

年大きく変わりつつあるとの認識に立ち、それに対する財源調達を、新たにどう位置づけ直すかが主題です。

基調報告のあと、さらにその焦点を絞り込むため、3つのテーマを選びました。シンポジウムの各講師の先生方をお願いをして、第1に、税制と社会保険、この両者の本質的な差異の有無や位置づけ方、第2に、措置制度の役割の変化とその限界の見直し、それから第3に、新しい焦点的な問題

としての介護システムの組み方や社会保険化のあり方について、それぞれ報告と討論によって論点の所在を深めたいと思います。

本日のディスカッションが、私ども社会保障研究所創立30周年を記念するだけではなく、さらには日本の社会保障がかかえる問題を探るのにふさわしい内容となりますことを、わたくしども一同、祈念しております。どうかよろしくお願いいたします。(拍手)

基調講演

21世紀の社会保障の思考軸 ——「体制」変動の中の制度デザイン——

宮澤 健 一

〔序〕 社会保障展開の今日——三段階シフト

体制変動の中の制度デザインという観点から、21世紀の社会保障の「思考軸」をどこに置くべきか、サーベイしてみたい。

現在の社会保障は、従来の社会保障論の延長線上では考えられなくなり、理解し得なくなっている体制激動の中にある。別の言い方をすれば、今日の社会保障は第3の展開の段階に入った。かつての第1の段階は、社会保障の「形成・展開」の時期、続く第2段階が「発展・反省」の時期、そして今日は「変質・再考」の時期に移行したといえる。

第1段階の、形成・展開を表す言葉として、わが国の場合でいえば、国民皆保険・皆年金の達成が象徴として挙げられよう。その考え方の背後にあった見方は、市場機構にわれわれの経済社会の運行をゆだねると所得面で分配の不平等を生み「公正」が満たされず、歪みを生むというにあった。これはよく知られているとおりである。

第2段階の、発展・反省の時期を象徴する言葉としては、「福祉見直し論」あるいは「福祉国家の再検討」となろう。福祉先行とゆきすぎは、その

帰結として、社会活力を低下させる。そこで「効率」を重視して再登場させる、あるいは、市場の復位が求められる時代に移る。

第3段階に進むと、単に効率の復位だけではすまされなくなる。いわば「福祉リストラ」の時代であって、福祉の理念・発想を、根底から立て直す必要が自覚され始める。その舞台であるわれわれの高齢化社会は、同時に成熟社会でもある。さらには産業社会の特性を備えた社会でもある。そうした「高齢化・成熟・産業社会」での福祉と市場のあり方が、いま改めて問われている。煎じ詰めれば論点は、公正と効率の両立化をどう図るかにあり、その両立にかなう制度のあり方、制度デザインが問われている。以上を図式化して囲みにまとめておこう。

こうした発想とは別に、最近しばしば、新たな「連帯」や「共生」が、「自立」とともに説かれている。これはとくに家族やコミュニティが変容し個人化が進む現代では、まさにそのとおりといえよう。ただし、連帯といい共生といわれているものの内実は何か。機能的にみれば、それは究極のところ、公正と効率の組み合わせ方にあり、そのための制度デザインのいかに依存している。こ

▽社会保障の3段階シフト

現代の社会保障→体制激動の波の中であって、従来の社会保障論の延長線上では展開し得なくなっている現状、これをどう踏まえるか。

第1段階＝形成・展開。(象徴する言葉)＝“国民皆年金・皆保険”

- ・市場機構に経済社会の運行をゆだねると→「公正」は、必ずしも満たされず。

第2段階＝発展・反省。(象徴する言葉)＝“福祉見直し論”(福祉国家の再検討)

- ・福祉のゆきすぎは社会活力を低下させる→「効率」重視再登場、市場の復位。

第3段階＝変質・再考。(象徴する言葉)＝“福祉リストラ”(理念・発想の再構築)

- ・高齢化・成熟・産業社会での福祉と市場の連動→「公正」と「効率」の両立化。

うしてわれわれにとって重要なのは、「意識としての連帯」だけでなく、「制度としての連帯」が重要である。その認識が欠かせない。

以下われわれの時代の局面を、2つのキーワードと、3つのチェック・ポイントで捉えてみたい。

1. 2つのキーワード——“普遍化”と“連動化”

2つのキーワードとは、ひとつは普遍化、ひとつは連動化である。

(1) 普遍化とは、福祉ニーズの普遍化で、国民のすべてが福祉の対象になる変容をとげた。従来の弱者救済的な、あるいは救済法的な発想から脱却して、貧困とは結びついていない福祉領域が大きく広がったのである。その背後には高齢化、少子化の進展がある。退職後の老後の生活リスクは国民の誰でもが経験するものだし、また不時の疾病リスクもそうであり、介護のリスクが新たにこれに加わった。育児、就労面の生活リスクも別の例である。

(2) もうひとつのキーワードは産業社会との連動化で、これは福祉が現代社会の特性の中に組み込まれてきたことを示している。その背後に進行しているのは、経済にとって福祉は無視できない規模に達したこと、さらには、スケールという量の面だけではなく、質の面でも無視できない位置

を占めたことである。質の面とは、市場機構と連動する福祉領域が拡大したことで、2つの側面がある。ひとつは伝統市場との連動であり、もうひとつは福祉市場というものが開けてきたことである。その例を、年金、医療、福祉の各分野ごとに点検してみよう。

① 年金の分野では、まず労働市場との連動がある。年金の支給開始年齢の引き上げは、高齢者の再雇用、部分雇用、多様な勤務形態の開発を求める。高齢者の労働移動を容易にするためには、労働市場の流動化も要請される。年金はまた、金融市場とも連動している。年金の財政強化のための公的年金積立金の自主運用が民間委託でなされ、金融市場での受託機関相互の競争を呼んでいる。年金市場の巨大化のもと、アメリカの投資顧問会社の参入解禁など、国際的な側面もこれにかかわる。そのほか、高齢者不動産担保金融や、資産流動化の金融商品開発など、金融市場とのかかわりは多面に及ぶ。

