

第3章 社会保障提言（案）

はじめに

本提言は、現在進行中の「社会保障と税の一体改革」と正確に総合的に対峙して、「人間的な労働と生活の実現」を具体化するために必要な、日本の社会保障運動をめぐる諸条件を簡略に分析し、短期的、中期的課題を提起する。提言の前提部分では、この諸条件が叙述される。

1 提言の前提・背景

——生存権に対する政府責任の否定と貧困の増大

提言の前提あるいは背景として、戦後日本の社会保障の大原則が、政府（国）による国民の生存権に対する、とくに生活保障に対する責任であったが、財界・政府は「政府責任」から「家族主義」と「企業主義」への変質を図ってきた。1980年の「社公合意」、翌年の「第2次臨時行政調査会」設置により、「臨調行革」路線が進む。社会保障は臨調行革路線の主たる攻撃対象になった。この時期から「日本型福祉社会論」が自民党や財界によって唱えられ、基本的主張の多くは、その後の社会保障攻撃の主張に引き継がれた。

1985年のプラザ合意を契機に、大企業のグローバル化が進み、本格的には1995年前後から、臨調行革のスケールアップという意味も持つ新自由主義的「構造改革」が展開される。この時期には、「社会保障からの企業脱出」が政策的特徴となる。この時期に経団連（日本経団連）や経済同友会が提示した露骨な市場原理主義的政策は、社会保障を生活と健康の自己責任を前

提とする私的な互助制度とみなす異様な社会保障観に立脚するものであった。

さらに今回の「社会保障と税の一体改革」は、1995年前後からの財界の社会保障観を受け継ぎ、さらに政府の責任を薄めるために、「新しい公共」という文言を持ち出し、社会保障における政府（国）の責任を後退させるものである。

（1）社会保障の原則

——生存権に対する国家責任

敗戦直後の社会保障をリードしたのは、連合国軍総司令部の招聘で来日した米国社会保障制度調査団である。調査団は1947年8月7日に来日し、膨大な報告書（ワンデル報告）を1948年7月13日付けで日本政府に手交した。報告では、社会保障が生存権保障の制度であり、政府（国）が責任を負うことを明記した。

また、本報告書の刊行にあたって「序」を書いたのは、当時の厚生事務次官葛西嘉資である。「終戦後、わが国では、民主主義原則に基づく基本的人権の確立ということが大きくとりあげられてきた。このことは、新憲法のなかにもはっきりと示されているところである。この基本的人権の一つとして、国民の生存権の保障ということは、極めて重要な内容をなすものである。憲法第25条の『健康にして文化的な最低限度の生活』を保障することは、国民の福祉を図ることを目的とする国家の、当然の責任と考えられるのである」と、社会保障の責任が国家にあることを明記している。社会保障の国家責任は、「世界人権宣言」「国際人権規約」などの国際的な取り決めにおいて当然とされている。

社会保障制度審議会の「社会保障制度に関する勧告」(50年勧告)では、憲法第25条に言及して、「これは国民には生存権があり、国家には生活保障の義務があるという意である」と、明快に国民の権利と国家の責任を規定している。

また、「すべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすること」(同)とも述べており、これについて近年では誰もが権利の主体となり、人間らしい生活を営み、自らの能力を高め、社会に参加することができるようにするための、社会的・経済的・文化的な条件を、公の責任で生涯にわたり保障することという、より広く積極的な内容の定義を用いることが少なくない。こういう定義は、個人の尊厳と生命・自由・幸福追求の権利の尊重を内容とする憲法第13条に基礎付けられるものである。したがって、社会保障制度を運用する場合、「自助」や「共助」を度外れに強調して、「公助」を後景におき、しかも「公助」の中身を曖昧にして国の責務を後退させてはならない。

(2)「行革」「構造改革」による変質

1955年以降の高度経済成長前半を移行期としつつ、1960年代半ば以降は「企業国家」が日本の主たる国家の顔であった。これは、「日本型雇用慣行」や「日本型賃金体系」に対応する。具体的には、男性を一家の働き手の支柱とし(男性片働き)、年功序列制度と終身雇用制度に基づく賃金体系と、開発型の公共事業投資と大企業中心の経済財政政策のもとで、ヨーロッパの先進諸国では社会保障制度が担うようになった社会的扶助の多くを、個人と家族の自己負担・自己責任に委ね、近隣・地域社会などの互助を強調し、企業への依存を構造化した。

