

海外社会保障研究

SUMMER 1999

No. 127

特集 1：福祉施策の国際比較

特集の趣旨	埋橋 孝文	2
EUにおける社会保障政策の人口動向上の背景	J. ブラッドショー 宮下 裕一・埋橋 孝文 訳	3
日本型福祉国家におけるキャッシュとケアと女性の市民権 — 家族政策のジェンダー議論を手がかりに —	イト・ベング	24
児童手当の国際比較	大塩 まゆみ	38
家族政策の国際比較 — 現状・課題・方法に関する一考察 —	所 道彦	49
公的年金制度における普遍性と最低保障の規定要因	鎮目 真人	59
公的扶助制度の国際比較 — OECD 24カ国のなかの日本の位置 —	埋橋 孝文	72

特集 2：OECD 社会保障大臣会議

OECD 社会保障大臣会議の概要	藤原 禎一・小野 太一	83
OECD加盟各国の社会保障政策の動向	尾形 裕也	89
OECD加盟各国の社会保障政策の分析	増淵 勝彦	94

書 評

松本勝明著『社会保障構造改革—ドイツにおける取組みと政策の方向—』	小 椰 治宣	103
Gary Bryner, <i>Politics and Public Morality: The Great American Welfare Reform Debate</i>	後藤 玲子	107
平成11年度社会保障(国際)関係プロジェクトについて		111



特集1：福祉施策の国際比較

趣 旨

近年、福祉国家や福祉政策の「国際比較研究」が、従来のような「外国研究」あるいは「各国研究」から一応自立して独自の道を歩み始めようとしている。この国際比較研究の最近の傾向として以下のことが挙げられる。

第一に、単に制度の比較にとどまらず、制度がもたらしたアウトプット、成果にまで比較分析の領域を広げていることである。このことは、それぞれの国民生活の現状や直面している課題から制度を評価し、見直していく視点とも重なり合う。

第二に、いわゆる「類型論」を仲介として各国の特徴についての認識が深められてきていることが注目される。いわゆるグローバル化の進展が福祉政策の収斂傾向を促進することは否定できないが、一方で各国ごとの差異を際立たせてもいる。もちろん、グルーピングすることが最終目的ではないが、それを通じて各福祉国家や福祉政策の特徴が浮き彫りになってくることも事実である。

第三に、海外での研究の著しい進展にいい意味で「刺激」され、日本のケースを明示的に組み込んだ分析が出てきている。日本からの情報発信の重要性と必要性が認識されてきているのである。

しかし、今のところ、国際比較研究が福祉政策のすべての領域をカバーしているというのには程遠く、また、方法論的にもまだまだ検討すべき事柄が数多くある。例えば、わが国の研究状況に限って言えば、本特集で取り上げている人口、年金、児童手当、公的扶助などの領域で、これまでも特定の一国を取り上げた論文は数多くあるが、一つの論文のなかで多国間比較を試みたものは少ない。また、少子化社会の到来で注目の集まっている家族政策の分野では、概念自体の厳密な吟味から国際比較を始める必要がある。類型論にしても唯一絶対なものはありません、いくつかの異なる視点と方法論からの複数の類型論があってよい段階にある。わが国での国際比較研究はやっと自立したかしないかの時点に立っている。

わが国の福祉政策は今日、いくつかのメガトレンドに直面して、また、日本社会の成熟化にもなって大きな曲がり角にあり、それと同時に、これまで以上の影響力の発揮を期待されている。従来の日本社会・経済のキャッチアップの過程では外国からの輸入と移植でこと足りていたが、今後は国際社会のなかのわが国の位置を確かめながら政策の舵をとっていく必要がある。

このような状況を踏まえると、本特集の各論文はすこぶる刺激的な内容を含んでいる。福祉政策の重要な背景である人口動向を日本のデータを組み込んでヨーロッパとの比較分析をして下さったブラッドショー論文。この翻訳は同氏の指導のもとヨーク大学でMAを取得した宮下氏が主として担当した。さらに、大塩、イト・ベング、鎮目、所、各氏の論文は、福祉政策のフロンティアに挑戦したものであり、これらのいずれもが国際比較研究の水準向上に貢献すると考えられる。

(埋橋孝文 大阪産業大学教授)

EUにおける社会保障政策の人口動向上の背景

(The Demographic Context of Social Policy in the European Union)

ジョナサン・ブラッドショー

■ 要約

人口動向は社会政策の重要な背景である。本稿では、最近利用可能になった統計データに依拠しながら、人口構造、結婚と離婚、世帯類型など、家族政策と関連の深い分野の国際比較 (EUと日本)を試みている。

検討の結果、家族と世帯に関して多様性がみられることが明らかになった。例えば、複合世帯の割合でその多様性が顕著である。一方で、ひとり親の増加はEU内で共通している。人口や家族の現在の変化を危機とみなす傾向があるが、それらは一概に否定的にとらえられるべきでない。ただし、ライフサイクルの変化に即応した社会保護 (social protection) のモデルは追及されて然るべきである。

■ キーワード

人口動向、家族政策、国際比較、社会保障政策、EUと日本

訳 宮下裕一 (植草学園短期大学専任講師)
埋橋孝文 (大阪産業大学教授)

はじめに

すべての社会政策は当該国の人口動向を考慮する必要がある。この人口動向は家族や世帯に関する特定の行動パターンと並んで、一般に、人口の規模、年齢および構造を含む。人口動向 (Demography) は、ライフサイクルのすべての局面で、幅広い範囲の社会政策への需要に対して、明確な影響を与えている。さらに人口動向は、サービスに対する国の支払い能力に関する主要な決定要因であり、そのためすべての国で懸念されているひとつの論点になっている。それ故、社会政策の発展傾向をめぐる理解は、その中で社会政策が策定されるところの人口動向上の背景の理解に強く依存しているのである。

しかしながら、人口動向と社会政策との関係は、相互関係的なものである。すなわち社会政策は、

個々人の行う意思決定に影響を及ぼすことによって、人口動向にインパクトを与えるかもしれない。例えば社会政策は、結婚するか、あるいはパートナーと同居するかどうか、またするのであればいつからか、子供をもつかどうか、もつならいつか、そして何人子供がほしいと思うか、という選択に社会政策が影響を及ぼすのである。そして、いつ子供たちは教育を受け始め、また教育や訓練を終えるのか、就職するのはいつなのか、また子供たちがいつ親の家を出るかということについても社会政策は影響を与えるだろう。社会政策はまた、雇用労働に就くのかどうか、もしそうならいつからか、いつ退職するのか、さらにいつどこで死ぬのかということについても影響を与えるだろう。このことは、政策がこのような個々人の選択の主要な決定要因であることを示唆するものではなく、むしろそ

これらの選択に影響を及ぼすひとつの要因なのだということである。

本稿の目的は、EUの15カ国間における社会政策の人口統計上の背景に関する比較可能なデータを提示することである。この分析は加盟国家族政策に関するヨーロッパ調査会議(European Observatory on National Family Policies)の一部として着手された研究成果に基づいており、それ故家族政策的な趣向傾向をもっている¹⁾。日本に関する比較データが入手可能となった箇所では、これらのデータが分析に加えられている。本稿は家族政策に特別に重要であると広く考えられている4つの相互に関係のある人口動向の傾向①すべてのEU諸国における出生率の激減、②EU内人口の高齢化、③ほとんどのEU諸国で明らかになっており、現在進行している家族形式や崩壊パターンに関する急激な変化、④その結果としての家族・世帯形成の多様化に焦点を合わせている。これらの傾向のうち、最初の2つは、日本でもことによるとEU諸国よりも深刻に、経験していることであろう。家族の崩壊および多様化についての日本の経験は、おそらくそれほど十分に確認されていない。唯一時の経過のみが、日本はEU諸国あるいはOECDもが経験した道をたどるのか、それとも何とか自前のアジア・モデル(Pacific Rim/Tigers of Asia model)を維持できるのかを明らかにできるであろう。もちろん他の社会的傾向、例えば、社会政策のための重要な意味のある雇用形態の変化(特に女性)や人の移住行動パターンがある。これらの傾向については、本稿では扱わないが、非常に重要であることは確かであり、今後それらに関する研究を続けていく必要がある。

1. 比較人口統計の情報源

EU諸国間の比較可能な人口統計資料は、その比較可能性と情報の内容に関するギャップ(特に子供に関して²⁾)の点でいくつかの問題を残している

が、最近かなり改良されてきている。OECDのいくつかの定期報告は、有用な人口構造の比較を含んでおり、OECDはまた時折、有益な比較人口統計データを用いた特別研究も行っている(例えば、OECD 1990、1993、1994)。欧州評議会(the Council of Europe)は人口統計上の展開についての非常に有用な年次報告書を発行している(欧州評議会 1996)。このほかにも国別統計局(National Statistical Bureaux)によって発行されたかあるいは着手された特別研究がある(例えば、Bégeot, et al. 1993)。多くの比較データセットもまた(例えばthe Luxembourg Income Survey)、主要な目的に付随する副産物として人口統計データを作成している。最後に、国際比較データベースに貢献する資料を収集し特定のトピックを取り上げた特別比較研究もある(例えば、Bradshaw, et al. 1996a、1996b)。

EUレベルでは、従来、各国円卓会議(National Round Tables)や、さらに最近では調査ネットワーク(the observatories and networks)の各国情報提供者を通じた、特定の目的のために収集されたデータに依存することが必要であった。しかしながらEurostatのイニシアチブによる最近の2つの研究事業は一方ともマーストリヒト条約の条項から生まれたものだが、EU諸国間の比較人口統計の利用可能性および質をかなり改善している。第一に、Eurostatは現在、比較可能な人口統計データを集め、分析し、それを提示することができる。年次人口統計と並んでEurostatはヨーロッパの人口動向の異なった側面に関するデータを含んでいる種々の論文を発行しているのである。さらにEurostatは、EUの人口動向や政策に影響を与えるさらなる分析的評価に必要とされる資料をヨーロッパ協議会(European Commission)に提供している(例えば、EC 1995a、1995b)。第二に、Eurostatはヨーロッパ・コミュニティ世帯パネル調査(the European Community Household Panel <ECHP> survey)に着手し、現在はその調整にあたり、同調査から得

られるファインディングスを広めている。1996年、12加盟国を網羅する第1期ECHPからのデータが初めて利用できるようになった。以上が、本稿に含まれる主要な資料の出所となっている。本稿はある程度ECHPのデータに依拠しており、またそのデータは非常に新しいものでもあるので、以下の節ではECHPの構成項目について簡単に要点を述べ、さらに同調査から生じるいくつかの方法論上の問題点について論じることとする³⁾。

2. ヨーロッパ・コミュニティ世帯パネル調査

ECHPはEC諸国を網羅する多次元経過調査である。調整された質問項目に基づき、ECHPは世帯および個人(16歳以上)それぞれのレベルで、加盟国間の比較可能な情報を提供する。網羅されている項目は人口統計上の特質および雇用の特質、所得、健康、教育、貧困そして社会的排除(social exclusion)、住宅および移住である。第1期ECHPは1993年の時点(94年に収集)での12の加盟国すべてに関するデータを含んでいる。ECHPの第2期、第3期、第4期はそれぞれ95年、96年そして97年に行われている。オーストリアとフィンランドの両国は第2期以降の調査に参加した。この結果、スウェーデンが加盟国の中で唯一含まれていない国となっている。

3. 人口の規模、構造および成長

全EU諸国は1990～91年に大規模調査に着手した。表1は96年における人口がドイツの8,180万人からルクセンブルグのたった40万人に至るまで多様であることを示している。表1はまた、1950年以降全EU諸国が人口の増加を経験していることをも示している。しかしながら人口の増加の程度は各加盟国によって異なり、オーストリアの平均0.23%からオランダの0.90%までの幅がある。同期間における日本の人口増加はEU諸国よりもかなり低かった。1980年から90年までの期間では、オース

トリアおよびフィンランドを除いては、全EU諸国で年間の平均増加率の鈍化がみられた。デンマークおよびポルトガルでは、実に、それらの期間の人口増加率はほとんどゼロであった。日本もまたほとんどゼロの増加パターンであり、デンマーク、ポルトガル両国に次いで低くなっている。

人口増加率は出生率、移住、死亡率の関数であり、それぞれの要因の相対的寄与の程度は国によって、また時によって変わる。出生率、移住、および死亡率傾向の推定値に基づいて、EU諸国の人口の増加率およびサイズについてのさまざまな予測が行われている。これらの予測の最高値は、1993年から2020年の間では、年平均0.57%の人口増加を予測している。最低予測値は、同期間において全体の人口で2.6%の減少である。これは93年から2020年までの時期においてフランス、オランダおよびポルトガルを除く全EU諸国の人口規

表1 人口規模および人口の増加

国	人口(100万人)	年増加率(%)	
	1996	1950～1990	1980～1990
ベルギー	10.1	0.32	0.13
デンマーク	5.3	0.37	0.04
ドイツ	81.8	0.29	0.17
ギリシャ	10.5	0.59	0.53
スペイン	39.2	0.66	0.29
フランス	58.2*	0.57	0.42
アイルランド	3.6*	0.35	0.24
イタリア	57.3	0.39	0.14
ルクセンブルグ	0.4	0.56	0.54
オランダ	15.4	0.90	0.58
オーストリア	8.0	0.23	0.31
ポルトガル	9.9	0.31	0.03
フィンランド	5.1	0.44	0.50
スウェーデン	8.8	0.40	0.31
イギリス	58.7*	0.27	0.23
日本	124.7	0.12	0.05

注1：* 暫定値

2：日本の数値は総務庁統計局「国勢調査」による。
出所：Eurostat(1997a：表A-5)；Bégeot, et al(1993：表1)。

模の縮小を見込んでいる。これらの予測値にはかなりの相違があるにもかかわらず、世界人口に占める先進諸国の人口の割合が減少するのと同様に、ヨーロッパの人口が世界人口に占める割合も、現在もまた今後も減少しつづけるだろうという点について一致している見方がある。

しかしながらEU諸国の人口は相対的に安定していることは、人口規模よりもその年齢構成がより重要であることを意味している。表2は過去40年間ほどにおいて全加盟国での人口の年齢構成にかなりの変動があったことを表している。要するに、すべての国において、若年層の比率が減少し、また高齢者層の比率が増加していることを示しているのである。

人口に占める若年者割合の減少の程度は国によって異なる。しかしながら最もその変化が著しかったのは、スペイン、オランダ、ポルトガルおよび

フィンランドであり、これらの国で0歳～14歳層の占める割合は11～12パーセント・ポイントも低下した。現在、0歳から14歳の占める割合は、EUにおいて14.9%（イタリア）から24.0%（アイルランド）となっている。1960年から1996年の間に、アイルランドを除く全EU諸国が65歳以上の年齢グループの相対的な増加を経験し、この年齢グループの総人口に占める割合の増加率は15歳から64歳のグループの増加率よりも多かった。日本における若年層の総人口に占める割合は、同期間におけるどのEU諸国よりも低下し、高齢者の占める割合はどの国よりも増加した。事実、1960年では、日本における高齢者の占める割合はどのEU諸国よりもかなり低かったが、1996年までに若年者の占める割合が、イタリアを除く全EU諸国よりも低くなり、高齢者の占める割合はヨーロッパが経験した割合と肩を並べるようになってきている。

表2 年齢別の人口構成(1960年, 1996年)

国	全人口に対する割合(%), 1960					全人口に対する割合(%), 1996				
	0～14	15～24	25～64	65～79	80+	0～14	15～24	25～64	65～79	80+
ベルギー	23.4	12.2	52.5	10.1	1.8	17.9	12.7	53.4	12.2	3.8
デンマーク	25.5	14.7	49.3	8.9	1.6	17.5	13.2	54.1	11.3	3.9
ドイツ	21.0	16.1	51.4	9.9	1.6	16.2	11.2	57.1	11.5	4.0
ギリシャ	24.8	15.7	50.1	7.9	1.5	16.6	14.8	52.8	12.3	3.5
スペイン	27.4	15.3	49.1	7.0	1.2	16.4	16.3	51.8	12.1	3.4
フランス	26.2	12.4	49.8	9.6	2.0	19.4	13.8	51.5	11.2	4.1
アイルランド	30.9	14.0	44.0	9.2	1.9	24.0	17.5	47.0	8.9	2.6
イタリア	24.7	15.7	50.4	7.9	1.3	14.9	13.8	54.5	12.7	4.1
ルクセンブルグ	21.4	13.2	54.6	9.3	1.5	18.5	11.7	55.7	10.7	3.4
オランダ	30.0	14.9	46.1	7.6	1.4	18.4	12.9	55.4	10.2	3.1
オーストリア	21.8	14.7	51.4	10.4	1.7	17.5	12.5	54.8	11.4	3.8
ポルトガル	29.2	16.3	46.5	6.8	1.2	17.6	16.3	51.5	11.8	2.8
フィンランド	30.7	14.9	47.2	6.3	0.9	19.0	12.4	54.3	11.1	3.2
スウェーデン	22.7	13.5	52.2	9.8	1.8	18.8	12.3	51.4	12.8	4.7
イギリス	23.3	13.1	51.9	9.8	1.9	19.4	12.6	52.3	11.7	4.0
日本	30.2	18.8	45.3	5.0	0.7	15.7	14.3	54.8	11.9	3.3

注：日本の数値は総務庁統計局「国勢調査」による。

出所：Eurostat (1997a：表B-4からB-7)

4. 出生率の傾向

ある国の年齢構成およびその変動の主要な決定要因は、過去および現在の出生率である。人口の再生産を行うためには、それぞれの女性は2.1人の子供をもつ必要がある。それぞれの女性が生涯生む子供の数を合計特殊出生率 (the Total Period Fertility Rate) という。表3は、EUのすべての国が今日では人口を維持できる水準以下の出生率にあることを示している。この点に関して、アイルランドの出生率はしばらくの間通常から大きく外れた値を示していた。しかし1980年以降の出生率の異常なほどの急速な減少の結果として、アイルランドは1991、92年に有史以来初めて人口置換出生率水準以下になった(アイルランドのケースに関する詳細は、Coleman 1996を参照のこと)。他の国々の間でもまた、出生率が減少し始める時期には幅がある。ほとんどの北部ヨーロッパ加盟国では、1960年代半ばから後半にかけて出生率が減少し始める一方、南部ヨーロッパ諸国が同様の経過をたどるのはそれからほぼ10年後のことであった。しかしながら、その後南部ヨーロッパ諸国が出生率の減少という点で北部ヨーロッパ諸国に追いつき、スペインとイタリアは、今ではヨーロッパの中で、実は先進国の中でも、最も出生率が低くなっている。しかも出生率の減少は安定化の様相をまったく見せていない。1980年代後半から90年代前半にかけて、いくつかの北部ヨーロッパ諸国では出生率がいくぶん回復する兆しがあったが、その傾向が持続している国はない。出生率は毎年変動し、いくつかの国(例えばスウェーデン)では再び低下し始めた。日本は70年代以降、人口置換出生水準以下の状態にあり、出生率の低下に関してはEU諸国に先行していた。近年のEU諸国、特に南部ヨーロッパの国々ではすでに日本の数値に追いつき追い越してしまい、日本の出生率が低いことには変わりはないが、もはや先進国の中の例外というわけではなくなっている。

表3 合計特殊出生率

国	1970	1980	1990	1995
ベルギー	2.25	1.68	1.62	1.55*
デンマーク	1.95	1.55	1.67	1.80
ドイツ	2.03	1.56	1.45	1.25
ギリシャ	2.39	2.21	1.39	1.32
スペイン	2.90	2.20	1.36	1.18
フランス	2.47	1.95	1.78	1.70*
アイルランド	3.93	3.25	2.12	1.86*
イタリア	2.42	1.64	1.34	1.17
ルクセンブルグ	1.98	1.49	1.61	1.69
オランダ	2.57	1.60	1.62	1.53
オーストリア	2.29	1.62	1.45	1.40
ポルトガル	2.83	2.18	1.57	1.40
フィンランド	1.83	1.63	1.78	1.81
スウェーデン	1.92	1.68	2.13	1.73
イギリス	2.43	1.90	1.83	1.70*
日本	2.13	1.75	1.54	1.42

注1：* 暫定値

2：日本の数値は厚生省「生命表」(1997年)による。

出所：Eurostat (1997a：表 E-6)

このテーマをめぐってかなりの文献があるにもかかわらず、広範囲にみられる出生率の低下を十分に説明しているものはない(この点の議論に関してはDitch et al. 1996参照)。さらに、どのようにしたらわれわれはこの傾向を逆転できるのか、またこのような目的を望ましいものとするべきなのかについても同様に共通の理解がない。出産増加提唱者(pro-natalist)による政策よりもむしろ、女性(および男性)の家族役割と賃金労働の役割を和緩させるように政策を変更するほうが、容易に出生率をより高めることができるであろうという議論(Fannani 1996)がある。この結論はフランスとドイツを比較することから引き出されたものであるが、例えばスウェーデンの例を引き合いに出してしまうと、その議論の幅広い応用可能性を掘り崩しかねない。それにもかかわらず、イタリア人女性の雇用および出生率パターンに関する実証的分析(Del Boca 1996)も、例えばパートタイムやフレックスタイ

ムの利用を増やしたり、子供の養育システムをより柔軟な形態で提供することによって、女性の子育てと雇用をうまく協調させる能力を改善することが、出生率(そして女性の雇用率)を上げるために重要な潜在的価値をもつことを強調している。さらにその分析は、家族における子供にかかる直接的な費用を減らすことを目的とした、より一般的な政策の重要性を指摘する。例えば住宅融資制度を利用して持ち家を購入しようとする人についての金融的制限の緩和や、子供にかかる特定品目についての減税措置の実施である。

5. 高齢化するヨーロッパ

すべての先進国でもそうであるように、全EU諸国の人口は高齢化している。表2にみられるように、すべてのEU諸国において、65歳以上の人口割合

が増加しており、さらに高齢者の中でも80歳以上の年齢層が増大していくという高齢化のプロセスがある。しかしながら同表はまた、高齢化に関して諸国間でバリエーションがあることも明示している。事実、ヨーロッパ協議会(1995b)は、0～19歳と60歳以上層が占める割合に関して、かなり特徴の異なる4つの加盟国グループが存在することを確認している。ドイツ、ベルギー、イタリアからなる1番目のグループでは高齢者層の割合は新しい世代の割合を上回っている。2番目のグループはデンマーク、ルクセンブルグ、イギリス、ギリシャからなり、これらの国々では1番目のグループの水準には高齢化が達していないが、現在の出生率の動向からして高齢化が急速に進行中である。スペイン、ポルトガル、フランス、オランダは、若年者と高齢者の比率が比較的バランスのとれている3番目のグ

表4 男女別の出生時の平均余命

国	男性				女性			
	1970	1980	1990	1995	1970	1980	1990	1995
ベルギー	67.8	70.0	72.7	73.4*	74.2	76.8	79.4	80.2*
デンマーク	70.7	71.2	72.0	72.7	75.9	77.3	77.7	77.8
ドイツ	—	—	72.0	73.3	—	—	78.4	79.7
ギリシャ	70.1	72.2	74.6	75.0	73.8	76.8	79.5	80.3
スペイン	69.2	72.5	73.3	74.3	74.8	78.6	80.4	81.5
フランス	68.4	70.2	72.7	73.9*	75.9	78.4	80.9	81.8*
アイルランド	68.8	70.1	72.1	73.0*	73.5	75.6	77.6	78.6*
イタリア	69.0	70.6	73.6	74.9	74.9	77.4	80.1	81.4
ルクセンブルグ	67.1	69.1	72.3	73.0	73.4	75.9	78.5	80.2
オランダ	70.7	72.7	73.8	74.6	76.5	79.3	80.9	80.4
オーストリア	66.5	69.0	72.4	73.6	73.4	76.1	78.9	80.1
ポルトガル	64.2	67.7	70.4	71.3	70.8	75.2	77.4	78.6
フィンランド	66.5	69.2	70.9	72.8	75.0	77.6	78.9	80.2
スウェーデン	72.2	72.8	74.8	76.2	77.1	78.8	80.4	81.4
イギリス	68.7	70.2	72.9	74.0*	75.0	76.2	78.5	79.2*
日本	69.3	73.4	75.9	76.4	74.7	78.8	81.9	82.8

注1：* 暫定値

— データなし

2：日本の数値は厚生省「簡易生命表」「完全生命表」による。

出所：Eurostat (1997a：表 G-5 と G-6)

ループを形成している。最後のグループは、いまだに若年者人口が多数を占めているアイルランド1国からなる。しかしながらアイルランドの出生率が急激に低下していることは注目されるべきである。

ヨーロッパ人口の高齢化、あるいはまたこのプロセスにおける国別の相違は、部分的には出生率と移住の動向の関数である。しかしながら、平均寿命の伸長に由来する、いわばトップ・ダウンの高齢化の要素もある。1970年から1995年の間、EUでの出生時における男性の平均余命は4.3年伸び、女性の場合は5.5年伸びた(表4)。男性と女性の伸び率がほぼ等しいイギリスを除いて、女性の平均寿命は男性よりも大きく伸びている。この期間、出生時における平均余命の伸長率は、国ごとにかなり大きな違いがある。例えばポルトガルの場合、男性が7.1年、女性が7.8年それぞれ伸びている一方、デンマークではそれぞれ2.0年と1.9年

となっている。1995年時点で、出生時の男性の平均余命はスウェーデンの76.2歳からポルトガルの71.3歳の範囲にわたっている。一方女性の場合、一番長いのはフランス(81.8歳と算定されている)で、一番短いのはデンマークであった(77.8歳)。すべての国で平均寿命は男性より女性のほうが長い、その差は国によって異なる。その差が一番大きいのはフランスで(7.9年と算定されている)、一方一番小さいのはデンマークであった(5.1年)。よく知られていることではあるが、日本の平均寿命は男女とも世界で一番長く、いくつかのEU諸国とは違って、日本は、おそらく90年代を除くと、その高い伸び率を維持しつづけてきている。男女間の平均寿命の差はおおよそEU諸国の平均と同じである。

高齢化の程度を示す通常の方法は、高齢従属人口比であるが、比較研究の文献の中で用いられているその定義には多くのバリエーションがある(Ditch, et al 1996参照)。表5は65歳以上/15～64歳人口で示されるひとつの高齢従属人口比を示している。同表によると1996年の時点で最も高い高齢者人口比はスウェーデン(27%)であり、逆に最も低いのはアイルランドである(18%)。この表はまたアイルランドとオーストリアを除く諸国での高齢従属人口比は1979年よりも96年の方ではるかに大きいことを示している。その期間中、南部ヨーロッパ加盟諸国はフィンランドとスウェーデンと並んで最も高い高齢従属人口比の増加率を経験した。日本においても1970年時点でのEU諸国よりも低い水準から90年代半ばにEU諸国間の平均とほぼ同水準にまで達するという、急速な高齢従属人口比の増加を経験している。表5には示されていないが、ほとんどの国で、おそらく子供数が減少しているため総従属人口比率が低下しつづけていることは注目すべきだろう(Ditch et al. 1996)。

表5は高齢従属人口比率の各国間での実際の違いを大雑把に比較したものにすぎない。より確かな比較のためには教育とトレーニングの終わる

表5 高齢従属人口比率*

(%)

国	1970	1980	1990	1996
ベルギー	21	22	22	24
デンマーク	19	22	23	23
ドイツ	21	24	22	23
ギリシャ	17	21	21	23
スペイン	15	17	20	23
フランス	21	22	21	23
アイルランド	19	18	19	18
イタリア	17	20	21	25
ルクセンブルグ	19	20	19	21
オランダ	16	17	19	19
オーストリア	23	24	22	23
ポルトガル	16	18	20	22
フィンランド	14	18	20	21
スウェーデン	21	25	28	27
イギリス	21	23	24	24
日本	10	14	17	22

注1: * 高齢従属人口比率 = $\frac{65歳以上人口}{15\sim64歳人口} \times 100$

2: 日本の数値は総務庁統計局「国勢調査」による。
出所: Eurostat (1997a: 表B-4～B-7から計算)

時期、失業率、勤労年齢での男女の労働力率、とりわけ人々の通常退職年齢を考慮する必要があるだろう(CEC 1995参照)。したがって高齢化の「負担」(burden)を評価するためには高齢者による資源の消費(現金給付とサービス)に関する各国での差違を考慮することが必要であろう。他方、方程式の他辺に位置する高齢化の費用を有効に評価するためには、市場を通さない活動、例えばフォーマルなボランティア活動と並んで、子供や病気の親戚に対するインフォーマル・ケアを通して高齢者が国民総生産に寄与する程度の違いを考慮に入れる必要があるであろう。これらの間接的な貢献は、諸研究ではほとんど認識されていない。しかしながら、EU諸国における50歳以上の女性の平均14%が、また男性の7%が無料の児童保育(ほとんどが孫に対するものである)を提供しているという調査結果(Eurostat 1997b)は、これらの貢献が非常に重要であり、したがってもっと考慮されてよいことを示唆している。さらにこの調査結果は、おそらく高齢化の帰結に関してより適切な議論を定式化するためにも、労働年齢人口と高齢者との間の相互依存関係(inter-dependencies)にもっと注意を払うべきであることを如実に示している。ここで重要なことは、これらの相互依存関係の背景、とりわけ家族をめぐる背景が、変化しつつあるということである。

6. 家族の形成および解体をめぐる傾向

出生率と高齢化に関して、EU諸国がより近似してきている証拠がある一方、家族の形成および解体をめぐる行動様式に関しては、依然として多様化しているように見える。この点は、EU諸国と日本の比較においても真実である。それにもかかわらず、家族の形成や解体のパターンはヨーロッパ全域で変動しており、その変動はある特定の国々では他の国に比べてさらに激しいという差があるものの、それぞれが同じ方向に向かっているよう

に思われる。一般に、その変動は家族形成の観点からすると、より多様で複雑な動きを示しており、非常に不安定な家族形成が生じている。ヨーロッパ内におけるバリエーションは南北という2つの地域によって大別される。つまり、南部ヨーロッパ諸国よりも北部ヨーロッパ諸国でその傾向が表れ、南部ヨーロッパ諸国ではこの傾向は遅く始まるが、たとえ低い水準からであっても急速に追い付いてしまう(EC 1995b参照)というものである。この仮説にはいくつかの真実があるが、これから検討していくように、諸国を、例えばアイルランドを、どのように分類するかについてのいくつかの混乱があり、また、南および北ブロック内のいくつかの指標には依然としてかなりのバリエーションがある。日本についてもみていくが、今までのところ、南部ヨーロッパ諸国のたどった道を後追いつているようにみえる。

表6 粗結婚率(人口1,000人あたりの婚姻数)

国	1970	1980	1990	1995
ベルギー	7.6	6.7	6.5	5.1
デンマーク	7.4	5.2	6.1	6.6
ドイツ	7.4	6.3	6.5	5.3
ギリシャ	7.7	6.5	5.8	6.1
スペイン	7.3	5.9	5.7	5.0*
フランス	7.8	6.2	5.1	4.4*
アイルランド	7.0	6.4	5.1	4.3*
イタリア	7.3	5.7	5.6	4.9*
ルクセンブルグ	6.4	5.9	6.1	5.1
オランダ	9.5	6.4	6.4	5.3
オーストリア	7.1	6.2	5.8	5.3
ポルトガル	9.4	7.4	7.2	6.6
フィンランド	8.8	6.1	5.0	4.6
スウェーデン	5.4	4.5	4.7	3.8
イギリス	8.5	7.4	6.5	5.5*
日本	10.0	6.7	5.9	6.4

注1: * 暫定値

2: 日本の数値は厚生省「生命表」(1997年)による。

出所: Eurostat (1997a: 表 F-3)

7. (家族の)形成と解体の関係

表6は1970年から95年までのEU諸国の粗結婚率を示している。すべての国において、1970年よりも95年の数値が低い。しかしながら1995年では、国によってかなりの違いがある。例えば、スウェーデンでは粗結婚率がたったの3.8であるのに対し、ポルトガルとデンマークは6.6である。さらにほとんどの国々で結婚率が持続的に低下しているのに対し、一部の国(例えばスウェーデン、ルクセンブルグ、ドイツ、デンマーク、ギリシャ)では周期的に結婚率の数値が回復している。しかしながらこの回復がかなりの期間にわたって持続された国はない。日本の婚姻率は1970年の時点でEU諸国のどこよりも高い数値を示していたが、同年以降急速に低下している。ただ、1995年においても日本の結婚率は依然としてほとんどの国と比較して高い。

ほとんどすべての国で、全結婚数に占める初婚

の割合が減少している。唯一の例外は最近まで離婚に関する法律上の規定のなかったアイルランドである。表7は、1970年の時点で少なくとも1回の既婚歴のあるパートナーとの女性の結婚が10%未満であった国は、15加盟国のうちの10カ国であったが、1995年には加盟国のうち5カ国(南部ヨーロッパ諸国とアイルランド)のみがそれに相当することを示している。日本もまた再婚が10%以上を占めている。その5カ国以外の残りの国では、全女性の結婚の実に4分の1もしくはそれ以上(デンマークとイギリス)が再婚で占められている。

表8は、日本を含む(データの利用できる)すべての国で、1970年以降女性の平均初婚年齢が高くなっていることを示している。平均初婚年齢が最も遅くなっているのはデンマーク(6.2年)であり、最も遅れの少ないのはポルトガル(0.5年)である。しかしEU諸国内における女性の初婚の遅れは少

表7 全結婚数に占める初婚の割合(女性)

(%)

国	1970	1980	1990	1995
ベルギー	92.4	89.8	82.5	77.6
デンマーク	86.1	73.9	73.2	73.0
ドイツ	85.9	82.0	78.1	76.1
ギリシャ	96.2	95.3	91.8	91.4
スペイン	98.9	99.2	96.7	95.2(1994)
フランス	92.5	88.6	84.1	82.9*
アイルランド	99.2	99.1	99.3	99.2(1992)
イタリア	99.0	97.8	96.7	96.0(1994)
ルクセンブルグ	92.3	87.9	81.7	80.2
オランダ	94.0	89.3	83.9	83.5
オーストリア	86.8	85.3	80.9	79.8
ポルトガル	97.9	95.2	94.6	93.7
フィンランド	92.6	87.1	83.2	80.8
スウェーデン	89.0	79.4	80.6	78.9
イギリス	88.3	76.3	74.4	71.6(1994)
日本	94.0	90.5	88.3	88.6(1994)

注1: * 暫定値

2: 日本の数値は厚生省「生命表」(1996年)による。

出所: Eurostat (1997a: 表 F-7)

表8 女性の平均初婚年齢

国	1970	1980	1990	1995
ベルギー	22.4	22.3	24.3	25.4
デンマーク	22.8	24.6	27.6	29.0
ドイツ	22.5	22.9	25.3	26.4
ギリシャ	23.7	—	24.7	25.7
スペイン	24.7	23.5	25.3	26.6(1994)
フランス	22.6	23.0	25.6	26.9*
アイルランド	25.3	24.7	26.5	26.9(1992)
イタリア	23.9	23.9	25.6	26.4(1994)
ルクセンブルグ	—	—	25.4	26.6
オランダ	22.9	23.2	25.9	27.1
オーストリア	22.9	23.2	24.9	26.1
ポルトガル	24.3	23.1	23.9	24.8
フィンランド	23.4	24.4	25.0	27.0
スウェーデン	23.9	26.0	27.5	28.7
イギリス	—	—	25.0	26.1(1994)
日本	24.2	25.2	25.9	26.3

注1: * 暫定値

— データなし

2: 日本の数値は厚生省「生命表」(1997年)による。

出所: Eurostat (1997a: 表 F-15)

表9 生活形態一成人の婚姻上の地位(同年齢層に占める割合, 1993年)

(%)

国	結婚しているカップル			結婚していないカップル			単身者		
	16~29	30~44	45~64	16~29	30~44	45~64	16~29	30~44	45~64
ベルギー	25.2	73.1	75.0	9.2	9.2	4.4	65.6	17.8	20.7
デンマーク	11.6	54.1	70.3	29.9	20.9	5.9	58.5	24.9	23.8
ドイツ	28.4	73.2	79.3	12.2	5.9	3.1	59.4	20.9	17.6
ギリシャ	27.2	83.1	86.7	2.8	1.0	0.5	69.9	15.9	12.8
スペイン	21.5	79.1	84.2	3.5	2.9	1.0	75.0	18.0	14.8
フランス	20.4	69.7	78.0	17.3	11.5	3.5	62.3	18.9	18.5
アイルランド	19.9	79.2	77.5	2.5	1.7	0.4	77.7	19.1	22.1
イタリア ¹	18.7	80.9	83.5	4.5	2.2	1.3	76.8	16.9	15.3
ルクセンブルグ	32.6	71.2	80.6	12.5	7.7	3.9	54.9	21.1	15.5
オランダ ²	—	—	—	—	—	—	79.2	26.3	19.6
オーストリア	—	—	—	—	—	—	—	—	—
ポルトガル	24.9	83.2	83.5	2.8	1.4	1.0	72.4	15.5	15.5
フィンランド	—	—	—	—	—	—	—	—	—
スウェーデン	—	—	—	—	—	—	—	—	—
イギリス	26.3	71.2	79.0	16.2	9.3	2.2	57.5	19.5	18.8
日本	—	—	—	—	—	—	—	—	—

注：1 イタリアの同棲に関するデータは質問に対する誤解のため間違っている可能性が大きい。

2 オランダでは同棲に関する質問は行われていない。

— データなし

出所：Eurostat(原データはECHPからのもの)

なくなりつつある。結婚率が低下しているのは、単に結婚が遅くなったためだけでないことを示す証拠が多く、多くの国で見いだされる。つまり、全般的にそもそも結婚する人が少なくなっているのである。

いくつかの国で、同棲(cohabitation)が結婚または再婚に代わるものとして増えてきている。しかしながら、結婚と比べて同棲の普及度と重要度を国ごとに比較することは、生活をともにする関係の性格を確定することの難しさから非常に困難である。最新の比較可能な普及度を提供しているECHPのデータは、表9に示してある。同棲に関する他のデータと同様に、表9のデータについてもいくつかの注意が必要である。それはひとつには、通常、同棲は結婚と連続するという性格をもつものであるということ、またある国では同棲はあまり受容されていないため、ある程度の過小報告

の可能性があるのである。それに加えて、ある人がひとり親(lone parent)としてか、あるいは同棲パートナーとして生活しているかについて、必ずしも首尾一貫した区別が行われているわけではないからである。

表9に示されたEU 12加盟国の中で、同棲が最も堅固に確立している国はデンマークであり、同国では16~29歳層で結婚よりも同棲する人の割合の方が多くなっている。それよりも高い年齢層ではこの状況は逆転するが、30歳から44歳までの年齢層で依然として5分の1以上が同棲をしている。同様の傾向は他のすべての国で見られ、同棲は若年者層でより一般的である。デンマークに次いで最も一般化しているのがフランスとイギリスであり、南ヨーロッパ諸国とアイルランドでは同棲は依然として比較的にまれな形態の関係にとどまっ

ている。これらの事実は、同棲の普及をめぐって3つのグループに分類されることを確認した Kiernan and Estauagh (1993) の分析結果を反映している。つまり1番目はスウェーデンとデンマークのように同棲が十分に定着している国であり、2番目は、例えばオーストリアやフィンランド、フランス、ドイツ、オランダ、イギリスのような、主として結婚の過渡的前段階として出現している国であり、3番目はアイルランドや南ヨーロッパ諸国のように同棲が比較的まれな国である。

家族形成のパターンが変化しつつある一方、家族関係の解体に関する態度もまたある程度の転換を示している。要するに、結婚は(そしておそらく同棲も)、過去よりもますます不安定なものとなってきており、関係の崩壊と離婚の増加がみられるようになってきているのである。離婚率はその実現までの困

難さの程度によって影響を受け、表10にみられるように、最も高い総離婚率を示しているベルギー、スウェーデンと、最も低いギリシャ、スペイン、イタリア、ポルトガルのような国(アイルランドは1995年でも離婚が依然として法認されていないという理由で除外されている)の間ではかなりの違いがある。日本の離婚率は南部ヨーロッパと北部ヨーロッパEU諸国の中間に位置している。95年、イギリスがEU諸国の中で最も高い離婚率の国ではなくなったことは興味深い。過去ほぼ20年間、イギリスは離婚率の最も高い国であったのである。すべての国で70年以後は離婚率が顕著に上昇し、その後80年代の半ば以降、いくつかの国々では横ばい状態となった。これは結婚の安定性が実際に増したためか、あるいは、単に同棲が増加しその同棲の解消が公式には記録されないためかどうか、明らかではない。

表10 総離婚率と粗離婚率(人口1,000人あたり)

国	総離婚率(%)				粗離婚率(%)			
	1970	1980	1990	1995	1970	1980	1990	1995
ベルギー	0.10	0.21	0.31	0.55	0.7	1.5	2.0	3.5
デンマーク	0.25	0.40	0.44	0.41	1.9	2.7	2.7	2.5
ドイツ	0.17	0.25	0.29	0.33	1.3	1.8	2.0	2.1
ギリシャ	0.05	0.10	0.09	0.17	0.4	0.7	0.6	1.1
スペイン	N/A	N/A	0.08	0.12	N/A	N/A	0.6	0.8*
フランス	0.11	0.22	0.32	0.38	0.8	1.5	1.9	2.0*
アイルランド	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
イタリア	N/A	0.03	0.08	0.08	N/A	0.2	0.5	0.5
ルクセンブルグ	0.10	0.26	0.36	0.33	0.6	1.6	2.0	1.8
オランダ	0.10	0.25	0.30	0.37	0.8	1.8	1.9	2.2
オーストリア	0.18	0.26	0.33	0.38	1.4	1.8	2.1	2.3
ポルトガル	0.01	0.08	0.12	0.16	0.1	0.6	0.9	1.2
フィンランド	0.17	0.28	0.43	0.49	1.3	2.0	2.6	2.7
スウェーデン	0.23	0.42	0.44	0.52	1.6	2.4	2.3	2.6
イギリス	0.16**	0.39**	0.42**	0.45**	1.1	2.8	2.9	2.9*
日本	—	—	—	—	0.9	1.2	1.3	1.6

注1：* 暫定値

** スコットランドと北アイルランドは含まれていない。

2：日本の数値は厚生省「生命表」(1997年)による。

出所：Eurostat (1997a：表F-19とF-20)

表 11 女性の第一子出産時の平均年齢

国	1970	1980	1990	1995
ベルギー	27.2	26.6	27.9	28.5*
デンマーク	26.7	26.8	28.5	29.2
ドイツ	26.6	26.4	27.6	28.3
ギリシャ	—	26.1	27.2	28.2
スペイン	—	28.2	28.9	29.7(1994)
フランス	27.2	26.8	28.3	29.0*
アイルランド	—	29.9	30.1	30.2*
イタリア	28.3	27.4	29.0	29.7(1994)
ルクセンブルグ	27.2	27.5	27.9	28.9
オランダ	28.2	27.7	29.3	30.0
オーストリア	26.7	26.3	26.7	27.7
ポルトガル	—	27.1	27.3	28.1
フィンランド	27.1	27.7	28.9	29.3
スウェーデン	27.0	27.6	28.6	29.2
イギリス	—	26.9	27.7	28.2*
日本	25.6	26.4	27.0	27.5

注 1 : * 暫定値

— データなし

2 : 日本の数値は厚生省「生命表」(1997年)による。

出所 : Eurostat (1997a : 表 E-9)

8. 出産

家族の形成と解体のパターンが変化していることと関連して、出産に関してもかなりの変化がある。出生率についてすでに検討したように、女性は生む子の数を減らしてきている。部分的にはこれは結婚年齢が高くなっていることによる結果である。しかし結婚が遅くなっていることのもうひとつの結果は、以前よりも女性が第一子を出産する年齢がかなり遅くなっているということである。表11は第一子出産時における女性の平均年齢を比較したものであるが、ほとんどの国で、この値は1970年以降2、3年上昇している。1995年時点で、アイルランドの30.2歳からオーストリアの27.7歳というように、第一子出産に関して諸国間でほとんど差がない。日本における第一子出産時の平均年齢は一貫してEU諸国の最も低い部類に入る。

表 12 婚姻外出産

国	全出産数に占める婚姻外出産数(%)			
	1970	1980	1990	1995
ベルギー	2.8	4.1	11.6	15.0
デンマーク	11.0	33.2	46.4	46.5
ドイツ	7.2	11.9	15.3	16.1
ギリシャ	1.1	1.5	2.2	3.0
スペイン	1.4	3.9	9.6	10.8*
フランス	6.9	11.4	30.1	37.2*
アイルランド	2.7	5.0	14.6	22.7
イタリア	2.2	4.3	6.5	8.1*
ルクセンブルグ	4.0	6.0	12.8	13.1
オランダ	2.1	4.1	11.4	15.5
オーストリア	12.8	17.8	23.6	27.4
ポルトガル	7.3	9.2	14.7	18.7
フィンランド	5.8	13.1	25.2	33.1
スウェーデン	18.6	39.7	47.0	53.0
イギリス	8.0	11.5	27.9	33.6
日本	0.9	0.8	1.1	1.3

