

はじめに

Introduction

萩原 久美子

下関市立大学経済学部教授

参院選が目前に迫る。高い内閣支持率を背景に、昨年末の衆院選で政権復帰した自民、公明両党は今選挙でねじれを解消し、衆参両院での安定過半数獲得は確実と予想されている。自民党は参院選公約で、「大胆な金融政策」「機動的な財政政策」「民間投資を喚起する成長戦略」の三本の矢からなるアベノミクスを前面に打ち出した。「政権発足から半年、大胆で次元の違う経済政策「三本の矢」によって、日本を覆っていた暗く重い空気は一変しました」。同公約は冒頭でこう胸を張る。

だが、「大胆で次元が違う」のは経済政策だけではない。選挙前の公約では経済政策の後ろに潜んでいた別の座標軸が選挙後には大胆に立ち現れ、経済成長への「国民の支持」をもって政治の争点はまったく異次元にワープする。衆院では自民、日本維新の会、みんなの党らで改憲勢力が三分の二を超えている。参院選で一挙に三分の二を確保することは困難と言われているものの、すでに安倍首相は参議院での改憲勢力の結集を水面下でにらんでいる。失速したとはいえ、日本維新の会の石原慎太郎共同代表も呼応する構えだ。経済、労働の規制緩和だけでなく、改憲手続きを定めた憲法96条をひとまずの射程に国家権力の規制緩和が始まろうとしている。しかも、この参院選後、現衆議院議員の任期が全うされるとした場合、今後3年間、国政選挙はほぼない。

参院選を契機に始まる自民党政権再構築の動きは、憲法改正、さらに、この国の民主主義にどんな

影響をもたらすのだろうか。成熟した先進自由主義経済国としての政策転換は可能なのか。

本特集はアベノミクスの本質を「国家イメージの作為的な肥大化」と読み解く宇野重規論文から始まる。ジェットコースターに乗るような高揚感と予定調和のスリルをもってアベノミクスを傍観する有権者やマスメディアに対し、立憲主義原則の再確認という点から「等身大」の姿をどのように語りうるのか。これが参院選の最大の論点であり、今後の課題である。

その総論を受け、本特集では三人の論者がそれぞれ課題を取り上げた。まず地方分権である。自民党長期政権下で築かれた「鉄のトライアングル」のもとで、地方自治体の自主財源の獲得と地方自治の確立がこの20年の課題であった。民主党政権において「地域主権」の目玉となった地方自主戦略交付金は、安倍政権になり、あっさりと廃止された。町田俊彦論文は安倍政権における自治体財政の再集権化の分析から民主主義の行方を問う。

二つ目が女性の政治参画である。本選挙でも女性の予定候補者の少なさは目を引く。糠塚康江論文は2012年末の衆院選での一票の格差と同等の深刻な問題として、この国会議員の男女比率の格差を指摘する。女性の活躍を成長戦略の中核に位置づける安倍政権の本質を問うものでもある。政治における女性の過小代表状況の問題を民主的正当性の問題として取り組み得るか否か。クオータ制という論点から考察される。

三つ目が社会保障制度改革である。2012年6月、社会保障制度改革を前提に消費税率引き上げに関する三党合意がなされた。しかし、自公両党による政権奪還後、社会保障制度改革協議は平行線が続き、三党合意は事実上、反故になりつつある。一方、国民会議の設置期限は8月21日に迫っている。これまで積み上げられてきた議論は何だったのか。消費税増税の決定は何のためであったのか。その原点に立ち戻り、田中秀明論文は現行社会保障制度の問題所在と課題を明快に論じる。年金制度の部分的改良を志向する自公政権の動向を踏まえながら、税と社会保障制度の抜本改革の必要性について、あらためて問題提起する。

有権者の高揚と失望のループを大胆に断ち切る「政治」か。それとも、不確実さと不安定さを共に抱え、それでもなお次に続く議論を共になしうる知恵と胆力を問うのか。二大政党制における政権交代を経た日本がその民主主義の成熟度を試される時が来た。

はぎわら くみこ

一橋大学大学院社会学研究科博士課程単位取得退学。専門分野は労働社会学、人事労務管理論、社会政策のジェンダー分析。生活経済政策研究所主任研究員、東京大学社会科学兼研究所特任助教などを経て現職。著書に『復興を取り戻す—発信する東北の女性たち』（2013年、岩波書店、共編）、『「育児休職」協約の成立—高度成長期と家族的責任』（2008年、勁草書房）、『迷走する両立支援—いまこどもをもって働くということ』（2006年、太郎次郎社エディタス）など。

戦後民主主義の危機か転換か

—アベノミクスと改憲論の背後で

宇野 重規

東京大学社会科学研究所教授

安倍首相の下での二度目の参院選

安倍晋三首相の下で迎える参院選は、今回が二度目である。2007年の参院選は、与党自民党の歴史的大敗に終わったが、このときと比べてみると、現在の状況が少し見えてくるのではないか。

前回と今回の共通点は—そしておそらく、これが安倍政治の最大の特徴なのだが—憲法や安全保障などの論点と、経済や社会保障などの論点とが、微妙にずれている点にある。前回の参院選の場合、小泉改革の負の遺産としての格差社会が問題となった。これを受けて民主党は早くから「国民の生活が第一」を掲げたが、安倍首相のスローガンはむしろ「美しい国」「戦後レジームからの脱却」にあった。両者の主張の次元が大きく異なるためになかなか議論はかみ合わず、政治的にもどかしい状態が春先まで続くことになる。

うの しげき

東京大学大学院法学政治学研究所博士課程修了。博士(法学)。専門は、政治思想史・政治哲学。千葉大学法経学部助教授、東京大学社会科学研究所准教授等を経て、現職。

著書に『トクヴィル 平等と不平等の理論家』(2007年、講談社選書メチエ) 『〈私〉時代のデモクラシー』(2011年、岩波新書) など。

言うまでもなく、安倍首相にとってもっとも重要なのは、憲法改正に象徴されるような、「この国のかたち」の根本的な改革であった。しかしながら、「消えた年金記録」問題に足をすくわれた安倍政権は、松岡利勝農林水産大臣の自殺や、久間章生防衛大臣による原爆投下をめぐる「しょうがない」発言などもあって、支持率を低下させることになる。結果的に、この参院選を決することになったのは、憲法や安全保障よりはむしろ、経済や社会保障であった。

ここから何らかの教訓を得たのだろう。安倍首相は昨年末に二度目の内閣を発足させるにあたって、憲法や安全保障問題に対する強いこだわりを示しつつも、むしろアベノミクスに象徴される金融・財政政策を前面に押し出した。とくに日銀にインフレターゲット導入を求めるなど、大胆な金融緩和策が第二次安倍内閣の看板となっていく。憲法改正へと猪突猛進するのではなく、元々は必ずしも強い関心をもっていなかったはずの経済問題で勝負を打ったのである。

そして、このような作戦は、今までのところ功を奏しているようだ。アベノミクスは予想以上の「成果」をあげ、世論もこれを評価しているようにみえる。株価の乱高下や長期金利の上昇など、不安要因も少ないが、とりあえず参院選までにアベノミクスが破綻する可能性は高くない。前回と比べ、閣内のリスク・コントロールもしっかりしており、閣僚不祥事で失点することを防いでいる。

とはいえ、安倍政治における、憲法・安全保障と経

済・社会保障のずれという問題は残っており、このことが参院選に向けての有権者の判断を難しくしている。このことを最近の世論調査からみてみよう。

高い支持率の理由

まずはっきりとしているのは、各社の世論調査がいずれも安倍政権への非常に高い支持を示していることである。以下、最新の朝日新聞の郵送調査によれば（『朝日新聞』6月26日朝刊）、内閣支持率は72%と、不支持の18%を大きく上回っている。支持政党についても、自民党が49%と圧倒的である。支持は男女、年代、職業による偏りがなく、国民の各層からまんべんなく支持を獲得している。

このことの背景にはもちろん、政権交代に対する幻滅があることはいまでもない。「あなたは、政権交代が今後も繰り返されるほうがよいと思いますか」という問いに対し、実に62%の人が「そうは思わない」と回答している。2009年、政権交代によって日本の政治を変革することを求めた世論は、今やむしろ、長年権力の座にあった自民党しか、政権を担うことはできないと考えているようだ。

とはいえ、有権者が安倍政権の何を支持し、参院選の何をポイントと考えているかについては、もう少し細かい検討が不可欠である。

「安倍内閣の政策の中で、あなたが評価する政策」という問いに対する回答では、「景気・雇用」が68%と他を圧倒している。これに対し、複数回答を許しているにもかかわらず、「原子力・エネルギー政策」は10%、「憲法」は13%と低い。要するに、現在の安倍内閣に対する支持の多くは、現在の経済状況に対する評価に基づいているのである。

「参議院選挙で投票先を決めるときに重視する政策」についても、同様の傾向がみられる。圧倒的に多いのは「景気・雇用」の76%であり、「社会保障・福祉」の60%がこれに次ぐ。これに対し、「原子力・エネルギー政策」は30%にとどまり、「憲法」も22%と高くない。

