

# 生活の安全・安定・安心を求めて

—現代における政府の責任を考える—

正村 公宏

専修大学名誉教授

## ● 政府の機能不全の克服を

日本はいま、「経済」が危機にあるだけでなく「社会」の危機の兆候が強まっている。

日本人は、人間の「量」の再生産に失敗しつつある。急速な「少子化」はそのあらわれである。さらに日本人は、人間の「質」の再生産にも失敗しつつある。青少年による犯罪の増加はその指標と考えなければならない。人間の資質の劣化は社会と経済の衰弱・衰退の基礎的要因になる。

日本の教育（学校教育・家庭教育・社会教育の全体）がかかえる最大の問題は「社会を維持し発展させていく意欲・能力・資質」（社会学者の門脇厚司氏が「社会力」と呼んでいるもの）を子どもに身につけさせることに失敗しつつあることである。近年は学力の低下が騒がれているが、もっと真剣に議論しなければいけないのは、日本の子

どもが（日本の「おとな」とともに）将来に向けての目標を見失っていることである。

経済と社会のあり方を変え、家族の機能と学校の機能を回復し、さらには文化を変えるという大きなプログラムが必要である。

なによりも重要なのは、政治の機能不全の克服である。社会と経済が衰亡への道を転がり落ちないようにするために、信頼できる政策体系を国民に提示して合意形成を求める政治主体が必要である。現状維持派の支配を打破するとともに、誤った状況判断と市場原理主義的妄想にとらわれている自称改革派による国家の暴走を抑止し、有効な改革の戦略を用意しなければならない。

すでにボロボロになっている社会保障制度と社会福祉事業を再構築するためには、この分野の改革・拡充・強化を上記のような大きな改革の戦略の一環として追求する必要がある。個別分野のバラバラの対応の積み重ねによっては、社会保障と社会福祉の腐食を阻止することができない。

日本の経済・社会・文化・政治の全体を建て直すことができなければ、社会保障と社会福祉の基盤が崩壊に向かう。社会が解体に向かい、経済が衰亡への道をたどれば、必要な最低の財源と人材を確保することも不可能になる。政治の機能不全が日本を「ジリ貧」の状態へと追い込みつつある現状を直視しなければならない。

### まさむら きみひろ

1931年生。東京大学経済学部卒。58年専修大学講師。助教授を経て、74年教授。2002年退職。この間、75年から10年間現代総合研究集団事務局長、のち会長。経済審議会、国民生活審議会の専門委員などを歴任。著書に『日本経済論』『戦後史』『福祉社会論』など多数。

## ● 経済政策と社会政策の相互作用

21世紀に生きる人間は、19世紀型の経済決定論的な歴史観を完全に捨てなければならないが、近現代において経済が特別に重要な意味をもつようになったことは否定できない。経済の変革は改革の戦略において枢要の位置を占めている。

市場経済が多くの人間の生活をとらえ、多様な企業が多くの人間の重要な生活の場所になり、「産業主義」（とにかくモノをできるだけ多く生産しなければならないという価値基準）と「商業主義」（とにかくモノをできるだけ多く売り込まなければならないという価値基準）によって、社会が支配されるようになった。多くの人間が農山漁村から大都市圏へと移動し、地域の共同体が崩壊し、家族の機能も大きく変化した。

かつては、家族は消費生活の単位であると同時に生産活動の単位であった。女性は、男性とともに家業を維持するために子どもを背負って働いていた。家庭は、子どもが親の働く姿を見て育つ場所であり、やがては親とともに働くことによって仕事のやり方を身につける場所であった。

しかし、「被雇用者」が就業者の大多数を占め、通勤時間が長い大都市圏に住むようになっていく現代においては、家族が共同で働いている姿を見ることができない領域は小さくなった。大規模店舗の発展による商店街の衰退も、その種の働き方を許容する事業分野をさらに縮小させている。

日本人は、相当に豊かで便利な生活を享受できるようになってからも、猛烈にせわしく働きつづけてきた。いまでは、不況によって失業の脅威が増大し、これまでよりもいっそう厳しい条件のもとで働くことを余儀なくされている。

