

諸外国における社会保険改革と基本理念

河 野 正 輝

はじめに

少子高齢化、非正規雇用の増大、婚姻形態や女性の就業形態の多様化等により、社会保険を取り巻く社会・経済的環境は大きく変容してきた。これに対応して諸外国の社会保険制度では、①正規雇用労働者と非正規雇用労働者との間の差別取り扱いの禁止、②性または家庭における地位による差別取り扱いの禁止、および③社会保険料の租税代替化など、重要な改革が進められている。

のみならず、上記の社会・経済的環境の変化は、伝統的な社会保険制度が依拠してきた労使関係や家族像などの社会的諸条件が部分的に失われたことを意味しており、これに対応した改革は、伝統的な社会保険の特色あるいは道具概念 (tool) と言われてきた本質的な部分の修正・変更をもたらしている。その修正は、被保険者としての「被用者」の概念や被用者と「自営業者」の峻別、「被扶養配偶者」の概念などの修正から、保険料負担と給付の間の双務関係ないし対価関係の修正にいたるまで、広く認めることができる。

こうした改革の基礎にある基本理念については、諸外国によりまた個別の法制度により異なっているから、必ずしも一貫した普遍的な理念が共有されているわけではない。ただ、社会保険に限らず広く社会保障・社会福祉に関して、先進諸国に共通する理念（「第三の道」理念）として、しばしば挙げられるのは、①機会 (opportunity)、②責任 (responsibility)、および③コミュニティ (community) の三位一体の理念である。そして上記3つの基本理念から導かれる政策指針として挙げられるのは、①社会財 (asset)

の形成をもとに実質的な機会の平等を保障すること、②一方的な福祉給付ではなく契約に基づく給付として構成しなおすこと、③公的サービスの提供の仕方を変えること、④相互扶助と市民による自発的組織を活用すること、などの4つの政策指針である。この理念論には従来の社会権論に再考を迫る指摘も含まれている。

本稿は、以上の認識をもとに諸外国における社会保険改革の動向を俯瞰するとともに、社会保険の伝統的な道具概念（ツール）のどの部分に、どのような修正が加えられつつあるかについて、概観を得ようとするものである。したがって、外国法の比較法的研究それ自体を目的とするものではないので、諸外国における法制改革も基本理念も、動向の把握にとどまらざるをえない。

I 改革を促した要因——社会保険を取り巻く社会・経済的背景と制度的要因

1 社会保障を取り巻く社会・経済的背景

世界の社会政策の動向を分析した第4回OECD社会保障大臣会合報告（2005年3月）は、すべてのOECD加盟国に共通の構造的な要因として、次の諸要因を挙げている¹。それらは社会保険改革を促している社会・経済的背景に通ずるものである。

- ① 市場所得のより不平等な分配への変化（1980年代半ば～2000年における相対的な貧困の増大）
- ② 個人のライフコースの段階において不利な立場へのシフトの増加
- ③ 人口の急速な高齢化による年金・医療・介護ニーズ等の増大と一方で少子化による支え手の減少
- ④ 家族形態および婚姻形態の多様化、女性の社会進出と就業形態の多様化、離婚・非婚の増加
- ⑤ 変化していく労働市場、とりわけ非正規雇用（パート・派遣・請負）の増加、失業の増加と長期化。

なお、このような構造的な変化から生じている特徴的な社会問題として、しばしば「社会的排除」が取り上げられる。社会的排除とは、次のような状

態・過程とされる。すなわち、人々の社会参加を可能とする様々な条件（例えば、雇用、住居、諸制度へのアクセス、文化資本、社会的ネットワーク等）を欠く状態が継続することにより、人々の社会参加が阻害されていく過程であって、従来の所得ベースの貧困とは異なる事象である。被排除者像は必ずしもホームレス、母子世帯といった従来の弱者像と重ならない。ライフコースにおける様々な過去の不利（解雇経験、離婚経験、病気・怪我、15歳時の経済状況や家族構成といった生育環境）が、現在の社会的排除に結びつく。国立社会保障・人口問題研究所による「日本における社会的排除指標の作成」において、社会的排除の次元として取り上げられた項目は、低所得、相対的剥奪（社会的必需項目の欠如）、社会保障制度からの排除、労働の不安定性、社会ネットワークの欠如、社会生活（選挙、町内活動等）の欠如、住宅の不安定性、金銭的緊張度（借金の有無など）である。欧州各国では既に「反排除法」（フランス）や「社会的排除問題対策本部」（イギリス）などの取り組みが見られる²。

2 制度的要因（社会保険の伝統的な道具概念の限界）

上記の社会的・経済的变化が社会保険改革を促している一方の要因であるとすれば、これらの社会・経済的变化に対応できない伝統的な社会保険の道具概念は改革を促しているもう一方の制度的要因である。すなわち、

- ① 被用者と自営業者、正規と非正規雇用、民間部門と公的部門などのカテゴリーを用いることから社会的排除や差別を生みやすい伝統的な被保険者の概念
- ② 要保障状態が限定的・固定的に把握される伝統的な保険事故（ソーシャル・リスク）の概念
- ③ 分立した保険集団・労使自治組織のみでは給付と財政の管理運営を十分に担えない伝統的な保険者の概念
- ④ 保険料負担の逆進性という問題や事業主負担の根拠および事業主負担の最終的な帰着問題などを避けられない伝統的な労使拠出制の概念

- ⑤ 無年金者、無保険者など制度の谷間の問題を生じている伝統的な社会保険と公的扶助の関係の在り方³

以上の背景・要因を踏まえて、本稿では、顕著な改革動向が見受けられる、(1)非正規雇用労働者の増加と社会保険における適用拡大の動向、(2)女性の婚姻形態・就業形態の多様化と社会保険（とりわけ年金保険）の適用の動向、および(3)少子高齢化への対応をめぐる社会保険財源の改革に注目して、述べることとする。

II 諸外国の改革の動向

1 非正規雇用労働者に対する社会保険（年金）適用の動向

(1) 諸外国における非正規雇用の拡大

非正規雇用労働者の増加傾向は、OECD諸国の中でも国による差異がある。各国の雇用に占めるパートタイム比率（表1参照）によれば、1984年から2004年の20年間に、アメリカ、フランスのパートタイム比率は13%前後とほとんど変わらないものの、ドイツ（11.0%→20.1%）、イタリア（7.8%→14.9%）、イギリス（19.6%→24.1%）、オランダ（27.7%→35.0%）、オーストラリア（18.9%→27.1%）、日本（16.4%→25.5%）というように、一般に拡大している。これらの国々では、女性のパートタイム比率も高い。最も高いオランダで60.2%、イギリス、オーストラリア、日本でも40%以上となっている。

(2) 非差別原則がヨーロッパ諸国共通のルール

このようなパートタイム雇用の増大に対して、「ヨーロッパ諸国においては、サービス経済化への対応や女性活用を図るために、パート労働の発展が重要との観点から、1980年代の前半から同一労働同一賃金の考えに立脚した差別的取扱い禁止の立法化がおこなわれてきた⁴」。ことに、1997年のEU指令（97/81/EC）によって、パートタイム労働者はパートタイムで労働するだけの理由で、比較可能なフルタイム労働者より不利な取り扱いを受けない、という非差別原則が確立されたことは注目される。その後有期労働や

表1 各国の雇用に占めるパートタイム比率 (%)

	1984	1989	1994	1999	2004	女性のパート タイム比率
カナダ	16.8	16.6	19.0	18.4	18.5	27.2
アメリカ	14.8	14.4	14.2	13.3	13.2	18.8
フランス	11.2	12.1	13.8	14.6	13.4	23.6
ドイツ	11.0	11.6	13.5	17.1	20.1	37.0
イタリア	7.8	9.0	10.0	11.8	14.9	28.8
スウェーデン	—	15.2	15.8	14.5	14.4	20.8
イギリス	19.6	20.2	22.4	22.9	24.1	40.4
オランダ	—	27.7	28.9	30.4	35.0	60.2
オーストラリア	18.9	21.9	24.4	26.1	27.1	40.8
日本	16.4	17.6	21.4	24.1	25.5	41.7

