

シンポジウム

## 3.11 後の日本で福祉国家を展望する 社会保障基本法・憲章の提起を通じて

主催：福祉国家と基本法研究会 福祉国家構想研究会

日時＝2011年7月10日（日）

午後1時15分～4時30分

場所＝東京・お茶の水・明治大学リバティールホール

■次第■

司会者＝二宮厚美氏（神戸大学教授）

◆開会あいさつ（10分）

藤末 衛氏（全日本民医連会長）

＊被災地における医療の問題についての報告を兼ねてご挨拶

◆報告（各40分）

1. 井上英夫氏（金沢大学教授） 「東日本大震災と福祉国家」
2. 後藤道夫氏（都留文科大学教授） 「社会保障基本法・社会保障憲章 2011」

休憩（10分）

3. 渡辺 治氏（一橋大学名誉教授） 「3.11 後の政治状況と福祉国家」

◆フロア発言

1. 竹下義樹氏（弁護士・日弁連貧困問題対策本部本部長代行、全国生活保護裁判連絡会事務局長）
2. 小野 浩氏（きょうされん・東京支部事務局長）
3. 本田 宏氏（医師・済生会栗橋病院副院長・NPO 法人医療制度研究会副理事長）
4. 荒井 純二氏（全国生活と健康を守る会連合会事務局）
5. 実方 伸子氏（全国保育団体連絡会事務局長）
6. 三浦 清春氏（全国保険医団体連合会政策担当理事）
7. 垣田 さち子氏（京都府保険医協会副理事長）

◆閉会あいさつ（10分）

小田川義和氏（全国労働組合総連合事務局長）

＊被災地における雇用の問題についての報告を兼ねてご挨拶

# 東日本大震災と福祉国家

—人権保障の視点から—

2011. 7. 10 井上英夫

## はじめに

- ・「国のかたち」が問われている
  - ・人権保障の視点から
  - ・能登医療・福祉・生活実態調査（1986年～）
  - ・能登半島地震調査（2007年3月25日発生）
  - ・四川地震調査（2008年5月12日発生—2009年1月4～9日訪問）
  - ・地震・津波調査（2004年12月26日発生—バンダ・アチェ2010年4月11日～13日訪問）
  - ・東日本大震災（2011年3月11日発生—6月3日～6日訪問）
- \* 日本国憲法こそ福祉国家の姿＝平和、人権保障、国民主権（資料1 日本国憲法）

## 1 21世紀の課題—住み続けられる地域を創る

- (1) 環境難民
  - ・オランダ、デンマーク、オセアニア諸国等
  - ・ツバルでは集団移住計画
- (2) 戦争、政治、飢餓・貧困等難民、移民・出稼ぎ
  - ・フィリピンEPA・看護・介護職員移入問題
- (3) 災害—地震、津波
- (4) 原発事故
- (5) 都市—再開発・地上げ、高齢化 貧困
- (6) 地方—過疎化、少子・高齢化地域 貧困

## 2 能登と住み続けること

- (1) 出稼ぎ→若年労働力流出＝過疎化→「もう一つの過疎化」→限界集落→地域崩壊
- (2) 能登への愛着、家への愛着—「能登はやさしや土までも」
- (3) 能登半島地震と住み続けること—震災を見る視点
  - ① 「地震は公平だが震災は不平等」
  - ② 「震災は、社会を映す鏡」
  - ③ 「非常時＋日常の備え」

## 3 住み続ける権利と人権としての社会保障

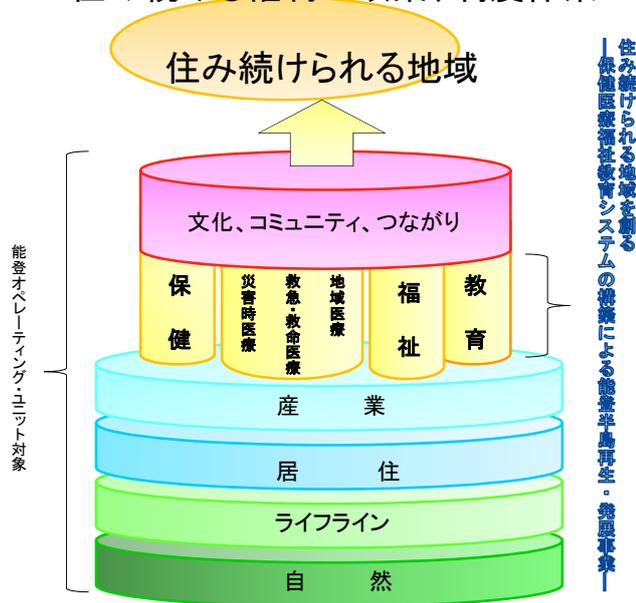
\* 平和的生存権→住み続ける権利→「自由権」・「社会権」保障⇒人権としての社会保障

(資料2 人権保障の発展)

- (1) 自己決定・「住み続けること」と「居住移転の自由」—憲法22条、憲法13条
- (2) 衣・食・住→医、職、住、生きる力
- (3) 住宅（防火・耐震）、居住環境—居住福祉の権利 環境権
- (4) 労働力移動と産業構造の転換—一次産業と職・労働権の保障 憲法27条

- (5) 「もうひとつの過疎化」と医療・福祉—社会保障・社会福祉権、健康権 憲法 25 条  
・元気でなければ生きていけない→老いても、一人でも、惚けても生きていける地域
- (6) 地域再生・発展力—教育権 憲法 26 条
- (7) 富の再分配—都市→地方、南→北へ

### 住み続ける権利—政策、制度体系



#### 4 住み続ける権利と高齢者の人権—高齢者権利条約を創る

- (1) 住み続ける権利と高齢者
- (2) 高齢者の人権保障の理念、原理、原則 (資料3 「1991年国連高齢者原則」)
- (3) 高齢者権利条約—最後の権利条約として  
「2002年高齢化国際行動計画」

(参考：井上『高齢化への人類の挑戦』萌文社、2003年)

#### 5 住み続ける権利と人権としての社会保障→福祉国家への道

#### 6 住み続ける権利と健康権

- (1) 健康権の時代
  - ・生命権
  - ・生存権
  - ・生活権
  - ・健康権の時代へ

- (2) 健康権とは

- ① 世界保健機関憲章 前文 (1948年)
- ② 国際人権規約 (1966年)

「経済的社会的文化的権利に関する規約」

第一二条 1 この規約の締約国は、すべての者が到達可能な最高水準の身体及び精神の健康

を享受する権利を有することを認める。

2 この規約の締約国が1の権利の完全な実現を達成するためにとる措置には、次のことに必要な措置を含む。

- (a) 死産率及び幼児の死亡率を低下させるための並びに児童の健全な発育のための対策
- (b) 環境衛生及び産業衛生のあらゆる状態の改善
- (c) 伝染病、風土病、職業病その他の疾病の予防、治療及び抑圧
- (d) 病気の場合にすべての者に医療及び看護を確保するような条件の創出

③ 憲法第25条

一項 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。

二項 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。

(3) 健康権と医療保障

① 健康権とは、「できる限り最高水準の健康を享受する権利」であり、憲法25条、経済的社会的文化的権利に関する国際規約12条により、国民、住民に保障されている権利である。医療保障は、この健康権を保障するための中核となる制度であり、国及び自治体は、制度を創設、保持する義務を負い、さらにその向上及び増進義務を負っている（憲法25条2項、井上『患者の言い分と健康権』新日本出版社、2009年）。

② 健康権の理念、原理、原則

理念：人間の尊厳

原理：平等、自己決定・選択の自由

健康権の原則

- ① 平等性の原則
- ② 不断の原則
- ③ 地域の平等原則
- ④ 負担の原則
- ⑤ 最高水準医療の原則
- ⑥ 非営利性の原則
- ⑦ 公的責任の原則
- ⑧ 権利性の原則
- ⑨ 参加の原則
- ⑩ 情報の保障

7 東日本大震災、原発事故と住み続ける権利

- (1) 想定外か、想定内か
- (2) 復旧、復興、そして発展
- (3) 被災地へ―被害に実態とニーズを知る 復興会議構想と自己決定
- (4) 国会を被災地に
- (5) 事業仕分け―不用不急
  - ① 軍事費

- ② 原発費用
- ③ 新幹線・高速道路・ダム
- (6) 被災地と社会保障、医療、社会福祉の保障

## 8 自己決定に基づいて住み続けるために

- (1) 四川大地震 住居移転、移住
- (2) 北欧：スウェーデンで 「家」 で暮らすこと
- (3) 「国連高齢者原則」1991年
- (4) 国際福祉 国際的労働力移動、移住
- (5) 岩手県旧沢内村長瀬野地区
  - \* 「いのちの作法—沢内『生命行政』を継ぐ者たち—」
  - \* 「いのちの山河 日本の青空Ⅱ」

## 9 おわりに—国家の転換と価値観、生き方の転換

- (1) 豊かさとは 儲けることはいいことか
- (2) 人口大>小 過疎化は悪いことか
- (3) 子ども>高齢者 少子化・高齢化はマイナスか
- (4) 都会>地方・田舎 村がなくなる
- (5) 商業>工業>農林漁業

