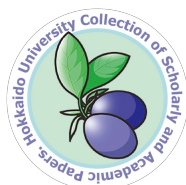




HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	フィンランド福祉国家における社会サービスと高齢者政策（三）
Author(s)	山田, 真知子
Citation	北大法学論集, 53(4), 1-34
Issue Date	2002-11-13
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/36640
Type	departmental bulletin paper
File Information	53-4_p1-34.pdf



フィンランド福祉国家における社会サービスと高齢者政策(三)

山田 眞知子

目次

- 序章 研究の目的と方法
- 一 「権利」概念をめぐる二国間の相違
- 二 なぜフィンランドなのか
- 三 研究の課題・対象範囲

四 依拠した先行研究・報告

五 用語について

第一章 北欧型福祉国家と社会サービス理論

第一節 北欧型福祉国家とフィンランド

一 北欧型福祉国家

二 フィンランドの社会保障

三 サービスにおける自治体の役割

第二節 社会サービスをめぐる諸理論

一 ヨーロッパの社会サービス

二 北欧の社会サービス

三 インフォーマルケア、営利的なケア、フォーマルケア

四 社会サービスと女性

五 親族介護

六 財源

七 社会サービスの量と質（アルバーの理論）

八 サービスにおける利用者の地位（ハーゼンフェルドらの理論）

九 社会サービスの顧客とはなにか

第二章 戦後の復興と福祉国家の形成過程

第一節 福祉国家形成の諸要因

一 経済成長と社会構造の変容

二 政党政治の特色と社会政策

三 政策決定における労働組合の役割

四 公共セクターの拡大と女性の参加

（以上五三卷二号）

第二節 社会政策理論の変遷

- 一 アルマス・ニエミネンの理論
- 二 ペッカ・クーシンの理論
- 三 ヘイッキ・ヴァリスの理論
- 四 ヴェイッコ・ピライネンの理論
- 五 リッタ・アウヴィネンの理論

第三章 社会保障制度の整備

第一節 国民年金制度

- 一 戦前の国民年金制度の問題点
- 二 新国民年金法の成立過程

三 内容

四 評価

第二節 失業保険

- 一 成立の背景
- 二 成立過程における争点

三 評価

第三節 労働年金制度

- 一 成立の背景
- 二 成立過程

三 内容

四 評価

第四節 健康保険

- 一 成立の背景

（以上五三卷三号）

二 成立過程

三 内容

四 評価

第五節 その後の社会保険制度整備の動向

第四章 公的扶助から社会サービスへの変貌

第五章 一九八四年の社会福祉保健国库支出金改革（V A L T A V A 改革）

第六章 一九九三年改革における包括補助金制度導入とその影響

終章 結びにかえて

（以上本号）

第三章 社会保障制度の整備

前章で、第二次世界大戦後から一九七〇年代にかけてのフィンランドの社会構造の変化を検討した。戦後の復興期を経て、都市化・工業化が進み、経済成長が急速であったこと、社会政策はこの都市化・工業化がもたらす諸問題を解決する手段であり、それらの諸問題を解決することが、すなわち福祉国家の建設であると認識されたこと、そして、それが国の強力な主導によって推進されたことを見た。

続いて、福祉国家建設の要因となった社会の構造変化、社会政策における政党や労働組合の役割、公的セクターの発達と拡充、女性の労働・政治参加についても検討を行い、フィンランドが、戦後、福祉国家への道を歩み始めたことを確認した。さらに、福祉国家の支柱である社会政策、その中でも社会保障の理論について、特に社会サービスの理論の

形成に目を配りつつ検討を行った。

社会サービスについての理論は、一九六〇年代の中頃から、社会福祉の理論とは別個のものとして徐々に形成されていったが、それが社会的に広く議論され、社会福祉政策の改革へと結実するのは一九六〇年代末から一九七〇年代にかけてである。これら社会福祉および社会サービスの開発についての検討は次章にゆずり、本章では、P・クーシらが主張した社会保障の理論が、どのように実現していったかを検討したい。すなわち、社会サービスと共に、今日の北欧型福祉国家のもっとも重要な制度である社会保障制度の形成を概観する。具体的には、一九四〇年代末から一九六〇年代までの、戦後の復興期から高度成長期にかけて実現した、国民年金制度と失業保険制度の改革、労働年金制度（日本の厚生年金制度に相当する）および健康保険制度の制定について検討する。これらは、この時期に整備されたもっとも重要な社会保障の制度である。⁽¹⁾

それらの社会保障制度の整備を検討するにあたっては、福祉国家の建設期といわれる一九五〇年代から一九六〇年代中頃の社会政策上の特色に注目したい。それらは次の二点である。⁽²⁾ (一) 他の北欧諸国と比較して遅れている社会保障の整備が緊急に必要であった。(二) しかし、一般に他の西欧諸国では、社会保障制度の整備は健康保険から開始されたのに対して、フィンランドにおいては、戦前に積立方式の国民年金制度がつくられた。戦後は、労働年金制度に先駆けて国民年金制度の改革が行われ、すべての市民を対象とする皆年金制度が整備された。

その政治的要因として次の二点が考えられる。⁽³⁾ (一) 国民年金制度の整備が優先されたのは、フィンランドの社会の特殊性、すなわち農業人口を基盤とする社会が戦後も継続し、農業人口を基盤とする政党（農民連盟、Maalaisliitto = ML、後に中央党、Keskustaと改名）の力が強かったことに起因する。(二) さらに、隣国スウェーデンと比較すると、もう一つフィンランドの特殊性が存在する。それは、一九一七年の独立に続いて起きた内戦の結果、左派勢力が二

分し、強力な共産党が存在したことである。従って、フィンランドの社会民主党は、スウェーデンの社民党のように政党政治における卓越した地位を占めることができなかった。共産党の支持層は労働人口と小規模農業従事者であった。

しかし、このような特殊性にもかかわらず、戦後の急速な工業化と経済成長は、次第に労働者の地位を向上させ、労働所得にもとづく社会保険制度の発達を促した。そして、社会政策の方向を、より工業化と経済成長を目指すように導いたのである。

それでは、最初に国民年金制度 (kansaneläkejärjestelmä) 続いて失業保険 (työttömyysvakuutus) と労働年金制度 (työeläkejärjestelmä)、最後に健康保険 (sairausvakuutus) の順に、その背景、成立過程と内容について検討する。

第一節 国民年金制度

フィンランドの社会保険制度の開発は他のヨーロッパ諸国と比較して遅滞していた。それは、戦後の社会保障政策が、戦争未亡人、孤児、障害者、失った領土からの引揚者と退役軍人のケアに集中せざるを得なかったこと、および、ソ連にたいする賠償の支払いという重圧のためである。また、社会保険制度の整備を、被用者の健康保険制度から着手するか、それとも国民年金法の改正から開始すべきかの政治的議論の収拾が困難であったことも遅滞原因の一つであった。⁽⁴⁾