② 医療の分野では、医療機能の分化、医療機関の効率化の要請を背景に、メディカル市場が形成される。あるいは最近の薬価の改定、医薬品流通機構のドラスティックな変革の進行によって、医薬品市場には質的变化が進行する。さらに、かつて病院は、規模拡大で各種の機能を内部に取り込む内部化を進めてきたが、近年では、内部化から外部化にシフトし、外注化が進んだため、広範な医療関連サービス市場を形成させている。

③ 福祉の領域でのこれからの重点は、介護と子育てである。家族機能の外部化、女性の職場進出、介護の需要拡大が進み、保育需要も特定家庭から一般家庭に拡大している。これらの事情を背景に、在宅サービス市場、シルバー市場、あるいは保育関連サービス市場が開ける。

これらの展開で特徴的な一点は、従来、それらの活動に従事していなかったいろいろな業種、産業からの異業種参入が進み、「業際化」の進展という形をとって展開されていることである。

2. 体制運営——3つのチェック・ポイント

こうして、公と私、福祉と経済の関係の捉え直

しの問題群が次々と誘発されるようになる。集約していえば、これは「福祉機能の社会経済機構への内部化」という表現にまとめてよからう。

この特性を体制運営にからめて考える際、前提的な2つの背景がある。ひとつは大きな政府への歯止めがサッチャー、レーガン、中曽根時代から主題となり、規制緩和、民間活力、民営化の線が進められた。現在はその功と罪を含め、再評価の時代にある。もう一方では、ソビエト連邦が劇的に崩壊して、社会主義も退潮した。これを受けて、社会保障の哲学も、社会主義に代わる資本主義批判から、さらに批判の次元を超えて進むことが求められている。以上、まとめていうと、「小さな政府への願望」と「市場経済への傾斜」の中の福祉，ということになろう。その中で論点を、3つのチェック・ポイントで捉えてみたい。

(1) チェック・ポイントの第1は、国家と経済の見方の位置づけ直しである。内容的には、福祉国家 vs 産業国家の焦点づけの変換である。「福祉国家」は「産業国家」の批判者、修正者という従来の地位を、いかなる視点で超えることができるのか。いまそのことが問われている。

(2) チェック・ポイントの第2は、経済調整機構の変容の中での問題の点検である。先ほど動向として市場経済への傾斜を指摘したが、しかし現代の調整メカニズムには、市場だけでなく、組織が機能し、また組織間調整が働いており、三者が並立している。現代は「組織の時代」といわれるように、巨大な組織体が機能している。それだけではなく、「1つの組織、あるいは1つの主体だけでは対処困難な領域」が生まれてきたことが重要で、組織間調整の領域というべきものが開けている。そうした中で、論点は位置づけられることを要する。

(3) チェック・ポイントの第3は、政策発想の転換の必要である。福祉政策あるいは社会保障政策は、資本主義への修正というかつての機能から、社会経済の秩序維持機能へと、ベース変換が求められている。内容的には、伝統的に考えられてきた弱者救済から脱して（もちろん弱者救済もいまでも重要な一環だが）、多元化する「国民“不安”

の解消」が課題として登場する。不安の中には、介護リスクといった新しい型の不安も含まれる。

以下、この3つのチェック・ポイントそれぞれに即して、論点の性格を摘出したい。

〔Ⅰ〕 “福祉国家 vs 産業国家” ——その対置の焦点シフト

1. 福祉と市場、位置づけ直し・相互浸透

チェック・ポイントの第1は、福祉国家 vs 産業国家のあり方である。その焦点は、福祉と市場の位置づけ直し、あるいは両者の相互浸透をどう見るかにかかわる。

福祉国家といえども、経済余剰へ依存していることは、近年の各国の経験で実感をもって認知されてきたとおりである。その際、福祉国家というものの働きは、はたして産業国家型の活動に対する修正なのか、それとも、それとの併存なのか、あるいはむしろ、産業国家型活動を活用すべきなのか。「修正か、併存か、活用か」、時代のウエイトは、次第に後者のほうに重点移動をとげてきたように思える。

もともと、人々のニーズを満たすには2つのルートがある。すなわち市場と福祉とである。市場と福祉との関係を見る視角として、両者を排他ではなく連関として、また対立ではなく連立として捉える発想をベースとすべきであろう。そのとき基底におくべき視点が2つある。

(1) 両者の連立・連関は、所得補償や現物補償に裏打ちされたマーケット・メカニズムというだけではなくて、機会補償にも裏づけられた“競争”市場機構との共存、ということではなければならない。その具体的内容についてはのちに扱う。

(2) もうひとつは、社会活力保持と社会保障充実との両者は矛盾するとよくいわれるが、はたしてそうか。両者両立の条件はないのか。論点は多岐に及ぶが、焦点のひとつは、社会保障負担率と経済成長率との相互関連を、どう認識するかにかかっている。

具体例として、先ごろ発表され各面でかなり引用され注目された「21世紀の福祉ビジョン」の場合を考えてみたい。ビジョンでは着目として、現

状維持ケースのほか、制度改革の3つの政策ミックス、高福祉型、再編成型、低負担型を加え、4ケースを提示する。それに3種類の成長パターン、高成長、中成長、低成長を対置させ、両者の組み合わせで全部で4×3のケースを設定する。このケース分けは、社会保障の将来像に数量的な情報を与える点で貴重な見方である。

ただし、負担率と成長率とは、もともと性格上、独立ではないはずで、4×3のケースが同等の形で成立する保証はまったくない。むしろ例えば、年金改革によって高齢者を年金の受給者側から働き手の側に移す誘因を与え、あるいは介護制度や子育て支援制度の推進で労働力率を上昇させて活動の支え手を増やせば、成長率を高位に導くことができる。