### 参考文献

- \* 『患者の言い分と健康権』新日本出版社、2009年、236頁。
- \* 井上英夫・川崎和代・藤本文朗・山本忠編著『障害をもつ人々の社会参加と参政権』法律文化社、2011年。
- \* 「補論—住み続ける権利—能登半島地震と四川大地震」金沢大学能登半島地震学術調査部会『安心して住み続けられる地域を創る—金沢大学能登半島地震学術調査部会報告書』2010年3月。
- \* 「健康権の発展と課題—21世紀を健康権の世紀に—」民医連医療、2010年11月号(459号)。
- \* 「平和的生存権と人権としての社会保障」自治と分権、大月書店、2011年冬(42号)。
- \* 同、月刊全労連、2011年5月号。
- \* 「社会保障・憲法25条をより豊かに—生存権裁判によせて—」ゆたかなくらし、2010年11月号
- \* 「平和的生存権と高齢者権利条約—人間の尊厳と人権、戦争責任—10年版 第1回」月刊国民医療、2010年11月号。

### （資料1）日本国憲法

日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、われらとわれらの子孫のために、諸国民との協和による成果と、わが国全土にわたつて自由のもたらす恵沢を確保し、政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起こることのないやうにすることを決意し、ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法はかかる原理に基くものである。われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する。

日本国民は、恒久の平和を念願し、人間相互の関係を支配する崇高な理想を深く自覚するのであつて、平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した。われらは、平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めてゐる国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思ふ。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。

われらは、いづれの国家も、自国のことのみに専念して他国を無視してはならないのであつて、政治道徳の法則は、普遍的なものであり、この法則に従ふことは、自国の主権を維持し、他国と対等関係に立たうとする各国の責務であると信ずる。

日本国民は、国家の名誉にかけ、全力をあげてこの崇高な理想と目的を達成することを誓ふ。

### 第一章 天皇

**第一条** 天皇は、日本国の象徴であり日本国民統合の象徴であつて、この地位は、主権の存する日本国民の総意に基く。

### 第二章 戦争の放棄

**第九条** 日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。

2 前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。

### 第三章 国民の権利及び義務

**第一〇条** 日本国民たる要件は、法律でこれを定める。

**第一一条** 国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない。この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与えられる。

**第十二条** この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によつて、これを保持しなければならない。又、国民は、これを濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ。

**第十三条** すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

**第十四条** すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。

2 華族その他の貴族の制度は、これを認めない。

3 栄誉、勲章その他の栄典の授与は、いかなる特権も伴はない。栄典の授与は、現にこれを有し、又は将来これを受けるものの一代に限り、その効力を有する。

**第一五条** 公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。

2 すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。

3 公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障する。

4 すべて選挙における投票の秘密は、これを侵してはならない。選挙人は、その選択に関し公的にも私的にも責任を問はれない。

**第一六条** 何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し、平穩に請願する権利を有し、かかる請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない。

**第一七条** 何人も、公務員の不法行為により、損害を受けたときは、法律の定めるところにより、国又は公共団体に、その賠償を求めることができる。

**第一八条** 何人も、いかなる奴隸的拘束も受けない。又、犯罪に因る処罰の場合を除いては、その意に反する苦役に服させられない。

**第一九条** 思想及び良心の自由は、これを侵してはならない。

**第二〇条** 信教の自由は、何人に対してもこれを保障する。いかなる宗教団体も、国から特権を受け、又は政治上の権力を行使してはならない。

2 何人も、宗教上の行為、祝典、儀式又は行事に参加することを強制されない。

3 国及びその機関は、宗教教育その他いかなる宗教的活動もしてはならない。

**第二一条** 集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。

2 検閲は、これをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない。

**第二二条** 何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する。

2 何人も、外国に移住し、又は国籍を離脱する自由を侵されない。

**第二三条** 学問の自由は、これを保障する。

**第二四条** 婚姻は、両性の合意のみに基いて成立し、夫婦が同等の権利を有することを基本として、相互の協力により、維持されなければならない。

2 配偶者の選択、財産権、相続、住居の選定、離婚並びに婚姻及び家族に関するその他の事項に関しては、法律は、個人の尊厳と両性の本質的平等に立脚して制定されなければならない。

**第二五条** 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 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。

**第二六条** すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。

2 すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。

**第二七条** すべて国民は、勤労の権利を有し、義務を負ふ。

2 賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める。

3 児童は、これを酷使してはならない。

**第二八条** 勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利は、これを保障する。

**第二九条** 財産権は、これを侵してはならない。

2 財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。

3 私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。

**第三〇条** 国民は、法律の定めるところにより、納税の義務を負ふ。

**第三一条** 何人も、法律の定める手続によらなければ、その生命若しくは自由を奪はれ、又はその他の刑罰を科せられない。

**第三二条** 何人も、裁判所において裁判を受ける権利を奪はれない。

## 第九章 改正

**第九六条** この憲法の改正は、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする。

2 憲法改正について前項の承認を経たときは、天皇は、国民の名で、この憲法と一体を成すものとして、直ちにこれを公布する。

## 第一〇章 最高法規

**第九七条** 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。

**第九八条** この憲法は、国の最高法規であつて、その条規に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない。

2 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。

**第九九条** 天皇又は摂政及び国務大臣、国会議員、裁判官その他の公務員は、この憲法を尊重し擁護する義務を負ふ。

## (資料2) 人権保障の発展—主要国際条約と国際年

2006年 障害のある人の権利条約 ×

2004年 奴隷制との闘争とその廃止を記念する国際年

2003年～2012年 第2回アジア太平洋障害者の10年

2002年 拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約の選択議定書 ×

2001年 人種主義、人種差別、排外主義、不寛容に反対する動員の国際年

2001年 ボランティア国際年

2000年 武力紛争における児童の関与に関する児童の権利に関する条約の選択議定書 ○

2000年 児童売買、児童買春及び児童ポルノに関する児童の権利に関する条約の選択議定書 ○

1999年 国際高齢者年

1999年 女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約の選択議定書 ×

1996年 貧困撲滅のための国際年

1995年 国連寛容年

1994年 国際家族年

1993年 世界の先住民の国際年

1993年～2002年 アジア太平洋障害者の10年

- 1993年 障害のある人の機会均等化に関する基準規則
- 1990年 国際識字年
- 1990年 すべての移住労働者及びその家族の権利の保護に関する条約 ×
- 1989年 児童の権利に関する条約 ○
- 1989年 市民的及び政治的権利に関する国際規約の第2選択議定書（死刑廃止） ×
- 1987年 家のない人々のための国際居住年
- 1986年 国際平和年
- 1985年 国際青少年年
- 1984年 拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約 ○
- 1983～92年 国連障害者の10年
- 1983年 世界コミュニケーション年
- 1982年 南アフリカ制裁国際年
- 1982年 障害者に関する世界行動計画
- 1981年 国際障害者年
- 1979年 国際児童年
- 1979年 女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約 ○
- 1978～79年 国際反アパルトヘイト年
- 1975年 国際婦人年
- 1975年 障害者の権利に関する宣言
- 1971年 精神遅滞者の権利に関する宣言
- 1971年 人種差別と闘う国際年
- 1970年 国際教育年
- 1968年 国際人権年
- 1966年 経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約 ○
- 1966年 市民的及び政治的権利に関する国際規約 ○  
市民的及び政治的権利に関する国際規約の選択議定書 ×
- 1965年 あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約 ○
- 1959～60年 世界難民年
- 1948年 世界人権宣言
- 1945年 国連憲章
- \*国連広報センターホームページ (<http://www.unic.or.jp/schedule/futur3.htm>) 等から作成  
○は日本批准 ×は日本未批准

**(資料3) 高齢者のための国連原則—人生を刻む年月に活力を加えるために**

総会は、

高齢者が、社会に貢献していることを評価し

国連憲章において、加盟国の人々が、とくに基本的人権と人間の尊厳および価値と男女および大小各国の同権とに関する信念をあらためて確認し、一層大きな自由の中で社会的進歩と生活水準の向上とを促進する決意を宣言したことを認識し

世界人権宣言と経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約ならびに市民的及び政治的権利に関する国際規約と特定の集団に対する普遍的基準の適用を確保するその他の宣言における諸権利の詳細な規定に留意し

高齢化に関する世界会議において採択され、1982年12月3日の37/51決議において総会によって支持された高齢化に関する国際行動計画に従って、

国家間だけでなく国内そして個人の間において、高齢者の状況に多様な政策的対応を要する非常に大きな違いがあることを認め、

すべての国でこれまでにないほど多数の人がよい健康状態で高齢期を迎えていることを意識し、

科学的研究によって、高齢に伴う不可避で不可逆的な減退に関する多くの固定観念が誤っていることが証明されていることを承知し、

高齢者数およびその割合の増加によって特徴づけられている世界において、意欲と能力のある高齢者に社会の進行中の活動に参加し貢献する機会が用意されなければならないことを確信し、

先進国および途上国における家庭生活への重い負担が、虚弱な高齢者に対してケアをしている者への援助を求めていることに注意し、

高齢化に関する国際行動計画や国際労働機関、世界保健機関および他の国連機関の条約、勧告、決議によってすでに設定された基準を想起し、

以下の原則を国の計画に可能な限り取り入れるよう各国政府に奨励する。

#### **独立 (Independence)**

- 1 高齢者は、所得の保障と家族および地域社会の支援と自助を通じて十分な食糧、水、住居、衣類、健康へのケアが得られなければならない。
- 2 高齢者は、働く機会または他の所得を得る機会をもつべきである。
- 3 高齢者は、職場から引退する時期と退職するペースの決定に参加できなければならない。
- 4 高齢者は、適切な教育・訓練計画を利用できなければならない。
- 5 高齢者は、安全でかつ個人の選択や変化する能力に適合する環境において生活できなければならない。
- 6 高齢者は、できるだけ長い間、自宅に住むことができなければならない。

