

社会保障改革と野党の政治責任

——水平型政党政治の確立が急務

三浦 まり

上智大学法学部教授

はじめに

菅直人政権の下で、「税と社会保障の一体改革」の議論が急ピッチで進められている。改革の要点は、綻びが目立つ社会保障制度を、持続可能で、経済成長を下支えし、現役世代や困窮者への支援を強化するものへと設計し直すことにある。そして、その全ての目的と整合性がある形で、消費税率引き上げを含む税制改革案を提示することが、「税と社会保障の一体改革」に課せられた政治的な使命である。

社会保障制度を立て直すために、消費税率引き上げが不可避であることは、もはやほとんどの有識者、政治家、マス・メディア、国民の理解を得ていると思われる。しかしながら、消費税の導入および税率引き上げは、選挙で政権与党を幾度も窮地に追い込んできた。1989年以降、日本の政治は消費税をめぐる

て思考停止状態にあると言ってもいいかもしれない。負担増を正面切って有権者に語ることを恐れ、誰かが貧乏くじを引くのをひたすら待っている状況である。「ねじれ国会」を機として、「熟議の国会」を創るための超党派の努力がなされる気配も、現段階で皆無である。

どうしたら現在の混迷状況を抜け出すことができるであろうか。本稿では、日本の政治は政権交代を前提とする水平型な政党競争の時代に入っており、それに相応しい「野党の責任」を明確化すべきであることを論じる。

消費税と社会保障改革

「税と社会保障の一体改革」に至るまでの経緯を、ごく簡単に概観しよう。

現在でこそ消費税は社会保障改革と関連させて議論されることが多いが、もともとは財政再建一般や不公正税制是正の文脈の中から提起されたものである。そして、その逆進性から庶民いじめの税であるとの認識が日本では広く定着している。

消費税の導入は1988年に自民党政権によって決められたが、翌年の参院選ではそれに反対する社会党が改選議席で第1党となった。有権者の消費税に対する拒否感はかなり強く、これ以降、消費税を有権者に納得させることに政権党はことごとく失敗をしている。1994年には細川護熙首相が「国民福祉税」

みうら まり

カリフォルニア大学バークレー校政治学博士課程修了。Ph.D.(政治学)。専攻は、福祉国家論、現代日本政治、ジェンダーと政治。2003年より上智大学法学部助教授、2010年より教授。

著書に、『グローバルな規範／ローカルな政治：民主主義のゆくえ』（上智大学出版、2008年）、*The State after Statism* (Harvard University Press 2006)（ともに共著）など。

の名称で7%の消費税構想を突如発表するが、即時撤回に追い込まれ、連立内閣瓦解の引き金となった。さらには、1997年4月に消費税率が5%へと引き上げられた直後の参院選では、自民党は惨敗を喫し、橋本龍太郎首相は内閣総辞職に追い込まれている。2010年の参院選でも、菅直人首相の唐突な消費税発言が民主党の惨敗を招く一因となった。

消費税による安定的税収が見込めない中、日本の財政は悪化の一途を辿ってきた。小泉純一郎首相時代は、消費税議論に封印をし、代わりに大胆な歳出削減に傾注した。しかしながら、それは社会保障費の削減をも含むものであったため、今度はそれに対して批判が噴出し、また雇用の劣化から社会保障の一層の拡充を求める声もあがり、自公政権は政策転換を迫られるのである。それが2008年に福田康夫内閣が設置した社会保障会議であり、6月の中間報告では、社会保障の機能を強化させることが打ち出された。

それまでの社会保障改革が、少子高齢化の中で持続可能性がないことを問題視してきたのに対して、社会保障の機能強化を打ち出した点が新しい。財政再建のためには、消費税率の引き上げは不可避である。しかしながら、それは選挙での敗北につながる。ならば、有権者を納得させるためには、消費税率引き上げが福祉の充実につながると提示するしかない。現行の社会保障の穴埋めに使うというのでは納得がいかないだろうから、新しい機能、とりわけ現役世代をターゲットとした機能強化を盛り込むことで、消費税率引き上げを受け入れてもらおう、という意図があったと思われる。

もともと、社会保障の機能強化と消費税の組み合わせ自体は、これが初めてではない。1989年に消費税が導入された時には、「ゴールドプラン」（高齢者保健福祉推進10カ年計画）が策定され、高齢者向けの社会保障の拡充が約束された。消費税の抵抗感を和らげる1つの方策であった。

現在議論されている社会保障の機能強化は、20年前とは異なり、現役世代（およびその子ども達）を主

な対象としている。急速に少子高齢化が進展していること、また現状の社会保障が国際的に見ても高齢者に手厚いことを鑑みれば、現役世代への支援強化という発想自体が出てくることは、どのような政権下であったとしても不可避であったと思われる。そしてこの発想は、麻生太郎内閣における安心社会実現会議を経て、菅内閣の「税と社会保障の一体改革」に引き継がれたのである。

