

社会保障における国際比較研究の意義と課題

足立 正樹

■ 要約

第二次大戦後の社会保障の展開の中で支配的であったのは「単一モデル型アプローチ」ともいうべき実践的態度であった。すべての国、あらゆる時代において社会保障が達成すべき理想的なモデルが存在し、各国はそれにむかって努力すべきだと考えられたのである。このアプローチが支配する限り、国際比較はほとんど意味をもたない。理想的モデルへの到達度の差異のみが問題となるからである。

福祉国家の動揺とともに社会保障は、多様化・個別化の時代を迎える。各国は自らの経済的可能性や歴史的伝統、支配的価値観に応じて独自の社会保障を構築しようとするようになったのである。これとともに国際比較は初めて積極的な意味をもつようになるが、しかし困難も大きくなる。比較は、実践的比較と理論的比較に分けることができ、後者は機能的比較と総合的比較に分けられるが、総合的比較のためには、人間存在と社会保障の基本的関係を問い直すことが必要である。

■ キーワード

単一モデル型アプローチ、社会保障実験の時代、総合的国際比較

I 単一モデル型アプローチと国際比較

社会保障という概念は主にアングロサクソン圏で彫琢されてきたものであり、歴史は戦前にさかのぼるが、その本格的な展開と研究の進展は第二次大戦後のこととあってよい。しかし最初から研究者を悩ませたのは、社会保障の概念と範囲について国際的統一性がみられないことであった。具体的な政策主体、給付の種類、税源調達方式、対象リスク、対象人員のいずれについても国によってさまざまであり、これが社会保障の共通理解と国際比較を妨げてきたとみることができる。

しかし社会保障の具体的内容の理解については一致がみられないとしても、それが目指すべき方向については早くから漠然とした共通認識がみられ

た。私はこの共通認識に支えられた実践的態度をかねてから「社会保障の単一モデル型アプローチ」と呼んできた。ILOの活動方針に典型的にみられるように、すべての国に妥当する普遍的モデルを設定し、個々の国の社会保障の充実度をこのモデルへの接近の程度によって判定する試みが重視されたのである。1952年に採択された「社会保障の最低基準に関する条約」(ILO102号条約)は、医療、傷病給付、失業給付、老齢給付、業務災害給付、家族給付、母性給付、廃疾給付、遺族給付の9部門にわたって給付の対象者、範囲、内容、要件について最低基準を確定したものであり、まさしくこうした努力の表れであった。当時先進的であったニュージーランドやスウェーデンをモデルとして、これに後発国が近づいていくべきだと信じられていたのである。

ILOのこのような基本方針は、1944年のフィラデルフィア宣言とそれを具体化した所得保障、医療保護、雇用サービスに関する3つの勧告や1942年の「社会保障への途」にまでさかのぼることができる。特に後者は1938年に創設されたニュージーランドの社会保障を高く評価し、これに将来の社会保障のあるべき姿をみていた。社会保険が、その適用者の範囲とカバーするリスクの範囲を拡大し、給付の質と量に関しては保険数理的公平性よりもより多く社会的妥当性を配慮するようになり、公的扶助が、給付水準の引き上げとニード概念の拡張によってスティグマと結びつかなくなる。こうして社会保険がますます保険の性格を希薄化させ、公的扶助が貧困者対策としての性格を減少させることによって両者はますます接近しており、この一体化の方向で社会保障は進歩すると考えたのである¹⁾。この方向が徹底されるならば、かつてマルクスが「ゴータ綱領批判」において提示した共産主義社会の理想的な生産・分配方法としての「各人は能力に応じて(働き)、各人はその必要に応じて(与えられる)」という原則が、社会保障という部分領域において実現されることになるであろう²⁾。分配に限定すれば、経済社会の全体は市場の原理である貢献原則に支配されながら、社会保障においてのみ利他主義的な必要原則が貫徹するとみられていたのである。

このような税を主な財源としてすべての成員に高水準の給付を保証するという方式は、ニュージーランドが旧植民地から独立した歴史の浅い国であり、国民が均質でありながら過去の伝統や既得権から比較的自由であったことや牧畜に支えられた豊かな国であったという特殊な条件があつて初めて可能であった、という今日からすれば常識ともいふべき保留はほとんどみられなかった。また単一モデル型アプローチでモデルとされる国の多くが、人口の少ない小国であったことにも注意がむけられてよい。人口の少ない国は、一般に社会的

