

[総論]

民主党の社会保障政策は どのようなものであったのか

駒村 康平

慶應義塾大学経済学部教授

民主党政権の功罪

2017年10月に行われた衆議院総選挙の結果、与党は全議席の3分の2近くを確保する一方、野党第一党だった民進党は民進党、希望の党、立憲民主党、無所属とまさに四分五裂の状態になった。2009年9月から2012年12月まで政権を担当し、二大政党の一翼を担った政党の零落ぶりは耳を疑うものがある。

結局、民進党は民主党政権時代の「悪評判」を払拭できずにここまで至ったわけである。自民・公明党の国政選挙の連勝の一方で、国民の間は、実質的に政策の選択肢がないフラストレーション、不安が高まっている。

民主党政権の評価について、一般の人からよく聞く意見は、「民主党が日本をめちゃくちゃにした」というものである。たしかに、民主党政権は、政府、

政党としてのガバナンスの欠如、マニフェストの実行においても優先順位も整理しない着手するという計画性のなさ、いきなり主要マスコミ、官僚を敵に回して、国民とのコミュニケーションにも多くの課題があったこと、安全保障政策でのふらつき、東日本大震災への対応の不手際、財政への甘い見通しと社会保障と財政再建に関する党内対立、内部紛争と民主党政権の問題点は枚挙に暇がない。政権政党の政治家の役割は、「社会を構想すること」、「決断すること」、「政策を実行する際に不可避である複雑な利害調整」が最も重要なことであったが、多くの局面でまとまった構想も策定できず、決断もできず、利害調整もできないという体たらくを国民に見せてしまった。

こうした状況は、国民から見れば、まるでコックピットで機長とスタッフなどが、常に言い争っていて、その様子がマイクで機内放送されているような飛行機にのった乗客のような気持ちになり、こんな飛行機には二度と乗りたくないという気持ちを持つのもわかる。ただ、民主党政権の失敗を悔いているばかりでも前に進まない。民主主義が機能するためには、現政権の政策と代替可能な選択肢を持つ有力な野党の存在が不可欠である。

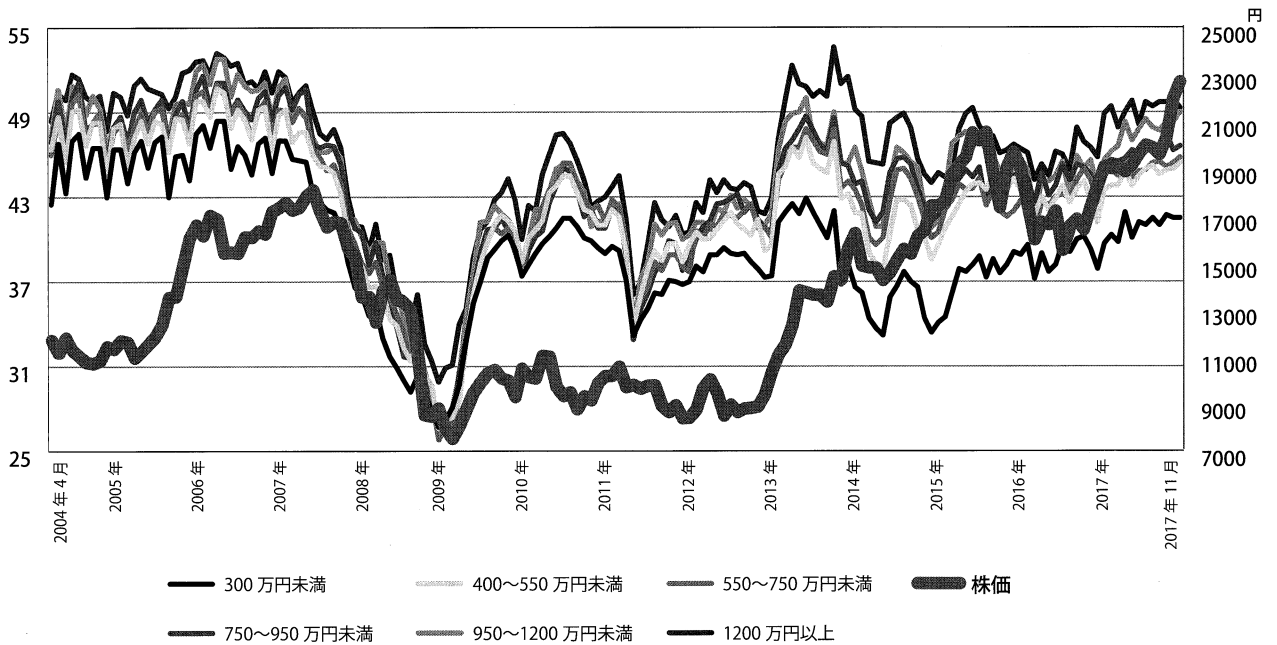
私の専門は社会保障政策であるが、民主党政権下の社会保障政策については、評価できるものも決して少ないわけではない。高齢化が厳しくなり、社会保障給付が継続的に増加するなかで、低所得者に公費財源の給付を手厚くし、高所得者の

こまむら こうへい

慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程修了。経済学博士。東洋大学教授を経て現職。専門は社会保障論、経済政策。

著書に『中間層消滅』（角川新書、2015年）『日本の年金』（岩波新書、2014年）、『最低所得保障』（岩波書店、編著、2009年）、『大貧困社会』（角川SSC新書、2009年）、『社会保障の新たな制度設計』（慶応大学出版、編著、2005年）『年金はどうなる』（岩波書店、2003年）など。

図1 消費動向指数と株価の動向



(出所)筆者作成。資料は本文参照。

負担の引き上げと給付抑制という再分配重視の社会保障政策は間違っていない。ただ、いかに良い「商品」でもその「売り手」が信頼できなければ、誰もそんな「商品」は買わない。同様に民主党が政権を失ったのはガバナンスの欠如、内部対立、政策運営の不手際であり、少なくとも社会保障については政策内容ではない。そして政権から離れた後、再び政権を目指すならば、安易に政策(商品)を変えるのではなく、政党としてのガバナンス、理念を再構築し、現実に政権を担った経験を生かした野党第一党の矜持を持つ姿勢(消費者から信頼される売り手)が必要であった。そうすれば、多少時間がかかっても国民の信頼を取り戻し、次の機会があったのではないか。そうした地道な作業を怠り、目先の支持率、選挙に振り回され、短期的な発想、内紛を繰り返したため、政権奪回のチャンスを失い、今や消滅の危機に瀕している。それでも戦後初めての選挙による政権交代の成果と課題はきちんと整理する必要がある。

本特集では、民主党政権下で行われた社会保障制度改革について再吟味をし、そしてそれをマスコミがどのように報道したか確認することを目的としている。特集論文としては、駒村論文、西沢論文、

山田論文からなる。駒村論文では、幻に終わった民主党の年金抜本改革とはどのようなものであったかを議論する。西沢論文では、2004年以降の自公政権→民主党政権→自公政権と政権が目まぐるしく変化したなかで、政治と年金制度、制度運営、積立金の運用の関係について議論をしている。山田論文では、ばらまきとして批判が集中した「子ども手当」制度を巡るマスコミの対応を取り扱う。

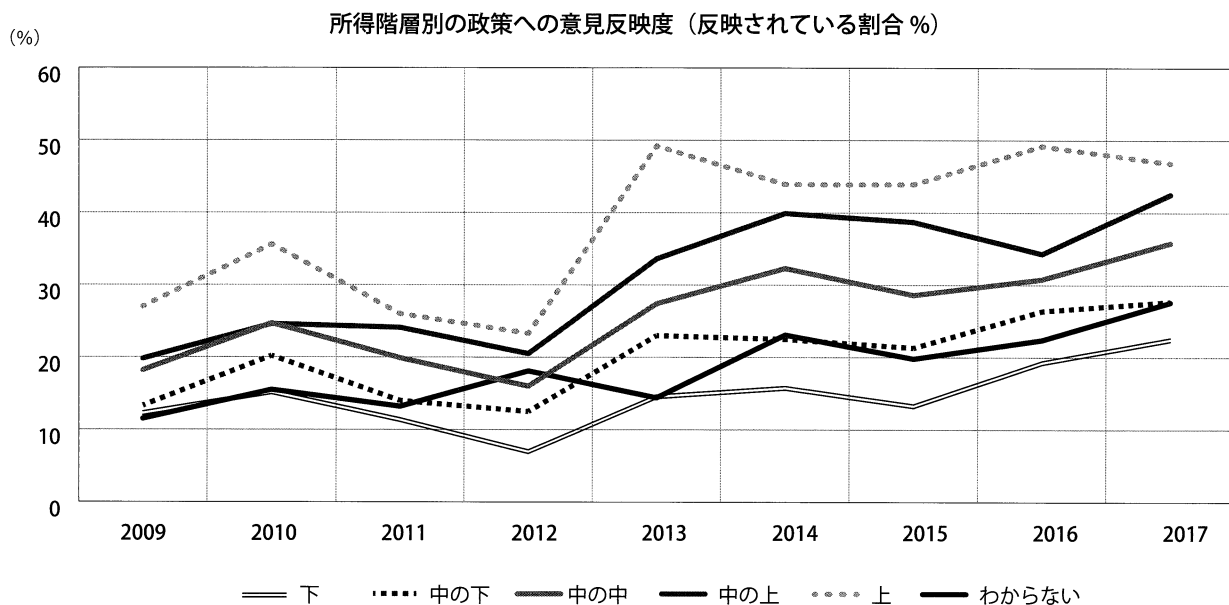
国民の評価と民主党政権下の経済状況社会保障制度

最初に2009年の自公政権から民主党政権のスタート、そして2013年の民主党政権から自公政権の政権交代の時期に、国民が経済、政治をどのように見ていたか振り返ってみよう。

(1)国民の経済政策への評価

国民が経済状況への見通し、経済政策への評価は、消費行動や株価に反映されるとしよう。図1は内閣府が行っている消費動向調査の所得階層別の消費態度指数と各月の日経平均月次株価(終値)の動きである。

図2 政策への反映度



（出典）内閣府「社会意識に関する世論調査（各年）」より作成。

着目すべき時期は2008年秋からのリーマンショックによる株価の下落、2009年9月の民主党政権発足、2011年3月の東日本大震災、2012年12月の民主党政権の終了と2013年1月からの安倍内閣のスタート、2014年4月の消費税増税、2014年10月のいわゆる黒田バズーカーとGPIFの株式ウェイトを上げたポートフォリオの変更である。

大きな傾向としては、リーマンショック後から民主党政権の時代は、株価は低迷していたが、2013年安倍内閣の発足とともに、いわゆるアベノミクスへの期待、そして異次元の金融緩和と財政拡大により、消費態度指数と株価が急激に回復していくことがわかる。その後、消費税増税で一度下がるが、再び低迷するが、上述したように黒田バズーカー等により息を吹き返したが、これも一時的なものとなった。その後、2016年後半から上昇傾向が維持できているというのがおおざっぱな動きである。

他方で、国民の所得階層別の消費動向指数に目を向けると特徴的な動きがある。リーマンショック以前から、民主党政権の終わりまでは、300万円未満の低所得層と1200万円以上の高所得層での消費動向指数は当然、後者のほうが高い数

字になるものの、ほぼ同じ動きをしてきた。しかし、2013年の安倍内閣発足後は、株価が上昇する一方で、低所得者の消費動向指数はむしろ低下したが、高所得層の消費動向指数は急上昇し、両者の乖離は2014年4月の消費税増税まで続いた。

一方、株価、経済状況をなかで国民が政治をどのように評価しているのか見てみよう。「上」、「中の上」、「中の中」、「中の下」、「下」、「わからない」という主観的、意識上の所得水準別に、国民の考えや意見が国の政策にどの程度反映されていると思うか聞いた質問の結果が、図2である。傾向としては、常により高い層のほうが「反映」されているという回答率が高い。また2010年3月調査では全般的に上昇したが、その後は民主党政権2011年3月、2012年4月調査では低下した。民主党政権が期待外れだったといことを反映したものと言えよう。そして、2013年4月調査は、第二次安倍内閣のもので最初の調査であるが、政治への期待度は大きく回復した。特に「上」と回答した層で大幅に上昇していることは前述の消費動向調査や株価の動きと類似している。さらに2016年、17年では、「下」でも政策に意思が反映されていると回答する割合が上昇しているが、これは300万円未満の低

