

社会保障研究所 編 『経済社会の変動と社会保障』

東京大学出版会 1984年 8 月

v+249ページ

岸 功

本書は社会保障研究所の研究プロジェクト「社会保障の基本問題に関する研究」の報告書の第2冊目である（第1冊目は、同研究所編『社会保障の基本問題』であり、1983年8月に刊行された）。本書はつぎのような諸論文で構成されている。

序章 人口変動と社会保障（安川正彬）

第I部 経済の基調変化と社会保障

第1章 経済の変動と社会保障（宮崎 勇）

第2章 財政と社会保障（野口悠紀雄）

第3章 生存環境の変化と社会保障（江見康一）

第4章 高齢化と雇用問題（島田晴雄）

第5章 高齢者の就業・生活と社会保障（西川俊作）

第6章 経営効率促進と社会保障（庭田範秋）

第II部 社会の変動と社会保障

第7章 産業化、社会の構造変動、福祉国家（富永健一）

第8章 家族の変化と社会保障（森岡清美）

第9章 世代間の協力関係と社会保障（青井和夫）

第10章 地域社会の変動と社会保障（松原治郎）

第11章 政治の変動と社会保障（西尾 勝）

以上のように構成されているから、読者は各執筆者と自由に問答を試みることができるのであるが、しかしこれを1冊の文献として読もうとするとき、実は編者からひとつの謎かけが読者に与えられているようだ。つまり専門別に配列された著名な12人の論者たちの主張をどのように整理する

かが読者に委ねられているようである。そこで最初に評者の主観的判断を示すと、(1)第11章西尾論文で近年の福祉見直しの風潮そのものの検討と、福祉に対する合意形成の前提としての福祉国家論の基本問題が提起されている。(2)経済社会の変動のもとでの福祉政策の社会的必要性の根拠を第7章富永論文で示し、同時に長期的な社会的環境変化に適合するように社会保障も変化してゆくものであることを第3章江見論文で示す。(3)最近の議論の一部に含まれる福祉抑制万能論・私的扶養拡大論に対する批判を、第1章宮崎論文・第5章西川論文・第8章森岡論文で展開する。(4)今後の社会的条件の変化に対応した福祉政策の展開についての提案の具体例を、序章安川論文・第2章野口論文・第4章島田論文・第6章庭田論文・第9章青井論文・第10章松原論文で提示している。このように再構成をしてみれば、各執筆者からは「わかっちゃいないネ」というお叱りを頂くことは免れないし、当然べつの読み方もいろいろあるにちがいない。むしろ各論文にはこれから紹介する事柄以外にも重要な論点がいくつも含まれていることは承知しているけれども、限られた紙幅のなかでは評者の偏見による部分的紹介にとどまらざるをえないことをお許しいただきたい。

I

第11章西尾論文。本章における基本的な問題意識は、現在の「福祉見直し論」は国民大衆のなかに広くもやもやした形で潜在していた福祉政策に対する疑念にはけ口を与えたものであるから、福

社政策は財界人だけでなく広範な国民各層からも批判されている、だから福祉国家論は底辺からの再構築を求められているのである、ということになる。そして著者は、国レベルの福祉見直しの論点が経済のスタグフレーションに付随する財政危機のもとでの社会保障政策のあり方にあるとし、これは財源対策問題であるから利害対立は生じるとしても必ずしも諸批判が福祉国家の理念を根底からくつがえすような性格のものとはみていない。それに対して自治体レベルの福祉見直し論は大衆の素朴な共感に支えられたもので、「そこで問われているのは、決して支給額の高低、あるいは受益者負担の多寡だけではない。福祉行政の対象者が減少せず、むしろ増加しつづけるのはどうしたことかが問われている。保護世帯とボーダーライン層との間に生じる格差について問われている。より一般的には、対象者と非対象者との間に生じる不公平に対して疑問がいだかれている。」これこそが「国民の福祉観念の根幹」にふれる論点である、というのである。

このような福祉批判の2つの論調が補強し合っている状況のもとで、福祉国家の理念と目標を再構築するには、国と自治体レベルにわたって福祉に対する国民的合意を再形成しなければならない、と主張している。

