

「社会保障の将来」¹（全訳）

J.ファンランゲンドンク著

河野正輝訳

本稿の目的

西暦1000年——キリスト教の世界にとって特別の意味をもつ唯一の年——に、キリスト教の世界はまだヨーロッパの境界からあまり広がっていなかった。その特別の日を知っていたキリスト教世界の住民たちは、その日に世界の終末が来はしないかと恐れた。彼らのほとんどは、疾病や災害の恐怖にたえず脅かされ、その日暮らしをする以外に、生き方を知らなかった。将来に希望か確信を抱いて、次の1000年に期待を寄せる人はまずいなかった。次の1000年後に世界は、今日われわれが知っているような世界に発展しているだろうと、かすかにでも考えた人は確かに誰もいなかったのである。

現在、われわれの置かれている状況はどんなに異なっていることか！神話的な年、西暦2000年の到来は、人類のもっと良い未来に対する疑いのない希望に包まれ、最も贅沢なお祝い行事が執り行われた。狂信的な信者たちから成る一部のグループだけは最後の審判が地上に下ることを期待したが、圧倒的な多数の人々は第3の1000年の始まりを喜び、その到来に最大の期待を抱いたのである。

われわれは今や自問しなければならない。次にこの第3の1000年が終わりを迎えるとき、世界の状態はどうなっているだろうか？ここでは社会的保護について論じているから、その社会的保護ないし社会保障の状態は——まだ存続しているとして——西暦3000年にはどうなっているだろうか？

われわれのはるか遠くの祖先がそうであったように、われわれも将来につ

いてはほとんど知らないことを、文字通り謙虚に認めなければならない。正確には何も分からないのである。ただ過去のことについては、われわれの方が多く知っているという強みがある。西暦1000年の頃は、身近な地域で近い過去に何が起きたかについて、最も教育を受けた人さえたいへん曖昧な観念しか持たなかった。もっと歴史的にさかのぼった場合、どんな知識を持っていたかとなると、ほとんど神話と宗教に染められた知識であった。われわれは現代の歴史科学のお蔭で、われわれ自身の国と世界の他の国々における過去の傾向と展開について、もっと明瞭な考えを持つことができる。これらの傾向と展開をもとに注意深く考察すれば、将来を推測することができる。この作業によって、将来に予期すべきことを、確固として予想することはできないとしても、一つのぼんやりとした考えを得ることはできる。

本稿において、われわれは社会保障に関するそうした予想を試みる。その予想は社会保障そのものに関わるものであり、そして社会保障の発展にとって重要な政治的、社会的および経済的な進展の諸側面に関わるものである。後者の進展は、一種の背景的な状況として、本稿の第1部で取り扱われる。一国の社会保障制度の将来像については、第2部で取り上げられる。そして最後の第3部において、一国を超えて登場しつつある地球規模の社会保障について、アウトラインが試みられる。

I 第3ミレニアムにおける世界

1 社会の発展

来る1000年の間に、人類は何を達成すると予想するか。楽観的な考え方に立って、われわれは——悲観的な見方は最後に触れる——人類が生存してきた比較的短い期間を通して、人類の環境と生活諸条件をうまくコントロールし、人間的なものへ変えるよう絶えず進歩していること、そしてそのペースは着実に加速していることを認める。

社会保障の発展に直接影響すると考えられる諸要因に限定して、3つの主たる分野に分けて、進歩の可能性について述べることにする。すなわち、

—人間の生活を脅かす危険；疾病、自然災害等々

—貧困と低開発

—平和と秩序

(1) 人間の生活を脅かす危険

最も確実と考えられる1つは、医療における技術が将来、加速的に進歩し続けるだろうということである。天然痘や小児麻痺といったタイプの疾病の多くは地上から消えるであろう。幼児死亡率と周産期死亡率は、北西ヨーロッパで今日すでに達成されている水準へむけて、やがてはそれを超えて、世界中で低下し続けるであろう。罹患率の統計は全般的にさらに改善されるであろう。慢性疾患または先天的な異常のある人々の生活の質もまた着実に改善されていくであろう。人々はいつも長寿で、かつ比較的よい健康状態で老齢に達するであろう。疾病が過去に演じた役割に比べると、将来の人間生活においてはもっと小さな役割になるであろう。

しかし疾病は、むしろ、無くなりはないだろう。疾病のタイプに変化が生ずるであろう。エイズ、在郷軍人病（重度の大葉性肺炎の一つ——訳者注）、エボラの系列の、新しいタイプの疾患が現れるであろう。もっとも重要なことは、精神疾患が広く広がるであろうということ、そしてそれらの処遇ははるかに困難となると見られることである。来るミレニアムは精神医学のミレニアムとなるであろう²といいたいくなる。

このことは、偶発的な傷害の領域にも妥当する。偶発事故による身体傷害の重大性は相対的に減少するであろう。変わって偶発事故による精神面の傷害に明確に注意が向けられるようになる。ここでもまた、次の世紀は精神医学の世紀となると結論づけられそうである。

医学と医療技術の発展にもかかわらず、今日、医療サービスに費やされる費用が数十年前よりはるかに大きいというのは医療のパラドックス³である。この傾向は、単に健康がもっと重視されるようになるからであり、かつ健康を改善するためにもっと多くの良い技術が利用可能となるからであると

するなら、その傾向は将来も継続するとわれわれは考える。それは情報技術の場合と同様である。というのは、コンピュータはますます良くなるとともに安価になりつつあり、かくして、そこに過去より莫大な費用が当てられるというわけである。

(2) 貧困と低開発

経済発展の最初の時代以来、生産力は着実にかつますます発展していると認められる。このプロセスが将来減速すると信ずべき理由はない。反対に、それは時とともに加速し、増強しつつあるように見える。生産力が、富のより衡平な分配のために、犠牲とされる社会主義経済の形態をとった時の経験は、あまり成功ではなかった。一切の証拠は、生産力が将来において、われわれが今日ほとんど想像できない方法で、きわめて高いレベルになることを指し示している。

このことは3つの重要な結果をもたらすであろう。

①いわゆる「低開発」世界の大部分を、今日、特徴づける絶対的な貧困と窮乏は克服可能であり、最後には克服されるであろう。その発展は一国でも地球規模でも同じように進むであろう。工業化した国々で、かつて悲惨な貧困のイメージであった農村と都市の貧民は、いまや一般的に、少なくとも見苦しくない人間らしい生存として十分と考えられる生活基準を享受している。世界の最も貧しい国々の、その窮状が今日われわれのテレビ画面に繰り返し登場する人々についても、来る世紀（または複数の世紀？）においては、このことは実現可能であり、また実現されなければならない（し、実現されるであろう）。

②最高所得と最低所得の間の格差は拡大し続けるであろう。特大の高い生産力は、最高の才能、最善の教育および最強の活動力（それにおそらく最善の幸運）を持った比較的少数の人々の手に握られるだろう。彼らの報酬のレベルは、今日の大企業のCEOのそれに見られるとおり、ますます高くなるであろう。そのうえその報酬は資産および投資から得られる極めて高い収

益によって補充されるだろう。それほど生産力のない人々は、現在の稼得に比べればかなり高くなるとはいえ、最初のカテゴリーに属する人々の報酬に比べればはるかに後れを取る稼得に満足しなければならないだろう。そして非生産的な人々は現状より高いレベルの社会的給付を受けることになるであろう。しかしその水準は活動的な人々の稼得を確実に下回ることとなるであろう。

③生産的な活動はより少数の人々に、かつ、より短い期間に集中されるであろう。世界の人口は成長し続けるであろう——ただ、そのペースは、ひとたび社会保障が低開発国にうまく確立されれば、おそらく同じ爆発的なペースではなくなるであろう——そして、一般の平均寿命は、ことに今日の最貧国において伸び続けるであろう。このことの帰結は、生産的な経済活動は相対的に小さな少数者の特権となるだろうということである。人口の多数者はどの時点でも非生産的な活動の状態にあるであろう。若い人々は教育と訓練にもっと多くの年数を費やすだろう。成年の労働者はもっと多くの休職の時間を持ち、もっと長い休暇と雇用の中断期間を享受するであろう。老齢の労働者は早く退職するだろう。そして身体的、精神的あるいは社会的な不利益に苦しむ多くの人々は、極めて要求の厳しい将来の労働市場に適しないので、単純に労働力から外れるであろう。

これらすべてのことは、社会保障が社会において今より大きな役割を果たさなければならないであろうということの意味している。大多数の人々は社会的給付(どのような名称に基づくものであれ)を頼みにするであろうし、これらの給付は今よりもっと重要になるであろう。幸いにして、生産力の限らない増大の結果、これらの給付の財源を賄うことが容易となるであろう。唯一の困難は、非生産的な人々のために高所得者が余分の金を手離すことに抵抗するのを克服することであろう。その目的のためには、税と保険料を支払わなければならない人々が、自分たちの金が浪費されていないと感ずることができるように、給付の財政運営と配分の仕組みを効率的かつ衡平なものにすることが必須であろう。

(3) 国際的な秩序

人間の歴史を通じて、武力の衝突は無数の人間を殺戮し傷害を負わせ、そして人間の生存の手段を破壊してきた。戦闘の規模および使用される武器の破壊力は時とともに確実に大きくなり、ついに前世紀に2度の世界大戦に達するまでになった。そのとき以来、この展開は止まったように見える。第三の世界大戦は勃発していないし、何も予期されていない。しかし地域的および局地的な戦闘は世界中で暴れまわり、人命を失わせ、資源の破壊をもたらしている。人類にとってもっと平和な世界を予想することは、少なくとも近い将来においては、確かに不可能である。

しかし希望の持てる前兆もいくつか存在する。生活条件が改善されればそのこと自体、戦争に行くことによって自分の富を危険にさらそうという気持ちを削ぐこととなると考えられる。世界で最も産業化が進んだ地域では、1945年以来、武力衝突に直接訴えることはほとんど無くなってきている。過去において衝突を招き、そして戦うための武器を供給した経済発展そのものが、もっと平和な未来へ向けて人類の希望をつなぐこともできるのである。

希望を持てる他の前兆は、世界の政治的秩序の形成——一般に認められているとおりにゆっくりと——である。歴史の歩みの中でますますはっきりしてきたことは、民族国家は人民に安全保護を提供するのに十分ではない、ということである。現在では、この役割は、世界のすべての国々がその締約国となる条約によって設立された、国際的な機関によってのみ果たされ得る。

国際連盟は最初のそうした機関であった。第2次世界大戦後、国際連合がその後を継いだ。この機関は始めから国際連盟——その失敗は純粋に審議機関としての性格に一般に歸せられた——よりもっと決定権限を持つものとされた。国際連合は安全保障理事会が頭となり、その安全保障理事会は加盟国を束縛することを目的とする決議を行うことができることとされた。衝突を防止しまたは解決する他の手段の可能性がない場合、最後の手段として軍事力を行使することを決定することができる（国連憲章、第42条）。

近年、東西間のいわゆる「冷戦」が終結したことから、武力衝突を防止し

制限する安全保障理事会による行動は、ますます現実的可能性を持つようになってきた。レバノン、ソマリア、アフガニスタン、ボスニアとコソボ、および中央アフリカに関するその行動は、すべての人に大きな成功とは考えられていないかもしれないが、しかしこれらは、平和と国際安全に対する脅威となる公然の衝突に直接、効果的に介入する国連サイドの決定を示すものである。そうした国際的な介入の原則は、たとえその現実の適用が批判を受けることはあっても、いまや「国際コミュニティ」と呼ばれつつあるものによって、明確に受容され、承認されている。この原則は、安全保障理事会に平和を維持し国際安全を保持する権限を付与する国連憲章第24条にすでに定められている。この条文に従って加盟国は、安全保障理事会がこの義務に従って行動するにあたり、それら加盟国の名義の下に行動することを受け入れる。21世紀の始めには、これまで人類を脅かしてきたすべての罪悪のうち最も悪い武力衝突に対して人類を保護するためには、国家を超えた権力が必要であるという事実を世界コミュニティはついに認識するに至っている。そこで唯一の問題はそのような権力をいかにして民主的にコントロールし得るかということになる。しかし、その論点は本稿の射程を超える。

2 そうしたなかで社会保障は？

そこで将来における社会保障の役割はどうか？ 社会保障は時代を超えたものではない。事実、それは近代の事象である。その源流は、19世紀末、ビスマルク宰相のドイツ社会保険に始まる国家社会保険に見出される。それが「社会保障」の名のもとに現在の形で存在するようになるのは、わずかに1935年アメリカ社会保障法以来のことであり、また社会保障の権利が基本的人権として国連世界人権宣言（1948年12月10日）の第22条、25条において承認されて以来のことである。この若い制度が登場するや否や早くも消え去ることはありえないのか？ 将来も持続するであろうと信ずべきどんな理由があるのか？ もし将来も持続するとして、それはどんな形を取るようになるのであろうか？

社会保障は国家の責務として承認された最後の領域の一つである。市民の生存手段を保障するには、精巧な技術的な仕組みとともに莫大な財源を必要とする。20世紀の後半になって初めて、ほとんどの産業化した国々はそうした保護を市民（のほとんど）に提供するのに必要な発展の段階に到達した。世界の他の地域では、そうした保護は人口のうち小さな比較的に特権のある部分に与えられ得るにすぎない。しかしひとたび国がこれを行うことができるとなると、国はこれを行う義務を有することとなる。そして国はその責務から容易に後戻りできないのである。

1980年代に、教育、住宅保障、医療サービスおよび——最後に挙げるが決して軽んじられない——社会保障といった多くの領域で政府の役割を縮小しようとする強力な動きがあったことは事実である。ほとんどあらゆる国で、その危機の期間に、政府の社会政策関連の支出を制限しようとする改革が行われた⁴。しかし実際には、「民営化」の動きのなかで、実行より議論の方が多かった。「民営化」が一般的なスローガンであった1980年代から今日までの全期間を通じて、GNPに占める社会的保護支出の割合は、ほとんどの国で、維持されたか、または上昇し続けた⁵。社会的現実には民営化のレトリックよりも頑強であることを自ら示しているのである。

本稿で記しておきたい点は、社会保障の必要性は将来、縮小するよりむしろ増大すると予想され得るということである。もっと多くの人々が長期間、非活動的人口に属することになるであろう。そしてこれらの人々は、現在彼らが有する収入より高い収入を受けることを期待するであろう。同時に、医学の技術は医療サービスの面で今われわれが想像できることよりもっと多くのことをなし得るようになるであろう。かつ人々はより高齢になるまで生き、その高齢期に医療サービスをもっと受けることになるであろう。さらに、一般に信じられることとは反対に、人々の生活水準が向上すると、人々はますます保障を求めるようになると思われるのである⁶。彼らはもっと効果の高い、もっと保証された保護を要求する。社会保障に対する必要と要求が将来、相当に増大することは確かである。そして前述したとおり、将来期待さ

れる莫大な生産力の増加によれば、国はこれを提供する技術的、財政的手段を与えられることとなるはずである。

しかし、社会保障はおそらく今日の形からむしろ異なるものになると思われる。われわれは次の2つの節でこの論点に集中する。

II 社会保障の将来像

将来、政治的、社会的、または経済的な場面で、どんな出来事が生じようとも、社会保障の発展は、結局のところ、一定の必然的なパターンを辿らなければならないであろう。後に見るとおり、この発展は本来、2つの標題のもとに述べられ得る。

