

古瀬徹・塩野谷祐一編  
『先進諸国の社会保障4 ドイツ』

(東京大学出版会 1999年)

小 柳 治 宣

I

国立社会保障・人口問題研究所では、共同研究プロジェクトとして、先進諸国の社会保障制度改革の研究に取り組んできたが、その成果がこの度『先進諸国の社会保障』全7巻という形で公にされた。本書は、その成果の一環を成すものである。福祉国家の再構築をめざす先進諸国の現状と展望という大きなテーマのもとに編まれた、この全7巻シリーズには、本書『ドイツ』編のほかに、『イギリス』、『ニュージーランド・オーストラリア』、『カナダ』、『スウェーデン』、『フランス』、ならびに『アメリカ』の各編が含まれている。

そこで、思い起こされるのが、国立社会保障・人口問題研究所の前身であった社会保障研究所編の『主要先進国の社会保障制度』全6巻(1987～89、東京大学出版会)である。その旧シリーズ刊行後、1980年代後半から1990年代を通じて、制度改革によって各国の社会保障制度も大きな変貌を遂げてきている。今回の新シリーズは、そうした前提を踏まえて、旧シリーズの部分的改訂や補遺を加えるにとどめるのではなく、執筆者も内容も刷新した、まったく新しいものとして編まれている。

本書『ドイツ』編も、新シリーズ全体のプランに準拠した形で、全体が4部から構成されている。まず、第1部では、歴史的背景も踏まえたドイツ社会保障の特色、あるいは全体像といったものが、

序論的に簡潔に触れられ、第2部においては所得保障、第3部では医療保障と社会サービスについて、それぞれの制度の概要とドイツ的な特色、さらには最近の動向が紹介・分析される。最後の第4部では、現在も進行中の社会保障制度改革の動向が論じられ、今後の課題にまで筆は及ぶ。

シリーズ全体の編集方針に沿って、本書でも制度そのものの説明は、すでに刊行されているドイツ連邦労働社会省編『ドイツ社会保障総覧』(ドイツ研究会訳、ぎょうせい、1993)などに譲り、「制度の特色についての学術的な分析」に主眼が置かれている。したがって、執筆者もそのあたりを考慮した人選が行われており、最近において、本格的な研究書を著している研究者が中心となっていることは言うまでもない。

II

では、ここで、評者の関心を引いた箇所に重点を置きながら、4部14章から成る本書の内容をみていくことにしよう。

第1部(「ドイツ社会保障の特色」)は、第1章から第4章までで構成される。

全体のプロローグとしての役割を担う第1章(古瀬徹)は、「ドイツの社会保障とは日本にとってどのような意義があるか」という視点から、ドイツ社会保障の特色が概観される。この「日本にとってどの

ような意義があるか」という視点は、本書全編を通じて一貫しているように思われる。そこが、本書の大きな特色ともいえる。

例えば、ドイツと日本に共通するものとして、社会サービスの遅れを挙げ、介護政策を例に次のような指摘がなされる。

「【北欧においてはなぜ介護保険を必要としなかったか】、という視点に立つと、ドイツもわが国も普遍的な医療保障政策をもたず、社会サービスの遅れという共通の問題点があったことも看過できない。

介護政策は、21世紀の社会保障政策のもっとも重要な課題のひとつだが、従来の社会保障各制度の盲点が介護問題に集約されるという側面がドイツと日本の両国に顕著である。」(5頁)

また、社会保障と社会的連帯との関係を理解するために、ドイツのチビル・ディーンスト(Zivil Dienst)という民間服役制度(宗教上の理由から徴兵を忌避する場合、社会福祉の分野での労働に従事すれば兵役を免除される)を例に挙げて、次のように提起している点も実に示唆に富んでいるといえるのではなからうか。

「ドイツでは『社会福祉とは、本来は死を賭けて守るべき国土・国民・社会と同等の重みをもつもの』とする思想的な基盤があるということである。」(8頁)

