

# 新しい国のかたちにつながる 「一体改革」を — 3つの連携へ

宮本 太郎

北海道大学大学院法学研究科教授

## 迷走する「一体改革」

本特集の趣旨は、社会保障改革の課題をより大きな社会のデザインという視点から位置づけ直しつつ、今日の「社会保障・税一体改革」（以下「一体改革」）の動向を検討することである。年頭以来の「一体改革」の展開を見ると、このような議論が何よりも求められていることを強く感じる。

「一体改革」をめぐる政局のかたちや報道においては、消費税増税の条件とタイミングのみが議論の前面に出ている。社会保障改革の内容やその意義は後景に退き、年金の支給開始年齢引き上げや低所得層への付加給付、幼保一体化、医療費の窓口負担の導入、消費税の逆進性に対処する「簡素な給付措置」の導入など、個別の制度改革が脈絡なく浮上しその動向が報道される。断片的な報道からは、進行している改革の全体像を把握することは到底出来ず、そ

もそも政府が取り組んでいるのが社会保障の機能強化なのか削減のかも判然としない。政治家から社会保障改革の全体像が語られることもほとんどない。やはり、社会保障改革など増税のための口実なのではないかという受け止め方が拡がっても不思議ではない。

しかし、日本社会のかたちの転換に繋がる社会保障改革こそ、「一体改革」の基軸であり税制改革はそのような社会を実現する手段であるはずである。そのような社会保障改革のビジョンは、大沢真理教授、駒村康平教授、私などが加わった「社会保障改革に関する有識者検討会」（以下「有識者検討会」）の報告書にも示され、「一体改革」の出発点になった。しかし、その後の「一体改革」の展開を見ると、この報告書の中身は「全世代対応」「再分配強化」「参加保障」などの文言としてはかろうじて継承されてきたが、そこで示されたビジョンが全体として受け継がれているとは思えない。

社会保障改革が、新しい社会のビジョンとして提示され、人々の支持を得ていくためには、本特集でもとりあげられる税制改革、政策過程、地方分権という3つのテーマともかかわって、3つの連携が求められている。まず何よりも、社会保障改革と税制改革が本来期待されるかたちで「一体」でなければならぬ。次に、社会保障改革、雇用政策、成長戦略の政策過程が連携しなければならない。最後に、社会保障改革と分権改革がもっと強く連動するべきである。

### みやもと たろう

中央大学大学院法学研究科政治学専攻博士課程修了。  
専門分野は、福祉政治学。立命館大学助教授、教授を経て、現職。

著書に、『福祉政治—日本の生活保障とデモクラシー』（有斐閣、2008年）、『生活保障—排除しない社会へ』（岩波新書、2009年）、『自壊社会からの脱却』（岩波書店、2011年、編著）など。

こうした連携が果たされてこそ、社会保障改革が新しい社会のかたちにつながっていくことが人々に実感できるのである。

## 社会保障改革と税制改革 第一の連携

まず、見えにくくなってしまった社会保障改革と税制改革の連携を再度強調しなければならない。そもそもなぜ「社会保障・税一体改革」なのか。それは、今日の日本が直面する危機が、社会の持続困難と財政の持続困難とが重なった危機だからである。既に述べたように、政局の前面に出ているのは財政の持続困難である。2012年度末には、国と地方の長期債務はGDP比の200%に近づく予想され、財政の持続困難はまさに限界に来ているといつてよい。

だがより根本的な問題は、財政の持続可能性の前提となる社会の持続可能性そのものが危機に陥っている、という事態である。このことは様々なかたちで説明できるが、野田政権が好んで使う比喩で言えば、高齢化の進展のなかで15歳から64歳までの生産年齢人口と65歳以上の高齢人口の比率が、現状の3対1の「騎馬戦型」から、2030年から50年代にかけて1対1の「肩車型」に近づいている、という問題がある。

このような比喩は、社会保障改革の必要性を打ち出すために持ち出されているが、実は人口比だけで問題を語るのはミスリーディングな部分がある。「肩車型」がどういう状態を指すかは、生産年齢人口のうちどれだけが実質的に支える力を発揮しているか、高齢世代を支えるという仕事がかつてまで雇用を生み出しているかなど、政策展開によって決まってくる。逆に言えば、女性を含めた現役世代が仕事に就き家族をつくることも困難な状況では、「肩車」さえ成り立たなくなるのである。社会の持続可能性を高めるためには、分母すなわち生産年齢人口の支える力を強める、ということに改革の主眼が置かれなければならない。

この場合、支える力を強めるためにはいくつかのアプローチが区別できよう。第一に、生産年齢人口の

支える力を直接強める施策である。女性の就業率をあげる子ども子育て支援、正社員でなくとも技能を高め知識を増やす機会を提供する就労支援、あるいは就労できずに公的扶助の対象となっている人々を保護から脱却させていく生活支援の展開が問われる。

第二に、高齢社会のなかで高齢世代を支える仕事安定した雇用につながり、地域経済に貢献できる条件をつくることである。保健、介護、医療で働く人々は女性を中心に増大しているが、処遇が不安定で離職率も高い。公共サービスやこれと連携する民間サービスにおける雇用をいかに設計していくかが焦点となる。

第三に、高齢世代であっても社会と繋がりが続けたという要求は強い。たとえば年金を受給しながらでも働き続けることが出来る条件を形成し、老若男女の社会参加を実現していくことが肝要となる。

財政の持続可能性のみに焦点を当てるならば、採られる方法は1つであって、「分子」すなわち高齢世代にかかる年金、医療などのコストを削減する、ということに尽きる。新自由主義的な構造改革路線は、毎年2200億円の社会保障の自然増分を削減することで、まさにこのことを実行しようとした。しかしながら、無理矢理財政の帳尻を合わせても、税金や社会保険料を納める生産年齢人口の力が弱まり続ければ、財政の持続可能性もすぐに行き詰まる。

これに対して「一体改革」は、「分母」すなわち現役世代の支える力を先に挙げた3つの方法を軸に強めることで、社会の持続可能性と財政の持続可能性を連動させようとする。一見、この2つの持続可能性を結びつけるというのは両立し難いことのように見える。たとえば、2015年に、予算総則で消費税の使途と決められた高齢者3経費だけで26.3兆円の支出が見込まれ、現行の5%の消費税収入は13.5兆円であるため、これだけでも12.8兆円が足りない。5%の消費税増税もこの高齢者3経費の不足分の穴埋めに充当されて使い尽くされてしまいかねない。

少なくとも「一体改革」の現状は、財政の持続可能性重視に傾いている。しかし、プライマリー balan

スの回復を先延ばしにしてでも、現役世代支援の支出を確保することが求められる。そして、社会保障のかたちを高齢者や困窮層を囲い込んで「保護」する「殻の保障」から老若男女の社会参加を広げる「翼の保障」に転換していくことと併せて、社会の持続可能性を高めることが決定的に重要になっているのである。ここにこそ、「一体改革」がそう呼ばれる所以があるはずである。

## 社会保障・雇用・成長戦略 第二の連携

社会保障改革を、「殻の保障」から「翼の保障」へと転換し、社会の持続可能性を高める方向で遂行していくということは、社会保障政策と雇用政策、成長戦略が一体のものとして追求されなければならない、ということの意味する。

これまでの日本型生活保障は、経済成長の推進で先端部門を中心に雇用を実現し、他方で経済成長が雇用の維持拡大に自動的にむすびつかない部門では、利益誘導政治と連携した公共事業や業界保護がおこなわれて男性稼ぎ主の雇用を確保した。この男性稼ぎ主の家族扶養が生産年齢人口の生活保障の軸となり、社会保障は高齢世代の所得保障に集中した。その限りでは、経済成長、雇用、社会保障はこの順番で後者が前者を補完するかたちで組み立てられ、相互の有機的な連関に乏しく、政策過程という点でも別々のプロセスで推進されてきた。

この点では、北欧などの福祉国家が、ネオ・コーポラティズムと呼ばれた政労使の協議を軸に、経済成長政策、雇用政策、社会保障政策を密接に連携させてきたことと対照的であった。こうした協議では、労働組合がまず雇用の安定を条件に賃金交渉などで成長政策に協力し、成長の果実が「翼の保障」型の社会保障の充実として還元されるという、「政治的交換」がおこなわれた。社会保障のかたちそのものが雇用を支えることによって、成長、雇用、社会保障の好循環が目指されたのである。

各国単位ですすめられてきたこうした政策連携は、

今日ではEUというトランス・ナショナルな政策過程においても追求されている。EUでは、2000年3月のリスボン欧州理事会から、各国の固有の制度や政策展開を尊重しながら社会的包摂と「翼の保障」を実現していくために、「開かれた調整手法 open method of coordination」と呼ばれる政策手法を本格的に導入した。これはEUが掲げる共通目標をふまえて各国が社会保障政策（社会的包摂政策）、雇用政策、成長戦略のナショナルプランを作成し、それを欧州委員会や他の加盟国の間でレビューして、レポートをまとめていくというプロセスからなる。とくに、2006年からこの3つの政策領域における「開かれた調整手法」のサイクルを同期化し、各国にこの3つの政策領域の連携強化を求めるようになった。

