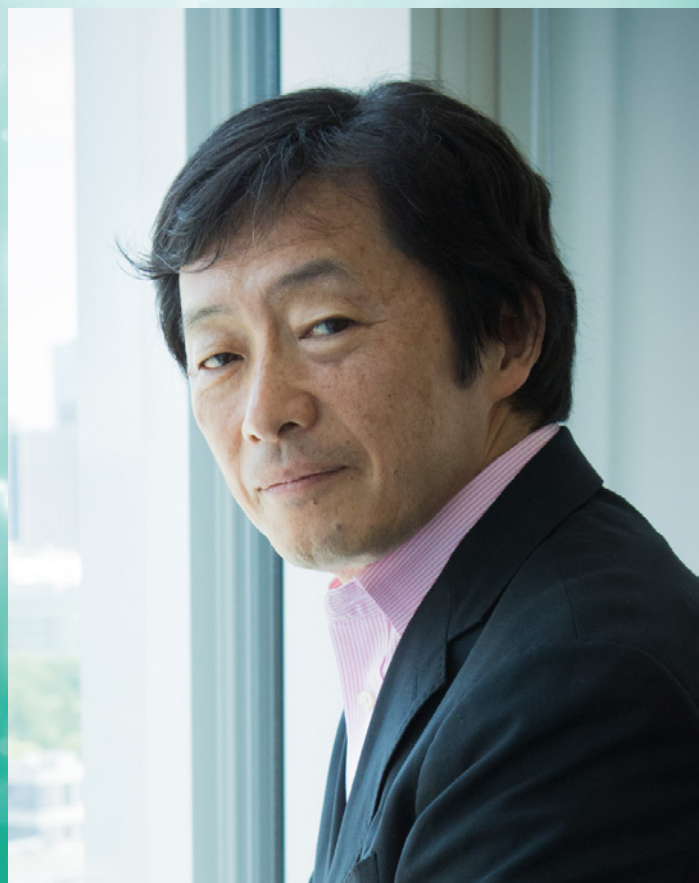


医療政策会議講演録

全体連関のなかでの 社会保障

講演日
平成29年7月13日

香取 照幸



全体連関のなかでの社会保障

香取 照幸 (アゼルバイジャン大使)

『教養としての社会保障』（香取照幸著、東洋経済新報社）を書きました。今日はそのなかを書いてあることのエッセンスをお話します。

その前に、今の猪飼先生のお話に関して、あとで議論になるかもしれませんが、いくつか私の立場からコメントをいたします。

地域包括ケアの話をするときに私がよく例に出す、冒頭で使うフレーズがあります。それは何かというと、トルストイの『アンナ・カレーニナ』という小説があります。学生時代に読まれた方がいらっしゃると思いますが、あの冒頭のせりふです。「幸せな家庭は皆一様に幸せだが、不幸な家庭はそれぞれに不幸だ」というせりふです。

つまり問題を抱えたり不幸なことがある家庭は、その家庭の数だけ不幸の形がある。私たちはそういうきわめて個別性の高い人たちを相手にもものを考えなければいけない。地域包括ケアもたぶんそういうものの1つだということが1つです。

それからもう1つは、地域包括ケアというのは、私はシステムの問題ではなくて、基本的には多元的なシステム相互のネットワークの問題だということに考えています。つまり、非常に動的なものだということです。

となるとまずベースとなるリソースが存在しないとネットワークにならないので、リソースのないところにネットワークを作っても機能しない。その意味で言えば、医療にしても介護にしても、ベースのリソースなり個別のシステムがきちんと出来上がっている、あるいはある程度出来上がっているということがあって、初めてネットワークとしてのシナジー効果が出るので、それなしに単に地域包括ケアシステムそれ自体のありようをどうするという議論をしても、たぶん有効な答えは出てこないだろうということです。

3つ目は、今の話と関連するのですが、地域包括ケア

が理念としてはきれいにはまるのに具体が動かないというのは、コンセプトの問題ではなくて、私はサブシステムの問題というか、地域包括ケアネットワークを機能させるための手法というか道具立てというか、そういうものが十分開発されていないということなのではないかというように思います。なので、この問題はどちらかというと、実際にオペレートする側の人間のいわば知恵と力と勇気が足りないということなのではないかというのが、私の感じです。

地域包括ケアシステムのなかで、生活モデルを支えるための1つのツールとして考えられるのは、いわゆる伴走型モデルというもので、あれがおそらくいちばん具体の形として、目に見える形で自治体が取り組みやすい形なのではないかということになります。あれも結局ネットワークを（実際にいま機能しているものは、スーパー公務員が1人いて、その人が制度を乗り越えているいろいろな形を作るという昔ながらのスタイルなのですが）継続的・標準的に作るというものができるかどうかということなのではないかと思います。

一応それだけお話しして、私のほうに入ります。

「全体連関のなかでの社会保障」ということですが、社会保障制度の議論をするときに、社会保障の議論だけをしていても、おそらく答えは見つけれられない。これだけ大きい、社会に影響のあるシステムは、経済システムや社会システム、マクロの経済やミクロの経済、地域経済や家族のあり方、さらには人間の価値観といったものとの連関のなかで考える。そのなかで答えを出していくということが要るだろうというのが、私の基本的な考え方です。