注 1 : * 暫定値

2 : 日本の数値は厚生省「生命表」(1997年)による。

出所 : Eurostat (1997a : 表 E-4)

結婚数の減少と出産年齢の上昇は、婚姻外出産の増加と同棲比率の上昇と関係している。表12は、1995年で全出産数に占める婚姻外出産数の割合がスウェーデン、デンマークでは約半数、フランス、フィンランド、イギリスでは3分の1であることを示している。婚姻外出産の割合と増加率は、EU内でかなりのバリエーションがあるが、1970年以降から現在までで、すべての国で少なくともその割合は2倍になっている。日本の婚姻外出産率はほとんどのEU諸国と比較して非常に低い。しかしながら、婚姻外出産率の増加はそれぞれの国における異なった事情を反映しているようである。いくつかの国(例えばスウェーデンやデンマーク)では、それは概して同棲関係内での出産の増加を反映している。一方、他の国(例えばアイルランド)では同棲はまれであり、それはひとり親の増加を反映している可能性が高い。

9. 家族と世帯：サイズと構成

これまでにみたように、多くの人口統計指標の点でEU諸国の間でかなりの収斂傾向がみられる。しかし家族と世帯の形態に関してはかなりの多様性が存在することを示す根拠がある。

例えば世帯内人数に関して、2人世帯がEU全体ではもっとも一般的な形態である(全世帯の30%)。しかしながら表13は、そのことが国別では、データのある12カ国のうちのたった7カ国に相当するにすぎないことを示している。例えば、デンマークやドイツでは、1人世帯が最も多くみられる形態であり(それぞれ44.8%、33.9%)、ポルトガルでは3人世帯が2人世帯よりもわずかであるが多くなっている(24%に対し24.6%)。スペインでは4人世帯が最も多く(24.5%)、アイルランドで

は5人以上の世帯が最も優勢である(26.0%)。日本においても5人以上の世帯は比較的高い比率を占めている。

EU内の多様性を示す証拠が、世帯類型に関するデータを示した表14に見いだされる。大部分の加盟国で、結婚している夫婦と子供からなる世帯が最も一般的な世帯タイプであるが、デンマーク、ドイツ、オランダでは、その世帯の順位は2番目か3番目であり、一番多いのは単身世帯となっている。国ごとに各世帯類型が占める割合にはかなりのバリエーションがある。例えば、子供がいない同棲カップルは、デンマークの7.5%と比べてポルトガルでは全世帯のたった0.2%にすぎないし、さらに複合世帯(complex households)の占める割合はギリシャの15.0%からデンマークのわずか1.2%にまで範囲が広がっている。このケースについての日本との比較は注意を払う必要があるが、EUと比較して日本はひとり親世帯の割合が低く、複合世帯(12.5%を占める3世代世帯を含む)の割合が高いように思われる。

表13 世帯：人数による分類

国	全世帯数に占める割合(%)				
	1人世帯	2人世帯	3人世帯	4人世帯	5人以上世帯
ベルギー	28.1	30.3	17.8	15.4	8.4
デンマーク	44.8	30.4	11.1	10.5	3.2
ドイツ	33.9	31.5	17.2	12.9	4.6
ギリシャ	19.5	27.1	18.4	23.9	11.1
スペイン	12.8	23.7	23.0	24.5	16.0
フランス	28.0	31.5	16.9	15.0	8.6
アイルランド	21.7	21.5	14.4	16.4	26.0
イタリア	22.2	24.8	17.8	21.0	14.3
ルクセンブルグ	26.0	31.2	16.9	15.4	10.5
オランダ	32.5	33.7	12.7	14.7	6.4
オーストリア	—	—	—	—	—
ポルトガル	13.5	24.0	24.6	23.6	14.3
フィンランド	—	—	—	—	—
スウェーデン	—	—	—	—	—
イギリス	27.8	33.9	16.5	14.9	7.0
日本	22.6	23.5	18.6	19.6	15.7

注1：— データなし

2：日本の数値は厚生省「国民生活基礎調査」(1997年)による。

出所：Eurostat(原データはECHPからのもの)

10. 単身世帯

前に述べたように、現在EU諸国内で、単身世帯の割合にはかなりのバリエーションがある。しかし、ほとんどの国で単身世帯は、絶対的にも相対的にも増加しているのが事実である。この単身世帯の増加は、大部分、①高齢者(特に女性)のひとり暮らしをもたらすヨーロッパ人口の高齢化、②結婚年齢の上昇、③(夫婦、パートナー)関係の解消、という3つの要因によって引き起こされている。しかしながら、表15は単身世帯の構成(年齢別)が国によって異なることを示している。この点は上で述べた3つのプロセスそれぞれの相対的重要性が国によって異なることを示唆している。

ポルトガルの62.2%からオランダの38.0%と違いはあるが、ほぼすべての国々で、単身世帯で最も大きなグループを構成しているのは高齢者(65歳

表 14 世帯：タイプ別の分類

国	全世帯に占める割合(%)							
	単身世帯	結婚している カップル世帯 (子なし)	同棲カップル 世帯 (子なし)	ひとり親 世帯 (子なし)	結婚している カップル世帯 (子あり)	同棲カップル 世帯 (子あり)	複合世帯 ¹	定義されて いない世帯 ¹
ベルギー	28.1	21.9	3.2	7.1	32.8	2.6	3.6	0.7
デンマーク	44.8	18.9	7.5	5.0	17.7	4.8	1.2	0.1
ドイツ	33.9	23.9	3.2	4.6	28.7	1.1	4.3	0.4
ギリシャ	19.5	21.3	0.6	4.2	39.0	0.1	15.0	0.3
スペイン	12.8	17.0	0.8	6.8	47.7	0.9	13.2	0.7
フランス	28.0	21.8	4.1	6.8	31.0	4.0	3.9	0.4
アイルランド	21.7	12.5	0.6	9.6	44.5	0.7	10.4	0.1
イタリア ²	22.2	20.5	0.1	6.4	39.6	0.1	9.7	1.6
ルクセンブルグ	26.0	21.5	4.1	4.6	31.6	1.6	10.4	0.2
オランダ ³	32.5	23.4		4.7	29.7		1.4	8.2
オーストリア	—	—	—	—	—	—	—	—
ポルトガル	13.5	17.7	0.2	7.2	46.5	0.7	13.6	0.5
フィンランド	—	—	—	—	—	—	—	—
スウェーデン	—	—	—	—	—	—	—	—
イギリス	27.8	23.1	3.9	7.9	28.4	2.0	6.4	0.6
日本	22.6	18.4		5.2	35.3		18.6	

注 1：1 子のいる世帯とない世帯の両方を含む。

2 イタリアの同棲に関するデータは質問に対する誤解のため間違っている可能性が大きい。

3 オランダでは同棲に関する質問は行われていない。

— データなし

2：日本の数値は厚生省「国民生活基礎調査」(1997年)による。子供のいる世帯は「成人」の子を含む。

出所：Eurostat (原データはECHPからのもの)

以上)である。しかしながら、ベルギー、ドイツ、ルクセンブルグでは30～64歳の年齢グループが単身世帯の中で一番大きな割合を占めている。30歳以下のグループは単身世帯の中で最も少ない割合しか占めていないが、オランダではこの年齢層が単身世帯のほぼ4分の1を占めている。これとは対照的に、ポルトガルではこの30歳以下のグループが単身世帯のわずか4.0%を占めるにすぎない。

単身世帯の増加に伴う一連の複雑なダイナミズムは、今後の傾向を予測することが難しいことを意味している。Cordón (1997)による最近の研究結果は、少なくとも短期的には、若年者(つまり、30歳未満)による単身世帯の形成がスローダウンする

かもしれないことを示唆している。同研究は、中部EU諸国(フランス、ドイツ、イギリス)のグループと南部EU諸国(スペイン、ギリシャ、イタリア)のグループの労働力調査(Labour Force Surveys)を分析し、両グループの国々で、1986年から94年にかけて、親の家にとどまっている30歳未満の比率が増加したという事実を明らかにしている。この増加は概して女性で著しく、また男女とも25～29歳のグループで最も多かった⁴⁾。Cordónは、この傾向は主として、一般に良好ではない経済的環境によって説明されるべきであり、特に若年者については結婚年齢の一層の遅れによって説明されるべきであることを示唆している。

表 15 単身世帯：世帯主の年齢別分類

国	単身世帯に占める割合 (%)		
	30歳未満	30～64歳	65歳以上
ベルギー	9.1	47.0	43.9
デンマーク	22.4	38.6	39.0
ドイツ	17.9	43.5	38.6
ギリシャ	17.1	33.1	49.8
スペイン	6.6	34.8	58.5
フランス	20.0	38.0	42.1
アイルランド	10.0	38.8	51.2
イタリア	6.4	38.5	55.2
ルクセンブルグ	13.7	49.4	36.9
オランダ	24.8	37.1	38.0
オーストリア	—	—	—
ポルトガル	4.0	33.7	62.2
フィンランド	—	—	—
スウェーデン	—	—	—
イギリス	10.3	35.8	53.9
日本	—	—	—

注：— データなし

出所：Eurostat (原データはECHPからのもの)

11. 複合世帯 (Complex households)

ここで使用している複合世帯という用語は、比較研究の文献では一般的に「非典型的な」(atypical)世帯と呼ばれている。しかしながら表14にみられるように、そのような世帯は多くのEU諸国で非典型的なものでは決してない。ギリシャ、スペイン、アイルランド、イタリア、ルクセンブルグ、ポルトガルでは、複合世帯が全世帯に占める割合は10.4～15.0%とさまざまであり、全人口の12.6～21.5%を占めている。したがって、これらの国ではかなりの割合の人が複合世帯で生活しているといえる。しかし概して「典型的」でシンプルな世帯との対比で「非典型的」として定義されるため、複合世帯は「その他」として扱われてしまい、文献ではほとんど注目を集めなくなる。次の2つの表(表16a、16b)は、この従来無視されてきた世帯形態にいくばくかの光を当てることを試みている。

表16aは、複合世帯が少なくともある程度は国

によって異なる現象であることを示唆している。複合世帯の割合が高いほとんどの国で、複合世帯は、概して個々の家族核 (family nuclei) の集合体である拡大家族世帯 (extended-family households) のようにみえる。これは、ギリシャ、スペイン、ポルトガルでの複合世帯のほぼ100%に相当する。拡大家族世帯は、ベルギー、ドイツ、フランス、アイルランド、イタリア、ルクセンブルグでも複合世帯の81.0～89.2%を占めている。しかし、デンマーク、オランダ、イギリスでは複合世帯のうちかなりの部分が拡大家族世帯とは特徴的に異なっている。すなわちこれらの3カ国では複合世帯のそれぞれ36.6%、35.2%、42.8%は、すべての構成員が家族の絆によって結ばれているわけではない世帯である。概してこれら3国では複合世帯は相対的に一般的でなく、「非家族 (non-family)」複合世帯のより緻密な分析はサンプル・サイズが小さいために制限されている⁵⁾。

表16aはまた、複合拡大家族世帯の構成が国によって異なることを示している。6カ国(ギリシャ、スペイン、アイルランド、イタリア、ルクセンブルグ、ポルトガル)では、構成員が血縁関係にある複合世帯のほとんどが3世代家族を含んでいるようである。ベルギー、デンマーク、ドイツ、フランス、イギリスでは、2世代世帯が最も多い。しかしながらオランダは、世帯構成に関してかなり変則的な位置を占めている。同国では構成員が血縁関係のある全複合世帯のうちの70.7%は、1世代のみで構成されている。この比較的高い数値はサンプルエラーが含まれているためかもしれないが、いずれにしてもより詳しい調査を行うに値する。すべての国で4世代世帯は非常に稀であり、最も大きな割合を占めているポルトガルでも1.6%にとどまっている。

表16bは複合世帯の特徴についてのいくつかの追加的な情報を提供している(このデータは、「その他/定義されていない世帯」も含んでいる)。同表によると、ポルトガルを除くすべての国で、16歳

表 16a 複合世帯の特徴

国	世帯構成員が全員血縁関係にある世帯が全複合世帯に占める割合(%)				
	1世代世帯の割合	2世代世帯の割合	3世代世帯の割合	4世代世帯の割合	
ベルギー	85.8	20.5	40.8	37.7	1.0
デンマーク	63.4	39.2	46.4	14.4	0.0
ドイツ	89.2	14.3	45.7	39.9	0.2
ギリシャ	95.7	9.2	40.7	49.8	0.3
スペイン	96.1	15.4	31.3	52.2	1.1
フランス	81.0	22.5	43.8	32.7	1.0
アイルランド	86.3	38.1	21.9	39.7	0.3
イタリア	83.4	8.2	32.9	58.3	0.7
ルクセンブルグ	85.7	20.6	34.3	45.1	0.0
オランダ	64.8	70.7	14.9	14.4	0.0
オーストリア	—	—	—	—	—
ポルトガル	96.9	13.2	37.3	47.9	1.6
フィンランド	—	—	—	—	—
スウェーデン	—	—	—	—	—
イギリス	57.2	25.6	40.3	34.1	0.0
日本	—	—	—	—	—

注：— データなし

出所：Eurostat (原データはECHPからのもの)

表 16b 複合世帯および「その他/定義されていない」世帯の特徴

国	複合・「その他定義されていない」世帯(%)			
	16歳未満の子のいる世帯	ひとり親世帯		データなし
		ひとり親世帯	非ひとり親世帯	
ベルギー	29.0	18.3	70.6	11.1
デンマーク	28.1	18.9	59.5	21.6
ドイツ	22.3	23.3	73.8	2.9
ギリシャ	37.6	13.4	80.5	6.1
スペイン	39.6	22.9	72.2	4.9
フランス	30.6	26.4	52.7	20.9
アイルランド	42.7	54.5	43.1	2.5
イタリア	46.0	12.5	79.2	8.3
ルクセンブルグ	40.2	14.4	79.8	6.1
オランダ	11.7	0.9	84.8	14.3
オーストリア	—	—	—	—
ポルトガル	51.6	17.4	68.0	14.7
フィンランド	—	—	—	—
スウェーデン	—	—	—	—
イギリス	32.1	36.2	57.1	7.1
日本	—	—	—	—

注：— データなし

出所：Eurostat (原データはECHPからのもの)

未満の子供(1人あるいはそれ以上)を含む複合世帯は少数である。ポルトガルの51.6%を除けば、その割合はイタリアの46.0%からオランダの11.7%の間である。いくつかの国ではこれらの16歳未満の子供が1人あるいはそれ以上いる複合世帯・「その他/定義されていない」世帯の中に、かなりの割合でひとり親世帯を含んでいる。その割合はアイルランドでは54.5%、イギリスでは36.2%、またフランスとスペインではそれぞれ26.4%と22.9%である。しかしながらオランダでは、16歳未満の子供が1人あるいはそれ以上いる複合世帯・「その他/定義されていない」世帯の1%未満がひとり親世帯を含んでいるにすぎない。

12. ひとり親家族

ひとり親家族に関する国際比較研究(例えば Roll 1992, Bradshaw, et al. 1996a, 1996b)は、概して、そのような家族の割合についての信頼できる比較可能な測定が困難であることを報告している。その困難さは、部分的には、例えば何歳までの子供が扶養されていると考えるのかの違い、また同棲カップルの取り扱いの違いなど、ひとり親家族の定義が国によって異なるという理由から生じている(国による定義上の違いをめぐるより詳細なコメントについては Bradshaw, et al. 1996a, 1996b 参照)。複合世帯で生活しているため唯一の世帯主(householder)ではないひとり親を確認する点で問題が生じている国もある。例えば McCashin (1997) はアイルランドのひとり親の割合に関する原統計資料の分析を行い、その割合についての大部分の推計の主たる原統計資料(アイルランド労働力調査)が、シングルマザーが親の世帯に同居しているかどうかを確認できるようには世帯内の関係について十分な質問をしていないと結論づけている。

ECHP データはEUにおけるひとり親家族の割合についてのより正確な算定を可能にしてくれるかもしれない。第1に、扶養児童として定義される子

供の年齢が諸国間で調整されている。2番目に、子供のいる同棲カップルは独立したカテゴリーとして扱われる。ただし前に述べたように、これらのデータの取り扱いには注意を払う必要がある。最後に、複合世帯で生活しているかなりの人数の「隠れた」(hidden)ひとり親を明らかにすることが可能になるかもしれない⁶⁾。表17aは、16歳未満の子供のいる全世帯のうち、単純世帯で生活している16歳未満の子供のいるひとり親は、EU全域で3.0%(スペイン)から18.4%(デンマーク)であることを示している。さらに付け加えるならば、16歳未満の子供が1人以上いるひとり親を含んでいる複合世帯は、16歳未満の子供がいる全世帯のうち、0.1%(オランダ)から7.0%(アイルランド)を占めている。

複合世帯と「その他/定義されていない」世帯にあり16歳未満の子供(1人以上)がいるすべてのひとり親が、16歳未満の子供の養育を行っているものと仮定すると(この点に関してデータは明確ではない)、表17bは単純な世帯と複合世帯の両方に含まれるひとり親家族の割合についてのECHP推計を提示することになる(第1欄)。16歳未満の子供のいる全世帯のうち、ひとり親の割合は、今日、ギリシャの6.7%からイギリスのほぼ5分の1までに至っている。複合世帯と「その他/定義されていない」世帯の中に認められたひとり親を含めると、ギリシャ、スペイン、アイルランド、イタリア、ポルトガル、イギリスでその割合に関する推計値が著しく上昇する。つまり、これらの国では、16歳未満の子供のいる複合世帯と「その他/定義されていない」世帯は、16歳未満の子供のいる全世帯の中で、相対的に高い比率を占めている。そして(あるいは)、複合世帯と「その他/定義されていない」世帯の中に相対的に高い比率でひとり親がいるのである。

表17bはまた、さまざまな他の出所(sources)からのひとり親家族の広がりについての従来の推計を示しているが、それらの推計ではしばしば異なる

るひとり親家族の定義が用いられている(第2から第6欄)。第2欄のデータは、当該国の統計データによるものであり、Bradshaw, et al. (1996a)の研究で国別担当研究者(national informants)によって提供されたものである。第3から第5欄はヨーロッパ雇用統計調査(European Employment Survey)からの推計である。これらの欄の推計がECHPからのデータと整合的である場合もある。このことはデンマークとイギリスに関してあてはまる。しかしながら大部分の場合、それぞれの推計値間にかなりの違いがあるように見える。したがって今後さらに調査が必要である。日本に関しては比較可能なデータが利用できない。日本では、ひとり親家族とは、1人の

親と子供から構成されている世帯であり、ひとり親の親と同居している場合は「3世代家族」(three-generation family)と分類されていることになる。

結び

本稿は出生率、高齢化、家族関係の形成と解体、ならびに世帯と家族構成について検討し、EU人口の動向にかなりの変化と多様性があることを指摘した。論者によっては、それは人口学的危機であり第二の人口学的過渡期、あるいは実に道徳観の危機というようにいわれ、変化の程度が誇張される傾向がある。しかしながらそのような見解は、幾分か厚かましいところがあるだろう。第一に、

表 17a 16歳未満の子供のいる世帯：世帯類型による分布

国	16歳未満の子がいる世帯に占める割合(%)				
	単純世帯			複合・「その他定義されていない」世帯	
	ひとり親世帯	結婚カップル世帯	同棲カップル世帯	ひとり親世帯	その他の世帯
ベルギー	12.8	74.6	8.1	0.9	3.6
デンマーク	18.4	57.8	22.2	0.4	1.2
ドイツ	11.5	79.7	4.4	1.0	3.4
ギリシャ	4.0	76.7	0.5	2.7	16.2
スペイン	3.0	77.6	2.3	4.1	13.0
フランス	11.7	70.4	14.0	1.3	2.6
アイルランド	10.0	75.6	1.8	7.0	5.6
イタリア ¹	4.6	75.7	0.1	2.7	17.0
ルクセンブルグ	5.4	73.6	5.5	2.4	13.2
オランダ ²	9.9	85.5		0.1	4.6
オーストリア	—	—	—	—	—
ポルトガル	4.6	75.1	1.7	3.8	14.8
フィンランド	—	—	—	—	—
スウェーデン	—	—	—	—	—
イギリス	16.4	68.0	7.4	3.2	5.0
日本	3.5	64.8		30.4	

注 1：関連する情報が得られる世帯だけが含まれている。

2：1 イタリアの同棲に関するデータは質問に対する誤解のため間違っている可能性が大きい。

2 オランダでは同棲に関する質問は行われていない。

— データなし

3：日本の数値は厚生省「国民生活基礎調査」(1996年)による。同調査での子の定義は18歳未満。複合世帯は28.4%の3世代家族と3.2%のその他を含む。

出所：Eurostat (原データはECHPからのもの)

変化があるのは間違いないのであるが、これはかなりの連続性を伴いつつ均衡している。例えば、ほとんどの人々はいまだ、結局は結婚し子供をもつ。さらに家族形態が変化しようとも、家族内に起こることは従来とは非常に似通っている。つまり家族、特に家族内における女性は、家族構成員のためのケア(養育と介護)の提供者でありまた援助者でありつづけている。第二に、EUの中でも、かなりのバリエーションがあり、南部ヨーロッパ諸国は、例えば家族関係の解体と同棲をめぐって北部ヨーロッパ諸国と同じ道をたどるだろうと仮定することは誤った考え方であろう。第三に、広く国際的な状況からみた場合、ヨーロッパで起こっている変

化はそれほど劇的にみえないかもしれない。例えば、ヨーロッパの高齢化は日本ほど急速ではないし、またそれほど進行しておらず、家族形態の変化はアメリカほど劇的ではない。

特に子供との関連でいえば、さまざまな変化を否定的にとらえる傾向もある。しかし、家族の解体を経験し、また(あるいは)、ひとり親によって養育されている少数の子供の、行動上、教育上の状態に関する影響をめぐる調査研究は首尾一貫したものではない。また、子供たちへの悪影響を明らかにした研究もあるが、そのような結果を生み出すメカニズムは、はっきりとはわかっていない。つまり、別居前後の両親の衝突や、いくつもの家族環境の変

表 17b ひとり親家族の割合についてのさまざまな出所からの推計

(%)

国	16歳未満の子がいる全家族に占めるひとり親家族の割合(1994年)	子のいる全家族に占めるひとり親家族の割合		15歳未満の子がいる全家族に占めるひとり親家族の割合		子のいる全家族に占めるひとり親家族の割合
		1990	1991	1990	1991	
ベルギー	13.7	11(1992)	21	15	15	9
デンマーク	18.8	19(1994)	18	20	14	—
ドイツ	12.5	19(1992)	19	15	14	10
ギリシャ	6.7	11(1991)	11	6	3	3
スペイン	7.1	7(1991)	13	—	—	2
フランス	13.0	12(1990)	16	11	8	9
アイルランド	17.0	11(1993)	18	11	9	7
イタリア	7.3	6(1992)	16	—	—	4
ルクセンブルグ	7.8	7(1992)	19 ¹	12	11	6
オランダ	10.0	16(1992)	16	12	11	7
オーストリア	—	15(1993)	19	—	13	9
ポルトガル	8.4	13(1991)	13	9	6	4
フィンランド	—	16(1993)	19 ²	—	10	12
スウェーデン	—	18(1990)	18 ²	—	14	—
イギリス	19.6	21(1992)	22	19	19	18
日本	—	—	—	—	—	—
出所	ECHP, 1994	Bradshaw, et al, 1996a	Eurostat, 1995	EC, 1995b		Eurostat, 1996b

注：1 25歳未満の子を含む。

2 18歳未満の子を含む。

— データなし

化や解体と並んで、貧困も否定的な結果を生み出している可能性がある。現在起こっている多くの変化は個人、家族および社会のレベルで考えて、有益でためになっているとも考えられる。というのは、女性と子供(そして男性)にとって不満足な、そして恐らくは暴力的な家庭環境から逃れられるようになることは、確かに祝福すべき変化だからである。

前に述べたように、人口動向の上の変化の重要性を解釈する際に注意が必要であることを強調することは正しいが、その変化は社会保障およびその他の政策に対してかなりの難題を生じさせることに疑いはない。社会保護(social protection)の現存モデルは、家族と就労ライフサイクルについての明確に定義された仮説に基づいているのであるが、新しく出現しつつあるライフサイクルパターンの状況下では不十分のように見える。多くの国で、ライフサイクルのすべての場面で保護と支援を提供する新しい政策枠組みが求められている。その一方で、人口動向の上の変化に関するより正確な情報も必要とされている。人口動向の上の変化のいくつかは非常に急速に起きており、そのためわれわれは、いまだその変化を叙述し理解するためのツールの開発途上にいるにすぎない。これは特に子供に関していえることである。人口動向の上の傾向に関してさらに地域的な(regional and local) 差が生じつつあるため、EU内での国レベル(the level of nation-state)を超えて掘り下げた分析がこれまでも増して重要となってきている。したがって、人口動向の上の傾向やその帰結をめぐる精密で科学的な分析が、今後も絶え間なく求められているのである。

注

- 1) 本稿で用いられた資料は、ヨーク大学によってコーディネートされた国別家族政策に関するヨーロッパ調査会議(European Observatory)の研究(1996～1998)に基づいている。この間、家族政策のさまざまな側面をカバーした国別報告書と総合報告書の2冊の報告書が毎年発行された(Ditch, et al 1995, 1996, 1998)。本稿の筆者はこの調査会議の共同コーディネーターであり、これら3年間の総合報告書の中でとりわけ、人口学的分析に責任を負っている。本稿の基となっている総合報告書の人口動向に関する章に関しては、Majella Kilkeyの助力を得た。Michi Tokoroは本稿の日本についてのデータを提供してくれた。筆者はそれらが比較可能なものであることを望んでいる。Majella KilkeyとMichi Tokoroの貢献に謝意を表したい。

- 2) 子供をめぐる現在の人口学的データに関する詳細な批判的検討はRuxton (1996)を参照。
- 3) ECHPに関するより詳細な議論については、Eurostat (1996a)を参照。
- 4) この増加のどの程度の割合が30歳以下の単身世帯の形成を抑制したかは不明である。両親の元にとどまっている者の多くは、もちろん、決してこのような世帯を形成しない。むしろ、彼らは他の人、例えばパートナーと生活を共にするため、親の元を離れるかもしれない。
- 5) しかしながら、ECHP調査は、下宿人や使用人のような、通常世帯内に同居している血縁関係のない者も世帯構成の一員として扱うことを認めていることに留意することが重要である。この点はデンマークとフランスを除くすべての国にあてはまる。
- 6) しかしながら表16bにみられるように、複合世帯と「その他/定義されていない」世帯にひとり親家族が含まれているかどうかについての情報は、それぞれの加盟諸国におけるそのような世帯の21.6%(デンマーク)から2.5%(アイルランド)の範囲で不明となっている。

参考文献

- Bégeot, F., L. Smith, and D. Pearce. 1993. "First results from the Western European Census." *Population Trends*, 74. 18-23.
- Bradshaw, J., et al. 1996a. *Lone Parents and Employment: A Comparison of Policy in 20 Countries*. London: Family Policy Studies Centre.
- Bradshaw, J., et al. 1996b. *Policy and the Employment of Lone Parents in 20 Countries: The EU Report, European Observatory on National Family Policies*. DGV/Social Policy Research Unit, University of York.
- Clarke, L., H. Joshi, P. Di Salvo, and J. Wright. 1997. *Stability and Instability in Children's Family Lives: Longitudinal Evidence from Two British Sources*. London: Centre for Population Studies, London School of Hygiene and Tropical Medicine.
- Coleman, D. A. 1996. "Demography and Migration in Ireland, North and South." Paper presented to the British Academy Symposium on *Ireland: North and South*, Nuffield College, Oxford, 6-8 December 1996.
- Cordón, J. 1997. *Youth Residential Independence and Autonomy. A Comparative Study*. Madrid: CSIC.

- Council of Europe. 1996. *Recent Demographic Developments in Europe*. Strasbourg: Council of Europe.
- Del Boca, D. 1996. "Market Rigidities and the Cost of Children." Paper presented to the conference, *The Cost of Children*, Bologna, 27–28 September 1996.
- Ditch, J., H. Barnes, J. R. Bradshaw, J. Commaille, and T. Eardley. 1995. *A Synthesis of National Family Policies 1994, European Observatory on National Family Policies*. York: European Commission/Social Policy Research Unit.
- Ditch, J., H. Barnes, J. R. Bradshaw. 1996. *A Synthesis of National Family Policies 1995*. York: European Commission/Social Policy Research Unit.
- Ditch, J., H. Barnes, J. Bradshaw, and M. Kilkey. 1998. *A Synthesis of National Family Policies in 1996*. York: Commission of the European Communities.
- European Commission. 1995b. *The Demographic Situation in the European Union 1994 Report*. Luxembourg: European Commission.
- European Commission. 1995a. *The Major Issues in European Demography*. Luxembourg: European Commission.
- Eurostat. 1997a. *Demographic Statistics 1997*. Luxembourg: Eurostat.
- Eurostat. 1997b. "Family Responsibilities—How Are They Shared in European Households?" *Statistics in Focus, Population and Social Conditions*, 5. Luxembourg: Eurostat.
- Eurostat. 1995. *Demographic Statistics 1995*. Luxembourg: Eurostat.
- Eurostat. 1996a. *The European Community Household Panel: Volume 1—Survey Methodology and Implementation*. Luxembourg: Eurostat.
- Fagnani, J. 1996. "Family Policies and Working Mothers: A Comparison of France and West Germany." In *Women of the European Union: The Politics of Work and Daily Life*, edited by M. Garcia-Ramon and J. Monk. London: Routledge.
- Haskey, J. 1994. "Step families and Step children in Great Britain." *Population Trends*, 76.
- INED. 1995. *Survey of Family Status, 1994*. Paris: INED.
- Kiernan, K. and V. Estaguh. 1993. *Cohabitation: Extra-Marital Childbearing and Social Policy*. London: Family Policy Studies Centre.
- McCashin, A. 1997. *Employment Aspects of Lone Parenthood in Ireland*. Dublin: Department of Social Studies, Trinity College.
- OECD. 1994. *Main Economic Indicators*. Paris: OECD.
- OECD. 1993. *Breadwinners or Child-rearers: The Dilemma for Lone Mothers*. Paris: OECD.
- OECD. 1990. *Lone-Parent Families: The Economic Challenge*. Paris: OECD.
- Roll, J. 1992. *Lone Parent Families in the European Community*. London: European Family and Policy Unit.
- Ruxton, S. 1996. *Children in Europe*. London: NCH Action for Children.
- Wall, R. 1996. "Mapping European Family and Household Patterns." Paper presented to the conference, *The research value of census microdata*, Manchester Business School, 13–14 March 1996.

(Jonathan Bradshaw ヨーク大学教授)

日本型福祉国家におけるキャッシュとケアと女性の市民権

— 家族政策のジェンダー議論を手がかりに —

イト・ペング

■ 要約

近年、社会福祉政策の議論のなかで「キャッシュ」(金銭給付に基づいた社会保障または社会福祉)と「ケア」(パーソナルケアまたはケアサービスなどのサービスを中心としたサービスの供給)と「女性の市民権」に関する研究が広く注目されている。この分野の研究はこれまでの「女性とケア」に関する研究から一歩進んだ新しい研究であり、その理論的なベースは目下完成されつつあるところである。

本論では、最近諸外国で行われているこのような研究と議論を手がかりに、日本の家族政策における「キャッシュ」と「ケア」と「女性の市民権」との関係を考えることを目的としている。イギリスのアンガーソンとオランダのクニンとクレマーの研究に基づいて現在の日本の家族政策を分析した結果、以下のことが分かった。(a)日本のケア供給モデルがアンガーソンの提示する供給モデルのなかのケアラー・アローアンスに一番近いモデルであると考えられるということ。しかし、日本の場合はケアに対する金銭的支給が、自治体別に支給されている非常に低額の老人介護手当と、所得税と市民税の控除による間接的なケアラー・アローアンスに制限されている。(b)日本の高齢者および子どものケアを受ける権利は、オランダ、デンマーク、イギリスの3カ国と比べると高齢者の場合はきわめて低く、子どもの場合は中間のレベルにある。しかし、公的介護保険の導入と児童福祉改正の動向から見ると、それが今後向上する可能性もあると考えられる。(c)日本では女性のケアをする権利がオランダ、デンマーク、イギリスと比べて非常に低い。以上の結果から、現在の日本の家族政策はケアの権利性を重視した方向というよりはケアのサービス提供の拡大をベースとしたサービス化への方向に進行していると考えられる。

■ キーワード

キャッシュとケア、女性の市民権、ジェンダー、家族政策

はじめに

近年、ジェンダーと社会政策の研究領域のなかで「キャッシュ」(金銭給付に基づいた社会保障および社会福祉)と「ケア」(子どもの養育や高齢者の介護などのパーソナルケアあるいはケアサービスのようなサービスを中心とした、主に家庭内で行われているまたはすでに制度化されているサービス供給)と「女性の市民権」との関係に関する研究が広く注目されている¹⁾。この分野の研究は1980年代の時点では、主にフェミニスト研究者の担当課題と考えられ、しかも、きわめて限定された研究範

囲のなかで議論されてきた「女性とケア」に関する研究分野から一歩進んだ新しい研究である。女性とケアの研究はここ20年間に大きく前進し、その視野も拡大してきている。最近ではフェミニスト研究者だけではなく社会政策や社会福祉一般の研究者の間でも重要な課題のひとつとして取り上げられるようになり、しかもさまざまな観点から議論されている。その背景には、多くのポスト産業化社会における社会的、経済的、統計的変化、そして家族形態などの変化が社会福祉の現状と内容(特に金銭給付からケアサービスへの転換)を大き

く変容させていることが挙げられる。

本論では、最近のキャッシュとケアと女性の市民権に関する研究と議論を手がかりに、日本の社会政策、特に家族政策における「キャッシュ」と「ケア」と「女性の市民権」の関係を検討する。なお、本論の構成は以下のとおりである。

まず、第1節では、キャッシュとケアと女性の市民権に関する研究の背景を紹介する。ここでは、1970年代後半から近年にわたる、フェミニスト研究者による社会福祉における女性の位置付けと女性の市民権の議論を、3つの時点に分けて、その時代における問題点や課題を明らかにする。また、同時に女性のケア労働と社会政策に関する議論の展開を整理してみる。第2節ではキャッシュとケアと女性の市民権に関する最近の研究動向を説明する。ここでは、最近登場している研究のなかから、特にイギリスのクリアー・アンガソンと、オランダのトゥルーディ・クニンとモニーク・クレマーの研究をベースに、新たなキャッシュとケアと女性の市民権の研究の方向性を探る。最後に第3節では、これらの研究と議論を手がかりに日本の現在の家族政策を分析し、そこからキャッシュとケアと女性の市民権の関係を考えてみる。ここでは、1997年に法制化された公的介護保険と、1996年から進められている保育所政策の改正などの動向を踏まえて、日本におけるキャッシュとケアと女性の市民権を考える。

1. キャッシュとケアと女性の市民権に関する研究の背景の紹介

キャッシュとケアと女性の市民権に関する研究はおそらく、そのような言葉を使わないとしても概念上、1970年代後半頃からすでにフェミニスト研究者の間で議論されていたといえるだろう。当時は主にポスト産業化社会における社会福祉の流れのなかで女性がどのように位置付けられているのか、そしてそれがどのように女性の社会的市民権

(citizenship)に影響しているのか、といったような議論が中心であった。例えば、イギリスではエリザベス・ウィルソン(Wilson, 1977)が「男性労働者と家庭内でさまざまなケアの役割を果たす専業主婦との安定した結婚によって構成された核家族モデル」を前提とした英国の戦後の社会保障制度の構造を提言して、またヒラリー・ランド(Land, 1979)などに代表される、専業主婦の家事労働の賃金化の論争以来、社会福祉および社会政策の領域においてジェンダー研究が大きく発展したことは現在広く知られている。他の欧米諸国でもイギリスと同様に、社会福祉国家の転回と戦後の先進国社会におけるさまざまな社会的、経済的、概念的変化(例えば、経済の不景気、女性の労働市場への進出、離婚率の増大、未婚の母による出産の急増、そしてこれらを原因とするひとり親家庭、特に母子家庭の急増など)に内在するさまざまな矛盾を明らかにしてきた。また同時にこのような状況が女性や家族にどのような影響をもたらしているのか、ということを経済政策・社会政策のジェンダー分析を通じて訴えてきた。

このようなジェンダー的視点は1980年代において社会福祉政策研究に急速に導入され、さらに広い視野から議論される。1980年代に入ると、(a)福祉国家において家族の果たしてきた重要な福祉の役割が注目され、その役割がいまだに減少していないということ、そして、(b)家族(特に女性)が従来行ってきた福祉サービスが依然として制度的に認識されていない(つまり、現在でもそのような女性のケア労働はインフォーマルな形でしか行われていない)ということを明らかにした実証研究が次々と現れてくる。例えば、ジューン・ルイス(Lewis, 1983)やアン・オークリー(Oakley, 1986)は実証的研究を通じて、女性の家庭内外におけるケア労働の内容とそれらの経済的重大さを明白にし、そしてまたそれらの仕事が歴史的に「女性の仕事」と位置付けられ社会的経済的に低く評価されたり、全く無視されてき

たことを証明している。他方で、ローラ・バルボ (Balbo, 1975) およびヒラリー・ランド (Land, 1991) は、女性のケア労働が戦後の社会福祉国家の成立過程において重要な基盤となったと明言している。そして、女性、特に専業主婦が家庭内においてケアをすること自体が女性の自然的選択 (natural selection) である、というようなケアに関するイデオロギーがさらに社会保障のなかで正当化され、そしてその結果、「障害者ケアアローアンス」(British Invalid Care Allowance) のような介護手当の受給条件のなかに組み込まれていることについては、ドルシー・グローヴスとジャネット・フィンチ (Groves and Finch, 1983) の研究で詳しく議論されている。

しかし、これらの分析は社会福祉政策における家族(女性)の重要な役割を強調するために、女性の家庭内における福祉(ケア)労働と国家による公的給付を、非常に対立的な視点から分析する場合が多かった。つまり、多くの分析は福祉政策・社会政策の分析過程において、主に女性が家庭内で行っているプライベートな福祉の給付 (private provision) と国家や行政の施策によるパブリックな福祉の給付 (public provision) を2つのカテゴリーとして分離し、「家族」対「国家」の双方の対立的な関係とその2つの世界の分岐に焦点を合わせている。もちろん、これは「パブリック」と「プライベート」の関連とそこに現れる矛盾を理解するには貴重な視点ではあるが、その間におけるあいまいなところ、つまりグレーゾーンを具体的に分析することができないということが難点であり、また社会福祉と労働市場、そしてコミュニティとの関連をうまく理解することが難しかった。

1990年代において福祉の混合経済論 (Mixed Economy of Welfare) の登場により上記の議論は大きく展開する。例えば、ピーター・テイラー・ゲービー (Taylor-Gooby, 1991) は1990年から比較福祉国家論の領域で高く評価されているユスタ・エスピング・アンダーソン (Esping-Andersen, 1990) の福祉

類型の非ジェンダー的分析方法を批判し、今後の福祉国家研究の課題として「社会福祉、有償労働、無償労働」の3つの部門による福祉の混合経済を分析しようと提案している²⁾。また、ルイスは、エスピング・アンダーソンが福祉国家類型を分析する指標の前提として取り上げている「国家、労働市場、家族」の3つの部門の分析のなかに、「家族」の分析が明らかに欠けているということと、エスピング・アンダーソンが指標としている「脱商品化」の概念に大きなジェンダー的矛盾があると主張した上で、「男性家計支持者」モデル (Male Breadwinner Model) を基盤とした新たな観点を提示している (Lewis, 1992)。また、ナンシー・フレイザー (Fraser, 1994) もポスト産業化社会における「新たな経済的生産と社会的再生産の過程の登場」を予測し、従来の家族賃金 (ファミリーウェッジ) を補完するものとしてフェミニストが支持できる新たなジェンダー関係の可能性を追求している。ここで彼女は、普遍的家計支持者モデル (Universal Breadwinner Model) と均等ケアモデル (Caregiver Parity Model) の2つの可能性を提示し、前者は主にアメリカのフェミニストが主張しているジェンダー平等の確保を目的とした観点から、女性の労働市場参加支援対策、男女平等などに関する法律と政策の強化、そして女性の社会参加の促進を目的とした保育園、介護サービスおよび他の公的ケアサービスの供給の拡大と保障などを要求しているモデルであると定義している。そして、後者は現在主にEUフェミニストが支持している視点で、ジェンダー平等を確保する路線として従来主に女性が担ってきたインフォーマルなケア労働に対する公的認識、つまりケア労働の賃金化を中心として議論されているモデルであると定義している。

上記から分かるように、福祉国家におけるキャッシュ、ケア、そして女性の市民権に関する研究と議論の流れは、専業主婦の無償労働を社会的に認識することから福祉国家モデルのひとつの重要

な基盤へと位置付けるまで大きく前進している。しかし、同時に社会福祉政策および社会政策の現状として、急速に進む少子・高齢化による従来の労働市場に基づいた社会保障からケアを中心とした社会的ケアサービスへの転換の必要性を強調している。これは、キャッシュとケアと女性の市民権に関するさらなる研究とその理論的展開を要していると考えられる。

2. キャッシュとケアと女性の市民権に関する最近の研究

キャッシュとケアと女性の市民権の研究では、社会保障の2つの柱である金銭給付(cash-based provisions)とケアサービスの給付(service provisions)との関係をジェンダーの視点から分析し、そして、それを理解することによって女性の社会的市民権を再検討することを目標としている。上記で述べたように従来の社会保障制度が主に年金、医療保険、失業保険などの有償労働に基づいた社会保険、および所得扶助や家族・児童手当、母子家庭を対象とした特別な手当などのような金銭給付を基盤としてきた制度であるということは、すでにフェミニスト研究者によって広く認識されている。このような社会保障制度はいずれも男性家計支持者をその対象としているので、基本的には彼らの失業、病気、高齢、または不在による家族の貧困を防止するための救貧対策として、ある一定の家族(男性)賃金を補填する役割を果たしてきた。この原理は男性家計支持者と彼らの扶養家族となる女性と子どもによって形成されるジェンダー構造が前提とされる。したがって、社会保障そのものは男性を対象としているが、その給付対象の範囲には女性と児童も含まれる。実際、男性家計支持者概念のもうひとつの側面は女性・児童扶養者の概念で、男性家計支持者の経済的機能が低下した場合には国家が代理人として家族の経済的援助を行う原理になっている。このような社会保障制度は20世紀

においてだんだんと発展し制度化されてきたが、同時に、公的援助の制度化に基づいて国民の社会保障および社会福祉に対する権利—これをT. H. Marshall ([1948] 1976)は「社会的市民権」(citizenship)と定義している—も法律化され、拡大されてきている。現在、ほとんどの福祉国家ではある程度の社会保障が社会的市民権として保障されていることはいうまでもない。

しかし、他方で社会保障のもうひとつの柱であるケアの供給(例えば、高齢者の介護や子どもの保育など)に関する制度的認識または国民の権利認識は依然として浅く、現在でもこれらのケアは家族(女性)が当然やるべきことであると考えられている。実際、ほとんどのケアが家庭内で女性によって行われている。従来ケアは女性の家庭内役割とされてきたということと、男性家計支持者概念において経済的に扶養される女性は家庭内で情緒的精神的または身体的なケアをし、しかもそれを有償化しないところにその意義がある。また、実際家庭内における内面的な福祉サービスを公的に制度化することも非常に困難であったという理由で、ケアに関して論理的・政策的議論の展開がきわめて遅れたことは明らかである。しかし、ケアに関して論理的に議論しづらいという状態があるにもかかわらず、現在、多くのポスト産業化社会では、少子高齢化の進行で社会保障の性質が大きく変容しているのは明らかである。このような変容はケアサービスの拡大と重要性をますます強調し、ケアに対する論理的議論の展開を要すると考えられる。金銭給付(キャッシュ)とケアとの関係の再分析、そしてキャッシュとケアの側面から見た、現在の社会福祉に内在するジェンダーの構造とジェンダー化されている新たな市民権に関する研究と議論が求められる。

以下では最近のアンガーソンとクニーンとクレマーの研究を取り上げてキャッシュとケアと女性の市民権に関する観点を考えてみる。

(1) アンガーソンのケアの類型化

まず、アンガーソンは近年EU諸国におけるケア政策を政治的、制度的な側面から分析し、これらの動向を5つのケア供給モデルにまとめている³⁾(Ungerson, 1997)。これらのモデルはいずれもケアの商品化をひとつの指標として、社会保障制度におけるケアの社会的制度的正当化(権利化)を評価したものである。

① ケアラー・アローアンス(Carer Allowance)を中心としたケア供給モデル

ここでは、家庭内で家族介護のために仕事をあきらめなければならない、つまり、労働市場に参加できない人に、社会保障制度または税金制度から収入を補償することを目的とし、介護者に直接支給される手当を意味している。例としてはイギリスで1977年から導入されている障害者ケアアローアンスや、デンマークで1980年代に導入された、重度の障害または慢性疾患の児童を介護する介護者のためのケアアローアンスがある。キャッシュを通じて介護者の家庭内における介護労働を経済的に評価するという点では、両国の場合とも介護者の「介護をする市民的権利」(以下、「ケアをする権利」)がある程度正当化されているといえる。

