

# Development of Japan's Social Security System

— An Evaluation and Implications for Developing Countries —

## 日本の社会保障の経験

— 社会保障後発国としての制度整備過程と途上国への教訓の観点から —



Development of Japan's Social Security System

日本の社会保障の経験

July 2004

IIC/JICA

July 2004

ISBN4-902715-13-9

Institute for International Cooperation  
Japan International Cooperation Agency

IIC
JR
04-30

# Development of Japan's Social Security System

— An Evaluation and Implications for Developing Countries —

July 2004

Institute for International Cooperation  
Japan International Cooperation Agency

## Foreword

---

This handbook is an edited and augmented version of the report in “Towards the Establishment of Social Safety Nets (SSN) in Developing Countries, compiled by a JICA study group that carried out in 2003 called “Basic Research on Social Safety Nets.”<sup>1</sup> This handbook is extracted several sections from the report referring to Japan’s experience,” written by Professor Yoshinori Hiroi of Chiba University, who is a committee member of the SSN Study Group<sup>2</sup>. Since this report is expected to be utilized as a source of reference in the context of the technical transfer programs for developing countries, a Japanese version and an English version have been compiled into one volume.

The “Basic Research on Social Safety Nets” was initiated against the background of a growing awareness of the need in recent years to promote SSN for the socially disadvantaged. Due to the globalization of the world economy, the socioeconomic situation in developing countries is more likely than ever to be severely disrupted by the possible emergence of a financial or currency crisis. If such a crisis actually occurs, many workers in these countries are likely to descend into poverty due to the increase in bankruptcies, which will boost the unemployment rate. In this scenario, it is also feared that the poor might become much poorer as a result of aggravation of their economies.

This has been well proven in the recent Asian economic crisis, which prompted donor nations to provide emergency aid to developing countries and revealed that these countries had not yet established proper SSN systems. Despite the crisis having passed its peak, there is a growing demand for support to developing countries to enable them to establish SSN systems on a medium – to long-term basis as part of structural reforms to revitalize their sluggish economies.

Considering that this handbook will be utilized as a reference in technical transfer programs for developing countries in the field of the social security development, the

---

<sup>1</sup> This report (Japanese version) can be downloaded in PDF format from the JICA website. (<http://www.jica.go.jp/>)

<sup>2</sup> Section 3-2-3 (4) was written by Gen Kojima (JICA staff).

---

This report and other JICA research reports are available in PDF format from the JICA website.

URL: <http://www.jica.go.jp/>

The contents of this report may not be reproduced without the permission of JICA.

This report is published by:

Research Group, Institute for International Cooperation

Japan International Cooperation Agency (JICA)

10-5 Ichigaya Honmura-cho, Shinjuku-ku, Tokyo 162-8433, Japan

E-mail: [iictae@jica.go.jp](mailto:iictae@jica.go.jp)

---

---

objective of this handbook is to provide a certain perspective from an overview of the similarities between the past situation in Japan and the current situation in developing countries, in order to elucidate and highlight viable lessons learned from Japan's experience in promoting its social security systems, especially the permanent systems such as the health insurance systems and pension systems.

Japan began to develop its social security systems – modified and modeled after those already introduced in the West – before the end of WWII when more than half of its population was employed in businesses in the primary sector. Japan in those days could be virtually classified as a developing country when assessed on the basis of its industrial structure. This situation is unique to Japan, since Western nations began to deal with this issue only after their economic power had reached a certain level. Since social security systems need to be tailored to each country's social and economic status, it is not appropriate to apply Japan's social security systems to other countries without any modification. However, Japan is a country that developed its original social security systems while the society was dramatically changing in the prewar and post-war period, and introduced the best practices of the leading nations. Such experience, with both positive and negative aspects, could provide useful lessons, taking into account the prospective economic growth of developing countries.

It is hoped that this handbook will be used by as many specialists in social security fields as possible, and also contribute to the advancement of social security systems in developing countries.

July 2004

**Toru TAGUCHI**  
*Director General,*  
*Institute for International Cooperation*  
*Japan International Cooperation Agency*

---

## Contents

---

Foreword .....	i
Chapter 1 Basic elements for understanding the development of social security systems in developing countries from the Asian perspective .....	1
1-1 General country groupings .....	1
1-2 Economic development and social security – Externalization and re-socialization of the functioning of families and communities .....	3
1-3 Health care – the concept of the “Health Transition” .....	5
1-4 Diversity of their social security systems in Asian countries .....	9
Chapter 2 Japan's experience concerning the development of its social security system .....	13
2-1 Significance of the evaluation of Japan's experience .....	13
2-2 Characteristics of Japan's experience concerning the development of its social security system .....	14
2-2-1 Japan's social security system as a whole .....	14
2-2-2 Relationship between Japan's social security system and its socioeconomic systems .....	30
2-2-3 Specific fields of Japan's social security system .....	35
Chapter 3 Comprehensive evaluation of Japan's experience .....	53
Conclusion Challenges ahead and prospects for the realization of an Asian Welfare Network and a Sustainable Welfare Society on a global scale .....	55
Bibliography .....	58

---

---

## List of Figures, Tables & Boxes

Figure 2-1	Trend in the proportion of primary sector workers .....	21
Figure 2-2	Proportion of each social security segment in the total amount of social security benefits provided .....	44
Table 1-1	Economic development/health transition and social security systems ...	8
Table 2-1	Models of social security/welfare states .....	16
Table 2-2	Economic growth and the universal insurance framework in Japan .....	20
Table 2-3	Participant structure of NHI programs managed by municipalities .....	24
Table 2-4	Comparison of the insurers (financial funders) of health insurance systems and pension systems by country .....	28
Table 2-5	Comparison of the basic structure of the health care system .....	36
Table 2-6	Delivery and finance of the health care system .....	36
Table 2-7	Trends in the proportion of the number of beds in national hospitals/clinics out of the total number of beds of all hospitals in Japan .....	37
Table 2-8	Characteristics of Japanese-style employment practices .....	49
Box 2-1	Outline of the World Bank's proposals (From the report "Investing in Health").....	39

---

## Chapter 1 Basic elements for understanding the development of social security systems in developing countries from Asian perspective

---

This chapter is intended to offer perspectives concerning the characteristics of social security systems in Asian countries by reviewing their stages of economic development and their social and cultural diversity. Such perspectives serve in Chapter 2 as premises for describing the implications of applying Japan's experience to developing countries based on an analysis of the history and characteristics of Japan's social security systems.

### 1-1 General country groupings

In order to better assess the current social security systems of Asian countries, these countries can be classified into the following four groups based on factors affecting their social security systems. Please note that this classification is a tentative one and does not have any definite meaning.

#### Group 1

Countries that have achieved economic development comparable to the developed countries, including Japan. Countries in this group have achieved, or will achieve in the near future, universal coverage of social security services and have been dealing with new challenges in recent years such as problems of their aging populations and the streamlining of social security systems

Examples: Singapore, Taiwan, South Korea

#### Group 2

Countries that are on the path to industrialization, as well as to the achievement of universal coverage in their social security systems. In countries belonging to this group, a certain level of social security services is provided for the employed (such as company workers and civil service workers) while the majority of their populace working in the informal sector, such as farmers and self-employed workers, are not covered by social security systems.

Examples: Malaysia, Thailand, Philippines, Indonesia

### Group 3

Countries that are in the primary stage of industrialization. In countries belonging to this group, social security services are provided for a limited number of people, such as certain types of civil servants and military personnel. Their medical care policies still give priority to the improvement of public health, especially the prevention of infectious diseases.

Examples: Vietnam, Laos, Cambodia, Myanmar

### Group 4

Countries that cannot be categorized into any of the above groups due to the extraordinary size of their population.

Examples: China, India

As already mentioned, the above categorization is a provisional one. Therefore, from the viewpoint of the relationship between social security systems and socioeconomic systems, it would also be possible to form a group that includes socialist/communist countries (as well as transitional economies from socialism/communism). (Examples: China, Vietnam and Laos)

China has been promoting its reforms under the banner of a socialist market economy since the 1990s. The concept of the “welfare state,” which is closely associated with the notion of social security, has been nurtured and developed as a social model for the realization of “modified capitalism.”<sup>3</sup> In this sense, **the “welfare state” and a state with a “socialist market economy”** have similarities since both social models have a market economy system under state control, that is, an economic system that combines aspects of capitalism and socialism. This perspective offers significant insight into the social security system of China, as well as that of other countries with economies in

<sup>3</sup> The social model of Sweden, which has embraced social democratic administrations since the 1930s, was initially called “the middle way”.

transition.

With the above general classification in mind, I would like to clarify the basic factors for understanding social security systems in Asian countries (those generally referred to as developing countries).

## 1-2 Economic development and social security – Externalization and re-socialization of the functioning of families and communities

Generally speaking, **as a country goes through the economic development process and builds up its economic systems, its social security system improves** along with the transformation of its industrial and employment structures, level of urbanization, family types, disease structure, and population composition **in order to secure the livelihood of individuals and households, as well as to achieve a stable income redistribution.**

Substantially, following on economic development, **any social security system evolves as a public system to supplement (or re-socialize) a weakened form of “mutual assistance” that has been functioning within individual households or within (rural) communities in an informal fashion.**

For example, the pension system originated as an economic mutual assistance system for the elderly practiced particularly by large families (such as three-generation households) in traditional communities. Such mutual assistance systems then became “externalized” to become a public system along with the advancement of industrialization and urbanization, which has resulted in an increase in nuclear family households. In other words, the pension system took over the responsibility of individual families for providing economic assistance to the elderly and institutionalized this responsibility as a social security system. Not only the pension system, but also **most other social security systems developed in accordance with the industrialization, such as health insurance, unemployment benefits and other social welfare services that are designed to support “nuclear family households” defined as “fragile communities” that have emerged outside the traditional types of families and communities in particular areas along with the advancement of urbanization.**

The development of the social security systems mentioned above is peculiar to a society in the transitional stage from a pre-industrialized society (or traditional society) to an industrialized society. On the other hand, as a result of its more advanced economic development and maturation, long-term care issues, such as the provision of physical assistance to the elderly, emerge to become the forefront of new challenges along with the increase in life expectancy. In addition, it becomes more critical to support childraising in a society where nuclear families move towards “individualization,” partly due to the increased participation of women in society. This is the stage of a society called “a mature and aging society.”

From the viewpoint of the externalization and re-socialization of the functioning of traditional families and communities, the relationship between economic development and social security systems can be explained based on the following three-stage concept. (Table 1-1)

- A. Pre-industrialized society**    **Mutual assistance within traditional families and communities**
- B. Industrialized society**        **Trend towards nuclear families**
- C. Mature and aging society**    **“Individualization” of nuclear family members**

The category “B. Industrialized society” can be further classified into two stages of society – “early industrialized society” and “late industrialized society.” As explained above, social security systems are established to supplement the mutual assistance mechanism functioning within traditional farming communities. In an early industrialized society, social security systems are developed to ensure livelihoods for urban workers (employed workers) and their families, the number of which increases along with the advancement of industrialization and urbanization. When entering the stage of the late industrialized society, social security systems are required to cover not only employed workers, but also farmers and self-employed workers, in order to make up for the functional decline in the mutual assistance systems of traditional communities. Nonetheless, a certain level of mutual assistance is generally more available to farmers and self-employed workers than to employed workers. As a result, even in developed countries, farmers and self-employed workers are often entitled to limited social benefits, or are not mandated to participate in social security programs. Therefore, it largely

depends on the philosophy of each country, as well as its actual status, as to how much consistency can be assured between the social security system for employed workers and that for farmers and self-employed workers. However, it may be said that social security systems generally develop through two stages: the first stage in which employed workers are covered by the system; and the second stage in which the scope of the system extends to all nationals, including farmers and self-employed workers.

In actuality, many Asian countries often encounter difficulties in expanding the coverage of the social security systems that they have already introduced for employed workers to include those working in informal sector businesses, which account for the majority of their populations. (This trend can be observed especially in countries in Group 2). As discussed later in Chapter 2 in reference to the evaluation of Japan's experience, Japan started to extend the coverage of social benefits not only to employed workers, but also to all people (including farmers and self-employed workers) in a relatively early stage of its economic development. This is one of the characteristics of Japan's social security development process. For example, Japan's National Health Insurance system (Kokuho), managed in the form of a community health insurance, is a quite unique system.<sup>4</sup>

The coverage of those working in informal sector businesses, such as farmers and self-employed workers, is one of the central issues to be discussed for the development of social security systems in Asian countries.

### 1-3 Health care – the concept of the “Health Transition”

For the analysis of health care systems, changes in the disease structure are also significant, together with changes in the family structure and employment structure, as mentioned above. In addition, there is another perspective to be referred to on this matter – that of the “**health transition.**”<sup>5</sup>

<sup>4</sup> In the course of the research, the author noticed that policy-making officers and researchers in Asian countries, such as Thailand, China and Laos, were most interested in Japan's “Kokuho” system among its social security systems (Hiroi (1999)). Jenkins (1993), Ginneken (1999) and Beattie (2000) with regard to the issue of the extension of social security systems to those engaged in informal sector businesses.

<sup>5</sup> Aside from studies independently dealing with the themes of social security and welfare states, there have been various research and practices conducted in the field of so-called international health, including those by WHO and other international medical cooperation organizations regarding health care systems in developing countries, including those in the Asian region. See Cleland and Hill (1991), Chen, et al. (eds.) (1994), Berman (ed) (1995), etc.



The “health transition” is a new concept that has recently been advocated in the fields of public health and international health. **This concept is used to comprehensively and dynamically assess in an integrated manner changes in both the disease structure and in social and economic systems, including the population structure, employment structure and industrial structure.**<sup>6</sup> There are basically three health transition stages, as follows.

The first health transition stage refers to a period during which a society is mainly fighting infectious diseases (after having solved problems of starvation and epidemics). In the second health transition stage, leading components of the disease structure shift from infectious diseases to chronic diseases. It is believed that Japan entered the second health transition stage around 1951 when strokes became the leading cause of death instead of tuberculosis, or around 1960, when strokes, cancer and heart disease were ranked in this order as the three main causes of death, each of which has since remained in this ranking until today.<sup>7</sup> In the third health transition stage, the emphasis is placed on measures taken against degenerative diseases of the elderly rather than chronic diseases. In this stage, the medical costs for people aged 65 or older account for a substantial proportion of a society's total medical costs. Consequently, elderly care issues come to the fore and prompt the society to integrate its health care system and welfare system.

**The concept of the health transition calls for a society to develop proper health care systems (in terms of finance and delivery) according to the disease structure at each stage.**

In the first health transition stage, people's health is more affected by factors beyond the control of the individual, such as the infectious agents themselves or the urban environment. Therefore, the society is actively engaged in the improvement of public health by taking such measures as immunization programs and sanitation upgrading projects, which means that such a society is developing “public goods” in the context of economics.

<sup>6</sup> For details, see Hasegawa (1993)

<sup>7</sup> The ranking of these three diseases has currently shifted as follows: 1. Cancer, 2. Strokes, 3. Heart Disease

In the second health transition stage, in which chronic diseases are central to the disease structure, improvements in public health are not the mainstream of health care policies since chronic diseases are lifestyle-related diseases that are the concern of individuals rather than being of public concern. In such a society, an insurance system – under which people pay premiums in preparation for the event of an illness – becomes an important option to be introduced in its health care policies. It is in this stage that many countries actually developed their (mandatory social) health insurance systems. As for the delivery of medical services, hospitals are the major actors (instead of clinics and general practitioners). In short, a society in the second health transition stage generally focuses on the development of health care systems and medical facilities.<sup>8</sup>

In the third health transition stage, elderly care issues become more important. The care of the elderly involves not only the aspect of medical treatment in the narrow sense, but also improvement of the quality of life (QOL) for elderly people, which is realized through long-term care for the elderly as well as participation of the elderly in society in the broader spheres of life. Thus there needs to be perspectives on both a “health care model” and a “QOL model” in establishing a health care system in this stage. In a functional sense, the essential points are as follows: (a) The health care system focuses on social services rather than medical care for the elderly; (b) Elderly care services under such systems are provided at home (or in communities) rather than in institutions. In the third health transition stage it is crucial to produce a system that integrates health care and welfare, as well as services in facilities and services at home (or in communities).

So far, certain aspects of the development of health care and welfare systems have been discussed based on the concept of the health transition, since some services provided under such systems are required to be reviewed from a different angle to that of the analysis of changes in the industrial structure and family structure in the context of the formulation of income security systems, including a pension system.

In a general sense, the three-stage health transition is a concept that is independent of

<sup>8</sup> Japan developed its health care systems and medical facilities mainly in the high growth period from 1955 to 1974.



the three-stage development of the society (Pre-Industrialized Society/Industrialized Society/Mature and Aging Society) already mentioned in relation to the externalization and re-socialization of the functioning of families and communities. However, there is a certain relationship between the two concepts. For example, the aging of the population follows economic development that leads to an increase in life expectancy. Besides, changes in the disease structure are related to the progress of economic systems, as seen in the shift of primary social health concerns from infectious diseases to chronic diseases owing to improvements in sanitary conditions brought about by economic development. Table 1-1 briefly summarizes the relationship between the two concepts at each stage. On the left side, the Table indicates the relationship between changes in the disease structure and the corresponding health care (or welfare) systems to be developed, and the right side indicates the relationship between changes in the

industrial/family structure and pensions and other income security systems. This conceptual framework presents an outlook on the relationship between economic development and social security systems.

#### 1-4 Diversity of their social security systems in Asian countries

The discussion so far has referred to issues positioned in the “vertical axis” direction and present linear development models, in order to conceptualize the relationship between economic development and social security systems. However, such linear development models are not sufficient to deal with the immense diversity of Asian countries. Such diversity could be placed in the “horizontal axis” direction. In other words, **social security systems in Asian countries are better understood in terms of a matrix of social security models covered by a theory of gradual development in relation to economic development (vertical axis) and the diversity of individual countries reflecting their political and cultural backgrounds (horizontal axis).**

This section reviews the following primary components that constitute such diversity, or the horizontal axis.

- Degree of national integration (or Ethnic homogeneity and diversity)
- Influence of the former colonial powers
- Other factors (Individual peculiarities and religious and cultural factors)

##### (1) Degree of national integration (Ethnic homogeneity and diversity)

Social security systems (and welfare states after WWII) have been historically developed and expanded closely in conjunction with philosophies for nation states. It is natural in a sense that social security systems has generally been domestic systems for the peoples of individual nations, and that solidarity among the public has been often used as a basic principle to support social security systems. In the case of Japan for instance, a strong demand for “national integration” during WWII played a leading role in establishing and solidifying its Employees’ Pension Plan and health insurance system, especially the National Health Insurance (Kokuho) system, and contributed to building the foundation of the country’s “universal insurance” system.

Table 1-1 Economic development/health transition and social security systems

Health transition stage/Leading components of the disease structure	Health care and welfare system		Pension (income security) system		Industrial structure/Family structure/Population structure
	Finance	Delivery	System to be developed	Background	
Stage 1 Infectious diseases	Public health improvement policies (Enhancement of public goods)	Primary care services/ Development of public health centers	Mainly mutual assistance systems within families and communities		A. Pre-industrialized society
Stage 2 Chronic diseases	Health care insurance system (Expansion of coverage from employed workers to farmers and self-employed workers)	Hospitals play important roles/ Development of medical services and medical facilities	Mainly for the employed workers	Emergence of urban workers and the increase in their numbers → Dissolution of mutual assistance systems in communities	B. Industrialized society Early stage  Late stage
			Expansion of coverage to farmers and self-employed workers		
The social security system targeting “Corporations and Nuclear families”					
Stage 3 Degenerative diseases	Integrated health and welfare system for the elderly	Shift to a system oriented towards welfare and home care	Restructuring and integration of the health care and welfare systems	Increase in the elderly population/ Advancement of women's participation in society/ Increase in employment mobility	C. Mature and aging society
Toward a social security system targeting ‘Individuals’ as the unit					

Prepared by Hiroi

In any case, **it would be difficult to establish and manage a social security system without a certain sense of solidarity as well as participation that is shared, at least, among those covered by such a system.**

This perspective explains the peculiar difficulty in developing social security systems in certain Asian countries. For example, Malaysia, with a racial mix of Malays, Chinese and Indians, is still struggling to establish its form of national integration, despite the nation's efforts to ease tensions and encourage reconciliation between ethnic groups along with its New Economic Policies, which give priority to native Malays (Bumiputra), in an attempt to pursue structural reforms, including the elimination of economic disadvantages affecting specific ethnic groups. The same can be said of the multiethnic country of Indonesia. It may not be too much to say that neither the concept nor the reality of a nation state, in the Western or modern sense, had ever existed in many Southeast Asian countries. They had been divided or their borders have been drawn artificially by Western powers in the course of colonization, where small kingdoms and ethnic groups existed previously.<sup>9</sup> Therefore, there is little inevitability that Indonesia, for example, will continue as a united nation, the concept of which is derived from modern Western Europe. **Such a low degree of national integration hinders the establishment of a universal insurance system. It is necessary to take into account the above backgrounds in contrast to Japan's past experience.** In other words, this issue sheds light on other themes, such as the relationship between social security systems and nation states, and the importance of political integration for the development of a nation-wide social security system.

## (2) Influence of the former colonial powers

As briefly mentioned above, many Asian countries became independent as "nations" from colonial rule by Western countries. As a result, their social security systems were affected in many ways by their former suzerains.

For example, both Singapore and Malaysia have a mandatory saving system called a Provident Fund as the pillar of their social security systems, which calls for all individuals to open their accounts and save some money on a regular basis, the basic frame-

<sup>9</sup> For details, see Shiraiishi (2000)

work of which was founded during the colonial British era. Another instance is the public medical security system in Malaysia, which is paid for from the government's general revenues (tax money) and has some similarity with Britain's NHS (National Health Service) system, while many other Asian countries have, or are going to introduce, their own social insurance systems for health care. (In Malaysia, medical services under the above system are also delivered by public medical institutions in many cases.)<sup>10</sup>

The same can be said to apply to the Philippines. Until the National Health Insurance Act was adopted in 1995, the Philippine health insurance system had been called Medicare, exactly the same name as the system of its kind in the US, its former ruling nation.<sup>11</sup> One Philippine researcher pointed out that America's influence was one of the reasons preventing the country from developing as a welfare state, stating that, "Most of the administrative systems in the Philippines have been modeled after those of America due to the lack of continuous contacts with Western countries during its history."<sup>12</sup>

Thus, the complexity and diversity of social security systems in Asian countries can be partly attributable to the influence of their former colonial powers.

## (3) Other factors (Individual peculiarities and religious and cultural factors)

Lastly, we would like to refer to the special circumstances peculiar to the respective Asian countries, as well as their national character, both of which also contribute to the diversity of their social security systems. For example, the characteristics of the social security system in Singapore, a city state without a farming population, are deeply related to the nation's high level of homogeneity. Essential factors affecting the social security systems of Asian countries can also be found in their cultural and religious backgrounds. A "Southern European welfare state" is sometimes mentioned in the context of the categorization of social security systems. It is believed that catholic states in southern Europe, such as Italy and Spain, used to lag behind in the development of for-

<sup>10</sup> Malaysia is currently considering the introduction of a public health insurance system.

<sup>11</sup> The previous health insurance system of the Philippines was based on the Medicare Act of 1969.

<sup>12</sup> "Is the Developing Fetus of the Welfare State Heading for Stillbirth?" by Robles Jr. (Translated by Shiratori, 2000)

mal social security systems partly due to the subsidiarity principle embraced by these countries, which advocates that the “Primary responsibility for welfare should be taken by the family and the church. The nation takes action only when those responsible cannot deal with the situation.” However, **it is quite understandable that traditional families or communities, or churches or other religious organizations, instead of the nation, should assume the main responsibility for welfare in a broad sense. It would be inappropriate to jump to the conclusion that a country without a formal (governmental) social security system cannot provide sufficient welfare for its people.**

Here we would like to refer to the status of social security in Thailand. Woothisan Tanchai, assistant professor at Thammasat University, presents three types of “traditional welfare” in Thailand contrasting it to “Western welfare”—welfare based on Buddhism, welfare in communities, and welfare as a new social policy, including the establishment of the new Constitution in 1997. As for welfare based on Buddhism, Tanchai explains that in Thailand, more than 80,000 young people are given opportunities to learn in temples, adding that it is common in his country for temples to provide welfare services for the homeless and poor.<sup>13</sup>

The above examples are among many. The allocation of roles between the nation and the church takes different forms based on different philosophies in Islamic countries, for example. At any rate, much consideration should be given to the religious and cultural background of Asian countries, as well as their diversity. It is necessary them to conduct research and institute policy measures with regard to their social security systems in accordance with these viewpoints.

In addition, since many social security systems have come into being primarily as a result of the socialization of care work shared by women, it is especially important to pay attention to the diversity and characteristics of gender relationships (and family structures) in each country and region when reviewing social security systems from the viewpoint of cultural diversity.

<sup>13</sup> For details, see Woothisan Tanchai (2001)

## Chapter 2 Japan's experience concerning the development of its social security system

---

### 2-1 Significance of the evaluation of Japan's experience

Chapter 1 has outlined social security in Asian countries. In conducting research on such a theme, or in carrying out international cooperation in the field of social security, it is significant for us to evaluate Japan's own experience as a crucial process.

In fact, this factor has been one that has been most lacking in Japan's research and practices in the field of social security. This is partly due to the fact that Japan's research and policy implementation regarding social security has long been focusing on learning and introducing the systems adopted by the leading countries on this issue (such as the European countries and the US). This has discouraged Japan from promoting interactive communications with other foreign countries, including the Asian region, through transmission of the results of the evaluation of Japan's experience in the development of its social security systems, as well as from clarifying the characteristics and problems of Japan's social security system in the context of a comparison with the systems of the same kind in Asian and other developing countries.

Japan has taken the path of extremely rapid industrialization since the late 19th century when the country was still one of Asia's underdeveloped capitalist states. Japan in those days could be defined as a developing country compared with the industrialized nations of the West, which were model countries for a Japan that was at the time making efforts to develop its economy in line with government-guided policies designed to catch up with industrialized nations.

