

公開講座

近年の社会保障改革構想と地域

講師：山本 公德（岐阜大学地域科学部）

はじめに

もともと大学院時代には政治学を専攻しておりましたが、岐阜大学の地域科学部に赴任してからは行政学と地方自治論の講義を担当しています。そういった経緯もありまして、行政学で取り上げられる領域に政治学的にアプローチするような試みを行っています。最近の問題関心としましては、三権分立や中央地方関係といった統治機構に焦点を当て、例えば立法と行政と司法について、教科書的には三つ巴と言われるそれらの関係が、実際にはどうなっているのかという問題に取り組んでおります。そこには国ごとの違い、あるいは時代による変化があり、そこにどういった力学が働いているのかを検討することを通じて、福祉国家や新自由主義の特質を権力の観点からとらえる、そういったことに関心を持って研究を進めています。

私と東海自治体問題研究所との関係については、いままで直接関わることはなかったのですが、先日の総会で理事として御承認いただきまして、これから新しくかかわらせていただくこととなります。どうぞよろしく願いいたします。

本日は、さきほど榊原先生から、これから本研究会が取り組んでいこうとする論点について、総括的な提起をしていただきました。私のほうは、もう少し絞り込んだ論点といたしますか、自分の関心をお話させていただくこと

になろうかと思えます。

お手元にレジュメが配られていると思います。全部で6ページのものですけれども、それを見ながらお聞きください。タイトルは、「近年の社会保障改革構想と地域」です。

今日の報告は、いわゆる小泉構造改革、小泉政権は日本で典型的な新自由主義改革をやった政権と理解して良いと思いますが、この小泉構造改革のあとに政権によって提起されてきた社会保障改革の構想を取り上げていきたいと思えます。

小泉政権は、極めて急進的な形で新自由主義改革を行いました。それは日本社会に大きなダメージをもたらしました。そのダメージは、ちょうど次の第一次安倍政権になったあたりから、経済格差という形で多くの人の目に映るようになってきます。それは当然、国民意識に反映し、国民世論が新自由主義改革を進める政権を手放しで評価する状況はなくなっていくと思います。内閣支持率も小泉政権期のような高水準ではなくなりました。

そうなると、新自由主義改革を進めようとする人々からも、大枠としては新自由主義改革を継続しつつもその枠内で、社会のダメージに一定対処しようとする動きが登場してきます。一応、私は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ります。現在の日本は、そういう局面にあるのではないかと思っています。

ここでいう新自由主義改革の第一段階につ

いては、それを1980年代の中曽根政権における臨調行革からと考えるのか、もう少し後の橋本龍太郎政権期の「六大改革」の頃からと考えるのか、議論がありますが、今日はこの点には触れられません。その始まるの時期はともかく、新自由主義の第一段階の特徴としては、戦後に形成されてきた国家と社会のあり方を「解体」しようとしたことが挙げられると思います。

その場合の従来の国家と社会のあり方として想定されるのは、もっぱら福祉国家体制です。日本が福祉国家だったかどうかについては相当に議論がありますが、日本も、国家が市場に大規模に介入する「大きな政府」だったという点では福祉国家と共通する側面を持っていたと思います。第一段階の新自由主義の主目的は、そうした国家の活動領域をできるだけ市場化していくことにありました。

その「解体」については、当時の小泉首相が使っていた「自民党をぶっ壊す」というフレーズによく現れていたと思います。そうした姿勢に、国民は「熱狂的」とも言える支持を与えました。この段階では、既存の国家と社会を壊すことに伴う弊害、マイナス面についてはあまり問題にされていなかったと言えます。

しかし小泉政権以後には、格差社会の問題にスポットが当てられるようになっていきます。「ネットカフェ難民」が注目されはじめるのが2007年頃だったと思いますが、そうなると、そういった社会問題に対して何らかの手当を行うべきだという主張が出てきます。それは新自由主義に反対する人々はもちろん、新自由主義を存続させたい勢力にとっても無視できない点です。このような、「解体」一辺倒ではなく、自らが創り出した問題に一定の対処を行わざるを得なくなった新自由主義、これを第二段階の新自由主義と呼びたいと思います。