② 正当なケア賃金(Proper Wage)を中心としたケア供給モデル

このようなケアラーに対するケアアローアンスは、現在、主にデンマーク、スウェーデン、ノルウェーの3カ国で活用されているモデルである。これらの国々では、家族介護をしている介護者に地方自治体から、一般ホームヘルパーの賃金に相当する賃金が支払われる仕組みになっている。この場合、家族を介護している介護者も政府の被雇用者と同様に考えられ、介護者と地方自治体との間に労使契約が結ばれる。アンガーソンが提示する5つのケア供給モデルのなかで、最もケア労働を商品化したのがこのモ

デルといえるだろう。これは一方では労働市場の範囲と私的家族の範囲をあいまいにしているようではあるが、家庭内介護をする個人(特に女性)の社会的市民権を最も保障しているモデルとも考えられる。

③ ケア利用者を通じて支払われる間接的なケア賃金(Routed Wage)を中心としたケア供給モデル

これは介護費用を利用者に支払い、利用者自身に必要な介護サービスを購入してもらう制度である。つまり、利用者は介護者と個人的に労使契約を結び、必要な介護を受けるという仕組みになっている。この場合、介護者に支払うケア賃金は政府から利用者、そして利用者から介護者へと間接的に支払われる(つまり、間接的なケア賃金となる)。イタリアの「介護料金」(companion payment)とフランスの「近隣雇用プログラム」(emplois de proximité)が2つの例として取り上げられる。ドイツの介護保険制度とイギリスのコミュニティケア制度にも同じようなモデルが見られる。このような介護料金の支給は、支払い金額に応じて利用者にある程度までの介護サービスを金銭的に保証するという意味では、利用者の「介護を受ける権利」(以下、「ケアを受ける権利」)を尊重しているが、介護者の「ケアをする権利」はあくまでも間接的にしか存在していない。したがって、介護をする女性の市民権は比較的低いと考えられる。

④ ケア利用者による象徴的な支払い(Symbolic Payment)を中心としたケア供給モデル

このモデルは、利用者が社会保障から支給される障害手当(つまり、介護の費用を負担することを目的とした手当ではなく、障害による貧困の防止を目的とした生活保護または所得扶助)を、個人的に家族や近隣の介護者に象徴的な形で支払うということである。ここでは社会保障をあくまでも貧困防止を目的とした金銭給付であると前提しているので、個人の、「ケアを受ける」または「ケアをする」という権利の保障は非常に低いと考えられる。

⑤ 賃金化されたボランティア(Paid Volunteering)によるケア供給モデル

これは利用者が、家族または近隣以外の介護者、またはボランティア組織と契約を結び、象徴的な料金を介護サービスを購入する仕組みである。この発想の背景には、ボランティア団体や地域政府によるボランティア活動の推進対策や、ワークフェア(Workfare)のように生活保護受給者に強制的にボランティア活動をさせるという社会福祉政策の影響が、きわめて強いと考えられる。このようなケア供給モデルでは、ケアの需給に関する権利というよりはむしろ、反対にケアサービスの非賃金化(慈善化)を強調していると考えられる。

上記で論じたアンガーソンの5つのケア供給モデルからは、現在のEU諸国における福祉国家の類型を一般的に読み取ることはできないが、社会福祉における金銭給付とケアとの関係を通じて、ある程度これらの国における社会保障と社会福祉のパターンと動向をつかむことはできるだろう。ここで明らかなのは、家庭内で行われているケアサービスがより商品化されているモデルほど、女性の「ケアをする権利」、そして間接的には要介護者の「ケアを受ける権利」が保障(正当化)されるということではないだろうか。また、これは、エスピング・アンダーソンの理論とは反対の結論につながっているともいえるだろう⁴⁾。そして、最後にここで言明されている重要なポイントとして、キャッシュとケアとの密接な関係を見ることができる。アンガーソンはこのような分析を通じてEU諸国のケア供給の評価的なランキングをしているのではないと主張しているが、たとえ評価的なランキングを行わなくても制度上金銭的に高く認識され、直接介護者に支給されているモデルほど女性の市民権が保証されているという結果につながる、ということとは否定できない。したがって、女性の社会的市民権は、ケア労働などの労働市場の外における無償

労働に、金銭的な価値と保証を与えることによって正当化されるということの意味しているといえる。ここでは、ケア労働の社会的制度的正当化を図るうえで、キャッシュは不可欠であるということと、キャッシュとケアと市民権との親密な関係が明らかになっているということが証明されている。

(2) クニーンとクレーマーの「ケアを受ける権利」と「ケアをする権利」の分析

アンガーソンの研究と関連して、オランダのクニーンとクレーマー(Knijin and Kremer, 1997)は、キャッシュとケアと女性の市民権を「ケアを受ける権利」と「ケアをする権利」という2つの側面から分析している。彼女らはデンマーク、オランダ、イギリスの3カ国を取り上げ、これらの国々における家族政策を3つの独特なパターンとして特徴付けている。この比較研究によれば、デンマークでは利用者(国民)の「ケアを受ける権利」がきわめて高く、しかもそれが早い時期から制度化されていることがわかる。これは高齢者に対するケアサービスだけではなく、児童の保育やケアサービスの面にも反映されている点が注目される(表1)。現在デンマークでは中央政府と地方自治体が共同で児童の保育サービスにかかわっており、3歳未満の全児童のうち5割近くが公的保育所に通っている。しかも、3～16歳の児童にもさまざまな公的な保育サービスが供給されている。他方、介護者の「ケアをする権利」の面でも、デンマークは他のEU諸国と比べてその権利がかなり強く保障され制度化されている。例えば、子どもをもつ働く親に関しては、出産後の18週間の出産休暇の上にさらに継続的に供給される62週間の親の育児休暇のほかにも、年間25日以上育児休暇(子どもが病気になったときに取れる休暇)が保障され、親の給料のほとんどが支払われる。また、高齢者や障害をもっている家族の介護を行っている介護者にはケアアローアンスなどのきわめて高額な手当が支給される。

表1 ケアを受ける権利とケアをする権利—デンマーク、オランダ、イギリスと日本の比較¹

(1)デンマーク

		子ども	高齢者
ケアをする権利	ケアを受ける権利	高い 中央政府・地方自治体のケアサービス供給によって、子どものケアを受ける権利が保障されている。3歳未満の全児童の47%が公的な保育所に通っている。3～16歳の子どもにもさまざまなチャイルドケアが供給されている。市場(民間)のチャイルドケアサービスはほとんどなし。	高い 中央政府・地方自治体のケアサービス供給によって、高齢者のケアを受ける権利が保障されている。ケアサービスのほとんどがホームケア。現在約18%の高齢者がケアサービスを受給している。市場(民間)のケアサービスはほとんどなし。
	休暇	高い 幅広い、フルタイムで給料が保証された育児休暇制度が導入されている。子どもをもつ親のために、年間最低25日、子どもの病気などの場合に休みがとれる。	中間 慢性病の人のための扶助がある。家族介護者にホームヘルパーの給料を払うこともある。一般的なケア休暇制度はない。
	就労義務の控除 およびケアに関する扶助	低い 一般の母親として母子家庭の母親に対する就労の期待が高い。しかし、さまざまな育児に関する休暇がとれる。ケアに関する社会保障制度からの特別な免除はない。	低い 介護者にも就労の期待が高い。ケアに関する社会保障制度からの特別な免除はない。
	パートタイム 就労の可能性	低い さまざまなパートの仕事がある。しかし、パート労働に対する社会保障は相対的に低く、生活保護を受給している場合にはパート就労は不可能である。	低い (「子ども」を参照)

(2)オランダ

		子ども	高齢者
ケアをする権利	ケアを受ける権利	低い 育児は母親の役割と前提されている。3歳未満の全児童のうち、8%が保育所に通っている。3歳以上の子どものためのチャイルドケアもほとんど存在しない。民間のチャイルドケアやナニーサービスがだんだんと重要になっている。	中間-高い 家族のケアが不可能なときにだけケアサービスが供給される。ケアサービスのほとんどが家族によるケアである。きわめて幅広い施設ケアがある。現在約13%の高齢者がケアサービスを受給している。
	休暇	低い 親のパートタイムの育児休暇が導入されているが、給料が保証されていない。子どもの病気のための休みは認められない。	低い ケア休暇制度がない。
	就労義務の控除およびケアに関する扶助	中間 生活保護に頼っている母子家庭の母親は子どもが5歳になったら就労活動を開始しなければならない(以前までは子ども12歳まで、その前は子ども16歳まで)。ケアに関する社会保障制度からの特別な免除はある程度まである。	低い ケアの義務に関する特別な控除はない。ケアに関する社会保障制度からの特別な免除はない。
パートタイム 就労の可能性	高い 社会保障制度のなかにパートタイム就労がうまく組み込まれている。パートタイム就労で社会保険の権利が保障される。パートタイム就労の可能性が高い。	高い (「子ども」を参照)	

一方、オランダでは高齢者の「ケアを受ける権利」の保障はきわめて高いものの、児童の「ケアを受ける権利」の保障は相対的に低い。「ケアをする権利」の面では、近年、専業主婦のパート就労の正当化政策が導入されて以来、女性の育児ケアを

する権利が急速に制度化されてきたといえる。しかし、もう一方で高齢者をケアする介護者の権利は依然として低い。つまり、オランダの社会福祉の特徴は、高度な社会保障と男女の性的役割分担が同時に存在しているところにある。オランダでは

(3) イギリス

		子ども	高齢者
ケアをする権利	ケアを受ける権利	低い 国家は問題がない限り家族に介入しない。3歳未満の全児童のうち2%が公的保育所またはチャイルドケアに通っている。市場(民間)によるチャイルドケアが非常に重要である。	低い 国家ではなく家族がケアの役割を果たすべきであると考えられている。高齢者のケアのほとんどがホームケアではなく、家族ケアである。市場(民間)によるケアがだんだんと重要になっている。
	休暇	低い 幅広い出産休暇があるが、賃金のわずかしが支給されない。親の育児休暇はない。	低い ケア休暇制度はない。
	就労義務の免除 およびケアに関する扶助	高い 母子家庭の母親は子どもが16歳に達するまで就労義務が免除される。家族のケアが社会保障制度のなかで特別に免除される。	中間 介護者にはケアアローアンスが支給される。介護者のなかでも小數で特殊な介護をしている人には就労義務が免除される。ケアに関する社会保障制度からの特別な免除がある。
	パートタイム就労の可能性	低い 生活保護を受給している無職の人はパートの仕事などを引き受ける意思が期待される。パートタイムで働いている人には社会保障が制限される。	低い (「子ども」を参照)

(4) 日本

		子ども	高齢者
ケアをする権利	ケアを受ける権利	中間 中央政府・地方自治体の措置制度によって保育に欠ける子どもには保育の権利が保障されている。3歳の全児童の23%、1～2歳の全児童の25%、0歳の全児童の5%が公的な保育所に通っている。6歳以上の子どものためのチャイルドケアはあまりない。市場(民間)と公的なチャイルドケアサービスのミックスが強調されている。	低い-中間 一般的には家族にケアの役割が期待されているが、中央政府・地方自治体のケアサービス供給によってある程度までの高齢者のケアを受ける権利が保障されている。高齢者のケアのほとんどが家族ケアである。1%以下の高齢者が現在ケアサービスを受給している。公的介護保険の導入でケアサービスの拡大が予想される。市場(民間)と公的なケアサービスのミックスが強調されている。
	休暇	低い 1年間までで給料の25%が保証されている育児休暇が法律上導入されているが、それを無視する企業に対する罰則はない。子どもをもつ親の他の休みはない。	中間 1年間までの無給の介護休暇制度が導入されているが、それを無視する企業に対する罰則はない。地方自治体または市町村から介護手当が給付されることもある。介護手当の金額は地域別で異なっているが、一般的に低いレベルである。
	就労義務の免除 およびケアに関する扶助	低い 母子家庭の母親の就労義務が強調されている。子どものケアに関する社会保障からの特別な免除はない。	低い 介護者に関する就労義務の免除はない。高齢者のケアに関する社会保障からの特別な免除はない。
	パートタイム就労の可能性	中間 パートタイム就労の可能性は多い。しかし、パートタイム労働者には労働上の保障も低く、社会保障の権利もない。	中間 (「子ども」を参照)

注：1 デンマーク、オランダ、イギリスの部分はクニーンとクレーマー(1998)を参考にした。

早い時期から社会保障制度が発展し、高齢者の介護サービスを受給する権利が社会保障制度によって保証されたので、彼らに対応する介護サービスもきわめて早い時期から発展してきた。しかし、児

童の養育は歴史的に母親が当然すべきことであると考えられていたので、児童のケアに関する公的支援やサービスがほとんど存在しなかった。現在、オランダでは3歳未満の児童のわずか8%しか

保育所に通っていないが、専業主婦のパート就労の正当化政策によって、今後育児ケアサービスおよび女性の社会保障が拡大する可能性は大きいと考えられている(Bussemaier, 1998)⁵⁾。

最後に、イギリスはEU諸国のなかでも相対的にケアに関する市民権の保障の度合いが低いと評価されている。例えば、「ケアを受ける権利」に関しては児童、高齢者両者とも受給資格が厳しく、対応するサービスも多くが民間サービスであることから、市場の原理が個人のケアを受ける市民権より優先しているという現状であると考えられている。また介護者の「ケアをする権利」の面でも同様に介護手当などが存在するが、やはり受給資格が厳しく、しかも手当の支給金額も低いことから、介護者の社会的市民権もきわめて低いと評価されている。

アンガーソンと、クニーンとクレーマーの研究はいずれも異なった側面から分析をしているが、家族政策からキャッシュとケアの関係を明らかにし、そこからケアをする人、ケアを受ける人の社会的市民権を論理化するところに共通点がある。双方ともに、個人のケアをする、またはケアを受ける権利について、最終的にどれぐらい経済的に自立した生活を維持することができるか、ということ进行分析の論理的なベースとしている。つまり、双方ともその視点を、「ケアをする・受ける権利」=「労働市場か家庭内ケアか、いずれかを選択することができる権利」=「家庭内ケア労働に労働市場における労働に相当する賃金(経済的支援)が供給される」=「家庭内でケアをしても経済的に自立した生活をすることができる」=「社会的市民権の保障が確保されている」という考えである。

クニーンとクレーマーの分析で注目すべき点は、アンガーソンのケアに関する支援政策やプログラムを中心とした分析とはまた異なった視点から、ケアに関する市民的権利を「ケアを受ける権利」と「ケアをする権利」とに区別して分析しているとこ

ろにあるだろう。彼女らの研究で分かるのは、ケアに関する市民的権利とは普遍的な権利というよりも、むしろ「ケアを受ける」ということと「ケアをする」ということが権利上2つの違った原理によって構成されているということである。また、それらの権利も社会政策のなかで別々のルートから正当化されていることがポイントである。

3. 「キャッシュ、ケア、女性の市民権」

—日本の場合

それでは、上述のアンガーソンと、クニーンとクレーマーの研究を手がかりに日本におけるキャッシュとケアと女性の市民権を評定してみよう。以下では、まず「ケアを受ける権利」と「ケアをする権利」の2つの指標をベースに、日本の高齢者のケアに関する政策と、子育て・育児ケアに関する政策を検討してみる。次に以上の考察を基にキャッシュとケアと女性の市民権の日本の特徴を考えることにする。

(1) 「ケアを受ける権利」と

「ケアをする権利」

まず、日本の現在の家族政策を「ケアを受ける権利」と「ケアをする権利」の2つの指標から、そしてさらに子どもに対するケアと高齢者に対するケアに分けて見ると、表1のようにまとめることができる。日本では、「ケアを受ける権利」がデンマーク、オランダ、イギリスと比較して子どもの場合ではほぼ中間、高齢者の場合は低いレベルにあるといえるだろう。例えば、子どもの「ケアを受ける権利」の面からみると、日本では育児、特に乳幼児における育児は、従来母親の役割とされているが、その反面、母親の就労に対する政策上の強い否定が存在しているとはいえない。これは共働きの親または母子家庭の母親に公的な保育所の利用が優先され、しかもある程度保証されているということと、低所得の共働き家庭や母子家庭の母親に、

イギリスのインカムサポートやフランスの家族手当のような特別有利な経済的支援がないということに反映されている。むしろ、日本では母子家庭に対する政策的な方針は、母親の就労による経済的自立の方が子育て専業より優先されている。その上、エンゼルプランの導入や1998年保育所改正により、保育サービスの多様化と拡大が急速に進められている。これは母親の労働市場への参加と同時に子どものケアを受ける権利の拡大にもつながるといえるだろう。しかし、ここで注意しなければならないのは、保育所改正による保育サービスの多様化と拡大は民間保育サービスの活性化とも密接につながっており、「ケアを受ける権利」とはまたちがった目標があるということである。

まとめていえば、日本では子どもの養育は一般的に家族(母親)の責任であることが前提とされているが、それが家族の経済的自立に影響するとしたら、家族の経済的自立の方が優先され社会的なケアの支給が可能になる。数字的に見ても日本では1～3歳の全児童のうち約25%ほどが公的保育所(認可保育所)に通っている。これは、デンマークの47%、オランダとイギリスの8%と2%の間ぐらいで、イギリスのように、母親の子どもの養育義務が優先され特別な社会保障からの補助によって保護されるような仕組みとは若干異なった現状である。

一方、高齢者の「ケアを受ける権利」の面では日本はデンマーク、オランダ、イギリスと比べて低い位置付けができるといえる。これには、従来、日本では高齢者のケアも子どものケアも家族(女性)が行うべきこととされていたことがいえる。近年、高齢者の単独世帯の増加や女性の就労率の増大などの家族形態の変化で、老人のケアの社会化がだんだんと認識されてきているとはいえるが、日本の高齢者のケアサービスの受給率や施設入所率はともに、諸外国と比較して圧倒的に低い。例えば、1990～91年の統計によれば、高齢人口のうち

ケアサービス(ホームヘルプ)を受給している人の割合がデンマークでは17%、オランダで13%、イギリスで8%であるのに対し、日本では1%以下となっている。また、65歳以上の人口のうち、施設に入所している人の割合は、デンマークで6%、オランダで10%、イギリスで5%であるのに対し、日本では2%以下と低いレベルであることが分かる(Gibson、1998)。しかし、高齢者のケアを受ける権利は1989年のゴールドプランや1997年の公的介護保険の導入によっていくらか向上する可能性があると考えられる。現在、日本では全高齢者人口のうち、約11%(約200万人)が何らかの介護を必要としているが、その率は2025年には16%(約520万人)にも上がると予想されている(厚生省、1997)。

「ケアをする権利」の面では日本は中間からやや低いレベルにあると考えられる。表1でも分かるように日本では家族への子どもと高齢者のケアに関する社会的な期待が高いにもかかわらず、ケアは個人的な選択と考えられ、したがってケア休暇がデンマーク、オランダ、イギリスと比べてきわめて限定されている。日本では現在、育児休業と介護休業が法律上労働者に保証されているにもかかわらず、実際に休暇を取る労働者の率は依然として低く、また、これらの休業制度を導入しない事業者に対する具体的な罰則もない。例えば、1996年の時点で育児休業制度の規定がある事業所において、出産者に占める育児休業取得者は、女性で44.5%、配偶者が出産した男性で0.16%であるように、女性の半分以下、そして男性のほんのわずかしかない(労働省女性局、1998)。介護休暇に関しても、介護休業制度がある事業所の常用労働者に占める介護休業取得者は0.04%と低く、その男女比は女性が81.3%で男性が18.7%と女性が圧倒的に高い(労働省女性局、1998)。また、育児休業を取らない理由として、調査で分かる限り、第1の理由は職場の雰囲気や仕事の状況の問題、そして第2が経済的理由と、育児休業制度がある

にもかかわらず、事業所側の受け入れと育児に対する金銭的支援の不十分さの2つが大きな壁となっているといえる(厚生省、1998)。これらはケア休暇に労働者の不安感がまだ非常に高い、言い換えれば労働者のケア休暇に対する権利意識の弱さを表しているのではないだろうか。

家族や近隣のケアをしている介護者に関する就労義務の控除やケアに関する公的扶助を見ても、日本の場合それがきわめて低いことが分かる。日本では一般のふたり親家庭の母親の就労はあくまでも個人の選択ととらえられているが、その反面、母子家庭の母親の場合、彼女らの就労義務は強く強調されている。これは、日本において家族のケアの役割と、家族・個人の経済的自立(言い換えれば、社会福祉に依存しないこと)の概念が同時に強調されていることを表しているといえる。したがって、小さい子どもをもつ母子家庭の母親に対しては、その母親の「育児労働」を社会的に重視し所得扶助(社会保障制度)を通じて経済的に支援するよりも、子どもの保育所への入所を保证することによって母親の就労義務(経済的自立)を確保し正当化する政策的目標が強いといえる。高齢者のケアの場合でも介護者の就労義務に関する控除は非常に限定されている。また、高齢者のケアに関する社会保障からの特別な免除(例えば、介護手当)も現在のところ形になっていない⁶⁾。

ここでは主にクニーンとクレーマーの「ケアを受ける権利」と「ケアをする権利」の指標を中心に日本の家族政策を検討してみた。これで分かるのは、日本では「ケアを受ける権利」が今のところ3つの国と比べて中間から低いレベルにある。しかし、高齢者の「ケアを受ける権利」はゴールドプランの達成や公的介護保険の導入で今後向上する可能性が高いといえる。一方、介護者の「ケアをする権利」の面では、依然としてケア労働を介護者の個人選択と前提し、「ケアをする権利」の保障の低い状況を表している。それでは、「ケアを受ける権

利」と「ケアをする権利」の指標のほかにも、日本ではどのようなケア供給のモデルが活用されているかについて考えてみよう。

(2) 日本におけるケア供給の状況

ここでは、アンガーソンのケア供給モデルを参考に日本におけるケア供給のモデルを検討してみる。上記で述べたように、日本では子どもや高齢者のケアは家族が行う、ということが前提とされており、現在でもその大部分が家庭内で家族(特に女性)によって行われている。これはケアに関する金銭的な自己負担の面でははっきりと分かる。まず、第1に日本では介護手当などのケアに対する公的な金銭支給が普遍化していない⁷⁾。現在、いくつかの自治体が独自に支給している老人介護手当に関しては、滋賀県が痴呆性老人や寝たきり老人などの介護をしている介護者に支給する年3,000円という非常に低い金額から東京都の月22,000～39,000円までと地域別の差が大きい(金額は89年4月現在のものである)。実際、最近の調査によると、介護に要する費用は、家族の形態や障害の程度によってさまざまであるが、月平均5～10万円が在宅で同居している家族の場合34.4%、在宅・別居が36.9%である。また、月平均10万円以上が在宅・同居で20.5%、在宅・別居で24.6%と、ほとんどの家族が現在地方自治体が支給している介護手当の支給額と比べてはるかに高い介護費を負担していることが分かる(労働省女性局、1998)。城戸(1989)の分析によれば介護家族のケアサービスに支払う経済的負担と、家族の平均介護時間と日数に対する女性の平均賃金を計算した場合、月額15万円から20万円の介護手当が妥当であるということである。

一方、現行税制のもとで所得税と市民税の所得控除に老人介護費用を加える措置であるが、例えば、70歳以上の寝たきりの親と同居する場合、控除額は所得税では88万円、個人住民税で65万円

である(金額は1997年度のもの)。もちろん、このような介護に関する所得控除は家族の介護の経済的負担をある程度補助することができるが、それは非課税世帯には効果はない上、制度自体が高所得者層に有利になっていることから不平等であることは明らかである。しかも、同居特別障害者を抱える給与所得者世帯の約25%が非課税世帯であることを考えると、介護をしている多くの家族が所得控除を利用することができないということを意味している。以上のことをまとめると、日本におけるケア供給モデルは基本的には無償の家族ケアが前提とされていることがいえる。

日本の現在のケア供給モデルをアンガーソンの類型と比べるとしたら、上述の介護手当や税の控除はケアラー・アローアンスに一番近いモデルといえるだろう。しかし、地方自治体で支給している老人介護手当は非常に低いレベルの直接的なケアラー・アローアンスで、税の控除は間接的なケアラー・アローアンスであると考えることができる。しかし、ここで強調しなければならないのは、そのケアラー・アローアンスの金額の低さと、税の控除の場合には同居条件があるということである。いずれも、家族のケアへの期待とそのケア労働に対する金銭的な価値の評価の低さが明らかに表れているのである。

以上のことをまとめると、日本におけるケアの供給モデルは基本的には無償または低い価格の家族介護が強調されている。そして、公的なキャッシュを通じた介護への支援としては、今現在、地方自治体で独自に支給している介護手当と所得税控除といったような間接的な支援が存在している。アンガーソンのケア供給モデルと比べると、介護手当はケアラー・アローアンスに近いが非常に金額の低いアローアンスであることと、所得税控除の面では同居家族による介護の期待が明らかである。

まとめ

本論ではアンガーソンと、クニーンとクレーマーの研究を手がかりに、日本の家族政策におけるキャッシュとケアと女性の市民権との関係を探究してきた。その結果、日本では現在「ケアを受ける権利」が子どもの場合は、デンマーク、オランダ、イギリスと比べて、ほぼ中間的なレベルにあるといえるが、高齢者の場合はきわめて低いということが分かった。しかし近年、エンゼルプランや公的介護保険制度の導入によって、それらの権利が向上する可能性はあると考えられる。その一方で、「ケアをする権利」の保障は育児休業・介護休業制度の導入にもかかわらず、まだ比較的に低いといえる。ここから考えられることは、日本の現在の家族政策の進行方向がとりわけケアのサービス提供の方に集中しており、個人、特に女性のケア労働自体に対する金銭的制度的評価にはまだ結びついていないということである。しかし、現在の日本の家族政策の流れから見れば、これはもしかすれば政策目標と一致していると考えられる。それは、現在の日本の家族政策が、女性の労働市場における労働力の需給と社会経済の成長を維持することを目標としている限り、女性のケア労働に対する金銭的評価と保障、またそうすることによる女性の労働市場からの脱出の可能性の強化は難しいと考えられる。このようなケアを受ける権利に対する社会的政策的合意はあっても、ケアをするのはあくまでも個人の選択であるという観点は、介護手当に対する消極的な姿勢にも見られるのではないだろうか。

ここで残る最後の課題は、もし、上述のケア労働の金銭的評価と関連せずにケアサービスの供給が拡大されるのが日本の現在の特徴であるとしたら、日本の家族政策においてキャッシュとケアと女性の市民権との関係はどのような意味をもっているのだろうか。ひとつ考えられるのは、社会保障の流れの中で女性の社会的市民権が論じられる際、それはまず、第1に女性の社会保障との関係

が主にニーズ原理に基づいたもので、社会保険の主な対象である男性のように権利原理に基づいたものではないということと、第2に、女性と社会保障が主にニーズ原理によってつながっている背景には、女性の労働がほとんどの場合、労働市場以外のところで行われしかも無償であるというところにある。これでは、女性が従来の社会保障に対して金銭的なクレームをつけることが難しいと考えられる。したがって、女性の市民権を確保するには女性のケア労働に金銭的価値を与えるのが不可欠である。現在、女性のケア労働が金銭的に評価されていないということは、たとえ公的介護保険の導入などの社会保障の拡大が図られても、最終的には女性の市民権につながるということにはならないといえるだろう。

注

- 1) 本論では、社会保障と社会福祉を同義的に使っている。
 - 2) エスピング・アンダーソンは資本主義国家における社会福祉を脱商品化指標 (de-commodification index) と社会階層化指標 (stratification index) の2つの指標に基づいて、(a)自由主義福祉国家(アメリカ、カナダ、オーストラリア)、(b)保守主義福祉国家(オーストリア、フランス、ドイツ、イタリア)、(c)社会民主主義福祉国家(デンマーク、スウェーデン、ノルウェー)の3つの類型に分けている。その指標のひとつである脱商品化とは、個人または家族が労働市場への参加にもかわらずある一定の生活水準を確保することができる程度、つまり個人の社会保障を受ける市民権の程度を示したものである。しかし、この分析の対象となる「個人」とは基本的には労働市場で働く男性労働者を前提としている。女性の家庭内における無償労働は従来商品化されておらず、脱商品化することに論理的な矛盾があるということから、ここで議論されている「個人の社会福祉を受ける市民権」とは、言い換えれば「男性の社会福祉を受ける市民権」と理解することができる。フェミニスト研究者のエスピング・アンダーソンに対する批判とは以上のジェンダー的な無視である。
 - 3) アンダーソンは彼女自身のケア供給モデルについて、エスピング・アンダーソンの脱商品化を指標とした福祉国家類型や、ルイスの男性家計支持者モデルを基盤とした福祉類型とはかなり異なり、あくまでも現在EU諸国で導入されているケア供給の類型をまとも
- たものであると主張している。したがって、この類型からは各国の福祉の統合的な類型を読み取ることはできない。また、一国の福祉制度に2つ以上のケア供給モデルを導入している場合もあるといえる。
 - 4) エスピング・アンダーソンは労働者の脱商品化(つまり、労働市場に頼らなくてもある一定の水準の生活が保障される)がより進むにつれ、個人の市民権の保障につながると主張している。もっとも、それはあくまでも労働市場において有償労働をしている「個人」を対象としているので、家庭内で無償労働を行っている多くの女性にとっては、彼女らの労働が反対に商品化されることによってその労働に対する社会的経済的認識が高まる現象である。
 - 5) パート就労の正当化とはオランダ政府が最近実施した政策で、パート就労者にも一般就労と同様の社会保障が行われることである。これは市場の活性化を図る目的のもとに成立した、いわば労働政策と社会福祉政策の混合政策ともいえよう。詳しくは岩上(1998)を参照。
 - 6) 日本では国の制度としての介護手当制度はないが、いくつかの都道府県や市町村で単独福祉事業として老人介護手当を支給しているところがある(白沢, 1991)。しかし、これらの介護手当の支給基準や金額は地域別に異なっており、支給額も相対的に非常に低いレベルである。
 - 7) ちなみに、介護手当に関する議論は実際、公的介護保険制度の議論のなかにもあったが、これは「高齢社会をよくする女性の会」などの女性団体から、女性の低賃金ケア労働をさらに正当化し、固定化するという理由で反対された。詳しくは、高齢社会をよくする女性の会(1995)と樋口(1998)を参照。

参考文献

- Balbo, Laura. 1975. "The Servicing Work of Women and the Capitalistic State." *Political Power and Social Theory*, 3: 251-270.
- Bussemaker, Jet. 1998. *Recent Changes in European Welfare State Services: A Comparison of Child Care Policies in the United Kingdom, Sweden, Germany, and the Netherlands*. Harvard University, Center for European Studies Working Paper Series #7.6.
- Esping-Andersen. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. London: Sage.
- Fraser, Nancy. 1994. "After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State." *Political Theory*, 22(4): 591-618.
- Gibson, Diane. 1998. *Aged Care: Old Policies, New Problems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Groves, Dolcie., and Janet Finch. 1983. *A Labour of Love: Women, Work and Caring*. London: Routledge, Kegan, Paul.

- 樋口恵子 1998 「少子高齢化社会と福祉(1)―介護保険と現金給付」『軍縮問題資料』第12号 pp. 44-49
- 岩上真珠 1998 「オランダのパートタイム就労政策」『家族社会学研究』第10巻第2号 pp. 45-54
- Knijn, Trudie, and Monique Kremer. 1997. "Gender and the Caring Dimensions of Welfare States: Towards Inclusive Citizenship." *Social Politics*, 4(3): 328-61.
- 厚生省 1997 『厚生白書平成9年版―「健康」と「生活の質」の向上をめざして』厚生省
- 高齢社会をよくする女性の会 1995 「新たな公的介護システムに関する要望」『賃金と社会保障』第1164号 pp. 20-22
- Land, Hilary. 1991. "Time to Care." In *Women's Issues in Social Policy*, edited by Mavis Maclean and Dolcie Groves. London: Routledge.
- Lewis, Jane (ed.) 1983. *Women's Welfare, Women's Rights*. London: Croom Helm.
- _____. 1992. "Gender and the Development of Welfare Regimes." *Journal of European Social Policy*, 2(3): 159-173.
- Lister, Ruth. 1994. "She Has Other Duties: Women, Citizenship and Social Security." In *Social Security and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*, edited by Sally Baldwin and Jane Falkingham. Westport: Greenwood Press.
- Marshall, T. H. [1948] 1979. "Citizenship and Social Class." In *Citizenship and Social Development: Essays by T. H. Marshall*. Westport: Greenwood Press.
- Morris, Jenny. 1993. *Independent Lives? Community Care and Disabled People*. London: Routledge.
- Oakley, Ann. 1986. "Social Welfare and the Position of Women." Richard Titmuss Memorial Lecture, Hebrew University, Jerusalem.
- 労働省女性局編 1998 『働く女性の実情』21世紀職業財団
- 城戸喜子 1989 「高齢者介護の各種費用と家族介護者への介護手当」『総合社会保障』第27巻第10号 社会保障新報社
- 白沢久一 1991 「福祉多元主義 (Welfare Pluralism) をめぐって―英国 Community Care 論争から学ぶもの―」『北星論集』第28号 pp. 153-184
- Taylor-Gooby, Peter. 1991. "Welfare State Regimes and Welfare Citizenship." *Journal of European Social Policy*, 1(2): 93-105.
- Ungerson, Clare. 1994. "Payment for Caring: Mapping a Territory." In *The Cost of Welfare*, edited by Nicholas Deakin and Robert Page. Aldershot: Avebury.
- _____. 1995. "Gender, Cash and Informal Care: European Perspectives and Dilemmas." *Journal of Social Policy*, 24(1): 31-52.
- _____. 1997. "Social Politics and the Commodification of Care." *Social Politics*, 4(3): 362-381.
- Wilson, Elizabeth. 1977. *Women and the Welfare State*. London: Tavistock.
- (イト・ペング 北星学園大学助教授)

児童手当の国際比較

大塩 まゆみ

■ 要約

有子世帯の防貧対策として創始された児童手当は、近年の少子化や家族の変化により変質している。特に日本の児童手当は創設が遅く、その後何回かの改革が行われたが、現在は3歳未満児が対象という限定的な制度であり、今後の拡充が期待される。そこで、日本の児童手当のより良い発達のために、諸外国ではどのような児童手当が実施されているのかを比較検討して現在の日本の児童手当の特徴や問題点を明確にし、今後の制度改革の材料を提供する。

■ キーワード

児童手当、家族手当、家族政策、児童福祉、少子化対策

はじめに

1997年の日本の合計特殊出生率は1.39で、年少人口が老年人口を下回った。1994年には「エンゼルプラン」で少子化対策の必要性が述べられ、「緊急保育対策等5か年事業」が出された。しかし少子化は進み、最近では児童手当に対する関心が高まってきた¹⁾。

児童手当は、もともとは「貧乏の子だくさん」家庭に対する防貧対策として始まったが、現在では、もはや防貧対策というよりも出産奨励のための人口政策であるかのようにとらえられている。

家族形態や児童養育のあり方が変化している現在、児童手当は、どのような役割を果たせばよいのだろうか。国際比較により日本の児童手当の今後のあり方の検討材料を示したい。

1. 現在の日本の児童手当と関連する諸制度

(1) 現在の児童手当制度の概要

日本の児童手当は、1971年成立の「児童手当法」により実施されている。「児童手当法」第一条では、

その目的を「家庭における生活の安定に寄与するとともに、次代の社会をになう児童の健全な育成及び資質の向上に資することを目的とする」と記されている。つまり、(a)有子家庭の生活の安定、(b)児童の健全育成・資質向上、という、児童とともに家庭生活を支援する制度となっている²⁾。

児童手当の支給対象となる児童は3歳未満児で、支給額は、第一子、第二子が5千円、第三子以降が1万円となっている(1992年1月実施)。

受給するのは、子を扶養する親または保護者であり、支給要件は、(a)国内に住所があること、(b)3歳未満の児童を監護し、生計を同一とする父母または児童を監護し生計を維持する保護者であること(親権がない場合も受給できる)、(c)所得が一定未満であること、である。

(2) 児童手当制度の変遷

児童手当が現在のようになるところまでは、表1のような経過をたどっている。

児童手当の導入が中央児童福祉審議会から最

表 1 児童手当制度の改正経緯および給付総額などの推移

区 分	昭和46年度	47年度	48年度	49年度	50年度	51年度	52年度	53年度	54年度	55年度	56年度	57年度	
児童手当制度の沿革	47年1月制度発足 第3子以降義務教育終了前(段階実施)							法律改正 (福祉施設の導入)			所得制限の強化	臨調答申を受けて 所得義限の強化 特例給付の導入	
支給対象児童の範囲	5歳未満		10歳未満	義務教育終了前の児童									
手当月額(円)	実施年月	47年1月		49年10月	50年10月			53年10月	54年10月		56年10月		
	児童1人につき	市町村民税所得割非課税者											
		3,000	3,000	3,000	4,000	5,000	5,000	5,000	6,000	6,500	6,500	7,000	7,000
上記以外の者													
		5,000	5,000	5,000	5,000	5,000							
所得制限(万円)	実施年月	47年1月	47年6月	48年6月	49年6月	50年6月	51年6月	52年6月	53年6月	54年6月	55年6月	56年6月	57年6月
	限度額	200	233	268	322	415	464.5	497	497	497	497	450	児童手当 391 特例給付 560
支給児童数(千人)	1,119	1,435	2,353	2,762	2,823	2,837	2,845	2,814	2,763	2,678	2,358	2,462	
給付総額(億円) (うち特例給付分)	65	422	750	1,060	1,445	1,690	1,695	1,719	1,784	1,777	1,640	1,659 (238)	
国庫負担金(億円)	27	195	347	490	659	764	760	773	813	813	768	731	
拠出金額(億円)	13	120	199	283	398	477	489	496	507	505	451	516	
拠出金率	0.5/1000	0.5/1000	1.2/1000	1.2/1000	1.2/1000	1.2/1000	1.2/1000	1.2/1000	1.2/1000	1.2/1000	1.0/1000	0.9/1000	

区 分	58年度	59年度	60年度	61年度	62年度	63年度	平成元年度	平成2年度	平成3年度	平成4年度	平成5年度	平成6年度	
児童手当制度の沿革			法律改正 ・支給対象の変更(第2子拡大)					法律改正 ・支給対象の変更(第1子拡大) ・手当月額の増額					
支給対象児童の範囲				61年6月から第2子2歳未満 第3子以降義務教育終了前	62年4月から第2子4歳未満 第3子以降9歳未満	63年4月から義務教育就学前			4年1月から第1子1歳未満 (H3.1.2以降に生まれた者) 第2子以降5歳未満	5年1月から第1子2歳未満 第2子以降4歳未満	6年1月から第1子3歳未満 第2子以降3歳未満		
手当月額(円)	実施年月			61年6月					4年1月				
	児童1人につき	市町村民税所得割非課税者			廃止	第2子 2,500	第2子 2,500	第2子 2,500	第2子 2,500	第1子第2子 5,000	第1子第2子 5,000	第1子第2子 5,000	第1子第2子 5,000
		上記以外の者			第2子2,500 第3子以降5,000	第3子以降5,000	第3子以降5,000	第3子以降5,000	第3子以降5,000	第3子以降10,000	第3子以降10,000	第3子以降10,000	第3子以降10,000
		5,000	5,000	5,000									
所得制限(万円)	実施年月	58年1月	59年6月	60年6月	61年6月	62年6月	63年6月	元年6月	2年6月	3年6月	4年6月	5年6月	6年6月
	限度額	児童手当 391.9 特例給付 570	401	409.4	415.6	416.4	417.4	422.7	433.9	433.9	433.9	433.9	433.9
支給児童数(千人)	2,411	2,391	2,333	3,296	3,678	3,899	3,851	3,687	2,939	2,653	2,634	2,135	
給付総額(億円) (うち特例給付分)	1,648 (396)	1,636 (434)	1,589 (445)	1,604 (557)	1,556 (659)	1,485 (708)	1,452 (741)	1,389 (738)	1,379 (790)	2,147 (1,334)	1,933 (970)	1,523 (928)	
国庫負担金(億円)	682	663	619	561	455	390	354	322	296	422	395	255	
拠出金額(億円)	569	579	593	674	755	777	797	795	822	1,375	1,341	1,141	
拠出金率	0.9/1000	0.9/1000	0.9/1000	0.9/1000	0.9/1000	0.9/1000	0.9/1000	0.9/1000	0.9/1000	1.2/1000	1.1/1000	1.1/1000	

注 1 : 所得制限の限度額は、扶養親族など5人の場合の年収である。

2 : 支給児童数は、昭和46年度は3月末、昭和47年度から平成4年度は2月末、5～6年度は予算上の数字である。

3 : 給付総額は、平成4年度までは実績、平成5～6年度は予算上の数字である。

4 : 支給児童数、給付総額、国庫負担額ともに平成4年度までは公務員分を含み、平成5～6年度は公務員分を含まない数字である。

出典 : 厚生省児童家庭局育成環境課監修『児童手当法の解説』厚生広報研究会 1994年 pp. 74-75.

