

# 長寿国につぼん活性化への提言 (総論)

(財) ひょうご震災記念21世紀研究機構

## 目 次

1	兵庫からの提言	1
	(1) 国を覆う不安	1
	(2) 震災復興で見た景色	3
	(3) 被災地での努力	3
	(4) 満ち足りない長命国	4
2	改革の処方箋	5
	(1) 家族・家計部門の展望	5
	① 上質な社会サービスの受け手としての責務	5
	② 就労と家族	6
	③ 新しい生き甲斐	7
	(2) 企業部門の展望	8
	① 輸出依存は危険か	8
	② 内需拡大と福祉産業	9
	③ 政府規模と経済の成長力	11
	④ 労働市場の流動化	11
	(3) 公共部門の展望	12
	① 転換のリーダーシップ	12
	② 信頼の回復	13
	③ 協働社会の建設	13
	(4) 新しい「公」の創造	14
	① 兵庫から始まったボランティア元年	14
	② 第3の道	14
	③ 福祉共済制度	15
3	提言のまとめ	16
	(1) 求められるレジーム転換	16
	(2) 社会保障のビジョン	17
	(3) 提言の要約	19
	① 国のあり方について	19
	② 社会保障政策のあり方について	20
	③ 福祉産業の位置づけについて	20
	(4) 当研究機構の課題	20

# 1 兵庫からの提言

## (1) 国を覆う不安

いま日本ではあらゆる世代が出口の見えない不安に陥っている。低迷する雇用は、「100年に一度の経済危機」がもたらした「全治3年」の不景気だけのせいではないのではないか。社会問題化した非正規雇用の増加は2001年に始まっている。失業率は2008年に入って再び上昇を始め、若年層の失業率は全体の平均よりもさらに高い。所得分配の不平等度は若年家計と高齢者家計において特に高まっている。

このような状況の中で、若年層は将来への不安を強め、年齢層が上がるほど不安の対象は年金・医療・社会保障の将来に向けられている。平成20年の「国民生活に関する世論調査」(内閣府)によると、日常生活における国民の悩みや不安のトップは、「老後の生活設計について」であり、「自分や家族の健康」がそれに続く。同調査による国民の政府に対する要望でも、「医療・年金等の社会保障構造改革」がトップを占め、次いで「高齢者対策」となっている。

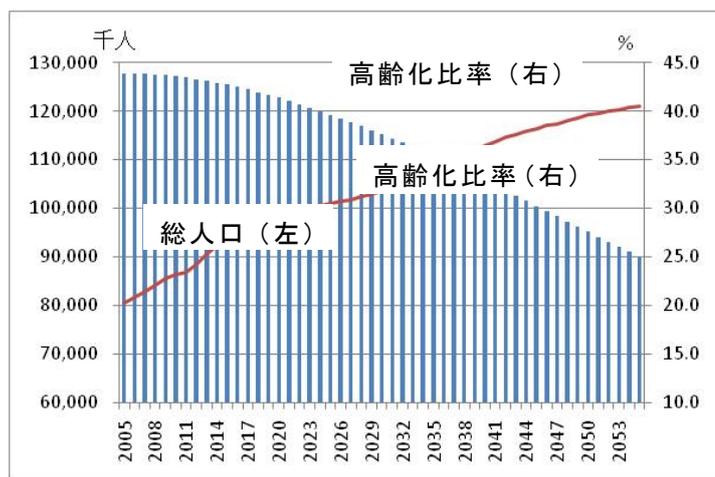
さらに、国立社会保障・人口問題研究所が2055年にかけて30%も縮小すると予想する人口の動きは年金や医療財政だけでなく、社会全体に計り知れない影響を及ぼすと思われる。ある推計によれば、人口が30%減少すれば、一人あたりGDPは

50%減少するという<sup>1</sup>。同じ時間軸上で40%を超すと予測されている高齢化比率の上昇は、日本にどのような社会を実現していくのだろうか。「大収縮」や「長期的衰退」が語られる中で、われわれはどのような長期的展望を開くことができる

のだろうか。

予想される困難は国内問

図1 人口減少・高齢社会



データ：国立社会保障・人口問題研究所

<sup>1</sup> 林 敏彦「人口と一人当たり GDP」  
([http://www.hemri21.jp/kenkyusyo/katsudo/column\\_cssdirector\\_backno.html#30](http://www.hemri21.jp/kenkyusyo/katsudo/column_cssdirector_backno.html#30))

題ばかりではない。激化する中国をはじめとする新興国との競争の中で、日本は将来にわたって国民の生活水準を維持することができるのだろうか。しばしば輸出主導型の経済成長路線が批判されるが、本当に日本は輸出主導型の経済なのだろうか。むしろ、日本産業はアジアの成長ダイナミズムに乗り遅れていることこそ問題ではないだろうか。

社会像から見れば、中間階層からこぼれ落ちる家族が増えて、中間階層そのものが萎縮しつつある。もともと都市の核家族を中心としていた中間階層は、生活水準においても、子弟の教育においても、優秀な労働力の供給元としても、あるいはマクロ経済需要の牽引者としても、経済を支えてきたが、いま次第にその役割を低下させてきている。家族の形態は、三世代同居型が減少を続け、核家族よりもさらに小さい片親家族、老夫婦家族、単身家族が増えている。

産業界は、1990年からの日本経済のバブル崩壊、2008年以降アメリカのサブプライムローン問題に端を発した世界同時不況といった短期的要因と、冷戦の終了とともに始まったグローバル化の波や、来るべき人口縮小社会での産業のあり方に答えを見出せないまま、目先の生き残りに躍起になっている。労働分配率を低下させ、総資本利益率を改善しても、その結果が高齢化する正規社員と若年を中心とする非正規雇用者ばかりの企業になってしまえば、新産業を作り出す技術革新や果敢な投資意欲は減退することになり、その先に長期的な展望は開かれない。

政府はようやく2009年12月に「新成長戦略（基本方針）」を発表し、過去の成長戦略を、100年に一度のチャンスを生かす「新たな成長戦略」に切り替えることを宣言した。その中では「環境・エネルギー」「健康（医療・介護）」「アジア」「観光・地域活性化」といったキーワードが語られている。われわれとしては医療・介護産業を成長産業と位置づける方針に賛意を表すとともに、さらに大きな社会変革に関する長期的展望を提示することとしたい。

ではなぜ、地方のシンクタンクに過ぎない当研究機構が全国的規模の課題に挑戦しようとするのか。それは、兵庫県は1995年の阪神・淡路大震災とそこからの復興過程において、「国を覆う不安」を全国に先駆けて体感し、そこからの脱出に向けての知恵と思考を蓄積しながら一定の成果を上げてきたからである。

