

## 《近年の社会保障改革構想と地域》

### 0 はじめに－問題の所在－

◇本報告では、「小泉構造改革以後」に政権によって提起されてきた社会保障改革構想を取り上げる

・小泉政権は、極めて急進的な新自由主義改革を行ったが、その後、改革による社会へのダメージに対して、新自由主義の枠内において一定対処しようとする動きが登場

→こうした動きの登場する局面を、「新自由主義の第二段階」と呼んでおく

・新自由主義は、その第一段階においては、もっぱら既存の国家社会の「解体」をめざす  
その目的は、福祉国家的な国民統合、あるいは開発主義国家的な国民統合の破壊  
破壊が目的であり、新自由主義独自の国民統合構想はあまりみられない

→しかし既存体制の破壊が進み、格差や貧困が相当程度に蔓延すると、新自由主義的な政治を存続させるためにも、社会問題への何らかの手当を行わざるを得ない。それが第二段階／そこでは、社会保障についても「再建」が提起される

・日本での、新自由主義第二段階的な社会保障「再建」の最初の試みを、本報告では福田康夫政権における「社会保障国民会議」に見いだす。その後、同様の試みが、麻生太郎政権の「安心社会実現会議」、野田佳彦政権の「社会保障制度改革国民会議」、第二次安倍政権の「社会保障制度改革推進会議」、「全世代型社会保障検討会議」といった会議体において継続されていく

◇本報告は、これら一連の社会保障改革構想がどういった特徴を持っているのかを描き出し、その問題点について検証する。とりわけ、以下の二点に注目する

#### ①「新自由主義」との関係

福田政権期以降の社会保障改革には、社会保障の一定の拡充も含まれる。したがってこれを新自由主義とは見なさない見解もある。これを新自由主義と見なすべき理由を示しておく必要がある

#### ②「地方分権改革」との関係

一連の社会保障改革構想では「地域」に焦点があてられている。これは社会保障を地方分権との関連で位置づけようとするものであり、従来は見られなかった考え方で、注目に値する。こうした構想が登場する社会経済的文脈と、予想される帰結について、検討しておく必要がある

## 1 新自由主義第二段階における社会保障改革構想の特徴と問題点

### ①問題意識～三つの「持続可能性」の確保～

#### i) 「社会」の持続可能性

- ・「1970年代モデル」＝日本型雇用システムと核家族の下で、「現役世代は雇用、高齢者世代は社会保障」という生活保障モデルが確立

→ところが、「社会保障支出が増える中、支え手である生産年齢人口は少なくなっていく、一方で、核家族化の進行や高齢世帯の増加、さらには夫婦共働きの増加により、家族や親族の支え合いの機能が希薄化し、また、都市化に伴う生活様式の全国的な浸透や人口の減少により、地域の支え合いの機能も低下していくことを免れない。」／「さらに、高度経済成長期に形成され、安定経済成長期まで維持されてきた日本型雇用システムに代表される企業による生活保障機能についても、経済のグローバル化や経済の低成長に対応するために増加した非正規雇用の労働者については適用されず、これらの人々は企業の保護の傘から外れるといった状況になっている。」(③7～8頁)

- ・上記の認識から、子育て重視の全世代型社会保障に向けた、社会保障の機能拡充を提唱
- ・社会保障4領域(子育て・医療・介護・年金)の機能連携論

#### ii) 「社会保障制度」の持続可能性(財源の確保と、支出の抑制)

##### a) 社会保障と税の一体改革／消費税の社会保障目的税化

「社会保障制度の持続可能性を高め、その機能が更に高度に発揮されるようにする。そのためには、社会保険料と並ぶ主要な財源として国・地方の消費税収をしっかりと確保し、能力に応じた負担の仕組みを整備すると同時に、社会保障がそれを必要としている人たちにしっかりと給付されるような改革を行う必要があります。」(③冒頭)

→消費税の社会保障目的税化は、一見すると社会保障の財政基盤強化であるが、消費増税なしには社会保障拡充もない、ということでもある(社会保障におけるニーズ充足原則の放棄)／法人増税は話題にもならず

