

## ニュージーランドにおける社会保障と公益

武田真理子

### はじめに

社会保障は、多くの国において、公益を達成するための重要な柱の一つとなっている。人々の生活の安定や改善のための公的な施策である社会保障は、本来、市場原理や私益を超えた公益性の追求を目的として構築された。産業革命以降、世界各国は景気の変動や数々の経済的危機により大量失業や貧困の増大を経験してきた。また、雇用を前提とした資本主義社会の進行に伴い、雇用されない者や競争に参加できない者の抱える問題が浮き彫りにされてきた。このような人々の生活の安定化や一定水準の生活の保障といった、市場原理では解決することのできない問題への取り組みが、社会保障を築く大きな契機となった。

しかし、その社会保障の分野においても「なぜ私たちは強制的な社会連帯のシステムを維持・強化すべきなのかという問いは十分につめられているとはいえない」(斎藤(二〇〇〇))。実際、社会保障制度を有する国では、経済・財政状況の悪化に伴い、「社会保障改革」の名のもとで、十分な国民的議論を伴わないまま、社会保障水準・内容の削減が断行されている。経済の不安定な時期にこそ社会保障が重要な役割を果たすはずであるにもかかわらず、経済の後退とともに

に社会保障に関する議論は財政面や経済への影響に偏りがちである。また、全ての国が社会保障という公的な生活保障政策を設けているわけではなく、家族や企業など、私的な領域における相互扶助に依存している国も少なくない。社会保障制度を設けている国においても保障の範囲、対象、水準、財源方式、そしてその背後にある理念は様々である。

今後、社会連帯のシステムとしての社会保障がそもそも必要とされているのか、そうである場合はどのような保障システムが必要とされているのか、といった疑問に答えていく必要がある。その際には、財政上の問題、負担と給付の関係など、利害関係の見え易い側面ばかりではなく、何故そのような体制・制度が必要とされたのか、何故その仕組みが生まれてきたのかということを実証的かつ理論的に追及していくこと、そして社会保障の公益性について改めて考究していくことが重要である。

本稿では、以上の課題への第一歩として、現在に至るまで一貫して税方式に基づく包括的な社会保障制度を維持し、これまで注目されてきたイギリス、ドイツや北欧諸国とは異なる多くの新しい視点を与えてくれるニュージーランドの社会保障について考察する。本論の構成は、まず、社会保障の歴史におけるニュージーランド社会保障の位置について論じる。次に、ニュージーランドの社会保障の大きな出発点である一九三八年社会保障法の内容とその特徴について明らかにする。そして、一九三八年法から現在に至るまで、あらゆる社会構成員に対する最低保障がいかに行われてきたのかということを理解するために、女性に対する社会保障の内容とその変遷について明らかにする。最後に、ニュージーランドにおける社会保障と公益について考察する。

## 第一節 社会保障の歴史とニュージーランド社会保障の位置

我々は日々生活を送る上で、病気や事故、災害、失業や一家の稼ぎ手の死亡をはじめとする様々なリスクに遭遇し、その結果、身体上の障害を負ったり、生活に必要な収入を失う可能性を常に抱えている。それらのリスクは、各個人の努力によって完全に回避することが難しい。社会保障とは、個人が直面し得る様々なリスクに対し、その影響を軽減または回避し、生活の安定と一定水準の生活の保障を目的とする、公的な制度やシステムを指す。

多くの国において生活上の様々な事故への対応や保障は、古くから、家族内の扶助、近隣や共同体社会における助け合い、領主や教会による救済、慈善事業などによって行なわれてきた。また、中央集権的な国家の形成を背景に、イギリスでは十六世紀から貧民救済に国が少しずつ関係するようになった。

産業革命により多くの者が工場労働をはじめとする賃金労働に従事するようになると、基幹産業の成長と安定、そして劣悪な労働条件の改善という目的を背景に、工場法をはじめ、職場における労働者の保護や保障を行う国家的な施策が制定される。同時に、友愛組合のように職場を通じた自発的な相互扶助組織や、営利目的の保険会社の設立など、経済・社会の変化に伴い、生活上のリスクへの新しい対応の方法が出現する。

しかし、就労や家族形態などの社会的枠組みが変化していく中で、生活を脅かすリスクの内容は変化し、従来の自発的な対応のみでは貧困に陥る人々を救済することができないことが認識される。そのような状況を克服する手段として、十九世紀末から国家による取り組みが各国において本格的に行われるようになる。イギリスでは救貧法をはじめとする貧民救済策だけでなく、公衆衛生、医療・保健や教育などの予防的な制度の創設、労働災害補償法や老齢年金法など、より多くの国民を対象とする公的施策が制定される。またドイツでは、救貧法のように貧民に対して国が一方的に施し

を行うという方法とは異なり、拠出原理に基づき、国民に権利として生活の保障を実施する社会保険が新しく導入される。ビスマルクの下で導入された社会保険制度は、社会主義運動の弾圧を視野に入れたいわゆる「飴と鞭」政策として導入されたものであり、その対象も保険料を支払うことのできる労働者に限定された。しかし、それは人々が疾病、業務災害、老齢・廃疾を原因として貧困に陥ることを未然に防ごうとする新しい形の生活保障政策の登場であった。

このように、個々人の生活の安定に対して公的な介入が少しずつ行われるようになるが、社会保障と名の付く公的制度が導入されるのは、一九三〇年代の世界恐慌以降のことである。

世界で最初に社会保障法を制定したのはアメリカであった。アメリカは、一九二九年からおよそ三年の間に生産量の四割減少、二五%にも上る失業率を経験し、国民はかつてない生活の危機に追い込まれた。その危機的状況から脱出するために、それまでの経済や政治における自由主義的な姿勢を大きく転換させるニュー・ディール政策が定められ、その一貫として一九三五年に社会保障法が制定された。しかしその内容は、恐慌により逼迫した人々の生活に対して積極的な対応を行うものではなく、連邦政府の老齢・遺族年金保険制度の創設、各州の裁量の下で実施される失業保険制度の創設と、各州の公的扶助制度と福祉事業制度への連邦政府による補助の三つの制度を規定するものであった。この社会保障制度によって、そもそも給付を受ける可能性を与えられる、制度の対象とされる人々は国民全体の二五%弱に過ぎず、肝心の失業補償にしても、州ごとの制度の内容や運営の方針によって補償の水準に大きな格差が存した。

