

日本の目指す「ほどよい政府」への道

神野 直彦

東京大学大学院経済学研究科教授

1 テーベの悲劇

社会が危機に陥っているか否かを判断するのは容易である。危機に陥った社会には、未来への期待感がないからである。日本の社会は危機に陥っているということができる。というのも、日本の社会では未来への期待感が喪失してしまっているからである。

それどころか日本国民は社会崩壊という現実の前に恐怖に立ち竦んでいる。明日は我が身と、失業や過労による病など明日の生活への不安に身を震わせているだけではない。日本社会の深部で無気味な地殻変動が生じ、社会全体が大音響を立てて瓦解していくような恐怖を体験している。

2004年6月に実施された内閣府の『国民生活に関する世論調査』では、日常生活で「悩みや不安を感じている人」は65.8%に達している。しかも、

同時期に実施された内閣府の『安全・安心に関する特別調査』によれば、日本が「安全・安心な国」ではなくなったと考える理由の第1位は、「少年非行、ひきこもり、自殺など社会問題が多発している」が65.8%であり、第2位として「犯罪が多いなど治安が悪い」の64.0%が続いている。こうした社会的不安の指摘に続いて、第3位で漸く「雇用や年金など経済的な見通しが立てにくい」という経済的不安が示されている。

こうしてみると長期にわたる経済停滞の下で、経済的危機が遂に社会的危機に飛火したとってよい。しかも、非行や自殺といった社会的病理現象や、多発する犯罪といった社会秩序の乱れという社会の表層と生じている現象の深部では、社会崩壊に結びつく地殻変動が生じていることを誰もが認識しているといってよい。

その不気味な地殻変動とは何かを、誰もが認識している。それはコミュニティの崩壊であり、「人間の絆」の崩壊である。ギリシャ悲劇『アンチゴヌ』では、古代ギリシャの都市テーベで未知の病が流行して、人々が恐怖に脅える。しかし、テーベの人々の誰もが、未知の病の原因を知っていた。それはコミュニティの崩壊である。現在の日本では、このテーベの悲劇が再演されているということができる。

じんの なおひこ

1946年生。東京大学大学院経済学研究科財政学専攻博士課程修了。大阪市立大学経済学部助教授、東京大学経済学部助教授を経て、92年より現職。著書に『地域再生の経済学』、『システム改革の政治経済学』、『地方に財源を』など多数。

2 有効に機能する財政

歴史には「峠」がある。「峠」を越えると、これまでとはまったく相違する文化や言語を目にすることができる。人間の歴史にも、それを越えると、まったく新しい時代の風景を眺めることができる「峠」のような画期がある。しかし、歴史の「峠」は古き時代が腐臭を放って崩れ落ちる「危機の時代」でもある。日本で生じている社会崩壊現象は、歴史の「峠」でハンドルを切り間違え、歴史の迷路に迷い込んでしまっていることを示している。

20世紀から21世紀への世紀転換期に奇しくも私たちは、歴史の「峠」を越えようとしている。シュンペーター (Joseph A. Schumpeter) は「既存の制度が崩壊し始め、新たな制度が生まれ始めている」歴史の「峠」では、「いつも財政制度が危機に陥る」と指摘している。日本が抱えている深刻な財政赤字も、「危機の時代」に生ずるシュンペーター的財政赤字 (Schumpeterian deficit) なのである。

しかし、「シュンペーター的財政赤字」の原因と結果を間違ってはならない。財政危機は経済的危機が社会的危機の結果なのである。経済不況が深刻になれば財政は赤字となり、また、戦争という社会的危機が生ずれば、必ず財政赤字が生ずる。シュンペーター的財政赤字は経済的危機や社会的危機を解決して、歴史の「峠」を踏み越えれば、自然に解消される。

財政収支の帳尻を合わせるだけであれば、経費を削減して増税すればよい。しかし、逆に財政収支の帳尻合せ、その結果として経済的危機や社会的危機が激化してしまえば何の意味もない。

