

二、 基調講演(1)

福祉国家の現状と課題——スウェーデン、EC諸国の
福祉国家行財政機能から日本の現実と課題に及ぶ——

佐藤 進

はじめに——問題の視点と報告の限定——

ただいま、ご懇篤な紹介をいただきました立正大学の佐藤でございます。私の主たる専門領域は労働関係法と社会保障関係法にかんする研究です。政治的な観点からの議論は、後程、パネラーの先生方にしていただけたと思いますので、私は、福祉あるいは社会保障の行財政の分析にもとづき、福祉国家の現状とその課題についてお話ししたいと思います。ただいま田中先生のほうからお話がありましたように、福祉国家という用語に頭に浮かんでくる国がいくつかございます。スウェーデン、デンマーク、ニュージーランド、EC諸国ですが、それらの国は福祉リースの第一集団に位置し、日本はその後をかなり離れて追っており、アメリカは後塵をはいしているといえると思われず。しかしながら、福祉先進国と呼ばれる第一集団に属する国々でも、昨今、福祉国家の在り方についていろいろな批判が生じております。そして、福祉国家とは呼べることができない日本に対しても、現在、

そうした議論が大きなインパクトを与えつつあります。私は、そうした福祉国家にかんする問題状況について簡単に話したいと思います。

ところで、福祉国家にかんする政治学的な理論や定義については、いくつか考えが提出されております。福祉国家という名称を戦後きわめて早い時期に使用し初めたのはイギリスです。しかし、そのイギリスでも「福祉国家」概念の定義において一致をみているわけではありません。福祉国家や社会福祉にかんするイギリスの専門家であった Penelope Hall という学者は、福祉国家の源泉は、一つには、自由・平等・博愛というフランス革命における思想であり、二つには最大多数の最大幸福というベンタムの功利主義思想であり、三つには、企業の公営化を進め社会資本の充実をはかろうとした穏健な社会主義をめざすフェビアン主義思想、そして最後に、ケインズの有効需要理論であり、それらが総合されて福祉国家が登場したのだと指摘しております。このような福祉国家をめぐる理論的論争は、その後、さまざまな形で敷衍されてまいっております。しかしながら、今日のお話では、そうした理論的論争については一切省略させていただきます。

さて、福祉国家に向けられる批判のうちでマクロ的批判といえるものはいわゆる経済的な批判です。福祉国家は、非常にお金がかかるものなのです。経済が拡大基調にあるときは、企業による雇用も増大いたしますし、当然、個人所得あるいは法人所得が増大しますから、税収も増加し、社会保険料の調達も容易であります。しかし、経済が収縮し始めますと、個人所得も増加せず、税収は落ち込み、福祉に対する需要は増大するにもかかわらず、財政の面で福祉の見直しをせざるをえないということになります。オイル・ショック以降の世界が、まさに、こういう状況であります。世界のほとんどの国が多くの失業者を抱えるという事態におちいっております。その結果、福祉国家の在り方が行財政側面から問い直され、厳しい批判にさらされているというのが現在の状況でございます。そこ

で、私は、まず、福祉国家のトップクラスに位置する国々が抱えている問題と今後の課題についてお話ししたいと思います。

(1) 第二次世界大戦後、世界のいずれの国も、戦後経済再建と民主主義・平和主義の確立をめざしました。しかしそれと同時に、国民生活のいっそうの安定化をめざす福祉国家の実現を模索いたします。とりわけ、先程申しましたイギリスの場合、ベヴァリッジ報告にもとづき、戦前の社会保障・福祉政策を全面的に乗り越えるかたちで福祉国家建設が進められました。では、具体的にどのような政策が展開されたかと申しますと、まず、医療の面では税金にもとづき入院・通院やその他の費用を賄うという国営の保健医療サービス政策です。人間の社会では、お金なしには生きていくことができないということは当然ですが、働いてお金を稼ぐことが難しい場合があります。たとえば、失業のケース、障害をもつケース、高齢のケース、出産・育児の時期にあるケースなどですが、こういう人々に対して、金銭的保障をおこない、それを保険料と税金で賄うという政策です。イギリスは、このように生まれてから死ぬまで、子供や障害者を含むあらゆる人々の幅広い福祉ニーズに対して、医療とその他の保障をおこない対応するという極めて細かい政策を展開いたしました。

