

小泉政治は何を変えたか？

北海道大学大学院法学研究科教授

山口 二郎

1. 小泉人気の構図—弱者はなぜ「小さな政府」を支持するのか

小泉首相が5年間務めてこの9月に退任した。久しぶりの長期政権であったが、この5年間の日本の政治の変化はまことに大きいものがあり、特に社会保障政策にも非常に大きな影響を与えているということは多くの人が実感しているところだろう。

現代政治を観察・分析をする者にとって、一番大きな謎というか難問は、弱者はなぜ「小さな政府」を支持するのか、あるいは小泉政権が推進した、いわゆる新自由主義的な構造改革によって被害を受けるはずの人々がなぜその小さな政府を支持するのかという疑問である。昨年9月の総選挙の結果はやはり大変な衝撃であった。当初、単に小泉首相のパフォーマンスとか言動に多くの有権者が惑わされたのではないかと述べたが、それは多分違うのではないか。単にだまされて票を入れたということではあんなに劇的な結果になるとは思えないわけで、そこには何か理由があるのだろう。小泉首相を支持した弱者は、それなりにやはり何がしかの計算とか合理的な思考・判断でもって支持したのであろう。そこをやはりきちんと理由を突き詰めないと、だまされたという話ではそこから先一步も前に進めない。

(1) 否定的イメージとしての再配分政治

そこで、まず、小泉人気の構造について見ておこう。言うまでもなく小さな政府路線、あるいは新自由主義的な構造改革路線というのは、再分配を縮小するという意味を持っている。その再分配政治というものを縮小すれば、再分配によって恩恵を受けていたはずの人は反発をするはずであるが、そうでもなかったというところをまず注目する必要がある。再分配政治というのは、なかなか恩恵を受けているということを実感することは難しいのかもしれない。我々は、日ごろ、当たり前のようにいろいろな行政サービスの恩恵に浴しているわけで、それが大変な恩恵だということにはわからないのかもしれない。

例えば、65歳以上の人々が毎月結構な額の年金をもらえるとか、病院に行ったら自己負担3割で診療を受けられるとか、しかもそんなに待つ必要もなく大変に行き届いた医療を受けられるとか、そういうことを割と当たり前のように考えてきていて、それをある程度みんなコストを払ってでも守っていこうという問題意識がなかなか出てこないということもあるのかもしれない。

それにしても、再分配政治というものがかなり小泉政治の時代には否定的なイメージで描かれていたことも確かである。そこには幾つかの問題が

あり、とくに地方に対するさまざまな再分配、なかんずく公共事業を中心とした地域経済の振興・浮揚策にはたくさんのむだがあるということは明らかである。それから、与党と官僚機構という再分配政策を担ってきた政治・行政の主体においても、それぞれいろいろな問題があるということははっきりと見えてきたわけである。要するに、自民党では族議員が跳梁跋扈して既得権を守ろうとしているとか、官僚も硬直化して自分たちの権限を守ろうとするとか、そういったたぐいのネガティブなキャンペーンというのはメディアでもずいぶん進行したわけである。

全体として、日本の世の中というのは、従来はパターナリズムという秩序がいろいろな分野で存在した。パターナリズムというのは、人間関係において上下の関係を重視する。つまり、下の者は上の者に従うという、こういう上下関係を軸とした社会的文化である。会社においてはいわゆる日本的な雇用、長期安定終身雇用みたいなもの、あるいは、医療の世界で言えば医局制度みたいなものもパターナリズムであったのであろう。

パターナリズムというのは、しかし同時にある種の平等とか安定というものを保障しており、つまり、旧来の上下関係の枠組み・秩序のなかでそこに疑問を持たずおとなしくしていれば、ある種の保護とかあるいは安定というものが保障されたという機能もあった。この間も、ある医学部の先生から伺った話だが、医局が崩壊すると途端に田舎のほうの医療が危機に瀕するようになった。要するに、パターナリズムから個人を解放すると、個人は自由に物事を選択できるということになり、おのずと都市に医者が集まるということになって、その結果医療の地域格差というのがどんどん広がってくる。

これも1つの例だと思うが、おしなべて会社においても、あるいは行政における都市と地方、中央と地方の関係にしても、あるいは医療の世界にしても、パターナリズムというのが崩れてくると自己責任社会とかあるいは自由選択社会というものができてきて、その結果として著しい不均衡とか不平等が生じるという問題もある。ただ、そのパターナリズムによる、「囲い込み社会」と私は呼んでいるが、これは才能や意欲を持った人にとっては息苦しいものであり、人間を縛ってその代わりに安全を保障するという従来の社会システムが崩れるというのは爽快感を伴ったのかなというふうに思うわけである。