所得層の消費物価指数の動きとも合っている。

一般的に、民主党政権下では、積極的な成長戦略が不在であったと非難される。確かに安倍政権のような直接的な株価対策は行わなかったというのは事実である。安倍政権は日銀やGPIFを巧みに使って株価で維持し、2016年以降は低所得層でも政治への関与の評価につながっており、とりあえず経済がうまくいっているように見せることには成功したといえよう。

(2) 民主党政権下における社会保障政策

民主党政権の社会保障政策を振り返ろう。民主党政権下では、実は安倍内閣より多くの社会保障制度改革の議論に着手し、その成果は政権交代後も安倍政権に引き継がれ、現実化したものも多い。まず大きなものとしては、マイナンバー、社会保障・税一体改革である。他にも「子ども手当」、「子ども・子育て新システム(新制度)」、「生活困窮者自立支援制度」、「障害者総合支援法」などである。紙幅の制約もあるため、個別の制度について詳細に解説することはできないが、簡単に紹介しておこう。

「子ども手当」は、制度としては自公政権によって児童手当に戻されたが給付水準、基本的な給付範囲は維持された。「子ども・子育て新システム」は待機児童対策のために、定員割れが始まっている幼稚園の役割を見直して、保育所機能を持たせることで、幼稚園と保育所を一元化していくことが目標されたが、自公政権下では社会保障目的の消費税を財源として、幼稚園、認定こども園と保育所の手続き及び財政構造を統合した「子ども・子育て新制度」として実現された。障害者政策は、2009年の自公政権下の「障害者自立支援法」では障害者福祉と介護保険の制度統合が進められたが、民主党

政権下では、制度統合は見直しとなった。結局、自公政権の下、障害者福祉と介護保険は別の制度としつつ65歳以上の障害者については、介護保険サービスにメニューがあるものについては、介護保険から給付を出すこととし、さらに障害者と高齢者介護のサービス事業者が相互乗り入れできるようし、「共生型サービス」が導入されることになった。

生活困窮者自立支援制度もその主要議論は民主党政権下で始まった。90年代半ばから非正規労働者の数が急増したが、2008年のリーマンショックは非正規労働者、特に派遣労働者を直撃し、派遣村などが大きな社会問題になった。民主党政権は、政府としてはじめて貧困に関する統計を明らかにし、貧困問題の取り組みを明確にし、ワーキングプア、貧困問題に積極的に対応する姿勢を見せた。そして、生活保護に至らなくても困窮状態にある人を支援する制度として生活困窮者自立支援制度が議論された。この制度も、自公政権でいくつかの修正が行われたが制度化された。

他方、医療、介護、福祉の窓口負担に上限をつける総額合算制度、後期高齢者医療制度の見直し、年金抜本改革(駒村論文)などは、ついに実現されることはなかった。

このように振り返ると民主党政権下では、数多くの社会保障制度改革が着手され、その多くが自公政権に引き継がれてから成立している。

しかし、民主党政権の評価は、こうした「政策＝商品」についてはきちんと議論されず、民主党政権の「売り手」の資質の問題の議論に始終した。なぜ民主党は政権を失い、そして取り戻すことができなかったのか徹底的に検討し、次の政権交代の可能性を探る必要がある。■

民主党の年金改革案とは どのようなものだったのか

駒村 康平

慶應義塾大学経済学部教授

民主党が政権を奪取した2009年衆議院選挙の重要なマニフェストに年金抜本改革があった。結局、民主党政権は年金抜本改革を行うことなく終焉し、年金抜本改革は結局、民主党が手をつけることができなかったマニフェストの代表のように扱われている。はたして、この年金抜本改革案はよい「商品」だったのだろうか。なぜ日の目を見なかったのだろうか。その後、ほとんど語られなくなった民主党の年金改革について評価してみよう。

民主党の年金改革案とは

民主党の年金改革のエッセンスは、1)職業を移動しても面倒な手続きが不要となるように、年金制度を例外なく一元化する、2)所得が同じならば同じ保険料を負担し、納めた保険料を基に受給額を計算する所得比例年金にする、3)消費税を財源とする最低保障年金を創設し、すべての人が7万円以上の年金を受け取れるようにする。所得比例年金を一定額以上受給できる人には最低保障年金を減額する、というものであった。

それぞれの内容は年金を巡る社会経済構造の対応したものであり考え方は正しい。問題は、具体的にどのように設計し、どのように現行制度から移行するかであった。ただし、多くの不明確な部分もあった。まず最低保障年金と所得比例年金の関係である。図1で見るように、A案のように下に所得比例年金が来て上に最低保障年金が乗るのか、逆

にB案のように下に最低保障年金がきて上に所得比例年金が乗るのか、途中で変更などがあり、なかなか明確にはならなかった。合計の給付額が同じならばどうしても良いように見えるが哲学はかなり違うのである。

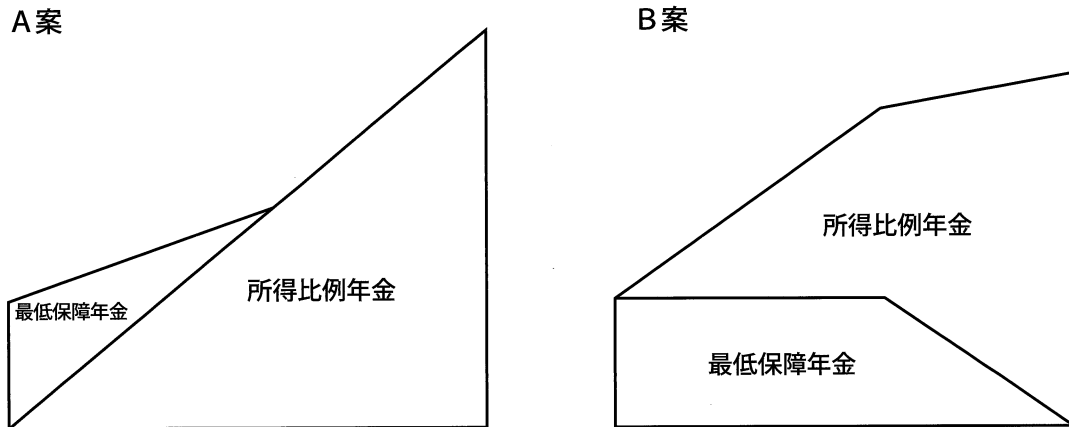
この部分がなかなか民主党内で合意形成が行われなかった。2009年のマニフェストではA案とされたが、選挙後もB案と思いついていた民主党議員もかなりいたようである。しかし、民主党の2つの案では所得比例年金と最低保障年金の性格が異なる。

A案は、全国民が所得比例年金に加入し、その納付記録がある人について、所得比例年金が低い場合に、最低保障年金を「補足的」に給付するという考えであり、社会保険中心方式である。

B案は、7万円の最低保障年金を「原則的」に全国民に給付し、所得の高い人には削減したり、給付しないという考えで、所得比例年金との関係は弱く、基礎年金の全額税方式の考え方がスタートにある。

このように両方で年金制度に関する基本的な哲学が違う。A案は、最低保障年金は所得比例年金の補足の役割であり、給付対象は低所得者に限定・集中する「厳しめ」の考え方である。B案は逆に税方式の基礎年金を全国民に給付し、例外的に高所得者には最低保障年金を給付しないという「甘め」の考え方が中心である。

もちろん、A案もB案も、最低保障年金の対象



(出所) 筆者作成。

者を国民の半分程度を対象にすると考えると必要な財政負担に差はない。

民主党の年金改革案はA案、B案のどちらの考えなのか、党の代表が替わると説明が変わるなどしたが、結局、2009年のマニフェストで提示された考えは所得比例年金の納付者に対して最低保障年金を補足的に給付するというA案であった。

(1) 所得比例年金の構造

民主党の年金案(A案)の所得比例年金の老齢年金のみ考えて見よう。厚生年金の保険料の老齢部分は15%程度であるが、民主党案も所得比例年金の老齢年金部分は15%の保険料固定を想定していた。

1) 保険料の徴収について

民主党の所得比例年金は、加入年齢にある全国民に適用される。自営業者も、所得比例保険料になるが、その賦課対象所得が一つの課題であった。まず、これまで厚生年金の対象ではない自営業者については、事業収入-必要経費を賦課対象所得にする必要があった。老齢年金は、就労所得を確保できなくなった老後の所得保障であるため、労働とは関係ない金融資産などからの収入は考慮する必要はないからである。一方、被用者については、現在の厚生年金では、ボーナス、通勤代も含めた総

報酬が賦課対象になっている。これを、自営業者同様に所得にするためには、総賃金-給与所得控除=所得を賦課対象にする必要が出てくる。ここで一つ問題があった。厚生年金は、給与総額の約200兆円を賦課対象にしており、老齢年金分の保険料率15%をかけて、保険料総額30兆円程度を確保している。しかし、所得控除を認めると現在よりも保険料の賦課対象額が減少し、140兆円程度になるので、15%の保険料では21兆円しか確保できず、9兆円程度不足するので、同じ保険料額を確保するためには、保険料率を21%程度まで上げる必要がある。もちろん、徴収される保険料総額は同じであるので、保険料率の引き上げは本質的な問題ではない。しかし、政治的な理由で、表面的な保険料率を上げない方法として選択肢が2つあった。一つは自営業者も被用者も報酬を賦課対象にする方法である。この場合、自営業者は事業のための費用を考慮されないために負担がかなり大きくなる。もう一つの方法は、自営業者は事業収入-事業費用を賦課対象とし、被用者は報酬を賦課対象とし、両者の賦課対象を統一しない方法であった。

① ゼロ保険料と賦課下限額

所得比例年金は、基本的には免除はなく所得が少額でも保険料を徴収するという考えが基本である。しかし、技術的には、1万円の所得から保険料

を徴収するのは現実的ではないので、保険料をかける「下限」の所得をいくらにするのか、それ以下の所得の人をどうするのかという問題があった。低所得者からの保険料徴収については、民主党の年金案では一定以下の所得については、職種にかかわらず「ゼロ保険料」とし、所得比例年金の個人勘定もその部分はゼロになるが、一方で、最低保障年金を受け取る金額が拡大することになる。現行年金制度においても、一定以下の所得の場合、申請し、確認されたものについてはゼロ保険料（保険料免除）で、満額の1/2の基礎年金が保障されている。したがって、賦課下限額以下については、保険料ゼロとして、税財源の最低保障年金を受け取ることは論理的には問題ないであろう。しかし、制度化するために問題は2つある。ゼロ保険料にする所得下限と自営業の所得捕捉である。

所得比例保険料を賦課する所得の下限は、少なくとも基礎控除38万円に設定する必要がある。ただし、給与所得者については給与所得控除65万円もあり、両方を合計すると103万円になる。これはゼロ保険料の対象として賦課下限としては高すぎる。ここでも先の給与所得控除のあり方、金額の見直しという税制上の問題が発生する。

次に、所得捕捉の問題については、自営業などが意図的に賦課下限額以下の所得を申告することがあり、所得の捕捉を巡る不公平感が発生することになるので所得捕捉の強化が必要である。この点については、いわゆるトーゴーサンといわれる職業別の所得捕捉の格差の問題が以前より指摘され、民主党案の非現実的な部分とされた。

そこで、所得捕捉の手段としてはマイナンバーが期待された。社会保障制度や税制に納税者番号などを導入し、徴収、給付、記録の管理などを行っている国は多い。

ただし、日本において、マイナンバーを導入しても自営業者の所得把握が格段に向上するわけではない。マイナンバーによって、銀行口座の動きなどを把握できるので利子、配当、株式譲渡という金融所得の把握、国内送金、海外送金は改善するであろう。しかし、マイナンバーだけでは、事業所得の売り