そうした新自由主義第二段階的な社会問題への対処策は、社会保障改革としても現れてきます。今日の報告では、新自由主義第二段

階的な社会保障改革の日本での出現を、福田康夫政権の時にできた「社会保障国民会議」に見いだせるのではないかとという仮説のもとに話をしてみたいと思います。

社会保障国民会議は、社会保障を管轄する厚労省の下ではなく、内閣に設置されました。その後、同様の試みが麻生政権の時の「安心社会実現会議」、それから民主党政権になって野田政権の時にできた「社会保障制度改革国民会議」というふうが続いていきます。

「社会保障制度改革国民会議」は、できた時点の政権は野田政権でしたが、すぐに第二次安倍政権への政権交代があって、実質的には安倍政権時代に活動することとなりました。これはさらに第二次安倍政権で「社会保障制度改革推進会議」となり、現在も活動中の「全世代型社会保障検討会議」へと至ります。途中、何年かの空白期間もありますが、社会保障改革が継続的に政権の主要課題に位置付けられてきたことが見て取れると思います。

今日の報告では、こうした一連の社会保障改革構想の特徴を描き出し検証してみたいと思っています。その際に、特に検討したい論点の1つが、新自由主義との関係です。福田政権期以降の社会保障改革は、削減一辺倒だった小泉政権の改革と比べると、拡充志向も含まれており、この点に注目して、これを新自由主義ではないとする見解も見られます。実際、これら社会保障改革の一連の会議には、もともと新自由主義に対して非常に批判的なスタンスをとっていた研究者も参加しています。しかし他方で、依然として進行する格差社会化に対して社会保障制度が所得再分配効果を発揮できているとはいえ、本質的には新自由主義が継続しているとみるべきとも思えます。そうした点を考えると、一連の社会保障改革を新自由主義と見なすべきか、見なすすればどういう理由でそう見るのか、これを一つの論点として検討する必要が生じてきます。今日の報告では、新自由主義が存続しているという観点から、社会保障改革を検討してみたいと思います。

2つめの論点は、地方分権改革との関係です。一連の社会保障改革構想では、最初の社会保障国民会議以来、「地域」というものに焦点が当てられています。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観点であり、従来あまり見られなかった考え方だと思っております。こうした構想が登場する社会経済的文脈と、予想される帰結というのを考えてみようと思います。

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～

一連の会議は、それぞれに報告書を出しておりますが、それらの構想の内容や特徴について見ていきたいと思っております。いろいろなまとめ方がありうるでしょうが、ここでは「持続可能性」という用語に着目してみました。一口に「持続可能性」といっても、そこには色々な意味が含まれており、大きく分けると3点に整理できるのではないかと考えます。

1つめは、「社会」の持続可能性ということです。野田政権の末期にできた社会保障制度改革国民会議が一番まとまった報告書を出しているのですが、以下の話はそこからの引用が多いのですが、この報告書が「1970年代モデル」という用語を使っています。日本には、かつて1970年代に確立した生活保障モデルがあったというわけですが、それがどういふものかということ、日本では、日本型雇用システムと核家族を前提に、現役世代は雇用、高齢者になると社会保障によって生活が保障されてきたと述べられています。

しかし続けて、このモデルは姿を消しつつあるので、それに代わる生活保障のシステムが作られなければならないと議論が進められていくのですが、その部分を少し読んでみますと、「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」と、こんなふうに書かれているわけです。

かつては「1970年代モデル」が日本人の生活を保障していたけれども、それがなくなってしまった今、「社会」の持続可能性が脅かされており、何か手当てをしなければならないということです。そういう認識から、子育て世代を重視した社会保障制度の機能拡充が提唱されています。かつての社会保障は高齢者向けだったがそれを変えていこうという意図で、後にこの方向性には「全世代型社会保障」という名称が与えられることとなります。

かつて中曽根臨調行革のころに、「日本型福祉社会論」というのがありました。あれは、当時はそういう言葉を使ってなかったと思いますが、いわゆる日本型雇用システムを前提に、社会保障費を節約するために、子育てや介護の担い手として地域の共同体的な社会関係に期待するという内容でした。日本では、他の先進諸国と違って地域の共同体的な社会関係が強固に存在しているから、その民間の力を「活用」していこうという話です。それと比べると、小泉政権以降の一連の社会保障改革は、「社会」の持続可能性が危うくなっているところから出発しており、前提が大分異なっています。新自由主義改革後の社会の荒廃を踏まえた内容になっていると思います。