それから、ニュージーランドも、やはり、一九三八年の社会保障法制定によって早い時期から、「生まれてから死ぬまで」の生活におけるさまざまな幅広い福祉的ニーズを社会的権利とし、税金にもとづき公的保障するという政策をとっております。また、北欧におきましても、そうした法律は作りませんでしたけれども、今日、世界でもトップ級の福祉国家を実現してまいりました。しかし、スウェーデンにしましても、デンマークにしましても、いずれも、じつは、第二次世界大戦前はまったく貧しい国にすぎませんでした。ですから、大量の移民がアメリカのミネソタなどに渡っております。保守政権下で自国の再建もままならないという有様であったのです。それが、

勤労者の政党といわれる社会民主党が政権をとり、以来四〇年にわたって政権を維持する間（その間、日本はずっと保守政権下だったわけですが）、着々と、福祉国家建設を進め、時に保守連合政権移行があり、今日もそうですが現在、人権を可能な限り保障するという高福祉高負担の福祉国家を作り上げるにいたったのです。

(2) こうした福祉先進国の考え方は、西欧諸国のみならず、この日本にも及んでまいります。昭和二五年の国の社会保障制度審議会は、先程述べましたイギリスの一九四二年ベヴァリッジ報告や西欧諸国の福祉政策から大きな影響を受けたと思われまます。そして、憲法第二五条の生存権保障などを法的根拠として、医療・公衆保健制度や生活保障のための各種保険制度（年金や保険医療など）の拡充に努め、西欧福祉先進国に追い付け追い越せというこゝとで福祉政策を進めてまいりました。しかし、後述いたしますように、現在、こうした政策は軌道修正を受けるに至っております。

一九五〇年代から六〇年代というのは、世界的にも好景気に恵まれた時代でございました。もちろん、その間は、景気・不景気の波動がありましたが、一般的には多くの技術革新に支えられて、高い経済成長をもたらし、お金が非常にかかる福祉国家への道を発展させることができたのです。当時の経済発展は、福祉国家（これはドイツでは社会国家と呼ばれますが）に福祉に多くのお金をかける国家予算を可能にしたのです。つまり、医療・保健制度の充実はもとより、子供・障害者・高齢者などに対する福祉サービスや所得保障（年金、病気による休職時の保障、労働災害、失業などに対する保障）、さらには、社会基盤の整備、社会資本の充実（公共住宅や公園の建設）に多くのお金をかけることができました。

(3) 一九七〇年代の初頭に、オイル・ショックに見舞われますと事態が急変してまいります。世界に経済不安がはしり、各国は低経済成長に合わせて経済財政政策を転換いたしました。それと同時に、福祉国家に対して厳し

い批判が生じてまいります。たとえば、OECD（ヨーロッパ経済開発協力機構）が、「危機にある福祉国家」というレポートを出しましたのもそのときです。福祉には多大なお金がかかりますが、いったん、実現した福祉を削減するということは非常に難しい。年金を一度高い水準に上げてしまうと、これを切り下げるとは、たとえ観念上の政策議論のうえでは可能であったとしても、それを現実に実施することは日本の場合とはかく、西欧の場合にはすこぶる困難なことであるのです。よく、社会保障や社会福祉の充実は、「政治力学」によってきまるといわれますが、どの政党も複数政党下では住民のニーズを満たして、初めて、彼らの支持を得ることができるのです。もし、彼らのニーズが満たせなければ、政治的支持を失いかねないのです。ですから、一度、大きく膨らんだ財政を削減しなければならぬときでも、それを実現することがなかなかできない、こういう事実をいち早く見て取ったのが、OECDの報告書でございました。しかし、このような福祉国家への批判を、もっとも、鋭いかたちで提出したのは、アメリカのレーガン元大統領やイギリスのサッチャー元首相たちでした。日本の場合には、田中内閣から三木内閣、そして、中曽根内閣にいたる歴代内閣によって、政治経済計画のなかに福祉財政の削減・合理化が盛り込まれるようになります。このとき、西欧諸国に追い付け追い越せというスローガンは色褪せてしまい、西欧型福祉国家からの離脱という考えが出されてまいります。こうして大きな政府、高福祉・高負担は、低経済成長のもとでは国の活力をそこなうといわれるようになったのです。そのときの合い言葉が、皆さんもよくご承知の「自立自助」でして、自分の生活は自分で責任を持つと、そして、できるだけ、家族、地域社会、あるいは、企業で相互が助け合って、隣人の面倒をみていこうという考え方です。国の行財政に支えられた福祉は、どうしてもコストがかかりすぎるから、公的サービスを減らし、その代わりに、民間の活力にたより、民間の事業によって福祉を進めていくべきであるという考えが目立ってまいります。これが「日本型福祉社会」構想といわれるものでございます。こ

