

# 社会変容と政策づくり

坪郷 實

早稲田大学社会科学部教授

## はじめに

今日、NPO法にみられるように、政策づくりや政策の実現に市民団体を初めとして多様な担い手がかかわるようになってきています。その中で、新たな動きとして出てきている「市民シンクタンク」について問題点を含めて若干整理できればと考えています。私も90年代になってから東京の生活者ネットのメンバーと議論したり、関連するプロジェクトに参加する機会があります。また地方自治体、特に市町村での最近の行政の実態についてヒアリングをする機会もあります。こうした機会に考えた問題について報告をしたいと思います。

### 筆者紹介

1948年 山口県に生まれる  
1972年 大阪市立大学法学部卒  
1978年 大阪市立大学大学院法学研究科後期博士課程単位取得退学。法学博士  
北九州大学法学部専任講師、助教授を経て、現在、早稲田大学社会科学部教授。  
専攻は比較政治、環境政治  
著書に『新しい社会運動と緑の党——福祉国家のゆらぎの中で』（1989 九州大学出版会）『統一ドイツのゆくえ』（1991 岩波新書）『比較・選挙政治』（共著 1998 ミネルヴァ書房）など多数

## 1 社会変容と複合的な担い手

最初に、社会変容の特徴について見ていきます。

### (1) グローバル化・個人化

70年代以降、社会の仕組み自体がかなり大きく変わってきていて、その中で市民活動、市民運動自体も大きく変わってきました。その点を政策づくりの担い手層の多様化や発想の転換ということから考えてみたいと思います。

第1に、情報化・サービス化というポイントがあります。

第2に、とりわけ90年代にはグローバル化が進行した（経済のグローバル化は90年代だけの議論ではなくもっと以前からあるといういろいろな議論があるわけですが）。社会変容との関係でいえばグローバル化あるいは地球一体化の中で国民国家の枠組みが揺らいでいます。

第3に、社会の中での個人の位置が大きく変わってきています。それは個人化と呼ばれている議論です。その中でフレキシブル・アイデンティティとかネットワーク型生活スタイルというような議論が出ています。フレキシブル・アイデンティティは、ある特定の集団への帰属ということよりも、むしろ個人を中心として、新たなネットワークが作られ、それに基づいてアイデンティティが形成されることを意味します。個人が多様

な組織や団体、グループに対して多様な関係を持つという、個人が多様な集団や組織を媒介するという形になっている。

今までは労働組合とか特定の集団に個人が一体化するという形で活動する例が多かったわけですが、むしろ個人を中心とする形になり、組織やグループと個人との関係が逆転をしてきています。組織と個人との位置関係が逆転をすることになると良い面ばかりではない。そういう多様な関係をみずから作っていける人はいいわけですが、それを作れない人にとっては拠りどころがない。ますます孤立化していく。その両方の側面が個人化の議論の中には含まれていると思います。

## (2) 「知の市民化」

さらに情報化・サービス化、あるいは高学歴化を背景にして、「知の市民化」という状況が出てきているように思います。研究者や専門家の位置がかなり変わってきた。とりわけ大学も、従来のような大学院を出て大学に就職するというようなタイプよりも、むしろ社会経験なり社会の中で色々な活動をしてきたメンバー、自治体の職員もいれば、外交官、あるいはNGO、NPOあるいは企業などで実践を経験したメンバーが研究者として登場してきている。また、大学の研究者も、自治体行政の具体的な実態や政治実践の現場を抜きには理論の構築ができなくなっている。私は政治学が専門ですが、政治学はこういう行政技術や政治実践の実態を見ながら理論化することをしないうまま今日まで来ている。今それをおくればせながらやり始めている段階なのかもわかりませんが、それは大学以外の研究者が登場することによって促されているのではないかと。

また、技術に関して、巨大技術の専門家ではなくて、技術と生活を媒介するような技術者あるいは専門家が必要とされている。これについてはまちづくりや地域の環境政策に関連して実践がある。その意味では実践型の研究者や専門家が出

てくるようになった。市民運動、市民活動の中でも専門性が高まり、あるいは高学歴化が進み、多様な背景を持ったメンバーが活躍している。このように研究者と専門家の新しい位置づけが重要なポイントの一つのように思われます。もちろん行政や政治の実態あるいは経済の実態を知るといことは、どのレベルでやればいいのかという問題もあります。中途半端なヒアリングをやる間違えて実態を見てしまう危険性もあります。

## (3) 高齢・少子化社会のコミュニケーション問題

次に、社会変容の中で高齢・少子化社会がよく言われるが、この中で家族問題、青少年問題が大きくクローズアップされてきている。これは、先に述べた組織と個人の変化ともかかわっている。特に青少年のレベルでの政治的社会的な時期というか、青年とか少年という言葉が使われる時期は時間的にも空間的にも過渡期の時期で、社会に具体的に出ていくまでの準備期間、過渡の期間という形で位置づけられてきたわけだが、高度の情報化社会の中ではそういう余地がむしろなくなっている。政治的社会的な場と、このような準備期間の時間が変容というより欠落をしている場合もしばしばある。

一つの事例を見てみると、学級崩壊などに見られるように、教員と子どもたちとの間の基本的なコミュニケーションをとること、あるいは子どもたちと信頼関係をつくるのが困難になっている。閉鎖的な世界を作ってきた学校や教員の問題もあります。

家族についても、家族の多様化、一人世帯の増大があり、また母親と子ども、父親と子どもという1人親の家族がふえています。そういう家族や青少年の問題をどう位置づけて議論をしていくのかということが重要なポイントになってきているのではないかと。こういう問題について今まで十分に議論できなかった点があるので、この点にも着目をしていきたいと考えているわけです。

最近の調査によると、社会意識の面では個人志向より社会志向が増大する方向に動いてはいるわけです。特に90年代に個人志向よりも社会志向が増大していくという傾向があるにもかかわらず、半面では個人化がどんどん進むことによって、基本的なコミュニケーション関係が家族にしる学校にしる成立しがたくなっているという問題があります。

#### (4) 複合的な担い手への注目

以上のような社会変容の中で複合的な担い手が注目されています。まず、世論調査を一つ見ておきますと、経済企画庁が委託してやった最近の調査では、「市民活動に何らかの形でかかわっている」というのが18%ぐらい。「現在はやって

いないけれども」というのが30%を超えており、地域の問題に個人がかかわる率がふえてきていると言えます。その中で先ほどのフレキシブル・アイデンティティの議論も含めて複合的な担い手が注目されている。

92年に当時の総評センターで、『市民自立の政治戦略』（朝日新聞社、1992年）という研究プロジェクトをやったときに作成した表に若干手を加えたものが表1です。いろいろなセクターや部門や領域の中で多様な動きが70年代半ば以降に広がってきています。複合的な担い手への注目が集まると同時に、社会的自助の部門にかなり注目が集まってきている。これとの関係で、労働組合や協同組合、コミュニティの部門が新たな展開ないしは再編が求められているという状

表1

具 体 例	セ ク タ ー		労働の性格と組織・運営原理
多国籍企業 企業  地方政府 中央政府  国際組織 国際レジーム	市場部門  ----- 政府部門	公式セクター	就業労働  ヒエラルヒー型組織 官僚制
コミュニティ組織  協同組合 農協・生協 ワーカーズ・コレクティブ 財団・基金  労働組合・労金・全労済など	コミュニティ部門  ----- 協同組合部門  ----- 労働組合部門	媒介セクター	非市場的・非就業的労働  ネットワーク型組織 への指向
福祉・環境・国際協力など のNPO・NGO 多様なボランティアグループ 社会的自助グループ  家族・隣人・友人関係	社会自助部門  ----- 自助部門	非公式セクター	自主労働 相互扶助  ネットワーク

況だと思えます。NPOについては、レスター・サラモンらの国際比較の中での定義があるが、これは調査をするための定義です。非政府性、非営利性、制度的な形式性、非党派性、自発性が挙げられています。NPOの議論の中でも非営利性に着目をする見方と、公益性にこだわる見方には、違いがあります。あるいは公共性という新たな問題設定をしたほうがいいのではないかという議論と、いろいろ出てきていると思えます。

### (5) NPOをどう位置づけるか

NPOをどう位置づけるかという問題については80年代から色々な議論が出てきています。1980年代に市民活動がかなり広範囲に広がってくる。この段階では経済企画庁の国民生活審議会では社会参加の視点から注目をしています。先の『市民自立の政治戦略』のプロジェクトのときには、80年代に広がってきた市民活動と、社会運動の中でも有力な位置を占めてきた労働組合がどのような提携の可能性があるのかという議論を若干しました。90年代に幾つかの動きが出てきているが、90年代を振り返ってみれば、内容的には市民運動と労働運動の連携問題はほとんど進まなかったということになるかも知れません。

表の中で労働組合部門をつくったのは、労働組合が地域の福祉や環境問題、まちづくりなどの問題の中でコミュニティや協同組合などと協力しながら社会的自助部門と言われる、現在ではNPOや市民活動と言われているグループの活動がある程度つなぐ役割は果たせないか。社会的自助部門を地域社会の中で支える役割を労働組合ができないか。あるいはもっと積極的に労働組合自身が地域での社会的活動を強化できないかという議論を考えたのですが、この点はうまくいっていないわけです。ただ、後で触れますように、労働者の自主福祉運動に関連して、労働組合が行政とNPOをつなぐような役割を果たす可能性

があるのではないかという議論は出てきていません。

NPO法の関連で今日はシーズ（市民活動を支える制度をつくる会）の松原さんに詳しく報告をいただきました。ここでは90年代の幾つかの動きを挙げて見ますと、一つは90年代前半に生活クラブなどの生協のほうから、環境生協をつくったり福祉生協をつくったりという形で、あるいはワーカーズ・コレクティブという生協のネットワークの中で新たな地域の問題に取り組むという動きが出てきました。それを市民セクターという新しい領域として位置づけていこうという構想が生協の実践の中から出てきます。

さらに長年市民活動に携わってきた須田春海さんが提起された市民機構・産業機構・政府機構という構想があります。また、企業フィランソピー活動も注目されますし、NIRAなどの調査で、政府セクター、市場セクターに対して、広い意味での市民セクターや市民活動を第3番目の領域として経済・社会のシステムの中に位置づけるという議論が90年代前半に出てきます。95年以降、阪神淡路大震災などが契機になってNPO法制定が具体化してきました。その中で労働組合の位置づけについては、NPOとして労働組合をとらえ直すという議論。あるいは労金、全労済、生協といった労働組合が自主福祉事業としてやってきた（生協は住宅生協などがそうですが）事業とNPOを連携するという議論。これは労金などが一定行ってきていて若干実践をしている部分があると思いますが、そういう議論も90年代にされています。

例えば、龍谷大学の石川両一氏は、労働組合が地域のNPOと協力をして福祉関係の情報の収集・提供、あるいはオンブズパーソンをつくり出すという共同事業が可能ではないか。労働組合が行政ともいろいろな話をしながら、活動拠点の確保が可能ではないか。あるいは労金などの福祉関係での事業が地域でかなり出てきていま

すので、事業型福祉の活動に労金などが金融センターとして機能を果たすというような位置づけの議論をしています。これは部分的にやっているようですが、なかなか広がらないままに今日まで来ているのではないかという印象です。

## 2 新しい経済・社会システムへの接近

### (1) 21世紀システムはどのように形成されるか

このようにNPOをどう位置づけるか、NPOを経済・社会システムの中に新たなセクターとして位置づけるという議論が出てきています。私たちの研究プロジェクトは「市民の選択と21世紀システム」という仮のタイトルで進めているわけですが、21世紀システムをどのように形成をしていくのかというときに、可能性としてはシーズの松原さんの議論では福祉国家に対して福祉社会というような議論が出てきましたが、福祉国家のオルタナティブとしての福祉社会、担い手の多様性を前提にした福祉ミックスというような議論があります。あるいは近年は市場万能主義に対するオルタナティブということで、より具体的に金子勝さんたちが最近提案をされているものもあります（「世界」1999年1月号参照）。

オルタナティブをたて、21世紀システムを新たに構築をしていくときには、この市民セクター、NPOをどう基本的に位置づけていくのかということが焦点になるかと思いますが、それは具体的には政策づくりや法制度設計、政策評価という政策をめぐる一連のプロセスの中で実現をされていくわけです。NPO法という法人格の取得をより容易にすることとさらに促進のための税制の問題がありますが、そういう新たな制度をつくることによって、今の経済・社会システムをつくり変えていく。「21世紀システム」にとっては個別具体的にそういう新たな法や制度を設計

をしていくことが非常に重視されるのではないか。従って、現在の経済・社会システムが抱えている政策の軸を立てながら、それぞれの個別の領域でどういう法制度の設計を新たにすればいいのかという発想でやるのか、既存の福祉国家や市場万能主義に関する議論への対抗として議論を整理をするのかというのは少し手法が違うのかなという気がしています。あるいはこの両者を組み合わせることも、必要なのかも知れません。

### (2) 公共性問題

もう一つは、NPOを位置づけていくときに、非営利、公益性という議論よりも、公共政策やコミュニティとの関連でこれを位置づけていくことが必要だと思います。コミュニティというと既存のものとしては、町内会、自治会、あるいは社協等が思い浮かび、中身からいうと気が滅入る話になるんですが、いずれにしろ何らかの形でのコミュニティ形成がその地域で基礎にならなければ、福祉や環境、まちづくり等の課題を解決をしていく手がかりがないわけです。

政府というのはそもそも、コミュニティが形成され、個人ではできない共通の政策として必要なものをやるということで形成をされるわけです。政府の失敗もあれば市場の失敗もあるということで第3のセクターである市民セクターや市民活動、NPOが、政府や市場とは違った発想で何ができるのかという位置づけをしていくことになると思うんです。その中でNPOや市民活動を手がかりにして自発的にコミュニティをどう再形成をしていくのかということが重要ではないか。一般的に地方政府と市場セクターとNPOや市民セクターといっても、地域においても非常に多様な組み合わせ、あるいはミックスが必要になってきますから、そういう地域での最適ミックスを発想することになります。この点は分権の仕組みがどれだけ具体的に制度的に進んでいくのかという問題ともかかわります。むしろ自治体のほうが分権

へ向けて積極的に自主的な動きをしていくことが一番重要になってきている局面なのかなと思います。

### ③ 「市民シンクタンク」誕生の意味と可能性

こうした新しい経済、社会システムは、具体的な政策づくりの中で姿を現わしてきます。次に、市民の側から地域における政策づくり、あるいは議員立法と結びついた形での市民立法というような新たな政策づくりのメカニズムをどのようにつくっていくのかという観点から、90年代に出てきている市民シンクタンクの問題について見ておきたいと思います。ここでは「市民がつくる政策調査会」のことを若干話をしたいと思います。

