

山井和則著

『政治はどこまで社会保障を変えられるのか』

——政権交代でわかった政策決定の舞台裏』

評者：畠中 亨

本書は民主党衆議院議員であり2009年9月から2010年9月まで厚生労働大臣政務官を務めた著者が、民主党政権下で行われた社会保障とその関連政策策定や予算決定の舞台裏を当事者の視点から語るものであり、ルポルタージュに分類されるものである。学術雑誌である本誌でなぜ、この本を評するのか。まずその点を示しておこう。それは、この書評の視点でもある。

本誌の読者の多くが参加する社会政策学会の研究大会で報告されるテーマの、およそ半分は社会保障に関するものである。報告者により分析視点やそれを形作る価値基準はさまざまであるが、現在の日本の社会保障諸政策が多くの問題を抱えたものであるという認識は、概ね共有されている。研究者は貧困率や格差の指標、社会保険料の滞納問題や、介護・保育施設の待機問題、生活保護受給者の社会的自立など、各々のフィールドに沿って研究を深め、学会報告や論文発表を通して社会に訴えかけていると考えている。だが、そうした研究成果が、実際の政策策定に活かされることは少ない。もちろん全ての研究成果が現実の政策に結実することはありえないが、研究者の中で概ね共有されている認識とは、全く逆の方向に法改正がなされることも珍しくないのである。

例えば子どもの貧困問題、その中でも母子世帯の経済的不利や貧困の再生産に関する指摘が従来から多くなされている。それにも関わらず、2003年に母子世帯への所得保障制度である児童扶養手当の減額が決定され、2005年から生活保護の母子加算が段階的廃止となった⁽¹⁾。また、基礎年金の財政見通しが極めて困難な状況であり、たびたび基礎年金の国庫負担割合引き上げが主張されていたにも関わらず、引き上げは先送りされてきた。2004年に国庫負担割合が2分の1に引き上げられたものの、年金給付水準の段階的引き下げ制度であるマクロ経済スライドとセットでの法改正となった。基礎年金の給付水準が生活保護水準より低いことも、以前から問題とされていたのであり、これでは本末転倒と言わざるを得ない。

このように社会保障に関する研究成果、および研究者の認識と、現実の政策策定とその運営にはあまりにも大きな隔りがある。研究者が次々と積み重ねる知見は、どこかで堰止められ、そのほとんどが法整備の場に届いていないのである。そのような状況に対し研究者はどうすればいいのであろうか。さらに研究成果を積み重ねてゆけば、いつかは「堰」が押し流されるという考えもあろう。だが、誰かがその堰止められている現場を見に行き、開けられそうな門があるならば、そこに手をかけるのも必要な手立てではないか。

日本の労働組合ナショナルセンターである連合を支持基盤とする民主党が、2009年に政権をとったことで、労働者・国民の福祉を最優先とする政策が展開されると期待した研究者は多かったと思われる。実際に本書でも述べられているように、生活保護の母子加算は復活し、児

(1) 児童扶養手当の減額は2008年の施行時点で凍結され、母子加算は2009年12月に復活している。

児童手当（子ども手当）は大幅に増額され、低年金者を対象とした年金生活者支援給付金の創設など年金制度の改正も行われた。だがそうした政権交代による「成果」は、多くの研究者の期待とはほど遠いものである。障害者から多くの批判があった、サービス利用に1割負担を求める障害者自立支援法は、障害者総合支援法と名を変えたものの基本骨格は変わっていない。被用者保険・被用者年金の短時間労働者への加入条件も週30時間以上から20時間以上へと引き下げられたが、月収8万8千円以上の労働者や501人以上の企業に限定するなど多くの制約が設けられ、実効性が疑問視されている。さらには2013年に、多くの反対を押し切って生活保護基準の引き下げが断行された。政権交代は日本の社会保障を大きく転換させる「最後の門」ではなかったと言える。本書は社会保障の抜本改革が期待された民主党政権下で厚生労働大臣政務官を務め、正にその「堰」を抉じ開けようとした著者の奮闘の記録である。本書を読み、評する意味は、社会保障研究者が自身の研究成果を法整備の場に届かせるための「門」が存在するのか。存在するとすればそれは、どういった手段で開けられるものなのか。それを発見することにある。そして結論から言えば、その「門」はこの本から発見できると評者は考える。

