



社会保障構造改革の経緯とその特徴

著者	池田 和彦
雑誌名	筑紫女学園大学・筑紫女学園大学短期大学部紀要
号	5
ページ	129-139
発行年	2010-01-31
URL	http://id.nii.ac.jp/1219/00000140/

社会保障構造改革の経緯とその特徴

池 田 和 彦

Process and Feature about the Structural Reform of Social Security

Kazuhiko IKEDA

1. はじめに

年末年始の「派遣村」の取り組みが改めて明らかにした貧困・格差の拡大・深化状況のもと、現在、これまでに実行された社会保障構造改革について客観的に評価し、今後の社会保障政策の方向性を明示することが、重要な理論的課題となっている。

後にみるように、いかなる社会保障政策を展開するかということは、戦後日本のどの段階においても、重大な政治的・経済的課題を構成してきた。しかしながら、21世紀の到来とほぼ同時に登場した小泉純一郎政権下で本格的展開をみせ始め、その後のめまぐるしい総理大臣の交代劇とともに進行してきた近年の社会保障構造改革は、雇用政策の方向転換とも相俟って、これまでにない大きな影響を及ぼしている。

本稿は、上述した理論的課題に応える第一歩として、こうした社会保障構造改革の経緯とその特徴について、ごく大まかな見通しを提示することを目的とするものである。

2. 1980年代までの動向

まず、1980年代までの経緯をごく簡単に振り返っておきたい。

戦後日本の社会保障制度は、アメリカによる占領下で断片的に創出され始め、その後、紆余曲折はありながらも、高度経済成長期には一定の整備が図られた。1971年の児童手当法制定により、そのメニューは出揃い、福祉国家のモデルと目されていたイギリスにおいて用意されている諸制度が日本でも同様に用意されたと評価されるようになった。

しかしながら、この時期においても、日本の社会保障政策は、いわゆる「企業福祉」、「家族福祉」と称される日本に独特の慣習¹⁾への依存を前提に、そこで保障される給付水準はイギリスをはじめとする先進福祉国家に比すれば、著しく低位なものでしかなかった。それは、レストランに例えるなら、確かに同じ料理のメニューはあるが、その味がまったく違うというような代物に過ぎなかったのである。

それでも、1973年年頭には、70歳以上の老人医療費無料制度実施等を意識しつつ、田中角栄総理

大臣（当時）が、「福祉元年」宣言をしたことも周知の事実である（このあたりまでは、日本的な限界を有しつつも、国家も一応、日本国憲法第25条なども意識しつつ、「福祉国家」路線を志向していたものと思われる）。「パイの論理」のもと、高度経済成長はまだ続く、パイはさらに一層大きくなることを前提としていたと思われるその宣言は、しかし、現実にあっさり裏切られることとなる。

同年秋に起こったオイルショックは、日本経済の高度経済成長をもはや不可能なものとし、そればかりか、トイレトーパー不足（それは虚構であったことが後に明らかとなるが）に象徴される生活危機をもたらす事件でもあったのである。「福祉元年」宣言の舌の根も乾かぬうちに突きつけられたこの経済危機に直面した国家は、社会保障政策についてもあっさり方向転換し、年頭にはさらに一層拡充していくはずだったそれまでの「福祉」は「バラマキ」であったとして、「福祉見直し」を宣言した。1970年代末には、それが「日本型福祉社会」論としてまとめられ、西欧型福祉国家と決別し、家族や地域社会といった日本の伝統を重視した新たな福祉社会を建設するとされたのである。上述したように、もともと日本の社会保障政策は、「福祉国家」と言いながらも、企業や家族、地域社会に依存してきた。「日本型福祉社会」論は、こうしたいわば「日本型福祉国家」路線から国家が撤退する旨の宣言であったと観てよいであろう。

1980年代に入ると、臨調行革路線の下、この政策が実行され、「福祉改革」と呼称される種々の制度改革が展開された。主要なものをいくつか例示しておくなら、1982年の老人保健法制定による、「福祉元年」の象徴であった老人医療費無料制度廃止（1983年2月より有料化）、1984年10月から健康保険被保険者本人への自己負担導入（当初1割）、生活保護費や措置費の国庫負担割合の切り下げ（1985年度から暫定的に実施され、1989年度より恒久化）、ホームヘルプサービス有料化や社会福祉施設等での費用徴収実施などがあげられる。また、その締め括りとして、1990年に公布された老人福祉法等の一部を改正する法律（いわゆる福祉関係8法改正）によって、老人福祉施設及び身体障害者更生援護施設の措置権を市町村に委譲した（施行は1993年4月）ことは、住民に身近な市町村の役割重視というその後の流れを決定づけるものであった。

