

民主党政権と社会保障

横山 純一

北海学園大学法学部教授

はじめに

社会保障については、小泉政権の構造改革路線にもとづく財政支出削減により、国民生活に必要なものまで相当に刈り込まれたこともあり、高齢者や働く母親、福祉・医療関係者など国民の民主党政権への期待感が高かった。しかし、民主党政権下でみるべき成果はほとんどなかったし、自民政権時よりも後退したものも少なくなかった。厳しい言い方をすれば、社会保障の充実を待ち望んだ国民の期待を裏切る結果しか出せなかったのである。

衆議院選挙前の鳩山・岡田論争

—消費税増税反対の鳩山対「消費税の議論はさせる」という岡田

社会保障の充実は、もちろん行政効率化一辺倒の

政策スタンスからではできないが、かといって財源をいくらでも投ずればよいというものでもない。財源問題を直視しながら、効果的・効率的な施策が展開されなければならない。社会保障の充実が民主党政権下でできなかった理由を考えるには、民主党が圧勝した衆議院選挙の直前に行われた鳩山・岡田論争にまでさかのぼらなければならない。

国の財政は、1998年度以降今日まで連続して公債金収入が国債費を上回り、とくに2009年度以降は公債金収入が一般会計税収を上回る状態が続いている。2012年度末において国債残高は709兆円、「国および地方の長期債務残高」は940兆円と見込まれている¹。さらに、今日、社会保障給付費と社会保険料収入との乖離が著しい。1975年度の社会保障給付費は11.8兆円、社会保険料収入が9.5兆円であったが、2009年度には、それぞれ99.9兆円、55.4兆円になった。右肩上がりで上昇する社会保障給付費に対し、社会保険料収入は1998年度以降今日までほぼ横ばいで推移しているのである²。

このような厳しい財政状況の中で、財政再建と社会保障の充実という「二兎を追う」ことが目指されなければならないにもかかわらず、鳩山・岡田論争の中で、鳩山は消費税増税に反対するばかりか、岡田が主張する消費税増税の議論さえも拒否する姿勢を示した。ここにこそ根本的な民主党のつまづきがあった。福祉や医療など国民生活に必要なものまで支出を削減した小泉政権の構造改革路線に対峙する政

よこやま じゅんいち

東北大学大学院経済学研究科博士課程修了。経済学博士（東北大学）、財政学・地方財政論。北星学園大学社会福祉学部教授を経て2000年4月から北海学園大学法学部教授。

著書に『現代地方自治の焦点』（単著、2006年、同文館出版）『地方自治体と高齢者福祉・教育福祉の政策課題—日本とフィンランド』（単著、2012年、同文館出版）、『グローバル財政論』（共著、2012年、税務経理協会）など。

策こそが必要であったし、財源問題を直視しながら対立軸を明確に示すことが大切であった。つまり、消費税の増税と所得税改革が社会保障充実との関連の中で打ち出されなければならなかったのである。

不評の鳩山政権のあとを継いだ菅・野田政権下で消費税増税路線が「社会保障と税の一体改革」ということで打ち出されたが、社会保障の充実を展望したものとは決して言えず、財政再建との関連で打ち出されたにすぎないものであった。

幹がなく枝ばかりのマニフェスト

自民党に圧勝した衆議院選挙時の民主党のマニフェスト自体に大きな問題があった。各マニフェストの間には相互関連性や体系性がみられなかったし、実際に各マニフェストを実施した場合に生じる問題点やそれへの対応策についての深い洞察力も不足していた。また、マニフェストへの評価が、民主党の国会議員の間でも分かれていた。国会議員2名に聞いたところ、「子ども手当よりも保育所待機者をなくす方を優先すべきと個人的に思っている」と言う者もいたし、「今の国財政を考えれば消費税増税は不可避だ」と述べる者もいた。

このことは、民主党マニフェストが枝ばかりで幹がなかったことによるものである。このようなマニフェストでは、自民政権の失策に助けられながら、選挙に1回は勝つことができたけれども、施策が順調にいかなくなると、簡単にそれぞれの枝（各マニフェスト）を放棄することにつながってしまったのである。

