

社会学部創立40周年記念連続講演会(2000年10月19日)

福祉国家の将来

—デンマークの場合¹⁾

Jørn Herik Petersen²⁾

黒田 文³⁾ 訳

デンマーク人の福祉国家に対する見解

表1からはデンマーク人が自国の福祉を強く支持していることが読みとれる。国民は福祉社会が望ましい産物であると認めながらも、他方では、それが高がついていること、また、深刻に福祉サービスが必要としていない人々が福祉の恩恵を受けているのではないかと危惧している。サービスを利用する前に利用者は何らかの義務を果たすべきであるという意見は、以下に説明するデンマーク型福祉の原則と幾分相反するものである。

福祉社会とは望ましい社会でありいかなる場合でも守られるべきである	79%
福祉社会は評価するが、社会としては高がついている	76%
あまりにも多くの人達が自分自身で努力することなく、福祉社会の恩恵を当たり前だと受け止めている	78%
福祉サービスを利用する前に何らかの義務を果たすべきである	91%

デンマーク型福祉国家発展の軌跡

表2ではデンマークが福祉国家として発展していることを示す若干の指標を挙げた。1970から

1996年の26年間に公共部門における就業人口は、380,000人から800,000人へと年平均にして2.9%増加しており、同時期の人口に比較した増加率は12%から22%への10%増加である。その結果、民間部門における就業人口は1970年の60%から1996年51%へと減少している。

所得再分配としての所得移転給付の財源配分共有率は10%から27%に推移し、この時期には家族給付を受ける女性の集団が統計的なデータから姿を消した。これは従来の家族手当が公共給付によって取ってかわられたということを意味する。

国内総生産を財源の基底とする所得移転給付は1970年の12%から1996年の18%へと増加している。同様に公共消費に支弁された対国民総生産費率は20%から26%に上昇し、デンマークが福祉国

	1970	1996
公共部門における労働者数	380.000	800.000
国民総生産に対して公共消費が占める割合	20%	26%
国民総生産に対して所得移転が占める割合	12%	18%
就労人口における民間部門労働者の割合	60%	51%
就労人口における公共部門労働者の割合	12%	22%
就労者全体における所得移転の受給率	10%	27%
所得移転以外の給付を受ける就労者の割合	18%	——

1) A lecture given on October the 19 th 2000 at the School of Sociology, Kwansai-Gakuin University, in commemoration of the 40 th anniversary of the school.

2) Professor of Social Policy, Dr. phil. & ph.d., Odense University, Denmark. Visiting professor at the Kwansai-Gakuin University, October 2000.

なお、講演当日の通訳は木村真理子助教授にいただいた。

3) 関西学院大学大学院社会学研究科博士課程後期課程3年。

家として、その資源をサービス部門（病院、児童や高齢者をケアする福祉施設、教育機関など）に配分していることがみてとれる。その他の指標についても言及することは可能であるが、ここでは表2に掲載した指標からデンマークが福祉国家として発展していることを理解してほしい。

デンマーク型福祉国家とは

デンマーク（およびスカンジナビア諸国の一部）の福祉は、以下に挙げるように、他の福祉モデルとして参照されているビスマルク型やベヴァリッジ型とは多くの点で異なっている。

デンマーク型は：

- ・福祉に関わる決定事項に責任を持つのは国（政府）、広域地方自治体、基礎地方自治体（市町村）などの公的セクターである。個人や家族はもっぱら福祉サービスの利用者（消費者）であり、福祉の組織や実施について限られた責任を負っているにすぎない。
- ・福祉給付（サービス）をつくり出す中心的役割を担っているのは国（政府）と地方自治体であり、民間の機関や保険会社の役割は非常に少ない。
- ・福祉給付が適用される対象は全国民であり、その原則は普遍性である。すなわち、予防という観点からデンマークの全国民が福祉によってカバーされる。
- ・サービス利用負担が課せられるのは非常に稀な場合に限る。
- ・租税を財源として公共の福祉制度が整備されているため、利用者が金銭を支払ったり、ボランティア活動が期待されることはほとんどない。
- ・収入を喪失した場合の金銭扶助は、資産の活用を大前提とするため、低所得者層には寛大に、他方、高所得者層には適度に給付される。
- ・一般的課税制度と低所得者層への寛容な社会的給付制度という組み合わせによって、より平等な所得再分配が行われている。
- ・課税の中心となる所得税は累進課税である。社会的給付の主な支弁は所得移転給付だが、

