

日本社会福祉学会 第 74 回（2026 年度）秋季大会

2026 年 9 月 19 日～20 日 北星学園大学

テーマ：複雑で不透明、曖昧な社会において社会福祉学の果たすべき役割

基調講演

(9 月 19 日 13:45～14:45)

人口減少社会の福祉をどう託し直すか —社会的共通資本から制度信託へ—

松島 齊

東京大学国際高等研究所東京カレッジ特任教授

東京大学名誉教授

Ⅰ．人口減少社会の福祉は、制度設計の問題である

- ・ 人口減少社会の社会福祉は、財源・給付・担い手不足だけの問題ではない。
- ・ 社会福祉は、以下の意味において、制度設計の問題である。
- ・ 社会福祉は、どこで暮らすか／どの支援を受けるか／どの危険を引き受けるか／財産を何に使うかに深く関わる。
- ・ 問うべきは、資源の量だけではなく、人の生活に関わる判断と権限を、誰に・何のために・どこまで託すかである。
- ・ そして、託された判断に対して、本人や社会がどう問い返せるかが重要である。

2. 人口減少は、制度の「決め方」をむき出しにする

- ・ 資源が乏しくなるほど、すべての必要に同時には応えられない。
- ・ 限られた支援を誰に優先するか。どの地域のサービスを残すか。安全と本人らしい生活をどう両立するか、などなど。
- ・ 本人・家族・専門職・自治体の意見が一致しないとき、誰の判断をどこまで採用するのかが問われる。
- ・ 正統性（Legitimacy）とは、判断が正しいか（Justification）だけでなく、「誰に、どの範囲で、どの条件のもとで決定権を託してよいか」という問題である。
- ・ 現代の人口減少は、社会福祉制度の正統性を試すストレステストになっている。

3. 社会福祉は、他人の生活に介入せざるを得ない

- ・ 支援は、相手の生活に何らかの形で介入する。
- ・ 問題は、単に介入するか否かではなく「誰が・どの範囲で・どの条件で」介入するかである。
- ・ 本人は自宅で暮らしたいが、家族や専門職は施設の方が安全だと考えることがある。
- ・ 安全を最大化することと、本人らしい生活を保障することは同じではない。
- ・ 認知機能が低下すると、預貯金や自宅があっても、契約・支払い・資産管理が難しくなる。
- ・ 財産を守ることと、本人の生活のために財産を使うことは、衝突する。

4. 支援する側とされる側は、非対称である

しかし、人として対等でなければならない

-
- ・ 支援する側には、知識・資源・認定・配分を動かす力が生まれる。
 - ・ 支援のためには、支援する側とされる側の非対称性は不可欠である。
 - ・ しかし、非対称であることと、人として対等でないことは別である。
 - ・ 本人の生活は、専門家・行政・家族の所有物ではない。
 - ・ 本人には、理由を聞き、希望を表し、問い返す立場がある。
-
- ・ アーレントは、異なる立場の人々が、同じ「共通世界」について、それぞれの位置から現れ、語ることのできる場として「公共空間」の重要性を論じた。（Arendt, 1958）
 - ・ 社会福祉に必要なのは、非対称な関係を、公共的な対等性へ開くことである。

5. 知識・資源・認定・配分を動かす力を誰が持っているのか

- ・ 国は、権利保障・再分配・財源・規制を担う。ただし、制度が画一化しやすく、個々の生活知には届きにくい。
- ・ 市場は、分散した情報を利用し、選択と革新を生む。ただし、福祉には退出できない領域があり、購買力が発言力になりやすい。
- ・ 自治体・地域は、地域情報を持ち、制度同士をつなぐ。ただし、地域格差や閉鎖性、少数者排除の危険がある。
- ・ 家族は、本人についての生活知と継続的な関係を持つ。ただし、介護負担や利益不一致、財産・相続をめぐる利害を抱える。
- ・ 専門職は、専門知と支援技術を持つ。ただし、危険を知ることと、本人の生き方を決めることは別である。
- ・ どの主体も必要だが、どの主体も生活全体についての決定権を独占してよいわけではない。