民主党は、当初、特別会計を洗い出したり、事業仕分けをすればかなり大きな金額が出てくると考えていたようである。しかし、特別会計の洗い出しで大きな金額が恒常的に出てくることはなかった。また、一般傍聴者のいる前で省庁の約5000の事業について外部有識者を活用して評価し、「廃止」を決める前代未聞の方法によっても、わずかの金額しか出てこなかった。省庁が絞り込んだ事業を外部有識者が点検するのならまだしも、膨大な事業量を評価・点検するこ

とは、当初は国民に注目されても、形骸化は避けられなかったし、次第に国民の関心も薄れてしまったのである。

財源があまり出てこないことがはつきりしたのならば、現実に政権を担う者として菅や野田が軌道修正するのは当然である。ただ、菅がギリシャの債務危機を例に挙げながら消費税増税を打ち出したのは、稚拙で短絡的であった。消費税増税を打ち出すのならば、まず、民主党のマニフェスト（消費税増税をしない）の誤りを率直に国民にわびることが必要であったし、社会保障の充実と国の財政再建の両方からのアプローチによって消費税増税の必要性を丁寧に国民に説明すべきであった。

なお、消費税率の引き上げを最終的に判断した野田は、2012年12月の総選挙での民主党大敗の責任をとることになった。しかし、野田は歴史的には評価されることになるだろう。厳しい財政状況を踏まえ、党内対立があっても果敢に消費税増税を決断したのだから。ただし、ヨーロッパで一般的な軽減税率の導入を、躊躇することなく決定すべきであった。

とくに問題であった子ども手当

民主党は、マニフェストで、1人月額2万6000円の子ども手当（小学生と中学生が対象）を掲げた。この支給が完全に行われれば総額で約5兆5000億円となるはずであった（実際は、党の暫定的な方針として1人月額1万3000円にとどまった）。2012年度一般会計当初予算における防衛費が4兆7138億円であるから³、子ども手当だけで防衛費を大幅に上回るとし、一般会計予算の6～7%が子ども手当だけで占められることになる。これでは持続可能性が低くなることは明白である。

筆者は、平日の午前中放送のあるテレビ番組（北海道内）にしばしば登場し、子ども手当の問題点を指摘する機会を得たが、私の発言に対して、子ども手当受給者である子育て中の主婦層の反応は好意的であった。国の財政状況などを考えれば、このような政

策が長く続くわけがないことは、子育て中の主婦（おそらく民主党に1票を投じた者が多かったと思われる）は直感でわかっていた。だからこそ、子ども手当の多くは子育てに回らず貯金に回ったのである。子育て中の主婦たちにすれば、「もらってうれしい」ではなく、「いつ終わりになるのかわからない制度は評価できない」となる。そして、彼女たちは将来の見通しが立たないような政策への不信を募らせていったのである。

子ども手当（児童手当）は、ヨーロッパでも広く行われている。フィンランドの手当は、決して金額的に高くないが、手当は非課税となっている⁴。ただ、フィンランドのように国民の所得格差が小さい国では所得制限を設ける必要性は薄いと思われるが、日本では国民の所得格差が大きいことや、すでに旧児童手当の時においても国民の大半がもらえるように所得条件が緩和されているので、高額所得者に限った所得制限の導入があっても良いと考える。手当は非課税とし、手当の金額は引き下げるべきである。

今日、現金給付から現物給付へというのが社会保障の流れである。そして、都市部を中心に、保育所に子どもを入所させて働こうとしている母親が多数いるが、保育所の数が不足しているため、その希望がなかなかかなわないでいる。子ども手当という「ばらまき」よりも、保育所増設こそ優先すべきであったことは明白である。

なお、安倍自民政権は、2013年度から、保育所、幼稚園、認定子ども園に通う3～5歳児を主対象に、幼児教育無償化に向けた本格的な検討に着手するようであるが⁵、このような無償化には反対したい。というのは、とくに都市部の保育所の場合、入所を希望していても希望がかなわないケースが多数あるため、働く母親の間での不公平感が拡大することになってしまうからである。さらに、根本的に重要な0～2歳児への対策については、依然として難しい課題が横たわっているからである。まずは、保育所の待機を減らすことに全力が注がれるべきで、無償化は次の段階で意味をもつことになるだろう。