アメリカの社会保障法に続き、一九三八年にはニュージーランドにおいて、同名の法律が制定された。ニュージーランドも世界恐慌のあおりを受け、一九三一年までに輸出高が三七%減少するなど、その経済と国民生活に大きな打撃を受けるが、一九三八年社会保障法はアメリカの社会保障法とは成立の過程や原理が大きく異なった。その内容は、独自の理念や体系に基づき、あらゆる人々を対象とする統合的なものであった。

ニュージーランドは、世界で最初に八時間労働制を定めた一八七三年の女性雇用保護法、一八九三年の世界初の女性

参政権、やはり世界で初めての全国的な最低賃金制度ともいえる一八九四年の労使紛争仲裁法、一八九八年の無拠出制の老齡年金法など、早くから国家が人々の生活や就労の領域に積極的に介入してきた国である。その蓄積と、一九三五年に登場した労働党政権のリーダーシップの下で、全ての高齡者を対象とした老齡年金制度、全ての人を対象とした無料での包括的な医療保障制度をはじめ、失業、疾病、障害、寡婦、孤児、大家族などに対する所得保障制度が設けられた。また、それらの運営については、世界で最初の社会保障省が創設され、制度の財源は全て税金とされた。その内容から、この法は事実上、世界で最初に制定された包括的な社会保障法となり、イギリスをはじめ、多くの国の社会保障のあり方に影響を与えた。

戦時下においては、一九四二年のベヴァリッジ報告書や同年のILOの報告書に代表されるように、イギリスや世界各国の戦後の社会の再構築に向けて、社会保障がより体系的に考究される<sup>5)</sup>。それらの報告書の影響を受けながら、第二次大戦後、アメリカやニュージーランド以外の国々においても次々と総合的な社会保障制度が構築される。中でもイギリス、北欧諸国やニュージーランドは、社会民主主義系政権の主導の下で、完全雇用の達成とともに、「揺りかごから墓場まで」の厚い生活保障を行う福祉国家の構築を目標として掲げた。その他の先進諸国においても、福祉国家の建設は、社会主義国への対抗という意図だけでなく、資本主義国家間における経済力の競争とその象徴としての国民生活の豊かさの追求を背景に、共通の目標として実施された。

しかし、一九七〇年代以降、石油危機を引き金とした各国の経済・財政の悪化に伴い、積極的な公的介入を掲げてきた諸国は、その目標である福祉国家体制の見直しを迫られる。福祉国家における完全雇用は崩れ、豊かで安心できる人々の生活の実現を目指す一方で、各国はその実現のための財源確保の限界に直面し、保障制度の縮小を余儀なくされる。制度の内容の経済・財政状況に見合った規模への縮小は、新保守主義や自由主義の台頭と、福祉国家に対する批判の追い風を受けながら実現されていった。

一九三八年社会保障法を基盤とし、戦後、イギリスや北欧諸国と並ぶ水準の福祉国家を築いてきたニュージーランドにおいても、一九八〇年代以降は二大政党である国民党と労働党の両政権下においてそれまでの国家システムそのものの見直しが行われた。そして、国民の痛みを伴いながらも大胆な行財政改革と政府活動の縮小が断行された。しかし、社会保障は行政改革の最終段階までその対象にされず、一九九一年以降に行われた改革の内容も、制度への依存の回避と就労の促進というイギリスなど他の福祉先進諸国と同様の新しい方向性を示しながらも、とりわけハンディを持つ人々への保障水準は大幅な後退を見せなかった。世界で最も規制の厳しい国だったニュージーランドは経済・行政の領域には徹底した市場原理を導入し、政府支出の削減を実現したが、社会保障・福祉の基本理念や制度の根幹は変えようとしなかった。

社会保障制度の背景や理念はそれぞれの国の有する歴史や文化により異なり、その内容は各国の状況や人々のニーズに応じて、時代ごとに変化してきた。ニュージーランドは社会保障の歴史の中で、十九世紀末から、様々な社会構成員の生活の安定を図り、必要な者に最低限の生活の保障を行うための公的施策を実施してきた。一九三八年にはそれを全面に打ち出した社会保障法を制定し、イギリスをはじめ、様々な国の社会保障のあり方に影響を与えてきた。その後、数回にわたる改革によって制度の内容を変えながらも、一貫して、全ての人の最低生活の保障を実現するという積極的姿勢を守り続けてきた。そのニュージーランドの社会保障の基本理念を明らかにするために、まず一九三八年社会保障法の内容からみていくことにする。

## 第二節 一九三八年社会保障法の特徴とニュージーランド社会保障の理念

実質的に世界で最初に制定された包括的な社会保障法であるニュージーランド一九三八年社会保障法は、その正式名称を、「ニュージーランド市民及び居住者を老齢、疾病、寡婦、孤児、失業あるいはその他の例外的な状態によつて生じる障害から守るために計画された国民老齢年金やその他の諸給付の支払いを留意すること、一般医療及び病院治療を必要とする人々がそれらの治療を受けることができる制度を留意すること、さらに、コミュニティの健康と全般的福祉を維持し、促進するために必要と考えられる諸給付を留意することを目的とする法」と定めている<sup>⑥</sup>。

この法は、上記の題名に記されているように、単に既存の制度の拡充を図るだけでなく、ニュージーランドに居住するあらゆる人々の生活上の困難に対し、国が積極的な関わりを持つことを宣言するものであった。一九三八年法の下では、所得を喪失するリスクに対応するための十一種類の所得保障給付制度と、全国民を対象に無料で包括的な医療サービスを保障する五種類の医療保障給付制度が設けられた。