6. 自己責任：本人はトラスティではない

- ・ トラスティ (Trustee) とは、他者のために権限・資源・専門知を預かる側のことである。
- ・ 本人は、トラスティの権限によって生活を左右される当事者である。
- ・ 選択肢・情報・地域サービスそのものが制度によって左右される以上、自己責任への丸投げは本人尊重にならない。
- ・ トラスティの誤り①：本人を支援の客体にする—「専門家や家族が本人のために決める」
- ・ トラスティの誤り②：本人を絶対的な選択者にする—「本人が選んだのだから自己責任」
- ・ 本人は、自分の生活について制度から影響を受け、その制度に問い返すことのできる当事者でなければいけない。

7. 「力がある」「正しい判断ができる」

「その判断を実行してよい」は区別されなければならない

- ・ 「力がある」とは、資源・権限・実行能力を持ち、実際に何かを動かせることである。
- ・ 「正しい判断ができる」とは、理由を示し、その判断を正当化（Justification）できることである。
- ・ 「その判断を実行してよい」とは、他者を拘束する決定権を委ねる公共的正統性（Legitimacy）があることである。
- ・ 力は「できるか」、正当化は「なぜ適切か」、正統性は「誰がどこまで決めてよいか」という別の問いである。
- ・ たとえば、医師（Power）が在宅生活のリスクを正しく説明（Justification）できても、住む場所を医者が一人で決めてよい（Legitimacy）とはならない。

8. 「正当化」から「正統性」への誤飛躍

- ・ 国： 「民主的に決めた」 → だから生活の細部まで決めてよい？
- ・ 市場： 「本人が選んだ」 → だから結果はすべて自己責任？
- ・ 自治体： 「地域を知っている」 → だから地域を代表して決めてよい？
- ・ 家族： 「本人を知っている」 → だから本人に代わって決めてよい？
- ・ 専門職： 「科学的に正しい」 → だから本人の生き方を決めてよい？

- ・ 正当化は必要である。しかし、それだけで正統性は生まれない。
- ・ 能力は権限ではない。貢献は委任ではない。

9. なぜ誤飛躍するのか—「正統性の代理」

- ・ 問題の出発点は、公共的正統性の問いそのものが、制度の中で棚上げされることである。
- ・ 本来は、何のための権限か、誰にどこまで託すのか、誰に説明するのか、誰が問い返せるのか、どう見直すのかを問わねばならない。
- ・ しかし、現場では判断を止められないため、善意・専門性・家族関係・地域性・財政合理性・本人の選択が、その空白を埋めることになる。
- ・ その結果、必要な理由が、その本来の役割を超えて、「だから、この人が決めてよい」という正統性の代用品になってしまう。
- ・ ここでは、悪意か否かが問題なのではない。
- ・ 善意・献身・実績が強いほどかえって正統性の問いが見えなくなる。

10. なぜ今、正統性が露出するのか

- ・ これまでは、経済成長・安定雇用・家族ケア・地域の担い手・国家の行政能力・専門家への信頼が、制度の不足を吸収してきた。
- ・ 今までに誤飛躍がなかったわけではない。しかし、誤飛躍があっても、成長や家族や地域が不足を補ったため、直ちに破綻しなかった。
- ・ 現在は、人口減少・高齢化に加え、単身化、家族機能の変化、雇用不安定化、地域衰退、価値観の多様化が同時に進む。
- ・ その結果、家族・地域・専門家への無条件の委任が難しくなり、以前からあった問いが前面に出てきてしまった。
- ・ よって、人口減少社会とは、古い「正統性の代理」が効かなくなり、その空白が露出する局面である。

11. 「国か市場か」では解決しない

- ・ 家族が難しければ国へ。国が難しければ市場へ。市場だけでは足りなければ地域へ。役割分担の変更は必要である
- ・ しかし、責任を移しただけでは「なぜその主体が決めてよいのか」も単に移動するだけである。
- ・ また、複数主体に分けた結果、国・事業者・自治体・専門職・家族が互いに「自分の判断ではない」と言い、制度全体に応答する主体が消えることもある。
- ・ 問うべきは、①何を託すか、②誰に託すか、③どこまで託すか、④どのような説明・問い返し・見直しを条件にするか、である。
- ・ その前に、まずは「そもそも何を共同して守るのか」を明らかにする必要がある。

