

政治再編の課題としての社会保障

北海道大学法学部教授

山口 二郎

はじめに—この1週間の日本の政治の動きについて

小沢前民主党代表が西松建設からの献金をめぐる問題で、結局代表を辞任ということになり、2009年5月16日の代表選挙で鳩山由紀夫氏が次の代表に選ばれた。私個人は、政策面で言えば、どちらかという鳩山氏、リーダーという面で言うと、対立候補である岡田克也氏の方が優れていると思っていた。岡田氏はまだ年も若いし、大変まじめで非常に信用できる人物である。麻生現首相との対決構図という意味でいえば、岡田氏の方がはっきりとしたコントラストをつくれるし、攻撃力がある。鳩山氏は演説がそんなに上手ではないし、やはり愛などという言葉はあまり政治家は使ってはいけない。ああいうふわっとした言葉は、政治の場では使うべきではなく、もっとソリッドというか、具体的な地に足の着いた議論をしてほしいと思っていたわけである。

私は岡田氏とは多少付き合いがあり、2008年も氏が主催する勉強会で話をしたりしている。政策面では、氏は大変まじめな方ではあるが、発想はかなり財務官僚に近いのではないかと私には思える。つまり、改革ということを中心に言っているし、「政権交代」⁶という著書のなかでも、政治を変える、政治と官僚の関係を変える、そういう行政のシステムを変える、という話は非常にはっきりと打ち出しているが、世の中をどう変えるかということあまり見えてこない。

私は、勉強会のなかで、昨今の資本主義の矛盾、貧困問題、社会保障の危機などについていろいろ話をしたわけだが、岡田氏の発想というのは、財布のひもを緩めることはけしからん、それは改革を緩めることになる、というようなことであった。この人の改革というのは、小泉元首相とある面で似たところがあるのではないかと思う。代表選挙のときも、小泉改革についての評価で、中途半端だということを氏は発言したが、これは野党のリーダーを争う人の発言としては大いに問題だと感じた。中途半端ということは、もっとやれということなのか、という疑問が当然わいてくる。そういう意味では、岡田氏はリーダーとしては優秀だが、政策面でどうだろうかと考えていた。

他方、鳩山氏は小沢路線を継承すると明言している。「生活第一」という路線で、民主党がこの3年間党勢を拡大し、2007年の参議院選挙で勝利して政権交代を間近に臨むまでもってきた。これは小沢氏の功績であり、政策面でもその路線を基本的に継承し、「生活第一」という理念を引き続き追求していくという面では鳩山氏の議論は的確だと思う。この景気状況

⁶ 「政権交代 この国を変える」岡田克也著 2008年6月、講談社

では、あまり増税という議論もしにくいということもあり、とりあえず鳩山氏のもとで生活第一路線をとということだと理解した。

民主党という政党は、政権交代に向けて本気になって取り組むとか、あるいは戦略的に物事を組み立てるといっただけの度量がないということも今回みえたと言いうことができる。また、鳩山氏を選んだということは、外に向かって攻め出すというよりは、内の結束を固めるという選択であり、そういう意味で言うと、まだまだ政党としてきちんとした結束、土台が不安定なのでは、という印象は否めない。いずれにしてもこれで民主党の体制も整ったわけであり、総選挙に向けて、今後、自民党と民主党の間で論争が進んでいくということになる。

ところで、民主党の代表選挙の後で政治記者たちと話して面白かったことは、民主党の支持率が予想外に高かったということに自民党の議員がショックを受けているということである。小沢氏さえいなくなるとまた民主党の支持が上がるという、結局、国民はとりあえず1回政権交代を起こしてみようという願望をもっているということなのだと思う。支持率の中身を分析しても、大体民主党支持、自民党支持がほぼ30%前後、20%台の後半から30%程度で拮抗している。

これは日本の政治の歴史のなかで極めて希有な現象である。野党の支持率というのは、選挙の前になると急激に上昇して与党に近づくということはあるが、この数年間は一貫して20%台の支持率を民主党がキープして自民党とほぼ並んでいるということである。次の政権はどっちの政党が軸になるのがいいですかという質問でも、やっぱり民主軸という声が自民中心という声よりも多い。そうなると、この世論調査のトレンドが続くとすれば、次の選挙というのは民主党が単独過半数に届くかどうかは難しいが、比較第一党でその政権の軸になっていくという可能性がかなりあるという予想を立てることができる。

当初の見方では、7月のサミットに麻生首相が出席し、戻ってきたら即解散、8月上旬に投票・総選挙というような政治カレンダーがいろいろと予想されていたが、あやしいかもしれない。限りなく任期満了に近づくというような可能性もあるという話のようである。以上が直近の政治状況についての分析である。