進まなかった高齢者介護の充実と 介護労働者の賃金労働条件の改善⁶

介護保険は、少なくともスタートのときは介護の社会化の理念を掲げていた。しかし、近年、介護給付の抑制が顕著に進み、家族による介護を重視する姿勢が強まった。老老介護が一層進み、「認認」介護も現れている。高齢者虐待が増え深刻な社会問題になっている。特別養護老人ホームなどの施設も不足している。高齢者介護の充実策が求められているにもかかわらず、要介護者と家族を取り巻く環境は一向に改善されていない。このような中、良心的なケアマネジャーが苦悩しているのである。

また、介護保険料の上昇と高額化が大きな課題である。第5期（2012年～2014年）には、各都道府県の平均保険料基準額（65歳以上の保険料、各都道府県内の保険者ごとの保険料基準額を平均）が月額5000円を超過した都道府県が25と過半数を占めるに至った。これまでも月額保険料基準額が5000円を超過した保険者（市町村、広域連合）はあったが、きわめて少数だったし、第2期の北海道鶴居村のように小規模自治体が多かった。第5期では、多くの都市において保険料基準額が5000円を超過したことが特徴で、いよいよ介護保険料5000円時代に突入したといえることができるのである。

これまでは、現状の年金水準を考えれば、高齢者の保険料基準額は月額5000円を超過しないのが妥当だろうとされていたから、厚生労働省は、財政安定化基金の取り崩し、介護給付費準備基金の取り崩し、保険料の多段階設定の取り組みを進めることによって、保険料の上昇抑制と、低所得高齢者の保険料軽減を図った。しかし、財政安定化基金による保険料引き下げ効果はわずかだったし、介護給付費準備基金についても、それをほとんど保有していない自治体では保険料の上昇抑制効果は小さかった。また、保険料の多段階設定は、それを行えば行うほど保険料段階が多くなって制度が複雑化した。現在、保険料段階が18段階や17段階の自治体が存在

し、最高段階に属する高齢者の場合、保険料基準額の3倍以上の保険料を支払うことになる自治体もある。自民党の麻生政権の時には、介護報酬の引き上げが行われ、これに伴う保険料の上昇に対応するために、約1200億円の介護従事者処遇改善臨時特別交付金を設けて各市町村に交付し、保険料の上昇抑制を図った。麻生政権のこのような方策も抜本策とはいえなかったが、民主党政権の介護保険料に関する政策は、これと比べてみてまことに貧弱であったと言わざるを得ないのである。

さらに、民主党政権では、介護従事者の処遇改善の施策がほとんど行われていない。第5期が始まる前には、筆者は、介護従事者の処遇改善を進めるための当面の措置として、麻生政権の時に創設された介護職員処遇改善交付金の活用に力点をおき、2012年度以降も交付金事業を継続する方法が検討されるべきであると提案してきた。麻生政権は介護従事者の処遇改善に前向きで、介護報酬のプラス改定と、介護職員処遇改善交付金の創設で対応しようとした。介護職員処遇改善交付金は直接的に処遇改善につながるために、実施規模にもよるが、介護報酬のプラス改定以上にその効果が大きい。まさに、この方法こそが当面の措置に値するし、直接的に介護従事者の処遇改善に役割を果たすことになるかと筆者は考えたのである。あわせて、筆者は、これまでの交付金事業が臨時措置ゆえに活用に慎重だった事業所が少なくなかったことから、すべての介護従事者に対象を広げるとともに、予算額を増やし、できるだけ長い期間（3年間か6年間）実施することを提案してきた。

しかし、民主党政権下では、このような交付金の活用は実現せず、2012年3月で交付金事業は打ち切られた。民主党政権は、交付金事業での介護職員の処遇改善分について報酬改定で引き継ぐこととし、処遇改善を目的とした加算措置を導入した。一般的な介護報酬の引き上げではなく、処遇改善加算が設けられたことは一定の評価をしたいが、第5期の介護報酬改定が全体では実質マイナス改定であったため