さて、戦後、最初に整備された社会保険は国民年金制度改革であった。ここでは、国民年金法改正について、はじめに、戦前に制定された国民年金制度を概観し、次に、新国民年金法の成立の過程と内容について検討しよう。

一 戦前の国民年金制度の問題点

戦後の国民年金制度を検討するには、戦前につくられた旧制度に、どのような問題点があったかを見る必要があるだろう。

P・クーシは、一九六一年の著書「六〇年代の社会政策」において、一九三七年に制定され、一九三九年に施行された国民年金法に基づき開始された老齢・労働能力喪失保険は、労働能力を失った人たちにとってはその補償額はわずかに過ぎなかったけれども、フィンランド国民全体にとっては、今日の社会政策への重要な第一歩となったことを意味したものであると指摘している。それは、この国民年金法が殆ど全人口を対象としており、階級対立を改善し、社会の中の弱者グループを支援することを目標としていたからである。クーシは、これが国民全体の社会保障を目指した最初の社会政策上の制度の実現であると評価した。⁽⁵⁾

しかしながら、当時のフィンランドの農業社会では、社会保険の概念はなじみの薄いものであった。⁽⁶⁾ また、この制度は、世代間の所得移転という考え方が存在しなかった一九三〇年代を反映して、原則として、雇用主、および一八歳以上の成人全員から、所得の有無にかかわらず強制的に保険料を徴収し、彼らの老齢・労働能力喪失のリスクに対処させたものであった。すなわち、年金とは積立方式で、主に個人毎に保険料として徴収された金額とその利子であった。一九三〇年代に税金を国に納めていたのは労働年齢人口の四分の一に過ぎなかった。定期的に保険料を納めることは、自然条件に生産が左右される農民にとっては困難なことでもあり、またそれだけに年金に対する期待が大きかったのだが、実際に手にするのできた年金額はあまりにも少額であった。⁽⁷⁾

その上、重大な問題の一つは、一八八三年以前に生まれ、施行当時五五歳に達していた国民は、この年金の対象外とされたので、この年齢層の不満が強かった。これは年金支給開始年齢が六五歳で、受給資格としては一〇年以上保険料を納めることが条件であったから、彼らは自動的に排除されたのである。⁽⁸⁾

この年金保険の成立については、このような国民の経済生活にかかわる問題のほかに、政治的な対立が見られた。というのは、すでに一九二〇年代から、社会民主党が給与所得者の代表として、労働者の健康保険と出産給付の実現を主張したのに対して、農民連盟 (Maalaisliitto) は農業人口を代表して、普遍的な老齢・労働能力喪失保険を推進していたからである。結果としては、健康保険の実現化は延期となり、農民連盟の主張に沿って、国民年金制度が出産給付と共に成立したのである。⁽⁹⁾

このように、年金保険は政治的な妥協の産物であり、批判も多かったが、まもなく一九三九年にソ連との冬戦争が始まったという時代を考慮すれば、保険をめぐる議論は国民の団結を計ることに貢献したといえよう。しかし、この制度は、国際的な水準と比較して低いといわざるを得ない保険料、十分な準備を行う余裕がなかったこと、実現が段階的に設定されており完全施行が二〇二〇年とされていたことなどの問題をかかえていた。さらに、戦中戦後のインフレが次第に年金の意義を失わせた。⁽¹⁰⁾

なお、徴収された保険料が、産業開発や発電所建設に使用されたことにも当時は批判が集中した。しかし、一方で、フィンランドでは戦後の資本不足は深刻であったので、保険料を公共投資に使用したことは正当な行為であり、それが戦後の復興の礎となったという評価もされた。⁽¹¹⁾

二 新国民年金法の成立過程

それでは、一九五六年の新国民年金法の成立について検討しよう。

政府は、一九四五年に社会保険委員会 (sosiaalivakuutuskomitea) を設置し、年金制度改革の準備を開始した。最初の

委員会報告は一九四七年に提出されたが、その後何度も見直しが行われ、人口予測、年金受給開始年齢などの検討、試算が繰り返された。政府が法案を国会に提出したのは一九五五年であった。国会は暫定的な特別委員会である国民年金委員会 (kansaneläkeyvaliokunta) を設置し、審議を開始した。⁽¹²⁾

委員会では、農民連合の支持するすべての国民に対する皆年金方式と、労使組合の支持する労働所得に基づく年金制度の二つの方式が争点となり、議論された。社会民主党 (SDP) と保守政党 (Kokoomus, Kansanpuolue) は、労使双方の中央組合組織である、フィンランド労働組合総連合 (SAK)、フィンランド雇用主組合総連合 (STK) とともに、労働所得に基づく年金制度を主張していた。一方、農民連盟 (ML)、フィンランド国民民主連盟 (SKDL、一般に共産党と呼ばれている)、スウェーデン党 (RKP)、農業生産者組合総連合 (MTK) は均等な皆年金制度 (ベヴァリッジ方式) を支持した。戦後に英国で実現されたベヴァリッジ方式の原則は、まもなく北欧諸国にも普及した。しかし、フィンランドで採用された時期には、他の国では均一年金はもはや国民のニーズに合わなくなり、社会的公正および平等の観点からも問題があることがすでに認識されて、この方式を廃止する方向にあった。⁽¹³⁾

法案が成立した一九五六年の初頭には新しい大統領が誕生した。また、この年はゼネストが行われた年でもあった。ゼネストは SAK と STK の影響力を弱化させた。法案は、与党の社会民主党と農民党の間の妥協が成立せず、根回しが十分されないまま国会に提出された。最終的には農民連盟側の主張が通り、新しい国民年金法が一九五六年五月二三日に制定された。⁽¹⁴⁾

三 内容

新しい国民年金制度としては、所得に基づく年金ではなく、皆年金であり、定額年金と裁量による上乗せ部分により構成される方式が採用された。⁽¹⁵⁾これは、一九三七年の国民年金制度とは、制度が保険方式ではない点で異なっていたことを意味した。すなわち、年金は支払った保険料に影響されず、すべての人に定額の基礎年金と、低所得者のために所得に基づいて裁量される上乗せ部分によって成り立っている。

基礎年金の保険料は、雇用主から給与の１％分、被保険者からは地方税と連結して徴収された。つまり、市民から税のかたちで徴収されるので、所得が少なく地方税が徴収されない人は、事実上保険料の支払い免除を受けた。また、新制度では従来の積立方式から賦課方式に移行した。上乗せ部分については国と自治体の責任であった。⁽¹⁶⁾

この年金法によって、フィンランドに居住する一六歳に達したすべての市民に対して、老齢・労働能力喪失年金が支払われることになった。老齢年金受給開始年齢は六五歳となった。労働能力喪失年金については、六五歳以下で労働能力喪失した人に受給資格があり、六三―六四歳の結婚しておらず、労働能力喪失年金を受給していない女性の被保険者には、老齢補助が支払われることになった。⁽¹⁷⁾