## (2) 震災復興で見た景色

わが国の置かれている現在の状況は、1995年の阪神・淡路大震災とその後の復興に立ち向かった兵庫県にとってどこかで見た気がする（デジャヴュ）光景だ。

おそらく生涯で一度と思われる大災害に遭遇して、そこから自助努力による復興を遂げようとした多くの被災者にとって、最も苦しかったことは、復興の先行きが見えないことの不安だった。あと何週間すれば仮設住宅に入居できるのか。何ヶ月すれば復興住宅が提供されるのか。何年経てば、前向きに生きようとする人々が元の生活に戻れるという展望が開けるのか。こうした出口の見えない「不安」が被災地を苦しめた。人々が生きる力を取り戻すためには、復興政策にせよ、地域経済にせよ、家族の問題にせよ、将来への希望がもてるしっかりした見通しは何よりも必要だったのである。

さらに、復興過程は一本道ではない。次々に新たな課題が現れる。緊急対応から復旧・復興期にかけて大量に建設した復興住宅は、入居者に最初のうち歓迎されたものの、やがて高齢化した入居者への支援が課題となった。また、復興住宅においても親子やかつての近隣住民が独立して居住し、コミュニケーションが失われがちになるという状況が顕著に現れた。物的再建は、復興の基礎ながら、それだけで地域の活力が取り戻せるものではなかった。

市街地を復興して商店街や市場が整備され、被災地全体では人口は回復したものの、地域によってはかつてのような賑わいを街に取り戻すことができず、地元の企業はデフレ・スパイラルに脅える結果となった。行政は、住宅建設をはじめ復興事業を積極的に推進し、多額の資金を投入したものの、そのことにより極度の財政悪化に陥り、財政健全化のための歳出カットが強いられることとなった。

これらの事象は、20世紀に国際港神戸を中心にヨーロッパ近代文明流入のゲートウェイの機能を果たしてきたこの地域において、大震災が自然を克服し、物質的繁栄を追い求めようとする西欧近代文明の中に脆弱さが潜んでいることを鋭くわれわれにつきつけたように思われた。

## (3) 被災地での努力

われわれが気づかされたことは、合理主義、物質主義を基調とする「個人中心」の近代文明の脆弱さを克服していくためには、第一に、目に見え

ないものに対する畏敬の念を取り戻し、第二に、自然と人、人と人とが、空間的、時間的に共生することに対する自覚を回復することでなければならないということであった。被災地では、そのことを認識していたか否かは別として、震災復興の過程で、驚くほど新しい仕組みづくりについて様々な努力がなされた。

被災者を救援するため、ミーイズム世代の若者たちが敢然とボランティア活動に参加し、震災の年はわが国のボランティア元年といわれた。仮設住宅や復興住宅では、「ふれあいセンター」などの狭い空間に被災者同士や救援者、行政がつめかけ、生活復興へ協力しあった。このような中で、高齢者が安心して暮らせる新しいタイプの共同住宅も数多く建設された。

モノにも心を通いあわせながら、サービスの担い手と受け手の顔と顔とが笑顔を交わしあうコミュニティ・ビジネスも生まれた。街の復興のため住民が主体的に参加する「街づくり協議会」や市民と行政の仲立ちをする「生活復興支援会議」など、いわゆる「公」の担い手としても、新しいタイプの仕組みが誕生した。

#### (4) 満ち足りない長命国

再び大状況を見てみよう。21世紀最初の10年も終わりに近づいた今、日本は若者が夢をもって将来を展望し、高齢者は安心して充実した老後を過ごせる国になっただろうか。1955年からの高度成長を支えた人々は、経済成長のかなたにどのような国の姿を思い描いていたのだろうか。

物質的豊かさの果てに待つものが、リスクと不安にさらされた不安定な暮らしであり、グローバル競争に押しつぶされて仕事を失う労働者の姿であると誰が想像しただろうか。高齢者が家族からも社会システムからも疎外され、退廃的で刹那的なエンターテインメントだけがあふれる社会。そのような社会を建設するために退職期を迎えつつある団塊の世代は懸命に働いてきたのだろうか。日本は、世界の自由経済体制から受けた恩恵を、感謝を込めて国際社会に還元することすらためらう国になりたかったのだろうか。

確かに一人当たりGDPは上昇した。都市はアメニティに満ち、交通手段と通信手段の飛躍的な進歩によって、日本は世界の一部になり世界も日本の一部になった。目新しい商品やサービスは巷にあふれ、高等教育の進学率は高まった。建築、ファッション、芸術の分野では世界が尊敬する日本

人も多数現れた。それに第一、日本は人々の平均寿命が世界で最も長い「長命国」を実現した。それにもかかわらず、かつて一億総中流を自認したこの国では、一握りの成功者を除いて、国民の多くが満ち足りない思いを抱いている。

先行きの見通せない不安の中で戦ったわれわれは、いまこそ日本全体について、信ずるに足る確かな将来像を描くことが必要だと思われる。そのためにわれわれは、社会の基本的な制度としての「家族」「企業」「政府」が直面する課題を直視し、ユートピアという批判を覚悟の上で、大胆に日本社会の展望を提示してみたい。

## 2 改革の処方箋

### (1) 家族・家計部門の展望

#### ① 上質な社会サービスの受け手としての責務

いま、多くの人たちが切実に求めているのは、安心できる親の介護サービスであったり、深夜まで面倒をみてくれる育児施設だったり、安価な医療サービスなどである。日本人の多くが不安を感じる介護、医療、年金、子育てといったサービス系分野は、料金やサービスの質などが放置されたままであり、このことは多くの識者が指摘しているところである。

6月初めに日本世論調査会が行った地域再生に関する全国面接世論調査では、「居住する地域の将来に不安を『大いに感じる』、『ある程度感じる』とした人が計 63%に上ることが分かった。その理由としては、『人口の減少や高齢化が進んでいるから』と『地域経済や雇用の状況が悪化しているから』がいずれも 47%と多かった。地域を元気にしたり、より良くしたりする具体策は、『医療や福祉サービスの充実』を挙げた人が 52%で最も多く、セーフティネット（安全網）の整備に対する要望の強さをうかがわせている」としている。

これからの高齢社会日本は、いわゆる福祉の分野における国民の大きな需要をマーケットとする福祉型経済構造に転換しなければならない。そのことにより、経済は安定した成熟期における内需型経済となり、真に国民が求めているニーズをよりよく満たすことができるようになる。いまわが国に不可欠な政策論争は、団塊の世代が後期高齢者に突入する 15 年後の

2025年までに新しい状況に見合った社会保障制度の構築を完成させておくことである。それは若者たちが将来、自らの安心な老後についてのあるべきイメージを見とおせるような予期的社会化を可能にするものでなくてはならない。