このために、日本では、憲法第13条幸福追求権や第25条生存権保障を始めとする社会保障を主内容とする基本的人権規定があるにもかかわらず、保障・給付内容の切下げや削減が財界・政府の思惑で安易におこなわれることが多かった。

社会保障に関する「建前」は、永らく「50年勧告」であった。しかし、社会保障の原則に対する挑戦が、1981年に始まる「臨調・行革」の露払いとして公然と登場した。「日本型福祉社会論」である。公式に日本型福祉社会を唱えたのは、1979年の『新経済社会7カ年計画』(1979年8月10日閣議決定)である。ここでは、自助・互助が強調された。

「個人の自助努力と家庭や近隣、地域社会等の連帯を基礎としつつ、効率の良い政府が適正な公的福祉を重点的に保障するという自由経済社会のもつ創造的活力を原動力とした我が国独自の道を選択創出する、いわば日本型ともいえるべき新しい福祉社会の実現を目指す」。

この文章には、現在に至るまで繰り返し財界や保守政党から提出される社会保障改悪の「論拠」ともなるキーワードが並んでいる。まずは自己責任であり、次に互助が並び最後に政府が出る。この政府は効率の良い＝小さな政府であり、「重点的」になされる給付は「適正」である。重点的とは給付の絞り込み・削減を意味するし、適正とは80年代に強行された生活保護適正化を想起すれば足りる。要するに、窓口で申請を実質的に受け付けない行政対応である。また「医療費適正化」も繰り返し持ち出された。本質は憲法第25条による給付を極力値切ることである。

『日本型福祉社会論の構想』(自由民主党全国組織委員会国民生活局、1979年8月)は、自

己責任+家族+近隣+企業を柱とし、政府の責任を免除した特異な「日本型無福祉国家」を詳細に語ったものである。日本社会の特質として①貯蓄率、生命保険加入率が世界一高いこと。②企業組織における職場の人間関係が、家族的性格を強く持っていること。③老親と子ども世帯の同居率が著しく高く、家庭が最も大切なものと思われていることを挙げ、これらを骨格とした福祉政策を展開しようと主張した。しかし、これらの条件は、財界および歴代政府の政策によって、根底から弱化あるいは消滅してしまった。

他方で、プラザ合意（1985年）は、輸出に軸足を置くわが国の大企業主流に、製造・営業拠点の国際化をもたらした。いわゆるグローバル化である。国内においては、総賃金の抑制と下請け単価の切り下げを中心とする、労働者・中小業者への厳しい攻撃をもたらした。「グローバル化」という新たな条件下での利潤確保体制を築くために、財界主流は日本社会の大改造（「構造改革」）に乗り出した。1995年には当時の日経連が「新時代の『日本的経営』」を出し、従来の雇用政策を転換した。幹部社員を想定した「長期蓄積能力活用型グループ」は全体の3分の1以下でよい。あとは、特殊な能力のある技術者などの「高度専門能力活用型グループ」は年俸制、任期雇用で使えば良い。最後の「雇用柔軟型グループ」は全体の過半数を占めるものとされ、定型的業務を中心とし、派遣や下請けで対応する。年俸制の労働者や派遣・下請労働者の社会保険を負担する必要はない。この方針が実施され始めて15年余りになる。

この戦略の底にあるのは不安定雇用を常態化することであり、人減らしである。したがって、リストラが先行し、賃金は低下し、下請け・

孫請け企業への単価切り下げや融資中断に会い、倒産は急増し、シャッター通りが日本中に広がった。多くのホームレスを産み出し、自殺者を産み出した。さらに重大なことは、幹部社員を想定した「長期蓄積能力活用型グループ」（3分の1程度）以外の労働者に対しては、企業は社会保障の責任を持たないという方針である。第2、第3のグループは、医療で言えば「国民健康保険」に加入する。国保の保険料（税）が非常に高いことは周知の通りである。このルートから無保険者（国保資格証明書や短期保険証を発行された人）が発生し、受診を阻まれてくる。また、無・低年金者へのルートにも成る。

