

海外社会保障研究の展望

第1部 座談会

出席者：武川正吾（東京大学人文社会系研究科助教授）

岡 伸一（明治学院大学社会学部教授）

埋橋孝文（日本女子大学人間社会学部教授）

尾形裕也（九州大学大学院医学研究院教授）

沙 銀華（ニッセイ基礎研究所主任研究員）

司 会：島崎謙治（国立社会保障・人口問題研究所副所長）

実 施：平成16年2月27日（金）、国立社会保障・人口問題研究所 第4会議室

I はじめに一座談会の趣旨

島崎 はじめに「海外社会保障研究の展望」と題してこの座談会を行う意義について、簡単にお話しさせていただきますと思います。

過日の編集委員会において、埋橋先生から「海外社会保障研究の展望」を特集として組んだらどうかというご提案を頂きました。これは、学術誌として更なる発展を期すために、1998年に『海外社会保障情報』から『海外社会保障研究』に名称を変更してから5年経ったのを機に、この間に蓄積された論文をサーベイし、国際比較の観点から社会保障の動向や今後の課題を展望しよう、という趣旨であったと思います。

国際比較研究を行う意義や課題についてはいろいろご意見があろうと思いますが、私個人としては次のように考えています。

まず、意義ですが、自国の制度を相対化し評価できる、あるいは、他国の政策からヒントが得られ

るということが挙げられると思います。かつてスウェーデンが医療制度改革を進める前に、米国やヨーロッパ諸国の著名な医療経済学者らを集め自国の制度をオーバーホールしたことがありますが、他国と比較する中で、自国の基本構造・特徴、優れている点、弱点、直すべき課題などを再認識することができます。また、各国は、人口の高齢化や経済の低迷といった状況下で社会保障の持続可能性をどう確保するかという“同じ悩み”を抱えています。他国で採られた政策を分析することを通じ自国にも適用できるヒントを得られるとか、他国の政策の成功・失敗例から教訓（lesson）を引き出せる可能性がある。年金を例にとれば、わが国の1994年改正の「可処分所得スライド方式」はドイツの1992年の「ネットベースの給付調整」を参考にしたものですし、スウェーデンの「みなし掛金建て年金」の考え方は多くの国から注目を浴び政策にも採り入れられている国があることは、その典型だと思っています。

しかし、言うまでもないことですが、社会保障は歴史・経済・政治・文化・風土等の所産ですから、各国の制度は大きく異なっています。特に、ファイナンスだけではなく医療制度や福祉制度では固有性がより強く現れる傾向があると思います。安易な“輸入”は「木に竹を接ぐ」結果を招きかねませんので、表面をなぞるのではなく、制度の構造をしっかりと捉えたいうえで、どのような背景や理念の下にどの部分を直そうとしているのかは、きちんと分析することが必要だと思っています。

私どもの研究所は国立の政策研究機関であり、研究の遂行に当たっては、政策的インプリケーションは何かということをおぼろげに得ません。『日本労働研究雑誌』(2004年1月号)でも“「政策研究」を考える”というテーマで座談会が組まれているように、一口で政策研究と言っても、人によって捉え方には幅があるとは思いますが。ただ、国際比較研究という学術的研究が政策に結びつくためには、比較の視座を明確にしたうえで構造の分析を行い、日本との共通点と相違点を明らかにし、政策的インプリケーションを導くという手順が必要だと思います。そして、社人研は、経済学・社会学・法学・歴史学など多様な分析方法により切り込むことにより全体像や構造をはっきりさせることができるという“比較優位性”があるのではないかと考えています。

以上ですが、埋橋先生から補足あるいはご意見を頂戴できますでしょうか。

埋橋 その場その場で浮上してきた魅力的なテーマを編集委員会で取捨選択してきましたが、5年を振り返れば、見落としもあるかもしれないし、バイアスがかかっているかもしれない。この意味で、この5年を振り返ることで、今後に有益なサジェスションが得られるものと思っております。社会学での重要な概念に「自省的」(reflexive)な立場というものがありますが、国際比較研究もこの立場に従って、これまでの編集方針をもう一度見直すこと

ができます。

私は最近、国際比較研究には三つの段階があると考えています。第一の段階として、キャッチアップ、導入・移植の時代が挙げられます。これは、今の島崎さんの発言でいえば、他国の制度の輸入に力を注ぐという暗黙の前提があった時代を指します。

しかし、やみくもにいろいろな国から輸入してきて、振り返れば自分は一体何なんだ、という反省が生まれる時期もあると思います。それが、国際比較という地図の上で、あるいは国際比較の鏡に照らす形で、自分の姿を見直す、第二の段階です。

その二つの段階を経た後の第三の段階として、もう一度政策論に寄与すべき段階がある、と私は考えています。具体的には、安易な接ぎ木ではない、国際比較という鏡を通った政策論がこれから本格的に展開されるべきです。その意味で、今回の座談会が第三の段階に入るために必要なステップであり、実り多きものになれば、と思っております。

島崎 どうもありがとうございました。それでは早速個別テーマに入りたいと思います。各先生から事前にご提出頂いた「コメント論文」に沿って、この5年間の論文等をサーベイして頂き、その中で必要であれば個別の論文についてもコメントしてください。また、先生方の問題意識に即して、今回担当された領域の現状や今後の展望等についてもお話し頂ければ、と思っております。それでは武川先生からお願いいたします。

II 福祉国家論の展開(武川正吾)

武川 『海外社会保障研究』の5年間の範囲で福祉国家に関する研究をサーベイするというのは非常に難しい話です。掲載されている論文の数が他の分野に比べて少ないからです。そこで、私の場合は、話を二つの方向に広げたいと思います。一

つは『季刊社会保障研究』(以後は季刊誌と呼びます)にもウイングを広げるということです。それからもう一つ、時期をかなり前にまで遡って取り上げてみたいと思います。

詳しい内容はコメント論文(32頁以降)を参照していただくとして、ここではポイントだけを取り上げます。

埋橋先生が海外研究におけるキャッチアップの段階といわれた時期に、この雑誌の前身の『海外社会保障情報』というのがあって、私はその編集幹事をやっていたから、どうしてもそこから話さなければ話が始まらないのをお許してください。当時は『季刊誌』はかなりアカデミックだけれども、『海外情報』はもうちょっとざっくりばらんな読み物を載せるといった形の編集がされていました。『季刊誌』に比べると『海外情報』はちょっと格が落ちるといようなところもあったんですが、逆に、そのことでかえって一般に受け入れられていたという事情もあって、役所の方からは『季刊社会保障研究』はちょっと難しく読んでいませんが『海外情報』は毎回読んでいます、という感想を何度か聞いたことがあります。キャッチアップの時期ゆえだったと思いますが、当時は、海外の社会保障に関する最新情報を取り上げることが、役所のニーズとも合っていました。

日本の社会科学的な福祉国家論というものが80年代以降に定着してくると思うのですが、そのなかで国立社会保障・人口問題研究所の前身である社会保障研究所が一定の役割を果たしました。その後、日本でも社会保障がかなり充実してきて、年金財政とか、医療保険財政といったテクニカルな研究が主流になってきます。そのため、研究所のなかでも、福祉国家論の影が薄くなりました。

しかし、90年代に入ってからかなり状況が変わって、今日に及んでいるのではないかと思います。とくに国立社会保障・人口問題研究所の初代の所長が塩野谷祐一先生であったということの影



武川正吾

響かもしれませんが、厚生政策セミナーの第1回は「福祉国家の再構築」でしたし、第3回セミナーも「福祉国家の経済と倫理」でした。『海外研究』のほうも福祉国家論に該当するような研究がいくつか出現するようになりました。

現在の研究所は福祉国家論について二つの特徴があるように思われます。一つは、福祉国家の国際比較研究といったものです。もう一つは、ある意味で昔の道義論の復活ともいえなくもないのですが、社会保障制度や福祉国家というものを規範的に基礎づけていくような研究が進んできているということです。

島崎 ありがとうございます。福祉国家論に関しては、埋橋先生からもコメントを頂けますでしょうか。

給付国家としての福祉国家 vs. 規制国家としての福祉国家

埋橋 武川さんは、ペーパーのなかで「給付国家としての福祉国家」と「規制国家としての福祉国家」という二つの対立軸を指摘しておられますが、これは非常に古くて新しい切り口だと思います。現在の社会保障は、1)工場法の系列、2)救貧法の系列、3)ビスマルクの社会保険の系列の3つに由来すると考えられますので、そのうちの一つである工場法による規制は、非常に古典的な手段だと



左：島崎謙治

えます。事実、私が社会保障や社会政策を学び始めたときは、工場法から入った記憶があります。

では、なぜ新しく現代的かという、独自の財源を持たないEUが、給付ではなく規制に重点を置いているからです。例えば、女性の労働、環境、外国人労働者の問題などを、再分配・給付ではなく規制で解決しようとしており、この意味で、規制と給付の関係は新たな展開を迎えています。

思いつくままに言えば、最低賃金制という規制を行えば再分配的な給付は不要、という路線がありえます。このように規制を積み重ねて給付を少なくする方向と、労働市場での規制を撤廃してセーフティネットで救済する方向とに、分岐していく可能性も否定できません。

武川 「給付」対「規制」という図式を意識するようになった第一の理由として、社会保障には給付を伴う、という前提に違和感を覚えたことが挙げられます。例えば育児休業には、今でこそ所得保障がありますが、導入された当初は所得保障がなかった。育児休業は、最初は社会保障とは考えられておらず、雇用保険に組み込まれて初めて社会保障制度と位置付けられるようになりました。同じ目的であるにもかかわらず、単純に給付の有無のみによって社会保障であるかないかを判断できるのだろうか。この点が、給付国家と規制国家とい

う図式を考えるようになった最初のキッカケです。

第二に、例えばアメリカを考えると、給付費の水準をヨーロッパと比較すると、福祉国家ではない、という話になってしまう。しかし、アメリカでは男女の雇用機会の均等や、人種関係の差別撤廃などの形で、労働市場に対する規制がかなり進んでいます。したがって給付費の多少だけで福祉国家的かどうかを判断できない、と思うようになったのです。このような考えは、現在の福祉国家研究の動向からは外れていますね。最近では、アジアの福祉を考える場合に、規制の側面に注目しようというような動きが出ているようですが、私の場合は、アメリカをどう位置づけるかというのが出発点でした。

福祉国家論の政策的意義は何か

島崎 私から、読者が多分抱くと思われる疑問を代弁してお尋ねしたいと思います。それは、果たして福祉国家論が社会保障研究あるいは社会保障政策にどう結びつくのだろうか、という疑問です。例えば、1990年代以降、高齢化に伴って社会保障給付費が増加する一方で経済が低迷し、社会保障制度の持続可能性の問題が議論されています。国民負担率は、その指標の取り方に問題があります。また、国民負担率と経済成長率との理論的な因果関係は必ずしも明らかではなく、また、高い逆相関が実証されているわけでもありません。しかし、経済財政諮問会議や財政当局は、国民負担率が増大することは問題であり、一定水準に抑制するべきだと考えています。そうした中で、福祉国家論はどのような存在意義を示せるのでしょうか。

武川 「国民負担率」という概念については、おっしゃるように、その妥当性についてかなりの疑問があります。そもそもこういう概念を使っている国はOECD諸国のなかには見あたらない。National Burden Ratioという単語をウェブで検索してみても、最初に引っかかるのは日本の財務省のサイトであって、海外のサイトではほとんど見つかりませ

ん。この概念の経済学者の立場からみた問題点については、慶応の田中滋さんたちのグループが精緻な整理を行っています。私はこれに何も付け加えることはありませんが、ただ社会学者の立場から言わせてもらえば、この概念が経済外の要素、とりわけ家族の問題をまったく捨象したところに成り立っているという点については何度でも強調したいと思います。