こうした一連の「福祉改革」の特徴は、国庫負担を削減し、その責任を地方自治体に転嫁しつつ、さらには制度利用者本人と扶養義務者からサービス利用料を徴収する有料化政策に見出される。そして、それは同時に社会保障の市場化に向けた条件整備でもあったのである。なぜなら、ニーズの高度化・多様化に対応するサービス供給主体の多様化⁽²⁾との要請は、社会保障領域への民間営利企業参入を容認・促進する。企業が供給する商品としての「福祉サービス」（当然に有料である）を購入させるためには、一方に無料の公的サービスが存在しては不都合だからである⁽³⁾。

ところが、こうした一連の1980年代「福祉改革」は、ある矛盾を内包していた。それは、敗戦後の占領下における SCAPIN775号覚書などで繰り返し指令を受けるなかで日本国憲法第25条に規定され、かの著名な社会保障制度審議会勧告（「社会保障制度に関する勧告」1950年）においても定式化された「国家責任の原則」を明らかに骨抜きにしようというものであった。

同勧告は、「これ（日本国憲法第25条 - 筆者）は国民には生存権があり、国家には生活保障の義務があるという意である。これはわが国も世界の最も新しい民主主義の理念に立つことであって、こ

れにより旧憲法に比べて国家の責任は著しく重くなったといわねばならぬ」と指摘していた。そしてさらに、「このような生活保障の責任は国家にある。…そうして一方国家がこういう責任をとる以上は、他方国民もまたこれに応じ、社会連帯の精神に立って、それぞれの能力に応じてこの制度の運用に必要な社会的義務を果たさなければならない」と、明らかにその後の意味合いとは異質な位置づけを「社会連帯」に与えてもいたのである(傍点 - 筆者、なお、この点については後述する)。

社会保障に限らず、政策とは権力が支持する理念であり⁽⁴⁾、制度はその具体化でなければならない。しかしながら、「福祉改革」は、国家責任で国民の生存権を保障するという戦後に固有の理念 = 政策を否定しないまま、実際の制度改革においては、明らかに国家責任を放棄・転嫁してきた。この理念 = 政策と制度改革との矛盾を克服するには、もはや社会保障の理念の方を「改革」するほかない段階に立ち至っていた。政策としての一貫性を欠き、なし崩し的に既成事実を蓄積してきた「福祉改革」をさらに進めるために、理念を既成事実に合わせて社会保障の「理念改革」という政策課題がここに生まれたのである。そしてそれは、後にみるように、1990年代前半から準備され始め、「1995年」に結実することとなる。

3 . 1990年代前半における改革への胎動 - 「1995年」が意味するもの -

1995年という年は、阪神淡路大震災(1月17日)が突きつけた都市というものの脆弱さ、さらにはオウム真理教による地下鉄サリン事件(3月20日)に象徴された若者を中心に広がる孤立とその宗教的回収といった、この社会を覆い尽くすかのような漠然とした不安感や閉塞感をもって、その幕を開けた。

そしてこの年はまた、本稿で課題とする雇用政策および社会保障政策にとっても、極めて大きな意味を持つ文書が公表された年でもあったのである。

まず、日本経営者団体連盟(当時)が、「新時代の『日本的経営』」(1995年5月)なる文書を発表し、今後の労働力を「長期蓄積能力活用型」、「高度専門能力活用型」、「雇用柔軟型」に分ち、後二者を派遣労働者などの非正規雇用で間に合わせると宣言したのである。すなわち、経営者組織は、それまでの「日本型雇用慣行」であった終身雇用、年功序列型賃金を「長期蓄積能力活用型」労働者を除いて放擲し、企業が必要とするときだけ働かせ、必要なくなればいつでも切ることができる政策を選択し、それが可能となる法的整備 = 規制緩和を国家に要請したことになる。

