

## 社会保障のガバナンス

牛丸 聡

### はじめに

普通の国民といえども、おそらく次のことは知っているであろう。

1つは、国の財政が厳しい状況で、年々赤字を出し、大量の国債を発行し、その残高が著しい大きくなってしまったことである。もう1つは、一方で出生率が下がり、他方で余命が延び、高齢者が増えるという少子高齢化が著しく進展していることである。これらの状況を前提として、社会保障制度の見直しが検討課題に上がってきた。このような時期であるからこそ、私たちは社会保障制度のあり方について改めて考えてみる必要があるだろう。本稿は、その一助になればと思い、「社会保障のガバナンス」という論題の下に、国民の意思を反映させた望ましい社会保障制度を構築するにはどのようにしたらよいかということを考察する。

最初のⅠでは、簡単な数値を引用することによって、わが国の社会保障と財政との関係を示す。続くⅡでは、社会保障制度の構築に関わる構成要素について考え、一番重要な主体は国民であることを指摘する。Ⅲにおいては、若干の文献に基づいて、ガバナンスということについて整理を行い、社会保障のガバナンスの検討につなげる。最後のⅣでは、ガバナンスを通して、国民の意思を反映させた望ましい社会保障制度を構築させるために何が必要なのかを検討する。

### Ⅰ 社会保障費用の増大と財政

#### 1 国の一般会計と社会保障関係費

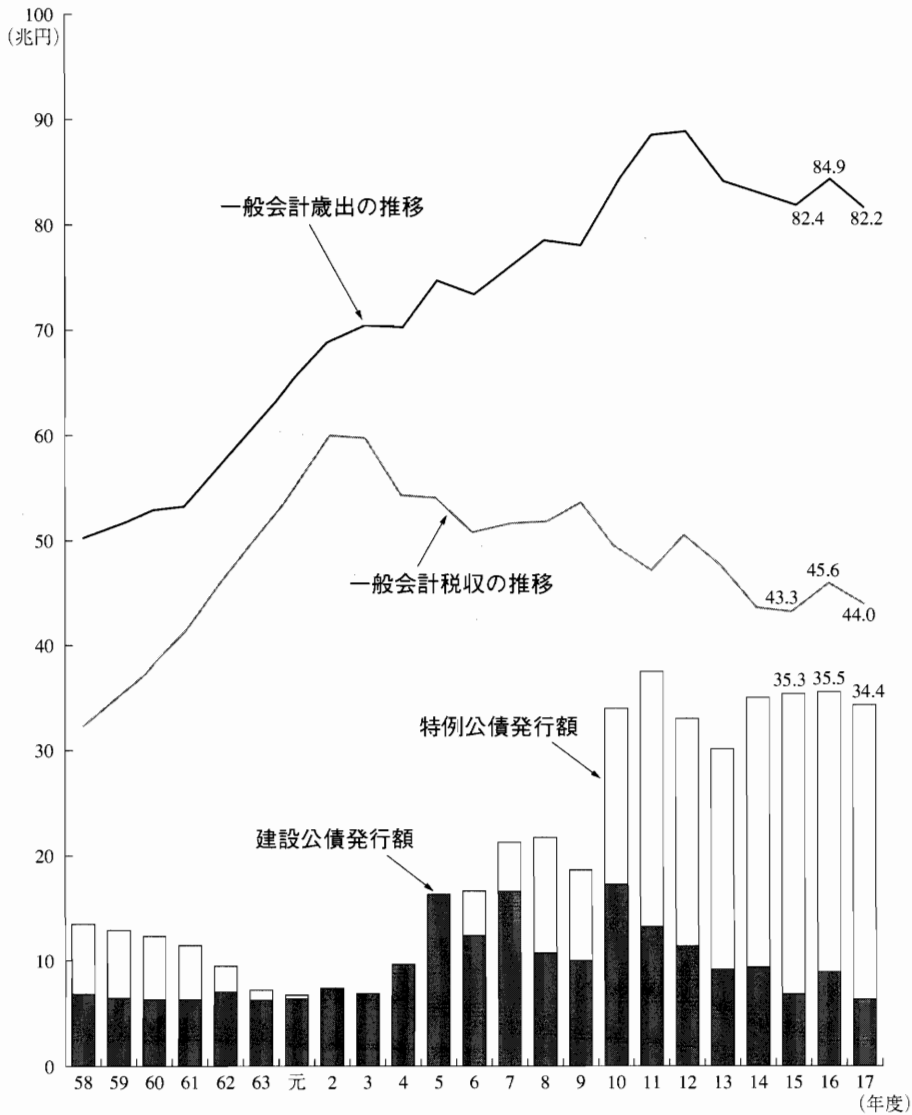
財務省のホームページから得られる簡単な図でもって、わが国の財政状況を把握しておこう。