公益と社会保障、社会保障の位置や原理について考える上で、一九三八年法に基づくニュージーランドの社会保障制度は多くの示唆を有している。ここでは、その中でも最も重要と考えられる四つの特徴をあげる。

一つ目は、ニュージーランドに居住するあらゆる人に対する最低保障の実現が意図されたことである。それは、所得保障の給付の種類や医療保障の内容にみられるように、制度の対象範囲をなるべく広く設定し、同時に、国民老齢年金制度と医療保障制度を除く全ての所得保障給付制度においてミーンズ・テストを受給要件とすることにより実現した。まず、既存の制度を引き継ぐ給付に関しては、寡婦給付の子供のいない寡婦への支給拡大、孤児給付の非嫡出の子供も含むあらゆる児童への適用拡大、父親だけでなく母親による申請を可能とする家族給付の緩和、女性就労者も対象とす

る失業給付の適用拡大など、その対象の大幅な拡大がなされた。そして、疾病給付のように、既存制度では対象とされていなかったリスクに対する新しい所得保障制度が導入された。疾病給付は、賃金労働者だけでなく農業や自営業に従事している者に対し、病気を原因とする収入の喪失への保障を行うことを目的として設けられた。障害給付、鉦夫給付や失業給付に加えて、この新制度の導入は所得保障の範囲を拡大させるものであった。

さらに、以上のように対象・範囲ともに拡大された所得保障制度においても十分に対応することができず、最低生活保障を実現できない特別な事態に対し、新しく緊急給付制度が設けられた。緊急給付は、他の給付と異なり、保障の水準や支給の決定に関して全てが政府の裁量に委ねられるものとして規定され、<sup>⑦</sup> 制限的な内容であった。しかし、この制度の導入は、社会保障制度における二重のセーフティ・ネットを意味し、ニュージーランドの全ての人に対する実質的な最低保障の実現を目指す姿勢が明らかである。

また、一九三八年法により新しく定められた医療保障制度も、医療ニーズを有するあらゆる人を対象範囲に設定することにより、全ての人への最低保障を意図するものであった。同法の下で保障される医療サービスは、一般医療サービス<sup>⑧</sup>、薬剤の投与・支給、病院治療、出産サービスと、在宅看護サービス、X線や検査サービス、専門医やコンサルタント・サービス、歯科サービス、救急サービスなどを含む補足的サービスであった。医療保障に関しては、ミーンズ・テストは一切行われず、治療やサービスを必要としている人への実質的な保障が目指された。

以上のように、社会保障制度の対象が可能な限り広く設定されることにより、あらゆる人が給付を受ける可能性を与えられた。そして、限られた財源の中で、何らかのハンディを負い、リスクに直面した人が確実に最低保障を受けられるよう、所得保障給付(国民老齢年金を除く)の申請者に対してはミーンズ・テストが積極的に行なわれたのである。

二つ目は、上記のミーンズ・テストを受給要件とする所得保障制度が社会保障の中心に据えられる一方で、老齢年金と医療に関しては、ミーンズ・テストを要件としない普遍的な保障制度が用意されたことである。あらゆる人が生活を



していく上で直面し得る多くのリスクに対応していくためには、所得保障制度の対象や範囲を広く設定する代わりに積極的にミーンズ・テストを用いることが必要とされたが、最も多くの人が共通して経験する老齢とそれに伴う所得の喪失、そして、やはり多くの人が直面する生命の維持や健康の保全に関する危機については、本人の所得や資産の状況に関係なく、普遍的に保障がなされるべきであると認識された。この認識の背景には、老齢や病気がニュージールランド社会における困窮の大きな原因であり続けてきたという事実、一八九八年に制定されたミーンズ・テストを要件とする老齢年金制度の下では全ての高齢者の最低生活保障が実現されていなかったという事実、全国的な公的な保障が欠如した医療体制では多くの人に十分な医療サービスが行き届かなかったという事実などが存した。

そのような背景から、あらゆる医療サービスの保障を無料で行う医療保障制度と、ミーンズ・テストを要件としない、普遍的な国民老齢年金制度が一九三八年法において新しく導入された。国民老齢年金制度は、ミーンズ・テストを要件としないことと合わせて、性別や就労の有無、職業や職種の違いなどと関係なく、一定の居住要件を満たしている全ての六五歳以上の人に対して、均一の老齢年金を保障した。これらの普遍的な制度の導入により、全ての人の最低保障の実現という一九三八年社会保障法の目的がより現実的なものとなったと言える。

三つ目は、一九三八年法の下で社会保障省が設置され、以上の制度が全国統一的に運営されたことである。社会保障省は、社会保障の運営に関して世界で最初に設置された中央行政機関であった。そして社会保障省の下には、所得保障に関する受給の審査や決定に関する権限を与えられる社会保障委員会が設置された。さらに、ニュージールランドの各地域に社会保障省の地域事務所が設けられ、社会保障省と社会保障委員会の指導の下で、各地域事務所に配属の事務官が社会保障制度の実施運営にあたった。このように全国一律的な制度運営が行われたのに加えて、ほぼ全ての所得保障制度の給付額が均一に定められたことにより、全ての国民が等しく保障されるシステムがつくりあげられた。

そして、四つ目は、以上の制度の財源が、全て税金によりまかなわれたことである。この点は、今日に至るまでのニュー

ジールランド社会保障制度の最大の特徴でもある。

一九三八年法により、国庫勘定の中に独立会計として社会保障基金が新しく設けられ、一六歳以上の全ての男女のサラリー、賃金、その他の収入と法人収入の五%が同基金へ拠出されることが規定された。この定率の社会保障税と、一般税収から社会保障基金へ補填される収入を財源として、社会保障制度が運営されることが定められた。社会保障基金および社会保障税は一九六四年には廃止されるが、その後も税を社会保障の運営の財源とする方針は変更されず、ニュージーランドでは一貫して、受益と負担の直接的な結びつきのない財源方式が採られてきた。特に年金制度に関しては社会保険方式の採用が数回に渡り試みられてきたが、現在まで実現されていない<sup>10)</sup>。

