

ノルウェーにおける第2次世界大戦後の社会保障・社会福祉制度の展開

Development of Social welfare in Norway

大 藪 元 康

Motoyasu OYABU

Abstract:

ノルウェーにおける社会保障、社会福祉制度の発展についてまとめ、日本への示唆について検討を行った。ノルウェーは、1905年まではスウェーデンとの連合王国であったが、1892年工場労働管理法、1894年労働者災害補償法が制定された。第二次世界大戦後には、1966年社会保険法、1991年ソーシャルケア法などが制定されている。社会保険法により、国民保険税が徴収され、社会保障・社会福祉制度の財源となっている。また、ソーシャルケア法は、提供するサービスの具体的な内容について取り決めているものといえる。

また、白書を中心に今後の展開について考察を行った。1994年に発刊された白書“*The Welfare White Paper Welfare towards 2030*”において、社会保障・社会福祉の財源である国民保険税について言及され、石油資源からの収入の減少を視野に入れた提案を示している。日本においても、ノルウェーに見られるような財源も含めた長期的な展望を、年金問題だけでなく、社会保障・社会福祉制度全体で行うことが必要であると考えられる。

キーワード： ノルウェー、北欧型福祉国家

はじめに

現在、日本の社会福祉制度は大きな転換点を迎えているといえる。2000年4月に始まった介護保険制度、同年6月の社会福祉事業法の改正はその主要なものである。これまで日本の社会福祉制度は、社会福祉事業法を基礎としながら、1950年代の福祉三法体制から1960年代に形成された福祉六法体制へと制度上の充実が行われてきた。しかしながら、その運営は措置制度を中心としたもので、サービスの使いにくさと権利性の弱さが指摘されてきた。この点が2000年の社会福祉事業法の改正によって改善されたといわれるが、その結果、契約制度が導入され自己選択とそれに伴う自己責任が問われることとなった。

このことについては、まだその結果について議論する状況ではないと考えるが、これからの社会福祉制度の礎となるものかどうかを検討する必要がある。この点について考えても、ここで北欧型福祉国家の形成過程と現状を捉えることは、日本の社会福祉の政策について検討する上で極めて有効であると考えられる。

1. 日本における現状

「人口高齢化速度の国際比較」*¹ というデータがある。高齢化率が7%を超えた年から14%を超えた年まで何年

かかっているのか、という所要年数を見るものである。これによるとイギリスが高齢化率7%を超えたのは1929年、14%を超えたのは1976年で所要年数は47年、スウェーデンは1887年に7%を超え、1972年に14%を超えたので、85年かかっているとされる。

これに比べて、日本は高齢化率7%を超えたのが1970年、14%を超えたのが1994年ということで、所要年数は24年となり、急速な高齢化のため、日本の高齢化対策はそのスピードに追いつけなかったという説明が行われている。

急速な高齢化は統計上の数値が示す事実である。しかしこれを社会福祉の制度と合わせて論じることにはいささかの疑問がある。たとえば、福祉国家をめざしたイギリスでは、1942年に出された「ベバレッジ報告」が戦後の社会保障制度の構築を後押ししたといえることができる。しかし、第2次世界大戦前には、その基盤となる社会制度が作られていたとしても、高齢化率が7%を超えた1929年ごろからすでに福祉国家をイメージした取り組みを行い、社会福祉サービスを十分に行ってきたとはいえない。

北欧諸国でも同様である。データでは、スウェーデンが出ているが、高齢化社会となった1887年から社会福祉制度の充実を進めてきたとは考えにくい。それよりも、それぞれの国が、第二次世界大戦後にどのように制度を

充実させてきたかということが、現在を特徴づけていると考えた方が妥当ではないだろうか。

今日、社会福祉制度が大きく変わってきている日本については特に、戦後の社会福祉制度の発展について、再度捉えておく必要がある。その比較対象として、福祉国家として知られている北欧諸国を位置づけることは有意義であるとする。北欧諸国が福祉国家としての制度を形成してきたのは戦後であり、その発展と日本の戦後を比較することによって、日本の問題点をより明確に捉えることができるのではないかと思うからである。

日本における社会福祉制度の発達の概要から見ておきたい。日本においては、戦後、1950年代の福祉三法体制を基盤とし、1960年代に入ってから福祉六法体制へと制度の充実が進められてきた。これは、経済的な発展を続ける中で、人口の長寿化、核家族化といった家族機能の変化が起こり、福祉政策がそれに対応する形で進められてきたからである。

