

《書 評》

田多英範編『世界はなぜ社会保障制度を創ったのか：  
主要9カ国の比較研究』（ミネルヴァ書房、2014年）

尾 玉 剛 士

Hidenori Tada, ed., *Why Has the World Established the Social Security System?*,  
Minerva Shobo, 2014

TAKAAKI ODAMA

キーワード

社会保障 (Social Security), 比較 (Comparison), 失業 (Unemployment)

1 はじめに

本書は、日本における社会保障史研究の泰斗である田多英範氏が編者となり、彼の下に集った若手研究者たちが日本を含む9カ国における社会保障制度の成立過程をそれぞれ担当して生み出された書物である。構成は以下の通りである。

序章 社会保障制度とは何か 田多英範

**第Ⅰ部 三層構造型社会保障制度体系**

- 第1章 イギリス—揺りかごから墓場までの社会保障制度 齋藤有里
- 第2章 ドイツ—社会国家における社会保障制度の確立 森周子

**第Ⅱ部 雇用政策補完型社会保障制度**

- 第3章 フランス—漸進的な工業化を背景とした社会保障制度の創設 松本由美
- 第4章 イタリア—公的扶助を欠いた社会保障制度 宮崎理枝
- 第5章 スウェーデン—社民政権下で完成された社会保障制度 山本麻由美

- 第6章 アメリカ—ニューディールとしての社会保障制度 佐々木貴雄

**第Ⅲ部 二層構造型社会保障制度体系**

- 第7章 日本—戦後における社会保障制度の成立とその特徴 金成垣
- 第8章 韓国—IMF経済危機と社会保障制度の創設 松江暁子
- 第9章 中国—「単位」保障から社会保障制度へ 朱珉  
[補論] 中国の障害者福祉の構築にむけて—建国からこれまでの障害者事業への取組みを振りかえって 真殿仁美
- 終章 社会保障制度創設その後 田多英範

政策課題としての重要性の高まりとともに、日本では社会保障制度の現状と課題に関する研究がますます多く生産されるようになったが、制度体系の創設過程をこれだけ多くの国について共通の枠組みに基づいて研究した成果は非常に貴重であると言ってよいだろう。以下、本稿では本書の特徴を整理し、続けて疑問点と課題を指摘していく。

## 2 本書の特徴

### ①社会保障制度の定義—普遍性・権利性・体系性

「世界はなぜ社会保障制度を創ったのか」という問いに答えるためには、社会保障制度とは何かが明確化される必要があるだろう。編者による「序章 社会保障制度とは何か」では、「社会保障制度」とは、①人的な適用対象範囲の「普遍性」、②受給に関する「権利性」、③制度の「体系性」（社会保険と公的扶助の関係が調整された、漏れのない制度体系）という3つの特徴を備えたものであると定義される。その上で、社会保障制度が「なぜ」、「いつごろ」、「いかに」創られたかが問われている。言い換えれば、単に個々の社会保険や公的扶助制度の成立過程が問題なのではなく、全ての人が、権利として受給することができる、社会保障制度体系の確立の経緯が研究対象となっている。

編者は、これら3つの特徴それぞれは「ほとんど誰でもが認めるもので、真新しさはない」としながらも、「本書の新しさは、これら三側面を一体として捉えた上で、それらの特徴をもった社会保障制度の創設過程を追跡・分析しようと試みているところにある」と述べている（6頁）。

### ②分析枠組みの共有

「序章」や「あとがき」にて触れられているように、本書は田多氏を中心としてその他の執筆者たちが参加して続けられてきた5年強にわたる研究会の成果をまとめたものであり、著者たちは十分に問題意識を共有しながら各章を執筆したものと想像される。実際、国別に書かれた各章では「普遍性」、「権利性」、「体系性」の3要件に注意しながら各国の社会保障制度の成立過程が分析されており、多数の著者が参加しながらも、基本的な分析枠組みの統一性が保持されている。

国別の各章では、いつ、いかにして「普遍性」、「権利性」、「体系性」を備えた社会保障制

度が創設されるに至ったのか、あるいはこれらの点に関してどのような課題を残す形となったのかが明らかにされる。このように、「普遍性」、「権利性」、「体系性」という視覚から、複数国の社会保障制度創設の歴史を捉えなおしたことに本書の最大の意義があると思われる。