上げや仕入れに関するすべての取り引きの正確な把握は難しい。

②これまで厚生年金の対象でなかった人はどうなるか

所得比例年金となれば、これまで厚生年金の適用外であったパート・日雇い・一人親方・5人未満の個人事業主・家族従業員等、現行非適用業種はすべて所得比例年金の適用対象になる。まず、現行非適用事業種やパートの所得比例保険料は労使折半であるため事業主負担が発生する。またすでに自営業者は自らが経営者（事業主）であり、労働者であるため労働者分と被用者分の保険料を負担することになる。これは自営業に所得比例年金を適用している国では共通している。また家族従業員についても家長が雇い主として所得比例保険料の事業主分は負担することになるであろう。

こうした負担が自営業者や零細企業、パートを多く雇用する企業に与える影響は大きいため一定期間の激変緩和が必要である。適用拡大においては他にも難しい問題が発生する。それは個人事業者による業務請負に与える影響である。雇用契約はないが、特定の企業と業務契約を結びその事業を請け負う働き方も増えている。たとえばトラック運転手、ウェブデザイナーなどが代表である。これら個人事業主の年金保険料は全額本人負担になり、発注した企業には年金の事業主負担がない。このため業務をどんどん外注化し、業務請負に回せば年金保険料が節約できる。実際に社会保険料が高いイタリアではこの問題が発生した。こうした問題を回避するためには、個人事業主の契約が特定の企業に集中しているのか、指揮命令にしがって従事しているのかという点から実質的に労働者・被用者として働いているのならば、発注企業に年金の保険料の事業主負担が発生する仕組みにしておく必要がある。

③専業主婦(3号被保険者)扱いはどうなるか

個人単位の所得比例年金にするとサラリーマンの専業主婦の扱いが問題になる。現行の公的年金

制度には、3号被保険者制度があり、サラリーマンの配偶者で労働時間が30時間未満、あるいは年収130万円未満は3号被保険者として保険料を負担する必要がない。この仕組みを巡って不公平であるという意見が以前からある。

一方、概念上の拠出建ての年金制度のスウェーデンは、女性の就業率が高いためこうした特別の配慮はしていない。他方、スウェーデンに比較すると日本の女性の就業率はまだ低いため、直ちに完全個人単位にすることは難しい。また仮に完全個人単位の所得比例年金を導入しても、最低保障年金が存在すると新たな問題が発生する。すなわち、一切働いていない専業主婦は収入ゼロで保険料もゼロとなり、夫の年金が高くても最低保障年金を全額受け取ることになる。しかし、一切働かなくてもよい専業主婦は、高所得者の夫の妻ほど多い傾向があり、高所得世帯への補助になる。この問題に対応するためには、報酬比例年金に二分二乗制度を組み込むか、最低保障年金の給付ルールを変えるかという2つの方法がある。

まず二分二乗方式であるが、これは夫婦の年金記録を足して二で割り、その金額を個人の年金記録とする仕組みである。あるいは、受給する時点で夫婦の年金資産を合計して2で割る方法もある。こうして計算された個人単位化された所得比例年金に基づいて最低保障年金を給付する。高所得者の専業主婦は高所得の夫の所得比例年金を半分受け取るため、最低保障年金は減額され、満額の最低保障年金を受け取ることはない。もう一つの方法としては、二分二乗方式を導入せず、最低保障年金を計算する際に夫婦単位で計算する方法もある。この場合、夫婦の合計した所得比例年金が夫婦の合計した最低保障年金支給基準に達しない場合にその差額が給付されることになる。この夫婦単位の最低保障年金の金額はどうか。個人単位の基礎年金の発想だと単純に二倍になる。しかし、諸外国では、税財源にしている最低保障年金、基礎部分の夫婦への年金額は、必ずしも個人の2倍になっていない。この理由は、夫婦だからといって、最低生活保障に必要な必要経費は個人の2倍

にならないからである。ただし、一人あたりの金額がもともと低いカナダ老齢保障年金のみ2倍になっている。なお、日本の生活保護も世帯規模の経済性を考慮しており、65歳単身に対する給付に対し、65才夫婦世帯の生活扶助基準額1.5程度となっている。

2)年金給付について

次に民主党の所得比例年金の給付面について考えて見よう。

①所得比例年金額の計算式

民主党の年金給付の考え方は「概念上の拠出建て」という方法を使っている。これは、個人が支払った保険料総額に運用利回りを加えて個人年金資産額を計算し、それを取り崩し形で年金を給付するという考え方である。先に支払う保険料が決まっており、それに応じて給付が決まるという「拠出建て」の仕組みである。通常は、拠出建ての年金は積み立て方式と考えられてきたが、これを賦課方式の財政方式で行うのが「概念上」の拠出建てである。個人にとっては、あたかも積み立て方式拠出建てで受け取っているかのように見えるが、実際には積立金がありなく、若い世代の支払った保険料から年金が給付される仕組みである。個人単位で、支払った保険料と受け取る年金額の対応関係が明確で、透明性がある。また自分の個人口座が確定、管理するため、60歳以降で早く引退したらそれだけ早く自分の年金口座額の減るだけで、長く働いて遅く引退すれば自分の口座を積み増し、豊かな老後を送れるという引退年齢に中立な仕組みである。ただし、財政構造は賦課方式で、実際の給付は若い世代の保険料から捻出されるため、人口構造、若い世代の経済力、賃金や経済成長率によって給付が左右される。この調整を行うのが見なし運用利回りであり、賃金・経済成長が鈍化すれば利回りが下がり、高齢世代の年金額も減ることになる。民主党の年金案もこの概念上の拠出建て年金に沿ったものである。

ここで、個人年金資産を計算する際(裁定時)の

見なし運用利回りをどのようにするかという問題が発生する。スウェーデン、ポーランド、ラトビアのように見なし運用利回りを1人あたりの賃金上昇率とする方法と総賃金上昇率（1人あたりの賃金上昇率-労働人口減少率）がある。賃金上昇率を使う場合、日本のように急速に高齢化が進み労働者人口が減少する場合、財政が不安定になる。このため、見なし運用利回りは賃金上昇率-人口減少分の調整係数(α)とする必要がある。

また同じように受給中の年金のスライド率については、裁定時と同じ見なし運用利回りとするか、それとも物価上昇率にするかという判断もある。ともに裁定時の値を使う方法もあるが、問題は最低保障年金のスライドである。概念上の同じスライドを使うと、マクロ経済スライドによる基礎年金同様に、最低保障年金の実質給付額は低下することとなる。物価スライドにすると税負担が増大することになり、また所得比例年金の相対的な価値は賃金上昇率との差分下がることになる。

3)最低保障年金の給付

A案の最低保障年金は、所得比例年金の補足的な役割を果たす。したがって、どの所得層まで最低保障年金を給付するのかということが重要になる。

すなわち最低保障年金が減額される所得基準とその減額率をどのように設定するかであり、基準を高く、減額率を緩く設定すれば、当然、その分だけ多くの消費税財源が必要になる。また、年金以外の所得や資産を多く持っているものに対して給付するのかという点も明らかにする必要がある。最低所得保障を行う際に、所得比例年金のみで判断する「年金テスト」、年金以外の所得も考慮して判断する「所得テスト」、所得以外に財産も考慮する「資産テスト」があるが、民主党案は年金テストの考えに従ったものである。

- ①所得比例年金を納付しなかった期間について最低保障年金を減額するのか？
年金の適用年齢の間、国内にいれば税と一体で

所得比例年金保険料を支払うことになる。免除、そして未加入ということもなくなる。しかし、それでも意図的に未納をした場合で、最低保障年金は出るのか。この点については最低保障年金が所得比例年金の補完という性格上「最低保障年金」は給付されない。

4)移行期間をどうするか

現行制度から新制度に切り替えるためには、現行制度の年金受給者と現行制度の加入者の扱い、すなわち移行期間の問題である。これは最低保障年金と所得比例年金でわけて考える必要がある。

まず所得比例年金についてであるが、この問題を考えるにあたっては現行制度の厚生年金と所得比例年金の関係について整理しておく必要がある。

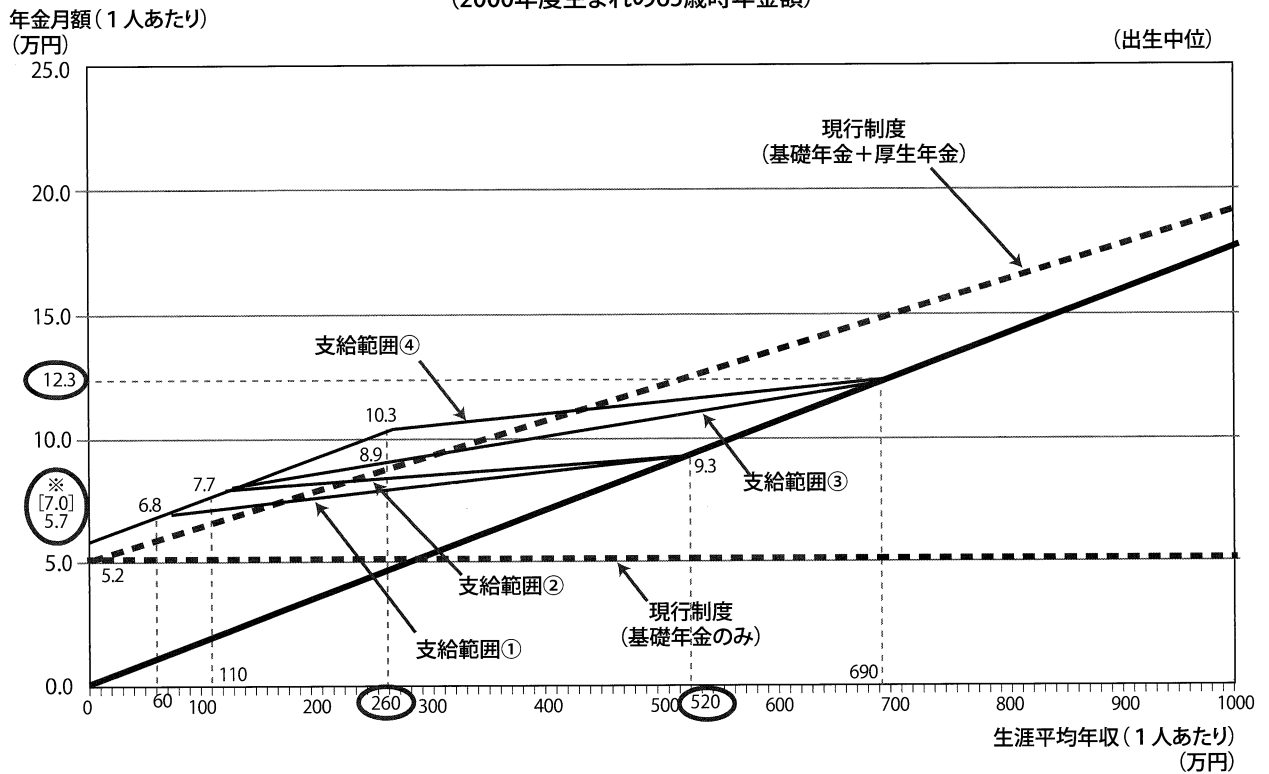
まず現在の厚生年金は、
手取り賃金上昇率での再評価後の平均賃金×加入年数×乗率×マクロ経済スライドによる低下率
= 1年あたりの年金額。

一方、所得比例年金の概念上の拠出建て年金の給付額の計算は、
累積の見なし運用利回り付利後の保険料(=「賃金×保険料率」)×加入年数=個人年金資産、
個人年金資産/除数(≒平均余命)=1年あたりの年金額。