This situation can be characterized by the fact that various influences from Western countries can be seen in the design of Japan's current social security systems, that those engaged in the primary sector had accounted for a large portion of the nation's population for a long time, and that changes in the employment structure, the advancement of urbanization, as well as the decline in the birthrate had progressed at a very high rate. Therefore, Japan's experience, which has been completely different from that of Western nations, presents

unique implications in the context of the design of social security systems in the latecomer countries, and, **regardless of whether they are negative or positive, they offer insightful original examples that are useful for studying themes such as the development of social security in the latecomer countries, as well as social security in non-Western countries.**

In addition, it is necessary to review Japan's experience from the viewpoint of its rapidly aging population, which has emerged as a result of drastic socioeconomic changes that many latecomer countries go through, as represented by the sharp decline in the birthrate in the postwar era (especially from 1945 – 1954). The problems of an aging population can be already observed in many Asian countries, such as China, and are expected to also be experienced in the future by other countries in Asia. Therefore, Japan's experience also offers unique perspectives concerning measures to deal with a rapidly aging population.

## 2-2 Characteristics of Japan's experience concerning the development of its social security system<sup>14</sup>

This section gives a detailed explanation and evaluation of Japan's experience concerning the development of its social security system in terms of the following three aspects; the overall design of Japan's social security system, the relationship between Japan's social security system and its socioeconomic systems, and analysis of specific systems (Health care/Pensions/Welfare).

### 2-2-1 Japan's social security system as a whole

The following are the summarized characteristics of Japan's social security framework:

Japan's social security system initially started as a social insurance system based on the German model, and then it gradually introduced the elements of (British) universalism.

The government actively included people in the informal sector (farmers, fishers, foresters/self-employed workers) in the social security system when the

<sup>14</sup> For details, see Hiroi (1999 and 2001)

population of such people was still relatively large. (Uniqueness of the National Health Insurance (NHI) (Kokuho) system)

Some of the social insurance systems have been managed by the government as the insurer. (State-controlled health insurance systems/National Pension Plan, Employees' Pension Plan)

Health insurance systems were developed first, followed by the rapid advancement of pension systems.

### (1) Trend towards universal coverage and universalism

Firstly, the point that we would like to raise here is (a) above; that Japan's social security system initially started as a social insurance system based on the German model, and then it gradually introduced the elements of (British) universalism. A social insurance system based on the German model can be defined as a social insurance system (especially pension system) designed to deliver benefits to employees according to their earnings, the primary revenues for which come from premiums collected from these employees. This model of social security system is basically instituted for employed workers. Under the German model of such a system, non-employed workers (such as those engaged in agriculture, forestry and fishery, as well as self-employed workers) receive relatively few benefits compared to employed workers. Besides, some systems classified under the German model do not require mandatory participation for non-employed workers. In Germany, it is voluntary for certain strata of the population, for example self-employed workers and high-income earners, to participate in its public health insurance system. In addition, some people, such as the non-employed spouses of employees, are not allowed to participate in the nation's pension scheme.

On the other hand, a universal model social security system – although there are several variations – is generally characterized by the principle of providing all people with equal benefits through tax revenues. Under such a system, there is no substantial difference between employed workers and non-employed workers. Figure 2-1 below categorizes three basic models regarding social security systems, including the market-oriented model, which is different from both of the above two models. This categorization is related to the discussions later on.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> For details, see Hiroi (1999)

Table 2-1 Models of social security/welfare states

Models	Characteristics	Countries and regions	Basic principles
A. Universal-model	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerable benefits</li> <li>• Universal coverage</li> <li>• Maintained mainly by tax revenues</li> </ul>	Scandinavian countries UK (but moving toward the model C)	"Public assistance" (Publicness)
B. Social insurance model	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benefits according to payments</li> <li>• Mainly covers employees</li> <li>• Maintained mainly by premiums</li> </ul>	Germany, France, etc.	Mutual assistance (Reciprocal help/Cooperation within communities)
C. Market-oriented model	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimum public assistance</li> <li>• Private insurance systems play the leading role</li> <li>• Depend on self-help and volunteer assistance</li> </ul>	USA	"Self-assistance"

Prepared by Hiroi

As one of the overall characteristics of Japan's social security system, it has been pointed out that Japan's social security system initially started as a social insurance system based on the German model, and then gradually introduced the elements of (British) universalism. This transition process can be better explained by dividing it into two stages. The first stage is marked by the implementation of the **"universal insurance"** framework in 1961. The substantial basis of Japan's universal insurance framework was formed during WWII and then nurtured in the turbulent period immediately afterwards. As already mentioned, a "social insurance system" is not equivalent to a "universal insurance system." Germany, a country with the world's oldest social insurance system, does not have any universal coverage schemes. (For example, in Germany, it is voluntary for high-income earners to participate in the nation's health insurance plan, and self-employed workers are not required to join public pension schemes.) Having sought a universal insurance framework, Japan had chosen to follow a different route from Germany, the initial model country for Japan regarding social security, by seeking a universal insurance framework.

Why did Japan decide to establish such a universal insurance framework? In Japan, the term "universal insurance" was originally mentioned in parallel with the national slogan; "universal conscription." Specifically, the history of Japan's universal insurance framework dates back to the Universal Insurance Movement starting from 1942, which was advocated by the Joint Committee for the Promotion of the National Health Insurance System sponsored by the Taisei Yokusan Kai or Imperial Rule Assistance

Association<sup>16</sup>. As a result, by the end of 1943, the National Health Insurance (NHI) system covered 95% of all city, town and village governments in Japan, which means that universal coverage had been achieved in Japan except for several large cities. This period of time is sometimes referred to as the First Universal Insurance Era in Japan. In addition, the basis of the current Employees' Pension Plan was founded around this time as well. (See below.)

1942 Workers' Pension Insurance system started

- Covered male factory workers

1944 Employees' Pension Insurance system started

- Expanded to female workers and office workers (Workers' Pension Insurance system was replaced by this system)

The establishment of the above pension plans was driven more by the circumstances of Japan, which was on war footing, than the NHI system.

Japan's universal insurance framework came to completion in 1961, sixteen years after the end of the war. Nevertheless, its substantive contents, as well as its philosophies and motivations, were nurtured when Japan was at war from 1940 to 1945. It is possible to say that national unity during the war, as well as the strong sense of national integration in the postwar era for achieving the national goal of economic development, was the main driving force for the realization of Japan's universal insurance framework.

After the above stage that formed the "take-off" stage from the German model, Japan further consolidated its universal insurance framework by taking the following measures. (German model → Universal model)

1982 Elderly Health Care system was established

1985 Basic Pension system was established

Although most Japanese people (including non-employed workers covered by the NHI) were covered by health insurance by the end of WWII, there had not yet been

<sup>16</sup> *Taisei Yokusan kai* was the government-sponsored organization to control the whole society, active in Japan during WWII.

any pension systems for non-employed workers.<sup>17</sup> In order to deal with this situation, the non-contributory Welfare Pension Plan was introduced in 1959, which was then replaced by the contributory National Pension Plan enacted from 1961. Thus Japan's universal pension system began.<sup>18</sup> However, the initial National Pension Plan placed employed workers' wives who divorced at a disadvantage as they had no independent rights to pensions. Against this background, the Basic Pension Plan was put in place in 1985 based on the philosophy: "Provide pension rights for all people". The concept of a "basic pension" does not exist in Germany. In contrast, it is characteristically common among countries adopting universal model social security systems (UK, Scandinavian countries, etc.). The structure of Japan's pension framework is often explained as a "Basic Pension Plan for the bottom tier, Employees' Pension Scheme for the upper tier." In other words, Japan's public pension is a combination of the universal model system (reflected in the Basic Pension Plan in which all people receive the same amount of benefits) and Germany's social insurance model system (reflected in the Employees' Pension Plan in which people receive benefits proportional to the amount of premiums they have paid according to their salaries). On looking back at the development of Japan's pension system, it is possible to see that it has been shifting from a German model system to a universal model system. If this trend continues, Japan's public pension structure might end up with a single Basic Pension Plan structure through the abolition (privatization) of the Employees' Pension Scheme. In this sense, Japan's public pension is considered to be still in the process of becoming a full universal model system.

The establishment of the Elderly Health Care system explains well why Japan's social security is still in the stage of transformation from a German-model system to a universal-model system. The Elderly Health Care system was instituted in the course of the administrative reform starting from 1980s that was initially advocated by the Ad hoc Commission on Administrative Reform. The objective of this system was to "remedy the financial challenges facing the National Health Insurance system without raising the portion funded from the government's budget (tax revenues)." (In other words, medical expenses for the elderly are shared only by participants in the NHI system.) Japan's

Elderly Health Care system was designed solely to share the medical costs of the elderly by all those insured by the system. There is no such system in Germany. Therefore, in addition to changes in the pension framework, the establishment of the Elderly Health Care system is considered to be another part of the transformation of Japan's social security system from the German model.

However, it is also possible to consider that Japan's social security system already varied considerably from a German-model system at the time of the introduction of the NHI system from the viewpoint that the NHI system has been funded from tax revenues in a consistently expanding manner, which has never happened in Germany. More specifically, the proportion of tax funding, that is, the share of state support for the cities, towns and villages (insurers) that are actually managing the NHI system, has increased as follows: 20% (1953) → 25% (1958) → 35% (1962) → 45% (1966) → 50% (1984). This trend means that the national government continued to provide financial support for municipalities to develop their NHI programs. This approach is considered to provide a certain reference for Asian countries.

The shift from the German model to the universal model, which applies to both health insurance systems and pension systems, is the basic direction of Japan's social security system. This direction can be characterized by Japan's determination to pursue universal insurance for all people (as reflected in the establishment of a universal insurance structure), as well as by its technical approach in coming up with a uniform structure concerning contributions and benefits (as represented by the introduction of the "Basic Pension" system). In order to maintain this direction, tax revenues have been injected into Japan's social security system on a timely basis.

Summarizing the discussion so far, the relationship between the development of Japan's social security and economic growth since the end of WWII until the end of the 1980s can be understood by dividing such economic growth into three stages – (a) "Take-off" stage; (b) "Ascending" stage; and (c) "Terminal" stage. Each stage can be considered to correspond to the development of the social security system. (See Table 2-2)

**By using this method of stages, a close linkage between Japan's economic growth and the development of its universal insurance framework can be recognized, both of which have been driven by the nation's development-oriented aspirations.**

<sup>17</sup> The difference in the development of Japan's health care systems and its pension systems will be discussed later.

<sup>18</sup> Since a pension system can be deemed a type of insurance system, a universal pension system can be defined as a universal insurance system in a broad sense.



Table 2-2 Economic growth and the universal insurance framework in Japan

Economic growth stage	Direction concerning a universal insurance system	Institutional progress
1. Take-off stage	Building the foundation of a universal insurance system	Establishment of the NHI system/ Employee's Pension program (During WWII)
2. Ascending stage	Implementation of a universal insurance system	Completion of the NHI system/ National Pension scheme (1961)
3. Terminal stage	Tentative finalization of a universal insurance system framework	Elderly Health Care system (1982)/ Basic Pension program (1985)

**(2) The significance of the National Health Insurance (NHI) system for farmers / fishers / foresters and self - employed workers**

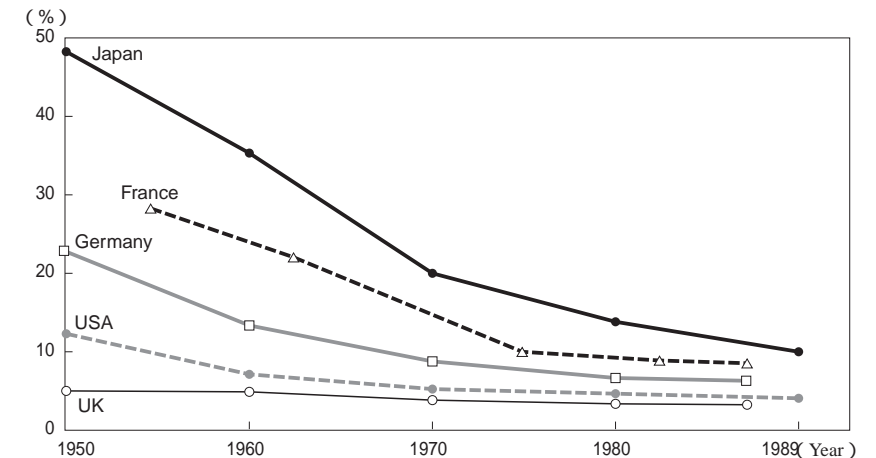
As discussed in Chapter 1, the most important point in designing a social security system in a developing country is how to deal with its non-employed workers (such as farmers, fishers, foresters and self-employed workers). Michael Jenkins, consultant of the International Social Security Association (ISSA) points out that, "Rural, agricultural and informal-sector workers have often been denied the social security protection to which other economic sectors of populations have had access, and this is particularly true in the case of developing countries."<sup>19</sup> In the beginning of this chapter, the following point was raised as one of the characteristics of Japan's social security framework development: the government actively included people in the informal sector (farmers/self-employed workers) in the social security system (especially health insurance systems) when the population of such people was still relatively large. This characteristic offers a certain direction for developing countries in terms of the positioning of informal sector workers in their social security systems.

Firstly, we would like to look at Japan's past situation from a statistical viewpoint. **Figure 2-1 compares changes in the proportion of primary sector workers in the labor force of several countries from 1950s to 1980s. This clearly reveals that Japan had a significantly larger primary sector population compared to other developed countries until around 1970 and then this population declined quite sharply after that year. This means that there is a high degree of similarity in the proportion of primary sector workers in Japan in the past and that in developing countries**

<sup>19</sup> For details, see Jenkins (1993)

**today. Japan's experience in this regard can therefore serve as a valuable reference for the current developing countries.**

Figure 2-1 Trend in the proportion of primary sector workers



Note: Data on Germany are those of former West Germany  
Source: Compiled by the author on the basis of information in ILO annual reports

As stated above, the treatment of non-employed workers is the most critical point in designing a social security system in a developing country. In other words, Western developed countries did not need to struggle so hard with this issue. These countries had already achieved industrialization and had a comparatively small non-employed worker population before they started to establish and solidify their social security systems from the late 19th century to middle of the 20th century, which allowed them to build social security nets covering almost all social strata even if related systems were voluntary-participatory or if such systems did not cover non-employed workers.

Therefore, it is possible to say that **Japan, a late-industrialized nation, was the first country that made considerable efforts to "include farmers/foresters/fishers and those in the informal sector in the social security system."** In other words, Japan presented the first example of "the establishment of a social security system in a developing country."



Guhan, an Indian economist, refers to the “limitations of formal models” as follows: “It does not make sense to regard the social programs of France, the United Kingdom and the United States as presenting a shop window from which a developing country can select the goods it prefers. Neither Beveridge nor Bismarck nor Roosevelt can provide a model for social security in developing countries.”<sup>20</sup> Japan came up against this issue for the first time in history. Hence, Japan's experience is considered to offer unique suggestions for the present developing countries.

Japan's experience highlights a problem that is now common to developing countries. It was hard for Japan to incorporate its huge number of primary sector workers into the social security framework as the country had started to introduce and solidify its social security system at a relatively early stage of economic development when the nation's economic base was shifting from primary sector industries to secondary sector industries.

Incorporating non-employed workers into a social security system is more important for a health insurance system rather than for a pension system, since it is reasonably feasible for households in farming communities to financially support their elderly people, while on the other hand it is difficult to rely on such mutual assistance regarding health care. There is not much difference between people in rural communities and city workers (employed workers) in terms of the need for health care. For this reason, a society is firstly required to deal with health care for farmers, fishers and foresters.

Japan's option for solving this problem was the introduction of the National Health Insurance (NHI) system, which could be interpreted as a community health insurance system. The National Health Insurance Law enacted in 1938 stipulated that each NHI program be managed by a health insurance association voluntarily established for that purpose, which was the municipality itself or a public corporation. In 1948, the Law was revised to ensure that the NHI mandatory participation system was “principally managed by municipalities,” in which specified health insurance associations were allowed to be established in exceptional cases, with the aim of promoting NHI programs across the country. As a result, in 1961, all municipalities throughout the country had NHI programs. This marked the completion of a universal insurance framework

<sup>20</sup> For details, see Guhan (1994)

in Japan.

Looking back at the time when he was working on the project to establish the NHI system, one government official made the following interesting comments:

“I was asked to work on research on the status of farm villages. I made a report, and at the same time, I just looked into overseas health insurance systems applied to farmers. But I found that they were all workers' insurance systems. They did not serve as models for Japan where small-scale farming was being practiced by peasants. It was necessary for us to come up with our own system that suited our country's situation. After much thought, an idea occurred to me. In the traditional family system, the spirit of local unity and the virtue of mutual assistance are still strongly alive in Japan's local communities, even though they are the products of feudalism. So I thought it would be very feasible to form a local health credit union for each of such communities by utilizing the local people's sense of integration, under the supervision of central ministries or local municipalities. I thought people would choose to participate in this kind of program rather than in other programs. --- (Omitted) --- The basic concept of the NHI system came about in this way.”<sup>21</sup>

It could be said the NHI system was initially instituted as a form of farmers' insurance scheme in rural communities (mura in Japanese) when Japan was a less-industrialized country with primary sector workers accounting for more than half of the nation's labor force. The NHI system is the most unique and most distinctive system among Japanese social insurance systems. Considering the industrial and employment structure of Japan in those days, it is natural, in a sense, for Japan to have pursued a social insurance system like the NHI. Japan's NHI system could be one of the most viable models when designing public health insurance systems in developing countries that are facing circumstances that are similar to those that Japan faced in the past.

The basic question here is: Should a system like the NHI be defined as a type of “Asian” system, or as a “developing country” type of system? Please see below.

<sup>21</sup> The Insurance Department of the Health and Welfare Ministry (1974); Underlined by Hidefumi Kawamura

Asian type system: A system that has a universal meaning for all time in a certain region (for example, Asia) where a particular local (rural) community structure or a unique indigenous family relationship is being maintained.

Developing country type system: A system that is effective for a less-industrialized country solely during a certain period of time (for example, during a time when a country has a high primary sector population still with effective traditional local communities).

The above question is related not only to the evaluation of the applicability to developing countries of a system like the NHI, but also to issues that the NHI system in Japan will have to face in the future. Considering that the current circumstances surrounding the NHI system are completely different from those when the system was put in place, as well as that the initial objectives of the system have seen a “hollowing out,” the NHI system could be rather defined as a developing country type system (type 2 above). Therefore, it is possible to say that this type 2 system works effectively when a country is at a certain stage of economic development (especially when the country's population consists mainly of farmers). Now that the participant structure of the NHI system has substantially changed from what was originally intended, Japan is required to at least reconsider the social strata of those to be covered by the NHI system.

### (3) The nation as the insurer

This section is a discussion on the following characteristics of Japan's social security framework that was raised as point (c): “Social insurance systems have been managed by the government as the insurer. (Government-managed Health Insurance system/National Pension Plan, Employees' Pension Plan)”

Table 2-3 Participant structure of NHI programs managed by municipalities

		FY 1961	FY 1992
Proportion of NHI program participants in the total population		47.0%	30.5%
Grouping by participants' (household) occupation	Farmers/Fishers/Foresters	44.7%	9.0%
	Self-employed workers	24.2%	24.7%
	Employed workers	13.9%	23.6%
	Unemployed	9.4%	38.1%
	Others	7.8%	2.3%

Unlike a tax-subsidized social security system, a social insurance system is usually managed by an autonomous private organization functioning as the insurer, although such organizations are subject to various public regulations. A typical example is Germany's health insurance organization called Krankenkassen, which is principally fully supported by premiums and is in charge of negotiations with medical associations in terms of medical service fees. In the case of Japan, which is classified as a social insurance model country based on the characteristics of its social security system, the country has a quite rare social insurance framework managed by the nation (= government) as the insurer, as represented by the government-managed Health Insurance system, as well as the National Pension Plan and Employees' Pension Plan. This government-led social insurance framework, which may have reflected the nation's paternalism, represents the particular character of Japan in the past as a less-industrialized country, and at the same time has implications for designing social security systems in developing countries.

To be more specific, when looking at Japan's Health Insurance Associations established by large corporations, it appears that they are more like private organizations. However, according to relevant laws, they are defined as organizations that carry out their operations “instead of the government,” which means that the government is in a dominant position compared to private Health Insurance Associations. In other words, the philosophy of Japan's social insurance is that the government should be responsible for health insurance for all employees and the Health Insurance Associations of large corporations merely act for the government. This is contrary to the idea that health insurance programs for employees should be carried out by their respective Health Insurance Associations. The government becomes the insurer for employees working in corporations that are incapable of establishing a Health Insurance Association. In the course of drafting the Health Insurance Law, there were some arguments regarding the treatment of a few then-existing mutual aid associations. Eventually, the finalized law did not allow these private organizations to continue the operation of their health insurance programs, while providing such qualification for several specified bodies (Japan National Railways, etc.) as exceptional cases (namely, mutual aid associations for public servants). Regarding the discussion about the treatment of the mutual association of Kanebo Co., one of the largest private mutual associations at the time, one scholar made the following interesting comment: “In Western countries, almost all employees' health insurance programs are being managed by autonomous private organizations.

Nevertheless, in our country, the government is compelled to become the insurer since the general public still has a weak consciousness concerning the idea of insurance, which has hampered the development of mutual aid associations.”<sup>22</sup>

#### (4) Dual Structure of the Economy and the Significance of the Government-managed Health Insurance

Two types of health insurance system were thus developed: health insurance managed by the government and that managed by associations, in addition to the national health insurance. The government-managed health insurance system, which is insured directly by the government, was for small and medium-sized businesses. From the viewpoint of the design of social security systems in developing countries, or more broadly, of income redistribution in the development process, the government-managed health insurance system can be considered to have been established as a measure to deal with the dual structure of the economy, a phenomenon specific to developing countries.

The problem of the dual economy is a major topic in development economics. An economist explains as follows<sup>23</sup>: “If large businesses with a high capital-labor ratio are developed while there is a plentiful supply of low-cost labor, which widens the disparity in productivity and wages between large and small to medium-sized businesses, then this disparity will result in a growing inequality of income distribution. In Japan, the phenomenon referred to as a dual structure of the economy occurred in the process of shifting energy sources from coal to oil during the interwar period. In developing countries at the present time, as a factor causing inequality, this phenomenon is likely to have a more profound impact than it did in Japan.” With regard to the relationship between the development process and income distribution, which is a more common topic, the graph of economic development and income inequality was studied by economist Simon Kuznets and was hypothesized to yield an inverted U-shaped curve. According to Kuznets’ hypothesis, inequality increases as the GNP per capita grows (thus the Gini coefficient, a measure of inequality, increases), and then starts to decrease after reaching a certain stage.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> For details, see Mori (1923)

<sup>23</sup> For details, see Hayami (1995).

<sup>24</sup> The hypothesis states that an inverted U-shaped curve expresses the relationship between the GNP per capita (horizontal axis) and the Gini coefficient (vertical axis).

From such a viewpoint, **the government-managed health insurance system is considered to have served as a major means of ameliorating the dual economy and the growing inequality of income distribution (in other words, to flatten the Kuznets inverted U-shaped curve).** It is difficult here to accurately evaluate how the system contributed to economic growth itself and reduced income disparities. However, the system may have at least been instrumental in further stabilizing growth in the small business sector. In other words, **it should be recognized that the government-managed health insurance system served as an essential and substantial “measure for small to medium-sized businesses.” This viewpoint is considered to have great significance for social security cooperation with developing countries.**

Table 2-4 shows an international comparison of insurers that are central to social insurance systems and operate as their financial management bodies. With regard to health insurance, three systems were developed in Japan: the system managed by the government, the system managed by associations of companies, and the national health insurance system insured by local authorities. This has given rise to a unique situation in which the total number of insurers is significantly higher than in other countries. In other words, Japan’s health insurance is a unique system supported by the government as a very large-scale insurer alongside many small insurers. In contrast, with regard to pensions, the nation (=government) was defined as the main insurer when the labor pension system was established in 1942, except for the pension system for government officials that was established by the association of government enterprises. Accordingly, without an equivalent mechanism to a health insurance system managed by associations, the nation has been the dominant insurer. The basic reasons given for this are that the government-insured pension system is less personal than the health insurance system and that the long-term nature of pension schemes inevitably calls for management by the government. In Japan, nevertheless, the predominance of the government in the management of the pension system is greater than in other countries. This characteristic is probably due to the origin of the Japanese pension system, a system that was established to fulfill the need for compulsory savings (=capital accumulation) during wartime.

Table 2-4 Comparison of the insurers (financial funders) of health insurance systems and pension systems by country

	USA	UK	Germany	France	Japan
Health insurance	National government (Medicare) + Private insurance companies	National government (NHS) <funded by taxes>	900 private health insurance organizations in eight groups (Krankenkassen)	Several private health insurance organizations (Caisse d'assurance maladie)	About 5,000 insurers (National government/Health Insurance Associations: 1,800/Municipalities managing NHI programs: 3,200)
Pensions	National government + Private insurance companies	National government (National insurance)	Individual corporations	Individual corporations	National Pension Plan = National government Employees' Pension Plan = National government

Social insurance group

### (5) Relationship between health insurance and pensions

The following is a discussion of point (d): the development of health insurance systems came first, followed by the rapid advancement of pension systems.

Firstly, the following two facts should be noted in relation to the delay in the development of Japan's pension system.

As for health insurance, the Health Insurance Law was adopted in 1922 and came into force in 1927. On the other hand, as already stated, there had been no legislation regarding pension plans until the Workers' Pension Insurance Law was adopted in 1941. In addition, such legislation had been brought about by the special factor of Japan being on a war footing in those days.

As for health insurance, the First Universal Insurance coverage had already been attained before WWII owing to the enactment of the National Health Insurance Law in 1938. On the other hand, no pension plans had been available for self-employed workers and farmers until the National Pension Law was enacted in 1961, when Japan's universal insurance system was completed.

Substantially speaking, the above point refers to employed workers, and the point to farmers and self-employed workers.

Point could be explained as follows. Compared with the case in Germany in which the public pension plan for the elderly and the disabled was introduced several years after its public health insurance system was put in place in 1883, there was a long time lag between the establishment of a health care system and that of a pension system in Japan. This is partly because, unlike the health insurance system, there had been relatively less pressing need to initiate a public pension system (due to the short life expectancy of the population (around 47 years old for males at that time), as well as to the existence of traditional forms of financial support by families), and partly due to the technical complexity of a pension system as a form of long-term insurance system. Point has more significance. Non-employed workers (such as farmers, fishers and foresters, as well as self-employed workers) usually live with and look after their elderly family members. In addition, the job participation rate of the elderly in non-employed workers' households is high since they are allowed to work as long as they want to with no mandatory retirement age in place. That is why non-employed workers did not require a formal pension system to the same extent as employed workers. Nevertheless, there is no substantial difference between an employed worker and a non-employed worker in terms of the need for health care services. Thus, both groups of workers need to be treated equally in this regard. Therefore, point reflects the difference between employed workers and non-employed workers in terms of their need for health insurance and pensions.