最近の動きを見ておきますと、まず生活クラブ生協がワーカーズ・コレクティブという形で新たな働き口をつくり、さらに代理人運動、あるいは生活者ネットワークという形で地方議員のグループを拡大してきました。彼女ら地方議員は直接請求や条例づくり、あるいは地域での政策づくりなどにかかわってきました。このような地域の市民活動の拡がりの中から市民活動支援のための東京ランポ（1994年）が生まれています。これは最近では地域でのまちづくりの課題にいろんな形で取り組んでいる団体です。次に草の根市民基金は、地域のNPOが直面している資金問題に対してできたものです。生活クラブの会員から積立て基金を募集して、利子等を補助金にあてています。東京労金も協力しています。毎年の補助金として出される資金自体が200万円の単位ですからそれほど大きくはないのですが、30万とか50万円の単位で活動の立ち上げのための資金、事務所を借りるための資金や活動費の一部助成をする、あるいは人件費の一部助成をしています。さらに市民セクター政策機構や市民シンク

クひと・まち社が政策づくりの団体としてありますが、できてからまだ数年ですのでこれからです。地域での市民活動の中で市民シンクタンク、市民からの政策づくりの回路をつくろうという動きが出てきました。

市民シンクタンクの流れは、1980年にできた情報公開法を求める市民運動などが非常に早い段階でできていて、そこが一つの出发点としてあるわけです。そして、先ほどのシーズ（1994年設立）は、法案づくりや法案実現のためのロビーイングをやるといような新しいタイプのシンクタンクが出てきています。

次に「市民がつくる政策調査会」について若干紹介をしたいと思います。これは97年にできたものですが、発端は民主党の菅直人さんが「市民政策調査会」の設置をよびかけたことにあります。市民団体、生協や生活者ネット、ネットワーク運動などが協力してかかわっています。独立した市民シンクタンクですが団体・個人などの寄付によって支えられています。

その活動の柱は特徴的に三つあります。一つは市民政策円卓会議という手法をとっていることです。これは市民の提起を受けて、まず情報を政策調査会が集める。その情報を集めた上で、その問題がどういう問題なのかを専門家も含めていろいろ調べてみて、その問題を解決するためにはどういう手法が必要なのかを議論する。その次に、市民からの問題提起を受けて、担当の省庁やあるいは自治体に関係していれば自治体の代表を呼んで、同じテーブルで話し合う場を設定をしています。それが円卓会議ということで、議員もコーディネーターとして参加し、問題を抱えている市民と省庁・自治体の一つのテーブルで議論をする。これは1回だけではなくて、何回も問題解決に向けて会合を重ねる。例えば、杉並区のゴミ中継所の近所に住んでいる人たちが化学物質過敏症の調査をやったところ症状値が非常に高く出ていて、ゴミの中継所と関係があるので

はないかということでいろいろ議論をしているわけですね。あるいは最重度の知的障害者の施設入所をめぐる問題。障害者・高齢者の移送サービスを今の状態でやろうとすると、運輸省など省庁の関係で法制度上いわゆる白タクになる。それを法制度も含めて市民グループがサービス提供するにはどういう仕組みをつくれればいいのかという議論を取り上げてやっているようです。あるいは女性の事業を支援する市民バンクをつくる。既存の制度も含めてこの可能性をいろいろ探っていくことをやはり省庁と議論しながら進めているようです。さしあたっては議員は民主党関係の若手議員がかかっています。市民、議員、省庁・自治体という行政、この3者を結ぶ枠組みをつくって、この場の中で独自に調査活動をした上で政策づくりをやろうという手法を試みています。

さらにもう二つの軸があって、市民政策プロジェクトと市民政策提案フォーラムという事業を進めています。例えば、医療改革や成年後見制度の検討、自治体議会改革、自動車・道路関連税制などについての報告書の作成を現在のところ行っています。

また、「介護の社会化を進める一万人委員会」の活動も注目されます。さらに、NPO法ができる前後ぐらいから、NPOのサポートセンターが地域レベルででき始めています。例えば北海道で既に活動をしています。

このように市民シンクタンクという、これまでの市民活動の中でさらに政策づくりを具体的に進める仕組みをいろんな回路を通じてつくろうという動きが90年代、特に後半に広がってきています。ただ、これも財源の問題があって、「市民がつくる政策調査会」の場合も団体等が寄付を出していることが活動の支えになっているわけです。あるいはまちづくりに取り組んでいる団体では、財団などからの一定のプロジェクトを引き受けることによってやれる。やはり資金の流れがある程度保障されないと、なかなか政策づくりとしても

うまくいかないということで、資金の流れをどうするのかという問題がこの中からも出てきているかと思います。

すでに触れたように、市民シンクタンク型の政策づくりでは情報公開法が一つの先例になっていますが、政策課題について制度化のための具体的な法案を一つの基本的モデルとしてつくる。今日松原さんが言われたように、それぞれの地域でニーズがあるならば、そういう法案のモデルがあれば、各地域にドッと広がっていく。情報公開法については国のレベルではまだこれからですが、自治体のレベルでは情報公開条例という形で広がっているわけです。その場合もモデル法案を誰が作るのかということが問題になりますが、具体的に法案化されればそれをモデルにして、地域に合うように若干アレンジしながらいろんな形で地域に広がる。各地域や自治体には、これを担う主体がある程度、形成されていると思います。市民のニーズがある政策をどうつくっていくのかというのが市民シンクタンクにとっては一番重要なポイントになると思います。

## 4 むすびに

### (1) 政策提案型NPO

最後に、今までの議論の中で出てきた幾つの特徴と問題点を確認しておきたいと思います。一つは、90年代に本格的な意味での政策提案型NPOが出てきた。しかし、これは専従スタッフなどの問題も含めてまだ財源の問題がある。専従で政策づくりを具体的にやるスタッフはそれほどまだふえていない状況かと思っています。ただ、そういうNPOがかなり旗上げをしてきた。これをさらに拡大していくということでは、財源の問題をどう保障するのかということがあるかと思っています。

さらに社会サービスをみずから担うNPO、福

祉の領域は特にそうですが、これが地域に90年代にもかなり広がったということはNPO法を必要とする団体がかなりふえたということで、ニーズがあったということではないかと思えます。

## (2) 政党、労働組合及び行政とNPO

NPOのこれからの問題としては、政党や労働組合、行政、企業とのそれぞれの関係や提携問題をどう議論していくのかということになるかと思えます。とりわけ市民シンクタンクという政策づくりの面からいうと、政党が政党助成金を使って自ら本格的なシンクタンクをつくるのが可能ですが、それを各政党ともなかなかやらない。政党が独自にシンクタンクをつくるのが一つの選択肢でしょうが、他方政党が、市民シンクタンクと提携関係を持つという方式も考えられる。先の「市民がつくる政策調査会」は、市民の側からの政策づくりのためのネットワークづくりです。

労働組合との関係では、地域において労働組合はある程度社会的な影響力を持ち、あるいは行政との関係などは一定のものをつくってきているわけです。そういう地域における労働組合の資源を生かして、NPOを支援するというだけでなく、労働組合もNPOの一つだという発想で、地域で社会的な活動をもっと積極的にできるような仕組みがどうやったらできるのかということが問題になるかと思えます。

行政とNPOとの関係も、今は厚生省の介護保険の関係でも行政のほうがまさしくNPOを求めているわけです。行政は、行政からの位置づけでNPOを有効活用しようとしています。これに対して、NPO側が社会サービスをみずから担うという形で広がってきているわけですが、NPOが不断にみずからの自立した活動ということをチェックをしていかなければ、かなり変質してしまう。行政によって変質させられるという局面もこれから問題になってくるかと思えます。また、逆に介護保険制度がどういう形で入るのかにもよるので

しょうが、既存の地域での社会福祉協議会などはかなり大きく変わってくるのではないかと。これまでは社会福祉協議会はぬくぬくとできたが、介護保険制度によってNPOなども含めていろんな競争相手が出てくるわけですから、地域の既存コミュニティの構造自体も変わる契機になっていくのではないかと。

企業についてはフィランソロピー活動がありますが、企業とNPOについてはどういう形になるのかはまだわからない部分があります。

## (3) NPOのインフラ整備

NPOのインフラ整備という問題では、今日松原さんに報告していただいたようにNPOの法人化と次の課題として優遇税制問題があります。さらに、市民が自立した上での行政による「自助への援助」という発想で地域でのNPOや市民活動を支える新たな仕組みができないか、財団や市民独自の基金などの財源の仕組みが作れないかという問題があります。もちろんこれは郵便局のボランティア基金のような寄付をどうやって効率的に集めるのかという問題もあります。

従って、さらには市民活動の促進と助成のための二重のシステムを地域で構築をするという発想も必要です。NPOのための経営ノウハウや情報交換の場、資金の助成などのネットワークを作るために、NPOが独自にNPOをサポートするセンターやシステムをつくる。さらにそれと重なるような形で、あるいは並立するような形で自治体がサポートセンターをつくる。この両方が併存するという形での市民活動の促進と助成の二重のシステムが重要だと思います。

(つばごう みのる)

これは99年1月30日に開催された第5回研究会  
における報告のまとめである



# 日本経済の現状と未来

金子 勝

法政大学経済学部教授

本日、私がお報告するテーマは「日本経済の現状と未来」ですが、少し範囲を拡げてお話させていただきます。と思っています。

## 1 国際通貨制度のゆくえ

### (1) 金融自由化とバブルの波動：そのメカニズム

金融自由化とともにバブルの波動が生ずるのは、まず国際短期資金が、その国の経済パフォーマンスが若干よくなると一挙に入ってきて、その結果、資産価格が上がって、資産効果で消費がふえるためです。たとえば韓国では92年から株式所有などに関して外資の自由化が行われ、タイでは金融自由化が90年から始まり、93年でオフショア市場の開設に行き着ききっかけは金融自由化です。さらに、それが通貨危機に波及するときには、基本的に貿易収支の赤字がひどくなってきて、それを埋める形で短期資金でファイナンスす

る形になったときです。ドルペッグ制があるため、これに投機的アタックが加わる。韓国の場合は少し違うが、似た連鎖をするわけです。そういう状況の中で対外準備がないと、瞬間に流動性の危機にはまってしまう。タイのケースだとわずか数週間で外貨準備の6割近くに当たる額の短期資金が一挙に出ていくということが起きた。そうした規模のアタックに対しては一国の政策ではとてももちこたえられない。そうであるとすれば、国民国家を超えるレベルにおいてセーフティーネットの張り替え、つまりアジア通貨基金をはじめとする制度改革がどうしても必要になってきます。

こうした問題の起源を辿ってゆけば、ドルと金のリンケージをなくして以降、アメリカが貿易赤字を膨張させ続けたことにあることがわかる。もちろん基軸通貨国がオープンにして貿易赤字になること自身は、国際的に資金の流動性を供給するためにある程度は容認される。ところが、そうした政策が長く続かないのは、やがて貿易赤字が累積してくるとそれをファイナンスするために基軸通貨国が債務国に転落してくるからです。イギリスのポンドもそうでした。そして今やアメリカはGDPの20%近い約1兆4千億ドルという世界の債務国に転落している。それでもなお基軸通貨であり続けることは昔だったら無理でした。今の時代が大恐慌と違うのは、戦争の学習効果が働いていることです。

アメリカが世界中に金融自由化を強制して、ドルの環流の仕組みを作って基軸通貨国の地位にとどまろうとする。それが世界中の金融市場を不

### 筆者紹介

1952年 東京に生まれる  
1975年 東京大学経済学部経済学科卒  
1980年 東京大学大学院経済学研究科博士課程修了  
茨城大学人文学部助教授を経て、現在、法政大学経済学部教授  
専攻は財政学、地方財政論、制度の経済学  
著書に『市場と制度の政治経済学』（1997 東京大学出版会）『地方に税源を』（共編著 1998 東洋経済新報社）『反経済学』（1999 新書館）等多数

安定にする。ところがアメリカは自ら作り出した為替の不安定や株価の不安定を利用して、さらに途上国まで巻き込んで金融自由化を強制することによって、そこでマネーゲームでまたもうけていく。各国はますますドルを使わざるを得なくなるし、ドルに振り回される。もうけるのはアメリカだけというパターンが生まれ、これで覇権国の地位を維持しようとしているわけです。これはマル経の学者が強調していたドルの信認がすぐ落ちるといふ話とは違って、むしろもっと深みにはまる方向でアメリカは生き延びようとしている。それがまたいろんな形で欠陥をもたらすという認識は私を持っています。

## (2) 国際通貨制度におけるアメリカのモラル・ハザード

### ▶二つのシナリオ

国際通貨制度が立ち直るシナリオと立ち直らないシナリオの両方がある、どっちの可能性が高いかと言えない状況だと思います。今アメリカは、株高で急速に膨張している401Kなどを含めて、「ポピュラー・キャピタリズムの暴走」とでも言うべき段階になっている。すべての人が株高の利益を享受しながら消費を喚起しているが、99年に入って貯蓄率は完全にマイナスになっている。これは明らかにバブルです。ところが、日本では90年にバブルがはじけて、ずっと利下げで経済をもたせているわけで、その結果ついに短期金利はゼロになってしまった。

ところがアメリカは、海外から資金を集める一方で何かあったときに利下げをするという選択しかない。アメリカ金融当局も日本のバブルを研究しているから、ちょっとインフレ気味になっても利上げをするぞ、するぞという観測は流しても利上げは一度もしていない。なるだけ利上げは避け、利下げはする。しばらくは株式市場がショックに陥るたびに利下げをしてもたせていくしかない。今はまだアメリカと他国の間に金利差がある

が、金利差が縮まってきたときに非常に危ない。ユーロが機動的に金利をアメリカに合わせて落としていくかどうかは非常に微妙だし、ヨーロッパ中央銀行制度はドイツ方式をとっているのだから、金利政策としては機動性に欠けていると思う。

他方、日本は、バブルのときもそうでしたが、アメリカとの金利差を保持することで金融政策の手足を縛られきた。そのため、短期金利ゼロに近づくにつれて、日銀の国債引き受けの議論が出てきました。実はそれは国内の景気対策であるとともに、アメリカに行っているお金が戻ってこないようにするためには、調整インフレ政策をとって実質金利を下げ続けなければ、たえず金利差を保つことができないという危ない側面をもっているからです。ともあれそのきっかけはいろいろあります。金利差が微妙に縮まってきたときには不安定な兆候があらわれるでしょう。

たとえば、中国は完全にバブルがはじけていて、地域研究者の中では今年末から来年ぐらいに破綻するのではないかという声やささやき出されている。幸か不幸か、市場経済といっても社会主義なので統制でバブル破綻が表面化するのを抑えており、外貨準備がまだあるのもっている状況です。また、ブラジルは通貨のレアルが半分に減価している。それによって再びインフレが始まるとか、あるいは周辺諸国が飢餓輸出で打撃を受け、今後、連鎖の波及がある可能性も指摘されています。

### ▶最悪のシナリオ

東大の経済史専攻の伊藤正直さんが「エコノミスト」で書かれているのを読むと、日本政府は今、不良債権処理に関して戦前とほとんど同じプログラムをとっています。当時も不良債権に公的資金を入れたし、土地証券化の法律も決め、日銀検査部が設置されて銀行に対して大蔵省が厳しい集中検査をして、合併を進めたり、昭和銀行という受け皿バンクをつくったり、破綻したと