四 評価

新しい国民年金は一九五〇年代の主要な社会政策上の改革であった。それは約百万人の市民の所得保障にかかわるものであり、新しい重要な所得配分であった。改革後に年金は約二、五倍に拡大した。一九五六年には二三〇〇マルカの年金が翌年には約四八〇〇マルカに倍増したのである。しかし、このことは給与所得者やその他の納税者から農民層への所得移転を意味した。その額は給与所得者の支払う国民年金額の四〇％にも相当したとされている。⁽¹⁸⁾

国民年金制度について、社会省の保険局は、所得に基づく年金方式を計画し、準備を進めていた。それを覆したのは農民連盟を中心とする政治の力であった。国民年金法成立の時期には、社会民主党は内部対立を抱えており、労働政党のうち共産党(国民民主連盟＝SKDL)は農民連盟と共に均等年金方式の支持にまわった。労使双方の組合であるSAKとSTKは、ゼネストとその後始末で消耗していたので、年金法成立に果たした役割は小さかった。新しい国民年金法は、雇用主と労働者にとっては工業地帯・都市から農業地帯・地方への所得移転に他ならなかった。彼らの観点では、農民連盟が、自分たちの支持者が小さい負担で大きな利益を得られるように計るために、均一の皆年金を主張したということになる。そのため、都市の住民は農民と地方に敗北したと受けとめたので、国民年金法は、準備段階から矛盾を含み、強い不満としこりを残したのである。⁽¹⁹⁾

第二節 失業保険

労働市場の組織の力が拡大すると、社会政策はより労働社会に連結する。そして、労働することが福祉の前提であり、この原則が何らかの理由で実現しないような場合には、社会政策が代わりに機能するようになる。完全雇用はこのために福祉国家の重要な柱と考えられるようになった。一九三〇年代の大恐慌の経験から、多くの国では失業保険制度の整備に努めた。しかし、第二次世界大戦後のヨーロッパ諸国では、完全雇用が実現されつつあったことが失業保険の必要性を少なくしていた。⁽²⁰⁾一方、フィンランドにおいては、失業問題は第二次世界大戦後に継続的な社会問題となっていた。経済成長期においても、大量のフィンランド人がスウェーデンに移住した一九六〇年代末においても、失業問題は解消されず、一九七〇年代末にも失業の増加が見られた。⁽²¹⁾

失業補償に関しては、戦前の一九三四年に失業基金法 (yōtōmyōskasakū) が制定されていたが、これは、戦後には殆ど機能しておらず、一九五〇年代になると、その見直しを必要とする機運が高まっていた。

一 成立の背景

一九五〇年代の失業に関わる問題は、景気と季節に依存するものと考えられていた。景気による失業とは、輸出産業に基盤を置いている小国においては、雇用は輸出の景気に左右されるからである。季節失業とは、北国の厳しい冬の気候のため、林業や道路建設などの公共事業に携わる人々が冬期に失業すること、それは、主に小規模農家の人たちであった。農業従事者の失業を解決するための、もつとも自然な手法は農地の拡大であろう。しかし、戦後のフィンランドの目指している方向は、もはや、農業拡大ではなかつた。⁽²²⁾

このような観点から、クーシは、著書「六〇年代の社会政策」において、最善の失業対策とは、農業が減少すると同時に減少していく農民人口に所得を保障することであり、それは、効率的な工業化に他ならないと指摘している。クーシは、失業した人口層に妥当な程度の所得損失を補償すれば、労働政策と投資政策は、合理的かつ効率的な国民総生産の開発を目標とすることができると主張した。つまり、失業問題の心配がなければ、純粋に経済的な観点から投資を行うことができるので、健全な経済成長を期待できると考えられるのである。⁽²³⁾

二 成立過程における争点

失業保険についての検討は、戦後まもなく設置された社会保険委員会 (sosiaalivakuutuskomitea) で行われた。しかし一九四七年の原則報告で発表された委員会の見解は、強制的な失業保険の施行は時期が熟していないというものであった。一九五〇年代には強制的な失業保険の実現の機運が盛り上がり、内閣は一九五五年に失業保険委員会 (työttömyysvakuutuskomitea) を設置した。一九五八年に政府は、同委員会に出来るだけ多くの被用者にかかわる強制的な失業保険を一九五九年初頭までに作成することを命じた。⁽²⁴⁾

しかし、委員会はこの要求に応えることができなかった。政府は委員会を廃止すると同時に、新たに失業保険の原則委員会 (työttömyysvakuutuksen periaatekomitea) を設置した。新たな委員会が一九五八年九月に提出した案では、保険料は国、自治体、雇用主と、すべての国民年金税を支払っている被保険者が負担することが設定されていた。これは、失業保険が、実際には保険制度ではなく、給付制度に近いものとなることを意味した。すなわち、自営業者等、国民年金料を支払っているにもかかわらず失業保険を受けない人たちから、被用者への所得移転を意味したのである。農民連盟を中心とする左派内閣はこの案を支持し、社会省 (sosiaaliministerio) も、すべての国民に共同責任があり可能な限り簡素な行政を行うべきであるという考えであった。これに対して、財務省 (valtiovarainministerio)、STK、保守党は、失業保険は任意制度にすべきであり、産業労働者だけに制限する考えを表明した。彼らの見解では、委員会案は国家財政に大きな負担をもたらす上に、地方の失業問題は構造的な問題であり、経済政策、特に工業化を推進し、かつ労働力の流動性を計ることによって解決すべきものであるというものであった。こうして、強制失業保険制度と任意制度の両案の検討が続いた。前者は農民連盟、MTK、SAK、左派の政党が支持し、後者はSTKと保守党が支持した。⁽²⁵⁾

このように、意見が二分したまま、政府案の審議は一九五九年一二月に、選挙後に持ち越されることが決議された。選挙後の一九六〇年二月に審議が再開された。政府案は依然として強制保険に基づく法案であった。しかし、一九六〇

年になると、労働市場の労使の代表が失業保険問題に積極的に介入することを決意した。雇用主側と労働者側、つまり STK と SAK 内部の社会民主党派が、任意の失業給付のための失業保険を、失業基金制度を基盤として整備することについての検討を開始したのである。この背景には、この時期から労使の關係に変化が生じていたことがあった。これは、戦時中から労使協力の経験が積まれていったこと、また雇用主側にも、資本家の家庭の出身ではなく、庶民の家庭に生まれ育ちながら、学歴によって雇用主に出世していった人たちが増加していったことなどが、労使のコーポラティズム的な關係を形成し、機能し始めたのである。⁽²⁶⁾

労使代表および社会民主党にとっても、基本方針は国の工業化であった。そして、社会民主党は、任意の失業給付案の方が、政府案よりも被用者側にとって有利であると判断すると、次第に任意の失業基金制度案に傾いていった。農民連盟は、地方の失業問題を緩和するための失業保険制度案が、失業基金制度とともに提案されたので、これに妥協した。農民連盟にとって、与党が分裂しないことが重要だったことも妥協の理由であったと推測されている。こうして、一九三四年の失業基金法の改正が行われ、失業基金制度を基盤とする失業保険制度は、国民連合、国民党、社会民主党、農民連盟の支持を得て一九六〇年に成立した。失業保険は所得に基づき被保険者に支払われることになった。⁽²⁷⁾