This could be generalized in the following way. As discussed in Chapter 1, a formal social security system is basically designed to replace or supplement an informal mutual assistance mechanism (maintained mainly by family members) that becomes weakened or attenuated along with industrialization. The order of priority of each social security system is determined based on the degree of difficulty that individual families have in dealing with a certain situation, as well as on the level of need, which varies depending on changes in social factors (such as the population structure). The order is generally as follows:

**Health care → Financial support for the elderly (= Pension) (→ Long-term Care for the elderly)**

It is generally considered rational to develop health care first, then pensions. However, as indicated in Figure 2-1, the time lag between the development of health care insur-

ance and the development of pension schemes was too great in the case of Japan. This is due to the following reasons:

Japan had had a large non-employed worker population for a relatively long time, which had allowed a traditional mutual assistance mechanism to continue functioning and suppressed the demand for a pension system up to a certain point.

After the postwar economic growth and industrialization reached a certain point, Japan's population started to age rapidly due to the sharp decline in the birthrate that had occurred in the early stage of this period of economic growth and industrialization. This phenomenon brought about a drastic increase in the amount paid by the government for pensions, a situation that had been further exacerbated by the revision of the payment levels. (The index-linked pension payment system was introduced in 1973.)

The above two points could apply to developing countries.

Another issue needs to be taken into account regarding the development of Japan's social security system. Although it is relatively common for non-employed workers and their families to financially support their elders, some of them (for example, unmarried elderly females) cannot expect such support. It is necessary to validate from the viewpoint of fairness and equality whether Japan's social system was properly functioning to ensure livelihood security for these people.

## 2-2-2 Relationship between Japan's social security system and its socioeconomic systems

The following three characteristics can be pointed out with regard to the relationship between Japan's social security system and its socioeconomic systems.

The universal insurance system completed at the "take-off" stage of economic growth had positively affected Japan's economy as a kind of industrial policy.

Apart from institutional social security arrangements, individual companies and families had effectively functioned as communities to provide informal social security services. (Lifetime employment system, low unemployment/unemployment insurance, small number of households on benefit, etc.)

Japan was able to achieve economic development when it was a "young" country as the high economic growth period overlapped with the demographic transition point. However, aging issues remained unresolved due to financial miscalculations.

It goes without saying that even in Western developed countries there has been a post-war consensus (known as the Keynesian Consensus)<sup>25</sup> claiming that "there is no inevitable tradeoff between equality and efficiency, and between social security and economic development." Nonetheless, such a general theory may not be sufficient by itself to explain why **Japan's universal insurance framework has been functioning as one of the nation's government-led industrial policies.**

This issue is associated with point above. Figuratively speaking, **Japan's social security system, as characterized by the universal insurance framework, has been functioning as the "Welfare Department of Japan Inc.?"**

The above metaphor implies the following two interpretations. The first is that Japan's social security system has been an effective and indispensable means of supporting the capable Japanese company soldiers in terms of their health and quality of life, in order for the aspiring nation to achieve economic growth. The philosophy behind this reflects Japan's prewar policy concerning social security built into the so-called "1940-system," as mentioned above. Secondly, the government has been intently trying to keep as many Japanese people as possible "inside" the system of Japan Inc., since the job of the "Welfare Department" is to provide essential services for the company's employees. Therefore, people "outside" the system of Japan Inc. are covered by "unemployment insurance and social assistance, which equals daily life protection (public assistance)," while people inside the system receive "social insurance (excluding unemployment insurance)." As a result, unlike in Europe, too little stress has been placed upon social insurance and social relief services in Japan.

Moreover, being unemployed or receiving life protection services (=staying outside the system of Japan Inc.) has carried a strong social stigma in Japan. It can be claimed that the negative perception toward those receiving unemployment benefits, as well as towards people covered by public assistance, has motivated Japanese people to devote

<sup>25</sup> For details, see Hiroi (1999)

themselves to economic/production activities “ ‘inside’ the system of Japan Inc.” The point is that Japan's universal insurance system has been quite an important element of the Japan Inc. system, that is, for the nation's economic/industrial sector.

In the case of developing countries, many social security services for those in the informal sector are provided in the framework of a public assistance program, namely, a life protection program. Such a direction may lead to a situation in which informal sector workers continue to receive social benefits in a passive manner. As for Japan, the government has been dealing with this issue in the framework of social insurance, including the National Health Insurance system and National Pension plan in which the provision of benefits is linked to the payment of contributions (premiums), having effectively brought a large number of informal sector people into the nation's economic and production activities.

Point refers to Japanese style corporate management and employment practices. More specifically, the following can be confirmed:

- Since Japan's Health Insurance Associations are usually single organizations established by individual companies with lifelong employment practices, the employees of these companies have maintained a strong sense of belonging to their organizations.
- The government has been functioning in a similar role to that of the employer for employees working in small to medium-sized companies, which usually do not have a Health Insurance Association or lifelong employment practice, both of which are usually adopted only by large corporations, by offering them health insurance through the government-managed National Health Insurance system.

As for Japan's unemployment insurance system and other welfare systems, the following can be applicable:

- An inflexible labor market and low unemployment rate resulting from the lifelong employment tradition and seniority-based pay system of Japanese companies has been keeping down the number of applications for unemployment insurance.
- Company welfare services have been substituting for part of the public social security system as the termination of employees has been practiced less in Japan than in the West, especially in the US.

As stated above, **Japan's social security system is closely related to the so-called Japanese-style corporate management systems. It is necessary to examine whether such systems can work in developing countries when designing social security systems based on the Japanese model.** In present-day Japan, the importance of unemployment insurance and life assistance services has been growing along with the disappearance of traditional employment practices and increasing job mobility. Therefore, it is also necessary to turn our attention to the prospective drastic changes in the Japanese economic systems as well as corporate practices, upon which the nation's social security system has so far been based.

Another point to be noted is that **Japan has been taking many economic measures that are not institutionally associated with social security, but virtually function as “social security measures.”** For example, farming subsidies provided by the Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries have contributed to the security of livelihood for farmers, and the local allocation tax system has substantially served to redress the disparities between urban and rural areas. The same can be said of an array of subsidies for small and medium-sized companies offered by the former Ministry of International Trade and Industry. All of the above can be defined as **“social security by the production sector.”** In the early postwar days, people's livelihoods were assured largely through a broad spectrum of industrial policies rather than through institutional social security services.

In later years (especially after the 1970s), such an approach took a direction in which social security services came to be virtually provided by public works projects (in the name of creating jobs for life security purposes), causing various negative side effects (such as the environmental destruction resulting from dam construction, inhibition of normal job mobility and the entrenchment of vested interests).<sup>26</sup> This phenomenon is often observed in less developed countries as they tend to place overwhelming importance on production-centered economic policies aimed at achieving economic growth. The method of providing social security through economic activities should be evaluated in terms of both its positive and negative aspects.

<sup>26</sup> The author calls this type of social security “public project-type social security”.



Lastly, we would like to refer to point : Japan could achieve economic development when it was a “young” country as the high economic growth period overlapped with the demographic transition point. However, issues of the aging population remained unresolved due to financial miscalculations. As already stated, this trend is commonly likely to occur in latecomer and developing countries. Japan was again the first country in history to have experienced this problem. Japan's birthrate started to decline sharply after 1945 when the nation's economy was at the “take-off” stage.<sup>27</sup> Therefore, it was from the 1970s onward that the generations born after 1945 became the economically active population. As a result, Japan was demographically advantaged with a substantial young labor force during its high economic growth period, which continued from 1960 until the nation was hit by the oil crisis in 1973.<sup>28</sup> This is in great contrast to the European countries whose economies had matured and whose populations had started to age at a relatively early stage of economic development, which, as a result, allowed these countries to achieve steady economic growth by absorbing the impacts of the aging of their populations over time.

In the case of such a (late-developed country type/developing country type) demographic transition, a country is able to hold down the total costs of social security benefits at low levels as long as the country stays in an early economic development stage with a low proportion of the elderly in the population. This applies especially to pension systems. If such a country has a funded pension system, it can, at least for the time being, collect more premiums from its substantial young population, and on the other hand pay fewer benefits to the elderly. This implies that a pension system serves as an effective means of preserving capital for such countries.<sup>29</sup>

The more important point is that, as is typically observed in Japan, **a country with such a (late-developed country type/developing country type) demographic structure is highly likely to concurrently face both a significant economic slowdown and a rapid aging of the population from a certain point in time.** It would be difficult, especially from the viewpoint of protecting vested interests, for such a country to

<sup>27</sup> Japan's fertility rate dropped from 4-5 children per woman around WWII to 2 in 1957.

<sup>28</sup> Interestingly and coincidentally, the generations born after Japan's birthrate significantly declined began to enter the labor market from 1973, which is known as the last year of Japan's high growth economic period as well as “The Beginning of the Welfare Era (Fukushi Gannen).”

<sup>29</sup> Japan's prewar pension system was designed for such a purpose.

drastically change its pension system after the above situation occurs. Therefore, it is quite important for developing countries to avoid policies that significantly increase the payment level of public pensions based on financial miscalculations in reference to an early stage of economic growth. In other words, these countries should not suddenly change their pension system from a funded system to a pay-as-you-go system. They need to start early to clarify the role-sharing between public pension plans and private pension plans. This issue was also pointed out in a World Bank report as follows: “A pay-as-you-go system tends to cause an improper confidence based on short-term profits without sufficient recognition of long-term pension liabilities, which blurs the reality of pension financing.”<sup>30</sup>

### 2-2-3 Specific fields of Japan's social security system

#### (1) Health care

The following can be considered as the characteristics of the current health care system in Japan.

Each system is financially controlled by the government while health care services are delivered mainly through the private sector. (“Combination type” system)

Institutional priorities as well as major resources are given and allocated to primary care providers (general practitioners).

The initial focus was placed on the development of the public health care system by taking such measures as establishing public health centers in each region.

The NHI system was introduced as a “community insurance” system based on individual rural communities.

The state-designated fee schedule system has been playing a vital role in controlling and distributing medical costs.

The structure of the overall health care system can be classified into the “developing country type” with the importance placed on quantity and access so that there is demand for converting it into a “mature economy type” stressing the quality of health care, validation of medical technologies, patients' rights, disclosure, market mechanisms, and so on.

<sup>30</sup> For details, see World Bank (1994)



### 1) Private sector-oriented delivery system

The above point refers to the most distinctive feature of Japan's health care system. As can be seen (Table 2-5), Japan's system is unique and quite different from that of both Europe and the US.

Table 2-5 Comparison of the basic structure of the health care system

	UK	Germany	France	Japan	USA
Health care services are provided by:	The public sector Almost 100%	The public sector About 90%	The public sector About 70%	The private sector About 20%	The private sector About 25%
Health care system is financed by:	The public sector Tax revenues	The public sector Premiums	The public sector Premiums	The public sector Premiums + Tax revenues	The private sector

Note: The lower column for "Health care services are provided by:" indicates the proportion of public hospitals of the total number of hospitals in each country. The figure for Germany includes hospitals run by public service corporations (such as religious corporations and foundations).

Source: Prepared by Hiroi

When comparing each country's health care system in terms of "the delivery of services" and "financing for the system," as seen in Table 2-5, the uniqueness of Japan's system stands out. This is because "many of Japan's hospitals originated in clinics run by general practitioners," unlike those in Europe which originated in charitable institutions that had been managed mainly by local volunteers and churches.

Table 2-6 Delivery and finance of the health care system (%)

	Delivery	Finance	
Europe	Public	Public	.....Public sector type
USA	Private	Private	.....Private sector type
Japan	Private	Public	.....Combination type

As indicated in Table 2-7, the proportion of the number of beds of national hospitals continued to decline in the postwar period due to strong opposition by medical associations to the government's policy of developing public hospitals, claiming that it would affect their hospitals and clinics, thus further enhancing the characteristics of Japan's private sector-oriented health care system.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> A typical example is the "Regulations on the Numbers of Beds of Public Hospitals" set forth in the revised Medical Treatment Law enacted in 1962.

Table 2-7 Trends in the proportion of the number of beds in national hospitals/clinics out of the total number of beds of all hospitals in Japan (%)

Year	1951	1955	1965	1975	1985	1994
Proportion (%)	29.8	20.1	11.4	7.9	5.9	5.0

### 2) Primary care provider(general practitioners)-oriented and public health-centered systems

As general practitioners' organizations (as represented by the Japan Medical Association) have retained an influential position in Japan's health care system under which medical services are delivered mainly by the private sector, the fee schedule system has been instituted and revised basically from the viewpoint of private clinics, and the medical cost distribution system has been set up in favor of small and medium-sized hospitals rather than large hospitals, or of general practitioners rather than hospitals. This means that Japan has consistently maintained a system under which its institutional priorities as well as main resources are given and allocated to primary care providers (general practitioners), as stated above.<sup>32</sup>

It is also necessary to pay attention to point : the initial focus was placed on the development of the public health care system by taking such measures as establishing health centers at the regional level. This is also one of the basic features of Japan's health care system. It is in and after the second health transition stage (in which lifestyle-related diseases replace chronic diseases as major components of Japan's disease structure (see 1-1-3)) that a health insurance system works especially well. In a society still combating infectious diseases (for example developing countries at an early stage of economic development), public health policy measures, such as the implementation of vaccination programs and the improvement of sanitary conditions, are far more important than a health insurance system.

It is believed that Japan entered the second health transition stage (from infectious diseases to chronic diseases) around 1951 when strokes became the leading cause of death instead of tuberculosis, or around 1960 when cancer, heart disease and strokes were ranked as the top three in this regard, a situation that has remained the same until

<sup>32</sup> For details, see Hiroi (1994)

today.<sup>33</sup> Interestingly, Japan's universal insurance was coming to its ultimate stage around 1960. Before that time, under the supervision of the GHQ (General Headquarters of the Allied Forces), Japan had been concentrating on the establishment of its public health care system, the central roles of which were to be played by public health centers. The related laws were developed in line with this move, such as the Public Health Center Law and Food Hygiene Law in 1947, the Immunization Law in 1949, and the Tuberculosis Control Law in 1950. These public health policies were crucial for Japan until the nation had accomplished its universal insurance coverage, although their significance is sometimes forgotten.

The above is a summary of the characteristics of Japan's health care system in the post-war period. Surprisingly, **it was found that Japan's postwar health care policies are quite consistent with the recommendations concerning health care development in developing countries issued by the World Bank in its 1993 World Development Report entitled "Investing in Health."**<sup>34</sup>

Box 2-1 outlines the above World Bank's proposals, from which the following two conclusions are derived.

Firstly, Japan has, without conscious effort and as a consequence, been maintaining an ideal "developing country type" health care system, which has probably contributed to the good performance of Japan's health care services (which has resulted in low medical costs and raised the Health Index of Japanese people). As I have already mentioned, this admirable performance is the result of constant efforts, including lobbying activities directed at the authorities by related private organizations and groups, and not of well-coordinated public policies with a certain vision. As represented by the NHI system, which first developed in local areas, Japan presents a "Japanese model" in the sphere of health care systems that is a feasible one in the context of planning for future health and welfare assistance in developing countries. When carrying out international cooperation activities in this field, **it is necessary to rationalize Japan's health care system through an objective analysis of both its advantages and disadvantages, in order to devise the most appropriate approaches to its application to other countries, based on their individual circumstances.**

<sup>33</sup> The three top-ranking diseases in those days were as follows: 1. Strokes, 2. Cancer, 3. Heart Disease

<sup>34</sup> For details, see World Bank (1993)

**Box 2-1 Outline of the World Bank's proposals (From the report "Investing in Health")**

- Public investments should be reduced in tertiary health care (such as the construction of highly-specialized medical institutions) to the lowest levels (as they are less cost-effective).
- Instead, they should scale up public health improvement measures for such purposes as preventing infectious diseases.
- At the same time, they should focus on the development of essential clinical services.
- From the financial standpoint, it is more effective for their health care systems to cover the whole population than to cover only the poor (considering the cost for sorting out those to be covered, as well as expected complaints from the public against the authorities).
- It is more effective to deliver health care services through the private sector than through the public sector.
- More emphasis should be placed on primary education for women (since mothers affect many aspects of people's everyday life such as diet, childbirth, health care, and so on).

Secondly, **Japan's health care system is the best "developing country type system." In other words, Japan's system is falling far short of an appropriate health care model for a developed and mature society that is designed to cope with new challenges, such as the quality of health care services, the development of highly-specialized medical services, disclosure of necessary information, and the patients' rights to choose.** An objective evaluation of Japan's current health care system clarifies what is missing in the system and how the system should change in the future.

**(2) Pensions**

The characteristics of Japan's public pension system are as follows:

The system initially started as a German-type earnings-related provision system, and then introduced the Basic Pension Plan reflecting universalism (as seen in the

UK and Scandinavian countries).

The government is functioning as the insurer both in the National Pension Plan and the Employees' Pension Plan.

The timing of the nation's population transition as well as the rapidity of the aging of its population has led to financial miscalculations, with the issue of aging left unresolved.

Point is a unique aspect of Japan's pension system, and the introduction of the Basic Pension Plan may have been a positive move for Japan. Conversely, it is also true that the ambiguous character of the current pension system in Japan (as represented by its funding structure consisting of a combination of insurance premiums (two-thirds) and tax revenues (one-third)) has caused various problems, such as the "hollowing-out" of the Basic Pension Plan. As discussed in 2-1, the current system could be defined as a transitional one.

As already discussed, point stands out in the case of Japan. More than any other developed country, Japan is now suffering from the repercussions of its high level of pension benefit payments, which continued to be increased when the country's population structure was still young. So the current system inevitably requires fundamental reform, including a reduction in the level of benefit payments, which is a major challenge for Japan considering the vested interests involved. This could serve as quite a poor example for developing countries that are expected to go through the same population transition as Japan.

As pointed out in a World Bank report, not only Japan but also many other countries have a public pension system of the type that has both a "saving/insurance" function and an "income redistribution" function.<sup>35</sup> Nevertheless, Japan's pension system is more distinctive in this regard than those of other countries.

The "saving/insurance" function and "income redistribution" function of Japan's pension system can be basically explained as follows:

- The Basic Pension Plan functions as a "saving/insurance" system since all partici-

pants (=self-employed workers) pay the same amount of premiums and receive the same amount of benefits.

- The Employees' Pension Plan functions as an "income redistribution" system since the participants pay a different amount of premium according to their income and receive a different amount of benefits proportional to the amount of premiums they have paid (regarding the non-fixed portion of pension benefits payable under the plan).

However, a little more explanation is required to understand Japan's complicated pension system.

In 1954, before the start of the Basic Pension Plan, the Employees' Pension Plan for employed workers adopted what is called a "two-tier structure" in terms of pension benefits paid to individual participants. The first tier is a fixed portion of the benefits, the amount of which is equal for all participants, and the second tier is a non-fixed portion of benefits, the amount of which varies in proportion to the amount of premiums they have paid. In part, though, this mechanism has achieved income redistribution from high-income earners to low-income earners as participants could receive equal amounts of provisions by paying a fixed rate of contributions according to their salaries. Additionally, since the Employees' Pension Plan has been insured by the government, the above income redistribution has been made across industrial divisions, leading to income redistribution "from large companies to small and medium-sized companies (or from growing industries to declining industries)."

After the Basic Pension Plan was put in place, Japan's public pension system came to have two different "income redistribution" functions. The first one can be defined as vertical income redistribution. Income redistribution from high-income earners to low-income earners continued to be assured after the Basic Pension Plan was introduced, since the Employees' Pension Plan, managed and insured by the government, maintained the mechanism that allowed all employed workers to receive an equal amount of pension (about 66,400 per month for 2003) as their basic pension in return for the payment of a fixed rate of premium according to their salaries. The other function is horizontal income redistribution from employed workers (participating in the Employees' Pension Plan) to self-employed workers and farmers (participating in the National Pension Plan). Before the Basic Pension Plan was established, there had been no linkage

<sup>35</sup> For details, see World Bank (1994)

between the Employees' Pension Plan and the National Pension Plan, then each of them operates financially independent. The Basic Pension Plan has virtually brought about an income transfer from employed workers to self-employed workers/farmers as the average age of participants in the National Pension Plan had been higher than that of the Employees' Pension Plan.

In addition to the above, one-third of the total budget of the Basic Pension Plan is funded from tax revenues. Thus, Japan's current pension system has a quite complicated structure with a "saving/insurance" function allowing employed workers to receive benefits in proportion to the amount of premiums they have paid according to their salaries, as well as with an "income redistribution" function (from one generation to another, and within each generation). Today, such complexity is conversely making the system's basic objectives and policies ambiguous, leading to public distrust in the system.

### (3) Social welfare

The following are the characteristics of Japan's Social welfare (social services) system.

There was no significant development of a social welfare system in Japan before WWII. After the war, several systems were instituted modeled after those in Britain and the US in the framework of the occupation policies of the GHQ. Thereafter, Japan started to develop its social security system focusing on social insurance. Since then, Japan's social welfare system, including its public assistance system, has been playing a quite limited role in its social welfare system as a whole.

As a result, Japan's social insurance system has been functioning in various ways as a "welfare-like" system (for low-income earners). At the same time, along with the aging of the population, health care has increasingly come to have a role as social welfare (as seen in hospitalization for social reasons).

Although such services have been expanding significantly in recent years, mainly in the field of care of the elderly, there is still a growing demand for the scaling up of social welfare or social services, which lag behind the need.

In prewar days there was no significant development of a social welfare system in Japan other than the establishment of the Law on Aid for the Poor in 1932. Japan's social

welfare system began to be solidified along with the enforcement of relevant laws such as the Daily Life Protection Law (established in 1946 and then revised in 1950), the Child Welfare Law (1947), and the Law on Welfare for the Handicapped (1949).

However, as seen in recommendations by the Commission on the Social Security System issued in 1950 ("Recommendations on the Social Security System") advocating that "social insurance" should be a pillar of Japan's social security system, Japan has been placing little emphasis on welfare until recently, while on the other hand giving priority to social security centering on the universal insurance system. As is the case for the legal system, including the public health system, for providing health care services, the establishment of the laws listed above was led by the GHQ, namely, the US. This move may be deemed a form of transformation of Japan's social security system from a German-model system. Nonetheless, Japan eventually decided to maintain the German-model with "social security centrism," as stated above.

As Japan introduced the universal insurance system, the importance of the coverage of social insurance in Japan became greater than in Germany, and conversely, the importance of public assistance (livelihood protection) in Japan became less than in Germany. As a result, social insurance came to substitute for welfare in various ways<sup>36</sup>. In fact, Japan has an extremely low proportion of welfare recipients compared to other developed countries. The proportion of people living on welfare benefits out of the total population of various countries is as follows:<sup>37</sup> UK 8.8% (1993), Germany 3.7% (1993), USA 7.9% (1993), Sweden 8.1% (1994), Japan 0.7% (1994).

In contrast to this phenomenon, Japan's social insurance had come to provide welfare services (especially for low-income earners) in many cases, as highlighted by the fact that large amounts of public funds are injected into social insurance programs. (For example, fifty percent of the NHI program is funded from tax revenues.) Figure 2 shows the proportion of each social security segment in the total amount of social security benefits provided. As can be seen, the share of benefits for welfare is remarkably low compared to other segments.

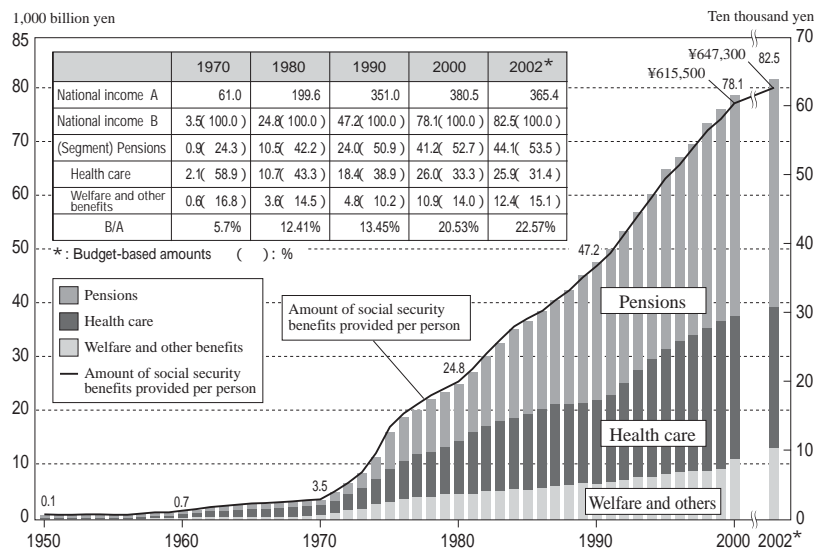
<sup>36</sup> So-called hospitalization for social reasons can be regarded as a case where social insurance substitutes for welfare.

<sup>37</sup> For details, see Shinya Hoshino (1996)

One of the major reasons that social welfare or social services have been insufficient in Japan is that many Japanese people tend to rely on support from their own families, so that individual households have been substituting for a public social welfare system. This tendency can be observed in many Asian countries where family ties and other informal mutual assistance relationships are essential to people's welfare. Therefore, each of such countries needs to design its own appropriate model of role-sharing between public welfare and informal mutual assistance in order, for example, to reduce the burden on individual families in terms of caring.

The above explanation refers to the characteristics of Japan's social welfare system until the 1980s. Thereafter, the problem of inadequate welfare services has been increasingly pointed out along with the rapid aging of the Japanese population. As a result, a

Figure 2-2 Proportion of each social security segment in the total amount of social security benefits provided



Note: Figure 2-2 was compiled from the materials of the National Institute of Population and Social Security Research except for figures for 2002, which are figures estimated by the Ministry of Health, Labor and Welfare. Figures included in the table are budget-based amounts for social security benefits provided in 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 and 2002. (Unit: 1,000 billion yen)

Source: From the website of the Ministry of Health, Labor and Welfare (<http://www.mhlw.go.jp/shinji/2003/02/s0219-7m.html>) Accessed: March 2004

series of legislative and policy measures has been taken concerning welfare since the mid-1980s, such as the Law on Social workers and Care workers (1987), the Ten-Year Strategy to promote Health Care and Welfare for the Elderly ("Gold Plan") (1989), the so-called eight welfare related laws stipulating the delegation of powers to municipalities and the establishment by municipalities of welfare plans for the elderly (1990), the "New Gold Plan" and "The Basic Direction of Measures to Support Future Child Rearing (Angel Plan)" (1994), the Government Action Plan for Persons with Disabilities (1995), and the Long-term Care Insurance Act (1997). Japan is now seeking to develop a proper framework to scale up the nation's social welfare services.