1. 大きな転機としての2008年～2009年

私がこの会議の委員となって4年ぐらいになるが、この間の世論の変化というのはまことに大きなものがあり、そういう意味では感慨深い。4～5

年前はいわゆる構造改革によって社会保障が切り刻まれて、みんな悲鳴を上げていたが、2008年の秋以降、グローバルな資本主義がいわば矛盾を露呈し、小さな政府路線や市場原理万能主義で世の中を動かしていくことがどのような弊害をもたらすかということが、かなり幅広い国民の理解を得るようになった。そういう意味では、私たち社会保障を立て直すべきだという議論をしてきた者にとっては、追い風が吹き出したかなという印象がある。やはり今は、政治の出番、すなわち、世界的に見て政府がどのような行動を取って経済を立て直すか、社会を守るかということが議論されているところであり、日本でもそういう意味で政治の重要性が非常に高まっているということがある。

実際、アメリカについて考えてみると、世の中の大きな変化というものが特にはっきりと見てとれる。2008年11月のアメリカ大統領選挙というのは、恐らく歴史に残る大きな出来事だろう。アメリカという国の面白さは、言ってみれば国としての力、ジョセフ・ナイ(Nye, J.S. Jr.)という国際政治学者が言う「ソフトパワー」という言葉に表される、軍事のようにハードなパワーではなく、ソフトなパワーである。その源泉をたどっていくと、危機に対応して新しいリーダーが登場してくる、また、国民がその周りに集まっていった新しいリーダーを押し上げる、というところにアメリカという国の面白さがある。

ブッシュの時代、小さな政府路線やイラク戦争によって、国民全体が相当変な方向に向いていき、アメリカは正気を失ったのではないかとリベラル派の学者が批判をしていた時期もあった。アメリカの大統領選挙は、予備選挙ということで、地方レベルで普通の市民も参加して候補者を指名していくという予備選を行うわけだが、それが意味で非常に大きな政治的な教育の効果をもっている。2008年の大統領選挙期間には、経済の問題、医療の問題も非常に深刻で、これから普通の中産階級のアメリカ人にとってもっと住みやすい社会を取り戻すために政治が何をしなければいけないか、といったことを地方レベルでいろいろ議論をして、そういうムードの高まりのうえにオバマが乗った。地域レベルの集会を一生懸命行って支持者を掘り起こす、個人の献金を集める、という形で各州の予備選挙を勝ち取っていった、候補者指名までこぎつけたということである。

このように、政治全体が1つの大きな方向に流れていくときに、違う意見をもった人がきちんといて、世の中の多数派とか主流派が丸ごと間違っただけで失敗したというときに、その間違いを立て直して社会を救う、政治を救うという、そのリーダーが別の側から現れるという、これは国力をもった国の特徴である。1つの方向にみんなが流れていったら、本当にみんなが

そっちの方ばかり向いて、違う方向の政治を準備する人がどこにもいないという、そういう世の中というのは実は大変もろいということである。日本の民主党を見ていると、ある時期までは構造改革の方に引っ張られて、それがもたらす問題点を予期する、あるいは別の選択肢を準備するといったことが全然できていなかった。私は、小沢氏が代表を務めてからの民主党というのは、ようやくそういう意味で野党の本来の使命というものを見つけて、別の選択肢を用意してそのタイミングを待つという、本来の野党の姿勢に戻ったということの評価をしたいと思う。

日本も、2008年の秋以降、急速に景気が悪化した。四半期の経済成長率がマイナス15%ぐらいということで、結局、小泉時代の構造改革をやっても構造は何も変わっていない。とにかく輸出に依存して金を儲けるというだけで、しかもその儲けたお金を有効に国内の国民生活や福祉のために使うという知恵がない。ひたすら日本のお金が、いわゆる円キャリーという形で国外に流出して、世界的なバブルの燃料源になっていった。こういうことが見えたわけである。

したがって、その構造改革の破綻ということもはっきり見えてきて、日本の政策のモデルチェンジ、パラダイムシフトというのが迫っているということである。それから、社会のレベルでも、相互扶助のような動き、貧困や失業の問題が深刻化していくなかで、人々が自発的に動いて目の前の問題に取り組むというような気運が高まってきた。そういう意味で言えば、営利追求や貪欲のようなものをエンジンにして経済発展を志向していくという、20世紀後半の小泉時代とは大分雰囲気が変わってきて、社会的な連帯への可能性も見えてきた。私はこういう比較的明るい現状認識をもっているところである。