初に提言されたのは、制度創設より11年前の1960年であった。しかし、その当時は必要性が認識されず、地方自治体が独自施策として先取的に児童手当を実施したり、諸団体の要請が強まった後によく制度化された。

その後、第三子以降に義務教育終了前まで支給していた時期から、第二子以降に義務教育就学前まで支給という時期を経て、1991年(平成3年)の改正で現在のようになった。その間に所得制限の限度額が変動しており、発足後約10年は限度額を上げていたが、1981年には第二次臨時行政調査会で児童手当が行革の対象として取り上げられ、所得制限が強化された。そのために支給対象からはずれる被用者・公務員に対しては、別に設定された限度額による特例給付を翌年から実施した。

さらに、1978年に導入されたサービス給付部門である児童手当の特別会計による「福祉施設」が、1994年の改正で「児童育成事業」となり、約602億円(児童手当支給額の39.5%)が計上された³⁾。つまり、児童手当のサービス給付部門を拡大し、所得保障よりも学童保育や保育サービスなどの児童健全育成施策を重視するようになっていく。

表2に海外14カ国の社会保障支出に占める家族手当の比率を示したが、日本のそれは0.4と際立って低く、この中には「児童育成事業費」も含まれる。本来、児童手当は保育対策予算とは別に確保されるべきであるが、1998年度予算でも330億円が児童手当の特別会計として「児童育成事業費」に計上されており、児童手当の国庫負担金額は、97年度予算279.4億円から98年度は254.3億円に減少している⁴⁾。

(3) 児童扶養費補助のニーズと制度

所得保障制度である児童手当の現物給付部門が拡大された背景には、社会や家族の変化がある。ベビーブーム期には、人口千人につき12.0であっ

た婚姻率は、1996年には6.4と約半分になり、人口の自然増加率は2.2(97年)になった。近年、晩婚化・出産の自由化や性の解放が進んだが、1996年の初婚年齢は、男性28.5、女性26.4、婚姻外出生率は1%程度で、人口妊娠中絶率は28.3である。また、日本の乳幼児死亡率は3.8と世界的にみても低く、平均寿命は世界一長い(これらの海外の数値については、表2に示した)。

少ない子を大事に育てる風潮が強くなる一方で、家庭での育児不安や児童虐待、児童養育力の低下があり、働く親の仕事と家庭の両立支援のニーズも高くなっている。少子化の要因として、女性の社会進出が指摘されることが多いが、日本ではM字型就労の谷底となっている30～34歳の女性の労働力率が54.8%で欧米諸国よりも低い。同比率は、スウェーデンでは83.0%、フランスでは80.9%、ドイツ・イギリスでは、72.0～73.0%と高い。また、日本の女性の賃金水準は、男性の約半分程度で、欧米諸国に比べかなり低い⁵⁾。

日本で男女賃金格差が大きいのは、妻帯者の男性の賃金に通常、家族手当が付き、男性が妻子を扶養することを当然と想定した「家族賃金」体系になっているからである。また、税制でも扶養控除があり、子どもや配偶者・老人などの被扶養家族をもつ世帯主の税金を控除している。

有子世帯に手当を出したり、税制での優遇措置をする理由は、児童扶養に費用がかかるからである。特に、近年のような高学歴社会では、親が子を扶養する期間が長くなり、学費・教育費・生活費支出が多くなっている。

しかし、日本の児童手当は、このような費用がかかる時期には支給されず、乳幼児期に限定されており、しかも所得制限がある。つまり児童手当は、有子世帯の生活の安定と児童の健全育成を目的としているが、全児童・全有子世帯が対象となるのではない。

地方自治体によっては、児童手当以外に育児手

当や出産奨励金などの現金給付を地方振興策として支給して、家計の補助をしている地域もある。

また、児童扶養を支える社会手当制度として、児童扶養手当、特別児童扶養手当、障害児福祉手当が所得制限付きで実施されている。児童扶養手当は、離別母子家庭等の、父親によって生計を維持されない母子世帯に対する現金給付である。特別児童扶養手当と障害児福祉手当は、重度障害児を家庭で養育している世帯に支給される。

このような児童に関する社会手当には、無子世帯と有子世帯との生活水準の格差や施設入所児と在宅の障害児との公的補助の差を縮める目的もある。

しかし、現在の日本の児童手当では、その目的が果たしているだろうか。児童扶養手当や特別児童扶養手当では、1子あたり月額2万円台から5万円台の金額が支給され、支給期間も長い。児童扶養手当では、18歳になった日以降の最初の3月31日まで(障害児なら20歳まで)支給され、特別児童扶養手当、障害児福祉手当は、20歳まで支給される。児童手当は3歳までである。

このように、日本の児童手当は、国内の他の社会手当との差が大きい、海外の同制度と比較するとさらにその特異性が明らかになる。それでは、世界各国では、どのような制度設計で児童手当を実施しているのだろうか。

2. 海外の児童手当

(1) 児童手当の国際比較の問題点

筆者は、1996年発行の拙書『家族手当の研究』(法律文化社)により家族手当の国際比較を試みたが、今回さらに新しい情報を入手して国際比較をしようとしたが、主に次のような難点があり、児童手当の国際比較が簡単にはできないことを再認識した。

A. 海外の家族手当について正確で最新の情報を入手することは困難である。特に、社会保障費削減の動向のある昨今では、制度改革を

盛んに行っている国もあり、児童手当に関しても変化が多い。

- B. 各国の家族手当に関する文献・資料は、執筆者によって、またはその情報源によって説明内容や視点が異なり、統一的な角度からの比較がしにくい。さらに原書の文章では、読解に語学力の限界もあり、個人の力では各国の詳細な制度の正確な掌握は困難を極める。
- C. そもそも児童手当の体系が国によって異なる。児童手当以外にさらに細分化した手当を実施していたり、児童手当に別の機能を加えたりする国もあり、どこまでを児童手当の範疇とするのかの線引きが難しい。特に、育児に関する手当や障害児への手当との峻別が困難な国もある。
- D. 特に児童手当という用語を使わず、家族手当として日本の児童手当と同様の制度を実施している国がある一方、家族手当・家族給付が他の手当を含めた総称として使われており、用語や概念規定が統一されていない。
- E. 日本の児童手当に該当する社会保障としての家族手当のみを比較したとしても、日本のように地方自治体の手当や賃金の家族手当、税制の扶養控除等がある国、または日本では実施していない手当を実施している国もあるので、それらについての比較検討をしなければ本当の比較にはならない。

このように多くの難点があるものの、日本の児童手当の特徴を明確にすることを主眼として、国際比較を始めたい。

(2) 家族手当の分類

アメリカの社会保障庁発行の *Social Security Programs Throughout the World—1997* によると、家族手当実施国は、1997年で86カ国である。しかし、その中には、児童手当を税制に統合した国や逆に各種の手当を実施している国も含まれてお

り、統一された基準でのデータとはなっていない。実施方法に関しても、財源負担方法についても国による違いがあるが、主として次のようなタイプに分けられる。

- A. 雇用関連システム…職場の有子労働者の賃金に追加される手当から始まり、その後法制化され社会保障として実施されているものである。
- B. ユニバーサル・システム…住民型ともいわれ、被用者・自営業者・失業者にかかわらず、その国の住民が対象になる。北欧やイギリスのほか、もともとは他のタイプであったフランスやオランダなどもこれに移行している。
- C. 社会保険システム…被用者を対象にし、保険料拠出を労働者からも求めるタイプである。
- D. 社会扶助システム…資力調査をして低所得世帯に限定して手当を支給する方法である。
- E. 混合システム…上記のうちの二つの方法を組み合わせている。

以上のうち、C、D、Eの方法で実施している国は少数で、Aの方法によって実施している国が最も多いが、近年はユニバーサル・システムに変更する国が増えている。また、財源負担方法については、次のように分類できる。(a) 全額公費負担、(b) 雇用主だけが負担、(c) 雇用主と公費で負担、(d) 雇用主と被用者が負担、(e) 公費・雇用主・被用者の三者負担、(f) 公費と被用者負担。

ユニバーサル・システムをとる国、および社会扶助システムの国では、一部の例外を除いて全額公費負担であり、この方式をとる国が最も多い。また雇用関連システムの国では、(b)、(c)が多い。(d)、(e)、(f)の国は少ない。

このような分類の中で、日本はどこに入るかというと、タイプとしては混合システムであり、財源負担方法は雇用主と公費負担の部類に属する。日本の児童手当は、民間被用者と公務員・自営業者により費用負担方法が異なる。民間被用者分は、事

業主負担が7割、公費負担が3割であり、公務員および自営業者等分は、全額公費負担である。また特例給付分は全額事業主負担となっている。

次に対象児童の年齢制限については、大多数の国が14歳以上であり、義務教育終了年齢、または最小労働年齢を基準として支給される。3歳未満児が対象となる日本の制度は、世界的にみても異例である。

表2には、OECD加盟国の中から14カ国の実施状況と関連する統計を一覧表にした。なお、アメリカは児童手当を実施していない。

3. 主要国の家族手当の比較

次に、欧州4カ国について、具体的にどのような家族手当を実施しているかを簡単に紹介する⁶⁾。

(1) フランス

世界の中でも最も家族手当を重視している国は、フランスであろう。社会保障支出に占める家族手当の比率は13.7で、スウェーデンよりやや下回るが、家族手当の歴史は古い。フランスの家族手当は、最初は雇用関連システムとして始まったが、その後自営業者などをも含むユニバーサル・システムへと変革されていった。その運営は、家族手当金庫が担い、労働社会省が監督している。フランスの家族手当の特徴は、基本的な家族手当以外に以下のようなさまざまな種類の手当を実施している点であるが、それぞれの手当によって支給要件が異なるので、非常に複雑でわかりにくい。

- A. 家族手当…第二子以降の子に、通常は18歳まで、学生や訓練生または障害児の場合には20歳まで支給される。支給額は子どもの数によって増額され、算定基礎月額が基準になる。子どもが二人の場合では、月額682フラン(1フラン22円として15,004円)である。また10歳以上の子どもには金額が加算される。以前は所得制限がなかったが、赤字財政のため

表2 海外14カ国の家族手当制度と関連する統計

	フランス	スウェーデン	ドイツ	イギリス	オーストリア	オランダ	ベルギー
創設年	1932年	1947年	1954年	1945年	1948年	1939年	1930年
タイプ	ユニバーサル	ユニバーサル	ユニバーサル	ユニバーサル	ユニバーサル	ユニバーサル	雇用関連
財源負担	雇用主と国庫	全額国庫	全額国庫	全額国庫	雇用主と国庫	全額国庫	雇用主と国庫
支給対象児	第2子から	第1子から	第1子から	第1子から	第1子から	第1子から	第1子から
支給期間	18歳まで	16歳まで	18歳まで	16歳まで	19歳まで	18歳まで	18歳まで
社会保障支出に占める家族手当費	13.7	14.5	3.4	9.3	11.3	9.4	—
合計特殊出生率	1.72 (96)	1.61 (96)	1.29 (96)	1.71 (96)	1.42 (96)	1.54 (95)	1.55 (95)
乳幼児死亡率	6.4	4.9	5.6	6.2	6.3	5.6	7.6
結婚率(千人中)	4.4	3.9	5.4	5.9	5.4	5.4	5.1
婚姻外出生率	34.9	50.0	15.4	32.0	26.8	13.1	12.6
初婚年齢(歳)	男 28.4 女 26.4	30.6 28.1	28.8 26.1	27.7 25.6	28.1 25.6	29.0 26.7	26.9 24.9
人工妊娠中絶率	21.1 (90)	28.8 (94)	13.5 (94)	22.3 (95)	—	10.6 (94)	—
人口自然増加率	3.4	0.2	-1.1	1.6	0.9	3.3	1.0
男女賃金格差	79.1	90.0	73.9	70.7	66.5	78.8	74.3

	デンマーク	フィンランド	ギリシャ	イタリー	ルクセンブルク	ポルトガル	スペイン
創設年	1952年	1948年	1958年	1937年	1947年	1942年	1938年
タイプ	ユニバーサル	ユニバーサル	雇用関連	雇用関連	ユニバーサル	雇用関連	雇用関連
財源負担	全額国庫	全額国庫	雇用主と被用者	雇用主と国庫	全額国庫	三者負担	三者負担
支給対象児	第1子から	第1子から	第1子から	第1子から	第1子から	第1子から	第1子から
支給期間	18歳まで	17歳まで	18歳まで	18歳まで	18歳まで	15歳まで	18歳まで
社会保障支出に占める家族手当費	5.2	4.1	—	3.4	10.7	7.9	0.8
合計特殊出生率	1.82 (95)	1.81 (95)	1.32 (95)	1.27 (91)	1.70 (95)	1.41 (95)	1.21 (94)
乳幼児死亡率	5.5	4.7	8.3	6.5	5.3	8.7	7.2
結婚率(千人中)	6.8	4.9	5.7	5.0	5.8	6.7	5.0
婚姻外出生率	46.8	31.3	2.9	7.3	12.9	17.0	10.5
初婚年齢(歳)	男 30.8 女 28.5	28.6 26.6	29.4 25.3	28.9 26.0	28.3 25.7	26.4 24.5	30.6 28.1
人工妊娠中絶率	25.4 (95)	18.7 (90)	11.5 (92)	23.6 (94)	—	—	—
人口自然増加率	1.3	2.2	0.1	-0.3	—	0.4	0.4
男女賃金格差	85.0	79.4	80.4	—	—	68.6	—

注：社会保障支出に占める家族手当費は、89年の数値。合計特殊出生率は()内に年を示した。乳幼児死亡率、結婚率、婚姻外出生率は、94年のもの。初婚年齢は、93年のもの。人工妊娠中絶率は、出生100に対する中絶数で()内に年次を示した。男女賃金格差は、生産労働者における96年のデータであり、男性の賃金に占める女性の賃金の割合を示す。人口自然増加率については96年の数値である。財源の三者負担とは、国庫と事業主、被用者の負担を意味する。

資料：創設年から支給期間までについては、U.S. Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World—1997*, 社会保障支出に占める家族手当費については、ILO, *The Cost of Social Security, 1987—1989*, 乳幼児死亡率、結婚率、婚姻外出生率、初婚年齢については、Statistical Office of the European Communities, *1996 Facts through Figures*, 合計特殊出生率と人工妊娠中絶率、人口自然増加率については、国立社会保障・人口問題研究所編『1998人口の動向—日本と世界—』厚生統計協会1998年、男女賃金格差については、矢野恒太記念会編『世界国勢図会1998—99年版』国勢社により作成。

1998年から収入に限度額を設けた。フランスに3カ月以上在住している家族が対象になる。

- B. 乳幼児手当…妊娠5カ月から生後3カ月までの全員に支給される手当と生後4カ月から3歳までに同一家族に1回だけ支給される手当に分かれ、所得制限がある。
- C. 家族補足手当…3歳以上の子を3人以上育てている世帯に所得制限付きで支給される。
- D. 養育親手当…子どもの出産または養子縁組以前の10年間に24カ月就労していた2子以上(以前は3子以上だった)をもつ親が子育てのために仕事を中断したり時間短縮した場合に、子が3歳になるまで支給される。
- E. 保育手当…両親または単親世帯の親が、働くために6歳未満の子を自宅で保育するため、認可された保母を雇う場合に支給される。3歳から6歳未満の子についての手当は減額された金額で支給され、養育親手当と併給する場合にも減額される。
- F. 新学期手当…義務教育年齢である6歳以上16歳未満の子を養育する親に所得制限付きで支給される。

上記以外に特定の世帯を対象とする手当がある。

- G. 家族扶養手当…両親または片親の扶養がない子の養育者に支給される。
- H. 単親手当…離別者、別居者、遺棄された人、独身者で児童を養育または妊娠している人に支給される。
- I. 特別教育手当…20歳未満の障害児を養育している世帯に支給される。
- J. その他…養子手当や住宅手当、引越し手当、遺児手当などがある。

上記のようにフランスでは、日本の児童手当にあたる基本的な家族手当は、第二子以降をもつ親が対象となり、それ以外にも2子以上をもつ親が対象となる手当があり、多産を奨励している。以前には、専業主婦のための主婦手当があったが、女

性が家庭で家事・育児をすることを奨励すると批判され廃止された。現在の実際のフランスの20歳代30歳代の女性の労働力率は、日本よりも高く、M字型にはなっていない。また、フランスでは、税制でも児童扶養は考慮され、家族手当には所得税は課税されない。

(2) スウェーデン

世界屈指の福祉先進国として名高いスウェーデンも、1990年代に入り、財政赤字削減のために社会保障の抑制が進められており、児童手当もその例外ではない。しかし、それに対する反対論も強く、制度が目まぐるしく変わっている。

スウェーデンでは、1930年代からミュルダール夫妻が、人口問題的視点から家族政策の必要性を論じていたことにより、児童手当は、1948年に税制の児童扶養控除を廃止して創設された。児童手当以外に医療保険から手厚い両親手当などが実施されている点も特徴的である。ともに管理運営は、全国社会保険庁と地方の社会保険事務所である。

- A. 児童手当…ユニバーサル・システムで全額国庫負担の児童手当が、住民であるすべての有子世帯に支給される。第一子から16歳になるまで所得制限なしで支給され、20歳までは学生であれば奨学手当が支給される。知的障害児が通学する場合は23歳まで支給される。子どもの数が増えると、支給額が増額する仕組みであるが、1996年には手当基本額が引き下げられ、多子加算が段階的に廃止されたが、1998年にこれらが復活した。一人あたり月額を日本円に換算すると約12,750円(1クローナを17円とする)になり、3子以降は増額される。

ほかに次のような手当がある。

- B. 国民保険(医療保険)の両親手当…子が生まれると、すべての親は子が8歳になるまでの

間に父母合計(単親の場合は一人で)450日まで育児休業がとれ、その間に両親手当が支給される。働いている親は最初の360日間は休業前の80%(98年1月に75%に引き下げられていた率が上がった)の手当が支給され、残りの90日間は1日60クローネが支給される。また、最初の360日間のうち父母それぞれに30日間は割り当てられ、母親のみならず父親も育児にかかわるような仕組みになっている。それ以外の親は、450日間一律に60クローネを受給する。

- C. 一時介護両親手当…子が12歳になるまで(障害児または慢性病の子など特別な場合には16～23歳まで)の間に、子の世話のために親が仕事を休む場合に休業給付として本人の給与の80%の手当が支給される。
- D. 父親のための一時介護両親手当…子どもの出生時に父親が10日間仕事を休み、出産に立ち会ったり、家事をしたり出生児の上の子の世話をするとき、給与の80%が支給される。
- E. その他…単親世帯に支給される養育費代替金(先払い養育手当)が、養育費援助法となって実施されている。また海外養子に関する扶養手当も同法のもとで実施されている。それ以外に障害児介護手当が医療保険制度から実施されている。また、住宅手当制度もある。

1993年には、1歳以上3歳未満の子を自宅で育てる場合に手当を支給するという保育手当を政府は公表し、その代わりに両親手当の保障日である90日間を廃止するという法案が通り、94年の保守・中道政権時代に実施されたが、社民党が政権に復帰してから廃止された。

スウェーデンでは、手厚い家族手当を実施しているため、1976年から1984年の間に1.6台に落ち込んだ合計特殊出生率を1985年以降上昇させ、1989年から1992年には2.1前後までに回復したが、1996年には再び1.61に下がった。

(3) ドイツ

世界に先駆けて社会保険を創始したドイツであるが、児童手当の発足は、東ドイツが1950年、西ドイツが1954年で、ヨーロッパ諸国の中では早い方ではない。その後、1990年の東西ドイツの統一により、西ドイツの社会保障に統合され、1996年には税制改革とともに家族政策の大改革が行われた。それにより、家族負担調整については、税制の児童扶養控除か児童手当かのどちらかを選択することになった。

西ドイツの児童手当は、最初は雇用関連システムとして始まったが、現在では、ユニバーサル・システムとして全住民を対象に全額国庫負担で実施されている。連邦雇用庁の児童手当金庫が取り扱ってきた児童手当は、1996年の改革により所得税非課税世帯に対しては児童手当金庫が支払うが、課税世帯では所得税額の控除の形で実施されることになった。

- A. 児童手当…18歳未満の子(95年までは16歳未満だった)は、すべて児童手当の対象となり、所得制限はない。例外として、27歳までで就学中または職業訓練中、社会奉仕促進法による社会奉仕期間などの場合には対象となる。身体・知的・精神の各障害児の場合には年齢制限がないが、その障害が27歳までに発生していなければならない。また21歳までの失業中で職業紹介を受けている子や職業訓練を受けられないか続けられない子は、対象となる。また21歳、27歳までの期限は、法定の兵役または兵役代替業務についていた期間は、延長できる。対象となる子は、婚姻上の子のみならず、認知された子、婚姻外の子や養子、継子、里子も含まれ、児童手当受給権者と生計を同じくする兄弟姉妹も含まれる。受給権者は、原則的にドイツ連邦内に居住している住民であるが、外国に住んでいても仕事上赴任している場合や隣接する国で仕事をしてい

るなどの場合には例外的に受給できる。連邦内に居住していれば、受給者の国籍は問わない。またEC加盟国国籍の被用者の場合には、EC加盟国内にいる子は対象となる。支給金額は、第一子のみの場合では月額220マルク(1マルク72円とすると15,840円)である。

以上のように、ドイツでは、児童手当の中で、日本でいう特別児童扶養手当や障害児福祉手当にあたる手当を総合して実施している。その他の手当としては、育児手当がある。

B. 育児手当…ドイツでは、育児休暇を3年取得できるが、1993年1月以降に出生した子については、2年間の育児手当が支給される。その金額は、受給権者の所得により、また6カ月以前と7カ月以降で、さらに子の数により異なる。

これら以外にもドイツでは、就学促進法により経済的理由から本人の適性や志望に見合った教育が受けられないということを防ぐために、高校生、専門学校生、大学生などに補助金が支給される制度がある。これは、両親が子の生活費および教育費を支払うべき扶養義務があるといっても、負担の程度には限度があるという考え方から実施されており、家族扶養負担調整の必要性が明確に認識され実行されている。

(4) イギリス

1942年のベヴァリッジ報告で、児童手当が社会保障の三つの前提のうちの1つとして重視されたイギリスでは、その後、1977年に所得税の扶養児童控除との一本化を実施する制度改革が行われ、それまでの家族手当が児童給付となった。現在では、次のようないくつかの手当が実施されている。社会保障省が監督し、地域の社会保障事務所が取り扱い事務を行っている。

A. 児童給付…イギリスに6カ月以上在住している全有子世帯を対象として、全額国庫負担の児童給付が、ユニバーサル・システムで支給

される。所得制限はなく、非課税で第一子から支給される。支給期間は、通常は16歳までだが、フルタイムの基礎教育を認可された教育機関で受けている場合には、19歳まで支給される。また、基礎教育を卒業しても、求職登録中か職業訓練中の場合には、16歳から17歳の期間にも延長できる。支給額は、夫婦世帯の第一子の場合には、週あたり11.45ポンドで、月額にして日本円に換算すると11,213円(1ポンド226円として換算)、第二子以降は、一人あたり9.30ポンド増額される。また、単親世帯の場合には、給付額は、第一子が週17.10ポンドに増額される。この部分は、1976年までは「一人親給付」といわれていたが、1977年から変更された。ただし、この給付は、単親世帯といっても夫婦のような生活をする人が同居している場合、法律的に離婚していない12週間以内の短期間の別居や、入院している場合、他の類似する手当を受けている場合などには支給されない。

B. 保護者手当…通常は両親のいない子を育てている里親に、その子の法律的な後見人になっているいなくかわらず、児童給付に加えて支給される。孤児だけでなく、場合によっては、片親が死亡し、他方は行方不明であったり、刑務所に入っているなどの場合には受給できる。

C. 家族クレジット…低所得の有子世帯(単親世帯も含まれる)に所得制限付きで非課税で支給される。どちらかの親が1週間に平均16時間以上働いていなければならないが、被用者であっても自営業であってもよい。支給対象児童は、通常16歳未満で、フルタイムの基礎教育を受けている場合は19歳未満である。

これらの給付以外に特別なニーズをもつ世帯には次のような手当が支給される。

D. 未亡人母手当…児童給付の支給対象となる子

を少なくとも1人以上育てている(死亡した夫の子を妊娠中の場合も含まれる)未亡人の母親に支給され、課税対象となる手当である。

- E. 障害者生活手当…かなりのパーソナルケアが必要で、歩行・移動に介助が必要な障害児・病児を育てている場合に支給される。
- F. 障害者介護手当…障害者生活手当のうち中度・重度の障害児のための手当を受給できる障害児を育てている場合には、追加して受給できる。ただし、週35時間以上その子をケアしていて、週に50ポンド以上の収入が得られない場合に該当する。
- G. 重度障害者手当…16歳以上の人が、病気や障害のために連続して28週以上働けない場合に支給される。
- H. 障害者労働手当…16歳以上の人が、週平均16時間以上働いているが、病気や障害のために十分な収入が得られない場合に支給される。
- I. その他…単親世帯には、児童養育費援助制度が別にあり、税制でも配慮される。

イギリスでは、1997～98年の社会保障給付費は国家歳出の最大規模(約3分の1)を占め、財政を圧迫している。そのために、社会保障給付への依存を減らし「福祉から労働」へ誘導する政策に力が入れている。そのような中で、社会保障給付の家族に対する支出割合は19.4%であり、高齢者への支出割合43.9%、病者・障害者24.1%の次であり、失業者への支出割合8.9%よりも高い。

(5) 主要国の家族手当の考察

各国が独自のシステムで実施している家族手当では、支給内容や方法の違いが大きい。対象児童の年齢や金額の差のみならず、ニーズの高い世帯にどのような方法で給付するかの違いがある。つまり、障害児や単親世帯、孤児、低所得世帯に対しては、各国が金額の上乗せをしたり、支給期間を延長したり、別の手当を支給したりしているが、

それを児童手当の中に組み込んでいる国もあれば、別の手当として支給している国もある。このような違いがあるものの、全般的には日本の児童手当が小規模であることがわかる。

特に、上記の欧州4カ国に共通する点は、義務教育年齢までは児童手当を支給しており、原則的な支給年齢期間を過ぎても学生であったり、基礎的学校に通学している場合には延長するという点である。さらにこれらの国では、高等教育の学費も学生の個人負担がなかったり、奨学金制度を多くの学生が受給できるようになっている。つまり、子の成長や教育が家庭の経済事情によって左右されないよう社会的に助成する制度が設けられている。

おわりに

家族の扶養役割を補助する家族手当は、さまざまな見方がされる。そのため各国は歴史の中で試行錯誤を繰り返し、時代のニーズに応じて制度の改変を重ねてきた。

中でも、ドイツの人口の自然増加率は近年マイナスに転じたが、児童養育の不利益が認識され、児童扶養負担調整の考え方が非常に明確に打ち出されている⁷⁾。

またフランスやスウェーデンは、家族手当が社会保障支出に占める比率が高いが、両国は1900年の時点で高齢化率が8%を超えており、また20～30歳代の女性の労働力率が高く、早くから若年労働力不足を解決するためにも家族政策の必要性を認識していた。

一方、現在の日本では、家族政策についての理念がなく、児童手当の必要性の認識が希薄である。現在では、児童手当が出生率回復の措置として短絡的にとらえられているような印象を免れえない。今後は、なぜ家族政策が必要なのかを多角的に分析し、どのような制度を実施することが児童と家族の福祉にかなうのかを考え、その理念を実施できる制度設計にすることが望まれる。

注

- 1) 同年2月には国会で、児童手当の改正が税制の扶養控除の改廃とともに検討された(『週間社会保障』1999年 No. 2027 p. 13, 朝日新聞 1999年2月11日付など)。
- 2) 所轄庁である厚生省児童家庭局の解説によると、児童手当は「一般児童の健全育成施策の一環として位置づけられるものである」という(厚生省児童家庭局監修『児童手当法の解説』中央法規出版 1992年 p. 4)。
- 3) 96年では、約419億円(児童手当支給額の27.4%)が計上された。(厚生省児童家庭局成環境課監修『平成6年改正児童手当法改正の解説』厚生広報研究会 1994年, 全国保育団体連合会・保育研究所編『保育白書 1997年版』草土文化 1997年参照)
- 4) 全国保育団体連合会・保育研究所編『保育白書 1998年版』草土文化 1998年参照。
- 5) 厚生省大臣官房統計情報部「平成8年人口動態統計月報年計(概数)の概況」1996年, 国立社会保障・人口問題研究所編『1998人口の動向—日本と世界—』厚生統計協会 1998年, 矢野恒太記念会編『世界国勢図会 1998/99年版』国勢社 1998年参照。
- 6) 参照した文献は、まとめて参考文献欄に記載する。
- 7) 松本勝明『社会保障構造改革—ドイツにおける取組みと政策の方向—』信山社出版 1998年, ドイツ連邦労働社会省編『ドイツ社会保障総覧』ぎょうせい 1993年参照。

参考文献

- 日仏女性資料センター編・発行 1995『女性空間』第12号
日仏女性資料センター編・発行 1996『センター通信』第50号
小島宏 1992「フランス—貫した家族政策をとり続けて」『愛育』第57巻第12号
小島宏 1994「フランスにおける家族政策の効果」『人口問題研究』第49巻第4号

- 船橋恵子 1993「出産・育児に対する支援制度のあり方—フランスの例を検討しながら日本の制度形成を考える—」『季刊社会保障研究』Vol. 29 No. 1
ドイツ連邦労働社会省編 1993『ドイツ社会保障総覧』ぎょうせい
足立正樹 1996『現代ドイツの社会保障』法律文化社
星野信也 1992「ベヴァリッジと児童手当」『海外社会保障情報』No. 100
Allirajah, Duleep, Denny McIntyre, and Susan Mitchell. 1998. *Rights Guide to Non-Means-Tested Benefits*. Child Poverty Action Group.
National Statistics, the Stationery Office. *Britain 1998*.
International Labour Office. 1996. *The Cost of Social Security, Fourteenth International Inquiry, 1987-1989*.
厚生省編 1998『厚生白書(平成10年版)』ぎょうせい
総理府社会保障制度審議会事務局編 1998『社会保障統計年報(平成9年版)』法研
健康保険組合連合会編 1998『社会保障年鑑 1998年版』東洋経済新報社
厚生省大臣官房統計情報部 1998「平成8年人口動態統計月報年計(概数)の概況」
国立社会保障・人口問題研究所編 1998『1998人口の動向—日本と世界—』厚生統計協会
松本勝明 1998『社会保障構造改革—ドイツにおける取組みと政策の方向—』信山社出版
Bradshaw, Jonathan, John Ditch, Hilary Holmes, and Peter Whiteford. 1993. *Support for Children*. HMSO.
Social Security Administration. 1997. *Social Security Programs Throughout the World*.
* 上記以外に、埋橋孝文先生、古橋エツ子先生、所道彦氏から海外の資料のご提供とご助言をいただいたので感謝とともに記したい。
(おおしお・まゆみ 福井県立大学教授)

家族政策の国際比較

— 現状・課題・方法に関する一考察 —

所 道彦

■ 要約

福祉国家研究におけるウェルフェアミックス分析、ジェンダー視点の重要性の認識、実際の家族の変化・多様化とこれに伴った社会保障・福祉制度改革の進行などを背景に、「家族政策」に焦点を合わせた比較研究への関心が高まりつつある。その一方で、「家族の定義」、「家族の機能」、「家族内関係」、「家族政策の目的」、「政策の種類」などにおいてさまざまな解釈・パースペクティブが存在することや、関連する領域が際限なく広いことなどから、「家族政策」の「何を」、「どう比べるのか」について方向性が定まっているわけではない。本稿では、各国の多様化する家族間の水平的分配の動態分析を基本に他の政治的・社会的考察を積み重ねていくことが「家族政策」の国際比較における一つのアプローチの仕方であるとし、実証的分析の手法としてのシミュレーション方式(モデル家族)の長所、問題点、限界について検討した。

■ キーワード

福祉国家、国際比較、家族政策、社会保障、ジェンダー

はじめに

福祉国家の国際比較はこの10年で大きく進展している研究分野の一つであり、近年は「家族政策」比較への関心が高まりつつある。その一方で、「家族政策」の定義、比較の対象、比較の方法論について確立したものはなく、各国の研究者の間でさまざまなアプローチが試みられている。本稿の目的は、比較研究における「家族政策」の必要性和、分析・比較のポイントを整理することにある。また実証的な分析のための手法についても検討するものとする。

I 家族政策の国際比較研究の必要性

「家族政策」の比較研究は福祉国家分析、あるいは各国の実際の政策立案に必要な領域と認識

されるようになってきた。その主な理由としては以下の四つが挙げられよう。

1. ウェルフェアミックス

福祉国家の国際比較研究において「家族」に対する政策の分析が必要になる理由の一つは、ウェルフェアミックスの存在を無視できないという点にある。Esping-Andersen は「市民は、所得と福祉が① 家族・自助 ② 市場 ③ 政府の三つのトータルから派生する世界に向かい合っていることになる」と述べる(Esping-Andersen 1997, p. 182)。また Hill は「個人の福祉」に影響する活動主体として、① 個人 ② 家族 ③ コミュニティ ④ 国家を挙げる。

ミックスを構成するものが何であれ、政府の施策だけを分析して、福祉国家を把握したことにはならない。「家族」は「福祉」のメインのプロバイダーであったし、多くの国では現在もそうである。もと

もと家族の果たす役割が大きい国はもちろん、家族の役割・責任を強調することで、公的部門を縮小しようとしている国の福祉制度を理解するためにも、「家族」に対する諸政策を分析することが必要になる。

2. ジェンダーの視点

これまでの福祉国家に関する国際比較研究は「国家」と「市場」あるいは「労働」と「福祉」の関係を中心に行われてきた。例えば「脱商品化指標」と「階層化指標」を軸にした Esping-Andersen の類型論にしても、分析の主対象となっているのは「フルタイムで働く雇用者」であり、Work = Paid Work であった。ここでは Unpaid Work とその大部分を担っているはずの女性が除外されている。ジェンダーの視点においては、家族内での関係・配分は、国家による所得分配と同様に重要なテーマである。社会保障が社会権に基づいて給付されるものなのか、社会保険料を払うことによって得られる給付なのか、あるいは夫に依存していることを前提に間接的に得られるものなのか、という区分に目を向けなければならないし、また男子労働者が完全雇用に近い状態にあり、その配偶者、扶養家族に対しても手厚い税控除・社会保障手当が供給されていたとしても、それが伝統的な家族形態・役割分業を強制するものであったり、女性の労働市場参加を阻む結果をもたらすシステムであったとすれば、その「福祉国家」に対する評価は異なることとなる。

Lewis は福祉国家を「Male Breadwinner」の度合いの強弱によって、三つのタイプ—「Strong Male Breadwinner 型」、「Modified Male Breadwinner 型」、「Weak Male Breadwinner 型」の三つに分類した。第一の類型では基本的に「男女は平等ではあるが役割は別である」という前提であり、女性の労働参加率や保育などのソーシャルサービスの供給が高くない。英国はこの類型にあたりとされ、Modified 型のフランス(政策の上では女性の労働者としての

役割も認知され、少子化の懸念から水平分配に社会保障の力点が置かれ、公的保育サービスが充実している)、Dual Breadwinner 型とも言うべきスウェーデン(さらに一歩進んで女性は「労働者」として認知され、女性の家庭での母親としての Unpaid Work は労働市場のレートで保障される)とコントラストをなす(Lewis 1992)¹⁾。

また Siaroff は、社会保障費、家族政策関係支出、保育、育児休業制度の4項目の支出額をベースに家族福祉政策の充実度(Family Welfare Orientation)指数を計算し、女性労働者に対する賃金と失業率等から算出した女性の労働条件の良好度(Female Work Desirability)指数との相関関係を見ることで、OECD 23カ国を、①両方の指数とも高いスキャンジナビア諸国、②女性の労働条件は高いが、家族福祉の指数が低いプロテスタント系自由主義福祉国家(アメリカ、イギリスなど)、③家族福祉の指数は高く、女性の労働条件の指数が低いカトリック・キリスト教保守主義系のヨーロッパ大陸諸国(フランス、ドイツなど)、④両方の指数が低い国(日本、イタリア、スイスなど)の四つのグループに分類した(Siaroff 1994)²⁾。

これらの分類の妥当性について議論の余地が残されているのは事実だが、ジェンダーセンシティブな分析が福祉国家の分類に必要なことは間違いなく、その中で「家族政策」はクローズアップされることとなる。

3. 家族の変化

家族の変化が福祉国家の諸制度に大きな影響を与えている点を見逃すことはできない。夫が働き妻が家庭ということを前提に年金、保育等のシステムが構築されていた場合に、女性の労働市場参加の高まりや離婚の増加などその前提が揺らぐことによって、女性の年金権の確保、保育・育児休業の拡充、配偶者の労働参加と関連した税制上の不平等の解消、母子家庭への援助などの対応に迫

られる。多くの社会システムが特定の家族像—Male Breadwinner Model—を前提に福祉制度を構築してきたことが露呈する一方、他国の経験から学ぼうとする動きも加速することになる。家族の変化への対応によって、福祉国家としての評価が左右されると言ってもよい。武川は家族の変化に伴う福祉国家の変容を「脱家父長制化」とし、「脱商品化」と並ぶ福祉国家類型の軸と位置付けている(武川 1997, pp. 257-259)。各国の家族の変化とこれに対する政策をどう測定していくかが、今後の比較研究にとって重要となっている。

4. 具体的な政策二ス

ヨーロッパではEU統合の過程で社会政策について何らかの整合性を持たせようとする動きがある。EUの社会憲章は労働者の権利について加盟各国間での保障義務を持たせたものであり、男性・女性労働者が家庭と仕事を両立できるように各国が努力することが盛り込まれている。現段階では労働政策の一端として家族に対する政策が言及され、可能な領域で共通原則を確認するにとどまっているが、それでも政治統合が進行すれば、家族政策に関しても同じ方向に進む可能性が高い。すでに共通の関心分野(労働と家庭生活の両立、貧困家庭の研究、家族・子どもの保護など)について国際共同研究が進められている(Hantrais 1996)。1989年にはEuropean Observatory of National Family Policiesが設置され、EU加盟各国の人口動態・家族の多様化、家族関係諸政策の分析と影響の評価、家族に影響を与える社会経済的・政治的変動等について継続的な研究が行われている。国際比較研究が、実際の政策とリンクする可能性が出てきたものとして注目できる。

II 「家族政策」—分析の視角

家族政策の比較を困難にする理由の一つは研

究の対象である「家族政策」自体の理解が一様でないことにある。柄本は「従来家族政策の目的と機能、具体的な施策が区別・整理することなくすべて一緒に議論されてきたきらいがある」と指摘する(柄本 1992, p. 3)。国際比較を行う際には、比べる対象について共通の土台をつくるのが前提条件でもあるが、まずは「家族政策」の「家族」と「政策」についてポイントを整理することにした。

1. 「家族」

(1) 形態

「家族」を容易に定義することはできない。「夫婦と子どもから成る核家族」というイメージは必ずしも現実の家族と一致しない。母子・父子家庭、三世同居家族、ゲイ・レズビアンのカップルなど家族は多様である。

(2) 機能

家族がどのような機能を持っているのかについてもさまざまな見方が存在する。「友愛の場」、「子育ての場」、「資本主義社会を再生産する場」、あるいはフェミニストの立場からは「男女別々かつ不平等な役割を構築・推進し、男性にパワーを与える一方で、母・主婦としての労働あるいは女性のセクシャリティをコントロールするシステム」という解釈もなされよう。

(3) 家族内関係

家族内の関係について何をどう見るのかも重要なポイントである。夫婦関係、親子関係、兄弟関係などであるが、すべてが、友愛・愛情といった感情の上に成り立っているわけではなく、夫婦間暴力、児童虐待といった問題を抱えていることもある。

(4) 政策と「家族」

「政策」における「家族」はまた別に定義される。第一に「家族」は社会保障や税制度など実施の単

位・場である。この場合「家族」(あるいは「世帯」)は法律で定義されることが多いが、非婚のカップルの増加などに見られるように、法律上の定義は現実の人間関係と一致するわけではない。第二に、「家族」は政策の受け手であると同時に供給者である。子どもの発達に重要なプロセスとして考えられ、また育児や介護の役割を期待される。第三に「家族」は規範(Norm)としての位置付けがなされることがある。大人の性関係や子どもの社会化が「家族」の中で行われるべきであるという見方が支配的であれば、それは社会的な規範として機能することになる。またここから逸脱するケースは「問題」として取り扱われることになる。この「規範」としての「家族」、あるいは「イデオロギー」としての「家族」は、家族政策において大きな位置を占めている。

2. 「政策」

(1) 目的

家族政策についてまず議論されるのが、その「目的」は何かという点である。「子のウェルビーイング」、「家族の安定」、「質の高い労働力の再生産」とさまざまな解釈が可能である。柄本は「弱体化した家族機能の補強」と「個人の福祉」とを両極に整理する(柄本 1992, pp. 4-5)。しかしながら、多くの場合、複数の目標が同時に存在し、これらが相互に矛盾することもありえる。「家族」は政策の受け手であると同時に供給者でもあり、この二つを区別することも難しい。Pascallは、家族を支援するというのは、家族が責任・(国から)期待される役割を果たすことを支援するということと解釈する(Pascall 1997, p. 70)。またMuncieとSapsfordは「たとえ政策が家族を貧困から救うために行われとしても、その家族が抑圧的で差別的な制度であったなら、やはりその政策には、疑いとアンビバレントな目を向けなければならない」と述べる(Muncie and Sapsford 1995, p. 34)。

(2) 様態

すべての「家族政策」が自ら家族政策と名乗るわけではない。「家族政策」には明示的(Explicit)な政策と黙示的(Implicit)な政策が存在する(Kammerman and Kahn 1978, 1997, 柄本 1992, Zimmerman 1995)。政治的な理由からそれと明白に出さない場合は後者の形をとることが多い。個人主義が強く、「家族」=「私領域」という見方が支配的な社会では、明示的な施策は「私生活への公権力による侵害」という反発を招く。同様に、露骨に出生率を上げることが目標と明示するような政策は、女性の身体をコントロールしようとするものと反発を受けることになろう。

(3) 直接施策と間接施策

国が行う施策には直接的なものと間接的なものが存在する。政府自らが直接実施しているとは限らない。例えば、育児休暇など労働者の権利規定を定め、企業に実施させるものも「家族政策」の範疇に属する。さらに全く介入しないのも一つの方策である。Fox Hardingはこのような政策をレッセフェール型の家族政策と呼んでいる(Fox Harding 1996, p. 183)。

(4) サポートとコントロール

直接的な政策は家族に対して何らかの援助を行うものと、規制を行うものに大別することができる。税・社会保障給付による経済的な支援、福祉サービス、相談援助活動などが前者の例として挙げられる。後者の典型的な例は法律などによって家族の扶養義務を規定・強制するような場合であるが、子どもの保護を名目に家族に介入するような制度もこれに数えられよう。

(5) 状況の認識

政策の前提となる家族の状況をめぐる認識は一定でない。出生率の低下を高齢化の進展と憂慮

するか若年層失業率の低下につながるとするかは国によって異なる。「離婚の増加」にしても、「家族の崩壊」だけでなく、「抑圧的な夫婦関係からの脱出」「第二のチャンスへの道が開かれるようになった」という解釈もできないわけではない。

このように考えてみると、「家族政策」について「国際比較」を行うための共通の土台を準備するというのは容易なことではない。家族を取り巻く意識・価値観、文化、家族形態が国によって大きく異なっている。年金制度や医療制度のような形で各国に共通する具体的な制度体系が存在するわけではない。

KamermanとKahnは家族政策へのアプローチとして、「分野・領域(Field)としての家族政策」「視点(Perspective)としての家族政策」の二つがあるとする(Kamerman and Kahn 1978, 1997)。前者は、家族法、児童・家族手当など具体的な家族政策領域を設定してこれを分析すること、後者はすべての社会政策を家族に対するインパクトの観点からモニター・分析することを意味する。いずれにしても、フィールドには何が含まれて、何が含まれないかという点を議論する必要が出てくるし、後者の場合は際限なく「すべて」が含まれてしまうことにもなる。家族生活に何の影響も与えない福祉国家の制度・政策というものはほとんど存在しないからである。

III 家族政策の国際比較研究の現状と課題

これまでの国際比較研究の多くは具体的な定義付け・範囲指定をあえて行わないまま、「ジェンダー」「子の福祉」といった視点から、既存の社会保障制度政策などの制度を分析すること、あるいは「家族手当」や「保育」など個別の制度・政策を比較することで、「家族政策研究」としてきた。最初から「家族政策」研究として位置付けていないものも多い。特に中心となってきたのは、「家族の変化」、

「女性の社会的状況」について各国の歴史の変遷をまとめたものか、あるいは細分化されたカテゴリー、「家族手当」など特定の制度や施策に関して解説したものである。例えば、他国間比較に限れば、先述のLewis(1992)、KamermanとKahn(1997)に加え、Leiba(1992)、Wennemo(1994)、Hantrais(1994)、HantraisとLetabier(1996)、MillerとWarman(1996)などが挙げられる。これに対して、データを主体に分析したものとしては、Castles(1993)、Bradshaw, et al(1993)、European Observatoryの研究プロジェクト(1996～)などが挙げられる。

これらの研究では、「家族」とは「未成年の子どものいる家族」を指し、高齢者を含めることはまれである。KamermanとKahnは家族政策の各国に共通する特徴として①(貧困や問題を抱えている家族だけではなく)すべての子どもとその家族への関心②子どもがDoing Betterするためには、その親と家族に対しても援助が必要であると認識していること、の2点を挙げている(Kamerman and Kahn 1997, p. 6)。

近年は記述的なスタイルの研究についても、これまでのような本の一章ずつを複数の研究者に割り当て、それぞれの関心分野についての「自由論文」を集めたものから、統一的なフォーマットで分析・提示されたものを中心となってきた。例えば、KamermanとKahnの研究は各国を通じて①歴史の変遷②家族形態の変化③家事労働と労働市場参加④所得再配分⑤家族に対するソーシャルサービス⑥家族政策をめぐる政治的環境、の六つの共通項目が設定されている。

歴史的発展や制度的枠組みについての記述的な比較研究は、各国の「家族政策」の制度、背後にあるイデオロギーなり原理原則を理解するのに不可欠であるが、それだけでは、各家族に対しての援助やコミットメントのレベルを明確に比較することはできない。家族政策に限らず比較研究において、制度・政策の概要だけでなくその成果(outcome)に

目が向けられている現在、「何が違うか？」だけでなく「どの程度違うか？」を明らかにすることも重要である。

過去よく用いられたのが社会保障給付費の総額をGDPあるいは予算総額で除して、それぞれの国の「努力額」を比較するという手法である。家族関係給付についてもこれが可能であるが、社会保障関連の支出はニーズの増大に左右される。子どもの数が多い国、子どもを持つ貧困家庭の多い国では当然総支出額は増加する。これを「努力」の増大とすべきか判断が難しい。また、手当の支給ではなく、税控除を通じて何らかの援助が行われている国の「努力額」をどうカウントするのかという問題も残る。単純に社会保障支出の名目の総額を比べるだけでは、この区別はできない。この問題点は、Siaroffの研究にも当てはまる。失業率、労働参加率、職場でのポストに関するジェンダー格差、夫婦どちらに「手当」が支給されるのかの違い等を考慮する点は極めて的確であるが、家族向け福祉政策の充実度指数は支出額ベースであり、何を「家族政策支出」に含めるかという点で疑問が残るうえ、人口構造などの考慮が不十分な点で問題があると言わざるを得ない³⁾。「国家レベルの支出額を用いた比較研究が多いのは、単に、これらが唯一手に入るデータだからである」という意見は的を得ていると言えよう(Castles and Mitchell 1992, p. 1)。

同時に、Siaroffの家族向け福祉政策の充実度指数は「家族福祉への支出」の比較であって、「家族の変化」と施策との関係が明らかではない。もちろん、研究目的が「家族」ではなく、ジェンダー視点からの福祉国家の類型化にあるので当然ではあるが、各国がどの程度「Male Breadwinnerモデル」にコミットしているのか興味があるところである。

家族政策は家族の変動と関連している。家族の変動はジェンダーのイシューと無縁ではなく(離婚の増大、女性の労働参加率)、また変動への対応も直接的間接的に家族内すべての者に影響する(保育、

育児休暇、税控除)。逆に家族政策によって家族が変化するという見方もできる。家族の変化と家族政策が独立しているわけではない。人口政策としての家族政策も「出生数の減少」ではなく、「家族の多様化」に対するレスポンスとして位置付けることもできよう。