ニュージーランドの社会保障の原理は、この税方式が貫かれてきた点に強く表われていると言える。税方式では、誰もが生活上のリスクに直面し、困窮に陥る可能性を有していることを前提としている。そして、あらゆるリスクへの対応が可能な社会保障制度を構築することによって、誰もがその制度を通じた保障を受ける可能性を与えられ、その結果、全ての人が保障に関わる費用を負担し合うというルールが貫かれている。それぞれの人が直面するリスクは予測が不可能であるため、制度運営の財源となる各個人の拠出額は、将来自分が受けることになる保障額とは結び付けられない。生活上のリスクに直面した人々が受ける保障は、同じ時点において、リスクに直面せず、社会保障制度を通じた最低保障を受ける必要のない、自分以外の人々の拠出によって実現するのである。そして拠出は、各人の所得能力に応じて行われる<sup>11)</sup>。

この財源方式に基づき、ニュージーランドの人々は、将来あり得るかもしれない受益に応じた負担を強制されることなく、自分が不意にリスクに遭遇した場合の最低限の生活が保障される。また、全員が共通のルールに基づいた同一の制度に加入することにより、職業や収入など各々の人生における選択の自由を阻害されることがなく、自らの生き方に対する一定の自由が保障される。受益と負担の結びつきのない財源方式であることは、さらに、社会の価値観や問題関

心に伴ってニーズの内容が変化しても、その変化や多様性に柔軟な対応を行うことが可能であることも意味している。一方で、財源の安定性や均一給付の保障水準など、税を財源とすることには様々な限界や問題点が存する。しかし、社会的なニーズに対する柔軟な対応、そのことによって可能となるあらゆる人に対する最低保障の実現、誰もが受益者となることを前提とした上での保障システムの公平性の観点などから、社会保障の公益性を考える上で、この税方式の財源システムは重要な意味を有していると言えることができる。

以上の特徴にみられるように、ニュージーランドの社会保障は、この一九三八年法によって、社会のあらゆる構成員に対して等しく最低生活の保障を行う体制の基盤を築いた。当然、一九三八年法成立から現在に至るまでには、ニュージーランド社会における価値の変化、政権の交代、経済・財政の状況の変化などを背景に、社会保障制度上の変革が多くなされてきた。しかし、その基本的な原理は維持されてきており、その点において一九三八年法は現在でも重要な位置を有しているのである。

### 第三節 女性と社会保障

一九三八年法において明示された、あらゆる人々に対して等しく最低生活を保障するという目標を達成するためには、特に、障害者、女性、児童、高齢者、生活困窮者やエスニック・マイノリティなど、特別なハンディキャップを負った人の、そのハンディがいかに取り除かれ、補われていくかということが重要な課題となる。ニュージーランドでは、これらのハンディを負った人々への取り組みが積極的に行われ、特別なニーズを有する人々に対する関心が常に社会保障や社会福祉の中心に据えられてきた。その姿勢は、一九三八年法の特徴で述べたように、あらゆるリスクが想定され、

その上で給付の受給要件としてミーンズ・テストが原則とされたことに象徴される。また、現在に至るまで、社会の変動に伴って生じるニーズの変化や新しいニーズに対して注意を払い、新たな対応を試みてきたことにもあらわされている。この基本的な姿勢は、一九八〇年代以降、行財政改革が断行される中においても貫かれ、特に一九九一年以降の改革で社会保障が大幅に縮小される中では、むしろ強調されるようになっていく。

ニュージーランドの社会保障の基盤である特別なハンディキャップを負った者に対する姿勢は、女性への対応の変遷から理解することができる。

ニュージーランドにおける女性は、その開拓期の歴史とイギリスから受け継いできた伝統的な価値観に基づき、一家の稼ぎ手である男性に扶養され、守られるべき存在としての位置と、新しい社会の基盤となる家庭を築き、守っていく存在として、男性と同等の権利を与えられるべき存在としての位置との両方を与えられてきた。そのような背景から、一般的に、労働市場においては保護される対象であり続け、八時間労働制や土曜日半日制は一八七三年から規定されながらも、男女間の大幅な賃金格差や差別は近年まで黙認されてきた。

その一方で、ニュージーランド社会の構成員としての基本的な権利は、男性に対する権利とほぼ等しい内容が早い時期から与えられてきた。一八九三年には世界で最初の女性参政権の獲得が実現し、全ての女性に男性と同じ投票権が与えられた<sup>12)</sup>。また、一八八四年の既婚女性財産法により、既婚女性の土地・財産の取得、所有、処分権利が明確に規定された。

社会保障では、まず、年金や医療などの一般的な制度に関しては、その創設当初から女性は男性と同じ位置を与えられた。老後の生活保障の柱である年金は、全国的な制度として最初に制定された一八九八年の老齢年金法から、男女とも同じ保障の権利を与えられた。老齢年金はミーンズ・テストを要件とし、道德条項なども存したため、実際に支給の対象となった高齢者の割合は多くはなかったが、特別な拠出を規定せず、一般税を財源にしたために、性別や職業を問

わず、全ての六五歳以上の高齢者が制度の対象とされた。さらに、前述のように、一九三八年社会保障法の下でミンズ・テストや道徳条項の撤廃された国民老齢年金制度が導入され、実質的にすべての女性が公的年金制度の対象となった。以後、数回にわたる改革が行なわれてきたが、現在に至るまで一貫して、無拠出で一般税を財源とし、全ての六五歳以上の高齢者に対して均一給付を支給する年金制度が維持されてきた。

現在でも、ニュージーランドの女性は、六五歳になれば全員が自動的に夫やパートナーから独立した一定の経済的保障を与えられる。女性が六五歳を迎えるまでに行ってきた出産、育児、家事や介護などの無給労働は、この年金制度を通じて一定の評価を与えられ、たとえ就労期や育児期において必要で適切な報酬を得られていなかったとしても、老後生活の保障は男性や有給労働に従事してきた女性と等しく行なわれるようになっていく。