きに猛烈な景気対策をやっています。そして、ついに日銀が国債引き受けを行った。景気が本格的に回復し始めたのは1937-38年ですから、それは満州事変が契機です。アメリカのニューディールも十分に効かず、結局1941年太平洋戦争で本格的に回復したわけです。そういうふうを考えていくと、現在は昭和大恐慌と似通った危険な兆候が感じられる局面と言える。

では一番悪いシナリオは何か。日本がグローバル・スタンダードを追っかけ、ようやくそれに到達したときに、当のグローバル・スタンダードが崩れるというのが最悪のシナリオです。「エコノミスト」がしばしば「ビッグバンは平成の金解禁だ」という見出しを掲げるのは、実はそのことを指しているのだと思います。

2001年には歴史の不思議な符合があって、グローバル・スタンダードとしてのドルに対抗して、ユーロが本格的に通貨として立ち上がる年です。ちょうど同じ頃に日本が本格的にビッグバンを迎え、ペイオフが始まる。日本の金利政策は麻痺に近いような状況になっている中で、体力のないままにビッグバンに突っ込むことになるだろう。その下で、ユーロと日本の金利とアメリカの金利との間の金利差が非常に縮まったり、幾つかの新興工業国の破綻があると、最悪のシナリオを辿る確率は10~20%ぐらいある。

### (3) 協調的な世界秩序

#### ▶ グローバル戦略の欠如

ところが、日本政府は本格的にそういう危機管理に関するグローバル戦略を持っていない。それがまた一層不安をかき立てる要素になっている。アジア通貨基金構想、いわゆる「新宮沢構想」の300億ドル、もつかみ金のようにしてアジアにばらまくことではなくて、危機管理のための資金として目的を明示し、かつ使うルールを明らかにしてゆく必要がある。そうでないと、開発独裁をただ支援するだけに終わり、かつ国内の選挙区への

公共事業のバラマキと同じような単なる利益誘導政治になりかねません。

一方、石原慎太郎氏は、陰謀だと思いますが、「大東亜共円圏」を主張している。我々は、非常に微妙な問題をはらんだ過去の歴史を持ちながら、それを乗り越えていく新しい冒険をしなければいけない地点に立たされているのだと思います。そのときに昔のブロック経済下の戦争のことを挙げて後ろ向きに対応するのではなくて、過去を乗り越えつつ、積極的にどのように提起してゆくのかという問題に直面しています。

#### ▶ 最善のシナリオ

では最善のシナリオは何かといえば、アメリカ、EU、日本の三極通貨を相互に持ち合う状況ができることです。つまり日本はユーロとドルと円を均等に持っている状態、アメリカも、ヨーロッパもそうだという状況でもできない限り、国際通貨問題の話し合いによる解決は非常に難しいということです。こういう方向に向かうには紆余曲折があると思うが、可能性がないわけではありません。

最悪のシナリオと最善のシナリオの間には無数のバリエーションがありえます。しかもそのどのシナリオに向かうかは非常にわかりにくい状況になっています。覇権国の通貨の実体が崩れるという意味では歴史は似たことを繰り返しているが、当時と何が同じで何が違うのかをしっかりと見きわめる必要があります。たとえば金融の技術があまりに発達して情報革新があるところで、昔のようなパターンでものを考えることはほとんど不可能なわけだから、どういうことが新しく、何をしなければいけないのかということを考えなければいけない。そうでないと、思いつきで制度改革をやっても、すぐに穴が出てきてしまいます。

## 2 不況の構造的性格

では、こういう国際的な環境の中で、我々が直面している国内の問題とは一体何なんだろうか。まず「経済戦略会議」も含めて主流派経済学の人たちの不況に対する認識が基本的に間違っているというところから出発する必要がある。

現在はいろんな意味で歴史的な転換点に立たされています。実体経済の性格が、過去の不況と非常に違ってきている。これまでの日本経済はV字型で立ち直ってきた。公共投資の呼び水をやれば何とか立ち上がった。しかし今回は巨額の公共投資を繰り返したにもかかわらずそうになっていない。その理由は、今次不況がこれまでの不況とは違った性格を持っているからと考えるのが自然です。

従来と異なる性格として3点ほど指摘できる。第1に、国際的な金融システム不安は、すぐに安定的なルールができそうにない状況にあります。たとえば中国元が切り下げられたり（今円安で120円前後ですが）、円がまた大きく振れたりすると、アジア諸国も飢餓輸出的にアメリカ市場に殺到しているの、日本製品とアジア製品とのバッティングが始まる。そもそもアジア諸国はこの間の引き締め政策で内需が非常に不足しているので、日本からの対アジア諸国向け輸出が伸びる状況にはない。逆に輸入が減っているので貿易黒字が日本は累積してしまうという状況にある。そうすると簡単に輸出の増大で生産が増加するという、これまで行ってきた不況脱出のパターンはなかなか起きにくい。もう一つ、国内的な金融システム不安は、ストックの不況ですから、フローの不況とは違った意味で克服するのに相当時間がかかる。約7兆5千億円の公的資金を使ってゼネコンに対する徳政令をしいて、貸し渋りの穴埋めをするだけでは、不良債権問題の処理は本格

的に進まないでしょう。そういう意味ではストックの不況を克服するのは依然として難しいのではないかと。

2番目は、85年の円高不況の時点で、もうキャッチアップ型の産業構造の調整は終わったのだという認識が必要ではないかと思います。10年以上も前に、ある意味で成熟社会に入ったという状況認識です。円高になっても、企業が内部努力でME化などの技術革新を進めたりして輸出を伸ばして乗り切ってゆくというパターンが、85年以降もう通用しなくなった。この時点で産業の空洞化が始まり、結局、国内的にはバブルで不況を乗り切る以外になかったという事実は重い。今後は、低成長社会でかつ成熟した社会、とりわけ高齢化が進んでいくときに高齢者のニーズをどうやって解決するかという政策課題にシフトしていかなければいけない。ところが、まだ高度成長を夢見て公共事業をやり続けている。それが財政赤字を一層拡大させて、年金制度に不安を引き起こしている。既得権にしばられた誤った政策によって、本来やらなければいけない産業構造の調整政策をできなくしている。

第3点に、雇用のリストラや社会保障制度の動揺がデフレ・スパイラルをつくり出している点です。雇用が脅かされ、年金の将来所得が不安となれば消費が停滞するのは当然で、これがまたデフレを増幅するという悪循環を招いている。

## 3 制度設計の戦略的思考

### (1) 三つの関心

こういう中で私は今3つの制度設計が重要だと考えています。1つはアジアレベルでどういうセーフティネットを張っていくか。最善の協調的なシナリオに向かってどうするか。2つめは、産業構造の調整力の限界に対してどうやって

新しい構造の受け皿をつくり出すか。3つめは、年金や介護あるいは分権化についてどのようなシステムを作るのか。

これらをさらに進めてゆけば21世紀の新しい国家や社会ヴィジョンを提起しなければいけなくなります。それについて、『世界』（99年3月号）の論文「協力社会の年金を創る」の中で神野直彦さんが言い始めた「三つの政府」が一つの回答です。具体的には、社会保障基金政府を独立させるとともに、分権化して地方政府を独立させる。つまり権力を分散させながら、透明性を高めていくという戦略です。こういう戦略を政府の行政改革に対抗する国家ヴィジョンとして提起していく必要があります。詳しくはこの研究会で神野さんがご報告されると思います。

## （2）セーフティーネットとは何か

この3つの制度設計の戦略的思考のもとになるセーフティーネットという考え方をもう一度整理してみたいと思います。

ご存じのとおり、セーフティーネットという言葉は、サーカスの綱渡りに由来しています。セーフティーネットがなくなると、怖くてアクロバットができない。ネットを張れば思い切ったことができる。

最近「新古典派にもセーフティーネット論はある」と言う人が出てきましたので、なんでセーフティーネットを必要とするのか、その根拠を明らかにしろと私は言っています。新古典派理論の枠内では、政府が介入する論理は、「市場の失敗」か外部不経済か、ある種の公共財の理論につながるような議論しかない。私は出発点になる本源的生産要素（土地や労働や貨幣）にそもそも市場化の限界があるんだという議論を展開しています。それは、新古典派のテキストが冒頭から、間違っている、と言っているのと同じことになる。新古典派は資源の稀少性から出発する。ライオネル・ロビンズ以降は、稀少な本源的生産要素とい

う資源を市場メカニズムが最も有効に配分してくれ、そういう資源の配分の効率性を学ぶのが実は経済学だというのが、ほとんどのテキストの冒頭の書き出しなんです。私は、教科書が最初から間違っていると主張していることになります。

他方で、「経済戦略会議」のように、我々の議論を見て、セーフティーネット論を盗み出しています。しかしこれは一つ間違えるとサミュエルソンなどの60年代の新古典派総合と同じ使い分け論になる。新古典派総合では、好況のときは新古典派でいい、不況になったらケインズ政策をやればいいという御都合主義的な話になる。それとまったく同じようにして、困った時だけに備えてセーフティーネットを整えて、後は市場に任せればいい、という使い分け議論となります。しかし、今の不況を見ればわかるように、「協力の領域」が損なわれると、「市場競争の領域」も危うくなるという、表裏一体性を持っています。

もう一つは、市場のパニックを防ぐ制度は、狭い意味でのセーフティーネットに限定されず、しだいに重装備になるので、なるだけスリム化せよという議論です。しかしセーフティーネットの有効性は公共性に依存します。その公共性は歴史的に変化します。それゆえそれは市場や社会が変化すると有効性を失います。一般的に規制が重くなるわけではありません。セーフティーネットのもつ歴史依存性です。それを無視して、部分的に規制を外していっても規制緩和はうまくいかなくて、逆にセーフティーネットに穴があいてしまい、逆機能を果たすケースが出てきます。ここに難しさがあります。

## （3）セーフティーネットの歴史性と張り替え

セーフティーネットの歴史性という点については、もう少し補足する必要があります。主流派経済学は常にトレードオフという議論に流し込んで、この歴史性の問題を見ないからです。効率性と公平性のトレードオフ論と同様に、セーフ

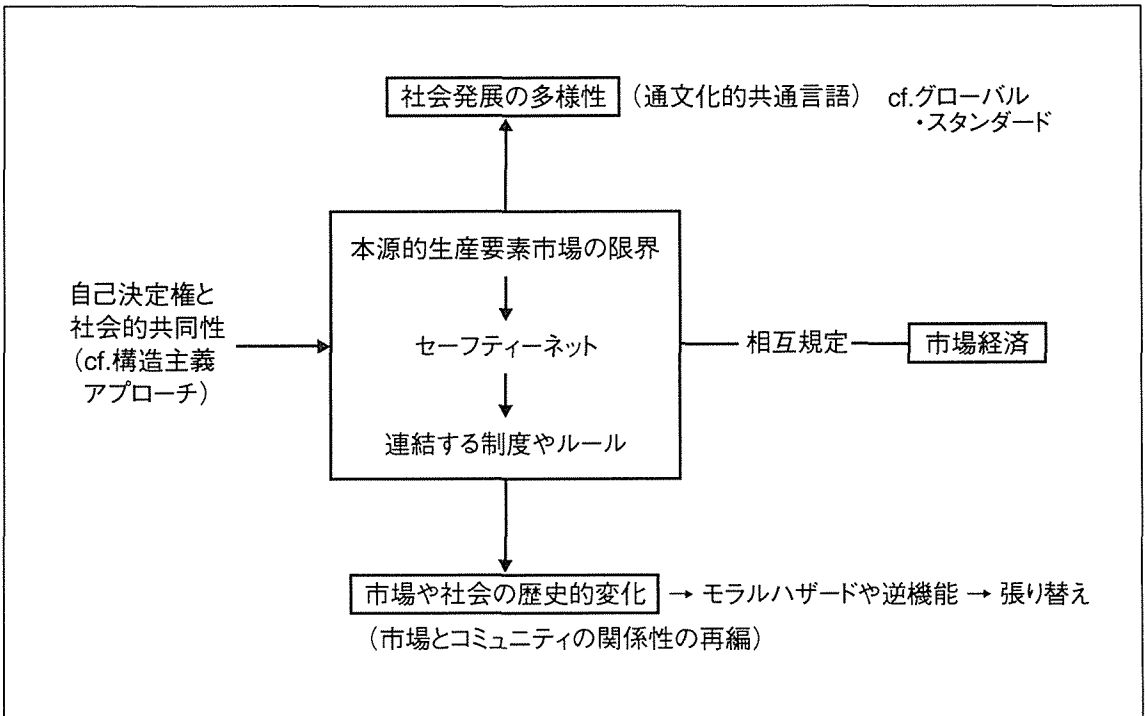
ティーネットを大きくするとモラルハザードが生じ、セーフティーネットを小さくすると市場が不安定になる、実はこの両者の間で揺れているので答えはないのだ、と主流派経済学の一部は悩んでいるふりをします。しかも、彼らは少しずつ「進化」している。最近では、彼らは「情報の経済学」を使ってこういう俗論を正当化するようになっています。

「情報の経済学」では次のようなことを想定します。たとえば、ある規制があります。当事者は2人います。両者が互いのことを完全には知り得ないという意味で、情報が非対称です。この「情報の非対称」を利用し、この制度を利用してごまかそうとします。そうするとモラルハザードが起きて制度がもたなくなります。「情報の経済学」からはこうした規制批判が出てきます。だけどよく考えてみればわかるのですが、あらゆる規制は当初はうまく機能したのに、しだいに腐敗してゆきます。ところがなぜうまく機能しなくなるかと言えば、「情報の非対称」が原因なのではなく、金融の構造や市場が変わってしまうためです。セー

フティーネットは、常に歴史的な状況依存性をもつということです。

たとえば、護送船団と呼ばれる時期の制度は40～50年間、大きな金融パニックを起こさず、日本の資金を有効に産業に流してきた。ところが金融のグローバル化と技術革新が進んだ瞬間に、これは逆に機能し始める。つまり歴史的な変化に応じて機能しなくなることが起こるわけです。

食糧制度もそうです。食糧価格統制はある時期にはセーフティーネットとして機能してきた。国内の食糧生産が不足していた時期には、みんながそのことを公正に適用と思っていたわけです。ところが、食糧がたくさんつくられるようになると、政府は全部買い取ることはできないから、食糧価格統制に穴があくわけです。自主流通米市場ができる。ここでモラルハザードが起きるわけです。農家はどうか。自主流通米で売れるお米を一生懸命つくる。政府で統制しているようなお米のランクを上げるよりは、自主流通米でもうけたほうがはるかにいい。そうすると自動的に買ってくれる政府には手を抜いたお米を渡して、一生



懸命つくったお米は自主流通米に回すことも起こる。そういう事例は枚挙にいとまがない。

こうした例は、市場と社会が変化することによって、今まで機能していたセーフティーネットの機能が、歴史的な状況変化の中で逆機能に陥ることを示しています。だとしたら、それを張り替えてゆくという発想がきわめて重要になります。