これに対して、日本では相変わらずこの3つの政策領域が分断されている。政権交代以後、雇用政策の領域ではヨーロッパにおけるネオ・コーポラティズムの経験も一つのヒントとして、政労使の協議の場である「雇用戦略対話」がスタートし、女性の就業率やいわゆるフリーターの数の抑制、最低賃金の引き上げなどの具体的な目標を設定するようになった。また、菅内閣のもとで開始された「成長戦略実現会議」は、内需主導の成長戦略を掲げ、保健や医療などの領域での雇用の拡大（ライフ・イノベーション）を成長のテコとすることを明らかにした。その限りでは、雇用政策、成長戦略そして社会保障改革の相互の接点が見えるようになった。

だが、この3つの政策領域はそれ以上の連携をもたなかった。私自身、「有識者検討会」や「社会保障改革に関する集中検討会議」に加えて、上記の2つの委員会に委員として参加したが、たとえば「成長戦略実現会議」は序盤からTPP論議を軸に議論がすすみ、ライフイノベーションなどの具体化には踏み込まず、社会保障改革との接点は見出すことができなかった。社会保障改革がいくら「翼の保障」を目指しても、たとえば雇用創出の具体的なビジョンと連携しなければ議論は説得力をもたない。

その結果、社会保障改革が雇用の創出や成長のテ

コとなる可能性は封じられ、相変わらず成長戦略や雇用論議とは別建てに留まり、経済再生への具体的な展望のないまま、「景気低迷の時の増税や社会保障改革など常軌を逸している」といった議論がまかり通るのである。

## 社会保障改革と分権化 第三の連携

社会保障を「殻の保障」から「翼の保障」に組み替えることは、社会保障のガバナンスそのものの転換を意味する。高齢世代を含めた非活動的な福祉受給層を括りだし現金給付をおこなう「殻の保障」に対して、「翼の保障」においては全世代が社会と繋がりを続けるための支援型のサービス給付の比重が増す。そのようなサービス給付を担うのは地方自治体に他ならない。

さらに前節でも述べたように、社会保障改革が雇用政策や成長戦略と連携するべきという時、その連携の仕方は地域の実情に応じて異なる。それゆえに、基礎自治体のイニシアティブで子ども子育て支援や就労支援などのサービス給付を設計し、さらにこれを都道府県や広域連合で取り組まれるべき雇用創出戦略や地域経済政策に連結していかなければならないのである。

しかしながら、2011年6月の「社会保障改革に関する集中検討会議」の成案とりまとめの場で、時の片山善博総務大臣が「地方の意見が反映されていない」と強く抗議して議論は紛糾した。また「雇用戦略対話」は本来、都道府県ごとの地域の「雇用戦略会議」と一体のものとして進行するはずであったが、「雇用戦略会議」はほとんど開かれていない。さらに、「成長戦略実現会議」の議論は「国家戦略会議」に継承されたが、経済政策の地域的展開は依然として「特区構想」などの提起に終始して、地域がどのように経済政策の主体となっていくかという道筋は示されていない。

地域ですべての住民が自立できるためのサービス給付の保障は、地域自立の前提となる。また就労支

援がおこなわれても地域に雇用が存在しなければやはり「翼の保障」は空回りをする。もちろん地方分権といっても、「大都市を成長のエンジンに」という橋下大阪市長流の分権論と、強固な産業基盤を欠く地域を含めて自立の展望を拓こうとする分権論は全く異なる。地域の事情を超えて機会の平等を実現するためにも、地域間の財政調整をいかにおこない、地域において支援型のサービスが供給される財政条件をどこまでどのように保障するか、国と地方の協議が詰められなければならない。

## 社会保障改革のさらなる展開へ

以上のような3つの連携をとおして、社会保障改革は人々が実感できる日本社会の新しいかたちへと繋がらなければならない。そのような起点として見た場合、2012年1月に与野党で承認された社会保障改革の「社会保障・税一体改革素案」（以下「素案」）やその後閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」（以下「大綱」）には、それ自体として多くの課題がある。

まず全世代対応化や「翼の保障」への転換という点で言えば、その目玉は子ども子育て支援の強化である。そのために「素案」は0.7兆円の支出で、2014年までに3歳未満児の保育サービス利用を27万人、放課後児童クラブの利用者を30万人増大させるなど、サービス給付の拡大を実現することを明らかにしている。だが0.7兆円は消費税増税分13.5兆円の5%に留まり、これを加えても2015年段階での日本の家族政策支出はGDP比の1.2%程度である。せめてOECD平均の1.9%程度の水準は目指すべきではないか。また「大綱」には若年層の就労支援などの「生活支援戦略」を展開するべきことが記されているが、財源はまったく触れられていない。

さらに、再分配の強化という点では、たとえば年金については、豊かな年金受給者への給付を削減しつつ、他方で低所得層への加算を実現することが明ら

かにされている。介護保険については、介護保険納付金を総報酬割として所得比例による拠出を求めると同時に、65歳以上の低所得の被保険者については保険料を軽減、国保についても、所得の高い国保組合への補助を削減しつつ、低所得者の保険料の軽減をおこなうことなどが目指される。さらに医療、介護、保育などの公共サービスの自己負担について、合算した上での自己負担上限を設ける「総合合算制度」を導入する。

しかし再分配強化を謳う一連の施策は、個々の社会保険制度のなかでの調整を主としたいわば「小技」の集積である。他方で、消費税の逆進性を調整する軸とされるのは給付付き税額控除であるが、その制度的具体化は先送りされている。

政策と制度の連携を強めてマクロなビジョンを提示していくことと平行して、その起点となる社会保障改革の中身についても、「大綱」を終着点とせずに不断の見直しと再調整が求められるのである。■



# 税・社会保障の逆機能と打開の道

大沢 真理

東京大学社会科学研究所教授・生活研所長

## はじめに

日本の社会保障と税制は、さまざまな問題を抱えており、非常に憂慮すべき効果ないし影響をもたらしている。本稿ではその点を検証し、民主党政権が打ち出す改革が、危機を打開する道筋に沿っていると主張したい。

まず、低所得層が増大してきたことを確認しよう。2011年12月20日の政府税制調査会に財務省が提出した参考資料によれば、1985年から1997年にかけて日本の平均給与は上昇し、高所得層の割合も増加した。しかし、この傾向は1997年を境に逆転し、低所得層が増大して、2010年には給与分布の構造が89年当時とほぼ同じになったという。400万円あまりの平均給与水準だけでなく、年収300万

円未満の層が40%を占めている点も、2010年と1989年で同様である(2011年12月20日税制調査会、参考資料(所得税))。

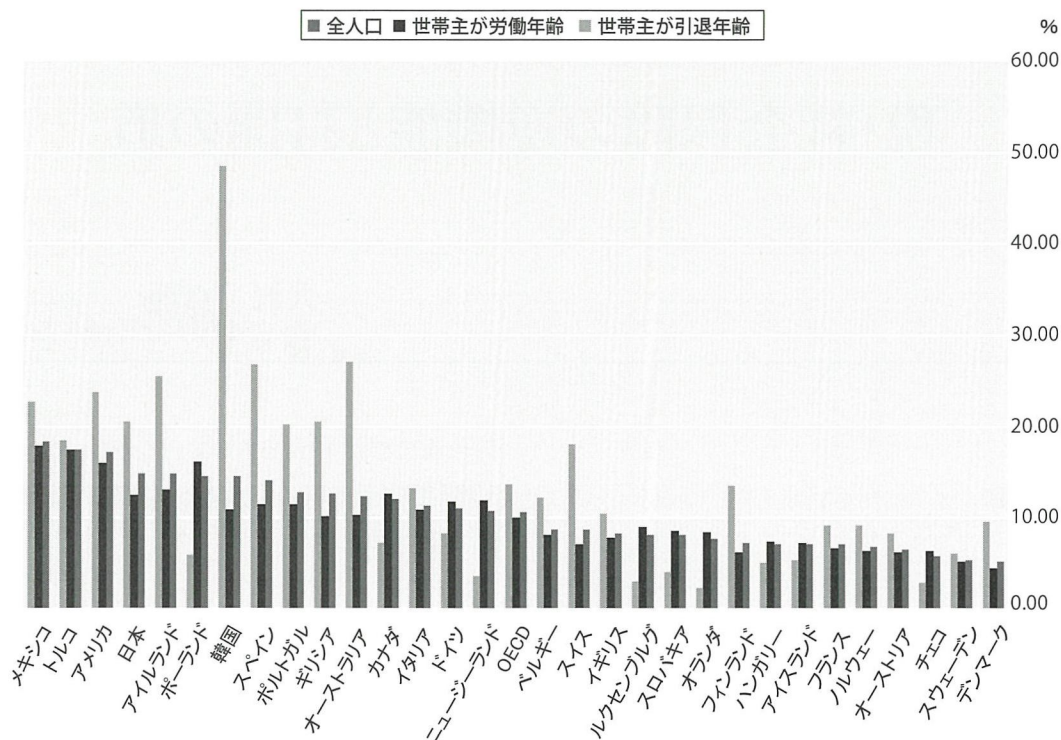
その資料にも示されるように、非正規雇用者比率は1989年には19.1%だったが、1997年に23.1%、2010年には33.6%である。2010年の低所得層は、不安定雇用で被用者社会保険を適用されていない者が、1989年より多いと見るべきである。さらに、1989年に2.3%だった失業率は、1997年に4.1%、2010年には5.1%となった。つまり、1989年と2010年で、給与収入の構造は同じでも、給与収入のデータには登場しない失業者を含めれば、社会全体の所得下位階層は2010年のほうが相当に多いはずである。