うした考え方は、今日に至まで、日本の福祉行財政に色濃く現われております。

(4) もちろん、スウェーデンやEC各国のように進んだ福祉国家におきましても、福祉国家、あるいは、社会国家として福祉に大きなウェイトをかけてきた従来の行財政政策に対して鋭い批判が提起されております。今後、福祉の根幹には手を付けず、しかも、福祉国家行財政機能をどう変えていくことができるのか。公営企業の合理化、民間活力の利用を進め、今までだれに対しても普通の平等原則で行なわれていた高い福祉サービスを、より必要度のある人々を選別し、そういう人々のみでできるだけ手厚くする。それ以外の人々には、自分のことは自分自身でできるだけやっってもらうようにする。こうした、福祉の軌道修正が僅かですが見られるようになっております。もちろん、それは日本のような厳しい合理化が目指されているわけではないことはいうまでもありません。

今までお話ししてきました福祉国家が、現在、置かれている問題状況を前提としまして、引き続き、スウェーデン、EC（そして、日本について多少付け加える程度で）における福祉国家の現状分析と問題提起をお話したいと思っております。

1 スウェーデン「福祉国家」行財政機能の現状と課題

(1) スウェーデンにおける福祉行財政機能の現状と課題にかんしてです。スウェーデンは先程から申し上げておりますように、世界でトップ級の福祉行政を進めてきた国であるということは周知の事実でございます。これは、社会民主党が中心となり実施してきたものですが、すべての人々に生まれてから死ぬまであれほどの福祉サービスを提供しようとするれば、膨大なお金がかかるのは当然なことです。そうした社会民主党の政策を支えていたのが、順調な経済成長でありました。高い経済成長は、高い雇用率をもたらし、税収も保険料収入も潤沢になるからです。

しかし、経済成長が停滞し、完全雇用がゆらいでまいりますと、税負担やその他の負担が重すぎる、負担を減らすべきだという要求が高まってまいります。そうした状況を、第1表(1)に示された一九八八〜八九年から一九九二〜三財政年度までのスウェーデンの国家予算案の推移のうちに見て取ることができます。一九八八〜一九八九財政年度というのは、社会民主党、労働党、共産党が政権を握っておりました。一九九一年〜一九九二財政年度というのは、社会民主党と共産党とが手を切り、社会民主党と保守中道四党が手を結んだときであります。そして、一九九二年〜一九九三財政年度は、総選挙の結果、保守党が政権を取ったときであります。表をご覧になってお分かりのように、一九八八年〜一九八九年度予算においては、所得・資本利益の項目、つまり、企業にかかる負担が非常に高く八九、一一四（ミリオン・クローネ）となっております。それが、一九九二年〜一九九三年度となりますと、二九、三八一（ミリオン・クローネ）に削減されております。つまり、保守党政権に代わりまして、資本・企業に課税することはできるだけさけるという方針を取りはじめたということです。当然、収入が減れば、それを補充する必要が生じます。社会保険料手数料の項目をみますと、一九八八年〜一九八九年度においては、五五、六一七（ミリオン・クローネ）であったのが、一九九二年〜一九九三年度には、八六、四二四（ミリオン・クローネ）と増加しております。それから、北欧では一般に付加価値税への依存が高いのですが、その税收依存のウェイトも高まっています。こうしてみると、だれに対する負担が増加しているかはお分かりになると思います。

では、そうして集めたお金がどのように使われるのかということですが、それは、第1表(2)表の支出の欄をご覧になればお分かりになると思います。このデータによりますと、一番お金をかけているのは、どの年次でも同じで、保健・社会問題省の支出です。また、教育・文化省の支出も比較的多くなってまいります。このことから、やはり、スウェーデンは保健・福祉と教育・文化に非常に多額のお金をかける有数の福祉国家であることが分かります。

