

公助という幻想

～社会保障は地域力が支える～

調査研究部 川井 真

1. 社会保障の黎明

1942（昭和17）年に英国から発信されたベヴァリッジ報告書のインパクトは、帝国主義の余韻を残す先進諸国を福祉国家へと向かわせる契機となった。軍事力を背景とした植民地支配、あるいはエスノセントリズム¹やオリエンタリズム²などへの批判もあり、外へと向かう支配的エネルギーは——資本主義の発展に伴い——経済圏の拡大に特化されていくことになる。また多くの国々では失業問題が深刻化しており、生活保障を目的とする福祉レジームは雇用保障を核に実行されていた。

わが国でも、1946（昭和21）年の日本国憲法公布により、国民は「国家からの自由」（自由権）と「国家によって保障される自由」（社会権）を獲得し、なかでも第25条に謳われた生存権によって、5つの巨人悪、貧困（ナショナル・ミニマムの実現）、疾病（病や障害によって被る社会的排除からの救済）、無知（教育の充実）、不潔（衛生的な生活環境の構築）、怠惰（完全雇用の実現）を包括した救貧対策に力が注がれていった。さらに、ベヴァリッジ報告書のなかで社会保障制度構築の主要な手段とされた社会保険についても、わが国で

は国民皆保険・皆年金の導入に成功し、気が付けば施行からすでに半世紀が過ぎている。このわずかな時間のなかで、生活環境や労働環境はラディカルに変容し、社会保障の役割も「救貧」から「防貧」へ、そして「新しい豊かさの創造」へと移行したかのように思える。

2. 社会保障と雇用保障

わが国の福祉レジームを考察するとき、1960（昭和35）年の池田勇人内閣の誕生から、オイルショックが起こった1973（昭和48）年まで（当時は第二次田中角栄内閣であった）の13年間、そして、それ以降の政策転換の内容に重要な意味があるものと思われる。福祉レジームは国民の生活保障を社会保障と雇用保障という2つの側面から構成していくものであるが、北欧や西欧諸国が“直接的”な国民の生活支援に重心を置いたのに対し、わが国は企業の成長を足場に“間接的”な生活安定策を採った。保険を核に社会保障のフレームワークを構成してきたわが国では、企業等が有する共済組合の仕組みを拡大適用させたという見方もでき、またゲマインシャフトからゲゼルシャフトにラディカルに変容していく社会に適合させるためには、所得倍増計画

1 自文化中心主義あるいは自民族優越の思想をいう。内的には服従思考、外的には敵対思考を取る精神的傾向であり、自身の属するエスニック集団の文化を基準として他の文化を否定的に判断する思想。対義語として文化相対主義がある。

2 基本的には、東洋趣味もしくは西欧近代における文学および芸術における風潮をいう。しかし、東洋への興味はしばしば優越感や偏見と結びつき、欧米における帝国主義の基盤になったとする説もある。

を掲げて雇用政策を推進することが5つの巨人悪と対峙するための最善策である、と考えるでも不思議ではない。いや、そう考えるのが自然であろう。事実、国民の生活は豊かになった。ここで重要なことは、池田内閣における雇用政策はあくまでも“国民経済”を意識したものであり、また人口は増加傾向にあり、さらに、この当時は——今日的な意味での——グローバル化の渦中にも巻き込まれていなかったということである。

3. 福祉国家の夢と現実

1973（昭和48）年には第二次田中角栄内閣のもとで福祉元年が宣言され、老人医療費の無料化、医療保険給付率の引き上げ、年金の物価スライド制導入等の施策が実行されたが、同年に勃発した第一次中東戦争による石油の高騰、いわゆるオイルショックにより福祉国家の夢は頓挫した。ただ制度改定の内容は一人歩きを続けることになる。しかし、この改定は必ずしも好ましい結果だけを残したわけではなく、とりわけ経済的アクセスが容易になった医療制度に、光と影が表れている。1970（昭和45）年から1975（昭和50）年までの5年間で70歳以上の受療率は約1.8倍になっており、その後、病院待合室のサロン化や社会的入院が社会問題化したのである。国民医療費に占める国庫負担の推移だけ見ても、1960（昭和35）年の15.7%から、1970（昭和45）年には24.2%、そして1980（昭和55）年には30.4%にまで上昇している。高齢者の場合は疾病と障害の切り分けが難しく、高齢者福祉対策——保健、医療、介護を含む広角的アプローチ——の必要性が高まっていることを誰もが確信した。1982（昭和57）年による

