



海外社会保障研究

WINTER 1998

No. 125

特集：就労インセンティブと社会保障

ドイツの雇用促進政策と社会保障	松丸 和夫	2
スウェーデンにおける就労促進政策と社会保障	伍賀 一道・横山 寿一	13
オランダにおける就労インセンティブ政策と社会保障	小越 洋之助	24
スイスにおける雇用保障と就労インセンティブ	中野 育男	39
フランスにおける就労インセンティブと社会保障—早期引退制度をめぐって—	三谷 直紀	44
イギリスにおける就労促進政策と社会保障	檜原 朗	56

論文

Spending and Sources of Finance in the American Welfare State: Options for Reform (II)	Gary Burtless	73
フィンランド民間非営利部門の高齢者福祉分野における活動と制度	新名 正弥	87

研究ノート

台湾「全民健康保険」の制度紹介	高橋 隆	102
-----------------------	------	-----

動向

米国の多数事業主制度(下)	粥川 正敏	112
ルクセンブルグ所得研究(LIS) 夏季ワークショップ参加報告	山田 篤裕	117

書評

菊池馨実著『年金保険の基本構造—アメリカ社会保障制度の展開と自由の理念』	藤田 伍一	126
G・ティモシー・ハイト/ステファン・モレル著『アメリカの年金・資産運用』	渡辺 幹文	130

ドイツの雇用促進政策と社会保障

松丸 和夫

■ 要約

1990年の東西統一以後のドイツにおいては、両地域における失業は増大傾向にある。他方で、1970年代以降旧西ドイツ地域では、労働組合などが要求して労働時間短縮が進んできた。大量失業の国ドイツにおいて、失業問題を解決することは第一の政策課題であり、一方で「雇用創出」のための施策が多方面から追求されているが、問題の解決に至っていない。たとえば、連邦雇用公社(BA)を中心とした労働市場政策の中で、失業保険・失業扶助といった対症療法に対して、「積極的」労働市場政策の多様なメニューとして、職業紹介、職業訓練、操業短縮手当、雇用創出施策、早期年金支給などに相当の資金を投入してきた。しかし、他方で長期休暇や年金生活、総じて社会保障への強い期待を労働者はもっている。労働者の就労インセンティブを高めるためには、いっそうの職業教育の重視と就労環境の整備、就労保障のための公的支援が求められている。

■ キーワード

雇用創出、ドイツ、労働市場政策

はじめに

1990年統一後のドイツでは、大量失業問題が、経済政策上はもちろん社会保障政策のありかた、改革のビジョンと関連づけて、これまで大きな 이슈として論じられてきた。90年の統一直後は主として旧東ドイツ5州におけるシステム転換に伴う大量失業が、そして93年以降の旧西ドイツ諸州では景気回復にも関わらず失業者数が増大する傾向に対してさまざまな処方箋が提示されてきた。戦後最高の失業水準480万人台を記録した98年1月以降も、夏から秋にかけて400万人台を下回るようにはなったが、大量失業問題に対して決定的な解決策は展望されていない。

これまで失業の増大についていくつかのアプローチがなされてきている。たとえば国内産業の空洞化説である。製造業を中心に経済のグローバル化の

もとで、国際競争力の低下した企業の、従業員の雇用を圧縮する傾向が強まり、その最大の理由はドイツの雇用慣行(解雇規制や労使共同決定制度)や時間あたり労働コストの「最高水準」にあるといわれてきた。新たな工場設備に投資しようとする企業は、このままではもっとコストの低いドイツ以外の地域(たとえば東ヨーロッパや東南アジア等)に流出する、と警告が発せられてきた。あるいは社会保障の充実が労働者の就労インセンティブを阻害すると説明されている。たとえば1996年秋の法改正により、疾病保険による病気休業時の賃金100%補償の義務が企業に対して解除された。この背景には、病気でないのに仕事を休む労働者の問題や、「失業保険をもらいながら事実上休暇(Urlaub)をとっている」労働者の問題が指摘されてきた。もちろん、失業保険の不正受給に対しては厳しい処分が用意されているから、こうした傾

向を全体のものにとらえることはできない。しかし、労働者の就労インセンティブという観点からみると、労働者(求職者)がどのような条件下で実際に「就労促進」されるかは、労働市場政策の効果をはかる上で重要な問題である。

I ドイツの労働市場政策

1. 労働市場の特徴

ドイツの労働市場は、第二次大戦後ドイツ経済全体のあり方についての国民的コンセンサス、すなわち「社会的市場経済」構想のもとに、広範囲な職業訓練制度と相俟って、豊富なメニューによって発展してきた。政府の施策としてみても、労働市場政策に対する予算措置は相当大きい。労使共同決定制度や職業教育・訓練と密接に接合されながら、「労働市場政策」は、完全雇用政策一般の中で相対的な独自性を持つ領域として確立している。

しかし、完全雇用を実現するためには、単に労働市場政策だけが寄与するのではなく、年金制度やその他の社会保障制度の機能により、労働市場から引退する労働者をどの程度生み出すかも大きく影響する。見かけ上、高齢になっても年金給付に満足できない労働者が多ければ、追加就業や継続雇用を求める求職者が滞留し、もし彼らが適切な雇用や就業の機会を確保できなければ、失業者として労働市場を圧迫することになる。これまでドイツにおいては、原則として65歳支給開始の公的年金諸制度(労働者年金保険、職員年金保険など)のうち、長期加入者、重度障害者、一定の要件を満たす女性や失業者に対しては、65歳以前でも年金を受給できる仕組みが存在した¹⁾。

さて、こうした年金制度を与件として、ドイツの労働者の生涯設計において重要な要素は、広く知られているように、第1位が休暇(Urlaub)、第2位が年金生活(Pensionierung)、そして第3位に仕事(Arbeit)等である。もちろん、これらがすべてのド

イツ人の気質に当てはまるわけではないが、休暇を大切に育み、年金生活において人生を完成させようとする志向は、第二次大戦後のドイツ人労働者のエートスとしてかなり定着したものである。

そこで、労働力率の国際比較という観点から、先進諸国の性別・年齢階層別の労働力率をみてみよう(表1)。この表でドイツと日本に注目すれば、まず男子の年齢階層別労働力率には、以下のような相違がある。労働力率が高いといわれ続けてきた日本の特徴は、55歳以上の労働力率がアメリカやスウェーデンと比べて著しく高いのに対して、ドイツでは、男性の30～49歳までの労働力率が先進諸国の中では94～95%と相当高いが、60歳を越えると急速に低下していることである。59歳までの労働力率が70%台を維持しているのに60歳を越えたとたん30%未満になっており、フランスに次いでドイツの60歳以上の男性の労働力率は低いということである。

すでに述べたように、60歳以上あるいは必要な場合には60歳以前に労働市場から引退して年金生活を享受する労働者のインセンティブは相当強いといえる。

また女性の場合には、25歳～54歳までの各年齢階層ともドイツの方が日本の労働力率を上回っている。女性の労働市場との関わりは、ドイツの方が日本より高い。ただし、55歳以上では日本の女性の方がドイツの女性よりも労働力率が高いのは、男子と似た理由によるといえよう。

ドイツでは、失業統計は各地の労働局(Arbeitsamt)に登録された失業者数から全国集計されている。正式には、「登録失業者」(registrierte Arbeitslose)として当月末の数値が翌月の第1週目の間に、連邦雇用公社(Bundesanstalt für Arbeit, 以下BA)によって発表される。日本と比べて、失業統計がサンプル調査である「労働力調査」のように推計値で発表されるのではなく、全数の業務統計として集計され、特に失業者の内訳についての

比較的詳しいデータを知ることができる。

表2は、最近の失業者の構成について、カテゴリー別に並べたものである。1998年10月末時点の登録失業者数3,891,674人(全ドイツ)の内、女性が48.4%と半数近くを占めている。さらに現業労働者(Arbeiter)が失業者全体の61.2%と過半を占めている。さらに注目すべきは、失業期間1年以上のいわゆる「長期失業者」が37%もいることである。ドイツの労働市場において失業者となりやすいのは、中高年層、熟練資格の欠如ないし不足している現業労働者たちである。

続く表3と表4は、ドイツの年齢階層別の人口構成と労働力人口・非労働力人口の推移を示したものである。利用可能な過去3年間においては、総人口は1994年の8,154万人から96年の8,201万人へと50万人増加した。65歳以上人口の比率は、少しずつ上昇しているとはいえ、15.4%から15.7%と安定してきている。また、25歳～45歳未満の若年から中年までの年齢層は31.9%で推移している。45歳から65歳未満の中高年齢層が25.0%から25.3%への微増にとどまっている。ドイツの年齢別人口構成の構造は、日本とは異なり、

表1 先進諸国の性別・年齢階層別労働力率(1996年)

(%)

年齢階層	ドイツ		日本		アメリカ		イギリス	
	男	女	男	女	男	女	男	女
15～19歳	34.4	26.4	18.4	16.3	53.2	51.3	63.9	58.0
20～24	77.3	67.7	74.6	73.8	82.5	71.3	83.6	71.2
25～29	85.4	74.0	97.0	67.9	92.9	75.8	92.8	75.1
30～44	95.3	75.0	97.3	61.9	93.0	76.6		
45～49	94.5	74.7	97.7	71.6	90.8	78.0		
50～54	90.4	67.4	97.4	66.9	86.9	71.9	43.0	26.0
55～59	73.9	50.5	94.6	58.1	77.9	59.8		
60～64	28.7	11.3	74.5	39.0	54.3	38.2		
65歳以上	4.4	1.6	36.7	15.4	16.9	8.6		

年齢階層	フランス		スウェーデン		韓国		イタリア	
	男	女	男	女	男	女	男	女
15～19歳	9.4	5.3	24.2	27.4	8.7	13.6	22.0	17.5
20～24	58.0	48.6	66.1	60.1	58.2	66.0	57.3	47.9
25～29	92.2	81.4	85.7	79.1	88.5	51.1	81.5	60.4
30～44	97.6	81.3	90.8	86.0	96.9	57.7	95.0	59.6
45～49	95.0	80.9	92.0	89.9	95.3	62.2	93.1	49.0
50～54	92.6	71.5	89.6	87.6	91.7	57.2	79.3	37.1
55～59	70.4	51.7	83.3	78.4	83.7	53.3	58.9	21.5
60～64	16.4	15.2	59.7	49.8	54.5	29.2	30.6	8.2
65歳以上	2.3	2.0	—	—			6.0	1.8

資料出所：ILO “Yearbook of Labour Statistics 1997”.

注 1：労働力率＝年齢階層別の労働力人口/年齢階層別の人口×100

2：年齢区分15～19歳のアメリカ・イギリス・スウェーデンは16歳～19歳の値。

3：フランスの値は第I四半期の暫定値である。

4：ここで労働力人口とは、economically active populationの意味である。

表2 統一ドイツ失業者の構成(1998年10月末)

	登録失業者数	構成比(%)
合計	3,891,674	100.0
女性	1,883,739	48.4
ブルーカラー労働者	2,381,306	61.2
25歳以下	427,730	11.0
55歳以上	923,582	23.7
1年以上失業者	1,438,553	37.0
重度障害者	188,449	4.8
パートタイム労働求職者	339,030	8.7
外国人	507,203	13.0

資料出所：Bundesanstalt für Arbeit

表3 ドイツの年齢階層別人口

(単位 百人, %)

年齢階層	1994年		1995年		1996年	
	実数	構成比	実数	構成比	実数	構成比
6歳未満	51,194	6.3	49,852	6.1	48,548	5.9
6～15歳未満	81,749	10.0	82,533	10.1	83,325	10.2
15～25歳未満	92,981	11.4	91,568	11.2	90,479	11.0
25～45歳未満	260,002	31.9	261,380	31.9	261,917	31.9
45～65歳未満	204,042	25.0	205,518	25.1	207,285	25.3
65歳以上	125,418	15.4	127,325	15.6	128,568	15.7
合計	815,386	100.0	818,175	100.0	820,122	100.0

資料出所：Statistisches Bundesamt

表4 労働力・非労働力人口の推移

(単位 千人, %)

	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年
労働力人口	40,179	40,236	40,083	39,985	40,280
就業者	36,380	36,076	36,048	35,982	35,805
失業者	3,799	4,160	4,035	4,003	4,475
非労働力人口	40,921	41,132	41,487	41,847	41,749
男性	16,294	16,494	16,741	17,011	17,041
女性	24,626	24,638	24,746	24,835	24,708
15歳以上65歳未満労働力率					
男性	81.3	81.3	81.0	80.3	80.3
女性	62.3	62.7	62.6	62.3	62.8

資料出所：Statistisches Bundesamt

注：各年の数値は4月のデータ。

高齢化のテンポは緩やかとなり、むしろ少子化対策の政策的効果ははっきりとみやすくなっているのが特徴である。次に表4の下段をみると、いわゆる生産年齢人口と日本で称する15歳以上65歳未満の労働力率は、男性が81%前後、女性が62%台で安定しているのがわかる。

以上簡単にみたドイツ労働市場の特徴は、稼働年齢における男女共通の労働力率の高さと、年金受給開始年齢における急速な引退行動として集約することができる。

2. 雇用促進法と「積極的」労働市場政策

ドイツのいわゆる「積極的」労働市場政策は、1967年の経済安定成長法(Stabilitätsgesetz)を前提とし、経済成長と完全雇用の達成を謳った69年の雇用促進法(Arbeitsförderungsgesetz, 以下AFG)にもとづき過去30年近く取り組まれてきた。ここで「積極的」とは、雇用失業問題の解決に当たっては、失業の予防と雇用の促進こそが第一位の優先されるべき政策課題とされ、それまでの失業保険や失業扶助といった、労働者の社会的事故に対する社会保険ないし社会福祉的給付は、やむを得ない場合の「消極的」政策の手段として位置づけられた²⁾。社会保障の一環としての失業保険制度は、「積極的」労働市場政策の後方に位置することによって、ドイツの就労インセンティブを強化するための従属的手段となった。連邦政府の財政的補助が必要に応じて支出されるとはいえ、これら二つの労働市場政策の財源は、基本的に労使折半の労働保険

料拠出に依存しているから、最近のように失業の増加によって失業保険金受給件数が増大すると、「消極的」支出が「積極的」支出を圧迫することになる。表5の給付の内、失業保険金と失業扶助は、「消極的」労働市場政策の主たる支出であり、過去4年間に東西両ドイツで増加し、特に旧東ドイツ地域では6割近く増加している。他方、職業訓練手当や操業短縮手当は、「失業の予防」に役立つ「積極的」労働市場政策の手段であるが、両ドイツ地域とも頭打ちないし停滞している。97年についてみると、「消極的」施策への支出10に対して、「積極的」施策への支出1の割合にまで広がってしまった。ドイツにおいて、このような労働市場政策だけでは失業問題の解決が難しいという認識は急速に広まりつつある。むしろ国の経済政策全体として、失業を削減し、雇用を創出することが労働市場政策を機能させるためにも重要な条件となっている。

表6と表7は、東西ドイツ地域別の失業保険金・失業扶助等の受給者数の推移を示したものである³⁾。失業期間と受給要件により、年間平均受給者数は、延べ数と新規受給者数が混在しているが、長期的な傾向ははっきりと示されている。年間平均で97年の全ドイツでの失業関係給付受給者数は約360万人と登録失業者の9割以上を占めていることがわかる。

失業扶助についても、支給条件としてミーンズテストと就労促進のための施策が前提となっている。失業扶助の支給期限が終了した場合、なお失業していた場合、ドイツの公的扶助としての社会扶助に

表5 雇用促進関係給付総額の推移

(単位 百万マルク)

	1994年		1995年		1996年		1997年	
	旧西独	旧東独	旧西独	旧東独	旧西独	旧東独	旧西独	旧東独
失業保険金+失業扶助	45,581	17,720	50,294	18,414	56,586	23,924	58,876	28,351
職業訓練手当	4,246	4,619	4,886	4,989	5,274	4,864	4,272	3,847
操業短縮手当	1,599	500	606	424	1,032	435	74	271

資料出所：Statistisches Bundesamt

頼ることになる。近年、表8にみられるように社会扶助受給者数が増加している背景には、失業の増大があることは明らかである⁴⁾。

現在「積極的」労働市場政策に含まれる施策は、各労働局の実施する職業相談・紹介を前提としながら、職業教育訓練・雇用創出施策(Arbeitsbeschaffungsmaßnahme、以下ABM)・独立開業支援・操業短縮手当・外国人向けのドイツ語講座などがある。旧東ドイツ地域に特有な早期退職手当以外は共通のメニューである。特に東で目立つのは、特例的に施行された早期退職(Frühpensionierung)手当と総括される引退繰り上げ手当(Vorruhestandgeld)と老齢年金へのつなぎ手当(Altersübergangsgeld)の件数の大きさである。統一直後、東では60歳以下の失業者や就職困難な人々が、これら両制度の適用を受けて労働市場から隠退ないし年金生活者へ移行した。最近では表7に示されるように、早期退職手当の受給者数は激減している。この早期退職手当のような施策は、労働市場政策としては「積極的」施策に分類されているが、実際には失業者への所得保障という機能と、隠退促進による労働市場への負荷を緩和させる効果(Entlastungseffekt)をもっている。

表6 失業保険金・失業扶助等受給者数の推移
(旧西ドイツ地域)

年	男	女	男女計
1978	351,074	322,309	673,383
1979	294,452	288,007	582,459
1980	291,241	284,720	575,961
1981	471,920	395,425	867,345
1982	736,502	480,628	1,217,130
1983	932,385	567,226	1,499,611
1984	923,612	533,241	1,456,853
1985	924,529	528,329	1,452,858
1986	865,569	535,716	1,401,285
1987	871,241	539,819	1,411,060
1988	880,099	594,943	1,475,042
1989	804,951	579,641	1,384,592
1990	722,039	568,537	1,290,576
1991	676,837	492,047	1,168,884
1992	777,436	534,292	1,311,728
1993	1,096,709	697,449	1,794,158
1994	1,234,735	740,963	1,975,698
1995	1,209,728	711,823	1,921,551
1996	1,326,287	762,085	2,088,372
1997	1,423,658	835,982	2,259,640

資料出所：Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsstatistik 1997 Jahreszahlen.

注1：数値は年間平均受給者数である。

注2：給付の内訳は、失業保険金・失業扶助の他に雇用促進法の改正により職業訓練手当、早期退職手当、就業促進手当、就業促進扶助などが含まれている。

表7 失業保険金・失業扶助等受給者数の推移
(旧東ドイツ地域)

年	失業保険金	失業扶助	就業促進手当・同扶助	早期退職手当	合計
1994	636,778	323,238	8,353	523,628	1,491,997
1995	564,109	320,857	6,036	340,802	1,231,804
1996	684,056	354,405	7,976	185,644	1,232,081
1997	814,339	462,779	7,609	58,425	1,343,152

資料出所：Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsstatistik 1997 Jahreszahlen.

注：表6に同じ。

表 8 社会扶助受給者数と支給総額の推移(全ドイツ)

	(単位 千人, 百万マルク)			
	1993	1994	1995	1996
生活扶助受給者数	2,450	2,258	2,516	2,689
特別扶助受給者数	1,915	1,306	1,485	1,409
介護扶助受給者数	660	563	574	426
支出総額	48,919	49,732	52,161	49,791

資料出所：Statistisches Bundesamt

注 1：生活扶助受給者数は施設外受給者の年末の数値。

注 2：介護扶助受給者数は、特別扶助受給者数の内数で年間の総件数。

注 3：特別扶助受給者数は年間の総件数。

3. 労働市場政策の体系

ドイツの労働市場政策の中で「消極的」施策と分類されるのは、①失業保険金(Arbeitslosengeld)、②失業扶助(Arbeitslosenhilfe)の二つの給付制度である。失業保険金は、社会保険としての労働保険を原資とし、就業労働者の労働保険料の先行拠出を前提とし、失業保険金の受給条件が満たされた場合には、BAからは失業者に対する義務的給付として支出される。ただしその給付期間には上限があり、156日から832日を各々上限とする、年齢と拠出期間に応じた制限がある。他方、失業扶助は、失業保険金を申請する条件を満たすが、失業保険の受給期間の上限を越えてしまったり、先行拠出期間が足りなかったり、ない場合には、ミーンズテストを要件とした上で支給される手当てである。

失業の予防と完全雇用の達成を目的とする「積極的」労働市場政策が十分に機能しなくなり、さらに失業を大量に誘発するドイツの経済構造要因が加わり、政策のウェイトは「積極的」なものから「消極的」なものへとシフトし、さらには労働市場政策の埒外にある公的扶助や社会福祉サービスに依存する失業者を増大させている。その財政的負担は、結局地方自治団体や国庫への負荷を高め、連邦政府財政の危機を招くことに帰着している。1996-97年度の連邦政府緊縮予算(Sparpaket、96年10月1日より1年間)が、労働市場政策関係の政府助

成金を大幅にカットするのとあわせて、社会保障関連予算も削減したのは、雇用促進政策と社会保障・社会福祉施策の両面で、失業を減少させようとする姿勢の表れであった⁵⁾。

1990年の東西ドイツの再統一後は、特に旧東ドイツ地域において人民所有経営の民営化や廃棄によって、大量の被解雇者が出され、失業率を大幅に引き上げた。もともと失業と縁のなかった「計画経済」が市場経済に移行する過程において、旧東ドイツの就業者、労働者は、「失業」という第二次大戦後のドイツ民主共和国成立以来初めての経験をするようになった。そして統一後5年を経ても東ドイツの失業者が減少しないまま、旧西ドイツでも失業率が上昇し、東西あわせて400万人ラインを上下する「大量失業国ドイツ」に至ったわけである。

その原因の説明として、主として政府や財界団体からおこなわれているのは、ドイツ経済の国際競争力の低下による国内雇用の国外への流出こそが問題であり、その大きな原因は弾力性を欠いた国内の労働慣行、労働市場であり、強いマルクとからんだ世界最高水準の人件費、すなわち賃金などの直接労働コストと社会保障負担などの間接労働コストがやり玉にあげられている。

II 雇用創出施策(ABM)と就労インセンティブ

1. 雇用創出施策の目的と内容

「雇用創出施策」(ABM)は、AFGにその根拠を持ち、通常では次のような目的のために投入される。すなわち、失業に直接脅かされるか、あるいは失業に遭遇した労働者に、何らかの形で雇用の機会を与え、失業を予防する目的である。連邦雇用公社(Bundesanstalt für Arbeit、以下BA)の1980年のABMに関する発令によれば、この事業補助の目的は、①失業を減らすこと、②失業した被用者が継続的で職業資格にふさわしい雇用に復帰することを容易にさせること、③追加的な安定雇用をもたらすような社会的基盤を創造すること、とされていた。ドイツでは、すでに述べたように失業した労働者に対しては、「消極的」労働市場政策の手段として、失業保険金と失業保険金受給要件を満たさないが失業中である求職者に対する失業扶助という2種類の給付がある。ただしこれらの給付は、当該労働者の失業の認定と職業紹介を前提とするものであり、職業訓練施策に入ること以外には、「仕事に就く」ことは許されない。そもそも仕事に就くことができるのなら失業に対する給付は不要である。ところが、ABMの場合には、「積極的」労働市場政策の観点からして、労働者を失業させないための施策であるから、「仕事に就いている」労働者に対して給付を与えるのである。もしもこの給付がなければ失業してしまうか、あるいはこの給付を受け取るまで失業していたか、ということが必須条件となる。

ABMの事業内容は、農業及び造園業、護岸及び埋め立て事業、林業、交通組織、建設・工業・レジャー区画開発、水光熱供給業、事務・管理、社会サービス、その他となっている。実際に全ドイツのABMで就労している労働者は、過去に12カ月以上失業していた長期失業者207,047人、50歳以上の中高年労働者74,959人、25歳未満の若

表9 ABMによる雇用者数(全ドイツ)

年	旧西ドイツ		旧東ドイツ	
	紹介件数	適用件数	紹介件数	適用件数
1993	62,783	50,518	243,094	237,453
1994	95,729	57,441	293,441	192,492
1995	87,548	70,110	222,488	205,787
1996	89,589	69,546	234,791	191,458
1997	74,041	59,372	141,865	154,464

資料出所：Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, *Arbeitsstatistik 1997 Jahreszahlen*.

年労働者22,422人、健康上の制限を受けている労働者14,671人、重度障害者10,594人で合計329,693人(1998年7月)である。事業内容は、民間企業の事業活動領域と競合しないように配慮され、主として民間企業ベースでは事業化しにくい公益性の強い分野に限定されている。また、労働内容は、特別に高度の熟練資格を要するものは少なく、作業の強度も軽易なものが多い。

ABMは積極的労働市場政策の最後の手段として、したがって最も失業に脅かされている労働者が失業状態に陥るのを予防する手段として位置づけられる。東西ドイツの統一に伴って急速にその重要性が注目されまた大量に投入されてきたこのABMは、最近になってAFGの数次にわたる改正によって、適用件数が減少してきた。しかしながら、表9にみられるように今でも一定の量的水準を維持し、失業の予防に寄与している。しかし、もともと「第一の労働市場」が完全雇用を保障するような規模で機能していることを前提としたABMは、雇用期間が1年間と限定されているし、労働保険料を原資とすることから無制限に求職者に適用できるものではない。すなわち、ABMは、単に失業保険金を受給するよりもよりましな失業者の状態として運営されてきた。確かに、失業保険金の受給によって「生活」するだけよりも、「軽易な仕事」であれ、労働や職業訓練を通じて長期的な職業生活への復帰なり展開を期待されているのがABMである。

2. 雇用創出施策の限界

ドイツ統一直後は、きわめて限定的に適用されていた西ドイツ向けのABMが、補助の期間を延長したり、ABMによる賃金補助水準の地域協約賃金の100%保障など、東ドイツのきびしい労働市場条件を考慮してかなり優遇されて実施された。しかし、旧東ドイツ地域における労働市場の需要サイドが十分確立するまでの応急措置としてのABMに対しては、当初より経済界からの批判があった。つまり、ABMのように一般の労働市場と比べて有利な雇用条件の提供が、かえって一般の労働市場を圧迫し、とくに雇用創出の主体たるべき一般民間企業の競争条件を悪化させ、結果的に東ドイツの企業再建と雇用創出を遅らせるという批判である。

これに対して、当初ABMを労働市場政策における「緊急消防隊」として、なかなか展望の広がらない東ドイツの民間求人者を補うものとして、その「橋渡し機能」への期待から擁護していたグループも、1992年末の雇用促進法の改正を前後して単なるABM擁護論からより積極的な法の改正を提言する方向に転換をした。すなわち、69年に制定された雇用促進法は、今日のような東ドイツにおける大量失業を前提としておらず、失業保険料収入に主として依存する労働市場政策の財政基盤では、十分に対処できないと主張するようになった。したがって、たとえば、失業保険制度に加入しない公務員からも「雇用創出」のための財政負担を求めたり、手工業者などの自営業者からも公租公課を集めるといった構想が出されている。ABMは、現在の大量失業を前にして、その機能の限界に遭遇しているというのがこのグループの主張である⁶⁾。

公的な雇用創出施策の限界について、市場経済における「第二の労働市場」という視点から問題を整理しておこう。自由市場経済において、本来商品として生み出されたものではない労働力が取り引きの対象となる場合、他の一般工業製品と違って、その「製造」コストを引き下げるための手段は

限られている。労働力商品の価値は、それを再生産するための諸費用、生計費、世代の更新費用、技術・技能の訓練養成費によって規制される。他方、企業家にとっての労働コストは、全生産コストの中の一要素であり、それは単位労働コスト×投入労働量によって求められる。労働組合が組織され、賃金の下方硬直性が強まってくると、企業家は労働総コストを圧縮するために、単位あたりの労働支出をコストに対して増大させるか、あるいは雇用を圧縮することによって総労働コストを削減する。こうした労働コスト圧縮の手段について、労働組合はこれまで必ずしも有効な対抗手段を投入していない。いってみれば、個々の企業のミクロレベルで、こうした雇用圧縮手段の結果排出される労働力に対する雇用創出制度は、ドイツのABMのように期限を限定された、「第一の労働市場」に至る橋渡しの機能をもつ制度としては定着してきたが、今後労働市場の「弾力化」がさらに押し進められると、この受け皿は十分機能しないことになる。なぜなら、ABMの事業分野は、他の一般労働市場で必要とされるような職業資格をそれ自体としては労働者に要求しないし、この受け皿から一般労働市場を経由して、継続的でしかも企業に利益を生み出すような職場を確保するのは困難だからである。

最近ILO(国際労働機関)の総会において取り上げられた、「中小企業の雇用創出」は、ドイツを含むヨーロッパ各国がこれまで取り組んできた公的雇用創出の限界と先進諸国市場経済における新たな雇用創出のための方策を模索している。

III 社会保障と就労インセンティブ

労働者の就労インセンティブを考察するに当たって、ドイツの事例に則して結論づけるならば、労働者の就労インセンティブを高めることは、高度成長期の労働力不足状態においてはきわめて重要な政

策手段であった。しかし、ドイツではトルコ人などの外国人労働力を国内に招待することによって、労働力不足に対処した。現在、大量失業を抱えるドイツにおいて就労インセンティブの問題は、一方でドイツ経済の成長と安定のために不可欠な課題となっている。これまで貿易において輸出入のバランスを保ってきたドイツが、国内産業の停滞によって入超の国民経済になることは十分あり得る。なぜならすでに述べたようにドイツの巨大企業はおしなべて、対外投資に熱心であり、このまま行けばドイツは輸入大国になりかねない。つまり、経済界が主張するようにドイツの産業立地 (Standort Deutschland) を確保するためには、労働時間短縮の流れを逆転させること、高い時間あたり労働コストを引き下げること、社会保障関係の企業負担を軽減すること、総じて企業のドイツ国内への立地条件を改善することが絶対必要だといわれている。

しかし他方で労働者の就労インセンティブを考える場合、はじめに述べたドイツ人労働者の生活観をどう評価するかが問題となる。一般労働者においても、家族との生活時間の確保、長期休暇の取得、年金への強い期待はある意味では勤勉なドイツ人たちが第二次大戦後の戦禍の中から少しずつ築き上げてきたものである。ドイツにおいて労働時間短縮の要求が、深刻化する失業問題の緩和という経済的目標とセットで出されてきたのはもちろんだが、その根底には、「労働時間は短いほどよい」という強い労働者の願望があることは否定できない。

国家の財政危機のもとで、社会保障関係の支出削減は、たとえ労働者の就労インセンティブを高めることを大義名分としているにせよ、結果として強力な反対作用を招く危険性もある。重要な点は、就労促進と労働環境、職務内容の改善が労働者の絶えざる能力開発政策と連携して進められることである。

注

- 1) たとえば平成10年版『海外労働白書』では、「高齢年金は原則65歳以上の者に支給されるが、長期加入者、重度障害者、一定の要件を満たす女性および失業者等については早期支給の特例が設けられている。ただし、これらの特例は一部の例外を除き、2000年から従来の予定を前倒しして廃止されることとなった。」と述べているが、繰り上げ支給廃止をめぐるのは、1998年9月の総選挙によるキリスト教民主・社会同盟の敗北と社会民主党・緑の人々の連立政権発足を受けて、シュレーダー社会民主党党首は、年金の繰り上げ給付廃止を見直そうとしている。
- 2) 本稿の前提となるドイツの雇用失業問題、労働市場政策の枠組みに関しては、以下の拙稿を参照されたい。「ドイツにおける労働市場政策の最近の動向—試練に立つ積極的労働市場政策」『経済学論纂』第33巻4号、1992年9月、「ドイツの労働市場政策と『雇用会社』」『大原社会問題研究雑誌』No. 423、1994年2月号、「ドイツの失業対策事業」『賃金と社会保障』1994年3月上・下旬号、「東ドイツ農業の変貌と労働市場」『中央大学経済研究所年報』第24号II、1994年、「ドイツの雇用創出施策—ABM」『経済学論纂』第35巻5・6合併号、1994年、「ドイツの『消極的』労働市場政策と社会保障」(中央大学経済研究所編『社会保障と生活最低限—国際動向を踏まえて』中央大学出版部1997年7月刊所収)、「ドイツにおける大量失業と不安定雇用の増大」『交流と資料』1998/6 No. 17。
- 3) 失業保険金・失業扶助の関係については、前掲拙稿「ドイツの『消極的』労働市場政策と社会保障」233ページ以下を参照されたい。さらにドイツの失業保険と積極的労働市場政策の関係を分析した島崎晴哉「失業保険と積極的労働市場政策」(社会保障研究所編『西ドイツの社会保障』東京大学出版会1989年刊263~287ページ所収)は、日本における最初の本格的分析である。あわせて参照されたい。
- 4) この点に関しては前掲拙稿「ドイツの『消極的』労働市場政策と社会保障」を参照されたい。
- 5) 1996年9月14日付のDie Weltによれば、議会を通過した緊縮予算案(Sparpaket)による主な削減項目は以下の通りである。①女性の年金支給開始年齢を、現行の60歳から65歳へ段階的に引き上げ②職業基礎訓練期間の短縮③1996年10月より大学生の年金保険料の支払い義務導入④使用者は従来よりも短期間の内に、すなわち10日以内に社会保障料の負担金を支払わなければならない⑤BAの管理事務費への連邦政府支出の削減⑥失業保険金、失業扶助の賃金や年金引き上げへのスライド制の廃止⑦解雇規制法の10人以下事業所への適用廃止⑧職業病や労災以外の病気欠勤時の賃金補償額は6週間まで現

行の100%から80%に削減。1996年10月より⑨健康保険の疾病給付を現行の税込み賃金の80%水準から70%への削減。97年1月より。

- 6) 失業の予防, 完全雇用の達成, 雇用の創出, これらの1969年雇用促進法以来のプラスシンボルは, ドイツ社会においてはすでに社会的コンセンサスとなっている。しかし, そのシンボルを現実のものとするための手段については, 多様な見解が存在する。ここで92年末の雇用促進法改正以後, 今日までに出された労使関係当事者, 政党その他各界の主な政策文書は, 以下の通りである。雇用促進法 (AFG) の抜本的改正を主張する見解は, 広くみられる。98年秋の社会民主党・緑の人々の連立政府のもとで, 雇用促進法の抜本改正案が現実的テーマになる日は近いといえよう。

- 1993年2月5日 ① ドイツ社会民主党 (SPD) による雇用促進法改正動議
6月16日 ② ドイツ労働総同盟 (DGB) による SPD 動議に対する態度表明
9月27日 ③ ベルリン上院議員バルクマンの第二の労働市場発議
12月 ④ ボンの労働組合, 政党, 労働者福祉事業団, 教会, 科学者から

の新社会政策に向けたアピール

- ⑤ ドイツ使用者連盟 (BDA) による提言

1994年2月28日 ⑥ ベルリン上院労働・女性局のパートタイム労働に関する提案

- 3月 ⑦ 金属産業労働組合 (IG Metall) の雇用促進法全面改正案

BA 内部資料 Erste Sitzung der Arbeitsgruppe, Arbeitsmarktpolitik am 11. Mai 1994 による。

参考文献

- 労働省大臣官房国際労働課編 1998『平成10年度版海外労働白書』日本労働研究機構。
中央大学経済研究所編 1997『社会保障と生活最低限—国際動向を踏まえて』中央大学出版部。
ドイツ連邦労働社会省編 1993 (ドイツ研究会翻訳)『ドイツ社会保障総覧』ぎょうせい。
社会保障研究所編 1989『西ドイツの社会保障』東京大学出版会。
Kittner, Michael. 1997. *Arbeits- und Sozialordnung*, 22. Auflage, Köln.

(まつまる・かずお 中央大学教授)

スウェーデンにおける就労促進政策と社会保障

伍賀 一道

横山 寿一

■ 要約

スウェーデン政府は「2000年失業者半減計画」を立て、従来の「積極的労働市場政策」と「労働原則」をさらに強化する方向での「労働市場プログラム」を用意し、労働能力と雇用可能性の向上による就労促進と雇用創出に取り組んでいる。同時に高水準の休業・失業保障の見直し、怠業をなくし就労を促すことを求める企業側の動きが強まるなかで、失業給付、傷病手当、両親手当、年金等の領域で90年代以降すすめられてきた。これらは、性格を異にする別個の就労促進策ではあるが、休業・失業保障の見直しも、就労機会の拡大と最低生活保障を前提としたうえですすめられており、就業も休業も余儀なくされるのではなく、本人の自己決定に基づく選択に委ねられる枠組みを可能な限り維持しようとしている点にスウェーデンらしさを見ることができる。

■ キーワード

積極的労働市場政策、雇用可能性の向上、自己決定

I はじめに

スウェーデンにおける就労促進政策は労働市場プログラムと社会保障にかかわる措置（失業給付、傷病手当、年金など）の二つに区分することができる。労働市場プログラムは、スウェーデンの雇用政策を特徴づけてきた「積極的労働市場政策」と「労働原則」を基本におき、それらをさらに強化するものである。他方、社会保障にかかわる措置は、いずれも雇用者に対する従来の休業・生活保障政策の何らかの転換をともなっている。スウェーデンの就労促進政策に対する評価は、そのいずれに着目するかによって異なってくるが、社会保障にかかわる措置の評価も、労働市場プログラムと関連づけてトータルにみないと一面的になるおそれがある。こうした問題意識にたって、以下、まず労働市場プログラムを、次いで社会保障にかかわる措置をとりあげたうえで、その特徴をみることにしたい。

II 今日の失業状況と「2000年失業者半減計画」

1. 持続する高失業状況

表1が示すように、1990年の初めまでスウェーデンはヨーロッパ諸国の中で最も低い登録失業率を誇っていたが（1989年1.4%）、1990年秋以降、不況の深刻化とともに状況は一転し、失業者は急増した。雇用の急速な減退は製造業、建設業、小売業に集中して生じた。最も大きな雇用減を示したのは製造業で、1989年から92年にかけて15%も減少した¹⁾。この要因として、スウェーデン製品にたいする国内および海外の需要の減退に加えて、1980年代後半にスウェーデン企業が生産拠点の海外移転、資本の海外投資を増加させたことが指摘されている²⁾。

1990年末の失業者は8万2,000人、失業率は2%であったが、1992年の初めにはそれぞれ12万2,000人以上、2.7%に、さらに92年9月には登録失

表1 スウェーデンにおける労働力率、失業率の年次別推移

(単位：%)

	1983	1985	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
労働力率	81.8	82.6	83.4	84.5	84.8	83.9	82.0	79.1	77.6	78.2	77.8
男性	86.0	86.0	85.7	86.8	87.0	86.0	84.0	80.9	79.4	70.4	80.0
女性	77.6	79.2	81.1	82.2	82.6	81.7	79.9	77.2	75.7	76.1	75.6
失業率	3.5	2.8	1.9	1.4	1.5	2.7	4.8	8.2	8.0	7.7	8.1
男性	3.4	2.8	1.9	1.3	1.5	3.0	5.7	9.7	9.1	8.4	8.5
女性	3.6	2.9	1.9	1.4	1.5	2.3	3.8	6.6	6.7	6.9	7.5
16～19歳	10.4	4.6	3.6	3.1	4.5	6.7	10.3	19.2	16.5	14.0	15.3
20～24歳	6.8	6.3	4.4	2.9	3.0	5.8	10.9	18.1	16.7	15.7	17.1
25～54歳	2.4	1.9	1.4	1.0	1.1	2.1	4.0	7.1	6.9	6.6	6.7
55～64歳	3.9	4.0	1.9	1.2	1.4	2.0	3.0	5.5	6.5	7.4	6.5

出所：Swedish Institute (1997)より作成。

業者22万9,000人、失業率5.2%にまで上昇した。これに職業訓練など労働市場プログラム参加者24万9,300人、求職をあきらめている潜在的求職者10万2,000人を加えると合計58万人、労働力の13%に達した(Trehörning, pp. 22-23)。

こうした傾向は、その後さらに加速した。表1のとおり、男女平均失業率は1992年の4.8%から93年8.2%に急上昇した。この間、民間部門で41万人の雇用が、公共部門ではおよそ12万人の雇用がそれぞれ減少した。その後今日まで失業率は高水準のまま推移している。

失業状況の悪化は長期失業者の増加に現れている。6カ月以上の長期失業者は1996年時点で失業者の38.1%(男子40.0%、女子35.8%)に、1年以上の失業者は17.0%(男子18.3%、女子15.4%)に達した。とくに顕著なのは若年失業(16～19歳、20～24歳)の大きさである。90年までの低失業の時代でも他の年齢階層に比較して若年失業率は相対的に高かったが、93年以降は急上昇し、今や15%を超えるに至っている。

2. 政府の「2000年失業者半減計画」(1996年)

上述のような失業状況を前にして、スウェーデン政府は1996年6月「2000年に向けた失業者半減計

画」(A Programme for Halving Open Unemployment by 2000)を発表した。この計画は、8%を上回っている失業率を2000年までに4%に半減するというものである。この計画の中に盛り込まれている主な課題は以下のとおりである。

- ① スウェーデンの競争力を高めるうえで有能な労働者を養成することは不可欠である。このため生涯にわたる教育システムを充実する。
- ② 新たな雇用機会は主に民間部門で創出されなければならない。企業と起業家のためのよい条件を作るために税制上の措置などを図る。中小企業の成長のための条件を整備する。
- ③ 効率的な労働市場の構築に向けて、中央レベルの労働市場行政組織をスリムにし、かわりに地方の公共職業紹介所や自治体の役割を強化する。労働者にたいする各種訓練など労働市場計画にかかわる資金の利用をより柔軟にする。
- ④ 失業保険は失業者にたいする保障の機能と同時に、新しい職への積極的な適応のための、相対的に短い準備期間の保障の役割を果たすべきである。
- ⑤ ヨーロッパ諸国と比較してスウェーデンの失業水準が低くても、スウェーデンの賃金コストは

ヨーロッパ中で低位レベルにとどまるべきである。

- ⑥ 現行の労働法制は修正されるべきである。労働法制は労働者保護の面と、変化する環境へ労働力をたえず適応させるための使用者の要求との間の合理的バランスを反映するべきである。
- ⑦ スウェーデン経済の弱体化を防ぐために、たとえば自動車産業振興のための税制上の措置や財産取得にたいする印紙代の一時的減額を講ずるなど経済活動を刺激する措置が必要である。
- ⑧ 州政府および自治体は、高齢の長期失業者にたいして現行の給付レベルで雇用機会を提供するなど、失業者半減の目標に寄与しなければならない。
- ⑨ 環境政策は高い経済成長と雇用増加の両面において包括的役割を担っている。リサイクルに基づく社会は新しい仕事と事業を生み出す。スウェーデンは成長と環境とがともに発展している最先端の国であるよう努力すべきである。
- ⑩ 失業にたいする闘いはヨーロッパレベルで取り組まねばならない。またバルティック海地域の発展はスウェーデンの経済成長と発展にとって特に重要である。同地域における経済統合の進展は沿岸諸国のダイナミックな発展に導く。

以上の具体的な政策に示されているように、「2000年失業者半減計画」は、第1に、スウェーデンの雇用政策を特徴づけてきた「積極的労働市場政策」と「労働原則」（失業者は金銭給付のかわりに迅速に雇用または訓練の機会を与えられるべきであるという考え方）³⁾をさらに強化するもので、失業者の滞留を防止し、就労促進をすすめる視点が貫かれている。それは、民間企業の活力を高めてそこでの雇用増に期待していること、失業期間の生活保障よりも失業者を労働の場に早く返すこ

とを重視していること、スウェーデン経済の競争力増進の視点から労働能力と雇用可能性（employability）を高めるために労働者（失業者）にたいする教育を重視していることなどに示されている。

第2に、増加する失業者にたいして公的機関による雇用機会の創出ではなく企業と起業家にとって都合のよい経営環境の整備を図り、そこでの雇用増加をめざすという戦略にたっている。労働法制の改正もその視点から提起されている。

ただしここで注意すべきは、スウェーデンの就業者の産業別構成を見ると、保健・福祉サービスをはじめ公共部門の比率が先進国のなかできわめて高いことである。公共部門の就業者の比率は、1997年第2四半期時点で全就業者の37.3%に達している（*Allmän månadsstatistik 1997:9*）。上述のごとく、スウェーデン政府は、公共部門ではなく民間部門における雇用増大を期待しており、一見すると日本と共通しているように見える。だが、そもそも就業者のなかで公共部門の比重が高いスウェーデンとそうでない日本などと同一レベルでは議論できない⁴⁾。

第3に、民間企業重視の雇用拡大戦略をとっているとはいえ、雇用保障にたいする公的責任を放棄しているわけではまったくない。就労困難な高齢の長期失業者にたいしては自治体、州政府、中央政府の各レベルで公的就労機会を設けることを方針に明記し、現に実施している。

「2000年失業者半減計画」（1996年）は、1998年4月に提出された政府の「国家雇用行動計画」（*National Employment Action Plan, Sweden*）にも受け継がれている⁵⁾。その要点は以下のとおりである。

- 労働市場政策の主要な任務は、企業の求める人材が即座にかつ効率的に満たされることである。
- 失業者にたいする就労促進のための積極的措置は受動的な金銭的給付よりも優先する。
- 失業者が仕事に必要な資格や知識を容易に入

手できるようにする。

- 労働市場政策は仕事および労働者の地域間移動を促進する。教育や能力開発の増進をとおして、失業者は新規部門や労働需要が増加している部門における雇用機会を与えられる。
- 障害者、移民および青年など、就職が困難で、長期失業に陥る危険がある人々には優先権を与える。
- 労働市場政策の諸措置は機会均等の視点にたつべきである。これらの措置は労働市場における性別区分の廃止に貢献する。
- 失業保険は、失業者にたいする永久的な支援措置ではなく、過渡的な保険となるべきである。
- 公共部門よりも民間部門における雇用の増加を図るべきである。民間部門の拡大は公的財政基盤を強化し、したがってスウェーデン経済の強化に資する。民間部門での雇用増加をもたらすためには企業や起業家にとって好ましい条件整備が求められる。
- 技能が高く、よく教育された労働力はより良い将来を築く鍵である。そのために教育システムを整備する必要がある。1997年から2000年にかけて成人教育において14万人分の定員が追加される。失業者にたいする訓練内容を改善し、学校教育から仕事への移動を容易にすることによって雇用可能性 (employability) の改善に資する。

III 就労促進策としての労働市場プログラム

これまで紹介した「2000年失業者半減計画」および「国家雇用行動計画」にそって、スウェーデン政府は具体的な労働市場プログラムを用意してきた。これらはいずれも新規学卒者を含む若年者や就職困難な人々の就労を促進するために設けられている。スウェーデンにおける就労促進政策の第1の柱はこの労働市場プログラムで、これは労働者向けに行われる措置、企業向けの措置、障害を

もつ人々にたいするプログラム、さらに公的雇用創出事業などに区分される。これらのプログラムの具体的内容について就労促進策としての視点から整理してみよう⁶⁾。

1. 労働者にたいする措置

(1) 雇用訓練 (Employment Training)

雇用訓練は、20歳以上の失業者または失業のおそれのある者で公共職業紹介所に登録している者が対象である。このプログラムへの参加者は1992年(8万4,000人)をピークに年々減少傾向にある。雇用訓練プログラムの内容は労働市場の変化にすばやく対応できるように用意されており、近年では製造業の生産技術や情報技術の訓練が主なものである。これら短期の先端的訓練プログラムは、公共職業紹介所が公的および民間の訓練機関から購入して実施している。雇用訓練プログラム参加者は失業給付と同額の訓練手当を支給される。

(2) 職業能力研究

(Arbetsmarknadsinstitute, Ami)

Amiは、障害者にたいする機能にかかわるリハビリや、専門的カウンセリング、就労準備措置を必要とする他の人々にたいして支援する機関で、全国に約120カ所設けられている。

Amiおよび公共職業紹介所は、機能障害およびその他の困難を抱えている求職者にたいしてリハビリ計画を立案し、実施するよう委託されている。このプログラムへの参加者は失業給付と同額の訓練手当を受ける。

(3) 職場導入事業

(Workplace introduction, API)

このプログラムは以前からあった訓練を提供するプログラムを統合して1995年に始まった。職場訓練の必要を認められた失業者および通常の仕事を得ることができず、または他に適当なプログラム

を受けられない失業者の場合、6カ月間まで民間企業または公的部門で訓練をうけることができる。機能障害をもっている青年についてはこの期間を延長できる。

この訓練期間中、参加者はオリエンテーション、カウンセリングおよび実践的な職業訓練を受ける。このプログラムは20歳以上の失業者を対象としており、参加者は失業給付と同額の訓練手当を受ける。さらに使用者は訓練参加者にたいして1カ月2,000クローナを支給する。しかし、参加者が60歳以上の高齢者、移民または機能障害をもっている人々の場合には使用者はこの手当を支払う必要がない。

(4) 自治体の行う若年者にたいするプログラム

スウェーデンの地方自治体は従来20歳未満の若年者にたいして義務教育(9年間)および後期中等教育を提供する義務があったが、1995年より自治体は州労働市場委員会と協定を結んで20歳以下の若年者にたいして就労や教育などに関する包括的責任を負うことができるようになった。これは若年者の長期失業を防ぐのが目的で、若年者の就職の準備や学校教育を受ける準備など、個人にあったプログラムを提供する。その参加者は自治体から手当を受け取るが、その額は各自自治体が決定できる。

(5) コンピュータ活動センター

(Computer workshops/ Activity centres)

これは主として20～24歳の若年失業者を対象に情報技術の学習機会を与え、就労に結びつけることを目的としている。このプログラムの期間は12週間であるが、参加者はハーフタイムのペースで各種ソフトウェアについて学びつつ、他のハーフタイムで求職活動を行う。参加者は失業給付と同額の訓練手当を受給できる。

(6) 開業助成金(Start-up grants)

開業補助金は失業者または失業のおそれのある人が自ら新たに事業を始める場合に支給される。応募者は公共職業紹介所に実行可能な事業計画を示さなければならない。補助金の額は失業給付と同額であるが、これは失業給付を受ける資格がない人々にも給付できる。支給期間は通常最大6カ月間である。

2. 企業向けの措置

(1) 企業内訓練助成

(In-house training at companies)

企業内訓練を実施する使用者にたいして補助金が支給される。この補助金は、技術の変化や仕事の新たなシステムにたいして人材面で支障が生じないように、現在在籍している労働者の技能を高めて新技術に適応させるため、または技能水準を高めることでレイオフを回避する場合に利用できる。補助金の支給額は訓練対象の労働者一人当たり1時間60クローナまで、支給期間は労働者一人当たり2年間に920時間である。

(2) 雇用助成金(Recruitment subsidies)

雇用助成金は公共職業紹介所に登録している期間が3カ月を超える18歳以上の求職者を採用した使用者にたいして6カ月間まで労働者の賃金の50%を上限とする額を助成する制度である。

(3) 訓練者の代替雇用補助金

(Trainee replacement grants)

使用者が労働者の技能水準を引き上げ、それによって企業の競争力を高めることを可能にするために設けられた。このプログラムのもう一つの目的は、正規労働者が教育休暇を取得したり、または自分の仕事を開業するために職場を離れているときに失業者に彼らの交替要員として働くチャンスを与えることである。この補助金は、雇用助成

金と同じく、雇い入れる労働者の賃金の50%を上限とし、最長6カ月間支給する。

3. 障害をもった人々にたいするプログラム

(1) 賃金助成 (Wage subsidies)

障害者は当該産業の団体協約の適用を受ける労働者と同額の賃金およびその他給付を受ける。この場合に障害者を雇用した使用者にたいしては補助金が支給される。補助金の額は労働コストおよび労働者の労働能力によって異なる。使用者にたいする賃金補助は原則として最大4年間支給される。障害者が賃金助成なしに仕事につけない場合に限って、この期間を延長することができる。

(2) Samhall ABにおける保護雇用

Samhall ABはすべての県に事業所をもち(全国320カ所、約800の職場)、主に製造業やサービス部門で事業を行っている国有企業である。1996年時点で約2万8,000人の障害者を雇用しており、それに必要な経費として国が労働者の賃金コストの110%を補助している。

(3) 公的保護雇用

(Public sheltered employment)

社会医学的障害や重度または慢性的精神障害、移動困難をかかえている失業者にたいして公的保護雇用の機会が与えられる。政府の補助金は彼らの賃金コストの全部または一部をカバーする。94年の対象者数は5,000人であった。

(4) 就業支援ほか

政府は機能障害をかかえている人々にたいして就業支援の助成を行っており、これらの人々が就業するうえで必要な職場における設備や、介助者の賃金を補填するための助成からなる。さらに機能障害をもった人々が自ら事業を起すことを支援する開業補助金制度も設けられている。

