

自立支援の観点から社会保障を考える （給付から見た制度横断的な検討の視点）

厚生労働省年金局総務課国際年金企画室長
（前政策企画官）

西村 淳

一、制度横断的な検討の必要性

社会保障について、制度横断的な検討を行うことが求められている。社会保障の経済に占める比重の高まりにともない、社会保障全体と経済全体との関係の整理が必要になり、また、社会保障の将来ビジョンを描く必要から、各分野間の縦割りを超えた議論が求められているためである。

社会保障の制度横断的検討の論点について、昨年七月に「社会保障負担等の在り方に関する研究会」の報告書がまとめられている。ここでは、負担という切り口から、社会保険と税の役割の整理、所得・資産・消費のバランスのとれた負担賦課、高齢者・児童・配偶

者等の家族の負担能力の評価、低所得者の取り扱いの在り方、現世代の負担の上限、分野間のバランスの在り方などについて整理が行われている（本誌昨年八月十九日号および本年一月六日号参照）。

この研究会の報告書の意義は大きい。まず、今後の制度横断的検討に関する論点の多くを整理した点である。この報告書を参考にし、現在、社会保障審議会において議論が行われている。経済学の分野では、社会保障への関心が高まっていながらも、現実の制度を踏まえた議論がこれまで十分されていないことが、社会保障の専門家と交えて、経済学の士俵での議論が行われたことに意義がある。社会保障負担について、税と社会保険料の両方を視野に入れた検討が行われたのも、これが最初

といつてよい。

一方で、研究会のアプローチには限界もあった。経済学のアプローチを中心としたために、効率性・合理性の観点からの議論が主になり、規範性や理念に関わる価値選択の議論は十分行われなかった。報告書の中で、どのように負担を求めるべきかという「負担の方法」の議論は行われたが、どの程度の負担を求めるべきかという「負担の限界」の議論が十分できていないのは、後者は価値選択に関わる問題だからである。

価値選択に関わる議論を行うためには、負担だけではなく、給付からのアプローチが必要である。研究会では、社会保障給付の内容は個々の制度論に及ぶことから、制度横断的議論のしやす負担からの切り口で議論したものである

二、自立支援の観点から給付を考える

給付から社会保障の制度横断的なアプローチを行った場合のキーワードは、「自立支援」と考える。この視点は、すでに平成十三年版の「厚生労働白書」において、社会保障行政と労働行政を一元的に執行すべく、新たに発足した厚生労働省における基本的な政策理念

として示されている。坂口厚生労働大臣も、昨年八月の経済財政諮問会議において、「厚生労働行政における制度・政策改革の方向」の中でこの考え方を打ち出している。

人間は、自立して生き、社会に参加することを希望し、それを高い価値と考えるものである。社会保障の本来の役割は、個人の潜在的な能力を最大限活かして自立して生きられるように援助する、「エンパワーメント」だったはずである。現在の社会保障は、本来は自立支援の手段であった、現金やサービスの給付自体に自己目的化していないか、深く反省する必要があるのではないだろうか。

給付自体を目的と考える限り、足らざる者に与えるという慈善博愛的な社会保障観から脱することはできない。また、他人が自立することを援け、ともに参加して生きられる社会という、目指すべき社会像を示すことで、社会保障制度による強制的な富の移転に国民の理解を得ることができると考える。

自立支援の考え方は、現在、社会保障が置かれている状況をふまえて、政策の方向を考える際の基本的視点としてもふさわしい考え方

であると思われる。九〇年代に入ってから社会保障の課題は、ミクロ面では「生活上のリスクに対応し、疾病・高齢・障害等の負担を軽減する」、マクロ面では「制度を持続可能にするために、給付と負担のバランスをとる」ということであった。この視点は、経済が低迷する中、急速な高齢化等によって社会保障費用が増加することへの危機感に対応したもので、負担面での経済財政との調和を求めた点で意義があるものであった。しかしながら、社会保障の給付論としては「経済成長の枠内に社会保障の伸びを抑制する」、「最低限のセーフティネットで十分」という単純な議論につながりやすい面があり、広がりとしてもカネだけの議論になりやすいという限界を持っていた。また、必要なら民間からサービスを購入すればよく、公的に給付する必要はない」という単純な民営化論につながることもあった。

なお、このような文脈の中で「自助と自立」という言葉が使われる場合、社会保障による支援をやるという意味で使われ、社会保障による自立支援とは違う単なる給付カットを意味する場合があるの、注意が必要である。

このような社会保障の単純抑制論も、給付の単純拡大を求める高度成長型福祉国家への回帰論も限界のある中で、社会保障の「第三の道」ともいえるあらたな方向性を見出すためには、公的給付の内容を改めて精査し、負担する支出手を生み出すことにもなる自立支援論は、大きな意味を持つものと思われる。