医療に関しては、一九三八年法の下で性別や職業上の区別のない普遍的で包括的な医療保障制度が創設されたことにより、全ての女性に対する保障が実現した。特に、一九三八年法の制定により、出産に関するサービスやそれにかかわる費用の保障が初めて規定され、以降、現在に至るまで、ニュージーランドの全ての女性が出産・産前産後のサービスを無料で保障されてきた。

以上の年金と医療を中心とした一般的な制度の整備を基盤として、女性の中でも特別なハンディを負った者に対しては、その原因に依じて個々の取り組みが行なわれてきた。扶養されるべき夫を亡くした寡婦に対しては、一九三八年法以前にも積極的な取り組みが行なわれ、その不利な条件を克服するために一九一一年に寡婦年金法が制定された。当初は、支援の対象は子を有する寡婦のみと制限的であったが、一九三八年法によって対象があらゆる寡婦へと拡大され、現在まで寡婦への実質的な経済的保障が行なわれてきた。

一九二六年には、家族規模を要因とする貧困や児童福祉への関心の高まりや、女性の子育てへの弁済や経済的自立といった女性団体からの要請を背景に、世界で最初の家族手当制度が制定された。この手当は母親へ直接支給されるよう

に規定され、経済的なニーズの高い母子の生活水準の維持と安定が目指された。

一方で、婚外出産や死別を理由としない女性のひとり親世帯、独身の高齢女性、介護を行っている女性など、大きなハンディを負い、最も生活に困窮する可能性の高い者に対する対応は、寡婦や多子世帯への対応よりも遅れた。これらの女性のニーズに対しては一九三八年法においても特別な規定は設けられず、多くの者は緊急給付、または民間の慈善によって生活を維持することを余儀なくされた。

特に、婚外子とその母親は、開拓期から社会的なステイグマを与えられ、長い間、個人の道徳上の問題として扱われた。一九二六年の家族手当法においても婚外子は保障の対象から除外され、母子の生活保障の問題は養子縁組によって解消されると考えられた。しかし、一九六〇年代以降、事実婚や婚外出産数の増加が顕著となり、もはや養子縁組や緊急給付制度による応急的な対応では解決できないという認識から、個人の道徳や責任に起因するという従来の問題意識から、いかにして未婚の母親がその子供を育てられるようにするべきかということに関心が移っていった。特に社会保障省において、婚外子や女性のひとり親世帯は最もニーズが高く、救済措置を強く必要とする存在であるという認識が高まっていった。<sup>(15)</sup>

その結果、一九六九年に児童の地位に関する法(Status of Children Act)が制定され、法律上の婚姻関係のある夫婦の間に生まれた子供と、婚外子などそうでない子供との間に法律上の同等の地位と権利が与えられた。同時に、一人親の女性や夫の日常的な支援を失った者に対する経済的な保障について、一九六八年から積極的に取り組みが行われるようになり、一九七三年には新たな法定給付として、家事専従給付(Domestic Purposes Benefit)が制定された。家事専従給付は、一人親の女性または男性、離婚または別居した女性、独身で一人暮らしの高齢女性、親類の介護を行っていることにより就労できない女性など、経済的保障を必要としながらも、従来の一般的な所得保障給付では受給資格を与えられてこなかった多くの女性に対し、そのニーズを充足する権利を与えるものであった。一人親の女性は、初めてその

理由を問われることなく、所得保障給付の受給の権利を与えられた。家事専従給付の導入は、女性の社会的な地位を大きく転換させるものでもあった。<sup>16)</sup>

このような社会保障における新しい取り組みと同じ時期に、それと関連して、労働市場における女性のハンディを縮小していくための積極的な取り組みや、育児支援の制度化が行われた。<sup>17)</sup> また、社会保障や雇用の領域とは別に、一九七二年には保険方式に基づく事故補償法(Accident Compensation Act)が制定された。同法は一九七五年の改正によってその対象が非就労者にも拡大され、コミュニティ全体で一部の者の事故の責任を負うという原則の下で、国籍、性別や職業に関係なく一切の事故やけがに対する補償が行なわれた。この包括的な制度によって、多くの女性がその程度を問わず、日常の事故やけがに対する補償・保護を受けられることとなった。<sup>18)</sup>

以上のように、ニュージーランドにおける女性への社会保障は、一九三八年社会保障法を中心に女性全般に対する基本的な保護・保障を整備した上で、女性のニーズの変化や新しいニーズの出現に応じて既存の制度の内容を変革したり、全く新しい制度を創設するなど、柔軟で実質的な対応を行ってきた。特に一九七〇年代以降は、育児や就労に関するハンディを持つ女性が、男性または同様のハンディを持たない女性と同じ出発点に立ち、経済的・精神的な自立が実現可能となるような条件が少しずつ整えられていった。一九八四年に成立した労働党ロンギ内閣からは、国営事業の民営化、賃金や物価統制の廃止、農業など種々の補助金の撤廃や抑制など、経済・財政における市場原理の浸透と政府活動の効率化を目的とした行財政改革が断行される。しかし、その中で、一九八六年には、女性の社会参加、安全と福祉の向上、経済的自立の実現のために、中央省庁の中に女性関係省が新しく設置されるなど、様々な側面から、特別なハンディを有する女性に対する生活基盤の保障の整備が引き続き行われた。

一九九〇年代に入ってからには、国民党政権の下で行財政改革の最終段階として社会保障改革が行なわれ、若年層に対する失業給付や疾病給付、子供のいない独身女性に対する寡婦給付や家事専従給付の給付水準の引き下げなどが実施さ