しかしながら、このことは参院選の結果を判断する上で、特有の困難をもたらすことになりかねない。たしかに、現在の安倍内閣への支持も、参院選に向けての有権者の関心も、圧倒的に「景気・雇用」問題が中心である。とはいえ、ひとたび選挙が終了すれば、当然のことながら安倍首相は、改憲に対する自らの姿勢が是認されたと主張するであろう。

これに対し、いや、安倍首相の勝利の原因はそこにはないと反論したところで、なかなか強力な反論にはなりえない。実際、世論調査をみる限り、憲法第9条の維持を願う人々の間でも、内閣支持率は決して低くない。

要は、「景気・雇用」問題にあまりに焦点が集まった結果、憲法問題や原子力問題が見えにくくなっているに過ぎないのだが、安倍首相が自らへの支持を、憲法問題、原子力発電所問題に対するゴーサインとして解釈するのを許しかねないのが現状である。

ある意味で、前回の参院選では、憲法問題をうまく選挙の争点にできず、心ならずも経済問題という土俵に上がらざるを得なかった安倍首相が、今回の参院選では、経済問題を巧みに前面に出すことで、結果的に憲法問題についてのフリーハンドを得ようとしているといえるだろう。

トータルな安倍政治批判の必要性

このことの責任の多くは、憲法問題、原発問題などで、有効な対立軸を提示できないでいる野党にある。仮にこのまま自民党が圧勝することになったとしても、投票日までの残り期間に、野党がどれだけきちんとした議論を積み重ねるかが、選挙後の政治にとって死活的に重要である。ここで野党がきちんと自らの姿勢を示せなければ、選挙後に何を言っても「負け犬の遠吠え」に過ぎない。

しかしながら、ここでも問題になってくるのが、やはり憲法・安全保障問題と、経済・社会保障問題のずれである。

一方において、アベノミクスを批判することはもちろん

ん可能である。急激な円安は、輸入品を中心とする生活費の高騰をもたらす。公共事業などの積極的な財政出動も、政府の財政赤字を拡大しかねない。さらに、現在の好況も一時的なバブルに過ぎない可能性があり、实体经济の成長が実現しない限り、長期的な意味をもたないであろう。

他方、憲法96条の改正については、世論がこれを支持しているとは言い難い。各社の調査によって数字に違いはあるが、ほとんどの場合、反対が賛成を上回っている。さらに憲法9条の改正についても、慎重な姿勢が目立つ。

とはいえ、難しいのは、両者の批判がその次元を異にしている点にある。結果として、レスポンスは個別的になり、総合的な安倍政治批判ができずにいる。このままだと、アベノミクス批判と憲法改正に対する批判とが連動せず、個別的に撃破されてしまう可能性が高い。現に、経済状況に対する好意的な反応ゆえに、憲法問題への不満が後景に退きがちである点については、すでに指摘した通りである。

肥大化した国家イメージを超えて

それでは、トータルな安倍政治批判のために、いかなる視座が必要なのだろうか。ここでは、アベノミクスと、憲法改正を目指す安倍政権の姿勢との間に、独特な共通性がみられることを強調しておきたい。それはすなわち、国家イメージの作為的な肥大化である。

まずはアベノミクスである。アベノミクスの本質は何か。言うまでもなく、政府が経済に影響を与えるための選択肢は、金融政策、財政政策、規制政策の三つがある。「大胆な金融緩和、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略」から成る、いわゆるアベノミクスの「三本の矢」もまた、これに対応している。

しかしながら、実をいえば、「三本の矢」には不均衡がある。というのも、アベノミクスの主眼はもっぱら金融緩和にあり、それ以外の点についてはそれほど中身がないからである。実際、「機動的な財政政策」といっても、その内実は公共事業を中心とする大規模な

予算措置に過ぎない。累積する財政赤字を考えれば、これがいつまでも続くものではないことは明らかであろう。

「第三の矢」についても批判は多い。何より、成長戦略といっても、その中心は小泉政権以来の規制緩和策にあり、安倍首相が力を入れている労働市場の改革も、それがはたして経済成長につながるかは定かでない。要するに、財政出動といい、規制緩和といい、けっして新しいものではなく、かつその有効性はきわめて限定的なものにとどまる可能性が高いのである。

となると、アベノミクスの本質はやはり金融政策にあると言えるだろう。とはいえ、金融政策は、現代の政治家にとって、いわば「魔法の杖」になっている分野である。すなわち、現在の状況においては、財政政策にせよ、成長戦略にせよ、政治家にとって、なかなか自らの「指導力」を発揮するための素材にはなりにくい。現実問題として、ほとんど選択肢がないのが実情であろう。

それだけに金融政策は、政治家にとって魅力的である。実際日本においても、1998年の日銀法改正によって、中央銀行の独立性は高まったはずであるが、むしろ政治家の介入は増大するばかりであった。「デフレ克服に積極的ではない」、政治家たちは繰り返し日銀を批判した。今回の安倍首相による日銀総裁人事や、インフレターゲット導入もまた、その延長線上にあると言えるだろう。

とはいえ、そのような政治家の「指導力」が、経済に対してほんとうに効果をもつかについては、疑問は残る。むしろ、「国家は依然として経済を動かすことができる」という幻想を維持のための演出に思えてならない。

96条の先行改正にも同様のことが言える。今回、安倍政権は、9条という「本丸」ではなく、むしろ96条の改正手続きという「搦め手」から手をつけるという戦略を選んだが、問題含みという点では変わらない。ある意味では、より深刻な意味をもちかねないのが、改正の発議要件の見直しである。

というのも、あらためて強調するまでもなく、憲法と

は国民の人権を守るために、国家権力を縛るためのものである。そうだとすれば、改正の手続きのハードルを下げ、通常の法律と同じく、衆参の過半数の賛成で憲法改正の発議ができるようになることは、国家権力に対する縛りそれ自体を緩めることにつながりかねない。

最終的なゴールも示さないままに、改正手続きそれ自体を見直すことは、端的に国家権力にフリーハンドを付与することを意味する。ここに見られるのはやはり、国家イメージの作為的に肥大化させようとする企てである。

国家の役割の再定義と立憲主義

そうだとすれば、参院選を迎えるにあたって真に重要なのは、肥大化した国家イメージを適切なサイズへと引き戻すことである。

ここではとりあえず、中央銀行の独立性についてはあえて論じない。また、金融政策を通じて政府が経済に影響を及ぼそうとすることについても、一つの政策的オプションとして認めるとする。そうだとすると、国民の生活に直結する為替や金利について、ときどきの政権による恣意的な操作によって左右されてはならないことは言うまでもない。

また財政政策についても、国・地方の長期債務残高がGDPの二倍に達している現実から目をそらすわ

けにはいかない。仮に実質2%の「成長戦略シナリオ」が実現したとしても、公債残高の対GDP比は高止まりしたままである。「経済が成長すれば問題はすべて解決される」と考えることは現実逃避であり、肥大化した国家イメージによる幻想にほかならない。少子高齢化の現実を踏まえ、国家のできること、すべきことを現実的に再検討すべきである。

何よりも肝心なことは立憲主義の原則の再確認である。繰り返しになるが、憲法の役割とは国民の実現を守るべく、国家権力を適切に規律づけることにある。もちろん、ただ国家の役割を制限すればいいというわけではない。むしろ、経済問題同様、他の政治・社会問題についても、国家の役割を現実的に見定め、その役割をきちんと定義していかなければならない。

肥大化した国家イメージにすぎたのではなく、等身大の国家をもっともふさわしい仕方でも規律していく仕組みこそが立憲主義である。その本質が、ともかく憲法の改正要件を緩和すればいいという発想とは、まさに正反対の考え方に立っていることは言うまでもない。

参院選までの間の議論によって、国家の役割の適格な再定義と立憲主義原則の再確認が進むかどうか。このことは、政党間の充実した論戦とともに、有権者がいかなる意思を込めて一票を投じるかにかかっている。それ次第によって、この参院選は戦後民主主義の危機とも転換ともなりうるだろう。■

政府間財政関係における再集権化

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

「公共事業重視型」予算への回帰

「社会保障と税の一体改革」の審議期間にあたる2012年6月、自民党は民間を含め約200兆円の事業費投入を想定した「国土強靱化基本法案」を国会に提出した。第1弾として、3年間で国土強靱化集中期間として15兆円の追加投資を行う。公明党も10年間で100兆円を投じる「防災・減災ニューディール推進基本法案」をまとめている。衆議院選挙における大勝で自公政権が成立すると、「公共事業重視型」予算への回帰は決定的になった。

アベノミックスの「3本の矢」のうち、物価上昇を金融政策、景気回復を「公共事業重視型」予算、経済成長を規制緩和が担う。そこで2012年度補正予算と2013年度当初予算を組み合わせ「15カ月予算」を編成し、新年度の公共事業を前倒しするこ

まちだ としひこ

東京大学大学院経済学研究科修士課程修了。福島大学経済学部教授、東北大学教養部教授・農学部教授を経て、2006年4月より現職。

著書に『平成大合併の財政学』（公人社、2006年、編著）、『歳入からみる自治体の姿』（イマジン出版、2012年）、『歳出からみる自治体の姿』（イマジン出版、2013年）など。

ととした。予算編成の遅れ、衆参ねじれにより、新年度予算について暫定予算を編成する可能性があり、「繰越明許費」（予め国会が繰越を認める）の規定を使って、2012年度補正予算を実質的には2013年度予算として使うやり方である。