現役の政治家の著作ということであれば、自身の成したことを大きく、都合の悪いことを小さく書くか、全く書かれない我田引水な論述に終始することも危惧される。実際に本書を通して読み、民主党政権が成したこと、著者を中心に成立した議員立法の意義の主張に多くの紙幅が割かれており、そういった傾向が皆無とは言えない。だが、予算の制約により実現できなかった政策や、中途半端な改革に終わった政策についても触れられており、後述する不十分さはあるものの、前述のような視点で読むに

値する誠実さは備わっている。

本書は、民主党政権下から現在に至るまでに著者が関わった法改正や、政策運営の経過やその意義、課題について述べられている第I部「政治で変えられたこと、変えられなかったこと」と、著者の政治理念を綴った第II部「政治で社会保障を変える」の2部構成となっており、第I部が大部分の紙幅を占めている。第1章「もっとも政治の力を必要とする人々は、政治から遠いところにいる」では政権交代するきっかけとなった「消えた年金問題」について、著者と著者のポストもいべき長妻昭衆議院議員が追及をすところから始まる。その後、政権交代により鳩山内閣が成立、長妻議員が厚生労働大臣、著者が政務官となり、児童手当を子ども手当とし大幅増額を目指すなど、民主党のマニフェスト実現のために奮闘する。特に明示されていないが、この第1章では著者が最も重視する政策課題への取り組みがまとめられていると考えられる。その内容は子どもに関する政策が大部分を占めている。ここで最も注目すべきは著者が児童養護施設で育つ、両親のいない子どもや虐待を受けた子どもへの子ども手当支給に固執した点である（pp.46-54）。児童手当の理念は子どもの発達を経済的に支援することであり、その給付は子どもに使われるべきである。しかし、たとえば両親が別居し事実上の母子家庭となっている世帯で、受給者が父親となっているために給付が子どものいる世帯に届いていないといった問題がある。イギリスなどではこうした問題に対応するため、児童手当は母親に給付される。子ども手当創設時に、給付を大幅に引き上げても、そのお金は子どものために使われないのではないかとといった批判がなされた。その一方で、両親のいない子どもに給付されていなかったという問題は、児童手当の理念に反し矛盾している。対象となる人数は少なく

とも、両親のいない子どもの児童手当受給権を保障することは、児童手当の理念を守ることである。

第2章「厚い財源の壁と戦う」では2009年末の10年ぶりの診療報酬引き上げや、「消えた年金問題」への取り組み、介護職員の賃上げなど社会保険制度を中心に、薬害C型・B型肝炎訴訟の和解や、労働政策など労働・福祉分野で著者が関わった施策について取り上げられている。タイトルにある「厚い財源の壁」は、一般に民主党の社会保障改革が完遂されなかった最大の理由であると考えられており、具体的にどのようなやりとりが厚生労働省と財務省との間で行われたのか注目される。本書の中でも診療報酬引き上げや、前章で述べられている母子加算の復活、障害者サービスの無料化の部分で、財務省との折衝内容が記されている。ここで強調されているのは「ペイ・アズ・ユー・ゴー」の原則である。これは、予算を増やすには、代替財源の確保が前提という考え方である(pp.32-33)。民主党政権下でも財務省はこの原則を堅持しており、具体的財源確保が決まらないまま予算を要求し、なかなか承諾を得られない著者ら厚生労働省側の苦悩が述べられている。そうした中で、著者らは母子加算の復活にあたっては鳩山総理大臣を介して話を通させる「反則技」を使うこともあったが、「ペイ・アズ・ユー・ゴー」の原則に則り厚生労働省内部の無駄の削減にも取り組んでいる。