図1は、国の「一般会計歳出」、「一般会計歳入」、「国債発行額」（建設公債発行額と特例公債発行額）の時系列的推移を示したものである。最近の10年間程度を見ると、歳入が落ち込んできている反面、歳出は増大傾向にあることが分かる。「一般会計歳出」の方が「一般会計歳入」よりも大きくなっているゆえ、当然財政赤字となり、それに見合う分は国債発行によって賄われている。

図2は、2005（平成17）年度における国の一般会計歳出総額の内訳を示したものである。歳出総額は821,829億円である。括弧内の数値は、当該支出項目の一般会計歳出総額に対する割合を示している。

その年以前に発行された国債に要する費用は「国債費」と呼ばれる。図2から分かるように、2005（平成17）年度におけるその費用は一般会計歳出総額の22.4%を占めている。また、地方政府に対する補助金「地方交付税交付金等」は19.6%となっている。

国の「一般会計歳出総額」から「国債費」と「地方交付税交付金等」を差し引いたものがその年に国が政策費用として用いることのできる「一般歳出」である。「一般歳出」は472,829億円であった。「一般歳出」の中で占める割合が最も高いのが、「社会保障（正しくは社会保障関係費と



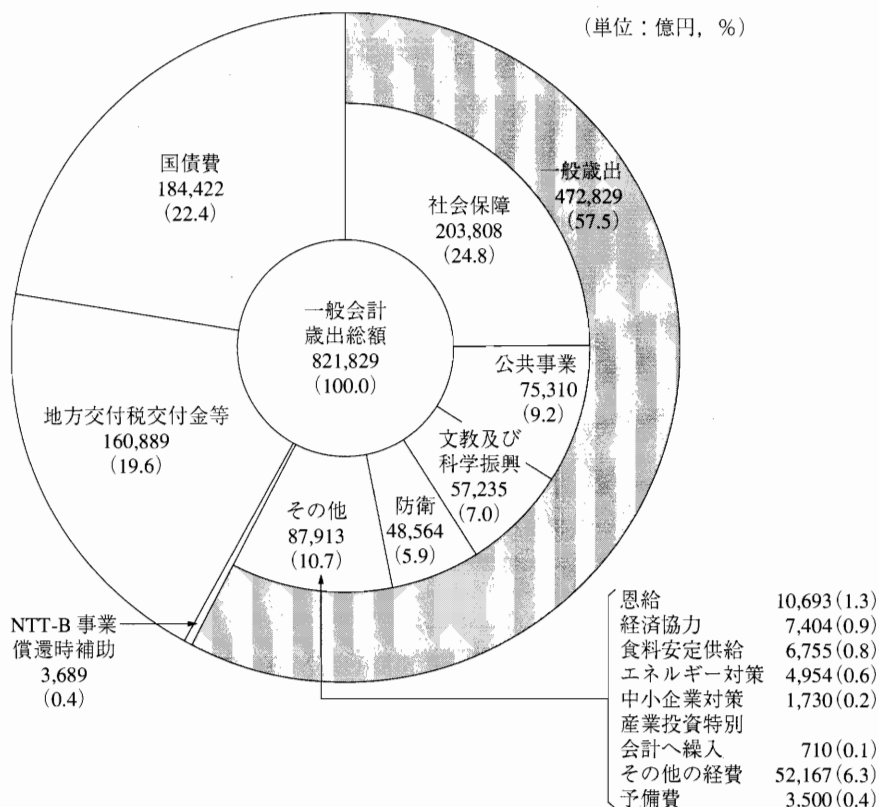
出所) <http://www.mof.go.jp/>

図1 一般会計歳出・一般会計税収・国債発行額

称す)」である。社会保障関係費は、203,808億円となり、「一般会計歳出総額」に対する割合は24.8%にもなっている。「一般歳出」に対する割合は43.1%になる。

図2は、2005(平成17)年度だけの数値を示していたが、「社会保障関係費の一般歳出に占める割合」と「社会保障関係費」のこれまでの推移を時系列的に辿ったものが図3である。

図2・3で見たように、社会保障関係費の増大が一般会計歳出総額を増大させている。そして、図1で把握されたように、税収が伸びないなかで、歳出総額が増大すると、足りない分として国債発行によって財源確保される。国債は将来償還されなければならない。その際は、租税でもってその時点の国民に負担を求めなければならない。



出所) <http://www.mof.go.jp/>

図2 2005(平成17)年度における国の一般会計歳出の内訳

## 2 社会保障給付費とその負担

1において、国の一般会計と社会保障関係費との関係を論じた。ところで、社会保障の大きさを示す数値としては、国の一般会計における「社会保障関係費」よりも、「社会保障給付費」の方が好ましい。「社会保障給付費」はILO(国際労働機関)によって定められた基準に基づいて把握されるものである。前記の社会保障関係費よりもずっと広い概念である。表1は、2002(平成14)年度および2003(平成15)年度の社会保障給付費の大きさとそれがどのような財源で調達されているかを示したものである。

社会保障給付費は、2002(平成14)年度は、882,218億円、2003(平成15)年度は、1,012,526億円となっている。大きな金額である。表1が示すように、社会保障給付費は社会保険料か租税と