三 評価

H・ニエメラは、この失業保険制度改革が、社会政策上重要な意味を持ったことを指摘している。それは、この改革により、労働市場の中央組織が、政府の反対にもかかわらず、制度改革を推進することができるといふ自信を持つ契機となったことである。そして、この自信が、次に労働年金法を成立させる原動力となったのである。この失業保険の整

備によって、社会保障の開発が、経済成長および社会の構造変化を促す手段として、はじめてそれらと連結して認識され、一九六〇年代の社会政策が実現されていった。失業保険制度は、社会の被用者化と、労働力の流動化を加速させる機能を果たすようになった。⁽²⁸⁾同様に、K・スオノヤも、失業保険の成立以降は、社会政策の方向がそれまで以上に労働社会を目指すものになり、被用者の完全雇用が明確な目標となったと述べている。そして、失業保険制度の整備により、社会保障政策が経済成長に直結され、工業化と社会の構造改革の歩調が加速したことを指摘している。⁽²⁹⁾

第三節 労働年金制度

新しい国民年金制度は、すべての市民を対象とする所得保障ではあったが、大多数の給与所得者にとっては、失業、高齢、家族の中の給与所得者が死亡した場合などの生活の危機に対して、十分な所得保障を提供するものではなかった。そのために、労働年金制度整備の必要性が繰り返し指摘された。失業保険制度の改正を経て、一九六〇年代になると、労働年金制度を目指す労働市場の中央組織の圧力がさらに高まり、労働年金にかかわる法律が整備されるに至った。

一 成立の背景

一九五〇年代の末までに、妥当な労働年金保障を獲得していた労働者は公務員だけであった。公務員の年金保障は一九七八年にさかのぼる。一九二二年には国家公務員の年金制度が発足し、その年金水準は給与の六〇%であった。一九五〇年には年金額は六六%に引き上げられた。⁽³¹⁾

一九五〇年代末の一般給与所得者の労働年金については、次に述べる四つの可能性があった。⁽³²⁾ (一) 雇用主が年金規則を定め、被用者の年金の内容、額、受給資格、条件等を決定した。(二) 一九四二年に給付基金法 (avustuskassalaki) が制定され、年金基金を設立することが可能になった。(三) 一番安全な方法として、雇用主が保険会社の年金保険を利用する。(四) 企業が年金財団を設立する。

一九四五年代末には、約五〇の年金基金と約六〇の年金財団が被用者の年金を取り扱っていたが、それ以外の雇用主の多くは自力で年金規則を定めた。これは、特に教育のある労働者は、求職するときに年金制度があるかどうか雇用主に確認することが当時の慣習となっており、雇用主にとって労働力確保に年金制度整備は欠かせないものとなっていた⁽³³⁾からである。

年金財団に関する法律の不備を改正するために、一九五五年に年金財団法 (eläkesäätiölaki) が制定された。この結果、一九五七年には、年金財団数は二二四に、一九六二年には四四五に増加し、被保険者も事務系職員を中心に約一五万人に達した。財団方式による年金負担はリスクを含むので、雇用主のみに支払い義務があり、保険会社や年金基金に基づく年金方式では被用者も年金保険費を負担していた。⁽³⁴⁾

しかし、労働年金方式が統一されていないことは、さまざまな不都合をもたらした。小企業の雇用主にとっては、負担のかかる年金保障を行うことは不可能であることが多く、そのため熟練した労働者の雇用を確保することが困難になった。被用者側からみても、雇用主が独自で行う年金制度と財団方式の年金制度はリスクを抱えており、たとえば、企業が破産した場合は年金保障が消失した。また、被用者は職場を変えたときには年金の権利を失った。さらに、年金の恩恵に全く浴すことのできない被用者も存在した。このように、労働年金制度の不備に対する不満が次第に高まり、労働年金問題の調査がゼネストの終結条件の一つになったことにも起因して、政府は、一九五六年の年末に、「総ての

民間セクターの労働年金問題を調査し、必要事項を提案する委員会」を設置した。委員長には社会省の保険局長が指名され、政府与党、労働組合、雇用主組合、社会保険院および社会省の代表が委員になった⁽³⁵⁾。

ところで、この時期に初めて労働年金を獲得した民間セクターの労働組合があった。それは海員組合であった。彼らは二五年航海した後、六〇歳または六五歳になると給与の五〇%、国民年金と合計すると最高六〇%の年金保障を受けられることになった。海員年金法は一九五六年に施行された。年金運用のために海員年金基金が設立され、年金資金は雇用主、被用者と国がそれぞれ給与の四%を負担することになった。国が負担分担に参加したのは、海員は大部分の時間を海上で生活するので、社会の提供するサービスを利用できないからという理由に基づいていた⁽³⁶⁾。

海員組合は、労働市場全体から見れば小さい組合であったけれども、この組合が獲得した、一九五六年に発足した年金制度（MEL）は、当時の分散していた労働年金政策に揺さぶりをかけ、均等な給付に基づく国民年金制度を唯一のものとする年金制度を見直す原動力となった。こうして、一九五〇年代の末に公務員が既に獲得していたような労働年金制度を、すべての労働者に拡大しようとする機運が広まっていった。

二 成立過程

一九五六年に、設置された労働年金委員会において、原則となる考え方として、次の三点が確認された⁽³⁷⁾。（一）労働年金とは労働関係に基づく年金で、その目標は年金収入の形式を採用し、労働者のそれまでの消費レベルを維持することにある。（二）労働関係が終結しても、労働者は年金の権利を失わないものとする。（三）労働に値する給与は全額を現金で直ちに受け取るのではなく、一部を年金として後に受け取るものと理解する。

さらに、労働年金委員会では下記の四つの方式が議論された。⁽³⁸⁾ (一) 民間セクターの被用者の年金方式は任意方式とする。(二) 強制的な年金方式で、国民年金に連結させる。(三) 分散方式を採用し、法律で最小限度の規定はあるが、雇用主が各々自由に現存の年金基金、年金財団、保険会社などを利用した支払い方式を選択する。⁽³⁹⁾ (四) 国民年金を取り扱う社会保険院と同様な労働年金院を設立し、そこに労働年金を集中する。

労働年金を国民年金に直結することについては、委員会の中でも、特に労使双方の代表から猛烈な反発があった。その結果、採用されたのは三番目の方式で、法律で定められ、強制的でかつ分散した保険方式であった。K・スオノヤによると、このような方式は、フィンランドでも海外諸国でも先例のなかった方式であった。作成された案は、年金保障センター (eläkekurvakeskus) を分散方式の監督指導に当たるよう設立し、その理事会には、社会省、労使組織の代表、民間保険機関の代表が占めるという案であった。財源については、国は、すでに国民年金を支払っているという理由で労働年金の負担は行わず、SAKは被用者側の支払いを拒否したので、雇用主のみが負担すること⁽⁴⁰⁾で合意が行われた。