第1のそれは、前の時代から生じ、もはやわれわれの時代の条件に適合せず、そして将来のそれに適合しないことは確実である時代遅れの諸構造を取り除くことから成る。そういうものとして、われわれは次を確認する；

- 社会保障以前の時代からの古い保護方式の残滓；すなわち家族の所得保護機能、慈善または扶助への信頼、市民法上の責任（不法行為）による補償
- 「古典的な」（ビスマルク型の）社会保険
- 被用者と自営業者、民間部門と公共部門、社会保障と扶助をそれぞれ分ける「古典的な」区分
- 労働災害と職業病のための分離された制度や失業と労務不能の間の区分に見られるとおり、リスクと因果関係の使用

第2の標題は、もっと未来志向のものである。社会保障はもっと効率的で合理的な構造を開発しなければならないだろう。われわれは次の諸点を区別して考察する。

- 社会保障は全体として2つの部分に、すなわち基礎的な保護と労働保険に分けられるだろう。
- 基礎的な保護はそれ自体2つの部分から、すなわち最低所得給付と社会的統合から成るであろう。
- 労働保険もまた2つの部分を、すなわち所得の維持と労働市場への統合を

持つであろう。

1 時代遅れの諸構造を取り除くこと

社会保障制度の創設と発展のあらゆる段階で、政府は新しいシステムのなかに既存の仕組みをできるかぎり多く残そうと図ってきた⁷。人はこの現象を「社会的な保守主義」と呼ぶことができるであろう。それは単に伝統主義の表れと見られるべきではない。これには良い健全な理由があるのである。重大な社会改革は常に、少なくとも共同社会の一定の部分から、そしてときには共同社会のすべての側からかなりの抵抗をうける。新しい構造を導入するときに人々が慣れ、かつ信頼してきた古い親しみのある手続きや制度をできるかぎり多く維持することは合理的な政策なのである。さらに、古い構造には一定の資格を持った職員が配置されているが、彼らは自分たちの仕事を失うことに憤るであろうし、新しい制度にとって有益なノウハウを提供することもできるのである。

この賢明な政策の不利な点は、歴史的な構造や制度が、なぜ現状どおりに作られたか誰も記憶できない時代になるまで、改革から改革へ持ち越されるという点にある。そうした構造が運用され続けているものの、現状にとってもはや適切でないということがしばしば生ずる。それでも人々がそれらを守り続けるのは、彼らがそれらに慣れているからであり、そしてそこに雇用されている人々を攻撃したくないからである。

われわれは、そうした構造がいつまでも生き残ることはできないと考える。将来いつかは——それがいつかを言うことは難しいが——新しい適切な構造に道を譲らなければならないであろう。

(1) 古い保護方式の残滓

現代の社会保障の出現前は、人類は何であれ手近にある他の方式に生存手段の保護を見出そうと努めてきた。その最も古いものは家族である。その後の展開のなかには、貯蓄と資産、慈善、民事責任、相互扶助基金、保険およ

び社会保険が含まれる。われわれはここで、それらのうちの2つを、現代社会保障との難しい関係を踏まえて、検討する。すなわち、家族および民事責任(不法行為)である。

① 家族

初期の社会で、第1の、そして唯一の保護構造は家族である。(拡大)家族の構成員は法と慣習によって、お互いに必要な援助をすべて提供するように拘束される。現代社会では、これはもはや家族の第1の機能ではない。社会は必要な生存手段を保障するもっと適切な技術を生み出している。家族の役割は完全に变化したのである⁸。家族は、物質的な財貨の提供者から幸福追求の手段になった。そして、家族はこの新しい役割に沿って変貌している。それは大きい、かつ確実な構造から小さい、かつ変わりやすいものへ一転しているのである。

しかし伝統的な制度は容易には捨てられない。家族の所得保護機能はしっかりと制定法のなかにはめ込まれている。法は今でも家族の構成員に対して、ときにはむしろ拡大家族の構成員に対して、十分な生存手段を持たない他の構成員に扶助料を支払うよう強制する。この構造と社会保障との共存は、調整および衡平の厄介な問題を多く生み出す。扶助料を支払う人々は二重に支払うという思いをしばしば抱く、すなわち一度は社会保障を通して、そして再び家族のための直接の援助、たとえば病院またはナーシングホームからの請求書の支払いを通して、である。

家族扶養は社会保障と共存しているだけでなく、家族支援の要素は社会保障の構造のなかにも見出される。世界のほとんどの社会保障制度において、給付の受給資格と給付額の算定はある程度まで受給者の家族状況に基づいている⁹。被扶養者を持つ世帯主は、比較的容易に受給資格を取得し、比較的高い給付を受ける。それに対し一つ以上の所得を持つ家族のなかで生計を共にする他の家族員は、比較的低い給付を受けることがある。

扶助の概念のもとでは、このことは正常なことと考えられ得る。扶助はニーズに応じて与えられるべきである。ニーズはその真の事情を踏まえて現

実的に評価されるものである。家族の構成員はお互いに扶養するよう法的に義務付けられている以上、彼らの社会保障給付に対するニーズは比較的低いと論理的に判断され得ることになる。

しかし、社会保障が保険の概念に基づくものである場合は、事柄はまったく異なる。保険の技術は、給付の受給資格を掛け金（ここでは税または保険料と呼ばれる）の支払い及び特定の保険事故の発生にリンクさせる¹⁰。受給者が他の資産を有するという事実は重要ではない。民間保険においてはそうであり、社会保険においてもそうであるべきである。

そして、社会保障システムはなぜ家族の要素を取り除くべきかについて、もう1つの極めて重要な理由が存在する。家族状況を考慮に入れることは、受給者の生活条件を徹底的かつ永続的に調査することを必要とする。すべてのケースは個別に取り扱わなければならないから、このことは行政コストを相当に増大させる傾向を招く。それはまた申告書の提出および状況変化の報告に関連して受給者に重い負担を負わせることとなる。受給資格の判定および給付額の決定の遅延は相当に引き伸ばされ得る。なかでも最も重要なことは、それが受給者のプライベートな生活に対する徹底した調査の形態へ社会保障を巻き込むこと、そしてそのことは、調査される者と調査を行わなければならない職員の双方によって、たいへん強く抵抗されるということである。将来においてはそうしたプライバシー侵害は容易に許容されなくなるであろう。それが保険料抛出に基づいた給付請求権に関わる場合は、確かにそうであろう。

取るべき第1歩は、稼得代替給付を個人単位化することである。給付が代替する稼得も個人のものである。次に取るべきは、資力調査がまだ適用される給付について、その資力調査を個人単位化することである。不確かな家族関係については勘案せず、申請者の現実に利用可能な所得のみを勘案するべきである。

明確な解決策は、家族の財政的な機能を廃止すること、または少なくともこの機能の法律上の保護規定を廃止することであろう。この方向をめざした

歩みは種々の国々で取られてきている¹¹。家族構成員は、もとより、互いに財政的支援を自発的に行うことができる。しかし、法によってそうするように強制されるべきではない。十分な生存手段に欠ける人は社会保障システムに頼るべきである。そして家族の絆があるとすれば、それは財政的な利得ではなく、愛情に基づくものであろう。

これらすべての理由から、われわれは将来、それもおそらくきわめて近い将来、家族の要素が社会保障から追放される、すなわち始めは拋出制の給付から、やがて無拋出制の給付からも追放されるだろうと信ずる。そしておそらく、家族の財政支援機能が法律上、完全に放棄され、もっと多くが社会保障と社会の救済に移される時がまもなく来ると思われる。

② 民事責任

人の安全に対する最大の脅威は常に仲間の人間の行為からやって来た。最も伝統的な法システムのもとでは、他人に対する殺害もしくは傷害により、または他人の生存手段の窃盗もしくは破壊により有罪と宣告された者は、罪の重大さに比例して、被害者またはその家族に補償を支払わなければならないとされた¹²。ローマ法はこれを根本的に改めた。すべての近代不法行為制度の起源であるアクィリア法 (Lex Aquilia) のもとでは、最も軽微な罪でも、その犯罪者はその罪の性質に応じてではなく、被害の額に応じて、被害者に満額の補償を支払うよう義務付けられた。極めて軽微な過失のために莫大な損害を支払わなければならない場合がある犯罪者と、まったく何の過失も犯していない被害者との間の関係において、法は明白に2番目の考え方(アクィリア法——訳者注)を選択したのである¹³。

この法制は、ローマ法の継受とともにヨーロッパ各国のほとんどに、そして植民地化とともに世界の他の地域へ広がった。それは多くの人によって法的な規範であるとともに道徳的なそれでもあると考えられている。損害を生じさせた者がこれを賠償しなければならない。

社会保険制度そして後に社会保障制度が創設されたとき、それらは一般に民事責任(不法行為)制度の補助的なものと位置づけられた。ある人が被害

者に対して損害賠償の責任を有するとき、彼は被害者が社会保険を持っているか否かにかかわらず、賠償を支払わなければならなかった。被害者に給付を行った社会保障基金は、賠償責任を有する当事者からその額を取り戻すことができた。

この選択は主として財政的考慮に基づいている。社会保険制度の創始者は保険料をできるだけ低く保つことを欲した。もし何か他の法的賠償請求ができれば、それは社会保険制度に優先すべきであるとされた。それに強い政治的な動機もまた存在した。自分自身の保護のために支払う強制的社会保険よりも、自己の民事責任のリスクをカバーするために自ら進んで民間保険に掛け金を支払うことの方が一般に評価された（し、される）のである。

しかし民事責任制度は重大な問題を抱えている。そこでは、被害者は誰かの過失を立証しなければならないということが、基本的な要件である。そうした立証はしばしば困難を伴う。そして立証され得るときは、賠償責任のある当事者は取り押さえられ、有罪判決を下されなければならない。その際、有責の当事者が不十分な資産しか持っていないということもあり得る。かくして実際には、被害者はほんの少数のケースにおいてのみ満額の補償を受けることとなるのである。人はこの意味で「補償宝くじ」という¹⁴。

その道徳的な価値については、最近までの法の発展によって、人または施設が何ら非難されるべきでない場合でも、自動的に損害に対して責任がある（厳格な賠償責任）とされてきたことによって、相当に形骸化されつつある。さらに保険契約による保護のもとで人を殺したり、ひどい障害を負わせたりすることが許されると見られ得るような保険と民事責任との組合せによって、いっそう形骸化されている。

それはまた極めて非効率的な補償システムである。それには恐ろしいほどの運営コストがかかる。多くの場合に、最終的な決着に至るまでの手続きの全コストは、被害者に与えられる実際の補償の額を超える¹⁵。この運営コストの受領者は法律家、医師その他の専門家であって、彼らは自分たちから良い暮らしを奪いそうな制度の変更には何でも抵抗する傾向がある。しかし、

社会全体が補償制度の運営のコストをできるだけ低く保つことで利益を有することは確かである。

これらすべてのことは、損害が車の車体修理のような純粋に物質的な性格のものであるときは、それほど重要でないかもしれない。しかしこのシステムが人的な損害の補償についても信頼できるかどうか、それほど明確ではない。自分の健康状態が損なわれ、生命が脅かされていると気づいたとき、人々は適切な保護を受ける資格を有するとすべきであり、その保護はすべての人に等しく保証されなければならない。これは社会保障の権利の一部であり、この権利はすべての人々の基本的人権として承認されている。それは国家の社会保障制度のもとで提供されるべきである。人的な損害がそうした制度によってカバーされる程度において、もはやそれは民事責任によって補償されるべきではない。そうすると、これは社会保障によってカバーされない損害の部分に対してだけ補償することとなるであろう。

このことは、人々が危険な活動を行うことによって危険を引き起こしても、責任は免れられるということの意味するか？必ずしもそうではない。彼らは概して社会保障給付の上に重ねて補償を支払わなくてはならないだろう。さらに、リスクの高い活動については、それによって引き起こされる失費の評価を基に、社会保障コストを負担するため拠出するものとすることができる。そして重大な人身損害を引き起こした個々の違反者は、自分が引き起こした出費につき、社会保障制度に補償を支払うものとすることができる。

(2) ビスマルク型社会保険

古典的なビスマルク型社会保険が成立した経緯には、特筆すべきストーリーが含まれている¹⁶。宰相ビスマルクが1881年11月帝国議会に強制疾病保険法案を上程したときは、彼は社会的なニーズに応えたというより、むしろ政治的な必要に応えたのである。その当時、労働者階級の悲惨な生活状態はすでに一定程度、改善をみていた。その改善とともに現れてきたのが労働者

による社会主義運動の目覚ましい勃興であった。それは既存の政治秩序に対する重大な脅威として受け止められた。このことが、ビスマルク改革が阻止しようとしたことなのである。

この改革を実現するために、ビスマルクは強い抵抗に立ち向かわなければならなかった。その抵抗は、政治支配層や（無論予想された）使用者からの抵抗のみならず、労働者や彼らの労働組合からの抵抗もあったのである。労働者や労働組合は彼らの宿敵から提案されるものは何一つ信用できなかったからである。しかし、ビスマルクが提案した制度には、これらの利害関係者から、それぞれ承認を勝ち取るだけの要素を含んでいた。

政治支配層について言えば、提案された制度は国法のもとで強制加入の制度とは言え、国家から独立した制度となるということであったし、その運営は労働者の既存の相互扶助の基金によって行われる、そうした基金が存在しない場合は、地方段階で新たにつくって、労働者と使用者によって運営されるということであった。

使用者たちについて言えば、提案された制度は財政のコントロールと基金（積立金）の利用を提供するものであった。使用者の拠出分は、初めから使用者側にとって、ほんの一時的な負担に過ぎず、すぐに賃金や労働条件について団体交渉を行う過程で取り戻せるものと理解されていたが、使用者はその拠出と引き換えに基金の管理運営を握る椅子の半数を与えられた。だから使用者は拠出と給付の額を決定する過程に参加した。そして基金（積立金）の利用に対して監視の目を維持することができたのである。このようにして、使用者たちは社会保険給付が労働者らの団体行動を支援するために使われないよう確保することができた。労働者らによる団体行動こそが、当時の使用者らにとって主要な恐怖であった。

労働者について言えば、彼らはもちろんこの改革案の中に、病気や事故、障害、老齢、早期の死亡といったリスクに対する、よりよい保護を見出していたのである。彼らが保険料を払い込む基金は破綻や倒産から守られていた。さらに労働者のなかでも信じやすい者たちは、労働者の拠出分は、将来、

賃金に上乘せされる形で使用者によって負担されることになると、信じる事ができた。

そして労働組合についても、この改革案によれば、刑罰を受ける団体から公に承認された社会組織に、思いもかけず格上げされることとなった。労組のリーダーらはかなりの規模をもつ基金の管理者となり、かつ企業の経営者と肩を並べて管理者となったのである。

そういうわけで、この制度に関与する当事者たちがそれぞれ、彼らに与えられた利点に強く執着したことは容易に理解される。この方式は高い成功を収めたのであった。それはヨーロッパ中に広がり、そして全世界に普及して行ったのである。この仕組みが確立されている国では、それは社会の伝統にいまや深く根を下ろすに至っている。とはいえ、それでも、この仕組みが今日の世界が抱えている社会問題にたいしてもはや適しないという事実から逃れることはできない。

我々が既に指摘してきた事実は、雇用労働者というカテゴリーはもはやア（貧民）というカテゴリーと一致しない（たとかつて一致したとしても）ということである。今日では社会の貧困グループは典型的には雇用されていない人々である。雇用労働者に焦点を当てる社会保障制度は、その保護をもっとも必要としている人々の問題を解決することができない。