やく老人保健法が制定され、2000（平成12）年には健康保険、年金保険、労災保険、雇用保険に次ぐ第5番目の社会保険として、介護保険制度が創設された。そして2008（平成20）年には、後期高齢者医療制度が施行されるに至ったのである。社会制度の創設や改定にあたっては、社会実態を把握し、社会環境に配慮し、社会心理への影響を考慮した丁寧な対応が求められることを、教訓的に示した結果でもあった。

4. 地域が支える社会保険と国民経済

わが国の社会保障は制度論的な観点からも着目すべき点がある。医療と介護が保険制度で運営されていることについては、とても大切な意味がある。福祉は主として国の一般財源によって提供される公助のシステムであるが、一方保険は、自助と互助、そして共助の精神を包摂した自立的なシステムである。すなわち保険制度の根底にあるのは自助であり、それは個人責任原理に立脚した相互扶助の精神である。ただし、保険も規模の拡大により理念が低下するというジレンマを抱え、とりわけ社会保険は強制加入制を採るため思想的に脆く、結果として——税方式と同様に——財源論や行政技術論に陥りやすいという弱点がある。社会保険を健全に維持するためには、国民への教育と、顔の見える活動が何よりも大切になるということであろう。昨今、医療と介護は「地域」というキーワードを共有することになり、市町村という、より生活に身近な自治体がクローズアップされてきた。ここには「そもそも保険とは何か」という根源的な問いがある。地域という顔の見えるエリアで、保険という制度によって支えら

れる人間の活動は、失われた社会機能の回復や、高齢社会を安心して豊かな社会へと導く可能性を——あくまでも期待であるが——残しているように感じられる。

同様に、これは社会保障と両輪をなす経済、具体的には産業論的な観点からも言えることである。高度経済成長が終焉し、いまでは国内産業の多くはグローバルなマネーを求めて多国籍化している。そこに労働の意味も見えづらくなった。わが国の福祉レジームを支えてきた経済、池田勇人と下村治³が力説したようないわゆる国民経済へのこだわりも、いまの社会では薄れてしまったのではないだろうか。生産性は低くても多くの雇用を抱えることのできる産業は、国民経済を維持するうえできわめて重要である。また、それが社会保障制度を維持するための原動力の一つにもなってきた。その多くは地域に根付いた産業であり、現代においては、第一次産業や保健・医療・介護などのケアを取り巻く労働分野が、まさにそれである。

5. 資本主義経済と社会保障の相互依存

さて、このように考えると、資本主義経済と社会保障制度は密接な相互依存の関係を示している。当初はシナジー効果を作り出していた両者の関係が、社会構造や人口構造の変化、とりわけ経済の衰退により、ある時期から悪循環のサイクルを形成し始めたことがわかる。戦後の高度経済成長は豊かな社会保障財源を生み出すと同時に、雇用の拡大が労働市場を安定させ、さらに終身雇用制が公的支出を軽減する役割を果たした。一方で、社会

保障サービスの充実が労働力の安定供給と維持・拡大に大きく貢献し、経済コストを最小化する機能も果たしてきた。まさに両者は相互に補完的な役割を担いながら発展してきたということができる。しかし近年に至り、その構造が徐々に瓦解していったのである。長引く経済の低迷は企業収益のみならず雇用環境も悪化させ、社会保障制度の収支バランスにも歪みを生じさせることになった。それは行政サービスの量的・質的な低下をもたらすことにもなる。このような社会経済の変化が、高齢化の進展や格差の拡大が懸念される現代という時代において、未来への不安を助長している。

6. 雇用政策の転換点

ここで言えることは、これまでの福祉レジーム、すなわち企業の成長による“間接的”な生活安定策では対応できなくなっている、ということであろう。ボーダーレス化やグローバルな金融資本主義が国民経済を駆逐したことで、雇用保障と社会保障の相互の関連性が希薄になり、そこにシナジー効果を期待できなくなったということでもある。グローバル化は、社会的、文化的、経済的活動が地球規模で展開されていくことであり、そこからは社会保障制度におけるメリットは見えてこない。たしかに、グローバル・マネーの財政への還元や人材のアウトソーシングを期待する声はあるが、しかし実際には、それが制度に還元される可能性はきわめて少ないと考えている。そもそも国民の生存権を保障するための社会保障と、地球規模で展開さ