したがって、各々の政策ミックスはそれぞれの成長パターンとある対応関係にあるはずであって、そうした対応の論理づけと解明とを要する。いま要請されているのは、そうした性格の議論にほかならない。

2. 「公と私」の接点、システムと機能のどこに着目

議論の場を提供する視角の重要なひとつは、「公と私」の接点をどう考えるかである。しかも、機能面のどこに着目してこれを捉えるかである。3点ほど考えたい。

(1) ひとつは、公と私の“重なり合う”領域の拡大である。従来までの、公の分野は公、私の分野は私という、公私の相互独立性の分担時代はすでに終わった。例えば民営化というときも、従来型だと公の分野から私の分野へのシフトを意味したが、近年は「公私ミックス」の中での組み合わせをどう選択するかに重点が移っている。

ひとつ言い換えてみると、これは公私相互間に、「代替関係」だけではなく、「補完関係」もまた重要となったことを意味し、補完関係の重要性の比重が上昇しているのが注目される。さらにもうひとつ言い換えて、社会学者ハーバマスの「市民的公共性」の言葉でも表現できる。彼によると市民的公共性には構造転換が進み、かつて私的領域と公的領域の媒介者であったものが、転じて、両者

「相互浸透」の交錯する社会圏に移行したとされる。それが今日、さらに福祉機能の社会経済構造への内部化にまで浸透したのである。

(2) 公私ミックスの中で考えるべき一焦点は、「公助」、「互助」、「自助」のバランスと、その取り直しである。負担面に置き換えれば、公助は税金、互助は社会保険料、自助は自己負担となる。

① まず、税と社会保険料との関係では、両者を体系的にセットとして捉え、そのうえでの分担を統括的に考える視点が重要になる。最近の争点に、社会保険料は税に限りなく近いのか否かをめぐって見解の対立がある。一方の意見では、税金と社会保険料は徴収方法の違いを除き、本質的な差はないと言いきる論者もいる。その論拠は、両者いずれも所得トランスファー（所得移転）の制度であって、移転財源という点では変わりはないと見る点にある。こうして、保険料の引き上げは、すなわち増税に等しいと論ぜられ、保険料は税として見ると逆進的であるとの主張もなされている。他方、対立する意見としては、保険は受益と負担の対応づけが明示できるので税とは異質であるとされ、あわせて強制力の差（納入率の開差）が指摘される。また、税は単年度会計であるのに対して、例えば年金保険は積立制度で運営に差が厳存し、あるいは保険の場合には保険者に料率決定についてのある程度の参加権の存在や事業運営の自主性ありとの議論もなされる。たしかに、所得再分配の意味には両者で性格差がある。徴収ベース、世代内と世代間、賦課と積立の方式差など、これらをめぐり整理すべき論点は多い。

② 自己負担については、二面が識別される。その1は、応分の本人負担をどこまで必要とするかの、扶助とコスト意識とのトレード・オフである。加えて、福祉社会への参加料としての機能、参加意識としての側面も、自己負担の役割に含めてもよいであろう。その2は、逆に、「隠れた負担」としての局面である。とりわけ家族介護に代表される隠れたコスト、オポチュニティ・コストを、どう表に出して評価するか、これは重要な側面である。ドイツで発足した介護保険制度では、家族労働を社会的労働、有償労働と見て、労災保

険の対象としているが、ひとつの見識ということができよう。

(3) 「選択の可能性」をどう広げるかが、もうひとつの視角となる。利用者側には選択肢を与え、供給者側にはインセンティブを与えることがベースとなる。3点を挙げよう。

① まず、制度セッティングとしては、料率や料金設定の場合が直ちに関連するが、そうした料率だけではなくて、制度枠そのものの一般要件としても問題となる。具体例として、今日の一焦点、措置制度 vs 契約制度が挙げられる。保育所や老人施設などでの措置制度は、戦後の福祉制度の重要な支柱であったが、状況は大きく変化した。措置制度はもともと、行政が需要を一方的に査定する制度で、端的に言えば、消費者主権ゼロ、生活者選択ゼロのシステムである。これを利用者本位のシステムにどう改め、契約制度をどう取り入れるかが中心の論点となる。とりわけ女性労働の市場価値が上昇し、子育て、介護、専業主婦で家庭にとどまるオポチュニティ・コストが上昇している背景のもとで、そうした「選択性」の制度枠が検討されなければならない。

② 選択にとって重要な前提となるのは、情報である。負担と給付の情報である。「情報透明度」が負担(税金・社会保険料)と給付の、世代間・制度間のトランスファーの流れで明確である必要があり、どこまでが世代間の助け合いで、どこまでが自己世代負担であるかが明別できる判断情報が与えられる必要がある。それを欠くとき、国民に不満が底流化する。また現行制度のもとでは、中間所得層、勤労壮年層に負担が偏りがちだが、将来それがいかに改善されるかの情報の透明度も、選択の可能性にとって重要な一面である。

③ 法制的には、選択可能性は「権利の再分配」という形をとる。権利の分配の仕方が選択機会を変え、選択範囲を変更させる。そのことが、公正と効率のバランスの内実を左右する。ここで肝要となるキーワードは、「市場化の限度」と「社会化の節度」である。この二点が権利の再分配の要諦とならなければならない。

「市場化の限度」とは、市場化が金持ち階級＝富

裕層の選択の拡大と低所得者層の排除に終わることがない、という要件を指す。経済的な効率性の追求が、社会の連帯性を損なうことになってはならない。他方「社会化の節度」とは、社会化の推進が、競争のもつ効率性・創造性を圧殺してはならないという要件をいう。社会的な公平性の追求が、公共選択における最適性を見失うことになってはならない。

人はしばしば議論の中で、市場化の限度か社会化の節度かのいずれか一方だけを強く主張しがちである。そうした一方的な主張の行き着くところ、解決と合意の道を塞ぐこととなる。