2012年度補正予算13兆1,054兆円の中心は緊急経済対策10兆2,815億円で、その他に基礎年金国庫負担2兆5,842億円などが計上された。緊急経済対策では公共事業費が3.8兆円、学校耐震化などの施設整備費が0.9兆円で約1/2が公共事業関連になっている。財源は7兆8,052億円（緊急経済対策向け5兆2,210億円、年金特例国債2兆5,842億円）の国債大量発行に依存している。その結果、2012年度の補正後の新規国債発行額は52兆円であり、民主党政権が財政再建のために設定した「44兆円以下」の枠を大幅に突破している。

2013年度一般会計当初予算の規模は、過去最大の92兆6,115億円である。新規国債42兆8,510億円からは、基礎年金の国庫負担不足額2兆6,110億円を賄うための新規国債は、消費税増税で償還される「つなぎ国債」（年金特例国債）であるとして、別枠にして除外されている。これを含めると新規国債は45兆4,620億円で「44兆円以下」の枠を突破し、税収を上回っている。2012年度補正予算とともに、財政再建は後景に退き、景気刺激のための積極予算が編成されている。

公共事業関係費は2012年度補正予算で多額を

計上したことにより、2013年度当初予算では実質的に横ばいに抑えられているが、2012年度補正予算と合わせた「15ヶ月予算」では10兆円にのぼっており、自公政権の「公共事業重視型予算」への回帰が明瞭に現れている。「成長による富の創出」として基幹的交通インフラ等の整備促進が予算化された点と、資材・人材不足により予算の消化難が続いている中で大型公共事業中心の復興予算が増額された点にも、「人」よりも「コンクリート」を重視する安倍政権の姿勢が現れている。一方、歳出総額の4割を占めて最大の社会保障関係費は29兆1,224億円であり、2012年度当初比の伸びは実質的には0.8%にすぎない。早くも自公政権が最初に手掛けた当初予算に、「自助」を基本とする政策が反映している。

旧自公政権下の地方分権改革

日本の地方分権改革の契機となったのは、1993年6月の衆参両院における地方分権推進の全会一致による決議であり、それから20年が経過した。まず20年にわたる地方分権改革のうち第1次改革では、地方分権推進法（1995年5月公布）に基づき設置された地方分権推進委員会が5次にわたり勧告を行い、「地方分権一括法」（2000年4月施行）に結実した。2000年分権改革の中心は戦後の集権システムの中核を占めてきた「機関委任事務」の廃止であり、財政レベルの改革（個人市町村民税の制限税率の廃止、法定外目的税の導入、地方債許可制度から地方債協議制度への移行）は副次的であった。

2000年分権改革後の第2次改革では、2007年7月設置の地方分権改革推進委員会の4次にわたる勧告を基に「義務付け・枠付け」を見直すための関連法改正が現在も進められているが、「三位一体の改革」という財政レベルの改革が中心となった点が特徴的である。地方六団体は、中央府省による地方統制の根幹をなす国庫支出金を廃止、国から地方への税源移譲を行うことを求めた。2003～06年度には、小泉政権下の「構造改革」の一環として「三

位一体の改革」が実施された。「三位一体の改革」は地方行財政のスリム化を通じて「小さな政府」を維持するとともに、財政再建に寄与させることを主たる目的として行われ、地方六団体のプランから隔たった内実となった。国から地方への財政移転の圧縮が中心となっており、地方交付税が5.1兆円（2003～2006年度）、国庫補助負担金が4.4兆円削減された。一方、所得税から個人住民税への税源移譲額は国庫補助負担金削減額の2/3の3.0兆円にとどまった。税源移譲という分権改革と地方交付税の集権的活用が同時に行われたが、後者のインパクトの方が大きく、地方自治体の予算編成難や地方公共サービスの劣化を招来した。

地方自治体の側からみると、地方交付税の国税原資は国税という形をとるものの、自治体の「共有財源」である。「共有財源」の自治体間の配分を大きく規定する基準財政需要額は、地方自治体の意見を容れつつ、「ナショナル・ミニマム」を達成するために必要な一般財源を「財源保障」するものでなければならない。しかし小泉「構造改革」下の基準財政需要額の算定では、地方自治体の反発を無視して、国の「小さな政府」指向、財政再建のために、地方行財政のスリム化を促進するという集権的活用が行われたのである。第1に投資的経費（特に単独事業費）の基準財政需要額を大幅に圧縮することにより、普通交付税の交付額の基準となる財源不足額（基準財政需要額マイナス基準財政収入額）を大幅に削減した。第2に地方財政計画において地方公務員数と給与関係経費を圧縮し、それを基準財政需要額へ反映させた。

民主党政権下の「地域主権」改革

「生活重視」を掲げて2009年9月に政権に就いた民主党は、「地域主権」改革と呼ぶ分権改革を政策の一つの柱とした。2009年11月17日の閣議決定で、内閣総理大臣を議長とする「地域主権戦略会議」が設置され、同年12月14日の初会合を経て、翌12月15日に地方分権改革推進計画が閣議決定され

た。同計画は、地域主権改革の第一弾として、①義務付け・枠付けの見直し、②条例制定権の拡大、③国と地方の協議の場の法制化、④今後の地域主権改革の推進体制の整備を掲げた。①義務付け・枠付け見直しの一括改正と④地域主権戦略会議の法制化を内容とする地域主権改革一括法案と③「国と地方の協議の場に関する法律案」を2010年3月に閣議決定、2011年4月に成立した。

財政レベルの地域主権改革の中心は、国庫補助負担金の「一括交付金」化であった。民主党は、2009年衆議院選挙におけるマニフェストで、地域主権改革の一環として、社会保障、義務教育を除く、国のひも付き補助金を一括交付金化するとした。一括交付金化は2011年度予算における「地域自主戦略交付金」として具体化し、第1段階として都道府県分を対象に、5120億円規模の投資補助金の一括交付金化を進めた。2012年度には市町村分も対象となり、規模は1兆円程度になる予定であったが、拡大された対象は政令市のみとなり、規模は新設された沖縄振興公共投資交付金を含めても7525億円にとどまった。

内閣府予算に計上された地域自主戦略交付金は、まず客観的指標に基づき自治体に配分される。次に自治体は上記の対象事業から、各府省の枠にとらわれず、事業を自主的に選択する。各自治体を選択した事業費は内閣府から各府省に移し替えて交付される。「一括交付金」では、事業選択に関する自治体の裁量の幅は拡大する。地方六団体が要求した消費税の税源移譲を柱とする財政レベルの第2段階の分権改革からみれば、国庫補助負担金の「交付金」化は税源移譲を伴わず、過渡的改革という性格をもっていた。

地方交付税の大幅削減を伴う集権的活用は、民主党政権下においては後景に退いた。地方交付税総額は、旧自公政権末期に2007年度の15兆2,027億円を底として2008年度(15兆4,061億円)～09年度(15兆8,202億円)の微増に転じていたが、民主党政権下では基準財政需要額における「特

別枠」の設定により、2010年度17兆1,936億円、2011年度18兆7,527億円と順調に拡大した。ただし、地方財政計画上の給与関係費は2010年度4,407億円(2.0%)、2011年度2,934億円(1.9%)、2012年度1.4%と削減が続けられた。

安倍政権下の再集権化

安倍政権における財政政策の「人からコンクリート」への転換と結びついて、政府間財政関係では、民主党政権下で設置された地域主権戦略会議が廃止されるとともに、主に二つのレベルで再集権化が進められた。

第一に地方交付税の本格的な集権的活用が再開した。地方六団体の「地方は国を上回る行財政改革を既に実施している」との猛反対を押し切って、政府は2013年1月、地方公務員給与について「国家公務員の給与削減を踏まえ、国に準じて必要な措置を講じるよう要請する」との閣議決定を行った。2013年度地方財政計画では、この閣議決定を踏まえて国家公務員と同様の給与削減を2013年7月から実施するものとして、8,359億円(うち一般財源7,714億円)減額した。退職手当についても、官民較差の解消を理由に2013年1月から国家公務員への支給水準の段階的引下げを行うことになり、それに対応して地方公務員についても同様の引下げを見込んだこと等により、前年度比で1,926億円(9.0%)減額された。その他に職員数12,843人削減(0.6%減)の影響も加わって、給与関係経費は1兆2,281億円、5.9%減額された。

地方交付税の集権的活用は、地方財政計画とそれを反映する給与関係経費の削減幅が例をみないほど巨額なだけではなく、地方財政の「人からコンクリート」への転換を半ば「強制」する点にも現れている。前年度までの給与関係費の削減は、地方財政の健全化・硬直性の緩和を目的に掲げて実施された。地方公務員給与という「人」への財政支出の削減は、地方公共サービスの劣化や官製ワーキングプ

アの創出と格差拡大といったマイナス効果をもたらす一方で、地域経済と地方税の停滞により、地方財政健全化にはあまり寄与しなかった。

これに対して2013年度には、給与削減に見合った事業費を緊急防災・減災事業費（地方単独事業4,550億円）、地域元気づくり事業費（3,000億円）、東日本大震災分（全国防災事業）の投資的経費（直轄・補助）の地方負担分（973億円）として計上している。アベノミックスの一つの柱である公共投資拡大を中心とする景気対策に、時限的とはいえ、給与関係経費の地方財政計画と基準財政需要額の減額を通じて財源を調達するという新たな集権的活用の方式が採用されたのである。また地域元気づくり事業費の算定では、ラスパイレス指数が100を下回る程、職員数の削減率が高い程、割増計上され、これまでの人件費削減努力を反映するとして、国による地方行革の推進を露骨に盛り込んでいる。

