

労働総研

クォーターリー

ISSN 0918-7618

2015
秋
季号

特集

歴史的岐路に立つ生存権と社会保障

財界と安倍政権が企む社会保障解体の行方

三成一郎

人権としての社会保障・生活保護と社会保障裁判

井上英夫

若者も高齢者も安心できる年金へ——年金引下げ違憲訴訟に起ちあがる

田中 諭

暮らしと健康、いのちを脅かす医療改革は許さない

鎌倉幸孝

「安心の介護」踏みにじる介護保険改悪阻止を

西浦 哲

社会保障の財源をどこに求めるか

垣内 亮

社会保障再生と労働組合

原富 悟

〈海外労働事情〉

「オバマケア」—光と闇 アメリカの医療改革の行方

岡田則男

労働総研ブックレット No.11

The Japan Research Institute of Labour Movement RODO SOKEN Booklet / 編集：労働運動総合研究所

財界戦略とアベノミクス

——内部留保はどう使われる 藤田 宏 著



- 序 章 アベノミクスと財界戦略
- 第1章 バブル崩壊後の財界戦略——『新時代の「日本的経営」』と「新型経営」
- 第2章 財界・大企業の搾取強化の新段階——付加価値の企業配分の増大
- 第3章 「新型経営」下で急膨張する内部留保
- 第4章 財テク重視の「新・新型経営」による新たな資本蓄積方式
- 第5章 「新・新型経営」とアベノミクス
- 終 章 内部留保は国民経済の障害——内部留保を経済の好循環の糧に

ISBN：978-4-7807-1215-5 C0036 A5判・64ページ・定価600円(+税)

『労働総研ブックレット』No.1～10も好評発売中

全てA5判／No.1～8：定価571円(+税)／No.9：定価800円(+税)／No.10：定価550円(+税)

- | | | | | | | | | | |
|--|---|--|--|--|--|--|--|--|---|
| <p>No.10
人間らしい働き方とジェンダー
平等の実現へ
労働組合の役割ととりくみ 64頁
労働総研女性労働研究部会編</p> | <p>No.9
アベノ改憲の真実
平和と人権、暮らしを襲う濁流 104頁
坂本 修著</p> | <p>No.8
労働時間の短縮で
日本社会を変えよう 64頁
斉藤隆夫 監修・労働総合運動研究所編</p> | <p>No.7
ブラック企業と就活・働く権利
青年に希望を懸念企業を見分ける確かな眼 72頁
生熊茂実・鹿田勝一著</p> | <p>No.6
最低生計費調査とナショナル
ミニマム——健康で文化的な生活保障 64頁
金澤誠一著</p> | <p>No.5
地域循環型経済への挑戦 64頁
松丸和夫・吉田敬一・中島康浩著</p> | <p>No.4
TPPと労働者、労働組合 64頁
萩原伸次郎著</p> | <p>No.3
公契約適正化運動のすすめ
発展方向と可能性を探る 64頁
伊藤圭一・斎藤寛生・原富悟著</p> | <p>No.2
大震災と日本の社会保障
被災地から労働・生活・地域の
再建を考える 64頁
日野秀逸著</p> | <p>No.1
フランス、イギリス働くルールと
生活保障の最新事情 72頁
日本が学ぶことを探す旅 労働総研仏英調査団編</p> |
|--|---|--|--|--|--|--|--|--|---|

本の泉社

21世紀を生きる人と社会に役立ち、
感動を共有できる本づくり

お求めはお近くの書店または本の泉社へ

〒113-0033 東京都文京区本郷 2-25-6

HP：<http://www.honnoizumi.co.jp/> 郵便振替：00130-6-137225

TEL：03-5800-8494

FAX：03-5800-5353



☞ 単行本の出版のご相談をお受けいたします。お気軽にご連絡ください。☞

特集

目次

歴史的岐路に立つ生存権と社会保障

財界と安倍政権が企む社会保障解体の行方	三成一郎	2
人権としての社会保障・生活保護と社会保障裁判	井上英夫	11
若者も高齢者も安心できる年金へ——年金引下げ違憲訴訟に起ちあがる	田中 諭	19
暮らしと健康、いのちを脅かす医療改革は許さない	鎌倉幸孝	23
「安心の介護」踏みにじる介護保険改悪阻止を	西浦 哲	27
社会保障の財源をどこに求めるか	垣内 亮	32
社会保障再生と労働組合	原富 悟	41

[海外労働事情]

「オバマケア」——光と闇 アメリカの医療改革の行方	岡田則男	47
---------------------------	------	----

[研究]

近年における建設職人の一人親方化の特徴と課題	柴田徹平	51
------------------------	------	----

[労働戦線NOW]

戦後70年、戦争法案阻止運動と政治スト ——全労連11年ぶりの政治スト、50万人総行動——	青山 悠	58
--	------	----

編集後記		64
------	--	----

特集 ● 歴史的岐路に立つ生存権と社会保障

財界と安倍政権が企む 社会保障解体の行方

三成一郎

はじめに

戦後70年という節目の年明け、2015年1月31日にリヒャルト・フォン・ヴァイツゼッカー元ドイツ大統領が94歳で死去した。同氏は、周知のとおり、ドイツの敗戦40周年にあたる1985年5月8日、連邦議会で演説し、「過去に目を閉ざす者は結局のところ現在にも盲目となる」という名言を残している。つづけて彼は、「非人間的な行為を心に刻もうとしない者は、またそうした危険に陥りやすい」と警告、ナチスの残虐な戦争犯罪と自国民の罪責を直視するよう呼びかけた（「荒れ野の40年」岩波ブックレット No. 55）。

世界の人々に深い感動を巻き起こしたこの演説も、安倍首相には「馬の耳に念仏」であるようだ。「侵略の定義は定まっていない」などと、過去の戦争を正当化、日米「血の同盟」化に向け、違憲の戦争法案制定に突き進む。しかし、70年の歴史は無為に過ぎてはいない。民意は安倍内閣を包囲しつつある。戦争か平和か、いままさに正念場を迎えている。

筆者は10数年も前に見た一枚の写真を忘れることができない。それは東京大空襲（1945年3月10日）で犠牲になった女性の黒焦げの遺体である。遺体の下から息絶えた無垢の乳児が出てきたという説明が付してあった。焼夷弾

の猛火が迫るなかで、とっさに指で掘った小さな穴の中には、母親のわが子への深い愛情と恐怖、絶望が埋まっていたのだ。戦争は最大の人権侵害である。「戦争する国」は、人として生きるための前提条件をことごとく押し潰す。いま憲法9条の死文化がすすむなかで、深刻な格差・貧困が蝕む日本の現実、決して偶然ではない。私たちの暮らし・自由・民主主義もまた歴史的岐路を迎えている。

そこで本稿は、憲法25条に焦点を当て、新自由主義の台頭以降、社会保障の原則がどこまで変質したかを整理し、財界と自公政権による社会保障のさらなる破壊の先にどんな社会が待っているかを想像したい。最後に、安倍政権の野望を粉碎し、「平和的生存権」が息づく社会の実現に向け、当面する対抗軸を考えたい。

1 新自由主義とはどんな経済政策か

最初に、そもそも新自由主義はいつごろから台頭したのか、どんな経済社会をめざしているのかを再確認しておこう。

1970年代に入ると、2度の「石油危機」（73、79年）が勃発し、原油価格の高騰によって戦後の経済成長が土台から揺らぐ状況を迎えた。資本主義国は戦後最大の不況に見舞われ、深刻な経済、財政危機に陥った。不況とインフレーションの同時進行（スタグフレーション）とい

う、かつて経験のない状況に直面し、それまでのケインズ経済学にかわって、70年前後に顕在化していたミルトン・フリードマン（1921～2006年）らの新自由主義が脚光を浴びることになる。シカゴ大学を拠点としていたため、「シカゴ学派」ともいわれる彼らは、経済・財政危機の原因は「大きな政府」にあり、市場原理こそ社会の活力を生むという市場主義万能論の立場から、「小さな政府」論を展開し、徹底した①規制緩和、②民営化、③社会支出の削減を主張した。

しかし、彼らの「小さな政府」論にはいくつかの例外があった。その一つは新自由主義と国家権力との癒着であり、必要なときには国家の力を最大限に利用することである。例えば、それはリーマンショック（08年）直後のアメリカで、メガバンクに国家から多額の税金が投入されたことから証明される。日本でも90年代初頭のバブル崩壊の後始末で、不良債権処理のためとして、金融機関に湯水のように公的資金が投入され、その後も10年以上にわたって法人税が免除されたことは記憶にあたる。しかも救済された相手は、それぞれ経済危機をつくりだした張本人であったのだ。

国民には暮らし・雇用・社会保障を切り捨て、「自助努力」、「自己責任」を強制する一方で、大企業・大銀行には自由放任の利益追求を保障、窮地には救済の手を差し伸べるという、徹底した「1%」の側にたつ経済政策である。結局、新自由主義は資本主義のゆきづまりから大企業をいかに脱出させるか、彼らがさらに豊かになるための露骨な「処方箋」を示すものであり、およそ「99%」の側とは対極にある経済政策である。（ナオミ・クライン著『ショック・ドクトリン』上・下、岩波書店、中山智香子著

『経済ジェノサイドフリードマンと世界経済の半世紀』平凡社新書などを参照）

2 中曽根臨調「行革」と社会保障受難のはじまり

先進資本主義国における新自由主義的経済政策は、イギリスのサッチャー首相によるサッチャリズム（79～90年）、アメリカのレーガン大統領によるレーガノミクス（81～89年）がその徹底ぶりで有名だが、日本では中曽根康弘首相による臨調「行革」政治（82～87年）が、この経済政策と軌を一にするものであったといわれる。

60年の安保闘争以降、池田勇人内閣（60～64年）による大企業本位の高度経済成長政策のもとで、公害被害、高物価、買占め、格差拡大などが広がり、国民との矛盾が激化、怒りは直接、財界に向けられるようになっていた。住民運動の広がりとともに、革新自治体が次々に誕生、4300万人の住民が新しい自治体のもとで暮らすまでになっていた。くわえて、70年代の経済危機で窮地にあった財界・自民党は、支配体制の再編強化を喫緊の課題としていた。その意味で、臨調「行革」は保守勢力の劣勢に歯止めを掛け、同時に「自信喪失」状態にあった財界の「復権」を計る狙いが込められていたといえよう。

会長に土光敏夫経団連名誉会長をすえ、財界主導のルールを敷いた「第二次臨時行政調査会」（臨調）は、「民間の活力」を活かす社会、「個人の自立・自助の精神に立脚した家庭や近隣、職場や地域社会や連帯を基礎」とした社会を実現すると宣言。そのためには、行政は「過剰な関与を厳に慎む」ことが必要であると強調した。財界には「増税なき財政再建」を約束す

る一方で、社会保障を敵視、革新自治体のシンボルであった老人医療費無料化を廃止（83年2月）、医療保険の被用者本人10割給付の原則を崩し（84年10月、当面1割負担）、被用者年金の支給開始年齢も法律本則に65歳が明記された。さらに、市町村国保への国庫負担率の大幅引き下げ（84年8月）や国保証取り上げ規定（87年1月）、労働者派遣法制定（85年7月）など、どれも今日の労働者・国民の苦難の起点となる悪法が、この時期に次々と強行された。「戦後政治の総決算」を掲げた臨調「行革」は、「社会保障の充実が『怠け者の天国』になる」という議論は、社会保障制度の仕組みを正しく理解しない俗論にすぎない」（「厚生白書」68年版）という戦後の政府の立場を、180度転換させる起点となったものである。

3 90年代の新自由主義的経済政策の展開

ソ連崩壊という歴史的激動のなかで幕を開けた90年代は、日本でも「資本主義の勝利」が喧伝され、自由競争、民間活力、民営化などを掲げる新自由主義はあたかも「正義」であるかのような風潮が意図的に広められた。しかし、「資本主義の勝利」とはうらはらに、財界・大企業は90年代初頭のバブル崩壊によるデフレ不況からの脱却と、グローバル競争を勝ち抜くための戦略を模索していた。そして「高コスト構造の是正」を追求する財界・与党は雇用と社会保障のさらなる破壊、新自由主義的経済政策へのめり込んでいった。

1) 働く貧困層増大と社会保障の土台崩壊

95年5月、日経連（現在の経団連）は「新時代の『日本的経営』」という経営戦略を発表、

日本型経営から株主利益重視のアメリカ型経営への転換を図る戦略を打ち出した。この新戦略は、労働者を①少数の基幹労働者（正社員）、②「専門部門」を担う有期雇用者、③圧倒的多数の非正規労働者と、3つのグループに分けて、総額人件費を徹底的に削減することを狙いとした。つまり、売り上げが伸びなくても利益だけは確保するというまことに身勝手な戦略であった（藤田宏著「財界戦略とアベノミクス」、労働総研ブックレット参照）。

朝日新聞（07年5月17日付）は新戦略発表の前年94年2月25日、千葉県浦安市舞浜の高級ホテルに大企業のトップ14人が集結し、「新しい日本型経営」をめぐる激しい議論を交わしたと報じている。宮内義彦（オリックス社長）は、「企業は株主にどれだけ報いるかだ」、「雇用や国のあり方まで経営者が考える必要はない」、「我々は効率よく富を作ることに徹すればいい」などと発言。これに対して今井敬（新日本製鉄社長）は「それはあなた国賊だ」、「一番重要なのは従業員の処遇だ」、「終身雇用を改めるなら経営者が責任とって辞めたあとだ」などと反論したという。この論争は、翌年の「新経営戦略」に見るごとく、「国賊側」の勝利で決着した。その場に同席していた品川正治（日本海上保険相談役・当時）は、「結局、舞浜が、企業も国も漂流を始めた起点ということになった」と振り返る（「朝日新聞」同上）。

「舞浜会議」を境に、99年、04年の労働者派遣法改悪など相次ぐ労働法制的規制緩和と、法人税率引き下げなどで、大企業（資本金10億円以上）は内部留保を98年度の143.4兆円から、14年度には299.5兆円まで積みあげている。まさに「効率よく富を作ることに徹した」結果である。一方で非正規労働者は全労働者の

38.0%、2012万人に（14年11月、総務省）、年収200万円以下の働く貧困層（ワーキングプア）は1090万人（12年度）に激増している。

経済協力開発機構（OECD）の「経済格差に関する報告書」（15年5月21日発表）は、日本の非正規労働者の多くが雇用保険に加入しておらず、職場ベースの健康保険への加入者は半数以下であると指摘している。また、厚生年金から排除されている労働者が多数存在することも容易に想像できる。多くの非正規労働者は失業しても手当がなく、医療保険も保険料が全額自己負担の国保に加入せざるをえない。低賃金のため未加入になれば、病気になっても医療にアクセスできない。老後の所得保障もない。なによりも常に解雇の不安に怯える日々を送っているのだ。日本の貧困層の8割以上はワーキングプアである。この現実をつくった財界・大企業と、これを一体で推進した政府・与党の責任は重大である。財界新戦略の罪は、低賃金、無権利の労働者を激増させ、労働者・家族の生存権を剥奪したことにとどまらず、社会保障の支え手をも劣化させたことである。社会保障の土台そのものを掘り崩した責任をきびしく指摘しなければならない。

2) 「権利」としての社会保障から、「商品」としての社会保障へ

社会保障制度審議会（首相の諮問機関）は95年7月、「社会保障の再構築——安心して暮らせる21世紀の社会を目指して——」という「勧告」を提出した。同審議会は、1950年の「勧告」で「社会保障の責任は国家にある」と明言。戦後、憲法25条に魂をいれるべく、労働者・国民の運動を背景に、日本の社会保障の法整備を進める役割を、一定果たしてきた機関

であった。しかし、ここにきてその任務を放棄するばかりか、以下のとおり、社会保障の理念そのものを歪めるまでに変質したのである。

「95年勧告」は、いまや日本の社会保障は「制度的には先進諸国と比べ遜色ない」、「高齢者も障害者も経済的地位が向上」したという誤った認識を示し、21世紀に向けての新しい理念の必要性を説く。この真意について、隅谷三喜男（同審議会会長）は、社会保障のほんらいの目的である「健康で文化的な最低限度の生活保障」（憲法25条）の国の役割は終わった、これからは、国民は自立と社会連帯で「健やかな安心できる生活」を確保すべきであると説明している（『週刊社会保障』95年8月号）。つまり、25条はすでにクリアしたので、これからはこの水準を超える部分、すなわち国民生活の「豊かさ」、「多様性」にどう応えるかが社会保障の課題となるというのだ。そして、25条を超える社会保障は「益」であるから、「受益」に応じて負担する「応益負担」は当然であるという理屈を導きだしている。「勧告」は、21世紀の社会保障を「みんなのためにみんなでつくり、みんなで支えていくもの」と謳うが、「みんな」の中から、国家と大企業が除かれていることが最大の特徴である。結局、「勧告」は社会保障に対する国家と大企業の責任を放棄し、「権利」としての社会保障から、「商品」としての社会保障へ、社会保障・命の有料化への起点になったものである。

介護保険法が、「95年勧告」のフロントランナーとしての役割を担って、2000年4月に実施されたことは周知のことである。介護保険は、①国庫負担の削減を目的として、税方式（措置制度）から社会保険方式に変更し、所得の有無、課税、非課税を問わず、原則すべての人（40

歳以上)に保険料を課したこと。さらに受けたサービスに応じて1割の利用料を徴収する制度(応益負担)に変更したこと、②「自由にサービスが選べる」ことをうたい文句に、規制緩和をテコにして、介護分野に営利企業を参入させ、利用者と事業者との「直接契約」、つまり、そこに「自己責任」を忍び込ませたことなど、社会保障制度の具体的な変質をすすめる突破口となった。その後、この流れは障害者自立支援法(障害者総合支援法)、後期高齢者医療制度に引き継がれ、いま保育所制度に広げられようとしている。

4 小泉「構造改革」と弱肉強食の格差・貧困社会

小泉政権(2001年～06年)は、90年代の「財界新戦略」と「95年勧告」にもとづいて、雇用と社会保障の解体、負担増路線を具体化し、国民に耐えがたい「痛み」を広げた。

社会保障については、高齢者人口の増大などに伴う自然増経費を、毎年2200億円(初年度3000億円)も削減するという暴挙を重ねた。健康保険本人の3割負担への引き上げ(02年7月)をはじめ、年金のマクロ経済スライド制導入、介護保険、障害者施策の改悪など、小泉内閣による破壊のすさまじさは、歴代の自民党政治のなかでも突出していた。

とりわけ、「構造改革」による攻撃の矛先が生活保護世帯に向けられたことは、小泉政治の冷酷、非情さを際立たせるものであった。小泉内閣は、戦後初めて2年連続(03～04年度)で生活扶助基準の引き下げを実施し、さらに高齢加算と母子加算の廃止を強行した(母子加算は国民の運動で09年12月に復活)。

生活保護は、すべての国民に「健康で文化的

な最低限度の生活を保障する」(憲法25条)制度であり、人間が人間として生きていくための「最後の命綱」である。つまり、保護基準は国の「貧困ライン」を示すものであり、それを引き下げるとは、保護世帯の生存権侵害にとどまらず、国民生活の「底」を壊し、国民全体の生活水準を引き下げるものである。実際、生活保護基準は最低賃金、住民税非課税限度額、就学援助、各種自治体の福祉施策などの“物差し”となっており、北海道帯広市などでは、この基準の引き下げによって市民の4分の3が利用する51の事業に連動、影響するという調査結果を発表している。また、年金の税控除の縮小・廃止、定率減税の撤廃などの庶民増税が雪だるま式の負担増となって高齢者・国民生活を直撃、格差・貧困化に拍車をかけたことも、小泉政治の歴史に残る悪行であった。ブラックジョークのようなが、あの中曽根康弘氏が「小泉政治はあまりにレッセフェール(自由放任主義)だった。恩情と救済という面がなかった」(「朝日」07年4月27日付)と述べているほどである。

5 アメリカの「日本改造計画」と経済主権放棄の歴史

2015年5月、アメリカの「スターバックス」が鳥取県に初オープンし、「スタバが47都道府県を制覇」というニュースが流れた。いまや多国籍企業の日本上陸はコーヒーだけにとどまらない。社会保障分野にも外圧が押し寄せている。そこで、アメリカによる経済分野の「圧力」の歴史を簡単に振り返っておきたい。

日米安全保障条約(1960年)は、軍事同盟の取り決めであるが、第2条には「締約国は、その国際経済政策におけるくい違いを除くこと

に努め、また、両国の経済的協力を促進する」という経済条項がある。「くい違い」を除くということは、アメリカの多国籍企業が商売をやるうえで都合の悪い日本の法律、行政システム、文化、慣習などの変更を迫るものである。アメリカの国益に沿って規制緩和と経済構造の転換を求める「日本改造計画」であるといっても過言でない。

たとえば、「日米構造協議」（89～92年）では200項目余の要求が日本に突きつけられている。この時期には、貿易不均衡の解消、内需拡大のためという理由から、10年間で430兆円（90年）の公共投資を確約させられ、その後も要求は630兆円（94年）までエスカレートした。今日の財政赤字の大きな原因は、90年代に借金を繰り返して年間50兆円規模の公共事業をつづけた結果である。当時、アメリカの顔をうかがい、電話一つで言いなりになる日本を「ブッシュホン」と揶揄されたことは有名である。大規模小売店舗法（大店法）の廃止（2000年）もアメリカの要求であり、「シャッター商店街」が全国に広がる要因となった。93年の日米首脳会談では、「年次改革要望書」（94～99年）の交換を約束させられ、アメリカからの対日要求は激しさを増した。小泉時代の郵政民営化もアメリカの年来の要求であったことは承知のとおりである。21世紀の日本はすっかりアメリカ型の社会に変貌した。それでもアメリカの要求はとまらない。株式会社病院運営、混合診療の解禁など国民皆保険の解体をねらう医療分野の市場開放は、いま日米保険会社の垂涎的になっている。

新自由主義は世界中を席卷したが、90年代に入ると、労働者・国民との矛盾が激化、反撃が強まるなかで、南米諸国をはじめ、欧州の主

要国も政策の手直しを余儀なくされ、紆余曲折はあるが、アメリカ型社会と一線を画す方向に向かった。しかし、すでにみたように、日本の現実にはアメリカに経済主権まで奪われている。この世界に例をみない従属、「ブッシュホン」状態の屈辱からいかに抜けだすかは、新自由主義的経済政策の終焉と、私たちの命、暮らし、社会保障の再生がかかっていることを痛感する。

6 生存権の一線を越える財界・安倍政権の暴走

第二次安倍内閣の登場（12年12月）は、国民にとっては最大の不幸、財界にとっては最高の幸せであった。安倍首相は、小泉政治を踏襲し3年間（13～15年度）で生活扶助費を6.5%、670億円も削減した。15年度からは住宅扶助費と冬季加算も削減、住宅費削減で44万世帯が転居を迫られている。冬季加算の削減は食費を削るか、灯油を節約するかを選択であり、命に直結する事態が目前に迫っている。さらに、生保医療費の自己負担導入まで検討している。小泉政治のはるか上を行く冷酷、非道な棄民政策の一方で、財界には「世界で一番企業が活躍しやすい国」をつくると約束。15、16年度で法人税を1兆6000億円も減税するという大盤振る舞いにくわえて、今後数年間で法人税率を20%台にする計画をすすめている。

医療、介護の切り捨ても情け容赦がない。高齢者の医療費窓口負担の引き上げ、後期高齢者の保険料軽減特例の廃止（対象856万人、17年度予定）。国民健康保険の運営を市町村から都道府県へ移管（18年度）し、国税負担増の押し付け。介護については、要支援1・2の高齢者（約170万人）を介護保険から外し、市町村の独自事業に移す計画が進行中である。特養

老人ホームへの入所は原則要介護3以上に限定（15年4月）、介護利用料の2割負担導入（15年8月・80万人）。事業者への介護報酬の4.48%引き下げ、などなどである。年金も「特例水準」（2.5%）の解消による減額につづいて、15年度は「マクロ経済スライド」の初発動で、物価水準より2.2%低い、わずかに0.9%の引き上げにとどめた。その結果、2015年度の社会保障費（自然増分）は、小泉時代の2200億円を大幅に上回る3900億円が削減された。いまや不安と怨嗟の声は列島中に満ちている。

「骨太方針」は「経済ジェノサイド」への序章

しかし、社会保障の切り捨てはこれにとどまらない。安倍政権は15年6月30日、「骨太方針」（経済財政運営の基本指針）と「成長戦略」（改訂版）などを閣議決定した。「骨太方針」は2020年度に「財政健全化」を達成するとして、当面、16～18年度までの3年間で社会保障費（自然増分）を毎年3000億～5000億円削るという方針である。具体的な検討項目は、①医療・介護の給付に資産要件を導入、②公的保険の適用範囲を縮小、③病床数の強制的な削減、④医療・介護費の高い自治体へ罰則を導入するなどである。

財界からの社会保障切り捨ての提案も目白押しである。経済同友会は、70歳以上の医療費自己負担はすべて3割に、介護の自己負担は2割に、年金は65歳以上の全国民に7万円を給付（財源は消費税）、これ以外は民間保険で、つまり自己負担で補えとの提案である（「財政再建は待ったなし」15年1月21日）。民間シンクタンクの「総合研究開発機構」（NIRA）は、介護度1までは全額自己負担、介護度2～5は2割負担などを提案、2020年度までに3.4兆～

5.5兆円の社会保障費（公費）削減を提案している（「社会保障改革しか道はない・第2弾」15年2月16日）。ちなみにNIRAの会長はウシオ電機の牛尾治朗会長で、先の「舞浜会議」で宮内義彦氏の主張を援護した財界人である。また、風邪は7割負担、少額治療費は全額負担など（産業競争力会議・議長安倍首相）や、年金支給開始年齢を68歳前後に引き上げる案なども俎上にのぼっている（財政審議会）。