4. 公的雇用創出事業

前述のように、スウェーデンはこれまで「労働原則」を重視し、「2000年失業者半減計画」(1996年)では増加する失業者にたいして公的機関による雇用機会の創出ではなく民間企業にとって好ましい経営環境の整備を図り、そこでの雇用増加をめざすという戦略を打ち出している。しかし、実際にはさまざまな公的雇用創出事業を設けて、上記の就労支援プログラムによっても仕事に就けない人々にたいして就労機会を保障している。いわば公的部門への就労促進措置である。これは、緊急失業対策事業の廃止(1995年)に象徴されるように公的就労事業に否定的な日本政府の政策とは対照的である。

(1) 救済雇用 (relief jobs)

1933年に始まった最も古いプログラムで、25歳以上の失業者で仕事に就けなかったり、他の適当なプログラムに参加できない者にたいして臨時的雇用機会を提供している。具体的には、公的部門のサービス、道路やビル建設、公共土木工事などの仕事で、期間は最長6カ月までである。プログラム参加者は、団体協約に従って賃金を受け取り、公共職業紹介所は当該使用者にたいして賃金コスト相当部分を補填するために補助金を支給する。

(2) 雇用開発プログラム (ALU)

不況による長期失業の増加を抑えるために1993年に導入された。国の全額負担による公的雇用創出事業で、通常の労働市場と競合しない分野で失業者を雇用し、通常の労働市場に復帰できるように支援することを目的としている。ALUは、主にボランティア団体、自治体、非営利組織(NPO)などによって、プロジェクトの形態で組織されている。期間は最大6カ月間で、ALU参加者は失業給付と同額の訓練手当を受け取る。97年6月、国会で承認された財政政策によってこの期間は1年間まで延長された。

(3) 高齢者向けの臨時的公共事業(OTA)

OTAは1996年秋に導入された新たな時限的プログラムで(1998年12月31日までの予定)、その目的は公共職業紹介所に少なくとも2年間登録している55歳以上の失業者に雇用機会を提供することである。この事業の主体は、中央政府、自治体、州政府および社会保険事務所などで、これをおとて公的部門の事業サービスの質を改善するために高齢者の技能が役立てられる。参加者は失業給付と同額の訓練手当プラス1日45クローナを受ける。

以上、就労促進政策として現在実施されている

労働市場プログラムについてその概要を紹介した。表2のとおり、これらプログラムへの参加者は90年代の不況期に入って急増している。94年時点で30万人を超えたが、その後もほぼ同レベルで推移している。96年時点でとくに登録者が多いプログラムは雇用開発プログラム(ALU)、障害者向けの賃金助成、職場導入事業(API)などである。

IV 就労促進と社会保障の位置

スウェーデンにおける就労促進策のもう一つの柱は、社会保障にかかわる措置である。具体的に

表2 労働市場プログラムへの登録者数(年平均)

(単位: 1,000人)

		1986	1988	1990	1992	1994	1996
労働者向け	雇用訓練	34	46	38	84	60	46
	職業能力研究所(Ami)	5	5	7	8	7	6
	職場導入事業(API)	-	-	-	22	57	32
	自治体若年者プログラム	-	-	-	-	-	13
	コンピュータ活動センター	-	-	-	-	-	12
	開業助成金	-	-	-	2	9	10
企業向け	企業内訓練助成	4	3	3	6	3	2*
	雇用助成金	10	5	2	13	22	12
	訓練者代替雇用補助金	-	-	-	8	13	10
	職場導入雇用	-	2	2	4	-	-
障害者向け	賃金助成	41	44	45	43	44	46
	Samhall	28	29	31	29	28	28
	公的保護雇用	5	6	6	6	5	5
公的雇用創出	救済雇用	19	14	8	16	17	8
	雇用開発プログラム(ALU)	-	-	-	-	44	52
	高齢者向け臨時公共事業(OTA)	-	-	-	-	-	0.004
合計		146	154	142	241	309	280.004

注: *の数字は1995/96会計年度18カ月分である。

出所: The Swedish Institute (1997)より作成。

は、失業給付、傷病手当、両親手当、年金など失業・休業にたいする保障の機能をもつ現金給付の内容変更を通じた就労促進策である。これらは、とりわけ保守・中道政権のもとで自己責任を強調する論議を背景にすすめられてきた⁷⁾。その意味で、労働市場プログラムとはかなり性格を異にしており、その効果も評価もやや複雑である。

1. 失業給付

スウェーデンの失業保険制度は、日本の雇用保険のように強制加入ではなく失業保険基金への任意加入によっていた⁸⁾。これらの基金は形式上は独立した組織であるが、事実上労働組合が基金を管理している点の特徴である。すなわち労働組合に加入すると同時に保険基金に加入できる仕組みになっており、スウェーデンで労働組合が高い組織率を維持している背景には失業保険制度のこの特徴が大きな役割を果たしている。

失業者が失業給付を受け取るためには、過去に12カ月以上失業保険基金に加入していなければならず、失業前の1年間に5カ月間以上にわたり最低80日以上就労していなければならない⁹⁾。さらに、公共職業紹介所に登録し、求職活動を積極的にを行い、公共職業紹介所による仕事の紹介を受けることが必要である。1997年8月まで失業給付の支給額は前所得の75%だった¹⁰⁾。ただし1労働日につき564クローナを超えることはできない。給付期間は通常は300日間である。ただし、55～64歳の高齢者は450日間給付を受けることができる。なお、給付を受け取る前に5日間の待機期間が設けられている。

他方、失業保険基金に加入していない失業者や失業給付の受給資格のない失業者にたいしては労働市場支援金(KAS)が支給される。給付額は前職の所得には関係なく、失業給付より低い水準に抑えられている。

スウェーデンの失業給付は積極的労働市場政策

の重要な一環として、失業者にたいして長期的な生活保障をするのではなく、一時的な所得保障を行うことで就労を促進し、新たな仕事にたいする適応を早めることを目標としている。この点について「求職者の職業選択の自由は完全雇用の達成に抵触しない範囲でのみ保障されている。これを端的に表すのが失業給付の給付制限である」との指摘があるが(黒川、p. 1271)、日本の雇用保険制度と比較すると給付期間は必ずしも短いとは言えない。

1997年3月、政府は新しい包括的な失業保険制度を提案し、議会は審議の後これを採択した。これにより1998年1月1日以降、任意所得保障部分と最低給付部分からなる新たな失業保険制度が発足した。失業保険は従来どおり労働組合と関わる失業保険基金によって管理されるが、保険基金に加入していない失業者にたいしては無料の全国的な基金によって補足される。

保障期間は57歳未満の者は300日、それ以上は450日である。最低給付は1日240クローナ、任意保険部分は前職賃金の80%で、1日580クローナが上限である。保険基金に加入するためにはそれ以前の1週間に少なくとも17時間就労し、かつ4週間雇用されている必要がある。また任意保険部分の受給資格を得るためには、失業者は過去12カ月中に少なくとも6カ月は働いていなければならない(inforMISEP, no. 60 Winter 1997, p. 24)。

2. 傷病手当

傷病手当は、負傷・疾病により失った稼得収入の一定割合を補償する制度である。この手当は、スウェーデンの休業・生活保障の高い水準を示す代表例の一つであるが、それゆえに、「怠業の温床」として企業側からはたえず問題にされてきた制度でもある。そして実際にも90年代に入って以降、めまぐるしい制度の変更を余儀なくされてきた。変更の第1は、給付率の見直しである。91年3月にはそれまでの一律90%を3段階に変更(1～3日65%、4～

90日80%、91日目以降90%)、しかし翌92年1月からは、最初の14日間の支払いを使用者が行うこととセットに1~3日を75%、4~14日を90%にそれぞれ変更された。さらに93年4月からは、91日目以降の給付率が80%に切り下げられ、同年7月からは1年を超えた場合の給付率を70%とする変更が行われた。96年1月には、段階別給付率が再度一律給付率に戻され(75%)、98年1月からはその給付率が80%に引き上げられ、現在に至っている。

変更の第2は、待機日の導入である。上述のとおり保守中道政権時代の93年4月から1日の待機日が導入されたが、社民党の政権復帰(94年9月)以降、再度の見直しの動きが強まった。96年1月の改正では、待機日は維持されたが長期疾病の再発ケースには待機日を設けないこととし、現在に至っている。

変更の第3は、使用者による支払い期間の導入である。上述のとおり92年1月に導入され期間は14日間とされたが、97年1月から28日間に延長され、98年1月には再度14日に短縮され、現在に至っている。

一定期間以降の給付率の引き下げは、休業のインセンティブを減じることによって就労促進の効果を期待したものであり、初期の給付率の引き下げおよび待機日の導入はとくに短期休業に焦点を合わせて同様の効果をねらったものである。使用者による支払いは、使用者自身によるチェックによってハードルを高くし、やはり短期の休業を減少させようとしたものである。これらの変更によって、支給件数および総支給日数は1990年代に激減した(1990年と1994年の数値でみると、支給件数は1万58件→804件、総支給日数は11万3,513日→6万51日)¹¹⁾。

以上の動きの発端は、給付費の増大と疾病を理由とする欠勤の増大を契機に医療保険調査委員会が設けられ1989年に改革案が提起されたことにある。その後一連の変更によって、結果的にはその

改革の目的はかなりの程度達成された。98年の改革は、その結果も踏まえて、後退した保障水準を回復する動きともとれる。つまり、これまでの変更を強めることによって就労を促進しようとする方向は、必ずしも選択されてはいない。

3. 両親手当

傷病手当とともに「怠業の温床」との批判に晒されてきたのが両親手当である。この手当は、出産・育児に関連して両親のうちどちらかが就業できなくなった時に支給される手当で、出産時の給付と産後の両親手当からなるが、批判の対象となったのは後者である。両親手当も傷病手当ほどではないが、幾度かの制度変更を経験してきた。

変更の中心は支給率である。90年代半ばまでは、最初の360日は原則として休業前賃金の90%、その後の90日間は1日につき60クローナが支給されてきたが、96年1月には最初の60日は85%、後の10カ月は75%に変更された。さらに97年1月からはすべての期間にわたる支給率が75%に統一された。また両親のいずれかが学校、子どもの施設、子どものレジャー活動等に参加する時に与えられていた年間1児あたり2日までの休暇は97年1月から廃止された。

両親手当は、子育てに父親も母親も責任をもてる条件を整備することで家庭内の平等を促進するとともに、仕事と子育てを人間らしく両立することを両親のいずれにも可能にしてきた(最初の360日は母親と父親にそれぞれ30日を割り当てる。また子どもの出産時には父親は最高10日間まで仕事を休み手当を受給できる)。その充実した内容が安易な休業を生むものとされ見直しの対象にされてきたが、その柱である給付率引き下げは、直接に就労促進をねらったものというより、財政赤字削減策としてみた方が自然である。給付率の変更も制度の根幹を揺るがすものではなくあくまで部分的なものだが、90%から75%の引き下げは、就労

促進につながる変更であることは確かである。

4. 老齢年金

スウェーデンの公的年金は、全国民に一律の年金額を支給する国民基礎年金と従前の所得に応じた年金を支給する国民付加年金を基本に、低額の国民付加年金しか受給できない場合の補足年金、部分就労の場合の賃金減少分を支給する部分年金などで構成されている。現在の制度は1960年に確立されたものだが、高齢化や経済環境の変化、制度上の矛盾の拡大等を背景に1980年から改正論議が始まり94年6月に改正法が成立、99年1月から新制度がスタートする。

就労と関連するのは、部分年金と受給開始時期の選択制である。両者は、就業と退職の自由な選択を保障するものでスウェーデン年金制度の合理性を示すものとして注目を集めてきた(丸尾、p. 78)。部分年金は94年7月の改正で、開始年齢が60歳から61歳以上に、支給率が賃金減少分の65%から55%にそれぞれ変更された。受給開始時期の選択も、同時に60歳から61歳に引き上げられた(上限は69歳まで)。年金改正の論議でも受給開始の選択が焦点となり、改正が加えられた。新制度では、普遍的な開始年齢を定めず61歳から70歳までの間で自由に選択できることとした。ただし掛金建て制度に切り替わるため、開始を早めればそれだけ給付は減る(65歳を基準に61歳で71%、70歳で158%)。また部分年金は廃止されることになった(飯野、p. 9)。

年金額の変動とリンクさせた受給開始時期の弾力化は、それ自体として就労のインセンティブをもつ。部分年金の廃止によってその効果はより強められる。しかし、近年の失業情勢も絡んで事態はやや複雑である。つまり雇用政策は一方で高齢者の雇用促進を手がけつつ、他方で若年者の失業対策として世代交代の促進もすすめており、単純に就労促進だけがめざされているわけではない。

政策の基本は、就労の条件を整備して選択の幅を広げ、最終的には高齢者の自己決定に委ねる方向におかれている。低い年金を就労で補わねばならない日本の状況とは質的に異なる。

V むすびにかえて——スウェーデンの経験から学ぶもの

就労することを各人に促すという意味での就労の促進は、十分な就労機会が確保されていないもとは不本意な就業を余儀なくされ、実質的な就労の強制になりかねない。スウェーデンの特徴は、積極的労働市場政策にそった労働市場プログラムによって雇用の創出と労働能力・雇用可能性の向上を就労促進の基本に置いていること、休業・失業保障の見直しによる就業の促進も、この施策と最低生活保障の前提のもとで行われている点にある。高水準の休業・失業保障制度は、高い成長率が望めないもとは絶えず見直しを迫られざるを得ないが、その場合でも選択可能な状況を可能な限り整え、就業も休業も余儀なくされるのではなく、本人の自己決定に基づく選択に委ねられる枠組みを維持しようとしている点にスウェーデンらしさを見ることができる。高失業のもとでその試みも厳しさを増しているが、人権を基礎にすえた就業促進のあり方として、学ぶべき点が少なくない。

注

- 1) 1989年から92年にかけて100万6,000人から85万7,000人に減少した(Nordic Council of Ministers, *Yearbook of Nordic Statistics 1994*).
- 2) 1987年までにスウェーデンの30の大企業では国内の雇用者数を国外雇用の方が上回った(Pär Trehörning, pp. 36-37).
- 3) 黒川, p. 1243.
- 4) 総務庁「労働力調査」(1997年)によれば、日本の就業者6,557万人のうち公務部門の就業者は215万人(3.3%)である。
- 5) EUは1997年11月に雇用サミットを開き、「1998年雇用指針」(the 1998 employment guidelines)を採択した。

- EU加盟国は、この指針にそって各国独自の行動計画を作成し、その実施状況を毎年12月のEU首脳会議で検証することとした(労働省『平成10年版海外労働白書』日本労働研究機構、1998年)。この作業の一環としてスウェーデン政府は「国家雇用行動計画」(1998年4月)を明らかにした。
- 6) 細かに注記しないが、以下の各プログラムについてはThe Swedish Institute (1997)および日本労働研究機構(1997)などを参照した。
 - 7) 例えばThe Expert Group on Public Financeは、Social Security in Swedenのなかで個人に対する社会の責任と市民の責任とのバランスを強調している。
 - 8) 失業給付受給者は失業給付基金を管理している40団体(労働組合)のいずれかのメンバーでなければならない。1997年時点のメンバー合計は約380万人で、スウェーデンの労働力人口の約88%にあたる。
 - 9) 日本労働研究機構『スウェーデンの職業教育・訓練制度』1997年3月。
 - 10) 公的部門の厳しい財政状況のために、失業給付の支給額は1993年7月から前職賃金の90%から80%に切り下げられた。さらに96年1月には75%に削減された。しかし1997年9月29日から再び80%に回復された。
 - 11) 厚生省保険局企画課監修『欧米諸国の医療保障』法研、1997年、p. 159の表4-3-4による。

参考文献

黒川道代 1995 「雇用政策法としての職業能力開発(2)」

『法学協会雑誌』112巻9号。

- 在スウェーデン日本国大使館 1997 「スウェーデン労働事情」。
- 日本労働研究機構 1997 『スウェーデンの職業教育・訓練制度』。
- 労働省 1998 『平成10年版海外労働白書』日本労働研究機構。
- 厚生省保険局企画課 1997 『欧米諸国の医療保障』法研。
- 丸尾直美 1992 『スウェーデンの経済と福祉』中央経済社。
- 飯野靖四 1997 「スウェーデンの年金改革」『海外社会保障情報』No. 119。
- inforMISEP, no. 60 Winter 1997. I.A.S (Institute for Applied Socio-Economics), Berlin.
- Pär Trehörning. 1993. *Measures to Combat Unemployment in Sweden*. The Swedish Institute, Stockholm.
- Statistika centralbyrån. 1997. *Allmän månadsstatistik 1997:9*.
- A Programme for Halving Open Unemployment by 2000*. 1996. Swedish Government.
- National Employment Action Plan, Sweden*. 1998. Swedish Government.
- Swedish Labor Market Policy*. 1997. The Swedish Institute, Stockholm.
- Social Security in Sweden*. 1994. The Expert Group on Public Finance, Stockholm.

(ごか・かずみち 金沢大学教授)

(よこやま・としかず 金沢大学教授)

オランダにおける就労インセンティブ政策と社会保障

小越 洋之助

■ 要約

オランダにおける1980年代後半～90年代初頭の失業給付と障害給付の社会保障改革の内容を検討し、それが就労インセンティブ問題とどう関連しているかについて述べる。オランダには平均賃金と最低賃金、および最低賃金と社会保障の最低給付の連動システム(インデクセーション制度)があるが、これがマクロ経済上、雇用の拡大ひいては就労インセンティブ政策とどのような関係があるかを述べる。さらに、個別就労インセンティブ政策として政府・労使団体がとくに重視しているパートタイム雇用について、オランダの特徴を指摘する。

■ キーワード

障害給付制度、インデクセーション、パートタイム雇用、ナショナルミニмум、公正処遇原則

はじめに

本稿では、1980年代後半以降からオランダにおいて展開した失業保険・障害給付を中心とする社会保障改革の意味と、それと関連するインデクセーションシステム(平均賃金と最低賃金および社会保障給付との連動システム)の改革について指摘し、それらが就労インセンティブ問題とどう関連するかを検討し、最後に個別就労インセンティブ政策の一つとしてのパートタイム雇用を中心に述べることとする。この分析で解明される事実は、現在流行の新保守主義の経済政策のオランダ版がどのような内容であったかを指摘することになる。すなわち、経済不況、財政赤字と失業の増大のなかでのオランダにおける福祉国家政策の大転換、「保障から就労」への転換の具体的内容を解明することである。そのなかで、なおこの国の制度や基本理念が他国と異なる特徴があるとすれば、その特殊性を知ることここでの問題意識にある。なお、

本稿では若年失業者に対する就労インセンティブ政策・職業訓練政策についてはほとんどふれていない。あらかじめお断りしておきたい。

I オランダ社会保障制度改革の背景

オランダの社会保障制度はビスマルク型の社会保険制度とビヴァリッジ型の福祉制度がミックスされたものといわれる。元来、労使自治の伝統が強いこの国において、社会保険制度への発展は必然であったが、貧困に対するセイフティ・ネット(社会ミニмум)を連帯の原理で全国民に及ぼす制度としての福祉制度が存在していることはこの国のユニークさであり、それはビヴァリッジ報告書に影響をうけた戦後改革計画とその後の歴史的所産によるものである。社会援助(公的扶助。ABw)、一般老齢年金制度(AOW)、一般障害給付制度(AAW)、一般寡婦・遺児年金制度(AWW)など社会ミニмумはオランダ国民の基本的ニーズを充たす水準と

して、その水準は法定最低賃金と強くリンクされてきた¹⁾。オランダにおいては、全国民の最低保障のほかに、被用者(賃金労働者)を対象とした制度がある。社会保障が雇用インセンティブ問題と関わるのは、とくにこの被用者を対象とする失業給付(WW)と賃金関連障害給付(WAO)である。

これらの制度は被用者が労働市場で雇用の場を提供されないとき、不就労時での所得保障として機能する。下平好博によれば、1970年代のオイルショック以降 ①1974年にインフレによる国民の生活難を背景に、法定最低賃金と社会援助(公的扶助)など各種社会保障給付額を民間賃金と明確に連動させたこと(「福祉国家の膨張」政策) ②1979年以降進行した産業空洞化 ③60年代後半以降の女性の急速な職場進出、移民・ベビーブーム世代の増加という労働力供給圧力の増加、以上の3要因が、1980年代初頭のこの国の大量失業・財政赤字の拡大を招いた原因(いわゆるオランダ病)であったと指摘している²⁾。このような背景のもとで登場したルベルス(Lubbers)政権は、福祉国家政策を支えた財政を大胆に削減し市場原理を導入する新保守主義的な経済政策、とくに労働市場の弾力化・規制緩和政策を断行した。

社会保障において「過度な給付」が財政の悪化を招いたとして槍玉にあげられたのは、失業給付と障害給付、とくに後者であった。1982～1994年の間首相を続けたルベルスの規制緩和政策は、第1期(82～86年、キリスト教民主党=CDA、自由党=VVD、民主66=D66との三党連立内閣)においては公共支出削減を賃金と社会保障給付の削減を主体とした。第2期(86～89年、キリスト教民主党と自由党との右派中道連立内閣)においては、87年の社会保障改革において失業給付の給付率と受給期間の大幅見直しを行った。さらに第3期(89～94年、キリスト教民主党、労働党=PvdA、民主66との左派中道内閣)においては、EC市場統合、通貨統合のプログラムに沿って、規制緩和

政策が「保障から雇用・就労へ」をスローガンとして着々と実施されていった。特にこの第3期において、障害給付の給付削減、市場原理の導入、制度の民営化など最もドラスチックな改革が行われた³⁾。しかしその改革に対する労働者・国民の利益の喪失に対して、これを擁護する政党・労働組合からの反発・抵抗も激しく、とくに賃金関連障害給付の改革は政治の一大争点になった。

II オランダ社会保障改革の特徴

1. 失業保険制度の改革

1987年の社会保障改革は(a)保険ベースと福祉ベースの失業制度の統合(b)夫が主たる稼ぎ手である女性の失業に26週を超える失業での保険給付資格を拡大させること(c)失業保険の最大給付を過去の労働経験と年齢に基づいて格差づけたこと(d)賃金関連障害給付(WAO。被用者を対象)における「労働市場への配慮」の除去。それにより障害給付を障害と失業の混成物としたこと(e)被用者を対象とした失業、疾病、障害給付の給付率を80%から70%に削減したこと、(f)これらの給付における税引き後の最低給付と最低賃金のインデクセーションの除去(インデクセーションについては、後に述べる)(g)失業給付と障害給付の受給者への補足給付制度(最低世帯所得保障)の導入である⁴⁾。

87年改革までは、失業保険(WW)の給付は失業が非自発的であること、失業前1年間に少なくとも26週働いたことを条件に、退職前賃金(税引き前。以下グロスと略)の80%を6カ月間受給できた。この支給期限が終了し、依然として失業していれば失業準備法(WWV)の適用を受けた。この場合「非自発的失業」は必要要件ではなく、当初は適用は2年間であるが、1975年から58歳を超える高齢労働者は公的引退年齢である65歳まで資格が維持された。また、83年、85年、若年層の資

表1 オランダにおける失業給付(WW)の算定方式と支給期間

資格要件	週の全体数の要件	
	失業となる以前の直近の39週以上の期間に少なくとも26週雇用されていたこと。	
受給額	この要件だけを充たすものは6カ月の期間、最低賃金(グロス)の70%のみを受給。	
賃金関連失業給付		
雇用記録	「5のうち4」の要件(A)	
(A)+(B)	*失業前の満5年間のうちで、少なくとも4年間に52日以上賃金を受け取ること。	
	1. 6歳未満または6~12歳の児童の養育、自分の世帯構成員をケアする期間は完全にか50%参入する。	
	2. 失業となり一般障害給付(AAW)または賃金関連障害給付(WAO)受給者は「5のうち4」要件の必要はない。	
	年齢要件(B)	
	この5年以前の満年齢数を18歳になった満年齢に戻り算定する。	
雇用記録	給付期間	
~4年	6カ月	
5~10年	9カ月	
10~15年	1年	
15~20年	1年6カ月	
20~25年	2年	
25~30年	2年6カ月	
30~35年	3年	
35~40年	4年	
40年~	5年	
受給額	最終賃金(グロス)の70%(1996.1.1.上限1日Dfl. 289.59)。	
フォローアップ給付	賃金関連失業給付の受給満了者は最低賃金(グロス)の70%を2年間受給。	
	57.5歳以上の失業者は65歳までフォローアップ給付の受給資格がある。	
その他	1) 毎月8%の給付額は貯えられ、休暇手当として5月に支払われる。	
	2) 失業給付と他の家族所得の合計が社会ミニマム未満であれば補足給付法(TW)で補足給付が適用される。	

出所：Ministry of Social Affairs and Employment, *A short survey of social security in the Netherlands*, 1 January 1996.

格期間が短縮された。なお、WWVを費やした者は公的扶助(社会援助。ABw)の対象となった⁵⁾。

この87年改革は、福祉ベースの失業制度(WWV)を廃止し、失業給付(WW)に統合したが、最初の6カ月は従来と同様の資格期間(26週)でグロスの賃金の70%とした。また失業への参入以前の5年以内の4年間で52日以上働いたことが前提条件となり、これと年齢要件による雇用記録で、給付年数は大幅に変更された。

表1は改革された失業給付(WW)の内容を整理したものである。賃金関連の失業給付については、雇用記録に基づき、高齢者では最大5年間受給できるが、この給付を終了した者は最低賃金の70%に当たる「フォローアップ給付」(継続手当)を最大2年間受給できる(57.5歳以上の高齢者は65歳まで受給資格がある)。この適用除外者は公的扶助における失業援助(RWW)の対象となる⁶⁾。しかし、雇用記録4年まではわずか6カ月である。

失業給付率の80%から70%への引き下げ、失業準備法の廃止、雇用記録による受給期間の格差づけなどはいずれも財政支出削減を意図し、とくに若者の失業給付受給参入を阻止する意図がみられる。

2. 障害給付制度の改革

(1) オランダの障害給付の特徴

障害給付制度は全国民を対象とする一般障害給付(AAW。1975年開始)と被用者を対象とする賃金関連障害給付(WAO。1967年開始)がある。オランダではとくにこの障害給付が、社会保障財政にとっても、就労インセンティブ問題にとっても、深刻な問題であった。1993年には16～64歳の労働年齢にあるオランダ市民の $\frac{1}{10}$ が障害給付を受給し、その数は他のOECD諸国の2倍に達し、労働力から退出している55歳～64歳の高齢労働者の約40%が障害給付を受給しているなどと指摘された⁷⁾。

オランダの賃金関連障害給付(WAO)はとくに高齢労働者の早期退出(Early Exit)の重要経路となっていた。民間部門では、疾病ないし事故による傷害で仕事ができない労働者は疾病法(ZW)の下で資力調査なしで最高1年間、従前賃金の80%支給された。なお疾病ないし傷害の場合、1年間の強制待機後、民間部門の労働者はほとんど自動的に賃金関連障害給付に参入でき、その水準は賃金にインデックスされ、引退まで支給された。この障害給付は障害の程度に応じて支給率に格差があり、15%の職業障害でも適用資格がある。さらに、障害の原因とは無関係である(つまり労働現場の外で障害になっても障害給付を受給する資格がある)という特徴があった。つまり、オランダでの「障害」の概念は肉体的・精神的健康状態だけでなく、以前の職業上の地位、労働史・過去の教育と「同一基準で」(英: commensurate)の評価が重視された。労働能力とは「労働者の過去の訓練、過去の職業に従ってその肉体的・精神的能力にかんがみ

て適当であるような仕事を遂行する能力」⁸⁾と定義され、障害の判定は共同医療サービス(Joint Medical Service。オランダ障害給付制度の監督機関)の医師らの裁量による評価に委ねられた。この点こそがオランダにおいて障害給付の適用が拡大した有力な理由である。1973年、この判定組織の均等委員会は適切なパートタイム労働をみつけれない「部分障害」者を完全障害年金の資格があるとした経緯がある⁹⁾。

(2) 障害給付制度の改革

表2は、1970年から1994年におけるオランダにおける所得源別にみた労働での稼得者数、社会保障受給者数の推移を示している。この表にみられるように、オランダでは老齢年金を別とすれば、社会保障受給者における障害給付受給者数(一般障害給付を含む)は1980年で58万6,000人と70年対比で2倍以上となり、1990年代も70万人から80万人、比率では8.4～8.8%と増加している。新保守主義の政策的立場からは、医学的立場に限定されないこのような障害給付は「気分がよく」就労を疎外しているとの批判が繰り返し続けられた。しかし、障害給付受給者が増大したのは、労働者が怠惰であるのではなく、1980年代の不況とくに織物、衣服、建設などの工業部門の失業の増加、企業のリストラにある。オランダでは経営者が高齢労働者を退職させるには、解雇規制法による複雑な手続きよりも障害の経路を利用した方が容易でありかつ魅力的であり、他方、労働者の側でも、失業の経路での早期退出は社会ミニマム水準での公的扶助(社会援助)で終了するからこの障害の経路を選択した、との指摘がある¹⁰⁾。

1987年の障害年金改革は、第1に賃金関連障害給付を従来のグロスの賃金の80%から70%に切り下げたこと、第2に「労働市場への配慮」を除去し、「真の障害」と「失業」要因を区別したことである。オランダでは高齢者の早期退出政策は1980

表2 オランダにおける所得源別にみた所得受給者数の分布 (1970~1994)

(単位千人)

	1970	1980	1985	1990	1994
労働での稼得者					
雇用者					
民間部門 ^a	3142	3338	3163	3539	3649
公的部門 ^b	528	608	623	607	542
助成金による雇用	44	74	80	93	129
自営業	737	624	607	618	616
労働での全稼得者数	4451	4644	4473	4857	4936
雇用率 ^c	59.6	52.9	47.7	50.5	50.1
社会保障給付受給者					
老齢・遺族	1480	1807	1952	2143	2249
早期引退	0	12	70	128	150
障害	196	586	701	790	803
疾病	197	306	257	346	327
失業	76	242	666*	539	667
社会援助	70	117	183	180	172
全給付受給者数	2019	3070	3829	4126	4368
全所得受給者数	6470	7714	8302	8983	9304
社会保障受給者数比率 (所得受給者対比)					
障害	3.0	7.6	8.4	8.8	8.6
失業	1.2	3.1	8.0	6.0	7.2

注1: a=疾病手当支払い者を除く, b=公務員への疾病支払い者を含む, c=労働年齢人口と雇用者の比率。

注2: *引用資料では66となっていた。誤植と思われるので筆者が訂正した。

資料: Tweede KamerA, C; Centraal Planbureau.

出所: Leo J. M. Aarts, Richard V. Burkhauser, Philip R. De Jong, *Curing the Dutch Disease*, p. 35.

年代中葉までは支配的であった。それには失業の経路、障害の経路、労働協約(VUT)の経路の三つがあった。相対的に有利なVUTルートは中流レベルの公務員、非商業サービス部門のホワイトカラーが主であった。それに反して賃金関連障害給付は主として衰退産業における高齢、不熟練低賃金のブルーカラー層、すなわちアンダークラスのルートとされた¹¹⁾。この改革は受給層が「隠された失業」(hidden unemployment)とも評価されるなかで、障害参入の経路を抑制し、かれらに就労インセンティブを促進させる措置の一つである。すなわち、労働者はかれらの地域外での適当な仕事を受け入

れるように要求され、パートタイム雇用を見いだせない部分障害者はもはや完全な障害のケースとはみなされなくなった。そして障害の程度80%未満の「部分障害」者は障害給付と失業給付を「混成」される。この意味は例えば50%の部分障害と認定された者は、最終賃金の70%を障害給付35%、失業記録が十分ならば失業給付35%と割り当てることである¹²⁾。それではこの改革の政策意図は貫徹したのであろうか。表2によれば障害給付受給者数は1990年までは増加し、全社会保障受給者数の8.8%となり、1994年に8.6%とわずかに低下した。アールツらは「障害の認定からの労働市場

の配慮の完全な除去はわずかな効果しかなかった」¹³⁾と評価している。

障害給付の改革はルベルス内閣第3期の1993年の社会保障改革において決定的となった。この改革は再選されたルベルスが「オランダは病んだ社会」であるとし、1990年秋、アブセンティズムと障害給付依存の削減を掲げ、ソーシャルパートナーも疾病・障害給付の増加を防止し、労働者の機能的限界までリハビリを行う努力に同意した。ルベルス内閣はこの国の政策決定、合意形成に影響力がある「社会経済審議会」(SER)に対して障害給付の水準を1989年水準に戻すことを諮問している。こうして1991年春・夏期をつうじて障害給付の削減問題が大きな議論となっていく。91年7月、内閣は障害給付の予想される増加を削減する改革計画を議会に提出した。法案には50歳未満のすべての受給者の給付の削減案があり、これを支持したのはキリスト教民主党のみで、閣僚を送った社会民主政党政は議会で公然と反抗して混乱した。そのような審議経過のなかで、現在の受給者については、より厳格な基準で自分たちの障害の状態を再チェックするという条件で、その資格を維持するという妥協が成立し、1993年1月法案は採択された。

(3) 新たな障害給付(WAO)の特徴

賃金関連障害給付改革の内容を整理したい¹⁴⁾。第1は、より厳格な資格基準の導入である。障害給付資格の評価における「同一基準の」は「過去の職業上の地位、労働史、教育に関係のない残存能力と一致するすべての一般的に承認された仕事」を含むように拡大された。この意味は、例えば月4000ギルダーを稼ぐ教員が障害になり、残存能力が月2500ギルダーの守衛の職業に該当するのであれば、旧来は過去の専門的職業である教員の賃金の70%を得たが、新ルールでは「同一基準」は守衛の仕事を含むということである。第2は、障害の医学的定義にかかわる。傷害と障害との間

の因果関係は、客観的に評価できなければならない、とした。第3は、障害給付資格の無制限な期間は最大3年の間とし、その後は障害の状態を再チェックする、とした。

第4は給付額・率の削減である。1993年8月有効となった新たなシステムによれば、賃金関連障害給付の最終賃金との代替率は障害の最初の年齢に依存する。完全障害給付の受給者は最低賃金の70%プラス(最初の年齢次第で変わる)補足給付となる。

表3のように、(a)従来どおり障害の程度によって給付率に格差があるが、この適用が厳密になった。したがって、従来では障害の程度80~100%と認定された者が新基準では35~45%に低下することがある。(b)支給期間は無制限でなく、年齢別に格差があり、32歳までの若年層には支給期間がない。(c)賃金関連障害給付の算定式は第1段階では稼得賃金と障害の程度に対応した給付率であるが、第2段階は最低賃金の70%と補足給付となる。このように現在の受給者は別として、新たに障害給付に参入する高齢者はこの改革で給付削減の影響を受ける。また、障害のリスクが少ない若者や高賃金層はこの改革で大きな被害を受けた。そこで、従来の70%の代替率とギャップを埋めるために、民間の保険契約が増加し民営化が促進された。この措置は企業が障害の経路での剰員を退出させることに固執した結果でもある。この外、社会保障の管理システムも変更された。

III インデクセーションによる就労インセンティブ政策

1. 最低賃金と社会保障最低給付との連動関係

以上の社会保障改革のなかで想定できるように、オランダでは最低賃金制は社会保障給付と密接に連動している。オランダでは1968年に全国一律の最低賃金制が導入された。表4-1は1997年1

表3 オランダにおける障害給付の算定方式

賃金関連障害給付(WAO)
障害の程度と給付率

15～25%	14.00% (1日の賃金の100/108倍)
25～35%	21.00%
35～45%	28.00%
45～55%	35.00%
55～65%	42.00%
65～80%	50.75%
80%以上	70.00%

一般障害給付(AAW)
1日当たり基礎率

(1996.1.1, ギルダール)

23歳以上	100.41
22歳	85.35
21歳	72.80
20歳	61.75
19歳	52.72
18歳	45.69

支給期間(年齢+期間)

32歳まで	0年
33～37歳	$\frac{1}{2}$ 年
38～42歳	1年
43～47歳	$1 + \frac{1}{2}$ 年
48～52歳	2年
53～57歳	3年
58歳	6年
59歳以上	～65歳誕生日まで

障害の程度(%は基礎率に対する比率)

25%未満	0%
25～35%	21.00%
35～45%	28.00%
45～55%	35.00%
55～65%	42.00%
65～80%	50.75%
80%以上	70.00%

休暇手当は全AAW給付額の約8%、
1年ごとの5月に支給。

賃金関連障害給付の算定方式

第1段階給付 障害を受けた被用者の1日当たり賃金×障害の程度による給付率、支給期間は給付を受け始めた年齢に依存。

第2段階給付 グロスの最低賃金の70%+補足給付{(年齢-15×0.02)×(賃金*-最低賃金)}

計算例: 50歳, 月収Dfl.4000, 80～100%障害の場合。最低賃金月Dfl.2220として

第1段階 Dfl.4000×0.7=Dfl.2800(2年間)

第2段階** (Dfl.2220×0.7=Dfl.1554)+|(50-15)×0.02×(Dfl.4000-2220)=Dfl.1246|=Dfl.2800

*は障害を受ける前の稼得賃金

**第2段階給付は、第1段階給付終了後、被用者が65歳になるまで給付。

出所: Ministry of Social Affairs and Employment, *A short survey of social security in the Netherlands*,
1 January 1996 および筆者の算定による。

月1日におけるオランダにおける最低賃金の水準を示している。23歳以上の成人最賃を前提に、15歳までの著しい大きさの年齢減額制がある。また、表4-2は最賃の適用人員、影響率を年齢別、男女別に示している。若年層、男女パートタイムの賃金に一定の影響がある。新保守主義の経済学は雇

用の縮小を市場原理を疎外する最賃制に求める。この論理によってイギリスのように最賃を廃止した国もある(ただし労働党政権下で1999年4月から全国最賃法(NMWA)が実施される)。オランダの最賃が大幅な年齢減額制となっているのは一面ではこの論理の反映である。それとともに、オランダ

表 4-1 最低賃金(の年齢別減額率)

(1997年1月1日, ギルダール)

年齢	最低賃金比率(%)	1カ月あたりグロス額
23～64	100	2220.40
22	85.0	1887.30
21	72.5	1609.80
20	61.5	1365.50
19	52.5	1165.70
18	45.5	1010.30
17	39.5	877.10
16	34.5	766.00
15	30.0	666.10

資料：オランダ社会問題雇用省による。

表 4-2 1990年代における最低賃金稼得者数

(年齢別・性別, 各年10月)

年齢	最低賃金稼得者数(千人)			全労働者数における最低賃金稼得者数(%)		
	1990	1992	1994*	1990	1992	1994*
16～64	146.2	121.6	200.5	3.3	2.6	3.7
16～22	60.0	41.6	66.3	12.3	9.5	12.6
23～64	86.2	80.1	134.3	2.2	1.9	2.8
男性	54.6	47.0	83.0	1.8	1.8	2.6
フルタイム	37.1	32.1	43.2	1.3	1.3	1.5
パートタイム	17.5	14.9	39.8	8.7	8.1	9.2
女性	91.6	74.6	117.5	6.2	5.1	5.5
フルタイム	40.7	32.1	32.8	5.5	4.9	4.4
パートタイム	50.9	42.5	64.7	6.8	5.3	6.1

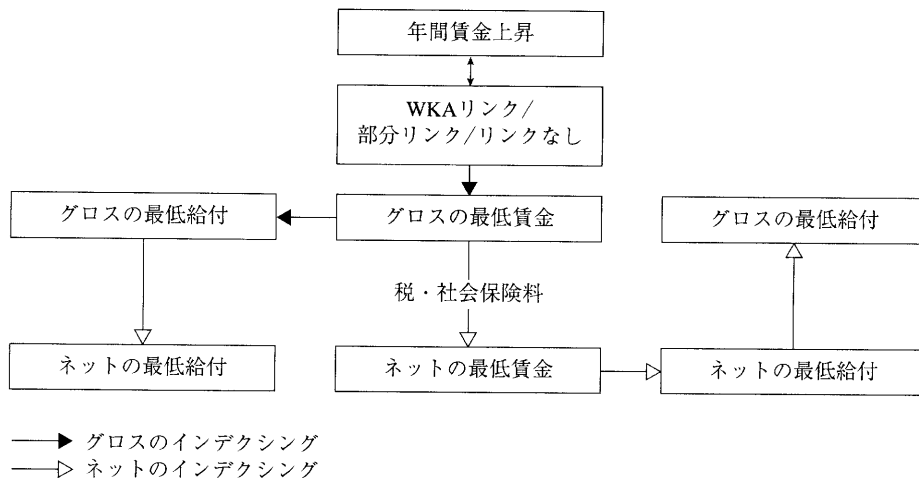
*週13時間未満就労のパートタイム労働者を含む。

資料：オランダ中央計画局による。

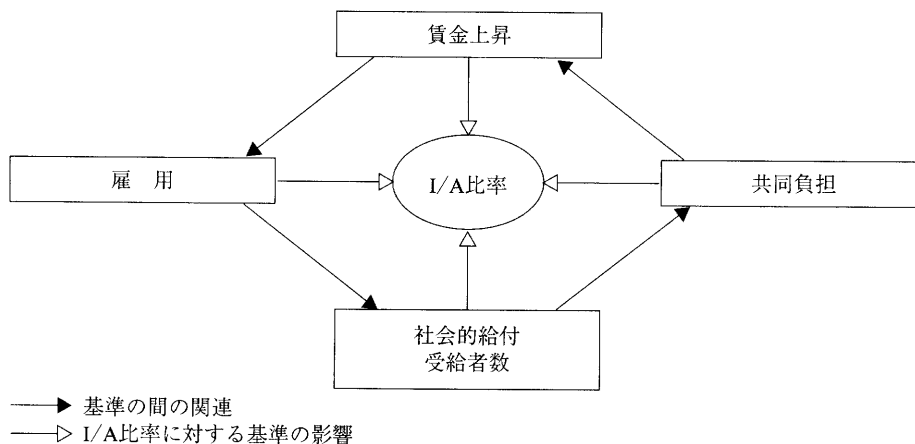
出所：E. Vogels and W. Vreeze, *The Dutch Minimum Wage Fixing Machinery, The Hague, December 1996.*

の特徴は、最賃-社会保障のインデクセーションにある。1979年の調整メカニズム法(WAM)によって最賃と社会保障の最低給付とがリンクされた。これによって最賃水準が、社会援助、一般老齢年金、一般障害年金、失業給付などさまざまな社会保障給付引き上げの基礎となった。いわゆるナショナルミニマムの基軸となったのである。したがって、最賃が上昇すれば、社会保障給付も連動する。しかし、不況と大量失業を背景に、84年に最賃の

3%カット、89年まで凍結され、関連して社会保障給付も抑制された。OECDが「オランダにおいて最低賃金を低めることが雇用に与えるインパクトは社会福祉給付がそれにしたがって調整されるかどうかには依存する」¹⁵⁾としたのはこのことを指す。インデクセーションは1992年、新調整メカニズム法(WKA)として形を変えて復活した。それは、民間および公共部門の双方の平均賃金の増加にリンクするが、政府に大幅な権限を与え、自動的な連動



枠組みI 平均賃金増加と最低賃金および最低給付の間の関連



枠組みII I/A増加におよぼす要因の増加

出所：E. Vogels and W. Vreeze, Ibid.

図1 オランダにおける新インデクセーション(WKA)の枠組み

関係とはしないとするものである。

2. 新インデクセーションシステムの特徴

図1の枠組みIは最賃と平均賃金・社会保障給付との連動関係を、枠組みIIはI/A比率を示している。枠組みIでは最賃と年間賃金上昇とのリンクが条件つきであること、最賃と社会保障給付との連動関係は、失業給付や障害給付はグロスの最賃と連動し、ネット(可処分所得)の最賃水準と連

動するのは公的扶助など生活のネットの最低保障水準であることを意味している。枠組みIIは民間賃金と最賃・社会保障給付の連動問題を就業者、失業・社会保障受給者の共同負担・責任とするものである。すなわち、この図によれば、組織労働者の大幅賃上げは、平均賃金の上昇→最低賃金の増加→雇用の減少(失業の増加)→(失業給付や障害給付などの)社会保障受給者の増加→租税・社会保険料負担の増加、というマイナスの連鎖

表5 最低賃金と社会保障給付を調整するI/A比率

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1 自営業	625	643	662	670	686	694
2 雇用者	4363	4337	4352	4404	4503	4604
3 活動的	4988	4980	5014	5074	5189	5298
A (労働量1+2)						
4 老齢 (AOW)	2007	2032	2056	2079	2106	2129
5 失業	539	602	678	693	678	656
6 疾病	340	343	291	306	288	290
7 最低所得支援 (ABW)	174	170	166	164	164	148
8 障害	805	805	798	752	737	743
9 寡婦・遺児	188	189	189	188	187	184
10 臨時失業	2	2	5	2	7	5
11 非活動的	4056	4142	4183	4184	4167	4155
I (社会保障給付量=4~10)						
I/A (11/3)	0.81	0.83	0.83	0.825	0.803	0.784

注1：Aは疾病と産休者を除く労働者・自営業者の全体数。活動的とはフルタイム労働年を基準。

(フルタイム労働年とは1年をつうじてフルタイムで働く1人に換算した全労働数)

注2：Iは疾病と産休で修正された社会保障給付の全体数。非活動的人数は給付年で測定。

(1給付年とは、受給者が1または1よりも少ない収入に代替した社会的給付を受け取る年)

出所：Ministry of Social Affairs and Employment, Directorate for Industrial Relationsからの資料による。

が起こる。だから、労働組合は賃上げを抑制することで雇用の増加を図るという政策目標が含意される。そのかなめが最低賃金の引き上げ基準(I/A比率)である。

表5はI/A比率を示している。最賃引き上げの調整条項の発動は失業者と社会保障受給者(I)と就労者の比率(A)がルベルス政権第3期の当初(90年)の基準(82.6%)を超えないことである。1993年には最賃と給付水準を凍結、94年、95年も政府はI/A比率がアンバランスであるとして最賃は上げず、96年になって初めてこの比率が低下したのでそれを引き上げた¹⁶⁾。

この表では、失業給付受給者数は95年まで増加したがその後減少した。障害給付受給者数は93年をピークにその後減少に転じた。他方自営業・雇用者数は94年以降増加している。このよう

に、ルベルス政権の財政赤字削減、労働市場の規制緩和・「雇用の拡大」政策は、最賃政策を媒介として労働組合と社会保障受給者を対立させ、それを巧妙に利用・統合させて行われた。この連動メカニズムは賃金抑制と社会保障受給者を減らし、それを雇用の拡大の手段とするのであるから、就労インセンティブを促進するマクロ的・体系的な政策手段であるとも評価できよう。

IV 個別就労インセンティブ政策の特徴

1. 個別就労促進政策の内容

オランダは失業の増加に対してその雇用促進政策よりも、早期に労働市場から退出させる労働供給制限政策を取ってきた。その典型は失業給付、障害給付、労働協約(VUT)の経路による高齢男

性労働力の早期退出政策である。しかし、80年代後半以降、社会保障財政削減のために労働供給を促進させるように政策は転換していった。例えば、第1に、1986年の「障害労働者雇用法」は、障害をもつ労働者の再雇用促進のために、経営者に仕事を提供することを求めている。経営者は仕事を提供するために金銭上の報酬を得る資格がある。加えて、この法は経営者に対して障害者にも同一の雇用にある別の従業員と同じ賃率を支払うことを求めている。しかし障害のある従業員が同等の職務遂行ができなければ、保障協会の許可で賃金を削減できる。保障協会は障害のある労働者を雇用したときには生産性の喪失を補う賃金部分を配分する¹⁷⁾。なお、93年の障害給付改革において、経営者に対して障害登録にはペナルティを、障害者を少なくとも1年雇用する場合にはボーナスを与えることで、参入抑制と再雇用を促進させる措置を講じている。

第2は、1991年における政労使の三者協議で運営される労働市場庁(CBA)の発足で、スウェーデンに倣った積極的労働力政策を実施した。求職活動をせず、適職を受容しない18～20歳の若年長期失業者に福祉給付を打ち切り、20歳以下の社会保障受給権の打ち切りを行った。それに代替して失業青年には「若年就労保障計画」に組み入れるなどの措置が進行している¹⁸⁾。

第3に、パートタイム雇用やテンポラリーワーカーなど非定型労働促進政策である。ここではパートタイム雇用に注目したい。表6はEU・OECD諸国内部における男女別パートタイム雇用の比率を示している。パートタイム雇用の中心が女性であり、その母国といえばイギリスで、スウェーデンなどもその比率は高かった。オランダは全雇用におけるパートタイム比率は1973年で約7%にすぎなかった。ところが、とくに1980年代に入りその数は急増し、1983年には21%とイギリスを追い越し、1995年には実に37%と最高水準になった。オランダで

表6 EUおよびOECD諸国における
パートタイム雇用の比率(1995年)

国名	男性	女性
ルクセンブルグ	1.1	20.3
スペイン	2.7	16.6
ベルギー	2.8	29.8
ギリシャ	2.8	8.4
イタリア	2.9	12.7
ドイツ	3.6	33.8
オーストリア	4.0	26.9
ポルトガル	4.2	11.6
フランス	5.1	28.9
アイルランド	5.4	23.1
イギリス	7.7	44.3
フィンランド	8.0	15.8
スイス	8.6	54.7
ニュージーランド	9.3	36.1
ノルウェー	9.4	46.6
日本	10.1	34.9
デンマーク	10.4	35.5
カナダ	10.6	28.2
アメリカ合衆国	11.0	27.4
オーストリア	11.1	42.7
スウェーデン	11.6	54.7
オランダ	16.8	67.2

資料：Eurostat & OECD.

出所：“Part-time work in the Netherlands.”

Werkdocumenten, No. 39, p. 11.

は全雇用の $\frac{1}{3}$ がパートタイム形態なのである。

国際比較上でのオランダの特徴は、パートタイム労働者は女性はもちろん最高の比率であるが、男性も最も高い比率であることである。表7のように、1995年で女性は67.2%、男性は16.8%と、いずれも最高である。この男性のパートの増加は若者の雇用促進・高齢労働者の段階的引退政策と関連している、と推定される。なお、表7は1995年における各国の週当たりの労働時間分布である。これをみても、オランダだけが極端に短時間労働者が多いということとはできない。各国は週15～20時間、週20～25時間に最大値が分布している。オランダ

表7 各国のパートタイム労働の週労働時間(1995年)

(%)

	ベルギー	デンマーク	ドイツ	イギリス	イタリア	オランダ	スペイン
< 10h	4	4	5	4	1	7	12
10～15h	4	4	8	8	1	6	11
15～20h	32	20	32	37	7	17	38
20～25h	34	31	39	32	65	36	25
25～30h	15	25	11	13	17	10	8
> 30h	12	13	5	5	7	20	5
flexible	1	3	1	1	2	4	1
合計	100	100	100	100	100	100	100

資料：Eurostat. Labour force survey.

出所：“Part-time work in the Netherlands.” *Werkdocumenten*, No. 39, p. 28.