財政危機をもたらしている経済的危機や社会的危機が激化すれば、当然のことながら財政危機も激化する。日本は1980年以降、こうした「危機の悪循環」を繰り返している。

財政とは経済と社会を政治に結びつける結節点である。「危機の時代」には、経済的危機や社会的危機を解消するために、財政が有効に機能しなければならない。真の財政危機とは財政収支が赤字となっていることではない。財政が経済的危機や社会的危機を解消することができずに、有効に機能しなくなっている状態をいうのである。

3 「小さな政府」と「ほどよい政府」

歴史の「峠」でハンドルを切り間違えてはならない。20世紀から21世紀への世紀転換期に越えようとしている歴史の「峠」では、重化学工業を基軸とした産業構造の時代が終焉を告げようとしている。産声をあげようとしている時代は、スウェーデン政府の言葉で表現すると、「知識社会 (Knowledge Society)」の時代である。

私たちがこの前、歴史の「峠」を越えたのは、いみじくも今を去ること100年前の19世紀から20世紀への世紀転換期である。それは軽工業を基軸とする産業構造の時代が行き詰まり、重化学工業を基軸とする産業構造の時代へと転換する歴史の「峠」であった。歴史の「峠」は、常に「危機の時代」である。19世紀後半もグレート・デプレッション (大不況) と呼ばれる長期不況に苦しんでいたのである。

危機の時代である歴史の「峠」において財政の果すべき使命は、産業構造の転換を図るために、二つの社会的ネットを張り巡らせることにある。二つの社会的ネットとは、社会的危機に対応する社会的セーフティネットと経済的危機に対応する社会的インフラストラクチャのネットである。

社会的セーフティネットとは、新しい産業創出にチャレンジして失敗しても、政府が財政によって人間の生活を保障することを意味する。19世紀の後半でいえば、1883年にドイツの鉄血宰相ビスマルクによる疾病保険導入を手始めに、現金給付による失業保険、年金など社会保険、最低限

の生活を保障する公的扶助が導入されていく。

社会的インフラストラクチュアとは、新しい産業構造の前提条件を政府が整備することを意味する。19世紀後半でいえば、重化学工業を基軸とする産業構造創出のために、全国的な交通手段・通信手段・エネルギー移送手段の整備が必要だった。それゆえにビスマルクは、全国的鉄道網を整備したのである。

こうして軽工業を基盤とした「小さな政府」は、重化学工業を基盤にした「大きな政府」へと転換する。第二次大戦後になると、「大きな政府」は福祉国家として定着していく。ところが、1980年代前後から重化学工業が衰退し始め、歴史の「峠」にさしかかると、重化学工業を基盤とした福祉国家の動揺が始まる。

福祉国家を合言葉に、重化学工業を支えるために張られた二つの社会的ネットは、中央集権的財政構造を前提にしている。現金給付による社会的セーフティネットは全国統一的な所得再分配として実施しなければ意味がないし、社会的インフラも大量生産・大量消費を可能にする全国的な輸送網などとして整備されなければならない。

こうした中央集権的な福祉国家の下では、高い租税負担と累進的租税が、社会的セーフティネットを実現する所得再分配という観点から望ましいとされた。しかも、高い租税負担は所得再分配という観点からだけではなく、経済成長という観点からも望ましいという「コンセンサス」が成立していたのである。

4 二つのネットの張り替え

ところが、「知識社会」への移行が始まる1980年代になると、金融の自由化が進められ、経済のボーダレス化・グローバル化が生じる。重化学工業が衰退し、金融自由化が進むと、資本は一瞬のうちに租税負担の高い国民国家から低い国民国家へと移動してしまう。そうすると、租税負担率が

高い国民国家では資本流出が生じ、経済成長率は低くならざるをえなくなる。

こうして福祉国家を支えた所得税・法人税を基幹税とした租税制度が機能不全に陥る。1980年代からの税制改革の合言葉は、それまでとは一変して、「直接税から間接税へ」、「広く薄い負担へ」と変化していく。その結果として、所得再分配国家としての福祉国家は動揺してしまう。