第二に、民主党政権における財政レベルの地域主権改革の目玉であった「一括交付金」としての地域自主戦略交付金が廃止された。公共事業官庁は、再び公共事業の配分（箇所付け）を通じて地方自治体をコントロールする手段を確保した。自民党の長期政権下で築いた「鉄のトライアングル」（公共族議員、建設業界、公共事業官庁による一体的な予算獲得と利益配分、集票マシンの稼働）では、公共事業の箇所付けが重要な位置を占めており、地方自治体を予算獲得の圧力団体と自民党の集票マシンに組み込む作用を果たした。「一括交付金」としての地域自主戦略交付金の廃止は、公共事業官庁の地方自治体への関与の再拡大だけでなく、「公共事業重視型」予算への転換と相俟って、小泉「構造改革」下で弱体化した自民党の「集票マシン」の再生により、政権基盤を安定化させようとする政治的狙いも内包している。

「第4の矢」としての「財政健全化政策」と地方分権改革の課題

民主党政権で廃止され4年ぶりに復活した経済財政諮問会議は5月28日に「骨太の方針」のとりまとめについて議論し、財政健全化を「第4の矢」と位置づけた。自公政権は財政再建目標としては、民主党政権下で設定された「国・地方の基礎的財政収支の赤字額のGDP比を2010年度比で2015年度に半減、2015年度に黒字化」を継承している。民主党政権下の消費税増税法案の提案に際しては、2015年度までの消費税率の10%への引き上げにより、2015年度の目標は達成されるとしてきたが、デフレの持続と自公政権の国債増発により、歳出削減を実施しないと目標の達成は困難になった。

社会保障関係費が歳出削減の中心になると思われるが、参議院選挙前は具体策は提示しないと伝えられている。注目されるのは、リーマン・ショック後民主党政権下で設定された「特別枠」を廃止し、基準財政需要額の圧縮を通じた地方交付税の削減が打ち出されようとしていることである。小泉「構造改革」下で進められた「小さな政府」指向、財政再建を狙いとする地方交付税の集権的活用が再び登場する。

国の財政健全化優先の政策に抗して財政レベルの分権改革を進めるには、地方交付税の算定に「国と地方の協議の場」を通じる地方自治体の参加を保障させることが必要である。これまで地方六団体とその事務局を支配する総務省は一体的に地方分権改革を進めてきたが、地方交付税の算定への地方自治体の参加は総務省の権限に触れる要求であり、地方六団体の総務省からの自立が求められる改革である。さらに財政レベルの地方分権改革の柱である税源移譲を個人所得課税を主な対象として進めることが緊要である。■

国会のもう一つの「格差」問題

—女性の政治参画

糠塚 康江

東北大学大学院法学研究科教授

国会議員にまつわる二つの「格差」問題

昨年12月の衆議院議員総選挙をめぐって、今年3月から4月にかけて全国14の高裁・支部で訴訟対象となっていた16件のうち、14件の違憲判決が出された（合憲判決なし）。そのうち2件は、選挙の無効にまで踏み込んだ異例の判決であった。俄かに「1票の格差」問題がクローズアップされたが、目前に迫った参議院についても、同様の問題がある。昨年10月、最高裁は、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差が1対5に及んでいた2010年7月実施の参議院議員通常選挙について、是正のための合理的期間論から「違憲」と断じなかったものの、「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていた」と判断した（最大判2012（平成24）・10・17民集66巻10号3311頁）。その際、最高

裁から都道府県の枠にこだわらない選挙区割りの抜本改正を求められたが、次期選挙は、「4増4減」の小手先の是正で実施される。

投票価値の不平等は、議員1人当たりの選挙人数の最大較差によって客観的認識が可能である。これと同様に、もう一つ、数値で露わになる「格差」がある。国会議員の男女比である。IPU（列国議会同盟）の調査（2013年2月公表）によれば、日本の衆議院「女性議員率7.9%」は「世界190カ国中162位」、「G8諸国中最下位」（『女性展望』2013年2月号7頁）である。参議院の女性議員率は18.2%で衆議院のそれを上回るものの、両院女性議員率世界平均20.8%（アジア平均18.5%）を下回る。

女性の過少代表状況は是正すべきか

このスキャンダラスな数値が「放置」されているわけではない。政府によって女性議員率を「2020年まで30%」に引き上げる数値目標が設定され、各政党に協力が要請されている。この目標のため、国連の女性差別撤廃委員会は、「暫定的特別措置」（女性差別撤廃条約4条1項）導入措置を求め、2010年12月に閣議決定された第3次男女共同参画基本計画は、クオータ制などのポジティブ・アクションを視野に入れることを明示した。来るべき選挙制度の抜本改正に際して、筆者は、両院の「民主的正統性」を確保するために女性の過少代表状況の改善の視点

ぬかつか やすえ

一橋大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。法学博士（一橋大学）。専門分野は憲法学。一橋大学法学部助手、関東学院大学専任講師、同助教授、同教授を経て、2013年4月より現職。

著書に『パリの論理—男女共同参画の技法—』（信山社、2005年）、『現代代表制と民主主義』（日本評論社、2010年）、『フランス憲法入門』（三省堂、2012年、共著）など。

が組み込まれる必要がある¹と考える。以下ではどういう方法が推奨されるのか、私見を述べたい。まず、これとは反対の立場である女性の過少代表是正不要論について、若干の検討を加えることから始めたい。

不要論は、男女平等が憲法上成立しているのだから、法には罪はない、というものである。敷衍すればこうである。日本の女性は、男性に遅れたものの、1945年12月の選挙法改正で選挙権・被選挙権を獲得し、1946年4月の衆議院議員選挙で初めて選挙権・被選挙権を行使した。その時当選した39人の女性議員(8.4%)が審議に参加した日本国憲法は、14条1項で「性差別禁止」、15条3項で男女の「普通選挙」、44条但書で国会議員の選挙権・被選挙権に関する「性差別禁止」を定める。女性による政治的権利の「正当な行使の結果」が女性の過少代表という現状であるにすぎない。「過少」は好ましくないと理解を示しつつも、これを人為的に「是正」することは、女性を「女性」であることによって優遇するもので、女性に「劣性のスティグマ」を付着させ、「男性」であるゆえに退けられた男性の「逆差別」に通じると厳しく批判する。男女の区別なく、「適正と能力」によって選別されるべきだというのだ。このことには憲法上の根拠があるとされる。すなわち、日本国憲法14条1項は、前段で法の下での平等、後段で一定の事由により不合理な差別をされない権利を定める。この後段列挙事由による区別を厳格に審査する立場が近年通説化している。裁判実務も男女の形式的取り扱いの平等を厳格に解する傾向にある²。

不要論の理路は、法が「ジェンダー中立」で、性差別禁止の徹底が「ジェンダー公正」をもたらすことを前提にしている。女性の過少代表状況が女性の主観的事情(「女性が議員になることを望んでいない」)に起因するという見方である。これに対して、既存のジェンダー秩序の中では、性差別禁止法は「男性」をモデルとした一種の同化主義に従って機能しているという見方からすれば、「性差別禁止法は、男性と同じように行動することを選んだ女性が、男性が受ける

同じ報酬を獲得することに奉仕する」(オルセン 1998 = 2009 : 13)にとどまるものだ。厳密には、女性議員の政治的リクルートメントの詳細な分析が必要であろうが、この見方は、構造的問題(「政治は男性のもの、女性は政治に向かないという固定的な性別役割分業意識」)に原因を求めている。同様に、選挙制度の比較分析から、小選挙区制が女性にとって厳しい選挙戦を強いる、だから女性は過少代表なのだという指摘もできるだろう(衛藤 2007 : 5)。もっとも、経験則上、拘束名簿式比例代表制が女性議員誕生にフレンドリーであるとしても、憲法は「国民代表」にふさわしい民主的正統性と選挙法の公理(普通選挙・平等選挙・秘密選挙・直接選挙・自由選挙)を要請するが、特定の選挙制度を指定しない。

クオータ制は「憲法に反する」のか

今日クオータ制を多くの国々が導入することで、女性議員率の世界平均が伸長している。クオータ制には様々な形態がある。国会議員(下院または一院制)選挙について実施されている(2011年3月現在)³のは、①憲法または法律のいずれかによって議席の一定数を女性に割当ててことを定める議席割当制(17か国導入)、②議員の候補者名簿の一定割合を女性が占めるよう憲法または法律のいずれかにおいて定める候補者クオータ制(34か国導入)、③政党が党の規則等により、候補者の一定割合を女性とすることを定める自発的クオータ制(36か国導入、①・②と併用16か国)である。このうち①と②の法的クオータ制は女性の過少代表状況を劇的に改善する即効性を期待できるが、副作用も強烈である(糠塚 2010 : 192-224)。よく指摘されるのは以下の3点であるが、そのうち2つは、切り抜け可能である。