社会保障を巡る理念対立：再分配

現在、民主党と自民党は消費税率の引き上げでは一致し、また社会保障の機能強化でも一致している。にもかかわらず超党派の協議を開始する機運さえ見いだせない状況にある。そもそも、民主党と自民党の間にはどのような理念対立があるのであろうか。

民主党、自民党、そして公明党との間で一致している点としては、現行の社会保障制度は持続可能性に乏しく、消費税率引き上げが不可避であること、その際には機能強化も盛り込み有権者を納得させる必要があることであろう。社民党と共産党は、現在の「低負担・中福祉」も、予算の組み替え等により可能であるとの立場である。

民主党、自民党、公明党が一致していると言っても、再分配に関しては明瞭な違いが見取れる。争点は、再分配をどの程度強化するのか、それに付随して、より普遍的な制度構築とするのか、それとも選別的な制度構築にするのか、である。民主党は自民党・公明党よりも一歩踏み込んで、再分配を強化し、より普遍的な制度に編成し直そうという意図を持っているように思われる。

「思われる」と書いたのは、この点に関して民主党の歯切れが悪いからである。負担増という一般論以上に、再分配機能の強化を提示することは政治的に困難と言えよう。社会階層と支持政党が対応関係がないため、再分配強化を明言すれば、有権者の間の損得勘定が過度に強調され、所得の高い層の離反が懸念されるからである。実際、民主党が野党時代

に掲げていた配偶者控除の廃止が、政権交代後も2年にわたって見送られたことは、高所得者層への配慮が見て取れる。他方、減税こそが低所得者にとってメリットがあるという政治言説が強い日本において、増税による再分配強化を訴えても、低所得者の票を得られるかは疑わしい。したがって、比較すれば民主党の方がより普遍性を志向していると言えるが、それを正面切って訴えているわけではない。

周知のように、日本の税・社会保障制度は再分配機能が極めて弱い。税と社会保障による再分配を経ても相対貧困率はあまり改善せず、一人親・共働き・単身世帯および子どもではむしろ上昇する。逆転現象が起きているのは、OECD加盟国の中で日本だけである。

社会保障改革を進めるにあたって、再分配の議論は避けて通れないはずである。再分配機能の強化を確約しなければ、低所得者層は消費税に納得をしないであろう。また再分配機能の強化が、デフレ解消や内需拡大につながるという議論を説得的に展開できて初めて、中高所得者層の支持も得られるものである。

政権交代時の民主党は、現在よりもっと強く、再分配機能の強化へのコミットメントを表明していた。菅内閣になってからは、首相の意向を反映してなのか、それともねじれ国会や党内対立への対応戦術としてなのかは分からないが、再分配機能の強化に対する政治的意思を明瞭に見てとることができないのである。

膠着化する政治応酬

社会保障を巡る理念対立という意味では、上記のように、政党間でそれなりに意味のある違いを本来は見いだすことができる。ただし、現実的な制度設計のレベルでは、それぞれが妥協して政党間合意に至ることは可能なはずである。しかしながら、現在は妥協が先走り、その結果、合意が可能にもかかわらず、政治は膠着状態に陥っている。

菅政権から発せられるメッセージは、おおむね次のようなものである。税と社会保障の一体改革は財政状況を考えれば急務である、そもそも超党派で合意できる点が多数ある、ましてやねじれ国会である以上、熟議の場を設けて増税に関して共同責任を負うしかないではないか。しかし、この呼びかけに応じることは、敵に塩をやるようなものだと言われ、自民党、公明党は受け取っている。いわく、「菅内閣の支持率が低い以上、長期政権にはなり得ない。延命策に手を貸すよりも、一気に叩いて内閣総辞職・総選挙に追い込む方が得策だ。仮に政権が取れてもねじれ国会は続くことになるが、その時にどういう超党派議論の枠組みを作るかは、その時に考えればよい。今はとにかく政権奪取に全力を傾けるべきだ」。

こうした思惑のすれ違いから、民主党は政策面で自民党・公明党にすり寄ってきているものの、皮肉にもかえって政治的合意が不可能な状況になっている。そして、民主党が妥協をすればするほど、マニフェストを守るのか、守らないのか問われることになる。

妥協をほのめかすとマニフェスト違反だ、ならば信を問え（解散しろ）と言われる。公約破りのレッテルは避けたいところだから、マニフェストの精神は遵守しているとしか言いがたいが、そうなると、ばらまきマニフェストの過ちをまずは認めよと言われる。