しかし、この段階ではまだ、経営者らが望む正規雇用の非正規雇用への置き換えには、大きな制約があった。非正規雇用の典型的形態である派遣労働にしても、この段階の労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件等の整備に関する法律(1985年7月5日公布、1986年7月1日施行。以下「労働者派遣法」)は、専門性の高い13(施行時。その後すぐに16、1996年には26)業務(ソフトウェア開発、通訳、財務処理など)に限って派遣を認めていたため(ポジティブ・リスト方式)、経営者組織の要請に応えるには、あまりにも限定的だったからである。それでも、労働者派遣法制定以前は、労働基準法第6条(中間搾取禁止)、職業安定法第44条(労働者供給事業禁止)で罰則を

もって派遣は禁止されていたことを思えば、派遣労働を合法化したという意味において、同法の制定は後に禍根を残す火種となったことに留意しておかねばならない(実際、その後、労働者派遣法が、1999年、2003年に改正され、経営者側の要請が着々と実現し、労働者の側には貧困が蓄積していくこととなっているのは周知の通りであるが、それについては後述する)。

前節の最後にみた社会保障の「理念改革」については、1990年代に入ると急ぎ取り組まれることとなり、1991年11月、社会保障制度審議会が社会保障将来像委員会を設置し、その検討を開始した。そして、1993年2月には、「第一次報告」が、まさに「社会保障の理念等の見直しについて」との副題を付けて公表されたのである。かつて国家責任を高らかに謳い上げたと同じ審議会自らの手によって、「理念改革」を断行するとの政治的判断がなされたのであろう。

さらに、1994年9月には、公式文書において初めて介護保険導入に言及した「第二次報告」が提示され⁽⁵⁾、翌1995年7月には、ついに「社会保障体制の再構築」が社会保障制度審議会勧告として公表されたのである。

同勧告において提示された「理念」は、「社会保障制度は、みんなのためにみんなでつくり、みんなを支えていくものとして、21世紀の社会連帯のあかしとしなければならない。これこそ今日における、そして21世紀における社会保障の基本理念である」と表現されるものであった。長きに亘り、この領域において最も権威あると目されてきた審議会の勧告とは思えない表現であると評価するほかないであろうが、いずれにせよ、今後の社会保障は国家責任ではなく、みんなの責任で創設され維持されるべきものであり、それ自体が社会連帯の結晶なのだとされているのである。

社会保障に対する責任の所在の変質は言うまでもないが、そのこととの関連で、社会連帯の位置づけにも大きな変化が観られることを看過してはならないであろう。先述のとおり、1950年の勧告において社会連帯は、国家が国民の生存権保障に責任をもつ限りにおいて、国民に要請されるものであった。ところが、ここに至り、「国家」は「みんな」の中に雲隠れし、社会連帯は国家責任なきそれに変質しているのである。

こうして社会保障の「理念改革」を成就させた国家は、1990年代後半以降は堂々と、新しい“理念=政策”の“具体化=制度化”に着手し始めることとなった。介護保険法制定(1997年12月17日公布、2000年4月1日施行)がその典型である。介護問題という、時の重要課題に向けて、まさに「みんなのためにみんなでつくり、みんなを支えていく」新たな社会保障制度を象徴するものとして導入され、その後も社会保障構造改革における制度設計のモデルとされることになったこの社会保険制度は、「理念改革」を経ることによって初めて、“だから、「みんな」で保険料を出しあって、「社会連帯」の力で介護問題を解決するのだ”と臆面もなく言えたのである。

以上みてきたように、「1995年」という年は、雇用保障にも生活保障にも、もはや企業や国家は責任を負わないとの宣言がなされた歴史的画期として記憶されなければならないのである。換言すれば、それは歴史を否定し、資本主義の本源(原始)的蓄積期に回帰するかのような、いわば剥き出しの資本主義=新自由主義宣言であった。

ちなみに、介護保険法成立の翌年である1998年6月に、中央社会福祉審議会・社会福祉構造改革

分科会が発表した「社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)」は、基礎構造から改革されるべきものとされた社会福祉について、次のように記している。