3. 「混合経済」の体制運営は機能できるか

われわれの混合経済の体制運営は、はたしてこの種の課題に対して、うまく機能できるであろうか。改めて考えてみると、ミックスド・エコノミーの慣用語がいう「混合」とは、いかにも安易で曖昧な概念である。それは、民間と政府の役割配分について、明示的な規定を欠いている概念である。

むしろいうならば「混合経済体制」でなく、「分担経済体制」と呼ぶべきであろう。混合方式が生む矛盾の要点は、囲みの中に要約した。

▽異質2原理

〔民間〕＝市場の原理 vs 統御の原理＝〔政府〕
 || ||
 (自由と契約の競争ルール) vs (権限と支配の計画ルール)
 ↓
 〈両者の“連結”〉 → “競争と規制の緊張関係”

- ①両者の安易な「混合」は〈機能矛盾〉を引き起こす。⇒「規制が規制を呼ぶ」波及効果(規制する側／される側→情報の非対称性、これを補うための更なる規制を呼ぶ面も)
 - ②規制関連の権益、〈既得権圧力グループ〉を育成。⇒「規制緩和への抵抗」の内在化
 - ③政官業の相互依存(癒着)、競争領域の更なる侵害。⇒「利権分配システム」の歪み
- ⇒異質原理の安易な「混合」でなく明確な「分離」を、「妥協」ではなく「分担」を。

要は、市場の原理と、政府の統御の原理とは異質であって、この異質原理の安易な結合は機能矛盾を生む。この矛盾を避けるには、「混合」ではなくて「分離」が、「妥協」ではなくて「分担」が、ルール化の基礎に置かれるべきなのである。

〔Ⅱ〕‘経済調整機構’の変容 ——市場、プラス、組織、組織間調整

1. 調整機構の相互関係をどう見る

チェック・ポイントの第2は、産業国家と福祉国家の作動の場である、経済調整機構の変容についてである。今日の調整メカニズムには、市場と、組織と、組織間調整の、この三者が並立している。それぞれの調整機構の意味とそれらの相互関係は、どう確定できるか。

(1) まず市場機構。現代の市場機構に対して福祉社会化のもつ意味は、既述のように、市場機構の補正から一歩踏み出して、むしろこれと併存しそれを活用する方向に比重が移行している。活用とは、市場機構のもっている効率性、創造性、柔軟性を生かしていくことである。公的まかせにすると、必ず無駄と非効率が生ずる。公的な活動は、個別的なサービスや柔軟なサービスを提供することに限界をもち、どうしても無駄と非効率を伴う。その無駄と非効率は市民の負担として税金にはね返り、これも一種の福祉の阻害となる。これは、「市場を利用しないことのコスト」ともいうべきものである。その高コストを避けるためにも、市場機構の活用が図られてよい。

(2) 次に組織。組織と何か。経済学者アローの定義によれば、「組織」とは市場の価格システムがうまく働かない状況のもとで、集団的な行動の利点を実現する手段である。またコースの定義では、市場の利用には取引コストがかかるため、組織の形成が促される。個人やマーケット・メカニズムが失敗し手に及ばない分野に、組織が活動している。個人ではとても処理しきれない大量の情報も、組織の力で収集され意思決定に利用される。企業組織が民間で大きく機能しているし、政府も、国・地方自治体がそれぞれの規模で活動している。それに非営利組織の役割も増してきている。

(3) 今日ではさらに、組織間連結の機能が重要さを強めている。冒頭で示したように、現代ではひとつの組織体だけでは対応困難な問題領域が生まれ、複数組織による連結的な対応が目立つようになった。とりわけ福祉の領域では、民間非営利団体の役割が増大し定着の方向にあるが、組織間連結の側面でも、役割が期待され予想されている。

その組織間連結では、①「地方展開の眼」と、②「組織化の眼」(ネットワークの眼)、この2つが重要である。

① 地域展開の眼とは、地方自治体のコミュニケーション行政の責任体制を軸にして、一方では、民間企業、他方では、非営利組織やボランティア、住民参加との連動の構築である。要約していえば、地域ネットワーク体制をいかに確立するかである。

② 組織化の眼については、具体的にイメージするため「介護」の場合を例にとろう。民間企業との連関では、公的な介護体制の確立が、民間の在宅介護、訪問介護、あるいは介護福祉機器の販売・レンタル、薬の宅配などと、いかに連動するかである。高齢者用住宅や不動産担保金融の支えも必要となる。また公的介護保険制度ができると、民間保険会社も動きやすい条件が整い、民間介護保険による補完、あるいは補完を超えて、独自の保険商品開発も重要分野として進展する。

「非営利組織」は、こうした動向の中にあって、福祉経済にとって肝要な活動単位となる。既存の非営利組織として、健保組合、福祉公社、社協、生協、農協、医師会などの動員・参加、そして新しい需要の受け皿としての社会福祉法人の新設など。そこに住民参加、ボランティア、家族、企業の退職者、企業人材派遣活動などとの連結も生まれる。こうした動きは、地域によってかなりの実態上の差があろう。

ここでのポイントは2つ。ひとつはこれによって「新しいサービスの供給主体」の形成が期待されること、もうひとつは、「担うべきサービス範囲の確定・分担」の形成である。インフォーマルな組織の不安定性の中でのボランティアの受け持ち範囲はどこなのか、非営利と営利のサービス領域は何で、どう分担・連動するのか、これらが詰め

るべき課題となる。

2. 非営利組織との連携——基本機能3側面

非営利組織との連携をひとつの核に考えよう。連携・連結には、3つの基本的な機能がある。①情報の共有、②ネットワーク化、③連結の経済性、である。

情報共有とは、連携するそれぞれの主体が情報を持ち寄り、各々の主体にフィードバックして活用する。ネットワーク化とは、それによるまとまりをつくり、直面する課題に応えるため相互に共通認識を形成する。あるいは共通経験を蓄積する。利害や個別の差を踏まえ、あるいは差を超えて、共用しあえる部分を重ね合わせる。そのことによって、主体間の結びつきによる効果、「連結の経済性」の実現を図る。ここに連結の経済性とは何か。経済社会の調整で果たすその機能を考えよう。