資料：Labour Force Statistics 1984-2004（OECD）

出典：西村淳「非正規雇用労働者の年金加入をめぐる問題－国際比較の視点から」海外社会保障研究、158号、2007、38頁

派遣労働など、他の非正規雇用にも非差別原則は拡大適用されてきている。

もっとも、このEU指令による非差別原則によって、すべての差別取り扱いが解消されているわけでは決してなく、たとえばイギリスでは労働時間が週16時間以下である女性が約160万人いると言われ、彼女たちには国家第二年金、職域年金の加入資格がないなど、問題も少なくない。

(3) 諸外国における社会保険（年金）適用の例

さて、これらの非正規雇用労働者に対して社会保険（年金制度）はどう対応しているであろうか。フランス、アメリカでは、年収の下限なく、収入を有する者はすべて強制加入とされている。ただしフランスの場合、年収約15万円未満では負担しても給付に結びつかない。イギリスやドイツでは、年収の著しく低い者は強制適用から除外されているが、適用除外の下限はかなり低く、ドイツで年収約45万円未満と設定されている（表2参照）。

さらに、使用者が社会保険料負担を逃れるために、擬似自営業者（実態は被用者）が増加していることを背景として、ドイツでは第二ハルツ法（2003年実施）により、擬似自営業者（建設業の一人親方、デパート販売員、保険外交員、トラック運転手などに多い）の被用者年金への加入を促進する改正が行われた。同様にイタリアでも、2003年の法改正（ピアジ法）により、専門職等として自営業者に分類されていた人々を、非正規雇用労働者として整理し直したうえで被用者年金の強制加入対象者とする措置がとられた。

表2 諸外国の短時間労働者に対する年金適用

	加入と保険料支払い義務	給付への反映
日本	年収130万円未満かつ週労働時間が常勤の4分の3未満の場合は保険料支払い義務がない	第三号被保険者は期間に応じ基礎年金給付を受ける
フランス	収入を有する者は強制加入	年収約15万円で1加入四半期の保険期間を得る
アメリカ	収入を有する者は強制加入	年収約9万円以上の収入について給付額計算の基礎となる
イギリス	年収約70万円未満の被用者は強制加入でない	—
ドイツ	年収約45万円未満かつ週労働時間15時間未満の場合は強制加入でない	—

資料：厚生労働省国際年金課資料

出典：西村淳、前掲表1の出典に同じ

(4) 改革の特徴点——伝統的な社会保険に変容が見られるか

以上の社会保険（年金）適用の動向から、非正規雇用労働者の取り扱いに関する社会保険改革の特徴点を次のとおり指摘することができる。

- ① 前述のEU指令（1997年）に見られるとおり、パートタイムとフルタイムの間の差別取り扱いを禁止することが原則とされてきた。
- ② 非正規雇用労働者が所得の低さや勤務時間の短さゆえに、事実上社会保障へのアクセスが制限されるという実態に対応して、次の3つの改革に伝統的な社会保険の変容が見られる。

i) 拠出要件の緩和、満額年金の拠出年数の短縮

拠出要件の緩和例として、ドイツでは、第二ハルツ法（2003年）で、月収400ユーロ以下のミニジョブの場合は、使用者のみ賃金の12%の拠出義務を負う（労働者は拠出義務なし）とされた。月収400ユーロを超え800ユーロまでのミディジョブの場合は、使用者は通常通りの拠出義務で、労働者は所得累進的な保険料である。対象となる労働者数はミニジョブ600万人、ミディジョブ70万人程度とされる。

ii) 免除期間への受給権の付与

低所得または所得ゼロの期間を補填するために、育児休業、介護、疾病、障害などの期間を年金額に反映させる改革が行われている。

iii) 最低所得保障制度の創設

低所得または不規則所得期間のある労働者に所得比例で年金保障を行うことには限界がある。そこで高齢者に対し、税を財源とする最低保障給付が創設されている。

たとえば、イギリスでは、資力調査付きの新たな公的扶助として、1999年に最低所得保証（Minimum Income Guarantee MIG）を導入、2003年にMIGを拡充する形で、低い年金受給者向けの給付（年金クレジット Pension Credit PC）に移行した。

さらに、イギリスの2006年年金法案では、低所得者にも拠出制の制度による所得保障（基礎年金）を拡充する考え方がとられている。すなわち基礎年金の年金額はこれまで上記PCの給付額を下回っていたが、これを上回るように改め、無拠出制の制度への依存から自立させる法政策がとられている。いわゆる Welfare to Work 政策の年金制度への反映といえるであろう⁵。

ドイツでは、基礎保障を社会扶助とは別の制度（資力調査の条件を緩和、財源は地方自治体の一般財源）として、2003年に導入している。その導入の理由は、社会扶助は本来一時的な事態における生計維持のための最後の手段として位置づけられるものであるが、高齢者等に一時保護の後、就業

生活へ復帰することを期待するのは無理であること、子による扶養義務の履行を行政庁から求められることを恐れて社会扶助の申請を諦める例が多いことなどによるとされる。

スウェーデンでは、1999年の制度改革により税財源による最低保証年金（Guaranteed Pension GP）を導入している。加えて、国内の居住期間が短いなどによりGPが低い者に対して所得保障を行うことを目的として、公的年金でカバーできない者を補う高齢者生計費補助も定められた。

③ 被用者と自営業者の間の区分の見直し

なお、非正規雇用労働者の取り扱いに関連して、伝統的な社会保険に見られる被用者と自営業者を峻別するという取扱いも、スウェーデンの年金制度改革の例に見られるとおり、抜本的に見直される動向であることが注目される。

(5) 日本法への示唆

以上の諸外国の改革動向から示唆されるとおり、パートタイム労働者等の非正規雇用労働者にも社会保険を適用拡大することが普遍的な取り扱いとなりつつあることから、我が国においても、①非正規雇用労働者への厚生年金・健康保険・介護保険の適用、②年金制度の一元化——国民年金（自営業者など被用者以外の1号被保険者）と厚生年金（被用者）の一元化——は、検討を急がなければならない課題である。

2 婚姻形態・就業形態の多様化等を背景とした女性と年金に関する改革の動向

(1) 伝統的な世帯単位モデルとジェンダー問題

伝統的な社会保険に変容を迫る第2の論点は、ジェンダー視点からみた女性の取り扱いをめぐる問題である。

① 伝統的なモデル

伝統的な社会保険制度においては、既婚女性は有給労働に従事しないか、従事しても賃金はあくまで家計補助的な収入の者であると考えられ、社会保

險法上、「被扶養配偶者」として取り扱われてきた。このような取扱いの下では周知のとおり、被扶養配偶者自身に保険料負担は求められず、夫の権利に付随して公的年金の支給を受ける、とされてきたわけである。

そのような取扱いの例は一般に見られるが、たとえば、ベヴァリッジ報告においても、「既婚女性」というカテゴリーが設けられていた。同報告を受けて制定された1946年国民保険法では、「既婚女性は男性と同じように保険料を負担して自身の年金権で老後生活を送るか、就業していても無業者として減額の保険料を納め、老後は夫の年金権に付随する年金を受給するかの二者択一が認められていた。また自身の年金権を得るにはhalf testと呼ばれる、結婚から受給開始年齢である60歳までの期間の2分の1以上の保険料拠出がないと、自身の年金を受給できなかった。これを満たせなければ、自身の年金は掛け捨てとなり、夫の権利に付随した年金のみ受給することになる。」⁶とされていた。

② 家族像や就業形態の多様化とジェンダー問題

一方、既婚女性の生活実態はどのように変化したか。家族像や就業形態の多様化については、近年における女性の社会進出の増加（とくにパートタイムの増加）、女性が一家の稼ぎ手となる状況、そして離婚・非婚の増加などの変化が指摘されている。このような変化・状況をうけてジェンダー視点から差別、不公平、さらに老後女性の貧困などの問題点が指摘されることが多い。