2. 日本の政策形成システム

日本の政策形成システムは、何か根本的な欠陥があるのではないか。たとえば、これだけ豊かで富を沢山作り出している国なのに、社会的な基盤が極めて脆弱である。宇沢弘文先生が『社会的共通資本』という書物のなかで、日本の場合、教育や医療、あるいは都市といった社会的共通資本が貧弱だということを指摘しておられたが、なぜ公共のためにお金を有効に使えないのかという問題について私なりに分析をしてみたい。

2009年の2月、久しぶりにアメリカを訪れ、東部のいくつかの大学で講演をしてきたが、その時期はオバマ政権の最初の政策である経済対策法案が議会で審議されている正にその時で、その過程で **Japan** という言葉が

しばしば聞こえてきた。オバマ大統領は、Japan、日本を引き合いに、日本の経済対策は1990年代、too little で too late、要するに、遅過ぎる、小さ過ぎる、これが「失われた10年」をつくってしまったのだ、だからアメリカはその轍を踏まないと言っていた。要するに、迅速にかつ大規模に経済刺激策を展開していった、日本のような「失われた10年」というような悲劇を繰り返さない、という主張をしたわけである。この議会で通った経済対策法案は、日本円で約80兆円規模、つまり日本の当初予算の1年分ぐらいの規模のお金を一遍に投入するという、そういう政策となった。

他方、野党共和党も Japan という言葉を使っていて、1990年代の日本の景気刺激策は、無駄な公共事業で赤字を増やしただけでほとんど効果はなかった、オバマのやろうとしている政策もそれと同じだ、という形で批判をしていた。民主党も共和党も、Japan は失敗したということで、相手を攻撃するためにそれを論拠として使っているという状況であり、日本人としては誠に情けないというか、悲しい場面だったが、この2つの主張というのは一見相反するようで、実は現実を突いているわけである。

ここで、1990年代の政策形成の教訓を振り返ってみたい。バブルがはじけたのが1991年頃で、その後、1992年の宮澤政権からはじまって、細川、村山、橋本、小渕の政権下でずっと景気対策が繰り返され、補正予算による景気刺激策だけでも140兆円ぐらいのお金が約10年間で使われたことになる。これはどういう手続きで政策をつくっていったのかというと、まず、当時の大蔵省、現在の財務省主計局は、常に表面的な健全財政主義にこだわり、格好だけ国債発行を押さえ込む、あるいは格好だけ当初予算の規模をなるべく抑制するということで、当初予算を編成する。しかし、実際に会計年度が始まって予算執行が始まると、景気が悪いということがはっきりしてきて、政治のトップの方から景気刺激のために補正予算を組むという指令が下りてくる。そうすると、補正予算を組む。政治の方では、総額10兆円とか総額15兆円という大枠を決めることしかしないために、中身については官僚任せということになる。

また、その財務省主計局というのも、確かに予算編成の権限をもって大変力をもっているわけだが、具体的な政策づくりについては、彼らはきちっとした知恵、ノウハウをもっていない。彼らは人が出してきた要求を査定するのが仕事であって、そうすると、今度は逆に、蛇口を緩めて水をどンドン出す、つまり予算をつくる時は、実際の事業を担当する各省から要求を持ってこさせて、のりで貼って補正予算を組むということになる。

つまり、年度の途中で十何兆円もの補正予算を組むということは、大仕

事であるにもかかわらず、結局、中身を問わない。とにかくその一定のお金を使うこと自体が目的になってしまう、数字を合わせることを目的になってしまうということになる。実際は、前年度の予算編制過程で採用されなかった、要するに当初予算で選に漏れたような、どちらかという優先順位の低い、筋の悪い案件が浮かび上がってきて、景気対策のリストに入ってそこに金が流れると、こういうことだったわけである。

そうすると、累計で 140 兆円もの追加景気対策をしたのに、そのお金は一体どこへ行ったのかよくわからない。目に見える成果というのはあまり残っていない。たとえば、北海道は土地が安いし用地買収が簡単なので、年度途中の公共事業というのはいちばんやりやすい。そうすると、北海道でいろいろな道路、河川関係、農業関係などの公共事業を行って予算を大きく消化する。こういう話は実はたくさん目に見えるところがある。国全体から見れば、随分無駄なことをしたものだ、ということになる。

そこには教訓がいくつかある。1 つは、財務官僚の近視眼的な健全財政主義というものは、確実に経済を悪化させるということである。要するに、経済状況はかなり悪いということがわかっているのであれば、当初予算の段階で大規模な刺激策を考える、当初予算の段階からはっきりした戦略や優先順位をつけるということを行うということである。2 つ目は、景気を刺激するから各省から持ってきてくださいという形で政策を作っても、ろくなものは出てこない。大枠十何兆円という数字を示すだけでなく、たとえば社会保障に何兆円とか、教育にいくらとかという形で、ある程度政策の優先順位に踏み込んだ政治的な指導力がなければ、有意義な経済政策はできない。その裏返しで言えば、各省庁に政策対応を指示してもろくな話は出てこないということである。