もう一つの時代遅れの要素は、労働者と使用者の代表による基金の運営にある。ほとんどの場合、これらの基金は今日ではもっと大きなグループの人びとの要求を満たすものとなっているが、基金はこれらの人々の声を代表する機関を何も持たない。実際には、労使の代表というのも現実的な意味を何も有していない。代表を選ぶ選挙が行われても、人々の関心の喪失から通常棄権されてきている¹⁷。このことは、また、基金の運営委員会が全般的に権限を喪失してきたということと結びついている。社会保険、そして社会保障の現実の管理運営は政府に握られているのであって、運営委員会における労使の代表ではない。たとえるなら、労使の代表は社会（法）的な花鉢といえるであろう。彼らは飾りに過ぎず、特定の目的に奉仕するものではない。結

局、消え去るほかはないであろう。

我々はここでビスマルク型妥協のもう一つの重要な要素を指摘しておきたい。つまり、労働者と使用者の間における拋出の分割ということである。この仕組みももっともポピュラーな特徴のひとつで、実際に世界中のすべての国に見出される¹⁸。しかし、それにもかかわらず、この仕組みも取り去るべき時が来ていると我々は信ずる。それにはいくつかの正当な理由があるのであるが、ここでは、もっとも重要な3つの理由を挙げることにする。

a) この仕組みは被用者にのみ適用されうる。自営業者は、明らかに、使用者により支払われる拋出分というものを持つことができない。このことが社会保険において被用者と自営業者に平等の待遇を与えることを不可能にしている。今後は、両者の境界がもっとぼやけてくるにつれて、平等の取扱いという要請がますます強まることになる。

b) 使用者の拋出が存在することによって、拋出を累進制にすることが不可能となっている。労働者が引き続き、または同時に2人以上の使用者に雇用されるという場合、使用者はこの労働者の報酬総額がいくらになるかわからない。したがって、拋出は、報酬のレベルにかかわらず一定の率とされるほかはない。所得税においては、このやり方はひどい、捨ててはおけない不正義と考えられるであろう。それなのに「社会的な」拋出において、なぜこのやりかたを受け入れるべきなのか誰もわからない。

c) 使用者拋出の存在は、種々のタイプの税によって彼らの拋出の一部（時には全部）を代替することによって、「賃金コスト」を軽減するという政策へと導く結果となっている。そうした政策が、企業の競争力を改善することを通じて雇用を促進するという名目のもとに追求されている。しかしそれは社会保険に誤った効果をもたらしている。社会保険は従前の報酬に比例した給付を提供しようとするかぎり、それは同じく報酬に比例して課される保険料によって財政運営されなければならない。報酬の高いグループほど、高い給付を支給するのに一般の税財源を使用することには、何も正当化できるものはない。

ビスマルク型の社会保険は将来、姿を消さなければならないと、われわれがここで述べるとしても、それは必ずしも、社会保障制度が必然的に国家によって運営される公的行政となると言おうとしているわけではない。これらの制度が分離、独立して管理運営されるように、すぐれた論拠がつくられている。しかし、この管理運営は使用者と被用者の代表の手には残され得ない。それはこの制度によってカバーされるすべての人々を代表する者によって指定された受託機関に与えられねばならないだろう。これらの受託機関によって被保険者集団を代表する方式があまり説得力のあるものではないことはほとんど疑いがない。同じことは大企業の取締役によって株主を代表する方式についても当てはまる。しかし受託機関の指定は、基金の管理運営のやり方に満足していない被保険者らが、変更の必要性について他を説得する可能性をもつという、そのような方法でなされなければならないだろう。もし彼らが、労働組合または消費者組織のようないくつかの組織の支援を多分に受けながら、十分に多数の人々を説得することができたら、彼らは現任の管理者を投票で追い出し、他の者に取って代えることができる。それこそ、民主主義が全体としての社会においてと同じく、社会保障の管理運営において機能する方法として、人々が欲するものである。

(3) 時代遅れの区分

将来の社会保障制度は公共政策の第1の通則、すなわち非差別という通則に従わなければならないであろう。このことは、社会保障の目的に照らして適切でない——あるいは、もはや適切でない——運用上の区分を廃止しなければならないことを意味する。ここでは2つの最も重要な区分として、被用者と自営業者の区分、および公共部門と民間部門の区分について言及する。もう一つの時代遅れの区分は社会保障と扶助の区分である。これらの区分は、私見では、主として19世紀の課題に関連したものであって、もはや社会的、経済的な適切性を失っている、したがって完全に姿を消すべきものである。

① 被用者と自営業者

世界の実際上すべての国々において¹⁹、社会法上の最も重要な区分は、被用者と自営業者の間のそれである。被用者は労働法によって保護された雇用契約を有する。彼らの雇用期間と条件は労働組合によって集团的レベルで交渉される。これらの集团的な協定は、極めてしばしば、産業の全体を、あるいはすべての被用者とその使用者を拘束するものとされる。自営業者は会社法の規則に従って彼ら自身の事業を経営する。被用者用と自営業者用の社会的保護システムは、伝統的にほとんどの国で異なる。自営業者用のそれは典型的には（もし存在するとしても）遅れて創設されており、給付の水準が低い。その財政と管理運営の構造は被用者のそれと異なっており、とりわけ、そして当然のこととして、使用者による拋出が存在しないことおよび基金の管理運営において使用者の代表が存在しないことが異なっている。

20世紀の後半に、とりわけ1970年代以降に、労働市場に重要な変化が生じた。すなわち雇用の形態が大きく多様化してきたのである。被用者か自営業者か必ずしも容易に分類されない新しいタイプの非典型雇用が登場した²⁰。この問題は2つの反対の動きによってさらに複雑となっている。すなわち一方では、社会法上の義務を回避しようと欲する使用者は、その被用者の弱いグループに対して、「独立」契約を受け入れるよう、一貫して強制しようとしている。他方で事業主は被用者としての地位と結びついたよい社会的保護を享有するために、彼ら自身、被用者としての地位を得ようとしている。これらの「擬似の自営業者」と「擬似の被用者」は、今日の労働市場において誰が何であるかを決定することの難しさを例示するものである。

事実は、労働法および社会保障法が被用者を自営業者から区別する明確な基準を提供できないことに気づいているということである。この区別は、一般に、法的な根拠というよりむしろ社会学的な根拠にもとづいている²¹。

労働者の大部分については、彼らが一方のグループに属するか他方に属するかということは、実際には争われない。ある人を全体として、被用者としてまたは自営業者として同定する諸特徴のタイプから帰結される。しかしこ

これらの諸特徴が別々の方向を指し示す場合に——今日、その傾向があるように——それらの諸特徴のうちのどれが他よりも重要であるか、そして疑わしいケースにおいてはどの特徴が決定的な要素となるか、を言い表す明確なルールは存在しない。

結論は明確である。もし2つの状況の間に法的に明確な区別をつけることができないなら、2者は等しく取り扱われなければならない。このことは、彼らの契約の名称が何であれ、労働者は全て同じように保護されなければならないということを意味する。国家によって組織される社会的給付のシステムは、すべての関係者にとって、その費用負担と給付の構造において同一でなければならない。この原則からの乖離はどのようなものも、現在以上に将来においては我慢できない差別であると考えられるであろう。

② 公共部門と民間部門

世界のほとんどの国において、社会的保護ははじめ軍人と公務員から始まった。歴史的に長い間、これらのグループは年金制度を享有する唯一のグループであった。被用者のための社会保険制度とそしてその他のグループの社会保険制度はずっと遅れて登場したのである。今日でも、社会給付なかならずく年金はしばしば公務員部門の方がはるかに良いことに気付くであろう²²。

これらのグループは国家の権力構造の一部をなすことから、そうした有利な位置を利用することができた。彼らは、王はその権力を神から授かると考えられたという国家の伝統的な概念から恩恵を受けてきたのである。現代では政府はその権力を単に国民から受け取ると理解されている。国家は市民に不可欠なサービスを提供するために必要な機関として、もっと機能的に、考えられているのである。この機関で働くことはそれ自体、財やサービスの製造で働くことと異ならない。今日でも、公務員のための特別の位置付けが存在するところでは、それは国家の権力を行使することに直接関わる政治的な役職に限定される傾向にある²³。

被用者と自営業者の区別と同じように、今日の社会では公共と民間部門の

区別も以前より困難となっていることが分かる。2つの部門の境界線上に中間組織がますます増えてきていることが見出される。すなわち、国によって（一部）所有される民間企業、ある程度民営化された公的機関、および両部門の性格を具有する混合機関である。それに加えて、伝統的な公共部門の中においても、多くの形態の雇用が見出され、そのあるものは公法的な性格を有し、またあるものは雇用契約の性格を有しており、その間の区別をつけることは必ずしも容易ではない。

ここでもまた結論は明確でなければならない。もし将来において国が労働者に特別の保護を与えることを欲するならば——我々はそう欲するであろうと信ずるが——その保護はすべての労働者に平等の条件で与えられるものでなければならない。彼らの使用者の法的な立場や、彼らの契約あるいは雇用形態のタイプが何であれ、である。たしかに、労働者のグループによっては、大規模であれ小規模であれ、付加的な保護を提供するよう自らを組織するかもしれない。そして使用者もその被用者に付加的な年金その他の給付を与えることを許されるであろう。国もその被用者たちに対してこのことを行うことができる。しかし、国は他の被用者に対するのと同じ諸条件でこれを行う場合にのみ、これを行うことができるのである。国は、他の者よりそれ自身の職員を有利に遇するために公的財源を使用することがないように注意しなければならないのである。

③ 社会保障と扶助

社会保障の古典的な概念においては、社会保障は社会扶助と本質的に異なるもの、あるいは逆のものとしてさえ考えられている。社会保障に関する最も重要な国際的法律文書はその適用範囲から社会扶助を除外している。社会保障の権利を第12条に、社会扶助の権利を第13条に含む、1961年のヨーロッパ社会憲章の場合、そうである。ヨーロッパ評議会（Council of Europe）は社会保障用と社会扶助用の、国際協調のための別々の法律文書を制定している。すなわち社会保障のための、1953年12月11日のヨーロッパ暫定協定および1972年12月14日の社会保障に関するヨーロッパ条約、そして社会扶

助のための1953年12月11日の社会扶助および医療扶助に関するヨーロッパ条約である。ヨーロッパ共同体 (EC) 加盟国圏内を移動した被用者と自営業者およびその家族のための社会保障にかんする有名なEC規則第1408/71号は、明文で、本規則が社会扶助に適用されないことを定めている。

その結果として、EC裁判所は社会保障と社会扶助という2つの概念を区別することができるような定義を見いださなければならないこととなった。これは極めて困難な問題である。G.Perrinはこの問題に関する著名な研究において次のように結論付けている。「社会保障と社会扶助を区別する明確な一般的基準を探すことは虚しい結果に終わるように思われる。」²⁴と。そしてこの問題をめぐる最初の画期的な事件において弁護人代表 (Mayras) もこの見解に心から同意しているのである²⁵。

社会保障と社会扶助の区別はビスマルク型の社会保険の時代から流れてきていることがますます明らかになっている。あの時代にあっては、社会保険と社会扶助の違いはきわめて明瞭であった。基本的に、社会保険は拠出制であって、社会扶助は資力調査付きであった。しかし、現代の社会保障概念のもとでは、社会保険は国がすべての人に社会保障の権利を実現するために用いる技術の一つにすぎない。そして社会扶助はもう一つの技術なのである。多くの制度において (実際には制度のほとんどにおいて)、保険の要素と扶助の要素が互いにならなくなっていることに気づくであろう。我々にとっては明らかに、社会保険と社会扶助の区別は将来、維持されえないし、維持されたいだろうと思われる。

(4) リスクと原因

社会保障は、その発端において、先行する社会保険諸制度の波に強く影響された。これらはリスクと原因の上に構築された保険概念に明らかに基づくものであった²⁶。それらはカバーする種々のリスクを区分し、これらのリスクの各々によって引き起こされる損害に対して別々の制度を設けた。労働はとりわけ危険な環境で行われることを理由に、業務に起因する損害には、労

働環境の外で引き起こされる損害と対抗する特別の制度さえ存在した。

真の社会保障システムのもとでは、その思考は完全に異なるものでなければならない。その根本は、国家は社会保障の権利を実現しなければならない、ということにある。このことは何を意味するか？それは、すべての市民が見苦しくない人間らしい生活を営み得るのでなければならないことを意味する。彼らは少なくとも最低限の資源を持ち、通常の社会生活への統合のために不可欠な財やサービスを利用できなければならない。それはまた通常、労働者は労働市場にアクセスできなければならないことを意味する。そしてそれは、彼らが疾病、事故、失業、老齢、障害または早期の死亡に対して稼得を保護するための社会保険制度を持たなければならないことを意味し得る。

社会保障システムのもとでは、初めの数点が本質的であると理解することが重要である。それらは十分な資源の欠如をもたらす可能性のある原因とは何の関連もない。唯一、最後の点に関してだけ、一定のリスクまたは原因という要素が一定の役割を果たす。他のもっと重要な諸点については、そうした思考は不適切である。最低限の保護は、資源の欠如または社会的統合の欠如の原因や理由が何であれ、すべての市民に支給されなければならない。

我々はここで、業務上の災害と業務外の災害との区分、失業と障害との区分、および社会的リスク全般の古典的なカタログについてとくに注意を払うこととしよう。

① 労働災害と職業病

労働災害補償制度は社会保障制度のなかでも最も古くかつ最も広く普及している制度である。この制度を社会保障制度の中の分離された部門として組織していない国はほんのわずかしかない。たとえば、ギリシャは業務上の災害・職業病の被害者に対する補償を、通常の社会保障給付制度を通じて、ただし受給資格や算定方法については若干の特則を付して、提供する。他はその国の制度の見直しの後に、既存の社会保険の廃止を選択するに至っている。スイスとニュージーランドでは、既存の制度がすべての事故を、業務に関連するか否かにかかわらず、カバー（適用）するよう拡大された。このこ

とがニュージーランドでは1972年²⁷に、スイスでは1981年²⁸に行われた。オランダは労務不能の原因または発端にかんする取扱い上、いかなる区別も一切廃止することとして、さらに前進している²⁹。

将来、とるべき方向はどうか？疾病や災害が業務に関連する場合、これを別に分けて取り扱うことに十分な正当性が存在するであろうか？それとも、この制度もまた順次廃止されると考えるべきであろうか。

労働災害の特別制度が創設されたのは19世紀末で、それは引き起こされた損害について使用者に責任があることを十分に立証できなかった、職場の事故の被害者である多くの労働者を救済するためであった。これは彼らに補償を受け取る唯一の可能性を提供した。

状況は今や明らかに変わっている。まず第1に、一般的に言って、労働に伴うリスクは車社会の交通や現代の住宅、台所の装置に伴うそれより高くないというほどに、高い労働安全基準によって、軽減されている。第2に民事責任法は責任の推定の方法によって、または厳格な責任の原則もしくは無過失責任の原則といった方法によって、被害者が補償を得易くしており、それによって社会のニーズに適応するようにされている。そして第3に、すべての労働者と大部分の居住者は、医療、労働不能、早期の死亡の際、社会保障によってカバーされている³⁰。問題はもはや被害者が補償を受けるべきか否かではなくて、もしその災害が他の環境によって引き起こされた場合、被害者が受けるであろうものと異なる補償を受けるべきか否かということである。