第二次大戦後に先進諸国は、こぞって福祉国家を目指すという「共通の道」を歩んできた。けれども、歴史の「峠」にさしかかると、先進諸国は「二つの道」へと分岐してしまう。

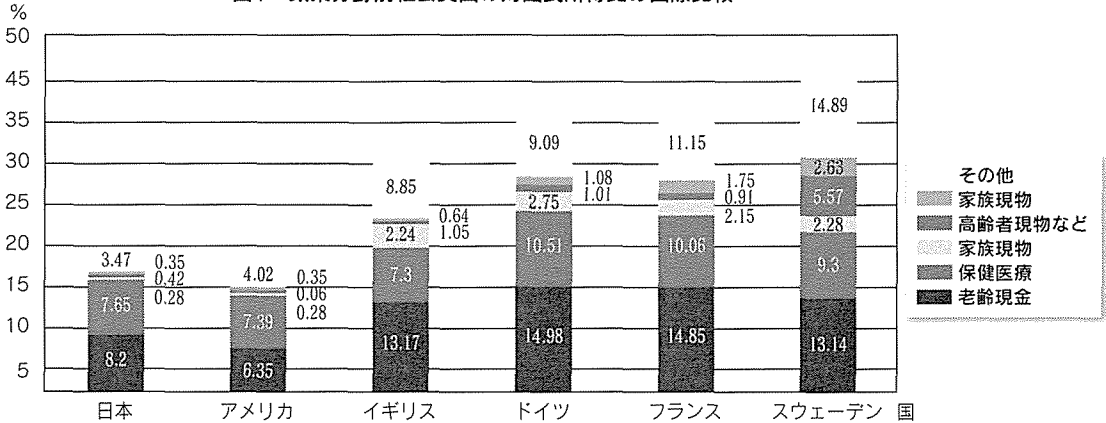
「二つの道」の一つの道は、福祉国家をかなぐり捨てて、「小さな政府」を目指すアメリカや日本などが選択した道である。もう一つの道は社会的セーフティネットを張り替えていこうとするヨーロッパ社会経済モデルである。ヨーロッパ諸国がアメリカモデルに対抗して目指すヨーロッパ社会経済モデルは、「ほどよい政府」を目指しているといつてよい。

アメリカや日本が目指す「小さな政府」の道は、社会的セーフティネットを切り捨て、旧来型産業構造を維持していこうとする道である。衰退していく既存の産業構造を維持しようとするれば、コスト低減を図り、生き残る企業を限定していく必要がある。それゆえに、競争を鼓舞して企業を、さらには働く者達を淘汰していく。そのため口を開けば、「生き残りを賭けた競争が始まる」という言葉が連呼されていく。

政府とは暴力の行使が正当化されている存在である。政府でしかできないことといえば、暴力の行使である。「民でできることは民で」を合言葉とする「小さな政府」論は、政府の機能を暴力の行使つまり強制力の行使に限定する主張である。それは19世紀に目指した「夜警国家」を、つまり、防衛と警察などに機能を限定した「いつか来た道」を歩むことだといつてよい。

しかし、19世紀に目指した「小さな政府」は

図1 政策分野別社会支出の対国民所得比の国際比較



出典：OECD Social Expenditure Database 2001

「小さな市場」を前提にしていた。つまり、19世紀の中頃における人間の生活をみると、市場から購入する財とサービスは限定され、パンすらも家族内で生産していたのである。つまり、19世紀における先進諸国イギリスをみても、コミュニティや家族の役割のほうが、市場の機能よりも遙かに強力に作動していた。ビクトリア時代の家族は、「不正な世界の中に限られた天幕」として、市場の野蛮な競争原理からの避難所として機能していた。ダウニング街10番地に居を構えたサッチャーが「小さな政府」を説く時、家族の絆やコミュニティの絆というビクトリアの美德をも強調する。