3 池田勇人内閣による国民所得倍增計画の骨格を作り、わが国の高度経済成長を実現した大蔵省官僚・経済学者。

れる社会経済活動の間に親和性はないといえる。いずれにしても、雇用政策をなおざりにした社会保障の議論はあり得ず、悪循環に陥ることだけは回避しなければならないだろう。明らかなのは、既存の福祉レジームを維持していくためには、わたしたちは産業論的な議論も避けられなくなったということであり、ここでもう一度、国民経済というものを再考する必要がある、ということなのだと思う。

7. 社会化するケア・ニーズ～死生観へのアプローチ

国民経済を支える新しい産業を考えるうえで、この半世紀に起こった社会的変化を無視することはできない。何よりも人生観や社会観の変化に着目する必要がある。わたしたちは高齢化する社会を生きている。それは見方を変えると組織の高齢化でもあり、わたしたちはライフスタイルのみならず、社会構造や産業構造のラディカルな変化に適合しながら生きていくことを、少なからず受容せざるを得なくなった。近年、厚生労働省が打ち出した地域包括ケアの推進により、ケアの問題は企業や団体にとっても蚊帳の外の出来事ではなくなり始めている。今後は育児休暇のみならず、長期介護休暇の制度化に向けた議論なども顕在化してくることが予想される。現在の社会構造を概観すれば、多くの場合、介護休暇を余儀なくされる人々は、高齢の両親を抱える中高年の働き盛り世代である。まさに社会のケア・ニーズが組織内にも浸透してくる時代となった。生命の始まり、そして生命の終わりを巡るライフイベントは、老年従属人口指数の急激な上昇と、その後に訪れる人

口減少社会において、社会保障問題のみならず産業経済分野にとっても、切り離すことのできないテーマとなった。高齢社会における社会的要請は、わたしたちの人生観や社会観にも何らかの折り合いを付けることを求めはじめている。それは日本人の死生観へのアプローチといってもいい。

8. 日本人の死生観

古来、日本人の死生観において支配的だったのは無常観である。それは、人生は儚いもの、すべては消え去るもの、という漠然とした感覚である。鴨長明の「方丈記」や松尾芭蕉の「奥の細道」など、無常観を描き出した作品も数多くある。このニヒリスティックな思想には、老いや死というリスクを受容し、人生を懸命に、そして謙虚に生き抜こうとする日本人の姿が映し出されている。そもそも人生とは苦難であった。仏教の教えに親近感を覚えたのもそこにある。四苦八苦は、生老病死の四苦と、「愛する者と別れる苦しみ」「怨み憎む者に会おう苦しみ」「求める物が得られない苦しみ」「煩惱から逃れられない苦しみ」という四苦を併せたもので、まさに人生とは“苦”であるという認識に立っていた。アニミズム（自然信仰）を背景に形成された日本人の宗教観も、自然という、人間を超越した存在との共生の歴史に依拠している。死者の魂は地に根付き、自然のなかで浄化される。そして生者は、大地や海からの贈与によって、その生命を繋いできた、という感覚を過去の日本人は少なからず持っていたのだろう。日本人の死生観は、死を包摂した社会で、また自然と他者との関係のなかで育まれてきた。

9. 死生観の変容

しかし昨今、生と死は対立概念として語られることが多くなり、生老病死に例えられるような表裏一体の存在ではなくなった。この世に生を受けること、そして生きることは苦難ではなく、老病死を視界の外に追いやることで人生はさらに豊かになる、と考えるようにもなった。人間の死亡率が100%であるにもかかわらず、老いや死が、あたかも不幸の象徴であるかのように認識されるようになり、それを隠蔽するための装置として、公的システムへの期待が高まっているともいえる。たしかに、それも一概に否定できるものではない。しかしながら、そもそも公助の仕組みとは、税や保険料などの国民負担という手法を用いて、行政技術によって実現される社会システムである。そこにはおのずと限界もあり、国民一人ひとりがリスクを受け入れ、リスクを分かち合う精神がなければ維持することはできない。とりわけ高齢社会では、老病死から目を背けることはできないのである。人生という限りある時間のなかで、ひとをケアする、という行為に、わたしたちはどれだけの時間を割くことができるだろうか。また、そこにどれだけの価値を見出すことができるだろうか。いま、現実に戻されたとき、わたしたちは「なぜ生きるのか」、そして「なぜ働くのか」といった哲学的な問いに思考をめぐらすことさえ、難しくなっていることに気付く。

