

福祉国家の第三のステージ

—ポスト新自由主義の福祉ガバナンス—

宮本 太郎

北海道大学大学院法学研究科教授

はじめに

世界的な金融危機が実体経済に及ぶなかで、各国の政治経済は見通しの悪い霧のなかにあり、将来予測は容易ではない。ただし、これまで政策論議に強い影響力をもってきた新自由主義の影響が大きく減じたことは間違いない。これが新自由主義の最終的退場を意味するのかとなると、予断を許さない。財政危機は依然として深刻で、先立つものがなければ如何ともしがたいという水準での緊縮財政は継続する可能性がある。あるいは、スケープゴートを設定してその「既得権」を暴こうとする新自由主義的な政治手法も、依然として盛んである。しかし、教義としての新自由主義に関する限りは、時代はその後のあり方を展望する「ポスト新自由主義の時代」に入ったと考えられる。これは福祉国家そのものが第三のステージに入ったことを意味する。本稿は、この時代の福

祉国家あるいは福祉ガバナンスが、いかなるかたちをとることになるかを、やや長いタイムスパンで福祉国家のこれまでを振り返りながら検討しようとしている。

1 福祉国家の三つのステージ

20世紀は福祉国家の世紀であった。1940年代から第二次大戦直後をスタートラインとして、アングロサクソン諸国、大陸ヨーロッパ、北欧などで異なったタイプの福祉国家が形成された。この福祉国家の黄金期を主に担ったのは、ケインズ・ベヴァリッジ型とも呼ばれる福祉国家のかたちであった。

それは次のような仕組みに基づいた福祉国家であった。すなわち、ケインズ主義的な需要喚起型の雇用創出政策をまず打ち出し、男性稼ぎ主が長期的に雇用を確保する条件をつくりだす。その上で、その勤労生活に予想されるリスクを、ベヴァリッジ報告が示したように社会保険でシェアしていく。その所得はこれも多かれ少なかれ安定した家族をとおしてその構成員に均霑^{きんてん}していく、そのような仕組みである。こうした仕組みは、職場や家族が、ある程度の凝集力をもっていることを前提として設計されていたと言える。このかたちの福祉国家が勢いをもった時代を、「ケインズ・ベヴァリッジ型福祉国家の時代」と呼ぼう。

しかしながら、1970年代の終わりから80年代の初めにかけては、それぞれの福祉国家の制度疲労も目立ち始めた。とくにアングロサクソン諸国では、イギ

みやもと たろう

1958年生まれ。中央大学法学研究科単位取得修了。立命館大学教授などを経て、現在、北海道大学大学院法学研究科教授。

主要著書に『福祉国家という戦略—スウェーデンモデルの政治経済学』法律文化社、1999年。『福祉国家再編の政治』（編著）ミネルヴァ書房、2002年。『福祉政治—日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣、2008年。

表1 福祉国家の三つのステージ

	ケインズ・ベヴァリッジ型 福祉国家の時代(1940～70年代)	新自由主義とその対抗策の時 代(1980～2000年代半ば)	ポスト新自由主義の時代 (2000年代後半以後)
雇用政策	ケインズ主義的、需要喚起型 雇用政策	需要喚起型雇用政策からサブ ライサイドの職業訓練・能力 開発へ	新産業形成、生活密着型雇用 創出政策
所得保障	ベヴァリッジ型社会保険によ るリスクシェアリング 代替 型保障	ワークフェアあるいはアク ティベーション型の社会保 障の拡大	雇用の流動化、新産業形成、 コミュニティの不安定化に対 応するベーシックインカム 型、補完型保障の拡大
コミュニティ	職域、家族、コミュニティの 比較的強い凝集力	職域、家族、コミュニティの 解体進行	コミュニティ再生と「承認」 の政策課題化

(著者作成)

リスのサッチャー政権やアメリカのレーガン政権のように、福祉国家の抜本解体を目指す新自由主義の流れが拡大し、他の国々にも影響力を拡げた。ただしこの時期、新自由主義のみが席捲したわけではなく、二つの対抗的潮流が現れた。

第一に、80年代の半ばから、北欧型福祉国家がしだいに注目されるようになった。新自由主義的な福祉国家批判が跋扈しはじめた80年代の半ばくらいから、福祉国家の類型研究が進展して、福祉国家と一言でいっても、実は異なったタイプがあることを示すようになった。なかでも北欧型の福祉国家は、経済成長の重荷になるという批判があたっていないどころか、経済パフォーマンスに関しては、新自由主義的改革をすすめるアングロサクソン諸国以上の実績をあげていることも示された。

北欧型福祉国家では、ケインズ主義的な需要喚起策で生産性の低い部門を保護する方法をとらず、むしろグローバルな市場競争を与件として、積極的労働市場政策で現役世代の男女に生産性の高い部門で雇用を確保していくことを目指していた。そして、教育、保育、介護などに力点を置いた支援型の社会保障との連携で、経済と福祉を両立させていた。こうしたタイプの政治経済のあり方が浮上したことは、道は一つ

ではない、というメッセージでもあった。

第二に、やや遅れて90年代の半ばになると、「第三の道」路線が台頭した。新自由主義が席捲するアングロサクソン諸国においては、アメリカの民主党やイギリスの労働党の内部で、新たな対抗軸の模索が続いていた。ここに、北欧型福祉国家の経験が伝えられたこともあって、これまでの(北欧型以外の)福祉国家と、新自由主義のいずれでもなく、その双方の強みを取り入れることを謳った「第三の道」が提起されるようになった。

北欧型福祉国家と「第三の道」は、いずれも社会保障それ自体よりも就労によって人々の生活保障を実現することを目指し、社会保障は人々を就労にむすびつける支援型が目指された。このような支援型の政策で、市場主義がもたらす貧困や格差を抑制しようとした点で、北欧型福祉国家と「第三の道」は、新自由主義に対する対抗軸を形成した。

他方で相違点もあった。第一に「第三の道」は、アングロサクソン諸国の現実がスタートラインであったせいもあって、北欧型福祉国家よりもNPOや営利企業など民間組織の福祉供給機能を重視した。「政府と市民社会のパートナーシップ」(アンソニー・ギデンズ)が、「第三の道」のスローガンの一つであった。

第二に、人々を就労に結びつけるためのアプローチに相違があった。アングロサクソン諸国では、北欧型福祉国家に比べて、職業訓練、保育サービスあるいは生涯教育などについて支援のリソースが十分ではなかった。それゆえに、たとえば失業者に技能訓練を十分に提供するなど就労の準備に時間をかけるのではなく、求人のある職種にすぐに就労を求め、それに従わないときは失業手当の給付を制限するなど、直接的で強制度の高いアプローチをとった。

だが、ここで同時に注目しておきたいのは、北欧型福祉国家と「第三の道」が、両者が対抗したはずの新自由主義と共有していたいくつかの考え方である。

まず、北欧型福祉国家、「第三の道」、新自由主義は、いずれもケインズ主義的な需要喚起型の雇用創出には見切りをつけたことで共通していた。北欧型福祉国家も「第三の道」も、この点では新自由主義同様に、労働力に対する需要を喚起することで雇用を確保するという発想を採らなかった。また、男性稼ぎ主の安定した雇用を想定せず、個人化するすんだ社会を前提として、より流動的な労働市場に男女が多様なかたちで参加していくことを目指した。この点でも、新自由主義とその対抗軸は共通していた。

この、1980年代から2000年代前半の時期は、自由主義の覇権が広がる一方で、北欧型福祉国家と「第三の道」が、グローバル市場経済についての認識をある程度共有しつつそれに対抗したことになる。この時代を、脱ケインズ主義的なアイデアが競い合った、「新自由主義とその対抗策の時代」と呼んでおこう。

これに対して、昨年来の世界的な金融危機が示しているのは、少なくとも教義としての新自由主義に関するかぎり、これに終焉が宣告されたことである。しかし、それは必ずしも、北欧型福祉国家や「第三の道」が勝利したことを意味するものではない。またもちろん、かつてのケインズ主義的福祉国家の復権を意味するものでもない。

20世紀の後半から静かに進行していたいくつかの社会変容によって、「新自由主義とその対抗策の時代」そのものが終焉しつつある。したがって、新自由

主義ばかりではなく、それに対抗する、北欧型福祉国家や「第三の道」もまた路線の刷新を求められている。それでは具体的には、いかなる決定的な変化が生じ、どのような体制が求められているのか。表1は、私たちが直面している福祉国家の第三のステージを、これまで見てきた二つのステージとの対比で整理したものである。以下、この第三のステージの等質を、「雇用創出の新しいイニシアティブ」「参加保障と承認」「柔軟な所得保障」という三つのキーワードから考えてみたい。そして最後に、この第三のステージを支えるガバナンスについて考える。

2 雇用創出の新しいイニシアティブ

ケインズ・ベヴァリッジ型福祉国家の時代以来、確実に進行している変化の一つは、労働市場から安定した見返りのよい仕事が減少している、ということである。技術革新と労働生産性の向上に伴い、現行の生活水準を維持するのに必要な労働時間は一貫して減少してきた。少子高齢化が進行するにもかかわらず、先進工業国の就労率は全体として減少傾向にある。さらには、グローバルな市場競争の拡大と産業再編がすすむなかで、先進工業国の産業構造が転換し、生産性と給与水準が低いサービス産業の比重が増している。

労働市場の外部にある人々が増大すれば、福祉国家にとっては課税ベースの縮小を意味する。のみならず、失業給付や公的扶助が増大することで、福祉国家の財政が圧迫されることになる。したがって、1980年代に入ると、新自由主義の潮流によって、人々をかなり強制的に労働市場に動員する手法が打ち出されるようになる。

1981年にレーガン政権が、母子世帯向けの公的扶助プログラムであるAFDCの受給資格を厳格化する一方で、受給者に公園の清掃などの就労を課し、これを拒否する場合には給付を停止するコミュニティワーク・プログラムを導入した。大西洋を隔てて、サッチャー政権も翌年、これに倣ってコミュニティ・

プログラムを導入した。こうした一連の、いわゆるワークフェア改革の総仕上げになったのが、アメリカの1996年の福祉改革で、AFDCを新たにTANFに再編する一方で、その受給者に週30時間以上の就労を求めることになった。こうした半ば強制的な労働市場動員政策の結果、TANFの受給者は半減したものの、時給6ドル台のワーキング・プアが急増した。