#### **参加 (Participation)**

- 7 高齢者は、社会との結びつきを維持すべきであり、高齢者の福祉に直接関係する政策の立案および実施に積極的に参加すべきである。また、高齢者の知識や技能を若い世代と共有すべきである。
- 8 高齢者は、地域社会に役立つ機会を見つけ、広げることができるべきであり、高齢者の関心や能力にふさわしいボランティアとして役立つことができなければならない。
- 9 高齢者は、高齢者の運動あるいは団体をつくることができなければならない。

#### **ケア (Care)**

- 10 高齢者は、文化的価値に関する各社会の制度にしたがって、家族や地域社会のケアと保護から利益を得られなければならない。
- 11 高齢者は、身体的、精神的および情緒的に最高水準の状態を維持しまたはその状態を回復し、発病を予防しまたは遅らせるように高齢者を援助する健康へのケアを受けられなければならない。
- 12 高齢者は、自主性、保護およびケアを増進する社会や法律によるサービスを受けられなければならない。

い。

- 13 高齢者は、思いやりがあり、不安のない環境において、保護やリハビリテーションや社会的・精神的刺激を提供する適切な水準の施設ケアを利用できなければならない。
- 14 高齢者は、ケア施設や治療施設等いかなる所に住もうと、その尊厳と信念とニーズとプライバシー、そして自分の受けるケアと生活の質について決定する権利を最大限尊重されることを含む人権と基本的自由を享受できなければならない。

#### **自己実現 (Self-fulfilment)**

- 15 高齢者は、自分の可能性を最大限伸ばすことのできる機会を追求することができなければならない。
- 16 高齢者は、社会の教育的、文化的、精神的そしてレクリエーションに関する資源を利用できなければならない。

#### **尊厳 (Dignity)**

- 17 高齢者は、搾取ならびに身体的あるいは精神的虐待を受けることなく、尊厳を保ち安心して生活できなければならない。
- 18 高齢者は、年齢や性別、人種的または民族的背景や障害またはその他の地位にかかわらず公正に扱われ、高齢者の経済的寄与とは関係なく評価されるべきである。

(1991年12月16日第74回全体会合、46/91決議付録、井上英夫訳)

はじめに ——人権小国日本。「大企業中心、生活保障における小さな国家責任」の思想

## 1 何が、なぜ、必要なのか。 社会保障の議論のあるべき出発点

＝必要性、正当性、歴史的経験（≠ 財政的余裕）

——どうしても必要であり、正当であり、他に広く経験がある改革であれば、それが可能な財源構想と経済・産業構造の構想が探求されて当然 ——

## 2 社会保障のあるべき質と水準

(1) 従来の貧弱な社会保障観 ——「福祉のお世話になる」＋「保険料を払ったから」  
「福祉」

- 高齢者、障がいを持つ人、低所得者等が主な対象 <特殊な社会的弱者>
- 劣等処遇
- 客体としての制度対象者（≠ 主体としての権利）

＋ 社会保険料を払った人の権利としての社会保険給付

(2) グローバル・スタンダードの社会保障観

- **社会成員全体の生活基盤へと拡張**（弱者だけではない ＋ 所得に無関係）  
社会保険料を払えなくても、無条件に、最低生活は保障されるべき

「**人権としての社会保障**」 憲法 25 条、26、27、28 条、国際人権規約等

- 高齢者、障がいを持つ人、低所得者等の保障は**他の社会成員と同水準**  
「人間の尊厳」を十分に尊重した水準。

- 保障のあり方についての**自己決定の権利。権利主体としての利用者**

\*国連「障がいを持つ人の権利条約」……障がいを持つ人の施策の決定に障がいを持つ人自身の参加を義務づけ。

☆「**貧困**」理解、「**最低生活**」理解

全ての人にあてはめられる最低生活基準・標準生活 ≠ 劣等処遇水準

「**貧困**は、たんなる肉体的生存の問題ではない。貧困は、貧弱な社会環境と少ない収入のために、社会的、慣習的水準における最低生活が困難な状態、つまり、「人並み」の生活ができない状態を指す」

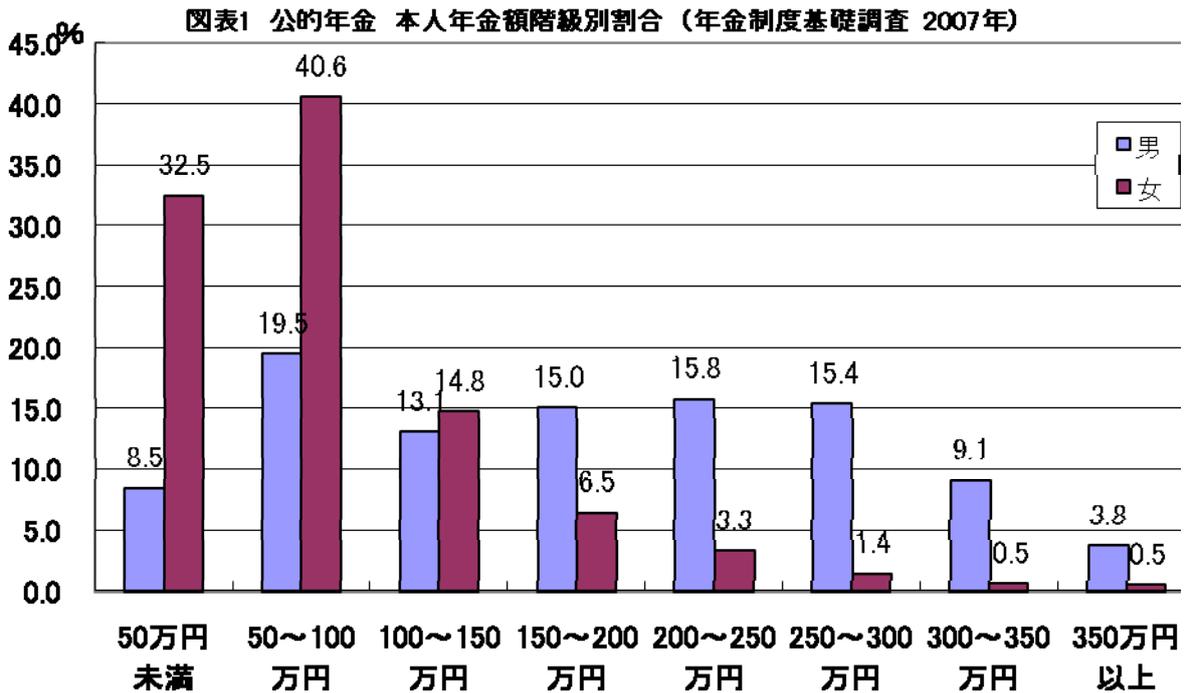
\*考え方の例 「**社会保障制度としての年金**」

原則 応能負担で保険料あるいは税金を払いながら、「社会的、慣習的水準における最低生活」が可能な額を受け取る 必要充足・応能負担

年金は、公的に補助され、安全性を保障させた「貯蓄」ではないはず。**(図表 1)**

「最低生活保障あるいは標準的生活の保障は、従前所得代替の機能に優先すべき」

☆社会保障と労働規制のグローバル・スタンダードの実現の意味



### 3 福祉国家型の生活保障の枠組み・輪郭

〈労働権保障・居住保障・基礎的社会サービス保障・重層的所得保障〉の有機的システム  
 大企業群の社会保障支出・税支出増大を中心に大きな福祉国家財政

- ① 適職・妥当な処遇で働く権利の保障 (労働権の保障 労働市場のあり方)
- ② 基礎的社会サービスの現物給付を公的責任で保障
- ③ 居住保障
- ④ 重層的で空隙のない所得保障による普遍的な貧困予防・救済

### 4 労働権の保障

「すべての人が、その人にとって適切な仕事、かつ、適切な処遇で働く権利と、失業の際の十分な所得保障を提供される権利を持つことは、市場経済に基づく社会が勤労者の生活と勤労の尊厳を守るうえで欠かすことのできない原則である。労働権の十分な保障と十分な社会保障は互いに他を必要とする。」

- (1) 失業時の生活保障 —— 悪条件の職につかざるをえない状態を防止する鍵  
 「食えない仕事」を労働市場から排除  
 ← 雇用保険制度の抜本改革 + 失業扶助制度の創設