すなわち、「成熟した社会においては、国民が自らの生活を自らの責任で営むことが基本となるが、生活上の様々な問題が発生し、自らの努力だけでは自立した生活を維持できなくなる場合がある」ので、「このような問題が発生した場合に社会連帯の考え方に立った支援を行い、個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で、障害の有無や年齢にかかわらず、その人らしい安心のある生活が送れるよう自立を支援すること」が「これからの社会福祉の目的」であり、このような「社会福祉の基礎となるのは、他人を思いやり、お互いを支え、助け合おうとする精神である」との認識を示し、「その意味で、社会福祉を作り上げ、支えていくのは全ての国民である」としているのである。

上述した社会保障制度審議会の新勧告の影響が見て取れることは言うまでもないが、社会福祉領域の構造改革には、わざわざ「基礎」という言葉が挿入されていることにも留意しておきたい。これを住宅に例えるなら、単なるリフォームではなく、基礎から崩して建て替えるということになるが、「社会保障構造改革」と「社会福祉基礎構造改革」という、この表現の相違には、おそらく次のような理由があるものと思われる。

介護保険制度導入時などに、政府や政策追従型の研究者が繰り返し主張していたことのひとつに、社会保障制度の中でも、社会保険制度については被保険者が保険料を拠出しているので権利性が高いというものがある。次節にみるように、社会保険制度についても、その給付水準を劣悪化しつつ、保険料負担は増大させていくという「構造改革」はなされている。しかし、保険料拠出をもって権利性の高さを担保するとの主張を裏切らないためにも、制度そのものを廃止することはもとより、制度利用を好ましくないものとするのも容易ではない。

それに対して、社会保険を含まず、財源は公費(税)であると観念されているのであろう社会福祉⁶⁾については、既存の制度を基礎から改革しつつ、制度利用についてもそれを好ましくないものと見做し、ごく短期間の利用しか認めなかったり、まったく別の方向へ誘導する「基礎構造改革」が可能だと考えられているのではないか。

「社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)」が言っていることは、つまるところ、①自助努力が基本である、②それで無理なら社会連帯、③自立した状態が人間の尊厳を担保する、④それゆえに、社会福祉の理念は自立支援に求められるのだ、ということである。このうち、①と②については、社会保障全体に適用可能である。しかし、③と④はそういうわけにいかないであろう。病気に罹り医療保険を使って治療することを想定すれば明白なように、社会保険制度を利用することが自立していない状態だと強弁することは容易ではないからである。

このことは、いわゆる自己責任論と関係しており、社会福祉制度利用にはその前提として保険料拠出がない、それはすなわち、将来何かあったときに向けて自助努力してきたわけではないことを意味するから、実際に事が起こっても社会福祉制度を安易に利用することは好ましくないとの論理が展開されるのである。

分けても社会福祉基礎構造改革の梃子としての役割を果たしているのが生活保護制度である。冒頭にみた派遣村も生活保護を申請し始めて以降、手の平を返したようなバッシングにあったということであるが⁷⁾、生活保護制度に対するそのようなイメージが、この場合、利用されることになる。つまり、生活保護制度以外の社会福祉制度については、すでにみたように制度利用に当たって利用者負担が導入されている。しかし、生活保護制度についてはそのような自己負担を要請することは無論できず、そればかりか被保護者は納税の義務も課せられず、他の社会保障制度を利用する際も自己負担はない。日本の場合、捕捉率が異様に低いため、ワーキングプアに象徴されるがごとく生活保護基準以下の生活を余儀なくされている層がかなり存在していることもあって、生活保護制度を利用していることが特別な「恩恵」を受けているかのようにイメージされてしまいがちなのである。それはその論理的必然として、生活保護制度からの「自立」を当然に要請し、生活保護制度そのものの改革、さらには社会福祉基礎構造改革全体を正当化する。

こうして、社会保障構造改革の名の下、介護保険モデルによって社会保険制度を「構造改革」しつつ、社会福祉領域については、次節にみるワークフェア政策を基調とする「基礎構造改革」を施すという方針が、1990年代前半から徐々に固められていったものと観ることができよう。すなわち、上述したように、社会福祉基礎構造改革（とりわけ生活保護制度に対するイメージ）を梃子に、社会保障制度全体の構造改革を断行するとの方針である。