島崎さんは国民負担率と経済成長率の高い逆相関が実証されているわけではないとおっしゃっていますが、因果関係ではなく統計的な関連ということで言えば、国民負担率の高い国は先進国が多いですから、両者はむしろプラスの関連があるとも言えます。取り上げる時期や取り上げる国の範囲によって結果は変わってくると思いますが、80年代のドイツやスウェーデンの国民負担率はイギリスよりも高かったですが、イギリスより経済のパフォーマンスは良好でした。

国民負担率という概念の妥当性についてだけ述べていても生産的ではありませんので、ここでは、福祉国家研究のようなアカデミックな研究と、現実の社会保障政策とがどう関係するのか、という一般論に翻訳してお答えしたいと思います。

福祉国家論をどうイメージするかによって変わりますが、私は福祉国家論を、社会保障制度を単独でとらえるのではなく、社会保障全体で、あるいは労働市場・家族・その他の社会構造との関係でとらえるアプローチだと解釈しています。この福祉国家論を、日々の政策決定に役立てるのは非常に難しい。例えば、福祉国家論によって、年金の水準を決定できるとは思えません。ただ、医療・年金・社会福祉を単独で考えるのでは見えない点、福祉国家論から見えてくるかもしれない。また、福祉国家レジーム—最近では「福祉レジーム」と呼ぶことが多くなっています—や福祉国家システムの形で福祉を考えることで、ある国である制度がこのような機能を果たしているが、別の国では別の

制度が似た機能を果たしている、といった形で、われわれが自明の前提とするものとは別の福祉のあり方が見えてくるということはあると思います。

したがって、具体的な給付水準の決定や法改正に対して直接的に役立つことはないかもしれないけれども、政策の基本的な考え方や、向かうべき方向性を示す上では大きく関係してくると思います。例えば、現在、福祉国家論の領域では、ワークフェアやベーシック・インカムといった構想が議論されています。このような議論は、日本に即して言えば、基礎年金が社会保険に純化するのが望ましいのか、税方式に向かうのが望ましいのか、といったことを考える上での材料になるでしょう。中・長期的、あるいは基礎的な視野で考えたときには、現実の政策と非常に関係してくるわけです。島崎 先ほどの発言の趣旨を少し補足します。私は国民負担率と経済成長との間に正の相関があるというデータは見たことがありませんが、言いたかったことは、ざりとてハッキリとした逆相関があるとは言えないし因果関係も不明確だということです。また、それ以上に重要なことは、税金や社会保険料の水準や使途は突き詰めれば各国の国民の選択あるいは国家のあり様の問題であって、経済の観点からだけで論じることは適当ではないということです。

埋橋 極論すれば福祉国家論とは、国としての今後のグランドデザインの重要な構成要素だと言えます。エピソード的になって恐縮ですが、先日、財務省主税局の方が、福祉国家論—特にエスピン・アンデルセンの福祉国家論—について話を聞きたい、と私のところに来られましたが、そのことによってこの思いを強くしました。主税局の方が、今日の福祉国家論とりわけエスピン・アンデルセンの例の「3つの世界」の議論に関心をもっておられることは注目されるべきでしょうね。その背景には、国債の問題で増税が不可避になった場合に、今のあり方で増税が可能かどうか、という危機感があ

るように見受けられました。増税の前提として、ギブ&テイクの関係からしても国民が納得できる今後の進路についての像を示す必要があるというわけです。このことは、本日の先ほどの議論にも示唆するところが多いと考えられます。

90年代以降の福祉国家の変容は、いかにして説明可能か

島崎 先ほどの質問とも関係しますが、1990年代以降の各国の社会保障制度改革の原因、過程、内容等を福祉国家論の図式から説明できるのだろうかという疑問もあるだろうと思います。例えば、1988年のOECDの社会保障大臣会合では、スウェーデンのシーグルセンという大臣が、「経済状況が厳しくなれば、セーフティネットとしての社会保障の役割はむしろ増大する」と言って、スウェーデンモデルの有効性を強調しました。しかし1990年代初めには、スウェーデンは3年連続のGDPマイナス成長という深刻な時期を迎え、社会保障制度改革を余儀なくされました。つまり、90年代以降の福祉国家の変容は、経済の深刻化がもたらしたものではないかという見方もあろうと思います。

尾形 私も島崎さんと同じ疑問を持っていて、武川さんが「80年代初めに福祉国家についてかなり議論された」とおっしゃったこととも関連して、少しご質問したいことがあります。

私は81～83年にOECD事務局に出向していましたが、その時期のOECDの社会政策プロジェクトは、80年に出された“The Welfare State in Crisis”（『福祉国家の危機』）を軸にして進んでいたと記憶しています。今から回顧すると、80年代とは、サッチャー、レーガン、中曽根といった新保守主義的な政権が各国で登場する中で、それまであまり深く考えられることのなかった福祉国家の意義が、改めて問われた時期だったと思います。それとの対比でいうと、90年代はグローバル化という観点からとらえられると解釈していいのでしょうか。

武川 ほかの方が同意されるかどうかはともかく、90年代のグローバル化は、基本的に80年代の延長であると私は考えています。OECDの“The Welfare State in Crisis”が出されたときには、グローバル化の傾向は、まだあまり意識されませんでした。サッチャーやレーガンは、基本的にグローバル化の進行と整合的な政策をとっていましたが、その中で、社会保障のあり方もグローバル資本主義に対応する形になったわけですが、ところが、80年代のスウェーデンは、英米のような政策は採用しませんでした。経済的なパフォーマンスが当時は非常に良かった。そのときには、福祉国家の二極化が進行していると考えることができましたが、いまから考えると、グローバル化の過渡期であったため、スウェーデンは貿易に依存しつつ、国民経済のパフォーマンスを維持する政策をとることができたのだと思います。ですから、所得政策をしながら社会保障を維持することが可能だったわけですが、90年代に入ってスウェーデンがグローバル化に巻き込まれると、80年代に可能だったことが不可能になったということではないでしょうか。

90年代以降の福祉国家のありかたについては、経済・社会構造等の変化によって社会保障制度が受ける影響や、それを踏まえた各国での対応は異なります。90年代はあまりにもグローバル化したために80年代の図式ではとらえることができなくなりましたが、90年代に入ってから、福祉国家は一つの方向に収斂するというのではなく、基本的には二つの対抗的な関係のなかにあるのではないかと考えています。アメリカのような形で社会保障を行う国と、スウェーデンはともかく、EUにおいて一定程度の社会保障の水準を保ちながら先進資本主義経済を維持する国々との、両方の福祉(国家)モデルが、相争っているということではないでしょうか。

埋橋 OECDでの「福祉国家の危機」の議論のときは、問題はまだ、福祉国家一般の危機にすぎま

せんでした。しかしその後は、危機を踏まえて「国をこういう方向へ変えていくべき」というグランドデザインに関する議論そのものが分裂してきており、したがって、福祉国家再編に向けた戦略も、各国で分岐してきているのが特徴だと思います。

福祉「国家」という枠組の限界？

岡 ヨーロッパでは福祉「国家」という意識が非常に薄れてきているのではないかと思います。もちろん民族主義のように、逆の動きもありますが、社会保障に関しては、例えば、フランス人で生まれたけれども、ドイツで労働して、また別の国で年金をもらう、というような福祉国家間の調整が進展しています。最近、グローバリゼーションに関する議論が盛んですが、実際には国境周辺居住者をはじめ多くの人々が複数国の社会保障制度と係わりを持っています。私は福祉「国家」をあまり意識しない時代になっている気がします。

また、収斂 (convergence) についての話がありましたが、EUでは90年代から収斂が政策課題にのぼっています。各国は自発的に相互の影響を受けて政策は近づいていますが、EUはハーモニゼーションの一環としてその手助けをする戦略です。

武川 EUでは国家という意識が薄れてきている、という指摘はその通りかもしれません。ただ、福祉国家論は必ずしも国民国家に呼応しているわけではありません。例えば、エスピン・アンデルセンは、最近の著書で、EU自体が“a welfare state”、すなわち一つの福祉国家であるというような言い方をしています。

それから岡さんが指摘された収斂の話ですが、EUの社会政策が統合 (integration) ではなくて収斂 (convergence) の形でいくという場合の収斂と、例えばアメリカ・日本・EUの福祉国家体制が収斂するか否か、というときの収斂は、収斂の意味が違って、私が取り上げたのは後者の意味での収斂です。

沙 ある国の税金が他の国よりも高いときには、

労働力移動・人口移動が生じ、社会保障財源の問題が深刻化することになります。例えば北欧の典型的な福祉国家は税金が高いわけですが、EUが一つの経済地区として統合された後に、社会保障制度、ひいては国民国家はどうか、という問題があると思うのですが。

武川 EUは、国境を越えた労働力の移動を自由に行うことができるようにするため社会保障や税制改正を行っています。まさに岡さんが言ったような意味での社会政策の収斂をめざしているわけですから、EUが一つの経済地区になっても、ただちに各国の社会保障に対してマイナスの影響が出てくるとは思えません。EU全体としてみれば、一定の財源、政策をもとに、社会保障の水準はある程度維持されることになるのではないのでしょうか。ただしそれは、EU内部に限っての話であって、EUがアメリカと競争した時は別です。

島崎 ありがとうございます。議論は尽きないと思いますが、時間の関係もあり、次に進みたいと思います。

III 所得保障における国際比較研究 (岡 伸一)

島崎 それでは続いて、岡先生、お願いいたします。

岡 私は「所得保障における国際比較研究」についてコメント(コメント論文は38頁以降を参照)したいと思います。まず、これまでの研究を総括しますと、この5年間すばらしい成長をしたと思っています。これまでの『海外社会保障情報』の段階よりもだいぶ進んだのではないかと思います。一つは、対象国が非常に広がった。これまでは社会保障の話は先進諸国の話がほとんどでしたが、今回はアジア、オセアニアや南米もありますし、東欧諸国がこれまでヴェールに包まれていたのがようやく出はじめたというのも非常におもしろいところです。願わくば、イスラム圏の話が入ったらまたお

しろかったなということがありますが、とにかく対象国が拡大したというのはひとつ明らかに言えることだと思います。

もう一つは、国際機関の研究がでてきたというのは、これまではなかったんじゃないか。つまり、これまでは〇〇国の〇〇制度という話が圧倒的多数で、いまでもそれが主流なんです。国際機関、もしくはクロスナショナルなものが増えたというのはこの5年間の特徴じゃないかと思っています。OECDは何回かありましたが、ILOやEU、世界銀行といった国際機関、今回は年金だけですが、それぞれの議論が展開されたというのは、おもしろかったと思っております。社会保障の変革期にあえて国際機関の間の構図を明らかにすることは非常に意義があったのではないかと考えています。

テーマも非常に多様化しています。この5年間でサーベイしてみますと、今回取り上げた中で、情報化、インフォメーション、グローバリゼーション、ワークフェアと社会保障の関係、就労と社会保障の関係、こういったものが取り上げられています。〇〇国の〇〇制度というかつてのスタンスではなくて、特定のテーマについて取り上げられています。

さて、年金改革の話ですが、決してすべての国が同じような議論をしているわけではなくて、全然違うレベルの議論が展開されているなど感じまし

た。となく、最初に日本が頭の中に大きいものだから、ドイツとかスウェーデンかという話になっちゃいますけども、ほかの国、オセアニアの国とかカナダとか、いろいろ見ますと、全く違うレベルの話があって、読むほうとしては非常におもしろい。AかBかという議論ばかりでは行き詰まっちゃいますので、いろいろあったほうがおもしろいと思っています。