しかし、市場機能が拡大し、家族やコミュニティの機能が縮小するとともに、ワグナーは「夜警国家」による鎮圧主義から、「社会国家」による予防主義への転換を説く。「小さな政府」では秩序が乱れてから強制力によって鎮圧しようとするけれども、政府の機能を拡大して社会政策によって、あらかじめ秩序の乱れを予防する予防主義を目指す必要があると提唱したのである。

もちろん、現在では「小さな政府」を目指しても、古きビクトリアの美德は復活しない。新自由主義の「小さな政府」論では、政府の所得再分配

効果や社会福祉政策こそが、家族やコミュニティの責任を破壊していると主張する。「小さな政府」にしさえすれば、「連帯」や「協力」が生まれるという「新しい公共」論も登場する。

しかし、新自由主義の人間観からは、人間が「連帯」や「協力」を求める社会的欲求を備えた存在だという理解は生まれにくい。人間を自然状態にしておけば、人間の「絆」が生まれるという想定は、新自由主義の「小さな政府」論では論理矛盾となる。

これに対して「ほどよい政府」は社会的セーフティネットと社会的インフラストラクチャーのネットの張り替えを目指す。経済のボーダレス化・グローバル化にともなって機能不全に陥っている所得再分配、つまり現金給付による社会的セーフティネットを、サービス（現物）給付によって張り替えようとする。

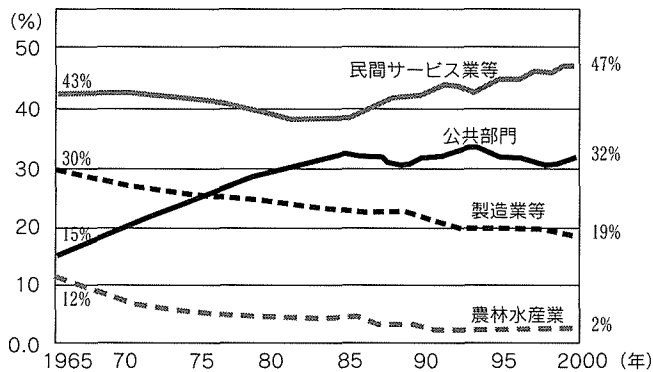
図1を見ると、「小さな政府」を追求しているアメリカと日本の社会保障は、ヨーロッパ諸国に比較して著しくみすばらしいことがわかる。しかも、年金や医療保険のような現金給付はまだしも、年金や医療保険以外の社会保障、とりわけ高齢者や子育て（家族）へのサービス給付が立ち遅れていることがわかる。

表1 雇用に占める公務員の割合 1870-1994年

	%					
	1870頃	1913	1937	1960	1980	1994
フランス	2.5	3.0	4.4	---	20.0	24.8
ドイツ	1.2	2.4	4.3	9.2	14.6	15.1
日本	1.0	3.1	5.0	---	6.7	6.9
スウェーデン	2.2	3.5	4.7	12.8	30.3	32.0
イギリス	4.9	4.1	6.5	14.8	21.1	15.0
アメリカ	2.9	3.7	6.8	14.7	15.4	14.5
OECD平均	2.4	3.7	5.2	12.3	17.5	18.4

資料：Steinmo, *Globalization and Taxation Challenges to Swedish Welfare State*, discussion paper 2002.