では「社会」の持続可能性を支えるために、社会保障制度の機能拡充の議論が全面的に展開されていくのかということ、そうではありま

せん。持続可能性の用語は「社会保障制度」の持続可能性という文脈でも使われています。これは端的に言えば、社会保障制度は拡充ばかりでは財政的に破綻してしまう、社会保障制度の持続可能性を高めるには支出の抑制・効率化、あるいは財源の確保をきちんと検討しなければならないということです。これが持続可能性の2つめの意味です。

レジュメではこの2つめの点について、a)

「社会保障と税の一体改革／消費税の社会保障目的税化」、b)「自助・共助・公助の関係性の見直し」、c)「低所得者層の支援の適正化・重点化」、d)「サービス給付の効率化」の四つの要素に分けて書いてあります。

最初のa)について、引用した部分を読みますと、「社会保障制度の持続可能性を高め、その機能がさら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」と、そういうようなことが書かれております。

消費税の社会保障目的税化というのは、一見すると社会保障の財政基盤強化についての話なわけですが、逆に言うと、消費増税なしには社会保障の拡充もないということでもあります。社会保障の原則の一つにニーズ充足原則があります。これは、先にニーズがあって、しかるのちにそのニーズを満たすように財源の確保を検討しなければならないというのですが、この発想と、特定の税源を社会保障目的税化することとは、衝突すると思います。ニーズ充足原則を否定しますとはっきり言うことはもちろんありませんが、事実上、この原則とはちがう考え方でいくことを宣言したようなことになります。

同時に、増税というのなら法人税を増税したっていいはずですが、それについては触れられません。一連の社会保障改革の報告書では、とにかく法人税については一切出てこ

ないというのが大きな特徴です。所得税については、富裕層課税についての話が少し出てきたりするときもあるんですけども、法人税については、事前に示し合わたのかと思わせるほどに何も議論されません。この企業活動の負担になることには触れないという点、これは一連の社会保障改革が新自由主義的性格を持つことの一つの根拠になるのではないかと考えます。

次に、支出の抑制についても一つ重要なのが、b)の「自助・共助・公助の関係性の見直し」です。また報告書の記載を読みますと、「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」が補完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」と書かれています。

社会保険を「自助の共同化」としてとらえるということの意味は、社会保険と民間保険をほとんど変わらないものとして考えるということです。それは一つには、社会保険への公費投入を削減していくということであり、もう一つは、社会保険を単なるリスク回避の仕組みととらえる、言い換えると、社会保障を通じて豊かさを実現していくという福祉国家的な理念を否定することを意味するのだろうと思います。

この自助・共助・公助というのは、菅首相が首相就任後の最初の演説で触れておりますが、菅政権の独自色の表れというよりも、一連の社会保障改革構想ではずっと言われ続け

ていたこととして、これを菅政権としても踏襲するということでしょう。

続いて、もう一つの支出抑制策として、c)の「低所得者層の支援の適正化・重点化」があります。社会の持続可能性が危機に瀕しているという認識を受けて、低所得者層への支援が重要になっている、ここを強化すべきであるという点については、すべての報告書でおおむね共通理解になっています。しかし問題はその支援の仕方でありまして、大体出てくるのが、きちんと「真の弱者」を識別し、その人々に重点的に支援を行うべきだという議論です。

例えば、「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」とか、「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」と思っております。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」というような議論です。支援するところには支援を強化するけれども、支援対象を絞り込んで、全体としては支出を減らしていく、そういう含意があるものと思われま

す。またそれとセットで、「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思いますけれども、そういうところも経済力に応じてきめ細かくやっていく」というような、課税ベースを見直し課税対象を広げていくという議論もよく出てきます。

最後に、d)「サービス給付の効率化」です。これは、支出の抑制策の一つではありますが、サービス給付体制の合理化も含んでいるように思われます。どういう問題点があるのか、私はあまり詳しくないところなんです

が、病院の病床の機能分化、高度医療の病床とそれ以外というのをちゃんと分けて、かかりつけ医療制度なんかをつくって、軽症の人がいきなり大病院に行くということをやめて効率化するんだという話であるとか、そのために、いわゆる今、国民皆医療保険制度ということで、保険証があればどの病院にでもフリーアクセス、行けるという形になっているけれども、これを見直すべきだというような議論がなされています。