も類似の傾向があるが、この国では週30時間以上が20%と最大となっている。

2. パートタイム就労インセンティブ政策

それではオランダではなぜこのように、短期間で急速にパートタイム雇用が増大したのであろうか。オランダは1960年代までは、ヨーロッパ諸国のなかでもパートタイム労働あるいは広く女性の就業率の低い国として有名であった。1970年代には工業部門の衰退と併行した産業のサービス部門増加という需要側の要因と、既婚女性の立場という供給側の要因がパートタイムという雇用形態での就労を促進した。失業率が急増したこともそれを増加させた契機である。政府・全国的使用者組織、労働組合の全国組織が協調してこの雇用形態を促進したことも、その有力な理由であるといえよう。

1970年代後半以降、政府はパートタイム雇用を検討しはじめる。この時期、全国的使用者団体と労働組合(ソーシャルパートナー)もパートタイム雇用のメリットを認識しはじめていた。政府とソーシャルパートナーのパートタイム雇用促進の政策協調がある。政府のパートタイム雇用促進の政策意図、理由は(a)労働市場における女性の労働力率の改善(b)高齢労働者を仕事に留まらせることの促進(c)賃金労働と賃金が支払われない労働(家事労働)

との配分をより均衡にさせること(d)失業を減少させること、である¹⁹⁾。ソーシャルパートナーは1982年、賃金抑制政策とともに労働の再配分に関する協定を締結した(いわゆるワッセナー(Wassnarr)の合意)。これは雇用の改善と市場で競争すべきオランダの能力に大きな影響を及ぼしたとされている。パートタイム雇用促進は労働の再配分という広義の政策の一部である²⁰⁾。すでに述べた障害年金改革もパートタイム雇用促進政策と連動する。

1980～90年代前半は労働市場のフレキシビリティ政策・労働様式の多様化政策のなかでパートタイム雇用促進政策が実施された。1993年1月、労使合同協議会(Stiching Van Arbeit(SVA))。社会経済審議会(SER)に設置された機関は、労働時間数に関係なく、労働時間の分化(differentiation)が増加しているという観点から、パートタイム労働者の労働条件での原則的な差別禁止を勧奨する重要な報告書を提出した。仕事の創造という視点から、パートタイム労働者がほとんどいないか、まったくいない産業・職業におけるパートタイム雇用の促進、職業訓練・昇進の展望の付与、同一賃金、労働協約で全部または部分的にも排除しないことなどを勧奨している²¹⁾。この報告書はパートタイム雇用促進の一種の「処理方策」であり、労働協約でのパートタイム労働の取り決めが進展した、とされている。

3. パートタイム労働促進の公正処遇原則

現在、オランダではパートタイム労働には、賃金、休暇、社会保障などすべての面でのフルタイムと同等の公正処遇原則がある。違いは労働時間の差異だけである。紙数の関係で詳細を記すことができないが、例えば、第1に、賃金では労働時間に関係なく、最賃に比例した賃金を受け取ることができる(当初の標準労働時間の $\frac{1}{3}$ 未満のパートには最賃を適用しないという制限は撤廃)。第2に、有給休暇は労働時間に比例して取得できる(フルタイム労働者は法律では1年に20日、協約では約25日の付与であるから、ハーフタイムならば1年20日のハーフタイム休暇の資格がある)。第3に、(a) 社会保障の適用について、民間の労働者は労働時間に関係なく、失業(WW)、賃金関連障害(WAO)の保険に加入できる。(b) 疾病の場合、使用者は最大52週の間、労働者の給与の70%を法的に支払う義務がある。(c) 保険料は労働時間に関係なく、賃金または所得の固定した%として算定される。(d) 失業保険(WW)はフルタイム労働者と同じ期間および同じ条件で最終稼得賃金(グロス額)の70%を受け取る。(e) 賃金関連障害給付(WAO)について、完全な障害の場合、受給を開始した年齢に応じて、同じ期間、条件で最終稼得賃金の70%の障害給付を受け取る。(f) 年金制度の加入資格は、一般老齢年金以外に、企業内での付加的な年金制度への加入について、1994年から労働時間を理由に年金基金への参加を排除できなくなった。年金制度加入に一定の賃金水準の限度が適用されるならば、パートタイム労働者の賃金はフルタイムのレベルに転換しなくてはならない、とされる。このほか、(g) 健康保障、協約で同意された労働時間を超える残業手当支払い、見習い期間(最大2カ月)、解雇法の適用、安全規制と措置などいずれもフルタイム労働者と同じ適用を受ける。なお、パートタイム雇用促進の特別の税制措置はない²²⁾。

むすび

オランダでも新保守主義政策・弾力化・規制緩和政策が猛威をふるった。このことを前提にして、ここではオランダが他国と異なったシステムのもとで、就労インセンティブ政策を展開しているという特殊性の視点を示してむすびとしたい。

オランダは1997年、欧州連合(EU)内部で経済成長率が第2位、失業率は5%前後とEU平均の $\frac{1}{2}$ で、賃上げを抑えて職業訓練を実施し、国際競争力を強化したとして「敗者を出さず経済再建」のモデルとして「オランダに学べ」は欧州各国の合言葉となっているといわれる(日本経済新聞 1998年8月31日付)。オランダの場合、新保守主義の政策が展開しても、アメリカに典型的にみられる所得分配の上下格差の著しい拡大、貧困な底辺層の増加という事態はかなり回避されてきたと言うことができよう。

岡伸一はオランダ人の伝統的気質の一つがエラスムスの主張でもある人道主義に基づいた弱者救済・助け合いの精神であること、社会保障においてはドイツの職域主義、イギリスの最低保障を、財政政策ではスカンジナビア諸国における福祉モデルを取り入れていること、最低生活保障と喪失所得の保障のうち、最低生活保障にこだわり続けていること、その反面、高額所得者には自由な生活を保障していることを強調している²³⁾。

ナショナル・ミニマム＝国民の最低限保障の存在は所得分配の不正を除去するセイフティ・ネットであり、全国一律の最低賃金制を基軸として生活の最低保障を明確にリンクさせていることは他国にみられない特徴である。社会保障の財政削減、とくに失業給付・障害給付の削減はドラスティックであったが、それでも、高齢者に対する給付水準の維持と長期の給付期間の配慮は明確である。就労インセンティブ政策においても、パートタイム雇用促進政策では、正規の労働者と共通の労働基

準・社会保障の権利を認めている。オランダにおいてすべての産業・職業でこの公正基準が貫徹しているかはなお正確な事実分析を必要とするであろうが、少なくとも法制的・政策的には、すべての労働者と同等の権利保障という大胆な公正処遇原則を明確にしていることはこの国の特徴である。平等な所得保障制度や公正処遇原則がないまま、就労インセンティブ政策だけを刺激している国において以上のシステムをもつオランダに学ぶべき点は多い。

注

- 1) オランダの社会保障制度については、廣瀬真理子 1989 「オランダの所得保障制度」『オランダの社会福祉』全国社会福祉協議会 が最も基本的な文献である。なお、J. Roebroek, “Basic schemes in the Netherlands,” *The European Face of Social Security*, J. Bergman and B. Cantillon eds. は戦後の歴史を概観できる。
- 2) この点の詳細な分析は、下平好博 「オランダにおける労働市場の規制緩和と政策」『大原社会問題研究所雑誌』No. 446 (1996年1月号)を参照されたい。
- 3) 下平好博, 前掲論文 p. 7 以下参照。
- 4) L. Aarts, R. Burkhauser and P. De Jong, Curing Dutch Disease. *International Studies on Social Security*, Vol. 1, p. 48.
- 5) OECD, Document. *The Labour Market in the Netherlands*. p. 58.
- 6) Ibid, pp. 103-105.
- 7) L. Aarts, R. Burkhauser, P. De Jong. Ibid, p. 1.
- 8) Ibid, p. 54.
- 9) OECD, The Transition from Work to Retirement. *Social Policy Studies*. No. 16, pp. 79-80.
- 10) W. Trommel and B. D. Vroom. “Netherlands. The Loreley Effect of Early Exit” F. Naschold and B. D. Vroom, eds, *Regulating Employment and Welfare—Company and National Policies of Labour Force Participation at the End of Worklife in Industrial Countries*. Walter De Gruyter, p. 62, pp. 188-189.
- 11) B. Vroom and M. Blomsa, The Netherlands: an extreme case. M. Kohli, M. Rein, A. Guillemard and H. Vongunsteren, *The Time for Retirement*. Cambridge University Press, p. 116.
- 12) OECD, The Labour Market and Older Workers. *Social Policy Studies*. No. 17, pp. 188-189.
- 13) L. Aarts, R. Burkhauser and P. De Jong. Ibid, p. 39.
- 14) Ibid, p. 61-66.
- 15) OECD, Jobs Study. Evidence and Explanations. p. 50.

- 16) オランダの最低賃金は、発動すれば年2回(1月1日, 7月1日)引き上げられる。96年1月は0.96%の上昇であったが(*European Industrial Relation Review*. March 1996, No. 266, p. 16) 同年7月の上昇率は0.89%であり、この年の上昇率の合計は1.85%である。
- 17) L. Aarts, R. Burkhauser and P. De Jong. Ibid, p. 27.
- 18) 前出, 下平論文 p. 8.
- 19) *European Industrial Relations Review*. April 1998, No. 291, p. 25.
- 20) Ministry of Social Affairs and Employment Directorate of Industrial Relations. “Part-time work in the Netherlands.” *Werkdocumenten*. April 1997, Report No. 39. Ministerie Van Sociale Zaken Werkgelegenheid. p. 6.
- 21) Stichting Van De Arbeid. 1993. “Considerations and recommendations to promote part-time work and differentiation in patterns of working hours.” SVA Publication No. 7, pp. 5-18. 労働組合の側でもFNV (オランダ労組同盟)が93年大会で、フルタイムブルーカラーからホワイトカラーやパートタイムで働く女性に移行することを指摘し、組合運動の在り方を変化すべきだとの「多様な将来像」という報告書を提出している。前出, 下平論文 p. 11 を参照。
- 22) “Part-time work in the Netherlands,” *Werkdocumenten*. pp. 17-19.
- 23) 岡伸一 1996 「オランダ社会保障制度の構造と特徴」『経済論集』Vol. 48 No. 3, 4 大分大学。

(付記)

本稿執筆にあたり、オランダ社会問題雇用省フェリンガ (A. Feringa) 労使関係部長に貴重な資料の提供およびアドバイスを頂いた。記して謝したい。

参考文献

- J. M. Roebroek, 1993. “Basic schemes in the Netherlands.” *The European Face of Social Security*. J. Bergman and B. Cantillon, eds. St. Martins Press.
- Ministry of Social Affairs and Employment. *A short survey of social security in the Netherlands*.
- OECD. 1993. *The Labour Market in the Netherlands*. OECD.
- OECD. 1995. The Transition from Work to Retirement. *Social Policy Studies*. No. 16. OECD.
- OECD. 1995. The Labour Market and Older Workers. *Social Policy Studies*. No. 17. OECD.
- L. Aarts, R. Burkhauser and P. De Jong. 1996. Curing Dutch Disease. *International Studies on Social Security*. Vol. 1, Avebury.
- European Industrial Relations Review*. (各年号)
- Visser, Jelle. 1990. “Continuity and Change in Dutch Industrial Relations” 1990 *European Industrial*

Relations-Challenge of Flexibility. G. Baglioni and C. Crouch, eds. Sage Publication.

廣瀬真理子 1989 「オランダの所得保障制度」『オランダの社会福祉』全国社会福祉協議会.

下平好博 1996 「オランダにおける労働市場の規制緩和策」『大原社会問題研究所雑誌』No. 446.

大森正博 1996 「オランダの社会保障制度と制度改革の考え方」『海外社会保障情報』No. 117.

小越洋之助 1997 「ヨーロッパにおける早期退出とその経路」『國學院経済学』Vol. 45 No. 1.

岡伸一 1996 「オランダの社会保障制度の構造と特徴」『経済論集』Vol. 48 No. 3, 4 大分大学.

ジェフ・ファン・ランデンドク 岡伸一訳 1989 「社会保障の将来—真の社会保障を求めて—」『海外社会保障情報』No. 88.

(おごし・よしのすけ 国学院大学教授)

スイスにおける雇用保障と就労インセンティブ

中野 育男

■ 要約

ヨーロッパを覆う不況の深刻化と世界史的なパラダイムの転換は、今までスイスではあまり見られなかった長期失業を顕在化させ、失業の増加をもたらしている。これに対する対応は、スイスの社会保障のあり方を反映しており、実効性と信頼性の高い雇用保障の施策の遂行をめざしている。

■ キーワード

地域職業紹介、制度濫用の防止、雇用就労プログラム

はじめに

第二次大戦後、スイスは完全雇用に近い状態を長期にわたって維持し、その経済的・社会的な安定の上にヨーロッパにおいても個性的な社会保障の道を切り開いてきた。しかし世界史的なパラダイムの転換とヨーロッパを覆う不況の深刻化にともなう失業の増加に対応して、雇用保障の領域でも制度改革が進められている。本稿ではスイスにおける雇用保障改革における雇用・就労インセンティブの制度と機能について検討する。

I スイスの雇用保障

スイスにおいては「社会的法治国家」がもっともふさわしい国家の形態であるというコンセンサスが形成されている。この国家像はスイスの連邦憲法が描く人間像に対応したものである。共同体における相互扶助の義務と、連帯という倫理上の原則がより強固になることをスイス人は期待している。そして「連邦の共同の福祉」が国家の目標とさ

れている。そこでは、幸福は自ら追求するものであって何よりもまず個人が自ら責任を持つものとされている。

スイスの社会的国家の基礎は磐石であるともいえるが、社会経済や科学技術の領域における変動は益々激しさを増しており、それは新しい社会政策、教育政策の樹立を求めている。これらの新しい政策基準が確立することによって将来の社会的緊張は緩和され、社会的国家の基礎も確保されると考えられている。国民一人一人の自助努力を求めなかで、新しい現実に対応した社会保障のあり方が検討されている。

ヨーロッパを覆う不況の深刻化と世界史的なパラダイムの転換は、スイスでは今まであまり見られなかった長期失業を顕在化させ、失業の増加をもたらしている。スイスの失業者数は1991年の時点では、6万8,000人であったが、1996年においては16万8,000人に増加している。内訳は男子が2万7,000人から75万人へ、女子が4万1,000人から7万人へそれぞれ増加している。この間の失業の増加が女子で1.7倍であるのに対し、男子で2.8倍と

なっており男子の失業の増加が著しい(資料ILO, *Bulletin of Labour Statistics* 1998)。一方、1996年における非農業部門の雇用者数は、343万4,000人であり、内訳は男子が205万7,300人で2年前の1994年よりも3万人減少している。

女子は137万6,700人で2年前とほぼおなじである。雇用者数の減少は男子の雇用者の減少によるところが大きい。また製造業における雇用者数は、1994年が75万6,000人であったのに対して、1996年には73万6,000人となり、2万人減少している。男女別の雇用者数減少の内訳は、女子がこの間に20万8,000人から20万人へと8,000人減少しているのに対して、男子は54万8,000人から53万6,000人となり1万2,000人の減少となっている。1997年の失業者数は18万8,000人、男子が10万8,000人、女子が8万人となっている。失業率も5.2%に達しており、男女別では男子が4.9%、女子が5.7パーセントに達している。

スイスにおいて、雇用保障の中心的な機能を担う失業保険は1947年にその導入が憲法に定められた。1951年にこの憲法規定をうけた法律が議決され、翌1952年に施行された。1976年の憲法改正により強制失業保険と倒産給付に関する連邦法(AVIG)が成立した。この法律は1984年から施行され、1992年に改正された。緊急の連邦決定により1993年4月1日にいくつかの重要な変更(最長給付期間の延長、失業給付金の部分的減額)が行われたが、国民投票ではこれが拒否されている。

II 雇用保険の制度改革

スイスでは、失業率がヨーロッパの他の国々ほどには高くないにしても、1年以上の長期にわたる失業者の多いことが問題となっている。全失業者の四分の一はこのような長期失業者であって、しかもその割合は増える傾向にある。なかでも50歳以上の高年齢の長期失業者の問題は深刻である。

また、失業の状況は地域による偏りが大きく、アルプスの南にあるティッチーノ地方では東部の工業地域であるアペンツェルの5倍以上の失業率となっている。

スイスでも、第1次産業の就業者数は減少を続けており、1986年に19万5,000人であったが、1994年には14万4,000人となり、この間に5万1,000人も減少しており、8年間で三分の一減少した。第2次部門でも1986年から1994年までのあいだに、121万人から108万人に就労者が減少しており、約10%の減少となっている。特に加工産業や機械工業、電機、建設などの部門での減少が著しい。一方で第3次産業においてはこの間は就労者数が200万人から250万人へと大幅に増加している。(Bundesamt für Statistik, *Statistisches Jahrbuch der Schweiz* 1996)

スイスでは経済が今後、好況局面に向かったとしても、社会経済の構造的な変動により、失業率は以前の水準にまでは低下しないであろうということが一般的な認識になっており、長期失業者の雇用の確保を目的として失業保険制度の見直しが行われている。この改革では失業を減らすための措置に重点が置かれており、労働組合及び使用者団体は改革に関する協議と交渉を行い、先行的な施策の実施について合意している。そこでは、より有効性のある雇用保障を確保するための制度改革がすすめられている。この改革では、失業保険に関する既存の多くの規定が維持されるとともに、失業者が職業紹介の際に紹介された仕事に就く義務に関して、より厳格な姿勢がとられている。

スイスの失業保険は主として被保険者と使用者の拠出によって財政的に支えられている。拠出については1995年の緊急の連邦決定によりこれまでの2%から3%に引き上げられた。使用者側と労働者側で各々半額を負担するが、1993年の段階で保険収入が35億フラン、保険支出が59億フランとなっており、差し引き23億フランの支出超過と

なり、保険財政は大幅な赤字となった。この赤字は調整基金によって負担されており、この調整基金の勘定の残高は94年1月末までに25億フランに達した。連邦からの借入金により失業保険はその業務を継続している。

この改革では、失業保険の給付が削減された。失業保険給付の額は加入期間とリンクすることがなくなり、失業の時点以前の2年間に6カ月以上失業保険に加入していることを条件として年齢に対応して決まることとなった。また16歳以下の児童を養育するために休職していた期間は、復職後失業保険の加入期間とみなされることになった。今まで50歳以上の失業者には150日分の失業給付が支給されてきたが、新たに50～59歳の失業者については250日分、60歳以上の場合には400日分の失業給付が支給されることになった。さらに退職前の2年半以内に失業した者に対しては120日分の追加給付が行われるようになった。スイスの標準的な退職年齢は男子65歳、女子62歳であるが女子の退職年齢を引き上げる動きもある。

今回の改革では、操業短縮による賃金の減少の補償措置が、2年の期間について従来の12カ月から4カ月に短縮された。この4カ月について失われた労働時間の85%を限度として賃金の補償が行われる。一方この計算には以前は含まれなかった悪天候による操業の停止期間も含まれることになった。また事業所が倒産した場合の賃金の損失に対する補償は従前の3カ月から6カ月に延長された。失業給付の不正受給も厳格に規制されることになり、不正があった場合のペナルティーとしての給付停止期間が40日から60日に延長された。

III 雇用・就労インセンティブ

雇用・就労に対するインセンティブを高めるために今回の改革では次のような施策が盛り込まれている。

1. 地域職業紹介機関の新設

カントン(州)に相当する地域を管轄する職業紹介機関が新たに設けられた。これは一部地域での先行的な試みが成功したことをうけたものである。この目的は失業の期間をできるだけ短縮することにある。求職者に対してより専門的な助言を行い、地域の経済界との密接な連絡をはかり、企業側と求職者の双方のニーズを明瞭にすることによって両者を良好に適合させるとともに、失業保険制度の濫用を防止することを意図している。

失業者は失業の最初の月に地域の職業紹介所に行き、ガイダンスを受け、就職情報の提供を受けるものとされている。この地域の職業紹介所の活動は政・労・使の三者で構成される委員会の監視を受ける。ここでの助言やガイダンスをより内容のあるものにするために職業に関する経験や訓練の機会が用意されている。全国の約2万5,000カ所の事業所等でこれが実施されているが、地域の失業の状況や人口によって設置がきまることになっている。チューリッヒで約4,000カ所、ベルンでも3,000カ所が設置されている。この地域の職業紹介所では、失業者に対して再訓練を行い、職業能力の専門性を高めるためのコースを、失業保険の財源により設けている。

また雇用計画を立案し、若年者や新規学卒者を第1次的な対象とした民間や公共部門での「事業所内訓練」、新規学卒者に対して職業経験を与えその職業能力を向上させるための「事業所実習」などが実施されている。就職につなげるための失業者を対象とした3～12カ月の企業内での訓練を引き受けた企業に対して「訓練手当」が交付され、この期間の訓練生の賃金の一部を失業保険制度が負担している。

2. 紹介された仕事の受け入れ

ふさわしい仕事を紹介され、それを遂行できる状況にある失業者は、その職業紹介を受け入れる

ものとされた。その仕事は年齢、個人状況、及び健康状態をふまえたものであって、その賃金が失業給付より少額であってはならない。紹介された仕事を受け入れることについて支障がある場合は、その程度により労働市場の状況をふまえて他の適切な仕事が紹介される。居住地以外で就労する場合でも、自宅から毎日の通勤ができる、あるいは勤務先に宿舎があるときも、受け入れるべき仕事とされる。その際、求職者の家庭責任が考慮される。その労働条件は地域及び職業の慣習にそった、本人の能力と今までの職業に見合ったものとされる。

臨時またはパートで就労する仕事を紹介された場合も引き受けるものとされている。失業期間中に、つなぎ的な雇用として臨時またはパートの仕事を紹介されることもある。失業前の収入と臨時またはパート就労による賃金の差額の80%が雇用保険により補填される。例えば、収入が5,000フランで失業給付が4,000フランであったとすると、つなぎ雇用による収入が2,000フランの場合、5,000フランとの差額3,000フランの80%すなわち2,400フランが雇用保険制度から給付される。合計で4,400フランの収入となり失業給付のみの場合よりも400フラン多くなり、受給期間も延長される。これは雇用のインセンティブを配慮した施策である。このつなぎ雇用は受給期間中の6カ月に限られており、それをこえて就労していると、失業者として扱われなくなる。

失業者は従前の給与に比して70%以上(従前は80%)の賃金が支払われ、かつ片道2時間以内の通勤時間という条件で仕事がある場合、これを引き受ける義務があるとされる。遠隔地に就職し通勤する者に対して経費補助(Pendler)が行われる。この場合、6カ月間、旅費が補助される。これにより失業前の収入を上回ることになる場合は支給されない。また遠隔地に就職し、金帰月来で就労する者に対しても経費補助(Wochenaufenthalter)が行われる。この場合、6カ月の間、旅費及び滞在費が補助される。

3. 雇用就労プログラム

雇用就労プログラムは公的機関または公益団体によって遂行される。このプログラムは雇用保険が打ち切られる失業者を対象に6カ月間実施される。このような雇用の目的は、失業者が新たに雇用保険の給付の基礎となる期間に関する権利を得られるようにすることにある。雇用就労プログラムに参加している者は失業者ではなく、労働者であるとされ、私法上の労働契約の下に置かれる。しかし参加者はなお求職活動を行い、そこに就職した際には、このプログラムにもとづく雇用は終了する。このプログラムは計画的に準備・運営され、良好に組織された専門の担当者によって指導され、参加者には、従来の職種にできるだけ近い意味のある就労を提供することになっている。このプログラムは民間の経済活動と競合することのないように配慮されている。このプログラムに参加した者に追加的な給付が行われ、30歳以上の参加者には訓練手当が支給される。この手当では全額が失業保険制度から支払われる。また自営業をめざす参加者に対しても金融面での支援が行われる。高等教育を終了した学生で、職業訓練または就職促進プログラムに参加していない者は、失業保険の受給資格を得たあとも120日間の待機を義務づけられることになった。通常、失業給付は5日間の待機期間のあとに支給されるが、この場合は例外的な取り扱いとされている。

4. その他の措置

(1) 再訓練の支援

労働市場の状況で求職が不可能か著しく困難である場合、再訓練や再教育による失業者の職業適応を高める施策を行っている。雇用保険は訓練コースの実施やコースの参加者に対する手当での支給などの助成を行っている。失業者は希望によりこのコースに参加できる。再訓練のコースに参加した者には所定の条件の下で、旅費、授業料、

入学金等が支給される。労働市場の受給状況が厳しい職種の再訓練については、その支援が行われない場合もある。

(2) 慣熟手当(Einarbeitungszuschüsse)

失業者を雇い入れた場合、仕事に慣熟するための追加の経費が使用者に対して補助される。その期間の三分の一について賃金の60%が失業保険制度から支給される。残りの期間については20%が支給される。この期間は最大でも6カ月とされる。例外として高齢者を雇い入れた場合については12カ月とされる。

(3) 予防的措置

雇用保険制度は失業者に対する金銭面の支援だけでなく、失業の予防についても努力している。雇用保険制度は予防的措置を支援し、失業者が雇用を確保したり新たに仕事を見つけることがより円滑にできるようにしている。

むすび

長期の失業により、仕事を離れ、第一線から退き、孤立を続けることが好ましくないことは明らかである。個人の自信が失われることにより、心身の健康も損なわれる。その結果、失業保険から

管轄が疾病保険や障害保険に移行してゆく。このような望ましくない状況の進行は、職業訓練や再教育そして雇用就労プログラム等の意味のある活動の可能性を、多くの場面で展開することによって妨げることができる。雇用・就労インセンティブを高め、失業者が仕事に再び参加することは本人にとって利益であるだけでなく、国民経済にとっても大いに意味のあることと考えられ、各種の保険の負担も減少する。このような理由から雇用・就労インセンティブを引き出す積極的な措置(専門的・職業的・社会的な助言、職業訓練及び再教育に対する大幅な資金援助、就業プログラムの包括的な提供等)をすすめるとともに、これらの措置に関係する各機関(失業保険、障害保険、福祉事務所等)のあいだの密接な協力が必要とされている。

参考文献

- Cornut Michel. 1993. *Arbeitslos – was nun?* Limmat Verlag, Zürich.
- Widmer Dieter. 1995. *Die Sozialversicherung in der Schweiz*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag AG.
- Tschudi, H.P. 1988. *Die Zukunft des Sozialstaates*. Forum Helve, Lenzburg.
- International Social Security Association. 1995. *Trends in social security* No. 8, August.
- Reform of Switzerland Unemployment Insurance. *European Industrial Review* No. 272, September 1996, pp. 27–29.
- (なかの・いくお 宮崎大学助教授)

フランスにおける就労インセンティブと社会保障

— 早期引退制度をめぐる —

三谷 直紀

■ 要約

本稿では、早期引退制度をめぐる議論を通してフランスにおける就労インセンティブと社会保障の関係を探った。1970年代から導入された早期引退制度の主な目的は、深刻な若年失業を軽減することであった。年金制度や失業保険制度、国家雇用基金からの資金を用いて、高齢労働者に高率の給付を行うことで就労インセンティブをなくして引退をさせ、代わりに若年失業者の雇用を義務づけることにより失業を減少させようとする制度である。この制度は、若年失業を軽減するうえではある程度の効果はあったものと考えられる。しかし、この政策には巨額の費用がかかったこと、企業内の年齢構成に歪みをもたらし、高齢者からの技能の伝承を困難にしたことや高齢者の就業意欲を阻害した点、さらには年金財政の問題など、多くの問題を生じさせた。1980年代末からは、段階的な引退ができる制度の導入や公的年金の必要被保険者期間の延長などへの政策の転換が図られている。

■ キーワード

フランスの年金制度、若年失業、高齢者雇用、早期引退制度

I はじめに

先進諸国の労働市場におけるこの30年ほどの間の大きな変化のひとつが、男性高齢者の労働力率の低下である。仮に労働力率を就業意欲の代理指標と考えれば、先進諸国では男性高齢労働者の就業意欲が急速に弱まってきたともいえよう。その背景には、就業構造の変化などとともに、年金制度などの社会保障制度の変化や拡充があることがこれまでの研究によって明らかにされている¹⁾。

フランスは先進国の中でもフィンランドやオランダなどと並んで高齢者の労働力率が最も低い国のひとつである(OECD(1995a))。フランスの高齢者の労働力率の低下の背景には、1970年代から強力に推し進められてきた早期引退制度がある。高齢労働者を早期に引退させ、その代わりに若年失業者を企業に雇ってもらうことにより、若年失業を

少しでも緩和させようとする雇用政策のひとつである。この政策は、高齢労働者の就業意欲を社会保障の給付を行うことによって意図的に弱め、引退を促すものである。そのことによって、もともと就業機会の乏しかった高齢者の失業に対処するとともに、代替的に若年労働者の雇用を促進し、深刻な若年失業に対処することを意図していた。社会保障制度におけるさまざまな給付は、むろん給付を受ける者の必要に応じて行われているものであるが、一面では労働者の就業意欲を弱める側面を持っている。早期引退制度は、雇用政策の一環として、この側面を政策的に用いて、失業問題に対処しようとしたと考えられる。

そこで、本稿ではフランスにおける早期引退制度について、導入の経緯や制度の発展、さらには、その効果と問題点やその後の政策の変化などを詳しくみていく。このことは、単に社会保障制度と就労

インセンティブの関係に光をあてるだけでなく、今後の日本の雇用政策のあり方を考える上でも参考となるであろう。日本においても折りからの長期不況により失業率が4%を上回るなど、雇用失業情勢が極めて厳しくなっている。このような状況下において、社会保障制度を用いた他国の雇用政策の帰趨を調べることは重要なことである。

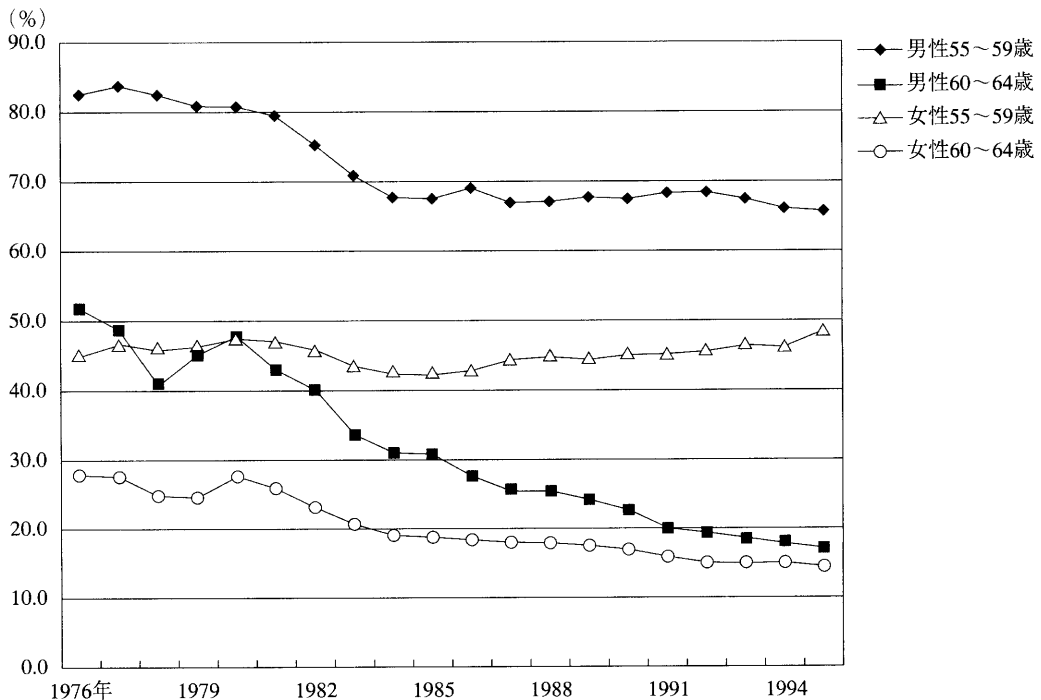
II 高齢者の労働力率の推移と深刻な失業情勢

1. 高齢者の労働力率の推移

まず、フランスの高齢者の労働力率の推移をみてみよう。男性高齢者の労働力率は長期的に低下傾向にある。比較可能な1982年と1995年の数字を比べると、男性55～64歳層で1982年の59.8%から1994年の41.5%まで12年間で18.3%ポイントも

低下している。この低下傾向は、55～59歳層よりも60～64歳層で大きい。また、よく見ると、労働力率の低下は1980年代の前半に特に顕著であることがわかる。女性高齢者に関しても低下傾向はそれほど顕著ではないがやはり低下している(図1)。このような男性高齢者の労働力率の低下は、フランスのみならず、他の先進諸国にも共通してみられた現象である。しかし、フランスの低下は、オランダなどと並んで、先進諸国の中でも特に顕著であった。

このようにフランスでは、高齢労働者が労働市場から引退する傾向が急速に強まっている。この背景には自営業比率の低下等の構造変化も考えられるが、早期引退制度の導入が大きいと考えられる。高齢者を早期引退させることにより、若年失業者を代わりに雇用する早期引退制度が導入された。この制度は高齢就業者に強い引退のインセンティブを与え、これが高齢層の労働力率の急激な



資料出所：OECD, Labour Force Statistics.

図1 高齢者の労働力率の推移(フランス)

低下を引き起こしている大きな要因である。早期引退制度は深刻な雇用失業情勢、とりわけ、若年層失業問題に対処するために導入された。そこで、当時の雇用失業情勢をみてみよう。

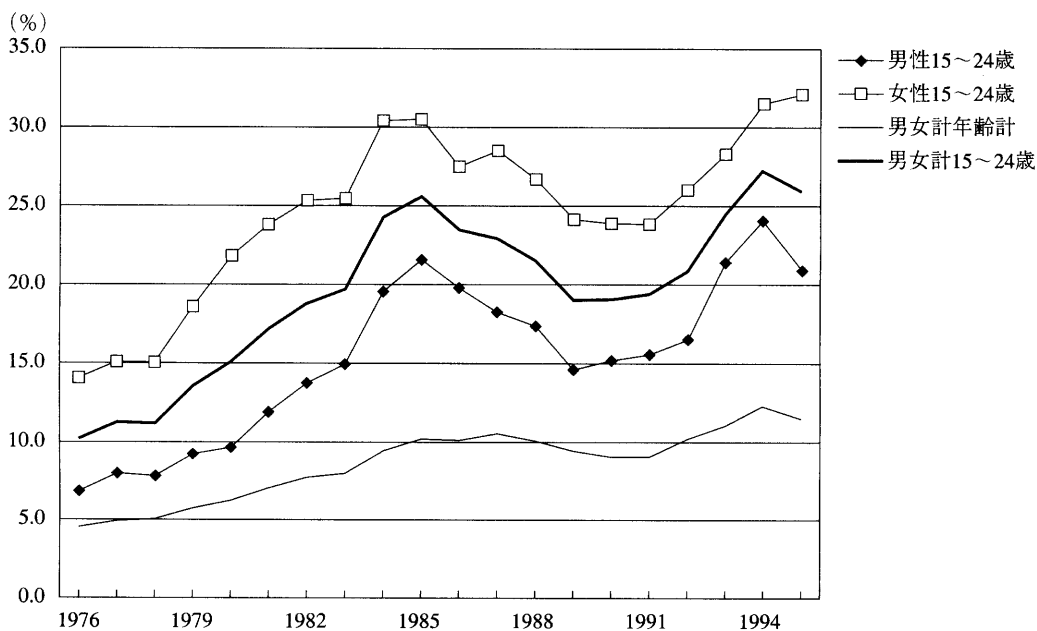
2. 深刻な雇用失業情勢

第一次石油危機後のフランスでは、失業情勢が極めて深刻であり、そのことが多くの経済・社会政策のあり方を規定した。なかでも若年労働者の失業率が率でも、人数でも第二次大戦後最も高い水準に達し、その解決は歴代の政権にとって最大の政策課題であった。

年齢計の失業率は、1970年の1.7%から1980年6.0%に上昇し、1985年には10.1%に達した。このように失業率が急上昇した要因としては、二度にわたる石油危機を契機にフランス経済の成長率が大きく落ち込んだことが大きい。フランス経済にとっては1960年代から1970年代初めまでは日本と同

様高度成長期であった。たとえば、1968年から1973年までの実質経済成長率は平均年率5.9%と、先進国の中では日本に次いで高い水準であった。しかし、1973年の石油危機によって成長率は大きく落ち込み(1973年～1979年年率3.1%)、1979年の第二次石油危機によって経済成長率は一層鈍化し(1979年～1983年年率1.1%)、長期にわたる不況に苦しんだ。このことが失業率を極めて高い水準にまで押し上げた。これに加えて、構造調整の後れや労働力需給のミスマッチなどの構造的な要因も加わり、高失業率が持続した。

失業の中身をみると、若年層の失業率が極めて高いことと、長期失業が多いことが特徴である。15～24歳の若年層の失業率は1970年代後半から急激に上昇し、1980年代前半には4人に1人が失業という深刻な水準に達した。とりわけ、若年女性の失業が深刻で3人に1人が失業というありさまであった(図2)。さらに、経過失業期間が6カ月以上の長期



資料出所：OECD, Labour Force Statistics.

図2 若年失業者の推移(フランス)

失業者の割合も1983年には67%に達し、1年以上職に就けない者の割合も42.6%に上った。このような若年失業や長期失業の深刻化は、大きな社会問題となり、政治的にも極めて重要な問題となった。

以上みてきたように、高齢層の就労インセンティブの低下には、早期引退制度や年金の支給開始年齢の引き下げの影響が大きいと考えられる。そして、その背景には深刻な失業情勢、とりわけ若年失業の問題があることがわかった。そこで、まず、フランスの年金制度を概観し、支給開始年齢の引き下げが高齢層の引退行動にどのような影響を与えているかを明らかにし、つぎに早期引退制度について述べる。

III 公的年金の早期支給

1. 公的年金制度の概要²⁾

フランスの公的年金制度は、つぎの三つの層からなっている。

- ・ 基礎制度
- ・ 補足制度(強制加入)
- ・ 再補足制度(任意加入)

基礎制度には、職能によって大きく四つの制度に分立している。すなわち、①一般制度(民間の商工業部門の被用者が加入)、②特別制度(公務員、公共団体、軍人等が加入)、③農業部門の被用者制度、④非被用者・自営業者を対象とする諸制度(商工業・職人制度、自由業制度、農業経営者制度)である。最大のものは、一般制度で、加入者全体の6割を占めている。

一般制度における給付の条件はつぎのようになっている。

- (1) 年金の受給資格は、保険料を1四半期以上払えばできる。満率の年金を受給するためには、被保険者期間が150四半期(=37.5年)必要である³⁾。そして、150四半期を超える被保険者期間は、受給額の算定には反映されない。

- (2) 1983年から、支給開始年齢は65歳から60歳に引き下げられ、もし、60歳で150四半期以上の被保険者期間があれば満率の年金が支給される。

- (3) 満率の年金額は、過去の職業生涯における最も高い10年間の賃金の50%である。これを下回る被保険者期間の場合には、年金額は減額される。年金額は、社会保障の上限額の50%を超えることはできない。

補足制度は、基礎制度の上の二階部分の年金制度である。本来、企業年金制度であるが、1972年から基礎制度の一般制度加入者と農業被用者には加入の義務が課せられ、準公的年金制度となっている。再補足制度は、補足制度の上の三階部分の年金制度であり、二階部分の年金の保険料賦課対象給与の上限額を超える給与を得ている上級幹部職員のために積立方式で行われているものである。

2. 年金支給開始年齢の引き下げ⁴⁾

ミッテラン政権になって、若年失業への対策の一環として公的年金の支給開始年齢は1983年からそれまでの65歳から60歳に引き下げられた。しかし、実はそれ以前にも65歳の年金支給開始年齢前に満率の年金を受給する高齢者がかなりいた。したがって、この政策は現状を追認した面もある。

1986年には通常の年金支給開始年齢での年金支給は男女とも30%に過ぎず、通常の年金支給開始年齢に達する前に年金を支給されるケースが、男性63%、女性56%に及んでいる。1970年に比べると、通常の年金支給開始年齢での年金支給は20%ポイント低下しているのに対して、早期に受給するケースは男性18%ポイント、女性20%ポイント上昇している。

このような早期引退の傾向は、1981年に労働省が行った企業調査によっても裏付けられている。通常の満率年金を受給して退職する者の割合は約18%に過ぎず、ほとんどが何らかの早期引退制度

で退職している。とりわけ、連帯契約制度の辞職者所得保証を利用する者が多い。

1970年代初めから、種々の早期引退制度が導入され、年金を減額されることなく60歳から受給できる道が開かれた。1971年に60歳から満率の年金を受給できるための要件が緩和され、労働不能者(50%の障害で、医学的に証明されており、健康への重大な支障なしに仕事に従事していくことが不能な者)も可能になった。1973年11月21日の法律は、退役軍人、戦争捕虜に60歳から65歳までの間に、軍役期間や収監期間に応じて、受給することを可能にした。1975年12月にさらにつきの категорияの労働者に対して60歳からの満率受給が可能となった；(a)3人以上の子供を持ち、30年以上の被保険者期間があり、しかも過去15年間に5年以上の肉体労働に従事した女性、(b)41年間以上の被保険者期間があり、過去15年間に5年以上特別に重労働に従事してきた肉体労働者。そして、1977年7月12日の法律では、早期引退の可能性を37.5年の被保険者期間のある女性労働者にも適用範囲を広げた。

1983年から年金支給開始年齢が60歳に引き下げられ、多くの早期退職制度が事実上吸収されていった。この法改正により、37.5年の被保険者期間があれば、満率(50%)の年金を受けることができる。同時に、支給開始を遅らせたときの年金の増額制度も廃止された。したがって、この制度の下では、一定限度以上長く働くことは、労働者にとって有利にならない。37.5年の被保険者期間があつて60歳に達した労働者に対しては、60歳時点で引退して年金の受給を開始する強いインセンティブがある。

1970年から早期引退は急激に増大した。1970年には、約40%の労働者が65歳以前に引退し、そのうちの70%は年金の減額なしであった。これらのうちの多くが、労働不能と認定された労働者であった。1974年から1993年の間に、年金請求

のうち、早期引退の割合は46.7%から77%へと30%ポイント以上も増大した。しかも、年金額に減額のないものの割合は、37.8%から67.7%へと30%ポイントも増大した。

1990年に満率の年金の受給全体の中で1983年の年金支給開始年齢の引き下げの措置によるものが、3分の2を占めており、年金支給開始年齢引き下げが、それ以前の早期引退制度に取って代わっていることがうかがえる。特に労働不能や障害で早期引退になる制度の場合にはこのことが顕著に見られ、1983年以降この制度による早期引退は急激に減少した。1983年の年金支給開始年齢の引き下げは、退役軍人や戦争捕虜、子供が3人以上の女性労働者、特に重労働に従事した肉体労働者、37.5年の被保険者期間のある女性労働者に対する早期退職制度に取って代わっていった。たとえば1981年にこれらの特別な種類の労働者に対する早期引退制度による引退は全体の17%を占めていたが、1988年にはわずか1%になった。

しかし、年金の支給開始が即労働市場からの引退を意味するわけではない。年金の支給開始以前に、すでに失業保険制度や国の雇用基金に基づく種々の早期引退制度によって、労働市場から引退している場合が多い。

IV 早期引退制度

1. 種々の早期引退制度

最初の雇用基金による早期引退制度は、1963年にすでに不況工業地域に適用された国家雇用基金の特別給付(Allocation spéciale du Fonds national de l'emploi—ASFNE)によって始められていた。しかし、早期引退制度が本格的に拡充されていったのは1970年代に入ってからである。雇用失業情勢が悪化するにしたがつて、次々と種々の早期引退制度が導入された(表1)。

1972年3月27日の労使の合意に基づき、60歳以

表1 早期引退制度の一覧

制度		導入	廃止	要件	年齢	適用範囲	額	財源
所得保証 (Garantie de ressources)	解雇	1972年3月	1983年7月	引退	60～65歳 3カ月	15年以上の失業保険 の被保険者期間のある 解雇を宣告された 労働者	70%	UNEDIC
	辞職	1977年6月	1983年4月	辞職者	60～65歳	辞職者	65%及び 50%(上限超 えの部分)	UNEDIC
連帯契約 (Contrat de solidarité)	早期引退 辞職 (Prétraite démission)	1982年	1983年末	辞職者が代 替的に雇用 されること	55～59歳	政府と企業間の協約	70%	UNEDIC (50%) + FNE (20%)
	段階的早期 引退 (Prétraite progressive)	1982年	施行中	部分的な 就業停止	55歳以上		放棄した半 分の所得の 30%	UNEDIC (20%) + FNE (10%)
国家雇用基 金特別給付 (ASFNE)	ASFNE	1982年	施行中	解雇による 就業停止	57歳以上 (1993年以前 は56歳2カ月 以上)	政府と構造不況地域 の企業間の協約	65%及び 50%(上限超 えの部分)	FNE
障害年金	労働不能		1972年 1983年	100%労働 不能 100%労働 不能	60歳以上		満率年金	年金

資料出所：OECD (1995b)

上の解雇されたすべての労働者に対して、解雇者所得保証制度 (Garantie de ressources en cas de licenciement—GRL) が導入された。この制度では失業保険基金 (ASSEDIC) が最終の税引き前賃金と年金保険料の和の70%を65歳と3カ月まで支払った。1977年6月13日の合意により、辞職者所得保証制度 (Garantie de ressource au profit des salariés démissionnaires—GRD) が導入された。この制度は、自発的に退職した60歳以上の労働者を対象とするものである。

1970年代の終わりから、60歳未満の他の種類の労働者に早期引退制度が導入された。1979年には、50歳以上の鉄鋼労働者が場合によって74%または79%の賃金代替率を適用されて、早期に退職

することができる制度が導入された。1980年には、国家雇用基金特別給付 (ASFNE) の賃金代替率が70%に据え置かれたまま、最低適用年齢が56歳2カ月に引き下げられた。1983年には、年金支給開始年齢が60歳へ引き下げられたのに伴い、辞職者所得保証制度 (GRD) は廃止された。

以上の早期引退制度では、すべての制度が失業保険制度 (UNEDIC) あるいは国家雇用基金 (FNE) に財源がある。いずれも年金財政からの資金は入っていない。また、早期引退をした労働者は、公共職業安定所 (ANPE) に求職者登録ができないことになっており、労働市場からは締め出されている。

早期引退制度にはふたつの世代があるといえよう。第一世代は、国家雇用基金の特別支給

(ASFNE)や所得保証制度(Garantie de ressources)である。60歳以上の労働者に早期引退をするインセンティブを与えた。しかし、失業情勢が厳しさを増し、1983年に公的年金の支給開始年齢が60歳に引き下げられたのを機に所得保証制度は廃止された。

第二世代は、連帯契約である。この制度では、① 厳しい失業情勢を反映して早期引退の年齢が55歳まで引き下げられたこと、② 企業との連帯契約の中には、早期引退する高齢者と同数の若年または指定された求職者を代わりに雇い入れることが義務づけられていたこと、③ 第一世代のように労使の合意によるのではなく、国と個別企業あるいは地方公共団体との間の契約(連帯契約)であったこと、④ 段階的早期引退手当(Allocation de préretraite progressive—APP)のようなパートタイム労働を取り入れた段階的な早期引退制度が1980年代半ばから導入されたこと、が第一世代と異なっている点である。第二世代の早期引退制度は、折りからの厳しい若年失業の現状を反映して、若年失業対策としての色彩が極めて強い。

この他にもさらに、特定の部門では、60歳で早期引退する特別な措置が取られた。この種的主要な対策としては、鉄鋼業部門の労働者に対する鉄鋼業社会保障一般協定(Convention Générale de Protection Sociale de la Sidérurgie—CGPS)及び自営業者に対する引退補償制度がある。

2. 早期引退者の属性

早期引退制度によって早期に退職した労働者は、どのような性、職業などの属性を持っていたのだろうか？また、早期引退制度を活用した企業は、どのような業種や規模の企業であったのであろうか？

UNEDICの統計によればつぎのようなことがわかる。

(1) 早期引退で引退した者の3分の2以上は男性である。これは、男性の労働力人口に占める

割合よりも多い。

- (2) 約4分の3の早期退職者は、工業部門(製造業、建設業等)の労働者であった。
- (3) 製造業、建設業では主に過剰人員に対処するために、国家雇用基金特別給付(ASFNE)や解雇時所得補償制度(GRL)等の早期引退制度が利用された。一方、卸売・小売業などでは、辞職者所得補償制度(GRD)が利用される傾向があった。
- (4) 肉体労働者は、早期引退者全体の半分を占める。しかし、早期引退をした肉体労働者全体の中では、熟練労働者が6割を超えている。このことはブルーカラー労働者の方がホワイトカラー労働者に比べて、雇用調整の影響を受けやすく、したがって、早期に引退する傾向があることを示している。
- (5) 企業規模別には、大企業で早期引退制度で退職する労働者の割合が高い。1989年に新たに早期に年金を受給することになった労働者のうち3人に1人は企業規模500人以上の企業の労働者であった。これに、200～499人規模の企業を加えると、新規に早期引退をする労働者のほぼ半分が大企業・中堅企業部門の労働者であった。

3. 早期引退者の意識

つぎに、このようにして早期に退職する労働者は果たして自発的に引退しているのかどうかという点をみてみよう。

早期引退制度の中で、解雇者所得保証制度(GRL)や国家雇用基金特別給付(ASFNE)では、労働者には選択の余地がない。しかし、辞職者所得保証制度(GRD)による引退は、自発的なものと解釈できる。

早期引退者に対するアンケート調査によれば、早期引退者の相当部分(男性46%、女性29%)は、もし、就業機会があったならフルタイムで継続して

働きたかったと答えている(OECD(1995b))。この回答をした早期引退者の割合は、雇用者であった者に比べて自営業者であった者の方が高い。制度別には、解雇者所得保証制度(GRL)や国家雇用基金特別給付(FNEAS)で引退した者の方が、辞職者所得保証制度(GRD)あるいは連帯契約による引退の場合より、フルタイムの継続就業希望者の割合ははるかに高い。解雇者所得保証制度(GRL)や国家雇用基金特別給付(ASFNE)で引退した者では、フルタイムの継続就業希望者の割合は男性65%及び女性59%に対して、辞職者所得保証制度(GRD)あるいは連帯契約による引退の場合には、それぞれ26%及び16%に過ぎない。

リストラによる人員整理に伴って早期引退をした者ほど、非自発的な引退であったことがうかがえる。

V 評価と改革への動き

1. 適用人員の推移

早期引退制度はどれほどのインパクトを持ったのであろうか?それをみるために、適用人数の推移をみてみよう。

1989年には種々の早期引退制度によって給付を受けている者は約35万5千人であった。ピークは、1983年で約65万人であった。それ以降は、毎年減少して1983年から1989年の間に約半分に減少したことになる。このように減少していったのは、1983年に公的年金の支給開始年齢が60歳に引き下げられたことを受けて、早期引退制度の多くが廃止されたためである。現在なお施行中の制度は、連帯契約の中の段階的早期引退制度(Préretraite progressive)と構造不況地域に適用される国家雇用基金の特別給付(ASFNE)のみである。

このように、公的年金の支給開始年齢が60歳に引き下げられ、60歳時点で37.5年の被保険者期間のある労働者は満率の年金を受給できるように

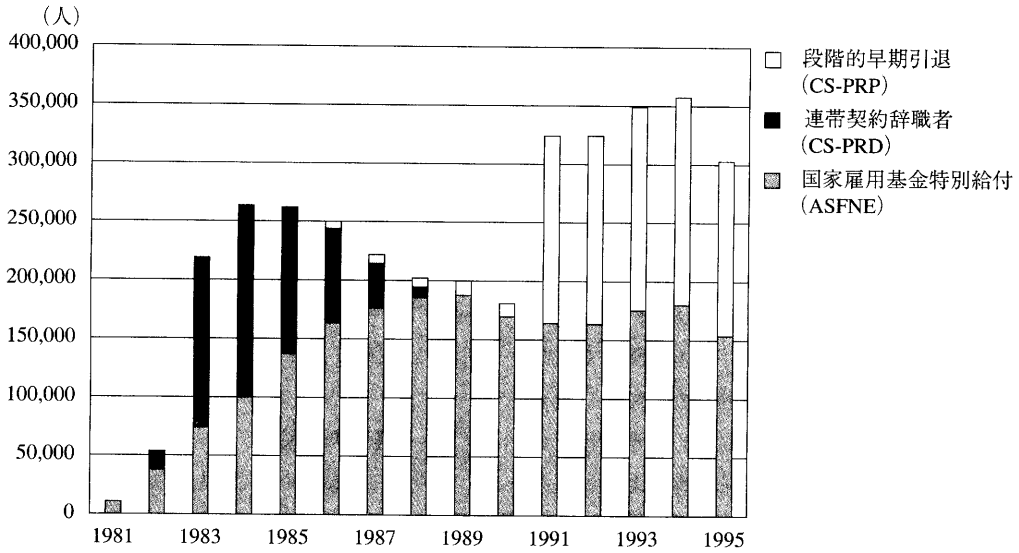
なったことから、事実上所得保証制度(Garantie de ressources)などの早期引退制度が廃止され、そのことが早期退職制度の受給人数の減少を招いている。1989年で所得保証制度の受給者数は約16万人で、ピークの1983年の約43万人に比べると、大幅に減少した。1990年代に入ると、国家雇用基金の特別給付の適用人数がほぼ横ばいで推移する中で、段階的早期引退制度の適用者が増加するという傾向が見られる(図3、図4)。

2. 経費の推移

早期引退制度は、就業をやめることと引き換えに高齢者に高い給付を行って引退してもらう制度である。実際、給付水準は国家雇用基金の特別給付の場合で賃金の80~90%、他の制度でも70%程度と高率である。このため、早期引退制度は、一方で莫大な費用を必要とした。早期引退制度の適用人数の多かった1980年代を中心に費用面をみてみよう。

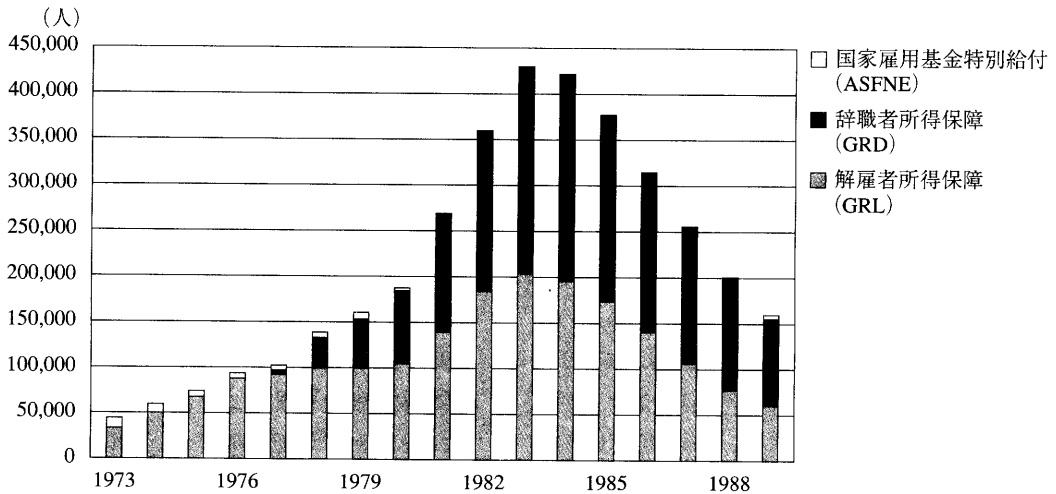
早期引退制度の費用は、1973年の6億5200万フラン(1フラン=約23.6円)から1985年には、ピークの500億フランを超え、1988年には若干減少したものの370億フランに上っている。1983年から1985年にかけては、早期引退制度の費用は、失業保険給付の費用を上回っている。雇用対策費に占める受動的雇用対策費(失業保険給付、早期引退制度の費用)の割合も1980年の57.1%から1983年位は68%まで上昇した。また、雇用対策費全体も大きく膨らみ、1988年には2000億フラン(GDPの3.5%)を上回っている。このような雇用対策費の膨張は国家財政を圧迫し、政府も早期引退制度の給付率を引き下げるなどの措置を取らざるを得なくなった。たとえば、国家雇用基金の特別給付は、従前の賃金の70%の給付率から65%(社会保障の上限を超える部分については50%)に引き下げられた。

1983年の公的年金の支給開始年齢の60歳への



資料出所：OECD(1995b), Baktavatsaloo (1994).