2017年以降は、厚生年金保険料が18.3%（老齢年金部分は約15%）に固定されるため、現行の給付建ての年金と、15%の保険料を想定している民主党の概念上の拠出建ても、加入期間と賃金によって年金額が比例するという点では同じとなる。また見なし運用利回りは、現行のマクロ経済スライドと経済成長から高齢化率の上昇分を差し引いて年金の金額を計算するという点では同じ動きになる。

したがって、現行制度の厚生年金の給付乗率を調整すれば、財政の構造上、個々人の年金額も現行厚生年金と概念上の拠出建て年金も大差がな

最低保障年金の支給範囲(2065年度の姿)
(2000年度生まれの65歳時年金額)



い。

つまり、2017年以降、厚生年金の保険料が固定化したのちは、厚生年金に限れば、所得比例年金との違いは小さく、「年金の計算方法」の変更という技術的な問題にすぎない。

スウェーデンは改革以前から全国民一本化した給付建ての所得比例年金の仕組みであったため、年金の計算式を給付建てから拠出建てに変更する技術的な制約は小さかった。

しかし、日本は国民年金と厚生年金に分かれており、自営業が定額保険料でかつ未納者が多く、短期の切り替えは難しく、かなり複雑でプロセスを必要とし、政治的に困難ではないかと思う問題が発生する。そこで移行の方法としてはいくつかある。

一つの方法として、受給者、加入者区別せずに、これまでの厚生年金、国民年金を通じて現行制度の保険料納付額を計算し、それに概念上の利回りを加えることで現行制度の個人年金資産を決めて、年金額を給付するという方法がある。この方法では、所得比例年金は一気に移行できる。これが

「即時完全移行」であるが、しかし、これを行うと、過去の期間は保険料が低い時期があったため、多くの受給者が現行制度の約束している年金よりも遙かに低い年金額になる。おそらく75歳以上の受給者はすでにこれまでの受給総額で自分の支払った持ち分以上になっている人も多く出て、今後の給付はゼロになってしまう可能性もある。もちろんその分だけ、新年金制度の財政に余裕が生まれ、世代間の不公平もかなり解消できることになる。しかし、この状態でいきなり最低保障年金制度をスタートさせるとかなり多額の最低保障年金が必要なる。あるいは未納者だった人ほど多額の最低保障年金を受け取ることができるので不公平という声もでるであろう。

そこで現実的な移行方法は次の3通りある。まず、現行制度の受給者については現行制度のまま給付し続けることは共通とし、加入者については、現在20歳の人には40年後完全に新制度で受給するが、一方、例えば59歳の人には1年分だけ新制度で受給し、39年分は現行制度で給付するといっ

表1 最低保障年金に必要な消費税率

民主党の最低保障年金の税財源(消費税率)

	①	②	③	④	現行制度
	39.30%	48.70%	58.30%	74.90%	
2015	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1
2035	4.2	4.3	4.5	4.7	4.4
2055	5.8	6.4	7.3	8.5	6
2075	6.4	7.4	9	11.2	6.5
2095	6	6.9	8.5	10.7	6.2

たように、徐々に40年かけて新制度に移行する方法である。これが最も不公平であるなどの声が出ない「自然体移行」である。

次に、現在の受給者はそのままにして、現在の加入者については、すべての加入期間について新制度で計算するという「半即時移行」の方法もある。たとえば、現在59歳の人については過去の39年分を新制度に加入したものと計算する方法であり、39年さかのぼって所得比例年金が存在したと見なす方法である。しかし、給付額が大幅に不利になるので反発も予想される。

そこで、一定年齢以上の人は旧制度にして、それより若い人は新制度で計算するという「年齢区分即時移行」という方法もある。これは実際にイタリアで行われたが、新制度の給付が不利になる場合、その年齢区分を何歳とするかが課題になる。なお、ラトビア、ポーランドは30歳未満は強制とし、それ以上はどちらにするか選択性とした。

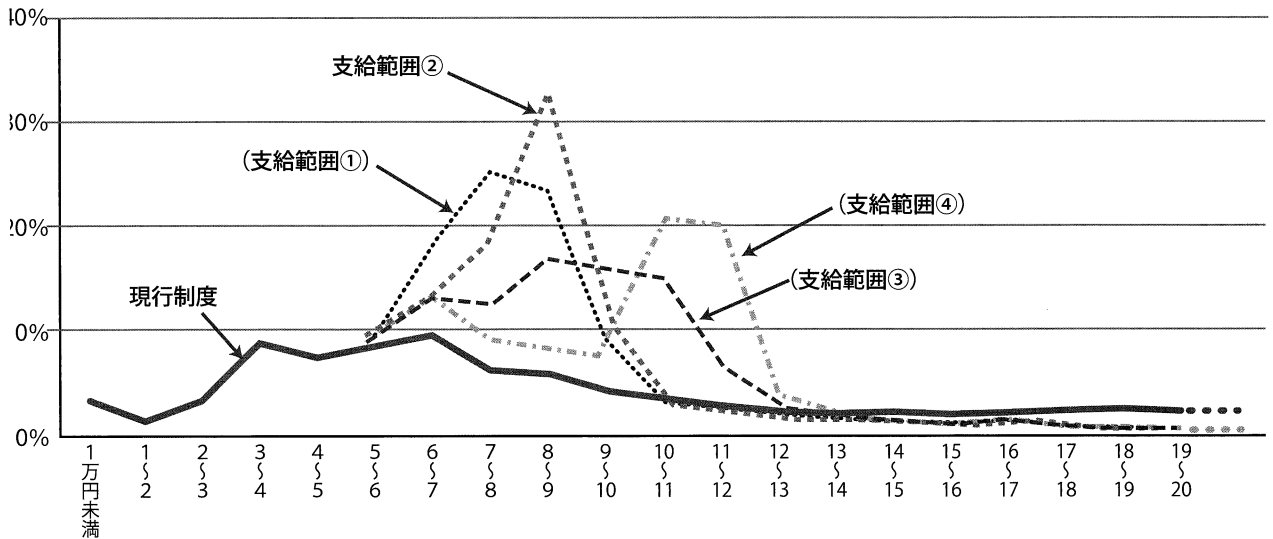
スウェーデンの移行の方法は、年金制度改革が実施された2001年で65歳に達していた人は受給者として旧制度で保障し、2001年時点で46歳から64歳を新旧制度の組み合わせ給付とし、45歳未満を全額新制度で計算するとした。この方式だと20年で完全移行することができる。

スウェーデンと異なり改革前に制度の一元化が行われていないので、いずれの方式でも概念上の拠出建での所得比例年金以外に、最低保障年金を

どうするかという問題が発生する。特に、過去の未納者の扱いであり、現行制度での未納期間中を無視して新制度に適用すると最低保障年金を満額受け取ることになると不公平という意見がでるであろう。したがって、最低保障年金もまた過去の未納期間に合わせて給付額を減額する必要も出てくる。最も現行制度との連続性と過去の拠出実績で不公平ができない方式は、「自然体移行」であり、同時に最低保障年金も過去の納付期間に応じて保証額を変える方式であり、40年移行期間を必要とする。その間、移行期間中の最低保障年金はその機能を十分果たすことはできないため、移行期間限定の補足的な給付制度を用意する必要があり、さらに複雑になる。なお、移行期間の財政であるが、仮に新旧(現行制度)の2制度併走させた場合、賦課方式のもとでは、旧制度(現行制度)に対する給付は、国庫負担、年金積立金と、新制度の保険料でまかなうことになる。時間の経過とともに、旧制度の支給額は次第に小さくなり、新制度からの支給が次第に大きくなる。完全公平移行をすると、旧制度の全受給者がすべて死亡するまでおそらく60年以上、旧制度からの支給が続くことになる。この間、2つの年金制度が存在することになり、年金機構のおこなう給付実務においてかなり負担が発生するであろう。

民主党の年金給付予測

新制度と現行制度における年金月額分布



※現行制度の年金月額は、「公的年金加入者の所得に関する実態調査」(平成24年7月、年金局)の雑収入(公的年金・企業年金等)を集計した結果に基づく。
 ※新制度の年金月額は、みなし運用制度利回りでスライドした2005年度の名目額を2016年度まで賃金上昇率で割り戻したものである。

民主党年金案のシミュレーション結果

(1)シミュレーションの内容

以上、民主党案を実現するための検討すべき制度的な課題を説明してきた。実際の民主党の年金制度改革案については、上記のような詳細な議論は明らかにされていない。ただし、2012年8月に発表された新年金制度の財政試算イメージの暫定版がある。このシミュレーションでは2016年より新制度が開始され、最低保障年金は40年かけて移行する。したがって民主党案の最低保障年金と現行、基礎年金が当面併存する。前提は以下のようになる。

また高齢年金のみのシミュレーションであり保険料率は15%で固定すると想定されている。経済前提は2009年財政検証の基本ケース、人口推計は2012年1月の日本の将来人口推計を使っており、現在の公的年金同様に2015年において給付費1年程度の積立金を保有するとしている。一方、

高齢化の影響についてはマクロ経済スライドの代わりにみなし運用利回りで調整するとしている。また最低保障年金のスライド率は見なし運用利回りが適用される。保険料の賦課対象所得は、被用者は給与ベース、自営業者は売上げ-必要経費の所得ベースとなっている。

シミュレーションは最低保障年金の給付制限について4種類あり、①一番厳しい、②やや厳しい、③やや甘め、④甘めが示され、それぞれ必要な消費税率が示されている。またそれぞれの最低保障年金のケースに応じた年金額の分布の変化も提示されている。

図2は横軸に現役世代の平均所得、縦軸には最低保障年金と所得比例年金の合計額の組み合わせである。現行の厚生年金と基礎年金の給付水準が点線であり、あとは最低保障年金の受給対象者を現役時代の年収600万円まで拡大した2ケース、520万円としたケース、260万円としたケースの4ケースを示している。

さらに表1はそれぞれのケースの最低保障年金

を消費税で集めた場合の必要な税率である。表1の右端の数字は現行基礎年金が継続した場合に必要な消費税の税率である。

2) 民主党案の評価

最低保障年金の4つのシミュレーションのうち③に注目してみよう。このケースでは消費税率は現行制度よりが2.7%高くなるが(表1)、年金分布を見ると、5万円未満の年金をうける高齢者はゼロになり、年金の分布が真ん中に集中するようになる(図3)。

当時のマスコミ報道は、民主党案だと余計に消費税がかかることだけを強調した。しかし、給付を引き上げたいのならば負担増は当然である。年金という再分配の仕組みにおいて無から有は生まれるはずがない。ことさら負担増を指摘するだけではなく、改革によって発生する年金分布の変化をどのように考えるか。どこの所得階層の年金額が増えているのかという点に着目してメリットデメリットを評価すべきである。結局、民主党案は低所得高齢者の解消に重点を置いた改革案であった。そこでは、現行制度が継続し、低所得高齢者が増加し、そこから今後予想される高齢者の生活保護受給者の急増とその財源確保と民主党年金改革が漸進的に完成した姿での比較した議論を行うべきであった。しかし、民主党はその議論をリードする力量はなく、マスコミのもそうした知識もアイデアもなくことさら批判に始終した。

民主党案への移行は可能だったのか？

以上、民主党案の年金抜本改革案を詳細に検討した。実際には、民主党政権が推進したマイナ

バーは導入されたが、制度導入の前提なる税と社会保険料の一体徴収をおこなう歳入庁の設置は進まなかった。

民主党の考える年金改革は、それ自体は間違っていないし、不可能というわけではなかった。しかし、「抜本的」という名で、改革を短期間で行うのは困難であった。そこには、短期実現を妨げる、1)厳格な自営業の所得捕捉と所得控除の見直しなどの税制上の課題が多くあること、2)スウェーデンのように改革以前に所得比例年金で統合されているわけではなく、職業別に分立し、かつ多数の未納者しており短期で移行すると不公平になることである、といったハードルがあった。