事故や疾病の発端が雇用契約にあるとき、その被害者により多く支払うことを正当とする明確な根拠を見出すのは、実際上むしろ困難である。社会保障の実務が示していることは、事故や疾病の原因は正確に何であるかを決定することがたいへん困難であるということである。裁判所および不服審査会がそうしたケースについて裁決するために用いている判断基準は、極めて人工的な作りものである。疾患や事故が実は労働に起因しない多くの被害者を補償し、他方では同時に労働条件の影響がはるかに現実的であるケースに対

して補償を拒むということは疑いなくあり得る。確かに、境界線上の多くのケースは非常にきわどいから、それらの事例間の取扱いの差異はほとんど正当化し得ないのである³¹。

予防の（観点からの現状維持の）議論がしばしば聞かれる。特別の労働災害および職業病補償制度を設けておくことによって、その費用を使用者に負担させ、安全対策が劣悪な使用者には高い保険料というペナルティを課することができるというわけである。しかし、この議論は實際上、説得力に欠ける。この保険制度の保険料はしばしば大変低い。その費用は、もっと労働安全を達成するために必要とされる生産工程の改善のコストとは比較にならない。補償制度のための保険料は、使用者にとって大多数の場合、生産方法を変えるより安上がりであろう。

企業における事故や疾病の予防のために特別の措置が講じられなければならないことは疑問の余地がない。しかし、被害者が被った損害を補償することは別の問題である。社会正義にたてば、社会保障制度の下では、同じハンディキャップまたは災害を被った人はすべてひとしく取り扱われるべきである。

この分野の改革には、この領域で活動している災害保険基金または保険会社のみならず、使用者からも強い抵抗が予想される。彼らはきわめてしばしばこの制度の正当性を、彼らが引き起こした損害に対して彼らが賠償責任を負わねばならないということが法に照らして十分に成立するという場合でも、その被害者に満額の補償を支払わないですむという点に、見出している。しかしこの抵抗は時とともに次第に説得力を失っていくであろう。民法の賠償責任の傾向は、危険な活動における被害者にたいしてもっと十分な保護を与えるという厳格な賠償責任制度へ向かっている。他の状況における事故の被害者、たとえば交通事故や欠陥製品による被害者などが、満額の補償をより容易に獲得できているところで、事故が雇用の場に関係するときには、被害者はそれほど補償されるべきでないなどと主張するのは、非常に困難になるだろう。

かくして、将来の社会保障システムは、補償(給付)に関する限り、労働災害を別扱いすることを廃止しなければならないであろう、とわれわれは信ずる。業務上であるか業務外であるかに関わらず、すべての事故をカバーする事故保険を備えており、しかしそれ以外は古典的な社会保障制度に完全に統合されているスイスの制度は、おそらく大部分の産業化した国々によって手本とされるだろう。

② 失業と障害

現存する社会保障制度のなかで大きな差別の一つは失業者と障害者の間の取扱い上の差異である。失業保険の方が障害保険より適用範囲は狭く、受給資格期間は長い期間を要求され、厳格な条件を課され、支給期間は短くかつ給付は低く、さらに受給者は厳しい制裁で脅かされるのである。こうした状況の淵源には歴史的な背景がある。すなわち失業は障害よりもっと低い階層のリスクであるという間違えようのない事実に基づいた社会の反応のなかに、この淵源もまた見出されるのである³²。しかしそのことは差別を正当化しうるものでは決してない。

失業のリスクは社会保障制度が保護しようと欲する他の社会的リスクとともに、もちろん、平等の条件で取り扱われねばならない。解雇後に賃金を失った人を、事故または疾病ゆえにそれを失った人と違う方法で取り扱う正当な理由は存在しない³³。両方ともに、怠惰(不就労)は自発的なものも非自発的なものもあり得る。両方ともに、受給者は受給期間を延長しようと誘惑され得る。両方ともに、彼は自分の怠惰に終止符を打つことができそうな救済手段を拒否してよい。両方ともに、濫用の危険たとえば闇市で就労する、あるいは偽造の診断書または他の証明書を提出するなど詐欺罪の危険性さえ存在する。失職した労働者の方が障害のある労働者の疾病よりもっと疑わしいとすべき理由は何もないのである。もし彼が意図的に労働につかず給付を受けることを欲しているということが証明され得ず、そのことに合理的な疑問をさしはさむ余地もないのであれば、彼は社会的なリスクの善意の被害者として取り扱われるべきであり、そのような者として援助され補償されなけ

ればならない。

解雇された労働者の状況は、疾病になり又は事故を被った人のそれと客観的に異なると主張する人がいるかもしれない。が、この違いは雇用の喪失の最初の期間についてのみ言えることである。半年又は1年後にはもはや両者の間に状況上の差異は存在しない。廃疾は医学的な条件の備わった被害者であり、したがって客観的に見て労働を期待し得ない、それに対して、長期失業者は健康であり、多くの雇用機会のある世界で生きていける労働能力者であると、理論的に装うことができるかもしれない。しかし、現実はもちろん両方のグループともに、完全に異なっている。完全に労働できないという廃疾の人は極めて少ない。彼らのほとんどはいくつかの種類の仕事ならすることができるが、彼らの健康状態がよくないこと、彼らの年齢、技能や職業訓練の不足その他の環境があいまって、労働市場におけるハンディキャップとなっているので、そうした彼らに合理的な仕事を提供しようという使用者を見出せる望みがないのである。同じことは大部分の長期の失業者の状態に正確にそのままあてはまる。彼らは、労働能力が減退しており、健康状態は悪く、年齢、技能や職業訓練の不足その他多くの事情があいまって、そうしたハンディキャップとなっており、彼らに雇用の提供をしようという使用者をなかなか期待し得ないでいるのである。

このことはもっと明確に言えば、長期失業者が社会保障において長期の障害者または病弱者と同じ方法でカバーされなければならない、ということの意味する。このことは、障害に対してリスクに基づく補償を設ける国々（たとえばベルギー、オランダ）では、同じ給付が長期失業者に提供（多分、就職困難給付（unemployability benefit）という名称のもとに）されるべきであり、そして障害年金を持つもっと多くの国々では、「就職困難」年金または「早期退職」年金が長期失業者に対して同じ条件で提供されるべきである、ということの意味する。

長期失業者を公的扶助の制度にずり落とすのは尊厳に反する取扱いであって、文明化した社会ならそうした取扱いが存在することを許すべきではな

い。それは基本的人権として他の市民に対してと同様に、もちろん、長期失業者にも等しく適用される社会保障の権利とは相容れない。そしてそれは明らかに1966年12月19日、国際連合において採択された経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約に違反する。同規約はその第9条において、「社会保険を含む」社会保障に対するすべての者の権利を保証する³⁴。扶助タイプの基礎的で資力調査付きの給付は、国家がその市民に給付する社会保障の一部であり得るが、それは十分ではあり得ないということを、これは明らかにするものである。人間の尊厳は、保険タイプの拋出制の給付も存在すべきであることを要求する。そのような権利は財産権と同様であって、裁量行政や資力調査に服することはできない。長期失業者はそれを剥奪され得ないのである。

このことが適切に理解され、そして大部分の産業化した国々で実践に移される時が将来いつかやって来るということを、われわれは固く信ずる。

③ リスクのカタログ

国際的に受け入れられている社会的リスクのカタログは、国際労働機関による社会保障の最低基準に関する第102号条約（1952年）において形づくられている。

あいにく、同条約は社会保険と社会保障とを区別できていない。社会的リスクのリストは社会保険制度にはすぐれて適切かもしれないが、それと異なる方向づけを持つべき社会保障制度においては不適當なのである。「リスク」の観念はここでは適切ではない。

リストそれ自体もまた、時代遅れのように思われる。たとえば、それは労働災害および職業病を別のリスクとして挙げているが、実際にはこれらの部門はすでにリストに挙げられている医療、疾病、障害および死亡をカバーするものである。唯一の違いは、それらが別々のグループの事例に対してそれを行うということだけである。それはまた、失業を疾病および障害と異なるリスクであるとして挙げている。この区別についてわれわれが考えることはすでに述べたとおりである。そして、それはまた早期の死亡（遺族に対する

給付)を別のリスクとして言及している。このことは、結婚を一つの所得保証 (income guarantee) と考えるという、将来社会にはありえないであろう古い概念と結びついているように見える。遺族年金は多くの国々で問題とされつつあり、この世紀ではもっとそうなるであろう。

このリストは医療および家族責任を含んでいるが、一方、住宅、教育、障害者の統合といった家計に対する他の大きな脅威は取り残されている。これらは間違いなく、医療や家族責任と同じく社会的に適切なものである。このさい、社会保障を所得保護 (income protection) のみに限ると考えるか、それとも不可欠のサービスに対するニーズを含むものとするか、選択をすべきである。第1の考え方では、医療と家族責任はその一部とはならないが、第2の仮説にたてば、単にそれら2つだけでなく、すべての適切な関連性を有するサービスが含まれるべきである。

リスト方式によって、社会保障——社会保険を含む——を定義することを望むなら、支給されるべき給付のリストを提案する方がはるかによかろう。社会保障の介入のタイプはそれらの原因によってではなく、それらの機能によって定義されるべきである。社会保障は所得を奪われている人に所得を提供しなければならない。すなわち、一時的に離職している人に代替所得を保証 (guarantee a replacement income) しなければならない。恒常的に雇用を喪失している人には適切な雇用または代替所得を提供しなければならない。障害のある人に社会的統合の可能性を提供しなければならない。そして、自立した生活を営むことができない人に必要なケアを提供すべきである。これらは現代社会の社会保障によって、かつ将来においては確実にカバーされる「リスク」であるべきである。

2 新たな社会保障の外観

新しい機能的な社会保障は、課された目的を達成するための適切な手段でなければならない。したがって、その目的とは何かを明確に同定することは最も重要なことである。もちろんその目的は普遍的に承認された「社会保障

の権利」と一致したものでなければならない。社会保障は単純にこの権利の現実化であるべきである。

残念ながら、「社会保障の権利」が実際に何を意味するかは、少しも明らかでない³⁵。ILOのフィラデルフィア宣言およびILO憲章、国際連合の経済的、社会的及び文化的な権利に関する国際規約、およびヨーロッパ評議会のヨーロッパ社会憲章といった基本的な法律文書はこの点についてあまり詳しく述べていない。それらはただ「社会保障の権利」に触れているだけで、はっきりした定義を何も与えていない。

世界人権宣言は一步前へ進んでいるように見える。その第22条は単に「社会保障の権利」に言及するだけであるが、第25条第1項は次のとおり詳しく定めている。すなわち「何人も、衣食住、医療及び必要な社会サービスを含む自己及び家族の健康及び福祉のために十分な生活水準を享有する権利、並びに、失業、疾病、障害、寡婦、老齡、又は不可抗力に基づく他の生計不足の場合に保障を受ける権利を有する」と。同条第2項は、母と子にたいする特別の保護を要求する。この第25条は、社会保障の目的の定義の方向へいくらか向かったものである。それは後にILOの社会保障の最低基準に関する102号条約によって公式に(というより、むしろ不十分に)明記されることになる。われわれが既にこの法律文書について検討したとおり、それはむしろ不満足なものであった。それは将来のためではなく、むしろ過去のための定義(かりにそれが定義であるとして)のように見える。そして悲しいことに、それは達成されるべき目的からではなく、カバーされる事故からみた定義に逆戻りしているのである。

社会保障の目的による定義をもつ唯一の国際法律文書はE.C.評議会によって1992年7月27日に採択された「社会的保護の目的と政策の収斂に関する」勧告(No. 92/442/EEC)であるように見える。

これらの目的は、3つの部分を持つ、すなわち、
一すべての人々に、医療を含め、人間の尊厳に則した生活のための十分な資源を提供すること、

- すべての住民の社会的統合およびすべての就労可能な人々の労働市場への統合に寄与すること、
- 労働生活が終了したとき、または疾病、事故、出産、障害もしくは失業により稼得が中断したとき、労働者（被用者および自営業者）に代替所得を提供すること。

これら3つの目的は、実際は4つであるように思われる。社会的統合に関する第2の目的は、完全に異なる2つの要素から構成されている。つまり社会生活への統合と労働市場への統合である。第1の要素はすべての市民に保証されるべき基礎的な保護に関わる。第2の要素は労働者のための特別の保護に関わる。そこで、われわれはこれらを2つの目的と2つの要素として取り扱うこととする。まず次の節で、社会保障が将来において、異なる目的と性格を有する2つの部分から成ることを示す。次いで2つの部分が各々含む2つの要素、すなわち所得保護の要素と社会的統合の要素について叙述する。

(1) 2つの部分；基礎的な保護と労働保険

歴史的に社会保障は2つの基本的なモデルに従って発展してきた。それらはドイツの宰相オットー・フォン・ビスマルク（Otto von Bismarck）およびイギリスの公務員サー・ウイリアム・ベヴァリッジ（Sir William Beveridge）の名前を与えられている³⁶。ビスマルクモデルは基本的に雇用と結びついた特定のリスクをカバーする社会保険を労働者に提供することを目的とする。ベヴァリッジモデルは包括的、基礎的な保護をすべての人々に提供することを目的とする。

一定の期間は、とりわけ第二次世界大戦後の数年間は、両システムは互いに競い合っているように見えた。ヨーロッパ大陸の国々では比較的多くビスマルク方式が採られたのにたいして、ベヴァリッジモデルは英米の勢力範囲と北欧諸国に比較的容易に広がった。デュペイルー³⁷は、両タイプが実際には収斂しつつあることを、すなわちビスマルク方式の国々はすべての人々に

対する最低保護の要素をもって彼らの制度を完成させつつあること、そしてベヴァリッジに影響された国々は報酬比例制の給付を持った補足制度を採用しつつあることを示した。これは両モデルを一つに結合しながら、「ヨーロッパ」モデルを生じさせているとも言うことができる³⁸。

国はなぜ両目的（基礎的保護と労働保険——訳者注）を同時に追求すべきであるか、その理由を理解することが重要である。これらの理由は各々まったく異なっている。結果として、社会保障は各々の目的を異なる組織機構と財政をもって別々に追求しなければならないのである。

第1の部分は一人ひとりの市民に保証されるべき基礎的な保護から成る。これは本質上社会保障にたいする基礎的な権利の履行である。それは国の主たる義務である。国は人間の尊厳に則して生活を営むに必要な財とサービスをすべての市民に提供する責務を、それが国の権限の範囲内にある限りにおいて、負っている。国がそうした給付を提供できる場合は、国はそれらの配達を簡単に割愛することはできない。

国の主たる義務として、国の他の活動と同じように、通常これは国の行政機関により運営され、一般の税財源によって賄われる。しかし、これは必然的にそうでなければならないわけではない。国はこれらの給付の財政と管理運営について、一つ以上の独立の機関または民間機関に委託したり、その費用負担のために特別税を創設したりすることによって、異なる方法を選択することができる。しかし国はこの制度に対する最終の責任を逃れることはできない。そして国はすべての市民がこの制度の下で等しく取り扱われることを確保しなければならない。

このシステムの第2の部分、すなわち労働所得にたいする社会保険の提供は全く別の問題である。労働することそして生計を稼ぐことは基本的に個人自身の責任である。市場経済の下では——将来世界の事実上すべての経済はそうであると想定する——労働による稼得は各人の能力と努力、そして幸運に応じてさまざまである。そうした稼得の差異は偽りのない手段によって得られたものであるかぎり、完全に許容できる。そうした稼得が将来において