長時間労働（残業や夜業の多さ、有給休暇の取得の不完全）と仕事のストレスの強さが、家族と家庭の機能不全を強めている。過労死と過労自殺が増加し、近年は、失業自殺も増加している。

多くの家庭において、家族の全員が食卓を囲む機会が少なくなっている。父親が家にいないことが多いだけでなく、相当数の子どもが塾に通うために家族とともに夕食をとらない。テレビとテレビ・ゲームは、幼少年時代における家族との対話を減らし、子どもの精神形成を阻害している。

宅急便が普及し、終夜営業のコンビニやファミレスが増加し、大都市圏で生活していても活き造りの魚が食べられる、というような方向への、豊かさや便利さの制限のない追求が、交通災害の死者を増加させ、大気汚染を悪化させ、夜には父親がいない家庭を増加させている。そうした「豊かさのなかの悲惨」を、日本人の大多数は、立ち止まって真剣に考えようとしない。

何のための豊かさなのか、何のための便利さなのか、それだけの犠牲と費用（そこには、失われた多くの人間の生命が含まれている）をかける必要があるのか、ということが問題にされない。そのこと自体、私たちの経済と社会の非人間化の端的なあらわれであり、マス・デモクラシーとマス・コミュニケーションの組み合わせとしての現代民主制の機能不全の端的なあらわれである。

現代の「経済」の圧倒的な力が、「社会」を破壊し、「文化」を破壊し、「政治」を腐敗させ、統治機構の機能不全を深める方向に作用している。経済のあり方を変えるために社会のあり方を変え、社会のあり方を変えるために経済のあり方を変えるという取り組みが不可欠である。

経済政策と社会政策の好ましい方向への相互作用を強めることを意識した総合戦略を追求する必要がある。経済政策と社会政策のそれぞれにおいて、調整型の政策と改造型の政策（制度体系の組み合わせを変える性格をもつ改革型の政策）の適切な組み合わせを追求する必要がある。

## ● 「生活優先」への国民的目標の転換

私は、1960年代の後半から1970年代にかけて

多少の発言の機会を与えられるようになったときから、日本経済のウォッチングをつづけてきた人間である。その私は、いま、「日本はすでに改革の時期を完全に逸したのではないか」という深刻な懸念をぬぐうことができないでいるし、日本の前途について絶望に近い思いを抱いている。

私は、1970～1972年に生活経済政策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』の主査をつとめたとき、「国民の生命の安全と生活の安定を優先する観点に立って制度・政策の体系を根底から見なおす必要がある」と主張し、後発工業国型の「産業優先」から先進国型の「生活優先」への国民的目標の転換を提案した。私は、そうした転換は、相対的に低い経済成長率のもとでの財貨・サービスの需給均衡と完全雇用の継続的維持を容易にする予想していた。

内外の諸条件の変化によって高成長の時代が終わろうとしていた。高成長の持続はもはや不可能であるだけでなく不必要でもあった。直接には、1970年代の通貨危機と石油危機の衝撃を受けて日本の経済成長率が押し下げられた。

しかし、日本の貯蓄率（粗所得＝国民総生産に対する貯蓄の比率）も、資本設備の産出係数（1単位の資本設備が何単位の国内総生産を生産するかという指標）も、労働生産性の上昇率も、すべて高い水準に維持されていた。労働力人口の増加率も大幅に低下する可能性がなかった。つぎの時代の目標は「低成長」ではなく「中成長」でなければならない、というのが、1970年代における私の状況判断であった。

「中成長」のもとでの経済の継続的な均衡と安定のためには、社会保障・社会福祉および都市政策・住宅政策の改革・拡充・強化によって不必要に高い貯蓄率を引き下げること、公害対策と自然環境の修復・改善および都市の緑地・水辺の抜本的拡充をめざす環境創造の取り組みによって資本設備の産出係数をどれだけか引き下げること、労働時間の短縮を継続的に推進してマンパワーで

測った労働供給の増加率を引き下げることが必要である、というのが、私の観察であった。

私は、日本の場合、広義の社会政策の強化が経済の不均衡を拡大させる方向にはたらくことはなく、かえって経済の均衡を容易にする方向にはたらく、という確信をもつようになっていた。「経済政策と社会政策は国家・社会というワゴンの両輪（左右の車輪）である」というのが、当時から現在までの私の一貫した主張になった。