それが、貧困層の増大に現れている。厚生労働省が2011年7月に報道発表したデータによれば、日本の相対的貧困率(以下、貧困率)は、1985年以降一貫して上昇を続けており、2009年には最悪の16.0%となった。相対的貧困とは、「中位所得」(世帯所得を世帯員数の平方根で割った「等価所得」の中央値)の50%未満の低所得をさす。1985年から2009年までの25年のあいだには、1980年代後半のバブル景気もあり、バブル破綻後の1990年代も停滞ばかりではなかった。そして2002年から2007年にかけては、戦後最長の景気拡張を記録した。その間にも貧困率は一貫して上昇したのであり、景気がよくなれば貧困率が低下す

### おおさわ まり

東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。経済学博士。専攻は社会政策の比較ジェンダー分析。東京大学社会科学研究所助手、東京都立大学経済学部助教授、東京大学社会科学研究所助教授を経て現職。著書に、『現代日本の生活保障システム』(2007年、岩波書店)、『社会的経済が拓く未来:危機の時代に「包摂する社会」を求めて』(ミネルヴァ書房、2011年、編著)、『ジェンダー社会科学の可能性 全4巻』(岩波書店、2011年、共編著)など。

図1 OECD 諸国の相対的貧困率、2000 年代半ば



(注) 各国は、全人口の相対的貧困率が高い順にメキシコからデンマークまで配列されている。  
 (出所) OECD 2009: Figure 3.2 のデータ。

るわけではないということを、銘記するべきである。

税・社会保障の効果という観点から注意が必要なのは、貧困率が上昇を続けた25年間とは、税制の累進性が緩和されてきた期間でもあった、という点である。日本の税制の税率構造は、1989年に比べて2010年では大幅にフラットになり、高所得者ほど税負担が軽減され税収が低下したのである。

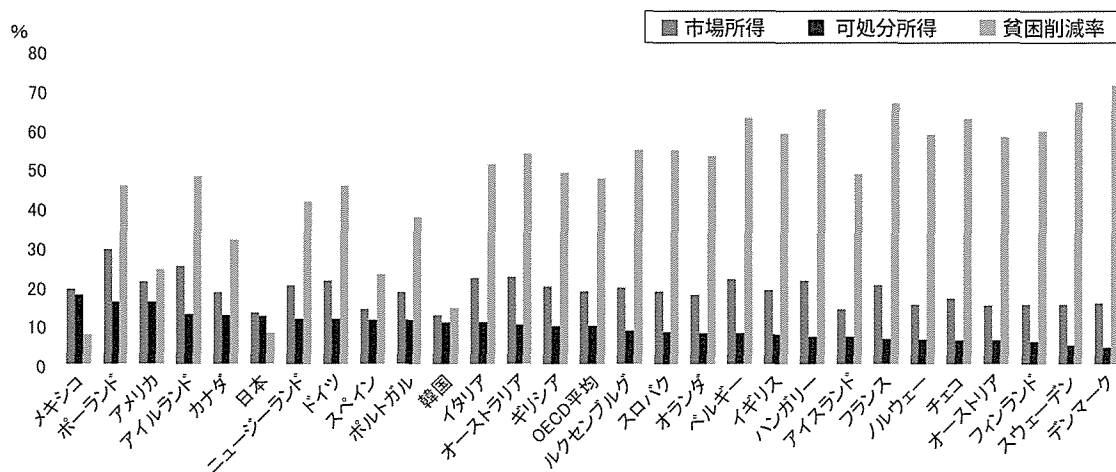
### 国際比較で見る貧困率と再分配

OECDのデータで貧困率を国際比較すると、日本の全人口の貧困率はメキシコ、トルコ、アメリカに次いで高く、OECD諸国のなかでもワーストクラスの一員といえる(図1)。高齢化の影響を切り離すために、図1では、世帯主が18歳以上65歳未満の労働年齢人口と、世帯主が65歳以上の引退人口に分けて、それぞれの数値も示している。

そのうちの労働年齢人口にしぼり、①税や社会保障が徴収される前の「市場所得」と、②税と所得保障が徴収され、現金が給付されたあとの「可処分所得」、という2つのレベルの貧困率を見よう。市場所得から可処分所得へと貧困率が変化した幅を、市場所得レベルの貧困率で割ることで、変化率を見ることができる。税と社会保障制度には貧困を削減する効果が期待されるので、変化率は通常は貧困削減率である。欧州諸国では、市場所得から可処分所得への再分配によって、貧困率が半分以上削減されるのにたいして、日本では再分配による貧困削減率がメキシコに次いで低い(図2)。

それだけでなく、労働年齢人口のうち成人が全員就業している世帯(共稼ぎ、ひとり親が就業、単身で就業)にいたっては、再分配による貧困削減率がマイナスになっている(図3)。これは、税・社会保障による再分配がなければ貧困層に該当しなかった人び

図2 OECD 諸国の労働年齢人口の相対的貧困率と貧困削減率、2005 年



(注) 貧困削減率は、市場所得レベルと可処分所得レベルの相対的貧困率の差を、市場所得レベルの数値で割った値。直接税と社会保障現金給付が貧困を削減する程度を表す。

(出所) OECD 2009: Figure 3-9 のデータから作成。

とが、再分配によって貧困に陥るといふ、まことに異常な事態である。私はこれを「逆機能」とも呼んでいる。再分配が貧困を深めるような逆機能を起こしているのは、OECD 諸国のなかで日本だけである。

政権交代前に経済財政諮問会議で報告されたデータも参照してみよう。「貧困ラインを下回る現役世帯（世帯主が18～65歳の世帯）」を、有業者の数によって区別すると、日本では貧困ライン以下の現役世帯のうち、共稼ぎ世帯のような有業者2人以上世帯の割合が40%近くに上っている。イギリスやドイツでは、貧困ラインを下回る世帯の70%近くは有業者が1人もいない世帯である。つまりこれらの国々では、現役世帯が貧困に陥るのは、一家に働いている人がいない場合が大多数であるのに対して、日本では有業者が複数いても貧困に追い込まれる。すなわち、日本は「働いても貧困」なだけでなく、「共稼ぎでも貧困」という国である。

次に高齢者がおもな対象である年金給付の効果を見よう。OECD 諸国のなかで、GDPに占める年金給付費の比率が大きいという意味の年金大国としては、イタリアが筆頭である。それに次いでフランスやギリシア、ドイツなどの国があり、日本はこれらの国

よりもやや低いものの2番手に位置している。

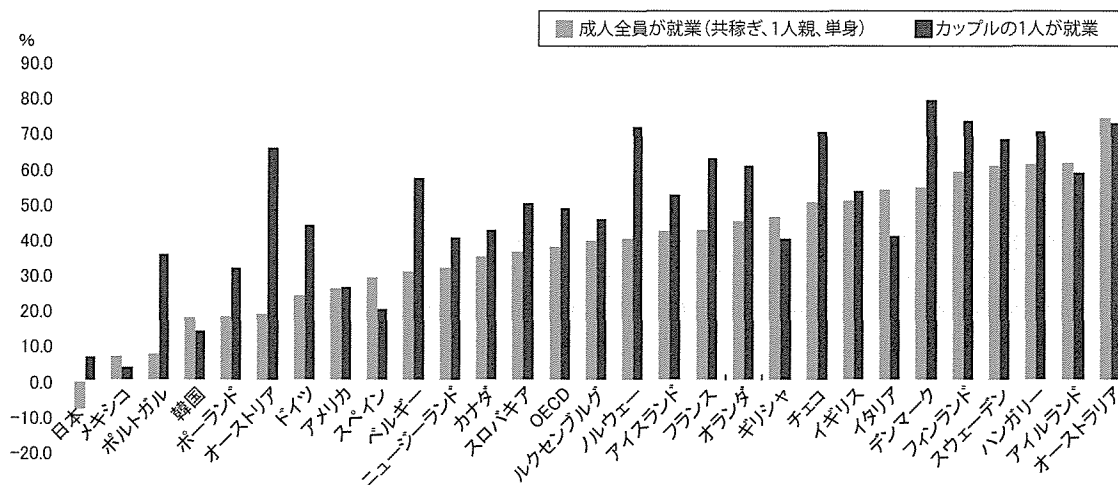
いっぽう、公的社会支出に占める年金給付費の比率という意味では、トルコ、ギリシア、イタリア、ポーランドなどが年金大国である。日本はこの面でも2番手につけている。ところで、公的社会支出に占める年金給付費の比率と引退人口の貧困率のあいだには、相関が見られない。公的社会支出に占める年金給付費の比率が高いのは、もっぱら恵まれた高齢者に手厚い年金を給付しているためかもしれない。年金給付に最低保障がなければ、高齢者の貧困も防げないのは当然である。日本は、年金給付費が公的社会支出に占める比率でOECD 諸国の2番手につけている反面、年金給付の最低保障がなく、高齢者の貧困率の高さでも2番手につけている（図1）。

ギリシア、イタリア、スペインなどの財政赤字が大きい年金大国を見ると、日本も含めて、そうした国々では年金給付のなかでも遺族年金の割合が大きいことがわかる（図4）。遺族年金の受給者の多くは女性であるが、それは、雇用が男性中心であり、女性の多くが自分の有効な年金権を形成できないという事情を反映している。