そもそも社会保障というのは何だということを考えてみると、基本は社会の安定です。社会の安定というのが社会の発展の基礎になるわけで、昔ながらの言葉を使え

ば、民生の安定ということですし、社会の正統性 (legitimacy)、その社会が人々にとって意味のあるものであり、社会が分裂することなく統合されているという状態をきちんと維持していくというのが、社会保障の本来的な機能ということなのです。

したがって、社会保障は単に弱者救済というものではなくて、社会全体としてのリスクを低減するもの、いわばリスクヘッジをする仕掛けで、これをより個別に見ていけば、1人ひとりの人間が自分の能力や自分の可能性を最大限に発揮できるような条件を作っていく。人間がそのための知恵として作り出したものが社会保障ということになるわけなので、どこまでいっても基本的には個人の自立性や主体性、自助というものを社会全体で支えるという、いわば自助の共同化ということになります。

こういった考え方のベースにあるのは、社会とか経済が発展する原動力はなにか、ということにかかわります。それは社会の構成員1人ひとりの活力であったり、自己実現であったり、能力の発揮であったり、そういうもののΣ(集積値)が社会全体の発展につながる。したがって、それをどうやって支えていくかというのが社会保障制度の役割だということなのです。

したがって、個人の自由な人生選択とか、個人がチャレンジをしていくとか、そういったものを保障する、そのチャンスと機会を保障するというのが、おそらく最もそれにふさわしい社会ということになるので、なので、人類は今のシステム、近代的な市民社会というところの資本主義社会を選択している。たぶんそういうことなのだろうというように思います。

私たちの社会、特に日本の社会は、一定の経済発展をして実現した豊かさを背景に、いろいろな人間がいろいろな価値観を持って自己実現していくことが可能になる社会を作った。こういった社会を引き続き維持していく、社会のなかで生まれている不確実性を少しずつでも解消していくというのが、社会保障の仕組みということになります。

医療についても年金についてもそうですが、これは人間が考えたものです。知恵で作ったものです。頭で考えて作ったものです。おそらく人類が発明した最も知的で、かつ合理的で科学的なシステムだと私は思っています。いろいろなバリエーションはありますが、すべての先進国は社会保障制度を完備しています。こういったシステムのない社会はありません。これがなければ社会の安定

的な発展がないということでもあります。

それからもう1つ、社会保障制度というか、こういう社会的なシステムがあることで、社会の分裂が回避されているということです。この国はみんな同じ顔をして、同じ言葉をして、同じものを食べて、同じ文化で同じことをやっていますから、社会というものは当たり前存在していて、当たり前統合されているものだと考えていますが、このような国は世界中ほとんどないです。常に分裂と断裂と差別の危機をはらみながら、社会の統合を維持しています。常に社会のなかには多様なひとびとが存在しています。それを差別し排除することで社会を維持するのか、包括していくのかというその選択、まさにそれをいま人類は迫られています。

先月にマンチェスターでテロがありました。一般市民、子供に対するテロです。犯人はマンチェスターに住んでいたリビア人で、両親がリビアに住んでいて、自分はイギリスで生まれ育ったリビア人です。あの事件があったときに、マンチェスター市長、それからメイ首相もそうでしたが、「このことでわれわれの社会は寛容性を失ってはいけない」と言ったのです。日本で同じことがあったときに、この国の総理大臣がこのせりふが言えるでしょうか。

私たちの社会はそういうことに意を払うことをしなくてもよい社会なのでなかなか皮膚感覚で理解できないように思いますが、個人個人が自由に独立して、自由な社会のなかで自己実現をしていく社会というのは、個人個人が自己責任を追求される社会ということでもあるわけです。そういう社会のなかで1人ひとりの紐帯、結びつけていくものを強くしていく。つまり共同体を支えていくものというのが必要で、社会保障制度というのは共同体意識に支えられているものでもあります。それを強化するものでもあると。そういう意味で、社会の成り立ちの根本に非常に深くかかわっているものだと。

社会保障の形というのは、国によって全部違います。それぞれの社会の価値観やなりたちに規定されます。アメリカの社会はああいう社会なので、ああいう社会保障制度ができるということになるのだろうというように思います。

社会保障が機能不全を起こすと何が起こるかということ、社会のいろいろなそういう保障のネットワークが壊れることになるので、格差の拡大であるとか、貧困の再生産であるとか、社会の分裂とか不安の増大とか、いわ

ば社会統合全体の危機が訪れる。それが社会全体の混乱を引き起こし、そのことがさらなる社会保障の機能不全を引き起こす。そんなネガティブスパイラルに陥らないようにするというのが、社会保障を改革する、あるいは社会保障の不断の見直しをすることの目的だということになります。

社会保障が直面している問題、少子高齢化の問題にしても、経済停滞の問題にしても、財政赤字の問題にしても、これは社会保障の問題というよりは、この国の社会とか経済が直面している問題が社会保障に反映しているということなので、言ってみれば、この国の社会・経済の問題をどう解決していくかということと、社会保障の課題をどう解決していくかということは、表裏の関係にあるということなので、社会保障の課題を社会保障のことだけ考えて解決しようとしても、答えは得られないだろうと思っています。

