

社会保障改革に生活者の視点を

1. 生活者にとっての社会保障問題

社会保障の改革・リストラ論議が盛んである。とりわけ医療保険の患者負担引き上げ、公的介護保険の創設等を巡っては、国会でも政権枠組とも絡む議論となった。夏からは、次期財政再計算に向けた公的年金についての議論がクローズアップされよう。

新聞でも社会保障問題が取り上げられない日はない。様々な省庁や審議会、財界等の経済団体も、今後の社会保障制度のあり方について積極的な発言を行っている。

これだけ社会保障改革が焦眉の急となった背景には、いうまでもなく国家財政の逼迫がある。現在の制度を続けていけば、国民負担は限界を超え、国家財政は行き詰まり、年金や医療財政も破綻するといわれる。

しかし財政健全化のためには国民生活を無視してもよいというわけではなく、当然ながら財政再建と国民生活との両立が求められるはずである。片方の視点に偏した議論は危険であろう。

ところが最近の諸議論においては、どちらかというとも財政の論理が強調されすぎているようにも思える。少なくとも同じウエイトで「生活者の視点」からの検討・立論が必要ではなかろうか。(注1)(注2)

従来、福祉は“一部の恵まれない人たち”のための制度という性格が強かった。しかし本格的な高齢社会を迎え、社会保障はすべての国民の生活に密着した不可欠な制度となり、そこではもはや“国の恩恵にすぎない”という性格は薄れつつある。社会保障は衣食住と同じように、生活者の死命を制する「商品」あるいは「サービス」という性格を強めており、いかにすれば社会保障問題は、生活者にとってのいわば「消費者問題」となりつつあるのである。

もともと「消費者問題」とはいっても、日常の消費者取引と社会保障とをただちに同列に論じるのは無理がある。たとえば「西瓜を買って食べる(消費する)」ことと、「生活保護を受けること」とは相当の違いがある。

しかし社会保障の中でもとりわけ年金や医療などの社会保険については、誰もが保険料を拠出し、誰もが給付対象になりうるという意味で、すべての生活者が制度の直接の当事者であるといえる。国民の保険料負担を基本として制度が運営されている以上、その対価として正当な給付を受

ける権利があるはずであり、いいかえれば生活者は社会保障という商品あるいはサービスの「消費者としての権利」を有すると考えても、あながち不当ではあるまい。同じ生活者が購入するものである以上、「西瓜」も「社会保障」も納得した“買い物”をしたいのは当然だし、またできるだけそれを実現すべきではないかというわけである。(注3)

そこで本稿では、昨今の年金や医療・介護などを中心とする社会保障改革の問題を「消費者問題」とパラレルに位置づけてみることで、いわば生活者の視点から社会保障改革を考えるための手がかりを提示してみたい。

ところでこの「消費者問題」という表現は、もちろん一種の比喩ではあるが、単にスローガンとして挙げたものではない。すなわち「住民はお客様だ」というような理念、あるいは窓口での「親切なサービス」を求めるにとどまるものではない。もちろん役所の窓口は親切な方がよいが、もう少し具体的な意味合いを持つ。

すなわち通常消費者は、金銭を払って何かを購入する以上、その対価として正当な商品やサービスを手にする権利を持つ。そこでは消費者は、買おうとする商品やサービスの中身について、正しく知らされなければならない(これを欠いたときは詐欺や錯誤による無効・取消原因となる)、また受け取る商品やサービスの中身や品質は、もちろん正当なものでなければならない。そうでないとき(債務不履行にあたる)には取り替えや代金の返還、場合によっては損害賠償を要求するのも、消費者の権利である。

これら消費者にとっては当然の事柄を、年金や医療、さらには介護のような社会保障領域においてもできるだけ実現すべきではないか、というのが本稿の基本的な発想である。

2. 生活者は「具体的な」情報を求める

情報公開が叫ばれている。社会保障の領域においても、行政の透明性確保の重要性は広く認識されつつある。

たとえば年金や医療財政の現状や将来見通し、またこれらに関する政府や審議会での議論・検討内容等々、情報公開、オープンな議論を求める声はますます強まりつつある。

しかし同時に生活者の立場からは、もう少し身近な、自分の生活に即した情報こそが重要である。

たとえば公的年金の切り下げというが、実際に自分がもらえるはずの年金が一体いくらになるのか。公的介護保険が設立されると、自分の老後の介護の心配は要らなくなるのか。国民負担率とか年金財政、介護保険財源などという億単位・兆単位の話よりは、生活者にとってはむしろこちらの方が切実な問題である。

特に最近では「自己責任」ということが強調され、国に頼らずに「自助努力」をすべきだという論調が主流となっている。しかし問題は、その担うべき「責任」の中身である。どの領域で、一体どの程度の「自助努力」が必要なかがある程度は示されないことには、生活者の側でも対処のしようがない。(注4)