これに対して、スウェーデンでは、より体系的な積極的労働市場政策、すなわち職業訓練や職業紹介、保育サービスなどを展開して、人々を先端部門に移動させ、完全雇用を維持することを目指してきた。ところが、先に述べたような事情で、先端部門は省人化がすすみ労働力を吸収しなくなっている。1980年代前後からは、とくに新しく労働市場に参入した女性労働力を中心に、公共部門がこれを吸収するようになった。やがて公共部門での労働力吸収も限界に達し、90年代に入ってから地方で傷病手当や早期退職のプログラムで所得を得る事実上の失業層の増大が指摘されるようになった。

新自由主義的なワークフェアも、北欧福祉国家の積極的労働市場政策も、そして「第三の道」も、いずれも労働市場の変容に対処できていない。アメリカにおけるような強制的な労働市場への動員はワーキング・プアの増大を招き、スウェーデンの職業訓練と労働力移動は空回りをして、潜在的な失業率を高めている。

そのようななかで、教義としての新自由主義の終焉を象徴するオバマ政権が、新たに500万人の雇用を創出するプログラムとして、イギリスのニューエコノミック財団のもとでまとめられたアイデアをも基礎としてグリーン・ニューディールを打ち出した。他方で、(本誌140号にいくぶん詳しく書いたように) スウェーデンでも、労働運動の内部から積極的労働市場政策のみに依拠する限界が指摘されるようになり、個別地域の実情にあわせた地方産業政策の必要性が強調されるようになった。これまで雇用創出はグローバルな市場の展開に委ねるべきと主張していたスウェーデン労働組合連合LOも、しだいに地方で産官学が

連携をして雇用を拡大していく意義を強調するようになっていく。

さらに大陸ヨーロッパを中心とした国々では、いわゆる社会的企業(協同組合、NPO、公益志向の営利企業など)が、介護や育児、障害などの生活ニーズに密着しつつ、部分的には公的資金にも依拠しながら、地域に雇用をつくりだす試みが広がっている。

ナショナルな産業育成策、地域経済の新興、さらにはコミュニティにおける仕事興しと、それぞれレベルは異なるが、雇用への新しいイニシアティブが、福祉国家の類型を超えて拡大している。これは、かつてのケインズ主義的経済政策の復活なのであろうか。

経済政策論としての詳細を論じる紙幅と能力を欠くが、一つ明らかなことは、新しい雇用イニシアティブは、景気循環に受動的に対応していく需要喚起策ではなく、またグローバルな市場競争がうみだす雇用条件を与件とした発想でもなく、地球環境や人々の新しいライフスタイルに配慮した、持続可能な産業創造、生活形成を志向するものである、という点である。持続可能な生活形成を起点として、その延長で雇用創出を考えるかたちが定着するならば、それは明らかに雇用創出の新しいイニシアティブである。

3 参加保障と承認

新自由主義と「第三の道」、さらには北欧型福祉国家にも共有されていたもう一つの傾向は、人々の社会参加の場面を、あくまで雇用の場、労働市場に設定することであった。新自由主義は市場の圧力で人々を就労に向かわせようとした。また、「第三の道」が「社会的包摂(ソーシャル・インクルージョン)」を掲げる際にも、そこで意味されているのは、就労の実現であった。あるいはスウェーデン福祉国家を支えた規範に「就労原則arbetslinjen」と呼ばれる原理があるが、これは、失業保険、育児休暇期間中の所得保障、年金など各種所得保障を従前の市場所得に強く比例させ、就労の見返りを大きくして就労インセンティブを高めようとする考え方であった。北欧型福祉

国家にもまた強い就労規範があった。

「ポスト新自由主義の時代」では、雇用をめぐる新しいイニシアティブが拡大しており、その点では雇用の確保はこれまでも増して大きな課題である。だが、その際に目指されているのは、地球環境に配慮し地域の実情にも応じつつ、持続可能な仕事をつくりだしていく、という課題であった。経済成長それ自体ではなく、生活の維持と持続こそが焦点である。

それゆえに各国では、地域のコミュニティを持続させ、介護、保育、教育、支え合いのニーズを満たしていくための、多様な社会参加が奨励される傾向にある。活動の一部は、NPOや協同組合などの社会的企業への参加をとおして実現され、この場合雇用との境界線はいくぶん曖昧になる。他の活動は、よりインフォーマルな自発的活動として展開されることになる。いずれにせよ、「もう一つの「第三の道」」を唱えるコーリン・ウィリアムズの表現を借りれば、「完全雇用Full Employment」よりも「完全参加Full Engagement」の実現に焦点がある。

たしかにこうした自発的活動は、新自由主義のもとでも奨励されてきた。そこで明確に目指されていたのは、政府・自治体の規模削減と安上がりな行政であった。「ポスト新自由主義の時代」においては、その位置づけは明らかに変わってきている。一つは、地域における生活の維持と持続に必要な様々なサポート、たとえば細かいニーズに対応する介護や保育のサービス提供に関して、その質を高めるためにこそNPOなどの役割が重要であることが認められてきたことがある。このことに加えてここで強調しておきたいのは、多くの人々にとって、何らかの社会参加をとおして「生きる場」、すなわち経済的資源のみならず他者からの「承認」を得ていくことできる場を獲得することが、ますます重要になっている、という事実である。

福祉国家の役割として「承認」が打ち出される場合、従来は女性や人種的マイノリティの固有のライフスタイルを認めることと、再分配政策をどのように両立させるかという点が論じられることが多かった。ところが、ドイツの社会哲学者アクセル・ホネットも強

調するように、社会集団としてのマイノリティ集団に属するか否かを問わず、今日、すべての人々にとって誰かに認められ、誰かを目標として生きていく、そのような「場」をどう確保するかが大きな問題になっている。

ケインズ・ベヴァリッジ型の福祉国家は、実は職場、地域、家族などにおけるコミュニティの存在を暗黙の前提にして組み立てられていた。職域ごとの労使協約による社会保険であれ、男性稼ぎ主をとおして給付される家族手当であれ、そこでは職場や家族のつながりが与件となっていた。ところが、個人化と市場化の進展のなかで、こうしたつながりの外で、誰にも顧みられることなく生きることを余儀なくされる人々が増大している。そのことが、経済的資源の欠落に勝るとも劣らない問題をもたらすことは、たとえばそうした孤独感が暴発した昨年の秋葉原の通り魔事件を想起しても明らかである。

政治が人々の「生きる場」をつくりだすことは可能でもなければ望ましくもない。問題は、人々が就労であれ、家族形成であれ、コミュニティ参加であれ、つながりを求めつつもそれが果たせないでいる現実に対処するか、であろう。そのための施策というのは、決して新奇なものではない。地域における様々な自発的活動の支援、社会的企業への公的な援助、就労支援、保育サービス、生涯教育等々である。そしてこうしたサービス供給そのものに対する人々の参加を可能にしていくことである。

4 柔軟な所得保障

さて、かつてのケインズ・ベヴァリッジ型の福祉国家が前提としていた社会のかたち、すなわち、男性稼ぎ主が職場に安定したコミュニティをもち、かたや主婦の無償労働が期待できる安定した家族をもつというスタイルは過去のものとなった。そのことは、新自由主義、北欧型福祉国家、「第三の道」のいずれもが認識した事柄であり、それゆえに、「新自由主義とその対抗策の時代」には、いったん離職した人々や女性の就労を支援する施策が福祉国家の中心に据え

られたのである。

これに対して「ポスト新自由主義の時代」には、新しい産業形成のイニシアティブが強められ、また人々の社会参加を支えることが、福祉国家の新たな課題となる。知識や技能を新しくするために、あるいは多様なコミュニティに参加をしていくために、人々が労働市場の外部に滞留する時間も増大するであろう。

それでは、このような時代にふさわしい所得保障のあり方はどのようなものであろうか。一つ興味深い傾向は、「新自由主義とその対抗策の時代」を牽引した諸潮流のなかから、広義のベーシックインカム、すなわち社会保険などによらない（しばしば最低限で）一律の所得保障を提起する論者が現れていることである。

日本でも、新自由主義的な立場をとっていた経済学者の中谷巖の「転向」とベーシックインカム（給付付き消費税）の提唱が話題となったが、アメリカの読者を驚かせたのは、かつて現役世代に対する社会保険の全廃を主張していた共和党系の論者チャールズ・マレイによるベーシックインカムの提起であった。マレイは、近著『われわれの手中に』のなかで、21歳以上のすべてのアメリカ人に年間1万ドルのベーシックインカムを給付することを提唱する。その代わりに年金や公的扶助は全廃し、所得が2万5000ドルを超える人々からこの1万ドルに課税をして、給付を少しずつ減額する。マレイによれば、このような方法で、小さな政府における社会的安定を実現できるばかりか、これからの社会保障支出の増大をふまえて計算すると、費用もこのベーシックインカムのほうが少なくてすむのである。

北歐型福祉国家の内部でも、たとえば、社会民主党政権による「就労原則」に異議を唱えていたスウェーデンの環境党が、2008年10月に採択した綱領でベーシックインカムを正式に掲げた。また、日本でも代表的なベーシックインカム論者として知られるノッティンガム大学のトニー・フィッツパトリックは、自らの構想を「新社会民主主義（第三の道）以後」の戦略と位置づけている。

「ポスト新自由主義の時代」の、不安定化した労働市場の状況からは、かつてベヴァリッジ型の社会保険が提起したような、平均的なライフサイクルのリスクを抽出するような社会保険制度が有効に機能することは、しだいに難しくなっていく。社会保険で中断した所得を「代替」するのではなく、流動的な雇用のなかで不安定な所得を「補完」し続けるベーシックインカム型の所得保障の有効性が増すのである。わが国でも経済財政諮問会議などで給付付き税額控除の導入の検討が始まっている。