10. 哲学を内包する産業と経済

わたしたちの社会では「生きる」ということ、そして「働く」ということは、ほぼ同義である。そこには経済が横たわっている。ま

さに「生きる」ことは「働く」ことであり、それは飯を食っていくことであり、家族を養うことであり、ときに出世や金や地位を得るといった野心が介在することはあっても、それも含めて、これらの認識はすべて正しい。しかし「働く」という行動の動機や、労働へのモチベーションを維持していくためには、この理由だけではあまりにも弱くはないだろうか。このすべてを包摂した、もっと大きな何か、そこには必要なように思える。そもそも社会というものは、そのために存在するのかもしれない。「働く」という行動の先に何かがあるのか、あなたが「働く」先に誰がいるのかを考えること、そこに「働く」ひいては「生きる」の本質的な意味が隠されているように思えるのである。

わたしたちは、時代が組織労働から社会労働への転機を迎えたことを、俄かに感じ取っている。そこではまた、「働く」ことの意味を再考するための機会も与えられているように思う。いま求められているのは、社会のハブになる人間、すなわち人と人、人と組織、また組織と組織を結び付け、ほつれた社会のネットワークを編み直すことのできる人間あるいは人材であろう。昨今、志ある経営者はイントラプレナーの育成に力を入れ始めている。また若年層を中心にソーシャル・アントレプレナー（社会起業家）を目指す人々も増加している。斬新な発想で新しい産業連関を生み出し、一方では新しいまちづくりに貢献し、地域社会というフィールドで両者は協働を始めている。その多くは、食・エネルギー・ケアを取り巻く地域密着型の産業である。物質文明のなかで捨て去られてきた農山村の価値が、ここにきて見直され始めている。多く

の現場で、イントラプレナーとソーシャル・アントレプレナーはきわめて密接な関係にあり、この協働は、グローバル経済と国民経済の意味を再考し、新しい文明への道筋を探るという観点からも、多くの可能性を秘めているように思える。彼らは地域で暮らし、地域の課題を抽出し、それを地域で共有し、オープンシステムで議論をし、住民参加のプランと産業連関の仕組みを構想し、交渉し、実行する。まさにこのような活動が、今後の日本社会では重要な意味を持つものと思える。

11. おわりに～公助という幻想からの脱却

前述のとおり、そもそも社会保障とは、税や保険料などの国民負担という手法を用いて、行政技術によって実現される社会システムである。そのことからすれば、国家レベルの助け合いの仕組み、すなわち公助は幻想に過ぎない。もし、少なからずそこに理想を求めたいのであれば、もっと身近な、互助や共助のあり方を考える必要がある。そのためには、自助とは、そして公益とは何か、といったいくつかの問いに対する答えを、一人ひとりが探しに行かなければならないのだろう。それが自立であり、自立とは、リスクを分かち合う精神に他ならないからである。この問いを解く鍵は、地域の暮らしと労働を取り巻く文化や慣習のなかにある、と考えている。

社会保障制度の充実は個人の経済的自立——視点を変え

ると個人化——を支えたが、その副作用として、人間の関係性によって維持されてきた社会機能、すなわち社会的共通資本を衰退させることにもなった。皮肉なことに、公助という幻想が互助や共助の精神を駆逐してしまったからである。社会保障は、生活および労働、そして社会と一体のものでなければならず、分断すれば、その存在を維持することはできない(図)。誰もが自己の存在論的意味を自覚し、“かけがえのない個人”であることを相互に理解しあえる社会であるからこそ、社会保障が機能し、国民経済が成り立ち、無形の社会資本が醸成されてくるように思えるのである。グローバリゼーションを生きるわたしたちは、もはや、その趨勢から逃れることができなからこそ、すべてを同質化させてはならない。わたしたちの日常を支える社会は目の前にしかないのである。だからこそもう一度、社会も経済も、生命の営みを支える母なる大地へと回帰しなければならないように思う。

(図) 自助と公益の意識が社会保障を支えている
～社会保障制度は社会進化の帰結ではない～