あるいは改革論議の中で、社会保障の給付は「基本的な部分」に限定すべきであり、政府の役割は「ナショナル・ミニマム」にとどめるべきだという主張がしばしば行われるが、具体的な内容は必ずしも明瞭ではない。

「ナショナル・ミニマム」

イギリス社会保障制度の基礎となったベヴァリジ報告(1942年)で宣明されていることは有名だが、報告書の中では最低生活費の普遍的、均一給付を原則としつつも、医療についてはミニマムの考え方に馴染まず、包括的な保健サービスが必要であること、またミニマムの所得保障とは別に児童手当が必要であることなど、きめ細かい考え方が展開されている。

翻って考えれば現行の制度にしても相当複雑であり、生活者が自分を取り巻く社会保障制度を十分理解しているわけではないだろう。

確かに個々の支給要件や給付水準は、法律や規則等で詳細に規定されている。別に隠されているわけではなく、国民の方が調べる手間を惜しんでいるだけだという考え方も成り立つ。

しかし消費者取引の場合であれば、消費者は商品やサービスの内容を知って、それを買いたいのである。逆にいえば、それらの内容を正しく知らされないままでは契約は成立しない。

これまで消費者取引においては「嘘をつかない」「騙さない」という形で、いわば消極的な規制が中心となってきた。しかし昨今消費者法の分野では、「情報提供義務」という議論が盛んである。すなわち商品やサービスの提供者に、より積極的に情報を提供し、内容を説明する義務を課し、それがなければ契約は有効に成立しないという考え方である。

「情報提供義務」

多様化・複雑化した消費者取引においては消費者と事業者の間に情報格差が存在し、消費者が中身がわからないまま契約を締結してトラブルとなることが多い。

第15次国民生活審議会(消費者政策部会)報告書(平8.12月)では、事業者に情報提供や重要事項説明義務を課し、これに違反すれば契約を解除できるという民事ルールの形成を提唱している。

これを社会保障に当てはめるならば、制度の詳細な中身がいくら法律などに書いてあろうとも、それだけでは不十分だということになる。生活者に

金保険法（同じく全 188 条からなる）を読み通す時間は普通はないのである。さらにいえば、読んでもすぐに理解できる内容ではない。

特に社会保障に関しては、利用者の側で「選ぶ」という場面が急速に増えてきている。たとえば公的年金の受け取り方でも、いくつかのバリエーションが用意されることがある。また公的介護保険においてはすべての給付に関して利用者に選択の途が開かれるという。給付の内容が、一律ではない部分が広がってきているのである。このとき生活者は、何を頼りに「選択」を行えるのかが問われなくてはならない。広報や“ご案内ビラ”などのありようが、単なる「親切なサービス」どころか、決定的な重要性を帯びることになる。(注5)

同じように社会保障改革に際しても、生活者の側でこれを受け止めるための具体的な情報というものが必要である。これらがあってはじめて、生活者は「自己責任」なり「自助努力」なりと向き合うことが可能となろう。

3. 生活者は「不満」や「苦情」を訴えたい

買ったものの中身や品質に問題があったときには、正当なものと交換してもらおうとか、代金を返してもらおうというのは、消費者の当然の権利であろう。

社会保障でも同様の問題はあるはずだ。「年金額がこんなはずではない」「ヘルパーが来てくれなくなった」等、いくらでも事例はあろう。

しかし不満や苦情を生活者の側から申し立てるのは若干の困難を伴う。特に高齢者の場合はそうであろう。相談先が分からなかったり、“しっぺ返し”をおそれて泣き寝入りするケースも考えられる。とにかく「何かおかしい」と思ったときに、プライバシーも守られつつ、どこに相談や苦情を持ち込めばよいかを、誰にでも分かるようにしておくことが出発点である。

もちろん今でも法律では不服申立制度や抗告訴訟制度など、様々な救済ルートがある。しかしこの種の問題について、高齢者を含む生活者に対して「法律に書いてあるから」とだけ行って済ませるべきではないし、いきなり“不服申立”や“訴訟”ということにはならないのが生活者の行動パターンでもある。より手前の段階で、いろいろ手だては考えられよう。

制度改革に際しても、その“中身”と同時に、「新しい制度がもうまく機能しなかったときに、生活者はどうしたらよいか」が分かりやすく定められているかどうか、一つの重要な目安である。

たとえば公的介護保険においては、サービス内容にかかるオンブズマン制度が構想されている。諸外国の制度等も参考としながら、思いきった権利救済の制度が広がっていくことを期待したい。