もし、民主党が「抜本改革」をいう名を捨てて、時間を掛けた継続的、連続的な改革というルートを選べば、現行制度を民主党案に接近するように修正できた可能性はあった。現在、年金制度は、厚生年金の非正規労働者への適用拡大が進められている。さらに地方議員の厚生年金加入までが議論されるようになっており、所得比例年金と近い厚生年金の適用対象の拡大が進められている。さらに年金生活者給付金制度が導入され、加えて高所得高齢者の基礎年金国庫負担分の給付カットも議論されている。これはいずれも税財源を低所得者向けに集中させる最低保障年金に近い動きと評価できる。政権が変わっても現実的な年金制度改革を巡る議論の選択肢はそれほど多くはないのである。

民主党政権は、年金制度のような加入記録で過去・現在・未来がつながっている制度は抜本改革などできないということに早く気づき、上記のような漸進的な連続改革で現行制度を民主党案に接近させていくという説明を行うべきであった。■

2004年改正以降の年金政策における政治

西沢 和彦

日本総合研究所主席研究員

はじめに

本稿は、年金政策におけるプレイヤーとしての政府、政党、政治家(以下、政治と総称)に焦点をあてつつ、2004年の年金改正後から今日までを振り返る。2004年の年金改正は、直近では最も重要な改正であり、かつ、今も課題を残している。この間、2009年9月に民主党政権が誕生し、2012年12月には再び自民党と公明党の連立政権に戻り、現在に至っている。2004年から約13年間の年金政策を振り返り、そのときどきの政治の功罪を改めて確認し、今後政治が果たしていくべき役割を考える際の材料とすることが本稿の目的である。現在、新たな野党の枠組みも模索されており、その意義は小さくないと考える。

年金政策を振り返る際、テーマを次の4つに分けることとする。1つは、制度体系である。例えば、

にしざわ かずひこ

1989年一橋大学社会学部を卒業し、三井銀行(現三井住友銀行)入行。堂ビル支店、自由が丘支店、東京営業部などを経て、1998年11月(株)さくら総合研究所へ出向。2001年4月、組織変更により(株)日本総合研究所調査部。2002年、法政大学修士(経済学)。社会保障制度改革国民会議委員、社会保障審議会日本年金機構評価部会委員などを務め、現在、社会保障審議会年金事業管理部会委員。著書に『年金大改革』(日本経済新聞出版社、2003年)、『年金制度は誰のものか』(日本経済新聞出版社、2008年[第51回日経・経済図書文化賞])、『税と社会保障の抜本改革』(日本経済新聞出版社、2011年[第40回日本公認会計士協会学術賞])など。

スウェーデンのように、全国民共通の所得比例年金と保証年金とで構成される国もあれば、米国のように強く再分配機能が盛り込まれた全国民共通の1階建ての国もある。いかなる制度体系を採るべきかは、年金政策の重要な論点であり、かつて民主党が独自色を示してきたのもこの点である。

2つめは、年金財政の持続可能性である。わが国に限らず、多くの国の公的年金財政は、現役世代から高齢世代への所得移転である賦課方式で運営されている。よって、高齢化が進行するもとは、いかなる制度体系をとろうとも、負担増・給付減といった改革が避けて通れない。わが国の2004年改正もまさにそこが焦点とされた。ただし、負担増・給付減は有権者受けしないテーマであり、政治がしばしば改革の障害ともなってきた。

3つめは、執行である。年金はいわば巨大なシステムであり、数千万人の被保険者から年金保険料を徴収し、その記録を数十年間にわたって管理し、そうした記録に基づいて給付を行っていかねばならない。2007年に明らかになった5,000万件の消えた年金記録問題を思い起こすまでもなく、いかに正確に、かつ効率よくこれらを行うかも、年金政策の重要な論点である。

4つめは、積立金運用である。わが国の年金財政は、賦課方式を基本としつつ、約150兆円の積立金を持ち、年金積立金管理運用独立行政法人(GPIF)が運用している。この運用方法も、年金財政にとってはもちろん、資本市場とGPIFそれぞれを

図表1 公的年金のキャッシュフロー（2015年度）

（兆円）

制度	収入	支出				給付費	基礎年金拠出金	その他	収支残	
		保険料	国庫負担等	運用収入	その他					
厚生年金	44.5	27.8	9.2	0.0	7.4	42.2	23.4	16.3	2.5	2.3
共済組合	11.0	4.7	1.2	1.9	3.3	10.8	6.2	2.1	2.5	0.2
国民年金	3.6	1.5	1.8	0.3	0.0	3.5	0.0	2.6	0.9	0.1
合計	59.1	34.0	12.2	2.2	10.7	56.5	29.7	21.0	5.9	2.6

勘定	収入	基礎年金拠出金	基礎年金給付	収支残

（資料）社会保障審議会年金数理部会「公的年金財政状況報告－平成27年度－」より日本総合研究所作成

池と鯨に例え、GPIFの規模が大きいことから「池の中の鯨」とも揶揄されるように、資本市場にとって重要な問題である。第二次安倍政権においてもっばら焦点があてられたのが積立金運用である。

2004年改正以降の年金政策

(1)年金制度体系

わが国の年金制度体系は、1986年4月に国民共通の給付として基礎年金が設けられて以降、今日まで約30年間、枠組みはほぼ変わっていない。加入する制度は、厚生年金、共済年金、および、国民年金に分立し、すなわち一元化されておらず、他方、給付時においては、全制度共通の基礎年金が置かれている。基礎年金は独自の財源を持たず、各制度からの基礎年金拠出金で費用が賄われている(図表1)。

こうした制度体系は、複雑であるのみならず、家族形態や就業形態など実態に合わなくなっている。もともと自営業者と農林漁業者のために発足した国民年金の主たる加入者は、いまや非正規雇用者となっており、厚生年金に比べ負担と給付両面において厚生年金に比べ不利な状況に置かれている。女性活躍や人手不足が叫ばれているにもかかわらず、前述の基礎年金の構造に起因する「130万円のかべ」が労働需給を歪めている。基礎年金も、社会保険方式をとり、480か月保険料を納付する

ことでようやく満額給付されることから、貧困がクローズアップされるなか、そのハードルの高さが疑問視されている。

そうしたなか、2009年9月に政権に就いた民主党は、選挙に際してのマニフェストのなかで、所得比例年金と最低保障年金による一元化された年金制度体系を提唱した(図表2)。それぞれ財源は、年金保険料、税である。こうした制度体系のもとであれば、上に述べた問題点の根本的な解決が期待できる。広義の年金制度のなかで、高齢期の所得保障を図る「最低保障」のコンセプトは、先進諸外国でもほぼ共通したものである。このように、既存の制度に対する批判的検証をもとにした新たな制度体系の提唱は、政権交代による功の1つであったと評価できる。

もともと、民主党政権発足後、制度体系の議論は深まらなかった。政権発足から半年後の2010年3月、鳩山由紀夫首相を議長として「新年金制度に関する検討会」が設けられはしたものの、目立った議論の進展をみることはなかった。その後、菅直人首相に交代した民主党政権の下で、党外から与謝野馨氏を経済財政政策担当大臣として迎え入れた上で、2011年2月、「社会保障改革に関する集中検討会議」が設けられた。「社会保障」の看板が掲げられつつも、焦点は消費税率引き上げと医療費抑制に注がれ、年金は一段と脇に追いやられ

図表2 2004年改正以降の年金改正と議論の推移

内閣		出来事	
2004年 6月	小泉	・「100年安心」をキャッチフレーズに年金改正法成立。柱は、段階的保険料率引き上げ、マクロ経済スライド導入、基礎年金の国庫負担割合引き上げ	
		・社会保障の在り方に関する懇談会（～2006年5月）	
2005年 4月	小泉	・社会保障両院合同会議（～7月）	
		・衆議院選挙、いわゆる郵政選挙	
2006年 12月	安倍	・2009年の財政検証に向け社会保障審議会年金部会スタート	
2007年 2月		・5,000万件の未統合記録の存在が明らかに（注）	
		・社会保険庁改革法成立、社保庁を日本年金機構と協会けんぽへ ・参議院選挙、安倍首相「社会保険庁を廃止・解体6分割する」	
2008年 1月	福田	・社会保障国民会議（～11月）	
	12月	・自民野田毅氏、民主岡田克也氏ら7議員「いまこそ、年金制度の抜本改革を」公表	
2009年 2月	麻生	・第1回年金財政検証。改めて「100年安心」の結論。運用利回り4.1%、賃金上昇率2.5%、納付率80%などの前提	
		・埋蔵金を財源に基礎年金の国庫負担割合引き上げ ・安心社会実現会議（～6月）	
	4月	・民主党政権発足。所得比例年金と最低保障年金による一元化された新年金制度創設、歳入庁設置などを公約	
2010年 1月	鳩山	・日本年金機構発足	
		3月	・新年金制度に関する検討会（第1回）開催（議長鳩山首相）
2011年 2月	菅	・社会保障改革に関する集中検討会議（議長菅首相）。前月に与謝野経済財政政策担当大臣	
		8月	・社会保障審議会年金部会再スタート
2012年 2月	野田	・マイナンバー法案提出（11月に衆院解散により廃案）	
		3月	・民主党社会保障と税の一体改革調査会歳入庁ワーキングチーム
		〃	・「100年安心」を民主党政権も受容。野田総理「マクロ経済スライド等を導入することによって安定化を図っておりますし、平成21年の財政検証でも将来にわたり年金財政の給付と負担の均衡が図られていることは確認をされています」（13日、参院予算委員会）
		6月	・民主、自民、公明「社会保障・税一体改革に関する確認書」（3党合意）
		8月	・社会保障・税一体改革関連法成立（10日）
		〃	・公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律成立
		〃	・被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律成立
11月	・国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律（特例水準解消など）成立		
〃	・社会保障制度改革国民会議第1回		
2013年 1月	野田	・自公政権、「100年安心」の認識。田村厚労大臣「年金に関しましては、私の認識では、一定の条件のもとで数理計算上は成り立っているということでございます」（第3回国民会議）	
		5月	・マイナンバー法成立
		6月	・日本再興戦略
		8月	・社会保障制度改革国民会議報告書
		11月	・公的・準公的資金の運用・リスク管理等の高度化等に関する有識者会議。GPIF改革を提言
2014年 1月	安倍	・安倍首相、世界経済フォーラム年次会議（ダボス会議）講演で、GPIFポートフォリオ見直しに言及	
		6月	・第2回年金財政検証
		10月	・GPIF基本ポート見直し（日銀の追加金融緩和とともにダブルバズーカ）
		11月	・安倍首相、15年10月実施予定の消費税率引き上げ先送り表明
2015年 4月	安倍	・マクロ経済スライド初めて発動	
		11月	・「1億総活躍社会」実現に向けた緊急対策
		12月	・社会保障審議会年金部会、GPIF株式インハウス運用解禁等をテーマに計7回開催（～2016年2月）
2016年 6月	安倍	・安倍首相、消費税率引き上げ再び先送り、19年10月に	
		12月	・公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律成立、マクロ経済スライドに関し名目下限措置を存置

（資料）日本総合研究所作成

（注）厚生労働省「年金記録問題－正常化への軌跡と今後の課題」（2014年1月）による。

ていった感がある。

2012年6月、前年9月に首相に就いていた野田佳彦氏のもと、野党であった自民党、公明党との3党により、社会保障・税一体改革に関する確認書(三党合意)が結ばれた。それを踏まえ、年金に関しては、8月に「最低保障」「一元化」などといった文言を冠した法律が成立した。それらは、民主党が当初掲げた抜本的な制度体系の見直しとはほど遠く、既存制度の修正にとどまっている。もっとも、例えば、厚生年金における産休期間中の保険料免除、短時間労働者への厚生年金適用拡大、厚生年金と共済年金に限られているとはいえ制度の一元化など注目すべき点も含まれている。