☆日本の雇用保険の現状

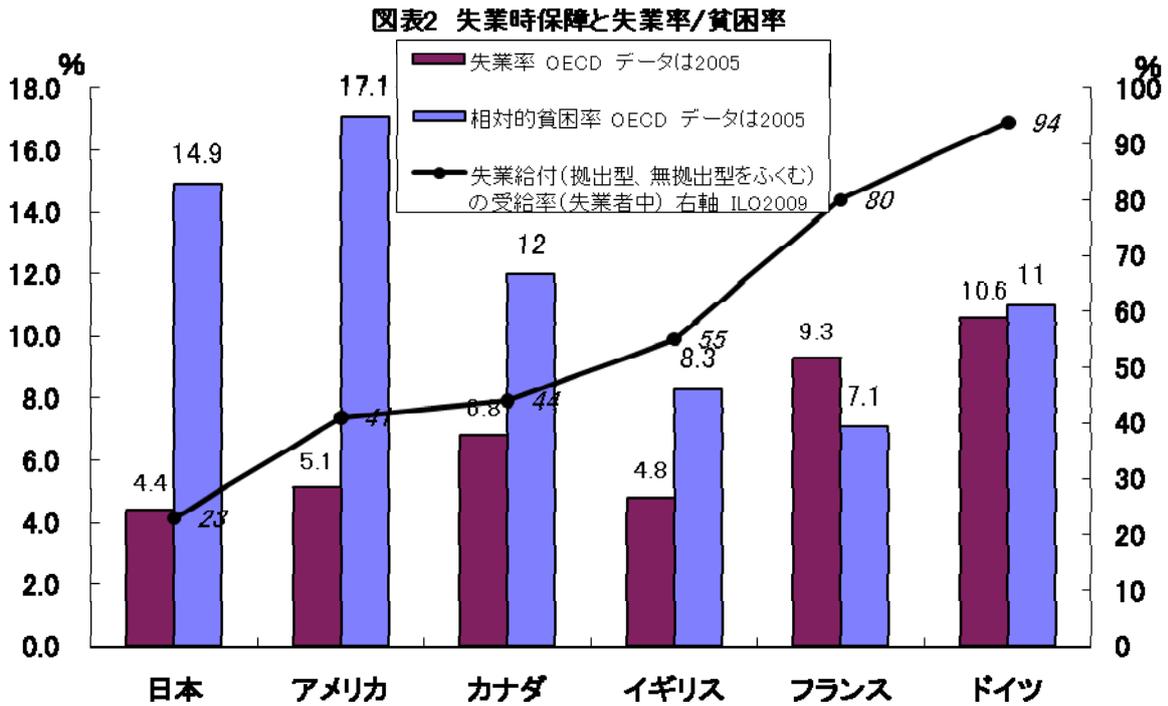
失業率・長期失業率が上昇し、非正規が増えた世紀転換期に大幅な給付抑制

→ 失業者中の給付受給者比率 4割弱 (1997年) → 2割 (04以降)

99年～ 無保障の失業者がほぼ200万人超 (2010年平均 265万人)

——→ 失業状態でいられずに半失業へ  
半失業者・潜在失業者・失業者 OECD 統計で 13% OECD 平均以上

——→ 労働条件切り下げ圧力が巨大に 日本 —— 低い失業率と高い貧困率  
失業率が高くて低い貧困率 —— 福祉国家型社会 (図表 2)



- (2) 社会保障を維持するためにも低すぎる賃金はダメ  
保険料収入が減る + 給付額が最低生活費を下回ると保険制度が脆弱化  
生保との逆転。生保への社会的ねたみと受給抑圧

——→ 最賃は単身最低生活費の数割増が必要

正常なあり方 賃金収入  $\geq$  社会保険給付  $\geq$  生活保護による保障額

## 5 基礎的社会サービスの公的責任による現物給付

保育、教育、医療、高齢者介護、障がいを持つ人への福祉、職業訓練、各種情報提供・相談

- (1) それぞれの領域ごとの基準で認められた「必要」なサービスを現物給付で満たす公的な現物給付のみで「必要」が充足されなければならない。
- (2) 費用負担と給付は原則無関係。必要なサービスは無条件に提供。
- (3) 財源は一括 国民の応能負担 + 企業負担 (法人所得税 + 賃金総額に応じた社会保険

料あるいは社会保障税) + 富裕税、環境税、各種資産税

\* 現物給付原則が保たれている公的保育 ←→ 介護保険 障害者自立支援法

\* 学校教育の本格的無償化

○ 小中高の学校教育は基礎的社会サービス

→ 授業料のみならず、各種学校納付金を無償に。かつ交通費等を給付。

○ 大学等の授業料等も無償が当然

① 教育の機会均等は少なからず「画餅」。

② 高等教育と職業訓練の無償はグローバル・スタンダード

← 高等教育と職業訓練による「利益」は、まず、社会的利益  
個人の高所得が実現した場合には、高い所得税を課せばよい  
高等教育、職業訓練中の生活費用

\* ドイツ：児童手当は 18 歳未満。失業中の子は 21 歳まで、大学・職業訓練等にかよう場合は 25 歳まで給付可能

## 6 居住権

- (1) 低所得層を対象とし、地域のニーズにねざした多様な低家賃・無料の公的住宅を十分に提供・確保
- (2) 生活保護制度における住宅扶助単給の開始  
+ より広い低所得層への住居費用補助制度の創設
- (3) 必要とされる各種福祉施設の十分な供給と、そこにおける居住の質（「健康で文化的な生活を営むに足る住宅と住環境」）の確保。

## 7 重層的で空隙のない所得保障による普遍的な貧困予防・救済

「賃金、家族手当、社会保険による所得保障（年金、雇用保険）、失業扶助の新設、生活保護制度の改善を重層的に組み合わせる」

失業時保障の本格的整備と最低保障年金の新設は急務

\* 児童手当

「子どもの養育は、教育と同じく、社会がその基礎費用を負担すべきである。それは最低賃金・フルタイムで働く 1 人の労働者が、子どもの養育が可能となる水準の額でなければならない」（≠ 困窮した親への援助）

\* 社会保険による所得保障の整備・改善

「社会保険による傷病時・出産時・育児休業時の所得保障、失業時の所得保障は、すべての勤労者に適用できるよう、制度を拡張すべきである。単身者の最低生活費をこえる最低保障額が考慮される必要がある。国民健康保険は、傷病時・出産時の所得保障を制度化すべきである」

\*生活保護制度を改正し、保護受給人員を現在の数倍程度に。

## 8 福祉国家型の自治体＝政府関係

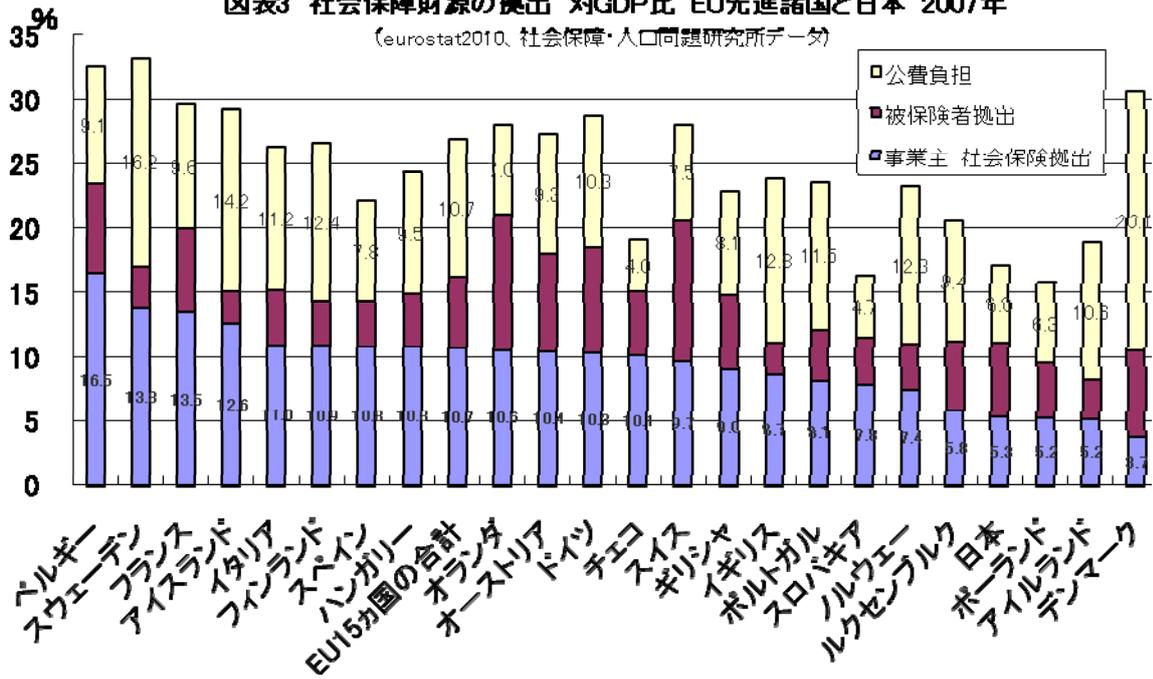
- (1) 「人権としての社会保障」 他の基本的人権と同様  
国、地方自治体いずれによっても侵すことができない人権  
国も地方自治体も、社会保障をふくむ人権を積極的に実現する義務がある。
- (2) 自治体の独自性  
国のナショナル・ミニマムへの「上乘せ・横出し」による「シビル・オプティマム」
- (3) 「地域主権」戦略、分権型国家論、補完性原理、「国と地方の役割分担」論は、日本国憲法の  
こうした構造を破壊 単純な役割分担ではなく、重層的共同が必要
- (4) 福祉国家型地方自治  
住民の生活保障に国と共に責任を負う  
ナショナル・ミニマム保障の抜本的底上げと拡充を前提した地方自治体  
人間の尊厳と自己決定を尊重した社会保障の実現のための諸制度を備える  
より強固な民主主義の機構  
当事者が参加し社会保障の管理と運営に携わる社会保障委員会の設置など
- (5) 「中学校区」を単位とした、生活基盤と社会サービスの確保  
母子保健、乳児健診、保育、小中学校、学童保育、公民館、所得保障、生活相談、  
プライマリーケア、看護、高齢者介護等。郵便局、日用品の店、交通等々。