国際比較研究では、「家族の変化」あるいは「家族の多様化」と関連して、具体的に何が分析されるべきであろうか。まず、第一に、どのような「家族形態」を念頭に置いてそれぞれの国の社会保障制度等が構築されているかを見定める必要がある。基準となるような特定のモデル(例えばMale Breadwinnerモデルの二人親核家族)が存在するかどうか、第二に、これと異なるモデル(例えば母子家庭)には、どの程度不利益が生じるのかを検証することが重要である。第三に特定のモデルに誘導するため、特定のモデルへの支援が増大する、あるいは規制が生じるのかどうかも重要なテーマである。形態に対してだけでなく、関係についての支援・規制も念頭に置く必要がある。例えば夫婦関係の規制(離婚)ではなく、親子関係の規制・維持(養育費、介護費など強制徴収)に焦点を移してコントロールが行われる場合もある。まずは各国の多様な家族間の水平的分配の動態を基本とし、その上に法的・政治的・歴史的・社会的・文化的な分析・考察を積み重ねていくことが家族政策の国際比較における一つのアプローチの仕方であると考えられる。

もちろん、「家族政策」の分析が所得の水平的分配を軸に行われるなら、これは「家族」を受給者としてとらえているのであり、福祉の供給者としての「家族(=インフォーマルセクター)」の役割を測定することは異なる。また、家族内の夫婦・世代間での分配は直接言及されないことになる。「家族政策研究」は、ある程度「ジェンダーセンシティブ」であっても、「パーフェクト」にはならない。研究対象が「家族」でとどまれば、その先の家族内でのジェンダーディビジョンが不明確となる可能性が高い。仮

に女性に対する政策を「家族政策」の中で検討するとしたら、それは「家族」というフィルターを通して女性の状況に言及するのであり、直接女性(母・妻)を分析していることにはならないからである。しかしながら、各国で「家族」の役割の程度を測定するにあたって、また家族内のジェンダーディビジョン分析の前提として、「家族」が税・社会保障制度下でどのような扱いを受けているか分析することは必要である。「家族政策研究」は出発点としての役割を担うものと位置付けておきたい。

IV 家族への税・社会保障給付比較分析の手法の検討—モデル家族方式—

以下は、家族政策の国際比較のベースとしての「多様な形態の家族に対しての税・社会保障給付手当のアレンジメント」の比較、特に具体的なデータで比較するための手法について考察することにする。受給者タイプ別(児童、母子家庭等)の社会保障費の支出総額を用いた研究に限界があることは先に述べた。そこで、家族形態、就労者数、収入レベルの組み合わせで各国共通の「モデル家族」(例えば「夫婦と小学生の子ども一人で構成され、夫は平均男子勤労者の所得、妻は専業主婦の家族」、「母と就学前の子ども一人で構成され、所得は平均の半分の家族」など)を数十ケース設定し、同じ条件下の「家族」が国によってどのような

税・社会保障給付を受けるのかをシミュレーション方式で試算するという方法がとられることがある。言い換えれば、「共通の物差し」となるべき多様な家族を、研究者の側で用意する。子どもを持つ家族への経済的支援を測定する場合であれば、各国別に、任意の家族モデル(複数)を設定し、それぞれについて収入から所得税、地方税、社会保険料、保育・教育費、医療費、住宅費および社会保障給付(児童手当など)をマイナス・プラスした後の「可処分所得」を算出し、「子どものいない夫婦(CP)」と「子どもX人を持つ夫婦(CP+X)」との「可処分所得」の差額を求める。収入レベル(例えば男子労働者平均)や家族内の就業者数は同一条件とする。

この方法では、税制による支援(例えば扶養控除)を行うA国と社会保障手当(例えば児童手当)によるB国とを同じパッケージの中で取り扱うことになる。また各種のコストを算定のプロセスに入れることによって、支援策の価値が間接的に測定されている。社会保障手当の有無あるいは手当の額面の差額だけで、「B国の方が支援レベルが高い」(これは特定項目の支出額をベースにした比較研究の欠点の一つであるが)という結論を引き出すことはない。ここで重要なのは、特定の「モデル家族」(例えばCP+X)の「可処分所得」を直接比較するのではなく、「努力額(=差額)」を「相対値」で比較する点にある(表1のケースではA国とB国

表 1

	A 国		B 国	
	CP	CP + X	CP	CP + X
勤労収入	2000	2000	1000	1000
社会保障給付	0	0	0	250
税・社会保険料	-750	-400	-300	-300
コスト(医療費・教育費等)	-250	-350	-100	-200
「可処分所得」	1000	1250	600	750
支援の努力指数	$\frac{1250-1000}{1000}$		$\frac{750-600}{600}$	

の支援レベルは同じという結果になる)。この方式では、それぞれの国の中で相対的な援助レベルを試算するので、他国間比較の際に所得や物価水準の違いの影響を大幅に回避できるという長所があり、ヨーク大学のローンペアレントの就労、公的扶助、児童支援策などの比較研究⁴⁾をはじめ、European Observatory of National Family Policiesでも用いられている。またShaverとBradshawはこの手法を用いて「女性配偶者に対する経済支援策の比較研究」を行った。この研究では、夫の収入レベル、妻の労働参加、子どもの年齢の組み合わせ等で七つのカテゴリーをつくり、それぞれについて15カ国の支援のレベルをランキング化している。オリジナルの調査に日本は含まれていないが、仮にここに含めると、表2のようになる(七つのカテ

ゴリーのうち、基本となる三つだけ抜粋してある)。

例えばアイルランドは専業主婦の家族への支援では上位、夫婦共働きの家族では下位で、Siaroffの議論などともマッチしそうである。一方、デンマーク、ギリシャ、ポルトガルなどは容易に説明が付きそうにない。デンマークはどの部門でも上位である。しかし、これをもって、デンマークで専業主婦カップルが優遇されていると結論するわけにはいかない。ランキング表は支援レベルについては各国との相対位置を示すにすぎないからである。ここにランキング化の基本的な欠点がある。各カテゴリーごとの順位よりも、それぞれの国で各家族形態がどのような位置関係になっているのかをまず明らかにし、そのパターンを基に国際比較すべきであると思われる。

表 2

専業主婦カップル	専業主婦カップル+小学生	共働きカップル+2歳児
デンマーク	ルクセンブルク	フランス
アイルランド	デンマーク	ベルギー
ベルギー	ベルギー	ルクセンブルク
ドイツ	アイルランド	デンマーク
ルクセンブルク	ドイツ	ギリシャ
ギリシャ	ノルウェー	ポルトガル
(日本)	オランダ	ノルウェー
フランス	ギリシャ	ドイツ
オランダ	フランス	イタリア
スペイン	イギリス	(日本)
オーストラリア	オーストラリア	オーストラリア
ノルウェー	ポルトガル	イギリス
イギリス	スペイン	スペイン
ポルトガル	(日本)	オランダ
アメリカ	アメリカ	アイルランド
イタリア	イタリア	アメリカ

注 1：所得レベル…専業主婦カップル=男性労働者平均、共働きカップル=男性労働者平均+女性労働者平均の $\frac{2}{3}$ 。

2：共働きカップルのケースには保育コストが含まれる。

3：日本以外のデータは1992年のもの。日本については筆者が1994年のデータを用いて追加したもので、厳密に比較はできない。

出所：S. Shaver and J. Bradshaw, 1995, Table 5, p. 23. より抜粋

このモデル家族の手法を多様な家族形態に対する経済支援策の測定に用いることができるかどうかをもう少し検討してみたい。既に指摘されているように、この方式は、各制度が実際に機能しているかではなく、「一定の条件下では機能するはず」という前提で計算を行うので、ミーンズテスト付きの給付の取り扱いなどに問題がある(埋橋 1997、p. 100)。教育費等のコスト項目に何を含めるのかも議論が必要である。

また家族政策の比較においては、「モデル家族」の設定に注意が払われなければならない。設定されたモデルがどの国にもベストな形でフィットすることではなく、その一部は特定の国では現実的でないものになってしまう可能性がある。設定されたものがその国の全家族を代表しているわけではない(埋橋 1997、p. 100)。例えば子どもが二人いる場合だけを想定して「モデル家族」を設定すれば、子どもが3人いることが通常の国を比較するのには不十分となる。同様に三世代同居の家族を想定しておかないと、日本を含めた「家族」の比較研究の意義がかなり減ることになる。Bradshaw、埋橋らの「児童支援策の比較研究」での家族形態は14モデルであったが、家族政策全体をカバーするためには就労形態、子どもの数・年齢などの組み合わせによりモデル数を増やすことが必要となる。各国の家族が多様であるなら、できるだけ多様なモデルを用意するのはより適切な比較につながるはずである。一方、特定の国にしかない家族形態を共通の物差しの一つとして設定し他国と比較することによってだけの意味があるのかという疑問も出てこよう。

「相対指数」を用いた比較研究のあり方にも注意が必要である。例えば、

$$\text{置換率(Replacement Rate)} = \frac{\text{手当額}}{\text{就労中の可処分所得}}$$

によって各国の社会保障手当の水準を比較した場合に、その率の差違が果たして高い給付額(分子)によるものか、低い所得水準(分母)によるものか

の区別を考慮に入れておかないとミスリーディングな結果を引き出す可能性がある。企業の社会保険料負担を重くするか労働者の賃金を低くすれば、国の努力とはあまり関係なく給付水準(率)が高くなる。この点は「モデル家族」だけでなく、Esping-Andersenの脱商品化指数などにも当てはまる(Whiteford 1995、p. 20)⁵⁾。そして言うまでもなく、「モデル家族方式」は所得を家族単位としているため、家族内の分配については測定できず、誰が手当を受け取るのかといった問題に言及することができない。このテーマについては別個の研究で補足することが必要である。

それでも、家族政策比較研究のベースとなる「家族形態の差違とこれに対する税・社会保障制度の対応」を比較するための手法としては、「モデル家族方式」は分かりやすいものの一つであることは否定できない。問題はどのように使いこなす、他の分析とどう組み合わせていくかということにある。

まとめにかえて

本稿では、家族政策の国際比較の対象として「家族の変化・多様化に対する各国の対応」を挙げ、税・社会保障給付の水平的再配分の状況を軸に実証的研究を行うことが最初のステップであるとし、その手法としてのシミュレーション方式(モデル家族)の長所・問題点について検討した。もちろん家族政策の比較研究は税・社会保障給付といった経済的な側面だけにとどまらない。もしある国において家族形態の差違が税・社会保障制度に大きく反映されるのであれば(専業主婦家庭が優遇されるなど)、その理由についても社会的・文化的、あるいは政治的側面から分析されるべきであるし、また「政策」が実際に家族・個人の行動にインパクトを与えるかどうか検討することも重要である。家族政策の比較研究は社会科学の各領域を総動員しなければならないプロジェクトである。

注

- 1) 核家族・男女役割分担に基づいた英国福祉国家のシステムは「ベヴァリッジ・モデル」と呼ばれる。その出発点であるベヴァリッジ・プラン(1942年)について大沢(1995)は、女性が仕事よりも家庭を選択するように社会保険の条件を設定している点で、社会民主主義的ではないが、離別女性の権利に言及するなど当時としては(北欧で社会民主主義モデルが発達したのは60年代以降である)進歩的な側面があったことを指摘している。
- 2) Siaroffの議論について詳しくは北(1997)参照。
- 3) 支出額ベースの比較方法の限界については既に指摘されているところである。Esping-Andersen, Castles, 大沢, 北など参照。
- 4) これらの詳細, またその中での日本の位置の分析については埋橋(1997)参照。
- 5) ヨーク大学の研究では比較の「絶対値」として購買力平価が併用されている。

参考文献

Bradshaw, J., J. Ditch, H. Holmes, and P. Whiteford. 1993. "Support for Children: A Comparison of Arrangements in Fifteen Countries." *Department of Social Security Research Report*, No. 21. London: HMSO.

Castles, F. G., and D. Mitchell. 1992. "Identifying Welfare State Regimes: The Links Between Politics, Instruments and Outcomes." *Governance*, Vol. 5.

Castles, F. G., ed. 1993. *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot: Dartmouth.

Ditch, J., H. Barnes, J. Bradshaw, J. Cammille, and T. Eardley. 1994. *A Synthesis of National Family Policies 1994*. European Observatory on National Family Policies. European Commission/Social Policy Research Unit York.

Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G. 1997. "Hybrid Or Unique?: The Japanese Welfare State Between Europe and America." *Journal of European Social Policy* 7-3.

Fox Harding, L. 1996. *Family, State and Social Policy*. London: Macmillan.

Hantrais, L. 1994. "Comparing Family Policy in Britain, France, and Germany." *Journal of Social Policy*, Vol. 23 No. 2.

Hantrais, L., and M. T. Letablier. 1996. *Families and Family Policies in Europe*. London: Longman.

Kammerman, S., and A. Kahn, ed. 1978. *Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries*. New York: Columbia Univ. Press.

Kammerman, S., and A. Kahn, ed. 1997. *Family Change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand,*

and the United States. Oxford: Clarendon Press.

北明美 1997 「ジェンダーと平等：家族政策と労働政策の接点」 岡沢憲美・宮本太郎編『比較福祉国家論—揺らぎとオルタナティブ—』法律文化社

Leira, A. 1992. *Welfare States and Working Mothers: The Scandinavian Experience*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Lewis, J. 1992. "Gender and Welfare Regimes." *Journal of European Social Policy* 2-3.

Millar, J., and A. Warman. 1996. *Family Obligations in Europe*. London: Family Policy Studies Centre.

宮本太郎 1997 「比較福祉国家の理論と現実」 岡沢憲美・宮本太郎編『比較福祉国家論—揺らぎとオルタナティブ—』法律文化社

Muncie, J., M. Wetherell, R. Dallos, and A. Cochrane. 1995. *Understanding the Family*. London: Sage.

大沢真理 1995 「『福祉国家比較のジェンダー化』とベヴァリッジプラン」『社会科学研究』第47巻第4号

Pascall, G. 1997. *Social Policy: A New Feminist Analysis*. London: Routledge.

Pedersen, S. 1993. *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State: Britain and France 1914-1945*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Sainsbury, D. 1994. *Gendering Welfare States*. London: Sage.

Shaver and Bradshaw. 1995. "The Recognition of Wifely Labour by Welfare States." *Social Policy and Administration*, Vol. 29 No. 1.

Siaroff, A. 1994. "Work, Welfare and Gender Equality: A New Typology." In Sainsbury, D. 1994. *Gendering Welfare States*. London: Sage.

武川正吾 1997 「福祉国家の行方」 岡沢憲美・宮本太郎編『比較福祉国家論—揺らぎとオルタナティブ—』法律文化社

柄本一三郎 1992 「ソーシャルポリシーとしての家族政策を考える：家族政策ノート(上)」『社会福祉研究』第53号

柄本一三郎 1994 「ソーシャルポリシーとしての家族政策を考える：家族政策ノート(下)」『社会福祉研究』第59号

埋橋孝文 1997 『現代福祉国家の国際比較 日本モデルの位置づけと展望』日本評論社

Wennemo, I. 1994. "Sharing the Cost of Children: Studies on the Development of Family Support in the OECD Countries." *Swedish Institute For Social Research*, No. 25.

Whiteford, P. 1995. "The Use of Replacement Rates in International Comparisons of Benefit Systems." *International Social Security Review*.

Zimmerman, S. L. 1995. *Understanding Family Policy: Theories & Application (2nd)*. New York: Sage.

(ところ・みちひこ ヨーク大学大学院博士課程院生)

公的年金制度における普遍性と最低保障の規定要因

鎮目 真人

■ 要約

産業化、利益集団、過去の政治構造、年金制度の成立形態、権力資源等が年金制度の普遍化や最低保障にどのような影響を及ぼしているのかを探るために、OECD加盟19カ国の年金制度を対象に、1981年から93年までの期間について、Pooled Time-Series Regression Analysisを行った。

本稿で中心的に考察したのは年金制度類型と政治的要因の交互作用である。エスピン-アンデルセン(Gøsta Esping-Andersen)の言う自由主義レジームと社会民主主義レジームの両者を対象にして分析した場合、保守主義レジームに属する国の年金制度に比べ、本稿で取り上げた年金制度の普遍性や最低保障に関する指標において、政治的要因の影響力は相対的に小さいということが明らかになった。その理由は、自由主義レジームでは私的年金制度の浸透度が高いということにより、社会民主主義レジームでは逆に、公的年金制度の浸透度が高いことにより制度を支える労働者(被保険者)の態度がそれぞれ異なる形で規定され、その結果、制度形成因子としての政治的要因の働き方が異なることにあると考えられる。

■ キーワード

年金制度、普遍主義、福祉国家レジーム、権力資源論

I はじめに

公的年金の支出水準の決定要因については、さまざまな仮説を土台にして豊富な先行研究がある。しかし、年金制度の仕組み、制度上の諸側面といったいわば質的な側面に対する決定要因を探る試みは、比較的少ない。本稿の目的は、産業化、利益集団、過去の政治構造、過去の年金制度の形態、権力資源等がそうした制度の質的な側面にどのような影響を及ぼしているのかについて探ることにある。また、その際、政治と制度の交互作用についても検討を加えたい。

II 理論

1. 産業化(Industrialism)

産業化理論とは、収斂理論とのかかわりからしばしば論じられているが、その内容は、社会保障関連費用の増大は、富の増大や高齢者人口の増加によってもたらされるというものである¹⁾。産業化が支出増加をもたらす傾向にあるという点を前提とすれば²⁾、産業化に伴って制度の普遍化が進み、その結果として支出が増大すると考えられる。したがって、産業化が年金制度の質的な側面—この場合、特に制度の普遍化にかかわる側面—に与えるインパクトとしては、プラスの影響が考えられる。

2. 利益集団

利益集団が福祉国家の成長に対してさまざまな影響を投げかけることも、多様な理論枠組みに基づいて主張されている。

(1) 国家(政治)形態(State Structure)

社会保障の進展は、政治的な力を分散させ、政策策定の際に少数者に介入の余地を多く残す政治形態の下では妨げられると主張されている³⁾。このような想定に基づけば、利益集団の影響力を保持、強化させる政治形態を持つ国では、年金制度の普遍化や最低保障の引き上げといった点は妨げられると考えられる。

(2) 新多元主義(Neo-Pluralist Perspective)

新多元主義は、利益集団として、高齢者という社会保障ニーズを持つ集団に着目する⁴⁾。人口に占める高齢者の割合が増大すれば、年金支出は増大するとされているが、それは制度の普遍化や最低保障額の引き上げという制度の変更に依拠したものであろう。

3. 過去の政策(政治)の遺産(Policy Legacies)

社会保障制度の成立期における政治形態は、その制度形態を決定する上で大きな影響を与えると考えられる⁵⁾。特に、絶対主義の下では、職域ごとに分断され、再分配の要素をあまり持たない制度が構築されると指摘されている。これに従えば、絶対主義の程度が過去に強い場合、年金制度において特に最低保障を確保する仕組みが構築される可能性は低くなると言えるであろう。

4. 制度的遺産

年金制度それ自身一年金における制度的遺産—が年金の制度形態に与える影響は、従来、計量分析においてはあまり取り上げられることのなかったものである。制度がその成立期において、どのような形態を持っていたかに依存して、現在同じような政治や経済環境にありながらも年金制度の

仕組み、制度形態は異なりうるであろう。マイルズ(John Myles)が同じ自由主義型の福祉国家に属するアメリカとカナダの社会保障制度における内実の相違を、一方(アメリカ)が社会保険方式で出発したのに対し、他方(カナダ)は税方式で出発したことに求めているのはその例である⁶⁾。

さて、こうした制度的要因は年金の制度形態にどのような影響を与えると考えられるであろうか。これについて本稿では、年金制度の発足時において、労働者による共済の社会保険化や公務員(軍人含む)に対する恩給などによる報酬比例年金を中心にして、引退後の所得補償を目的に年金制度が構築された場合と、しばしばミーンズテストを伴いながらも、潜在的にはすべての高齢者を対象に最低限の保障を行うことを目的(または、目的の一つ)にして年金制度が構築された場合とでは、その発展過程を通じてさまざまな相違が生み出されている可能性があると思定する。

前者を共済・恩給型、後者を救貧型と呼ぶことにすれば、そうした違いから第一に想定できるのは、いかなる福祉国家タイプに現在属しようとも、救貧型として発展した年金制度の方が、共済・恩給型よりも、その制度的遺産を直接受け継いで最低保障が手厚くなされているのではないかということである。パルメ(Joakim Palme)は、年金支出形態に着目して、その差異を説明するために、第二次世界大戦後の年金制度の発足形態を問題にしている⁷⁾。しかし、これは年金制度の支出のみを焦点としたものであり、制度の初期条件と最低保障との関係が十分にとらえきれているとは言えない。本稿では、年金制度における最低保障機能と密接にかかわる側面を多角的にとらえ、制度の初期条件との関係を把握することを意図している。こうした枠組みに従って分析を行えば、福祉国家タイプ内での年金制度の違い—この場合、最低保障の程度の違い—に限定して、その要因を説明することにもなるであろう。

5. 権力資源(Power Resources)

権力資源論者は、民主主義社会の下では、労働者の勢力度合いの反映である左派政党(主として社会民主主義政党)の消長に応じて社会保障支出の規模が決定されると説く⁸⁾。既に、エスピン-アンデルセンによって、権力資源論に基づき、社会保障制度の諸形態に対する左派政党の影響が検討されており、左派政党によって社会保障制度が「脱商品化(De-commodification)」されるという結論が導かれている⁹⁾。これに示されているように従来の研究では、基本的には政治において左派政党、党派が大きな位置を占めれば占めるほど、年金の水準や「脱商品化」の度合いが強まるといった形で、社会保障に対するその影響は一様であると指摘されてきた。こうした議論を踏まえると、左派政党は年金の普遍化や最低保障の引き上げ等を促進する役割を担うということが想定される。ところで、エスピン-アンデルセンは、福祉国家の類型の説明因子の一つとして、政治的要因を挙げており、「自由主義(リベラル)レジーム」では左派勢力が相対的に弱く、「社会民主主義(ソーシャルデモクラティック)レジーム」ではそれが相対的に強いということを各レジームタイプ成立の説明要因としている¹⁰⁾。これを敷衍すれば、これらのレジームタイプにおける社会保障制度の方が、他のレジーム(「保守主義<コンサヴァティブ>レジーム」)より、政治的要因により左右される度合いが大きいとも考えられる。したがって、本稿では、福祉国家の類型に応じて年金制度に対する政治的要因の作用の仕方は一定ではなく、特に、自由主義レジームと社会民主主義レジームにおいてその影響は大きいと想定する。つまり、これらのレジームタイプにおいては、制度が政治の関数となっている関係が明確であり、制度の普遍性や最低保障に関する政治的な影響力はより鮮明に現れると仮定するのである。

以上が、本稿において基本的に考察する仮説であるが、これらのほかに、年金制度の経過年数

についても分析の対象に含めている。従来、制度の経過年数は、社会保障支出の対GNP比、あるいは、私的年金を含めた全年金支出に占める公的年金支出との関係において、官僚のインクレメンタリズムを示すものと定義されてきた¹¹⁾。本稿においてこの変数を分析に含めた理由は、ここでは考慮に入れていない年金制度に対する潜在的な影響要因をコントロールすることにある¹²⁾。したがって、これについてはその意味付けをアブリアリに行わず、分析結果を踏まえて再度考察したい。

III データ

今回分析に用いるデータは、1981年から93年までの期間を対象としており、4時点(1981、1985、1991、1993)にわたって19のクロスセクションデータ(オーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、アイルランド、イタリア、日本、ルクセンブルク、オランダ、ノルウェー、ニュージーランド、スウェーデン、スイス、イギリス、アメリカ)がプーリングされている(オブザベーションの合計数は76)。したがって、時空よりも空間の方が優越した(Spatially Dominant)内容となっている。

1. 年金制度の質的側面を測る指標(表1)

年金の質的な側面を測る尺度については、既にデイ(Lincoln H. Day)やマイルズ、近年では、既に述べたエスピン-アンデルセンによる先行研究がある¹³⁾。

そこで、本稿では、彼らの尺度を踏まえつつ、新たに年金制度の受給資格などの要素も加味して、以下の六つの項目をベースに、普遍化指標(以下UNIVERSALISM)とミニマム保障指標(以下MINIMUM)という二つの指標を作成し、分析に用いた¹⁴⁾。

(1) 年金受給に際してのミーンズテストの程度

ミーンズテストの程度とは、マイルズが年金

制度を比較する際に用いた尺度の一つで、年金制度の普遍性を測る尺度である。すべての住民に対する普遍的な年金制度に加えて公的な報酬比例年金を欠いている者に対して補足的給付が完備されている場合に10、すべての住民に対する普遍的な年金制度と他の追加的所得がない者に対するミーンズテスト付きの補足的給付が設けられている場合に9、すべての住民に対して普遍的な年金制度のみが設けられている場合に8、すべての住民に対してミーンズテスト付きの年金制度のみが設けられている場合に5、何らの最低保障制度も設けられていない場合に0の値をとるというものである¹⁵⁾。

- (2) 年金保険料の事業主負担に対する被保険者負担の割合(被保険者拠出/事業主拠出)¹⁶⁾

なお、ここでは、年金制度が基礎年金プラス報酬比例年金という形態をとっている場合には、両者の保険料(率)を加えたものを分析の対象としている。

- (3) 年金最低保障額(年金最低保障額/製造業従事者平均賃金)¹⁷⁾
 (4) 年金最高保障額(年金最高保障額/製造業従事者平均賃金)¹⁸⁾
 (5) 年金給付額スライド方式

年金給付額のスライド方式は、ミーンズテストの程度と同じくマイルズの用いた給付スライド(Indexing)に関する尺度で、自動的に賃金または物価の変動に応じて完全に給付額がスライドする場合に10、1年に2度、自動的に賃金または物価の変動に応じて給付額がスライドする場合に9、毎年自動的に賃金または物価の変動に応じて給付額がスライドする場合に8、自動的にではないが毎年給付額がスライドする場合に7、1年を超える期間において給付額がスライドする場合6、スライドする仕組みがない場合に1の値をとるというものである¹⁹⁾。

- (6) 年金受給資格

年金受給資格は、受給資格が保証されている程度を示し、普遍的な給付制度が存在して受給資格が個人単位化されており、報酬比例の給付制度についても年金分割が制度化されている場合に4、普遍的な給付制度が存在し、受給資格が個人単位化されている場合に3、報酬比例の給付制度について年金分割が制度化されている場合に2、上記のどれにも該当しない場合に1の値をとるものである²⁰⁾。

UNIVERSALISMとは、以上の6項目を下位項目として、それらの変数を標準化した上で加算した合計点数から構成したものである(Chronbach' α =0.71)。この指標は各項目を等しくウエイト付けしたものであり、年金の総合的な普遍化を測るものであると考えられる。次に、MINIMUMとは、これらの項目に対して相関行列による主成分分析を行い、そこで得られた第一主成分の得点をとったものである。その第一主成分は、固有値が2.61、固有ベクトルが、(1) 0.56、(2) 0.34、(3) 0.30、(4) 0.14、(5) 0.46、(6) 0.50であった(寄与率0.43)。(4)の年金最高保障額の値がやや小さいため、これはミニマム保障にウエイトが置かれた年金給付の寛大度を示すものと解釈できる。

ところで、これらの指標がどのようなアウトプット効果を持っているかを探ることは、その性質を明らかにする上で有用である(表2)。そこで、本稿では、LIS(Luxembourg Income Study)データを用いて、65歳以上の者を世帯主とする世帯と65歳以上の女性を世帯主とする世帯について、再分配効果[(当初所得のジニ係数-可処分所得のジニ係数)/当初所得のジニ係数]を算出し、それとの関係を探った²¹⁾。まず、相関係数については、65歳以上の高齢者一人当たりの年金支出²²⁾には再分配効果との間に有意な相関はないが、先の指標とは有意な相関があった。さらに、65歳以上高齢者世帯主世帯および65歳以上女性世帯主のそれ

それぞれについて、再分配効果を従属変数にして、一人当たりGDP(コントロール変数)、高齢者一人当たり年金支出、UNIVERSALISMまたはMINIMUMを独立変数として回帰分析を行ったところ、両方の指標のパラメーターはプラスの符合で5%または1%水準ですべて有意であった(パラメーターは

GLSとML法で推定。後述)。なお、高齢者一人当たり年金支出はすべて有意ではなかった。以上から、これらの指標は不平等の増減と関係があると推察できる。

参考までに、これらと先行研究で提示された諸指標との相関係数も表2に掲げておいた。

表1 各指標の平均値と年金発足時の形態

	UNIVERSALISM	MINIMUM	TYPE
オーストラリア	-5.639	-1.180	救貧型
オーストリア	-1.853	-0.773	共済・恩給型
ベルギー	3.504	0.749	共済・恩給型
カナダ	0.756	0.646	救貧型
デンマーク	2.790	0.953	救貧型
フィンランド	7.157	1.653	救貧型
フランス	1.467	0.116	共済・恩給型
ドイツ	-2.418	-0.762	共済・恩給型
アイルランド	-4.643	-1.165	救貧型
イタリア	-0.462	-0.581	共済・恩給型
日本	-1.363	-0.386	共済・恩給型
ルクセンブルク	-2.540	-0.800	共済・恩給型
オランダ	1.954	0.691	共済・恩給型
ノルウェー	5.885	1.669	救貧型
ニュージーランド	3.051	0.926	救貧型
スウェーデン	4.101	1.052	救貧型
スイス	-5.452	-1.521	共済・恩給型
イギリス	-1.756	-0.214	救貧型
アメリカ	-4.540	-1.073	共済・恩給型

注：各指標の値は分析対象期間の平均。

表2 相関係数

	UNIVERSALISM	MINIMUM	高齢者一人当たり年金支出
再分配効果(世帯主65歳以上)	0.470*	0.449*	0.378
再分配効果(女性世帯主65歳以上)	0.494*	0.479*	0.371
年金脱商品化(1980)	0.794**	0.713**	—
マイルズ(1975)	0.787**	0.734**	—
デイ(1967)	0.670**	0.593*	—

注1：*P<.05. **P<.01.

2：年金脱商品化、マイルズ、デイとの相関係数をとるのに用いた各指標の年次は1981年である。

2. その他の変数

先に述べた理論(仮説)の実証にかかわるその他の変数として、以下のものを取り上げた。これらは、SPPE(Social Pension Program Experience)とTYPE、RTYPEを除き、ヒューバー(Evelyne Huber)、ラギン(Charles Ragin)、ステファンズ(John D. Stephens)らの作成したComparative Welfare State Data Setを用いて構成したものである²³⁾。

(1) 人口に関連する変数—% AGED、AGED Growth、POP Growth

% AGEDは全人口に占める65歳以上の者の比率である。65歳以上の者の全人口に占める割合の平均増加率をあらわすAGED Growthと人口の平均増加率をあらわすPOP Growthについては、分析の対象となる年とその4年前までの全5年間について算出した対前年度増加率の平均をとっている。

(2) マクロ経済に関する変数—GDP、GDP Growth

GDPは国民一人当たり国内総生産であり、GDP Growthは国民一人当たり国内総生産の平均増加率をあらわす(増加率の定義は上と同様)。

(3) 労働力に関連する変数—% UNEMP、UNEMP Growth

% UNEMPは失業率を意味し、UNEMP Growthは失業率の平均増加率をあらわす(増加率の定義は上と同様)。

(4) 国家(政治)形態と初期の政策(政治)の遺産に関連する変数—CONSTRCT、AUTHLEG

国家(政治)形態をあらわすCONSTRCTは、ヒューバーらによって示されたもので、立法過程において、小数の利益集団に法案をブロックする力を付与する諸制度がどの程度備わっているかを測る尺度である²⁴⁾。

具体的には、連邦主義(Federalism)の程度(非該当の場合に0、弱い場合に1、強い場合に2)、大統領制の有無(無の場合に0、有の場合に1)、選挙制度の形態(比例代表制の場

合に0、修正比例代表制の場合に1、小選挙区制<single-member, simple plurality systems>の場合に2)、二院制(Bicameralism)の程度(第二議院<second chamber>がないかほとんど力のない第二議院しかない場合に0、弱く<weak>二院制の場合に1)、レファレンダムの程度(全くないかほとんどない場合に0、しばしばある場合に1)の5項目を下位項目とした合計得点から構成されている。得点が大きくなればなるほど利益集団の抵抗力が大きくなると想定されている。

AUTHLEGもヒューバーらによるもので、19世紀後半の政治体制における絶対主義の程度を測る尺度である。完全民主制(Full Democracy)・すべての男性に参政権が与えられており、内閣が議会に対して責任を負っている<議院内閣制>か選挙制度による大統領制が存在する場合に1、議院内閣制が存在しているが多くの男性に対して参政権が与えられていない場合に2、議会の多数派に対する責任原理が確立していない新絶対主義政府(Neo-absolutist Governments)の場合に3の値をとる変数である。したがって、この変数の値が大きくなればなるほど、絶対主義の程度が小さくなるということが含意されている²⁵⁾。

(5) 政治(政党・党派)に関連する変数—LEFTCAB、CNCRCAB

これらは、基本的にキャッスルズ(Francis Castles)とメアー(Peter Mair)による政治の傾向に関する分類に基づいている²⁶⁾。LEFTCABは与党における左派政党(基本的に社民系政党)の議席占有率であり、左派政党が単独で政権与党となっている場合に1の値、連立政権の場合には、そこでの左派政党の議席占有率に応じた値である。また、CNCRCABは与党における中道政党とキリスト教系政党の議席占有率に応じた値である。

政治勢力の影響力は累積的なものであると思われる。ある年に実行される政策はその時の政治勢力のみに依存するわけではない。そこで、政治に関連する変数については、パネル(F. C. Pampel)やウィリアムソン(J. B. Williamson)らのように、分析対象年とその4年前までの全5年間にわたる平均をとった²⁷⁾。

(6) 年金制度に関連する変数—SPPE、TYPE、RTYPE

SPPEは公的な年金制度が成立してから分析対象年までの経過年数である。

TYPEはパルメのModel Dummyに類似した変数で、年金制度が発足時にどのような性格を持っていたかを示すダミー変数である²⁸⁾。救貧型に0、共済・恩給型に1の値を割り振った²⁹⁾(表1)。

RTYPEもダミー変数であり、分析対象時点で自由主義レジームにほぼ相当する国(オーストラリア、カナダ、アイルランド、ニュージーランド、スイス、イギリス、アメリカ)の年金制度と社会民主主義レジームにほぼ相当する国(デンマーク、フィンランド、ノルウェー、スウェーデン)の年金制度の場合に0、保守主義レジームにほぼ相当する国(上記以外の国)の年金制度の場合に1の値を割り振った。

IV 方法

1. 分析方法

分析の手法は、プーリングしたデータ(パネルデータ)をもとに、各指標を従属変数とし、上述したその他の変数を独立変数とした重回帰分析である(Pooled Time-Series Regression Analysis)。

なお、重回帰分析の場合、多重共線性が問題となりうるが、それを避けるために説明変数間の相関係数や分散拡大要因(VIF)に留意し、パラメーターの推定値の安定性等を確かめて変数選択を行った³⁰⁾。

2. パラメーターの推定

パネルデータを用いて回帰分析をする場合、攪乱項の系列相関や不均一分散などにより、最小二乗法(OLS)によるパラメーターの推定量は最良線形不偏推定量(BLUE)とはならないということがしばしば問題となる³¹⁾。

そこで、パラメーターの推定方法としては、いくつかの方法が提唱されているが³²⁾、先に述べたデータの特長(Spatially Dominant)を踏まえると、分散要素(Variance-components)モデルがより適していると考えられる³³⁾。そこで、本稿では分散要素モデルについて、時間軸と空間軸による分散要素モデルを取り上げ、パラメーターを一般化最小二乗法(GLS)によって推定した。そのほか、攪乱項の系列相関が一定であるとする分散要素モデルとは異なり、それに一階の自己相関を仮定したモデル(AR(1))も、系列相関の多くがこれに相当するため実用性が高い。それ故、比較のために、このモデルによるパラメーターも最尤法(ML)により推定した。

なお、分散要素推定値は、定数項と独立変数の間に相関がある場合は一致性を持たなくなるため、それを検定するためのハウスマン(Hausman)検定統計量を分析結果と併せて示しておいた³⁴⁾。いずれの分散要素モデルに関しても、モデルの特定化に誤りがないという帰無仮説は、5%水準で棄却されなかった。また、不均一分散についてもゴールドフェルド・クアントの検定(Goldfeld-Quandt's Test)をすべてのモデルについて行ったが、5%ないし1%水準で分散が均一であるという帰無仮説は棄却されなかった。

V 結果

分析の全般的な結果は表3に示した通りである。ここでは、結果について若干補足しておきたい。

% AGED、AGED Growth、POP Growthなど人口に関連する変数の中では、推定方法によって異なるが、

MINIMUMが従属変数の場合、% AGED、AGED Growthの係数についてはおおむね有意であった。

マクロ経済や労働力に関連する変数については、GDPの係数のみがほぼ一貫して有意であった。

国家(政治)形態に関連した変数・CONSTRUCTの係数は一貫して有意であったが、政治制度の遺産・AUTHLEGは有意ではなかった。

政治関連の変数では、LEFTCABの係数が係数ダミーを含まないモデルでは、ほぼすべて有意であった(MINIMUMを従属変数としたモデル②のML推定のP値は0.08)。しかし、係数ダミーを含むモデルにおいては、有意でなくなった。CNCRCABの係数は、一貫して有意ではなかった。そのほか、右派政党を組み込んだモデルもいくつか推定したが、係数の符号は一貫してマイナスであったが、いずれも有意ではなかった。

年金制度にかかわる変数のうち、SPPEの係数は一貫して有意であり、TYPEの係数は、MINIMUMを従属変数としたモデルで有意であった。

係数ダミーの関連した係数についてみると、RTYPE×LEFTCABの係数は、UNIVERSALISMを従属変数とするモデルでは一貫して5%水準で、有意かそれに近い結果であった(モデル③のGLS推定のP値は0.054)。TYPE×CONSTRUCTの係数は一貫して有意であった。また、多重共線性の可能性とハウスマン検定統計量の値が有意であったため表には示さなかったが、TYPE×SPPEの項を含んだモデルも推定した。係数はプラスであったが、有意ではなかった。

VI 考察

エスピン-アンデルセンは社会保障制度全般における「脱商品化」を従属変数とするモデルで、独立変数として、高齢化率については有意、GDPの係数については有意でないという結果を導いている³⁵⁾。本稿の結果を踏まえると、年金の制度形態

に対する高齢化率の影響は、産業化と利益団体の理論の双方から説明できるのではないであろうか。また、GDPの係数が有意であったことは、経済規模に応じて年金財政の基盤が強化され、結果として制度の普遍化などに結びつくという構図が想定できる。その意味で産業化理論の妥当性を支持するものであろう。

年金の制度形態に対するCONSTRUCTの説明要因としての有用性は、ヒューバーとステファنزによる分析の結果を追認するものとなっている³⁶⁾。すなわち、制度形態に対する利益集団の影響力の存在が示されている。また、RTYPE×CONSTRUCTの係数がプラスで有意であったということは、保守主義レジームにおける年金制度の方がこれらの指標に対する利益集団のマイナスの影響力が小さく、自由主義レジームと社会民主主義レジーム双方を対象にした制度に対する利益集団のマイナスの影響力は相対的に大きい。これは、自由主義レジームにおける利益集団の規模—ここでいう利益集団には、自由主義レジームにおいては中間層もかなりの程度含まれているであろう—と強さに起因するものであると思われる。

政治制度の過去の影響については、年金発足時の制度形態や現在の政治形態に対する影響を通じて間接的にのみ働くものと考えられる。

過去の制度形態という要因はMINIMUMに対して有意であったが、これは救貧型を嚆矢とした制度が、現在、基本的に基礎年金に相当する制度を有しているということの結果であると考えられる。つまり、ここでは制度発足時から最低限保障という点が配慮されていたが故に、その後の展開過程においてもこの特徴が基礎年金という形で継承され、したがって、たとえ現在、残余的な福祉国家に分類される国が多く含まれていようと、特にMINIMUMに関して一定の水準が保たれているのであろう。

次に、年金の制度形態に対する政治、党派の影響について考察したい。レジームタイプにかかわ

表3 分析結果

	従属変数: UNIVERSALISM							
	①		②		③		④	
	GLS	ML	GLS	ML	GLS	ML	GLS	ML
% AGED	3.623	-16.776	6.494	-11.633	3.732	-10.705	2.417	-10.771
AGED Growth	45.150	16.722	46.077	17.626	57.910	27.984	53.758	26.920
POP Growth	8.438	-2.797	8.910	-1.892	20.461	7.298	17.101	5.889
GDP	0.0007**	0.0007**	0.0007**	0.0007**	0.0007**	0.0007**	0.0008**	0.0008**
GDP Growth	14.336	10.243	15.947	11.718	10.945	5.341	7.508	1.846
% UNEMP	4.328	5.937	4.306	5.958	5.882	7.715	8.278	10.664
UNEMP Growth	0.045	-0.139	0.003	-0.272	-0.273	-0.501	-0.388	-0.572
LEFTCAB	1.137**	1.134*	1.080**	0.976*	0.548	0.119	0.559	0.182
CNCRAB	4.204	5.664						
CONSTRCT	-1.886**	-1.815**	-1.748**	-1.737**	-1.951**	-1.905**	-2.520**	-2.541**
AUTHLEG	-0.207	-0.030						
SPPE	-0.150**	-0.123**	-0.148**	-0.122**	-0.152**	-0.126**	-0.183**	-0.172**
TYPE			-1.854	-1.531				
RTYPE					-1.571	-1.744	-6.357**	-6.453**
RTYPE × LEFTCAB					1.593	2.363**	1.621*	2.363**
RTYPE × CONSTRCT							3.011**	2.977**
intercept	4.506	4.637	4.622	4.898	5.266*	5.384**	7.124**	7.542**
df	63		64		63		62	
χ^2 (df)	5.305 (9)		4.980 (7)		5.799 (8)		2.489 (10)	
DW		1.77		1.80		1.74		1.75
Adj. R ²	0.330	0.229	0.346	0.241	0.365	0.296	0.438	0.386

	従属変数: MINIMUM							
	①		②		③		④	
	GLS	ML	GLS	ML	GLS	ML	GLS	ML
% AGED	10.358*	1.391	10.660*	2.317	10.210*	2.574	9.346*	1.776
AGED Growth	19.107*	10.427	19.052*	10.399	20.449*	11.930	19.711*	11.601
POP Growth	4.805	1.371	4.647	1.398	6.109	2.888	5.378	2.403
GDP	0.0002**	0.0002**	0.0002**	0.0002**	0.0002**	0.0002**	0.0002**	0.0002**
GDP Growth	2.574	1.753	3.074	2.139	2.450	1.205	1.803	0.444
% UNEMP	0.794	1.297	0.850	1.365	1.069	1.638	1.491	2.224
UNEMP Growth	0.037	-0.044	0.025	-0.078	-0.008	-0.111	-0.029	-0.124
LEFTCAB	0.185*	0.194*	0.168*	0.151	0.100	0.016	0.101	0.025
CNCRAB	1.350	1.554						
CONSTRCT	-0.495**	-0.468**	-0.400**	-0.397**	-0.488**	-0.475**	-0.049**	-0.621**
AUTHLEG	-0.240	-0.168						
SPPE	-0.044**	-0.033**	-0.044**	-0.034**	-0.044**	-0.034**	-0.049**	-0.042**
TYPE			-0.885*	-0.776*				
RTYPE					-0.622	-0.661	-1.785**	-1.821**
RTYPE × LEFTCAB					0.204	0.371*	0.206	0.364*
RTYPE × CONSTRCT							0.728**	0.733**
intercept	0.879	1.075	0.668	0.961	0.711	1.006	1.145*	1.546*
df	63		64		63		62	
χ^2 (df)	6.103 (10)		4.051 (7)		4.122 (9)		6.923 (9)	
DW		1.79		1.76		1.72		1.66
Adj. R ²	0.452	0.273	0.463	0.303	0.448	0.313	0.484	0.379

注 1 : *P<.05. **P<.01.