ます。しかし、注目すべき欄は、じつは、公務行政省の欄です。そこをみますと、一九八八年～一九八九年度に二、九一四（ミリオン・クローネ）であったのが一九九二年～一九九三年度には二、一八五（ミリオン・クローネ）と減少しております。これは、公的行政によって行なう福祉事業を少なくし、民間の第三者に行なわせようとして、財政支出の削減を行なおうとしているためです。

以上見たように、スウェーデンの場合には、保守党政権によって、第一に従来、企業から税金をたくさん吸い上げてきた政策を改め、企業・産業活性化を重視する政策へ転換したということです。そして第二に、福祉の費用をできるだけ、受益者負担にすることによって、社会保険料収入を増加させようとしているのです。しかしながら、支出全体ではそう変化はない。つまり、福祉水準は維持するが、福祉費用の負担の在り方を変えていこうというわけです。これが、スウェーデンにおける福祉国家の曲がり角における現象です。そして、こうした同様な現象は日本においても現われつつあるわけです。

(2) ところで、スウェーデンは、現在、ECに加盟を申請中ではありますが、もし、その加盟が実現した場合、スウェーデンの福祉政策はどのように変わっていくのかということが問題となります。と申しますのは、EC諸国、つまり、ドイツ、デンマーク、オランダのどの国をとりましても、スウェーデンほどの高い福祉を実現していないからです。そこで、スウェーデンがECに加盟した場合、ECのなかでも福祉のトップを維持するか、あるいは、福祉水準が経済的負担の増加のために低下するかということが問題となるのであります。スウェーデン人自身、今、この点を非常に危惧しているというのが実情です。

2 EC諸国の「福祉国家」行財政機能の現状と課題

(1) つぎに、EC諸国の福祉国家行財政の分析と問題点の指摘に移りたいと思います。まず、第2表の(1)をご覧になっていただくと、ポルトガルやスペインというようなECのなかでも発展途上国といわれるところは、社会保障支出のGDP対比率は、いずれも、十七パーセント台となっていますが、オランダは三〇・七パーセントという高い数値を示し、ベルギー、デンマーク、ドイツなどはみな同じ水準で横並び状態を維持しております。このようなECの現状をみますと、失業率が一〇パーセントを越える大量の失業を抱えながらもスウェーデンほどではないにしてもかなり高い福祉水準を維持していることが分かります。各国がきわめて厳しい経済停滞にあり、一つの国の方ではもうとつくにこれだけの福祉支出は維持できないはずですが、ECという政治・経済における共同体制のもとで各国が肩寄せ合っていくことによって、これだけの福祉水準を維持しているのだと言えるかと思えます。それは、ある意味で「EC型福祉国家」と呼ぶことができるのではないかと思えます。一つの国ではできない福祉を、十二カ国が集まりECという一つの単位となって、高い福祉水準を維持していこうという動きは、日本の制度や成熟度の違いはあるにしてもその対比率の低さと福祉水準の在り方にとっても大きな教訓になるのではないかと思われま

(2) ECでは、政治・経済のいっそうの統合を推し進めようというマーストリヒト条約の批准をデンマークの国民が拒否いたしましたり、イギリスでは条約批准を来年に先送りいたしましたり、さらに、アイルランドではいろいろな批判運動が展開されたりいたしております。しかし、ECは、一九五七年の発足以来、三〇年もの歳月をかけて、ヨーロッパ連合を政治・経済的に作り上げようという強固な意志を捨てることはないであろうと私は思います。そうしたECの社会保障、社会福祉の根幹にある考えが、Social Dimension (社会生活的側面)、Social Protection (社会的保護)、Social Cohesion (社会的結合)の重視ということでありま

が、みな、一つの国民であり、力を合わせて社会福祉を維持していかうというものです。このことは、マーストリヒト条約でも明らかですし、一九八九年に採択された新しい社会憲章 (Social Charter) でも明確です。この憲章は、労働者の諸権利、家族の権利、弱い人々の権利を保障しようというものであり、これを軸に各国が共同し合つて、EC労働法典、EC社会保障法典の下準備をしていこうというものです。

ECは、このように現在、産みの苦しみをむかえているわけですが、その福祉政策が厳しい経済停滞のなかでどう変わっていくのか、また、ECとEFTA諸国との経済協力をへて、加盟東欧や旧ソビエト諸国のEC加盟が、今後、現実のものとなったとき、はたしてECの雇用政策や生活保障にかかわる政策がどのように変わっていくのかということが大きな問題として残るわけがあります。しかし、私は、おそらく、そう大きな政策変更はないのではないかと思っております。

