

伊藤周平著

『「構造改革」と社会保障

介護保険から医療制度改革へ』

評者：武田 宏

1

本書は気鋭の社会保障研究者である伊藤周平氏が、小泉「構造改革」の悪弊や、その背景となる階層社会化などの現状についての鮮明な認識をもちつつ、「権利としての社会保障」を現代日本において再確立するための対抗軸をうちたてるためにまとめられたものといえる。小泉「構造改革」のもとで改革がおこなわれつつある高齢者福祉（介護）と医療改革の社会保障改革について焦点をあてている。そのため構造改革の背景となる、英米での「ニューライト」イデオロギーを紹介しつつ、それに対抗するシティズンシップ（市民権）などの提起をしている。

以下内容紹介をおこなったうえで、本書の特徴と評者のコメントをのべてゆく。

2

序章「「構造改革」と社会保障」では、上述のような著者の問題関心が示されるとともに、本書のねらいや構成が示されている。

次に、第1章「ニューライト」では、福祉国家を「国家介入による資本主義的市場システムの制御、所得再分配政策などを通じて実質的な平等を促進し、生活保障の制度を体系的に備えるのと同時に、すべての個人が給付やサービス

を権利として受給することを法的に承認している国家」と定義しているが、こうした福祉国家は、第二次世界大戦後の西欧諸国において「社会民主主義的コンセンサス」にもとづいて成立していること。そしてその理論的背景として、政府による有効需要創出と完全雇用を達成するケインズ理論があったことが指摘される。しかし、1970年代の石油危機を契機とする経済成長停滞、高失業・高インフレのもとで「福祉国家の危機」が到来し、自由主義思想、保守主義思想が復活し「ニューライト」とよばれる一群の思想潮流が形成され、福祉国家的合意を解体する議論が展開された。ニューライト思想には一貫した主義主張があるわけではないが、イギリスにおいては新自由主義と権威主義的保守主義の学説があり、本来矛盾する両思想をひとつのイデオロギーに結合させたことが特徴的であるとされる。具体的には「平等」「社会正義（公平）」理念の批判（ハイエク・フリードマン）、保守的家族観・女性観をベースにして、「福祉国家の肥大化」、「個人の自由への侵害と依存文化形成」（ギルダールなど）の福祉国家批判の論点を展開した。このイデオロギーにもとづき福祉供給の民間委託、民営化などの「再市場化」戦略や、社会保障給付受給の前提条件としての労働・訓練を義務づけるワークフェア政策などが展開された。著者はこれらニューライトの見解・代替案の理論の齟齬や問題点について指摘するとともに、現実の政策では経費削減に成功しなかったサッチャー・メジャー保守党政権の実例をあげ、ニューライト思想が1990年代に退潮したことを紹介している。しかし、各国の福祉プログラム再編は政策面でのニューライトの影響は大きく、またヨーロッパ諸国での市場主義、反福祉イデオロギーに受け継がれていること。そして、分権化・利用者参加促進、シティズンシップ理念（T. H. マーシャル）の再定式

化によって福祉国家をあらたに再構築することの模索について紹介されている。

第2章「日本の社会保障政策の展開と「構造改革」」では、小泉政権の構造改革に至るまでの社会保障政策の展開が概説されている。特に1960年代半ば以降の革新自治体の取り組みをうけ、1970年代初頭には高齢者医療、年金物価スライド、児童手当制度創設など制度整備がおこなわれ、「福祉元年」(1973年)など社会保障給付が増大したことが示される。しかしその直後の「日本型福祉社会」イデオロギーにより1980年代以降に福祉民活路線や生活保護適正化、福祉費抑制政策が展開され、老人保健制度創設や医療保険改革が展開され、1990年代にこの流れがひきつがれたこと。そして後半には介護保険構想をはじめ社会保障構造改革が登場し、橋本内閣での挫折があったものの、小泉改革に受け継がれていったと論じている。

第3章「介護保険から医療制度改革へ(1):介護保険の現実と改革案」では「社会保障構造改革の先がけ」となった介護保険の理念と現実を具体的に検討している。利用者負担(1割)による利用抑制、第1号被保険者に過酷な保険料、介護認定の問題、事業者の不振とヘルパーはじめとした福祉労働者の労働条件の悪化などを具体的に指摘している。そのうえで、市町村が特別養護老人ホーム入所待機者数把握をしなくなり、高齢者担当ケースワーカーを介護保険事務部門へ配置転換するなど福祉機能を後退させていることや、高齢者の権利侵害の実状などを、イギリスのケアマネジメントの実態との対比をふくめて指摘している。そして介護保険制度の改革案として利用者負担をなくしその全額を国庫負担とすること(2002年度予算で約6000億円)と第1号被保険者保険料の定率制への移行、ケアマネジャーの専門職としての確立をふまえての要介護認定廃止、国・地

