

21世紀の政策デザイン

Health&Welfareマネジメントクラスター 主任研究員 高橋克己

困っている者、弱い者に救いの手を差し伸べようとするのは、社会生活を営む上で人が持つ当然の心理である。支援の手は富めるものから貧しい者へ施されたり、弱い者同士でもなされたが、これらは多分に恣意的であった。国家が社会保障に積極的に関与するのは、1880年代にビスマルクが社会保険制度を定め、欧州各国がこの制度を取り入れる20世紀初頭のことである。現在の社会保障制度の原点とも言えるべきイギリスのベバレッジ報告(1942年)やILO(国際労働機構)のフィラデルフィア宣言(1944年)も社会保険を中核に据えて社会保障制度をデザインしている。すなわち、保険加入による自己責任を基本にし、保険の適用されない窮乏に対してのみ公費を財源とする「公的扶助」を適用するという考え方が基本にある。有名な「ゆりかごから墓場まで」という言葉は、ベバレッジ報告を受けて宰相チャーチルが演説で使った文言であり、公費による高福祉の提供を意味するものではない。

「公的扶助」は、生活困窮者など限られた層に対して資格審査をしたうえで必要最低限の保障をするものであったが、生活水準の向上にしたがって社会保障制度の対象範囲を拡大し、給付水準も向上させようとの理念が浮上してきた。所得等で制限せず、普遍的な保証を図ろうとする考え方を「社会扶助」と呼ぶ。「社会扶助」は、社会保険へ拠出していなくとも、あるいは所得がいくらであろうとも、ニーズさえあればすべての市民に対して社会的援助を行うとの考え方で80年代から90年代にかけて普及した理念である。たとえば本号の『新たな子育て支援社会の構築に向けて』で紹介している海外の児童手当は社会扶助の代表例である。このような考え方は社会保障のひとつの理想像ではあるが、一方ではいくつかの問題点が内在している。ひとつは社会構造の変化(急激な高齢化現象等)によって対象者が急増し、普遍的な保証を図る財源を確保できなくなることである。さらに受給に対するモラルハザードが生じ、失業保健や児童手当を当てにして働かなくなる等の弊害も海外では散見される(ちなみに『子育て支援社会』は海外の児童手当方式を採らず、保育費用を税控除の対象として自助努力を促す方式を提案している)。

社会保障制度は、障害、失業、病気等のリスクを社会全体で支える重要な制度であるが、制度設計や運用を誤るとさまざまな軋轢を生むことになる。社会保障

制度を拡充することは必然的に巨大な官僚機構を生み出し、組織の論理によってさらに制度を拡充させようとする循環に陥りやすい。限りなく社会保障の範囲を拡大すると、国民が支え切れないほどに財政が膨らみ、やがては制度自体が成り立たなくなる。また、官僚機構はともすれば受給者（消費者）よりも供給者保護のための制度運営をしがちである。

本号の『社会保障ビッグバン』は、社会保障制度を存続させるためには、国家の関与を縮小し、効率的な運営を図ること、ならびに国民に対して自助努力を促すべき旨を指摘している。すなわち、社会保障制度のなかでも受益と負担の関係が比較的明確な（保険料を支払える層を対象とし、市場メカニズムを導入しやすい）社会保険に市場原理を導入し、保険制度の効率的運営を図るとともに、国民の利用ニーズに合致した多様なサービスを提供してこのなかから国民が受益負担と自己責任をもって選択する体制を築くべきである。このような制度改革は、国民の選択肢を拡大するばかりか、保険財政を頑強にして制度の永続性を保証することになる。市場原理導入の考え方は『新たな子育て支援社会の構築に向けて』『公的介護保険の経済効果』にも共通しており、公営事業と民間事業の隔てなく、同一条件下で競いながらサービス向上を図る環境を整えるべき旨を指摘している。

市場原理にもとづく制度設計は、結果的に新しい商品を開発させ、さらには新市場や新産業を生み出す原動力になると考える。『公的介護保険の経済効果』は、さまざまな事業者が介護提供者となって切磋琢磨することがサービスの向上につながるのと同時に、わが国に介護産業とも呼ぶべき新産業をもたらす可能性を示唆している。『社会保障ビッグバン』『公的介護保険の経済効果』は市場原理にもとづく制度設計を提案するものであるが、制度改革を見据えて、現行制度下において供給者がなすべき視点を示したものが『「経営する時代」の病院経営』と『予防医療にかかわる有望事業の開発』である。『「経営する時代」の病院経営』は護送船団方式のもとで病院経営が弱体化しており、今まさに病院に経営感覚が必要な旨を説いている。『予防医療にかかわる有望事業の開発』は時代の変化にともない、医療周辺市場が今まさに拡大する可能性を示している。

最後に、社会保障の担い手について言及しておく。国家の関与を縮小する旨を示したが、これを代替する機能を地域社会に求めたい。セーフティネットとして

の「公的扶助」は国家が保証して社会的弱者の切り捨てを阻止すべきであろうが、「社会扶助」は社会保障の原点に立ち返って地域住民の相互扶助やNPO団体が一定部分を補うべきであり、このような動きを促進する制度設計が求められていると言えよう。さらには、地域社会よりもかかわりの深い企業社会が一定の役割を果たすべきではないか。現に、地域社会意識の強いアメリカ等では企業が育児を支援したり、地域福祉の助成に一役買っている。

「政府」「企業」「市民（個人）」の役割分担は、単に社会保障制度や政策だけの問題にとどまらず、たとえば高齢者の就業を促進する環境整備（ならびに高齢者自身の自助努力意識の高揚）、あるいは企業やNPO団体の福利厚生活動に対する税制等を含めたグランドデザインを検討しなければならない。非政府部門の役割が増すにつれ、個人レベルでの意識改革も重要になる等、単に制度改革だけでは対応不能な局面が増える。つまり少子高齢時代の政策デザインは社会全体のデザイン抜きには語れなくなっているわけである。少子高齢時代の社会デザインについては、本年10月に開催予定の当社の創立30周年記念シンポジウム「21世紀の社会デザイン」のテーマであり、ここでの議論を待ちたい。

(98.9.16)