分散する年金財政については国会で多数の賛成を得たが、国民民主連盟 (SKDL) は、雇用主が年金財源を自由に使用でき、しかも課税されないので、自治体と国が税収入を失うことになり、事実上、年金の負担をすることになると批判した。また、短期労働契約下にある労働者等がこの恩恵を得られないことも争点となった。全体として「公務員のレベルに」という目標が達成されず、民間セクターの年金の水準が公務員の年金水準を下回ったことも失望をもたらした。しかし、短期労働契約下の被用者の年金制度 (LEI) も一般の労働年金制度 (TEI) と同時に整備するという条件で、農民連合と妥協が成立し、最終的には農民連盟も法案支持にまわった。⁽⁴¹⁾

こうして、労働年金の国会審議と同時に、森林、建設、農業、港分野の労働従事者の年金制度の準備が、労働年金制度と同時に施行することを目標として、至急に開始された。これらの産業分野の労働における雇用期間は、一般に短期

で、出来高に基づく性質であったので、雇用時間は問わずに、そのときの給与に基づいて年金を計算する方式が採用された。年金の財源は雇用主の負担であった。⁽⁴²⁾

一九六一年六月二日に労働年金法は国会で可決され、一九六二年の七月一日に施行された。農民連盟が、最終的に労働年金法に賛成したことについて、ニエメラは、農民連盟の支持層である、農民や森林作業者を含む短期労働関係の被用者の年金法の審議が、労働年金法と同時に行われたためであったことが主な理由であったとしている。しかし、ニエメラは、この他の理由として、農民連盟と社会民主党との間に、文書に残されていないが、労働年金法と同時に農民連盟が推進する農作物価格法（40758）の改正案（39761）を成立させる取引があったことが推測され⁽⁴³⁾るとも述べている。

三 内容

労働年金は労働関係に基づく年金で、その目標は、年金という方法によって労働者の以前の消費水準を保持していくことにある。労働年金は給与に相關した給付であり、雇用主が年金機関の被用者の口座に支払う。年金額は被用者の労働給与と労働年数に基づき計算される。制度の監督は社会省（後に社会保健省）の責任である。年金を取り扱う機関は分散しており、民間の保険会社、年金財団および年金基金が担当する。年金機関の監督については年金保障センター⁽⁴⁴⁾が行う。

労働年金制度の内容は、老齢年金と労働能力喪失年金の二つから成り立っており、その最高額は被用者の給与の四〇％であった。労働年金は労働報酬としての権利で、国民年金の上乗せ部分に影響はなかった。国民年金と労働年金の両方を受け取る場合は給与の六〇％を最高額とした。労働年金の開始年齢は六五歳で、満額の受給資格は四〇年間の労働

で、二三歳に達してから、少なくとも六ヶ月の雇用関係が成立していた労働すべてを合計する。年金は、一労働年につき最終給与の1%と計算された。労働能力喪失年金の受給資格は、疾病、欠損、障害のために少なくとも一年継続して労働能力が少なくとも五分の二減少した被用者であり、年金開始年齢は一八歳である。年金資格を満たす最低雇用期間は六ヵ月であった。⁽⁴⁵⁾

四 評価

労働年金制度の成立は、フィンランドの社会にどのような影響を与えたのであろうか。

労働年金の目標は、均一給付の国民年金のかかえる二つの問題を解決することにあつた。問題は次のように集約される。⁽⁴⁶⁾ (一) 農業人口が大きかったため、給与労働者にとつて、国民年金は彼らから農業人口への政治的な所得移転と捉えられた上に、都市での生活水準を満たすには十分ものではなかつた。(二) 給付水準の低さについては、高額所得者は任意の年金保険に加入することによって所得保障を確保できた。しかし、低額所得者は均一給付のみで生活する以外に手だてがないという不公平さが存在した。

労働年金制度は、これらの問題を解決すると考えられたが、労働年金が雇用関係にある人たちの年金であるため、人口の約半分がこの恩恵の圏外に置かれた。そのため、労働年金制度に加入できなかった農業従事者や自営業者に不満が生じた。そこで、彼らの年金制度の急速な整備が行われた。

国民年金との関係については、雇用主だけに労働年金の保険料の負担が課されたので、雇用主が、国民年金保険料の支払いを遅滞させるような傾向も生じた。国民年金は、労働年金と比較して、指数が低く抑えられていた。労働年金の

保険料は事実上強制的な税であったので、資本にたいする労働価格の上昇を意味した。さらに、報酬比例の年金制度の導入が、国民年金による均一年金制度の意義を次第に希薄にした。こうして、労働年金は給与労働の価値を高め、労働力を流動的にし、経済成長の基礎である工業化を促進し、フィンランド社会の構造改革を推進する役割を果たしたのである。⁽⁴⁷⁾

フィンランドの社会保険制度の特徴は、国民年金は社会保険院（KELA）が集中して取り扱うという制度であるのに対して、労働年金は、雇用主が年金基金、年金財団、または保険会社などの民間セクターを利用するなどして、自由に年金保障を実現できる分散方式であることである。他の北欧諸国の労働年金は、国民年金と連結した制度で、一つの官庁の管轄下に統一されていた。彼らの保険財源は公的な管理のもとにあった。また、スウェーデンの年金額には上限があるのに対して、フィンランドの労働年金制度にはそれがなかった。このことが、フィンランドでは任意の年金保険が発達しなかった要因と考えられている。フィンランドの年金制度では、雇用主は、保険料を支払うことを担保に保険会社等からローンを組み投資することができるので、生産拡大効果が大きいと考えられた。これは年金を保障するほかに、⁽⁴⁸⁾制度が企業や産業の開発をも目的としていたためである。

労働年金制度によって雇用主の負担は増大したが、それら労働力にかかわる負担は国際競争力に影響するほどではなかった。というのは、フィンランド人の給与のレベルは一九六〇年代と一九七〇年代には国際的に上位に位置しなかった⁽⁴⁹⁾ことに加え、当時の国民総生産にしろる社会政策費の割合はヨーロッパの中等度であったからである。

フィンランドにおいては、労働年金制度をめぐる労使双方（SAKとSTK）の間には大きな意見の相違はみられなかった。H・ニエメラは、これは戦時中に確立した労使双方の連帯意識の影響があることを指摘している。労使の協力は、政治的には都市政党である社会民主党と保守党（Kokoomus）が、党派を超えて協力し、強力な地方政党である農

民連盟に対抗するという構図を描いた。一九六〇年代には、労使それぞれの支持する政党である、社会民主党と保守党の間にこのような協力が度々行われるようになり、労働政策は円滑になり、改善されていった。⁽⁵⁰⁾

