

# 海外社会保障研究

AUTUMN 2003

No. 144

## 特集：ロシア・東欧における社会保障の動向

特集の趣旨 .....	小森田 秋夫	2
ハンガリーの社会動向と福祉レジーム .....	堀 林 巧	4
ポーランドの社会保障		
— 大量失業時代における生活保障システムの再構築 — .....	小森田 秋夫	14
チェコの老齢年金制度 .....	池 本 修一	29
ロシアにおける社会保障 .....	篠 田 優	42

## 論 文

オランダにおけるワークフェア改革		
— 「給付所得より就労を」 — .....	水 島 治 郎	53

## 書 評

Braithwaite, J., Grootaert, C. and B. Milanovic, <i>Poverty and Social Assistance in Transition Countries</i> .....	埋 橋 孝 文	67
--	---------	----

# 海外社会保障研究

AUTUMN 2003      No. 144

国立社会保障・人口問題研究所

## 特集：ロシア・東欧における社会保障の動向 趣 旨

旧ソ連・東欧諸国は、80年代末から90年代初めにかけて、体制転換（政治的民主化および市場経済化＝資本主義化）の過程を開始した。体制転換は、社会保障制度ないし（それよりも広くとらえた）「生活保障システム」にたいしても大きな衝撃を与え、現在、その全面的な再編成の過程にある。90年代初めには、国有企業の私有化（民営化）や市場経済のインフラづくりに焦点が当てられ、それに伴う「社会的コスト」に即応するための制度的措置（失業手当や公的扶助の導入）がとられたが、やがて、年金、医療をはじめとする生活保障システムの他の要素にも改革の手が及び、文字どおり全面的な再編成の様相を帯びている。

旧ソ連・東欧諸国（ユーゴスラヴィアを除く）における改革前の生活保障システムは、例えば農業における所有・経営形態の相違など重要な違いを残し、また生活保障の現実の水準や社会的平等の程度については偏差を含みながらも、少なくとも制度的には、各国間での違いは限定されており、全体としてひとつの「型」を形づくっていた。この「型」は、次のような構成要素からなっていた。

- 1) 労働能力ある男女の国民に、主として公的セクター（国有企業および協同組合）における労働の機会を保障する完全雇用
- 2) 「労働に応ずる分配」を建前とする労働所得＝賃金（およびそれに代替する一時的労働不能手当）、家族条件から生ずる必要に応じた追加的な家族給付、一定の労働経歴を支給要件として、賃金を算定の主要な基礎とする老齢年金、からなる所得体系（土地や資本など資産からの所得の制度的排除）
- 3) 国有住宅におけるフラットの賃借、協同組合住宅におけるフラットの所有権または利用権に基づく利用、個人住宅の所有などからなる複線的な、ただし利用の限度によって所有を制限する利用権中心の住宅制度
- 4) 教育と医療の国家独占と無償制
- 5) 基礎的生活物資・サービスの低価格維持政策

このようなシステムは、全体として、「普遍主義」志向、「平等主義」の建前、国家が生活保障に独占的に責任を負う「国家主義」の特徴を帯びていた。概してエスピン＝アンデルセンのいう社会民主主義モデルに相対的に近く、部分的に保守主義モデルと共通の要素もあり、自由主義モデルの対極にあったが、少なくとも次の点で、これらとは基本的前提を異にするものであった。ひとつは、国有企業を中心とする指令的計画経済（そのもとの量的拡大中心の外延的成長）という非市場的経済システムが前提となっていたことであり、もうひとつは、生活保障システムの担い手としての非国家的主体（国家と区別された地方自治体や民間の営利・非営利セクター）が存在しないか著しく周辺化し、従業員とその家族に対する生活サービス提供の重要なチャンネルのひとつとなっていた国有企業を含めて、国家がほとんど独占的な役割を果たしていた、ということである。

体制転換は、これら2つの前提をドラスティックに変えた。それに伴って、上記の諸要素も大きく変わりつつある。

しかし、これらの変化が、実際にどの程度、またどのような方向で変化しつつあるか、そして全体としてどのような生活保障システムが結晶しつつあるか(それとも、なお混沌とした状況にあるか)については、国別の検証が必要である。経済のグローバル化や世界銀行・EUなどのように、かつてとは違った「普遍化」促進要因も働いているとはいえ、これらの要因の作用の仕方や、旧システムの遺産の強固さを含め、差異化をもたらす要素も少なくないからである。

本特集は、旧東欧のなかのハンガリー・ポーランド・チェコおよび旧ソ連のロシアを取り上げ、とりあえずそれぞれの国に即して問題の所在を探ることにした。旧東欧のなかで上記の諸国と比べて政治的・経済的安定性の点でより大きな困難を抱えている諸国、旧ソ連のなかの中央アジア諸国などをも取り上げることが望ましいが、研究状況から見て断念した。

今後は、この地域内の諸国の比較をより意識的に行うことを通じて共通性と差異とを明らかにすることにより、比較福祉国家(福祉レジーム)論の舞台となってきた先進諸国、旧ソ連・東欧と同様に新自由主義的政策の影響の顕著なラテンアメリカ、経済成長と経済危機の継起する東アジアを視野に入れたグローバルな比較研究に貢献することが求められている。本特集が、その第一歩となれば幸いである。

(小森田秋夫 東京大学教授)

## ハンガリーの社会動向と福祉レジーム

堀林 巧

### ■ 要約

ハンガリーでは共産主義崩壊後「転換不況」が起きたが、1997年以後経済成長が本格化し、GDPは2000年に1989年の水準にまで回復した。しかし、生活水準回復は遅れ、雇用回復は緩慢である。また、所得格差の広がりや、少なくとも貧困層の存在など資本主義化の代償は大きい。それに対する国民の不満が4年ごとの政権交代の一因となった。ハンガリーの福祉レジームは、共産主義時代の「国家的生活保障システム」(小森田)から、ポスト共産主義初期に、社会保険制度に基づく「大陸欧州型」の方向に再編された。その後、内外不均衡や世界銀行からの働きかけで「自由主義」型への傾斜を伴った。しかし、「残余主義」に対する国民の反発は大きく、その後の政権は「軌道修正」を行っており、ハンガリー福祉レジームの帰趨は未定である。EUの中東欧諸国への提言において社会権重視の姿勢は弱い。EU加盟がハンガリー福祉レジームの「欧州化」を促すという確証はない。

### ■ キーワード

ハンガリー、資本主義化、ポスト共産主義時代、福祉政策、福祉レジーム

### I はじめに

ハンガリーはポーランドとともに1989年の「東欧革命」で先行し、その後一党制から複数政党制・議会制民主主義、国有セクター・計画化優位から私的セクター・市場優位の体制への転換、すなわち民主化・資本主義化(体制転換)を推進してきた。また、旧西側諸国との関係を深め、2003年4月にEU加盟条約に調印した(2004年5月加盟予定)。本稿は、体制転換過程においてハンガリー(政治・経済を含む)社会と福祉レジームがいかに推移してきたかの検討を主たる目的としている。

最初に、ポスト共産主義時代の同国の政治・経済・社会状況を概観し、次いで共産主義時代から現在に至る福祉政策・レジームの変遷を辿り、最後にポスト共産主義ハンガリー福祉レジームを特徴づける。

### II ポスト共産主義時代の政治・経済・社会概況

ハンガリーでは、1989年の複数政党制導入決定以降4度の国政選挙があり、選挙の度に政権は交代した。1990年総選挙結果を踏まえ「民主フォーラム」主導の中道右派連立政権が成立し、1994年総選挙では「社会党」(旧「社会主義労働者党」=共産党の改革派を継承)が勝利し、社会党とリベラル派(「自由民主連合」)が中道左派連立政権を樹立した。1998年総選挙結果を受け、政権は再度保守派に移行したが、保守連立政権の中核となったのは「青年民主連合・市民党」であった。2002年総選挙では僅差で中道左派が勝利し、社会党と自由民主連合による2度目の中道左派連立政権が成立し現在に至っている。

国政選挙の度ごとの政権交代は、議会制民主

主義が機能していることの証であるが、この「振り子現象」を「体制転換の社会的コスト」(失業、貧困化、格差増大など資本主義化の代償)に対するハンガリー社会(=国民)の抗議表明と見ることもできる。

資本主義化に伴い、他の旧共産主義国と同じくハンガリーでも「転換不況」と呼ばれる大規模な生産縮小が起きた。1989～93年の間にGDPは20%も低下した。1993年に生産回復が始まり、1997年以後ハンガリーは本格的な経済成長軌道に入り、2000年まで年率4～5%台の成長を記録した。GDPは2000年に1989年水準にまで回復した。2001、2002年に成長率は減速したが3%台を保ち、2002年のGDPは1989年に対して111.7%の水準にある。2003年も3.7%の成長が予測されている(KOPINT-DATORG 2003:53)。1990年代末以降ハンガリーの経済成長を主導したのは外資系企業による輸出増大であった(EU経済減速、国内賃金上昇などにより2002年には成長要因として個人消費の意義が向上したが一後述)。

しかし、生産回復に対し生活水準回復は遅れ、雇用水準は1989年以前を大きく下回ったままである。また、資本主義化に伴い所得格差が広がり貧困問題はなお深刻である。

資本主義化が進行した1990～96年の間に、就業者数は520万人から160万人減少し、360万人となった(ハンガリー人口は1995年に1020万人、2000年に1000万人)。雇用減少の衝撃は甚大であった。1997年以後の生産回復に伴い、失業率は減少したが(1993年12%、2002年5.8%)、就業者数増加は緩慢である。2000年の就業者数は約385万人で1996年から25万人増加したにとどまり、1989年のそれを146万人下回る(詳細は、Laki 2002:13-36)。失業率減少にもかかわらず、就業者増加が緩慢なのは労働市場に参入できない若者、早期退職者、(失業後)労働市場に復帰しないで家族・育児諸給付や他の家族成員の収入で生活する

女性など、非経済活動人口(失業者に含まれない非就業者)が本格的経済成長開始後も多く存在するからである。また、懸念されるのは2003年に失業率が再度上昇傾向を示していることである(KOPINT-DATORG 2003:43)。

2000年のハンガリーの(15～64歳人口における)労働力率は64.6%であり、EU平均(69%)を下回る(Laki 2002:19)。2000年のハンガリーの年金受給年齢が男性62歳、女性58歳であることを考慮に入れる必要があるとしても、ハンガリーの労働力率が欧州のなかで低い水準にあることは軽視できない。さらに、ハンガリー女性の(15～54歳人口における)就業率は1989年から1996年の間に75.8%から54.1%にと激減している(Frey 1998:4。なお、ハンガリー労働市場の現況については、Fazekas szerk. 2002、参照)。

非就業者のなかには「インフォーマル経済」(登録されていない経済活動)に従事し、生計を営む人々がいる。「インフォーマル経済」の規模は1990年代前半にGDP比35%であったが、2000年代初頭までに25%程度に低下している。しかし、その数値はなお高い(Gál et al. 2003:54)。「インフォーマル経済」は公式の労働市場参加が困難な人々の「セーフティ・ネット」の役割を果たしている。しかし、それは社会保障財源(税・社会保険料)を狭め、「インフォーマル経済」のみで生計を営む人々には社会保障上の権利が及ばないなど否定的側面を有する。

生活水準回復は生産回復よりも遅れた。前述のように、2000年にGDPは1989年水準に到達したが、同年の実質賃金は(1989年の実質賃金よりも低い)1991年の86%の水準、年金給付平均額についても77%の水準にとどまった。2002年春の総選挙で経済成長の果実の国民への分配を公約に掲げた社会党が、政権復帰後公務員賃金の大幅(50%)引き上げ、家族給付の引き上げ、年金追加一時金支給などを実施したため、2002年の家計所

得は前年比で10%増加した(KOPINT-DATORG 2003:36)。経済成長の成果の国民生活への還元はようやく始まったばかりである。なお、個人消費支出が1989年水準に回復したのは2001年のことである(1989年に対して102.6%、ECE 2003:225)。

資本主義化に伴い所得格差が増大した。「一人当たり家計所得」を基準に所得集団を10に区分した場合の最高所得集団と最低所得集団の格差は1989年に4であったが、2000年に8となった。貧困者も増加した。中央統計局が試算する「生存のための最低生活費」以下の所得生活者を貧困者と規定する場合、1989年に人口の10%が貧困者であったのが、1997年には37.2%にと増加した。1999年に貧困率は減少したものの、26%と高率である。「平均所得の半分以下」の所得生活者を貧困者と規定する場合の貧困率は2000年で約14%である。人口の約5%(50万人)を占めるロマ・マイノリティの貧困は深刻であり、その貧困率は65%に達する(「平均所得の半分以下」の所得生活者を貧困者と規定する場合、1999年)。また、多子家族やシングル・ペアレント(多くは母親)家族と、その子供の貧困化リスクは大きい(貧困と格差について詳細は、Gál et al. 2003:48-71、Ferge and Tausz 2002:195-7を参照)。

1989年以前に既にハンガリー人の平均寿命は国際比較で見ても短かったが、1990年代初頭に生活難、ストレス、医療改善の遅れなどに起因して、さらに短縮された。1989年の男性平均寿命は65.4歳であったが、1993年には64.5歳へと約1年短縮された。女性平均寿命も1989年の73.8歳から1992年の73.2歳へとわずかではあるが短縮された。2000年の男性平均寿命は67.1歳、女性のそれは75.6歳であり、近年若干延長傾向を示している。とはいえ、ハンガリー人(男女合わせた)平均寿命70.9歳(1995~2000年期間)はOECD加盟国のなかではトルコに次いで短いものであることに留意すべきである(Gál et al. 2003:8)。

1989年以後、政治的民主化は進展し、生産規模も2000年によく1989年水準にまで回復した。その後も成長が続いているが、その果実が国民多数に分配されたのは2002年になってのことである。また、緩慢な雇用増大、少なくない貧困者の存在、広がる所得格差など、国民福祉向上のために取り組まれるべき諸問題は山積している。こうした、ハンガリーのポスト共産主義時代の全体動向と福祉政策・レジームの関連はどうであったか。これを見る前に共産主義時代の福祉レジームを概観しておく。

### III 共産主義時代の福祉レジーム

ハンガリーには既にオーストリア=ハンガリー二重帝国時代(1867~1918年)に、強制加入の健康保険など社会保険制度が導入されていた。そして、二重帝国崩壊、ハンガリー独立以後それが継承・拡充された。例えば、1928年に民間労働者向け年金保険のための法律が整備された(それ以前、公的年金の適用範囲は国家公務員に限定され、その財源は税収であった)。保険料拠出者は使用者と被用者であり、年金基金は政府、使用者、被用者代表からなる三者機関によって運営された(積立方式、給付建て)。公的年金は農業労働従事者には適用されていなかった。とはいえ、共産主義化以前のハンガリーに社会保険制度に基づくビスマルク型福祉レジームが存在していたことに留意しておくべきであろう(Müller 1998:60)。

共産主義化以後に関しては、「労働を起点とする国家的生活保障システム」という小森田のポーランド共産主義福祉レジームについての規定(小森田 1998)が、ハンガリーにも該当する。すなわち、①完全雇用、②雇用に基づく所得保障、③国家が提供する無償サービス(医療、教育)と「事業所社会給付」(国有企業保障)などが(ポーランドと同様)ハンガリー共産主義福祉レジームの基

本的構成要素であった。

共産主義時代のハンガリーでは、女性の労働参加促進を伴う完全雇用政策が取られたが、それはとりわけ1960年代半ばまでの外延的成長・工業化の時期に顕著であった(基本所得としての賃金保障)。他方で、共産主義化以前に存在した社会保障は国家予算に統合されるとともに、適用範囲が拡大され普遍的な性格を強めた。1949年に公的年金は賦課方式に転換され、年金基金は国家予算に統合され、翌年、年金基金運営のための三者組織は廃止された。次いで、1961年に農業協同組合員にも高齢保障が付与されるようになり、1965年に年金権を有する人口の総人口比は96.6%に達した(Müller 1998:61)。

さらに、1975年の「社会保険法」によって都市労働者と農村労働者の年金受給条件が統一された(各自の老齢年金額は、就業歴と現役時代の報酬水準に関連づけられた)。他方で、医療は税によって賄われ、無償で国家が供給する普遍的サービスとなった(ただし、現実には患者の医者に対する「非公式の支払い」=「心づけ」が存在した)。

1956年の「ハンガリー事件」から教訓を得て、共産主義政権(=カーダール政権)は「国民との妥協政策」を取るようになり、その一環として1968年に当時としては「ラディカル」な経済改革を実施し、(後退の時期を含みつつも)それを継続させた。国有企業の管理が分権化され、小規模私的セクター(セカンド・エコノミー)が容認された。セカンド・エコノミーは普及し、その国民の生活保障に占める意義が増大した。前述の、ポスト共産主義時代における「セーフティ・ネット」としての「インフォーマル経済」という現象は共産主義時代からの遺産である。

カーダール時代(1956～88年)に家族・児童諸給付も整備された。1967年に有給出産・育児休暇制度が導入され、1969年に休暇期間が延長された(当初の2年6カ月から3年間に)。1985年に(以

前の)定額給付(女性平均賃金の40%)制度(GYES)に、報酬関連給付(出産以前の稼得の75%)の育児休暇制度(GYED)が付加された。有給育児休暇制度は1982年の法改正を経て(母親に限定された制度から)父親も取得可能な制度に変化した。しかし、実際に育児休暇を取るのはほとんどの場合母親であった。有給育児休暇制度は国家による育児支援政策であるが、他方で(外延的成長方式の限界から生じた)「労働力過剰」状況に女性の(一時的)「家庭回帰」で対処しようとする共産主義政権の意向を反映するものでもあった。なお、有給出産・育児休暇制度に加えて、家族手当など他の家族・児童諸給付も整備された(ハンガリーの家族政策については、堀林 2001を参照)。

共産主義時代のハンガリーに貧困問題は存在した。社会学者は貧困問題を研究調査し、また中央統計局は「絶対的貧困線」を試算した。さらに、異論派知識人は「貧困者救援基金」(SZETA)を設立し(1979年)、救貧活動を行った。しかし、貧困問題はタブー視される傾向にあり、社会扶助制度は未整備であった。

ハンガリーでも他の旧共産主義諸国と同様、生活必需品・サービスの低価格、国有企業によるサービス・給付(医療・保育施設、住宅補助など)も「国家的生活保障」の一環であった(詳細については、Faith and Lakatos 1997:167-174参照)。

ディーコンは、共産主義福祉レジームを「国家官僚主義的集団主義」と命名したうえで、それは、職種別賃金格差が年金等福祉諸給付にも影響を及ぼすなど「欧州保守主義コーポラティズムの伝統」と共通点を持つと指摘している(Deacon 1997:91)。その指摘は、ハンガリーの共産主義およびその前後の時代の福祉レジームの歴史的経路依存性を把握するために有益な視点を提供している。



#### IV ポスト共産主義時代の福祉政策の推移

##### 1. ポスト共産主義時代の社会政策論争

ハンガリーのポスト共産主義時代に政治・経済システムと並んで、福祉レジームも再編された。それを検討する前に、経済学者コルナイと社会政策専門家フェルゲの間で行われた論争を見ておくことが有益である。

コルナイは「時期尚早の福祉国家」を批判し、この立場から1995年に中道左派政権が提起した緊縮政策（後述）を支持した。コルナイによれば、1956年事件から教訓を汲み取ったカーダール政権は政治的安定化のため国民生活向上・消費充実を重視する政策（「グヤーシュ社会主義」）を取り、経済発展水準に照応しない寛大すぎる国家社会支出を行った（「時期尚早の福祉国家」）。そして、その政策傾向はポスト共産主義始発期中道右派政権によっても継承され、成長に必要な投資を妨げたというのがコルナイの「時期尚早の福祉国家」批判の要点であった。さらに、コルナイは共産主義福祉レジームは国家独占体制であり、個人の選択の自由を妨げるものであったと批判し、年金・医療の一部）民営化を含む福祉改革を提唱した。国家の社会的役割の削減（社会支出削減・民営化）がコルナイの福祉改革構想の核心であった（Kornai 1998。特にChapter3）。

フェルゲはコルナイの見解を批判した。フェルゲは、共産主義時代の福祉レジームの欠陥は、何よりもその「全体主義的政治レジーム」の論理への従属（社会政策形成・実施における国民参加と統制の不在）にあったとし、共産主義時代の普遍的医療・教育サービスや所得保障のための国家の社会支出については、貧困緩和、社会的格差是正、人的資本開発のために貢献したと肯定的に評価した。そして、ポスト共産主義時代において求められているのは、国家の社会的役割の削減ではなく、福祉レジームの民主化であるとした。この立場か

ら、フェルゲは国家の社会的役割の削減をめざす1995年の緊縮政策を厳しく批判した（Ferge 1997a、1997b）。なお、コルナイとフェルゲの見解について詳細は、堀林 1998 を参照）。

以上のように「福祉国家の維持か削減か」をめぐる論争が、ハンガリーでも（同国の歴史的文脈のなかで）行われたのである。次に、ポスト共産主義歴代諸政権の福祉政策の推移を辿る。

##### 2. ポスト共産主義歴代諸政権の福祉政策

###### (1) 1990～94年の中道右派政権時代の福祉政策

ポスト共産主義始発期政権の福祉政策は、健康保険や雇用保険導入など福祉レジームにおける社会保険制度の比重増大、急増する失業者や貧困者救済のためのセーフティ・ネット構築、福祉行政の分権化と民主化など、によって特徴づけられる。

1989年に、国家財政から社会保険基金が分離され、1991年に雇用保険制度が導入され、1992年に医療部門において主要財源を租税から社会保険（健康保険）に切り替える措置が取られた。また、1990～93年に雇用の約4分の1が消失したことに関連して深刻化した失業・貧困問題に対処するため種々の措置が取られた。雇用保険から失業手当が支給されたが、それは従前所得の70%を保障し、（最長）給付期間も2年であるなど相対的に寛容なものであった。さらに、社会扶助にかかわる法律（1993年の「社会法」）制定の後、失業給付期間が切れても失業状態にある人々に対して（最低年金の80%に相当する）「所得代償手当」を支給する制度が設けられた（失業状態にある限り無期限給付）。また、失職に直面している人々向けに早期退職年金制度や障害年金制度を弾力的に適用する措置が取られた。

家族給付については、共産主義時代の諸給付（GYES、GYED、家族手当など）が継承されたほか、多子家族の貧困リスクが大きいくところから、

3人以上の子供がいる家族に対して(母親が育児のため家庭にとどまる場合に)、最低年金に相当する額の育児支援金を支給する制度が設けられた(1993年。それは、女性を家庭に回帰させようとする中道右派政権の意向を反映するものであったとゴベン是指摘している。Goven 2000:291)。

福祉(社会保障)行政面では一定の地方分権化、民主化措置が取られた。1990年に医療施設は中央政府から地方自治体に移管された。また、1993年の「社会法」によって地方自治体が社会扶助の行政主体となった。他方で、政労使の三者代表からなる「利害調整協議会」が設けられ、また労使代表で構成される年金保険基金と健康保険基金運営のための(各)自治組織が創設され、1993年にはそれら自治組織の労働組合者代表が選出された。

1993年の民間任意保険基金(年金、医療保険等)創設のための法整備、プライマリー・ケアの「民営化」(GP=家庭医が民間開業医となる)開始(1992年)など、福祉部門への私的要素導入の動きも見られたが、ハンガリーのポスト共産主義始発期の福祉レジーム再編の主な傾向は、社会保険制度とコーポラティズムを特徴とする「大陸欧州型福祉レジーム」への接近であったと言える(前述のように、共産主義化以前のハンガリーの福祉レジームはビスマルク型であった)。

## (2) 1994～98年の中道左派政権時代の福祉政策

ポスト共産主義始発期政権を担った中道右派勢力は公的社会支出水準をできる限り維持すべく努めたが、「体制転換の社会的コスト」に対する国民の不満は強く、1994年総選挙において敗北した。代わって、大勝した旧共産主義政党改革派の流れを汲む社会党主導の中道左派連立政権が成立した。この政権は、外資導入・国有企業私有化促進、普遍主義的給付の選別給付への転換、患者窓口負担導入、失業者扶助削減、年金制度の部分的民

営化など、新自由主義的経済社会政策を実施した。

1995年3月に中道左派政権は「マクロ安定化」と「私有化促進」を柱とする経済・社会プログラムを提示したが、そこには国家の社会支出削減をめざす一連の措置が含まれていた。家族手当・育児休暇給付など従来普遍的に支給されていた諸給付へのミーンズ・テスト導入、大学授業料導入、歯科医療の患者負担導入、薬価補助削減(患者負担増加)等がそれにあたる。この緊縮政策導入の背景には、内外収支悪化と世界銀行からの働きかけがあった。「転換不況」(税收減少)や対旧東側輸出縮小(貿易赤字)により、1994年の国家財政赤字額は対GDP比8%、経常収支赤字額は対GDP比9.5%に達した。他方で、1992年に家族諸給付が寛大すぎるとハンガリーの福祉政策を批判していた世界銀行は中道左派政権に緊縮政策を実施するよう促した(Goven 2000:291-3)。

緊縮政策に対する国民の批判は強く、1996年2月に財務大臣ボクロシュ(緊縮政策は「ボクロシュ・パッケージ」と呼ばれた)は辞任に追い込まれたが、社会支出削減諸措置は実施に移された。家族手当と育児休暇給付はミーンズ・テスト付きの選別給付となり、報酬関連育児給付制度(GYED)は廃止され、定額給付制度(GYES)に一本化された。医療費の一部を患者が負担する制度も導入された。

雇用保険からの失業手当給付期間は、既に前中道右派政権時代に当初の(最長)2年から1年に短縮されていたが(1993年)、中道左派政権は失業手当期間終了後の「所得代償手当」の支給期間を従来の無期限から2年に短縮した(「最後の頼り」として「社会扶助手当」—最低年金の70%を支給—を1997年に導入したが)。

さらに、1996年に年金給付年齢引き上げが法制化される(男性60歳、女性55歳から漸次的に引き上げ、2009年には両性とも62歳となる)とともに、1997年には部分的民営化を主たる内容とする年金改革諸法案が国会を通過した。

1997年に国会を通過した新年金制度は3本柱から構成される。第1の柱は、従来の公的賦課年金である。第2の柱は、拠出建て、積立方式の私的年金である。労働市場新規参入者は民間の年金基金への加入を義務づけられるが、既就業者はそれに加入するかどうかを選択できる。第3の柱は任意の補足年金であり、そのための法整備は既に1993年になされていた。

このうち、年金民営化に該当するものは「第2の柱」、私的年金(拠出建て、積立方式)導入である。新年金制度の下で、使用者の年金保険料負担は1998年に総賃金の24%、1999年に同23%、2000年に22%となり、被用者負担は総賃金の7%(1998年)、8%(1999年)、9%(2000年)となる。使用者負担部分は公的賦課年金に振り向けられ、他方で、私的年金(第2の柱)加入者は、保険料のうち1%を公的賦課年金に振り向け、残り8%を各自が加入する民間の年金基金に納めると定められた(2000年の場合)。私的年金加入者に支給される公的年金は、民間年金基金に加入しない場合と比べ、約4分の1(8/31)減少する。減少分は私的年金で穴埋めされる(資産運用に成功すれば、私的年金が公的年金減少分を上回る)ものと想定された。ところで、労働市場新規参入者には民間年金基金への加入が義務づけられているから、将来においてはすべての就業者が(削減された)公的賦課年金と私的年金からなる「混合制度」に包摂されることになる。これが部分的民営化の意味するところであった(年金改革について詳細は、Müller 1998、Simonovits 1998、Fultz ed. 2002)。

このように中道左派政権によって年金制度の部分的民営化が実施された。これと関連して次の2点が重要である。一つは、ハンガリーの年金民営化は、1994年の報告書「高齢危機回避」(World Bank 1994)で年金民営化を明示した世界銀行の強い働きかけの下で実施されたということである。もう一つは、世界銀行と連携するハンガリー財務

省の当初の構想は完全民営化であったが、年金専門家、年金基金自治組織などの強い反対もあり、最終的に国会で議決された新制度は従来の公的年金の部分的民営化(約4分の1の民営化)にとどまったということである。

以上のように、中道左派政権時代(1994~98年)にハンガリーの福祉レジームは「自由主義型」(残余主義)レジームへの傾斜を示したが、他方でこの時代には非営利セクターを奨励する法律(1997年)のほか、児童保護に関する法律(1997年)、身障者の機会均等のための法律、患者の権利に関する法律(1998年)が制定されるなど、社会権拡充のための措置も取られた。

### (3) 1998年~2002年の保守政権時代の福祉政策

「ボクロシュ・パッケージ」が不評であったことも一因となり、中道左派政党は1998年総選挙で敗れ、「青年民主連合・市民党」主導の保守連立政権が誕生した。この保守政権の下では、家族・育児諸給付の再普遍化、中間層と伝統的家族重視の諸策、ワーク・フェア導入、中央集権化に向かう組織再編措置が取られた。また、前政権が導入した新年金制度に一部修正が加えられた。

前中道左派政権が導入した家族・育児諸給付におけるミーンズ・テストは、保守政権の下で廃止され、再び普遍的支給となった(1998年)。また、前政権時代に廃止された報酬関連育児給付制度(GYED)が復活した。GYED復活は中間層重視の保守政権の姿勢を示すものであった。さらに、伝統的家族重視と関連する措置としては、子供を持つ家族に対する税控除制度復活があった(それはポスト共産主義発給期政権時代に導入され、中道左派政権時代に廃止されていたものである)。

このように保守政権は中間層を重視したが、失業者や貧困者など、社会的弱者に対しては冷淡であった。例えば、2000年に雇用保険から給付され

る失業手当(最長)支給期間は従来の1年から9カ月に短縮されるとともに、失業手当給付期限切れの失業者に対して従来支給されていた「所得代償手当」が廃止された。失業手当給付期間が切れた後、失業者は地方自治体の社会扶助給付に頼ることになるが、その際1年間に少なくとも30日間公共事業に参加することが受給の条件となった(ワーク・フェア導入)。