もはや、社会保障構造改革・社会福祉基礎構造改革の舞台は整った。その舞台に颯爽と現われたのが、他ならぬ小泉純一郎政権だったのである。

4．社会保障構造改革の本格的展開とその特徴 - 社会保障構造改革の現段階 -

小泉純一郎は稀有な政治家である。「聖域なき構造改革」、「自民党をぶっ壊す」、「永田町の変人がオペラ座の怪人を見る」等々、そのカリスマ性に支えられた言動に多くの人々が熱狂的支持を与えた⁸⁾。その高い支持率にも支えられ、彼の登場以後、社会保障構造改革も本格的に展開されることとなる。

まず、社会保障政策の前提となる雇用政策の軸であった労働者派遣法改正からみておくことにしたい。

同法は、小泉政権以前の1999年に、経営者らが求める方向での大きな改正（1999年7月7日公布、1999年12月1日施行）があり、一部の業務（港湾運送、製造、建築、医療、警備など）のみ禁止し（ネガティブ・リスト方式）、派遣が原則自由化されていた。しかし、経営側の欲求は止まるところを知らず、小泉政権下の2003年、それまで禁止されていた製造業でも派遣を解禁する決定的な改正（2003年6月13日公布、2004年3月1日施行）がなされた。このとき、派遣可能年数についても、1年だった業務を3年に、3年だった業務は無制限となった。製造業の派遣可能年数はこの段階では1年だったが、2007年3月からはこれも3年に延長され、現在吹き荒れ続けている派遣切り問題をもたらしている。また、港湾運送業務や建設業務などは、今も派遣が禁止されているが、偽装請負などが蔓

延している実態があることも周知の事実であろう。

貧困問題は、基本的には失業問題として認識されなければならない⁽⁹⁾。失業とは、まったく仕事がない状態のみならず、人間らしく働き、そこで得た賃金で生活することができないという状態も含まれる。働く能力と意思をもつ者には雇用が保障され、働けば生活が成り立つという状態（＝労働力の再生産が可能な状態）でなければ、労働者の労働によって成り立っている資本主義社会は、ほんらい維持・存続できないのである。その意味では、現在採られている雇用政策（失業状態を恒常化し、不安定・低賃金労働に駆り立てる飢餓的自助努力を強要する政策）は、日本資本主義そのものを、さらに一層危機的な状況に陥れるものだと言わざるを得ない。

例えば、労働者派遣法の改正論議において、“「日雇い派遣」を全面的に禁止すれば、かえって失業者が増え、生活に困窮することになる”との見解が表明されている。しかし、これは日雇い派遣を合法とし続けたい経営者側が弄する明らかな詭弁である。なぜなら、日雇い派遣自体が失業状態であり、この形態でしか働くことができていない人は失業者だからである。しかし現在の労働力調査においては、各月末1週間の調査期間中に1日でも働いていれば失業者としてカウントされない仕組みになっている。週に1日だけ日雇い派遣の仕事があり、残り6日間は仕事なかった人が失業者でなくて何なのだろうか。つまり、日雇い派遣を禁止すると失業者が増えるとの詭弁を弄する人々が心配しているのは、現に日雇い派遣で働いている人々の労働と生活ではなく、これらの人々が失業者数・失業率統計に姿を現わし、失業問題・貧困問題が「目に見える」ようになることなのである。

このように雇用保障制度が機能不全に陥ったとき、そこから派生してくる諸問題に対しては、社会保障制度が対応するほかない。ところが、企業も国家も「1995年」の宣言どおり、雇用保障のみならず、社会保障に対しても、責任を負おうとはしないのである。

小泉政権下での社会保障構造改革の本格的展開について、象徴的ないくつかの法改正、あるいは新たな法律の制定についてみておこう。

まず、社会保険制度については、医療保険において、1984年に導入され、1997年9月から2割となっていた被保険者本人の自己負担割合が、2003年4月1日より本人、被扶養家族の別を問わず3割で統一された（2002年8月2日公布の健康保険法等の一部を改正する法律による）。このように自己負担部分を増大させていくことは、単に医療保険で保障する範囲を狭めるだけでなく、そのことによって民間保険会社の参入を促進し支援するという政策であり、とりわけアメリカ資本による私的医療保険市場の拡大を狙ったものでもあることに留意しておかねばならない⁽¹⁰⁾。