So far, evaluation of Japan's experience in social security development has been discussed in a quite provisional fashion. Based on this discussion, it is necessary to further analyze the situation concerning related issues from various viewpoints, such as the actual status of individual countries and development economics, in order to promote international cooperation and deepen communication with Asian countries in this field.

#### (4) Employment and labor

This is a brief review of Japan's experience concerning employment and labor<sup>38</sup> by referring exclusively to (employed) workers engaged in the secondary and tertiary sectors. Of a total of sixty-three million Japanese workers, fifty-three million, or 84%, are employed workers (of which nearly ten percent are working in the construction industry<sup>39</sup>).

The most remarkable aspect of Japan's 60-year experience concerning this issue is the establishment of Japanese-style employment practices represented by the lifelong employment system, or long-term employment system, which is considered to have been completed and introduced by large corporations before the start of Japan's high growth economic period. The lifelong employment system, which is not existent in Europe or the US, came under the spotlight when Japan successfully overcame the first

<sup>38</sup> In this report, we do not discuss issues of legislation and policies governing the basic framework for employment practices and management-labor relationships, such as the foundation of the Ministry of Labor, as well as the enactment and implementation of the so-called major labor laws; the Labor Standards Law, Labor Union and Labor Relations Adjustment Law.

<sup>39</sup> It is possible to say that these workers receive the benefits of public project-type social security in one way or another. (See section 2-2-2 and the report by Hiroi of 1999)

oil crisis without its economy being seriously damaged. From around 1987 when Japan surpassed the US in terms of per capita GDP in the course of its steady economic development, Japan's lifelong employment system began to be highly esteemed as a key factor in the nation's ever-growing economy. However, as its economy started to stagnate in the late 1990s, such acclamation completely reversed to become harsh criticism of the system.

Since there are many themes for discussion concerning the relationship between Japan's lifelong employment system and its economic performance, we would like to focus on the following aspects in order to provide an overview of Japan's experience in this regard from the viewpoint of the function of the system as a safety net.

Japanese-style employment practices centering on the lifelong employment system initially started as voluntary agreements between labor and management and then received institutional support from the authorities. Nevertheless, such employment practices were economically rational in themselves.

Private corporations (or their groups, or more broadly, Japan's corporate community) were supplementing public safety nets as long as Japanese-style employment practices were functioning effectively (as standards for those corporations), leading to a reduction in the unemployment benefits provided by governments. In other words, public policy measures had been playing a limited role in this regard.<sup>40</sup>

Now that Japan has entered a period of low growth in the economy, there have been growing calls for a revision of Japanese-style employment practices, while on the other hand people are increasingly expecting the government to take employment measures against the background of the rising unemployment rate.

We would like to provide an overview of the distinctive events and policy challenges that Japan has faced in this regard by dividing the nation's history since WWII into the following four periods based on its economic conditions:

### 1) 1945 – End of the 1950s: Postwar reconstruction period/Democratization period

As its industrial production dropped to 30% of the level it had been in the prewar days due to the destruction of factories and other production facilities during the war, Japan's economic and industrial policies during this period focused on the improvement of production capacity as seen in the adoption of the production priority system. With the job crunch and low-wage problems mounting, labor disputes arose one after another across the country led by labor unions that were gaining strength with the support of democratic policies enforced by the GHQ, reaching their climax with a labor strike in the Miike Coal Mine of Mitsui Mining Co. in 1960. In those days, the major objective of Japan's labor policies was to improve labor-management relations, which was also essential to boosting the operating rates of production facilities. As for employment policies, the Unemployment Insurance Law (1947) and the Emergency Measures Law for Unemployment (1949) were put in place.

Japan's traditional practice of annual spring wage talks between management and unions, known as shunto, started from 1955. Until today, this practice has been functioning to achieve income distribution throughout the country since wage-increase rates agreed between labor and management for large companies – especially manufacturing companies competing in the international market – have an influence on the salaries of small and medium-sized company employees, public corporation officials, and public servants as determined based on the recommendations of the National Personnel Authority, as well as the state-designated minimum wage. This income distribution mechanism through the shunto process was institutionalized during Japan's high economic growth period.

### 2) 1960s – 1973: High growth period/Economic liberalization period (Entry into the OECD (Organization for Economic Cooperation and Development)/Acquisition of the status of an “Article 8 member” within the IMF)

As the economy continued to grow at an average annual rate of over 10% for a relatively long period of time, Japan saw an active shift in the labor force from declining industries to new industries, as well as from one region to another with the growing demand for plentiful numbers of new graduates (who were called “golden eggs” because of their

<sup>40</sup> For details, see Hiroi (1999): Evaluation of the role of private corporations in social security, Hayashi (1999): Labor laws in South Korea and Taiwan are believed to be modeled after those of Japan, and they stipulate a function for social security.



preciousness).

Major government employment and labor policies implemented during this period were considered as measures against unemployment in declining industries as well as a means of increasing the number of job-placement agencies across the country, as represented by the enforcement of the Temporary Measures Law for Displaced Mining Workers (1959) and the Employment Measures Law (1966). Under the above Temporary Measures Law for Displaced Mining Workers, displacement benefits paid to mining workers were financed by money collected from mining companies according to their output. This method became a model for subsequent allowance provision-style employment policies.

Table 2-8 summarizes the characteristics of these Japanese-style employment practices<sup>41</sup> centering on the lifelong employment system, which is considered to have been established during this period at the latest.

Although it is said that as few as around twenty percent of all employed workers continue to work in the same company until their retirement age after they graduate from school, maintaining Japanese-style employment practices represented by the long-term employment system has been regarded as the norm for Japan's corporate society to abide by. It is possible to say that private corporations (or their groups, or in other words, Japan's corporate community) had been supplementing public safety nets – consequently reducing unemployment benefits paid by the government – as long as Japanese-style employment practices were effectively functioning (as standards (or regulations) for corporations).

Table 2-8 Characteristics of Japanese-style employment practices

Characteristics	Advantages	Disadvantages	Future issues
<p><b>“Lifelong employment system”= Long-term employment system</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Employment of new graduates all at the same time/(Excessively) internal OJT-oriented employee training system/In-house employee-oriented management</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Employment is stabilized (=unemployment rate is suppressed)</li> <li>· Skilled and capable employees are nurtured</li> <li>· Employees' morale is assured (=Employees can achieve self-realization through work)</li> <li>· Employees are motivated to participate in productivity improvement activities (QC (Quality Control) circle activities, Kaizen activities, etc.)</li> <li>→ International competitiveness is strengthened</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Employees' loyalty to the company becomes excessive</li> <li>→ Death due to overwork, unpaid overtime work</li> <li>· Employees have to work long hours /Employees have to accept frequent reassignment</li> <li>· Employees have to accept transfer to other locations or to subsidiaries</li> <li>· Employees have difficulty changing their jobs</li> <li>· Competition with other companies in the same industry becomes too fierce</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Developing an “external” labor market</li> <li>· Guarantee of an affluent life for employees</li> </ul>
<p><b>Seniority-based wage/promotion system</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Salary decision based on productivity: Productivity-indexed salary system ( Individual employees' salaries are determined as follows: As a first step, the total amount of the wages payable by a company are fixed and are based on that company's productivity, as well as reflecting a wage-increase rate finalized through the shunto negotiations applied to all companies in each industrial sector. Such finalized total wages are then divided and distributed to individual employees according to their job completion abilities.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Subsistence wages are guaranteed for employees</li> <li>→ Employees can establish life planning</li> <li>· In-company welfare system is enhanced (Fringe benefits, retirement allowances, company houses/apartments, company loans, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Wages payable to employees become fixed costs</li> </ul>	
<p><b>In-company union</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Management and labor relations “sharing the same destiny”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Management-labor relations are stabilized</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Corporate governance is weak</li> </ul>	

Source: Prepared by Kojima

<sup>41</sup> Interest in Japanese-style employment practices (=Japanese-style management system) grew with the publication of the “1972 OECD Economic Survey of Japan,” the Japanese translation of which referred to its three characteristics as the “Three Sacred Treasures”. Thereafter, many reports and publications have been released on this theme, including a 1999 report by Numagami which validates from the viewpoint of organization theory that the long-term and stable business practices of Japanese companies represented by the long-term employment system are also beneficial to innovative R&D achievements. For details, see Chapter 6 in Numagami (1999).



### 3) 1973 – End of 1980s: Steady growth period

Following the period of high economic growth that ended in 1973 due to the first oil crisis, the Japanese economy entered a steady growth period, and Japan was going through its population transition at the same time. As a result, the nation was fortunately free from the serious unemployment problems seen in Europe and the US since the labor supply declined after the last baby boomer generation reached adulthood.

There was a significant employment policy change in this steady growth period, that is, a change from the previous after-the-fact policy for the unemployed to proactive labor market policies aimed at the prevention of unemployment and the maintenance of employment. For this purpose, the Unemployment Insurance Law was replaced by the Employment Insurance Law in 1975, and various subsidy programs were implemented in order to support private corporations (or more broadly, the corporate community as a whole) to maintain employment by providing them with mainly employment adjustment subsidies introduced by the new law. Additionally, the doctrine of abuse of dismissal rights<sup>42</sup> (including the four requirements for dismissal for reorganization purposes based on such a doctrine) was established through case law, having judicially reinforced the employment security policy.

### 4) 1990s -: Low growth period/Stagnation period

With the wounds inflicted during the economic bubble years unhealed, the Japanese economy entered the 1990s, which is referred to as “the lost decade”. Up until now, the unprecedentedly severe recession has been dragging on.<sup>43</sup> The unemployment rate has been hovering at high levels ever since it soared to the level of five percent in 2001. (Even during the so-called high-yen recession of 1986, the unemployment rate did not exceed the three-percent level.)

<sup>42</sup> It has been decided to incorporate the doctrine of the abuse of dismissal rights in the soon-to-be revised Labor Standards Law, while a provision specifying cases where employers are allowed to exercise their dismissal rights has been deleted from the draft in the course of the deliberations on the revision of this law.

<sup>43</sup> For details, see Hiroi (2001): “Japanese people have come to be pessimistic about their current low-growth society along with the falling birthrate and the aging population. However, it is necessary to consider Japan to be a “stationary society” at present, and to envision a new meaning to the wealth of life.”

The number of so-called discouraged workers is said to be increasing in Japan. They are giving up looking for a job and are becoming a non-labor force. This means that the number of the hidden unemployed has been expanding. In addition, job security for young people has become a social concern as the number of the young unemployed has been rising more than ever and the length of their period of unemployment has been becoming prolonged.<sup>44</sup>

The Japanese traditional corporate community, which has long been maintaining a life-long employment system, is also changing its character significantly, as seen in changes in the employee composition (as a result of restrictions on new employment, a reduction in the number of regular employees by implementing early retirement programs, and an increase in the number of part-time workers and dispatched workers), as well as in the revision of the seniority-based treatment for regular employees. It is being pointed out that this constitutes a transformation of Japanese-style employment practices.<sup>45</sup>

Under these circumstances, the amount of unemployment benefits paid by the government has been increasing, leading to the revision of benefit payment levels to deal with the financial deterioration of the unemployment insurance fund, as well as to the increase in unemployment insurance premium rates.

In contrast to the worsening employment conditions, the government has been adopting employment support measures for women and the elderly in order to bolster the labor participation rate in preparation for the projected labor shortage stemming from the low birth rate and aging of the population. (Equal Employment Opportunity Law between Men and Women (effective 1986)/ Law for Childcare Leave (effective 1992)/ Law for the Stabilization of Employment of the Aged (effective 1998): retirement at 60 years of age has been institutionalized and become mandatory through this law.) This government response can be also be defined as a characteristic of this period in terms of labor and employment.

<sup>44</sup> For details, see Genda (2001): He states that there is a growing criticism of young people who do not try to look for a regular job and are economically dependent on their parents as “parasites.” Nevertheless, we need to look at the fact that baby boomers constitute a larger generation cohort compared to young people as it is econometrically demonstrable that such deviation is reducing good employment opportunities for the younger generations.

<sup>45</sup> For details, see Nakamura and Ohashi (2002)

As it enters an era of low economic growth, Japan is facing a new turning point in relation to its employment policies. Their goals now require a major change, that is, a change from the security of employment guaranteed by individual corporations (or their groupings) to the achievement of the transfer of labor to new industries/corporations that are expected to increase their employment without an unemployment period, or to the creation of employment opportunities. However, since 1986, the number of new businesses in relation to the total number of businesses has been lower than that of businesses closing down to the total, and the gap between these two numbers has been widening along with the growing number of bankruptcies affected by the recession of recent years, which has accelerated unemployment. Thus, there are now many difficulties to be tackled.

## Chapter 3 Comprehensive evaluation of Japan's experience

---

When considering Japan's experience as a whole, it is unique and has not been experienced in the West. In addition, **it provides models of either success or failure, or both strong points and weaknesses, especially for developing countries regarding; the design of a social security system for latecomer nations. how to deal with the rapid aging of the population that starts from a certain stage of economic development.**

Major characteristics of Japan's experience concerning point above, which have particular significance for the present developing countries, are as follows:

- ( i ) **Japan was the first nation to have made active efforts to develop its social security system when the country still had a huge informal sector population (farmers/self-employed workers).**
- ( ii ) **Japan promoted a government-led social security system in which the government itself became the insurer for employed workers as well.**

**“The National Health Insurance” as a “community health insurance” for farmers as well as “the Government-Managed Health Insurance” for employed workers in small and medium-sized companies are considered to serve as models for developing countries as original and non-Western forms of systems.**

Moreover, Japan established a universal insurance framework based on the above systems at a relatively early stage of economic development, which consequently contributed substantially to its subsequent economic growth. This fact also offers important implications for developing countries, since the promotion of a social security system is generally regarded as a “burden” that hinders economic growth and is left unresolved as it requires government spending.

At the same time, it should be noted that Japan's social security system is inseparably linked to its postwar national consensus and national integration for achieving econom-

ic development, its administrative, economic and political systems, the Japanese-style employment practices of its private corporations, and its close public-private partnership at the national level, which prompts people to refer to the nation as “Japan Inc.” Therefore, **the actual feasibility of any particular social security system must be further studied from the viewpoint of the relationship between the social security system in question and a broad range of other systems of the country concerned.**

The above point sheds light on the problem that latecomer countries, including Japan, tend not to recognize the impact of the aging of the population until a certain point in time. In this case, as pointed out by the World Bank, they are highly likely to substantially increase their pension payment levels (specifically, by using reserves) based on “financial miscalculations.” Japan made this mistake in the operation of its public pension system, leading the nation to continue to take corrective action until today, that is, a substantial reduction in payment levels in the name of “reforms.” Besides, in Japan, these corrective actions have been taken in a repeated and incremental manner, deepening people’s anxiety about the pension system. Such a mistake inevitably requires latecomer countries, including Japan, to take corrective action on a large scale over a quite short period of time as the aging of the population and the population transition advance at a high rate in these countries. Therefore, **the levels of payments for public pensions should not be increased when the country’s population is not so gray. This is an important implication from Japan’s negative experience.**

As for health care and welfare, it is important to start early to prepare for the third health transition stage (see 1-3) by improving the quality of services (in order, for example, to prevent “hospitalization for social reasons”) as well as its cost effectiveness, through the establishment of an elderly care policy focusing on health care rather than welfare, as well as through the scaling up of welfare services.

## Conclusion: Challenges ahead and prospects for the realization of an Asian Welfare Network and a Sustainable Welfare Society on a global scale

---

In this report, starting from the provisional grouping of Asian countries, we have discussed the basic factors requiring consideration in a review of social security systems in developing countries, followed by an evaluation of Japan’s experience concerning social security.

Although there are a number of points and issues to be addressed this report could only cover some of them regarding such themes as social security in Asia or economic development and social security in developing countries.<sup>46</sup> So we would like to refer to several topics that have not been mentioned in the main body of this report.

Firstly, we would like to touch on a few issues regarding the environment and environmental policies in the context of social security. If social security issues can be defined as issues of the distribution of wealth, environmental issues can be defined as issues of the scale (or growth) of wealth. Both social security issues and environmental issues are closely intertwined in the dynamic process of economic development, as well as in the process of social change. This perspective is related to the inverted-U curve hypothesis for environmental pollution (an empirical hypothesis claiming that, as an economy develops, environmental pollution first worsens and then gradually improves), which is now being considered as a parallel to the already-mentioned Kuznets inverted-U curve hypothesis explaining the relationship between economic growth and income distribution.<sup>47</sup>

Thus, economic development, social security and the environment must be studied by taking an integrated approach, and such an approach should be further nurtured taking into account the growing environmental problems in Asian countries brought about by their rapid economic development, as well as Japan’s experience concerning social security and environmental issues.

---

<sup>46</sup> For details, see Hiroi and Komamura (2003): Social security in Asia

<sup>47</sup> For details, see Hiroi (1999)

We also need to direct our attention to a broad range of subjects with regard to the relationship between the progress of globalization and the consolidation of domestic social security, or more broadly, that between development and culture. As to the former, although discussion in this report has been mainly from the viewpoint that a social security system is a domestic system, Asian countries are destined to be exposed to globalization in the course of establishing their social security systems. This is, in fact, the most significant feature of the circumstances now facing these countries in terms of social security.<sup>48</sup>

Meanwhile, it is also critical to create a future vision of social security in Asian countries not only on the nation state scale, but also on a supra-national scale with a view to economic cooperation and income redistribution between the nations in the region, although these may take on a different shape from the case of the EU.

Such a vision ultimately leads to the theme of a welfare state on a global scale, and also overlaps with the concept of human security. Furthermore, considering the environmental issues mentioned above, there needs be a vision and the realization of a sustainable welfare society on a global scale for the 21st century.

For this purpose, the first major challenge will be to establish “**an Asian welfare network**” aimed at promoting mutual cooperation and collaboration among Asian countries regarding social security, as well as to envision the concept of a cross-border welfare block in the region.

On the other hand, despite their moves to establish a closer and more integrated relationship, as suggested in the theme of development and culture, not all Asian countries are uniformly seeking industrialization. Each of them is developing (or maintaining its traditions) in its own way with its indigenous culture and traditional social structure still intact. This perception raises a question of how the concept of social security itself – which, in a sense, derives from Western historical experience – can be applied just as it is to Asian countries. The subject of social security in Asia should always be examined with an awareness and understanding of such cultural and regional diversity.

---

<sup>48</sup> For details, see Hiroi and Komamura (2003)

Lastly, we would like to confirm the following two points regarding international cooperation in social security, a keystone of this report.

In the context of social security, this theme has often been assigned a low priority in Japan's social security research, which has primarily been focused on “learning from the West.”

In the context of international cooperation, this theme had not attracted much attention as an item of cooperation since Japan's assistance activities for developing countries have been implemented mainly in the field of infrastructure development through construction projects.

As a result, international cooperation in social security has been an unexplored field in Japan. However, it has come to the fore as one of the most important tasks to be addressed by the country along with the tightening relationship between Japan and other Asian countries, deepening understanding of the significance of consolidating social security in relation to each country's economic development, as well as the growing recognition of the importance of intellectual support based on an evaluation of Japan's experience.

Now our major challenge is to expand communication with each Asian region through mutual feedback between research studies on social security adopted by all countries and regions in the world, as well as the evaluation of “Japan's experience” in the field of social security.

## Bibliography

### <Japanese>

- Woothisan Tanchai (2001) [Social Security in Thailand] (Tai no shakai hoshou) [Research on Overseas Social Security] (Kaigai shakai-hoshou kenkyu) No. 135, summer 2001.
- Koshiro, Kazuyoshi and the Research Institute for the Advancement of Living Standards, ed. (1995) [A 50 Year History of Industry, Employment and Labor in Post-war Japan] (Sengo 50-nen sangyo, koyo, rodo shi) The Japan Institute of Labour.
- Organization for Economic Cooperation and Development (1972) [OECD Economic Survey of Japan] (translated by the Ministry of Labor) Japanese Institute of Labor
- Genda, Yuji (2001) [Vague Anxiety at Work – Vacillating Young Generations] (Shigoto no naka no aimai na fun – yureru jakunen no genzai) Chuokoron-Shinsha, Inc.
- Health Insurance Bureau of the Ministry of Welfare and the Health Insurance Department of the Social Insurance Agency, ed. (1974) [A Half Century Record of Health Insurance] (Iryo-hoken hanseiki no kiroku) Study Committee on Social Insurance Legislation (Shakai-hoken houki kenkyu kai)
- Saguchi, Takashi (1977) [A History of the Social Insurance System of Japan] (Nihon shakai-hoken seido-shi) Keiso Publishing Co., Ltd. (Keiso shobo)
- Shimazaki, Kenji (1994) [History and Challenges of the National Health Insurance System Based on Insurance Group Theory] (Hoken-shudan-ron kara mita kokumin-kenko-hoken-seido no enkaku to kadai) National Health Press (Kokuho shinbun) No. 1366 – No. 1380
- Shiraishi, Takashi (2000) [The Marine Empire – Perspectives on Asia] (Umi no teikoku ajia wo dou kangaeruka) Chuko-shinsho
- Sugeno, Kazuo (1995) [A Legal System in an Employment Society] Yuhikaku Publishing Co., Ltd.
- (2003) [Labor Laws (6th edition)] (Roudou-hou) Koubundo Publishers, Inc.
- Nakamura, Jiro and Isao Ohashi (2002) [Wage Systems and the Labor Market of Japan] (Nihon no chingin seido to roudou shijo) [Economic Research] (Keizai kenkyu) No. 53-2 Iwanami Shoten Publishers.
- Numagami, Tsuyoshi (1999) [A History of Technological Innovation of Liquid Crystal Displays] (Ekishou disupurei no gijutsu-kakushin-shi) Hakutou Shobou
- Hasegawa, Toshihiko (1993) [Prospects for the Health Transition of Japan] (Nihon no

- kenkou-tenkan no korekara no tenbou) Masaki Mutou, ed. [International Comparative Analysis of the Health Transition and Research on QOL] (Kenkou-tenkan no kokusai-hikaku to QOL ni kansuru kenkyu) Pfizer Health Research Foundation
- Hayashi, Kazuhiko (1999) [Development Systems and Labor Laws] (Kaihatsu-taisei to roudou-hou) [Japan Labor Research Magazine] No.469 The Japan Institute of Labour
- Hayami, Yujiro (1995) [Development Economics] (Kaihatsu keizaigaku) Sobunsha Publishing Co.
- Hiroi, Yoshinori (1994) [Medical Care and Economics] (Iryo no keizaigaku) Nihon Keizai Shinbun Inc.
- and Ono, Taichi (1997) [Research Report on International Cooperation in Social Security] (Shakai-hoshou no kokusai-kyouryoku ni kansuru chousa-kennkyu-houkokusho) Institute for Health Economics and Policy
- (1999) [Social Security of Japan] (Nihon no shakai hoshou) Iwanami Shoten Publishers.
- (2001) [Stationary Society – A Vision of New Affluence] (Teijougata shakai – atarashii yutakasano kousou) Iwanami Shoten Publishers.
- and Komamura, Kohei (2003) [Social Security in Asia] (Asia no shakaihoshou) University of Tokyo Press
- Hoshino, Shinya (1996) [An Appropriate Mix of Universality and Selectiveness] (Fuhensei to senbetsusei no tekisei mikkusu) [Weekly Social Security] (Shukan shakai hoshou) 1996 Nov. 4 issue
- Mori, Souzaburo (1923) [Compendium of Health Insurance Laws] (Kenkohokenhogaishetsu) Yuhikaku Publishing Co., Ltd.
- Ministry of Labor [White Paper on Labor](Rodo Hakusho) Japan Institute of Labour
- Liu Xiaomei (2002) [Reform and the Open-door Policy and Social Security in China] (Chugoku no kaikaku-kaiho to shakaihoshou) Choubunsha

### <English>

- Beattie, Roger (2000) “Social Protection for all: But how?” International Labour Review., Volume 139, Number 2.
- Berman, Peter (ed) (1995) Health Sector Reform in Developing Countries, Harvard University Press.
- Chen, Lincoln C., Kleinman, Arthur, and Ware, Norma C. (1994) Health and Social Change from an International Perspective. Harvard University Press.

- Cleland, John and Hill, Allan G. (1991) *The Health Transition: Methods and Measures*, The Australian National University.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.
- Ginneken, Wouter van (ed) (1999) *Social Security for the Excluded Majority*, International Labour Office.
- Guhan, S. (1994) "Social security options for developing countries," *International Labour Review*, Vol. 133, 1994, No. 1, p.37.
- Jenkins, Michael (1993) "Extending social security protection to the entire population: Problems and Issues", *International Social Security Review*, vol. 46, 2/93.
- World Bank (1993) *World Development Report 1993: Investing in Health*, Oxford University Press,.
- (1994) *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press.