他方で、貧困率を抑えることができているデンマー



図3 OECD 諸国の貧困削減率、労働年齢人口の世帯類型別、2000 年代半ば



(出所) OECD 2009: Figure 3-9 のデータから作成

クやスウェーデン、ノルウェーなどの北欧諸国では、公的  
社会支出のなかで医療以外の社会サービス給付  
の比重が大きいという特徴がある。2005年時点で、  
日本では老齢・遺族年金がGDPに占める割合が  
8.7%なのに対して、スウェーデンは7.7%である。  
その一方で、保健医療を除く公的サービス支出  
がGDPに占める割合は、日本が1.8%なのに対して、  
スウェーデンでは6.9%であり、その差は歴然である  
(Adema and Ladaique 2009)。これらのサービス給  
付は、保育や介護、職業訓練などの積極的労働市場  
政策のサービスの費用であり、そうした公的サービス  
が手厚い国々では貧困率も低いといえる。

### 福祉の純負担——その有効性と効率性

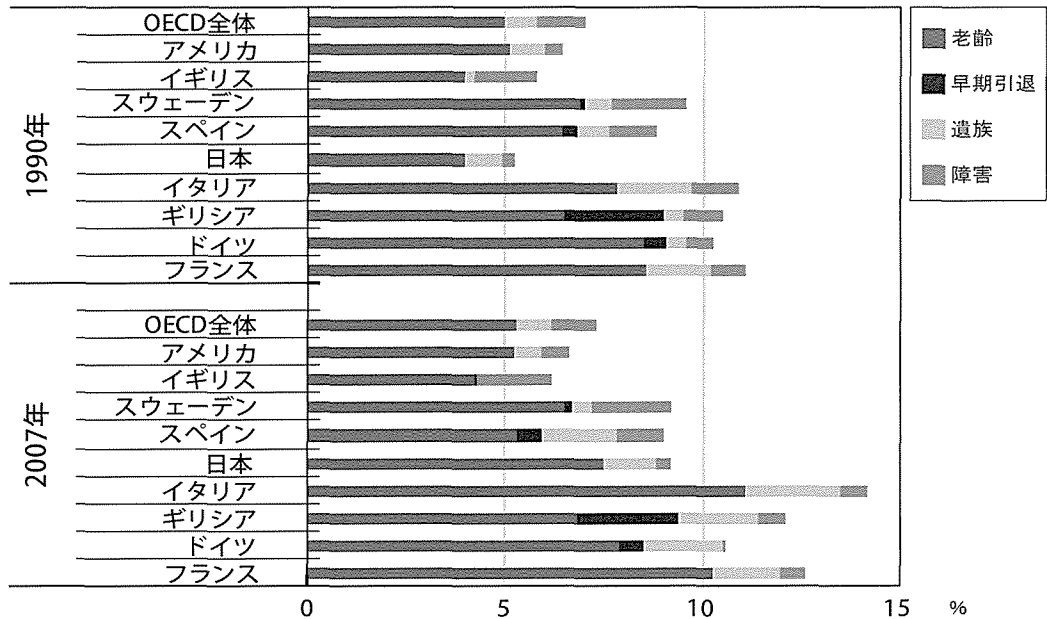
貧困率が高かったり、税・社会保障制度の貧困  
削減率が低いのは、公的サービス支出が小さいためだろ  
うか。OECDデータで、2005年について公的社  
会支出の対GDP比を比べると、南欧諸国はイタリア  
の25%を筆頭に、OECD30カ国平均の20.6%よ  
りも高いが（ギリシアが20.5%で平均よりわずかに低  
い）、図1に見られるように貧困率は高い。公的社  
会支出が大きくても、貧困率が低いとはかぎらないの

だ。これにたいして、貧困率が高いアングロサクソン  
諸国と日本では、公的サービス支出は低い (Adema and  
Ladaique 2009: 26)。

だが、公的サービス支出の総額は社会的支出のすべ  
てを表すわけではない。図5の純公的サービス支出は、  
粗公的サービス支出からそれに課される税（直接、間接）  
を引き、社会的目的の租税支出を加えたものである。  
これに純私的サービス支出（医療、保育、介護などの私的  
金銭負担）を加えて、純合計サービス支出となる。なお、家  
族による無償労働としての育児・介護などのサービ  
ス支出は、この私的サービス支出には含まれていない（育  
児・介護休業期間の所得補償は含まれる）。

図の左の極にある北欧諸国では、政府からの現金  
給付にたいして相当の所得税や社会保険料が課さ  
れるとともに、現金給付が消費される際の間接税もわ  
ずかではない（いずれも国庫に回収）。他方で公的  
サービスが普遍的に提供されているため、医療、  
保育、年金、介護などの私的サービス負担はほとんど必  
要ない。公的支出と私的支出の純合計額は、粗公的  
サービス支出よりも対GDP比で優に5%ポイント低くな  
る。これらの諸国は貧困率が低いという意味で社会的  
支出の有効性は高く、それがさほど高くない純支出  
で実現されている（したがって効率性も高い）。

図4 種類別年金給付費の対 GDP 比



(出所) [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG) から作成。

右の極にあるのは、一見して低負担と思われるアメリカ、カナダなどの国々である。これらの国では、私的な医療（アメリカ）、私的年金（アメリカ、カナダ、イギリス）などに相当の金銭負担が必要となり、純合計は北欧諸国と大差ない。とくにアメリカでは、全国民を包摂する公的な医療保障がないために、医療に要する私的負担の割合が大きく、GDPの10%にも達している。にもかかわらず、貧困率は高い（イギリスはさほど高くない）。アングロサクソン諸国の社会的支出は、貧困を抑え込んでいないという意味で有効性が高いとはいえ、北欧なみの純合計に照らせば非効率ともいえる。とくにアメリカで（カナダでも若干）、粗公的支出よりも純公的支出が高いのは、租税支出（税制上の優遇措置）による福祉供給のためである。租税支出は中以上の所得者を潤すのであり、福祉の私的金融費用を負担できるのも恵まれた層である。

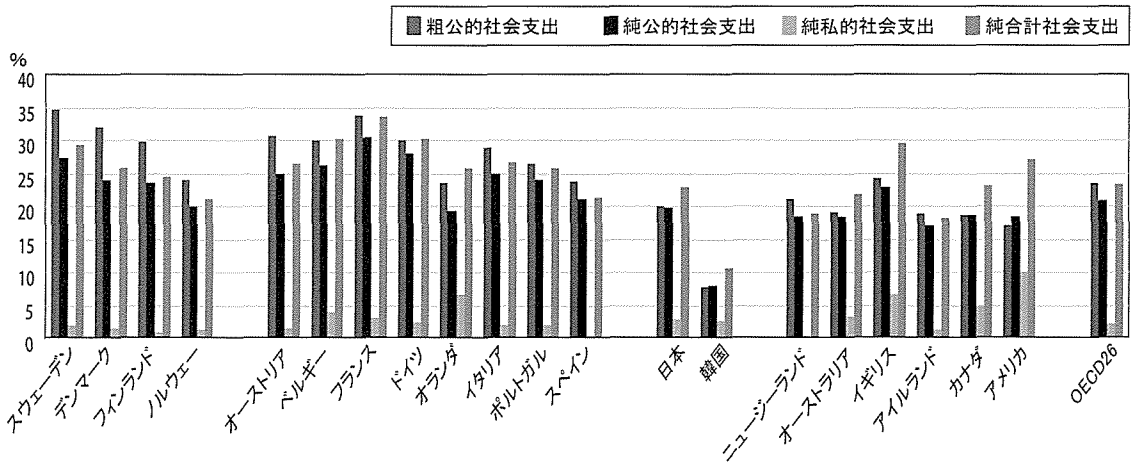
大陸西欧・南欧諸国は、いろいろな意味で以上の両極のあいだにある。日本と韓国はさらにアングロサクソン諸国寄りに見える。とはいえ、韓国の純合計支

出は日本の半分以下でありながら、労働年齢人口の貧困率は日本より若干低い。日本の純合計支出はノルウェーよりも高いが、全人口の貧困率は14.9%である。ノルウェーが全人口の貧困率をわずか6.8%に抑えていることに照らして、日本の再分配には、逆機能も含めて深刻な問題があるといわなければならぬ。

私的負担を含めた日本の純合計社会支出は、すでに低負担とはいえない水準にある。いっぽうで貧困者が多いというのは福祉が低いということであり、相当の負担にもかかわらず低福祉なのである。日本に問われているのは、高福祉・高負担か低福祉・低負担かを選ぶことではない。どういうチャンネルで費用をまかなって、現在よりも高い福祉を実現するのかということである。

日本の再分配の特徴をまとめると、税負担と社会保険負担の合計の対GDP比は、国際的に軽い。なかでも税負担が特に軽く、しかも1990年代初め以降長期的に低下してきた。反面で社会保険料負担は、

図5 福祉の純負担、2005年(要素費用GDPにたいする比率)



(出所) Adema and Ladaique (2009) : 48, Table 5.5.