いう形で国民によって負担されている。

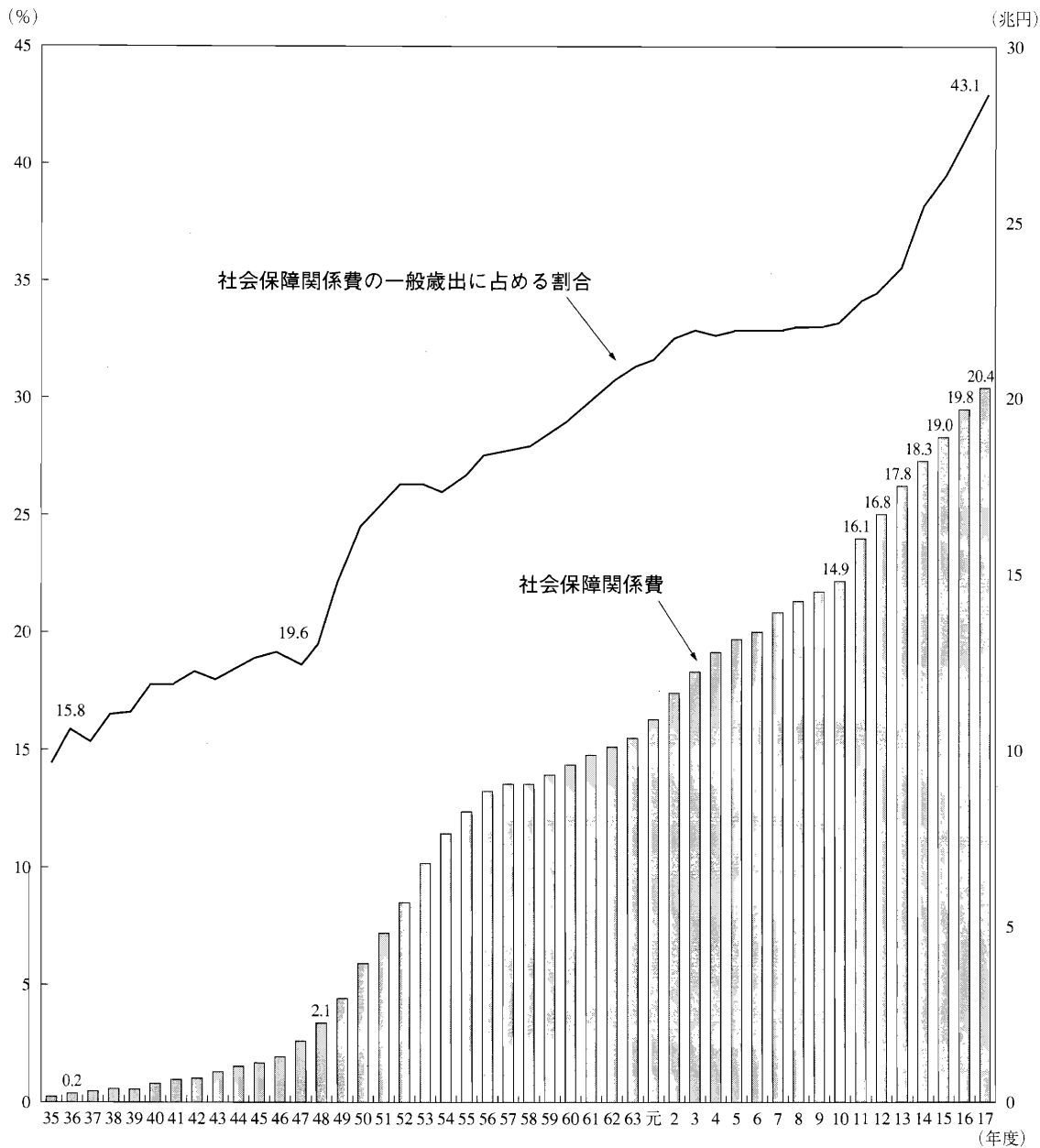
社会保障関係費で捉えても、社会保障給付費で捉えても、少子高齢化の進展の前にわが国の社会保障費用は増大してきている。

## II 社会保障制度の構築に関わる構成要素

### 1 社会保障制度にとって重要な財源調達と理念

#### (1) 社会保障制度の前提としての財政

Iで紹介したように、現在のわが国財政は大きな赤字を抱えているため、今後著しい経済成長が望めないなかで、さらなる少子高齢化が進展するならば、社会保障制度のあり方を見直されなければならない。端的に言うならば、社会保障の縮小である。すでに、小泉政権の下で、そのような方向性が打ち出されている。