図2 スウェーデンにおける就業構造の変化（各部門の就業者の全就業者に占める割合）



注：国有企業は、「公共部門」の中に含まない。「製造業等」は、鉱業、製造業のほか、電力、ガス事業、地域暖房、水道事業等を含む。「民間サービス業等」とは、建設業、商業、宿泊業、飲食業、輸送、通信、郵便、金融等をいう。
 出典：スウェーディッシュ・インスティテュート資料

この図で「その他」のうち、大きなウェイトを占めるのが積極的労働市場政策である。失業者に対する職業訓練というサービス給付も立ち遅れている。

というのも、この歴史の「峠」を越えるには、現金給付による社会的セーフティネットを、福祉・医療・教育というサービス給付による社会的セーフティネットで張り替えなければならない。

しかも、知識社会になると、自然に働きかける生産の主体としての人間そのものが重要な役割を果たす。そうなると、こうした人間的能力を高めるサービス、知識資本が社会的インフラとなる。つまり、学校教育に限らず人間のあらゆるライフステージで、かけがえのない能力を高める広義の教育サービスが社会的インフラとなる。こうした知識資本の蓄積という社会的インフラは、高等教育

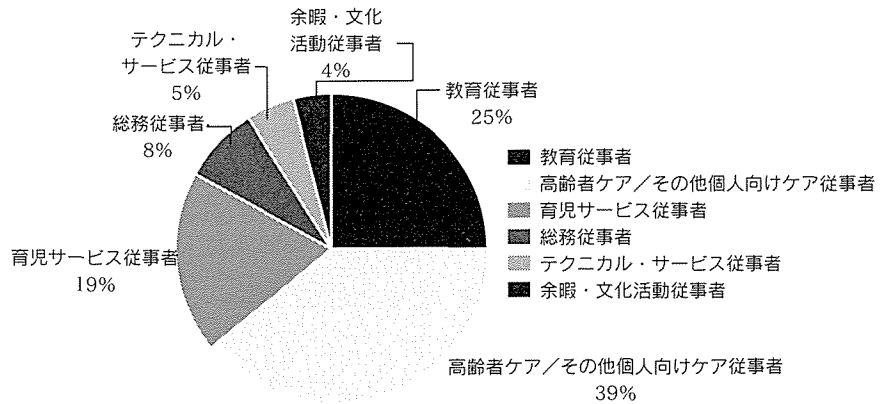
を除くと、地方自治体がサービス給付として供給することになる。

もちろん、サービス給付による社会的セーフティネットを張ることも、地方自治体の使命となる。ところが、日本ではこうしたサービス給付による社会的セーフティネットも社会的インフラストラクチャのネットも張り替えられていない。地方分権が進まないからである。

5 幸福への呪文

サービス給付を供給するには公務労働者が必要となる。地方分権が進まず、サービス給付の少ない日本では公務労働者の比重は異常に小さい。表1に示したように雇用に占める公務員の割合は、OECD平均では18.4%のわずか3分の1

図3 コミュニンの分野別従事者数（1997年）



注：The Swedish Institute [1999], *Swedish Local Government, Traditions and Reforms*. より作成

にすぎない6.9%である。

32.0%を占めるスウェーデンでは図2に示したように、歴史の「峠」を越えようとする1980年代中盤から、30%を越える水準で推移している。このうち国家公務員が5%程度で、道府県が6%程度であるけれども、道府県の公務員はほぼ医療に従事していると考えてもよい。

市町村の公務員は全雇用者の22%を占める。そのうち図3に示したように、高齢者ケアなどに39%、教育に25%、育児サービスに19%の公務員が従事している。

ところが、既に「小さな政府」となっている日本では、郵政公社の28万人が民営化されてしまうと、図4のように国家公務員62万人のうち、40.3%にあたる25万人が自衛隊の隊員である。地方公務員も312万人のうち公営企業などに従事している44万人を除くと、教育、警察、消防の従事者で約6割を占めてしまうのである。スウェーデンと比較すると、日本には福祉や医療という国民生活を支えるサービスの供給に従事する公務労働者は、ほとんど存在しないといってよい。それにもかかわらず、日本は公務労働者を切り捨て「小さな政府」にしなければ、日本は国際競争に勝てないと考えられているからである。

日本は企業も人件費を人的投資と考えずに、コストと捉えている。国民経済にとっても公務労働者への人件費はコストであり、これを切り捨てれば国際競争力が高まると考えられている。

