところまではいっていません。むしろ、部分年金などを柔軟かつ必要に応じて対応していくことです。年金支給開始年齢を一律にもう一度もとに戻すことは、失業問題が解決していませんので、無理だと思います。もう1

つの要因は、欧米では早期退職がブルーカラーの伝統的な希望としてあり、このことは社会党の以前からの綱領でもあったのです。

さらに改革として、年金水準の引き下げがあります。今のままでは、各国で問題になっている世代間の不公平がフランスでも大きな問題になってきます。現在、37.5年でフル年金であるのを日本と同じように40年にしたいという案が出されています。もう1つは、年金の支給率を少し下げたい。これは平均賃金の算出方法で下げていく案が出ています。

これも、2040年頃のベビーブーム世代の年金支出の増大と世代間の不公平をなくすことが直接の目的で、それから先の長期的な改革はまだはっきりしていません。

医療に関しては病院改革で、ご存じのように病院医療が開業医療に比べて非常に高いウェートを占めているので、そのウェートを落とすために1980年代の初め、84年に病院の医療費支払い方式を変えました。つまり、それまで各病院ごとにかかった費用をそのまま請求できる原価計算方式だったのを、年間の総枠を決めて総枠予算方式という方式でしぼりかける、かなりきついやり方をしました。

この上に、さらに病院改革法を1991年に改正して、それを進めていく組織的な問題、たとえば病院の中の委員会や協議機関を整備しました。それから、いままでは総枠予算方式を一律にかけて、非常に評判が悪かった。それをもう少し緩やかにしていく、今までの経験を踏まえた改革を法律的に病院改革法として91年に行っています。

それを受けて今度は、開業医療に関する改革を行おうとしています。開業医療にも、同じ総枠をはめる。これは、ドイツ方式に似てますが、

ドイツのように必ずしもがっちりした方式ではなく、より緩やかなかたちで総枠をはめるものです。総枠を超えたときには、場合によって金を返す。つまり、医療保険に払い戻すことをやる。いまのところ不明確ではありますが、いずれそういう方向へ向うことが、今年の初めに医療保険と医師団体と政府との間の協定で決められました。

わが国で行っているような社会保険医療に、かなり枠がはめられていく方向にあります。これは、医療費を何としても抑えたいということであり、フランス経済がそれほどよくないこと、医療費水準がアメリカが国内総生産の約10%、フランスが9%で非常に高いという背景があります。

□サッチャー政策の生活者の視点による 微調整

——イギリス

堀 次に、イギリスはサッチャー政権、あるいはそのあとのメージャー政権時代にも引き継がれて、社会保障のあらゆる分野の改革がなし遂げられたという気がします。年金改革やNHS改革をやった。福祉も、NHSと同じ法律で改革をやった。児童法も統合法典を作り、改革はこれで一段落か、あるいはもう少し問題として残っているのか、その辺をお話し下さい。

炭谷 サッチャー政権時代に社会保障に関する各分野の法的改革が、一応フルセットで行われ、現在、メージャー政権になってこれをいかにスムーズに実施していくかという役割だと思っています。サッチャリズムの改革は、それだけ抜本的であり、各方面で摩擦を生じており、それをいかに修正しながら進んでいくかがメージャーに課された使命です。

例えば、生活保護の改革ですと、非常に簡素化をした。簡素化をして、いわゆる貧困のわなを解消するための改正を行った。一方、きめ細かいニーズは社会基金という制度を導入し、例えば葬祭料は給付制度で行いますが、一般的には貸し付け制度で行うものです。また、ソーシャルワーカー、社会福祉基金を担当する職員の裁量にかなりの部分がゆだねられているので、相当に問題が指摘されています。例えば、そのような社会基金の手直しがこれから行われてくると思います。

また、医療の面でも、1991年4月から発足した病院トラスト制度はいろいろところで衝突が起こり、国民的な反発をまっていることも事実ですから、あまり急激に行うのではなく、いかに国民の理解を得ながら進むかという方向に行くのではないのでしょうか。

このように進んでいっても、医療面、また福祉の分野でも抜けているものがあります。例えば、身体障害者、また精神障害者の面が非常に欠けています。特にコミュニティーケアは、福祉制度の改革でサッチャー政権時代に制度的には整いましたが、実態面でまだ不十分で、てこ入れが行われると思います。

