

ほんとうの改革とは何か

正村 公宏

専修大学経済学部教授

はじめに

私は、1970-72年に当研究所の前身である平和経済計画会議の『国民の経済白書』の主査をつとめ、「人命の尊重を中心に据えて制度体系をつくりかえ、公害防除・環境保全と社会保障・社会福祉の強化・拡充をはかれば、日本経済の軌道修正を実現し、もっとゆるやかな成長のもとでの均衡と安定を保証することができる」と主張した。後発国型・中進国型から先進国型への制度体系の転換を目指す改革を提唱したのである。

しかし、改革を政治の中心主題に取り上げる気運は生まれなかった。日本経済は外からの衝撃を受けて中成長に移行して不均衡が拡大し、1990年代の低成長への移行過程で一挙に危機が表面化した。改革を先送りする「その場しのぎ」の繰り返しとブレーキとアクセルを交互に踏み込む乱暴な経済運営が危機をもたらしたのである。

いまは政府が改革を看板に掲げているが、何のための改革であるのかが不明である。しばらく永続的好景気を謳歌するかに見えたアメリカのあとを追う

まさむら きみひろ

1931年生。東京大学経済学部卒。58年専修大学専任講師。助教授を経て74年より教授。経済学博士。著書に『福祉国家から福祉社会へ』『日本をどう変えるのか』『経済体制の選択』など多数。

ことこそが改革だと主張する軽薄な議論が横行したが、アメリカ人の生活様式は21世紀の世界標準でありえない。一部の専門家は「日本の物価は高すぎる。価格破壊によって物価を引き下げれば国民の実質所得が増加する」と主張していたが、現代の経済学の常識である「デフレの恐ろしさ」を忘れていた。私は「価格破壊は不況を深刻化させて失業者を増加させる」と警告していた。いまでは政府や日銀も「デフレ・スパイラル」への懸念を表明している。「価格破壊」は実質所得の増加どころか「生活破壊」をもたらすことがあきらかになった。

ドルに換算した東京の物価が高いのは円の対ドル相場が高いからである。高い円相場の基礎にあるのは貿易の構造的黒字である。国民が老後の備えや住宅ローン返済のために消費を切り詰め、経営者が成長率の低下を予想して投資を抑制し、政府が財政赤字を減らそうとして支出を削減すれば、国内の消費と投資の合計が小さくなりすぎ、輸出依存が大きくなりすぎるのである。生活時間と生活空間をつくりかえて「生活の質」を改善するという取り組みの立ち遅れが不均衡の基礎的要因である。

そうした不均衡をどのように是正するのかを問題にしないで競争をあおる処方箋は、社会の解体を加速させる。日本人はこれまで競争にあおられて豊かさや便利さを優先しつつ、ゆとりとうるおいがなく不安の多い生活に追い込まれたのである。過労死・過労自殺・失業自殺はその指標である。「働き方」を含む日本人の「暮らし方」の全体を見なおすことこそが課題である。

「世界の大勢であるグローバリゼーションに乗り

遅れないように」というのは後発国に特有の「状況適応型」の対応の延長でしかない。「もっと豊かになるためにIT革命が不可欠だ」という説明は説得力がない。資源浪費的・環境破壊的な20世紀型文明を資源節約的・環境保全的な21世紀型文明につくりかえることこそが切迫した課題である。

● 経済の存立をおびやかす「教育力」の低下

日本経済の存立をおびやかす最大の要因は社会の「教育力」の低下である。人間の「量」と「質」の両面の再生産が不可能になっている。所得と地位をめぐる過熱した競争による過剰進学が学校を荒廃させ、子どもの問題発見能力と問題解決能力を破壊している。日本人は社会をつくって生きる能力を子どもに身につけさせることに失敗しつつある。日本人は経済の成長に全力を傾注してきたが、気がついてみると、社会の腐食が進行し、その結果として経済の活力が致命的に失われる危険が増大していたのである。

現代の文明は過去のいずれの文明とも比較にならない規模の自然破壊をもたらしているし、多くの先進国で青少年の衰弱と荒廃が進行している。子どもは自然から切り離されて商業主義的擬似文化のシャワーを浴びせられている。

目先の豊かさと便利さを求めて人類衰亡の危機を招き寄せるのは愚かである。市場での成功を追求するミクロの主体でしかない経営者や技術者に社会のあり方を決定させてはならない。市場メカニズムは社会のあり方を決定する手続きではない。社会を構成する人間が議論を尽くしてどのような社会を目指すのかを選択し、市場と企業を制御する仕組みを用意しなければならない。