こうした話は 10 年前の教訓にとどまらない。今回のグローバルな経済危機に対しては、日本でも G20（第 2 回：2009 年 4 月 2 日開催）で公約をして、大規模な財政出動をするという話になった。現在、参議院で補正予算の審議中であるが、15 兆円という大変な規模の政策を展開しようとしているところである。これは、同じ間違いの繰り返しをしているとしか私には見えない。各省からアイデアをもってこいと言うと、アニメ・ミュージアムのようなハコ物を建てる話や、あるいは各省所管のいろいろな独立行政法人などにプロジェクトを発注して仕事をさせるという話になる。しかも、補正予算というのは、この年度だけの話なので、今後どうするかという長期的な展望につながっていかないという問題もある。つまり、補正予算で景気刺激をしようと言っても、その効果というのは極めて限定的であるということが予想される。さらに、中身を見ていくと、たとえば省エ

ネ住宅とか、省エネ自動車の促進、あるいは贈与税の減税のような、富裕層をターゲットにした消費の促進といった政策が目玉になっている。その面でも効果はかなり疑わしいという感じがするわけである。

これは予言になるが、この手のどさくさでハコ物をつくると、将来的には必ず財政を圧迫する要因になる。そういったものをつくれば、組織を立ち上げてそこに天下りの役人が何人か入って、人件費も払って維持費を確保してと、将来的にこれがまたしても支出を増やす要因になっていく。そういう意味では、まさしく今回の経済政策というものもの外的外れと言わざるを得ない。

3. 日本の危機をどう読み解くか

日本の経済というのは、二重の危機に今ある。確かに、サブプライムの破綻以降、アメリカ発の金融経済危機に巻き込まれたという面はあるわけだが、もっと根本的な問題として、小泉改革による経済や社会の疲弊、人間に例えれば、基礎体力の消耗こそが危機の本当の要因である。そこにアメリカ発の金融危機が襲ってきた。この2つの重なり合いによって、今回の日本の経済危機が深刻化しているということである。

そこで、本当の意味での経済対策というのは一体何なのかということはこの際きちんと議論をしなくてはならないし、また、そのなかで社会保障の再構築というテーマが非常に重要なものとして浮上してくるということをここで強調しておきたい。

最近になって、さすがに麻生政権もこのままではいけないという危機感をもって、与謝野財務大臣の指揮のもとで安心社会実現会議という新しい諮問機関をつくり、そこに従来 of 審議会の常連とは違う学者を入れて、政策の方向づけを転換しようという議論を始めたところである。しかし、本当の意味での政策の転換をするためには、まず、この数年、2000年代以降の構造改革というものをきちんと総括をして、何が今日のような社会の疲弊、あるいは貧困、公共サービスの劣化をもたらしたのか、という原因をきちんと分析する、突きとめる、ということが最初の作業になるはずである。そののところをいい加減にしておくと、結局対症療法ということに終わってしまう。

もう1つ重要なことは、政策の基本的な価値観というものを一体どこに求めるのかということである。景気が悪くなると、今まで自由市場の旗を振っていた経済人、ビジネスマンや新自由主義系の学者も含めて、公共セクターの仕事が大事だなどということを出し、にわかケインジアンが

急に増えるという問題がある。では、そのときになぜ政府が役割を拡大してお金を使って経済対策をしなければいけないのかということ、その目的、あるいは根本的な価値という問題について考えておかなければいけない。単に物が売れなくなった、不景気になって会社の経営が大変になったということだけで、もう1回景気をよくして企業の業績をよくするためにとりあえず刺激策を打つ、という話では意味がない。政府の公共的な政策によって、たとえば人間の尊厳や基本的な平等というものをきちんと実現をしていくのだという、価値観のレベルで国民的な合意をまず取り付けていく。そのうえで、具体的な政策のあり方を考え直すという手順が必要になる。

それから、もう1つは、必要な政策に十分な資金を投入するということである。たびたび出す例えだが、ギリシャ神話に「プロクラステスのベッド」という話がある。プロクラステスというのは、非常に残虐な趣味をもった追いはぎで、旅人をつかまえてきては自分の家のベッドに縛りつける。それはとても狭いベッドなので、ベッドからはみ出す手や足の部分をちょん切るといって、大変残酷な話で、言ってみれば小泉改革というのは、日本の国家財政という狭いベッドに国民を縛りつけて、そこからはみ出す手や足をちょん切った、これが本質である。たとえば、リハビリに対する保険適用を6カ月で打ち切るといって、いちばんわかりやすいその例である。必要があってサービスを提供していくということではなく、財政的なキャパシティがここまでだからここでサービスを打ち切る、それによって国民がどういう迷惑をこうむるかというのは、これはもう知りませんという、こういう話が「改革」と呼ばれてきたわけである。