共産主義時代から継承された「教育扶助」が、1997年の児童保護に関する法律制定以後「児童保護手当」と改名され、(ミーンズ・テスト付きで)現金で支給されていたが、2000年に現金支給方式は税控除方式に切り替えられた。そのため、貧困家庭の多くがこの扶助制度適用から除外されることになった(貧困家庭は控除の対象となるほど税を納付していなかったから)。

以上のような、中間層を重視するが、失業者や貧困者に冷淡な保守政権の福祉政策傾向を、フェルゲとタウスは「逆ターゲット化」と規定し、批判した(Ferge and Tausz 2002:177)。また、保守政権が年金保険基金と健康保険基金を運営する(労使代表からなる)自治組織を廃止し(国家管理の復活。1998～99年)、政労使の三者協議組織「利害調整評議会」の役割を軽視する(単なる諮問機関に格下げ)など、権威主義的政治手法を取ったことを批判した(Ferge and Tausz 2002:179)。

保守政権は、1997年に予定されていた通りには年金改革を実施しなかった。1997年当時、保険料負担は、2000年に使用者が総賃金の22%、被用者が9%となり、後者のうち私的年金加入者は8%分を民間年金基金に振り向けると予定されていたが、保守政権の下で2000～2002年の私的年金加入者(被用者)負担は(総賃金比)8%であり、うち民間年金基金に振り向けることができたのは6%分であった。他方で、使用者負担は当初予定よりも軽減された(2002年は18%)。また、2001年に労働市場新規参入者の私的年金加入は強制か

ら任意に切り替えられた。他方で、保守政権は公的年金を賦課方式から(スウェーデンやポーランドで実施されているところの)「みなし拠出建て」(Notional Defined Contribution)方式に変更する意向を示した(Gál et al. 2003:18,47)。

(以上のポスト共産主義第3次政権までの福祉政策の推移の叙述において、Ferge and Tausz 2002に多くを依拠している)。

#### (4) 2002年以降の中道左派政権の福祉政策

2002年総選挙結果を受け、再度中道左派連立(社会党と自由民主連合)政権が成立した。中道左派政権は、選挙期間中に示した公約(「100日プログラム」)に従って、公務員賃金大幅引き上げ、家族手当引き上げ、年金の追加一時金支給などを実施した。他方で、「医療改革」の意向を示し(2003年)、年金制度については前保守派政権による「逸脱」の是正を図っている。

2002年のハンガリーGDP成長率は3.3%、個人消費と輸出の伸び率は、それぞれ8.8%、3.8%であった。個人消費の伸び率が輸出の伸び率を上回ったのは1997年の本格的経済成長開始以後初めてのことである。それは一方では、2001年以降の世界経済停滞、他方で2002年の実質賃金上昇(13.6%)や社会給付上昇(家族手当の20%の引き上げと「13カ月目」分支払い、年金追加一時金支給など)による家計所得上昇(前年比10%)に伴う消費需要増大を反映したものであった(KOPINT-DATORG 2003:35-6)。しかし、同年国家財政の赤字がGDPの10%に到達したことから、2003年に中道左派政権は安定化政策実施の必要を示唆している。

他方で、2003年5月、中道左派政権は「民間投資家の資金注入を伴う医療部門の民営化促進」を提示した。前述のように、1992年からプライマリー・ケアの「民営化」が開始され、現在までにGPの87%、歯科医の70%が民間開業医となってい

る。さらに薬局の98%が民間業者となっている。また、CTやMRIなどによる検査の多くは地方自治体と契約する民間会社によって実施されている。しかし、全体としてハンガリーの医療部門は公的性格を維持している。すなわち、現在のところ(少数の宗教団体所有のものを除き)大部分の病院は地方自治体所有であり、医療財源の61%が公的健康保険、23%が税収で賄われている(残り16%が個人負担。内訳は薬・抗生物質費用負担10%、治療のための窓口負担2%、「非公式支払い」=「心づけ」4%である。Gál et al. 2003:83)。

公的健康保険で経常医療費、地方自治体と中央政府の税収で公共医療施設の維持・投資費用が賄われてきたが、現在の中道左派政権は医療部門に民間資金を流入させるため新たな諸措置を講ずることを模索しているのである(Budapest Sun, May 29-June 4, 2003)。

年金制度については、労働市場新規参入者の民間年金基金への強制加入の原則を復活させるなど、1997年に設計された年金制度の枠組みへの復帰に向けた措置を取っている。

## V 小括—ポスト共産主義福祉レジームの特質

フェルゲとタウスは、ポスト共産主義時代のハンガリー歴代諸政権(第3次まで、2002年以降の中道左派政権を除く)の福祉政策は、政権主導政党の「政治的ラベル」と一致するものではなかった(保守政党が社会民主主義的政策を、社会民主主義政党が新自由主義的政策を取る場合があった)が、どの政権も資本主義化に伴う貧困や社会的分断を防止・抑制する確たる政治的意志を持たなかったと批判している。それと経済回復基調に入っても成長の成果を国民に還元すべく政策が欠如したことが相まって、ハンガリーの公的社会支出のGDP比は1989年の水準を下回っており、OECD平均以下となり、社会給付の東西格差は拡大した

と見ている(Ferge and Tausz 2002:178-180)。

ポスト共産主義始発期政権が社会支出水準維持に努めながらも失業、貧困問題に充分対処し得ず、続く中道左派政権が内外不均衡と世界銀行の働きかけで新自由主義的政策に傾斜し、保守政権(1998~2002年)が社会的弱者に冷淡な政策を取ったこと、また、今なお雇用回復が緩慢で、軽視できない規模の貧困と所得格差問題が存在するという事実に照らし合わせてみれば、フェルゲとタウスの見解には多くの真実が含まれていると言えるであろう。(フェルゲとタウスが考察対象としていない)2002年に中道左派政権が福祉拡充政策を取ったことに注目すべきであるが、その政策傾向が今後も持続するという保障はない。

ポスト共産主義ハンガリー福祉レジームの「型」についてはどうであろうか。ディーコンは、ポスト共産主義地域の福祉レジームが「欧州型」の「保守主義コーポラティズム」と「IMF・世界銀行に後押しされた残余主義」の「緊張関係」のなかで形成されてきたと見ている(Deacon 2000:156)。筆者の見方もこれに近い。家族諸手当の普遍主義的給付から選抜給付への転換と再普遍化という軌跡、年金制度は民営化されたが(当初の構想から後退して)部分的民営化にとどまったこと、医療部門は(現政権の民営化志向にもかかわらず)基本的に公的性格を保っていること、1990年代半ばに緊縮政策を実施したのと同じ政治勢力が2002年には福祉拡充政策を実施したことなど、総じて言えばポスト共産主義時代のハンガリーの福祉政策は「欧州型」と「自由主義型」福祉レジームへの道の間を揺れ動いてきた。そして、その背景には世界銀行などが勧める「残余主義」と、「国家的生活保障」を経験したことがある国民の(国家の福祉への積極的関与を求める)意識の間に生じる「緊張関係」がある。ハンガリー福祉レジームの帰趨はまだ確定していない。

ハンガリー福祉レジームの帰趨と関連してEU

加盟が及ぼす影響という論点がある。デーコンらの観察によれば、1990年代のポスト共産主義福祉政策に強い影響を及ぼしたのはブレトン・ウッズ機関、とりわけ世界銀行であり、これに対抗しポスト共産主義地域に「欧州型」福祉国家の理念と制度を浸透させるべく努めたのはILOやUNICEF、欧州会議などであり、EUではなかった(Deacon et al. 1997)。リスも、EUは加盟候補諸国に対し民主主義定着を要請したが、社会権について言えばそうでなかったと見ている(Rys 2001:185)。フェルゲは欧州委員会が加盟候補諸国に提示してきた文書を検討し、それが全体として「社会保護の欧州モデル」を勧めるよりも、年金・医療の民営化などブレトン・ウッズ機関と類似の提言を行う傾向にあったと指摘している(Ferge, Z., "European integration and social security in the accession countries". 2003年5月にフェルゲから筆者に送られてきた論文。冒頭ページに、European Journal of Social Quality, Vol 3, Issue 1/2, pp.9-15、と記されている)。

こうした経緯に照らせば、EU加盟によってハンガリー福祉レジームが「欧州型」(それ自体多様であるが)に向かうと予測するのは早計であると言える。

#### 参考文献

- Deacon, Bob, Michelle Hulse and Paul Stubbs. 1997. *Global Social Policy*. SAGE Publications.
- Deacon, Bob 2000. "Eastern European Welfare States: the Impact on the Politics of Globalization." *Journal of European Social Policy* 10 (2).
- ECE. 2003. *Economic Survey of Europe* No.1.
- Faith, Gáspár and Judit Lakatos. 1997. "Fringe Benefits in Transition in Hungary." in Rein, Martin, Barry L. Friedman and Andreas Wörgötter (eds) *Enterprise and Social Benefits after Communism*. Cambridge University Press.
- Fazekas, Károly Szerk. 2002. *Munkaerőpiaci Tükör 2002*. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont Országos Foglalkoztatási Közalapítvány.
- Ferge, Zsuzsa. 1997a. "Is the World Falling Apart?: A View from the East of Europe." In *Long-Term Structural Changes in Transforming Central & Eastern Europe (The 1990s)*, edited by Iran T. Berend. Südosteuropa-Gesellschaft.
- Ferge, Zsuzsa. 1997b. "Social Policy Challenges and Dilemmas in Ex-Socialist Systems." In *Transforming Post-Communist Economies*, edited by Nelson, Joan M., Charles Tilly and Lee Walker. National Academy Press.
- Ferge, Zsuzsa and Katalin Tausz. 2002. "Social Security in Hungary: A Balance Sheet after Twelve Years." *Social Policy & Administration* 36 (2).
- Fultz, Elaine. 2002. *Pension Reform in Central and Eastern Europe Volume 1*. International Labour Office, Central and Eastern European Team.
- Frey, Mária. 1998. "The Position of Women on the Labour Market after Change of Political System." *Women in the World of Work: Women Workers' Rights in Hungary*. International Labour Office, Central and Eastern European Team.
- Gál, Róbert I., Zsolt Mogyorósy, Ágota Szende and Péter Szívós. 2003. *Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries: Country Study-Hungary*. Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V.
- Goven, Joanna. 2000. "New Parliament, Old Discourse? The Parental Leave Debate in Hungary." In *Reproducing Gender: Politics, Public, and Everyday life after Socialism*, edited by Gal, Susan and Gali Kligman. Princeton University Press.
- KOPINT-DATORG. 2003. *Economic Trends in Eastern Europe* No.1, Spring.
- Kornai, Janos. 1997. *Struggle and Hope*. Edward Elgar.
- Laky, Teréz. 2002. "Labour Market in Hungary." In *The Hungarian Labour Market*, edited by Fazekas, Károly and Jenő Koltai. Institute of Economics.
- Müller, Katharina. 1999. *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Edgar Elgar.
- Simonovits, Andras. 1998. "Az új magyar nyugdíjrendszer és problémái." *Közgazdasági Szemle* 16 sz.
- Rys, Vladimir. 2001. "Transition Countries of Central Europe Entering the European Union: Some Social Protection Issues." *International Social Security Review* 54 (2-3).
- World Bank. 1994. *Averting the Old Age Crisis*. Oxford University Press.
- 小森田秋夫 1998「ポーランドの社会福祉」『世界の社会福祉 ロシア/ポーランド』旬報社
- 堀林巧 1998「ポスト共産主義社会政策論」『金沢大学経済学部論集』第19巻第1号
- 堀林巧 2001「ハンガリーの労働領域と家族政策におけるジェンダー」『金沢大学経済学部論集』第22巻第1号  
(ほりばやし・たくみ 金沢大学教授)

## ポーランドの社会保障

—大量失業時代における生活保障システムの再構築—

小森田 秋夫

### ■ 要約

ポーランドの国勢調査は、労働力率の低下、20%を超える高い失業率、勤労所得を主な生計維持手段とする人の減少と非稼働所得に依存する人の増加といった体制転換の帰結を明らかにした。重要性を高めた非稼働所得のうち、老齢年金は2段階の改革を通じて大きく性格を変え、新制度の中核部分は年金額が個人の報酬額と保険料支払期間とによって決まる個人主義的な強制貯蓄に等しいものとなった。このことは、特に「家庭責任」を負っているがゆえの労働市場におけるハンディに直面し、長期の労働経歴を確保する上での困難に見舞われている女性にとっては、重大な意味を持つ。新たに制度化された社会援助(公的扶助)は、失業手当の切れた失業者などの受け皿として少なからぬ役割を果たしているが、将来的には年金だけでは生きてゆけない、あるいは年金をもらえない層の生活保障をも引き受けなければならぬかもしれない。このように問題は連関しているが、制度間のつながりを踏まえた体系性のあるシステムの結晶にはなお時間がかかるであろう。

### ■ キーワード

ポーランド、体制転換、生活保障システム、年金改革、性別役割分掌

## I 国勢調査に映し出された体制転換

### 1. 勤労所得による生存の収縮

2002年5月にポーランドにおいて実施された国勢調査の結果が、このほど発表された(Raport)。1988年に続く14年ぶりの調査の結果は、体制転換の結果としてポーランド社会に何が生じたかをくっきりと浮び上がらせている。まず、そのいくつかのポイントを取り出しておこう。

この間に3788万人から3823万人へと微増した人口は、その年齢構成を変えた。年々進行する出生数の低下と80年代前半のベビーブーマーが成人に達したことによって生産年齢前(17歳以下)の人口が29.9%から23.2%に減少する一方、生産年齢後(男性は65歳以上、女性は60歳以上)の人口が12.5%から15.2%に増加し、生産年齢人口は

57.6%から61.8%に増加した。

しかし、その生産年齢人口の労働力率<sup>1)</sup>は、78.6%から71.7%へと顕著に低下し、特に45歳以上の層で労働市場からの撤退が進んだ。男女別では、男性は84.9%から75.1%へ、女性は71.8%から68.0%へと、低下の度合いは男性の方が大きく、男女差は縮まっている。注目すべきなのは、男性はすべての年齢層で低下しているのに対して、女性は25～34歳で73.6%から81.5%へと大幅に増加し、35～44歳でも84.1%から84.0%へと同水準を維持していることである。また、男女とも、教育水準が低くなればなるほど労働力率の落ち込みが大きくなっている。

ただし、労働力率とは、労働市場にとどまっていようとする人びとの割合であるにすぎない。1988年には、統計上、失業者というカテゴリーは

なく、労働力率は就業率に等しかったのに対して、2002年には、労働力年齢の人口のうち失業率は21.7%（男性21.0%、女性22.6%）に達している。登録失業率<sup>2)</sup>はもう少し低い、いずれにしても、体制転換によって公然たる失業が発生した旧ソ連・東欧諸国のなかでも、ポーランドはもっとも失業率の高い国に属している。男女完全雇用は過去のものとなっただけではなく、その対極の高失業社会に一気に変貌したのである。

最後に、以上の帰結として、主な生計維持手段が勤労所得である人は45.4%から32.3%に激減し（産業部門別・所有セクター別構成も大きく変わった）、非稼働所得すなわち各種の年金・手当である人は18.0%から28.0%へと1.5倍以上に増加した。その結果、両者の差はわずかなものとなった。これを世帯<sup>3)</sup>単位で見ると、非稼働所得を主な生計維持手段とする世帯は43.0%に達している。その大半は老齢年金（24.2%）と障害年金

表1 主な生計維持手段の変化/個人

主な生計維持手段(個人)		1988年	2002年	1988年=100	
勤労所得	合計	45.4	32.3	71.8	
	農業外	合計	34.8	28.0	81.3
		公的セクター	31.8	11.4	36.4
		私的セクター	3.0	16.6	558.7
	農業	合計	10.6	4.3	40.7
		公的セクター	2.4	0.1	4.1
私的セクター		8.2	4.2	51.6	
非稼働所得	合計	18.0	28.0	157.1	
	老齢年金	9.1	13.9	154.0	
	障害年金	5.7	6.6	116.5	
	遺族年金	1.6	2.2	139.7	
	失業手当	—	1.6	—	
社会援助手当		0.2	0.6	410.3	
所有からの所得		—	0.1	—	
被扶養		36.6	38.0	105.0	
不明		—	1.6	—	

出所：Raport z wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002

表2 主な生計維持手段の変化/世帯

主な生計維持手段(世帯)		1988年	2002年	
勤労所得	合計	72.9	51.6	
	公的セクター	55.0	19.5	
	私的セクター	合計	17.9	32.1
		自己農業経営	12.1	4.9
非稼働所得	合計	27.1	43.0	
	老齢年金・障害年金	26.2	37.6	
	その他	0.9	5.3	
被扶養		—	3.9	

出所：Raport z wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002



(13.4%)であるが、「その他」も0.9%から5.3%へと顕著に増加した。失業手当と社会援助手当がここに含まれている。また、世帯単位で扶養に依存しているケース(3.9%)が登場していることも注目される。このような結果を、産業界に近い「フプロスト」誌は、「病的に福祉的な国家〔państwo patologicznie opiekuńcze〕」「福祉中毒の国民〔narod socjalholików〕」とセンセーショナルに報じた(Piński i J. Piński 2003)。

## 2. 生活保障システムの有償化・商品化

ところで、生計維持手段(所得の源泉)にかんする国勢調査結果からは、所得の水準に生じた大きな格差は明らかにならない。また、この10数年のあいだに、貨幣所得の重みそのものが飛躍的に高まったことも見逃してはならない。80年代までは、無償セクターが重要な位置を占め(その意味で「非商品化」<sup>4)</sup>の水準が高かった)、有償セクターについても、国家補助によって支えられている部分が存在していたため、貨幣所得は生活保障の一部を表現するものでしかなかった。これに対して、90年代以降、次のような変化が生じている。

- (a) 国家の補助金によって生活必需品価格を低く抑えるという政策が放棄された。
- (b) 国有企業が従業員およびその家族に対して果たしていた各種福祉サービスの供給チャンネルとしての機能が大幅に収縮した。
- (c) 国家がほぼ独占する無償セクターであった教育と医療に私的セクターが出現し、公的セクターにおいても有償化が進んだ。教育水準の上昇は国勢調査の示す明るい材料のひとつであり、特に15歳以上の人口中の高等教育修了者の割合は6.5%から10.2%に急増したが、それを支えているのは簇生した私立大学と有料化した国立大学の夜間部・通信部にほかならない。高等教育へのアクセスの拡大が、家族の所得水準に規定されたアクセス機会の格

差を伴いながら進行したのである。医療については、無料すなわち国家予算によって直接に支えられたシステムから、99年以降、強制医療保険を中心とするシステムに転換した<sup>5)</sup>。問題は、公的セクターの医療水準(特に専門医療)に満足できない場合に、公的セクターに設けられた有料部門や私的セクターに向かうなどの形で、所得水準が医療へのアクセスを規定するという関係が成立したことである。従来から部分的に有料であった薬代の負担も増大している。

- (d) 住宅は、従来から個人所有住宅、住宅協同組合住宅(区分所有権または利用権)、各種の国有住宅と多様であったが、全市民のために何らかの形で住宅を確保するという観点から、公的住宅建設を重視する一方、個人の住宅所有権の客体を利用の限度に制限し、家賃を規制するなど、利用権中心の秩序が作られていた。これに対して90年代以降は、所有権に対する上限規制が解除され、家賃決定が市場化され、民間住宅建設が促進された。その結果、民間資金によって建設された高級住宅が出現する一方、家賃補助制度などの保護措置にもかかわらず家賃を払うことができず、場合によってはホームレスに陥る人びとも出現するようになった<sup>6)</sup>。

こうして、以上のような要素全体を含むものとして「生活保障システム」をとらえるならば、そこにおける有償化・商品化の拡大によって、貨幣所得を得る機会やその水準が人びとの暮らしのあり方を直接に左右する度合いが確実に高まったのである。

## 3. 所得保障システムの転換

さて、体制転換以前の生活保障システムにおける所得保障の骨格は、次のようなものであった。

- (a) 学校卒業後、男女を問わず就業の機会が保障され、したがって賃金の形で所得を得る。

- (b) 一時的に労働が不能となったときは、労働関係を維持したまま賃金に代わる手当が支給される。本人が病気の場合の疾病手当と家族の看護のための看護手当〔*zasilek opiekuńczy*〕、母性休暇（産前産後休暇）中の母性手当と育児休暇中の育児手当がそれである。
- (c) 賃金および上記の手当とは別に、家族条件に応じた必要を充足するために、家族手当および恒常的な介護を必要とする家族の介護のための介護手当〔*zasilek pielęgnacyjny*〕が支給される。
- (d) 所定年数の労働経歴を持ち、所定の年齢に達することを要件として、老齢年金が支給される。

これに対して、体制転換の結果、(a)の保障が崩壊し、賃金に代わるべき所得保障の仕組みとして新たに失業手当が導入された。また、賃金・手当・年金によって基礎的な生活を維持することができない場合に備えるべき公的扶助の仕組みとして社会援助〔*pomoc społeczna, social assistance*〕制度が整備された。これらに加えて、既存の制度も、新たな論理に基づいて再編成された。

そこで小論では、以下、一貫して非稼働所得の中心に位置している老齢年金、労働と「家庭責任」との結合にかかわる問題、最後の砦としての社会援助という3つの論点について、制度の論理に着目しつつ概観することにした<sup>7)</sup>。

## II 年金制度の設計

### 1. 旧制度の骨格

1982年12月の労働者年金法によれば、老齢年金の標準的な受給資格は、男性65歳、女性60歳という年金年齢に達すること、男性25年、女性20年という通算労働経歴を持つことの2つであった。そのさい、労働経歴は、実際に雇用されていた期間(疾病・母性・看護手当受給中を含む)のほかに、いわゆる「社会的」(=福祉的、非保険的)要素、す

なわち兵役、4歳未満の子を育てるための育児休暇(合計6年まで)などの「雇用期間と同視される期間」と、介護手当の対象となっている子やI級身障者である家族構成員の世話をするために仕事を中断した期間(最長6年)など「雇用期間に算入されうる期間」をも含む最広義のものとなっていた。年金給付額については、年金の労働刺激機能を重視して稼働中の報酬に比例させるという考え方で、給付額の平準化を図るという考え方を折衷し、基準所得(本人の平均報酬)のうち一定額まではその100%、それを超える部分については55%とされていた。そのうえで、「人民ポーランド」期(第2次大戦後)における20年を超える労働経歴1年につき1%を加算し、さらに、現役労働者が受給する家族手当に対応する家族加算を合わせた額を、下限を最低年金(平均報酬の35%)により、上限を本人の基準所得の100%で切りそろえるという仕組みであった(小森田1998)。

### 2. 改革の第一段階

このような賦課方式の年金制度は、90年代以降、2つの段階を経て変化を遂げてきた。

第1は、91年10月の年金再評価法による改革である。同法は、「雇用期間」「雇用期間と同視される期間」「雇用期間に算入されうる期間」という区分を「払込み期間」「非払込み期間」という区分に改めたうえで、兵役、母性手当受給期間などは払込み期間、育児休暇、家族看護のための労働不履行期間などは非払込み期間へと位置づけなおした。両者を区別する意味は、年金受給権の発生要件である労働経歴を算定するさいに、非払込み期間は払込み期間の3分の1を超えることはできないとされたほか、年金額の算定のさいに、次のように異なる評価を受けることになった点にある。

$$\begin{aligned} \text{年金額} &= \text{基準金額} \times 24\% && \text{〔一律部分〕} \\ &+ \text{基準所得} \times \text{払込み期間} \times 1.3\% && \text{〔報酬比例部分1〕} \\ &+ \text{基準所得} \times \text{非払込み期間} \times 0.7\% && \text{〔報酬比例部分2〕} \end{aligned}$$

ここで、基準金額とは全国平均報酬である。また、本人の平均報酬のうち全国平均報酬の250%を超える部分については、基準所得から除かれる。このような改革の意味は、「社会的」要素を整理したうえでこれを維持し、年金額を平準化するメカニズムを再構成しつつ組み込みながらも、年金額を本人の報酬と実際の労働期間とに比例させる(拠出と給付とのリンケージ)という方向性を打ち出したという点にある。「労働経歴」ではなく(保険料の)「払込み期間」という概念が用いられたことも、このような志向を示唆するものであった(ただし、保険料は引き続き全額を企業側が負担するという形をとっていた)。

### 3. 改革の第二段階

しかし、年金制度改革は、以上のような賦課方式の枠内での手直しにとどまることはできなかった。その背景の第1は、80年代までは均衡を保っていた年金財政が赤字に転じ、国庫補助に依存するようになったことである。その原因は、支出面では、大量失業の顕在化という新たな事態を前に、標準的年金年齢に達する以前に年金生活に移行することを認める諸制度を多くの労働者が利用したことによって年金受給者数が急速に増大するとともに、70%台という比較的高い賃金代替率が保障されたことである。収入面では、石炭・鉄鋼などの国有大企業を中心とする保険料の滞納や、保険料負担を免れるために、労働契約ではなく委任契約や代理契約のような民法上の契約の形で雇用したり、報酬について過少申告したりする「グレイゾーン」現象が広がったことが、年金財政に打撃を与えた。こうして、国家予算のかなりの部分が年金支出に割かれ、結果として医療・教育・家族政策などへの支出を圧迫している、と認識されるようになった。

第2は、人口学的見通しである。現状ではポーランドの人口は相対的に若く、年金財政の危機の主原因とは言えないが、2000年代の終わりごろか

ら高齢化圧力が強まるので、それ以前に改革して備えをしておく必要がある、と考えられるようになった。このようななかから、年金制度が抱え込んでいた非保险的(「社会的」)要素を切り離したうえで、国家財政に依存することなく人口学的圧力に耐えるような自足的年金制度を構築することが必要であるという主張が強まっていったのである。

それに加えて、第3に、積み立てた保険料を運用する年金基金を創出することによって、生まれたばかりの有価証券市場を活性化しようという経済政策的意図が、年金改革論議に持ち込まれるようになったことも重要である(小森田 1998)。

こうして、世界銀行の唱導する3階建て構想の強い影響力のもとで、95年ごろから抜本改革へ向けた議論が活発化し、97~98年に成立した一連の法律に基づいて、99年1月から新制度への移行が開始された<sup>8)</sup>。

第1に、年金制度全体は、「3階建て」で構成されている。1階部分は、社会保険庁の運営する強制保険である。2階部分も強制保険であるが、ここでは社会保険庁の集めた保険料の一部の有価証券市場における運用が、被保険者自身の選んだ年金基金に委ねられる。3階部分は任意の追加年金であり、私的保険会社との契約のほか、税制上の支援を受ける「従業員年金プログラム」という枠組みが制度化されている<sup>9)</sup>。

第2に、従来は報酬の45%相当分をもっぱら使用者が支払っていた社会保険料は、労働者が23%、使用者が22%を負担することになった。これらは、(老齢)年金基金、障害・遺族年金基金、疾病基金、災害基金に分割され、年金基金分(労使各12%)のうち15%が1階部分に、9%が2階部分に回される。ただし、労働者の名目報酬が23%引き上げられ、労働者負担の23%と使用者負担の22%とを合わせた45%を従来どおり使用者が社会保険庁に納める(引き上げられた報酬額を基準にすれば、19.52%を労使で折半することになる)。

第3に、従来は別立てとなっていた警察官・軍人などのいわゆる「制服」年金、聖職者年金は以上のような制度に統合され、鉱山業など特定の部門を対象とする特典は廃止された。部門の特性を考慮した有利な制度を設けるのならば、全労働者（被保険者）の負担によるのではなく、3階部分を利用するか、国家の政策として、したがって国家予算の負担で行うべきであるという考えからである。個人農民と裁判官・検察官のみが、この制度の対象外とされた。

第4に、新制度への移行については、生まれた時期によって次のように異なる扱いがなされた。1948年12月31日までに生まれた者（50代以上の者）と現に年金を受給している者は、旧制度の適用を受ける。1949年1月1日から68年12月31日までに生まれた者（30代、40代の者）は、新制度に移行するか、1階部分のみの適用を受ける（すなわち、2階部分に回されるべき保険料も1階部分の枠内で運用する）かを99年末までに選択する。1969年1月1日以降に生まれた者（制度発足時に20代以下の者）は、自動的に新制度に移行する。

#### 4. 新年金制度の論理

さて、世代別の移行をはじめ、新制度の導入に伴う摩擦を避けるための配慮を加えながらも、新制度の論理は明確である。

まず、年金財政の国家財政からの分離を徹底させ、自足的なものとするのが志向されている。国家予算からの支出は、原則として、国家が使用者としての地位に立つ場合か、社会政策的考慮から負担に責任を負う場合に限られる。国家財政への依存を排除する代わりに、リスクの性格の異なる障害・遺族年金基金、疾病基金、災害基金を年金基金から切り離したことも、別の側から年金財政の自足性を高めるという意味を持つ。

ところが、他方では、老後の所得の一部が不確実性を伴う有価証券市場とそこでの資金運用の成

否に依存するという要素（2階部分）が盛り込まれている。改革論議の過程では、私的年金基金を設けるとしてもそれを任意のものとして位置づけるという構想も存在したが、参加者が少なく、運営コスト負担が大きくなるという見通しから私的年金基金への参加を強制するという制度が選択された。実際には、参加するかどうかの選択が委ねられた30代、40代のうち、予想以上に多くの者が私的年金基金への参加を選択した。ある解釈によれば、勧誘員の活発な活動のほか、過大な任務を課された社会保険庁が新制度の導入時に見せたもたつきが、公的制度に対する不信と“私的なもの”に対する信頼を増幅させたのだ、という。私的年金基金の選択がハイリスク・ハイリターン志向を意味するものでないことは、回答者の82%までが「よい基金」の指標として安全な資金運用を挙げ、利益の極大化をめざす攻撃的な投資を挙げる者は8%にすぎないという世論調査結果が物語っている（Rymsza 2002）。