(2)年金財政の持続可能性

2004年の年金改正の焦点は、年金財政の持続可能性の確保であった。柱は3つある。1つは、2017年までの年金保険料(率)の段階的引き上げ、2つめは、年金給付水準の抑制を図るマクロ経済スライドの導入、3つめは、基礎年金の国庫負担割合の3分の1から2分の1への引き上げである。こうした国民受けしない負担増・給付減に取り組んだという点で2004年改正は高く評価される。「100年安心」のキャッチフレーズは、そうした内容をオブラートに包む役割が期待されたものと考えられる。

ただし、2004年改正はいわば未完成形であり、課題が2つ残された。1つは、マクロ経済スライドである。2004年改正時、マクロ経済スライドにより、2004年時点で59.3%の所得代替率(年金給付水準を表す代表的指標)を、2023年には50.2%まで引き下げることが想定されていた。もっとも、マクロ経済スライドは、2つの前提があつて初めて機能するという年金財政上からみた欠陥を抱えていた。そのため、導入後も機能せず、2009年財政検証に向け2006年12月に再スタートした社会保障審議会年金部会のなかからも、そうした欠陥是正を求める声が出るようになっていた。

前提の1つは、特例水準の解消である。2000年から2002年、物価下落にあわせ本来年金額を

減額すべきところ、特例措置として年金額を据え置き、給付額があるべき水準より2.5%高くなっていた。特例措置を設けた時点では、物価上昇に転じた際、年金額を据え置くことで特例措置を解消する目算であつたが、その後、物価上昇に転じることはなく、2004年改正時点でもまだ2.5%がそのまま残っていた。これが特例水準である。マクロ経済スライドは、特例水準が解消されてからのスタートとされた。

前提のもう1つは、特例水準が解消された上で、本格的に物価上昇に転じることである。マクロ経済スライドは、物価上昇の伸び以下に年金額の伸びを抑えることを通じ実質的な給付水準抑制を図る仕組みであるが、前年の名目年金額を維持するという措置(名目下限措置)が設けられたため、物価上昇率がゼロあるいはマイナスといったデフレのもとでは機能しないという年金財政上からみた欠陥を抱えていた。

2009年2月に公表された財政検証は、そうした欠陥是正の必要性を糊塗するものであつたといえる。財政検証とは、5年に1度、向こう100年間の人口や経済について一定の前提を置き年金財政の健全性を検証する作業である。2月の財政検証では、積立金の運用利回り4.1%、賃金上昇率2.5%などの楽観的経済前提が置かれ、改めて「100年安心」が再確認されることとなった。マクロ経済スライドの欠陥是正のチャンスであつたにもかかわらず、麻生政権のもと正面から取り組まれることはなかった。

2004年改正の残したもう1つの課題は、基礎年金の国庫負担割合引き上げ財源約2.5兆円の確保である。年金改正法のなかでは、税制の抜本改革すなわち消費税を引き上げた上で、それが賄われるとされたが、第1次安倍政権、福田政権、麻生政権ではそうした税制改正に真摯に向き合うことはなかった。2009年4月、麻生政権下で、「埋蔵金」が国庫負担割合引き上げ財源に充てられることはあつたものの、埋蔵金とはすなわち政府資産の取り崩しであり、実質的に赤字国債発行と変わらない。

以上のような2004年改正が残した2つの課題

に対し、進捗を見せたのが野田政権である。1つは、特例水準の解消である。物価上昇を待っていても埒が明かないことから、2012年11月、物価いかにかわらず、2013年から3年かけて段階的に特例水準を解消するための法律を成立させた(国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律)。これにより、2014年の物価上昇もあって、2015年に初めてマクロ経済スライドが発動されることとなった。

もう1つは、基礎年金国庫負担割合の引き上げ財源がようやく確保されたことである。社会保障・税一体改革によって消費税率引き上げが決められ、消費税率が2014年4月に8%に引き上げられたことにより、国庫負担割合引き上げの恒久的財源が確保されるに至った。このように、野田政権下において、未完成であった2004年改正は完成形に近づきはしたものの、残念ながらマクロ経済スライドにおける名目下限措置そのものの見直しにまで議論が及ぶことはなかった。

2012年12月の第2次安倍政権発足後、厚生労働省においてはマクロ経済スライドにおける名目下限措置見直しが課題として掲げられるようになった。2014年6月、社会保障審議会年金部会では、名目下限措置を廃止することによる年金財政健全化の効果についての試算も第2回財政検証の一環として公表された。しかしながら、名目下限措置の廃止案は退けられることとなった。経緯は明らかではないが、高齢有権者を意識する政治の壁が高かったものと推測される。2016年12月に成立した年金改正法(公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律)は、マクロ経済スライドを見直すとしつつも、名目下限措置を残したままのものとなっており、年金財政の健全性には依然強い懸念が残ったままとなっている。

(3) 執行

2007年2月、5,000万件の未統合年金記録の存在が明らかになった。かねてより指摘されていた社会保険庁の組織体質の問題もあり、同年7月の

参議院選挙戦を通じ、安倍晋三首相は、「社会保険庁を廃止・解体6分割する」「社会保険庁のゴミを一扫」という厳しい言葉で有権者にアピールした。もっとも、こうした言葉から推察できるように、本来、行政の簡素化や国民の利便性向上といった機能として語られるべき問題が、組織や職員のモラルの問題に矮小化されてしまった感がある。なお、実際には6分割ではなく、従来社会保険庁が担ってきた年金と健康保険の制度運営を日本年金機構と協会けんぽの2つに分けたに過ぎず、その効果も十分に検証された形跡はない。

他方、2009年9月に政権に就いた民主党が掲げていたのが歳入庁の設置である。わが国は、税と社会保険料をそれぞれ国税庁、社会保険庁(現日本年金機構)がバラバラに徴収しているが、これを、米国、英国、カナダ、スウェーデンなどのように、一体的に徴収する組織へと作り変える構想である。行政の効率化はもちろん、国民の側の手続き簡素化の観点からも合理的である。例えば、年金受給者は、日本年金機構から紙で送付されてきた所得税の源泉徴収票を、確定申告に際し税務署に提出しているが、歳入庁が設置されればそうした手間はなくなる。日本年金機構は、2015年より国税庁から得た源泉徴収義務者の情報を用いることにより、厚生年金の保険料徴収業務に顕著な改善を見せている。歳入庁であれば、そうした効果の上積みも期待できる。

このように、既存の行政組織にこだわらず、歳入庁というコンセプトが提示されたことも民主党の「功」の1つといえる。こうした省庁横断的な組織再編の発想は、政治の側からしか出てきにくい。もっとも、民主党が与党となってからは具体的進捗を見ることはなかった。2012年3月、党の社会保障と税の一体改革調査会のもとに歳入庁ワーキンググループが設けられはしたものの、それは党においての議論であり、政府の課題として本格的に採り上げられるまでには至らなかった。2012年12月に第2次安倍政権が発足して以降、政府にも与党にも、徴収機関のあり方を根本的に見直すという機運は見られない。

(4)積立金運用

第2次安倍政権が、年金制度体系、年金財政と
いった年金政策のいわば本丸に対し無関心な一
方で、成長戦略と位置付けて着目したのが年金積
立金である。2013年6月、「日本再興戦略」のなか
で、GPIFはじめ公的・準公的資金の運用のあり方
に関し検討会を設け結論を得ることとされ、それ
を受け、同年11月、「公的・準公的資金の運用・リ
スク管理等の高度化等に関する有識者会議」の報
告書が公表された。ポイントは、国内外合わせて23%
のGPIFの株式運用比率をさらに高める基本ポ
ートフォリオの見直しである。2014年1月には、安倍
首相が、ダボス会議に出席、講演のなかでGPIFの
積立金を成長分野に振り向けると述べている。

同年10月、基本ポートフォリオの見直しがGPIF
から公表され、株式運用比率を国内外合計50%
まで引き上げることとされた。同日、日銀の追加金
融緩和が公表された。市場からはダブル・バズー
カと呼ばれ、日経平均株価は翌営業日を含め、約
1,000円上昇した。そもそも年金積立金は、被保
険者の利益のためであると年金法に明記されてお
り、成長戦略に流用されていいものではない上、同
年6月に公表されていた年金財政検証結果は、基
本ポートフォリオの変更を求める内容となってお
らず、基本ポートフォリオ見直しは著しく合理性に欠
けたものである。年金積立金の株式PKO（price
keeping operation）利用との批判に説得的な反論
は困難であろう。

2015年12月から翌年2月にかけては、GPIF
による株式自家運用解禁などをテーマに社会保障
審議会年金部会が短期間のうちに7回という異例
の頻度で開催された。GPIFは、株式運用を信託
銀行などに委託しており、自ら運用はしていない。そ
の解禁の是非などについて、年金部会で議論が行
われたのである。GPIFのGはgovernmentであ
り、GPIFは政府の一員である。仮にGPIFによる
株式自家運用を解禁すれば、政府の一員が、例え
ば厚生労働省が新薬の許認可権を握っている製
薬企業の株主議決権を行使できるようになる。そう
した企業統治における国の関与といった課題を、そ

れまで年金制度や年金財政を主に扱ってきた年金
部会において、しかも極めて短期間のうちに結論を
導き出そうとする運営は、端目には異様に映るもの
であった。

おわりに

このように年金政策のなかには、政治に期待が
かかる役割がある一方、政治の不得手もある。さら
に、政治が抑制的であるべき分野もある。

既存の制度を批判的に検証し、それに代わる新
しいコンセプトを提示するといったことは政治でな
ければ難しい。特に野党にはそうした機能が期待
される。他方、負担増・給付減といった国民受けし
ない政策は、年金に限らず他の社会保障分野、税
制も同様、政治には不得手な分野といえる。有権者
に甘い政策に傾きやすい。そうしたなか、消費税率
10%への引き上げを柱とした2012年6月の三党
合意は、政治の不得手な部分を補う知恵であった
といえる。但し、その三党合意も、消費税率引8%か
ら10%までの引き上げが第2次安倍政権下2度
先送りされ、反故に向かっているように映る。

政治が抑制的であるべき分野もある。1つは、
積立金の運用である。社会保険制度で尊重されな
ければならないのは社会保険自治である。特に厚
生年金の積立金は事業主と被保険者が積み立て
てきたものであり、所有者は事業主と被保険者であ
る。政治がその用途について言及したり、運用方法
を時々の都合で変更したりしていいものではない。
もう1つ抑制的であるべきだったと思われるのは、
「廃止・解体6分割」「ゴミを一掃する」といった発
言に象徴されるような社会保険の執行の現場で働
く職員への過度に懲罰的な対応である。そうした対
応のなかに、国民の利益を最大化する意図ではな
く、選挙戦術が含まれていないか検証される必要
がある。

年金政策の議論は低調だが、実際にはなお課
題が多い。本稿でみてきたようなこれまでの年金
政策の経験が活かされながら、今後、そうした課題
に政治が真摯に向き合っていくことが強く期待さ
れる。■

子ども手当～取材記者の立場から

山田 史比古

朝日新聞東京本社オピニオン編集部

はじめに

2009年8月30日の総選挙で、民主党に480議席中308議席を獲得する大勝をもたらした最大の要因は、「政権交代」を掲げた同党のマニフェストだった。そして、国民の失望を招き、今にいたってなお、民主党が政権を担った3年余りが「暗黒の時代」などといわれる大きな要因の一つも、そこに掲げて期待を抱かせた政策の多くが実現できず、「ウソつきの代名詞」とまで揶揄されたマニフェストにあるだろう。

「コンクリートから人へ」と訴え、ひとの暮らしを支える社会保障分野にかなりの紙幅がさかれた。なかでも、個別政策としては最初に掲げられた「子ども手当」の導入は、民主党の看板政策といわれた。所得制限を伴い選別主義的な制度だった児童手当を、制限を設けない普遍主義に変えようとしたと評価できるだろう。普遍主義には財政面からの批判が根強くあるが、政策による受益を感じられる層が小さいことが増税を困難にし、さらに受益層の拡大も難しくしているという指摘もされている。

やまだ ふみひこ

京都大学文学部卒。1995年に朝日新聞社に入社。津支局、名古屋本社社会部などを経て、東京本社生活部で社会保障を担当する。その後、福島総局、名古屋報道センター社会グループを経て、現在は東京本社オピニオン編集部（名称はいずれも所属当時）。