第四節 健康保険

P・クーシは、著書「六〇年代の社会政策」の中で、一九五〇年代末の国際連合が発表した社会状況についての国際評論につきのような記述があることを記している。「多くの国の強制健康保険の分野に著しい進歩が見られる。この保険方式を取り入れたのは、ビルマ、フィリピン、ホンジュラス、リビア、ニカラグアであり、現在それを検討しているのは、アルゼンチン、グアテマラ、イスラエルとフィンランドである。」さらに、一九五八年のフィンランドの純国民総生産にたいする保健費の割合は、北欧諸国の中で最低で、スウェーデン五%、ノルウェー四・三%、デンマーク三・七%、アイスランド三・六%と比較して、フィンランドは二・六%に過ぎないことを指摘している。⁽⁵¹⁾

ヨーロッパ諸国では一八〇〇年代の末に健康保険制度の整備が開始されたのにもかかわらず、フィンランドでは、それが実現したのは一九六〇年代になってからであり、ヨーロッパ諸国の中では最後の国であった。⁽⁵²⁾

それでは、ここでフィンランドの健康保険法の成立について、国民保健政策上の問題点から概観しよう。

一 成立の背景

歴史的には、健康保険を整備しようとする試みは、一八九三年、一九一一年、一九二二年に行われ、独立後の最初の

国会選挙においては、健康保険制度は当時の諸政党の掲げる政策要綱に取り入れられていた。また、左派政党の内閣が、一九二七年と一九二九年に健康保険案を取り上げたが、これらも実現しなかった。その後は老齢・労働能力喪失年金制度の整備の方が優先され、健康保険についての審議は延期された。それは、当時のフィンランドが農村型社会であったので、すべての国民のための老齢・労働能力喪失年金制度を整備することの方が、給与労働者の健康保険よりも、社会的にも道徳的にも重要であると判断されたからである。⁽⁵⁴⁾

しかし、他の北欧諸国においては、一九五五年にスウェーデン、一九五六年にノルウェー、アイスランドでは一九五一年にすべての国民のための、治療費負担と所得損失補償、出産給付を含む強制的な健康保険法が施行された。一九六〇年にデンマークで整備された制度は、任意に基づくものであったが、実際には人口の殆どを対象としていた。⁽⁵⁵⁾

戦後の保健政策は、主に伝染病の予防と児童保健サービスに主眼を置いていた。一九五〇年代と一九六〇年代は、病院ネットワークの建設に力が注がれ、一九七〇年までにフィンランドは、病院ベッド数については北欧諸国の水準に達していた。⁽⁵⁶⁾しかし、病院の整備が進展したにもかかわらず、他の北欧諸国と比較して、フィンランドでは医師不足が問題となっていた。このため、医学教育を拡大し学生数を増やすため、一九六〇年から一九七二年にかけて三つの大学に医学部が新設された。⁽⁵⁷⁾

クーシは「一九六〇年代の社会政策」の中で、一九五〇年から一九六〇年にかけてのフィンランド国民保健の状況について次のようにまとめている。⁽⁵⁸⁾

（一）医師の密度がヨーロッパで最下位である。ヨーロッパの平均に達するためには、現在の約八〇％の増員が必要である。看護婦も少なくともあと三〇％の増員が必要である。

（二）一九六〇年代に建設予定の病院ネットワークが完成すれば、病院と人口一〇〇人につき一床というベッド数の

割合は満足できる数字といえよう。

(三) 健康保険が整備されていないため、疾病による経済的負担が約三分の一程度しか補償されないことが、疾病している人口層の消費レベルの低下の要因である。

(四) 病院での治療が先行し、医師不足問題が解決されていないことに起因して、保健事業が治療のレベルに留まり、国民健康促進のための予防の領域に至っていない。

(五) 結核対策を除いては、全人口を対象とする健康診断および予防的検診の整備はようやく開始されたところである。

(六) 一九五〇年代の母子保健事業は、国民にオープンケア（開放型ケア、保健センターなどの一次医療による治療を指す）を普及させる効果があった。保健センターや保健相談所の設置が国民保健事業に有効であることを示すものである。

(七) 深刻な医師不足のため、義務教育における児童健康診断が十分行われていない。

(八) 成人については、大学生、大企業の従業員のみに定期的健康診断を受診する可能性が提供されている。

(九) 国民の健康状態、疾病、外来患者、入院患者、投薬その他の保健医療に関する正確な情報が把握されていない。このことが、国民保健事業を総合的に開発することに支障をきたしている。

(一〇) 保健事業の弱点は、国民が保健医療ケアを求めるのにあまり関心がないことに起因している。特に、地方に在住し、家族のある男性に、保健医療施設で治療を求めることに積極的でない傾向が見られる。活動年齢の女性の方が男性より保健医療ケアを利用する率が高いのは、母子保健診療の普及したこと、および所得損失が比較的小さいからであると考えられる。

（二一）死亡率と寿命から判断すると、フィンランド人の健康状態は良好とはいえない。特に、二五歳から七五歳の男性の死亡率はヨーロッパで最高位である。ただし乳児死亡率の急速な低下は、保健事業の開発が進展していることの証拠と見なされる。⁽⁵⁹⁾

クーシの指摘が示すように、フィンランドの国民保健は開発途上であり、医師不足と国民健康保険制度の欠如が、保健政策における最大の問題であると考えられていたのである。

二 成立過程

戦後、政治的な力関係が変化するに従い、社会保障の充実が認識されるようになった。一九四九年における社会保険委員会（sosiaalivakuutuskomitean mietintö）報告では、当時少なくとも五〇人の従業員がいる職場に健康保険を設けることが提案されていた。この保険は、疾病治療の負担補償と、最高九〇日間所得損失補償として給与の六〇％が被用者に支払われるというものであった。保険料は雇用主と被用者の負担とされていた。委員会報告では、財政上の理由と病院設備の不足のため、全国民を対象とした強制保険は不可能という見解を示していた。⁽⁶⁰⁾

政府は、この報告に基づいて一九五四年に給与労働者を対象とした健康保険法案を国会に提出した。その直後に、社会民主党と国民民主連盟の議員が全国民のための健康保険法案を提出した。両法案が審議された結果、政府案は原則的にも技術的にも不適であるという結論に達し、全国民のための健康保険を準備する新しい委員会が設置された。一九五九年に新委員会が、健康保険について、被用者から開始し五年後に全国民に広げるという前提に基づき提案を報告した結果、さらに新しい委員会が設置され、法案の準備に入った。一九六一年にこの新委員会は、内閣に全国民を対象とす

る保険案を提出した。一九五九年の提案では入院費の全額補償が提示されていたが、今回の提案からはそれは除去されていた。⁽⁶¹⁾

農民連盟を中心に、保守政党とSAKの代表が入閣した政府は、一九六二年にその政府計画の社会政策の項に、すべての国民を対象とする健康保険法の制定を包括した。⁽⁶²⁾ 政府は、同年の一月に政府法案を準備した。その主な内容は、医療へのアクセスはニーズに基づくことと、ある程度の自己負担を原則とする案で、医者の診療報酬、検査費、医薬品と通院費用を補償の範囲内としていた。政府案はオープンケアを推進する方針で、入院費の補償を含まなかった。これは、すでに国と自治体が病院費用の約八〇%を負担していたからである。労働所得損失補償として、出産給付と日当も政府案に含まれていた。⁽⁶³⁾