126号は年金改革を中心に各国の議論をしていますが、ここではスウェーデンモデルはないんですね。あと、話題の中心になっているのはいろいろあるんですが、一つのポイントは民営化論議でした。マーティン・ラインとジョーン・ターナーの共著論文(135号)ですが、1階部分と2階部分の相互補完性と相互依存関係という切り口で分析していますので、非常に新鮮な印象を受けました。

続いて、今後の研究への期待としては、まず、より多くの方法論の研究を盛り込んでいただきたい。それから、テーマに関しては、エコノミストが多いということに関係があると思いますが、経済学者が抱く関心事というのは、財政的な話にフォーカスしてくると思うんですが、テーマもその影響を受けていると思います。例えば、いま年金改革で女性の年金をどうするか大きな問題になっています。各国の年金の中で女性の年金について決して十分な情報はないと思うんですね。私はフランスを中心にやっているんですが、フランスで専業主婦の年金がどうなっているかという話はあまり紹介したことはありませんし、求められたこともありません。まして、いま離婚と遺族年金がどうなっているかとかは非常に興味があるテーマだと思うんですが、研究レベルでの蓄積は非常に乏しいのではないかな。そんなシンプルなテーマがまだまだ残されているのではないかなと考えます。

この5年間の特集としては「就労インセンティブと社会保障」(125号)が国際的にも非常に大きな、古くて新しい問題です。ワークフェアの話や就業形



岡 伸一

態の多様化に対する社会保障の適用もテーマとなりました。いまパートをどうするか日本では議論していますが、パートだけではなくて、派遣とか有期雇用とか、いろんな雇用形態に応じた社会保障は非常にテクニカルな議論になりますが、このへんの情報も断片的です。

育児休業の話が出ましたが、例えば、休業手当を労働基準法ではなくて社会保障法でやっている国もあります。また、母子世帯の給付を、日本では現金給付でやりますけど、アイルランドなどでは、雇用優先政策、つまり母子家庭のお母さんには公的部門の雇用を優先的に提供する政策をとっています。統計上はどこにも1円も計上されないにもかかわらず、1つの施策で非常に効果を発揮して、彼女たち本人も自分で働いて社会に貢献できる。こういうのはなかなか出て来ない領域だと思うんですけど、このほかにも労働と雇用という切り口でまだまだいろんなテーマがあるのかなと思います。

ひとつ提案したいのは、男女平等とかジェンダーについて研究所も力を入れてやってもらいたい。年金制度に限らず、いろんな領域で男女平等を。逆にいえば、日本は非常に遅れていると思いますので、このへんの国際比較研究をもっと展開していただけたらと思います。少なくとも、今回の対象論文の中にはそういうテーマは1つもない。

あともう一つ、国際的な相互関係の議論もないと思うんですね。常に〇〇国になっちゃって、グローバル化といっても結局どこそこの国という話で、それを超えてものではないのかなと思うのです。例えば、国際社会福祉論という講義がありますが、これは日本では厚生労働省は全くノータッチだと思うんですね。外務省、経済産業省、財務省とか、どちらかというとうちでお金を援助するかという経済企画庁的な議論になっちゃって、福祉的な側面が全然関係していないところが僕は非常に大きな問題だと思うんですね。あちらサイドはあくまで見返りを求める経済

政策であって、国際的なレベルの福祉政策とは違うと思うので、国際関係の中で今後福祉が占める役割はますます大きくなると思うので、そういった領域に関してちょっと研究がまだ十分ないので、これから展開していただきたい。

ないものねだりばかりで申し訳ないんですが、最後に残された課題として一つ感じたのは、所得保障といいながら、ほとんど年金ばかりで雇用保険や労災は皆無です。せっかく労働省と一緒になったのですから、旧労働省管轄の雇用保険一転換期にあり、改革が進められています—についても取り上げる必要があると思います。私はいま労災の調査研究もしているものですから、国際的にもおもしろい動向が、例えば、ニュージーランドは労災を廃止したとか、いろんなのがありますので、そちらもフォローアップしてもらいたいと思っています。

国際機関間の葛藤と、提言の妥当性について

島崎 岡先生からお話を頂きましたので、ご質問・ご意見がありましたら、ご自由にお願ひします。沙 この5年間で国際研究機関、国際機関の紹介の論文、あるいは世界銀行による発展途上国の社会保障に対する指導的な意見が出されましたが、その後、それについて『海外社会保障研究』ではこの5年間議論される論稿がないようです。しかし、発展途上国にとって、それが指導的な意見だったのでしょうか。というのも、2日17日に国立社会保障・人口問題研究所で講演した中国人民大学の鄭功成教授は、中国には固有の事情があるため、世界銀行の指導があまり参考にならない、とおっしゃっています。そういう意見の紹介があれば、我々も助かります。

島崎 沙先生の質問にお答えすることになっているかどうか分かりませんが、90年代前半には、チリの年金制度をもてはやす雰囲気がありました。世銀は年金を民営化し積立方式を導入することを融

資の条件とした。しかしこの政策に対しILOは公的年金制度のあり方として適当ではないとして批判しました。これは本誌第137号で特集が組まれています。ILOと世銀の争いは、年金論の立場からは、ILOに分があったのではないのでしょうか。

岡 騒がれている割には、実態がいま一つよくわからないところがあります。積立方式に一挙に変更し、民営化が進むチリの事例は世銀にとって都合のいい例でした。しかし、ILOはあれはひどい政策で失敗だと厳しい評価を示します。お互いに都合のいい論拠を引き出して、勝利宣言をしているようでそれ以上の評価は難しいところです。民間の保険がより重要視され、公的年金の代替の色彩を強めているのが国際的な傾向のようですが、この構図は、民間保険が勝利したというよりは、公的年金が一方的に負けただけだと思います。

年金研究と方法論間の優劣、価値判断

島崎 医療や福祉のように、ファイナンスの前に供給があり個性が強く働く分野と違って、年金はファイナンスだけの問題ですから、経済学者にとって参入障壁は小さい。また、経済成長との関係、労働市場に与える影響、世代内・世代間の所得再分配効果についても、経済学的な分析はなじみやすいと思います。

ただ、そのことから年金の水準がどうあるべきかとか、賦課方式か積立方式かという結論が導き出せるわけではありません。また、実質的に賦課方式をとる年金制度の下では、人口変動や経済変動があれば、給付や負担は変えざるを得なくなる。この場合、どのような手続きによって正当性は確保できるのかという論点もありますが、こうした領域では法学や社会学によって国際比較研究を行い政策的なインプリケーションを導くという意義があるのではないのでしょうか。

岡 そう思います。例えばフランスでの年金改革を見ると、必ずしも経済合理性に従って動いてい

ないように思います。国際的に見ても少し際立った年金運営をしているのですが、戦後最大のストも行われ年金改革も苦戦を強いられています。退職や年金をめぐる、各国間で国民の価値観に大きな違いがあるように感じます。

尾形 年金と医療の違いとしては、少なくとも二点を思いつきます。第一に、ステークホルダーが多種類で複雑かどうかという点です。そこは年金の方が単純化しやすい面がある。医療では、需要側だけでなく、供給側も存在します。例えば、保険者機能論を考える場合、ステークホルダー間の関係としてとらえる必要があります。第二に、情報の非対称性の問題ですが、これは年金よりも主として医療の方で問題とされるポイントです。全般に、制度被拘束性は医療の方が大きく、島崎さんのおっしゃるように研究者にとっての参入障壁は高いといえると思います。

次に、経済学についての話が出ましたが、レベルの違う話が二つあると思います。第一に、分析のツールとしての有効性についてです。確かに、世代会計論のように、経済学で有効な分析が行える部分があるのは事実です。しかし、第二に、分析を政策に結びつける際には価値判断の問題が出てきます。経済学は一般に資源配分の問題は非常に得意ですが、所得分配の問題の扱いについてはなかなか難しいところがあります。経済学者がある政策を主張することと、経済分析をすることは本来は違う話なのですが、何となく一緒になってしまっており、そのへんは区別が求められるところでしょう。

社会的合意形成の問題

島崎 私が年金の議論について感じていることは、賦課方式の下では一私は公的年金の少なくとも基礎的部分については賦課方式しかないと思っていますが—経済成長や人口変動等により保険料水準や所得代替率の見直しをせざるを得ない。今

回の年金制度改正では、保険料率の上限や所得代替率の下限目標を設定したうえでマクロ経済スライドという「調整装置」を導入しているわけですが、予想を超えた経済・人口変動が生じれば見直しが必要になる。若い世代の年金制度に対する信頼を確保するためには、公的年金制度とはどうあるべきかという基本論に加えて、世代間の分配ルールや見直しを行わざるを得なくなった場合の「合意形成」の議論をしておくことが必要ではないかと思っています。

尾形 おっしゃる通りですが、この話は、将来に向かって強制力を持つような形で世代間での合意形成をどこまで行えるか、という話に帰着すると思えます。

島崎 将来の世代の自己決定権まで縛ってしまっているのか、ということですか。

武川 日本では、年金制度を、何か非常に客観的に存在する自然現象のように考えなければいけないとする傾向があります。5年先10年先のことだっただけで分からないのですから、ましてや20年先30年先のことなどわかるはずがない。ところが、年金についての議論のなかには、どこか未来永劫に不変の制度であることが望ましいというような暗黙の前提があるように思われます。また、公的年金制度も、中央銀行のように、それも日銀やイングランド銀行のようにではなく、ブンデスバンクのように政治から独立して超然として存在するのが好ましいみたいな考え方があるのではないのでしょうか。日本で年金の損得論が非常に幅を利かすということの原因の一端もその辺にあるような気がします。

しかし、例えばイギリスのような国だと、政権が変わるたびに、人口・経済の動向に合わせて年金制度が頻繁に変わる。そのときの政治情勢で変更されてしまうわけです。どちらがいいか一概に言えませんが、未来永劫に不変の制度が続かなければならないという考え方にはあまり根拠がないのではないのでしょうか。

そのときそのときで各世代間の分配をどうするかについての社会的合意を形成するかということが最大の問題でしょう。苦しいときはみんなで苦しみを分かち合おうということになるでしょうし、余裕があるならば各世代ともその恩恵をこうむることができるように制度を変えようということになる。ですから一度決めたことは何があっても変えないというのではなくて、その時々々の経済や社会環境の中で合意を形成するということが重要だと思います。

島崎 今日、社会保障は国の一般会計より大きな規模になっており、年金制度をはじめ社会保障のあり方が社会経済に多大に影響を及ぼすことになる。例えば、経済界は事業主負担の歯止めがかからなければ国際競争力に悪影響が生じるとして、給付水準の見直しや保険料の上限設定、消費税財源への移行等を主張しています。他方、老後保障の水準として、財源の範囲内で給付すると割り切ってしまうわけにもいかない。さらに、年金の場合、長期給付ですから、制度設計を変更しても、これまでの保険料の納付実績や給付の「約束」を反故にするわけにもできないし、いわゆる「二重の負担」の問題など頭の痛い問題も生じます。年金の問題は多元連立方程式を解くようなところがあり、そこに各人の価値観が加わりますので、抜本改革といってもコンセンサスを導くのは本当に難しい。

一つだけ例を挙げると、基礎年金部分は税方式で行うべきだと主張する人はかなりいます。しかし、その論拠や給付水準を尋ねると考え方は全然違う。つまり、「老後の生活も自助努力が基本だ。国による老後保障は生活保護のように最小限度でよい、だから税方式なのだ」という小さな政府の国家観の人もいれば、「若い時の貧富の差を老後まで持ち込むべきではない。豊かな老後生活は国が手厚く保障すべき」という180度異なる国家観の人もいます。国家と個人の関係、その中で社会保