## 4 戦略思考の方法論

### (1) 問題の構図

では、私の議論の全体の構図はどのようにできているかという点について述べてみたいと思います。図(前頁参照)をみていただきたい。

中央の四角で囲んだ部分が基本的シェーマです。そのうえで、市場経済を支える側の制度に普遍性を見出すというアプローチをとります。ところが、これはある意味で構造主義アプローチに陥りやすい。機械的な「構造」が存在して、そういう構造に安定性があればいいという話になるからです。そこで、市場や社会の歴史的変化との関連で、人間という主体の役割を入れてこないといけない。そこで自己決定権と社会的共同性という考えを入れてくる。自己決定権を高めるために共同性をどう再編していくかという問題の立て方をしていくわけです。

自分で自分のことを決定するという議論は、バーリン風にいえば一見「積極的な自由」論ですが、実は「積極的自由」とか「消極的自由」という問題の立て方に、私は反対をしています。自己責任と市場的競争論を批判するときの「自己決定」は、それはある意味で積極的自由論です。ところが歴史的な公共的な課題、たとえば痴呆症や加齢のために介護が必要となる人の数が2020年に500万人生まれると言われている。これは歴史的拘束ですから、これから逃れていく自由は

消極的な自由です。どちらも含まれるので、私にとって別に積極的自由とか消極的自由という区別はあまり問題ではない。たえず自己決定と社会的共同性の相互関係を歴史的に見直していくことこそが非常に重要になるわけです。

ただし、その満たし方は宗教や文化やいろいろなものによって多様です。金融構造だって多様です。その多様性を共通に認識していく枠組みを提供すればいい。その中で多様な類型を考えてみる。昔から言う普遍と類型という問題をそういう形で処理していく。

では、セーフティーネットに連結する制度やルールが固定的じゃないとしたら、動いていくとしたらどうすればよいかと言えば、セーフティーネットを張り替えるということになってゆくわけです。

### (2) 市場とコミュニティの関係性

#### ▶〈場〉の設定

市場は歴史的に見れば、共同体間で発生し、次第に共同体内部に浸透していくわけですが、セーフティーネットは何らかのコミュニティ、つまり合意をする単位が必要になる。〈場〉が必要なわけです。この〈場〉が成り立つには権力性と公共性が必要となります。しかし市場が拡張してゆくと、コミュニティによって解体圧力が加わります。その過程でセーフティーネットが機能不全に陥ると、権力性と公共性を抱き合わせにしながら、セーフティーネット機能はより上位のコミュニティへと移ってゆきます。

たとえば、貨幣だったら、もともとローカル・バンキングで、すべての銀行が銀行券を自由に発券できた時代があった。しかし市場のパニックが発生して、だんだん中央銀行に集中してゆく。あるいは所得再配分的な社会保障・福祉のような制度は、もともとは共同体の相互扶助から始まり、救貧政策に移行して、救貧政策からまたより上位の社会保障、つまり福祉国家体制ができてゆく。と

ころが、グローバリゼーションというのは、最後のところでコミュニティという〈場〉が設定できないわけです。市場とコミュニティの関係性という観点から見たグローバリゼーションの歴史の意味は、市場が拡大してコミュニティを破壊してゆくと、より上位のコミュニティにセーフティーネットが移されてゆくが、国民国家を超えたレベルで権力性と公共性を持ったコミュニティの〈場〉が存在しないということです。したがって我々は国民国家を超えるメゾ・レベルすなわちリージョナルなレベルで戦略を立てなければいけないというふうになってゆく。

### ▶コミュニティの多層性

市場とコミュニティの関係は歴史性、多層性という問題があります。それこそローカルからグローバルなレベルまで、実はコミュニティというのは多層的に上に積み重なっています。金融のグローバリゼーションで国民国家が後退してゆく歴史的な状況にあるとするならば、国民国家が持っていた、もともとのセーフティーネット機能がリージョナルなレベル、つまりアジアというレベルへ行ったり、もう一つはローカル、地域とか地方に落ちていったりする。あるいは中間団体のところに落ちてゆく。こういう歴史的な状況の中で多層的なコミュニティを配慮しながらセーフティーネットを張りかえていくという戦略も必要になってくる。

### ▶コミュニティの契機

他方、企業というコミュニティを考えてみると、その中には経済的利害と権力と価値というものがある、主流派経済学のプリンシパル・エージェント関係で分解してネクサス・オブ・コントラクト（契約の束）で見ると企業観ではとても処理できない問題がたくさん出てくるわけです。たとえば過労死がある。過労死はどうやって阻止したらいいのか。コーポレート・アイデン

ティティを高めたら阻止できるか。ますます進むんじゃないか。あるいは権力的な強制をますます強めればなくなるか。ますますひどくなるのではないか。権力的なものを取り払わなければいけない。経済的利害だけを基軸にして企業を切っていくようなことから現代の問題は見えてこない。査定によるインフォーマルな差別もそうだ。バブルがなぜ防げなかったかと考えたときに、株主がチェックをすれば本当に回避できたか。株が上がれば上がるほどよかったわけですから、そういう意味ではだれもチェックする主体がそこに存在していないわけです。もう一回市場とコミュニティの関係性、さらにコミュニティを見直していくには経済的利害、権力、価値という三つの側面から、今ある中間団体や国家のあり方を見直していくような、より包括的な、経済学を超えるような枠組みでなければコミュニティの持っている限界を超えていくことはできないだろう。一つ間違えますと、抑制均衡や伝統とか徳といった、コミュニタリアンの中の保守的な部分の議論を持ってくる新手的ナショナリズムになってしまう。この意味でも、自己決定権と社会的共同性のあり方を見直すという視点は重要です。

### （3）自己決定権と社会的共同性

私はコミュニタリアニズムの議論に簡単に乗れません。社会的共同性というときにたえず自己決定権を高めていくという視点が不可欠です。公共性という問題は、間宮陽介先生のほうがはるかに精緻な議論をしていますけれど、私はあくまで歴史主義的に解釈いたします。市民主義をとると具体的な政策的な構想力の貧困さを隠してしまいます。高邁な市民概念を立てると、ぜんぶ主体の未形成という問題にされてしまいます。抽象的な市民を議論しても我々の世界で階級という言葉と同じくらいエリートイズムに見える。市民や民主主義という抽象概念にこだわると、普通の人を抱えている課題に対して自分が政策構想力がないこ



とを免罪する道具になってしまうのではないか。一時期のマルクス経済学みたいに階級精神とか階級でがんばらなければいけないとかいうのと似たようになってしまう。今普通の人が抱えている課題に対して政策的なものを提示できるかできないか、これが本当の参加者の視点を持っているか否かの試金石になると私は考えています。

結局、歴史の連続の中に生きている人間として、その時々々の公共的課題をいかに想像力を持ってとらえられるか。市場と社会の変化に応じてセーフティーネットを張り替えることが戦略にとっていちばん大事なところだと思います。

## 5 雇用不安解消と社会保障制度——

### (1) 新しい雇用の受け皿づくり

こうした観点に立って、国内のセーフティーネットについて考えると、雇用と社会保障制度が最も重要な分野です。もはや旧来のケインジアン的な公共事業政策には限界が見えています。だとすれば新しい制度改革しかない。

「経済戦略会議」に参加している学者がテレビで「ベッカーの人的資本論こそセーフティーネットだ」と主張し、雇用流動化政策を強調していましたがとんでもない話です。日経連の労問研の「徳のあるダイナミックな社会をめざして」を読んでもますます腹が立ちました。エンプロイヤビリティといって「雇われる能力を身につける」というが、社会全体が資格社会にならない限り、雇用の流動化はできません。日本ではいくら職業訓練をやったって、雇う側が「こういう訓練を受けたこういう能力の人を雇いましょう」となっていない。日本の雇用慣行は、OJTでジェネラリストになるという会社本位のルールでできています。そういう雇用慣行のところでは、1年足らずの職業訓練を受けた人を雇う土壌がそもそもないわけ

です。セーフティーネットには連結する制度やルールが不可欠なわけで、資格制度を整備したり雇用のルールを変えていったりということが伴わない限り、雇用流動化はリストラを招くだけだ。だとすれば、今緊急避難的にやっているような政策だけではなくて、新しい雇用の受け皿をつくり出すような政策を展開する必要があります。

私は規制緩和反対論者と誤解されやすいけれども、規制緩和も必要だと考えています。介護や看護や医療の領域は相当規制緩和しなければならない。寝たきり状態にある高齢者はじょくそうが出来がちなのですが、その手当は医療行為ということでホームヘルパーはできず、訪問看護婦しかできないことになっている。資格制度と職業訓練をしっかりして介護分野に人材を投入し、こうした半医療行為は、ヘルパーでもできるように規制緩和してゆく必要がある。そうすればこうした分野での雇用が増えてゆく。

### (2) 年金改革と介護システム

もう一つは、年金改革と介護システムといういわば社会的セーフティーネットを張り替える作業です。2000年4月導入予定の介護保険制度はこのままではとてももたないだろう。都会は何にもやらないで保険料収入を浮かし、農村は膨大に高い保険料を払わなければいけなくなる。国民健康保険も介護保険に引っ張られて滞納率が高くなる可能性が高い。そういう状況を何とかするには、保険方式では限界があるということをはっきりした方がよい。仮に保険方式であるとしても市町村単位はまず無理であって、税で補填する部分を相当拡大しないとたないだろう。そのためには、これも神野直彦さんと考えてきた、所得税の基礎税率を住民税に移すという政策が必要です。

さらに年金改革も今のままいくと、保険料を引き上げて給付を切り下げていく厚生省路線か、「経済戦略会議」のように基礎年金を消費税にして二階建てを民営化するか、あるいは一部には拠出建



て積立方式にするという二つか三つしか選択肢が提示されていません。これだとほとんど年金制度は縮小を余儀なくされると思います。基礎年金を消費税財源で運営していくという考え方は、税率を5%に引き上げたときで明らかなように、経済状況や政治の状況に引っ張られ、保険料の引き上げと同じで消費税引上げには抵抗が非常にあると思います。長期的には財源として重要かもしれませんが、それで基礎年金をすべて賄おうとするのは無理だと思います。年金を民営化してしまうと、リスクは自己責任になるから、これでは公的年金制度は意味を失ってゆきます。

基礎年金の空洞化はとまらないでしょう。我々は保険料ではなくて、これを税方式に変えてしまい所得比例税にするという提案をしています。つまり今ある保険料を税にする。そうすると最大の問題である制度分立問題が解決する。国民年金を納めている人も共済年金もみんな同じ税金を納めることになります。つまり出口のところでは自営業者や農業者にも平等な年金を保障しながら、入口のところでもシクロヨン問題があっても、節税や脱税をしてももらう年金もが少なくなる。出口と入口で公平論が成り立つ。

もう一つは、経済成長スライド方式にする。これは低成長時代になったときに現役世代の一人当たり所得の伸び率と年金給付を完全にリンクさせる。そうすれば、最も制度が長期的に安定する。問題は過渡期です。過渡期は基金の取り崩ししかありません。ドイツだって積立金はせいぜい年金支給の1~2年分でしょう。ヨーロッパの多くの国は数カ月分です。いかに日本人が貯蓄が好きだといっても、国民年金と厚生年金で2025年に400兆円も貯め込んで、運用利回りで年金財源をまかなっていくという国は世界の中で日本しかありません。そういう愚かしいことはやめたほうがいい。そうするとかなり年金の縮小は回避できる。そういう提案です。もちろんジェンダー問題も二分二乗法を組み込むという形で処理をしていく。

私がいつも考えているのは、21世紀とはいかなる社会になるのか、我々はまずどういう課題に取り組むべきなのかということです。80年代以降つくり出された市場万能主義がつくり出すリスクは世界中を覆いきって、だれも個人では負えなくなってきた。このリスクをどうシェアしていくのかというのが90年代の末に訪れた課題です。これは保守政党対社会民主主義政党で市場対分配という論争点でやったのはまったく違ったものだ。分配を組み込むが、分配はあくまでも市場が不安定さを除去するためであって、再分配そのものを目的としているわけではない。そういう課題に取り組まざるを得なくなっているのではないか。ヨーロッパの中道左派はそういう動きの中で、彼らが自覚しないうちにそういうことをさせられている。雇用問題をドイツ社民党が最優先にとり上げたり、トニー・ブレアが選挙演説でコミュニティとかパートナーシップを強調せざるを得ないのは、サッチャリズムによって我々一人ひとり分断されて孤立してしまったという状況を反映したものです。我々は2周おくれぐらいで80年代の新保守主義を自自連合でまねするのではなくて、今現在、世界中で起きていることに学ばなければならない。できれば我々は一步前に出なければいけない。そういう意味では新しい政策だけではなくて、市場と国家の関係について状況認識の枠組みを示しながら、どういう新しい国家の近未来像をつくっていくのかという点についてヴィジョンを積極的に提示していかなければいけないのではないかと。(かねこ まさる)

これは1999年2月20日に開催された第6回研究会における報告をまとめたものである

# 経済戦略会議の最終答申を読む

間宮 陽介

京都大学大学院人間・環境学研究科教授

## はじめに

本日は、「経済戦略会議の最終答申を読む」というテーマですが、時間的制約もあって新聞に掲載された答申の要約版をもとにお話することをお話し下さい。

同じ新聞に戦略会議の中心メンバーであった一橋大学の中谷巖さんが「最終答申はつまみ食いしてもらっては困る」という談話が出ていましたが、政府は答申をつまみ食いするのではなく、全体に理念をくみ取ってシステマティックに実現して欲しいということだと思いますが、私がこの要約を読んだ印象は、これはつまみ食いするからまだ害が少ないというか、これをシステマティックに実行されるとんでもないことになるというのが感想です。

### 筆者紹介

1948年 長崎県生まれ  
 1972年 東京大学経済学部卒  
 1979年 東京大学大学院経済学研究科博士課程修了。経済学博士  
 神奈川大学経済学部教授などを経て、現在、京都大学大学院人間・環境学研究科教授  
 専攻は経済思想史、社会経済学  
 著書に『モラル・サイエンスとしての経済学』（1986 ミネルヴァ書房）『市場社会の思想史』（1999 中公新書）『丸山真男』（1999 筑摩書房）等多数

最終答申は個々の提言を読んでも、なるほどもっともというところが結構ある。たとえば第2章の「健全で創造的な競争社会の構築」では、少子化への対応として「急速な少子化に歯止めを掛けるために、安心して子育てができる環境整備を図る。具体的には、保育バウチャー制の導入による選択の自由化、保育サービスの多様化、企業託児所への支援など保育制度を充実させる。併せて、子育て減税、児童手当などの拡充を図る」とある。これだけとってみれば結構だが、これをもう少し広い文脈に置き換えてみるとどうなるか。

一番人気がある保育所は駅の近くにあるものです。両親が仕事を終え、最寄り駅の近くの保育所で子どもを引き取って帰るのが一番都合がいい。当然、駅前の保育所は人気が集中する。もし保育所の設置までも民営化していくと、駅前にたくさん保育所ができる。駅から離れたところには保育所ができない。しかし保育所を必要としている人はそこにもいるという、不都合なことが起きてくる。これをどんどん広げて社会全体について考えた場合、どうも最終答申の提言は市場社会にとってむしろマイナスではないかと思われる。