第3章「変えられなかったこと」では、民主党政権下で達成できなかったマニフェストとして、子ども手当の月額2万6千円の満額支給や後期高齢者医療制度の廃止、年金の抜本改革を挙げている。これらが実現できなかった理由として、2011年の参議院選挙以降、「ねじれ国会」となってしまったこと、多くの財源が必要であることとしている。無駄の削減にも限界があり、

苦渋の選択として消費税の引き上げを決断した経緯についても述べられている。しかし、そもそも5%の消費税引き上げによる増収のおよそ8割は、社会保障制度の現状維持に用いられ、社会保障改革に活用されるのは2割程度である。その残り2割である2.7兆円のうちの0.6兆円が使用される年金改革についても、2012年度の法改正は現行制度の一部改正に過ぎず抜本改正とは言えない。年金制度の抜本改革や後期高齢者医療制度の廃止、児童手当(子ども手当)の増額を目指すのなら、さらなる増税が必要である。この引き上げられた消費税は、医療、年金、介護、子育ての四経費にしか使うことができないと決められているが、2012年末の衆議院選挙で再び自民党中心の連立政権となって以降、代替財源のない法人税減税などにより事実上、景気対策に使用されてしまっている。民主党の支持率低下も、消費税引き上げの決定が致命打となったことを考えると、福祉水準引き上げの意義、そのための増税の必要性を国民に十分理解させることができなかったことこそ、社会保障改革が頓挫した最大の理由ではないだろうか。第3章は紙幅が少なく、こうした点にまで論及されていないが、この点は十分再検討されたい。そしてこの問題こそ、冒頭で述べた研究成果を法整備の場に到達させない「堰を閉ざす門」であると評者は考える。著者は政務官を務める間、子どもの貧困問題や、医療現場の惨状など一つ一つの政策上の課題を訴え、少しずつ予算を獲得し制度改正を積み重ねた。だが、いざ社会保障全体を抜本改革するために税制や予算配分を大きく変えようとすると、国民からも十分に理解されず終いとなってしまった。つまり、政策の具体的な各論は理解されても総論は理解され難いのである。この門を外すためには、研究者も一つ一つの政策の意義、目的や問題点を論じるだけでなく、大きなストーリーと

して社会保障充実の必要性を明確化する理論を形成し、それを一般国民に伝えていかなければならないだろう。

第4章「2014年の国会で、私が取り組んだこと」では、著者が関わった議員立法として過労死防止法と介護・障害福祉従事者処遇改善法について述べられている。また、介護保険で要介護度が最も低い「要支援1・2」に当たるサービス給付を介護保険から外し市町村事業とする、医療・介護総合推進法の批判点についても述べられている。著者の問題意識は個別の政策の必要性に絞られているが、全く無関係のように考えられる過労死と要介護の問題にも共通点はある。過労死も要介護も、その根底には健康管理を自己責任とする社会規範が影響している。過労死は労働時間の長さや労働密度の高さに起因するが、それらは使用者が労務管理によりリスクを軽減するようコントロールすべき問題である。労働者に過剰な成果が求められる一方で、使用者の労務管理の責任が軽視され、労働者個人の健康管理の問題に転化されてしまうことが、日本の過労死の異常なまでの多さの根本原因である。また、要支援を市町村事業とすることは、要介護のリスクを地域の自治体の責任とし、自治体の積極的な事業展開を促すことで、地域の要介護リスクを低減させることが表向きの狙いである。だが、著者も述べているように介護保険は自治体財政を圧迫しており、簡単には要介護認定を受けられなくなる「水際作戦」が行われる恐れがある(p.164)。こうなれば、「十分なりハビリをしなかったから、あなたは寝たきりになったのだ」というような要介護を自己責任とする論調が台頭しかねない。日本では労働環境においても生活環境においても、こうした自己責任が強く強調されており、そうした社会規範から弾き出される様に、過労死や介護苦による無理心中、児童虐待などの社