「高齢者施設オンブズマン」

アメリカでは、老人ホームの施設内に“高齢者施設オンブズマン”といわれる査察官の通報先を明示的に掲示するよう法律で義務づけられている。施設内で何か不都合があった場合、入居者はいつでも電話一本で強力な調査権限を持つオンブズマンを呼ぶことができる。

行政や企業の不正を暴くというタイプの日本の市民オンブズマンとはだいぶイメージが違うが、実際の活動もさることながら、このような「通報先の明示」自体が、事業への牽制効果を発揮することは注目されてよい。

もちろん不満や苦情を表明しても埒があかなければ、訴訟という手段を取ることもあろう。消費者がものを買うときに関しては、最近、製造物責任(PL)法という味方があらわれた。

従来、消費者が企業責任を問うためには消費者の方で企業の過失を立証しなければならず、この立証責任が消費者の前に大きく立ちふさがっていた。しかしPL法のもとでは、消費者の方では「欠陥」の存在を示せばよいという。

同じことが、社会保障にも当てはまってよいように思える。社会保障版PL法というのは考えられないのだろうか。

ところが事情はやや複雑である。たとえば社会福祉では、給付を受ける者の位置づけというのは、伝統的には「反射的利益」といわれ、それ自体では「権利」ではないとされてきた。

「反射的利益」

従来、社会福祉の給付を受ける地位は、行政が「措置」を行うことの反射的利益(結果として恩恵に預かるに過ぎない)とされてきた。このため「老人ホームに入れない」「ヘルパーを派遣してもらえない」といった裁判に訴えても、その主張の正当性以前に「そもそも権利がない」という形でいわば門前払いとなっていたのである。これはいい方を変えれば行政の裁量に任せられているということでもある。

介護の領域では、公的介護保険の創設によって、この部分を「権利」(保険料を拠出することの対価としての、給付を受ける権利)として構成しようとしている。

このことの生活者にとっての意義は決して小さくない。公的介護保険の制度設計においては、その財源を巡って「税か保険か」という議論が盛んに行われたが、その中では「権利性」という考え方はあまり注目されず、「タテマエ論だ」「税でも保険でも国民の負担には変わらない」という形で片づけられる傾向が強かった。しかし少なくとも現行法体系の下では、これを社会保険化して「権利性の確保」を図るかどうかにより、たとえば訴訟に際しての立場が大きく違ってくるという点は注目する必要がある。

それにしても、消費者取引でPL法が制定されたことと比べると、まだかなりの距離があるというべきであろう。

4. 生活者はリスクに囲まれている

すべての生活者は、様々な「生活リスク」というべきものに囲まれている。

特に昨今急速に一般化したのが「寝たきりリスク」である。昔からいわゆる「棄老伝説」は連綿としてあるが、今ほど生活者にとって一般的なリスクではなかった。しかし平均寿命の伸びと、疾病構造の変化（成人病・慢性疾患へのシフト）の中で、いまや高齢者は「遅れてきた障害者」に過ぎないという表現が、説得力を強めつつある。

「寝たきり老人数」

寝たきり老人数は、実数として見ると現在約 100 万人と推計され、要介護発現率は 80 歳代前半で 10%強に過ぎない。しかし高齢者の約半数が死亡直前の6ヶ月以上を「生活自立できない状態」で過ごしており、死亡直前1ヶ月以上では約7割に達する（厚生省平成7年度人口動態社会経済面調査）。しかも生活者は自分が要介護状態になるリスクと、介護する側に回るリスクとの両方を抱えているのである。

疾病リスクについては、病気になる人とならない人がいるし、また若いときに病気をする人もいる。しかし「寝たきりリスク」と同様に、成年期以降の慢性病リスクは相当程度一般的なものとなっている。

また老齢に伴う諸リスクは、若くして死なない限りは確実に実現するリスクではある。しかし逆に“いつまで”生きるかという「長生きリスク」については、つねに不確実である。

このように、生活リスクの中にはほぼ全員に実現するものも、一部にだけ実現するものもある。いつリスクが顕在化するかは分からない。しかし高齢化が進展する中で、人間の一生を通して見た場合のリスクのありようは、どちらかという均質化する傾向にある。高齢者のゾーンを中心に、リスクが集中しているわけである。

改革論議の中で「真に必要な者に給付を集中すべきだ」というスローガンが唱えられることがあるが、生活者のうち非常に多くの割合の者が、いつか、何らかの形で「真に必要な者」となるということは、認識しておく必要がある。

このような“いつ”“誰の身に”振りかかるかわからない様々なリスクをプールして、社会が共同でその顕在化に備えるのが「保険」（あるいは「社会保険」）という仕組みである。もちろん具体的な制度のつくり方は様々だが、要はすべての生活者が抱えるリスクへの対応だという点であろう。