救急車の「一部有料化」までが検討されていることは衝撃である（財政審）。アメリカの救急搬送はほとんどが民間会社の仕事であり、「連邦政府監査院報告」（2012年）によれば、救急車の基本料金は、州で異なるが\$224～\$2204（約2.7万～26.5万円）であるという。これに病院までの距離、車内での医療器具使用料などが加算される。救急車代がカバーされない保険は全額自己負担になる。「一部有料化」というが、消費税や労働者派遣法にみるように、「小さく産んで大きく育てる」のが自民党政治の常套手段である。急病でも病院の入口までも行けない、こんなアメリカ型社会への道は断じて阻止しなければならない。

公的責任を縮小すればするほど、社会保障の営利化、市場化のビジネス・チャンスは膨らむ。別の民間保険に加入しなければまともな医療、介護、年金の保障もない。これが安倍政権の社会保障「成長戦略」である。しかし、低所得者は蚊帳の外におかれる。日本の相対的貧困率は16.1%、人口にして約2000万人で、アメリカに次ぐ貧困大国だ。子どもも6人に1人が貧困状態。「貯蓄なし世帯」は31.0%、約1500万世帯（14年）である。生活が「苦しい」という世帯は62.4%と過去最高になっている（14年7月現在、厚労省）。そのうえ、「社会保障・

税のマイナンバー制度」(16年1月実施)が庶民の虎の子に「資産」と称して網をかけ、収奪しようと待ち構える。まるで砂時計のように中流層が下に落ちて、貧困マジョリティーが急ピッチで形成されつつある。生涯派遣に道を開く労働者派遣法改悪、残業代ゼロ法案など、さらなる雇用破壊も暗い影を落とす。私たちはどこへ向かおうとしているのか。生存権は自殺で諦めるか、犯罪でつなぐか、殺伐とした社会はすでに始まっている。正社員は過労死、非正規社員は餓死、医療・介護難民がまちにあふれ、孤立死の激増、親子共倒れの社会に向かうのか。生存権の一线をはるかに超える「経済ジェノサイド」(大量虐殺)の入口に、いま私たちは立たされているように思えてならない。安倍政権による亡国の道を許さないために、国民の力をさらに結集するときである。

7 生存権の歴史的危機を切り開くために

「国家が総力を挙げて作り上げる大きな嘘は、いつの時代でも見破ることは容易ではない」。これは映画「望郷の鐘」一満蒙開拓団の落日一の冒頭の字幕である。戦後の生存権を守るたたかいも、見方を変えると常に「国家が作り上げる大きな嘘」とのたたかいであったように思う。「大きな嘘」を見破らないと歴史を前にすすめることはできない。

例えば、「消費税増税は社会保障のため」というのは、消費税創設いらいの政府の宣伝文句である。事実はどうか。消費税収の累計額は89～15年度までの27年間で304兆円であるのに対し、法人3税の減収額累計は同時期で263兆円である。消費税収の大半が法人税減税の穴埋めで消えている(『労働総研クォータ

リー』2015年春季号参照)。これが事の真相である。さらに、肝心の社会保障は年々やせ細る一方であることから、この大嘘はもはや通用しない。

もう一つは、安倍首相のいう「トリクルダウン論」の嘘である。つまり、「大企業や富裕層がもうかれれば、やがて庶民も豊かになる」という謬論である。OECDの報告書(「格差と成長」13年12月9日)は、「成長の恩恵が自動的に社会にトリクルダウンすることはない。そうした考えは格差を拡大し、経済成長を阻害する」と指摘している。さらに「報告書」は、「不平等を是正する政策でこそ、社会はより豊かになることができるという発想への転換」を求め、「そのために必要なのは、富裕層への適切な課税であり、質の高い教育や医療を国民に保障すること」が重要であるとのべている(「しんぶん赤旗日曜版」15年2月8日号より)。安倍「理論」は大企業奉仕に対する言い訳にすぎず、トリクルダウン論の誤りはすでに世界的な常識となっている。

そこで、生存権の危機を打開するたたかいをすすめるうえで、以下の私案を提案したい。

第一は、「骨太方針」が主張する歳出の削減、すなわち、「社会保障の削減なくして財政再建は不可能」だという「大嘘」をいかに早く粉碎するかである。「方針」は「経済再生と財政健全化の二兎を得る」というが、結論を先にいえば「二兎」とも得られないということだ。そもそも、経済成長のカギは、GDP(国民総生産)の約6割を占める個人消費(内需)をいかに拡大するかにある。すでにみたように、社会保障の給付減・負担増、雇用破壊に加え、10%への消費税増税(17年4月)がのしかかる状況下では、個人消費がさらに落ち込むことはあつ

ても、GDPは増えることはない。しかも、「二兎」を追う方針はGDP名目3%という高い経済成長率による税収増を前提にしている。過去に橋本龍太郎内閣(97年)の名目3.5%、小泉純一郎内閣(06年)の名目3%を想定した財政再建策はことごとく失敗している。国民の暮らしを破壊して経済も財政も改善するはずがない、財政再建どころか逆に借金が増えただけであった。これが歴史の教訓である。この教訓を国民共通の認識にして、安倍政権の経済政策を糾弾する世論を大きくすることがいま重要であると考えます。

第2は、そもそも生存権とはなにか、憲法25条の立場に立ち、安倍政権と対峙することの重要性である。25条第1項は「すべての国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」として、第2項で国の責務を明記している。現実には、歴代自民党政治のもとで、「健康で文化的」という文言が消え去り、生存権が「最低限度の生活」に限定されたことである。その「最低限度の生活」さえも、安倍政権が極限まで切り縮めようとしていることはすでにのべたとおりである。

朝日訴訟の一审判决(1960年)は、憲法が定める「健康で文化的な生活」とは、「国民が単にかろうじて生物としての生存を維持できるという程度のものであるはずがなく、……『人間に値する生存』あるいは『人間としての生活』と言い得るものでなくてはならない」といっている。「判決」は、このような人間らしい生活を保障する予算について、それは財源の有無によって決めるのではなく、むしろ「指導支配すべきもの」、つまり優先的に財源を確保すべきであると断言している。この判決こそがたたかいの到達点であり、私たちが依拠すべき

立場である。戦後、生存権は労働権、労働組合権、教育権などともに、「社会権」(基本的人権)として国際的に定着した。この到達点に確信を持つことが重要である。

第3は、安倍独裁政権に反対する多数派を形成するうえでの「言葉」の持つ重み、力についてである。安倍政権が日本を「戦争する国」に変え、若者に「武器」を持たせようとしているもとで、私たちは「武器なき闘い」を挑まなければならない。しかし、私たちには本物の「武器」よりも強い、「言葉」という「武器」があるということである。

為政者は常に国民を分断して支配する。新自由主義は「競争」を持ち込み、自己責任、自助努力を浸透させる。さらに弱者同士をいがみ合いさせ、ここでも分断の罫をしかける。ときにマスコミも動員する。仲間を増やすことは大きな努力を要する。そんな状況下で、私たち一人ひとりが相手の心に響く、魅力ある「言葉」を磨き、個性ある「対話の世界」を質・量ともに広げる努力が決定的に重要であると考えます。ともに大いに努力したい。

最後に、いま国民のなかに「徴兵制」への不安が広がっていることである。安倍首相は否定するが、警戒すべきことは、安倍政権のすすめる貧困政策が兵隊を集めやすい経済環境づくりと重なることである。つまり、貧困から脱出するすべは軍隊に入るしかない社会づくりである。しかもこれは「志願兵」であるから、「苦役禁止」(憲法18条)に抵触しない、「自己責任」にすり変えられる。「経済的徴兵制」と「経済ジェノサイド」に反対するたたかいはメダルの裏表であることを強調して、本稿の結びとした。 (15年8月15日記)

(みなり かずお・会員・社会保障問題研究者)

特集 ● 歴史的岐路に立つ生存権と社会保障

人権としての社会保障・ 生活保護と社会保障裁判

井上英夫

はじめに 軍事国家か福祉国家か

「戦争に生活保護費を使わないでください。」

親子4人で暮らしていました。生活保護費の老齢加算の減額で2人分の30%も減らされました。

私も東京へ行って一言言いたいのですが、88歳になってとても行けそうにありません。すみません。最高裁の裁判長に、お願いいたします。ぜひ老齢加算をもとに戻してください。

お父さんは、満州へ行き、シベリアへ3年間も、強制労働を強いられて、日本へ戻ってきました。冬は零下30度から40度にもなり、とても寒かったと話していました。

戦争は、二度と起こしてはなりません。

老い先短い人生だけど最後まであきらめないで頑張ってください。どうぞ、皆さんもお体に気をつけてみんなで頑張りましょう。」

生活保護の老齢加算復活を求める熊本生存権裁判原告の西村カシさんが、2015年5月18日の福岡高裁の不当判決に対して上告し、闘う決意を示されたものである。

「戦争に生活保護費を使わないでください。」

この短い文章が実に的確に現在の状況と働く人々の願いをあらわしている。貧困の拡大と深化により、国民生活は苦しくなるばかりである。ところが、国の回答が、経済財政諮問会議の骨太方針2015である。毎年3000～5000億円の生活保護をはじめとする社会保障費用を削減し、集団的自衛権行使により外国への侵略さえ可能にする軍

事費を増額するというわけである。まさに、軍事国家か福祉国家か、が問われている¹⁾。

1 平和的生存権と人権としての社会保障——憲法9条と25条は一体である

第2次大戦後の1946年に公布された日本国憲法前文は、「われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。」と、平和的生存権をはっきりうたっている。戦争やテロの「恐怖」から免れるために、憲法9条は戦争、軍備を放棄し、「欠乏」すなわち飢餓や貧困から免れるために25条で生存権、生活権、健康権、文化権の保障とその具体化としての社会保障、社会福祉、公衆衛生の向上・増進を謳っている。ここに、広い意味の社会保障が人権としての地位を占めているわけである。

人類は、戦争やテロが飢餓や貧困を生みだし、他方、飢餓・貧困こそ戦争の原因となるという歴史をたどってきた。平和的生存権は、この歴史に終止符を打とうという人類初の挑戦であり、憲法はまさに世界の先頭を走っている。前文、9条と25条、さらに人権の理念としての人間の尊厳を保障する13条は一体である。まさに、平和があつてこその人権保障、社会保障である。そして戦争がないだけでなく、人権とりわけ社会保障権がすべての人に保障されてこそ平和である。積極的平和とはこの意味で用いられるべきである²⁾。

2 憲法 25 条はすでに「改憲」されている——社会保障制度改革の社会保障像

日本の「欠乏」すなわち貧困の拡大・深化に対する日本政府の回答が、「社会保障制度改革推進法」である。制度改革推進会議、プログラム法による全面的な社会保障制度「改革」が始まり、生活保護基準は、2013 年 8 月、暮れには年末一時金、冬季加算、2015 年 4 月には三度目の引き下げが実施されている。そして、1950 年制定以来初めての本格的な生活保護法改正が行われた。

2012 年 4 月の自民党の憲法改正草案も、25 条の生存権保障は否定できないで瑣末な字句修正にとどまっていた。ところが、自公民三党合意による同年 8 月の推進法は、社会保障制度改革の基本を「自助、共助、公助」とした（2 条）。

「制度改革」は、個人の尊厳の保持、社会的排除の回避等の現代的用語をちりばめ進められているが、80 年代の第二次臨時行政調査会時代の「日本型福祉社会」を彷彿とさせ、さらに立法化するという新たな段階に踏み込んでいる。その社会保障像は、社会保障の恩恵から権利、なかでも人権へと発展してきた歴史を無視した主張である。思想的には、第二次大戦前の恩恵の時代、しかも救護法時代（1929（昭和 4）年）ですらなく救恤規則（1874（明治 7）年）の時代に立ち戻っている。

この自助、共助、公助論は、社会保障の「保障」の放棄、すなわち公的（特に国の）責任の縮減、放棄を意味するが、そのことを象徴する言葉が「支援」である。障害者自立支援法、生活困窮者自立支援法等が典型である。すでに社会保障は、その姿を変え「国・自治体」による「保障」制度から、社会保障の名に値しない「支援」制度へと変質させられている。

こうして見ると、少なくとも、憲法 25 条の社会保障制度にかかわる部分は、社会保障制度改革推進法により既に改憲されていると言わざるをえ

ない。下位の立法による最高規範憲法の改悪である。それは、日米安保条約・地位協定・自衛隊法等によって無視され、解釈改憲によってずたずたにされている第 9 条の姿に重なる³⁾。

3 憲法 25 条を「保持」し、発展させる——生存権、生活権、健康権、文化権の重層的保障

改めて日本国憲法第 25 条を見てみよう。

1 項 すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。

2 項 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。

国際条約と比較して見ても、憲法 25 条はよく考えられた条文で、ごく分かりやすい表現と構造で、生存、生活、健康・文化への権利と国の保障責任を謳っているが、以下の点、さらに豊かに発展させる必要がある。

1) 社会権、生存権的基本権の基底的权利

憲法 25 条は、単なる生存権＝「最低限保障」ではないことに、あらためて留意する必要がある。25 条の保障する人権は、単に社会保障（社会福祉、公衆衛生）の権利であるばかりでなく、教育権（26 条）、労働権（27 条）、労働基本権（28 条）等、他の社会権ないし生存権的基本権、さらには財産権（29 条）も含めた人権の基底的权利である。

2) もの、人、金の保障とともに自由と独立の保障を

人権の保障は、金、物、人の保障だけで良いわけではない。憲法 25 条も「健康で文化的な生活」と言っている。現代では、社会保障も、単に金銭的、物的、人的サービスを保障するだけでなく、憲法 13 条の人間の尊厳の保障、すなわち自己決定により自らの生き方、たとえば施設（ホーム）で暮らすか自宅で暮らすかを選択し、決定できな

なければならない。また、参加により自ら受けるサービスの量・質についても決定できる自由と独立が保障されなければならない。

また、社会保障は必要とするすべての人に等しく保障されなければならない。この意味で憲法13条、14条、憲法25条が一体となって人権としての社会保障の根拠となっている⁴⁾。

3) 生存権、生活権、健康権、文化権の重層的保障

憲法第25条を素直に読めば、「生存権」＝最低限度の生活の保障はもちろんのこと、他の人々と同等の十分な生活を保障する生活権、そして、「できる限り最高の健康」を享受する権利としての健康権、さらには文化権を重層的に保障している。生存権と最低限度という言葉のニュアンスから脱却し、より豊かな発想をもって憲法25条にあらたな息吹を注ぎ込む時が来ている。

4) 憲法25条＝生活保護＝最低限保障ではない

1項の「健康で文化的な最低限度の生活」という保障水準は、もちろん生活保護において保障されるべき生活の基準であると同時に、国ないし自治体の保障すべき義務の程度を表している。

憲法も明言しているように、最低生活が、動物的生存や「ギリギリの緊急的生存」であってはならず「健康で文化的」な水準でなければならないのはもちろんであるが、さらには、国には、「最低限度」の生活を常に引き上げ、向上させ、「十分」な生活、さらには「最高水準」の健康を保障する義務がある。2項では、社会保障等の政策について量的、質的な向上・増進義務を課している。

憲法制定当時の一億総飢餓状態と壊滅した経済状況の時ならば、「生存」の保障でやむを得なかったといえるであろう。しかし、それから、70年近くを経て世界屈指の経済力と「豊かさ」を誇る

現在の日本においていつまでも「最低限度」の保障に止まっていて良いはずはないであろう。

5) 改悪、引き下げ、後退は、憲法25条2項「向上・増進義務」違反

生存権裁判で問題となっている生活保護基準の引き下げを先導役に年金、医療、介護、福祉等あらゆる分野で社会保障の権利の剥奪、後退が相次いでいる。現代の改悪立法、行政に対しては、憲法25条2項が活用されなければならない。素直に解釈すれば、現在の社会保障改悪・後退の立法や行政はこの25条2項違反である。仮に、合憲であるというならば、国が財政事情等合理的理由について立証しなければならない。

この点、生活保護の老齢加算廃止の経過を検討し、その杜撰さを指摘し、保護基準の改定（不利益変更）に合理性を欠き、社会通念上著しく妥当性を欠くとして、生活保護法56条違反とした2010年6月14日の福岡高裁判決こそ憲法25条に忠実な判決である。

6) 従属から自立、そして独立へ

近年は、特に自立が強調されている。そしてそれは「支援」とセットに使われている。しかし、国際条約等の国際文書で用いられているのはIndependence、独立である。それを日本では自立と訳している。もちろん、自立の本来の意味として経済的、社会的、あるいは精神的自律も含んだ自立であること、日本の障害のある人の運動がその意味での自立生活運動として展開されてきたことは、十分承知している。

ところが、日本の政策で言われるところの自立は、「自助・自己責任」とセットにされ、社会保障や福祉サービスを受けず、つまりお上のやっかいにならないという意味で使われる。介護保険で自立判定とは介護給付をしないということであり、生活保護で自立（助長）とは、生活保護を受けさ

せないこと、生活保護を打ち切り、廃止することとして運用されている。しかし、国際文書の「独立」生活とは、諸種の社会的サービスを十分に受け、諸権利を活用しながら、家族や施設職員、役人に支配されないで自己決定しながら生活していくことである（従属からの脱却）。

7) 支援（公助）から保障へ

人権とはそもそも、基本的には国民、個人が政府に対して要求し、政府によって保障されるものである。したがって、日本国憲法はもちろん「障害のある人の権利条約」等も、国民に権利があり、国（自治体も含む）に保障の義務があると明記している。

ところが、最近では、国が保障責任を放棄し、国民に転嫁する（自立自助、自己責任そして家族、地域の相互扶助＝共助などの協調）という傾向が立法、行政に顕著である。

代表例が、介護保険法であり、障害者自立支援法である。介護や福祉サービスは、利用者が、契約でサービス提供事業者から買いなさい。契約上の権利を消費者として上手く、賢く行使しなさい。行使については国や自治体が支援します（公助）。ただし、直接サービス提供はしません、民間にやってもらいましょう。サービスが受けられなくても、質が悪くても、行政に責任は無く、それは利用者＝消費者の自己責任ですよというわけである。

福祉が、「措置から契約へ」転換され、自己決定・選択できる、権利性も強まると大宣伝された。しかし、これは、「保障から支援へ」、「公的サービスから商品へ」、国民が「権利主体から消費者」になったということである。結局、買える人、契約できる人は選択も自己決定も権利として獲得できるが、「購買力」のない人、契約を結べない人は無権利であり、サービスは受けられない。

改めて、生存権、生活権、健康権、文化権にか

かわる社会保障・社会福祉は、国や自治体が支援でなく保障する責任がある（公的責任）という原則を共通認識とすべきである。

8) 豊かな歴史観・世界観を学ぶ

憲法 97 条は、「この憲法が日本国民に保障する基本的人権は、人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果であつて、これらの権利は、過去幾多の試練に堪へ、現在及び将来の国民に対し、侵すことのできない永久の権利として信託されたものである。」と規定している。

憲法の持つ、過去、現在そして将来を見通した歴史観と一国にとどまらない人類の観点・世界観を一人ひとり共有する必要がある。

9) 国際的視点——国際条約の遵守と批准

憲法 98 条 2 項は、「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする。」と規定している。憲法制定後の、国際的な人権保障、社会保障の発展はめざましいものがある。その意味では、憲法の人権保障の規定は、時代遅れである。しかし、憲法改正は必要なく、豊かに発達、発展した国際条約を批准し、国内法の整備を図れば十分である。

なお、1999 年は国際高齢者年であり、2002 年には国連の行動計画も策定されている。残された「高齢者のための人権条約」の採択と批准運動も 21 世紀社会保障運動の重要な課題である⁵⁾。

4 権利としての社会保障から人権としての社会保障・生活保護へ

国の社会保障政策が「貧困」で違憲なのは、事実であるが、私達も憲法 25 条、社会保障・生活保護を余りに貧しいものとして捉えてはいないだろうか。憲法 25 条はより豊かな内容をもっているし、社会保障・生活保護ももっとも豊かであり、金、もの、人という資源を豊かに持っている現在の日本でそれが実現できないはずはない。

1) 人権としての社会保障発展の歴史と理念、原理、原則

まず、社会保障が恩恵の時代、契約そして法律による権利の時代を経て、今や権利の中でも最高位の人権として保障される時代になっていることを確認する必要がある⁶⁾。生活保護では、朝日訴訟で問われた、生活保護受給権が生活保護法上の権利なのか、憲法上の権利すなわち人権なのかあらためて問わなければならない。

福祉国家の柱となる人権としての社会保障を法律や制度、政策によって現実のものとするためにはその方向性を示す理念（目的）とそれをより具体化した原理、原則が大事である。

私たちは、人権としての社会保障について、人間の尊厳の理念、自己決定・選択の自由そして平等の原理を掲げ、働く人々が歴史的に闘い取ってきた15原則を①権利性②保障水準③公的責任と制度運営④企業責任の4大原則にまとめ提起してきた。これら諸原則は、立法、行政の法解釈・適用に貫かれなければならない、司法院の違憲判断の基準ともなるべきものである。紙幅の関係で内容は省略せざるを得ないので前掲書『新たな福祉国家を展望する』等を参照していただきたい⁷⁾。

2) 生活保護を豊かに、生活保護行政を適正に

この間の社会保障制度改革そしてこれに対する国民の生存権保障運動との対抗関係をみれば、生活保護が焦点の一つであることは間違いない。人権にふさわしい生活保護とするための改善点をあげておきたい⁸⁾。

1) 劣等処遇意識の克服

生活保護の歴史は、劣等処遇意識と保護を受けるのは「恥だとする刻印（スティグマ）」と本人・家族の恥意識の克服の歴史である。

生活保護制度は、最後のセーフティネットとして重要で、何より保護を受けやすくし、最低生活

もつねに向上・増進させなければならない。同時に、生活保護によらずに、他の雇用、年金、医療、福祉、教育等の保障により十分に生活できなければならない。生活保護の補足性原理とはこのように捉えられるべきである。

他法、他施策がある場合（適用されているかどうかにかかわらず）は生活保護を受けさせない、逆に、生活保護がある以上他の制度は不十分でも憲法25条違反にならないという政府、最高裁（1982年の堀木訴訟大阪高裁判決に顕著である）の主張は間違っている。

しかし、この主張は、私たち国民のあいだに根強く存在する恩恵意識、劣等処遇意識に支えられている。低所得、貧困者は「弱者」で可哀そうだ、保護してやる。しかし、貧困に陥るのは、怠け者だ、自助努力が足りない。税金で食わせてもらっているのだから、働いている人たちより低水準の生活で当たり前だ。生活保護基準は高すぎる、低くしろ、と。賃金が低すぎるのが問題なのだが、非正規労働、ワーキングプアの増大する中、生活保護バッシングに大きな機能を果たしている。

この意識は、さらに、文句を言うな、保護されているくせに生意気だ、まして裁判などんでもないという権利性の全面否定と、お上や人様の世話になるなという「自立自助」、「自己責任論」へとつながる。先のように、近年、特に自立が強調され、支援とセットで使われている。

2) 生活保護法から独立生活保障法へ

先のように、障害のある人の権利条約等の国際条約の目標原理はIndependent Living、独立生活の保障である。ところが、日本の生活保護で自立（助長）とは、法の本来の趣旨とは異なり、生活保護を受けさせないこと、生活保護を打ち切り、廃止することとして運用されてきた。しかし、生活の保障は、憲法25条が明言するように、国民、個人に権利があり、国（自治体も含む）に保障義務がある。恩恵主義と劣等処遇意識を克服し、保

護される対象ではなく、権利の主体として、「自立」ではなく独立を、支援ではなく保障を。

ここに、生活保護法の独立生活保障法への改正を提起するわけである。障害者自立支援法、障害者総合支援法も、さらに一步を進め「固有のニーズをもつ人の独立保障法」でなければならない⁹⁾。

3) 生活保護行政を「適正」に

緊急の改善点は、生活保護行政を憲法、生活保護法を正しく解釈し、運用するよう次のように「適正化」することである。

①「漏救」を無くし、捕捉率を引き上げる。②生活保護基準を引き上げ、賃金を上げる。③生活保護基準を「健康で文化的」な生活を保障するよう最低生活から「人並み」な生活へと引き上げる。⑤扶養義務を親の未成熟子への義務にとどめるよう行政を適正化するだけでなく、民法改正を行う。⑥利用者の「独立」を図るためにケースワークできる社会福祉士・精神保健福祉士等の福祉専門職公務員を増やす。

5 「人権のためのたたかい」としての社会保障裁判

1) 憲法 97 条と 12 条

憲法 97 条は、人権保障は「人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果」であると明言している。その「努力」は英文では Struggle であり、権利のための闘争である。人類は、人間の尊厳、基本的人権の獲得のために、長きにわたる「努力」をしてきた。フランス革命やアメリカ独立戦争等はもちろん、日本でも自由民権のたたかいがあった。さらには、第二次世界大戦の悲惨な結果から、世界人権宣言、日本国憲法を生み出してきた。

この点、憲法第 12 条が、人権を「保持」するには国民の「不断の努力」が必要だと述べていることにも通じている。「不断の努力」義務は憲法が国民に求めている最大の義務といえよう。そうした不断の努力なしに天から人権が与えられたり保障されたりするものでは決してない。その意味

では、非常に厳しく神聖な義務を憲法は国民に課している。改憲論者が、「憲法には義務規定が少なく権利ばかりだ」といった議論をするが、憲法の姿勢はそのような生易しいものではない。

日本国憲法の三本柱の一つとして、平和主義、国民主権と並んで基本的人権の保障がある。立法府、行政府、司法府は、人々の人権保障のために組織され、国民から委託されたその権限（三権）は、人権保障のために行使されなければならない。そのため、憲法は、違憲立法審査権を裁判所に付与して、違憲と判断された法律、行政（行為）は無効となるのである。

社会保障も恩恵、法律や契約上の権利の時代を経て、権利の中でも最高位の人権として、憲法 25 条の生存権保障の一つとして保障されている。したがって、社会保障の権利が侵害、剥奪された場合、すべての人は裁判に訴えることによって違憲立法審査権を行使することができる。立法、行政（行為）が社会保障を後退させ、奪うようなら無効となる。