# 日本の社会保障の経験

— 社会保障後発国としての制度整備過程と途上国への教訓の観点から —

2004年7月

独立行政法人国際協力機構  
国際協力総合研修所



## 序 文

本ハンドブックは、JICA（国際協力機構）が2003年に実施した調査研究「ソーシャル・セーフティ・ネット（Social Safety Net：SSN）基礎研究」報告書である「途上国のソーシャル・セーフティ・ネットの確立に向けて」<sup>1</sup>のうち、研究会委員である広井良典教授（千葉大学）により執筆された「日本の経験」に焦点を当てた部分を編集・増補したものです<sup>2</sup>。開発途上国への技術移転のツールとして活用することを目的に、英訳版と合冊にしています。

上記調査研究は、社会的な弱者への支援対策としてSSNの整備が近年より重要となっているという問題意識から始まりました。この背景には、経済のグローバル化に伴う金融・通貨危機の伝播により開発途上国の社会経済が甚大な影響を被る可能性が高まっており、こうした危機においては経済危機における企業の倒産、失業者の増加による労働者の貧困層への転落、実体経済の悪化に伴うもともと存在していた貧困層の窮乏がより強まることがあります。

上記の最大の例であるアジア経済危機においては、はからずも各国においてセーフティ・ネットとなる制度が依然として未成熟であることが浮き彫りになり、各ドナーは緊急的な援助を行いました。しかしながらアジア経済危機が一段落し、経済状態を回復させるための構造改革を各国が模索する段階において、中長期的な制度基盤構築への支援ニーズは増しているといえます。

本ハンドブックは、今後開発途上国への社会保障分野への支援を行う際のひとつの技術移転ツールとして活用されることを念頭に、健康保険や年金制度といった恒常的な社会保障制度を中心に日本が辿った社会保障制度整備の経験を示し、かつての日本の状況の途上国との類似性といった観点から学ぶべき教訓を拾い上げる視座を提供することを目的としています。

日本は第二次世界大戦後まで第一次産業従事者が全人口の半数以上を占めており、産業構造が開発途上国に近い状態から西欧の制度を自国の社会体制に沿う形で取り入れ、社会保障制度の整備を進めてきました。これは、ある程度の経済発展を経たうえで社会保障制度を整備していった西欧諸国と異なる日本独特の経験といえます。社会保障制度は当該国の社会経済状況に応じた仕組みが求められるため、日本の制度を他国にそのまま転用することが不適当なことは言を待ちません。しかしながら、上述の戦前戦後の社会体制の変化、経済発展

<sup>1</sup> 報告書はJICAのウェブサイト（<http://www.jica.go.jp/>）からPDFファイルのダウンロードが可能。

<sup>2</sup> ただし、3-2-3(4)については研究会タスクである小島元（国際協力機構職員）執筆。

---

本報告書及び他の国際協力機構の調査研究報告書は、当機構ホームページにて公開しております。

URL: <http://www.jica.go.jp/>

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162 - 8433 東京都新宿区市谷本村町10 - 5

FAX：03 - 3269 - 2185

E - mail：iictae@jica.go.jp

---

---

の状況を踏まえつつ他国の制度の長所を取り入れつつ日本独自の社会保障システムを構築してきた経験は、長所、短所ともに今後の経済発展を見据える開発途上国にも有益な教訓になり得るものと信じます。

本ハンドブックが、一人でも多くの開発途上国の社会保障分野の専門家の手に渡り、願わくは社会保障制度の構築の一助となれば幸いです。

2004年7月

独立行政法人国際協力機構  
国際協力総合研修所  
所長 田口 徹

---

## 目 次

---

序 文	i
<b>第1章 途上国における社会保障整備を理解するための要素 (アジア諸国を例にして)</b>	1
1-1 概括的なグル-ピング	1
1-2 経済発展と社会保障 家族・共同体の外部化と再・社会化	2
1-3 医療の場合 「健康転換」という座標軸	4
1-4 アジアの社会保障における多様性の要素	7
<b>第2章 日本の社会保障整備の経験</b>	11
2-1 「日本の経験」を評価する意味	11
2-2 社会保障に関する「日本の経験」の特徴と評価	12
2-2-1 制度全体に関する日本の特徴	12
2-2-2 社会保障制度と経済社会システムの関係に関する特徴	24
2-2-3 社会保障の個別分野に関する特徴	27
<b>第3章 「日本の経験」の全体的評価</b>	41
<b>おわりに：残された課題と展望 「アジア福祉ネットワーク」の構築と 地球レベルでの「持続可能な福祉社会」に向けて</b>	43
<b>参考文献</b>	46

---

# 第1章 途上国における社会保障整備を理解するための要素 (アジア諸国を例にして)

## 図表・BOXリスト

図2-1 第一次産業従事者の割合の年次推移の比較 .....	17
図2-2 社会保障給付費の部門別割合 .....	35
表1-1 経済発展及び健康転換の段階と社会保障システム .....	6
表2-1 社会保障/福祉国家のモデル .....	13
表2-2 日本の経済成長のプロセスと「国民皆保険」システム .....	16
表2-3 市町村国民健康保険の変容 .....	19
表2-4 医療及び年金における保険者(または財政主体)の国際比較 .....	22
表2-5 医療システムの基本的比較 .....	28
表2-6 全病院病床に占める国立病院・療養所の病床の割合の推移 .....	29
表2-7 全病院病床に占める国立病院・療養所の病床の割合の推移 .....	29
表2-8 日本型雇用慣行の特徴 .....	38
Box 2-1 (参考)世界銀行の提言の概要(Investing in Health より) .....	31

本章では、後の第2章にて日本の社会保障整備の経験とその特徴を述べたうえで途上国へのインプリケーションを論じるための前提として、アジア諸国を例として、特に経済発展段階と社会・文化的多様性という座標軸から社会保障の特徴を理解するための視座を提供することを試みる。

### 1-1 概括的なグルーピング

アジアの社会保障についての概括的なイメージをもつために、日本を除くアジア諸国をその社会保障をめぐる状況という視点に則して4つのグループに大別してみたい。ただし、後の記述にも示されるように、ここでのグルーピングはいわば1つの切り口からのごく暫定的な分類であり、固定的な性格のものではない。

#### 第1グループ

経済発展の度合いが日本を含む先進諸国に匹敵するかそれに準ずるレベルに達し、社会保障の面においても普遍的な給付(universal coverage)ないしそれに近い制度が整備されつつあると同時に、特に近年では人口高齢化への対応や制度の効率化といった新たな課題に直面している国家群

例：シンガポール、台湾、韓国

#### 第2グループ

産業化の途上にあり、被雇用者(サラリーマン、公務員)グループについては一定の社会保障制度が整備される半面、なお人口の相当部分を占める農業従事者や自営業者などのインフォーマル・セクターについてはその大半について制度が未普及にとどまり、いわば「皆保険前夜」とも呼ぶべき状況(かそれに近い状況)にある国家群

例：マレーシア、タイ、フィリピン、インドネシア

#### 第3グループ

産業化の初期段階にあり、社会保障制度は主として一部の公務員・軍人な

## 日本の社会保障の経験

どを対象とするものに限られ、医療保障の面では(感染症に対する)公衆衛生施策がなお中心を占めるような国家群

例: ベトナム、ラオス、カンボジア、ミャンマーなど

### 第4グループ

いわば「超大国」として以上の分類に収まらない国家群

例: 中国、インド

以上はごく暫定的なグルーピングであり、これらのほか、社会保障制度と国の社会経済システムとの関連からみれば、「社会主義ないし共産主義か、それに準ずるシステムを採用する国家群(及びそこから市場経済への移行を図りつつある国家群)」という類型を立てることも考えられよう(中国、ベトナム、ラオスなど)。

また、中国は1990年代に入って「社会主義市場経済システム」という新たな理念に基づく改革を進めているが、社会保障と表裏の関係にある「福祉国家」というコンセプトは“修正された資本主義”の社会モデルとして生成・展開したのであり<sup>3</sup>、だとすれば、「福祉国家」と「社会主義市場経済システム」という二つの社会モデルは、“市場経済と一定の公的介入の組み合わせ”(あるいは資本主義と社会主義の混合形態)という点では共通の側面を有することになる。このような視点から中国や市場移行経済の諸国の社会保障システムをみていくことも重要と考えられる。

こうした概括的なグルーピングを視野に収めながら、アジア諸国(あるいはより一般的に開発途上国)における社会保障を理解するための基本的な枠組みについて若干の整理を行っておきたい。

## 1 - 2 経済発展と社会保障 家族・共同体の外部化と再・社会化

一般に社会保障は、**経済発展ないし経済システムの進化に伴って、産業構造や就業構造、都市化の進展や家族形態、あるいは疾病構造や人口構造などが変容していくことに呼応する形で、個人や家族の生活保障や一定の所得再分配を行う制度として整備されていくものである。**

より実質的には、経済発展に伴って、もともと家族や(農村)共同体の中で

インフォーマルな形で行われていた「相互扶助」の機能が弱体化していくことに対応して、それを補完する(あるいはそれを再び「社会化」する)公的なシステムとして**社会保障制度は展開していく。**

例えば年金という制度は、伝統的な共同体においては3世代同居などの大家族の中で行われていた高齢者に対する経済的扶養が、産業化や都市化の進展に伴って(家族構造が核家族中心のものへと変容して行く中で)「外部化」されていくことに対応する形で、公的な制度として整備される。つまり、家族内で行われていた「高齢者の経済的扶養」が外部化され公的なシステムとなったのが年金という社会保障制度である。そして年金制度に限らず、**産業化の進展に伴って整備される社会保障の大部分は、都市化の中で家族や地域という伝統的共同体(コミュニティ)から離脱しつつ形成される「核家族」という「脆弱な共同体」を支援するシステムとして整備される。**医療保険や失業保険、様々な福祉サービスなどもこれに該当するものである。

仮に以上を便宜上「前産業化社会(ないし伝統的社会)」から「産業化社会」への移行の段階とすれば、さらに経済発展が一層進み経済が成熟化していく中で、一方で平均寿命が伸び「高齢者の“身体的”扶養」をめぐる課題が「介護問題」として新たに浮上すると共に、他方で女性の社会進出などの中で核家族自体がさらに「個人単位」化の方向に進み、こうした中で子育てなどの社会化の必要性も高まっていく。「成熟化・高齢化社会」と呼びうる段階である。

このような「伝統的な家族・共同体が果たしていた機能の外部化とその再・社会化」という点に着目すれば、経済発展と社会保障制度の対応に関して次のような3つの基本的段階を区分することがさし当り可能であろう(表1-1参照)。

- |              |                    |
|--------------|--------------------|
| A. 前産業化社会    | 伝統的な家族・共同体における相互扶助 |
| B. 産業化社会     | 核家族化               |
| C. 成熟化・高齢化社会 | 核家族のさらなる「個人単位」化    |

なお、B(産業化社会)の段階はさらに次のような2つに区分することが可能である。すなわち、社会保障制度は上記のように伝統的な農村共同体が果たしていた相互扶助機能を補完するものとして整備されていくものであるから、まずは産業化・都市化の進展の中で増加する都市労働者(被雇用者)とその家族の生活を保障するシステムとして整備される(産業化社会・前期)。しかし農業従事者や自営業者についても、やがて共同体的な相互扶助機能はしばしば低下していくため、被雇用者について整備された一定の社会保障制度をそうした層にも拡大していく必要が高まっていく(産業化社会・後期)。もちろん、それでもなお農業・自営業の場合は被雇用者層に比べて一定の相互扶助機能が残っているのが一般的であるから、先進諸国においても農業・自営業者層への社会保

<sup>3</sup> たとえば、1930年代の社会民主主義政権以降のスウェーデンの社会モデルは当初“中間の道(the middle way)”と呼ばれた。



## 日本の社会保障の経験

障は被雇用者層のものに比して給付が限定的であったり制度への加入が任意であったりすることがしばしば起こり(特に社会保険システムの場合)、最終的に農業・自営業者層にどこまで被雇用者層と同様の社会保障制度を整備するかは各国の理念や状況に依存する要素が大きい。ただ一般的なパターンとしては、まずは被雇用者グループについて制度が整備される段階と、それを農業・自営業者グループを含む国民全体に拡大していくことを模索していく段階の2つに区分することが可能であると思われる。

実際、多くのアジア諸国においては、農業従事者や自営業者などのインフォーマル・セクターの割合が過半数を占めることも多く、被雇用者グループには一定の社会保障が整備されるものの、農業・自営業者への拡大にあたって大きな困難にぶつかるといったケースがしばしば見られる(先に整理した「第2グループ」の国々は特にそうした現状にある)。2章にて「日本の経験の評価」に関してもふれるが、この「被雇用者グループから(農業者・自営業者を含む)国民全体への給付対象の拡大」を経済発展の比較的早い段階で行ったのが日本の社会保障発展プロセスの特徴の1つであり、例えば医療における「地域保険」という形をとった国民健康保険(国保)制度はユニークなものであった<sup>4</sup>。

いずれにしても、こうした農業・自営業従事者などのインフォーマル・セクターの社会保障における位置づけという点が、アジア諸国の社会保障制度整備において1つの中心的な論点になることを確認しておきたい。

## 1-3 医療の場合 「健康転換」という座標軸

一方、社会保障のうち医療分野に関しては、上記のような産業化に伴う家族形態や就業構造の変化に加えて、「疾病構造」の変化という点が重要な要素となる。ここで1つの準拠軸として参照されるべきは、次のような「健康転換(health transition)」と呼ばれる考え方である<sup>5</sup>。

「健康転換」とは、公衆衛生や国際保健の分野で近年唱えられるようになったコンセプトであり、**疾病構造の転換を、人口構造や就業構造、産業構造**といった

社会経済システムの転換と一体のものとして総合的かつダイナミックに捉えていくという考え方である<sup>6</sup>。そこでは基本的に次のような3つの段階が区別される。

まず、健康転換第1相は(飢餓・疫病から)感染症への段階、同第2相は(感染症から)慢性疾患への段階であり、日本に当てはめると、この第2相が起こったのは、死因の1位が結核から脳卒中に代わった1951年(昭和26年)頃、ないし死因のトップ3として現在に続く「がん、心臓病、脳卒中」の3者が出そろった1960年頃(ただし当時は「脳卒中、がん、心臓病」の順)と考えられる。続く健康転換第3相は、慢性疾患から「老人退行性疾患」への段階であり、医療費の大部分を65歳以上の高齢者に対する老人医療費が占めるようになり、またこの健康転換第3相はそのまま高齢者介護問題とつながり、医療と福祉の統合が求められるようになる。

そして、以上のような**疾病構造の変化のそれぞれの段階に対応して、次のような形でそれにふさわしい医療システム(財政及び供給システム)の整備が求められることになる。**

すなわち健康転換第1相の感染症の段階では、疾病の原因は個々人の生活というより病原菌そのものや都市環境の衛生といった個人を超えた要素にあるため、予防接種や衛生水準の向上といった公衆衛生施策がキーとなる。これらは経済学でいう「公共財」整備に該当するものである。

第2相の慢性疾患の段階になると、こうした公衆衛生施策は表舞台から退く。なぜなら慢性疾患が「生活習慣病」と呼ばれるように、ここにきて病気は(集団レベルから)「個人」レベルの問題となるからである。したがって個人が保険料を支払い病気に備えるという「保険」というシステムが有力な選択肢となるのであり、多くの国で(強制加入の社会保険としての)医療保険制度が整備されていったのがこの段階である。また医療の供給面に則して見れば、この段階において(診療所ないし開業医中心の医療から)「病院」中心の医療が浸透していく。つまり機能的に言えば、この第2相においては「医療&施設」中心の対応が一般的となる<sup>7</sup>。

さらに健康転換の第3相においては、高齢者ケアの比重が高まるが、高齢者の場合、狭義の医療的介入のみならず、介護や社会的関係など生活全体にわたる関わりを通じた生活の質(Quality of Life: QOL)の向上が重要であり、「医療モデル」だけにとどまらない「生活モデル」の視点やケアのあり方が求められる。

<sup>6</sup> 長谷川(1993)

<sup>7</sup> 日本でいえば昭和30年代～40年代の高度成長期がこの基本的な整備期であった。

<sup>4</sup> 筆者自身、これまでタイ、中国、ラオスなどアジアの国々の社会保障に関する調査を行う過程で、政策担当者や研究者などが、日本の社会保障制度の中で最も関心を示したのが国保の制度であることが多かった。広井(1999)参照。また社会保障のインフォーマル・セクターへの拡大につきJenkins(1993)、Ginneken(1999)、Beattie(2000)参照。

<sup>5</sup> ちなみに、アジアを含めた途上国における医療システムの整備に関しては社会保障や福祉国家論の文脈とは独立に、いわゆる国際保健の分野においてWHOや国際医療協力などの活動も含めて研究と実践の長い蓄積がある。たとえばCleland and Hill(1991)、Chen et al (eds)(1994)、Berman (ed)(1995)など。

日本の社会保障の経験

そこで制度面でも 医療から福祉へのシフト、施設から在宅(地域)へのシフト、つまり「医療と福祉」、「施設と在宅(地域)」という各種のケアをいかに統合しシステムの整備を図っていくかが重要な課題となっていく。

以上のように、社会保障のうち医療や福祉サービスの一部については、先に年金などの所得保障に則して述べた産業構造や家族構造の変化といったことには尽きない座標軸が必要となることから、医療・福祉システムの整備のあり方を「健康転換」という枠組みに則して概観した。

ここで述べた3つの段階と、「家族・共同体の外部化と社会保障の整備」という点に則して先述した各段階(前産業化社会 産業化社会 成熟化・高齢化社会)とは、さし当り互いに独立しているものである。しかしながら、例えば一般に人口の高齢化は経済発展とそれに伴う平均寿命の伸びに伴って生じ、また疾病構造の変化も経済発展に伴って衛生水準が改善され感染症から慢性疾患への変化が生じるなど、経済システムの進化と相関するという具合に、両者は相互に関連し合う側面も持っている。そこで、きわめて単純化して両者の各段階を対応させる形で概括したのが表1-1であり、左欄が疾病構造の変化とそれに対応した医療(・福祉)システム、右欄が産業構造や家族構造の変化と主に年金ないし所得保障システムの関係を示したものである。「経済発展と社会保障」の関係に関する1つの座標軸として、このような枠組みを一種の理念型に想定して見る事が可能ではないかと思われる。

表1-1 経済発展及び健康転換の段階と社会保障システム

健康転換/ 疾病構造	医療・福祉システム		年金(所得保障)システム		産業構造/家族 構造/人口構造
	財政	供給	制度	背景	
第1相 感染症	公衆衛生施策 (公共財)	プライマリ・ ケア&保健所 整備等	家族・共同体内部の相互扶 助が中心		A. 前産業化社会
第2相 慢性疾患	医療保険制度 (被雇用者 農業・自営業 者への拡大)	病院中心:医 療&施設	被雇用者を主 対象とする制 度	都市労働者の 発生・増加~ コミュニティ による扶養の 解体	B. 産業化社会 前期
			農業・自営業 者への拡大		後期
「企業&核家族」を単位とする社会保障					
第3相 老人退行性疾患	高齢者の医 療・福祉を統 合したシステ ム	福祉&在宅へ のシフト	制度の再編、 医療・福祉と の統合	高齢化の進展 女性の社会進 出&雇用の流 動化	C. 成熟化・高齢 化社会
			「個人」を単位とする社会保障へ		

出所: 広井作成

1-4 アジアの社会保障における多様性の要素

以上は経済発展と社会保障システムの関係を理解するためのいわば「縦軸」であり、この限りではきわめて「単線的な」モデルとなっている。しかし、アジア各国の社会保障はこのような単線的な発展モデルだけでは到底把握できないような多様性を持っており、これをいわば「縦軸」に対する「横軸」と呼ぶことができるかもしれない。逆にいえば、**アジア諸国の社会保障は**、ここまで述べてきたような**経済発展に伴う発展段階論的なモデル(=縦軸)と、各国の政治的・文化的背景などに由来する多様性(=横軸)とがクロスする一種のマトリクスの中で理解することができるともいえる。**

ではそうした横軸ないし多様性の実質をなす要素にはどのようなものがあるだろうか。ここではそのうち特に重要なものとして、

国民的統合の強さ(又は民族的同質性/多様性)

旧宗主国の影響

その他(個別的特殊性、宗教的・文化的要因など)

を挙げてみたい。

(1) 国民的統合の強さ(または民族的同質性/多様性)

歴史的に見ると社会保障制度(特に第二次大戦後の文脈では「福祉国家」の理念を含む)は、いわゆる「国民国家」の理念と緊密な関係の中で整備され展開してきた。ある意味で当然のことながら、社会保障制度は基本的にその国の国民を対象とする「ドメスティック」な制度であり、また国民の間の「連帯」ということが社会保障制度を支える基本理念としてしばしば援用されてきた。また例えば日本の場合、戦時期の強力な「国家的統合」への要請が、厚生年金制度の創設や、医療保険、特に国民健康保険の創設と普及においても主導的な役割を果たし、それが「国民皆保険」実現への基礎ないし動機づけとなったという歴史的経緯がある。

いずれにしても、ある国において何らかの**社会保障制度を整備しようとする場合、その国民、あるいは少なくとも当該制度の対象となる人々の間で一定の連帯意識ないし参加意識がなければ制度の創設や運営はきわめて困難なものとなる。**

こうした点から見ると、アジアの国々の一部において社会保障制度を整備する場合の独特の困難さが浮かび上がる。例えばマレーシアの場合、マレー系、華人系、インド系などという人種構成の多様性があり、特定人種の経済的不利益などの構造改革を目指した「新経済政策」いわゆる土着民族(ブミプトラ)



## 日本の社会保障の経験

優先政策 が取られ、人種間の不平などの是正や融和が図られてきているが、なお国民的統合に向けての困難な課題を抱えている。あるいはインドネシアなども様々な多様性を持った多民族国家であるが、そもそも東南アジアの多くの国々は、もともと西欧的ないし近代的な「国民国家」の観念や実態がなく、小規模な王国や民族が存在していたところに、西欧諸国による植民地化の中で人為的な分割あるいは国境の「線引き」がなされたに過ぎないという面を強く持っている<sup>8</sup>。したがって、例えばインドネシアが(西欧近代的な意味での)1つの統一的な国家でなければならないという必然性は希薄であり、こうした**国民的統合の弱さ**は、「**国民皆保険**」と言った制度への**動機づけを脆弱なものにする**。このような点は、**日本の経験とは対照的な背景の違いとして意識されるべきである**し、また、「社会保障と国民国家」という主題や、全国的な社会保障制度の整備における政治的統合の重要性をクローズアップさせるものである。

## (2) 旧宗主国の影響

これは上記の点とも部分的に重なる点であるが、多くのアジア諸国は欧米諸国の植民地支配から「国家」として独立した歴史を持っており、そのため宗主国の影響が各国の社会保障制度にも様々な形で現れている。

例えばシンガポールやマレーシアの社会保障では、個人が口座をもち、資金を積み立てていく一種の強制貯蓄制度としての「プロビデント・ファンド」と呼ばれる制度が大きな柱をなしているが、これはイギリスの植民地時代に基礎が作られたものである。また、医療については社会保険のシステムを実施又は志向する国が比較的多い中で、マレーシアにおいて公的な医療保障が一般財源(税)によってまかなわれている(また、供給面でも公的医療機関が多い)背景には、イギリスの国民保健サービス(NHS)の影響が見てとれる<sup>9</sup>。

あるいは、フィリピンにおいて最近に至り「国民健康保険法」(1995年)が制定されるまで同国の医療保険制度は「メディケア」と呼ばれていたが<sup>10</sup>、これは名称自体が旧宗主国のアメリカの制度の影響を受けたものである。これは名称自体が旧宗主国のアメリカの制度の影響を受けたものである。また、あるフィリピンの研究者は、「フィリピンがなぜ福祉国家としての発展を妨げられてきたのかを理解する」要因の1つとして「フィリピンにおけるアメリカの影響」を指摘し、「歴史的に西欧諸国との持続的接触がなかったために、フィリピンの諸制

度は、大部分がアメリカモデルに倣って形作られてきた」と述べている<sup>11</sup>。

このように、各国の社会保障制度に旧宗主国の影響が見られ、このことがアジア諸国の社会保障の多様性や複雑性を形作るひとつの要素となっているといえる。

## (3) その他(個別的特殊性、宗教的・文化的要因など)

最後に「その他」として挙げられるのは、各国の置かれた個別的特殊事情や性格に由来するものである。例えばシンガポールの社会保障を考える場合、同国がほぼ完全な「都市国家」であり、農業人口をもたない、その限りではきわめて「均質性」の高い国家であることはきわめて大きな意味を持っている。一方、各国の社会保障のあり方を考えていくにあたって無視できない大きな重要性をもつのが、文化的・宗教的背景に関する要因である。社会保障の類型化において「南ヨーロッパ型福祉国家」という概念が唱えられることがあるが、例えばイタリア、スペインなど南ヨーロッパの国々(=カトリック文化圏)においてフォーマルな社会保障制度整備が遅れた背景として、「福祉の担い手は一義的に家族そして“教会”であるべきであって、それらでは対応できない場合に初めて“国家”が対応する」という考え方(補足性の原則: subsidiarity principle)があったとされる。逆にいえば、**広義の「福祉」の担い手は必ずしも国家である必然性はなく、伝統的な家族や共同体、そして教会ないし何らかの宗教的組織が福祉の主要な担い手となるという姿は十分にありうるし、またフォーマルな(国家による)社会保障制度が未整備であるからといって、ただちにその国の社会保障が不十分であると結論づけることはできないだろう。**

例えばタイの社会保障について、タマサート大学助教授のウティサン・タンチャイは、「西洋型の社会保障」に対してタイには3つの「伝統的な福祉の形態」があるとし、それは 仏教をベースとした福祉、 コミュニティによる福祉、 1997年の新憲法など新たな社会政策の展開であるとし、このうち については8万人以上の若年者が寺院などで教育を受け、またホームレスや貧窮者などに対して寺院が福祉を提供することが一般的であることを指摘している<sup>12</sup>。

以上は一例であるが、福祉における「国家と教会」の役割分担のあり方は、例えばイスラム教圏などにおいてはまた異なる形や理念をとりうるものであり、アジア諸国における社会保障を見ていく場合には、こうした宗教的・文化的背景や多様性に十分な関心を払っていく必要がある。こうした点を視野に収めた

<sup>8</sup> 白石(2000)

<sup>9</sup> ちなみに、マレーシアは現在公的医療保険の導入を検討している。

<sup>10</sup> 1969年のMedicare Actに基づいている。

<sup>11</sup> ロプレス・ジュニア「胎児期の福祉国家は死産へと向かうのか?」、白鳥(2000)所収。

<sup>12</sup> ウティサン・タンチャイ(2001)

調査や政策的対応などが今後進められていく必要がある。

また、そもそも多くの社会保障制度は、家族内で主に女性が行っていたケア労働を社会化したという性格を多分にもつものであるから、文化的多様性という場合には「ジェンダー」関係（ないし家族構造）に関する各国・地域の多様性や特徴について注意を向けることが、社会保障のあり方を考えていく上で特に重要な意味を持っている。

## 第2章 日本の社会保障整備の経験

### 2 - 1 「日本の経験」を評価する意味

第1章でアジアの社会保障について概観したが、こうしたテーマについて考えていく場合、あるいは「社会保障分野における国際協力」という新しい課題に取り組んでいくにあたり、そこで避けては通れない重要な作業として浮上するのが、社会保障に関する「日本の経験」の評価というテーマである。

実は日本における社会保障研究や実践において最も欠落しているのがこの点であると言っても過言ではない。1つには、これまでの日本における社会保障研究や政策展開は、ほぼもっぱら先進諸国（＝欧・米諸国）の社会保障を「学び、吸収する」という視点をベースに行われてきたため、そもそも社会保障に関する日本の経験を評価してアジアなどの諸国に「発信」し相互的なコミュニケーションを行うといったことや、アジアや途上国を視野に入れた上で日本の社会保障制度の特徴や問題点を位置づけるといった作業自体が十分に行われてこなかったことがある。

さて、日本はアジアの後発資本主義国家として、19世紀終わりからきわめて急速な産業化の途を歩んだが、「欧米諸国」を範にとりて「国家主導・キャッチアップ型」の経済成長を遂げていったその過程自体に示されているように、それら先発の工業国群に対して一種の「途上国」として存在してきた。