## 9 大きな公的財源・社会保障財源の確保と財政原則

- (1) 量出制入による必要充足・応能負担原則  
\* 予算そのものが、最低生活保障の水準によって「指導支配すべきもの」  
(朝日訴訟第一審判決 1960年)
- (2) 社会保障財源確保の政策原則
  - ① 最低生活費への非課税と保険料免除
  - ② 総合所得にたいする累進課税原則  
勤労所得軽課・不労所得重課の原則
  - ③ 企業の社会保障拠出・負担責任の強化  
「総労働力プール」の維持改善費用を企業は出すべき。  
日本企業の社会保険料負担 先進諸国中で最低水準 (図表3)  
法人税減免措置の縮小

図表3 社会保障財源の拠出 対GDP比 EU先進諸国と日本 2007年

(eurostat2010、社会保障・人口問題研究所データ)



④ 消費税の福祉目的税化はあやまり

- ・租税全般が「福祉目的税的性格」のはず
- ・「消費税増税の痛みに耐えるか、社会保障水準抑制に耐えるか」「我慢競争」

10 社会保障としての医療保険、介護保険の原則

(1) 全国民対象かつ統一の制度 個人単位

低所得者、無所得者への保険料減額・免除（代替拠出）  
負担の有無による給付差別や制限を認めない

(2) 財政責任は国

(3) 市町村や地域の社会保障窓口による、給付管理、給付を受ける権利の保護

(4) 一部負担金・利用料は無料

(5) 保険料（保険税）は、所得に対して累進的比例。かつ最低生活費以下は免除。

- ① 同一所得であれば同一保険料。均等割・平等割等は廃止。  
資産は、資産が現金収入化した時点で所得として合算して賦課。
- ② 保険料企業負担 総報酬（人件費）に対して累進的比例

(6) 「必要充足」の原則。 社会保険給付以外の私的給付との併用を想定しない。  
現物給付原則の堅持（医療）、実現（介護）

### 3.1 1 後の政治状況と福祉国家—新自由主義からの訣別を

2011.07.10 渡辺 治

#### 1 東日本大震災、原発事故はなぜ起こり、かくも深刻化したのか

- (1) 東日本大震災の被害はなぜここまで大きくなったか  
—利益誘導型政治と地方構造改革の合併症
  - ① 公共事業投資による利益誘導型政治が、雇用をつくり、農業・地場産業衰退を隠蔽
  - ② 構造改革で自民党の利益誘導型政治が桎梏に—地方構造改革の推進  
三位一体改革で地方に対する公共事業投資削減—地場産業や農業崩壊に加え、雇用縮小  
企業リストラの吸収先なくなる  
また地方財政危機で医療、福祉、介護の削減、公務員リストラ  
市町村合併による公共部門削減で、市町村の事務の停滞
- (2) 原発事故はなぜ起こったか—開発主義政治、構造改革政治の産物
  - ① なぜこんなに過密につくられたか—国策としての原発建設  
保守政権の下で、開発、大企業の製造業中心のエネルギー政策—石炭、水力から石油へ
  - ② 地元はなぜ受け入れたか  
地元の多くは、公共事業投資も企業誘致もできない僻地、寒村—「最後の公共事業投資」  
原発誘致で、交付金、固定資産税、核燃料税、さらに電力会社から補助金、雇用  
期限切れで、原発増設を容認しないと地方財政もたない、構造改革による資金枯渇
  - ③ 構造改革、競争激化で、コストダウンの要請、基準値の引き下げ  
エネルギー価格引き下げ圧力で、官民一体で、安全基準の引き下げ

#### 2 菅政権は、3.11にいかにか立ち向かおうとしたか—構造改革型復興構想の具体化

- (1) 構造改革政治を止めてもらいたいという期待を受けて登場した民主党政権とその変節
  - ① 鳩山政権は保守の枠から逸脱—運動の圧力、財界の巻き返し
  - ② 構造改革回帰日米同盟回帰を掲げて登場した菅政権
  - ③ 参院選敗北後の菅政権の構造改革傾斜と無力  
唐突に出たTPPと消費税引き上げ、再提出
  - ④ 大連立の大合唱と挫折 **(資料1)**
- (2) 3.11を梃子に菅政権下で形成された構造改革型復興構想
  - ① 構造改革、日米同盟の「追い風」となった3.11  
構造改革の政治を止めるのではなく、いっそうの推進めざした菅政権  
福祉型財政支出の一掃 **(資料2)** の好機  
消費税引き上げ—復興支援財源としての消費税引き上げ論
  - ② 復興を好機とした構造改革の強行路線の台頭
    - 1) 経済同友会の復興構想—4月6日「第2次緊急アピール」 **(資料3)**  
緊急政策としての原発再稼働

- 農地・漁港の集約化、法人化、T P P・道州制、  
法人税引き下げ、税と社会保障の一体改革
- 2) 民主党復興チーム「復興ビジョンの課題と整理」
- ③ 集中検討会議の復活、反撃、再編成
  - 1) 民間委員の提言 **(資料4)**  
復興と一体改革ともに取り組め—復興財源短期、一体改革長期論  
社会保障費の削減—「より一層の優先順位明確化」「重点化、選択と集中」  
一体改革の意味変化
  - 2) 厚労省「社会保障制度の方向性と具体策について」
  - 3) 「社会保障・税の一体改革構想」  
地方自治体の異論押さえ込む  
民主党内の消費税引き上げ消極論押さえ込む  
財界、マスコミは、社会保障に対するさらなる切り込み要求—機能強化論吹っ飛ぶ
- ④ 復興構想会議の構想「復興への提言」 **(資料5)**
  - 1) 国の責任、財政責任の曖昧化、自助—共助—公助論
  - 2) 特区構想、農地漁港の集約化、民間資本導入
  - 3) T P Pの容認「世界に開かれた経済再生」自由貿易体制促進
  - 4) 法人税引き下げ示唆「国際的にも魅力的な環境」
  - 5) 原発維持—「電力安定供給」
  - 6) 財源は復興債、「基幹税」—基幹税概念に消費税含める
- ⑤ 大連立への動きと火事場泥棒的な構造改革、改憲策動  
菅首相不信再び強まる—菅首相退陣のあと大連立へ  
菅抜き大連立で懸案課題突破 **(資料6)**  
大連立2段階論—第1弾の課題—消費税増税、社会保障の削減、T P P推進、普天間  
大連立とともに復活する改憲—参院で憲法審査会規程採決、民主党憲法調査会復活  
事実上すすむ大連立と矛盾の激化
- ⑥ 復興構想をめぐる2つの道の顕在化  
同友会桜井発言の危機感と苛立ち **(資料7)**  
どういう運動で菅政権を追い詰め、裂け目をつくれるか  
対案提示の緊急性

### 3 私たちは構造改革型復興にいかに向かうか

—大震災はどんな新たな福祉国家を求めているか・その輪郭

- (1) 大連立による火事場泥棒的な構造改革を許さない—3大課題で国民運動を
  - ① T P Pは阻止しなければならないし、可能性ある
  - ② 消費税引き上げ、税と社会保障の一体改革についても国民的反対と阻止の可能性
  - ③ 原発を止めるための国民大運動を
- (2) 構造改革型復興構想に対抗する新しい福祉国家の輪郭—6つの柱
  - ① 憲法25条に基づく雇用と社会保障の全体像を具体化—第1の柱

\*憲章、基本法はこの部分の対抗構想の骨格を示すこと目的

- 1) 大震災での非正規切り、解雇の横行—今こそ、雇用保障、社会保障の構築  
震災で、特例措置的に雇用就労支援に手をつける—財源保障ないための地方自治体の鈍さ  
特例措置の普遍化、恒久化  
国家財政責任と補助率引き上げ—既存法令の改正  
\*とくに緊要となっている国と地方自治体の共同、強化については、後述
- 2) 福祉国家型雇用の権利・制度の必要性  
期限の定めのない雇用、最低生活費越える最低賃金、本格的労働時間規制、失業保障
- 3) 震災で特例的な措置の押し込み→採られた社会保障拡充措置の恒久化  
震災で、厚労省は生活保護受給申請の緩和、保険料、窓口負担免除措置
- 4) 福祉国家型制度の一般の原則の重要性—社会保障基本法の原則の確認  
大震災の被害、失業は、普遍主義的原則の重要性（法 8 条）明らかに  
大震災は、基礎的社会サービスの現物給付原則（法 10 条）の必要性明らかにした  
国のナショナルミニマム保障の責務（法 11 条）の必要性、示した  
震災、原発事故は、国の責任と地方自治体の共同の必要性（法 12 条）を明らかにした  
震災は保険料等の減免原則（法 16 条）の切実性を明らかに  
学校、医療、保育、介護など不可欠の社会サービス無料化（法 17 条）も切実に  
大震災は改めて所得補償、失業時の生活保障、生活保護の必要性、機能強化の必要示す  
（法 26、27、28 条）  
震災は改めて、居住権が重要な社会保障の柱であること示した（法 30 条）  
大震災、原発事故は、高齢者、子ども、障害をもつ人に被害が加重されること明らかに  
（法 31、32、33 条で取り上げた意味）
- ② 福祉を保障し、消費税を引き上げなくてもよい安定財源の確保—第 2 の柱  
震災復興財源をめぐって大きな争点  
大企業の負担構想を提示、企業の海外逃避論に反撃  
震災は、改めて企業負担の必要性和企業の社会的責務（法 13、14 条）を明らかにした  
\*集中検討会議、財界は逆に法人税引き下げ断固貫徹
- ③ 大企業本位でない地域と中小企業が中心の経済成長政策—第 3 の柱  
復興構想会議、同友会構想に対抗  
東北復興のあり方は、大企業本位でない経済のモデル  
TPP に対抗する農業の再建と地域経済圏の提唱
- ④ 脱原発、原発にかわるエネルギー政策を—第 4 の柱  
原発政策の転換と計画的な原発停止・廃炉計画  
私たちの働き方、生活を人間らしいものに変えてゆく
- ⑤ 福祉国家型の真の地方自治と民主的な国家—第 5 の柱
  - 1) 大震災は、地域主権改革の弊害、露頭一国の責任  
震災は国家責任と地方の主導的役割の両方が共同する意義（法 12 条）を明らかにした  
政府は財源問題がネックで、国の責任回避、「支援」に徹底（法 13 条がまさしく問題）
  - 2) 他方、大震災は地方自治体、地域、基礎自治体の役割も再認識  
避難、移住、復興構想の不可欠の単位