(福田 2014)。

民主党の子ども手当も、財源の見通しが甘く、普遍主義の弱点とっていい「ばらまき」という批判の前に、主張していた形では一度も実現しないままに終わった。

筆者は、朝日新聞記者として2000年代から社会保障分野を担当し、2010年10月から2011年9月までは厚生労働省の担当として、短い期間ではあったが、政策が決定もしくは変容していく過程を間近に見る機会も得た。子ども手当をめぐる民主党政権の迷走ぶりと、新聞各紙の報道を振り返りつつ、子ども手当政策のような普遍主義的な政策を導入する難しさを改めて考えてみたい。

子ども手当をめぐる顛末

民主党が通常の国政選挙では初めて作成した2003年総選挙のマニフェスト(政権公約)には、「子ども手当」という政策は出てこない。子育て支援で掲げられたのは、少人数学級の実現など教育のほか、待機児童の解消や学童保育の充実だった。2004年参院選マニフェストで「子ども手当」という言葉が登場する。しかし、多数の項目を羅列した各論部分に短く書かれるにとどまり、「次世代育成を進める一環として、配偶者控除・配偶者特別控除を廃止するとともに、税の増収分で子ども手当(児童手当)を充実します。手当は義務教育終了年齢までを支給対象とし、食費、被服費をまかなえる水準とします」で全文である。当時の児童手当では小学

表1 児童手当と子ども手当(金額は月額)

	名称	所得制限	3歳未満	3歳～小学生	中学生	国外に住む子ども
2009年度まで	児童手当	あり (制限超は支給せず)	1万円	5万円 (第3子以降は1万円)	対象外	支給
2010年4月 ～2011年9月	子ども手当	なし	すべて1万3千円			
2011年10月 ～2012年3月	子ども手当	なし	1万5千円	1万円(第3子以降は 1万5千円)	1万円	留学中以外は 支給せず
2012年4月～	児童手当	2012年6月～ (制限超なら5千円)	1万5千円	1万円(第3子以降は 1万5千円)	1万円	

(出所) 筆者作成。

校卒業までだった対象年齢の引き上げには触れているものの、普遍主義の考え方はまだ明示されていない。

本格的に構想が示されたのは、月額1万6千円の子ども手当創設を掲げた2005年総選挙のマニフェストである。「所得水準にかかわらず(支給する)」と、普遍主義へと転換する考え方が打ち出され、配偶者控除など控除の廃止を財源とすること(「控除から手当へ」)、支給年齢を義務教育終了まで引き上げることも盛り込まれた。2007年参院選のマニフェストでは、支給額は「1人月額2万6千円」まで増額される。それまで「子育て支援の一環として」などとそっけなく書かれるにとどまっていた政策目標は、「親だけに子育ての責任を負わせるのではなく、社会みんなで子育てと教育を支える仕組みをつくります」と説明され、「子育ての社会化」が明確に打ち出された。これが2009年総選挙のマニフェストに受け継がれ(ただし、初年度となる2010年度は半額支給と付記している)、地滑り的な大勝を得ることで政権交代が実現する。

ところが、政権与党としてのぞんだ2010年参院選のマニフェストでは、表現が大きく後退する。金額は「1万3千円から上積みします」、上積み分については「地域の実情に応じて、現物サービスにも代えられるようにします」と記載している。2009年に示した「工程表」では、2010年度は子ども手当(1人あたり1万3千円の半額支給となる初年度の必要財源は2.7兆円)のほか、高校無償化や農家の戸別所得

表2 朝日新聞(地方版をのぞく)に掲載された子ども手当をめぐる記事の本数

	「子ども手当」を含む記事	加えて「財源」も含む記事
2009年9月	94	49
10月	90	44
11月	52	26
12月	111	64
2010年1月	52	19
2月	39	15
3月	68	33
4月	48	19
5月	44	15
6月	110	47
7月	61	19
8月	21	12
9月	37	27
10月	22	9
11月	30	19
12月	45	28
2011年1月	39	21
2月	66	28
3月	62	33
4月	37	27
5月	19	9
6月	27	10
7月	33	10
8月	58	21
9月	24	16
10月	10	3
11月	9	7
12月	16	5
2012年1月	7	1
2月	10	3
3月	15	6

(出所) 筆者作成。

補償などもあわせて7.1兆円の財源を捻出する必要があると見込んでいた。しかし、政権を獲得した後、大々的に始めた事業仕分けや埋蔵金探しなどでは、それだけの安定的な財源を生み出すことはできず、子ども手当や高速道路無償化などの財源をどう確保するかが最大の焦点となっていく。従来の児童手当が自治体と企業にも負担を求めていたことを改め、子ども手当では全額を国庫負担とするとしていた主張も財源不足で断念し、児童手当の枠組みを残して自治体と企業の負担を残したうえで子ども手当をつぎはぎするというわかりにくい形で自治体側の不満を押し切り、ようやく初年度分の財源を確保はした。しかし、現金給付への批判的な論調と、待機児童対策などほかに優先すべき課題があるという指摘も噴出。現金を給付することで子育て世帯の家計を直接支援し、それぞれの実情に応じて、どんな子育て支援サービスを選択するかは個々の世帯に委ねようという理想も、後退を余儀なくされる。

この参院選で民主党が大敗して「ねじれ国会」となって以降、子ども手当などを「ばらまき」と批判していた自民党は攻勢を強め、2011年3月に東日本大震災が発生すると、復興財源を確保するために必要な特例公債法案に賛成する条件として子ども手当などの撤回を要求する。民主、自民、公明3党が、児童手当のように所得制限を復活するか、名称を児童手当に戻すのかなどをめぐって議論を重ねた末、子ども手当の支給は2012年3月で終え、翌4月からは所得制限がついた児童手当を復活することで決着し、今に至る。ただ、完全にかつての児童手当に戻ったわけでもなく、中学生にも支給対象が広げられ、1人あたりの月額も以前よりは増額されたうえ、所得制限(たとえば、子どもが2人いる専業主婦世帯では年収960万円)を超える世帯にも、特例として一定額が給付されている＝表1。

子ども手当をめぐる報道を振り返る

筆者も当事者の1人ではあるが、当時の朝日新聞の報道を振り返ってみたい。

表2は、単純に、民主党が政権を獲得してから、

子ども手当が再び児童手当に戻るまで、東京本社発行の朝日新聞紙面において「子ども手当」という言葉を含む記事がどれだけ掲載されたかをまとめたもので、地方版の記事は含まない。政権交代後、同じ年の年末にかけての掲載が圧倒的に多いことがわかる。そして、その間どの月も、うち半数ほどは「財源」という言葉も記事に含んでいる。事業仕分けなどで思ったほど財源を捻出できず、政権全体として財源確保が課題となっていた時期であり、子ども手当についてもたとえば同年12月の記事111件について見出しをみると、「子ども手当の財源めぐり閣僚が予算バトル」(12月5日付朝刊。長妻厚生労働大臣と原口総務大臣の地方負担をめぐるさや当てに焦点をあてたもの)、「子ども手当の財源、地方・企業負担を維持」(12月23日付朝刊)といった記事が並ぶ。あるいは、与野党の幹部や、地方負担について自治体側の発信を伝えるものも目立つ。国政の焦点となっているできごとについては重点的に取材し、紙面も割かれるので、この時期に子ども手当をめぐる報道が、支給金額の裏付けとなる財源をめぐる動きに集中したのは、私たち記者の立場からすると当然といえば当然ではある。ただ、改めてリストを見ると、財源だけに報道がフォーカスしすぎではないか、という思いも否めない。

その後、再び子ども手当をめぐる記事が増えるのは、2010年6月である。これは翌月に控えた参院選で、民主党が子ども手当をどう訴えるのかを取り上げた記事が増えた影響が大きい。以降、時限立法だった子ども手当法を翌2011年度にどうするかをめぐって与野党が駆け引きした2011年2月から3月にかけてまた記事が増え、子ども手当を児童手当に戻すのか、所得制限をつけるのかをめぐってやはり与野党がやりあった2011年7月から8月ごろも記事が増え、民主、自民、公明3党による協議の行方を連日のように取り上げている。そして、それ以降は記事として取り上げられる機会は減っていく。

政治の世界の日々の動きを報じた記事が載るのは、1面や2面3面、あるいは政治面といったページだ。朝日新聞でいえば、政治の動きとは別に、国民の暮らしや社会保障のあり方をとりあげるページ

表3 2009年9月から2012年12月までに、主要4紙に掲載された子ども手当に関する記事

	全体	「子ども手当」+「ばらまき」	「子ども手当」+「バラマキ」
朝日新聞	3924	158	213
毎日新聞	3166	111	182
読売新聞	3539	198	262
日経新聞	1728	58	105

(出所) 筆者作成。

として、生活面がある。しかし、民主党政権時代に生活面で子ども手当をとりあげた記事は驚くほど少なく、読者に意見を募ってまとめた「どう見る？子ども手当」(2009年9月29日付朝刊)、家計に与える影響を取材した「手取り収入、増えるけど」(2010年4月20日付朝刊)など、3年余りに及ぶ全期間で10件程度にとどまる。

今度は、ほかの主要紙も含めて検討する。

子ども手当には、当初から「ばらまき」という批判が付きまとった。政権交代の2009年9月から、自民党政権に再交代した2012年12月まで、朝日、読売、毎日、日経の主要4紙が掲載した記事を、「子ども手当」と「ばらまき」「バラマキ」という単語をキーワードに検索した結果が、表3である¹。同じ記事中に平仮名とカタカナが混在するケースがごく少数あったが、双方に1件ずつ計上した。地方版の記事も含んでいる。

一見して、読売新聞が「ばらまき」と結びつけて報じた数が多いことがわかる。子ども手当に関する全記事に占める割合をみても、他3紙がいずれも9.3%から9.5%だったのに対し、読売新聞では13%にのぼる。とりわけ、日々の動きを報じる記事だけでなく、社の主張を直接的に訴える社説のような欄で、子ども手当をばらまきと認定しているケースが目立つ。「来年度予算 バラマキ公約の是正は当然だ」(2009年12月18日付朝刊)、「震災復旧予算 バラマキやめて財源にあてよ」(2011年3月17日付朝刊)といった社説では、見出しにも登場する。一方、朝日新聞の場合、子ども手当に関する社説で「ばらまき」という言葉を使ったケースはごく少なく、2011年4月15日付の「震災補正予算 公約を見直す時だ」の本文中で「現行の制度はバラマ

キ色が強い」と書いたほか、同年8月5日付の社説で、「バラマキ」とする野党(自民党)の主張を引用しているにすぎない。朝日新聞は、少なくとも社説においては、ばらまきとは認定していないといえる。

筆者個人が子ども手当をばらまきと考えるかどうかには、ここでは踏み込まず、続いて民主党政権の前の自民・公明による麻生政権が、経済対策として打ち出した生活支援定額給付金についてもみてみたい。所得制限を設けずに全世帯に1人あたり1万2千円(18歳以下と65歳以上は2万円)を支給するもので、やはり「ばらまき」との批判が付きまとった。実際の支給受け付けは民主党政権時代まで続いたが、経済対策が決定した2008年10月から、民主党政権への政権交代が決まった2009年総選挙があった2009年8月までに期間を区切り、主要4紙の記事を検索した結果が、表4である。記事では単に「定額給付金」と書かれるケースもあったため、「定額給付金」で検索している。

今度は、一見して朝日新聞が「ばらまき」と強く結びつけて報じていたことがわかる。読売新聞はかなり抑制的であり、毎日新聞はその中間といえそうだ。社説をみると、今度は朝日新聞が、見出しにまでばらまきという表現は使っていないものの、本文では明確に「定額給付金＝ばらまき」と認定する表現も散見される。読売新聞の社説が、定額給付金をばらまきと結びつけて取り上げたケースは極めて少ないが、「ばらまき色が強い」といった婉曲的な表現だけではなく、「定額給付金＝ばらまき」と認定する表現を使った社説もあった。