人権としての社会保障は、憲法 97 条のいう世界の人々の闘いによって獲得されてきたものであるが、そのたたかいの一つが社会保障裁判である¹⁰⁾。

2) 社会保障裁判の歩みと意義

社会保障裁判には、①誤った法律や行政を正し、侵害された権利を回復し、社会保障を必要とする人々に具体的な福祉サービスや所得、医療・介護の保障、さらには申請権等の手続的権利を保障するという直接的な効果がある。②仮に敗訴した場合でも、朝日訴訟のように保護基準を引き上げ、堀木訴訟のように立法改正をもたらす等の効果を上げる。さらに、③原告のみならず弁護士、支援者の運動を通じて国民の権利意識を高め、人権としての社会保障を発展させるという意義がある。

日本の場合、社会保障裁判は新憲法の下で発展してきたが、およそ四つの時期に分けられる。

第一の波は、朝日訴訟に代表される。第二次大戦後、戦争に敗れた日本が、1950年の朝鮮戦争を契機に再軍備する一方、高度経済成長により経済的に「復興」していく時期である。生存権の性格と「健康で文化的な最低限度の生活」の基準、皆保険の意味等が問われた。

1960年の東京地裁判決は、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を国民の具体的権利として認め、厚生大臣の決めた保護基準（日用品費）が「健康で文化的」なものとは言えないとし、憲法・生活保護法違反とした。

朝日訴訟運動は、「燎原の火のごとく」広がり、国民的大運動となり、「人間裁判」と呼ばれた。国民に生存権の存在を認識させ「権利としての社会保障」を生み出し、それ以降の日本の社会保障発展に大きく寄与したものである。

第二期は、堀木訴訟に代表される70年代から80年代初頭の時期であり、憲法14条と社会保障における平等が問題となった。

72年、神戸地裁は、母子家庭での子供の養育と視覚障害というハンディに対して児童扶養手当を支給しないのは、障害と女性であることを理由とする二重の差別であるとして支給禁止条項を憲法14条違反とした。高度経済成長を背景に、日本の社会保障も、制度的には一応整備されたとき、73年は福祉元年と喧伝された時期である。

第三期、90年代には社会保障裁判第三の波が起こる。加藤訴訟に代表される生活保護裁判で次々に原告勝訴判決が生まれる。この時期の原告の主張には、憲法25条生存権、14条に加え、憲法13条の人間の尊厳、自己決定・選択の自由という社会保障の理念、原理、原則が掲げられる。

現在の第四期は、生活保護の老齢加算復活を求める生存権裁判に代表される。ALS24時間介護訴訟、障害無年金訴訟、障害者自立支援法訴訟、母子加算廃止訴訟等、年金、医療、介護、福祉サービス等、子どもから高齢者、患者、障害のあ

る人等へ対象が広がっている。訴訟形態も朝日、堀木に代表される原告一人といういわば代表訴訟から多数の原告、場所で提訴される集団訴訟的形態をとっているのが大きな特徴である。

3) 生存権裁判から1万件審査請求運動・新たな生存権裁判へ

その第四の波を象徴するのが、2005年から全国9都府県でたたかわられている生活保護の老齢加算廃止を巡る生存権裁判である。現在、青森、熊本事件が最高裁に、兵庫事件が大阪高裁に係属し、最後の山場を迎えている。

老齢加算の廃止は、生活保護基準の引き下げに他ならない。「加算」は、決して、「余分」、「おまけ」ではなく、加算してこそ最低基準が満たされる。「社会保障制度改革」が狙っているのは生活保護基準全体の引き下げである。年金、医療、介護、保育等社会保障削減、さらには最低賃金そして就学援助、奨学金等教育水準の引き下げにつながり、税金、保険料、一部負担等国民負担も勞せずして引き上げられるからである。

生存権裁判敗訴となれば、生活保護を受けている高齢者のみではなく、子どもから高齢者まですべての働く人々の生命、生存、生活、健康、文化の権利が侵害・剥奪される。生存権裁判勝訴こそ、「社会保障制度改革」に対する有力な反撃の一里塚であり、福祉国家建設へのみちである。

2013年8月からの三度にわたる生活保護基準の引き下げに対しては、審査請求は1万4千件を超えた。年金引き下げに対しての審査請求は12万件を超えている。国民の権利保障に寄与できる簡便な制度として審査請求、異議申し立て等の不服申し立て制度があり、人権としての社会保障の発展に大きな力となっている。

さらに生活保護基準引き下げに対する審査請求が、全47都道府県で起こされていることも画期的である。生活保護を受けるのは恥だという意識

が田舎に行けばいくほど根強く、息をひそめ、隠れるように暮らしている人も多い。まして審査請求・裁判で「お上」に物をいうなどとんでもない、という風潮である。

新たな生活保護基準引き下げ裁判は全国24都道府県で約800名、年金裁判は34都道府県約3400人の原告が立ち上がっている。生存権裁判勝訴、そして、新たな裁判をも視野に入れた大運動が展開されている。

朝日訴訟、堀木訴訟運動は、社会保障そして人権の歴史に輝かしい歴史を刻んだ。しかし、原告は朝日茂、堀木文子と1人であった。その意味では、全都道府県の人々が立ち上がっている生存権裁判そして今回の引き下げ違憲訴訟は、日本の人々の権利・人権意識の高まりを示す新たな時代を画するものである¹⁾。

おわりに—憲法97条を死守する

社会保障裁判は、憲法97条の認める権利のための闘争 (struggle) そして、憲法12条の憲法・人権を保持し発展させるための「不断の努力」にほかならない。ところが、自民党憲法改正草案では、人権の本質としての「権利のための闘争」を否定し、97条は全文削除されている。支配者や政府にとって一番「怖く」敵視しているのが、この闘争史観だということである。何としても、私達の「不断の努力」を強め、97条を死守し、9条、25条を保持し、発展させる必要があると思う。

(いのうえ ひでお・金沢大学名誉教授)

注

- 1) この点、福祉国家と基本法研究会、井上英夫、後藤道夫、渡辺治編『新たな福祉国家を展望する—社会保障基本法・社会保障憲章の提言』旬報社、2011年、井上『住み続ける権利—貧困・震災をこえて』新日本出版社、12年参照。
- 2) 井上『福祉国家・住み続ける権利・人権としての社会保障』民主主義科学者協会法律部会編

『改憲を問う—民主主義法学からの視座』『法律時報増刊』、日本評論社、14年、渡辺治『憲法9条と25条 その力と可能性』かもがわ出版、10年、参照。

- 3) 政策状況に対する厳しい認識が必要だと思う。井上「人権としての社会保障確立の課題」医療・福祉研究23号、14年、同「社会保障制度改悪に人権の旗を」『経済』、15年6月号、参照。
- 4) 詳しくは、前掲『法律時報増刊号』、井上「人権としての社会保障確立の課題—生存権裁判を中心に」矢嶋里絵他編著『人権としての社会保障—人間の尊厳と住み続ける権利』法律文化社、13年、参照。
- 5) 詳しくは、井上『高齢化への人類の挑戦』明文社、03年、同「平和的生存権と高齢者権利条約」『ゆたかなくらし』、11年6・7月号、参照。
- 6) 井上「社会保障権の発展と社会保障憲章」小川政亮編著『人権としての社会保障原則』ミネルヴァ書房、1985年、同「公的扶助の権利—権利発展の歴史」河合幸尾編著『「豊かさの中の貧困」と公的扶助』法律文化社、1994年、参照。
- 7) 前掲書『新たな福祉国家を展望する』、川崎和代・井上英夫編著『代読裁判—声をなくした議員の闘い』法律文化社、14年、参照。
- 8) 井上「生活保護法から独立生活保障法へ」『月刊生活と健康』、11年1月号、参照。
- 9) 筆者は、障害者に換えて「固有のニーズをもつ人」という呼称を提唱している。『「固有のニーズ」をもつ人と人権保障』『障害者問題研究』、31巻4号、04年、参照。
- 10) 詳しくは、前掲「人権としての社会保障確立の課題—生存権裁判を中心に」、井上「貧困・格差問題とナショナルミニマムの全体構想」日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法第3巻』法律文化社、12年、同「現代の貧困と人権」『人権と部落問題』、15年9月号、参照。
- 11) 生存権裁判を支援する全国連絡会『朝日訴訟から生存権裁判へ』あけび書房、14年、参照。

特集 ● 歴史的岐路に立つ生存権と社会保障

若者も高齢者も安心できる年金へ 年金引下げ違憲訴訟に起ちあがる

田中 諭

1 年金引下げの流れを変える

野田内閣は、2012年11月、衆議院解散のどさくさの中で、民自公3党合意で特例水準解消の名で3年間に年金を2.5%引き下げる法案を成立させた。これは、10年以上まえの物価が下落した際に年金額を据え置いたことで本来予定している水準よりも高くなっているから、それを解消することであった。

2013年10月に1%、14年4月1%、15年4月に0.5%を削減した。年金者組合は、この年金引下げは許せないと、全国で怒りの声が上がリ不服審査請求に取り組み、裁判を展望して闘う方針を決定した。全国の組合員は初めての運動にも関わらず不服審査請求で12万6000余人が参加、さらに2万4971人が再審査請求を行った。しかし、これまで届いた裁決書はすべて却下という不当な決定で、その理由が「2.5%の引下げは法律で決定されたもので違法ではない、審査請求人はただ不満を述べているにすぎない」というものであった。こんな不当な決定を許すことはできない。

2 年金は高齢者の命綱

年金がどんどん減額される仕組みでいいのか、公的年金制度の在り方が問われている。高齢者にとって年金は、ただ一つの収入源である。年

金を引き下げられることは、命を削るようなものである。

現在、年金をもらっている人の半数近くが月額10万円未満である。平成27年4月の老齢基礎年金額は満額で年78万100円である。1人月あたり6万5000円ほどで、基礎年金のみ人は1047万人、その月額は平均5万円弱にすぎない。また、高齢者世帯のおよそ4割が生活保護基準より低い収入で生活している「老後破産」状態にある。とくに、ひとり暮らしになることが多い女性の年金は低額できびしい生活を強いられている。子どもの援助もなく、孤立する高齢者が増えている。

年金引下げ反対の運動は、高齢者4000万人の問題だけではない。働く人の賃金は、ここ10年下がり続けている。非正規雇用の割合は、全労働者の4割近くにまでなっている。その多くが厚生年金に入れない状況下にある。国民年金の保険料納付率は20代から30代で半数を割っている。将来、無年金や低年金になることが心配される。現役労働者が将来、老後を安心して生活できるかどうかの問題でもある。

年金者組合の年金引下げ違憲訴訟は、1%年金削減は、憲法違反であり、その取り消しを求めたものである。そして、だれもが老後を心配なく暮らせるために最低保障年金制度をつくることを要求している。先進国は、いずれもなん

らかの年金の最低保障制度をもっている。発展途上国も多くが、保険料によらない年金制度をもっている。

2013年5月には、国連社会権規約委員会が日本政府に対して、無年金・低年金の存在、また、女性の低年金に懸念を表明し、最低保障年金制度の確立を勧告したが、政府はいまだ制度の確立に至っていない。

3 年金引下げ違憲訴訟に 45 都道府県で 3700 人を超える原告団

5月29日、全国13の都府県で年金引き下げは憲法違反だとして1556人が各地方裁判所に提訴した。宮城20人、埼玉59人、千葉117人、東京526人、石川31人、愛知203人、三重9人（名古屋地裁）、滋賀47人、京都88人、和歌山90人、岡山56人、山口（第2次217人）福岡93人である。実は、これに先立って、2月17日に鳥取で原告24人が、次いで、4月10日に徳島で16人、4月15日北海道で142人（札幌地裁）、5月12日に山口16人（第1次）、5月19日島根19人、5月20日ふたたび北海道215人、計432人が提訴した。5月末の原告は1988人で、これに、6月山形で12人、北海道が第3次で296人が、さらに8月から9月へと、45都道府県で3996人の原告となる。

これはまさに、低年金・無年金者をはじめとする年金受給者・高齢者の年金引き下げに対する怒りの結集というべきもので、社会保障をめぐる裁判としては史上かつてない大規模な集団訴訟となる。

4 裁判の争点は何か

裁判では、2013年10月に実施された「特例水準の解消を理由とする年金1%削減の処分取

り消し」を求めている。裁判の争点は、各地の弁護士が原告団と話し合い練り上げたもので、それぞれ独自性を持つものだが、以下のような論点が共通して主張されている。

1) 「特例水準の解消」を口実とする減額は憲法13条、29条に違反する。

① 「特例措置」が実施された際、「特例措置」によって据え置かれた支給額と本来水準（物価スライドで減額したはずの金額）の差額を解消することは謳われていなかった。2004年の法改正では、差額は物価上昇によって解消すると定めているのであるから、名目支給額の減額はまったく想定されていなかった。

② 年金受給者は、物価が下落しているもとで、「特例水準の解消」を理由にさらなる年金削減はないであろうという期待（期待権）をもってギリギリの生活を送ってきた。個人の尊厳と幸福追求権を求めた憲法13条に違反する。さらに法律でいったん定められた財産権の内容が事後の法律によって合理的な理由なく変更（減額）された場合、その法律は憲法29条違反となる。

2) 「特例水準の解消」を口実とする減額は憲法25条に違反する。

① 基礎年金は、40年間全額保険料を納めても、月額6万5000円にすぎない。老齢厚生年金を加えても月額10万円に達しない加入者が多数存在する。

② こうした劣悪な水準にある年金受給者を含めて一律に減額することは、憲法25条の「健康で文化的な最低限度の生活」以下の年金水準をいっそう低下させ、年金受給者の生活を破壊することは明らかである。

3) 2.5%の年金削減は「マクロ経済スライド」導入のための条件づくりで、「マクロ経済スライド」そのものが憲法25条違反である。

2015年4月1日（年金支給6月15日）、2004年の年金改定後はじめてマクロ経済スライドが発動され、「特例水準の解消」名目による0.5%減額とともに、0.9%引き下げられた。この制度は健康で文化的な最低限の保障よりも財政事情を優先させるもので憲法25条の趣旨に反するものである。2012年改正法による「特例水準の解消」はマクロ経済スライド導入の条件づくりとされたものといわれている。物価スライドで減額していた年金額をさらに減額することは二重の意味で憲法違反である。

4) 平成25年政令262号で減額を確定したことは、政府の裁量権の逸脱である。

2012年に制定された「特例水準」解消のための法律は自動的に年金削減を決めたものではなく、政令によってはじめて具体化するものである。それにもかかわらず、安倍政権は2013年9月6日、減額決定の政令を制定した。その時期は、アベノミクスによる物価高、さらには消費税増税も決定されており、このような経済情勢を勘案するならば、「特例水準」の先延ばし、あるいは、中止という政策判断をすべきである。

私たちは、以上の4つの争点を位置づけながら、新たな攻撃に立ち向かい、この裁判を通して、「マクロ経済スライド」の廃止および圧倒的多数の国民が求めている「最低保障年金制度」の確立をめざしている。

5 新たな攻撃に反撃する、移送は「裁判を受ける権利」の侵害

厚生労働大臣が2013年12月4日付でおこなった老齢基礎・厚生年金改定（減額）決定に対し、その取り消しを求め25地方裁判所に提起した。原告数で約3300名以上に対し、国は高等裁判所の所在地を管轄する地方裁判所に移送を求める申し立てをおこなっている。（国はすべて高裁管轄の地裁に移行する態度）

しかし、再審査請求した2万4971人の約1万7000人余（いまだ全員には裁決書が届いていない）には決定通知の裁決書で、社会保険審査委員長は、「保険者が行った処分の取り消し又は当審査会が行った裁決の取り消しの訴えは、……国を被告として、お住まいの地域の裁判所に提起することができる」との文書を原告らに送付した。ところが提訴して、国が移送申し立てをした5月21日、同日付で届いた再審査請求の裁定書には、その内容が「保険者が行った処分の取消の訴えは……国を被告として、東京都地方裁判所又は、特定管轄裁判所に提起することができます」と変更してきた。

そもそも訴訟の管轄は原告がまず選択して、最終的には裁判所が判断すべき事項であるにもかかわらず、行政庁が管轄裁判所を限定する教示文書を作成することは、行政の重大な越権行為で許されるものではない。

山口地裁は広島地裁へ、徳島地裁は香川地裁へ、富山地裁は、名古屋地裁に、新潟地裁は東京地裁へ移送申立がされた。原告の多くは高齢者であり、年金数千円の処分に対して取り消しを求めて住所地の裁判所に提訴したもので、高額な移動負担（鳥取から広島2万5000円）や7時間30分の移動を強いられることになる。

原告の収入からもさらに健康（通院など）からも実質的にきわめて困難であり、憲法 32 条の「裁判を受ける権利」の侵害であり裁判つぶしにほかならない。

年金引下げ違憲訴訟は、原告と同じように年金減額された数千万人の高齢者に及ぶ問題である。原告はこうした多数の高齢者の利益を代表するだけでなく、これからの世代や若者も関心が高く、今後の年金制度のあり方を左右する裁判でもある。そのためにも住所地の地方裁判所で裁判することは、そこに住む住民にとって、裁判を傍聴することにより、自身の利益に関する裁判の経過を知る意味がある。このように住民が傍聴する権利、知る権利を内容とする憲法 21 条 1 項が保障していることに反するものである。

年金者組合は、世論に訴えるチラシで全国宣伝行動を展開して、厚生労働省には申立の取り下げを、関係する地方裁判所には「国の申し立てを却下してください」の要請行動に取り組んだ。同時に代理人である弁護士 165 人が連名で、厚生労働省・法務省に「移送申し立て取下げを求める」要請書を提出した。国を相手の裁判を住所地の地方裁判所でできるように国の卑劣な裁判つぶしに反撃している。

6 戦争法案廃案は社会保障改善のたたかい

安倍政権の 2016 年度概算要求にむけた基本方針の閣議決定は、その基本方針で高齢化や医療の社会保障費（自然増分）について、概算要求の上限を 6700 億円とすることをきめた。3 年で 3 兆円かかるところを 1 兆 6000 億円におさえる、これは 15 年度と比較すると 1600 億円減っている。年金は、本来水準より高い特例水

準を解消するとして、マクロ経済スライドを 15 年度につづいて 16 年度も発動して自然増を圧縮して社会保障・社会福祉を容赦なく削ろうとしている。一方で安倍政権成立後 3 年、防衛費は増大、5 兆円へと膨大な額となっている。戦争法案廃案のたたかいは、軍事費を削って社会保障へのたたかいでもある。

年金者組合はすべての高齢者が安心して、人間らしい尊厳をもった老後を送る、そのためにも年金は、老後の暮らしを支える所得保障の根幹であることを明確にし、人権としての社会保障の確立のために、医療・介護などの問題と一体でたたかうことにしている。

一人暮らしの高齢者が急速に増えている。どうやって低所得・一人暮らしの高齢者の老後を守るかが問われている。3 党合意で成立した「社会保障制度改革推進法」は、基本的な人権の代わりに「家族相互の助け合い」、自助・自立を掲げているが、国の責任はまったく認めようとしていない。

主権と人権は憲法のキーワードである。私たちの年金裁判は、これを守り前進させるたたかいである。戦後 70 年を迎えた今年、憲法 9 条ばかりか 25 条も踏みにじって暴走を続ける安倍首相の立憲主義破壊に抗して、憲法をくらしに生かし、人権としての社会保障を実現するたたかいの先頭に立つ年金裁判といえる。裁判闘争は国に恩恵を求めるものではない。年金者組合は、年金と社会保障に対する国民の権利を確立し、国の責任を明確にするために、強い意志と誇りをもってこの裁判闘争をたたかい、運動の中で仲間をふやし、年金者組合 20 万組織の展望を切り開く壮大な運動としてたたかう決意を固めている。

（たなか さとし・年金者組合副委員長）

特集 ● 歴史的岐路に立つ生存権と社会保障

暮らしと健康、いのちを脅かす 医療改革は許さない

鎌倉幸孝

政府の「社会保障制度改革推進本部」は2015年1月に「医療制度改革骨子」を決定し、3月には厚労省から「持続可能な医療保険制度を構築するための国民健康保険法等の一部を改正する法律案（医療保険制度改革関連法）」が国会に提出された。法案は、①一括で提出・審議され、②審議時間は衆議院で22時間、参議院は23時間程度と僅かな審議時間で、③形式的な参考人質疑を行うだけで、それを受けての審議もなく、国民・患者への説明もなく、④具体的な部分については「今後検討」としてまともな国会議論なしで進められるなど、自公政権の極めて不十分な対応のなかで、5月27日に強行成立した。法案は、国民皆保険体制を崩壊させ、国民のいのちと暮らしを脅かし、新たな負担増を押しつけるもので、到底許すことのできないメニューばかりが並んでいる。

新たな負担増を押しつける医療保険制度改革関連法

1) 国民皆保険制度を揺るがす国民健康保険の都道府県単位化

第1は、「国民健康保険の安定化」である。2018年度からは都道府県が国民健康保険（国保）の財政運営の責任主体となり、国保の中心的役割を担うことになる。具体的には、都道府県が、保険給付に要する費用の支払い、市町

村の事務の効率化・広域化等を促進し、市町村が保険料の徴収、資格管理・保険給付の決定、保健事業などを引き続き担うことになる。つまり、都道府県と市町村が共同して国保を運営するということである。

国民健康保険料（国保料）の設定については、都道府県が、域内の医療費全体を管理したうえで、市町村ごとの標準保険料率（都道府県が「標準的」とする保険料の算定方式と収納率にもとづいて計算し、一般会計法定外繰入は見込まない）を定め、各市町村は、標準保険料率を参考にしながら、納付金を納めるのに必要な保険料率を定め、保険料を徴収して都道府県に納付する方式をとることになる。しかし、この方式では、市町村による一般会計法定外繰入がなされなければ、国保料が大幅に引き上げられることになる。都道府県から割当てられた納付金は100%納める必要があるが、全国の保険料収納実績の平均は約90%（2012年度）なので、市町村は納付金を賄うために、平均10%の保険料を引き上げるか、若しくは都道府県に新設される財政安定化基金から納付金の不足分を借り受け、のちに保険料に上乗せして返済することになるからである。保険料の引き上げに伴い、保険料滞納者に対する給付制限や徴収がさらに強化されることが危惧される。特に、近年は保険料滞納者に対する市町村の差し押さえが増加

してきており、さらに深刻な事態が予想される。

そもそも、国保財政の赤字問題は、国保加入世帯が無職者とワーキングプアが8割を占めることによって生じている構造的な問題であって、保険規模を大きくしたところで、赤字が解消されるわけではない。実際、政令市などの大規模な自治体ほど、国保財政は厳しく、全国最大の保険者である横浜市の2010年度収支決算は204億円の赤字となっている。小規模な保険者の問題については、都道府県単位で行われている国保の保険財政共同安定化事業（2015年4月より対象範囲をすべての医療費に拡大）で対応できるとの指摘もあり、国保の都道府県単位化による財政基盤の安定化は名目にすぎない。

国保の都道府県単位化の本当の目的は、市町村の法定外繰入のような財政補填のための公費支出を廃止し、都道府県ごとに保険料負担と医療費が直結する仕組み、つまり介護保険や後期高齢者医療制度と同様の仕組みをつくりあげることにある。保険料負担と医療費が直結する仕組みが出来上がれば、当面は公費投入で保険料引き上げが回避されても、中長期的には医療費の上昇が保険料引き上げにストレートに跳ね返ることになる。そして、医療費抑制を図るため、医療・介護総合確保法によって、都道府県は医療費適正化計画とともに地域医療構想（ビジョン）を策定することとされ、病床削減など医療提供体制をコントロールする仕組みが組みこまれた。国保の都道府県単位化は、保険料の引き上げを抑制するため、いわば都道府県間で医療費削減を競わせるものである。

2) 負担の公平化等について

第2は、「負担の公平化等」として盛り込まれた患者負担の増大である。具体的には、①入

院時食事療養費の見直し、②紹介状なしで大病院等を受診する場合の定額負担の導入、③標準報酬月額の上昇が規定された。まず、①入院時食事療養費の見直しについては、現在は、一般病床や65歳未満の療養病床などの入院時食事療養費のうち、食材費相当分のみ自己負担（1食につき260円）だが、療養病床に入院している65歳以上の患者は調理費相当分も負担しているので、これにあわせる形で、2016年度から1食360円、2018年度から1食460円に、段階的に引き上げられる。ただし、低所得者および難病患者、小児慢性特定疾病患者の負担額は据え置かれることになっている。②紹介状なしで特定機能病院および500床以上の病院を受診する場合には、2016年度から、保険外併用療養費制度の選定療養として、定額負担を患者から徴収することを義務化した。定額負担の額は、今後検討とされているが、例として5000円から1万円があがっている。③標準報酬月額の上限額が引き上げられる。現在の47等級に新たに3等級を追加し、最高等級の上限を121万円から139万円に引き上げるとともに、標準賞与額もあわせて見直し、年間上限を540万円から573万円に引き上げる。さらに、被用者保険の一般保険料率上限について、2016年度から現行の12%から13%に引き上げる。

そのほかに、プログラム法には規定されていなかったが、政令改正により、後期高齢者医療保険料の特例軽減措置も段階的に廃止される。

これまで保険料を最大9割軽減（被扶養者であった後期高齢者）してきた特例措置が廃止されれば、加入者の半分以上を超える865万人の保険料がこれまでの2～10倍となり、深刻な影響が懸念される。また、「後期高齢者支援金の加算・減算制度について、予防・健康づくり等に

取り組む保険者等に対するインセンティブをより重視するため、多くの保険者に広く薄く加算し、指標の到達状況に応じて段階的に減算（最大10%の範囲内）する仕組みへと見直し、2018年度から開始する。その際、健康の評価指標に後発医薬品の使用割合などを追加して総合的な評価の仕組みにする」ことも提起している。