しかし、上記のような方向に向けての改革を系統的に追求する有効な国民的運動は組織されなかった。当時の最有力野党の主流派は、ソ連型または中国型の「社会主義」を目標と考え、日本の経済が先進国の水準に到達していた時代に、かえって先進国型の構造改革路線を提起した指導者を党外に排除するといった自滅的行動を選択した。

私は、こころざしを共有する人々と協力して、日本における実現可能な改革のプログラムの構築に向けて、地方分権や規制改革や教育改革を含むさまざまな提言を発表した。同時に、私は、いわゆる「革新勢力」の基本路線の再構築を主張し、ヨーロッパの社会民主主義と福祉国家の歴史的経験にもっと目を向ける必要があることを、強調していた。

私は、不必要な財政支出を削減し、社会保障や生活環境の拡充・強化のための支出を増加させ、公平な制度のもとで国民の負担率を上昇させる措置を提起する必要があると考え、「高福祉高負担型」の財政の必要を早い時期から唱えていた。残念ながら、日本の政治のあり方は変わらなかったし、有効な改革に向けての着手はおこなわれなかった。「中成長」が現実になるなかで、日本の経済は総じて「貯蓄超過型」になり、したがって供給力過剰型になった。

貯蓄率が高すぎる（「持ち家」中心の貧弱な住宅政策と社会保障・社会福祉の立ち遅れが高貯蓄率の背景になっていた）うえに、国内の投資が低すぎる（生活環境改善の投資が不十分であること

が高い貯蓄率に対応する投資の実現を不可能にしていたことが、経済の「貯蓄超過」（投資不足）を強める要因になった。そのうえ、労働時間短縮の動きもほとんど完全に止まってしまった。

「貯蓄超過国は貿易黒字国である」というのが現代経済学の常識である。1980年代前半、政府は財政赤字の削減を一方的な歳出抑制によって追求する破滅的政策を採用した。高齢社会の到来が確実にになっているのに社会保障・社会福祉の拡充は致命的に遅らされた。

「臨調行革」の時代に、私は「このような乱暴な財政運営をつづけていたらどんなに強い経済でもダメになる」「増税なき財政再建路線は日本経済にとって破壊的である」などと発言していた。現実には、内外の不均衡が拡大し、貿易黒字の急増を背景として円の対外レートが急上昇した。

1980年代後半に、「円高不況」の克服と日米貿易摩擦の緩和（貿易黒字の削減）を目的として内需拡大のための超低金利政策が採用され、それがバブルを誘発し、そのあとに深刻な長期不況が発生したことは、よく知られているとおりである。

## ● 社会保障の目的は「安心」の給付

「過去のことを言っても仕方がない」というのは誤りである。過去のどの時点のどのような誤りが危機を招き寄せたのかを真剣に検討しようとしていない人間に国家の将来はまかせられない。「あと知恵」さえ浮かばない人間に「転ばぬ先の杖」を工夫することなどできるはずがない。

もちろん、過去を分析すれば容易に未来への活路が見いだせるというわけではない。過去になされるべきことがなされなかったために状況が極度に悪化し、対応策を見いだすことが困難になっていることを直視する必要がある。

しかし、過去を冷静に読み解くことは、日本がなぜ現在のような深刻な危機におちいったのかを考えるうえで不可欠であるし、そうした危機から

の脱出路を超長期の展望のなかでどの方向に求めるべきかを考える手がかりを与えてくれる。とくに重要なのは、「マクロの安定」を求める経済政策と「ミクロの安定」を求める社会政策を、意識して相互に連動させ、両者を並行して強化する取り組みを推進することである。

「マクロの安定」を求める経済政策の不備と不足が、経済の不均衡を拡大させ、デフレ・スパイラルを招き寄せ、失業を増大させたことを直視する必要がある。政府は、財政赤字（それはこれまでの失政の累積の結果である）を理由に、不況が深化するなかで、繰り返し、財政を一挙に切り詰める措置をとり、不況をさらに深化させ、税収をさらに収縮させて、財政赤字をかえって拡大させてきた。

政府は、そうした無謀な（かつての自由放任主義の時代に逆行するような）財政運営によって経済情勢を悪化させておきながら、デフレ対策を強めるように日銀に圧力をかけている。