2 : χ^2 値は、ハウスマン検定統計量の値。

らず、すべての年金制度を分析対象としたモデルからは、従来の権力資源論の主張を裏付ける結果が得られた。すなわち、左派政党の大きさに応じて制度の普遍性や最低保障の水準は影響を受ける。

さらに、レジュームタイプに応じた左派勢力の政治的影響力の相違については、 $RTYPE \times LEFTCAB$ という係数ダミーから成る項を含んだモデルを検討することによって掘り下げることができる。そうしたモデル(特にUNIVERSALISMを従属変数としたモデル)においてLEFTCABの係数が有意でなくなり、 $RTYPE \times LEFTCAB$ の係数がプラスの符号で有意か有意に近くなったということは、保守主義レジュームにおける年金制度の方がこれらの指標に対する左派政党の影響力が強いことを示している。逆に、自由主義レジュームと社会民主主義レジューム双方を対象にした制度については、左派勢力の影響力は相対的に小さい。自由主義と社会民主主義レジュームを特徴付ける大きな要因として政治的要因に着目するならば、両者における制度を併せて考察することによって、制度の普遍性や最低保障に対する左派勢力の影響力はより明確になるはずであった。しかし、結果は逆を示している。これらの背景にあるメカニズムは次のように考えられる。

保守主義レジュームにおける年金制度は、労働者(被保険者)によって支えられてきた伝統を持っており、基本的に職業域ごとに分立した報酬比例年金制度が中心をなす年金制度形態をとっている。分析年次内でこの例外に属するのは、ベヴァリッジ報告や大西洋憲章の影響を受けて、一般老齢年金法(AOW)により1957年に基礎年金を導入したオランダである。そのほか、日本の年金制度も86年の基礎年金の導入によって、ベヴァリッジ型に近づいている³⁷⁾。ここで、UNIVERSALISMに対して左派勢力の影響力が有意であったのは、職業域ごとに分立した報酬比例中心の制度形態の下では、労働者(被保険者)の勢力に応じて年金

水準が左右される度合いが大きいためであろう。ただし、この結果は比較的長期間にわたって形成された、レジューム内における各国間の指標の相違をかなりの程度反映している。

他方、社会民主主義レジュームに属する年金制度は、分析時点では基礎年金プラス単一で給付水準の高い報酬比例年金という形式を持ち、また、自由主義レジュームに属する年金制度は、基礎年金もしくは、しばしば適用除外(Contract-out)が認められており、給付水準の低い報酬比例年金、または両者を組み合わせた制度が主要な制度形式となっている。前者の制度では、労働者(被保険者)によって制度が伝統的に支えられてきたのと同時に、恐らく制度発足時の形態に依存して単一に近い全体構造を持つ制度として発展したために³⁸⁾、左派政党にとっては保守主義レジュームにおける制度以上に労働者(被保険者)の幅広い支持を受けて、UNIVERSALISMとMINIMUMを引き上げることが可能であると思われる。しかし、逆に制度がより普遍的であるため、左派勢力が相対的に小さくなくてもこれらの指標はそれほど影響力を受けない(不可逆性)。例えば、スウェーデンでは80年代や90年代の初頭に社民党が政権を離れてもこれらの指標が大きく落ち込むということはなかった(社民党政権下のUNIVERSALISMとMINIMUMの平均は4.124、1.055であり、「ブルジョアブロック」下での平均は4.078、1.049である)。後者の制度は、多くの場合、労働者(被保険者)によって支えられてきたという伝統を持たず、最低限の保障に中心を置いた制度と言える。その結果、左派政党の勢力が弱くても一定水準の保障を年金制度が担っているという事態が想定できる。反対に、制度が最低限の保障が中心であり私的年金が比較的大きな役割を果たしているため³⁹⁾、左派勢力が強くなっても公的な年金制度全体を拡充することに対する労働者の広範な支持は得られず、これらの指標に対する影響力は限定されたものになると思わ

れる。例えば、オーストラリアにおける83年から96年までの労働党政権の下でも、非労働党政党と比べて、各指標に関してオーストラリアの相対順位が変わるほど目立って大きくなったとは言えない(労働党政権下でのUNIVERSALISMとMINIMUMはそれぞれ-5.496、-1.156であり、保守連立政権下では、-6.067、-1.251であった)。キャッスルズがいうように、こうした場合、左派勢力は、例えば二次的分配の平等化ではなく、一次的分配の平等化という戦略をとるといことも考えられる⁴⁰⁾。制度形態に応じて政治的要因の影響力が異なるのは、以上のように、その対象となる労働者(被保険者)の態度がそれぞれ異なる形で制度によって規定されているためであろう。

最後に、制度の経過年数SPPEの係数がマイナスで有意であったということについて考察を加えたい。本稿で分析の対象となる指標は不平等の増減と関係があった。したがって、SPPEに含意されているのは、CONSTRUCTと同じく、制度の成熟化に伴って生じる利益集団の影響力とすることができるのではないと思われる⁴¹⁾。なお、結果を表示していないが、そうした利益集団によるとみられる影響力がレジュームタイプによって相違するのではないかという仮説に基づき、脱商品化指標下位三分の一の国(オーストラリア、カナダ、アイルランド、ニュージーランド、アメリカ、イギリス)⁴²⁾とそれ以外の国を区分するダミー変数を入れたモデルも推定した。その結果は、係数は有意ではなかったが、脱商品化指標下位三分の一の国の方が制度経過年数に応じて、本稿で示した指標がより低下する傾向のあることを示唆していた。恐らく、そうした利益集団の影響力は一様ではないと考えられる。

VII 結びにかえて

さて、分析結果に関して強調しておきたいのは、政治と制度類型の交互作用の重要性である。す

なわち、制度類型に依存して政治的要因の働き方が異なるということである。

エスピン-アンデルセンのいう意味でのレジュームタイプにおける政治の影響力—本稿での分析からすれば年金の制度形態に対する政治の影響力—は、より長いタイムスパンでみると一層明確になるであろう。本稿で分析したような短期的タイムスパンでは制度形態に依存して、本稿で取り上げた制度に関する指標に対する限り、その影響力は限られる。

以上の結果を踏まえると、政治の制度へのインパクトを考える場合に今後の研究課題として重要なのは、一見小さな変化に見えるものでも、労働党のイニシアチブによって導入された国家収入関連年金制度(SERPS)において、サッチャー政権下で促された職域年金や個人年金への適用除外のような、制度の対象者の行動を変え長期的に見れば制度を大きく変革させる可能性を持つ変化に留意することであろう。

注

- 1) Phillips Cutright, "Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs," *American Journal of Sociology*, 1965, 70, pp. 537-550. Harold L. Wilensky, *The Welfare State and Equality*, Univ. of California Press, 1975. (下平好博訳『福祉国家と平等』木鐸社 1984年 pp. 55-107等参照)
- 2) ただし、この前提は分析年次を近年に絞ると、成り立たない可能性が大きい。藤村正之『福祉国家の再編成』東京大学出版会 1999年 p. 35を参照。
- 3) Evelyne Huber, Charles Ragin, John D. Stephens, "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State," *American Journal of Sociology*, 1993, Vol. 99, No. 3, pp. 710-722. Evelyne Huber, John D. Stephens, "Political Parties and Public Pensions," *Acta Sociologica*, 1993, 36, p. 312.
- 4) Fred C. Pampel, John B. Williamson, *Old-Age Security in Comparative Perspective*, Oxford Univ. Press, 1993, pp. 190-194.
- 5) Evelyne Huber, Charles Ragin, John D. Stephens, 1993, op.cit., pp. 722-723; Evelyne Huber, John D. Stephens, 1993, op.cit., p. 312.

- 6) John Myles, "How to Design a 'Liberal' Welfare State: A Comparison of Canada and the United States," *Social Policy & Administration*, 1998, Vol. 32, No. 4, pp. 341-364.
- 7) Joakim Palme, *Pension Rights in Welfare Capitalism*, Swedish Institute for Social Research, 1990, pp. 99-134.
- 8) Michael Shalev, "The Social Democratic Model and Beyond: Two Generations of Comparative Research on the Welfare State," *Comparative Social Research*, 1983, 6, pp. 315-352. Walter Korpi, *The Democratic Class Struggle*, 1983, Routledge & Kegan Paul.
- 9) G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1990, p. 50.
- 10) Ibid., pp. 135-137; G. Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, 1999, pp. 75-78.
- 11) Harold L. Wilensky, 1975, op.cit., p. 68; G. Esping-Andersen, 1990, op.cit., p. 125.
- 12) Fred C. Pampel, John B. Williamson, "Age Structure, Politics, and Cross-National Patterns of Public Pension Expenditures," *American Sociological Review*, 1985, Vol. 50, p. 785.
- 13) G. Esping-Andersen, 1990, op.cit., p. 50; John Myles, *Old Age in the Welfare State*, 2nd ed, Univ. Press of Kansas, 1989; Lincoln H. Day, "Government Pensions For the Aged in 19 Industrialized Countries: Demonstration of a Method For Cross-National Evaluation," *Comparative Studies in Sociology*, 1978, Vol. 1, p. 229; John Myles, 1989, op.cit., p. 69.
- 14) 主なデータソースは次の通りである。
 ① 年金制度
 U.S. Social Security Administration, *Social Security programs Throughout the World*, SSA Publication (1981, 1985, 1991, 1993).
 LIS Institutional Database. (LISのホームページ <http://lissy.ceps.lu> からダウンロード可)
 健康保険組合連合会編『社会保障年鑑』各年版, 厚生統計協会編集『保険と年金の動向』各年版, および『海外社会保障情報』(国立社会保障・人口問題研究所), 『週間社会保障』(社会保険法規研究会), 『季刊年金と雇用』(年金制度研究開発基金)掲載の各国の年金制度関連の論文
 OECD, 1998, *Reforming Public Pensions*, OECD.
 厚生年金基金連合会編纂『諸外国の企業年金制度』社会保険研究所 1996年
 社会保障研究所編『スウェーデンの社会保障』東京大学出版会
 同『フランスの社会保障』1989年
 同『西ドイツの社会保障』1989年
 同『アメリカの社会保障』1989年
- 同『カナダの社会保障』1989年など
 その他, 直接各国の政策当局に問い合わせた事項もある。
 ② 賃金水準
 ILO, *Yearbook of Labour Statistics*. 各年版
 OECD 経済統計局編『OECD 経済統計 1960-1990』原書房 1992年
- 15) John Myles, 1989, op.cit., p. 74.
- 16) この項目は反転項目である。オーストラリアはミーンズテスト付きの給付しか存在しないが, 年金受給者要件の実質的制約は大きいと考えられるため, 平均値の2倍をその値とした。
- 17) 最低保障額がミーンズテスト付きの制度によって保障されている場合, 実際に給付される額は少なくなるため, 値を2で除した。また, ドイツの最低保障額は拠出期間が最低35年必要であるため, これも値を2で除した。結果的に社会扶助における生計扶助基準額と同程度の額となった。
- 18) 事実上, 年金給付額に上限のないフィンランドと91年以降のイタリアについては, 平均額の2倍の値をその値とした。また, オーストラリアの数値は最低額と同じである。
- 19) John Myles, 1989, op.cit., p. 74.
- 20) これにかかわる問題については, 『季刊年金と雇用』(年金制度研究開発基金)のVol. 8 No. 3 1990掲載の諸論文や, 岡伸一「年金制度における男女平等待遇」『季刊年金と雇用』(同)Vol. 11 No. 3 1993 pp. 109-115などに詳しい。
- 21) 対象としたデータは81, 85年のオーストラリア(AS81, 85), 85年のベルギー(BE85), 81, 87年のカナダ(CN81, 87), 87年のデンマーク(DK87), 87年のフィンランド(FI87), 81, 87年のフランス(FR81, 87), 81, 84年のドイツ(GE81, 84), 87年のアイルランド(IR87), 86年のイタリア(IT86), 85年のルクセンブルク(LX85), 83, 87年のオランダ(NL83, 87), 79, 86年のノルウェー(NW79, 86), 81, 87年のスウェーデン(SW81, 87), 81年のスイス(CH81), 79, 86年のイギリス(UK79, 86), 79, 86年のアメリカ(US79, 86)である。また, ジニ係数を算出するに当たっては, OECD等価スケールを用いた。
- 22) ヒューバー, ラギン, ステファンズらの作成した *Comparative Welfare State Data Set* より算出。
- 23) これは, LISのホームページからフリーでダウンロードが可能である。
- 24) Evelyn Huber, Charles Ragin, John D. Stephens, 1993, op.cit., p. 727.
- 25) Ibid., p. 727.
- 26) Francis Castles, Peter Mair, "The Left-Right Political Scales: Some 'Expert' Judgements," *European Journal of Political Research*, 1984, 12, pp. 73-88.

- 27) Fred C. Pampel, John B. Williamson, 1985, op.cit., p. 788.
- 28) Joakim Palme, 1990, op.cit., p. 119.
- 29) 年金制度を含む社会保障制度に関する各国における包括的な歴史的経緯については、例えば田中浩編『現代世界と福祉国家 国際比較研究』御茶の水書房 1997年等を参照。
- 30) 多重共線性の診断については、例えば糞谷千風彦『計量経済学(第2版)』多賀出版 1998年 p. 102や縄田和満『TSPによる計量経済分析入門』朝倉書店 1997年 pp. 98-99等を参照。
- 31) James A. Stimson, "Regression in Space and Time: A Statistical Essay," *American Journal of Political Science*, 1985, 29, pp. 915-947.
- 32) George Judge, and W. D. Griffith, R. C. Hill, H. Lutkepohl and T. C. Lee. *The Theory and Practice of Econometrics*. 2nd ed. Wiley, 1985, pp. 515-560. W. H. Greene, *Econometric Analysis*. 3rd ed. Macmillan, 1997, pp. 612-647.等を参照。
- 33) Thomas Janoski, Alexander M. Hicks, *The Comparative Political Economy of the Welfare State*, Cambridge Univ. Press, 1994, pp. 169-188.
- 34) ハウスマン検定統計量は固定効果(Fixed Effect)モデルと変量効果(Random Effect)モデルのパラメーターの推定量間に差異がないということを帰無仮説としたものであり、その帰無仮説が棄却された場合、特定化の誤りが生じているということになる。W. H. Greene, 1997, op.cit., pp. 633-644.
- 35) G. Esping-Andersen, 1990, op.cit., p. 129.
- 36) Evelyne Huber, John D. Stephens, 1993, op.cit., p. 321.
- 37) ここで、近付いたとしたのは、基礎年金は実質的には一元化されていないとする見方が存在するためである。例えば村上清『年金制度の選択』東洋経済新報社 1998年 pp. 29-34参照。
- 38) スウェーデンの国民基礎年金(FP)の廃止を含む1994年改革は、この一体構造を強化するものであろう。
- 39) G. Esping-Andersen, 1990, op.cit., p. 85; 1999, op.cit., pp. 77-81.
- 40) Francis Castles, *The Working Class and Welfare: Reflection on the Political Development of the Welfare State in Australia and New Zealand, 1890-1980*, 1985, Allen & Unwin. (岩本敏夫・埋橋孝文・北明美・玉井金五・服部良子訳『オーストラリア・ニュージーランド福祉国家論』啓文社 1991年 pp. 187-193)
- 41) あるいは、C・ピアソンが命題8として整理したように、中間層の「福祉サービス」からの離反や今後の人口構成の変化を反映した動向と見ることもできるかもしれない。
- Christopher Person, *Beyond The Welfare State?* 1991, Basil Blackwell. (田中浩・神谷直樹訳『曲がり角にきた福祉国家』未来社 1996年 p. 131)参照。
- 42) G. Esping-Andersen, 1990, op.cit., p. 52.
(しずめ・まさと 北星学園大学専任講師)

公的扶助制度の国際比較

—OECD 24カ国のなかの日本の位置—

埋橋 孝文

■ 要約

本稿では、これまであまり研究蓄積のない公的扶助制度の国際比較を試みている。国際比較の場合とりわけ分析の視点を明確にすることが必要であるが、ここでは、公的扶助の〈規模〉、〈水準〉、〈受給資格〉という3つの側面から迫っている。検討の結果、わが国の公的扶助制度が、スウェーデンのそれと全く異なる性格をもちながらも共通している点があること、また、全般的にはスイス、オーストラリアと最も近似しているという新しい事実が明らかになった。

■ キーワード

公的扶助制度、ミーンズテスト、就労インセンティブ、福祉国家、国際比較

1. 課題の限定

近年、多くの国で、公的扶助制度をめぐっていくつかの改革論議や取り組みがみられる。例えばイギリスでは給付と税との統合をめざして従来の「家族クレジット」(Family Credit)が「労働家族への税クレジット」(Working Families Tax Credit)へと衣替えし(1999年10月以降)、アメリカでは、TANF(貧困家族への一時的扶助)がAFDC(要扶養児童家族扶助)に取って代わり(1997年7月)、公的扶助は仕事をみつけるまでの最長5年以内の援助へと変化した。さらに北欧諸国では、失業率の上昇がこれまで周辺的位置にあった公的扶助の役割を高め、それにともなっていくつかの財政問題が生じている。

こうした動きの背景としては相反する2つの事情がある。1つは、失業率の上昇やひとり親家族の増加により従来の保険方式(失業保険・年金保険)による生活保障では対応できなくなり、セーフティネットとしての公的扶助制度への関心が高まっていることである(例えばEUにおける「新しい貧困」概

念の出現)。もう1つは、公的扶助が就労インセンティブに及ぼす負の影響を問題視する風潮が台頭したことによって、公的扶助予算を削減しようとする動きや制度改編の動きが加速されていることである。

もとより、かかる動きは当該国での従来の制度のあり方や実際に果たしている役割、雇用状況、政策指向の差異によって国別に異なった対応となって表れる。わが国の場合、「社会福祉基礎構造改革」の後で生活保護制度改革が予定されているとのことであるが、今のところ現行制度をめぐって活発な論議が生じているとはいえない。

本稿は、〈規模〉と〈水準〉、〈受給資格〉を切り口としてOECD 24カ国の公的扶助制度の国際比較を試み、そのことをとおして、わが国の特徴と位置を明らかにすることを課題としている。公的扶助制度全般の国際比較でないことを最初にことわっておきたい。

受給資格にしても本稿はその全領域をカバーしていない。所得調査、資産調査、ワークテストの3つの受給資格の検討をとおしてOECD 24カ国の国

際比較を試みている。これらは、公的扶助受給の可否を決める基本的な要件であり、その内容(制度設計のあり方)が個人の労働供給行動に大きな影響を与える。ベバリッジの例を引くまでもなく完全雇用が福祉国家の重要な土台である。人々の労働市場への登場とそこでの雇用機会の獲得の如何が福祉国家の存立にかかわるからである。したがって、各国の公的扶助制度がその国の雇用問題とどのように切り結んでいるかを検討することは、各福祉国家の特徴を明らかにする上で重要な意味をもっている。

2. イギリス社会保障省『OECD 諸国における公的扶助』

本稿がもっぱら依拠する資料はイギリス社会保障省『OECD 諸国における公的扶助』(Social Assistance in OECD Countries, Volume 1, 1996)である(Research Report, No. 46)。同報告書の基となった研究プロジェクトの経緯については次のように説明されている。

「本調査研究はイギリス社会保障省の委託によって始められたものであり、その時は(当時の)EU12カ国とオーストラリア、カナダ、ノルウェー、ニュージーランド、スウェーデン、アメリカ(4州)を対象とした。OECDはこの研究に対して追加的な資金を提供し、その結果、残りのOECD 6カ国(オーストリア、フィンランド、アイスランド、日本、スイス、トルコ)まで調査・研究対象が広げられた」(Volume 1, p. 1)

この報告書の執筆は主としてヨーク大学社会政策研究所(Social Policy Research Unit)のスタッフが当たっているが、その資料収集には各国社会保障省担当者と各国別研究担当者(national informant)が協力した。筆者は日本の研究担当者として、SPRU作成の質問アンケートに答え、必要な統計データを提供した。

同報告書の構成は次のとおりである。

序文

第1章 イントロダクション

第2章 OECD諸国の公的扶助：類型と趨勢

第3章 公的扶助制度の構造と原理

第4章 公的扶助手当の管理・運営と支給方法(delivery)

第5章 給付水準、その妥当性と捕捉率：国内での議論

第6章 公的扶助給付水準と構造

第7章 公的扶助、仕事、インセンティブ

第8章 多様なシステム、共通の目標？

本稿では、このうち、管理・運営的側面を扱った第4章とそれぞれの国の国内での議論を分析した第5章を除く部分を参照している。なお、第8章ではそれまでの分析を踏まえて、公的扶助制度の分類が試みられているが、本稿ではそれとは異なる視角から日本の特徴と位置づけを検討する。

3. 公的扶助の規模と給付水準

(1) 規模—GDPに占める割合と適用人員—

ここでいう「公的扶助」とは「困窮状態にある人に対して何らかの資力調査(a test of resources)に基づいて最低生活を保障するために提供される給付・サービス」のことである(p. 1)。その中には、一般扶助(General assistance)、対象者カテゴリー別扶助(Categorical assistance)、関連扶助(Tied assistance)が含まれる。関連扶助とは「特定の財・サービスを現金もしくは現物で支給するもの」であり、住宅関連のものが多し。

国際比較の場合、多様な制度形態をもつすべての国を網羅し共通の尺度で分類するのは困難である。例えば、表1は公的扶助制度の種類別に手当総額がGDPに占める割合を表しているが、オーストラリア、ニュージーランドでの割合が異常に高くなっている。それは両国での社会保障給付がほとんどすべて資力調査をとまっており、また、最低生活保障だけを目的にする制度を分離することが難しく、そのため、各種社会保障給付がそこに計上されているためである。

表1から以下のことが読み取れる。第一に、オーストラリア、ニュージーランドとヨーロッパ大陸諸国のフランス、イタリア、オランダ、スペイン、スイスとアイルランド、アメリカの各国でカテゴリー別の公的扶助制度の比率が高い。第二に、フランス、スウェーデン、イギリスの3カ国では関連扶助に属する住宅扶助の割合が高くなっている。第三に、現金給付に限れば(E欄)、一般的に、オセアニアの2国を別にして、カナダ、アイルランド、イギリス、アメリカの英語圏で公的扶助手当がGDPに占める

割合が高い。割合が低いのは、ベルギー、ルクセンブルク、スイス、オーストリア、ノルウェー、フィンランドであり、日本はギリシャ、アイスランド、ポルトガル、トルコと並んで最も低いグループに入っている。10年強の期間の変化を示す表2からは、スペインとスカンジナビア3国(フィンランド、ノルウェー、スウェーデン)で、おそらくは失業率の上昇を反映して、公的扶助手当の割合が急増していることがわかる。日本は24カ国中、唯一、割合が低下している国である。

表1 公的扶助支出額がGDPに占める割合(1992年)

(%)

国	一般扶助 (A)	カテゴリー別扶助 (B)	A+B (C)	住宅扶助 (D)	A+B+D (E)	その他の扶助 (F)	A+B+D+F (G)
オーストラリア	0.1	6.7	6.8	—	6.8	—	6.8
オーストリア	0.1	0.7	0.8	N/A	0.8	0.4	1.2
ベルギー	0.1	0.6	0.7	—	0.7	—	0.7
カナダ	1.8	0.7	2.5	N/A	2.5	—	2.5
デンマーク	1.4	N/A	1.4	N/A	1.4	—	1.4
フィンランド	0.4	—	0.4	N/A	0.4	—	0.4
フランス	0.2	1.0	1.2	0.8	2.0	—	2.0
ドイツ	0.5	0.3	0.8	0.2	1.1	0.9	2.0
ギリシャ	—	0.1	0.1	N/A	0.1	—	0.1
アイスランド	0.1	0.1	0.2	N/A	0.2	—	0.2
アイルランド	0.3	4.8	5.1	—	5.1	—	5.1
イタリア	0.2	2.7	2.9	—	2.9	0.4	3.3
日本	0.2	0.1	0.3	—	0.3	—	0.3
ルクセンブルク	0.4	0.1	0.5	N/A	0.5	—	0.5
オランダ	0.8	1.4	2.2	N/A	2.2	—	2.2
ニュージーランド	0.1	13.0	13.0	—	13.0	—	13.0
ノルウェー	0.5	0.2	0.7	0.2	0.9	—	0.9
ポルトガル	N/A	N/A	0.4	N/A	0.4	—	0.4
スペイン	0.03	1.0	1.1	—	1.1	—	1.1
スウェーデン	0.5	—	0.5	1.0	1.5	—	1.5
スイス	0.2	0.6	0.8	—	0.8	—	0.8
トルコ	0.5	N/A	0.5	—	0.5	N/A	0.5
イギリス	2.5	0.1	2.6	1.2	3.9	0.3	4.1
アメリカ	0.4	0.9	1.3	0.3	1.6	2.1	3.7

出所：Social Assistance in OECD Countries, 1996, Volume 1, p. 35.

表3は各種公的扶助手当の受給者の割合を示している。表1の結果とも関連するが、英語圏の国で公的扶助の適用人員比が高くなっている。フィンランド、デンマーク、ドイツ、オーストリア、スウェーデンがそれらに次ぐ。なお、フィンランドの公的扶助手当がGDPに占める割合は低い部類に入るにもかかわらず適用人員比が比較的高いということは、給付水準の低さを推察させる。他方、公的扶

助の適用人員比が低いのは日本、スイス、ポルトガル、ギリシャである。

(2) 給付水準

社会保障給付水準の国際比較のためには、いくつかの前提条件を共通のものにする必要がある。とりわけ、制度上の違いを考慮に入れつつ、支給対象、支給条件を統一することは不可欠である。

表2 公的扶助手当現金支給総額がGDPに占める割合(1980～92年)

(%)

国	1980	1985	1990	1991	1992	指数*
オーストラリア	5.4	6.0	5.2	6.1	6.8	126
オーストリア	1.0	1.0	1.4	1.2	1.3	124
ベルギー	0.4	0.6	0.6	0.7	0.7	156
カナダ	1.6	2.0	2.0	2.3	2.5	156
デンマーク	N/A	0.9	1.2	1.4	1.4	N/A
フィンランド	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	438
フランス	0.2	0.3	0.5	0.5	0.5	196
(含む住宅扶助)	0.6	1.0	1.2	1.3	1.3	205
ドイツ	1.0	1.6	1.6	1.6	1.6	160
ギリシャ	0.1	0.1	0.1	N/A	N/A	100
アイスランド	N/A	N/A	0.2	0.2	0.2	N/A
アイルランド	3.0	4.5	4.3	4.7	5.1	174
イタリア	1.1	1.3	1.4	1.5	1.5	135
日本	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	60
ルクセンブルク	N/A	N/A	N/A	0.4	0.4	N/A
オランダ	1.7	2.5	2.3	2.2	2.2	133
ニュージーランド	8.6	9.2	12.5	13.5	13.0	151
ノルウェー	0.1	0.3	0.7	0.7	0.7	486
ポルトガル	0.2	0.6	0.5	0.4	0.4	221
スペイン	0.3	0.8	1.1	1.1	1.2	473
スウェーデン	0.2	0.4	0.4	0.4	0.5	272
(含む住宅扶助)	0.8	1.2	1.0	1.3	1.5	186
スイス	N/A	N/A	N/A	N/A	0.8	N/A
トルコ	N/A	N/A	N/A	N/A	0.5	N/A
イギリス	1.4	2.1	1.7	2.1	2.6	190
(含む住宅扶助)	1.8	3.0	2.6	3.2	3.9	212
アメリカ	1.1	1.0	1.0	1.2	1.3	115

* 1980年を100とした場合の92年の指数。

出所：Social Assistance in OECD Countries, 1996, Volume 1, p. 37.

表3 総人口に対する公的扶助手当適用人員
(子どもを含む)の割合(1992年)

(%)

	一般扶助	カテゴリー別扶助	計	住宅扶助
オーストラリア	0.2	17.6	17.8	—
オーストリア	0.7	4.1	4.8	—
ベルギー	0.5	3.1	3.6	—
カナダ	9.9	5.1	15.0	—
デンマーク	8.3	—	8.3	—
フィンランド	9.2	—	9.2	—
フランス	1.1	1.2	2.3	8.8
ドイツ	4.5	0.7	5.2	2.8
ギリシャ	—	0.7	0.7	—
アイスランド	2.9	6.8	9.7	—
アイルランド	0.5	11.9	12.4	—
イタリア	—	4.6	4.6	—
日本	0.7	—	0.7	—
ルクセンブルク	2.7	0.6	2.7	—
オランダ	1.5	2.2	3.7	6.3
ニュージーランド	—	25.0	25.0	—
ノルウェー	4.0	1.0	4.0	1.9
ポルトガル	—	2.1	2.1	—
スペイン	0.3	2.7	2.7	—
スウェーデン	6.8	—	6.8	—
スイス	1.8	2.3	2.3	—
トルコ	N/A	N/A	N/A	N/A
イギリス	15.3	0.6	15.9	7.6
アメリカ	10.0	7.5	10.0	2.2

出所：Social Assistance in OECD Countries, 1996,
Volume 1, p. 39.

この点、「OECD諸国における公的扶助」のプロジェクトは以前同じヨーク大学のSPRUがオーガナイズした「児童支援政策の国際比較」の研究方法を踏襲し¹⁾、次のような「モデル家族」を想定し、それぞれに対する給付水準を算定している。

①17歳の単身者、②35歳の単身者、③68歳の引退単身者、④35歳の結婚しているカップル、⑤68歳の引退、結婚しているカップル、⑥35歳の結婚しているカップル+子1人(3歳未満)、⑦35歳の結婚しているカップル+子1人(7歳)、⑧35歳の

結婚しているカップル+子2人(7歳、14歳)、⑨ 離別シングルマザー+子1人(3歳未満)、⑩ 離別シングルマザー+子1人(7歳)

もう1つの特徴は、公的扶助の手当の水準だけでなく、それから所得税、社会保険料、医療費、住宅費を引き、その結果得られる「純可処分所得」を比較している。つまり、いわば公的扶助受給世帯のいわば生活水準を比較するという方法をとっているのである。

ただし、上の方法には次のような問題も存在する。

第一に、シミュレーションに付随する問題であるが、ここでの算定額は実在のものというよりもあくまでモデル上のものであるということである。例えば、申請率や捕捉率が100%を下回る場合には—これはどの国でも多かれ少なかれあり得ることである—実際の公的扶助支給金額の平均はここでの算定額を下回ることになる。

第二に、各国で存在する多様な家族形態を考慮するために上記の10の異なる家族形態を選んでいる。しかし、それは実在している家族形態の一部にすぎない(例えばわが国に多い3世代家族は取り上げられていない)。また、表4右欄の数字は、各国の10の家族モデルに対する公的扶助手当額を単純平均し、その値と24カ国の平均値との乖離度を示している。これは、それぞれの国の代表値を序数値でなく基数値で示すための苦肉の策であるが、家族タイプの構成が異なる国々の比較としては問題がある。例えばシングルマザー世帯の割合の低いわが国では、その世帯が過度に強調された給付水準となる。このことはどの国についても多かれ少なかれ当てはまり、その意味で、この給付水準は実際の母集団を代表する数値というよりも、仮定を重ねてのいわば操作された数値である。

第三に、給付水準の算定に当たってはどの国でも特定の地域が選ばれているが、この方式はオーストラリアやイギリスのように全国的基準が設定されている国やドイツなどのように地域差の少ない

国では問題がないが、スイス、ノルウェー、イタリアのように公的扶助手当額の地域差の大きい国では、1地域のみの数値ではやはり代表性の点で問題が生じる。

このような問題があるが、この家族モデル方式は、1家族類型だけを取り上げて、しかも公的扶助手当の金額だけを論じてその他の税、社会保障給付、医療、住宅環境を無視する他の比較方法に比べて優れている。

なお、「OECD諸国における公的扶助」では、基本的に、各国通貨表示の公的扶助手当額（厳密には先に述べたように受給世帯の「純可処分所得」）を購買力平価（1992年5月現在）で換算してそれを比較するという方法を採用している。これは為替レートによる換算よりも優れていることはいうまでもない。各国の物価水準の差を反映することができるからであり、そのためその数値は受給世帯の「生活水準」の指標ともなりえるのである。

表4 公的扶助手当の水準と順位

(%)

順位	国	給付水準1	順位	国	給付水準2
1	スウェーデン	83	1	スイス	91
2	スイス	81	2	アイスランド	49
3	ノルウェー	71	3	ノルウェー	38
4	ルクセンブルク	61	4	ルクセンブルク	32
5	フィンランド	58	5	カナダ	26
6	オーストラリア	56	6	デンマーク	26
7	日本	54	7	スウェーデン	17
8	オランダ	52	8	オランダ	16
9	デンマーク	51	9	オーストラリア	15
10	イタリア	49	10	アメリカ（ニューヨーク）	8
11	オーストリア	47	11	日本	1
12	カナダ	47	12	ベルギー	1
13	ベルギー	46	13	イタリア	0
14	ニュージーランド	45	14	ニュージーランド	-4
15	アメリカ（ニューヨーク）	45	15	フィンランド	-5
16	イギリス	43	16	アイルランド	-15
17	ポルトガル	42	17	イギリス	-19
18	フランス	41	18	アメリカ（ペンシルバニア）	-24
19	アイルランド	41	19	アメリカ（フロリダ）	-27
20	ドイツ	36	20	フランス	-28
21	アメリカ（フロリダ）	32	21	オーストリア	-29
22	スペイン	31	22	ドイツ	-32
23	アメリカ（ペンシルバニア）	29	23	アメリカ（テキサス）	-40
24	アメリカ（テキサス）	25	24	スペイン	-45
25	ギリシャ	6	25	ポルトガル	-63
—	アイスランド	—	26	ギリシャ	-91

注：給付水準1＝対現役勤労者世帯の平均所得比

給付水準2＝購買力平価換算（給付平均からの差の割合）

出所：Social Assistance in OECD Countries, 1996, Volume 1, pp. 130, 131, 139より。

ただし、購買力平価での換算方式が万全というわけではない。というのは、第一に、購買力平価で換算した「純可処分所得」は、あるいはより一般的に社会保障給付の水準は、当該国の全般的な生活水準や物価水準を反映してしまう。第二に、それとかかわって、たとえ国際比較的にみたある国の順位が明らかになったとしても、それは実質GDPの水準や経済政策全般の要因が作用している可能性が大きく、そのため、社会保障プロパーの政策指針を必ずしも提供できないからである。筆者は、その点、現役勤労者世帯の平均所得との比率で公的扶助受給世帯の「純可処分手当」の水準を表す方法も有益と考える。もとより、この方法にも、この比率に基づく順位は購買力平価での換算方式と異なって、いかなる意味でも受給世帯の生活水準の差を反映していないなどの問題がある。以下では主として比率方式の統計(表4左欄)を用い、購買力換算方式(表4右欄)でそれを補足する。

まず、現役勤労者世帯の平均所得との比率で見ると、北欧3カ国が上位にきており、スイス、ルクセンブルクの給付水準も高い。日本は上位3分の1の下の位置にある。フランス、ドイツおよび南欧諸国、アメリカの各州は低い。一方、購買力平価換算方式では、それほど大きな違いはないが、スイスがトップに上がり、スウェーデン、フィンランド両国のランクは下がっている。日本も、OECD 24カ国の平均へと順位を下げている。一方、アメリカ、カナダの順位は上がっている。

4. 受給資格(所得、資産調査とワークテスト)

公的扶助の受給資格には、年齢区分や障害の認定、婚姻上の地位などさまざまなものがあるが、ここでは、所得調査、資産調査、ワークテストの3つの資格要件の検討をとおしてOECD 24カ国の国際比較を試みる。これらは、公的扶助受給の可否を決める基本的な要件であり、そのアレンジメントの内容が個人の労働供給行動に大きな影響を与える。

いずれの国においても原則的には「公共の扶助が与えられる前に、その他の所得・資産を活用しなければならない」ことが規定されている。しかし、この原則は国によって大きな修正をしている場合もあればそれを厳格に履行している場合もある。表5は各国における所得と資産それぞれについての取り扱いを分類したものである。

所得の取り扱いについては、以下の分類基準が用いられている。

- a. 稼得所得の控除(disregard)を認めないもの(完全補足性の原理)
- b. 最少限の稼得所得の控除(単身者ベースで15%まで)
- c. 中程度の稼得所得の控除(同16~40%)
- d. 最大限の稼得所得の控除(同40%~)

資産の取り扱いについては

- A. 流動資産もアカウントし、公的扶助手当支給に当たって最低限の資産の保有しか認めない(控除小)方式
- B. かなりの程度の資産の保有を認める方式(控除大)

の2つに分類されている。なお、一般的には稼得所得の控除割合が高ければ高いほど、また資産の保有を認める程度が大きいほど、労働インセンティブが高くなる。

まず所得控除について厳しい取り扱いをしているのは、オーストリア、スイス、スウェーデンとアイスランドの北欧2カ国および地中海圏の国(イタリア、ポルトガル、スペイン、トルコ)であり、日本もこのグループに入る。逆に、稼得所得の獲得に寛大なのはオーストラリア、ニュージーランド、ベルギー、デンマーク、アメリカの国々である。

次に資産については、ほぼ所得と同じ傾向が読み取れるが、ベルギー、フィンランド、ドイツの3カ国では所得と異なって資産の保有には厳しい取り扱いをおこなっている。なお、申請者の親族の扶養義務を規定しているのはベルギー、ドイツ、日本、

表5 所得・資産の取り扱い

国	所得の扱い	資産の扱い
オーストラリア	d	B
オーストリア	a	A
ベルギー	d	A
カナダ	c	B
デンマーク	d	B
フィンランド	c	A
フランス	c	B
ドイツ	c, d	A
ギリシャ	—	—
アイスランド	a	A
アイルランド	UA-d, SWA-a	B
イタリア	a	A
日本	a*	A
ルクセンブルク	c	B
オランダ	b	B
ニュージーランド	d	B
ノルウェー	b	A
ポルトガル	a	A
スペイン	a	A
スウェーデン	a	A
スイス	a	A
トルコ	a	A
イギリス	b	B
アメリカ	c, d	A, B

* N/A を訂正。

出所：Social Assistance in OECD Countries, 1996,
Volume 1, pp. 63-64 から作成。

オーストリア、スイスの5カ国であることが明らかにされている。一方、この点で最もリベラルであるといわれているのがスウェーデンである。こうした性格の異なる日本、オーストリア、スイスのグループとスウェーデンが、所得・資産について取り扱いの厳しい国に等しく入っていることが注目される。

最後にワークテスト(求職活動をしていることを資格要件とすること)についてみると(『OECD諸国における公的扶助』Vol. 1 pp. 149-152 表7.4)、それを必要としないのはギリシャだけであり、その他の国は多かれ少なかれ求職活動(job search)を

手当支給の条件としている。日本、アイスランド、スイスではワークテストはフォーマルな必要要件ではないが、個人はもてる能力を最大限活用することが前提視されていることを考慮に入れると、実質的には大きい強制力をもっていると考えられる。また、スウェーデン、デンマークの2国は最も厳しい就労要件を課している。両国の地方自治体はシングルペアレントが働けるよう保育施設を設置することを義務づけている。このシングルペアレントや高齢者、障害者については各国とも就労要件が緩和されているが、シングルペアレントに限れば、アイルランド、イギリス、オーストラリア、ニュージーランドが最もリベラルな対応をとっている。つまり、これらの国では子どもが16歳になるまでは実質上仕事に就くことを要求されないからである。その他の国では、ノルウェー10歳、ルクセンブルク6歳、オランダ5歳、オーストリア・フィンランド3歳となっている。

さて、『OECD諸国における公的扶助』はこうした受給資格をめぐって2つのタイプ(北欧タイプとオーストラリアタイプ)を検出している。少し長いが引用しておく。

「・・・社会民主主義的色彩の強いスカンジナビア諸国が一方で家族タイプと家族の扶養義務の取り扱いに関して非伝統的な立場に立ちながら(また比較的高い公的扶助の給付水準をもちながら)、最も厳しい資力調査を課しているというパラドックスは、もしより広くこれらの国の社会保障システムとそのなかで公的扶助が果たしている役割を視野に入れば説明困難ではない。すべての北欧諸国では公的扶助の受給は、少なくとも原理的には短期的なもので、しかも、いわば最後のよりどころと考えられている。通常、失業や疾病による所得の中断は社会保険システムを通して対処され、速やかに労働市場に戻る事が最優先課題とされている。・・・所得の控除は給付依存の罫に人を誘うだけであり、その結果生じる給付の高い所得代

替率(replacement rates)もほとんど問題視されない。というのもワークテストと全般的な勤労倫理と公的扶助手当受給にともなうスティグマ感により、ほとんどの場合、十分な就労へのモチベーションが生じるに違いないからである。こうしたことを背景に、給付資格が個人化していること(individualisation of benefit entitlement)—これは社会全体のなかでの女性の解放と機会の付与のなかで達成され、同棲に関する他の国と異なる公式見解のなかに結実している—は、追加的なコストとしては考えられず、抑制されていない。

他方、オーストラリアのようなシステムではすべての給付は所得・資産調査をとめない(その程度はさまざまであるが)、スティグマ感は大した問題ではなくなっている。そのため、貧困の緩和と就労努力を奨励するためには、資産の保有を大幅に認めるとか、稼得所得の「許容範囲」(free areas)を設けたりするなどのより巧妙な一連の制度設計を必要としている」(p. 67、下線引用者)

この引用文の説明で筆者が特に注目するのは次の3点である。

第一に、普遍主義的福祉国家の代表である北欧諸国では公的扶助がその他の社会保障制度と大きく異なって「残余的」な性格をもっていること。逆に、社会保障制度全般で選別主義的色彩の強いオーストラリアでは、そのことによって公的扶助とその他の社会保障制度との境界線が曖昧になり、公的扶助そのものが、規模や適応人員の点で、特別で残余的なものではなく、日常的で「普遍的」な性格をもつにいたっていること。両極端に位置する北欧諸国とオーストラリアではこのように、公的扶助の特徴とその他の社会保障制度の特徴とはいわば「ねじれの関係」にある。

第二に、北欧タイプの公的扶助制度には、労働市場において完全雇用が実現されていることが前提視されており、制度設計の細部にまでそのことが反映されている。

第三に、最も重要な点は上記のスカンジナビア諸国の公的扶助についての説明が、下線部を除いて、そのまま日本についても当てはまるのではないかということである。筆者は拙著(1997)のなかで、スウェーデン、日本の両国で1980年代末までの時点で失業率が低く、異なる背景からではあれ「完全雇用の保障に本格的に関与」している点が共通していることを指摘した。もともと、雇用-労働市場と福祉国家施策との関係についてスウェーデンが補完的な関係であり、日本は代替的關係にあるという差異があることも指摘した²⁾。しかし、こと公的扶助に限れば、上でふれたように公的扶助とその他の社会保障制度が「ねじれ関係」にあるという事情があるため、両国の公的扶助制度が残余的で、雇用-労働市場との関係でいえば等しく「代替的」であるという共通性をもっている。もとより、これは限られた一定の視点(受給資格、給付の高い所得代替率、公的扶助と雇用-労働市場の関係、受給にともなうスティグマ、社会保障制度全体の中での公的扶助の役割)から得られたものであり、上記引用文の下線部に関してはスウェーデンと日本の公的扶助制度が正反対の性格をもっていることを否定するものではない。

5. 日本の位置づけ

これまでの検討で明らかになった日本の特徴をまとめると次のようになる。

日本の公的扶助の規模は、対GDPでも適用人員比でもOECD 24カ国中、ギリシャ、ポルトガルという南欧2カ国、オーストリア、スイスの2カ国と並んで低いグループに属している。逆に規模の大きいのは英語圏の国であった。日本は1980年代を通して対GDP比が低下した唯一の国である。

給付水準の比較は難しい問題を含んでいるが、いくつかの指標からみてスイスと北欧3カ国(スウェーデン、ノルウェー、フィンランド)が高く、日本は上位3分の1ぐらいの位置にある。その点

資料1

- (1) 選別主義的福祉システム(オーストラリア、ニュージーランド)
 - ・ すべての手当がミーンズテストをとまなう点でユニーク。
 - ・ いくつかのカテゴリー別の制度があり、全国的に運営。
 - ・ 資産、稼得所得の控除 (disregards) は比較的寛大。
 - ・ オーストラリアでの給付水準は比較的高く、ニュージーランドは低い(1991年以降平均以下)。
- (2) パブリック扶助制度国家(The public assistance state) (アメリカ)
 - ・ 包括的なミーンズテストをとまなう一連の(受容度とスティグマの階層構造をもつ)手当制度。
 - ・ 資産調査は一般的には厳格、しかし、所得の控除の構造と仕事へのインセンティブが制度のなかに組み込まれている。
 - ・ 給付水準は他国と比べて、また、国内の貧困水準と比べて低い。
 - ・ 手続き上の権利関係は堅固。
- (3) 統合されたセーフティーネットを備えた福祉国家(イギリス、カナダ、アイルランド、ドイツ)
 - ・ イギリスの所得扶助 (Income Support) は社会保険で保障される水準もしくはそれ以下の包括的なセーフティーネットを提供する全国的な制度。住宅手当 (Housing Benefit) を含めるとその水準はOECDの平均以上。権利性が確立されており、ミーンズテストはかなりの稼得所得を控除。家族クレジット (Family Credit) を通して子供のいる人の仕事へのインセンティブを高めている。
 - ・ アイルランドはこのイギリスとオセアニアの方式のミックス。
 - ・ カナダとドイツは連邦国家であり、地域的違いがある。しかし、カナダの公的扶助制度はその他の点でイギリスと共通点が多い。ただし、96年以降の新しい財政方式の採用でかなり変貌する。
 - ・ ドイツの Sozialhilfe は連邦・州にまたがる制度であるが、地域的に公平であり、権利性があり、包括的、水準はOECDの平均。
- (4) 二重の公的扶助(フランスとベネルクス3カ国)
 - ・ 特定のグループを対象としたカテゴリー別の扶助方式。ただし、一般的な基礎的セーフティーネットを新たに導入してそれを補足。
 - ・ 地域的な裁量性が残っているが、今日では全国的な規制の枠に組み込まれている。
 - ・ 資産調査や稼得所得の控除は適度に弾力的。
 - ・ 給付水準は3カ国でかなりの差異。(オランダ・ルクセンブルク高、ベルギー平均以下)
- (5) 形成期の公的扶助(南欧とトルコ)
 - ・ 全国的なカテゴリー別の制度が主として高齢者、障害者などの特定の階層をカバー。
 - ・ 上記以外に、地方団体や慈善団体による給付あり(ギリシャやトルコでは全国的な規制下に)。
 - ・ ミーンズテストは特別に厳重というわけではない。
 - ・ 金銭上の給付はソーシャルワークなどのその他のサービスに付随。
 - ・ 給付水準は低い、もしくは、特定の階層についてある地域では存在しない。
- (6) 残余的な公的扶助(スカンジナビア諸国)
 - ・ 完全雇用の伝統と普遍的な福祉の供給により公的扶助は社会プログラムのなかの限界的な制度(デンマークで80年代後半以降、フィンランド、アイスランド、スウェーデンで90年以降、失業率が急上昇するまで)。
 - ・ 比較的高い給付水準の単一の制度。
 - ・ 国の規制の枠があるが(国によって程度の差あり)、地方団体は重要な役割を果たし、ソーシャルワーク、ケアとの連携が堅固。
 - ・ 厳しいミーンズテストが家族の金銭的責任を強調する見解と結合。
 - ・ 市民権の考え (citizenship) に基づく異議申し立て制度 (appeal systems) があるため、ノルウェーを除いて(地域ごとの)自由裁量の側面を相殺。
- (7) 地方権限に基づく非中央集権的な公的扶助(オーストリアとスイス)
 - ・ スカンジナビア諸国と南欧諸国の両モデルの要素を併せもつ。
 - ・ ソーシャルワーク、家族の扶養義務とリンクした地域ごとの自由裁量性の強い給付。
 - ・ 給付水準は高い(スイスはOECD中最高)。これは最近までの男性失業率の低さに由来。
 - ・ しかし、捕捉率は低い。これはスティグマと地域のソーシャルワーカーの強い干渉力に由来。