いずれにせよ、医療保険制度改革関連法は、保険料負担増、給付抑制、患者負担増など、取れるところからは徹底して取る、医療再編にも活用するという構えでの負担強化であり、国民や患者のことは全く視野にはない見直しである。

3) 患者申出療養の創設

第3に、「患者申出療養の創設」である。現行の「評価療養」、「選定療養」に加えて、新たなカテゴリーの保険外併用療養として、この仕組みを追加し、2016年度から実施するとしている。患者申出療養では、患者からの申し出を起点に、保険外の医療を初めて実施する場合には、臨床研究中核病院が開設者の意見書とともに、実施計画、安全性・有効性等の根拠（エビデンス）、患者の申出を示す文書を添付し国に申請する。国は、それを審議し、原則6週間で実施の可否を判断して実施となる。対象となった医療、実施施設を国はホームページで公開、定期的に国に実施報告させる。また、前例がある医療を実施する場合は、その医療機関が前例を取り扱った臨床研究中核病院に、患者の申出を示す文書を添付して申請し、臨床研究中核病院は、その医療機関の実施体制を国が示す考え方をもとに、原則2週間で個別に審査し実施となる。保険外併用療養費の先進医療B（従来の高度医療）は、実施までの審査が原則6か

月であることを考えると、異例の速さでの審査・実施といえる。

患者申出療養の拠点となる臨床研究中核病院（2015年4月より医療法に法定化）は、東京大学医学部附属病院など全国で15病院あるが、患者申出療養は、他の大学病院や特定機能病院（全国で86）、がん拠点病院など「身近な医療機関」での実施が予定されている。ここには一般の病院や診療所などの「かかりつけ医」も含まれている。患者の申し出を起点としているが、医療・医学知識に圧倒的な差がある医療機関の側からのアプローチが不可欠で、患者の申し出を名目にした未確立な医療や実験段階の医療が横行する危険がある。何よりも、審査期間が極端に短く、安全性・有効性に問題があり、医療事故が増える可能性もある。

また、政府の進める成長戦略の「戦略的市場創造プラン」の重点項目としても位置づけられ、革新的な医療機器・医薬品等の開発の市場開拓とセットになって、具体化が急がれてきた自由診療市場の開拓を意図した措置といえるもので、この仕組みは、混合診療の解禁へ踏み出す突破口となる危険性をもっており、これまでみてきた様々な見直し施策の中でも、国民皆保険制度を足元から掘り崩しかねない最も危険な内容を持つものである。

以上は、2015年度以降の医療保険制度の現時点での見直しメニューである。これらは、「医療介護総合法」が医療制度改革の始まりにすぎず、さらに多方面にわたって見直しが準備されていること、こうしたメニューの取り上げ方からして見直しは止まることを知らず、どこまでも続く可能性がある。

医療改悪に反対する共同の取り組み

医療改悪に反対する共同の取り組みは、従来にはない大きな広がりを見せている。日本医療労働組合連合会（日本医労連）も加盟する中央社会保障推進協議会が提起した「医療介護大運動」や医療団体連絡会議（全国保険医団体連合会、全日本民主医療機関連合会、日本医療福祉生活協同組合連合会、新日本医師協会、日本患者同盟、日本医労連の6団体で構成）の署名・宣伝、国会行動が旺盛に取り組まれ、とりわけ昨年大成功を収めた「4・24 ヒューマンチェーン行動」を引き継いで、2月16日に結成された「いのちまもるヒューマンチェーン会議」では、日本難病・疾病団体協議会（JPA）をはじめとする患者団体、各政党への申し入れ行動などが積極的に展開されている。「私たちが伝えたいことはただひとつ・安心して医療を受ける権利を奪う法律は成立させないでください」のアピールへの賛同の申し入れが広がっている。

また、いのちまもるヒューマンチェーン行動として、医療保険制度改革関連法案審議のなかで、院内集会や国会前スピーチ集会等の多彩な行動が展開された。国会議員室や地元事務所への訪問・FAXによる国会議員要請、国会傍聴行動が連携して取り組まれ、国会審議の内容をタイムリーに伝える「かがやけいのちニュース」が発行されている。採決強行時には抗議集会が開催され、共同の抗議声明も発出されている。その他、「第5回地域医療を守る運動全国交流集会」やいのちまもるヒューマンチェーン行動の呼びかけ人の伊藤真美先生（医師）が進める「アベ No Thank You！」の取り組みにも積極的な結集がはかられている。

新段階に入った、安倍政権の医療・介護改革を含む社会保障改革に対して、医療制度改革については、自治体レベルで地域医療を守るという一点で共同する運動の拡大、そして地域医療と地域包括ケアシステムのあるべき姿を対案として提示していく運動が必要である。具体的には、政府や民間企業のシンクタンクが提示する、自助・互助を基軸とした地域包括ケアシステムではなく、国・自治体の医療・介護に対する公的責任を基軸とする地域包括ケアシステムの構想を提示していくことである。まずは住民の医療・介護需要の把握につとめ、住民参加による医療計画・介護保険事業計画づくりが必要だ。その過程で、国・自治体の医療・介護に対する責任を明確にさせていくことが重要である。

当面、医療制度改革については、地域医療の実態を無視した、病床の機械的な削減をさせないため、自治体レベルで、地域医療構想に医療機関や住民の意見を反映させること、医療関係者が中心となって、どのような医療需要があり、どの程度の病床が必要かを具体的に提言していく運動が必要である。そもそも、必要な医師・看護師等が確保されないことに根本的な原因があり、医師・看護師をはじめとする医療労働者の大幅増員を求める運動をよりいっそう強めることが重要である。

（かまくら ゆきたか・日本医労連副委員長）

特集 ● 歴史的岐路に立つ生存権と社会保障

「安心の介護」踏みこじる介護保険改悪阻止を

西浦 哲

1 制度発足後 15 年を経過した介護保険制度

人間である以上、好むと好まざるとに関わらず、介護の問題は決して避けては通れない課題である。書店に行っても介護関係の書籍は氾濫しているし、介護のために職場を去らざるを得ない「介護離職」は年間 10 万人を超えている。また、介護が必要になったとしても在宅での介護には限界があり、特別養護老人ホームへの入所を待つ高齢者は 52 万人を数える。

今から 16 年前に、スローガンとしては素晴らしい介護保険制度がスタートした。制度の発足当時は「介護の社会化」とか「介護が選べる」など、その当時『公的』介護保険と呼ばれたがその面影はいまや見当たらないし、3 年毎に着実に値上げがされる介護保険料を揶揄して「保険あって介護なし」という詐欺まがいの実態は一層深刻に進行している。

また、介護職場の人材確保は深刻である。ハローワークで求人票を見れば介護の求人は引く手あまただし、家のポストに投げ込まれる求人チラシも介護関係の求人のオンパレードである。急速に高齢者人口が増え、介護を必要とする国民も多くなる中で、ヘルパー事業所や特養ホームなど介護保険事業所も増えるために、政府の統計資料でも 2025 年までにあと 100 万人の新

たな介護労働者が必要とされる。

その一方で、厚生労働省の統計（賃金構造基本統計調査）でも全産業の労働者の平均勤続年数が 11.8 年に対して、介護職員はその半分以上の 5.5 年という実態をどのように考えたらよいのだろうか。何故、介護労働者は職場を去るのか。本来、介護の仕事は「やりがい」を感じられる仕事なのに、厚労省も認める低い賃金実態、厳しい労働条件、社会的地位の低さなどがその大きな要因と言える。

2 15 年の介護保険改悪の中身と問題

今年の 4 月から介護保険制度が大きく改悪された。その中身は以下に述べるが、その根底に流れる思想は「自立・自助」の精神に基づく総介護費抑制と、「効率化・重点化」の名の下での介護保険制度破壊であり、それは憲法 25 条で保障されている「国民の権利としての福祉」の否定である。

厚生労働省は「持続可能な制度」の実現を錦の御旗よろしく強調するが、理念さえも投げ捨てた介護保険制度で、果たして国民の介護に対する不安や要求に応える事が可能であろうか。

1) 要支援 1、2 を介護保険給付から切り捨て、地方の事業に強制的に移行
介護保険サービスを受けるためには要介護認

定が必要で、高齢者の要介護状況で7段階に区分される。その内、介護度が「軽い」とされる要支援1と2の高齢者を介護保険制度から外し、2017年度までに市町村の事業に移行することは、介護保険制度の根底にかかわる重大な問題である。

現在、要支援1と2の高齢者は全国で154万人（厚生労働省介護保険事業状況報告書2013年4月速報版）と全体の27.4%を占める。要支援の高齢者に必要な専門的な介護保険サービスが提供されないと、介護度は重度化する危険性が高くなり、介護保険財政を圧迫する事態になる。厚生労働省の旗振りで、今年の4月から一部の自治体（全国で78カ所、全自治体の5%足らず）で介護保険事業が「地域支援事業」に移行されたが混乱が報告されている。

今後、介護保険財政が一層逼迫する中、要介護1、2の層にまで介護保険給付の対象から外される危険性が予想される。

2) 利用料の自己負担は倍加

介護保険では、制度が始まって以来、介護サービスの利用者負担（利用料）は1割であった。しかし、今年の8月から一定の所得がある高齢者^①の利用料負担は2倍に引き上がり、その対象者は60万人と推定されている。厚生労働省はこの高齢者を「負担能力がある」と弁明するが、経済的な理由で介護サービスの利用をためらうことになれば、一層の介護状況の悪化になる事態になりかねない。

3) 特養ホームの入所を要介護度3以上に限定

「終の棲家」としての特別養護老人ホームへの入所を希望する高齢者は多い。しかし、厚生

労働省は、今年の4月から「やむを得ない事情」がない限りは入所対象を要介護3以上に限定した。つまり、今までは順番が来たら入所できていた要介護1と2の高齢者の方の入所を門前払いしたのである。その数、17.8万人で急増した特養入所待機者全体の34.1%を占めている。特養に入所できない高齢者の受け皿として、サービス付高齢者住宅や有料老人ホームなどが存在するが、それとて経済的な理由から入所をためらう場合も多い。そして、施設に入れない高齢者は在宅での介護を選ばざるを得ず、その結果、家族への介護負担は一層増える事態になる。

4) 施設の補足給付を縮小（食費軽減措置、居住費の軽減措置の改悪）

低所得者が施設利用をした場合に食費や居住費の負担を軽減する目的で「補足給付」が行われていたが、今年の8月からその軽減措置が大きく改悪された^②。その結果、「補足給付」を申請する場合は、入所者とその配偶者の預金通帳などの写しと金融機関に対する残高照会の同意書の提出を義務付けられ、提出をためらう人が多数出ている。「補足給付」の適用がされなかった場合は、多床室で年間約55万円、ユニット個室では年間約100万円の負担増になるとの調査結果も報告されている。

5) 介護保険料はどこまで値上げされるのか

介護保険料（65歳以上の被保険者の保険料）の値上げは国民の負担限度を超えようとしている。介護保険制度がスタートした2000年当時の全国平均は2911円であったが、3年毎の見直しの度にどんどん引き上がり、第6期（2015

～2017年度）の保険料は5514円が基準額となった。とりわけ福島原発避難区域では介護利用増で保険料が急騰^⑧している。厚生省の試算によれば団塊の世代が後記高齢期を迎える2025年には8200円になるという見通しである。

介護保険料が引きあがるのは、制度自体の問題に起因している。介護に関わる費用負担の割合は公費が5割、保険料が5割と決められている。そのために、高齢者が増えて介護保険に関わる費用（介護報酬全体の金額）が増えれば増えるだけ全体のパイは大きくなる。負担割合に占める介護保険料が5割と定めている以上は、介護報酬の絶対量が増える限りは保険料もそれに伴って値上げがされる。さもないと、介護サービスの量を引き下げて介護報酬の額を抑えるしかないだろう。その象徴的な方策が1)で述べた、要支援1・2を介護保険給付から外すやり方である。

このままでは、介護保険財政破綻は必至であり、政府がお題目のように唱える「持続可能な制度」は到底実現しないであろう。ここに介護保険制度の限界がある。

3 介護現場での状況——介護の現場では今

多くの介護現場において共通する問題や課題は、「人手は集まらない。やっと仕事についても定着せずに辞めてしまう」ということに集約される。その問題の背景には、厳しい労働条件と低賃金が改善されない→退職者が後を絶たず、どの職場も人手不足が常態化している→介護労働に対するモチベーションの低下→更なる労働強化という「悪循環」「負の連鎖」が横たわっている。

介護現場で働いている介護労働者は一様に労

働条件の劣悪さを訴え、先への展望が見えないことへのあきらめ感が共通している。仕事の大変さはあっても今後の展望が見えさえすれば、これほどまでに離職率は高くないだろう。

しかし、今回の介護保険の大改悪によって、介護現場の深刻さはますます深くなり、今以上に介護職場から離職する労働者が後を絶たない事態になり、その行きつく先は介護崩壊である。

国も、表向きには「介護労働者の人材確保が重要であり、介護労働者の処遇改善が必要だ」と言わざるを得ない。しかし、その対策はまやかしとごまかしがあり、現場の介護労働者の抜本的な処遇改善には程遠いものである。

以下、1)と2)で私たちが聞き取った介護現場からのリアルな実態について事例を示す。

1) 人手が集まらない。慢性的な人手不足。

辞める人が後を絶たない。

・「退職者が出て募集をかけても人がこない。人材不足がいつまでも解消されないなかで、残っている職員が無理をするために病休者が出て、ますます悪循環になり、1日が終わるとクタクタで疲れがとれない」

・「どこの施設も高齢者関係は人手不足で、定着しない。この2年くらい特にその傾向が強まっている。人材が集まらず、専門性を高められない。仕事を覚えることができない。どうしても人手が欲しいので、業務上の指示を忘れてしまうような人材でも、採用せざるを得ない」

・「介護の仕事は専門性が問われ、人間相手の仕事には長い時間（経験年数）が必要だが、仕事に無力感を感じてしまい、仕事の面白みがわかる前にやめてしまう」

2) 現場の実態に見合わない3:1の配置基準。高齢者を物のように扱ってしまう?!

・「認知症高齢者が増えたり、介護度が重くなっているが、配置基準は3:1が変わらない。加算を取って2:1に近づいたとしても残業は減らない。介護事業所の運営基準に定められている週2回の入浴ができない事態が発生している。利用者の状態も常に変化している中では、食事をさせ、トイレに行き、風呂に入れて寝させるだけで精一杯。高齢者を物のように扱うのではなく、人として扱いたいが、3:1では最低限の人権すら守れない。職員が少ないため、夜勤明けの職員が入浴介助をしている」

・「職場では2月までに3分の2の職員が辞めていて3:1の基準も守れない状況だ。介護の質も低下し、事故の比率も高い。入浴もまともにできずに褥瘡などの皮膚疾患も増えている。利用者からのクレームも上がっている」

・「経験がある職員が夜勤をしないといけないので、昼間の時間帯は経験のない人ばかりで仕事をしている。聞かれても何もわからない状態で仕事をしているので、事故が起きないわけではない。利用者に話しかけることもなく黙って淡々と仕事をしている。それで人権を守っていると言えるのか?それが3:1の問題」

3) 介護職員の賃金は引きあがるのか。

「全体の介護報酬が引き下げられていても介護職員の処遇は改善する」と厚労省は平然と説明するが、これは事実だろうか。

厚生労働省は「介護報酬全体として引き上がった^④が、介護労働者の賃金は平均で月12000円賃金上がる仕組みを作った」と胸を張る。しかし、実際の介護の現場からは、4月以降賃金が引き上がったとする声は殆ど聞かれない。

むしろ、「定期昇給の幅が少なくなった」「賞与が引き下げられた」などの実態が生まれている。

その事態を裏づけるように「介護職処遇改善に例外、厚労省4要件^⑤で賃下げ容認」(3月30日付福祉新聞)という新聞報道があった。この根拠は、厚生労働省老人保健局老人保健課が都道府県に示した事務連絡で、事業の継続を図るために、介護職員の賃金水準を引き下げる状況を証明させる免罪符として「特別な事情に係る届け出書」まで作成している。

この事実から見ても、介護職員の処遇改善を「必要」とは認めつつも、「特別な事情」として給与の引き下げのお墨付きを与える厚労省は、本気で介護職員の処遇改善をする気がないと批判されても仕方がないだろう。

4 「安心の介護」実現にむけての共同の取り組みを

1) 利用者、従事者、経営者の共同

今回の介護保険改悪の影響は、介護保険サービスを受けている利用者も介護職場で働く労働者も、そして、介護事業を運営・管理する経営者のいずれにとっても大きな問題を投げかけている。そして、社会保障改悪の先兵といわれる介護保険制度の仕組上の問題から、職員の賃金を上げようとすれば介護報酬を上げざるを得なくなる。しかし、そうなると利用者の利用料や保険料が連動して引き上がり、負担が重くなる。また、介護報酬を全体に引き下げた中で、介護労働者の賃上げを実現しようとすれば、事業所全体の経営が厳しくなるのは火を見るより明らかだ。従って、「安心の介護」を実現するためには、介護に関わる当事者(利用者、労働者、経営者)が共同して介護保険制度の抜本的改善にむけての運動を起こすことが重要である。そ

して、その前提となるものは、それぞれの抱えている実態と問題点を共有して、国民に介護保険の問題を分かりやすい形で訴えることである。

2) 介護分野だけでなく、社会保障闘争の中で幅広く

介護保険の大改悪の背景として安倍暴走政権が推し進める社会保障制度改革推進法とプログラム法によって、国民に「自立・自助・自己責任」を押し付けてきている。今年の4月からは、介護報酬の引き下げに加えて障害福祉サービス報酬も実質引き下げている。また、子ども・子育て支援制度によって、公的責任を投げ捨て、保育分野にも直接契約制度の導入がされた。更に、医療保険制度の改悪法案など政府の社会保障切り捨て攻撃はとどまることを知らない。そのことを裏付けるのが「経済財政運営と改革の基本方針」（骨太の方針）である。

従って、介護保険の改悪を許さずに、「安心の介護」を実現させるためには、介護保険の改善の運動を社会保障闘争の中にしっかり位置付けて取り組む事が肝要である。

その意味で、「金のないものから金とるな！」をスローガンに障害者自立支援法を廃案にし、国の方針を変えさせた障害者運動の教訓に学ぶことが重要である。

注

①負担が2倍になる高齢者は①②の両方にあてはまる人①本人の合計所得金額が160万円以上、②同一世帯の65歳以上の人の「年金収入+その他の合計所得金額」が単身で280万円以上、2人で346万円以上。

②補足給付の改悪 利用者本人が非課税世帯という従来の基準に加えて、①預金などが1000

万円（配偶者があれば2000万円）以下、②配偶者も非課税世帯であるという条件が付け加えられた。

③福島県原発避難区域の介護保険料の急騰 介護保険料が高い全国上位20自治体の中に福島県内の7町村が含まれている。2位：飯舘村8003円（伸び率40.3%）、5位：双葉町7528円（同18.7%）、6位：大熊町7500円（同15.4%）、6位：葛尾村7500円（同25.0%）。現在は避難区域の住民は国の特例措置で保険料と利用料が原則全額免除されているが、今後、避難指示の解除などによって措置がなくなれば思い負担となる。

④介護報酬の引き下げ 3年に一度の介護報酬の引き下げは事業経営とその下で働く介護労働者に大きな影響を及ぼしている。今回の改定率は3年前に比べてマイナス2.27%と言われているが、その内訳として、「中重度や認知症等の対策」が+0.56%、「職員の処遇改善」が+1.65%が加味されているので実質的には介護報酬の本体単価事態は-4.48%という大幅な引き下げである。

⑤賃下げを容認する4要件（事務連絡「介護職員処遇改善加算に関する基本的考え方並びに事務処理手順及び様式例の提示」）①利用者数の大幅な減少などで経営が悪化し、一定期間にわたり収支が赤字で資金繰りに支障が生じること。②賃金水準の引き下げの内容。③経営及び賃金水準の改善の見込み。④賃金水準を引き下げるについて、適切に労使の合意を得るなどの必要な手続きをとっていること。

（にしうら さとし・福祉保育労副委員長）

特集 ● 歴史的岐路に立つ生存権と社会保障

社会保障の財源をどこに求めるか

垣内 亮

本稿の課題は、今後いつそう増大することが見込まれる社会保障の財源を、どのようにしたら確保できるかを明らかにすることである。まず、現在の安倍政権がどのような路線を進めようとしているのかを見ていこう。

1 消費税増税と社会保障削減を同時に推進する安倍政権

2012年8月制定の「社会保障制度改革推進法」には、社会保障給付に要する費用に係る国及び地方公共団体の負担の主要な財源には、消費税及び地方消費税の収入を充てる」と書かれている。

これは、社会保障財源はもっぱら消費税でまかなうという宣言にほかならない。消費税は、強い逆進性を持ち、「公平性」とは程遠い税である。また、後述するように、ヨーロッパなどをみても、「社会保障財源をもっぱら消費税（付加価値税）に求める」などという国はなく、日本だけの特異な制度といわなければならない。

これまで、消費税増税と社会保障削減は、巧妙に組み合わせられ、相乗的に推進されてきた。大平内閣が大型間接税の導入をめざし、79年の総選挙に負けて失敗すると、80年代には「増税なき財政再建」を旗印とした「臨調行革路線」のもとで、社会保障の削減が進められた。その後、「社会保障のため」ということを口実に、消費税の創設と増税が強行された。小泉内閣では、首相が「任期中には消費税増税は行わない」と宣言す

る一方で、「そのかわりに歳出削減が必要だ」として、社会保障予算の自然増を国費ベースで毎年2200億円削減する予算編成を続けた。この結果、「医療崩壊」「介護難民」などの言葉が生まれるほど、社会保障の荒廃が広がった。

民主党政権の時期には、こうした社会保障予算の削減には一定の歯止めがかけられたが、そのかわりに、当初のマニフェストにはなかった消費税増税が打ち出され、これが強行された。

このように、消費税増税と社会保障費削減のどちらかが、時々の情勢に応じて強調され、交互に推進される形で推進されてきた。鋸の歯は、交互に違う方向を向く構造によって、押しても引いても切れるように工夫されている。鋸の歯と同様に、押したり（消費税増税）、引いたり（社会保障削減）して、制度改革が進められてきたのだ。鋸と違うのは、切られるのが材木ではなく、国民の生命と暮らしだったということだ。

安倍政権の場合は、さらに悪質だ。「社会保障のため」といって消費税を増税した直後だというのに、今年の「骨太の方針」では、社会保障を「歳出改革の重点分野」と位置づけ、その抑制を打ち出した。これは、小泉内閣時代の社会保障削減路線を復活するものにほかならない。しかも、消費税増税の方も法律は成立したとはいえ、まだ完全実施されたわけではない。税率10%への増税は1年半先送りされ、2017年4月に実施されることになっている。したがって、今後数年の間

に、消費税増税と社会保障費削減が同時に実施されていくことになる。安倍政権は2本の鋸で同時に国民を痛めつけようとしているのである。

こうした情勢のもとで、国民の運動も、単に消費税増税に反対するだけでも、社会保障改悪に反対するだけでなく、それを有機的に結合して展開される必要があるだろう。そうしてこそ、「社会保障を充実したいなら消

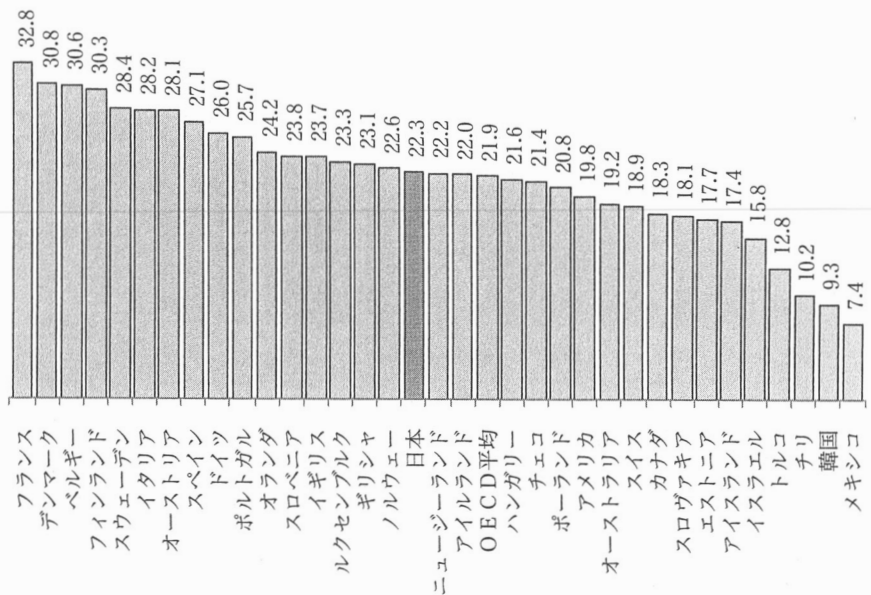
費税増税が必要だ」「増税に反対なら社会保障を削減されても文句をいうな」という攻撃に対して、有効な反撃が可能となる。こうした運動のためにも、消費税に頼らない社会保障の財源確保の道を明らかにすることが重要になっている。

2 ユーロッパとの比較で社会保障財源の可能性を考える

社会保障について考える際、ヨーロッパが比較対象としてあげられることが多い。もちろん、国や制度によって例外もあるだろうが、総体的にみれば、日本に比べヨーロッパでは社会保障予算が充実しているといえる。(図1)のように、日本の「公的社会支出」はヨーロッパの多くの国に比べて低く、日本の社会保障費が「多すぎる」という議論が正しくないことは明らかだ。

政府は、社会保障予算が財政赤字の主要原因であるかのように描き出すことによって、その削減を進めようとしている。しかし、問題は、日本の社会保障費が「多すぎる」ことではなく、必要