方自治体の福祉サービス整備・提供責任の法制化、サービス利用が困難な住民への援助義務の法制化、介護保健施設の人員配置基準の大幅引き上げと福祉労働者の待遇改善・労働条件向上をはかる介護報酬引き上げ、などを提言している。

第4章「介護保険から医療制度改革へ(2):医療制度改革の動向と課題」では、医療費抑制政策について、介護保険導入の経緯との関係で論じられている。高齢者医療制度構想についての政府・日医案の検討、自己負担への定率制導入、2002年医療改革と診療報酬改定の経緯が検討され、特定医療費拡大により保険給付範囲の縮小(「保険はずし」)が、皆保険体制の空洞化と医療サービスの階層化をもたらすと論ずる。かかる改革は「平均在院日数要件の見直し」により一般病棟から的高齢者追い出しなど、医療現場の荒廃や社会不安増大につながることを指摘し、そのうえで日本の医療費の対GDP比での国際比較の低さをふまえながら、公的負担増大を主張している。

第5章「社会保障の構造変化と改革の方向」では、社会福祉基礎構造改革による高齢者福祉(介護保険)、児童福祉、障害者福祉などの給付構造の変化を示したうえで、それぞれ公的責任とのかかわりなどを中心に社会福祉の構造変化と、そのもとでひきおこされる問題点を指摘している。特に社会福祉領域に社会保険方式を導入した介護保険について、保険原理の虚構性を扶助原理を対比させながら指摘し、弱者排除・差別、社会保障階層化促進となると述べる。以上第3章から5章をふまえた「構造改革路線」の医療・介護改革について代替案では、公的負担の増大により国民の社会保障に関する権利拡大をあらためて論じている。

第6章「社会保障構造改革に抗して:今後の課題と展望」ではマーシャルの論じた社会権

(シティズンシップ)を手がかりとして、日本における福祉国家合意について検討している。そのなかでは「合意の困難性」や、日本政府の「階層政治」と社会保障の「多層化」政策について論じられている。

3

つづいて本書の特徴を述べたうえで評者の二点のコメントを付け加えたい。

本書は『月刊・ゆたかなくらし』(萌文社刊)に「福祉国家と新自由主義：社会福祉構造改革に抗して」との20回連載(2000年1・2月合併号から2001年11月号)の論文をもとに執筆している。同誌は、老人福祉施設で働く現場職員や研究者で構成される研究運動団体・全国老人福祉問題研究会が編集し、エッセイなどもふくむ比較的平易な論説の掲載が多い雑誌であり、評者も連載中の論文を読ませていただいていた。しかし、連載論文を大幅加筆修正し「ほとんど書き下ろしに近い一冊の著書となった」(220ページ)と著者が述べているように、小泉政権の社会保障構造改革の展開の批判を念頭に置き、そのために英米の「ニューライト」研究者やそれへの批判者の紹介と論評、社会保障制度改革各領域の代表的論者や社会・経済的データを織り込んでいる。そして「社会給付費の動向」、「社会福祉関連費の国庫負担率の推移」、「年金制度の沿革と改革の経緯」、「医療保険制度の沿革と改革の経緯」、「医療保険と介護保険の相違」など著者が独自に作成した図表や、あるいは「構造改革」年表をはじめ一連の改革の経緯を適切に示した他研究者の作成の図表、厚生労働省資料などを配置し、改革の動向の理解を容易にする工夫がなされている。そのため、本書は学術書であるとともに、社会保障に関わる職員、運動関係者、学生から研究者まで広く小泉・社会保障制度改革のメインストリームを理解し、より広い視野で改革動向と対抗軸を考え議論す