そのためには国民所得に占める租税と社会保険料を合わせた支出の割合を「国民負担率」と呼ぶ日本独自の慣習は廃止すべきである。OECD統計の中に「租税・GDP比率」はあっても「国民負担率」という概念は存在しない。政府活動を支える国民の支出に「負担」という言葉をかぶせることによって、負担は少なければ少ないほどよいとする意識をかきたて、「適切な負担率」という議論を封じ込めようとする政治的意図からは脱却しなければならない。家計部門あるいは国民生活部門では、よりよい高福祉社会を支えるための支出の増加に躊躇すべきではない。介護サービスにおいても医療サービスにおいても、家計部門は上質なサービスの需要者として経済社会をリードしなければならない。

じっさいそのことは早くから国民が求めていることである。表1にあるように、低負担低福祉を望む国民は30%程度であるのに対して、60%の国民は高福祉高負担を望んでいる。

表1 高福祉高負担と低負担低福祉への支持割合 (%)

	高福祉高負担	低負担低福祉
全 国 2000	54.7	44.3
全 国 2002	52.1	38.9
全 国 2005	59.2	31.2

出典：ケアを支えるしくみ ケア その理想と実践5 第3回配本(2008.6.27発行、岩波書店)  
武川正吾(東京大学大学院人文社会系研究科教授)「ケアを支える国民負担意識」  
※ 東京大学社会学研究室が実施した調査結果

## ② 就労と家族

また、家計部門は労働の供給元として、あるいは革新的な起業家が船出する母港として、現在および次世代の人材育成を担っている。確かに、少子・高齢社会の労働力不足を女性の労働力参加によって補うことも、福祉産業への労働供給も、今の日本社会は必要としている。

表2は2007年の男女の就労率の国際比較を示しているが、日本では男性の就労率が他国よりも高いの

表2 就労率の国際比較

	就労率(2007年)		
	男	女	計
日 本	81.7%	59.5%	70.7%
ア メ リ カ	77.8%	65.9%	71.8%
イ ギ リ ス	78.4%	66.3%	72.8%
ド イ ツ	74.7%	63.2%	69.0%
フ ラ ン ス	68.6%	59.4%	64.0%
スウェーデン	78.0%	73.2%	75.7%

出典：総務省統計局「世界の統計」、労働政策研究・研修機構「国際労働比較2009」  
就労率：日本・ドイツ・フランスは15～64歳、アメリカ・イギリス・スウェーデンは16～64歳の数値

に対して、女性の就労率は、スウェーデンはもとよりアメリカ、イギリス、ドイツよりも低くなっている。女性の就業環境を改善し、女性労働力の社会的活用を図ることは、就労者の個人的な自己実現機会の拡大にとっても、社会的生産活動の視点からも重要である。

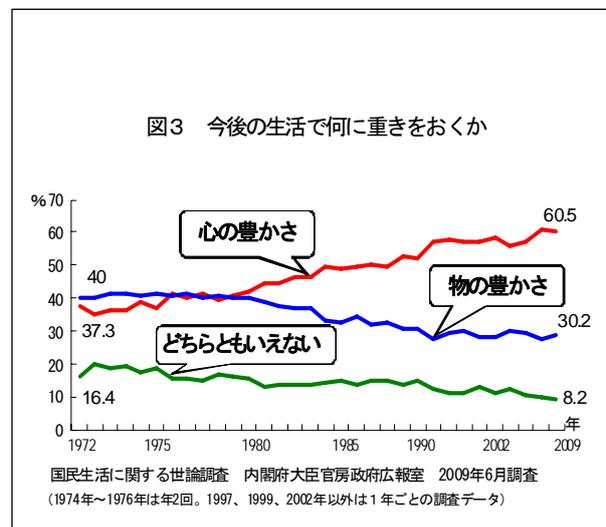
そのためには、女性の社会参加を可能にし、安心して子どもを育てられる制度や予算を拡充するとともに、女性の社会参加を可能にする男性を育て、子どもを育み、自立を助け、子どもが社会的困難に陥ったときの最初のセーフティネットを提供できる家族が増えて欲しい。将来の不安に足がすくむ思いを抱く家族も多いが、それでも果敢に挑戦する姿勢をとり続けることこそ、家族にとっての自助努力なのではないだろうか。

### ③ 新しい生き甲斐

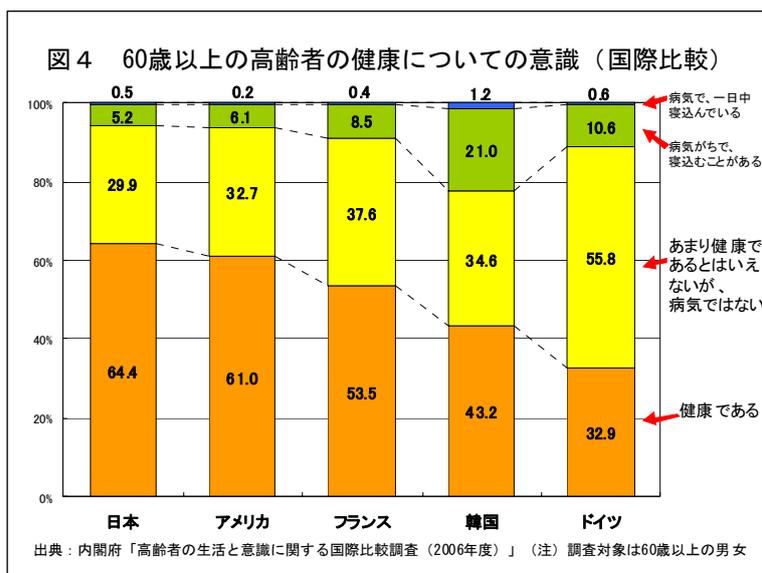
高度成長期には電気冷蔵庫、電気洗濯機、テレビが三種の神器として中間階層のあこがれだった時代がある。経済の成長につれて人々の給与水準も勢いよく上がっていった。企業戦士たちには次々に大きな仕事が回ってきて、それらをこなすことで、人々は達成感を味わい、外国からエコノミックアニマルと呼ばれながらも、敗戦で失った自尊心を取り戻していった。忙しさこそ生き甲斐だと思われた。

いま振り返ってみると、実は、忙しさも、物質的豊かさも、仕事の喜びも、本当はそれ自体が目的ではなく、自分が世の中の誰かの役に立っているということを確認するための手段に過ぎなかったのである。15年前の被災地では、一瞬にして家を失い、財産を失い、仕事を失い、家族すら失って、悲しみの中で初めて見えてきたことがあった。それは、人は誰かのために生きている、誰かによって生かされているという実感だった。

このことは全国を対象にした国民生活に関する世論調査でも確認される。図3に示したように、物の豊かさを求める人の割合が低下し、心の豊かさを求める人の割合が60%に達しているのである。



その誰かのために  
 持てる能力を傾ける。  
 重要なことは、若年者  
 も女性も老年も、ある  
 いは障害を持つ者も、  
 社会に参加すること  
 の喜びを自らのもの  
 とし、そのことに自ら  
 の幸福や生き甲斐を  
 感じられることなの  
 である。幸いわが国で