図1 公的社会支出／GDPの国際比較



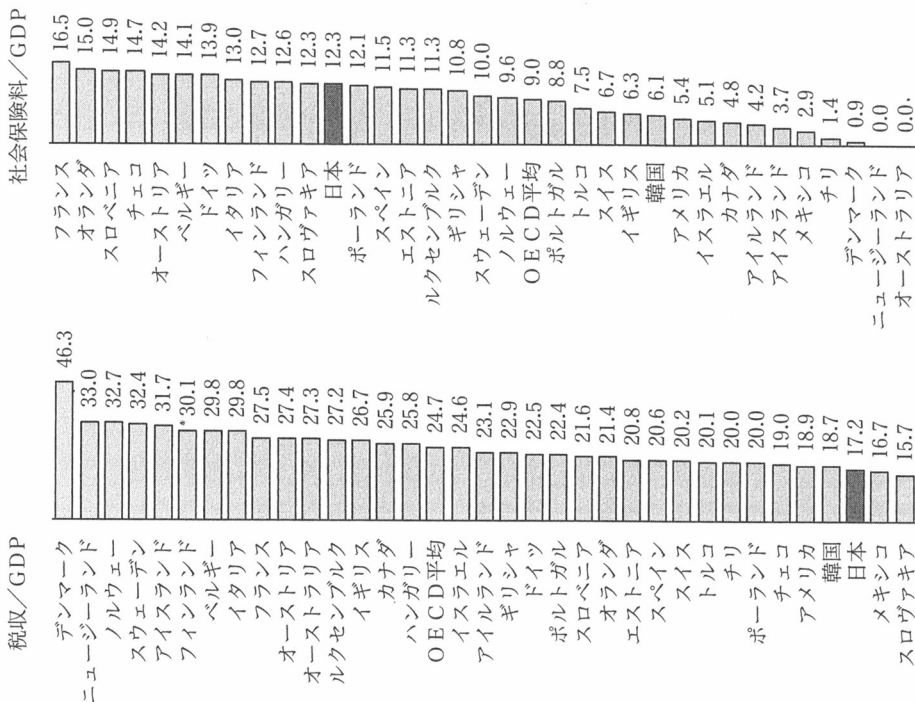
出所：OECD「Society at a Glance 2014」、117 ページ。
2012-13 年データ、単位：%

な社会保障財源がきちんと確保されていないことにある。

図2は、各国の税収と社会保険料収入の対GDP比を比較したものだが、日本の税収は34か国中32位で、最下位に近い。社会保険料では平均を若干上回っているが、日本がドイツと並んで、年金・医療・介護・失業の4分野のすべてを社会保険制度で対応している数少ない国の1つであることを考えると、必ずしも高い方であるとは言えない。このように、社会保障のために必要な税や社会保険料収入がきちんと確保されていないために、結果として財政赤字が発生することになっているのである。

こうすると、「ヨーロッパは消費税率が高いから税収が多いのだ」という反論が聞こえてくるかもしれない。しかし、こうした議論に対しては、眉につばをつけて見る必要がある。たしかに、日本の消費税に相当するヨーロッパの付加価値税の基本税率は日本より高い。ほとんどの国が20%台の税率であり(表1参照)、税率だけで比べ

図 2 税・社会保険料の対 GDP 比の国際比較



OECD データベース、2012 年データ、単位：%

ば、日本（8 %）の 2～3 倍にもなっている。

しかし、だからといって、税収も 2～3 倍あるとは限らない。第一に、ヨーロッパでは基本税率は高くても、食料品など広範な商品・サービスに軽減税率が設定されており、税率ほどには付加価値税収は多くない。第二に、所得税など他の税収が日本より相対的に高いため、国・地方の税収全

体に占める付加価値税の比重は税率の高さほどには高くならない。

実際、ヨーロッパなどの国税・地方税の合計額に対する付加価値税の割合は、表 1 のように日本に比べて高くはない。税率が 10 % になれば、日本の方が上回ってしまう可能性が高いのである。

さらに、前述したように、日本では「社会保障の主要な財源には消費

税を充てる」ことが法定されており、制度的に「社会保障財源を消費税に頼る」仕組みになっている。しかし、ヨーロッパでは、このような制度を実施している国はない。

そもそも、ヨーロッパの付加価値税は、戦費調達のために創設された大型間接税が、戦後に形を変えて存続したという経緯があり、社会保障のた

表 1 主要国の付加価値税の税率と税収

	①国・地方税収合計	②付加価値税の税収	②/① (%)	付加価値税基本税率
日本 (億円)	957,082	216,688	22.6	8.0
イギリス (百万ポンド)	445,245	111,613	25.1	20.0
ドイツ (百万ユーロ)	622,020	192,230	30.9	19.0
フランス (百万ユーロ)	566,961	139,622	24.6	20.0
イタリア (百万ユーロ)	472,726	93,179	19.7	22.0
スウェーデン (百万クロナ)	1,300,913	327,861	25.2	25.0
デンマーク (百万クローネ)	863,197	181,791	21.1	25.0
カナダ (百万カナダドル)	431,767	31,220	7.2	5.0

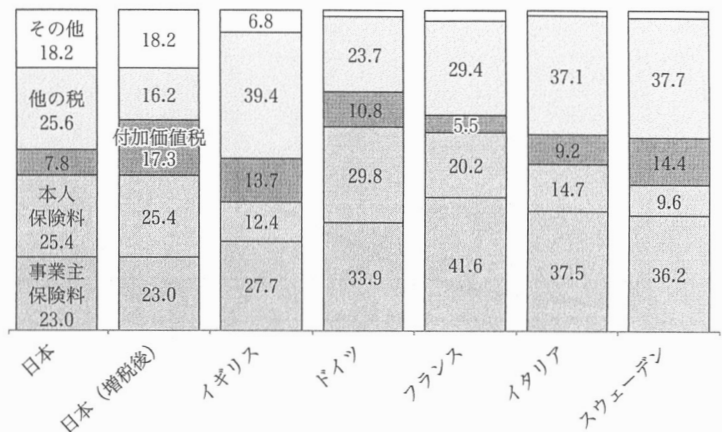
出所：日本以外は OECD 歳入統計、2012 年（カナダは 2010 年）、日本は 2015 年度予算税率は 2015 年 1 月現在、財務省ホームページによる。

めの財源として創設されたわけではない。スウェーデンでは、「国民からみて、付加価値税は所得税ほど透明ではない。国民は負担した付加価値税額を把握できないのに対して、所得税額は把握することができ、みえやすい。負担と給付の関係を明確にするためには、所得課税の方が社会保障の原資としては適当である」という意見が多いとも言われている（2004年、政府税制調査会海外調査報告）。

主に国が担うか地方自治体が担うかの制度的な違いはあれども、社会保障が最も多くの予算を必要とする政府の重要な仕事であるのは、ヨーロッパはもちろん、アメリカも含めて先進国では共通していることである。政府の中心的な仕事には、特定の税だけではなく、すべての税を財源とするのが当然である。こうした発想から、ヨーロッパのほとんどの国では、社会保障の財源を付加価値税などに限定せず、すべての税を財源としているのである。日本のように「社会保障の主要な財源には消費税を充てる」などと法律で定める国はきわめて異例と言わなければならない。

図3は、日本の消費税が「社会保障目的税」となっていることも計算に入れて、各国の社会保障財源の構成比を比較したものである。このグラフを見れば、ヨーロッパの社会保障が決して「消費税頼み」ではなく、社会保険料や付加価値税以外の税も財源となっていることがわかる。日本で消費税率が10%になれば、日本の消費税の比重は、ヨーロッパ諸国を超えてしまう。

図3 日本とヨーロッパ主要国の社会保障財源の比較（2012年）



社会保障給付の財源内訳の構成比、単位：％、2012暦年ベース（日本の社会保障費は予算年度ベース）
 社会保障財源の内訳は、ユーロスタット「社会保護費統計」、日本は「社会保障費用統計」による
 公費負担の税目別内訳は、OECD 歳入統計による
 日本の消費税の一部と、フランスの各税の一部が「社会保障目的」とされていることを考慮して計算
 「日本（増税後）」は、消費税率が10%になった場合を想定し、増税分を「社会保障目的」として計算
 日本の「その他」は、資産運用収入や積立金の取り崩しなどである。

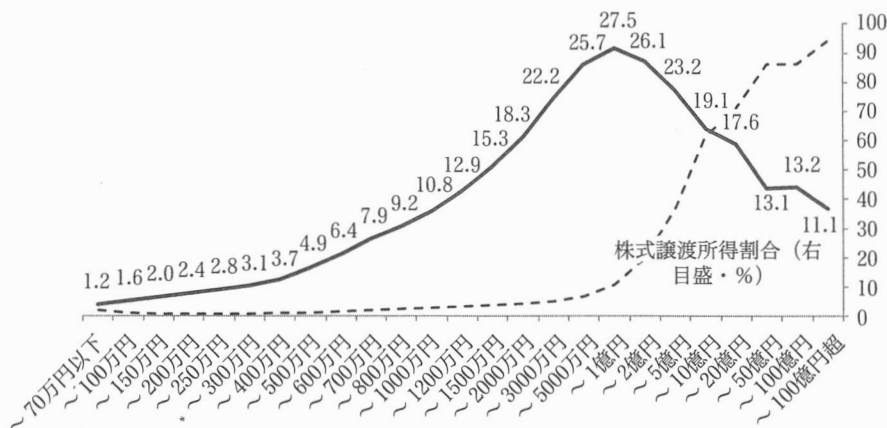
3 応能負担を基本とした税と社会保険料の改革

社会保障財源の確保のためには、歳出の無駄をなくすことも大事だが、それだけでは足りない。たとえば、軍事費は年間5兆円だが、これを何割か削ったとしても、社会保障財源にはとても足りない。社会保障財源の確保には、税や社会保険料などの歳入面の改革を避けて通れない。本稿では、紙数の関係もあり、歳入面に限って検討したい。

税制や社会保険料のあり方をめぐって重要なのは、「能力に応じた負担」の原則を徹底し、これに反する不公平な制度を改めることである。たとえば、所得税は5～45%（住民税と合わせて15～55%）の累進税率となっており、所得が高いほど負担率が高くなるはずである。ところが、実際の負担率は、図4のように、所得が1億円程度以上になると逆に下がってしまう。

別に、所得が1億円以上になると税率が下がる

図 4 申告納税者の所得階級別の所得税負担率



出所：国税庁「申告所得税の実態」2013年分。単位：%

制度があるわけではない。所得1億円以下の層では給与所得や事業所得が所得の多くを占めており、これらには累進税率が適用されるのに対して、高所得者では株式や土地の譲渡所得の比重が高く、こうした所得には累進税率が適用されないからである。図4には所得に占める株式譲渡所得の割合を示したが、高所得者ほど、この割合が高いことがわかる。2013年までは証券優遇税制が存在し、株式譲渡所得の税率が7%（住民税をあわせても10%）にすぎなかった。この結果、高額所得者の負担率が低くなったのである。

証券優遇税制は2013年で期限切れとなり、2014年からは税率が15%（住民税をあわせて20%）になった。しかし、表2のように、欧米に比べればまだまだ低く、日本は「株主天国」となっている。これを改め、配当については低額のものを除いて総合課税とし、株式譲渡所得も高額の部分には欧米並みに30%の税率を適用すべきである。

法人税についても、図5のように、資本金の大きな大企業ほど負担率が低くなっている。これは、さまざまな減税制度が存在し、大企業ほど多くの制度を利用できるからである。

大企業が利用している優遇税制の減税効果を計

算すると、表3のようになっている。このうち、主な制度について紹介しておこう。

●受取配当益金 不算入制度 法人税の課税ベースである法人所得は、「益金マイナス損金」として計算されるが、企業の利益のうち、国内の

他の企業から受け取った株式配当については、その全部または一部が益金に算入されず、その結果として非課税となる。多くの子会社を持つ企業や、トヨタ自動車のように溜め込んだ内部留保を株式運用している企業が、多くの恩恵を受けることになる。

●外国子会社配当益金不算入制度 08年度までは、外国企業から受け取った配当は「益金不算入」の対象とはならず、益金に含めて税額を計算したうえで、外国で払った税額を差し引く仕組みだった。09年度から制度が変わり、外国子会社からの配当については、外国で税金を払ったかどうかに関係なく、ほぼ非課税となる仕組みになった。海外進出している多国籍企業が多くの恩恵を受ける。トヨタ自動車は08～12年度の5年間、巨額の利益を上げながら法人税ゼロだったが、利益の多くが外国子会社からの配当だったためである。

●研究開発減税 売上に対する研究費の割合に応じて、研究費総額の8～10%相当額を法人税から差し引くなどの減税制度。自動車、電機、製薬、化学など、研究費の多い特定企業に減税が集中している。財務省の報告書によれば、2013年度の減税額は全体で6240億円だったが、わずか

表2 株式配当と株式譲渡所得への税率の国際比較

<配当>

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
税率	源泉分離 20 % (国 15、地方 5) 総合課税 10 ~ 55 % (選択制、大口株 主は総合課税)	(国税) 0、15、20 % (州税) 4 ~ 8.82 % (市税) 2.55 ~ 3.4 % +税額の 14 % 付加税	(国税のみ) 10、32.5、 37.5 %	26.375 % (内訳) 所得税 : 25 % 連帯付加税 税額の 5.5 %	29.55 ~ 60.5 % (内訳) 所得税 14 ~ 45 % 社会保障関連税 15.5 %
その他	配当税額控除 (総 合課税の場合)		部分的インビ ュテーション方式		受取配当の 60 % を課税所得に算入

出所：財務省ホームページ、2015 年 1 月現在

(注) アメリカの州税・市税の税率はニューヨーク市の場合

日本の配当税額控除は、所得税から配当の 5 ~ 10 %、住民税から 1.4 ~ 2.8 % を税額控除するもの
イギリスの部分的インビュテーション方式は、受取配当にその 1/9 を加えた額を課税所得に算入し、算出税額か
ら受取配当額の 1/9 を控除する

<株式譲渡所得>

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
税率	源泉・申告分離 20 % (国 15、地方 5)	配当と同じ (1 年以下の短期保有 は割増し)	(国税のみ) 18、28 %	配当と同じ	配当と同じ
その他			低所得は非課税	低所得は非課税	保有期間に応じた 控除の適用後、他 の所得と合算

出所：財務省ホームページ、2015 年 1 月現在

20 社だけでその半分以上を占めていた。減税額
トップの企業は 1201 億円。企業名は公表されて
いないが、トヨタ自動車であることは間違いない。
「研究を促進するため」という名目の税制だが、
実際には研究費を増やした場合だけでなく、減ら
した場合にも受けることができ、事実上、特定企
業への補助金という色彩が強い。

●連結納税制度 親会社と 100 % 出資の国内子
会社の所得を合算して法人税を計算する制度で、
2002 年度から導入された。黒字企業と赤字企業
の損益を相殺することによって減税効果が生じる。
トヨタ、日産、ホンダ、NTT など、多くの大企
業がこの制度を利用している。

以上のような大企業優遇税制を改めることで、
多くの財源を確保できる。安倍政権は「日本の法
人税率は海外に比べて高い」といって、今年から
さらに税率を引き下げたが、こうした減税を中止

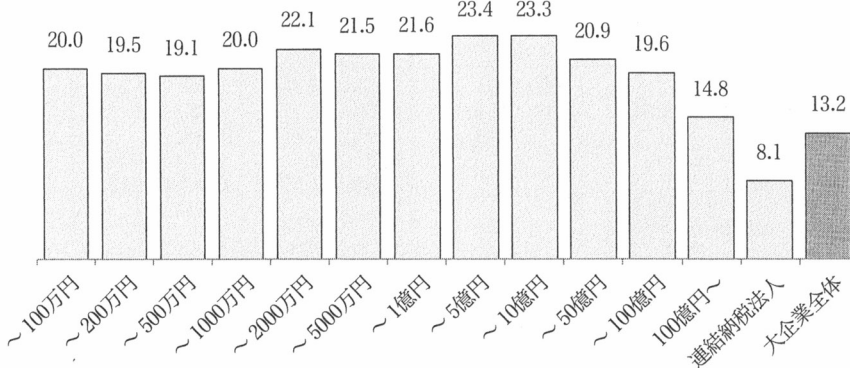
することでも、さらに財源が生まれることになる。

社会保障財源の半分近くを占める社会保険料を
どう確保するかも重要である。

厚生年金などの社会保険料は、報酬比例の料率
であり、所得税のような累進制にはなっていない。
そのうえ、基準となる標準報酬には頭打ちがある。
厚生年金の場合は月 62 万円で頭打ちとなってお
り、たとえ月給が 100 万円でも 1000 万円でも、
62 万円の人と保険料は同額である。この結果、
図 6 のように、高所得者ほど負担率が低くなっ
ている。

こうした仕組みについて、「能力に応じた負担」
を徹底する方向での見直しが必要である。たと
えば、厚生年金の標準報酬の上限を健康保険なみの
月 121 万円まで引き上げる、介護保険料や健康保
険の高齢者支援分については労働者本人のための
保険料というよりも税に近い性格があるものであ

図 5 資本金階級別の法人税実質負担率（2013 年度）



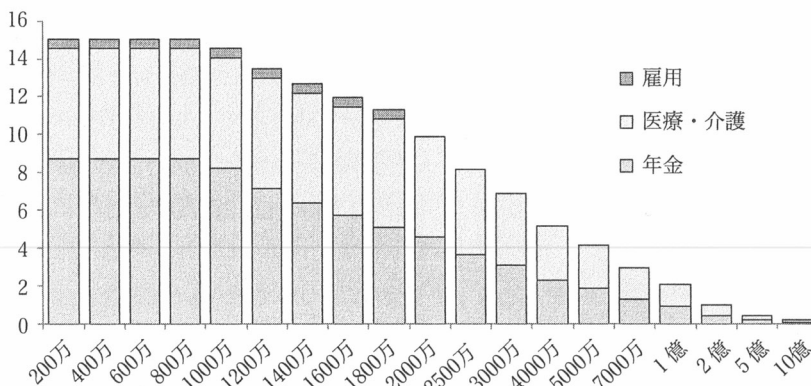
資料：国税庁「税務統計から見た法人企業の実態」（2013 年度分）により作成、単位：％
復興特別法人税は含まれていない。大企業は、「資本金 10 億円以上＋連結納税法人」
実質負担率＝税額控除後の法人税額／本来法人所得
本来法人所得＝法人所得＋受取配当益金不算入等＋引当金等増加額＋連結によって相殺された所得

表 3 大企業優遇税制の減税効果

年度	2009	2010	2011	2012	2013
受取配当益金不算入	0.54	0.57	0.70	1.23	1.43
外国子会社配当益金不算入		0.33	0.50	0.58	0.91
外国税額控除	0.40	0.27	0.42	0.56	0.63
研究開発減税	0.01	0.33	0.29	0.35	0.57
引当金・特別償却・その他	0.14	0.14	0.05	0.13	0.19
連結納税の効果	0.63	0.54	0.59	0.42	0.53
合計	1.73	2.17	2.54	3.26	4.27

国税庁と財務省の統計データから筆者が推計、単位：兆円
対象は資本金 10 億円以上の企業＋連結納税法人。国税の法人税への影響のみ計算（受取配当益金不算入や引当金などについては、他に法人住民税や法人事業税にも減税効果が及ぶ）

図 6 給与年収別の社会保険料負担率



東京都所在企業の給与年収 200 万～1800 万円の一般社員と、年間報酬 2000 万～10 億円の会社役員を想定
厚生年金、協会健保（介護保険を含む）、雇用保険の保険料負担の対年収比を計算、単位：％
賞与は年 2 回で、それぞれ月給の 1.5 か月分であると想定。保険料率は 2015 年 8 月現在の率を適用

り、所得税と同じように上限をなくす、本人負担分には一定の上限を設ける保険料についても、事業主負担分については上限を設けないなどが考えられる。これによって負担増となるのは、主に高給サラリーマンの多い大企業であり、中小企業への影響は少ない。

4 国民の所得を増やす経済改革

図 7 は、各国の名目 GDP の推移を示したもののだが、これを見ると、日本だけが経済成長が止まっていたことがわかる。前述した

日本の税収や社会保険料収入の少なさは、大企業や富裕層への減税だけでなく、経済の低迷による影響も大きい。欧米各国の成長率は、平均して毎年 2～4％となっている。日本でも 2％程度の成長が実現できれば、10 年間で 20 兆円の税収増が実現できる。さらに、社会保険料も安定的に増え、社会保障財源の確保に資することになる。

では、なぜ日本では長期にわたって経済成長がストップしたのか。最大の問題は、国民の所得が低迷し続けてきたことである。

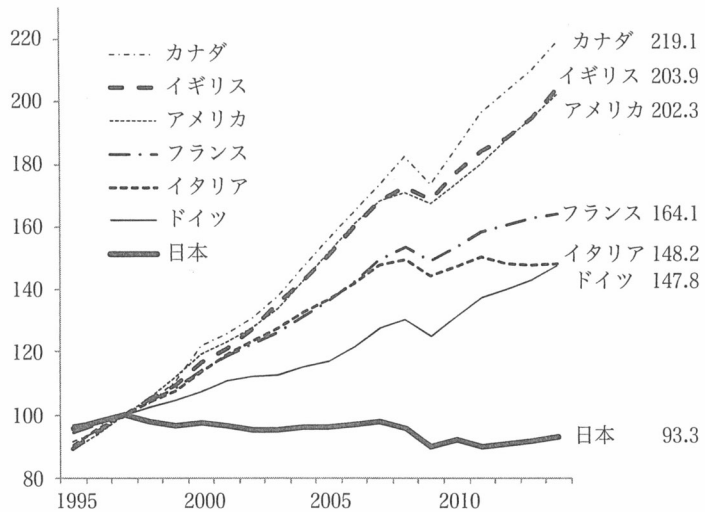
97年の消費税増税とアジア経済危機を受けて景気が悪化し、金融機関の破綻が相次ぐなど、日本経済が深刻な危機に陥った。これに対して大企業は賃金切り下げ、非正規雇用の拡大などによってコスト削減競争を進め、利益を確保しようとした。政府も派遣労働の拡大など労働分野の規制緩和によって大企業を応援した。この結果、2007年

ころまでに大企業の利益は急増したが、賃金は下がり続け、消費が伸び悩んだ結果、物価の下落が続いた。大企業の内部留保は急増したが、国内での新たな投資先を見いだせず、内部留保は設備投資にも回らず、膨大な余剰資金となっていった（図8）。

こうした経済の悪循環を打ち破り、安定的な経済成長を実現する鍵は、300兆円規模にまで膨れ上がった大企業の内部留保を賃上げなどによって国民経済に還流させ、国民の所得を増やすことである。

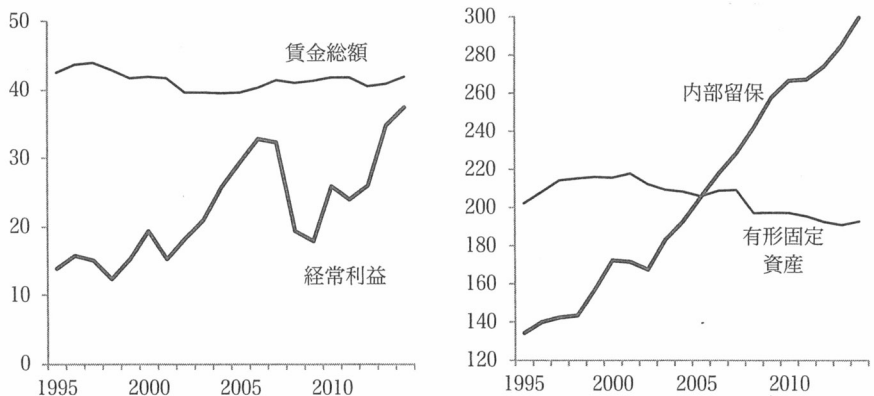
ところが、安倍政権の2年半で起こったことは、

図7 各国の名目GDPの推移（97年＝100）



出所：OECD データベース、97年を100とした名目GDPの推移

図8 大企業の諸指標の推移



出所：財務省「法人企業統計」、資本金10億円以上の企業（金融・保険業を除く）、単位：兆円

まったく逆行することだった。円安と法人税減税によって、大企業の利益は急増し、内部留保はさらにふくれあがり、株価上昇で一部の株主には巨額の利益がもたらされた。しかし、賃金はわずかしかならず、消費税増税による物価上昇で、実質賃金はマイナスとなった。

表4は、この2年間に利益を増やした大企業のうち、14年度の連結経常利益が50億円以上の企業826社について、決算データを集計したものだ。連結経常利益は1.7倍近くに増え、税引き後の当期純利益は2倍になった。役員報酬は18%も増

表4 安倍政権の2年間で増益となった大企業の諸指標

2014年度の連結経常利益が50億円以上の大企業			985	社	
うち、2012年度に比べて増益となった企業			826	社	
連結経常利益	26.5 兆円→	44.3 兆円	67.0	%増	
連結当期純利益	13.9 兆円→	27.8 兆円	100.7	%増	
役員1人当り報酬額	3,198 万円→	3,786 万円	18.4	%増	
本社正規職員1人当り給与年収	671.7 万円→	701.1 万円	4.4	%増	
株主への配当	4.84 兆円→	7.16 兆円	47.9	%増	
（うち国内個人株主向け）	1.05 兆円→	1.37 兆円	30.4	%増	
（ 外国人株主向け）	1.54 兆円→	2.57 兆円	67.3	%増	

出所：各企業の有価証券報告書の数値を集計

を拡大する点でも、
 ②社会保障分野での
 新たな雇用と所得を
 もたらすという点で
 も、大きな効果を持
 つものである。財源
 不足を理由に社会保
 障を削減するのでは
 なく、社会保障の拡
 充で経済の好循環を
 つくりだし、それに

加したが、労働者の賃金はボーナスを含めても2年間で4.4%程度の増加にとどまっており、この2年間の物価上昇（帰属家賃を除く総合＝4.7%）を差し引いた実質ではマイナスとなっている。株主への配当は48%も増えたが、その多くは外国人投資家の利益となった。