れる。<sup>20)</sup> 医療に関しても、一九九三年に大幅な制度改革が行なわれ、医療サービスの供給体制の変革とともに、一定以上の所得を有する者に対する自己負担制度が導入された。また、一九九八年十月以降、失業給付、障害給付、疾病給付の統合や、年金以外の主要な所得保障給付に対する一定の就労責任の義務付けなど、制度の内容に関する変革が行なわれている。しかし、これらの改革はいずれも最もニーズの高い人を見分ける手段の強化でもあり、何らかのハンディを負っている者に対する保護・保障は以前にも増して重要視され、社会保障の基本的な目的として強調される傾向にあるといえる。実際にこれまでみてきたように、競争原理の拡大を最たる目標に掲げた行財政改革期においても女性の福祉の拡大を図る新しい制度の創設が行われてきたことは注目に値する。

現在では、社会保障給付を主な収入源としている女性の割合は男性よりも高い。<sup>21)</sup> およそ一世紀にわたる歴史の中で、多くの女性の抱える様々なハンディを補うための取り組みが行われてきた成果でもある。そして、障害者、高齢者やマオリを中心としたエスニック・マイノリティなどに対しても女性に対するのと同様にハンディを補うための対応が行われてきており、その結果として、ニュージーランドではあらゆる人々に対して等しく最低生活を保障するという目標が達成されつつあるといえるであろう。

## 第四節 社会保障と公益

ニュージーランドの社会保障は、一九九〇年代以降、様々な変革が行なわれてきたものの、一九三八年社会保障法で明確に示された、全ての人の最低生活の保障を実現するという姿勢が貫かれてきた。他の先進諸国においても、社会保障制度は人々の最低生活に対する国の保障責任が前提とされており、日本の戦後の社会保障制度では憲法第二五条に規



定された生存権の保障を基礎としている。しかし、その中でニュージーランドにおける最低生活保障が特徴的であるのは次の理由からである。

第一節でみてきたように、多くの先進諸国の社会保障は垂直的な所得の再分配を指すことをその出発の契機としてきたが、それに対してニュージーランドは、一九三八年社会保障法の制定から、経済的な再分配に止まらない、あらゆる再分配が目標とされてきた。例えば、雇用上または職業上の違い、性別、年齢、子供の有無、健康状態、エスニック・グループごとの文化や価値観の違い、地域的な格差などのあらゆる生活状態の格差を理由とする再分配や、同一人物のライフ・サイクル上または同一家族内の再分配が、一つの統合的な制度体系によって行なわれている。

生活上の様々なリスクや障害から完全に自由な人は一人もいないという前提から、全員が所得能力に応じて費用を負担し合い、全員がニーズを有する場合に保障を受けることができるという、受益と負担の関係が固定化されない社会連帯の関係が実現されている。このことは、小松（一九八二）がニュージーランド社会保障制度の特徴としてあげている、経済性を重視した保障策である社会政策と非経済性を重視した社会福祉の統合という点とも同じ意味を有している。緩くかつ柔軟で、個々人のライフスタイルの選択に中立的であり、一定の自由を保障することのできるこの社会的な関係がニュージーランドにおいて実現可能となった要因は以下の二つの点にある。

一つ目は、社会保障制度が常に人々のニーズに応じて導入あるいは改正されてきたことである。先進諸国に先駆けて、戦前から包括的な社会保障制度が制定されたことは、人々のニーズが早くから認識され、あくまでも民衆本意で政策が策定されたことの象徴といえるであろう。社会保障に限らず、広くニュージーランドという国の社会的施策を見渡してみても、この点がニュージーランド社会または政治システムに特有の性質であることがうかがえる。<sup>29</sup>人々が社会保障を自らつくりあげていくという姿勢が常に存在し、社会保障を自らの問題として受け止め、その日常化が実現していることが、人々のニーズへの変化に柔軟に対応することを可能としている。このことは、その理念が法律上で謳われるだけ

でなく、時代に即した実質的で有効な最低保障を実現することを意味している。

二つ目は、これらの最低保障を実現する社会保障制度の財源が、一貫して税によりまかなわれたことである。一般税を制度運営の財源としたことは、社会に内在する様々な力関係をできるだけ縮小するという目標も併せ持っていたといえるであろう。<sup>(23)</sup> ニュージーランドは、より良い生活を求めてイギリスから移住してきた移民が、開拓と先住民族マオリとの共存という困難な課題を抱えてきた国であり、独自の平等観念を有してきた。あらゆる背景を持つ人々に対して等しく生活の保障がなされることにより、価値や文化による多様性から生じる緊張関係を緩和する作用が働き、それぞれの価値・文化の尊重や自由の保障が実現可能となるような条件がはじめて整えられる。また、包括的な税方式を採用することにより、様々な職業間の分断やそこから生じる格差を回避することが可能となり、職業や就労上の地位の選択の自由が侵害されない。

以上、ニュージーランドの社会保障に関する考察を行ってきたが、日本を含む諸外国の社会保障制度の構築においても、これまでに述べてきた人々の最低生活の保障という目標は同様に掲げられてきた。しかしながら、最低保障を実現するための方法や最低保障の意味は、その国の社会保障の理念や国と国民との関係の在り方により当然異なる。

例えば日本では、全ての国民を等しく扱う包括的なシステムは構築されず、労働者を主な対象とし、予防的な保障を目的とする社会保険制度と、それ以外の特別なハンディキャップを有する人々を対象とし、事後的な救済を目的とする生活保護制度や社会福祉制度というように、保障の対象により分離されてきた。分離された制度は、制度ごとのルールに基づいてそれぞれ異なった内容の保障を行い、それらの縦割りの制度を縫り集めることによって、国民の最低限度の生活の保障を実現しようとしてきた。その結果、生活保護や社会福祉制度のステイグマの問題や社会保険制度間の財源の調整の問題など、制度の不統一から生じる様々な矛盾が起きている。

ニュージーランドの場合は、他国とは異なった独自の方法を選択したことにより、例えば日本が抱えている問題を回

避し得るような、実質的な最低保障を実現することができたと言えるであろう。そして、このようにあらゆる境遇にある人々に対して均一で実質的な最低生活保障を行うことにより、経済的側面だけでなく非経済的な側面も含め、様々な価値の尊重や選択の自由を実現するために必要とされる基盤や初期条件が保障されている。この点こそが社会保障の公益性であり、このような公益の追求がニュージーランド福祉国家と社会保障制度構築の目的であった。現在ではその方向性を失いつつある各国の社会保障にしても、その本来の目的が以上のような意味における公益にあったということを再認識することが必要とされているであろう。