社会保障制度については、1961年に国民皆保険皆年金となったことが1つの到達点であった。さらに社会福祉制度については老人医療費無料化をはじめとする、1972年のいわゆる「福祉元年」がピークとなっている。オイルショック期以降から1980年代は臨調「行革」の流れもあり、停滞・縮小の時期であった。しかし、1990年代は「3プラン」と呼ばれる社会福祉の計画化によって、一定の充実が図られた。

北欧諸国の社会福祉政策については、これまで主に政治学的アプローチの研究が進められてきている。しかし、戦後、社会保障・社会福祉制度をどのように充実させてきたかを認識し、北欧の国々が今後どのような展開を目指しているのかについても研究する必要があると考える。北欧諸国は、今でこそ福祉国家と呼ばれているが、それぞれの国において、社会保障・社会福祉制度が充実してきた歴史は異なっている。本稿では、ノルウェーにおける福祉国家の実現に向けた第二次世界大戦後の動きについて考察する。

2. ノルウェーの現状

まず、ノルウェーの人口動態について見てみる。図1では、1966年から2002年までの年齢3区分による人口構成となっている。このグラフは、日本における人口動態と年齢区分が違っている。年少人口は、0歳から

14歳とされているが、ノルウェーの統計では、0歳から5歳の就学前の乳幼児と6歳から15歳にわかれている。生産年齢人口も、16歳から66歳となっており、年金の支給が開始される67歳からが高齢期となっている。これにあわせて「高齢化率」も「全人口に占める67歳以上の割合」として計算すると、1966年に10.2%、1971年に11.1%、1981年で12.8%、1991年で14.4%となっている。この後、高齢化率が減少し、1996年14.2%、2000年で13.8%、2002年には13.5%となっている。

この期間、総人口は増加を示している。1996年の約437万人は、2002年には約452万人となっている。年齢階層別に見ると、67歳以上人口は、62万2千人から61万人に減少している。しがたって、高齢化率の低下は、高齢者層の人口自体が減少したことによるものであると思われる、この原因についてはさらに検討を加える必要がある。

次に、住民サービスを支える基礎自治体の変化について見る。図2は、1875年から2000年までの基礎自治体、コミューンの数の推移である。1875年以降、基礎自治体数は増加し、1940年前後の747がピークとなり、第2次世界大戦後わずかに減少する。

図1 ノルウェーの人口推移

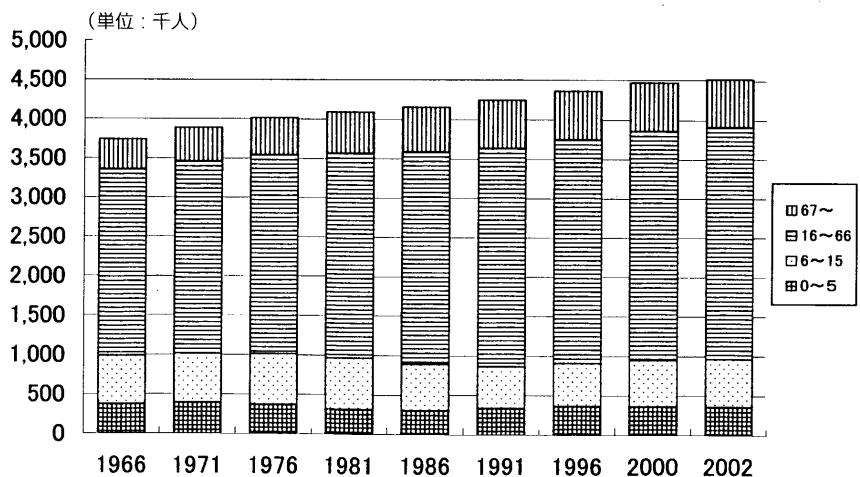
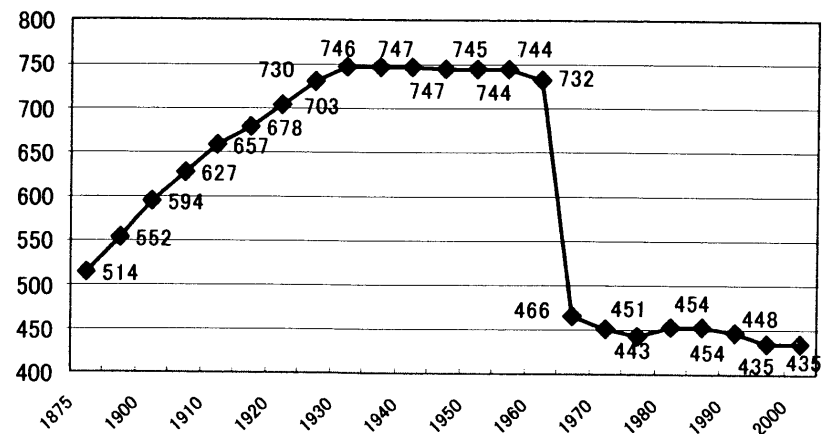