第2章(足立正樹)では、ビスマルクの「飴と鞭」の政策を端緒とするドイツの社会保障制度の歴史的發展が、戦前、戦後、さらにドイツ統一後に至るまで概観され、第3章(足立正樹)では、ドイツの社会経済と社会保障との関係が、「社会的市場経済」を軸に総括される。

さらに、第4章(山田誠)では、ドイツの社会保障の特質が、補完制原理と自治体行政という2つの観点から分析される。著者によれば、これら2つが、社会保険方式を構成要素とするドイツ型福祉国家を生み出した原動力であるというのだ。つまり、1880年代のドイツにおいて社会保険に補完制

原理を盛り込んだのは、カトリック勢力であり、その政治舞台での代表役を務める中央党であったが、そこでは、膨脹する福祉・救済支出を抑制する方策を追求していた都市自治体も一役買っていた。

では現代はどうなのだろうか。著者は、次のように述べている。「当時の救済活動と今日の介護サービス事業を比べる際にもっとも注目されるのは、その社会的機能をすっかり転換させたカトリック系を含む福祉団体の役割である。かつての補完制原理の担い手たちは、近年には供給独占に寄りかかる自治体の下請け機関に近い存在になっていた。公的介護保険の創設は、現代において補完制原理の再生を目指す新たな第一歩であり、それを活性化させる触媒機能を期待されているのは、自治体である。」(67頁)

### III

続く第2部では「所得保障」が総括される。

第5章(西村健一郎)の対象は、労働保険と雇用政策である。労災保険、労働市場政策と雇用促進法、失業保険の概要が、社会法典の条文に則しながら、判例の紹介もまじえて具体的に紹介される。第6章(下和田功)では、ドイツの公的年金制度について、「第1次年金改革」(1957年)から「1992年年金改革法」に至るまでの沿革、ならびに制度の概要が、基礎データに基づきながら紹介される。なお、最近の年金改革の動向については第4部で触れられている。

第7章(田中耕太郎)では、児童手当を中心とした各種の社会手当(育児手当・育児休業なども含む。ここでは、それらを総称して家族手当と呼んでいる)の歴史的な変遷の跡が分析された上で、現行制度の特徴が明らかにされる。第8章(田中耕太郎)で扱われる社会扶助は、わが国の生活保護に近い。従来の救済の色合いの濃い公的扶助を刷新する意図のもとに1961年に公布された連邦

社会扶助法に基づく制度である。社会保障制度体系のなかにあつて、「人間の尊厳に値する最低限度の生活を保障する最後のよりどころ」(152頁)として重要な位置付けが与えられている。ここでは、年金や医療、介護に比べると、我々には多少馴染みが薄く思われる社会扶助に関して、同法の条文中に則しながら、具体的な説明が加えられる。

第3部は「医療保障と社会サービス」である。

第9章(高智英太郎)および第10章(土田武史)が医療制度と医療保険制度、第11章(春見静子)、12章(小宮山潔子)、13章(水原渉)が、高齢者・障害者、児童を対象とした福祉サービスならびに住宅政策・都市政策である。

医療保障に関しては、医療制度そのものの理解なしには、医療保険のシステムも十分に理解しえないので、第9章と第10章との連携は極めて重要なものとなってくる。その意味では、本書での連携は実にうまくいっているように思われる。第9章での医療供給体制に関する詳細かつ具体的な説明などは、ドイツの医療制度をイメージする上で実に有意義である。特に、治療偏重への反省からドイツで最近導入が図られるようになってきた疾病の早期発見・予防およびリハビリテーションに重点を置いた施策の紹介などは興味深い。

第10章では、ドイツ医療保険の組織構造を検討した上で、制度論的な視点からその特徴を明らかにしようとする試みがなされる。なお、医療保険改革についての最近の動向は、第4部で触れられている。

社会福祉サービスに関しては、第11章で高齢者福祉と障害者福祉とが併せて論じられているが、障害者に対するスペースをもう少し増やしてもよかったのではなかろうか。例えば、障害者雇用については、「義務雇用」制度に若干触れられているが、評者の個人的関心からすると、その実態についても、もう少し知りたいところであった。