すなわち、直接的な差別の例として、老齢年金の支給開始年齢が男女別に異なって規定されてきたこと、婚姻関係（離婚、死別）を支給事由とする給付の場合、男女別に異なって取り扱われてきたこと（例えば、遺族年金は寡婦と寡夫により、支給条件が異なること）などが指摘され、また間接的な差別として、無償の家事労働または育児・介護など経済活動として評価されない労働に従事したり、さらに労働市場においても非正規雇用に従事したりすることが多く、そのような労働期間は社会保険の適用対象外とされてきたこと、その結果、既婚女性は無年金や低額の年金額とならざるを得ない状態に

置かれてきたこと、その他老後女性の貧困問題などが指摘されている。

(2) 女性と年金に関する改革の動向

こうした既婚女性の生活実態の変化とジェンダー視点からの問題提起を受けて、社会保険制度の側には、次のような動向が認められる。

① EU諸国における基本原則の転換

まず「1978年12月に制定された『社会保障における男女平等原則の漸進的实施に関するEC79/7理事会指令』とこれに関連する一連のEC判例は大きな転換となった。」「基本原則は、社会保障に関する『性に基づく直接的差別もしくは間接的差別、とりわけ婚姻上もしくは家庭内での地位に基づく間接的差別の禁止』とされた」と指摘されている⁷。ただし、この指令にも例外規定があり、年金制度における男女の取り扱いの差別は指令の適用対象から除外されていた。

以下、年金制度における女性の取り扱いの改革動向を、4点に分けて概観する。

② 被扶養配偶者に対する年金給付の改革動向

イギリスの国民保険では、1975年以降、既婚女性の保険料負担は男性と同じ扱いとされ、前述のhalf testの規定も廃止されている。しかし既婚女性は自身の年金権がない場合、夫の年金額の60%相当を受給（配偶者加算）できるなど、従前の取り扱いが残されている。

アメリカの老齢遺族障害保険（OASDI）では、有償の仕事に従事する者は雇用形態の如何や被用者、自営業者の別にかかわらず、男女とも強制適用である。保険料賦課下限は非課税限度額（年1,500ドル、約17万8,000円）に準拠して、それ以上が対象とされている。すなわち、

配偶者給付の対象者；65歳以上で自身の年金額が配偶者の基本年金額（Primary Insurance Amounts. PIA）の50%以下の者

配偶者給付の給付水準；夫の基本年金額の50%（就業歴がある女性の場合、

自身の権利による老齢年金と配偶者給付のいずれか高額の方を選択)。

フランスの一般制度では、収入を有するものは強制加入（最低賃金の200時間分、すなわち2006年で約1,438ユーロが保険料賦課下限）である。無業者は任意加入とされている。任意加入しなかった専業主婦は本人が受給権を有する老齢年金としてではなく、夫の年金に対する扶養配偶者加給年金として加算されるのみである。加算額は年約9万5,000円とされている（表3参照）。

ドイツおよびスウェーデンでは、保険料負担をしなかった被扶養配偶者に対し独自の年金権を与える、または加給年金額の対象とするといった取り扱いはない。ドイツの場合、年金の資格要件が5年で、女性も受給権を得やすくなっていること、育児・介護期間の優遇措置、ならびに2001年に導入された年金額の最低保障制度により、対応していると見られる。スウェーデンの場合、女性の労働力率が高く生涯を専業主婦で過ごす女性はほとんどいないという前提があること、最低保証年金が確立していることに留意すべきである。

これらドイツ・スウェーデンの例はジェンダー・インパクトを受けて、差別を克服しようとする先進的な動向と見ることもできよう。

③ 育児・介護期間への配慮

育児期間に配慮する諸外国の改革は2つの方法に大別される。

- i) 育児期間の低所得を標準報酬の算定対象から除外する方法（イギリス、フランス、カナダ、日本など）
- ii) 育児期間の保険料拠出を免除するとともに、その期間を受給資格期間に参入する方法（ドイツ、フランス、日本など）

イギリスでは、(i) 育児や介護をしている者は、年収12,800ポンド（約298万円）未満であっても年金額算定上は12,800ポンドとみなされる。(ii) HRP (Home Responsibilities Protection) 制度により、16歳未満を育児する者や週35時間以上家族の介護に従事する者は、当該期間（年度中すべての期間にわたって対象であることが必要）を資格期間に算入する。女性の場合

表3 諸外国の被扶養配偶者の取扱い

	被扶養の配偶者に独自の年金を給付			加給年金を給付	特段の措置なし	
	日本	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	スウェーデン
制度名	国民年金 (老齢基礎年金)	老齢遺族障害保 険(配偶者給付)	国民保険 (配偶者加算)	一般制度 (扶養配偶者加給 年金)	労働者年金保険 —	国民老齢年金 —
対象者	第3号被保険者: 65歳以上の被用 者等の被扶養配 偶者	65歳以上の配 偶者で自身の年 金額が夫の2分の 1以下	全国民対象 自身の年金額が 夫の基本年金の 60%以下	65歳以上の被扶 養配偶者	なし	なし
配偶者に対する 年金給付	基礎年金の100%	夫の年金の50%	夫の基礎年金の 60%	加給年金	なし	なし
被扶養の妻の平 均受給月額 (2006年)	満額66,000円	平均500.4ドル (約59,523円)	月額約216ポンド (週50.5ポンド) (月額約50,324円)	満額609.8ユーロ (約95,726円)	なし	なし
保険料率 (2006年)	14.642% (厚生年金: 労使 折半) 13,860円(月額) (国民年金)	被用者6.2% 使用者6.2% 自営業者12.4%	被用者週645ポ ンドまで11% 週645ポンド超 過分1% 使用者12.8% (疾病給付など を含む国民保険 全体)	16.65% (うち被保険者 6.75%)	19.5% (労使折半)	老齢年金 使用者10.21% 被用者7.0% 自営業者17.21%
保険料(税)賦 課下限額(年収) (2006年)	①130万円(第1 号被保険者) ②通常の労働者 の1週間の労働 時間の4分の3 以上(第2号被 保険者)	収入を有する者 は雇用形態の如 何を問わず適用 、年金額算定の根 拠となる保険料 記録は、年970ド ル(約11万5千 円)以上の収入 、課税徴収は 1,500ドル(約17 万8千円)以上。	週97ポンド以上 (週22,599円) (年約117万5千 円)ただし週84 ポンド(年収換 算約102万円)以 上で加入	最低賃金の200時 間分約1,438ユー ロ(225,737円) (2004年)	400ユーロ(月) 4,800ユーロ(年 換算) (約763,969円)	9,528クローナ (約165,882円)
育児・介護期間 の優遇措置	あり	なし	あり	あり	あり	あり
離婚時の年金分 割	あり	なし	あり	なし	あり	なし

注: 為替換算は、日本銀行外国為替相場状況(2006年12月末)。(1ドル=118.95円, 1ポンド=232.98円, 1ユーロ=156.98円, 1クローナ=17.41円)

資料: (財)厚生統計協会(2006)「保険と年金の動向2006年」, 厚生労働省(2006)「世界の厚生労働2006」
各国政府ホームページU.S. Social Security Administration(2006)

出典: 丸山桂「女性と年金に関する国際比較」海外社会保障研究, 158号, 20頁

合、満額なら39年、最低でも10年の加入期間が必要である。このうち最大19年までを上記のHRPで埋めることができる。なお、2006年改革案では、HRPを週単位に改め、児童の対象年齢を12歳に引き下げ、介護の時間要件を週20時間に引き下げることとされ、女性が満額受給しやすいように配慮された(ただし、HRPはあくまで資格期間の優遇措置であって、給付額を引