そう考えたときに思いついたのがカール・ポラニーの「大転換」の一節です。「自由放任には、自然なところは何もなかった。自由市場が成り行きまかせで生じてくるはずはなかった。綿工業——すなわち主導的自由貿易産業が、保護関税、輸出奨励金、間接的賃金、扶助を助産婦にして生み出されたとまったく同じように、自由放任自体も国家によって実現されたのである」と書かれています。ポ

ラニーによれば、自由放任は自然発生的に生まれたのではなく、19世紀初頭に国家によってつくられたという認識です。ポラニーと正反対なのがハイエクの考え方で、自由放任、市場的な秩序は昔から自然発生的にでき上がってきたと主張します。

今回の最終答申はまさにポラニーの言っていることではないか。最終答申では、ポラニーの言う自由放任、それほど極端ではないにしても、「小さな政府」を実現するという。ところがそれを実現するに当たって常に国家の介入が必要となる。金融システムを安定化するための公的資金の投入、中谷氏らは資金の投入は多ければ多いほどいいと言う。数十兆円の投入、さまざまな立法措置、そうして「小さな政府」、自由放任の秩序をつくり上げていこうとする。これは20世紀、21世紀の自由放任ですから、19世紀とはもちろん違いますが、しかし大がかりな政府の介入によってつくり上げられていくことに変わりはない。

## 1 答申における短期と長期の混同

問題はここにあるわけで、いったん秩序、「小さな政府」をつくり上げれば、あとはすーっと自動運動を続けていくという発想が答申の考えの背後にある。その点は答申の冒頭に書かれています。バブルの清算期間を三つに分け、第1期が1999年～2000年、この2年間でバブル経済を集中的に清算する。続く2001年～2002年は成長軌道へ復帰する過渡的な期間である。そして2003年以降、財政再建、構造改革によって本格的な再生が図られ、成長軌道にすーっと乗っていくというわけです。

ここに短期と長期の混同がある。バブルとは100年、200年の歴史の発展段階における一時のつまずきにすぎず、それを解消しさえすれば景気はまた右上がりに回復すると考えている。しか

し、必ずしもそうではなく、バブルは景気変動の一つの局面かもしれない。たとえば景気が落ち込んだときにはいろんな景気対策や経済政策がとられ、景気が回復するが、10年もするとまた落ち込んでいく。ある意味では景気変動の一局面という感じがする。ウォール街の平均株価が1万ドルを突破した。突破後もずっと上っていくかといえば、そうはならずやがて落ちるはずで。ところが最終答申は、株価についてそうは見ないイメージで提言を行っている。本来は比較的短期的な政策を、短期とは考えずに将来にわたって持続させていく。あたかも、氷上の物体が自動運動を続けていくかのような錯覚に陥っている。この点が提言内容を読み進んでいくときに非常に重要な意味を持つてくる。

## 2 バブル清算のための方策

では、バブルを清算するためにどういう方策をとるのか。これについては答申の第3章に書かれています。1つは土地の有効活用を図る。もちろん土地を有効活用すべきですが、答申では、土地・不動産は保有するための資産ではなく、有効活用し収益を上げるための資産であると規定しています。土地とは有効活用し、収益を上げるための資産であると決めつけるわけです。そうした上で「土地の有効活用を図る」という提言内容が出てくる。

もう一つ、土地・不動産の流動化を図る。今は土地や不動産が非流動的でなかなか売れない。何とか流動化しようと、実際政府は買い取り機構を設けたり流動化するための方策をいろいろ行っている。答申にも土地・不動産を流動化するだけでなく、都市再開発と一体となったプロジェクトとして実施すべしと書かれている。ここでは都市イコール土地ととらえている。土地を流動化するた

めに都市再開発を行っていかうとする。都市が衰退している、そこを何とか再開発、活性化しようというのではなく、都市すなわち土地+箱モノという規定があって、そこから都市の再開発という発想が出てくるわけです。

バブル清算のための方策の第2は、「土地本位制に依存する金融・経済システムからの脱却」が挙げられている。これはこれとしていいわけです。土地を担保に資金を調達し、それがマネーサプライを増やして、金本位制というよりは土地が本位になっている現状、そういった金融・経済システムから脱却するという主張である。

第3は、グローバル・スタンダードへの適合、グローバル・スタンダードを拒むよりは、ひたすらグローバル・スタンダードに合わせていく。では戦略会議の最終答申が実際に実現されたときに、グローバル経済がどうなるのかについては非常に無頓着なところがある。先ほどの氷と物体の関係でいうと、物体を一たん押すと、後は氷の状態は変わらずにすーっと滑っていく。玉を突いた行為が氷の状態に影響を与えて、物体が思うように進まなかったり、予想しない方向にそれていく可能性があるわけですが、最終答申ではそういう可能性は最初から排除されています。

いま述べた①土地の有効活用、②土地本位制からの脱却、③グローバル・スタンダードに即するという中の①と②は既に矛盾しています。土地の流動化を促すとは、要するに土地が担保性を増すということです。日本では江戸時代、あるいはそれ以前のように土地が公のものであって自由な売買が禁止されている。そこでは土地を抵当に入れたりはすることは起こらない。やがて土地が所有権を変え、売買されていく中で、土地が担保としての性格を高めてきた。土地の流動化を高める、これも一時的、短期的な措置ではなく、長く続けていくとすれば、むしろ土地本位制が強まると思う。土地本位制に依存する金融・経済システムがさらに強化され、①と②は相互に矛盾するわけです。これ

は提言の内部矛盾の例ですが、さらに内部矛盾だけでなく、物体が氷の状態に影響を与える、つまりシステム全体に影響を与えることもあるわけです。

### 3 2つのタイプの市場

#### (1) 財・サービス市場

どういうことかといえば、答申では市場ということの一つのタイプの市場しかないと考えていることが挙げられます。土地市場とか金融市場、資産市場、それらが大根やキャベツの市場と同じように考えられ、大根、キャベツの市場をスムーズにし、自由化していくのが望ましいのと同じように、金融、土地、労働市場も自由化していくのが望ましいと考えている。市場にはタイプの区別がなく、皆似たようなものだという発想がある。

実際には、いろいろなタイプの市場があります。経済学ではタイプを分けるときは、固定価格の市場と伸縮価格の市場と分けるのが通例です。つまり一次産品、野菜、魚といった商品であれば、需給状態を反映して価格は非常に変動する。魚の水揚げが少ないときには価格が上がる、大漁のときには下がるというふうにな需給関係を敏感に反映して価格が伸縮的に変わっていく。ところが工業製品の場合には、例えばノートとか消しゴム、テレビなどがちょっと不足したからといって価格が上がるというわけではない。工業製品は、不足すればすぐつくることができる。しかもそれは不足したからつくるのではなくて、普通在庫があるわけです。在庫を放出して、在庫が減少しているのを見て生産をふやしますから、価格はわりと固定的です。もちろん長期的には変わることがありますが、比較的短期的には固定的である。したがって工業製品の市場は固定価格の市場、一次産品の農産物や魚類は伸縮価格の市場と言われます。

しかし、現代の市場経済を考える場合、「固定・伸縮」よりは、むしろ財・サービス市場型と資産市場型の二つに分けて考えるのが大事だと思います。二つの市場には明白な違いがあります。財・サービス市場の場合には、売り手と買い手は固定され、消費者は消費者であって、大根の値段が上がったから大根をつくらうということはない。買い手は買い手、売り手は売り手で固定している。綱引きでいえば、生産者はできるだけ高く売ろうと綱を引き、消費者はできるだけ安く買おうと綱を引き、綱が静止したときの価格を均衡価格と呼ぶ。この場合には均衡という意味が出てくる。買い手、売り手が反対方向で綱を引っ張るわけですから、均衡価格が成立する。

## (2) 資産市場

ところが資産市場の場合には、証券市場もそうだし土地市場、外国為替市場もそうですが、売り手と買い手がポジションを自由に変えることができる。株の買い手は、永久に買い手ではなく、買っては売る、売っては買うわけです。綱を引いて、こちらが有利だと思ったら紅が白に変わることができる。逆転すれば、どっとポジションを変える。そういった市場では、先ほどの綱引き、反対方向で綱を引くという意味の均衡価格は存在しない。

もちろん瞬間的には売り手と買い手が均衡することはあるが、売り手・買い手が固定した状態で綱を引っ張っているわけではない。動いている物体をスナップ写真で撮ったときの価格、それを市場の価格といってもいい。そういった資産市場型の市場は、均衡価格にそもそも意味がない、あるいは意味が非常に薄くなっている。

もう1つ、資産市場タイプの市場では、投機が発生します。大根とか工業製品といった市場では投機はまず起こらないわけです。もっともソ連の末期の物不足期、あるいは戦争後のハイパー・インフレーション時には鍋や釜が投機の対象になった。鍋を買うが、それは使うために買うのではな

く、売るために鍋釜を手にする。そうなればそこに投機が発生しますが、普通は発生しない。

ところが資産市場タイプでは、株を持っていればそれを現金化できる。それをすぐ現金化できることです。大根、鍋釜は、現金化できない。現金化がたやすいことを流動性が高いというわけです。証券市場や外国為替市場などの資産タイプの市場では、売り買いされる商品の流動性が非常に高い。なぜ高くなるか、これは非常に難しい問題で、経済学者のメンガーは、取引されるものの属性、それから市場が組織化されていることをその要因に挙げています。証券取引所をみればわかるように、場所的にも、時間的にも決まった時間にいつも売ったり買ったりできる。このようにオーガナイズされることによってそこで売買される商品、証券は流動性が高くなるとメンガーは言っている。いずれにせよ流動性が高くなれば、それは投機の対象になりやすいわけです。現金に交換できますから、それを持っておいてもいいし、ここぞと思ったときにお金にかえる。お金が一番流動性が高い商品です。そうして資産タイプの市場では投機が起こっている。綱引きのポジションをいつでも変えられることが相まって、非常に不安定性が強い。

答申では、いろいろな流動性を高める、流動化する、あるいは金融ビックバンを促進して自由化を促進する、と言っていますが、それは資産タイプ市場の全市場におけるウエートを高めていくことになる。しかも経済がグローバル化し、短期的な資金が国際間でめまぐるしく移動していく。そうであれば安直にグローバル・スタンダードに合わせていくとは言えないはず。ただ内にこもっていけということも言えない。ところが答申の場合には、それらにたいする意識がないということです。市場にも幾つかのタイプの市場があって、グローバル経済においてはこういったタイプの市場が優勢だ、その結果こうなる、だからこういったことを念頭に置きながら、グローバル・スタンダードに合わせていく。そういった発想ではなくて、市場化、

自由化、金融ビッグバン、流動化等々を進め、都市までも再開発をしていけば、バブルを清算し、やがて成長軌道に乗るという発想になっている。

## 4 「健全で創造的な競争社会」とは何か

### (1) 平等・公正とは

そうした発想の上に立って、第2章「健全で創造的な競争社会」を構築していくということです。ただしセイフティネットも整備するといっていますので、これだけとってみるともちろん批判すべきことではない。ところが、答申の拠って立つ基礎にどうもおかしいところがある。

「健全な競争社会」の定義は、「行き過ぎた平等社会に決別し、個々人の自己責任と自助努力をベースとし、民間の自由な発想と活動を喚起する」とこととされている。これもそれだけとってみるといいのですが、ではここでいう平等とは何か。新聞談話で中谷さんが「つまみ食いされては困る」と言ったあとに続けて「こういったことを言うと、じゃあ弱者はどうなるかという批判がすぐ起こる。もちろん自分たちはそれを考えるけれども、それは過剰な平等が日本社会を衰退させている」といっています。

同じものを同じに扱うというのが平等であり公正だと思います。もし平等を同じものを同じに扱うという意味で考えるのであれば、過剰であるのは何ら問題ない。むしろウルトラ過剰に平等を追求したほうがいい。違うものを一緒くたにすることがおかしいわけで、これは画一化と言われる。所得には高い低いがある。高い人は高い人なりのベネフィットを受けてしかるべきだ、低い人は低い人なものしか受けられない、それを一緒くたにするのは悪平等かということ、必ずしもそうは言えない。所得が低いからといってその人に何らかの保障をするのは悪平等ではない。ところがこの答申では

どうも言葉の魔術、すりかえがあって、平等とは本来多義的ですが、それをあたかも1種類の言葉であるかのように考えて、「過剰な平等を排する」ということを言っています。

それから答申は、公的年金の2階部分を将来的には民営化すると言っています。年金財政などを考慮してある部分を民営化する等々の議論であれば、それは成り立つけれども、理念として過剰な平等を排除するために行うという主張はどうもおかしい。

### (2) 競争とは

それから「競争」という意味ですが、中谷さんは以前から、日本社会は競争が欠如している、これに対しアングロ・サクソン社会は非常に競争的な社会である、と主張していた。その延長上にこの答申の提言がある。日本は非競争的な社会であったということは、実は20年も前に飯田経夫さんが「日本というのは、アダム・スミスの『国富論』を模範的に実行している国だ」と言っていました。ある人によれば「日本は過度に競争的な国である」と言っています。

この点は盛田昭夫さんが「文芸春秋」にバブル後論文を書いて話題を呼びました。盛田さんが言うには、日本の企業がアメリカでダンピングをやって提訴されるということがあっても、日本企業はアメリカの企業に勝つためにダンピングをしようとしているのではない、競争相手の、日立にとっては東芝、松下、そういった日本のライバル企業に勝つために行っているのだと言っていた。日本企業同士の競争は過当競争と言えるぐらい熾烈であって、勝つためにはとにかくコストを削減したりダンピングをやる。ある意味では過当競争と言えるくらい競争的なところもある。

ところが、バブルが崩壊して、金融システムが不安定化し不況になってくると、「日本社会は非競争的な社会であった」という主張が頭をもたげてくる。そこから脱皮するには、競争を回復しなければ

いけない、競争をつくり出していかなければいけないという発想になる。競争すれば、非常に創造的で新商品が開発され、大学では新しい理論がどんどん生み出されていくと競争をとらえている。

しかし日本社会に競争は欠けていたわけではない。ただ、競争が新しいアイデアを生み、製品の多様化を生み、想像力を生み出すというような競争ではなかった。価格競争、1円でも下げるといった競争であり、競争の激化はむしろ製品の画一化を生む傾向があった。CDの出現によって日本ではアナログ・レコードはあっという間に市場から姿を消したが、このような画一化を生み出す競争は数多く見られる。この日本的な競争形態を失わない限りは、競争を促進したからといって創造的な競争社会が出てくるとはとうてい言えない。ところが戦略会議では、以前は競争がなかった、だから今度は競争をすれば競争に伴って創造的な社会ができ上がる、と考えている。