生活保障システムという視点からみて当面もつとも重要なのは、社会保険庁の管理する1階部分自体の性格が転換したことである。すなわち、各被保険者のために個人別の年金口座[konto]が設けられ、そこに蓄積された保険料総額を年金受給開始時点での平均余命で割って得られる額が年金月額となる。年金年齢は従来どおり男性65歳、女性60歳であるが、それ以降いつ年金生活に移行するかは各自の選択による。移行時期を遅らせれば、それだけ保険料総額が増え、平均余命は短くなるので、年金額は高くなる計算となる。このように、従来どおり個人単位で計算されるというだけではなく、年金額は各人のために払い込まれた保険料額に直接依存することになる。これは、もはや社会連帯の要素をほとんど含まないという意味でも個人単位の（個人主義的な）強制貯蓄にほかならない<sup>10)</sup>。

年金基金の活動によって将来の年金の原資が増

殖するという社会的期待がかき立てられたにもかかわらず、年金改革の設計者の想定では、賃金代替率は約60%へと10%程度低下することが見込まれていた(Rymsza 2002)。実際には、2020年に男性は43%、女性は30%になるという見積もりもある。さらに、保険料の基礎となる報酬額と保険料支払期間の差異がそのまま年金額の格差となって現われることが、制度設計そのものの帰結である(Czepulis-Rutkowska 2000)。したがって、年金だけでは暮らしていけない年金受給者が生まれることを排除することができない。確かに、1階部分と2階部分とを合わせても最低年金に満たない場合は、国家予算によって差額が支給されることになっている。ただし、そのためには、男性25年、女性20年の労働経歴が求められる。しかし、高率の失業が常態化するという見通しのもとで、旧制度が想定していたような25年、20年の労働経歴を自明のもとと想定することはもはやできない。一方、高所得者については、全国平均報酬の250%を超える部分については基準所得から除かれる。言い換えれば、強制保険の枠内で運用することを強制されず、希望すれば任意保険に振り向けることが許されることになる。

新制度においては、受給資格を得るために一定の長さの労働経歴が求められることはない。したがって、払込み期間と非払込み期間という概念は消えるが、その代わりに、労働していないあれこれの期間について保険料が支払われるかどうかという問題が残る<sup>11)</sup>。

まず、母性休暇・育児休暇期間については、全国最低報酬を基準所得とする保険料が国家予算から補填される。失業手当受給期間については、使用者が支払う納付金などによって形成される労働基金から、郡労働事務所が支払う。社会保険の被保険者が退職して専業主婦(夫)化した場合、任意で被保険者資格を継続することができる。この場合、全国最低報酬を下まわらない額を申告し、

それを基準所得と見なした保険料の全額を自ら支払うことになる。ただし、このような期間が10年を超えるときは、最低年金の保証は得られない。被保険者としての経歴をまったく持たない場合には、このような道も閉ざされている<sup>12)</sup>。配偶者が死亡した場合、2階部分については相続の対象になるのは、この部分が個人財産化していることを意味する<sup>13)</sup>。遺族年金を受ける可能性も残されているが、死亡の時点で、死亡した夫(妻)が年金受給権を確立していること、妻(夫)が50歳に達しているか労働能力を欠いていることなどの要件を満たしていなければならない。

こうして、現役世代に対する新しい年金制度の基本的メッセージは明確である。“老後の所得については、いまから先を見通して各自で準備せよ”。このような「個人的先見性[indywidualna przezorność]」こそが、古い生活保障システムが培ってきた制度依存の心性を克服するという過渡的な含意を超えて、社会政策上の制度における社会連帯の要素を最小化するという新しいシステムそのものの理念を表現するものとなっているのである。

### III 「家庭責任」と労働

#### 1. 収縮した労働の機会の分かちあい

すでに見たように、体制転換に伴って労働の機会が大幅に収縮した。さしあたり各人は、より高い報酬の得られる仕事にできるかぎり長く従事することをめざし、限られた労働の機会をめぐる競争せざるをえない。競争に勝つための条件として教育水準の持つ意味が高まっており、そのことは90年代以降の進学率の上昇となって現われている。しかし、若年層における教育水準の全般的向上にもかかわらず、この層における失業率は平均をはるかに超える水準にある。高い教育水準と高い失業率というパラドックスは、女性においていっそうよく当てはまる。したがって、「個人的先見性」

の強調のみによっては解決されえず、それによって逆にあぶり出されてくる問題に目を向けることが必要になる。政策レベルにおいては、このような収縮を克服し、労働の機会そのものを拡大するために何をすべきかがまず論じられるべきであるし、実際に論じられている(小森田 2000)。同時に、しかし、現に限られた労働の機会をどのように分かちあうかという問題にも目を向けざるをえない。

ここでは、第1に、ワークシェアリングという視点から労働時間や雇用形態をめぐる動向、特にそれらの「柔軟化」の動きを分析するという課題がある。第2に、世代間の分かちあいの問題、すなわち若年層に対する仕事の保障と高齢者の労働市場からの退場をとのように関連づけるかという論点がある。しかし、以下ではいわゆる「家庭責任」と労働との関係に絞って考えることにしたい。社会主義時代には、女性の社会的労働への参加が促進され、そのことを前提に制度が構築される一方、女性が第一義的に「家庭責任」を担うという伝統的な性別役割分業が温存され、女性に“二重の負担”が課されるとともに、そのことが制度にも投影していた。このようなジェンダー構造がどのように変容するかが、ポスト社会主義局面における注目すべき論点のひとつであるからである。

## 2. さまざまなベクトル

まず指摘すべきことは、市場経済化が、労働市場における女性のハンディキャップを顕在化させたという事態である。最大限に雇用を維持する社会的責任から解放されただけでなく、利潤の極大化をめざすことを行動原理とするようになった使用者は、採用にあたって大きなフリーハンドを獲得し(契約の自由!)、労働者に対して教育水準や職業経験といった属性だけではなく、「扱いやすさ」[dyspozycyjność]をも期待するようになった。女性は、母親になるだけでなく一定着したステレオタイプに従えば一家庭責任の主要な担い手でもあ

り、「扱いやすさ」において問題があるという眼で見られている。多くの使用者は、採用時の面接において、家族状態、子どもの数や年齢、時間外労働はできるか、出張は可能かなど、男性には聞かないような事柄を尋ねるようになった。子どもの世話をするために休みをとる権利を行使しないという誓約を採用の条件にしたり、妊娠していない旨の医師の証明書を提出することを求めたりする事例すら現われている。母性休暇と育児休暇のあいだは、確かに解雇が禁止されている。しかし、女性たちは、職場復帰したと思ったらすぐに解雇される恐れを感じるようになってきている(Balcerzak i Kołaczek 2001)。このような市場経済の裸の現実、後述する2001年8月の法改正までほとんど放置されていた。

そこで、女性に特化した保護(規制)を縮小ないし廃止することによって、労働市場におけるハンディキャップを克服しようとする動きが生まれることになる。

依然として現行法である76年の労働法典は、「女性の健康にとって有害な労働」への雇用を禁止している。これを受けて、79年の閣僚会議決定は、20部門98職種に及ぶ禁止業種を定めていた。そこには、女性一般を対象とするもの、妊婦と乳児を持つ女性を対象とするもの、妊婦のみを対象とするものが含まれていた。これに対して、女性一般を対象に一定の職種への雇用を禁止するのは女性の職域を狭める差別的規定であり(しかも禁止された職種は高賃金のものが多い)、仕事に伴うありべき脅威についての情報を与えたくて、その仕事を選ぶかどうかの選択は当事者に任せるべきである、と主張されるようになった(Fuszara i M.Tarnowska 1995)。そこで、96年の新しい閣僚会議決定は、女性一般を対象とする禁止を縮小し、主として妊婦と乳児を持つ女性に的を絞った規制に改めた。が、女性一般を対象とする禁止をなお残しているため、不徹底であるとする批判もある

(Nowakowska i Swędrowska)。

もうひとつは、育児への父親の参加を法的に可能にする法改正である。まず、94年に、原則として母親に与えられ、母親が居住地以外に滞在しているか、病気や出産のために病児や他の家族構成員の看護ができないときに限り父親に与えられることになっていた看護手当が、そのような区別なく認められるようになった。次いで96年には、4歳以下の子を持つ親に拡大された同意なき時間外労働等の禁止などと合わせて、育児休暇についても、両親とも働いている場合は両親のいずれかに与えられるようになった<sup>14)</sup>。それまでは、80年8月のグダンスク協定を受けて有給化を実現した81年の閣僚会議決定以来、3年を上限に(子が4歳に達するまで)原則として母親に与えられ、母親が育児休暇を利用せず、父親が利用することに同意したときに限り父親に与えられるものとされていたのである。

しかし、現実には男性の育児休暇取得は極めて限られているだけではなく、女性ですら取得(とりわけ全期間の取得)は減る傾向にある。雇用されている女性による出生数そのものが減ったことに加えて、すでに述べたような職場復帰後の解雇や職業的能力が失われることに対する懸念、さらには、家族の所得が減少することに対する懸念がその背景にある(Balcerzak i Kołaczek 2001)。なぜなら、育児休暇中には育児手当が支払われるが、所得制限がついているだけではなく、額そのものも限られているからである。育児への両親の参加という理念に法的表現は与えられたものの、それを現実のものとするための政策的裏づけは十分なものとは言えない。

他方、育児と社会的労働とを両立させるための社会的条件はやせ細っている。90年代には保育園(3歳未満児)の施設数は40%、幼稚園(3~6歳児)は25%減少した(Balcerzak i Kołaczek 2001)。これらの育児施設の多くは、国有企業によって保

養施設、文化・スポーツ施設などとともに事業所福祉の一環として運営されていたが、経営コストを削減し財務状態を改善することを迫られた企業は、これらの施設をさまざまな形で手離していった。とりわけ、企業付設の保育園は完全に姿を消し、幼稚園は10%程度を残すだけとなった(Zarychta 2000)。企業に代わってこれら施設の受け皿となることを期待されたのは地方自治体であったが、自治体自体、90年以降国家機構から自立した住民サービスの担い手として再出発したばかりであり、財政的困難のため、多くの自治体が保育園・幼稚園における親の費用負担を高めるか、施設の数そのものを縮小することを余儀なくされた。このような状況を反映して、99年の法律は、看護手当の支給を、「子の通っている保育園、幼稚園または学校の予期されなかった閉鎖」の結果として8歳未満の子を世話する場合にも認めている。しかし、看護手当の支給期間は年間60日に限られているから、応急的な対応としての意味しか持ちえない。

ポーランドにおいては、3歳未満の年少児については、育児休暇を利用するか家族の誰かの手を借りて個別的に保育するという志向が、80年代を通じて強まっていた(小森田 1998)。そのため、1990年には3歳未満児で保育園を利用しているのは1000人あたり42人にすぎなくなっていたが、99年にはさらに23人にまで減少した<sup>15)</sup>。こうして、仕事の中断期間を最小限にとどめようとするれば、育児について他の家族構成員に依存する必要性がいつそう高まり、限られた保育園やベビーシッターのような有料の育児サービスを利用しようとするれば、そのための費用を回収できるだけの報酬を確保できるか否かが判断の分かれ目となる<sup>16)</sup>。

このようななかで、女性の育児専念という方向を強めようとする動きも現われた。74年の労働法典によれば、最初の出産のときは16週(そのうち少なくとも2週は出産予定日の前)の母性休暇が与えられ、休暇中は社会保険から報酬の100%相当

の母性手当が支給されることになっていた。ところが、99年に、「家族支援政策〔*prorodzinna polityka*〕」の推進を標榜するカトリック系与党議員の提案に基づいて労働法典が改正され、母性休暇が26週に延長されただけでなく、この期間いっぱい休暇をとることが義務づけられたのである。このような改正は、使用者が女性の雇用を回避する傾向をいっそう強め、女性を不利な立場に置く可能性があるだけでなく、母性休暇中の年金保険料を支払う国庫の負担を増すことから、当時の政府（連帯選挙行動が主導する連立政府）も反対の態度を明らかにしていた。結局、早くも2001年4月には16週まで短縮することを認めるとともに、短縮した場合は、残りの期間について自ら子の世話をすることを条件に子の父親が休暇をとることを認める改正が行われ、さらに与野党逆転をもたらした議会選挙をはさんで、同年12月には、16週に戻すとともに、14週まで短縮することも認める再改正が行われた。

最後に、労働市場における変化は、男性60歳、女性55歳という標準的な年金年齢の差に対する評価の転換をもたらした。従来、5年早い女性の年金年齢は、家庭責任を負ってきた女性に与えられた「特権」であると観念されてきた。憲法法院は、89年10月の判決において、男女の生物学的・社会的相違は労働における力の消耗過程という観点から見て本質的意義を持つものである以上、女性に有利な扱いをすることこそが平等原則に適う、と述べていた。ところが、国家公務員法についての94年11月の決定が、早期年金によって所得が低下するという不利益が生ずることを認め、「特権」の代償としての「コスト」が大きすぎることを示唆したように、年金年齢の差は女性に対する差別的扱いであるという評価が生まれてきた。教員憲章についての2000年3月の判決は、5年早い年金は、年金額に響くだけでなく、現役の職業生活から切り離し、生活上の満足を得ることを不可能にするし、

60歳に近づいた女性を昇進やより責任ある任務を委ねるための候補者としてより魅力の乏しい者にしてしまう、として早期年金のもたらす不利益を全面的に認めている。こうして、今日では、年金年齢への到達を退職義務ではなく、退職（年金生活への移行）の権利の発生と理解する場合にのみ年金年齢の差を許容することができるというのが、憲法法院の確立した立場となっている。しかし、これに対しては、批判もある。年金年齢に達した女性に対する事実上の退職圧力が働かし<sup>17)</sup>、年金年齢は失業者として登録される資格の喪失など他の制度とも連動しているからである<sup>18)</sup>。

ところが、前述した年金制度の大改革の過程においては、当初は年金年齢を男女とも62歳に統一するという構想であったにもかかわらず、最終的には65歳と60歳という年金年齢の差が維持された。早い退職は年金口座における保険料総額を少なくする一方、平均余命は長くするから、年金額に不利な作用を及ぼすことは新制度のもとでいっそう明確となる。にもかかわらず、世論調査結果を援用しつつ伝統的な年齢差が維持された。そこに、家族内における高齢者の介護や働く子どもの子（孫）の世話の担い手としての女性に対する期待を読み取る見方もある（Nowakowska i A.Swędrowska）。

以上を総括すると、仕事と家庭との関係をめぐって90年代以降に生じた制度的変化は、首尾一貫した政策的メッセージを発するものとなっているとは言い難い。そのようななかで確実に言えることは、個人・家族の個別的事情によって働き方が左右される度合いが高まったということである。家族への負荷が増し、家族を作ることにに対する抑制が働きつつあるという徴候が国勢調査結果にも現われている。

一方、ポーランドの外からは、明確なメッセージが届けられている。欧州連合への加盟のための条件整備の一環として、2001年8月の改正によって、「労働関係の締結と解除、雇用条件、昇進および



職業資格向上のための訓練へのアクセス」における女性と男性の平等な取り扱いの原則、「間接差別」の概念、差別でないことの挙証責任の使用者への転換といったEU基準が労働法典に持ち込まれたのである。このような法的ルールがどれだけの実効性を発揮するか、注視する必要がある<sup>19)</sup>。

#### IV 最後の砦としての社会援助

##### 1. 社会援助制度の活性化

社会援助は、失業手当と並んで、体制転換に伴って新たに制度化された生活保障システムの構成要素である。社会主義時代には、完全雇用を基礎とする生活保障が確立している以上、貧困問題は(一部の病理的現象を除けば)制度的に対処すべき問題としては存在しないと見なされ、社会援助は目立つことのない周辺的な制度の域を出るものではなかった。これに対して、市場経済化は、それがもたらした新しい貧困に対処すべき重大な役割を社会援助制度に負わせることになった。

1990年11月にいち早く制定された社会援助法によれば、① 貧困、② 孤児の境遇、③ ホームレス、④ 母性保護の必要、⑤ 失業、⑥ 心身障害、⑦ 長期の疾病、⑧ 単親家族・多子家族などにおける困窮、⑨ アルコール・麻薬依存症、⑩ 刑事施設出所後の生活への適応困難、⑪ 自然災害・エコロジー災害という11の「困難な生活状況」が生じたときに、個人または家族を対象に、現物援助(サービスおよび物的援助)や金銭援助(一時的手当・恒常的手当など各種の手当)が与えられる。金銭援助については、原則として家族1人あたりの所得が法定の基準を超えず(①の貧困要件)、かつ②から⑪までの事由のうち少なくともひとつが生じていることが条件となる。給付の決定は、ソーシャルワーカーによる面談を通じて所得や財産状態についての実情を把握したうえで行われる。

制定後の一連の改正を通じて、失業手当の場合

(小森田 1998)と類似の方向性を持つ変更がここでも加えられている。第1に、金銭援助を受けるための要件となる基準所得は、当初は最低年金額とされていたが、最低年金額の改定のために受給権者の範囲が広がるという結果を伴ったため、EU統計において採用されている家族構成を考慮した生計費尺度を用いて定額で定められるようになり、受給権者の範囲は縮小した。第2に、給付のなかでもっとも大きな比重を占めている一時的手当の額は、当初は最低報酬額の一律28%とされていたが、財政に大きな負担がかかったため、最高28%となり、さらには、上記のような基準所得に基づいて算定された家計の所得と実際の所得との差額を限度として、支給されることとなった。実情に応じて定められる支給期間と合わせ、裁量性が高まったのである。ただし、96年12月の改正によって、失業手当の受給期間満了を理由にその受給権を失い、家族の所得が基準所得を超えず、少なくとも1人の子を基礎教育学校修了まで単身で育てていることを条件に、「保証された一時的手当」が支給されることになった。その額は最初の12カ月は基準所得額、続く24カ月はその80%である。このような手当が切れ、あるいはその受給権を持たない失業者は、「保証」されない、すなわち裁量的な一時的手当を期待するほかはない。第3に、給付を与える代わりに、受給者に規律を求め、給付認定の拒否、不利益変更、不適正に受けた給付の返還請求を行うことができることになった(小森田 1998)。

##### 2. 大きな規模と制度理解の分岐

このような引き締めにもかかわらず、注目に値するのは受給者の規模の大きさである。2000年における被援助家族数は各種の援助形態を合わせて163万8,135、そこに含まれる人数は557万5,191人となっており、これは総人口の約14%に当たる。理由別では、失業247万人、心身障害109万人、

長期の疾病107万人、多子家族102万人、単親家族58万人などとなっている(Statystyka)。1998年の世論調査によれば、回答者の15%は自ら社会援助を受けたことがあるか現に受けていると答え、15%は家族の誰かがそのような経験をしていると答えている。さらに、援助を受けようとしたが受けられなかった者が10%おり、間接的にはあれ社会援助にまったく触れたことのない者は37%にすぎない。こうしたなかで、社会援助を利用することは何か自然な、誰にでも起こりうることであり、する者は89%にも達し、例外的で恥ずかしいことと考える者はわずか8%にすぎない。また、社会援助を受けている人は少なすぎると考える者(42%)は多すぎると考える者(19%)を大きくうまわっている。ただし、社会援助制度のあるべき姿について、世論の意見は割れている。回答者の63%は、援助はもっとも貧しい人びとに限って与えられるべきであると考え、貧しいか否かを問わず、自分では対処できない困難にぶつかった人すべてに与えられるべきだと考える者(35%)を大きくうまわっている<sup>20)</sup>。受給者が援助に慣れてしまうことのないように、援助の額はあまり高くなく、できるだけ速やかに終了すべきであると考え、十分な援助が必要なあいだ与えられるべきであると考え、それぞれ47%と48%で、完全に拮抗している(CBOS 1998)。

最後の点は、社会援助制度のかかえるディレンマを物語っている。この制度は、さまざまな理由によって発生し、他の制度によっては救済されない個人と家族の生活上の困難を受け止める最後の砦であり、しかるべき水準の保護が期待される。他方、援助に依存する固定的な層が形成される危険性もつきまとっている。このようなディレンマに対して、かなりの規模の被援助者を支える財政負担の重さを背景に、社会政策の専門家のあいだでは、社会主義時代に形成された国家依存の心性の遺産を指摘しつつ、後者の危険をより強調する傾向

が見られる。最初は恥の意識を持っていた援助利用者が、やがて援助に慣れ、ついには権利として主張するようになるという「クライアントの履歴」論が、給付という既得権へのしがみつきという否定的な文脈で語られるのがその現われである(Broda-Wysocki 1999)。近年、社会援助制度の方向づけにあたって、補完性の原則<sup>21)</sup>を採用するという新しい動きが見られることも注目される。ポスト社会主義という局面においてこの原則は、より狭い共同体が自らの問題を自分で処理することができる場合、より広い共同体はそれにとって代わるべきではないという“脱国家”の消極的な文脈において語られ、社会援助制度に即して言えば、何よりもまず家族の自助努力が強調されることになる。ただし、国家の援助と家族の自助とが単純に対置されているわけではなく、家族の力を補うべきものとして非政府組織の役割にも期待がかけられている(Martysz i inni 2001、Broda-Wysocki 1999)。地方自治体、その職員としてのソーシャル=ワーカーを直接的な担い手とする社会援助制度は、財政制約と広範な需要との狭間にありながら、「社会团体、カトリック教会、その他の教会、信仰団体、財団、団体、使用者ならびに自然人および法人」(社会援助法)とのパートナーシップのもとで<sup>22)</sup>、「個人および家族の不可欠な生活上の必要を充足し、彼らに人間の尊厳にふさわしい条件のもとでの生存を可能にする」(同)のために“最適な”あり方は何かをさらに模索してゆくことになるであろう。

## V 結びにかえて

ハンガリーと同じように、ポーランドも、1989年から93年、93年から97年、97年から2001年、2001年以降というように、「左右」の政権交代を繰り返してきた。しかし、異なる政治的志向を持った政府がそれぞれ独自の社会政策を一貫して追求したと見ることは、少なくともポーランドの場合、困

難である。

年金改革について言えば、高齢者の生活保障という本来の社会政策の視点に立ちつつ新たな条件に制度を適応させようとした労働=社会政策省と、緊縮財政の堅持を至上命題とする立場から、年金財政からの国家財政の解放と有価証券市場の形成のための年金制度の利用に関心を示した財務省との対立が重要であり、世界銀行によって後押しされた後者がしだいに主導的地位を占めるようになったと見ることができる(小森田 1998、Müller 1999)。

「家庭責任」と労働については、女性の“二重の負担”を克服する方向をめぐって、性別役割分業の克服を家族領域にまで広げようとする「フェミニスト的」立場と、女性の第一義的な役割を母親としてのそれに見出し、性別役割分業を再構築しようとする「カトリック的」立場とのあいだのイデオロギー的対立が存在し、それが家族問題を担当する政府の役職の性格や人事にも反映したことは明らかである(小森田 1998)。しかし、4年ごとに交替する政府がいずれかの立場に親近性を持ったとしても、その立場からの政策を首尾一貫して展開することができたわけではない。財政的制約が存在するなかで、それを克服するために必要な政治的意思を動員しうるだけの政策的優先順位が、この論点にはなお与えられていないように見える。

制度設計者の予想を超える規模での需要、とりわけ長期失業者への対応に追われている社会援助制度をめぐっては、貧困の罅を回避するために援助はあくまでも限定的で短期的でなければならぬとするアプローチと、貧困層、例えば多子家族の子どもたちを社会的排除の危険から救い出すために最低所得を保証することを重視しようとするアプローチとのあいだで、議論はやむことがない(Golinowska i inni 2000)。

ここで、比較福祉レジーム論の観点から、ポーランドがどのようなモデルに向かいつつあるかに

ついて論じることもできよう。しかし、その前に小論が不十分ながら考えようとしたことは、生活保障システムのそれぞれの構成要素には独自の論点があり、それぞれの論理に従って制度構築がめざされているが、生きて暮らす人間の観点から見て重要なのは諸構成要素のあいだの連関であること、そして、ポスト社会主義のポーランドにおいて、そのような連関を踏まえた体系性のあるシステムが結晶するにはまだ間があるということ、であった。そうだとすると、あるいはむしろそうだからこそ、分析者には制度間の連関(「連関の欠如」という連関も含む)に意識的に目を向けてゆくことが求められるように思われる。

注

- 1) 就業人口と失業人口との和を総人口で割ったもの。
- 2) 2002年5月の登録失業率は、17.3%となっている。ポーランドの失業率は、1993年にピーク(16.4%)を迎えたあと経済成長とともにいったん低下したが、90年代末から再び上昇を開始し、2003年4月には18.4%となっている。男性より女性の失業者の方が多く、若年層の失業率が極めて高い、地域的偏差が大きい、長期化(1年以上)する傾向がある、などの特徴がある。登録失業者のうち、失業手当受給権を持つのは15.6%にすぎず、男女別では男性の比率の方が高い(Ministerstwo Gospodarki)。手当受給期間は、地域ごとの失業率に応じた区別が設けられているが、一般には最長12カ月である(小森田 1998)。
- 3) 世帯数は、1197.0万から1333.7万へと、人口増以上の割合(11.4%)で増加した。
- 4) エスピン-アンデルセンの言う「脱商品化」とは異なる。
- 5) 当初は、16の県にひとつずつの健康保険基金[kasachorych]と1つの職域的基金が保険料を管理し、基金と契約した医療機関が被保険者に医療サービスを提供する仕組みであったが、このような地域的分立システムはうまく機能していないという理由で、健康保険基金は2003年から単一の「国民健康基金」に統合された。医療保険の組織的仕組みが安定するまでには、なお時間を要するであろう。
- 6) ホームレスの生まれる原因は、家庭崩壊、家庭内暴力、立退き、恒常的所得の欠如、刑事施設出所後の住居欠如、アルコール依存症や麻薬中毒、労働者寮・児童ホーム・精神病院に代わる住居の欠如など、多様である(Ministerstwo Pracy)。

- 7) ポーランドにおいては、個人農民が相対的に大きな比重を占め、今日なお制度的にも独自性を維持している。しかし、本稿では個人農民の問題は除外せざるをえない。
- 8) 改革構想の変遷については小森田 1998 を、新制度の詳細については吉野 2003 を参照。ただし、両者のあいだには訳語の相違があり、筆者自身も一部訳語を変更した。
- 9) 3階部分は任意であり、実際のところ当面は利用の範囲は限られているから、改革前後の比較は1階と2階の部分に即して行われるべきものである。その意味で、「3階建て」という言い方にはプロパガンダ的要素が含まれている。
- 10) 平均余命より長生きすれば、結果的に有利な配分を受けることになる。このことから、高所得者の方が寿命が長いという想定のものに、低所得者から高所得者への「逆再分配」のメカニズムが内包されている、という指摘がある(Rymsza 2002)。
- 11) 自営業者(「農業外活動を行う者」)は強制年金保険の対象であり、申告額(平均報酬の60%が下限)を基準所得として保険料を支払う。
- 12) もちろん、そうする代わりに、あるいはそれと併行して、私的な年金保険に加入する道もある。
- 13) 1階部分も個人財産としての性格を強めているが、被保険者本人が死亡しても相続の対象とはならない。個人口座には新制度発足以前の拠出に相当する労働経歴を考慮した「初期資本」が払い込まれているためであろう。
- 14) 96年の閣僚会議決定は、例えば母親が2年、父親が1年というように育児休暇を分けてとることも認めている。
- 15) 3～6歳児の幼稚園利用は、1000人あたり328人から391人に若干増えている(Balcerzak i Kołaczek 2001)。
- 16) 育児支援という文脈では、家族手当の性格が変わったことも重要である。家族手当は、さまざまな変転の末、84年の段階で16歳未満の子と一定の要件を満たす配偶者とを対象とし、すべての有資格者に一律の額を支給する普遍主義的の制度となっていたが、94年法により、社会保険から切り離され、国家予算によって賄われる「市民」ベースの制度になるとともに、家族1人あたりの平均所得が平均報酬の50%という所得制限(それともなうミーンズテストと受給者に対する規律づけ)が加えられるに至った。当初、一律定額という給付内容は変わらなかったが、97年改正によって、第3子以上は増額され、単身者が子を育てている場合は、倍額とされた。このような性格転換は、直接には社会保険財政を健全化するために非保険的性格を持つ要素を除去するという文脈で実施されたものである。選別的な制度としたことはひとつの選択であるが、そのことの家族政策的含意を十分に議論したうえで選択であったとは言い難い(小森田 1998)。
- 17) 現に、最高裁判事でも労働法学者のサネトラは、年金受給資格の発生していない男性よりも発生している女性を先に解雇するのは正当性がある、と述べている(Sanetra 1997)。
- 18) すでに見たように、国勢調査も、生産年齢を男性は65歳、女性は60歳までとらえている。
- 19) 2003年1月、上院は、立法発議権行使して「女性と男性の平等の地位についての法律」案を提出した。政治領域を含む男女平等原則を包括的に掲げた同法案は、年金年齢については別の法律の定め委ねたうえで、性によって年金年齢が異なる場合、低い年金年齢が使用者による労働関係の解除の理由とされてはならない、とするにとどめている(Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja, Druk nr 1313)。
- 20) このようなありうべき2つの方向については、小森田 1998 を参照。
- 21) 1997年に制定された新憲法は、前文において補完性の原則に言及している。
- 22) やや古いデータであるが、世論調査センター(CBOS)の1995年の調査によれば、「必要な場合には次のどの制度に訴えるか?」という質問に対する答えは、好んで訴える制度としては事業所(44%)、社会援助(41%)、国家の官庁(26%)、地方当局(20%)の順、訴えたくない制度としては教会(48%)、政党(38%)、国家の官庁(25%)、社会援助(22%)などとなっている(Broda-Wysocki 1999)。この調査においてははっきり姿を現していない非政府組織については、7年にも及ぶ議論の末、2004年4月に「公益活動およびボランティアについての法律」が制定された。自然人所得税の納税者はその1%を任意に選択した公益団体のために振り向けることができるという、ハンガリーにおいてすでに実施されている制度が盛り込まれている。

## 参考文献

- Balcerzak, B. i B. Kołaczek. 2001. Uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce w latach 1990–1999. Wybrane zagadnienia, w *Kobiety i mężczyźni na rynku pracy. Rzeczywistości lat 1990–1999*, Balcerzak-Paradowska (red.). Warszawa.
- Broda-Wysocki, P.. 1999. Pomoc społeczna. Pomagać i motywować do indywidualnej aktywności, w *Zmiany i reformy w systemie zabezpieczenia społecznego w kierunku wzrostu indywidualnej odpowiedzialności*, S. Golinowska (red.). Warszawa.