(1) 「連結の経済性」には、アウトプットの面とインプットの二面がある。次掲の囲みに見るように、アウトプットの面では、まずシナジー効果(相乗効果)が働き、連結によって1プラス1がイコール2以上の効果を生み出す。また、経験効果、学習効果が働く。従来の成長期では「予測システム」が中心で、事前の情報を求め予測し行動の判断とする方式が主体であったが、成熟社会では、「学習システム」が中心となり、現にある情報

▽主体間の結びつきによる〈連結の経済性〉

- output 面→シナジー効果(相乗効果), 経験(学習)効果, 「信頼」形成, など
⇒“外部効果の内部化”
- input 面→情報コストの節約, リスクの分散, 調整コスト(在庫, 時間)の削減, など
⇒“取引費用の削減”

⇒社会的に見れば, これは, 第3の社会経済の調整機構の作動, を意味。

- ①第1の調整機構, 価格メカニズムによる「市場」の“情報集約”の自動的調整
- ②第2の調整機構は, 権限と指令とによる「組織」の“情報統括”の権力的調整
- ③第3に, 連携とネットワーク化による「組織間」の“情報共有”の協力的調整が加わる

を累積化・体系化して対応し効果を上げる方式が強まる。さらに「信頼」の形成も重要で、ネットワーク参加者の相互接触が信頼を形成する。アローの定義では、「信頼という財」はたやすく購入できる財ではないが、重要な価値をもつ財であり、隠れたグッツとして機能する。

以上の3つ、シナジー効果、経験効果、信頼形成は、まとめて表せば「外部効果の内部化」ということに集約される。

インプット面では、まず情報コストの節約が重要となる。情報交換のノード=結末点が形成されると、情報伝達のネットワーク内処理が可能となり情報コスト削減につながることはよく知られている。また、リスクの分散がなされ、決済コスト削減につながる。さらに、調整コストも削減される。調整コストは、「もの」の場合には在庫コストの削減、「サービス」の場合には時間調整コストの削減である。

以上の3つ、情報コスト、リスクと決済コスト、調整コストの削減は、まとめて表せば「取引費用の削減」ということに集約される。

(2) 外部効果の内部化、取引費用の削減の二面作用は、社会的に見ると、社会経済の調整機構に第3のものが作動を始めていることを含意している。第1の調整機構とは、いうまでもなく価格メカニズムによる「市場」の調整機能であり、第2のそれは、権限と指令による「組織」の調整機能、第3のそれが、いま述べた連携とネットワーク化による「組織間」の調整機能である。

第1の市場の調整機能は、よく知られているとおり、あらゆる情報が競争市場の「価格」の上がり下がりの上に集約されて、これを通じて需給の自動的調整が進む。第2の組織の調整機能は、既述のように、個人ではとても処理しきれない情報を、組織の力で収集し、処理して、「権限」と「指令」による調整が行われる。これに対して、第3の連携とネットワーク化による組織間の調整機能は、情報の共有による「協力的な調整」であり、連結の経済性の作動が主軸となる。

問題の核は、調整において、自動的な調整、権力的な調整、協力的な調整の、三者の機能的な仕

分け方をどう見るかである。あるいは別の表現では、情報の集約、統括、共有の割り振り方を、どう考えるかがポイントとなる。

(3) ネットワーク化と連結の経済を、社会保障と福祉の場に投影してみよう。ここでの問題は、ネットワークの〈福祉ミックス〉の核を、どの主体に託するのか、また役割分担をどう機能させるのかにある。福祉ミックスの「核」では、コンダクター機能としてのまとめ役、あるいは、リーダーシップ機能としての指導役の、いずれを選ぶべきか。そしてまた、コーディネーターの機能の調整役を、どういう形で伴わせるかである。

具体的に例示すれば、市区町村は住民にもっとも身近な自治体で、さまざまな福祉サービスの供給主体を結びつけ、さまざまな福祉サービスを統括するコーディネートの機能をもつべきであろう。他方、国と府県、あるいは公と私は、コンダクター機能とリーダーシップ機能の役割分担を、それぞれが問題のタイプや類型に応じて受け持つということが主軸となろう。

そのための要件としては、公私の活動間の条件に著しい差があってはならず、公私の〈イコール・フィッティング〉が必要である。民間部門が不利な形での競合状態にあるため、公的・準公的領域に参入できない制度環境があれば、それは排除されるべきである。同じサービスについて、公私間において「二重価格」が成立していて、その存在のため民間がなかなか入れず民間活力利用のバックになっている事例もしばしば見受けられる。このことの排除が必要である。

対等条件化には3要件がある。ひとつは供給者間の競争の有効化、2つは規制緩和の推進、そして3つには、それらが利用者の選択の拡大へつながることである。

3. 組織連結の要件——「統合」と「分担」

組織間の連結の条件としては、統合と分担をどうするか2側面がある。

(1) 「統合」については、主体間統合と、システム統合とが、区別されなければいけない。つまり、主体間の利害調整と、機能間の制度調整との

識別である。その際、中核になるのは、「非市場的な公共的給付」と、「市場的な諸力」とを、いかに運動化させるかである。以下はその若干の例示である。

① 公共サービスで賄うのが適切なものであっても、必ずしも公共生産でなされるべき必然性はない。むしろ民間にゆだねることが望まれる場合もある。福祉需要に対しては公的に対応し、福祉供給については民間運営にまかせる、そういうパターンがもっと重視され、活用されてよい。

② 補助金の場合でも、対供給機関に出すよりも、むしろ利用者側に補助をする。例えばクーポン制などがそうで、需要者側に主体性を与える。それによって、競争と選択肢を付与させる。

③ 福祉サービスの料金、自己負担などの設定において、あまりにも不適切な料率だと、それが本来もっている、コスト意識、価格情報がまったく働かなくなる。その結果、超過需要が生じたり、供給制限が生じたりするが、これは正さなければならない。