透明性が高く、負担と受益の比較秤量が容易であり、合理的な根拠がありさえすれば高い負担にも合意がえられやすい。相互監視や道徳的説得(ゼレン・マッサージ)が有効であるためにモラルハザードの問題が発生しにくい上に、政治の機動性が高く、新たな実験やその方向転換も容易である。人口数百万の国で可能なことが、ただちに人口数千万や億をこえる国に転用できるわけではない。

単一モデル型アプローチは、以上からもうかがえるように理想主義的態度とも結びついていた。ちなみに社会保障の理解に一つの範型を提出したベヴァリジは、自由主義の原則に忠実であり、必ずしも理想主義ではなかった。社会保障の課題をミニマムの保障に限定していたことからわかるように、彼はいわば自由主義的原則主義ともいふべき態度を貫いていたのである。社会保障という国家の強制と自由の価値を両立させようと考えぬいた構想として、ベヴァリジ構想に勝るものはない。最低限に限定するならば、そこにもりこまれる所得再分配的施策もそれほどの抵抗なしに受け入れられるであろう。ベヴァリジ構想における一般財源からの補助も、こうした考えに支えられているとみることができる。単一モデル型アプローチは、社会保障の課題とそれを実現する手段についてのある程度の共通理解を前提とするが、それをこの理想主義が提供していた。この立場からすれば社会保障の課題は「公的な給付体系によってすべての人々を対象に人間の品位にかなった生活を保障すること」と要約できるであろう。理想主義的普遍主義ともいふべき社会保障観であり、社会保障が未成熟であつて、今後の方向性を探りながら、積極的に発展させるという課題からすれば、当然ともいえる態度であつた。社会保障の世界的普及にあたって、ILOが果たした役割は決して軽視することができない。また世界的な人権運動や意識の高揚ならびに大衆民主主義の進展も、かかる実践的態度に有利に働いたといわなければならない。わが国の社会

保障の共通認識として大きな影響を与えてきた社会保障制度審議会の「25年勧告」もこういった方針を共有していたし、社会保障を専門的に研究する人々の中にも多くみられた見解といってよい。

理想主義的な単一モデル型アプローチが、可能であるように思われた時代背景は、戦後の高度経済成長にある。ケインズ政策が各国に導入され、その完全雇用の目標は安定成長に移って、大きな成果をあげた。高度成長は税の自然増収をもたらし、これが社会保障の財政的基盤を支えた。こうして完全雇用政策と社会保障政策を二本の柱とする福祉国家の路線が、西側諸国の共通の政策構想となった。社会保障は一般に所得再分配重視型のものであり、高所得者から低所得者への移転支払いを増加させることで有効需要を増大させた。また各種の社会拠出と社会給付も、ビルト・イン・スタビライザーとして有効需要の安定化に寄与した。こうして高度成長と社会保障は相互補完的な関係にあったといえることができる。この時代、国民所得に占める社会保障給付費の比率は、高ければ高いほどその社会が進歩していることの証とされた。一般的傾向として豊かな国ほどこの比率が高くなると見なされていたのである。

理想主義的な単一モデル型アプローチが支配的な実践的態度であるかぎり、社会保障の国際比較は、比較的容易ではあるがあまり意味がない。一方では評価の基準が明確であるから、数量的な比較によって簡単に全体像を把握することが可能となり、容易に優劣を判定することができる。しかし他方ではすべての国が普遍的に追求すべき理想的なものが一つしかないのであるから、問題はいかにしてそれに早く到達するかであり、複数のシステムの比較分析という視点は必要でないばかりか、原理的に成立しえないのである。厳密にいえば、そこで問題となるのは比較というよりも達成度の判定ということになる。この点ではある意味で、国民経済のパフォーマンスを示すマクロの経済指

標の比較と似ているとみることが出来る。経済成長率、失業率、物価上昇率、経常収支などが統一した尺度として用いられ、それらによって現実の経済状況が判定されるのは、基本的に同じ目的を追求する多少とも同質の経済システムが前提にされているからである。あるいはかつての比較経済体制論に目を転じるならば、市場経済と計画経済という異なった経済システムの優劣がまさにこれらの基準によって判定されたのであり、これらはすべての経済システムが達成すべき普遍的尺度の地位におかれていたのである。