き上げる制度ではないため、育児・介護負担により高齢期に低所得に陥るリスクにたいしては離婚時の年金分割の方が有効性は高いとの指摘もある)。

ドイツでは、(i) 子どもが10歳になるまでの間育児をしているものは、保険料納付がなくとも、資格期間に算入するとともに、(ii) その間、平均賃金で働いたものとみなされる。この取り扱いは、結婚の有無を条件とせず、ひとり親にも適用される。介護期間にも保険料納付期間の優遇措置がある。

フランスでは、(i) 子ども1人につき3年間の拠出免除に加え、(ii) 3人以上の子どもを養育した者に、10%の年金増額が与えられる。

④ 離婚時の年金分割

ドイツでは、比較的早く旧西ドイツにおいて、1976年の婚姻法および家族法改正により、離婚時の年金分割が導入された。さらに2001年年金改革により、従来の離婚時の年金分割に加えて、婚姻期間中の年金分割制度が導入された。2001年12月31日以降に結婚した者は夫婦とも25年の加入期間を有し、かつ支給開始年齢に達している場合、婚姻期間中に年金分割を利用できる。分割する場合、遺族年金の給付は廃止される。

イギリスでは、2000年12月より、離婚時に国家所得比例年金制度 (State Earnings Related Pension Scheme ; SERPS)、国家第二年金 (State Second Pension) の年金受給権を分割する制度が導入されている。「離婚時の年金分割の方法は、(i) Set off、(ii) Earmarking Orders、(iii) Pension Sharing の3つがある。Set offは最も古くからある制度で、離婚時に裁判または当事者の話し合いで、資産分割をする際に、それぞれの将来の年金受給額を資産とみなし、年金分割に相当する額を他の資産におきかえて分割する方法」⁸である。2000年12月より導入されたPension Sharingは、日本の制度と同じく、離婚時に同一の年金制度内での夫婦間の年金受給権の分割を可能にする方法である。

こうした年金分割制度は、ドイツやカナダでは以前からあったが、近年、イギリス、南アフリカ、スイスで導入され、日本でも2007年4月より導入されている。しかしながら、アメリカ、フランス、スウェーデンでは取り入れ

られていないことにも留意すべきであろう。

離婚時の年金分割という制度は、ドイツの婚姻法および家族法改正、イギリスのSet offなどの例が示すとおり、社会保障に関連すると共に、基本的には家族法の問題（すなわち、長期間の拠出に基づく老齢年金については、他の年金給付と区別して、これを夫婦間の資産分割の対象となる資産とみなして、あるべき分割のルールを定めるという問題）ではないかとも考えられる。

社会保障の視点からみれば、若年代の女性にとっては、分割対象の期間が短いこと、幼い子どもを抱えての就業にともなう困難などを考慮すると、離婚時の年金分割は離別母子世帯の所得保障の効果としては小さいとする指摘も見られる。

⑤ 遺族年金の取り扱い

被扶養の配偶者に夫の拠出に基づく遺族年金を支給する制度は、今日でも、ほとんどの国に見られる。ただ、近年、遺族年金に所得制限を設けたり、受給期間を限定したりするなど、支給要件を厳格化する傾向がうかがわれる。

イギリスでは、基礎年金の遺族年金は夫の拠出歴に基づいた年金を100%受給できるが、2段階部分に相当する前記のSERPSの遺族年金は2002年から段階的に50%にまで引き下げられる。なおアメリカでは、婚姻期間が10年以上の離別配偶者も、再婚していなければ、65歳から100%の遺族年金を受給できる、といった制度もある。

スウェーデンは、遺族年金の面でも、画期的な改革を実施しており、注目に値する。「スウェーデンでは、1990年1月1日より大幅な制度変更が行われた。年金制度において家族を一単位と見る考え方はやめ、長期的には寡婦は被扶養の存在ではないという考えのもと、旧来の社会保険方式の寡婦年金を徐々に廃止した。さらに、1999年からは老齢年金から独立した、社会保険方式の遺族年金（Survivor's Pension）が創設され、財源は老齢年金から独立した、事業主負担および個人事業主のみが負担する1.7%の保険料収入のみで事業費も含め、運営されている。遺児年金は、2003年より社会保険から独立し、家族・児童給付と統合し、一般財源でまかなわれている」⁹。新しい

遺族年金制度では、最低保証の遺族年金（Guaranteed Survivor Pension）も所得比例部分の遺族年金（Earning-related Survivor Pension）も12か月間支給される。この新しい遺族年金は本人が経済的に自活できない場合を除き、給付期間を厳しく制限しているのが特徴である。その背景には、年金制度における個人単位の考えや被扶養配偶者は永遠に被扶養の立場にあるわけではないこと、年金財政安定化への配慮などがあるとされる。

(3) 改革の特徴点——伝統的な社会保険に変容が見られるか

以上の諸各国の動向には、ジェンダー・インパクトの強い影響をうかがうことができる。すなわち、男女による直接的な差別を徐々に廃止し、間接的な差別についてもできるだけ緩和しようとする傾向である。

これらの改革は、とりわけ次の点で伝統的な社会保険（年金）の変容をもたらしつつあるといえる。

① 世帯単位から個人単位への転換

その具体例として、

- i) 老齢年金の支給開始年齢、受給資格期間、拠出義務等において、女性、男性を問わず同じ取り扱いとすること。
 - ii) 保険料負担をしなかった被扶養配偶者にたいし、夫とは別に独自の年金権を与える、または夫の年金額に加算する加給年金額の対象とするという取り扱いをしない国も現れていること。
 - iii) 離婚時における年金分割、さらに婚姻期間中に年金分割を認める国もあること。
- #### ② 育児・介護という伝統的に経済活動と評価されてこなかった労働に従事する期間の取り扱いの変化
- i) 育児・介護期間の保険料を免除するとともに、その期間を受給資格期間には算入する。
 - ii) 育児期間中の低所得を除外して、従前の標準報酬月額または平均賃金で働いたものとみなす。

これらは拠出と給付の間の対価的関係を社会連帯の見地から緩和・修正するという社会保険に特有の性質の拡大といえるであろう。

③ 遺族年金の老齢年金からの分離

これまでのところ、スウェーデンの改革に限られるが、さらに社会保険の変容を進めた改革として注目されるのは、

- i) 遺族年金を老齢年金から分離し、独立の社会保険方式を創設したこと、
- ii) 遺児年金を社会保険から分離独立して、家族・児童給付と統合（一般財源化）したこと、である。

(4) 日本法への示唆

- ① 我が国の年金制度上、被扶養配偶者の保険料免除をはじめ、育児・介護期間の優遇措置、離婚時の年金分割、所得比例部分の遺族年金給付といった女性の優遇措置は、被用者の妻だけに限定されていて自営業者の妻には適用されない。被扶養配偶者の保険料免除のあり方については、さらに検討を要するとしても、被用者、自営業者の区分を廃止して「公的年金の一元化」を進めることは女性の年金問題を解決する観点からも避けられない課題である。
- ② 婚姻形態や就業形態が多様化するなかで、優遇措置（とりわけ第3号被保険者制度）の対象外となる者との保険料負担の公平性、老後の貧困問題の検討が急がれる。

3 少子高齢化への対応——財源（保険料と税）に関する改革の動向

(1) ドイツの動向

① ビスマルク型社会保険の4つの特徴と近年の変化

ビスマルクモデルの特徴は次の4つに集約される。

- i) 労使による保険料拠出を財源とすること。報酬に比例する拠出と給付であること（したがって働けない人の貧困の解消に焦点を当てた制度ではない）。

- ii) 男性が生計稼得者となる家族像を対象としており、妻と子はその被扶養者としてカバーされるにとどまること。
- iii) 職域ごとの複数の制度に分立した制度であること。
- iv) 労働組合と使用者団体の同数の代表によって構成される合議体によって運営されること。

このドイツ社会保険制度の機能（リスク分散、所得再分配、セーフティネット、社会・経済の安定化など）が近年、弱体化していると指摘されている¹⁰。ドイツ社会保険に関して弱体化の要因として挙げられるのは、