それは収入によらず提供される給付と収入が増加した場合に削減される給付とに区別される。課税制度と所得移転給付制度は独立のものである。

- ・社会的給付は原則として個人原理に基づいており、家族形態を給付審査時に考慮することは稀である。
- ・福祉サービスを最も必要としている児童と高齢者には社会的給付が優先的に配分される。
- ・租税負担の程度は他の国々と比較して高い。

デンマーク型福祉の長所

デンマークでは、福祉が発展していく過程において、それを具現化する責任の所在は、任意団体や民間機関、社会的な制度としての家族ではなく、国家にあると認識されていった。自分にとって予期できない出来事に遭遇しても経済的に安心して生活できる備えを国民が獲得したこと、及び、生涯にわたり死ぬまで続くと考えられる人間の消費活動を浮き沈みのないように調整したことは、デンマークが福祉国家として発展する歩みの中で最も明確に達成したものである。

デンマークでは、伝統的な文脈において貧困といわれていた現象がほとんど存在しなくなった。他の国々に比べて、社会の底辺で生活しているとみなされる人々は少ない。所得移転に代表される政策によって、所得の分配が全般的に均一になるように工夫されている。その意味で、社会的な緊張は緩和されている。国民の多くは、国家が教育、児童養育、高齢者介護、健康に関わるサービス供給体制を着実に充実させていることを高く評価している。なぜなら、国民は、それらのサービスが民間機関や家族からでは満足のいくかたちで自動的に提供されないこと、また、それらのサービス給付によって国民の社会活動に関する生産性が高められるのを知っているからである。

デンマーク型福祉国家の定義

国民に理解されているデンマーク型福祉モデルの特徴を要約すると以下ようになる：

人間は自分の人生をある国で全うするものであり、国家という境界があってはじめて、その国に生まれたことを知り、同国に生まれた同胞と相互に連帯することを知る。人生で起こる出来事をうまく処理しようとする人々は、福祉の実現に要する社会的費用が国家財源から支弁されることを厭わない。なぜなら、不運に見舞われた第三者が福祉の恩恵を受けられるのと同様に、自分も疾病や加齢、失業、障害という事態には、福祉を享受できるという前提が存在するからである。

ビスマルク型・ベヴァリッジ型の社会保険システムとは違い、デンマーク型福祉モデルは税の移転システムがその礎となっている。もちろん、この3つのモデルは、サービス利用の代償としてどれも金銭負担が存在するという点で変わりはないが、社会保険システムを基底とする前者2つには、デンマーク型にはみられない権利と義務というリンクが実在する。ビスマルク型では、賃金の違いによって拠出に差が設けられ、給付もその拠出に依存する。他方、ベヴァリッジ型は、均一拠出による均一給付である。保険の仕組みは、ある意味で一般の市場機構と似ており、代償を前提とする税移転の仕組みとは径庭的である。ドイツの社会学者 Claus Offe⁴⁾ はドイツにみられる社会保険の仕組みを許容性、正当性、持続性という点から判断して望ましいモデルだと評価する。つまり：

- ・強制的に保険金を拠出させることで将来の給付が確実となる。
- ・強制的な拠出によって、人々が「ただ乗り」する危険を回避できる。
- ・平等という原理によって、容認できない再分配を制限する。
- ・明白に規定された基準によって、意図されたもの以外への再分配が行われない。
- ・拠出額の上限があるため、富裕階級が団結す

るという行き過ぎが避けられる。

- ・労働市場に参加する動機を提供している。
- ・分担制の拠出のために、当初の意図とは異なった方向へ再分配を行おうとする政治的誘惑を阻止する。
- ・自己管理原則の上に成り立ち、雇用主・保険団体から給付を受けるという制度の性質上、政策に対する政治的関心の低下を防ぐ。

上記はデンマーク型とは全く異なったものである。イギリスの社会学者 A. W. Gouldner は、デンマーク型福祉を理解する際の主要点を相互扶助という点について言及しながら以下のように説明する⁵⁾：