3 「日本的福祉社会」構想と福祉改革にみる現状と課題

(1) 最後に日本について若干コメントを付け加えたいと思います。日本では、レーガン、サッチャーの福祉政策に対する批判的態度が中曽根政権に受け継がれていきます。そうして出されてきたのが、西欧型福祉国家ではなくて「日本型福祉社会」を作り上げるべきだという主張です。もちろん、西欧型福祉国家とひとからげにくくても、ヨーロッパ各国で違いはあります。たとえばスウェーデンのように国が税金や社会保険料をとって、国民の福祉を国家部門で面倒を見ようとする完全な公的福祉の国もありますし、ドイツやフランスのように、国や自治体はお金を出すけれども、福祉サービスの担い手は民間の専門機関に委ねるといふ国があるなど、その福祉制度はいろいろです。日本の場合にも、国がお金を出して、社会福祉協議会などにあとは任せてしまうというような点で、制度政

策において西欧型に似ているところも、たしかにあることは事実です。

(2) しかし、財政的に福祉にかける金額を削減して、家族責任の強調、受益者負担を強化していかうとする点において、西欧型とは大きな違いがあるのです。こうした考えにもとづいて、日本においては、年金改革や医療改革そして高齢者などへの社会福祉サービス改革が進められ、とりわけ高齢者福祉政策も、現在、大きく変わろうとしているというのが現状です。ところで、アメリカは自立自助で自分のことは自分でやっていくという国ですが、そうすると、お金のある人々は質の高い福祉を得られるが、貧しい人々は最低の福祉しか得られないということになります。そこでは、自由・平等とは相反する福祉行政が展開されることになります。

ある意味で、日本でもこうした現象が現われてきているわけであり、たしかに、それぞれの国の置かれた状況によって、他の国とは一味違った福祉政策があってもよいでしょう。しかし、人権保障を充実するために福祉政策の実行機能を高めていくには、やはり、公的部門の力がバックになれば、非常に難しいのではないかと、私は日本の現状を危惧しているわけです。この問題を考える折、政府は、西欧福祉国家が、税と社会保険料負担との総計である「国民負担率」が五〇%をこえている現状に対し、日本は今日の三八%台を維持し、せいぜい四〇%台にとどめそのために税よりも受益原則にもとづき社会保険料アップ指向を求めています。税で賄うか、社会保険料アップで制度を維持するか、論議がありますが、まず、経済優先かつ、生活・福祉・文化を大事にこれとあわせて平等化と社会的公正実施をベースに財源問題も考えるべきだと思っています。そうした問題意識から今日は、私は、スウェーデンとECにおける福祉国家を取り上げ、日本と対比するかたちでお話を述べさせていただきます。

第1表(1) スウェーデンの1990年代にみる予算案(収支)状況

(※)(単位・ミリオン・クローネ)

入源	年度	1988～89	1991～92	1992～93
●所得・資本利益・利潤課税		89,114	52,147	29,381 (資本・利潤課税廃止)
●社会保険手数料		55,617	84,142	86,424
●財産税		16,138	23,450	28,830
●付価値値税		80,800	151,300	131,200
●その他(商品・サービス課税)		59,762	76,902	70,768
(石油・タバコ・酒・エネルギー ・道路・輸入ets・安定税)		(内訳略)		
中央政府活動からの収入		30,866	45,648	19,712
その他の収入		9,146	10,203	42,307
全体収入 総計		341,443	454,928	—
赤字		11,865	598	70,783
計		353,308	455,526	489,457

(※) The Swedish Budget, 1988/89, 1991/92, 1992/93より引用

第1表(2) スウェーデンの1990年代にみる予算案(収支)状況(※)

歳出関係者	年 度	1988～89	1991～92	1992～93
		(百万クローネ)	(%)	(%)
王室費		40	53	60
法務省		11,158	7,127	17,849
外務省		12,148	15,437	17,360
国防省		29,764	35,450	36,755
●保健・社会問題省		95,421	125,970	135,499
運輸通信省		11,567	18,312	17,548
大蔵省		23,893	28,777	71,532
●教育・文化省		47,200	61,592	60,972
農業省		5,757	9,346	6,966
●労働省		23,851	32,922	37,749
●住宅・計画省		13,697	32,616	0
産業省		4,207	5,645	4,304
公務行政省		2,914	15,033	2,185
議境・エネルギー省		5,149	1,052	1,914
議会・その他		541	683	703
文化省				10,554
国債利子など		54,000	61,000	70,000
予備費		1	1	1
支出計		346,308	451,026	491,957
その他		7,000	4,500	4,500
計		353,308	455,526	489,457