第1にリスクの変容に伴う社会保険財政の逼迫。すなわち疾病、老齡、失業等のリスクが長期化・慢性化して大量に堆積しており、老齡、失業のリスクは社会保険機能だけではその分散・解消を果たすことができず、基礎保障制度を併設するにいたった。とくに失業は10%を超える高失業率が常態化しており、失業というリスクそのものが社会保険で対応できる限界を超えたリスクとなったとする指摘もみられる。加えて、疾病予防給付の導入など当初の想定を超える新しいリスクも登場している。

第2に経済のグローバリゼーションに伴う保険料負担の抑制圧力。すなわち大量かつ長期の失業に対して雇用創出の必要性和企業による国内投資の拡大の必要性が指摘され、そのため企業の社会保険料負担を抑制することが与野党の一致した政策課題となったといわれる。

第3に少子高齢化の進展による受給者の増大と拠出者の減少。すなわち年金保険のみならず医療保険、介護保険でも受給者が増大し拠出者は減少している。とくに雇用保険では拠出者と受給者が二分化し固定化している。さらに世代間の負担と給付のバランスが崩れ、拠出は増大しているのに給付は低下して、拠出者と受給者の双方とも不満を抱え、社会保険に対する信頼そのものに揺らぎが見られる。

第4に無拠出給付（社会扶助）に対する拠出給付（社会保険）のバランスの危機。すなわち基礎保障水準を下回る老齡年金受給者が増加する可能性が予想されていることである。

さて上記のビスマルクモデルの下で、ドイツ社会保険制度の財源は、労使による保険料のみで賄われ、日本のような国庫補助等はないとされてきた。しかし最近の調査でドイツ社会保険制度にもかなりの公費が投入されていることが明らかにされている。以下では②から⑤までの項目に分けて、国庫補助の動向を述べる。

② 公的年金への国の補助金

2005年度の公的年金収入合計224,196百万ユーロ（100％）のうち、連邦補助金が54,812百万ユーロ（24.4％）で、一方、保険料が167,979百万ユーロ（74.9％）である。この保険料のなかに育児期間の年金保険料（全額国庫負担）が11,715百万ユーロ（5.2％）含まれているから、これを考慮すると、公的年金への国の公的補助は29.6％となり、保険料は69.7％となる（表4参照）。

このように国が補助する理由は、

- i) 子どもの養育は社会も責務を負うという考えから、育児休業3年間まで連邦政府が一括して保険料を負担すべきであること。
- ii) 産業の国際競争力を保つ上で、非賃金労務コストを抑える必要があること、その手段としてエネルギー環境税を導入し、その一部を公的補助に充てるものであること。
- iii) 衰退する炭坑夫の公的年金制度を維持するため、その赤字を補填する必要があること、等々である。

ドイツ連邦労働社会省の見通しとしては、「将来的にも、公的年金の財源が保険料を中心とすることは変わらない。国の補助金割合は、2030年までは安定的に推移するものと考えている。子どもが減るので育児（期間）の保険料は減るであろう。炭坑夫への支出は大幅に減るだろう。したがって長期的には、将来補助金は微減する。将来的には、保険料は年金給付総支出に対して約70％となるだろう。残り30％は連邦補助金と育児期間の年金保険料の国庫負担である。」¹¹と説明されている。

③ 低所得高齢者の年金給付を補助する基礎保障制度

基礎保障制度は「老齢及び稼得能力減少の場合の需要に応じた基礎保障に

表4 公的年金保険の収入（単位：百万ユーロ）

年次	保険料	連邦補助金合計	連邦補助金内訳			その他	合計
			一般補助金	(付加価値税)	(環境税)		
1991	106823	19624	19624			5095	131542
1992	115482	23747	23747			3259	142488
1993	118827	25365	25365			3110	147302
1994	131230	29868	29868			2255	163353
1995	138199	30445	30445			2212	170856
1996	144499	32330	32330			2718	179547
1997	152059	35224	35224			1672	188955
1998	152276	42084	37175	4909		1642	196002
1999	159159	42533	34557	7976		1854	203546
2000	162165	42419	33341	7748	1330	1759	206343
2001	163580	46009	33831	8016	4162	2644	212233
2002	164425	49265	34786	7669	6810	1814	215504
2003	168385	53869	36589	8179	9101	1631	223885
2004	168378	54365	37101	8095	9169	2003	224746
2005	167979	54812	37488	8173	9151	1405	224196

資料：ドイツ連邦労働社会省

出典：漆原克文「ドイツの社会保障制度財源における社会保険料と税について」 国立社会保障・人口問題研究所『税制と社会保障に関する研究』所収、2007、296頁

関する法律」に基づく、高齢者の生活保障を行う無拋出制の生活補足年金制度である。年金と生活保護制度の中間に位置する制度といえる。社会扶助に比して親族扶養の優先の程度が緩和されている。この制度は「日本の低所得高齢者が生活保護制度で生活する姿に似ているようにも見えるが、日本の生活保護制度よりもかなり緩和された条件で受給できるようであり、年金の側から見れば、最低保障年金を支給すべきだという論議を一般財源（ドイツの場合は自治体が社会扶助財源を負担する）からの支出で、肩代わりさせたと見られないこともない。社会扶助と年金保険は法制度的には原理を異にする

ものだが、給付財源の観点からいえば、年金制度内での所得再分配を回避し、一般財源によって年金給付の最低額保障を行い、結果的に年金財政に補助を与えたものと評価することも可能であろう。」¹²と指摘されている。

④ 医療保険（地区疾病金庫、AOK）への国庫補助

ドイツの疾病金庫も2004年以来、税財源が投入されている。妊娠、母体保護、子どもの保険料など、とくに家族政策的なものは、社会全体で負担すべきものと考えられ（「保険になじまない医療」概念の導入）、シュレーダー政権下で医療制度現代化改革法により税財源を投入した。財源としてたばこ税を用い、2004年以来段階的な引き上げ部分を公的医療保険の財源にあてるとされている。2004年17億ユーロ、2005年25億ユーロ、2006年42億ユーロがAOK連合会に支出された。

2007年2月医療保険改革法案が成立して、2009年からドイツで初めて国民皆保険が導入されることになるほか¹³、被保険者の子どもに対する国庫補助も拡大されると伝えられている。少子化が進行していることから、政策的に公的財源が児童の医療費へ投入されると予想される。

⑤ ドイツ農業者疾病金庫

ドイツの農業セクターは、他国の農業との競争力を持たないため、税金から補助金が支出され、経営支援が行われている。その総額は2005年32億ユーロで、そのうち12億ユーロが農業者疾病金庫に支払われている。補助金の基準は支出合計から収入を引いたもので、事実上、連邦からの赤字補填と考えられる。

このように保険料は支出合計の40－45%をまかなう程度で、財源の半分以上は国からの補助金という（例外的ではあるが）疾病金庫もある。

以上の調査結果から、

- i) 社会保険料中心の社会保険制度運営は、経済活動の飛躍的發展と人口がピラミッド型に増加する人口構造を前提にしたものではないか、ドイツでいえば1900年頃のピラミッド型人口構造と工業化の発展見通しのもとで、はじめて可能であったというべきであろう。

- ii) 今後、確実な人口構造の高齢化と若年人口の年々の減少のなかで、社会保険制度を維持し、ニーズ増に応えるためには、社会保険料のみを財源とする枠組みを維持しようとすることは現状にそぐわない。
- iii) 社会保険制度が社会保険料の範囲での事業しか認められないという理由は存在しない。社会保険料で社会保険給付が賄えない場合、保険料以外の財源を考えることは、現在の社会保険がシステムとして社会的に定着していることを考慮すると、容認されるべきものであろう。
- iv) ドイツの例は、社会保険制度が社会保険料のみで維持できない状態を打開するための方法と言える。