維持されることを保障することは確かに国の責任ではない。もしある人がそれまでに獲得した生活水準を将来も確保したいと欲するならば、自分自身でそのために必要な手段を取らなければならない。彼は貯蓄と投資を行い、もしくは保険を購入すべきである。

国が関わるところは、そうした保険を必要とするすべての人のために、保険の利用を保証することである。将来にそなえて労働から得る所得を護りたいという欲求は、どのような種類の雇用であれ、雇用についている人々に一般的な欲求である。人々が労働するとき、彼らは通常——一時的な作業に従事している若者のような特別のグループを除いて——ただその時の所得を稼ぐこと以上のことを欲するものである。彼らは現在および将来にわたって一定の生活水準を確保しようと欲する。そのための通常の方法は貯蓄であり、または保険を購入することである。しかし保険を購入すると、リスク状況は人によって相当に異なる。労働者によっては、同じ保険を購入しても他の人より多額を支払わなければならない。そして一定範疇の労働者については、保険は全く不可能となるであろう。これらの高リスクの人々は、最も保護を必要としている人々と正確に一致するのである。彼らは慢性患者、障害者、資格の乏しい人、および様々な理由から使用者にとり一般的に魅力のない人々である。彼らが疾病、事故、または解雇により雇用を失う可能性は平均の労働者よりはるかに高い、かつはるかに長い期間にわたってそうした状態にとどまるであろう。現代社会で、彼らがどの保険からも排除されることは耐えられないことと思われる。

国がこの領域に介入する明白な手段は、ビスマルクモデルに従った社会保険の技術である。それは労働者の大きな集団を対象に、最終的には国内のすべての労働者を対象に、強制加入とすることから成り立つ。掛金は個々のリスクに応じてではなく、集団全体の平均リスクに応じて算定される。高リスクの人が同じ保険でカバーされるのを許容するために、より低いリスクのグループは高く支払わなければならない。それでもそれは保険なのである。それは被保険者の労働者から、保険によって保護される稼得に同じく基づいて

算定される掛金（または保険料）によって賄われる。掛金（または保険料）と給付（プラス管理運営コスト）の間に均等性がなければならない。政府補助金は原則として許されない。より高いまたはより低い従前稼得の被保険者に、より高いまたはより低い給付を支給するために、一般納税者の金銭を使うことは許されない。

現代国家はこの第2の部分から手を引き、第1の部分すなわちすべての人にミニマムの保護のみを保証することに集中することも可能である。これは労働者が自分の所得保護のため民間保険に頼らねばならなくなることを意味するだろう。高リスクの人は、国がすべての市民に保証するミニマムの所得しか持たなくなるであろう。そうした政策の提案者が世界中に、とりわけ最低のリスクグループの間に、多数存在する。しかし産業化した事実上すべての国々で選択された政策は、ごくわずかな例外を除いて、システムの両方の部分を持つことである。実際、ほとんどの国のシステムは第1より第2の部分に対して多く支出している³⁹。政治家たちは社会のうち労働者たちの保護に多くの価値を付与しているように見える。このことは、とりわけ労働者がりっぱに組織されている時には、労働者の力のある地位によるのかもしれない。しかしそれはまた個人および社会全体が労働のうえに大きな価値を置いたことによることも確かである。この価値は今後も承認され続けるであろう、それどころか将来においてはもっと高く評価されるであろう。それがわれわれの確信である。したがって国は社会保障システムの両部分を今後も提供し続けるであろうと、われわれは信ずる。

(2) 2つの部分のうちの基礎的保護

すべての市民に支給されるべき基礎的な保護は、人間らしい生活を営むのに必要なすべてのものから成る⁴⁰。人間らしい生活の定義は文化による。それは理解力の問題であり、社会的な意識の問題である。初期の社会では、人々は飢餓または遺棄で死なない限り、苦情を訴えることはできない。しかし、もっと発展した社会では、人々が水道水のないもしくは適当な便所のな

い家屋に住む場合、彼らの子供たちが学校に行くことができない場合、または彼らが適切な医療を受けることができない場合、それは我慢ならない恥辱と考えられる。もっと豊かな社会では、人間らしい生活の定義は、他の社会では贅沢と考えられるかもしれない交通、コミュニケーション、および娯楽の通常の可能性まで拡大するであろう。世界の人々の生活水準の一般的な向上を考慮すると、何がすべての人に保証されねばならないかについての規範はたえず改善されていくと予想すべきである。

われわれの目的にとっては、最低保護制度のなかの2つの異なる目的を区別しておくことは重要である。この制度は、一方で、人間らしい生活を営むのに必要と考えられる最低限度の資源をすべての市民に提供すべきである。そして他方で、社会生活を構成するノーマルな活動から、あまり裕福でない人々が排除されるのを防止するための適切なサービスを提供すべきである。われわれは最初の目的を「最低所得」と呼び、第2の目的を「統合」と呼ぶ。

① 最低所得

もっとも重要なことは、誰もが自国において人間らしい生活を送るのに十分な生存手段を有するとすることである。その達成を可能とする2つの方法が基本的に存在する。一つはニーズに基づく伝統的な福祉の方法であって、これは必要な技術として不人気な資力調査を伴う。他の一つは普遍的な最低保障給付の方法であって、これは無条件ですべての市民に支給されるが、他に十分な所得を有する人については（他の所得と合わせて——訳者注）課税の対象とされる。最低所得保障問題は、最近の2、30年の間に、産業化した国々ではすでに社会政策論争の主要な争点となっている⁴¹。われわれはここで、この論争に参加することを欲しているわけではない⁴²。すべての人々に対する無条件の基礎所得（ベーシック・インカム）と最も厳格な条件付きの「ワークフェア」という両極端の間には、国がさもなければ貧困となる人々に対して厳密に何をなすべきとするかについて、多数の構想が存在する。

ここでは、十分な資源もしくは「貧困線」という一般的な基準が向上することは確実だと述べるに止めておきたい。それは単に一般的な所得上昇の結

果なのではない。それはまた生産性の増大および大量生産のグローバリゼーションの帰結でもある。この生産システムは、極めて要求のきびしい雇用条件の下で、雇用に——どのような理由であれ——適しない人々を常に多数、労働市場から締め出すであろう。この生産システムが社会において正当であるためには、このシステムが拒絶した人々に対して適切な生活条件を提供しなければならない。それは高い生産性のために支払われるべき代償(の一部)なのである。

この給付が品物やサービスの給付でなく、所得の形で行われることは重要であり、それは今後も変わらない。所得は、本人の選択に従って、必要なものにいくら消費するかを決定する可能性を付与する。これらの選択は社会の側の選択や政治権力のそれと異なるかもしれない。人々は、生物学的に栽培された野菜の代わりに、たばこ、酒または薬物にその金を消費することを選択してもよい。人々が自分自身または他人を害するのを止めるために、福祉当局が介入するよう強要される場合があるであろう。この権利と困窮者に対して必要な監督を行うことまたは彼らの行動を望ましい方向へ適応させることを、いかに調和させるかは確かに将来における我々が社会の大問題の一つであろう。しかしそれは別として、最低所得給付の受給者は、その所得を自分の欲することに使う自由を有すべきである。それもまた基本的人権すなわち自己決定権なのである。

② 社会的統合

他の目的は、社会から排除されるリスクを負っている人々を社会に統合させることである。これはアメリカ合衆国およびヨーロッパ共同体において、社会政策の別の目的として、近年多くの注目を集めている⁴³。それは本質的に、社会において不利な条件に置かれたグループが社会におけるノーマルな生活を構成するすべての活動に参加する権利を有することを意味している。もしこれらの活動の一部から排除されたら、それは差別として非難されるだろう。

社会における「ノーマルな」生活という観念が曖昧なものであることは明

らかである。それは本質的に文化的な観念である。それは国民が一般的にノーマルであると了解するものに完全に依存している。これは社会によって、また時代によって異ならざるを得ない。

重要なことは、この権利を実現するには国が一定の財とサービスを提供する必要があることを理解することである。古い市民的自由の概念の下では、差別禁止とは他から不当な干渉を受けない自由を意味した。しかしこれが十分であり得ないことはすでに長く承認されている。人々が平等の権利を享受するには、これらの権利を行使するのに必要な手段を提供されなければならない。基本的人権は国がこれらの権利を実行する手段を提供することを要求する。

この概念が応用された最初の領域は、医療、教育そして住宅であった。重要なことは、統合がこれらのサービスを多少利用できることを意味するものでないことを理解することである。とりわけ医療と教育においては、それらのサービスを平等に利用できることを意味するのである。もしある人が他と比較して教育に対し少ない可能性しか持たず、質の高い医療に対し少ないアクセスしか持てない場合、彼が人間らしい生活を営むことができるとは考えられない。住宅においては、もちろん、事柄がやや異なる。しかしここでは、恵まれない人々の住宅条件は、他のすべての市民にとって欠かせないと考えられる基準を満たすものでなければならないことを少なくとも意味しなければならない。

障害者の社会的統合には特別の注意が払われるべきである。医療における技術的進歩が重大な健康問題を抱えている人々の生命を救うにつれて、そして平均寿命が伸びるにつれて、大部分の人々が、あれやこれやで、ある程度の不利益または障害を被るのはますます普通のこととなるだろう。これらの人々は、可能な限り、ノーマルな生活を営む権利を有するのである。

障害者がノーマルな生活を営むのを援助する可能性は、将来、大いに改善されるということは十分期待してよい。これらの可能性は、次の3つの要素いかによっている。すなわち、技術的な装具、人的資源、および財政手段

である。これらのすべては、将来、確かに発展するはずである。この発展は、社会におけるノーマルな生活へ統合することを求める障害者の請求を力強く支援するであろう。

現時点では、この分野は社会保障の権利が最も実現されていない分野の一つである⁴⁴。もっとも発展した国においてさえ、障害者はいまだに彼らの障害(不利益)に縛られた捕虜である。障害者用の製品やサービスは、一般消費者用のほとんどの商品のように大量生産されるものではないから、はるかに高価である。アパートを障害者用に改築することは新築するくらいのコストがかかる。障害のある運転手用に改造される小型の自動車は、大型の高級乗用車より高くつく。列車またはバスのような公共交通機関を利用する代わりに、障害者はタクシーを使わなければならない。一定の障害者は既製品の衣服を購入することができない。彼らはもっと高い費用のかかる、あつらえの衣服または手作りの靴を必要とする。こうした例はいくらでも挙げることができる。現行の給付にもかかわらず、今でも障害者は障害によって引き起こされる特別の出費で破滅するか、それとも社会から孤立し片隅でひっそり暮らすかというジレンマに直面しているのである。

もし将来、技術的にも経済的にも発展するならば、もし生産性の著しい拡大が本当に実現するならば、このことは障害者の利益となるべきである。彼らの社会保障の権利は、日常生活の普通の活動に付き合うのに要する特別の出費に対して、全額かつ実際に補償することを、段々に含んでいくべきである。このことは医療に対する方法と同じ方法で行われ得る。障害者は提供者を——合理的な限度内で——自由に選択することができるべきである。これは「パーソナル・アシスタンス費」、すなわち障害者はこの費用を自己の選択に応じ消費する自由を有するが、これを個人的な富を肥やすために保持する自由は持たない、という形を取ることができるであろう。あるいはそれは医療保険の方法、すなわち提供者が基金から支払を受けるか、または基金が利用者にその費用を償還するという形を取ることでもできよう。確かに、彼がサービスを利用するときの支払は、サービスの利用が現実的に保証される程

度・範囲に制限されるべきである。ほとんどの現行制度に見出されるような障害者に対する均一給付方式は、過去のものとなるべきである。

(3) 2つの部分のうちの労働者保険

労働者の社会保険は100年以上存続している。社会保障制度の中でも最も発展した部門である。しかし、将来はさらに発展することが可能であり、かつ発展するであろうとわれわれは信じる。この制度は労働者の地位や雇用形態が何であれ、自営業者を含めて、すべての労働者をカバーすることとなるであろう。それは、所得税と一緒に、同じ手続きを通じて納められる単一の統一された社会保険税または社会保険料によって賄われることとなるであろう。

ここで再び、われわれは労働者保険を2つの部分に、すなわち所得維持および労働市場への統合の2つに区分する。

① 所得維持

社会保障なかんずく社会保険の現行制度によって最もよく実現されている目的は、災害、疾病、失業、障害、老齢または死亡といった古典的なリスクが生じた際に、労働報酬を保護するということである。識者によっては、この部門はすでに発展し過ぎており、将来はスリム化されねばならないと言うであろう。ある人はもっと進んで、この部門はすべて廃止されるべきであり、代わりに抛有能力のある人は民間保険により、抛有能力のない人は公的扶助または最低所得給付により、取って代えられるべきであるとさえ言うであろう⁴⁵。

われわれがこの社会保障部門は将来も維持されるであろうと信じる理由はすでに簡潔に述べた。それにわれわれは、どのような重要な変化がこの分野に生じると期待できるかについても、すでに示した。この制度は将来、ビスマルクモデルの保守的な影響から解放されるであろう。この制度は次第にいくつかの時代遅れの区分、たとえば業務上と業務外の災害・疾病の区別、障害と長期失業の区別、被用者と自営業者の区別などを廃止するに至るであろう。

う。またこの制度は、しだいに古い「リスク」思考を捨てて、損失を引き起こした出来事ではなくカバーされるべき損失に焦点を当てた、機能的な方向へとこの制度を再適応させるであろう。

「民営化」イデオロギー⁴⁶の多くの支持者の意見に反して、私は社会保険制度が被保険者である労働者に対して将来もっと多くのもっと良い保障を提供することになると信じている。われわれの社会はもっとリスクに手を出す方向へ動いていくのではなく、動いていくとすれば、リスクを避ける方向へ動いていく。社会がその社会の構成員の大きなグループに対して、彼らが不安を感じている将来の損失に備える保護を提供できるとしたら、彼らはその保護が提供されるよう要求するだろう。

もちろん、そうした保護は民間事業によって提供され得る。人々が一般に民間企業を信頼するほどには国を信頼していないことは事実である。銀行や保険会社の宣伝キャンペーンの方が政府の社会政策をめぐる公開討論より人々を納得させる。しかし民間保険はリスクの選択によってはじめて生き残ることができることも事実として変わらない。それは最低リスクの限られたグループにとってのみ、安くて良いものとなり得るのである。平均的なリスクのグループにとっては、社会保険の諸経費をはるかに超える重い諸経費のゆえに、もっと高価となる。そして高リスクのグループにとっては問題にもならない。民間保険をあてにすると、社会的不平等という悲話にいたることは避けられない。そのことはアメリカのメディアが特に医療に関連して、しばしば提起していることである。保険業の金融汚職や倒産の危機のたびに、人々は、国による保証がやはり地上で持つことのできる最善のものという事実に気付かされるのである。

疾病給付のような短期的なリスクについては、事情は異なるかもしれない。来るべき世紀における比較的恵まれた労働者の場合、その所得の大部分は投資による収入から成るであろうが、彼らが短期間の稼得の減少にあまり強い関心を抱くことはないだろう。彼らがそうした給付のために保険料を支払う意思を持続するか確かではない。代わりに、彼らの使用者から、そう