(2) 民主政治のモデルチェンジ

民主政治というのは、今モデルチェンジを起こしつつあるという感じがするわけで、橋本派の政治と小泉政治というのはいろいろな意味で対照的

であるといえる。要するに、「親切的な政治と腐敗や非効率の組み合わせ」対「冷淡な政治と効率性の組み合わせ」という図式、これが橋本政治対小泉政治ということになるのであろう。

実際、今のこの格差社会の現状、とりわけ北海道にいと本当に地域がどんどん疲弊していくという様子を目の当たりにするわけであり、そうすると、昔の橋本派の政治というのは実は偉かったんだという妙な感慨にふけることがある。つまり、この腐敗とか非効率という面ではいろいろと批判も集めた。あるいは、いろいろな意味の既得権を保護するという政治が横行するとなかなか物事が決まらない。現状を変えるという政策決定ができないという問題もある。その政策の仕組みというのは、やはり自民党政調会の部会とか族議員の有力な先生方と役所と関係業界の人たちが何となく話し合っただけみたいなもので、極めて透明性が低い。したがって、そういったその政策決定のアクセスを持たないいわゆる無党派層とか普通の市民というのが大変な疎外感を覚える。これらの面でもネガティブなイメージを与えられたわけである。

これに対して小泉政治というのは、まさにそういう自民党を担ってきた橋本派政治をぶっ壊すというふれ込みでスタートしたわけであり、去年の郵政解散のときなども、既得権を破壊するために総理大臣が権力を正面から行使したという、これは日本の政治のなかでは極めて珍しい例外的な現象だったわけである。この権力を正面から行使して中身は不明だが「改革」のために闘いを起こすというのは、政治的なスペクタクルとしては大変おもしろいものである。

それから、関係者中心の不透明な政策決定過程に代わってメディアを媒介とした透明な政治過程を演出したというのは、やはり小泉政治の売り物であったと。その辺である種の好感を持たれる、あるいは多くの人々の興味を引くというのも、当然のことかなと思う。メディアを通して政治が動くさまが割とよく見えるということから、従来、疎外感を持っていた無党派層、普通の市民が疑似的な参加感覚というものを持つというのも小泉政治の特徴だったと思う。つまり、いろいろな有識者というか、割と知名度の高い学者などが政府の重要な審議会等で派手な議論をして、それを基に例えば道路公団の民営化とか郵政の民営化といった大なたを振るう政策が動いていく。それを見ていると、やはり普通の人は何となく疑似的な参加感覚を持つという特徴があったと思う。

(3) 大きな不平等と小さな不平等

最初に掲げた疑問に戻れば、国民の平等意識というものはいまどう

なっているのかということが問題になる。国民は決して平等意識を捨てた、あるいは正義感を捨てたというわけではないと思う。今、私たちはさまざまなスケールの不平等というものをしているわけであり、そのなかで政治争点化しやすい不平等と争点化しない不平等というのがやはりあると見なければならない。グローバルな資本主義をどんどん展開していけば、それに伴って巨額の富を築く人も出てくるし、従来の安定した生活を喪失した貧しい人々も出てくる。そういう意味で、大きな不平等というものは確かに存在する。しかしながら、これは政治争点化しないわけである。

他方、身近にある小さな不平等、私は最近「プチ不平等」と言っているが、これはかなり容易に政治争点化する。たとえば言う、六本木ヒルズの月額家賃 200 万円の超高級マンションに住む人を見ても普通の人にはうらやましいと思わないが、うちの近所にある公務員宿舎で毎月 2 万か 3 万の家賃を払うだけで安直な生活ができている公務員を見ると腹が立つというのは、その「プチ不平等」に対する反発というものである。

(4) リスク社会化システムの機能不全

もう 1 つ、小泉政治を支持した人々のその事情としてリスクを社会化するシステムが機能不全を起こしているという問題を指摘しなければならない。リスクの社会化というのは、病気とか貧困とか、人間が生きていくうえで必ず遭遇するさまざまな不幸とか課題とかというものを全部総称して「リスク」というが、このリスクを社会化する仕組みとして我が国には国民皆保険などさまざまな公共的政策のシステムが存在してきた。ところが、特に経済環境の変化、雇用システムの変化のなかで、従来のリスクを社会化するシステムが機能不全を起こしているということも明らかである。