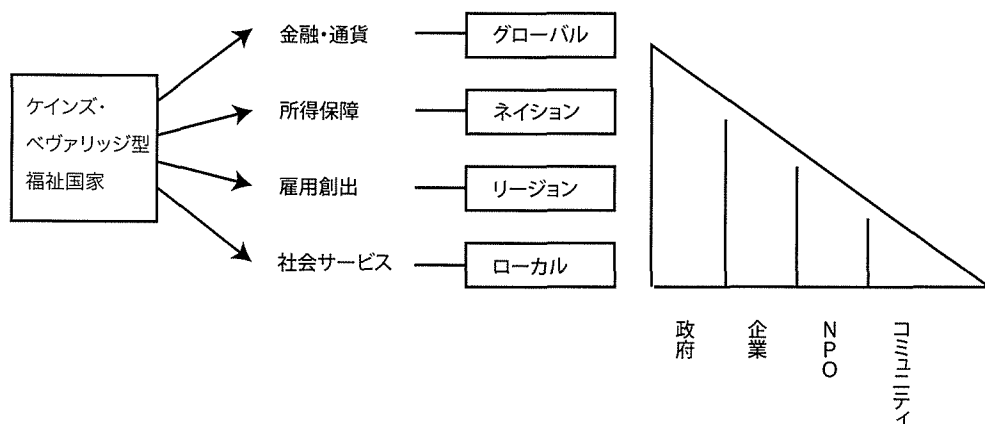
しかし、いわゆるフル・ベーシックインカム、すなわちそれだけで生活が保障される水準のベーシックインカムについて言えば、それを無条件で給付していくことは、少なくとも当面はきわめて困難であろう。すなわち、「ポスト新自由主義の時代」においても、「ケインズ・ベヴァリッジ型福祉国家の時代」から社会保険制度を継承し、これを労働市場の状況に併せて一元化し、柔軟化して運用していく必要がある。また、「新自由主義とその対抗策の時代」から、積極的労働市場政策や就労支援の様々な手法（ワークフェアやアクティベーション）が継承されなければならない。そしてこうした施策に、広義のベーシックインカム型あるいは所得補完型の所得保障が組み合わせられていくことになるだろう。

ベーシックインカム型の給付と言っても、負の所得税、給付付き税額控除、各種社会手当などいかなるかたちで導入され、その給付水準がどのようなレベルになるかによって、その実際の効果はまったく違ったものとなるだろう。そこでは、かつての福祉レジームが主導する政治勢力の性格によって分岐したように、政治的力関係が強く反映していくことになるだろう。

5 福祉ガバナンス

「ポスト新自由主義の時代」の所得保障、雇用創出、参加保障のあり方を考えてきた。「ケインズ・ベヴァリッジ型福祉国家の時代」にあつては、所得保障、雇用政策、そして公共サービスの展開について

図1 ポスト新自由主義の福祉ガバナンス



(著者作成)

は、いずれも中央政府の役割が大きかった。これに対して新しい福祉体制においては、まず、多様な社会参加の回路を設定していく参加保障のサービスに関しては、自治体の役割が大きくなる。人々の社会参加を困難にしている個別多様な事情に細かく応じるためにも、人々に身近な政府でなければならないからである。他方でサービス給付は、行政のみならず、民間企業やNPO、あるいは家族、コミュニティとの協力関係ですすめられなければならない。

他方で、新たに重要性を増す雇用創出のイニシアティブについては、ヨーロッパでは主にリージョンの役割が期待されている。すなわち、地域の特性も活かしながら新しい産業政策の展開を図るとき、それは基礎自治体にはやや荷が重く、他方で国では十分に機動力を発揮できないからである。日本では都道府県あるいはその連合体の、産業政策や雇用政策についての能力が再び問われていく。ここでも行政と民間企業の密接な連携が求められるが、併せてNPOなども、生活密着型のニーズに対応して雇用を拡大する主体として、新たに位置づけられていくことになる。

最後に、ベーシックインカム型の補完型保障の役割が高まるが、こうした所得保障は依然として国の役

割になるであろう。以上の分権化と多元化に伴う新たな役割分担を図示すると図1のようになろう。

おそらく私たちは、福祉国家の新しいステージ、第三のステージの前に立っている。この第三のステージの福祉国家は、正確に言えば福祉ガバナンスと呼んだ方が適切かもしれない。第一、第二のステージがそうであったように、この第三のステージにも、制度形成の前提となる共通のルール、社会的条件がある。そしてその条件のもとで、異なったアイデアと言説が競い合う政治対抗のなかで、福祉ガバナンスの具体的ななかたちが生み出されていくことになる。■

連帯社会への展望

—社会的民主主義と組織の役割—

山口 二郎

北海道大学大学院法学研究科教授

はじめに

民主主義が最大多数の最大幸福をもたらす政策決定の仕組みであるという仮定が全くナイーブなものであることは、明らかである。それにしても、1990年代以降のいわゆるグローバリゼーションの大波の中で、日本とアメリカを中心に新自由主義的「改革」が席捲したことは、民主主義がもはや最大多数の幸福と逆行するような政策を決定することを物語っている。福祉国家を支えた時代の民主主義から、大きな変質が起こっているはずである¹。

2008年秋以降の世界経済の大きな動揺の中で、新自由主義的改革の限界も明らかになっている。では、政策決定システムとしての民主主義は、最大多数の幸福を反映する能力を回復しているのか。もしそうでないなら、民主主義にどのような変革を加えればよいのか。

やまぐち じろう

1958年生まれ。東京大学法学部卒。現在、北海道大学大学院法学研究科教授。専攻は行政学・政治学。主要著書は『イギリスの政治 日本の政治』ちくま新書、『内閣制度』東京大学出版会、『政権交代論』岩波新書他。

本稿では、このような問題意識から、特に日本において民主主義が90年代の改革論議の中でどのように変質してきたかをとらえ、今後の再生の方向を考察してみたい。その際特に、かつての多元的民主主義を支えていた組織、団体の意義、役割という切り口に注目することとしたい。

1 民主政治の桎梏としての組織、団体

20世紀後半に確立した福祉国家体制を政治面で支えたのは、政党の包括政党戦略と、それに対応した各種の組織、団体を単位とした政治参加の制度化であった。これらの団体は利益集団と呼ばれるが、その場合の利益とはもっぱら職業の共通性に立脚したものであった。金利生活者などの資産家を除き、職業こそ人々の生活の糧を得るための必須の手段であったがゆえに、職業に関する利益は人にとって最も可視的であったからである。経営者、労働者、農民、医師などの専門職集団が、それぞれ、産業育成の助成政策、各種の社会保険や労働時間の短縮、農産物の価格支持、診療報酬の引き上げなどの利益を追求してきた。そして、その波及効果として、経済成長と賃金上昇、医療や教育などの公共サービスの安定的供給という利益が社会全体にもたらされた。生産、供給の場において、雇用が安定的に確保され、サービス提供者の待遇が一定の良好な水準に維持されたことが、消費者の購買力を確保し、公共サービスの需

要に応えたという点で、生産、供給側の利益を実現することが社会全体に波及効果を持ったことが重要である。

この仕組みは、他方で、民主政治を腐敗墮落させ、停滞と閉塞をもたらすという批判も受けてきた。そうした批判の代表例は、セオドア・ロウの利益集団自由主義という概念である²。ロウは、アメリカ議会で小委員会を取り仕切る有力議員、利益集団、行政官の三者の結合を鉄の三角形と呼んだ。この仕組みは、税金を分捕り、既得権を擁護する利己主義的なシステムであると彼は非難した。鉄の三角形という言葉は人口に膾炙した。日本では、政官業の癒着構造という言葉も、政治腐敗を論じる時にしばしば使われた。最初は産業育成、弱者の保護などの公共的目的で作られた政策でも、当初の目的を達成した後も関係者の利益を保護するために維持される傾向がある。また、この三角形の中ではしばしば汚職、腐敗スキャンダルも起こった。

経済学者は、レントシーキングという言葉でこの仕組みを説明した。レントとは、経済活動に政策的介入が行われることで発生する、超過的な利益のことである。補助金や税の優遇、更に各種の規制によって市場メカニズムで形成されるよりも高い価格を設定し、既存の生産・供給者に大きな利益をもたらすこともレントである³。

こうした弊害が明らかになるにつれ、集団を単位とした民主政治は、納税者全体や公共的な観点から政策を作るのではなく、関係者の既得権を擁護するために作動するという不信感も高まった。

2 政治改革と直接性への希求

1990年代の中頃に政治改革や行政改革を推進した世論が、21世紀に入って急に新自由主義的構造改革を後押しするようになったのはなぜかという問いも、民主主義と組織・集団の関係について検討することで、1つの答えが見えてくる。

90年代の政治改革を求めた世論は、公共事業や

規制を土壌とした政治腐敗への批判として大きな広がりを見せた。政官業の癒着構造の排除、それと裏腹に、既存の組織に属していない無党派市民の声を政治に反映させることが、政治改革の目標とされた。

改革によって実現する新しい政治のイメージが、生活者あるいは消費者重視の政治であった。従来の生産・供給側の組織を基盤とした政策は、それらの組織にレントをもたらす一方、消費者には過大な税負担や価格負担を強いてきた。生産・供給側に依拠した既成政党に代わって、生活者・消費者を支持基盤とする新しい政党を希求する声が高まった。

新しい政治勢力が持つべき政策ツールは、市場化であった。レントシーキング批判の文脈においては、代表民主政治に対する不信感が前提とされていた。即ち、従来の選挙の仕組みにおいては、政治家は必然的に政治資金と票をまとめて供給する組織の代弁者となるのが合理的選択となる。福祉国家における各種の政策はどうしてもレントシーキングの温床となるという悲観が存在していた。そうした欠陥を打破する最も簡便な方法が、歳出削減と規制緩和を軸とする市場化の政策パッケージであった。

また、新しい政治勢力がとる政治手法は、直接的民主主義であった。組織・団体の代弁者である議員の影響力を排除して、無党派層の世論をより直接的に政策決定に反映させることが新しい民主政治のイメージであった。90年代中ごろから、地方レベルでは住民投票を求める運動が高まった。そのテーマはしばしば無駄な公共事業の撤廃であった。直接民主主義の運動が全て小さな政府を志向したものはなかったが、カリフォルニアの「プロポジション13」と同様、住民投票の運動の動力の1つが無駄な歳出の削減と税負担の軽減を志向する考えであった。

そして、小泉政治において、政策面での小さな政府と、政治手法の面における直接的民主政治が結合した。小泉は自民党の首相としては初めて、政官業の癒着構造を正面から批判し、官僚と族議員の既得権を排除することを訴えた。また、当初首相公選制の検討を主張して⁴、直接的民主政治を希求する国民

世論に応えた。もちろん、国政レベルでの直接民主主義は不可能であったが、国政の指導者と国民が、テレビを通して結びつくという意味での擬似的直接性を確保することに、小泉は大きな関心と努力を払った⁵。

小泉時代に定着した政治用語、「抵抗勢力」とは、まさにレントにしがみついた利益団体とその代弁者たる族議員、および予算や権限を権力の源泉とする官僚組織の結合体であった。90年代の改革論議の中で常識となった政官業の癒着構造を打破するというきわめてまっとうな主張が、市場化という手段、メディア政治という手法で実際に展開された時、予想外の結果が起こったのである。