した給付によって通常カバーされる期間の所得保証を獲得しようとするだろう。オランダモデルは、疾病または災害のため休業する場合、休業1年まで賃金を（70%まで）引き続き支払うまでに使用者の責任を拡大した最近の改正後、オランダの長期の欠勤（オランダ病）⁴⁷に対する異常な狼狽した反応のごとく見られているかもしれないが、これは将来のモデルに転ずるかもしれないのである。

長期の給付については、事情はまったく異なる。年金制度は重要性を増し続けるであろう。この分野では、公的制度は容易には民間制度に取って代えられ得ない。どんな民間機関であれ現在の年金制度がカバーしているほどのたいへん長い期間、給付を保障し続けることができるとまでは信頼され得ない。しかし同時に、現在の年金制度は伝統的な特徴をいくつか失い民間の年金に近くなると予想してよい。年金はわれわれが今日知っている社会保険年金制度より、もっと個人単位化され、もっと年金数理にかなったものとなり、もっと家族における地位によらないものとなるかもしれない。無条件の老齢年金が現行の退職年金に（再び）取って代わるであろう。遺族年金は徐々に無くなるであろう。遺族年金、障害年金および長期失業者に対する給付は「早期退職」年金へ統合されるであろう。ここではデンマークモデル——デンマークらしい典型的な奇抜さだと多くの人が（デンマーク人でさえ）考えているけれども——が将来の年金制度の方向を指し示しているかもしれない⁴⁸。

そして財政方式について言えば、私は完全な積立方式を称賛する人々の合唱に与しない⁴⁹。財政手段としての積立では、将来の年金制度においては小さな役割しか演じないであろう。それが私の確信である。積立金の投資がたとえ驚くほどの収益を時にもたらし得るとしても、それは長期的に頼れるものではない。政府は投資銀行を救済するために納税者の負担でこれまでに何度も介入しなければならなかった。年金制度の財政は、長期的に見ると、そうした疑わしい基盤の上に築くことはできない。それで、世界中の年金制度の大多数が全面的に積立方式になった場合に生ずるであろう技術的な問題

については触れないこととする。これらすべての積立金にとって一番有利な投資先がひどく不足するという事態になるだろう。そして、金融市場を年金積立金が支配するという問題が生じ、ついには世界経済のほとんどを年金基金の運営責任者がコントロールするということになるであろう⁵⁰。これらはすべて極めて望ましくないことと思われる。

管理運営自体について言えば、われわれは、年金基金および社会保険一般の管理運営は民間保険のスタイルに戻る傾向になるだろうと信じる。このことは、その管理運営が国から独立しており、かつ(少なくとも潜在的には)被保険者代表によってコントロールされることとなることを意味している。それはまた、管理運営責任者は制度の善良な運営にたいして責任を負わねばならないことも意味している。彼らは十分な財政運営と十分な内部留保を提供しなければならない。給付の支払いは迅速かつ正確でなければならない。被保険者全員へのサービスは満足を与えるものでなければならない。もし被保険者のうち大きなグループが満足しない場合、彼らは個々の運営責任者または管理運営委員会全体を替えさせる可能性を持たねばならない。彼らが、この制度はそのように機能していると判断したときにはじめて、一般の人々はこの制度にたいして真の信頼を寄せることができるだろう。

② 労働市場への統合

古典的な社会保険制度に対する一定した批判は、それが補償のみに焦点を当てて、労働市場への再統合には焦点を当ててこなかったことにある。近年の10~20年間における「積極的な福祉国家」への動きはこれを変革することを意味している。将来における社会保険制度はこの新しい路線に沿って発展していこう。それがわれわれの想定である。社会的リスクの被害者を労働市場へ統合することを促進するという目的は過去と比較してはるかに重要となるであろう。

ちなみに老齢年金について述べておきたい。上記の問題がこれに当てはまらないことはもちろん明らかである。この年金の受給者は労働市場へ復帰することを予定されていない。労働市場への統合問題はここでは逆方向に適用

され得る。年金の受給資格には、労働市場からの引退の要求が含まれ得る。過去においては、公的年金制度は老齢年金と退職年金という2つの概念の間で揺れてきた⁵¹。失業率が高い時は、次の世代の労働者に仕事を開放するために、比較的きびしい退職調査を適用するという圧力のもとにあった。そうした政策は時の試練に耐えられないだろうと、われわれは信じる。被保険者たちは、老齢年金は彼ら自身の拠出により支払われるという考えを濃く貼り付けられている。結果として彼らは、一定の年齢に達したとき、それ以上の条件なしで、年金受給資格を有しなければならない。実務において、退職調査の精度を監督することは結局困難だとわかる。退職調査の厳格な履行は基金にとって多額の出費を伴い、そして使用者と年金受給者にとっては多くの面倒な事態を伴う。現実には、生産性の高い産業が高齢労働者を相当数雇用するということはありそうにない。傾向としては他の方向を向いている。使用者たちは労働者を、より若い年齢で解雇する傾向にある。年金受給者たちは自分たちを役に立つ存在とすることができるし、比較的生産性の低い部門またはインフォーマルな経済部門の一時的もしくは短時間の仕事に就くことによって年金収入を補足することができる。彼らがそうすることをやらせてそして止めるというのは、役に立たず、無駄であるように見える。

社会保険の他のすべての部門（早期の年金を含めて）では、給付の受給資格は、受給者が労働市場において適職を見つける能力がないと証明されたないし見做されたことに基づいている。社会保険制度はそのような受給者ができるだけ早く復職することに明確な利益を持っていることは直ちに明白なことである。そうすることによって社会保険制度は2つを得る。すなわち、給付を削減でき、保険料は労働者の稼得に基づいて徴収できる。なぜ、これを実行に移すことが、そんなに遅れたのか？

現実には、社会保険受給者を復職させることは、社会保険制度がまだ十分に解決できていないいくつかの深刻な問題を含んでいる⁵²。個々の人間と労働市場との関係は複雑で錯綜した性格を持っている。労働は、アメリカ合衆国議会が表現したように、商品ではないのである⁵³。したがって労働市場は

通常の市場ではない。労働権は基本的人権である。しかも、この権利は職業を自由に選択する権利を含んでいる(世界人権宣言22条、23条1項)。この権利を、労働市場への再統合の要請と調和させることは容易ではない。

これらの問題は、労働不能と労働意思の判定をめぐる年来の混乱に最も明らかに現れている。この2つは相互に密接に関連している。災害、疾病または解雇の被害者を再び統合できる見込みは、彼の医学的な条件や労働市場の状態によるのと同じくらい彼自身によるということは、事実である。強い動機づけを持つ人は比較的早く復職するし、自己のハンディキャップを驚くほど上手に克服するだろう。これに対し消沈した人はもっと軽い身体障害でも、彼の再統合のためにどんな努力が払われようと、生涯、離職のままであるかもしれない⁵⁴。受給資格要件としての「労働不能」の判定は「労働の意思」の判定に変わることが非常にしばしばみられる。しかしこれは個人の心のかなかを調査することを含む。災害や疾病の結果としての本当の鬱状態と、働こうとするよりむしろ何もしないで給付を受けることを選択する受動的な態度とをどうやって区別するのであろうか? 誰が、いかなる方法で、それを判定するのであろうか?

他方では、個人が労働市場に再統合される可能性は、彼を雇用しようという使用者の意欲に強く依存する。「意欲」問題のこの側面は、決して同じ注意を払われてはこなかった。ほとんどの国で、数種類のタイプの補助金や給付金が障害のある労働者の雇用を促進させるために使用者に交付されている。しかし、その効果は極めて低い⁵⁵。ここにもまた将来改善されるべき点がたくさん存在する。

近年、もう一つの深刻な問題が認識されるようになった。すなわち給付の「罨」の存在という問題である⁵⁶。この言葉が意味している状態は、障害者または失業者は、復職するより給付に依存する方が実際に暮らし向きがよいということである。補償制度は事実上しばしばリハビリテーションや再統合の意欲を削ぐのである。受給者がその身体的な状態や職業上の技能を改善するために払う努力は、彼の金銭給付や多くの他の利点を失わせ、結果として

低賃金で不安定な雇用に終わるかもしれないのである。

過去においては、社会保障制度はこれらの問題を解決するために、医師やその他の専門家に主として頼ってきた。労働能力、職業紹介の適切さおよび労働意欲の調査は、次第に複雑化されてきた一連の調査によって判定されてきたが、その調査はしばしば軍隊における医療・療養から派生してきたものであった。こうした方法は全体として完全な失敗に終わっていると結論するほかはない⁵⁷。将来は完全に新しい方法がこの問題の解決のため開発されなければならないであろう。

この問題においては、基本的な区別が、短期間の問題と長期間のそれとの間につけられなければならない。短期間においては、この問題は労使関係の領域に属する。労働者が十分退職に値するほどの疾病または傷害を負っているかどうか、あるいは彼が辞職する他の十分な理由を有しているかどうかは、その企業における使用者と労働者の関係のレベルで評価・判断されるべきである。同じことは、使用者が労働者を業務に復帰するよう要求するのは正しいか、または彼の（再）雇用を拒否するのは正しいかという疑問についても当てはまる。外部の者がこうした問題にかかわるのは困難で、それは企業もしくは産業内の労使関係の文化に属することである。

長期間においては、事情は異なる。長期の障害または失業状態にある労働者は企業もしくは産業とのつながりが断ち切れている。彼が労働を再開する可能性や意欲は、彼に開かれている労働市場の全体に関連して評価・判断されるべきである。それをどうやって行うか？

いくつか単純なケースもある。大変ひどい傷害を負っているか、または労働市場で非常に大きな不利益を負っているため現実にはどのような復職も不可能と思われる場合がありうる。もしくは公的機関が労働への復帰を望ましくないとみなすカテゴリー（たとえば一定の年齢を超えた労働者）に属するという場合がありうる。そうした場合は、安心して給付を受給できるようにされるべきである。この場合は、社会への参加（統合）が可能な範囲において、その参加の支援のみを提供されるべきである。

その他のすべてのケースについては、雇用の喪失は、医療上の理由であれ経済上の理由であれ、いかなる理由かを問わずすべて、再統合の問題として直に取り扱われなければならない。その個人のためのリハビリテーションのプランが組み立てられなければならない。そのプログラムに従事している間、彼は稼得に代わる社会保障給付および彼の社会的統合を促進するための他のすべての給付を受給できるとすべきである。

この受給はもちろん、少なくともリハビリテーションプログラムの期間中、継続しなければならない。この期間に、新しい雇用を見つけるのに通常必要な期間が追加されるべきである。受給者がリハビリテーション活動への通常の協力を拒否した場合、早期に受給資格を失うこととなるであろう。彼が雇用を見つけることができないのは彼自身の過失によらないことが(協定により、または裁判所の決定により)認められた場合は、彼はその受給資格を延長できることとなるであろう。そして彼に新しい雇用を提供する合理的な望みが現実に存在しないと思われる場合は、彼は期限を限定しない受給資格を得ることとなるであろう。

そこでつぎに、まったく異なる疑問に移って、問題全体を考えてみよう。すなわち誰がリハビリテーションプログラムを決定するのか、また受給者がプログラムのもとで行わなければならない努力の中身を誰が決定するのか？

リハビリテーションおよび再統合は単に医師その他の専門家の問題ではないことを考慮しなければならない。それはすべて、個人の将来の生活(人生)を計画だてることにかかわるのである。そして、それは多くの努力や忍耐を、単にサービス提供者側のみならず、むしろそれ以上に個人の側に負わせることさえあることを意味するのである。その個人がその決定過程において重要な役割を果たすべきことは確かである。医師その他の専門家によって決定された職業に再統合するよう個人に課することは、彼がその選択に同意できないとき、職業選択の自由の権利にたいする違反となるであろう。この権利を尊重することは、その決定が真に患者自身によって行われるべきであって、誰か他の人によって行われてはならないことを意味する。医師及び他の専門

家は助言を与えることはできるが、決定を行うことはできない。他方、その決定はまた社会保障基金にとっても重要な意味をもっている。基金と受給者の間において、彼がいくらの受給額を、どれくらいの期間受けることとしなければならないかについては、受給者の一方的な決定に任すことはできない。そうした決定方式のもとでは社会保障基金は存続することができない。採るべき方法は一つである。すなわちその決定は社会保障基金と受給者の間の合意によって行われなければならないということ、そして、そうした合意が得られない場合の決定は、裁判所によってのみ行われ得る、ということである。

受給者は、構造上、基金にたいして非常に弱い立場にあるということを念頭に置いておかなければならない。彼にとっては、それは彼の残りの生活（人生）を左右する一回きりの決定である。彼は単独で、有資格の職員を備えた専門の機関と向かい合う。したがって肝要なことは、受給者が彼の利益を防御してくれる機関もしくは専門職によって援助されるべきだということである。そうした機関は労働組合であり得るし、またそうした専門職は事務弁護士または権利擁護に従事する者であり得る。そしてこの権利擁護のサービスの費用は——その権利擁護者が労働組合の有給の職員でない場合——社会保障基金によって支払われるべきである。この基金は被保険者によって又は被保険者のために支払われる保険料からなるものである。もしこの金が受給者のためにではなくて、受給者に反対する専門家の助言に対する支払いに用いられるならば、それは極端な不公正である。

以上は、遠い未来に関すること、もしくは空想のようにさえ見えるかもしれない。しかし、われわれが第3の1000年の全期間を射程に入れて、社会保障の将来を論じていることを忘れるべきではない。われわれが固く信じていることは、その1000年の終わりよりはるかに前に、労働者の長期失業にたいする労働者の社会保険が、ここでわれわれが述べているものにくらか似たものとなるであろうということである。

Ⅲ グローバルな社会保障

ここから、われわれは本論文の全く異なる問題に入る。それは、地球上の全世界の社会保障システムは可能でかつ実現すると期待され得るかかどうかという問題である。ほとんどの人々は、これに対し否定的に答えるだろう。社会保障は強制的な保険料又は税のために、および規則や規制の履行強制のために法的根拠を必要とする。その法的権限は民族国家のみが提供することができるのである。

財やサービスの生産のみならず文化、情報、娯楽、そして最後には政治権力もまたグローバル化されるであろうと、われわれは信じる。その理由はすでに述べてきた。国際連合あるいはその後継機関は、その介入の権限が着実に拡大され、かつそれが世界の国々によってますます受け容れられるようになるのを見るであろう。なぜなら、そのことが世界の平和と協調を維持するために必要なことと感じられるようになるからである。人はそのような意味をもった進展をすでに目撃している。

地球規模の政治権力の権限は、初めはもちろん、平和維持に限定されるであろう。しかしその権限は、年数を経た民族国家で起こったように、他の領域に拡大していくのが見られるだろう。国民に社会的保護を提供するため、技術的および財政的手段を利用できるときは、民族国家はその権限を行使しなければならなかったのである。

このことは世界のレベルでもまた起こるのであるか？この方向に向かって、どの発展をわれわれは期待することができるのか？

1 社会的保護における国際原則

国際社会保障法はすでに100年以上の歴史を有する。労働者の健康保護のために、マッチ製造における黄燐の使用を制限する最初の国際協定以来、印象に残る一連の国際法律文書が種々のレベルで創られてきた⁵⁸。これらの法律文書のほとんどは、活動が一国の領土に限られない人々の社会的保護を改善するためのものであった。それらは調整の法律文書と呼ばれる。それらは、