は60歳以上の高齢者の大半は健康である。図4に見られるようにその割合はアメリカ、フランス、ドイツ、韓国に比べて最も高い。

そうした高齢者に収入機会を提供すべきだというのではない。雇用ではなくて、「しごと」を通じて社会とつながること、知識や技能や経験や人脈や大局的視点などを生かして、誰かの役に立てる「しごと」を続けられることこそ、健康な高齢者に最も必要なことなのである。

既にひょうごの地ではそのことについて新たな動きが起こっている。阪神・淡路大震災の被災12市区を対象としたわれわれの調査によれば、この15年間に老人クラブの動きに二極分解の傾向が見られる。メンバーの高齢化等によって衰退しているグループと、活発な活動を続けているグループである。そして活発な活動を継続している老人クラブのほとんどは、親睦会の性格を脱して、社会貢献活動に力を入れているのである<sup>2</sup>。

## （2）企業部門の展望

### ① 輸出依存は危険か

企業部門の課題は真に国民ニーズに応える価値を創造し、そのために不断の技術革新を怠らないことである。しばしば日本経済は輸出に過度に依存し、そのため2008年の世界大不況で輸出相手国の需要が急激に収縮したとき、必要以上に被害を被ったと指摘される。そこから内需中心型の経済

<sup>2</sup> ひょうご震災記念21世紀研究機構『被災地における老人クラブの復興経験と現状に関するアンケートの結果について（中間発表）』2010年1月。

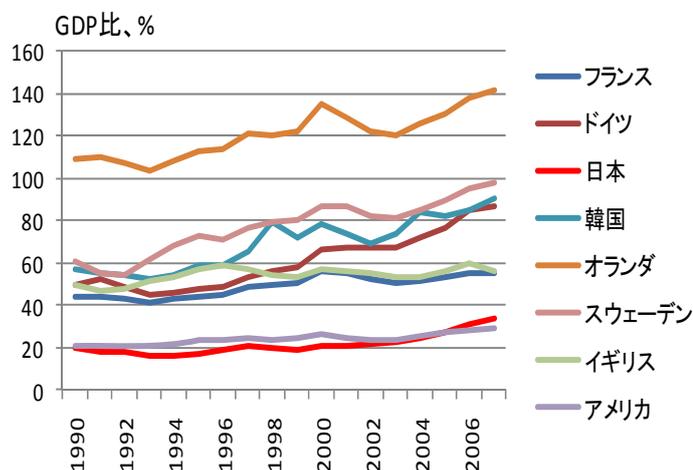
への転換が叫ばれるが、これは反面の真実しか衝いていない。

なぜなら日本経済の輸出依存度は先進国の中でもアメリカと同程度に低く、日本の輸出と輸入を合わせた貿易依存度は、世界全体の平均の約半分程度に過ぎない。今後の産業発展の方向としては、世界中の技術、ノウハウ、資源、市場などを縦横に活用して、いかに革新的な価値を創造していくかに腐心すべきである。世界市場に占める日本市場の割合が趨勢的に低下しつつある中で、国内市場にのみ拘泥するならば、日本経済の将来は厳しいと知るべきである。

実は、図5が示すように、経済の輸出依存度においても日本とアメリカは低位にとどまっている。高度に成熟した国内市場をもつ両国は、ヨーロッパ諸国やアジア諸国に比べて

輸出依存度の低い経済を実現している。ヨーロッパが経済統合を政治統合に優先させ、アメリカもNAFTAを拡大させようとしている時代に、わが国の真の問題は、輸出依存度が高すぎることにあり、それが低すぎることにあり、輸出産業の多様化が進んでいないことにあるのである。

図5 各国の輸出・GDP



データ : Trade-to-GDP-Ratio,

<http://stats.OECD.org>

## ② 内需拡大と福祉産業

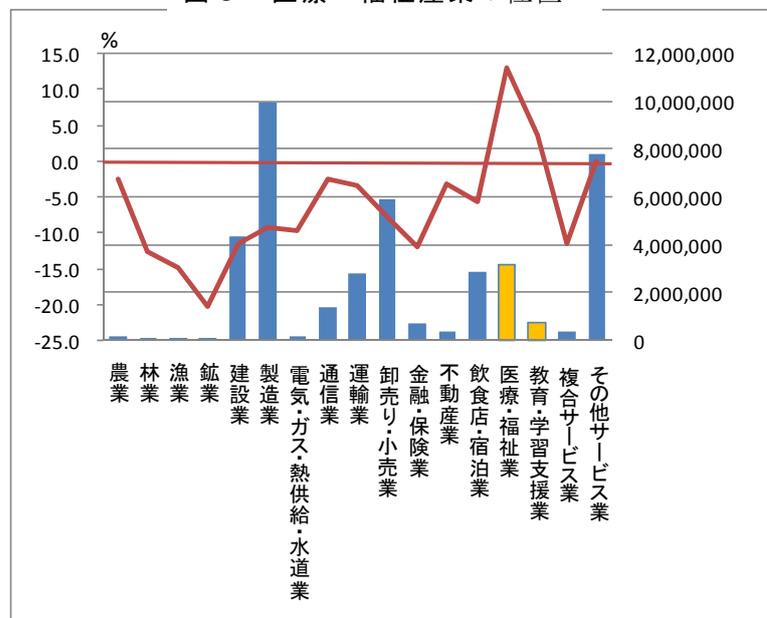
世界の中で最も急速に高齢社会から超高齢社会への道を歩んでいるわが国にとって、福祉産業は成長産業として位置づけられなければならない。福祉産業には公的な社会保障制度から、民間の医療・介護サービス、介護タクシーなどそれに付随するサービス、福祉機器、バリアフリー住宅設備、コンサルティング・サービスなどが含まれる。高まるニーズに呼応して人材や資本の移動が見られるはずである。しかし、わが国の問題点は、そうした分野への資源の移動が円滑に行われていないところにある。

既存の統計で産業別 GDP の推移を見れば、医療・福祉サービス産業の比

重は、1973年の2%から2005年の5%へと着実に上昇している。産業連関表の産業別総産出額で見ても、医療・福祉産業の大きさは、既に卸売業、小売業、自動車産業等と同じウェートに達している。

しかしながら、日本標準産業分類の大分類に「医療、福祉」が登場したのは、ようやく2002年4月からである。図6に示したように、2004年度事業所・企業統計調査によると、「医療、福祉」の従業者数は300万人で、産業大分類では製造業の990万人、卸・小売業の590万人、建設業の440万人に次ぐ大きさであり、飲食店・宿泊業の290万人よりも多い。また、2001年度から2004年度へかけてほとんどの産業分野で従業者は減少し、全産業では5.2%の減少となった中で、医療・福祉は13.1%の大幅な増加を示している。

図6 医療・福祉産業の位置



データ：平成16年度事業所・企業統計調査

従業者数は産業大分類別従業者数。

われわれは、現下の世界的経済停滞を克服するための短期的有効需要創造策としてのみ、福祉関係への公的支出を増やすべきことを主張しているのではない。われわれの主張は、長期的な基幹産業として医療・福祉産業の発展を促すべきだという点にある。