との指摘も見られる¹⁴。

⑥ ドイツの2007年医療保険改革に見られる新動向

以上はドイツ社会保険における財源の変容（国庫補助の動向）について述べた。以下では、2007年医療保険改革において財源面のみならず広く新たな変容が見られることについて補足的に触れておきたい。

2007年に成立した「公的医療保険における競争の強化に関する法律」(Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung)によれば、次のような新たな改革が織り込まれている。

- i) 一般的保険加入義務の導入（高収入の民間被用者も含めて皆保険化を導入。ただし私的医療保険を含めた皆保険化であることに留意する必要がある）。
- ii) 保険給付の範囲拡大（終末期医療サービス、退院管理、リハビリテーション、在宅看護、予防接種等の義務給付化）。
- iii) 患者の自己責任の強化（予防給付の導入に伴い、予防検診を定期的を受診した者に限り、自己負担額を一般の2分の1とする）。
- iv) 疾病金庫間および医療提供者間の競争の強化（選択料金表の多様化など私保険的手法を拡大）。
- v) 公的医療保険の組織の合理化（疾病金庫の種類横断的な合併を促進。これにより疾病金庫と母体企業・職域との結び付きは減退）。

- vi) 医療基金の創設およびリスク構造調整の強化（医療基金は連邦保険庁が運営。基金の財源は保険料と税で、保険料率は全国統一的に法定される。その限りで疾病金庫自治は後退する。この財源をもとに医療基金から各疾病金庫へ基礎交付金とリスク構造調整加算金が交付される。これによって医療基金は州相互の所得再分配機能をも果たすこととなる。上記の基礎交付金と加算金では財源不足となる疾病金庫は別途付加保険料を徴収することができる。付加保険料は報酬の1%または82ユーロを上限とし、その負担は被保険者のみであって、使用者負担はない。新たなリスク構造調整の方式により、年齢・性別のリスク調整のみならず被保険者の収入や被扶養者数に起因する疾病金庫間の格差も完全に調整される）。
- vii) 連邦補助の段階的拡大（児童にかかる医療費などにつき国庫補助を引き上げる）
- viii) 私的医療保険の改革（私保険を含めて皆保険化を進めることから、私保険にも基本料金表を導入するなど社会的規制を加える。ただし私保険は所得再分配の機能までは持たされない）。

(2) フランスの動向

① CSGの導入

フランスにおける社会保障財源は、1994年には社会保険料が75.27%だったが、一般社会拠出金（Contribution Sociale Généralisée、CSG）の導入とその後の同拠出金の引き上げ等により、税財源への移行が見られ、2003年には保険料の占める割合は67.06%となっている。この間、税負担の割合は21.47%から29.71%に増加している。

CSGは、1991年に導入され、93年、97年および98年に率が引き上げられている。使途は93年では、家族給付および高齢者生活最低保障、97年および98年では、家族給付、高齢者生活最低保障に加えて医療の被保険者負担の軽減となっている。現在、賃金等の稼働所得にたいして7.5%、年金などの代替所得にたいして6.6%、資産所得・投資益にたいして8.2%、賭博益にたい

して9.5%の賦課率である。このように稼働所得に限定されず、年金給付にも賦課される、賦課ベースの広い拠出金となっている。法的には税として位置づけられているが、社会保障機関を通じて徴収され、一般会計に帰属せず、社会保障財源に直接充当される等、曖昧な要素もある、といわれる¹⁵。

上記の使途のうち、高齢者生活最低保障とは、老齢年金の分野全体に充当されるのではなく、所得制限のある無拠出制の最低生活保障手当を支給する老齢連帯基金（Fonds de solidarité vieillesse）の財源として使われる。また医療保険の分野についても、制度の谷間で発生する無保険者問題の解決のために導入された普遍的医療保障（Couverture Maladie Universelle CMU）に対応して、その財源に充当されるものである。他の税財源として補足的医療保険を販売する私法人に賦課される目的税等もある¹⁶。

② CSGの導入で被保険者および事業主の保険料負担はどう変わったか

1994年から2003年まで社会保険料の割合が減少するとともに、被保険者負担と事業主負担の割合もいずれも減少している。被保険者は27.54%（1994）から20.91%（2003）へ、事業主は47.83%（1994）から46.17%（2003）へ減少した。中でも被保険者負担割合の減少が著しい。これはCSG導入および率の引き上げにより、医療保険の保険料について1998年までに被保険者負担の軽減が行われたことが大きい。

③ 租税代替化と基本理念の変化

上記のCSGに代表される税財源の投入によって、租税代替化は社会保険の4分野のいずれでも進んでいる。たとえば医療部門では40.48%（2004）→43.16%（2005）→44.70%（2006推計）→44.64%（2007推計）、同様に家族給付部門では、20.53%（2004）→21.39%（2005）→27.62%（2006推計）→27.66%（2007%推計）となっている。上記の2分野に比べれば、それほど大きい金額ではないが、老齢年金部門で38億ユーロ、2.57%（2004）→115億ユーロ、6.86%（2007推計）に、労災・職業病の部門で、0%（2004）→18億ユーロ、15.65%（2007推計）に上昇している¹⁷。

このことはフランスの社会保障の基本理念が職域連帯中心から国民連帯の

理念を加えて、2つの理念の共存へと変化してきたことを意味している（ビスマルクモデルとベヴァリッジモデルの混成としてハイブリッド・モデルといわれる場合がある）。

Ⅲ 社会保険改革の基本理念

1 社会保険の伝統的な道具概念（ツール）の変更

以上の諸外国の改革動向からみて、社会保険の伝統的な道具概念の、どこに、どのような変容があるかについて、以下に整理してみよう。

(1) 非正規雇用労働者や自営業者の取り扱いをめぐる、

- ① 社会保険において「被用者」概念とは常用労働者のみを指すとする伝統的な取り扱い（常用雇用と非常用雇用との峻別）を改め、常用と非常用との差別を禁止するという、いわば原則の転換が認められる。
- ② 「被用者」と「自営業者」を峻別する伝統的な取り扱いについても、これを改めて、形式上の自営業者（擬似自営業者）をその実態に即して被用者に区分し直すとともに、さらに国（例えばスウェーデンの公的年金制度）によっては被用者と自営業者の峻別そのものを抜本的に廃止して、一元化するという変容が認められる。

以上の被用者概念の変容は、社会保険の適用（社会的な機会の保障）を拡大する一方、抛出義務（個人責任）を明確化する意味合いをも有しているともいえる。

- ③ さらに、正規と非正規の差別取り扱いを廃止するだけでは、非正規労働者は短時間・低賃金であるために事実上、社会保障へのアクセスを制限されるという問題に対応して、年金保険制度上の抛出要件・年数の緩和、育児・介護期間の保険料免除と年金受給資格期間への算入などの社会的配慮が新規に加えられ、また最低保障年金が創設されるなどの変容が認められる。

ここには保険原理の修正をもう一步進めて社会保険における扶養原理

を拡大しようとする意図を汲み取ることができる。とくに後者は家族責任を担っている人々とそうでない人々の間の社会連帯の拡大といえる。

(2) 女性の取り扱いをめぐる、

- ① 無業ないし非正規雇用の主婦を「被扶養配偶者」とする伝統的な世帯単位概念を改め、これを性または家庭における地位に基づく差別として禁止するという、原則の転換が図られている。
- ② 育児・介護期間是有償労働でないこと、したがって拠出義務がないことを理由に、年金保険において何ら配慮されて来なかった伝統的な取り扱いを改め、前述のとおり保険料免除、年金受給資格期間への算入のほか当該期間の標準報酬を保障する等の配慮が払われている。
- ③ 被扶養配偶者は離婚時、無年金にさらされていた伝統的な世帯単位の取り扱いを修正して、被扶養配偶者も独立の被保険者として個人単位化するとともに、離婚時および婚姻期間中の年金分割を認める方式へ転換しつつある。
- ④ さらに、夫の死亡時に夫の拠出に基づく遺族年金を給付するという世帯単位設計を改め、遺族年金を老齢年金から分離し、独立の個人単位の社会保険方式を創設（スウェーデンの例）する根本的な変容も認められる。