マス・メディアで取り上げられる政治応酬はこの次元の話であり、あまりのレベルの低さに有権者の既存政党への不信感はますます高まっていると予想される。そうだとすると、名古屋の例が示すように、減税を掲げる政党が旗揚げされたり、躍進したりする可能性を一層高めることになるであろう。主要政党が増税で一致しつつ、無益な応酬で時間を無駄にしている間、野心はあるが社会保障改革に興味のない政治家にとっては、減税の公約を掲げる誘因が一層高まっているのである。

水平型の政党政治へ

この膠着状況からいかにすれば抜け出すことが可

能なのだろうか。

垂直的な政治競争観から水平的な政党競争観へと、政治家、官僚、有権者、マス・メディアの発想を転換することが急務である。一党の長期支配の時代はもはや終焉したのであり、政権交代が今後も常態化する事実を受け入れなければならない。

自民党長期政権時代には、「政府」が改革案を提示し、それに対して自民党含め「政党」が対抗してきた。与党自民党の役割は、必要と思われる政府案を支持者に納得させるために、部分的に修正を施すことにあった。つまり、政治競争の在り方が垂直的であったと言えよう。政府を上置き、民を代表すると自任する政党が時々「民意」を代弁し、政府案に反映させてきたのである。

政権交代が常態化する新しい政治競争においては、改革案は政府（官僚）ではなく政党が提示する。どの改革案が有権者に支持されるのかは、最終的には選挙によって決着が付けられる。つまりは水平的な競争の中で、政策が決定されることになるのである。対立するのは「政府」と「政党」ではなく、「政党」と「政党」なのである。

「政党」と「政党」が競争するというは当然のように聞こえるかもしれないが、こうした水平的な政党競争が起きる素地は未だに出来上がっていないのである。超党派の協議を自民党や公明党が拒否したこともあり、「税と社会保障の一体改革」は政府案として現在策定中である。政府・与党の一体化を図る民主党は、政府・与党社会保障改革検討本部の構成員として政府案に一応の関与をしている。しかし超党派協議を拒否した野党の発想は、未だに垂直的であると言わざるを得ない。

「税と社会保障の一体改革」のプロセスは、まずは有識者検討会において議論のたたき台が提示された。昨年12月の報告は、超党派の合意が可能な範囲内で、政権交代の意義をギリギリのところで追求した文書である。現在は社会保障改革に関する集中検討会議において、さらなる議論が続けられている。しかしながら、野党が関与せず、マス・メディアの関

心がほとんど払われない中、政府内だけで議論が進展する結果となっている。国民が不在のままでは、社会的合意を形成することは不可能である。

国民が不在であるのは政府の責任ではなく、国民を代表する政党の責任である。とりわけ、超党派協議を拒否する野党の政治責任は重いと言えよう。超党派協議となれば負担増の政治責任は共同で負うことになる。しかし、政府案として与党のみが関与する案が提示されれば、その問題点はすべて与党の責任となる。社会保障改革において一点の問題もない改革案はありえないから、野党としては超党派協議に関与しない誘因が常に強く働くのである。こうしたご都合主義を阻止するためには、責任ある野党とはどのようなものであるかを巡って議論を深め、野党の無責任な態度が批判され、選挙にマイナスに響く政治文化が醸成されなければならない。

与党の責任もまた、野党時代に遡って追求する必要がある。政権与党は政策決定に当たって常に現実的な「落とし所」を模索するものである。現実的対応が無節操で場当たりのものではなく、リアルな政治判断に基づくものと判断されるためには、その政党の政治意思がマニフェストとなって明示されていなければならない。現在の民主党の窮地は、マニフェスト作成時における党内議論の浅さに一因があるのである。そしてこのことは未来の与党に対して、野党時代の過ごし方がいかに重要であるかを反面教師として物語るのである。

最後に、水平型の政党競争においては、「国民負担率」という概念が過去のものとなることに言及しよう。国民負担率は第二臨調によって、財政支出を抑えるための言説として生み出された。「国民」が「負担」をするという言葉は、社会保障の仕組みを分かりにくくするものである。国民だけでなく企業も社会保障の担い手であることが意識されにくい言葉であるし、また、負担の中には所得比例の年金のような強制貯蓄に近い機能もあることや、国民には給付やサービスを受ける権利があることも意識しにくい言葉である。さらには国民負担率が使われる文脈は、高くなりすぎ

ると経済成長を鈍化させるから一定以下に抑制する必要があるというものであった。国民負担率という発想も、政府を上置き、民を下に置くような、垂直的な政治観から出てくるものである。

現在、日本の政治は垂直的な競争から水平的な競争への過渡期にある。もはや垂直的な競争へと後戻りは不可能であるし、それに大義を見出すこともでき

ない。ならば、政権交代を常態とする水平的な政党競争を前提とし、政党競争の質を高める以外に活路は見出せないのである。このことはつまり、国民負担率に替わり再分配の議論を正面切って行う必要があることを意味するのである。そして水平型の政治競争にあつては、政策決定の質を決めるのは、「野党」なのである。 ■