大学にも競争原理を導入すると最終答申には書かれている。ここでも競争の意味を一律に考えている。確かに市場競争的な原理を導入すれば、論文の生産高とか著作の生産高は間違いなく高まるだろう。1年間に論文を何本書かなければ教師は首を切られるということになれば必死になって書くのは当然だ。しかし、それと論文の質、あるいは研究の質が高まることは別である。理論をめぐってさまざまな批判、それに対する反批判など批判され尽くし淘汰されて整合的な理論が残っていくのがアカデミックな世界における競争である。ところが戦略会議は、論文をどれだけ生産するか、まさに市場における競争と同じ発想でとらえている。

### (3) 「小さな政府」とは

それから答申の「健全で創造的な競争社会」の中に「『小さな政府』のイニシアティブ」という項目が真っ先にある。これも用心すべきです。「小さな政府」とは一体何か。これは冒頭のポラニーの

引用文とかかわってくる。ポラニーの場合には、「小さな政府」は、ある意味では「大きな政府」と表裏一体のものとする。出発点において19世紀の初頭に「小さな政府」が「大きな政府」によって生み出されている。1回限りではなくて、絶えず「大きな政府」によって支えられてきた。「小さな政府」の反対は「大きな政府」と考えがちだが、戦略会議が考えるような1回限りの「大きな政府」ではなくて、ある意味では常に「大きな政府」と一体になっている。

戦略会議においては、「小さな政府」をどうとらえているか。主として市場の拡大を促すと考えている。もちろん答申には市場を拡大しさえすればいいというわけではなく、地方分権を促進するという項目が入っている。それは第2章で「地方主権の確立」とうたわれている。地方主権がどう発露するかというと、第5章の「21世紀に向けた戦略インフラ投資と地域の再生」で地域主導の具体例が書かれている。

地域政策としての従来型の社会資本整備を改め、地方を主導にした社会資本整備に変えていく。どう変えるか。地方主導で広域的な戦略プランを作成する。この結果が各省の計画に反映される。これを省庁横断的なプロジェクト・チームで調整した上で全国総合計画に反映させるようになって、イニシアティブは地方にあるわけですが、結果として実は新しい全国総合開発計画の下請なのです。地域主導とは本来の意味での地域主体の意思決定を重視するのではなくて、中央と地方がピラミッド型に結びついている。それはもちろん広域的に調整されなければいけないとなっているのは、先ほど都市がそうでしたけれども、地域を実は箱モノ的に考えているところがある。

従来の都市計画あるいは全国総合開発計画等々も箱モノ的である。箱モノ的に地域とか都市を考えるから、当然、政・官・財主導にならざるを得ない。どこに橋をつくる、どこに施設をつくるというのは素人では何もわからないわけで、政・官・



財が一体にならないとできません。ところが地方主導で地域をつくるのは、意思決定の面で地域が主導していく必要がある。自治の拡大とは、一方では答申にうたっているように自主財源をつくるという財源面も大事ですが、自治という意思決定が非常に重要です。答申ではここが非常に希薄になっています。答申を読む限りは社会資本をどう整備するか、これを最終的に決めるのは地方ではなく国レベルです。しかも広域化して国レベルで決める。ただその端緒を切るのは地方であるという位置づけで、意思決定の主体としての地方という面が非常に希薄である。

## 5 一般的な問題点

### (1) 新古典派的市場観への逆戻り

最後に、一般的な問題点、つまり最終答申の個々の項目の内容より、その背後にある考え方が重要であって、これらは答申がめざす21世紀の社会をつくるためにはむしろマイナスに作用するかもしれない。

幾つか問題を挙げると、まず一つは、戦略会議のよって立つ市場観が新古典派的、あるいは古典派的な市場観そのものということです。実はケインズは「小さな政府」に対して「大きな政府」を主張したのではない。ケインズの理論は有効需要の理論とか失業、不景気対策のための金融・財政政策と考えられがちですが、それだけではありません。

現在は先ほど触れた資産市場タイプの市場が非常に拡大しつつある。株式市場、証券市場等が拡大し、その中に企業がほうり込まれる格好になっているのが現状です。従来の企業というのは何とか将来を予想し、設備投資を行う。設備投資した工場や機械は流動性はほとんどない。現金化できないから当然慎重にならざるを得ない。先の先まで読まなければいけない。ところが証券市場が組

織化されていくと、不景気のときは株を買えばいい。あるいは企業規模を拡大するときには他企業の株を買って買収・合併すればいい。設備投資をせずに買い取ればいい。そうすると新しい投資が起こらない。つまり古典的な経済においては、財・サービス市場タイプの市場が中心であって、しかもその流動性はきわめて低い。ところが資産市場タイプの市場、特に株式市場が発達していくと、投機が起こり財テクが起こる。

財・サービス市場が中心の経済では、もし起業家に起業心が旺盛にあれば、将来が不確実で、あるいは一たん購入した機械・設備その他が流動性が低くて現金化できなくても、ある種の決断力・冒険精神を発揮して設備投資を意欲的に行う。ところが、証券市場等が発達して、証券その他の資産の流動性が高まると、経済はある面では活発になるが視野が短期化するわけです。株を買う場合、10年先は考える必要はない。明日のことだけ考えればいい。

売り買いをする人たちはかなり短期的です。視野が短期化すると、経済上、非常に大きな問題を生み出すとケインズは危惧しています。これは資産市場タイプの市場がウエートを高めていくことの結果です。それが経済システム自体を非常に不安定化させ、投機的な体質にしていく。いまの日本がそうですが、不景気のときには人々はなかなかモノを買わない。これはなぜかといえば、お金があるからなのです。貨幣があるから経済が不安定なときにはお金で持っていたほうが良いと皆思うわけです。お金は好きなときに物に変えられます。喩えていうと粘土と焼き物の関係で、陶芸家はアイデアが定まらないときには粘土で持っておき、定まったら焼き物をつくって火に入れば良い。アイデアがはっきりしないままに器をつくって火に入ると、もうもとに戻らない。将来が不確実であったり不安であったりすると、粘土で持っていたほうが良いように、流動性であるお金で持っていたほうが良い。モノを買わない以上、景気は

また落ち込んでいく。

こういった状況に陥ったときにはケインズはお金を持たないようにさせればいいという大胆な提言を行っています。お札に1年ごとに有料のシールを貼って更新していかなければいけないようにする。1年間お金を持ったままだとシール代がかかるから、それならモノを早く買ったほうがいいとお金を使うだろうとケインズは言っています。

## (2) 「小さな政府」と「大きな政府」を択一的に考えている

このようにケインズの理論は、「小さな政府」に対して「大きな政府」というのではない。市場社会が変容して、このままでは投機の渦に経済が巻き込まれ、それがまた不況の原因になる。それに対して政府が一定の役割を果たさなければいけないという意味で「大きな政府」を主張したわけです。新古典派理論においては、すべての市場が資産市場タイプの市場だと考えられている。それが実行に移された場合、経済はとてつもなく不安定になっていく。ケインズの理論は新古典派的な市場を理論どおりに実行するとんでもないことになるから政府を、という論理です。戦略会議の言う前提とは全然違う。

もし戦略会議の最終答申を実行に移すとどうなるか。土地を流動化し、金融をすべて自由化し、あるいは労働まで自由化したらどうなるか。システム自体がガタガタになっていく。景気変動だって起こってくる。一旦投資すれば後はすーっと成長軌道に乗って高い高度を飛んでいくのではなく、ガタガタぐらついてくる。ぐらついてくれば、当然景気変動も起こりますし、あるいはもっと激しくなるかもしれない。

バブル経済は、金子勝さんが強調しているように、金融自由化の帰結なのです。そうしてバブル化が起これば、公的資金を導入して、「大きな政府」を動員する。回復したら、またバブルが発生するかもしれない。そうなるとう動の振幅がひょっと

したら大きくなるかもしれない。あるいはサイクルが長くなるかもしれない。そういった可能性が否定できないときに、社会保障等々を市場の活力で行ったらどうなるか。

社会保障において民営化を推進していくことは、人々が失業しないことが前提になる。景気の変動があつて、好況もあれば不況もある。不況のときには失業者が増大する。そうなるとその人たちは保険料も払えないことになっていく。戦略会議の言うような民営化を政府の政策として想定しますと、まず、景気の変動が極小化され、失業という事態もあまり起こらないことが前提となる。起こるとしてもせいぜいミスマッチによる失業で、働き口がなくて起こる非自発的な失業というのは起こってはならない。だからミスマッチによる失業のために戦略会議はまたいろいろなアイデアを出してくる。能力開発バウチャー—要するに技術革新に合わなくなつて失業する、そうすると新しい技能を修得するためには、100万円を上限として補助し、そして新たな技能を身につけてミスマッチを解消すればいいと。ミスマッチによる失業程度しか起こってはならない。ケインズ的な意味で非自発的な失業が起こると、社会保障における民活というのかなり理由をなくしてしまうことになる。

ところが実際には、好景気もあれば不景気もある。景気がいいときには失業者は少ないが、景気が悪くなると失業者がふえる。失業者が出たときには失業保険を、年をとったら社会保障というセイフティネットがあった。戦略会議の言っているセイフティネットの発想は、働き口がないために働けないというのではない。自分が不運にも能力がないためにその場からはみ出してしまった。そういった人たちを弱者と規定し、彼らに対してはセイフティネットを用意しようという発想です。

## (3) 市場と非市場との関係についての無理解

要するに戦略会議の発想は、市場と非市場をはっきり分けていない。識別していない。むしろ市

場一元論的に（だから市場原理主義とか市場主義とかよく言われるのだが）、大学教育やいろいろな場で市場原理を導入していこうとする。都市、地域、地方まで含めて、非市場的な領域はむしろ市場化されなければならないとする。

ところが実際問題としては、ケインズの的に市場をとらえれば、非市場的な要因は、経済を安定化するために非常に大きな役割を果たすわけです。たとえば、賃金は需給関係を忠実に反映して、不況のときには大幅に下がるのではなくて、ケインズの的に言えば労使関係のもとで下がらない。新古典派の学者は、不景気のときには賃金は下げるべきだと言うわけですが、下がらない。それは労使関係は非市場的な関係だからなんです。その下がらないことが実は景気に対してプラスに作用する。賃金が大幅に下がれば、有効需要はさらに少なくなって、不況がさらに悪化していくけれども、そうではないからまだ安定化に寄与していると言っている。それも一例ですが、非市場的な領域は実は市場とまったく切り離された無関係の領域かという、そうではなく、市場に安定化する要因として作用するということです。これを逆に非市場を市場化してしまうと経済はきわめて不安定化してしまうことになる。

#### (4) グローバリズムについての考え方

最後にグローバリズムについての考え方についてですが、これもいろいろな人が指摘しているように、新古典派のいう市場システムですら実はそれは国の中の市場システムでしかない。新自由主義者たちは「小さな政府」「政府からの自由」というが、実は彼らは自己欺瞞に陥っているわけで、いろいろな法的な整備とか景気循環をならすとか、さまざまところで政府は下支えしている。新自由主義的な原理はサッチャーとかレーガンが採用しましたが、彼らは自由が人間にとっての大きな目的だから、新自由主義を採用をと言ったわけではない。手段として新自由主義を採用する。ハ

イエクは「自由は目的だ」と言うが、サッチャーとかレーガンは手段として採用した。何の手段かという、実は衰退するアメリカ経済、イギリス経済を引き上げ再強化する。国力を回復し強化するための手段として新自由主義的な政策を取り入れることは、新自由主義的な政策がまた別の面でも政府という外枠を前提としていることの現れです。

ところが、グローバル化経済はそういった枠がない。枠がないから先ほども資産市場タイプの市場と言いましたが、これが極めて純粋に機能するような経済です。これも金子勝さんが『反経済学』という最近の本で書いているように、「範囲の経済」というのがあって、グローバル経済はかつての自由貿易主義が単なる普遍主義ではなく、イギリスの利害の反映だったように、今のグローバリズムも「範囲の経済」、つまりドル中心のネットワークをつくる、アメリカにとって非常に有利になるから、そういったネットワークをつくって、そこに日本も東南アジアも入れていこうとするグローバリズムであって、戦略会議の考えるようなユニバーサルな無国籍的なグローバリズムではない。それから、グローバル経済が、予定調和を生み出すという保証はない。むしろ逆の方向に行ってしまう危険性はかなり高い。そこに無頓着で、グローバル・スタンダードに即していくべきだという。これが実現されたら非常に負の影響をもたらすだろう。

以上申し上げたように、答申をつまみ食いする限りではそう害はないだろう。ただ、これをシステムティックに、しかも理念的なレベルで押し通していくと、物体と氷の関係でいうと、氷上を非常にざらざらさせて物体をそらしていく可能性が高いと思います。そういった危険性をこの戦略会議の最終答申ははらんでいることを指摘し、私の報告を終わらせていただきます。（まみや ようすけ）

これは1999年3月20日に開催された第7回研究会  
における報告のまとめである

# 参加なき福祉国家から新・社会国家へ

神野 直彦

東京大学大学院経済学研究科・経済学部教授

今日は地方分権を財政学から位置づけて、現代的な課題、21世紀に向けて今改革をしなければならぬ意味はどこにあるのかということをお話しさせていただこうと思っています。

## 1 三つのサブ・システムと財政社会学的アプローチ

### (1) メゾ・レベルからの政府の組み替え

財政学はご案内のとおり1870年代にドイツで生まれます。財政学は、間宮陽介先生のお書きになっている『市場社会の思想史』（中公新書）の中でも取り上げられている新歴史学派から生まれてきております。この1870年代というのは現在と同じように大不況の時代で、その大不況の時代に一方で新古典派という極端に言えばハードコア市場主義の考え方が出てくるわ

けです。もう一方でドイツでは国家を重視した財政学という対照的なパラダイムが出てくる。私は新歴史学派の財政学を引き継ぎながら少し分権の問題を考えてみようと思っています。

地方分権の意味は、公共の空間を人々の身近なところに引きつけることだと位置づけた上で、分権的規制、あるいは自主的な規制というのでしょうか、そういうものを可能にするところにあると思います。このことを言い表す適当な言葉が見つからないので、大沢真理先生などに協力をいただいて現在まとめようとしている本では、とりあえず「自主管理」という言葉を使おうかと思っています。「自主管理」というと工場レベルの生産管理のよう話になってきて、政府を「自主管理」するというのはあまり意味がないのじゃないかとは思いますが、とりあえず社会政策を専門にしている人々が使う「当事者」が自主的に決定する、という意味だご理解下さい。地方議員などの質が低くなると、必ず「専門家に任せよう」という意見が出てくるのですが、そういう考え方ではなくて、当事者が自主的に決定するという考えです。そういうものとして政府を位置づけよう。この視点から政府部門をメゾ・レベルで組み替えようというのが私の考えで、そのメゾ・レベルでの政府の組みかえの一つとして地方分権があると位置づけています。

### (2) 社会システム(共同体)・政治システム(政府)・経済システム(市場経済)

財政学では、社会は三つのサブシステムから

#### 筆者紹介

1946年 埼玉県生まれ  
1969年 東京大学経済学部経済学科卒業  
1981年 東京大学大学院経済学研究科博士課程修了  
大阪市立大学助教授などをへて、現在、東京大学大学院経済学研究科・経済学部教授  
専攻は財政学・地方財政論  
著書に『高齢化社会の生活保障システム』（共著 1997年 東京大学出版会）『地方に税源を』（共編著 1998年 東洋経済新報社）『システム改革の政治経済学』（1998年 岩波書店）など多数