以上の女性の取り扱いの変容は、②の意図（社会保険における扶養原理の拡大）を除けば、社会保険の適用拡大（社会的な機会の保障）の意味合いと個人責任の明確化の意味合いを含む変容であると見ることができる。

(3) 財源（保険料と税）の取り扱いをめぐる、

- ① 社会保険は労使による保険料のみを財源とする伝統的なビスマルクモデルの国においても、「保険になじまない医療」という概念を挿入するなどにより、租税による国庫補助を導入して原則の部分的な修正が図られている。

- ② 保険料は労働報酬をベースに賦課するという原則を維持しつつも、すべての個人所得をベースに賦課する新たな一般社会拠出金（フランス）を導入し、これを社会保険の財源に充当するという変容も認められる。

上記のうち、①変容は職域連帯の理念に世代間連帯の理念を加え、②の変容は職域連帯の理念に国民連帯の理念を重ね合わせるもので、いずれも社会連帯の発展と捉えることができるであろう。

なお、本稿では、上記の3つの改革動向を概観してきたが、そのほか保険事故の概念、社会保険における給付範囲、保険者自治と国家責任の関係、労使拠出制の下での労使の負担割合等の各側面においても伝統的な概念の変容が見られることを指摘しておきたい。

2 先進諸国における改革の基本理念と政策指針

以上のように社会保険の改革が進められている。その一方で、主に社会扶助（単親手当、失業手当、公的扶助）等をめぐってwelfareからworkfareへの移行を中心とする改革が進められていることも周知のとおりである。そこで次に後者の改革動向を含めて、広く社会保障・社会福祉の改革を推し進めている理念を探ることとしたい。

(1) 「第三の道」の基本理念とされるもの

Stuart Whiteによれば、「第三の道」の基本理念は、機会（opportunity）、責任（responsibility）およびコミュニティ（community）の三位一体の理念からなるとされる¹⁸。その概要は以下のとおりである。

- ① 「第三の道」においてopportunityとは、形式的・抽象的な機会の保障（自由市場において、人々が抽象的に有する幸福追求の機会）ではなく、しばしばsocial inclusionの考えと結びつけて用いられることから分かるとおり、自己の能力の開発（self-development）と生活の向上（material advance）にとって実効性のある基礎的な機会を保障することを意味するものである。ただしあくまで機会の保障であって、結果の

平等を意味するものではない。むしろ結果の平等という考え方を強く非難する理念であるとされる。

- ② 「第三の道」においてresponsibilityとは、まず、i) 公的援助なしに自身の足で立たねばならないという自由主義的な個人責任と同義ではないこと、ii) もし同義であると解すると、第1の理念であるopportunityの保障と矛盾することになるということ、なぜならiii) opportunityとは一定の公的支援に対する権利を含意するものだからである、ということが前提条件として強調される。

他方で、responsibilityの理念は、「第三の道」とそれ以前の社会民主主義思想との違いを明示するキーワードであることも強調される。というのは、ティトマス(R. Titmuss)に代表されるフェビアニズムの考え方の特徴は、福祉措置の要件として、一種の素行調査を行い、市民たるにふさわしい一定の行動基準の遵守を強要するという従来のやり方から脱皮すべき(moralismからの脱却)とする点にあったのであるが、そのような考え方から、ティトマスは選別主義にたいして普遍主義の長所を強調した一人であった。言い換えると、彼は福祉が受給者の行動面に消極的・否定的な効果をもたらすかもしれないという問題には関心を示さなかった。そうした行動面に関心を持つことは、貧困の原因を本人の行動に求める考え方に通じ、その結果、困窮者に不当にスティグマや、制裁を加える政策を導きやすいとしたのである。

responsibilityの理念を改めて強調する「第三の道」は、このようなフェビアニズムの考え方と明らかに一線を画そうとするものである、とされる。

- ③ 「第三の道」においてcommunityとは、まず、上記2つの理念から派生する理念として提起される。すなわち十分なopportunityの保障がある場合は、だれも社会的排除をこうむることはないから、communityが実現することとなると考えられること、また人々が自分たちのresponsibilityを果たすならば誰も他人の努力の上に不正にただ乗りし

なくなるから、すなわち community が実現することとなるという関係にある理念として提起される。

その一方で、community とは、opportunity を保障する基盤であり、市民が responsibility のセンスを養う基盤でもある。したがって、community は opportunity と responsibility を通じて実現される関係にあるとともに、後者の 2 理念の実現のための決定的手段でもある、とされる。

(2) 「第三の道」理念から導かれる政策指針 (policy framework)

以上の基本理念から導かれる政策指針は、Stuart White によれば、つぎの 4 つであるとされる。

① 社会財をもとに実質的な機会の平等を保障すること (asset-based egalitarianism)

すなわち、より大きな平等を実現するのは、所得再分配を強化、拡大すること（すなわち社会保険給付の範囲・水準を拡大すること）によってではなく、むしろ社会保障・福祉給付は単に不利益な状態の緩和・除去を図ることを目的としないで、むしろ人々が自ら不利益を避けることができるように社会財を形成することによってであるとされる。このことによって、人々は機会を拡大することができるとともに、公正を高め、同時に競争と効率性を引き上げることができる（この考え方はイギリスの Commission on Social Justice, 1994 の考え方に通ずる）とされる。

具体的には、

- i) 就労と家庭（子育て）とを両立できるように、育児休業制度、児童手当、保育サービスなどの社会資源を整備するほか、育児中においてパート労働を請求できる法制（権利）を導入すること、
- ii) 社会的排除に対する対策として、若者、長期失業者、離婚後子育て中の片親、障害を持つ人など、それぞれのニーズに応じたインクルージョン施策を講ずること、

iii) 低賃金労働者への賃金補助を導入すること、であるとされる。

② 一方的な給付ではなく、契約に基づく福祉給付として構成しなおすこと（welfare contractualism）

たとえば、失業の給付（国家による機会の提供）は受給者の積極的な求職活動と再訓練（受給者としての義務の履行）を条件としなければならないというように、国家（機会の提供義務）と市民（受給者としての活動義務）との間の双務的な契約として構成し直すことである。

③ 公的サービスの提供の仕方を改革する（re-engineering public services）

この政策指針の核心は、国家の役割を、サービスの「直接提供者」から「保証者」の役割へ転換することである。

④ 相互扶助（mutualism）と自発的な市民組織を活用すること

サービスの提供の仕方を改革するという上記③の指針は、この④の指針と密接に関連することになる。すなわち、この政策指針は相互扶助組織や市民の自発的な組織が公的サービスの提供に参入したり、支援したりできるようにすることである。

(3) ドイツ、フランス等の社会保険改革の動向と「第三の道」理念との関連性

以上の「第三の道」の基本理念と政策指針は、Stuart Whiteに従って整理したものである。これが先進諸国の共通の改革理念を適切に表現しているかどうかは、さらに考察する必要があるかもしれない。ここでは一応この整理を前提に社会保険改革の動向と「第三の道」理念との関連性を考えてみよう。

この際、前提として踏まえておくべきことは、「第三の道」理念と政策指針は、福祉国家政策の全体像にかかわるものであって、個々の社会保険改革に直接かかわる理念や指針として唱導されたわけではないということである。社会保険の小さな改革ごとに規範的な改革があるとは言えないし、社会保険の小さな修正のすべてに共通する理念を探そうとすると、その理念は見