まず、クオータ制は、ある集団に希少財へのアクセスを優先的に保障することで当該集団属性を持たない個人に対して希少財へのアクセスを制限する効果を持つから、平等に反するという(逆差別)批判がある。もっとも「男性」「女性」の区別を指定しない、

候補者レベルでの「性別クオータ制」であれば、法律型であったとしても候補者リストの作成にとどまる。そこでは「結果の平等」が保障されているのではなく、「機会の平等」が実質化されているに過ぎない。このアイデアを「女性優遇」とみなすのは、それまで女性が過少代表であったために男性が過多代表状態にあったことを保護すべきであると主張するに等しいことだ（むしろ、端的に男女比を「50 / 50」とする「パリテ (parité)」が論理にかなう。フランスでは「クオータ制」ではなく「パリテ」が導入されている）。

次に、クオータ制は、「女性は女性を代表し、黒人は黒人を代表する」が「有権者の多面的横断的利益に対応できない」という、硬直した本質主義を体現しているという批判がある。この批判は的を射ていない。女性議員の存在は「女性の利益が代表されている」という帰結を導かないからだ。代表制理論は、男性議員ばかりであっても近代議会を「全国民の代表」とし、「男性利益を代表する議会」とはしてこなかったのと同様である。

最後に、根源的な問題が残されている。性別クオータ制が市民を二元的に「男 / 女」で把握する点である。フランス憲法院は、1982年11月18日判決において、「性を理由として候補者間の区別を含む」性別クオータ制を違憲と断じた。フランス憲法においては、市民という資格は「すべての人に同一の条件で選挙権と被選挙権」を与え、このことは「選挙人や被選挙人のカテゴリーによるあらゆる区別に対立する」からである (décision no 82-146 DC du 18 novembre 1982)。フランスは憲法改正を行うことによってパリテ導入の法理論上の困難を回避したのであった (糠塚 2005 : 50-86)。

自発的クオータ制の困難

この難問を抱えるゆえに、法論理の上では自発的クオータ制を推奨したい。だが直ちに、既存のジェンダー秩序において、政党が自主的に女性候補者を擁立することを望めるかという疑問が生じる。例えばこ

ういうことである。フランスでは、小選挙区二回投票制で実施される下院議員選挙について、政党の自発的パリテが実施されている。政党にインセンティブを与えるため、得票率によって配分される政党助成金について、候補者パリテ不達成状況に応じて配分額を減額する措置を講じている（候補者比率の差が2%以上を超えた場合にその半分の割合（のちに4分の3）で減額。目下、改正が検討されている）。この措置は期待されたほどの効果をもたらさなかった。当選者を多数輩出する大政党は、女性候補者擁立よりも政党助成金減額を選んだ。女性候補者擁立の場合も、自党の地盤が弱い（当選が見込めない）選挙区で女性候補を立てたのであった。

このようなフランスの「政治界」の反応は、フランスの長い民主主義の歩みが「男性」によって担われてきたことから説明できるだろう。「民主主義」の名において男性によって築かれた「政治界」は、長い時間をかけて、女性不在のまま、「民主主義」の「習慣」や「ものの見方」を築いてきたといえる。女性（ひいては新人）の進出を阻む選挙制度といわれている（選挙区を現職議員の封土とする）「小選挙区二回投票制」は、第三共和制以来の慣行の中で「共和主義的選挙制度」の名声を獲得し、女性に議席を明け渡さない元凶といわれている「兼職制度」も、地方に共和主義理念を浸透させる制度として位置づけられている。選挙人は地元利益を優先して議員を選出しがちであり、選挙戦の「戦い方」も男性の政治家が培ってきた習慣によって実施される。男性先行で築かれた「政治界」を女性に開放して、「法の下での平等」であっても、そこで支配的になっている確立した習慣やものの見方が直ちに男女にとって「平等」であることを意味しない。だからこそ、パリテ導入の必要があった。それから10年余を経て2012年5月に登場したオランド政権は、パリテ構成の政府として日本でも注目されたが、そのような状況になっても、花柄のワンピースに身を包んだ女性大臣に対する野党男性議員による下品な「からかい」がある⁴。「女性」を受け入れることができない根深いものが「政治界」に残存し

ている。

これは対岸の話ではない。女性議員率9%を達成した2005年の郵政選挙を、内閣府は「一部政党において、女性候補者を比例代表名簿上位に登載する積極的改善措置（ポジティブ・アクション）を行った結果などが影響している」（『平成21年版男女共同参画白書』51頁）と分析したが、選挙戦術以上の意味があっただろうか。目玉候補として名簿登載順位単独一位で当選し、新人ながら抜擢された少子化・男女共同参画大臣は、「男女共同参画」を掲げて選挙戦に臨んだ「刺客女性候補」の支援を受けることなく、孤立を余儀なくされたという（岩本 2007：201-204）。2009年の政権交代選挙では、ライバル党の選挙区候補者が男性のベテラン議員である場合に「若さ」と「女性」を候補者選定のキーワードとして、女性議員率11.3%をもたらした。たとえ選挙戦術上の道具として擁立されたとしても、それを乗り越えるしなやかさとチャンスを生かす強さを併せもつ女性議員は多数いるだろう。だがそれは男性文化に染まった「政治界」への過剰適応においてではなかろうか。

「国民代表」と代表性

「政治界」が男性文化に染まり、そこに希少生物のように存在する女性議員が男性文化に過剰適応しているのであれば、そこに女性議員が存在する有効性はあるだろうか（DV防止法および同改正法などで見られた女性議員の超党派の結束ぶりを評価したいところではあるが、バックラッシュの先兵になったのが女性議員であったことは記憶にとどめておいていい）。

日本国憲法は、国民主権原理を採用している。国家の存在を前提とする主権の帰属する「国民」は、講学上、観念的抽象的法人として理解される。国会議員は「国民代表」の地位（43条1項）にあり、「国民意思」を「法律」の制定を通じて表明する。国民代表による形成以前に国民意思は存在しない。社会全体に共通する一般利益を練り上げるためには、議員は選出母体の特殊利益に拘泥すべきではないと

しても、まったく何もないところから議員が独善的に国民意思を創設するという想定は受け入れられない。《国民主権—国民代表理論》の提唱者として目されるシイエスの時代からそうである（長谷部 2013：218-219）。「代表性」を追求する今日の代表制論の討議的傾向（糠塚 2010：18-22）、あるいは代表制の演劇的効果（杉田 2013：29-52）からすれば、代表議会のメンバーには、現実の日本社会に生きる生身の国家メンバー（社会学的・政治学的分析に対象となる「国民」）が現実を抱く願望や思いに敏感な感性が必要である。社会全体に共通する一般意思は何か、審議を通じて認識する国民代表の感度が人々の思いとずれている場合に、人々はまともに代表されていないと感じる。そのような代表体には民主的正統性はない。

現実の人々の生活世界は、男性と女性から構成されている。まともな国民代表であれば、男性の特殊利益も女性の特殊利益も含めた、全国民に共通する一般利益について判断するはずである。ジェンダー視点からの立法評価が織り込み済みの政治界でなければならない。そうであるとすれば、男性文化一色の政治界よりも、女性文化が混成した政治界の方がより「代表性」の精度は高まるはずだ。もちろん、女性議員は、帰属する政党の政策遂行を一義的任務とし、その枠を離れてリベラルな「女性政策」の担い手となるわけではない。数が増えればよいということではないが、女性議員の発言が党内や会議体で真剣に取り上げられるためには、過剰適応が不要なほどの「数」（30%がその数値とされている）が必要なのではないだろうか。

なぜ女性が過少代表なのか、なぜ女性議員の存在が必要なのか——「クオータ制」論議は、国民代表の民主的正統性をめぐる人々の思考に問いかける契機となるはずである。■

《注》

- 1 参議院の制度改革審議の一環として、女性議員率が論じられたことがある。「第159回国会 参議院憲法調査会二院制と参議院の在り方に関する小委

員会 第3号」(2004年5月19日)における大山礼子参考人の陳述および委員からの質問とそれへの応答を参照。http://www.kenpoushinsasangiin.go.jp/kenpou/keika_g/159_s03g.html (2013年6月10日最終アクセス)

- 2 例えば、男性労働者と女性労働者の定年に差異を設けることは、性別による不合理な差別であり、民法90条に反して無効であるとの判決(最判1981(昭和56)・3・24民集35巻2号300頁)や入会権者の資格を原則として男子孫に限定することは、性別による不合理な差別として、民法90条に反して無効とする判決(最判006(平成18)・3・17民集60巻3号773頁)など。
- 3 内閣府(2011年)『男女共同参画白書 平成23年版』http://www.gender.go.jp/whitepaper/h23/zentai/html/honpen/b1_s00_02.html (2013年6月10日最終アクセス)
- 4 ブラド・夏樹(2013年)「政治の場での性差別はなくなるか」<http://webronza.asahi.com/global/2013051400004.html> (2013年6月10日最終アクセス) 参照