障はどこまでやるべきかという基本の議論が十分なされていないように思えます。

岡 ヨーロッパすべての国ではありませんが—では、年金制度の中に最低保障制度—どんな人でも、拠出期間が短くても、最低限もらえる部分—があり、その後に生活保護が控えている状況です。フランスの年金改革では、最低保障部分が底上げされています。

しかし、日本では、増大する未納者の話が一般年金財政の話の枠内で議論されており混乱しており、未納の人の生活保障をどうするかという大きな課題が全然議論されないまま、制度の大枠だけが議論されている状況です。

埋橋 これは経済学のモデルでは議論できない領域ですね。

岡 そうです。給付と負担にも全然関係ない領域の人をどう救うかという問題ですが、ヨーロッパでは社会保険の中でかなりの程度やっているわけであって、日本でも議論が必要だと思います。

社会保障改革の総合化

埋橋 社会保障に関する合意形成をどう図るか、という問題が議論されましたが、それには、社会保障制度が一般国民にとって非常に分かりにくい形になっている—年金保険制度はその典型です—という問題が関係している面もあります。

岡 その点については、私も痛感しています。日本では改革の議論が制度別に行われているため、例えば2004年に年金改革が先行して、介護や医療と順次改革が予定されています。最後の制度について議論する時には、既に負担の限界に来ている、ということさえ起こり得ると思います。

国にもよりますが、ヨーロッパでは社会保障負担の合計が何%、という形で総合化されており、負担の限界や内訳が分かりやすくなっています。このように、全体のフレームワークの中で各制度の位置付けを考えるという作業が必要だと思います。新

たな税財源を導入するにしても、どの制度の財源にそれが適切か全体を通して考えるべきと思うのです。

合意形成の話に戻ると、ヨーロッパには「ソリダリティ」や「ソーシャル・インクルージョン」のような誰も反対できない全市民に共通する価値観があるために、個別の細かい議論に陥らなくて済んでいる面があると思います。現在の日本では、逆に個人や各利害関係者の損得勘定ばかり先行するため、今後の進むべき方向が分からなくなっている面があると思います。

沙 年金について言えば、日本の制度は非常に分かりにくい上に、賦課方式ですから、将来年金を貰えるか、若者はかなり不信感を持っています。信頼感を取り戻すために、国民負担と再分配に関する政府の基本的な機能を、外国のやり方も参照しながら、再検討する必要があると思います。

また、岡先生もおっしゃるように、日本の社会保障制度は全体的な整合性が悪くなっていると思います。年金・医療保険・介護保険のほかに何か出てきたら、国民負担がかなり増えることになります。CTFという基金制度があって、年金、退職給付、医療給付、障害・遺族給付等を一括勘定にしているシンガポールは、一つの参考になると思います。

年金とジェンダー、他の制度との関係

埋橋 私の「福祉」に関する報告では『海外社会保障研究』での特集が少ないこともあって編集のあり方にあまり触れていませんが、確かに、岡さんが指摘されるように全般的にジェンダーの問題について抜け落ちていたことにあらためて気づかされます。それともう一つ、アメリカのEITC(稼得所得税額控除制度)を取り上げていた阿部彩論文(『海外社会保障研究』第140号)を例外として、税制の問題もこれまで取り上げられていません。

税制と社会保障制度は、表裏一体というか、相互の関係が強い。両者のハーモニゼーションの間

題もありますし、アメリカのEITCがイギリスに入ってWFTC(勤労家族税額控除制度)になり、カナダにも、オーストラリアにも入る。つまり、アングロサクソン系の国々に伝播、デフュージョンしていく傾向が見て取れます。あるいは、ドイツで児童手当制度が廃止されて税額控除方式に統一されたということも注目されます。問題が多く指摘される所得控除と異なる「払い戻し付き(refundable)の税額控除」—日本では住宅資金借入に係るものしかなく馴染みの少ない制度です—が、社会保障の分野でもつ意味や問題等も本格的に論じる必要があります。つまり、こうした税制の問題を取り上げるなかでもう一度、社会保障との関係も問われるべきなのですが、そうしたトピックスがこれまで抜け落ちていたということだけをお伝えしておきます。

島崎 ここで少し休憩して、先に進ませていただきます。

IV 海外における『福祉』の動向と 国際比較(埋橋孝文)

島崎 埋橋先生、お願いいたします。

埋橋 私のコメント論文(42頁以降を参照)では、成功しているかどうかはともかくとして、『海外社会保障研究』所収の論文を、この分野の全般的な研究の流れとの関連で位置付けようとしています。担当した「福祉・障害者政策・家族政策」は、社会保障がカバーする分野から年金などの所得保障と医療保障を除いたいわば「残余」的な分野を指します。とりわけ福祉を福祉サービスと理解した場合にそれは顕著です。こうした事情は、国立社会保障・人口問題研究所が長年にわたって集計、公表している「社会保障給付費の部門別構成割合(国際比較)」が明らかにしている日本の現実を投影しているとも考えられます。したがって、いわばad hocな取り上げ方になっている本誌での編集方針を詳細に論じてあまり生産的でないと考えられ

ます。これらのことを前提にした上で、コメント論文をお読みいただければ幸いです。

日本の児童手当は本当に低いか

島崎 どうもありがとうございました。ご意見等を頂きたいと思います。

岡 議論の前提を共有するために、児童手当に関する認識について問題提起したいと思います。日本の場合、児童手当の支給期間が短く、支給額が低いというお話がありましたが、私は必ずしもそうは思いません。なぜなら、「社会保障」の範疇には入りませんが、賃金の中で扶養手当が相当な金額にのぼっており、実質的には児童手当として機能している—また、扶養手当は専業主婦についても対象にしています—からです。逆に、児童手当の所得制限があまりに低いので、実質的には「低所得者対策」と位置付けるべきだと思います。

埋橋 日本の場合、児童手当制度の実施(1972年)が社会保障制度の中で最後になったのは、周知のように、企業の家族手当の扶養児童分が児童手当に相当するという議論があったためです。ちなみに私がイギリス社会保障省の児童支援に関する国際比較プロジェクトに加わったときに、日本に限ってはそうしなければ比較ができないため、企業の扶養家族手当の分も括弧付き扱いで「児童支援パッケージ」に入れました。ただ、そうしても、期間



埋橋孝文

の短さが決定的な要因になって、支給レベルが低いという結果が出ました。私も述べたことがあるのですが、平成11年版『厚生白書』でも、社会保障制度が与える恩恵が一番低いのは、現役勤労世代であることが指摘されています。その原因の大きなものとして児童手当制度の支給期間の短さと支給額の低さが挙げられます。(老齢)年金や高齢者政策に配分される資源が多いことが、若者の社会保障制度不信の一つの原因だとすれば、改善の余地がまだまだ残されていると思います。

島崎 私は、児童手当が伸びなかった最大の理由は、制定時に議論が十分煮詰まらないままスタートしたことにあると考えています。例えば、法の目的も、多子貧困論、子どもは次世代を担う「社会の子」という発想、児童はすべて愛護の対象という理念の三つが混在しています。また、『社会保障の財源政策』の中で高橋三男・初代児童手当課長も指摘していることですが、財源構成が歪んでいるという問題もあります。事業主負担はあるが自営業者の負担はなく、特例給付については全額事業主が負担しています。いずれにせよ、児童手当については、税制上の扶養手当との関係なども含め、今後さらに議論すべき課題が数多くあると思います。

「社会保障」か、「社会保護」か…児童手当、住宅手当をめぐって

岡 私は児童手当の話を通して、認識枠組の話をしたかったのですが、先ほどの扶養手当が相当額にのぼるという話は、社会保障法(Social Security Act)の枠を取り払って考える時、企業福祉の話ですらなくて、給与制度の話になります。その延長線で考えると、EU等の国際機関が「ソーシャル・プロテクション」(社会保護)という言葉を使っているのは興味深いことです。社会保障法という法的枠組を越えて、リスクの除去という意味で「社会保護」という概念を用いる時、ある給付制度をA国では企業が担い、B国では労使協定で担い、C国では

社会保障として国家が担う、ということになります。総体としての福祉的機能に注目すれば、まったく異なる福祉国家のアウトラインを描き出すことができる、ということになります。

埋橋 「ソーシャル・プロテクション」という考え方は、確かにメインストリームになりつつあって、例えばOECDのデータベースでは、企業福祉や民間部門も含めた分類と集計を試みるようになっていきます。しかし、これは始まったばかりですので、それを用いて確たる分析結果が得られるのは先になると思います。また、企業福祉には、社会保障制度と違って、権利性の確保や企業間格差が存在するという面で大きな問題があります。

武川 一般的には、児童手当も含めて、給付一税制の控除も含みます一を社会化して社会保障制度を構築してきたという歴史があります。ですから給付を行う主体が企業でも労働組合でもどこでもいい、ということにはならないと思います。

また、住宅手当も「社会保障」の定義問題と密接に関連します。例えばイギリスでは、住宅給付(Housing Benefit)が社会保障のかかなりの部分を占めますが、日本では、生活保護に住宅扶助があるものの、国際比較すると住宅関連給付が薄いの否めず、そもそも住宅関連給付自体への関心が薄いのを実態です。高齢者の年金のことは問題になっても、家賃補助や住宅手当のことはあまり議論されませんよね。高齢者の生活保障ということで考えれば、ある意味で住宅の確保は年金水準よりも重要な意味を持っている。極論すれば、住宅がきちんとしていれば、年金は多少少なくともよいということになります。

埋橋 ヨーロッパでは、何十年も確固として続く、基本的人権のベースをなすものとして住宅をとらえるのに対し、日本では、そうしたとらえ方がこれまでいかに弱かった。家賃補助の問題が、特にヨーロッパでは普遍的なのは、文化の違いを反映しているからだと思いますが、日本でもこれからは

変わっていかざるを得ないでしょう。いわゆる社会保障と住宅問題がクロスする分野は『海外社会保障研究』でも取り上げていく価値が大いにあると考えられます。

不十分な家族関係の社会保障…高齢者福祉、 児童・家族福祉

沙 日本の児童手当は、支給期間は短いし、金額も低いという指摘がありました。日本の場合、ヨーロッパの先進国と同じで少子高齢化が進んでいる。いま若い人たちが子どもを欲しくない理由の一つは、経済的に苦しいことです。私の子どもは日本で育っていますが、養育費がかなりかかりました。

子どもの養育費を義務教育と同じような制度をつくって、生まれてから小学校に入るまでの期間、国から児童手当のようなものを支給可能なのかどうか。保育園は国公立・私立などいろいろありますが、養育を現物支給している国があるのでしょうか。

岡 あまり詳しくはありません。授業料が所得に応じて決められる国はあります。学費は無料同然で学生寮費も所得に応じて決定する場合があります。児童手当についても、大学在学中はもらえる国もあるし、金額も1人目、2人目で違うとか、いろんなパターンがありますが、総じて充実しています。

武川 家族関係の社会保障が弱くて、高齢者ばかりに偏っているという話がありました。海外に行くとそれを実感することがあります。例えばイギリスにいたとき、外国人であっても子どもの医療費は無料でしたし、学校も、「明日から手ぶらで来てください」という感じで、行けば翌日から受け入れてくれました。この意味で、ヨーロッパは社会保障の点からみると子どもに対してフレンドリーな社会ですが、日本はこれだけ少子高齢化と騒いでいながら、子どもに対して非常に冷たい社会だと思います。