### ③失業問題の重視

それでは、なぜ世界は社会保障制度を創ったのだろうか。「序章」では、社会保障制度とは第一次世界大戦後に生じた「20世紀型社会問題」、すなわち、大量失業とそれに伴う労働者家族の貧困問題という19世紀以前には存在しなかった社会問題に対応すべく生み出されたものとされている。この問題に対処せねば資本主義社会は深刻な体制危機に陥ってしまうから、体制維持のために「失業者の雇用労働者化政策（完全雇用政策）、労働賃金低下の防止政策（労働基本権の承認）」、そして「賃金を稼げない者への対応策」として社会保障制度の整備が行われ、福祉国家の誕生へと至るのだという（10頁）。つまり、大量失業・貧困問題に対応するものとしての社会保障観、あるいは失業問題を重視した社会保障史観に立っていると見えよう。そのことは、「第Ⅰ部」から「第Ⅲ部」までの構成の仕方にも表れている。

本書では、失業者に対する所得保障のあり方に応じた三部構成が採用されている。「第Ⅰ部 三層構造型社会保障制度体系」では、①社会保険（失業保険）・②失業扶助・③公的扶助の三層体制をとっているイギリスとドイツが、「第Ⅱ部 雇用政策補完型社会保障制度」では、①社会保険（失業保険）と②労働能力を持っていない者に対する公的扶助を③雇用政策で補完するフランス・イタリア・スウェーデン・アメリカが<sup>1)</sup>、「第Ⅲ部 二層構造型社会保障制度体系」では、①社会保険（失業保険）・②公的扶助の二層体制をとる日本・韓国・中国が扱われている<sup>2)</sup>。

#### ④制度設計の質的な比較

このように、本書では社会保障の支出規模や給付水準、あるいは所得再分配効果といった量的な指標ではなく、制度設計の質的な多様性に着目した質的比較を行っている点に特色がある(17-18頁)。上述のように、失業・貧困問題に対処する上で、本書が対象とする9カ国のなかには看過できない多様性がある。ただし、本書の比較研究としての成果については、後で述べるような留保が必要であるように思われる。

### 3 疑問点

#### ①WhyかHowか？

本書を読んで評者が感じた第一の疑問は、本書は「世界はなぜ社会保障制度を創ったのか(傍点評者)」という問いに新たな解答を与えようとするものなのか、それとも「普遍性」、「権利性」、「体系性」という観点から各国の歴史を整理しなおしたものなのかというものである。「なぜ社会保障制度が創られたのか」という問いに関する整理は「序章」では行われているものの、「第1章」以降は所得保障制度の設計と実態に関する国別の研究という性格が強いという印象を受ける。

実際、「終章」の冒頭では、「以上、序章でみた問題意識や分析視覚から世界各国で社会保障制度がいつ頃いかにどのようなものとして創られてきたかを詳細に追ってみた(傍点評者)」(353頁)と述べられ、問いが「なぜ」ではなくなっている。同様に、「あとがき」冒頭でも「いつどのように生まれてきたか」(369頁)が問いとなっている。

#### ②国際比較は行われたか？

本書の副題は「主要9カ国の比較研究」だが、国際比較は十分に行われたと言えるだろうか。言い換えれば、9カ国の比較を行って初めて発見されたこと、世界の社会保障制度を広く見渡してわかったことは何であろうか。「序章」で設定された枠組みを各章に応用すること

を超えて、比較を通じて新たな知見や問いを生み出そうという姿勢が不十分なように思われる。残念ながら、本書には各章の分析を総合し、社会保障制度の創設に関する今後の研究課題を指摘するような章が置かれていない(「終章 社会保障制度創設その後」は、創設後の展開や「21世紀型社会問題」を扱っており、やや独立した内容となっている)。

#### ③資本主義社会の体制不安払拭だけで社会保障制度創設を説明できるか？

「序章」において、失業問題は資本主義社会の社会不安・体制不安につながり、社会保障制度はその鎮静化のために要請されるものと捉えられている(10頁)。こうした説明は、イギリスやドイツなど本書のなかで扱われているいくつかの国のいくつかの制度の創設により適合的であると思われるが、失業保険・医療保険・家族手当など、社会保障のなかでも制度によって異なる争点や政治過程があるはずである。編者も国による創設過程の多様性の存在を認めているが(15頁)、多様性をどう説明するのかが本書の大きな課題として残されている(後述)。

また、「普遍性」、「権利性」、「体系性」を備えた社会保障制度の創設が体制不安の払拭だけで説明できるのだろうか。つまり、体制不安を抑制するという目的で、そこまで完成度の高い社会保障制度体系の構築が必要とされるのかという疑問が残る。体制不安の払拭のために社会保障を導入するというのは、体制側から見た視点であり、体制維持に必要な範囲で制限的に制度を創設すればよいはずだが、「普遍性」、「権利性」、「体系性」を備えた社会保障制度が確立される段階では、そうした制限性が乗り越えられているのではないだろうか。