そこで、原理を根本的に転換していくということが求められる。すなわち、公共サービスを供給していく原理というものを根本的に転換するということが、現在の政策論議の最大テーマとなるはずである。日本の行政、日本のさまざまな公共政策の体系を見ると、需要と供給のミスマッチが非常に深刻である。前述したとおり、既存の行政官庁を使って経済対策を出せと言うと、供給サイドの発想に立って政策を拡張していくという話にどうしてもなる。供給サイドというのは、国土交通省や農林水産省など、それぞれ大きな組織と権力と予算をもった組織であり、この組織を構成するお役人集団というものは、やはり自らを持続・存続させるために常に仕事をしている。つまり、その供給サイドが生き残るために、無理に需要をつくり出すという側面がどうしてもある。そうすると、使われないような公共施設、ハコ物、港、道路、空港など、需要のないところに無理やり供給を行って、とりあえず予算を使うという側面がある。

他方、需要が沢山あるけれども供給が全然追いついていかないという、

そうしたミスマッチも非常に深刻である。これは特に、介護、医療、保育、こういった社会的な公共サービスの分野がそれにあたる。

本来、民主政治というものは国民の需要を政策決定の場に伝達する仕組みのはずである。つまり、国民がもう土木工事はいいから介護をしっかりとやってほしい、あるいは病院を増やしてほしいと言えば、それが民主政治の仕組みを通して政策決定の場に伝達されるはずだが、現実にはそうはなっていない。政策を供給するシステム、供給側の主体というのは大変に力をもっていて、お役人集団、あるいはその取り巻きの政治家集団というのがその供給システムの自己保身のためにいろいろ行動をしていく。

政策形成のシステムというものは、言ってみればいろいろな先住民族が縄張りをつくっている世界のようなものであり、あとから来た政策の入っていく余地は実は大変小さい。介護保険のように、比較的新しいテーマが政策形成のなかに一つの縄張りをとりあえず確立しても、新参者に対する財政的な配分はどうしても小さくなるし後回しになる、という問題がどうしてもある。ひどい話で言えば、特定財源のように、供給サイドの自己保身、需要の創造と供給過多という意味でのミスマッチを固定化するような仕組みもまだ残っているという問題もある。そここのところをきちんと解消していくことが、今後必要になっていくわけである。

現在、介護施設や保育所といった公共サービスについては、供給不足という問題が特に深刻になっている。そうした供給不足の状態でのサービスをどう配分するかというと、いくつかの方法が考えられる。1つは、順番待ちや抽籤という、ある意味公平な方法である。介護施設に見られる、順番待ちの人が何百人も待っていますという話があちこちに聞かれるが、これをくじ引きで決めるというのもあり得る。もう1つの方法として、擬似的な市場をつくって、より高いお金を払える人がまずそのサービスに与ることができるというような、そういう方法である。それから、政治的なコネクション、政治的な圧力を使って横入りをする方法というのものもある。

いずれにしても、供給不足のサービスの配分というものの扱い方というのが、非常に大きな不公平感を生んでいるということである。これらを解消するためには、供給主導の政策体系から需要主導の政策体系へ転換をしていくことが必要となる。それを考えるために、サービスの提供の仕方として、採用試験型の政策と資格試験型の政策というのがある。採用試験型というのは、供給が足りない、需要のほうが多い、だから需要をもっている人たちのなかから供給の対象になる人を選び出す、絞るという作業をしなければいけない。これが採用試験型のサービスである。順番待ち、抽籤、政治的なコネクションなどいろいろな方法で絞り込んでいくということが

行われる。人間の生活を支えるべき介護や医療、保育という基本的な公共サービスを、こうした採用試験型のサービスとして提供しているというところに日本の国の貧しさがあると言えるのではないか。

一見、経済規模が大きい、GDP が大きい、しかし人々の具体的な生活を支える公共サービスが貧弱であるから、いざというときに大変難渋する。働く母親が保育施設がなくて大変困る、親の介護のために仕事を辞める、という類のことがあるから、人々の生活の相対的な貧困感というものがある。つまり、これを資格試験型に転換するということがテーマになる。資格試験型の政策というのは、要するに、一定の基準を満たしていればその人たちにはすべて同じような政策的サービスが提供されるというタイプのものである。たとえば、義務教育というのはそのひとつの例で、6 歳の子どもは必ず小学校に行き、無償で一定のカリキュラムの教育を受けることができる。これは資格試験型の政策である。本当の意味の福祉国家というのは、各種の公共サービスを採用試験型から資格試験型に転換するということである、ということができる。このように、公共サービスの供給原理を転換するということについて合意ができれば、そこから自ずとその財源論理というのは転換していくと私は考えている。