それから、現金給付とサービス給付に関して埋

橋さんがコメント論文の冒頭で書いておられることは、全くその通りだと思います。最近、福祉サービスというか、社会サービスというか、そういう論文が少ないのかなあという感じがしています。以前だったら、スウェーデンの社会サービス法の紹介だとか、いろんな国の対人社会サービス関係についての論文がもっとあったような印象を持っていて、埋橋さんの指摘をなるほどと思いました。

公的扶助の国際比較研究

尾形 国際比較をすると、日本の公的扶助は大きく見劣りしている、とのことですが、現行制度を考えると、例えば、国民健康保険は、社会保険と言いながら、高率の公費補助を行って低所得者までカバーするメディケイド的な側面があります。社会保険方式でありながら、公費負担が給付費の5割を占めるというような制度は、国際的には例外的な存在であると思います。このため、医療扶助への流入が抑制されている、という説明もできるかも知れません。そのあたりのことはどうお考えでしょうか。

埋橋 私自身は、働いているにもかかわらず収入が生活保護基準に満たない人が、現実には生活保護の適用とならないという問題に行き着くと思います。厚生行政・財政当局はこの問題をわかっているが触れないようにしてきた、と副田義也さんは『生活保護制度の社会史』のなかで指摘しておられます。現在の生活保護がGDPや全人口に占める比重が小さいことは、国民健康保険や基礎年金の存在・充実だけではおそらく説明できないと思います。つまり、因果関係をどちらの方向に解釈するかという問題でもあるわけですが、生活保護制度の今のあり方固有の要因も作用していると考えられます。

島崎 日本の場合、社会保険と生活保護の「すき間」が開きすぎていて、最後の拠り所である生活保護の前の防貧・救貧施策が脆弱な面はあると思

います。例えば母子生活支援施設(旧母子寮)を例にあげると、生活施設としてひとくりに論じられることも多いのですが、中には、子どもの夜間保育や母親の技能訓練などのほかにリーガル・サポート(法律相談)を行っているところもあります。母子家庭対策も、このような機能の有無によって、福祉や就労支援等の効果は全く違ってくると思います。

岡 失業給付を例にとると、ヨーロッパでは失業保険自体に、保険原則に基づかない特別給付等の「ウルトラC」が必ずありますし、それとは別に失業扶助制度がある国も少なくありません。また、国によっては長期失業者には障害給付で対処するなど、いろいろ苦勞をしてつないでいます。これに対して日本では、確かに社会保険と生活保護との間はつながれていないと思います。

「社会的排除」概念を用いる意義は何か

島崎 「社会的排除」(Social Exclusion)という概念が用いられることが増えてきましたが、これを障害者福祉における「ノーマライゼーション」概念と対比してみたいと思います。個人的なことになりますが、私は入省2年目に、当時の課長の指示で、初めてこの概念を用いた国会答弁書を書きました。案の定、官邸サイドから『「ノーマライゼーション」とは一体どういう意味なのか。こんな言葉は使うな』と言われた記憶がありますが、この概念にはそれまでの固定観念を打ち破るだけの力があつたと思います。しかし、「社会的排除」という概念にそうした力や内容があるのか、疑問のむきもあろうと思います。

岡 「社会的排除」という言葉のトーンは、それが使われる場合によって異なります。ILOは、途上国で社会保険の適用対象を拡大する戦略の一環で、適用されない人が「排除されている」とします。EUは高齢者雇用の促進のために、ヨーロッパ版年齢差別禁止法の制定を目指していますが、その文脈で「高齢者は排除されている」という表現が用いら

れます。このように、様々な文脈を全部包含できるという意味で、政策立案者にとって便利な、水戸黄門の葵の紋所のような大儀を持つ概念だと思います。また、社会保障に限らず、公民権運動や差別問題、民法改正など、幅広く使える概念なのではないでしょうか。

埋橋 EUなどでは、他の国の「貧困」を直接問題にしにくいときに、間接的な表現として「社会的排除」という言葉を用いる、政治的な用法もありますね。ただ、特定の政策に直結はしないかもしれませんが、この概念にはもう少し積極的な意味があると考えています。それは、貧困・排除の世代的再生産の議論と関連して、スタートラインの平等化を図るために、文化資本や社会サービスの問題にメスを入れる、ということです。この視点は、例えばフリーターや、若い世代の貧困に向けた政策にはずみをつける効用はあると思います。

武川 二つの概念の違いについて、二つほど指摘できると思います。第一に、ノーマライゼーションは拡大解釈していくことができますが、基本的には障害者に関する話です。これに対して、ソーシャル・インクルージョン(社会的包摂)は対象が広く、老若男女すべてのひとが対象として含まれる可能性があります。第二に、現状の原因にまで遡るかどうかという違いもあります。ノーマライゼーションは、現在の状態が生じた原因までは問題にしません。ソーシャル・インクルージョンの場合は、原因としてエクスクルージョン(排除)があることを前提としており、それを解消するという発想になります。イギリスでは、若年層の貧困を解消する上で、公的扶助には限界があるので、就労に結びつける政策を展開していますが、これはエクスクルージョンの除去という意味のインクルージョンですね。ただ、ブレアが好きでこの概念を使っている面もあって、その意味では埋橋さんのおっしゃる通り、特定の政策をエンカレッジする側面があると思います。

日本だと社会的排除やインクルージョンは、どう

も社会援護局マターだとの印象が強いように思います。その点、『海外社会保障研究』の社会的排除の特集号は、この問題の射程を広げるうえで重要な役割を果たしたように思いますね。国民年金や国民健保の空洞化という問題も、基本的には日本社会で若年層がいかにインクルージョンされていないかということの反映でしょう。未納や滞納が若い人のあいだで増えているのは、損得論が蔓延しているからというよりは、無業者や不安定就労、非正規就労が増大してきているからじゃないでしょうか。その意味では、ノーマライゼーションが取り組もうとしている問題よりも、インクルージョンが取り組もうとしている問題の方が、日本社会の存立にとっては影響が大きいと思いますね。

V 医療保障における国際比較研究 (尾形裕也)

島崎 それでは、尾形先生、お願いいたします。

尾形 私が担当した医療について、詳しくはコメント論文(46頁以降)を参照していただきたいといます。ここでは、議論のためにいくつかポイントになる点を取り上げてみたいと思います。

まず第1に、対象領域としては医療はそれなりにバランスよく取り上げられてきていると思います。近年のわが国の政策へのインプリケーションという意味では、「基本方針」における高齢者医療、診療報酬、医療提供体制といった諸問題、さらには最近の規制改革等の動き(営利企業参入論、混合診療導入論等)を踏まえた特集があってもよいように思います。

第2に、対象国、地域としては、かなり偏りがあり、米、英、独、仏、加、蘭の6か国にはほぼ限られています。これは現在のわが国の政策的関心を反映した結果ともいえますが、重要な国で落ちているところもかなりあります。先進国では北欧諸国やイタリア、オセアニア、またMSAで有名なシンガ

ポールやテイクオフしつつある途上国なども今後取り上げられてよいと思います。

第3に、論文の分析方法としては、(医療)経済学および法学的なアプローチが多いといえます。しかし、医療問題の性格を考えると、もう少し幅広く学際的なアプローチがあってもよいと思われます。例えば、社会学、政治学等他の社会科学のほか、公衆衛生、疫学、看護学等による分析が加わっていくことが期待されます。

第4に、論文の内容としては、各国の制度・政策研究およびそこからわが国の政策へのインプリケーションを導出するというタイプのものが多いように思います。そのこと自体は結構なことですが、学術誌としてはそれに加えて、できればもう一歩進めて、類型論や理論の一般化にまで踏み込んだものを期待したいと思います。

第5に、投稿論文数の現状等を勘案すれば、現在の特集方式は現実的な選択であると考えられますが、その場合でも、例えば、特集論文を中心にしたコンファレンスを開催し、その成果を踏まえた編集とするといった工夫があってもよいように思います。

以上、簡単ですが、私からの問題提起です。

島崎 私はついこの間まで医療保険の仕事をしておりましたので、尾形先生の報告を聞いていて、是非ご見解を伺いたくなりました。司会という立場を離れますが、お許しいただきたいと思います。

実は、ある論文を書くために日本の医療保険制度の創設期、特に戦前の国保制度を創ったときの文献を漁っていたのですが、当時の立案者が、保険理論を完璧に理解していること、海外の制度を実に丹念に調べていることに改めて驚きました。例えば、前者については、逆選択という言葉も当時の書物に登場しますし、後者については、ドイツ、フランス、英国だけでなくデンマークなどもきちんと調べています。そうした中で、意図的に世界的に例のない国民健康保険という制度を導入したの

ですが、創設当初は任意設立・任意加入の組合方式であるなど、保険的な要素がかなり色濃い制度でした。しかし、国民皆保険という理念の下で、社会保険の「社会」の要素が強くなり、「保険」の要素が後退していく。老人保健制度なども、部分的な財政調整であったものが、加入者按分率が100%になり高齢者の医療費を国民の頭数で「平等」に割るという仕組みに変わっているわけです。

それでは社会保険主義の「ご本家」のドイツやフランスはどうかというと、ドイツは1993年以降、被保険者による保険者選択とリスク構造調整を導入することによって、ビスマルク以来の医療保険のストラクチャーが変わっており、わが国とは相当異なった歩みを辿っていると思います。それでは、フランスはどうかというと、「保険者自治」を最も強調していた国ですが、その矜持を捨て一般社会拠出金(CSG)を社会保険の世界に入れた。その背景には、企業の国際競争力の確保という観点から保険料率を上げられないという事情があったと言われていますが、いずれにせよ、社会保険のストラクチャーが変わっていると思います。

とすると、そもそも社会保険方式とは一体何だったのか、拠出と給付の緊張関係を保ち保険者の自主独立で運営していくという理念はどこに行ってしまったのかという印象を抱くのですが、尾形先生はどのように思われますか。

尾形 私も基本的にはそういう認識に賛成ですけども、順を追ってお答えすると、いまの日本の制度は相当考え抜かれてつくられている制度で、うかつに変なことをやると原則を損ってしまう部分が出てくると思っています。国民皆保険という仕組みひとつとってみても、いったん全住民を国保で適用して、そこから現役被用者等は適用除外にするという非常に巧妙な制度です。それによってほぼ完全な皆保険を達成するというちょっとほかに例のないようなことをやっているわけです。例えば、老人保健というのは皆保険の下でかなりギリギリのところ

で制度間の調整措置を導入したわけですが、退職者医療制度となると相当怪しい制度で、被保険者と費用負担をする保険者がずれている。しかしそれでもなんとかやってきている。社会保険というのはもともとそういうかなり微妙なバランスの上に成り立っているものだろうと思っています。

それから第2に、昨年のISSA initiativeのシンポジウムの議論で非常に印象的だったのは、フランスの代表の発言ですが、フランスの医療保険制度は実はビスマルクタイプというよりは今やむしろバレッジタイプとっていい面があるということでした。フランスの医療保険については中央政府の統制が強くなってきていて、疾病金庫の独自性というはある意味で形骸化してしまっている。

それに対して、ドイツ、オランダは逆で、疾病金庫が被保険者による保険者選択の中でさかんに競争して、統合再編がどんどん進むという方向に向かっていく。

そういう意味では、おっしゃるように、ISSA initiativeの会議の印象では、ドイツとオランダが似ていて、日本とフランスが似ている。同じ社会保険の中でもかなり両極に分かれてきているのではないかという気がしました。

ただ、そのことと、それでは社会保険方式はもう崩れてしまうのかということとはまた別の話で、社会保険というのはもともとそういうある幅をもったものだと思います。145号の中で私は「収斂と発散」というふうになづけたのですが、ドイツやオランダ、特にオランダの場合、制度がかなりアメリカの制度に引っ張られている。それに対して、日本やフランスは、カナダとか、あるいは伝統的なNHSモデルのほうに引っ張られている面がある。