- CBOS. 1998. *Opinie o pomocy społecznej*. Warszawa, Luty.
- Czepulis-Rutkowska, Z.. 2000. *Systemy emerytalne a poziom zabezpieczenia materialnego emerytów*. Warszawa.
- Fodor, E., C. Glass, J. Kawachi and L. Popescu. 2002. Family policies and gender in Hungary, Poland, and Rumania. *Communist and Post-Communist Studies* Vol. 35.
- Fuszara, M. i M. Tarnowska. 1995. Kobiety - kategoria szczególnie chronionych pracowników. W *Co to znaczy być kobietą w Polsce*, A. Titkow i H. Domański (red.). Warszawa.
- Golinowska, S. i inni. 2000. *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przełomu do końca wieku*. Warszawa.
- Martysz, C. i inni. 2001. *Komentarz do Ustawy o pomocy społecznej*. Gdańsk.
- Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. *Informacja o stanie i strukturze bezrobocia w kwietniu 2003 r.* Warszawa.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. *Kwestia bezrobocia w programie działania Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w latach 1994–2001*.
- Müller, K. 1999. *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Edward Elger.
- Nowakowska, U. i A. Swędrowska. Kobiety na rynku pracy, *Kobiety w Polsce w latach 90* (<http://free.ngo.pl/temida/rappraca1.htm>).
- Piński, A. i J. Piński. 2003. Naród socjalholików, *Wprost*, Nr 26, 29.06.
- Raport z wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań. 2002 ([http://www.stat.gov.pl/spis/spis\\_lud/lud.htm](http://www.stat.gov.pl/spis/spis_lud/lud.htm)).
- Rymsza, M.. 2002. Ubezpieczenie emerytalne w zreformowanym systemie ubezpieczeń społecznych w Polsce. W *Nierówni i równiejsi*, T.Kowalik (red.). Warszawa.
- Sanetra, W.. 1997. Wiek emerytalny (podeszły) jako przyczyna rozwiązania stosunku pracy. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* Nr 6.
- Statystyka pomocy społecznej w 2000 r.
- Zarychta, H.. 2000. Zmiany w infrastrukturze socjalnej przedsiębiorstw w Polsce w latach dziewięćdziesiątych. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* Nr 1.
- 小森田秋夫 1998「ポーランドの社会福祉」『世界の社会福祉② ロシア・ポーランド』旬報社
- 小森田秋夫 2000「社会主義と失業問題—七つの論点」加瀬和俊・田端博邦編『失業問題の政治と経済』日本経済評論社
- 吉野悦雄 2003「ポーランドの年金改革—賦課方式から積立方式への転換」『比較経済体制学会』第40巻1号

(こもりだ・あきお 東京大学教授)

## チェコの老齡年金制度\*

池本 修一

### ■ 要約

チェコの老齡年金制度は、確定給付型・賦課方式を採用した公的基礎年金(第1層)と、確定拠出型の年金ファンド(第2層)で構成されている。年金会計は90年代半ばまでは黒字だったが、(1)少子高齢化による受給対象人口の増大、(2)拠出率の引き下げ、(3)早期退職制度の導入、(4)90年代半ばの景気後退による失業者の増大による年金会計の悪化、などにより現在のチェコにおける年金財政は逼迫している。そのため政府は現行制度に加え、確定拠出型の職業別年金ファンドや個人年金、例えば積立方式個人口座など新たな年金スキームを導入することによって世代間扶養の割合を減少させて公的基礎年金制度を維持しようと図っている。しかしながら現政治体制のもとではこうしたコンセンサスを得ることが容易でなく、世代間利害調整の難しさを露呈させている。

### ■ キーワード

公的基礎年金、年金ファンド、少子高齢化、世代間利害

### I はじめに

チェコはヨーロッパ大陸の中央に位置する面積約7.9万平方キロメートル、人口約1000万人の内陸国である。第2次世界大戦前は世界有数の工業国として知られ、現在でも自動車、電気機械など製造業を中心とした工業国である。1948年に共産党政権が樹立して以来1989年まで約40年間、ソ連型の社会主義体制が存続した。現在のチェコは、1989年の東欧革命を契機に共産党政権が崩壊して、これまでの社会主義政治経済体制から民主主義、市場メカニズムを基本とした新たな政治経済体制への転換の途上にある。このような体制転換は人類史上はじめての壮大な実験であり、当然のことながらマニュアルが存在しないために、チェコをはじめとする旧社会主義諸国は、新たな社会を構築するために10数年経過した現在も日々、試行錯誤を続けているのが現状である。

チェコにおける体制転換プロセスを振り返ると、初期段階に政権の中枢にいたクラウス首相(現在は大統領)が、1990年から1997年末まで一貫して市場メカニズムを重視したいわゆる急進的経済改革を実施した点が大きな特色となっている。1998年にはこれまでのクラウス政権と対照的に社会民主党(以下、略して社民党)が政権に就いたことから、チェコの政治経済状況は大きく変化した。クラウス政権の基本戦略である「小さな政府」「市場メカニズム重視」体制から、政府主導の産業政策導入など政府の役割が見直され、外資誘致政策、社会保障政策などの改革に着手し始めている。

1989年から現在(2003年6月)までを概観すると、チェコでは1998年を境に大きな変化が政治経済面で見てとることができる。これは1997年5月に発生した通貨危機を契機に、これまでマイクロレベルの経済改革を軽視して、緊縮マクロ経済政策の堅持に固執してきたことから、銀行や企業が抱える

膨大な不良債権の露呈や企業リストラの遅延がもたらした旧国営企業改革の未着手問題が表面化した。1997年末にクラウスは更迭され、翌1998年6月に社民党が政権の座についたものの、同政権はこうした負の遺産の清算すなわち本格的な構造改革をせざるを得ない状況下からの出発であったともいえよう<sup>1)</sup>。

ところで体制転換プロセスの研究を経済面から振り返ると、まず体制転換初期段階では、マクロ経済政策の是非、改革論争が主な関心事であったといえよう。そのあと90年代前半から後半にかけては、国有企業のリストラ、私有化が主な関心事であった。そして体制転換後期といえる現在では、上記の改革が成否はともかくおおむね終了し、次の関心事が国内政策では社会保障改革そして対外的には海外直接投資とEU加盟問題に移っている。後2者は別項に譲るとして、日本だけでなく世界的に世代間の利害問題として注目されている社会保障問題、特に年金改革問題は、チェコにおいては、特に膨大な国内債務を抱える現在、年金の財源との関連で国民の重大な関心事となっている。

そこで、本稿では、チェコにおける年金制度、特に老齢年金制度に関して、その制度の特色と問題点を中心に、1990年以降の体制転換プロセスの時期に絞って、包括的に検討したい。

## II 公的年金制度

はじめに、現在のチェコの老齢年金制度について概略したい。高齢化社会に関しては後述するが、チェコでも高齢化が進行しており、表1によると老齢人口は約18パーセントに達している。また1999年の人口の自然増加率はマイナス2.3パーミルとなっており、ここでは将来的に人口減少と高齢化が予測される状況であることだけ指摘するにとどめたい。

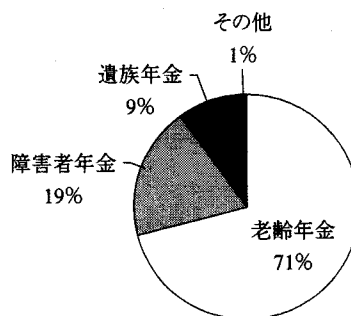
こうしたなか、チェコの年金制度は老齢年金、

障害者年金、寡婦年金、孤児年金その他で構成されている。年金受給者は1999年末で318.4千人、うち老齢年金が189.2万人と年金受給者の59.4パーセントとなっている(表2参照)。また1999年の年金関連支出をみると老齢年金支出が全年金支出の71.5パーセントとなっている(図1参照)。

表1 社会保障基礎データ1(1999年)

面積(km <sup>2</sup> )	78,866
人口(千人)	10,278
人口密度(km <sup>2</sup> )	130
就業人口(千人)	5,408
60歳以上老齢人口(千人)	1,873
平均寿命男性	71.4
平均寿命女性	78.1
生誕者数	89,471
生誕率(‰)	8.7
死亡者数	109,768
死亡率(‰)	10.7
自然増減	-20,297
自然増減率(‰)	-2.0
社会増加数	8,774
社会増減率(‰)	0.9
人口増加数	-11,523
人口増加率(‰)	-1.1
婚姻者数	53,523
婚姻率(‰)	5.2
離婚者数	23,657
離婚率(‰)	2.3

出典：チェコ統計局 2000



出典：チェコ労働社会省 2000

図1 年金支出割合

現在のチェコの老齢年金制度は、公的基礎年金(第1層)、任意の民間年金ファンド(第2層)の2層式で構成されている(図2、表3参照)。まず第1層の公的年金に関してしてみると、加入資格は原則として一般被用者であり、財源は賦課方式(PAYG)を前提として赤字の場合には国家財政からの補填がある。スキームは原則として確定給付型(DB)で、運営管理は社会労働省となっている。年金拠出率は雇用者19.5パーセント、被用者6.5パーセント合わせて26パーセントとなっており、表3でも明らかのようにチェコの年金拠出率は欧米や日本と比較して高くなっている。保険料の算定基準は、過去10年間の月平均総所得で、上限が13000コルナ、下限が6100コルナとなっている。支給開始年齢

は、1995年に基礎年金保険法が改正され、旧制度に比較して段階的に遅らせることとなった。すなわち旧制度では、年金支給開始年齢は男子60歳、女子53(子供5人以上)～57歳(子供なし)であったが、2007年に男子62歳、女子57(子供5人以上)～61歳(子供なし)に引き上げられる。男性は1996年以降、1年ごとに2007年まで2カ月、女性は4カ月に遅らせる。すなわち2003年現在の支給開始年齢は男性が61歳4カ月、女性は55歳8カ月～59歳8カ月となる。2000年末時点で、老齢年金受給者は189万人、平均老齢年金受給額(正規受給者)は月額6300コルナ、総年金支出額は約1913億コルナ対GDP比10パーセントとなっている(表2、表4、表5参照)。

表2 年金支給者

(千人)

	老齢年金	重度身障者	軽度身障者	遺族	孤児	その他	全体
1985	1,646	349	122	636	49	49	2,850
1989	1,707	344	126	631	66	43	2,916
1990	1,737	353	130	535	66	31	2,952
1991	1,777	367	127	635	63	28	2,997
1992	1,804	382	123	637	60	26	3,033
1993	1,815	398	120	636	60	24	3,052
1994	1,811	410	117	632	60	21	3,051
1995	1,811	420	177	629	62	18	3,057
1996	1,806	408	124	656	58	n.a.	3,052
1997	1,813	398	138	680	59	n.a.	3,088
1998	1,859	392	145	695	57	n.a.	3,147
1999	1,892	385	150	682	75	n.a.	3,184

出典：チェコ労働社会省 2000

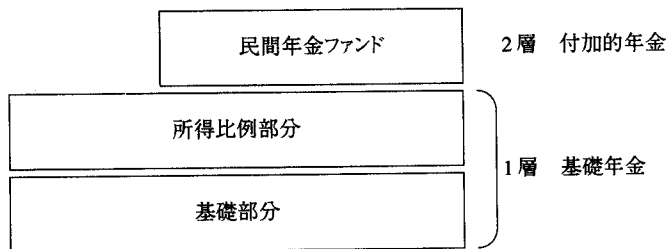


図2 チェコ老齢年金制度



表3 公的高齢年金の比較(被用者年金を中心に)

	アメリカ	ドイツ	イギリス	日本	チェコ
制度名	老齢・遺族・傷害保険(OASDI)	労働者・職員年金保険	国民保険+所得比例年金(SERPS)	国民年金+厚生年金	基礎年金+所得比例年金
対象者	一般被用者, 自営業者, 公務員	一般被用者	一般的被用者 国民保険は全国民対象)	一般被用者 (国民年金は全国民対象)	一般被用者
保険料算定対象	年間総労働報酬	年間総労働報酬	年間総労働報酬	ボーナスを除く年間労働報酬	過去10年間の月平均総所得
報酬 上限 下限	年額53400ドル 四半期540ドル	月額6300マルク 月額430マルク	週額405ポンド 週額54ポンド	月額53万円 月額8万円	月額13000コルナ 月額6100コルナ
保険料率	12.4%(労使折半, 自営業者は全額)	17.7%(労使折半)	事業主4.60~10.4%(累進的) 被用者9%	14.5%(労使折半)	26% (事業主19.5%, 被用者6.5%)
国庫負担	原則としてなし	1991年の61億マルクを基礎に, 純賃金と保険料率の増加に応じて対応	なし	基礎年金(国民年金)給付費の1/3	原則としてなし
適用除外	なし	なし	有	有	なし
配偶者加算	有(50%)	なし	有	有	なし
過去の賃金	再評価	再評価	再評価	再評価	再評価(過去10年間の平均賃金)
支給開始年齢	65歳	65歳	男子65歳 女子60歳	厚生年金60歳 国民年金65歳	男子61歳4カ月, 女子55歳8カ月~59歳8カ月(2003年)*
従前所得代替率	NA	60	単身40, 夫婦52	単身50, 夫婦69	50
スライド	物価上昇率	可処分所得上昇率	物価上昇率	物価上昇率	物価上昇率+平均総賃金上昇率

注: \* 1996年以降, 毎年, 男子は2カ月, 女子は4カ月, 支給開始年齢を遅らせ, 2007年には男子62歳<旧制度60歳>, 女子は57歳[子供5人以上]~61歳[子供なし]<旧制度53~57歳>にする。

出典: チェコ労働社会省 2000, 田近栄治他 1996『年金の経済分析—保険の視点—』東洋経済新報社 199ページ, 厚生年金基金連合会『海外の年金制度—日本との比較検証—』12~13ページとチェコの年金制度を整理して筆者作成。

表4 高齢年金支給額

(コルナ)

	1999			2000		
	全体	男	女	全体	男	女
老齢年金: 正規支給額(平均)	5914	6557	5391	6297	6988	5735
部分的支給額(平均)	3524	3567	3521	3648	3563	3656

出典: チェコ労働社会省 2001年

表5 年金財政収支

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
拠出率(%)	27.2	27.2	27.2	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0
年金収入(10億コルナ)	79.7	100.0	116.6	129.8	142.2	151.4	168.7	182.2
年金支出(10億コルナ)	79.5	90.5	105.8	123.4	146.4	162.0	171.6	191.3
行政管理コスト(10億コルナ)	1.55	2.00	2.28	2.67	2.55	2.64	3.28	3.49
年金会計収支(10億コルナ)	-1.4	7.6	8.4	3.7	-6.8	-13.2	-6.0	-12.6

出典：チェコ労働社会省 2001

### III 民間年金ファンド(第2層)

1994年に付加的年金保険法が下院を通過し、これまでの公的年金のみで構成されていた老齢年金制度にあらたに民間の年金ファンドの設立が承認され、2層式の年金制度が確立された。もともとチェコでは、クラウスのイニシアティブによって、国有企業の私有化をめぐり、国民にクーポン(株式と交換できる有価証券)を配布して一挙に私有化を実現する方式が採用された。国民が直接、株式の売買をすることが可能ではあったが、40年間の社会主義体制下で生活していた一般国民は、株式の売買に関する知識を有するはずはなく、そのために中間金融媒介機関としてクーポンの管理・運営するために投資ファンドの設立が92年に承認された。クーポン私有化の詳細は別項に譲るが、結果的にこの投資ファンドが国民の配布されたクーポンの大半を集め、誤解を恐れずに言えば一夜にして大株主としてチェコ経済に大きな影響を及ぼす存在となった<sup>2)</sup>。

クラウス率いる右派の市民民主党や内外の投資家等を中心に、年金分野でも民営化の主張が強く、前述の投資ファンドや年金ファンドを起爆剤として、チェコの資本市場の活性化を目論んだのである。年金ファンド設立にはこのような背景があるのであるが、投資ファンドは、その後、投資ファンド法の不備により、投資ファンドの活動がきわめて不透明でスキャンダルが相次いだために、欧米の資本家がチェコの資本市場から相次いで撤退したこ

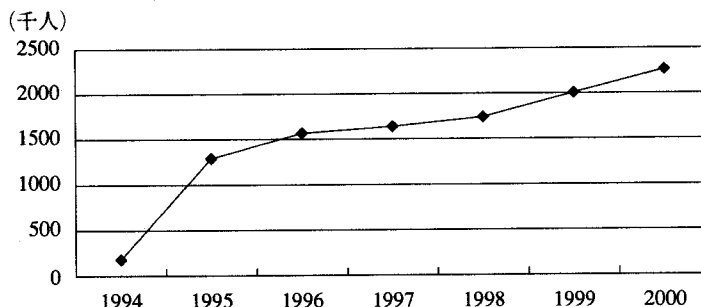
とが、上記の通貨危機の引き金となったといえよう。そのためにこの年金ファンド制度は、クラウスの意図と大きくかけ離れ、国家が年金ファンドへ大きく関与した「国家主導のファンド」という色彩が強いのである<sup>3)</sup>。

それでは年金ファンドの概要について検討したい。加入者資格は任意方式を採用し就業人口の約40パーセントの240万人が加入している。財源は各民間年金ファンドが独自の戦略で運営し、スキームは確定拠出型(DC)となっている。2003年現在に営業しているのは12ファンドで、95年には44を数えたファンドも財務省と証券取引委員会の指導により営業不振のファンドの清算あるいは他のファンドとの統合が進んでいる。逆に年金ファンドの資産総額は550億コルナを超え、増加傾向を示している(図3、図4、図5参照)。これは銀行利子率が下落傾向にあることから、個人資産運用の観点から年金ファンドに関心が高まったのが契機といわれている。

平均拠出率は、年金ファンド加入者については総月賃金の2.5パーセントで、これに国家が同1パーセント補助しており、したがって公的年金とあわせて年金ファンド加入労働者は、総賃金の平均約30パーセントを拠出している計算となる(図6参照)。そして月平均拠出額をみると、加入者が2001年で338コルナ、国家補助が90コルナとなっている(図7参照)。この国家による財政支援は拠出額に応じて決められており、月100-199コルナ拠出している場合には固定支給額50コルナプラス100コルナを

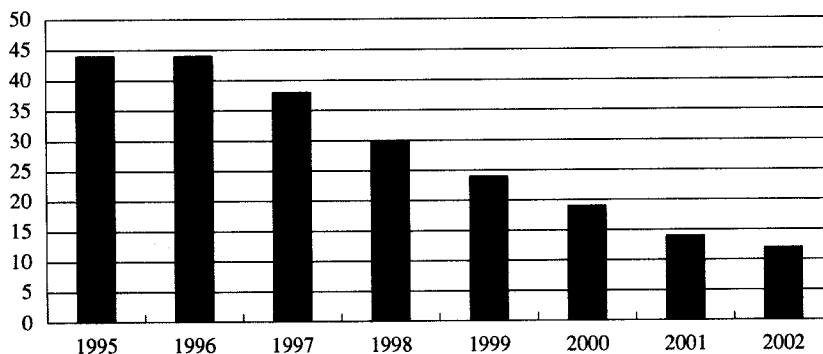
超える額の40パーセントであり、拠出額が500コルナを超える場合には国家補助金は一律150コルナとなっており、こうした点が国家主導の年金ファンドスキームといわれるゆえんである(表6参照)。

以上のように年金ファンドは順調に発展しており、政府は税控除基準を雇用者、被用者サイドともに緩和させることで、さらなる加入者の増加を目指している。



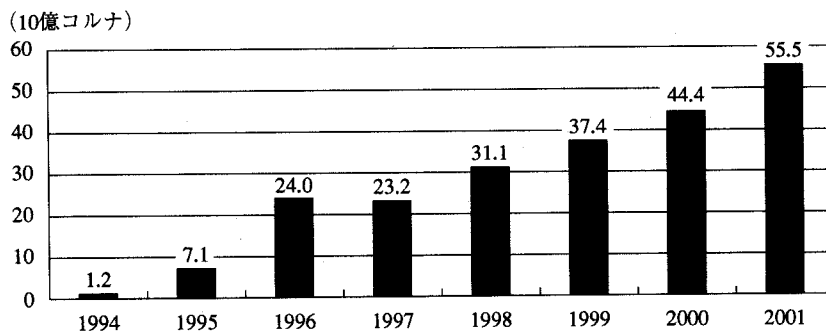
出典：チェコ労働社会省 2001

図3 年金ファンド加入者



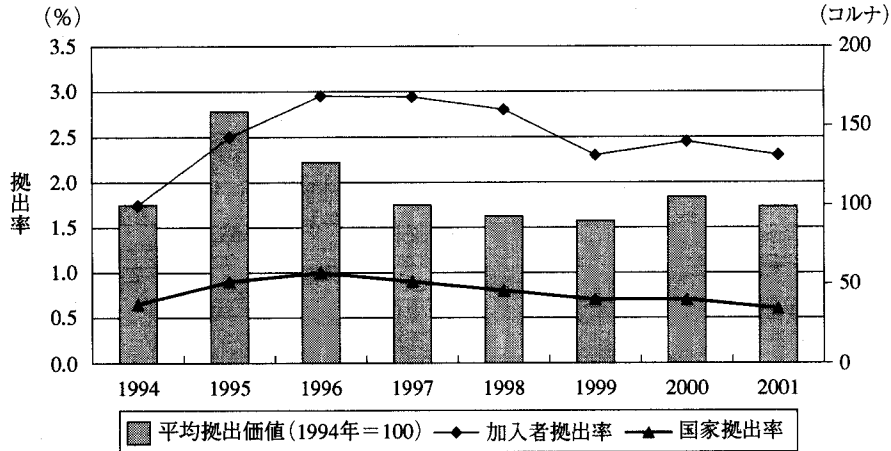
出典：チェコ労働社会省 2001, その他

図4 年金ファンド数



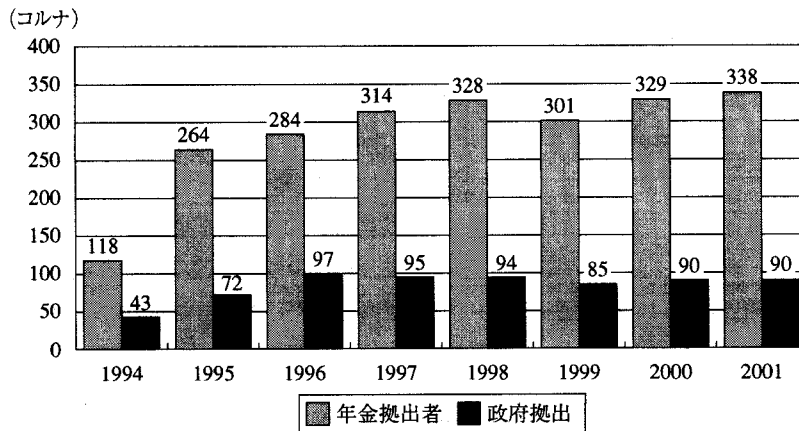
出典：チェコ労働社会省 2002

図5 年金ファンド資産総額



出典：Kral 2002, p.3.

図6 平均拠出価値と平均拠出率(対月平均総賃金)



出典：チェコ労働社会省 2002

図7 年金ファンド月平均拠出額

表6 年金ファンド国家支援額

加入者月拠出額	国家補助額
100-199 コルナ	50 コルナ + 100 コルナを超える額の40%
200-299 コルナ	90 コルナ + 200 コルナを超える額の30%
300-399 コルナ	120 コルナ + 300 コルナを超える額の20%
400-499 コルナ	140 コルナ + 400 コルナを超える額の10%
500 コルナ超	一律150 コルナ

出典：チェコ労働社会省 2001

#### IV 年金制度の特色と問題点

これまでチェコにおける老齢年金制度を概略してきたが、本節では本国が抱える老齢年金にかかわる問題を整理・検討したい。

##### 1. 少子高齢化の進行

この問題は日本を含む世界共通の深刻な問題である。表1だけでなく表7の国連統計によると2010年にはチェコの老齢人口予測が23パーセン

表7 老齢人口の国際比較(65歳以上/15~64歳)

	2010	2030
チェコ	23.0	37.9
東ヨーロッパ	19.4	31.0
北ヨーロッパ	25.5	38.2
南ヨーロッパ	27.4	41.6
西ヨーロッパ	26.9	41.6
フランス	25.3	38.7
ドイツ	29.6	43.3
イタリア	31.4	49.1
スペイン	27.0	42.2
イギリス	25.9	38.3

出典：『国連世界人口予測 1950～2050年』国連 1998

ト、2030年には37.9パーセントとなっており、東ヨーロッパの中でも突出しているだけでなく、北ヨーロッパや国別ではフランスやイギリスの水準に近い数値となっている点が特色であろう<sup>4)</sup>。表7によると2030年には、15歳から64歳までの就業可能世代がその人口の4割を占める老齢人口を支えることになる。また表8では65歳以上の老齢人口が将来的に増加するのと対照的に、65歳以下の人口が減少傾向にあることがわかる。

すなわち世界共通の問題として、少子高齢化の進行が年金拠出率の引き上げと同時に年金給付額の引き下げという、国民の負担を如何に最小限にするかという課題が、旧社会主義諸国とりわけチェコでも大きな関心事となっている。特に第2次世界大戦直後に生まれたベビーブーマー世代が年金給付開始年齢に近づきつつある現在、チェコでも可及的速やかな年金制度改革が必要となる。

第II節で検討したように公的年金制度に賦課方式を採用した場合、少子高齢化によって保険料負担は大きくなり、世代間扶養が困難となる。賦課方式は、人口構成が静態的で財源が安定している場合には世代間の連帯という観点からも大きな問題はないが、老齢人口が増加した場合にその脆弱

表8 年齢別人口動態

	1995	2000	2010	2020	2030
人口	10,320,000	10,268,000	10,244,000	10,098,000	9,691,000
年齢別(%)男子:	100	100	100	100	100
0-19	28.0	24.1	20.3	19.3	18.2
20-54	52.4	54.5	52.0	49.4	45.6
55-64	9.2	10.5	14.4	12.6	15.1
65-	10.4	10.9	13.3	18.7	21.2
女子:	100	100	100	100	100
0-19	25.2	21.7	18.3	17.4	16.4
20-54	48.8	50.6	47.9	45.7	42.0
55-64	9.9	11.1	14.9	12.5	14.8
65-	16.0	16.6	18.9	24.4	26.9

出典：チェコ労働社会省 2003

表9 拠出者に対する受給者の割合(依存率)

	現行法の場合 (No.155/95)	65歳受給の場合
1996	0.48	0.48
1997	0.48	0.48
1998	0.47	0.47
1999	0.47	0.47
2000	0.48	0.48
2005	0.49	0.49
2010	0.53	0.52
2015	0.59	0.54
2020	0.64	0.57
2025	0.68	0.58
2030	0.72	0.61
2040	0.86	0.70
2050	0.93	0.78

出典：Human Development Report 1999: Czech Republic, UNDP 1999 p.118.