また、自立した人が支えるということに着目すると、主な社会保障制度が拠出に依じた給付という社会保険方式をとっていることにもなじむ説明である。

自立支援の考え方は、最近提唱されている自由基底的社会保障法理論の立場と通じるところもあるように思われる。この考え方は、従来の生活負担給付の視点とは異なり、社会保障の根本目的が「個人が人格的に自立した存在として、主体的に自らの生を追求できること」とすなわち個人の自由の確保にあることに着目するもので、社会保障を財の分配と物質的ニーズの充足ととらえる、憲法二十五条を基盤とした通説と異なり、自立した個人の人格的利益の実現のための条件整備として、憲法十三三条に規範的根拠を置くものである。経済学における潜在能力アプローチ

三、自立支援の観点に立った社会保障の方向性

(1) 就労支援・生活支援・所得保障の一体的提供

単に現金を給付し所得保障を行うだけでは、自立につながることは限らない。就労支援と生活支援が有機的に連携するとともに、所得保障により収入を補足することで、受給者が最大限自立して暮らせるようになるよう支援する必要がある。例えば、それぞれのサービスが相互に無関係に受給要件を設定するようなことがあってはならない。なお、自立を支援するという観点からは、所得保障としての貸し付けも有効である。

障害者や母子家庭は、日常生活指導や児童の保育などの生活支援がないために、能力があっても就労ができない場合があり、とりわけ、就労支援と生活支援が一体的に提供されるべき対象者だと言える。また、この場合の就労は、勤労収入だけで生活できるものとして狭く考えず、作業所などでの福祉的就労や所得保障による収入の補足と組み合わせる必要がある。特に、所得保障を受けるた

めに就労を抑制するような仕組みにならないようにしなければならぬ。ここで言う自立支援は、障害福祉の世界で使われるノーマリゼーションという用語とはほぼ同じことを意味することになる。

高齢者については、所得保障(年金)と高齢者雇用の有機的連携の必要性がよく知られているが、一人の人が就労支援と介護等の生活支援を同時に求める場合はまずないという点で、やや事情が異なる。障害者などのニーズが複合的であり、総合的にサービスを提供する必要があるのに対して、高齢者の場合はニーズに応じて個々のサービスを選ぶことが多いとも言える。

(2) ノーシャル・インクルージョン

自立支援のための総合的なサービスの提供の必要性は、近年、ノーシャル・インクルージョンの問題として注目されるようになってきている。平成十二年十二月の「社会的な支援を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」はこの点を政府ではじめて整理しており、昨年一月の「低所得者の新たな生活支援システム検討プロジェクト報告書」につながっている。現在の低所得者は、

単に収入が低いだけでなく、仕事、家族、住居などを失った、社会とのつながりを失っていることが問題となっている。典型的な人々はホームレスであるが、いわゆる「路上生活者」でなくとも、定まった住居をもたない人々、精神障害者、生活保護受給者ないし受給申請者は重なり合う部分が多い。こうした人々は複合的なニーズをもっており、単に生活保護による現金給付をしても自立して生活することはできない。社会とのつながりと誇りを回復するための支援として、仕事をもち、住居を持ち、家族と暮らせるようにするための生活支援と就業促進のコンビネーションが不可欠である。

これらの人々のニーズに触れる機会が多いのは、保健所や福祉事務所であるが、保健師は公衆衛生上の処置しか権限上できないし、ケースワーカーは生活保護の受給決定しかできない。ニーズに関する情報が来ても、生活支援・就業支援のサービスを提供する者がいないのが現状である。

こうしたサービスを実際に提供するのには、本来自政処分を行う者であり、人員も削減の一途をたどっている公務員では困難であろう。むしろ公務員はネットワーク

を組んでニーズの把握に専念する一方、行政との連携の下に実際のサービスの提供を行う民間事業者を育成(社会福祉法人が草の根NPOを活用)することが求められていると考える。この点、公的福祉の水準が低いとされながらも、低所得者対策としてノーシャル・インクルージョンを明確に課題とし、総合的なサービスの民間主体による提供が見られる英米の取り組みは参考になる。

(3) 利用者の選択の支援

自立支援の観点から、これまで行政や専門家による保護として考えることの多かった社会保障のサービスを、利用者本人が自立して選択できるようなシステムに切り替えていくという課題につながっている。福祉サービスにおける措置制度から契約制度への変更(介護保険や障害者福祉の支援費制度の導入)や、医療において患者の選択を認める仕組みの導入(患者に対する情報提供や特定療養制度の活用)が進められている。

利用者が選べる仕組みにするためには、第三者によるサービスの質の評価や、情報の公開・提供を同時に行うことが不可欠であり、また、利用者が弱者の立場であり、提供者と対等の立場に立つて選択

することが、能力的にも困難な場合が多いので、利用者の選択を専門家が支援するエンパワメントが不可欠である。地域における福祉サービスの利用を助ける権利擁護事業、介護保険においてケアマネジャーが利用者のニーズに合ったサービスの利用を助けるケアマネジメントなどもこれにあたる。医療保険の保険者が支払い権限を活用して医療機関に患者の立場を伝える、保険者機能の強化と呼ばれる動きもこれに当たるだろう。