注

- (1) 世界で最初の社会保険制度である一八八三年疾病保険法、一八八四年災害保険法、一八八九年老齢・疾病保険法は、一八七八年の社会主義者鎮圧法と並行して制定された。
- (2) 足立正樹は、ドイツの社会保険の特徴の一つとして「給付、ことに所得保障給付における能力主義の重視」をあげている。(「社会保障制度の歴史的發展」古瀬徹編『先進諸国の社会保障4…ドイツ』東京大学出版会、一九九九年)
- (3) R. Richards (1994), p.1-16. また、医療保険については、政策立案当初は盛り込まれてきたものの、議会審議においてアメリカ医師会が強力な抵抗を示し、成立に至らなかった。周知のように、一般的な医療保険を持たないというアメリカの社会保障の特徴は今日まで継承されている。
- (4) R. Richards, *op. cit.*, 小松隆二(1982)。
- (5) W. B. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, November 1942; ILO, *Approaches to Social Security*, An

International Survey, Studies and Reports, Series M, No. 18, 1942. ベヴァリッジ報告書では、「社会保障とは、

老齡、疾病、失業による収入の喪失、中断、および出産、死亡などによる一時的支出の増大というニードに対して、社会的に容認される最低限度の生活を、公的に保障する制度である」と定義されている。同報告書は戦時下にもかわらず、日本の研究者の間でも注目され、戦後の日本の社会保障制度の構築に大きな影響を与えた。そのベヴァリッジ報告書、ILO報告書において、一九三八年社会保障法に基づくニュージーランドの社会保障制度は繰り返し紹介されている。

- (6) 一九三八年社会保障法の内容については、武田(1938)および武田真理子訳「基本資料・ニュージーランド一九三八年社会保障法」(小松隆二編『世界の社会福祉・ニュージーランドの社会福祉』旬報社、二〇〇〇年)を参照のこと。

- (7) 一九三八年社会保障法に基づき、社会保障省の下に、省の職員三名より構成される常置の社会保障委員会が設置され、当委員会に所得保障給付の支給決定や制度の運用に関する多くの権限が与えられた。一九三八年社会保障法の施行の最初の年度である一九四〇年には、社会保障委員会の裁量により、三、二二三件の緊急給付の支給が行われた。(同年の全所得保障給付支給件数は一三四、一三二六件であった。)

- (8) 保健大臣と一定の条件と期間に従って契約を結ぶ医師により、必要な医療サービスを提供される場合、保健省から医師への費用の支払いを通じて保障がなされる。

- (9) 一八九八年の老齡年金法は、無拠出制で税を財源として均一給付を保障する一方で、居住要件やミーンズ・テストを条件とし、さらに犯罪者やアジア系住民を対象から除外する制限的な内容であったため、一九〇四年の受給者数は六五歳以上人口の二五%弱に止まった。

- (10) 一九三八年法を含め、少なくとも七回に渡り、社会保険制度の導入が試みられてきた。最近では、一九九七年に、

前年十月の国民党とニュージーランド・ファースト党による連立政権発足の際の政策協定として、強制貯蓄方式による年金制度案に関する国民投票が行なわれた。しかし、九一・八%の人がこの強制的な積立方式による年金制度を否決するという結果に終わり、その決定的な敗北によって七年間首相の座を維持してきたJ. ボルジャーは退陣を促された。

(11) McClure (1998)は「所得獲得の有無にかかわらず支援の再分配を行うという構想は、ニュージーランドの社会保障制度を他の多くの国とは異なる特有な制度とさせた。」(p.257)と分析している。

(12) 一八九三年に認められた女性参政権は投票権のみであり、被選挙権を含む全面的な参政権の獲得は一九一九年であった。

(13) Statistics New Zealand の 1995/1996 年度 Household Economic Survey によると、現在では、六五歳以上の女性のうち、国民老齢年金が収入の九割以上を占めている者の割合は五三・七%(男性は三八・八%)であり、年金が多くの女性にとって、公平で安心できる実質的な老後保障となっている。

(14) 一九六〇年代に婚外出産数の増加が顕著になった背景には、Statistics New Zealand の国勢調査の婚外出産数集計において、一九六六年からマオリ人口がその対象に含まれるようになったことが影響していることも考えられる。しかし、一九六〇年代以降の全出産件数に占める婚外出産件数の割合は確実に増加しており、一九六六年に一二%であったのが、一九九七年には四二%に上っている。Statistics New Zealand (19989)。

(15) A. Beaglehole (1993), pp. 29-33.

(16) 一人親の女性に関しては、一九九一年に児童扶養法が定められ、子供を実際に育てている親に対して、内国税歳入庁への申請を通じ、もう片方の親から子供の養育費を請求する権利が与えられた。

(17) ニュージーランドの女性は、雇用の側面においては積極的な参加が促されてこなかったため、フル・タイムの労

働力率は一九六〇年代後半まで二〇%を超えることはなく、男女間の賃金格差は近年まで自明のこととされてきた。しかし、一九七〇年代に入り、同一賃金法(Equal Pay Act, 1972)や雇用上のあらゆる性差別を禁じる人権委員会法(Human Rights Commission Act, 1977)により労働市場における性を理由とした格差の解消が制定され、女性の出産に伴う休業の権利とその間の一定の雇用の保護も規定された。一九八七年には両親の休業および雇用保護法(Parental Leave and Employment Act)が定められ、出産する女性の配偶者にも同様の権利が付与されることにより、女性が母性により抱えるハンデいを軽減しようとする姿勢が一層明確にされた。