労働者にとって重い。

税負担が軽くなったのは、政権交代以前に自民党政権が富裕層への減税を繰り返してきたためであり、バブル破綻後の長期停滞で所得が伸びなかったことだけが理由ではない。1990年代に法人や高所得者への減税が繰り返され、2003年まで一貫して租税負担率は低下し続けた。こうした動きはOECD諸国のなかでも日本だけに見られる。

税制のなかで、高所得者になるほど税率が高くなる累進性をもつのは、所得税や相続税、資産課税である。それらの税目で累進性を低下させてきたのである。一方で社会保険料負担には、端的に逆進的であるという重要な特徴がある(図6)。国民年金の第1号被保険者や国民健康保険(国保)などの定額負担が、低所得層に重くのしかかるからである。フランスやスウェーデンでも社会保険料負担が重いのが、その大部分は事業主負担である。日本では、社会保険料の労働者負担が先進国中에서도最も重くなってきたといえる。

こうして日本では、税制の累進性を低下させながら直接税収を減らし、他方で明確に逆進性のある社会保険料負担を一貫して上昇させてきた。給付面では、社会保障の現金給付が高齢・遺族年金に偏り、労

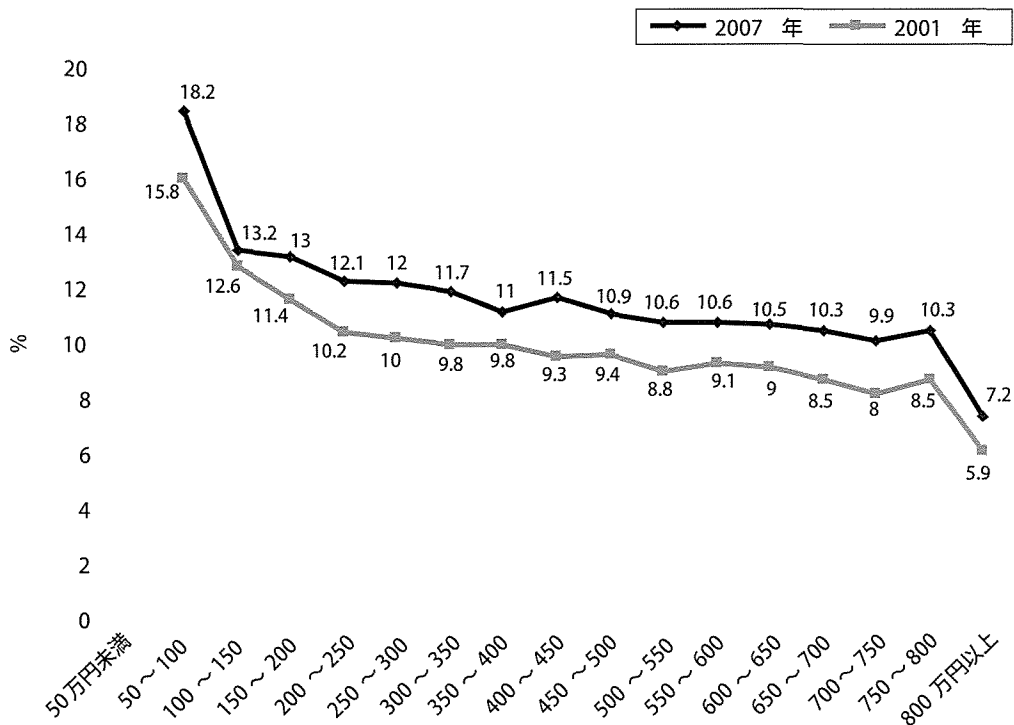
働年齢人口への給付はきわめて貧弱である。また、年金にも最低保障がなく、年金制度内の再分配は専業主婦世帯を優遇し、高齢人口の貧困率も高い。小泉政権時には厳しい給付抑制と負担の引き上げも行われた。日本の再分配は、OECD諸国のなかでも非常にいびつな状態にある。

### おわりに—政権交代がもたらした劇的变化

自民党政権が富裕層への減税を繰り返したのは、富裕層への恩恵が低所得者にも滴り落ちると考えたためだろう。しかし、現実にはそうしたトリクルダウンは生じなかった。貧困層が分厚い社会で、財政の再分配機能が乏しいならば、その景気安定化機能は貧弱とならざるをえない。そうした経済・財政は、リーマン・ショックのような外部からのショックに弱い。実際、リーマン・ショック後の2008年末から2009年前半の統計では、日本のGDPや株価の落ち込みはOECD主要国のなかで最も激しかった。

では、政権交代は何をもたらしたのか。子ども手当と高校授業料無償化は、当然に家庭の可処分所得を押し上げた。2010年度の経済財政報告では、家計の可処分所得を1.2%押し上げる効果があったこ

図6 当初所得階級別の社会保険料負担（等価所得）、2001年と2007年



(注) 等価当初所得にたいする社会保険料額の比率。

50万円未満の階級の社会保険料負担は、2001年に110.4%、2007年に155.4%。

(出所) 『所得再分配調査報告書』、2002年、2008年。

とが示されている。扶養控除の廃止による負担増はあったが、それを優に補う改善だったといえる。

これを所得階層別にみると、給与収入が700万円までの世帯で純負担率が低下したことがわかる。夫婦2人と子ども2人（小学生・中学生）で給与収入が700万円の世帯では純負担率は0.5%、子どもが中学生と高校生の場合では、1.9%低下している（2011年12月20日税制調査会、参考資料（所得税））。給与収入700万円以下とは、直近の給与所得者の87%を占める。さらに給与収入が300万円以下で夫婦と小学生と中学生の子どもがいる場合では、給付が税負担を上回っている。子ども手当と高校授業料無償化が、子育てするほとんどの家庭に大きな効果をもたらしたことは明らかである。

自民政権が20年にわたって国の財政を台無しにしつつ、貧困や格差を広げてきたことに対比して、

わずか2年半の民主党政権の政策の効果は、劇的といっても過言ではない。さらに、直接税の累進性の回復や年金給付の最低保障の導入など、再分配の逆機能をただす改革をぶれずに進める必要がある。■

#### 《引用文献》

Adema, W. and M. Ladaique (2009), “How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOEX)”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 92, OECD Publishing.

OECD (2009), *Employment Outlook, Tackling the Jobs Crisis*, OECD.

# 「一体改革」で求められる政府への信頼

## —自治体の取組みから信頼構築の可能性を考える

沼尾 波子

日本大学経済学部教授

### 財政再建ありきの「一体改革」

2012年2月17日、社会保障・税一体改革大綱が閣議決定された。社会保障制度改革について、消費税増税を含んだ抜本的な改革が提出されたが、その背景には、肥大化する政府部門の長期債務残高があることは周知のとおりである。

改革の動向について、宮本（2012）では、「肝心の社会保障改革のビジョンが後景に退いている。前面に出ているのは、財政再建優先の財務省の増税戦略と経済成長優先の増税反対論の対決という構図である」として、あるべき社会保障の姿についての議論があいまいになったまま、日本経済の再生や財政運営の在り方に関する議論が先行していることを憂慮している。

財政再建を最優先した改革として検討が進められ

たことは、この間の国と地方の協議をみても明らかである。2011年6月以降における、国と地方の協議の場などを通じて、その役割分担と税財源配分について議論が行われてきたが、最終的に検討されたのは、消費税の配分問題であったといっている。その経緯は以下のようなものである。

2011年6月2日に提出された社会保障改革案において、2015年度までに段階的に消費税率を10%まで引き上げることが明記されたが、そこでは、消費税に関する国と地方の財源配分について、「制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付費並びに少子化に対処するための施策に要する費用」について、国と地方の役割分担に応じて配分することが打ち出された。現在、消費税の使途は高齢者3経費（年金、医療、介護）とされているが、今回は、このほかに少子化対策が盛り込まれている。ところがこれに要する地方の必要経費として、医療、介護、少子化対策のうち補助事業分のみが取り上げられ、地方単独事業が除かれたため、国と地方の取り分はおおよそ3対1となるとの説明がなされた。増税後の消費税率10%のうち、地方分が2.5%程度では、現状とほとんど変わらないことになる。そのため、この案に対して地方が猛反発をしたのである<sup>1)</sup>。

おりしも2011年4月に地域主権改革関連法が成立し、国と地方の協議の場が法定化され、第1回目の協議がその直後（6月13日）に開催された。ここで地方の側は「社会保障サービスを地域の実情に

#### ぬまお なみこ

慶応義塾大学大学院経済学研究科後期博士課程単位取得修了。専門は財政学、地方財政論。慶応義塾大学経済学部研究助手、(財)東京市政調査会研究員等を経て現職。

著書に『水と森の財政学』（共著、2012年、日本経済評論社）『テキストブック地方自治』（共著、2010年、東洋経済新報社）、『ケアを支えるしくみ』（共著、2008年、岩波書店）などがある。

じて一体的に提供していく必要がある」として、社会保障4経費（年金、医療、介護、少子化対策）にかかる補助事業分にとどまることなく、地方単独事業を含めた社会保障全体についての財源保障が必要であるとの主張を行った。またその財源についても、「それぞれの役割分担に応じて、偏在性の小さい地方消費税の充実や消費税とリンクする地方交付税の拡充など安定的な財源の確保を図る」ことが掲げられている。

以後、国と地方の協議の場での検討は、消費税の配分をめぐる、国と地方の必要財源額をどのように評価するかという課題に収斂していったといつてよい。社会保障4経費のうちの地方分として、医療、介護、少子化対策の範囲をどこまでとするかが争点の1つとされた。当初の改革案では、たとえば、保健師や児童福祉司等のマンパワーにかかる人件費は「官の肥大化」にあたるので必要財源額には該当しないとの見解や、予防接種、各種検診・検診は「公衆衛生」であり、「医療」ではなく、必要財源に含まれないとの見解、あるいは高齢者措置費、日常生活支援等は、介護保険制度における「介護」ではないため、必要財源に含まれないとの見解、などが出されていた。これに対し、地方の側では、マンパワーの確保なくして対人サービスの供給は困難であること、予防接種は将来の医療給付費抑制に直結することから医療給付と一体的に評価すべきであること、介護保険が受けられない人に対する入所措置や介護予防事業は、介護給付と一体的に評価すべきことなどが提起された。