社会保障制度というのは非常に複雑で大きな制度なので、なかなか国民に理解してもらうのは難しいです。100兆円のお金が動いていて、経済や社会ともすごくつながっていて、負担と給付のバランスとか保険料をちょっと上げると景気が悪くなるといったマクロの世界の制度論と、個々の市民の日常生活にとって社会保障とはどういうものかというミクロの世界の話とは全く乖離しています。社会保障は制度と政策と法律の塊ですけれども、個人にとっては別にそのようなことはどうでもよくて、65歳になったら幾ら年金もらえるのかとか、医者に行ったときにどういう治療を受けられるのかとか、どこに病院があるのかとか、子供が病気になったら、障害になったら何をしてもらえるのかとか、結局そういうことではないので、ミクロとマクロがすごく乖離している。

制度や政策を担う側の人間は、マクロ経済のことも分かっていないといけない、ミクロ経済も分かっていないといけない、政治的な合意形成のシステムのことも分かっていないといけない、地域政策も分かっていないといけない。いろいろなことが分かっていないと社会保障は議論できないですが、個々人にとってみるとそのようなことはどうでもよくて、私のかかわっているこの局面で、この制度は私のために何の役に立つかと、その一点です。

逆に言うと、病気もしない、お父さんも元気、子供も元気、失業もしていない、誰の世話にもなっていない健全な市民にとっては、社会保障制度は単に保険料を取ら

れているだけの制度で、自分が行っていないのに病院に年寄りがいっぱいたまっていると、「人のお金で何やってるんだ」と思う、こういう世界です。しかし、ひとたび自分に重度の障害の子供ができれば、社会保障は自分にとっていわば死活問題のような制度ということになる。このギャップをどうやって埋めていくか、理解してもらうかというのがすごく難しい。

それからもう1つ、「合理的無知」ということがあります。これは昔、医師会雑誌のなかに「合理的無知の説明」という大変立派なコラムがあったのを覚えています。人間は、物事を考える時間とアタマの容量には限りがありますから、自分に直接かわりがないことについては、人間は合理的な選択として、必要以上に難しく考えない。大体みんなが思っているとおりに思っていればよいと考える、という傾向があるという話です。

加えてこの国は、社会保障制度とか政治についての基本的なバックグラウンド、この社会を成り立たせている人々の価値観とか社会のありようについてきちんと教えていないので、言葉として「自助」「共生」「連帯」「助け合い」とか言っていますが、全部宙に浮いています。人々の気持ちのなかにきちんと根づいていかない。これをちゃんとやってくれないと、社会保障や政治を理解してもらうのは難しい。この社会を成り立たせている価値は何かということ国民がきちんと共有する。これもさっきの話につながるの、そういうことをしなくてもこの国は別に、「日本人って日本人でしょう、みんなおなじ日本人」となってしまうので、あまり考えなくてよいわけです。

ということもあって、やはりそういうことからきちんと組み立て上げていくということが、必要なのではないかと思います。

特に、日本だけではなくて世界中そうですが、基本的にみんな寛容でなくなっている。自分と違うもの、自分と相容れないものに対する寛容さがどんどんなくなっている。この国でもそうです。件の「あいう人たちには負けない」発言も、いやしくも国民主権の民主国家、例えばイギリスだったらあれ一発でアウトだと思います。あれはちょっと驚くべき発言なのですが、思わず言ってしまう。

もう1つは、合理的にものを見るとか、知的にもの考えるということを、逆に蔑む風潮がちょっとあって、そういう風潮が強まっているのであればなおさらのこ

と、多様な考え方のなかから合意形成をしていく努力というのを常にやり続けるということが、やはり必要なのではないかと思えます。

私がいまいちばん社会保障のことを通じて危ないと思っているのは、ヨーロッパ社会とかアメリカから比べればまだかわいいものですが、この国もやはりいろいろな意味での「統合—インテグレーションの危機」が少しずつ訪れてきている。他者に対する不寛容。不寛容の背景には、自分の人生とか未来に対する不安とか不満とか、自分自身が追い詰められているということがあって、それが他者に対する不寛容の引き金になる。不寛容な者同士が隣に座っているとけんかになりますから、けんかをするともた不満が高まるということで、いわばネガティブスパイラルが起こっている。

これを解消していくということが必要で、この不満とか不安とか不寛容の背景は、1つは経済社会の問題、もう1つは地域社会や家族のなかでさまざまな問題が生じている。さらにもう1つ大きいのは、制度とか政策が機能不全を起こしている。状況の変化に対応できていないということがあるのだろうと思っています。

1番目の話は、グローバル経済の話や人口減少の話です。

2つ目の話は、グローバル化が進むなかで、それに対応するためのさまざまな改革もしてきましたし、現実にもそういったものが、日本社会や日本の経済や家庭のあり方にさまざまな影響を与えているということがあって、そういうなかで、日本の社会を支えてきた人々のつながり、共感意識というのがだんだん失われている。他者に対する不寛容、無理解というものもどんどん大きくなっている。自分の目の前には失業の問題や雇用不安の問題や子育ての問題やさまざまな問題があり、老後の不安もある。独り暮らしになったらどうしようという話になってくるので、そこらじゅう不満だらけ、不安だらけということになります。