しかしながら厳密にいえば、国民経済が追求する目的の優先順位が異なれば、かかる比較の有効性は大きく制約されてくる。例えば戦後の西ドイツでは、第一次大戦後のハイパー・インフレーション、ナチによる完全雇用の速やかな達成とその後の劣悪な経済パフォーマンスならびに最終的破壊の経験から、長らく物価安定が最優先の政策課題とされ完全雇用は劣位におかれてきたが、わが国では多少のインフレは甘受しても雇用を安定させることが優先されてきた。ともに奇跡とよばれる経済復興を達成したが、その内実はかなり異なっていたのである。もともと視点を変えると、経済指標の数字から、重点的政策目標の差異を読みとることも状況によっては可能になるから、統一した経済指標そのものが意味をもたないわけではない。単純な比較や判定が困難になるだけである。追求する目的の重点の差異は社会保障における方が、経済政策におけるよりはるかに大きいとみるのが妥当であろう。とすれば、単一モデル型アプローチが支配していた時点においても、比較はそれほど容易ではなかったことがわかる。

付言すれば、戦前からわが国の社会政策研究を支配し、戦後も長らく社会政策学会を席卷したマルクス経済学も、基本的にこの単一モデル型アプローチの変種として位置づけることができる。マルクス・レーニン主義を別にすれば、それを支配するの

は歴史必然発展法則の理念であり、歴史の行き先はあらかじめ決定されているのである。確認すべきは、社会主義への移行のための前提としての資本主義の成熟度、矛盾の深化の程度にすぎないのであり、先に述べた社会保障の達成度の判定と事情は何ら変わらないのである。そしてこの立場からすれば、社会政策や社会保障は深刻化する資本主義の危機への無意味な対応策、あるいは資本主義の延命策にすぎないのであり、すべて失敗する運命にある。このような立場からそれらの政策を積極的に基礎づけることができないのはいうまでもない。社会政策本質論争が何らかの貢献をなしたとすれば、社会保障の原理的基礎づけのためには唯物史観を捨てるほかはないということを明らかにしたことであろう。

II 単一モデル型アプローチの終焉と 社会保障の多様化

かかる単一モデル型アプローチは、1970年代にはいって急速に意義を喪失する。戦後世界をリードしてきたアメリカ経済の地位が低下し、パックス・アメリカーナが揺らいでくるとともに、2度の石油危機をきっかけに高度成長は終焉をむかえるのである。成長が鈍化すると税の自然増収がストップし、各国は社会保障の財源調達に苦しむようになる。不況のときにはその脱出策として赤字財政が肯定されるが、好況のときにも財政黒字を続けることは、大衆民主主義の下での公共財への欲求の増加のもとでは不可能に近く、その結果国家財政は膨張を続けるとともに慢性的に赤字となり累積債務が重なるのである。こうしてケインズ主義の限界と福祉国家の危機が叫ばれるようになった。またこのごろ西欧諸国は、国連の高齢社会の定義である老年人口比率14%に到達し、増加する高齢者への対応が、医療、年金、福祉の分野での困難を増幅した。各国は、急増する社会保障負担に

耐えかねて、その整理統合(consolidation)を模索し始める。ドイツでよくいわれたように「社会保障に多くを割きうる豊かな社会」というイメージは、「社会保障に多くを割かなければ維持できない問題の多い社会」というイメージに転化するのである。1980年OECDが「福祉国家の危機」をテーマとするシンポジウムを開催し、翌年その結果を同名の書物として公表したのが、福祉国家見直しの動きの画期となる³⁾。西欧ではこの前後にこれに類似した表題の書物が大量に刊行された。

こうした動きを背景として、福祉国家路線を理念的に支えてきた新社会主義的な思潮とこれに基礎をおいた社会民主主義的政治勢力は後退を余儀なくされ、代わってかねてより福祉国家に批判的な態度をとってきた新自由主義の思想が注目を集めるとともに、政治の領域でも保守的な勢力が台頭してきた⁴⁾。1979年のサッチャー政権の誕生、81年のレーガン大統領の誕生、82年コール政権の誕生、そして同年のわが国の中曽根内閣の誕生と、単純に新たな指導者の登場を列挙しただけでも、この時代が大きな転機であったことがわかるであろう。