一連の議論を経て、昨年末には、消費税をめぐる国と地方の配分割合は、消費税率引上げ分5%のうち1.54%（地方消費税1.2%、交付税財源分0.34%）という政治決着を見たところである。

## 負担増に対する国民の理解は得られるか？

この結果に対する評価はさまざま<sup>2</sup>であるが、本稿では、国民の負担とサービス給付という視点に立って考えてみたい。

最大の懸念は、消費税増税が行われたからといつ

て、目に見えて社会保障サービスは良くなるとはいえないことである。当初の改革案では、消費税率5%分のうち、制度改革にともなう「機能強化」による増加分は1%程度とされ、あとの4%分のうち、1%分は消費税率引き上げに伴う社会保障支出等の増加分、次の1%分が高齢化の進行等より増大する費用分、さらに1%分が基礎年金国庫負担率の3分の1から2分の1への引上げに伴う財源確保分、あとの1%分については、将来にわたって社会保障の機能維持を行うために、国債発行を抑制するための財源とされた<sup>3</sup>。この枠組みで考えるならば、国民が実感する社会保障の充実が1%程度分に過ぎず、あとは財政再建のための増税ということもできる。その一方で、増税は社会保障の充実と「一体」のものとして説明されている。増税が行われてもサービスにほとんど変化がなければ、国民の政府に対する不信感は一層深刻なものとなるだろう。

他方、この間、社会保険料の負担は着実に増え続けている。1990年当時、国民所得に占める租税負担割合は27.7%、社会保険料負担割合は10.6%であった。これが、2010年には租税負担割合は21.5%、社会保険料負担割合は17.5%となっている。2000年に公的介護保険制度が導入されたが、高齢者が負担する第1号保険料の全国平均をみても、2000年には月額2911円であったが、2012年には4972円と1.7倍にまで上昇している。

これら社会保険料とともに租税の負担までもが増え、サービスが充足されなければ、政府に対する信頼はさらに危ういものとなる。井手（2007）ではInternational Social Surveys Programが2004年に世界39ヵ国で実施した調査結果を引用し、日本において国民の政府に対する信頼関係が崩れていることを指摘している<sup>4</sup>。増税を行っても、自分たちの暮らしの安心・安全の確保につながるかどうかはわからない。こうした不安を抱えながら、増税への理解を求めることは容易ではない。

## 信頼回復に向けて

### —求められる地方自治体のきめ細やかな対応

このように「一体改革」におけるこれまでの議論は、限られた財源のパイを奪い合う話であり、この改革が暮らしの安心・安全に結びつくのかどうか分からないままである。ではどうすればよいか。先の宮本(2011)では、マクロ的な視点から、改革案を提起している<sup>5</sup>が、本稿では、ミクロ的な視点に立ち、自治体は地域で何ができるのかという視点に立って、社会保障給付をとりまく信頼回復の路を考えてみたい。

結論から先にいえば、自治体、とりわけ住民に身近な基礎自治体に求められるのは、対人社会サービスのニーズを把握し、適切な供給環境を整備することである。そこではまた、域内のサービス供給体制についてチェックを行い、必要なサービスの質・量の確保について、対応を図ることも求められる。国民健康保険や介護保険の保険者である市町村であれば、保険料の水準についても目配りが必要である。

むろん、現場の自治体には、様々な課題が立ちほだかる。人件費削減を通じて、職員数の確保は難しくなっている。職員は日々の業務に追われており、住民の置かれた状況や、事業者のサービス等についてまで目配りを行う時間がとれないとの指摘もある。さらに、国の制度改定への対応にも追われている。たとえば介護保険制度1つをとっても、自治体は、3年に一度の制度改定に振り回されている。初年度は改定された制度の理解と普及に追われ、2年目によりやうく慣れたと思えば、3年目には次期制度改定への対応を求められるという状況である。制度改定への対応と、レセプト点検などの業務に追われてしまい、本来の保険者機能を果たすことができないという話も聞く。

### 信頼回復に向けた自治体の対応

だが、きめ細やかな対応を重ねることで、社会保障給

付に対する住民の理解を得られることも多い。自治体が、医療、介護、福祉などのサービス需要と供給の実態を把握し、それらをきめ細かく調整することや、財政支出について検討することは重要である。ここでは具体的な取組みとして、香川県仲多度郡まんのう町と、愛媛県北伊予郡松前町の事例を紹介する。

#### ①医療費削減に向けた取組み

##### —香川県まんのう町の事例

まんのう町は人口約2万人、讃岐平野に位置する農山村である。人口の約3割が高齢者であり、若年世代は都市部へと流出している地域である。独り暮らし世帯も増大しており、2011年には500世帯を超えている。町の福祉保険課では、集落単位での見守り、声掛けの仕組みとして「命見守り、ほっと安心」事業などによる安否確認の仕組みなどを構築してきた。

2008年当時、町では上昇する町民医療費の負担が課題の1つであり、県内トップの1人当たり医療費の水準を引き上げるための対応を検討していた。そこで、住民に対して国民健康保険制度について説明を行うとともに、医療費削減に向けたPRを始めたのである。

まず、町の1人当たり医療費が全国平均と比べて25%程度高いことを町民に説明し、それにより、国民健康保険料の負担も高くなってしまうこと、医療費削減に向けた対応を町民一人ひとりが行うことで、自分たちの保険料負担も引き下げられることを説明して回ったという。さらに、町の医療費を引き上げている要因として、調剤費と入院費が他の地域に比べて高く、この2つを引き下げる取り組みが必要であるとの説明を行っている。

むろん、そのような説明会を一方向的に企画したところで、住民が集まるものでもない。そこで、公民館での集会や、自治会、商工会などの行事のほか、数名でも何かの会合が行われる機会があれば、夜間休日を問わず会場に役場職員が出向き、15分程度の時間をもらって、町の医療費の実態やその削減に向けた工夫について、一目でわかるグラフや表を用いて話を

したという。

住民がすぐにやれそうな取り組みとして、まず、かかりつけ医に診てもらふこと、重複受診をやめること、ジェネリック医薬品への変更を医師にお願いすること、予防のための特定健診を受診すること、の4つを掲げ、それにより、国民健康保険税の負担水準を県平均まで引き下げることを目指そうという話をしたという。また「上手な通院法」「上手な薬の使い方」といった講習メニューを用意し、要望があれば出かけていくという出前講座の取組も実施している。「ジェネリックください」と書かれたカードを用意し、病院で提示できる仕組みもつくった。

保険者として地道に積極的な取り組みを図ったことにより、1人当たり医療費の引下げに成功し、2011年度には県内第4位まで下がってきているという。

## ②保険者機能の強化

### ——愛媛県松前町の事例

愛媛県北伊予郡松前町では、町が直営で地域包括支援センターを運営し、高齢者の生活に関する様々な相談をワンストップで担っている。

松前町の地域包括支援センターの大きな特徴は、地元で介護保険事業所を運営する4つの法人（うち1つは社会福祉協議会、1つは医療法人）との連携・協働のシステムを介護保険制度立ち上げの時期から創り上げてきた点にある。2000年の介護保険制度立ち上げ以前から、役場では、これらの民間事業所の職員を集め、一緒に介護保険法の勉強会を実施していた。その際に、事業所それぞれが個性を発揮することで、競合ではなく共存できるような関係構築を推奨したという。各事業所がそれぞれの強みを発揮するよう努力と工夫を行った結果、認知症に強い事業所、重度の介護に強い事業所など、事業所ごとに特徴をもったサービス供給体制が構築されてきた。

介護保険制度創設以前、町では、これらの4事業所に「在宅介護支援センター」としての機能を担ってもらい、つねに情報を共有し、町内高齢者の状況をきめ細かく把握するよう努めてきた。現在では4事業

所は地域包括支援センターのランチとしての機能を持ち、役場（地域包括支援センター）と一体的に、高齢者ケアのネットワーク構築に貢献している。

当初、介護保険制度が目指したのは、市場競争原理を通じたサービスの質の向上であったが、こうした競争原理が働くのは都市圏であり、地方では限られた事業所によるサービス提供に限定されることも多い。松前町では、役場が音頭をとって、医療機関や介護保険事業所の分業や連携の仕組みをつくり、必要なケアを行うためのネットワークを構築してきた。他方で、役場は、住民一人ひとりのニーズをきめ細かく把握し、それに対応したサービスを提供できるよう、関係者による情報共有や、事業者の能力向上に向けた講習なども行っている。必要なところに必要なサービスが行きとどくよう、行政がいわば、その調整機能を担っているのである。また、レセプトやケアプラン等を細かくチェックしながら、効果の高いサービスを上手に提供する方法を模索し、財政運営上の効率化も図っているという。

## むすびにかえて

2つの事例から見えてくるのは、現場の自治体が、時間と労力を惜むことなく、住民や事業者と向き合い、連絡を取り、情報を伝えながら、地域の対人サービスを支えていることである。