注) 当初予算ベース。  
 出所) <http://www.mof.go.jp/>

図3 社会保障関係費とそれの一般歳出に占める割合

このような提言が出てくることは、1つの論理展開からするならば、当然と言えよう。社会保障制度とは、国民や住民あるいは被保険者に対して

租税あるいは社会保険料を課して、強制的に徴収した財源でもって運営されていくものであるゆえ、財政が厳しくなり、財源にゆとりがなくなるなら

表1 社会保障給付費の財源

	平成14年度	平成15年度	対前年度比	
			増加額	伸び率
	億円	億円	億円	%
計	882,218 (100.0)	1,012,526 (100.0)	130,308	14.77
I 社会保険料	558,784 (63.3)	546,302 (54.0)	△12,483	△2.23
事業主拠出	284,054 (32.2)	272,505 (26.9)	△11,549	△4.07
被保険者拠出	274,731 (31.1)	273,797 (27.0)	△934	△0.34
II 税	267,140 (30.3)	277,853 (27.4)	10,713	4.01
国	205,520 (23.3)	211,415 (20.9)	5,895	2.87
地方	61,620 (7.0)	66,438 (6.6)	4,818	7.82
III 他の収入	56,294 (6.4)	188,371 (18.6)	132,077	234.62
資産収入	16,124 (1.8)	152,229 (15.0)	136,105	844.14
その他	40,170 (4.6)	36,142 (3.6)	△4,028	△10.03

注) ( )内は構成割合である。

出所) 国立社会保障・人口問題研究所「平成15年度社会保障給付費」2005年9月, 7頁。

ば、社会保障制度の縮小が求められるようになるのはある意味では分かりやすい論理展開である。社会保障制度のあり方を規定する前提として財政があるということを忘れてはならない。誰であれ、その国の社会保障制度のあり方を検討するからには、背景にある財政状況というものをしっかりと把握しておかなければならない。

#### (2) 社会保障制度にとって重要な財源調達

ならば、前提としての財政とはどういうことなのか。財政とは、歳入と歳出の両方から成り立っている。社会保障に限定するならば、歳出面では社会保障支出としてどのような範囲のものをどのような人を対象にしてどの程度行うかということ、歳入面ではそのための財源をどのような人からどのように確保するかということが重要となってくる。

その国の社会保障のあり方を考えるにあたって、財政面を無視することはできない。社会保障の範

囲と水準を定めるならば社会保障支出の大きさが決まり、そのような社会保障制度がうまく機能していくためには、その支出を支える財源確保が確立されていなければならない。社会保障制度の存立にとって、財源調達は大変に重要である。だから、社会保障制度をうまく機能させようとするには、安定的な財源調達の仕組みが作り出されていなければならない。

#### (3) 社会保障制度にとって重要な理念

前項で述べたように、社会保障制度がうまく運営されていくためには、安定的な財源調達の仕組みが要件となる。財源調達、すなわち財政ということは無視することはできない。そのことは言うまでもないが、同時に、私たちは社会保障制度を支える理念、言い換えるならば、社会保障という制度を通して、どのようなことを、どの程度、なぜ行おうとしているのかということをも明らかにしておかなければならない。そのことが重要である。

社会保障制度はもちろん財政に制約されることになるが、だからといって、社会保障を財政という視点だけから見るとは正しくない。社会保障制度とは、財政に制約されながらも、その理念を具体化していくものである。社会保障制度のあり方は、前提としての財政と支える理念(考え方)という両輪によって定まるものである。

## 2 誰が社会保障制度を構築するのか

### (1) 社会保障制度の構築に関わる主体

前述してきたように、社会保障制度とは、前提としての財政に制約されながらも、それが行うべきことの理念が示され、その実現のために構築されるものである。

それでは、その社会保障制度は誰によって構築されるのか。社会保障制度の構築に関わる主体は一体誰なのか。それは、中央・地方政府、国会・地方議会、そして、国民・住民である。

### (2) 社会保障制度の構築への国民の関わり

筆者は、昨年仲間と一緒に一冊の本を上梓した。牛丸他 2004 である。公的年金制度の仕組みと改革の方向性を論じたものである。同書において次のように述べた。「最後は、国民によって社会保障制度が選択されるが、その選択によって問われるのは逆に国民自身なのである。選択された社会保障制度のあり方によって、国民が目指そうとしている社会が見えてくるのである。」[牛丸他 2004, p. 283]

筆者は社会保障制度を構築していく上において一番重要な主体は国民であると思っている。国民一人ひとりが、財政という制約を考慮しながらも、社会保障に関する考え方を留意した上で、自分が望ましいと考える社会のあり方に合った社会保障制度を選択することが必要なのである。国民は社会保障のための財源として、社会保険料や租税を徴収されている。しかし、徴収されていると捉えるのではなく、むしろ社会保障の財源を負担している者として、国民は社会保障制度の構築にあたって当然しっかりと自らの意見を表明するべきであるが、実際のおわが国ではどうであろうか。