さて、最初に、持続可能性には三つの意味が含まれているという提起をし、ここまで「社会」の持続可能性、「社会保障制度」の持続可能性を見てきました。そこで持続可能性の三番目の意味ですが、ちょっと変な表現かもしれないのですが、「政治」の持続可能性を指摘したいと思います。

これについては、宮本太郎氏が多く発言しておりますが、またちょっと読んでみます。「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」と思っております。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、政権交代のたびに社会保障政策が根本から変わったら、国民生活がもたないということなんでしょうと思います」というようなことが言われています。ここにいう「3党合意」とは、民主党政権末期の民主党・自民党・公明党の合意を指しています。

見てもらうと分かるように、二大政党制の存続が展望されており、政権交代のある政治においては、社会保障のような基本政策について二大政党間で合意形成をしておくべきだ、それをせずに政権交代の度ごとに社会保障が根本から転換していたら大変なことになる、という認識が示されています。そして社会保障国民会議に始まる一連の会議体こそが、その合意を形成する場であるということです。

二大政党制が長期的に安定的に運営される

ためには、二大政党間での基本政策に関する合意が必要であるというのは、その通りかと思われま。ただし、政党システムとして二大政党制を採用することに国民的合意があるのかという点は置くとしても、政党間合意は政党間で形成されるべきであり、内閣に設置された会議体がそれに代わることは妥当なのかという問題があると思います。しかも合意の中身が新自由主義的であるとすると、その線で合意することが可能なのかという点も疑問です。

もう少し細かく議論を見ていくと、もっといろんな論点を出さないといけないんですけども、今日は時間も限られているということもありますし、持続可能性をキーワードに全体の議論を3つに分けるところまでにして、議論を先に進めたいと思います。

②改革構想の問題性

では、こうした改革構想の一体何が問題なのかという点に移っていきたくと思います。冒頭に提起した2つの論点に即して、最初に、一連の改革構想は新自由主義的な性格を持っているのではないかという点について考えてみます。

「社会」の持続可能性が危機に瀕していると思なされていて、それが一定の社会保障拡充の主張につながっているという点について、少し掘り下げてみましょう。問題にしたいのは、この危機の原因がどう捉えられているかです。さまざまな報告書の共通点として、少子高齢化や東京への人口移動によって、地方圏における共同体的な社会関係が弱体化していること、共同体が持っていた共助的な生活保障機能が低下していることを重視している点があげられます。

そこにどんな意味があるのかを考えるために、福祉国家の下での社会保障の発展の歴史について大まかに見ておきたいと思。福祉国家の出発点は19世紀末から20世紀初頭にかけてのヨーロッパにあったと言っているかと思。その誕生の原動力となった

のは、資本主義経済の発展に伴ってはっきりしてきた市場の失敗、それがもたらす格差と貧困に対する、労働者や小作人などの勤労者層の反発でした。こうした反発が組織化されることによって政治力となり、格差是正のための社会保障制度へと結実していきます。つまり、福祉国家を支える政治力の根っこにあるのは格差是正を求める声だと思。それに対応するため、社会保障制度はまず所得保障の仕組みとして発展していきます。

この所得保障を中心とする社会保障を福祉国家の第一段階とすると、20世紀の後半になり、さらなる経済発展により都市化や社会的流動化が進むにつれ、福祉国家は第二段階へと展開していきます。というのも、都市化が進み、核家族が多数派となってくると、共同体的な社会関係・人間関係が希薄化していき、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してきます。そこで、所得保障に加えて、「対人社会サービス」が社会保障の重要な領域として発展していくことになるのです。これを福祉国家の第二段階と呼んでおきます。

イギリスの事例でいくと、第一段階に当たるものが1942年のベヴァリッジ・プランです。その主な目標は貧困の根絶にあり、いろんな所得保障の理念的な基盤になっていったと思。またレジュメには書いておりませんが、その後イギリスにおいて、1968年にシーボーム報告というものが出されます。ここに「対人社会サービス」という概念が登場し、イギリス社会保障制度が第二段階へと発展するきっかけになったと言われています。

所得保障に対する所得再分配が最も切実な要求となるのは、低所得階層と言っているかと思。ですが、子育てや介護に対する支援は全ての人の関心事と言えます。そこで第二段階の福祉国家においては、全階層的な社会保障制度が発展していきます。福祉国家は、第一段階においては所得階層間の政治的な対立を色濃く内包しておりますが、第二段階にな