成り立っていると考えます。財政というのは市場社会、つまり生産要素市場が出てきて初めて成立する。財というのは貨幣現象ですから。簡単な図を用意しておきましたが、図1では、「政治システム」が上に書いてありますが、これは政府のことです。図にある「経済システム」というのは市場経済のことだと考えていただければいい。もうひとつ、共同体としての「社会システム」があります。

この三つのシステムが分離してくるのは市場社会が成立してからで、政治システムのほうは無産国家になっております。財産は私的に所有される。社会システムというのは共同体とか家族とかコミュニティと理解していただければいい。共同体の限界を突き破って、つまり共同体と共同体が接触すると必ず戦争と平和が起こって、そこで生産物市場の取引か、あるいは戦争が起こるわけです。それを克服するために国家が出てくるので、共同体だけの共同作業や相互扶助だけでは社会の統合はできなくなってくる

と、共同体と共同体をまとめる強制力が必要になってきて、それが治水や灌漑をやるという形で国家が出てきます。

共同体の限界、失敗から国家が出てきて、国家の限界、失敗から市場経済が生まれてくる。私は、こういう歴史的な経過をたどって財政は成立すると理解しています。通常理解とは逆に、市場が失敗したから政府が出てくるのではなくて、共同体が失敗したから政府が出てきて、政府が失敗したから市場が出てくるのが歴史的な経過だと考えています。

政治システムを上にして見て、図を横に区切ってみる。図の上下は、生産要素の所有で分けています。自然や土地の所有を公共で持つのか、私的に持たせるのかということで、公共部門と民間部門とが分かれます。また左上から右下へ資本の種類で分けると、経済システムが競争で営利、社会システムが協力で非営利になる。右上から左下へ労働で分けると、経済システムが有償労働、社会システムが無償労働で行われ、社会システムが無

図1 三つのサブ・システムの連関

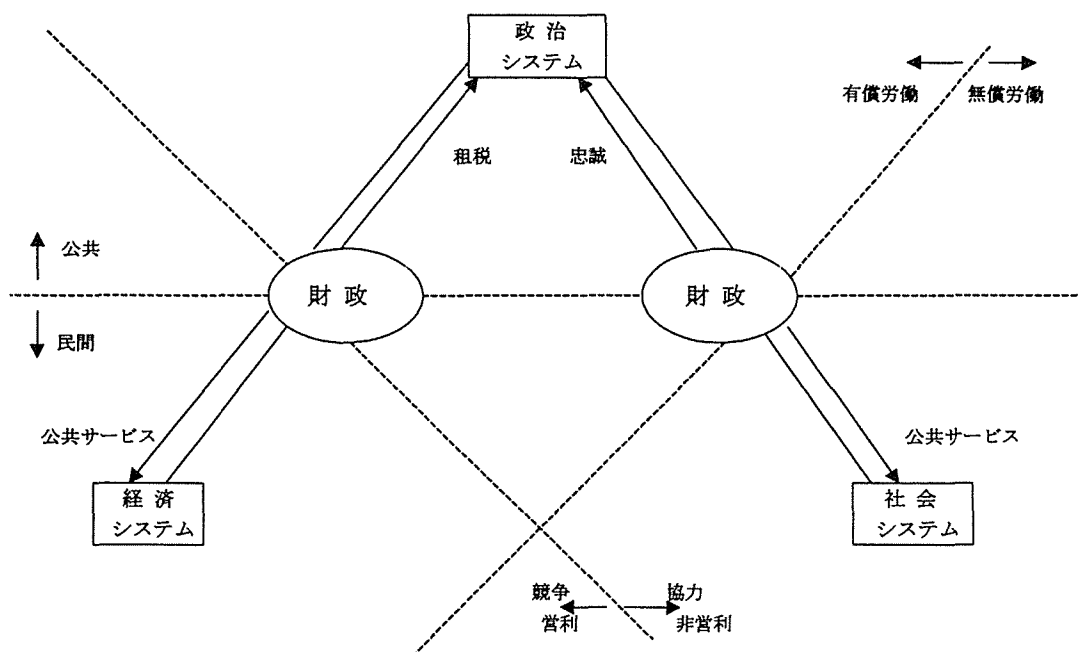
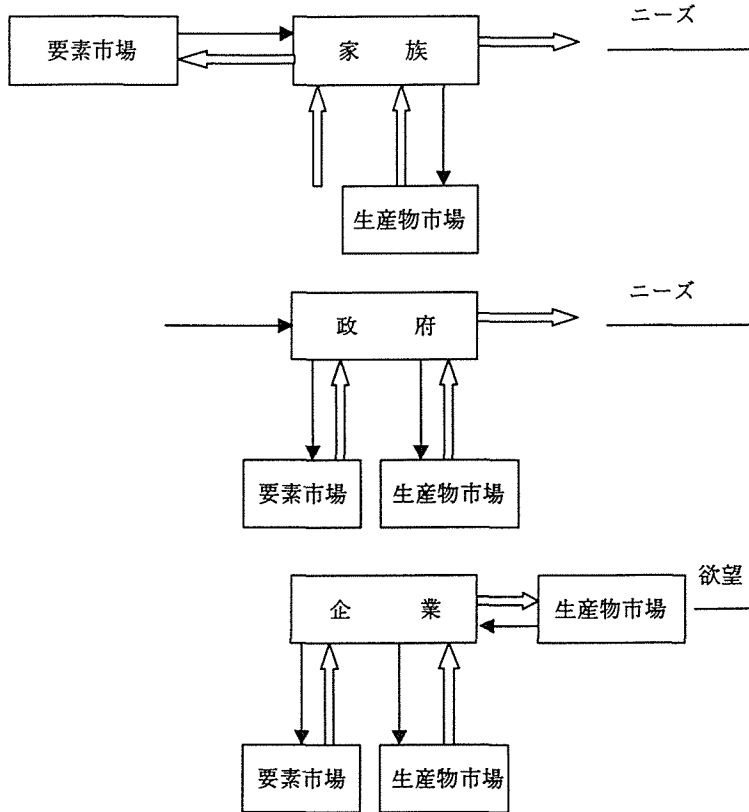


図2 ニーズと欲望の体系



償労働で行われる、というようになります。

### (3) ニーズ (needs) と欲望 (wants)

大沢真理先生が第3回研究会のご報告のときにも使われていた概念を財政社会学で使っている用語で説明させていただくと、人々の全体としての欲求の中にはニーズ（人間として必要欠くべからざるもの）とウォンツ（欲望）がある。ニーズは社会システムと政治システムでないと満たすことができない。図2は、ニーズと欲望とを家族、政府、企業の主体と関連づけて図示したものです。

ドイツの財政学では、政府は無形財を産出するのだと教えていたんです。無形財というのは平和とか社会秩序とかいうものであって、その

無形財という概念の特色は一つは不可分性、もう一つは、一般報償ということです。一般報償ということは、基本的には所有権を設定しないということで理解していただければいいと思うんです。無形財は、私的に分割して私的所有権を設定されないものということです。しかしこうした考え方はドイツ財政学にあったが、アメリカやイギリスではあまり知られていなかった。

しかし、マスグレイヴ（Richard Abel Musgrave）という財政学者がユダヤ人であることを理由にドイツを追われてアメリカに行ったときにその概念を持ち込んで、パブリック・グッツ、つまり公共財という概念があることを教えたわけです。そうしたらアメリカで一挙にこの概念が広まって、サミュエルソンも飛びついた。公共財の

理論では非競争性と非排除性といった性質を問題にします。非競争性とは、ある人の消費によって他人の消費を減らすことはできない性質をさします。たとえば街路樹とか堤防とかがそうです。非排除性とは、対価を払わない者を財やサービスの消費から排除できない性質をさします。非競争性は不可分性を意味していますし、非排除性は、所有権を設定しない一般報償だということの意味しているわけですから、そういう概念をうまく使って翻訳し直して、今の公共財の理論は成り立っているわけです。

そこでニーズと欲望の話に戻りますと、ニーズを満たすのはなぜ家族と政府の二つかという、家族や政府から出ていく財とサービスは無償で出ていく。必要を満たすような形で、欠けたものを満たすような形で無償で配られるわけです。それに対して企業から出ていく財・サービスは、生産物市場に売られますから、購買力を持っている人に配られるということになります。ところが市場ではニーズはあまり満たせないんです。たとえば我々は食事をしないと生きていけないけれども、市場で食事を満たそうとすると、生産物市場でたとえば外食をしなければいけない。外食をしているとニーズは満たせないで病気になってしまいます。ところが通常の場合には、財とサービスのうち原材料だけを家族は買ってきて、それを家庭内のアンペイド・ワークで加工してニーズを満たす。こういうことをやって生きているわけです。家族というのは生産物市場から必要なものを買ってきて、そのために必要なお金は要素市場で労働力を売ってやってくる。財・サービスは市場からではなくてアンペイド・ワークで行われている。

また政府は生産物市場と要素市場から財・サービスを貨幣で買ってくるわけです。買ってきた財とサービスをあわせて公共サービスを生産してニーズを満たしていく。それでは、この要素市場と生産物市場から財・サービスを購入

する貨幣はどこから調達してくるかという、これは市場ではなくて強制的に調達せざるを得ない。こういうものが財政であると理解していただければいいわけです。

最近さかんに議論され、実施に移されているものにPFI（公的資本の民間所有）とか外部委託とかアウトソーシングがあります。これらを理解するうえで間違えていけないのは、政府からニーズを満たすために出ていく無償のサービスを民営化するのか、つまり料金制度を導入して民営化するという話なのか、要素市場と生産物市場から物件費と人件費を払って購入してこれでサービスを生産しようとするときの、要素市場と生産物市場で調達しているところをPFIなどを導入してやろうとしているのかでは、まったく話が違う。PFIとかアウトソーシングは大体後者の場合を言っているわけですが、要素市場と生産物市場から政府が購入しないで、生産物市場だけから購入しろと言っていることと同義なんです。つまり要素市場を外したい。政府が購入するものはすべて生産物市場からであって、要素市場を外したいということを言っているのがアウトソーシングとか外部委託とかPFIだとそう理解をしていい。

なぜ要素市場を外したいかといえば、要素市場は人間そのものの労働を売買しますから、要素市場にはさまざまな保護規定がかかるわけです。この保護規定を抱える要素市場をやめてしまえば政府は非常に有利になる。安く生産できるということの意味しているにすぎないということだろうと思います。ここは気をつけなければいけないんですが、ニーズは企業を通しては満たされなくて、共同体と政府によって満たされていく。このニーズを満たすような体制をきちっと整備しておかないと世の中動かないというのが、私どもの考え方です。

## 2 参加なき「所得再分配」国家の破綻

私の規定では19世紀の後半に近代から現代に移りますが、そのときにどのような体制ができたのかと言えば、「所得再分配」国家が生まれしてきたわけです。この「所得再分配」国家というのは、実はドイツの財政学者であるワグナーなどの社会国家をイメージした財政学者たちにとっては思わぬ出来事だったのです。ワグナーは地方分権を主張していますし、ワグナーは社会政策で国家の文化、福祉機能が拡大すれば地方分権が進むだろうと想定していたのです。ところが、実はその想定どおりには進まなかった。その最大の誤算は、ワグナーは戦争があんなに頻繁に起こることを想定していなかったのです。ところが実際には総力戦が2度も起きた。

そのため、現代国家は財政の機能を大きく変えて、累進的な税制でかつ集権的に税金を集めてくるようになりました。この集権的累進税制が「所得再分配」国家の仕組みの一つです。第2は、そうして集めてきたお金を現金給付によって所得再分配して社会システムを維持していきました。そして第3に、生産点での協力という形で労働組合が生産点で行っていた共済活動を吸収して社会保障基金をつくった。これは準国庫機関という政府ですがそれが社会システムを保護する。こういう三つの仕組みから成り立っていたのが「所得再分配」国家です。

しかし「所得再分配」国家は今や破綻してしまいました。「所得再分配」国家は、税制をとってみても国境を管理していないと成立しませんから、身近な空間に公共空間を設定することができずに、国民経済と一致する国民国家でやらざるを得なかった。そのために参加のしようのない非常に遠い政府による所得再分配ができ上

がってきたということです。これが現在は動揺し、破綻している。国民経済の枠組みがボーダーレス化しグローバル化して、所得再分配ができなくなっている。累進的な税制も破綻し、現金給付による所得再分配も無理になり、生産点での協力におけるさまざまな社会保障基金が機能不全に陥る。こういう状態に陥っていると思います。

## 3 新・社会国家における三つの自主統治政府

### (1) 常識と異なる税意識

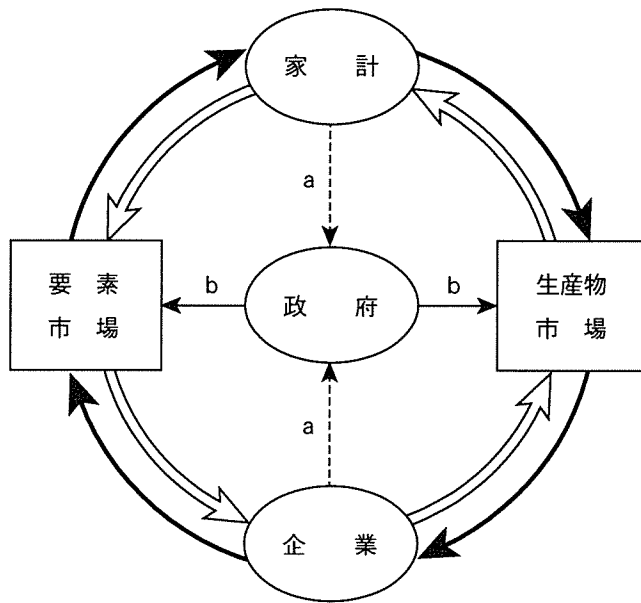
ここからは私どもの考え方になるわけですが、もう一度、協力原理で行われている非営利分野をメゾレベルの政府の組みかえによって実現しよう、もう一度「協力の領域」を再構築しなければだめだと思います。

別の研究会で、マスコミもあまりやらない税金そのものについての世論調査をやったのですが、昨日その結果ができあがってきました。その結果を信じるとすれば、世論は税金で何を問題としているかと言えば、第3位が「負担が重い」ということ、第2位が「不公平」で、第1位は、「税金の使い道」です。どうもマスコミのこの種の世論調査を見ていると、「負担を軽くしろ」という要求が強いとなっているが、私どもの世論調査によると「税金を軽くしろ」ということよりも「使い道をきちっとしてくれ」という要求のほうが強い。それから一番負担感のある税金は何かと聞くと、これは圧倒的に消費税が勝利しています。97.8%の人が消費税に負担感あるという世論調査の結果になっています。