実際の社会保障制度は、政府および国会や地方議会という場で決められ、実際の制度へと具体化されていく。政府の後には官僚が、国会・地方議会の後には議員が控えている。審議過程において様々な意見がいろんな形で反映されていくことになる。国会や地方議会を構成する議員は国民によって選出されているゆえ、理屈で言えば、国会や地方議会で最終的に採択された社会保障制度は国民によって選ばれたということになるのかもしれない。しかし、留意しなければならないのは、国民・住民が議員を選出する選挙に際して、多くの検討課題があるなかで、社会保障制度のことをどこまで考えているかという心配である。仮に考えていたとしても、選挙民にとっては、社会保障制度のあり方は重要ではあるものの、それとともに他にも重要な課題があり、議員を選出する際には、他の課題のことも留意しなければならないというのが実状ではないか。だとするならば、中央であれ、地方であれ、議員を選出する選挙を特定課題の賛否を問うだけの選挙に位置づけてしまうことには危険がありすぎる。議員を選出することと社会保障制度を選択するという事は必ずしも同じではない。それが正論である。

とはいえ、現実の社会において、選挙は国民が社会保障制度に関する選択を意思表示できる数少ない機会でもある。だからこそ、国民はその機会を大切にしなければならない。各政党は「国民のため」という言葉を強調する。確かに国民のことを考えてはいるだろうが、同時に、党の勢力が拡大することを目指している。国民は各党が示す社会保障制度に関する考えを冷静に吟味しなければならない。

## III 社会保障のガバナンス

### 1 ガバナンスとは

最近、「ガバナンス」という言葉をよく聞く。筆者は経済学が専攻であるゆえ、まず経済学関係の文献の中で使われている事例に目を向けることにする。

経済学を専攻する者として理解しやすい概念に

「コーポレート・ガバナンス（企業統治）」という言葉がある。最近の『日本経済新聞』において、池尾は企業統治と法人税制の議論は別々のことではなく、相互に関連したテーマとして議論されなければならないと述べている。[『日本経済新聞』10月19日付朝刊, 25面] その主張は本稿が対象としている内容と直接に関係するものではないが、その論稿の中で「コーポレート・ガバナンス（企業統治）」に関する定義が記されているので、ここに引用しておきたい。「現実の企業は、異なった利害関心をもつ種々の主体から構成される組織である。企業統治とは、そうした種々の主体の間の利益相反をうまく解決し、効率的な企業活動を実現するための枠組みを意味する。」

また、これからのコーポレート・ガバナンス（企業統治）のあり方に関して、筆者は直接読んではいないが、澤井2004が引用している社会経済生産性本部編1998に次のような叙述がある。

「従来の経営者によるセルフガバナンス的なものでもない。むしろ株主、顧客、従業員、労働組合などのステークホルダーとの緊張感のある協力関係によって真にグローバルスタンダードなコーポレート・ガバナンスを構築すること、すなわち国際的にみて理解可能な、透明性が高く健全なガバナンスシステムをつくりあげていくことが求められている。」[澤井2004, p. 42]

上記の2つの説明が示しているように、コーポレート・ガバナンス（企業統治）とは、企業がそれに関わる人々や機関の利害を調整しながら活動を行っていくことができるような枠組みのことを意味している。

前記の澤井2004は、さらに日本国際交流センター1998の文章を引用して、現代のガバナンスの定義に関して、次のように書いている。「『社会に共存するさまざまなアクター（担い手）が、相互の協調と協力によって社会秩序を保ち公益を実現する社会運営の仕組み』という定義が共通認識として定着しつつある。」[澤井2004, p. 42]

## 2 社会保障のガバナンス

### (1) わが国の社会保障制度の曲がり角

IIで述べたように、社会保障制度とは、財政に制約されながらも、その理念を具体化していくものである。社会保障のあり方は、前提としての財政と支える理念（考え方）という両輪によって定まるものである。わが国の場合、Iで紹介したように、現在から将来にかけて、その前提である財政が極めて厳しい状況に直面する。

わが国の社会保障制度は社会保険を中心に今日まで多くの人々の尽力によって発展してきた。その背景には、確かに関係する多くの人々や機関による努力があった。それを否定するつもりはない。だが、今日に至るわが国の社会保障制度の発展に最も寄与したのは順調な経済の伸びとそれともなう財政の伸びであったと言ったならば、言い過ぎであろうか。普通の国民の一人ひとりが自分にとって身近で重要な社会保障のあり方についてこれまでに真剣に考えてきたことがあっただろうか。社会保障を支える理念（考え方）というものに関して真剣に考えてきたことがあっただろうか。どちらかという、経済・財政の順調さに頼り、他人任せにしてきたのではないか。

現在、厳しい財政状況を迎えて、それに制約されて、国民は社会保障の見直しという事態に直面するようになった。筆者は、わが国の社会保障制度が曲がり角に差し掛かったと思っている。

財政当局は当然厳しい財政状況を理由に社会保障の見直しを求めてくる。経済の伸びが鈍り、少子高齢化の進展の下で社会保障制度から恩恵を受ける人々が増え、支出が増大していくという事実と同制度が社会保険料や租税といった国民による負担で支えられるという事実からすれば、財政当局が国民の負担のことを斟酌して、社会保障の見直しを求めてくることは財政を預かる部署としては当然の主張であろう。それでは、こうした事態に至って、国民は何をするべきなのか。