3 組織の排斥と市場化の帰結、あるいは「生活者の政治」の逆説

しかし、その結果何が起こったのか。まさに生活者の生活がよって立っていたはずの各種のサービスの供給体制が崩れ、かえって生活破壊の政治が実現したと言っても過言ではない。

流通業の規制緩和は、中心市街地のゴースタウン化をもたらした。自動車を持たない人の買い物の自由を奪った。医療予算の削減と診療報酬の引き下げは、医師の疲弊、病院経営の不安定化と地方における医師不足をもたらした。医療難民を生んでいる。地方自治体におけるコスト削減の圧力は、民間委託、民営化や非正規労働者の増加をもたらした。その結果、公共施設の管理のコストは下がったが、事務管理の質は低下し、たとえば公営プールの事故という形でそのしわ寄せが市民に押し付けられた。民営化された保育所では人件費を削減するために経験豊富な保育師が解雇され、保育の質が下がった。郵政民営化は、郵便局の整理や廃止を伴い、過疎地における郵便サービスの劣化をもたらしている。

規制や公営・公立施設によって市場原理をある程度制約した従来の公共サービスの提供システムは、確かにサービスの供給者を保護するものであっ

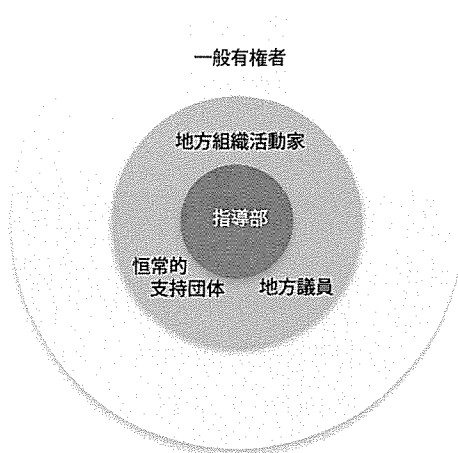
た。しかし、その反射的効果として、利用者にも一定水準のサービスが確保されるという利点が存在した。市場化によって表面的なコストは下がったかもしれないが、供給の公平性、安定性は損なわれた⁶。

また、非正規労働の増加や派遣切りに象徴される労働崩壊も、消費者中心というスローガンと密接に関連している。こと、労働については、ほとんどの人はみな労働力の供給者である。以前は、労働組合という団体の力で、労働力の供給についてカルテルを結び、企業による買い叩きを防いできた。しかし、消費者が安いものを望んでいるという命題を金科玉条にすると、労働力を消費する企業の側のコスト削減の要求がまかり通ることになる。さらに、労働者を雇う企業の背後に存在する消費者の欲求に応えるという名目のもと、労働の強化が進むことになる。

消費者主権の原理を政策全般にあてはめた時、「貧乏だからウォルマートで買い物をする。しかし、ウォルマートで買い物するから貧乏になる」という悪循環が発生する。たしかに、ウォルマートは価格破壊の小売業の先駆者である。貧困層にとって、ウォルマートは不可欠な存在である。しかし、この会社は労組を認めておらず、従業員の中にはあまりの薄給ゆえに生活扶助をもらうものも多い。同社に商品を納入する側も買ったたかれ、ろくに利益を得られないにちがいない。低賃金によるコスト削減というビジネスモデルが一般化するとき、経済的には大きなひずみが発生する。労働者の購買力は低下し、国内需要は減少する。そして、大企業はますます輸出に依存し、国内では価格破壊が進行する。社会全体としては持続可能性がなくなるのである。しかし、個々の企業にとってはこのビジネスモデルを追求することが合理的なので、市場に任せておいてはこの悪循環から抜け出すことができない⁷。

組織・団体は、政治的にみれば公共政策を私物化する腐敗の元凶であり、これを排除することが真の民主主義につながるはずであった。経済的にみれば、市場メカニズムの浸透を阻害するものであり、これを解体することがより消費者本位の経済社会をもたら

政党の3層構造



すはずであった。組織・団体を解体すれば、人はアトム化し、民主政治においても市場においても、自由に、合理的に行動するはずであった。しかし、現実とは異なった結果になった。経済の世界の変質は上で述べたので繰り返さない。

政治の世界では、メディア政治とポピュリズムが隆盛となった。人々は、メディア、特にテレビに現れた指導者のイメージに反応し、政治的選択を行う。熟慮や討議とは対極の政治過程が現れる。

こうした政治の変容は、政党の同心円構造というモデルを当てはめることによって、よりよく理解されるであろう⁸。従来の政党は、指導部を中核とし、その周辺に地方組織活動家、地方議員、およびその恒常的支持団体が2つ目の層を成し、その外側に一般有権者が存在する3層構造であった（図参照）。中間の活動家、支持団体の層は、政党の指導部と社会との間で媒介機能を果たし、中枢部に対しては要求をインプットすると同時に、一般有権者に対しては政党の基本的な政策を一般有権者に理解できるよう翻訳し、伝達していた。組織・団体の排除は、もっぱらこの中間の層を排除することを意味していた。小泉政治の中では、特定郵便局長団体と郵政族、建設業界と道路族などが排斥の対象となった。そして、中間の層が陥没した状態で、政党の指導部と一般有権者が

メディアを通して擬似直接的に結び付くという様相を呈した。2005年の総選挙はその典型例であった。郵政民営化を単一争点とした総選挙を、人々は政治的スペクタクルとして消費し、指導者が描いたシナリオ通りの選択を行った。

こうした政治手法は、極めて投機的なものである。小泉時代のように、ある意味で有能な指導者が巧みな演出を行えば、爆発的な成功がもたらされることもある。しかし、それを持続することは極めて困難である。この手法を操れる能力は属人的なものであり、持続、継承の保障はないし、制度化も不可能である。指導者は常に人々の熱狂や興奮を集める争点を設定し、悪役征伐のスペクタクルを組み立てなければならない。しかし、そのようなことは実際には不可能である。むしろ、投機的リーダーシップは、政党の統治能力を低下させるのである。

こうした政治手法は、日本の小泉政治に特有のものではない。組織・団体及びその代表者たる政治家を特殊利益（special interest）と非難し、古い政治の象徴として周辺化し、それを飛び越えて一般市民と擬似的な直接的結合を志向するという手法は、トニー・ブレア率いる「ニューレーバー」でも展開された。ブレアは彼の労働党の新しさを強調するために労働組合との距離を強調した。また、党運営におけ

る中央集権を進めた。そのことは、伝統的な活動家や地方組織のモラルを低下させ、地方選挙における相次ぐ敗北、党勢の衰退という結果をもたらした。中間の層の陥没は、長い目で見れば政党の生命力を損なう。この点は、日本の自民党もイギリスの労働党も同じである。

結局、より直接的な民主主義を希求する運動は、政党の空洞化と、組織・団体の解体を伴い、民主政治の生命力を奪ったと言わなければならない。

4 民主政治の再生と平等の回復のために

以上に述べたように、組織・団体は経済における人間生活の安定と、民主政治における安定的な統治にとって大きな意義を持っていたが、それがこの十数年の間に急速に崩壊した。したがって、経済における不平等や貧困の解消にとっても、政治における討議や熟慮の回復にとっても、組織・団体の再生がカギになることが分かる。実際、現在の日本社会では、2008年6月の秋葉原無差別殺人事件のように、居場所や他者とのつながりを失った、アトム化された個人が、希望を失ったり、自己の存在を誇示しようとしたりという動機で、殺人などの凶悪犯罪を引き起こしている。最近、政治の外側から中間団体の重要性が再び強調されるようになったのも、そのような文脈で考えれば理解できるであろう。

たとえば、哲学者の柄谷行人は、近著『政治を語る』や、私自身が主催した講演の中で、民主政治は議会の中だけではなく、アソシエーション(自発的な結社)が活発に動くことが必要条件となることを力説している⁹。また、アソシエーションの存在が、国家権力が社会を一色に塗り上げることを防ぐ防壁になることも強調している。

この話は、丸山真男以来日本の近代主義的な政治学者が以前から述べていたことである。ただ、これまで一応社会に根を下ろし、それなりの役割を果たしてきた、労働組合、農協、医師会、建設業界、特定郵便局長会などの団体が近年とみに衰弱し、防壁とならな

くなったことに柄谷は強い危機感を覚えていたから、あえて発言したと理解できる。

民主党の鳩山由紀夫代表は、2009年5月の党首討論において、彼の持論である友愛の政治を論じる中で、居場所の重要性を説いていた。彼の言う居場所のイメージは明確ではないが、何らかの組織・団体が想定されているのであろう。

ポスト新自由主義の段階において、政策決定において民主化と平等化という2つの方向を取り戻すためには、次の二つのことが必要であると考えられる。

第一は、生活における生産と消費のバランスを回復することである。生活とは、労働力を供給して賃金を得て、それをもとに消費することによって成り立っている。近年、生活の中で消費のみが強調されてきたきらいがある。所得低下の時代には、消費者が安いものを求めるのも当然ではある。しかし、そこに落とし穴がある。企業が労働者に人間らしい生活を保障するためのコストが価格に転嫁されることを、社会全体で認めることが必要である。

そして、生活に必要な糧を安定的に確保するために、生産、供給の拠点における組織化の積極的な意義を再確認する必要がある。生産・供給の側で働く人々が安定的な待遇、報酬を得てこそ、消費者、利用者も良質のサービスを安定的に享受できるからである。

第二は、生産、供給側の団体が、今一度奮起することである。柄谷の言うアソシエーションは、生産、供給の世界だけに限られるわけではない。生協などの運動も重要である。とはいえ、まったくの更地に新しく団体を立ち上げることは容易ではない。既存の団体はいわば社会的共通資本¹⁰である。組織の運営には相応の専門的な能力や専従で取り組むマンパワーが必要である。また、組織が政治的に活動しようとするれば、デモ1つするにしても、選挙の応援に取り組むにしても、法律知識、資金力、情報宣伝能力など、専門性が必要である。これらのノウハウを蓄積している点で、既存の組織には優位性がある。

ただし、従来の政党と団体の関係には、政策的利

益を求める我田引水の運動があったことは否定できない。ここで、旧来の団体がその社会的な役割をもう一度思い出し、政治との関係を作り直すことが求められている。

私が指摘するまでもなく、危機感を持った組織は既にこうした運動を実行し始めている。2008年暮れから新年にかけての年越し派遣村にたいする労働組合の対応は、改めて労働組合の存在意義を社会に示したと評価できる。医師会と患者の対話、農協と消費者の提携など供給側の組織が自らを開放し、社会の中に多様な連携を広げることも重要である。組織における利益の追求が、メンバーだけではなく、消費者、利用者にも波及することを積極的に訴えることが、そのような連携を可能にする。