これでは、いくら大企業の儲けは増えても、国民の所得増加につながらず、日本経済は良くならない。2014年度は多くの大企業が史上最高益を更新したが、経済全体はマイナス成長（実質成長率▲0.9%）だった。15年1～3月期は年率2.4%の高い伸びとなったことを受けて、政府は「4半世紀ぶりの良好な状態」などと称したが、4～6月期には再びマイナス成長に陥るなど、先行き不透明な状況が続いている。

「大企業を儲けさせれば経済は良くなる」という「アベノミクス」の破綻は明らかであり、その転換が求められている。具体的に必要なのは、「内部留保を活用して賃上げを」という労働者のたたかいを広げること、労働法制の改悪を許さず雇用のルールを確立すること、最低賃金の引上げなどの運動を進めることである。国民の購買力を奪い景気をさらに悪化させる消費税率10%への増税はきっぱり中止すべきである。

最後に、社会保障の改悪を許さず、逆に拡充をはかることは、①暮らしに安心をもたらして消費

よって財源の確保にもつなげるという攻勢的な政策運営が求められるということを強調しておきたい。

（かきうち あきら・日本共産党経済政策委員）

特集 ● 歴史的岐路に立つ生存権と社会保障

社会保障再生と労働組合

原富 悟

1 社会保障の変質化の策動と労働組合

1) 「解釈改憲」による社会保障の解体

いま、日本の社会保障は、安倍内閣のもとで着々と「解体」への道を進んでいる。

2012年6月、民主党政権下でおこなわれた「社会保障・税一体改革」に関する民主党、自民党、公明党の「三党合意」により、同年8月には消費税増税・社会保障関連8法（消費税増税関連2法、子ども・子育て関連3法、年金関連2法、社会保障改革推進法）が成立させられた。なかでも、その後の「社会保障改革」の道すじを明示した社会保障改革推進法については、日本弁護士会連合会が会長声明で「国による生存権保障及び社会保障制度の理念そのものを否定するに等しく、日本国憲法25条1項及び2項に抵触するおそれがある」と批判したように、社会保障分野における事実上の解釈改憲であった。

2013年秋には、政権に復帰した安倍自公政権の下で、分野ごとの制度改革を進めるための「プログラム法」が成立し、これにもとづいて2014年の通常国会では「医療・介護総合法」が、続いて2015年の通常国会では、国民健康保険法、医療法、社会福祉法などの「改正」がおこなわれた。

社会保障の「改革」は、安倍内閣の「日本再

興戦略」にも位置づけられている。給付を削減して国民に暮らしの困難を強いる一方で、多国籍化する大企業のグローバル戦略にもとづき、またアメリカの政府と巨大資本の要求にも対応しつつ、日本経済の成長戦略にくみこまれ、社会保障の営利化・市場化が追求されている。その司令塔として、財界のトップが直接参加する経済財政諮問会議や規制改革会議が機能している。

安倍内閣が2015年の通常国会に提出した「安全保障関連法案」は、憲法学者の大多数が「違憲」との判断を示したが、安倍首相がめざす「戦争のできる国」「世界で一番企業が活動しやすい国」への歩みは、憲法9条のみならず、憲法25条をも乱暴に踏み越えて、社会保障の「解体」へと進もうとしているのである。

2) 労働組合の分断と社会保障運動

日本国憲法は「政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすること」を決意し、「主権が国民に存すること」を宣言し、「全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免れ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する」と述べ、第9条で戦争放棄を、第25条ですべての国民に健康で文化的な最低生活を保障するとして、1947年に施行された。

戦後、多くの国民が生きることへの切実な要

求を抱えるなかで、労働組合が続々と生まれて労働者が声を上げ、政府の社会保障制度審議会は1950年に「現下の社会経済事情並びに日本国憲法25条の本旨に鑑み緊急に社会保障制度を整備確立する」必要があり「このような生活保障の責任は国家にある」とする勧告をおこない、戦後日本の社会保障制度がスタートした。

1950年代の日米安保条約、日米相互防衛援助協定を契機とした軍事費の膨張と社会保障予算の削減にたいする国民的な運動は、労働組合と社会保障に関わる諸分野の団体の共闘組織として中央社会保障推進協議会を生み出し、60年代から70年代にかけての政治革新の高揚期には、社会党、共産党による革新自治体が全国に広がって、老人医療の無料化や保育所づくりなど住民の要求運動を前進させた。73年・74年の春闘では、賃金の大幅引き上げとともに、全国的なストライキで年金制度の抜本的な改善を勝ち取った。労働組合運動と社会保障制度拡充の運動は連携しながら、国民的なたたかいを発展させていったのである。

こうした労働組合運動・国民運動と政治革新の高揚にたいし、70年代後半から、支配層による労働組合運動と革新政党への分断が画され、その一方で、賃金の抑え込みと社会保障の改悪が進行した。労働組合の春闘にたいしては、「管理春闘」と呼ばれる財界あがての賃上げ抑制がおこなわれ、75年以降、労働側の「春闘連敗」が続く。紆余曲折はありながらも70年代までは全体として制度の改善が進行した社会保障も、80年の健保法改悪を転機に、医療の負担増と給付の削減が進められていく。

89年に労働組合のナショナルセンターは連合（日本労働組合総連合会）と全労連（全国労働組合総連合）に再編され、それまで中央社保

協を支えていた総評（日本労働組合総評議会）の解散によって中央社保協は一時的に組織と運動の困難を余儀なくされた。労働戦線の分断は、社会保障運動をも分断し、社会保障の制度改悪のテコとされた。

1995年には、日経連（日本経営者連盟、のち経団連に合流）が「新時代の『日本的経営』」を発表し、非正規労働者の多用、派遣労働の拡大によって労働力の流動化と雇用の不安定化が大規模に広がる契機となった。一方で同じ95年に政府の社会保障制度審議会が、社会保障を憲法25条にもとづく国家責任から労働者・国民の「支え合い」に置き換えていくとする「勧告」をおこない、社会保障の理念の変質化が始まる。それは小泉構造改革などを通して深化し、日弁連が「違憲」と指摘する社会保障改革推進法に引き継がれてきた。

中央社保協は、存続の困難を乗り越え、健保中連（健康保険改悪反対中央連絡会）、くら福（くらしと福祉・地方自治を守る共同行動）、医療共同（国民医療を守る共同行動実行委員会）などの分野別・課題別の共闘組織が合流し、全国的に都道府県社保協が再建されるなかで、再び組織と運動を活性化させ、社会保障の変質化に抗して国民的なたたかいを組織していく。その支え役となり推進軸になったのは全労連であり、全労連傘下の都道府県労連であった。

労働戦線の分断は、労働組合運動からの階級的・民主的潮流の排除をめざす策動だったが、89年の結成時に支配層から「数年で消滅する」と言われた全労連は、すでに四半世紀にわたって存続し、社会保障の変質化の策動に対抗し、労働者・国民の生活要求を対置してその社会的な影響力を広げてきた。

労働組合の多数派となった連合は、「働くこ

とを軸とする安心安全社会」をうたい、労働諸法制の改悪に対してはしばしば全労連と同じ方向で行動するが、社会保障については「三党合意」による「社会保障・税一体改革」を推進する立場に立ち、労働者・国民の要求にもとづく大衆運動に消極的である。そのことが、政府による社会保障の変質化の策動を許している要因の一つであることは否定できない。

3) 新たな国民的な共同の再構築の可能性

新自由主義的「構造改革」によってもたらされた雇用の劣化と貧困の広がり、社会保障の相次ぐ制度改革によって増幅され、高齢者の生活問題や国保運営を含めて、国民各層のいのちと暮らしにかかわる問題をいつそう深刻化させている。

自民党の2012年憲法改正草案が示すように、安倍首相がめざす「戦争のできる国」「世界で一番企業が活動しやすい国」への歩みは労働者・国民の要求との矛盾を深め、原発再稼働、貧困と社会保障、TPP、労働法制など、さまざまな分野で「一点共闘」によるたたかいがまき起こっている。2015年通常国会では安全保障関連法案（＝戦争法案）にたいする国民的な反対運動が全国的に繰り広げられ、空前の規模のたたかいに発展した。たたかいのさまざまな場面で掲げられる「アベ政治を許さない」のスローガンが端的に示すように、各分野のたたかいは、全体として民主権、基本的人権、平和的生存権を確かなものにするための、民主主義と日本国憲法を守り生かす国民的闘争に発展しようとしている。

世論調査では、「9条改定に反対」とともに、「憲法改正」についても「反対」が「賛成」を上回るようになってきている。解釈改憲の強行

は、日本国憲法への国民的な認識を高める契機となった。

こうした国民運動の高揚を、さまざまな形で労働組合が支えている。国会周辺での行動のみならず、地方・地域の運動においても全労連傘下の労働組合が、要求を結び、共同の運動を推進する役割を果たしている。

日本国憲法は、25条に始まる一連の社会権規定に続いて28条で労働者の団結権を保障し、労働組合の社会的役割を提示している。民主主義の発展と憲法擁護のたたかいにとって、労働組合は憲法上も特別な役割を担っているのである。

要求で団結する労働組合は、統一行動を組織するとともに、要求を語り、その実現の道すじについて議論し、情勢や社会の見方を学び論じ合う場として日常的に機能する組織を持っている。組合員の要求を社会的な問題として捉え、企業内や産業内にとどまらず社会的な影響力を発揮しようとし、未組織労働者に目を向け、国民各層との共同・連帯をめざして活動する労働組合が力を発揮するほどに、国民的な共同のたたかいも前進する。

社会保障闘争においても、労働組合が職場の要求とともに組合員の生活要求全体に目を向けるならば社会的な諸行動に踏み出さざるを得ない。それは、戦後の労働組合運動、社会保障運動のなかで国民各層を結ぶ共同組織として中央社会保障推進協議会が生み出されたように、歴史的な教訓でもある。

いま高揚する国民的な運動が、憲法を守り生かす新たな国民的な共同の再構築に向かうかどうか、労働組合の力量が試されている。

2 社会保障再生と労働組合運動の課題

1) 賃金・労働条件と生活保障要求

あらゆる社会運動のエネルギーの源泉は、労働者・国民のおかれている現実から必然的に生み出され、労働と生活の場からわき上がる要求である。

今日の雇用の劣化と実質賃金の低下、地域経済の沈滞と富の極端な偏在は、労働者の賃金闘争と安定した雇用確保のとりくみを国民的な課題に押し上げており、賃金・労働条件の改善を求めるとりくみは、一企業の労使関係にとどまらず、社会的な水準闘争として展開する必要がある、また、その可能性を高めている。

同時に、健康問題や家族の介護、保育の条件整備など、働き続けるための生活基盤の安定・確立は、労働者の切実な要求になっており、賃金・労働条件をめぐるたたかいと社会保障闘争は暮らしを支える車の両輪になっている。

また、今日の社会保障制度は、全国民の健康で文化的な生活を保障することをめざしているからこそ、労働組合と国民諸階層の連帯・共同のたたかいが発展する必然性がある。地域住民の大多数は、労働者とその家族であるから、社会保障闘争における共同の広がり、労働組合への信頼を高め、組織拡大にも連動していく。

労働組合が社会的な影響力を高めていくためには、諸団体との共同行動や地域における共同行動に足を踏み出していく必要があり、そのためにも職場の闘争力を強化しなければならないが、職場では、成果・評価主義や長時間過密労働が、職場の労働者の団結を弱める要因になっており、労働時間を短縮し組合活動の権利と自由を広げ、職場での闘争力を強化していくことも、独自に追求すべき今日的な課題になっている。

る。

労働組合の組織と運動形態は、それ自体が学習機能を持っている。労働組合は、要求を語り、団結して行動し、教訓について議論し、たたかいの歴史に学ぶ場である。議論し学び合い、ともに行動することで、個々の組合員は活動家として成長する。労働組合は民主主義の学校である。

2) 共同の再構築にむけて

職場組織や地域支部などの、労働組合の基礎組織における運動づくりは、地域的な共同行動や社会的な影響力を発揮していく出発点になる。

職場組織などの基礎組織においてこそ、要求をくみ上げる力を強めたい。上部組織による方針や統一行動の提起も、一人ひとりの仲間の要求と響き合ってこそ力になるのだから、不断に仕事の悩みや生活上の問題について、語り合い要求を顕在化させておくことが必要だろう。

社会保障闘争においては、制度上の知識や理解を深めたい。例えば、介護労働者の低賃金問題については、介護報酬や介護保険の財政構造などが大きくかかわっているので、当該の労使関係において経営者が最大限の努力をすることと合わせて、介護報酬の引き上げなどの制度改善のための社会的な運動が必須である。

また、社会保障各分野の制度が形成されてきた経緯や歴史的な変遷にも目を向けたい。社会保険においては、低賃金であるうえに、健康保険や厚生年金の保険料や税金が天引きされ、病気になれば医療費の自己負担があるが、労使折半の社会保険料の負担割合については、かつて事業主に7割負担（労働者3割）を求める、いわゆる「三七闘争」があつて、いまでも事業主7割負担の事業所があることや、1980年までは、

健保本人は10割給付で受診時の負担はなかったことなども、今日ではあまり意識されていない。制度を知ることによって要求実現の道すじも見え、社会的な共同闘争への確信にもなるのである。

要求実現を社会的な視点で考えるようになれば、団体交渉においても、企業ごとの最低賃金協定が地域の低賃金相場に影響することや、パートや非正規労働者の多用についての企業内からの規制など、個々の事業所での賃金・労働条件や企業内福祉が地域社会の水準形成に影響することなども意識するようになり、運動は社会的な傾向を強めていく。

社会保障制度に強い組合は、組合員の生活相談などにも幅広く対応できるし、社会的な視点で職場政策を考え、地域における共同行動にも積極的になり、地域社会から信頼され、産別における統一闘争を働く現場から支えていく力になる。

地域における共同闘争は、今日の社会保障「解体」に対峙し、制度改善をすすめるうえで重要な位置を占めている。

地方自治体にたいする運動は大きな意味を持っている。憲法92条は「地方公共団体の組織及び運営は、地方自治の本旨に基づいて……」とある。「地方自治の本旨」とは、住民自治（住民の参加と自治）と団体自治（中央政府にたいして独立する）の意である。地方自治体は「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」（地方自治法第1条）のである。

今日の社会保障「解体」の進行にたいして、住民生活のさまざまな部面で起きる問題を自治体に提起していくことは、自治体が、住民の暮

らしを守るためにやるべきことを「自主的」に考える契機となり、国による社会保障制度改悪の影響を地域住民の生活の視点から告発していくことにもなる。

この間の制度改定によって、医療・介護総合法で介護サービスの水準が自治体に丸投げされ、保育では実施基準が自治体まかせになるなど、介護や福祉サービスにおける地域運動の役割はいっそう大きくなっている。こうした自治体への要求運動は、ナショナルミニマムの確立をもとめる全国的な運動につながってもいく。

地域における共同の運動は、今日の社会保障制度の実情を生活の場から明らかにし、制度改善を求める草の根の力をつくっていくことになる。とりわけ、自治体労働者、医療・福祉労働者、公契約労働者など公共サービスにかかわる労働組合には、関係する制度を住民に知らせていくこと、公共サービスの現場で住民とふれあい、問題意識を共有し、学習や行政への要求などを通してサービスの受け手を運動に組織していくことなど、公共サービスの従事者としての専門的な立場から、地域的な社会保障・福祉の共同の運動の推進役としての特別な役割がある。そこから、利用者・住民との共同が生まれ、地域労連など労働組合の地域的な連合体を軸に、社会保障・福祉改善をめざす地域社保協などの運動体がつくられていく。

人々の生活の場である地域における共同行動は、生活の視点から既存の制度の再検討をする場になる。労働組合が、さまざまな階層の地域住民と触れ合うことによって、共感力のある運動を組み立てる力量が高まる。地域ごとに単組・職場組織が地域労連に結集し、共同の運動の推進軸としての労働組合の力量を高めたい。

こうして、職場から、地域から、たたかう力

量を高め、それが産業別組織や都道府県レベルのたたかひの力になり、労働組合全体の社会保障闘争が発展する。連動して、社会保障闘争における共同組織としての中央社会保障推進協議会の影響力が強化され、社会保障運動は全国的な規模の運動の形成に向かっていく。

3) 政治革新の推進役としての労働組合

社会保障制度は、憲法にもとづき、法律で規定される。したがって、社会保障の制度改善は、必然的に政治闘争と結びつかざるを得ない。憲法を軽視し、あるいは解釈をねじまげ、社会保障の「解体」に向かう政治には未来はない。社会保障の再生のためには、労働者・国民の要求に応え、日本国憲法を遵守する政治が切実に求められている。そして、今日の憲法をめぐる国民の意識の変化は、その方向への政治の変化を予見させている。

こうした情勢の下で、日本の社会保障再生に向かって労働組合が社会的な役割をはたしていくために、いっそう力をつけていく必要がある。そのために、3つの視点を提示しておきたい。

第1は、職場におけるたたかう力の強化である。要求を組織し、討論と学習を重視して、すべての仲間を職場から結集していく力を強めたい。それは、職場からの全員参加の組織拡大運動とも連動する。

第2に、賃金・労働条件をめぐるたたかひと社会保障改善をめざすたたかひを一体のものとして進めたい。そのために、労働者の一生（ライフサイクル）と日常の全生活を視野に入れた政策議論を広げたい。資本主義の成立以来の、世界の労働者のたたかひの歴史的教訓をあらためて学び合いたい。

第3に、国民的な共同の再構築に向かって、

ナショナルセンター、産業別組織、地方・地域の労働組合が、それぞれの位置で共感力のある運動を組織し、たたかひの推進役としての力量を高め、影響力を広げていくことである。戦後、日本の労働運動が創造的に作りだした独特の運動形態である春闘（国民春闘）と社会保障推進協議会をいっそう強化し、新たな前進の力にしたい。

（はらとみ さとる・労働総研常任理事）

海外労働事情

「オバマケア」——光と闇

アメリカの医療改革の行方

岡田則男

米国では、オバマ大統領の民主党政権が国内の最重要改革のひとつとして掲げた新しい医療保険制度が本格的に始動した。新制度は、オバマ大統領のイニシアチブによる「ヘルスケア」なので「オバマケア」と呼ばれる。正式な法律の名称は「患者の保護・手ごろな医療法」(Patient Protection and Affordable Care Act)である。2010年に上下両院が承認、同年3月23日に大統領が署名し、2014年1月1日より始まった。その直後から共和党の最右派を中心に、オバマケアは違憲だとして廃止を求めるキャンペーン、訴訟が起きたが、2015年6月連邦最高裁は「違憲ではない」との判断を下し、オバマ政権の勝利が確定した。

オバマケアは、国民のすべてが保険で医療を受けられるようにするとの趣旨で提起された制度改革で、とくに没落した中間層を含む低所得者層の人々が保険で医療を受けられるようにするものである。「国民皆保険」といっても市場原理に基づく医療保険制度に変わりはない。民間の保険会社が保険のプロバイダーであることに変わらないのだが、これまでの「持てるものと持たざるものの格差」を縮めるという点で一歩前進と見ることができる。

同時に、この間の医療保険制度改革をめぐる国内の議論をつうじて、民間の保険会社にゆだね、その利潤に奉仕するのではなく、国の単一の健康保険制度を確立して「国民皆保険」を実現しよう、それによって医療コストも削減しよ

うという運動がかつてなく発展した。

米国の医療保険制度

主要国で国の健康保険制度を持たないのは米国と南アフリカ(アパルトヘイト廃止以前のはなし)だけだとよく言われた。経済的にも、軍事的にも世界最強の国アメリカが、医療技術は先進国でありながら、国民への医療サービスという点ではきわめて貧困で、問題だらけである。国の予算で低所得者むけのメディケイド(Medicaid)という補助制度や、65歳以上の高齢者および障がい者などのためのメディケア(Medicare)という公的プログラムがあり、そのための支出が増大していることを問題にする人は多い。しかし市場原理のもと、医療保険料、医療費、薬価などが高すぎるのに規制されていないことに加え、数多くの保険会社が競争し、病院の保険請求も煩雑になっていることで余分なコストがかかっている。そうした問題が解決されずに放置されてきた結果、貧困の増大と相まって、医療保険に加入していない人が2014年段階で5000万人にもものぼるといわれた。こうしたなかで医療保険改革は国民の健康と命を守る点からも、財政支出を抑える上でも急務であった。

オバマケアで、何が変わったか

オバマケアの中身は膨大で複雑なため、国民自身もどれほど理解しているかわからないとこ

ろもあるが、国民はすべて「医療保険に加入しなければならない」（さもなければ罰金を科せられる）ことになったのである。見方によれば、これまで保険に加入していなかった（経済的にできなかった）3600万ともいわれる人びとが保険に加入する（保険を民間の会社から買う）ことになったのであるから、保険会社はお客さんを急速に獲得するチャンスを得たわけである。保険料は高いので低所得者には補助金の措置がとられることになった。いくつかの改革をみると…

* 既往症のある子どもにたいしては保険加入を拒否するとか、余分に保険料を支払わせたきた保険会社のやり方を認めない
* 保険給付の年額や終身の医療に制限を設けることもやめる
* 不当な保険料の引き上げを許さないためにルールをつくる
* 女性が男性より高い保険料を支払わされるやり方は認めない
* 年齢で保険料に差をつけることは制限される
* 子どもは27歳の誕生日前までは親が加入する保険でよいこととする。

オバマの譲歩

オバマ政権は「オバマケア」によって医療保険加入率を9割まで上げることをめざした。基本的には現在民間の医療保険に加入できない米国民の大半を、税金を使って補助金で民間の医療保険に加入できるようにすることになる。結局一番得をするのは米国医療保険会社ではないかと、批判もかなりあった。マイケル・ムーア

の話題ドキュメンタリー映画『シッコ』で米国民の多くが、自国の医療が保険会社に支配されていることを知るようになった。そのなかで、日本やカナダ、オーストラリアなど、どこにでもある公的保険制度を国の一元的管轄のもとで導入すべきだという運動も大きくなり、労働組

合運動のなかでも支持を広げてきた。そうしたなかでオバマ政権の医療改革の議論の過程でも、公的保険制度を確立すべきだという世論もつよくなった。

このため当初与党民主党、オバマ政権の法案には、「パブリックオプション」という方式が含まれていた。今回の改革のもともとの要諦だった、国の健康保険制度に近いものをつくって民間の保険会社と市場で競争する、すなわち手ごろな保険料を競うという考え方だった。これにたいし、議会内外では民間の医療保険企業の市場競争の自由をまもるべきだとか、巨額の公金投入で財政赤字が拡大するような公的保険制度には反対という意見が噴出した。明らかにこれでは共和党、保守派の支持を得られないためオバマ大統領は「パブリックオプション」を断念した。

カリフォルニア看護師協会を中心とする全国看護師統一組織などは、オバマ政権の医療改革は、結局は患者に大きな負担を強いるものになったと批判した。国の単一の保険制度をまったく改革論議の対象にしなかったこと、薬品の価格をコントロールしないものであることなど、医療費削減のコストを医療が必要な人々に押し付けることになると指摘した。

大統領選挙ではオバマ大統領の再選を支持した労働組合の多くが批判的だった。チームスターズ（トラック運転手労働組合）、食品・労働組合、UNITE-HERE（縫製・繊維・ホテル・レストラン労働組合）の議長が連盟で連邦議会上下両院の各院内総務に書簡を送り、医療改革法は「一所懸命に働いて得た医療手当を台無しにするだけでなく、米国ミドルクラスのよりどころである週40時間制の基盤を破壊するものだ」と指摘し、欠陥の是正を求めた。その理由

は、事業主は週 30 時間を超えて働く労働者を医療保険に加入させなければならないという条件があるが、多くの雇用主はこの義務をのがれるために、労働時間をカットしており、働く時間が少なければそれだけ収入が少ないということであり、健康保険ももてないからだ。

最高裁判決

オバマ大統領が法案に署名した直後に USA Today 紙と民間世論調査会社ギャラップ社がおこなった世論調査では、オバマケアを支持する人が 49 %、反対の人が 40 %だった。さらに改革を望むとする人が多かった。

オバマケアでは、保険加入の義務付けに伴い、中・低所得層向けに補助金の支給を定めた。これにたいして、議会共和党や右派勢力は、「そのようなことは憲法に書かれていない」「違憲だ」などと主張してオバマケアそのものの廃止を求めた。法案にオバマ大統領が署名してまもなく全米 50 州のうち 13 州がフロリダ州の連邦地裁に違憲の申し立てをおこなった。

最終的に連邦最高裁は、補助金が「州政府が創設した」ウェブサイトでの保険購入者に支給されることとして低所得者の保険加入のための補助金が支給されることについて、合法との判断を下した。オバマ大統領の大きな勝利だった。最高裁の判決を受けて、米国の株式市場では病院経営やヘルスサービス、保険関連の銘柄が上昇したとのことである。なかでも病院経営のテネット・ヘルスケア、コミュニティ・ヘルス・システムズなどの上げが目立ち、両社はともに 14 %以上急伸した（ロイター）。

医療保険制度改革の必然性

「オバマケア」は、前にのべたように、国民

皆保険をめざす抜本的なものではない。多くのミドルクラスの人々は少なくとも、勤務先の企業が加入する民間の医療保険で医療費をカバーしてきた。もともとは、アメリカ自慢の自動車産業ではじまった制度で、鉄鋼など米国経済の柱であった産業の大企業にも波及し、労働者が会社と保険料を分け合う健康保険が定着した。保険料を労使がどれだけ負担するかは、2 年とか 3 年ごとの労使交渉できまる。しかし、この 20 年余りのあいだ、この制度を率先して導入した自動車産業をはじめ製造業部門が衰退の一途をたどり、経営側は賃金のみならず医療保険、企業年金の負担をできるだけ抑制することを一貫して追求してきた。米国の産業とくに製造業が世界で競争力を失い、衰退してくなかで、多くの企業は医療保険の負担がますます重荷になってきたのである。