性が露呈する。表9で明らかなように現行法では、2050年に拠出者に対する受給者の割合は90パーセントを超えると労働社会省は予測しており、ここからチェコでも基礎年金部分を構成する賦課方式への見直しが議論されているのである。

## 2. チェコのミラクルと通貨・経済危機

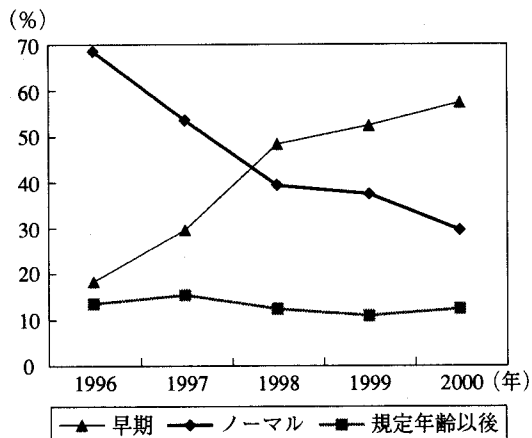
1989年11月に共産党政権が崩壊したが、これは市民中心の大規模デモが連日行なわれた結果の「無血革命」といってよからう。そのためこの出来事は「ベルベット(ビロード)革命」と呼ばれている。また1993年にチェコとスロヴァキアが分離する際も予想以上に順調に手続が進んだために、「ベルベット離婚」と呼ばれたりしている。もともとマクロ経済バランスが他の中欧諸国よりも良好であったこともあり、チェコの体制転換プロセスの初期条件は相対的に恵まれていたといえる。1990年以降、大きな政治混乱もなく1997年末までクラウス主導の急進的改革が一貫して実施され、1995年にはGDP成長率が対前年比で6パーセント近くまで上

昇した。こうした順調な体制転換プロセスを経験したチェコは、1990年代半ばに欧米から「優等生」の評価を受けて自他ともにこうした成功を「チェコのミラクル」と呼び、結果的に1994年12月に旧社会主義国では初のOECD加盟を果たすに至っている。

90年半ばには、好調な経済パフォーマンス、低失業率、賃金(名目・実質ともに)上昇が続き、年金収入は黒字となっていた。表5によると年金会計収支は、94年に76億コルナ、95年には84億コルナ、96年には37億コルナといずれも黒字を計上している。こうした楽観ムードから1994年には早期退職制度が導入され、1996年からは年金保険拠出率を27.2パーセントから26パーセントに引き下げられたのである(表5参照)。

しかしながら1997年に通貨危機が発生し、それを契機に金融セクターや旧国有企業の不良債権問題が露呈するなど、通貨危機が経済全体に波及した。年金会計収支も97年には一転して68億コルナの赤字を計上、98年には132億コルナの赤字となるに至った。財政システム上、これまでの年金会計の黒字は一般会計に組み入れられていたために、これまでの余剰分が原資とならなかった。さらに経済危機による失業者の増大が年金収入の減少につながり、失業対策として多くの労働者が早期退職制度を利用して受給したために逆に年金支出が増加するという結果となった(表5、図8参照)。ところが、名目ベースではあるが、表10のように社民党政権は年金価値の目減りを避けるために、年金水準をこの97年以降ほぼ同水準に維持している。したがってこれまでのところ年金財政状況は好転していない。

以上のように通貨・経済危機が予測できなかったものとはいえ、前述のような楽観主義からの救出率引き下げ、早期退職制度の導入という年金政策が、年金会計の点から妥当であったと言うことはできないであろう。



出典：チェコ労働社会省 2001

図 8 年金受給のパターン

表 10 年金・賃金比較(所得代替率)

	平均賃金 支給額 A	平均年金 支給額 B	B/A (%)
1989	3,170	1,598	50.4
1990	3,286	1,731	52.7
1991	3,792	2,176	57.4
1992	4,644	2,413	52.0
1993	5,817	2,734	47.0
1994	6,894	3,059	44.4
1995	8,172	3,578	43.8
1996	9,676	4,213	43.5
1997	10,691	4,840	45.3
1998	11,693	5,367	45.9
1999	12,655	5,724	45.2

出典：チェコ労働社会省, チェコ統計局, 2000

表 11 新規年金加入者数

	1999			2000		
	全体	男	女	全体	男	女
老齢年金全体	110,259	47,952	62,307	96,894	39,993	56,901
正規老齢年金	51,609	23,111	28,498	39,297	17,522	21,775
部分的老齢年金	722	132	590	546	134	412
早期退職年金	57,928	24,709	33,219	57,051	22,337	34,714
2年前	12,075	5,257	6,818	10,085	4,302	5,783
3年前	45,853	19,452	26,401	46,966	18,035	28,931

出典：チェコ労働社会省 2001

表 12 新規取得者平均年金額

	1999			2000		
	全体	男	女	全体	男	女
老齢年金全体	5,974	6,591	5,494	6,091	6,768	5,609
正規老齢年金	6,490	7,064	6,021	6,793	7,348	6,341
部分的老齢年金	2,467	2,737	2,377	2,532	2,698	2,451
早期退職年金						
2年前	5,370	5,980	4,894	5,513	6,201	4,994
3年前	5,593	6,220	5,128	5,659	6,370	5,212

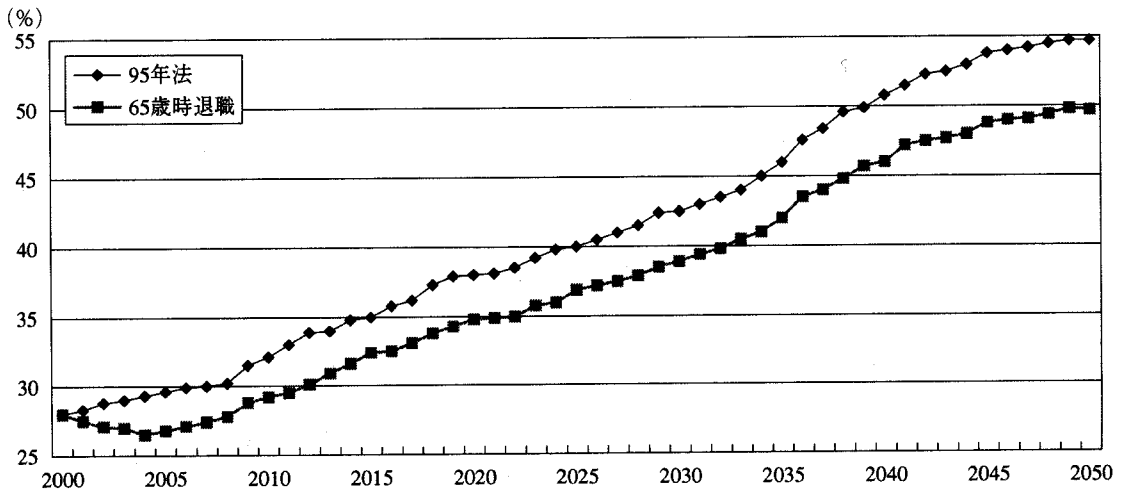
出典：チェコ労働社会省 2001

V 終わりにかけて

以上のようにチェコにおいては、公的基礎年金（第1層）として確定給付型・賦課方式を採用し、第2層として確定拠出型の民間年金ファンドが、老齢年金制度の基本スキームとなっている。近年の年金財政状況の悪化は、世界共通の少子高齢化の進行という要素も一因と考えられるものの、表8によると、1995年から2000年までの人口動態に大きな変化を見出すことができず、むしろ90年代半ばの拠出率引き下げ、早期退職制度の導入、年金会計黒字部分の一般会計への組み入れなど、年金関連政策の失敗に主要因があるといえよう<sup>5)</sup>。表10の所得代替率を維持した場合、すなわち年金給付の価値を堅持した場合、図9のように現行法では2015年には基礎年金対賃金拠出率は35パーセントにまで上昇し、2060年には拠出率が実に賃金の55パーセントに達することが見てとれる。チェコの年金改革は緊要課題なのである。

さて、第IV節で少子高齢化の進行について検討してきたが、この世界共通の深刻な問題とチェコ

での年金改革の方向性とを関連させて若干検討して本稿を終わりにしたい。繰り返し論じたようにチェコでは少子高齢化の進行と政策の失敗という深刻な問題に直面し、年金制度の抜本的改革に着手しようとしている。これまでの賦課方式による基礎年金では、今後増大する高齢人口を年金で支えることが困難である。すなわち賦課方式のみでは世代間扶養は容易ではない。そこで賦課方式と並行して確定拠出型など賃金報酬に比例させたスキームの導入が必要となる。そのなかでチェコ労働社会省年金局長クラール氏は、現行制度内改革として年金拠出率の引き上げ、所得代替率の引き下げ、年金受給年齢の引き上げなどのほかに、抜本的改革として職業別の確定拠出型年金制度の導入を唱えている<sup>6)</sup>。また金融セクターや外国投資家からは同様に個人積立口座制の導入など、個人単位の年金制度導入の声もある。EU加盟を来年に控えて欧州型の政治経済システムへの体制転換が進むなか、チェコでも労働力の流動化が進行するのは必至であろう。スウェーデンなどで採用されている自己積立型口座制は、老齢年金が各人の個人口座



注：現行の所得代替率44%としての予測。

出典：Human Development Report 1999: Czech Republic, UNDP 1999 p.119.

図9 拠出率予測



で運営されるために、職業別付加的年金ファンド制よりも、相対的に転職などの個人的環境変化だけでなく社会変化から比較的中立的なスキームと思われ、個人積立口座講座制を導入することで世代間扶養の負担を軽減させることにもなる。いずれにしても英国、ドイツでも民間確定拠出型年金スキームが導入されており、EU加盟を前後してチェコでも確定拠出型年金の充実が図られよう。

表13、表14は労働社会省の資料にあるEUと世界銀行がチェコに提示している改革案である。これによると前出のクラールの唱える方式は第4方式と推測され、EU、世界銀行ともに導入を推奨している。それだけでなく表14では両機関が、個人積立口座制など個人保険制度の導入も第3層あるいは第4層として推奨していることから、チェコにおいても早晚、職業別確定拠出型スキームと個人保険の両方式が導入されるかもしれない。

こうしたチェコ政府や国際機関のスキームに対し、現政権与党の社民党員の意見は、年金受給年齢引き上げには反対し現行システムの維持が大勢である。そして改革案として年金保険受給者と雇用者が共同で新たな年金ファンドを設立し、このファンドは国家主導で運営管理する案を示していた。クラウスのいる市民民主党は、現行システムでの受給年齢を引き上げて、さらにアメリカ型の年金スキームに近づけるために、基礎年金のみを国家が管轄し、そのほかの部分には民間に任せる方式すなわち年金ファンドや個人積立口座制の充実を唱えている。共産党は実質受給年金価値の引き上げ、受給年齢の引き下げ、民間年金ファンドの運営失敗時の国家保証を主張している。中道派のキリスト教民主同盟=チェコ人民党は、受給年齢引き上げ反対、年金支給額減額反対、賃金所得代替率50パーセントの維持を主張している<sup>7)</sup>。いずれの党も多数派ではない

表13 移行国の年金スキーム

	第1方式	第2方式	第3方式	第4方式
国家補償	あり	あり	あり	なし
対象者	一般被雇用者	一般被雇用者	一般被雇用者	職業別グループ
強制/任意	強制	強制	強制	任意
財政方式	積立方式	積立方式	キャピタル	キャピタル
年金の種類	確定給付	確定拠出	確定拠出	確定給付/確定拠出 両方式
給付レベル	固定方式あるいは従前賃金レベル・保険期間算定方式	拠出額および年金受給年齢算定方式	拠出額算定方式	拠出額算定方式
世代間負担	あり	あり	なし	なし
給付課税	非課税	非課税	非課税	非課税
管轄機関	国家あるいは公的機関	国家あるいは公的機関	民間	民間

出典：チェコ労働社会省 2002

表14 国際機関の提示年金スキーム

	1層	2層	3層	4層
EU	第1方式あるいは第2方式	第4方式	個人保険	
世界銀行	第1方式あるいは第2方式	第3方式	第4方式	個人保険

出典：チェコ労働社会省 2002

ために、年金改革の緊要性が国民に広く自覚されたとしても、これまで同様に、チェコの年金改革が急激に進展すると予測するのは難しいかもしれない。すなわちチェコにおいても、職業間・世代間利害調整の困難性が浮き彫りになっているといえよう。

注

\* 本稿、注、参考文献でのチェコ語標記は英字とする。また本稿は平成14年度科学研究費補助金(基盤研究(C)(2), 14530071)による研究成果の一部である。

- 1) 池本修一「体制転換プロセスとチェコ経済」梓出版社, 2002年11月, 参照。
- 2) 池本修一「チェコ・スロヴァキアにおけるクーポン私有化の一考察」『一橋論叢』第114号第6号, 1995年12月。
- 3) クラウスは一貫して彼の信念を変えない姿勢(市場主義)をとるが、政治的にはこうした現実的な解決法をしばしば採用する。
- 4) 分母が就業年齢人口すなわち15歳から64歳である。
- 5) 他には経済悪化による年金収入減少、増大する失業者対策としての早期退職制度の悪用などによる年金支出増大などの要因が考えられよう。
- 6) 2003年1月, チェコ労働社会省年金局長クラール氏

との聞き取り調査。

- 7) 2003年1月, マハ氏との聞き取り調査およびMacha 1999参照。

参考文献

Kral, J. 2002. *Risk management and regulation of defined contribution schemes: The national experience of the Czech Republic*. Seminar for Social Security Actuaries and Statisticians: Actuarial Aspects of Pension Reform, ISSA, Moscow.

Macha, M. 1999. "Political Actors and Reform Paradigms in Czech Old-Age Security." *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*.

チェコ労働社会省 2000, *Basic Indicators of Labour and Social Protection in the Czech Republic*. Ministry of Labour and Social Affairs.

*Duchodova Reforma III*, 2001 (『年金改革III』本稿では「チェコ労働社会省2001年」と表示)。

*System Duchodoveho Pojisteni v CR*, 2002 (『チェコ共和国の年金システム』本稿では「チェコ労働社会省2002年」と表示)。

UNDP. 1999. *Human Development Report 1999: Czech Republic*. UNDP.

(いけもと・しゅういち 日本大学教授)

## ロシアにおける社会保障

篠田 優

### ■ 要約

ロシアでは、90年代を通じて、新しい社会=経済体制と新憲法に呼応する社会保障の法的整備を図ってきた。この過程で特徴的なこととして、①失業手当の復活、国家社会扶助制度(日本の生活保護に相当)の導入といった体制転換を反映した変化、②保険原理の強化(保険化)、③社会保障に占める連邦予算の割合の低下、④社会保障の実行主体が連邦中央から連邦構成主体ないし地方自治体に移る傾向、といった点を指摘できる。そのようにして成形されてきた新たな社会保障制度だが、そのなかには実効性に乏しいものが少なからずあり、また実効的に機能しているものであってもその給付水準は低い、という問題を抱えている。加えて、実際に貧困者が多く、かつ所得格差も大きいという問題もある。こうしたなか、社会保障(法)に期待される生活擁護機能・社会的緊張緩和機能をいかに高めるかが現政権の課題になっている。

### ■ キーワード

体制転換、保険化、積立方式、所得要件、自由主義福祉国家レジーム

### I はじめに

本稿では、社会主義時代末期から2002年までの社会保障法制の変化の相貌を素描したうえで、紙数の許す限り、現行制度を紹介し、最後に、現政権が直面している問題状況を一瞥することで責めを塞ぐこととした。

なお、本論に入る前に、「社会保障」という概念について、若干の説明をしておきたい。

ロシアにおいても、日本同様、社会保障についての法律上の定義規定はないが、社会主義時代のある時期から、次のような概念把握でおおむね一致を見ているように思われる。

すなわち、社会保障とは、第1に、加齢や傷病あるいは身体障害等に起因する、生活さらには生存に対する諸々の危険を除去ないし緩和しようとする制度で、第2に、特定の集団において自己完

結的に行われるのではなく、当該社会全体を包摂し、国家の定める規範に従って実行されるという意味で国家的な制度であって、第3に、給付は無償か、有償であっても非等価的になされる制度である、という把握である<sup>1)</sup>。

このようなとらえ方に従うと、社会保障給付の範囲は理論的にはかなりの広がりを持ちうることになるが、社会保障(法)の教科書が通常取り上げている制度は、年金、一時的労働不能手当等の種々の社会的諸手当、医療給付、貧困者への扶助、諸々の社会福祉サービスである。これらの制度が社会保障の制度として最も典型的にしてポピュラーなものとして観念されていることを、このことは示している。本稿においても、これらの制度を念頭に置いて論を進める。

## II 社会保障法制の変化の相貌<sup>2)</sup>

### 1. 体制転換前夜の変化

この時期の最大の変化は、1990年の国家年金法の制定である<sup>3)</sup>。制度の詳細は、他に譲らざるを得ないが<sup>4)</sup>、ここでは三つの点を指摘しておきたい。第1に、それまで労働者とコルホーズ員に別々の基金から年金が支給されていたのが、国家年金法ができたことによって基金がロシア共和国(後に「ロシア連邦」)年金基金に一本化されるとともに、いわゆる労・農ともに同一規準で年金が支給されることになった。第2に、現役時の労働が年金により反映されるようになった。第3に、80年代末から顕在化してきた物価上昇に対応して、年金の物価スライド制が導入された。

この時期のもう一つの見逃せない変化は、もっぱら国家が福祉を供給していた医療の領域で、部分的ながらサービスの有償提供が容認されたことである。例えば、個人労働の一環として医療サービスの提供が合法化され、開業医による有料での医療サービスが可能になった。サービスが等価交換の原理によって供給されるわけで、この限りで、いわば非社会保障化(ないしは商品化)が起きたことになる<sup>5)</sup>。なお、国公立の医療施設による医療サービスは社会主義時代から今日まで一貫して無料である<sup>6)</sup>。

### 2. 体制転換後の90年代における変化

#### (1) 基本法令の整備

90年代を通じて社会保障についての法令が整備され、必要な法律はすべてこの時期に出揃ったといつてよい。

社会主義時代との比較で特に重要と思われるのは、次の3点である。第1は、体制転換により失業が再び要保障事故となり、ネップ期に導入され、その後社会的=経済的根拠を失ったとして廃止された<sup>7)</sup>失業手当が復活したことである<sup>8)</sup>。第2に、

国家社会扶助法により、最低生活費を下回る所得の世帯に対してその所得と最低生活費との差額である国家社会扶助が支給される道が開かれた。社会主義の下では、貧困は計画により回避されるべきリスクであったから、同法の制定は、これはこれで体制転換の反映という側面を持つ。第3は、ロシア連邦住民社会福祉サービス基本法等の一連の社会福祉立法である。実は、社会主義時代、この領域にはみべき立法はなく—もつとも、だからといって社会主義時代には社会福祉の営みがなかったとはいえないとしても—、社会保障制度の中であまり重視されてこなかった領域であった。しかし、93年憲法がロシア国家を「社会国家」と自己規定したことを受けて、相対的に短期間のうちに法整備が図られた。

#### (2) 社会保障の<保険化>

体制転換後ほどなく社会保障の<保険化>ともいべき変化が起きた。いくつかの局面から<保険化>という現象をとらえることができるが、ここでは、次の二つの事態を指摘しておこう。

一つは、社会保障給付のうち、国家予算から独立した公的保険基金によって給付される範囲が広がったということである。すなわち、年金はロシア連邦年金基金から、失業手当を除く社会的諸手当はロシア連邦社会保険基金から、医療給付は強制医療保険基金から、失業手当は住民雇用基金から給付されることとなった(なお、住民雇用基金は、2000年の税法典第2部制定による統一社会税の導入に伴い解消され、以後失業手当は連邦予算から支給されることとなった)<sup>9)</sup>。もつとも、このうち体制転換後新たに導入された失業手当を除き、年金と社会的諸手当は社会主義時代から保険原理で制度が構築されていたので、新たに保険による給付が広がったのは医療給付だけである。しかし、社会主義時代、医療給付は全額国家予算によってカバーされていたので<sup>10)</sup>、これは大きな変化とい

わなければならない。

<保険化>にかかわるいま一つの事態として指摘しなければならないのは、保険原理が領域的に広がっただけではなく、これらの基金の収入に占める国家予算(連邦予算)の割合が極めて低いことである。現存する3基金の2002年度予算は、表1のとおりである。このうち統一社会税は、その経済的機能に着目する限り、それまで保険料と呼ばれていたものの呼称の変更にすぎないので、これを保険料と見た場合、連邦予算からの収入は、年金基金では「連邦予算資金」の項目以下3項目、社会保険基金では「チェルノブイリ…」、医療保険基金では「特定事業…」だけで、総収入に占める率は、それぞれ、6.5%、0.6%、0.3%にすぎない。加えて、これらの連邦予算からの収入のうち、保険料だけでは必要な給付をするのに不十分であるため投入されている連邦予算からの資金は、年金基金の「連邦予算資金」だけである。なぜなら、

表にはないが労働年金給付のための支出総額は6239億ルーブリで<sup>11)</sup>、それは、統一社会税、保険部分用保険料および「未払い保険料・統一社会税の徴収」の合計を上回っていて、不足分は「連邦予算資金」にほぼ相当し、繰越金を除くそれ以外の収入はいずれも用途が決まっているため、それらの収入からは不足分をカバーできないからである。逆言すれば、年金以外は保険料だけで必要な社会保障支出がカバーできる構造になっているということである。これに対して、社会主義時代は、諸基金に占める国家予算の割合が増大傾向にあったことから社会保障の国家予算への一元化という予想もありえた<sup>12)</sup>ことを想起すると、これはまさに大転換といってよい。

(3) 社会保障からの連邦の後退

① 保険化

年金や医療のような主要な社会保障が、国家予算ではなく実質的に保険料によって行われている

表1 3基金の2002年度予算の収入項目

(百万ルーブリ)

年金基金		社会保険基金		連邦強制医療保険基金	
繰越金	115605	繰越金	18875	繰越金	10
統一社会税	281230	統一社会税	83820	統一社会税	3907
労働年金保険部分のための保険料	246130	強制労災保険料	19697	特定事業税中、本基金に算入される部分	13
労働年金積立部分の保険料	35100	未払い保険料の徴収	3190	返済金	10
定額払いの保険料	19200	他の収入	805	他の収入	30
未払い保険料・統一社会税の徴収	35000	「チェルノブイリ原発事故罹災者社会保護法」に従った療養治療等のための連邦予算資金	715		
連邦予算資金	49492				
失業者の早期指定年金のための連邦予算資金	568				
核施設で働く労働者への追加的終身保障支給のための原子エネルギー省の予算	474				
延滞料その他の制裁金	450				
民間航空乗務員のための追加保険料	229				

出典：C3 PΦ, 2001, № 23, ст. 2285; № 53, ст. 5021; 2002, № 7, ст. 628.

という(2)で指摘した事態は、連邦権力が社会保障からいわば一步退いているようなスタンスをうかがわせる。もっとも、税か保険料かという問題は資金調達方法の選択の問題であって、連邦権力の後退云々という議論は当たらないといえるかもしれない<sup>13)</sup>。

しかし、次に示す二つの事態は、連邦権力の明らかな後退である。一つは、児童手当および国家社会扶助の第一次的財源が連邦構成主体の予算とされていること、いま一つは社会的諸施設の自治体有化である。

## ② 児童手当

児童手当とは、1995年5月の「子をもつ市民への国家手当法」(後出III(3)参照)に基づく手当の一つとして、16歳未満の子供1人につき子と同居している親の一方に、その所得にかかわらず、連邦構成主体の予算から毎月一定額を給付する制度として導入されたものである。この手当は、ソ連時代の1974年に低所得者の子育て世帯に給付する制度としてスタートしたものが<sup>14)</sup>、ソ連崩壊後92年5月の大統領令によって、今度は所得要件も財源についても定めることなく、改めて規定され<sup>15)</sup>、上記「子をもつ市民への国家手当法」に受け継がれたものである。

筆者は、この間のいきさつを次のように見ている。すなわち、ソ連崩壊後のロシアの新政権は、社会主義時代のそれとは異なる受給者の所得要件を取り払った新たな制度として児童手当を導入したが、財政状況が厳しく<sup>16)</sup>おそらくは給付に困難を来したために、連邦はひとまずこの手当から撤退し、連邦構成主体の手に委ねたのではないかと。

では、その後どうなったかという点、多くの連邦構成主体で恒常的な支給遅滞が起り、そうした事態に対処するために、法改正で所得要件が導入された。すなわち、まず世帯一人当たりの収入が最低生活費の2倍未満、その後単に最低生活費未

満とされ<sup>17)</sup>、こうして受給者を絞り込むとともに、「当座の資金支給のための資金は、その目的のために連邦予算から連邦構成主体予算へ分配される」という文言が入った<sup>18)</sup>。つまり、所得要件を入れることで支出総量を抑えた上で、それでも連邦構成主体が支給できないときには連邦が支給を保障する、という態勢が取られたわけである。児童手当から一旦は「撤退」した連邦が限定的ながら「復帰」してきたといえようか。

## ③ 国家社会扶助

既に述べたように、国家社会扶助は、最低生活費を下回る所得の世帯に対してその所得と最低生活費との差額を支給することを主たる内容とする制度である。こちらのほうは、立法当初の「子をもつ市民への国家手当法」と違って、連邦構成主体の資金不足の際には連邦予算が回されることが法律上明記されている。しかし、国家社会扶助の額は、「最低生活費総額と低所得世帯の構成員または低所得単身生活市民の総所得との間の差額を限度として、ロシア連邦構成主体の法令によってこれを定める」と規定されているところにあらわれているように、具体的な扶助制度の構築が実は連邦構成主体に委ねられてしまっている側面があり、ここに連邦の「後退」姿勢を見ることができる。やや古い情報であるが、2000年5月に施行された国家社会扶助法に従って2000年中に国家社会扶助が実際に支給された連邦構成主体は全89主体中18にとどまり、その支給額も月100ルーブリが上限で支給期間も原則3カ月と報じられている<sup>19)</sup>。連邦の姿勢がこうした施行状況に反映されているように思われる。

## ④ 社会的諸施設の自治体有化

連邦権力の撤退をうかがわせるもう一つの事態として、国有企業の私有化の陰でかつて同企業が管理していた社会的諸施設(従業員用の住宅、保育所・幼稚園、医療施設、スポーツ施設等)の自治体有化が進んでいることを指摘しなければならない

い。私有化される企業が連邦管轄であってもその社会的施設は連邦にはなく自治体に移り、自治体が維持管理費用を負担するわけであるから<sup>20)</sup>、その限りで連邦は撤退しているといえる。

#### (4) 積立方式の導入 — 2002年施行の新年金法

以上は90年代を通じての変化だが、新年金法の制定・施行<sup>21)</sup>は、基本法令が出揃った後の最初の大きな変化である。

新年金法により、それまで賦課方式一本であった<sup>22)</sup>資金調達方式に加えて積立方式が併用されるようになり、老齢年金の場合、3層構造の年金になった。すなわち、固定額で支給される<基礎部分>、賦課方式で資金調達される報酬比例部分(<保険部分>と呼ばれる)、そして、積立方式で資金調達され、被保険者の選択で免許を受けた民間の金融機関に資金運用を委ねることも可能とされる<積立部分>の3層である<sup>23)</sup>。

ところで、世界銀行の年金政策は、「完全積立・確定拠出・民間運用・個人勘定の年金制度の普及」にあると言われるが<sup>24)</sup>、ロシアの新年金法は、まさに世界銀行の政策のロシア的実行ヴァージョンといえることができる。ロシアが世銀の年金政策を積極的に受容したのか、それとも融資を受けるためにやむなく受容したのかは論証困難としても、世銀の支援を受け続けようとする限り、その政策に反する立法を行う余地は乏しいと考えられ、したがって世銀の政策の強い影響の下で新年金法はその成立を見たというべきである。

### III 制度紹介

#### 1. 年金<sup>25)</sup>

以下では、新年金制度の中心的な制度である労働年金制度(うち、特に老齢年金)について紹介する。

#### (1) 年金の種類

労働年金は、老齢年金、身体障害年金、扶養者喪失年金の3種類の年金から構成される。

#### (2) 保険料または統一社会税

保険料納付義務を負う者(保険契約者)は、使用者および個人事業者で(強制年金保険法第6条)<sup>26)</sup>、彼らは、保険料を年金のための統一社会税(以下、単に統一社会税という)として納め、同税はいったん連邦予算に算入される。税率は、最高税率で使用者の場合、被用者に支払った賃金相当額の28%、個人事業者は事業所得の19.2%で、脱税抑止のために課税基礎額(個々の被用者の賃金、個人事業者の事業所得)が高いほど税率が下がる逆進制が採られている<sup>27)</sup>。

こうして、連邦予算に算入された統一社会税は、(i)そのまま連邦予算に残される部分と(ii)保険料としてロシア連邦年金基金に算入される部分とに分けられる。(i)は、後述する労働年金の基礎部分の支給のために使われ、(ii)は労働年金のそれ以外の部分(保険部分、積立部分)の支給原資となる。

#### (3) 老齢年金

##### ① 受給資格

男子60歳、女子55歳に達していて、保険経歴が5年以上ある場合、年金受給資格が認められる(労働年金法第7条)。

男女の年金年齢は90年法と同じである。新制度導入に際して、年金年齢を男女同一にするべきとする議論もあったが、女子は通常の労働のほか、育児・家事に従事するという理由から、女子の低年齢受給の「伝統」が維持された<sup>28)</sup>。

「保険経歴」は新しい概念である。90年法では、年齢要件に加え、男子25年、女子20年の労働経歴のあることが要件であった。この違いは、単に言葉が変わって期間が短くなった、ということでは

ない。コンセプトの転換があると見るべきである。

保険経歴と労働経歴との決定的な違いは前者では単に労働しているというだけでは「経歴」として計算されないということである。すなわち、労働し、かつその期間に保険料が支払われていなければならない(労働年金法第10条)。したがって、例えば、40年働いて60歳になった被用者が年金申請をした場合、仮に使用者が一貫して保険料を納めていなかったとしても、90年法では問題なく年金受給権が認められるが、新制度では、「保険経歴」ゼロということになり、年金を受けられない。

このような「保険経歴」概念の導入は、保険料と給付の対価関係をさらに強めるものであり、＜保険化＞をいっそうに強化したといえる。

## ② 3層構造の年金

既述のように、老齢年金は、基礎部分、保険部分、積立部分から構成される。

### ・ 基礎部分

基礎部分は、一般の老齢年金受給者の場合、

2002年末時点で定額で月額490ルーブリである(労働年金法第14条2002年7月18日政府決定<sup>29)</sup>)。

### ・ 保険部分

保険部分は、保険料(統一社会税のうち年金基金に算入される部分)のうち、保険部分の支給のために、被保険者の個人勘定に計上された資金(「計算上の年金資産」と呼ぶ〔労働年金法第2条〕)を原資にして支給される。

支給額は、年金指定日現在の「計算上の年金資産」を「老齢年金支給予想期間」で除して得られた額で(同第14条)ある。「老齢年金支給予想期間」は、2003年のそれは150カ月で、漸次増加され2013年以降228カ月(19年)に固定するとされている(同第32条)。

### ・ 積立部分

積立部分は、保険料のうち、積立部分の支給のために、被保険者の特別個人勘定に積み立てられた「年金蓄積資金」を原資として支給される。

表2 労働年金の保険部分、積立部分のそれぞれの原資形成のための保険料の配分

各従業員の 年初からの 累計賃金 (単位:ルーブリ)	1952年以前生まれの男子および 1956年以前生まれの女子		1953～1966年生まれの男子 および1957～1966年生まれの女子		1967年以降生まれの者	
	保険部分の資金 調達のために	積立部分の資金 調達のために	保険部分の資金 調達のために	積立部分の資金 調達のために	保険部分の資金 調達のために	積立部分の資金 調達のために
100001未満	14%	0%	12%	2%	8%	6%
100001以上 300001未満	14000ルーブリ+ 100000ルーブリ を超える部分の 7.9%	0%	12000ルーブリ+ 100000ルーブリ を超える部分の 6.8%	2000ルーブリ+ 100000ルーブリ を超える部分の 1.1%	8000ルーブリ+ 100000ルーブリ を超える部分の 4.5%	6000ルーブリ+ 100000ルーブリ を超える部分の 3.4%
300001以上 600000未満	29800ルーブリ+ 300000ルーブリ を超える部分の 3.95%	0%	25600ルーブリ+ 300000ルーブリ を超える部分の 3.39%	4200ルーブリ+ 300000ルーブリ を超える部分の 0.56%	17000ルーブリ+ 300000ルーブリ を超える部分の 2.26%	12800ルーブリ+ 300000ルーブリ を超える部分の 1.69%
600000以上	41650ルーブリ	0%	35770ルーブリ	5880ルーブリ	23780ルーブリ	17870ルーブリ

注1: 本表は、強制年金保険法第22条2項1号の表の翻訳である。

2: 表題の「保険料」とは、統一社会税のうち、労働年金の保険部分および積立部分の原資形成のためにロシア連邦年金基金に算入される部分である。

3: 1967年以降に生まれた者については、本表の適用は2006年からとされ、それまでは経過規定に基づく別の配分率が適用される(強制年金保険法第33条)。



支給額は、年金指定日現在の「年金蓄積資金」総額を「法律が定める老齢年金支給予想期間」で除して得られた額である(労14)。保険料の中から「年金蓄積資金」への計上が行われるのは、男子で1953年以降、女子で1957年以降に生まれた者なので(強制年金保険法第22条)、実際の年金支給までまだ時間があるからか、「法律が定める老齢年金支給予想期間」は、2002年末の時点では未制定である。

「年金蓄積資金」は、被保険者の選択により民間の年金基金にその運用を委ねることが2004年から可能になる(同第32条)<sup>30)</sup>。

「年金蓄積資金」は、もとより個人資産そのものではないけれども、やがては個人資産となる年金の積立部分の算出根拠であり、その算出根拠の「運用」が上記のように被保険者自身によって行われる道が開かれたことは、年金保険料の一部の実質的な個人資産化(逆言すれば、脱社会化)が図られたことを意味する。

## 2. 社会的諸手当<sup>31)</sup>

社会的諸手当とは、「法律が定めた場合において、一時的に失われた賃金の全部または一部を填補するために、または物質的援助を与えるために、毎月もしくは定期的に、または一時金として市民に給付される支給」と定義される。具体的には、一時的労働不能手当、失業手当、妊娠・出産手当、子女誕生手当、育児手当、児童手当のほか種々の手当(契約により軍務に従事している軍勤務者の配偶者への月手当、HIV ウィルス感染に際しての一時手当等)がある。ここでは、今名を挙げた最初の6つについて簡単に紹介する。

### (1) 一時的労働不能手当

この手当は、ロシアの社会保障給付のなかで最も古いもので20世紀初頭に既に登場していた。同手当の支給を規制する根拠法令も現行社会保

障法制の中では最も古いものに属すと思われる1984年2月23日付けソ連邦大臣会議・全連邦労働組合中央評議会共同決定である。

一時的労働不能手当は、ロシア連邦社会保険基金から(表1または、例えばC3 PΦ 2002, № 7, ст. 628参照)被用者に支給されるもので、傷病手当、サナトリウム・保養所での治療に際しての手当、介護休暇中の手当、伝染病のため隔離されたことに伴う手当、義肢・義歯・義眼をつけるための入院期間の手当がある。それぞれ、傷病、治療、介護、隔離、入院のために働けない期間中支給される。傷病手当の場合には、症状が固定して医療=社会鑑定委員会が身体障害と認定した場合には、そこで支給が打ち切れ、身体障害年金に移行する。

次の五つの場合、本人の賃金の100%の額が支給される。(i)労働中の傷害や職業病による一時的労働不能、(ii)軍務中の傷害による一時的労働不能、(iii)大祖国戦争の身体障害者、(iv)連続8年以上の労働経歴がある者、(v)16歳未満の子供を3人以上扶養している者、である。この(i)~(v)に該当しない場合、連続労働経歴が5年以上8年未満の者には賃金の8割、5年未満の者には同じく6割の額で支給される。

### (2) 失業手当

失業手当は、雇用局において失業認定を受けた日から最大12カ月間支給される。一回の支給期間は18カ月中12カ月が限度である。

支給額は、失業の開始に先立つ12カ月間に何らかの事由で退職したが、この間に完全労働日で26暦週以上の有償労働に従事していた場合において、失業の最初の3カ月間は、その者の最後の職場の最後の3カ月の月平均賃金の75%、続く4カ月間は、同じく60%、以後の期間は同じく45%の額とされる<sup>32)</sup>。ただし、いかなる場合であっても、連邦構成主体において所定の手続で算

定された最低生活費を上回り、また同最低生活費の20%を下回ることはできない。また、こうして算出された失業手当の額が、連邦法律が定めた最低労働支払額を下回る場合には、最低労働支払額が手当額となる。

失業の開始に先立つ12カ月間に26暦週以上の有償労働に従事していなかった者の場合には、手当額は、上記最低生活費の20%の額とされ、この場合においても、連邦法律が定めた最低労働支払額を下回ることはいない。

この手当額の上限下限は、1999年7月の住民雇用法改正<sup>33)</sup>で改正されたもので、それまでは、上限がそれぞれの連邦構成主体の平均賃金、下限が最低労働支払額とされていた<sup>34)</sup>。この改正によって、地域によって差はあるものの、おおむね上限は引き下げられ、下限は大幅に引き上げられたことになる<sup>35)</sup>。

### (3) 「子をもつ市民への国家手当法」に基づく諸手当<sup>36)</sup>

#### ① 妊娠・出産手当

女性で被用者および軍務に従事している者が受給権者で、出産前後それぞれ70日間の休暇中、賃金の100%相当額が支給される。

一般の被用者には社会保険基金から、軍務に従事している者には連邦予算から支給される<sup>37)</sup>。

#### ② 子女誕生手当

子供が生まれた場合に両親の一方に、被用者であるか否かを問わず、支給される。双子以上の場合、それぞれの子につき支給される。

支給額は、誕生時の法定最低労働支払額の15倍とされていたが<sup>38)</sup>、2000年8月に1500ルーブリと具体的な額に改められ<sup>39)</sup>、2001年12月改正で4500ルーブリとされた<sup>40)</sup>。2000年8月時点の最低労働支払額は132ルーブリなので、2000年8月の改正は実質的な減額改正であった。その後最低労働支払額が200ルーブリに上がっても改正され

ず、2001年7月1日に最低労働支払額が300ルーブリに上がってから<sup>41)</sup>半年を経て、当初の精神に戻ったように見えた。しかし、2002年5月から最低労働支払額は450ルーブリに上がった<sup>42)</sup>にもかかわらず、子女誕生手当のほうは上がっていない。

支給財源は、①と同様である。

#### ③ 育児手当

ロシア連邦社会保険基金の被保険者(被用者および任意加入者)にして、子供が1歳半に達するまでの間、実際に育児に当たっている父母、親族または後見人に支給される。

支給額は、月額で上記2000年8月の改正までは最低労働支払額の2倍とされていたが、同改正により200ルーブリとされ、上記2001年12月の改正で500ルーブリとされた。

支給財源は、①と同様である。

#### ④ 児童手当

児童手当については、II 2(3)②である程度述べたので、ここでは、支給額のみ紹介する。支給額は、立法時は、法定最低労働支払額の70%であったが、上記2000年8月改正で70ルーブリとされた。しかし、②③の手当と異なり、2001年12月改正時にも額の改正は行われていない。

### 3. 医療給付

既述のように、国公立の医療施設で提供される医療サービスは、憲法上無料である。しかし、こうした医療施設の財政状況が厳しく、サービスに付随する「物」(レントゲンフィルム、など)については患者自身が調達を余儀なくされていることもあるといわれる<sup>43)</sup>。

院外処方薬は有料である<sup>44)</sup>。

医療保険制度は、保険会社が医療保険基金(=保険者)、医療施設、使用者(=保険契約者)とそれぞれ契約を締結することで、効率のよい良質なサービス提供を目指そうとしている<sup>45)</sup>。

#### 4. 国家社会扶助

既に述べたことの補足として、ここでは、国家社会扶助の算出根拠になる最低生活費について述べる。

最低生活費は消費バスケット方式で算出されるが、消費バスケットに入る商品アイテムと量は「ロシア連邦全体の消費バスケットについての法律」<sup>46)</sup>で法定されている。消費バスケットをもとに、「ロシア連邦における最低生活費法」<sup>47)</sup>に定める手続で、政府が四半期ごとに連邦全体の最低生活費を公表する。上記2法に基づいて連邦構成主体が独自に最低生活費を算出しない場合には、政府発表の最低生活費が連邦構成主体で適用される(国家社会扶助法7条)。

#### 5. 社会福祉サービス<sup>48)</sup>

社会福祉サービスとは、身体障害、高齢・病気等で自身の身の回りの世話ができない状態、ホームレス状態、貧困等、「困難な生活状態」にある者に対して、連邦、連邦構成主体または地方自治体の公の機関が、それぞれの予算を主要財源にして、原則として現物で給付する、衣・食・住その他の身の回りのサービスのことをいう<sup>49)</sup>。高齢者・身体障害者社会福祉サービス法によれば、高齢者・身体障害者のためのサービスの種類として、介護、食事の世話、通院の付き添い、法律扶助、カウンセリング、職業訓練、労働斡旋、余暇の組織化、儀式への協力、その他が列挙されている。

### IV おわりに

ロシアの現政権は、社会保障法の領域で、少なくとも次の三つの問題に直面している。

第1に、IIIに紹介した制度のうち、年金制度を除いて、国家社会扶助や医療制度などのように、少なからずの制度が法律どおりには実行されていない<sup>50)</sup>。

第2に、おそらくは最もよく実行されているであろう年金制度も、平均年金がようやく最低生活費を超えたというレベルであり<sup>51)</sup>、その給付水準はかなり低いといわざるを得ない。

第3に、人口の4分の1程度が最低生活費を下回る所得水準にある<sup>52)</sup>一方で、上位10%の所得は下位10%のその約14倍という所得格差を抱えている<sup>53)</sup>。

したがって、ロシアの社会保障制度は、少なくとも現時点では、その「経済機能」(生活擁護機能)、「政治機能」(所得格差から生ずる社会的緊張を緩和する機能)<sup>54)</sup>ともに弱いといわざるを得ない。

こうした状況に、現政権は、国家財政を立て直しながら、諸々の社会的給付や特典(住宅料金や電気・ガス等の公共サービス料金にかかわる優遇、乗車料金の優遇、原発事故被災者への種々の給付、極北地域居住者への種々の優遇など多岐にわたる)のあり方を見直し、援助の必要性が高い者に的を絞ることで、社会保障の実効性を高める方向を模索しているように見える<sup>54)</sup>。児童手当の受給に所得要件を導入したのも、こうした模索の一環と解される。

エスピン=アンデルセンの福祉国家の3類型に引き付けて言えば、こうした模索は、受給者の所得の持つ意味が高まるという点で「自由主義福祉国家レジーム」への志向を示しているように見えなくもない。ロシアが実際に「自由主義福祉国家レジーム」を戦略的目標にしているのか、社会保障にかかわる財政基盤強化のために一時的に「自由主義福祉国家レジーム」志向があるように見えているだけにすぎないのか、現時点では何とも言い難い。いずれにせよ、われわれは時間をかけて事態の推移を見守る必要がある。

注

- 1) Мачульская 1997, с. 4-7; с. 27-29.
- 2) IIの記述は、特に断りのない限り、篠田 2002に依っている。

- 3) ВВС РФ, 1990, № 27, ст. 351.
- 4) 武井 1998, pp.168-176, 篠田 1997②.
- 5) 篠田 1997①, p. 10.
- 6) 1977年ソ連憲法42条(翻訳は, 宮沢俊義編『世界憲法集』〔第3版以降〕岩波書店参照), 現行ロシア憲法(1993年採択)41条(竹森 1996)参照.
- 7) Захаров, Тучкова, 2002, с. 389.
- 8) Советская юстиция, 1991, № 14; СЗ РФ, 1996, № 17, ст. 1915.
- 9) См. Экономика и жизнь, 2000, № 39, стр. 23.
- 10) 藤田 1985, p.273.
- 11) СЗ РФ, 2002, № 22, ст. 2030, с. 5475.
- 12) 藤田 1985, p.309.
- 13) 思うに, この問題は誰しもが遭遇しうるリスクを社会全体でカバーしていると言えるか否かにかかっているといえるだろう. 社会全体でカバーしていると言えるれば, 税か保険料かという問題は単に技術的な問題ということになると思われる.
- 14) Захаров, Тучкова, 2002, с. 407.
- 15) ВВС РФ, 1992, № 22, ст. 1196.
- 16) См. например, Социальная защита в условиях инфляции, Известия, 19 апреля 1991.
- 17) СЗ РФ, 1995, № 21, ст. 1929; 2001, № 23, ст. 2284.
- 18) СЗ РФ, 2001, № 23, ст. 2285.
- 19) 篠田 2002, p. 21.
- 20) Лексин, Швецов, 2000, с. 34.
- 21) 新年金法は, 2002年12月に成立した3つの法律, すなわち, ロシア連邦労働年金法(СЗ РФ, 2001, № 52, ст. 4920), ロシア連邦強制年金保険法(СЗ РФ, 2001, № 51, ст. 4832), ロシア連邦国家年金保障法(СЗ РФ, 2001, № 51, ст. 4831)からなり, 施行は2002年1月1日である.
- 22) Захаров, Севостьянова, Тучкова, 2002, с. 11.
- 23) 労働年金法第2条, 第14条, 強制年金保険法第32条参照.
- 24) 山本 2001, p.22.
- 25) 新年金法のより詳細な内容とその分析については, 篠田 2003を参照.
- 26) 90年法では, これらの者のほか被用者自身も賃金の保険料納入義務を負っていたが(制定当初, 賃金の1%, 後に最高会議が定める率とされた〔ВВС РФ, 1993, № 27, ст. 1015〕), 2000年成立のロシア連邦税法典第2部(СЗ РФ, 2000, № 32, ст. 3340)による統一社会税の導入により, 被用者は保険料納入義務者ではなくなった.
- 27) Шаталов С. Д., Комментарий к налоговому кодексу Российской Федерации, части второй (постатейный), М., МЦФЭР, 2001, с. 689.
- 28) Захаров, Севостьянова, Тучкова, 2002, с. 57.
- 29) СЗ РФ, 2002, № 29, ст. 2974.
- 30) より詳しくは, 2002年7月24日「ロシア連邦における労働年金の積立部分の財源となる資金の投資についての法律」(СЗ РФ, 2002, № 30, ст. 3028)参照.
- 31) 社会的諸手当についての記述は, 特に断りのない限り, Захаров, Тучкова, 2002, с. 367-412に拠っている.
- 32) 篠田 1997③, p. 40.
- 33) СЗ РФ, 1999, № 29, ст. 3696.
- 34) 篠田 1997③, p. 40.
- 35) Экономика и жизнь, 1999, № 35, с. 5によれば, この改正で, 例えば, モスクワ市では上限額が月2667ルーブリから1453ルーブリに, チュメニ州では3549ルーブリから1319ルーブリに減じ, 下限額は, 地域問わず83.49ルーブリであったのが, モスクワ市では290ルーブリ, チュメニ州では263ルーブリになると報じられている.
- 36) 「子をもつ市民への国家手当法」は, 成立後しばしば重要な改正を経ているが, 本文では, 基本的に現行制度の紹介にとどまらざるを得ない. 同法の1996年末時点での諸手当の状況については, 篠田 1997④, pp.48-49参照. なお, 同法の最後の改正は, 2001年12月28日でその施行は2002年1月1日である(СЗ РФ, 2001, № 53, ст. 5016).
- 37) 財源については, ②～④の手当も含め, 子をもつ市民への国家手当法第4条が規定している.
- 38) 制定当初は10倍であったが, 95年11月の改正で15倍とされた(СЗ РФ, 1995, № 48, ст. 4566).
- 39) СЗ РФ, 2000, № 33, ст. 3348.
- 40) СЗ РФ, 2001, № 53, ст. 5016.
- 41) 132ルーブリから300ルーブリへの段階的引き上げは, 2000年6月の法律(СЗ РФ, 2000, № 26, ст. 2729)で決定済みであった.
- 42) СЗ РФ, 2002, № 18, ст. 1722.
- 43) 篠田 2002, p.20.
- 44) Захаров, Тучкова, 2002, с. 482.
- 45) 篠田 1997③, pp. 35-40.
- 46) СЗ РФ, 1999, № 47, ст. 5619.
- 47) СЗ РФ, 1997, № 43, ст. 4904.
- 48) 詳しくは, 稲子恒夫1998参照.
- 49) См. Захаров, Тучкова, 2002, с. 492-493.
- 50) 社会福祉サービスも, 財政的理由から, 実効性が伴っていないといわれる(Захаров, Тучкова, 2002, с. 490-491). 昨冬, ロシア科学アカデミー国家と法研究所のスカチコーヴァ研究員(労働法, 社会保障法)に伺ったところでは, ロシアの社会保障に関する法令で実行されていないものは多々あるが, 「国家社会扶助法」はその代表的な一つということであった. 児童手当の支給状況については, 所得要件の導入で

どの程度改善されたか、残念ながら情報が無い。年金については、新年金制度を批判する新聞記事をしばしば見かけるが(篠田 2003, p.101), 支給遅滞を報ずるものには接していないので, 99年秋を最後に支給遅滞は起きていないと見てよいであろう(篠田 2002, p.20).

- 51) 篠田 2003, p.101.
- 52) Известия, 20 марта 2002, с. 2; Российская газета, 11 ноября 2002, с. 2.
- 53) Социально-экономическое положение России, 2001, № 12, с. 225.
- 54) Мачульская 1997, с. 6.
- 55) 2000年7月26日付け政府令承認「2000-2001年の社会政策および経済の現代化の領域における, ロシア連邦政府の行動計画」(Экономика и жизнь, 2000, № 33, с. 5), および笠井 2003, pp.21-25参照. また, См. Ваше право: документ, 2001, № 11, с. 12; № 12, с. 12.

#### 参考文献

- 藤田勇 1985「社会主義のもとでの社会保険と社会政策」東京大学社会科学研究所編『福祉国家2』東京大学出版会
- 竹森正孝〔訳・解説〕1996「ロシア連邦憲法」七月堂
- 篠田優 1997「脱社会主義ロシアの社会保障法制①-④完」『賃金と社会保障』第1200号, 1202号, 1206号, 1209号
- 稲子恒夫 1998「ロシアの社会福祉」仲村優一・一番ヶ瀬康子編『世界の社会福祉② ロシア・ポーランド』旬報社
- 武井寛 1998「難航する年金改革」仲村優一・一番ヶ瀬康子編『世界の社会福祉② ロシア・ポーランド』旬報社
- G. エスピン=アンデルセン/岡沢憲美・宮本太郎 2001『福祉資本主義の三つの世界—比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房
- 山本克也 2001「世界銀行の年金政策—超グローバルイズムへの課題」『海外社会保障研究』137号
- 篠田優 2002「体制転換期における市民生活と法—ロシアの社会保障から考える」『社会体制と法』第3号
- 笠井達彦 2003「プーチン政権の社会政策改革」日本国際問題研究所『平成14年度外務省委託研究報告書/プーチン政権におけるロシア社会・労働法制の改革』
- 篠田優 2003「ロシアの新年金制度」日本国際問題研究所『平成14年度外務省委託研究報告書/プーチン政権におけるロシア社会・労働法制の改革』
- Мачульская Е. Е. 1997. Право социального обеспечения, М. Лексин В. Н., Швецов А. Н. 2000. Новые проблемы российских городов, М.
- Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. 2002. Право социального обеспечения России, 2-е издание, М.: БЕК
- Захаров М. Л., Севостьянова В. Б., Тучкова Э. Г. 2002. Комментарий к новому пенсионному законодательству, М., ООО «ТК Велби»
- Долотин З. 1999. Положение с детскими пособиями, Социальное обеспечение, № 10
- (しのだ・ゆう 北海道教育大学旭川校助教授)

## オランダにおけるワークフェア改革

—「給付所得より就労を」—

水島 治郎

### ■ 要約

オランダでは労働党を主体とした紫連合政権が1994年に成立したが、2期8年続いたこの政権下では「給付所得より就労を」の合言葉をもとに積極的な福祉国家改革が進められ、所得保障に偏っていた従来の諸制度が就労促進を最優先に再編をとげた。本稿ではこの改革について、分権的な被用者保険制度の統合、雇用政策と福祉政策との連動、就労支援サービス市場の形成といったいくつかの重要な特徴に注目し、その展開を明らかにすることを試みる。

### ■ キーワード

オランダ、ワークフェア改革、大陸型福祉国家、就労不能保険、就労支援サービス

### はじめに

戦後の先進諸国で発達をとげた福祉国家が現在、大きな転換点に立っていることは間違いない。高齢化による福祉給付受給者の大幅な増加、脱工業社会の到来と生活スタイルの変化を背景にした家族形態・雇用形態の変容、さらには経済のグローバル化の進展などの社会経済的な変化を受けて、従来福祉国家を支えてきた基盤は大きく揺らいでいる。もちろん、ひとたび築かれた福祉国家はすでに広範な受益者層を創出しており、その大幅な見直しには政治的抵抗も強い。しかし概してみれば1980年代以降、先進諸国では大なり小なり福祉国家改革が進められており、かつてエスピン・アンデルセンが分類した有名な「自由主義型」「社会民主主義型」「保守主義型」福祉レジームのそれぞれにおいて、従来の特徴を超える変化が生じつつあることも確かである(Esping-Andersen 1999)。

この点で、1990年代から現在に至るオランダの改革は、先進国の福祉国家改革のあり方と方向性

を考える上で極めて興味深い。オランダでは1994年から2002年まで労働党のcockを首班とする連合政権が二期継続したが、この政権下で、従来キリスト教民主主義政党優位のもとで形成され、「保守主義型」あるいは「大陸型」福祉国家の特徴を色濃く持つオランダの福祉国家は重大な変化をとげた。特に福祉給付受給者の所得保障から就労促進への転換、すなわちワークフェア改革はその中心であり、改革の結果として各種の社会保険や公的扶助は、「給付所得より就労を」をキー・コンセプトとして就労促進に明確に舵を切ることになった。

この改革はおおむね三つの柱からなる。第一は分権的な被用者保険制度の抜本的改革。大陸型福祉国家に一般的である、職域に基礎を置く分権的な被用者保険は廃止され、政府の責任のもとで一元的な管理・運営がなされる統一的な保険制度が導入された。第二は福祉と雇用の連携の開始。「雇用・所得センター」の設置、公的扶助や失業保険の受給資格への就労義務の導入などの制度

改革により、従来分断されていた福祉政策は明確に雇用政策と連動するようになり、所得保障に偏っていた福祉給付は就労との結びつきが大幅に強化された。第三は職業能力の開発をはじめとする、就労支援の大幅強化。受給者への職業訓練・職業紹介などの就労支援サービスが大規模に導入されたほか、失業者の吸収を目指して公的雇用が拡大した。

以上三点にまとめられる改革の結果、オランダにおける福祉国家は戦後最大の変化をとげた。またこれらの改革が、大陸諸国で一般的に見られる中間団体の強い影響力を排除する「政治主導」の方向で進められ、かなりの程度実現したことも興味深い。そこで本論文では、オランダで90年代以降進展したこのワークフェア改革の展開を具体的に明らかにし、先進諸国の福祉国家改革のあり方を考える一助としたい。特に日本においても近年、長期失業者に対する就労促進策が議論されているところであるが、そのさいオランダの改革例は少なからぬ示唆を与えるように思われる。

## I ワークフェア改革とオランダ型福祉国家

### 1 ワークフェア改革

近年の福祉国家改革の多くに共通していることは、改革を通じて福祉給付受給者、あるいはその予備軍の就労を促進し、労働市場への統合を進めるワークフェア改革がその重要な柱となっていることである。このように現在ワークフェアが脚光を浴びている背景としては、以下の二点があげられるだろう。

第一は、福祉国家の財政的問題である。高齢化や医療技術の進歩によって福祉支出は増加する一方、福祉支出を支える高率の税・社会保険料は経済のグローバル化による国際競争の激化によって重荷となっている。特にEMU参加によって財政政策の手足を縛られたヨーロッパ諸国は、健全財

政の実現のために各国で福祉支出の削減が至上命題となった。このような環境の変化のもと、ワークフェア改革を通じて福祉給付の受給者を税・社会保障負担の負担者に転換し、課税ベースを拡大することで福祉国家の維持が目指されている。

第二は、社会的な配慮である。特に90年代後半に各国で政権に到達した社会民主主義政党において、この社会的配慮はワークフェア推進の重要な動機となっているように思われる。すなわち「第三の道」の唱道者であるギデンズが強調するように、長期の福祉給付への依存は、結果的に彼らの社会的排除を誘発し、社会を分断させる(Giddens 1998)。むしろ労働市場への参加を通じてその社会的包摂を進めていくことが必要とされる。とりわけ技術革新の著しい今日、労働技能を維持し絶えず向上させていくためには、職業訓練や労働過程への不断の参加が不可欠と考えられている。

ワークフェア改革は主に二つの柱からなる(宮本2002a, 2002b)。第一は就労努力の義務化であり、福祉給付支給の前提条件として就労努力が課される。受給者は失業給付や公的扶助の給付にさいし、担当官との定期的面接はもちろん、公的雇用への就労や職業訓練プログラムへの参加が義務付けられ、違反があれば給付停止などのペナルティを受ける。第二は個々人の就労可能性(employability)の向上を目指す就労支援である。すなわち、職業紹介や職業訓練などを通じて受給者の就労チャンスを上向きさせていく方法であり、スウェーデンなどで幅広く展開されたいわゆる積極的労働市場政策の中心的な政策手段でもある。前者を重視する改革をワークファースト・モデル、後者を重視する改革をサービスインテンシブ・モデルとして分類することもある。

福祉国家レジームの従来の三分区は、このワークフェア改革をめぐる二つの方向性と関連性があるだろうか。近年の改革において、英米などの自

由主義レジームでは、前者のペナルティ重視の改革に力点を置く傾向が強い。ブレア政権の「福祉のニューディール」やクリントン政権による「貧困家庭一時扶助」制度は、いずれも就労忌避者に対する制裁を大幅に強化しており、ワークファースト・モデルに近い。これに対し北欧の社会民主主義レジームでは、従来から充実していた就労支援体制を活かしつつ、後者の就労可能性の向上に重点を置く。スウェーデンでは、IT教育や起業支援など産業構造の変化に対応した就労支援が拡充されており、サービスインテンシブ・モデルの典型とみることができる。この二つのレジームの場合は、従来のレジームが保持してきた特性をある程度活かしながらワークフェア改革が進められているといえそうである。

しかし大陸型福祉国家の場合、従来の特性をそのまま活用するワークフェア改革は極めて困難と思われる。この点をオランダに即してみよう。

## 2 オランダにおける福祉国家の構造

オランダでは、他の大陸ヨーロッパ諸国の多くと同様、キリスト教民主主義政党が政権のかなめを占め、福祉国家の諸制度の形成に強い影響を与えてきた(van Kersbergen 1995)。特に以下の2点の特徴的である。第一は福祉国家の分権性。オランダではカトリック政党がサブシディアリティ原則(補助性原理)、カルヴァン派政党が領域主権論をイデオロギー的基盤としていたが、これらはいずれも個々の集団の自治と自立を重視し、国家の関与を限定することを説くものであり、政策にも色濃く反映された。すなわち、失業保険などの被用者保険は産業別の労使自治に基づいて運営されたばかりか、貧困者救済や高齢者ケア・医療保健サービスにおいても宗派系の団体を含む多数の民間非営利団体が実施主体となってきた。国家の役割は、原則として財政支援と執行の監督に限られてきたのである。第二は福祉国家の受動性。福祉

給付受給者への所得保障を重視する一方、受給者に義務を課すことはまれであり、「受動的」で「寛大な」福祉国家が形成されてきた。オランダを含む多くの大陸諸国では家族を基本単位と考え、家計維持者たる男性勤労者、すなわち男性稼得者への所得保障を重視してきたが、その結果、一家の生計を断つ可能性のある制裁措置には極めて慎重であり、就労の義務付けには関心が薄かった。福祉政策と雇用政策は事実上分断されていたのである。また個々人の職業能力の開発・職業紹介といった就労支援も発達せず、むしろ早期退職制度などを用い、中高年労働者の労働市場からの退出を促すことに重点が置かれていた(水島 2002)。

容易に想像できるように、これらのオランダ型福祉国家の特徴の多くは、ワークフェア改革において活用できる制度的遺産というより、むしろワークフェア改革が克服すべき対象そのものであった。すなわちオランダで実際に生じたように、「寛大な」給付と就労支援の欠如の結果、特に経済成長が鈍化し、産業構造の転換期を迎えると福祉給付の受給者は増加の一途をたどっていく。社会保障負担を「外部化」できる分権的制度ゆえに、労組や雇用者も受給者の抑制や雇用促進に関心は薄く、むしろ労働者のリストラ手段として積極的に制度を利用する傾向にあるが、これは結果的に保険料負担の上昇を通して賃金コストを押し上げ、ますます雇用を縮小させる。こうして「雇用なき福祉(welfare without work)」と呼ばれる悪循環が始まってしまう(Hemerijck et al. 2000)。オランダをはじめとする大陸諸国の多くが80年代以降同様の問題を抱え、英米や北欧諸国と比較して格段に高い失業率に苦しんできたのは周知の通りである(下平 2001)。

これに対して、90年代以降のオランダのワークフェア改革は、以上のような大陸型福祉国家の構造的問題そのものの克服を目指したものと考えることができる。しかもそのさい、ワークファースト・



モデルとサービスインテンシブ・モデルの両モデルの特徴を併せ持つ改革が進められてきたことが指摘できよう。さきにオランダの改革を三つに分類し、①分権的被用者保険制度の抜本的改正、②福祉と雇用の連動、③就労支援の大幅強化、として要約できると述べた。このうちまず①被用者保険制度の改正は、従来の大陸型福祉国家の弱点である分権性を改める試みとして理解できる。また②福祉と雇用の連動に関しては、従来福祉給付を事実上付随義務なく支給していたあり方を改め、受給者にも相応の義務を求めるワークファースト・モデルに近い改革である、といえる。そして③就労支援の強化については、公的資金によって受給者の就労可能性を高めるものであり、サービスインテンシブ・モデルに近い改革である、とみることができる。すなわちオランダの改革は、①大陸型モデル特有の分権性を克服しつつ、②ワークファースト・モデル、③サービスインテンシブ・モデルの双方の特徴を採り入れることで就労の促進を試みたものである、と位置付けることができる。以下で歴史を振り返りながら具体的にみていきたい。

## II オランダにおける福祉国家の困難

1970年代半ばまで福祉国家の整備を進めてきたオランダは、二度の石油危機を経て、極めて困難な時期を迎えることになる。原油価格の大幅上昇は国際経済への依存度の高いオランダ経済に強い打撃を与え、オランダはかつてないインフレと景気後退に見舞われた。しかも豊富な天然ガスの輸出に支えられて経常収支は黒字を続けたため、実質為替レートは上昇し、これが輸出産業の国際競争力を低下させる結果となった。60年代まで続いた事実上の完全雇用状態は一変し、失業も急増した。インフレ抑制を重視する政府は70年代後半から緊縮政策に転じ、金融引き締めを図るが、これは70年代末から80年代初頭にかけて企業倒産と

大規模な合理化を促進し、失業を一層深刻化させる結果となった。83年には失業率は12%に達する。しかし個々の企業の合理化の努力にもかかわらず、社会保障負担の急増、そして賃金コストの増大は企業収益を大幅に低下させた。財政赤字も拡大し、いわゆる「オランダ病」と呼ばれる状態が出現した。

しかもオランダでは、失業と並んで就労不能保険(労働障害保険)の受給者も大幅に増加した。この就労不能保険は、疾病保険適用にかかる休業期間(12カ月)を経た被用者を対象として、病気・災害など発生原因を問わず、当該被用者が業務外の原因も含めて就労が全面的・あるいは部分的に困難である場合に、疾病保険と同様、従前賃金(部分的就労不能の場合は減額された賃金)の80%を給付するというものである。1967年に従来災害・障害保険に代わって導入された就労不能保険法(Wet op de Arbeidsongeschiktheid)に基づく。70年には27万8000人にすぎなかった受給者数は、年率9%の勢いで増えて80年には二倍以上の60万8000人に達し、80年代以降も増加の一途をたどる。本来なら失業保険の対象となるべき被用者が多数、この就労不能保険の適用を受けていたとみられている<sup>1)</sup>。

受給者が大幅に増えた理由として、就労不能保険独特の給付基準の緩さが指摘できる。就労不能の判定に当たっては、疾病・障害の種類や業務関連性の有無は一切問われない。しかも当該労働者の就労期間・保険加入期間の長短にかかわらず、従前賃金の80%が全額支給された。また73年には、部分的な就労不能者の大半に対しても全額給付を認める「労働市場配慮」が導入され、審査は一層緩和される。本来就労不能者は、審査によって就労不能程度が15%から100%に及ぶ7段階に区分され、給付額もこれに応じて決定されるはずであった。しかし部分的な就労不能者の大半は、従前の職に見合う再就職が困難であるという「労

働市場配慮」により、原則的に全面的就労不能と判断された。最低ランクの就労不能度15%と見なされ得る場合でさえ多くは100%と判断され、結果的に審査対象の8~9割が就労不能度100%と審査される状況だった。大陸型福祉国家の社会保険に所得保障の色彩が強いことは既に指摘した通りだが、オランダの就労不能保険はその点で最も「寛大」な所得保障制度だったといえるかもしれない。

しかも各産業の労使代表が構成して審査と給付に当たる産業保険組合は、受給者数を抑制するどころか、むしろ労使それぞれの思惑から審査基準を実質的に緩め、この就労不能保険を積極的に利用した。まず雇用者にとって、この就労不能保険は不況下で解雇に代わる手軽な余剰人員削減の手段となった。雇用規制が厳しく、解雇にさいして地域労働基準局の許可が義務付けられているオランダでは、賃金コスト削減のための解雇は容易ではなく、しかも労使紛争を誘発する可能性も高い。しかし就労不能保険を利用することで、特に人件費の高い中高年労働者を削減し、合理化を進めることが可能となったのである。また労組側にも就労不能保険は魅力的だった。原則として支給期間に制限のない就労不能保険は、最長でも支給期間が2年6カ月である失業手当より明らかに有利であり<sup>2)</sup>、再就労の義務も伴わない。また開始後2年間は解雇が禁止されている。このような手厚い身分保障を提供する離職手段として、多くの労働者が就労不能保険を志向した。特に50歳以上の被用者の場合、一般老齢年金の支給が始まる65歳まで従前賃金の80%を保障するこの保険を、事実上の早期退職手当として利用することが多く、企業もこれを促進した。オランダにおける就労不能保険は、大陸諸国で広く用いられている早期退職制度と同様の機能をもっていたといえる。

また産業保険組合が行う審査は、組合外部の共同医療サービス機構(Gemeenschappelijke

Medische Dienst)の医師が診察して作成する勧告に基づき行われており、その点では審査の客観性が保たれるはずだった。しかし、実際にはこの共同医療サービス機構の執行委員会も、労使選出委員が圧倒的多数を占めていた<sup>3)</sup>。そして「労働市場配慮」に基づき100%給付を望む労使の意向を汲み取った結果、前述のように大半のケースで機械的に就労不能度100%との勧告を作成し、実質的なチェックはほとんど行われなかった。

この就労不能保険制度には、本来は受給者の就労復帰を促進する仕組みが備わっていた。保険給付の一部は、受給者の職業教育や再訓練といった現物給付によって行うべきことが想定されていたのである。しかし現実にはこの再訓練関連に投じられた費用は1991年で総予算の0.06%にすぎず、再就労の促進には全く効果を発揮しなかった。こうして給付抑制と労働市場への再統合のメカニズムが働かないまま就労不能給付の受給者は増え、90年代初頭には人口1500万人強の国で100万人に迫り、労働力人口の1割を優に越えた(Aarts et al. 1996)。

そもそもオランダでは、再就労のインセンティブが弱いばかりか、失業者・求職者への就労支援体制も90年代前半まで極めて貧弱であり、失業の長期化を引き起こしていた。1992年から93年にかけて、各地の職業局(arbeidsbureau)の就労支援事業につき、特に長期失業者(失業期間が1年を超える失業者)対策を対象に会計検査院(Algemene Rekenkamer)による検査が実施されたが、結論は極めて厳しいものだった。議会に提出された報告書によると、調査対象となった都市部の職業局のほとんどは、長期失業者に対する対策が著しく不十分と判定されている<sup>4)</sup>。すなわち、長期失業者のうち、職業局によって適切な個別診断(diagnose)や具体的な就労計画(actieplan)が取られた人は全体の3割に満たず、事実上何の対応もなかった割合は3割に及んでいる。また職業局

担当者との面接や職業訓練を本人都合により欠席・放棄した場合にも、福祉給付の給付機関に通報するなどの制裁はまずない。そして低学歴、健康上の問題、あるいは極めて長期にわたる失業などの理由で特に就労機会に乏しい就労困難者層(kansarmen)に対しては、本来特別な配慮を払うことが求められているにもかかわらず、やはり具体的な対応が取られていないことが多い。こうして失業の長期化の防止が進まないなか、1991年の時点で長期失業者が失業者数(60万5000人)の半数を超える32万2465人(53%)に達する結果となった。この報告書により、労使はもとより政府機関の側も福祉給付・失業の長期化に無策である現実が明らかとなったのである。

### III ルベルス政権下の改革

オランダにおける福祉国家改革の開始を告げたのは、三次にわたるルベルス政権(1982～94年)である。受給者数の肥大化を抑え、過重な財政負担の解消を目指して、ルベルス政権は拡大を続けてきたさまざまな福祉制度について初めてといえる改革に着手した。

まず87年には、失業保険・疾病保険・就労不能保険などの被用者保険において、従前賃金の80%を保障していた給付水準が70%に引き下げられた。また最低福祉給付額の最低賃金への連動制も廃止される。最も大きな変化を蒙ったのは失業手当である。6カ月間の失業手当が終了すると追加給付(vervolguitkeringen)に移行するが、もはやこの追加給付は自動的に受給されることはなく、過去5年間のうち3年以上の雇用期間が必要条件とされたほか、支給期間も就労歴と年齢に応じて短縮された。

また就労不能保険の審査も厳格となり、従来曖昧な運用によって受給者を大幅に増加させてきた「労働市場配慮」が廃止される。92年に成

立した就労不能者数抑制法(Wet terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume)では、「ボーナス・罰金制」(bonus-malussysteem)と呼ばれるインセンティブ・システムが導入された。雇用者は、就労不能者の増加に従って一般就労不能保険基金(Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds)に罰金(最高額は半年分の賃金に相当)を支払う一方、就労不能者を1年以上雇用した場合にはボーナス(半年分の賃金に相当)を受け取ることができる。また若年層への就労不能給付支給の限定、就労不能給付受給者への再診断の開始などが進められた(Aarts et al. 1996)。

また、93年8月に施行された就労不能保険申請者抑制法(Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen)では、翌年から就労不能保険の受給を始めるケースにつき、給付期間や給付率を削減する改革が成立した。すなわち94年1月以降に就労不能保険の受給を開始した場合、就労不能給付の期間は開始年齢に連動することが定められ、しかも期間は最長で6年となった。しかも70%受給期間終了後の追加給付については、給付率も開始年齢に連動することになる。この結果、受給開始年齢が低ければ低いほど、就労不能給付の期間は短く、また給付率は減少する。

同様に疾病保険についても、94年より、雇用者に開始後6週は給付額を全額負担する義務が課せられ、雇用者の予防努力の喚起が図られた。

ただルベルス政権下の福祉改革は、概して給付水準や給付期間の削減、審査基準の変更といった小手先の手直しにすぎなかった。失業給付の受給者は減少したが、これは賃金抑制や経済情勢の好転による雇用機会の増加によるものであり、就労不能給付の受給者はほとんど減少しなかったのである。またボーナス・罰金制度は導入されたが、実際にはほとんどボーナスが支給されたケースはなかったといわれている。86年には障害労働者雇

用法が制定され、就労不能保険受給者の雇用促進が図られたが(3~7%の割当制)、企業側がこれに応じることはほとんどなかった。最大の問題は、被用者保険の分権的運営が温存されたことであり、各産業の労使は依然として就労不能保険を労働市場からの手軽な退出方法として利用し続けた。またルベルス政権期には雇用を促進する具体策も進まず、前述のように会計検査院による批判的な報告が出される結果となった。福祉給付への依存を断ち、具体的に就労への道筋を作っていく発想はこの時期にはまだ乏しかったといわねばならない。政権末期の1994年、オランダでは493万6000人の就労者数に対し、社会保障給付の受給者総数は436万8000人にのぼっていた。賃金に占める保険料負担は労働者負担が20.35%、雇用者負担は26.15%に達し、OECD諸国で最高水準となった。

しかし、1994年に「紫連合政権」(paarse coalitie)が成立すると、この政権下でさまざまな重要な改革が実現する。

#### IV コック政権下の改革

1994年選挙において、国民的支持を受けるルベルス首相が引退し、魅力ある後継首相候補を擁立できなかったキリスト教民主アピール(77年に3つのキリスト教民主主義政党が合同して成立)は、前回選挙で獲得した54議席を34議席に減らす大敗を喫し、初めて政権を離れることになった。これにより1918年以来与党の座にあったキリスト教民主主義政党は76年ぶりに下野し、代わって労働党のコックを首班とし、労働党、自由民主人民党(自由主義右派)、民主66(自由主義左派)からなる「紫連合政権」が成立した。

この紫連合政権は、ヨーロッパ統合と経済のグローバル化が進展するなかで、単なる社会保障の縮小ではなく、労働力の再活性化と雇用の創出を

進めて経済を活性化させることを目指し、積極的な雇用・福祉政策を掲げた。「雇用、雇用、さらに雇用」が政権のキーワードであり、キリスト教民主主義政権のもとで築き上げられてきた、雇用よりも所得保障を重視する20世紀オランダの福祉国家の伝統からの決別を志向したのである。

先に述べたように、この政権下の改革は主に3点、すなわち①大陸型福祉国家の分権性の克服、②福祉給付受給者の就労促進の強化、③就労支援政策の導入、に分類することができる。二期にわたるコック政権において、改革は以下のように進められた。

##### 1 第一次コック政権：分権的制度改革

紫連合政権下の改革の第一に挙げるべきは、大陸型福祉国家の特徴を色濃く保持していた、就労不能保険をはじめとする被用者保険の運営制度そのものの見直しである。産業別の労使が被用者保険の運営を一手に握り、労働力の退出を進める現行制度への批判の高まりを背景に、コック政権は95年から97年にかけて第一次の制度改革を実現させた。

この制度改革の動きは、そもそも1992年3月、会計検査院が社会保険協議会の監督機能の欠陥を指摘したことを受け、当時野党だった自由民主人民党、民主66、グリーン・レフトの3党が、社会保険の運営全般に関して調査を申し立てたことに始まる。社会保険協議会はオランダの社会保険に関する最高監督機関であったが、政労使の三者が委員を選出し、事実上労使が実権を握っていた。9月には下院に調査委員会が設置され、ブルメイエル(労働党)を委員長として、疾病保険、就労不能保険、失業保険などの被用者保険の現状と問題点について包括的な調査を開始した。この委員会は1年に及ぶ活動期間のあいだに、社会保険関係者84名を対象とした聞き取り調査、45名を招致した公開聴聞会、実地調査など精力的な調査を行い、

翌93年9月、400ページを超える大部の報告書（『社会保険関連法の執行機関の機能に関する議会調査報告』）を完成させて下院に提出した<sup>5)</sup>。

この報告書の中で委員会は、オランダにおける被用者保険の歴史的背景と現状に関する詳細な分析を行った上で、社会保険協議会・産業保険組合など各レベルで、労使（ソーシャル・パートナー）が自律的に運営する被用者保険制度が、保険給付の受給者を抑制するどころか野放しにしてきたことを明らかにし、厳しく批判した。すなわち80年代以降の産業再編期において、労使は相互の対立回避も兼ねて、生産性の低い労働者について積極的に疾病保険、就労不能保険を利用して退出を進めてきた。「多くの場合、労働者が疾病を事由として欠勤することは、労使両者にとって都合のよいことだった…問題が生じた場合に、その労働の現場で問題を解決することはなかったのである」<sup>6)</sup>。そして報告書は、労使、政府、主要政党も事態を放置してきたとして断罪した。「議会は無力であった。それは政府や労使においても同じことであった。長年にわたって何一つ変化はおきなかった」（同報告書410ページ）。

その上で報告書は、現行の制度が労働市場からの退出のみ促進し、労働参加を進める方向に全く作用していないとして、労使の影響力の排除、福祉給付より再就労を優先する仕組みの導入など、制度全体の根本的見直しを勧告する。

1994年に紫連合政権が成立したさい、与党3党はこのブルメイエル委員会の勧告を大筋として受け入れる。そしてまず第一次コック政権において、二度にわたり（95年、97年）社会保険組織法（Organisatiewet sociale verzekeringen）の改正が行われ、被用者保険の大規模な制度改革の第一弾が実現した。

すなわち、この法改正によって従来19ほど存在していた産業保険組合はすべて廃止され、被用者保険の運営を担う単一機関として全国社会保険機

構（Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen）が新設されて、産業の枠を越えた一元的な保険の運営を行うこととなった（2002年さらに新組織に改組<sup>7)</sup>）。しかもその執行委員会の委員の3分の2は労使指名とはいえ、4年任期の委員長は政府によって任命され、政府の意向を直接反映することが可能となった。また労使が事実上支配下に置いてきた共同医療サービス機構の業務も、この全国社会保険機構に移管された。

そして労使が多数を占める社会保険協議会に代わって社会保険の監督機能を担うのが、3名の政府任命委員のみからなる社会保険監督委員会（College van Toezicht Sociale Verzekeringen）である。この委員会は、先述の全国社会保険機構や、老齢年金・遺族年金などの国民年金関連の業務を行う社会保険銀行（Sociale Verzekeringsbank）の活動を監督することとされ、やはり労使の利害を超えて政府が監督することを可能とした<sup>8)</sup>。この社会保険組織法の改正にさいしては、野党のキリスト教民主アピールもほとんど反対することはなかった<sup>9)</sup>。紫連合政権の目指した利益団体の制約から自由な政策形成、すなわち「政治の優位」のもと、これらの制度改革で従来のような労使の関与は大幅に限定され、社会保険協議会・産業保険組合・共同医療サービス機構を通じて受給者の認定に決定的な影響力を保持してきた各産業の労使は、その影響力を明らかに後退させた。

また被用者保険における一定のインセンティブの導入も進められた。疾病保険や就労不能保険については、各企業の支払う保険料を、当該企業における保険の適用者数に応じて増減させる方式が導入された。これにより、各企業が余剰人員の削減手段として就労不能保険を利用するのではなく、むしろ保険料の削減を目指して適用者数の抑制に努力することが期待されている。

また第一次コック政権においては、労働市場への参加を重視し、福祉給付受給者の就労促進政

策も本格的に導入された。1996年の改革により、公的扶助給付の受給者には厳格な求職義務が課せられた。給付期間が6カ月延長されるごとに受給者に割り当てられる職業ランクは1ランクずつ下げられ、この斡旋に応じない場合には、状況に応じて給付金のカット(5%から100%に至る段階がある)という制裁が課せられることになった。また95年の改革は、失業給付の受給にさいして求職活動や職業訓練への参加を条件付けた。

公共部門を通じた雇用拡大も、第一次コック政権下で本格的に始動した。労働党のメルケルト社会相のもと、就労機会に乏しい長期失業者や若年労働者に雇用機会を与えるため、軽作業を中心とする公的雇用が進められ、これにより10万人弱が雇用されている。また企業に対する補助金の給付(限度額は年間賃金の25%)を通じ、やはり非就労者の雇用の促進が図られた。

## 2 第二次コック政権

### —「給付所得より就労を」—

1998年の選挙で紫連合与党は議席を上積みし、コック政権は二期目に入る。連合与党による政権協定に基づき、この政権下でさらに多様な雇用・福祉政策関連の改革が進められた(Verhoeven 2002)。なかでも2002年1月に施行された「雇用・所得執行組織構造法」(Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen)は重要である。「給付所得より就労を(werk boven inkomen)」をキー・コンセプトとして設計されたこの新制度の始動により、前述の被用者保険の制度改革が一層進展すると同時に、かつては分断されていた福祉政策と雇用政策の連動が本格化する。就労促進を掲げて進められた、紫連合の8年にわたる福祉国家改革の集大成といえるであろう。そのさい第一次コック政権下で設立された全国社会保険機構と社会保険監督委員会は、いずれも新組織に改編された。

この改革の最大の眼目の一つが、自立行政機関

としての「雇用・所得センター(Centra voor werk en inkomen)」の設立である。雇用・所得センターの支所は2002年1月より全国の主要都市に設置され、その数は131を数える。従来、職業紹介機能と就労支援機能を兼ね備えてきた職業安定機構(arbeidsvoorzieningsorganisatie)の職業紹介部門と、自治体の生活保護行政部門の一部が統合されて成立したものである。他方、職業安定機構の就労支援部門は民営化され、KLIQという就労支援企業として再出発している。

雇用・所得センター設立の基本的発想にあるのは、従来分断されていた福祉給付の申請と職業紹介を統合して扱い、再就労への道筋をつけることで、福祉給付受給者の労働市場への円滑な復帰を促進することである。雇用・所得センターは給付申請の受付と職業紹介の二つの機能を併せ持つが、そのさい担当の窓口は同一である。失業保険や生活保護などの申請者は、基本的に雇用・所得センター内の同一の窓口で申請を行うとともに、職業紹介を受けることになる。この「単一窓口」(één loket)方式により、従来のように給付申請や職業紹介のためにさまざまな機関を訪ねる必要が減少する。

では、雇用・所得センターにおいて、再就労への道筋は具体的にどのように設定されているのだろうか。

雇用・所得センターを訪れる失業保険・生活保護給付の申請者は、雇用・所得センターの求職データや職業紹介を用いても直ちに就職できる可能性がない場合には、その就労可能性に関する審査を受ける<sup>10)</sup>。すなわちセンターの担当者(consulent)は、対象者との間で行う簡易職業機会判定(kansmeter)、職業能力判定インタビュー(kwalificerende intake)の結果や、当人の職歴、学歴、志向、身体的・精神的問題などを勘案して、当人の就労可能性を測定する。

測定の結果、対象者はその「労働市場への距離

(afstand)」に応じて、4段階に区分される。第1段階 (fase 1) と判定された対象者は、支障なく就労可能とされ、訓練などの補助を経ずに直ちに就労すべきものとみなされる。第2段階 (fase 2) は、一定の訓練や指導を経れば、1年以内に就労可能であるということの意味する。第3段階 (fase 3) の場合はより就労が困難であり、一年程度の訓練や指導を経て就労可能となる見込みである、ということの意味する。第4段階 (fase 4) は当面就労不可能を意味する。センター担当者はこの判定結果をもとに対象者に関する勧告文書を作成し、給付機関 (uitkerende instantie) に送付する。給付機関は、生活保護申請者の場合は自治体の公的扶助部局であり、失業保険申請者の場合は被用者保険執行機構 (後述) である。この給付機関が、給付の可否、対象者に対する職業訓練などの内容について最終的な決定を行う。従来、申請者はこれらの給付機関に最初に足を入れて申請を直接行っていたが、改革後は雇用・所得センターで申請を行わざるを得なくなり、職業紹介や就労可能性に関する面接・判定を経てようやく給付にたどり着く、という形態に変化した。そして申請者は受給に当たり、就労への道筋を描いた「軌道プラン」(trajectplan) に同意する旨署名し、軌道プランに示された職業訓練などの義務を履行しなければならない。福祉給付受給者と給付機関の間に一種の「契約」的発想を導入することも、この制度改革のひとつの趣旨であった。

生活保護の場合には、従来と同様、給付機関は自治体の公的扶助部局である。しかし失業保険の場合、給付機関となるのは、新設の「被用者保険執行機構 (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen)」である。

この被用者保険執行機構は、2002年1月、雇用・所得センターの設立と同時に設立された。前述の被用者保険の制度改革の第二弾であり、97年に設置されたばかりの全国社会保障機構(先述)、

そして5つ存在していた被用者保険の執行団体はここに吸収合併された<sup>11)</sup>。この機関は失業保険や就労不能保険をはじめとする各種の被用者保険につき、保険料の徴収と保険給付の支給、給付資格の判定など、運営全般を一括して扱う。かつての産業保険組合と異なり、この新機関は就労不能給付などの申請に対し厳しいチェックを行っており、雇用者側の防止努力の不足などを理由に申請を却下する例も少なからず生じている<sup>12)</sup>。

また社会保障全般に関する監督機関として、第一次コック政権下で設置された社会保障監督委員会と社会問題雇用省の監察部 (directie toezicht) の両機関が合併し、「雇用・所得監察局」(Inspectie Werk en Inkomen) が設立された。

### 3 就労支援政策

雇用・所得執行組織構造法は以上の機構再編とあわせ、就労支援事業に市場原理を導入した。給付機関は就労支援サービスを市場で調達することが義務付けられている。まず自治体は、「雇用・所得センター」経由で申請した生活保護受給者をはじめとする各種給付受給者を対象に、入札によって就労支援企業を選定し、就労支援事業を発注しなければならない。しかも2002年1月より、遺族年金 (nabestaandenuitkering) の受給者や、就労を目指す主婦のような社会保障給付の対象でない求職者に関しても、自治体が就労に責任を負うことが定められた。また被用者保険執行機構の場合には、「雇用・所得センター」経由の失業保険受給者や、就労不能保険などその他の被用者保険の受給者を対象として、やはり就労支援サービスを市場で調達する。

就労支援サービスを購入するのは公的機関に限らない。一般企業においても、被用者が疾病保険や就労不能保険の適用を受けると、当該被用者に復帰可能な職場環境を用意できない場合には、再就労を目標として個々人に応じた軌道プラン(原則

として最長1年)を作成し、就労支援サービスを購入して他企業への再就職が可能となるよう努めなければならない。そのさい、該当者に対する就労支援活動が開始された時点で、サービス購入費用の50%が被用者保険執行機構から基礎補助金(basissubsidie)として企業に交付される<sup>13)</sup>。しかも該当者が、就労支援活動終了後3カ月以内に他企業に雇用され、かつ26週以上にわたって雇用が継続して生計を維持することができた場合には、残る50%の購入費用も配置補助金(plaatsingsubsidie)として被用者保険執行機構より交付される。

購入される就労支援サービスは、職業訓練、職業選択テスト、面談、求職補助、面接トレーニング、就職後の指導などが含まれる。

以上の就労支援サービス利用の義務付けによって、大規模な就労支援市場の成立が見込まれている。特に入札を介したサービス購入を通じて、就労支援企業相互の競争を促進し、安価で効率的な就労支援サービスの供給を確保することが目指されている。サービスの供給は基本的に民間にゆだね、公的機関が購入者となる「準市場」が形成されつつある。

具体的な契約例を見てみよう(Kusiak 2002)。オランダ南部の工業都市であり、フィリップス社の本拠地があることで知られているエイントホーフエン市では、2002年度は市が次のような段階を経て3社の就労支援企業と契約を締結した。まず市当局は、新聞やインターネットに広告を掲載して、面接から職業訓練、再就職後のアフターケアに至る就労支援サービスを募集した。これに応募した業者数は30程度であり、市側で業者の経営の安定度などを考慮して12業者に絞った上で、実施予定のサービス計画を提出させた。そして検討の結果、前述の職業安定機構が民営化されて再出発したKLIQを含む3企業が選定され、これらの企業に第2・第3段階の対象者350名、第4段階の対象者400名の就労支援が託された。

しかも報酬は成果連動型である。対象者が就職できなかった場合には、企業に支払われるのは就労プランの作成にかかる費用に限定される。満額が支払われるのは、該当者が就職し、しかも6カ月以上継続した場合に限られる。また企業側はあらかじめ対象群について就職率の予測を明示し、これを下回った場合には根拠を明示して説明を行う義務が生じる。

同じ南部の都市ティルブルフでは異なった方法が採用された。エイントホーフエンのように対象者の処遇を面接からアフターケアまで一貫して同一企業に発注する方法と異なり、ティルブルフでは処遇の個別の局面ごとに発注する方法を取っている。例えば2002年には、ティルブルフ市は750名の対象者の個別診断の実施について、6社と契約を締結した<sup>14)</sup>。この方式の背景には、就労支援企業ごとに優位性を持つ分野があり、個別診断や職業訓練、求職活動など段階に応じて最適の企業に委託するほうが効果的である、とする判断がある(Kusiak 2002)。

いずれの方法を採用するにせよ、2002年改革によって大きく変化したのは、「クライアント中心」という発想のもと、対象者の個別の状況に応じた就労支援策が重視されるようになったことである。市の生活保護担当者はこの改革により、「ケースマネージャー」(casemanager)として位置付けられ、個別の対象者の案件ごと、生活指導から就労支援企業への委託に至るまで幅広い選択肢の中から適切な対応方法を決定し、実施する役割を託されている。特にオランダ中部の都市ライデンでは、生活保護の受給者自らが就労支援企業を選択するという試みがなされており、全国唯一のケースとして注目されている。「クライアントに選択権を与えること」で当人の意欲を喚起し、効果的に就労に結びつけることが狙いとされる(Bakker and Eerkert 2002)。各地の自治体が試行錯誤しつつ、アイデアを競い合っている状況も見取れる。



#### 4 労使の排除と抵抗

以上の改革により、20世紀を通じて被用者保険の運営をはじめ福祉政策に深くかかわってきた労組と雇用者団体は、その影響力を大きく減少させた。改革の過程では、労使双方から反発も生じている。

特に1999年末、雇用・所得執行組織構造法の政府提案が具体化したさい、労使は一致して強い反対を表明した。改革により被用者保険の運営と就労促進事業が完全に労使の手を離れ、政府機関である被用者保険執行機構と雇用・所得センターにゆだねられることに危機感を抱いたのである。オランダ労働組合連盟のデ・ワール委員長は、被用者保険は「われらの保険 (onze verzekering)」であり、「われわれ労使の支出」に基づくにもかかわらず、政府がその役割を奪うことは「国家社会主義 (staatsocialisme)」にも比すべき暴挙であると激しく批判し、労使は足並みをそろえて政府との交渉さえ拒否する強硬策に出た (de Volkskrant 24-11-1999)。しかしデ・フリース社会相 (労働党) ら政府側は当初案を貫き、最終的に労使は翌2000年初め、雇用・所得協議会 (Raad voor Werk en Inkomen) への参加を通じて一定の影響力が確保されたとして妥協し、対立は収束した (de Volkskrant 15-1-2000)。この協議会は雇用・福祉政策に関する諮問機関として2002年に設立される機関である。毎年春に雇用・社会保障分野の政策に関して「政策枠組 (Beleidskader)」と呼ばれる答申を作成し、社会相に提出するなどの政策提言を行うほか、就労支援企業に対する評価活動、雇用創出のための補助金交付も行う<sup>15)</sup>。しかしこの協議会には労使のほか自治体の代表も参加し、かつてのように労使が排他的な影響力を行使することはもはや不可能である<sup>16)</sup>。既得権益に固執する労使の行動には批判の声も強く、この一件は労使の存在感の低下を印象付ける結果となった<sup>17)</sup>。

#### おわりに

本稿で見たように、コック政権下の一連の改革によって、従来所得保障に偏り、雇用政策の欠如と分権性を特徴としてきたオランダの福祉国家は重大な変化をとげ、ワークフェアを重視する就労促進型の福祉国家へと転換しつつある。特にその改革が、ワークファースト・モデルとサービスインテンシブ・モデルの双方の要素を取り入れることで「大陸型」福祉国家の隘路の克服を試みるとともに、就労支援サービスについて大規模な「準市場」の創設を伴ったところに特徴がある。

もちろんこれらの改革は一朝一夕に効果をあげるものではない。例えば2002年末の時点で就労不能保険関連の給付受給者は合計99万3000人を数え、ほとんど減少していない<sup>18)</sup>。また雇用・所得センターについても、従来の職業安定行政の継続にすぎず、「クライアント中心」に程遠いとの批判もある (Van der Kooij 2003)。しかし他方では、改革の成果が徐々に表れているという見方も可能である。例えば労使の手を離れた受給資格の認定は厳格となり、就労不能度100%の判定を受ける新規受給者の割合は明らかに低下した (Trouw 25-2-2003)。紙幅の都合により本稿ではふれることができなかつたが、コック政権下では女性の就労促進、パートタイム労働をめぐる法整備、育児・介護支援の拡充などの重要な改革も進んでいる。この世紀転換期の諸改革が、19世紀末に始まるオランダの福祉国家の歴史のなかで、ひとつの重要な転換点として記憶されることは確かであろう。また特に雇用・所得センター設置を軸とする雇用政策と福祉政策の連携、就労支援企業を活用した就労促進政策の導入などは、日本の分脈においても十分参考に値する改革例であるように思われる。

投稿受理 (平成15年4月)  
採用決定 (平成15年7月)

## 注

- 1) 正確には76年以降、就労不能保険は18歳から64歳に至る全住民を対象とする国民就労不能保険と、これに加えて産業別に被用者を対象とする付加就労保険の二階建て構造となっており、前者が最低賃金の70%に相当する額を支給し、これを越える部分を後者が支給する仕組みになっている。国民就労不能保険は76年の一般就労不能保険法 (*Algemene Arbeidsongeschiktheidswet*) に基づき導入された。
- 2) 87年の改革まで失業給付は、開始後6カ月は従前賃金の80%を支給する短期失業給付、そしてそれ以降2年間は従前賃金の75%を支給する長期失業給付の二段階で構成されていた。
- 3) 共同医療サービス機構の執行委員会は、労使それぞれの中央団体・産業別団体の選出する委員を中心とし、障害者団体の推薦する2名の委員も加わって構成されていた。
- 4) *Bestrijding langdurige werkloosheid door arbeidsbureaus, Handelingen der Staten-Generaal, vergaderjaar 1993-1994*.
- 5) *Enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale verzekeringswetten, Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993*.
- 6) 調査報告書の下院審議におけるブルメイエル委員長の説明。18 november 1993, *Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 27-2007*.
- 7) なお全国社会保険機構のもとで実際の保険業務の運営に当たるのは、各産業部門ごとに設置される保険執行機関 (*uitvoeringsinstellingen*) だった。Wet van 26 februari 1997 tot wijziging van de uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen (*Organisatiewet sociale verzekeringen 1997*), *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1997*.
- 8) 社会保険監督委員会自体は、全国社会保険機構の設置 (97年) に先駆けて94年の社会保険組織法改正により設置されている。Wet van 27 oktober 1994, houdende de aanpassing van de uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen (*Organisatiewet sociale verzekeringen*), *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1994*.
- 9) キリスト教民主アピールのピースフーフエルも法案審議のなかで、「産業保険組合はその使命を終えた」として法改正に賛意を表している。21 november 1996, *Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 29-2357*.
- 10) なお雇用・所得センターの利用者には、給付の申請者のみならず、就職データや職業紹介を利用する主婦・新卒者などの一般の求職者も含まれる。
- 11) 雇用・所得センターや被用者保険執行機構の設立と併せて、2002年より合同複合庁舎の設置も本格化した。主要都市に置かれるこの合同複合庁舎には、雇用・所得センターと被用者保険執行機構はもちろん、自治体の公的扶助部門、就労支援企業、派遣企業なども事務所を構えることが想定されている。これにより相互の円滑な連絡を促進するとともに、給付申請者、求職者、求人企業にとっても利便性の高い場となることが期待されている。
- 12) 2002年4月には受給者抑制法 (*Wet Verbetering Poortwachter*) も施行され、これにより雇用者は職場で病欠者が発生した場合、労働環境コンサルティング機関 (*arbodienst*) と協力しつつ、再就労に向けた措置を所定の期間内に行うことが義務付けられた。雇用者側の遅滞が認定された場合には、被用者保険執行機構は保険給付を拒否するとともに、雇用者に該当者への賃金の支払いを全額負担させるなどの制裁措置を発動できる。ただこの雇用者義務の強化に対しては、中小企業などから強い不満も出ている。
- 13) 補助金の交付対象となるためには、就労支援活動の内容・目標が再就労に結びつく適切なものであり、期間・金額が妥当であることが条件となる。
- 14) 企業間競争を促進するため、複数の企業と就労支援サービスの購入契約を結ぶことが薦められている (*van Wijchen and Esser 2001*)。
- 15) 雇用・所得協議会は「失業者ならびに失業の脅威の下にある被用者による欠員補充促進規程」に基づき補助金の交付を行うことができる。この補助金は40名以上の雇用を創出するプロジェクトを実施する企業に交付され、年額9000万ユーロの予算が割り当てられている。*SER Bulletin, Vol.42, no.6, June 2002, pp. 11-13*.
- 16) 雇用・所得協議会の委員は15名であり、雇用者団体・労働組合、そしてオランダ自治体連盟から5名ずつ委員が選出される。また議長はこれら委員とは別に政府によって指名される。
- 17) ところで、このような福祉政策の形成・執行過程における労使の影響の低下を指摘するのであれば、「オランダモデル」論のように、政労使の協調に基づく経済運営の成功を重視する見方との関係が問題となろう。実際オランダでは、第二次世界大戦後、政労使からなる社会経済協議会、労使の中央協議機関である労働協会などを通じて労使が社会経済政策全般に深くかかわってきた (水島 2001)。近年では、時短と賃金抑制をセットにしたワークシェアリング、労働形態や労働時間の柔軟化など、労働市場関連の改革において労使が重要な役割を果たしており、オランダモデルの名を国際的に有名ならしめている。しかしながら他方では、労働市場政策のような労使団体みずからが当事者である分野を越えて、福祉政策や環境政策・消費者保護政策など、社会経済政策全般に対し

て労使が社会経済協議会などの機関を通じ、排他的な影響を与えていることに対する批判は年々強まっている。福祉政策に関しては、労使が一致して就労不能給付などの諸制度を維持し、負担を外部的化しているとの見方が1990年代には一般的となった。福祉制度改革をめぐる1999年の一連の騒動のさいも、マスコミの反応は労使に冷淡であり、ある有力紙は社説で「(今次の改革は)労使、とりわけ労働組合にとっては痛みを伴う改革だろう。しかし結局のところ、社会保険の問題は公共の問題 (publieke aangelegenheid) なのである」と結論付け、労使を排除する改革プランを公共の利益に資するものとして全面的に支持している。de Volkskrant, 24-11-1999。また消費者保護政策については、最近も消費者団体の代表が「労使は一体となって企業側に立ち、消費者の利益を損ねている」という内容の強い批判を社会経済協議会に浴びせかけた。「(労使は) 同じ穴のむじな (twee handen op één buik) にすぎない」というのである。SER Bulletin, Vol.43, no.5, May 2003, pp. 12-13。脱工業社会に入って政策形成を取り巻く環境が複雑化し、利益代表方法も多元化化する中で、労働組合と雇用者団体という特定の旧来型の組織が労働市場政策を越えて社会経済政策に排他的な影響力を行使し続けることは困難になっているといえよう。

- 18) 就労不能保険(WAO), 自営業就労不能保険(WAZ), 若年就労不能者(Wajong)の合計数。Het Financieel Dagblad, 25-2-2003。

#### 参考文献

Aarts et al., eds. 1996. *Curing the Dutch Disease: An International Perspective on Disability Policy Reform*. Aldershot: Avebury.

Bakker, Hanneke and Peter van Eekert. 2002. "Kiezen voor Keuze." *Maandblad Reïntegratie* 2 (12), December 2002: 23-27.

Esping-Andersen, Gøsta. 1996. "Welfare States without Work: The Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy." In *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, edited by Gøsta Esping-Andersen: 66-87. London: Sage.

Esping-Andersen, Gøsta. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press. (渡辺雅雄・渡辺景子訳「ポスト工業経済の社会的基礎—市場・福祉国家・家族の政治経済学—」桜井書店, 2000年)

Giddens, Anthony. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Hemerijck, Anton, Philip Manow and Kees van Kersbergen. 2000. "Welfare without Work?: Divergent Experiences of Reform in Germany and the Netherlands." In *Survival of the European Welfare State*, edited by Stein Kuhnle. London: Routledge.

van Kersbergen, Kees. 1995. *Social Capitalism: A Study of Christian Democratic Welfare State*. London: Routledge.

van der Kooij, Martijn. 2003. "De teloorgang van het CWI." *Binnenlandsbestuur*, 14-2-2003: 3.

Kusiak, Loek. 2002. "Gemeenten kritisch bij aanbesteding reïntegratietrajecten." *Sociaal Bestek*, February 2002: 8-11.

Verhoeven, Jan Piet. 2002. "Regeerakkoord 1998: Effecten op social beleid." *Sociaal Bestek*, November 2002.

Vlek, Ruud. 1997. *Inactieven in actie: Belangenstrijd en belangenbehartiging van uitkeringsgerechtigden in de Nederlandse politiek 1974-1994*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

van Wijchen, Carolien and Rob Esser. 2001. "Inkopen van reïntegratietrajecten en casemanagement gaan hand in hand." *Sociaal Bestek* 9: 10-13.

小越洋之助 1998「オランダにおける就労インセンティブ政策と社会保障」『海外社会保障研究』第125号, pp. 24-38

下平好博 2001「グローバル化と『雇用レジーム』」三重野卓編『福祉国家の社会学』東信堂, pp. 140-174

水島治郎 2001『戦後オランダの政治構造—ネオ・コーポラティズムと所得政策—』東京大学出版会

水島治郎 2002「大陸型福祉国家:オランダにおける福祉国家の発展と変容」宮本太郎編『福祉国家再編の政治』ミネルヴァ書房, pp. 117-148

宮本太郎 2002a「社会民主主義の転換とワークフェア改革—スウェーデンを軸に—」日本政治学会編『三つのデモクラシー—自由民主主義・社会民主主義・キリスト教民主主義—』岩波書店, pp. 69-88

宮本太郎 2002b「福祉国家再編の規範的対立軸—ワークフェアとベーシックインカム—」『季刊社会保障研究』第38巻第2号, pp. 129-137

\* 本稿は、2002～03年度文部科学省科学研究費補助金(若手研究(B))による研究成果の一部である。本稿のもととなる調査にさいしては、オランダ雇用・所得センター中西部地域局のファン・ウェテン(M. van Wetten)、ビーフェル(J. P. Biever)の両氏から多大な協力をいただいた。改めて感謝申し上げたい。

(みずしま・じろう 甲南大学助教授)

**Braithwaite, J., Grootaert, C. and B. Milanovic**  
***Poverty and Social Assistance in Transition Countries***

(St. Martin's Press, New York, 1999)

埋橋 孝文

I はじめに

1989年から92年にかけて旧ソ連・東欧諸国では相次いで社会主義が崩壊し市場経済へと移行したが、そうした大変動期から現在までほぼ10年強が経過した。社会経済システム全般の再編成がこの間ドラスティックに進行中であるが、そのなかで社会保障制度の再編のスピードはそれほど速くないように思われる。その背景には、財政的資金の枯渇という制約や、物価上昇が年金生活者の生活を直撃している現状、旧体制のもとでの社会保障・社会福祉が実は「企業保障」「企業福祉」であり(旧ソヴィエト諸国の社会的インフラの3分の1が企業に属していた)、その肝心の企業での業績不振・リストラの進行が結果的に社会的セーフティネットを有名無実化している状況などがある。

ある論者はロシアの主要な社会目標を次のように要約している<sup>1)</sup>。

- 最低生活水準以下で生活している人々だけに現金給付を行うこと。
- 対象を絞った社会支援に関する法案パッケージを採択し、社会給付受給者に関する共通のデータベースをつくること。
- 年金基金の財務状況を安定化させ、次第に全システムを世界銀行が提案している貯蓄/投資スキームへと移行させること。
- サービスに高い需要がある施設へ医療保障財源を集中させること。

- 富裕な市民からの徴税を促進すること。
- 連邦レベルだけでなく地方レベルにおいても、使用者、労働組合、政府の三者間で結論を得た一般的合意の締結を継続すること。

上の第1、第2項目について述べれば、1998年初め、当時のロシア大統領エリツィンは、社会状況をもっとよいものへ転換させる唯一の方法は社会扶助の対象を絞ることであると主張した。この主張はどうした背景からおこなわれたのであろうか。ロシアの社会扶助はどのような層に、どれだけの現金給付をしており、それらは一体どのような問題を孕んでいるのであろうか。社会扶助制度はどのように改革されるべきなのか。

本書は世界銀行に所属する3人のエコノミストによる著作であり、ロシア、ポーランド、ハンガリー、ブルガリア、キルギス、エストニアの6カ国に関する豊富なデータの収集・統計分析と広範囲におよぶフィールド・ワークを踏まえ、上のような疑問に明確な回答を提示している。しかし、そうした処方箋も厳正中立なものではなく、一定の政治的指向もしくは背景から生まれてきたことも考えられる。ロシア、東欧が直面する問題を別にしても、本書で展開されている精緻な分析ツールはわが国の社会扶助(生活保護)の機能と実態を解明する際にも参考にできる。このような視野から本書を紹介し、その意義と論点を指摘したい。

## II 本書の構成

本書の構成をまず示せば以下のとおりである。

序

### 第1章 本書が対象とする移行経済—その類似性と差異—

1. 本書が対象とする国々についての概要
2. 家計調査から明らかになる) 国々の差異

### 第2章 旧ソ連・東欧における貧困の決定要因

1. 序
2. 貧困のモデル化にあたっての方法論的諸問題
3. 貧困者プロフィール
4. 福祉と貧困についての多変量解析
5. ミーンズテストと指標にもとづくターゲット化
6. 要約と結論

### 第3章 貧困に対処するにあたっての社会扶助の役割

1. 社会扶助はどのような働きをしているか—国別検討—
2. 社会扶助政策の成果と特徴に関する国際比較
3. 排除してしまう誤り(errors of exclusion)の原因
4. 結論

### 第4章 政策的提言と全般的結論

## III 本書の概要

### 1. 貧困の現状と決定要因

本書は、世界銀行の貧困減少政策研究の一環であるが、その問題意識はロシア・東欧地域では擬似普遍主義的社会保障制度が維持不可能なのではないかという点にある。しかし、それを実証し、代替案を出すために、第1に、誰が貧困であるかを確定する必要があり、第2に、現行社会扶助制度の扶助基準(cutoff point)をはじめとする供給システムの特性を正確につかむことから始めている。このうち、第1の作業の基礎資料となっているのがHEIDE (Household Expenditure and Income

Data for Transition Economies)と名づけられた家計調査マイクロ・データである。

貧困率は平均消費支出の3分の2を貧困線として計算されているが、おおむね旧ソ連の国(ロシア、キルギス、エストニア、以下FSUという)が東欧諸国(ポーランド、ハンガリー、ブルガリア)よりも高い(前者30~43%、後者21~26%)。

第2章の「貧困者プロフィール」の分析では、農村部、多子世帯、高齢世帯(年金給付水準が高いポーランドを除く)、女性世帯(同じくポーランドを除く)で貧困率が高いことが明らかにされる。多子世帯での貧困率が高いことは対象国の多くで家族手当が定額であることの反映であるという。女性世帯は、以前は、保育サービス(day care)が充実しフルタイムで働いていたが、移行期にそうした条件が失われたのである。

「福祉と貧困の多変量解析」では重回帰およびプロビット分析(貧困者/非貧困者)により、各世帯の属性が消費支出および貧困状態に及ぼす影響力の大小が吟味される。

ここでの重要なファクト・ファインディングズは、東欧諸国では多くの変数の影響力が有意であるのに対し、FSUではそうではないことである。それは、FSUでは、実際には失業と貧困との間には大きな相関関係があるにも拘らず「明示的な失業」(open unemployment)がHEIDEの調査時期には観察されていないためとされる。したがって、東欧では影響力の大きい教育、自営的事業の所有(household enterprise)、労働市場での地位はそれぞれ今後の政策の指針を与えるものであるが、FSUではそうしたインプリケーションを引き出すのが困難である。そうした留保がつけられつつも、FSUでは地理的状況(都市部か農村部か)が消費支出と貧困状態に相対的に大きな影響を及ぼすことが明らかになっている。なお、こうした指標にもとづく社会扶助の実験的運営(Indicator-Based Targeting)が世界銀行の支援のもとロシアの一部

地域 (Volgograd oblast) で始められている。それは社会扶助の決定を判断するミーンズテストが、① 行政的なコストと、運営の困難さ、② 申告所得の信頼性が乏しいこと、により実施困難な場合、また、次で検討するような従来の社会扶助の運営が真に扶助を必要とする人には給付されず (exclusion error)、不必要な non-poor に給付されている (inclusion error) 場合にある程度合理的で有益な試みであろう。

## 2. 社会扶助制度の「効率性」の測定

本書の後半は、現行社会扶助制度の「効率性」の分析が主たる内容であり、本書の中心部分を構成する。ちなみに旧ソ連・東欧諸国での移行期にあたって社会扶助制度は予想以上に重要な役割を果たすことが期待された。それは所得の低下、貧困の拡大、旧社会主義時代からの企業が提供するセーフティネットが崩壊するなかで生まれてきた期待である。具体的には、一方での貧困、ニーズの拡大があり、他方で同時進行的に財政資源の収縮がみられ、その結果、貧困の事後的救済である社会扶助制度がいわば緊急避難的に脚光を浴び、またその効率性を問題とせざるを得なくなったのである。確かに、下表はそのターゲット非効率性を白日の下に曝している。

このような分析に続いて、各国の社会扶助制度

表 社会扶助給付からの漏れ (%)

	受給者の漏れ	給付額 (amounts of funds) の漏れ
ポーランド	79.4	79.5
ハンガリー	83.7	72.8
ブルガリア	82.5	77.7
エストニア	78.3	65.3

注：漏れ (leakage) は貧困者に支払われていない割合 (人数と金額)、貧困者の定義は第1・十分位消費支出階層)。

出所：本書167頁のTable4.3.

を受給者数の大小、給付額の多寡にもとづき4つの類型に分類し、それと上のターゲット効率性とを対応させている。詳しくは述べられないが、こうしたスキームの特性と効率性を対応させるアプローチは他の国際比較研究にも応用可能であり、興味深い。と同時に、制度設計上も含意に富む結論を引き出すことができる。その一端を紹介すれば、エストニアとハンガリーの効率性は比較的よいが、ロシアのそれはかなり悪い (貧困者に1ルーブル支給するために行政コストを除いて12ルーブルのコストがかかる)。その一つの原因は、本書前半部からもうかがえるようにロシアでは地域格差が大きく、社会扶助の運営、財政の責任も地方にある。それはある意味では当然であるが、国民の最低生活の維持を目標とする社会扶助の場合には必ずしも適当でない。なお、ハンガリーもロシアと同じように地域の自由裁量性 (local discretion) が高いが、それは所得の地域格差がそれほど大きくないためにさほどの問題を生まない。そこで次のような結論が導き出されている。「大きな地域所得格差のある国では、全国共通の受給資格規定をもち中央の税財源によるシステムがより適切である」(168頁)。

最後に、前にふれた、真に扶助を必要とする人に社会扶助が給付されないという「排除してしまう誤り」(exclusion error) がどういうメカニズムから生じているかが解明される。分析の結果、予想に反して、世帯主の年齢、教育レベル、世帯人数などは世帯所得が同一である限り排除もしくは非排除の要因になっていないことが明らかになる。それに対して、失業、女性、年金の世帯が優遇され (discriminated in favor)、ロシア、ハンガリーではそれに加えて都市住民が同じように優遇されている。

こうした現状に対する本書の処方箋はかなりユニークなものである。3つの政策提言を次に引用しておくが、注目すべきは、まず第1に、最低生活保障に関する全国共通した制度の重要性を強調していることである。第2に、3つのカテゴリー (失

業、女性、年金世帯)への優遇措置を一概には非難していないことである。そうした事態は福祉事務所の自由裁量の運営からもたらされているが、著者たちはそれらの世帯が今後労働供給の増加による所得の増加を見込めないというハンディキャップをもつ階層であるがゆえにそうした配慮が必要なことと同意している。本書のこの点に関する叙述は簡略すぎるくらいがあるが、この階層には、所得が同じ水準である限り、いわば今後労働による収入増が見込まれる他のカテゴリーの階層よりも細かな配慮が必要であるとのメッセージが含まれており、下記の2)はそのように理解されるべきであろう。

#### 政策提言

- 1) (財政、裁量の両面での)非中央集権的システムは大きな地域所得格差がある国では不適切である。また、そのような格差が存在しない場合でも、そうしたシステムは、正当化しがたいような、社会扶助への地域的アクセスの違いをもたらす可能性がある(そのため水平的公平性を損なう)。
- 2) 所得調査 (income testing) だけでは不十分である。それはカテゴリー上の基準と連結されるべきである。
- 3) カテゴリー上の基準と所得調査は、多くの場合、人々の社会扶助へのアクセスが地域に依存しないような比較的中央集権的なシステムのなかで実施されるべきである(156頁)。

#### IV おわりに

本書は世銀スタッフによる著作である。国際機関の調査、政策提言は当該地域の課題、文化、歴史への配慮に乏しい「押し付け」になるとの批判があるが、本書は豊富なフィールドワークを踏まえており、そうした欠陥を免れている。もちろん、世銀の政策は、個人積立制による年金・所得保障＝個人責任の強調と、アメリカを代表とする自由主義的福祉レジームにみられる貧困の事後的救済策に傾斜していることはよく知られており、本書の立場もこの大枠から出るものではない。本論でみてきたような本書の提言は、中・長期的な展望としてよりも、ビッグ・イシューへの緊急提言として読まれるべきであろう。おそらくはロシア・東欧を出自とするであろう著者たちの当該地域の将来への真剣な関心とナショナル・ミニマム(最低生活保障)制度の原理に関する信念を感じさせる一書である。そうした点が、精緻な分析手法と並んで、地域および直面している課題を異にする私たちにも参考になると考えられる。

#### 注

- 1) P.アルコック&G.クレイグ編(埋橋孝文、所道彦ほか訳)『社会政策の国際的展開—先進諸国における福祉レジーム—』見洋書房、2003年5月、264頁から引用。

(うずはし・たかふみ 日本女子大学教授)

## 『海外社会保障研究』執筆要領

### 1. 執筆枚数

原稿の字数は以下の限度内とします。

- (1) 論文：16,000字(図表を含む)  
本文のほかに要約文(400字以内)およびキーワード(3～5語)を添付。
- (2) 研究ノート：12,000字(図表を含む)
- (3) 動向：8,000字(図表を含む)
- (4) 書評：6,000字

### 2. 原稿の構成

必要に応じて、I II III…→1 2 3…→(1) (2) (3)…→①②③…→の順に区分し、見出しを付けてください。なお、本文中に語や箇条書の文などを列挙する場合は、見出しと重複しないよう、(a) (b) (c)または・で始めてください。完成原稿は横書きとし、各ページに通し番号をふってください。

### 3. 引用

本文中の引用の際は、出典(発行所、発行年)を明記してください。

### 4. 年号

西暦を用いてください。元号が必要なときには、西暦の後に( )入りで元号を記してください。ただし、年代の表記については、西暦なしで元号を用いてもかまいません。

### 5. 図表

図表はそれぞれ通し番号をふり、表題を付けてください。1図、1表ごとに別紙にまとめ、挿入箇所を論文中に指定してください。なお、出所は必ず明記してください。

### 6. 注

注を付す語の右肩に1) 2) …の注番号を入れ、論文末まで通し番号とし、論文末に注の文を一括して掲げてください。

### 7. 参考文献

文献リストは、以下の例を参考に論文の最後に付けてください。

(例)

馬場義久 1997 「企業内福祉と課税の中立性—退職金課税について」 藤田至孝・塩野谷祐一編『企業内福祉と社会保障』東京大学出版会

Ashford, Douglas E. 1986. *The Emergence of the Welfare State*. Basil Blackwell.

Heidenheimer, A. 1981. "Education and Social Entitlements in Europe and America." In *The Development of Welfare State*, edited by P. Flora and H. Heidenheimer. Transaction Books.

Beattie, Roger. 1998. "Pension Systems and Prospects in Asia and the Pacific." *International Social Security Review* 58(3): 63-87.

榎原朗 1998 「イギリスにおける就労促進政策と社会保障」『海外社会保障研究』第125号 pp. 56-72

新藤宗幸 1998 「地域保健システムの改革と残されている課題」『季刊社会保障研究』第34巻第3号 pp. 260-267



## 研究の窓

ネクタイ ..... 森 巨

## 特集：医療制度改革と市場原理

医療改革と市場原理 ..... 遠藤 久夫  
 医療における情報提供と質の評価 ..... 大道 久  
 患者別および診断群分類別原価計算の標準的方法論の開発とその意義 ..... 今中 雄一  
 病院における包括払い制の現状と課題 ..... 松田 晋哉  
 患者自己負担と医療アクセスの公平性  
 一支出比率とカクワニ指数から見た患者自己負担の実態 ..... 遠藤 久夫・篠崎 武久  
 医療機関の資金調達の実態と課題 ..... 真野 俊樹  
 病床の地域配分の実態と病床規制の効果 ..... 泉田 信行

## 投稿(論文)

介護保険財政の展開  
 一居宅給付費増大の要因一 ..... 田近 栄治・菊池 潤

## 投稿(研究ノート)

痴呆デイケア施設における痴呆度と寝たきり度と介助量の関係  
 一要介護者の介助量測定から一 ..... 松村 菜穂美

## 判例研究

社会保障法判例 ..... 原田 啓一郎  
 一在留資格のない外国人が国民健康保険法5条の「住所を有する者」に該当せず、この者に対する国民健康保険被保険者証を交付しない旨の処分が違法ではないとされ、原告が同処分に負担することになった治療費等に関する国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求が棄却された事例

---

## 海外社会保障研究

---

第145号 2003年12月発行予定

特集：社会保険医療制度の国際比較：日、独、仏、蘭、加5カ国の医療保険制度改革の動向

第146号 2004年3月発行予定

特集：IMF体制後の韓国の社会政策

---

バックナンバー（在庫あり）

- 第143号 2003年6月発行……………特集：第7回厚生政策セミナー「こども、家族、社会—少子社会の政策選択—」
- 第142号 2003年3月発行……………特集：転換期における福祉国家の国際比較研究
- 第141号 2002年12月発行……………特集：社会的排除—概念と各国の動き—
- 第140号 2002年9月発行……………特集：先進諸国の所得保障政策における障害給付の変化とその背景
- 第139号 2002年6月発行……………特集：日本とカナダの社会保障  
—加日社会保障政策研究円卓会議の成果—
- 第138号 2002年3月発行……………特集：現代の規範理論と社会保障
- 第137号 2001年12月発行……………特集：国際機関における年金政策論
- 第136号 2001年9月発行……………特集：保険者機能から見た欧米諸国の医療制度改革と国際比較
- 第135号 2001年6月発行……………特集：第5回厚生政策セミナー「アジアと社会保障」
- 第134号 2001年3月発行……………特集：グローバル化と社会保障
- 第133号 2000年12月発行……………特集：社会保障と情報化
- 第132号 2000年9月発行……………特集：中国の社会保障改革と企業行動
- 第131号 2000年6月発行……………特集：介護保険の国際的動向
- 第130号 2000年3月発行……………特集：社会保障給付費の国際比較研究
- 第129号 1999年12月発行……………特集：医療サービスの質の確保をめぐる諸問題
- 第128号 1999年9月発行……………特集：EUの社会保障政策の展開
- 第127号 1999年6月発行……………特集1：福祉施策の国際比較  
特集2：OECD社会保障大臣会議
- 第126号 1999年3月発行……………特集：各国の年金改革
- 第125号 1998年12月発行……………特集：就労インセンティブと社会保障

※ バックナンバーの詳しい内容をインターネットでご紹介しております。

<http://www.infoasia.co.jp> をご覧ください。

---

## 『海外社会保障研究』投稿規程

1. 投稿は、「論文」、「研究ノート」及び「動向」の3種類です。投稿者の学問分野は問いません。どなたでも投稿できます。ただし、本誌に発表する論文等は、いずれも他に未発表のものに限ります。
2. 投稿者は、審査用原稿2部を送付してください。採用の決まったものは、フロッピーディスクも提出していただきます。
3. 投稿原稿のうち、「論文」及び「研究ノート」の掲載の採否については、指名されたレフェリーの意見に基づき編集委員会において決定します。採用するものについては、レフェリーのコメントに基づき、投稿者に一部修正を求めることがあります。
4. 投稿のうち、「動向」の掲載の採否については、編集委員会において決定します。
5. 執筆に当たっては、『海外社会保障研究』執筆要領に従ってください。なお、原稿は採否に関わらず返却いたしません。

6. 原稿の送り先、問い合わせ先 〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号  
日比谷国際ビル6階  
国立社会保障・人口問題研究所 総務課業務係  
Tel: 03-3595-2984 Fax: 03-3591-4816  
e-mail: kaigai@ipss.go.jp

### 編集委員長

阿藤 誠 (国立社会保障・人口問題研究所長)

### 編集委員

埋橋 孝文 (日本女子大学教授)  
岡 伸一 (明治学院大学教授)  
尾形 裕也 (九州大学教授)  
沙 銀華 (ニッセイ基礎研究所主任研究員)  
武川 正吾 (東京大学助教授)  
島崎 謙治 (国立社会保障・人口問題研究所副所長)  
中嶋 潤 (同研究所・総合企画部長)

小島 宏 (国立社会保障・人口問題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)

松本 勝明 (同研究所・社会保障応用分析研究部長)

### 編集幹事

阿萬 哲也 (同研究所・総合企画部第1室長)  
阿部 彩 (同研究所・国際関係部第2室長)  
加藤 久和 (同研究所・社会保障基礎理論研究部第1室長)  
金子 能宏 (同研究所・社会保障応用分析研究部第1室長)  
佐藤 雅代 (同研究所・総合企画部研究員)  
菊地 英明 (同研究所・社会保障基礎理論研究部研究員)

## 海外社会保障研究 No. 144

平成15年9月25日発行  
ISBN 4-900849-69-3

編集 国立社会保障・人口問題研究所

〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号  
日比谷国際ビル6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

〒150-0011 東京都渋谷区東2丁目16番10号  
東京日産渋谷ビル8階  
Tel: 03-5467-4721 Fax: 03-5467-4722  
e-mail: [books@infoasia.co.jp](mailto:books@infoasia.co.jp)  
homepage: <http://www.infoasia.co.jp>

ISSN 1344-3062