(18) 育児に関しては、行財政改革の一環として定められた一九八九年の教育法のもとで、新しい育児支援制度が設けられた。この制度は、低所得世帯を対象に、あらゆる保育サービスを受ける者、または十四歳以下の学齢児童に対する放課後や休暇中の一定のケア・サービスを受ける者に対して、時間当たりの補助金を支給するものであり、特に一人親の女性に対しては、子育てと就労とを両立させるための重要な保障制度となった。

(19) 同制度は、ニュージーランドの社会保障を支える制度としても重要な役割を果たしていたが、財政状況の悪化や社会保障制度との非整合性の問題などを抱え、一九九二年に事故のリハビリテーションおよび補償に関する保険法(Accident Rehabilitation and Compensation Insurance Act)に改正された。改正後は全被用者に対する課税(保険料拠出)が規定され、労働災害補償の側面が強化された。

(20) 一九九一年四月に行なわれた社会保障改革については、J. Kelsey (1997) - C. Cheyne, M. O'Brien, M. Belgrave (1997) - J. Boston and P. Dalziel (1992) - J. Boston, P. Dalziel, S. St John (1999) などが詳しく、所得保障給付の過あたりの平均引き下げ額は二五ドルであり、最も引き下げ幅が大きかったのは独身で二〇歳から二四歳までの者に支給される失業給付のマイナス二四・七%であった。同時に、失業給付の待機期間の長期化など、受給資格要件の厳格化も実施された。

(21) Statistics New Zealand, 1996 Census of Population and Dwellings によると、一五歳～六四歳人口の収入源のうち、社会保障給付のみと回答した者の割合は、男性九・八％に対して、女性一四・九％であった。また、同調査によると、六五歳以上人口の収入源のうち、国民老齢年金のみと回答した者の割合は、男性三〇・五％に対して、女性四〇・三％であった。

(22) 和田（一九九九）、和田（二〇〇〇）を参照のこと。

(23) ニュージーランドの一世紀の社会保障史をまとめた McClure（1998）は、結論で「社会保障の財源システムは最初から、権限の共有と平等な市民権という観念を促進した」と述べている。

(24) 各国の社会保障制度の範囲や財源方法の選択は、財政や経済との適合性に大きく依存している。ニュージーランドの社会保障の財政や保障水準については別稿にて論じることとする。本稿で論じてきたように、ニュージーランドの社会保障制度はその原理から、範囲・対象ともに包括的である一方で、年金と医療を除く給付に関してはミーンズ・テストなどの選別を行うことにより、その支出は比較的低く抑えられてきた。その推移は表1を参照のこと。

#### 参考文献

Beaglehole, A., *Benefiting Women : Income Support for Women, 1893-1993, A Women's Suffrage Centenary*

Project 1993, Social Policy Agency, Wellington, 1993.

W. Beveridge, *Report on Social Insurance and Allied Services*. HMSO, 1942. (山田雄三監訳『ハヴァリッジ報告・社会保障および関連サービス』至誠堂、一九六九年)

Boston, J., Dalziel, P., St John, S., *Redesigning the Welfare State in New Zealand : Problems, Policies, Prospects*. Oxford University Press, 1999.

表1 ニュージーランドにおける所得保障、医療保障、教育への支出の推移 (1935-1998)

	(1) 政府支出 に占める所 得保障給付 支出の割合 (%)	(2) 政府支出 に占める医 療保障支出 の割合(%)	(3) 政府支出 に占める教 育支出の割 合(%)	(1)-(3) 計 (%)	GNP に占め る所得保障、 医療保障、教 育支出の割合 (%)
1935	7.2	3.6	10.1	21.0	4.4
1940	16.5	5.1	9.9	31.5	7.1
1950	24.0	11.2	8.9	44.0	12.4
1960	26.3	14.2	12.3	52.8	13.8
1970	20.6	15.9	16.3	52.7	13.2
1980	25.3	15.0	13.3	53.6	21.0
1990	34.2	14.8	15.9	65.0	25.1
1998	32.0	17.5	16.7	66.3	24.8

出典：Ross Mackay, 'Transforming the Welfare State in New Zealand' (Cross-National Study of Continuities and Change in the Welfare State), Ministry of Social Policy, New Zealand, 2000.

- Cheyne, C., O'Brien, M., Belgrave, M., *Social Policy in Aotearoa New Zealand : A Critical Introduction*. Oxford University Press, 1997.
- ILO, *Approaches to Social Security, An International Survey, Studies and Reports, Series M, No18, 1942.* (塩野谷九十九・平石長久訳 『ILO・社会保障への途』 東京大学出版会、一九七二年)
- Kelsey, J., *The New Zealand Experiment : A World Model for Structural Adjustment ?* Auckland University Press, 1997.
- 小松隆二「ニュージーランドにおける社会保障法(一九三八年)への道—児童保護を中心に」『労働問題研究』No.14 特集号、一九八二年
- 小松隆二『ニュージーランド社会誌—理想郷の過去・現在・未来』論創社、一九九六年
- 小松隆二・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障2：ニュージーランド・オーストラリア』東京大学出版会、一九九九年
- McClure, M., *A Civilised Community : A History of Social Security in New Zealand 1898-1998*. Auckland University Press, 1998.
- Richards, R., *Closing the Door to Destitution : The Shaping of the Social Security Acts of the United States and New Zealand*. Pennsylvania University Press, 1994.



齋藤純一『公共性』岩波書店、二〇〇〇年

Statistics New Zealand, *New Zealand Official Yearbook 1998*, 101st Edition, GP Publications, 1998.

武田真理子「一九三八年社会保障法と日本における受容過程―研究動向を中心として―」『日本ニュージーランド学会誌』  
第四巻、九―二六頁、一九九八年

武田真理子「女性と社会福祉」小松隆二編『ニュージーランド・オーストラリアの社会福祉』旬報社、二〇〇〇年

和田明子「ニュージーランド中央省庁におけるアウトプットの達成責任―社会福祉省の事例研究―」『日本ニュージー  
ランド学会誌』第五巻、一〇二―一一八頁、一九九九年

和田明子『ニュージーランドの市民と政治』明石書店、二〇〇〇年