(4) 医療・介護サービスの質と専門性

自立支援の観点から、医療と介護の質と効率性を問いただすことも必要である。健康と身体機能を回復するという原点上に戻ったサービスの評価が求められる。この観点からは、健康づくりと介護予防も当然サービスの範囲に含まれるべきであるということになる。また、医療従事者(特に看護師)や介護従事者(ホームヘルパーやケアワーカー)の専門性は、健康と身体機能を回復して、自立を取り戻すための技術的支援にあるということになり、その意味で家族による提供される看護や介護の単なる代替と考えてはならない。また現にそうあってはならない。

(5) 育児支援と児童の健全育成

育児支援など少子化対策は、「産み育てること個人」の選択である」という前提の下での政策介入の正当性の整理に苦心してきた。これまでの少子化対策は、育児の負担を軽減して「産みたい人が産めるようにする環境整備を進める」という観点を中心とした。

新しい少子化対策の基本的考え方を整理した昨年九月の「少子化社会を考える懇談会」報告書は、従来からの観点から一歩踏み出して、自立支援の観点から、生きる力を持った自立した人間になるという意味での児童の健全育成、若い世代が親離れして自立して家庭と子どもを持てるための基盤整備、子どもとふれあうことで若い世代が成長する機会の提供にも、焦点を当てており、厚生労働省の少子化対策案「少子化対策プラン」につながっている。

(6) 支え手を増やす

これまでの少子高齢化への対応は、社会保障の支え手である若年世代の、受給世代である高齢世代に対する割合が小さくなっていくことを前提に、限られた数の若年世代の負担が過重にならないように抑えるという観点で行われてきた。自立支援の観点からは、自立

した人たちが社会と制度の支え手になることに着目し、これまで受給者側であったり、支え手ではなかった人々が、なるべく支え手に回るように支援する仕組みを社会保障の中に取り込んでいくことが求められる。このことが将来の一人あたり負担を減らすことにもなる。高齢者の就労を促進するよう年金制度の在り方や、障害者の就労を支援するサービス、女性の就労支援につながるような育児支援などが含まれる。負担能力のない者の負担を増やすだけのものではなく、負担を増やすだけでなく、あつてはならないのはもちろんである。

パートタイマーなどの非正規就労や、育児などによる社会への貢献は、社会保障制度の中で十分評価されておらず、給付につながる仕組みになっていない。多様な働き方や社会貢献が給付につながるような制度にする必要がある。

支え手の数だけでなく質にも着目すれば、成長産業が求める優秀な人材を育成してグローバル化の中で国内産業の国際競争力を強化したり、人材育成・自立支援産業分野で雇用を創出することで、経済活性化に資するという効果も期待できる。

(7) 連帯の強化

社会保障による自立支援は、直接個人を支援するだけでなく、家庭や地域などの連帯を強化するという面も持っている。これは、公的主体が手を引いて家庭や地域の中で助け合えということではなく、個人を支援する中間集団を支援するということである。公的主体やNPOなど多様な主体による地域の支え合いネットワーク、これまでの大家族さらには核家族とも異なり、離婚などによる構成の流動性を前提とした新しい家族へのサポートが問題になる。

連帯の組織である保険集団のあり方も問題になる。現在、保険集団は、医療保険では被用者は職域毎(健康保険)、それ以外は市町村毎(国民健康保険)、年金制度も被用者とそれ以外で別に構成されている。それぞれの集団内の助け合いを基本としながら、保険者間の財政調整がおこなわれており、このことが助け合いの範囲を曖昧にしているとして、被用者や若年世代に不公平感がある。誰が誰を助けているかを明確にすることが必要であり、そうでないと支持されないということから、助け合いの範囲が問題になっている。(本稿中意見にわたる部分は私見であることをおことわりしてま

ます。ご意見を歓迎します。

PXW13305@nifty.ne.jp

注(1) <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/07/h0725-2.html>

注(2) <http://www5.cao.go.jp/shimou/2002/0829/0829item2.pdf>

注(3) 英国ブレア政権の提唱する「第三の道」のキーワードである「ホジテンプ・ウェルフェア」「エンパイブリング」「ステイクホルダー」などは、自立支援に近い考え方であり、参考になる部分も多い。藤森克彦「構造改革ブレア流」(TBSフットボール、二〇〇二年)。

注(4) 菊池憲実「社会保障の法理念」(有斐閣、二〇〇〇年)。

注(5) <http://www1.mhlw.go.jp/shingij/s0012/s1208-2-16.html>

注(6) <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/01/h0107-3.html>

注(7) <http://www.mhlw.go.jp/shingij/2002/09/s0913-5.html>

注(8) この考え方は平成十二年十月「社会保障構造の在り方について考える有識者会議」ではじめて明示された。<http://www.kantei.go.jp/jp/syakaishoyou/report/report.html>