かつて財界は自民党と共に「日本型福祉社会」などという、国民・労働者の生活と社会保障に対する政府の責任を軽減し、その分を個人、家族、地域、とりわけ企業に委ねる戦略を打ち出したが、今度は企業が雇用にも責任を負わず、社会保障にも責任を負わない、無責任戦略を持ち出したのである。

（3）貧困の深まりと格差の拡大

「構造改革」の時期を通じて、労働者・国民の生活は総合的かつ深刻に悪化し、しかも生活困難を支える制度である社会保障が、この30年余り、連続的・大規模に弱体化させられた。

こうした国民生活の現状が社会保障の拡充を必要としているのである。まず①東日本大震災からの再建・復興には社会保障制度の再建・復興が不可欠である。さらに②「孤立社会」の広がり「孤立（孤独）死」予備軍の増加が際立ち、地縁（地域社会）、血縁（家族）、職縁（企業）から切り離された単身世帯が増大し、高齢単身世帯の増加、社会的孤立による「孤立死」予備軍も増加している。少子化は既婚層の出生数の

減少、未婚率・非婚率の増加として表れ、背後には若者の雇用破壊と低賃金、公共サービスの劣化がある。また③社会保険の空洞化がすすみ、生活保護受給世帯が増加している。

政府の「一体改革」方針では社会保障を「自助」を前提とし、これを「国民相互の共助」で支えることを基本とし、最後に「新しい公共」が登場するという構図になっている。しかも「政府」は「新しい公共」の一部に過ぎず、「政府」が、それも「国」が生存権保障に登場するのは、最後の最後でしかない。

他方で、国民健康保険における国庫負担の削減による保険料の高騰、滞納者の増加、短期保険証、資格証明書を発行される層の増加、国民年金保険料の高騰による納付率の低下、そのことによる無年金・低年金層とその予備軍の増加など、社会保険の防貧機能の顕著な「底抜け」「空洞化」という現実がある。「働きによる収入の減少・喪失」が飛躍的に進行したため、生活保護受給人員は増加し続け、200万人を突破した。社会的孤立に曝される人々はすでに自助不能であり、「自助不能予備軍」が大半を占める状態では「共助」も困難であり、結局は国と企業の負担による国民のための社会保障を再生することが急務になる。

(4) 労働力と生活の再生産の不調と総合的生活保障としての社会保障

日本の政治・経済・社会の現状を端的に特徴づける表現として「閉塞」がたびたびメディアに登場するが、「閉塞」の核心的内容は「生命・生活の再生産の不調」であろう。植物や他の動物の生命活動のあり方と対比すると、人間的な生命活動の根幹をなすのが労働であるのは、言うまでもない。また、生命の具体的存在形態は生

活にほかならない。つまりは、現代日本の課題を「労働と生活の再生産の不調」と表現してもよい。

大木一訓日本福祉大学名誉教授は「2011年経済の潮流を読む」で、「国民生活の貧困化は多くの人々の生存を脅かすところまできています。所得、生計費、次世代の養育、職業技術の習得・伝承、家庭や学校での人格形成、21世紀社会への対応能力などの実態から見て、わが国ではすでに労働力の再生産が正常には行われない状況がうまれている、と言わざるをえません」（「しんぶん赤旗」2011年1月12日）と述べている。労働力の再生産には多くの要因が関与するが、具体的には労働力を発揮する労働とくらしの再生産が不可欠である。日本社会において進行しているのは、労働とくらしの再生産の同時的不調である。社会保障とは、定義によって左右されるものの、「くらし」の支援を主としつつも、「労働」についても深く関わり、二つの再生産を支える条件になる諸制度である。そして労働とくらし（生業と生活）を震災・原発事故で奪われ、脅かされている被災者・被災地にとって、社会保障は現時点で十分に機能することが不可欠な制度であり、今後の再建・復興にとっての柱をなす存在である。生命・労働力、生業、および生活の再生産を保障する総合的制度としての社会保障を充実することは、大震災からの再建・復興はもとより、日本の労働者と国民全体に関わる、日本社会の憲法的再建・復興のために必要な、緊急の課題である。

労働と生活の社会化が進行する条件のもとで、社会保障の範囲が拡大してきた。社会保障の定義に幅があることを斟酌し、用語の同一性に拘らずに言えば、相澤與一氏がいう「労働力および国民生活の再生産保障」が日本社会での社会