活動が一国以上に広がる場合、どの国の制度が適用されるか、給付を受ける権利はどの程度まで外国に持ち運びできるか、そして給付額はどのように算定されるか、を定めるものである⁵⁹。そうした法律文書の必要性は、生産の国際化が進むにつれて大きくなる。今日では、そうした調整の法律文書は世界レベル、地域レベル、および国レベルで存在する（双務的なまたは多国間の協定）。その法律文書は多数かつ多様になり、調整の調整が必要なほどである。国際連合もしくはその専門的補助機関である国際労働機関が、将来、各国制度の調整を簡素化するよう先導することを期待してよい。

他の法律文書は、一般的に労働者および市民の社会的保護の改善に資するものである。あるいは少なくとも、そうした保護を失うことを防止しようとするものである。そのような保護の低下は国際貿易と国際競争の拡大の結果として懸念され得る。これらは「基準設定の法律文書」と呼ばれる。われわれの目的にとっては、より重要な文書である。

今日すでに、世界レベルで社会保障の基準を設定する、きわめて印象的な、整然と配列された法律文書が見出される。これらは国際労働機関の条約である。その最も重要なものは、すなわち、

— 社会保障の最低基準に関する第102号条約（1952年6月28日）

— 母性保護に関する第103号条約（改正）（1952年6月28日）

— 労働災害および職業病の給付に関する第121号条約（1964年7月8日）

— 障害、老齢および遺族の給付に関する第128号条約（1967年6月29日）

地域レベルでもまた、重要な法律文書が存在する。最も重要なものはヨーロッパ評議会（Council of Europe）のそれである、すなわち、

— 1964年3月11日のヨーロッパ社会保障規約および付随議定書

— 1961年10月18日のヨーロッパ社会憲章、ならびに1987年11月26日の付随議定書および1991年10月21日の修正議定書

— 1990年11月6日のヨーロッパ社会保障規約（改正）

これらの法律文書は多様な、多数の国によって批准されている。批准国はその社会的保護制度の現状を記述した報告書を定期的に提出しなければなら

ない。その程度において、これらの法律文書は法的拘束力を有する。ほとんどの国はこれを入念に行っている。各国の政府は、協定された国際基準の維持に怠慢であると専門委員会の報告書に言及されないよう、かなり気を遣っているように見える。

それでも、これらの法律文書の影響力はどちらかといえば弱い⁶⁰。国際的な基準は相当に低い水準で設定されているので、ほとんどの国はむしろ容易にそれを満たすことができる。個々の国は、その社会法が協定された基準にすでに対応している場合にのみ、そうした法律文書を批准する傾向にある。法律文書がより野心的な基準を設定した場合は、その批准は極端に遅くなる。改正されたヨーロッパ社会保障規約の経験はこのことを雄弁に物語っている⁶¹。

将来、国際社会はこれらの問題にもっと精力的に行動すると期待される。国際貿易が発展し、大量生産がもっとグローバル化するにつれて、いくつかの国々がその労働者と市民に劣悪な社会的保護を提供して不公正な競争による利益を得るということは、国際共同社会にとってますます受け容れられなくなる⁶²。自由貿易は「ソーシャル・ダンピング」の禁止を要求する。生産性が上がり、一般的な生活水準が向上するにつれて、社会的保護制度の最低基準は改善されなければならないだろう。適切な法律文書を批准しない国あるいはその文書に従って義務を履行しようとしなない国は、将来、関税および貿易に関する一般協定もしくは他の国際的な世界貿易規制システムのもとで制裁に服することとされなければならない。このことは多くの人が予想するよりはるかに早く実現され得る。行動を促す動機づけとして、連帯というのは弱い動機づけかもしれないが、しかし貿易ははるかに強いそれとなる！

2 災害救済

地球規模で、特別の仕組みが講じられそうな最初の分野は、災害救済である。今日のこの問題と過去の（ただし多くの場所では未だ今日の）労働災害・職業病の問題との間には、明白な類似点が認められる。世界中でさまざまな国を襲う恐ろしい災害——不思議に比較的貧しい国々に多い——は、世界のメディアによって広範囲に報道される。それはちょうど19世紀の新聞によって最悪の労働災害の悲惨さが詳細に報道されたのと同じように。その労働災害に対する一般の反応も同じものであった。ほとんどの被害者は使用者に対して補償を請求できず、また何らかの保険でカバーされることも明らかになかったから、慈善による援け合いが行われたが、それはしばしば物惜しみしないやり方で行われ、少なくとも十分に関心と呼んだ深刻な災害の場合は、そうであった。19世紀末もしくは20世紀始めになって初めて、産業化した国々において、このやり方が無過失責任制度に取って代われ、そして間もなく社会保険制度がそれに続いたのである。これと同様の展開が、国際レベルの災害救済において生ずることを想像することができるだろう⁶³。絶えず世界は、ほとんどの国において、なかんずく発展途上国において、その被害者を救済する能力をはるかに超えた自然災害のイメージに揺さぶられる。国際的な援助が、公式の国際機関や個々の政府、非政府国際組織および民間慈善団体によって与えられる。これらの救済活動はメディアのおびただしい注目を浴びる。しかしこれらの活動は多くの不適切な特徴を共有しているのである。すなわち、

— 最初の数時間および数日が常に最も決定的であるが、これらの活動は災害が知られた後に組織される。

— 利用可能な短期間のうちに、これらの活動を適切に調整することは不可能である。

— 提供される財やサービスの種類は最も緊急なニーズに必ずしも対応しない。

— それらはその場その場のケースに基づいて与えられる。そのことは、他よ

りも厚遇される国々および被害者たちもあることを意味する。

こうした状況は、災害の結果に効果的に対応する技術的な手段が開発され、財政的な資源が利用できる現代世界においては許容し得ないものである。もしそうした手段が使えるなら、それらは災害を被った国や被害者が効果的かつ公平な方法で自由に使えるようにすべきである。これらの国や被害者はこの救済を贈り物あるいは慈善として受けるべきではない。またそうした救済の支給決定は政治的な配慮によって汚されるべきではない。自然災害の被害者は誰もが平等に権利としてそれを受ける資格を有するとすべきである。

このことは「世界災害救済機関」と呼ばれるまたは何か類似の国際機関の創設によって達成され得る。それは現存の救済組織に取って代わるべきではない。現存の組織は新しい機構に統合され、あるいはその機構の下で活動することができる。このようにして、それらの活動の範囲は制限されるのではなくむしろ拡大されるだろう。それらがもっとよく計画され、資金を調達され、そして効率を高めるのを、それは援助できるだろう。

私見では、そうした国際機関は自己の活動を現物給付、すなわち被害者用の避難施設と食糧、特別の医療収容施設、急患の移送および通信サービスなどに限定すべきである。被害者への金銭的な補償は社会保障制度および民間保険に委ねられるべきである。しかし重要な特殊任務については、それが必要とされるときおよび場所で、よく訓練されたスタッフと適切な器具をもって、最適の短期介入を保障するよう、特殊任務チームをいつでも出動できる状態にしておくべきだろう。アメリカ連邦非常時管理機関 (American Federal Emergency Management Agency FEMA)⁶⁴は近時一般の認めるところでは悪い評価を得ているが、このタイプのサービスのモデルとして役に立ち得るだろう。

この機関は加盟国の拠出金によって賄われ得る。その拠出金は、加盟国のGNPの(累進的な?)パーセンテージとして計算され、そして国連またはILOに払うべき拠出金の算定式に大なり小なり従って算定され得る。この機

関は管理運営組織を有すべきである。その組織は世界銀行のような国際的金融機関に依存したものかまたはそれから分離された組織であって、災害の認定、給付の授与、および拠出金の支払いに関する決定の責任を有するとすべきである。その決定が公正であり、政治的判断を離れたものと受けとめられ得るように、この機関は国際司法機関によって監督されるべきである。

3 医療

健康権、もっと正確に言えば医療へのアクセスの権利は基本的人権として普遍的に承認されている。労働権、住居権あるいは教育権といった他の人権——いかにそれらが重要であるとしても——と比較して、これはもっと緊急の権利であると広く感じられている。われわれの豊かな社会が、産業化した世界の住民の多くに、そして世界人口の大部分に対して、必須の医療保護を提供できないということは許容できない恥辱であり、将来においては今日以上にもっとそうであるだろう。仕事あるいは家がないとき、もしくは学校へ行けないとき、人々は死にはしないが、必須の医療が欠けたら死ぬのである。将来、国際社会が十分に組織され、国を超えた活動の必要性が世界中でもっと受け容れられるようになったら、基礎的な医療をある程度国際的に提供することは避けられなくなるであろう。

2001年に、「エイズ、結核およびマラリアと戦うグローバル基金」が、比較的貧しい国々に影響を与えているこれら3つの主要な破滅的な疾患の予防と治療を目的として、政府補助金と民間の寄付（ビル・ゲイツ財団ほか⁶⁵）から特別の資金提供を行う独立の国際機関として創設された。それは世界保健機関、HIV/AIDSの国連プログラムおよび世界銀行と協力して活動する。この第一歩は、必要な医療を今でも奪われている人々にそれをすべて届けることを援助しながら、もっと包括的で体系的な取り組み方法へ道を開くことができるであろう。必要とされていることは、本質的に、恒常的かつ十分な資金供給をもってそれを提供することである。

世界保健機関はこのことに責任を有すべき機関であるように思われる。そ

の活動は現在のところ主として公衆衛生および健康を保護する予防的活動へ向けられている。しかしこの活動は、健康診断(検査)および治療の形で、今日すでに行われているように、必然的に現場へ直接介入することを伴う。この活動は、自国の資源で基礎的な医療の提供を保障し得ない国々に、その提供を行うことを含むよう拡大されるべきである。それはその地方の医療提供者を援助することによって、またはもしその国が受け容れれば国際機関によって直接的に、行うことができるだろう。この医療の費用負担は今日のWHOの資金と同じ方法で、つまり加盟国のGNPに応じた拠出金によって賄うことができよう。医療に要する費用の補助を受ける資格は、その国の国民一人当たりのGNPを基に累進的な尺度にそって、または他のさまざまな方法によって与えられ得るだろう。重要なことは世界中のすべての人々が、すべての地域で基礎的医療を利用可能となるよう、恒常的で信頼性のある財源を確保することである。

4 最低生活の資源

さらに遠い将来を展望するとき、われわれは地球規模の社会保障のもう一つの形の出現を見ることができよう。すなわち、グローバルな最低所得給付制度である。これは今日ではあまり可能性があるように見えないかもしれない。しかし、われわれの現在の社会保障制度も1世紀前はそうだったのである。もし人がすべての人々に社会的保護を保証することを欲するならば、最初になすべきことは、すべての人が地域社会で人間らしい生活を営むことができるように、すべての人に最低限の資源を保障することである。現時点ではそうした権利は、十分に発展した社会保障制度を持つ産業化した国々において何らかの方法で(必ずしも完全ではないとしても)すでに承認されている。最貧国は国民のなかの特権を有する僅かな部分を除いて、これを行う資源を持たない。それより発展した国はいくらかの社会保険を持ち、「インフォーマルな経済」の中にいる人々に対して公的扶助制度を持っている。もっとも発展した国では、古い公的扶助は扶助の権利へ転換され、または社

会保障制度の一部として最低所得に対するごまかしのないまっすぐな権利へと転換されている。

より多くの国がより高い生活水準を達成するにつれて、そうした制度がますます多くの国によって採用されていくだろう。将来のある時に、経済発展の結果、そうした権利を世界のすべての住民に有効に与えることができる段階に世界全体で到達するだろう。そしてこのことが行われ得るとき、それは行われなければならないだろう。

第一歩として、労働することを期待し得ないすべての人々、すなわち児童、障害者および高齢者に最低限度の社会的給付を保証する制度を設けることが考えられる。これらの権利はこれらの範疇の市民に対して、年齢および健康状態といった客観的な基準に基づいた、普遍的な受給資格（権利）として付与されるべきである。資力調査あるいは裁量を伴う行政手続きの必要性はなくなるだろう。一例として、南アフリカ社会保障庁（South African Social Security Agency SASSA）の社会扶助給付（Social Assistance Grants）を見ることができる。南アフリカは少数の豊かな人々と多数の貧しい人々を抱える世界の姿をなすものとして見ることができる。ここでは南アフリカ政府の当局の下で、国民の豊かな部分（もはや白人に限られない）は老人、障害者および児童養育の義務を負う人々に対する給付という広いネットワークの費用を負担する、そしてそのことが国民の統一を保つ上で重要な役割を果たしているのである⁶⁶。この給付は資力調査付きであって、それは申請者の大多数にとってほとんど意味をなさないものの、しかしそれは給付の申請と給付の帰属の手続きを阻害する。われわれは資力調査を廃止すること、そして年齢、身体的状態または児童養育の義務という客観的な根拠に基づいて給付を付与することを提案するだろう。認定された所得を有する人々に対しては、この給付はその所得に上乘せされ、そして課税の対象とされ得る。しかしこの給付を必要とする人々は、もっと迅速にかつもっと確実にそれを受け取ることとなるだろう。

こうした範疇に属した人々への無条件の給付が、綿密な所得調査とともに

労働の意思の微妙な調査を要件としつつ、すべての人々への真の最低所得給付で補足され得るようになるのは、さらに発展した国においてのみである。これを実現することは長い間にわたってほとんどの国の能力を超えるであろう。

もちろん、生活水準は国によってたいへん異なるだろう。これらの差異は、将来、増大すると予想されてよい。全世界に一つの最低給付水準を決定することなど想像もできない。保証される給付は一人当たりGNPの、または各国の平均賃金の一定割合として決定することが望ましい。このようにして、それを必要としているすべての人々が、その国の共同体の中で普通の経済的条件の下で、人間らしい生活を営むに十分な資源を受け取ることができるのである。

世界銀行はたぶん、直接的にであれ専門機関を通じてであれ、この制度を管理運営する良い機関となるだろう。この場合世界銀行は国の社会保障制度を通して管理すべきである。実際には世界のすべての国が何かの形でそうした管理運営の制度を持つだろう。国際プログラムとしては、給付レベルの基準および国の管理運営機関によって満たされるべき受給資格条件の基準を設定しなければならず、各国がそれを履行しているかをチェックすることになるだろう。もちろん、各国の管理運営機関が一定の集団にまたはすべての市民に、より良い条件の下でより良い給付を提供することは、相変わらず自由である。しかし国際的な費用負担は基礎的給付のみをカバーすることとなるだろう。この費用負担金は国民のうちの受給資格を有する人々への給付支給であることを示す国の説明書に基づいて当該国の管理運営機関に支払われるだろう。

この最低所得給付の財源は、現在、同様の国際プログラムにおいて採られているのとはほぼ同じ方法で調達され得るだろう。各国はその国の「付加価値」に応じて世界最低所得基金(名称は何であれ人の望むもの)へ拠出し得るだろう。この方法により、より豊かな国々からより貧しい国々へ、効果的な資金移転が実現されるだろう。

この移転の規模は過度にはならないだろう。豊かな国々に課される税が、より貧しい国々における1人当たりGNPの一定部分として算定される最低給付を賄うものであるとすれば、豊かな国々の高いGNPに占める割合から見て、相対的に大して重要でないことは確かであろう。仮に、それが世界全体の軍事費の規模と比較されれば、それが最小限に見えることは間違いないだろう⁶⁷。この控えめな抛出によって、豊かな国々は世界連帯の明白なあかしを示すこととなるだろう。それは世界をすべてのものにとってより良い、より安全な空間とするだろう。それはさらに軍事費をより不要なものにするかもしれない。