しかし、事実は逆である。ダボス会議を主催する世界経済フォーラムによる『2005年版国際競争力ランキング』では、日本の国際競争力は前年の第9位から第12位へと転落している。公務労働者のウェイトが日本のほぼ5倍となっているスウェーデンを始めとする北欧諸国の国際競争力ランキングは突出して高い。スウェーデンは3位である。

第1位に君臨した国は、日本の憧れの「小さな政府」の国アメリカではない。フィンランドである。しかも、第4位がデンマーク、第7位がアイスランド、第9位がノルウェーと北欧5ヶ国はすべてベストテン入りを果している。

この国際競争力ランキングは技術指数が50%、公的制度指数が25%、マクロ経済環境指数が25%で評価される。この国際競争力ランキングをみると、「小さな政府」を目指すアメリカ型と、公務労働者のウェイトが高く「安心の給付」が行き届く北欧型との特色が明確となる。

アメリカ型では技術指数は高いけれども、公的制度指数とマクロ経済環境指数が低くなる。アメ

図 4 公務部門の職員数等（平成16年度）

国（国家公務員62万人）			日本郵政公社 （国家公務員型） 28万人	国立大学法人 独立行政法人 特 殊 法 人 39万人 （うち国家公務員型7万人）	
行政機関 33万人	国会・ 裁判所 職員 など 3万人	自衛官 25万人			
地方公共団体（地方公務員312万人）					
一 般 行 政		特 別 行 政			公営企業等 会計部門 44万人
一般行政部門 （福祉除く） 65万人	福祉関係 44万人	教 育 117万人	警 察 27万人	消 防 15万人	

※ 〇〇〇〇は、総定員法による管理の下に置かれている定員

- 注1. 国の行政機関の国家公務員並びに国会・裁判所・会計検査院・人事院の職員、大臣・委員等の特別職及び地方警察官（国家公務員）の数値は、平成16年度末定員ベース
 2. 日本郵政公社の数値は、平成15年10月1日現在の職員数
 3. 国立大学法人・独立行政法人・特殊法人の数値は、平成16年1月1日現在の独立行政法人の常勤役職数及び平成15年10月1日現在の特殊法人の常勤役職員数の合計値に、平成16年度に国から独立行政法人等に移行する定員等を加え、平成15年10月2日以降に完全民営化された特殊法人の職員数を控除した数値
 4. 地方公務員数は、平成15年4月1日現在の職員数
 5. 四捨五入の関係で内訳と合計が合致しない場合がある

（参考）各府省の非常勤職員数 23 万人（平成 17 年 7 月 1 日現在）

リカは技術指数では世界第1位であるけれども、公的制度指数が第18位であり、マクロ経済環境指数が23位である。日本も技術指数が8位だけれども、公的制度指数が14位、マクロ経済環境指数が第34位となってしまう。

ところが、フィンランドは技術指数が第2位、公的制度指数が第5位、マクロ経済環境指数が第4位である。つまり、北欧型では三つの指数ともバランス良く高いのである。

アメリカの圧倒的な技術力は覇権国としての軍事力や宇宙開発によって支えられている。日本がアメリカ型を目指しても、覇権国として国家が総力を挙げて技術力に取り組んでいるアメリカの真似は出来ない。実際、日本は技術力でも台湾の第3位、韓国の第7位に遅れを取り始めている。

スウェーデンでもフィンランドでも人間がより人間の生活を送れるように希求して、結果として国際競争力が高まっている。国際競争力とは人間の力そのものにほかならないからである。資本や土地が国際競争力をもつわけがない。しかし、国際競争力を高めるために人間の生活を犠牲にしている日本は、かえって国際競争力を低めてしまっている。

スウェーデンの芸術家スティグ・クレッソン（Stig Claesson）の口真似をすれば、日本の社会では「幸福への呪文」が「儲かる社会」となっている。この呪文に取り憑かれている限り、日本国民は幸福になれないどころか、儲けることすらできないのである。■