

THE GLOBALIZATION & GOVERNANCE PROJECT, HOKKAIDO UNIVERSITY
WORKING PAPER SERIES

J-02

格差社会の現状と民意

北海道大学 山口 二郎

* この論考は『地域政策』（三重県職員研修センター）2008年夏季号No. 28
掲載原稿として用意されたものです。

格差社会の現状と民意

はじめに

戦後日本の政治学にとって、不平等はなじみのないテーマであった。もちろん、理念としての平等は民主主義にとって不可欠であり、平等を否定する議論はほとんど存在しなかった。しかし、社会経済的実態としての不平等に対する関心は、特に 1960 年代以降は低かったといえよう。

それについては、以下のような理由が考えられる。

第一は、自民党におけるいわゆる土建政治、田中＝竹下派政治が、保守政治ではありながら平等を追求した点である。平等の名実についてはあとで検討するが、平等という価値を追求する点において、日本政治には大きなコンセンサスが存在した。

第二は、「総中流社会」の残像が長い間存続した点である。バブル経済が崩壊した 1990 年以降、不平等や貧困は徐々に広がったが、90 年代を通して政府は積極的な景気対策を行い、格差拡大にはブレーキがかけられた。90 年代に様々な政党再編の議論もあったが、それらは豊かさを前提としたものであり、貧困対策や不平等の是正が政策争点になるという予感も存在しなかった。

第三は、社会科学において、村上泰亮の言う「新中間大衆」のパラダイムが、日本政治を説明する枠組みとして、大きな影響力を持っていた。村上の主張は、日本社会において、職業や階層、学歴による生活様式の違いが消滅し、均質的な中間大衆が出現したというものであった。これは、1980 年代の日本社会を説明する上で大きな力を持った。90 年代以降の日本社会の観察においても、この枠組みを超える議論は出されなかった。

21 世紀に入って、小泉政権が未曾有の人気を保ちながら構造改革路線を追求した。久々の長期政権となったこの政権をどう捉えるかと政治学者が思案しているうちに、経済社会の変化が急激に進んだというのが、私の感想である。従来の日本に存在していた各種のセーフティネットが崩壊し、個人がむき出しになって市場競争の荒波にさらされるようになった。そこから当然、格差や不平等も広がってくる。そして、政治学も久しぶりに不平等という問題に直面することとなる。

以下、本稿では戦後日本の平等を作り出した政治、行政の装置について分析した上で、小泉構造改革以後の平等に関する民意を紹介しながら、今後を展望してみたい。

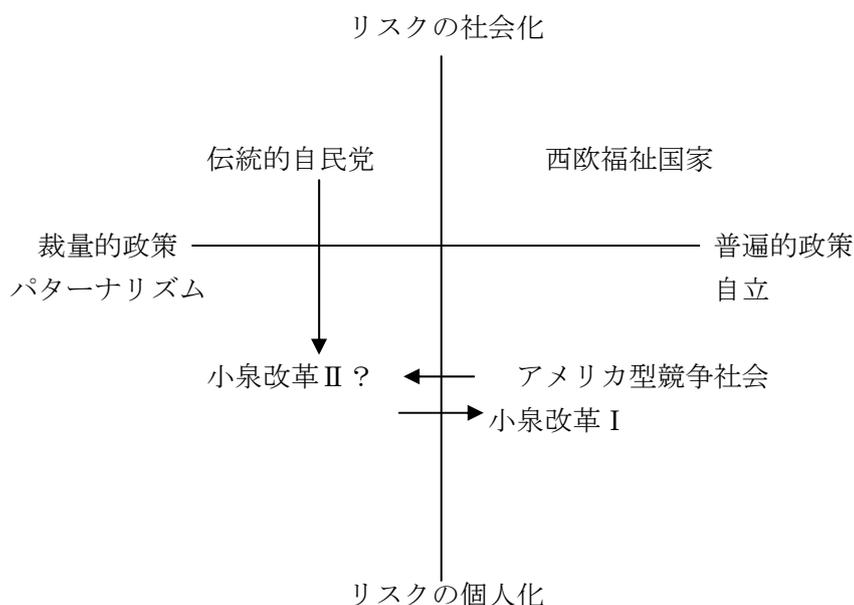
1 戦後日本における平等

まず、戦後日本の政治と行政が達成した平等の中身について、説明しておこう。図 1 は、戦後日本における再分配政策の特徴を捉えるモデルである¹。ここではリスクの社会化－個人化、裁量的政策－普遍的政策の二つの軸によって社会経済政策を類型化している。リスクの社会化、個人化とは、病気、失業、倒産など人間が生きていくうえでかなりの確率で遭遇する不幸や災難について、また子供の教育や老親の世話、就職、住宅の取得など誰しも同じように直面する課題について、個人で対応するのか、社会全体で危険を分散するの