しかし、将来の展望が失われ、目前のデフレが深化しつつあるときに、利子率を限りなくゼロに近づけても、投資は増加しない。「政府・日銀はインフレを目標に掲げよ」などと主張する「インフレ・ターゲット論」は愚劣な提案である。

不況期には、少なくとも財政支出を過度に抑制しないことが必要である。財政構造の改革は、財政の抑制ではなく、広義の財政支出（中央・地方の歳出と社会保障給付）と収入（租税と社会保険料）の両面で、「構造」を変えることである。

中央・地方および社会保険会計の赤字の削減は不可欠の課題であるが、超長期の展望のなかで追求されなければならない。公共投資を中心とするバラマキ型の予算編成は是正されなければならないが、これからの社会のあり方を見据えた重点的財源配分を示し、将来に対する国民の確信の衰弱を克服する展望をあきらかにする必要がある。

モノに対する投資よりもヒトに対する投資に重点を置き、時間をかけて教育や社会福祉への人的

資源の配分を大幅に増加させるプログラムを用意する必要がある。

日本の教育の機能不全を克服するためには、学校教育だけでなく、家庭教育や社会教育を含めた教育の全体を見なおすことが不可欠であるが、さしあたり初等教育への人的資源の重点配分を推進し、ひとりひとりの子どもに十分に目が届く学級運営を可能にすることが、緊急の課題である。私は、さしあたり10年をかけて小学校の25人学級の実現をめざすことを提案している。

日本の社会保障の基幹制度である社会保険は、すでに負担と受益の不透明性が増大し、危機の様相を深めていたにもかかわらず、政府は、新しく介護保険（それは、普遍的な障害者介護保障ではなく、要介護高齢者に限定された介護保障の制度であった）を導入した。政府が保険の制度に執着したのは、それがもっとも合理的で公平で有効な制度であると考えたからではなく、どれだけかでも社会福祉サービスの供給を増加させようとするときに必要とされる費用の負担を国民に求めるうえで、もっとも抵抗が少ないと考えたからであったと思われる。いわば「政治的抵抗最小化」が政府の基本的な行動原理になっているのである。

社会保障と社会福祉の目的は「所得の公平な分配」ではなく、国民のすべてに対して確実に「安心」を給付することである。社会保障と社会福祉は「不安」を緩和する社会的共同事業である。

所得の分配状態が公平であるかどうかは問題なのではなく、「安心」の給付が普遍的に実現されているかどうかは問題なのであり、そうした制度と事業を維持する費用の分担が公平であるかどうかは問題なのである。とくに重要なのは、社会福祉事業の（中途半端な拡充ではない）抜本的拡充によって国民の安心感を強めることである。

財源の裏付けを明確にして社会福祉を拡充することは、非必需財の消費を抑制し、新しい時代の必需財である社会サービスの消費を増加させる。社会福祉の拡充は、人々の安心を強め、ミクロの

安定性を強め、そのことによってマクロの安定性を強め、経済の安定と均衡を容易にする。

さらに、社会福祉の拡充は、生きがいを感じることができる専門的職業への従事を希望する多くの人間のために、地域のなかに新しい安定した就業機会を用意する。

## ● 多様な働き方が保障される社会を

介護保険制度の導入によって高齢者介護に対する人々のニーズを顕在化させるひとつの契機がつけられたことは事実であるが、要介護高齢者の生活が抜本的に改善されたとはいえないし、要介護高齢者の家族の負担が抜本的に軽減されたともいえない。在宅介護には限界があり、その限界を越えるために不可欠である特別擁護老人ホームなどの定員はあまりにも少なく、待機者数はいまでもしばしば1ホームごとに数百人に達する。

そうした状況のもとで要介護高齢者に対する虐待あるいは暴力が隠然と広がっていることが、ようやく関係者のあいだで問題にされつつある。

社会福祉サービスの分野に医療における点数制と類似の制度が持ち込まれたために、一面では、全国画一の基準を守らせる（分権化の要請に逆行する）官僚主義的統制が強まり、他面では、事業者のあいだの顧客獲得をめざす商業主義的競争が強まっている。総じて社会福祉事業の分野は、こまぎれにされた各種のサービスをバラバラに売り込む仕組みへと再編成されつつある。