るための素材と理念を示した好著であるといえる。これが評者の感じた第一の特徴点である。

第二の特徴点は、著者の問題関心が、小泉政権をはじめとした日本政府の社会保障政策・制度改革の批判にとどまらないことである。一つは社会保障後退を批判してきた「社会保障運動の側」にも「1980年代以降は、矢継ぎ早に出される制度改革への個別的対応に追われ、社会保障の理念やあり方に関する共通認識、国民的合意を築く努力が...十分なされてこなかったように思われる」と論じ、その一例として介護保険制度導入を指摘している(20ページ)。それは「保険料を支払うことによって給付が権利となる」という政府の宣伝に運動側が十分な反論を加えられず、「介護保障を社会保険方式で行うことの是非についての意見の分裂をまねき、結果として、現在の社会保障構造改革の突破口となる介護保険制度の導入を許してしまったことがそれを端的にあらわしている」(同前)との叙述に明確に表現されている。同時に、伊藤氏は制度改革への「議論に批判を加えるべき社会保障研究者の側でも制度改革の対応に追われ、混乱のなかにある」(197ページ)と述べ、学問が批判的観点を喪失し、制度解釈の学となり停滞する可能性を指摘し「研究者も、もう一度原点に戻って、誰のための、何のための研究なのかを再確認し、社会保障の理念や原則といった観点から、現状の社会保障制度改革の問題点を再検討し、望ましい社会保障の改革案や政策立案の指針を積極的に提言していくことが必要」という視点をあえて提起している(197ページ)。そのために著者の『社会保障史：権利から恩恵へ』(青木書店、1994年)、『福祉国家と市民権』(法政大学出版局、1996年)など欧米での社会保障制度生成・発展とその背景となる理念(イデオロギー)研究の学術的蓄積を背景とした理論的分析枠組みを第1章「ニューライト」とし

て配置し再構成したものと思われる。

最後に二点のコメントを付け加えるが、これは評者自身の今後の研究課題でもあるという意味で述べたい。

第一に、社会保障運動についての「主体」を著者がどのように考えているのかについてである。日本の労働組合がごく一部を除きカンパニーユニオンであり、公的扶助に依存する貧困層をふくめた国民的要求としての社会保障制度拡充の闘いを十分おこなってこなかったことは著者の指摘のとおりである。

しかし、日本の社会福祉運動などの利点もある。著者が指摘しているように1960年代半ば以降、都市部自治体を中心に革新自治体が各地で成立したが、この背景として公害反対・地域環境改善や、公立保育所設置や共同保育を認可保育所にしてきた「草の根」のとりくみがあった。また、1980年代国連・国際障害者の10年などの間に障害者共同作業所づくりが進展したが、これは地域で階層を越えて「協同・共同」して保育・障害福祉などをつくりあげてきたものである。そして、1990年代の政府の高齢者保健福祉10カ年戦略と自治体の高齢者保健福祉計画のもとで高齢者保健福祉サービスが拡充されていったが、これは先述の「草の根」レベルでの住民運動の取り組みをへている。また、福祉サービスの内容についても、(皮肉なことに)日本の労働組合運動が弱かったため、ゼロ歳児保育・障害児保育など職員が利用者とともにサービス内容・質をつくりあげてきた経緯があると評者は考えている。社会福祉措置制度も、日本国憲法に定められた生存権や自由権の諸規定が背景にあったものの、行政側の裁量が大きかったが、そのもとで社会福祉サービスが量・質ともに発展していったのにはかかる「草の根」の運動があり、ノーマン・ジョンソンのいう「インフォーマルセクター」を形成し社会福祉・社会保障

の公共性を作りあげてきたとも考えられる。近年福祉系NPOが各地で創設され、活発な活動を展開しているが、上述のような社会福祉拡充の歴史をふまえ、「権利としての社会保障」を改めて再構築するための主体形成のてがかりと条件があるのではないかと評者は考えている。

第二に、福祉国家や社会保障制度の「合意形成」の舞台(アリーナ)としての予算編成をふくむ財政金融政策における意思決定過程の分析は十分なされていないように思われる。たとえば神野直彦・金子勝両教授は、『「福祉政府」への提言』(岩波書店、1999年)などをつうじての「三つの政府論」を展開し、中央政府のナショナル・ミニマム保障機能と責任、対人福祉サービスをにう地方政府の役割とそれへの財源移譲の課題、所得保障をおこなう社会保障基金政府(運営に被保険者である労働者も参加する)などの構想を示している。日本の社会保障制度は、国家官僚機構=(旧)厚生省・大蔵省などの統治機構により、階層別に形成され、分断統治された歴史的経緯がある。かかる神野・金子構想はこれに対する代替案と展望を示していると評者は考える。とはいっても、これはむしろ財政学をベースとして研究する評者の研究課題であり、伊藤氏へはないものねだり的な乱暴なコメントでもある。

以上、本書は構造改革について理解をし、国民・住民の生活を守る権利としての社会保障へ改革してゆくための国民的コンセンサスを構築するために一石を投じた好著であり、社会保障・社会福祉の従事者、学生・研究者をはじめ国民一般に幅広く読まれる著作であろう。

(伊藤周平著『《構造改革》と社会保障 介護保険から医療制度改革へ』萌文社、2002年11月刊、222頁、定価2,200円+税)

(たけだ・ひろし 大阪府立大学社会福祉学部教授)