

論点整理

社会保障研究所長 塩野谷 祐 一

5名の講師の方々から明快なご報告がありました。それを要約する必要はまったくないし、私のできることは、立派に描かれた1つ1つの画像をどういうふうに並べて、全体の問題像が出来上がるかを考えることでしょう。その枠組みをつくるためにも、先ほどの14の報告、勧告、答申などについて、報告者の方々は明示的にはお触れにならなかったもので、それらの資料について少し申し上げたい。

14の報告書が共通にもっている問題意識は、現在および将来に予見される経済社会の変化に対応して、社会保障制度を再構築しなければならないということである。経済社会の変化とは何かということ、できるだけ網羅的に考えるうえでもっとも適切なものは、閣議決定された「構造改革のための経済社会計画」です。

この経済計画の前のほうに、基本的な時代認識と称して、四つの潮流が記述されているので、ご参考に申し上げたい。大部分は聞いたことのある言葉ばかりではないかと思う。

第一は、グローバリゼーションの進展、第二は、高次な成熟経済社会への転換、第三は、少子・高齢社会への移行、第四は情報通信の高度化である。そのうち、国際化、高齢化、情報化という三本柱は、よくいろいろなところでいわれるけれど、今回の経済計画はさらに加えて、成熟経済社会への転換について述べている。

こういう時代認識の下で、社会保障制度はどういうふうにならなければならないかについての総括的な提案としては、社会保障制度審議会の勧告があるわけです。勧告はこういうような新しい時代の変化を展望するとき、具体的な問題はさておき、基本的な問題が二つあると述べている。第一は経済的、制度的な問題、第二は倫理的、政治的問題である。

これらの二つの問題は私が名付けたものだが、第一の基本的問題は、要するに社会保障の経費とニーズとの間にギャップが生じてくるということである。簡単にいえば、少子・高齢化によって、社会保障の費用が増えると同時に、現役世代の負担が相対的に高まっていくが、経済社会は低成長に直面して、費用と負担との間に齟齬が出てくる。世界的に見ても、社会保障への歩みに停滞が見られるようになった。これが大きな問題である。

もう一つの問題は倫理的、政治的な問題である。個人主義および人権尊重の意識が次第に高まってきたけれども、他方で社会連帯の必要性も高まってきた。つまりすべての国民が社会保障の心をもつことが必要である。社会保障の心とは自立と社会連帯の考えをもつことであり、勧告はこれを倫理的、政治的問題として訴えている。

以上の時代認識、趨勢認識の中で、実は欠けているものが一つあると思う。それは政治的構造、あるいは政治的雰囲気の変化、国民意識の変化である。こういうことは官庁文書では書けないのかもしれないが、それが無い。佐々木先生をお招きしたのはそのためであって、社会保障を考える場合の政治的背景について考えておかなければならないと思う。

そこでもう少し具体論に入ると、以上の1番目の問題については、この勧告を離れてもいえることは、社会保障と経済成長との調和を図ることが必要であるということである。成長も福祉もという、わが国の高度成長期の現象を期待することはもはや困難になっている。かつては成長と福祉とが良循環を繰り返してきたけれど、いまはそれが破綻しているのではないかとされている。

社会保障は大変神聖なものであるという見方もある。しかし、社会保障はあくまでも経済資源を必要とする経済活動である。したがって財源を必

要としないかのような福祉論は幻想であることを認識しなければならない。介護とか医療とかの個別の分野を考えているときには、経済全体の財源の問題は眼中に入らないので、しばしばそういった幻想が生じがちである。国民経済の中で社会保障がいかにして可能であるかを考えなければならない。

2 番目の基本問題として勧告が述べている倫理的な問題は、倫理的な破綻とさえいうことができる。福祉国家はもともと市場経済への批判として成立したわけであって、市場経済が単なる自由権を基本にしているのに対して、社会権を強調している。しかし、一方で経済水準が高まり、他方で財政的破綻もあって、サッチャリズムのように、再び自由権への復帰を求める思想も強力に出てきている。つまり、社会保障の財政的基盤をきちんとしなければならないという面と、その倫理的基盤をきちんとしなければならないという、二つの基本問題に直面していると勧告はいつているように思う。

これらの問題を前にして、日本は世界一の経済力を実現し、豊かな経済の中にありながら、どうして社会保障の運営が合理的にできないのかということを考えざるを得ない。

昭和 25 年、いまから 46 年前、社会保障制度審議会は戦後の貧困の中にあって、わが国の社会保障制度の創設に力強い勧告を行い、その後昭和 37 年にも 2 回目の大きな勧告をしましたが、今回 3 回目の大きな勧告が出されました。それは 21 世紀に向けて、再び大規模な社会保障制度の再構築を展望しているのであるが、なぜ豊かさの中で社会保障が危機に瀕しなければならないのか。