また、年金保険についても、2004年6月11日公布の国民年金法等の一部を改正する法律によって、マクロ経済スライド導入などの手法で、給付水準の抑制と保険料負担の増大が図られた。

2005年6月29日には、介護保険法等の一部を改正する法律が公布され、同年10月1日より介護保険施設における食費、居住費が保険適用から除外され（ホテルコストの自己負担化）、2006年4月1日からは、それまでの要介護1を要介護1と要支援2に腑分けする要介護認定区分の変更とセットで、要支援1、2の利用者については介護予防サービスを適用し、介護サービス利用から排除する

などの給付抑制策が実施されることにもなったのである。

さらに、2006年には医療保険制度を大きく改革する健康保険法等の一部を改正する法律が公布され（6月21日）、老人保健法を高齢者の医療の確保に関する法律に題名改正し後期高齢者医療制度等を2008年度より導入すること、高齢患者の自己負担割合および高額療養費制度における自己負担限度額を引上げること、都道府県に医療計画の策定を義務づけることで自発的な医療費抑制を徹底すること、医療型療養病床を削減し介護型療養病床は全廃すること及び療養病床に入院する高齢者にホテルコストを導入すること（後者は、上述した前年の介護保険法改正に合わせたものであり、介護保険制度が社会保障制度全体の制度設計のモデルとなっていることを表現するものの一つである）など、広範囲で大幅な給付抑制と自己負担部分の拡大が行われたのである。

このようにして、小泉政権下で、社会保険制度は負担の強化と給付水準の低下という方向での構造改革がなされ、上述した雇用保障制度とともに機能不全に陥らざるを得ないこととなった。国民年金第1号被保険者の保険料滞納による将来の低・無年金者の増大や、国民健康保険の保険料滞納者への制裁的処分としての被保険者資格証明書発行による無保険状態の蔓延は、このことを象徴して余りあるといえよう。

また、社会福祉領域においても、介護保険法改正と同じ2005年には、障害者自立支援法が公布され（11月7日）、近い将来におけるこの介護保険との統合が意識されている。同法は、介護保険制度と酷似した仕組みを採用し、障害程度区分導入、サービス利用に対する1割の応益負担導入、就労支援の強化など、障害者福祉領域にきわめて多くの問題をもたらしている⁽¹¹⁾。

ワークフェア政策のもと、障害者自立支援法と並んで就労支援が強化されているものに生活保護制度がある。現行生活保護法制定（1950年）からさほど大きな改革が図られてこなかったこの制度も、小泉政権発足前の2000年6月、社会福祉事業法が社会福祉法へと改正された際に衆参両議院がなした附帯決議を皮切りに、小泉政権の下で改革の対象とされていった⁽¹²⁾。

2003年7月、社会保障審議会福祉部会に生活保護制度の在り方に関する専門委員会が設置され、同年12月に「生活保護制度の在り方に関する中間とりまとめ」が、翌2004年12月には「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」が公表された。その提言内容を厚生労働省がつまみ食いに利用するなか、今日に至るまでの間に、老齢加算・母子加算廃止をはじめとする生活扶助基準の切り下げ、自立支援プログラムの導入と展開、ひとり親世帯就労促進費創設など、ワークフェア政策に則った改革がなされたのである。

その詳細を論ずるのは別の課題とするが、小泉政権の後を引き継いだ安倍晋三、福田康夫、麻生太郎の各政権の下でも、「再チャレンジ支援総合プラン」（2006年12月）や「『福祉から雇用へ』推進5か年計画 誰でもどこでも自立に向けた支援が受けられる体制整備」（2007年12月）策定に象徴されるような、こうしたワークフェア政策を基調とする社会保障構造改革・社会福祉基礎構造改革は継続され、とりわけ2008年後半からの経済危機もあって、労働問題、貧困・生活問題の一層の拡大・深化をもたらしていることも周知の事実であろう。

では、このように実行されてきた社会保障構造改革は何をもたらしたであろうか。本論の締め括

りとして、現段階における到達点とその特徴をまとめておきたい。

まず、社会保障の理念については、先述の通り、“国家の責任で生存権保障”から“みんなの責任で自立支援”へと根本的な方向転換がなされた。このことが、社会保障財源を消費税に限定し、その拡充どころか現状維持だけでも消費税率アップの口実とされる雰囲気を作り出してもいるのである。