以上はいずれも、「非市場的給付と市場諸力の運動化」をどう図るにかかわるが、①は供給システムの側に関係するし、②は需要パターンに、③は需給の評価づけ体系の事例の例である。他にもこの3点をめぐる工夫が深められる必要がある。

(2) 「分担」については、①主体分担、②機能分担、③費用分担、の3側面が区別される。

① 主体分担については、とりわけ責任主体 vs 供給主体の区別が重要である。例えば、福祉・介護サービスの責任窓口は市町村、サービス供給は民間という分担、あるいは、公的介護保険の実施の責任主体は市町村、保険運営は広域連合などが挙げられ、主役・脇役関係や提携・共同関係のあり方が重要となる。

② 機能分担では、担当形態の選択が重要である。例えば「民間委託」か「有料化」か「民営化」かなど。民間委託の例は公的年金積立金の自主運用、有料化の例は各種の有料施設、民営化の例は私営保育所など。ただし民間保育所には公的なバックも必要だが、最近、私企業が「無認可」保育所の事業選択に乗り出すなど、機能分担にも

新しい動きの例がいくつか見られる。

③ 費用分担は、公助・互助・自助バランス取り直しが中心で、これについては既述した。

これを含む分担フレーム一般の主要側面は、末尾の〔付表1〕に要約してある。

〔Ⅲ〕「政策発想」の基底 ——公正と効率の連立解の性格

1. 政策は「補正的機能」から社会統合の「基底的支柱機能」へ

チェック・ポイントの第3は、政策発想の基底をどう整え直すかである。焦点は、「公正と効率の連立解」の性格をいかに踏まえ、これにどう対応するかに集約されよう。

社会保障政策のベースは、既述のように、「補正的機能」から社会統合の「基底的支柱機能」に変わらなければならない。従来、成長と分配の社会経済均衡について、公正と効率を分離して扱うためのさまざまな工夫が経済学者によってなされてきた。しかし、どこかに無理が残る。必要なのは、効率と公正の分離の思考からの脱却である。

伝統的な発想は、生産面がまず先にあって、生産面の成長あるいは資源配分が完了（効率化）した後、いかに分配を正すかの〈補正的な再分配政策〉であった。これからの発想は、生産面と分配面の両立化（公正化）のもとでの〈社会統合的な再分配〉ということではなければならない。

政策転換のもうひとつの要件として、統括的な政策体系化をもつ必要が強調される。とくに日本の場合に顕著なことは、縦割り行政の結果として、各面で施策間の不整合を生み、重複あるいは空白の不合理が生じている。こうした帰結を生む縦割り行政が抜本的に改革され、それが福祉インフラの整備による「社会資本」よってバックアップされる必要がある。

2. 社会保障政策、機能上の2つの着目点

社会保障の政策は、機能上から見るとき、どこに眼を当てるべきか。標語的に2つの点を挙げたい。ひとつは、「分配の正義」は唯一の指導原理たり得ず、ということ、もうひとつは、効率と公正

の「連立解」は一義的に定まる保証はなし、ということである。

(1) 分配の正義は唯一の指導原理たり得ず、平等中心主義から秩序維持中心にシフトすべきことに関連して、3点を指摘したい。

① 分配政策は、従来、事後的な保障、結果の平等化が中心であったが、これからは、事前的な保障、機会の平等化に、ウェイトがシフトしなければならない。これは機能的には、所得再分配 vs リスク再分配の問題であり、また原理的には、扶助原理 vs 保険原理の組み合わせの問題、ということになる。

具体例として、社会保険制度の現況を見ると、いささか混線状態にある。現行の制度を点検すると、保険原理になじまない扶助的な側面まで、保険制度に押し込んできたきらいがある。そのため保険原理のワーカビリティの退化が生じている。その矛盾のあらわれのひとつが、社会的入院と呼ばれる現象の出現であり、もうひとつが、保険料滞納の一般化による国保や国民年金の大量脱落の保険の空洞化現象である。混線の無理が露呈したわけで、保険原理の回復と本来の作動を取り戻し、その中で扶助原理を位置づけ直す改善が必要となる。保険用語でいえば、一方では「保険料と保険給付の等価性」への配慮を捨てないと同時に、他方で、世代内・世代間の所得再分配機能とのバランスを取り直すことである。

② 分配問題は、その視角をもう少し広げれば、「生活機会の分配」ということが前面に浮かび出る。これは、国民に安心感を与えることである。そのためには、従来型の、福祉を与える側ではなく、福祉の受け手側、利用者本位に立った発想が必要である。またこれが、政策の各面での統合化と連動する必要がある。

具体例としては、近年見られる各省部局ごとに個別独立的に公表される子育て支援策を「一元化」することや、子育て支援と老齢年金制度との「連立化」の発想を必要とする。例えば、将来の時点で税や社会保険料を負担してくれる子供を育てた高齢者に対しては、その社会的貢献を評価し、イギリスやフランスのように年金加入期間に差を

つけて、年金の支給額を厚くするなど、さまざまな工夫を要する。

③ 分配の内容そのものも、いくつかの面で考え直さなければならない。伝統的な階級間・階層間の分配だけではなく、世代内・世代間の分配が重要度を増してきているし、さらにもうひとつ、制度間分配を含む発想に進む必要がある。

具体例として、ここには「隠れた所得移転」が指摘される。保険料負担の制度間・保険者間の不公平（とくに、サラリーマン層と自営業者層間の不公平）はよく知られた例である。また、保険料の滞納、未納、免除など、負担回避層が定着し、保険の空洞化現象を生んでいる。さらに、税法上の低所得者と、実態上の低所得者の間にギャップがあり、税法上の低所得者が実際上の所得水準の低さと十分に対応しておらず、保険料負担の回避層は、所得分布と関係なく存在しているとの指摘もある。さらにもう一点、受益者集団、既得権集団が定着して分配圧力を行使する隠れた所得移転も、分配問題の中に位置づけを与える必要がある。