増税をするとしたら何を増税すべきかという問に対しては、第1位がたばこ税です。第2位が法人税です。これも今政府がやろうとしている



図3 生産点と生活点



政策とは合わないんです。マスコミ調査とは異なり、所得税も思いのほかそれほど負担を重いと感じている人は少ないんです。固定資産税の負担感ももうちょっと強いかなとは思いましたが、払っている人が少ないせいでしょうか、わりと少ないのです。

(2) コミュニティを軸にした政府の作り直し

▶生産点と生活点の分離

私が考えているのは、もう一度社会システムで自発的に行われているコミュニティを軸にして政府をつくり直すということです。このコミュニティには生活点と生産点の二つがあります。なぜ二つになるかという、財政が入ってくると生産点と生活点が分離されるからです。図3をご覧ください。要素市場と生産物市場が成立すると、生活点と生産点、つまり家計と企業は分離します。分離すると、外縁の線のところだけが我々の言う経済システムになります。すなわち市場を媒介にした人間関係です。ところが市場を媒介にした人

間関係の中に政府も登場してきて、bというところだけで政府が市場を使う。市場を使った政府間関係は、人件費としてbを出す、物件費としてbを出す。政府はこの部分のみ市場を使う。あとは政府は市場を使いません。ところが、政府は、bのお金を出すために市場を通さずにaという両方から税金を取ってくるというシステムになっているんです。これは市場ではないわけで、政治システムを使っている。強制力を使ってaをやっている。ここには乗らないはずですが、経済システムで動くとななるわけです。

ところが、市場の取引を通じてだけ財とサービスは供給されているわけではなくて、家計も自分のところで財とサービスを生産しているわけですが、これはここには出てきません。言い換えれば家計が生産した財とサービスは、家計が生産して自己消費していると考えられる。こういう活動をしなから政府も公共サービスという財とサービスを生産しているが、これもこの図柄には出てこない。政府は自分で生産したものを国民経済計算上は自己消費している。つまり

社会の構成員全体が消費すると考えるということになるわけです。

#### ▶生活点における地方政府のサービス給付

政府をそのようなものだと考えますと、生産点と生活点は要素市場が入ってくると分かれる。しかし、要素市場が入ってこない限り、生産点と生活点は分離しません。そうすると生活点ではコミュニティ、地域共同体があるわけで、この地域共同体の協力がどんどん弱くなっていきますので、その地域共同体の協力を重ね書きして吸収するような形で地方政府を想定する。

#### ▶生産点における社会保障基金の現金給付

それから生産点における協力として、たとえば労働組合の活動があって、労働組合が共済活動を行います。最初に社会保障基金が誕生した歴史を見ても、ビスマルクが過激な労働組合が生まれてくるのを防止するために、労働組合がやっていた共済活動に国が補助金を出して準国庫機関にしたほうがいいと考えて、社会保障基金をつくりました。そういう意味では生産点でやっていた協力関係を吸収して社会保障基金という政府をつくって、それが現金給付をする。こういうふう to 考えるということです。生活点において現物のサービスを供給する地方政府と、生産点において現金を給付する社会保障基金という二つのサービスを供給する政府を考えて、地方政府がそれぞれのミニマムを保障する。

#### ▶中央政府によるミニマム保障と中央政府間協力

同時に中央政府間の協力、つまり国民国家間の協力のシステムをつくり上げていくというふうなことを想定すればいいのではないか。

## 4 生活点における自主統治政府——

### (1) 相互扶助の代替としてのユニバーサル・サービス

先ほども言いましたように、今のところ「自主管理」政府という仮置き表現を用いているのですが、「自主管理」というのも変なような気もするので、ここでまた仮置きで「自主統治」とお配りしたレジュメには書いておきました。生活点において自主統治する地方政府、これがやるべきことは何か。

コミュニティはもともと相互扶助と共同作業をやっている。相互扶助で生活に必要な対人社会サービスをやっている。その相互扶助を吸収するような形でユニバーサルに供給される教育とか福祉とか医療というサービスを供給することがやるべきことの一つです。

### (2) 共同作業の代替としてのユニバーサル・デザイン

それから共同作業で何をやっていたのかというと、共同作業で人間の生活における快適性とか安全性を担保するような施設をつくってきたわけです。堤防をつくったり、水利をやったり、コミュニケーションをするための道をつくったり、排水設備などをつくったりする、共同作業でやってきたことをやっていた。その共同作業を吸収するような形でユニバーサル・デザインで地域づくりを行うことが生活点における自主統治政府がやるべきことの二つ目です。

ユニバーサル・デザインというのはバリア・フリーと同じように考えていただければいいんです。バリアをつくってフリーにするというのじゃなくて、もともとすべての地域の構成員がユニバーサルに使えるような地域の空間をつくっていくという意味です。それをミニマムに中央政府が保障する。

### (3) ミニマム保障に補完された自主財源主義

次に生活点における自主統治政府の財源をどのように構想すればいいか。図4、5はその概念図です。図5の横軸は地方政府です。簡単にいうと、1人頭の地方税でいえば納税額と思って

いただければいい。A、B、C、Dというのはそれぞれの地方政府を示しています。Aという地方政府は貧しい地方政府で、地方税が1人頭これしか上がらない。Dは非常に豊かで、これだけ上がっている。

補助金というのは原則としてそれぞれの財政

図4 地方財政のコントロール

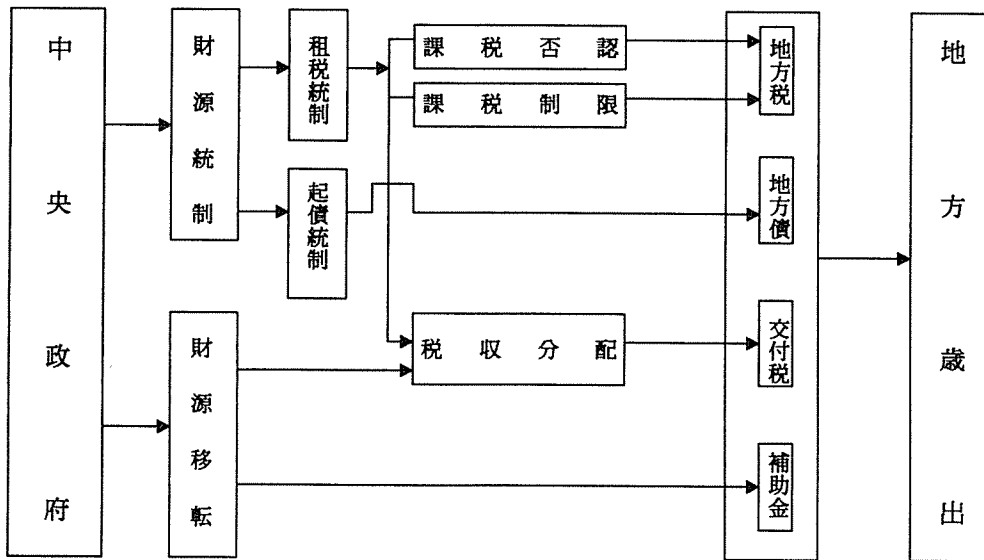
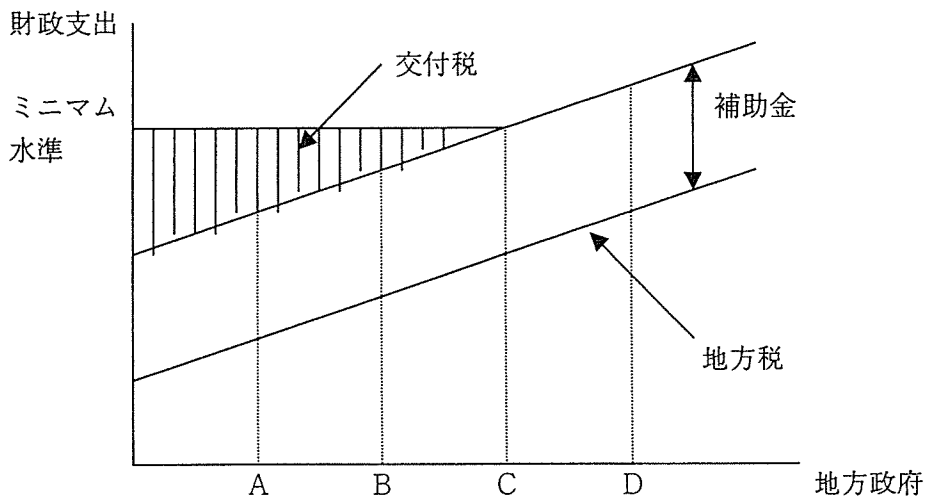


図5 地方財政概念図



力に応じて配られるわけではなくて、無関係に仕事において配られます。財政力格差を埋めないで、原則としてそのままシフトさせればいい。実際は違うんですけども、そのままシフトさせればいいということになるわけです。この補助金というのは口出しを入れるためだから、これは別に削ってもらって構わない。補助金の部分だけは、地方税に振り変わるはずだ。補助金に見合うような税の仕組みをつくってやればいい。

しかしミニマム水準があって、このミニマムな行政水準を保障するというのであれば、三角形のところだけを交付税で供給すればいいことになる。この交付税の部分だけがミニマムで、中央政府の責任になる。ミニマム水準をまっすぐ横に引いていますが、右上がりになるように引いても構わない。税額の多いところに多くするように引いても構わない。フランスはそういう方式でやっています。税率を高く上げたところはより多く一般補助金をもらえるようにするという仕組みも考えられなくはない。これが自主財源に裏打ちされて、それぞれこういうシステムにしておけば、ミニマムが保障されてユニバーサルなデザインやユニバーサル・サービスが供給できるようになるはずだと思います。

## 5 生産点における自主統治政府——

### (1) 生産点における共済活動の代替としての現金給付

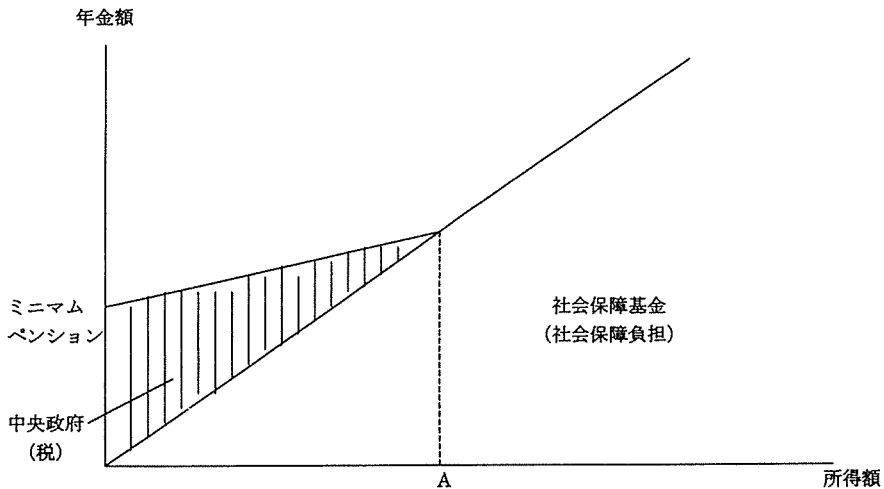
もう一つは、生産点における「自主管理」政府として社会保障基金政府を想定する。これは当事者主義で、関係のある人々から選挙で選ばれてやるというのが本来のシステムだと考えているので、フランスとかドイツのように社会保障基金、あれは団交だということかもしれませんが、「自主管理」しているわけです。もともと社会保障基

金は、労働者がお互いに助け合いでやっているわけですから、自分たちの労働ができなくなったとき、仕事ができなくなったときにその給料を保障し合うわけですから、できなくなったときに給料の70%保障、80%保障と決めますから、そういう自発的な協力を踏まえて社会保障が設定されている国では給付水準は高いのです。日本はそういう自発的な協力が基盤になっていないから、給付水準が低くなる。歴史を辿っても、いわば企業の哀れみとして考えられてきた。労務管理上行っている企業内福祉や、強兵の健康管理のための保険を国が吸収してきたから、仕事をやめたときとかできないときの給付が低くなるんです。つまり国家への協力とか労働のインセンティブとの両立において給付されるような仕組みになっているから、弱くなる。

### (2) 確定拠出型賦課方式年金とミニマム年金

それを取り戻すには、社会保障基金を当事者で自主管理させるしかない。それを基礎にして年金改革を考えます。年金改革については『世界』（99年3月号）に金子勝さんと共同で書いておいたんですが（「協力社会の年金を創る」）、年金改革は図6のようにしてもらえばいいはずである。それぞれの所得額、これは所得額ではなくて実際にはそれぞれの人が年金のために払い込んだ拠出額です。この拠出額はそれぞれの所得に比例することになるわけです。年金額は、それぞれの人が支払った拠出額に応じて決めればいい。拠出額が多ければ多い、少なければ少なくなるようにしておく。社会保障基金という政府はそれだけを保障すればいい。つまり白い部分だけを社会保障の年金として拠出すればいいことになります。ただし、所得ゼロの人にもミニマム・ペンションは必要なので、その最低の年金は保障する。しかしそのミニマム・ペンションは、所得がふえるに従って徐々に右上がりになっていっていますので、右上がりです。

図6 年金改革の概念図



がっていくようなシステムにする。この三角形の部分で中央政府が税として再分配する。したがって、ここに繰り込む税金は消費税みたいな税金ではなくて、所得再分配をするような税金のほうが好ましい。累進的にかかってくるような所得税とか法人税とかのほうが好ましい。それを中央政府がここにつき込むというふうに明確にしてほしい。そうしないと自主管理できないのです。自分の払った拠出額と自分がもらうものがどうやってリンクしているのかというのは今は全然わからないわけですから、年金の水準は高いのか低いのかと個人個人に言われてもわからないわけですので、決定のしようがない。決定ができるようにきちんと確定拠出の賦課方式にします。

### (3) 休業保障型医療介護保険

そして医療保険も極端にいうならば休業保障型にする。社会保障基金は仕事をできなくなったときに給料を保障し合うわけですから、病気で仕事を休んだといたらそれを保障するだけにする。介護も同じことでやる。ただし医療や介護はどうするかといえば、これは公共サービスとして地方政府が現物でサービスを給付する。ただ、そ

こまで行くのはちょっと過激なので、医療についてもフランスのように医者や患者の代表者が集まって、お互いに相談して自主管理させて保険のあり方を決定させるという方式に組みかえて、医療の供給サイドの自主管理、規制というところとさっきの分権と同じことで、どこまでを保険でやるかという供給サイドの規制をしなければいけないわけですが、地方でも規制をしたいというのと同じことですが、自主管理されている政府で話し合っただけで自主的に管理して、供給サイドの統制をするというふうにするにはいい。

こういう全体を自主的に管理した三つの政府の組み合わせによって、メゾ・レベルで政府を組みかえて公共の空間を人々の手の届く距離に置いて、参加を容易にさせて、当事者間で決定づけさせて自分たちの運命を決めさせる。言い換えれば、21世紀に向かって常に公共の空間でも自己改革ができるようなシステムをつくっておくことが必要なのじゃないか。その一環として地方分権があるのだというふうに位置づけられるのではないかと思います。(じんの なおひこ)

これは1999年4月17日に行われた第8回研究会における報告のまとめである