それに対する一つの答えだが、ケインズは 1920 年代の半ばに『自由放任の終焉』という有名な書物の中で次のようにいつている。「物質的な貧困は変革への誘因を与える。しかし、そのときに限って実験の余地はほとんどない。物質的繁栄は改革を行う好機であるのに、そのときになってみると改革への誘因は消滅してしまう。」わが国は戦後の貧しい経済状態の下で、苦勞して社会保障制度を構築した。いまわが国はたしかに物質

的繁栄を達成したが、社会保障制度の再構築に向けて苦悩している。

さて、社会保障制度審議会の勧告において述べられている理念を説明しよう。社会保障の定義について見ると、昭和 25 年の勧告で、社会保障のシステムが四つに分けられている。方法と混同しているという批判もあるが、これは社会保障の事業分野を指すものでしょう。その第一は社会保険、第二が国家扶助、第三が公衆衛生および医療、第四が社会福祉となっている。その後わが国では社会保障の枠組みは、この四つのもので議論されてきた。

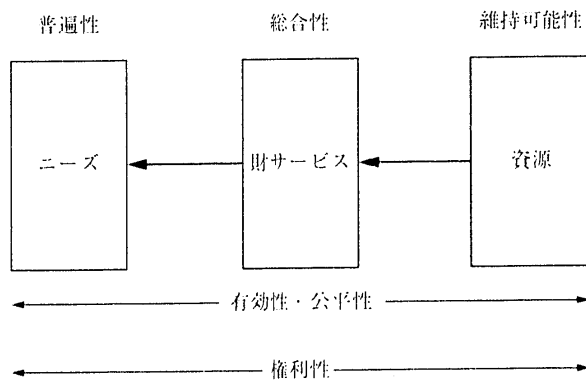
今回の平成 7 年の勧告は、社会保障制度について大枠として四つのものを考えている。第一は公的年金、第二は医療保険、第三は社会福祉であり、この中に介護と子育てを含む。年金、医療、福祉が中核となって、そのほかに広い意味では第四に住宅、町づくりも考えてよいといっている。

次に、社会保障制度審議会の勧告は、社会保障を推進する原則として、五つのものをあげている。これは「普遍性」「公平性」「総合性」「権利性」「有効性」である。これらを列挙してもあまりよく理解できない。そこで、これらを整合的に理解するために、次のような図を書いてみよう。

経済学の教科書レベルの話になるが、箱を三つつくって、いちばん左に「ニーズ」を書く。経済学でいえば欲求とか、満足というものである。それから真ん中に「財サービス」という箱をつくる。そして、いちばん右に「資源」の箱を置く。これは本源的な生産要素、労働とか、資本である。資源によって財サービスをつくり、それによって人間のニーズを満たすという関係が経済活動の総体である。

ここで社会保障だけを考えるのでなく、国民経済の中で社会保障を考えたいと思っているから、いわゆる社会保障のニーズは全体としてのニーズの一部分に相当する。それを満たす社会保障向けの財サービスも、経済全体の財サービスの中の一部である。さらに資源の一部が社会保障のサービスおよびニーズに充てられることになる。

このニーズ、サービス、資源という関係の中で



社会保障を考えた場合に、いくつかの原則が生まれてくる。社会保障制度審議会はまず第一に、「普遍性」を強調しているが、これは「ニーズ」にかかわる。これはかつての救貧的思想、すなわち非常に困窮した状態に置かれている人々を、生活保護的に面倒を見るという、選別的、局所的な社会保障ニーズの考え方に対して、そのニーズをもつすべての者に、所得の多寡や資産の有無にかかわらず提供されるという意味で「普遍性」を考えるのである。これは社会保障関係の文献で、選別性対普遍性という言葉で呼ばれているものである。

第二に、「財サービス」の編成に当たって、「総合性」をもたなければならない。これは言い換えれば整合性ということである。社会保障にいろいろな制度が林立して、不調和に陥っている。年金でいえば異なる制度を一元化するとか、あるいは医療保険についていろいろな制度を一元化し、コンシステントな制度を編成する必要があるという意味である。

それから「資源」のところに「維持可能性」と書いているが、これが勧告の中では抜けているので、これを明示的に原則として付け加えなければならないと思う。社会保障のサービス、あるいは社会保障のニーズに向ける資源を、経済全体としてどれだけの規模にするかを決めなければならないわけであって、社会保障活動がサステナブル（維持可能）なものであるかどうか重要な問題である。サステナブルというのは、財源的にそのサービスやニーズを賄うことができるという意

味では、当然要請されるものであるが、またそれは政治的、また倫理的に、人々によって合意されるものでなければならないという意味をもつ。財源と倫理との両方を含んだ意味で、社会保障のシステムがサステナブルであるという原則を付け加えたい。