(※) The Swedish Budget, 1988/89, 1991/92, 1992/93より引用

第2表(1) EC諸国、日米両国のGNP対比社会保障支出比率(1988)(※)

国別	GDP対比社会保障支出比率
ベルギー	28.7
デンマーク	28.5
ドイツ	28.1
スペイン	17.7
フランス	28.3
アイルランド	22.6
ルクセンブルグ	26.8
オランダ	30.7
ポルトガル	17.0
イギリス	23.6
イタリア	22.9
EC加盟国12平均	24.9
アメリカ	12.6
日本	12.2

(※) Commi of the European Communities, A Community of the Twelve : Key tigiures(1991).

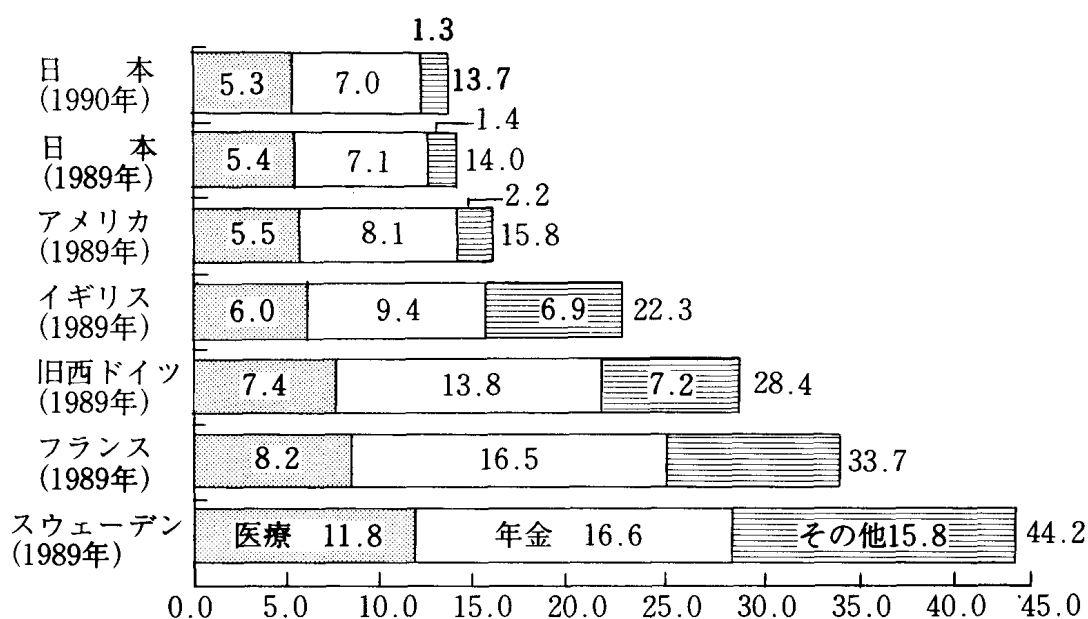
第2表(2) 社会保障給付費、租税・社会保障負担率等の国際比較(※)

(単位：%)

国名	社会保障給付費の対国民所得比 1989年	老年人口比率 (65歳以上人口比率) 1989年	租税・社会保障負担の対国民所得化(1989年)		
			租税負担	社会保障負担	計
日本	14.0%	11.6%	27.8%	10.9%	38.7%
1990年	13.7	12.0	27.9	11.5	39.4
アメリカ	15.8	12.5	26.1	10.4	36.5
イギリス	22.3	15.6	40.6	10.8	51.4
旧西ドイツ	28.4	15.4	30.6	21.9	52.5
フランス	33.7	13.9	33.9*	28.1*	62.0*
スウェーデン	44.2	17.8	55.9	20.0	75.9

(注) フランスの租税・社会保障負担の対国民所得化(*)については、1988年の数値である。

図1 社会保障給付費(対国民所得比)の部門別構成割合の国際比較
(単位：%)



(※) 社会保障研究所調査による(1992)。