そのことは、社会保障の制度設計自体に様々な形で表れているし、また、例えば比較的後の時代まで第一次産業の従事者割合が高い水準にあったこと、就業構造の変化や都市化の進展、出生率低下などのスピードがきわめて速いものであったことなどといった点に特徴的な形で現れている。こうした点を考慮すると、日本の経験は、ある意味で、「後発国家における社会保障制度設計のあり方」という点で、欧米先進諸国の経験にはない独特の意味を有するものとなっている。日本の経験は、その肯定面・否定面いずれをも含めて、「後発国家における社会保障整備」あるいは「非西欧圏における社会保障」といったテーマにとって、きわめて示唆に富むユニークなケースとして位置づけられるのである。

一方、将来に目を向けると、日本の場合後発産業国ゆえの急激な経済社会システムの変化、とりわけ戦後の時期（昭和20年代）における出生率の急激な下

## 日本の社会保障の経験

落の帰結として、高齢化の速度が際立って急速なものとなっている。こうした特徴は中国をはじめ現在のアジアの多くの国にも既に見られるか今後予測される事態であり、このような点、つまり「高齢化のスピードの速さ及びそれへの対応」という面においても独自の特徴を持っていると考えられるのである。

2 - 2 社会保障に関する「日本の経験」の特徴と評価<sup>13</sup>

本節では、制度全体の設計、社会保障制度の特徴と経済社会システムの関係、社会保障の個別分野（医療、年金、福祉）の3つの側面から社会保障に関する日本の経験の特徴を詳説し、その評価を行ってみる。

## 2 - 2 - 1 制度全体に関する日本の特徴

まず、日本社会保障制度の全体を概観して整理すると以下のような点が指摘しうる。

当初ドイツ型の社会保険システムとして出発し、次第に（イギリス的な）普遍主義的方向に移行していったこと

インフォーマル・セクター（農林水産業者、自営業者）が相対的に多い経済構造の中、その取り込みを積極的に行ったこと（特に医療保険における国保のユニークさ）

社会保険の「保険者」に「国」自身がなったこと（医療保険における政管健保、年金における国民年金・厚生年金）

医療保険がまず整備され、年金が遅れて、しかし急速に膨らむという経過をたどったこと

## (1) 国民皆保険と普遍主義への志向

このうち第1に取り上げたいのは、の「当初ドイツ型の社会保険システムとして出発し、次第に（イギリス的な）普遍主義的方向に移行していったこと」という点である。ここで言うドイツ型の社会保険システムとは、「職域を中心として、所得比例的な給付構造（特に年金について顕著）をとり、保険料を主財源とする社会保障システム」ということである。このシステムは基本的にサラリーマン・グループ（＝被雇用者）を中心に組み立てられており、非サラリーマン・グループ（農林水産業、自営業）については給付が相対的に薄いかそもそも加入が強制されない。現にドイツの制度では現在も自営業者や高所得者な

<sup>13</sup> 広井（1999）（2001）も参照。

どは任意加入であるし（医療保険）、また年金においてサラリーマンの主婦などには加入権がない。

これに対し、社会保障の普遍主義的なモデルとは、若干のバリエーションはあるものの、「全住民対象、均一給付、財源は税」と言う点に基本的な特徴を有するものであり、その限りでサラリーマン（被雇用者）グループとそうでないグループに本質的な違いはない。なおここで、後論全体とも関係するので社会保障の基本的なモデルについて、以上のいずれとも異なるアメリカ型の市場志向モデルも含めて整理しておく表2 - 1のようになる<sup>14</sup>。

表2 - 1 社会保障 / 福祉国家のモデル

分類	特徴	例	基本となる原理
A. 普遍主義モデル	・大きな社会保障給付 ・全住民対象 ・財源は税中心	北欧 イギリス（Cに接近）	「公助」（公共性）
B. 社会保険モデル	・拠出に応じた給付 ・被雇用者中心 ・財源は社会保険中心	ドイツ、フランスなど	「共助」（相互扶助、共同体）
C. 市場型モデル	・最低限の公的介入 ・民間保険中心 ・自立自助やボランティア	アメリカ	「自助」

出所：広井作成

さて、日本の社会保障が「当初ドイツ型の社会保険システムとして出発し、次第にイギリス的な普遍主義的方向に移行していった」という際の具体的な内容として、少なくとも次の2点ないし2段階が指摘できる。その第一は、第二次大戦中に実質的に基礎が敷かれ、戦後の混乱期を経て、1961年（昭和36年）に一応の完成をみた「国民皆保険」システムの実現という点である。上にも触れたように、単に「社会保険」システムと言うだけではそれは「国民皆保険」を意味するものではなく、現に「社会保険の総本山」ドイツでは「皆保険」システムはとられていない（医療保険において高所得者は任意加入、年金保険において自営業者などは任意加入である点など）。その意味では、皆保険体制を目指すという方向自体、既に当初模範としたドイツ型モデルからの離陸を意味していた。

ではなぜ日本は皆保険体制を目指したのか。もともと「国民皆保険」という

<sup>14</sup> 広井（1999）

言葉は、「『国民皆兵』をもじった方針」として唱えられるようになったものであり、具体的には国民健康保険普及との関係で、1942年（昭和17年）に大政翼賛会主催の「国民健康保険普及協力各種団体懇談会」が開催され、「国民皆保険運動」が展開されるに至ったという経緯に起源を有するものであった。ちなみに、1943年度（昭和18年度）末には全国の市町村の95%の地域にまで国民健康保険は普及し、都市部を除きほぼ国民皆保険が達成されるに至っており、この時期は「第一次国民皆保険時代」とも呼ばれることがある。また、この時期に前後して年金についても、

1942年（昭和17年）労働者年金保険・・・工場などで働く男子労働者対象

1944年（昭和19年）厚生年金保険・・・対象を女子や事務職員に拡大  
（労働者年金保険の発展的改組）

が創設され、現在に至る厚生年金の基礎ができていたが、この創設は上記の国民健康保険にもまして、戦時体制の一環としての性格を色濃く持っていた。

最終的には戦争終結後16年を経て1961年に完成する「国民皆保険」システムであるが、このようにその実質的な基盤、あるいはその「理念とモチベーション」は、戦時体制下の1940～45年の時期に形成されていたものである。いずれにしても、こうした戦時体制及び戦後における「経済成長」という国家的目標に向けた強い凝集性ないし「国民的統合」が、国民皆保険実現に向けたインセンティブや基盤として重要な役割を果たしたと考えられる。

以上が「ドイツ型システムからの離陸」の第1ステップである。続いてさらに、同じ方向（ドイツ型モデル 普遍主義的モデル）への変容の第2ステップとして挙げられるべきは、

1982年（昭和57年）における老人保健制度の創設

1985年（昭和60年）における基礎年金制度の導入  
の2者である。

このうち、よりその趣旨が明確である後者（基礎年金制度の導入）から述べると、医療保険が、先に見たように終戦前の時点でほぼ「皆保険」と呼べる状態にまで到達していた。つまり、非サラリーマン・グループについても国民健康保険と言う形で制度が整えられた。のに比べ、年金については、非サラリーマン・グループについては、戦後しばらくの間制度そのものが存在していなかった<sup>15</sup>。それが、1959年（昭和34年）にまず無拠出制の「福祉年金」がつくられ、続く1961年（昭和36年）に拠出制の「国民年金」制度が発足し、これによ

<sup>15</sup> なぜこのように医療と年金とで差があったのかについては後述する。

って初めて「国民皆年金体制」<sup>16</sup>が整備された。ところが、この制度の下では例えばサラリーマンの妻は独自の（自分名義の）年金権を持たないため、離婚した場合などに不利な状況に置かれる。そこで、1985年の法改正において文字通り「すべての国民に年金権を」という発想で導入されたのが基礎年金制度であったわけだが、この「基礎年金」という発想は、ドイツには全く見られないものであり、ほかでもなくドイツとは対照的である普遍主義的な社会保障モデルの国々（イギリス・北欧など）に特徴的な制度である。つまり、ここで日本は、まさに「1階に基礎年金、2階に厚生年金」という形で、普遍主義モデル（均一給付の基礎年金）とドイツ型社会保障モデル（職域中心の報酬比例年金）とをドッキングさせたことになる。これは流れとしては、「ドイツ型モデルから普遍主義的モデルへの接近」という方向になるわけであり、したがって、この方向を押し進めていけば、むしろ厚生年金は廃止して（民営化）、公的な年金制度は基礎年金に純化して行く、という1つの最終形が浮かび上がる。その意味では、「ドイツ型モデルから普遍主義的モデルへ」という日本のこれまでの流れは、なおその途上にある、と見ることも可能である。

この「移行の途上」という性格がより強く表れているのが、医療保険における老人保健制度である。老人保健制度は、1980年代以降の「臨調・行革」路線の中で、「国庫負担（租税財源）を増やすことなく、国民健康保険の財政窮乏を救済する（したがって、保険者間の共同負担によって老人の医療費を支える）」というモチーフの下に作られた制度である。このような、老人のみを独立に取り出して国民共同で負担するという制度はドイツにはないものであり、その意味では、年金の場合とは別の意味で、ドイツ型モデルからの変容と見ることが可能であろう。

ただし医療保険の場合には、実は国保という制度を創設した時点で既にドイツ型モデルからの大きな離陸があったと言えるのであり、社会保障の中に順次租税を投入していくという（ドイツにはない）方向も既に国保において行われていたのであった。具体的には、国保における国庫負担の割合、言い換えれば、国保の保険者である市町村に対する「国」からの支援は、20%（1953年） 25%（1958年） 35%（1962年） 45%（1966年） 50%（1984年）と順次拡大された。これは、各市町村が国保制度という医療保険を整備していくのを、国が財政面から支援したものと評価することができ、アジア諸国においても一定の参考になるのではないかと考えられる。

<sup>16</sup> 年金もひとつの保険であるので広義の「国民皆保険」ということが可能である。



いずれにしても、「ドイツ型モデルから普遍主義的モデルへ」という方向そのものは、医療保険と年金の場合に共通して指摘できる、日本の社会保障の展開の1つの基本的なベクトルであると言える。それはまず「国民すべてをカバーする」という方向への志向（国民皆保険）そしてさらにそこでの拠出と給付の構造をできる限り均質なものにしていくという方向であり（基礎年金の導入等）、こうした過程で段階的に社会保険への租税の投入を拡大してきたのである。

以上を総括すると、日本のこれまでの社会保障の展開と経済成長についての1つの見方としては、次のような理解も可能である。すなわち、戦後から1980年代終わりまでを、1つの大きな経済成長の「上り坂」の過程としてとらえれば、その離陸点 - ただ中 - 終期という3つの大きな節目を見出すことができ、それぞれが社会保障の展開と次のような形で対応している、と見ることができる。

そしてそこに、**開発主義的志向の下で、経済成長と国民皆保険システムが、文字通り両輪となって展開してきた過程を見出すことができる。**

表2-2 日本の経済成長のプロセスと「国民皆保険」システム

経済成長段階	皆保険システムの方向性	制度の整備状況
経済成長の離陸点	国民皆保険の基礎づくり	国保普及及び厚生年金創設（戦時体制下）
経済成長のただ中	国民皆保険の実現	国保完成及び国民年金（1961年）
経済成長の終期	普遍主義的方向の一応の達成	老人保健制度（1982年）及び基礎年金導入（1985年）

## （2）農林水産業者・自営業者の位置づけ - 国保の意義

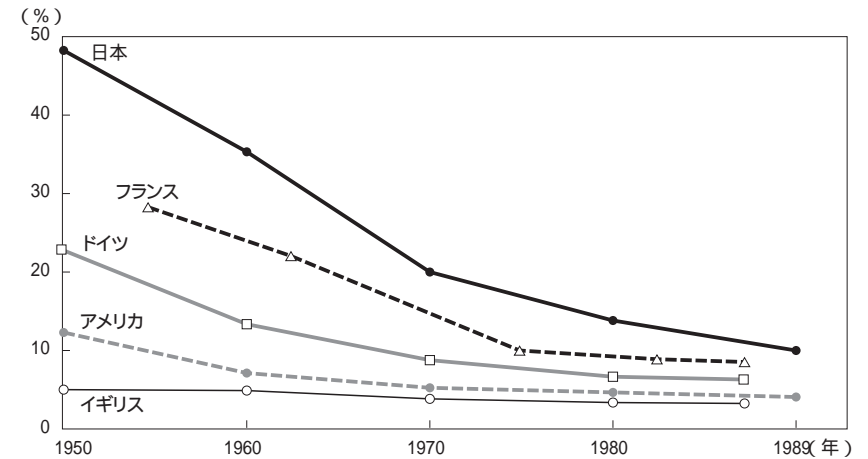
1章にて既述のように、途上国の社会保障制度設計にあたって、最も問題となるのが非サラリーマン・グループ（農林水産業者、自営業者）の層である。例えば、国際社会保障協会（International Social Security Association：ISSA）コンサルタントのマイケル・ジェンキンは「農村の農業従事者やインフォーマル・セクターの労働者は社会保障の保護を得られないことがこれまでも多かったが、このことはとりわけ開発途上国において当てはまる」と指摘している<sup>17</sup>。そこで、日本における社会保障の展開の特徴的な点として、先に指摘した、「非サラリーマン・グループが相対的に多い経済構造のなか、その取り込みを積極的に行った（特に医療保険）」という点が浮上する。

まず事実関係から見てみよう。図2-1は**第一次産業従事者の割合の年次推移**

<sup>17</sup> Jenkins (1993)

を各国で比較したものであるが、日本のそれが1970年代頃に至るまで先進国の中で飛び抜けて高いものであったこと、同時にまた、その低下のスピードが際立って速いものであったことが顕著に見て取れる。こうした点自体、日本の歩んできた道の「途上国性」を表していると言え、また、その分現在の開発途上国にとって示唆するものが大きいということもできる。

図2-1 第一次産業従事者の割合の年次推移の比較



注：ドイツの数字は旧西ドイツのもの  
出所：ILO労働年鑑より広井作成

「途上国の社会保障制度設計にあたって、最も問題となるのがこの層である」と述べたが、逆に言えば、欧米先進諸国の場合、社会保障の制度設計にあたってこの問題に比較的頭を悩ませずにすんだ、ということが可能である。というのも、19世紀終わりから20世紀半ばにかけて社会保障の制度を構築し拡大していく過程が、先行する産業化のプロセスをいわば追認していく過程であり、また、第二次大戦以降の段階では、先の図2-1にも示されているように、第一次産業従事者は既に少数となっていたので、仮にこの層を除外しないし任意加入としたとしても、大方の層に社会保障のネットを及ぼすことは実現できたのである。

こうした流れを考えると、この「**農林水産業者ないしインフォーマル・セクターの社会保障システムへの取り込み**」という問題に、いわば最初に大規模な形で直面したのが後発産業国家たる日本であったということが可能ではないかと思われる。その意味では、「途上国における社会保障の制度構築」という問題の先駆をなしたのが日本のケースだったと言ってもよいだろう。

ちなみに、インドの経済学者Guhanは「フォーマル・モデルの限界」と称して、「フランスやイギリス、アメリカなどの社会的プログラムを見て、それが途上国にとって取るべき政策の陳列棚と見ることは誤りである。ベヴァリッジ・モデル、ピスマルク・モデル、ルーズベルト・モデルいずれも途上国の社会保障モデルとしては使えない」と論じている<sup>18</sup>。まさにこの問題に最初に直面したのが日本であり、逆に言えば、「日本の経験」は現在の途上国にとって独自の示唆をもつ可能性を秘めていると言える。

こうした意味では、日本の場合、第一次産業から第二次産業への産業構造のシフト、つまりは産業化の過程の比較的「早い」段階で社会保険の仕組みの導入・普及を図った、ということも可能であろうし、また、こうした社会保障整備段階で巨大な1次産業従事者を抱えその位置づけに苦慮するという問題は、途上国に共通の問題と言える。

そして、この場合圧倒的に問題となるのは年金ではなく医療保険である。年金、つまり高齢者の生活保障については、農村の場合家族による扶養が維持されているため、この段階ではさほど大きな問題として浮上しない。ところが医療についてはそうした家族による代替が困難であるから、その必要性は都市労働者層、つまりサラリーマン・グループとさほど変わらない。そこで農林水産業者の医療保障問題が浮上する。

日本の場合、これを国保という地域保険のシステムで対応した。1938年（昭和13年）に国民健康保険法が制定された時点では、実施主体は市町村・職業を単位とする任意設立の保険組合であったが、戦後1948年（昭和23年）には制度の普及促進の観点から「市町村公営原則」が取られるに至り、併せて任意設立・強制加入の制度となった。そして1961年（昭和36年）全市町村において国保が作られ、「国民皆保険」が完成することになる。

国保について、制度創設当時の政策担当者の回顧に次のような興味深い1節がある。「まず農村経済事情の調査を頼まれたからその調査をまとめ上げると共に、諸外国の農村における医療保険の制度を調べてみた。しかし当時欧米諸国の制度は何れも労働保険であって、日本のような自小作農の形態による小規模農業の国にとってはお手本にならないのでどうしても独自な方法を創作しなければならぬ。いろいろ考えた場合日本の農村には家族制度及び封建制度の産物である郷土的団結が未だに強く従ってそこには隣保相扶の美風が伝わっている。この郷土的団結を基盤とする一定地域を画して国及び地方公共団体の指導監督の下に地域疾病金庫を作らせると言うことは十分考えられることではなからう

<sup>18</sup> Guhan (1994)

か、この仕組でゆけばある程度逆選択の弊も防げるし、（中略）ということで一応の構想ができたのである。」<sup>19</sup>

すなわち国保は、「第一次産業従事者が全人口の半数を占める後発国家」たる日本において、実質的に、農村共同体（ムラ）を単位とする「農業保険」として出発した。日本の社会保障制度においてもっとも特徴的かつユニークな制度であるが、後発産業国家としての当時の日本の産業構造・就業構造の特性が、そのような制度をおのずと要請したとも言え、その意味では、共通の状況を抱える途上国における、医療保険の制度設計の際の有力な選択肢の1つとしての意味をもつ制度と考えられる。さらにここで1つの問題提起として考えてみるべきは、国保のようなシステムは「アジア型か、それとも途上国型か？」という問いである。つまり、

一定の農山村構造や家族的特性をもつ例えばアジアという地域において、時代を超えて普遍的な意味をもつ制度なのか（＝アジア型）

それとも、後発国家の産業化の途上において、ある特定の時期（第一次産業人口などが一定以上のシェアを占め、「ムラ」的共同体がなお実質を残す時期）においてのみ意義を有する制度なのか（＝途上国型）

という基本的な問い、評価である。実はこれは途上国への国保型システムの適用可能性の評価の問題であると同時に、「日本自身における国保の今後」の問題でもある。現在の国保が少なくとも制度創設時から根本的に変容し、「空洞化」が進んでいる実態を考慮すると、むしろとしての性格が強い制度ではないか、したがって、いわば（農業人口が多数を占めると言う）経済発展のある段階において有効性をもちうる制度として捉えるべきではないか（少なくとも、創設時の保険集団としての実体が産業構造の変化の中で空洞化している状況を踏まえ、保険集団の設定の基本的な再編成が必要）と筆者自身は考える。

表2 - 3 市町村国民健康保険の変容

		1961 (昭和36) 年度	1992 (平成4) 年度
加入者数の対国民比		47.0%	30.5%
世帯主職業	農林水産業	44.7%	9.0%
	自営業	24.2%	24.7%
	被用者	13.9%	23.6%
	無職	9.4%	38.1%
	その他	7.8%	2.3%

<sup>19</sup> 厚生省保険局 (1974)、下線引用部は川村秀文



### (3) 保険者としての国

続いて、制度全体に関する日本の特徴の として指摘した、「社会保険の「保険者」に「国」自身がなったこと（医療保険における政管健保、年金における国民年金・厚生年金）」という点について述べる。

通常、社会保険のシステムにおいては、租税中心のシステムに比べて、「保険者」は様々な公的規制などを受けるにしても本来「民間」の団体であり、またその自律性が重視される。例えば基本的に保険料のみをもって運営され、診療報酬などについて医師会との交渉にあたるドイツの疾病金庫がその典型である。ところが、日本の場合は、医療保険における政管健保、年金における国民年金・厚生年金がそうであるように、「国家（政府）自身が保険者となる」という、社会保険グループとしては異例のシステムを取るようになった。一種の国家パターナリズムであり、こうした「国家主導の社会保険」という点に、後発国ゆえの際立った特徴があり、同時に、裏返していえば「途上国における社会保障の制度設計」に与える示唆を読み取ることができる。

もう少し個別に見ると、まず医療保険の場合、大企業については健康保険組合という形態がとられ、これについては一見「民間団体」としての性格が強いように見える。ところが、健保組合の制度的な位置付けは、日本の場合、「本来健康保険事業はすべて国が行うべきであるが、それを健保組合が『代行』する」という整理となっており、国と民間の関係が逆転している。つまり、「本来すべて健保組合が行うべきであるが、その設立が困難な中小事業者については政府が保険者となる」というのではなく、その逆、つまり本来政府がすべて行うべきものを大企業については健保組合が代行する、という整理になっている。そうであるがゆえに、健保法の制定時において、当時わずかではあれ一部の民間企業において存在していた「共済組合」の位置付けが問題となり、しかし結局は、国鉄などの官業共済組合を除いては、そうした民間共済組合は健康保険の実施主体としては認められず、健保法のフレームの中で新たに設立された健保組合のみが適格となる、という帰結となったのであった（言い換えると、官業共済組合のみが健保法の適用除外となった）。当時存在した民間共済組合の代表的存在であった鐘紡共済組合に関して、当時の専門家が、「欧州諸国では殆ど例外なく自治組織の組合をその保険者としている。然るに我国に於てははまだ一般に保険思想も乏しく、共済組合の発達も十分に無いから、止を得ず政府自ら保険者となることになって居る」<sup>20</sup>と論じているのは大変興味深い。

<sup>20</sup> 森（1923）

### (4) 経済の二重構造と政管健保の意味

こうして、医療保険においては政管健保と組合健保という2元システム（別途国保が存在）が取られたが、このうち政府が直接に保険者となったのは政管健保つまり中小企業についてのものであった。これを「途上国における社会保障の制度設計」あるいはより広く「開発過程における所得再分配」という視点で捉え返してみると、おそらく政管健保というシステムは、途上国に特有の「経済の二重構造化」への対応という性格をもつものであったと考えることができる。

「経済の二重構造」問題は開発経済学における主要トピックの1つであり、例えば、低賃金労働の供給が豊富な段階で資本装備率が高い大企業が育成されると、中小企業と大企業間に生産性と賃金の格差が生じ、それが所得分配の不平等化を拡大する要因として働く。この二重構造と呼ばれる現象は、両大戦間の日本でも重化学工業化への過程で生じた。今日の途上国では不平等化の要因としてより強く働く可能性が強い」といった説明がなされる<sup>21</sup>。また、より一般的な開発過程と所得分配の関係については、1人当たりGNPが増加する過程で、いったん不平等化が進み（不平等度の指標であるジニ係数が増加し）、ある段階に至ると平等化に向かうという、いわゆる「クズネツの逆U字仮説」が存在する<sup>22</sup>。

こうした視点から見ると、**政管健保というシステムは、こうした開発過程における二重構造化や所得分配の格差拡大を緩和する（言い換えればクズネツの逆U字の度合いを緩和する）1つの大きな手段として機能したものと考えられる。**それが、所得格差の是正に留まらず経済成長そのものにどれだけ寄与したかの正確な評価は困難であるが、中小企業部門のより安定した成長に貢献した可能性は否定できないであろう。その意味では、**政府管掌健康保険というシステムは、実質上きわめて重要な「中小企業対策」として機能した、と評価することができる。**途上国への社会保障協力においては、こうした視点がきわめて重要な意味をもつものと考えられる。

なお、社会保険制度の財政主体でありその骨格をなす「保険者」のあり方を国際比較したのが表2 - 4であるが、医療保険の場合は、一方で政管健保のシステムが作られた半面、企業ごとの健保組合の制度があり、かつ、国保の保険者が市町村という形をとったため、全体としては諸外国に比べて保険者の数が逆

<sup>21</sup> 速水（1995）

<sup>22</sup> 横軸に1人当たりGNP、縦軸にジニ係数をとると、その関係がUを逆さにした弧を描くのでこう呼ばれる。

に際立って多いという、ユニークな形を取る事となった。つまり、政府という巨大な保険者と小規模多数の保険者が分立する、という独特のシステムとなったのである。これに対し、年金の場合は、当初の労働者年金制度（1942年）の段階から、官吏の恩給、官業共済組合などを除き全体として国家＝政府が保険者となる形がとられた。つまり、医療保険の場合のような企業ごとの健保組合に相当するシステムがなく、国家が一元的に保険者となるという仕組みがとられたのである。もちろん一般に年金制度のほうが、医療保険に比べ地域的性格が薄いこと、長期保険であるため通算の問題が生じその分一元的管理という要請が出やすいこと、といった点が指摘できるが、そうした点を考慮してなお、日本の場合、年金において政府による一元的管理という性格が強いと考えられる。おそらくそれは、強制貯蓄＝資本蓄積という戦時下の要請から生まれた制度である、ということに背景を有するものと言えるだろう。

表2 - 4 医療及び年金における保険者（または財政主体）の国際比較

	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	日本
医療	国(メディケア) + 民間保険	国(NHS [税])	約900の疾病金庫 (8グループ)	少数の疾病金庫	約5,000 (政管、組合約1,800、 国保3,200等)
年金	国+ 民間保険	国(国民保険)	職域ベース	職域ベース	国民年金=国 厚生年金=国

社会保険グループ

### (5) 医療保険と年金の関係

日本の社会保障全体の制度設計に関する特徴の最後の点として、「2 - 2 - 1 医療保険がまず整備され、年金が遅れて、しかし急速に膨らむという経過をたどったこと」という点について述べる。

まずここで、「年金が遅れた」ということの実態関係は次の2点である。

医療保険については1922年（大正11年）法制定、1927年（昭和2年）施行となったが、年金については既述のように1941年（昭和16年）まで待たなければならず、かつ、それも戦時体制という特殊な契機によるものであったこと

医療保険については、1938年（昭和13年）に国保制度もでき、戦前の時点で既に「第一次国民皆保険」という状況にまで達していたが、年金については、自営業・農民に係るそれ（国民年金制度）は1961年（昭和36年）すなわち国民皆保険完成時まで待たなければならなかったこと