しかし、産業としてのポテンシャルが高い

とはいえ、福祉産業には医療保険、介護保険、年金会計等の公的関与が大きく、そのため民間事業の拡大が抑制され、国民のニーズを満たす方向に資源が移動することを妨げている。個人サービスに対するニーズは需要者によって多様で個性的であるだけに、その多くを公的規制の下に置くことは産業の健全な発展を阻害する。ナショナル・ミニマム確保のために必要な公的関与と、家計が自由に選択できるサービスの多様化とを両立させる工夫が必要である。

そうすれば、ビジネスチャンスを求めて資金、ノウハウ、人材、技術が福祉産業により多く流入し、そこには技術革新の契機も高まると予想される。対人サービスをはじめとして、福祉産業が高齢化において日本に追隨する多くの国に対して輸出産業となることも期待できよう。

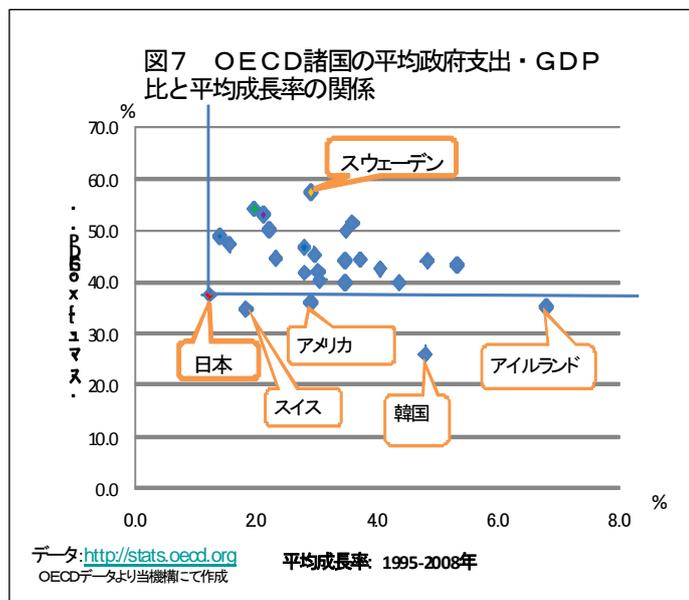
### ③ 政府規模と経済の成長力

しばしば、福祉産業の拡大は経済全体の生産性を引き下げ、一国経済の国際競争力を低下させるのではないかという懸念が表明される。福祉産業の拡大は大きな政府につながり、市場原理が後退することによってその国は成長率を低下させるとも危惧される。

実はこうした懸念に現実的根拠は存在しない。図7は、横軸に1995年から2008年までの年平均成長率をとり、縦軸に政府支出・GDP比をとってOECD諸国の位置を示したものである。図から明らかなように、政府規模の大きさと成長率との間には明確な負の相関関係は見られない。むしろ日本は、ここに示した過去13年間の経験として、小さな政府と低成長とが同居する例外的な存在であることに注意すべきである。

高福祉と高成長が共存するスウェーデン・パラドックスについては国際社会で周知の事実となっている。

したがって、国民ニーズを抑制してまで福祉産業の「肥大化」を抑制する必要はまったくない。ニーズのあるところに資源が移動し、その産業が成長することが経済の最も自然な摂理なのである。



データ : <http://stats.oecd.org>

### ④ 労働市場の流動化

実は、産業界全体にとって最も深刻な問題は、既存の大企業が高齢化するコアの従業員と非正規雇用の従業員とによって構成され、大胆な投資意欲や

新しいビジネスモデルの構想を失い、自ら創造的破壊を実現して国際競争に挑戦する能力を失いつつあることである。そのことは、産業界の指導者が政権交代にあたって国に産業ビジョンの提示を要望する姿に如実に現れている。産業が本来のダイナミズムを回復するために必要なことは、コア従業員の雇用を守るために非正規雇用を増やすという意味での労働流動化ではなく、適正な人材を適正な仕事に配置するという本来の意味での労働市場の流動化である。年金のポータビリティ、社会保険料の企業負担分の軽減化、政府による積極的労働市場政策への取り組みなど、そのために改善すべきことは数多い。

そのような方向への変革は、家計にとっても労働者にとっても生活の根幹を揺るがす大変革であり、地域文化を大切にし、価値意識においても保守化した日本の家計部門には受け入れられないとの批判があり得よう。

しかし、日本の家族は、過去 60 年の間に、農業をはじめとする自営業を捨ててサラリーマンとなり、仕事を求めて中核都市に移り住み、三世同居の大家族を捨てて核家族や単身家庭を営み、合計特殊出生率を低下させてきた。もちろんこうした大変革によって失われたものも大きい。それでも果敢に時代を生き抜いてきた日本の家族のダイナミズムをもってすれば、今後の変化に対応できないとする批判は当たらない。このことについても、大災害に遭遇したときの家族の対応を参考にすべきであろう。

### (3) 公共部門の展望

#### ① 転換のリーダーシップ

公共部門に制度的疲労が蓄積し、慣性の法則以外の運動原理を持たなくなったことが指摘され始めて久しい。しかし大状況が転換を求めているとき、最も必要なことは政治的リーダーシップである。政権交代が実現した日本において、目先の利害調整ではなく、30年、50年先の日本社会を展望した上での長期的なプログラムの構想が必要である。

かつて清水幾太郎は、社会には平民と貴族が住んでいると主張して物議をかもした。清水は身分制度や社会階層のことを言ったのではない。目先の安逸を求めるのが平民で、出自や所得にかかわらず、一朝ことあるときには先頭に立って銃弾に当たる役割を担い、そのために平時から鍛錬を怠らない人々が貴族であるとした。大衆迎合主義とは距離を置く、真のリー

ダーシップを備えた自治体の首長、一国の指導者が求められている。

## ② 信頼の回復

われわれが兵庫県を対象に行ったインターネット調査では、多くの住民が、災害などの緊急時に最も頼りにするのは自治体だと答えた<sup>3</sup>。他人に対する信頼度、地域への信頼度、自治体への信頼度が高い人ほど、自分の生活の満足度は高く、幸せ度も高いという結果も得られた。個人や家族の対応能力を超える事態に直面するとき、人々が最も頼りにするのは政府・公共部門である。それも、細かな制度的知識をもって能率よく対応する能力を行政や政治に求めるからではない。未曾有の事態に直面したとき、住民の困難に寄り添って、力の限りを尽くしてともに困難を乗り越えようとする姿勢を求めるからである。