図2 ノルウェーにおける基礎自治体(コミューン)の推移



出典: Statistical Yearbook of Norway 2002, Statistics Norway

表1 ノルウェーにおける国・県・コミューンの役割

国	県	コミューン
高等教育	中等教育	基礎教育
国民年金	特別なヘルスケア	高齢者の看護・介護
防衛	児童福祉施設	障害者の介護
国道	薬物・アルコール中毒更生施設	児童福祉・保育所
鉄道	県道	生活保護
雇用対策	交通	公衆衛生
司法及び警察	文化、博物館	図書館
刑務所	地域開発	文化施設
国税		消防
外交		港湾
難民対策		コミューン道
		上下水道
		ごみ収集
		土地利用計画

出典：「ノルウェーのフリー・コミューン・プログラム」自治体国際化協会，1995

大きな変化は、1958年から1965年にかけてのコミューンの大合併にある。この議論は1946年から始まり、1958年にスタートしたが、このときの結論が今の現在のノルウェーにおけるコミューンの姿を決めていると思われる。中間自治体と基礎自治体の役割分担については表1のとおりである。社会福祉関連では、児童福祉施設が県レベルの仕事とされているが、生活保護、高齢者・障害者福祉などはコミューンの仕事となっている。

また、ノルウェーの特徴としては、「人間開発」が進んだ国であるということが出来る。表2は、国連開発計画が示す「人間開発」の指数でみた国際比較であるが、ノルウェーは、すべての項目で5位までに入っている。他の国を見ても、北欧諸国が高い指数であることがわかる。このことは、今後の日本の課題を示しているといえるのではないだろうか。

表2 国連開発計画（UNDP）が示す人間開発に関わる指数におけるノルウェーの位置

	人間開発指数（HDI）	ジェンダー開発指数（GDI）	ジェンダー・エンパワメント指数（GEM）	人間貧困指数（HPI-2）
1	ノルウェー	ノルウェー	アイスランド	スウェーデン
2	アイスランド	アイスランド	ノルウェー	ノルウェー
3	スウェーデン	スウェーデン	スウェーデン	フィンランド
4	オーストラリア	オーストラリア	デンマーク	オランダ
5	オランダ	アメリカ	フィンランド	デンマーク

出典：「人間開発ってなに？」国連開発計画（UNDP）,2003,p12

3. ノルウェーにおける社会保障・社会福祉制度の発達

ノルウェーにおける社会保障・社会福祉制度についての主な流れは次のとおりである。ノルウェーは、1905年まではスウェーデンとの連合王国であった。それまでの間に、1892年に工場労働管理法が制定され、次に労働者災害補償法が1894年に制定され、1895年に施行された。工場労働管理法は、労働組合がない中で、労働者が自由に労働契約を結ぶことができるというものであった。

スウェーデンからの独立後、第二次世界大戦前では、1906年に、任意保険を補完する形での失業保険が施行されている。1909年、社会保険方式による、疾病および出産に対する給付を目的とした医療保険法制定が施行された。1923年には老齢年金保険法が制定され、1936年に施行されている。このとき合わせて障害年金、遺族年金についても法律が制定され、施行された。

第2次世界大戦後には、1946年に家族手当法が施行され、2人以上の16歳未満の子どもをもつ居住者に対して公的負担による給付が行われた。この後、1966年には、社会保険法が制定された。この社会保険法により、国民保険税が徴収されることになり、社会保障・社会福祉制度の財源となっている。ここで、社会福祉制度の財源と記したのは、これが家族手当や福祉手当の財源ともなるからである。