21世紀の日本人は何を目指すのか、情報技術をどのような目的のために活用するのかを問題にしなければならない。「よく考えぬいて自分で目標を選択

し、有効と思われる社会経済システムを自分で設計する」という「状況創造型」の取り組みが必要とされる。日本人は、社会の秩序と経済の活力を維持し、文明の転換と文化の創造を目指す共同の事業にエネルギーを傾注することができるかどうか問われている。何よりも子どもたちにそれぞれ生きていく目標を見つける機会を用意できるかどうか問われている。

個人も国家も全力を傾注する価値があると確信できる目標を見失えば退廃に向かう。近年、子どもの学力の低下を指摘し、もっと勉強させるべきだという声が強まっているが、何のための勉強なのかが不明である。どのような生活を選ぶのかをじっくり考える機会を与えずに社会的地位の階段をできるだけ高く登れという圧力をかけつづけたことが子どもの目標喪失を招いたことを、想起する必要がある。全力を傾注する価値があると確信できる目標を発見すれば、子どもは強制されなくても猛烈に勉強する。勉強が好きになれない子どもに勉強を強制するのは破壊的である。子どもがそれぞれ能力を活かして生きていく場所を見つけることができる多様な選択の保証される社会をつくる必要がある。

経済は目的ではなく「いい生活」「いい社会」のための手段である。窮乏の克服は人権と自由の保障の前提であるが、豊かさの際限のない追求は人類の衰亡を招く。文明の目標は豊かさではなく人権と自由である。理念としての人権と自由の正当性と有効性はこれから問われる。地球規模の環境保全のような緊急課題を解決するために民主制を機能させることができるかどうか問われる。日本人が民主制を機能させることができるかどうかは近隣諸国に影響を与える。日本人自身が「いい生活」と「いい社会」を構築しなければならない。それらの目標を意識することは経済を立て直す前提になる。30年来の懸案である社会経済システムの改革と生活時間・生活空間の改造をいまこそ推進する必要がある。

日本の都市は都市のようであって都市でない。機能的な都市生活の基盤が用意されず、通勤時間が異常に長く、人間と自然の日常的接触が組み込まれて

いない。日本の農村は農村のようであって農村でない。安価な建築材料の入手を優先させた木材の無関係完全輸入自由化が森林を荒廃させ、政府による過剰干渉が活力ある農業の形成を阻害してきた。河川や湖沼の水質が劣化し、自然の保水力・浄化力・再生産力が低下している。

都市と農村の景観は国民性と文化の集約的表現である。文明の共通化作用と文化の個別化作用のぶつかりあうなかで固有の都市と固有の農村を創造することは、重要な戦略目標であり、これまでと違う多様な投資機会を用意することにもなる。

● 政府活動の再構築

21世紀のキーワードは「環境と教育と福祉」である。社会の持続可能性の危機を克服することが緊急課題である。そのためにこそ、政府の活動の再構築（リストラクチャリング）が必要である。「リストラクチャリング」は破壊や清算や縮小ではない。古い制度を廃棄して新しい制度を導入し、十分な大きさの強くて賢い政府をつくりあげなければならない。「効率的」ということは「安価」ということではない。「目的にたいして手段が有効に使われている」ということである。「効率的政府」は、「安価な政府」ではなく、不必要な事業を整理して必要な事業を拡充する能力をもつ「有効な政府」である。

財政赤字の削減や特殊法人の整理は過去の失政の後始末であり、改革の不可欠の前提であるが、改革ではない。過去の後始末が終わるまで新しい政策は提起できないという態度を政府がとれば、経済の不均衡が拡大し、国民の生活が破壊される。古い制度体系を破壊する「スクラップ」と新しい制度体系を建設する「ビルド」の同時推進が必要である。

「規制緩和」ではなく「規制改革」が課題とされなければならない。個別分野の恣意的・裁量的な規制・助成・保護は撤廃しなければならない。これまで

は行政機関の恣意的・裁量的規制と日本的雇用慣行の組み合わせが雇用の相対的安定を保証すると考えられてきた。「護送船団方式」と呼ばれた銀行行政は典型例であった。農業の分野では、コメをはじめさまざまな統制がおこなわれ、多くの補助金と政策金融が用意された。通商産業省は独占禁止法を形骸化させてきた。これからは透明性の高い社会的ルールにもとづく規制・監視・監査を強化しなければならない。情報公開は基礎的要請である。