かつ、制度や政策は、なかなかそういったものに対して十分な答えを出していない、出してもらえていないということになります。特に社会保障制度に関して言えば、平等とか公平とか格差の是正というのが社会保障制度の基本的な機能なわけですが、世の中は世代間の不公平、地域間の不公平、社会集団間の不公平、正規と非正規、そういったさまざまな不公平とか不公正が蔓延していて、それに対して政府や制度・政策がきちんと対応でき

ていない。場合によっては、制度や政策自身がそういったものをいわば増幅している。そういう公に対する信頼が非常に低下している。

日本人は公平であることとか、公正であることとか、平等であることに関する感性がかなり高いので、それはそれ、これはこれというようにはなっていきません。そうすると社会が混乱する。

これは北大から最近中央大に移られた宮本太郎先生が言っていることですが、政府に対する信頼が低いので、増税をするとか政府が大きくなるということに対しては、反発があります。どうせ無駄なことをするのだろうとか、また天下りが増えるのだろうとか、税金の無駄遣いとか、すぐそういうことを言うわけです。他方で政府に望むことを聞くと、やはり福祉を充実してくれと言うのです。これは明らかに矛盾しているのですけれども、でもこの矛盾しているアンビバレントな感情というのが、今の国民の不安感がある意味表しているということなのだろうと思います。

私はこの社会統合の危機というものを1つひとつきちんと見て、そのなかで自分たちができることというのを改革していく必要があるのではないかと思います。社会を支えている一種の連帯感とか人々の基底意識とか、そういうものがいわば社会保障の基盤でもありますし、それを支えていくのが社会保障の役割でもありますし、それが社会全体の発展のベースになると私は考えるので、この問題は非常に大きいというように私は思っています。

もう1つの大きい問題は、やはり財政制約の問題です。国でもそうだし地方自治体でもそうですが、直面している様々な問題に対処していくためには、機動的な政策の立案と遂行が必要になります。それには財源が必要です。お金がないとできることもできない。それが今の現実の問題としてあります。つまり、財政危機があるというのは、政策を遂行する側からすると、政策選択の幅がどんどん狭くなるわけです。できることが少なくなるので、なので、国家の問題解決能力がどんどん弱くなるということになります。

そうすると、後手に回る。後手に回ると、コストがどんどん高くなるということになって、財政制約というのは政府の機能不全をきたしているの、この問題を抜きに、社会保障の改革についても、経済政策についても、成長戦略についても、問うことはできないと思っています。

財政再建をすると景気が悪くなるから、やらないほうがよいとか言った人がいますけれども、この状態まで放置したことの責任はだれにあるのだと私は言いたいのですけれども、この話はそういうことです。

言ってしまうと、今は将来に借金を先送りしながら、当面の経済対策を打っているということで、20年後30年後の景気を先取りしているようなものですから、このようなことをいつまでも続けることはできません。それこそ、財政赤字は経済成長の足枷になるということです。

成長すれば借金は返せるとか、返せないまでも成長すれば今以上に借金は大きくなるからいいんだとか、はっきり言って甘言を弄する無責任な言説が多すぎると私は思っています。

社会保障・税一体改革で消費税5%増税のフレームを作りました。社会保障の機能強化に1%、基礎年金国庫負担1/2に1%、医療介護の自然増に1%、財政赤字削減に2%です。「社会保障の機能充実と財政再建の両立」を実現するために考え抜いて作ったフレームです。

確かに、純粋機能強化分の1%分以外は国民の給付は増えません。すると、「5%も増税して1%しか返ってこないのか」という批判を受けました。

でも私たちは、既に財源の「先食い」をしてしまっています。積み上がった財政赤字のかなりの部分は社会保障です。もはや医療費や介護費の自然増は増税しなければ賄えません。増税の先送りしている限り、毎年のシーリングで数千億の削減が降ってきます。それでも、毎年度30兆円40兆円という規模で新たな借金を積み上げているのが今の国家財政です。

今アベノミクスで景気は順調だと言われています。だとすれば、少なくとも「定常状態では財政中立」でなければ本当はおかしいのです。この状況でなお、恒常的に巨額の財政赤字を垂れ流しているような財政構造で、まともな国家運営はできません。だからかつての政府は、「2020年基礎的財政収支の黒字化」を国際公約に掲げたのです。まずはこれ以上赤字を増やさないと、そこが全ての原点です。

別に私は税務署の手先でも何でもありませんが、社会保障のことだけ考えても問題の解決にはなりません。この問題を同時に解決するということをやはりやらなければいけないというように思います。

なので、社会保障と経済成長と財政の健全化というものをセットで考えるということを考えないと、やはりな

かなか難しいだろうというように思います。

この政権はもうこれ以上消費税を上げる気はもしかしたらないのかもしれない—そうは思いたくありませんが一の、これ以上私が言ってもしょうがないかもしれませんが、社保・税一体改革というのは、自民党も含めた超党派の合意として作られたものなので、あのときの合意の原点というのを、きちんともう一度ぜひ押さえてほしいというように思っています。

もう1つは、これは直接この話とは関係しないかもしれませんが、先ほど言ったように、小さい政府を志向していると同時に、安心できる福祉社会を作るといえるのは、やはりベースのところで国民は望んでいるというのだと思います。それを正面から受け止めるのであれば、それは必要な負担をより経済に影響を与えない形、負荷のかからない形、公平で個人生活により影響の少ない形で、でも負担を求めるといえることをやはりやっていかないと、持続的な制度は作れないということになります。