実質上この両者は、 がサラリーマン・グループに関するもの、 が農民・自営業者に関するものと言える。

については、たしかにドイツのように疾病保険（1883年）の数年後に年金に相当する老齢・障害保険（1889年）が創設された例に比べるとタイムラグが認められるが、背景としては、（平均寿命の短さ（当時男性で47歳前後）や家族内扶養などの存在から）医療保険ほど切迫したニーズがなかったのではないかという点、また長期保険としての保険技術上の困難さなどが指摘できる。より重要なのは の点であり、農林水産業者・自営業者（非サラリーマン・グループ）の場合、高齢者の同居・家族内扶養が一般的であり、かつ、定年制も存在せず高齢者の就業率自体が高いことから、サラリーマン・グループに比べ、フォーマルな年金制度の要請はもともと相対的に薄いと言える。一方、医療については、サラリーマン・グループ、非サラリーマン・グループを問わずニーズ自体は概ね共通しているため、できる限り同様の扱いが求められる。つまり、年金の要請のほうが、医療保険の必要性に比べて、サラリーマン・グループ、非サラリーマン・グループの違いが大きく、これが の点に反映されていると考えられるのである。

これを一般化して整理すると次のようになる。およそ社会保障システムというものは、2章でもふれたように、インフォーマルな扶助関係（特に家族）が産業化の進展により希薄化・解体していくのを、フォーマルな制度によって代替ないし補完していくことに基本的な機能をもつものと言える。とすれば、（例えば人口構造の変化などによる）ニーズそのものの大きさの変化を一方の変数としつつ、いわば家族による対応が困難なものから順にシステム整備の要請が強まるのであり、それは基本的に

#### 医療 高齢者の経済的扶養（＝年金）（ 高齢者の介護）

という順を取るものと考えられる。

したがって、日本がそうであったように、社会保障制度の整備の順序が「まず医療、そして年金」というステップを取る事自体はそれなりの合理的背景があるものと考えられる。しかし、その点を考慮してなお日本の場合、図2 - 1にも示されているように、「年金が遅れて、しかし急速に膨らむという経過をたどった」という点が顕著である。このことは、背景として 非サラリーマン・グループの比重が比較的後の時代まで大きく、したがって家族内扶養が残り続けるため、ある段階までは年金のシェアが相対的に低いものにとどまることしかし経済成長ないし産業化の過程がある程度進んだ段階で、その初期段階の「出生率の急激な下落」を背景に高齢化が急速に進むこととなり、年金の給付水準の改善（日本の場合1973年（昭和48年）のスライド制導入）も相まって給付

規模が急拡大することから帰結するものと考えられ、こうした点も途上国において生じがちなパターンであると考えられる。

また、「非サラリーマン・グループの場合の高齢者の経済的扶養は家族が担当」とするとはいえ、一部にはそうした家族扶養の期待できない層も存在するのであり（単身の高齢者女性など）、公平性ないし平等性の観点からみてそうした層への生活保障が十分なものであったかという問題が指摘できる。

## 2 - 2 - 2 社会保障制度と経済社会システムに関する特徴

こうした制度設計の背後にある経済社会システムとの関係としては、以下の3点が指摘できる。

経済成長の離陸期に国民皆保険のシステムを実現させ、このことが一種の産業政策として経済成長にプラスに寄与した面があると考えられること  
制度としての社会保障とは別に、企業（カイシャ）及び家族が強固なコミュニティとして機能し、「インフォーマルな社会保障」としての役割を強く果たしたと考えられること（例えば、終身雇用・低い失業率と失業保険・生活保護の比重の小ささなど）

高度経済成長期がちょうど人口転換期にあたり、「若い」国のまま経済成長を遂げることができた半面、一種の財政錯覚が生じ、いわば「高齢化のツケ」を後に回してきた面があること

については、もちろんこの時代、欧米先進諸国においても、「社会保障と経済成長、平等と効率性との間に目に見えるようなトレード・オフの関係が存在しない」という「戦後合意（ケインジアン・コンセンサス）」があったわけであるが<sup>23</sup>、**日本の場合は、それを超えて、国家主導の産業政策の一環として国民皆保険のシステムが機能したと考えられる。**

この点について、の点とも関係するが、やや比喩的な表現を用いれば、**戦後の日本において国民皆保険を中核とする社会保障システムは、端的に言えば「日本株式会社福祉厚生部」として機能した、**とすべき理解がもっとも当てはまるように思われる。

それには次の二重の意味がある。第1は、文字通り国家挙げての経済成長への志向の中で、健康かつ有能な企業戦士（の健康、生活など）を背後で支えるシステムとして、つまり経済成長に向けての有力な手段ないし車の両輪として機能したという点であり、これは先にもふれた「1940年体制の一環としての国民皆保険」という位置づけの延長にあるものである。第2は、あくまで「日本株式

<sup>23</sup> 広井（1999）

会社『内』の福祉厚生部」であるから、ギリギリのところまでその外部にはみ出ないように、つまり対象となる人々を日本株式会社というシステムの内に包含しようとする仕組みであったという点である。ここで言う「外部」とは、「失業及び福祉＝生活保護（公的扶助）の対象」ということであり、逆に「内部」とは「（失業保険を除く）社会保険」のシステムということである。日本の社会保障において、特にヨーロッパと対照的に、失業保険及び生活保護の比重が際立って低いものであったことはこのことをよく示している。

さらに言えば、ここでの「システムの外部」たる失業及び生活保護（福祉）については、社会的に強いマイナスのスティグマ（不名誉）が付与された。失業保険や「福祉の対象」になることにはネガティブな含意が強かったのであり、突き放して見れば、このこともまた人々を「システムの内部」としての経済・生産部門へと志向させる動機付けとしてうまく機能したと捉えることも不可能ではない。重要なことは、国民皆保険というシステムはあくまでそうした「システムの内部」、つまり経済・生産部門の不可欠な一環として位置付けられていたことである。

途上国の場合、インフォーマル・セクターへの社会保障は、公的扶助つまり生活保護的なフレームで行われることが多いが、そのような対応だと、インフォーマル・セクターは受動的な受給者にとどまり、そこに滞留していく可能性も大きくなる。日本の場合、これをあくまで国保や国民年金という社会保険のフレームで対応し、すなわち給付と拠出（保険料）を連動させることで、積極的にインフォーマル・セクターを経済・生産部門に取り込んでいったことが、効率的に機能したと考えられる。

の点である日本的経営システムないし雇用慣行との関連はさらに、

日本の健保組合の場合、企業ごとに設立される単一組合が中心であり、終身雇用制を基礎とする「会社」への帰属性の強さと不可分に結びついていること  
とはいえ、そうした日本的雇用慣行が妥当するのは基本的に大企業に限られており、そうした雇用慣行が一般的ではない中小企業については、政府が保険者となる政管健保のシステムが設けられ、いわば政府自らが雇用主に類似した補完的機能を果たしたと考えられること

という点が指摘できるし、さらに失業保険などとの関係では、

終身雇用・年功序列賃金から帰結する雇用の流動性の低さそして失業率の低さが、失業保険の適用されるケースを少ないものにした

また、欧米、特にアメリカなどと比べた場合に解雇行動自体が抑制的であり、全体としていわば企業内福祉が公的な社会保障制度の一部を代替してきた面がある



といった点が指摘できよう。

以上のような、**日本的経営システム**と呼ばれるようなものと連動している面が**大きい社会保障制度の設計については、途上国への適用を考える場合、そのような慣行自体が存在可能なものかどうかという点を併せて吟味する必要がある**。同時に、これからの日本における社会保障制度の再編成を考えるにあたって、例えば従来型の雇用慣行が崩れ、雇用の流動性が増して失業保険（雇用保険）や生活保護の比重が増加する傾向にあるなど、これまでの制度が前提としていた経済システムや慣行が相当変容していくことを十分視野に収める必要がある。

また、留意すべき点として、**戦後の日本の経済政策においては、一見社会保障とは見えないが、事実上「社会的」な機能を果たした政策が広く見られる**ことが挙げられる。例えば農水省による農業関係の補助金はほかでもなく農家に対する「生活保障」として機能したし、地方交付税交付金のシステムは、実質的に「都市圏 地方（田舎）」の所得格差を是正する役割を担った。通産省による中小企業への様々な補助政策もそうである。これらに共通しているのは、いわば「**生産部門を通じた社会保障**」ともいうべき特徴である。つまり、戦後の日本においては、社会保障が社会保障として整備される以上に、生活保障の相当部分は、広義の産業政策的な政策を通じてなされた面が大きかった。

こうした傾向は、後の時代（特に1970年代以降）には、いわゆる公共事業が（「職」の提供を通じての生活保障という）「社会的」な機能を果たすという、負の側面（ダム建設等に伴う環境破壊や、本来なされるべき労働力移動の抑制、既得権の固定化など）を多分に持った方向に展開していった<sup>24</sup>。後発国家の経済政策においては、経済成長ということに圧倒的なプライオリティが置かれ、かつ「生産中心的」な志向が前面に出るためこのようなことは生じやすいものと考えられ、その正・負の側面を含めた評価が必要と考えられる。

最後に の「若い」国のまま経済成長を遂げることができた半面、「高齢化のツケ」を後にまわしてきた面があることについては、先にもふれたように、まさに後発国・途上国において共通して生じやすいパターンであり、日本はここでもその最初のケースと言い得る国である。すなわち、日本の場合、戦後の経済成長の離陸期にあたる昭和20年代に出生率の急落を見たのであるが<sup>25</sup>、こうした出生率低下以降の出生世代が労働力人口として参入し始めるのは1970年代以降であり、したがって、戦後から1960年代ないしオイルショック（1973年）までの高度経済成長期においては、きわめて豊富な若年労働力に満ちた人口構

<sup>24</sup> 筆者はこれを「公共事業型社会保障」と呼んでいる。

<sup>25</sup> 出生率は終戦前後の4ないし5の水準から1957年（昭和32年）に2にまで下落している。

造となっていた<sup>26</sup>。これは、ヨーロッパのように、経済が比較的早い段階に成熟期に入るとともに、高齢化も早い時期からゆったりしたペースで進み、いわばその都度その都度高齢化の負担を吸収しながら緩やかな経済成長を遂げてきたパターンとは大きく異なるものである。

このような（後発国型・途上国型の）人口転換パターンの場合、経済成長の進行段階においては高齢化率も低いと、全体としての社会保障給付規模はかなり低いもので済む。とりわけ年金についてこのことが該当するのであり、積立型の制度であれば、若い人口が多いため保険料収入は大きく、逆に支払いはずかであるという状況が当面続くことになり、このこともあって年金制度が資本蓄積にとっての有効な手段となる<sup>27</sup>。

**むしろ強く留意すべきは、後発国型・途上国型のパターンの場合、ある段階に至った時点で急激な高齢化と、同じような時期に経済成長の急速な低下を一度に迎える蓋然性が高い**ということであり、ここでも日本がそうした最初の典型的なケースと言える。そのような状況に至った後に制度を急激に改変することには既得権の問題もあり大きな困難を伴うことを考えれば、特に年金制度について、上記のような初期段階における一種の「財政錯覚」から公的年金の給付水準を大幅に上昇させる政策（このことは実質上当初の積立方式が賦課方式に大きく変容することを意味する）をとらないこと、言い換えれば、早い段階から公的年金と私的年金の役割分担についての明確な整理を行っておくことが、特に重要であると考えられる。このことは世界銀行の報告書においても、途上国の場合、「（賦課方式の年金制度では、）短期的な黒字が誤った自信につながり、長期的にみた場合の年金債務が十分認識されないため、年金財政の本当の姿があまりにまよいになりやすい」と指摘されている点である<sup>28</sup>。

## 2-2-3 社会保障の個別分野に関する特徴

### (1) 医療

日本の保健医療システムが現在のような形となった経緯については、以下のような特徴を挙げることができよう。

医療財政については国家の管理が強いシステムとしつつ、医療供給体制については民間中心のシステムとしたこと（「混合型」システム）

プライマリ・ケア供給者（開業医）優位のシステム・資源配分としたこと

<sup>26</sup> 興味深いことに、高度経済成長が事実上終息する1973年という時期＝いわゆる福祉元年は、偶然にも、出生率低下以降の出生世代が労働市場に参入してくる時期と一致している。

<sup>27</sup> 戦時中につくられた日本の年金制度がまさにそうした趣旨のものであった（先述）。

<sup>28</sup> World Bank（1994）

初期段階において保健所など公衆衛生システムの整備に力を注いだこと  
農村共同体をベースとした国保という「地域保険」システムを導入したこと

政府公定の診療報酬システムが医療費のコントロール及び配分に特に大きな影響をもったこと

全体として「量とアクセス」に重点を置いた「途上国型医療構造」ともい  
うべき姿となっており、医療の質、医療技術の評価、患者の権利、情報開  
示と競争原理の導入などに着目した「成熟経済型医療構造」への転換が求  
められていること

### 1) 「私」中心の供給システム

まず、この点は日本の医療システムの基本的な特徴であり、表2-5の比較か  
らもわかるとおり、ヨーロッパともアメリカとも異なるユニークなシステムと  
なっている。

表2-5 医療システムの基本的比較

	イギリス	ドイツ	フランス	日本	アメリカ
供給	公	公	公	私	私
	ほぼ全て	約90%	約70%	約20%	約25%
財政	公	公	公	公	私
	税	保険料	保険料	保険料+税	

注：供給の下欄は全病床に占める公的病院（国立・公立）病院の病床の割合。ドイツの場合は公益  
病院（宗教法人立・財団法人立）を含む。

出所：広井作成

つまり、医療システムの「供給（delivery）」「財政（finance）」と分けてみた場  
合、表2-5のような形で独自の形態となっている。その背景は、特に病院とい  
うものが、地域の有志や教会などが主体となってつくる公共的な「ホスピタル」  
に起源を有するヨーロッパと異なり、日本の場合、そのような病院のルーツを  
もたず、「開業医が経営する診療所が大きくなって病院となる」というパター  
ンが中心であった、という歴史的経緯に由来するものである。

表2-6 全病院病床に占める国立病院・療養所の病床の割合の推移（%）

	供給	財政	
ヨーロッパ	公	公	・・・「公」型
アメリカ	私	私	・・・「私」型
日本	私	公	・・・「混合」型

加えて公的病院の整備については、私的病院や診療所の経営を圧迫するとい  
う理由で医師会の強硬な反対があり<sup>29</sup>、全病床に占める国立病院の病床の割合は  
以下のように戦後減少の一途をたどり、「供給＝私中心」という日本の医療の特  
徴はますます強化された。

表2-7 全病院病床に占める国立病院・療養所の病床の割合の推移（%）

年	1951	1955	1965	1975	1985	1994
割合（%）	29.8	20.1	11.4	7.9	5.9	5.0

### 2) プライマリ・ケア供給者＝開業医と公衆衛生への重点配分

さらに、こうした「供給＝私中心」というシステムの中で、その中心をなし  
たのは日本医師会に代表される開業医グループであったために、診療報酬も診  
療所が基本的なモデルとなり、医療費の配分においても、「大病院より中小病院、  
病院より開業医」という構造、つまり上記で指摘した「プライマリ・ケア供給  
者としての開業医優位のシステム・資源配分」という形が一貫してとられたの  
である<sup>30</sup>。

なお時期的には前後するが、2-2-3でとして挙げた「初期段階において  
保健所など公衆衛生システムの整備に力を注いだこと」という点も、忘れては  
ならない日本における大きな特徴である。医療保険というシステムがとりわけ  
有効性を発揮するのは、疾病構造が慢性疾患ないし生活習慣病中心に変容して  
いって以降のことであり（本文1-1-3節で述べた「健康転換第2相」）、疾病  
構造がなお感染症中心である時代においては、むしろはるかに重要なのはワク  
チン接種や衛生状態の改善などといった公衆衛生施策（経済学的に言えば公共  
財の提供としての）であり、とりわけ開発の初期段階にある途上国においては  
何よりも重要な意味をもつ。

そうした健康転換第2相（感染症から慢性疾患への段階）への転換が日本にお

<sup>29</sup> 例えば、これは1962年の医療法改正による「公的病院の病床規制」に端的に表れている。

<sup>30</sup> 広井（1994）

いて起こったのは、死因の1位が結核から脳卒中に代わった1951年(昭和26年)、ないし死因のトップ3として現在に続く「がん、心臓病、脳卒中」の3者が出そろった1960年前後と考えられる<sup>31</sup>。興味深いことに、この時期はまさに「国民皆保険」体制の完成時に該当しているのであるが、それ以前の時期においては、占領軍の指導の下、保健所を中心とした公衆衛生システムが重点的に整備された。具体的には1947年の保健所法・食品衛生法、1949年の予防接種法、1950年の結核予防法などがそうした一連の流れをなすものである。これらの感染症時代にこうした公衆衛生施策のもった意義は現在では忘れられがちであるが、ある意味では「国民皆保険」完成期の前史として、きわめて重要な意味をもつものと言える。

以上、いくつかの点にわたって戦後を中心とする日本の医療システムないし政策の特徴をまとめてきたが、こうした整理を行って何よりも驚かされるのは、**世界銀行が1993年の世界開発報告「健康への投資(Investing in Health)」<sup>32</sup>でまとめた、途上国における医療システム整備に関する提言の内容と、戦後日本が取った医療政策とが、ほとんど一致しているという事実である。**

同報告書での世界銀行の途上国の医療政策への主要な提言はBox 2 - 1のようなものであり、これからさしあたって導かれるのは次の2点である。

第1に、日本はまさに「途上国の医療システム」として理想的とも言えるような制度を、必ずしも自覚的とは言えない形で、結果的に採用してきたのであり、そのことがこれまでしばしば指摘されてきた「日本の医療のパフォーマンスのよさ(低い医療費と高い健康指標)」にも反映していると考えられる、という点である。繰り返すように、これは必ずしもよく自覚され調整された政策の帰結というものではなく、民間組織・団体の不断の努力と行政への働きかけの賜物という位置づけでもあるが、今後、途上国への国際協力を考えていくにあたり、既に確認した国保という地域保険システムなどと併せ、医療システムについての日本型モデルとも言うべき1つのモデルを示しているものと考えられる。したがって、以上のような国際比較に立った上で、**日本の医療システムの長所と短所を客観的に定式化しモデル化を図ったうえで、途上国の置かれた個別の状況と照らし合いながら、望ましい適用のあり方を考えていくという作業が今後求められている。**

<sup>31</sup> ただし、当時は「脳卒中、がん、心臓病」の順であった。

<sup>32</sup> World Bank (1993)

#### Box 2 - 1 (参考) 世界銀行の提言の概要 (Investing in Health より)

- ・ 3次医療(高度医療機関の整備など)に対する政府の投資は(対費用効果が低いので)極力減らすべきである。
- ・ 代わりに、感染症対策等として、公衆衛生施策を強化すべきである。
- ・ 併せて、基本的な臨床医療サービス(essential clinical services)に重点を置くべきである。
- ・ 医療の財政面については、貧困層のみを対象とするのではなく、全国民を対象とする制度とするほうが、より効率的である(前者の場合対象者の絞り込みのコストや政治的な支持の問題がある)。
- ・ 医療サービスの供給については、できるかぎり民間セクターを活用するほうが効率的である。
- ・ 特に女性の初等基礎教育に力を注ぐべきである(食事や出産、医療その他種々のライフスタイルの形成において特に母親の影響が大きい)。

第2に、そうであるがゆえに、むしろ日本の今後を考えるにあたって、**現在の日本の医療システムはまさに「『途上国型モデルとして(のみ)』最適」のものとなっているのであり、その全くの裏返しとして、医療の質、研究開発を含めた高次医療の充実、患者の権利、情報開示と患者の選択などといった、途上国的段階を過ぎて以降の新しい課題 成熟社会における医療のあり方 に対する対応がきわめて遅れているという点がある。**以上のような日本の医療制度についての客観的な評価の作業を行うことで、新しい時代状況の中で、逆に日本の現在の医療システムに何が欠落し、いかなる転換が求められるかが浮かび上がってくることにもなる。

#### (2) 年金

日本の年金制度の特徴としては以下の点が挙げられる。

ドイツ型の職域・所得比例型のシステムとして出発し、普遍主義的方向への志向の下と、(イギリス・北欧型の)基礎年金の導入に至ったこと  
国民年金・厚生年金ともに保険者に国自身がなったこと  
経済成長と人口転換のタイミングや、高齢化のスピードの速さを背景に、上記の財政錯覚、高齢化のツケといった負の側面が特に強く現れていること



の点はたしかにユニークではあり、基礎年金制度導入そのものは評価され得るとしても、「保険料3分の2、税3分の1」という財源構造を含め、むしろ制度の性格が折衷的であるため様々な弊害（特に基礎年金の空洞化など）も生じており、現在の制度は、総論でも述べたようになお「移行の途上」の過渡期的な性格をもっている。

また、日本の場合既に論じてきたように、この点が顕著であり、政治的背景なども加わって人口構造が若い段階で給付水準を大幅に上昇させてきたことの問題が、ほかの先進諸国に増して際立った形で現れてきている面が大きい。その分、今後相当な再編 - 基本的には公的給付の縮減 - が避けられないのだが、既得権の問題もあり改革の困難の度合いはほかの先進国以上に大きい。こうした点は、むしろこれから日本と同じような人口転換パターンを取ることが予想される途上国に対して、強い反省点としてメッセージを送るべき事項と考えられる。

世界銀行が指摘するように<sup>33</sup>、年金制度のもつ「貯蓄/保険」的機能と「所得再分配」機能が1つの制度にビルトインされている、というのは多くの国でも見られることであり、日本だけに限ったことではない。しかし、日本の年金制度においては、以下に見るようにこの点が特に顕著であると思われる。

日本の年金制度において、こうした年金の「貯蓄/保険」的機能と「所得再分配」機能とはどのように機能しているのだろうか。一見すると、基礎年金は定額の保険料（自営業者）で定額の給付だから「所得再分配」機能、厚生年金（の2階建て部分）は所得比例だから「貯蓄/保険」機能ということに尽きるようにも見えるが、制度の中身はもう少し錯綜している。

まず、基礎年金制度が導入される以前から、サラリーマンを対象とする厚生年金は1954年より定額部分と所得比例部分の2階建て構造となっていた。こうした制度の下では、年金の保険料、つまり「拠出」は給料に応じた定率負担、したがって所得比例であるが、「給付」は一定の定額部分をもつため、部分的にはあるが高所得者から低所得者への所得再分配機能をもっていることになる。加えて、厚生年金の保険者は国であっていわば「財布がひとつ」となるから、この再分配は全産業を通じて行われることになり、事実上「大企業から中小企業（又は成長産業から衰退産業）」への所得再分配という機能も担う結果となっていた。

基礎年金導入後は、整理すると二重の意味での「所得再分配」機能がビルトインされていると言える。1つはいわば「タテの所得再分配」である。基礎年金

ができた後も、厚生年金、つまりサラリーマンの保険料拠出はすべて所得比例であり、一方で給付については基礎年金はすべて共通の額（2003年で月額約66,400円）であって、かつ「財布はひとつ」であるから、上記のような「高所得者から低所得者への所得再分配」機能がなお維持されていることになる。いまひとつはいわば「ヨコの所得再分配」、つまり、サラリーマン・グループ（厚生年金）から自営業・農業グループ（国民年金）への移転である。基礎年金制度ができる以前は、各々のグループで自己完結的に制度を支えていたのであるが、高齢化の度合いは国民年金において進んでいたため、基礎年金という共通の「財布」を作ったことで、事実上、サラリーマン・グループ（厚生年金）から自営業・農業グループ（国民年金）への所得移転がなされることとなったわけである。

以上に加え、先述のように基礎年金財源の3分の1は税によって賄われる。このように、現行の日本の年金制度では、所得に応じて保険料を払いそれに応じて給付を受けるという「貯蓄/保険」的機能と、「所得再分配」機能（世代間・世代内）とがきわめて複雑な形で一体化している。現在では、むしろこうした特徴がかえって制度の性格や基本的趣旨を不明瞭なものにし、制度の信頼感を弱めるといったネガティブな面が強くなっている。

### (3) 福祉

まず、日本の福祉（社会福祉）制度の特徴としては以下のような点が指摘できる。

戦前における未整備の後、戦後占領政策の中で英米系の制度が導入されたが、「社会保険中心に社会保障を組み立てる」との方向付けとも相まって、公的扶助（生活保護）を含めきわめて限定的な範囲のものとして位置づけられたこと

その結果、社会保険の制度が多分に「福祉」的な（＝低所得者対策としての）要素を含むとともに、高齢化の進展の中、「医療が福祉を引き受ける」傾向（社会的入院など）が顕著となっていったこと

福祉あるいは「社会サービス」の分野が立ち遅れ、近年高齢者介護を中心に急拡大しているものの、なお大幅な拡充が求められること

福祉については、戦前、貧困者に対する救護法（1932年）などが制定されたもの、特に見るべきものはないまま戦後を迎え、その後生活保護法（旧1946年、新1950年）、児童福祉法（1947年）、身体障害者福祉法（1949年）などにより基礎的な整備がなされた。

<sup>33</sup> World Bank（1994）

しかしながら、社会保障制度審議会の1950年勧告（「社会保障制度に関する勧告」）において、日本の社会保障を「社会保険」中心に構築して行くとの方向が出されたことにも示されているように、戦後日本の社会保障は「国民皆保険」を中核とする「社会保険」を基軸に進められたため、近年まで福祉の領域は相対的に比重の小さいものに留まっていた。上記のような戦後の福祉関連法制の整備は、先にみた公衆衛生制度を含む医療供給関連法制の整備とならんで、占領軍すなわちアメリカの影響を受けたものであり、この限りではドイツ型モデルからの変容、という性格をもつものであったが、結局上記のような「社会保険中心主義」の方向が出されることで、ドイツ型のパターンが維持されることになった。

いずれにしても、国民皆保険中心のシステムとなり、この結果ドイツにも増して社会保険の守備範囲が大きくなったために、福祉の中核をなす公的扶助（生活保護）の比重はドイツ以上に低いものとなり、全体として、「社会保険が福祉の代替機能を果たす」<sup>34</sup>という傾向が強いパターンが形成されたと言える。実際、生活保護の被保護人員の全人口に占める割合は、イギリス8.8%（1993年）、ドイツ3.7%（1993年）、アメリカ7.9%（1993年）、スウェーデン8.1%（1994年）に対し日本は0.7%（1994年）と、日本において際立って低いものとなっている<sup>35</sup>。

そして、この表裏の関係にある点として、社会保険の制度が多分に「福祉」的（＝低所得者対策としての）要素を含む性格のものとなった。国民健康保険への5割の公費投入など、社会保険の制度に多くの公費が投入されていることはこのことをよく示している。ちなみに、社会保障給付費の部門別割合は図2-2のようになっており、日本において「その他」（＝実質において「福祉」にほぼ相当）の比重が際立って低いことが示されている。