それを議論する前提として福祉国家論の5つの基本問題を提示している。①福祉政策は再分配政策であり、受け取る者の劣等感を生存権により払拭しようとしても贈与する側にためらいが生じたときには生存権によってそれに打ち克てるわけではない。②福祉国家論はマスデモクラシーのもとで国民国家を政治的に統合する必要性に立脚したものであり、自由放任思想や社会主義思想のような自己完結性をもった思想ではない。③政府の役割の範囲を一義的に確定することができないため、たとえば経済発展に寄与するというような社会的メリットを論証しつづければデメリット論に対抗できない。④福祉政策はその思想的根底に経済的打算を超えた理想主義を含んでいるために経済理論と対抗しなければならない、と同時に人々の社会生活にかかわるために、自己責任の思想や

家族の機能についての社会通念とも摩擦を生じてしまうことになる。とくに後者は、福祉政策が家族機能の変化に対応して発展したとしても、逆に福祉政策がその変化を促進しているという疑いをもたれることや、先進諸国における近隣コミュニティの相互扶助機能の見直し、あるいは家族の相互扶助機能の再評価の動きとも関連している。⑤民間の社会福祉活動はナショナリズムを超えるはずであるが、それに対して福祉国家論はナショナリズムに立脚するため移民・難民・外国人労働者などの受け入れや海外援助にどう応えうかが問われることになる。

この第11章ではさらに第二臨調の前史についての検討や自治体レベルの福祉批判の考察が含まれているが、その紹介は割愛したい。

II

第7章富永論文。ここでは、進化とは環境に対する適応能力の上昇であるという観点から、狩猟採集社会から農業社会を経て産業社会にいたる発展を社会進化とみなす。もともと進化というものは一定の特化した側面に関して環境に対する適応能力を高めるものであるが、他の側面に関しては逆機能をつくり出す可能性をもっているため、必ずしもすべての点で望ましい結果をつくり出すことを保証するものではない。しかし、社会進化が人間の目的的な選択の結果である以上、逆機能現象の肥大も人間の目的的な制御により是正する、という政策論的課題が設定可能になる。

歴史的には産業化に伴う社会構造の変動は、前産業社会における基礎集団・基礎社会（あるいは親族構造・地域社会構造）のなかに自然的にそなわっていた生活上の協働によるリスク処理能力を退化させたという説明がなされる。経済発展と政治的近代化はパーソンのA機能とG機能にかかわるものであるが、本章ではI機能とL機能（本章では便宜的にこれらは社会文化機能と呼ばれる）がどうなったのかに注意が向けられる。「ここで社会文化的機能というのは、生活の共同、冠婚葬祭、出産・育児と子供の社会化、病人や高齢

者の保護、レクリエーション、相互扶助などといった、日常生活における多機能的あるいは機能拡散的な生活上の必要性」であり、その担い手は経済組織や政治組織などの目的集団から区別された基礎集団・基礎社会と呼ばれている集団ないし社会である。そして産業化や近代化の中で、目的集団は発展にむかったが基礎集団・基礎社会は逆に衰退にむかった。しかし、社会文化的機能のうちには新たな目的集団によって機能的に代替させられるようになったものもあるが、親族および地域社会の解体のもとでの日常生活においてはいっそう重要となったはずの不時のリスクの処理という機能はもっぱら核家族に委ねられているけれども、核家族というのは、たやすく危機に陥り解体しやすいものであり、ここに機能的空白が生まれる。つまり産業化は社会文化的機能に関しては、「裸のままの核家族がリスク処理能力においてきわめて退化している」という状況をつくり出した。このような産業社会の弱点の1つに対処するための政策的対応が社会保障制度である。「すなわち社会保障制度は、基礎集団・基礎社会の衰退という抗しがたい歴史的趨勢としての構造変動のつくり出した機能的空白を、国家が埋めようとする政策的対応である。」

日本の場合、産業化の進展は伝統的セクターの存続により促進されていたが、近年になり構造変化の浸透による基礎集団の衰退が深化し、全国民的規模で社会保障制度に対する機能的必要性が高まっている。この時期はすでに高度な福祉国家となっている西欧における福祉見直しの時期と重なっているが、だからといって、わが国において、産業化のもとで確実にますます解体してゆく基礎集団・基礎社会を福祉国家政策の機能的代替物に見立てる、というのは錯覚でしかないことをデータで示している。そして、福祉社会における家計と企業の自助努力はせいぜい福祉国家機能の補完にとどまるものだとして述べている。

富永論文では社会保障政策を正当化する理論的検討がなされたが、構造・機能主義的アプローチでは機能的等価物という考え方をとり入れるとき、社会的条件が変わりつつあるときに現実にとのよ