保障と理解してよかろう。相澤氏は「資本主義体制のもとでの生産力と生産様式および生活水準と生活様式の発展——あるいは労働および生活の社会化の発展と、それらとからみ合っのせめぎあいを通して形成され発展する労働力および国民生活の再生産保障基準として、『福祉』条件をとらえ直してみようと思う。換言すれば、労働および生活の国家社会的ミニマム保障、またはナショナル・ミニマム体系としてである」と整理している。

労資関係を基盤に、労働者階級の資本に対する階級闘争を根底に置いて形成される、雇用と賃金と労働条件を核とする諸問題を「雇用」とくくり、それ以外の住宅や医療や年金や介護や教育などを「生活」とくくり、これを支える諸制度を社会保障と把握しよう。社会保障は、保育や医療や教育をはじめ、労働力の形成・生産・再生産に深く関わっている。このように、「雇用」と「生活」を区分し、後者を支える諸制度を社会保障としても、「雇用」と社会保障の間には、密接な関係が存在することはいうまでもない。

東日本大震災からの再建・復興にとっても、全国民的な「労働と生活の再生産の不調」からの脱却にとっても、社会保障制度は広い範囲の関わりを持っている。

社会保障や社会福祉の内容は、各国の歴史的諸条件（経済、政治、社会、文化）によって異なっている。『社会保障・社会福祉事典』（労働旬報社、1989年、佐藤進執筆）によれば、広義と狭義の社会保障に分けられ、狭義の社会保障は、ほぼ所得保障を意味するが、広義の社会保障（スウェーデン、デンマーク、オランダ、ドイツでは社会福祉と同義）には、所得保障、医療、公衆衛生、社会福祉、公害救済などの各種社会福祉サービス、住宅、教育などを含めて広く理解

されている。

近年、EUや国連関係の文書で目立つのが「social protection 社会的保護」である。フランスの社会保障に関する文献では、広く「社会的保護（protection sociale）」が出てくる。

こうした国際的動向も念頭に置くと、社会保障の範囲を広く理解することは自然であろう。生命・労働力、生業、および生活の再生産を保障する総合的制度としての社会保障を充実することは、日本社会の憲法的再建・復興のために、人間的な労働と生活の新たな構築にとっても、扇の要に位置する重要な課題である。

（5）社会保障制度が充実した安全・安心の社会を目指して

——「福祉国家」の規定に触れつつ

国家には、故郷という意味もあれば、生まれ育った自然と文化を包含した社会を「くに」と表すこともある。社会科学的な定義をとまなう「国家」もある。政府を国と言い表すことも日常的である。国と地方という言い方もある。この提言では、「国家とは何か」という国家の定義を論じてはいない。むしろ「日本国民や日本在住の人々が暮らす日本社会を、どのような社会にするか」という発想をもっている。国家形態の変革は当然ながら国家権力の奪取という課題につながるが、ここで問題にしている社会保障の諸課題は、国家権力をどの階級や社会的勢力が把握しているのか、国家権力を誰が、どのようにして把握するのか、という課題と直結はしない。むしろ、まずは、社会保障政策が行き届いた、安心・安全な社会を目指す政府を求めるものである。もっと限定的に言えば、社会保障政策が行き届いた、安心・安全な政治を求めるものである。

本格的に福祉国家を研究したわが国で最初の研究者と目される、小谷義次氏は、福祉国家とは何かについて、次のようにまとめている。

「いわゆる福祉国家の概念が、どの時期から使用されはじめたのかは、定かではない。その歴史的系譜をたどることは困難であるとされている。しかし、この概念が比較的一般性をもって用いられるようになったのは、1930年代のニュー・ディール期以降である点については、おそらく異論は少ない。そして、第2次大戦後、とりわけ1950年代と60年代のはじめにかけ、この概念は重要な意義をもって広汎な普及をみることになっている。

福祉国家とは何か、その概念をどのように規定するか、厳密に言えば、現在まで一致した見解はない。ただ比較的一般的に用いられている一、二の簡潔な規定をあげるとすれば、『すべての人びとにかなり高度の物質的条件を確保することを目的とする国家』であるとか、『私的市場では提供されえない特別のサービスを受ける権利がすべての市民に認められている』国家とかがある。」(小谷義次、現代福祉国家論(第2版 経済学全集、筑摩書房、1977、p. 3)

