

1990年代後半に入ってから日本では、平成長期不況の深化とともに「格差問題」への注目度が著しく増した。それは、10年以上経過した今日においても未だ解決していない重要課題としての位置付けがなされている。否、むしろ格差が固定化したかのように受け止められているのが現実ではなかろうか。

格差問題への対処としてさまざまな試みがなされてきたが、とりわけそのなかでもセーフティネットとしての社会保障への期待は非常に大きなものがあった。失業、疾病をはじめとして人々のライフコースにおいて生じる社会的リスクに対して、社会保障の果たしてきた役割はそれなりに評価されてよいが、現在の厳しい状況を見ると、その社会保障が機能不全に陥っているとの批判を呼び起こすことにもなっている。日本の社会保障は、長年にわたって基本的に「社会保険」と「公的扶助」の2本柱で成り立ってきた。その意味で、第1のセーフティネットが社会保険であり、第2のセーフティネットが公的扶助である。今から半世紀まえになるが、1961年は形式的に「国民皆保険皆年金」体制の確立したときであり、いわば社会保険が社会保障の中軸におかれたことを宣言するものであった。

日本の社会保険で注意すべきことは、大きく「職域」と「地域」という括りに分かれるということである。民間労働者や公務員は「職域」、自営業や農業に従事する者は「地域」という分類であった。医療保険を例にとれば、民間労働者は健康保険、自営業者等は国民健康保険に加入という形をとる。年金保険であれば、前者は厚生年金、後者は国民年金となった。「職域」保険と「地域」保険を比較すると、給付水準や給付率等において前者の方が上回った。しかし、注意すべきはその「職域」保険においても、医療保険のように大企業労働者と中小企業労働者において加入する制度が異なったため、両者の間にはいくつかの差異が生じた。「職域」保険よりもレベルが低位であった「地域」保険になると、地域間の差異が存在したのはいうまでもない。こうして、わが国では「職域間・地域間の格差是正」ということが当初からの課題となったのである。

しかしながら、その格差解消は容易には進展しなかった。むしろ、棲み分け状態を前提とした形での改革が進んでいく。高度成長期はまさにそれに当たるであろう。その後の安定・低成長期に入ると、激しい産業構造・就業構造の変化によって「地域」保険がまず揺らぎ始めた。国民健康保険は制度的に高齢者を抱えるものであり、高齢化の進展とともに老人医療費が伸び始め、早くも財政的な危機が訪れた。「地域」保険のままであれば、財政的な破綻は目に見えている。これに対処するため、1980年代に入ってから政府が採った施策とは「制度間財政調整」というものであり、財政的にまだ余裕のあった「職域」保険から拠出金を募り、それを老人医療費につぎ込むというやり方であった。これは現役労働者の側からみると、自分とその家族に加えて老人医療にまで関与することを意味した。現

代風にいえば、現役世代による老人世代の扶養ということになる。ほぼ同じ趣旨の改革は、年金保険においても行われた。

それまで棲み分けができていた社会保険において「制度間財政調整」が導入されたことは、戦後の社会保険史上最大の出来事である。それは、「職域間・地域間の格差是正」路線をひとつ高い次元で踏襲するものであった。しかしながら、1990年代以降になると、国内外を取り巻く状況が激変する。そして、今度は<地域>保険を財政的に支えてきた<職域>保険が揺らぎ始めるのである。第1のセーフティネットの危機であり、わが国で「格差問題」が論じられ始められた時期に符合した。社会保険は勤労者の保険料拠出を前提として成り立つ。日々の労働から得た収入をもとに保険料を拠出する。しかしながら、失業・リストラあるいは低収入といった事態に直面すると、保険料拠出は極めて厳しくなる。90年代後半に入ると、保険料の未納、滞納といったことが増えてきたのは、以上の理由による。実際にも医療保険、年金保険といった社会保険の柱をなす分野において、それが顕著になった。

第1のセーフティネットの次に来るのが第2セーフティネットである公的扶助であり、わが国では生活保護となる。保護の受給者数を示す重要な指標として、保護率がある。これは、90年代半ばまで下がり続けていたので、一部ではわが国で貧困が消滅したかのように論じられることもあった。しかし、その保護率が反転を開始するのが丁度90年代半ばであり、以後今日に至るまで上がり続けているのは周知のとおりである。こうして、第1のセーフティネットが機能不全を起こし、その影響が第2のセーフティネットに及んでいるが、その第2のセーフティネットもこれまたギリギリのところまで追い込まれているというのが現実である。そうしたことを反映して、近年では第1と第2の間に位置する第3のセーフティネット構築を説く議論まで登場してきているが、改革自体はこれまでの枠組みを超えるものとはなっていない。

すでにふれたように、わが国の社会保障は社会保険中心主義で進んできた。しかし、そのシステムは90年代以降土台そのものが揺らぐ事態に発展した。国家の責任がミニマム保障というところにあるのであれば、セーフティネットの再構築ということになる。その方向を見定めるうえで大きな針路確定の決断が迫られるのはいうまでもないが、それはこれまでの「職域間・地域間の格差是正」を超えて「階級間・階層間の格差是正」路線に切り替えができるかどうかにかかっているということになるのではないだろうか。