図3 早期引退制度受給者の推移(55～59歳)



資料出所：OECD (1995b)

図4 早期引退制度受給者の推移(60～64歳)

引き下げは、早期引退の費用負担をそれまでの失業保険会計から年金会計へと移すことになった。したがって、この措置に伴う年金財政への負担も早期引退の費用と考えることができる。

3. 評価

早期引退制度や年金の支給開始年齢の引き下げ

は、どのように評価されるのであろうか？早期引退制度は、高齢者の早期引退によって、若年を中心とした高失業を解消しようとした政策である。早期引退制度によって、高齢者の労働供給は確かに低下した。また、連帯契約のように、高齢者の早期引退が求職者を雇い入れるという条件付きで認められる制度では、早期引退した高齢者の数だけ、失

業者が雇い入れられたことになる。その意味では、失業問題の緩和に幾分なりと確かに効果があったといえよう。ただし、全体の失業率は1980年代を通じて上昇を続け、改善の兆しは見られなかった。しかし、早期引退制度は、効果の割に費用がかかりすぎるといえる。もともと高い給付率で高齢者を引退させようとする制度であり、失業者がその代わりに雇い入れられたとしても、その費用は1人につき、高齢者に支給される給付金だけ必要となる。

さらに、こうした金銭的な費用の他にも問題がある。たとえば、高齢者の就業意欲を阻害し、貴重な人的資源を無駄にすること、高齢者がいなくなることによって技能の伝承ができなくなること、労働力の年齢構成をいびつにし、企業の人事労務管理を難しくすること、等である。実際、先にみたように、早期引退をした高齢者のかなりの割合は就業の継続を希望したにもかかわらず、強制的に引退させられている。

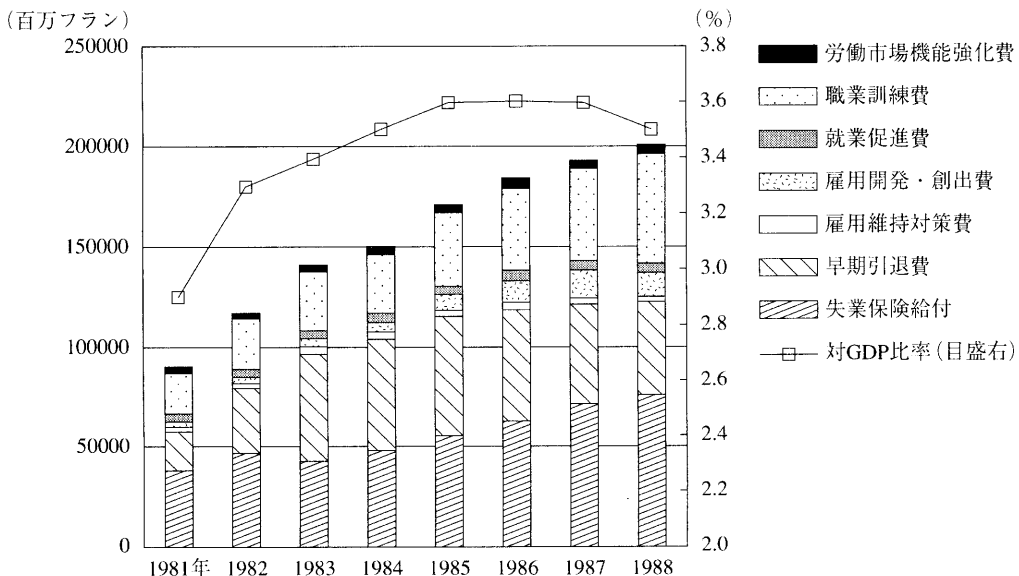
中長期的にみると、年金財政の問題も生じてく

る。フランスは、日本ほど急激ではないものの人口の高齢化が進んでいる。しかも年金制度は賦課方式である。したがって、年金支給開始年齢を60歳に引き下げたことは、今後年金財政の問題を引き起こすことになる。

総じて、早期引退制度や年金支給開始年齢の引き下げは効果の割に大きな問題をもたらしたといえよう。得たものに比して、失ったものが大きすぎるのである。1980年代末から改革の動きが見られる。

4. 改革の動き

まず、段階的早期引退制度の導入と改善である。これまでの、完全に労働者を労働市場から引退させるという政策から、労働者の勤務形態をフルタイム労働からパートタイム労働にし、段階的に労働市場から引退させるとともに、他の求職者に対する雇用を確保しようとする政策への転換である。これにはふたつの制度が導入された。ひとつは、1982年に導入された制度で、国と契約結んだ企



資料出所：OECD (1995b)

図5 雇用対策費の推移

業において、当初55歳以上の労働者が半分の労働時間の労働に転換し、企業が失業者を雇い入れた場合において、労働者に失われた半分の労働時間相当に賃金の30%を支給するというものである。もうひとつは、1988年に導入された制度で、60歳以上の労働者で、37.5年の被保険者期間があり、ひとつの職種で働いてきた者に対して、労働時間を短くして働いた場合に、労働時間に応じて年金の一部を支給するという制度である。1992年には、このふたつの制度はひとつのものになり、さらに、労働時間や代替労働者の雇い入れに関する適用要件も緩和された。

さらに、高齢失業者の再雇用促進策も導入されている。これまでは、高齢者の引退を促進してきたが、むしろ、雇用への復帰を支援する政策へと変わってきている。たとえば、1989年には、50歳以上の長期失業者を雇い入れた場合は、社会保険料の事業主負担分の一部が免除される制度が導入された。

公的年金の受給に必要な被保険者期間も延長された。すなわち、年齢が60歳以上の者で150四半期の被保険者期間があれば、満額の年金を受給できたが、1934年以降に生まれた者に対しては、1年遅れて生まれる毎に1四半期ずつ満額支給に必要な被保険者期間が増えることになり、1943年以降に生まれた労働者については、160四半期(=40年)の被保険者期間が必要となるように変更された。

VI まとめ

1970年代から導入されたフランスにおける早期引退制度の主な目的は深刻な若年失業を軽減することであった。年金制度と失業保険制度(UNEDIC)、国家雇用基金(FNE)からの資金によって、高齢者に高い率の給付を行うことで就労インセンティブをなくし、労働市場から引退をさせた。

代わりに若年を中心とした失業者を企業が雇うように義務づけ、失業を減少させようとする制度である。その意味では、高齢者と若年の世代間でのワークシェアリングと考えることができる。この制度は、当時の極めて厳しい失業情勢に対処するために取られた雇用対策であり、若年失業を軽減する上では確かにある程度の効果はあったものと考えられる。しかし、この政策には巨額の経費がかかったこと、企業内の労働者の年齢構成に歪みをもたらし、高齢者からの技能の伝承を困難にしたことや高齢者の就業意欲を阻害した点、さらには年金財政の問題など、多くの問題を生じさせた。

これらのことから、1980年代末からは、政策の転換が図られている。高い給付金を与えて高齢者を完全に引退させるのではなく、短時間労働への移行など、段階的な引退ができる制度の導入や高齢失業者の再雇用促進、さらに、公的年金の必要被保険者期間の延長など、高齢者に就業を促し、引退を先に延ばす政策である。雇用政策全体が、失業給付などの受動的雇用政策から、職業訓練や職業紹介機能の強化、新規企業の設立援助などの積極的な雇用政策へと転換する中で、遅々とした動きであるが、高齢者の就労インセンティブや職業能力を高めて活力ある経済社会をめざす政策への転換を図っているといえよう。

注

- 1) 日本に関してはたとえば清家(1993)を参照されたい。
- 2) この項は、社会保障研究所(1989)によるところが大きい。なお、フランスの年金制度に関する最新の情報に関しては、たとえばインターネットのフランス政府の公式ホームページ(<http://www.admifrance.gouv.fr>)を参照されたい。
- 3) 後にみるように、満額支給に必要な被保険者期間は現在では延長されている。
- 4) この項と次節は、OECD(1995b)によるところが大きい。

参考文献

- R. Baktavatsalou. 1994. « Les retraites en 1994 ».

Premières synthèses, no 110, août.

OECD. 1995a. *The Transition from Work to Retirement.*

Social Policy Studies 16. OECD, Paris.

OECD. 1995b. *The Labour Market and Older Workers.*

Social Policy Studies 17. OECD, Paris.

社会保障研究所編 1989『フランスの社会保障』東京大学出版会。

清家篤 1993『高齢化社会の労働市場：就業行動と年金』東洋経済新報社。

(みたに・なおき 神戸大学教授)

イギリスにおける就労促進政策と社会保障

檜原 朗

■ 要約

もともと保守党は就労促進と給付の詐欺抑制による社会保障費用の抑制に熱心であった。そこで1986年社会保障法（サッチャーのもとでの大改革）以後の失業給付その他の給付の問題と就労促進ならびに雇用創出の問題にふれ、メジャー政権の求職者手当の導入とその内容をみた。こうした福祉の問題については80年代には保守党と労働党の考え方には大きな差があったが、最近では縮小された。新労働党政府は求職者手当も受け継いだ。新労働党政府は福祉国家の「第三の道」をうたい、グリーン・ペーパーは「働ける人は働き 働けない人には十分な給付を」を強調した。福祉雇用政策では可能なかぎり積極的に仕事を創出し、働くことによりむくわれるような社会保障改革を行い、詐欺の除去と受給の罨を除去するようしようとしている。のみならず、社会保障のニューディールは正式には失業と定義されえない片親へのニューディールをも含むものであった。こうした考えを生み出す過程も明らかにした。こうした政策は「福祉から就労へ」であるが、同時に「福祉のための就労」であった。

■ キーワード

社会保障のニューディール(福祉の第三の道)、福祉から就労へ、国と市民との新契約

1. 労働のインセンティブの強化を旨として

ー 1986年社会保障法以後

ベヴァリジ報告、白書、それらをもとに社会保障関係の法律が制定され、1948年に実施されて以来50年を経過した。50年間にイギリスの社会構造が変化し、老人が増加し、片親の家族も多く見られるようになった。就労世代の家庭で5世帯に1世帯は賃金所得がない。労働市場の変化にともなって失業が増え（最近では減少し4%程度であるが80年代半ばは300万人を超えていた）、ことに若年者の失業が目につく。また母親が働かざるを得なくなって（ベヴァリジは女性が働くことを考慮していなかった）家族援助の必要性が強くなってきた。そしてことに重要なことは、最低限の生活の糧を提供することから、いかなるときでも、あらゆる人びとに一定水準以上の暮らしを保証しようとい

う方向に福祉制度の焦点が推移してきた。しかし、こうなるとそのままでは負担しきれない膨大な費用が必要となる。高度経済成長が終息した70年代半ば以後、費用の問題は多くの国で大きな問題となり、80年代初期には福祉国家の危機がいわれて、費用抑制の法律ができた。

イギリスでは、1986年社会保障法以来、給付は最も貧困な層に援助をしほりこむことが求められた。それは必然的に資力調査を重視する方向に向かった。資力調査のある給付は10年間で2倍以上になった。政府も個人の約 $\frac{1}{3}$ （30%）は一つあるいは二つの資力調査のある給付を受けている世帯にいると推定した。ピアショウ(Piachaud)は、資力調査のある給付は1979年のすべての給付の17%から1993年には33%に上昇したといった。

社会保障委員会(1995)が強調したように、資力

調査は基本的に他の政府の政策の主義と矛盾する。それはインセンティブを減じ、複雑さを増し、民間の準備を引き出すのにディスインセンティブとして働き、自立を増加する目標に対して詐欺の一層大きい余地をつくる¹⁾。

こうしてインセンティブに関する関心は常に社会保障政策の関心であった。ことに保守政権のもとでは明白な目標となった。それが最も明瞭にできたのが失業給付であった。

イギリスでは1987年には失業者は減少しはじめていたが、82年から86年にかけては急激に増加し、84年半ばから87年初めまで300万人を超えていた。それとともに失業給付で気楽な生活をする人も *scrounger* と呼ばれて問題となり、詐欺の問題も起こっていた。積極的な雇用政策と仕事へのインセンティブが必要とも感ぜられた。1980年代の間に社会保障事務所に雇用される職員の数は減少したけれども、詐欺の調査官については例外で増加しつづけ、雇用省は地域給付調査チームを作り、同時に長期失業者のカウンセリングをするための *Restart Programme* を作成し、1986年に出発した。それは最初少なくとも12カ月以上失業していた人を対象とすることとされていたが、87年には6カ月以上失業していた人に適用されることとなった。さらに失業者に対する給付の支払い規則は1980年代の間に段階的に強化された。1986年にもテストはさらに強化された。そして1989年の社会保障法は、申請者は「活動的に仕事を求めている」(*actively seeking work*)ことを示すべきであるとの規定をした。89年法とその付帯規則は同年10月に実施されたが、それは63年以前にとり去られたものを再導入したのであった²⁾。

実際には「活動的に仕事を探している」という規定に違反して給付の支給を拒否されたものの件数はきわめて少なかった。それらは5,227件で比率としては0.14%、92年で0.005%であった。しかし、面接や *Restart Programme* で導入されたことにより、

申請をあきらめる者も相当いたようである³⁾。

ところで、長期失業者は最終的には所得補助にたよることになっていた。そうした人びとは所得補助の罠にはまり、容易に脱出しない。そこで社会保障省は所得補助からの離脱を妨げあるいは容易にする要因の調査をするよう命じた。全国調査のために1,020人を対象に面接したりした。1996年に発表された報告書『所得補助からの離脱一障害と橋わたし』によると、所得補助を去るときの問題は上位のみをみると、364件のうち生活費の支出22件、家賃の支払い(14%)とローンの支払い(8%)で22件であった⁴⁾。申請者が所得補助をやめるのを妨げる要因については、710の回答のうち賃金があまりに低いことについての悩み35件、払わねばならない市税の額が32件、住宅給付あるいは住宅ローンへの援助を失うことが31件であり⁵⁾、また最低の賃金に対する所得補助をやめたならば考えねばならない悩みは、673の回答のうち払わねばならない市税の額が47件、住宅給付と住宅ローンの援助が45件であった⁶⁾。住宅問題は常に上位であった。政府は長期失業者を仕事に戻すことの奨励を意図したインセンティブの対策の一環として拡大支払い(*extended payment*)を導入した。この制度の目的は所得補助あるいは所得ベースの求職者手当の最後の支払いと最初の賃金の間の期間、住宅費を補助するものである。1998年のグリーン・ペーパーによると住宅給付費は社会保障予算の12.5%をしめ、470万人が住宅給付を受給していたが、その額は1990/91年に比べ20%多かった。その受給者の40%は年金受給者であり、16%が失業者、14%は疾病・障害者であった。グリーン・ペーパーは住宅給付は申請者から責任感をとり去るといった。給付を得ているテナントは、もし、それが地方の最高額をみたとすれば家賃に殆ど関心をもたない。そして家主は最高の給付が支払われる家賃に固定することを目ざして住宅給付を利用する。さらに住宅給付は労

働への抑止力として働く。多くのテナントは、所得補助水準以上にかせぐ所得1ポンドにつき、住宅給付の65ペンスを失う。この低所得者の直面する高い限界税率は、もし彼らが家族クレジットと市税給付を受けていればさらに拡大される。そして高い家賃とより多くの申請者は、多くの方がより深い給付の罫にとらわれていることを意味するとした。そして推定して10億ポンドが毎年、住宅給付の詐欺で失われているとした。そこで政府は予算で公表された就労世帯の租税クレジットと他の変更は、こうした住宅給付と家族クレジットの結合によりひき起こされた逆の動機づけを減ずるであろうとし、また長期的には住宅政策と住宅給付の間の基本的な関係を検討するとした⁷⁾。なお、グリーン・ペーパーの長期失業等に対する対策は、オランダの制度をまねた補助金をともなった制度を1998年に導入したが、これは後に述べよう。

こうして、失業給付の不正利用等はある程度抑制されたが、以上のことは直接失業給付にだけかかわるものではない。しかも単に直接的失業者だけではなく片親や障害者の問題にまで広がっていた。もちろん、保守党のもとでも、労働へのインセンティブの強化のために、さまざまな道具が使われていた。これらは四つの範疇に入る。給付水準の削減、低賃金の補助、制裁の強化、福祉から就労への対策であった。そしてメジャー政権のもとでさらに強化された。社会保障大臣リリー(Lilley)のもとで年々発表される新対策で、詐欺防止運動は予算節約の中心的な源となった。詐欺防止のイニシアティブは1998/99年には25億ポンドを生み出すと推定されていた⁸⁾。給付の削減についてはリリーは、失業者に給付を削減することによりインセンティブを増加することは望まないといっていた。しかし、実際にはそうした対策が多くとられていた。収入比例や扶養加算の廃止、求職者手当(Jobseeker's Allowance)を受けている若年者の給付の削減、拠出制求職者給付の6カ月への制限な

どである⁹⁾。

2. メジャー政権下での考え方

ところで、インセンティブとからみあっていたのが権利という言葉から義務という言葉へのより深淵な哲学的な移行であった。メジャー政権のもとで、いくつかの新しい政策あるいは立法がなされているが、そのなかに、新労働不能給付(new incapacity benefit)―申請者のより厳密な医療的評価をとまなう―と児童扶助法(Child Support Act)と求職者手当がある。児童扶助法の核心には不在の親(通常は父)に彼らの児童を扶養する義務がある。この法律では、国は不在の親(通常は父)による養育する親(通常は母)への支払いを強行することを企てる。この責任の強行は父ということ拒否する養育する親から給付を差し引く権限と所得補助を受けている不在の親からの控除に関して明白に述べられている¹⁰⁾。また求職者手当のホワイト・ペーパーは求職者契約の導入に関して、以下のようになっている¹¹⁾。

給付の彼らの受給と、彼らに置かれた義務の間のつながりを失業者に明確にするために、変更が必要とされる。

実際に責任と義務の概念を履行するには困難をとまない、ことに失業の場合、高失業率の風土のなかで職を求める義務を強行するのは困難である。それにもかかわらず、政府はその強制的な訓練と求職プログラム―強制的な労働体験の最新のものはProject Workといわれるものである―を拡大しつづけた¹²⁾。そして少し考え方は異なるが求職者手当の政策は受け継がれることとなった。そこでまず失業給付にかかわる求職者手当とインセンティブについて述べよう。

3. 1995年の求職者手当 (Jobseeker's Allowance) の導入と内容

① 求職者手当が失業給付と所得補助に置きかわる

求職者手当の制度はメジャー政権末期の1996年10月7日に導入された。求職者手当は失業している人びとあるいは週16時間以下しか働いておらず、そしてフルタイムの労働を探している人びとに対する社会保障給付である。求職者手当は非資力調査である失業給付と資力調査のある所得補助 (Income Support) に置きかわることにより、失業給付は1996年10月7日から廃止された。そしてその日から所得補助はその資格を得るのに職を探す必要のない人びとによってのみ請求されることとなった。

要するに、拠出ベースの求職者手当は失業給付に置きかわり、所得ベースの求職者手当は失業者に対する所得補助に置きかわった。後者については当然、資力調査にパスすれば支払われる。

所得ベースの求職者手当は三つの型の支払いからなりたっている(①個人的手当②加算③住宅費用の支払い)。条件をみたした申請者は個人的手当の資格を有する。しかし、加算や住宅費用が得られるか否かは事情による(後にわかるように住宅給付は大きな詐欺の対象になっていた)。所得ベースの求職者手当の額は資格を有する各項目の支払いを合計することにより計算され、そこから稼得している所得を差し引く¹³⁾。ひとたび求職者手当の資格を得ると、拠出ベースの求職者手当の場合、求職者期間の最初の26週間支払われる¹⁴⁾。所得ベースの求職者手当の場合、求職期間のすべてについて支払われる。住宅給付及び市税給付目的のために、所得ベースの求職者手当は所得補助と同様な方法で扱われる。所得ベースの求職者給付を受けておれば、住宅給付と市税給付は自動的にえられる。拠出ベースの場合は自動的に、地方当局に申請をしなければならない¹⁵⁾。

② 求職者手当の申請と求職について

求職者給付は二つの政府部門すなわち雇用サービス (ES) (教育・雇用省の一部分) と給付庁 (Benefit Agency) (社会保障省の一部分) の共働により管理される。求職者手当のために両機関の職員は手当の申請をする Job Center と呼ばれる一つの事務所で働く。18歳以上の人は事務所で申請する。求職者手当の申請については二つの型の専門官がいる。雇用官 (employment officers) と裁定官 (adjudication officers) である。彼らは新求職者インタビューに人がいくとき会う人である。彼らの仕事は求職について実際的な援助をし忠告する。決裁官は雇用サービスあるいは給付庁のために働く。申請者が「労働市場条件」をみたしているかどうかの決定が雇用サービス決裁官によってなされる。申請書式を書き終えると新申請者アドバイザーと呼ばれる雇用官により新求職者面接が行われる。約30分続く。面接の目的は、できるだけ早く仕事に戻れるようにする、求職者給付を申請する資格があることを確認する、仕事を見出す最良の機会が得られるような求職者協定 (Jobseeker's agreement) を作成することである。協定書は仕事を得るために行う対策の記録であり、2週間ごとに求職者が署名し、チェックされる。それは活動的に仕事を探していることを証明するものである¹⁶⁾。13週間後、依然、失業しているとき、申請者はさらに完全な勧告の面接に出席することを求められる。雇用官が仕事を見出すために十分やっていないと考えると、「求職者指令」を発行することができ、求職者が仕事を手に入れるものとして資格があり、活動的に仕事を求めているかを決定するために裁定官に申請を回付することができる。6カ月後まだ失業している場合、再出発インタビュー (Restart Interview) に出席することが求められる。そして、「受け入れるよう準備している賃金水準 (level of pay) にもはや制限をつけることができない」と申し渡される。そして申請者は、自発的雇用プログラム、Job

Interview Guarantee Scheme、Job Club、Work Trials と Training for work に資格があるとされる¹⁷⁾。以後6カ月ごとに面接があり18カ月後には Restart course が利用できる。2年後 Restart course は強制となる¹⁸⁾。そのほか Project Work がある。Project Work はもともと Hull、Medway 及び Mardstone においてパイロット企画として始められ、1997年に新地域へ拡大された。10万人まで、雇用サービスによって回付されることが期待されている。Project Work は強制的であり、参加への拒否などは制裁をとまなうこととなる¹⁹⁾。

4. 労働党の考え方と総選挙

1992年の総選挙の間、失業率はほぼ10%であった。それから低下した。そして1997年の選挙に先立つ2年間にさらに低下し、1997年2月は6.2%となった。保守党政府は仕事をつくり出し、失業を削減することに成功したことを宣伝した²⁰⁾。比較的にリベラルなクリントン政権が、保守党とほぼ同様の線で運営したという事実は、労働党にとって二つのことを意味した。一方で、雇用政策における劇的な変化の提案は勝利している方式に反して行うことを意味する。他方で、この政策方向は労働党が密接な関係をもつ民主党の支配によって裏付けられることにより、ある程度正当化されていると考えられた。選挙の運動において失業者の問題は両党の政策の大きな争点ではなくなっていった。保守党のキャンペーンの主要なテーマは失業を低下させ、18カ月の間に新しい仕事をつくり出し、経済成長を達成したことを強調することであった。「労働党は柔軟な労働市場を『福祉から就労へ』のイニシアティブにおける強制的な政策要素を荷造りし直すという基本的な教義に固執した」²¹⁾。労働党は彼らの「福祉から就労への政策」、ことに長期失業者との関連に言及しながら若年失業者(学校を卒業した後、1回も仕事についていない人もかなり多い)を仕事に戻すのを援助する様々な対

策を目立たせることに熱心になっていた。しかも、給付の異常な増加は失業に関するものだけではなく住宅給付等にもその傾向がでていた。それゆえ、労働へのインセンティブの強化は必要であった。「福祉から就労へ」のキャッチフレーズは失業と福祉のもとにある人数が同時に削減されるという含意をカプセルのなかに包んでいた²²⁾。

二大政党は柔軟な労働市場が有利であることに同意した。しかし、最低賃金制の導入を求めている労働党はより厳格でない労働市場の解釈が必要であると考えていた。賢明にも最低賃金制を導入することは低賃金が蔓延している最悪の状態をとり去るであろう(ことに女性については有利であるであろう)。他方で、「それによって納税者が非常に低賃金を払う会社に援助している40億ポンドの余剰の給付のいくらかを削減することになる」といった。また労働党の綱領は1990年におけるよりも100万仕事の口が少なくなっており、5家族に1家族は働き手がないといった。目標は高度な安定した雇用水準であった。綱領は、失業者は「訓練の機会と労働の場を得る責任がある。……労働党の福祉から就労へのプログラムは失業を攻撃し社会保障へのエスカレートする支出の螺旋状進行過程を断ち切るであろう」といった²³⁾。「福祉から就労へ」はもともと若年失業にかかわるものであった。25万人の若年失業者は以下の4項目のオプションの一つを提供されるべきであった。

- 若年失業労働者を引き受ける場合、6カ月間週60ポンドを受ける民間セクターの雇主のもとで働くこと。
- 給付プラス6カ月間のレートを受けてボランティア・セクターの雇主のもとで働くこと。
- 認可されたコースでのフルタイムの教育。
- 環境作戦部隊 (Environmental Task Force) での仕事。

完全な給付を得て生活をする第5の選択はないはずであった。18歳以下の者はパートタイムかフ

ルタイムの教育が与えられるとしていた。2年以上就労していない長期失業者は6カ月に75ポンドの課税のリベートを雇主に与えることにより、援助されるはずであった。これらの福祉から就労への政策は民営化された公営事業の一日きりの特別利得税により資金をつくることにしていた²⁴⁾。

1997年5月、労働党は選挙に大勝して、政権に復帰した。女王の演説の6項目の主要な目標のなかに「若者を仕事に戻す」項目が入っていた。若年者が給付を得ずに就労するように、民営化された公共事業の超過利潤への臨時課税の導入は財政法案のなかに含まれた²⁵⁾。

ところで選挙期間の間に、失業率の減少も手伝ってであるが、失業は中心的な論点でなくなっていった。訓練と労働経験に対する労働党の政策処方箋は細部は別として、その接近において保守党とそう違わなくなっていた。成長と仕事を増加するための古い労働党の戦略は、経済が保守党によって計画されたと同じ原理にもとづいて、そして同じ公的支出水準で新労働党によって運営される予定であったので、慎重にさげられた²⁶⁾。「福祉から就労へ」の戦略は単に直接的な失業者問題としてだけでなく、そのためのインセンティブの問題を含めて広く社会保障の問題へ拡大されることとなる。

5. 何故、福祉から就労なのか—ブレア政権の考え方の形成

近年、「福祉から就労へ」の関心の顕著な大波が押し寄せていた。それはオッペンハイム (Oppenheim) がいうように「政治的な分断をまたがるクラリオンコールとなった」²⁷⁾。政党、シンクタンク、アカデミックな評論家、個々の国会議員によってとりあげられたが、「福祉から就労へ」の一般的な原理は社会正義委員会、下院雇用委員会、イギリス工業連盟、ブリテン及びアイルランド教会委員会などのさまざまな機関によって是認された。一般的には「福祉から就労への戦略」は三つの相関

連した目的をもつ。最初は雇用補助金、仕事の創出対策あるいは訓練と仕事の経験制度によって福祉の申請者に役立てうる職業機会を促進すること、第2は教育や訓練供与とともに個人的なカウンセリングや勧告サービスの拡大を通じて、ことに長期失業者の動機づけと技能を改善すること、第3がそうしたことにより創出された機会を利用すべく、申請者により大きな財政的インセンティブを与えるように社会保障の構造を改革することである。この第3の目標は就労している者に支払われる給付を高めることにより、そして制度に参加することを拒否する者に一層きびしい制裁を課することにより、あるいはこれらの両者の結合によって達成される²⁸⁾。「福祉から就労へ」の現在夢中になるようになったのには四つの主要な理由があるといわれる。第1が20年あるいは30年以前に唱えられた失業に対する救済策の多くは、「グローバリゼーション」と世界的な競争の圧力により現在では事実上阻害されているという、単純ではあるが重要な論点である。国際市場の成長は、一国の政府が財政・貨幣政策を通じて雇用水準に影響を及ぼし得ないことを意味することが、一般に共通する分別となった。「福祉から就労へ」が目された第2の理由は、ある種のエコノミストにとっては少なくともこのような制度への強力な合理的な根拠を提供するようと思われる経済思考の発展である。これらの思想の最も重要なものがいわゆる履歴現象 (hysteresis theory) である。この理論のエッセンスは、高失業の時期はその高い率の失業の初期の原因が逆転されたとしてさえも残る労働市場に影響を及ぼすことである。これらの効果の最も重要なものは、それがいくらかの人びとを、労働の一般的な需要の増加があっても、のがれることが事実上非常に困難になる長期失業の罫におちいらせることになることである。この最も明白な例が、欧州で最も急速な仕事の増加がありながら高率の長期失業率に見まわられているアイルランド共和国によって提

供されているという²⁹⁾。

イギリスでも同様な問題が明らかであるという。この長期依存は長期のそして「再発する失業をこうむった人々の技能と労働習慣の退化」「失業者が低下した生活水準になれ親しむようになるにつれて、労働へのインセンティブあるいは職業を求める効果の減少」をもたらす。そして「それにもまして重要な要因は雇主によって失業を募集のフィルターとしますます使用することとなることである」。人が1年以上失業すると、彼らは雇主によって疑いの目で見られるといわれる(ドイツなどでも以前からいわれていた)。こうしたことは1997年のグリーン・ペーパー『福祉から就労へ』でも「受給の罫」としてとりあげられている。それゆえ、「福祉から就労へ」への対策は長期失業者に労働記録と新技能と動機づけを獲得させることを可能にすることにより、この問題にねらいを定めるものであった³⁰⁾。

「福祉から就労へ」の支援において進められた議論は単に経済的なものではなかった。ディーコン(Alan Deacon)によるとある種の人びとにとって、「福祉から就労へ」の最も魅力的な特徴はそれが申請者の権利とともに義務を強調していることであった。受動的に給付を受けるかわりに、彼らの雇用可能性(employability)を改善し仕事を求めるべく、活動的な対策をとることが求められる。この重点の移行はイギリス及びアメリカにおける考え方の重要な変化を示すものであった。

これらの変化はディーコンによると、中道と左派に最も顕著であったが、ここでは二つの影響がことに重要であった。第1はコミュニタリアン運動(communitarian movement)のそれと、その主たる唱導者アミタイ・エチオニ(Amitai Etzioni)の著作である。「コミュニタリアニズムの中心的な議論は個人の権利は社会的な責任とバランスさせられる必要があるということである。」³¹⁾すなわち、権利が強調される一方で、現代産業社会は市民社会を支えるコミュニンの義務にあまりにも重点

を置かなかったことへの反省である。こうした考え方の影響はブレアの考え方にとにはっきりあらわれているという。彼は「我々が享受する権利は我々が有する義務を反映する」という講演において、「労働能力のある人びとの間の福祉依存の社会的弊害」の除去の必要性についてふれている³²⁾。

しかし、同時にブレアの不屈さは単にエチオニの影響の反映ばかりではなく、キリスト教社会主義への長期の付託から生じてきているという。キリスト教社会主義の基礎的な教義は、すべては創造主への彼らの共通の関係によって平等な尊敬(equality of respect)を享受すべきであるというその主張において深く平等主義的である。

ディーコンはいう。「コミュニティアリアニズム(communitarianism)とキリスト教社会主義(Christian socialism)の両者は『福祉から就労へ』において示された関心において重要な要素であり、それが正当化されるレトリックに対して大きな影響を行使した。しかし、政府と失業者は相互にあるいは互恵的な義務をもつとの考え方は、広範な政治的なスペクトルを横断して受け入れられていることを強調することが重要である」³³⁾。そして、相互義務の概念はもともと福祉のリベラルな擁護者と、給付制度の寛大さが失業の増加の主要な原因としてみた保守的な批評家の間の妥協をあらわすものであった。そしてこれが「福祉から就労へ」の議論の重要なテーマであり、給付の詐欺と自発的な失業の有効な抑止力を構成するものであった。中道及び左派と、給付の詐欺への態度において変貌があった。こうして再び「福祉から就労へ」は申請者の稼得力を高めることにおいて、そして彼らの仕事を見つけるインセンティブや圧力を維持することにおいて果たすべき重要な役割をもっているとみられたのである。もちろん、定義的な「福祉から就労へ」の戦略を構成している単一の、あるいは一連の対策はない。むしろ「福祉から就労へ」の異なった(多面体の)

面を強調し、申請者の異なったグループで標的とされる一連のイニシアティブであるといわれる³⁴⁾。

こうした場合の一つのオプションは公共政策研究機構によって振興されている一連の仕事の創設プログラムの導入である。この提案は地方政府における50万のパートタイムの仕事の創出である。この計画を通じて雇用された人は通常の賃率で週25時間の仕事に対してのみ支払われる。この制度の困難な問題は、標準的な賃金率での週25時間の労働は、失業者の多くが給付を捨てることを可能にせしめる程高い賃金を生み出さず、真に長期的な就労へのインセンティブを生み出さないことである。仕事創出計画への積年の批判は適切な訓練を提供しないことである。このことは創出された仕事は「袋小路」の仕事であり、それ故に、参加者は失業者の列に戻ることを意味する³⁵⁾。スウェーデンでは積極的な雇用対策がとられているのに、イギリスはそうではないといわれたのはこうしたところにあるといえよう。

労働の経験と訓練を統合化する革新的な、そして高度に尊重された企画がグラスゴウのWISEグループによってなされた。WISEグループの接近への鍵は仲介的な労働市場の考え方であるという。その仕事とされるものは、するだけの価値はあるが、現在十分な金銭的な収益を生まないために行われていないものである。その例は、公的セクターの住宅の安全装置やエネルギー保全施設の据え付けである。

こうして、焦点は公的およびボランティア・セクターにおける就労と訓練の新しい機会を生み出すことに向けられた。提案のもう一つの重要なものは、民間セクターの雇主に長期に失業している人びとを引き受けるよう説得するための補助金の使用と関連する。こうした賃金補助制度の一つが政府によって実験的に行われたWorkstartである。この制度では、少なくとも2年間以上失業していた人を募集する雇主に、労働者が雇用される最初の6カ月

間は週に60ポンド、つぎの60日間は30ポンド与えることとしていた。当初の計画は規模が小さかったが、以後拡大された³⁶⁾。

こうした事情を背景に、1955年には、労働党は次の選挙で政権に復帰すれば、18歳から24歳の若年失業者の削減を直接的優先課題とするとした。労働党の計画では若年者は四つのオプションをもつものであった。フルタイムの教育、週6ポンドの租税リベイトにより援助される民間部門の仕事、ボランティア機関での仕事、環境作戦部隊(Environmental Task Force)での仕事である。賃金と訓練の条件は民間、ボランティア、あるいは公的セクターで同一であり、給付と週20ポンドの加算と各週1回の訓練であった。四つのオプションを拒否した若年者は給付の40%が削減されるとした。こうして若年者のみならず雇主にもインセンティブを与え、同時に訓練をして技能を改善することを目標とし、同時に拒否には給付の削減という条件を若年者に課した。当時の影の内閣の蔵相は「単に失業者にとどまること及び永久に給付を受けることはもはやオプションではありえない」といった。こうした考え方を、政権復帰の労働党が、失業者だけではなくその範囲を広げて「福祉から就労へ」の戦略として具体化して出してゆくこととなったのである³⁷⁾。

保守党は1997年に「われわれの優先は仕事の創出である。これはまさに経済的優先ではなく、社会的道徳的なものである」といった。労働党は同じ年に、綱領で「貧困にとり組む最善の方法は人びとが仕事—真の仕事—に入るのを助けることである」といった。この点において労働党はより野心的であった。それは労働のインセンティブを増進するために租税と給付制度を最新式かつ現代的にし、貧困と福祉依存を削減し家族とコミュニティ生活を強化することを目的とした³⁸⁾。こうした考え方はシンクタンクや社会正義委員会(Commission on Social Justice—1994年に『社会主義：国民再生のための戦略』という報告書が出ているが、IPPR

の意見を反映している)から出ている。シンクタンクはいかなる政党からも独立している(中道左派)公共政策研究機構(Institute for Public Policy Research—IPPR)である。IPPRはその政策展開を知らせる顕著な政治的及び概念的な枠組みを展開した。それは民主的リベラルなアプローチと漠然と述べられている。これは新リベラル右派の考え方も伝統的な左派の考え方も、また90年代のコミュニティの責任を個人の権利以上に評価するコミュニティリアン・アプローチとも異なるものであった。労働党政府は少なくとも部分的にはこの新しい枠組みのなかで活動するものとみられている³⁹⁾。

6. 社会保障給付費の増加と受給の罨

1948年以来、120以上の法や制度を修正するための、継続的に出された何千もの付帯的な立法があった。福祉制度は必要と最低限の生活の糧を提供することから、いかなるときにでもあらゆる人びとに一定水準以上の暮らしを提供しようとする方向に移行してきた。その結果、

- ① 二階建ての年金制度を通じ、老人により高額
の給付が支払われるようになった。

- ② ベヴァリジ報告書では殆ど無視されていた高度障害者も制度のなかに組みこまれるようになった。
- ③ 低所得者に対しては、より大きな援助、特に住宅面での補助が与えられるようになった。
- ④ 大量失業の増加と長期失業の増加、パートタイム労働の増加、伝統的な一人労働者家族の衰退、そして収入はますます不平等になり、低賃金が広まってきた。
- ⑤ 片親家族が大幅に増加した。片親家族は必然的に国家給付への依存を結果した。片親家族の $\frac{2}{3}$ 以上が所得補助に依存し、80%以上は所得補助、住宅給付、あるいは家族クレジットによって支えられている。これに対し、すでに片母親を働かせしめるような対策が講じられたにもかかわらずである⁴⁰⁾。

いくつかの政策変更が児童のある低賃金労働者の生活水準をそこなうことなしに仕事を引き受けるのを奨励する3条を導入していた。これらには、家族クレジットや就業しても4週間まで住宅給付を継続するなどの措置があった。しかし、これに対して働かない逆のインセンティブを生み出す

表1 主な社会保障給付

1996/97会計年度各種給付	受給者(100万人)	経費10億ポンド	割合(%)
退職年金	10.4	31.9	34
所得補助	4.1	11.8	13
住宅給付*	4.8	11.5	12
就業不能給付	1.8	7.8	8
児童手当	7.0	6.7	7
高度障害手当*	1.8	4.4	5
付き添い手当*	1.1	2.4	3
失業給付	1.4	2.4	3
市税給付*	5.6	2.4	3

*印は1948年になかったもの。失業給付は失業による所得補助も含めて求職者手当として出るのが通例である。次頁の図参照、失業給付は図ではその他に入っている。
出所：ジョン・ドウ「英国の福祉改革—能力ある者は働き、ない者にのみ保障を—」

『ニッセイ基礎研Report』1998.7 p. 21.

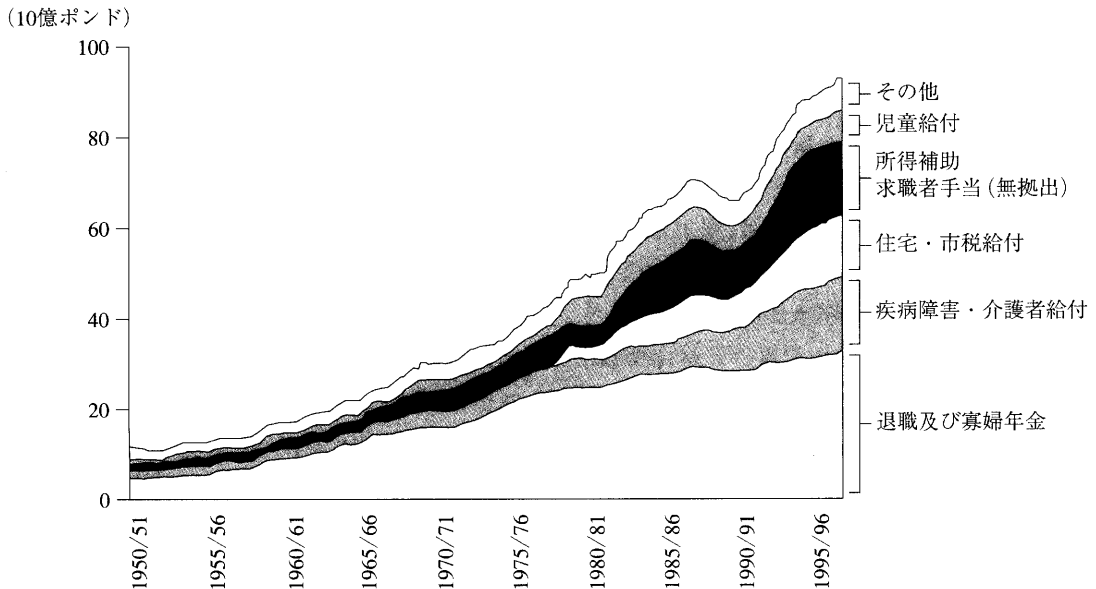
資力調査のある給付を生み出すこともあった(貧困の罫や失業の罫)。当然給付の種類も増えてきた。社会保障省が提供している給付金は最低でも25存在する。そして受給者数と給付費用は近年大幅に増加した。現在の主な社会保障の受給者とその費用は以下のとおりである。1996/97年度の社会保障給付費総額はその他のものも合わせて930億ポンドである。社会保障の完全な年度である1949/50年度は現在価格にすると約120億ポンドとなり、それ以来給付は実質でほぼ8倍に上昇した。ことに1979年から96年度にかけては430億ポンド上昇した。2000年には1000億ポンドに達すると予想されている。給付費は週あたり世帯あたりほぼ80ポンドである。支出には国民保健サービス(NHS)と社会サービスは除外されており、NHSと社会サービス費の約2倍、教育の3倍である。資力調査のある給付への支出のみでNHSのそのほぼ80%をあらわしている。

また以下の図表は過去50年間にいかに給付による支出額が増えたかを示している。現在の福祉

制度が完全に実施されるようになった1949年時点で、政府支出に占める割合は5%であった。現在この比率は13%を越えている⁴¹⁾。これに国民保健サービスを加えると全政府支出の約半分になる。このなかで、公的年金は依然として全支給額の $\frac{1}{3}$ をしめている。しかし、80年代初めから全給付にしめる割合は低下している。この理由の一つは、公的年金の所得スライド制を80年以降物価スライド制に改められたためである。それでも、今日の公的年金は実質ベースで49年度の約2.5倍になっている。

社会保障費の増大は①給付対象者数の増加②新しい給付の導入(住宅給付や就業不能給付など)とともに③給付水準の上昇である⁴²⁾。

これらのなかで、上昇しつづけているのが病人と障害者に対する給付である。このうち就業不能給付がこれらのうちの最大の項目で44%をしめるが、近年、件数、金額ともやや減少している。これに対しウェイトは低いが、高度障害者給付の受給者は過去20年間大きな変化はないが、これらの人びとに支払われた給付額は4倍になっている。そ



出所：Welfare Reform Focus File. 1998. p. 3.