①ゆたかな生活をすべての市民の権利とする

「すべての人びとにかなり高度の物質的条件を確保することを目的とする国家」、「私的市場では提供されえない特別のサービスを受ける権利がすべての市民に認められている」国家ならば、福祉国家は否定されるべき存在ではないことは明らかである。

②資本主義の延命策、えせ民主主義

しかし、福祉国家は、資本主義と結びつけて理解されてきた。そして、従来、福祉国家にた

いしては、革新陣営からは、おおよそ次のような規定が与えられていた。

福祉国家は、現代資本主義、とりわけ、国家独占資本主義の粉飾形態、えせ民主主義形態であり、それは、労働者階級の攻勢にたいする支配階級たる資本家階級、とりわけ独占資本家の、譲歩の形態として生ずるが、その本質は、国家独占資本の、搾取と収奪の、もっとも巧妙な機構にほかならない。

日本の政治勢力で最初に「福祉国家」を政策・政綱にかかげたのが、自由民主党(1955年)であることから理解できるように、福祉国家に対する厳しい理解には、相当の根拠がある。

③小谷氏の結論

「すべての人びとにかなり高度の物質的条件を確保することを目的とする国家」、「私的市場では提供されえない特別のサービスを受ける権利がすべての市民に認められている」国家を、ゆるやかな福祉国家イメージとした小谷氏は、第二版経済学全集の現代福祉国家論を次のようにしめくくっている。

「最後に福祉国家の本質と関連して一言すべき点がある。それは現代福祉国家が労働者階級を中心とする民主勢力の攻勢にたいする支配階級の譲歩として生ずるかぎりにおいて、この民主勢力の攻勢がいつそう積極的に、いつそう執拗に展開され、たんなる譲歩から体制の主体としての独占資本の支配と搾取と収奪にたいする規制に転ずるとき、その転化の度合におうじて、支配と搾取と収奪を粉飾する、国家独占資本主義の国家独占資本主義たる本質を隠蔽する必要は低下し、減少し、ついには消滅に向うであろう。そして、おそらくは、その度合におうじて、粉飾、隠蔽のためのえせ民主主義形態としての、――

いわゆる福祉国家の性格＝本質の修正は、不可避となる。そして、人民大衆の上に立つ、言葉の真の意味での福祉国家への展望が、漸次拓けはじめるであろう。それはかならずしも、資本主義体制の完全な転換を必要としない。先進資本主義諸国における革命のための民主主義的変革過程を通じて実現をみるであろう」(p. 209)。この提言における「福祉国家」理解は、おおむね小谷氏のこの結論に準拠する。

2 提言 社会保障制度改革の基本方向

(1) 改革に当たっての基本原則

世界有数の経済力を誇る日本で餓死、孤立死といった悲惨な事件が後を絶たない。相対的貧困率は16.0% (09年) となり、貧困線以下の国民が2000万人を超える。とりわけ、労働法制の規制緩和＝雇用破壊のもとで、若年層を中心に年収200万円以下の「働く貧困層」(ワーキングプア) が5年連続で1000万人を超えたことは、重大な政治犯罪といっても過言ではあるまい。くわえて、劣悪な年金制度に起因する高齢者の貧困層も1000万人を超えており、「働く貧困層」とともに膨大な貧困マジョリティを形成している。15年余の新自由主義的「構造改革」政治が、日本社会の劣化、「貧困大国」化に拍車をかけたことは明白である。重大なことは、貧困層の増大が止まらず、相対的貧困から絶対的貧困へと広がる様相を示していることである。

日本社会の深刻な貧困と所得格差を正確に認識し、この認識に基づいて政策・運動を組み立てることが出発点になる。浅薄な世代対立論に惑わされることなく、虚構の国家財政破綻論に脅かされることなく、この社会に広がり深まりつつある貧困と格差に直接的に政策と運動を向