《参考文献》

- 岩本美砂子(2007年)「クォータが論じられない日本政治の不思議—女性の政治的代表は世界でどのように論じられているか」川人貞史=山元一編『ジェンダーと法・政策研究叢書 第8巻 政治参画とジェンダー』東北大学出版会
- フランシス・オルセン(寺尾美子編訳)(1998年=2009年)「法の性別」『法の性別—近代法公私二元論を超えて』東京大学出版会
- 衛藤幹子(2007年)「女性の過少代表とクォータ制度—特定集団の政治的優先枠に関する考察—」『法学志林』104巻4号
- 杉田敦(2013年)『政治的思考』岩波書店
- 糠塚康江(2005年)『パリティの論理—男女共同参画の技法—』信山社
- 糠塚康江(2010年)『現代代表制と民主主義』日本評論社
- 長谷部恭男(2013年)「世代間の均衡と全国民の代表」奥平康弘=樋口陽一編著『危機の憲法学』弘文堂



社会保障と税の一体改革のその後

——微修正か抜本改革か

田中 秀明

明治大学公共政策大学院教授

1. はじめに

社会保障制度改革国民会議（以下「国民会議」）での議論がはっきりしない。国民会議は、昨年6月、民主・自民・公明の3党合意に基づき、社会保障制度改革推進法という法律に基づき設置された公的な組織であり、その目的は、法律上、「安定した財源を確保しつつ受益と負担の均衡がとれた持続可能な社会保障制度の確立を図るため」、社会保障制度改革に関する必要な事項を審議することを目的とするものである。

国民会議では、各団体からのヒアリングなども行われ、膨大な資料が配布されている。議論が混迷して

いるとはいわないが、地域医療再生基金といった極めて特定のテーマが突然議論に登場する一方、消費増税を負担する国民の立場や急速に進む少子高齢化を踏まえ、社会保障全体をどう見直すのかといった骨太な議論はあまり聞こえないのである。

国民会議がそうなっている1つの理由は、社会保障制度改革推進法を成立させた3党の間で、社会保障制度改革を巡る協議が暗礁に乗り上げていることである。特に、3党の間で、最低保障年金や後期高齢者医療制度についての意見が大きく対立している。自公の基本的な考え方は現行制度を前提とした微修正であるのに対し、民主のそれは、現行制度の抜本改革であり、最低保障年金の創設と後期高齢者医療制度の廃止である。このように政治が対立している中では、設置期限である2013年8月21日までに国民会議が改革の大きな方向を示すことは難しくなっている。

各党の意見の相違は、この夏の参議院選挙の争点にもなる。それは、端的にいえば、現行制度の維持か抜本改革かである。もともと民主党は、2009年衆議院選挙のマニフェストで、最低保障年金や後期高齢者制度の廃止を訴えていた。これらの提案については問題も多いが、現行の年金や医療制度がセーフティ・ネットとして不十分であるという認識そのものは正しい。しかし、自民党や公明党にとっては、民主党の提案は自分たちが進めてきた社会保障政策を否定されたと映り、改革に後ろ向きである。

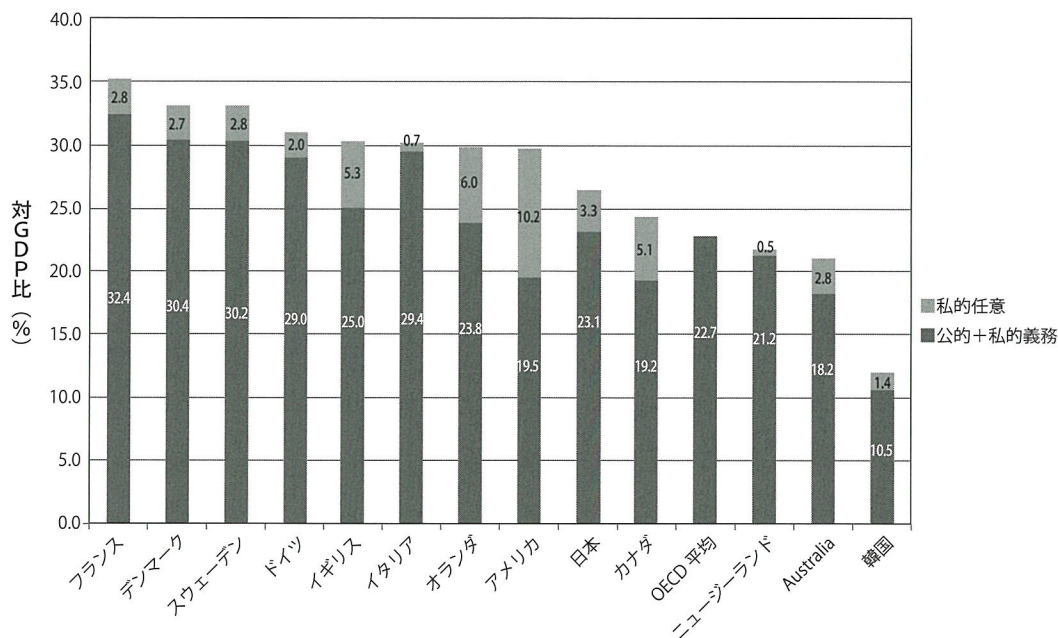
これは国民にとって不幸な状況である。消費増税

たなかひであき

1985年東京工業大学大学院修了後、同年旧大蔵省（現財務省）入省。1991年、ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス大学院修了。オーストラリア国立大学客員研究員、一橋大学経済研究所准教授、内閣府参事官などを経て、2012年より明治大学公共政策大学院教授。政策研究大学院大学博士。研究分野は、公共政策・財政・マネジメント、予算・会計制度、公務員制度、社会保障政策、高等教育政策。

著書に『政府の予算・会計改革のビジョン』（共著、中央経済社、2005年）、『財政規律と予算制度改革：なぜ日本は財政再建に失敗している』（日本評論社、2011年）、『比較ガバナンス』（共著、おうふう出版、2011年）など。

図1 OECD主要国の社会支出（2009年）



（出所） OECD Social Expenditure Database に基づき作成。

という負担を受け入れる一方で、必要な改革が先送りされれば、いずれそのつけは国民が負担する。それでは問題解決にならない。

なぜ、こうした事態になったのか。国民会議の議論で欠けているのは、社会保障や税制についての徹底した現状分析と問題の抽出である。病気の真の原因を把握することなしに、正しい処方箋は書けないが、国民会議では、病気の診断は横に置いて、ああすべき、こうすべきという処方箋ばかりを議論している。これでは問題解決につながらず、社会保障制度改革についての議論も収斂しない。

そこで、本稿では、現在の社会保障制度が抱えている本質的な問題を分析するとともに、特に年金に焦点を絞って、改革の処方箋を提示したい。次の第2章では、社会保障財政の全体的な問題を整理する。第3章では、年金制度の問題を分析し、第4章では、改革の方向を議論する。最後に結論をまとめる。

2. 社会保障費の急増

日本は、これまで「小さな政府」と言われて

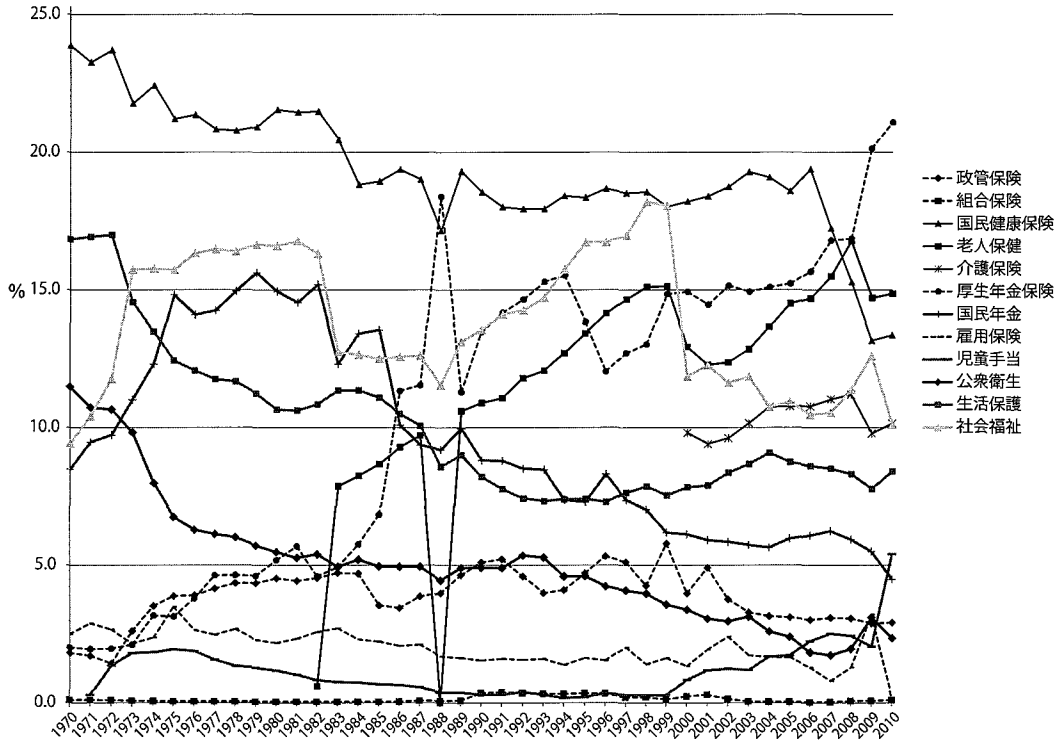
きた。しかしながら、日本は、OECD加盟国のなかでは、もはや小さな政府ではない。