負担というのは理屈ではなくて納得ですから、「理屈では分かるけれども、おまえに言われたら嫌なんだよね」といえるのはいくらでもあります。やはり合意ということが大事なので、これは政治の能力というか力というか信頼というか、そういうことだと思います。

基本的に現状を変えるというのは、常に現状を変えることに対して不利益をこうむる人はたくさんいるのでみんなが納得、というわけには行きません。それに、現にそういうものが存在しているというのは、それはそれなりに意味があって存在しているというか、ヘーゲルではないけれども「存在するものは合理的」なので、全く意味がない・無価値ということはありません。

現状を変えるというのは、必ず賛成する人・反対する人がいるなかで合意形成をしていくということであり、いわば一つ一つ物事を積み上げながらよりよい方向に変えていく、という地道な努力を、常にやり続けたいといけません。本来そういうものです。

つまり、全員にとってwinになるような改革というのはないのです。絶対ないのです。特に社会保障のように、さっき言ったミクロとマクロが全然違うと、いくらマクロで整合的でも、ミクロの世界に行くと、「そんなことをされたら、僕は困る」という人が一定数いると、改革は止まるのです。それを乗り越えていくというのはやはり政治の力なので、合意形成をし、物事を前へ進め、結果

を出していくということについて、政治は責任を持ってもらいたい。

もう1つは、この種の議論をすると必ず、「そんな大変なことをしなくても大丈夫。あそこに悪いやつがいるから、あいつをつぶすとうまくいく」とか、必ず犯人探しをする人がいます。1人ひとりの行動変容ではなくて、何かどこかに原因があって、それを変えればうまくいく、という議論が必ず出てきます。増税なんかしなくても行革をすればお金が出てくるとかいう話もそうです。

これは最も改革に対してネガティブなアクションです。

つまり、だれかが悪いからうまくいっていないという思考回路の裏側は「僕は悪くない」ですから、自分を変えなくてもよい。つまり、自分自身を変えるという、自分が問題解決にコミットするというのを、いわば免罪してしまう思考回路です。ですから犯人探しは絶対に駄目です。常にそうです。この種の犯人探しで何度改革が駄目になったか分からないので、ぜひそういうことはしないでもらいたい。

今日のお話の最後に、社会保障制度は何に貢献できるかということを考えます。1つは言うまでもなく、安心社会の基盤を作ることです。この社会が公正だと思えるような社会を作っていくということです。競争はもちろん大事なので、競争はしてもらわないと発展しないのですが、トーナメント型の敗者大量生産型の競争はやめてもらいたい。つまり、負けるあるいは敗退するということは、2勝1敗でも次があれば別によいのです。リーグ戦型。そのような競争のルールを考える。つまり規制緩和ではなくて、新しいルールを作ることではないかと思います。何よりも貧困とか格差、排除ではなくて包摂、制度のなかでもそういうことを常に考えていく。

人口が減っていくので、減っていくことを前提のモデルを作る。これは結構大変ですが、やればできると私は思います。このためには、人口が増えることを暗黙の前提で考えているいろいろな制度を変えるためには、われわれ自身の行動変容が必要だということになります。われわれ自身の行動変容があって、初めて具体的な問題提起とか提案ができて、その提案をめぐって議論ができるということなので、頭を切り替える。特に経済界の人は

ぜひこの頭の切り替えをしてほしいと私は思います。

少子化について言えば、今やるべきことは今の足元の雇用というか、労働を確保する対策と、20年後30年後の日本の持続可能性を考える。この2つのことを同時にやるということなので、最も重要なのは家族支援政策だということに私は考えています。

3つ目は先ほどの財政制約の話で、中長期的な経済成長とは整合的、つまりこれからどんなに頑張っても、伸びても1%とか1.5%とか、その程度の成長になるわけですから、それを前提に、企業の活動や個人の生活や財政と両立できるような社会保障制度を考えなければいけません。

もう1つは、給付が高いか低いかの問題ではなくて、要は機能的に本来なすべき機能が維持できるかどうかということになるので、大きさの問題よりは、効率性とか費用対効果とか、そういう話になっていきます。なので、優先順位をつけるとか、選択と集中というのはたぶん必要です。

さらに言えば、先ほどの包括ケアで個別性の高い制度という話がありましたが、個別対応を制度でやろうと思うと、どんどん制度が複雑になります。1人ひとりに合わせた制度を作ることになると、制度が人間の数だけできることになるので、そのようなことはできません。

つまり、基本的にはある程度現場に任せるということをしないと機能しません。医療で言えば、出来高より包括という話になるのですが、基本的には現場に任せるということをしないと、個別性の高い、かつ効果的で効率的で簡素な制度というのは作れないということなので、権限は現場に下ろすと。その意味で言えば、規制緩和をするというのは正しいのかもしれませんが。

最後は成長との関係です。これはいろいろな議論がありますが、医療もそうだし、現物サービス系のものはみんなこの話になるのですが、やはり経済との関係をポジティブに考える。経済に貢献できるような形で制度を考えるということはたぶんできる。医療はこの部分についてはいろいろな議論ができると思うので、これはこれで、別トラックで大いに議論したらよいというように思います。