日本では、その政府・公共部門の信頼性を揺るがすような事態が相次いだ。政治家、官僚の私的利益を求める不祥事、国民に対して硬直的で無謬性を主張する行政的対応、さらに社会保険庁の年金管理業務における信じられないほどのずさんさなどは、国民に「政府の失敗」を印象づけた。失敗する政府のもとでは、適正な財政規模は、極力無駄を排する小さな政府以外にあり得ない。信頼性の欠如によって、国民の間に政府の適正規模に関する真剣な検討が阻まれているとすれば、それは日本の将来にとって極めて悲劇的なことである。

## ③ 協働社会の建設

信頼性回復のために必要なことは、徹底的な情報公開であり、あらゆる公的意思決定と行政的政策執行の実態を国民監視のもとにさらすことである。さらに政治と行政に競争原理を導入しなければならない。権力は腐敗し、絶対権力は絶対的に腐敗する。このことは、競争のないところでは、権力は「静かな人生」を希求することを意味している。

政治的競争は定期的な政権交代の可能性によって実効あるものとなる。行政的競争は、真の意味の地方分権、省庁間の競争、トップ人事の政治的任命などによって可能となる。情報公開によって、民間からの代替的政策の提案が行政による政策の独占を揺り動かし、さらに行政訴訟にも影響を与

---

<sup>3</sup> ひょうご震災記念21世紀研究機構『平成19年度 安全安心の意識を支える社会的信頼システムのあり方に関する調査研究報告書』2008年3月

えるようになることが期待される。

さらに、住民による政策形成過程への参画と政策実行における協働が不可欠となる。既に司法制度への国民参加は始まった。北海道のニセコ市では、ゴミ置き場の設置場所を住民が決定する制度がスタートして久しい。公共的意思決定への参加は、住民に改めて「公」とは何かを学習する最良の機会を提供する。

#### (4) 新しい「公」の創造

##### ① 兵庫から始まったボランティア元年

1995 年は日本のボランティア元年と呼ばれた。自己中心的で他人とのかわりを避ける傾向があると思われた若者を中心に、150 万人を超えるボランティアが被災地の生活再建に駆けつけた。当初の混乱を経て、ボランティア活動は被災地に根付き、その後各地の災害や事故をめぐって、NPO やボランティアの活動領域は広がっていった。

現在日本では特定非営利活動として法律で福祉や教育を含む 17 の領域が指定され、永続的活動を行う目的で NPO が法人資格を取得することができるようになっている。しかしながら実態的には、しっかりした財政基盤の上で独立性を確保している NPO 法人は少なく、しばしば行政からの財政支援あるいは委託業務を受けて活動を継続している。

##### ② 第 3 の道

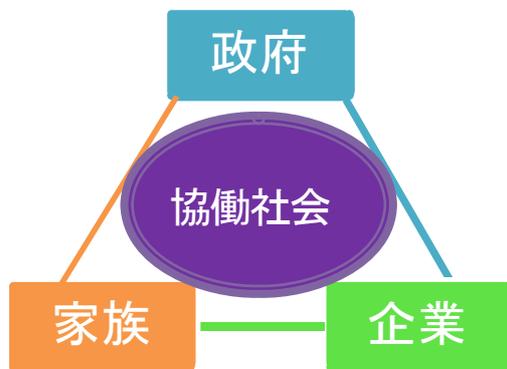
しかし、スウェーデンのビクター・ペストフは、1992 年に福祉ミックスの理念を提唱し、「ペストフの三角形」と呼ばれる図式にそれを整理した。ペストフの図式に従えば、「市場」と「政府」と「家族」は、それぞれの仕方でも福祉サービスを提供する。市場は営利を目的とするフォーマルな民間機関としての企業から成っている。政府は非営利のフォーマルな公的機関である。また家族やコミュニティは、非営利のインフォーマルな民間団体である。そしてペストフは、これら 3 つの組織の中間に位置するのがサード・セクターとしての NPO や社会的企業や地域団体であるとした。

この構想では、シビルミニマムを保障し、法的強制力を持つが国民の福祉ニーズにきめ細かく対応する能力を欠く政府と、運営効率は高いが営利に結びつかない需要は切り捨てる市場と、伝統的に福祉サービスを担ってき

たが、人口学的変化と価値観の多様化からその役割を担いきれなくなっている家族の間であって、福祉サービスを提供する組織の重要性が指摘されている。

さらに1990年代ブレア政権のブレンを務めた社会学者のアンソニー・ギデンズは、イギリスは新自由主義国家でも福祉国家でもない「第3の道」を選ぶべきだと主張した<sup>4</sup>。「民主主義を民主化」し古典的社会民主主義とも決別しようとする第3の道は、ポジティブ・ウェルフェア社会の建設を目標の一つに掲げ、その担い手としての「市民社会組織」の役割の重要性を説いたのである。

われわれが体験した災害対応においても、自助、共助、公助という言葉が用いられた。自助努力と公的支援の中間に、コミュニティレベルでの共助や協働の仕組みが必要となることを指している。福祉サービスの提供においても、そのことは妥当し、家族による自助努力と公的、制度的支援の中間に、協同組合、共済組合、町内会、コミュニティにおける助け合いの仕組みが福祉サービスの質を高めていく。われわれは、日本社会が歴史的に培ってきた市民社会を、家族、企業、政府に追加すべき第4のセクターとして「協働社会」と呼ぶことにしたい。



### ③ 福祉共済制度

このことを基礎に置くと日本型福祉社会の姿が見えてくる。まず、厚生労働省社会保険庁から2010年1月に分離独立した「日本年金機構」と2008年10月に独立した「全国健康保険協会」を統合して、民間法人「日本福祉共済機構（仮）」とし、その他の医療保険組合および公的介護保険もそこに統合する。家計および企業が納める種々の社会保険料は、国の特別会計へ

<sup>4</sup> アンソニー・ギデンズ著／佐和隆光訳『第3の道』日本経済新聞社、1998年

の歳入項目から外し、日本福祉共済機構の保険料収入として計上する。これにより、国の特別会計歳入から日本福祉共済機構への収入の移管は 2008 年度で 53 兆円に達する。これは国の特別会計歳入の 14%に相当する。

この組織変更により、年金・医療・福祉・介護等の社会保険は名実ともに独立した保険機構として位置づけられる。国の関わりは日本福祉共済機構への補助金の支出として透明化される。それに合わせて、国民および企業が納入する社会保険料は国庫への歳入ではなくなり、民間が運営する国民共済への掛け金あるいは保険料となる。

この制度変更の目的は、保険料水準の変更を国民負担の変更としてではなく、給付額と保険料の関係として議論できるようにすることである。この制度の意思決定に国民の声を反映させる仕組みを整備すれば、日本福祉共済機構はいわゆる「社会福祉政府」に近づくことになる。協働と参画、自己決定の原則を、共済制度の枠組みで実現することができよう。