東北をモデルに、福祉国家型国家と地方自治関係をつくる

- ⑥ 日米安保体制のない日本の安全とアジアの平和—憲法9条を生かす日本を—第6の柱
- 1) 3.11で、正面から争点になったわけではないが  
トモダチ作戦、自衛隊の活躍で日米同盟、自衛隊の意義再確認
  - 2) 憲法9条の福祉国家構想上の意義
  - 3) 東アジアの平和と軍縮が進行しなければ日本の軍事大国化を抑えることは無理  
東アジア地域経済圏—長期的にはこの経済圏で賃金、税、労働条件の平準化はかる
  - 4) 自衛隊の改組の展望—なぜ自衛隊は国民の信頼を得たか

(3) 社会保障憲章、社会保障基本法を武器に

なぜ基本法、憲章をつくったか

社会保障基本法の固有の役割

運動の武器として

むすびに代えて—歴史的転換点に立って、どちらの道へ行くのか

歴史的転換点としての3.11

新自由主義の再起動の出発点になるか、新自由主義からの訣別の日になるか

我々が決める

◆「3.11後の政治状況と福祉国家」報告資料（2011.07.10 渡辺 治）

（資料1-1）朝日新聞元旦社説「今年こそ改革を一与野党の妥協しかない」

民主は公約を白紙に

思えば一体改革も自由貿易も、もとは自民政権が試みてきた政策だ。選挙で負けるのが怖くて、ずるずる先送りしてきたにすぎない。民主党政権がいま検討している内容も、前政権とさして変わらない。どちらも10年がかりで進めるべき息の長い改革だ。

だとすれば、政権交代の可能性のある両党が協調する以外には、とるべき道がないではないか。

自民党は早期解散へ追い込むという。だが、自民党への支持はさっぱり戻っていない。このまま総選挙になれば、投票先を失った選挙難民が路頭に迷うであろう。それを恐れる。

たとえ政権を奪還したところで、野党の協力を得られなければ、やはり息の長い改革は実行していけない。

菅首相は野党との協議を求めるならば、たとえば公約を白紙に戻し、予算案も大幅に組み替える。そうした大胆な妥協へ踏み出すことが、与野党ともに必要だ。覚悟が問われる。

日本の輸出力はまだまだ強い。技術もブランド力も評価が高い。経済が停滞していても社会は安定を保ち、豊かな自然に恵まれている。政治が課題の解決へ動き出せば、前途に立ちふさがる霧も晴れてくるにちがいない。

（資料1-2）読売新聞元旦社説「世界の荒波にひるまぬニッポンを 大胆な開国で農業改革を急ごう」

四海の波は高く、今にも嵐が襲来する恐れがあるというのに、ニッポン丸の舵取りは甚だ心もとない。このままでは漂流どころか、沈没の危険すらある。いったい、我々はどこへ行くのか。菅首相率いる民主党主導の日本の政治には、こんな不安がつきまとう。新しい年に希望をふくらませ、日本人であることに自信と誇りを持てるニッポンをどう築くのか。この問いに答える、強靱な政治指導力が求められている。

日米同盟の強化が必須

一昨年9月の歴史的な政権交代から1年3か月余り。その間、3党連立政権の崩壊から鳩山前首相退陣、菅後継内閣へと、民主党政権の表紙は替わったものの、政治の機能不全が続いている。

懸念すべき政治現象の一つが、日本の存立にかかわる外交力の劣化と安全保障の弱体化である。それを如実に示したのが、尖閣諸島沖の中国漁船衝突事件と、メドベージェフ露大統領の北方領土視察だ。日米同盟の亀裂を見透かした中露両国の露骨な揺さぶりに、「主権」をないがしろにされた菅政権は、非をただすどころか、ただ波風を立てることを恐れ、軟弱な対応に終始した。「戦略的互惠」「善隣友好」という表層的な外交標語に隠れて、一時を糊塗したに過ぎない。それもこれも外交・安全保障の基軸である、日米同盟をおろそかにしたからである。

日本を抜きつつある経済力を背景に、軍事力を増強する「膨張中国」。海洋資源・権益と海上交通路の確保を目指し、外洋への海軍展開を進めている。国内のナショナリズム台頭をにらんで、不法に占拠した北方4島の領有を誇示するロシア。「強盛大国」を掲げ、権力継承の不安定な過渡期に、危険な挑発を繰り返す北朝鮮。人権尊重、法の支配、民主主義という国際的な規範を無視し、あるいは軽視する、これらの「異質」な周辺国からの圧力や脅威に対抗するには、強固な日米同盟が不可欠だ。

自国の安全は自らが守る決意と、それを裏付ける防衛力の整備という自助努力の上で、日米同盟関係を堅持し、強固にする。菅首相はこの基本をきちんと認識しなければならない。

同盟強化のためには、沖縄県にある米軍普天間飛行場の移設問題を、できるだけ早く解決しなければなら

るまい。

再選された仲井真弘多知事の理解と協力を得るには、米軍施設の跡地利用、地域振興の具体策とともに、沖縄の過重な基地負担を軽減する方策を示す必要がある。菅首相自ら先頭に立って知事と県民を説得しなければならない。

日米関係と同様、日本の浮沈を左右するのが、米国やオーストラリア、シンガポールなどアジア・太平洋の9か国が年内合意を目指して交渉中の環太平洋経済連携協定（TPP）の取り扱いだ。

### 経済連携参加を急げ

TPPの狙いは、参加国の間で原則として関税を撤廃し、貿易や投資の自由化を進め、互いに経済的利益を享受することにある。日本が交渉に乗り遅れば、自由貿易市場の枠組みから締め出されてしまう。後追いでは、先行諸国に比べ不利な条件をのまざるを得なくなる。だからこそ早期の交渉参加が必要なのだ。

菅首相は、いったんは交渉参加の意向を明らかにしたが、民主党内の反対論に押されて腰が引けてしまった。関税が撤廃されると海外の安い農産物が流入し、日本の農業が壊滅するという農水省や農業団体、農業関係議員らの圧力からだ。これでは困る。自由化反対派の象徴的農産物がコメである。コメは77.8%の高関税、減反政策などの手厚い保護政策で守られてきた。しかし、コメの国内需要は減り続けている。

一方で稲作農家の高齢化、先細りは進み、国際競争力をつけるための大規模化は遅れている。高い関税と補助金に依存してきた日本の農業が、その足腰を鍛えるには、思い切った開国と改革が欠かせない。日本の農業総産出額は8兆円余り。その中でもコメは1.8兆円で、国内総生産（GDP）の0.4%に過ぎない。食糧安全保障の観点から、主要農産物の自給を確保することは重要だが、農業が開国を妨げ、日本経済の足を引っ張るようでは本末転倒になる。

### 消費税率上げは不可避

自民党が提示した「消費税率10%」に飛びついた揚げ句、昨年7月の参院選で大敗した菅首相。その後、消費税論議には口をつぐんだままだ。無責任のそしりを免れない。

年金・医療・介護といった国民生活の安心に直結する社会保障を充実させるには、安定した財源の確保が大きな問題だ。巨額の国債を発行し、借金の繰返しでまかない続ければ、早晚、日本の財政は破綻してしまう。

消費税率を引き上げる以外に、もはや財源確保の道がないことは誰の目にも明らかだ。だからこそ、痛みを伴うはずの消費税率引き上げに賛成する国民が、各種世論調査でも多数派を占めているのではないか。

もちろん、徹底的な行政の無駄減らしも避けて通れない。とは言っても、民主党政権が鳴り物入りで実施した事業仕分けで捻出できたカネは微々たるものだ。しかも、そのカネは借金の返済ではなく、子ども手当や高速道路の一部無料化、農家の戸別所得補償など、結果的にバラマキ政策の費用の一部に充てられた。

国民の多くが、社会保障充実のための増税もやむなし、と腹をくくっているときに、大衆迎合的な人気取り政策に固執するのは、愚の骨頂である。

菅首相は、政権公約（マニフェスト）を撤回し、バラマキ政策の見直しを約束した上で、消費税率の引き上げを野党側に提示し、速やかな合意を得るよう汗をかかなければならない。

これまで指摘してきた重要案件を処理するためには、政局の安定が必須である。ところが菅首相の政権基盤はきわめて脆弱だ。

### 懸案解決へ政界再編を

政権の地盤沈下に拍車をかけるのが、小沢元代表を支持する勢力との党内抗争だ。小沢氏の国会招致問

題は峠を越したかに見えたがなお尾を引いている。TPP問題などの火種も依然として残る。

党内抗争の内憂に加えて、外患になっているのが社民党との提携である。

2011年度予算関連法案や重要法案を再議決により成立させるには、衆院で3分の2以上の議席を要する。そのために、連立を組む国民新党に加え、社民党を与党陣営に引き込まざるを得ない。