そこでメジャー政権は、何か新しいことを政権維持として行っていかなければならない。その中で掲げようとしているのは、日本と同じく生活者の視点です。彼の独自の政策は、市民憲章で、国民の立場、消費者の立場、生活者の立場に立って公共的なサービスを見直していくというものです。公共的なサービスの中の代表的なものは、保健医療サービス、年金などの所得保障などがあります。

昨年示されたものには、例えばナショナル・ヘルスサービスの大きな問題点は、入院期間が

非常に待たされると、国民から不評をかっています。それに対しては、2年以上待たせない。2年以内には必ず入院させることを、市民憲章の1つの目玉として打ち出しています。

また、所得保障でいうと、生活保護であれば4日以内に必ず給付支給決定をする。それから、イギリス人は計算ミスが多いので、それを何とか95%まで計算ミスをなくし、正確な給付を行うようにする。5%は間違っても仕方がないというものをしています。このように地味な政策を打ち出しています。

メジャー政権は、大胆な大向こうを張ったような改革はないでしょうが、国民の立場に立ったきめの細かい政策が展開されつつあると見えています。

□年齢引き上げで勝負ついた年金改革、 医療費抑制と関わる介護保険——ドイツ

堀 次に、ドイツでは年金改革が行われ、1970年代から医療改革が行われてきました。今度は、福祉にからむ介護保険の問題です。介護保険は民間ではいろいろな国で発売され、社会保険で対応するのは、私が知っている限りではイスラエルが初めて導入しました。社会保険のパイオニアのドイツでそれが成立すると、画期的なものになります。これを含めて今後の改革の動きを、お話ししたい。

古瀬 年金は、92年から施行されている法律はかなり長期を見通したもので、専門家の間では人口構造の問題がありますが、支給開始年齢を60歳から引き上げ65歳とします。これは2006年からフルに動きます。年金水準の計算方法はネット45年加入で70%。これは今の実績です。ネットというのは、租税などを引いて計算する

やり方で、それを水準の目標にします。これは、給付水準の引き下げです。それを長期にわたって確保する意味で、83年のアメリカ、85年の日本、あるいは86年のイギリスの改革と同じトレンドのものと評価されています。これはSPDも賛成なのです。全野党一致で、このまま放置すると年金の将来に危険があると認識されているから、基本的には当面、年金は勝負がつきました。全体の社会保障財源の問題が残っているかと思えます。東も同じように行います。

医療についてドイツは、社会保険方式で国家が介入しない自治管理で払う方と疾病金庫と医者の方の協議にゆだねることで伝統的にやってきました。1977年の医療費節減法以来、いくたびもドイツはこれを試みています。最も新しく、また体系的なものが85年から施行されている構造改革法です。

今年の3月に、ドイツの医療保険のご専門である土田武史先生がドイツに行かれましたが、先日、その様子をおうかがいしたところ、給付率、一部負担を増すとか、さまざまな方法で給付範囲をカットしています。この効果は、すでにもうなくなりつつあるそうです。ドイツの医療費はGNP比で9%とかなり高い。介護保険が非常に難しくなっているのは、医療費全体を抑える手法がないということがあります。これからも医療費をどうコントロールするかが、非常に大きな問題として残ると思えます。

日本と比べてドイツがきついのは、医師数について国家的なコントロールが憲法上の問題からできないので、明らかに過剰です。人口10万対比で西で300人、東でも240人ですから、かなり多い。医師が過剰で、病床もかなり過剰だと観察をされています。その結果、日本でいう社会的入院で病院に老人がいっぱい入っている。

これが介護問題を難しくして、これをまだときほぐせないでいます。

関連して介護問題では、平均3,000マルクぐらいの月々の年金をもらっても、老人ホームには入れません。医療機関からは追い出される状況があるわけで、それを受け入れる経済システムがない。日本の措置費がないので、生活保護でやる。生活保護は最後の砦という方法は同じなので、生活保護費が最後の制度だったのに、老人ホームに入っている人の8割は全部生活保護に依存している。それが介護問題の発端です。今のところ、まだ楽観を許さないと思います。