例えば、今、フリーターとか非正規雇用が増えており、日本の労働人口のうち 3 分の 1 が非正規雇用、つまりアルバイト・パート・派遣といった形態の雇用である。20 代 30 代前半ぐらいで、アルバイトで毎月 20 万円ぐらいの給料で生活している人が大勢いる。もちろんボーナスはもらえないので、年収は、掛ける 12 で 250 万円ぐらいということになる。こういう人たちにとって毎月 1 万 3,800 円の国民年金の保険料を支払い、それから 2~3 万円ぐらいの国民健康保険の保険料を払うということは、やはり搾取だということになる。20~30 代の人というのは、30 年後 40 年後に自分が年金をもらえるなんて夢にも思っていないし、若い人は余り病気もしないので、その種の社会保障の負担、すなわちリスクを社会化するためのコストというものは取られっぱなしの搾取というふうに映るわけである。

本来、福祉国家の恩恵を得なければいけないはずの非正規雇用の人々、下層社会の人々というのが、むしろそのリスクを社会化するシステムを維持するためのコスト負担を強いられて、いわば逆累進的な負の再分配という現象が局地的に起こっているというところに注目をしなければならない。

そういう形で被害者意識を持つ人々というのは、残念ながらこのリスクを社会的に分担し、みんなで連帯をするというような意識というのは持てない。それどころか、小泉政治のなかで「構造改革」というスローガンの下、一種の既得権と見えるような社会保障についても、改革という名の下に大なたを振るうということについても、被害者であるはずの人はこれを歓迎するという反応をとるわけである。去年の総選挙で、要するに都市で投票率が上がった。そして20代30代の若い層で投票率が上がった。そのことが自民党の大勝利の1つの背景にあったということは、以上のようなことで、リスクの社会化システムの機能不全という事情でかなり説明がつくのではないか。

さらにもっと困ったことに、私どものような政治学者は、資本主義の自由競争がもたらす不平等を是正するために政府・公共セクターというものが存在し、公共セクターが政策を実行することによって格差を是正することを当たり前のことだと思ってずうっと信じてきたが、そのことがなかなか理解してもらえないという時代に入ってしまった。つまり、逆に今のその社会保障もそうだが、公共セクターが仕事をすることによって不平等が存在し既得権が生まれるという感覚が、やはり中流・下流社会にかなり広がっているということになるのだろう。

例えば、社会保障だけではなくて、地方交付税の仕組みについても、これは地域的な格差を埋めるための政策だというように我々は説明してきたが、都会の人や企業が払った税金をそのまま地方に再分配するということになる、やはり都会の貧困層にとっては、まことに腹立たしい話だろう。そういう意味で、構造改革路線というのがいわゆる弱者層によって支持されたということについては、それなりに深い理由があると考えなければならぬのではないか。

しかしながら、言うまでもなく、小さな政府路線を徹底していけば、下層社会の人々というのは一層不幸になるわけであるし、さらに言えば中流社会にぶら下がっていた人がもっとも下の方に向かって移動していくということにもなりかねないわけである。現に地域間格差というのは、今、本当に広がっており、医療はもとより、例えば教育なんかもそうであり、地方に行くと学費が払えないから上の学校に行けないという人は現にどんどん生まれてきている。高校の先生なんかと話をしても、そういうこ

とをこもごも訴える話をよく聞く。

さらには、地方交付税がどんと減らされて、北海道なんていう貧乏自治体はもう高校を維持できない。そうすると、高校のリストラ・合併ということが今どんどん進んでおり、農村部のほうに行くと、もう中学を出た段階で自分の町には高校がない。したがって、遠くのほうへ行って下宿生活をしないと高校にも行けないというような状況が発生してきており、そういう教育の地域格差はさらに不平等を固定化するということになるのである。というわけで、やはりこれからの課題は、社会保障を中心としたリスクを社会化するシステムを再構築することが中流社会・下流社会にとっては必要であるということをはかして説得するかということになる。

2. 日本の現状と誤った処方箋

(1) リスクの普遍化

次に、日本の現状をどう見るかということであるが、この10年間の社会状況の比較を見ると、国民の生活の幸福を示す数字は軒並みダウンし、不幸を示す数字は軒並みアップしているということが分かる。生活保護受給者の増加とか、貯蓄なし世帯の大幅な増加とか、非正規社員の増加とか、自殺者というのはこの間、2000年代に入ってからほぼ毎年3万人台で推移している。このうちおよそ9,000人近い人が経済的動機による自殺、すなわち借金を苦にしたあるいは失業を苦にした自殺であるということである。