たとえば、小学校というのはなぜ全国津々浦々にあるのか。これは国の政策として、子どもたちをきちんと教育するというのは国の責任である、子どもが1人でもいれば学校を建てて同じような教育をどこでもやるという、これは国の政策なわけである。まさに需要主導で資格試験型のサービスとして今まで義務教育は行われてきたわけである。そのためのコストというのは、みんなで負担しましょう、過疎地・離島に小学校があっても、その費用対効果を考えれば明らかに非効率であっても、義務教育というのはそういうものだともみんなが納得していて、その部分については文句を言わないわけである。同じことを介護や医療や保育についてもなぜできないのか。あるいは需要主導、資格試験型のサービスとして、国民の公共サービスを提供していくということをなぜ大きな政治的課題として言わないのかと、その意味がこれから問われてくることではないかと考えるわけである。

ちなみに、無駄を省くという議論について考えを述べると、無駄を省くということは要するに議論をしない、あるいは問題を先送りするということを言い換えたのだと理解している。そもそも歳出の無駄、予算の無駄使いというのは一体何なのか。これを定義することはほぼ不可能と言ってもいい。ある人にとって無駄に見えるものは、別の人にとっては必要不可欠という話はいくらでもある。たとえば、総務省が全国の自治体に通達を出して、公立病院の会計も一般会計と連結して決算をし、その赤字のなかに

病院会計の赤字も参入して、そのうえで自治体の財政健全度を図れということを出した。都市部のことはよくわからないが、北海道の郡部の方に行くと、そもそも民間の病院がないから自治体が公立病院をつくっているわけであり、その種の公立病院というのは、どんなに頑張っても赤字になるに決まっている。

さらに言えば、診療報酬の引き下げ等々で病院の収入を減らす方向の政策が延々ととられてきて、そのうえで赤字がけしからんという話はまことに理不尽である。総務省の目から見れば、過疎地の自治体が分不相応な公立病院をつくって医療サービスを提供していくというのは無駄だというふうに見えるから、通達を出して連結決算せよなどと言うわけである。しかし、そこに住んでいる人にとってみれば、赤字であってもやはり必要不可欠な医療サービスだということになる。これはほんの一例で、そういう話は山ほどある。だから、だれが見ても無駄という点では、今度のアニメ・ミュージアムなどは多分そういう事例だとは思いますが、そんなことをあげつらったところで、財政全体の規模から見ればごくごく一部分でしかない。それをもって何兆円というオーダーのお金が節約できるわけではないということである。

無駄を省いてから負担論を考えようという議論は、実は、新自由主義者の罫にはまる議論であるということを私は常に言っている。しばしば消費税の引き上げをめぐる議論をしていて、いわゆる進歩的な人たち、革新系のいろいろな団体や議員が、口をそろえて、政府は信用できないから今は税率アップの議論はできないと言う。そうすると、どのように、いつになったら政府が信用できるようになるのか、その議論は全然なされていない。逆に、新自由主義の経済学者、あるいは公共選択学派のような、要するに基本的に政治のメカニズムを信用していない人たちというのは、その議論を逆手に取って、「そのとおり、政府というのは常に信用できない。したがって、歳入を増やしてサービスを拡充するということは土台無理なので、歳出カットを無限に追求していきましょう。」という形で議論を進めてしまうわけである。