うな制度化・組織化が選ばれるべきであるかについては判断を下すのがむずかしい。

第3章江見論文。本章では福祉政策が生活環境の変化に対応して、制度・政策も変わらざるをえないという一般的な説明がなされている。そこで生存環境（自然的環境＋社会的環境）と社会保障の関連を考えようとすれば、社会的生存環境（たとえば、人口・国民資産・産業・技術集積などの各構造、地域環境など）はその与件であり、社会保障がそれらの変容にどのように適合してゆかねばならないかを論じなければならない、という。この与件としての社会的環境は構造的・ストックとしての性格をもち長期的に変化してゆく。そこで著者は人口の高齢化、産業構造の工業化・重化学工業化、就業構造変化などが、人々の生活様式にどのような変化を与え、それに応じて社会保障がどう変化してきたかを論じている。

そして医療や年金などを含む社会保険制度が、人口構造や疾病構造の変化と、経済成長の減速化との相対関係に十分対応できないため抜本的見直しが必要であるとすれば、社会システム技術としての社会保険と生存環境との長期的な関係まで視野に入るべきであると主張している。そして社会保障としては、たとえば、フォーマルな形での資金を媒介とする再分配機能だけでなく、インフォーマルな形での福祉サービスの再配分機能が地域社会の基盤のうえで重要となることや、医療技術の発展のもとで「生」と「死」の新しい判断基準が求められ、それが社会保障にも重大なインパクトを与えるとみている。

III

第1章宮崎論文。本章の主張はつぎの4点に集約されるように思われる。①国の社会保障政策には所得の確保ないしは再分配機能という積極的な独自の機能がある。②長期的な日本経済がもつ潜在成長力を十分に発揮できていない。その結果として社会保障費の負担力が発揮されなくなる。③GNPや財政に占める社会保障費の割合が上昇したという事実だけで、それが労働意欲を弱めてい

るとか経済活力を阻害するとみるのは適切でない。
④高齢化や技術進歩など経済社会の変動に応じて既存の制度の見直しや新たに強化すべき部門がある。

ただ本章では、日本経済が潜在的成長力をもっていることを必ずしも経済学的に論証しているわけではないから、単なる楽観論にすぎないという批判は免れない。しかし日本の経済成長が諸外国に比べて高めの水準を今後も維持するならば、著者が最後の部分でふれているように、世界の福祉の向上に対して「経済大国」日本がなにをなし、なすべきかをもっと真剣に検討すべきである、という主張はきわめて重要である。なぜなら、今後ますます国際的相互依存関係へ依存し、かつ大きな影響を与えないわけにはゆかないからである。

第5章西川論文。本章では、もっぱら高齢者の生活維持可能性という視点から定年・引退、失業、貯蓄を検討し、生活維持のためには社会保障が必要であると述べている。

たとえば、諸外国と比べて高齢者の労働力率が高いという事実に対して、勤勉さによる説明を排し、むしろ「引退を望みながらも余儀なく働き続けているという事実」を重視している。また、年金給付や収入制限、在職年金などが高齢者労働力率に与える効果を経験的に検討した研究結果に対しても、はっきりした結論を述べることは差し控えねばならないという。

また、欧米において失業給付が高いために失業をエンジョイするというモラル・ハザードの風潮があり、失業給付抑制の動きがあり、日本でもこれに倣おうという意見もある。これに対して著者は彼我の事情の違いを説いて、定年失業が存在し、高齢者の再就職が容易でない以上、求職期間中の生活の社会的な保障を削るべきでない、という。さらに、高齢化に対し早期引退より高齢者就業のシナリオにより対処しようという方向に対しても、雇用保険や老齢年金など社会保障が然るべく組み合わされたときはじめて活力が生じるのであり、「それらの支えもなしに、高齢者というより、老人が働き続けねばならぬような社会は無福祉社会でしかない」と断じている。

第8章森岡論文。本章では、家族を第1次的な福祉追求の集団と規定するが、家族が福祉活動を担当しきれないときに、家族をとりまく親族・近隣・友人の互助ネットワークが作動して補助的あるいは代替的な担当者となるのだ、という。その場合に社会的諸条件の変化のもとで、法の定める扶養義務者の範囲は、いわゆる生活保持義務者に限るか、これにせいぜい直系親族を加える程度が妥当ではないかと述べる。