こういう現状を見るにつけ、日本の世の中というのはやはり極めて普通の人にとっては住みにくい社会になっているということは明らかである。この状況を私は「リスクの普遍化」と言っている。要するに、人間を保護してきたさまざまな仕組み、雇用の仕組み、地域経済の支援の仕組み、教育や医療の仕組みというものがどんどん今崩壊してきた。そのことによって人々のリスクは増えてきた。このことはもう言うまでもない。

また、この数年、利益の追求というか、経済的な自由競争というのが大いに奨励された結果、民間企業の利益追求というものがモラルハザードにつながっていく。つまり、金をもうけるためには何をやってもいいんだというモラルハザードがあちこちに発生する。そのことが人間の生命・財産というものの大きな脅威になっているわけで、例えばマンションの耐震強度偽装事件とか、粉飾決算とか、鉄道会社の大事故とか、あるいは保険会社の保険金不払いとか、いろいろな問題が次々と起こっている。

それから、自然災害とか環境リスクというものも今高まっている。同じ程度の災害が襲ってきても、特に田舎のほうは過疎と高齢化が進んでいる

から、危機管理能力が低下している。それから、従来、家族を単位として生活上のリスクを管理してきたわけであるが、高齢化、あるいは雇用の不安定化、あるいは子供を取り巻く環境の悪化、いろいろな要因によって生活にかかわるリスクが大きく高まっているということもできる。

例えば、犯罪の問題も、専門家に聞くと、犯罪件数そのものはそんなに増えていない。特に殺人等の凶悪犯罪の件数は増えていない。現に数字のうえで大きく増えているのは、高齢者の犯罪である。これはもう十中八九医療と介護の不備という社会経済的環境要因に由来するものだと言って差し支えないと思う。

であるから、短期的に利益を追求することで雇用のシステムが変わり、社会保障をどんどん削減していくということによって、長期的に見れば日本の社会というものが持続可能性をどんどん失っているという現状だろうと思う。こういう時代においては社会保障とか社会福祉というもののイメージをやはり切り換える必要がある。この点は、新自由主義的な政策を推進する人のイメージにおいては、社会の大半の人は自立して自己責任で生きていくべきであり、例外的な弱者に対してのみ福祉を適用するということになる。これはアメリカ型の社会イメージである。

しかしながら、私が言いたいのは、今、一見安定した生活をしている人も、つまり中流に属する人も大変な脆弱な生活環境にある、大きなリスクに遭遇する可能性を秘めているということである。例えば、不幸にして耐震偽装のマンションを買った人は、一夜にして何千万円という財産を失うわけである。あるいは、私は今48であるが、私どもの世代にとってみれば、親が認知症になる、あるいはその他の疾患で寝たきり、要介護状態になるなんていうリスクは極めて高いものであるし、子供がなかなか自立できない、引きこもりやニートになるなんていうリスクも決して他人事ではないということであり、みんなが脆弱性を抱えているという前提でリスクを社会化するという政策をきちんと打ち出していくことが必要である。

(2) リスクの受け止め方

潜在的にリスクがあるが、なぜそれが共通の政治的関心事にならないのかという問題であるが、まず、もちろん、六本木ヒルズに住めるような富裕層はリスクとは無縁である。必要とあらば何百万というお金をかけて最先端の医療を受けることもできる。そういえば、この間、「月刊現代」（講談社）という月刊誌を見てたら、東大病院で民間の医療機関と提携をして、会員権が600万円もするようなその医療機関の会員になった人はその最先

端の健診とか人間ドックを受けられるというサービスを始めるという記事を見て愕然とした。大学の法人化の余波というのがこういうところにも及んだのかと慨嘆した。いずれにしてもリスクと無縁の富裕層というのは、これはミニバブルの主演になってリスクのことなんかは関係ないということになるわけである。

中流社会・下流社会というのは、今のところリスクの執行猶予中ということになる。私なんかまさにそういう感じであり、今のところとりあえず親はまあ元気で何とかやっている。子供はまあ普通に学校に行っているという、そういう状況の人たちがいっぱいいる。だから、リスクの問題というのは、まだ今のところ他人事ということに思えるのかもしれない。また、そのリスクをひしひしとを感じる人というのは、リスクから自由な人というものに対して反感を持つ。例えば公務員なんていうのは、まさに雇用のリスクがゼロの人種なのでそういう意味で反発を受けるということになる。