社会保障関係の支出の規模をGDP比で比較したのが図1である。これは、「社会支出」と呼ばれ、義務的な私的支出や任意の支出を含む、より広義の社会保障関係の支出である¹。日本の社会支出（公的+私的義務）は、カナダを超えオランダに近い水準に達している。また、日本のそれは、1980年の10.2%から30年間で2倍超になっており、他国と比べて著しく増えている。日本は、対GDP比で、家族や職業訓練、失業などへの支出は少ないが、年金や医療については、スウェーデンなどとほぼ同じ水準に達している。

次に、国内の統計で社会保障の規模を概観する。2010年度の決算ベースで、社会保障給付費の総額は約104兆円であり、そのうち約5割が年金、約3割が医療になっている²。1990年度と2010年度の給付費を比較すると、給付費総額は2.19倍になったが、これを上回って増大したのが、国民年金（3.96倍）、生活保護（2.58倍）、厚生年金（2.28倍）である³。

給付の財源負担（2010年度）をみると、社会保障料が51.6%、一般財源（国・地方）が35.7%を占め

図2 一般財源（国・地方）の各制度への配分割合の推移



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所『社会保障費用統計』(各年度版) に基づき作成。

ており、我が国の社会保障制度が社会保険中心であることを確認できる。ただし、制度によって、社会保険料と一般財源の負担の割合に大きな差がある。一般財源がどの制度に配分されているか、その割合の推移を見たのが図2である。多くの制度のシェアは低下しているが、厚生年金（2010年度で全体の21.1%）及び老人保健（後期高齢者制度）（同14.9%）のシェアが増大していることがわかる。これらの変化の背景には人口高齢化があるが、相対的に豊かな人が加入する厚生年金（そして公務員の共済年金）に対して一般財源の投入が増えていることは、看過できない問題である。

3. 年金制度の問題

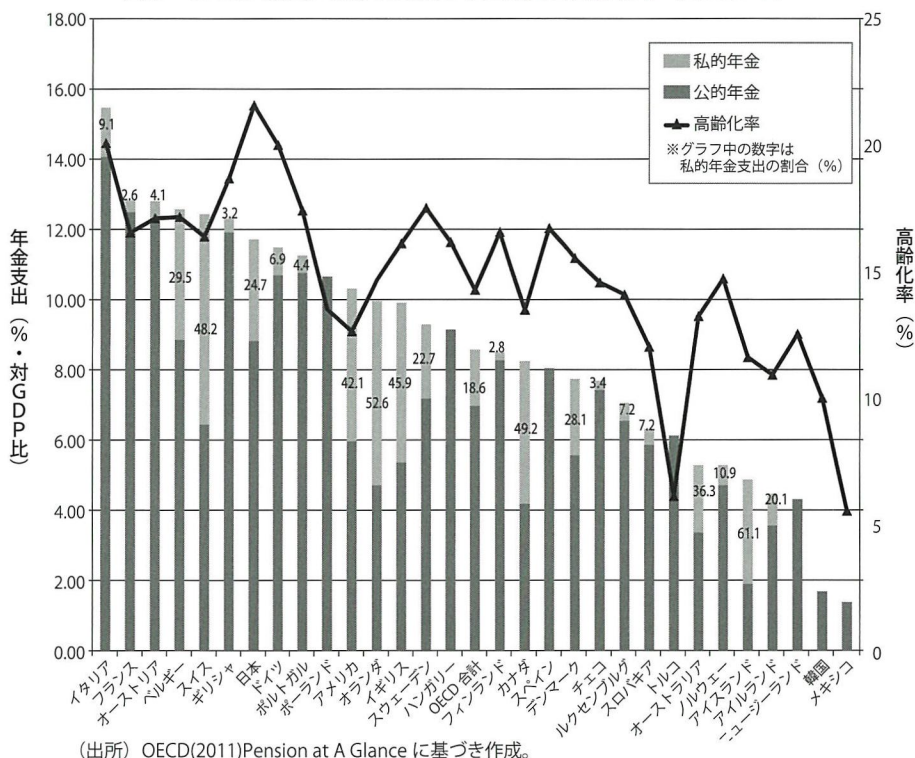
年金制度の基本的な目的は、老後生活で貧困に陥らないことである。OECD諸国の高齢者の所得分配や社会的厚生をの状況をみよう。

65歳以上の高齢者一人当たりの所得の全人口のそれに対する割合を比較すると、ほとんどの国において、高齢者は若年者の可処分所得の70～90%を得ているが、日本は86.6%であり、イギリスの72.9、スウェーデンの82.0、OECD平均の82.6などを超えている⁴。つまり、日本の高齢者は平均的には豊かである。

他方、65歳以上の高齢者の貧困率を比べると、日本（22%）は、アメリカ（22.4%）と並び、イギリス（10.3%）やカナダ（5.9%）などをかなり上回る⁵。不平等を表すジニ係数を比較すると、高齢者のジニ係数（2000年代半）は、日本（0.34）とアメリカ（0.39）が高く、デンマーク・スウェーデンオランダで低く（0.2程度）、カナダ・フランス・ドイツ・イギリスは両者の中間である。

こうしたパフォーマンスと年金支出の関係について整理する。図3は、OECD諸国の公私を合わせた年金支出の水準である。日本やフランス・ドイツ・

図3 OECD諸国における公私の年金支出と高齢化率（2007年）



アメリカの公私を合わせた年金支出は10～13%であるが、日本とアメリカの高齢者の貧困率は両国以外のそれの倍以上である。ニュージーランド・カナダ・スウェーデンの高齢者の貧困率は10%以下であるが、年金支出は少ない。日本の年金制度は、支出が高いいにもかかわらず、貧困率やジニ係数が高く、貧困の予防という観点から費用対効果が低いと言わざるを得ない。なぜそうなのか。次にその理由を考える。

我が国の公的年金制度には2つの基本的な問題がある。1つは、基礎年金の在り方と財源調達の問題であり、もう1つは、厚生年金の報酬比例部分の給付と負担の問題である。ここでは、特に喫緊の課題となっている前者の問題を整理する。問題は次の3点に集約できる。

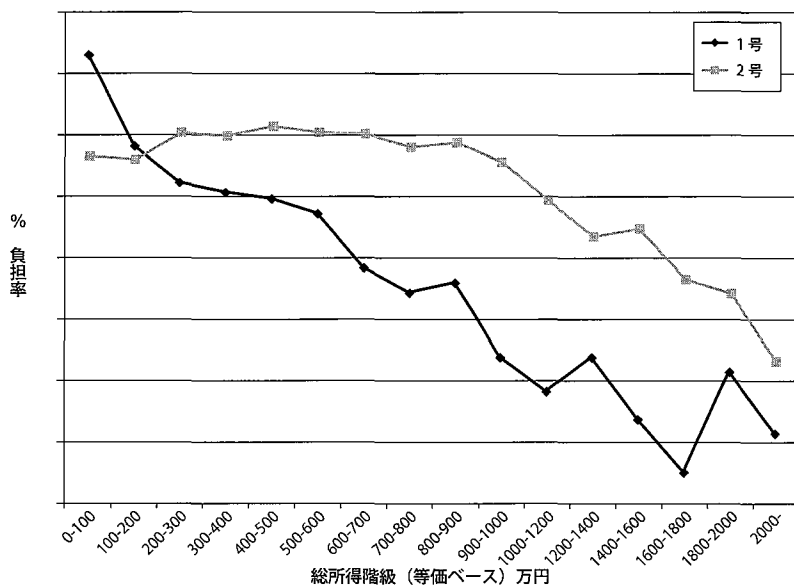
第1に、制度が分立している問題である。我が国の公的年金制度は、一般に、1階の国民年金、2階の厚生年金や共済年金の2階建制度と言われている（加えて3階の企業年金）。しかし、実態は国年・厚年・共済の各制度が分立している。1階は、国民共

通の基礎年金と言われているが、1985年に導入されたこの制度は、「年金」ではなく、国民年金の財政破綻を回避するために導入された財政調整制度である。なぜなら、拠出額でさえ明確ではない「保険」だからであり、負担と給付がリンクするという保険制度の規律が働かない⁶。

基礎年金は財政調整制度であると述べたが、問題はその方法である。基礎年金の給付に要する費用は、その総額を各制度の被保険者の数で割って算出するが、第1号については、実際の納付者の数で計算することになっており、国民年金の未納・未加入が増えるとサラリーマンが割を食う仕組みである。その結果、筆者の計算では、サラリーマンの負担は被保険者総数で均等に負担する場合と比べて平均的に20%程度高くなっている（田中2011a）。財政調整そのものが問題ではなく、基礎年金が国民皆で能力に応じて負担を分かち合うべきものではなく、負担が不公平だということである。

第2に、基礎年金が、「国民皆年金」になっていな

図4 被保険者の種類別の年金保険料負担率（等価）



(出所) 国民生活基礎調査 (2007) に基づき計算。

いことである。典型的には、国民年金の未納・未加入問題である。2012年3月末において、国民年金の対象者1,904千万人の16.5%が未納・未加入者(329万人)である。さらに、保険料の全額あるいは一部免除者が568万人いるので、保険料を満額納めていない者は、全体の半分弱(46.9%)にも達する(厚生労働省2012aに基づき計算)。