るとそれがなくなることはありませんが薄れていき、政治的に安定した存在となっていくと思われます。

こういった歴史的経緯を踏まえて、改めて社会保障国民会議以来の21世紀日本の社会保障改革構想を見てみると、これは福祉国家の第二段階的な社会保障制度を整備しようという提案と見ることができます。現在稼働中の会議体が「全世代型社会保障検討会議」と名付けられたことにも、それは現われています。従来の日本では、福祉国家の第二段階部分が未発達だったので、「全世代型社会保障」をめざそうとする改革はヨーロッパ並みの福祉国家に迫いつくための、福祉国家発展の試みであると評価する向きもあるかもしれません。しかし、先ほど触れたように日本の場合、財政的な厳しさを理由に、第二段階の発展が第一段階の削減とバスターで提起されています。現実には格差拡大の局面にあるにもかかわらずそのことが過小評価されているのです。第一段階が確立された社会保障制度として存在しているならば、「全世代型」への展開は第二段階と呼べるかもしれませんが、第一段階に代って第二段階をとということになると、それはもはや第二段階の構築ではなく、貧困層にとって家族形成すら困難になっている事情と合わせて考えれば、むしろ上層向けの社会保障への再編と呼べるかもしれません。私が、社会保障国民会議以来の社会保障改革構想について、新自由主義的な社会保障構想だと考える最大の理由はここにあります。

社会保険を「共助」＝「自助の共同化」ととらえることも、この点に関係しています。社会保険に対して現状ではかなりの公費が投入されていますが、これは社会保険の基本理念に「公助」の発想があることを示しています。そして多額の公費を投入せざるを得ないのは、社会保険が低所得層に手厚い給付を行う再分配の機能を重視しているからです。この基本理念を「共助」に変えていこうというのが、近年の改革構想の主張ですが、社会の持続可能性を脅かしているのは格差の拡大で

はなく、共同体の解体なのだと考えれば、「共助」の側面を支援して強化することこそが必要な改革だということになります。消費税についても、現在の日本では格差是正のための所得再分配が必要だという観点からはその逆進性が批判の対象となりますが、共同体の機能を強化すべきという観点からすれば、皆で支え合う良い税制だという評価となってきます。

以上が、21世紀の日本で政権によって提示されている一連の社会保障改革構想について、それは確かに社会保障を充実させるという方向性を含んでおりますが、にもかかわらず新自由主義的と見なすべきだと私が考える理由です。

続いて、冒頭に提起させていただいた第二の論点、一連の社会保障改革構想と地方分権改革や「地域」との関係性について考えていきたいと思ひます。例えば、社会保障国民会議の報告書には、「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」という見出しに続けて、「社会保障制度においては、国民一人一人が給付・負担の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」という記述があります。

また社会保障制度改革国民会議の報告書には、「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」という記述があります。

前者では制度運営への参加が、後者ではサービス給付への参加が論じられています。前者については、税金や保険料を支払うという意

味での参加だけでなく、社会保障の実施主体である自治体を通じた制度運営への参加も想定されています。総じて、地域における「参加型社会保障」といったことが構想されているわけです。この文脈で地域包括ケアシステムに言及されることも多いです。今や社会保障は、生存権保障だけではなく、地域コミュニティの再建や、社会の持続可能性を支える担い手の育成の役割をも期待されているのです。

参考文献に、菊池馨実さんという人が出した『社会保障再考〈地域〉で支える』（岩波新書、2019年）を掲げておきましたが、この本はこうした議論を展開している近年の典型的な事例と言えるかと思います。この菊池さんは決して新自由主義者ではなく、社会保障法の観点から社会保障の再建と拡充について丁寧な議論をしている研究者だと思えますが、そういう方が「参加型社会保障」を推奨しています。

「参加」というのは非常に魅力的な概念なので、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わけなんですけども、そう手離しに評価してよいのだろうかというのを考えてみたいなと思っております。