自由党は政党の中では少数派で、議席を6%ぐらいしか持っていないのですが、政策の影響力はかなり大きい。ここと経済界とが非常に反対をしています。ですから、予断を許さないで、自由党と財界が難色を示している財源問題、政府の案では2%の保険料率を半分ずつ被保険者と使用者が持つことになっていますが、この財源問題への難色が1つです。

さらにこれは技術論ですが、医療と介護との関係について判定基準が各州で非常に違っており、技術的に非常に難しいという議論もあります。これは、日本でも課題になっています。もし、そういう制度ができて、ドイツでは医療供給の過剰と看護婦を中心とするマンパワーの不足が問題ですから、介護スタッフは日本と同様で、非常に深刻な不足問題があります。制度をいじってすむ問題ではないという認識のところまでできています。

率直に言って、ドイツの介護政策は医療問題をまず片づけようという発想があり、医療問題がまだ見通しがついていないと言ってよい。ですから90年代は当面、医療問題をやり、何とか医療問題の中で介護をやるということで着手し

ましたが、それはほんの入口なのです。

社会保障給付の対 GNP 比は75年の33%をピークに90年で29.4%です。非常に下がっているのです。そういう枠の中で介護保険をどう抱えることができるか。それから東ドイツを抱え、10年間で1,000億マルクという負担があるので、経済問題との関連でまとまりが非常にきつく、伸びていた時代とは違うやり方になるでしょう。

□年金水準引き下げの動き、民営化による貯蓄と労働の促進——スウェーデン

堀 最後にスウェーデンでは、政権が保守党に変わって、思想的にも少し変わり、制度も手直しされたということです。今後、社会保障制度の大きな改革の動きがあるのでしょうか。

丸尾 傷病手当と医療保障は、少し厳しくなりました。

堀 厳しくというのは、自己負担を高めるという意味ですか。

丸尾 そうです。高めるだけではなくて、同時に民営化と規制緩和との組み合わせです。一方で、公的なものに安易に乗っかるものは厳しく、他方、民間の政策は促し、利用者の選択の幅を拡げる、それを全体として決めました。

しかしながら、やはり福祉を軽視した印象を与えないために、基本的、ベーシックなものは非常に守る、むしろ強化するという面があります。例えば、精神障害者などのグループハウス、障害者に対する手当、家庭への手当、あるいはファミリーポリシー。そういう点は、むしろ改善するかたちで、全面的後退という印象をなくそうとしています。

大きくお金が節約できる年金では、まだはっきりいっていません。最近議論している話は、

年金の給付率を決めるときに、現在は最も所得が高かった15年間の年金ポイントの平均を取りますが、それをもう少し長くする。平均年金ポイントを計算するときには、一番所得が高いところを取るから、20年、30年になれば、もっと年金ポイントの平均が低くなる。それと、満額のための年金資格加入期間を長くする。いろいろいわれていますが、実質的な給付率の引き下げになり、それをあまり露骨にならないかたちでやるのではないかと思います。年金支給開始年齢をかつてのように、67歳に戻すことを検討するとともに、政府の予算書の中で示唆されています。

それから、同時に貯蓄と労働を促す改革になることを強調しています。スウェーデンは個人貯蓄率が非常に低い。ときどきマイナスになったりする。それを公的貯蓄で補っており、公的貯蓄といっても財政自体の黒字はそんなに出せないから、社会保障財政が黒字を作っている。かつては公的年金の積立が大きな貯蓄になっていた。今や年金が成熟して満額になって、支給されるようになると、ほっておけば貯蓄にならない。これを何とかすると思います。

しかし、それを公的年金の積立として増やしていくと、保守党としてはどうも自分たちの方向に合っているとは思わない。積立の部分がある程度、民間でやってもよい。そういう方式が考えられます。そして、民間で間接的に株を持って運営していくというアメリカの ESOP (従業員株式所有プラン) 的なものが出るかどうかかわからないが、とにかく貯蓄を促すけれども、公的年金の積立金を増加させていくという形だけではないと思います。個人には貯蓄意欲を促すことと、年金の場合でも、積立と給付の関係をよりはっきりさせることを意図しています。

高齢者就労の促進のために、65歳以上働いた

割増率を高めるのはすでにやりました。女子にも働いてもらわなくてはならない。労働時間は短かく、フレックスにしながら、働く人の範囲を拡大して、社会保障の費用負担者の比重を高め、受給者の比重の増加を抑えるのです。そのインセンティブを高めるような方法をやると思います。