に、おのずと処遇改善には限界があり、介護従事者の処遇改善は進まなかったと言わざるを得ないのである。

弱かった子どもの貧困への対応、 高校授業料無償化は評価

子どもの貧困が拡大している。その拡大防止に努めることが民主党政権に求められた。その際、現行の制度である就学援助制度を十分活用することが重要であった。自治体との意見交換をしつつ、課題や問題点が多い現行の就学援助制度の改善に着手すべきであったが、まったく行わなかった。

高校授業料無償化は評価できる。貧困のためにやむなく退学する高校生が増えている。また、高校の場合、授業料以外の保護者負担金は、小学校、中学校に比べればはるかに多い。高校授業料無償化は民主党政権の数少ないヒット作であった。

今後の展望

今日、グローバリゼーションが進んでいる。そして、たとえ経済成長が進んだとしても、国民にその果実がいきわたらないケースが顕著に生まれている。リストラが横行し、非正規労働者が増加していることから、それは明らかである。

では、どうすればよいか。市場原理主義では国民生活が守られないことは明らかであるが、かといって、教条的な社会民主主義論や20年以上前の北欧型社会民主主義を理想とするような考え方では、グローバル化の現実に対応できないだろう。当の北欧諸国もグローバル化の中で苦悩し、社会保障支出の削減、給付の抑制、所得税の累進制の緩和、富裕税の廃止などを行い⁷、従来の福祉国家的システムを変化させてきているのである。

日本の場合、貧困など本当に困っている者への支援策の強化、福祉・医療の充実、高齢者介護の充実を目的とする介護保険の抜本改革、保育所の増設をはじめとする働く母親への支援などが求められて

いる。

さらに、確固とした雇用政策が打たれなければならない。今後、工場を海外に移転する企業はさらに増大することだろう。そこで、これまでよりも雇用面で輸出型産業に頼れる部分は一層少なくなるだろう。したがって、強固な内需型産業が作り出されなければならない。強固な内需型産業になる可能性をもつものには、福祉・医療、観光、農産加工（6次産業）、エネルギーなどをあげることができるが、福祉・医療は診療報酬・介護報酬に依存し、農産加工はTPPとの関連のなかで課題があり、エネルギーは原子力発電への政府・企業・国民の姿勢によってその量的必要性や発展可能性が変わってくるなど、それぞれ課題がある。

以上の政策を模索する必要があるし、その模索を続ける中で、もしかすれば新しい社会民主主義像が作られる可能性が出てくるかもしれない。グローバル化の中での北欧諸国の苦悩から学ぶことは重要である。そして、今後は、「地域」や「働く女性」がキーワードになるのではないかと、筆者は考えている。■

《注》

- 1 財務省『日本の財政関係資料—平成24年度予算案補足資料』、2012年2月。
- 2 注1に同じ。
- 3 注1に同じ。
- 4 これについては、横山純一「フィンランドの財政再建と経済・財政（1990-2011）—フィンランドにおける財政支出削減と税制改革、経済の変化と地域格差の拡大を中心に—」『開発論集』91号、2013年3月、北海学園大学開発研究所。
- 5 「読売新聞」2013年1月15日。
- 6 高齢者介護と介護保険、介護従事者の賃金労働条件については、横山純一『地方自治体と高齢者福祉・教育福祉の政策課題—日本とフィンランド』第1章、第3章、同文館出版、2012年3月、横山純一「介護保険制度と介護保険財政の課題と展望」『検証社会保障・税一体改革』（地方自治総合研究所地方財政研究会編）2012年12月、財団法人地方自治総合研究所を参照。なお、本稿では、紙数の都合で民主党の後期高齢者医療制度改革案について述べるができなかったが、これについては横山純一前掲書、第4章ならびに、前掲の『検証 s 社会保障・税一体改革』所収の横山純一論文「後期高齢者医療制度の財政課題と改革の方向—必要な公費負担と消費税をめぐる状況」を参照のこと。
- 7 注4に同じ。