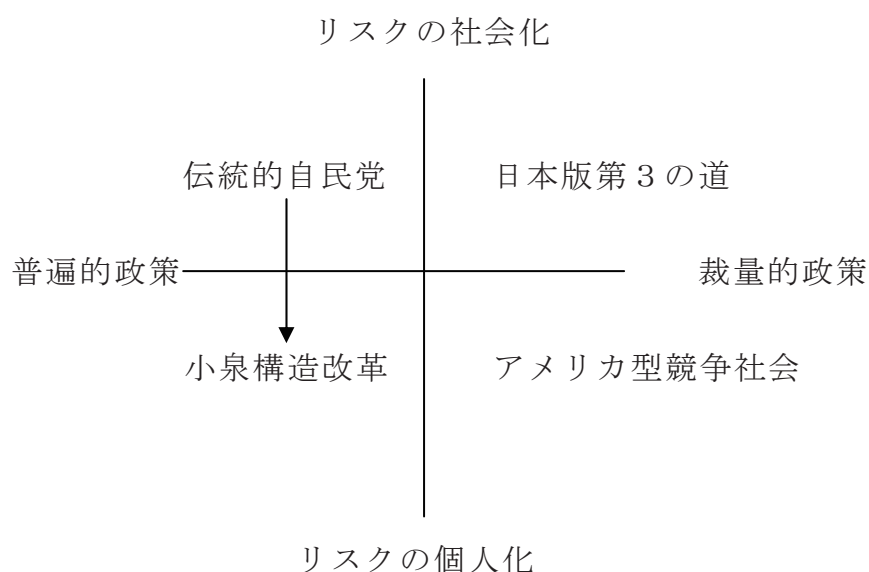
つまり、無駄を省いてから財源論をとるという議論は意味がないし、何が無駄であるかという議論をし始めると、答えが出ないに決まっているのである。部分的には、ある種の公共事業や文科省関係には無駄が多いし、たとえば教員の免許更新制や学力テストは意味のないことだと思うが、そんなことは議論をしても全体の財政から見ればごくごく小さい話でしかない。公共サービスを供給する原理を転換するためには、私たちが過疎地に小学校をつくることを認めるように、国民全体が負担をしながら普遍的なサー

ビスを国民に対して提供していくべきだという方向の議論を発展させていかないと、福祉国家の建設、社会保障の再建はできないのではないかと考えている。

4. これからの政党政治の構図

今の景気対策は筋違い、見当外れだということを説明する（図1）。社会経済政策というものをどういうふうの特徴づけるかということで、縦軸のリスクの社会化、リスクの個人化は疾病や貧困といった人間が生きていくうえで遭遇するさまざまな問題・リスクを個人で自己責任で引き受けるのか、社会全体の問題として対処していくのかという対立軸を示したものである。

図1 社会経済システムの特徴づけ



アメリカという国は、言うまでもなく病気のリスクなどを含めて自己責任でリスクを背負うという社会原理で営んでいる。これに対して日本やヨーロッパの国々は、程度の差はかなりあるが、リスクを社会全体の問題として対処していくというシステムを整備してきたわけである。では、日本とヨーロッパはどこが違うかというと、これは横軸の問題で、左側の普遍的政策というのは先述した資格試験型の政策と重なり合ってくる。つまり、一定の基準を満たした人には同じように政策的なサービスを提供していく。65歳になったら年金を提供していく、あるいは病気になった人は自己負担

3 割で医療サービスを受けることができる。こういったルール・基準があって、同じ問題を抱えた人に同じようなサービスを提供していくというのがこの普遍的な政策によるリスクの社会化である。

これに対して、裁量型政策というのはルールや基準がない。権限や財源をもった役人のさじ加減で対応し、そこに政治家が介入して我田引水の競争をする。いろいろな地域、団体、業界等々に補助金を出す、公共事業費をまく、そういった形で支援、利益提供をして、結果として弱者の保護や格差の縮小というものにつながってきたというタイプのものである。

今の日本に必要なのは、言うまでもなく普遍的な政策によるリスクの社会化であり、ここの部分の強化・拡充である。小泉路線というのは、明らかにリスクの個人化路線を取って社会保障を削減する、教育の自己負担を大幅に増やす、地方交付税を次第に減らしていった地方自治体という単位でリスクを次々と被せていく。たとえば、地域医療の問題でも、病院会計の赤字を一般財政と併せてカウントせよというもの、自治体に対する自己責任の押しつけということになる。

そういう形で一回リスクの個人化に踏み込んで、相当社会・経済が荒廃したということが見えてきた。大体世論がようやく目覚めて、もう一回リスクを社会化する方向に政策を戻そうではないかという雰囲気になってきた。それにもかかわらず、今回の補正予算のようにまたしてもいろいろな役所に事業を考えさせて、ハコ物をつくる、一回限りの公共事業をするといった対応をしている。この図で言えば、単なる左側の上下運動である。小泉構造改革でリスクの個人化を行ったけれども、従来型の発想によってリスクの社会化に戻るとというのが今の政策の状況だろうと思う。

これに対して、公共サービスの供給原理そのものを転換していった資格試験型のサービスとして提供し、この図で言うと、右上のところから政策の重点を移していくということが、実は今度の選挙の争点になるべきである。なかんずく、私が見るところ、地方財政である。地方交付税を次第に減らされて財源移譲も不十分というなかで、住民サービスを行う地方自治体は相当疲弊している。これが、特に教育や医療といった基本的な公共サービスの劣化につながっているわけであるから、地方財政を立て直すということが喫緊の課題である。もうひとつは、介護・医療を中心とした社会保障の立て直しということになるはずである。