ついで、こうした理念＝政策に適合的な制度利用の仕組みが具体化されることとなった。それは第一に、高齢者福祉領域における介護保険法、障害者福祉領域における支援費制度から障害者自立支援法制定に代表される措置から契約へという流れをもたらし、サービス提供と費用との総合的な保障から費用保障(補助)へと行政責任の変質をも結果した。すなわち、サービス提供に関しては、制度利用者が営利企業を含むサービス供給主体と契約を結ぶことになっているため、行政の責任が問われにくくなっているのである。この領域における行政の責任は、サービス提供事業所の指定とチェックといった極端に悪質な事業所を排除するという程度に限定されたと言っても過言ではなからう。

第二に、その費用保障に関わる利用者負担においても、かつての無料から応能負担へ、そして応益負担へと改革され、とりわけ応益負担は、社会保障・社会福祉サービスを一般商品と同じ扱いにするものであると指摘せざるを得ない。利用者の経済能力に関わらず、同じサービスを利用すれば同じ料金を支払うことを原則とするのは、一般的な商品売買契約の考え方だからである。

そして、これらの改革の基底には、ワークフェア政策、すなわち、雇用保障、生活保障をしないことによって、劣悪な労働条件で働く安上がり労働力を大量に確保する、飢餓的自助努力の強要政策がある。先述した、本来の意味での失業者を大量生産し、失業者を失業状態のままに留め、低賃金労働力として利用する政策である。とりわけ生活保護制度を梃子としながら、社会保障制度全体がこの労働力政策に組み込まれていることは、先にも指摘しておいた通りである。

以上に瞥見してきた、こうした一連の社会保障構造改革・社会福祉基礎構造改革の特徴は、上記改革内容の特徴にあわせて、「骨太の方針」による社会保障費自然増2200億円削減問題にも象徴されるように、経済財政諮問会議(内閣府)、財政制度審議会(財務省)、規制改革会議(内閣府)などが主導する財政事情に拘束された構造改革路線を、社会保障審議会(厚生労働省)が専門的立場から後押しする構図と、三位一体改革に象徴される地方分権政策とに見出される。それは、基本的には、財政・財源問題を契機としながら、社会保障制度を将来の道州制導入などの政治課題にも利用しようという狙いをもっているものと思われる。

5 . おわりに

本稿は、2009年9月13日に開催された「生活保護支援九州ネットワーク2周年記念研修会」における基調講演の内容の一部に手を加え、文章化したものである。弁護士や司法書士などの法律家を中心とした同ネットワークの活動にも示唆されているように、近年、貧困・格差の拡大・深化に伴

い、生活保護制度をめぐる情勢にも変化が観られるようになっている。

それは、生活保護「適正化」政策が展開される中で蔓延してきた不当・違法な生活保護行政に対抗し、あるいは、雇用政策、社会保障政策に対する問題提起を行うことを通して、これまでにはない新たな流れを形成してきているように思われる。

しかしながら、本論にもふれたように、生活保護制度に対する無知や偏見、生活保護受給者に対する差別意識等がこの社会から消失したわけではなく、社会保障制度についてもその多くが負担増と給付抑制という方向で改革されてきた。

冒頭にも記したとおり、本稿は、そうした社会保障構造改革の経緯とその特徴について、ごく大まかなアウトラインを示したに過ぎない。とりわけ、小泉政権以後の社会保障構造改革の本格的展開については、個々の法改正の内容、その前提をなした各種審議会等の文書等について、詳細な分析がなされなければならない。また、本年8月30日の衆議院議員選挙の結果がもたらした「政権交代」が今後の社会保障政策に及ぼす影響も決して小さくはないものと思われる。しかし、それらの分析については、本論の最後に指摘した社会保障構造改革・社会福祉基礎構造改革の特徴の詳細な分析とともに、他日を期すこととしたい。