社会保障をとりまく環境が厳しくなる中で、各国は自らの経済的可能性や歴史的伝統、支配的な価値観に応じて独自の社会保障を築く努力を行うようになった。社会保障の多様化、個別化の時代といえることができる。単一モデル型アプローチの支配する時代でも、本当は社会保障は統一されたわけではなく過去の伝統からくる多様性を保持していたのであるが、理想主義的風潮のもとに隠されて表面化することはなかった。経済体制論の分野で定着している「経済秩序実験の時代」⁵⁾というコンセプトにならなければ「社会保障実験の時代」が本格的にスタートしたのである。70年代から80年代にかけて「福祉国家から福祉社会へ」の標語が流行したが、これが多様化に輪をかけてることになった。福祉社会においては、福祉サービスの主体は、国家から地域社会、コミュニティへ移らざるをえないが、コミュ

ニティは、その社会の価値観が強く沈殿するものであり、実際の姿はもちろんそれに込められる期待もまさに国によって多種多様である。今後人口高齢化の進展とともに介護問題がますます重要になるが、ここでは人間観、家族観、老人観、死生観の影響が大きく、これが介護体制を多様化させる。いずれにせよまず個人的自己責任の原理(個人主義)が破綻してその修正が必要になり、次いで国家による全面的保障の原理(単一モデル型アプローチ)が維持できなくなったところで、社会の存続のために何らかの中間的な組織による共助の原理を持ち込まなければならないとなっているのである。近代という時代が個の解放を根底におきながら、社会観としての個人主義と全体主義のいずれかに極端に傾くことを特徴としていたとすれば、ここには明らかに近代とは異質の原理が芽生えつつあるということができらる⁶⁾。衰退するままに放置されてきたコミュニティの回復が成功するか否かに福祉社会の将来がかかっている。

III 二つの比較

社会保障という名称のもとに多種多様なものが併存してくる、もしくは国ごとの違いが明瞭になる中で、国際比較は新たな意味をもってくる。さしあたって理論的比較と実践的比較という二つの比較の視点を区別できるであろう。もちろんこれらは主たる関心による区別にすぎず、両者を截然と分けることは不可能である。

まず認識の関心に重点をおいた理論的比較をとりあげよう。異質なものを異質なものとして確認するだけではまだ比較ということはできない。何らかの共通の基盤、あるいは比較すべき対象を超越した地平に立ってのみ比較は可能となる。では、今日の多様性の中で比較の基準をどこに求めるべきであろうか。社会保障を構成する主要な制度に注目して比較することがまず考えられるが、それぞ

れの国の制度はさまざまな歴史的な経緯の産物であり、仮に名称が同じでも、内容が大きく異なることが多い。したがって個々の具体的な事実に直接注目するのではなく、一定の理論的な視点から社会保障を整理した上で、比較を行うことが必要になる。ILOが行おうとしているものがこれであり、年金、医療、その他の分類というように基本的な課題領域に限定して比較することが試みられている。主として社会保障の機能の面からの比較というが、機能をどのように整理するかによって、いくつかの視点が考えられであろう。このばあい質的差異は表面に現れないか、直接関心の対象とはならず、量的側面に一元化した比較となる。

量的な差異を含めて質的差異を浮かび上がらせるような全体的比較こそが理論的比較が求めるべき最終課題であろうが、このためにはかつての単一モデル型アプローチを超えた新たな総合的社会保障原理のようなものが必要となる。もともと最初から全体をとらえるのではなく、具体的な比較の中で視点を拡大していく道も十分な可能性をもっている。しかし目標はあくまで全体システムとしての比較にある。社会保障の総合的な類型論の展開が必要であろう。すでになされてきたものもあるし、今後も展開していかなければならない。かつて西ドイツにおいて「社会政策論(Sozialpolitik)から総合的社会政策論(Gesellschaftspolitik)へ」という標語のもとに社会政策の総合的認識の必要性が喧伝されたことがある⁷⁾。これは国際比較を直接目指したのではなく、哲学や人間学を基礎においた製作諸領域の総合的認識を意図したものであったが、個々の施策(必ずしも社会政策に限られるわけではない)を全体の中に位置づける座標軸の構築という側面をもっていた。その限りで、ここで考えている全体的比較の土台となる可能性を含んでいたとみることができる。現実的可能性の面からこの動きも消滅したが、こうした方向をたえず反省していくことは真の総合的比較のためにも必要であろう。