このように日本において「福祉」あるいは「社会サービス」の整備が遅れた大きな背景として、日本においては「家族」による扶助への依存度が高く、家族が公的な福祉を代替する機能を担った、という点が挙げられる。こうした傾向は、家族関係やインフォーマルな相互扶助関係が大きな意味をもつアジアの多くの国で生じやすいものとも考えられるが、たとえば介護についての家族の負担が過重なものとならないよう、それぞれの国にあった望ましい役割分担の姿を考えていく必要がある。

以上が1980年代までを通じた特徴である。それが、急速な高齢化を背景とし

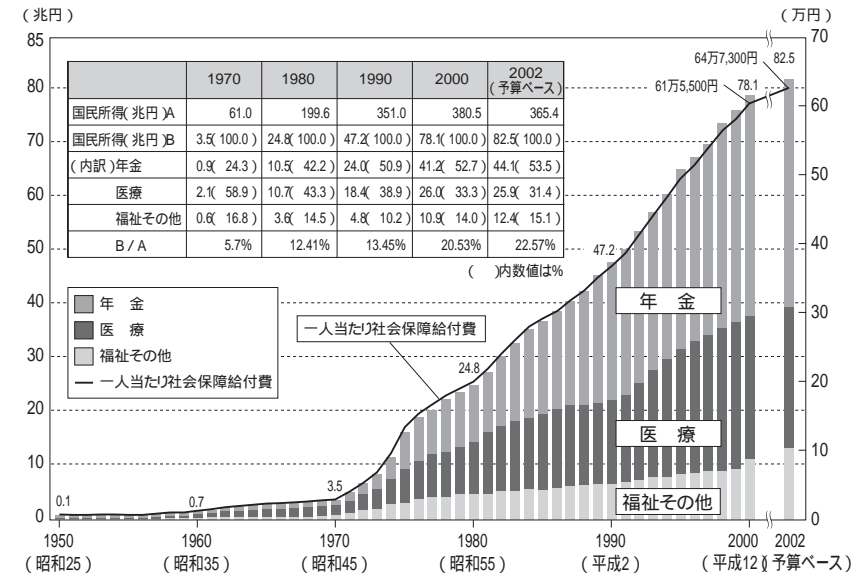
<sup>34</sup> この中にはいわゆる社会的入院の問題も含まれる。

<sup>35</sup> 星野信也（1996）

つつ、やがて福祉サービスの遅れが指摘されるに至り、1980年代半ば以降、社会福祉士及び介護福祉士法制定（1987年）、高齢者保健福祉推進10カ年戦略（ゴールドプラン）策定（1989年）、福祉八法改正（市町村への権限委譲、市町村老人福祉計画の策定など）（1990年）、新ゴールドプラン、エンゼルプラン策定（1994年）、障害者プラン策定（1995年）、介護保険法制定（1997年）などの一連の政策を通じ、福祉サービスの充実の方向が模索されつつあるのが現在の状況である。

以上は「社会保障制度構築に関する日本の経験」についてのごく暫定的な評価であり、これらを出発点として、途上国における状況や開発経済学その他関連分野の様々な知見を踏まえながらさらに分析を深め、社会保障分野での国際協力や、この分野における日本とアジア諸国の様々なコミュニケーションを促進していくことが今後の課題であろう。

図2-2 社会保障給付費の部門別割合



注：資料：国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費」、2002年（予算ベース）は厚生労働省推計、図中の数値は1950、1960、1970、1980、1990、2000年及び2002年（予算ベース）の社会保障給付費（兆円）。

出所：厚生労働省ホームページ（<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/02/s0219-7m.html>、2004年3月アクセス）

#### (4) 雇用・労働

ここでは、日本の戦後における雇用・労働の経験について簡潔に概観していく<sup>36</sup>。ここで対象とするのは第二次、第三次産業で就労する（雇用）労働者を対象としており、6,300万人の就業者のうち84%に当たる5,300万人が雇用労働者である（就業者のうち1割弱が建設業に従事している<sup>37</sup>）。

約60年に及ぶその経験において特筆すべきは、高度経済成長期までに大企業において確立したと言われるいわゆる「終身雇用制」=長期雇用制を柱とする日本型雇用慣行についてである。同慣行は、日本がほかの欧米先進国とは異なり、第一次オイルショックの影響を軽微に乗り切ること成功した際に注目を集め、その後の安定成長期を経て1人当たりGDPで米国を抜いた頃（1987年）より日本の経済成長の秘密を解く鍵として称賛された。しかし1990年代末からの経済停滞期には一転して諸悪の根元視されるに至り、評価が180度異なるものになるという激しい変転を経験している。

終身雇用制と経済パフォーマンスとの関係とその評価については論ずるべき主題は多いが、セーフティ・ネットとしての機能という側面からこれまでの経験を概観するにあたっては、

そうした日本型雇用慣行は当初は労使の自主的な取り決めによって始まり、後に政策的な支援を受ける形で発達したものの、それ自体は優れて経済的合理性を備えたものだった

同慣行が（規範として）有効に機能していた期間は、企業（グループ）=内部労働市場がまさにセーフティ・ネットとして機能し、失業給付を抑えるなど総じて公的なセーフティ・ネットを補完する役割を果たした。別言すれば公的政策の役割は限定的だった<sup>38</sup>

低成長期に入り、経済構造改革の一環として同慣行の見直しが叫ばれる一方、失業率の悪化などの雇用問題に対して雇用政策に対する期待が高まっている

という点を最初に確認しておきたい。以下、戦後の経済状況に則して4つの時期に分け、特徴となる事項及び当時の政策課題について見ていくこととする。

#### 1) 敗戦～1950年代末：戦後復興期、民主化期

戦争により工場など生産設備が破壊され、鉱工業生産は戦前の約3割程度にまで落ち込み、傾斜生産方式に代表される生産力増強が経済政策、産業政策の主眼であった。就職難、低賃金を背景にGHQ（連合国軍総司令部）の民主化政策に後押しされて活発化した労働組合による労働争議が頻発し、1960年の三井三池争議で頂点に達した。この時期の労働政策上の焦点は労使関係の安定であり、設備稼働率を上げるためにもこれは必須の課題であった。雇用政策としては、失業保険法（1947年）緊急失業対策法（1949年）が施行された。

また、現在に至るまで所得分配のメカニズムとして機能している「春闘」が1955年から始まっている。国際競争にさらされている製造業が主導的な立場で、妥結した賃上げ率が中小企業労働者、公営企業職員の賃金、人事院勧告を通じて公務員賃金、さらには最低賃金にも波及するという分配メカニズムが高度経済成長期を経て制度化されていった。

#### 2) 1960年代～1973年：高度経済成長期、経済自由化期（OECD（経済協力開発機構）加盟、IMF8条国移行）

年率平均10%を超える経済拡大が長期に渡り、衰退産業から新興産業への産業間、あるいは新規卒業者（当時その貴重さゆえに「金の卵」と形容された）に対する旺盛な労働需要を受けて地域間での活発な労働移動が起きた。

この時期の政策課題として、衰退産業における失業対策及び職業紹介の広域化が挙げられ、炭鉱離職者臨時措置法（1959年施行）、雇用対策法（1966年同）などが代表的な立法である。このうち前者は、炭鉱経営者から採炭量に応じて納付金を徴収し、それを財源として炭鉱離職者に手当を支給するという、その後の雇用政策における手当方式の嚆矢となる政策であった。

遅くともこの時期までに大企業及び中堅企業において確立したと言われる、いわゆる「終身雇用制」を柱とする日本型雇用慣行<sup>39</sup>の特徴をまとめると表2-8のようになる。

実際には、新規卒後に就職した企業と同一の企業で定年を迎えることができるのは雇用労働者全体の2割程度と言われるが、長期雇用制に代表される同慣行は日本の企業社会においてある種の規範として機能し、それが有効に機能し

<sup>36</sup> ここでは労働省の設置、労働基準法、労働組合法、労働関係調整法の労働三法の制定・施行という雇用関係や労使関係の基本的枠組みを規整する立法や政策にはあえて言及しない。

<sup>37</sup> 何らかの形で「公共事業型社会保障」の恩恵に浴する層と言えよう（2-2-2節、広井（1999））。

<sup>38</sup> 社会保障における企業の役割の評価については広井（1999）。一方、日本の法制を参考にしたと言われる韓国、台湾の労働法には社会保障的機能を有する規定が置かれている（林（1999））。

<sup>39</sup> 日本型雇用慣行（日本的経営システム）に対する関心は『OECD対日労働報告書』（1972年）を機に高まり、同報告の日本語訳ではこの3つの特徴を「三種の神器」になぞらえた。その後、これに関する論文、書籍は汗牛充棟であるが、長期雇用を始めとする日本企業の長期安定的な取引関係は革新的な研究開発においてもメリットを有することを組織論の観点から実証する比較的最近の論として沼上（1999）、とくに第6部。

ていた期間は、内部労働市場 = 企業（グループ）がまさにセーフティ・ネットとして機能し、失業給付を抑えるなど総じて公的な政策を補完する役割を果たしてきたと言える。

表2 - 8 日本型雇用慣行の特徴

特徴	メリット	デメリット	残された課題
「終身雇用制」 = 長期雇用制 ・新卒者の一括採用、社内OJT重視（偏重） 「生え抜き」社員の重視	・雇用の安定（低い失業率） ・企業内熟練の形成 ・モラルの維持（仕事を通した自己実現） ・生産性運動への協力（QCサークル、カイゼンなど） 国際競争力の向上	・行き過ぎた企業への忠誠心 過労死、サービス残業、 ・長時間労働、頻繁な配転、 ・転勤、出向 ・転職の困難 ・同一産業内過当競争	・外部労働市場の整備 ・ゆとりある労働者の生活外部労働市場の整備
年功賃金・処遇 ・生産性に準拠した賃金決定：生産性基準原理（企業業績を基に春闘で産業横断的に決定された賃上げ率から計算される総額人件費を職務遂行能力に応じて分配される賃金）	・生活給の保障 労働者のライフサイクル ・付加給付などの企業内福祉の充実（退職金、企業年金、社宅、社内貸付けなど）	・賃金の固定費化	
企業内組合 ・運命共同体としての労使	・労使関係の安定	・弱いコーポレート・ガバナンス	

出所：小島作成

### 3) 1973年～1980年代末：安定成長期

1973年の第一次オイルショックにより高度経済成長期は終わりを迎え、安定成長期に移行する。欧米とは異なり、この時期に日本では人口構造の転換が起こり、戦後のベビーブーマーである「団塊の世代」の最後の世代が成人期を迎え、労働供給圧力が低下することで深刻な失業を経験せずに済むという幸運に恵まれる。

この時期に雇用政策の一大転換が行われた。すなわち、失業保険法を改正して雇用保険法を施行し（1975年）、失業者の事後的救済ではなく、失業の予防、雇用の維持を重視する積極的労働市場政策へと転換した。雇用保険法において

新設された雇用調整助成金が主要な政策ツールとなり、企業 = 内部労働市場の雇用維持機能に対する各種助成金事業がその内容となった。また、解雇権濫用法理<sup>40</sup>（及び同法理に基づく整理解雇の4要件）が裁判所の判例法理として確立し、雇用維持の政策を司法面から補強することとなった。

### 4) 1990年代～：低成長期、経済停滞期

バブル経済の崩壊を受け、1990年代の日本経済は「失われた10年」と形容される、これまで経験したことのない深刻な停滞期<sup>41</sup>となり、現在に至っている。失業率は2001年に5%台へと高進し、以後高止まり傾向を見せている（1986年の円高不況時でも3%台）。

discouraged worker（求職意欲喪失者）と言われる層が増え、求職者の減少すなわち失業者の非労働力化が進行し、統計に現れない「失業者」が増加していると言われる。また、従来から多かった若年失業者が一層増加し、失業期間が長期化するなど、若者の雇用問題が社会問題化<sup>42</sup>している。

また、これまで終身雇用を維持してきた内部労働市場にも大きな変化が生じており、新規採用の抑制、早期退職の勧奨による正規雇用の削減とパート、派遣社員など非正規雇用の増加という内部構成の変化と、正規層の年功的処遇の見直しとをセットに捉え、日本型雇用慣行の「変質」が指摘されている<sup>43</sup>。

こうした失業状況により失業保険給付が拡大し、雇用保険会計の財政悪化を招き、給付が見直される一方で、保険料率の引き上げが予定されている。

一方、現在の雇用情勢の悪化とは裏腹に少子高齢化による将来の労働力不足が予測されることから、労働力率を高めるために女性や高齢者の就業支援策が打ち出されたのもこの期の特徴である（男女雇用機会均等法1986年施行、育児休業法1992年同、60歳定年制を義務化した改正高齢者雇用安定法1998年同）。

この時期に雇用政策は再び転機を迎えている。すなわち、政策目標を一企業（ないしは企業グループ）内での雇用維持から新たな雇用増が見込まれる産業・企業への失業なき労働移動の実現、あるいは新規の雇用創出へと大きく舵を切

<sup>40</sup> 今次の労働基準法改正において、同法理の法制化が図られる一方、法案審議の過程で使用者の解雇権を明文化規定する法文案は削除されることとなった。

<sup>41</sup> 将来の少子高齢化の進展を背景に低成長期に対する世上的悲観的な評価に反し、こうした社会を「定常型社会」と捉え、新たな豊かさの実現の可能性を構想するものとして広井（2001）。

<sup>42</sup> 「フリーター」を続けながら定職に就くことなく親元から独立せずに「パラサイト化」する若者に対する風当たりが強まる一方、「団塊の世代」による世代コーホートの偏りに着目し、良質な雇用機会の減少を計量経済的に実証し、若年層に及ぶ負担を明らかにしたものとして玄田（2001）。

<sup>43</sup> 最近の実証研究として中村・大橋（2002）参照。



ることが求められている。しかし、1986年を機に企業の開業率と廃業率が逆転し、特に近年の不況期における企業倒産の増加により廃業率が増勢を強め、むしろ雇用喪失の要因となっており、対応すべき課題は多い。

長引く景気後退の中で「構造改革」の名の下に一連の供給側の改革が断行され、その一環として日本型雇用慣行の見直しが叫ばれており、その結果同慣行が果たしてきたセーフティ・ネットとしての機能低下が進む一方、失業率の悪化に代表される雇用の諸問題に関して雇用政策に対する期待が従来になく高まっているのが現在の状況である。

## 第3章 「日本の経験」の全体的評価

社会保障に関する「日本の経験」を全体としてながめると、先述したように日本の経験は、

**後発国家における社会保障制度設計のあり方、ある段階からの急速な高齢化及びそれへの対応、**  
という二重の意味で、成功と失敗ないし長所・短所の両面を含めて、「欧米モデル」にはない独自の、かつ途上国にとってより共通性の高いモデルとしての意味をもちうるものである。

このうち特に現下の途上国にとって意味をもつのは であるが、この点に関して日本の経験がもつ特に大きな特徴は、

- (i) 「農業、自営業などのインフォーマル・セクターが非常に大きな比重を占める中での社会保障制度づくり」という問題に最初に直面し、積極的な対応を行った国であったという点、
- (ii) サラリーマン・グループについても「国自らが保険者」となり、国家主導型の社会保険システムを整備していった点

にある。こうした点において、「国保（国民健康保険）」という農業従事者等を対象とする「地域保険」のシステムや、中小企業向けの「政管健保（政府管掌健康保険）」と言ったシステムは、途上国にとって、欧米諸国のものにはないユニークなモデルとしての価値をもつものと考えられる。

また、これらを通じて経済発展の比較的早い段階に「国民皆保険」を実現したことが、その後の経済発展にプラスに貢献した側面が大きいという点も、途上国にとっての重要なメッセージとなりうる点であろう。なぜなら、しばしば社会保障制度の整備は、様々な財政支出を伴う「負担」として認識され、いわば「経済発展にとってのお荷物」として、後回しにされることが多いからである。

一方、同時にこれらのシステムは、戦後日本における、経済成長というゴールに向けての国民全体の強いコンセンサスや凝集性の高さ、社会保障以外の行財政・政治システムとも不可分のものであり、また、企業レベルでの日本型雇用慣行や、国家レベルでの「日本株式会社」とも呼ばれるような官民一体の体制とも深く連動したものであった。したがって、具体的な制度のフィージビリティなどについて吟味していくにあたっては、そうした社会保障をとりまく全体的

なシステムとの関連において、各々の国の状況に照らして更に深く検討されていく必要がある。

一方、の「ある段階からの急速な高齢化」については、日本を含めた後発国の場合、そうした段階に至るまでは高齢化の問題のもつインパクトが十分自覚されないおそれが大きいことを意味するのであり、世界銀行も指摘するようにある種の「財政錯覚」に基づく年金給付の大幅拡大 基本的に積立金の取り崩しによる に流れてしまう傾向が大となる。日本の年金制度については、そうした面が多分にあったと言え、現在に続くその後の「改革」は、実質においてその「修復作業」としての給付削減という形となり、しかもそうした修正作業が繰り返し小刻みに行われているために、かえって制度の安定性に対する国民の不安を増幅させるものとなる。しかもこうした点は、日本を含めて後発国の場合、高齢化ないし人口転換のスピードが速いため、短期間に急激な形で起こらざるを得ない。したがって、**高齢化の初期段階において特に公的年金の給付水準を過大なものとしなないことは、「負」の意味での日本の経験からの示唆として位置づけられるべきであるものと考えられる。**

また医療・福祉政策の領域では、1 - 3節にて提示した「健康転換第3相」への対応を、高齢者ケアにおける「医療 福祉」への早めの転換ないし福祉サービスの充実という形で初期の段階から進めて置くことが、「社会的入院」の抑制などを含めたサービスの質の面でもコストの効率性の面からも重要である。

## おわりに：残された課題と展望 「アジア福祉ネットワーク」の構築と 地球レベルでの「持続可能な福祉社会」に向けて

以上、本ハンドブックにおいては、アジアの社会保障の暫定的なグルーピングから始め、アジアを含む途上国の社会保障を見ていく場合の基本的枠組み、そして社会保障をめぐる「日本の経験」の評価といった話題にそくして議論を進めてきた。

「アジアの社会保障」あるいは途上国における経済発展と社会保障というテーマを考えていく場合の論点や話題はなお多岐にわたり、本稿で扱えたのはその一部に過ぎず、この点はひとえに筆者の能力と蓄積の不足によるものであるが<sup>44</sup>、ここでは本文でふれられなかった若干の話題について言及したい。

ひとつは、「環境」問題ないし環境政策との関連である。かりに社会保障をめぐるテーマが基本的に「富の分配」に関わる話題であるとすれば、環境をめぐる諸課題は「富の大きさ（成長）」そのものに関わる問題として位置づけることができ、そしてこの両者は、経済発展や社会変動のダイナミックな過程において相互に不可分の関係にある。この点は、本文でもふれた、経済成長と所得分布の関係に関するいわゆる「クズネッツの逆U字カーブ仮説」と平行に、「環境汚染に関する逆U字カーブ仮説」（経済発展のプロセスに伴い、環境汚染の度合いがいったん深刻化し、やがて徐々に改善されるという過程をたどるといふ経験的仮説）が指摘されている文脈ともつながっている<sup>45</sup>。

このように、「経済発展のプロセスと社会保障整備及び環境問題への対応」という話題は、本来一体のものとして吟味されるべきものである。多くのアジア諸国において、社会保障整備をめぐる様々な課題とともに急速な経済発展に伴う環境問題が深刻化している現状とも併せ、また社会保障と環境問題への対応の双方を含めた「日本の経験」の評価という問題意識を踏まえながら、今後掘り下げられていくべきテーマである。

いまひとつは、グローバル化の進展と「国内的」な社会保障整備との関係や、広く「開発と文化」をめぐる様々な話題との関連である。前者に関して言えば、本ハンドブックでは主として社会保障制度をドメスティックな制度として見ていくという視点が中心となったが、実は（ある意味で先進諸国の

<sup>44</sup> アジアの社会保障というテーマを主題化したものとして、広井・駒村編（2003）参照。

<sup>45</sup> 広井（1999）参照。



## 日本の社会保障の経験

経験と異なり) 国内的な社会保障制度の構築の過程が否応なくグローバル化の波にさらされているという点が、現在のアジア諸国が直面している状況の最大の特徴ともいえる<sup>46</sup>。

一方、EU (欧州連合) でのような展開とはなお様相を異にするとしても、今後アジアの社会保障というテーマを考えていくにあたっては、社会保障を「国民国家」単位のものとしてのみとらえるのではなく、国家間の経済協力や所得再分配といった視点を含めて、国家を超えた (supra-national な) レベルでとらえ、構想していくという視点がきわめて重要なものとなる。

これは究極的には「地球レベルの福祉国家」という話題にもつながっていくものであり、また他でもなく「人間の安全保障」の考え方とも重なるものである。先ほどふれた環境問題との関連も視野に入れると、今後は、21世紀の全体を視野に入れて、いわば地球レベルでの「持続可能な福祉社会 (sustainable welfare society)」と呼ぶべきあり方の構想と実現が課題となっていくと考えられる。

そうしたビジョンに向けた第一歩として、「アジア福祉ネットワーク」ともいえるべきアジア諸国間の社会保障分野における相互協力や連携の拡大、ひいては国家レベルを超えた福祉圏の構想が大きな課題となっていくだろう。

他方で、そうした緊密化や統合に向かうベクトルとは別に、「開発と文化」という問題意識が示唆するように、アジアの各地域は決して一律に産業化ないし工業化という方向を志向しているわけではなく、土着の文化や伝統的な社会構造を保持しつつ、多様な発展 (あるいは伝統的なものの維持) のパターンを示している。こうした視野からすれば、そもそも (ある意味で西欧的な歴史パターンに由来する) 「社会保障」というコンセプト自体が、そのままの形でアジア諸国の各地域にどこまで適用できるかということが問題として設定しうるのであり、「アジアの社会保障」という主題は常にこうした文化的・地理的多様性への関心や理解とともに考察されていく必要があるだろう。

最後に、あらためて本ハンドブックの基本的趣旨でもある「社会保障の国際協力」という課題について確認したい。このテーマは、

社会保障という文脈では、これまで“欧米諸国からの学習”に関心の大部分を向けてきた日本の社会保障研究において往々にして後回しにされてきた課題であり、また、

国際協力という文脈では、様々に指摘されてきたように“ハード面”や土木建築等のインフラ整備を中心に展開されてきた日本の途上国支援においてこれまで必ずしも十分な問題意識の対象となつてこなかった領域であ

る。

この結果、この分野はいわばある種の未開拓の分野として存在してきた。それがいま、日本とアジア諸国の関係の一層の緊密化や、各国の経済発展における社会保障整備のもつ意義についての理解の高まり、そして日本における自らの経験の評価を踏まえた知的支援の重要性の認識の深化の中で、もっとも重要な課題のひとつとして浮上している。

アジア諸国をはじめとする地球上の各地域の社会保障に関する調査研究と、社会保障に関する「日本の経験」の評価という作業が、相互にフィードバックする形で進められ、これらを通じて日本とアジア等各地域とのコミュニケーションを拡大していくことがこれからの大きな課題である。

<sup>46</sup> 広井・駒村編 (2003) 参照。

## 参考文献

- ウティサン・タンチャイ (2001) 「タイの社会保障」『海外社会保障研究』No. 135, Summer 2001
- 神代和欣・連合総合生活開発研究所編 (1995) 『戦後50年産業・雇用・労働史』日本労働研究機構
- 経済協力開発機構 (1972) 『OECD対日労働報告書』(労働省訳) 日本労働協会
- 玄田有史 (2001) 『仕事のなかの曖昧な不安 揺れる若年の現在』中央公論新社
- 厚生省保険局・社会保険庁医療保険部監修 (1974) 『医療保険半世紀の記録』社会保険法規研究会
- 佐口卓 (1977) 『日本社会保険制度史』勁草書房
- 島崎謙治 (1994) 「保険集団論からみた国民健康保険制度の沿革と課題」国保新聞 1366号 - 1380号
- 白石隆 (2000) 『海の帝国 アジアをどう考えるか』中公新書
- 菅野和夫 (1995) 『雇用社会の法』有斐閣
- (2003) 『労働法 (第6版)』弘文堂
- 中村二郎・大橋勇雄 (2002) 「日本の賃金制度と労働市場」『経済研究』53巻2号、岩波書店
- 沼上幹 (1999) 『液晶ディスプレイの技術革新史』白桃書房
- 長谷川敏彦 (1993) 「日本の健康転換のこれからの展望」武藤正樹編 『健康転換の国際比較分析とQOLに関する研究』ファイザーヘルスリサーチ財団
- 林和彦 (1999) 「開発体制と労働法」『日本労働研究雑誌』No. 469 日本労働研究機構
- 速水佑次郎 (1995) 『開発経済学』創文社
- 広井良典 (1994) 『医療の経済学』日本経済新聞社
- ・小野太一 (1997) 『社会保障の国際協力に関する調査研究報告書』(財) 医療経済研究機構
- (1999) 『日本の社会保障』岩波書店
- (2001) 『定常型社会 - 新しい豊かさの構想』岩波書店
- ・駒村康平編 (2003) 『アジアの社会保障』、東京大学出版会
- 星野信也 (1996) 「普遍性と選別性の適正ミックス」『週間社会保障』1996年11月4日号
- 森荘三郎 (1923) 『健康保険法概説』有斐閣

- 労働省 『労働白書』(各年版) 日本労働研究機構
- 劉曉梅 (2002) 『中国の改革開放と社会保障』、汐文社。
- Beattie, Roger (2000) “Social Protection for all: But how?”, *International Labour Review*. Volume 139, Number 2.
- Berman, Peter (ed) (1995) *Health Sector Reform in Developing Countries*. Harvard University Press.
- Chen, Lincoln C., Kleinman, Arthur. and Ware, Norma C. (1994) *Health and Social Change in International Perspective*. Harvard University Press.
- Cleland, John and Hill, Allan G. (1991) *The Health Transition: Methods and Measures*. The Australian National University.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.
- Ginneken, Wouter van (ed) (1999) *Social Security for the Excluded Majority*. International Labour Office.
- Guhan, S. (1994) “Social security options for developing countries,” *International Labour Review*, Vol. 133, 1994, No. 1, p. 37.
- Jenkins, Michael (1993) “Extending social security protection to the entire population: Problems and Issues”, *International Social Security Review*, vol. 46, 2/93.
- World Bank (1993) *World Development Report 1993: Investing in Health*, Oxford University Press, 1993.
- (1994) *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press.