(2) 効率と公正の連立解は一義的に定まる保証なしというとき、その内容は何か。これは結局のところ、権利の分配いかに連立解は依存することに根因がある。連立解を「社会経済均衡」という表現に言い換えると、社会経済均衡（＝連立解）には「両面志向性」がいくつか指摘される。

① 社会経済均衡を社会均衡と経済均衡の両側面に分けてみると、両者の「性格分裂」が生じやすい。社会保障政策の推進で社会均衡のほうは社会の安定化が進むかもしれない。しかし反面、経済均衡では、例えば硬直化して社会活力を喪失したり非活性化する。あるいは、議会制民主主義のもとでの財政運営を膨張化させ、「大きな政府」を呼び込む。そうした両面志向性をどう回避するかが論点で、その一部にはすでにふれた。

② 両面志向性のもうひとつの側面は、社会均衡そのものの内部にある。「機会均等」を拡大しようとする、結果として、「結果の不平等」を正当化することにつながらないか。あるいは逆に、「平等化」を拡大しようとする、それは「身分保証化」の傾向を呼び込むのではないだろうか。この

両面性、アンビバレンスを、どう解くかが課題となる。

前者の①が、効率と公正のパラドックスの問題だとすると、後者の②は、公正の中の公正をどう考えるかの問題である。この両面のパラドックスの、どのへんにわれわれの社会をセットすべきであるか。これが、基本的な論点となる。かつては私的サービスであったものの重要ないくつか「社会サービス化」した現代的状況の中で、この論点は考えられなければならない。

3. 政策決定と「権利の分配」——“合意形成”の可能性（3 定理点検）

この問題を考えるとき、最後にはどうしても、政策決定と権利の分配における合意形成の可能性に直面せざるを得なくなる。社会に多様な評価基準が存在するとき、はたして価値の共存なのか普遍化なのか。その内実は「価値対立 vs 社会統合」の問題である。いったい正義のルール化はできるか、合意形成は収束するか、共同化は幻想にすぎないのか、互酬ファクターの作動が欠かせないのか、など。

ここでは3つの基本定理、コースの定理、アローの定理、ロールズの定理にかかわらせて問題を考えることがひとつの方法である。

(1) まず政策決定の前提として、交渉に取引費用（処理コスト）を要する社会では、コースの定理が不成立となることを踏まえなければならない。〈コースの定理〉とは、資源配分（効率）と私権分配（法制）が独立となる条件を求めたもので、その条件とは、取引コストがゼロとなることである。しかし現実の、取引コストを要しそれが増大する世界では、独立性がますます成立しなくなる。そのため、公正と効率の組み合わせの中から、①何を（どういう優先順位で）、②いかにして（どのような手続きで）選ぶかを、決める緊要度が強まる。

(2) その決定の基底にある争点は、〈アローの不可能性定理〉 vs 〈ロールズの正義原理〉に集約できる。両定理のいずれの見方を暗黙のベースに置くかで、政策対応には発想差も生まれよう。両定理のポイントは、囲みの中に要約してある。

▽アローの民主制 vs ロールズの自由
 の不可能性定理 優先の正義原理
 || ||
 (個人価値集計の 社会選択ルール) ↔ (全員一致の 社会契約ルール)

〈アロー定理〉社会的選択順位決定の、民主的かつ合理的なルール下での、一般的不可能性。(整合的な順序づけのもとでの4条件。①非独裁性、②パレート条件、③広範性の条件、④独立性の条件)。→その1つ1つはもっともでも、4条件すべてを同時に満たす合意形成ルールは、一般的には不可能。
 ⇒ [病理的ルールの不可避性]

〈ロールズ原理〉公正原則決定の、自由優先・機会均等と正義保障両立下の、手続き的な可能性。(無知のヴェール、「相互無関心」「原初状態」のもとでの、ミニマム保障/個人の合理的計算下の、マックス=ミン原理)。→権利論的発想と、功利論的発想との、両者併存の全員一致の「秩序ある社会」。
 ⇒ [“社会契約”への道]

その要点をいえば、アローの定理は、社会的に何を選ぶかの優先順位決定において、民主的かつ合理的なルールのもとでは、(そのルールの1つ1つはもっともでも、それらすべてを同時に満たす)合意形成は一般的には不可能という、非常にショッキングな結論の証明を与えたものである。結果として、何らかの、病理学的なルールの採用が不可避となる。これに対して、ロールズの正義原理は、公正決定について、一方の自由優先、機会均等が、他方の正義保障と両立し得る手続き的な可能性を示したものである。結果として、全員一致の社会契約の道が開けることになる。この二定理の対立は、これをどう受けとるべきか。[付表2] 参照。

〔結〕社会統合(社会的調整) ——そして「情報基礎」再考

たしかにこの二原理は、それぞれが基本的で重要な問題を提起しており、その検討自体が大きな問題だが(証明 vs 主張、前提 vs 仮定)、ここではもう少し視野を拡大する必要はないかを考えてみ

たい。

つまり情報の基盤が、2つの原理とも狭い上に立っている。価値観の調整というものが、そこではあらかじめ除外されている。現実の世界では、対立点の交渉が行われ、その時間経過の間に、さまざまなコミュニケーションとフィードバックがなされて、当初の与件が変えられたり、価値前提が修正されたりする。そういう情報交流のダイナミズムの基礎に、問題を設定し直す必要があろう。コミュニケーション、フィードバックが行われると、主観的情報であったものが、客観的情報になるかもしれない。あるいは多元性の中においても相互承認が得られるかもしれない。

合意形成なるものは、ひとつの動学プロセスであって、その底にあるのは、価値意識(対)事実認識の問題であり、合理性(対)慣性の問題であり、反証確証(対)相互調整の問題である。そこには経験や惰性、学習や類推が働く。