では、これからの社会保障論議をどう進めるかということであるが、やはり理念としては、リスクを社会化することが国民の幸せにとって不可欠であるという理念をみんなで共有するということである。それを別の面から言えば、要するに、市場とか競争原理というものになじむ財となじまない財、価値というものを識別するということだろう。ホリエモンは、かつて金さえあれば何でも買えるということを公言したわけだが、これはやはり我々の理念ではないわけであり、例えば生命とか自由とか、そういう価値は経済的な力とは無関係に万人に平等に保障されるべきであるという前提でやはり物事を考えるべきだと思う。

この辺は、実は国民は決してそういった理念を捨てたわけではないということであり、まさに去年の総選挙の時期に内閣府自身が行った世論調査の結果を見ると、構造改革路線、すなわち、「現役世代の税・保険料の負担を増やさないために社会保障制度の現在の水準が下がってもやむを得ない」という、この新自由主義的構造改革路線に対する支持者は22%、つまり5分の1しかいないということになる。5分の1の人は、「負担が増えても社会保障を充実せよ」と言っているし、40数%の人は「負担が増えても社会保障の現状は維持せよ」と言っている。この2つを併せれば3分の2である。3分の2の人が、「負担が増えても社会保障の現状維持ないし充実を求める」という答えを選んでいるわけであり、そういう意味では、やはり民意というものがその選挙の結果にはストレートには現れているわけではないということを描き出すことができる。もっと言えば、こういった国民の問題意識とか価値観に沿った政策を提示できれば、それでこの支持を得ることはできるはずだということになるのだろう。

それから、OECDの統計を医療・介護に対する支出の割合を国別に比較して見ると、特に注目したいのはアメリカとスウェーデンであり、世界で最も小さな政府の国アメリカと、世界で最も大きな政府の国スウェーデンを比べてみれば、医療・介護に対する社会的支出の総額の割合自体はそれほど大きな違いはない。大体GDPの4分の1から3割ぐらいのお金を医療・介護に投入しているということである。これは考えてみれば当たり前のので、医療水準がほぼ同じで国民が長生きをしたいという価値観を持っているとすれば、おのずと社会的支出は同じ水準になるはずである。

問題は、公的支出の割合であり、スウェーデンは社会的支出をほぼすべて公的支出によって賄っている。つまり、税と社会保険料で医療と介護をカバーしているという状況である。これに対してアメリカは、公的支出の比重は小さい。かなりの部分を私的な支出で賄っている。つまり、個人個人が病院の窓口、薬局、介護施設、あるいは民間の保険会社等に支払うことによって社会的支出をカバーしているということになる。

これは何を意味するかといえば、やはり医療・介護など市場を通して商品として供給するという比重がアメリカの場合高いということであり、そうすると、おのずとお金のある人ほどよい医療を受けることができるという結果になるわけである。

というわけで、小さな政府にすれば国民が経済的に豊かになるとか可処分所得が増えるというのは、これはとんでもない錯覚であり、要するに、アメリカのように民間保険会社や直接医療機関への支払いという形で医療費を出すのか、それとも従来の日本やヨーロッパのように、税や社会保険料という形で政府を1回経由して医療費を負担するか、どちらがいいのかという、そういう議論をすべきなのである。

それからもう1つ、政策を具体的に議論し実現していくためのプロセスの問題であるが、ここはやはり小泉政治のさまざまな変化というものから教訓をくみ取る必要がある。つまり、透明性と公開性の確保が必要であり、要するに官僚と族議員と関係者による密室の論議というのでは、やはり一般世論はついてこないということははっきりしている。

それから、全体として財政事情というのは極めて厳しいという状況であるので、ある部分はやはり譲らなければいけない、効果的に譲るというポーズを示して、やはり世論の支持を得る。しかる後にきちんとしたその制度・政策を実現していくという、一步後退二歩前進というような戦術が必要になっていくであろう。

もう1つ、政策実現におけるその新しい味方づくりといおうか、仲間づくりといおうか、ネットワーキングというものが必要になってくるわけで

ある。たとえば医療の話で言えば、やはり開業医の先生方プラス大きな病院で大変な苦勞をしている医師、あるいはその他医療関連職といったさまざまな主体がいるわけであり、そうした多様な人々を結びつけて、医療というテーマに即して新しいネットワーキングというものをどうやって構築していくのかということが、この政治的影響力を高めるための重要なかぎになっていくのではないかと思っている。