

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。