けていくことが大原則である。国民の「人間的な労働と生活」のあらゆる領域で、「最低限保障」(ナショナル・ミニマム) を再構築することを原則とする。

(2) 具体的提言

- 1) 最低限保障の第1は、雇用における最低限保障を確立することである。雇用の量と質を人間らしい労働と生活が可能なものに改善することである。具体的には、正規雇用を拡大し、雇用の基本的形態とすることであり、以下のように公的な総合的雇用保険制度を確立することである。
 - ① 雇用保険の抜本的改善に着手する。雇用保険が全労働者に適用されるために、加入・支給要件のいつそうの緩和、改善をおこない、失業手当の不受給者率(77%)を先進諸国並みに引き下げることが急務である。給付期間は現行期間(90日～360日)を倍化し、給付水準の改善を図る。失業期間中の健保、年金などの社会保険料は免除する。
 - ② 無抛出の「失業扶助制度」を創設し、失業手当と生活保護とのあいだにセイフティネットを整備する。給付水準は失業手当と生活保護基準との中間に設定するとともに、給付は再就職まで無期限とし、労働力の安売りを防止する。昨年10月から始まった政府の「求職者支援制度」は、上限1年間の支援制度であり、給付額は月額10万円にすぎない。しかも、職業訓練は民間丸投げであり、内容もきわめて貧弱である。イギリスの「ジョブセクタープラス」(職安) は08年の金融危機以後に常勤換算で6000人の職員を増員している。わが国も職安の

体制を拡充し、公的責任による職業訓練、求職支援体制を抜本的に強化する。

「失業保険」、「失業扶助」から外れた失業者には「生活扶助」（生活保護）を支給する。

以上の3層のセイフティネットにより、失業者・家族の暮らしを支え、真の自立支援をおこなう。失業は個人責任でないという確固とした立場にもとづく施策をとる。

- 2) 第2に、雇用の質の重要な内容を形成するものであるが、賃金の最低限保障を確立することである。具体的には、全国一律の最低賃金制度を確立し、大企業と中小零細企業との、また男女の賃金格差を解消することである。労働総研の「最低賃金の引き上げは日本経済再生の第一歩」は、最低賃金を全国一律1000円に引き上げると、社会保障の機能が強化されることを実証した。

生活保護を例に取れば、受給127万世帯（209万人）のうち、世帯主または世帯員が働いている世帯が16.4万世帯、その平均保護費は月14.2万円であり、時間給最低1000円が実施されれば、その給与は月14.6万円となり、この勤労世帯の受給者が生活保護から脱却できる。それによって3800億円の財政支出が削減できる。

被生活保護世帯は、09年までの10年間で約2倍に増えた。その保護開始理由をみると、49.8%、約半分は働いて得ていた収入が減ったためである。家族の傷病、定年・失業、倒産、転職による収入減など、理由はさまざまだが、この間の雇用破壊によるものであることは明らかである。雇用の改善は生活保護受給からの脱却を促進させるのである。雇用と賃金の改善は、社会保障

の防貧機能を強化することにつながる。

- 3) 第3に、長時間過密労働や家族生活の破壊などを無くし、昇進や処遇における差別と格差を無くすなど、人間らしい労働の最低限保障を確立することである。
- 4) 第4に、「人間的生活基盤」の最低限保障を確立することである。住宅、教育、医療、福祉、交通、地域環境、社会施設など、地域社会が機能するために不可欠な諸条件を確保することである。この課題は、当然ながら社会保障制度の改善に深く関わるが、同時に公務労働、とりわけ地方公務員の拡充を不可欠とする。

医療と介護についてやや詳しく提言をおこなう。

①医療制度の改善について

日本の総医療費は8.5%（対GDP）で、OECD加盟国の平均を1%下回る（2011年のヘルスデータ）。医療制度を改善するためには、先進諸国並みの水準に乘せる必要がある。GDPを500兆円として、計画的に5兆円程度の公費を投入することは避けられない。政府がすすめる医療保険一元化は、いつその医療費抑制をねらうものであり、これに反対するのは当然である。当面、次の課題をただちに実施する。

▽「後期高齢者医療制度」の温存、存続を許さず、すみやかに廃止し、高齢者への差別医療をやめさせる。75歳以上の高齢者の医療費無料化に向け、当面、自治体での取り組みを重視するとともに、国は自治体の取り組みを支援するよう要求する。70歳～74歳までの窓口負担は、2013年度以降も1割負担を継続する。また、現役世代の

