

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背景に退き、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るという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はどこ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繋がり、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に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続けたいという要求は強い。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。■

