

[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。

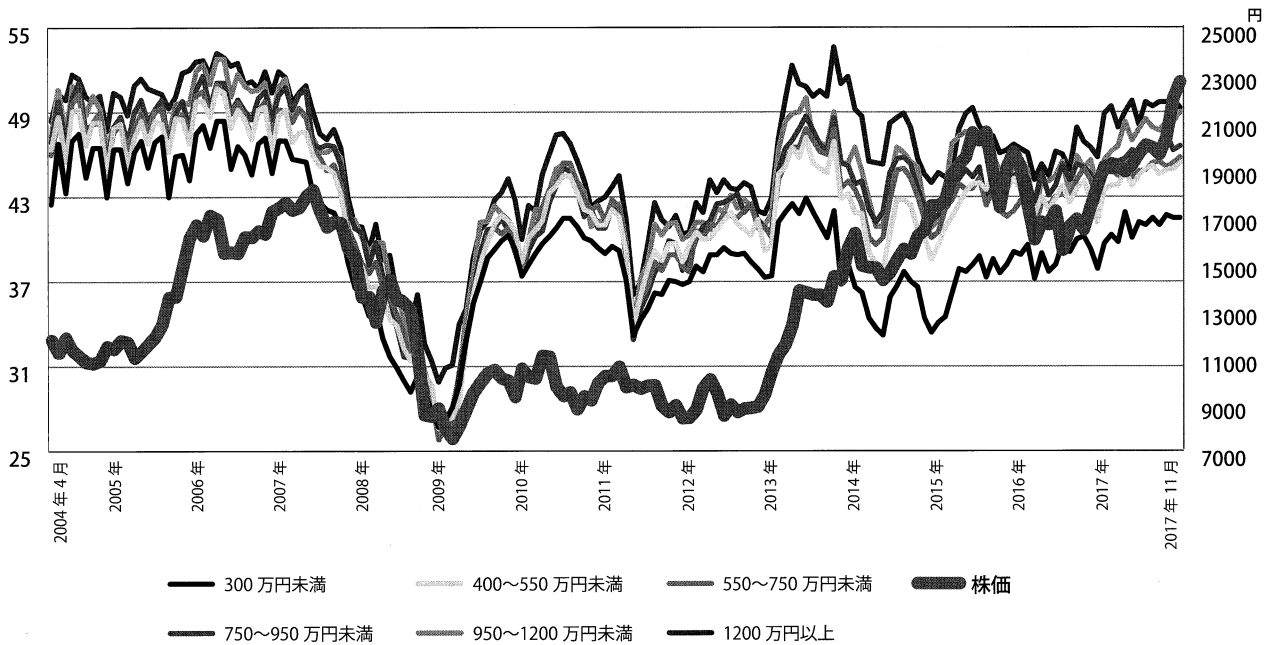
私の専門は社会保障政策であるが、民主党政権下の社会保障政策については、評価できるものも決して少ないわけではない。高齢化が厳しくなり、社会保障給付が継続的に増加するなかで、低所得者に公費財源の給付を手厚くし、高所得者の

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と。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。

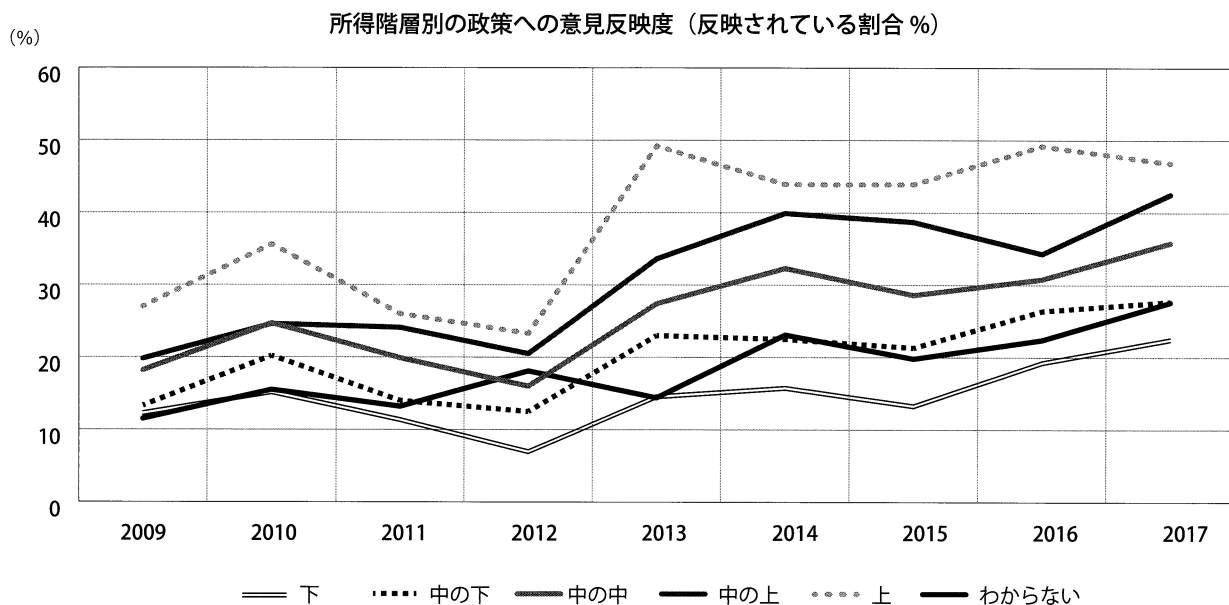
国民の評価と民主党政権下の経済状況社会保障制度

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。■