全体連関のなかでの社会保障

経済・社会・社会保障
地域・家族・社会保障

日本医師会医療政策会議 有識者委員
香取 照幸

図表 1

経済発展による所得水準の向上＝豊かさを背景に、我々は多様な価値観や多様な人生観が共存し、個人の自由な選択を保障する社会＝成熟した市民社会を実現した。

他方、個人の自立を基礎とする社会は、経済生活のみならず、社会生活における個人の責任、人生の不確実性が増大する社会でもある。

年金制度や医療制度を始めとする、今日「社会保障制度」と呼ばれる諸制度は、近現代社会において「社会の発展と個人の自己実現・市民生活の安定」を同時に保障するサブシステムとして、人類が考え出した最も知的でかつ合理的なシステム。

図表 4

そもそも、社会保障って何でしょう？

・ 近現代国家の機能としての社会保障

我々の社会は、個人の自由と選択を基本とする市民社会
民生の安定
社会統合・正統性の獲得

- 社会保障は救済（弱者）対策ではない
マクロ：社会全体のリスクの最適化
ミクロ：自助の共同化
- 国家財政・経済成長（社会の発展）との関係
社会経済発展の基礎は構成員の活力・自己実現

→経済社会の発展と持続可能性を支えるサブシステム

図表 2

他方、歴史的に見れば、個人の社会生活の安定・安心を担保する機能は、地域共同体や家族もまた担ってきた。

地域や家族は、一面では個人の自由な生き方＝人生選択を束縛する面を持つ。

個人の自立・自由な選択に価値をおく近代社会の発展は、基本的には地域や家族の機能・領域を弱める方向に働く。

結果、現代社会では、人々は様々な形で地域や家族の力を超えるリスクにますます裸で直面するようになっていく。

図表 5

経済・社会発展の原動力は、その社会の構成員＝市民一人一人の自己実現・自己発展。

社会の活力は、自らの能力と可能性の発現にむけた市民一人一人の営為の集積値に他ならない。

故に、個人の自由な人生選択を保障し、リスクを恐れずにその持てる能力を最大限に発揮するチャンスを公平に保障する社会こそ、我々が目指すべき社会の姿。

その意味で、個人の自由と選択を基本とする近代市民社会＝資本主義社会は、恐らくは現在においても妥当する人類が構築した最も合理的な社会。

図表 3

社会保障は、

経済システムのサブシステムとして、所得再分配や経済的弱者対策といった市場における資源配分を補完する機能＝経済成長の成果を公平に分配し、国民生活の安定と向上を実現する機能を果たしているだけではなく、

積極的に経済成長の基礎を支え、社会の安定＝社会統合を実現していく、という意味において、社会＝共同体システムのサブシステムとして、様々な生活局面にある市民を「生活者＝共同体の構成員」という視点から位置付け、生涯を通じ、また職場・家庭・地域を通じて、地域・社会の機能を補完・強化する機能＝市民生活の安心・安定を担保しつつ、同時に自立した人間としての尊厳・自由な創意の発現と自己実現の機会を保障する機能を果たしているもの。

図表 6

まとめ

- 社会保障は、経済と社会の基底を支える重要なサブシステム。
- 社会保障の機能不全は、保障のネットワークの破綻＝格差・貧困の再生産を通じて社会の分裂と社会不安の増大を招き、社会統合を危機に陥れ、さらなる社会保障の機能不全と社会不安・経済の混乱をもたらす。
- 社会保障が直面する課題は、この国の社会・経済が直面する課題と表裏一体。
社会システム・経済システム・社会保障を一体的に考えていく視点なくして、社会保障の課題を解決するための道筋は見えてこない。

図表 7

社会保障理解の難しさ②

- 社会制度や政治制度に対する一般国民の理解には、常に一定の限界がある
 - 人には「合理的無知」を選択する能力（性向）がある。
 - この国の公教育は、社会の仕組みや政治制度、それを支える理念哲学を体系的に教えていない。
 - 社会保障の姿は、その国・社会のあり方に規定される。社会のあり方に対する共通理解がなければ、社会保障制度への理解は形成されない。
「自助と共生」「自立と連帯」「助け合い」「相互扶助」
「官と民/公と私」 ☆価値の共有と社会への信認

図表 10

社会保障の理解と議論の視点

図表 8

問題意識の共有・議論の枠組みの提示の重要性

表面的な事象や個別の現象(事実)にとらわれた議論、主観的・観念的な主義主張の展開、批判は問題を解決に導かない。

社会経済全体の大きな構造変化を理論的・合理的・客観的・哲学的に分析・理解し、物事を系統立って思考し、相互連関の中で論点を整理して「共通の議論の枠組み」を示すことこそが重要。

その意味で、不寛容と反知性的風潮が支配する今日こそ、問題を提起しつつ自ら議論を展開し、批判を仰ぎ、政治家・行政官・研究者・現場実践者・当事者国民がともに真摯な論議を闘わせ積み重ねていく努力、言い換えれば「議論の活性化」の契機・場を提供することが求められる。