図1 給付支出

して奇妙なことが起こっているという。ある福祉制度において、すべての有資格の受給者への受給を確実にしようとするれば、なかには受ける資格のない者にまで支給されるということが起こりうることである⁴³⁾。こうした虚偽の申告による給付は社会保障にかかわる支出のおよそ5%をしめている。住宅給付も問題が大きい。住宅給付は低所得者の家賃を援助するものである。それは地方当局により実施されるが、その資金はおおよそは中央政府の支出による。所得補助あるいは所得ベースの求職者手当に資格のある人は給付として完全に資格のある家賃を受け取る。低所得の他の人は彼らの家賃について資力調査のある援助を受ける。住宅給付は1996/97年度で470万人以上の受給者がおり、1990/91年度に比べて20%の増加である。総住宅給付支出は115億ポンドで総社会保障支出の12.5%であり、実質で年4%増加している⁴⁴⁾。受給者は高齢者が最も多く1990年で41%をしめるが、趨勢的には減少しておりこれに反して長期疾病者や障害者、片親家族が急速に増加している。この増加には住宅家賃の規制緩和等の政策が大きく影響しているが、詐欺によるものが相当大きい。

以上のように費用は大幅に上昇してきた。そして詐欺による不正受給や運営効率の悪さも常にいわれてきた。それでも種々の新しい制度の導入等も含めての全体としての社会福祉制度が貧困の軽減に大いに役立っているのであれば、それはそれで認められるであろう。しかし、最近20年間はそうはいっていない。貧富の格差はかえって増加した。

- ① 平均所得の半分以下の所得の人が10%以下から25%以上に増加した。
- ② 平均所得の半分以下の所得の世帯で育つ児童の数も、10%から32%へ増加した。

こうしたことは福祉国家の考え方の基本に反する。現実には、社会保障予算はより所得額の多い受給者に流れるようになる。所得の第5分位層(最も所得の少ない層)の世帯に対する給付が総給付

にしめる割合は20年前の42%から30%へと低下している。さらに新しい種々の制度の導入により福祉制度はきわめて複雑化しており、約100万人にのぼる年金受給者が有資格にもかかわらず完全な給付を受けられないという⁴⁵⁾。さらに多くの無計画なつぎはぎの改革と税制との関係により、つとに「貧困の罠」あるいは「失業の罠」にはまり、働く意欲をなくしていた。グリーン・ペーパー『わが国にとっての新しい野望—福祉のための新契約』の「受給の罠」(benefit trap)でつぎのようにいう。「現在福祉国家は人びとが自身を扶養するのを助けるよりも、人びとの扶養に集中する。ある給付の規則は申請者に仕事を探すことを求め、そして彼らが見返りにそうするのを助けるべく提供するが、他の規則は申請者の他のグループが労働市場に入るのに失敗し、あるいは訓練あるいはボランティアな仕事を引き受けるのに失敗している。例えば給付を裁定された片親(母親)は子供が16歳になるまで効果的に仕事を得なくてもよくなった。おまけに、人びとは時には手当を受けるよりも有給労働に従事して、裕福でなくなった。収入が生活水準の比較的にほんのわずかの実質的な向上をみるようになるや、すぐに給付はしばしば撤回された」⁴⁶⁾。そして74万人は、彼らは1ポンド稼ぐと給付の撤回により1ポンドにつき70ペンスを失ったとしている⁴⁷⁾。片母親ばかりではない。申請した資格のある障害者も仕事のインタビューは提供されそうにはない(ある程度働ける場合)。就業不能給付についてもいえる。就業不能給付を得る手段—All Work Test—は逆効果をもっている。「それは1か零かのテストである。その結果、再び働くことができるであろう幾人かの人は一彼らの労働生活の残余を給付を支出して終わってしまう。」⁴⁸⁾そして詐欺については、申請者の大多数は正直であるが、失業者や住宅給付の受給者その他においても相当あり、それらが眞の申請者から資金を奪い去り、制度への公的な支援を台なしにするとした。

納税者にかかっている詐欺は毎年40億ポンドと推定され、これだけで児童のある家族に週10ポンド余分に与えるにたるものであるとした⁴⁹⁾。

最もきびしい批判は福祉制度への依存傾向を強めてきたかもしれないということである。働いてもそれほど豊かになれない。それならば「福祉を受ける『貧困』のなかで生活していたとしても、それはそれで悪くはない選択だと考える人々も存在する。社会保険で生活ができる、あるいは所得補助で何とか生活費をまかなうことができるという性格が、働く意欲を減退させた」とみられる面もある⁵⁰⁾。しかし、それは福祉制度の根幹に影響し、ひいては台なしにする。同時に国際競争の激化とグローバルゼーションのなかで、それではやっていけない。「働ける人は働き、働いた方が働いていないときよりも生活をよくし、働けない人には十分な給付を支給する」という目標がかかげられた。そうしたことが福祉国家の新しい第三の道へと労働党を導いたといえよう。それは単に求職者給付だけの問題ではなくなっていた。

7. 社会保障のニューディールと労働のインセンティブ グリーン・ペーパー『わが国にとっての新しい野望—福祉のための新契約』

1997年5月、ブレア(Tony Blair)を党首とする労働党は保守党にかわって政権の座についた。社会保障大臣は女性法律家であり、影の内閣の社会保障大臣をつとめたハーマン(Harriet Harman)であったが、閣外大臣にフランク・フィールド(Frank Field)がなった。彼は貧困児童救済団体出身で政治的実績に乏しく新労働党の思想からもはみ出る部分をもつ人物であるが、ブレアから「考えられないことを考える」(thinking the unthinkable)よう激励されて、社会保障改革に大変な熱意をもって閣外大臣に就任した(ただし7月末に辞任)。労働党政府は1998年1月15日『福祉改革論点資料(Welfare Reform Focus Files)』を提出、現在の社会保障制

度の現状と問題を指摘した。そして3月21日、イギリス福祉改革のグリーン・ペーパー『わが国にとっての新しい野望—福祉のための新契約』がフランク・フィールドにより発表された。

ブレアはグリーン・ペーパーの序文において「福祉制度は変化に歩調をあわせていない。結果として、より公正なそしてより繁栄した社会をつくるというその歴史的な使命に失敗している。現在の制度は三つの基本的な問題がある」とした。

その第1が不平等がきわだって増加し、多数の人—ことに年金受給者と児童—が貧困な生活をしていることである。第2に制度は仕事を欲する人に対してしばしば不利に働く。第3に制度は濫用の余地があるために緊急に改革の必要があることであった。「われわれは第1原則にもどり福祉国家に達成することを求めているものを問わねばならない。これがグリーン・ペーパーが答えることを求めている問題である。基本的にそれは第三の道を述べる⁵¹⁾」。福祉を解体するのではなく、それを改革しないまま残すのではなく、「市民と国家の新しい契約の基礎の上にそれを改革する」と。そしてまた「第三の道とは現代的な社会民主主義を刷新と成功に導く道筋である」「『第三の道』は中道左派の中からの新たな出発に注目する」とし、「福祉雇用政策では『第三の道』は、可能なかぎり職を生み出すような社会保障の改革を意味する。労働意欲をなくすような税を減らすことで雇用創出し、公平な労働基準をつくり出す」といった⁵²⁾。

グリーン・ペーパーでは現行の制度の根本的問題として①不平等・社会的排除が増大し、社会保障費用の増大にもかかわらず、ことに児童と年金受給者の間で悪化している②現在の制度は有給の労働へ向かう仕事について逆の動機づけをしている③詐欺が制度を台なしにしている、をあげている⁵³⁾。そして、変革が基づくべき8原則を順次あげ、章ごとにそれぞれの原則を扱っている。第3章—原則1—労働の重要性、第4章—原則2—福

社のための新しいパートナーシップ、第5章—原則3—福祉サービスの重要性、第6章—原則4—障害者に対する支援、第7章—原則5—家族及び児童に対する支援、第8章—原則6—社会的排除への攻撃、第9章—原則7—詐欺の根絶、第10章—原則8—現代的サービスを取り扱っている⁵⁴⁾。年金などの具体的なことは今後の白書などにゆだねられ、まだ具体性が乏しいが、その根幹は働けるものは働き、障害者などには手厚い保護をとという「福祉から就労へ」の戦略である。そうした対策はニューディール(New Deal)としてとりあげられ、ニューディールは「福祉から就労へ」の戦略の核心部分とされている。それは単に失業者の問題としてのみならず、片親、障害者、年少者の問題に及び、住宅給付にもかかわっている。

第1原則は、「新福祉国家は労働年齢にある人びとが、働くことができる場合、働くよう援助し奨励すべきである」である。すなわちニューディールと雇用ゾーン(Employment Zone)を通じて福祉から就労へ人びとが移動するのを助けるようにして、例えば、労働家族の租税クレジット(Working Families Tax Credit—1999年10月から家族クレジットに置きかわる—と提案されている、児童のある労働家族により寛大な支援を提供するもの)を含め、租税と給付制度を改革することにより労働をペイするものとした⁵⁵⁾。「総合的な福祉から就労へのプログラムは古い、受動的な給付制度の鑄型を打破することを目的とする。」⁵⁶⁾ そのニューディールは「若年失業者」「長期失業者」「片親」「障害あるいは長期疾病のある人」「失業者のパートナー」を対象とする。

「若年者に対するニューディールはそれが質、選択、及びとりわけ個人のニーズをみとすことを強調するために、前進のための急進的な手段である。」⁵⁷⁾ 若年者(18～24歳)に対するニューディールは彼らに潜在的能力を発展させ、技能と経験を得させ、仕事をみつけさせる。雇用サービス(ES)と広汎な組織のパートナーシップがニューディール

の成功のため重要であるとする。それは①週60ポンドまでの補助金を受ける雇主での仕事②フルタイムの教育あるいは訓練③ボランティアセクター組織での労働④環境機動部隊(Environmental Task Force)での仕事をあげた。そして6カ月間、仕事を確保することなしに求職者手当(JSA)を受ける人は、ニューディールの入口(Gateway)に入るとした。「長期失業者に対するニューディールは、長期失業によって表される才能と資源の浪費への初めての重大な攻撃をあらわす」⁵⁸⁾。2年以上失業している長期失業者(25歳以上)に対するニューディールは1998年6月に導入した。これは初期投資として3億5千万ポンドを投入し、6カ月間、雇主に対して実質週75ポンドの補助金をつけて雇ってもらい、技能訓練を行っている。またフルタイムの教育あるいは訓練へのアクセスを改善するために給付規則をかえるとしている。これは企業は補助金を得て職場での技術指導を行うやり方で、オランダで採用され実績をあげていたやり方である。前雇用相の名前で「メルケルト・ジョブ」と呼ばれているが、この方式をブレア政権がとり入れたものである。1998年11月にも追加的な措置がとられる。

片親についても、1997年7月から8地域で4万人の片親世帯の援助のための制度が始まっており、1998年10月から所得補助を受けているすべての片親世帯に利用できるようにする。なお就労促進と複雑な役所手続きを直す対策として国民保険拠出を近代化する決定をしたとするが、その目標は雇主が職員を導入するインセンティブを促進することとすべての被用者にとって就労がペイするものにするものであるとしている(1999年4月実施)。さらに全国的な最低賃金制を導入した⁵⁹⁾。

原則2は年金問題である。最も貧困にある年金生活者に対してはより大きな支援を行うとしている年金については、公私のパートナーシップを強調するとともに、民間の貧弱な価値の私的年金にかわって現在適用されていない人びとに民間の

強制第二年金のために節約する機会を与える低費用の利害関係者年金制度 (stakeholder pension scheme) を導入するとしている。また介護者に対する年金はないので、市民年金 (citizenship pension) の創設を検討しているとしている。しかし、全体としてあまり明瞭ではない。年金のグリーン・ペーパーは98年後半に出される予定である⁶⁰⁾。

第3原則では現金給付と同様、高品質な公的サービスを供給すべきであるとし、育児システムの大幅な改革を求めている。

第4原則では、多くの働く意思と可能性をもった障害者には就労を支援し、現在のテストにかえて雇用可能性の程度を強化し、インセンティブを強めて再就労に必要な支援を受ける機会を与えたとした。障害者生活手当と付き添い手当は、普遍的な国家給付のままである。

障害者については、就労すると給付の喪失のためにしばしば生活が悪化することを意味する失業の罠がある。仕事を見つけない障害者に一層の財政的支援を与えることにより失業の罠の問題にとり組むとした。そして1999年10月から現在の障害労働手当 (disability working allowance) にかえて障害者租税クレジット (disabled person's tax credit) を導入するとした。さらに就労不能給付 (incapacity benefit) は78億ポンドで、受給者は175万人で79年の3倍になっている。それはある場合には、寛大な形の失業給付の特徴をおびているとする。就業不能給付の重要な問題は全労働テスト (all work test) であるが、それはすべてか否かのテストである。そのため適正な援助とリハビリで幾らかの仕事ができる多くの人が給付を得て生活をしている。審査の重大な引き締めをし、より多くの人が労働に戻れるように就業不能給付を改革する。一方、毎年44億ポンドの経費を要する障害者生活手当 (disability living allowance) は調査によると申請のケースの $\frac{2}{3}$ は給付申請の取り扱いが不十分であった。そこで正当な受給者に支給されているかどうかを確かめ

るための新たな審査が行われることとなる⁶¹⁾。

第5原則では家族および児童の支援の必要性を述べ、適格な育児費用の70%までをカバーする育児税クレジット (childcare tax credit) や両親休暇 (両親の育児のための休暇) を主張している。メジャー時代の児童援護庁 (Child Support Agency) については失敗であったことを認め、ことごとく再検討するとした⁶²⁾。

第6原則は社会的排除を攻撃し貧困者を救助するため特別の行動をとるとする。

第7原則は詐欺ことに住宅給付の詐欺の問題である。40億ポンドにのぼるとみられる詐欺のうち10億ポンドは住宅給付の詐欺である。詐欺は欺く雇主、不正直な家主等によってひき起こされる。発表されるであろう詐欺対抗戦略のもと、1997年の社会保障管理 (詐欺) 法における権力を使って制度のモニターを改変し制裁を改善するとして (告発にかわるものとして金銭的ペナルティを課す)、より効果的な抑止力とするとしている。そしてさらに社会保障省と地方当局住宅給付事務所の間のより良いコンピューターの連結をめざすとしている⁶³⁾。

第8原則は現代の福祉を供与する体制は柔軟で、効率的で、人びとが使いやすいことである。そのために積極的な現代的なサービスを構築することである⁶⁴⁾。

以上が福祉国家改造のための原則である。ただ、グリーン・ペーパーは改革のための選択を明らかにした文書というよりもグリーンフィールドであることが明らかになった。その多くはまだイメージの段階であり、詳細な設計図は用意されていない文書である。詳細は今後発表されるものを待つ外ない。3月26日にフランク・フィールドはそれは「人びとを貧困と依存から尊厳と独立へと引き上げることを目的とする」といったが、その中心となっているテーマは「福祉から就労へ」であり、現在給付を受けている人びとにインセンティブの強化により再度労働市場へ戻るよう促すことである⁶⁵⁾。すでに

長期失業者には種々の対策が講じられているし、また児童給付を増やして家族を援助することにより両親が仕事をみつけやすくすることなどが計画されている。

1998年の新年度に入り、さらにニューディールの具体策が打ち出された。ニューディールは政府の「福祉から就労へ」の戦略の主要部分であるが、雇用のアクションプランが出された。そのなかには「教育と訓練の役割」「ニューディール」「労働市場の柔軟性」「労働を引き合うものにする」「構造基金の貢献」(職業訓練に財政的な援助を与える「欧州社会基金」など三つの基金が地域的競争や雇用可能にすることに貢献している)などがある。「ニューディール」の項では、「福祉に対する受動的な依存から、働くことができるすべての人がそうする機会をもつ積極的な制度へ向かうことに決定した」とされ、ことにその柱として若手失業者、長期失業者、片親の問題をとりあげ、以後具体策が打ち出された。

これまで仕事を欲する多くの人が就労が引き合わないのではと悩んでいた。そこで就労給付 (working benefit) が働くことによる損失の差額を補償することにした。これには家族クレジットや障害者就労手当など幾種類かのものがある。週に16時間以上働いている人で児童を養育している人に家族クレジットが与えられるとした。週に16時間以上働く人で、彼らの稼働力を制限する病気や障害がある場合、障害者就労手当 (disability working allowance) が一層の援助を与える。30時間以上働く人は、家族クレジットと障害者就労手当を余分に得ることができるとした。この追加の給付は住宅給付及び市税給付に影響を及ぼさないとした。その他、所得補助あるいは所得ベースの求職者手当を6カ月以上得ていたならば、住宅給付と市税給付を働き始めて以来4週間、現行率で受け続けることができるとした。その他、「就労へのボーナス」(back to work bonus)「児童扶養ボーナス」もある。

さらに、新たに片親に対するニューディールの

運営も具体化されている。「あなたが片親であるならば、仕事を得ることは、ポケットにより多くの資金を、新しい技術を学び雇用可能性を改善する機会を、信頼をうちたて新しい人に出会う機会を、将来の計画をたてるのに必要とする安定性を意味する」とした。そして現在、片親に対するニューディールは、少なくとも学齢期の児童の面倒を見ている人で、所得補助を新規にあるいは継続的に得ている人に利用できる。1998年10月からすでに所得補助を得ているすべての片親に利用できるようにした。さらに空席の仕事や訓練に関して、ニューディール個人アドバイザーの面接を受けて援助を得ることができるようにした。単に働き口だけではなく、片親が児童ケアを見出すのを援助することなど多方面にわたる。

さらにニューディールは18～24歳、25歳以上、片親及び障害を有する人に、彼らの能力を展開し技術や経験を得るのに有利であることを強調したが、同時に雇主としても新しい労働力を利用する大きな機会を得ることになるとした。そこで雇用サービスと広範な組織の間のパートナーシップがニューディール成功の鍵となるとしており、すでに22,000以上の企業がニューディール雇用者協定 (New Deal employer agreements) に署名したとしている。

こうした考え方と政策の変化の背景には、50年をへて制度の複雑化・重複化とともに適正な給付対象者に適正な給付が行われていない問題と、高齢化の進行するなかでの財政問題がある。そこで給付体系のスリム化と全体にわたって働く能力がある人の就労を促進し、福祉国家を維持していこうというのが、労働党の考えである。

注

- 1) Carey Oppenheim and Ruth Lister, "Ten Years after the 1986 Social Security Act", edited by Margaret May, Edward Brunson and Gary Craig, *Social Policy Review* 8, 1996, p. 92.
- 2) John Jacobs, "The scroungers who never were; the effect

- of the 1989 Social Security Act,” edited by Robert Page and John Baldock, *Social Policy Review* 6, 1994, p. 128.
- 3) Ibid., p. 133.
 - 4) Andrew Shaw, Robert Walker, Karl Ashworth, Stephen Jenkins and Sue Middleton, *Moving off Income Support: Barriers and Bridges* (Department of Social Security Research Report No. 53), 1996, p. 118.
 - 5) Ibid., p. 126.
 - 6) Ibid., p. 128.
 - 7) *New ambitions for our country, New Contract for Welfare*, Cm 3805, 1998, p. 49.
 - 8) Oppenheim and Lister, “Ten years after the 1986 Social Security Act,” *ibid.*, p. 89.
 - 9) Ibid., pp. 92–3.
 - 10) Ibid., p. 94.
 - 11) Ibid., p. 94.
 - 12) Ibid., p. 94.
 - 13) Martin Barnes and Richard Poynter, *Jobseeker's Allowance Handbook* (2nd ed.) 1997, p. 6.
 - 14) Ibid., p. 14.
 - 15) Ibid., p. 17.
 - 16) Ibid., p. 27.
 - 17) Ibid., pp. 50–52.
 - 18) Ibid., pp. 58–59.
 - 19) Ibid., p. 59.
 - 20) Valerie Symes, “Jobs, unemployment and the European Union,” edited by Helen Jones and Susanne Macgregor, *Social Issues and Party Politics*, 1998, p. 57.
 - 21) Ibid., p. 58.
 - 22) Ibid., p. 60.
 - 23) Ibid., p. 61.
 - 24) Ibid., p. 61.
 - 25) Ibid., p. 65.
 - 26) Ibid., p. 70.
 - 27) C. Oppenheim “Welfare to work,” *Renewal* Vol. 5. No. 1. 1997, p. 50.
 - 28) A. Daecon, “Welfare to Work” Options and Issues, edited by Margaret May, Edward Brunson and Gary Craig, *Social Policy Review* 9, 1997, pp. 34–35.
 - 29) Ibid., p. 35.
 - 30) Ibid., p. 36.
 - 31) Ibid., p. 36.
 - 32) Ibid., p. 37.
 - 33) Ibid., p. 37.
 - 34) Ibid., p. 38.
 - 35) Ibid., p. 39.
 - 36) Ibid., p. 40.
 - 37) Ibid., p. 41.
 - 38) Carey Oppenheim, “Poverty and social security in changing Britain,” edited by Helen Jones and Susanne Macgregor, *Social Issues and Party Politics*, 1998, p. 146.
 - 39) Edited by Jane Franklin, *Social Policy and Social Justice*, 1988, pp. 1–2.
 - 40) 片母親の雇用に影響を与える給付の変化には以下のものがある。1988年に家族所得補足を家族クレジットで置きかえ、時間の規則も24時間から16時間に低下した。1991年の児童扶養法(Child Support Act)の明白な目標の一つは片親の雇用を奨励することであったこと。児童のケア無視(child care disregard—ある種の児童ケアコストの手当)が1995年に家族クレジットに導入された。仕事復帰ボーナス所得補助から切り離され、パートタイム収入の半分(1000ポンド)まで無税のボーナスとして受けられること。児童扶養ボーナスが1997年4月から導入された。
 - 41) *Welfare Reform Focus Files*, 1998, p. 3.
 - 42) Ibid., p. 4.
 - 43) ジョン・ドウ「英国の福祉改革—能力ある者は働き、ない者にのみ保障を—」『ニッセイ基礎研Report』1998.7 p. 26.
 - 44) *Welfare Reform Focus Files*, 05; pp. 2–3.
 - 45) ジョン・ドウ前掲論文 p. 26.
 - 46) *New ambitions for our country: A New Contract for Welfare*, (cm 3805) 1998, p. 11 (para. 15).
 - 47) Ibid., p. 12.
 - 48) Ibid., p. 12.
 - 49) Ibid., p. 12.
 - 50) ジョン・ドウ前掲論文 p. 26.
 - 51) *New ambitions for our country: A New Contract for Welfare*, Foreword and Instruction, p. III-V.
 - 52) 朝日新聞1998年9月21日「第三の道とは—ブレア英首相寄稿全文」。なおガーディアン紙は同19日に「第三の道はない」という社説を掲げ、ブレア理論を批判したが、論文の発表はこうした批判に対し自らの政治理念を改めて示すものであるとされている。(百瀬和之)
 - 53) Ibid., p. 1.
 - 54) Ibid., p. 2.
 - 55) Ibid., p. 23.
 - 56) Ibid., p. 24.
 - 57) Ibid., p. 24.
 - 58) Ibid., p. 24.
 - 59) Ibid., p. 26.
 - 60) Ibid., pp. 35–37.
 - 61) Ibid., pp. 53–56.
 - 62) Ibid., pp. 57–60.
 - 63) Ibid., pp. 67–68.
 - 64) Ibid., pp. 71–73.
 - 65) Welcome to the Department of Social Security's Green

Paper, "New Ambition for our Country, A New Contract for Welfare," Statement by Minister for

Welfare Reform, 1998, p. 1.

(かしはら・あきら 神戸学院大学教授)

Spending and Sources of Finance in the American Welfare State: Options for Reform (II)

Gary Burtless

IV Public Assistance

Programs offering assistance to poor families are unpopular in the United States. In fact, they are among the least popular programs administered by the federal and state governments. Public spending on the poor has nonetheless increased almost without interruption since the early 1960s. Most of the increase from 1960 through 1980 was caused by the introduction of new programs to help the poor, such as food stamps and medicaid, or the liberalization of old ones, such as housing assistance and cash aid to the aged and disabled poor. Much of the increase since 1980 has been the result of worsening labor market conditions for poor workers and changes in U.S. family structure that have increased the number and reduced the incomes of poor families. These trends have increased the percentage of Americans (especially young Americans) who have low income and hence qualify for aid.

Several public programs to help poor families have been reformed in recent years (see Burtless, Weaver, and Wiener, 1997). In a few cases the reforms are so recent that the full consequences of reform are not yet clear. This section of the report will briefly outline the most important programs and then describe recent reforms and their rationale. The most significant reforms have affected programs that provide assistance to working-age adults and their children. These reforms have had two principal goals. First, assistance payments have been reduced to families with a working-age adult if the adult does not work. The goal of this kind of reform is to reduce long-term dependency on public assistance. The most important reform of this type was passed by Congress and signed by President Clinton in August 1996. The reform fundamentally changed the

structure and funding of cash assistance programs for low-income children and their adult caretakers.

Second, programs that provide government benefits to *working* poor adults with children have been expanded. For example, eligibility requirements for medicaid health insurance have been liberalized to cover children of low-wage workers. In the past, most of these children would not have been eligible to receive benefits under the medicaid program unless their parents actually received public assistance benefits. Even more important, the Earned Income Tax Credit (EITC) program has been greatly expanded. This tax rebate to families with low earnings provides several thousand dollars per year to low-income workers with child dependents. Other programs that help low-income working adults with children have also been expanded. Government spending on child care subsidies has recently increased, for example.

In effect, public policy has been transformed to reduce public benefits to working-age adults who do not work and to improve public benefits to low-income families which have a working breadwinner.

Programs and spending. Trends in federal spending on the major forms of means-tested aid are displayed in Table 7. The table divides spending into two broad categories—cash and in-kind assistance—and shows three types of spending in each category. The table provides an incomplete tally of public spending on the poor. Some smaller federal income transfer programs are excluded from the table, and state and local spending is also excluded. Federal spending on family support payments and medicaid is supplemented by financing from state and local governments. In 1995, for example, state and local

governments paid \$70 billion of the cost of medicaid and about \$12 billion of the cost of AFDC, or roughly 45 percent of the total cost of the two programs.

AFDC was abolished by the welfare reform law passed in 1996. Established in 1935 as part of the Social Security Act, AFDC was one of the first federally supported assistance programs. The 1996 welfare reform legislation replaced AFDC with block grants to states. The replacement program is called Temporary Assistance to Needy Families (TANF). Before the 1996 reform the federal government offered state governments open-ended grants to pay for cash welfare payments to needy children and their adult caretakers. States were free to define need, establish basic benefit levels, and determine eligibility as they saw fit. As a result, there was a great deal of interstate variation in the generosity of benefits. This will remain true under the new federal-state TANF program. For example, in 1994 the basic monthly grant for a three-person family in AFDC ranged from a low of \$120 a month in Mississippi to a high of \$923 a month in Alaska, with the median state offering a little less than \$370 a month or a bit more than 38 percent of the federal poverty line (U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, 1994, pp. 366–67). Benefit levels were lower than average in southeastern states and higher than average in the northeast and upper midwest. Because the new TANF block grant allocates funds to the states based largely on historical

funding levels, this pattern of uneven benefit generosity will almost certainly continue after the 1996 law has become fully effective.

A crucial feature of the old AFDC program was the financing arrangement providing federal payments to states. The federal government reimbursed state governments for a percentage of the cost of AFDC benefit payments. The federal matching rate was inversely related to each state's per capita income. States with low average incomes received more generous federal reimbursement of benefit costs (they could receive reimbursement for up to 83.33 percent of benefit payments). The lowest matching rate (available to high-income states) was 50 percent. An identical matching formula was used to calculate federal reimbursement for state spending on medicaid. The 1996 welfare reform eliminates this matching formula for cash assistance payments to needy families, but the old formula is still used to determine federal reimbursement rates for state medicaid spending.

Supplemental Security Income, or SSI, is available to people age 65 or older, and to disabled and blind children and adults who meet federally determined standards of need. An eligible person must have assets and annual countable incomes below very low limits in order to qualify for benefits. Unlike cash assistance for needy dependent children, the SSI program is federally funded and administered, but most state governments modestly supplement the basic federal benefit.

Table 7. Federal Spending on Selected Means-Tested Programs, Fiscal Years 1965–2000

Billions of 1995 dollars

Program	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000*
Cash programs								
AFDC	\$12.5	\$15.4	\$14.2	\$13.7	\$13.1	\$14.1	\$17.1	\$17.1
SSI	7.9	7.5	11.9	10.7	12.4	13.3	24.5	31.7
EITC	—	—	—	2.4	1.6	5.1	15.2	19.1
In-kind programs								
Food and nutrition	1.3	3.8	18.3	24.6	23.7	24.6	33.5	33.0
Housing assistance	1.0	1.8	5.8	10.2	15.9	18.4	25.5	21.7
Medicaid	1.3	10.1	18.9	26.3	32.3	47.5	89.1	106.3
Total	\$24.0	\$38.6	\$69.1	\$87.9	\$99.0	\$123.0	\$204.9	\$229.0
Total as % of GDP	0.8%	1.0%	1.6%	1.8%	1.8%	1.9%	2.9%	

* Projected.

Source: OMB and Economic Report of the President, 1996, p. 367.

State and local governments are left with sole responsibility for providing cash assistance to indigent adults who are neither old nor disabled. The programs that do this are called general assistance. General assistance programs differ widely among states, both with respect to eligibility criteria and benefit generosity. Most states do not offer very generous benefits to nonaged, nondisabled, and childless adults, and several states have cut back on their programs over the past decade. Most states are unlikely to expand their general assistance programs to cover adults and children who lose cash assistance or food stamp benefits as a result of reforms in federal assistance programs. In a few states, however, some people who lose federal benefits will be eligible to receive state general assistance payments.

While most cash assistance is received by people who do not work, the earned income tax credit (EITC) goes only to low-income people who *do* work. Enacted by Congress in 1975 to offset social security taxes and encourage poor people to find jobs, the EITC provides cash subsidies or income tax reductions to wage earners and self-employed people with low or modest incomes. As recipients' earnings rise above a moderate threshold (about \$12,000 in 1996), the credit is gradually phased out. It is eliminated altogether when a family's income reaches about \$24,000 a year if the breadwinner has one child and about \$28,500 a year if the breadwinner has two or more children. Liberalized in 1986 and twice in the 1990s, the EITC in 1996 provides as much as \$3,556 in refundable income tax credits to a breadwinner with two or more dependents (U.S. House of Representatives, 1996, p. 700).

Although the federal government supports a number of assistance programs aimed at improving the diets of low-income Americans, by far the most important is food stamps. Until passage of the 1996 welfare reform legislation, this program was unique in offering assistance to all categories of the poor working and nonworking, disabled and nondisabled, young and old, and families with and without children. The 1996 legislation restricted food stamp eligibility for childless adults between the ages of 18 and 50 to three months of benefits over a three-year period, unless they are working or participating in a workfare, education or training program. In addition, it denied eligibility to

legal immigrants who are not citizens (previously, only illegal immigrants were denied benefits).

Food stamps are provided as coupons which can be used to purchase food in most grocery stores. Benefit levels and eligibility rules are determined by the federal government, but the program is administered by state and local welfare departments. A person who has no other income is eligible to receive a monthly allotment of food stamps that will permit the purchase of an inexpensive but nutritionally adequate diet. People who have other sources of income are expected to spend roughly a quarter of their cash monthly income on food. The food stamp program provides enough coupons to purchase the additional food needed to consume a nutritionally adequate diet. In effect the food stamp program is a negative income tax or guaranteed income plan in which the tax rate is very low (roughly 25 percent), the guaranteed income amount is generous enough to buy a basic diet, and the payment is issued as food coupons rather than cash. Benefits provided in the food stamp program, like those available in SSI and medicaid (and, formerly, in AFDC), represent an entitlement. That is, persons or families with incomes and assets low enough to be eligible for benefits are automatically entitled to receive coupons.

Over the past few decades, the nation has established a number of housing programs to assist low-income families. Unlike food stamps, SSI, and medicaid, housing assistance has never been available as an entitlement to all eligible families with low incomes. The majority of poor households do not receive any earmarked government aid to help them pay their shelter costs.

Reforming the assistance system. In order to slow the increase in spending on assistance programs, Congress has modified several programs in recent years. As noted above, the most important reforms have transformed the cash assistance programs that provide benefits to indigent children and their parents. These reforms will be described in greater detail below. Changes in the medicaid program were discussed in the previous section. In August 1996 Congress modified the cash assistance program for disabled and aged persons in two ways. Many immigrants who are not yet

U.S. citizens were made ineligible for benefits. In addition, eligibility requirements for disabled children were tightened in order to reduce the number who collect cash benefits. The food stamp program was also modified. Congress denied food stamps to many immigrants who are not yet U.S. citizens and reduced food stamp allotments to adult citizens between the ages of 18 and 50 if they do not have child dependents.

The changes in housing assistance are relatively simple to describe. As noted above, most poor families do not receive any government aid to help them pay their housing costs. Instead, the federal government appropriates money to build publicly subsidized housing projects or to help pay the rents of a fixed number of families living in private rental housing or the mortgage interest of low-income home buyers. Each year the Congress appropriates funds for a specific number of new commitments. In the past these commitments ran from 5 to 50 years, and an appropriation was spent gradually over several years or decades. New commitments expand the pool of available aid and thus increase the number of subsidized households. Since the early 1980s, Congress has slowed the future growth in spending by reducing or eliminating new subsidy commitments. This step has not produced immediate or large reductions in annual spending because the government is still obligated to pay for earlier commitments. In the past few years the length of new commitments has been shortened to just 1 to 5 years and the number of new commitments has been reduced sharply. These steps will drastically slow the future increase in spending on housing subsidies and may even lead to actual reductions in spending.

The most important reforms in assistance programs have been those involving the cash assistance programs for needy children. Some recent reforms have greatly expanded the assistance available to poor families with children, but others have reduced or even eliminated assistance to families where the adult caretaker does not work. The new welfare law Congress passed in August 1996 changed the nature, organization, and financing of a major part of the American safety net. Under AFDC, the federal government offered states open-ended grants for cash welfare benefits for needy children and their adult

caretakers. States had to match the federal dollars to get the grants, but federal spending had no fixed limit.

The new law replaces AFDC with a federal block grant (TANF). Though minor exceptions will be made for low-income states with fast-growing populations and states with high unemployment, most states' TANF grants will be determined by the level of their federal AFDC payments during over the period from 1992 through 1995. The new law ends the automatic "entitlement" to benefits. Under the old law, families containing children that had incomes and assets below specific thresholds were automatically entitled to receive benefits.⁶ Under the new state programs, poor children may no longer be automatically eligible to receive cash benefits. The new law gives states more program flexibility in many areas, but it also imposes some additional federal requirements. For example, each state must ensure that a rising percentage of its adult aid recipients engages in approved work. The head of each family on welfare will now be required to work within two years after cash payments begin. Work hours requirements are stringent, and states will face increasingly harsh penalties for failing to meet them.

States cannot use the new TANF block grant to pay benefits to a family for more than 60 months, and states can limit benefits to fewer than 60 months if they choose. States can use existing federal social service funds to provide vouchers or other noncash benefits to families after 60 months. Up to 20 percent of a state's caseload can be exempted from the 60-month limit for hardship reasons. The new law does not require—but does permit—states to impose family caps (withhold additional monthly payments for families into which children are born while the parents are receiving welfare) and to deny eligibility to unmarried teen mothers.

Several provisions in the new law represent marked changes from previous practice. Ending the automatic *federal* entitlement to benefits is particularly important. (State governments are still free to make cash assistance a *state* entitlement if they wish to do so.) Disparities among states in defining eligibility for cash benefits will almost surely increase. Some states may decide to vary eligibility within their borders, for example, by allowing county or municipal

governments to establish different eligibility requirements. If states do not make cash assistance a legal entitlement, low-income children will have no assurance of receiving benefits, even if they are very poor. Monthly benefits may fluctuate in some states that decide to operate within a fixed welfare budget. The distribution of cash assistance within and across states could become quite erratic.

The new law contains two kinds of time limits on the benefits an individual family can receive. Under the old law, states were required to provide assistance to poor children for as long as the children remained poor. Under the new law, states must force adults into work not later than 24 months after cash benefits begin. Federal funds cannot be used for cash aid to families whose adult head has received aid for more than 60 months. These limits send a clear signal to beneficiaries that they must become self-sufficient in the labor market, and they set an unambiguous timetable for achieving that goal.

Many adult recipients will not become self-sufficient in the foreseeable future, however, so this requirement may lead to real hardship. Most adult welfare recipients lack skills, some have no work experience, and others face family circumstances or health problems that make steady work impossible. The inherent instability of many jobs in the low-wage labor market makes it inevitable that many current and future aid recipients will suffer repeated spells of unemployment. If no government-financed cash assistance is available when these adults become unemployed, strict time limits could cause destitution and even homelessness among unskilled parents and their children. Medicaid and food stamps will usually continue, at least for children in the household, even after cash assistance payments are stopped as a result of the time limits on cash aid.

No one yet knows what will happen to the families who lose their cash benefits as a result of time limits. Some families will turn to their friends or relatives for support, and a few may even move into the households of relatives. Families which do not have relatives who are willing or able to help them may face severe deprivation. Under state child welfare laws, public officials can remove children from the care of their

parents if the parents are judged unfit or negligent. These children may be placed in the homes of relatives or foster parents or may be put up for adoption or (much more rarely) placed in an orphanage. When time limits on cash benefits become fully effective in 1999 or 2000, it seems likely that most states will see a rise in the number of child negligence cases.

To reduce the hardship that may result from time limits on benefits, the law could be modified to permit states to provide cash assistance after five years to adults willing to work in government-provided, low-wage jobs. The new law allows states to set time limits shorter than five years. This feature of the law is particularly risky. Some states may be tempted to export their welfare problem by adopting tighter time limits than neighboring states. To avoid a "race to the bottom" in time limits, states could be required to get federal approval to impose time limits that are shorter than five years.

Unlike the old AFDC system, the new welfare law features stiff work requirements. Work requirements enjoy overwhelming support among the American public and some support among assistance recipients themselves. These requirements are probably essential to maintaining voter support for cash assistance programs over the next few decades. Research shows that work requirements combined with job search help and workforce training can increase both earnings and work among welfare recipients. However, the resulting gains in employment and earnings are not enough to allow most welfare recipients to become economically self-sufficient. Many recipients suffer long spells of unemployment after completing a work-training program. Without access to publicly provided jobs and supplemental aid, such as child care, some single mothers will find it impossible to support their children.

Unlike other industrial countries, such as France, Japan, and Sweden, the United States does not provide or subsidize a network of child care centers where parents can be assured that their children will receive good care. Most organized child care is provided in private nonprofit or for-profit centers and nursery schools. A large amount of informal care is provided in the homes of relatives, friends, or acquaintances of working parents, usually at lower cost than the care

available in formal child care centers. Many low-income parents receive subsidies that cover part or all of the cost of formal care, and the amount of federal and state subsidies has been significantly increased during the 1990s. Welfare recipients are usually assured that they will be eligible for child care subsidies for at least the first 12 or 18 months after they leave the welfare rolls to accept a job. After this initial eligibility period is completed, however, single parents in many states may have a hard time finding affordable care for their children. (A few states have established or will soon establish a program of subsidized child care for all or most low-income single parents. The majority of states probably will not establish such a system, however.)

Under the new block grant formula, states are free to reduce their welfare spending significantly, thereby risking a race to the bottom in eligibility and benefits. To qualify for full federal block grant funds under the new law, states that meet the work participation targets are required to spend only 75 percent of what they spent in the past. (States that fail to meet the work targets must spend 80 percent.) The "maintenance-of-effort" requirements are even less stringent than they appear because states can spend part of the TANF block grants on services that may not be received by low-income dependent children or their parents. In addition, inflation will progressively reduce the real value of past state spending levels, making the requirement easier to achieve over time.

The shift to block grant funding for cash family assistance, combined with continued availability of federally financed food stamps, offers states a powerful incentive to reduce cash benefits. By cutting cash benefits and spending some of its TANF grant on other services once funded by state tax dollars, a state can free up money for tax cuts or other nonwelfare spending. The amount of the state's federal block grant would remain unchanged, and the cut in assistance payments would be partially offset because food stamp payments, which are based on families' cash income, will grow. (Food stamp benefits are paid for entirely by the federal government; state governments help to administer the program but do not pay for benefits.)

The temptation for states to reduce spending on cash assistance and shift the funds to other purposes or

tax relief will be particularly strong in the next couple of years. AFDC caseloads in many states have dropped dramatically from their peak in the early 1990s, but future state block grants are determined by the federal AFDC payments states received when caseloads were at their peak. With more federal money than they need to maintain benefits for current caseloads, many states will be able to shift some welfare spending to other needs. But in the next recession, when welfare will again become a pressing fiscal problem, states will find it politically difficult to boost spending on cash assistance.

A good case can be made for strengthening state maintenance-of-effort requirements. Effective programs that move recipients toward self-sufficiency are costly. So, too, are the new administrative arrangements needed to implement time limits and other features of the new system.

State funding allocations. The federal formula to determine state grants under the new family assistance block grant has three big shortcomings. It provides uneven levels of federal support to children in rich and poor states. It is not responsive to states' changing demographic needs. And it is not very responsive to high state unemployment. At least in the short run, states have enjoyed significant gains under the new grant formula. In 1995, states and the federal government spent about \$25¹/₂ billion on AFDC benefit payments and administration. The federal government paid for 54 percent of the total cost, while state governments paid for 46 percent. In 1997, the federal government's TANF grants to state governments totaled about \$16¹/₂ billion, roughly 20 percent more than 1995 federal spending on AFDC. If states spend the minimum amount required on TANF under the new law, their 1997 spending would amount to less than \$10¹/₂ billion, about 11 percent *less* than their 1995 spending. The state share of spending on cash assistance for needy children will drop from 46 percent to just 39 percent.

The first two flaws of the new funding formula grew out of Congress's decision to allow states to choose the highest of their 1994, 1995, or average 1992-94 spending levels as the basis for their block grant allocations. The decision was not based on careful

thought about appropriate incentives for influencing state government behavior. Instead, it was guided by Congress's political need to avoid visible winners and losers among the individual states. The formula will lock into place a distribution of federal funds that heavily favors wealthy states and works to the disadvantage of poor children in low-income states. In 1995, for example, the federal government spent \$1,800 per poor child on AFDC in Connecticut but only \$300 in Mississippi. (Connecticut is the state with highest income; Mississippi has the lowest income. Average income in Mississippi is about half the level in Connecticut.) If the block grant financing system is going to be retained, Congress should make the formula more equitable. For example, over a 10-year period the allocation of federal funds should be revised so that spending is based on the number of poor children in a state, not on the amount of federal spending in the first half of the 1990s.

To address the problem of recessions, Congress should increase the contingency grant fund. The new law established a small contingency fund for recessions. The fund will be available to states with high and increasing unemployment and states with food stamp caseloads that are rising sharply. The fund is too small. When recessions occur, state tax revenues typically decline. Since state constitutions prevent state governments from borrowing funds to pay for normal government operations, they often slash spending on selected programs to avoid major tax increases in a recession. The federal matching grants to help states pay for medicaid and AFDC gave states an incentive to maintain their spending on the poor. The new block grant for cash assistance eliminates this incentive. To compensate states for recession-related burdens, the fund should probably be doubled or tripled. States using money from the fund should also be required to maintain pre-reform funding levels and to match federal dollars they draw from the fund.

Summary. Few public programs arouse as much passion—or antipathy—as welfare. Broad dissatisfaction with welfare has led to many calls for reform over the past quarter-century. Some reform efforts have yielded modest adjustments in the structure of welfare, but until 1996 none produced fundamental change.

The 1996 welfare reform act was a decisive break with the past. It removed the guarantee of federal support for cash aid to indigent children and their parents, thus eliminating a pillar of social protection that lasted more than six decades. Although the new law conforms with the deeply held American belief that able-bodied adults should work, at least eventually, to earn the right to public support, it has major shortcomings. By abolishing the entitlement of needy children to cash assistance, it places a large and extremely vulnerable population at risk. By allowing states to cut spending on welfare, it tempts them to divert resources to other uses, including tax reductions or benefits for more affluent citizens. It offers scant fiscal relief to states falling into recession.

Sensible reform can correct these defects. If state governments fail conspicuously in their efforts to protect the interests of poor children, the impetus for additional reform will be strong. Because states are most likely to fail when facing economic hard times, crucial aspects of the new law should be revised before the next recession. One policy choice in the new law is unlikely to be reversed anytime soon. For the foreseeable future, able-bodied parents will have to show tangible evidence of their willingness to work if they hope to obtain continuing aid.

The sustained and enormous expansion of the EITC since 1986 represents a second major shift in U.S. social policy. Low-wage workers can now receive substantial cash help from the government to help supplement the wages they earn. Since real earnings levels of low-earning breadwinners have fallen between 15 percent and 25 percent since the mid-1970s, this help has created an important incentive to bring unskilled workers into the job market. In combination with the expansion of government-funded health insurance to low-income children, the policy has significantly improved the attractiveness of low-wage work to less skilled workers with dependent children. The effect of these reforms was reinforced by the cash assistance reforms passed in 1996, which restricted parents' ability to collect welfare payments unless they also worked. All these reforms have sent a powerful signal to America's low-income working-age population: It is now financially unacceptable as well

as socially unacceptable to obtain cash assistance without working, but it is easier to support a family through paid work, even when the only attainable jobs pay extremely low wages.

Part Two

Japan faces some of the same problems as those faced by the United States in financing social welfare programs. Both countries are rich industrial societies with per capita incomes that are far above the world average. The populations in both countries have above-average educational attainment, even in comparison with other rich industrialized countries. Both nations offer their citizens a wide variety of social welfare protections, though the protection is significantly more limited than that available in much of Western Europe. The Social Development Research Institute estimates, for example, that 1992 social welfare spending (excluding education) absorbed a total of 15 percent of Japanese national income and 19 percent of U.S. national income. The comparable percentages in the United Kingdom, Germany, and France were 27 percent, 32 percent, and 36 percent, respectively (Social Development Research Institute, 1996, p. 11).

Both the Japanese and American populations are

growing older. Population aging is occurring much faster in Japan than the United States, however (see Table 8). The faster growth of the Japanese population past age 65 is due mainly to slower population growth. The United States has a significantly higher total fertility rate than Japan (2.1 versus 1.5 children per woman over the period from 1990 to 1995), and immigration into the United States is much larger than immigration into Japan (Bosworth and Burtless, 1997b). The Japanese also enjoy significantly longer life expectancy than Americans. For example, in 1990 male life expectancy at birth was 75.9 years in Japan but only 72.0 years in the United States. Life expectancy rose much faster in Japan than in the United States during the past 30 years, contributing to the Japan's faster rate of population aging.

There are two important differences between Japan and the United States that make their social welfare financing problems rather different, however. Japan has been far more successful than the United States in restraining the growth of health care expenditures, at least in relation to average incomes. And the trend toward wider income and wage inequality has been much slower in Japan than in the United States. Thus, Japan has not experienced the same rapid growth in the poverty population that has afflicted the United States.

Table 8. Dependency Rates and Growth of Aged and Nonaged Populations in Japan and the United States, 1960–2050

	1960	1990	2000	2010	2020	2030	2050
Dependency Rate ^{a)} (percent)							
Japan	8.9	17.3	25.1	34.1	43.2	43.5	50.2
United States	15.2	18.7	18.7	19.1	24.8	31.9	33.5
Elderly Population, 65 ⁺ (1990=100)							
Japan	36	100	146	186	220	215	211
United States	54	100	111	124	165	213	233
Working Age Population, 15–64 (1990=100)							
Japan	70	100	101	95	88	86	73
United States	66	100	110	121	125	125	130

a) The dependency rate is the ratio of the number of persons over age 64 to the number of persons aged 15–64.

Source: Bosworth and Burtless (1997b).

Japan and the United States confront very similar problems in financing social welfare benefits to their aged populations. Most of these benefits are in the form of publicly provided pensions and health insurance. The remainder of this paper focuses on this common financing problem.

Pensions. Japan has a two-tier public pension system consisting of a flat-rate basic benefit and an earnings-related pension. The first-tier pension is available to all residents of Japan, and currently covers about 80 percent of the workforce. In 1995 it provided a maximum pension of about 65,000 yen per month at age 65 for an individual who had contributed for 40 years. The program offers separate pensions to dependent wives of retired employees. The actual average first-tier pension was closer to 45,000 yen, or about 12 percent of the average wage. Workers can retire as early as age 60, though early retirees receive a reduced pension. The first-tier benefit amount is adjusted over time in line with consumer price inflation rather than average wages. If Japanese real wages continue to rise, the first-tier pension will therefore fall over time in comparison with the economy-wide average wage. The financing method for the first-tier pension is unusual among advanced industrialized countries. The pension is financed with a flat tax on each insured person (equal to 12,300 yen per month in 1996) that is supplemented with a subsidy from general government revenues.

The second-tier system covers only private-sector employees. It is rather fragmented because companies can opt out of the public program if they provide their own pension program.⁷ Second-tier benefits are paid beginning at age 60 on the basis of each worker's average lifetime real wages. The pension formula consists of two parts. The first part is related to the number of months of the worker's coverage under the system; the second part is related to the contributor's average wage. The pension accrues at the rate of 0.75 percent of the average wage per year of contribution. A worker with 40 years of service would receive an earnings-related pension equal to 30 percent of the lifetime wage. Past earnings are adjusted for inflation in the computation of the initial benefit using an index of the economy-wide average wage. Pension payments in

later years of retirement are adjusted to reflect price inflation. In addition, the second-tier program pays the first-tier national pension for workers who retire before age 65 and are not yet eligible for the flat-rate benefit. Most Japanese workers can therefore retire at age 60 with a full pension. This concession to early retirees is scheduled to be phased out early in the next century when the first-tier pension will be limited to those who have attained age 65. The earnings-related pension is financed by a payroll tax that is strictly proportional to workers' covered wages.

The projected costs of the public pension system will grow much faster and reach a higher level in Japan than in the United States (see Table 9). Japan will encounter serious financing problems in its public pension program within the next two decades. Without reform, the share of national income devoted to spending on public pensions will double by 2040. In comparison with the financing problem faced by Japan, the one facing the United States is comparatively small. The United States will experience a smaller increase in the dependency rate than Japan, and its basic public pension is relatively modest.

The differences between Japan and the United States are highlighted by a comparison of the present value of the net pension liability (future pension benefits minus projected future contributions). The present values of these net liabilities have been calculated by the International Monetary Fund. The IMF calculations show that for Japan the estimated unfunded liability exceeds current GDP (see line 4 in Table 9). In contrast, the net liability of the U.S. public system is only about one quarter of GDP.

Health care spending. Cost projections that focus solely on the public pension system significantly understate the fiscal burden associated with population aging. This is because they exclude the cost to the government of providing health care to the aged. In the United States, spending on the main health care program for the aged (medicare) may exceed spending on the public pension program by about 2020. In all advanced industrialized countries, medical care needs rise sharply with age, particularly after age 70. Per capita medical care spending on individuals over age 65 typically exceeds spending for persons under 65 by a

Table 9. Cost of Public Programs Affected by Population Aging in Japan and the United States, 1995–2040

	Japan	United States
1. Public Pension costs–1995 (Percent of GDP)	8.6	5.1
2. Net Replacement Rate ^a (Percent of previous wage)	55	50
3. Pension Cost Projections (Percent of GDP)		
2000	11	5
2010	14	5
2020	15	6
2030	16	7
4. Present Value of Net Pension Liabilities (Percent of GDP)	105	25
5. Health Care Spending in 1994 (percent of GDP)		
Total (public plus private)	7.1	13.7
Public spending	5.6	6.1
6. Effects of Aging on Public Health Costs ^b (Percent of GDP)		
1994	5.6	6.1
2000	5.9	6.0
2010	6.6	6.2
2020	7.2	7.1
2030	7.3	8.1
2050	7.6	8.4

a) After-tax value of public pension as a percent of after-tax wage while at work for average-wage worker.

b) Estimated public medical care spending on aged and nonaged assuming that ratio of public spending per aged person to public spending per nonaged person remains unchanged and health spending per nonaged person rises at the rate of per capita income growth.

Source: Bosworth and Burtless (1997b), Table 3, and Fukawa (1997), p. 9.

ratio of between 3:1 and 5:1. Thus, medical care is an important item in public budgets that will be dramatically affected by population aging.

Japan enters the era of population aging with a major advantage over the United States. Japanese public and private outlays on health care are far smaller in relation to GDP than they are in the United States (see line 5 in Table 9). Estimates by Fukawa (1997) suggest that in 1994 Japan devoted a bit more than 7 percent of national income to health care spending, while the United States spent almost 14 percent of national income on health care.

The impact of aging on public medical care

spending is illustrated at the bottom of Table 9. The statistics shown under line 6 of the table show projections of public health spending out to 2050 based on the current age distribution of public medical spending. The cost estimates at the bottom are obtained by combining information about the current age pattern of spending and population projections of the World Bank (for Japan) and the U.S. Social Security Administration (for the United States). These are crude and conservative estimates of future costs because they assume no further increase in Japanese or American health care prices relative to the growth in per capita income. In many countries, but particularly in the United

States, medical care cost inflation has substantially exceeded nominal income growth (see Figure 2).

The impact of aging on public medical care spending is especially pronounced in the United States because of the sharp division between privately-financed programs for those below age 65 and publicly financed health insurance for the aged. Per capita *public* spending on the U.S. elderly population is about twelve times that for the non-aged. Thus, even though the United States will experience less aging than Japan, it has a larger projected increase in public health care spending. This spending will rise more than one-third by 2030, even assuming medical price inflation is the same as non-medical inflation and medical utilization rates remain stable. In view of the extraordinarily high levels of health care spending in the United States, the projected public cost of its program for the aged may exceed the public cost of providing medical care for the *entire population* in some other rich countries. Yet the cost increases due to aging alone are less than half the growth anticipated by official government projections that incorporate continued medical care inflation.

Reform alternatives. As noted earlier in the earlier discussion of reform in the United States, policy makers confront a choice among four basic reform alternatives. Three—cutting benefits, increasing contributions, or lifting the age of retirement—can be implemented within the present pay-as-you-go financing system. A fourth alternative moves away from pay-as-you-go financing toward advance funding of future pension and health insurance obligations. This move can occur either within the current public system or in a new privately owned and managed pension and health insurance system. I briefly review the major reform alternatives.

In Japan as in the United States, public pensions are now the main source of income for most retirees, providing nearly 55 percent of total retirement income. Because many old people have modest incomes, neither Japan nor the United States can reduce minimum pensions without increasing poverty, perhaps by a significant amount. Many proposals for reducing benefits therefore emphasize mean-testing or modifying the inflation index.

Moving from an earnings-related to a flat-rate

benefit would significantly trim pension costs, but this method of cutting benefits introduces important incentive problems. Severing the link between a worker's earnings (and tax contributions) and his retirement pension discourages work and encourages tax evasion. It will be opposed by high-wage workers, who would pay a tax proportional to their earnings but receive only a minimum, flat-rate pension. To keep the contribution rate down under a flat-rate system, high-income workers would almost certainly use their political influence to keep the basic pension low, placing many old people at greater risk of becoming poor.

Means-testing public pensions on the basis of retirees' current income can also significantly reduce costs. As we have seen, however, it would discourage private pensions and saving.

Benefits can also be trimmed by reducing the annual inflation adjustment. To justify that step, some observers argue that nonmedical consumption needs decline with age. But reducing the annual inflation adjustment would progressively reduce the real benefits of retirees' as they grow older. Because most other retirement income is not indexed, this would exacerbate a pattern in which retirees' real income declines with age—and poverty rates rise.

Raising contribution rates for pensions and old-age health insurance is a second option. But tax rates are already thought to be high in Japan, so that increasing them further would be very unpopular and, possibly, counterproductive. The tax rate for old-age pensions applies only to a tax base that is less than 100 percent of total labor compensation. Fringe benefits (including annual and semi-annual bonuses) are untaxed. Broadening the tax base could obviously close some of that gap. But some of the extra revenue would be offset by higher pension payments to workers credited with higher average wages.

Increasing immigration or the birth rate could also add contributors and revenue to Japanese pension and health insurance systems. But large-scale immigration has never been permitted in Japan. And it is not obvious how public policy changes could boost Japan's very low fertility rate. The success of existing childbearing incentives in Europe is questionable. For example, Germany now offers major incentives for childbearing,

but it is hard to see any effect on its birth rate. In addition, childbearing incentives may encourage some women to stop working so they can raise children, partially offsetting the intended effect of a higher birth rate.

Increasing the retirement age is another way to reduce pension costs. Although expected Japanese longevity at age 60 has increased more than one-third since 1960, the earliest age for claiming pensions has been left unchanged. Both Japan and the United States plan to raise the age of entitlement for a full pension, but the scheduled increase is much less than the increase in expected life spans over the past few decades. Because more and more workers might continue to retire before the "normal" retirement age, raising the age of entitlement for full benefits without raising the early retirement age amounts to reducing benefits.

Increasing the retirement age can certainly cut costs. The United States could erase its 75-year social security deficit by raising the retirement age to 67 today, increasing it gradually to 70 in 2030, and lifting the early retirement age from 62 to 67. Delaying the retirement age is widely unpopular, however, especially among workers in physically demanding jobs. The evidence of the past few decades suggests, in fact, that workers in both Japan and the United States have an increasing preference for *earlier* retirement. Nonetheless, to keep the costs of pension and retirement health benefits affordable, it is inevitable that both Japan and the United States will consider further increases in the age of entitlement for public pensions and publicly financed old-age health benefits.

It might be possible to increase future national income that will finance the consumption needs of future workers and retirees. To achieve this, the current generation must increase its saving to finance more of its own retirement. Larger accumulations in retirement systems, whether public or private, over the coming decades would raise the nation's capital stock and boost national output. In the next century, the nation would spend more on public pension and retirement health programs, but finance them out of a larger economic pie, leaving a bigger slice of the pie for future workers.

As noted, the current pay-as-you-go system of financing public pensions does not increase national saving. In both Japan and the United States, payroll

taxes from today's workers go almost entirely to pay for pensions to today's retirees. During the 1950s and 1960s, pay-as-you-go financing looked like a good idea. The labor force was growing, and real wages were climbing 2 to 5 percent a year. The return on contributions once the system was mature was expected to be 4 to 7 percent a year, far more than ordinary workers could earn on their own savings.

Declining labor force growth and the dramatic slowdown in labor productivity growth have eliminated those advantages of a pay-as-you-go system. In fact, the Japanese working-age population is expected to fall substantially over the next five decades (see Table 8). The rate of return in a mature pay-as-you-go system will fall below 2 percent a year and may even become negative. Private investment alternatives offer workers and pension fund managers real returns that exceed 3 percent a year. In view of the difference in expected rates of return, many of today's workers and young voters would choose prefunded retirement accounts over a pay-as-you-go system.

But the pay-as-you-go system has inescapable consequences, as noted earlier. The Japanese and U.S. governments have accumulated huge pension liabilities to retirees and older workers. Neither country is likely to default on these obligations. Over the next several decades, current and future workers will pay for the promised pensions, regardless of whether the governments adopt new advance-funded systems. Younger workers will be reluctant to assume the double burden of paying off those obligations *and* saving in advance for their own retirement.

Nonetheless, today's workers could increase the portion of retirement income they expect to derive from capital income and reduce the portion coming from payroll contributions of future workers. Japan could move toward partial funding of future retirement obligations either by modifying the current public system or by converting it fully or partially to a funded, private system. In either case the central question is whether the increment to funding would really add to national saving and capital formation and boost future national income or whether it would be offset by reduced public or private saving elsewhere.

Conclusion. All of the major industrial countries

will experience significant population aging over the next several decades. The projected rise in the aged dependency ratio is larger in Japan than in other rich countries, and is significantly greater than the increase in the United States. The cost of financing income transfers and medical care for the elderly will place major pressure on Japan's public sector budget at a time of substantial decline in the size of its workforce. While aging is an issue of common concern to both Japan and the United States, there are significant differences in the size and timing of the demographic changes in the two countries. The implications for public sector budgets also differ between the two countries because of major differences in the structure of public transfer programs for the elderly.