こうした動きをさらに広げていくことは、単に貧困対策だけではなく、民主政治の基盤を強化することにつながる。なぜならば、人間がバラバラの原子になる時、無力で、移ろいやすい存在となる。そこにテレビやネットの言説が入り込み、怪しげな世論が形成される。それこそ、大衆を扇動するデマゴーグの思うつぼである。人間が何らかの団体に属し、直接複数の人間たちが話し合いをしながらものを考える時、思考停止への歯止めがかかる。規制緩和や民営化の政策が推進された時、人々が自らの働く場で、それらの政策の意味について議論し、考えることができれば、少しは異なった展開がありえたのではないか。

近々行われる総選挙では、政権交代の有無が最大の関心事となるであろう。もちろん、それは日本の政治にとって重要なことである。しかし、政治が議会の

中だけにあると考えるなら、私たちの熱や期待はすぐに裏切られるだろう。政策で社会経済システムを作りかえることには限界がある。社会の側で、多様な団体を作り出し、政治を考える拠点にすることで、徐々に日本の政党政治の根が深くなると考える。そして、その点において社会民主主義的政策と市民社会が接合するであろう。■

《注》

- 1 この点に関する最も包括的な考察として、Colin Crouch, *Post Democracy*, Polity 2004 がある。本稿も、この書物から大きな触発を得た。
- 2 Thodore Lowi, *The End of Liberalism*, Norton 1979
- 3 この点を最も説得的に論じたのは、1990年代初頭の犬前研一であった。犬前研一『平成維新』（講談社、1989年）参照
- 4 この点については、佐々木毅、山口二郎ほか『首相公選を考える』（中央公論社、2002年）を参照のこと。
- 5 村上信一郎は、指導者の個性を軸とし、メディアを通じた大衆動員の政治手法を、「政治の人格化」と呼んでいる。村上「政治の人格化について」（『神戸大論叢』52巻2号、2002年）
- 6 この点については、布施哲也『官製ワーキングプア』（七つ森書館、2008年）を参照のこと。
- 7 竹信三恵子『ルポ雇用劣化不況』（岩波書店、2009年）参照
- 8 このモデルは、クラウチのポストデモクラシーにおける政党論からヒントを得ている。
- 9 柄谷行人『政治を語る』（図書新聞、2009年）、山口二郎編『ポスト新自由主義』（七つ森書館、2009年）
- 10 宇沢弘文『社会的共通資本』（岩波書店 2000年）

社会民主主義の危機と二つの新しい課題

住沢 博紀

日本女子大学家政経済学科教授

1 新自由主義との4半世紀の戦い

この原稿執筆の最後の段階でも、イギリス労働党の地方選挙惨敗や、5年に一度の欧州議会選挙でも、欧州社会党 (Party of European Socialists, PES) は前回に引き続き低調な結果であったことが報道されている。これが一時的なものなのか、それとも21世紀の将来を示すものなのか、興味の引かれるところである。いずれにしても、ヨーロッパ社会民主主義は19世紀末からの長い歴史の中で、最大の危機に瀕していると思われる。まずこの危機の背景とその脱出口を見出すことが大事である。

「社会民主主義の危機」というテーマは、私にとって実は30年来の課題であるといってもよい。ドイツ社民党 SPD 系の著名な政治学者、I. フェチャー教授 (フ

ンクフルト大学) に提出した博士論文も、『社会国家に制度化された労働運動が、ネガティブな意味で現代の政治課題とされる事態』(1988) というタイトルであり、当時のグローバルな新保守主義の台頭のもと、社会民主主義の危機の背景と将来を論じるものであった。

結論は、19世紀後半の伝統的な労働運動に由来する社会民主主義を、ポスト工業社会や環境・女性・オルタナティブ経済活動といった「新しい社会運動」が拓く領域へと転換させること、この意味での「新しい社会民主主義」が要請されており、現実にもすでにそうした転換は行われつつあるという分析であった。

80年代後半から90年代前半にかけて、確かに D. ハーヴェイが『新自由主義—その歴史的展開と現在』(作品社 2007) で描いたように、市場原理主義の流れが、アメリカのビジネスモデルとして、経済政策の理論として、グローバルな金融・通信革命として、そして新保守主義の政治勢力として、旧西欧世界を席卷していた。冷戦終結後の旧ソ連・東欧圏も市場化の濁流に飲み込まれようとしていた。

この新自由主義の4半世紀、ヨーロッパ社会民主主義は、「新しい社会運動」のエコロジーやジェンダーという新しい政策課題、新自由主義のグローバ市場化へのダイナミズムの双方に対して、適応能力を示してきた。ヨーロッパでは、世紀末の「第3の道政治」やスウェーデン・モデルが示すように、政党としての社会民主主義はまだ新保守主義に十分対抗できる力と政策を持っていたのである。問題は、21世紀にはいって

すみざわ ひろき

1948年生。J.W.ゲーテ大学社会科学学群博士コース修了。学術博士(政治学)。専攻は現代ドイツ政治、社会民主主義論、地域政党論、生活公共論。日本女子大学家政学部専任講師を経て現職。

主要編著に、『グローバル化と政治のイノベーション』(ミネルヴァ書房、2003)、『EU 経済統合の地域的次元』(ミネルヴァ書房、2007)、翻訳と解説『ドイツ社会民主党基本綱領 ハンブルク綱領』(生活経済政策研究所、2008) などがある。

EU 諸国の社会民主主義政党の 21 世紀の選挙結果

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
オーストリア社民党		36.5				35.3		29.3
チェコ社民党		30.2				32.3		
デンマーク社民党	29.1				25.8		25.5	
フランス社会党		24.1					24.7	
ドイツ社民党		38.5			34.2			
ハンガリー社会党		42.0				43.2		
(イタリア民主党)	(31)					31.3		33.2
ポーランド左翼民主党								
オランダ労働党			27.3			21.2		
ポルトガル社会党		37.9						
スウェーデン社民党		39.9				35.0		
スペイン社会党				42.6				43.9
イギリス労働党	40.7							

資料出所: <http://www.parties-and-elections.de/>

グローバル化がアメリカのビジネスモデルのもとで本格し、さらには、2007・2008年の金融危機と世界同時不況に直面する現在、「社会民主主義の危機」は新しい段階に入ったことである。

全体としてのEUの政治の流れは、グローバルな市場化を継承し、それを促進するものがあったことは否定できない。2000年のEUリスボン戦略（情報社会、知識経済の時代の先端を担うような経済の近代化と雇用保障・社会保障を重視する社会的ヨーロッパの両立）は、多くの領域で実現が遅れており、とりわけ「社会的ヨーロッパ」に関しては、旧東欧圏の新規加盟諸国の問題もあり大きく後退している。ブレア労働党は、グローバル金融拠点にイギリスの将来を託し、イラク戦争でもブッシュと運命を共にした。ドイツのシュレーダー政権は、雇用や失業保険制度をより厳格にするハルツ改革を進めざるを得なかった。スウェーデン社民党もスウェーデンのヨーロッパ化を推進し、それは結果としてこれまでの福祉制度の見直しに至る可能性が高い。またデンマーク、オランダ、オーストリアなどの国々では、ポピュリストやナショナリストなどが力を持ち、これまでの安定した合意の政治の力学が変わりつつある。

2 21 世紀の欧州社民政党の選挙結果

次の表は、21世紀に入ってからEU諸国の国政選挙における、社会民主主義政党の選挙結果である。色のついた部分は政権政党であることを示す（ただしチェコと2005年ドイツは、第二党としての連立政権）。この選挙結果を見る限り、まだ地殻変動的な危機とはいえないが、全体として衰退期が続いていることは間違いない。

ポルトガル、スペイン、イタリア（旧イタリア共産党やオリーブの木など）など地中海諸国、それにハンガリー、チェコなど社会主義政党の伝統がある地域では、政権を担当するか、最大の政治勢力として保守陣営と拮抗している。ここでは戦後の社会民主主義政党の最大得票率、30%～40%台を維持している。

オランダ、デンマーク、オーストリアなどコーポラティズムの伝統が強い地域では、20%台、場合によっては20%を割り込む事態も生じている。しかし多党化現象やポピュリズムが進行しているので、持続した政治勢

力として社会民主主義政党の相対的な力は維持されている。それでも政権担当の多数派形成がだんだんと難しくなっている。ドイツも基本的に同じ傾向である。スウェーデンなど北欧でも第一党の地位は維持し、社会民主主義福祉レジームは継承されている。しかしここでも社民党の圧倒的な力は失われつつあり、政権から離れている。

注目すべきはイギリス労働党であろう。すでに2005年選挙においても、労働党は35.2% (356議席)、保守党32.3% (197議席)、自由民主党22.0% (62議席)と、オーストラリアのような3党制の傾向を示している。これは実は1980年代からみられるが、今回の欧州議会選挙でも、保守党、EUに反対する独立党に次ぐ第3党になったことは、大きな衝撃であろう。おそらくドイツ社民党と並び、まさにこの二つの党がヨーロッパ「社会民主主義の危機」を象徴している。

3 問題を抱えるドイツ社民党とイギリス労働党

第一に、両者とも一世紀以上の歴史を持ち、労働組合とともに勤労者の大衆組織政党として発展してきた。しかしドイツの『ヴェルト』紙は、2008年7月28日付の記事で(オンライン版)、2008年6月30日現在、ドイツ社民党の党員数は529,994人で、保守のキリスト教民主同盟 CDUの530,755人に対して、戦後ドイツの歴史で初めて保守が社民党を追い抜いたと報じている。2009年選挙の首相候補は、シュレーダーのスタッフとして内閣府長官になり、現在は連立政権の外務大臣であるF-W.シュタインマイヤーであることに示されるように、党や市民とともに成長した政治家ではない。社民党の若き後継者の養成は、ますますやせ細りつつある。

同じように、英『テレグラフ』の2009年5月22日付の記事では(オンライン版)、労働党の党員数が1900年の設立から最低のレベルに落ち込み、2007年の末には176,891人で、ブレアが政権に就いた1997年の405,000のピーク時よりも40%も減少したこと、さらに保守党員数は公表されていないが、2年前には約