また、ベビーブーマーズといわれる第二次世界戦争直後生まれの世代の退職で、事態はますます深刻になっていった。日本の国民健康保険のような制度がないアメリカでは、企業が退職者に対して企業年金を払うほか、医療費も面見のようにになっている。現役社員よりも退職して年金生活に入った人の数の方が多くなり、企業としては負担を減らす方向に動いてきた。新規採用の労働者への賃金を大幅に減らす一方で、退職者のための保険の基金を労働組合に作らせるなどあれこれやってきた。企業で保険に加入していない人や失業者などは、各自が民間の医療保険に加入して、高い保険料を支払わなければならない。それに耐えられない中間層、貧困層が増大し、無保険者が増大するのは当然のことであった。製造業では多くの企業が安価な労働力を求めて海外へ移転したり、非正規（パートタイマーや派遣など）を増やしたり労働組合

を作らせない（潰す）経営方針などによって、人件費を抑え、収益を増大してきた。結果、低賃金労働者の増大はもちろん、健康保険を持たない人が5000万人にも達したのである。

こうしたなかで、個々の労働組合が経営側との交渉によって医療保険の問題を解決することはますます難しくなっている。90年代初めから医療保険制度の改革の必要がずっと叫ばれてきた。1993年にクリントン政権は、国民だれもが安心して治療を受けられるようにと、医療改革を提起した。大統領夫人ヒラリー・クリントンが前面にたってキャンペーンをしたが、失敗に終わった。アメリカの保険会社（政治献金の有力な出所でもある）からの強い抵抗があったからだ。クリントン政権が2期続いたあとは共和党ブッシュ政権が2期続き、その間は医療改革が休止状態になった。そして2008年の大統領選挙で民主党が勝利しオバマ大統領の政権下であらたな医療改革が議論された。

保守派からは、自由競争の国なのだから税金で医療をまかなうのは「社会主義じゃあるまいし」といった反対の声が上がってオバマケアの阻止に全力を傾けた。

こんどの改革で、多少は前に進んだといえる。無保険率はオバマケアのもとで保険加入が義務となった1月には、2013年第四4半期より6ポイント下がって11.4%になった。特に低所得者層やマイノリティでの保険加入が進み、無保険率はヒスパニック（スペイン語圏からの移民など）の間で9.6ポイント下がりがアフリカ系（黒人）の間では9.9%下がった。所得層では年収3万6000ドル以下の労働者世帯の間では、オバマケアの成果がそれなりに見えるようになった。

労働組合の動向

オバマ政権発足（2009年）以来の医療保険制度改革をめぐる動きで、筆者がもっとも注目したことは、労働組合運動における要求の前進である。米労働組合総同盟・産別会議（AFL-CIO）など労資協調主義を基本とする主流の労働組合運動は、国の単一の健康保険制度の要求を掲げるまでにはかなりの時間を要した。90年代にはむしろ消極的だった。

興味深いのは、当時、単一の公的健康保険（single payer）制度の要求というのは、マスコミも目もくれないほどに小さなグループの要求でしかなかった。労働組合運動でも同様で、草の根運動で提起されてもAFL-CIOは決して乗らなかったが、労働組合運動もこの面で大きく前進し、「Single Payer Health Careを目指す労働キャンペーン」が始まっている。現在のメディケアをすべての米国市民に拡大する形で、皆保険制度、公的な単一の保険制度をつくろうという法案が、ジョン・コニアズ議員（民主党・ミシガン州）によって連邦議会下院に提案されたときには、多くの労働組合が支持を表明した。AFL-CIOでは、2013年9月の定期大会（ロサンゼルス）に向けて、HR676への支持を表明する州AFL-CIO組織が40を超え、それぞれ組合員に対して、運動への参加を呼びかけるなど盛り上がった。リチャード・トラムカAFL-CIO議長にたいしsingle payer保険制度をめざす法案を支持するよう求める公開書簡を送るキャンペーンを始めた。同議長も「single payerがいい」と発言している。今後のAFL-CIOをふくむ労働組合勢力の動向が注目される。

（おかだ のりお・理事・ジャーナリスト）

【研究】

Society trend

近年における建設職人の一人親方化の特徴と課題

柴田徹平

1 広がる労働法が適用されない世界と一人親方

現在、安倍政権のもとで、労働者派遣法改正、高度プロフェッショナル制度、裁量労働制の要件緩和及び特区制度など、労働法の骨抜きあるいは労働法の適用されない労働者が数多く政策的に生み出されようとしている。今まさに日本で労働法が適用されない世界が拡大されようとしているのである¹⁾。

この労働法適用除外を究極的に進めた働き方がある。それが世界的に活用が広がっている個人請負型就労者である。彼ら彼女らは、実態として労働者と変わらない働き方をしている場合が多いにも関わらず、非労働者とされ各種労働法の適用から除外されている。このような個人請負型就労者は、ドイツ 93.8 万人、イタリア 40.7 万人、オーストラリア 21.5 万人、アメリカ 831 万人と全就業者の 3 % から 6.7 % を占めるに至っている²⁾。また Roberto Pedersini (2002) の指摘するように欧州各国でも経済的従属労働者（契約上は自営、しかし、収入を一人の契約相手に依存）の存在が確認されている。加えて日本でも個人請負型就労者の数が 2010 年時点で 112.7 万人にも上る³⁾。

個人請負型就労者の活用が世界的に広がる中で、ILO においても個人請負型就労者への労働法適用が議論され、2006 年に雇用と自営の中間に位置する就業者の保護のあり方を『雇用関

係勧告（第 198 号）』として採択するに至っている。個人請負型就労者は国際的にも注目されているのである。この個人請負型就労者は、日本でも販売業、技術者、自動車運転業、商工業等で多く見られるのであるが、量的にみると、建設業職種で最も多い。その数は 2010 年で 55.5 万人と個人請負型就労者の 49.2 % を占めており、わが国の個人請負型就業者の代表的な職種といえる。

ところで従来、建設業における一人親方とは、建設職人の目指すべき“地位”であった。つまりかつての建設職人は、見習として親方のもとで技能を身につけ、職人として経験を積んだ後、一人親方として親方から独立するものであり、独立後の一人親方は自ら設計、見積、職人の手配、施工を行い、高収入が期待できる独立自営業者であった。

ところが近年では、独立しても低所得であったり、独立とは名ばかりの事実上の労働者として就業する一人親方が見られるようになった。また一人親方の中には、上述したような従来のキャリアルートによる一人親方化＝独立自営業者化ではなく、企業のコスト削減・解雇を目的とした一人親方化など従来のキャリアルートとは異なる一人親方化が見られるようになった。彼ら彼女らの特徴付けているのは、「事実上の労働者」と「低所得」という側面である。

本論文では、近年における一人親方化のプロセスのうち事実上の労働者化と低所得化という

二つの特徴に焦点を当て考察することで一人親方が直面する現状の問題点を明らかにする。またその上で若干の政策課題を述べたいと思う。

2 「事実上の労働者」化する一人親方

ところで今日においても親方のもとで経験を積んだ職人が独立するというキャリアは確認できる。建設政策研究所(2010)が一人親方を対象に行ったアンケート調査(以下調査と略記、回答数893人)によれば、一人親方になった経緯は「親方から独立して一人親方へ」52.3%、「建設会社・工務店の従事者から一人親方へ」23.7%、「事業主(人を使用)から一人親方へ」11.6%、「はじめから一人親方」8.8%、「その他」2.6%、「無回答・非該当」0.9%となっており、一人親方の52.3%が親方から独立して一人親方になっている。

しかし独立しても所得は低い。調査によれば、一人親方の年間所得は、「200万円未満」13.4%、「200万円以上300万円未満」24.3%、「300万円以上400万円未満」27.1%で一人親方の64.8%は年間所得が400万円未満である。また所得が低いばかりでなく一人親方の中には、事実上の労働者と考えられる者も存在する。つまり、労働基準法研究会労働契約等法制部会(1996)によれば、一人親方のうち報酬の支払い方法が日給月給制の場合は労働基準法(以下労基法)上の労働者であると記されているのであるが⁴⁾、調査によれば、報酬の受取が「日給月給の賃金として」受取っている一人親方が26.4%もいる。つまり一人親方の4人に1人は労基法上の労働者ということになる。

また建設政策研究所が現在行っている一人親方を対象としたアンケート調査の中間集計⁵⁾によれば、「日々の仕事の内容・方法(仕事量や進め方など)は主にどのように決めています

か」の問に対して、「具体的指示を受ける」42.8%、「自分で決めている」54.4%、「無回答」2.8%となっており、仕事量や進め方に関して「具体的指示を受ける」一人親方が42.8%も存在している。このような一人親方も実態として労働者に近いと考えられる。また請負契約であるのに具体的指示を受けているということは、偽装請負である可能性もある。

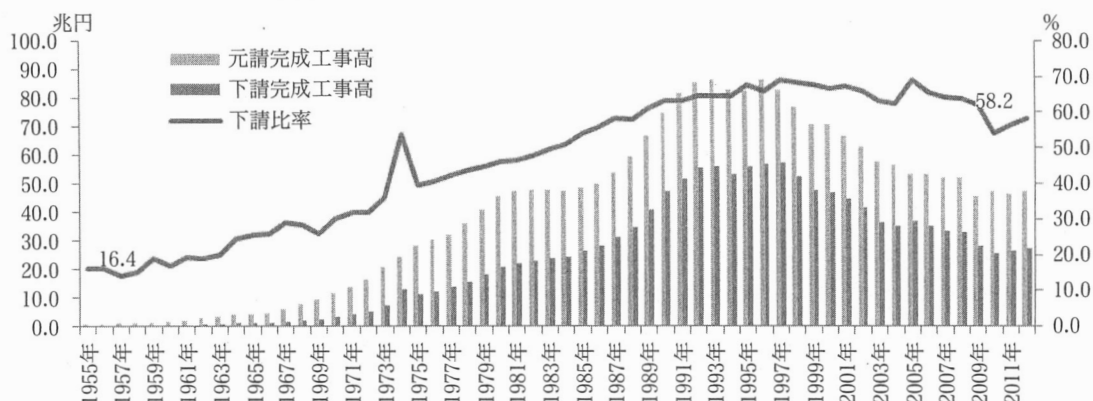
以上のように従来の一人親方とは、高収入が期待できる独立自営業者であった。しかし近年では独立しても低所得でかつ就業実態をみると事実上の労働者と考えられるような一人親方の存在が確認できるのである。

ところで上述したような従来の一人親方化とは全く異なる方法で一人親方化した結果、事実上の労働者化したケースがある。それは、企業のコスト削減・解雇を目的とした一人親方化である。以下で検討していこう。

1960年代以前の建設生産体制は直接雇用を中心としたものであった。ところが1961年の国民皆保険・皆年金の始まりとその後の社会保険料の相次ぐ引き上げや所得税の源泉徴収の強化が図られたことによって、元請や一次下請の建設企業は、直接雇用の労働者を労務下請(一人親方)に切り替えていくようになる。そうした中で、図1からも明らかなように下請比率も上昇し1970年には30%を超えるようになる。このように労働者の一人親方化は、この頃からみられるようになるのである。

下請比率の上昇は、1973年に起きたオイルショックとその後の不況による建設工事の減少によってさらに進み、1977年には下請比率が40%を超えるようになる。またバブル崩壊の結果、1992年頃より工事量が大幅に減少し、これを補う形で公共事業が拡大するのであるが、その結果、地方部を中心に中小建設業者が増加

図1 元請・下請完成工事高と下請比率の推移



注) 下請比率 = $100 \times \text{下請完成工事高} / \text{元請完成工事高}$ 。

出所：国土交通省（2014）『建設工事施工統計調査報告 平成24年度実績』

し市場参入した。建設就業者数も大幅に増え、1996年には663万人となり過去最高の水準に到達する。

工事が伸びない中で建設就業者が増加したので、企業は受注減、売上減に対応するため直接雇用の労働者を解雇あるいは請負への切り替えをするようになる。そして、1990年代半ばから現在にかけての下請比率は60%から70%近くにまで拡大していくこととなる。

筆者の行った聞き取り調査より、いくつかの事例をあげてみよう。大工Aさん（55歳）は、42歳（当時1997年）まで親戚の経営する工務店で職長労働者として雇用されていたが、不況の影響で解雇され、一人親方として就業することになる。一人親方になってからは、工務店からリフォーム工事を請負う労務下請の大工として就業している。材料は工務店から支給され、賃金は1日1.7から2.0万円に就業日数を乗じた金額が支払われるとのことである。つまり、Aさんの事例は労働者として働いていたが解雇され、その後労務下請の一人親方として就業するようになったケースといえる。

また以下のように、解雇まではいかないが経

営悪化によって外注化に切り替えられた事例もある。「独立したのは36（歳）のとき、それまで社員で働いてたんだけど、このまま雇うのは厳しいっておやっさん（社長）に言われて、でも今も気持ちはK社の社員。今もK社の作業着を着て現場出てます」（大工Bさん、40歳）。

電気工事士Cさん（51歳）は、36歳の時に電気工事会社の見習として働き始め、入社4年目のときに、電気工事会社に正社員としての就業を要求するが、雇って貰うことはできずに、同電気工事会社の仕事を斡旋して貰う形で手間請の電気工事士として就業するようになる。つまりCさんの事例は労働者として働いていたが、正社員になることが出来ずに労務下請化した事例といえる。

加えて、「A社は組合（労働組合）の紹介です。入社してから40歳くらい（1997年）までは源泉徴収があったんです。でも不況でしょ…それ以降は源泉徴収されなくなって、一人親方です。源泉徴収されなかっただけで他（仕事内容）は同じですよ。（左官Dさん、53歳）」というように、経営悪化を理由に、仕事内容はそのままに契約形態のみ外注化に切り替える事

例も見られた。

以上のようにして解雇・外注化による労働者の一人親方化が進んでいくのであるが、建設企業が労働者の外注化（一人親方化）を進めたのは、経営悪化への対応のためだけではない。建設企業は、税負担や社会保険料の負担を回避できるので外注化を進めたのである。このようなコスト削減を目的とした一人親方化は、1970年代に大規模工事現場等のいわゆる野丁場においてはじまり⁶⁾、その後、建設政策研究所（2008）の指摘するように、2000年代に住宅産業においても進むことになる⁷⁾。

個人請負労働者の権利の保護と改善に向けての政策づくり共同研究会（2012）は、労務下請の一人親方が労働組合法上の労働者に当たる可能性が高いことを指摘している。つまり労働者の労務下請化は、一人親方の事実上の労働者化をもたらしたと言えよう。

3 低所得化する一人親方

このように近年の一人親方化は、事実上の労働者化を伴っているケースが少なくないのであるが、今後も事実上の労働者化という形で一人親方化が進み、やがて全ての一人親方が事実上の労働者になるのかといえば、そういう訳ではない。なぜなら建設市場の中には縮小の一途を辿っているとはいえ、一人親方が自営業者として存立できる市場が存在しているのである。

一人親方が自営業者として存立できる市場とは、町場である。戸建住宅建築市場は町場と新丁場から成っており、町場とは戸建住宅建築において大工・工務店が下請制を用いず水平的分業によって家を施工する生産組織を指し、新丁場とは大手住宅資本が重層下請制を用いて家を施工する生産組織を指す。

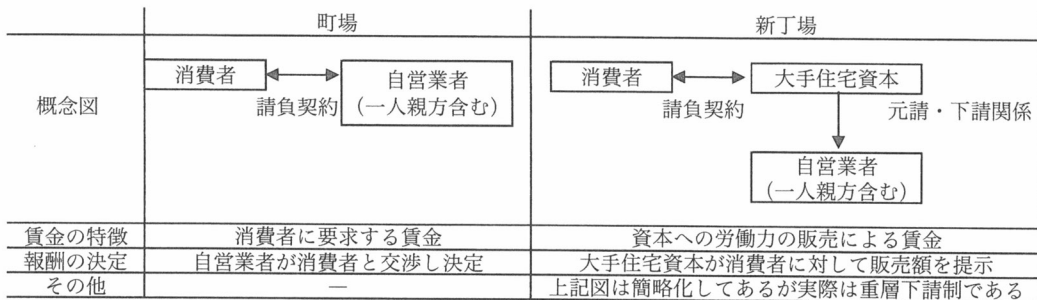
町場におけるアクターとは施主（消費者）と

自営業者（一人親方を含む）で、自営業者（一人親方を含む）は施主から家の注文を請け、家を建てることでその対価として報酬を受取る。これに対して新丁場では、大手住宅資本が施主から家の注文を請け、家を下請制を用いて建てることで代金の支払を受ける（図2参照）。新丁場において一人親方は下請制の末端で就業し、一人親方の賃金は、大手住宅資本への労働力の販売という性格をもつ。したがって町場では資本主義的な生産関係が形成されていないが、新丁場では、その形成が見られるのである。それ故に、町場では、一人親方は事実上の労働者ではなく自営業者として立ち現れるのである。

わが国の建設産業を歴史的に見ると、1960年代初頭までの戸建住宅は、町場の職人によって建てられていた。つまり、当時の建設省『建築統計年報』によると、1963年の新設住宅に占める木造住宅比率は93.1%であった。この木造住宅はいわゆる木造軸組工法という伝統的な工法によって施工されていたのであるが、この工法を用いた施工は、手工的熟練を必要としていた。戸建住宅は、このような熟練を有していた町場の職人によって建てられていたのである。

ところが1960年代後半になると、積水ハウス、大和ハウス工業などの大手住宅資本が戸建住宅市場に参入するようになる。住宅資本は、技術革新と宣伝力を武器に戸建住宅市場のシェアを町場の職人から奪うようになる。つまり住宅資本は、住宅のプレハブ化やマンションなどの非木造住宅の施工を積極的に進め、それまで住宅の施工に必要とされたカンナ掛け作業や継ぎ手、仕口などの高度な熟練技術を不要にし、町場職人の技術的優位性に基づく価格交渉力を奪い、さらには資本力を武器にした宣伝で戸建住宅市場のシェアを拡大していくのである。

図2 町場と新丁場の特徴



出所：筆者作成。

先にあげた『建築統計年報』によれば、1962年に新設住宅に占める非木造住宅比率は6.9%に過ぎなかったが1985年には52.1%にまで上昇し、同年の木造住宅比率47.9%を上回るまで上昇している。またプレハブ住宅比率も統計を取り始めた1973年には7.3%に過ぎなかったが2014年には28.4%にまで上昇している。

このように町場の職人が大手住宅資本から仕事を奪われた結果、町場において工事を受注できない一人親方が生み出されるようになる。そして椎名（1983）が指摘するように、工事を十分に確保できない一人親方は、大手住宅資本の労務下請に再編されていくのである⁸⁾。一方で大手住宅資本の労務下請にはならず、町場で自営業者として何とか生計を維持していく一人親方もみられた。

このような自営業者としての一人親方はどの程度いるのだろうか。東京の場合、2014年に全国建設労働組合総連合東京都連合会が組合員を対象にしたアンケート調査である『賃金調査』の個票データの再集計⁹⁾によれば、一人親方に占める町場で就業しかつ労務下請以外（材料持ちの一人親方）の一人親方の割合は31.6%である。東京の場合3人に1人はいるようである。

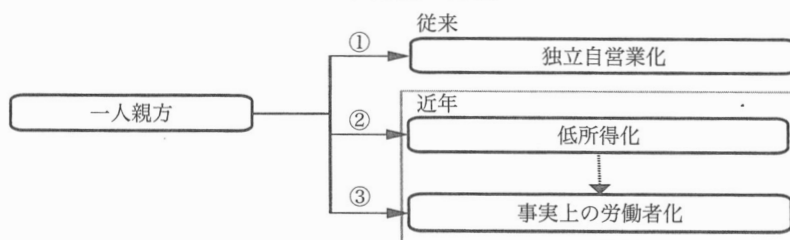
彼らの年収を階級別にみると、「200万円未

満」8.7%、「200万円以上300万円未満」17.8%、「300万円以上400万円未満」26.6%、「400万円以上」46.9%で4人に1人が年収300万円未満の低所得の状況である。また『賃金調査』は組合員の年齢と扶養家族数に関する設問があるので、二つの年代の年収300万円未満の割合をみると、30～40代（扶養家族数2.2人）で28.0%、60代以上（扶養家族数1.2人）で53.3%が年収300万円未満である。つまり、町場の労務下請以外の一人親方は、子育て世代の3人に1人、高齢世代の2人に1人が年収300万円未満であることがわかる。

以上のことから自営業者としての一人親方の低所得化が確認できるのである。彼らは、今後、生活を維持できるだけの仕事を確保できなくなれば、大手住宅資本の労務下請になり、事実上の労働者化するだろう。そういった意味では彼らは過渡的存在とみることもできる。一方で一人親方だけの収入で生計を立てられない場合でも家族総出で働いたり長時間就業をして生活費を確保し自営業者としての生活を維持することも考えられる。

こうしたある種の“溜め”の存在は、一人親方を直線的に事実上の労働者化させずに、自営業の世界にとどめておく効果を持つだろう。

図3 従来と近年における一人親方化の特徴



出所：筆者作成。

おわりに

本論文では、近年における一人親方化の特徴を事実上の労働者化と低所得化という観点から考察してきた。本論文で明らかになったことをまとめると図3のようになる。つまり、従来は一人親方とは技能を積み、やがて高収入が期待できる独立自営業化するものと考えられていたが、近年では事実上の労働者化と低所得化が一人親方化を特徴付けるキーワードとなっているのである。

筆者は、今後の一人親方化が、③のケースのような事実上の労働者化が増え、長期的に見れば一人親方が事実上の労働者になっていくものと見ている。それは、大手建設資本にとって契約は請負のまま実態としては労働者として活用していくことにメリットがあり、そうした動きを今後も強めていくと考えられるからである。今ひとつの理由は、②のケースのように自営業者としてのていは維持しているが低所得の一人親方が、今後自営業者としてのていを維持できなくなり、大手建設資本の労務下請へと再編され、事実上の労働者化していくと考えるからである。

とするならば、今後の一人親方に対する政策は、労働者としての保護と労働協約の2本が柱になると考える。労働者としての保護に関しては、今後労働運動がどのように運動を進めてい

くのか考えるうえでドイツの経験が非常に参考になると考えるが、筆者の能力不足により字数の範囲内で論じることができなかった。他日を期したい。また如何にして労働協約を締結していくのかという点も極めて重要なテーマなので今後の課題としたい。

(しばた てっぺい・理事・建設政策研究所研究員)

(注)

- 1) 本論文執筆時点(2015年8月)での認識である。法案が廃案になっていることを心より願うところである。
- 2) ドイツ、イタリアが労働政策研究・研修機構(2006)、46、183頁、オーストラリアがM. Waite/Will(2001)、35頁、アメリカがSchalon R Cohany(1996)、33頁を参照。
- 3) 柴田(2015)、134頁を参照。
- 4) 労働基準法研究会労働契約等法制部会(1996)、2頁を参照。
- 5) このアンケート調査は、2015年4月～7月にかけて建設政策研究所が一人親方を対象に行ったアンケート調査である。調査票の配布は全国建設労働組合総連合が都道府県ごとに加盟組合を通じて行い、回答数は1,468人である。筆者は同調査の研究・分析を行うメンバーの一人であり、今回のデータは同調査のプロジェクト会議で配布された資料に基づく。

- 6) 吉村 (2001)、220-221 頁は 1970 年代に躯体職種において直用労働者の外注化が進んだことを指摘している。
- 7) 建設政策研究所 (2008)、109-110 頁を参照。
- 8) 椎名 (1983) 227-231 頁を参照。
- 9) 『賃金調査』は全国建設労働組合総連合東京都連合会に加盟する組合の組合員を対象とした調査である。筆者はこの個票データを入手することができた。回答総数は 1 万 9363 人でこのうち働き方を「手間請の職人」、「一人親方 (材料持ち)」と回答した 5261 人のデータを一人親方のデータとして用いた。

参考文献

建設政策研究所 (2008) 『パワービルダー研究第二弾 住宅づくりの最新動向』、建設政策研究所。

一 (2010) 『建設産業における今日的「一人親方」労働に関する調査・報告書』、建設政策研究所。
個人請負労働者の権利の保護と改善に向けての政策づくり共同研究会 (2012) 『建設現場に働く個人請負労働者の待遇改善をめざして』。

椎名恒 (1983) 「最近における建設業自営業者の動向 上」『労働運動』212 号、217-231 頁、新日本出版社。

柴田徹平 (2015) 「東京都内建設産業における生活保護基準以下賃金の一人親方の量的把握」社会政策学会編『社会政策』第 6 巻 3 号、134-145 頁。

下山房雄 (1984) 「建設産業の賃金と労働組合」『建設』35 号、2-23 頁。

吉村臨平、2001、「建設産業における労務下請と自営的就業の傾向」鎌田耕一編『契約労働の研究』、193-230、多賀出版。

労働政策研究・研修機構 (2006) 『「労働者」の法的概念に関する比較法研究 (労働政策研究

報告書 No.67)』。

労働基準法研究会労働契約等法制部会 (1996)

『労働者性検討専門部会報告 (建設業手間請け従事者及び芸能関係者に関する労働基準法の「労働者」の判断基準について)』。

Matthew Waite/ Lou Will(2001), "Self-employed contractors in Australia: Incidence and Characteristics," Melbourne: Productivity Commission.

Roberto Pedersini(2002), "Economically dependent workers ? employment law and industrial relation", European industrial relations observatory on-line,

Schalon R Cohany(1996), "Worker in alternative employment arrangements" Washington, D. C.: Monthly Labor Review, October, pp.31-45.