1 2. 共同して守るもの—社会的共通資本

- ・ 宇沢弘文の社会的共通資本は、「何を託すのか」という対象の性格を明らかにする考え方である。（宇沢, 2000）
- ・ 社会的共通資本とは、人間が社会の一員として生きるための共通の生活基盤であり、医療・教育・自然環境・都市などが含まれる。
- ・ 社会福祉も、個別サービスの寄せ集めではなく、病気・障害・老いがあっても、地域で生活し、他者と関係を持ち、社会に参加できる条件として、つまり社会的共通資本として、捉えることができる。
- ・ それは国有物の分類でも、公共財の言い換えでもない。まして、所有者の都合だけで目的や基準を決めてよいものではない。
- ・ 介護や医療の必要そのものからは誰も退出できない。
- ・ つまり、社会福祉は退出と購買力だけに委ねることのできない領域である。

Ⅰ 3－Ⅰ．現代経済学は、社会的共通資本の問いに近づいている

- ・ 現代経済学は、所得・価格・資産・インセンティブだけで人の生活や行動を説明する段階から大きく進んでいる。
- ・ Chetty (2026) : 低所得層と高所得層が同じ場所にいることだけでなく (Exposure)、実際に関係を形成できるか (Friending) が、その後の経済的 Mobility を左右する
- ・ Ashraf et al. (2025, 2026) : 個人が自分にとって何が重要なのか (Purpose) を言語化し、仕事との意味あるつながりを見いだすと、仕事との適合、Performance、そして退出までもが変わる。
- ・ 人がどこにいて、誰と関係し、何を意味あるものとして生きるかまで、現代経済学の分析対象になってきた。
- ・ これは、社会的共通資本が問う「生活を可能にする場と関係」への重要な接近である。

13-2. しかし、決定的な一線はまだ越えていない

- ・ Chetty (2026) では、関係形成は経済的 Mobility を高めるものとして評価される。
- ・ Ashraf et al. (2025, 2026) では、Purpose の言語化は仕事との適合を高め、努力の負担を軽くし、Performance や Sorting を改善するものとして評価される。
- ・ 共通して、関係や意味は、あらかじめ定められた「よい成果」を生む投入物として扱われる。
- ・ 「なぜ Mobility や Performance をよい成果とするのか」「企業や福祉制度は何を目的とすべきか」「その目的を誰が決めるのか」は分析の外に残されている。
- ・ 公共空間とは、よい成果を生み出すための装置ではない。
- ・ 公共空間とは、個人の大義が持ち込まれ、異なる人々が問い合い、何をよい成果とするか、制度そのものを問い直せる場である。
- ・ 現代経済学は、市場の外へ出た。しかし、そこで発見した関係や意味を再び「資本」「投入物」として回収している限り、正統性の問いに届くことはできない。

Ⅰ 4. 宇沢の先にもう一つ問いが残る—制度信託序説

- ・ 生活基盤を「特別に扱う」だけでは、誰が実際に判断し、どこまで権限を持つかは決まらない。
- ・ 宇沢自身は、市場原理や国家の都合への単純な従属を拒み、一方で専門家の職業的規律を重視した。
- ・ しかし、専門的に正しいことと、専門家が本人の生活についてどこまで決めてよいかは同じではない。
- ・ 社会的共通資本は「何を預かるか」を示す。
- ・ 制度信託は「どう預かるか」を問う。
- ・ 制度信託は、星岳雄・松島斉編著『日本経済 信頼からの再生』終章の「制度信託序説」で初めて提示された。
- ・ 本講演では、制度信託序説を、人口減少社会の社会福祉、特に「認知症」という臨界事例へ進める。

15. 制度信託におけるトラスティ (Trustee) とは何か

- ・ トラスティは、特定の職業名でも、人格的に立派な人の呼称でもない。
- ・ トラスティは、人々が簡単には退出できない生活基盤について、他者のために、裁量権・資源・専門知を「預かる」主体を指す。
- ・ 重要なのは、「預かる」と「所有する」を区別することである。
- ・ つまり、行政所管だから行政が決める、専門家だから専門家が決める、家族だから家族が決める、資金を出したから資金提供者が決める、という発想を止める。
- ・ トラスティとしての権限は、公共目的のために何をどの範囲で預かり、誰の問いに応答するのかが明らかになって初めて成立する。
- ・ 本人は、自分の生活について権限を行使され、その制度に問い返す当事者である。