¹ 詳しくは、山口二郎『戦後政治の崩壊』（岩波書店、2004 年）、92－101 ページを参照のこと。

かという対立である。リスクの個人化という理念に立てば、人は自分の生活にすべて責任を持つべきだということになる。この考え方からは、政府は個人の活動に干渉しないことが望ましいという政策理念が導き出される。そして、具体的には減税や規制緩和など小さな政府の路線がこの理念に基づく政策となる。先進国の中では、アメリカがこの考え方による社会経済システムを構築している。そこでは、成功した企業家は天文学的な数字の富を手に入れる一方、国民の二割近く、5千万人以上の人々が医療保険に加入できないという状況が放置されている。

図1 政策分類と政治勢力の位置付け



これに対してリスクの社会化という理念とは、先に挙げた困難や試練は、人間が等しく遭遇する可能性があるもので、特定の人だけに困難が集中することは望ましくないという考えに立つ。その種の問題は他人事ではないと考えるわけである。そして、みんなでコストを負担した上で、危険や災難を分散させるための制度を作るという発想につながっていく。あるいは、子育てや親の介護など人が共通して取り組まなければならない課題については、社会全体でその取り組みを容易にするための土台を作ろうという発想になる。具体的には、健康保険、公的年金、介護保険などの社会保障政策、無償の義務教育などの政策がリスクの社会化という発想に立つものである。先進国の中では、西ヨーロッパの国々がこの考え方で社会経済システムを構築している。

もう一つの軸、裁量と普遍という対立は、政府が社会、経済に関与する際の政策手段の特徴を捉えるための軸である。普遍的政策とは、政府の行動についてルール、基準が明確であるような政策である。サービス給付型の政策であれば、たとえば義務教育や公的年金のように、年齢、病状等の客観的な基準によって受給者資格者が定義され、同じような需要を持つ人には同じようなサービスが供給される。規制型の政策であれば、規制の根拠となるルールが明確であり、行政機関がスポーツの試合における審判のように公正、公平にルールを適用する。

これに対して裁量的政策とは、そのようなルールや基準が存在しない政策のことを意味する。サービス給付型の政策であれ、規制型の政策であれ、権限、財源を持つ官僚組織の裁量によって政策の中身が大きく左右されるような政策を裁量型の政策という。給付型の政策であれば、一定額の補助金をどの地域に配分するか、税の減免措置をどの業界に対して与えるかといったことが裁量的政策のテーマとなる。規制型の政策であれば、規制の根拠となる法律があいまいであって、具体的な規制はすべて通達や行政指導によって行われるようなものが、裁量的政策の典型である。

この二つの軸を組み合わせることによって、図1のような社会経済政策の類型化が可能となる。戦後日本の自民党政治は、リスクの社会化という理念を、裁量的政策という手段によって追求し、成功した社会民主主義と呼ばれる体制を構築したといえる。そこにおいては、政策による再分配は権利として普遍的、平等に提供されるのではなく、行政の裁量によって恩恵として配分される。また、ルールや基準が存在しないため、その配分の過程に政治家が介入し、圧力政治が横行する。その結果、結果としての平等化が、不公正や腐敗、非効率と表裏一体になってしまう。

もう1つの重要な特徴は、日本型システムにおいては、行政の庇護下にある会社や業界に個人が囲い込まれることで生活保障が実現していた点である。会社における終身雇用制、業界における談合体質、専業主婦を前提とした家族単位の税や社会保険の仕組み。これらはすべて、人や企業のあるべき姿が設定され、個人や企業はそれにしがう限りリスクから遮蔽されるという仕組みであった。そこにはコンフォームの体質が存在した。

2 改革の効果とリスク社会の到来

経済成長が鈍化し、財政赤字が累積すれば、政策的再分配はゼロサムゲームの様相を呈する。そうになると、不公正と癒着した平等化、再分配に対する、既得権を持たない市民の反発は強まる。小泉政権時代の改革への期待はこのような土壌で広がっていった。図中で小泉改革について2つの位置づけをしているのは、収益性、効率性という明確な基準によって政策を再編成してリスクの個人化を進めたという側面（Ⅰ）と、官僚による裁量的政策の声域が温存されたという側面（Ⅱ）の両方を捉えるためである。

いずれにせよ、小泉政治が腐敗や不公正と表裏一体になった再分配政策を攻撃する政治的キャンペーンを張った点は、構造改革の被害者が改革を進める政治指導者を支持したというパラドクスを説明する鍵となる。いわば、いびつな平等に対する倦怠こそ、構造改革への支持の原動力であった。そして、社会保障制度の縮小、地方に対する財政移転の縮小、公共事業の縮小など、歳出の中で大きな比重を占める項目で、実際にリストラが進められた。