実践的比較とは、自国にとってのベストのもの、あるいは改善の可能性を探るという目的を掲げて、さまざまな国の成功や失敗の経験に学ぶものである。「比較のための比較」には意味がない以上、これのみが有意味な比較であり、理論的な比較も結局はこれに仕えることによって真の課題を全うする。しかしこれが安易に行われると、他国の個別的政策のつまみ食いになってしまう危険が大きくなる。一般的に言って理念的に可能なものがいつでも実現されるわけではない。それが現実となるためには、さまざまな現実化の条件が満たされなければならないのである。したがってある国において可能な具体的施策は、そのままの形で別の国においても可能なわけではない。それを可能にしているさまざまな前提条件、わけでもその国を動かしている社会力学とか根底にある理念や価値観にまで立ち入って検討することが必要である。あるいは別の言い方をすれば、社会保障は、そのみで自立的に存在しているわけではなく、社会全体のシステムに組み込まれており、それによって刻印を押されているのである。この要因を無視すると、他国の具体的な制度をいたずらに理想化して自国の当該制度の不備を超越的に弾劾するという単一モデル型アプローチに典型的な態度が再生することになる。スウェーデンの老人福祉が理想的に語られることが多いが、先にも述べたように、透明性の高い小さな国では、受益と負担の相関が明瞭であり、国民は利害得失を冷静に判断することができる。近年減少気味ではあるがこの国の国民負担率(租税と社会保障負担の対国民所得比)は、1990年には78.4%にも達していた。国民負担率の概念には問題が多いが、高福祉・高負担を示していることは否定できない。わが国の財政構造の不透明さを前にして、国民が負担の増大に激しく抵抗するのは、決して非合理的な行動とはいえないのである。

多様化とともに比較することに積極的な意味がで

てくるが、逆に困難も大きくなる。社会保障の範囲が拡大し、どこまでを社会保障に含めるかがこれまで以上に曖昧になるのである。先の福祉社会への動きもこの困難を増幅させる。社会とは、コミュニティであるとする、その活動はインフォーマルで表にでてこないことが多い。ボランティアやNPO、NGOの活動が、社会保障において重要な役割を果たすようになってきているが、これを評価する枠組みはまだ未開発の状態にある。介護問題が重要になってくるが、この領域では特にこうした主体の果たす役割が大きくなる。私はかつて介護の供給体制を4つの定型にまとめたことがある。表現を若干変えて示すと、①介護サービスを市場で個人的に調達することを原則とする市場型(例:アメリカ)、②税を財源として公務員がサービスを提供する公費負担型(例:スウェーデン)、③社会保険によって介護の財源を調達する社会保険型(例:ドイツ)、④ボランティアやインフォーマルな組織の比重が高い共助型(例:イタリア)となる。オーストリアやイギリスなどはこの分類では適切に処理することができず、別の定型が必要となるかも知れない⁸⁾。このようにみれば国際比較の重要性の増大と困難の増大がパラレルに進んでいることが容易にわかるであろう。

今回の国立社会保障・人口問題研究所の研究プロジェクトの中心は、社会保障給付水準の国際比較であるが、そこで問題となった事項のかなりの部分はその国の歴史的・制度的特徴から説明できるものであった。したがって給付水準の量的比較だけではなく、それをもたらした背後の要因に立ち入ることがその国の社会保障の全体的特徴を把握する上で有益であると思われる。ILOは新基準で機能的分類に移ろうとしているが、ドイツの「社会報告」(Sozialbericht)では、従来から財源の分類とあわせて、制度的分類と機能的分類の双方を公表してきた。比較基準としては機能的分類を精緻化していくべきだが、内在的な理解のためには制度的分類のレベルを残していくことも必要であろう。