つからないかもしれない。そのことはドイツの近年における社会保険法改正の立法過程の調査および指導的な社会保障法研究者に対する聞き取り調査でも確認できたことである。

それにもかかわらず、社会保険改革の動向と上記の理念・政策指針との関連性について第1に指摘すべきことは、上記の三位一体の理念に込められた基本的な考え方はもともと伝統的な社会保険の思想のなかに見出されるもの、または社会保険の制度に含意されていたものでもあるということである。ビスマルクモデルに見られる伝統的な社会保険は最低生活の保障（貧困の解消）という結果の平等ではなくリスクに備える機会（opportunity）を保障しようとするものであり、保険給付はあくまで抛出義務（responsibility）を果たしたことを条件とするものであり、そして一定の被保険者集団の連帯を実現しようとするものであった。「第三の道」にいうcommunityとは社会保険のsolidarityと部分的に重なり合う面を有すると捉えれば、「第三の道」理念は社会保険の基礎に通ずるものであり、社会保険の基礎にある考え方がいっそう洗練され、社会保険のみならず福祉国家政策の全体像を示すものとして提起されるにいたったと考えることができるであろう。

第2に、「第三の道」理念は伝統的な社会保険の基礎と通底しているだけでなく、今日の社会保険の改革を部分的に領導していることも見逃してはならない。一例を挙げれば、非正規雇用労働者への社会保険適用の拡大や、無業ないし非正規雇用の主婦にたいする世帯単位の取り扱いの廃止などは、社会保険における扶養原理の拡大のみならず抛出義務（個人責任）を明確化する意味合いを有している。さらにドイツの2007年医療保険改革における競争の強化や選択料金表の多様化、患者の自己責任の強化などの改革は、そこに「第三の道」のかかげるresponsibilityの強調の影響・浸透があることを否定できない。responsibilityやその政策指針としてのcontractualismが今日の社会保険改革においても改めて強調されていることは明らかである。

第3に、給付の「直接提供者」から「保証者」への国家の役割の転換は、福祉サービスのような現物給付においてだけでなく、社会保険（年金）のよ

うな金銭給付においても見出され、また相互扶助（mutualism）の活用は、もともと社会保険において採られた方針であるだけでなく、今日の改革でも保険者の再編を通じて改めて強調されていることは周知のとおりである。

しかしながら第4に指摘しなければならないことは、今日の社会保険改革の中には上記の理念・政策指針に反する動きもないわけではないことである。たとえば、フランスの社会保険における租税代替化の顕著な動向、換言すれば一般社会拠出金の導入とその料率の引き上げによって職域連帯のうえに国民連帯を重ね合わせる改革や、ドイツの2007年医療保険改革における国民皆保険化、医療基金の創設、および被保険者の収入や被扶養者数に起因する疾病金庫間の格差も完全に調整する新たなリスク構造調整などは、「第三の道」理念の目指す方向に反して、明らかに所得再分配の強化、拡大を図る動きにほかならない。

このように考えると、結局、「第三の道」理念にいうresponsibilityの強調のとおり、生活個人責任のあり方をたえず再検討し、その強化・明確化を追求しつつも、他方で経済のグローバリゼーションの下で生じつつある社会的排除等の問題を前にして、社会連帯の再編・深化、所得再分配の再構築を図らざるを得ないということなのであろう。

「第三の道」理念そのものが欧米先進国の現実の政治過程においてかつての輝きを失いつつあるとともに、「第三の道」による象徴的な改革とされるworkfare政策に対して検証と批判¹⁹が進められ、かつworkfareに代わる政策構想としてのbasic income も提起されているので、今後、「第三の道」理念のみならず、basic incomeの理念を含めて基本理念と社会保険の改革・将来像との関連性等について引き続き調査研究の必要があると考えられる。

(付記)

本稿は、平成17～19年度科学研究費補助金による「社会保険における構造改革の国際比較分析と規範原理の再構築に関する研究」（基盤研究B）の研究成果の一部である。

注

- 1 OECD編著・井原辰雄訳『世界の社会政策の動向——能動的な社会政策による機会の拡大に向けて』明石書店、2005年6月、23頁以下参照。
- 2 菊池英明「排除されているのは誰か?——『社会生活に関する実態調査』からの検討」季刊社会保障研究、43巻1号、2007年、4頁以下。
- 3 社会保険の伝統的な道具概念をめぐる問題点については、河野正輝『社会福祉法の新展開』有斐閣、2006年、10頁以下を参照。
- 4 西村淳「非正規雇用労働者の年金加入をめぐる問題——国際比較の視点から」海外社会保障研究、158号、2007年、38頁。諸外国における社会保険（年金）適用の動向に関する以下の叙述は西村淳の本研究に主として負っている。
- 5 有森美木「先進各国の公的年金制度と高齢低所得者対策」海外社会保障研究、158号、2007年、50頁。
- 6 丸山桂「女性と年金に関する国際比較」海外社会保障研究、158号、2007年、21頁。
- 7 丸山桂、同上論文、19頁。女性と年金の諸外国の改革動向に関する以下の叙述は丸山桂に負っている。
- 8 丸山桂、前掲論文、25頁。
- 9 丸山桂、前掲論文、26頁。
- 10 土田武史「ドイツ社会保険制度の持続可能性」週刊社会保障2455号（2007年11月5日号）、42頁以下。
- 11 漆原克文「ドイツの社会保障制度財源における社会保険料と税について」国立社会保障・人口問題研究所、平成17・18年度総合研究報告書『税制と社会保障に関する研究』、2007年、296頁。
- 12 漆原克文、前掲論文、304頁。
- 13 田中謙一「ドイツの2007年医療改革(1)～(4)」週刊社会保障、2436号～2439号、2007年、藤本健太郎「医療保険改革2007の動向——保険者間の競争強化」けんぽれん海外情報、74号、2007年。

- 14 漆原克文、前掲論文、306頁。
- 15 本田達郎「フランスにおける一般社会拠出金の我が国に与える政策的含意——一般社会拠出金はなぜフランスで受け入れられたか」、本田達郎「欧州諸国における社会保障財源（税と保険料）の構造」いずれも国立社会保障・人口問題研究所、平成17・18年度総合研究報告書『税制と社会保障に関する研究』所収、2007年、309頁以下および252頁以下参照、
- 16 笠木映里「公的医療保険の給付範囲(5)」法学協会雑誌124巻5号、2007年、1124頁。
- 17 本田達郎、前掲「欧州諸国における社会保障財源（税と保険料）の構造」276頁。
- 18 Stuart White, welfare philosophy and the Third Way, in Jane and Rebecca Surender ed., Welfare State Change; Towards a Third Way? Oxford Univ. Press, 2004, pp. 25-46.
- 19 Joel F. Handler & Yeheskel Hasenfeld, Blame Welfare, Ignore Poverty and Inequality, Cambridge Univ. Press, 2006, Joel F. Handler, Social Citizenship in Workfare in the United States and Western Europe——The Paradox of Inclusion, Cambridge Univ. Press, 2004 河野正輝「自立支援サービスの新展開と権利擁護の課題」民商法雑誌132巻2号、129頁以下参照。

**Social insurance reforms
and the basic idea
in the developed welfare states in Western Europe**

Masateru Kawano

The social and economic environment where original and traditional social insurance schemes in the European countries were instituted has changed a great deal in the past few decades due to factors such as change of demographic structure, variation of labor market, diversity of marriage, family and life styles.

In order to cope with those changes, social insurance systems have been reformed, especially among the developed welfare states in Western Europe. For example, the discrimination between part time workers and full time workers in social insurance legislation has been eliminated and the sex discrimination in the social insurance entitlement has been prohibited in the EU as well. Furthermore, the financing of social insurance has been partly funded by various taxes even among the Bismarck model states such as Germany and France.

These reforms have brought about the revision of the traditional tool concepts contained in social insurance legislation, such as the concept of the employee, the self-employed, the family dependent and the employer-employee contribution system.

On the other hand, some European states have pushed on with Welfare to Work policy under the fundamental idea of the Third Way, which has some relationship with social insurance reforms.

In this paper, we will survey 1) what parts of traditional tool concepts have been revised, 2) what policy framework should be recognized in the trinity concept (opportunity, responsibility and community) that composes the fundamental idea of the Third Way,

and 3) what relationship between social insurance reforms and the Third Way policy framework in the European welfare states may exist.