16. トクヴィルからの示唆—なぜトラスティを分散するのか

- ・ トクヴィルは、民主社会を「孤立した個人」と「巨大な国家」だけの関係にしてはいけなと考えた。（Tocqueville, 1835/1840）
- ・ 人々が共通の目的のために結社し、共同して行為する中間的な空間こそが、民主社会を支える。
- ・ 制度信託も、国か個人か、行政か本人かという二者択一にはしない。
- ・ 複数の主体に異なる役割と権限を持たせる。
- ・ ただし、結社・地域・専門職であること自体にも正統性を独占させない。
- ・ 制度信託は、複数主体の力を生かしながら、その権限を限定し、互いに問い返せるようにする。

17. トラストィを分散する—役割ではなく「権限」を分ける

- ・ 国は、権利保障・財源・規制を預かる。
- ・ 自治体は、地域の調整と制度間の接続を担う。
- ・ 専門職は、専門判断と支援技術を預かる。
- ・ 家族は、本人についての生活知と継続的な関係を支援に生かす。
- ・ 民間事業者は、サービス供給と革新を担う。
- ・ 金融機関は、財産管理・支払い・記録・継続・承継を担い得る。
- ・ 共通原則は、①部分的な権限だけを預かる、②相互に説明し問い返される、③役割分担そのものも見直せる、の三つである
- ・ 分散とは、責任の拡散ではない。
- ・ 分散とは、誰が何について責任を負うかを、むしろ明らかにすることである。

Ⅰ 8. 誰にも正統性を独占させない

- ・ 国には民主制と法、市場には選択と契約、地域には参加と近接性、家族には生活知と親密性、専門職には認識上の権威がある。
- ・ どれも重要な根拠だが、それをそのまま「正統性」とは呼ばない。
- ・ それぞれを本来の権限範囲に限定し、公共的問いと応答へ接続する。
- ・ 正統性を所有する別の主体を探すのではない。
- ・ 誰が何のために判断し、どこまで権限を持ち、誰の異議に応答し、必要なら修正できるかを、問い続けられるようにする。
- ・ 制度信託の設計思想は、正統性を「束ねる」のではなく、問いと応答の中で「生成する」ダイナミクスにある。
- ・ 制度信託における正統性は、誰かが所有する資格ではなく、維持される「循環関係」である。

19. 制度信託の四本柱

- ・ **公共目的の明示**：何のための制度かを明らかにし、本人を含む関係者がその目的自体を問い返せるようにする。
- ・ **共治**：複数のトラスティに異なる権限を分け、どの主体にも生活全体を独占させない。
- ・ **説明責任・透明性**：判断理由だけでなく、権限の根拠、用いた情報、不確実性、利益相反、他の選択肢まで説明する。
- ・ **進化可能性**：判断基準・役割分担・権限範囲、必要なら公共目的そのものを停止・修正・撤回・再委任できるようにする。
- ・ 四本柱は、「よいガバナンス」のチェックリストではない。
- ・ 四本柱は、正当化から正統性への誤飛躍を止める装置の構成要素である。

20. 四本柱は「循環」する

- ・ 公共目的を開き、その目的のために必要な権限を複数の主体へ分けて託す。
- ・ 次に行為する。社会福祉では、今日・明日の支援について、限られた情報の中でも実際に判断しなければならない。
- ・ その判断を説明し、問い返す。問うのは判断理由だけでなく、誰がどこまで権限を持つのかという範囲そのものでもある。
- ・ 問い返しを受けて修正し、託し直す。支援方法・基準・役割分担、必要なら公共目的も見直す。
- ・ これは PDCA のような「決められた目標の業務改善」ではない
- ・ 誰が目的を決め、誰に権限を預けるか自体が、循環の対象になる。
- ・ 問い返せることと、信じて託すことは反対ではない。
- ・ 問い返せるからこそ、権限を託し続けることができる。