「人間の弱さや惨じめさに共感する度合い、また、やがて人間は衰えて他人の援助が必要になると想像する度合いに応じて、人々は、相互扶助という観点に立ち、将来の自分にあてはまるかもしれない不測の事態を前もって悟ることを喚起する。人間は、何時何処においても、他人が苦境にたつて苦しみ、不運に見舞われ、疾病を煩い、忘恩の身となることを観察しているし、老いることが避けられない現象であり、心身を衰弱させ、美から遠ざかり、いつかはこの世から消滅する過程であることを知っている。そして、その時がきたら、人間は相互扶助などと言っている暇もなく他人からの援助なしでは生きていられなくなることを心にとめている。人間は、実は、相互扶助という規範だけを頼りに生きていくことの危険性に気付きつつある。」

役割逆転という考えを基にして、デンマーク型福祉を倫理的に説明することは可能であろう。

役割の逆転とは、人間が他者に起こった出来事を我がことと考えて、その状況下で自分が提供されて喜ぶ援助とはどのようなものか

4) Claus Offe, Akzeptanz und Legitimität strategischer Optionen in der Sozialpolitik, in Christoph SachBe and H.T. Engelhardt (eds.), Sicherheit und Freiheit, Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1990, pp. 179–202.

5) A.W. Gouldner, For Sociology, London, 1973, p. 261.

を想起することである。

デンマークではこの考えを体現させるために政府などの公的機関が強力に介入して社会集団間の利害を調整している。しかし、問題はこの福祉モデルが持続性と堅牢性を具備しているかということである。

デンマーク型福祉モデルの将来性

デンマーク型福祉は決して順風満帆ではなく、その維持を脅かすものが多く存在している。まず、その筆頭にあげられるものは経済市場のグローバル化であろう。

経済市場のグローバル化によって資源の移動が容易になり、資源を引き寄せようとする国の間では政治的な競合が起こる。そのような競合によって国レベルで租税を徴収しているシステムが崩される可能性もあり、それは一般的課税制度を通じて財源を調達している社会保障システムの基盤を揺るがすものである。グローバル化した労働市場をまたにかけて生産的な人物達が移動することにより、不均衡が生じて今まで発展してきた所得税システムが従来のように機能しなくなるかもしれない。労働市場のグローバル化が進行することで権利と義務に関わる問題が浮上するだろう。国際レベルで人口が移動するようになればなるほど、一国でとり行われていた暗黙の社会契約が崩れる危険性は高くなる。これによってプライオリティの決定に関わる問題が重要視されるようになり、一般課税による財源調達が難しくなるかもしれない。そのような状況では、義務と権利、すなわち報酬の関係という明確なリンクが存在する「社会契約」を樹立する必要性が強調されるようになるだろう。アメリカの経験則からは、移動性が福祉との調和を保つという法則は導かれないし、むしろ、労働市場においては、資源と同様に価値ある人間を活用しようという競合が激化する。

第二に挙げられるものは、デンマークで生活する人々の多様化であり、難民などが生活の場を求めて移住してくることによって文化の多様性がもたらされることである。これらの移民者がデン

マークの労働市場に統合されることは容易ではない。低所得者に寛容な所得移転制度とは、他の諸国に比べて最低賃金が高く設定されていることを意味している。デンマークの賃金制度はあまり融通がきかないため、移民者が定職に就くのは難しいと考えられる。その結果、デンマーク人よりも移住者の方が失業手当を多く給付されるようになるだろう。もし、マイノリティー集団が長きにわたって社会手当に依存したかたちで生計を営むことになれば、国民の連帯感が脅かされ、個人の権利が要求されるようになるだろう。それは、デンマーク型福祉が基底とする倫理機能を低下させ、「我々」と「彼ら」という障壁をつくりだしてしまう。

第三のものは知識情報化社会の浸透である。新しい科学技術の急速な発達によって労働形態が変化しているので、職業教育を十分に受けていない労働者は移民者と類似した状況に追い込まれる。その結果、今までにはみられなかった疎外が生じて社会に同化できない下位集団が生じる。これによって移民者の問題で言及したことと類似するリアクションが想定される。