窓口負担は、当面、現行の3割から2割に引き下げる。

▽乳幼児医療費無料化を国の制度として実施し、すでに無料化を実施している自治体は、その財源を国の制度に上乗せし、無料化年齢の引き上げに充てるよう運動を強化する。

▽国民健康保険法等を改正し、保険証取り上げ（資格証明書発行）を規定した条項（第7条）を削除する。徴税強化による脅迫、無法な差し押さえを中止し、国と都道府県が削減した国保支出金を計画的に復元する。政府は2013年度から、国保料計算方式を「旧ただし書き」に一本化しようとしているが、これは低所得者ほど負担が重くなる方式であり、国保料計算にあたっては、「住民税方式」を存続、維持するよう要求する。国保税の免除・猶予制度（法77条）、窓口負担の減額・免除制度（同44条）は、自治体の権限であり、「低所得者」などを対象要件に広げ、抜本的に拡充する。草の根からの運動が重要である。国保税（料）の大幅値上げにつながりかねない国保運営の都道府県単位化、広域化に反対する。国、都道府県の財政支援のもと、各市区町村が住民の命と健康に責任を持つ体制を堅持する。

▽協会けんぽや健保組合の保険料負担増と健保財政赤字の背景に、国保や高齢者医療への過大な「支援金」の問題がある。これはほんらい国が負担すべきものであり、国庫負担の増額を求めることは当然である。また、健保組合の医療、介護保険料の労使負担割合は、健保法162条の規定にもとづき、使用者側に2分の1以上の負担を求めることができる。これを広げるために、労働者

の職場闘争を重視する。

▽小泉「構造改革」で引き下げられた診療報酬を復元し、医療機関が住民の命と健康に責任が持てる体制を整備する。予防医療、公衆衛生の体制を整備、拡充することは、地域住民の病気の早期発見にとどまらず、真の医療費抑制策となるものである。住民の命と福祉を守るために、公立病院の統廃合、民営化などの地域医療の崩壊を食い止め、この間、激減した保健所を人口10万人に1カ所の割合をめざして整備、拡充する。

②介護制度の改善について

発足から11年を経過した介護保険は、「社会的介護」、「サービス選択の自由」など当初の看板が完全に剥がれ落ち、深刻な危機に直面している。市町村の90%は持続不可能であると答えている。介護福祉の在り方をめぐっては、介護保険の賛成派も反対派も含め、いま国民的議論が必要な時期にきているのではないか。

介護保険見直しにあたっては、当面、次の課題が必要不可欠となる。

▽国庫負担を大幅に増額し、保険料負担の引き下げとサービス水準の維持、介護職員の処遇改善を図る。また、国の制度として保険料、利用料の軽減、免除制度を創設する。

▽都道府県、市区町村の「福祉関係」職員はこの10年間で約10万人が減らされており、近年の高齢者「行方不明事件」や餓死、孤立死事件に見るように、行政が高齢者、低所得者などの生活実態を把握できない状況にある。福祉関係職員（公務員）を増員し、地域住民の実態把握に努めることが重要である。また、認知症、家庭内トラ

ブル、低所得などの理由で介護保険制度を利用できない高齢者には、地方自治体が必要となっており、自治体の役割が問われている。

▽特別養護老人ホームへの入所待機者は42万人に及ぶ。国の責任で計画的な整備をすすめる。また、各種施設の貧困ビジネスはきびしく規制し、高齢者の命と人権を守る。

5) 第5に、低所得高齢者の年金底上げの課題である。高齢者の約4割は年間所得が200万円以下であり、基礎年金(旧国年)のみの受給者は1114万人で、平均月額は5.5万円にすぎない。うち老齢年金だけをみると835万人であり、その平均月額は4.9万円に下がる(2011年3月末)。厚生年金でも、とくに女性を中心に劣悪な年金受給層が広範に広がっている。生活保護受給者のほぼ半数が高齢者であることから、いかに日本の年金制度が劣悪であるかが分かる。EU諸国では、高齢者は年金制度で公的扶助(生活保護)を超える最低保障額が保障されおり、日本のように高齢者が生活保護の対象になることは原則としてない。たとえば、フランスは公的扶助のおおむね1.5倍の最低年金が保障されている。

年金改革というなら、このような現状をどう改善するかは避けて通れない課題である。緊急に低所得者(障害年金を含む)の年金底上げに着手し、最低保障年金制度への第一歩を踏み出すことが重要な課題である。

