

武川正吾・塩野谷祐一編
『先進諸国の社会保障 1 イギリス』

(東京大学出版会 1999年)

齊藤 慎

I はじめに

近年、先進諸国における社会保障のあり方が根本から問い直されている。その理由は、社会保障は所得再分配政策の一環であり、これまでの社会保障システムが維持可能でなくなってきたことにある。直接的な原因は次の2点である。第1は、いうまでもなく、これら諸国における人口の高齢化が水準としてかなり高く、またさらなる高齢化が予想されることである。アメリカ合衆国は別として、ヨーロッパ諸国は軒並み高齢化率が15%を超え、特に、スウェーデンで著しかった。第2に、社会保障といえどもマクロ的な経済、とりわけ政府の財政状況との整合性が求められるようになってきたことが挙げられる。

このような世界的な社会保障制度改革の動向の中で、イギリスはかつての高福祉国家を築いた「ゆりかごから墓場まで」という有名な言葉で知られてきた「社会保障の祖国」から、1980年代以降「市場化」をキーワードの一つとする大胆な改革を数多く行ってきた。現在のところその改革の評価が定まっているとはいえない状況であるが、「福祉を財政状況に調整する」(Squaring the welfare circle, V. George and S. Millerで用いられた用語である)という基本的な考え方は今後ますます重要なものとなるであろう。その意味でも、第1章に述べられているように、日本から見てイギリスは確かに、「気になる存在である」。

また、このような考え方は、高齢化が急進展する一方で経済状況にもそれほど明るい展望の見えない日本の今後を考える上でも、注目すべきであることには間違いない。経済学的には、社会保障はまさに、効率性と公平性のトレード・オフを前提とした社会的な選択の問題であり、近年の各国における動向は、効率性のウエイトを高める方向にある。このような面で世界で最も先端的なイギリスの社会保障を取り上げた本書は、今後の日本における改革がどのような方向を目指すにせよ、重要なメルクマールとなることは間違いない。

本書は、1987年に当時の社会保障研究所から刊行された、定評ある『イギリスの社会保障』(以下では旧版と呼ぶ)と類似した狙い・タイトルであるが、その内容および構成とも近年の状況にマッチするようにまったく一新されたものである。特に、第4部および第1部において、近年の改革をも丹念にトレースし、改革の問題点を含めさまざまな視点から評価している点と将来への展望が有用であるし、マクロ経済、とりわけ雇用との関連を意識した構成も類書に見られない斬新なものである。

イギリスにおける広義の社会保障は、伝統的に(1)雇用、(2)社会保障、(3)NHS(National Health Service)、(4)対人社会サービス、(5)住宅、(6)教育、からなるとされるが、本書ではこれらのほとんどを包括的に扱っており、それぞれの制度についても具体的な解説が丁寧になされている。

II 本書の構成と概要

さて、本書はイギリスの社会保障についての包括的な書物であり、全4部19章から構成される。さらに、総数で452ページからなる大部の書物であり、この書評ではとてすべての章を同じように評することは不可能なことをあらかじめお断りしておきたい。

本書は、現行制度の背景およびマクロ的な構造を叙述した第1部、所得保障の各論を取り扱った第2部、医療保障と社会サービスを制度別に議論している第3部、および改革の動向を展望した第4部からなっている。

まず、第1部「社会保障の背景」は、第1章「総論」、第2章「社会保障の歴史」、第3章「社会保障行政」、第4章「社会保障財政」、第5章「マクロ経済と雇用政策」からなる。第5章では、マクロ経済との関連で社会保障の必要性を示唆している。

第1章は社会保障全体の概観として、また諸外国における社会保障との国際比較の観点からも興味深い。第2章はイギリスにおける社会保障の歴史を叙述しており、サッチャー政権以後の福祉政策を、それ以前の「古典的福祉国家」と対比させ「多元的福祉国家」として90年代半ば頃までを取り上げている。この後の新たな動向は第4部の各部分で触れられている。