### 3 提言のまとめ

#### (1) 求められるレジーム転換

保守政権下の 60 年間、日本では経済発展を優先させ、資源を効率的に配分して、国民の一人当たり GDP を高めることが豊かさや幸福への前提条件だと考えられてきた。その目的のために、社会の 3 つの基本的制度、すなわち政府（公共部門）、消費を支え労働力の供給主体である家族や家計（家計部門）、および付加価値を生み出し国際競争に期していこうとする企業（産業部門）との間に、互いに他を支え合う「鉄の三角形」が形成された。

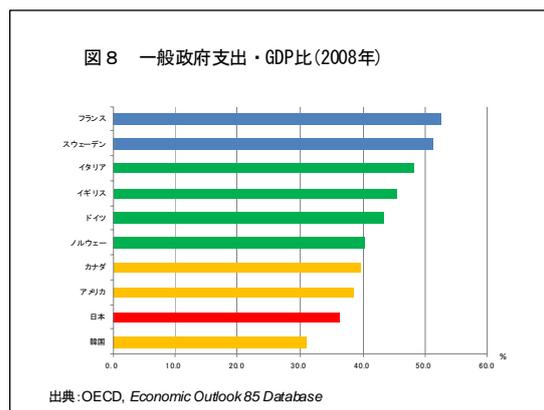
しかし、いまその三角形が役目を終えようとしている。2009 年 8 月の衆議院議員選挙で明確に示された国民の新しい政治意思は、自らもその一翼を担ってきたその鉄の三角形の再構築を求めている。政治に新しいリーダーシップを求め、産業界に新しい付加価値の創造を求めるのなら、国民も満ち足りない思いを発展的に解消する方向に歩み始めなければならない。

大状況の変化には大転換が必要となる。いま多くの国民が求めているのは、社会保障政策の部分的修正とか、消費税率の何パーセントの引き上げとか、財政の無駄の排除とかいった小手先の議論ではなくて、全体的閉塞状況から抜け出して次の時代への希望を開くためのレジームの転換（時代精神の刷新）である。

レジームの転換は、市民の価値目標の転換、産業構造の転換、政治的イデオロギーの転換、財政構造の転換、国家運営原理の転換など、あらゆる面での転換を意味している。日本の戦後60年を支えてきた、互いに他を必要とする相互依存の体系を組み替えて、新しい社会契約を構想しなければならない。われわれは、そのためのヒントが1995年阪神・淡路大震災を経験した兵庫の知恵にあると考える。財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構が、これまで積み重ねてきた研究をもとに、これからの日本社会のあるべき姿を提言しようとするのはそのためである。

それは一言で言えば、スウェーデン型でもドイツ型でもない日本型高福祉社会への展望を開くことである。スウェーデンでは、人口900万人の国において福祉国家を実現するために、伝統的コンミュニの役割を重視しつつ、国民の支持のもとに中央および地方政府が公的制度として福祉システムを運営している。同時に、スウェーデンは、高度に競争的な市場経済を流動性の高い労働市場とともに作り上げ、高福祉と高競争力を両立させた「スウェーデン・パラドックス」を実現している。

ドイツに代表される中央ヨーロッパ諸国では、家族に基礎を置く保守主義社会を維持しながら、次第に福祉サービスの公共化を進め、言わば中福祉・中負担社会を実現している。しかし図8にみられるように、いずれの国々においても、政府部門のGDPに占める割合は、アメリカ、日本、韓国と比べて一段と高い。



こうしたモデルに比べて、われわれが目指すべきは「長寿社会の活性化」と呼ぶべき道である。その特徴は、社会保障制度の多くを政府部門から独立させ、地域社会の支え合いを全国化した共済制度に移管するとともに、明確な政策目標の下に、小さな政府から決別し、家族政策の充実、労働市場の一層の自由化、中央集権的公共サービスからの脱却、福祉産業の規制緩和などを中核とする日本型高福祉社会を実現しようというものである。

## (2) 社会保障のビジョン

ここで大胆に長期的な日本のビジョンを描いて見よう。それはまず第一

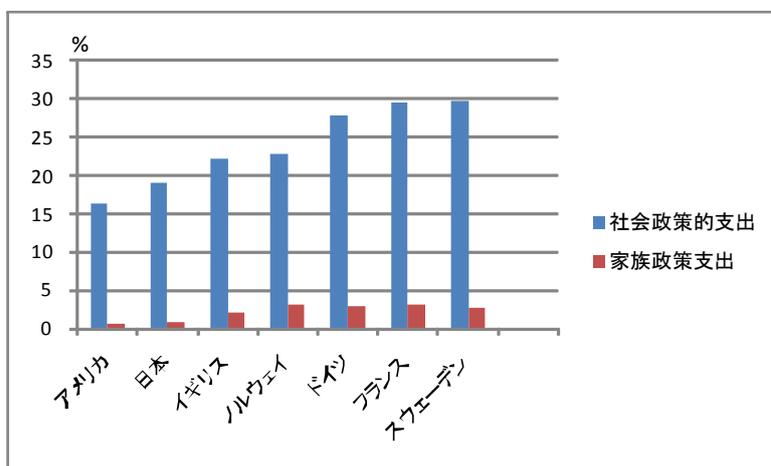
に、これまで踏襲されてきた社会保障の基本概念を変更することである。日本における社会保障の考え方は、憲法25条の生存権をもとにして、「いわゆる社会保障制度とは、疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法または直接の公の負担において経済的保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生および社会福祉の向上を図り、もって、すべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいう。」（社会保障制度審議会答申『社会保障制度に関する勧告』1950年）とされてきた。

すなわち、個人が自己責任だけでは対応できないほどの生活上の困難に遭遇するとき、それに対し

て保険的方法または直接の公の負担において経済的保障を行うことが社会保障だとされてきた。これをわれわれは「消極的」社会保障政策と位置付けよう。

図9には政府支出のうち社会政策的支出と家族政策支出が

図9 社会的支出のGDP比（2005年）



データ：OECD.stat

GDPに占める比率が示されている。これによると、アメリカと日本はいずれの項目においてもヨーロッパの国々よりも低く、家族政策支出に至ってはほとんど見るべき物をもっていない。

しかし、「保障」とは「とりで」の意味だと広辞苑にある。1935年の米国連邦社会保障法ではじめて「社会保障」という言葉が用いられて以来、原語は **social security** であった。**Safety and security** と並んで用いられるとき、**security** とは「安全」に対する「安心」の意味である。すなわち、社会保障とは基本的に「社会的安心」のための装置でなければならない。

これからの日本に必要な社会的安心制度とは、社会的に不利な状況にある個人に国家財政を通じて所得移転を行ったり、老齢年金制度を運営したりするに止まらず、個人や、場合によっては企業さえ含む社会全体が、安

心して未知への挑戦ができるようにする「積極的」な意味での社会保障制度である<sup>5</sup>。われわれが言う「長寿国につぼんの活性化」とはそのことを意味している。