戦後のノルウェーの社会福祉を取り巻く状況について、1962年に発刊された『ノルウェーにおける老人福祉』（日本生命済生会社会事業局刊）から見てみる。

1950年のノルウェーの高齢化率は9.6%、高齢者人口は約31万6000人であり、「過去数年の間、特にこゝ30年間に於いて、老令者を誰が世話するのかという問題と、老人の生活水準が一般世帯と比較して低いという問題が大きく関心をもたれた」*2とされている。1952年の調査では、社会福祉施設と考えられる「養老院」と介護施設と考えられる「老人ホーム」の数は583ヶ所、定員15,500人であったとされている。

「老人ホーム」の入所比率は男性で8%、女性7%となっており*3、「養老院」と「病院（看護施設）」の入所比率は、男性12%、女性10%となっている。そして、「老人ホーム」と「病院（看護施設）」の需要の増大を見

通して、入所比率は、70歳以上人口の10%を入所させる計画があるとしている。この前提には、「家庭奉仕員とか色々の福祉サービスが将来において実現された場合の数字である」と記されており、「諸施策が実施されない場合には、70才以上の老人の12%を収容保護する施設を考える必要があると云われている」としている。ノルウェーにおいては、1950年代において、すでに在宅福祉の考え方があり、ホームヘルプサービスなどの活用によって、より長い間、自宅での生活が営めるように支援していたということが出来る。

将来予測として、1955年には、「養老院」、「老人ホーム」、「病院（看護施設）」の入所者合計は21,400人となり、1960年に25,200人、1970年に32,800人まで増加していくとの予測を示し、「とりわけ一般老人ホームよりも看護老人施設の需要が大きくなるであろう」としている*4。

これについては、1955年に政府機関である「The Old People Health Committee」から出されたレポートを引用し、老人対策として以下の4点を示している*5。

- ①老人の経済的生活保障をはかることが、第一にとりあげる必要がある。
- ②次は老人の住の問題を老人が満足し得るも条件のもとにおいて解決をはかること
- ③老人の福祉及び幸福を向上させる方策を積極的に講じること
- ④老人の経済収入面についての配慮

これらのうち①から③を総合的に配慮することが「老人福祉を完全なものにするのであるから、柱は3つであっても分割して対策を立てることは不可である」*6 と言っている。経済的な保障を最初に挙げつつ、福祉及び幸福の向上も含めて施策としているところに特徴がある。また、④については、「労働に長くつける様に労働市場を開拓又は考慮する方策をとること」*7 としており、現在の日本において議論されている定年延長、もしくは高齢雇用に相当する施策の必要性が示されている。

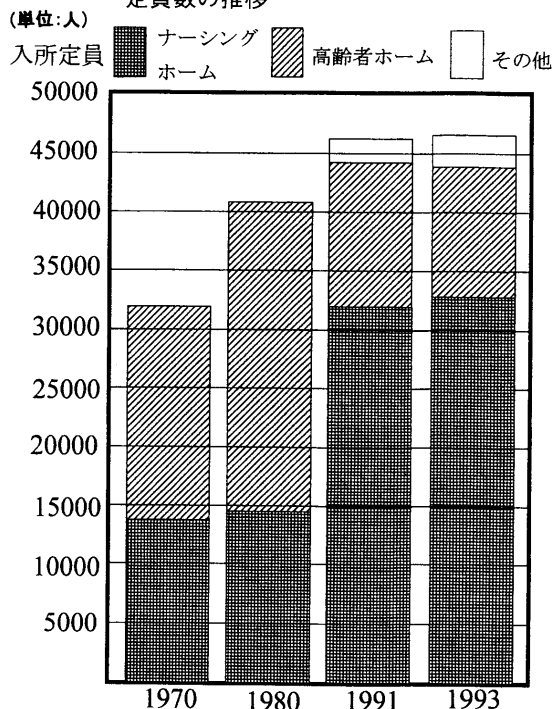
また、このレポートにおいて強調されているのが「老人福祉政策は過去の形式的な様相から脱して近代化し、老人個人個人のニーズにマッチした配慮がなされなければならないこと*8」という点である。老人福祉法がまだ制定されていない段階の日本と比較して、高齢者福祉の理念としても進んでいたといえる。

この後、高齢者施設は、増加を続け、1980年には、4万床を超える数となった(図3)。しかし、1980年代には施設の増加はゆるやかとなり、施設の中心は、老人ホームからナーシングホームへ変化してきている。