旧版では定評のあった行財政制度を取り扱っていた部分が、本書では第3章の「行政」と第4章の「財政」に分割されており、さらに詳しく説明がなされている。第3章では、近年のイギリス行政改革における大きな特徴である、ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)とその手法の一つであるエイジェンシー化、社会保障行政における地方政府の新たな役割を中心として解説している有益な部分である。第4章は社会保障財政を数量的に丹念に把握し、制度の持つ経済的意味を明らかにした貴重な研究である。特に、財政責任や市場化の原理につ

いての叙述には筆者のこれまでの研究成果が存分に発揮されている。第5章は近年における福祉とマクロ経済および雇用との関係を記述している。

次の、第2部「所得保障」は、第3部とともにイギリスの社会保障制度を取り扱った本書の核心をなす部分である。第2部は、第6章「国民保険」、第7章「家族クレジット・児童給付・障害者手当」、第8章「住宅給付」、第9章「所得補助・社会基金」から構成されている。いずれも最近の社会保障制度の詳細を知るために貴重な文献である。第6章では、年金、失業給付および傷病給付という、異なる機能を果たす国民保険の特徴、役割や今後の展望についてもほかの研究成果などをフォローして丁寧にとまとめている。子供のいる家族や障害者に対する無拠出制給付が第7章で、住宅給付が第8章で取り上げられている。なお、第8章の参考資料として、住宅給付金の算定数値が取り上げられている。第9章では、社会保障制度の重要な部分である公的扶助制度の所得補助・社会基金が詳細に説明されている。

第3部「医療保険と社会サービス」は第10章「国民保健サービス」、第11章「対人社会サービス(1)―高齢者―」、第12章「対人社会サービス(2)―児童―」、第13章「対人社会サービス(3)―障害者―」、第14章「住宅保障」からなる。第3部もまたイギリスにおける最近の医療および対人サービスに関する社会保障制度の詳細を知るために貴重な文献である。なかでもイギリスの社会保障の専門家である一圓光彌氏による第10章は、単なる制度の説明にとどまらず鋭い分析的な視点からの叙述が随所に見られる。たとえば、第4節「(2)地域間の予算配分」において、なぜ地位間の予算配分が困難なのかを理解できるようにデータを加工した図が示されており、政策当局の資源格差の是正経過が分かる。また、この結果が1990年代の内部市場導入への改革に結びつくことが説得的に示されている。高齢者・児童・障害者を対象とする第

11章から13章までもたいへん分かりやすく制度を丹念に解説している。第14章「住宅保障」は、これまでイギリスの福祉政策の重要な部分を形成してきたものであり、またこの分野に対して市場化原理を適用することによって、イギリスの福祉政策が実質的に大きな変容を遂げつつあり、「国家」と「市民」の関係のあり方が模索されている状況が示されている。

最後の第4部「社会保障改革の動向」は、近年の社会保障に関連する改革および、より広くは市民社会のあり方に関する理念の変化の動向を述べている。第15章「社会保障と行政改革」、第16章「私的年金と私的医療」、第17章「コミュニティケア改革の動向」、第18章「ボランタリーセクターの動向」、第19章「年金改革の展望」からなる。最終章はロンドン大学のP. Agulnik氏が執筆している点も斬新な企画である。イギリスでは既に政府部門のかなりの部分がエイジェンシー化されているが、第15章では、社会保障省のエイジェンシー化を中心とする改革が説明されており、その効果が明らかにされている。

第16章では、社会保障民営化の実験としての、私的年金および私的医療が取り上げられている。政府が責任を負ってきた年金・医療の民営化はまさに、「(前略)社会保障制度が(国家による個人の保障ではなく)『個人と国家の相対的な役割の明確な了解』に基づき、『個人と国家』という『双子の柱』に立脚する『新しいアプローチ』・・・(中略)・・・それは、社会保障における国家責任よりも『国家と個人のパートナーシップ』を強調する(後略)」ものである。イギリスにおける年金および医療の民営化は、社会保障の理念における一種のパラダイム転換であるが、それがどのように現実化されようとしているかのプロセスが説明されている。しかし、当然予想されるように、どのような市場化にも必ず適応できない人々が残る。第2節「(8)自助の限界」は、そのことを示している。問題は、こ