21. 制度信託を阻む四つの要因

- ・ **権力・利害による抵抗**：権限や資源を持つ主体が、その範囲を問い直されることに抵抗し、権限を囲い込む。
- ・ **制度・技術の道具化**：効率、数値目標、手続、技術が公共目的に代わり、支援される人まで制度達成の手段にされる。
- ・ **情報基盤への過信**：情報公開やデータが整えば十分だと考え、誰が問い返し、誰が応答し、どう制度を変えるかを問わなくなる。
- ・ **制度環境そのものの制約**：法律、財政、人員、縦割り、地域間格差が、目的や役割分担の見直しそのものを妨げる。
- ・ 四本柱が形式上そろっていても、これら四要因が作用すれば制度信託の「擬態」になり得る。
- ・ 四要因は「制度がどこで止まっているか」を診断するチェックリストである。

22-1. 認知症という臨界事例—同じ生活基盤が違って見える

- ・ 認知症の高齢者が「それでも家で暮らしたい」と望んでいる場合を考える。
- ・ アーレントの共通世界とは、本人の私生活を公共物にすることではなく、生活を可能にする制度的な基盤を、複数の人が異なる位置から見ているということである。
- ・ 本人には「住み慣れた家」、医師には「転倒・服薬リスク」、家族には「介護負担」、ケアマネには「支援を組み合わせる可能性」、自治体には「地域資源」、財産管理者には「資産・支払い・継続」が見える。
- ・ 同じ生活基盤を共通世界として見えても、位置が違えば見えるものは違う。
- ・ どれか一つの見方が、共通世界全体を所有しているわけではない。
- ・ 制度信託が必要とする公共空間は、共通世界におけるこうした異なる見え方を出し合い、その上で誰に何をどこまで判断する権限を預けるかを決める場である。

2 2－2. 認知症では「財産がある」だけでは生活を守れない

- ・ 年金・預貯金・自宅があっても、認知機能が低下すると、契約・支払い・詐欺への対応・長期的な資産判断が難しくなる。
- ・ 財産はあるのに、その財産を自分の生活へつなぐ力と仕組みが弱くなる。
- ・ 判断能力は、ある日突然すべてについてゼロになるとは限らない。
- ・ 判断能力は、時間や判断内容によって変化する。
- ・ 過去の意思、現在の希望、家族の理解、専門職の安全判断が一致しないこともある。
- ・ したがって、「以前契約したからその通りにする」「認知症だから家族が代わりに決める」では足りない。
- ・ 本人の意思をできる限り支えながら、継続的に確認し、財産管理と意思決定支援を生活基盤へ結びつける必要がある。

2 2 - 3. 認知症事例を、制度信託の四本柱で読み直す

- ・ **公共目的**：目指すのは財産残高や相続財産の最大化ではない。認知能力や健康が変化しても、本人が尊厳を持って生活できる条件を支える。
- ・ **共治**：本人・家族・医療介護専門職・自治体・事業者・財産管理者が、それぞれ限定された権限を預かる。誰にも生活全体を所有させない。
- ・ **説明責任**：なぜ在宅が難しいのか、なぜ支払いを認めた／止めたのか、誰にその権限があり、どの利益相反があるのか、を説明し、問い返せるようにする。
- ・ **進化可能性**：認知機能・健康・希望・家族関係・地域サービスが変われば、代理人、支払い基準、財産管理者の権限、住まいの方針まで見直す。
- ・ 制度信託は、「在宅が正解」「施設が正解」を決める理論ではない。
- ・ 制度信託の本質は、判断を暫定的に行い、問い返しによって修正できる制度をつくることにある。

23. 持続可能性（サステナビリティ）の意味を変える

- ・ 人口減少社会では、財源・人手・サービスが続くことは不可欠であるが、それだけでは十分ではない。
- ・ 予算も職員も制度名も残っているのに、誰が何を決めているか分からず、問い返しても何も変わらない制度は、生活を託せる制度とは言えない。
- ・ 反対に、人口・家族・地域資源が変わる以上、制度の形を変えること自体は失敗ではない。
- ・ 守るべきものは、現在の制度の形ではなく、生活基盤である。
- ・ 制度信託が持続可能性に加える三つの問い：信じて託せるか／問い返せるか／作り直せるか
- ・ 財政規律は、公共目的そのものではないが、将来の人々へ制度を託するための重要な受託者責任である。
- ・ 財政規律は、「財源がないから削る」で終わらず、なぜその人や地域が負担するのか、他の選択肢はないのかを説明する責任まで含む。