第四は持続性に関わる問題である。福祉国家として躍進を遂げた60年代は人口の増加によって福祉財源を容易に確保することができたが、特にその背景で影響力を持っていたのは女性の労働市場への参入であった。その発展も終焉をとげ、現在、労働市場に参入する人口は減少を続けている。それはとりもなおさず、社会保障の財源が縮小していることを意味する。そして、これはすでに贈与するところのものだが、将来的に退職生活を送る人口に比べて労働市場における生産人口層の割合が小さくなっている。そのことによって福祉国家を支える経済力を今後も見込むことができるかという問題が浮上する。

五番目のものは、福祉に対する国民の期待である。これから高齢期を迎える世代は、物心がついた時から福祉国家を体験しており、30年代に世界大恐慌を体験している現在の年金生活者よりも福祉サービスに対する要求度が高くなると考えられる。

第六に、福祉国家は、現在、市民の間で要求が高まりつつある余暇時間の延長問題に取り組んで

いかねばならない。家族の収入が増えるにつれて、生活の中で余暇の占める割合を多くしてほしいとの要求が高まり、累進課税制度によってその要求がさらに強まった。余暇が増えることはすなわち全体収入の減少を意味するが、課税率が課せられる収入が大きくなければ総収入の減少は低くおさえられる。家族が自発的に市場において労働供給を減らす手段は、自己決定によるか、もしくは労働時間と福祉の向上を引き換え条件に労働組合が駆け引きを行うかのどちらかであろう。そこからは二つの帰結が導かれる。まず第一に、余暇活動を活発に行わない集団はその福祉効果を共有しないこと、第二に課税率を増加させるか公共支出を削減する必要性が生じるということである。いずれにせよ、福祉国家の財源的土台は揺るがされる。

世論調査によれば、デンマーク人の多くは自国の福祉と政治的決定を評価しているものの、それと同時に余暇を増やすことへの要求も強い。個人的にも家族単位でも、余暇時間の延長は福祉の向上を意味するだろう。なぜなら、国民は課税によって現在の収入額が落ち込んだとしても余暇時間が増えることの方を望んでいるからである。福祉国家が維持されるために、各市民は国家によって判断された最大多数の最大幸福と対立するような振る舞いを制約される。それによって個人と集団の合理的選択に不一致が生じて、である。

表3には1960から1998年における労働時間の推移を表示した。

表の統計から、福祉国家の財源貯蓄は、労働時間の19%増という大幅な発展によってもたらされたということが言及できる。労働市場参加の拡大は7%に及び、失業率についてはオイル危機のあおりを受けて一時5%増加しているものの減少傾向にある。中でも注目し値するのは28%の労働時間減少である。富の蓄積によって余暇を愉しむ新しい気風が作り出されたともいえよう。全般的な課税率の上昇は、将来的に労働市場を支える世代の圧力となっている。

最近の世代では、教育に時間をかける傾向から、労働市場に参入して定職に就く年齢が高くなっている。他方、1979年に早期退職年金制度が

	1960	1970	1980	1990	1960
	-70	-80	-90	-98	-1998
	percentage				
労働時間の变化	-3.9	-6.0	0.5	2.6	-7
財源への貢献度:					
労働市場への参加率	0.3	5.0	3.3	-2.2	7
失業率	0.5	-5.9	-2.8	3.3	-5
平均労働時間	-12.8	-10.1	-4.4	-0.8	-28
労働全般	8.0	4.7	4.3	2.3	19

施行されてから労働市場を離脱する年齢は低くなっている。最終的に長い休暇を希望する傾向も含めて全体の労働時間は減少している。

七番目のものは、限界税の引き上げと所得が向上した場合の所得移転の引き下げに関する問題である。富む者が少なく貧しい者がさらに少ない社会構築を目指すことによって、反面ではフリーライダーにも存分に経済的資源が配分されるという道徳的な危険と欺瞞が生じる。このような混合税制は勤労意欲をそぐであろうし、また、国民の篤実さにつけこんで高い税率を課す制度は最終的に社会への忠肝を放棄させる傾向がある。それは、所得額が向上したことで限界税の支払いが引き上げられて移転税の給付が減少するという、かたや、機略に長けたフリーライダーが所得移転の優先対象でいられるという構造の中にみとれる。