地域の中で、住民が必要とするサービスを把握するとともに、事業者とも連絡をとりながら、サービス供給と費用負担について考える。とことん対話を図ることで、住民にも保険料や租税負担の現状と説明し、その削減に向けた対応を提起することもできる。

一般に、社会保険料は税に比べて受益と負担の関係性が明確になるとされる。しかしながら、まんのう町の事例にみられるように、受益と負担の関係をわかりやすく地域住民に説明し、理解をえられてはじめてその削減効果も期待できる。

国民に増税を求めるには、政府への理解と共感も必要である。住民に最も身近な基礎自治体で、地道



な対応が図られ、その努力を通じて、行政と住民との間に信頼関係が形成されていくことは大切である。

無論、自治体がこうした対応を図りやすくするための環境を整えることも大切である。それには、地域の実情に応じた制度の柔軟な運用ができること、そしてマンパワーの確保をはじめ、こうした取組みに対する国の財源保障が必要である。

住民に身近な自治体の対応は、政府に対する信頼を構築し、負担増への理解を得る際に、最も基本となる部分である。自治体の取組みに期待したい。■

#### 《注》

- 1 「社会保障改革案」について、当時、片山善博総務大臣が意見を提出している。この中で、(1) 改革案の取りまとめに際して、自治体の意見を聞く機会がわずかしかないこと、(2) 制度として確立している事業のうち補助事業分しか算定に含まれていないことから、事業の全貌を把握し、その在り方と必要財源について論じられなければならないこと、(3) 自治体の単独事業については課税自主権の拡大による税源確保で調達する旨の記述があるが、単独事業の税源についても地方消費税をはじめとする地方税財源で確実に保障すべきであること、(4) 地方消費税創設の経緯にかんがみて、地方消費税までをすべて福祉目的財源に特化することを自治体は容認できないことを掲げている。これらについてはその後の政治プロセスにおいて議論していくこととされた。

- 2 一定の肯定的評価を行う立場のほか、国の財政再建を優先すべきとする立場からの批判、地方の単独事業の財源が依然として不足しており、更なる財源配分が必要との評価などがある。
- 3 社会保障国民会議では、社会保障給付の充実、重点化・効率化を通じた「機能強化」にかかる費用、高齢化の進行等により増大する費用、基礎年金国庫負担2分の1を実現するために必要な費用の3つを合わせて「機能強化」3%分と整理している。
- 4 たとえば、「政府の人々はおおよそ信頼できる?」という問いに対して、「強く賛成」「賛成」と回答した日本人の割合はわずか8.8%。この水準は、調査を実施した39カ国中、第38位であった。また「公務員は国民に奉仕している?」という問いに対して「とても」「ある程度」と回答した人の割合もわずか17.5%と、これも39カ国中38カ国であった。
- 5 宮本(2011)では、高齢者中心の社会保障制度から、世代を問わず、所得格差の是正と社会参加を支援するための制度への転換が提起されている。

#### 《参考文献》

- 井手英策「信頼社会の創造と政府の責任」『地方財政』2007年8月号、地方財務協会、2007年、pp.4-13。
- 大井潤、梶元伸「社会保障・税一体改革について」『地方財政』2011年8月、地方財務協会、pp.21-46。
- 宮本太郎「『一体改革』を新しい構造改革へ」『世界』2012年3月号、岩波書店、2012年、pp.102-110。
- 竹林昌秀「住民の海へ、集落の森へ、協働の探求のために」『地方自治職員研修』臨時増刊号99号、公職研、2012年、pp.244-246。
- 松前町高齢福祉課資料。
- まんのう町福祉保険課資料。

# 増税の政治学

新川 敏光

京都大学大学院法学研究科教授

## 野田首相の心意気

野田首相は、野党やマスコミのみならず、党内においても反対論が少なくないなか、消費増税に向け、突き進んでいる。政治生命を賭す覚悟という。その意気やよし。筆者は、かねてより増税の必要性を認めてきただけに（たとえば本誌2009年1月号掲載の「嫌税の政治学」を参照）、消費増税には、基本的に賛成である。

わが国は、世界で最も高齢化が進んでいるにもかかわらず、他の先進諸国と比べれば、社会保障への支出がなお低い。したがって、わが国の社会保障財政の困難は、国民が十分に負担していないことから生じていると考える。もちろん、支出面で問題がないというつもりはない。社会保険庁事件をはじめ、叩けば埃だらけという気がする。制度運営や基金管理について、今後も徹底的な改革と監視が必要だろう。

### しんかわ としみつ

トロント大学大学院政治学研究科博士課程修了。トロント大学 Ph.D. 専門は、比較政治経済学。新潟大学教授、北海道大学教授を経て、現職。

著書に、『福祉レジームの収斂と分岐』（編著）、『労働と福祉国家の可能性』（編著）、『幻視のなかの社会民主主義』（単著）など。

しかしいくら支出面を合理化しても、新たな財源確保の必要性がなくなるとは考えられない。

とはいえ、政府が莫大な累積赤字を抱え、他方においては国民所得の伸びがほとんど期待できない現状を考えると、増税を国民に納得させるのは至難の業である。増税分は借金返済に回り、国民には何も還元されないのではないか、増税は消費に水を差し、景気を悪化させるだけではないのかとの懸念が生まれるのは当然である。

このような懸念を解消するために、増税は社会保障改革と一体のものとして提起されているのだろうし、2012年2月17日閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱について」（以下、大綱。大綱は、1月6日政府・与党社会保障改革本部が決定した「社会保障・税一体改革素案」と同じもの）では、その「はじめに」において、「安心して希望と誇りが持てる社会の実現を目指して」と銘打たれているのだろう。社会保障・税一体改革に込めた政府の意気込みと意思が伝わってくる。

しかし意気込みや思いと現実が違うのは、政治に限らず、世の中には間々ある。はたして野田政権の一体改革は、本当に「安心して希望と誇りが持てる社会」の実現を約束しているのだろうか。これについて、以下大綱の内容とこれまでの政治動向を検討しながら、考えてみたい。

## いったい改革？

### 現状維持指向

正しい改革のためには、正しい現状認識を持つ必要がある。大綱では、1960年代以降、皆年金皆保険制度が確立されてからのわが国の社会保障制度を極めて高く評価し、次のように語る。

「医療分野では、患者が保険証1枚で自由に医療機関を受診できるフリーアクセスを実現し、公的年金は老後生活の柱として平均寿命が世界最長を実現するなど、我が国の社会保障制度は、世界に誇りうる国民の共有財産として、『支え合う社会』の基盤となっている」。

社会保険未加入問題はさておいても、窓口負担が三割に達している現状を、「保険証1枚で自由に医療機関を受診できるフリーアクセス」というのは、誇大広告気味である。公的年金については、その老後生活の柱としての信頼性は、度重なる改革によってひどく損なわれてしまっている。

そもそも国民年金を積立方式（後に修正積立方式）と謳って導入し、実はそれが税の投入を含む社会的連帯のシステムであることを国民にはあまり知らせようとはせず、高齢化によって将来的財政基盤が危ぶまれると、途端に賦課方式であり、世代間で支え合うシステムであるといいだしたのは政府（旧厚生省、現厚生労働省）であった。事情のわからない大半の国民は、狐に化かされたようなものである。しかも賦課方式の下では高齢化による世代間不平等が拡大すると喧伝し、年金改革を正当化してきた。政府自ら社会的連帯を切り裂き、制度への信頼を低下させてきたというしかない（新川 2005; 2011）。

従来の制度が抱える問題への自覚も反省もないので、大綱では、現状の問題は外在的に、社会的情勢の変化のみによって生じたと考えられている。したがって社会保障改革は、制度を抜本的に見直すのではなく、変化に対応した現行制度の微修正にとどまっている。被用者年金の一元化は謳われているものの、年

金について最大の目玉は、「基礎年金国庫負担2分の1の恒久化」だし、医療保険にいたっては一元化の影すら見えない。

税制についても、現行制度の欠陥や是正が一体改革の前提条件である。にもかかわらず、消費税については、インボイス制度を導入しないと明言している。また所得捕捉率の問題については、「税制に対する国民の信頼を確保するため、社会保障・税番号制度の導入を検討しつつ、『公平・透明・納得』の三原則を基本とし、できるだけ税制を公平かつ簡素でわかりやすいものとする」としているが、一体改革の趣旨からいって、「導入を検討しつつ」ではなく、「導入を前提として」でなければ、おかしいだろう。

大綱の表現は利害関係を調整した結果であろうが、それでは「公平・透明・納得」の三原則を到底実現できるとは思われない。制度の欠陥をそのままにして、給付付き税額控除などの新たな控除を導入しても制度が複雑になるだけであり、税は取りやすいところから取るという印象と変わりはない。

### 高齢者バッシング

大綱では、高齢化の深刻性について、次のように表現されている。

「半世紀前には65歳以上のお年寄り1人をおよそ9人の現役で支える『胴上げ』型の社会だった日本は、近年3人で1人の『騎馬戦』型の社会になり、このままでは、2050年には、国民の4割が高齢者となって、高齢者1人を1.2人の現役世代が支える『肩車』型の社会が到来することが見込まれている」。

そして給付は高齢世代中心、負担は現役世代という現在の制度を見直し、給付・負担両面で人口構成の変化に対応した世代間・世代内の公平を保つ制度を目指す主張される。「高齢者であつても経済力のある方にはそれに見合った負担を求め、世代内の公平性を確保する必要がある」。