の部分の人々に対しては、国家の責任が問われ、それゆえ、どのような政策を行うべきかにある。本章では、「(前略)公的年金の減額が、実は公的扶助への依存を招いている(後略)」という逆説的な事実を紹介しており、資本主義国における社会保障の最後の砦であるセイフティ・ネットのシステム構築の難しさを示している。

第17章は、90年台初頭に成立した「国民保健サービスおよびコミュニティケア法」の内容、背景、および残された課題などを説明したものである。執筆者の平岡公一氏はコミュニティケアに関する研究において日本の第一人者であり、分かりやすく説明されている。

第18章「ボランタリーセクターの動向」もまた、本書ならではの部分である。目次だけを見るとほかの部分との関連が分かりにくいかもしれないが、イギリスにおける近年の社会保障改革は、その大きな特徴が国家による保障から市民社会あるいは地域社会によるパートナーシップに移ってきており、その意味で本章は興味深い。特に、第3節「コミュニティケア改革後のボランタリーセクター」は、ボランタリーセクター活動の状況を精緻に描写している。

最終章の第19章「年金改革の展望」は一階支給部分と二階支給部分の問題点を明らかにし、公的年金と私的年金のバランスの問題を論じている。今後の改革の目標を、「広がりつつある年金受給者間の所得不平等を回避する政策が、・・・(中略)・・・公的給付の対象をうまく絞り込むことを目標とした政策であ(後略)」としている。これまでどの国もなしえなかった目標に果敢にチャレンジしようとする壮大な実験の今後に注目したい。

III 本書を読み終えて

かつては、福祉国家の最先端といわれていたイギリスがその舵を大胆に切り替えはじめてから20

年以上が過ぎた。近年のイギリスは、その老年人口比率の高さにもかかわらず、他のヨーロッパ諸国に比べて、社会保障給付費の対国民所得比がそれほど高くないことで知られる(第1章、表1・1参照)。なぜ、このようなことが可能であったかを詳細に示しているのが本書の各章である。

日本も急激な高齢化社会に突入しつつある今、イギリスの改革は大変重要なお手本となろう。本書を読まれる読者は、多少違和感を感じられるかもしれない。イギリスの社会保障を論じる本書に、盛んに使われる言葉は、パートナーシップ、エイジェンシー化などであり、既に述べたように、かつての社会保障の書物とはその構成も、内容もかなり異なっているからである。しかし、かつてのような経済の高度成長がもはや望めない日本にとっても、イギリスの経験は他人事では済まない。政府に何もかも頼る構造はもはや完全に破綻したといえる。それでは、どうすればよいのかを考える手がかりとして、本書以上のものはないといえよう。イギリスの社会保障を学びたい人と、同時に日本の今後の社会保障を考えたい人々にとっても、本書は必須の文献である。どのようなバックグラウンドでイギリスの改革が行われたのか、また改革の内容は何か、さらには、今後どのような変化が予想されるかなど、興味深い事実と制度が丹念に説明されている。

このように実に価値ある本書であるが、必ずし

も専門家とはいえない筆者が読み終えて、いくつかの点で物足りない部分も残った。本書の目的はイギリスの社会保障制度およびそのバックグラウンドなどを明らかにすることであり、その意味では目的は達せられているといえるが、もう少し制度や基本的な理念の部分に関して他国との最低限度の比較があっても良いように感じた。しかし、これは本シリーズを通して達成されるべき目的かもしれない。また、本書はあくまでも一冊の書物であり、論文集であってはならないとの観点から見ると、それぞれの章に多少の重複感があり、また全体像が見渡しにくく、さらに、執筆者の専門分野がそれぞれ異なるためか、執筆の観点到りやや統一性のないことも気になった点である。

しかし、これらの点は、本書の価値を少しも減じるものではない。むしろこの分野における貢献の大きさを十分に認めた上での、無い物ねだりといえるかもしれない。先進諸国における社会保障研究の大きな成果の一部として、本書の上梓を心からお祝いしたい。

参考文献

George, V. and S. Miller, eds. 1994. *SOCIAL POLICY TOWARD 2000: Squaring the Welfare Circle*. London: Chapman and Hall, Inc. (高島進監訳『福祉と財政』都市文化社, 1997年)

(さいとう・しん 大阪大学教授)