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、一人ひとりの全ての国民です。「参加」とは社会に対して極めて能動的に働きかける行為といえますが、経済的に苦境に置かれている人がそうした余裕を持つことはなかなか難しいことです。本来、社会保障にはそうした条件を創り出すことが求められていたはずですが、「参加型社会保障」の考え方は、人々に対して、持続可能性の危機に陥っている社会保障制度をまず支えることを求めているのです。つまりここでの「参加」の考え方には、経済的な生活基盤の保障に先立って、人々に能動的市民として「自立」することを求める含意があると思えます。人々の能動的な社会参加・政治参加が、

社会保障をはじめとした国の生活保障の「成果」として達成されるものから、社会保障が成立するための「条件」へと位置づけが変わってしまっているように思うのです。

それにもかかわらず、多くの人にとって「参加型社会保障」が魅力あるものに映るのはなぜでしょうか。政治学では、福祉国家の社会保障の機能として「国民統合」をあげることがあります。この文脈では、社会保障は、市場経済がもたらす弊害に不満を持つ人々が資本主義体制を乗り越える意識を持たないように、資本主義経済の枠内でも生活向上が可能であるという展望を人々に与える役割を持つものととらえられます。このとらえ方によれば、社会保障は、既存の秩序を乗り越えようとする「批判的主体」の登場を防ぎ、国民を「受動化」するための手段と位置付けられることとなります。

先に触れた菊池さんの『社会保障再考』の中でも、憲法第25条の生存権の限界として、国民を支援の「客体」ととらえている点があげられていますが、これも上記の政治学の議論と似た着眼点だと思われます。社会保障が持続可能性の危機の中にあり、何らかの再建策が求められる今、そうした社会保障の問題性についても克服が提起されているのです。

したがって、「参加型社会保障」の議論は、社会保障再建策でありながら、従来の福祉国家に対する批判の側面を持っていると言えます。福祉国家における社会保障が国民を支援の「客体」ととらえたのは、労働組合をはじめとする中間団体や、地域社会といった、国家から相対的に自立した「社会」が生き生きと存在していて、それらを自由に主体化させると既存の秩序を踏み越えてしまうことが危惧されたからです。新自由主義第二段階の現在では、そうした「社会」は解体されて個人がバラバラにされており、もはや主体化しても政治的に危険な存在となる危惧はないと思われま。それどころか、個人がバラバラになってしまっていることが新自由主義にとっても問題であり、「参加」によって人々のつ

なかりが再建されることは新自由主義にとっても切実な課題となっています。言い換えれば、「参加」や「自立」は、新自由主義的な社会再建・社会統合にとっても重要な概念となっているのです。今日、「参加」や「自立」を語る場合には、このあたりの両義性について認識しておくことが必要であると思います。

③第二次安倍政権以降の変化

いま全世代型社会保障検討会議が継続中ですが、すでに中間報告を出しています。これを見ると、これまでと議論の中身が少し変わっています。二大政党制は全く放棄されており、そういった政治システムの問題は影を潜め、かなり各論の議論に集中している印象です。それ以外の、この報告で指摘した新自由主義的性格は変わっていないと思いますが、成長戦略との結びつきがより強くなっているように感じられます。

2 何を対置していくべきか

最後に今後の展望をお話しするはずだったのですけれども、もうほとんど時間がありませんのでごく簡単に述べさせていただきます。まず強調したいのは、社会保障の再建を、格差と貧困に対処し国民経済の再建に資する方向で行うべきだということです。報告の中でお話ししたとおり、現在の社会保障改革論議は、格差の問題よりも共同体的な社会関係の再建という観点から改革を提起しようとしています。それ自体には意味があることですが、それは所得再分配の強化とともに構想されるべきだということを、結論として強調しておきたいと思います。

また二番目として、「地方分権」の再検討が必要ではないかということも提起しておきたいと思います。この点はあまり触れられませんでした。が、「参加型社会保障」において想定されている参加の場は地域であり、地方分権改革と連動していくことが意識されています。しかし、今日日本政府の進めている地

方分権は、財政削減とセットで構想されており、社会保障削減の責任を地方自治体に担わせる側面があります。その意味で、極めて新自由主義的な地方分権改革と言うことができます。そうではなく、福祉国家型の地方分権を構想していく必要があります。日本の歴史の中にそのヒントを探ると、革新自治体が重要であるように思っているのですが、そのあたりについてはまた別の機会にお話しできればと思います。

最後ちょっと駆け足になってしまいましたけども、一応私の話はここで終わりにしたいと思います。何か御意見があればいただけると幸いです。