こうした近視眼的な打算から菅首相は社民党にひざまずいた。

武器輸出3原則見直しの先送りに見られるように、小党が重要政策の生殺与奪の決定権を握る、危険なキャスティングボート政治の再現である。これでは日本の政治が一段と混迷を深めてしまう。

結局のところ、普天間移設、TPP、消費税率引き上げといった緊急かつ重要な課題を解決するには、安定した強力な政権を誕生させるしか道はあるまい。

本来なら、衆院解散・総選挙を断行した上で、単独にせよ連立にせよ、衆参ねじれ現象の政治的矛盾を解く新政権をつくるのが筋だろう。

しかし現状では、支持率低下により次期総選挙敗北必至と見られる菅首相が、衆院解散に打って出る可能性はきわめて小さい。

だとすれば、次善の策として、懸案処理のための政治休戦と、暫定的な連立政権の構築を模索すべきではないか。

昨年末に浮上した、たちあがれ日本との連立構想は頓挫したが、従来の枠組みを超えた良識ある勢力結集の試みなら歓迎できる。

連立は理念・政策優先で、しかも「衆参ねじれ現象」を解消できる規模が望ましい。1年、ないしは2年の期限を切った、非常時の「救国連立政権」とし、懸案処理後に、衆院解散・総選挙で国民の審判を問えばいいのだ。

国のあり方を大きく変える、いわば「平成の改新」を実現するための、党派性を超えた構想力と大胆な行動力が、今の政治に求められている。

## （資料2）2011年3月19日付け朝日新聞社説「大震災予算—危機対応へ大転換せよ」

未曾有の大震災に原発の重大事故が重なり、被害が拡大している。被災地支援に全力を注ぎ、復興へとつないでいくには財源の手当ても急ぐ必要がある。政治全体が対立を克服し、危機に正面から挑む財政への転換をただちに合意しなくてはならない。

まず急ぐべきは人命救助や被災地支援である。当座は今年度予算の予備費約2千億円と、新年度予算の予備費など1兆円余りで、何とか対応していくしかないだろう。（中略）

財源確保には思い切った規模の国債発行が避けられない。それに先立ち、まず新年度予算の赤字国債発行を認める特例公債法案を成立させるのは当たり前のことだ。

与野党はこの危機を克服するため、大局的な判断に立って力を合わせねばならない。予算と関連法案をすみやかに成立させ、被災地の自治体や救援活動にあたっている人々の不安を取り除いてもらいたい。

当然、政府は子ども手当や高速道路無料化、農家の戸別所得補償などのマニフェスト予算を全面的に見直すべきである。予算編成の前提となる経済社会の状況が、大震災で一変してしまったのだ。今は被災地復興にできるだけ多くの財源を回すためにも、削れるものは大胆に削るときだ。

国債の追加発行をしても財政を破綻（はたん）させない、という決意を世界の市場関係者に示す必要もある。もともと借金頼みの予算に膨大な赤字を積み上げて財政が信用を失えば、やがて国債相場が急落して金利が上昇する危険がある。それではかえって経済復興の足を引っ張ってしまいかねない。

自民党の谷垣禎一総裁が言及した「復興支援税」も一案だが、いずれ消費税や所得税を含む税制の抜本

改革で負担を分かち合う、との意思を国民全体で共有することが不可欠だ。

大震災に決然と立ち向かう姿を、財政運営でも内外に見せねばならない。その責任が政府と国会にはある。

### （資料3）東日本大震災からの復興に向けて 〈第2次緊急アピール〉 経済同友会 （2011年4月6日）

#### I：現下の危機への対応（救援、復旧）

##### （2） 原発休止炉の再稼働も含め、電力供給増に最大限の努力を

一方、電力供給増にも最大限の努力が必要である。その際、現在進められている火力発電の増強を速やかに実現するとともに、原子力に対する見方が厳しい状況ではあるが、7基中3基（最大330万kW分）が休止している柏崎刈羽原子力発電所について、専門家による安全性の検証や防災対策を十分行った上で、休止炉の早期再開をめざすべきである。また、将来に向けて、電力の周波数統一や昇圧についても早急に検討を開始すべきである。

#### II：復興による新しい日本創生をめざして

##### 1 復興の基本理念

震災からの「復興」は、震災前の状況に「復旧」させることではない。まさに、新しい日本を創生するというビジョンの下に、新しい東北を創生していく必要がある。したがって、復興計画の策定にあたっては、以下の基本理念を掲げるべきである。

##### （1） 道州制の先行モデルをめざし、東北地域全体を総合的に考える視点を

今回の復興にあたっては、将来の道州制の先行モデルをめざして、被害を受けた東日本、とりわけ「東北」という地域が主体となり、地域としての全体最適を図るものとする。従来の地方振興策のように、中央主導による利益配分や、各県単位に空港や港を乱立させるような利益誘導は排す。

##### （2） 東北を「新しい日本創生」の先進モデルに

東北の復興を、「新しい日本創生」の先進モデルとして、国際競争力のある、国内外に誇れる経済圏を創生する。そのために、既存の制度や常識にとらわれることなく、政治の強いリーダーシップの下で、国内外から叢智を結集し、先進的な復興計画を策定・実行する。

##### （3） 財政健全化の道筋の上に立った復興計画を

震災以前から日本が厳しい財政状況に直面していることに鑑み、復興計画は財政健全化の道筋の中に描くものとする。したがって、税制・社会保障の一体改革や成長戦略などの諸改革も、復興計画と整合性のとれた形で遅滞なく実行する。

##### 2 復興の推進体制

##### （1） 「東北復興院（仮称）」の創設を

国が日本全体のグランドデザインを描く中で、地域が主体的に復興計画の策定・実施にあたる必要がある。その強力な司令塔として、強い権限を委譲された「東北復興院（仮称）」を創設すべきである。

地域の主体性を重視し、地域の叢智や人材を結集するために、同院の本拠地は東北地域に置くことが望ましい。同院には一括計上した予算を与えると同時に、東北地方の地方支部分局（国の出先機関）を再編し、実施部門として指揮下に置く。各県とも緊密な連携の下、地域を主体とする復興計画を同院が策定・実行し、実施段階では自治体による広域連合の形成なども促していく。将来的には、この体制が道州制の下での道州行政府の基礎になることを視野に入れて制度設計する。

##### 3 復興財源

##### （3） 復興基金債の償還に不足が生じた場合には、復興税の検討も

復興基金債の償還に不足が生じた場合には、国民に広く負担を求める復興税の導入も検討する。なお、法人実効税率の引き下げ見直しによる財源確保も検討されているが、この問題については、特に東北復興計画の実施、グローバル大競争の中で世界の活力を取り込むための企業立地環境の整備という観点から慎重に検討すべきである。

#### **(資料4) 集中検討会議民間幹事委員提言**

「社会保障改革に関する集中検討会議の再開に際して～震災復興と社会保障・税一体改革～」

(清家 篤、峰崎直樹、宮本太郎、柳澤伯夫、吉川 洋)

##### **1 大震災と社会保障・税一体改革**

- ・今回の大震災により、資本ストックの毀損、電力制約、サプライチェーンの障害、消費マインドの低下や内外の風評悪化等の影響が懸念され、今後一定期間経済成長への制約は必至。復興財源確保のための財政負担も増大。
- ・一方で、社会保障の維持・強化のためには、中長期にわたる安定的な財源確保が必要であり、その規模は短期集中の財政需要である震災復興財源の規模を大きく上回る。大震災からの復旧・復興が短期的な危機対応であるとすれば、社会保障・税一体改革は、確実に進行している少子高齢化・人口減少という中長期にわたる危機に対応するものであり、両者は二者択一の関係ではなく、ともに取り組まなければならない課題。
- ・大震災による成長制約と財政負担の増大という事態の下では、真に守り、実現すべき社会保障像を骨太に示し、より一層の優先順位の明確化、給付の重点化・選択と集中による社会保障の機能強化を進めることが必要。
- ・同時に、今回の震災を機に改めて再認識された、家族や地域社会（コミュニティ）の持つ力、人と人とのつながり、信頼や共助の精神など、国民の中にある連帯＝つながり（社会関係資本）を重視するとともに、「自立支援と予防」を軸に、積極的に個人の能力発揮を支援していく「ポジティブ・ウェルフェア」の視点が重要。
- ・高齢化の進む被災地域では、社会保障の役割は大きく、選択と集中による機能強化と効率化や「人と地域（コミュニティ）の再生」などの社会保障の課題に先行的・モデル的に取り組むことにより、今後、少子高齢化・人口減少が急速に進む我が国における新たな社会保障のモデル（「安心して暮らせる地域社会モデル」）を未来志向で示すべきである。

##### **3 社会保障財源の安定的確保と財政健全化との一体改革**

- ・巨額の財政赤字を抱える中、これ以上後代負担に付け回しをしながら社会保障制度を運営し続けることは困難。「現世代の受益は現世代が責任を持って負担する」という当たり前の原則を改めて確認し、そこへの回帰を基本に、安定財源確保と財政健全化の同時達成への道筋を明確にした改革を行うことが必要。

##### **4 成長との好循環を生む社会保障改革**

国際社会・市場の信認を確保するためにも、政治の強靱な意思と改革実現への持続する強力なリーダーシップのもと、震災復興とともに、先送りすることなく確実に遂行することが必要である。立場を超え相互信頼と協調の下に、一致して課題解決に取り組まなければならない。