第12章で興味を引かれるのは、「保育対策」で

ある。日本では幼稚園と保育園とは所管が文部省と厚生省とに分かれ、一元化される見通しは今のところ立っていないが、ドイツでは両者の差は年齢別であるにすぎず、連邦レベルでは児童福祉と位置付けられ、当初から一元化されていたという。これは日本と比較した場合、大きな特徴といえるだろう。

さらに、第13章では、福祉的なまちづくりと同時に「エコロジー的都市づくり」に最近力が入れているドイツの住宅・都市政策が取り扱われる。住宅政策では「社会住宅」と「住宅手当」に对象が絞られ、都市政策に関してはハンブルク市の高齢者対策を中心に論じられている。

最後の第4部「社会保障改革の動向」では、変動激しいドイツの社会保障政策の最近の動きが追究されている。

1996年に決定された「経済成長・雇用拡大プログラム」に基づいて、社会保障分野でも、年金保険、医療保険に関して、保険料率の抑制、支出抑制などの措置が講じられてきている。まず、第14章(松本勝明)では、そうした社会保障構造改革の動向が、経済・社会システムとの関連を含めて概観される。

それを受けた形で、続く第15章(松本勝明)では医療保障改革法(1989年施行)から医療構造法(1993年施行)を経て第三次改革に至る医療保険の制度改革が、その効果および評価も含めて総括される。そして第17章(下和田功)においては1992年年金改革法施行後の年金改革の最近の動向がフォローされることになる。ここでは、1999年年金改革法の成立過程からその主要な改正点、さらには評価の分析まで試みられていることは言うまでもない。また、この第17章で注目すべきは、公的年金の見直しが進められるなかで重視されてきている「第2の柱」である企業年金についての検討が加えられている点であろう。

紹介の順序が逆になったが、第16章(土田武史)では、医療保険、労災保険、年金保険、失業保険に次ぐ社会保険の第5の柱として1994年に創設された介護保険について、その成立の経緯、内容、さらには最近の状況がまとめられている。特に、第3節では、(1)要介護認定の現状と問題点、(2)保険給付の受給状況、(3)介護施設の状況など、介護保険導入後の状況が具体的なデータをもとに分析されており、実に興味深い。例えば、介護申請に対する却下率が極めて高い(在宅介護に関してはほぼ30%)ことなどがそこからは明らかとなる。

#### IV

以上、本書の内容を簡単にみてきたわけだが、各章ともに、単なる制度の「解説」に終始するのではなく、それぞれの執筆者の独自の観点が披瀝されていた。その意味では、本書は、単なる入門書の域を超えた水準の高さを示しているといえよう。執筆者が十数名に及んでいるため、やや統一感を欠き、部分的には内容の重複した箇所もある。また、「あとがき」にも述べられているように、「全体を

総括する視野の弱さ」が感じられなくもない。とはいえ、ドイツ社会保障の全体像を把握するには格好の一冊であろう。

それにしても最近では、ドイツ社会保障の分野で精力的な研究書が相次いで刊行されてきているという感が強い。足立正樹『現代ドイツの社会保障』(法律文化社、1995)、下和田功『ドイツ年金保険論』(千倉書房、1995)、本澤巳代子『公的介護保険—ドイツの先例に学ぶ』(日本評論社、1996)、山田誠『ドイツ型福祉国家の発展と変容』(ミネルヴァ書房、1996)、倉田聡『医療保険制度の基本構造—ドイツ疾病保険制度史研究』(北海道大学図書刊行会、1997)、木下秀雄『ビスマルク労働者保険成立史』(有斐閣、1997)、土田武史『ドイツ医療保険制度の成立』(勁草書房、1997)、松本勝明『社会保障構造改革—ドイツにおける取組みと政策の方向』(信山社、1998)といった著作がすぐに思い浮かんでくる。そのなかには本書の執筆者も少なからず含まれている。本書は、そうした研究成果を総括する意味合いも含んでいるといえるのではなからうか。

(おなぎ・はるのぶ 日本大学助教授)