健康保険法案審議において最大の争点となったのは、保険を国の機関の管轄下に置くべきか、それとも保険基金が取り扱うことにすべきかということであった。労働年金法の成立過程時と同じように意見は二分し、農民連盟、国民民主連盟、SAKは官庁すなわち社会保険院(KELA)が取り扱うことを支持し、基金方式を主張したのは保守党、社会民主党、スウェーデン党、STK、事務職系の労働組合、保険会社であった。農民連盟や国民民主連盟は、地方住民や農民にとっては官庁方式の方が有利になると判断し、基金支持派は、職場ごとの年金基金の方が職場や給与所得者の利益をもたらしと考へた。しかしながらSAKにとつても重要な目標は、被用者の強制健康保険が成立することであり、国民全体に保険の対象を広げることになるのであれば、官庁が取り扱う方がよいという意見であった。このように、健康保険制度導入における労働組合の果たした役割は、労働年金制度の時ほど強力ではなかった。すべての労働組合は全国民を対象とする健康保険を支持していた。彼らの関心は保険の運営方式ではなく、健康保険が労働者にもたらす利益の大きさにあった。⁽⁶⁴⁾

最終的には、一九六三年五月に、農民連盟が推進した官庁方式が採用され、すべての国民を対象とする健康保険法が成立し、一九六四年四月に施行された。

三 内容

次に健康保険の内容について一瞥しよう。被保険者はフィンランド国籍所有者に限らず、すべてのフィンランドに定住している市民であった。また被保険者が海外旅行をしている間に疾病しても、同じように日当を受ける権利があった。保険内容は疾病がもたらす治療負担の補償、疾病で失う労働報酬の補償、出産費用と出産によって失う労働報酬の補償の三点であった。健康保険の対象となる項目は、（一）医者による治療、診断および治療に必要な検査、証明書など、（二）医者が処方し、医療庁が承認する検査、およびレントゲン検査、または治療、（三）医者の処方する薬、（四）医者または保険法によって認められる治療のための来院にかかわる交通費、（五）歯の治療以外の疾病の治療のために行われた歯科医による治療、である。公立の病院における治療については、すでに八〇％以上国と自治体が負担しているので病院費用についての新たな補償はなかった。ただし伝染病（たとえば結核）の治療は無料となった。疾病のための所得損失については、一六歳から六四歳までの被保険者に限られて支払われた。補償は同じ病気について認定後から三〇〇日になる月の前の月末まで支払われることになった。また出産給付も保険から支払われるようになった。保険の事務は、国会の直接の管轄下にある社会保険院が集中して行い、全国は健康保険地区に分割された。また権利保障のために管理委員会が設けられた。保険費は被保険者、雇用主と国が負担することになった。⁽⁶⁵⁾

四 評価

官庁方式で、すべての国民を対象とする保険が成立したことは、農民連盟の政治力の勝利とみなすことができる。農民連盟にとつては、彼らの主張する健康保険法の成立は、それ以前に成立した労働年金法における敗北の埋め合わせと受け取られていた。健康保険法は、労働年金法とともに一九六〇年代の重要な社会政策の成果といえよう。健康保険制度は、被用者だけの特権に留まらず、すべての国民（市民）を対象とすることによって、異なる人口グループや地域の格差を緩和する役割を果たしたのである。⁽⁶⁶⁾

健康保険制度の施行は、それまで保健サービスをあまり利用していなかった地方在住の低所得層が、保健サービスを利用するようになる契機となった。こうして、国民全体の健康状態を改善する基盤が整備されていった。また、保険事業の実施によって、疾病についての情報の収集が可能になり、それに基づいた保健政策計画とその実施が可能になった。こうして、健康保険制度は疾病の研究、予防、リハビリテーション事業の開発に計り知れない進歩をもたらした。⁽⁶⁷⁾

第五節 その後の社会保険整備の動向

このように一九五〇年代から一九六〇年代にかけて成立した、国民年金制度、失業保険、労働年金制度、健康保険制度は、その後、一九七〇年代までも何度も改正が繰り返された。まず、一九六六年に公務員の年金が報酬比例に基づく方式に代わった。一九六七年と一九六九年には、家族年金が国民年金と労働年金制度に追加され、農民や自営業者の年金保障も一九七〇年に労働年金制度に組み込まれた。失業年金も国民年金と労働年金制度に一九七一年に追加

された。同じ年に前線兵士年金法も成立した。こうして、両年金制度間の競合的状況は解消され、国民年金は、すべての国民（市民）、実際には、労働生活のなかった国民への最低の生活保障を行うものであり、労働年金は、給与所得者の年金生活への移行後に消費レベルを維持する役割を果たすものとして認識されるようになった。一九七二年には国民年金法が改正されて、住居手当などが増額されたために、翌年から約五〇万人の年金額が改善された。これが引き金となり一九七四年には労働年金制度が改正され、年金率が一%から一・五%に上昇し、最高額が四〇%から六〇%に引き上げられた。この改正をもって、年金政策の重点は明確に労働年金制度に移行していった。一九七六年には国民年金と労働年金の年金制度の役割がより明確化され、さらに、一九八〇年代の改正によって国民年金は、労働年金に直結し、所得に左右されない最低年金保障と位置づけられるようになったのである。⁽⁶⁸⁾

以上をもって、福祉国家の建設期にあたる一九五〇年代から一九六〇年代にかけて行われた社会保障制度の重要な柱である社会保険の整備を検討した。次章では、社会保障のもう一つの柱である社会福祉について、それが、公的扶助的性格から社会サービスへと変貌していく過程を明らかにしよう。

- (1) Alestalo & Uusitalo 1986, 203.
- (2) Niemela 1988, tiivistelmä.
- (3) Salminen 1987, 43.
- (4) Niemela 1988, 101.

- (5) Kuusi 1961, 211.
 - (6) 一九三七年以前の農民の老年保障 (syynki) は、不動産を委譲することによって、年金または扶養を受けることができるところであった。Salminen 1987, 73.
 - (7) Kuusi 1961, 212. Haatanen 1992, 189-190.
 - (8) Kuusi 1961, 212.
 - (9) Haatanen 1992, 183-191, Niemela 1993, 90.
 - (10) Suonoja 1992, 424. Salminen 1987, 75. 年金保障対象外に置かれた人口に対しては、一九五二年に老齢給付法 (vanhus-avustustlaki) および一九五五年に労働能力喪失給付法 (työkyvyttömyysavustustlaki) が制定され、その結果、約一五万人に国と自治体からの給付が支払われた。Urpunen 1994, 233.
 - (11) Ahokari 1988, 207-208. なお、スオノヤによると、一九四五年に KEELA (社会保険院) が行った発電所建設への投資は投資総額の九%であったが、一九五六年には五三%に達した。Suonoja 1992, 426.
 - (12) Suonoja 1992, 426-427.
 - (13) Urpunen 1994, 234-235.
- 社会省の官僚で年金制度の準備を担当したマンニオによると、当時スウェーデンでは既に保険方式への移行が検討されていた。委員会と政府案はこのことに注目し、保険方式を支持していたが、国会で方向転換が行われ、均一方式になったと回想録に記している。N. Mannio 1967, 137-138. また、ニエメラによると、スウェーデンでは ILO と社民党の要求で国民年金から上乗せ部分が一九四六年に廃止され、ノルウエーでも労働党と労働組合の要求で一九五七年に廃止された。H. Niemela 1993, 92.
- (14) Urpunen 1994, 234.
 - (15) Niemela 1988, 98-99.
 - (16) Kansaneläkelaki 56/347 (国民年金法).
 - (17) Mannio 1967, 136.
 - (18) Ahokari 1988, 211. Niemela 1993, 92. Suonoja 1992, 434.