ところが、小泉改革という名の市場主義の暴走が日本型システムの解体を進めた結果、人々の生活基盤が揺らぎ、格差の広がりに対する不安が高まる。日本の場合、保守政治は平等の中でも、特に空間的な平等を重視した。「国土の均衡ある発展」というスローガンは、その端的な表れである。したがって、平等化装置を解体する時に、まず地域的な不平等が顕在化するということもできる。公共事業と地方交付税の縮小は、たちまち非大都市圏の自治体の公共サービスと雇用を脅かすこととなった。また、流通の規制緩和や農業の市場開放も、それらの産業の比重が大きい農村部においてひととき大きな打撃をもたらした。

また、医療や介護のリストラも、そうしたサービスがそもそも市場によって提供されない過疎地において、最も破滅的な効果をもたらした。

小泉政権退陣後、民主党が構造改革への対抗という色彩を明確にし、「生活第一」というスローガンによって 2007 年の参議院選挙で圧勝したことも、格差、不平等問題に対する国民の不満の表れと解釈することができる。そこで、筆者自身が行った 2 つの世論調査を紹介しながら、民意の現状を見てみたい。

3 民意はどこに向かっているか

①国の形と平等

最初に紹介するのは、2006 年 1 月に行った世論調査である。これは、東京都と北海道で合計 1500 人を対象に、格差問題に関する意識を調べたものである。この調査の全容は、<http://www.global-g.jp/report200602/>で見ることができる。個々では、特に、地域間格差に関する項目を紹介する。

まず、地域間格差の現状について、東京でも北海道でも、「格差は大きく、広がっている」、「格差は大きいままである」を合わせると過半数で、特に北海道では 7 割に上る。これに対して、「格差はあるが狭まっている」、「格差はほとんどない」と答えたのは、北海道で 4 分の 1、東京で 4 割弱であった（表 1）。その上でこれからあるべき国の姿について、「経済性が見込める都市部に人を集中させる、経済効率を優先させた国」と「経済性が見込めない地方にも人が住めるよう整備する、経済効率にとられない国」のどちらを望むか尋ねてみた。すると、東京でも北海道でも 9 割近い人が「経済効率にとられない国」を望むと答えた（表 2）。北海道で大半の人がこの答えを選んだことは当然であるが、東京でもほぼ同じ結果が出たことは意外であった。

表 1 地域間格差の認識

A 東京都

問 地域格差に対する実感度	(SA)	
カテゴリ	件数	(全体)%
格差は大きく、広がっている	407	22.4
格差は大きいままである	615	34
格差はあるが、狭まっている	612	33.8
格差はほとんどない	98	5.4
無回答	80	4.4

B 北海道

問 地域格差に対する実感度	(SA)	
カテゴリ	件数	(全体)%
格差は大きく、広がっている	286	30.5
格差は大きいままである	377	40.3
格差はあるが、狭まっている	206	21.9
格差はほとんどない	47	5
無回答	21	2.3

表 2 望ましい日本の形

A 東京都

問 望ましい日本の形	(SA)	
カテゴリ	件数	(全体)%
経済効率を優先させた国	195	10.8
経済効率にとられない国	1568	86.5
無回答	49	2.7

B 北海道

問 望ましい日本の形	(SA)	
カテゴリ	件数	(全体)%
経済効率を優先させた国	105	11.2
経済効率にとられない国	817	87.2
無回答	15	1.6

さらに、地域的な平等を維持するための財政的再分配の仕組みに対する評価を尋ねた。選択肢は、現状維持、格差縮小を前提とした再分配の縮小、格差縮小の理念を前提とした地方の自助努力、格差縮小の理念の否定の4つである。地方の自助努力や格差縮小の否定を選んだのは、東京でも北海道でもほぼ同じ2割あまりであった(表3)。どちらの地域でも、格差縮小のための財政再分配を肯定する者が圧倒的多数で、北海道では現状維持を求める声が大きく、東京では再分配の程度をめぐる意見が割れているという状況である。

表3 地方への財政支援の評価

A 東京都

問 大都市圏が地方を支援することへの是非	(SA)	
カテゴリ	件数	(全体)%
格差解消のためにも、支援すべき	774	42.7
格差解消は必要だが、支援は縮小すべき	607	33.5
格差解消は必要だが、地方だけで解決すべき	322	17.8
格差はないので、支援は必要ない	53	2.9
無回答	55	3.1

B 北海道

問 大都市圏が地方を支援することへの是非	(SA)	
カテゴリ	件数	(全体)%
格差解消のためにも、支援すべき	488	52.1
格差解消は必要だが、支援は縮小すべき	211	22.5
格差解消は必要だが、地方だけで解決すべき	186	19.8
格差はないので、支援は必要ない	22	2.4
無回答	30	3.2