個々の要介護高齢者や要介護障害者と彼らの家族の「生活」をトータルにケアする主体がどこにも存在しない、という状況は、これまでと変わらないし、むしろ、強められる可能性がある。

日本では、いわゆるケースワークが不当に軽視されてきた。地域の公共的主体または準公共的主体が十分な量と質のケースワーカーを用意するという対応がおこなわれてこなかった。いまでも、要介護高齢者や要介護障害者とその家族が信頼で

きる（サービスを供給する側の立場ではなく、それを受ける側の立場に立つことができる）相談相手を地域のなかに見いだすことは、きわめて困難である。

私は、前記の小学校の25人学級と同様に10年をかけて全国のケースワーカーの数倍増をめざすことを目標に設定し、人的資源の重点配分をめざす予算措置を中央・地方に要求することが必要ではないかと考えている。

日本の社会の超長期の持続可能性の観点から緊急に取り組まなければならないのは、子育て支援の抜本的強化である。子どもを生んで育てたいという願望は、生物学的存在としての人間にとっても、文化論的存在としての人間にとっても、自然のものである。そうした願望を十分に育てることができず、十分に満たすこともできないのは、産業主義と商業主義の支配が人間の生き方をゆがめているからである。

人口の急減ではなく漸減への軌道修正を誘導目標とすること（資源と環境の制約を考えれば、人口の増加は目標とされえない）が必要である。

なによりも重要なことは、労働時間を大幅に短縮し、休日・休暇の大幅な増加を実現することであり、そのことと関連づけて、多様な働き方の選択が保障される社会を実現することである。

日本人の働き方と暮らし方の全体を根底から変えなければ、家族と家庭の機能を回復し、ゆきすぎた少子化に歯止めをかけ、子どもの成育条件を抜本的に改善することは不可能である。

日本の現在の諸条件のもとで、多くの女性は、充実した職業生活の継続か、それとも、結婚・出産・育児か、という選択をつきつけられている。

「オランダ・モデル」が示唆しているように、「正規の従業員であるか否か」という雇用関係と「フルタイムであるか否か」という労働時間のありようは、次元の違う問題である。一定の基準を満たしている場合にはパートタイマーであっても正規の従業員の地位を与えなければならない

という制度を確立すれば、もっと多様な働き方の選択が可能になる。多様な働き方を認めることはワークシェアリングの観点からも重要である。

空間的に（ある時点の社会を見まわしたとき）多様な働き方の選択が認められている社会は、個々の人間が時間的に（生涯の諸段階ごとに）多様な働き方を選択することが可能な社会である。

多様な働き方を認める制度は、個人の側から見れば女性の職業生活の選択の幅を広げる効果を持ち、社会の側から見れば女性の意欲・資質・能力の有効活用を促進する効果をもつ。教育や社会福祉や子育て支援のための人的資源の拡充は、そうした制度によってこそ可能になる。

社会保障制度と社会福祉事業に対する信頼を再構築するためには、超長期の展望のなかでの制度や事業の維持可能性を国民が確信できるような計画を示す必要がある。当面の経済危機が深刻であり、そのうえ少子化が急速に進行している現状において、そうした展望と計画を示すことは容易でない。しかし、社会保障制度と社会福祉事業に対する国民の信頼が揺らげば、「ミクロの安定」の保証がいつそう困難になり、その結果として「マクロの安定」の回復もいつそう困難になる。

「ミクロの不安定」と「マクロの不安定」の累積的な相互増幅作用を引き起こせば、日本の経済と社会は、文字通り、崩壊過程をたどる。当面の危機が深刻であるだけに、当面のやりくりに終始するのではなく、超長期の展望のなかでの基本的課題を明確に意識した重点的な取り組みをすすめることが必要とされていると思う。

#### [参考文献]

- 門脇厚司『子どもの社会力』岩波新書、1999年。
- 正村公宏『日本をどう変えるのか』NHKブックス、1999年。
- 正村公宏『福祉国家から福祉社会へ』筑摩書房、2000年。
- 正村公宏・山田節夫『日本経済論』東洋経済新報社、2002年。