独占禁止と公正取引、公害防除と環境保全、医薬品・医療・食品の安全、交通手段の安全、労働基準と労働基本権の保障などにかかわるルールを明確にしなければならない。

企業経営者と労働者・消費者・地域住民の「情報の非対称性」は大きい。労働者・消費者・地域住民の安全を守る規制・監視・監査を強化する必要がある。金融機関の経営者と個人の預金者・保険契約者・投資家の「情報の非対称性」も大きい。金融の「自由化」は「自由放任」ではない。預金保険機構・日本銀行および中央・地方の政府による金融機関にたいする規制・監視・監査を強化する必要がある。そうした方向への規制改革の遅れがバブルとそのあとの混乱を大きくしたことを認識する必要がある。

● 社会保障・社会福祉の改革

社会保障・社会福祉の改革・拡充・強化は「破壊と建設の同時推進」のカナメであり、将来への人々の確信をとりもどして当面の経済危機を克服するためにも不可欠である。規制改革は保護・育成・救済型の産業政策と日本的雇用慣行の組み合わせによる従来型の生活の安全保障を不可能にする。

産業横断的・職業横断的な安全保障制度の構築が不可欠であり、産業を保護するのではなく個人を保護し、個人の選択の自由を拡張するという基本原則を確立しなければならない。

社会保障・社会福祉の目的は「安心の給付」である。「必要が生じたときに有効な社会的支援を確実に受ける権利」をすべての人間に保障しなければならない。生活の安全保障を個人の努力にゆだねるか社会的共同事業にゆだねるかは、イデオロギーや価値判断の問題ではなく、どちらが相対的に小さい費用で相対的に大きい安心を用意するかという「効率」の問題である。基礎的の安全保障は社会の持続可能性の保証を強めて社会の共同事業にゆだねるのが賢明である。政府が有効な社会保障・社会福祉の構築を怠ったために、日本人は、賢明な選択の可能性を見失い、社会の持続可能性の危機を招き寄せている。社会の持続可能性が失われれば公的保障も私的保障もすべて失われる。

政府が合理的で公平な制度の構築をめざす総合戦略を提起せず、「政治的抵抗最小化の原理」にもとづく「その場しのぎ」を繰り返してきたために、日本の社会保障・社会福祉はボロボロになっている。政府は、「保険」の原理で対応できない分野の費用を「保険料」の名目で調達し、不足分は財源の裏づけを明確にしないまま中央・地方の一般財政からの支出で埋め、公債依存を拡大させてきた。保険料の未納の増加は制度の風化を象徴している。

消費税を改革して税率を引き上げ、基礎年金や高齢者の医療費・介護費の主要部分の財源を一般財政でまかない、所得比例年金は原則として時間をかけて積立方式にもどす必要がある。賦課方式の費用を独立に徴収する場合には、「保険料」ではなく「分担金」の名称を使い、社会の共同事業であることを明示する必要がある。

障害者介護や子育て支援については、費用の基幹部分を中央政府が租税で調達して地方政府に配分し、自律と責任にもとづく創意ある事業展開を求める分権的解決が不可欠である。

社会福祉事業の分野でも「情報の非対称性」への対応が不可欠である。障害者（高齢障害者を含む）とその家族による福祉資源の活用を支援するケースワークの強化が必要である。社会福祉事業の本質は人間と人間の直接的で継続的な接触である。点数と

か金額とかで表現される商品化された社会サービスの売買に社会福祉事業を変質させることは、安心と信頼を低下させる。

自営業主と家族従業者の比率が低下して給与生活者が圧倒的な比率を占めるようになったために女性の職業生活と出産・育児の両立が困難になったのに、子育てにたいする社会的支援を強化する取り組みが立ち遅れ、女性は、職業生活の継続のために出産と育児をあきらめるか、出産と育児のために職業生活の継続をあきらめるかという選択を迫られるようになった。そのため、日本は、一面では結婚退職や育児退職が先進国のなかで異常に多くなり、他面では合計特殊出生率が低下して子どもの数が急速に減少することになった。

「小さな政府論」の破産は明白である。小さすぎて弱すぎて愚かすぎる政府が社会と経済の衰退を加速させる。適切な制度体系が用意されれば、社会保障・社会福祉の費用は、経済活動を阻害するどころか、経済活動を支える効果をもつ。社会保障・社会福祉の信頼性の強化と負担の適正化は、私的貯蓄の削減と経済の不均衡の是正を容易にする。障害者介護や育児支援の事業の信頼性を高めることは、一面において女性の就業を容易にし、他面において安定性の高い有意義な就業機会を地域のなかに用意する効果をもつ。障害者介護や育児支援の事業の「社会化」は社会にとっても個人にとっても利益になる。