で、日本は上の<規模>からみて同じグループに入っていた南欧の国と異なっている。

所得・資産の取り扱いで最も厳しい対応をしているのはオーストリアとスイス、北欧2カ国(スウェーデンとアイスランド)、地中海圏の国(イタリア、ポルトガル、スペイン、トルコ)であり、日本もこのグループに入る。ワークテストの厳しいのはスウェーデン、デンマーク、アイスランド、スイス、日本である。逆に緩やかなのは、アイルランド、イギリス、オーストラリア、ニュージーランドなどの国である。なお、本稿の範囲を超えているが、申請者の親族の扶養義務を明確に規定しているのは、ベルギー、ドイツ、日本、オーストリア、スイスの5カ国であることが明らかになっている。

さて、『OECD諸国における公的扶助』は、報告書の最後でそれまでの検討結果を踏まえ、公的扶助制度をめぐるOECD 24カ国を7つのタイプに分類している(pp. 168-171)。資料1はそれを筆者が要約したものである。

このタイプ分けでは、本稿では捨象した、中央集権的であるかあるいは地域の自由裁量権が多くみられるかという、公的扶助制度の管理・運営方式や受給手続き上の権利関係をも考慮している。ある意味では、むしろそれらを重視して分類がなされているようにも思える。例えば、(7)の「地方権限に基づく非中央集権的な公的扶助(オーストリアとスイス)」の場合にそのことが当てはまる。また、分類のための基準がやや多すぎ、したがって7つのタイプ分けという結論も24カ国を対象としたものとしては多いようにみえる。

それはさておき日本については、次のように、以上7つのタイプのどれにも分類困難であることが述べられている。

「日本はこれらの類型に位置づけるのは困難である。ある面ではカテゴリー(3)の統合されたセーフティーネットを備えた福祉国家と類似している。それは平均以上の給付水準をもち、地域差がややある程度の全国的な制度が長く確立しているという意味においてである。しかし、支出規模はこのグループに属する国よりも小さい。といっても、日本は家族の扶養義務というコンセプトとより包括的なミーンズテストを共有するオーストリアとスイスよりも、支出規模が大きい。したがって、日本を独自のカテゴリーに分類する根拠が存在する。」(p. 170)

確かに、公的扶助に関する国際比較の地図上に日本をおくのは簡単なことではない。本節の最初でまとめた特徴からもわかるように、日本は、ある面では(公的扶助の支出規模と適用人員)、ギリシャ、ポルトガルと同グループに入る。別の面では(完全雇用を前提、残余的性格)北欧と類似している。しかし、本稿での限られた視角からすると、これらの2つの側面を含め、スイス、オーストリアと最も多くの共通点をもっている。このことは、公的扶助制度の管理・運営面を捨象し、もっぱら雇用・労働市場との関係で、また、他の社会保障制度との関連で公的扶助制度が担っている役割と機能の点に注目して導かれた結論である。

注

- 1) J. Bradshaw, et al, 1993, *Support for Children: A Comparison of Arrangements in Fifteen Countries*, Department of Social Security, Research Report, No. 21, London: HMSO.
- 2) 埋橋孝文(1997)『現代福祉国家の国際比較—日本モデルの位置づけと展望—』(日本評論社), 第7章「現代福祉国家の類型論と日本の位置」のIII, 「日本モデルの特徴と新しい比較軸」を参照のこと。

(うずはし・たかふみ 大阪産業大学教授)

OECD 社会保障大臣会議の概要

藤原 禎一

小野 太一

I はじめに

表記会合は、1998年(平成10年)6月23日および24日の二日間にわたり、パリのOECD事務局内の会議場において行われた。会議の議長は米国シャラーラ厚生長官が、副議長は我が国の小泉前厚生大臣ほかを務めた。

各国大臣の間では、社会経済状況の変化に対応して社会保障の改革をいかに進めていくかなどについて活発な議論が行われ、21世紀に向けて年金改革を遅らせるべきでないこと、高齢者の長期ケア(Long-term Care)問題について医療と介護の連携の確保が必要であることなど、さまざまな改革の方向について合意が得られた。

人口高齢化、家庭構造や就業構造などの社会状況の変化の中で、厳しい財政制約下に置かれている先進諸国は、効果的・効率的で揺るぎない社会保障制度を構築するためにさまざまな制度改革に取り組んでいるが、OECD(経済協力開発機構)においては、これら先進諸国がこういった共通の課題について、真剣な討議を重ねてきている。社会保障大臣会議はこういった取り組みの一環として位置付けられるものであり、第一回目は1988年(昭和63年)に、第二回目は92年(平成4年)に開催され、今回の会議は第三回目ということになる。

従来より我が国はOECD社会保障大臣会合について積極的な対応をしてきているが、今回の会

合は特に、会議の主題自体が、橋本前総理大臣が96年(平成8年)6月の主要国首脳会議(リヨンサミット)において提唱した「世界福祉構想」を踏まえたものとなり、内容的にも「世界福祉」(Caring World)実現に向けた課題について議論を行うなど、同構想を具体化するものとして意義深いものであった。

会議の成果は、会議の準備過程において作成された「総合報告書」および「分析報告書」の両報告書(別稿参照)、および個別の討論の素材となった「論点ペーパー」など多々あるが、会議当日の議論の模様などについては、会議開催当時の担当者の手による臨場感あふれた報告が既に存在する¹⁾ため、ここでは会議の共同声明に絞って紹介することとし、最後に当該声明を受けた今後のOECDなどにおける作業について若干の展望を示すこととしたい。

II 共同声明の概要

共同声明においては、会議の結論として、表1の9項目が掲げられている。

1. 社会保障政策の構造改革

まず社会保障制度の功績として、効果的な社会保障制度は、各国経済の潜在的成長可能性を助長し、経済調整を促進するという観点から、経済

発展にとって不可分なものであることが指摘され、具体的には年金制度の成熟による高齢者の貧困度合いの減少、所得保障および社会参加の機会の増加により、失業、疾病、障害の状態に陥ることが即社会経済的困窮の状態に陥ることを意味しないことなどが指摘されている。

一方において、「福祉国家の危機」という表現は誇張ではあるが、社会保障制度は、高失業の継続、社会的疎外の増嵩、高い家庭崩壊の割合などに見られる家庭に加ええられる緊張の増加、国民の中で引き続き存在する健康状態の格差、高齢化による生活水準の向上の見込みの鈍化、財政制約などの挑戦にさらされており、さらなる改革が必要であるとされている。社会保障制度の構造改革は、社会的保護 (Social Protection) の制度の一層の公平性と効率性を達成し、経済発展を助長することを志

向するべきであると指摘すると同時に、社会支出は、経済の潜在的成長可能性を助長し、かつ個人と家庭が適切な支えを提供されることによりその潜在能力を発揮し社会に最大限貢献することができれば、将来の投資ともなり得るといことが謳われている。

2. 雇用志向の社会政策の促進

次いで社会政策と雇用の関係について、まず閣僚は、社会政策が前記の挑戦に的確に対応するためには、有給の雇用を最大化しなければならないことに合意し、このような雇用志向の戦略の下では、有給の雇用に就いている成人がいない家庭の数を減らすことに高い優先順位が付されるとしている。また雇用志向の社会政策は、その財源調達において雇用創出に不利に働くのを制限しようと

表 1 会議の主要な結論

閣僚は以下の事項に合意した。

- 社会保障制度の構造改革により、社会的保護の制度における一層の公平性と効率性が達成されるべきであること。
- 貧困、不平等、社会的疎外と戦うため、雇用志向の社会政策が促進されること。
- 児童にとって可能な限り最良の門出を保障すること。そのため、早期健全育成を推進するとともに、家庭が仕事と子育てという両方の責任にバランスがとれるよう家庭に親和的な政策を講ずること、および仕事のない親の雇用機会を改善すること。
- 予防、ならびに健康改善に役立つ幅広い要素に焦点を合わせることで、また引き続き存在する健康状態の不平等に取り組むことにより、国民の健康状況を一層改善すること。
- 「活力ある高齢化」戦略は、年齢を重ねた後でも社会経済の中で生産的な生活を送ることを奨励し、また可能とするものであるべきこと。
- 制度の長期的持続可能性を確保しつつ、適切な所得保障を提供するため、退職年金制度の必要な改革は遅らせられるべきではないこと。
- 長期ケアが必要な者に対し適切で一体的なサービスを提供するため、医療と介護の役割を調整すること。
- さまざまなレベルの政府、個人、家族、労使および地域社会の権利、責任および機会のバランスが適切に与えられていること。
- 制度の結果を監視し評価するための効果的な手法、および国際的に比較可能な社会指標の開発を支持すること。

することを意味するとし、それを踏まえ多くの国で、特に低賃金者について、社会保障拠出などの非賃金労働コストを削減するといった選択をしてきていると指摘されている。同時に、雇用志向の社会政策を実行する上でこういった選択肢がもたらす効果とその影響についての情報がより必要とされるとし、閣僚がOECDに対しこの作業を高い優先順位に置くよう要請したことが指摘されている。

また雇用志向の社会政策は、疾病、障害、単親、早期退職給付など、いくつかの国々で失業給付の代替とされていた給付の引き締めをも意味するとされ、現金給付、現物サービスおよび労働市場への参加を支持するような施策のバランスがとれていることが大切であるとしている。

3. 家庭に親和的な社会政策

女性の労働参加の増加などの社会情勢の変化は家庭に大きな影響を与えており、社会政策はそういった変わりつつある家庭構造に対応しつつ、家庭を支える必要があると指摘している。そうした上で、閣僚は、家庭という単位の社会の構成員の養育、世話、支えという意味での重要性を認め、社会政策は家庭がそういった目的を果たすことを支えると同時に、家庭構造が崩壊または破壊的な方向に向かったときに適切に介入するといった貴重な役割を果たすとしている。また早期健全育成の重要性を指摘するとともに、家庭の中で女性が制度的、あるいは非制度的な世話の主要な提供者および受益者となっているという状況に、社会保障はこたえる必要があるとしている。

また有職の成人がいない有子家庭に関してはその長期の福祉への依存が懸念されているが、閣僚は社会政策がそれらの家庭の必要にこたえなければならない旨一致したとされた。また特に単親家庭をはじめとした若年児童を抱える家庭による雇用機会を提供するためには、保育サービスへのアクセスの改善、両親休暇、就業環境の柔軟性、

就業訓練など、家庭に親和的な社会政策が鍵を握るとされた。

4. 健康状況の改善

閣僚は引き続き行っている費用対効果の改善の努力と同時に、医療政策の改革の焦点を健康の結果の改善に合わせるべきであることで合意するとともに、提供されたサービスの測定および評価の方法を改善し、サービス提供者、患者および政府が最善の決定をできるようにする必要性を認め、OECDがこの分野での作業を推進することを奨励した。

また一部の国で社会経済的に不利な存在の者その他の者の健康状態の差が広がっているという証拠が見られることから、そういった国々にとってはそれらの者の医療への効果的なアクセスの確保が引き続き重要であり、欠陥は改められるべきであるとした。

5. 「活力ある高齢化」戦略

人口の高齢化は生活水準の向上や家庭の形成に際し選択の幅および自由の拡大といった肯定的な側面に反映されているが、同時に持続的な生産性の向上なしでは社会保障制度のみならず、生活水準にも一定の制限を課すことになるとし、閣僚は「活力ある高齢化」の支持、高齢者雇用への誘引と機会の改善、退職年金システムの改革、医療、長期ケア提供の費用対効果の向上など、相互に関係している社会、経済、財政政策の改革の原則を提案したレポート²⁾を歓迎したとされた。

また閣僚は、年老いた後でも人々が能力を向上させることを奨励し、有給の仕事、あるいはボランティア活動や家族の世話などの無給の活動などを通じ経済社会において生産的に過ごすような、「活力ある高齢化」への機運を助長すべきであることに合意し、OECDに対し、「活力ある高齢化」戦略の要素を明確化するよう依頼したとされた。

さらに高齢化による財政面等の挑戦に立ち向かうには、働ける高齢者により長く働くことを奨励し、

またそれを可能にするべく、具体的には現在の実質的な退職年齢を超えて働くことへの金銭的要因を与える一貫した政策がほとんどのOECD諸国において必要であるとした。同時に多くの国では高齢者の健康状況の改善および障害率の低下の兆候が見られるとし、そのことは高齢者の社会貢献の機会を開くものであるとされた。

6. 年金改革の必要性

まず多くの国で既に公的年金制度の改革がなされているが、高齢化の圧力により、個人での資産取得や、職域および個人年金、ならびに他の退職貯蓄手段等のほかの年金提供手段の開発などの、公的年金を補足する他の形態の退職所得への依存を高めているとしている。次いで公的年金は引き続き重要な役割を担うが、多層からなる年金制度は財政的リスクを減少させ、個人の選択の幅を広げるとしている。同時に制度の適切な設計に基づく基礎的な公的年金制度の改善により、限定的な所得および資産しか持たない者への適切な援助が保障されることになるとしている。

また閣僚は、改革により将来の政府は新たに起こりつつある他の社会問題に柔軟に対応できるであろうとし、改革なしでは退職年金が優先順位の高い他の問題への支出を押し出して(crowd-out)してしまうであろうということに合意した。また改革は世代間の公平を保証する必要があるとともに、退職所得制度を維持するためには必要な改革は遅らせられるべきではないこととされた。さらに閣僚は、OECDが加盟国の退職所得制度のモニタリングの適切な基準および手法を策定すること、また、適切な場合には国別のレビューにより、改革の検証を行うことに高い優先順位を置くことを促したとしている。

7. 介護と医療の連携の改善

まず閣僚は長期ケアについて、廉価でかつ高い

費用対効果を有し、自分の生活について選択と制御を行うことが可能となる手法の開発の重要性について合意したことが指摘されている。また同時に、最も適切で高い費用対効果を有する介護を人々に保障するためには、医療サービスと介護の連携に注意を払うべきであるとして、例えば不適切な介護方法の利用を促す金銭的誘因を取り除き、医療サービスと介護の利用を適切に統制しつつ、高齢者へのサービスを一つの行政管理の下に置くことや、両制度が一層緊密に強調するような改革が有意義であるとしている。

また閣僚は、高齢者の健康状況が改善していることが確かであれば、医療支出は激増することはないことに留意しつつ、一方で治療(技術の改善)は、かつては致命的であった状況を慢性的な状況としており、例えば痴呆のような特別な問題を有する高齢者の治療方法の改善や、健康教育や予防手法の改善に重きを置くことにより、より高い費用対効果が得られるとしている。

8. 「世界福祉」への政策の達成

まず閣僚はわが国の橋本前首相が、その「世界福祉構想」の中で提唱した、各国の社会保障制度に関する経験および知見の共有の重要性を強調したことが掲げられている。また会議のために用意された背景となる資料(本特集の別稿、「OECD加盟各国の社会保障政策の動向」参照)は、社会保障制度の分野で近年相当数の改革がなされていることを示しているが、会議での議論は改革がまだ完成には程遠いことを示しているとされた。

また真の「世界福祉」とは、社会保障制度が、個人とその家族の機会と必要に敏感に対応すると同時に、持続可能性を維持しつつ、彼らの潜在能力をすべて発揮させ、社会に十分に貢献できるようにするものであるとした。

さらに社会政策は尊厳をもった自助と、社会的連帯のバランスを確保することが必要であり、そ

の役割と責任のバランスの見直しが多く、OECD 諸国において行われているところであると指摘している。

9. 社会保障制度のモニタリングおよび 検証の努力

改革の結果についてはその内容に比べ比較的知られていないとし、閣僚は、政策改革の影響の検証に一層の努力が払われるべきであり、OECD にこの役割により重きを置くよう促したとされている。また適切な社会および医療に関する指標があれば、社会政策の結果の国家横断的比較のための貴重な道具になるとし、OECD の比較可能な指標の開発作業を支持した。

III その後のOECDでの作業状況

以上のような共同宣言(コミュニケ)をまとめた大臣会合は、成功裏に終了したと言えるが、今後大切なことは、OECD 当局がここでの指摘を受けて適切な作業を行っていくということにある。

OECD においては、既にそのための取り組みは進んでいる。大臣会合の後、昨年10月に開催された雇用労働社会問題委員会社会政策部会においては、コミュニケにおいて提言された、退職所得制度についてのレビュー(上記II-6)をはじめ、社会政策に関する改革の影響の検証や指標の開発(II-9)、雇用志向の社会政策(II-2)などについての今後の作業の進め方が討議された。

このうち退職所得制度についてのレビュー事業について若干敷衍すると、この事業は大臣会合の準備段階から、OECD において、より政策志向の取り組みを行うべきであるとの考えに基づき、我が国政府がその実施について提唱し強力に支持してきたものであり、大臣会合の場において関係各国の支持が得られたものである。年金制度については、10年前(昭和63年)に行われた第一回大

臣会議では「今後十年間に必要な調整が企画され、実施されるべき」と合意されていたことに比べ、今回は「退職所得制度を維持するためには必要な改革は遅らせられるべきではない」とされるなど、改革の喫緊性について各国共通の認識が得られているところである。退職所得レビューの作業スケジュールおよび調査内容の詳細については、現在 OECD 事務局を中心に、そのような各国共通の認識をベースに、国際的な評価の高いものとするべく、我が国も含めた各国当局との間で詰め作業が行われているところである。

IV 終わりに—OECDの今後の役割

大臣会合の成功を実のあるものとするためには、もう一点、各国がコミュニケなどその成果を受け自国の社会政策の改革にどう取り組むかということが重要である。各国の具体的な構造改革の内容は、社会政策が各国の歴史的経緯や社会風土、文化など経済社会におけるあらゆる事象を反映しているものであることから、単一の処方箋によりもたらされるものではなくそれぞれに異なるものであるのは至極当然であるが、こうしたことを踏まえると、今後 OECD には、① 社会政策を考える際の基礎的な情報となる各国のデータを収集し、提供する「国際的な情報交換所(International Clearinghouse)」としての役割と、② 各国が実際に行った政策が、各国で設定した所期の目的を達成しているか否かなどについて、政策志向的な分析を行う「国際的なシンクタンク(International Think Tank)」としての役割を期待したい。この点は、小泉前厚生大臣が会議での基調演説において強調した点であり、各国の賛同も得られたものと思われる。今回の退職所得レビューが、そのような期待に沿うものとなるよう、我々も注視していきたい。

同時に重要なのは、OECD は加盟29カ国が共同で運営する機関であり、そこでの作業内容や主

張は加盟各国のコミットメントが反映されるものであるということである。我々が期待するような機能を、OECDが十分に発揮するよう、積極的にプロジェクトの内容等に働きかけていくことが必要である。大臣会合においては、我が国は主導的な役割を果たすことができたものと思われる。今後はそういった意欲を継続させていくことが、我々に課された課題であろう。

最後に、OECDの公表されている文書のいくつかはインターネットのホームページ(<http://www.oecd.org>)からダウンロードをすることが可能である。また同ホームページには出版物の情報も掲載

されている。本稿をお読みになられた社会保障研究に当たられる方々が、より一層OECDの活動に注目されることを希望する。

注

- 1) 武田俊彦「経済協力開発機構OECD社会保障大臣会合—世界福祉の実現に向けて—」『週刊社会保障』No. 1996(1998. 7. 13), 同「経済協力開発機構(OECD)第3回社会保障大臣会合について(上)(下)」『国保実務』第2118号~2119号.
- 2) "Maintaining Prosperity in an Ageing Society," OECD, 1998.
(ふじわら・ていいち 大阪府福祉部児童福祉課長)
(おの・たいち 在アメリカ合衆国日本国大使館一等書記官)

OECD 加盟各国の社会保障政策の動向

尾形 裕也

I はじめに

本稿は、OECD 社会保障大臣会議（1998年6月）のために準備された各国の政策動向についての報告書（Background Documents/The Caring World: National Achievements）の概要を紹介し、特にわが国の社会保障政策にとっての含意を検討することを目的とするものである。

大臣会議開催の経緯等については、本特集の第一論文で解説しているとおりであるが、リヨンサミット（1996年）における橋本龍太郎前首相の「世界福祉構想」（Initiative for a Caring World）提唱を受けて、OECDが加盟各国における最近の社会政策の動向に関する総合報告書を準備するよう要請された。このため、OECDは、各国にとって喫緊の社会政策問題に関する詳細な質問表を作成し、各国に回答を求めた。その結果、アイスランドを除くすべての加盟国から回答を得ることができた。本報告書は、基本的にこの各国からの回答に基づくものであるが、必要に応じ、これまでのOECDにおける研究成果等も取り入れたものとなっている。なお、本報告書の対象期間は、1998年3月末までとなっている。

本報告書は、雇用、住宅等を含め、かなり広範な社会政策の諸問題をカバーしているが、一般教育政策等については扱われていない。本報告書は、大きく3つの部分から構成されている。第一

に、各国の社会政策の優先順位と適用範囲の変化について要約される。次いで第二に、各政策ごとの主要構造及び近年の改革の方向が詳細に説明される。具体的な政策分野としては、一般家族扶助、失業勤労世代に対する所得保障等、退職所得、医療、長期ケア、住宅扶助の6つが取り上げられている。そして第三に、改革に対する人々の理解や社会政策行政の変化といった他の関連する政策問題が検討され、最近の改革の方向について一定の評価が行われている。

本報告書は、膨大な質問と各国の回答（221ページからなる別冊の資料としてまとめられている）を基礎とした社会政策に関する本格的な国際比較レポートである。そのすべてを限られた紙面で紹介することは不可能であり、興味のある方はぜひご自身で原典にあたられることをおすすめしたい。本稿においても、以下では、特にわが国の社会保障制度との関連で重要と思われるいくつかの問題を中心に取り上げていくこととしたい。

II 本報告書の概要

1. 問題の所在、社会保障の適用範囲

各国の経済発展の段階や既存の社会保障制度の仕組みといったものが、各国の現在の政策上の問題関心に影響している。例えば、東欧諸国のように広範な経済変革期にあるような国や社会保障

制度がまだ発展途上にあるような国の場合には、社会的な支援の範囲と質とを拡大する方向を向いている。これに対し、既に包括的な諸制度を有している国の場合には、特に人口高齢化の下において既存制度の持続可能性(sustainability)を改善し、勤労世代における福祉への依存を減らす方向を向いている。

人口高齢化は、年金、医療、長期ケア制度への潜在的影響という意味で、多くの加盟国が現在直面している政策優先度の高い問題のひとつである。特に日本は、今後予想される高齢者数の急増によって、人口の高齢化が社会保障制度に対して甚大な影響を与える主要な要因のひとつであると認識している(ほかに、米国、カナダ、ドイツ、スウェーデン等も同様の認識に立っている)。

社会政策における予算的、経済的要因の影響については、多くの国は社会支出の水準について明示的な目標は有していないと回答しているが、いくつかの国(ドイツ、イタリア等)は明示的な目標はないものの、社会支出の増大をGDPの成長に見合ったものにしていこうとしている。日本は、そうした中で数少ない例外のひとつとして紹介されている。日本は、人口高齢化のピーク時においても、租税及び社会保障の負担を国民所得の50%未満に保つという長期的な目標を有している。日本はまた、医療費支出を国民所得の伸びに見合ったものにするよう努力していることもあわせて紹介されている。

社会政策改革の負担の分担に関しては、大部分の加盟国は、社会政策における負担の公平を支持するか、もしくは現時点ではこうした問題に直面していないと回答している。日本は、被用者と自営業者との間に給付格差の問題があることを認識するとともに、増加する高齢者を減少する勤労世代で支えなければならないことから、世代間の公平性を達成することが最も重要な課題となっている。公平性ということについては異なった見方がありう

るとしても、ドイツは、拠出と給付との間の強い相関という保険原理を通じ、高い公平性が達成されている、と考えている。

社会扶助に関する支出は、1980年以来OECDを通じて一般的には増大してきている。近年における社会扶助の増大の理由としては、他の社会保障給付の受給権がなく扶助を申請する人口が増加していることが挙げられている。具体的には、若年失業者及び移民(スウェーデン)、長期失業者(スイス)等の増加が背景にある。

一方、女性に対する社会保障給付の問題も重要である。賃労働に参加した経験のない女性は、社会保険によっては、カバーが不十分になってしまう可能性がある。また、離婚した女性の社会保障の受給権の問題も重要である。日本を含むいくつかの国は、女性の権利と機会を促進するような、より広範な政策スタンスをとっている。

2. 各政策の改革の方向

前述したように、ここでは6つの具体的な社会政策分野ごとに、各国の最近の改革の動向が詳細に述べられている。このうち、公的年金を中心とした退職所得制度については、すでに別の論文¹⁾があることから、本稿では省略する。ここでは、紙面の制約もあり、特にわが国の社会保障制度を考察するうえで重要と考えられる医療と介護(長期ケア)に絞って主要な論点を紹介したい。

(1) 医療

最近のOECDの医療政策に関する分析レポート²⁾は、医療政策の主要な目標として次の3つを掲げている。すなわち、①ミクロ経済的効率性(最小のコストでサービスの質及び消費者の満足を最大化すること)、②マクロ経済的コストコントロール(医療はGDPの「適切な」シェアを消費すべきであること)、③公平性(最低限の水準の医療へのアクセスの保障、ニーズに基づく治療等)である。

1980年代後半から90年代前半における各国の経済成長の鈍化と医療費の継続的増加とは、上記の目標の達成に困難を感じさせるものであった。1985年から95年にかけて、GDP比で見た医療費支出は、OECD諸国全体を平均してほぼ1%上昇している(最大の上昇幅は米国の3.4%。ちなみに日本は0.5%の上昇であり、逆に比率が下落した国としては、スウェーデンの△1.8%等がある)。

今回のアンケート結果によれば、医療政策に関する各国の問題関心は多岐にわたっている。一般に、医療費抑制が大部分の国において相変わらず問題であり続けている一方で、消費者の満足、健康の公平性、健康的なライフスタイルの促進といった問題も同様に重要になってきている。

医療費及び医療財政の問題に関しては、人口の高齢化または費用負担者の減少による収入不足に係る諸問題に関心事項として提起した国がいくつかあった。また、多くの国は、医療供給側が予防志向的ではなく、依然として過剰に治療(ないしは治療)志向的であることに対して懸念を表明している。このことは、例えば、病院病床の過剰、病院の救急病室の濫用といった現象に表れている。

医療サービスの質の問題に関しては、単純な費用抑制策はかえって問題を悪化させるという意味で、各国は医療の質の問題と費用の問題とは切り離して考える方向にある。しかし、大部分の国は自国の医療制度の有効性について懸念を表明しており、サービスの非効率性及び重複、情報及びデータシステムの欠如等が問題とされている。

各国の医療費抑制に向けての動きとしては、消費者である患者の負担の増加を実施した国が8か国ある(ドイツの定額一部負担の引き上げ、日本の外来薬剤費一部負担の導入等)。その多くは薬剤費の削減を狙ったものである。また、供給者誘発需要を抑えるため、診療報酬支払い方式の見直しが行われており、次第にDRG採用の方向へ向かう国が多くなってきている(オーストリア、イタリア、

韓国の例)。DRGよりもさらに厳格な定額支払方式を採用する国もあり、ベルギーは介護サービスのほか、病院外来、検査、入院薬剤費について定額支払いとしている。さらに、消費者や供給者の行動をコントロールする努力も非効率なシステムの下では限界があることから、各国は在院日数の縮減や入院から外来及びコミュニティケアへのシフトによって資源の効率的な使用を促進する努力をしている。

(2) 長期ケア政策

歴史的には、長期ケアは長い間、家族、友人または他のインフォーマルな介護者の責任とされてきた。こうした状況の背景には、適切な公的サービスの欠如と、こうした問題は家族の責任であるという支配的な価値観の存在があった。高齢者の長期ケアの問題は、従来医療や年金といった他の社会政策分野に比べ、あまり重要性を持ってこなかったのである。

しかしながら、近年の社会及び人口構造の変化(特に最高齢者グループの割合の増大)は、長期ケアサービスに対する公的な介入の必要性をますます強めている。かつては、高齢者に対する長期ケアは、主として病院の長期入院病棟やナーシングホームといった施設ケアによって供給されてきた。しかしながら、こうしたやり方は、サービスの受け手としての高齢者のニーズを満たすにはもはや適切なものではなくなってきている。今日では、高齢者の生活の質の確保ということが重要な問題となってきた。施設におけるプライバシーの確保、あるいは、1992年の前回の社会保障大臣会議で提案された「住み慣れた場所で老いること(Ageing in Place)」、在宅ケアの確保等の「消費者志向」型のアプローチが重要になってきている。

各国のこの問題に関する主要な関心事項としては、コミュニティケアへのシフト(フランス、カナダ等)、人口高齢化と長期ケアを必要とする高齢者の増加(日本、アイルランド等)、サービスの質(英

国、スウェーデン等)、インフォーマルケアに対する支援(米国、カナダ等)、サービスの統合(日本、イタリア等)といった問題が示されている。

長期ケアシステムの財政については、従来、医療というよりはむしろ一般的な社会扶助の延長として公的財政支出で対応する国が多かった。しかしながら、最近の新たなトレンドとして、長期ケアのための公的保険制度を独立した政策目標として展開する国が出てきている(ドイツ、日本、オランダ、ルクセンブルグ等)。このうち、ドイツは完全な保険料財源であるが、日本等の制度には一般租税財源も投入されている(日本は50%、ルクセンブルグは45%)。

長期ケアの給付は、現物給付が中心であるが、いくつかの国においては、高齢者に対する現金給付や家族介護者に対する手当が認められている場合もある。オーストリア(1993年)の長期ケア給付制度(連邦予算)では、申請者に対して現金給付が支払われる。また、ドイツの長期ケア保険制度も現金給付のオプションを持っているが、その金銭的価値は現物給付の場合に比べ相対的に小さいものとなっている。1997年の統計では、申請者の約70%は現金給付を申請しているという。

長期ケアサービスの質の問題に関しては、特に、高齢者の自立性の促進、プライバシーの確保、消費者選択といった問題が重要である。このうち、消費者選択に関しては、オランダのように、高齢者に対する現金給付が消費者選択を確保するうえでの重要な手段であるとする考え方もある。また、民間サービス供給、民間保険の促進によって、市場メカニズムを機能させ、責任(accountability)の増大を通ずるサービスの質の改善を図っていくとする考え方もある。

3. 結論

本報告書は、最後に、次の8つの社会政策の目標を掲げ、これに基づいて最近の社会政策の改革

の方向について吟味している。その詳細については、これまで述べてきたことと重複する部分もあるのでここでは省略するが、8つの目標としては次のような項目が挙げられている。

- ① (人々の)自立性の強化
- ② 世代間の負担の再調整
- ③ 弾力性(flexibility)及び経済成長の改善
- ④ 低所得者及び児童の貧困の発生を減少させること
- ⑤ サービス供給の効率性及び質の改善
- ⑥ 公的財政の改善
- ⑦ 社会的な統合の改善
- ⑧ 基本的な社会的ニーズへのアクセスの確保

III 論評

以上、膨大な報告書のほんの一部について要約し、紹介してきた。OECD事務局による広範な問題関心の設定は、対象国の多様さとも相まって、本報告書を非常にバラエティに富んだ各国社会政策の現時点における概観としている。OECDは、従来、「西側金持ちクラブ」などと揶揄される面もあったわけであるが、最近の加盟国の拡大(旧東欧諸国、メキシコ、韓国等)は、社会政策という特に各国の経済社会の基本的な成り立ちと密接に関連した分野における視野を拡大する効果をもたらしているように思われる。

そうした中で、わが国の問題関心や具体的な政策についても、各国と共通する部分、また、わが国特有の部分等が浮き彫りにされ、その相対的な位置付けが明らかにされている。例えば、伝統的な介護(長期ケア)に対する関心の低さ、施設ケア中心の対応といった事態は(時期的なズレはあるものの)各国に共通の現象であった。そして、現在こうした状況の大きな転換が図られようとしているわけであるが、その対応については財政方式、給付方式等に関して各国で異なった政策選択が行

われてきている。わが国の介護保険はそうした中で比較的最近の新たなトレンドの一環として位置付けられているのである。

また、社会政策と経済との関係についても、興味深い質問と回答が見られた。多くの国が経済との関係で社会支出の水準について明示的な目標を有していないと回答している中で、わが国のいわゆる国民負担率の目標設定はかなり例外的なものとして受け止められている。国民負担率をめぐる議論の当否はしばらくおくとともに、この問題を考えるに当たっては、OECDのような国際的なフォーラムにおいて、そうした位置付けがなされているということについては留意する必要があるだろう。

本報告書には、今後のわが国の社会保障制度改革を考えるに当たったヒントあるいは参考になると思われる点も少なくない。例えば、既存制度の「持続可能性」(sustainability)という考え方は、急速な少子高齢化に直面しているわが国においては特に重要な発想であると思われる。“sustainability”というのは、もともと“sustainable development”(持続可能な開発)などというように、(地球)環境問題でよく使われてきた用語である。環境に配慮しない開発や発展は長期的に持続可能ではないとされ

ている。社会保障制度についても、それが全体的な社会経済のサブシステムである以上、常にその持続可能性ということに配慮をしていくことが必要である。そして、そのことが、ひるがえって社会経済全体の持続的な発展につながっていくものと考えられる。

また、基本的な問題意識は共通であるとしても、医療や介護のところで示したように、具体的な政策展開には、各国の置かれているさまざまな政治経済社会の状況に応じて、大きなばらつきが見られる。そのことは、社会保障制度が常にある具体的な時代や社会を背景とした歴史的な産物であることを示している。こうした国際比較の大きな意義のひとつは、そのような自国の制度、政策を相対化して大きな歴史的トレンドの中でとらえ直し、考察することができる、ということにあるといえよう。

注

- 1) 阿萬哲也 1999 「OECD諸国における年金改革の動向」『海外社会保障研究』第126号、2-10頁。
- 2) OECD, “New Directions in Health Care Policy,” *Health Policy Studies*, No. 7, Paris, 1995.
(おがた・ひろや 国立社会保障・人口問題研究所
社会保障応用分析研究部長)

OECD 加盟各国の社会保障政策の分析

増淵 勝彦

以下は、OECD 社会保障大臣会議報告書に付された分析研究編の概要である。全体を構成する7章は社会経済動向のフォローアップした部分(一～三章)とそれに対応した各国の政策展開や今後の政策のあり方を論じた部分(四～七章)に大きく分けられる。最近では、OECD 各国間で景気動向はもちろんのこと、その反映として雇用動向や財政状況などに大きな差がみられ、全体の特徴を述べることは必ずしも容易ではない。しかしそこから得られる政策的含意はほぼ各国共通であり、程度の差こそあれ高齢化の進展という趨勢の中で、社会保障政策は限られた資源を最大限有効に利用しなければならず、そのためには就労インセンティブを高める労働政策、人的資本への投資を進める教育政策などとの連携の強化が必要であることに集約される。このことは、高齢化のスピードが欧米諸国のそれを大きく上回るわが国については一層当てはまるものと思われる。

I 経済・社会的な背景

人口の趨勢は、母子家庭や高齢者への現金給付や家族・高齢者サービスへの需要の主要な決定要因である。第一章では、人口など社会・経済的な変数の長期的趨勢を社会政策や医療政策との関連で概観している。

・人々は以前より長生きになった。大部分のOECD

加盟国における従属人口比率(65歳以上15歳未満の人口の生産年齢人口に対する比率)は、ベビーブーム世代が生産年齢に達するに従って低下してきた。ドイツや日本では45%かそれ以下に低下した。しかし、全般的な高齢化の進展によりほとんどの国で今後30年以内に上昇が始まる。日本などいくつかの国では2010年以降急速に上昇する。

- ・1964年と94年とを比較すると、ほとんどの加盟国で出生率は急速に低下し、女性の労働市場参加率は大幅に上昇している。しかし国別に横断的にみると、出生率と女性の労働参加率との関係は変化している。70年代までは出生率と参加率の間にはマイナスの相関がみられたが、現在では出生率が高い国ほど参加率が高い(図1)。このことは、現在では、育児と有給労働とは代替的というより補完的な活動であることを示している。
- ・多くの国において、労働者の質的格差、すなわち技術革新やグローバル化によって生まれた新しい雇用機会に恵まれた者とそうでない者の格差が拡大している。労働市場では未熟練・低学歴の労働者に不利となる構造変化が起きており、失業率は、ベルギー、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャなどで依然として10%を超えている。
- ・幼児死亡率、成人死亡率の低下によって寿命は

延びており、最近のデータによると、65歳の人の平均余命は女性で16年から21年、男性で12年から17年である。平均寿命が最も長いグループは日本、フランス、カナダおよびスイスである(表1)。

重要なのは長寿だけでなく障害のない高齢期であることだが、この評価にはOECDが92年に提唱した「障害のない平均余命(DFLE)」が有効である。DFLEは、余命のうち日常生活を自

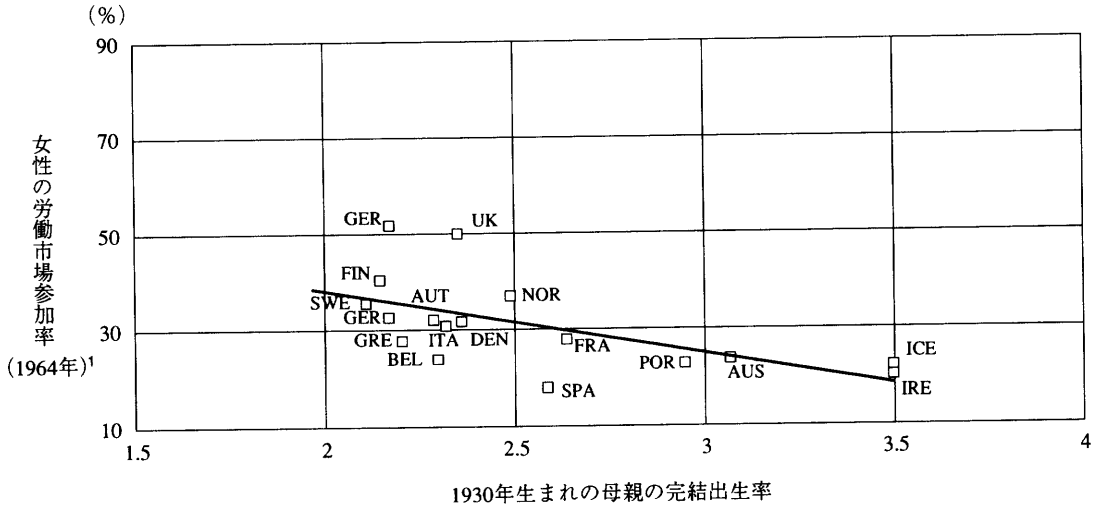


図 A²

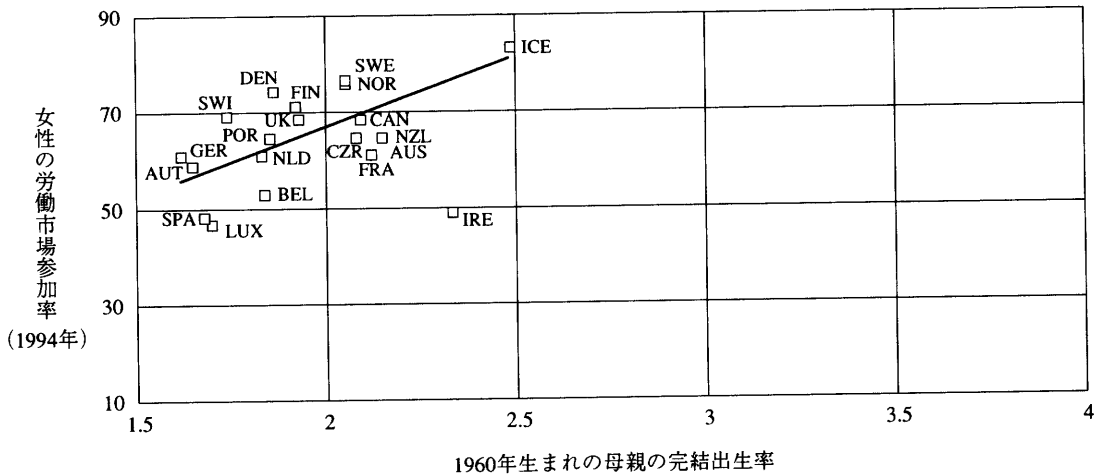


図 B³

注 1: オーストリアとフィンランドの参加率は68年、スイスは69年、デンマークは65年、ギリシャは61年、アイルランドは66年、スペインは70年。

2: 30年の出生率と64年の労働市場参加率との相関係数は-0.61 (自由度調整済み決定係数は0.42)。

3: 60年の出生率と94年の労働市場参加率との相関係数は0.68 (自由度調整済み決定係数は0.33)。

出所: Labor Force Statistics, OECD, Part III (1998), Part II (1974); EUROSTAT (1996)。

図 1 完結出生率と女性の労働市場参加率の関係

律的にできる期間と定義される。OECD 諸国の 65 歳人口はかなりの年数の DFLE を期待でき、かつそれは多くの国で 80 年代より 90 年代の方が増加している。

II 支出の動向

第二章では、各国政府が、社会・経済の変化に対応して財政制約の下で社会支出の水準と構成をどのように変えてきたかを概観している。

- OECD 諸国の一般政府支出は、1960 年の対 GDP 比 30% 以下から 95 年には 50% 近くまで上昇した。このうち半分以上は家計への所得移転による。これに対応する増税(社会保険料引き上げを含む)は支出増をすべて賄うことはできず、財政赤字は拡大した。
- しかしその後、大部分の加盟国は財政赤字の削減に努め、97 年には日本を除くすべての国でプライマリー・バランス(公債利払いを除く収支)が黒字化している。しかし今後は増税の余地は小さいとみられる。
- 社会保障支出は、60 年代から 70 年代にかけて社会保障制度のカバレッジの上昇を受けて急速に拡大した後、財政制約の下で 80 年代以降の 15 年間は増加のペースが減速した。しかし社会保障支出の GDP 比は、まだほとんどの加盟国で上昇を続けている。この比率が加盟国間で収斂する傾向はあまりみられない。
- しかし、社会保障給付が課税されるか否か、間接税率が何%かといった税制の違いを考慮し、さらに私的年金や私的医療保険などを公的支援と合計して比較すると、社会的保護の規模は加盟国間で収斂してくる。
- 医療費支出は、OECD 諸国全体で 60 年から 97 年にかけて GDP 比で 4% から 8% へと倍増した(アメリカは例外で GDP の 14% を医療費に充てている)(表 2)。しかし、増加の中心はこの前半の時期で、80 年代半ば以降は相対的に安定している。最も増加が大きかったのはフランス、スイス、アメリカである。医療費支出に占める公的の比率は 80 年代にピークを迎え 90 年以降は 16 カ国で低下しており、これが医療費

表 1 65 歳人口と 80 歳人口の平均余命

	65 歳		80 歳	
	男性	女性	男性	女性
オーストラリア	15.8	19.6	7.0	8.9
オーストリア	15.2	18.7	6.6	7.9
ベルギー	15.3	19.7	6.7	8.7
カナダ	16.2	20.1	7.5	9.5
チェコ	12.8	16.4	5.8	6.9
デンマーク	14.1	17.6	6.4	8.1
フィンランド	14.6	18.7	6.5	7.9
フランス	16.1	20.6	7.1	9.0
ドイツ	14.9	18.6	6.6	8.1
ギリシャ	16.1	18.4	7.3	7.7
ハンガリー	12.1	15.8	5.5	6.5
アイスランド	16.5	19.4	7.4	8.7
アイルランド	13.5	17.1	5.4	6.7
イタリア	15.7	19.6	6.8	8.3
日本	16.9	21.5	7.5	9.9
韓国	13.2	16.9	5.8	7.0
ルクセンブルグ	14.2	18.5	5.3	6.8
メキシコ	15.6	18.8	7.2	9.5
オランダ	14.4	18.6	6.2	8.1
ニュージーランド	15.4	19.0	6.9	8.7
ノルウェー	15.5	19.5	6.7	8.6
ポーランド	12.9	16.6	6.0	7.1
ポルトガル	14.3	17.7	5.7	7.0
スペイン	15.8	19.8	7.0	8.5
スウェーデン	16.1	19.7	6.9	8.8
スイス	16.1	20.2	7.2	9.0
トルコ	—	—	5.2	5.9
イギリス	14.7	18.4	6.7	8.6
アメリカ	15.7	18.9	7.3	8.9

注 1 : 65 歳のデータは、オーストリア(95 年)、カナダ(95 年)、チェコ(95 年)、デンマーク(94 年)、フランス(95 年)、ギリシャ(94 年)、ハンガリー(95 年)、アイスランド(95 年)、アイルランド(93 年)、韓国(95 年)を除き 96 年。

2 : 80 歳のデータは、フランス(92 年)、アイルランド(82 年)、イタリア(94 年)、ルクセンブルグ(87 年)、トルコ(90 年)を除き同じく 96 年。

出所 : OECD Health Data 98.