290,00人と想定でき、保守党のほうが大衆的組織政党になっている可能性を示唆する。

第二に、ドイツ社民党は、2007年の「ハンブルク新綱領」(生活研ブックス参照)の採択に示されるように、1875年のゴータ綱領からの綱領政党の伝統にふさわしく、基本価値に立脚してその時代時代の新しい政治課題や基本政策を設定してきた。ハンブルク綱領は、EUの拡大・深化とグローバル化時代のもとの、進歩的な政治を宣言する。労働党の場合は、新しい理念や戦略はフェビアン協会やケンブリッジ大学、ロンドン経済大学院などの左派系教授のネットワークの中から生み出されてきた。また職業教育、医療制度改革、教育改革、分権の推進などの改革政策は、マニフェストの形で具体的に検証されてきた。この意味で、新しい創造的なアイデア、基本理念の展開、改革政策などに関して、ドイツ社民党も労働党も時代に遅れてはいない。

しかし政権政党として、グローバル化を推進するモダン派として自らを位置付け、新自由主義と異なり社会的公正にも配慮した、より賢明で成果のある政策を遂行すると主張してきた。しかしグローバル化の痛みが臨界点を超える中で、一方で保守政党もソーシャルを掲げ、他方でグローバル化をめぐる陣営対立は、それを積極的に推進する市場自由主義と、それを厳しく批判する社民党より左の社会主義政党という、小政党のポジションを明確にした。その結果、すべてを代表しようとした社会民主主義政党は、あいまいな存在になってしまった。ブレアを引き継いだゴードン・ブラウンが、年頭の党大会で、「労働党は何よりも大企業に親しい政党であるし、これからもそうである」と強調するなら、その意図はどうであれ勤労者の多くは労働党を支持する理由が見いだせなくなるだろう。大連立政権のもと労働市場と社会保護の「効率化」を推進するドイツ社民党のシュタインマイヤーも同じである。

4 社会民主主義とソーシャルの変容

オバマのTogether, we can change America (選挙パンフレット「変革のための青写真」の最後の言葉)と

いう強烈なメッセージとは異なり、「わたしたち」意識も、「変革」への確信も、党のアイデンティティも弱体化してきている。

このことは第三に、社会民主主義の根拠となるソーシャルの制度化、あるいは衰退と関連している。大著『社会主義の100年』を著したイギリスの史家D. サースンは、『現代の理論』2005年春号に寄稿した論文で、西欧社会民主主義の現在の困難を以下のように結論づけている。

「…社会主義政党の指導者や支持者が自らを社会主義の信奉者と位置付けることにますます消極的になっている。…どのようなイデオロギーであれ、信奉する者が自らのイデオロギーに当惑しなければならぬようであれば、それは長く生き延びることができないだろう。」(35頁)

欧州社会党(PES)の2009年6月欧州議会選挙に向けたマニフェストでは、「わたしたち社会主義者、社会民主主義者、民主的進歩主義者は・・・」という表現で自己を規定している。南欧や東欧、それに南米の社会主義インターナショナルに所属する政党では、まだ資本主義批判としての社会主義という言葉が生きびている。しかし「第3の道政治」や資本主義のモダナイザーとして自らを位置づけようとしたイギリスやドイツでは、サースンのいう「自らのイデオロギーに当惑する」事態が生じている。社会民主主義が、モダン民主主義の理論として自らを洗練させようとするほど、基本綱領(プログラム)やマニフェストの完成度は高くなるが、普通の党員がそれによって、自らの政治活動の意味づけをすることが難しくなる。

ソーシャルが福祉国家レジームのもと既得権化し、キリスト教民主主義のようなヨーロッパ大陸の保守勢力が、市場原理主義と区別しつつソーシャルを担う姿勢を打ち出すと(人間や家族に優しい保守主義)、ソーシャルは進歩だけではなく保守、つまりソーシャル・コンザバティブも包摂するようになった。ソーシャルは資本に拮抗する社会的な労働ではなく、伝統的な職能団体の労働に、また労働者は家族に置き換えられた。

また歴史的に形成されたソーシャルという政治概念は、国民国家が変容するなかで二つの挑戦を受けている。

第一は、ソーシャルが担ってきた、公正で連帯的な社会を形成する力は、多くは福祉国家の制度の中で行政や福祉組織の機能的なものに転化した。その結果、現在ではソーシャルの社会統合への力が失われ(社会的世界の喪失)、むしろ分断と分裂が始まっている。ナショナリズムの台頭、移民社会と固有の自国文化擁護、中間層の解体と青年高学歴層のプレカリアート化、少数派であれ強力な市場原理主義の定着と影響力の拡大、エコロジー運動の先鋭化など、こうした社会構造や社会意識の変化は、多党化現象として明確に政治に映し出される。

第二は、EUの経済・通貨統合と並ぶもう一つの柱である「社会的ヨーロッパ」の理念はまだその基盤をもっていない。ソーシャルは国民国家とともに発展した一国的な枠組みをもっていた。これはEU憲法の制定とも関わるが、たとえ憲法草案が批准されても、ソーシャルが一国を超える社会統合を実現する力を持っていなければ、それは単なる憲法上の宣言で終わる。今こうしたソーシャルの生きた力が試されている。

5 欧州社会党 PES のマニフェストと ソーシャルの刷新

今回の欧州議会選挙に示されるように、かつてのデンマーク首相ラスムッセンを委員長とする欧州社会党 PESは、以下のようなマニフェストを掲げていた。

- (1) 経済を再発進させ、新しい金融危機を予防する
- (2) New social Europe 人々が公正な扱いを受ける
- (3) ヨーロッパを地球温暖化に立ち向かう、グローバルなリーダーとなる勢力に変えてゆく
- (4) ヨーロッパのジェンダー同権を擁護する
- (5) 効果的なヨーロッパ移民政策を発展させる
- (6) 平和・安全保障・開発のパートナーとしてのヨーロッパの役割を促進する

新しい社会的ヨーロッパとは、一国レベルで存在する優れた社会保護や雇用保障の諸制度を、「ヨーロッパ社会的進歩協定」の締結によってEUレベルで実現することを目指し、社会的市民権の保障がその基盤となる。しかし社会民主主義が直面する現在の危機と挑戦を考えると、このマニフェストと並び、理念と政治戦略の二つの視点からの社会民主主義の再度のリニューアルが必要であると思われる。

第一は、**social**の刷新である。ソーシャルが一国的な刻印を帯びており(政党、労組、経済団体、福祉団体などが一国的な組織であることの反映)、しかも人々を連帯によって結び付ける、統合する力が衰退してきているなら、市民自治・市民活動や脱国家を連想させる**civil**への再評価が重要となる。90年代から続く、市民社会論と社会民主主義論を架橋する議論は、日本ではしばしばアカデミックな議論であるが、ヨーロッパでは実践的なテーマでもある。同時に**social**が**conservative**と結び付く時代には、欧州社会党が提起するような**social progressive**という視点が不可欠になる。これはとりわけジェンダー政策、移民政策、さらには環境政策において「持続可能性」を議論するときに、保守との境界線を明確にするためにも重要である。そして**progressive**な政治は、アメリカ民主党が2008年大統領選挙において共和党政治に対峙したキーワードでもあった。つまり欧州社会民主主義の刷新は、「社会的ヨーロッパ」を空間的にも越えたグローバルな根拠づけが必要となるだろう。

第二に、オバマの登場とともに、「グリーン・ニューディール」という新しい政治が注目を浴びている。とりわけ現在のグローバルな金融・経済危機から回復する未来志向の経済政策として、世界のさまざまな政府、政党、企業、市民団体から評価されている。この用語自体は、イギリスのNEFという財団が2007年に提起したものとされているが、国連の経済社会理事会の2008年報告でも使われている。オバマの政策との関連では、アメリカのTrue Majority というグループが提起する、石油依存の脱却や再生エネルギーへの転換と、貧困・平和・子どもの権利などの包括的な社会

改革とを結び付けたプログラムのほうがより近い。さらにいえばヨーロッパの緑の党は、エネルギー政策の転換と平和・社会改革を結び付ける新しいグリーン政治を、すでに80年代から提起している。

6 新しい政治アジェンダとしての グリーン・ニューディール

ここで重要なことは、「グリーン」と「ニューディール型政治」の両方に注目することである。前述したサースンの『社会主義の100年』という視点からすれば、これまで「社会民主主義の危機」は何度もあった。第一次世界大戦が勃発し、社会主義運動が社会民主主義と共産主義に分裂した1914年から1917年ロシア革命後の共産党とのヘゲモニー争い、大恐慌とナチズムの挑戦を受けた1930年代、1945年の再出発と東西冷戦、1980年代の新自由主義の台頭と1989年東欧革命、そして現在進行する、29年恐慌に匹敵するといわれるグローバルな金融・経済危機が、それぞれの重要な節目になっている。このように「危機」は過去にも何度もあった。とりわけ1945年の再出発は、経済復興にむけた資本主義の構造改革と、ソ連共産主義への対抗という明確な目標があり、社会民主主義の成功の歴史となった。

ここで印象深いのは、このいくつかの危機の時代、それは同時に大きな転換期でもあったのだが、社会民主主義政党や運動は、一国レベルでは福祉国家レジームの形成に成功することもあったが、自らの力で同時代のグローバルな新しい経済社会秩序を形成したわけではないという事実である。革命の混乱が正常化される過程で、あるいは戦争が終結してブレトン・ウッズ体制とジョン・G・ラギーのいう「埋め込まれた自由主義」という戦後国際秩序(国際レジーム)の枠組みが定まった後で、社会民主主義の出番がやってきたのである。

7 ラギーの「埋め込まれた自由主義」の提起

ここで「埋め込まれた自由主義」的妥協とは、「30年代の経済的ナショナリズムと異なり多国間協調主義

の性格をもち、金本位制と自由貿易をうたう自由主義とは異なり、この多国間協調主義は国内的には介入主義に立脚している」(John G.Ruggie, *Constructing the World Polity*, Routledge 1998, p.72ff.)と規定される。つまり国際レジームとしては保護主義を抑え自由貿易を推進しながら、国内的には保護や社会的安定という福祉国家的な介入を承認する、独特な組み合わせに立つ戦後レジームの誕生である。

ラギーによれば、80年代からの新自由主義とWTOによるグローバル化は、こうした「埋め込まれた自由主義」を解除しようとする動きであり、その帰結は一国内の社会的保護のための規制を、市場競争原理に置き換えていくことであった。