このような保険のリスク分散という機能を中心に考えると、現行の社会保険制度が分かりにくいものとなっていることは否めない。特に財源として

大幅な国庫負担を投入している点が「税か保険か」の議論を混乱させている面がある。また社会保険が、十分議論・検証が尽くされないままに、世代間扶養や所得再配分などの機能を果たしている点も指摘できる。(注6)

しかし他方では、リスクを抱える構成員が拠出しあってリスク分散を図ることだけが「保険原理」だとして、たとえば高齢者は給付対象としかならない制度は「保険原理」にもとる、との主張がされることがある。しかしこれも逆に保険原理のやや狭隘なとらえ方ではないかと思われる。

少なくとも将来に備えたリスクの時間的な分散——いつ実現するかわからないリスクへの対処も、保険原理の一つの適用場面といえるはずである。あらゆる時点において、構成員の保険料拠出と給付とが数理的に対応していなければならないというわけではない(それではリスクの空間的な分散はできても、時間的な分散ができない)。近代保険制度は原始的な「講」などとは一線を画す発展を遂げてきたはずである。また「参加」や「自律性」など、保険制度固有の機能を担う可能性についても更に検討されなくてはならない。(注7)

その意味で「保険」とは何か、また「社会保険」とは何かについて、生活者の視点からもう一度とらえ直すべき時期を迎えつつあるといえる。そしてその際には「情報と選択」「紛争処理」など、消費者問題としての視角を基軸に切り込むことが、大きな手がかりになる。

一つ一つの保険事故の確率は小さくとも、生活者は間違いなくリスクを抱えている。そして生活者の身にふりかかるのは「リスクの期待値」ではなく、「保険事故」そのものなのである。

(注1) 本稿で「生活者」とは、国民をその様々な生活場面における個々の主体という側面からとらえて用いている。社会保障に即していえば、諸々の生活リスクを抱え、保険料を支払い、給付を受ける制度の当事者ということになる。消費財を購入する主体という意味での「消費者」より概念としての射程範囲は広く、環境や家族等との関係も含む「生活世界 (Lebenswelt)」において主体として振舞う人間像である。(たとえば村上泰亮『反古典の政治経済学要綱』中央公論社、1994年、第5章を参照。)

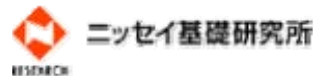
(注2) 福祉負担と経済活力の関係については、最近福祉による経済の停滞、経済活力低下を主張する見解と、両者の両立性、さらには福祉による経済牽引効果を主張する見解(たとえば宇野裕「今こそ福祉型成長パターンへの転換を①～④」『週刊社会保障』1915～1918号、1996年)とが拮抗していることに注目したい。

(注3) 皮肉なことに日本では社会保険よりも、いわゆる社会福祉の分野でこのような消費者保護的な要請がより議論されているように思われる。これはいわゆる弱者保護の要請が強く働くためかと考えられる。

(注4) 生活者の判断能力(特に将来の生活設計に関して)が、不十分であることは否定できない。これを単に自己責任といって済ますことは問題が大きい。これを「近視眼 (myopic)」の問題というが、やや一般的には、生活者は「限定的な合

理性 (bounded rationality)』のみを有するということができよう。

- (注5) 社会保険にかかる情報提供義務についてはドイツで議論がある(大橋洋一『行政法学の構造的変革』有斐閣、1996年、第7章を参照)。なお実際の運営においては、あらゆる情報を提供するというのは非現実的である以上、どのように重要な情報の選別と序列付けを行って、生活者の意思決定に資する形で提供していくかが今後の課題となろう。
- (注6) ドイツでは帝政期よりすでに社会保険は「保険」なのかという点を巡って「公的扶助説」「保険説」が唱えられ、議論されている(たとえば須貝脩一「社会保険と私保険」『法学論叢』90巻4・5・6号、1972年を参照)。一方日本では、“現行の”保険方式と“あるべき”税方式(あるいは逆に“あるべき”保険方式と“現行の”税方式)とを対比して優劣が論じられることが多いなど、やや議論がかみ合っていないように思える。
- (注7) 関連して、生活者が抱えるリスクの均質化傾向を踏まえれば、介護保険や医療保険の財政方式として(さらには児童・家族政策の領域においても)、積立方式を真剣に検討する余地は大きいと考えられる(介護保険について、高山憲之他「高齢者介護市場の将来推計と保険料負担」『文研論集』116号、1996年を参照)。なお、これらの保険制度を「公・民」いずれが担うべきかについては、全く別の議論を要する。一般論としてはリスクの均質化傾向の中では、民間保険の果たすべき役割が大きくなる可能性があるといえよう。



ご意見・ご要望がございましたら、
ニッセイ基礎研究所 [生活研究部](#)までお寄せ下さい。