図表 11

社会保障理解の難しさ①

- 社会保障とは壮大な「制度・政策の体系」である。
 - 社会保障は壮大な「制度・政策の体系」。
給付・負担の規模は100兆円を超え、GDPの20%を超える。
政治・経済システムとも密接不可分。与える影響も極めて大きい。
 - 他方、個々の市民にとっては、社会保障は「日々の生活に直結する個別具体のサービス」。
医療・介護・年金・子育て・障害・生活保護など、制度の外延は極めて広範だが、その一つ一つがそれぞれに個人の生活に直結。
↓
 - 社会保障（制度・政策）の理解には、経済（マクロ・ミクロ）、政治制度、地域政策、家庭（家族）との関わりなど、広範な背景知識が必要。
 - 他方で個人にとっての社会保障は個別的・多面的。年齢・性別や社会階層、家族形態・就労/生活形態等によって果たしている機能・役割は様々に異なる。
 - 制度の全体像（マクロの風景）と生活実感（個人と制度との関わり～ミクロの風景）との間の乖離が極めて大きい。

図表 9

我々はどんな課題に直面しているのか ～日本社会が抱える課題とその背景にあるもの～

図表 12

日本社会が抱える課題—社会統合の危機
～不安・不満そして不寛容～

- (1) 経済社会の将来に関わる不安
- (2) 地域社会や家族の日常に関わる不安
- (3) 制度・政策(政治・行政)に関わる不安

図表 13

(3) 制度や政策に関する不安

- 課題に対応できない制度・政策—「統治」の機能不全
- 不公正・不公平感(世代間、地域間、社会集団間)の増大、「公」(政治・行政)への信頼の低下
- 家族/地域/企業/自治体/国(政府)それぞれの役割分担の混乱
- 「小さな政府」志向と「福祉重視」志向の共存・乖離

図表 16

(1) 経済社会の将来に関する不安

- 世界経済の大きな変化の中での日本経済の将来への不安
- 少子高齢化・人口減少が急速に進む日本社会の持続可能性への不安

図表 14

国民の不安の背景にあるもの
～社会経済の変化～

- (1) 戦後日本の安心社会を支えた「生活保障システム」のゆらぎ
- (2) 世界経済の大転換と「構造改革」
- (3) 社会の不安定化
- (4) 危機に瀕する国家財政

図表 17

(2) 地域社会や家族の日常の中の不安

- 日本社会の変化、地域や家族の変容(地域のつながりの希薄化、家族形態の変化・機能の縮小、「心の拠り所」の不安定化)
- 市民の意識(目標の喪失・閉塞感、帰属意識の揺らぎ・連帯感の喪失、共感・利他意識の低下(「貧すれば鈍す」))
- 失業・雇用不安、教育・子育てに関わる不安
- 治安・社会秩序、老後不安(医療・介護、独居への不安)

図表 15

(1) 戦後日本の安心社会を支えた
 「雇用と家族を軸とした生活保障」のゆらぎ

- ① 安定雇用重視の雇用慣行・都市から地方への資源配分(補助金・公共事業など)・中小企業対策
 →国民すべてが「中流意識」を持つことのできた社会、それを支えてきた「公平な所得分配」と「右肩上がりの高度成長」
 - ② 安定した地域社会・企業・家族
 →国民すべてが「安心感—帰属意識」を持つことのできた社会構造
- これまで社会の安心を支えてきた諸前提が大きく変化

図表 18

(2) 世界経済の大転換(グローバル化)と「構造改革」

- ・ 持続的経済成長を実現するための「構造改革」の進行
—規制緩和・小さい政府・市場/競争/効率性重視・自己責任—
- ：世界経済の変化は不可避の趨勢であり、それに対応していくためのこの間の一連の「構造改革」は日本にとって必要な改革
- ：他方この「構造改革」により日本型安心社会を支えてきた様々な前提が大きく変容
 - ・ 企業行動の変化(雇用重視→株主重視)
 - ・ 雇用の流動化・雇用形態の多様化(非正規労働者の増大、雇用不安定化)
 - ・ 地域経済の変化(公共事業縮小・規制緩和)

図表 19

(4) 危機に瀕する国家財政
—財政制約による国家の機能不全—

- ・ 国家財政の危機は、政策課題に対応する国家の政策選択の幅を狭め、機動的・効果的な政策の遂行を困難にする。
→即ち、国家の問題解決能力を弱める。
- ・ 同時に、財政赤字の増大は国際社会における我が国の信任を低下させ、国家としての持続可能性を毀損し、社会を不安定化させる大きな要因ともなる。

図表 22

- ・ 改革は「痛みを伴う」 —改革は常に跛行的

一方では構造改革で積み残した課題、他方では構造改革に伴って生じた新たな課題がそれぞれ顕在化

- ・ 高齢化の一層の進行、歯止めのかからない少子化、地域の弱体化、家族の小規模化(核家族化・単身世帯(高齢単身世帯・非婚世帯)や単親世帯の増大)による家族機能の縮小
- ・ 格差・貧困問題の顕在化とそれによって醸成される社会の不公平感・不公正感の増大

図表 20

目指すべき社会経済モデルの姿とは

- 1) 経済と社会保障の協働関係の再確認 「成長と安心の両立」
- 2) 教育・労働・社会保障の一体的改革 「生活保障」
- 3) 人への投資・知識集積による社会・産業・経済の活性化
- 4) 社会の分裂・遠心化の阻止 「自立と連帯」「参加と承認」「社会的公正」
- 5) 持続可能な経済社会モデルの提示
「財政健全化・経済成長・社会保障機能強化の同時達成」
(財政危機は政策遂行上の大きな制約要因。財政健全化シナリオなくしてはモデルは貫徹しない)