For most industrialized countries the projected public-sector costs of population aging are so large that governments will be forced to make significant changes in the structure of programs that provide income and health care to the elderly. This will force governments to increase public revenues or reduce publicly financed benefits to the aged, possibly by increasing the earliest entitlement age for benefits. One possible change in public policy to meet the challenge of population aging is a significant and sustained increase in the net national saving rate. A sizable increase in saving would be needed to offset the burden on future workers of financing the extra spending on public programs for the aged.

A policy of higher saving would be successful in offsetting some of the future burden of population aging, whether the extra saving is invested in government debt or private marketable securities, whether it is invested at home or abroad. However, a policy that forces workers to boost their saving in private, individual pension accounts will have very different distributional consequences than one in which the extra accumulation takes place in a single public fund. Both the private and the public strategies can raise saving and future incomes, but only to the extent that they induce some sacrifice of consumption in the near term. The crucial question for voters and policymakers is whether the near-term sacrifice is worth the long-term gain.

Note

- 6) Other programs, such as housing subsidy programs for the poor, are not entitlements. Poor families can only obtain subsidized housing if their incomes are low enough to qualify for a subsidy *and* if housing authorities can find an opening in the limited number of subsidized units that Congress has authorized.
- 7) Public employees are covered by "Mutual Aid Associations," which provide earnings-related pensions.

References

- Advisory Commission to Study the Consumer Price Index. December 1996. *Toward a More Accurate Measure of the Cost of Living: Final Report*. Washington, D.C.: Finance Committee, U.S. Senate.
- Advisory Council on Social Security. 1997. *Report of the 1994-1996 Advisory Council on Social Security*. Washington, D.C.: Department of Health and Human Services.
- Auerbach Alan, J. Gokhale, and L. Kotlikoff. 1992. "Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving." *Scandinavian Journal of Economics*, (1992: 2), pp. 303-18.
- Beller, Daniel J., and Helen H. Lawrence. 1992. "Trends in Private Pension Coverage," in John A. Turner and Daniel J. Beller, eds., *Trends in Pensions 1992*. Washington, D.C.: U.S. GPO.
- Board of Trustees, Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds. 1995. *1995 Annual Report of the Board of Trustees, Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds*. Washington, D.C.: Board of Trustees, Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds.
- _____. *1996 Annual Report of the Board of Trustees, Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds*. Washington, D.C.: Board of Trustees, Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds, 1996.
- _____. *1997 Annual Report of the Board of Trustees, Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds*. Washington, D.C.: Board of Trustees, Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds, 1997.
- Bosworth, Barry, and Gary Burtless. "Population Aging and Its Impact on the American Economy." Working paper. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1997a.
- _____. "Population Aging and Its Impact on Economic Performance: Overview." 1997b. Working paper.

- Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- _____. "Social Security Reform in a Global Context," in *Social Security Reform: Links to Saving, Investment and Growth* Boston, MA: Federal Reserve Bank of Boston, 1998.
- Bureau of the Census. *Health Insurance Coverage: 1996*, Series P60 (no. 199), September 1997.
- Burtless, Gary. 1997. "Social Security's Long-Term Budget Outlook." *National Tax Journal*, Vol. 50, no. 3 (September 1997), pp. 399-412.
- Burtless, Gary and Barry Bosworth. March 1997. *Privatizing Social Security: The Troubling Trade-Offs*, Policy Brief No. 14. Washington, D.C.
- Burtless, Gary, R. Kent Weaver, and Joshua M. Wiener. 1997. "The Future of the Social Safety Net." Robert D. Reischauer, ed., *Setting National Priorities: Budget Choices for the Next Century*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Cutler, David M. 1997. "Restructuring Medicare for the Future." Robert D. Reischauer, ed., *Setting National Priorities: Budget Choices for the Next Century*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Employee Benefit Research Institute. 1996. "Income of the Older Population." *Employee Benefit Research Institute Notes* 17 No. 7 (July 1996): 1-3.
- Fukawa, Tetsuo. January 1997. "Factors Affecting Health Expenditure Increase and Health Expenditure of the Japanese Elderly." Mimeo. Tokyo: National Institute of Population and Social Security Research.
- Health Care Finance Administration. (September 1995). *Health Care Financing Review: Medicare and Medicaid Statistical Supplement, 1995*.
- Komisar, Harriet L., James A. Reuter, Judith Feder, and Patricia Neuman. 1997. *Medicare Chart Book*. Menlo Park, CA: The Henry J. Kaiser Family Foundation.
- National Health Policy Forum. March 1997. "Trends in Employer Health Coverage: Where Is the Market Taking Us?" Issue Brief No. 699. Washington, D.C.: George Washington University National Health Policy Forum.
- Peterson, Peter G. 1996. *Will America Grow Up Before It Grows Old? How the Coming Social Security Crisis Threatens You, Your Family, and Your Country*. New York: Random House.
- Reno, Virginia P. 1993. "The Role of Pensions in Retirement Income," in Richard V. Burkhauser and Dallas L. Salisbury, eds., *Pensions in a Changing Economy*. Washington, D.C.: Employee Benefit Research Institute.
- Social Security Administration. 1996. *Annual Statistical Supplement, 1995*. Washington, D.C.: Social Security Administration.
- Social Development Research Institute. 1996. *The Cost of Social Security in Japan, Fiscal Year 1994*. Tokyo: Social Development Research Institute.
- Tanner, Michael. August 1996. *Public Opinion and Social Security Privatization*. Washington, D.C.: Cato Institute.
- U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means. 1991. *1991 Green Book: Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means*. Washington, D.C.: U.S. GPO.
- _____. 1994. *1994 Green Book: Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means*. Washington, D.C.: U.S. GPO.
- _____. 1996. *1996 Green Book: Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means*. Washington, D.C.: U.S. GPO.

(GARY BURTLESS

Senior Fellow, The Brookings Institution)

フィンランド民間非営利部門の 高齢者福祉分野における活動と制度

新名 正弥

■ 要約

本稿では、今まで紹介されることが少なかった北欧福祉国家フィンランドの高齢者を支える民間非営利部門の活動と役割および民間非営利部門を支える制度を紹介する。加えて、フィンランドの公的部門と民間非営利部門の協調的な関係を検証することで、上記二部門の新たな関係を模索しているわが国の議論に新たな視点を提供することを目的としている。フィンランドの公的部門と民間非営利部門の協調的な関係の背景には、(1)公的部門への信頼(2)民間非営利部門の組織化の程度(3)ネオコーポラティズム体制による「対話の伝統」があるものと考えられる。

■ キーワード

高齢者、民間非営利団体(NPO)、福祉国家、ネオコーポラティズム、フィンランド

I はじめに

1998年3月に成立した「特定非営利活動促進法」、(以下、NPO法)は、日本における民間非営利部門の活動を促進する基盤としての役割を期待されている。この法案成立によって、民間非営利部門のアクターが、今までの草の根型ボランティア団体から地域密着事業型の登記された非営利団体まで、その裾野が広がったといわれている。このように民間の非営利活動が推進されたのには、2つの要因が見逃せない。第一に、阪神淡路大震災や日本海原油流出事故等によって災害ボランティアの活動が社会的に認知されたからである。第二に、高齢化社会を睨んで社会基盤の整備が民間非営利部門も巻き込んで、促進されたことも挙げられよう。とりわけ今日、介護保険導入によって保険者となる地方自治体間の介護サービス量に格差が生じている。こうした現状を踏まえ、NPO法および介護保険法を見ると、民間非営利部門の

本来有する活動理念をないがしろにすることになりかねない。

本稿でとりあげるフィンランドでは、長い間公的部門主導による社会サービス供給体制が採られてきた。ところが、1990年代中ごろより経済的な要因によって、社会サービスの量及び質の見直しが始まった。すなわち1990年初頭に生じた経済危機とヨーロッパ通貨統合参加に必要な財政赤字削減政策のための公共部門縮小の波である。

このような社会政策における公的部門の役割の見直しの流れとともに、公的部門の提供するサービスの質や福祉多元主義による多数のアクターが参加するサービス供給システムについての議論も多くなされるようになった。管見によれば、フィンランドで社会サービスの質と供給システムについて積極的に議論し、実験的な活動を行ってきたのが民間非営利部門であったことは知られていない。

そこで本稿では、フィンランドの高齢者を支える社会サービス分野での法人登記された民間非営利

団体、特に全国規模の民間非営利団体の活動とその活動を支える社会システムについて言及する。かつて日本では、公的部門が、社会的権利としての福祉サービス提供者となることはなかった。公的部門の責任が明確である福祉先進国の経験を紹介することで、日本での民間非営利活動に関する議論に新たな視点を提供していきたい。

II フィンランドにおける社会サービス成立過程と現状

フィンランドの民間非営利部門の活動を具体的にみていく前に、その社会サービス提供環境を記しておく。フィンランドでは、社会サービスの受給権は全市民に共通の権利であり¹⁾、実際のサービス提供は地方政府の責務とされている²⁾。こと老親介護に関しては、その家族に法的な介護義務はない。社会サービスを規定する現行法は1982年に制定され、1984年に施行された社会福祉法である。1980年代という比較的遅い時期に法案として成立した社会サービスだが、北欧型福祉国家に固有の社会サービスに関する概念が打ち出されたのは、古くは1949年の社会福祉プログラム委員会にまで遡ることができる。この委員会報告では、各種社会問題に対応する手段が社会に求められた。さらに画期的であったのは、社会サービスという語は用いなかったものの、それに対応するような概念が提起された点である。フィンランドでは、社会サービスの概念を次のように定義している。(1)社会サービスが社会福祉の原点である。(2)社会福祉事業者は個人のニーズに対応すべく、サービスを提供することで個人と社会との間に発生しうる摩擦をなくさなければならない。また、具体的に社会サービスとは、以下のように定義されている。(1)個人や家族の抱える問題に社会的に対処する。(2)そのようなサービスは個人ではなく、政府の資金によって政府によって整備・提供されなくて

はならない。(3)社会サービスは、狭義の意味での社会保障政策だけを対象にするのではなく、労働、保健、文化などの諸分野にわたるものである。(4)実際のサービス提供は中央政府の資金で地方政府が提供する方がよい³⁾。

このようにしてフィンランドは、公的部門によるサービス提供体制を整えていった。だが、1990年初頭の経済混乱や、ヨーロッパ連合加盟とそれに伴うヨーロッパ通貨統合参加へ向けての財政支出抑制策によって、社会サービス予算の抑制が余儀なくされた。現在でも、在宅高齢者ケアサービスは公的部門がそのほとんどを提供している。しかし、現状ではサービス資源が不足し、要援助高齢者の増加に伴うサービスニーズに対応することが難しくなってきた。このように、社会サービスを取り巻く環境が厳しくなるにつれ、福祉多元主義に基づく公的部門と民間非営利部門連携の方法を模索する実験的な試みが、民間非営利団体といくつかの地方自治体を巻き込んだ形で企画されるようになった⁴⁾。また、大学やフィンランド国立社会福祉保健研究開発センターなどの研究機関と民間非営利団体を中心とした、社会サービス評価研究プロジェクトが行われるようになり、社会サービスの質に関する議論も活性化した。要援助高齢者関連施策においても、フィンランド社会福祉保健省が地域社会の再生とコミュニティーワークを重要課題として取り上げ、公的部門と民間非営利部門の連携の重要性を強調するに至った⁵⁾。

次に、民間非営利部門のサービス提供主体としての実状はどうであろうか。実際の民間非営利部門による社会サービス提供は、サービス全体の3~4%程度であるといわれている⁶⁾。また、フィンランド国民の一般的な世論としては、公的部門や福祉国家を否定しているわけではない⁷⁾。ことサービス提供に関しては、公的部門中心のサービス提供体制を維持しつつも、民間非営利部門が参加する意義を見いだしているといえる。つまり民間非

営利部門は、サービスの質に対するオンブズマン的機能や公的サービスが提供できない部分の補完的機能という点で、サービスのオルタナティブ提示主体としてその活動を広げている。そもそも、積極的な公的部門と民間非営利部門間の連携が言われるその前提は、フィンランド国民が普遍的に権利として提供されている公的部門によるサービスに対する信頼と民間非営利部門によるサービスの新たな理念軸の提示があったからだと言えるのではなからうか。

III フィンランド高齢者福祉サービス分野での民間非営利部門の活動

1. フィンランドの民間非営利部門の現状と概要 フィンランドの無償活動の現状⁸⁾

当初、フィンランドでの無償活動は、他の北欧福祉国家と同様、保健・社会福祉分野での公的部門による広範で、手厚いサービスや女性の高い就業率のため、育たないであろうと目されていた。実際、1880年から1905年にかけては政治団体をはじめとする団体の増加が見られたが、1919年の法人法の成立期には、1万4,000団体の法人の内、29%が経済・職能団体、20%が政治団体で、わずか6%（約8,000団体）が保健・社会福祉団体であった⁹⁾。しかし、独立後の内戦や二度にわたるソ連との戦争によって、戦争孤児、障害者、退役軍人を対象にした団体の設立が相次いだ。また、1990年初頭のソ連崩壊の影響を受けた経済混迷期には、失業率は、最も高い時期で20%にのぼった。この経済混迷期における社会問題を提起する役割を担ったのは、様々な民間非営利団体であり、その活動は徐々に社会的な認知を得るようになった。さらに、失業者が無償労働の担い手として民間非営利部門で活動を始めた時期でもあった。規模としての、フィンランド民間非営利部門は、登記団体で10万517団体あり¹⁰⁾、その活動資金の対

GDP比は1.3%である¹¹⁾。また、その特徴は、ドイツのような宗教宗派を背景に持つ団体数は少ないが、政治的序列や言語（フィンランド語-スウェーデン語）による背景をもつ団体が多い¹²⁾。近年では、失業者を支える団体が300団体、協同組合が130団体と増えている。また、相互扶助及び自助を目的とした登記されていない草の根型ボランティア団体は、1994年の調査によると180団体以上と報告されている。これら草の根型ボランティア団体の活動は、失業者や負債者への援助、介護者や身障者の両親の支えあい、精神疾病保持者の支援、薬物中毒者の自立支援、家庭問題を抱える者への支援活動、身体障害者本人・介護者の支援活動、女性の社会参加支援、の大別して7種類のカテゴリーに分類される¹³⁾。これらのほとんどは、1990年初頭に、ソーシャルワーカー、精神科医や看護婦などの専門職と当事者を中心に、地域の社会問題の解決を目的として開始されたケースが多い。現在このような草の根型ボランティア団体は、より大規模な登記された民間非営利団体などの全国連絡組織に加盟している団体も多い。これら団体のサービス提供主体としての性格は、まだ組織数も少ないことから、公的サービスの量的な補完というより、当事者の精神面でのケアを補っていく組織であると指摘されている。

フィンランド人の市民活動や無償活動の思潮は、スウェーデンと同様に、ルター派キリスト教と伝統的な共同生活で行われていた助け合い(talkoo)に求められるとされている(表1)。活動の担い手である個人については、比較的高い割合で無償活動を行っているようである。ただし、社会サービス分野での活動は、他のヨーロッパ諸国ほど盛んではないようである(表2)。

表1 ヨーロッパ5カ国における第三セクターの発展

	フィンランド	スウェーデン	英国	ドイツ (旧西ドイツ)	フランス
第三セクター名称	Vapaaehtois-sektori*	Frivillig, ideell sektor	voluntary sector	Wohlfarts, Verbände	économie sociale
背景にある思想	コンセンサス； 公共サービス	“folkhemmet” 公共サービス	保守主義；サッ チャーリズム； 福祉ミックス	補完性，地方分権	団結
ボランティア エトス	“talkoo”の伝統； 共同体の伝統	民族運動，共同体 の伝統	voluntarism, 利他主義	助け合い文化と 社会文化	カトリック， チャリティー
公的部門との関係	協調；非自主性	受け身； committee work	partnership； 福祉ミックスプ ログラム	福祉ミックス， 自律性	敵対； 明らかな方針無し
新しいトレンド	積極的な参加； 自主性；福祉ミッ クス	会員制；参加	公共部門との関係 性の再評価， communitarism	新国家の中での ボランティアな 活動の推進	目的； 政府とのパート ナーシップ

*“vapaaehtoissektori”の直訳はボランティアセクター。

出典：Nylund. 1996 (sources: Anheier & Seibel. 1993; Archambault. 1993; Gaskin & Davis Smith. 1995; Kendal & Knapp. 1993; Lundström/Wijkström. 1995a; Salamon & Anheier. 1994).

表2 ヨーロッパ4カ国の1990年代のボランティア活動の実体

	フィンランド (1991, 1994)	スウェーデン (1994) n=1000	英国 (1994) n=1054	ドイツ (旧西ドイツ；1994) n=1717
A. ボランティア数 (人口比)	33%*；37%** (n=8650)	36%	34%	16%
B. ボランティア登録 比率	51%*** (n=4054)	86%	47%	73%
C. ボランティア活動 が行われている 分野	1. 余暇関連 2. スポーツ 3. 労働組合活動 4. 宗教 (n=4054)	1. スポーツ 2. 宗教 3-4. 社会サービス； 文化活動	1. スポーツ 2. 児童教育 3. 社会サービス 4. 宗教	1. スポーツ 2. 社会サービス 3. 宗教 4. 地域貢献
D. ボランティアによ る具体的活動****	1. 訪問 2-3. 事務；指導・ 教育 (n=479)	1. 委員会活動 2. 指導・教育 3. 事務	1. 募金 2. 委員会活動 3. 指導・教育	1. 訪問 2. 指導・教育 3. 募金

n = 各国違うサンプル数である。

* 33%が他人に対して援助・助け合い活動を行ったことを示す。(1994)

** 37%が組織内活動，市民活動もしくはなんらかの地域活動を行ったことを示す。(1994)

*** 少なくとも一つかそれ以上の団体がそれに準ずる活動に参加している比率。このデータは他で行われた調査結果をコラムAと比較可能に加工しているので，他国との直接比較は出来ない。

**** 順位からは，回答「その他」を意図的に除いている。

出典：Nylund. 1996.

表3 フィンランドで高齢者福祉支援活動を行っている主な民間非営利団体(NPO)

	設立年	傘下組織数	財源	設立背景
高齢者福祉中央連合会 Vanhustyön keskusliitto R.Y.	1949	300	スロットマシン協会(RAY) ホームヘルプなどの事業収入	保守党系
高齢者と地域サービス協会 Vanhus -ja lähimmäispalvelun Liitto R.Y.	1953	32	スロットマシン協会 ホームヘルプなどの事業収入	社会民主党系
フォルクヘルサン Sumfundet Folkhälsän i Svenska Finland R.F.	1921	-	スロットマシン協会 老人ホームやホームヘルプ などの事業収入	言語 スウェーデン語を話すマイノ リティー
フィンランド社会福祉連合会 Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto	1917	-	スロットマシン協会	-
保健・社会福祉ボランティア 団体協会 Sosiaali -ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY R.Y.	1978	111の民間非 営利団体全国 連絡組織が 会員	スロットマシン協会	保健・社会福祉分野のボラン ティア団体の中央連絡組織 (圧力団体)
慈善活動とは別にルター派教 会区が主催する団体	-	-	国庫	宗教(国教)
フィンランド赤十字社 Suomen Punainen Risti	1877	-	スロットマシン協会 (RAY)	世界169赤十字社の1社 (中立)

*このデータは1998年9月調査時のものである。

2. 高齢者への保健・福祉活動を行う 民間非営利団体の活動

フィンランドで、高齢者にかかわる登記済みで、全国レベルの活動を行っている民間非営利団体は、その活動を保健・福祉に限定しなければ、退役軍人会6団体、政治団体8団体、そして高齢者保健・福祉活動を行っている7団体がある。フィンランドでは労使の集団交渉、いわゆるネオコーポラティズム体制の中で政策が決定する。各種社会団体は、労働組合をはじめとして、党派別に位置付けられる。先にあげた高齢者関連の民間非営利団体も党派別に分類することができる(表3)。加えて、フィンランドと他の北欧諸国と特異点でもある

が、人口の5.71%を占めるスウェーデン語を母国語とするフィンランド人を対象にした言語の違いによって位置付けられる団体がある¹⁴⁾。

次に、保健及び社会福祉分野の民間非営利部門の財務状況を記す。同分野の財務状況を検証したものとして、1995年に保健・社会福祉分野の圧力団体である「保健及び社会福祉ボランティア団体協会(YTY)」が110の会員団体を対象に実施した調査がある。その結果によると、有効回答機関94団体の総収入は24億マルッカ(約624億円)で、その資金源の内訳は、サービス収入43%、スロットマシン協会(Raha Automaatti Yhdistys)からの助成金19%、その他の販売収入11%、地方

自治体からの補助9%、独自の資金獲得活動6%、その他15%となっている¹⁵⁾。

以下では、全国レベルで高齢者への社会的支援を行う民間非営利団体のうち、キリスト教ルター派教区が背景にある団体¹⁶⁾とフィンランド赤十字社を除く主なもの3団体と研究・ロビー活動を行っている2団体を具体的に紹介する。

「高齢者福祉中央連合(Vanhustyön Keskusliitto)」は1949年に設立され、300の保守党系高齢者団体を中心に組織されている。その活動は、会員団体の活動支援、老化についての情報の提供、高齢者支援サービスに携わる専門職に対するトレーニングプログラムの提供、そして研究・開発に分類される。また、ヘルシンキ郊外で展開しているホームヘルプ事業では、120名のホームヘルパーを擁し、年間9万時間のホームヘルプサービスを独自に行っている。研究・開発の分野では、ホームヘルプサービス、家族介護者支援プログラムの開発、高齢者の為のリハビリテーションや余暇活動プログラムの開発、住宅、各種高齢者支援サービスの質の向上とサービス提供主体間の協力関係の構築を、会員団体、地方自治体と共同で進めている。

「高齢者と地域サービス協会(Vanhus -Ja Lähimmäispalvelun Liitto)」は、1953年に社会保障制度の充実に努めた著名な社会民主党の女性国会議員マルッタ・サルメラ-ヤルヴィネンによって設立された団体である。また、この団体は、ホームヘルプサービス等を提供している、社会民主党系の高齢者支援87団体の上部組織である。この全国の下部組織全体で約200人のホームヘルパーと約4,000名のボランティアを擁しており、年間延べ1万名ほどの利用者にサービス提供を行っている。この団体では、ホームヘルプサービスの質の向上に関する研究とファンディングの部分を担当している。常勤職員は6名である。現在の主要プロジェクトとしては、痴呆老人のケア、ヨーロッパ連合のプロジェクトである高齢者の住宅プロジェクトのほか

に、重点的にデイセンターや在宅サービスに関する研究開発を行っている。社会民主党系の年金者団体である「年金受給者連合会(Eläkkeensaajien Keskusliitto)」から研究職員が出向しているなど、社会民主党系の団体と関係が深い。

「folkヘルサン(Folkhälsän)」は、1921年に高齢者福祉のみならず、スウェーデン語を母国語とするフィンランド人の保健福祉の増進を目的に設立された団体である。2年前に、スロットマシン協会の資金援助を得て、独自に高齢者ケア付き住宅とケアセンターを設立させている。ケアセンターでは、毎日異なる活動プログラムが組まれている。その特徴として、看護婦などを中心に、回想法による痴呆予防プログラムなどの実験的プログラムを積極的に行っている。その他、この施設には、契約医師の治療室、作業療法室、理学療法室、心理療法室やプールなどのスポーツ施設や図書室も併設されている。施設ケアの他にも、週7日間、朝8時から夜10時までのホームヘルプなどの在宅サービスの提供も行っている。現在、その重点活動領域としては、レスパイトケア、グループセラピーなど家族介護者支援に関する分野があげられる。職員は常勤・非常勤ともに、所長1名、事務員1名、理学療法士・作業療法士3名、調理5名、看護婦11名、ホームヘルパー19名を雇用している。ボランティアは、30名程が登録している。

これら3団体の機能は、第一に、物質的・非物質的な援助の提供を通じて、公的部門のサービス対象にならない高齢者の日常生活上の困難を解決することである。第二に、斬新な研究プロジェクトや、新たな社会サービス開発を通してサービスの質に関する福祉オンブズマン的機能を有していることである。第三に、これらの団体の特徴でもあるが、公的サービスでは配慮が難しい、サービス利用者の言語や社会属性の違いによるニーズに対応する機能である。

最後に、直接サービスの提供は行っていないが、

研究活動やロビー活動を行っている2団体を紹介する。

「フィンランド社会福祉連合会 (Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto)」は、1917年に社会問題の解決とその問題に対する社会的責任の明確化を目的に設立された。この団体は、高齢者福祉に限らず、広く社会福祉に関わる分野で活動する団体の支援、実践的なプロジェクトを通じた新たな社会サービスの研究・開発、専門職へのトレーニングなどのプロジェクトを進めている。現在は、直接的な高齢者関連のサービスプロジェクトは行っていない。

「保健及び社会福祉ボランティア団体協会 (Sosiaali- ja terveystajärjestöjen yhteistyöyhdistys, YTY)」は、1978年に連絡会議が前進となって設立されたNPO民間非営利団体の圧力団体である。会員団体は、上記の各団体(ルター派教区主催による団体を除く)の他に、公衆衛生、児童・青年福祉、障害者福祉、高齢者福祉、余暇活動の全国連絡組織、近年では、親族や友人による介護支援、要支援高齢者支援、債務超過者支援の連絡組織が加わり111の登記された全国規模の団体となっている。協会は、弁護士を含む3人の有給職員からなり、12人の理事はこの会員団体から選出される。その主な活動は、調査・研究を通じてスロットマシン協会からの資金援助分配や、社会政策決定過程に民間非営利部門の意見を効果的に反映させることである。フィンランドでは、この組織を通じて、保健・福祉分野の民間非営利団体のネットワークが構築されている。

3. 政策決定過程における民間非営利団体の役割

フィンランドの高齢者関連団体のうち、年金者団体8団体は、全国規模の退職者国民会議を設立し、退職者国民会議のメンバーのうち、保守党系、社会民主党系、共産党系の3団体¹⁷⁾が労働組合ナショ

ナルセンターと提携している。つまり、年金政策に関わる分野では、フィンランド年金者団体は、政策決定メカニズムの柱である労働組合上部組織と連携することによって政策決定プロセスへ参加することが可能となった¹⁸⁾。高齢者福祉・保健活動を行っている4団体を除いては、高齢者関連施策、特に年金政策決定に関する圧力団体化し、政策に影響を与えるべくして形成されていると考えられる。

しかし、介護などの社会サービスの分野となると、これまで高齢者福祉・保健活動を行っている4団体が、年金者団体のようにコーポラティズム・メカニズムの中で、効果的に政策決定プロセスに影響を与えているとはいえないようである。これは、年金政策と違い、社会サービスの分野が労働組合の直接の関心事項に当たらないことや、社会サービスの直接的な提供責任が地方政府にあると同時に、サービスに地域性があることなどが理由として考えられよう。この弱点を克服する役割を「保健・社会福祉ボランティア団体協会(YTY)」が担っていると考えられ、中央政府が民間非営利部門と公的部門との連携を深める施策を採っている現在、その役割は重要性を増すように思われる。今後、その活動は、年金者団体がそうであったように、民間非営利部門の政策決定参加に有効な手段となることが予想される。また、それぞれの団体は、国際的な高齢者関連団体の会員であり、諸外国との接点を持っていることで、EU内での歩調を合わせていくことも考えられる。

IV フィンランドの民間非営利団体を支える制度—社団法、税制及び助成活動—

前段では、高齢者支援活動を積極的におこなっている全国レベルの民間非営利団体の活動を紹介した。このような民間非営利団体の活動を可能にする背景には、簡略な団体登記手続きと活動内容に応じた税控除、継続的な財政支援などの制度

的な支援があるといえよう。次に、このような民間非営利団体の活動を支える社会制度を、法、税制および財政面から検証する。

1. 社団・財団法の成立背景とその内容および税優遇制度

背景 フィンランドでは、かつて他の北欧諸国より団体に対する国家の管理が強かったため、団体登記済み民間非営利団体の割合が、他の北欧諸国より多いと言われている。この要因として、共産主義勢力封じ込めの必要性が考えられている¹⁹⁾。フィンランドは、1917年のロシアからの独立後、内戦や隣国のソビエト連邦との二度の戦争に見られるように、継続的に共産主義勢力の脅威にさらされていた。この共産主義勢力の影響を最小に食い止めるべく、非合法の政治団体を封じ込める必要があったといわれている。このため、憲法にあたるフィンランド基本法では結社の自由²⁰⁾を認めると同時に、社団・財団法²¹⁾でその管理を徹底する方針をとった。団体の管理を徹底するため、まず登記そのものを簡易化し、どのような団体でも容易に登記することができるシステムとした一方、登記を慈善事業による税控除の必要条件とした。このように、当初は共産勢力対策として簡易な登記手続きが定められたが、冷戦が終結した現在では、民間非営利活動の推進に貢献する制度となっている。具体的には、保健・福祉分野の民間非営利団体にとって唯一の助成であるスロットマシン協会(RAY)からの助成を得るためには、登記が必要である。

社団法の内容 社団・財団法の骨子は、フィンランド基本法に定められた結社の自由に沿っている。団体登記には、最低3人の会員と定款が必要である。法改正では、理事の責務を拡張する項目、民主的な意志決定プロセスの項目、外国籍を持つ住民に配慮する項目が追加された。また、その特徴としては、契約行為を行える者の厳密な規定が

なされている点である²²⁾。その他の関連法は、財務面での規定(会計帳簿の付け方など)を設けた会計法がある²³⁾。法人登記の管轄は、1995年まではフィンランド法務省であったが、1996年より、フィンランド通商産業省となった。この変更に伴う実際の登記申請所には変更は無い。その手続きは、全国に34カ所ある登記事務所で行い、審査をフィンランド商標及び登記庁が行う。登記に要する期間は、1994年には平均18カ月であったが、1997年以降は、4カ月程に短縮されている²⁴⁾。

税制面での優遇措置 福祉などの公共事業に従事する登記済み民間非営利団体は、一般営利事業者にかかる22.8%の事業税控除及びサービス等の販売にかかる付加価値税22%の支払いも控除される²⁵⁾。

2. 民間非営利部門を支える財政支援体制——スロットマシン協会(RAY)の役割と活動²⁶⁾

フィンランド中央政府は、民間非営利部門への直接助成を一切行っていない。民間非営利部門への助成は、一元的に公営独占企業を通じて文部省、社会保健省の監視のもとに行われる仕組みを導入している。このフィンランドに特徴的なシステムを支えるのは、娯楽・ゲーム等の賭博に準ずる営業活動を行う公営独占3企業で、それぞれ異なる支援領域が割り当てられている(表4)。これらの企業は、その活動目的を、公共の福祉に貢献することと後に述べる「くじ法」²⁷⁾によって規定されている。現在、この公設娯楽産業全体の売上高は約2千億円の規模を持ち、国民一人当たりの売上高は約4万円となっている。

スロットマシン協会(Raha Automatti Yhdistys, RAY)は、1938年に政府主導で設立された、スロットマシンゲーム等の娯楽業務の独占を政府より許可されている団体である²⁸⁾。協会の主たる活動目的は、保健・社会福祉分野の民間非営利団体の活動資金を助成することとされ、その運営は、政府

と社会事業に携わる92の民間非営利団体によって行われている。その具体的な業務活動は、(1) スロットマシン事業の営業活動。(2) 利益金の分配案の作成、一般助成金や施設建設に使用される助成金の監督などの分配・財務業務。(3) 協会運営に関する一般管理業務、に集約される。協会の売上高は約600億円である。

協会の活動は、その骨子が特別法「くじ法」で規定されており、運営方法や会計、助成金分配や収益金の管理方法などについてスロットマシン付則²⁹⁾、チャリティー活動の為のスロットマシン協会への利益活動特権譲渡に関する政府決定³⁰⁾によって詳しく規定されている³¹⁾。協会の運営監督は、フィンランド内務省が行い、その助成監督は、フィンランド社会保健省が行う。

特に、その理事会の構成はユニークである。理事会は、政府と民間非営利団体が民主的な協議をもとに、実質的に資源分配を行う場である。ま

た、予算、年報、単年度会計についての責務を負う。そして、その構成は、協会の会員として登録している92の民間非営利団体から任期3年、連続任期2期までの理事7人と政府選出の任期3年、連続任期制約無しの理事7人の合計14人の無給の理事からなっている。理事長と副理事長のいずれかのポストは、必ずフィンランド内務省、社会保健省、文部省から出向している理事が就任する。また、政府選出の理事7人には、各主力政党出身の国会議員も含まれる。加えて、執行委員会は、予算案の作成とその予算案を政府に提出する責務を負っている。執行委員会は、理事会によって選出された事務局長、副事務局長、営業部長、財務部長の4人の専任有給職員から構成されている。

助成金交付のプロセスと分配方法 スロットマシン協会からの助成金は大別して、事業ファンド、投資的ファンド、実験ファンドの3種類に分類され、保健や社会福祉分野で活動する登記済み民

表4 フィンランドのゲーム事業者の事業目的、事業内容及び収支(1997年)

名称	目的	事業内容	総売上高 USD* 百万	利益 USD* 百万	売上高/ capita USD*	利益/ capita USD*
Veikkaus	スポーツ、体育教育、 科学芸術活動支援	宝くじ、 場外馬券管理	1,012 (136,620)	354 (47,790)	197 (26,595)	69 (9,315)
RAY	公衆衛生や社会福祉に 関わるNPOの支援	スロットマシン、 飲食店でのルーレットや トランプ	482 (65,070)	314 (42,390)	94 (12,690)	61 (8,235)
Hippos	競走馬の育成と競馬の 振興	場内馬券管理	99 (13,365)	17 (2,295)	19 (2,565)	3 (405)
他の 私的団体	スポーツ、身障者支援、他	ビンゴ(金銭授受は認め られていない)	55 (7,425)	4 (540)	11 (1,485)	1 (135)
合 計			1,648 (222,480)	689 (93,015)	321 (43,335)	134 (18,090)

* (日本円換算) ; 1USD = 135円で換算。

出典 : Esko Romppainen. 1998. *Gaming and Voluntary Organizations in Finland: A symbiotic Relationships*. p. 2.

間非営利団体は、全ての助成金に申請を行うことができる。事業ファンドは、事業資金を助成し、年4回一時払いの形で交付される。投資的ファンドは、老人ホームやサービスセンター、麻薬中毒患者の為の施設などハード面を支援し、施設などの取得や、その建設費に助成される。なお、例外的にコンピューターや団体用の乗用車などの施設基盤整備以外に助成されることがある。交付は事業の進捗に合わせて行われる。実験的ファンドは、革新的なプロジェクトを実験的に行う場合に交付される助成金で、最長3年間までの助成を原則とするが、結果によっては、それ以後も事業ファンドから助成されることもある。交付は事業の進捗状況に合わせて行われる。

助成金の交付は、申請主義に則り、申請時期は、投資的プロジェクトなど金額の大きな助成の申請時期は毎年3月、その他一般管理費系統の申請時期は9月と2期に分かれており、交付を受けようとする前年に1年単位の活動について行う。助成金申請数は、年間で約1,100団体から約1,300件が寄せられる。尚、3月と9月の双方の時期に申請を行う団体は200団体程度である。

次に、助成金認定手順であるが、分配案や推薦の基準となるのは、原則として、協会内での準備作業と前年度に提出された申請書のみによる。まず協会内で、担当審査官によって団体審査などのレビューが行われ、次に、各担当部局で審査される。その際、当該事業に詳しい専門家からの意見聴取や、申請者へのインタビューなども併せて行われる。その後、協会内審査準備部会で審査し、12月頃に、保健社会大臣を経て、助成に対する推薦書を政府に提出し、政府の最終的な承認を得る。この過程で、実質的な助成金分配案の方向付けが政府の監督の下で行われる。推薦書の段階では、通常、約0回から7回の範囲で修正される³²⁾。協会では、推薦作業後の1月から申請団体の最終審査などの準備作業を行い、申請の翌年の9月か

ら12月に最終的な助成案を作成する。尚、政府は協会が提出した分配案に対して拒否権を行使することができる。

助成金交付認定のガイドラインは、(1)提案事業のフィンランド国民にとっての重要度、(2)団体の他の収入源、(3)団体の事業執行能力、となっている。

助成金の交付を、中間支援団体や全国組織、または、個別の草の根型ボランティア団体のいずれに優先させるかの規定はされていない。しかし協会としては、個別のローカルな団体に助成するよりは、全国上部組織に助成し、その内部で議論を通じた分配を行う方が、より民主的な交付が可能であると考えているようである。

助成金の自動的な継続交付は保障されていないが、申請主義に基づきながら、毎年助成金を得ている団体もある。なお、92の会員団体には、優先的に助成金交付を受ける特権は与えられていない。

助成分野と助成金額 具体的な助成分野とその助成金額は表5に示してあるように、身体障害者支援活動、高齢者福祉、公衆衛生で7割以上を占める。助成を受けた団体は、1998年実績で1,025団体となっている。助成金の規模では、聾啞者の支援団体への助成金が3千万マルッカ(約7.8億円)と最も多く、最も低い助成額が2万マルッカ(約52万円)となっている。助成金が団体の活動費のどの程度を網羅しているかは団体によって異なっているが、概ね全事業費の11%から12%を網羅する形で助成が行われている。尚、100%の事業費助成を受けている団体もある。

次にプログラム別の助成金額であるが、先にみてきた事業ファンド、投資的ファンド、実験ファンドの三分野助成プログラム別に見た助成額は、総額約10億マルッカ(約260億円)が助成された1993年には、事業ファンドが4億マルッカ(約104億円)、実験ファンドで1.8億マルッカ(約47億円)、投資的ファンドでは4.2億マルッカ(約109億円)となっている。これによると、事業ファンドと投資的ファン

ド双方の額が多いことがわかる。投資的ファンドは建築費など高額にならざるを得ない点を考慮すると、協会の助成が団体運営資金や事業継続資金面で重点的に行われていると考えられよう。

3. マクロ社会政策との関連と問題点

以上、スロットマシン協会の具体的活動を資源分配過程に見てきたわけだが、その過程でフィンランド民間非営利部門の自律性という点で以下の限界が指摘できよう。まず第一に、政府のコントロールによる自律性の限界である。政府が持つ分配案に対する拒否権に象徴されるように、助成を得ようとする民間非営利団体は、政府のマクロ社会政策に沿う事が要求されている。これは、マクロでの効果政策を考えると効率的である一方、各団体にとっては規制であることには変わりはない。第二に、スロットマシン協会の財源の用途に関する自律性の限界である。政府は法改正によって、スロットマシン協会の分配資金の一部を政府の主幹業務へのシフトを可能にした。この基金の「第二の政府予算」化も年々増加傾向を辿っていると

指摘されている。第三に独占業種からの助成の限界である。ヨーロッパ連合の一部からは、スロットマシン協会の業務独占が独占禁止法に違反するのではないかと批判がある。最後に、保健・社会福祉団体の圧力団体である、保健および社会福祉ボランティア団体協会(YTY)自身もスロットマシン協会からの助成を受けており、民間非営利団体が業界として一層自律性を確保する事が課題といえよう。

しかし、フィンランド民間非営利部門の自律性の限界を認識する一方で、その民間非営利部門と公的部門の良好な関係性も記しておく必要がある。フィンランド民間非営利団体と中央及び地方政府の関係は、概ね友好的であるといえる。筆者が行った訪問調査では、政府との敵対的な関係を指摘する各団体の実務担当者からの声は皆無であった。ヨーロッパという地域性や多様性を考慮するとき、政府と敵対的な関係が挙げられるフランスのような民間非営利部門が存在する一方で、フィンランドのように政府との協調的な関係を構築しているそれが存在するのはどのような背景

表5 1998年度助成金分配分野とその金額*

助成分野	助成金額**		全体比%
	FIM	日本円換算	
身体障害者支援	412.4	10,722	26.7
高齢者福祉	360.0	9,318	23.2
公衆衛生	336.5	8,749	21.8
児童福祉	114.8	2,985	7.4
精神障害者支援	112.0	2,912	7.2
余暇支援活動	91.4	2,376	5.9
アルコール依存や薬物中毒者支援	57.0	1,482	3.7
青少年育成	36.3	944	2.3
救急救命	26.2	681	1.7
総額	1545.0	40,170	100.0

* その他に、退役軍人支援活動に190MFIMが追加された。

**単位百万FIM/(百万円);助成額は左がフィンランドマルッカ(FIM)、右が1FIM=26円で計算した円換算額。

出典: Raha-automattiyhdistys Avustukset. 1998.

によるのであろうか。このテーマに関しては、更なる詳細な検証を必要とするが、筆者は以下に挙げる三点が重要な要因であると分析する。

まず第一に、公的部門に対する高い信頼である。かつてフィンランドは政府の責任の下、社会サービスを公的部門を中心に整備し、普遍的なサービス提供をモデルとした福祉国家を造りあげた。公的部門が提供するサービスも、量的には高い水準を維持してきた。しかし一方では、普遍と平等を旨とした公的サービスにも多様なニーズという限界が存在し、フィンランド民間非営利部門では公共部門が応えることが出来なかった質的な面で重要な役割を担ってきたと考えられよう。公的部門は普遍的なサービスを充実させ、民間非営利部門も公的部門の役割と限界を認識した上で、実際のサービス提供とアドボカシー活動を充実させてきた。

第二に、高度に組織化されている民間非営利部門の存在と、それを可能にした制度の存在である。ローカルな草の根型ボランティア団体は組織化され、全国連絡組織と連携し、民間非営利業界を形成している。この様な組織化は、民間非営利部門の活動を、法や税制面で支える制度無くしては不可能であったといえよう。また、その結果として形成された上部組織という社会的装置を有効に活用し、政府に対して、資源分配および政策導入を効果的に働きかけている。民間非営利部門が政策決定過程において影響を与えていることは、社会保健省の報告書や実際の活動における公的部門と民間非営利部門の連携状況を見ても明らかである。

最後に、コーポラティズム体制下における「対話の伝統」である。フィンランドに限らず北欧諸国では、各種社会団体と政府の協調関係が、社会的ソリダリティーの維持を目指して、対話とコンセンサスという社会的合意形成プロセスを通じて形成されてきた。この伝統は、スロットマシーン協会の理事会が、政府と民間非営利団体の双方から半数ず

つ選出された理事によって運営されるという民主的プロセスからも理解できよう。

第II章で検討したように、保健や社会福祉分野の民間非営利団体は、その7割を独自財源で補っており、スロットマシーン協会の助成金は2割弱、地方自治体からの助成は1割弱にすぎない。民間非営利部門への財源分配過程が問題を孕んでいることは上記に於いて指摘した通りであるが、一方でその組織化の程度など、我々が見逃してはならない重要な側面があることを指摘した。むしろ、組織化された業界団体としての影響力の方がフィンランドの民間非営利部門の性格を物語っているのかもしれない。つまり、コーポラティズム社会フィンランドの民間非営利部門と政府の協調的な関係は、高度に組織化された民間非営利業界団体を作り上げる事を可能にする制度上の援護と、公的部門に対する信頼、そして対話の伝統の調和の現れであると筆者は考える。

V おわりに

かつて日本の福祉サービスは、救貧的な思想に基づく行政措置であった。その点において、介護保険法の成立は、サービス受給を社会的権利として規定したという点において画期的であった。しかし、公的サービスを整備し、主たる事業者となる事ができる地方自治体は限られており、その結果民間部門のサービス提供者としての役割が重視されている。その点において、介護保険のプロビジョンとしての性格は「ナショナルミニマム」と言わざるを得ない。結局、保険者たる地方自治体のサービスプロビジョンの地域間格差が存在するということは、この制度が権利性を担保しているとはいえ、このような現状で民間部門の積極的な参加を呼びかける事は、公的部門の責任の所在を不明瞭にするだけである。とりわけ民間非営利部門が、本来的な意味での「地域福祉」や「福祉多元主義」

の下に、その特色を発揮するためには以下の三点を念頭におく必要がある。

第一に、地方自治体や政府の保険者としての責任を明確化することによって、公的部門と民間非営利部門との間にある相互不信を払拭する必要がある。いくら民間部門のプロビジョン整備が課題であるといっても、公的部門によるサービス整備は行わなくてもよいという訳ではない。公的部門が、サービス提供者としてプロビジョンを準備し、その責任を明確にしていくことが求められている。

第二に、民間非営利部門と医療を含む公的部門の連携を促進すべきである。介護保険法では、法人格を得ることがサービス事業者になる為の必要条件ではないことや、現段階のNPO法では、税制上の優遇措置を受けることが出来ないなど、法人登記することのメリットが事実上ない。その上、法人登記することによる民間非営利団体の公的管理というマイナスの側面のみが色濃い現段階では、登記を見送る民間非営利団体も数多く出ることも予想される。在宅の要援助高齢者を支援する民間非営利団体と公的部門の連携が全く進んでいない現状では、登記を見送った団体が地域で活動するための体系を構築する必要がある。

第三に、全国に展開している約1,000団体³³⁾に上る住民参加型在宅福祉団体のナショナルセンターの創設も必要となつてこよう。

本稿では、フィンランドの高齢者支援を目的とする民間非営利団体の活動とそれを支える社会システムの現状と問題点をみてきた。依然としてフィンランドでは、社会サービス分野の中心的なアクターは公的部門であり、国民からの信頼も厚い。しかし一方で、高齢者関連分野のフィンランド民間非営利部門は、公的部門の補完的性格を有しつつも積極的に公的部門と連携し、地域社会で主体的な役割を担っているといえよう。このような異なる社会・政治環境下では、民間非営利部門のマクロ社会政策上の位置付けは、日本のそれと全く異なる

と筆者は考える。日本で高齢者支援の分野で、民間非営利部門と公的部門のパートナーシップを促進するのであれば、介護保険法やNPO法などの制度面の更なる整備とともに、公的部門の責任の明確化と実際の現場レベルで協働が行われる為のシステムづくりが必要ではなかろうか。サービスプロビジョンの整備という点において、公的部門の責任と民間非営利部門の活動理念が混同されてはならないのである。

謝辞

本稿は、財団法人さわやか福祉財団の部分的助成を得て、1998年9月に行った現地調査によるところが大きい。同財団およびヘルシンキ大学 Marianne Nylund 氏、フィンランド民間非営利団体の代表者の方々ならびにフィンランド社会福祉保健省、商標及び登記庁、フィンランド国立社会福祉保健研究開発センターに厚く感謝する。

注

- 1) Nylund (1998) p. 2.
- 2) 各種社会サービス提供は、現在445ある地方自治体の地方税と中央政府補助金を財源とする専任業務とされている。
- 3) Sipilä et al (1917) p. 16-17.
- 4) 例) 1989年に、高齢者福祉中央連合会 (Vanhusyön Keskusliitto) を中心とする全国的な在宅サービスの実験を行っている。このプロジェクトでは、地方自治体をはじめ、保健・福祉分野のNPO全国組織が協力し行った。また、フィンランド中部に属する人口1万人の町 Hämeenkyrö の公民協働によるコミュニティーケアがある。(Xie. 1997. pp. 92-96)
- 5) Committee Report (1996) 1, p. 70.
- 6) YTY/NGO (1997) p. 7.
- 7) 福祉国家に対するフィンランドの国民意識について、Ervastiによる研究がある。(Ervasti. 1997)
- 8) フィンランドのボランティア活動の整理については、Nylundの一連の研究を参照した。
- 9) Nylund (1996) pp. 2-3.
- 10) 民間非営利事業体の団体数は、1995年のフィンランド法務省と登記事務所 (Rekistri Toimisto) の統計による。

- 11) 保健・福祉分野の民間非営利団体の収入は、YTYの会員組織94団体の回答によると2400万FIMで、収入源はサービス販売43%、スロットマシン協会の助成9%、独自の資金獲得活動6%、その他の収入15%となっている。(Poteri. 1997. p. 2)
- 12) Shimmei (1995) p. 60.
- 13) Nylund (1995) p. 4.
- 14) 1997年フィンランド統計局。この為、フィンランドにはフィンランド語、スウェーデン語の2種類の公用語がある。
- 15) Poteri (1997) p. 2.
- 16) フィンランド国教であるルーテル派教会による活動には、所得の1%に当たる国教税から、国庫補助として各種活動に割り当てられるので、本稿では検討対象から除いた。
- 17) Kansallinen Eläkeliiitto(保守系), Eläkeläiset(共産系), Eläkkeensaajien Keskusliitto(社会民主党系)の3団体が参加。
- 18) Shimmei (1995) p. 68.
- 19) 筆者によるフィンランド商標及び登記庁(Patentti -ja Rekisterihallitus) 副局長 Sakari Kauppinen とのインタビュー。(1998年9月11日, Helsinki)
- 20) Pe 101, §10 A.
- 21) Si 126, Yhdistys ja säätiö.
- 22) 6 luku, §36 yhdyksiin hallinto.
- 23) Yr300, Yr301 Kirjanpito.
- 24) National Board of Patents and Registration of Finland, Annual Report (1997) p. 15.
- 25) Ve101, Turoverolaki.
- 26) スロットマシン協会の活動については、Jorma Kaakkuriniemi へのインタビュー(1998年9月6日, Espoo)の他, Smyth, 1994; Romppainen, 1998 ; スロットマシン協会発行の1997年度及び1998年度年報を参照した。
- 27) Tu621, 623 Arpajaislaki.
(1) 独占事業規定や内閣による管理, また, 公共の福祉やチャリティーなどの目的以外の為の賭博業務の禁止. (2) 国営くじ(Veikkaus), スロットマシン協会によるスロットマシンやカジノ, 競馬の三つの事業についてその活動目的と補助金の分配方法が規定されている。
- 28) 民間非営利部門の資金源としては, その主な活動が地方政府の業務と重なる部分が多いので, スロットマシン協会の助成の他, 地方政府からの助成金を得ていることが多い。
- 29) Raha-Automaattiasetus
- 30) Valtioneuvoston päätös Raha-automaattiyhdistyksen tuosta myönnettävistä avustukset.
- 31) 収益金の管理方法は, ネット収益部分は必要であれ

- ば準備金として保管することもできるが, 内部留保が3カ月以上に渡る場合は国庫に納める等, 協会が余剰金を独自に運用できないようになっている。
- 32) 通常このプロセスは, 国会議員が地元団体に対する利益誘導を試みるなど「政治的」であると言われている。(Smyth. 1994. p. 10)
 - 33) 平成9年度, 全国社会福祉協議会(1998)。

参考文献

- Ervasti, Heikki J. 1997. *Civil Criticism and the Welfare State*, The 9th International Conference on Socio-Economics, July 5-7, Montreal.
- Heikkilä, Matti and Mikko Kautto. 1997. *Local Partnerships and Social Cohesion in Finland*. National Research and Development Centre for Welfare and Health, Helsinki, Finland.
- Helameri, Tarja, ed. 1994. *Together for Homehelp Services*, The Finnish International Council of Homehelp Services, Helsinki, Finland.
- Ministry of Social Affairs and Health. 1997. *A National Policy on Ageing and the Aged up to 2001—the Report of the National Committee for Strategy and Policy on Ageing and the Aged*, Helsinki, Finland.
- Nylund, Marianne. 1995. *Self-Help Groups in the Finnish Society*, Nordisca social politiska forskarseminariet, Grupp IIb, Social och Hälsopolitikens institutioner och organisationer, Stockholm.
- Nylund, Marianne. 1995. *Collaboration between Professionals and Citizen Movements—Self-Help Groups as an Example*, The Finnish ICSW Committee, Helsinki.
- Nylund, Marianne. 1996. *Who Takes Care of Unemployed People?—Associations and Self-Help Groups for Unemployed in Finland in 1990s*, FORSA-symposiet 1996, Sociala förändringar och välfärd - perspektiv och alternativ i socialt arbete, Arken konferenscenter, 19-21 September, Göteborg, Sweden.
- Nylund, Marianne. 1996. *Voluntary Organizations in Finland—Are They Comparable to the Third Sector Scene in Europe?*, Nordisk ideell sektor nätverkskonferens (Nordic Third Sector Network Conference) November 22-23, Oslo.
- Nylund, Marianne. 1998. *Self-Help Groups—A Solution for Social Problems?*, the Third International Conference of the International Society for Third Sector Research (ISTR), July 8-11, Geneva.
- Poteri, Riitta. 1997. *Social Welfare and Health Care Organisations in Finland: Challenging Future*, Den fjärde nätverkskonferensen kring den nordiska ideella sektorn, November 7-8, Vaasa, Finland.