筆者は、「わが国の社会保障制度が曲がり角に差し掛かった」ということを決して悪くは捉えていない。財政は社会保障のあり方を規定する前提である。だから、厳しい財政状況という事実はし

っかりと把握しなければならない。その上で、国民一人ひとりには、このような事態に至ったなかで、社会保障にとって重要な両輪のうちのもう1つである、「支える理念(考え方)」についてどうしても真剣に考えなければならない事態に至ったのである。人任せにはできない、自分自身で考えなければならない事態に至ったのである。自分がどのような社会を求めているのか。厳しい財政状況という制約のなかで、自分が目指そうとする社会の姿をまずはっきりとさせ、続けて、それに合った社会保障制度を選択しなければならないのである。これまでのような他人任せではいられなくなった。だから、筆者は「わが国の社会保障制度が曲がり角に差し掛かった」ことを決して悪くは捉えていないのである。

## (2) 社会保障のガバナンス

前の部分で他の文献からの引用文を参照しながら明らかにしたように、ガバナンスとは関係する人々や機関の利害を調整しながら当該組織の活動をうまく行っていくための枠組み(仕組み)ということである。

社会保障制度の構築には多くの人々や機関が関わっている。したがって、社会保障制度を創設し、維持し、時にはそれを改革させるには、関係する人々や機関の調整が必ず必要となる。それをうまく行わせるための枠組み(仕組み)がガバナンスであるとするならば、社会保障のあり方もガバナンスの中で行われる。

本稿におけるⅡの最後の所で述べたように、筆者は社会保障制度を構築していく上において一番重要な主体は国民であると思っている。ガバナンスという枠組み(仕組み)の中で社会保障制度のあり方が定まっていくとしても、普通の国民の意見が最も大切であり、その意見が十分に反映されるようなシステムでなければならない。

そのようなシステムに比べて、現実では何が足りないのか。望ましい社会保障制度の構築のためには何が必要なのか。次のⅣにおいて、指摘しよう。

## Ⅳ 望ましい社会保障制度の構築のために必要なもの

### 1 成熟した国民の存在

まず、ガバナンスを通して、望ましい社会保障制度が構築されていくための大前提として必要なものは、意欲ある成熟した国民の存在である。Ⅱにおける「社会保障制度の構築への国民の関わり」の所で述べたように、社会保障の財源を負担している者として、社会保障制度の構築にあたって当然しっかりと自らの意見を表明できるような国民であってほしい。国民の一人ひとりが十分な意識を持って投票に臨む必要があるが、国民の中にはすべてではないにせよ、そのような自覚もなく、一種の流行というか、その時の気分でもって投票を行ってしまう者がいる。そのような者でも一票は一票である。それでは困る。各政党が示す社会保障制度に関する考えを鵜呑みにするのではなく、冷静に吟味できる国民であってほしい。その時の雰囲気や流行だけに左右されるような国民であってほしくはない。

### 2 社会保障に関する考え方や知識・情報を提供する機関の必要性

前記したように、選挙は国民が社会保障制度に関する選択を意思表示できる数少ない機会である。だからこそ、国民はその機会を大切にしなければならない。しかし、たとえその選挙において社会保障制度のあり方が一番重要な争点となり、そのため、そのことに対する国民の関心が高くなったとしても、現状において、普通の国民に十分な選択ができるかということ、必ずしもそうとは言い切れない。難しい面があるからである。その原因は国民だけに帰せられない。

気分で一票を用いる者は論外ではあるが、いくら意欲ある成熟した国民で一票の重要性を知っている者であっても、普通の国民の場合は、社会保障に対して、自分にとって身近な事柄として関心を持ってはいるが、社会保障制度に関しては専門家ではないため、実際の社会保障制度の仕組み・状況、指摘されている問題点、社会保障の理念



(考え方)、前提である財政状況との関わり合いなどの情報・知識は十分に持っていない。社会保障制度に関心があり、一票の重要性を熟知した者であっても、社会保障に関する理念(考え方)や実際の制度に関する知識・情報が十分に行き渡っていないため、社会保障をなかなか十分に理解できないのである。そういう状況下で、ガバナンスにおいて国民だけに責任を追及するのは正しくはない。

それでは、国民が十分な選択ができるためには、どのようにしたらよいのだろうか。筆者は社会保障に関する考え方や実際の制度に関する知識・情報を国民に提供する責任ある機関の創設を提案したい。確かに、これまでもまず各政党段階で社会保障に関する情報提供は行われてきた。それはそれでいい。しかし、各政党はそれぞれの主張とそれぞれの解釈を述べるだけである。必要なのはそれぞれを普通の国民のレベルで十分に比較できるような考え方の説明である。偏らない説明が必要なのである。