● 「分権と自治」の推進

21世紀の重要課題のひとつは「分権と自治」の推進である。

環境や福祉への国民の関心が高まるなかで「革新自治体」が登場したが、「革新勢力」は中央集権型の社会主義イデオロギーに拘束され、「分権と自治」を改革の総合戦略へと発展させることができなかった。中央の政治家と行政官は、労働時間を短縮して

自由時間を創出し、緑と水辺を守り、安全な生活空間を創造する政策ではなく、ゴルフ場やスキー場をつくって緑と水辺を破壊する愚劣な政策を推進した。リゾート法（1987年）と地方公共団体のレジャー開発は、とりかえしのつかない自然破壊と巨額の財政赤字を残して破産した。中央政府の統治能力が衰弱するなかでさまざまな模索が各地で起きているが、政治家の大多数は分権と自治が21世紀の改革の中心主題であることを認識していない。

徳川幕藩体制は集権と分権の絶妙な組み合わせであった。近現代の日本は多様な文化的背景をもつ人材を東京に集めて大きなエネルギーを創出することができた。いまはゆきすぎた中央集権と文化的画一化が民族のエネルギーの源泉を枯渇させつつある。成熟社会においては文化的多様性を内包する民族的統合の追求が不可欠になる。

20世紀は国家の役割が増大する時代であったが、21世紀は「国家の相対化」がすすむ時代になる。一方では国家を超える地域統合や地球規模の新しい文明の共通ルールを目指す国際協力が追求され、他方では、分権と自治が追求され、「サブシディアリティの原則」（上位の公共団体は下位の公共団体の補完に徹するという原則）が重要になる。

公共事業と教育と福祉の具体的展開を地方政府の責任にゆだね、市町村と都道府県を再編成して道州制を実現しなければならない。中央政府の仕事の多くを道州政府に移管し、中央政府を連邦政府に変えなければならない。分権と自治を前提としてコミュニティ・ケア（地域住民の参加する福祉事業）を推進する必要がある。障害を負っている人々にたいしてもできるだけ普通の（ノーマルな）生活条件を用意するというノーマライゼーションの思想が地域計画の基礎になる。街・町・村のなかで障害者を日常的に見かけない社会はノーマルな社会ではない。そうした社会では、子どもは、重い障害を負いながら努力して生きている人間と接触する機会をもつことができないし、人間は老いてさまざまな障害を負い、やがて死を迎えるという事実を学ぶことができない。バリ

アフリーとノーマライゼーションの実現されない社会は人間の心を育てることができない。

「自治」（自己統治）の経験こそが民主制を機能させる政治的能力の蓄積を可能にする。地方分権の徹底は中央政府（将来の連邦政府）を正常に機能させる前提となる。分権と自治は、聡明で有能な選挙民を育て、聡明で有能な政治家を育てる前提となる。地方分権はゆきすぎた東京一極集中を是正するための基本的方法でもある。公共的意思決定空間の多元化と多中心化は国土の多元的・多中心的発展の基礎である。地方分権をあとまわしにして「首都機能移転計画」を論ずることの愚かさ気づかなければならない。

● おわりに

過去の多数の文明はそれぞれ個性をもちながら相互に影響しあって発展してきた。現代の文明は、その内部の多様性を維持することによってのみ、いいかえればゆきすぎた画一化に歯止めをかけることによってのみ、それ自身の存続と進化を保証できる。

文明は共通のルールをもたなければ相互依存の強まる世界の秩序を維持することができない。人類全体が認める共通ルールの確立はこれからの大きな課題である。しかし、文化的多様性を尊重することも同様に重要である。固有の文化のすべてが存続を許容されるわけではないが、画一化の強い圧力には抗議の声をあげる必要がある。

グローバリゼーションにともなう地球規模の画一化に歯止めをかけると同時に、国内の画一化に歯止めをかけなければならない。分権と自治への取り組みは、産業化によって可能になった窮乏からの脱却を前提としながらイデオロギーとしてのインダストリアリズムを克服し、民主制を機能させながらイデオロギーとしてのデモクラティズムを克服し、ネーション・ステートの統合を効果的に維持しながらナショナリズムを克服するという戦略のなかで、重要な位置を占めている。