地方における行政サービスの過剰が各種のメディアで報じられて久しい。石原慎太郎東京都知事をはじめとして、大都市部の税金を農村部に再分配する仕組みを攻撃する政治家、評論家も多い。しかし、人々が依然として国土の均衡を支持していることは明らかである。

②社会経済モデルに関する選好

次に紹介するのは、2007年11月に行った全国世論調査である。これは、全国1500人を対象とした調査で、その全容は、<http://www.csdemocracy.com/opendata/200801.html>で見られる。以下、その要点を紹介したい。

i 構造改革に対する否定的評価

日本社会の現状を問う質問に対しては、表4に示すように「格差拡大」、「公共サービスの質の低下」という否定的な答えが圧倒的に多かった。さらに、「利益追求のために手段を選ばない」という答えが次いでいる。2000年代後半、史上最長の景気拡大といわれながら、経済活力の回復を選んだものはごくわずかであり、政治、行政の改革の成果を評価する者も少数であった。

表4 構造改革への評価

問 小泉、安倍政権が進めた改革の結果、日本の世の中はどのようになったと思いますか。	(MA)	
カテゴリ	件数	(全体)%
経済的な活力が高まり、豊かさを取り戻した	242	7.8
政治家や官僚の不透明な特権が是正された	727	23.6
税金の無駄遣いがなくなった	232	7.5
金儲けのためなら手段を選ばないという風潮が広まった	945	30.6
貧富の差や都市と地方の格差が広がった	2001	64.9
教育や福祉など公共サービスの質が低下した	1290	41.8
わからない・答えない	151	4.9

ii 将来の生活に対する大きな不安

個人の生活を軸として将来のイメージを問うたところ、表5に示すように、「不安」「やや不安」を合わせれば70%以上が将来に対して暗い展望を示している。これに対して、「安心」「やや安心」と答えたのは28%であった。政党支持との関連では、自民党支持層に楽観派が4割程度存在し、ひときわ目立った。これに対して民主支持層では悲観派が8割近くおり、楽観派は20%しかいないという点で、自民支持層と対照的である。生活の安定感を持つ層が自民党を支持していることがうかがわれる

表5 将来の生活イメージ

問 あなたは自分の老後や子どもの将来についてどのようなイメージを持っていますか。	(SA)	
カテゴリ	件数	(全体)%
豊かな生活を続けられ、安心	121	3.9
今の生活を維持できないかもしれないが、おおむね安心	737	23.9
今の生活を切り下げなければならず、やや不安	1296	42.0
生活はかなり厳しくなり、不安	898	29.1
わからない・答えない	31	1.0

iii 北欧型福祉社会モデルへの期待

望ましい社会モデルについて問うたところ、表6に示すとおり、「北欧のような福祉を重視した社会」が6割強で1位となり、「かつての日本のような社会」が3割強で2位となった。「アメリカのような競争社会」を選んだのは6%あまりであった。小泉政権以来の新自由主義改革にもかかわらず、アメリカモデルを支持する人はごくわずかである。政党支持との関連で見れば、アメリカモデルへの支持が極めて低いことは各党共通であり、自民党支持層では伝統回帰派が全体よりも10ポイント多く、民主、公明、共産支持層では福祉社会支持派が多い。こうした傾向は、iで紹介した構造改革への低い評価と合致する。

このように、国民は依然として平等に対する強い支持をもっている。この点は、今後の政策論議において重要な意味を持つ。

表6 あるべき社会経済システム

問 これからの日本のあるべき姿として、あなたのイメージに最も近いのはどれですか。	(SA)	
カテゴリ	件数	(全体)%
アメリカのような競争と効率を重視した社会	208	6.7
北欧のような福祉を重視した社会	1802	58.4
かつての日本のような終身雇用を重視した社会	970	31.5
わからない・答えない	104	3.4

4 平等復活の条件

最後に、これから平等という価値を復活させるために留意すべき点について、考えてみたい。国民の意識において、基調としての平等志向は、深い官僚不信、行政不信と表裏一体となっている。したがって、リスクの社会化を再建するために、行政の量的ではなく、質的改革が不可欠である。即ち、裁量行政からの決別、再分配におけるルール明確化、透明化が制度再設計において必要である。特に、裁量的補助金から制度化された一般財源への転換が、地方にとっては重要な課題となる。

第2は、財源面での合意形成である。財務省主導の歳出抑制路線が、社会保障や地域経営の現場で大きな弊害をもたらしていることは、もはや明らかである。しかし、財源調達についてはまだ合意は生まれていない。野党や市民が、政府が信用できないから増税には応じられないと言え、財務省はそれを逆手にとって、政府は常に信用できないので増税はできないから、もっと歳出を抑制しようとする主張する。この悪循環を打破するためには、やはり政党が財源面を含めた社会保障再生の構想を打ち出すしかない。この点は、これからの二大政党の対決の焦点となるべきである。