そして就業・学歴・生活状況などの変化を統計資料で検討し、これらの諸変化の背後につきのような3つの基本的変化を推定している。①日常的扶養共同がいわゆる生活保持義務者に集約される傾向。ここで著者は従来の「夫婦家族制理念の浸透」という判断から離れて、「夫婦家族制の定着」を推測している。②日常生活における快適価値追求の傾向。ここでは自営業従業者の減少が家庭と職場の分離の拡大を伴い家庭が生活の場として快適さを追求しうる1つの条件を達成したこと、人生がもっていた不確実性が最近では低下し、それへの備えを放棄したことなどをその要因としてあげている。③個別化の傾向。これは女子の自立や子どもの自立、あるいは離婚率上昇の背後の夫婦の個別化などから推定される。

そしてこれらの傾向がライフサイクルの晩期に致命的な欠陥をもたらすと主張する。それへの対応として、親族扶助には情緒的サポートと介護サービスの一部しか期待できないため、それ以上の援助は共助や公助に依存するほかはない、と結論している。

IV

序章安川論文。まず、生きる者と死ぬ者の調和が社会発展を生むということを前提として、将来は生産面でも消費面でも多くの人を必要としない社会が到来することになるという。人口の現状認識として、①現在が過密社会であること、②人口高齢化が進行すること、③長寿であること、④出生力が低下する傾向にあること、などを挙げて、将来人口が下降傾向をたどる可能性、したがって

人口高齢化のいっそうの進行を述べる。この場合に人口減少を防ぎかつ過密を避けるためには、人口安定化を選択するしかなく、その上下限が人口研の新推計（中位推計）と安川推計（1.70児）である。この人口安定化に軟着陸するためには子供2人を安心して産める社会をつくることが必須条件であるという。

そして、高齢社会というのは、将来の産業革命のもとで豊かさのなかに暮らしにくさを実感し人口過剰意識が高まる社会となることを予測している。それを視野に入れた社会保障の検討は生きがいのある人間生存のあり方から説き起こすことが求められる、という。どうやら、安定人口・過密・生きがいある生と死、などに重点がおかれているようであるが、これらを人口政策と関連させると、外国人労働者流入や生きがいのある生と死の「判定」などについて判断を迫っているのかもしれない。

第2章野口論文。本章の趣旨は著者自ら第5節で示している。つまり、現在の一般会計はそこに含まれるすべての経費が基本的には同一の運動法則に従うと考えられた時代の産物であるが、社会保障関係費は、他の経費とはその増大傾向において基本的に異なる性質をもっている以上、たとえば社会保障勘定と一般勘定のように区別して処理されるべきである。そのような制度のもとで、いずれは不可避となる負担増を社会保障勘定のみに限定し、一般勘定においては増税なき財政再建を実現してゆく、という解法を組み立てている。

この提案に対しては、社会保障の負担・給付の上限を求められなくなるのではないか、という疑問が提示されることがある。それへの回答は本章のなかでは、たとえば「世代間のバランスから要請される」給付率と保険料率の幅、というところに求められよう。実はそれこそが争いの根にあるともいうべきであろうが、そのことは別にしても、年金制度の基本構造を決めるパラメーターは、①給付率、②支給開始年齢、③保険料率の3つで、それに対応して3つの制約条件（①収支制約、②1人当たり可処分所得の均衡、③負担受給の世代間バランス）を例示して問題を整理していることに

注目しておきたい。また、本章のモデルから試算してみると、将来の所得税負担には余力が残っているようである。

第4章島田論文。本章の問題意識はこうである。「日本がこれから迎えようとしている高齢者社会は、高齢化の進んだ今日の北欧諸国などの先進福祉国家を大きく上回る福祉負担を背負う国となる公算が大きい。すでに先進北欧諸国では巨大な福祉負担によって財政が肥大化硬直化するとともに、勤労意欲が阻害され、経済の活力が失なわれつつあることが大きな問題となっている。」だからといって、日本において「雇用構造や雇用制度の適切な組み直しなしに所得保障を削減することは、いたずらに失業あるいは不完全就業を増大させ雇用不安を募らせることになる懼れが大きい。いいかえれば、労働者のもてる能力が十分に活用されないということであり、結局経済の活力を損なう結果になる。」そこで、高齢化社会において労働力を有効に活用するにはどのような雇用の仕組みがよいのかを考えよう、というのである。