最後の考察

すべて上に述べたことは人によってはあまりにも楽観的に見えるかもしれない。そしてある点では確かにその通りである。進歩は常に改善を意味するとは限らない。ある問題が解決される一方、他の問題が現れる。新しい疾病、新しい危険、新しい争い、新しい個人的および社会的問題が社会的保護の構造に対して挑戦してくるし、その間、古い問題が完全に克服されることは（わずかな例外を除いて）決してないだろう。

第3の1000年の終わりに、人々は第4の1000年における社会的保護の将来について同じような論文を書くだろう（彼らがまだ書いているとしたら）。そして第4の後に、第5、第6、第7、さらにもっと多くの1000年が来るだろう。人類の進歩が今や、一切のことが認識され解決される最終の段階に近づきつつあると信ずるのは、あまりにも単純素朴であろう。科学や技術は、来るべき極めて永い期間を通じて、常に、もっと急速にかつめざましく発展し続けるであろう。まさしく1008年の人々が今日の時代を予想できなかったように、今われわれが完全に予想することができないほどのレベルに、それらの科学・技術は将来達するであろう。

一つのことは確実である。1000年の間、もし地球が存在し続けるとしたら、人間によって住み続けられるだろう。彼らの行動が自己中心的でかつ視

野狭窄であり続けるだろうということはほとんど疑いない。かれらは真理より外観を、正義より自己の利益を選択し続けるだろう。1000年の時を通じて、人はまだ彼自身の最悪の敵であるだろう。彼は彼自身の履歴の全体にわたって絶えずそうであったように。国の定規や社会保障制度の物差しは、彼らが現にそうであること、または現にそうすることに基づいてというよりむしろ、彼らがそうであるふりをすることに基づいて、やはり、選択されるだろう。彼らは最も悲惨な決定でも、それが後続の人々に人気があると信じれば、それを採り続けるだろう。

この1000年の終わりに、世界はまだ楽園ではないだろう。しかし多くの進歩が成し遂げられ得る。社会保障は、いかなる名称のもとであれ、その時の社会において重要な役割を演じ続けているとわれわれは信じる。この役割は現在のそれとは異なるであろう。それはさらに大きなニーズに応えるものであり、地球全体のレベルで組織されるものであり、そしてその構造はもっと合理的で機能的なものとなるだろう。あるいは少なくともわれわれはそうであることを望む。それは、あまり成功していない人々も人間らしい生活を送ることができる調和した世界で生きるために、世界経済の強者たちが彼らの富をどれほど解放する用意があるかを示すことによって、世界が到達した文明の程度を表すことになるであろう。

1 本稿は、J.ファンランゲンドク教授 (Jef Van Langendonck, ベルギー、ルーヴァン・カトリック大学、社会法研究所) が熊本学園大学における講演 (2008年11月29日) の際に用いたドラフト「The Future of Social Security」の全文を、同教授による翻訳出版の許諾を得て、訳出したものである。なお、本論文のうち、第Ⅱ部「社会保障の将来像」の部分 (ただし、「第Ⅱ部1 (1) 古い保護方式の残滓」を除く) は、すでに、河野正輝・良永彌太郎・阿部和光・石橋敏郎編著『社会保険改革の法理と将来像』法律文化社、2010年、231-264頁に掲載されている

- が、本論文の全貌を紹介するため、法律文化社の承諾を得て、ここに改めて全文を掲載するものである。
- 2 世界保健機関(WHO)によって出版された『世界保健報告書2001年版』(The World Health Report 2001)は、もっぱら精神保健に当てられた。
 - 3 Ivan Illichによるよく知られた著作、Medical Nemesis ; the Expropriation of Health, Calder & Boyars, 1995 ,お よ びUN Development policy and Analysis Division, World Economic and Social Survey 2008, を参照。
 - 4 European Institute of Social Security, Social security Reforms in Europe, Yearbook 1978-1980; 同 上, Social Security and the Economic Crisis, Yearbook 1982-1983, deel I + II , Kluwer, Deventer, 1981 and 1982,を参照。
 - 5 オランダの注目すべき例外を除いて、ヨーロッパ共同体の国々によって例示されるとおりである。B. Greve, “Social Security Reforms in Europe”, in : J.Addison & P. Welfens(eds), Labor Markets and Social Security, Berlin-Heidelberg, Springer-Verlag, 1998, 365,を参照。
 - 6 U.Beck, “Risk Society”, in: M. Slattery, Key Ideas in Sociology, Nelson Thornes, 2003,255-259.
 - 7 J.J.Dupeyroux,Développement et tendances des régimes de sécurité sociale dans les pays membres des Communautés européennes et la grande-Bretagne, Luxembourg, CECA, 1996, 184-185.
 - 8 W.J.Goode, E.Hopkins & H.M.McClure, Social Systems and Family Patterns, Michigan University Press, 1971, 779p.
 - 9 J.Taft Douglas Bander, Family Issues in Social Policy. An Analysis of Social Security, New York, Columbia University, 1975,

- 954p.
- 10 Isaac M. Rubinow, Social Insurance, Ayer Publishing, 1974, 3–12.
 - 11 Mary Ann Glendon, The Transformation of Family Law. State, Law and Family in the United States and Western Europe, Google Books, 1989.
 - 12 W.E.Wild, Das Strafrecht der Germanen, Neudruck der Ausgabe 1842, Aalen Scientia, 1960, 997p.
 - 13 H. Hausmaninger, Das Schadensersatzrecht der Lex Aquilia, Manz, 1976; A.M. Prichard, Roman Private Law, London Macmillan, New York, St Martin's Press, 1967, 502p.
 - 14 T.G.Ison, The Forensic Lottery: a Critique on Tort Liability as a System of Personal Injury Compensation, London, Staples Press, 1967, の古典的な専門用語による。
 - 15 D.Simoens, Vergoeding van Verkeersslachtoffers, Naar een Grondige Hervorming, Antwerpen, Amsterdam, Maarten Kluwer, 1979, p.263ff.
 - 16 D.Zoeller, Eind Jahrhundert Sozialversicherung in Deutschland, Berlin, Duncker & Humblot, 1981, 135p.
 - 17 ドイツで1999年に実際に選挙が行われたのは、550の社会保険基金のうちわずかに15だけであって、他の基金はすべて、使用者と労働組合が無投票を要求する「平和」リストを提出した。
 - 18 世界中でこれを採用していない国々は、オーストラリア、ニュージーランド、チリ、アイスランド、パキスタン、アフガニスタン、キューバ、ジンバブエ、南アフリカ、およびまだ自分たちの立法を採用していない旧ソヴィエト共和国の少数の国だけである。163カ国について記述する“Social Security Programs Throughout the World”(U.S.Dept. of Health and Human Resources, Social Security Administration,

- Research Report No.63, 1994), を参照。
- 19 スカンディナヴィア諸国、および一定の程度において英国とアイルランドを除いて。
 - 20 C.Hakim, Social Change and Innovation in the Labour Market, Oxford University Press, 1998, 318.
 - 21 L.Morgenthau, “La subordination, le fait et le droit”, in: *Dialectica*, 2007, 3-4, 553-567.
 - 22 R.Palacios & E.Whitehouse, Civil Servants Pension Schemes around the World, Pension Reform Primer, Washington, World Bank, 2004.
 - 23 D.Bossaert, C.Demmke, K.Komden & R.Polet, Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments, Maastricht, European Institute of Public Administration, 2001, 340p.
 - 24 G.Perrin, “Les prestations non contributives et la sécurité sociale”, in: *Droit Social*, 1961, 182.
 - 25 Conclusion of Advocate-general Mayras, Court of Justice of the European Communities, Case 1-72(Frilli), 22 June 1972.
 - 26 John Dixon, Social Security in Global Perspective, Greenwood Publishing Group, 1999, 53-59.
 - 27 事故補償法 (Accident Compensation Act) については, D.R. Harris, “Accident Compensation in New Zealand: A Comprehensive Insurance System”, in: *Modern Law Review*, 1974, 361-376, を参照。
 - 28 Loi sur l’assurance-accidents, LAA, についてはA.Berenstein, Droit Privé et Assurances Sociales, Editions Universitaires Fribourg, 1990, 56, を参照
 - 29 Wet op de arbeidsongeschiktheid, WAO, についてはL.J.M. de Leede, Inleiding Social Verzekeringsrecht, Alpen a.d. Rijn,

- Sansom, 1981, 98ff, を参照。
- 30 M.Voirin, “Quel avenir l’extension de la réparation des dommages corporels par la sécurité sociale laisset-elle à la branche accidents du travail?”, in: Revue International du Travail, Genève, AISS, 1980, 1, 1–45.
- 31 G.Rejda, Social Insurance and Economic Security, University of Michigan, 1994, 294.
- 32 拙稿 “The social protection of the unemployed”, in: International Social Security Review, 1997, 4, 29–41, を参照。
- 33 「失業または障害が一定期間継続してきていることを理由に、失業者または障害者の所得を直接的にもしくは資力調査の適用によって減ずることは、原則として誤りである。」 W.Beveridge, Social Insurance and Allied Services, London, H.M.S.O. 1942, p.57.
- 34 E.Riedel, Social Security as a Human Right, Berlin, Heidelberg, Springer, 2007.
- 35 J.Van Langendonck(ed), The Right to Social Security, Antwerpen, Intersentia, 2007, 所収の拙稿を参照。
- 36 顕著なことは、両者とも真に当該計画の主たる創始者であったことである。
- 37 J.J.Dupeyroux, The Systems of Social Security of the Member Countries of the E.E.C. and Great Britain, Brussels, European Economic Community, 1996, p.184–185.
- 38 このことはヨーロッパ共同体のヨーロッパ委員会 (European Commission) によって定期的に発行される、「MISSOC」社会保障比較表からも明白である。
- 39 International Labor Office, The Cost of Social Security, Fourteenth International Enquiry 1987-1990, Geneva, ILO, 1994. この出版は1990年以降停止された。

- 40 C.Fabre, Social Rights under the Constitution; Government and the Decent Human Life, Oxford University Press, 2000, 17.
- 41 the Luxemburg Income Study, Luxemburg, Syracuse, Center for the Study of Population, Poverty and Public Policy(CEPS), の200に上る出版物、および G.Brittan & S.Webb, Beyond the Welfare State, Aberdeen University Press, 1990 and G.Standing, Beyond the New Paternalism, Verso, 2002,を参照。
- 42 この論争では、高い評価を受けているベルギー人の同僚である Philippe Vanparys (Université Catholique de Louvain-la-Neuve)が主要な役割を演じている。
- 43 た と え ば , M.Minow,Making all the Difference; Inclusion, Exclusion, and American Law, Ithaca(NY), Cornell Univ. Press, 1990, 403p.; Council of Europe, Exclusion, Equality before the Law and Non-discrimination, Proceedings of a conference at Taormina, 29 Sept. -1 Oct. 1994, Strasbourg, Council of Europe, 1995, 193p.; A.B.Atkinson et.al., Social Indicators. The EU and Social Inclusion, The Policy Press, 2007, 202p,を参照。
- 44 U.N. Dept. of Economic and Social Affairs, Social Barriers to the Integration of Disabled Persons into Community Life, United Nations, 1977.
- 45 G.Esping-Anderson, Welfare States in Transition, National Adaptations in Global Economics, London, Sage, 1996.
- 46 たとえば,J.Ferrera & M.Tanner, A New Deal for Social Security, Cato Institute, 1998,262p,を参照。
- 47 L.J.M.Aarts(ed), Curing the Dutch Disease; an International Perspective on Disability Policy Reform, Avebury, Aldershot, 1996, 171p.
- 48 R.Holzmann, Toward a Reformed and Coordinated Pension

- System in Europe; Rationale and Potential Structure, World Bank Social Protection Discussion Papers, 2004.
- 49 R.Holzmann, R.P.Hinz & H.von Gersdorff, Old-age Income Support in the 21st Century, The World Bank, 2005, 232p.
- 50 Gordon Clark, Pension Fund Capitalism, Oxford; Oxford University Press, 2000; Journal of Economic Geography, Vol. 1, Issue 2, pp.251–252, 2001.
- 51 M.Honig & C.Reimers, “Is it worth eliminating the retirement test?”, in American Economic Review, 1982, 2, 103–107, を参照。
- 52 この課題に関しては膨大な文献が存在する。たとえば, D.Morrison & G.Wood, Korkers’ Compensation and Return to Work. A Compendium of Research, Workcover Western Australia, 1998, 160p, を参照。
- 53 1914年クレイトン法 (Clayton Act, 1914)
- 54 Niklas Krause, John W.Frank, Lisa K.Dasinger, Terry J.Sullivan, Sandra J.Sinclair, “Determinants of duration of disability and return-to-work after work-related injury and illness; Challenges for future research”, American Journal of Industrial Medicine, Volume 40 Issue 4, Pages 464–484.
- 55 Lawrence F.Katz, Wage Subsidies for the Disadvantaged, Havard University-Department of Economics; National Bureau of Economic Research(NBER), July 1996.
- 56 M.Pearson & C.Prinz, “Challenging the disability benefit trap across the OECD”, in; C.Barnes & A.Roulstone, Working Futures?, The Policy Press, 2005, 135–152, を参照。
- 57 Frank S.Bloch & Rienk Prins, Who Returns to Work and Why?, A6-Country Study on Work Incapacity, New Brunswick, Transaction Publishers, 2001, 306p.

- 58 International conference on the banning of white phosphorus in matches, Geneva 1906.
- 59 B.von Maydell & A.Nussberger, Social Protection by way of International Law, Berlin, Duncker & Humblot, 1996, 247p.
- 60 しかし皆無ではない。F.Pennings, Between Hard and Soft Law. The Impact of International Social Security Standards on National Social Security Law, Kluwer Law International, 2006, 165–180.
- 61 改正規約は、ヨーロッパの社会的保護のより高い基準を確立するために、1990年、ヨーロッパ評議会によって合意された。それは少数の加盟国によって署名されているだけで、1993年以降は全く署名されていない。
- 62 C.McCruden & A.Davies, “A perspective on trade and labour rights”, in; M.W.Gehring & M.C.Cordonnier Segger, Sustainable Development in World Trade Law, Kluwer Law International, 2005, 103–128.
- 63 拙稿 “International Insurance for Natural Disasters?”, in; W.H.Van Boom e.a., Shifts in Compensation between Private and Public Systems, Springer Verlag, 2007, 246p, を参照。
- 64 L.A.Burns, FEMA(Federal Emergency Management Agency): An Organization in the Crosshairs, Nova Publishers, 2007, 134p.
- 65 この基金については以下を参照。P.Moore, V.Nantulya, S.Mogedal & S.Okuonzi, “The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria(GFATM)”, in; Health Policy and Planning, Oxford Univ. Press, 2004, Vol.19, 52–59.
- 66 たとえば, Michael J.Samson, “The social economic and fiscal impact of comprehensive social security reform in South Africa”, in; Social Dynamics, London, Routledge, 2002, nr. 2, 69–97, を参照。
- 67 1990年において10,000億ドル以上と見積もられている。S.Deger

and S.Sen, Military expenditure. The Political Economy of International Security, Oxford University Press, 1990, 186p, を参照。発展途上国への公的な援助は、OECDによれば、2004年において786億ドルに達した。W.F.Felice, The Global New Deal. Economic and Social Human Rights in World Politics, Rowman & Littlefield, 2002, 185-206.