しかし、全体としてみると、収斂する部分もあり、社会保険としての形式はなんとか維持しているわけです。したがって、私としては、145号の特集では、固定した、これが社会保険です、というようなものがあるのかどうかというところを問題にした

かったんです。むしろ非常にダイナミックな力の働く場としてとらえるべきで、時代とともに動いている部分はかなりある。そういう中で、しかし一応税方式、あるいは民間保険を中心とする方式とは一線を画するという程度の意味での社会保険というのがあるんじゃないか。そういう問題意識です。

埋橋 尾形さんが『海外社会保障研究』所収の論文(145号)で図示されていましたが、一方にアメリカがあり、他方にイギリス、カナダがあって、その中間にドイツ、オランダと、フランス、日本が位置し、中間もその順番で二つずつに分かれるという説明は大変印象深いものでした。というのは、社会保障の中でも医療というのはかなり専門領域であり、国際比較上の座標軸というのはこれまであまり存在しなかったように思います。エスピン・アンデルセンはアングロサクソン・タイプということで英米モデルを一括していますが、おそらく医療を研究されている方の中では英・米は両極端のモデルであるという共通理解があるかと思います。その場合に、たしかに分析の軸は明確になりつつあると思いますが、そうした政策の成果—それを何で計るのかという問題があります—と主としてカバー率から導き出される類型とがどう関係してくるのかということについて関心をもちました。

特に、保険方式の中でもいくつかのやり方があり、微妙な位置も生まれる可能性があるというのはよくわかりました。ちなみに、無年金者と同様な意味で保険から外れる方は、おそらくドイツとかでは多いのでしょうね。

尾形 10%弱ということです。

埋橋 日本の場合、健康保険から漏れている人たちへの対応の仕方という観点をひとつの成果を計る尺度として入れれば、どういう絵柄、地図が描けるのかというのが大変関心を持った点です。

尾形 それは事実上の滞納者とか、そういう部分です。

埋橋 そうです。日本が税方式に引っ張られる理由

はそこに原因があるのではないかと、思われます。

尾形 おっしゃるとおりだと思います。皆保険を徹底させようとするというのは、たしかに税方式に近づく道でもあり得る。例えば、カナダの制度が非常におもしろいのは、税方式でありながら、自分たちの制度(メディケア)は医療保険だとしている。何が保険なのかよくわからないが、州政府が保険者的な役割を果たしているという意味でそう言っている面がある。日本の国保というのはカナダに似ています。向こうは保険者が州政府で、国保は市町村ですけれども、そういう意味ではカナダに似ている部分もかなりある。

埋橋 これから日本は、カナダのほうに行くのでしょうか。それとも、アメリカ流の、制限された競争とか、あるいは保険者間の競争の方向へ行くのでしょうか。

尾形 それは島崎さんの問題提起の関連で、基本方針をどう評価するのか、というのが当面の問題でしょう。ここはおそらく意見が分かれるところだと思います。私の考えを言うと、高齢者医療を二つに分けて、前期は65~74歳、後期が75歳以降としています。あれは非常に粗っぽい言い方をしてしまうと、前期高齢者についてはヨーロッパ型、つまり若い人と同じ保険に入ってもらって、リスク構造調整的なことをやる。ところが、75歳から先



尾形裕也

は高齢者だけで独立した制度をつくることになっている。これはアメリカのメディケアとよく似た独立型の制度です。そうすると、さっきの議論のように、いま提案されているのは、思想的には接ぎ木みたいものが出てきていて、それをどう評価するのか。私は実はこうした考え、特に独立方式には反対なんです。少なくとも今までの制度とはかなり違う考えが提案されているのは事実だと思います。

ですから、それを評価するときに、各国の制度の中での位置付けをどう考えるか。あるいはどういう方向を向こうとしているのか、そういう観点はぜひ必要になってくるだろうと思います。

埋橋 接ぎ木というよりも、75歳以上について税方式に近寄ったというふうを考えることはできないでしょうか。

尾形 ただ、若い人の保険から支援金を出すというふうになっていますから、そういう意味では、税というよりはむしろメディケアに似てくるんじゃないでしょうか。メディケアも若い人が払う保険料で賄われる保険ですから。メディケイドではないんだと思います。このへんは島崎さんのほうが詳しいと思いますが。

島崎 「基本方針」でいう新しい高齢者医療制度と老健制度の異同ということだと思いますが、独立型の高齢者医療制度も老健制度も75歳以上の高齢者の一部負担や保険料だけで賄えませんが、5割もの公費を投入するとともに若年者からの支援に頼っているわけです。その意味では、独立型の高齢者医療制度がこれまでとは全く別の制度だというわけではありません。そもそも、日本の場合、被用者保険グループとそれ以外の非被用者グループの二本建ての制度設計を行ったわけですが、高齢化の進展等によって非被用者グループの負担が過大になり、老健制度や退職者医療制度を設け対応してきた。しかし、今後、高齢化が更に進展する中で医療保険制度も世代間扶養の色彩が一層強くなることは間違いない。だとすれば、

① 高齢者が自ら負担する保険料、② 若年者からの支援、③ 公費の3つの配分ルールをきちんと決め、費用負担構造の透明性と緊張関係を高めておいたほうがよいという考え方があってもおかしくはない。私はこのような捉え方をしているのですが、他の先生方のご意見はいかがですか。

武川 これは社会保険とは何かということ関係してくる問題で、労働保険はまだ社会保険としての体裁を保っていますが、基礎年金や老人医療の話になると、果たして最初に使っていた社会保険と同じものなのか、ということが問われてしかるべきでしょう。基礎年金や老人医療を本来の意味での社会保険としてやるということにはそもそも無理があって、公費や若年者からの支援がどんどん入ってきています。しかし保険という名前を外そうとはしないし、いちおう保険ということになっている。しかし、先ほどのように「洗いざらい出す」ということを考えたならば、基礎年金と老人医療に関しては、本当に社会保険でやるのがいいのかということとは真剣に議論する必要があるんじゃないでしょうか。医療保険も、若い人たちの納めた保険料のかなりの部分が老人保健の拠出金にまわっているため、保険という感覚は薄れています。このままだと、年金だけでなく、医療保険に対する若年層の信頼も失われていくのではないかと私は心配しています。

島崎 イギリスやスウェーデンは税方式で医療保障を行っている代表的な国ですが、例えば、慢性疾患患者の待機者リスト問題にみられるように優先順位づけ(レーショニング)が行われたり、「無い袖は振れぬ」ということで国の時々の財政事情による影響を強く受けやすい傾向がみられます。経済学者は社会保険方式も税方式も本質的な違いはないという見解をとるのが一般的です。しかし、負担と給付が一对一对応し権利性が税方式に比べ相対的に高いということは社会保険方式のメリットだと考えていますが、いかがですか。

尾形 そうでしょうね。高齢者の問題に関して一つ補足しておく、私が一番危惧を感じているのは、リスクで人を分けるという発想が入るところです。つまり、なぜ高齢者を分けるかという、結局のところ若人とリスクが違う(ハイリスクグループ)だからです。こうした議論というのは、例えば、低所得者については「福祉医療制度」の創設という議論がかつてあって、それにもつながってくる面がある。アメリカのメディケア、メディケイドはまさにリスクで人を分けているので、そうした考えにつながっていく可能性がある。一般に各国の社会保険医療においてはなぜそういうリスクで分けていないかという、それをやり出すと制度が解体してしまうという危惧があるのだらうと思います。リスクの違いでは人を分けない。リスクプーリングをするんだというのが社会保険医療の基本です。そのところが今回はかなり危ない一歩を踏み出しつつあるんじゃないかというのが私の問題意識です。ここから先は意見が分かれると思いますが、リスクで人を分けるという発想がいままでの医療保険ではなかったということは事実だと思います。リスクの違いで所属する制度が違うというのは初めての考え方だと思いますので、そこをどう評価するかだと思います。

武川 労働保険はリスクによる分類がありましたが、医療保険で考えると、たしかにそうなりますね。ただ社会保険がリスクと無関係だということになると、公共医療サービスでなく、社会保険でやるということの理由づけがむずかしくなるということはないでしょうか。

尾形 関係ないということはないんですけども、できるだけ幅広くプールしていこうという発想がないと、制度がどんどん小さいものに分裂していく惧れがあります。アメリカが皆保険がなかなかできないというのは、偶然ではない。そもそもリスクで切っているから、それを一緒にプールしようということがむつかしいのではないかと思うんです。

島崎 ドイツはそういう意味では結構際どいことをやっています。つまり、年齢や所得等によるリスク構造調整を行っており、逆に言えば、保険者の経営努力の部分の浮き彫りにし競争を喚起するという政策意図が働いているわけです。しかし、実際には、経営努力の差異よりも例えば糖尿病患者の多寡など被保険者の疾病構造のほうが保険財政に及ぼす影響ははるかには大きく、それでは、リスク構造調整のファクターとして罹患率も加えようという議論に繋がる。私は、そうした議論は、リスクを全体でカバーするという公的医療保険の足元を揺るがしかねないと思います。

尾形 逆にいうと、保険料でよくそこまでやるな、というふうにも思います。日本はマクロベースで公費を3割以上も投入しているのだから、公費での調整というのはもっとやりやすいはずですが、ドイツやオランダは保険料でやっている。それは逆にすごいことをやっているという印象があります。

島崎 それはドイツの場合、日本と違って基本的に被用者保険オンリーの仕組みだからできたかもしれませんね。

尾形 だらうと思います。その連帯感みたいな話ですね。

島崎 議論は尽きませんが、次に進めさせていただきます。

VI アジアの社会保障研究(沙 銀華)

島崎 「アジアの社会保障研究」ということで、沙先生、お願いいたします。

沙 なかなか難しい課題なんですけども、アジアの社会保障研究に関しては、まず、アジアの社会保障制度研究の重要性に関して少しお話ししなければならぬかなと考えております。これは島崎先生の質問の第1番目にもあって、なぜ日本でアジアの社会保障研究をしななければならないか。その意義はどこにあるか。

この十数年間、アジアのかなりの国々では政治も安定し、経済も急速に成長しています。アジアの中の一番の先進国は日本です。そして、いくつかの論文にもあるように、アジア経済圏は国際経済社会で重要な役割を果たしていることは間違いなく、特に東南アジアの発展途上国で注目されるのは中国ではないか。この十数年間、中国経済は急速に成長しており、アジア諸国と経済交流もさかんに行われています。

しかし、アジアは欧米先進諸国と比べると評価しにくい部分もあります。というのは、アジアにおける経済発展はかなり不均衡であり、発展途上国においては貧富の格差が大きくなっています。

2番目に、アジアの農業人口は他の地域と比べると非常に多く、特に中国の場合は7、8億は農村人口です。この人たちは社会保障によってはほとんどカバーされていません。

また、アジアの国々は高齢化も急速に進んでおり、特に日本、中国、香港、台湾、そして東南アジアの国々でも高齢化が進んでいます。

そして、アジアの一部の発展途上国においては、経済の発展と同時に、都市化もかなり進んでおり、農村部の人口が都市部に移動しつつあります。例えば、中国の場合、前回、中国人民大学の鄭先生もお話しましたように、1億2千万人が農村から都市部に移動しましたが、この移動している人たちは何も社会保障されていないという問題は深刻であります。

そして、医療保険の問題も重要な課題で、先進国である日本でも、国民健康保険収支バランスの問題、この10年間で数回にわたって個人の負担率がどんどん上がっていますが、30%では持続性に疑問があって、40%ぐらいまで引き上げないと難しいのではないかと。このことは少子高齢化の進み方とかかわっていると思います。