そして早期隠退型シナリオと高齢者就労型シナリオを提示し、前者は欧米諸国で追求されたが財政肥大化硬直化、勤労意欲減退など経済の活力低下の兆候を示していると判断している。それに対して近年のわが国は、後者を選択しているようであるが、これが高齢者の生産的な人的能力を活用するという方向の政策であり、かつ高齢者自身もそう志向するならば、「それらは現代の福祉国家に共通する困難を克服する方向を示唆するものとして評価しうる」とみている。

第6章庭田論文。本章では、今後の社会保険における負担・拠出が増大してゆくとき、どうしても事業主、経営者・企業家のいっそうの理解と協力を取り付けることが必要となる、という判断のもとで、福祉活動の効率性と企業経営の効率性との両立の必要性を説いている。

とくに自己負担強化はつぎの点で企業経営に影響するという。①保険料が効率的に活用されているか、②社会保障のいっそうの拡充・向上が企業経営の効率化にいかに関与するか、③同じく各業界、各企業別に効果がどのように相違するのか。これ

らに対し14項目ほどの諸メリット・デメリットを列挙し、社会保障の各制度の効率化が前提となると述べ、しかし福祉活動の効率性と企業経営の効率性とは異なった概念であるから、両者を仲立ちする概念が必要であり、その概念として「リスク・マネジメント」を挙げている。

そして、リスク・マネジメントが社会保障とどのように関連しているかを7点ほど述べている。

第9章青井論文。本章ではこれからますます重大な問題となると思われる3つの問題、①少年の非行、②成年の離婚、③引退後の高齢者問題（生活問題）をとり上げ、これらのうちどれか1つが悪化するとそれが同時に他の2つとも悪化させるという「悪循環」の関係にあると述べている。そしてこれらは、「戦後の急速な経済発展と社会変動の総決算として、起こるべくして起った」ものであると主張し、その対策は「ボランティア精神」を基底にもったものでなければならない、という。

だからといって、先の3つの問題を自己犠牲的なボランティア活動のみに頼るというのではなく、「公助」「互助」「自助」の複合的な組み合わせによる生活保障を構想したうえで、21世紀には、ボランティアの善意と公的援助の保障と福祉・医療・教育の企業化の三者が善意と保障と能率を互いに補足すべきであるという。さらに興味深いことには、「青少年と壮年と高齢者が互いに助け合うこと、そしてそれを契機として相互に意思の疎通を図ること。これはかつての大家族のなかで実現されていたものであった。」といい、このアイディアを核家族化しつつある現代において、さらに広い社会的場面で再び生かそうとする制度的試みとして8項目ほどの提言を記している。

第10章松原論文。この章での著者の基本的な考え方は、「社会保障の真の目的は相互扶助にある。

もちろん、それに対して公的扶助が引き受ける場面もあるが、その精神は本来自助にある。」ということのように思われる。そこでいま必要なのは、福祉施設の公的利用、ボランティアの活動、行政によるその媒介の3つであり、この三者の相互化が重要だという。これは実は公的扶助の守備範囲と限界をはっきりさせることと同時に、住民の力を単に公的負担の補助とみなすのではなく、住民の相互扶助の体系の一部として位置づけることにつながる。つまり私的分担をカウントに入れることで公的分担の責任も明確になるはずである、ということになる。そこから「市町村を主力にして、地方自治体による社会保障のシステム化が前提にあって、そのうえで民間の力を生かした、社会福祉事業を展開させる必要がある」という提言が出されるわけである。

評者は以上のように整理してみたが、社会保障、社会福祉のあるべき方向についての各論者の主張を正確に紹介できたとも思わない。とくに国家の役割と個人の自発性に基づく福祉的活動の関連については必ずしも共通言語で論じられているわけではないので、論文ごとに読み取るほかはないが、それらを相互に比較しようとするとき、現状では読み手の裁量に任されることが多いが、少なくとも研究者の間の共通理解の土壌の上での意見の相違として比較検討されるようになったとき、はじめて福祉についての新しい国民的合意形成に資することができるのではないか。学者の市民的な立場からの発言と経済学や社会学の理論から導き出された議論との間のギャップを埋めることが重要であると思うが、評者にとって、12人の著者の発言はきわめて有益な材料となったことを記して書評に代えさせていただきたい。

（きし・いさお 大正大学助教授）