現在の安倍政権が打ち出している幼児教育の無償化についても、各新聞がばらまきと結びつけて報じているかを検索してみた。調べた時点では、新

表4 2008年10月から2009年8月までに、主要4紙に掲載された生活支援定額給付金に関する記事

	全体	「定額給付金」+「ばらまき」	「定額給付金」+「バラマキ」
朝日新聞	2451	122	83
毎日新聞	2208	65	55
読売新聞	2248	58	21
日経新聞	587	24	22

(出所) 筆者作成。

聞社(もしくは筆者)が「無償化＝ばらまき」と認定するような表現は見当たらなかったが、「世論のばらまき批判を避けようと、政権は〇〇を検討している」といった記事は散見された。幼児教育無償化も、ばらまきといえば一種のばらまきだろうし、すでに低所得者には保育料の減免措置がある以上、逆進性が高いともいえる。なぜ批判が高まらないのかは、考えてみる価値がありそうだ。

子ども手当の政策的意味

改めて、民主党の子ども手当にはどんな意味があったのかを考えてみたい。

それ以前の児童手当では、ターゲットを絞って(具体的には一定の所得以下の層)金銭的支援をしていた。1972年に始まった児童手当制度は多くの変遷を経ているが、1990年代までは支給対象児童の数は300万人前後、支給総額は1500億円前後で、ほぼ横ばいだった。少子化対策が政治的な課題となった2000年代に入ると、支給対象者の年齢が徐々に引き上げられるにつれ、対象者数も支給総額も激増し、政権交代前には約1300万人、総額約1兆円にのぼっている。ただ、1人あたりの給付額は基本的には据え置かれており、「薄く、広い」手当だったとも指摘されている(阿部 2008)。

日本は、欧州各国に比べ、家族政策に関する社会支出の財政規模が小さいといわれてきた。内閣府の2012年版「子ども・子育て白書」によると、2007年の日本の家族関係社会支出はGDPの0.79%で、支出のうち児童手当のような家族手当でみると0.3%である。スウェーデン(保育サービスなどの現物給付も含む家族関係支出の総額で3.35%、家族手当は0.75%)、フランス(同じく3%、1.03%)など

と比べて圧倒的に少ない。子ども手当は、個別政策としてみれば、こうした状況を変えようとしたものといえる。同白書によると、2012年度予算における児童手当(子ども手当からの再変更後であり、支給額や対象者の大枠は引き継がれている)の給付総額におきかえて試算すれば、社会支出全体でGDP比1.04%、家族手当は0.55%となり、カナダやイタリアに数字が近づく。もちろん、手当の規模だけで少子化対策としての効果ははかれないが、規模があまりにも小さかったことは事実である。内閣府が公表している直近の児童手当事業年報(2015年度)をみると、支給対象者は約1720万人、総額約2.2兆円にのぼっている。こうした「拡充」は政権交代がなければ難しかったと思われる。

民主党政権では、ほかにも、自民政権下で段階的に廃止された生活保護の母子加算が2009年12月に復活し、母子世帯のみに限られていた児童扶養手当は父子世帯にも支給されるようになった。こうした実績は、確かに地味かもしれないが、もっと評価されてもよいのではないだろうか。

もう少し、広い視点で考えてみたい。

社会保障政策における戦後日本の特徴は、社会保険の重視である。男性が稼ぎ主として賃労働に従事し、女性は専業主婦として家庭を守る。「雇用がいきわたった社会」という前提のもと、勤め先を通して、扶養される者も含めて医療や年金といった公的な社会保険に加入し、病気になったり高齢になったり、障害をおったりといった「保険事故」といわれる事態になれば、それまでに支払った保険料に応じて給付を受ける。終身雇用制の下で、労使は生産性の向上をめざして協調し、成長の果実は福利厚生として労働者に還元されたし、年功型の賃

金には、教育費や住宅費といったライフステージに応じて必要となる経費をまかなう生活給の部分も含まれていた。こうした企業福祉と、子育てや介護などのケアにあたる専業主婦という存在があったことで、日本の社会保障は、限られた保険事故に対応するための社会保険だけで大方はまかなえた。支持を寄せる業界団体を保護して補助金を配分するというかつての自民党政治は、競争力の弱い業界でも雇用を守ることにつながり、戦後日本がかたちづくってきた社会保障と裏表の存在だった。賃労働に参加できず十分な生活を保障されない人に向けては、残余的な制度として生活保護という扶助制度があるほかは、児童扶養手当や児童手当など、ごく限られた仕組みしか設けられてこなかった。それで十分だった、と言い切るつもりは筆者にはないが、それで十分だと考えられてきたことは確かだ。

ところが、雇用のあり方、家族のあり方は変化し、こうした仕組みはとうに立ちゆかなくなっている。成長経済から低成長へ移行するにつれ、企業のコスト削減意欲が高まり、企業福祉も削減が進んだ(橋本 2005など)。終身雇用制が崩れた以上、手厚い福祉で優秀な従業員を集め、年功型賃金で社員の生活を長期的に支える必要性も薄れる。非正規労働者の割合はすでに4割を超え、正規社員と比べて企業福祉の恩恵を得られる可能性が低いばかりか、厚生年金など公的な社会保険への加入も制約される。こうした状況にあつて、社会保障は従来通り、大企業の正規社員を主な対象として想定したままでよいのだろうか。

家庭をみても、専業主婦世帯というかつてのモデル世帯はもはや少数派である。しかし、ケアを支える公的な仕組みは貧弱なままで、多くの場合は女性が、仕事か子どもかという択一を迫られたり、介護も契機に離職を余儀なくされたりする。未婚率の上昇、出生率の低迷には様々な要因があるだろうが、不安定な職、低い賃金では結婚や子どもを育てることなど考えられないという理由が大きい。所得保証でいえば、社会保険は従前所得の一定割合を担保する仕組みである。従前に十分な所得が得られない人が増え、結果として少子化が進んだ

ことを考えても、社会保険で対応するにはやはり限界があるだろう。

非正規労働者の割合を減らし、終身雇用で手厚い企業福祉、専業主婦がケアを担う、という社会に戻ることはないだろう。企業にも家庭にも大きな役割を期待できないと考えれば、今まであまりに手薄だった公的な支えを強化するしかないのではないか。なかでも、家族支出で確認したように、あるいは住宅政策でも指摘されているように(平山 2009など)、欧州諸国と比べて貧弱な社会手当を充実させていくことが重要と考える。抛出を受給の条件としないことで社会保険よりは柔軟な制度設計や運用が可能であり、社会保険ではすくい切れないリスクをある程度はカバーできる。公的扶助と比べればスティグマが強くないことも大きい。若い世代の多くが社会保障の受益を実感できないでいる今だからこそ、そうした人たちの生活を下支えする普遍主義的な社会手当の拡充が求められている。

子ども手当は、そのきっかけになりうると筆者は考えていた。社会手当は、ばらまきといえば一種のばらまきである。普遍的であればあるほど、中間所得層以上も恩恵を受けるという効率性からの批判もある。しかし、昨今の「生活保護たつき」は受給者を絞り込んできたため、受益をえられない側に置かれた人たちの視線が厳しくなった結果ではないだろうか。振り返れば、かつての自民党政治も、支持を寄せる業界に対するばらまきだったし、今でも大きくは変わらないように見える。何らかの受給要件を課す社会手当より裁量が強く、かつ効率が悪いばらまきである。ばらまき方を変えれば、恩恵を得ていた層からは当然、反発が出る。どちらのばらまきがこれからの時代にふさわしいか、議論すれば一定の理解は得られたのではないかと今でも思うが、筆者には、批判を受けて民主党があたふたした印象だけが強く残っている。

おわりに

民主党がなぜ失望を招いたのかは、研究者や当事者など様々な立場からの論考がある(日本再建イニシアティブ 2013など)。筆者が現場で取材してい

て強く感じたのは、マニフェスト等で掲げた政策について理念が議員の間に理解、共有されていないということである。「政治主導」として官僚を排除したことの是非はともかく、一般の議員にも意見を述べる場を担保して議論を通して物ごとを決めようとしたことは、評価すべきだろう。しかし、そうした会議は収まりがつかないことが通例で、発言を聞いていると、「本当にこの人はこの政策の意味をわかっているのだろうか」と感じることもあった。一般の議員の間だけではなく、閣僚同士、党と政府の間でも理念をめぐる対立が生じ、誰が調整役を担うのか、決断するのは誰なのか、異論が出るなかでどうやってものごとを決めるかの道筋は見えないままで、当時の取材メモを読み返すと、「学級崩壊みたい」「決められない連中」といった官僚らの冷ややかな言葉が並んでいる。一方で、民主党議員のこだわりを感じるが多かったのは、子ども手当の2万6千円、最低保障年金の7万円といった金額である。

「子育てを社会で支える」のであれば当然、手当と両輪であるべき保育サービスの拡充について、子ども手当の財源を地方に負担してもらい代わりに保育所への国庫補助をなくす案がとりざたされたことで、子育て支援の全体像をどう考えているのか、多くの人に疑念を持たれ、「やっぱり子ども手当は単なる人気取りか」と思われた面もあっただろう。これも理念の不在である。「控除から手当へ」も、配偶者控除など専業主婦世帯に恩恵が偏りがちな控除から、低所得者層に恩恵が手厚い手当へという変更は時代にあっていたはずだが、党内をまとめることができずに結局はふみこめなかった。

検討したように、筆者は、民主党政権時代の報道が、財源や金額の問題に偏った面は否めず、政策の本質的な意味合いまで深く考えてもらう材料を読者に提供できたかという点で、当事者の1人として反省すべきだと思っている。子ども手当がばらまきであるという批判についても、表層的だと当時から思っていた(種明かしをすると、最近、当時の民主党幹部から、子ども手当の失敗について「メディアのばらまき批判が大きかった」という愚痴を改めて聞いたのが、どの程度ばらまきと報道されたていたのかを調べたきつ

かけである)。

しかし、その根本にあるのはやはり、政権をとって財源の壁にぶちあたったときに、掲げた理念、政策目的のもとに党内をまとめることができず、批判に対する有効な反論もできないまま、財源確保の手段に右往左往する当時の民主党の姿だ。社会政策を普遍主義に転換していくことは、むろんやさしいことではない。財源の見通しが甘かったことはもちろんだが、党内の混乱で理念を明確に発信することもしないようでは、国民のコンセンサスをえることはとうていできないだろう。民主党政権は経済政策を批判されることが多いが、筆者のように、すべて「自己責任」で片づける社会を進むのではなく、再分配のあり方を考え直すべきだと思っている立場からすると、その議論を深める絶好の機会を逃したことも、日本社会にとって大きかったのではないかと思える。■

《注》

- 1 少なくとも朝日新聞においては、「ばらまき」という言葉を平仮名で書くかカタカナで書くかは明確な決まりはなく、記事を書く記者の主義や前後の言葉などによるといってよい。平仮名ばかりが続いて読みづらい場合はカタカナにする、などである。

《主な参考文献》

- 福田直人(2014)「『普遍主義』と『選別主義』—国民の合意を引き出す福祉の条件について—」『生活経済政策』NO 210、16-21頁。
- 日本再建イニシアティブ(2013)『民主党政権 失敗の検証』中央公論新社。
- 御厨貴、牧原出、佐藤信(2013)『政権交代を超えて—政治改革の20年』岩波書店。
- 阿部彩(2008)『子どもの貧困—日本の不公平を考える』岩波書店。
- 駒村康平(2010)『最低所得保障』岩波書店。
- 橋本俊詔(2005)『企業福祉の終焉 格差の時代にどう対応すべきか』中央公論新社。
- 宮本太郎(2017)『共生保障 〈支え合い〉の戦略』岩波書店。
- 平山洋介(2009)『住宅政策のどこが問題か 〈持家社会〉の次を展望する』光文社。