

松本勝明著
『社会保障構造改革—ドイツにおける取組みと政策の方向—』

(信山社出版 1998年)

小 椰 治 宣

I

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

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

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

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

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

II

本書は次のような構成をとっている。

第一章 社会保障構造改革の背景と基本方向

第二章 医療保障

第三章 介護保険

第四章 年金保険

第五章 家族政策

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

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

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

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

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

III

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV

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

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

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

すべきであろう。児童手当についても同様のことがいえる。

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

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

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

(おなぎ・はるのぶ 日本大学助教授)