- Raha-Automaatti Yhdystys. 1998. *Raha-Automaattivastukset 1998*, Espoo, Finland.
- Raha-Automaatti Yhdystys. 1997. *Raha-Automaatti Yhdystys Vuosikertomus 1997*, 1998, Espoo, Finland.
- 新名正弥 1998 「市民が支える福祉国家 フィンランド高齢者を取りまく社会環境」『長寿社会年鑑』98～99年版 全国高齢者社会福祉協会。
- Sipilä, Jorma, ed. 1997. *Social Care Services: the key to the Scandinavian welfare model*, Avebury, Hants, England.
- Shimmei, Masaya. 1995. *Old Age Pensioners in Politics—A Case Study of Old Age Pensioners' Interest Intermediation Process in Finland*. Tampereen Yliopisto, gradu thesis, Tampere, Finland.
- Smyth, Karen. 1994. *Interim Report of Voluntary Welfare Organisations (Inc)*, "The Finnish Slot Machine Association", Wellington, New Zealand.
- The Association of Voluntary Health, Social and Welfare Organizations (YTY). 1997. *Social Welfare and Health Care Organizations in Finland*, Helsinki, Finland.
- 全国社会福祉協議会 1998 『住民参加型在宅福祉サービス団体活動実績実体調査報告書』(平成8年度実績) 全国社会福祉協議会, 地域福祉部・全国ボランティア活動振興センター。
- Xie, Zexian. 1997. *Creating an Integrated Caring Environment for the Elderly—The case in Finland and Some Comparisons in China*, Central Union for the Welfare of the Aged, Helsinki.
(しんめい・まさや 東京都老人総合研究所)

台湾「全民健康保険」の制度紹介

高橋 隆

はじめに

台湾では、1995年に従来の各種社会保険制度の医療給付部門を統合・一本化し、「国民皆保険」制度の実現を目指して新たな医療保険制度(台湾で「全民健康保険」と呼ばれる。本稿でもこの呼び方を使用)が実施された。これにより、1994年における医療保険加入率は全人口の51.2%であったのが、1995年には88.6%となった¹⁾。本稿は、この全民健康保険制度のしくみと運用を紹介したものである²⁾。

I 全民健康保険の全体像

表1は、全民健康保険の概略を整理し、また図1は全民健康保険の構成者の役割を資金とサービスの流れから整理したものなので、参照していただきたい。

全民健康保険実施以前では農民健康保険や労働者保険、低所得世帯健康保険は行政院の労働委員会(労働行政担当部署)や内政部社会司(社会福祉担当部署)の監督を受け、保険者は台湾省政府であった。また、公務員や教職員が対象の保険は国防部や考試院(日本の人事院に相当)の監督を受け、保険者は財政部中央信託局であった。このように、行政機構の側面から見ると、旧保険は労務政策的、また公的扶助的な性格を持つ制度であった。一方、全民健康保険では保険者と監督機

関の両方が医療行政の責任部署である行政院衛生署の担当になり、機構的に医療保険が医療政策の中に位置づけられた。

情報発信にも特徴がある。中央健康保険局のホームページ上では、通達や諸統計、手続き案内、医療機関情報、診療報酬基準などを検索することができる³⁾。また、各地方分局のホームページでは公立病院の外来予約も可能である。のちに述べるレセプトの電子化とあわせて、コンピューターネットワークを活用しているのが、全民健康保険の特徴である。

II 保険者・保険加入単位・被保険者

全民健康保険の保険者は、行政院衛生署中央健康保険局である。ただし、現在は全民健康保険法の全面改正案が立法院で審議中である。改正案によれば、中央健康保険局を非営利「公立民営」保険者として改組するとともに、他の非営利民間保険団体を保険者として認証し、保険者が「多元化」される⁴⁾。

被保険者は、保険加入単位(被保険者が被用者や事業主である場合はその事業所や雇用主、個人自営業者の場合は工会あるいは公会⁵⁾)を通じて保険に加入する。

全民健康保険実施以前の社会保険制度は被用者保険が中心で、しかも民間労働者の扶養家族は加入対象外とされたが、全民健康保険は全住民を

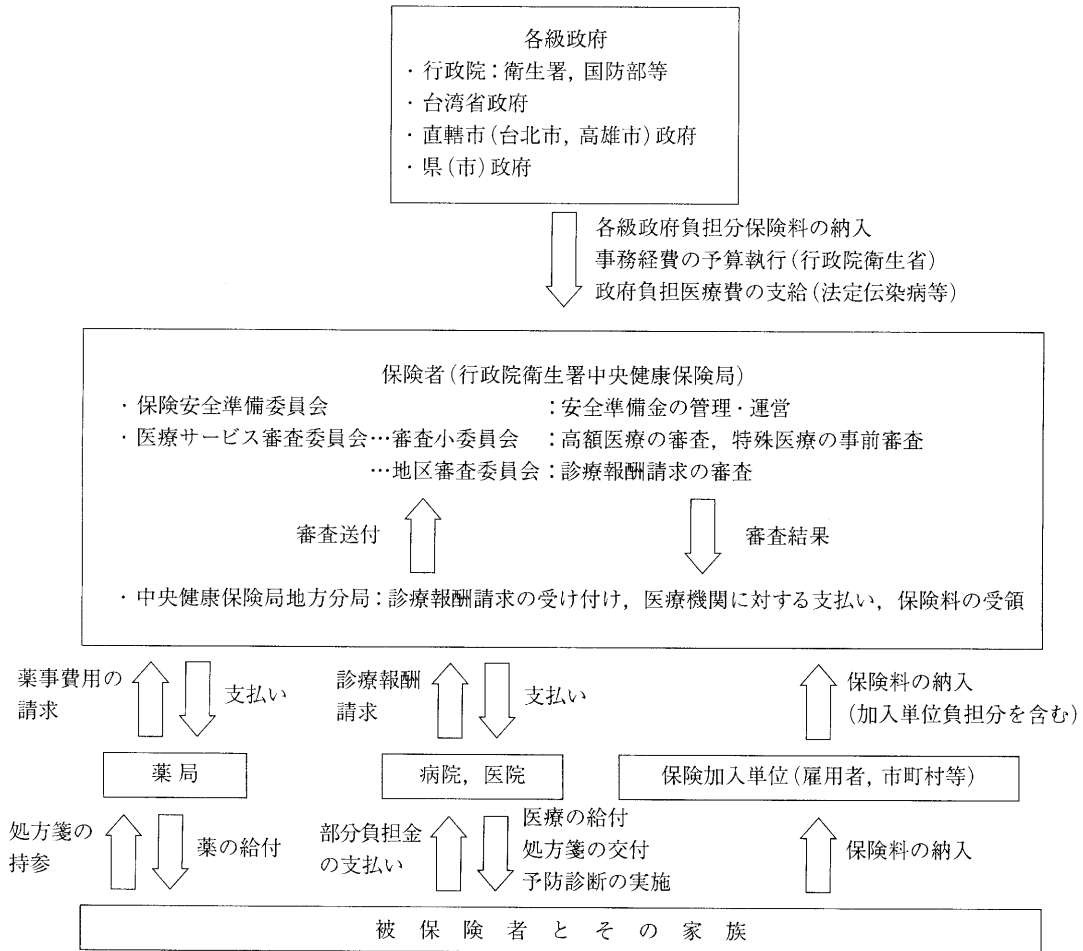
表 1 台湾における全民健康保険の概略

制度の種類	社会保険方式(現物給付)	
根拠法(現行法)	全民健康保険法(1994年) ¹⁾	
適用対象	全居住者(軍人, 受刑者, 失踪者を除く. 外国人を含む)	
給付	医療給付	現物給付 ²⁾ ・入院は, 入院日数および病室(急性病室/慢性病室)に応じて費用の5%~30%を自己負担. 外来は, 医療機関の等級に応じ50~150台湾元を自己負担(歯科, 漢方50台湾元, 救急150~420台湾元). 出産, 重大病, 予防保健は全額を給付. 在宅看護は10%を自己負担 ・高額医療費: 急性病室30日以内, 慢性病室180日以内の退院の部分負担上限は1回19,000台湾元, 年間31,000台湾元, 超過日数分は負担比率に従って負担 ・特定疾病, 低所得世帯, 高齢者(100歳以上) ³⁾ , 山地・離島居住者, 退役軍人等には部分負担の減免規定あり
	被扶養者への給付	被保険者と同じ
財源	被保険者	被用者とその家族 ・標準報酬月額 \times 負担比率(職種, 収入, 身分に応じた負担比率) \times 家族人数(上限5人分) 退役軍人の家族, その他非被用者世帯 ・平均保険料(960台湾元) \times 負担比率 \times 家族人数(上限5人分) 長期勤続公務員本人分, 退役軍人本人分および低所得世帯は全額政府負担
	使用者	被用者世帯の一人あたり保険料 ・標準報酬月額 \times 負担比率 \times 平均家族人数(0.88人)
	国庫負担	被用者世帯の一人あたり保険料 ・標準報酬月額 \times 負担比率 \times 平均家族人数(0.88人) 退役軍人本人分および低所得世帯の一人あたり保険料 ・平均保険料(960台湾元) \times 家族人数 退役軍人の家族, その他非被用者世帯 ・平均保険料(960台湾元) \times 負担比率 \times 家族人数 事務費用: 当年度給付費用の3.5%が上限で国庫負担
管理運営機構	行政院衛生署中央健康保険局	
備考	・予防保健とは, 児童, 成人病, 子宮頸癌, 妊婦を対象とした予防健康診断である ・保険指定外病院で緊急に受療した場合は医療費用の償還制度がある ・保険料率の上限は6%である	

出所: 行政院『中華民國公共衛生概況』行政院衛生署 1997年, 李易駿 許雅惠『全民健保法解讀』台北 月旦出版社 1994年, 張耀懋『健保備忘録』民生報社 1995年, 柯木興『社會保險』三民書局 1997年, 張智雄(編)『社會保險服務叢書 ①② 保障您的健保權利 ①②』勞働基準雜誌社 1997年, 梁憲初 冉永萍『社會保險』五南圖書出版公司 1997年, 張鴻仁 楊銘欽 李玉春『全民健保入門』泰景 1994年, 中華民國行政院衛生署中央健康保險局ホームページ <http://www.nhi.gov.tw/>を参考に, 筆者が作成.

注 1) 1998年現在, 全面改正案が審議・公開中である.

- 2) 台湾の全民健康保険法は医療給付(現物給付)に特化した医療保険である. 各種手当金等の現金給付の中には, 他の被用者保険(労働者保険, 公務員保険), 退職者保険, 農民健康保険, 学生団体保険で給付されるものもある.
- 3) 台湾には, 日本の老人保健制度に相当する包括的な高齢者医療制度は存在しない.



参考：黄文鴻 陳春山編 張鴻仁 楊銘欽 李玉春著『全民健保法入門』台北 泰景 1994年 p. 284, 李易駿 許雅惠『全民健保法解讀』台北 月旦出版社 1994年 p. 31, 『中華民國公衆衛生概況』台北 行政院衛生署 1997年 p. 97を参考に、筆者が作成。

図1 全民健康保険のしくみ(サービスと資金の流れを中心に)

強制加入とした。台湾在住4カ月以上または一定の雇用主のある被用者、軍人家族の代表とその家族(外国籍を含む)の者や被保険者の新生児は、保険加入者となる(全民健康保険法第10条)。一方、軍人、受刑者、失踪者などは保険加入資格を失う(全民健康保険法第11条)。

被保険者は、職業、身分、所得、就業状態により6種類に細分化されている。第一類、第二類は、農漁民を除く就業者のカテゴリー、第三類は農漁

民のカテゴリーである。第四類は軍人の家族、第六類は名誉国民(退役軍人)と「地区人口」のカテゴリーで、「地区人口」は実質的には失業者、高齢者、障害者、学生や兵役に就き、卒後あるいは除隊後1年経ってなお無職の者を指す⁶⁾。第五類は、社会救助法上の低所得世帯のカテゴリーである⁷⁾。第四類、第六類被保険者は、全民健康保険実施以前には保険加入できなかったグループである。また、被保険者の扶養家族も保険に加入する。

このように、保険加入者(被保険者およびその家族)は細かく分類されており、こうした分類は保険料の計算方法に反映されている。なお、職業軍人・徴集兵は軍の病院で無償医療を受療でき、保険対象とされていない。その数は約48万人である⁸⁾。

III 給付

1. 給付の内容

全民健康保険以前の被用者保険は、医療給付と老齢一時金等の現金給付部門を抱えた「総合保険方式」だったが、全民健康保険は医療給付のみの「専門保険方式」を採用した。

給付は、原則として現物給付である。例外として、緊急に保険指定外の医療機関で出産または診療を受けた場合、患者が支払った医療費は申請により保険者から償還される(全民健康保険法第43条、「全民健康保険緊急傷病自費医療費用核退辦法」)。

給付には、医療給付と予防保健給付の二種類があり、医療給付には日本にはない出産に対する給付がある(全民健康保険法第31条および全民健康保険医療条例第20～26条)。

2. 患者負担⁹⁾

全民健康保険実施以前の各種保険は10割給付(ごく一部の保険を除く)であったが、全民健康保険では医療費用(薬代を含む)の患者一部負担を導入した(表1参照)。

外来の患者一部負担は、定額制である。診療科目を一般外来、歯科、漢方(中医学)、救急診療に分け、さらに病院の規模(4段階)に応じて部分負担金を設定している。一般外来と救急診療では、受診した病院が大病院であるほど部分負担額が高くなる。これは、医療資源の合理的な利用を意図したものである。なお、救急診療とは、腹痛、嘔吐、吐血、中毒、事故などに対する処置が該当す

る(行政院衛生署八十四年六月二十八日衛署健保字第八四〇二九四四一號函)。

入院の患者一部負担は、定率制である。入院日数が長くなるほど自己負担率が高くなるが、金額には一定の上限がある。また、退院後14日以内に同じ疾病で同類の病室に再入院した場合は、前の入院日数と通算される。さらに、急性病室(一般病床、特殊病床、急性精神病床)よりも、慢性病室(一般慢性病床、結核病床、ハンセン病床、慢性精神病床)の方が負担率が低い。その他、訪問看護の患者一部負担は1割である。

保険外負担には、受付料(「掛號費」)、差額室料などがある。受付料は外来で受診する毎に支払う性質のもので、地域間に差があるが100台湾元以下である¹⁰⁾。また、病院は差額室料として、急性病室は2人以下の部屋、慢性病室は1人部屋のみ患者に請求する(全民健康保険医療条例第32条、全民健康保険医療服務機構特約および管理条例第13条)。

患者一部負担には免除制度があり、傷病等によるもの(政府が指定する重大病、分娩、予防保健、同一治療コースなど)、居住地域によるもの(遠隔地)、身分・所得によるもの(名誉国民、低所得世帯)、労災によるもの、高齢者(100歳以上)に分けられる。

3. 「慢性連続処方せん」と医薬分業

医師は、外来患者に対して処方せんを発行する(全民健康保険医療条例第16条)。1回の調剤量は、内服薬は3日分、外用薬は5日分を越えることができない。また、1通の処方せんの有効期限は3日で、1通につき1回しか調剤することはできない。

ただし、慢性病患者に限り慢性連続処方せんを発行することができる。慢性連続処方せんとは、有効期限が最大3カ月、1回の最大処方量は30日分というものである(全民健康保険医療条例第35条)。つまり、1通の慢性連続処方せんで数回に分

けて調剤することができるので、処方せんの有効期間内であれば医師の診察がなくとも薬を受け取ることができる。一種の無診投薬であるが、患者の負担軽減と医療支出削減をねらっている。なお、慢性病として癌、内分泌・代謝疾患、精神疾患、神経系疾患、循環器系疾患、呼吸器系疾患、消化器系疾患、泌尿器系疾患等16系統の疾病グループが指定されている。

1997年3月から、まず台北市と高雄市を手始めに医薬分業が実施された。患者が医師から処方せんを受け取り、調剤薬局(台湾では「特約薬局」という)で薬を受け取るというシステムは日本と同じであるが、以下の4点で際立った特徴がある。

第1に、病院(医師)は、病院内薬局がある場合でも患者に処方せんを手渡すことが義務づけられている(中央健康保険局87.2.4健保醫字第八七〇〇一二七七號函)。そのため、患者は病院内薬局で薬を受け取るか、特約薬局へ行くかの選択の機会が保証されている¹¹⁾。

第2に、病院(医師)が、処方せんを患者本人に手渡さずにFAXもしくはオンラインで特約薬局へ送信した場合、保険者は病院(医師)に対しては診療報酬のうち処方せん交付料を、特約薬局に対しては「薬事サービス料」を支払わない(中央健康保険局87.2.4健保醫字第八七〇〇一二七七號函)。これは、患者が病院(医師)の影響下にある特定の特約薬局に集中することを防ぐものである。

第3に、処方せんを発行しなかった場合や病院内薬局で調剤した場合、病院(医師)が受け取る診療報酬(外来診察料)が低くなるよう設定されている。例えば、小規模医院以外の病院が外来診察を行い、かつ病院外の特約薬局で調剤した場合は1件あたり227点の診療報酬が病院(医師)に対して支払われるが、病院内薬局で調剤した場合は207点になる。これは、患者が病院内薬局に集中することを防ぐことをねらっている。

第4に、特約薬局は処方せんに記載されている

薬について、医師が代替不可と記入していない限り、同等の成分、薬量、剤型であればより低価格の薬を処方すること(代薬処方)が認められている(全民健康保険医療条例第44条)。

薬局のマージンとしては、診療報酬表に薬事サービス料が定められている。薬事サービス料として、1件あたり処方量13日分以下の処方に対しては30台湾元、14～27日分は40台湾元、28日以上は50台湾元が保険者から処方した病院や特約薬局に支払われる。

IV 診療報酬制度・薬価基準

1. 診療報酬の請求・審査・支払い

医療機関(病院、特約薬局など)は、レセプトを保険者である中央健康保険局の地方分局に送付し、保険者の内局である地区審査委員会がこれを審査してその結果に基づき保険者が病院等に対して医療費用を支払う¹²⁾。

レセプトの提出方法には、書面、電子メディア(フロッピーなど)、オンラインの3方法がある。医療機関は、いずれかの方法を選択し申請する。一方、中央健康保険局は書面提出に対しては1件あたり外来5～10点、入院50点を電算処理費として診療報酬から差し引く。このようにレセプトの電子化を促進し、管理合理化をめざしている。1995年度は、レセプト受理件数中電子メディア渡しはほぼ9割であった¹³⁾。

保険者による医療費用の支払いはレセプト審査終了後が原則であるが、そうすると支払いは診療してから数カ月後になってしまう。それは、病院経営にとっても運転資金調達の面で好ましくなく、また不正請求の温床にもなりがちである。そこで、全民健康保険ではレセプト審査終了前に、一定の条件を満たす病院等に対し暫定的に医療費用を支払う「暫定支給制度」を設けた。これは、レセプト提出の締め切り日を守り、かつ審査による診療報

削減率実績が過去3カ月間で30%未満の医療機関には医療費用を仮払いするというものである。審査結果と暫定支払額に違いが生じた場合は、その都度精算する。

2. 診療報酬と薬価基準

医療費用は6カ月単位の総額予算制と疾病別報酬(「同病同酬」)を原則とすることが定められているが、これらは段階的に実行に移すとされている(全民健康保険法第47、51、54条)。なお、全民健康保険法には、日本の中央社会保険医療協議会にあたる診療報酬点数の決定機関の設置が明記されていない。実際は全民健康保険の管理者である行政院衛生署がこれを決定している。現在の診療報酬表は、全民健康保険実施以前から使用していた出来高払い制の診療報酬表をもとにしている。

1点単価は1台湾元である(行政院衛生署八十四年二月二十八日衛署健保字第八四〇一〇七八三號函)。医学生や看護学生等を臨床実習生として受け入れている病院(「教學醫院」)は、申請額に訓練費用として3%の上乗せを受ける。漢方の場合には外来診察料が相対的に低く、また入院やX線などは給付対象になっていないなど不利な面がある。

薬価基準は、「全民健康保険用薬品項表」という。これは1995年7月から実施されているもので、特殊薬については全民健康保険実施以前に労働者保険が使用していた薬価を参考とし、それ以外の薬については公立病院の仕入価格を基準に策定されている¹⁴⁾。

3. 新しい試み

現行の診療報酬制度は出来高払い制が基本であるが、医療費用抑制をにらんだ新しい試みもいくつか盛り込まれている。

第1に、一部の入院診療項目に、DRG-PPS(diagnosis related group-prospective payment system: 疾病診断群に基づく予見支払い方式)的

な診療報酬制度を導入している¹⁵⁾。よく知られているように、DRG-PPSは1983年以来アメリカのメディケア・パートAで導入された、疾病診断の類型に基づく医療費の定額払い方式である。台湾では、出産(自然分娩、帝王切開)、外科手術(虫垂切除など)、婦人科手術、整形外科、泌尿器科手術のそれぞれ一部に適用されている。なお、アメリカでは、DRG-PPSで償還されるのはホスピタルフィーにあたる部分のみであるが、台湾では患者や保険者が支払う医療費はもともとアメリカのようにホスピタルフィーとドクターズフィーに分離していない。従って、償還される金額は実質的には両者を含むものになっており、その点がアメリカの方式とは違う。

第2に、外来診察料の算定式に、「合理量」を導入したことである。「合理量」は、当該病院の1日あたり外来診療件数を事前に予測したものであり、これは前年度の実績、病床数、医師の数を基準に算出される。また、「合理量」が適用されるのは大規模医療機関で、小規模医院には適用されない。「合理量」を越えた病院は、外来診察料の点数が安くなるようになっている。例えば、ある日の外来診療件数が「合理量」以内ならば1件あたり227台湾元(特約薬局で調剤した場合)であるが、「合理量」を超過した場合は、超過分については120台湾元と半額近くになる。なお、山地・離島地区の病院は「合理量」による規制を受けない(行政院衛生署廣告85.12.13健保醫字第八五〇二五六六五號)。

V 保険財源

全民健康保険の財源には、保険料収入と中央政府による経費の支出がある。

給付に関する費用は、保険料収入でまかなわれる。保険料率は被保険者の月収(標準報酬月額)の6%が上限とされており、現在は4.25%である(全民健康保険法第19条)。

被保険者、保険加入単位(雇用主等)、政府が、

表2 被保険者の分類と保険料負担比率

被保険者 類別	保険対象類別		負担比率 (%)		
	被保険者の法定範囲	被保険者 との続柄	被保険者	保険加 入単位	政府
第一類	1. 公務員, 公職人員 ¹⁾	本人, 家族	40	60	0
	1. 私立学校教職員 ²⁾	本人, 家族	40	30	30
	2,3. 公・民営事業, 機構等で一定の雇用主がある被雇用者 ³⁾	本人, 家族	30	60	10
	4,5. 雇用主, 自営業者, 専門職および技術者で開業しかつ雇用者 のない者	本人, 家族	100	0	0
第二類	一定の雇用主がない, あるいは自営業者で職業公会に参加する者, 外国船に雇用される船員 ⁴⁾	本人, 家族	60	0	40
第三類	農民, 漁民, 水利会会員 ⁵⁾	本人, 家族	30	0	70
第四類	軍人の家族 ⁶⁾	本人, 家族	40	60	0
第五類	低収入戸 ⁷⁾	本人, 家族	0	0	100
第六類	1. 名誉国民, 名誉国民の遺族, 行政院国軍退役軍人補導委員会 が受託し遇する大陸滞留の台湾籍前国軍台湾復帰要員 ^{8) 9)}	本人 家族	0 30	0 0	100 70
	2. 地区人口(第一類~第六類-1)にあてはまらないもの ¹⁰⁾	本人, 家族	60	0	40

参考: 『社会保険服務叢書 ① 保障您的健保權利 ①』台北 勞動基準雜誌社 1997年 p. 28, 張耀懋『健保備忘録』台北 民生報社 1995年 p. 98, 行政院衛生署中央健康保險局ホームページ <http://www.nhi.gov.tw/chi33-03.htm> 1998年3月10日。

- 注 1) 行政院衛生署八十四年六月二十九日衛署健保字第八四〇三五一九四號函では, 郷(鎮, 市)民代表, 村(里)長, 無職の隣組長の負担比率は第三類のものを準用できるとあるが, 実際には運用されていないようである。
- 2) 政府負担分の保険料は, 当該学校を管轄する政府[中央政府, 省(市)政府]が負担する[全民健康保險法第27条第1項の1の(1)]。
- 3) 政府負担分の保険料は, 中央政府と省(市)政府がそれぞれ半分ずつ負担する(全民健康保險法施行細則第44条)。なお, 省(市)負担については保険加入単位の所在地の行政単位とする(行政院衛生署八十四年六月二十六日衛署健保字第八四〇三四〇五〇號函)。
- 4) 政府負担分の保険料は, 全額省(市)政府が負担する。(全民健康保險法第27条第1項の2)
- 5) 政府負担分の保険料の分担構成は, 台湾省政府管轄地域では中央政府100分の40, 台湾省政府100分の20, 県(市)政府100分の10とし, 行政院直轄市(台北市, 高雄市)では中央政府100分の40, 直轄市政府100分の30とする。(全民健康保險法第27条第1項の3)
- 6) 政府負担分の保険料は, 行政院国防部が負担する。(全民健康保險法第27条第1項の4)
- 7) 第五類の保険料は, 台湾省政府管轄地域では中央政府社会政策主管機關が100分の15, 台湾省政府100分の20, 県(市)政府100分の65を分担し, 行政院直轄市(台北市, 高雄市)では直轄市政府が全額負担する。(全民健康保險法第27条第1項の5, 行政院衛生署八十四年八月二十一日衛署健保字第八四〇四七四二二號函)
- 8) 事実上, 香港など大陸地区から帰還した国民党軍の元兵士を指すものと考えられる。彼らは大陸残留中は「台湾地区と大陸地区の人民關係条例」第27条の規定に基づき, 行政院国防部国軍退役軍人補導委員会から就養給付を受けていた。
- 9) 第6類-1被保険者本人の政府負担分は, 行政院国防部国軍退役軍人補導委員会が負担する。(全民健康保險法第27条第1項の6)
- 10) 政府負担分の保険料は, 全額中央政府が負担する。(全民健康保險法第27条第1項の7)

保険料をそれぞれ分担する(表2参照)¹⁶⁾。被保険者の労働市場における立場や収入、身分に応じてそれぞれの負担比率がちがうことが特徴である。特に、高齢者が多い名誉国民(第六類)や低所得世帯(第五類)は保険料を支払う必要がなく、これは社会保険というよりもむしろ医療扶助である¹⁷⁾。

保険料を減免する制度もある。高齢者の保険料減免要件は、70歳以上でかつ所得要件として準低所得世帯(「中低所得世帯」¹⁸⁾)であることが定められている¹⁹⁾。また、台北市と高雄市は独自の制度を設け、65歳以上(台北市在住先住民族は55歳以上)が減免を受ける。さらに、公務員には公務員保険に加入しこの保険料を30年以上支払った「資深公務員(資格が深いという意味)」の保険料を免除するなどの減免措置がある²⁰⁾。

事務経費やキャピタルコストは中央政府予算から支出され、その上限は年間給付支出総額の3.5%である(全民健康保険法第68条)。

VI おわりに

全民健康保険法は、実施2年後に機構や財源などを中心に見直すとして定めている(全民健康保険法第84条、89条)。同法改正案は、1997年7月23日付で立法院の審議が始まった。主な改正点は、現行の保険者である中央健康保険局の民営化と、民間非営利の保険機構を保険者として認証することである。保険の民営化論争は全民健康保険実施以前からあったが、今後は国営保険から「民営化」と「多元化」の方向で展開することは確実である。

では、全民健康保険は台湾の医療政策にとっていかなる意義を持つのだろうか。

まず、全住民が参加する医療の普遍的サービスが完成した。この帰結には、一般論として住民の医療へのアクセス向上と国民医療費の増大がある。どちらも統計が不十分なため、台湾についての具体的な検証は今後の課題となるだろう。

また、全民健康保険実施に伴い行政院衛生署が医療保険の担当となったことにより、構造的に医療政策と保険政策が一元化され、医療保険が医療政策の中に位置づけられた。今後は、高齢化と慢性病の増大に伴う医療需要の変化と国民医療費の増大に対して、行政院衛生署のリーダーシップで医療基盤整備や医療費政策をどう進めていくかが関心事となる。

しかし、「普遍的サービス」の完成についていえば、全民健康保険制度の細かな点を観察するとそれらの反証となりうる要素も含んでいる。ここでは2点を指摘しておく。

第1に、被保険者を労働市場における価値や身分(軍関係者)に応じて分類している。保険料の算出や政府の補助は、被保険者の収入に加えこうした価値観に基づいている。

第2に、退役軍人や長期勤続公務員の保険料免除など、軍・官の特権が残された。

労働市場重視、軍・官の優遇・特権という特徴は旧保険時代から引き継いだものであり、戦後(または内戦終結後)台湾の社会政策のパターンである²¹⁾。これは、台湾の政治的・歴史的特質を反映したものとして見るべきであろう。

(平成10年10月投稿受理)

注

- 1) 1994年の数字は行政院 1996a p. 142, 1995年は <http://www.nhi.gov.tw/stat/06z-1.htm> 1998年3月10日による。
- 2) 全民健康保険の概説的な紹介に、平石長久 1995、高育仁 1997、石本忠義 1997がある。
- 3) 中央健康保険局のURLは、<http://www.nhi.gov.tw/> (1998年6月現在)である。
- 4) 注意したいのは、改正案では保険者が民営化・多元化されることであり、保険加入単位が保険者となるのではない、ということである(全民健康保険法第二次修正法案第6条)。この点で、日本の組合管掌健康保険と同じになるという誤解が生じないようにしたい。
- 5) 公会とは同業組合を、工会とは労働組合をいう。
- 6) 張智雄 1997a p. 22.

- 7) 低所得世帯は、所得と世帯における就業可能者の比率を基準に、一級～三級に分けられている。世帯所得は最低生活費標準が基準となる(行政院 1989b p. 50, p. 77)。
- 8) 数字は<http://www.nhi.gov.tw/stat/06y1-1.gif> 1998年3月10日による。
- 9) 患者負担といった場合、保険の部分負担や室料差額のほか、我が国では医師などへの謝礼や「お世話料(老人病院の場合)」など、公的統計から見えにくい負担が問題になる(池上直己 J.C.キャンベル 1996 pp. 102-104, 二木立 1992 pp. 198-200)。台湾でも同様の状態であろうとは想像するが、ここでは全民健康保険の制度的な説明が目的なので、部分負担の説明にとどめておく。
- 10) 張智雄 1997a pp. 46-47。
- 11) こうした「患者の知る権利」は、筆者が現地で収集したパンフレットにも強調されている(パンフレットのタイトル例:『關壞心・專業情 醫藥分業 照顧您』行政院衛生署,『有病看醫師 調劑裁藥師』中央健康保險局)。
- 12) 旧保険では、外来診療のレセプト審査を一部免除していた(張鴻仁 楊銘欽 李玉春 1994 p. 239)。
- 13) 数字は、行政院 1997 p. 98。
- 14) 「八十三年十一月二十八日衛生署與醫事服務機構及藥界團體協商全民健康保險藥價基準訂定原則會議決議」。
- 15) 新診療報酬点数表は、1998年1月1日から実施された(中央健康保險局函87.12.27健保醫字第八六〇七六九六五號)。
- 16) 1997年度の保険料総収入における負担者別割合は、保険加入者38.1%、政府29.2%、保険加入単位32.7%(民間雇用主25.9%、政府雇用主6.8%)であり、ほぼ三等分であった。
- 17) 数字は少し古いですが、1987年の低所得世帯の世帯主の平均年齢は一級低所得世帯が70歳、二級が56歳、三級が51歳であり、また低所得世帯認定理由の37.4%が「独居老人」であった(行政院 1989b p. 80, p. 84)。低所得世帯の保険料公費負担は、高齢者福祉の要素が強い。
- 18) 世帯収入が最低生活費標準の2.5倍以下で、低所得世帯よりも多い世帯。
- 19) 70歳以上準低所得世帯の保険料免除者は、<http://www.nhi.gov.tw/chi06-d4.htm> 1998年3月10日によれば1997年5月時点で144,408人である。また、障害者の減免者は311,511人である(/chi06-di.htm)。
- 20) この「資深公務員」に対する保険料免除は、もともと公務員保険で行われていた(公務員保険法第12条)。一方、1993年に行政院は新しい医療保険制度の研究成果として、『我國社會保險制度現況分析及整合

- 問題』を発表した。これは全民健康保険法の立法指針といえるものであるが、その中で「…こんな制度は外国にはないので…廃止するか退職した公務員のみに限定するかした方がいい…」とある(行政院 1993b, p. 130)。しかし、実際には現職と退職者の両方が免除の対象となった。台湾の社会保障制度には、公務員に対する優遇措置が多いのが特徴である。
- 21) 盧政春は、盧政春 1995 p. 209で台湾では福祉が軍人、公務員、教職員に過度に厚く分配されている点を指摘し、これを「軍公教福利」と呼んだ。

参考文献

- 行政院 1989a『我國老人福利法執行成效評估』行政院研究發展考核委員會。
- 行政院 1989b『我國社會救助體系整體規劃之研究』行政院研究發展考核委員會。
- 行政院 1993a『衛生白皮書』行政院衛生署。
- 行政院 1993b『我國社會保險制度現況分析及整合問題』行政院研究發展考核委員會。
- 行政院 1995a『因應我國人口高齡化之對策』台北 行政院研究發展考核委員會。
- 行政院 1995b『中華民國臺灣地區社會指標統計』台北 行政院主計處。
- 行政院 1996a *Statistical Yearbook of the Republic of China*, Directorate-General of Accounting and Statistics, Executive Yuan, Republic of China.
- 行政院 1996b『中華民國政府組織與工作簡介』行政院研究發展考核委員會。
- 行政院 1997『中華民國公共衛生概況』行政院衛生署。
- 周家華 1991『老人問題與老人福利之研究』台北 正中書局。
- 李易駿 許雅惠 1994『全民健保法解讀』台北 月旦出版社。
- 張耀懋 1995『健保備忘錄』台北 民生報社。
- 盧政春 1995『利益團體與社會福利資源分配—透視我國軍公教福利』『臺灣的社會福利：民間觀點』中華民國現代社會福利協會編 台北 五南圖書出版公司。
- 柯木興 1997『社會保險』台北 三民書局。
- 張智雄 編 1997a『社會保險服務叢書① 保障您的健保權利①』台北 勞働基準雜誌社。
- 張智雄 編 1997b『社會保險服務叢書② 保障您的健保權利②』台北 勞働基準雜誌社。
- 梁憲初 冉永萍 1997『社會保險』台北 五南圖書出版公司。
- 張鴻仁 楊銘欽 李玉春 1994『全民健保法入門』台北 泰景。
- 若林正丈 1992『東アジアの国家と社会2 台湾』東京大学出版会。
- 池上直己 J.C.キャンベル 1996『日本の医療』中央公論社。
- 二木立 1992『90年代の医療と診療報酬』勁草書房。
- 平石長久 1995『アジア諸国の社会保障制度』『海外社会保障情報』No. 110。
- 高育仁 1997『台湾社会安全概況についての紹介』『世界

の福祉』No. 40.

石本忠義 1997「医療保障制度改革の国際動向」『週刊社

会保障』No. 1957.

(たかはし・たかし 法政大学大学院博士課程)

米国の多数事業主制度（下）

粥川 正敏

III 多数事業主制度の現況

1. 制度の実施状況

(1) 制度数と加入者数の推移

加入者数と制度数は、安定的に推移している。拋出建てのみの制度は極めて少ないので、給付建ての制度数と加入者数をみると、1975年の制度数と加入者数（現在就業中でない者も含む）がそれぞれ約2,100と850万人、85年は約2,300と830万人であったのに対し¹⁾、現在は約2,000と870万人となっている²⁾。なお、単一事業主制度を含めた数は、現在、約55,000と4200万人である。

(2) 加入者数の産業別分布

多数事業主制度の加入者分布には、大きな特徴がある。製造業雇用者の大部分が単一事業主制度の加入者であるのに対して、建設業や運輸業、鉱業、卸・小売業、サービス業で多数事業主制度加入者が相対的に多い。（表1参照）

多数事業主制度は団体協約に基礎があるので、組合組織率が低い金融・保険・不動産業で加入者が少ないのは、当然である。しかし、団体協約がカバーする労働者数が最大で、鉄鋼や自動車(UAW)など有力な組合を有する製造業の加入者数よりも建設業や運輸業の方で加入者数が多い。これによっても、組合加入者が多いことや組合活動が活発であれば当然に、多数事業主制度がより多く採用されるわけではないことが分かる。

表2は、産業別に多数事業主制度への加入者率、団体協約カバー率（「組合加入者および非加入者」であるがその職が団体協約でカバーされている者の合計が当該産業に従事する雇用者に占める割合）、小規模企業への就業率をみたものである。これをみると、小規模企業が多い産業で制度への加入者が多いことが分かる。また、建設業や舞台製作など、労働移動が頻繁、または臨時的な雇用形態が一般的な産業に多いともいえる。なお、製

表1 産業別加入者数(1988年)

(千人)

	多数事業主制度	単一事業主制度
農業	13 (3.8%)	324 (95.9%)
鉱業	193 (20.7%)	741 (79.3%)
建設業	3,490 (75.9%)	1,106 (24.1%)
製造業	1,372 (4.2%)	30,973 (95.8%)
運輸業	1,469 (40.9%)	2,127 (59.2%)
通信・公益事業	39 (0.7%)	5,316 (99.3%)
卸売業	341 (13.7%)	2,144 (86.3%)
小売業	1,087 (14.8%)	6,264 (85.2%)
金融・保険・不動産業	19 (0.2%)	8,209 (99.8%)
サービス業	1,187 (11.8%)	8,900 (88.2%)
課税免除団体	13 (0.8%)	1,670 (99.3%)
その他	715 (79.3%)	187 (20.7%)
合計	9,937 (12.8%)	67,958 (87.2%)

資料出所：U.S. Department of Labor, *Trends in Pensions 1992*.

注1：加入者1名のみをの制度を除く。

注2：カッコ内の数値は、それぞれの産業の合計に対する各制度の比率である。

造業の内では、食品、繊維、印刷、革製品、木材、家具製造などに比較的多い。

（3） 組合加入率と多数事業主制度

多数事業主制度は団体協約に基礎を置いていることから、その消長は組合のそれと関わりが大きい。米国の組合加入率は50年代中頃がピーク（1954年は34.7%）で、その後は長期低落傾向にあり、92年は15.1%、95年は14.9%まで低下した。組合加入者の絶対数も70年代初めに2千万人を超えていたものが、95年には1636万人と2割近く減少している³⁾。しかし、このような組合加入者数の減少にかかわらず、多数事業主制度の加入者数は減少傾向にない。

これは一つには、多数事業主制度が相対的に多い産業でも団体協約カバー率は低下傾向にあるが、これらの産業の多くでは製造業の場合と異なり、雇用者数自体の増加が著しいことによる。この結果、団体協約でカバーされている労働者の数自体は、増加または小幅な減少に止まっている。

たとえば、1989年と95年を比較すると、製造業における団体協約カバー率は30.5%から18.7%に低下し、その間に雇用者数もほとんど増加して

いないため、団体協約でカバーされている労働者数は216.5万人（37.2%）の減少となった。これに対し、サービス業のカバー率も9.6%から6.9%に減少したが、カバーされている労働者数は20.1万人（11.4%）増加した。また、卸・小売業のようにカバーされている労働者数が減少している場合でも、22.9万人（12.9%）と比較的穏やかな減少に止まっている⁴⁾。

2. 多数事業主制度の資産概況

多数事業主制度の資産運用は、相対的に保守的であるといわれている。その理由の一つは、給付建ての制度資産が最終的に事業主のものとされる単一事業主制度と異なり、多数事業主制度では、積立過剰の場合でも拠出額を減額することは事実上不可能であり、また、制度終了の場合に資産が事業主に回収されることもないので、リスクを取って高いリターンを目指すというインセンティブが事業主に働きにくいことである。また、制度への事業主拠出その他のフリンジ・ベネフィットを現金給付額と一体的に総報酬額として労使が団体協約で決める仕組みが多いため、リスクをとって必要な運用収入が得られなかった場合に必要となる事業主

表2 多数事業主制度加入者比率の多い産業

	加入者比率	小規模企業 雇用者比率	団体協約カバー率	
			1989年	1995年
建設業	75.9%	46.4%	29.4%	18.8%
鉱業	20.7%	17.9%	23.1%	14.4%
運輸・通信・公益事業	16.8%	18.0%	46.2%	29.1%
卸・小売業	14.5%	35.4%	9.8%	6.7%
サービス業	11.8%	32.4%	9.6%	6.9%
製造業	4.2%	8.3%	30.5%	18.7%
金融・保険・不動産業	0.2%	26.8%	4.1%	2.6%

資料出所 1：加入者比率は、表1と同じ。

2：小規模企業雇用者比率は、U.S. Bureau of the Census, *Country Business Patterns*, annual.

3：団体協約カバー率は、U.S. Bureau of Labor Statistics, *Employment and Earnings*, monthly, January Issue.

注 1：加入者比率は、各産業の企業年金加入者数に対する多数事業主制度加入者の比率（1988年）である。

2：小規模企業雇用者比率は、各産業の全雇用者に対する20名未満事業所に雇用される者の比率（1993年）である。

拠出の追加的引上げは他のFRINGE・ベネフィットの引き下げを伴うなど実質的には組合員の負担において行われることが多いため、組合の立場からもリスクを取ることに慎重とならざるを得ない。

多数事業主制度の資産概況は、表3のとおりである。1993年の資産総額は約3080億ドルであり、単一事業主制度の約7分の1である。また、その資産配分をみると、単一事業主制度より株式の比率が5ポイントほど低い。

3. 多数事業主制度の財政状況

(1) 一般的な傾向

一般的に多数事業主制度は、財政状況が健全であるといわれている。1995年に始まる制度年度における多数事業主制度全体の財政状況をForm 5500のデータでみると、資産総額は2023億ドル、負債額は2170億ドル、積立余剰の総額は126億ドル、積立不足の総額は274億ドル(前年より26億ド

ルの減少)であり、2000の制度のうち19制度がPBGCから財政支援を受けている⁵⁾。また、多数事業主制度専門のコンサルタント会社であるThe Segal Companyが毎年実施している調査⁶⁾の結果は、表4のとおりである。これによれば、過去5年間の平均積立率(制度資産額の受給権付与済み給付額の現在価値に対する比率)は常に95%以上である。受給権付与済み給付の支払いに必要な資産を100%以上積み立てている完全積立制度も、全体の7割前後で推移している。多数事業主制度は、一部に著しい積立不足の制度があるものの、全体としては健全な財政状況となっている。

PBGC(年金給付保証公社)が実施する制度終了保険では、単一事業主と多数事業主制度は別々に管理・運営されている。単一事業主制度に係る制度終了保険が最近まで長期にわたって赤字に悩まされてきたのに対して、多数事業主制度は、1980年には850万ドルの赤字であったのが1983

表3 多数事業主制度資産の概況(1993年)

(10億ドル)

	多数事業主制度	単一事業主制度		
		給付建て	拠出建て	合計
株式	119 (38.6%)	476 (42.0%)	481 (45.2%)	957 (43.6%)
債券	111 (36.0%)	311 (27.4%)	244 (23.0%)	555 (25.3%)
現金同一商品	29 (9.4%)	107 (9.4%)	135 (12.7%)	242 (11.0%)
その他	50 (16.2%)	239 (21.1%)	203 (19.1%)	442 (20.1%)
合計	308	1,134	1,063	2,197

資料出所：EBRI, *Quarterly Pension Investment Report*, fourth quarter 1993.

注1：信託保有資産についてのみの集計である。

2：資産額は時価表示である。

3：債券は長期債のみであり、残存期間に応じて短期債は現金同一商品として分類されている。

4：カッコ内の数値は、各資産の合計に対する比率である。

表4 多数事業主制度の財政状況の推移

	91～92年度	92～93年度	93～94年度	94～95年度	95～96年度
調査制度数	462	456	475	473	466
平均積立率	97%	96%	95%	96%	96%
完全積立制度数	365 (79%)	350 (77%)	308 (65%)	343 (73%)	329 (71%)

資料出所：The Segal Company, *NewsLetter*, vol. 42 No. 1, January 1998.

年に500万ドルのロスを記録して以降は、おおむね健全財政を続けている。97年末で資産額5億9600万ドル、負債額は3億7700万ドルで、2億1900万ドルの余剰がある。単年度の収支でも、94年から3年間は若干のマイナスを記録したが、97年は9500万ドルの黒字となっている⁷⁾。

(2) 加入者の減少と財政

均一給付方式をとる制度が大部分であることもあって、加入者の高齢化による財政への影響は、最終平均給与と加入期間によって給付が決まることの多い単一事業主制度に比して少ない。しかし、加入者の減少は制度の財政に少なからざる影響を与える。MPPAAの脱退債務の支払規定は事業主の脱退を困難にし、加入者の減少を防ぐことで財政の健全化に貢献している。だが、個々の多数事業主制度の基盤を成している職種、産業自体が大きく衰退して雇用レベルが低下する場合は、加入者数の減少は避けられない。

このような事態に対応して、近年、職種、産業横断的に合併が進展しており、加入者数に対して制度数は減少傾向にある。このような努力もあって、制度は全体としては健全な状態にあるが、牛乳配達人の制度のようにPBGCの財政支援を受けているものもある。

IV 多数事業主制度の特色と今後

1. 多数事業主制度の特色

多数事業主制度は、団体協約に基礎を置き、協約が定める事業主拠出に基づいて労使が共同参加する評議員会で給付の内容が定まる。このような制度の構造から、単一事業主制度と異なり、多数事業主制度の拠出や給付、財政は、個々の企業の企業経営や人的資源に関する企業戦略と密接な関連を有することはない。多数事業主制度は組合に主導されて発展してきたという経緯もあり、ま

た、中小規模の事業主が多いこと等もあって、労働組合との結びつきが極めて強いものとなっている。

また、多数事業主制度は、相互扶助制度に淵源を有する制度の沿革、制度の仕組みと運営実態、加入者等関係者のメンタリティなどから、加入者間の連帯を重視する傾向が強い。均一給付方式を採用するものが大部分であり、給付額算定における加入期間の扱いでも、加入者間の連帯を前提とした算定方式を採用するものが少なくない。たとえば、時給15ドルで年間1,700時間フルに働き25,500ドルの所得がある建設労働者の事業主拠出は、9カ月(1,200時間就労)しか建設工事に従事できず18,000ドルの所得しかない者の約1.5倍であるが、両者の年金額は、年間1,200時間以上を1年と扱うことにより、同額となる。また、集団主義的、連帯志向のメンタリティと団体協約という制約から、個人主義的な傾向が強いといえる401(k)プランは、ほとんど普及していないのが実状である。多数事業主制度でも、近年拠出建て年金の導入が進んでいるといわれるが、その大部分は給付建ての補完としてのマネーパッチェス制度(アニュイティ・プラン)である。

なお、このような加入者間の連帯を重視する取り扱い、制度加入者の賃金や超過勤務を含む仕事量が組合規制の下で各人共通に定められ、「個人処遇化」していないことによって可能になっている面もあると思われる。

次に挙げるべき特色は、多数の雇い主が同一の制度に参加しており、雇い主の変更に伴うポータビリティがあることである。その上、制度の拠出と給付設計が単純で共通するところが多く、各制度の費用分担割合を容易に決めることができるため、制度の多くは同様の職種、産業等をカバーする他地域の多数事業主制度と相互協定(Reciprocity agreement)を締結しているので、これによってポータビリティはさらに高められている。

2. 多数事業主制度の今後

多数事業主制度の後は、PBGCが指摘するように⁸⁾、現在既に多数事業主制度が設けられている職種、産業における雇用動向によるところが大きい。しかし、これだけではなく、産業・雇用環境の変化の中で制度の特色が生かせるかに掛かっている点も少なくない。

多数事業主制度は組合に基礎を置いた制度であるだけに、今後も雇用増が見込まれ、小規模企業が比較的多いサービス業などで、雇用者の組織化と制度の創設・拡充を進めることができるのかに、制度の発展が掛かっているといえる。この場合のセールス・ポイントは、先に述べた多数事業主制度の特色である集团的・連帯的な相互扶助とポータビリティの保障であることは疑いがない。これらが、401(k)プランの興隆を支えている全般的な個人主義的個別化の流れの中で、どれだけ対象となる雇用者の心を捉えることができるかが、今後の多数事業主制度発展の鍵となろう。

(平成10年7月投稿受理)

注

- 1) U.S. Department of Labor. *Trends in Pensions 1992*.
- 2) P.B.G.C. *News*, June 11, 1996.
(<http://www.pbgc.gov/96multi.htm>)
- 3) The Bureau of National Affairs Inc. 1996. *Union*

Membership and Earning Data Book. その他.

- 4) U.S. Bureau of Labor Statistics. *Employment and Earnings*, monthly January Issue.
- 5) PBGC. 1997. *Annual Report*. (<http://www.pbgc.gov>)
- 6) 1995～96年度についていえば、加入者数340万人、資産総額910億ドルと全体の4割弱をカバーする抽出調査であり、全体の傾向をある程度反映していると考えられる。
- 7) 注5に同じ。
- 8) Ibid.