注

- (1) 湯浅誠は、貧困を生み出す五重の排除の一環に、「企業福祉」、「家族福祉」からの排除をあげている（『反貧困「すべり台社会」からの脱出』岩波書店2008年）。また、より本質的な分析として、日本の社会保障政策が、企業や家族のあり方を前提としそこに依存する形で展開してきたこと、さらには、その全体的な構造が労働者支配に貢献してきたことについて、渡辺治『現代日本の支配構造分析 基軸と周辺』花伝社1988年、同『企業支配と国家』青木書店1991年などを参照されたい。
- (2) こうした議論の典型は三浦文夫によるニーズ論に見出される。その理論的意味については、拙稿「生活保護制度における『保護』と『自立』 生活保護制度改革の前提」『筑紫女学園大学紀要』第17号2005年1月を参照されたい。
- (3) 1987年5月26日に公布された社会福祉士及び介護福祉士法にもとづくこれらの国家資格も、この文脈において導入された側面がある。社会福祉サービスの領域に民間営利企業が参入してくることにに対する抵抗感が残存していたこの時期、サービス供給主体は民間企業であっても、実際に相談に応ずるのは社会福祉士であり、介護サービスを提供するのは介護福祉士であるということが一定の安心を担保すると見做されたからである。1970年代に一度挫折した社会福祉士資格導入が、このときにはあまりにも拙速に実現したことはその証左であろう。
- (4) 宗像誠也『教育と教育政策』岩波書店1961年、参照。
- (5) この「第二次報告」が出された1994年、細川護熙総理大臣（当時）は、いわゆる福祉目的税の導入となる「国民福祉税構想」を発表した。しかしながら、その予定する税率7%を「腰だめの数字」と説明するなどの失態もあり、実現には至らなかった。少なくともこの時点では、社会福祉の財源は租税に求められていたのであり、それがだめなら保険料に財源を求めるという順序であったことは間違いないところである。
- (6) しかし実際には、国民年金、国民健康保険、後期高齢者医療制度、介護保険など、社会福祉の領域に属する社会保険制度（社会福祉保険制度）が存在しており、社会政策としての社会保険制度（労働者

保険制度)に比して、保険料負担は重く、給付水準は劣悪である。この点につき、三塚武男『生活問題と地域福祉』ミネルヴァ書房1997年、安井喜行「社会保障制度の体系と社会福祉」林博幸・安井喜行編著『社会福祉の基礎理論 [改訂版]』ミネルヴァ書房2006年4月を参照されたい。

- (7) 宇都宮健児・湯浅誠編『派遣村 何が問われているのか』岩波書店2009年、14 - 15頁参照。
- (8) この意味でも、「1995年」がもつ意味は大きいと言わねばならないであろう。こうした時代の不安感や閉塞感が強力なリーダーシップを発揮し得る政治家(現代のヒトラー)の出現への国民的期待を醸成し、実際の政治がもたらす具体的影響を検討しないままに、漠然としたムードとして小泉政権を支持する状況を創出したと思われるからである。
- (9) このような貧困問題への認識については、三塚武男『生活問題と地域福祉』ミネルヴァ書房1997年、同『現代社会と労働 労使関係を軸にすえて考える』1998年を参照されたい。
- (10) アメリカ政府は、「年次改革要望書」、「日米投資イニシアティブ」などを通して、医療保険の自己負担増、混合診療解禁などを要求し、アメリカ資本が最大限の利潤を引き出す市場拡大を要求してきた。小泉政権をはじめとする日本政府は、これらアメリカの要求に可能な限り応えようとしており、対米従属の姿勢をより一層強化しつつ、「国民皆保険」体制を有名無実化せんとしているといえよう。この点につき、堤未果・湯浅誠『正社員が没落する 「貧困スパイラル」を止める!』角川書店2009年、163頁以下を参照。
- (11) 障害者自立支援法については、特にその応益負担導入に批判が集中し、これを応能負担に戻すことを盛り込んだ同法改正案が先の国会に提出されていたが、廃案となった。鳩山由紀夫新政権は、同法を廃止する旨を明言しており、今後の推移に留意する必要がある。
- (12) 近年の生活保護制度改革の経緯と問題点については、拙著『公的扶助の基礎理論 現代の貧困と生活保護制度』ミネルヴァ書房2009年(砂脇恵との共著)第8章を、また、本稿で瞥見してきた社会保障政策の展開についてその詳細は同書第7章を、それぞれ参照されたい。

(いけだ かずひこ：人間福祉学科 准教授)