また、アジアの一部の国々では国民のすべてが医療保険でカバーされていません。特に農業に従

事する人々は健康保険に入っていないという状況があります。

日本を除くアジア諸国では、急速な経済発展と同時に、社会保障と社会福祉制度の整備、あるいは現に存在する制度の改革をするということがかなり重視されてきています。

しかし、セーフティネットをつくるためには、国の安定的な重要な施策として講じられているわけですが、アジア諸国はモデルとして日本を見ています。52頁で紹介している韓国の張さんの論文には「70年代にはイギリス当局はスウェーデンの福祉制度を理想的なものとして推薦していたけれども、20年後の90年代になると日本を理想的なモデルとするようになった。日本は、福祉面で欧米に追いつけ、追い越せということでやってきたけれども、アジア諸国からもやはり日本の福祉制度をモデルとして見ています。ところで、アジアの中で一番先進的な社会保障制度、国民皆保険制度ももっているということで、アジアの他の国々が日本をどう見ていくかは非常に重要なポイントであります。日本はこの10年、長引く不景気で、中国とか他の国々に進出していますが、自分の国では社会保障制度が整備されているけれども、中国とか他の国々で就職すると社会保障はどういうふうになっているか。読者としてはかなり関心のあるところではないかと思えます。特に、日本の産業界ではその傾向が強く、私も中国の社会保障制度について、昨年だけで20回以上講演をしました。どういう制度を持っているかというニーズは非常に高いんですが、私の話は単なる紹介であって、アジアの国々の社会保障研究はどこまで進んでいるか。どういう制度ができていくか。どういう社会的な慣習があるか。日本の経験と、アジア諸国の状況がいまどういう状況かということは、情報交換としても非常に意義があるのではないかと思えます。

もう一つは、先進国といっても、福祉国家のモデルとしては、ヨーロッパとかアメリカ式になってし

まいますが、この場合どうしても文化の違いということが出てきます。つまり、欧米文化と東洋文化の差、要は、中国のもともとの歴史の文字、あるいは儒教の影響等に関して、儒教型福祉国家論ということがありますが、東洋思想の西洋思想はなかなか受け入れが難しいものです。例えば、西洋文化をアジアにもってくると消化してからそのいいところを使うことになります。我々の儒教精神というのは、老人に対する親孝行の考え方という問題があります。特に先日、韓国の人と話をしたんですが、韓国ではいくら年金をもらっていて余裕のある親でも、子どもは親に金銭的な援助をしないとイケない。これは中国も全く同じです。親のおかげで育ててもらったのだから、大人になったら恩返しをしないとイケない。これは儒教的な精神ですが、これは西洋思想にはないところなので、欧米の制度をもってくると、それを消化してからでないと受け入れられないということがあるんですが、私の目から見ると、日本はその点でかなり成功していると思います。なぜかという、欧米先進国の新しい制度、システムをもってくると、アジアにおいては東洋文化と融合してから制度化されるということになるわけですが、日本では、欧米の制度を単にもってくるだけではなくて、きちんと消化してから制度化しているということで、この点がアジア諸国が非常に興味をもっているところです。



沙 銀華

次に、詳細はコメント論文(50頁以降)を参照していただきたいと思いますが、この5年間に『海外社会保障研究』に掲載されたアジア諸国の社会保障研究論文は27篇、6カ国の社会保障制度に関する論文があり、これはアジア諸国の社会学者たちの研究成果として非常に評価されると思います。

論考の分析の方向性に関しては、一部の国々では社会保障制度のイメージを再現することができました。『海外社会保障研究』は欧米先進国の制度を多数取り上げているので、アジアに関しては数は少ない。これは当たり前のことですが、少ない中でも方向性としては、〇〇国の〇〇制度を紹介しなければならないところがあって、アジアについてはそのような形の紹介のほうが読者として助かる。なぜかという、制度自体の紹介なしにいきなり評論したのではなかなかわかりにくいという部分がありますし、もちろん全体のバランスから見ても、社会保障制度全体に関する研究論考が15篇とかなりあって、特に年金について研究者の関心が集中していて6篇、医療保険はやや少な目で3篇、失業保険が1篇で、一部の分野、高齢者医療保険、介護保険、出産・育児保険などについては全然触れられていないのは、残念なところであります。

今後の課題としては、先ほど申し上げましたように、紹介する国、地域をもっと増やしてほしいなと思っております。例えば、注目される国として、インドは、人口が10億弱の大国ですが、この国ではどのような社会保障制度が実施されているか。ほかのところで紹介されていますが、『海外社会保障研究』としても、アジアの中の大国として紹介する必要があるのではないかと。

また、フィリピンは、日本からの観光客も多く、日本企業もかなり進出していますし、また、ベトナムは新しい社会主義の国としては中国とよく似ていますが、市場経済に転換する傾向も強く、日本との貿易関係も進んでいるため、ベトナムの社会保障制度も紹介したほうがいいのではないかと思います。

ます。

研究の方向性に関しては、一部の発展途上国の社会保障制度の実態を解明すること。また、研究分野を広げること。女性労働者の保護、最低生活保障制度、障害者の社会福祉等、低収入者の社会保障制度について。もう一つは、中国、インドの農村部の社会保障制度の動向についてもぜひ紹介してほしいと思います。

また、アジア諸国の重要課題としては、例えば、中国では総人口の7~8割を占める農民についての制度を整備していくか。経済発展をした沿海部、上海、北京にいたら日本、東京と変わらないように見えますが、内陸部に行くと、子どもだけでほかには何もないような、映像を見ると悲しいという貧困地区もあります。中国の胡錦濤政府は三農問題（農村、農民、農業）を力を入れてやっていく分野としています。この農民の問題の第一番目に医療問題があります。中国の農村においては一家の主ががんに倒れたら家族の生活をどうするかということが深刻な問題になっています。農村の医療保険問題に関しては、国が補助金を出さないという問題があります。農民の医療、年金について、最低の生活保障、年金、医療保険問題をどうすればいいかということが重要な課題として、研究論文も増やしてほしいと思っています。

また、私は社人研の金子先生といつも話をしているんですが、『海外社会保障研究』でアジア諸国の研究者のネットワークをつくることができればいいなと思っています。例えば、社会保障の専門家と社会学者、大学とか研究所のネットワークをつくったら、何か問題があったときに直接教えてもらえる。あるいは資料、情報の交換ができるようになったら非常にいいのではないかと思います。

日本でアジアの社会保障を研究する意義と視点
島崎 どうもありがとうございました。いろいろご意見のあるところかと思いますが、お願いいたし

ます。

埋橋 私は、日本でアジアの社会保障を研究する意義は三つほどあると考えています。

第一に、グローバル化の進展により、企業の海外進出や海外移住が増えています。それに当たって、税と並んで大きな影響を与える現地の社会保障・企業福祉のあり方について把握することは大変有益だと思います。

第二に、アジアNIESの発展過程では、自立支援を大々的に打ち出した韓国の国民基礎生活保障法—IMF体制という特異な条件下で実現したともいえますが—や、各種医療保険を統合した台湾の全民健保の成立のように、日本が解決できていない問題を、クリアしている場合も見られます。このような新しい試みは日本にとって参考になると思います。

第三に、日本がアジアの中で歩んできた道を踏まえて、国際貢献が可能だと思いますが、その一環として、身近なアジアの社会保障を研究する意義は大きいと思います。国際社会福祉における日本の協力についての提案がありましたが、人的ネットワークの活用と並んで、統計データベースの構築—アジア各国の統計には共通のフォーマットがなく、信頼性に問題があります—にもかなり貢献できると思います。

武川 アジアについて、昔はシンガポール・台湾・香港ぐらいしか取り上げられていませんでしたが、最近は取り上げられる国が増えており、喜ばしいことです。

アジアを取り上げる場合には、視点を二つに分ける必要があります。第一に、企業の進出ニーズ等を反映するとすると、東南アジアやインドにまで議論の対象を広げなければならない。第二に、福祉国家論の文脈では、各国の社会保障全体や個別制度を一時点で単純に比較するのではなく、レゾームごとの発展・成熟の度合いを考慮した比較を行わなければならない。したがって対象は限ら

れてこざるをえないということになります。例えば、韓国の社会保障における1998年は、日本の1973年に相当する重要な年であったわけですが、それは日本と韓国のあいだでは福祉国家としての成熟度が違うことを意味しています。中国も、国家としては一つであっても、福祉レジームは四つか五つあると考えられます。この場合、成熟の度合いを考慮すれば、農村は別にしても、台湾・香港・沿海部については、韓国と日本の比較と同じように、社会保障や福祉国家を比較研究することが可能です。

「儒教型福祉国家」という認識の是非

武川 アジアについて研究することは重要ですが、ポーランド・スウェーデン・イタリア・スペインを「ヨーロッパの社会保障」と一緒くたにできないのと同じように、非常に多様であるアジア諸国について「アジアの社会保障」とざっくり見るのは問題のある見方だと思います。この意味で、私は「儒教型福祉国家」という認識は非常に怪しいと考えています。確かに親孝行の伝統があるから、ヨーロッパの社会保障とは違う、という考えが強かったのは事実です。しかし、韓国も日本も同じ儒教圏かもしれませんが、その内実は全然違う。また、最近では韓国でも公的年金の仕組みができていますし、離婚の増加・家族の個人化・女性の社会進出といった現象が見られます。中国もいずれ必ずそうなるでしょう。この意味で、社会保障・社会構造のあり方を儒教思想によって説明するのはまずいと思います。

沙 おっしゃることは、確かにもっともだと思います。アジアといっても、東アジアと東南アジア、西アジアと西南アジアでは宗教もかなり違います。例えば、パキスタンやインドと東アジアとはまた別の思想です。また、中国本土をとっても、儒教だけではなく、仏教や他の宗教もありますし、新疆ウイグル自治区や、チベットなどは別の国の様相を呈しています。このため、福祉国家を目標として、中

国で何十年後に統一モデルの国民皆保険制度を作るのは、なかなか難しい面はあります。

しかし、東方思想の場合、ヨーロッパや他の地域の思想よりも話が複雑で、東南アジア—漢字文化圏だったベトナムや、シンガポール、台湾、マレーシアや、日本などについては、儒教型の福祉国家という括り方ができるのではないかと思います。もちろん、その他の地域では、一括りにするのはなかなか難しいところがありますが。

アジアが日本から学ぶ教訓

沙 アジアは日本から何を教訓とすべきか、ということも議論できると思います。日本政府は、経済発展が不十分な時期に、いきなり国民皆保険制度を作りましたが、これは勇気ある取り組みだったと思います。しかし、例えば現在の年金は賦課方式だと言えますが、現在の不景気や少子高齢化によって、財政面での運営が難しくなっています。また、日本の制度には柔軟性に欠けるところがあり、グローバル化による労働力の流動化に対応できるか疑問です。例えば、老齢年金は25年間加入しないと受給資格が得られませんが、アメリカではそこまでは要求されません。中国を含めて、アジア諸国が他国をモデルにして制度を取り入れるときには、このように欠点を冷静に分析して、いいところだけを採用するようにしなければならないと思います。

島崎 中国では現在、どのような形で社会保障を導入しようとしているのでしょうか。

沙 「中国の社会保障制度」とは、ほとんどが都市部のそれを指します。農村部—年収が日本円換算で1,000円にも満たない貧しい地区も一部にありますが—には、社会保険を含めて社会保障が何もなく、構想を含めてこれから作ろうという段階です。