また、厚生労働省は省としてこれまでも社会保障に関する情報を提供してきた。それはそれでいい。しかし、厚生労働省の説明は実際の社会保障を担当している責任者としての説明であるため、できればそこから少し距離をおいた所からの説明がほしい。さらに、財務省はもっぱら財政という制約の下での説明をしてくる。財政という制約も重要であるが、できればそこから少し距離をおいた所からの説明がほしい。

厚生労働省の中には社会保障審議会という機関がある。それは以前存在していた総理府社会保障制度審議会が廃止されて、それに代わるものとして作られたものである。同機関は意義ある貢献を果たしているが、筆者が提案している社会保障に関する考え方や制度に関する知識・情報を国民に提供する責任ある機関とは性格を異にする。提案する機関は社会保障施策を審議することには一切関わらない。社会保障施策の実行には何も関わらないゆえ、その面では何も権限を持たない。しかし、国民が社会保障制度のあり方を考え、社会保障制度を選択しようとするために、社会保障に関

する考え方と実際の制度に関する知識・情報を必要とする場合に、それらのことを国民に偏りなく提供することを目的とする機関であるゆえ、社会保障施策の実行に関しては何も権限を持たないが、関係する各機関に情報を求める権限は与えられる必要がある。

少し前の所で、以前存在していた社会保障制度審議会について触れたが、同審議会はわが国の社会保障制度の展開において大きな役割を果たしてきた。貢献の中で特に筆者が重視したいのは、同審議会が社会保障ということに関して、その理念というような根本の事柄を議論し、公表してきた点である。社会保障施策を実施する厚生省(厚生労働省)からは距離をおき、社会保障のあり方を根本から議論していたということが重要である。同審議会が社会保障のあり方を考える際の理念を論じ、それを格調高く発表していたことについて評価したい。しかし、もしも同審議会の欠点を述べるとするならば、理念を論じ、格調が高かったものの、その内容が必ずしも十分に普通の国民に行き渡っていなかったということではないだろうか。組織上の難しさもあったのかもしれないが、普通の国民への広報という点では十分ではなかったのではないか。

筆者は一見すると矛盾するような要求をしているように受け取られるかもしれない。一方で、社会保障の理念(考え方)を根本から格調高く議論してほしいと言いながら、他方で、普通の国民が理解できるようなレベルでの言葉で情報提供してほしいと主張しているからだ。しかし、筆者は矛盾だとは思わない。その両方とも必要だと思っている。今後のわが国が進むべき社会に向けて、社会保障というものを理念的に深める議論を行い、その成果を国民にやさしく啓蒙していく。そこで行われた議論とその成果がどんなに素晴らしくとも、一部専門家だけの閉鎖された領域だけに留まっているならば、なんら意味がない。より重要なことはそれを普通の国民に彼らが理解できる言葉で語ることである。提案する機関にその両方の役割を果たしてもらいたい。

そして、あわせて重要な任務は現行社会保障制

度に関する知識・情報の提供である。例えば、公的年金制度、医療保険制度、介護保険制度等々に関する知識・情報の提供である。そのなかには、各社会保険の財政状況などの情報も含まれる。だからこそ、当該機関に関係機関から情報収集できる権限を与える必要がある。

3 国民の意思を政治・行政に反映させるためには繰り返すことになるが、ガバナンスという枠組み(仕組み)の中で社会保障制度のあり方が定まっていく際に、最も重要なのは国民の意思である。だからこそ、成熟した国民の存在が必要となってくる。しかし、成熟した国民といえども、社会保障の考え方が分からずに、制度に関する知識・情報が不十分ならば、正しい意思形成はできない。そこで、理念(考え方)を説明し、知識・情報を提供する機関の創設を提案した。仮にそうした機関が創設され、その機関が十分な機能を果たすならば、国民の意思が反映された社会保障制度がスムーズに構築されるのか。そこには、もう1つ重要なシステムが必要となってくる。国民の意思を正しく政治・行政に反映させるためのシステムである。政治や行政が社会保障制度に関する国民の意思を十分に吸収できるシステムが必要となる。

現行制度を前提とするならば、前者に関しては選挙を前提とした各政党の存在が重要となってくる。国民一人ひとりが本当に考え、選挙を大切に、各党が示す社会保障制度に関する考えを冷静に吟味した上で、社会保障制度の構築にあたってしっかりと自らの意見を持ち、意思表示をするならば、政党は政治に国民の意思を反映させなければならない。ただし、現在の選挙制度が国民の意思を十分に反映させるようなシステムになっていないとするならば、その面での改革が必要となる。それについては検討しなければならない。

行政、そのなかでも最も重要なのは厚生労働省である。行政に対する国民の働きかけの場合には、政治のような選挙は存在しない。そこが問題であるかもしれない。前記した政治が国民の意思を反映するように機能するようになったならば、その

政治に行政をチェックさせる。同時に、行政自身もたとえ選挙のようなシステムがなくとも、積極的に国民の意思を吸収し、それを反映させ、自己監査できるシステムをつくりあげなければならない。