#### ④社会保障制度の定義は適切か？

「序章」の定義では、公的な社会保障が体系的に整備されたものが「社会保障制度」とされている。しかしながら、本書を通じて明らかになったのは、雇用政策によって社会保障制度の

不備を補完する国や、公的な社会保障とは別に私的な保険や共済組合、教会の役割などがある、住民の生活が保障される国が少なくないということである。アメリカでは公的な医療保障制度が普遍化されていないことは有名だが、他にもイタリアでは全国的な公的扶助制度がなかったり、スウェーデンの失業保険が任意加入であったりと、先進諸国においても必ずしも公的な社会保障が体系的に整備されてきたわけではないのである（各章参照）。ただ、「普遍性」、「権利性」、「体系性」という視点から複数国の歴史を研究したことで、こうした点をより明確に浮かび上がらせることができたのは、本書の（狙いに反した？）成果と言えるかもしれない。

#### 4 課題であるように思われる点

##### ①失業問題中心史観にフィットしづらい国や制度をどう捉えるか

本書では、社会保障制度は「20世紀型社会問題」（大量失業と労働者家族の貧困問題）に対処するための所得保障として捉えられ（10頁）、とりわけ労働可能な困窮者に対する政策対応が社会保険と公的扶助の「有機的連関」（55頁）を生み出す接点として重視されている。

こうした観点からは、例えば医療費の負担に関する制度は二次的な位置づけとされる。ところが、失業保険と公的扶助の体系性と、医療保障制度の体系性とは、異なる方法やタイミングで対処されることが考えられる。例えば、イタリアでは全国的な最低所得保障制度が欠如する一方で、公営医療制度（国民保健サービス）は発展を見ている。医療保障の普遍性や体系性が整備されたりされなかったりすることは、大量失業問題への対応という切り口とはまた別のアプローチを要するだろう。

さらに、「序章」でも言及されるように、フランス・スウェーデン・イタリア等では社会保障制度創設の過程において失業問題が本質的な要素では必ずしもなく（10頁）、フランス・ス

ウェーデンでは20世紀の前半の段階で人口減少危機を背景とした少子高齢化対策が開始され、イタリアでは国外への人口流出が貧困・失業問題を外部化していた（各章参照）。また、中国の場合には、農村人口の規模が大きいため社会保障制度創設期において医療保障が重要となっている<sup>3)</sup>。

その国の人口構造・就業構造や制度創設のタイミングなどによって、社会保障のなかでもどの制度が重要になってくるかは変わってくるはずである。この点に関して、国際比較の視点から整理が必要であろう。

##### ②違い、多様性をどう説明するか

要するに、本書では制度間のヴァリエーションや、国家間のヴァリエーションの説明が課題として残されている。章ごとにそれぞれの国における社会保障制度の体系のあり方が分析されているが、異なる体系を生み出すメカニズムに関する体系的な説明は行われていない。各国の固有の制度設計を生み出した原因は、各章で断片的に言及されるにとどまっており（例えば、救貧制度とは別に所得保障制度が創設された理由には、スティグマの回避、公費負担の抑制など多様な原因が挙げられている）、全体の見取り図がない。多様性をどう説明するか、なぜ国によって異なる形で社会保障が制度化されたのかを解明することが課題となっている。

## 5 結論

本書の意義は「普遍性」、「権利性」、「体系性」という共通の視覚から各国の社会保障制度創設の歴史を描きなおしたことにある。古い時代の救貧制度や社会保険制度の正確な制度設計を把握するだけでもたいへんな作業であり、「普遍性」、「権利性」、「体系性」という観点から、国別の社会保障制度の設計や、その歴史的展開を捉えなおしたことは、貴重な学問的成果であると言えよう。

ただし、分析がまさに国別になっており、国

際比較をすることの旨味が十分に引き出せていないのではないだろうか。それゆえ、「なぜ」に対する探究もまだ緒に就いた段階にとどまっているように思われる。

#### 注

- 1) これらの国々では、労働能力を有する者が公的扶助制度の対象となっていない（いなかった）ため、社会保障制度の体系性が未完成であり、労働能力

を有する者のための所得保障は雇用政策によって補われてきた。第Ⅱ部のみタイトルが「社会保障制度体系」ではなく「社会保障制度」となっているのは、このためであると考えられる。

- 2) 「第9章 中国」の後の〔補論〕では、建国以降の中国の障害者福祉の展開と今後の課題がまとめられている。
- 3) この点は、「第9章 中国」の執筆者である朱珉氏に指摘していただいた。記して感謝したい。