参考文献

- B.J. Coleman. 1993. *Primer on Employee Retirement Income Security Act*, 4th ed. The bureau of National Affairs, Inc.
- F. Dobbin and T. Boychuk. 1996. *Public Policy and the Rise of Private Pensions: The US Experience since 1930*, in 3.
- D.M. McGill, K.N. Brown, J.H. Haley and S.J. Schieber. 1996. *Fundamental of Private Pensions*, 7th ed. University of Pennsylvania Press. (田村正雄監訳 1998『企業年金の基礎』改版 ぎょうせい)
- M. Shalev, ed. 1996. *The Privatization of Social Policy?* Macmillan Press Ltd.
- B. Stevens. 1996. *Labor Unions and the Privatization of Welfare: The Turning Point in the 1940s*, in 3.
- Internal Revenue Service. 1996. *Multiemployer Plan Examination Handbook*.
(<http://www.benefitslink.com/index.cgi>)
- National Coordinating Committee for Multiemployer Plans. *A Basic Guide*.
(かゆかわ・まさとし
衆議院事務局厚生調査室首席調査員)

ルクセンブルグ所得研究 (LIS) 夏季ワークショップ参加報告

山田 篤裕

はじめに

本稿では、ルクセンブルグ所得研究 (Luxembourg Income Study: LIS) ならびにルクセンブルグ雇用研究 (Luxembourg Employment Study: LES) データセットについて、およびこれらのデータセットを用いて研究を始めようとしている研究者にイントロダクションを提供している LIS 夏季ワークショップについて概説する。

周知の通り、LIS/LES データは、マイクロレベル (個人・世帯単位) で、雇用および所得分配について国際比較研究を可能としている唯一のデータである。近年、福祉国家の国際比較研究において、実証的色彩が強められており、これらはそうした実証分析に欠かせない基礎データベースを提供している。夏季ワークショップはこれらのデータ利用について、世界各国から集まった若手研究者 (その多くは博士課程に在学する大学院生達である) に短期間で習得させることを目的とするものである。

CEPS/INSTEAD の研究環境

LIS/LES 部局は、人口・貧困・政策研究センター (The Center for Population, Poverty and Policy Studies: CEPS) / 技術環境・選択・発展研究国際ネットワーク (International Networks for Studies in Technology Environment, Alternatives, Development: INSTEAD) に置かれている。この CEPS/INSTEAD の 8 階建

ての建物は、ルクセンブルグより郊外線約 35 分の所にある Differdange 駅のすぐ前にある。近くには大きな高炉がそびえ、ここがヨーロッパで屈指の鉄鋼会社の工場地区内であることが分かる。ワークショップは夏に開催されたが、湿度は低く、朝夕涼しく、たいへん過ごしやすかった。

LIS/LES データを利用する場合、Differdange に赴かずとも、データ分析作業はすべてメールを通じて可能となっているので、インターネットを使用できる場所であれば世界中どこからでも研究は事実上可能である。しかしながら、北米とルクセンブルグでは時差があるため、サーバーダウンのような事態が生じた場合や、技術担当者とメールで頻繁に連絡をする場合には、問題解決にかなりの時間を要する。そこで、夏季ワークショップとは別に、CEPS/INSTEAD に直接滞在することも可能となっている。滞在を希望する場合には、申込様式が Web サイト上にあるので、それに記入して送付すればよい。夏季ワークショップの実習中に度々教室に入ってきてはインストラクターに技術上の質問をする、夏期休暇を利用して滞在していると思しき研究者が数名いた。

今年からは、CEPS/INSTEAD の建物内に宿泊施設が新たに半地下に設けられ、またパソコン室も台数を増設して、施設的にも充実した。そのお陰で、夏季ワークショップ参加者全員に、今年度からパソコンと当座のメールアドレスおよびホテルの一室のような快適な部屋 (宿泊施設) が与えられた。

夏季ワークショップ

夏季ワークショップは毎年ルクセンブルグで開催され、LIS/LESのデータ利用について若手研究者に短期間での習得機会を与えることを目的としている。1998年は、7月19日～25日の日程で開催された。使用言語は英語である。参加申し込みは、例年5月1日までに行う。参加費用は高額(今年度はシングル1,225ドル、ツイン975ドル)なため、参加者には自分で助成金を得ることが期待されている。ただし、参加費用には講義・教材費用の他、宿泊費用と一日3回の食事代が含まれている。実際、参加者に尋ねてみると、ほとんどの者が大学等から助成金を得ていた。ワークショップが始まる1カ月前の6月には、LIS/LESから出されているワーキングペーパー中の10冊がリーディングリストとして指定された。

今年度はアメリカ合衆国、フィンランド、スウェーデン、イギリス、イタリア、台湾、韓国から22名が参加した。所属としては、大学院生がほとんどであったが、国立研究機関や国際機関に勤めている者や、大学教員もいた。なかでも韓国からの大学院生は、LIS総合部局長でもある、Syracuse大学のTim Smeedingが指導教授であり、ワークショップの期間中、研究成果について、かなりのプレッシャーをかけられていた。

ワークショップの期間は計7日である。第1日目の午後に到着し、自己紹介を兼ねたレセプションがCEPS/INSTEADの広々としたロビーである。第2日目からは、午前には講義、午後に実習の組み合わせで、5日間続く。具体的には、午前にはLIS/LESデータを用いたワーキングペーパー執筆者の講義が行われ、データ特性と使用時の注意およびデータ利用の可能性が示される。こうした構成の意図は、午前中の講義で各自の研究テーマに関して参加者達にインスピレーションを与えて、午後の実習でそのインスピレーションに従って実際のデー

タで作業をしてもらうというものである。5日目の午前には、故Aldi J. Hagenaarsを追悼するLIS記念特別講演が行われ、今年の実績者であるMats Johansson博士が、“In Search for a Smoking Gun: What Makes Income Inequality Vary Over Time in Different Countries”との題で、時系列的な不平等拡大の要因を実証的に明らかにした。なお、彼の論文は、LISのホームページ (<http://lissy.ceps.lu/wpapers.htm>) から、ワーキングペーパーの172号として、入手可能である。

第7日目の午前が今後のワークショップの在り方を話し合う反省会となっており、この反省会は参加者から意見を聞いて次回のワークショップにその意見を活かすことを目的にしている。今回の反省会では、ワークショップの期間を長くした方が良いのではという提案やアメリカでも頻繁にワークショップを開催して欲しいとの希望が出されたが、ワークショップの期間については費用がこれ以上高額になることや、大学院生ばかりでなく社会人も参加していることから、今まで通り7日間が適当ではないかとの議論があった。因みに、今年のワークショップの標語は“Work Hard..Play Hard”であり、5日目の晩に、Tim Smeeding教授が、そのロゴ入りの青いTシャツを参加者全員に配った。

LISプロジェクトの沿革

以上がワークショップについてであるが、LISプロジェクトについて、ご存じでない方に以下その概略を述べよう。

LIS (Luxembourg Income Study) プロジェクトは、1983年にルクセンブルグ大公国と人口・貧困・政策研究センター(CEPS)/技術環境・選択・発展研究国際ネットワーク(INSTEAD)との共同支援を受けて始まった¹⁾。1989年11月には、CEPS/INSTEADは私的非営利団体から公的組織になり、それを受けて「LISプロジェクト」は「LIS部局(Division)」と

なった。現在、北米各国、ヨーロッパ先進諸国(東欧地域を一部含む)、台湾、オーストラリアなど25カ国が参加しているが、再三の要請にも関わらず、日本は参加していない。日本を含め、韓国、メキシコ、南アフリカ共和国については、目下データ提供の交渉中である。

LISプロジェクト運営の資金的な援助は、CEPS/INSTEADの他に、参加国の関係省庁、大学、学術団体がやっている(表1参照)。初めて参加する場合、当該参加国は次のデータ提出までの期間(およそ4、5年間)は財政的支援を行う義務を免除されており、その期間にスポンサーを捜せばよいことになっている。また、その際にはCEPS/INSTEADもスポンサー探しに協力することになっている。

組織は、CEPS/INSTEAD統括者としてGaston Schaber氏、LIS研究部長(Research Director)としてLee Rainwater教授(Harvard大学)、LIS技術部長としてJohn Coder氏、LIS総合部長としてTim Smeeding教授(Syracuse大学)が中心となって運営されている。

LIS/LESプロジェクトの目的

プロジェクトの目的として、以下の四つが掲げられている。

1. 相異なる国々の社会的・経済的な家計調査から成るデータベース作成の実現可能性をテストすること。
2. データ提供国によって要求されているプライバシー制約下において、これらのデータにアクセスできるような方法を研究者に提供すること。
3. 遠隔地にいる使用者の研究要請に対して迅速に処理・回答できるようなシステムを構築すること。
4. 相異なる国々における人々の経済的・社会的地位についての比較分析を推進すること。

こうした目的を技術的に達成するため、データ分析は全て電子メールを通じて、バッチ処理で行われる。分析の際、使用可能な統計パッケージとして、SASとSPSSがある。1998年の後半頃までにはSTATAも導入される。

具体的にはSASかSPSS用のバッチ処理用のプログラムを、ルクセンブルグにあるサーバーにメールで送付すると、そこで計算が行われ、結果がまたメールで返送されてくる。これは煩雑なようでいて一方では非常に便利なことでもある。研究者はメールを送受信する環境と統計パッケージのマニュアルさえあれば、高価な計量ソフトを自分のパソコンのために購入する必要はまったくないからである。また、当然のことながら、計算速度も自分の所有するパソコンのCPUに依存しない(簡単なプログラムであれば5分程度で結果が返送される)。

LISデータでは特に嚴重なデータ管理が行われており、データ自体を打ち出すようなプログラムは自動的に拒否される。例えば、SASでいえば、「PROC PRINT」コマンドがそうした拒否されるコマンドに相当する。つまり、研究者がデータに直接アクセスすることは不可能となっている。

ただし、LESについては、LISのサンプル数と比較して、膨大(少ない国でも2万サンプル、多い国だと15万サンプル)であり、計算に多くの時間を要してしまう。そこで、LISと相違してLESでは、作成したバッチ処理用のプログラムの動作を研究者の手元で確認することを可能とするため、1,000サンプル程度のテストサンプルを、SPSSのEXPORTコマンドを用いて入手することが認められている。

利用可能なデータ

他にもCEPS/INSTEADでは複数のプロジェクトがあり、そのいくつかは独自にマイクロデータを収集しているが、ワークショップで利用可能なマイ

表1 LISプロジェクトのスポンサーおよび支援機関一覧(1998年7月10日現在)

オーストラリア	Australian Bureau of Statistics
	Social Policy Research Centre (SPRC)
オーストリア	Austrian Central Statistical Office
	Ministry of Labor and Social Affairs
ベルギー	Centre for Social Policy (CSP-CSB), University of Antwerp
カナダ	Social Sciences and Humanities Research Council Statistics Canada
チェコ共和国	CSU (Czech Statistical Office)
デンマーク	Danish Ministry of Economic Affairs, Central Statistical Office
フィンランド	Finnish Academy of Sciences, Statistics Finland
フランス	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
ドイツ	German Institute for Economic Research – GSOEP (DIW)
	ZUMA, Mannheim
ハンガリー	KSH (Hungarian Central Statistical Office); TARKI
アイルランド	The Economic and Social Research Institute (ESRI)
イスラエル	National Insurance Office, Jerusalem
イタリア	Bank of Italy (Banca d'Italia)
	Instituto per la Ricerche sulla Popolazione, CNR
ルクセンブルグ	Centre d'Etudes de Populations, de Pauvret et de Politiques Socio-Economiques (CEPS)
	Ministry for Social Affairs, Den Haag central bureau of statistics
ノルウェー	Central Bureau of Statistics
	Social Science data Services (NSD)
ポーランド	GUS (Central Statistical Office)
台湾	Taiwan Academica Sinica; DGBAS
ロシア	Russian Academy of Science
スロバキア共和国	Statistical Office of the Republic of Slovakia
スペイン	Carlos III University, Madrid
	INE (National Statistics Institute)
スウェーデン	Statistics Sweden
	Swedish Council for Social Research
	Swedish Institute for Social Research
イギリス	Economic and Social Research Council, London
アメリカ合衆国	BLS (Bureau of Labor Statistics)
	Ford Foundation
	Maxwell School Center for Policy Research
	Russel Sage Foundation
	US AID
	US National Science Foundation

出所：LIS ホームページ (<http://lissy.ceps.lu/sponsors.htm>)

表2 入手可能なデータ年次一覧

国	コード	参考データ	参考データ	Wave I	Wave II	Wave III	Wave IV
オーストラリア	AS			1981	1985	1989	1994
オーストリア	OS				1987	1989	1993
ベルギー	BE				1985	1988/1992	1997*
カナダ	CN	1971	1975	1981	1987	1991	1994
チェコ共和国	CZ					1992	1995*
デンマーク	DK				1987	1992	1994*
フィンランド	FI				1987	1991	1995*
フランス1	FR			1979	1981/1984		
フランス2	FB				1984	1989	
ドイツ	GE	1973	1978	1981/1983	1984	1989	1994
ハンガリー	HU					1991	1994
アイルランド	IR				1987	1992*	
イスラエル	IS			1979	1986	1992	1997*
イタリア	IT				1986	1991	1995
ルクセンブルグ	LX				1985	1991	1994
オランダ	NL			1983	1987/1986	1991	1994*
ノルウェー	NW			1979	1986	1991	1995
ポーランド	PL				1986	1992	1995
台湾	RC			1981	1986	1991	1995
ロシア	RL					1992	1995
スロバキア共和国	SV					1992	1995*
スペイン	SP			1980		1990	
スウェーデン	SW	1967	1975	1981	1987	1992	1995*
スイス	CH			1982		1992*	
イギリス	UK	1969	1974	1979	1986	1991	1995
アメリカ合衆国	US	1969	1974	1979	1986	1991	1994

注：*については1998年中に提供される予定である。

出所：LISホームページ (<http://lissy.ceps.lu/countries2.htm>)

クロデータ(個人・世帯単位のデータ)は2種類である。LIS (Luxembourg Income Study)とLES (Luxembourg Employment Study)である。データセットの読み方としては、「リズ・データセット」、「レス・データセット」と呼ぶ。これ以外に、比較福祉国家データセット(Comparative Welfare States Data Set)があり、これはOECDやILO等の国際機関より入手されたマクロ経済変数を中心に収録しており、こちらのデータセットに関しては、Microsoft社のExcel形式のファイルでダウンロード可能で、あ

らゆる人に対してオープンであるが、まだ構築中である(URLは、<http://lissy.ceps.lu/compwsp.htm>)。

① LIS

1983年から収集され始めた所得データである。現在、25カ国の第4回目(IVth Wave)が揃いつつあり、データセットに含むべく作業が行われている(表2・表3参照)。各国から提供されたデータは、LIS部局で「調和(Harmonized)」される。この作業は、“LISification”とも称され、比較可能となる変

表3 各国別 LIS 原データ一覧

国コード・年	統計調査名
AS81-AS85-AS89-AS94	Australian Income and Housing Survey
OS87-OS89	Austrian Microcensus
BE85-BE88-BE92	Panel Survey of the Centre for Social Policy
CN71-CN75-CN81-CN87-CN91-CN94	Survey of Consumer Finances
CZ92	Microcensus
DK87-DK92	Income Tax Survey
FI87-FI91	Income Distribution Survey
FR79-FR84-FR89	The French Survey of Income from Income Tax
FB84-FB89	Family Budget Survey
FR81	CERC Survey of Women with Children
GE73-GE78-GE83	Income and Consumer Survey (EVS)
GE81	The German Transfer Survey (Transferumfrage 1981)
GE84-GE89-GE94	German Social Economic Panel Study (GSOEP)
HU91-HU94	Hungarian Household Panel
IR87	ESRI Survey of Income Distribution, Poverty and Usage of State Services
IS79-IS86-IS92	Family Expenditure Survey
IT86-IT91-IT95	The Bank of Italy Survey (Indagine Campionaria sui Bilanci Delle Famiglie)
LX85-LX91-LX94	The Luxembourg Social Economic Panel Study "Liewen zu Letzebuerg"
NL83-NL87	Additional Enquiry on the Use of (Public) Services (AVO)
NL86-NL91-NL94	Socio-Economic Panel (SEP)
NW79-NW86-NW91-NW95	Income and Property Distribution Survey
PL86-PL92-PL95	Household Budget Survey
RC81-RC86-RC91-RC95	Survey of Personal Income Distribution, Taiwan Area
RL92-RL95	Russian Longitudinal Monitoring Survey
SV92	Slovak Microcensus
SP80-SP90	Expenditure and Income Survey
SW67-SW75-SW81-SW87-SW92	Income Distribution Survey (Inkomstf delningsundersokningen)
CH82	Swiss Income and Wealth Survey
UK69-UK74-UK79-UK86-UK91-UK95	The Family Expenditure Survey
US69-US74-US79-US86-US91-US94	March Current Population Survey

出所：LIS ホームページ (<http://lissy.ceps.lu/surveys.htm>)

数については共通の変数名で保存されている。そうした変数のいくつかは、合成変数であるが、もちろんのこと、元の変数に復元可能となっている。各国独自の変数はそのまま保存されている。作業は Koen Vleminckx 氏 (Operations Manager) が担当しており、技術的な事は電子メールで彼に問い合わせることができる。彼の元には毎日30通の問い

合わせメールが世界各地から届いている。

LIS データセットにはヨーロッパ先進諸国 (東欧地域を一部含む) と北米、台湾が含まれており、先に述べた通り現在、日本、韓国、メキシコや南アフリカ共和国とデータ供与について交渉中である。1970年代のデータ (一部1960年代末を含む) も事後的に収集されてはいるが、データの定義等で大

きな相違が各国間に存在するため、参考程度の扱いである。変数の定義や単純集計についてはいずれも Web サイト上から入手でき、特に変数の単純集計および各国の各年度にどの変数が含まれているかについては、非常に便利な独自の検索ソフト (<http://lissy.ceps.lu/lisview.htm>) があり(ダウンロード可能)、実際の分析に当たっては、これを頻繁に使用することになる。さらに、事前に Web サイトで入手可能な各国別・各変数別の技術情報に目を通しておくことも必要不可欠である。特に注意が必要なのは、ある国に特定項目がないからと言って、その項目が存在しない訳ではない点である。これは技術情報にも掲載されていない場合があるので、利用に当たっては十分な注意を要する。例えば、LIS の 1992 年スウェーデンのデータでは、私的年金 (private pension) の項目がないが、スウェーデンからの参加者に問い合わせると、僅かしか利用者はいないが存在はしているということである。

主な変数として、世帯属性等の基本的な情報の他、世帯主・配偶者の有無、職種、就業状況、所得内訳、支出内訳、社会保障給付の受給状況、社会保険料拠出、納税額、拡大乗数等が入手可能²⁾である。

② LIS

1994 年以来、新しく収集されるようになったデータである。既に 1980 年代には LIS データを用いた分析により、総稼得収入を主要因として市場所得の分散が増大していること、かつ貧困の発生とその深刻さは高齢世代から就労年齢にある若年世代に比重が移っていること、の 2 点が明らかにされ、労働市場についてのより深い理解のために、LES の必要性が指摘されていた。しかし、実際に LES プロジェクトとして立ち上がるのは、やや遅れて 1993 年からであった。1994 年からは、13 カ国より、各国の労働力調査 (マイクロデータ) が収集され、標準化 (Standardized) された。現時点では、各国

とも一時点分のデータしか揃っていない。資金的には、EC とノルウェー研究協議会 (Norwegian research council) が援助している。1996 年末には、この LES データを用いた第一回シンポジウムが開催されている。

LIS と同様、各国毎の各変数についての技術情報が Web サイト上から入手可能である。主な変数としては、世帯情報等、従業上の地位、主要職、2 番目の職についての情報、就労していない場合の以前の就労経験、職探し、非労働力化している人の状況、教育・訓練、調査時点から 1 年前の状況、労働力分類、稼得収入と所得等が入手可能である。

LES データセットは、特に失業の長さや男女間の賃金格差、フルタイム労働者とパートタイム労働者の属性の相違などを分析するのに長けている。一方で、非勤労所得の内訳についての情報が少ないのが欠点である。また、教育制度や業種・職種等については、各国毎に非常に異なった定義を用いている。これらの「標準化」をどのようにすべきかについては目下の問題であり、この問題に関してワーキングペーパーも最近出された。

LIS/LES データ使用の際の義務

データを使用するには、LIS/LES 部局の許可をまず求めなくてはならない。これはプロジェクト参加国 (日本は不参加) の研究者であれば非常に簡単で、Web サイト上から入手できる様式に必要事項を記入し、LIS/LES に送付すればよい。データ使用は学術用途に限られるため、使用方法について様式中、数段落程度で明らかにしなければならない。夏季ワークショップ参加者は最終日に使用方法について特に明らかにすることなしにパスワードとユーザー ID が渡される。研究成果発表に先立っては、まず LIS/LES のワーキングペーパーに登録・発表することが求められている。ただし、ワーキングペーパーに発表することにより、何ら研究者個人

に帰属するはずの著作権が制限されるわけではない。なお、イギリスのデータについては、データの引用書式が特に厳格に別途定められている。

LISを使用したワーキングペーパーは現在191号までである。ワーキングペーパーの直近のいくつかのものについては、WebサイトからフルペーパーがPDF形式で入手可能である。ワーキングペーパーを経て、既に書籍として刊行されたものに関しても、その書籍名が入手可能である。また、以上の方法で入手不可能な場合には、有料で送付してくれる。

結びにかえて

実際にLISデータやLESデータを使用し、帯に短し褌に長しという印象で、例えば社会保障受給額が労働供給に与える影響を計測するという簡単な課題すら、国際比較となると、なかなか難しいことが分かった。やはり、所得分布の比較に長けたデータで、精緻な経済学モデルに基づいて厳密に国際比較をしようとすれば限界もある。しかしながら、個人で、各国の省庁からマイクロデータの借出し手続きを行い、各種データに特有の変数の定義を調べ、それからやっと分析を始めるという、研究前の莫大な労働時間を考えれば、これらのデータベースが、世界中の研究者に対してどれ程貴重な公共財を提供しているかは明らかである。

ワークショップ参加中、折りに触れては、他国の参加者から、なぜ日本はデータを供出しないのか尋ねられた。ワーキングペーパーの至る所に、「日本についてはデータが入手できなかった」と記載されているのも、「データを供出していない日本」というイメージを増幅している。Tim Smeeding教授は自国(日本)の研究者でもなかなかデータを簡単には借り出せない状況に同情的ではあったが、そうした事情を全く知らない研究者達は、日本のこうした状況を非常に奇異に感じている。また、近年、台湾のデータがアーカイブに加えられたことで、ア

ジア地域におけるデータ入手の重要性が改めて認識されている。というのも世帯規模が欧米各国と比較して大きいと、世帯規模の経済性によるさまざまな相違が研究者のアジア地域における所得分配への関心を高めているからである。

民間の研究機関が新たに独自の供出用データを作成するのも一案だが、残念ながら現在のLISを用いた研究の焦点は、一時点の国際比較から長期時系列の国際比較に移行しつつあるので、一時点のデータを提供してもLIS/LES部局のニーズに応えたことにはならない。やはり、全国消費実態調査や国民生活基礎調査等を提出することが求められているのだが、現在の統計法では、極めて困難である。しかしながら、こうしたデータの供出により、本格的にプロジェクトに参加することは、新たな学問領域に参加することであり、国際的な研究者のネットワークを築く上でも重要である。こうした効果は、無形であるため、今後も研究者以外にはなかなか理解されにくいだろう。

日本はデータを(よって資金も)提供していないので、本来ならプロジェクト参加国でない日本人の私に対して、このLIS/LESデータを使用することを禁止しようと思えば可能であった。実際に、規約上も「参加国の研究者がデータベースを利用可能である」と明記されている。しかしながら、今回のワークショップ参加について(将来への投資という側面があるにせよ)、LIS/LES部局は快く受け入れた。こうした寛容さに応えられるよう、日本のプロジェクト参加が可能となる日が一日でも早く来ることを心から願う次第である。

注

- 1) これ以前の経緯については、牧(1997a, 1997b)に解説されているので、そちらを参照されたい。
- 2) 牧(1997a) pp. 38-39に、各国に共通である具体的な変数が記載されている。

参考文献

牧厚志 1997a 「LIS (Luxembourg Income Study) の紹介

①」『エストレーラ』No. 36.

1997b 「LIS (Luxembourg Income Study) の紹介

②」『エストレーラ』No. 37.

(ワークショップ参加費用の一部について、ユニバーサル財団から助成を受けた。このような貴重な機会への財政的支援を賜った事に心から感謝し記する次第である)

(やまだ・あつひろ

国立社会保障・人口問題研究所研究員)

菊池馨実著

『年金保険の基本構造—アメリカ社会保障制度の展開と自由の理念』

(北海道大学図書刊行会 1998年)

藤田 伍一

I はじめに

本書は社会保障の将来的な制度ないし政策の策定にあたり、指針となるべきものを提示することを課題としているという。すなわちアメリカ社会保障制度がどのような政治的、社会的、経済的諸状況のもとで形成され、発展してきたかを歴史的に跡付け、その特徴や基本的理念を明らかにしたいとしている。

その意図について、著者自身は「はじめに」で次のように述べている。「本書は、あらかじめ特定の理論モデルを設定し、あるいは一定の理論的仮説を立て、その妥当性を実体制度との関連でいわば演繹的に検証するというよりは、個々具体的な法制度策定・改正の歴史的事実的実証分析を積み重ねることにより、いわば帰納的にアメリカ社会保障制度に内在する基本的性格を浮き彫りにすることをねらい」としている。そして「その際、アメリカ社会保障制度の特質といわれる『自助・自立の強調』を、ひとつの拠りどころとして、そのアメリカ的文脈における内在的意義に着目していきたい。結論をやや先取りする形になるけれども、それはアメリカ社会保障制度を支えてきた思想的基盤といわれる『自由』の理念とも結びつく重要な視点、すなわち社会保障の本来の主体としての『個人』の視点を提供するものである」と。

本書は著者の豊かな問題意識に支えられて、アメリカ社会保障を総体的に把握し、その中で基本

理念を再確認する作業を試みたものということができよう。その意味ではアメリカ社会保障の前史から現代に至るまでの通史的意味を超えて、アメリカ社会保障の本質に迫ろうとする大作であって、従来の研究蓄積に見られない量的、質的な水準をもつ本格的な研究書であるといえる。

II 本書の構成

まず、本書の全体構成を知るために目次を示しておこう。

はじめに

序章 アメリカ社会保障前史

第1節 救貧法から社会事業への系譜

第2節 20世紀における発展—1935年社会保障法の前史的背景

第1章 アメリカ社会保障の成立—1935年社会保障法

第1節 社会保障法制定の背景

第2節 立法過程

第3節 1935年社会保障法の内容

第4節 社会保険制度導入をめぐる議論—老齢保険と失業補償

第5節 1935年法の評価

第2章 社会保障の実施と1939年改正法

第1節 社会保障法の制定と実施

第2節 1939年改正法の立法過程とその概要

- 第3節 1939年改正法の評価
- 第3章 第二次世界大戦と1950年代における社会保障の発展
 - 第1節 戦時体制下における展開
 - 第2節 戦後の経済繁栄と社会保障の発展
 - 第3節 障害に対する所得保障制度の導入
 - 第4節 1950年代までの改正
- 第4章 「偉大なる社会」と社会保障
 - 第1節 「偉大なる社会」と社会保障の進展
 - 第2節 連邦医療保険制度の導入
 - 第3節 1960年代における改正
- 第5章 社会保障の転換期
 - 第1節 社会保障の転換期
 - 第2節 公的扶助の連邦制度化
 - 第3節 年金保険における男女平等保護原則の普遍化
 - 第4節 1970年代における改正
- 第6章 社会保障の危機と新たなる展開
 - 第1節 年金保険の危機
 - 第2節 年金保険の再生
 - 第3節 1983年改正法の性格
- 第7章 アメリカ社会保障をめぐる現代的課題
 - 第1節 所得保障の展開
 - 第2節 福祉改革の進展
 - 第3節 混迷のなかの医療保障
- おわりに
- 主要事項・人名索引

本書の視点、すなわち方法論的側面については「はじめに」で二つの点が述べられている。一つは、1935年社会保障法をアメリカ社会保障制度の出発点としてその後の歴史的展開過程を詳細にたどっていることである。これによって著者はアメリカ社会保障制度の基本的特徴と性格を浮き彫りにできると見ている。すなわち本書は個々の法制度の展開過程について歴史分析を積み重ねることで、理論的作業として帰納的にアメリカ的特質を検証し

たいとしている。

もう一つは、社会保障法上の各制度のうち、とくに年金保険(老齢・遺族・障害保険<OASDI: Old-Age, Survivors and Disability Insurance>)に焦点を合わせ、その歴史的展開過程をたどって特徴を明らかにするとともに、当該制度に内在する「基本原理」を解きあかそうとしている。老齢・遺族・障害保険はアメリカ社会保障制度の中核とされており、その性格を明らかにすることが、ひいてはアメリカ社会保障制度全体の性格を明らかにすることにも繋がると思っている。

このように本書は社会保障制度の策定・改正の事実を年代順に積み重ねることによってアメリカ社会保障制度の基本的性格を析出できると考えている。その際に、アメリカ社会保障制度の特質といわれる「自助・自立」の側面に着目し、個人の「自由」の概念との関係を検討することを課題としているわけである。

III 全体の枠組み

本論の第1章では、アメリカ社会保障の「成り立ち」として、1935年社会保障法に至るまでの社会経済的背景を探るとともに、同法の立法過程をたどっている。1935年法は今日に至る制度の基盤を形成したという意味で、最も重要な位置づけを与えられるべきだと認識で制度の展開を追っている。

第2章では、まず1935年社会保障法の実施過程を追跡している。その中で大統領選挙や最高裁判決のハードルをどのように乗り越えたかについても考察している。また併せて1939年改正法について、準備段階から立法過程について詳細に考察を加えている。同改正は基本的な制度原理の変更をとまなうものであったことからとくに詳しく取り上げている。

第3章では、1940年代から1950年代にかけての発展過程をたどっている。この時期の重要改正

として1956年法による障害保険の導入など、障害者に対する所得保障制度の整備・充実が図られたことを重点的に取り上げている。

第4章では、1960年代に焦点を合わせて考察している。「貧困への戦い」をスローガンにした一連の改革は貧困者の緊急救済的性格を有していたが、それまでの社会保障制度にどのような影響を与えたかという視点で追跡している。とくに連邦直轄社会保険プログラムとして導入された医療保険（メディケア）が中心となっている。

第5章では、主として1970年代における社会保障制度の展開を追っている。この時期は給付額の大幅引き上げや物価スライド制の導入など、年金保険の給付内容の大幅な引き上げとともに、連邦の公的扶助プログラムである「補足的保障所得（SSI）」の制定など、アメリカ社会保障制度の発展がピークを迎えた時期にあたるという。反面では、各制度に内在する問題が顕在化した時期でもある。こうした社会保障の「転換期」を年金保険の財政基盤の脆弱化や要扶養児童家庭扶助（AFDC）受給者の急激な増大等のいわゆる福祉危機の到来を中心に据えて考察している。

第6章では、主として年金保険に焦点を絞り、1983年改正法により短期的・長期的な年金保険の財源不足問題が一応克服され、「再生」するまでの経過を分析している。同改正法は1939年改正法以来の大幅な改正内容を有しており、立法過程にまで立ち入って検討を加えている。

第7章では、1980年代以降における老齢・遺族保険以外の社会保障制度改革の現状と課題を整理し、将来への展望を明らかにしている。制度的には障害保険の動向、レーガン政権の公的扶助および福祉改革の動きと限界、およびクリントン大統領の医療保険改革の流れをまとめている。

「おわりに」では、1935年法を出発点として、1980年代に至るまでのアメリカ社会保障および関連制度の展開過程を通して、制度的中核であった

年金保険の制度構築を指導する基本原理とアメリカ社会保障の基本理念について検討を加えて結びとしている。

IV 本書に関する若干のコメント

最後に、本書のメリットとデメリットについて若干のコメントを加えておこう。

まずメリットについてであるが、本書が第1次資料を含む多くの文献・資料を渉猟し、丁寧に解析した研究である点は高く評価できる。つまり社会保障制度の通史としての意義をもつだけでなく、その時々に関心となった点についても細かな配慮をもって考察している。その意味で本書はこれまでのアメリカ社会保障の研究水準を凌駕する本格的な研究書であると評価できよう。

また、方法的側面についていえば、本書は法制史的観点から展開しており、その中に内包された原理・原則を析出しようとしている点が特徴的であろう。つまり、法社会学の枠組みが特色といえるかもしれない。したがって、これまでの研究蓄積に見られた政策論的アプローチとは異なった斬新さをもつといわなければならない。

次に、その政策論的アプローチから見た辛口の感想を二、三述べてみたいと思う。

1935年のアメリカ社会保障法は世界史上初の社会保障法として知られているが、世界最先端の資本主義をもち、厳しい競争原理を適用してきたアメリカ社会で社会保障が誕生した事実について、その世界史的な意義が必ずしも十分に伝わってこないのは残念である。これは恐らく本書が政策論としての切り口を持たないためであろう。それゆえに、F.D.ルーズベルト大統領が社会保障で何を意図していたのか、アメリカはなぜ競争原理に対抗的な社会保障を制度化しなくてはならなかったのか等、多くの読者もがもつ素朴な疑問に対してストレートな答えが返ってこないのである。

加えて、著者は「はしがき」で述べているように、本書の方法論的アプローチとして、演繹法ではなく帰納法をとると述べている。にもかかわらず、社会保障制度から結果的に析出されるはずの原理・原則を分析に先立って提示しているため、折角の試みも成功しているとはいえないのである。政策論的に分析し、その結果の中から世界に共通の原理あるいは特殊アメリカ的な原理・原則を手繰り寄せる方法をとるならば、大方の読者にとって納得できるものになったと思われる。同じく、制度の展開を追っていく前に現行制度を説明してしまっている点も帰納的手法とはそぐわないように思われなければならない。

本書でも触れられているように、アメリカ社会保障の展開には三つのエポックが認められる。一つ目は、もちろん1935年の社会保障法の成立にともなうOAI(老齢年金)の導入である。この時の財政方式は完全積立方式であった。二つ目は社会保障法の改正による1939年のOASI(老齢・遺族年金)の成立とその財政方式が修正積立方式に転換したことである。そして三つ目は1983年の法改正とそれにともなって財政方式が長期積立方式に転換したことである。この三つのエポックが本書の骨格部分をなすと理解できるが、具体的な内容に立ち入って言えば、1983年改正に関する本書の理解には当然異論が成り立ちうると思われる。

たとえば、社会保障の加入・給付単位としての「個人」と「世帯」の問題である。1939年改正法は確かに「世帯単位原則」に転換したと見られるのであるが、1983年改正法において「世帯単位原則」は著者が主張するように簡単には崩れず、維持されているのではないか。離婚した主婦に年金が給付されるのは、基本的には配偶者加給をベースにしているのであって、世帯が別になったために独立して給付しているとも考えられる。現在もお稼

得労働者でない主婦にOASDIへの加入資格が与えられないのは、まだ個人単位に転換していないためと理解すべきであろう。

またアメリカ社会保障の基本性格を規定するにあたって、「エクイティ(equity)」よりも「アデクワシィ(adequacy)」の原理が優位であると著者は判断しているが、評者は、1983年改正によって長期積立方式への回帰が見られることから「エクイティ」原則に戻っていると判断している。この点も問題として残るところであろう。

そして本書のライトモチーフである「自由」の理念についてであるが、著者はアメリカ社会保障の特質を「自律した個人に対する『自由』の実効的確保のための社会保障」との見方をとっている。すなわち、高齢者や障害者などに見られる「身体的・精神的・社会的ハンディキャップを一定の社会保障制度等が補完することにより、はじめて『自律した個人による主体的な生の構築』が可能となり、各人における『自由』の実効的保障がなされる」と考えるのである。自由は重要な概念ではあるが、ここでは専ら「自由」が独立した価値をもつ目的概念として措定されている。しかし通常は独立した価値の関係や状態を表す属性概念として理解されているはずである。たとえば自由競争といえば競争について条件がつかない状態を指しているのである。自由というだけでは自明的に何かを説明することにはならないのではないか。

本書には晦渋な箇所や力みすぎている点がないわけではない。だが、ヨーロッパと比べて特異な理念と枠組みをもつアメリカ社会保障を総合的に把握し、分析・整理している点はそれを超えて高く評価できるように思われる。社会保障関係では最近にない好著といえよう。著者の大成を祈りたい。

(ふじた・ごいち 一橋大学教授)

G・ティモシー・ハイト／ステファン・モレル著
『アメリカの年金・資産運用』

(東洋経済新報社 1998年3月)

渡辺 幹文

この本は年金等のプラン・スポンサーのために非常に親切に書かれた運用ガイドブックである。本書ではスポンサーを「個人あるいはグループが所有する資産の運用方法を責任を持って企画、施行、改善、監視、評価を行い、加えてこれら一連のプロセスを維持管理する個人あるいは組織を指す」として冒頭で定義している。これらのスポンサーの役割をサポートするのが本書の目的なのである。初めに、章立てにしたがって構成を説明しよう。

第一章 スポンサー

米国におけるスポンサー、つまり資金を集めて運用管理を代行する財団や年金等の各種制度の紹介。

第二章 投資方針書

基本資産配分やベンチマーク等いわゆる運用基本方針書の説明。

第三章 運用監視

運用機関の運用スタイルの概要。株式だけでなく債券についても説明される。

第四章 代替的な投資対象

主要国内資産に替わる、派生的な資産や海外資産、不動産投資についての説明。

第五章 リターン計測

金額加重収益率や時間加重収益率等だけでなく、税金や実質リターン手数料等の計算方法の解説。

第六章 リターン・リスクの測り方

リスクを勘案したリターンの評価方法が中心。シャープ測度やトレーナー測度等。

第七章 ポートフォリオのパフォーマンス

複数資産ファンドのパフォーマンス評価の方法。ユニバース評価や要因分析。

第八章 株式のパフォーマンス評価

業種ごとのリターンの要因分解や、リスク調整済みリターン等を使った株式ファンドのパフォーマンス評価。

第九章 債券のパフォーマンス評価

金利やセクター等を用いた債券ファンドのパフォーマンス評価。

第十章 投資対象としてのミューチャル・ファンド

ミューチャル・ファンドの仕組み、選択方法、特徴等。

第十一章 ふさわしい運用機関を探す

運用機関の選択方法。特に採用する場合の具体的な手順の解説。

第十二章 投資委員会を開催する

投資委員会の運営方法。議題の設定や投資コンサルタントの活用方法。

次に、各章ごとに内容を説明し若干コメントも付け加えたい。

まえがき

本文の前書きで、「資金運用のプロ達のパフォーマンスを正当に評価するための道具、知識、情報について言及した本はまず見当たらない。本書は、プロの資金運用者達の仕事を正当に評価するための知識と道具を与えることを目的としている」と書かれている。事実その通りでスポンサーの立場にたった実務的な本は少ない。一方で本書はもっとトピックのカバーレージが広い。確かに運用評価が軸ではあるが、米国のさまざまな制度を理解することができるし、投資方針書の書き方や投資委員会の運営方法を学ぶことができる。

第一章 スポンサー

初めに投資委員会の構成要因について説明される。「個々の委員はそれぞれの任務を適切に遂行するための教育を受けたり、資産運用の経験を持っているべきである。特に資産運用、ポートフォリオ評価、経済分析、プランの運営といった分野に深い知識を持っていることが望ましい」とある。なぜなら、「運用状況を監督する役割を担う者は多大な責任を負うことになる。＝中略＝受託者責任を負う者として、運用がブルーデントに行われているかどうかを確認する義務を課せられている」からである。だが現実には転職の少ない我が国で、本格的な運用経験を持った人材を例えば企業の年金部門に確保することは容易でない。しかし、投資委員に対する目標値がいかに高く思われようとも、年金資産の大きさや使命を考えれば、その方策を考えなくてはならないだろう。なぜならいくら運用機関を信頼するとしても、結果を含めたすべてを委ねてしまうことはできないからである。なお、この章で紹介される米国の諸制度は、変革を余儀なくされている我が国の年金制度を検討する上で大変良い参考資料となる。各種の非課税制度、確定給付型年金と401Kプラン、利益分配プラン、中小向けの奨励型従業員退職貯蓄、個人退職勘

定等の確定拠出制度が分かり易く説明されている。その他公務員年金や課税団体についても課税のされ方を具体的に説明している。

第二章 投資方針書

「投資方針書 (Investment Policy Statement) は運用するポートフォリオの包括的な目標と、それを実現するために従うべきガイドラインを規定するもの」である。具体的には「投資方針書は投資哲学、投資目的、収益目標、そしてこれらに整合するリスク許容度を明確に述べているべきもの」で、「投資マネージャーに課せられる制約条件を明確にし、投資対象資産を特定し、その資産間のアセット・アロケーションのガイドラインを設定すべき」で、「アクティブやパッシブ、運用スタイル等の「投資戦略、あるいはポートフォリオの目的の達成のためにとり得るべき戦略」と、「投資マネージャーのパフォーマンス評価方法と頻度を定めておかなければならない」。この章では、証券の種類とリスク性格が本源的なレベルから説明されているし、それを踏まえて投資方針書に盛り込むべき要素について細かく言及されている。パフォーマンス評価に用いるベンチマーク・インデックスについても非常に詳しく述べられていて参考になる。興味深いのはベンチマーク・ポートフォリオとしてのカスタマイズ・ベンチマーク・インデックスやノーマル・ポートフォリオである。これらは、我が国ではまだ利用は希であると思われるが、将来はもっと活用されていくことになるだろう。章の終わりに添付された投資方針書のサンプルは大変詳細なものであり貴重な資料である。特に投資哲学への言及が深く具体性を持っている。我が国のそのようにリスクを抑えながら収益を追求するといった漠然としたものにはとどまっていないのである。

第三章 運用監視

この章では、委託する運用機関の投資方針や運

用スタイルについて説明されている。まずアクティブ運用とパッシブ運用の違いが定義された後、株式マネージャー各種の運用スタイルが過去のパフォーマンス・データを添付して詳細に説明されている。例えば企業規模別リターン、成長型インデックスと割安型インデックスのリターンが紹介され、さらに通常はあまり言及されない循環投資やマーケット・タイミング投資、業種別の投資、逆張りやエマージング市場を含めた国際分散投資までコンセプトとリターンが紹介されている。成長型スタイル・インデックスや割安型インデックスのPERやPBR、配当利回り、ROEなどの指標が示されているのも、これらのスタイルを理解するために有益である。なお添付された過去データによると、成長株も割安株もSP500を上回っているが、スタイルのためというよりはSP500自体が大型株ポートフォリオであるためであろう。債券については、信用リスクによる投資と残存期間構成による投資が示されている。我が国の運用機関はこれまで明確な運用方針を確立していなかったと言われる。確固たる投資方針と銘柄の選択基準があってこそ市場は効率的になり、上達者の間のゲームのように、基本的なスタイルのもとで、それぞれの独自性を競い合うことが可能になると思われる。

第四章 代替的な投資対象

代替的な投資対象 (Alternative Investment Vehicle) は、「株式、債券、キャッシュといった伝統的な投資対象以外のもので、この投資によって、期待収益率やリスクの特性を高めること」や、「より有利な償還期限のマッチング、より好ましいキャッシュフロー、より広範な分散投資、より安い売買コスト」を実現できる。このような代替的な投資対象には、転換社債やワラントのようなハイブリッド証券、先物・オプションのようなデリバティブ、不動産、国際分散投資や貴金属やエネルギー関連産物のような商品や芸術品や骨董品のような収集品が含

められる。これらを投資対象とする場合には「(1) ファンドのために投資委員会が定めた収益目標に資するリターン・リスク特性を、代替的な投資対象が持っているか否か、(2) 投資委員会は、代替的な投資対象の特性に関する十分な知識を備えているかを検討する必要がある」としている。確かにこれらの投資はわかりにくいものであるし、リスク・ヘッジに使える反面で大きなリスクを抱えてしまう危険性がある。これらの投資に関する説明は簡潔であるが当を得ており参考になろう。国際分散投資のところで、ADRの活用のことまで触れているのも親切である。

第五章 リターンの計測

ここでは、基本的な金額加重収益率と時間加重収益率の説明から始められる。ただ、私としては若干この説明に不満が残る。金額加重収益率と時間加重収益率のそれぞれの意味が十分示されていない。金額加重収益率は運用資産額の大きい期間のリターンに強く引きずられる意味で金額加重であり、時間加重収益率は計算期間の長さにより収益率が直接反映する意味で時間加重である。また、たとえ金額加重収益率であっても事例のように途中キャッシュ・フローは無視されない。ディーツ法や内部収益率法等の説明や、それを月次でリンクさせる現実の計算方法も紹介されているほうが良かったように思われる。本書は全般的に非常に配慮の利いた説明になっているだけに、この章が意外にあっさりしているように感じられた。もっとも幾何平均と算術平均との関係、税金の影響、名目リターンと実質リターン、配当の再投資、運用機関への手数料などに言及しているところは親切である。幾何平均と算術平均の関係はもっと奥が深いのが分かり難くなるのでこのぐらいが適当であるかもしれない。

第六章 リターン・リスクの測り方

リスクはリターンの標準偏差であるが、その具体的な計算方法から説明がされている。また、複数資産ポートフォリオの全体のリスク方法が相関係数や共分散を使って述べられ、分かりやすい(ただし、相関係数の値の説明で一個所不正確と思われるところがある)。このリスクを勘案したリターンの計算方法としてジェンセン測度、シャープ測度、トレーナー測度等が説明される。これらは代表的なリスク調整済みリターンである。しかしながら、私には実務的に3年間程度の評価期間で測定されたトータル・リスクが真のリスクを表すとは言えないように思われるし、回帰式から求められたベータの信頼性はさらに低いように思われる。回帰式のY軸切片であるアルファも、回帰式の決定係数が低くなれば一般に大きくなるがそれはベータによる説明力は低いことを示しているのであって、銘柄選択能力の成果と単純に結論付けるわけにはいかない。パフォーマンスを評価する際に、リスクを勘案することはもちろん大切なことであるが、実務者にはこれらの理論的手法の限界のあることを指摘しなくてはならないだろう。

第七章 ポートフォリオのパフォーマンス

複数の資産で構成されるポートフォリオのパフォーマンスは、資産配分による成果の部分と個別資産における銘柄選択の成果に分けられる。本章では、その資産配分による成果と個別資産による成果を要因分解する方法が具体的な事例を用いて説明される。その説明の仕方は大変丁寧なので分かりやすい。ただ一般的に資産配分の効果は市場の上昇によって自然に生じてしまったものを含むから、短期的な変更の結果をもって運用能力と判断することは慎重にすべきだろう。例えば、ある期間の期末の資産配分と期初の資産配分のどちらが当該期のリターンが高いかを比較するやや皮肉な分析事例があるが、この方法では、その期の市場が

上昇した資産ほど期末のウエイトは上昇することから、どうしても期末の資産配分の方が勝ってしまうのである。また、弊社のユニバースを使って相対比較分析が紹介されている。このようなユニバース比較を長期間トレースしていくと、ベンチマーク・インデックス比較だけではわからない、大切な情報を得ることができる。例えば、短期的には運用機関の平均的な傾向が分かる。金利の低い状況では債券ポートフォリオの残存期間を短めにすることが多く、そこで金利が低下すれば運用機関の平均リターンは市場インデックスに劣後しやすい。また、長期的には運用機関の相対的なリターンの格差は小さくなるのがわかる。期間が長くなってもコンスタントに上位のグループに属している運用機関が、信頼性の高い運用能力を持っていると考えられるだろう。

第八章 株式のパフォーマンス評価

株式のパフォーマンスでは業種区分による要因分析が紹介されている。ファンドのパフォーマンスは業種配分によって左右される部分が大いからである。その上で業種ごとの銘柄選択効果を評価することも分析方法としては有効であろう。ただし、運用機関の運用哲学やポートフォリオ構築プロセスによって、その効果の表れ方は異なるものであるから、スポンサーはその分析を一つの参考資料として利用すべきだが、あまり重視しすぎてはならないと考える。また、時価総額、PER、PBR、ROE等を使った属性分析とユニバース比較が紹介されている。これらの典型的なスタイル指標を用いて分析することは、スポンサーが運用の実状を理解するのに非常に役に立つ。本書ではあまり触れられていないが、本来、運用機関の評価は定性面での評価を重視して行うべきと考える。そこで大切なのは運用機関の運用の実態を理解し、運用機関の説明の妥当性や運用の一貫性を判断することである。そのために、ここで示されるような要因分析や

属性分析を活用するのがよいだろう。

第九章 債券のパフォーマンス評価

株式のパフォーマンス評価に比べて、債券のパフォーマンスを分析する方法はあまり言及されることがない。その点、本書は初めにファボッチーの12種類のリスクを紹介し、その後、信用リスクが説明され、金利リスクの説明では価格式からデュレーションやコンベクシティーまで定義式から詳しく述べられている。AIMRのプレゼンテーションにおけるパフォーマンス計算基準を紹介しているのも適切である。また、債券のパッシブ運用はインデックス戦略とイミュニゼーション戦略であると説明し、債券のインデックス運用の問題点として、市場インデックスに含まれる債券銘柄が多いこと、その一部は流動性が低いこと、償還と新規発行のために常にポートフォリオのリバランスが必要になることをあげている。また、層化抽出法によるポートフォリオの構築方法が紹介されている。一方、アクティブ運用については一般的な運用スタイルの分類がないとしながらも、ウイルシャー・アソシエイツの定量的な分類方法を紹介している。欲を言えば、もう少し米国における債券マネジャーの分類やベンチマーク・インデックスについて述べてもらえれば大変参考になっただろう。

第十章 投資対象としてのミューチャル・ファンド(投資信託)

米国におけるミューチャル・ファンドは、「ここ10年間で2兆ドルもの増加を記録し1995年末時点では投資可能なミューチャル・ファンドの種類は7,000種類、総額2.5兆ドルにのぼる。1993年末時点では約40%が機関投資家によって保有されており、残りの60%が個人に所有されている」。我が国の年金でも投資信託を使うケースが増えつつあるが、本書では、特に規模の小さいスポンサーでは、コストの削減のために効果的であるとその活

用を薦めている。このようなミューチャル・ファンドを理解するのに本書は非常に役に立つ。まずファンドの設立形態について説明し、持ち株証券の所有権利や法制関係にも言及している。次にミューチャル・ファンドの種類と特徴を説明し、次にファンドの利点やリスクを述べている。また、ミューチャル・ファンドを選択する方法を説明し、モーニング・スター社が提供しているスタイル・ボックスと呼ばれるパフォーマンスや属性情報を求めた資料を添付している。著者の指摘するように、特に資産規模の大きくないスポンサーにとって、ミューチャル・ファンドの活用は運用機関のリスク分散のためにも有効である。我が国にも長期投資を前提とする投資信託の充実が期待されよう。

第十一章 ふさわしい運用機関を探す

運用機関の選択は投資委員会にとって重要な課題である。ここでは、運用機関選考委員会と称する下部組織を組成することを推奨している。実際に、例えば年金委員会を想定した場合、そこでの検討事項は、給付制度や財政運営、基本方針等と多岐にわたっており、運用機関の評価選択は専門の下部組織に任せた方が合理的と考えられる。新規採用する場合には、「インベストメント・マネジャーを分類するための基準作りからスタートする」。そして、スポンサーが設定する投資目的や収益目標、ベンチマークにそった運用機関を選択するプロセスに入る。マネジャーの数についてはコストを勘案した上で複数の採用が薦められている。採用の枠組みを決定した上で具体的な選考に入るが、最初に採用候補リストの作成方法が説明されている。「長い目で見れば選別基準としては結局サービスの質、投資哲学の適合性、信頼度合い、コミュニケーションの良さ」であるとしている。興味深いのは、そのコミュニケーションに関して、「運用機関のすべての部署が一貫して優れた業務成績を残さなければならない＝中略＝この業界はかつて嚴重

に規制に守られていたため、そのなごりでなかなかこういった運用機関は見当たらない」と不満を述べている点である。現状、我が国の運用機関がこの面で満足できる水準とは思われないが、一方できめ細かいサービスは本来得意分野であるように思われる。運用報酬についてもサンプルが紹介されている。そして表面に出てこない追加のコストに注意するように警告している。非常に本書らしいのは、運用機関のプロポーザル要求書や、ポートフォリオに関する質問状、面談通知のそれぞれの雛形まで添付していることである。これは大変役に立つであろう。また、AIMRのプレゼンテーションの際に提示するパフォーマンスの表示基準についても丁寧な説明がされている。まさに、我が国でも導入されようとしているところであり良いタイミングである。特に重要なのはコンポジットという仕組みであろう。運用機関は実際のファンドのデータを必ずどこかのコンポジットに含めておき、コンポジットから都合の良いデータだけをプレゼンテーションに用いないというルールである。

第十二章 投資委員会を開催する

最後に、投資委員会の運営について説明されている。これがまた大変懇切丁寧である。まず、開催通知や議事のリスト、運用ヒアリングのポイントがリスト・アップされている。思わず膝をたたいてしまったのは、開催準備として会議室やOHP等の備品だけでなく、それらの作動チェックをすることを推奨し、軽い食物の用意まで気配りしていることである。もう一つ適切なアドバイスであると思

うのは、委員会は前回の委員会の議事録を承認することから始まるべきとしているところである。

以上、章の順を追って述べたが、最後に全体を総括して感想を述べさせていただきたい。

- まず繰り返し述べてきたことだが、著者は実に丁寧にスポンサーに役立つ情報を提供している。すべてのトピックを基礎的なところから解き明かしており、実例がふんだんに盛り込まれている。各章の前書きや最後の要約があるのも親切である。
- そのサービス精神は翻訳者の方にも浸透している。文章の途中にも必要に応じて訳者のコメントが挿入されているが、すばらしいのは訳者の注である。適切であるし非常に分かりやすく書かれている。このような責任を持った翻訳は決して多くないのではないか。
- 不満を強いて言えば、やや定量評価に重点がかかりすぎていると思われる点である。前述したようにリスク調整済みリターンや要因分解等には限界がある。定性的な評価を軸にした総合評価であるべきと考える。またプラン・スポンサーがどこまで評価に手間やコストをかけるかも考えるべきだろう。費用対効果のバランスを考えて選択すべきである。

ともあれ、年金等のプランスポンサーにとって非常に役に立つ労作である。一読されることを推奨したい。

(わたなべ・みきふみ

フランク・ラッセル・ジャパン株式会社)

編集委員長

塩野谷 祐一 (国立社会保障・人口問題研究所長)

編集委員

一圓 光 彌 (関西大学教授)

埋橋 孝 文 (大阪産業大学教授)

岡 伸 一 (東洋英和女学院大学教授)

岡沢 憲 美 (早稲田大学教授)

菊池 馨 実 (大阪大学助教授)

藤原 禎 一 (厚生省大臣官房国際課課長補佐)

土田 武 史 (早稲田大学教授)

萩原 康 生 (日本社会事業大学教授)

阿藤 誠 (国立社会保障・人口問題研究所副所長)

姫野 孝 雄 (同研究所・総合企画部長)

小島 宏 (同研究所・国際関係部長)

府川 哲 夫 (同研究所・社会保障基礎理論研究部長)

尾形 裕 也 (同研究所・社会保障応用分析研究部長)

編集幹事

後藤 玲 子 (同研究所・総合企画部第2室長)

増淵 勝 彦 (同研究所・社会保障応用分析研究部第1室長)

白波瀬 佐和子 (同研究所・社会保障応用分析研究部第2室長)

山本 克 也 (同研究所・社会保障基礎理論研究部研究員)

山田 篤 裕 (同研究所・社会保障応用分析研究部研究員)

磯崎 修 夫 (同研究所・総合企画部客員研究員)

海外社会保障研究 No. 125

平成10年12月25日発行

ISBN 4-900849-25-1

編集 国立社会保障・人口問題研究所

〒100-0013 東京都千代田区霞が関1丁目2番3号

中央合同庁舎第5号館別館8階

Tel: 03-3595-2984

homepage: <http://www.ipss.go.jp>

製作 株式会社アーバン・コネクションズ

〒150-0002 東京都渋谷区渋谷3丁目9番9号

東京建物渋谷ビル8階

Tel: 03-5467-4721 Fax: 03-5467-4722

e-mail: books@infoasia.co.jp

homepage: <http://www.infoasia.co.jp>

ISSN 1344-3062