##### b) 「自助・共助・公助」の関係性の見直し

「これは、国民の生活は、自らが働いて自らの生活を支え、自らの健康は自ら維持するという「自助」を基本としながら、高齢や疾病・介護を始めとする生活上のリスクに対しては、社会連帯の精神に基づき、共同してリスクに備える仕組みである「共助」が自助を支え、自助や共助では対処できない困窮などの状況については、受給要件を定めた上で必要な生活保障を行う公的扶助や社会福祉などの「公助」が保管する仕組みとするものである」／「この「共助」の仕組みは、国民の参加意識や権利意識を確保し、負担の見返りとしての受給権を保障する仕組みである社会保険方式を基本とするが、これは、いわば自助を共同化した仕組みであるといえる」(③3頁)

→「自助の共同化」の意図は、社会保険への公費投入の削減。民間保険化  
社会保障を通じた豊かさの実現という福祉国家理念とは反する

c) 低所得者層支援の適正化・重点化

低所得者層支援を強化することについては、全体の合意があった

→しかし、「真の弱者」に支援を限定すべきという議論もセットでなされていた

「今の状況でそのまま低所得者対策を進めることについて、しかも多額の公費をそこに投入することについて、非常に疑問を持っております」（社会保障制度改革国民会議「第2回議事録」23頁）

「やはり社会保障給付の重点化は行う必要があるのではないかと考えております。（中略）公的年金等控除があるために高齢者の非課税基準はかなり高く設定されていて、少なくとも高齢者は住民税非課税基準に入っているのではないか。」／「中高所得層については、そういう公費の支援については長期的には下げる必要が出てくるのではないか。あるいはこれから医療・介護の中でも見直すべきところ、介護の自己負担についても見直し、場合によっては引き上げの議論が出てくるとは思いますけれども、そういう所も経済力に応じてきめ細かくやっていく。」（同上「第9回議事録」4～5頁）

課税ベースの拡大とセットの低所得者対策強化

d) サービス給付の効率化

病院・病床の機能分化／かかりつけ医制度

そのための、国民皆保険体制の下でのフリーアクセスの見直し

iii) 「政治」の持続可能性

「もはや選択肢の幅がそう広くない。大きな合意の枠は見えている。その証が3党合意であったのではないかなと思ってございます。すなわち、現役世代支援に軸足を移しながら、持続可能な社会保障を目指していくということです。逆に言うならば、もはや社会保障の領域で相手を全面否定するような政治的な議論というのは成り立たないのであって、政権交代の度に社会保障政策が根本から変わったら、国民生活が持たないということなのだろうと思います。」（「第1回議事録」10頁）

→ 二大政党制を前提に、政権交代による政策の大幅変更とそれによる政治の混乱を防ぐため、「政党間コンセンサス」として社会保障の基本政策について合意しておくという含意

## ②改革構想の問題性

### i) 改革構想の新自由主義的性格

- ・「社会」の持続可能性が問われるに至った原因が、「共同体」の生活保障機能の低下に求められている

→だがこれは、今日の社会保障に求められる役割を考えると、極めて限定的な認識

- ・福祉国家の二つの段階

第一段階＝「市場の失敗」がもたらす貧困と格差への対処 →所得保障が中心

第二段階＝経済発展により都市化や社会的流動化が進展。それに伴って新たな社会問題が浮上する／それまで共同体的社会関係の中で担われていた子育てや介護などが、公的な社会保障に対するニーズとして顕在化 →対人社会サービスの登場

→社会保障国民会議以来の改革構想は、もっぱら第二段階状況を論じている／第二段階部分が未発達だった日本において、これはヨーロッパ福祉国家に追いつくための改革に映るが、日本の場合、第一段階の削減とセット／第二段階部分のみで社会保障制度を構想しようとするれば、社会保障を「共助」による「分かち合い」の制度と位置付けることが可能になり、財源に消費税を求めることにも合理性が生ずる／第一段階の削減は、「日本社会は成熟化した」という認識によって正当化されている

- ・「社会」の持続可能性を高めるべく、社会保障の機能拡充が提唱されるが、全体として社会保障支出の拡充を求める内容には決してなっていない／格差と貧困に対する視点の希薄な社会保障論とは、新自由主義的な社会保障論と言わざるを得ない

### ii) 「地域」が注目される理由

- ・「当事者として国民全体が社会保障を支えるという視点の明確化／社会保障制度においては、国民一人一人が給付・負担の両面で社会保障の当事者であり、社会保障の給付を受けサービスを利用する権利があると同時に社会保障制度を支えていく責任を負っている。制度運営に参加することも国民の権利であり責任でもあり、その実現が図られるよう政府は常に最大限の努力をすべきである。」(①3頁)