給付についてどこまでを社会保障に含めるかも確定しているわけではない。個別的な例をあげるならばアメリカの医療供給に果たす民間保険の役割は大きい、これは社会保障には入らないのが普通である。同じサービスを提供し、国民経済的には同じ機能を果たしながら、公的な機関を経由すれば社会保障に含められ、民間の供給主体によるものは含められないのである。クリントンが導入しようとして失敗におわったアメリカの医療保険は民間保険への強制加入の方式を予定していたし、ドイツの介護保険の論議においてもこの方式が最後まで有力な選択肢であった。今後このような方式が実現されると、社会保障は枠組みの修正を迫られるであろう。介護サービスにおいて、個人的な資金による上乘サービス購入が認められる場合、供給サイドのみに注目すれば、どこまでが公的保障でどこからが個人資金によるものかを区別することは困難になる。ドイツやオーストリアの現金給付は、介護サービスの購入に義務づけられているわけではない。ほとんどの国でみられる家族成員による無償の在宅介護を評価するシステムも必要になるであろう。

先に社会保障の多様化・個別化の時代の到来とともに各国は自らの経済的可能性や歴史的伝統、支配的価値観に応じて独自の社会保障を築く努力を行うようになったと述べたが、このためには国境が不可欠である。それぞれの国が主権をもって自らの社会保障を形成しうることが必要なのである。しかしこれに逆らう動きも進んでいる。例えばEUが加盟国の社会保障に大きな枠組みをはめていくことも十分に考慮しなければならない。通貨統合への参加の条件として財政赤字の削減(単年度赤字対GDP比3%、累積債務対GDP比60%)を命じたが、これが各国の社会給付費の削減を強制している。つまりこういった地域統合の結果、社会保障にもある種の共通性が生まれる可能性も強くなっているのである。加盟国間での労働力の移動が激しくなれば、当然複数の国

のあいだで年金や医療保障の調整が必要になるからであり、EUの中でもかねてから膨大な作業が続けられている。しかしこの動きは、かつての単一モデル型アプローチの再来をもたらすものではない。行われているのは技術的な調整にすぎず、類同化が進むとしても個別の施策領域に限られるであろう。EUが将来連邦国家のようなものに発展すれば、その内部では社会保障が統一される可能性もあるが、それは社会保障の内在的な動きというよりも、政治的統合という外的な要因からおしつけられるものである。

真の意味での総合的な比較が可能であり、大きな成果を生むためには、人間存在と社会保障についての根本的な論議が必要になるであろう。かつてヴァンターシュタインは、社会保障という公権力による私生活への強制的介入が正当化される根拠は、この強制的介入によって形式的自由は制限されても実質的自由は拡大するという点にあるとし、実質的自由がもはや増大しないところに社会保障が停止すべき限界をおいた⁹⁾。先にみたようにベヴァリジも社会保障の課題をミニマムの保障に限定することが、自由主義の諸価値と両立しうる唯一のあり方ととらえていた。社会保障論議においてこういった基本的価値のレベルの反省が消滅して久しい気がしてならない。

注

- 1) ILO 1972『ILO・社会保障への途』塩野谷九十九・平石長久訳、東京大学出版会、104ページ以下。
- 2) K・マルクス『ドイツ労働者党綱領評註(ゴータ綱領批判)』(大月書店版マルクス・エンゲルス選集12巻)、241ページ以下。
- 3) OECD編1983『福祉国家の危機』厚生省政策課他訳、ぎょうせい。
- 4) 新社会主義と新自由主義の社会保障観については、足立正樹1995『現代ドイツの社会保障』法律文化社、第4章、第5章を参照。
- 5) 野尻武敏1997『第三の道』見洋書房、第1章を参照。
- 6) 近代の特徴とその転換の方向性については、野尻武敏1983『人間社会の基礎』見洋書房、第4章を参照。
- 7) この動きについて詳しくは、足立正樹 前掲書、第1章

と第2章を参照.

- 8) 足立正樹 1998 「高齢者介護システムの概観」 足立編『各国の介護保障』法律文化社, 10～11ページ.
- 9) Vgl. H. Winterstein, *Sozialpolitik mit anderen Vorzeichen*

(Berlin, 1969). なおこれについては拙稿「H. ヴィンターシュタインの社会政策論」『国民経済雑誌』第149巻第6号(昭和59年6月)を参照.

(あだち・まさき 神戸大学教授)