さて、資源による財サービスの生産からニーズの充足に至る全体のプロセスは、経済学的に言えば効率と公平との二つの原理によって編成されなければならない。この勧告では効率性という言葉避けて、「有効性」という言葉で呼んでいるが、経済学に照らしていえば、「効率性」と呼んだほうがわかりやすい。したがって、社会保障活動は「効率性」と「公平性」の原則に立脚しなければならないということができる。しかし、基本的にもっとも重要なのは「権利性」という原則である。社会保障システム全体を支えるものが、「権利性」である。

ここまでは理解できると思うが、この勧告について私が大変不満に思うのは、社会保障制度について権利性とか、あるいは社会連帯ということが盛んにいわれるが、その道徳哲学的な内容がないということである。つまり権利といってもいろいろな立場がある。また社会連帯といっても、社会がある限り常に個人は何らかの形で連帯を組んでいるのだから、どんな倫理学に基づく連帯であるかということが明らかでない限り、そのシステムの基礎が明確になったとはいえない。

今日の道徳哲学の基本的な立場は、功利主義と社会契約論との二つに分かれている。功利主義は個々人の満足、効用を社会全体で合計するという意味で社会連帯を考える。社会的利益の合計値を最大にしようということである。しかしそれは個々人の、一人一人の違いというものを無視するものとして批判されてきた。それに対して、個々人は相違していて、個々人が一人一人の存在として尊重されなければならない。個々人は平等な自由や権利をもっている者として、尊重されなければならない。これが社会契約説的な、ロールズの倫理学の考え方である。

権利論にはもう一つ立場があって、ノジックな

どがとなえているのは、まったくロールズと違って、リバータリアンの（自由至上主義的）な権利論に立っている。ここでは立ち入ることはできないが、権利とか、社会連帯とかいっても、それが何を意味しているのか、明確にされていない。どんな意味でそれが語られているのかを明らかにしなければ、社会保障制度の倫理学的基礎は曖昧なままに残されざるを得ないと思う。

私は社会保障制度を支える権利とか社会連帯の考え方は、社会契約説的な考え方でなければならぬと思っている。功利主義は、社会全体の福祉を謳い、一見もっともらしく見えるけれども、しかしそれは一部の個々人にマイナスの福祉が生じ

ても、全体が大きくなればよいという考え方である。

以上で資料として言及したのは、社会保障制度審議会の勧告と、経済計画である。その他の資料は社会保障制度の個々の事業分野にかかわるものであって、個別の議論にとっては非常に重要なものであるが、それらが述べていることは結局、「公平性」と「効率性」という観点から制度の改革を論じているものであるということが出来る。

以上で、第一段のサーベイを終えたことにして、個別に報告者と議論をしたいと思うので、よろしくお願いをしたい。

討 論

塩野谷（司会） 幸いに聴衆の皆さんから、報告者に対するたくさんの質問をいただきましたので、それらを取り入れながら質問をしていきたい。

まず貝塚さんの国民負担の議論は、いろいろな問題がこの概念には含まれているけれども、政治的な判断の基礎として有用であろうと述べておられる。この概念をめぐっては、社会保障給付時における自己負担を準公的な負担として考えるべきだという人もいる。それから、私的に市場において福祉サービスを買う場合、あるいは家庭内で家族による介護サービスが行われる場合、負担がなされているし、あるいはリスクへの備えというならば、貯蓄も負担の一部ではないかという議論もある。

先ほどの図でいうと、リスクに備えるというニーズに対して、必ずしも公的なチャンネルだけで財サービスを調達し、そのために公的な保険とか、税金を用意する必要はなくて、私的な形で同じようなニーズに対応しているものがあるのではないか。そういう意味で、国民負担は非常に曖昧な概念であり、物事の一面だけをつかんでいるという

議論がある。そういう意味で、この概念が不明確であることは避けられないが、なおそのうえで、どんなふうに議論を進めていったらいいのか。そのことを考えるために、以下でいくつかの質問をさせていただく。

貝塚さんは、サービスの性質によって、税か社会保険かという区別が問題になるというふうに出ておられる。つまりどんなサービス向ければ税は適切であるか、あるいは社会保険はどんなものに向ければ適切であるのかという、区別があるように述べておられるが、これは学問上の選択、区別の問題であるよりも、政策的な選択問題ではないか。たとえば、介護という同じ一つのサービスを取っても、ドイツではこれを社会保険でやるが、スウェーデンでは税金でやっている。あるいは医療についていえば、イギリスは国営で全部税金でやっているが、日本は社会保険でやっている。税か社会保険かの区別は政策的な選択の問題であって、はたしてサービスの性質に応じて、税か保険かという区別ができるのかどうか、お尋ねしたい。