これらの問題の背景には、雇用構造の劇的な変化がある。非正規の職員・従業員の雇用者全体に占める割合は1/3を超えており、問題は彼らの所得が低いことである⁷。低所得者にも、原則、月額15,000円(2010年度)の定額負担を求めているから、未納が生じるのである。低所得者には保険料の減免制度が導入されたが、年収が1億円の人でも、300万円の人でも同じ負担であり、著しい逆進性がある(図4)。

保険料を負担できなければ、給付が減るが、それによいということにはならない。社会保障国民会議は、「未納問題は少なくとも公的年金制度の財政的持続可能性にはほとんど影響を与えない」(「社会保障国民会議第1分科会中間とりまとめ」2008年6月)としているが、これは年金制度だけを取り上げた議論である。未納により年金財政は楽になっても、生活保護

を受給することになれば、財政的負担は、むしろ増える可能性が高い。

第3に、一般財源の投入と負担の不公平の問題である。基礎年金給付には一般財源が投入されており、その割合は2009年度に従来の1/3から1/2に引き上げられた。厚生労働省は、国庫負担を1/2に引き上げることが、国民負担を抑制し年金制度を持続可能なものとするために必要であると説明しているが、「国庫負担」は国が負担するものではなく、国民が負担するものである。名称が、税・保険料いずれであっても、負担するのは国民以外にはない。

問題は、一般財源の投入が非効率と不公平をもたらしていることである。たとえば、低所得の非正規雇用者は、第1号の保険料を負担しないと給付は減額あるいは無年金になるが、そうであっても、彼らが支払った消費税は、一般財源として、高所得者の基礎年金給付のためにも使われる。

4. 改革の方向

わが国の社会保障制度の根幹は「社会保険」とされているが、この社会保険制度こそが、少子高齢化や

雇用流動化などを背景として、さまざまな矛盾と不公平をもたらしている。問題の根源は、社会保険制度が保険料で賄われるという本来の姿から乖離し、一般財源を多額に投入した曖昧な制度になっていることにある。

社会保険制度への一般財源の投入をまったく否定しているわけではなく、公的保険である以上一定の再配分は許容されるべきだが、問題は一般財源の投入の仕方であり、保険のガバナンスが効かないことである。保険原理と再分配原理が混合しているため、社会保障給付費の増大と豊かな者への一般財源の投入という問題をもたらしている。問題を解決するための第1歩は、保険原理と再分配原理を区別することである⁸。

年金には、長生きのリスクに対して、働いていたときの従前所得の保障（「保険原理」）と社会全体からみた妥当な保障（「再分配原理」）という2つの役割がある。前者の制度が「社会保険」であり、後者の制度が「国民皆年金」⁹である。重要な点は、国民皆年金を目指すのであれば、その財源は論理的に一般財源とせざるを得ず、社会保険では達成できないことである。

そこで問題になるのが基礎年金のあり方であり、その一元化が最大の課題といっても過言ではない。現在急速に雇用の流動化が進み、また格差が拡大しているといわれているが、こうした経済社会の変化を考えれば、基礎年金は再分配原理を重視しセーフティ・ネットとして位置づけるべきである。

ただし、財政事情が厳しい中で高所得者への基礎年金も一般財源で賄うことが適切かという問題がある。資力調査も一つの方法であるが、課税を強化する方法が効率的である。基礎年金は、それだけで老後を保障するものではなく、一定の自助努力も必要である。また、障害者など例外的な場合を除けば、現役時代に働き、税を納めるのが通常であり、タダで年金を受給できる仕組みではない。負担と給付が明確にリンクしていないだけである。こうした年金制度を持つのがカナダである¹⁰。

他方、社会保険こそ自助努力にふさわしいというの

であれば、一元化に対する答えの第1は、基礎年金を廃止し、国民すべてが同一の制度に加入し所得に応じた負担をする社会保険である。この場合、皆年金はあきらめる。第2はスウェーデン方式である。スウェーデンは従来基礎年金プラス報酬比例の2階建ての年金制度だったが、1階を一般財源で賄う方法は非効率であり、また給付建では世代間の不公平が拡大するとの認識に立ち、2階建てを廃止し、負担と給付がより直接リンクする拠出建賦課方式というイノベーションを編み出した。ただし、皆年金を維持するため、低年金者に居住を要件とする最低保障年金が導入された。

両案は魅力的であるが、日本の現状を考えると、実現性は乏しい。問題は、国民年金などの各制度を統合し、サラリーマンも自営業者も同じ基準で保険料を効率的に徴収できるかにある。民主党の最低保障年金は、スウェーデン方式に倣うものであるが、年金財政が厳しくなるなかで、今さら自営業者を含めすべての国民が加入する報酬比例の大きな年金をつくる必要性は薄い。スウェーデンでは、最低保障年金を受給する者は低下する見込みであるが、日本で導入すれば急増するだろう。

5. おわりに

民主党政権は、自民・公明両党の協力を得て、社会保障と税の一体改革で消費税率を10%に引き上げる改革を行った。マニフェストに書いていない消費増税についての説明は十分だったとはいえないが、歴代の内閣が先送りしてきた増税に取り組んだことは評価すべきであろう。ただし、それは社会保障費の増大によって生じている赤字を埋めるためのものであり、社会保障支出の効率化や税と保険料の役割分担の見直しなど、本来の意味での社会保障・税一体改革ではなかった。

我が国の社会保障は保険と税が混在し、極めて非効率になっている。その結果、セーフティ・ネットは穴だらけである。今回の改革には低年金者への給

付が盛り込まれているが、これも大きな問題である。これまで必死に保険料を納めてきた正直者がバカを見るからである。これは基礎年金制度を更に曖昧にする。

本稿で指摘した問題は、政府資料にはほとんど記述されていない。一体改革では、増税が強調されているが、保険料の逆進性の問題はおなじみである。問題を正しく捉えなければ、正しい処方箋は書けない。社会保障制度改革の基本は、より恵まれた者には我慢してもらうことである。公私の役割分担を明確にし、政府はセーフティ・ネットに責任を持つ一方、中高所得には自助努力してもらう¹¹。そうした改革に取り組まない限り、消費税をいくら増税しても、砂漠に水を撒くだけに終わるだろう。政府は今回の改革で世代間の問題を強調するが、世代間の不公平が真に改善するのか、データを示すべきである。若い世代につけをまわすことは一刻も早くやめなければならない。それが、現世代の我々の責任である。■

《注》

- 1 OECDの統計で、「社会支出」(Social expenditure)と呼ばれるものであり、分類等詳細は、Adema and Ladaïque (2009)を参照。
- 2 以下の計数は、国立社会保障・人口問題研究所(2010)を参照。
- 3 その他、国民健康保険(2.15倍)、介護保険(2000年度からで2.29倍)である。
- 4 2000年代央の数字で、出所はOECD(2011)。
- 5 貧困率は、可処分所得のメジアン^{50%}以下の所得者の割合。出所は、次のジニ係数も含めOECD(2008)。
- 6 基礎年金の第1号被保険者(自営業やパート労働者)の保険料は定額負担、第2号(被用者)は報酬比例部分と併せて定率負担(基礎年金部分はわからない)、第3号(第2号の被扶養者)は見かけ上ゼロであり、全く異なる拠出ルールである。
- 7 2011年調査では、第1号被保険者の保険料完納者の平均総所得金額は160万円、一部納付者は118.2万円、1号期間滞納者は96.4万円である。200百万円までの総所得金額の者は、全体の83.5%に達する。データは、厚生労働省(2012b)。

- 8 詳細は田中(2011a)を参照。
- 9 英語では、"universal pension"という。
- 10 カナダでは、1階は税方式の基礎年金、2階は報酬比例の公的年金、3階は企業年金・個人年金である。基礎年金は、一人月額5万円弱であり、居住者である限り誰でも受給できる。ただし、報酬比例の年金を持たない者には、基礎年金だけでは生活できないので、日本の生活保護に相当する高齢者向けの補足給付が用意されている。高齢者でも、年収が約600万円を超えると、税制('recovery tax')を通じて基礎年金が減額される仕組みがあり、年収が1000万円を超えると基礎年金は実質的に全額減額される。中高所得者は、1階及び2階の年金では従前所得をカバーできないため、自助努力による3階部分が重要である。ただし、新制度を導入する場合、これまでまじめに保険料を納めてきた人たちとの公平を維持するため経過措置が必要であり、数十年かけて移行することになる。
- 11 詳細は、田中(2011b)を参照。

《参考文献》

- 厚生労働省(2012a)『平成23年度の国民年金保険料の納付状況と今後の取組等について』
- 厚生労働省(2012b)『平成23年度の国民年金被保険者実態調査：結果の概要』
- 国立社会保障・人口問題研究所(2010)『平成22年度社会保障費用統計』
- 田中秀明(2011a)『年金・扶助・租税の一元化：保険原理と再分配原理をどうバランスさせるか』、財務総合政策研究所、PRI Discussion Paper Series, No.11A-07
- 田中秀明(2011b)『社会保障と税の一体改革：保険原理と再分配原理の再構築』、一橋大学経済研究所世代間問題研究機構、ディスカッション・ペーパー、CIS-PIE DP No.524
- Adema, Willem and Maxime Ladaïque (2009), "How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)", OECD Social Employment and Migration Working Papers, No.92
- Organisation for Economic Co-operation and Development(OECD)(2008), Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries
- OECD(2011), Pension at A Glance: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries