

「分かち合い」社会の構想 — 連帯と共助のために (概要)

連帯・共助のための社会再編に関する研究委員会報告

かつて連合総研は設立20周年記念事業の一環として、『福祉ガバナンス宣言—市場と国家を超えて』(2007年)を取りまとめた。この研究では、政府の市場万能主義的改革によって格差・貧困が増大していることを背景に、20世紀型福祉国家に代わる新しい福祉ガバナンスのあり方として、多様な選択を可能とする参加保障という概念を提起した。ここでいう参加保障とは、ライフサイクルのさまざまな段階において、労働、教育、家族、訓練、休息の各ステージを行き来することを保障するしくみである。

しかし、それから約10年が経過した現在においても、社会状況の改善の兆しはいっこうにみられない。むしろ、人口減少・少子高齢化の進行、労働現場の疲弊、所得・資産格差や地域間格差の拡大、地球温暖化、地域コミュニティの崩壊、民主主義の危機といった問題はより一層深刻化している。現在の社会構造の問題点をあらゆる角度から追究し、人間が人間らしく生きることができる連帯社会にするための改革の道筋を明らかにすることがますます必要となっている。

そこで、連合総研は2017年12月に設立30周

年を迎えることから、2015年4月に「連帯・共助のための社会再編に関する研究委員会」(主査：神野直彦・東京大学名誉教授)を発足させた。この研究委員会では、『福祉ガバナンス宣言』の参加保障機能をさらに一歩進め、新たな時代像を創りだすため、総合的なヴィジョンを提起することとした。

そのため、この研究委員会には幅広い分野の研究者の方々にご参加いただいた。委員会では、まず「労働」「市民生活」「参加型民主主義」をキーワードにして委員の問題意識の共有化をはかったうえで、労働、社会保障、教育、財政、地域再生・農業、環境、政治等の広範な分野について、2年にわたり議論を重ねてきた。

その研究成果としてまとめたのが『「分かち合い」社会の構想—連帯と共助のために』(神野直彦・井手英策・連合総研編、岩波書店、2017年9月刊行、定価1,900円(税別))である。ここでは、各章のポイントを紹介する。

(文責：連合総研事務局)



序章 「分断」と「奪い合い」を越えて —どんな社会を目指すのか

(神野直彦)

人間の歴史にとって根源的危機をもたらす「政府縮小—市場拡大」戦略のオルタナティブとして描く新しい社会ヴィジョンは、「小さな社会」を「大きな社会」にすることが基軸となる。つまり、「大きな市場」がさらに膨張する動きを抑制しつつ、「大きな社会」を目指す「市場抑制—社会拡大」戦略である。「政府縮小—市場拡大」戦略が「奪い合い」の競争領域を拡大するのに対して、「市場抑制—社会拡大」戦略は協力領域の拡大を追求する。

トータル・システムとしての社会を構成する3つのサブ・システムのうち、社会システムが活性化し、人間の共同体の絆である社会関係資本が蓄積されると、それが知識社会への社会的インフラストラクチャーとして機能し、経済システムが工業社会から知識社会へとシフトする。同時に、政治システムの民主主義も活性化される。もちろん社会システムが活性化するためには、

政治システムが財政を通じて、社会システムを支援し、代替する公共サービスを提供する必要がある。

本書は幸福の「分かち合い」社会のヴィジョンを描くことを課題とする。「市場抑制—社会拡大」戦略は、人間の絆が「分断」され、欲望の「奪い合い」になっている社会の方向転換を図ることを意図している。

第1章 雇用・労働における「自己決定」の確立

(禿あや美)

日本の労働者は自分の仕事やキャリアについて自己決定できる幅が狭いにもかかわらず、自己責任が強調され、息苦しい状況に置かれている。これまで男性稼ぎ主を中心とした日本型雇用システムによって労働者の自己決定を抑制する制度が形作られてきた。

現在進められている政府の「働き方改革」や女性活躍推進の取り組みには、正社員の無限定性への批判、男女平等や人権の尊重の視点がみられない。

労働者の自己決定を尊重しながら参加や連帯を促進できる社会づくりのために必要なのは、①生活時間

の確保、②労働者のキャリアを構築する自己決定の尊重、③雇用形態や性別など異なる属性の労働者に共通し、なおかつ雇用区分やライフスタイルの選択に中立的で共通の尺度にもとづいて、処遇の合理性の可否を考える環境をつくる、④賃金制度のみならず、人材育成や社会保険制度など生活保障のシステムを組み替える、⑤ワーク・ライフ・バランスの対象者を子育てや介護を担う一部の労働者の問題とするのではなく、すべての労働者に必要なことと捉え、それに合わない基準を用いた生活保障に関わる制度を変える、⑥男女平等をベースにした女性活躍と両立支援策を構築する、⑦労働者の参加を強化することである。

労働組合には、異なる利害を持つ多様な労働者の意見の調整に真正面から取り組み、議論を重ね、連帯社会を形成する推進力となることが期待されている。

第2章 環境保全型社会と福祉社会の統合

(伊藤康)

環境破壊は、人々の健康的な生活を直接脅かすだけでなく、人々の間の分断を加速させる。また、その被害は低所得者に集中する傾向が強く、環境負荷を抑制するための環境政策は分配面で逆進性がある場合が多いので、環境問題と(広義の)福祉の問題は統合的に捉える必要がある。その政策手段の一つとして、「環境税導入(強化) + 労働課税軽減(将来的に予想されていた負担増の軽減)」による、環境負荷の低減と雇用促進(少なくとも雇用維持)の同時達成=二重の配当がある。しかし日本では、環境税収を他の税の軽減等に用いることに対する拒否感が強く、今日まで議論がされてこなかった。環境税制改革に関する適切な情報提供を行う必要がある。

炭素税は環境税の適用事例として最も適切なものの一つであり、多くの国で導入されている。ただし、化石燃料価格を上昇させる炭素税は、直接的には化石燃料を使用しない原発を相対的に有利にする。原発は別の環境負荷を発生させるので、これに対しても何らかの税を課すことが必要になる。他にもさまざまな環境負荷が存在するため、さまざまな環境税を課していくと、環境税収の規模は大きくなり、社会保障への貢

献も大きくなり得る。

環境にかかわる最も基本的なルールの設定は言うまでもなく政府が行うが、現場レベルでルールの適切な実施を担保するためには、さまざまな中間団体も重要な役割を果たし得る。グリーン・ジョブやESG投資の促進など、労働組合も重要な役割を担っている。

第3章 リスク社会における新たな生活保障—ライフステージの変化を軸に

(松本淳)

生活保護受給世帯が急増し始めた1990年代後半から、家族内の扶養機能、地域のつながり、企業の労働者への対応や働き方など、生活保障にかかわるさまざまな変化が起こっており、それらの変化に対応した対策が急務である。旧来的な家族・地域・企業の機能だけでなく、社会保険制度を中心とした社会保障制度も同様である。「生産の場」における社会保険システムは、急速な少子高齢化の進展、グローバル化を背景にした企業行動の変化、家族や働き方の変化のなかで機能不全を起こしている。

生活保障機能の回復のために、第一に旧来の生活保障機能が果たしてきた機能を代替・補完する制度をいかに構築するか、第二に「生産の場」における社会保険システムではなく、「生活の場」に旧来の生活保障機能を代替する本来的な意味での互いに助け合える相互扶助システムをいかに構築するか、「生活の場」で旧来的な生活保障機能を代替するサービス給付を普遍的に提供できるか、第三に「生活の場」における相互扶助システムは住民に身近な基礎自治体が基本的な責任主体となって構築され、その財源も基礎自治体が責任をもって政策を実施できるように確保されること、現場での担い手は行政に限らず、住民などさまざまな主体が参加できる場が設けられていることが重要である。

第4章 誰もが質の高い教育をひとしく受けられる社会

(広田照幸)

分断や奪い合いではなく、連帯や共助の社会をつく

ることを志向する場合、めざすべき教育改革の基本的考え方は、①人生の早期段階ではまだ能力はわからないと考える、②すべての子どもにできるだけ質の高い教育を多く与える、③質の高い教育にはこれまで以上の予算が必要、④人生の初期に学ぶことと人生の途中で学ぶことを切り分ける、⑤「正しい道徳」よりもむしろ多元的な市民の育成が重要、⑥教員集団の自律性に期待し支援する、ということである。

そうした方向性をふまえた具体的提言として、①教育分野に重点投資する財政：教育の質の高度化に見合った資源投入の増大に向けて、教職員定数の制度を大きく見直す、②すべての子どもに対する平等な教育機会の保障：「子どもの貧困」問題への本格的な対応、貧困家庭への経済的支援やサービス供給の充実化、質の高い保育の普遍的提供と就学前教育の無償化、すべての公立学校が質の高い教育をひとしく提供する方向での学校教育の充実化、高等教育の授業料の無償化の漸進的導入、学び直しの機会を制度的に保障する法整備、③ガバナンス：教育委員会の権限・責任を精査し、可能な部分を学校の自律性・教員の専門性に委ねる仕組み、④教育の具体的な中身：教員が大きな自由度を持って教えられること、そのための教員の専門的研究の機会保障の制度化、などがあげられる。

第5章 自律と支え合いによる農村の再生 —都市と農村の二項対立を越えて

(坂本誠)

2000年代に農村からの人口流出、それに伴う地域社会の疲弊が加速的に進んだ。その原因は、①それまで都市部からの財政移転に依拠してきた農村における人口支持策が財政的な限界を迎え、「選択と集中」の中で切り捨てられていったから、②「政治」「経済」「社会」の各サブ・システムを支えてきた主体が次々と地域の最前線から撤退もしくは体制を縮小し、地域社会のマネジメント体制の空洞化が生じたからである。

地域マネジメント体制の空洞化への対応策については、地域運営組織の設立が期待されている。しかし現実には、自治体や政府の誘導による地域運営組織

の政策的普及・拡大が進んでいる。現場における実践に際しては、住民の自主性・自発性にもとづく「連帯・共助」が確保されるように、設立および運営における合意形成のプロセスには細心の注意を払う必要がある。

農村における人口支持力の確保策については、従来のように「収入対策（産業振興やそれを通じた雇用創出・所得向上策）」に偏るのではなく、「支出対策（支出軽減策）」を優先して資源を投じる必要がある。とくに、農家家計における支出割合が高い交通通信費と教育費の負担軽減を図るべきである。同様に、都市においても支出対策は有効であるといえる。どこに生まれ育とうとも将来の選択肢が狭められないような社会の設計・実現が重要である。

第6章 <私たち>による社会へー参加型 民主主義の構築のために

(田村哲樹)

「私たち」による社会のために必要とされる参加型民主主義は、必ずしも連帯・共助と結びつくとは限らない。社会の集合性が解体しつつある状況、すなわち「個人化」の下では、民主主義を通じて非連帯的な決定がなされる可能性も高まる。

参加型民主主義が連帯に結びつく第一の可能性は、「熟議」によって参加を補完することである。熟議が重要なのは、それによって人々の利害や目標が当初の個別的なものからより集合的なものへと変化していく可能性があるからである。人々の分断が深刻な場合、まずは互いに他者の立場になって考えようとする、他者の関心や意見の自由な表明を認め合うことで、それぞれが自分は尊重されているという感覚を獲得することが重要である。それが人々をさらに熟議へと導き、分断を超え、両者の自己変容を通じて、新たな「私たち」が形成される。

第二の可能性は、参加の条件の共通性が参加型民主主義をより連帯的にするということである。人々の状況に個別的に対応する政策は、それによって人々の間の違いを強調し、結果的に分断を促進するかもしれない。これに対して、誰もが等しく受益者となるような

政策は、人々の中の区別・分断を低減させることを期待できる。このように、参加の条件となりうる普遍主義的な社会保障政策・福祉政策には連帯構築効果を見出すことができる。

第7章 「奪い合い」から「分かち合い」の財政へ

（井手英策）

私たちはひとりでは達成の難しい「生きる」「暮らす」という「共通のニーズ」を充たすため、互恵的な関係をつくりだし「共同行為」を行ってきた。分断社会とは「人びとの間で目的が共有されず、共同行為が成立しない状態」である。だからこそ、税への抵抗が生まれ、財政赤字も常態化する。社会の分断を解消するために、社会のメンバーに共通するニーズを探しだし、そのために必要な財源をみなで負担し合う道を模索しなければならない。しかし生活水準が落ち込むなか、受益に乏しく、負担だけを求められる中間層からは格差是正に反対する声があがる。弱者へのリベラルの善意が格差を生む「再分配の罨」と呼ばれる現象である。

こうした負の連鎖を断ち切るために、医療、介護、教育、子育て、誰もが必要とするサービス、現物給付について、できるだけ多くの人たちが受益者となり、同時にできるだけ多くの人たちが負担者になるという財政の原点回帰が重要である。所得制限をはずし、誰もが受益者になるということは既得権者がいなくなることに同じだから、袋だたきと犯人探しの政治は不要になる。また所得審査に費やされる行政の膨大な事務を大幅に削減することができる。そして何より、結果的に所得格差も小さくなる。私たちは「奪い・弱者を助ける」ではなく、「分かち合い・不安から解き放つ」ことで、人間の基本的な自由を保障する社会をめざす。

終章 「分かち合い」社会の可能性

（井手英策）

本書では、すべての人々が「自己の存在が他者にとっての幸福である」ことを実感できる社会をつくるという共通理解のもと、財政政策やコミュニティ政策、雇用制度、民主主義のあり方、教育、環境問題に至るま

で、強制的・自発的協力関係をどのように再構築するのかに焦点を合わせ、これらを有機的に結び合わせることで、政策のオルタナティブを示してきた。

絶望の恐怖を乗り越え、希望を紡ぎ出すためにこそ、私たちは知恵を用いなければならない。私たちに求められているのは肯定的なヴィジョンを構想し、肯定的な未来を力づくでも導き出そうとする強い決意である。

「連帯・共助のための社会再編に関する研究委員会」委員構成

（役職は2017年7月時点）

主 査：	神野 直彦	日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授
副 査：	井手 英策	慶應義塾大学経済学部教授
委 員：	伊藤 康	千葉商科大学人間社会学部教授
	禿 あや美	跡見学園女子大学マネジメント学部准教授
	坂本 誠	NPO 法人ローカル・グランドデザイン理事
	田村 哲樹	名古屋大学大学院法学研究科教授
	広田 照幸	日本大学文理学部教授
	松本 淳	大阪市立大学大学院経済学研究科准教授
	中城 吉郎	連合総研所長
	菅家 功	連合総研専務理事
事務局：	小島 茂	連合総研副所長
	伊東 雅代	連合総研主任研究員
	中村 善雄	連合総研主任研究員
	麻生 裕子	連合総研主任研究員
	早川 行雄	前連合総研主任研究員(2016年9月まで)
	前田 藍	前連合総研研究員(2017年3月まで)