1991年には、ソーシャルケア法が制定されている。ソーシャルケア法は、提供するサービスの具体的な内容について取り決めていたものである。その内容は、以下の5つの規定として示されている*9。

- ①疾病、機能障害、年齢またはその他の要因によって

図3 ナーシングホームおよび老人ホームの定員数の推移



出典：Summary version of White Paper no 35 (1994-95), "The Welfare White Paper Welfare towards 2030"

特別な援助を必要とする人に対する実際的な介護と教育

- ②特に負担の重い介護を伴う人とその家族に対する支援
- ③機能障害、年齢、または社会問題によって援助を必要とする人とその家族に対する支援
- ④機能障害、年齢、その他の要因で援助が必要な人への施設、介護住宅でのサービスの提供
- ⑤重い介護に従事する人への金銭の支払い

また、社会福祉の枠組みについても述べられており、これにより、国民はサービスを要求することができるとしている。

これまでノルウェーの社会福祉政策については、主に3つの側面からのアプローチがあるとされている*10。1つは、社会福祉国家としての枠組みとしての「基盤概念」、「政治的原則」、「政治的基盤」について、2つめに社会福祉国家のサービスとして高齢者、障害者、子どもへのケア、失業時・疾病時の所得保障、保健医療の現物サービスについて、3つめに、社会福祉国家の管理としての「政治的責任と専門分野のあいだの責任領域」、「官僚制度と市場、事業の与える影響のバランス」、「国と基礎自治体の管轄の関係」についてである。

ノルウェーの社会保障・社会福祉制度については、1994年に発刊された白書 'The Welfare White Paper Welfare towards 2030' において、社会保障・社会福

社の財源である国民保険税について言及され、石油資源からの収入の減少を視野に入れた提案が示されている。「世代間の等しい所得再分配」として、年金受給者が増加していく中で、保険料を納める現役世代はそれほど増えないことを指摘し、将来にわたる保険給付の引き下げの可能性を示している。そして雇用問題についても触れ、若年層、障害者、高齢者などに対する労働市場への参加を支援する施策の必要が述べられている。これによりノルウェーでは、社会保障からの給付を受け人を減らす方針が示されているといえることができる。

4. 結論

日本においても、ノルウェーに見られるような財源も含めた、社会福祉サービスについて、国全体の長期的な展望を持つ必要がある。高齢者介護については、介護保険制度の導入に伴い、保険者ごとに介護保険事業計画を立てるようになった。地方分権の流れとして考えると、地域ごとに負担と給付のバランスをみることは肯定的に捉えられがちであるが、サービスの充足については地方ごとに行っていくという性質のものではない。国全体でこれから先、高齢者介護についてどのような施策を展開していくかという議論が必要である。公的責任を明確にしている状況の中で福祉サービスが営利目的で提供される枠組みができつつあるが、改めて国の責任領域を明らかにしていく必要があると考える。

障害者福祉についても、支援費制度導入によって、サービスの量的な不足や質の問題は事業者と利用者間の問題となっている。新障害者プランというサービス提供の数値目標はあるが、サービスを利用するための具体的な支援について積極的に取り組んでいく必要があるといえる。社会福祉基礎構造改革の流れの中で、「措置から契約へ」の流れは既定のものとなっているが、今後はさらなる利用者支援が求められると考えられる。

結論として考えられることは、社会福祉制度を量・質ともに充実させていくためには、国家が一定の役割を果たす必要があるのではないかということである。営利企業によるサービス提供を全面的に否定するわけではないが、地域間の格差の是正や事業者の監督と合わせて、国としての社会福祉のビジョンを示す必要があると考える。

<引用文献>

- * 1 「ホームヘルパー養成研修テキスト2級課程 第1巻」長寿社会開発センター、p280
- * 2 『ノルウェーにおける老人福祉』日本生命済生会社会事業局、1962、p1
- * 3 前掲書、p5～p6。
- * 4 前掲書、p6
- * 5 前掲書、p7～p8
- * 6 前掲書、p8
- * 7 前掲書、p8

- * 8 前掲書、p8
- * 9 上掛利博「第1部I ノルウェー社会と高齢者福祉」『世界の社会福祉 第6巻 デンマーク・ノルウェーの社会福祉』旬報社、p273
- * 10 ベリットH. ヨーンセン著、朝田千恵訳「第2部IV 社会福祉の現状」『世界の社会福祉 第6巻 デンマーク・ノルウェーの社会福祉』旬報社、p505