実は、政治や行政を国民に代わってチェックしなければならない機関が現実すでに存在しているのである。マス・メディアである。しかし、筆者の目からするならば、すべてではないにせよ、現在必ずしも十分にその機能を果たしているとは思えない。マス・メディアは、国民に代わって、社会保障制度の面で政治や行政に対してチェックする機能を有するとともに、筆者が提案した新しい機関が行うべき任務「社会保障に関する考え方や実際の制度に関する知識・情報を国民に提供する」という機能をもあわせて行う必要がある。

#### 4 連帯民主主義の実現

ガバナンスに関して、他の文献から引用したが、ここでさらに他の論稿からも引用してみたい。中野 2004 は次のように書いている。「『ガバナンス』とはなにかという、それは制度、Institutionではなく、社会運営を進めるための仕組みをあたらしく構築すること、社会を動かすためのあたらしい枠組みを創設する試みであると考えられる。つまり、『ガバナンス』というのはダイナミックな制度を構築する試み、Institutional Buildingである。」[中野 2004, p. 6]

最近では、「ソーシャル・ガバナンス」という言葉が使われる。これに関して、神野 2004 は、下記のように論じている。「『市場の失敗』と『政府の失敗』を克服する」道こそ、ここで提案するソーシャル・ガバナンスの道である。したがって、ソーシャル・ガバナンスとは『政府の失敗』を再市場化によって克服しようとする新自由主義への対抗戦略といえることができる。そして、ソーシャル・ガバナンスとは、『政府の失敗』を市場領域の拡大によって克服しようとするのではなく、市民社会を強化することによって克服しようとする戦略である。」[神野 2004, p. 4]

神野は同論稿の最後を、筆者の捉え方からする

ならば、社会に対する限りないロマンを感じさせる次の文章で締めくくっている。「国民が個として自立する。個として自立した国民が、自立するがゆえに協力する。そうした自発的協力によって、国民が社会形成に参加して、人間の生活を決定する権利を握る。自立した個による連帯として、国民が社会形成に参加する民主主義を実現することが、ソーシャル・ガバナンスだといってもよい。そうした意味でソーシャル・ガバナンスとは、連帯民主主義 (associative democracy) の実現なのである。」[神野 2004, p. 15]

社会保障制度は私たちの生活にとって根幹をなす重要なものである。どのような社会保障制度を構築するか。それは取りも直さずどのような社会を選択するかということにつながる。本稿で論じてきたように、少子高齢化が進み、厳しい財政に直面したわが国であるゆえ、財政当局からは「社会保障の見直し」が求められる。その意味で、わが国の社会保障制度は曲がり角に差し掛かった。しかし、前記したように、筆者はそのことを決して悪くは捉えていない。なぜならば、この状況に至って、国民は自ら考えるようになり、どのような社会保障制度が望ましいかということに関して意思表示するようになると思うからである。

本稿では、ガバナンスという枠組みを通して社会保障制度の構築に国民の意思が正しく反映されることを論じてきた。少し前の所で引用したように、「ガバナンスというのはダイナミックな制度を構築する試み」と捉えられる。さらに、神野 2004 が言うようなソーシャル・ガバナンスという捉え方をすれば、それは「連帯民主主義の実現である」ということになる。国民がたんに望

ましい社会保障制度を構築するための枠組み (仕組み) としてのガバナンスという意味だけではなく、国民の意思を反映させた社会保障制度が構築されるための枠組み (仕組み) 自体が私たちの社会にとって重要である民主主義を実現させる試みとも捉えられるのではないか。

### 謝 辞

本稿を執筆するに際して、ガバナンスに関する文献の所在を藤井浩司氏 (早稲田大学政治経済学術院教授) に教えていただいた。感謝申し上げたい。

### 参考文献

- 池尾和人 (2005) 『「統治」考慮した法人税に』、『日本経済新聞』10月19日付朝刊, 25面。  
 牛丸 聡・飯山養司・吉田充志 (2004) 『公的年金改革—仕組みと改革の方向性—』, 東洋経済新報社。  
 神野直彦 (2004) 「新しい市民社会の形成—官から民への分権」, 神野直彦・澤井安勇編著 (2004) 第1章第1節。  
 ———・澤井安勇編著 (2004) 『ソーシャル・ガバナンス』, 東洋経済新報社。  
 国立社会保障・人口問題研究所 (2005) 『平成15年度社会保障給付費』。  
 財務省ホームページ <http://www.mof.go.jp/>  
 澤井安勇 (2004) 「ソーシャル・ガバナンスの概念とその成立条件」, 神野直彦・澤井安勇編著 (2004) 第1章第3節。  
 社会経済生産性本部編 (1998) 『職場と労使関係の再構築—個と集団の新しいコラボレーションに向けて』, 社会経済生産性本部。  
 中邨 章 (2004) 「行政, 行政学と『ガバナンス』の三形態」, 日本行政学会編『ガバナンス論と行政学』, ぎょうせい。  
 日本国際交流センター (1998) 『ガバナンスの課題』, 日本国際交流センター。  
 (うしまる・さとし 早稲田大学教授)