このような議論は政府刊行物や新聞などでよく目にするが、何やら違和感を覚える。『胴上げ』、『騎

馬戦』、『肩車』とは、うまいことをいうものだと感心しながら、こうした表現は高齢化率の推移を客観的に述べているわけではなく、高齢者は支えられるだけの「お荷物」であるというイメージが込められた価値負荷的なものであることに気づく。

高齢者が増えると、それに伴って現役世代の負担が重くなるにせよ、高齢者が経済的社会的に全く貢献しないわけではないだろう。もし高齢者が全面的に現役世代の負担であるというのなら、子供はどうか。経済活動への貢献という点では、子供は高齢者以上に「役たたず」であり、現役世代に依存している。子供と高齢者を差別化し、子供は将来を担う存在であり、その養育費は社会的投資であるからよいが、高齢者のための支出は単なる費消であると考えから、少子化高齢化を問題にするのだろう。

子供を産み、育てるための社会保障やサービスの拡充、ワーク・ライフ・バランスの実現、少子化対策の政策的重要性は、誰も否定しまい。筆者が違和感を覚えるのは、高齢者を暗黙裡に「厄介者」とみならず言説構造である。今の現役世代を生み、育て、社会的貢献を果たしてきた世代をどのように扱うかは、儒教道徳などと大層なことをいわずとも、その社会の民度、文化水準を反映するものであり、翻って考えれば、私たちがどのような社会で生き、死ぬことを望むのかという問題である。

社会保障給付が、「健康で、働ける」人以外に手厚くなるのは当然だろう。もちろん若くして、働けない人もいだろうし、高齢でも、元気で、かつ豊かな人もいだろう。しかし一般的に言って、加齢に伴う肉体的精神的衰えから高齢者がより多くの給付を必要とするであろうことは否定できない。しかも日本の場合、国民所得に占める社会保障負担率がこれまで低い水準で推移してきたので、必然的に高齢者への給付が社会保障支出の大半を占めるようになったと考えられる。

経済的に余裕のある高齢者に相応の負担を求めにしろ、働ける世代が働いて、働けなくなった世代を助けることは、社会的連帯の基本のように思える。

「給付は高齢世代中心、負担は現役世代」を変えるため、高齢者をスケープゴートとして改革を推進してきたこの国では、世代間で「支え合う社会」の基盤がやせ細っている。

## 将来ヴィジョン

一体改革は、新自由主義的方向とは異なるどのような将来ヴィジョンを提示しているのだろうかと思いつきながら大綱を読んでいると、「全員参加型社会」、「ディーセント・ワーク」の実現、重層的セーフティネットの構築などという表現に出くわす。EUやヨーロッパの社会改革を知る者にとって、日本型社会的包摂路線が提起されているのかと期待するところである。

しかし大綱ではこれらの概念について敷衍した説明は見られず、意味するところは明らかではない。2011年6月に決定された政府与党社会保障改革検討本部の社会保障・税一体改革成案では、参加保障、普遍主義、安心に基づく活力、という三つの理念が盛り込まれていたが（有識者検討会報告に基づくもの）、大綱ではそのような理念が消えており、これらの表現は、まるでかつて存在した理念の痕跡のように、そこにある。

大綱のなかでもう一つ目を引くのは、「社会保障は需要・供給両面で経済成長に寄与する機能を有している」という指摘である。社会保障の充実が、「人々の将来への不安を減らし、消費や経済活動を拡大させる」可能性があること、また福祉産業が大きな雇用を生み出す潜在力をもつことは、福祉を経済のお荷物、阻害要因とみなす新自由主義者に対抗する言説として、福祉擁護論者たちが主張してきたところである。

しかし一体改革にみられる社会保障改革は、すでに指摘したように、現行制度の微修正が基本であって、消費や経済活動を拡大させるほどに社会保障制度への信頼を回復させるものとは思われない。またその潜在的可能性は認めるとしても、福祉産業における労働がディーセント・ワークとはほど遠いもので

あることも周知の事実である。

さらにいえば、社会保障と経済成長との好循環を実現するためには、社会保障と雇用政策を抜本的に見直し、両者を統合、勤労意欲、就労可能性を高める社会投資戦略を練る必要があるが、大綱にはそのような配慮はない。せいぜい若者を始めとした雇用対策の強化、非正規労働者の雇用の安定・処遇の改善などが羅列的に記されているにすぎない。

このように見てくると、大綱では注目されるアイデアも散見するものの、それを裏付ける肝心の理念が欠落しており、それらは、しょせん消費増税と高齢者負担増を正当化する意匠にすぎないように思われる。そもそも現行制度の抱える問題への認識があまりいため、せつかくの一体改革が「いったい改革?」になってしまっている。大綱から透けて見えてくるのは、既存利害の調整と官僚的保守主義というお馴染みの政治手法である。

## 政治過程

### 官僚主導

大綱をみれば、結局一体改革は、財政再建への筋道をつけたい財務省と現行制度にあまり手を加えずに、基礎年金国庫負担2分の1の恒久財源を求める厚労省の思惑が勝つてみえる。しかし民主党は、「官僚丸投げ」と自民党政治を批判し、政治主導を唱え、政権を獲得したはずである。官僚支配打破こそ、民主党政権の最大の目標であった。民主党は、2009年総選挙のマニフェストにおいて、「政府・与党の二元体制から、内閣への政策決定の一元化へ」、「各省の縦割り省益から、官邸主導の公益へ」、「国家戦略局の設置などによる官邸機能の強化」を掲げていた。

しかしこうした方針を、民主党政権はこれまで全く実現できずにきた。鳩山政権では、事務次官会議を廃止し、鳴り物入りで事業仕分けをスタートさせたが、他方で、「大臣発信型」、「省庁別政務三役分権」を唱えて、政策決定の横断的な仕組みを作る努

力を怠った。国家戦略室はほとんど機能せず、官邸機能の強化はなされなかった。しかも鳩山内閣は、「内閣への政策決定の一元化」という名目で、党機能と官邸機能を峻別し、党の政策調査会を廃止してしまったため、官邸と党との政策的協力体制を築くことができなかった。党の権力は幹事長の下に集中し、官邸は、いわば丸裸の状態に置かれたのである(新川2012)。

管内閣になって、このような党と政府の二重権力状態は、ある程度是正された。政策調査会を復活、政策調査会長に国家戦略担当相を兼任させ、官邸と党の円滑な協力関係を築こうとした。また行き過ぎた官僚排除を改め、官僚の知識や経験を活かした政治主導体制を確立する努力もなされた。当然の「逆戻り」であったが、党内の求心力を高めることはできず、菅首相の指導力と見識の欠如からくる政策のブレや民主党議員の行政的キャリア不足も手伝って、現実には官僚依存が強まった。

野田政権の一体改革案が、「いったい改革?」の消費増税になってしまっているのは、このような民主党政権の政治主導の失敗と官僚の復権を物語っているように思われる。

### 政党政治の危機

真の一体改革を困難にしているのは、官僚の復権だけではない。より深刻な問題は、官僚制を有効に動かすために必要な政策立案能力を民主党がもっていないところにある。政策に通じた経験豊かな政治家が極めて少なく、キャリア不足の議員たちは選挙を気にして、政策どころではない。しかも小沢一郎が反主流派のボスとして、このような議員たちを煽るので、民主党は一丸となって一体改革を推進する態勢を実現できていない。

民主党の内紛をみていると、ほとんどの議員の関心は、もっぱら「選挙で戦えるかどうか」(次の選挙で勝てるかどうか)にある。現代政治を研究するものとして、政治家にとって再選が最大最重要の関心事であることを認めないわけではない。しかし、政権党が選挙

のことばかり気にして、長期的展望に立った社会改革を無視、軽視するようになれば、社会的要求を集約し、政策のバランスを実現するという政党本来の役割が果たせなくなってしまう。

もとよりこうした民主党の問題は、単に民主党議員個々人のレベルが低いという問題ではない。国民の負担を重くする政策は不人気政策であり、ライバル政党に攻撃のチャンスを与えることになりやすく、それを回避したいのが議員心理である。政党間競争を前提とする今日の民主主義システムでは、不人気であっても必要と思われる政策については、各党が公党としての自覚に立った超党派的合意を形成し、その下で議論を交わす必要がある。とりわけ衆参のねじれ現象がみられるわが国の現状では、それ以外に一体改革を建設的に進める途はないように思われる。

野党第一党自由民主党は、麻生内閣時代から安心社会実現を謳い、消費増税への地ならしをしてきたはずである。公党としての一貫性と責任について

自覚するなら、民主党と協力して、一体改革をよりよいものとする議論を深めるべきであろう。

政党間競争を健全かつ生産的なものにするためには、基本枠組への合意が前提となる。このことを忘れ党利党略に明け暮れるなら、政党政治は機能麻痺に陥り、国民の信頼を失い、デマゴグ政治に道を譲ることになる。■

#### 《参考文献》

- 新川敏光 (2005) 『日本型福祉レジームの発展と変容』 ミネルヴァ書房。  
新川敏光 (2009) 「嫌税の政治学」 『生活経済政策』 No. 144(2009年1月)、8-14頁。  
新川敏光 (2011) 「国民年金と社会的連帯：政策決定分析からの一考察」 『季刊社会保障研究』第47巻第3号、231-243頁。  
新川敏光(2012) 「民主党政権にみる官僚主導と選挙政治」 『国際経済労働研究』第67巻第2号、16-19頁。