このラギーの議論は、アメリカ民主党やオバマ大統領が、自らの進歩的な政治の原点をルーズベルトのニューディールに見出すことにより大きな意味を持つ(ただしオバマはさらにリンカーンまでさかのぼり、アメリカのデモクラシーそのものになるが)。グローバルな金融・経済危機により、1933年のニューディールが再び注目を集めている。しかしそこで重要なことは、30年代経済復興にニューディールがどの程度、貢献したかということではない。金融規制と公共投資を軸とする経済政策と、労働側の権利を重視する社会政策を総合したニューディール国家は、戦後の「埋め込まれた自由主義」として、国際レジームまで発展していった事実である。最近、翻訳が出版されたラギーの『平和を勝ち取る—アメリカはどのように戦後秩序を築いたか』(岩波書店 2009)では、この意味でのルーズベルトのニューディール型政治が、いかに長きにわたり福祉国家と自由貿易を基礎とする戦後政治と西側諸国の繁栄の基礎になったかが描かれている。

今グリーン・ニューディールを、アメリカ・オバマ政権、ヨーロッパ社民政党、日本・韓国・中国など東アジアの国々が、それぞれの特色ある形態で未来に向けた基本政策に練り上げていこうとしているとき、ルーズベルトのニューディール型政治のような、グローバルな視点と新しいレジーム形成を展望する政治がその重要な構成要素であることが忘れられてはならない。第二次大

戦に勝利したアメリカをもってしても、戦後のレジームは一国主義的に実現したものではない。オバマはこの点でも、まったく新しいタイプのアメリカの政治を展開しなければならないだろう。

8 ニューディール型政治とグローバルな新しいレジーム形成

もとよりそれは容易な作業ではない。ラギーその人も、近著では、非常に長期的な過程となるであろう「埋め込まれたグローバル市場」を、新自由主義による「埋め込まれた自由主義の解除」に対抗させようとしている。それは多国籍企業との「グローバル・コンパクト」(環境・人権などをめぐる自発的な協定)などグローバルなレベルでのコーポラティズムの再建も含んでおり、これまでの一国的な政府や政治の延長ではない。(J.G.Ruggie (ed.), *Embedding Global Markets : An Enduring Challenge*, Ashgate, 2008) つまり「埋め込まれた自由主義」が30年代、40年代の思考では異端で、非現実的であったように、新しいニューディール型政治も、このような飛躍を必要としている。

社会民主主義のもっとも発展したスウェーデンでも、スウェーデン社民党は、「ヨーロッパの中のスウェーデン」の方向に舵を切った。これまでの一国モデルがどれだけ優れた制度を構築したにせよ、その延長上では将来はないことを自覚しているからである。そしておそらく、「社会的ヨーロッパ」という新地域主義だけでは、近い将来には不十分になるだろう。エスピン＝アンデルセンの福祉資本主義の3つのレジーム論は魅力的な理論であり、各国の多くのレジームの多様性と歴史的な形成過程の重要性(経路依存性)をよく説明してくれる。しかし2007・2008年のグローバルな金融・経済危機に対して、一国の優れたレジーム維持の視点から対応するなら、これから先もグローバルな力、おそらく復活するであろうグローバルな金融資本や情報資本が先導する世界に適応して生きることを意味するだろう。日本の2009年の秋に行われるであろう政権交代も、この意味でのグローバルな政治のイノベーションの一翼を担えるものでなくてはならない。■

ポスト資本主義の社会構想と「グローバル定常型社会」

—資本主義・社会主義・エコロジーの交差—

広井 良典

千葉大学法経学部教授

私たちはいまでのような時代に立っているのだろうか。そしてこれからの社会の構想において鍵となるコンセプトや基本的な視座はいかなるものだろうか。本稿はこうした問いについて、日本を含むポスト産業化そして“ポスト金融化”社会が今後実現していくべき社会のありようを、「定常型社会＝持続可能な福祉社会」という基本コンセプトとともに考えていこう。

環境と福祉の統合

現在、「環境」をめぐる議論と「福祉」をめぐる議論はそれぞれ活発に行われているが、多くの場合、この両者はそれぞれ別の文脈あるいは異なる問題設定のもとで論じられており、相互の関係や、あるいは双方を視野に入れたトータルな社会のビジョンが正面から主題化され議論されることはまれである。しかしながら、既存の枠組みを取り払って考えてみた場合、「環境と福祉」という二つの領域は、実は相互に深く

関連し合っているのではないだろうか。

それは次のような趣旨のものだ。すなわち、もしかりに世界が資源・エネルギー消費等の面で持続可能（サステイナブル）となり、「環境」の視点からは妥当と叫ぶ社会が実現したとしても、そこにおいて大きな「分配」の偏りや不公正が存在していたとすれば、それは望ましい社会ということは困難だろう。逆に、もしも人々の「福祉」の充実ということが、従来型の福祉国家がそうであったとされるように、“経済ないし消費の限りない拡大・成長”ということを前提として初めて可能なものであるとすれば、それは現在の世界において普遍化できるモデルではないだろう。だとすれば、「環境」の面において持続可能であり、かつまた「福祉」の面においても望ましいと叫ぶ社会はどのようにして可能なのだろうか。

ここで、「分配（の公正、平等）」という意味での「福祉」に着目した場合、それは「環境」や「経済」とはどのような関係にあるか。表1はそれを簡潔に示したもののだが、重要なことは、この三者はそれぞれ固有の価値をもつものであり、その一部だけに視野を限定したり、あるいはこれらのいずれか（一者または二者）に他を還元したりしてはならないということである。このように考えていくと、私たちが構想すべき社会の基本的な理念として「持続可能な福祉社会 sustainable welfare society」（＝個人の生活保障や分配の公正が実現されつつ、それが資源・環境制約とも両立しながら長期にわたって存続していける社会）というコンセプトが浮

ひろい よしのり

1961年生まれ。東京大学教養学部（科学史・科学哲学専攻）、同大学院総合文化研究科（相関社会科学専攻）修士課程修了。1986-96年厚生省勤務。1996年より千葉大学法経学部助教授、2003年現職。専攻は社会保障・医療・環境分野を中心とする公共政策。著書は『定常型社会』（岩波書店）『グローバル定常型社会』（同）『コミュニティを問い直す』（ちくま新書 近刊）など多数。

表1 「環境－福祉－経済」の関係

	機能	課題ないし目的
環境	「富の総量（規模）」に関わる	持続可能性
福祉	「富の分配」に関わる	公平性（ないし公正、平等）
経済	「富の生産」に関わる	効率性

かび上がることになる。

“生産性が上がりすぎた社会”

ところで、現在の先進諸国あるいは資本主義諸国をおおっているのは慢性的な「生産過剰」であり、そこから帰結する慢性的な失業である。その根本原因は“生産性が上がり過ぎた社会”という基本的な構造に行き着く。

興味深いことに、地球環境問題についての先駆的かつ記念碑的な著作である『成長の限界』（1972）で著名なローマ・クラブは、『雇用のジレンマと労働の未来』（1997）と題する報告書のなかで、“楽園のパラドクス”という興味深い議論を行っている。

それによれば、技術革新とその帰結としての大幅な労働生産性の上昇により、われわれは以前のように汗水たらして働かなくてもよくなり、“楽園”の状態に少しずつ近づきつつある。ところが困ったことに、「すべてのものを働かずに手に入れられる」楽園においては、成果のための給与が誰にも支払われないということになり、結果として、そうした楽園は、社会的な地獄状態——現金収入ゼロ、100%の慢性的失業率——になってしまうことになる（田中（2006）参照）。

これは、一見納得しがたい議論のようにも映るが、考えてみれば当然のものであり、つまり「生産性が高度に上がった社会においては、少人数の労働で多くの生産が上げられることになるので、その結果自ずと多数の人が失業することになる」ということだ。まさに「パラドクス」であり、しかし紛れもなく現在の先進諸国において現に起こっている事態である。

同時にこのことは、仕事を持つ者—持たない者、あ

るいは富を持つ者—持たない者との間で二極化が生じることを意味し、それが「過剰」の問題であるとともに「分配」をめぐる問題であることを提起する。「環境と福祉」はここでもクロスする。

かつての時代においては、単純に生産の総量が入る人々のニーズに追いつかず、そこに欠乏や貧困が生じていた。現在の場合、むしろ上記のような生産過剰によって失業が生じ、そこに貧困（や格差）が生じる。ここでは「過剰」という富の“総量”の問題と、その“分配”という問題が絡まっているのであり、そうした「過剰の抑制」と富の「再分配」という二者を私たちは同時に行っていく必要があるのだ。

失業と貧困をめぐるジレンマ

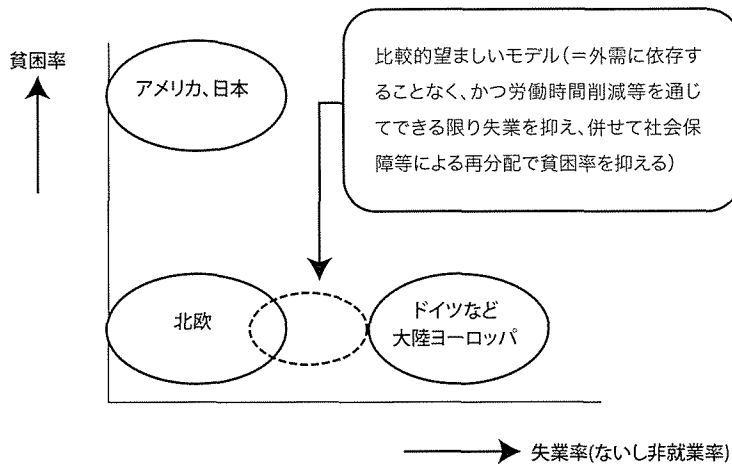
以上のことを別の表現で示すならば、日本を含む現在の先進諸国においては、雇用に関する“いす取りゲーム”とも呼ぶべき状況が生じているといえる。

問題の所在を見るために、ごく単純化した概括をあえて行くと、失業率と貧困率の関係について、先進諸国は概ね以下の3つのグループに分けられる（図1）。

第一グループは、ドイツなどに象徴されるもので、“失業率は高いが、貧困率は低い”というパターンである（グラフの右下）。これは言うまでもなく、失業保険や生活保護など比較的厚い社会保障や、強い雇用保護規制によるものだ。

第二グループは、日本やアメリカに顕著なもので、“失業率は低いが、貧困率が高い”というパターンである（左上）。まさにワーキングプアということだが、背景として、日本やアメリカの場合、社会保障ないしセーフティネットがきわめて薄いことから、どんな低賃

図1 失業（非就業）と貧困をめぐる先進諸国の状況（理想化したもの）



金の労働でも受け入れざるをえないという構造がある。逆に第一グループの国々は、社会保障を厚くすることで「正規雇用者から非正規雇用ないし失業者への“再分配”」を行っていることになる。