八番目のものはシステムから起因する個人的責任自覚の低下である。国民の義務は国家が介在した課税と財源移転という制度によって集産主義化されると、個人的な責務として肌身に感じられにくくなるものである：

福祉のイデオロギーとは、合理性と先憂を解決する方法の探究にある。そのイデオロギーを公正かつ平等に実現するためには、合理的な人道主義にア・プリオリな客観性を備えさせなければならない。しかし、その人道主義が合理主義の論理に融解しはじめると、その過程で人道主義の要諦は姿を消してしまう。

平均的な市民の良識は、国の為政組織に人道主義が確実に存在すると分かればなだめられるし、特に働きかけなくても官僚がそのシステムに基づき市民の面倒をみてくれるだろうと信じ始める。そのような環境の中では、人間が生まれながらにしてつ人情の機微が交錯する場面の登場は少なくなり、そのかわり、均一に形作られた制度と施設が人間の世話をしてくれる。これは道徳的見地からの二重性—形式化された人道主義の占有と自然発生的なヒューマニティの飢饉—であり、スウィーデンにみられるパラドックス⁶⁾である。

同様の指摘がデンマークにもあてはまる。そこで、伝統あるデンマーク型福祉の存続が当然の事として肯じられなくなっていることを説明しよう。

今後の路線—到達困難な筋書き

現在の労働市場における女性の参加率は男性とほぼ同等になり、これ以上の新規参入は見込めないため、今後は高齢者の労働力が期待されるようになるかもしれない。人口統計からみても、将来の世代から大きな労働供給が得られるとは考えられない。今の流れにそって、労働時間が縮小し、かつ、労働人口が減少を続けるようであれば、現在の課税制度を維持しつつ（たとえ多少変更を加えたとしても）、将来にわたって福祉の質を向上すべきだという要求に答えながら福祉サービスを公的なものとして供給することは不可能な筋書きになってしまうかもしれない。

これに対しては以下に挙げる3点を俎上にのせることができる。

1：労働供給の強化

労働市場において移民者の就業率を向上させるとともに、退職年齢を引き上げて可働層を広げ、失業者をさらに減らすように努める。これによって下位集団の社会的同化がすすみ、週あたりの労働

時間も増加するだろう。休暇を削減し、また、若者の労働市場への参入時期を早めるように教育期間を短縮する。しかし、これは余暇に対する国民のニーズに反するもので、現在の労働状況の変化にも対応しているとは思えない。

2：退職年金制度の変更

早期退職年金受給者の資格を厳しくするなど現行の退職年金制度を若干変更する。そうすれば、民間サービスの利用が拡大するので公的部門のサービス供給力が向上する。また、人々の連帯と平等を基盤にした市民社会の役割や民間部門の相互補完的な役割をいかして公的部門の福祉サービスを制限することも可能である。このような抑制的な方策は、結局のところ、富むものは「暗黙の契約」から離脱して多様な選択肢を提供する保険市場の供給に頼るよう促すものである。

3：給付金制度の変更

主要な給付と付加的な給付を区別する。しかしそれに附随する次のような問題がある。どのように主要な給付を定義するのか？もし、政府が社会的弱者に優先的給付を行いその他を利用負担で賄いたいと考えるならば、そのターゲットを絞るためにはどのように社会的弱者集団を確認するのか？そのような集団に優先給付を実施したとして、収入増加の理由により給付額を引き下げた場合の勤労意欲にまつわる問題にはどのように対処するのか？選択の自由がきかない利用負担制度は課税制度と同等のものであると考えられるのか？利用負担制度を発展させるために競争原理を導入し、サービス供給主体の多元化を行うことで福祉の選択肢を増やすべきなのか？

以上が現在考えられる路線である。1番目の方策は難しい。2と3の筋書きは従来のデンマーク型福祉として今まで認知されてきたものとは異なる路線である。根本的な問題は、果たしてデンマーク型福祉国家がその由緒ある福祉モデルを自己指向的に適応・堅持することができるのかどうかということである。

6) Hans L. Zetterberg, *The Rational Humanitarians*, Dædalus, winter, 1984, pp. 75–92.