支出全体のGDP比を安定化させた主因である。これは一部には、財政面の制約や家計や個人の自己負担増を求める最近の制度改革の結果である。

- 本来は別目的の所得保障制度である障害および失業給付は、多くのOECD諸国において中高年労働者の早期退職を促進する手段として利用されてきた。例えばフランスやオランダでは、支

給期間の年金受給年齢までの拡大、中高年労働者について求職活動の支給要件からの除外、特別失業年金の創設などにより、失業給付制度を事実上の早期退職制度として発展させてきた。障害給付もオーストリア、オーストラリア、フィンランド、ドイツなどでこの目的のために利用されている。実際に、多くの国で部分年金受給者や障害給付受給者は増加傾向にある。

表2 OECD諸国の医療支出の推移

(名目GDP比%)

	1960	1970	1980	1990	1995	1996
オーストラリア	4.9	5.7	7.3	8.3	8.6	8.5
オーストリア	4.3	5.3	7.7	7.2	8.0	8.0
ベルギー	3.4	4.1	6.5	7.5	7.9	7.8
カナダ	5.5	7.1	7.2	9.1	9.6	9.5
チェコ	—	—	—	5.4	7.5	7.2
デンマーク	3.6	6.1	6.8	6.5	6.4	6.3
フィンランド	3.9	5.7	6.5	8.0	7.6	7.4
フランス	4.2	5.8	7.6	8.9	9.9	9.7
ドイツ	4.8	6.3	8.8	8.7	10.4	10.5
ギリシャ	2.9	4.0	4.3	5.2	7.2	4.7
ハンガリー	—	—	—	6.1	7.1	6.7
アイスランド	3.3	5.0	6.2	7.9	8.2	8.2
アイルランド	3.8	5.3	8.7	6.7	7.0	5.9
イタリア	3.6	5.2	7.0	8.1	7.8	7.7
日本	—	4.4	6.4	6.0	7.2	7.2
韓国	—	2.1	2.9	3.9	3.9	4.0
ルクセンブルグ	—	3.7	6.2	6.6	7.0	7.3
メキシコ	—	—	—	—	4.9	4.6
オランダ	3.8	5.9	7.9	8.3	8.7	8.5
ニュージーランド	4.3	5.2	6.0	7.0	7.1	7.1
ノルウェー	2.9	4.5	7.0	7.8	8.0	7.9
ポーランド	—	—	—	4.4	—	5.0
ポルトガル	—	2.8	5.8	6.5	8.2	8.3
スペイン	1.5	3.7	5.6	6.9	7.3	7.4
スウェーデン	4.7	7.1	9.4	8.8	7.2	7.3
スイス	3.1	4.9	6.9	8.3	9.6	9.7
トルコ	—	2.4	3.3	2.9	—	—
イギリス	3.9	4.5	5.6	6.0	6.9	6.9
アメリカ	5.2	7.3	9.1	12.6	14.1	14.0
OECD平均	3.9	4.9	6.6	7.1	7.9	7.7

注1：各国間の数値はできる限り比較可能性を持たせているが、一部の相違は統計的な定義の差による。

2：96年の数値は暫定値である。

3：OECD平均はチェコ、ハンガリー、メキシコ、ポーランドおよびトルコを除く。また60年にはポルトガル、ルクセンブルグ、日本および韓国を含まない。

出所：OECD Health Data 98.

III 所得分配

課税と社会保障給付は、第一章でみたさまざまな社会的支援への要求に対応してGDPを部門間で再配分し、市場所得を最終所得の分配に変換する仕組みである。第三章では、課税と社会保障による所得移転が所得分配に与えてきた影響とその時系列での変化をみる。

- 80年代半ばから90年代半ばまでの十数年間、OECD諸国間には可処分所得の分配や相対的な貧困の分布に共通した趨勢はなく、大きなばらつきがみられる。五分位別可処分所得の最上位のシェアは、特に上昇が大幅なベルギー、フィンランド、イタリア、アメリカをはじめとして日本を含む多くの国で上昇しているが、オーストラリア、カナダ、デンマークでは低下している(図2)。最下位のシェアはさらにばらつきが大きく、低下した国と上昇した国がほぼ半々である。中間の3分位のシェアは多くの国で低下し、所得分布の「空洞化」傾向が著しい。相対的な貧困度(所得が当該国における可処分所得の中央値の50%未満である人の比率)は、ドイツ、イタリア、日本、オランダ、ノルウェー、スウェーデンで上昇しているが、やはり一般的な趨勢はみられない。
- こうした趨勢の根底を成しているのは労働市場、特にそこで形成される勤労所得の動向である。勤労所得の分配は両極化が進んでいる。十分位でみると、上位3分位のシェアは、日本やノルウェーの50%超からオーストラリアやカナダの60%超にわたり、かつフランスなど少数を例外として大半の国で上昇している。逆に、下位3分位のシェアは、オーストラリアの3.5%からフランスの11%に過ぎず、ベルギー、フランス、日本以外の国では低下している。
- 直接税と公的移転は、市場所得の不平等度を大きく是正している。しかし、50%以上の公的

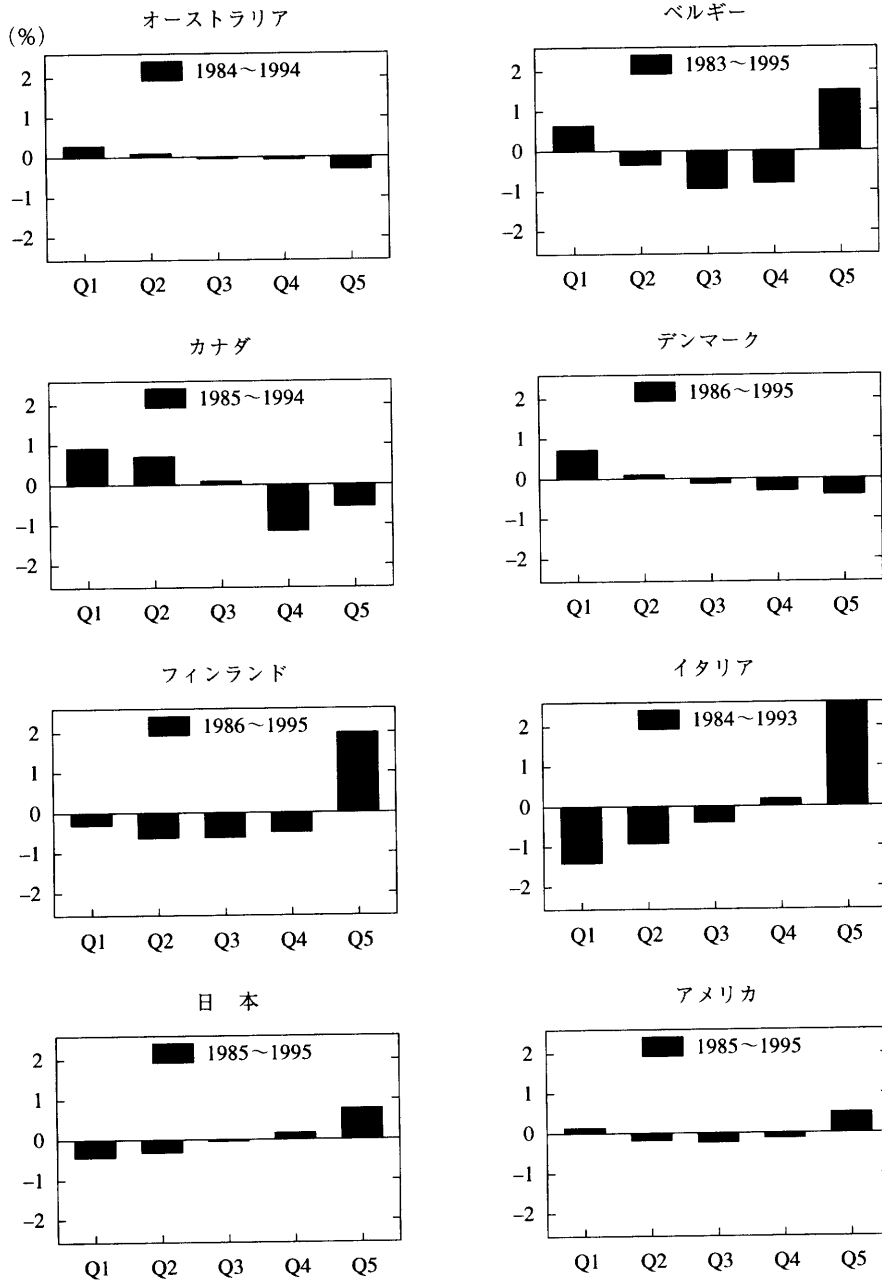
移転を低所得層に振り向けているオーストラリアとフランスを例外とすれば、公的移転の分配は多くの国において所得階層間でかなり均等である。他方で直接税は、すべての国で例外なく高所得層がその大半を負担している。したがって所得分配を平等化する効果は、直接税の方が公的移転より強い。また、これらによる所得再分配は結果的に高齢者に偏って有利なものとなっている。

- 高齢の勤労者層(50歳以上65歳未満)および壮年層(30歳以上50歳未満)が世帯主の家計の個人は多くの国で生活水準を向上させたが、若年層(30歳未満)を世帯主とする家計の個人の可処分所得はすべての国で減少した。これは一つには、労働需要の熟練・高学歴労働力へのシフトに対応し、若年層が就学期間を延ばして労働市場への参入を遅らせていることが影響している。

IV 新しい生涯経路への政策対応

社会政策担当省は保健医療政策に直接の責任を負うが、それだけでなく関連する他の政策(例えば就労支援策)にもまた責任を負っている。社会政策は、育児と労働との選択に影響を与えることにより労働供給全体を左右するからである。こうした認識を踏まえて第四章では、社会政策を生涯にわたる一連の政策介入としてとらえる立場を解説している。

- 教育は人生の早期のみに集中すべきでなく、継続する活動であるべきである。1960年には、OECD諸国平均では男性は67年生き、46年働いた。現在では、彼らは74年生き、就労期はその半分の37年にとどまる。37年が教育と失業、引退などの非就労期である。女性の変化は一層著しい。この結果、生涯教育が社会政策としての重要性を増している。



注：第1分位(Q1)は最低所得層。
出所：OECD

図2 五分位別の可処分所得のシェアの変化

- 幼児期への介入でよりよい生涯の実現を目指す政策は、次の三つの範疇に分けられる。① 両親に対して保健医療に関する助言や一般的な社会サービスを提供する「家庭訪問プログラム」、② 幼児の認識、言語、社会的能力などの発達を刺激する「早期教育プログラム」、③ 子供が育つ経済的・社会的環境を改善する「両親向け職業・教育プログラム」である。このうちいくつかはその評価が分かれるが、早期教育は、後の学校生活や成人後の生活における不利益を顕著に減少させるという点で一致した高い評価を得ている。
- OECD諸国においては80年代以降、若年者の雇用や所得の状況が一般に悪化している。またこの10年間、若年者の就学期間は大幅に増加した。これは、多くの国で若年向けのフルタイムの雇用機会が減少したことに加えて、経済的支援の充実により就学の機会費用が低下したことによる。このため、就労移行期の若年者に対する支援は重要な社会政策課題となっている。ただしここでも、受給額の失業給付とのバランス、職業訓練の義務づけなどが重視されることが一般的である。
- 人々は退職後だけではなく、生涯にわたって余暇、教育、育児に従事できるような柔軟性を求めており、社会政策はそれを阻害するものであってはならない。特に親にとっては、就労と育児とをうまくバランスさせるのを援助する政策—託児サービス、同サービスへの手当の給付、育児休暇制度—の充実が求められている。この分野では、OECD諸国間でも国により差が大きい。

V 雇用促進型の社会政策の試み

前章の政策はいわば長期的な解決策である。失業と低賃金労働などの問題に直面する未熟練労働者にとっては、より短期の対策が求められている。

第五章ではまず、失業者への給付と就業者への支援とのバランスを考察し、後半でより広範囲の支援策を論じている。

- 税制や社会保障制度の改革は、給付制度の変革（代替率の引き下げや最長給付期間の短縮、就労を条件とした給付など）により就労促進的なものが志向されている。OECD諸国においても一般的に、主要な失業給付についてその水準、受給資格および期間を制限しようという傾向がみられる。
- その際には、失業者と就労している低所得者との間で均衡を図ることが重要である。稼得所得が増加するに伴って給付が急激に削減されると、所得税や社会保険料の負担増と合わせて限界実効税率が非常に高くなり、就労インセンティブが損なわれやすい（貧困のわな）。この点を配慮した政策として、稼得所得の増加に伴う給付の削減率の緩和（オーストラリア、ニュージーランド）、低額所得に対する所得税率の引き下げ（デンマーク、ニュージーランド）、所得がこれ以下であれば給付が削減されない最低所得水準の導入（オーストラリア、カナダ、デンマーク、フランス、イギリスほか）などがある。
- また労働需要への対策としては、企業が未熟練労働者を雇った場合の補助、特にベルギー、フランス、オランダが試みている社会保険料負担の減額などがある。しかしこれらは、長期的に未熟練労働者の賃金を抑制したり、財政収支を悪化させて増税や他分野での歳出削減を強いる可能性が高く、社会的費用が高い。
- 結局、人々が福祉への依存から脱却することを促進するには、給付を制限して就労インセンティブを高めることが中心となる。これはある意味で厳しいことであり、そのためさまざまな政策上の改革が試みられている。就労後も一定期間は給付を続けることによる移行期費用の負担（アイルランド、ニュージーランド）、給付を就労状況でなく所得にリンクさせることによる労働意

- 欲の阻害の回避(イギリス、アメリカ)などである。
- 福祉の受給者は労働市場からだけでなく社会から疎外される懸念があるため、就労意欲の促進策だけでは十分でなく、複数の政府機関にまたがる社会的支援の枠組みが必要となる。それは、①適切な生活水準を維持し、かつ就労インセンティブを阻害しない水準の金銭的支援、②心身障害、ホームレス、薬物中毒、家計債務などのより根本的な問題の解決に対応する社会的サービス、③教育・職業訓練の強化、公的な職業斡旋による労働市場への再参入支援、という三つの柱からなる。

VI 医療サービスの改善に向けた政策

OECD諸国は1970年代半ば以降、財政制約を受けて医療政策を「より公平で、より患者に決定権があり、より効率的で、より有効」という四つの目標を同時に追求する総合的な政策へと徐々に改革しつつある。第六章は、医療政策の変遷と今後のあり方を論じている。

- 保健医療サービス市場はもともと純粋な市場メカニズムが機能しない分野であり、それを補完するためさまざまな公的介入がなされてきた。これまでの試みには、①医療サービスに公定価格を定める「価格規制」や上限を設ける「参考価格制」、②病院数や病床数の制限または削減などの「量的規制」、③価格規制と量的規制を併用した「総枠予算制」、④専門化した医療機関へのアクセスに一般内科医の紹介状を条件とする「受診規制」、⑤アメリカのメディケアにおけるDRGのような疾病別の見込み「定額払い」、⑥薬剤分野などにおける「自己負担率の引き上げ」などがある。効率的な医療制度は、これらの試みの結果を十分考慮して設計されるべきである。
- 効率的な医療制度の設計と並んで重要なのはその成果を客観的に評価することであり、この点で

は、政策担当者の指針となる指標がいくつも開発されてきた。平均余命や死亡率などの量的指標、身体や精神の障害の程度などの質的指標が基本的なものだが、それらを組み合わせた総合的な指標である質調整済み生涯年数(QALYs)、さらにその応用としての障害のない余命、健康調整済み余命、健康な生涯年数、障害調整済み生涯年数(DALYs)なども作られている。

- 医療の公平性にはさまざまな側面があり、主なものには、①医療費は個人の支払い能力に比例すべきという「負担の公平性」、②医療サービスが必要な程度が同水準の人は公平に扱われるべきという「機会の公平性」、③人々の間で健康状態に大きな格差がないという「健康状態の公平性」が挙げられる。「負担の公平性」は、多くのOECD諸国で公的医療保険のカバレッジが100%近くほぼ達成されているが、メキシコ、トルコおよびアメリカでは低く問題がある。「機会の公平性」については、地理的な観点からみて韓国、日本、イタリア、ポルトガルにおいて、特に地方の貧しい地域で医療へのアクセスに問題が残っている。地理的格差の解消は長期ケアへのアクセスでも重要な課題である。最近の多くの国での医療制度改革(例えばスウェーデンの92年エーデル改革)では地方への権限委譲が進んでいるが、これは地域間格差を拡大させる可能性もあり、その両立は困難な政策課題となっている。また、以上二つの公平性の確保だけでは「健康状態の公平性」の達成には十分でない。低水準の健康状態の原因は、低い家計所得、低い教育水準、低い職業上の地位などに求められる。これに対しては、学校での予防医療や低所得の女性に対する出産前のケアなど目標を絞った政策が進められており、今後もその充実が必要である。
- 長期ケアも、医療と同じ効率化の課題に直面している。高齢化に伴い施設ケアは増加しており、

日本、オランダ、より少ないがフランスなどでは病院が事実上の在宅ケアの役割を担っている。1年間の入院費はOECD諸国の平均で一人当たりGDPの1倍から1.5倍と高額であり、また在宅ケアの費用は一人当たり国民所得の10分の1から2分の1と幅が大きい。長期ケアには医学的な治療と介護の適切なバランスが必要であり、そのために効率的な制度を構築しなければならない。長期ケアの価格付けのためにアメリカで開発されたRUG(リソース・ユーティリゼーション・グループ)基準は他の国々でも利用され始めており、またドイツやフランスでは、障害の程度に応じて在宅ケアの受給権を決める障害の標準的尺度が開発されている。これらを踏まえて、各国ではさまざまな制度の実験が行われている。ドイツや日本では介護保険が制度化され、ノルウェーやスウェーデンで公的な長期ケア制度が発足した。

VII 政策課題に対する主な障害

OECD諸国間では、必要とされる改革の方向性については、人々の就労を促進し、人々の特性に合った医療を提供し、医療と長期ケアのバランスをとることでほぼ合意がある。しかし、改革には多くの困難が伴う。労働意欲を維持することの困難さ、複数のレベルの政府、非政府組織、民間機関による協力の困難さ、既存の雇用慣行による障害、グローバリゼーションの進展による社会的保護への圧力の高まりなどである。しかし、多くの国では、失業率の低下や財政収支の改善により政府が社会的要請に対応する能力は数年前より高まっている。また、一つの改革の成功は他の改革を誘発する。社会政策の改革は結局、人々の支持を得ることができるだろう。

(ますぶち・かつひこ 国立社会保障・人口問題研究所
社会保障応用分析研究部第一室長)

松本勝明著
『社会保障構造改革—ドイツにおける取組みと政策の方向—』

(信山社出版 1998年)

小柳 治宣

I

我が国でも、予測を上回る少子・高齢化の急激な進展や家族構造の変化などに加えて、経済成長の鈍化にも直面し、社会保障の構造改革が焦眉の課題となっている。今年が年金改革の年であり、来年度より導入される公的介護保険の助走の年でもある。したがって、こうした課題は、今後さらに白熱した議論の対象となるはずである。だが、こうした課題を抱えているのは、もちろん我が国だけではない。我が国に先んじて高齢社会を迎え、社会保障改革を強いられてきた他の先進諸国にも、当然当てはまる。そうした他国での取り組みの状況を正確に把握することは、我が国の社会保障構造改革を推し進める上で、重要な意味をもつことは、明らかである。特に、社会保険を中核に据えているドイツの社会保障制度は、我が国のそれと極めて類似している点が多い。そのドイツでは、1980年代末からすでに社会保障制度に対する全般的な、かつ構造そのものの根本的な変革を狙いとした改革が進められてきている。以上を前提として、本書では、ドイツにおける「社会保障構造改革」の分析が試みられる。

本書の「はしがき」から、著者の意図するところを、さらに明確にさせておこう。まず、主な研究対象は、社会保障構造改革のために行われた「諸改革立法」である。というのは、「法は制度の基本構

造を規定しており政策上の目的を達成するための重要な手段となる」からである。とすれば、「法の目的や内容を理解するためには、それによって実現しようとする政策の背景や目的を的確に把握すること」が不可欠となってくる。そこで、本書では「政策との関連に重点を置いた」改革立法の研究が試みられることになった。

さらに、広範な内容を持つ社会保障制度のすべてを描き出すことは容易ではないため、本書では、「社会・経済的な諸条件の変化への対応に重点において、ドイツにおける社会保障構造改革のための中心的な取組みと政策の基本的方向」の分析が行われている。

もちろん、ドイツでの社会保障構造改革は、99年の「年金改革」を含めて現在も進行中である。だが、医療保障の構造改革や介護保険制度の導入などをみても、改革の基本的な方向はかなり明確なものとなってきており、「はしがき」で述べられている通り、たしかに「現時点でそれを検討・評価することは十分に可能であると同時に大きな意義を有する」ことは間違いのないところである。

II

本書は次のような構成をとっている。

第一章 社会保障構造改革の背景と基本方向

第二章 医療保障

第三章 介護保険

第四章 年金保険

第五章 家族政策

第一章では、構造改革の全体像の把握が試みられ、第二章から第五章では、各分野における具体的な取り組みが検討されている。第一章は、その後の各章での検討結果を踏まえた上で、本書のまとめに相当する部分でもある。

我が国では、戦後ドイツの社会保障について、その制度面を中心に紹介しようとする試みは、イギリスやスウェーデンに関するものに比べて数こそ多くはないが、これまでに翻訳書では『ドイツ連邦共和国の社会保障制度』（光生館、1978年）や『ドイツ社会保障総覧』（ぎょうせい、1993年）が、また共著の形では社会保障研究所編の『西ドイツの社会保障』（東京大学出版会、1989年）などが公にされてきている。さらに最近では、個別の分野に関しては、特に2000年度から我が国でも導入が決定している公的介護保険を中心に多くの研究成果が公にされてきている。だが、いずれにしても、その多くが、医療・介護・年金いずれかの特定分野に限定された分析である場合が多かった。一人の著者による現代ドイツにおける社会保障についての体系的かつ総合的な研究書といったものは、きわめて少ない。そうした中であって本書のもつ意義は決して小さくない。

最近の成果の一つとしては、足立正樹著『現代ドイツの社会保障』（法律文化社、1995年）を挙げることができるが、そこではドイツの社会保障制度が、いかなる歴史的経緯と思想的基盤を背景として確立してきたのかを解明することによって、現代ドイツの社会保障の全体像、さらにはその本質を明らかにしようという試みがなされていた。

一方、本書では、「社会国家の危機」をめぐる議論が起り始める1970年代後半以降に展開される、社会保障構造改革を支える諸立法に焦点を合わせ、その背景を踏まえた上で、改革の基本的な

輪郭がきっちりと描き出される。その輪郭の中に、各分野での具体的な取り組みについての精緻な検討結果が収まっているので、説得力のある分析となっているともいえる。医療や介護といった一分野に限定せず、年金、家族政策をも含めた総合的な視点から社会保障構造改革を論じている点も、本書の特長であり、高く評価されてしかるべきところであろう。ちなみに、私個人の立場でいえば、立法内容（特に医療保障）の具体的かつ要点を突いた説明は、これまで多少曖昧だった部分を明瞭に理解する上で大いに役立った。

III

では、少し具体的に本書の内容をみていくことにしよう。第一章では、まず構造改革の背景を、(1)人口構成、(2)家族構造、(3)経済・財政状況、(4)経済の国際化と失業の観点から論じた後、改革の基本的方向が明らかにされる。この改革の目的は、基本法に規定する社会国家の原理を放棄することやそれを別の概念に置き換えることを狙いとしたものではなく、社会国家の原理が将来においてもこれまでと同様にその機能を十分に果たせるよう、社会保障制度を社会・経済的諸条件の変化に適合させることである。そのため、長期的な視点からの制度全体の抜本的な改革が意図されている。

さらに、改革の基本方向として、著者が指摘しているのは、次の諸点である。(1)「社会保険を中心とする現行社会保障の基本体系を維持しつつ、その再構築を図ること」（基本体系の維持）、(2)経済成長との関係のこれまで以上の重視、(3)給付の重点化と効率性の向上、(4)競争の促進と質の確保、(5)ニーズの多様化への対応、(6)負担の公平。

第二章以下では、こうした基本方向に従って、医療、介護、年金、家族政策（児童手当等）などの各分野で具体的にどのような形で改革が進行していくかが検討されることになる。とはいえ、ドイツでの

構造改革の取組みが、これまでに医療と介護を中心に進められてきているだけに、本書でもこれらの検討に全体の八割近い頁数があてられている。

ドイツの医療保障の分野では、1977年の「医療保険費用抑制法」(Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz)以降、数次にわたって費用抑制立法が行われてきていたが、89年の「医療保障改革法」(Gesundheitsreformgesetz)から包括的な構造改革のプロセスが展開され、93年の「医療保障構造法」(Gesundheitsstrukturgesetz)、さらには「第三次改革」へと推し進められてきた。第二章では、まず、そうした89年以降の構造改革の動向とそれぞれの立法の成立過程、内容、評価などについて精緻な分析が試みられる。特に、「医療保障構造法」に対しては、「従来の費用抑制立法はもとより医療保障改革法も遥かに凌駕する改革立法であり、百年以上にわたる医療保険の歴史の中で最も徹底した改革を実現した」と、著者は高く評価している。それにもかかわらず、95年から「第三次改革」が推進されてきているのはなぜか。

その根拠についても本書では述べられているが、ここでは詳しく解説するだけの余裕がない。簡単にいえば、「高い医療水準を維持しつつ、その費用を経済的に負担可能な範囲にとどめる」(これが第三次改革の目的である)ためには、医療を真に必要とするケースにのみ効率的に提供するシステムを確立する必要がある。それを実現するために第三次改革では、これまでとは異なる手法が用いられているというのである。つまり、「当事者自治優先」の考え方に立った政策がそれにはかならない。このあたりの分析は、同様の問題を抱える我が国の問題を考える上でも、実に示唆に富んだものといえる。

さらに、この第二章では、入院費抑制策、病床数の削減と社会的入院の解消策、疾病金庫選択権の拡大の問題、薬剤支出のコントロールに至るまで、あらゆる方向から医療保障改革が、総合的

に検討・評価されており、ドイツの医療保障制度そのものの実態を把握する上でも大いに参考となる。

第三章では、第一節および第二節で、介護保険導入の背景、施行状況が論じられ、それを踏まえて、現状の評価と今後の課題が提示される。そこでは、「現在のところ概ね順調に施行されている」とされ、今後の課題としては、特に、「介護報酬の上昇を抑制すること」という指摘がなされている。だが、この評価に関しては、「概ね」以外の部分を、いまいしえぐり出し、問題点を具体的に指摘すべきだったのでないかと感じられないこともない。

介護保険法の施行を目前にした我が国にとって参考となるのは、第三節で「要介護認定」の実際について検討した箇所であろう。介護保険を実施する場合、最大の問題点は、この要介護認定をどのように行うかという点である。ドイツでは、この問題にどのように対処したのか、本書では、そのあたりが、法の内容に照らして具体的に検討されているのである。そこから著者はこう結論づける。

「ドイツの方式が最善のものかどうか、そのまま我が国の実情に合うものかどうかは別にして、要介護認定は法的に規定することも実際に運用することも可能であることを示す一つの重要な事例となる。」(本書207頁)

第四節では、要介護者に対して必要に応じた質の高い介護サービスを、効率的・経済的に提供するシステムを作り上げるにはどうすべきか—という課題に対するドイツ介護保険の対応についての検討・評価が行われている。

IV

第四章では、1970年代後半以降の財政再建立法と対比する形で、まずは「1992年年金改革法」(Rentenreformgesetz)の意義が明らかにされる。著者によれば、1992年年金改革法の最も重要な意義は、「人口構成の変化に伴う年金財政の負担を

年金受給者、保険料支払者及び連邦の三者が共同で負うという考え方を打ち出したこと」にある。結果的にはこの改革法によって、年金保険料が将来において現在の二倍もの水準になるような事態は一応は回避された。だが、年金制度をめぐる議論が再び活発なものとなってきている。それはなぜか。その答えを求めて、96年の「経済成長・雇用拡大プログラム」に基づいた若干の法改正や「1999年年金改革」を手掛かりとしながら、今後の年金改革の方向がさらに検討されている。簡潔ではあるが、要点が的確に述べられているため、ドイツの年金制度の問題点を容易に理解することが可能である。

第五章では、家族政策が取り上げられているのだが、この章のみが全体から浮き上がってしまっているような感がしないでもない。家族政策の必要性と児童手当の解説が主で、社会保障構造改革の中でのその位置付け、構造改革との関連性などが論じられていない点は気にかかるところである。だが、これまで、我が国ではあまり詳しく論じられることのなかったドイツにおける家族政策の必要性、目的および手段を法的側面から検討することで、その全体像の把握が試みられている点は評価

すべきであろう。児童手当についても同様のことがいえる。

紙数の都合もあり、本書の具体的内容については、この程度にとどめるが、全体としてみると、これまでのドイツにおける社会保障構造改革の経緯と内容、さらにはある程度の成果とが、実にはっきりした形で我々の前に示されたといえるのではなかろうか。特に、法的側面からの検討により、曖昧だった部分が明瞭になったともいえる。

だが、あえていえば、個別分野での改革がそれぞれ他の分野にどのような影響を与え、全体としてどのような相乗効果、あるいは逆に相殺効果となって表れているのかという点についても、もう少し具体的に検討をしてみてもよかったのではないか。そうすることにより、著者の「社会保障構造改革」に対する考え方、評価といったものも、一層明確なものになったのではないかとと思われるのである。

とはいえ、目下、社会保障のさまざまな問題を抱え、皮相的な手直しではなく、長期的ビジョンに立った根本的な改革が必要とされる我が国の今後の方向を模索する上で、本書のもつ意義はきわめて大きいものがあるといえよう。

(おなぎ・はるのぶ 日本大学助教授)

Gary Bryner

Politics and Public Morality: The Great American Welfare Reform Debate

(New York: Norton & Company, 1998)

後藤 玲子

1. はじめに

本書は、1996年にクリントン政権のもとで着手されたアメリカの「福祉改革」に関して、公共的徳・価値との関連性という角度から分析することを目的とする。本書が、改革された諸制度の内容のみならず、改革のプロセスにおいて浮き彫りにされた論点、改革の評価をめぐる対立している論点に多くの紙面を割いているのは、それらの議論の背景にあって福祉改革に影響を及ぼしている公共的徳・価値の存在、あるいはそれらの変化の様相を掘り上げようという意図をもつからである。この意味で、本書は、単にアメリカの福祉改革の動向に関する紹介書という性格を越えて、公共的徳・価値に関する研究書として、しかも、それらを形式的に論ずるのではなく、現代のアメリカを素材として、その実質的な内容——現代のアメリカ一般市民によって合意される公共的徳・価値とは何か——を真正面から論ずる研究書としての性格を獲得している。

もちろん、本書はこのような難解な主題に対して一つの体系的な理論を用意するものではない。豊富な資料をもとにあくまで経験的・直観的な分析を行うことを方法的特徴としている。だが、本書は多方面にわたる改革論議を丁寧と跡付けることによって、アメリカ市民によって共有されており、今回の福祉改革を牽引する力ともなったと考えられるいくつかの公共的徳・価値を絞り込むこと、また、なお残る公共的徳・価値の対立・葛藤から

福祉改革の方向性を構想することに成功している。さらに、これらの分析を通じて、本書は、公共的徳・価値の対立は現実を超越して解消すべきものではないこと、当事者であるアメリカ市民が、自分たちのおかれた具体的生の諸状況と公共的徳・価値との緊張関係を見据えながら、現実的に論じ続けていくことこそが、合意形成に最も相応しい手順であることを示唆するのである。以下では、本書のもつこのような問題関心と特徴に留意しつつ、その概要を見ていこう。

2. 問題の共有

はじめに、福祉政策に対してアメリカ一般市民が抱いているいくつかの直観的な疑問が記述される。就労している人々によって支払われる税金を就労していない人々のもとへ強制的に移転することが、なぜ容認されるのか。福祉の存在それ自体が、人々の就労意欲を減じ、他者への依存的性向を強める原因となっているのではないか。未婚の貧しい女性、特に十代の母親やその子どもたちを援助することは、非合法的なあるいは非道徳的な風潮をかえって助長することになるのではないか。これらの疑問は、貧困者層への所得援助によって、他の(自分たちの)階層に帰属するはずの便益が失われることに対する不満を表すばかりではない。そのような援助が就労し自活すること、あるいは家族を扶養することなど、これまで人々の間で共有

されてきた公共的・道徳・価値をなし崩しにするおそれのある点を、しかもそれが連邦政府の政策として、スタンダードな装いをもって推進される点を危惧するものであると著者は指摘する。

そのような危惧を人々が抱くようになった理由としては、いくつか考えられる。まず、1960年代から顕著になり始めた福祉受給者数の増加、受給期間の長期化、さらには世代間を通じた福祉受給の継続などの現象を背景として、福祉が一部の人々のみに関与する局所的な社会問題としてではなく、一般的波及性をもった問題として認識され始めたこと。また、労働市場の多様化や家族構造の変化、それらに伴う労働観や家族観の変化とあいまって、不就労や片親世帯の形成などの問題が必ずしも不可避的な現象ではなく、個人の責任が関与する問題であると理解され始めたこと。さらに、人権思想の進展とともに福祉受給者の生そのもの、在りように批判的あるいは共感的な関心が広く寄せられるようになったことなどである。かくして、福祉政策をめぐる問題が既存の公共的・道徳・価値を揺るがし、アメリカ一般市民に対して、それらの意味を再考する契機を与えることになったのである。

このような観点に立つとき、1996年の福祉改革は、単に福祉費用をいかに削減するかではなく、以下のような諸点を中心的課題とするものであったことが理解される。すなわち、如何にすれば、一つの世代から次の世代へと継承されていく福祉への依存的傾向を押しとどめることができるか。如何にすれば、受給者の間に就労と自立の意欲を創出すること、そして持続させることができるか。如何にすれば、福祉から離れた人々の生活を自立の・自足的なものとするか。さらに、如何にすれば、福祉に依存せざるをえない人々の生活を真にデーセントなものとするか。これらの問題はリベラル派と保守派、あるいは民主党と共和党などの政治的対立を越えて、アメリカ市民が共通に取り組むべき課題であるとみなされた。中心的課題に関

するこのような合意の存在こそが、今回の福祉改革の最も大きな特徴であることを本書は明らかにしている。

3. 改革の方法

上述した課題に取り組むための方法としては、大きく2つの選択肢が考えられた。1つめは福祉支給を大幅に削減し、受給者たちが自分の必要を充足する方法を自分で探すに任せるという方法である。2つめは、福祉の支給に代えて、職を得たいと願うすべての人々に就労の機会、教育・再教育の機会を保障し、就労するのに必要な財やサービス—移動手段、チャイルド・ケア、医療サービスなど—の援助を行うような社会的コミットメントを行うという方法である。いずれも福祉からの離陸を促進する方法ではあるものの、これらの2つの中で、よりアメリカの公共的価値と整合的なのは後者の方法であると著者は主張する。後者の方法は、福祉からの離陸を促進するのみならず、就労への着陸まで見届けること—福祉から就労へ—を社会的責任として要請するものであり、容易に遂行しうるプランではない。前者の方法との比較においてはもとより、所得保障を継続する従来の政策との比較においても、より多くの費用と労力が必要とされることが予想された。そうであるにもかかわらず、後者の方法こそがアメリカの公共的価値と整合的であると判断されるのはなぜだろうか。その根拠について、著者は次のように説明している。

例えば次のような事例を考察しよう。福祉受給者の半数は女性とその子どもたちによって占められているが、とりわけ福祉への依存が問題となるのは、十代で未婚の母親になった女性たちである。彼女らは妊娠出産によって教育が中断され、就労を体験しないまま、福祉を受給する生活に入る。彼女らが福祉から離陸する最大の契機は再婚であるが、離婚によって容易に福祉へと連れ戻される。そのような母親のもとで育てられた子ども、と

りわけ女兒は、そうではない場合に比較して、福祉を受給する確率が高いこと、すなわち福祉の世代間継承がなされやすいこと、そして、そのような福祉への長期的依存は、受給者自身の心身を蝕むおそれがあることなどが指摘されている。

彼女たちとその子供たちに必要なのは、何より複数の選択肢である。福祉の受給という結果へ収斂する以外の様々な途—例えば、自ら職を得る途、所得を稼ぐ途、女性世帯主として家族を扶養する途—へ向かうことを可能とするような分岐点が複数、生の途上で用意されることである。そして、自分の生を自分で設計し、自律的に選択するために必要な知識と意欲とを育む機会を得ることである。

福祉受給者に向けられたこのような眼差しは、貧窮者への所得援助のみを福祉の目標とする制定当初のものとは大きく異なっている。結果的には最小限の必要の充足が望まれるとしても、そのような充足を本人自身の就労を通して実現するのか、さらに、そのような就労が本人の意思によって選び取られたものであるのかという問題もまた、もたらされる結果と同様に重要であること、そして、それらの重要性は、自立的な生を自律的に選択する機会や能力、意欲を失った人々においても何ら変わるところがないこと、したがって、そのような人々に対しては、社会的責任において、自立的な生を自律的に選択する機会や能力、意欲を回復する必要があることが、アメリカ市民の間で共通に理解され始めている。

4. 福祉政策と他の社会政策：基本的諸自由の平等、公正な機会の均等政策との関連

ところで、このような社会的コミットメントに関しても、その目標を達成することは困難であるかもしれないが不可能ではない、と著者は主張する。ただし著者のそのような展望は、狭義の福祉政策のみに依拠するものではなく、教育・雇用・治安・衛生その他に関する社会システム全般との関連で構想

されている点に注意する必要がある。

すなわち、自己の身体・精神に関する自己決定の自由、個人のインテグリティを侵害されない自由、政治的参加の自由などの基本的諸自由が女性や子ども、有色人種を含むすべての人々に等しく保証されていること、さらに、個々人の多様な能力を多様な方法で伸長するような教育の機会、および個々人の能力を実際に発揮せしめ、自立と社会的貢献とを可能とするような就労の機会がすべての人々に開かれていること、これらは福祉政策に先立って保障されなければならない基本的権利であり、これらの保障を福祉政策によって代替することは不可能であると考えられている。その理由は次の通りである。

福祉政策は、自己や扶養者に付属する様々な条件—障害の有無、人種、性、国籍、出身階層、失業—を原因として、結果的にある水準以下の所得に陥り、自力で回復することが困難であるが故にその状態にとどまり続けている人々を対象とする。貧困とはそのような状態が定常化した現象を表す言葉である。福祉政策の目標は、彼らの所得を底上げしつつ、つまり、自力で回復することが困難である人々のデーセントな生活を緊急に保障しつつ、彼らが自力で立ち上がる契機を与えること、そのために必要な手段を社会的に用意することにある。だが、ひとたび貧困に陥った人々が再度、自立的な生を渴望することが如何に困難であるかは、彼らの長い失意と悲嘆の経緯から容易に想像される事態である。

肝心なことは、多様な自然的・社会的制約に特徴付けられた個々人が、なおも等しく各々の自立的な生を自律的に選択しうるように、基本的諸自由や機会を平等に保証することである。貧困からの回復という事後的な福祉政策に先立って、むしろそのような政策を施行する前提条件として、貧困の発生を未然に防ぐような、人々の自立的な生の意欲を支え喚起するようなシステムが多層的に存在

し、十全に機能することが、実は、福祉政策の目標自体を達成する最も近道にはかならないことを著者は指摘するのである。

5. おわりに

本書を通じて、「福祉から就労へ」という福祉改革のスローガンは、労働や家族を重んずるアメリカ市民の伝統的な公共的・道徳・価値を基盤として、女性を含むあらゆる福祉受給者の自立的生の回復を社会的責任として推進しようという考え方の表明であることが明らかにされた。さらに、そのような考え方は、福祉政策のみならず、福祉国家のシステム全般にわたって、個人の自立的生・自律的選択の自由および機会をすべての人々に等しく保障することを要請するものであること、そのような目標の重要性が公共的・道徳・価値として市民の間に共有されつつあることが主張された。

ただし、そのような目標の共有はあくまで見通しであって、福祉の受給者、とりわけ女性の受給者に関しては、自立的生の回復ではなく、結果的な生活保障こそを目標とすべきであるという考え方も、一般市民および受給者の中に根強く存在している。福祉費用の効率性の観点から、結果的な生活保障と自立的生の回復・就労保障との間のトレードオフを許容するという立場をも含めるならば、その数はさらに多いものとなるだろう。さらに、福祉改革の途上においては、政策の実行がプランに追い付かず、例えば就労保障をするにあたってチャイルド・ケアが不十分である場合には、母親の就労と子どもの養育との間に亀裂が生じ、結果的な生活保障の支持へと回帰する現象を引き起こすかもしれない。

このように公共的・道徳・価値それ自身の多元性が存在する限り、しかもそれが、個々人の熟慮的判断を基盤とする合意形成のプロセスで、なお残る対立として現れるとき、果たして福祉改革はどのように展望されるのだろうか。このような難問に答

えることは本書の目的を越えている。だが、本書のこれまでの記述から、次のような見通しを読みとることは十分に可能である。

自立的生の促進という目標自体もまた一つの選択肢とみなすような、いわば高次の政策を想定しよう。それは、自立的生の促進という目標を達成するために必要なプログラムを用意した上で、そのようなプログラムの最終的な遂行は、受給者自身の選択に委ねるような政策である。自立的生の促進とは、自立的生を送るために必要な能力のみならず意欲の形成を促すことを意味するから、それを可能とするプログラムとは個人的状況を十分に勘案した個別多様な内容から構成されると考えられる。そのような個別多様性をもった自立的生の促進プログラムを社会的責任において準備する一方で、そのようなプログラムの適用をあえて拒否する個人の道徳判断・価値判断の自律性を尊重するような政策である。

今回の福祉改革は、表面上の政策論議を越えて、困難ではあるものの根源的に重要な問題に向かって一歩、踏み出すものであった。今後の福祉改革の行方は、そのような一歩を手掛かりとして、アメリカ市民の間で改革論議を継続していくこと、アメリカ市民が自分たちのおかれた具体的生の諸状況を見据えつつ、批判や共感を積み重ねていくプロセスにおいて、自分たちの熟慮的判断を確かなものとしていくことに展望されるのである。

先に述べたとおり、本書は、公共的・道徳・価値の問題に関して、体系的理論を提供するものではない。アメリカの福祉改革をめぐる政策論議に基づいて、あくまで経験的・直観的に問題が論じられていく。ただし、その際に表層的・常識的理解に流されず、問題の本質に迫真する姿勢が貫かれているが故に、道徳・価値の理論を構成するうえで貴重な多くの視点を提示することに成功しているのである。

(ごとう・れいこ)

国立社会保障・人口問題研究所総合企画部第二室長)

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 憲芙 (早稲田大学教授)

菊池 馨実 (大阪大学助教授)

熊本 宣晴 (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)

浅野 仁子 (同研究所・社会保障応用分析研究部客員研究員)

海外社会保障研究 No. 127

平成11年6月25日発行

ISBN 4-900849-27-8

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