社会保障分野における日本の国際貢献と研究のあり方

沙 日本は他国に自らの社会保障を教えるときの

「教え方」に、まずいところがあります。ハード面—経済協力にたとえるならば、鉄道や高速道路をただ作ること—だけではなく、ソフト面の支援もすべきだと思います。

尾形 社会保障分野における日本の国際貢献・国際協力のまずさという論点について、個人的な経験からお話したいと思います。昨年、JICAのプロジェクトでウズベキスタンの医療保障協力にかかりました。日本の社会保障に関する国際協力は、病院をつくるなどのハード面は得意ですが、ソフト面については、伝えるべきものをきちんとコーディネートして相手方にうまく伝えられていないことを痛感しました。

ウズベキスタンは旧ソ連邦ですから、従来は中央集権型の完全な税方式の制度だったにもかかわらず、市場経済への移行過程で、完全な医療保険制度を導入することを希望している。そのために彼らはアメリカやヨーロッパの制度を大変よく勉強しているけれども、バックグラウンドについての議論が十分できていないから、率直に言ってそれらを直ちにその国で実現するのは相当無理があるわけです。

島崎 似たような経験は私にもあります。「日本の経験を自分の国の医療制度改革に役立てたい」と考える発展途上国の研究者が、ある団体のプログラムで医療機関の視察に来たのですが、紹介先は農村部の身近な医療現場—国保直診病院や、地域の中小病院—ではなく、国際医療センターや東京近県の先端的な病院だけだったことがあります。

また、ソフト部分についての評価も必要だと感じています。例えば、皆保険が達成できた背景として、保険者組織や保険料徴収の実践の蓄積があったことや、運よく高度成長があったために皆保険後の医療費膨張を支えることができた等の事実認識が伝わっていないくらいがあります。原因と結果を取り違えて、社会保険方式を採用したから経済成長があったと思ひ込み、税方式より社会保

険のほうがいい、とする短絡的な考えがあるとしたら問題だと思っています。

岡 ソフト面について言えば、ILOはテクニカルエイドをいろいろやっていますが、その際ヨーロッパ・スタンダードがしばしば途上国には障害になっていると思うのです。日本はILOの第2の拠出国ですが、社会保障領域ではもっと前向きにアジア標準に基づいて国際貢献をした方が、アジアの国々にとっても共通項があって歓迎されるように思います。家族の問題を例に取れば、アジアではよその人が家庭に入ってきて自分の親を面倒を見るのは、国民感情として絶対に受け入れられないということが言われることがあります。介護保険ができたとはいえ、アジアの一員である日本人には、そのことはよく理解できるどころです。

また、研究を通して、お互いを知ることが、大変ではあっても一番大事なことだと思います。例えば、1997・98年のアジア通貨危機の後、雇用保険についてタイの政労使使節団に説明したことがあります。その時に「日本は秩序がある社会なので、法律を作れば皆守るから良いですが。タイでは、ある日突然雇用保険ができて、国民が皆保険料を払ってくれないと思いますが、どうしたら良いでしょう。」と聞かれて、全く返答ができませんでした。

尾形 それは、今後の『海外社会保障研究』のあり方と密接に関連します。社人研は国立の政策研究機関ですから、日本が社会保障分野において実際に国際協力を行っている国・地域—例えばウズベキスタン、スリランカなど—を『海外社会保障研究』の中で取り上げ、それに関する情報をきちんとまとめるのも一つの手だと思います。

アジアの社会保障研究者のネットワーク形成の必要性

沙 アジアとの研究交流は、民間機関や大学のレベルではそれなりにありますが、日本の公的機関

では非常に少ない—第5回厚生政策セミナー「アジアと社会保障」(2001(平成13)年)は数少ない例外であり、私は高く評価しています—と思います。このため、アジア諸国の研究者は、日本の社会保障制度についてほとんど知りません。その中でも、韓国の研究者は日本の社会保障制度について、かなり比較研究を行っていますが、『海外社会保障研究』に掲載された社会保障・社会福祉に関する日韓比較論文は、27篇中1篇しかありませんでした。そのあたりをこれから増やしていく方がいいと思います。

埋橋 最近、アジアの国々から社会保障関係を勉強しに来る留学生が増えています。しかし、日本の研究者とのネットワークがあまりないため、各大学で指導教員—アジアのことをあまり知らない先生もいます—の下で孤立しているケースもみられます。留学生間の横の連携がないと、せっかく日本に留学したのに、あまり研究が発展しなかったという否定的な印象を抱くこととなりますので、『海外社会保障研究』が連携の場になれば、と思います。その上で、かれらが帰国後に社会保障、社会福祉制度を創る有力なプレーンになって頂ければいい。

沙 ニッセイ基礎研究所では、二ヶ月に一回、保険を研究している修士課程以上の留学生のための「保険経営研究会」を開催しています。これと同じような、先生方も一緒に参加する研究会がもてるネットワークができればいいと思います。

VII 総括討論

今後の政策研究は、どうあるべきか

島崎 全体を総括するに当たり、私から問題提起をさせて頂きたいと思います。私どもの研究所は国立の政策研究機関であり、そもそも政策研究とはどうあるべきなのか、あるいは政策的インプリケーションは何かということを考えなければなりま

せん。それとの関わりで、例えば次の三点について、海外社会保障研究はどのような貢献が期待されるのでしょうか。

第一に、経済と社会保障負担との関係です。社会保障の規模が大きくなってきたことを背景に、年金・医療・介護・福祉の国民負担の限界についての議論が行われています。特に、企業負担については、経営の予見可能性や統御能力の喪失をもたらしかねない、という問題も指摘されています。この問題は、経済のグローバル化等の影響もあって、日本だけでなく、ドイツやフランスをはじめ諸外国でも問題となっていますが、議論の建て方や政策の方向は、わが国と重なる部分もある一方で、かなり様相が異なっている部分もあるのではないかと、思っています。

第二に、家族と社会保障との関係です。育児を例にとると、もっと社会全体として支えるべきだとの議論がある一方で、家庭や親の責任放棄や甘やかしにつながる、との意見もあります。また、育児や就労のあり方に関してよりジェンダー中立的であるべきだ、との議論もある。もう少し掘り上げて考えると、社会保障の給付や負担は、世帯単位で考えるべきなのか個人単位で考えるべきなのかという議論もある。この点は、年金の第三号被保険者問題や年金分割の問題にみられるように非常に先鋭的な対立が生じている点です。私は、一口に社会保障と括ることは適当ではなく、生活保護は世帯単位の原則は崩すことができないが、年金は個人単位のほうがすっきりすると思っていますが、海外ではこうした問題についてはどういう議論が行われているのか、ブレークスルーできる発想があるのかと思っています。

第三は、学際的な研究の可能性やあり方ということ。冒頭申し上げたとおり、海外との比較研究が政策に結びつくためには、表層的に眺めるのではなく、制度の構造にまで掘り下げてみる必要があるようになってくる。とすると、経済学、社会学、

法学、政治学、歴史学など様々な学問分野が協同して、一つの対象をそれぞれの特徴と切り口を持って解析することが有用だと思っています。他方、学問の専門分化が進み、方法論の違いが顕著になる中で、学際的な研究は「言うは易く行うは難し」の典型だという醒めた意見もあります。先生方は海外社会保障研究のあり方との関連で、どのようにお感じになっておられるか是非お伺いしたいと思います。

武川 日本では、海外での企業負担の客観的な状況があまり知られないまま、「日本の企業負担は多すぎる」というような議論が横行しています。同様に、家族についての議論も、客観的な状況を踏まえずに、自分の家族についての思い入れを前面に出した意見が多くなりがちです。

したがって、国立の研究所が特定の価値観を出すことはできないと思いますが、正確な議論を行うために、客観的な状況に関する情報—各国の企業の社会保険料負担や、その中における日本の企業の位置、各国での家族の変容—を提供することは非常に重要です。『海外社会保障研究』の編集の中で、ぜひその役割を果たしていただきたいと思います。

尾形 社会保障と経済との関係に即して言えば、議論には少なくとも三つのレベルがあると思います。

第一に、概念や理論の妥当性のレベルです。大上段の議論になりますが、例えば、そもそも国民負担率という議論が妥当なのかどうかという問題です。これは突きつめれば、効率か、公平かという古典的なトレードオフの問題に帰着してしまう大問題です。

第二に、実態のレベルの問題です。現実に存在する各国の社会保障制度の再分配構造を、もう少しきめ細かく比較する必要があります。巨額の税や保険料をとって、大幅な移転をするのか。そこは小さくしておいて、別途の政策を取るのか。それによって、福祉国家のあり方がずいぶん変わっ

てくるわけです。宮島洋先生などは税を含めた議論をされていますが、その辺を踏まえた精密な各国比較が必要だと思います。

第三に、価値判断のレベルの問題です。例えば、私は「社会保障構造の在り方について考える有識者会議」の報告(2000年)を見て、価値判断の問題についてはかなりペシミスティックになりました。なぜなら、日本の2025年の社会保障給付の国民所得比予測は、現在のドイツやフランスにはるかに及ばない水準であるにもかかわらず、これが上限だということに有識者たちが合意したからです。この事例のように、客観的なデータや知識と、最後に行う価値判断とは、全く別の次元の問題であって、それは『海外社会保障研究』についても言えることだと思います。

埋橋 島崎さんは、行政の第一線で政策立案を行うに当たって、さまざまな迷いに直面しておられたのだと思いますが、それに直接応えるのが政策研究なのかというと、ちょっと違うのではないかと思います。

上の尾形さんの発言を受けた形で述べれば、例えば、我々が袋小路に陥っているときに、国際比較研究からそれをクリアするアイデアを見つけることは可能です。具体的に言えば、個人や企業がこれ以上の社会保障負担は無理である、と言っているときに、外国での負担の実例があれば、対案を提示することができます。このような研究は、直接的な政策の選択や、数字—保険料率・税率など—の設定には役に立たないかも知れませんが、議論全体をエンカレッジする上で大きなヒントになるという意味で、広義の政策研究に入ります。

家族政策について言えば、家族の多様性について認識されておらず、特定のパターンの家族を家族の代表としてとらえる傾向があると思います。例えば、1985年の年金改正を、「『女性』の年金権の確立」として肯定的に受け止める議論が当時多かったわけですが、実際に施策が講じられたのは、

女性の中でも第三号被保険者という特定の階層に過ぎなかったわけです。このような議論の仕方の偏りについて指摘することも、政策研究の一つの重要な役割なのではないでしょうか。

尾形 学際的研究に関しては、ご指摘のように「言うは易く行うは難い」問題だと思います。ただ、忘れてならないのは、『季刊』にしる『海外』にしる、あくまでも「社会保障研究」誌であるということです。その場合、アプローチの方法は経済学でも法学でもあるいは政治学でも何でもよいのですが、あくまでも社会保障の現実の諸問題に「光を当てる」のが目的であって、単なる経済学や法学等の分析ツールを利用するのに都合のよい「応用問題を解く」のではないということが重要です。そういった意味からは、切実かつ具体的な現実の社会保障の問題を取り上げて、その問題にさまざまな

異なった視角から異なった方法によるアプローチを試みるというやり方をもっと考えてはどうかと思います。昔、京都大学の人文科学研究所が「フランス革命の研究」、「ルソー研究」といった文字通り学際的な共同研究で大きな成果を挙げましたが、イメージとしてはそういった感じですが（丸山真男の言う「タコツボ」型ではなく「ササラ」型の構造）。そのためには、適切なテーマ（および問題意識）を設定するとともに、コンファレンスの開催等を通じ、相互に活発な意見交換や「論争」を行い、当該特集についてある程度共通の基盤や理解を形成することが必要であると思います。

島崎 予定していた時刻になりましたので、この辺で座談会を閉めさせていただきたいと思います。長時間にわたりどうもありがとうございました。

（編集：菊地英明）