会問題が起こっている。自己責任を批判的にとらえる理論の形成が必要である。

第5章「私が政治を志した原点」では、学生時代からのボランティアを通して著者が目にしてきた福祉を必要とする人々との交流と政治家を目指すきっかけが、第6章「命を救う政治」では景気対策より社会保障充実に予算を振り向けることの合理的意義が述べられている。著者の社会福祉の現場における実体験から得た知識は、並みの研究者以上であり、福祉を必要とする人々の実情を非常によく理解していることがわかる。著者の社会保障にかける信念は疑いようのないものであろう。だが、「私が見てきた人の中にはこういう可哀想な人がいる」だけでは、一つずつ政策を変えることはできても、大きな流れを変えることは難しいだろう。国民の多くはそうした人々と接することがほとんどない。知らない人の問題は、安易に自己責任と片づけられてしまいやすい。国民の多くが格差の拡大を実感する現代にあっても、自身がいつそうした「可哀想な」身になるのか実感できていないのである。社会保障をもう一度大きく動かしていくためには、この問題を突破しなければならない。貧困研究の大家、江口英一はかつて『『貧困化』はいわば階層的な階段を段々に下ろすというプロセスをとり、また逆に、最下の層が階段状にその上の層の生活的重錘となり、全体をおしきげている』⁽²⁾と述べた。本当に最底辺の、生活に困窮した人々の問題と、所得はそれなりにあるが日々のやりくりがやっとというような中間層の問題は無関係ではない。こうした構造を現代の中で改めて確認していくことで、国民に広く理解されうる社会保障の理論を見出すことが可能なはずである。そうした理論

(2) 江口英一(1972)「社会福祉と貧困」『月刊福祉』第55巻、第1号、27頁。

は研究者がただ頭の中で考えるのではなく、政治家、福祉労働者と当事者、そして国民が相互に理解し合いながら形作るべきである。本書に綴られた著者らの奮闘が、その次へのステップへと繋がっていくことを願うのである。
(山井和則著『政治はどこまで社会保障を変え

られるのか——政権交代でわかった政策決定の舞台裏』ミネルヴァ書房、2014年10月、228頁、定価1,800円+税)

(はたなか・とおる 法政大学大原社会問題研究所 兼任研究員)



法律文化社

〒603-8053 京都市北区上賀茂岩ヶ垣内町71 ●表示は本体価格(税抜)
TEL 075 (791) 7131 FAX 075 (721) 8400 <http://www.hou-bun.com/>

ベヴァリτζ報告

●社会保険および関連サービス

ウィリアム・ベヴァリτζ著／一圓光彌 監訳 ●4200円

社会保険の役割と制度体系を初めて考察した「古典」の新訳。監訳者による詳細な解説を付し、歴史的・現代的意義を再考する。

はじめに	第4章 社会保障予算
第1章 まえがきと要約	第5章 社会保障計画
第2章 提案された主要な改革とその理由	第6章 社会保障と社会政策
第3章 3つの特殊問題	解説：ベヴァリτζ報告の今日的意義(一圓光彌)

社会的企業論

山本隆 編著 ●3000円

●もうひとつの経済 理論、国際比較(米・英・伊・瑞・韓)・事例研究、実務の4部16章で全体像を示し、本質に迫る。

非営利組織研究の基本視角

橋本理 著 企業形態論の枠組みを用いて経営学の立場から理論的・概括的に非営利組織の本質に迫り、可能性を解明する。 ●5400円

ルポ・罪と更生

西日本新聞社会部 著 ●2600円

捜査段階から社会復帰、家族問題、死刑等、刑事司法の流れに沿って、現場のとりくみを紹介。基礎知識についてもわかりやすく解説。

ヘイト・スピーチの法的研究

金尚均 編 ジャーナリズム、社会学の知見を前提に、憲法学と刑法学の双方から、その法的規制の是非を問う。 ●2800円