消極的社会保障制度のもとで採用された「セーフティネット」という概念も「セキュリティネット」に置き換えなければならない。転落の衝撃から命を救うセーフティネットを超えて、個人も企業も再挑戦が可能となる「セキュリティネット」を構想しなければならない。それを担うのは、国民共済制度としての市民社会組織であり、小さな政府の呪縛から解放された政府である。制度は市場経済の失敗を補完するためだけに置かれるのではない。制度がかえって一国の経済成長を高める貢献をなし得ることにも注意する必要がある<sup>6</sup>。

### (3) 提言の要約

以上述べたように、われわれの提案は日本社会の基本構造にかかわる部分から現下の福祉政策に至る部分まで、多岐にわたる。そこで最後に要約的にわれわれの提言をまとめておこう。

#### ① 国のあり方について

世界に先駆けて高齢社会に突入し、それがしばらく続くと予想される日本では、「小さな政府」の呪縛を脱して、真に必要な規模の政府を構想すべきである。

大きな政府は経済の成長力を減退させるとの俗説を排し、適切な規模の政府と産業競争力の向上が両立するような産業構造、労働市場、社会保障、技術革新に関する政策を実行すべきある。

日本の社会保障制度は、所得再分配のみにあるのではなく、若者が果敢に新しいアイデアを試し、企業がペナルティを恐れることなく新機軸に挑戦し、高齢者が安心した生活を送れるよう、長寿国につぼんの活性化を目的とするものでなくてはならない。

---

<sup>5</sup> このことをアンソニー・ギデンズは「ポジティブ・ウェルフェア」と呼んだ。市民社会の協働にその答えを見いだそうとするわれわれの目標は、「ポジティブ・ウェルビーイング社会」と呼ぶのが適当であろう。

<sup>6</sup> 塩野谷裕一氏の言葉を借りれば、「ネガティブな福祉の考え方は、『セーフティ・ネット』を提供しようとする。それに対して、ポジティブな福祉の考え方は、人間の能力の発揮を支援、自己実現の機会をつくり出すように、『スプリング・ボード』を提供しようとする。」(塩野谷裕一著『エッセー正・徳・善—経済を投企する』ミネルヴァ書房、2009年10月、21ページ)

## ② 社会保障政策のあり方について

社会保険庁から「年金機構」と「共済けんぽ」を独立させるという現行の政策をさらに進め、両者を統合した民間法人「日本福祉共済機構」を設立すべきである。日本福祉共済機構の目的は、国民共助のための社会保険を運営することとする。

「日本福祉共済機構」はいわゆる社会保障政府として、国民の代表によって構成される運営組織によって統治されるべきである。

国の統計から「国民負担率」という言葉をすべて削除すべきである。

事業者の社会保険料負担制度を廃止し、事業者が、雇用者数とは切り離し、法人税に上乘せする形で支払う「社会保障掛け金」制度の導入について検討すべきである。

## ③ 福祉産業の位置づけについて

福祉産業の全体像を把握するために、日本産業分類、活動別国内総生産、産業連関表等で採用する「福祉産業」について、早急に定義とデータを整備すべきである。

福祉産業は、付加価値生産額においても最終需要に占める比率においても、現在は5%程度のウェイトであるが、この産業は国民のニーズに応えられる内需型産業であることから、そのウェイトが10年間で3倍増方向へ向けて、規制緩和政策を含む産業政策を実行すべきである。

スウェーデン・パラドックスに見られるように、社会保障の充実および福祉産業の拡大と、経済全体の国際競争力の向上は矛盾しないことを理解し、産業界も積極的労働市場政策を支援するなど、新しい方向感覚を身につけるべきである。

## (4) 当研究機構の課題

ここに掲げた提言はいずれも国民に重大な決意を迫る改革である。豊かになり、保守化した日本の家族や企業に厳しい変革を求める側面もある。しかし、かつて「高度成長」に熱狂したのと同様の国民的エネルギーを集約することができるならば、それらは実現可能であり、われわれは日本社会は未来へ向かって新たな展望を開くことができると信ずる。

冒頭でわれわれは、人口減少社会は陰鬱な将来しか約束しない可能性に

言及した。しかし、2055年の日本の将来人口9千万人は、現在のドイツを上回る。そのときの人口密度は、ほぼ現在のイギリスとドイツのそれに相当する。しかもこれらの国々は、一人あたりGDPにおいて、現在の日本をしのいでいる。短絡的な比較は無意味だが、こうした事実は人口だけが国民の豊かさの決定要因ではないことを示している。

われわれは、いまわが国が直面する課題をチャンスに変えることによって、次のような効果も期待できるのではないかと考えている。

- ① 30%改善された一人当たりの空間面積を活用すれば、住宅の形態、都市集積のあり方、中山間地の性格、都市部における新しい公共空間のあり方から新しい地域文化の創造まで、数多くの変化を生み出すことができよう。高齢化と少子化への挑戦からは、新しい成長産業が生まれ、新しい国の形が立ち現れてくる可能性がある。
- ② 福祉型経済構造における就労形態は、女性や高齢者にも適したものが多いため、その実現によって就労人口の増加、労働所得の増加がもたらされるであろう。女性就労の増加のためには、介護や子育てなどについての環境整備が必要となるが、それに応えるための家庭対策を充実させれば、フランスやスウェーデンの例を見ても分るように、出生率の向上さえもたらされる可能性がある。
- ③ 福祉型経済構造が実現されれば、国民の将来への不安が低減し、そこから生まれる精神的ゆとりは、日々の消費にも好影響を与えるであろう。また、福祉型経済における需要は、高齢化が進んでいる農山村地域において高いため、それを満たすための供給体制を整えることは、農山村地域の活性化にも資すると思われる。
- ④ 成熟社会において「モノの豊かさ」と並んで「こころの豊かさ」が求められていることは、既に指摘したとおりであるが、日本型福祉社会を実現し、そのことが生活者の安全安心や将来への信頼間の回復につながれば、高齢化において今後追随してくるアジアの国々のみならず全世界に対して、わが国は新しい社会経済構造のモデルを提示することができるであろう。

問われているのは、短期的な課題の解決能力ではなく、人口減少の圧力に抗するだけの、われわれの柔軟な構想力と強靱な意志の力なのである。われわれは、一日も早く、こうした長期的な方向を見据えた国家ビジョンについて、政界、産業界、言論界、国民各位の間から、真摯な議論が立ち

上がってくることを期待したい。

われわれ自身としても、ここでの方向性をより具体化させ、日本型福祉社会がもたらす効果を実証するために努力を惜しまない決意である。2010年度は「福祉社会実現のための新しい公共セクターの構築」「福祉産業と地域活性化研究」「女性・高齢者の就労支援と家庭支援および雇用の創出」「長寿社会における介護・医療の適正化の方策」といった課題に正面から取り組み、われわれが構想する日本型福祉社会の制度設計について具体的な提言をとりまとめていくこととしたい。

(財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構  
〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通 1-5-2  
人と防災未来センター東館 6 階  
TEL 078-262-5570