- ・「地域内には、制度としての医療・介護保険サービスだけでなく、住民主体のサービスやボランティア活動など数多くの資源が存在する。こうした家族・親族、地域の人々等との間のインフォーマルな助け合いを「互助」と位置づけ、人生と生活の質を豊かにする「互助」の重要性を確認し、これらの取組を積極的に進めるべきである。」(③11～12頁)

→いわば、「参加型」社会保障を構想し、その場として地域に着目。いまや社会保障は、社会の持続可能性を支える担い手の育成、あるいはコミュニティの再建という役割を求められている

→こうした役割を新たに社会保障に付与することは、極めてポジティブな構想にも思える。しかし、そう評価して良いか？

・ここで「参加型」社会保障の担い手として期待されているのは、必ずしも地域のリーダー層というわけではなく、一人一人の国民である。注意すべきは、ここでの「参加」が「自立」の概念と連動している点であろう。そして、既に多くの指摘があるとおり、新自由主義的な「自立」は市場的な自立、あるいは財政的な自立を意味している。「地域」とは、そういった自立の単位と位置付けられる

・この「自立」は、新自由主義的な社会統合のカナメに位置するものと思われる  
福祉国家において、国民統合とは国民の受動化を意味した。社会保障はその手段  
社会経済の危機は国民の批判的主体化を生む／それを社会保障で抑制  
しかし今日、社会経済の危機は必ずしも批判的主体化を促さなくなっている  
批判的主体形成のためには、国家やシステムから相対的に自立した社会集団の存在が不可欠。批判的主体形成とは集団的に行われる／国家は、そうした批判的主体が資本主義体制の枠を突き破っていかないよう、社会保障によってつなぎ止めた（受動化の契機）。福祉国家とは、そうしたせめぎ合いの中で存立してきた

→しかし新自由主義（第一段階）は社会集団を相当程度に解体してしまった。この解体が進行すると、社会的困難に直面しても批判的主体形成には結びつかない／逆に、「自立」という格好で、主体形成は必ずしも社会批判を伴わないものとなり、新自由主義的な社会統合の柱となっている

※その背景には、おそらく資本主義の変質（金融化）の問題がある

### ③第二次安倍政権以降の変化

i) 二大政党制の放棄

ii) 成長戦略との結びつきの強化

## 2 何を対置していくべきか

①格差と貧困に対処し、国民経済の再建に資する社会保障の再建

②「地方分権」の再検討＝新自由主義型分権から福祉国家型分権へ  
福祉国家型分権のヒントとしての革新自治体

【参考文献】

- ① 『社会保障国民会議最終報告』 2008年11月4日
- ② 『安心と活力の日本へ（安心社会実現会議報告）』 2009年6月15日
- ③ 『社会保障制度改革国民会議報告書～確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋～』 2013年8月6日
- ④ 『全世代型社会保障検討会議 中間報告』 2019年12月19日
- ⑤ 『全世代型社会保障検討会議 第2次中間報告』 2020年6月25日

加藤栄一『福祉国家システム』ミネルヴァ書房、2007

加藤栄一『現代資本主義と福祉国家』ミネルヴァ書房、2007

菊池馨実編『自立支援と社会保障 主体性を尊重する福祉、医療、所得保障を求めて』日本加除出版、2008

菊池馨実『社会保障再考 〈地域〉で支える』岩波新書、2019

A・ギデンズ（松尾精文他訳）『近代とはいかなる時代か？—モダニティの帰結—』而立書房、1993

佐藤嘉幸『新自由主義と権力—フーコーから現在性の哲学へ』人文書院、2009

神野直彦『「希望の島」への改革 分権型社会をつくる』NHKブックス、2001

神野直彦『「分かち合い」の経済学』岩波新書、2010

竹内章郎・吉崎祥司『社会権 人権を実現するもの』大月書店、2017

D. ハーヴェイ（森田成也他訳）『新自由主義—その歴史的展開と現在』作品社、2007

W. ベック、A. ギデンズ、S. ラッシュ（松尾精文他訳）『再帰的近代化』而立書房、1997

K. ポランニー（野口健彦他訳）『大転換』東洋経済新報社、2009

宮本太郎『福祉政治 日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣、2008

宮本太郎『共生保障 〈支え合い〉の戦略』岩波新書、2017