#### **(資料5) 「復興への提言―悲惨の中の希望」東日本大震災復興構想会議（2011年6月25日）**

##### **(1) 自助 - 共助 - 公助論**

災害との遭遇に際しては、一人一人が主体的に「逃げる」という自助が基本である。一人一人が「逃げ

る」ことが「生きる」ことを意味する。それを可能にするためには、「共助」「公助」へと広がる条件を整備せねばならない。その方途が一つではなく、多様な手段の組み合わせであることを本「提言」は論ずるであろう。また、地域の再生に必要な新たな制度的対応についても提案するであろう。

留意すべきは、さまざまな施策を講ずるに際して、人と人とを切り離すのではなく、人と人とを結びつける工夫である。「つなぐ」ということは各種施設を作るハード面でも、コミュニティを作るソフト面においても、同じように重要である。

### (1) -2 国と地方自治体分担論

復興の主体は、住民に最も身近で地域の特性を理解している市町村が基本となる。それぞれの市町村は、住民、NPO、地元企業等とも連携して復興計画を策定するとともに、自主的かつ総合的にきめ細やかな施策を推進しなければならない。

国は、ビジョン・理念、支援メニューを含む復興の全体方針を示し、復興の主体である市町村の能力を最大限引き出せるよう努力すべきである。その際、現場の意向を踏まえ、人材、ノウハウ、財政などの面から適切な支援や必要な制度設計を行う。県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、広域的行政課題に対応する役割を担う。

国や県は、被災により行政機能が低下したなかで、膨大な復興関係業務を実施する必要がある市町村に対しては、的確に行政サービスが提供されるよう、その要請に応じて専門的知識を有する人材や地域の復興に協力する人材の派遣などの人的支援を行う。

被災地の復興は、市町村、県、国の相互協力関係の下、それぞれが分担すべき役割・施策を明確にし、諸事業を調整しつつ計画的に行う。事業実施のために関係者協議会組織の活用も検討する。

### (2) 漁港の集約化、特区制度

沿岸漁業の基盤となる漁港の多くは小規模な漁港である。地先の漁場、背後の漁業集落と漁港が一体となって住民の生産、生活の場を形成している。その復興にあたっては、地域住民の意見を十分に踏まえ、圏域ごとの漁港機能の集約・役割分担や漁業集落のあり方を一体的に検討する必要がある。この場合、復旧・復興事業の必要性の高い漁港から事業に着手すべきである。

必要な地域では、以下の取組を「特区」手法の活用により実現すべきである。具体的には、地元漁業者が主体となった法人が漁協に劣後しないで漁業権を取得できる仕組みとする。

### (3) 原発維持政策

電力安定供給の確保とエネルギー戦略の見直し

製造業の海外移転による空洞化、海外企業の日本離れを防ぐため、電力の安定供給の確保を優先度の高い問題として取り組まなくてはならない。

そのためにも、原発事故の原因究明とその影響の評価、事故対応の妥当性の検証を、国際的な信認を得られるよう行うことを徹底する。その上に、新たな安全基準を国が具体的に策定すべきである。

### (4) TPP、法人税引き下げ

世界に開かれた経済再生

復興には、諸外国のさまざまな活力を取り込むことが必要である。そのための一つの手立ては、外国からの投資促進である。特に、国際的にも魅力的な環境を整備することにより、国際的な企業が、わが国に研究開発拠点やアジア本社機能を設置することを促進することが望まれる。

震災を契機に外国人研究者や技術者の日本離れが懸念される。優れた技術・知識を有する外国人へのポイント制活用による出入国管理上の優遇制度<sup>14</sup>の導入や雇用・生活環境の整備を推進し、わが国の活力となるべき外国人の受け入れを促進する。

同時に、日本製品の市場を、日本国内のみならず、アジアをはじめ世界に広く求めていかなければならない。引き続き自由貿易体制の推進により、日本企業および日本製品の世界における平等な競争機会の確保に努めるほか、被災地製品の海外での販路拡大を図ることによって、被災地の雇用の創出や経済の発展を促進する。

## (5) 復興財源としての基幹税

復興のための財源確保

財源の議論なくして復興は語れないし、復興の姿なくして財源の議論も語れない。未曾有の被害をもたらした今回の震災からの復興を考える時、この考えが基本となる。

今回の大震災では、津波により多くの公共施設が破壊され、負債のみが残された。甚大な被害を被った地方公共団体も多数に上る。こうしたなか、地域においてはそれらの再建が切望され、復興のための多くの資金が必要とされている。一刻も早い復興のため、国民への説明責任と透明性を確保しながら、復興に真に役立つ必要な施策を、被災地の要望に基づき丁寧に積み上げ、すみやかに実施しなければならない。同時に、施策を示すだけでなく、そのための財源についても明確な考えを示すのが責任ある態度である。

わが国の財政を巡る状況は、阪神・淡路大震災当時よりも著しく悪化し、社会保障支出の増加等による巨額の債務も、これからの世代に負の遺産として残されている。さらに、わが国の生産年齢人口は今後10年で1割も減少するなど大幅な減少が見込まれており、次の世代の一人あたりの負担には著しい増加が見込まれている。海外の格付会社も、復興のあり方とわが国の財政健全化の取組に懸念を示している。

こうした状況に鑑みれば、復旧・復興のための財源については、次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯し、負担の分かち合いにより確保しなければならない。政府は、復興支援策の具体化にあわせて、既存歳出の見直しなどとともに、国・地方の復興需要が高まる間の臨時増税措置として、基幹税を中心に多角的な検討をすみやかに行い、具体的な措置を講ずるべきである。この点は、先行する需要を賄う一時的なつなぎとして「復興債」を発行する場合には、日本国債に対する市場の信託を維持する観点から、特に重要である。

### (資料6) 2011年6月5日付け読売新聞社説「社会保障と税 一体改革に向け一歩前進した」

消費税率を引き上げる与野党協議のたたき台とすべきだろう。

菅首相を議長とする、政府・与党の「社会保障改革に関する集中検討会議」が改革案をとりまとめた。

財政赤字が拡大し、超少子高齢社会の福祉財源の確保が急務になっている。

改革案は、消費税を社会保障目的税とし、「2015年度までに2度に分けて、10%まで引き上げる」との方針を明確にした。消費税率を5%引き上げる工程表を示した意義は大きい。

なぜ、10%が必要か。検討会議の説明はこうだ。

子育て支援、医療・介護、年金の各制度を充実強化するために約3・8兆円を要する。一方で、医療や福祉サービスの給付を抑え、1・2兆円近い公費を減らす。

差し引きで約2・7兆円が要る。さらに基礎年金に税金を投入する費用などを捻出するために、消費税率の5%引き上げが必要と結論づけた。

自民党はすでに、昨年の参院選の公約に「消費税率10%」を先んじて掲げている。今回の改革案によって、民主、自民両党は財源面で一致したことになる。

中長期的にはより高い消費税率が不可欠になる、との認識や、社会保障予算を独立会計とする方針も共通している。

さらに年金改革では、民主党がこだわってきた所得比例年金の創設を事実上棚上げし、自民、公明両党

が主張する現行年金制度の手直しを優先した。

大筋で、与野党協議の基盤が見えつつあると言えよう。

ただし改革案は、子ども手当は現行通りとするなど、民主党の政権公約（マニフェスト）に関わる部分に手をつけていない。

また、低所得者の救済策などを手厚く盛り込む一方、制度の無駄に切り込む「効率化」については民主党内で賛否が割れている。

与野党間の具体的な協議につなげていくには、政府・与党内でさらに議論すべきだ。野党に対する譲歩も必要になるだろう。

求心力を失いつつある菅首相には、そのようなリーダーシップは望めないかもしれない。

しかし、社会保障と税の一体改革は、どのような政権になっても避けられない課題だ。

与野党の政策調整で、誰もが安心して暮らせる社会保障改革の実現を目指したい。

そのためにも、与野党が協力して取り組むことのできる「ポスト菅」政権が必要である。

#### **（資料7）経済同友会桜井代表幹事記者会見要旨（2011年4月20日）**

桜井：今回の震災は、主に東北地域を直撃した大震災であった。それが津波となり、原子力発電所の事故に（繋がり）、私たちの生活や日本経済全体への影響に広がり、今（では）世界経済へも影響し始めている。

（震災が）直撃したのは、直接的には東北地域だったが、先述のような総理交代という意味で申し上げれば、構造改革の先送りを繰り返した日本を直撃したということでもある。もし今日本にお金があれば、第一次補正予算は簡単に組むことができる。もし道州制（の導入）が進み、各地域・地方が自主的な責任を持った経済活力（活性化）や生活の質の向上が進んでいけば、より速い復興が可能だったのではないかな。

また、もしもっと日本の開国が進んでいて、グローバル企業のみならず、多くの企業が国際競争力の強い企業・産業になっていけば、経済的な成長率が大きく低下することなく、外需を取り込む勢いもあったであろう。平時から構造改革・制度改革をしっかりと進め、筋肉質の、「強い経済、強い財政、強い社会保障」の（実現した）日本であったなら、（大震災の）直撃の傷は深かろうとも、復興に（これほど）悩むことはなかった（のではないかな）。先延ばしを繰り返し、足下のことに重点を置いてしまった政治を直撃されたと考えてもよいだろう。これからの東北地域の復興と日本の創生には、同時に政治・行政の大変革をして進めていくことが大事であると思う。