おわりに

これからの二大政党制というのはどうなるかという、小泉内閣の時代の自民党がそのまま残っていれば、自民党が新自由主義で民主党が生活第一ということであるから、社会民主主義的な再分配という対決の構図になって、ある意味ではわかりやすい選択になると思う。2007年の参議院選挙のときは、こういう図式で自民党と民主党が対決したという印象だった。

今回、麻生政権、自民党もこのままではいけないという危機感もあって、安心社会実現という方向で政策の舵を切り換えようという動きが始まった。そうすると、自民と民主、二大政党とは言っても同じような方向を向いて政策を議論している、あるいはその対立が見えにくい、違いがわかりにくいという状況になっていくのかもしれない。

しかし、社会保障の再建という大きなテーマを実現するという観点から見れば、二大政党がともにリスクの社会化のほうが大事だと言い出したという状況は、それはそれで歓迎すべきことであって、政党同士の対立点を明確にしろというのは、新聞の政治部や一部の政治学者が自分たちの利害で言っている話なのかもしれない。本当に各政党がリスクの社会化の重要性を認識して、そちらの方向へ政策を変えようと言うのだったら、それはそれで協力をしてやってくれればいいという話も当然あり得る。ただ、漠然とリスクの社会化、あるいは生活第一なり安心社会と言っても、具体的な中身、骨組み、あるいはそれを実現するための手段という点で、どこまでそれぞれの政党がまじめに考えているのかを、選挙の際にしっかりと吟味したいと思う。

また、とりあえずは増税の議論は今できませんね、という政治家の気持ちもわかるが、公共サービスの供給のあり方を根本的に転換したうえで、5年後どうするかということは今からきちんと議論をして、国民全体にもある種の覚悟を問うことが必要になるはずである。そういう意味では、政党の政策能力が問われてくる。すなわち、政治的なリーダーシップによって、歳出の優先順位をどう的確に変えられるのかが問われるということである。実際、民主党のなかにもいろいろな人がいて、たとえば、去年の揮発油税の一般財源化の問題では、現状維持と言う人も実は結構いた。そのときに、全体的な優先順位を切り換えていって、社会保障にこれだけとか、教育にこれだけというような形でそのシフトができるのかどうか。そういう議論をそれぞれの党が国民の目の前で行って行って、この党はちゃんとリーダーシップを発揮できるという手応えを国民に見せることが必要になっていく。

最後に、多少根拠のない予想も含めて話をすると、自民党のなかにも安心社会という方向に舵を切ると言う人もいるし、小泉元首相以来の改革路線をと言っている人もいて、その本質は一体どこにあるのかは見えてこない。民主党も、とりあえず小沢代表時代の生活第一ということでここまで頑張ってきたわけだが、本当にどれぐらいの政治家がリスクの社会化、生活第一路線の意味を理解しているのかというと、私の印象では心許ないという状況にある。ねじれがあるから政党再編のようなものをちゃんと起こさないとダメなのではないかといった議論もあるし、気持ちとしてはそれも理解できる。しかし、政党政治というものはそう簡単にはいかないで、特に小選挙区制は根本的な政党再編を極めて難しくする制度である、ということが言える。どうしても小選挙区で自民対民主という、赤か白かの戦いをすると、自民、民主の間で敵対関係が固定化してしまうという問題がある。

ただ、私は、再編の可能性はないことはないと思う。たとえば、今度の総選挙で、この自民+公明の現与党も、あるいは民主+社民・国民新党という野党側も、いずれも過半数にいかないとすれば、民主が一応第一党にはなったけれども、自民・公明をプラスしたらそれよりも議席が多くなるが過半数にいかないという混沌とした状況が出てきた場合にどうなるか。そこで、大連立という可能性もないことはない。そういうなかで、たとえば大連立によって衆参両院で大きな与党をつくって、その力で長年の懸案であった財源論理を片づけるといった可能性も考えられるわけである。大連立というものを1回作ると、自民党と民主党の垣根が1回なくなるわけであるから、その後、ある種の再編のような展開になっていく可能性もある。

政治家というのは、政策の主義主張だけでは動くことはない。人間の好き嫌いのような部分で動く面もかなりある。いずれにしても、政党の再編成を起こしていくときには、必然的にリスクの社会化、個人化という対立軸、社会保障をどれぐらい重視していくのか、小さな政府を維持していくのか、それとも政府を大きくしていくのか、こういう対立軸が非常に重要なものになっていくことは間違いない。

こうしたタイミングで総選挙が近々行われるが、まず、社会保障の再構築、リスクの社会化に向けた政策の転換、これについてどちらが勝つにしても大きな国民的な合意をつくっていくことは可能だし、ぜひともそういう方向に向けて私たちはこれから議論をしていかなければいけないと考えている。