6) 第6に、社会的事故などによって生活困窮

に陥った時のための「所得の最低限保障」を確立する。具体的には、

▽失業や出産・育児や葬祭などに関わる各種の社会的手当や、公的年金や、生活保護(生活保護法から生活保障法への改変を要求する)の、相当な底上げである。生活保護法はすべての生活困窮者に対応できるように、法律の名称を「生活保障法」と改め、「申請権を侵してはならない」と明記する。費用は国の全額負担とする。生活保障の給付にあたっては、低所得者世帯の困窮の状況、ニーズに応じて、所得保障とともに、住宅、医療、介護費用などの現物給付を支給する制度とする。一定の預貯金や持ち家、生活に必要な車の保有を認めるなど、支給要件を緩和する。

▽小泉「構造改革」下でおこなわれた2度にわたる生活扶助基準の引き下げ(1.1%)を復元し、母子加算復活に続いて、老齢加算の即時復活を要求する。

▽保護申請を受け付けないなど、福祉事務所における「水際作戦」を根絶すること。就労支援にあたっては、職業選択の自由と本人の意向を最大限に尊重し、指導・指示の強制をなくすなど、現行生活保護法の27条を遵守する。

▽福祉現場の職員(公務員)を大幅に増員し、生活困窮世帯への相談体制を拡充する。

▽就学援助制度は、すべての自治体で現行生活保護基準の1.5倍をめどに対象を拡大できるように、国庫補助を復活・拡充する。ひとり親家庭への支援を強化する。

7) 第7に、現行社会保障制度が複雑で分かりにくく活用しにくい現状から、単純、明快、

平等な利用しやすい制度へ、法と行政を改善、移行させることである。

8) 第8に、社会保障制度に関わる情報提供や、申請などの諸手続を簡素化し、官僚的運営の弊害を無くすことである。

9) 第9に、環太平洋戦略的経済連携協定(TPP)への参加を辞めることである。TPPは、アメリカの市場的諸制度を日本に持ち込むことを大きな目的とし、日本国憲法に基づく国民の平和的生存権を脅かす内容を持っている。政府(国と地方)の公共事業入札に、外国資本を無条件に参加させる内容は④の原則と厳しく対立する。また日本の社会保障制度をアメリカ的市場主義に変質させる内容をもっている。TPPは、社会保障に及ぼす影響を含む直接的な影響(公的医療保険制度・薬価・専門的労働者・株式会社による医療や介護の経営)や間接的な影響(雇用の悪化による公的保険制度の空洞化)など、日本の雇用と社会保障に対して極めて多面的な悪影響を及ぼすものである。

3 労働運動の役割

——社会保障運動の課題と発展方向

社会保障をめぐる運動のエネルギーの源泉は、労働者や住民のおかれている現実から必然的に生み出され、生活と労働の場からわき出してくる要求である。要求を基礎とした労働組合や各分野の運動団体によって、個々の困難や不満が顕在化され、その解決に向かって運動が起こり、社会運動に発展していくことによって、国や自治体に影響を与えていく。また、運動の過程で、

困難や不満の社会的な原因が明らかにされ、憲法に規定された諸権利が自覚されていく。人類史的に蓄積された人権思想と社会保障の理念、その法律的な表現である日本国憲法はたたかいの武器となり、また、理念自体が運動のなかで発展していく。こうして社会保障制度の民主的な改革が運動として発展する。

日本国憲法は、基本的人権を「侵すことのできない永久の権利」(憲法第11条)と言い、25条の生存権に続く26条で教育を受ける権利を、さらに27条で勤労権を保障する。これらの社会権の実現のために、28条では勤労者の団結権・団体交渉権を保障している。こうした憲法の民主的な規定を、労働者・国民の共有財産として活用する努力が求められており、労働組合は、運動の推進役として憲法的な特別の位置を占めている。

また、新自由主義的構造改革によって劣化し不安定化された労働現場の現状に対応し、連合と全労連の2つのナショナルセンターが、それぞれ「労働を中心とする福祉社会」「雇用の安定と社会保障拡充による福祉国家」をめざすとしているように、労働者全体の賃金低下と労働条件の悪化、雇用の不安定化に対するたたかいが社会保障運動にとって不可分の課題になっている。社会運動における労働組合の役割とともに、健康に働き続けられるディーセント・ワークの実現に向けた労働組合運動それ自体の前進が、社会保障運動の発展にとってどうしても必要である。