24. 福祉を「託し直す」とは何か

- ・ まず、何を預かるのか：医療・福祉・教育などを、社会的共通資本としての生活基盤として捉える。
- ・ 次に、誰に何を託すのか：国・自治体・専門職・家族・事業者・金融機関に、必要だが部分的な権限だけを預ける。
- ・ 本人は、六番目のトラスティではない：自分の生活について制度から影響を受け、その制度に問い返すことのできる当事者である。
- ・ 統治の仕方も変える：公共目的を開く → 権限を分けて託す → 行為する → 説明し問い返す → 修正し託し直すという循環を制度に置く。
- ・ 人口減少社会の改革は、弱くなった担い手の代わりを探すことではない
- ・ 責任を別の主体へ移すだけでは、正統性問題も移動するだけである。
- ・ 持続可能な社会福祉とは、問い返されることで変わり続け、それでも人々が生活を託すことのできる制度である。

参考文献

- Arendt, H. (1958), The Human Condition
- Ashraf, N., O. Bandiera, V. Minni and L. Zingales (2025), “Meaning at Work,” IZA Discussion Paper No. 17904 / CEPR DP 20230
- Ashraf, N. (2026), J.J. Laffont Lecture, EEA-ESEM 2026, Dublin, 20 August 2026
- Tocqueville, A. de (1835/1840), Democracy in America
- Chetty, R., Jackson, M. O., Kuchler, T., Stroebe, J., et al. (2022), “Social Capital I: Measurement and Associations with Economic Mobility,” Nature, 608, 108–121
- Chetty, R., Jackson, M. O., Kuchler, T., Stroebe, J., et al. (2022), “Social Capital II: Determinants of Economic Connectedness,” Nature, 608, 122–134
- Chetty, R. (2026), “Social Capital and Economic Mobility: Theory and Evidence,” Fisher–Schultz Lecture, EEA–ESEM 2026, Dublin, 19 August 2026
- 宇沢弘文 (2000) 『社会的共通資本』岩波書店
- 星岳雄・松島齊編著 (2026) 『日本経済 信頼からの再生——制度信託の設計思想』日本経済新聞出版

東京カレッジ研究プロジェクト「制度信託としてのガバナンス」

<https://www.tc.u-tokyo.ac.jp/research/I7997/>



社会の重要な制度は、国家、企業、自治体、専門家などに一定の権限を託すことで成り立っています。資金、専門性、技術、善意は、社会を支えるために不可欠です。しかし、それらが役に立つことと、それを持つ主体が公共目的や判断基準まで決めてよいことは同じではありません。本プロジェクトは、企業統治にとどまらず、このずれをガバナンスの根本問題として捉えます。

法的・金融的な信託では、財産を一定の目的のために預かり、その目的に対して責任を負います。「制度信託」は、この考え方を財産だけでなく、社会的共通資本に関わる公共的な権限の設計へ広げる構想です。誰が、何を、誰のために、どこまで預かるのか。誰に説明し、誰の異議を受け、いつ見直すのか。公共目的の明示、共治構造、説明責任と透明性、進化可能性という四つの柱を、チェックリストではなく、権限を託し、その行使を問い返し、必要に応じて修正・撤回・再委任する一つの循環として捉えます。

本プロジェクトでは、高齢化時代の社会保障制度、地球のサステナビリティと金融制度、AI 時代の教育制度、および社会的共通資本のための制度設計一般を主要な研究領域とします。具体的には、財産・本人意思・生活基盤をどのように結びつけるか、長期資産を未来の生活基盤へどのようにつなぐか、AI を学びの公共目的のもとにどのように位置づけるかなどを検討します。研究者、実務家、当事者が具体的な事例を持ち寄り、理論と実務を往復しながら、人々が共に生きる公共空間を持続的につくり、問いに応答しながら組み替えられるガバナンスを構想します。

PROJECT MEMBERS: 松島 斉 星 岳雄 小島 武仁 (以上経済学)
松井 智予 後藤 元 (以上法学)