図表 23

(3) 社会の不安定化・日本社会の一体性のゆらぎ
—「社会統合」の危機—

- ・ 社会の様々な局面で「格差」「分裂」「排除」が拡大(「競争」の負の側面)
 - ・ グローバル経済化に取り残される地域・企業(産業)
 - ・ 地域や家族から孤立し、将来を見通すこともできない個人(独居高齢者・若年非正規労働者・結婚しない(できない)若者)
 - ・ 階層の固定化・世襲化の進行、スタートラインの平等の喪失、「希望格差」

→社会の連帯感、他者への信頼、相互扶助意識といった「社会を支える人々の基底意識」に大きな驕り。

図表 21

- ・ 知識産業社会にあつては、従来のような「経済と社会保障のトレードオフ」「政府の規模(負担)と経済成長のトレードオフ」をめぐる議論は意味を持たない。

- ・ 一般的に社会保障の充実が格差と貧困を抑制する効果を持つが、何をどのように充実させるかによって経済は成長もすれば抑制もされる。

- ・ ポイントは、経済と社会保障の好循環、成長と安心の両立にある。社会全体の活力が経済を支えるのであり、「人間の能力・可能性を最大限に引き出す」こと、すなわち「参加」「活動保障」を目指すことが重要。
社会全体の活力をいかに生み出すかが社会保障の広義の課題。

図表 24

財政健全化・経済成長・社会保障機能強化の同時達成

- 社会保障・税一体改革は、一つの到達点。
 - 社会保障の機能強化を通じた安心と成長の同時実現、そのための使途を明示した財源確保、安定財源確保による財政健全化の実現＝税制改革の一体的遂行こそが、日本復活の第一歩。
- それが、あの時点での民自公・与野党超党派での合意。

図表 25

- だから必ず、「改革しなくても大丈夫」「うまくいかないのは〇〇のせい、皆さんが痛みを負う必要はない」「政治が悪い」「役人が悪い」「行革が先」「無駄の排除が先」等々、甘言を弄する輩が登場する。
- 「犯人捜しの思考」は常に改革を妨げる。誰かが悪いから、と言った瞬間に思考が止まる。犯人にされた人以外全て免罪されて、誰も問題解決に取り組みなくなる。
- だからこそ、敢えて正論を唱える者が必要。

図表 28

モデル実現のためのもう一つの大きな前提条件 ～政府（政治）と国民との信頼関係の形成～

- 多くの国民は、安心できる福祉社会の実現を望む。しかし、負担のない給付はない。改革には痛みを伴う。
- 負担とは「論理」ではなく「納得（合意）」
問いかける人への信頼なくして合意形成は難しい。

図表 26

この国と国民のために社会保障が出来ること

図表 29

- そもそも「現実を変える」のは、実はとっても難しい。
「存在するものは合理的である」(ヘーゲル)
- 全員にとってwinの改革はない。
特に社会保障のように、ミクロの世界とマクロの世界が大きくかけ離れている制度を改革するのは、とても難しい。
NIMBYは普通の市民感覚の中に常に潜んでいる。

図表 27

1. 安心社会の基盤を作る

- スローガンの言え
「自立と連帯」「競争から共生へ」
- 公正な社会(人々が「この社会は不正だ」と思うことのない社会)の実現
:「敗者の大量生産」の回避 —「トーナメント型競争」をやめる
:「規制緩和」から「新たな市場経済ルール」の構築へ
- 貧困・格差への取組み強化
:社会の分裂・対立の回避 「排除ではなく包摂・分裂ではなく統合」

図表 30

2. 少子高齢化・人口減少社会を乗り切れる持続可能な社会を作る

- 人口減少を前提とした社会設計・哲学構築
 - : およそ現代の社会経済システムは人口減少を前提としたシステムになっていない。成長・拡大が全ての前提。
 - モデルのない世界。つまり、我々がモデルを作る。
- 少子化対応戦略と少子化克服戦略の同時実施
 - : 家族政策の基本認識についての国民合意・思考転換が必要
 - 「少子化対策」ではなく「家族支援政策」
 - 自己決定・自己実現・選択の自由 だからWLB・両立支援

図表 31

3. 社会経済の変化に対応できるシステムへと自己改革する

- 持続可能な制度を作る
 - : 財政的な持続可能性—中長期的な経済成長と整合的企業活動・個人生活・国家財政との両立
 - : 機能的な持続可能性—社会保障の本来機能の維持
 - 社会保障の機能不全は経済社会の持続可能性を損なう
 - 選択と集中・優先順位付け
- 簡素で効率的な制度を作る
 - : 制度設計—機能重複の排除・制度横断的な調整機能の強化
 - : 効率的運用—規制改革・競争政策と計画行政のベストミックス

図表 32

4. 成長に貢献する制度を作る

- 雇用を拡大する
 - : 現金ではなく現物—医療・介護・両立支援サービスの整備
- 地域経済を支える
 - : 年金等の移転所得による地域経済の底支え
 - : 地域生活基盤の整備（医療・介護） 安心の創出・活性化
- 有効需要を創出する
 - : 安心の創出 社会的ニーズの「実需化」
- イノベーションを通じた高付加価値サービスの創出

図表 33