一言でいえば、競争と市場、個人の選択の自由を重視する方向です。一方では、安易な福祉拡張や福祉の非能率的なものは抑えるが、基本的なものはきちんとやり、ある面では強化する。勤労意欲や貯蓄を促すシステムに改めていく方向性です。

堀 医療も福祉サービスもスウェーデンは公的に供給するというスタンスだったのが、ある

程度の民営化、効率化で維持するのか、それとも大胆に民間に任せていくのでしょうか。

丸尾 福祉や教育の施設を直接、公的に供給するだけでなく、民間に供給させて、それを公的に補助する方針は強く出ています。そんなに強くは出さないと思うが、民間の医療機関も認めていく。家庭医を重視するとよくいっています。家庭医の重視は、必ずしも民間ではないけれども、いわゆる在宅ケアでのノーマライゼーションの観点でケアチームをつくっていく方向にいきます。どれぐらい民間の開業医を増やすか、あるいは民間の病院にするかまだわかりませんが、少なくとも今よりかなり増えることは間違いないでしょう。

まとめ——社会保障の新潮流と時代への対応

堀 そろそろまとめに移り、最後に何か一言あればいただきたい。

藤井 フランスでは1980年代を通じてその底流にあるのは、保守党を中心とする民営化の動きです。それが医療保険に関する民営化を認めた。ただし、民間保険を完全に行うのではなく、かなり厳しい条件での民営化です。年金には補足保険があるが、これに対応するように公的医療保険の上乗せという形で、民営化をしました。もし1990年代に保革逆転すると、その傾向がもう少し大きくなって、より民営化を進めるかもしれません。

年金に関して、年金財政が賦課方式か積立方式かという論争を行ってきました。経済社会発展計画を行うときに、必ずこの論争があり、今回もありました。今回の年金改革の際に、積立

方式派はかなり強かった。特に現政権の計画大臣をやっているストロス・カーンという経済学者は、積立方式の支持者です。彼は中立的な人ですが、もし保守政権下になった場合、積立方式がもう少し強化されるかどうか90年代の1つの問題点です。

炭谷 最近の社会保障の各国の流れを見ると、どうも特に先進諸国は同じ方向に行っているのではないかと、1つの方向に収斂しつつあるというのが、私の仮説です。特に従来、スウェーデン型、イギリス型、ドイツ型、フランス型とそれぞれ自動車のモデルのようにいわれてきました。今日、特にスウェーデンの話聞いて、イギリスとほとんど同じ方向に、否、イギリスがスウェーデンに近づいているのかもしれませんが、基本的な同じ思想が流れつつあるの

ではないかと思えます。

ただフランスやドイツは、医療保障の制度が違うために同一性が見えにくいですが、もう少し深く突っ込んでいくと、結局同じところに行っているのではないかと思えます。

それはなぜかという点、EC統合という大きな流れがあり、社会保障はあくまで経済・政治という基盤の上に成り立っています。そうすると、その共通的なものがある以上、その上にある社会保障も同じものに向かわざるを得ない。スウェーデンがEC加盟に向かっていろいろ調整をされているという話ですが、ある国だけが独自の変わった、飛び離れた社会保障制度を持つことが許されなくなっている。そういうことで、社会保障政策は共通化しつつあるという印象を今日も私は強く感じました。

目に見える形には、なかなかありませんが、底流には特にヨーロッパや日本は同一の基調に

あるという印象を強くもちました。

古瀬 ドイツの場合、基本的に旧西ドイツが戦後達成した社会国家としての成果を、「ヒューア一・アレ・ドイッチェン」（すべてのドイツ人に）といっています。生産性が低い部分を包みながら一定水準の社会保障費をどう実現するかという課題が、中心になるでしょう。

堀 どうも長時間ありがとうございました。今日の話は広範にわたるので、簡単にまとめはできませんが、感想を1つ申し上げると、社会保障は高齢化や出生率の低下など社会経済の状況に対応した改革を続けていかなければいけない。改革に際して、国民や政党などの考えの違いも反映される。社会保障は決して固定的なものではない。時代に応じて、ニーズに対応して変革をしていかねばならない。こう感じました。どうもありがとうございました。

(1992年5月22日・東海大学交友会館にて)