いったい価値の普遍化はあり得るか。正義の普遍的な立場への説得は可能なのか。社会化された「期待」は成立するのだろうか。共同化はそもそも幻想にすぎないのか。あるいは、何かギブ・アンド・テイクの贈与交換の作動が必須なのではないだろうか。さらには、罰則など、サンクションがないと動かないのではなからうか。等々。

この問題のレベルには二面がある。

その1は、問題を一般的・原理的に説くことだが、これはまことに難題である。合意形成の非静学理論というのは、何でも起こり得る可能性をもつ代わりに、何もいえなくなる可能性ももっている。非可逆的な「履歴効果」が働いて、構造が変わると変数が元に戻ったとしても、構造は元の状態に復帰しない現象が生ずるからである。

そういうレベルの問題解決も重要であるが、その2として、個別的・具体的レベルで問題を解く必要が、われわれの日常社会には常に存在している。医療の領域、年金の領域、福祉の領域、そのそれぞれの各分野ごとに、あるいは、これらの分野間の連携の局面ごとに、制度デザインを考案していかななくてはならないのが現実である。

では、社会秩序の形成にとっての必須条件は何

か。それは合意形成なのか、それとも調整・慣行（コンベンション）・承認の、収束性にあるのか。むしろひとつの核は、制度のもつパラドックス、制度の失敗にどう対応していくかが、現実的で重要な基本課題となる。この面は[付表3]にまとめてあるので詳説しないが、合意形成や収束に向け

た「前提」として、あるいは社会的調整や修復への「条件」として、制度の失敗、制度のパラドックスをいかに回避し、どう対応するかが肝要となる。まさに、個別的・具体的レベルでの制度デザインこそが、われわれが経常的に解くべき課題として登場するからにほかならない。

付表1 公私「分担」のフレームワーク

フレーム		内 容
側 面	分担の枠づくり	ルール設計
	分担の道づくり	ルート設定 ルールを受けて、人、カネ、モノ、情報、の方向づけ。 (手段：金融措置、財政措置、料率設定、資格制度・認可制度、等)
局 面	主体分担	公私間のみならず、公機関内部、民間部門内部でも、 →それぞれ、主役・脇役関係、共同提携関係など、“組織間連結”方式の選択。 〔責任主体 供給主体〕 〔公私間：連絡調整か実施介入か、第3セクター方式か、ボランティア・家族の組織化方式か、など。地域・非営利組織の関与の仕方も課題〕 〔公内部：国と地方、都道府県と市町村、および相互間の分担〕 〔私内部：業際化、連携、コーポレート・シティズンシップ、等〕
	費用分担	応能負担の観点 vs 受益者負担の観点、そのバランス (公助・互助・自助／公費負担・保険料・自己負担、の組み合わせ)
	機能分担	プラン提供、資金提供、財サービス提供、の担い手の明確化。 (担当形態の選択) 〈例〉 民間委託＝資金調達＝公、実施担当は私 有 料 化＝資金調達は私、実施担当は公 民 営 化＝資金調達も、実施担当も、私

* 「市場の失敗」とのケース対応、「制度の失敗」の性格判別への留意、との運動の要。

宮澤健一「制度と情報の経済学」、1988年（有斐閣）、150ページ以下。

付表2 社会秩序形成の発想対比

規範的推論の枠組み	〈同感理論〉	〈J. Rawls〉	〈K. J. Arrow〉
(I) 価値前提	〔個人の快樂の集計としての社会〕	〔道徳的人間、秩序ある社会〕	〔独立な個人主義者の集合としての社会〕
(II) 道徳的観点	〔合理性 公平性〕	〔合理性 公平性〕	〔合理性（整合性） 弱パレート原理 非独裁性〕
(III) 情 報	〔完全知識〕	〔無知のヴェール〕	〔広範性（順序づけ範囲の） 独立性（無関心な選択対象からの）〕
(IV) 性 向	〔利己心 仁愛心〕	〔利己心 相互無関心〕	〔利己心 非類似性〕
(V) 統 合	〔同感 (sympathy)〕	〔社会契約 (全員一致)〕	〔合意（順序づけルール） の不成立〕

* 塩野谷祐一「価値理念の構造」、1984年（東洋経済新報社）、301ページのJ. Rawlsと同感理論との対比表をベースとし、これに〈K. J. Arrowの場合〉を筆者が適宜追加して、対比させたもの。

付表3 「制度の失敗」の因子，それへの対応

視 点	制度のパラドックス
制度の失敗	= “役割期待と動機づけの倒錯現象” = 1) 「ニーズは消えても，制度は消えず」 制度の自己存続，旧態依然の時代おくれの制度の持続，さらに自己成長すら。 2) 「制度の逆用，モラル・ハザードを生む」 制度の悪用，逆選択，もたれあい，ただ乗り，談合，天下り，等々の慣行化。 3) 「成果入手はタダでも，背後にコストが」 制度の作動に，組織と人，運用の手続き随伴。誰かが代価を支払い，負担を。
制度バイアス	= “制度逆作用の生む理念拘束現象” = ●既存の制度の存在そのものが政策を拘束，理念を歪める → ‘逆ルート’の成立。 ●既得権益間の利害の衝突・調整 → ‘利得上乘せの’な解決方式，その経常化。
制度変更障害	制度の性格→制度は作ることよりも“変えること”のほうがはるかに難しい。 体制内に ‘既得権グループ’ →改革には，その説得・排除，あらゆる障害の除去。
制度デザイン (制度選択)	〈制度のパラドックス〉——その回避の手だては？ 1) 絶えざる監視と調整。 ⇨自己矯正の自動調整フィードバック不作動に対する補正。 2) 経過期間ごとの「見直し条項」のビルト・イン。 ⇨権利と責任の表裏一体性。 3) リフォーム的改革（現状の手直し）の，デザインの改革（抜本改革）への連結。 ⇨両者の連携性の確保。

* 宮澤健一「高齢化産業社会の構図」，1992年（有斐閣），115-118ページの叙述の要約的図表化。