- (19) Suonoja 1992, 458.
- (20) Alestalo & Usitalo 1986, 一九七八年の全労働人口中の失業率は七・五%であった。
- (21) フィンランドの失業の状態について、スオノヤは、北東部のカイヌー地方の小規模農業者の失業は首都ヘルシンキと比較して二〇倍であり、特に一七―一九歳については四〇倍にも達していたと述べている。工業化は雇用をもたらすと信じられていたが、それには熟練した労働力であることを前提条件としていた。一方で森林産業の合理化が進み、雇用が減少した。Suonoja 1992, 458.
- (22) Kuusi 1961, 128-129.
- (23) Kuusi 1961, 128-129.
- (24) Suonoja 1992, 459.
- (25) Suonoja 1992, 460.
- (26) Suonoja 1992, 461.
- (27) Niemela 1993, 92-95.
- (28) Niemela 1993, 112.
- (29) Suonoja 1992, 462-463.
- (30) 労働年金制度 (työeläke, =employment pension) とは、皆年金である国民年金とは異なる、労働に基づく年金を指し、公的部門と民間部門の被用者年金と自営業者年金制度を含む。
- (31) Sallinen 1987, 73. 一七七八年の公務員は引退した後も全額の給与を得た。戦後の地方公務員については、一九六四年に自治体公務員と職員の年金法が成立するまでは、全国的に統一された年金制度は存在しなかった。
- (32) Suonoja 1992, 438-439.
- (33) Urponen 1994, 234-235.
- (34) Suonoja 1992, 439-440.
- (35) Urponen 1994, 234-235. 委員会の名称は komitea tutkimaan työsuhteessa olevien henkilöiden eläkeläisyydestä ja tekemään asian johdosta tarpeelliseksi havaittavia ehdotuksia (通称労働年金委員会 työeläkekomitea).

- (36) Suonoja 1992, 440-441.
- (37) Suonoja 1992, 451.
- (38) KM1961/11. Eläkekomitean mietintö, 5. 十一人の委員のうち六人が労働市場の中央組織の代表で占められていた。
- (39) KELA は社会保健省ではなく、国会に直属する国の社会保険を取り扱う機関。なお、KELA の直訳は国民年金院 (Kansan-eläkelaitos) であるが、設立当初の国民年金だけでなくまもなく社会保険一般を取り扱うようになった。KELA は英語名と
して The Social Insurance Institution (SII) を使用しているので、「社会保険院」とする。
- (40) Suonoja 1992, 451.
- (41) Salminen 1987, 94-95.
- (42) Lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien eläkelaki 134/1961.
- (43) Niemela 1993, 97.
- (44) Salminen 1987, 96. なお、サルミネンによると、労働年金は、一九八三年になると三つの大手保険会社による取り扱いが
年金全体の八〇%を占めるようになった。
- (45) Työnekiäin eläkelaki 395/1961. スオノヤによると、スウェーデンでは、労働年金は一九六〇年から、すべての給与労働者
と自営業者を対象とし国民年金の基礎年金の上乗せとされた。労働所得に基づき三〇年の労働年が受給資格で、一五年間
の平均給与の六〇%が支払われることになった。スウェーデンの年金額には上限があり、雇用主が年金対象となる給与の
三%を年金保険料として支払うことから開始されたが、一九六九年には九%に引き上げられた。Suonoja 1992, 441.
- (46) Salminen 1987, 97.
- (47) Niemela 1988, 131-132.
- (48) Niemela, 1993, 97, Suonoja 1992, 456.
- (49) Uiponen 1994, 235.
- (50) Niemela 1988, 97.
- (51) Kuusi 1961, 267-269.
- (52) Uiponen 1994, 237. ウルボネンによると、スウェーデンでは最初の健康保険制度は一八九一年、デンマークは一八九二年、

- ノルウェーでは一九〇九年に整備された。スオノヤによると、デンマーク一八九二年、スウェーデン一九一〇年、ノルウェー一九一一年とあるが、これは、おそらく制定年と施行年の差であろう。Suonoja 1992, 465-466.
- (53) 健康保険はフィンランド語では *sairasvakuutus* で直訳は疾病保険である。ここでは日本に合わせて健康保険と訳した。
- (54) Niemelä, 1988, 133. なお、一八九七年に被用者の扶助基金に関する法令 (*asetus työntekijän apukassasta*) によって任意の健康保険基金を設立することが可能になった。
- (55) Suonoja 1992, 466.
- (56) Alestalo & Uusitalo 1986, 211. まず国を病院地区にわけ、国立または自治体立の病院を中央病院として、それを中心に新しい病院を建設した。一九六五年に中央病院は自治体連合の所有となった。一九五〇年―一九六五年間のベッド数の増加は約六〇%であった。保健政策史について詳しくは N. Pesonen 1980, 597-609 も参照。
- (57) Suonoja 1992, 464.
- (58) Kuusi 1961, 273-275.
- (59) 戦時中の一九四四年に公立母子保健相談所法 (*täki kunnallisista äitiys- ja lastenneuvoloista*) により、自治体に母子保健相談所を設立する義務が課された。また母子保健に関する保健婦の教育が強化され、職員の確保ができたことが、母子保健の普及を促進した。
- (60) KM 1949/23, 7-15.
- (61) KM 1959/6, KM 1961/39.
- (62) A・カリヤライネン (Ahti Karjalainen) 第一内閣 (一九六二年四月一三日―一九六三年二月一八日) が一九六二年四月一日に発表した政府計画の社会政策 E―(一)「政府はすべての人口を対象とする健康保険法制定の準備を開始する」
Hakovirta & Koskiahio 1973, 304.
- (63) Niemelä 1988, 136.
- (64) Niemelä 1988, 133-140, Niemelä 1993, 98-100.
- (65) Suonoja 1992, 472-473.
- (66) Niemelä 1988, 143.

(67) Urponen 1994, 238.

(68) Niemelä 1988, tiivistelmä.

※ 本稿は、北海道大学審査博士（法学）学位論文（二〇〇一年三月三日授与）に補筆したものである。