労働戦線 NOW

戦後 70 年、戦争法案阻止運動と政治スト

全労連 11 年ぶりに政治スト、50 万人総行動

青山 悠

戦後 70 年、2015 年の夏は安倍「暴走」政治とたたかう歴史的な「熱い夏」となった。とりわけ憲法違反の「戦争法案」阻止と「安倍政権 NO」のたたかいは労働界・政党・市民の「総がかり」闘争として展開され、2～12 万人の国会包囲行動が波状的に繰り広げられた。

労働組合は「総がかり」行動の舞台裏にまわり、姿が見えにくいともいわれたが、全労連は 9 月の国会重要局面で 04 年の年金スト以来、11 年ぶりに政治課題でストや組合休暇を含む 50 万人総行動を展開した。改憲阻止へ職場からの闘争が重視されるなか、戦後 70 年の労働運動と主な政治ストの実態とその効果・課題を検証した。

■戦争法案阻止へスト含む総行動

全労連は戦争法案廃案をめざして、昨年 7 月の定期大会でスト権確立と行使の方針を決め、今年 7 月末の評議員会でもスト実施の方針を決めた。行動は 8 月 30 日の「総がかり実行委員会」主催の 10 万人（実際参加 12 万人）国会包囲に参加し、秋闘前の 9 月 2、9 日にもストや組合休暇、職場集会、労使共同行動などを含め産別、地方で 50 万人総行動を配置した。

産別では、JMIU が先駆的な行動を展開した。2015 春闘ストの 3 月に労働法制改悪と戦争法案阻止を掲げて集会決議を上げ、政府に突きつけた。7 月 16 日の戦争法案の衆院強行採決に

対しては「職場集会で、全組合員の総決起」を呼びかけ、職場からは「行動の提起を待っていた」との声も寄せられている。

9 月 9 日には全国 96 支部分会が一斉に職場集会を開き、決議文を政府に送付。東京都の大東工業支部の職場集会後の 30 分ストには、本社 54 人を含め、大宮、大阪など 1 支部 2 分会で 71 人が参加し、芝山委員長や JMIU 生熊委員長らが戦争法案廃案を呼びかけた。経営側も「是非、やるべきだ」と戦争法案阻止に理解を示しているという。

メディアの産別は「再びペン、カメラ、マイクを戦争のために使わない」をジャーナリズムの原点に、全印総連はストで戦争法案反対の集会に参加。各経営者には「憲法違反の戦争法案阻止のスト権確立と行使へのご理解を要請します」と是村産別委員長名で請請している。中立の出版労連も廃案を掲げてスト権を行使した。

医労連は「ふたたび白衣を戦場の血で汚さない」と訴え、152 単組支部 254 職場で戦争法案阻止の決議をあげた。岡山と倉敷の医療生協労組は 80 人で 30 分の指名ストに入り、病院前でアピール行動を展開した。建交労や自交総連、通信労組などもストを実施し、一斉宣伝行動などに参加した。

国公労連は、9 月 2～9 日をゾーンにして職場集会を展開し、決議文を政府に送付。自治労連は「二度と赤紙（召集令状）も白紙（徴用令

状)も配らない」と、「戦争法案の廃案」の決議をあげた。全教は「戦争する国でなく、平和をひろげる国を」と全国教職員投票を6月下旬から7月下旬に行い、36都道府県3514職場から4万9830人の賛同が寄せられ、他組織を含め今までを超える共同が広がっている。

地方では埼玉が9月4日に15000人参加でオール埼玉第2波総行動を展開し、初めて連合埼玉と全労連・埼労連の両事務局長の共同も実現した。全国各地でも共同集会が展開されている。

■戦後 70 年、政治ストの課題

全労連が政治ストを実施するのは11年ぶり。久しぶりの政治ストということもあってか「政治ゼネストは違法ではないか」との不安が組合幹部からも聞かれる。全労連は結成25年間で毎年、春闘ストを実施し、労働法制、消費税増税など政治課題で国民大運動実行委員会とともに6万人規模の大集会を春、秋に開催している。その運動との関係を含め、闘うナショナルターとして、改めて戦後70年の労働運動と政治ストの展開、その効果と課題を検証した。

ゼネストとは、ゼネラル・ストライキの略称で、同一地域、同一産業あるいは全国の労働者が共通の要求を掲げて一斉に実行するストライキのことである。経済的ゼネストと政治的ゼネストに大別され、社会の経済活動を一時的に麻痺させ、支配体制へ大きな脅威を与える。

ゼネストについては、会社に対する要求ではなく、経営側で解決し得ない争議として、違法とする見解もある。しかし、労働組合は働く者の経済的、社会的、政治的な地位の向上を求めてたたかう組織であり、経営者への要求だけでなく、政府的な課題も要求となる。旧総評は国民春闘ストとして「われわれの要求は直接的な

企業資本家との交渉事項だけにとどまりえない」として、社会保障や労働法制、全国一律最賃制、物価安定などを要求し、集会、結社、言論、出版の自由や憲法9条の反戦平和も労働基本権行使の目的とした。

法律でスト権を奪われている官公労も学説、判例上の争いはあるが、憲法28条のスト権を含む労働基本権は労働者として保障されているというのが通説である。これまでも官公労は国民要求実現で政治ストを含む時間内外職場集会を展開し、ILOも公務員のスト禁止は条約違反として日本政府に勧告し是正を求めている。

■主な政治ストを検証すると――

戦後70年間で主要な政治ストは19回。旧総評が13回、全労連(統一労組懇)が6回。連合は結成25年でもゼロである。

☆1947・2・1ゼネスト＝公務員も旧労組法でスト権が保障されていた占領下で全官公(280万人)は、電産型賃金など産別会議の10月闘争をうけ、1946年11月に越年資金の支給などを政府に要求し、全国労働組合共同闘争委員会(600余万人)を結成した。政府の不満足な回答と吉田首相が労働者を「不逞の輩」とする強硬対応に対して47年2月1日の倒閣ゼネストに発展した。しかしスト前日の1月31日、マッカーサー総司令官がゼネスト中止を命令。涙を吞んでゼネストを中止した。公務員と民間一体ゼネストの政治的影響力の大きさを示す歴史的なたたかいとなった。

☆1952 労働スト、スト規制法反対スト＝占領下からサンフランシスコ条約体制に移行し、日本「独立」後の新たな治安立法として破壊活動防止法案が4月に国会に提出された。総評などは労働法規改悪反対闘争委員会(労働)を結

成し、4月12日から6月20日まで約300万人が参加する3波のゼネストを展開。政府に大きな打撃を与えて法案を修正させ、労働運動の大衆的新たな高揚を勝ち取る契機となった。53年には電力、石炭のスト規制法反対ストも展開された。

☆1953 内灘基地反対スト＝アメリカ軍の試射場として接収されることになった石川県内灘村の海岸地域の接収に反対する地域ぐるみの闘争で、私鉄総連の北陸鉄道労組が軍事輸送拒否で6月14日に48時間、7月11日に96時間のストを執行し、漁民など地域住民から涙を流して感謝された。試射場は57年に廃止され接収地は返還された。

☆1958 警職法反対ストで勝利＝大衆運動の弾圧を狙って10月に岸内閣が警察官の権限強化を図る警察官職務執行法（警職法）の改定案を国会に提出した。総評など労働4団体と社会党などは国民会議を結成し、全国に1000以上の共闘組織を設置。「デートもできない警職法」などのスローガンが国民の共感を誘い、5波の統一行動のうち、11月5日のスト集会には400万人が参加し、法案を廃案に追い込み勝利した。

☆1960 安保反対倒閣ゼネスト＝戦後最大の政治闘争となった60年の日米安保条約反対闘争で労働組合は3波にわたるゼネストを実施した。5月19日に岸内閣の条約批准強行採決に対して「議会制民主主義を守れ」「岸内閣打倒」の闘争に発展。6月4日に460万人、15日に580万人の政治ゼネストとなり、戦後初めて全国の国鉄が始発時から一斉に止まった。闘争では安保条約改定阻止国民会議が総評、中立労連、社会党、共産党（オブ参加）など300をこえる中央団体で結成され、全都道府県に2000

を超える地域に共闘組織がつくられた。安保条約は6月19日、自然成立したが、6月22日のゼネストには600万人が参加。翌日23日に岸首相は退陣表明を余儀なくされ、7月19日に「所得倍増計画」を掲げた池田内閣が誕生した。

☆1966 ベトナム反戦・日韓条約反対スト＝アメリカの北ベトナム・ハノイ爆撃に抗議して6月25日、全印総連東京地連が全国に先駆けて15分から2時間の政治ストを実施。総評第4波の10・21政治ゼネストには官民48単産210万人が参加し、翌年からベトナム国際反戦デーに発展した。また10・12には日韓条約批准阻止を掲げてストや集会を開き、10.5万人が参加した。

☆1970 安保条約廃棄宣言スト＝社・共・総評・中連などの実行委員会主催で6月23日、70安保条約廃棄宣言全国統一行動が展開され、26単産のストと中央集会に22万人が参加した。

☆1973 年金ゼネストで成果＝年金統一ゼネストが4月17日に展開され、政労交渉で初めて年金の賃金スライド制を勝ち取り、国の老人医療無料化の実施なども獲得した。ストは54単産、353万人にのぼり、4月27日のゼネストにも68単産、310万人が参加し、スト権を奪われている自治労も半日ストを執行した。

☆反インフレ・賃上げゼネストで成果＝74国民春闘で労働団体と社・共、市民組織26団体でインフレ阻止国民共闘を結成。3月1日の第1波ストの18単産53万人から4月22日の第6波のゼネストまで延べ官民182単産、1270万人の史上最大のストとなった。公労協、公務員共闘もストにはいり、警察は日教組の12都道府県881教組を強制捜査し逮捕者もでた。賃上げは史上最高の2万8981円、32.9%増を獲得した。

☆1975 全国一律最賃制法案スト＝全国一律最賃法案の確立ストは、生計費などをふまえた総評など労働四団体の統一要求を踏まえ、四野党（社会党、共産党、民社党、公明党）の共同法案として国会に提出された。3月27日の24時間ゼネストを構えた前日の26日、政労交渉で「4野党共同法案を重要参考資料に中賃審議に委ねる」とする政府回答で統一ストは中止された。78年から中賃の「目安」制度となり、全国一律最賃制は確立されず、問題を残した。

☆1975 「スト権スト」＝総評・公労協が11月26日から12月3日までの8日間、憲法に保障されたスト権の奪還を掲げて「スト権スト」に入った。空前のストとなったが、成果のないまま闘いは終息した。民間労組との亀裂や世論への訴えの不十分さ、特定政党の窓口による狭さなどが課題とされた。

☆1982 人勧凍結撤回スト＝人勧凍結・仲裁抑制の撤回と反国民的行革阻止で総評は10月21日に臨時大会を開き、官民統一全1日のスト方針を決め、自治労、都市交などは1時間ストで人勧の早期実施を答弁させた。83年の人勧は凍結分を加算し完全実施を提示した。

☆1984 健保スト＝労働戦線再編下で新たなナショナルセンターの結成をめざす統一労組懇は4月20日、健保改悪反対闘争でストを行い、全国で200万人が決起し、大阪統一労組懇ではヘリコプターを飛ばしてスト職場、住民宣伝を行い大きな関心を集めた。

☆1988 消費税反対スト＝統一労組懇は11月17日、消費税反対ストを行い54万人が参加。総評は7月12日、消費税反対集会を開いた。

☆1994 年金スト＝結成5年を迎える全労連は4月20日、初の政策ストとして年金ストを実施した。旧総評時代の73年以来、21年ぶ

りの本格的な年金ストとなり、スト権を奪われながら官公労も決起し、42単産、47地方の約80万人の統一行動に発展した。

☆2002 医療改悪反対スト＝全労連は医療改悪反対を掲げて医療団体と共同集会を開き、4月12日のストには23単産83.5万人が参加した。

☆2004 100万人の年金スト＝全労連・春闘共闘の最大規模の統一ストは4月15日の年金改悪阻止闘争である。全国でストや職場集会や休暇闘争などを含め24産別、47都道府県で100万人以上が参加し、「県下21コース年金行進」（神奈川）なども展開された。

今年2015年9月には全労連が戦争法案阻止を掲げて11年ぶりに政治ストを含む行動を展開した。

■連合はストなし国会行動

連合は、結成25年で初めて憲法9条とのかかわりで、安保法案「反対」を決め、独自集会を開催している。対応方針の基本は5月28日に「その1」、7月16日に「その2」を決定。法案について政府は必要性や国民への影響が十分に説明されていないと指摘し、「連合は反対する立場から対応する」との方針を確認した。

行動では労働法制改悪反対とあわせて5月頃から安保法案反対で集会を行い、8月23日に「みんなで安倍政権にNO！国民の声、大きな怒りの大行動」は初の国会抱囲として結成以来最大規模の14000人で展開した。

連合はかつて98年5月15日、労基法改悪阻止の国会ウオーク・アピール1万人行動や、2002年4月11日に雇用・医療改革国会ゼネラルアクション（国民総行動）1万3500人デモなどを展開し、全労連、全労協とも共同した。しかし、今回の法案反対運動は、労働団体との

同時行動でなく、独自行動が特徴だ。連合の幹部は「すでに別組織の動きもあり、一緒にやると、ややこしくなる」ともらしている。ところが連合の自治労、日教組、私鉄などの産別組織の枠を超え戦争法案阻止の「総がかり」行動に中央、地方で参加している。国民の多くが法案反対を求めているなかで、連合の国民的な運動が問われている。

■労働運動と政治ストの効果と課題

戦後70年の経済的・政治的なゼネストの教訓は、国民的な要求にもとづき、労働組合と政党、市民組織などが共闘組織を結成して、全国の地域に拡大。闘争の重要段階に国民世論の大きな支持で運動を展開することが重要といえる。そのためには、日ごろから国民・地域と連携した要求と運動も重要となる。

政治ストの成果と課題をみると、組合数、組合員、組織率がトリプルで増加した時期はいずれも労働運動の高揚期で、①60安保スト・三池闘争、②賃上げ五ヶ条要求の68春闘から70生活闘争、③74国民春闘の反インフレストを背景に32.9%増を獲得した大幅賃上げの時期である。闘争課題との関係では、58年の警職法廃案勝利、73年金スト成果、74生活擁護ゼネストなどの成果もみられるが、反戦平和や民主主義擁護など政府の不当な政策に抵抗するための権利ストも目立つ。国民的な闘争は組織の求心力と労働運動の社会的なアピールを高めることにもつながっている。

■総がかり行動とストの関係は

今回の戦争法案阻止闘争では、違憲立法と安倍政権の立憲主義を無視した「暴走」政治の批判とあいまって、国民的な共同がひろがり、一

点共闘が強まっている。

特色は「総がかり行動実行委員会」の集会に東京で12万人、全国1000ヵ所集会などの波状的な大運動が展開され、学識者や女性、若者、学生、高校生などの自発的な取り組みが全国に拡大し、新しい行動と労働運動との連携もみられることだ。警視庁公安部や各都道府県警の警備部までが駆り出されて監視しているが、「参加人数が予測できず、多すぎて戸惑い、官邸も必要以上に敏感になっている」（「選択2015・8月号」）という。メディアの報道でも市民や日弁連などが目立ち、労働組合の影は薄い。その反面、スト権確立など「伝家の宝刀」に注目する報道もみられる。

全労連の評議員会でも「職場の労働運動の立ち遅れ」も指摘された。「憲法で保障された働く者の権利である労働基本権、スト権の主体的な行使を」「ストライキは市民や学生にはない、労働者の根源的な権利」と述べ、戦争法案反対のスト権確立と行使へなどの意見も表明された。

■海外からもエール

日本のストなし労働運動は世界から見て、異常とされている。日本の労働運動を長期に研究してきたイギリスのロナルド・ドーア氏は昨年出版した『幻滅』で、ストを行わない日本の労働運動の弱点を指摘している。スト慣れしている在日のフランス人は、「フランス社会の闘いでデモは挨拶の様なもの。本当に政府にものを要求するのはストライキである。ここまで強引な日本の安倍政権に対しては、ストライキで政府と闘うべきだと思う」と語っている。

平和は労働運動の礎であり、戦争は最大の人権侵害である。国民の多くが成立に反対している戦争法案。憲法9条破壊の安倍政権の支持率

は低下。悪法廃案へ集会にあわせ憲法で労働基本権の保障されている「伝家の宝刀」の行使を含め、労働組合の歴史的な役割発揮が期待されている。

■実質賃金低滞、「ベアは不十分」と連合

組合が大会シーズンを迎えるなかで、連合は「2015 春闘のまとめ」を確認した。回答水準（7 月 1 日）は 6354 円（2.20 %）で昨年より 426 円増（0.13 % 増）である。定昇を除くベアは、要求 2 % 以上（消費増税分除く）に対して 0.69 %、2024 円であり、昨年比 0.2 % 増にとどまった。中小は昨年比 349 円増の 4547 円（1.88 %）となっている。春闘の「まとめ」では、「要求趣旨からは不満が残るものの、2 年連続の月例賃金引き上げなどについて、今後に受け継ぐことができた」と評価している。一方、水準については、「消費増税の影響もあり、家計支出が大きく伸びる状況に至っていない」と不十分さを指摘した。非正規労働者の賃上げは時給で 16.78 円（昨年比 5.50 円増）を確保し、「労働力不足の影響もあるが、均等処遇実現にこだわった成果」と評価している。

今後の主な検討課題では、「個人消費の拡大による経済の好循環」へ向け、経済より個人所得の増加を優先させる運動の継続を掲げた。格差是正へ向け、地域ミニマム運動や連合リビングウェイジの取り組み強化も掲げている。

今春闘で大きな問題となった実質賃金割れの要求（春闘 60 年で初めて）は厳しい結果となっている。物価上昇に給与の伸びが追いつかず、4 月の実質賃金はマイナス 0.1 %、5 月は 0.0 %、6 月は 2.9 % 低下、7 月プラス 0.3 % と低迷している。

一方、上場企業の経常利益は 4～6 月決算で 24 % 増と大儲けだ。個人消費の減少などで 4～6 月の GDP はマイナス 0.4 %（年率 1.2 %）減となり、アベノミクスの経済失政を示している。分配のゆがみは正へ向け 2016 春闘へ連合の対応が問われている。

■全労連は「社会的賃金闘争」強化へ

全労連は 2016 春闘へ向け、7 月末の評議員会でベア闘争の強化とあわせ、「社会的な賃金闘争」の重視を打ち出した。全労連の 2015 要求は消費増税を踏まえ前年より 4000 円高い 2 万円以上を設定した。妥結結果（7 月 9 日現在）は単純平均で 5698 円、2.07 %（前年比マイナス 41 円、プラス 0.05 %）と、ほぼ前年並みの低額妥結にとどまった。

総括では、賃上げ必要性の世論を作り出し、非正規の処遇改善、官民の共同など、今後につながる貴重な足がかりを築いたと指摘している。他方、春闘アンケート、要求提出、スト権確立などは前年並みにとどまり、「10 年余のベアゼロの惰性ともいえるべき状況を脱しきれていない」と厳しく指摘し、「ベアが当たり前の春闘再構築」を提起している。

来春闘ではベア闘争の強化と同時に「社会的な賃金闘争」も重要な運動として提起した。憲法共同の広がりと合わせて、地域経済の活性化など経済的な共同拡大へ、最低賃金や公契約条例、公務員賃金の改善など「社会的な賃金闘争」の強化を打ち出している。

いま日本の政治と労働運動は戦争か平和か歴史的岐路に立っている。全労連の井上事務局長は「歴史的な闘いの労働運動。今までやったことのない闘いを展開しよう」と呼びかけている。

（おおやま ゆう・ジャーナリスト）



Editor's note

編集後記

■今号の特集では、まさに歴史的な岐路に立っている生存権（憲法25条）

と社会保障について、これまでの政治による切り崩しの歴史、生存権をめぐる裁判闘争、財源問題、現場での運動、再生に果たす労働組合の役割等、多方面からの分析をおこなっている。

■社会保障は、「第二の賃金」や「間接賃金」とも呼ばれ、労働者が直接受け取る賃金とともに、労働力の再生産費をまかなうために必要不可欠なものである。それにもかかわらず、日本社会では直接受け取る賃金に重きが置かれ、ともすれば社会保障はおろそかにされてきた。いわば、賃金依存型の社会だったわけである。90年代以降の賃金・雇用システムの変化に、社会保障は対応しているとは言い難い。これからの労働運動にはより一層の取り組みが望まれる。

■特集以外では、オバマケアについての解説や、労働法が適用除外にある建設業における一人親方に関する研究論文、（憲法9条について歴史的な岐路に立つ）「戦争法案」の阻止を掲げた11年ぶりの政治ストの解説等を掲載している。ご一読の上、是非感想をお寄せいただきたい。（S. N.）

次号予告 (No.101 2016年冬季号)

【特集】戦争する国でなく9条生かす国づくりを

9条改憲を許さず平和な日本を

——「戦争法」阻止のたたかいが示したもの

沖縄・辺野古基地移転許さぬ共同の前進

アベノミクスと軍事国家づくり

憲法学習の出前に応じます——若手弁護士の会

憲法擁護と労働組合

（内容は一部変更することがあります）

Information

「読者の声」欄への投稿を募集

本誌についての率直な感想、ご意見などを、編集部までお寄せください。掲載分には図書カードを進呈します。

E-mail: rodo-soken@nifty.com

季刊 労働総研クォーターリー No.100 (2015年秋季号)

2015年10月1日発行

定価：本体1200円＋税

年間：4800円＋税

編集・発行 ● 労働運動総合研究所

〒102-0093 東京都千代田区平河町1-9-1 メゾン平河町501

TEL.03-3230-0441 FAX.03-3230-0442

http://www.yuiyuidori.net/soken/

E-mail: rodo-soken@nifty.com

発 売 ● 株式会社 本の泉社

〒113-0033 東京都文京区本郷2-25-6

TEL.03-5800-8494 FAX.03-5800-5353

http://www.honnoizumi.co.jp/

E-mail: mail@honnoizumi.co.jp

印 刷 ● 亜細亜印刷株式会社

製 本 ● 村上製本所

落丁本、乱丁本は小社にてお取り替えいたします。定価は表紙に記載されております。

本書の内容を無断で複写複製、転載することは、法律で定められた場合を除き、著作権の侵害となります。

© The Japan Research Institute of Labour Movement (Rodo Soken)/ HONNOIZUMISHA INC.

Printed in Japan ISBN978-4-7807-0763-2 C9336

全労連 (全国労働組合総連合) 編

最新版

世界の労働者の たたかい2015

賃上げと良質な雇用で格差是正を



日本と世界の労働運動の共通性を認識し、教訓をいかすために。新自由主義的な政策とのたたかい、緊縮政策反対とのたたかい、労使関係改善に抗するたたかい、賃上げ、労使関係改善など、5大陸27か国、EUの運動、ILOの取り組みを紹介する。

↑全米に広がったファスト
フードストライキ

一〇〇〇円＋税

全労連・労働者教育協会 編

実践労働組合講座

刊行スタート!



労働組合活動の手引きとして
この間の実践をふまえ、労働組合活動の基本を理解し、活動へのヒントになる「講座」です。(全3巻)

第1巻
労働組合の
活性化と日常活動

一三〇〇円＋税

〒113-0034 東京都文京区湯島 2-4-4
郵便振替 00100-6-179157

学習の友社

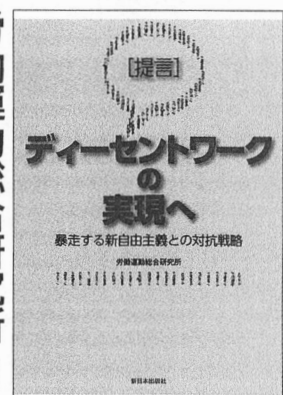
TEL 03-5842-5641
FAX 03-5842-5645

〔提言〕ディーセントワーク の実現へ

暴走する新自由主義との対抗戦略

憲法が保障する人間らしい労働と生活を新たに構築するために、いま何が必要か——労働総研が総力をあげたプロジェクト報告の初刊行。
雇用と社会保障の充実を軸とした改革が、「日本経済の改革」に繋がる関連を、財源を示し明らかにする。

労働運動総合研究所 編



●定価：本体1200円＋税 ●1400円
ISBN 978-4-406-05683-0

〔目次から〕

はしがき——いまなぜ「提言」なのか

序章 労働と生活の現状とその原因・背景

第1部 安定した良質な雇用実現に向けての提言

第1章 悪化する雇用と「提言」の持つ意義

第2章 「雇用破壊」から「安定した雇用」へ

第3章 「デフレ不況」脱却の賃金政策

第4章 労働時間短縮の課題と政策の基本

第5章 心身の健康を守る

第2部 社会保障再生への提言

第6章 社会保障改革をめぐる対決軸

第7章 「人間に値する生活」を保障するための具体的提言

第8章 「安定した雇用」実現こそ財源確保の確かな道

終章 「提言」実現の条件と展望、労働組合の課題

RODO SOKEN

No. 100 2015
Autumn Issue

Featured Theme

The Right to Live and Social Security at a Historical Crossroads

- *The Business Circles and Abe Administration's Attempt to Dismantle Japan's Social Security System Kazuo MINARI
- *Social Security and Public Assistance as Human Rights and Lawsuits over Social Security Issues Hideo INOUE
- *For a Pension System Secure and Reliable for All – Young and Old Starting a Lawsuit Challenging the Constitutionality of Pension Benefit Cut Satoshi TANAKA
- *No to the Medical Care Reform Harmful for People's Livelihood, Health and Life..... Yukitaka KAMAKURA
- *Block the Adverse Revision of Nursing-care Insurance that Would Undermine "Secure Nursing Care" Satoshi NISHIURA
- *Where Can We Find the Funding for Social Security Akira KAKIUCHI
- *Revival of Social Security and Trade Unions Satoru HARATOMI

Labor Situation Abroad

- "ObamaCare" – the Light and Dark Fate of Medical Reform in the US Norio OKADA

Research

- Recent Increase of Self-employed craftsmen in the Construction and Its Problems Teppei SHIBATA

Labor Front Now

- 70 Years after WWII, Campaign to Stop the War Legislation and Political Strike – Zenroren Going on the First Political Strike in 11 Years Mobilizing 500,000 Yu AOYAMA



9784780707687



1929336012008

ISBN978-4-7807-0768-7

C9336 ¥1200E

定価： 本体1200円 + 税

発売： 本の泉社