以上に対し、第三グループはスウェーデンなど北欧に典型的なもので、“失業率も貧困率も低い”というパターンである（グラフの左下）。

ここで、なぜ北欧は失業率も貧困率も比較的低いという、相対的に望ましいと思われる姿を実現できているのだろうか。さしあたり次のような4つの要因が考えられる。

第一は、国際競争力が高く、輸出による経済成長への貢献が大ききことである。ただしこれは、言い換えれば外需ないし（途上国を含む）海外の需要に依存していることになり、環境という観点から考えると必ずしもこれが望ましい（ないしは普遍化できる）モデルとはいえない。つまり、地球全体の持続可能性を考慮すれば、今後はできる限り“内部で循環するような経済”を作っていくことが望ましいと筆者は考えるので、この点は少し距離をおいて見る必要がある。

第二は、近年しばしば話題になる（デンマークなどの）いわゆる「フレキシキュリティ」という点である。これを図1で見ると、右下のドイツなどのグループは「セキュリティ」はあるが「柔軟」ではなく、左上の日本や

アメリカは逆に「フレキシブル」だが「保障」がないということになる。

第三は「労働時間」であり、賃労働時間をある程度以上短縮し、これによって生産過剰を是正し、それによって失業率低下につなげることである。なおこの点（労働時間短縮）はオランダの1.5モデルなどを含め、北欧に限らず大陸ヨーロッパも基本的に共通している。

「生産性」概念の問いなおしと「ケア」の新たな意味

最後の四点目として、「介護・福祉分野への積極的な投資（ないし公的支援）」と、それを通じた「労働生産性から環境効率性へのシフト」という点を挙げておきたい。すなわち、介護などの労働に対し政府が積極的な支出を行い、それにより低賃金労働を減らすと同時に就業率（特に女性）を高めているという点である。

介護や福祉といった分野は「労働集約型」産業の典型であるが、実はこれらの分野は今後は環境ないし資源・エネルギー問題の視点からも重要である。これは唐突に響くかもしれないが、次のような趣旨だ。すなわち、以前は“人手不足・資源余り”という

状況だったので「労働生産性」（少ない労働で多くの生産）が重要だったが、時代は変わり現在は全く逆に“人手余り・資源不足”という状況となっている。そこではむしろ「人」を積極的に活用し、資源消費を抑えるような経済が求められる。つまり（労働生産性ではなく）「環境効率性」ないし「資源生産性」ということこそが重要となり、「人」を活用しそこに重点投資するような対応が求められる（資源集約型経済構造から労働集約型構造へ）。ちなみに、産業別の雇用誘発効果を比較すると介護・福祉分野は際立って高いものとなっている。

このような視点に立つと、教育や福祉といった、「人」がキーポイントになる領域に積極的な配分を行うことこそが、（広い、あるいは新たな意味での）「経済」の観点から見ても効果的ということになる。介護や福祉の分野はこれまで「生産性が低い」とよく言われてきたが、それはいわば従来のモノサシ（＝生産性概念）からの発想であり、環境効率性ないし資源生産性の面からはむしろもっとも望ましい“優等生”なのである。いま求められているのは、産業化＝資源集約型経済構造の時代に作られた従来型の「生産性」の概念を根本から変えていくことだ。実際、教育や福祉に力を入れているフィンランドなど北欧諸国は「国際競争力」も高い。

ところで、介護などのケア労働はもともと家族やコミュニティの内部で行われていたもので、それが市場に外部化される場合には十分に評価されないという性格をもっている（この根拠となる論理として、「自然」の価値や「コミュニティ」の価値は市場経済においては必然的に“低く”評価されるという構造があり、これは一種の“拡張された不等価交換論”と呼べるものである（広井（2009）参照）。したがって政府がこれらの分野を支援することは、“ケア労働あるいはコミュニティ労働が市場において過小評価されているのを是正し、本来の価値を与える”という意味も持つと考えられる。

ここで詳述はできないが、私はドイツなど多くのヨーロッパ諸国が展開している「エコロジー税制改革」（＝労働生産性から環境効率性へのシフトを促すため

に、課税対象を「労働への課税」（社会保険料を含む）から「資源消費・環境負荷への課税」に移していく）の考え方をさらに発展させ、環境税を導入するとともにその税収を介護・福祉（ケア）分野にあててケア従事者の賃金改善を図るという、環境と福祉を統合したいわば「環境福祉税」の導入を行うことを提案したい。

いずれにしても、「環境—福祉—経済」という異分野を総合的にとらえ、時代の構造変化を展望した全体ビジョンを構想していくことが求められている。

人類史の中の定常型社会

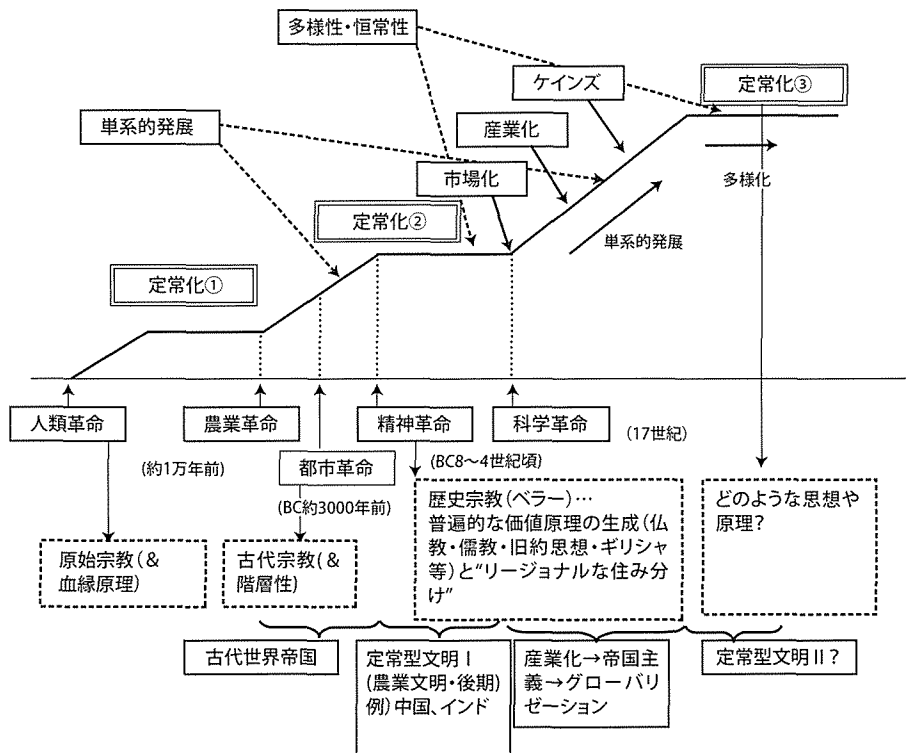
いま、これからの時代は「ケア」や「人」に対する投資が重要であると述べたが、これについては次のようなより根本的な時代認識が重要と私は考えている。“壮大”すぎる議論に響くかもしれないが、少しお付き合いいただければ幸いである。

すなわちそれは、私たち人間は歴史の中で3度目の「定常型社会」を迎えつつあるという基本理解に関係する。人間の歴史を大きく振り返ると、これまで人間は3回の「拡大」と「成熟・定常化」のサイクルを経験してきた。最初は人類が地球に生まれて狩猟を始めた5～10万年前の時期で、2度目は農業が始まった約1万年前の時期、そして3度目は産業革命以来のこの200年余りだ。

たとえば人口学者のコーヘンなどは、世界人口が（上記の時代に対応する形で）これまで3度の拡大期をへてきたとする。また経済学者のデロングは世界の「超長期のGDPの推移」を試算しているが、単純化すればそこでもそうした拡大・定常のサイクルが見て取れる。振り返れば、古典派経済学を集成した著作とされる『経済学原理』（1848年）の中で、J・S・ミルは人間の経済はやがて“定常状態”に達すると論じていた。

ここで、そもそもなぜ人間の歴史にはそうした「拡大」と「定常」のサイクルがあるのかを考えてみると、拡大期というのは、一言で言えば技術によって「人間と自然」の関係（特にエネルギーの利用形態）が大きく

図2 人類史の中の「定常型社会」



(注) 図において「人類革命/農業革命/都市革命/精神革命/科学革命」という言葉で示されているのは、伊東俊太郎が人類史における根本的な変革期を「5つの革命」として把握している議論を指している。このうち「都市革命」は、紀元前3500年頃から紀元前1500年頃にメソポタミア、エジプト、インダス川流域、黄河流域で生成した、強力な王権、階級分化、文字の発明、金属器の使用等を内容とする都市型文明の成立を指す。「精神革命」は先の議論の通り、紀元前5世紀を中心とする普遍的な思想の生成であり、ヤスパースの「枢軸の時代」やベラーの「歴史宗教」と重なる。

変わる時期である。すなわち狩猟→農耕→工業化という変化は、いわば人間が自然からのエネルギーの“搾取”をより高度化し、工業社会以降は、100万年以上の時間をかけて蓄積された有機化合物たる化石燃料（動植物の死骸!）をわずか200年ほどで消費しようとしている。

これに対し成熟・定常期の特徴は、そうした技術パラダイムが成熟するとともに、本稿で述べてきたようなある種の「生産過剰」が慢性化し、そうした物質生産の量的な拡大ではなく、人々の関心がむしろ「人」や文化、あるいは精神的な成長や内面的な深化に向かう時期と言えるのではないかと（図2及び広井（2009）参照）。

こうした理解の中で浮かび上がってくるのは、「グ

ローバル定常型社会」というべき視点であり、これは端的にいえば、「21世紀後半に向けて世界は、高齢化が高度に進み、人口や資源消費も均衡化するようなある定常点に向かいつつあるし、またそうならなければ持続可能ではない」という基本的な認識である。

グローバル定常型社会などという絵空事のように響くかもしれないが、まずヨーロッパ諸国は、環境面でもまた労働や経済面においても既にある種の定常型社会を志向しつつあるように見える。急速な拡大という面ばかりが見えるアジアも、たとえば東アジア諸国の多くでは急速な少子化が進んでおり、意外にも中国も2030年代以降は人口減少に転じることが予測されている。そしてこれらは「高齢化の地球的進行（グローバル・エイジング）」とともに進展していく。

国連が2003年に発表した長期推計によれば、世界人口は2075年にピークの92.2億人に達し、以降は減少に転じて2100年には90.6億となるものと予測されている。

思えば昨年からの金融危機や世界不況が示しているように、現在私たちは、産業革命以降の量的拡大の時代から、根本的な意味での成熟・定常化の時代に入ろうとしている。そうした大きな時代の認識に立ち、人間の創造性に着目した「ケア」や「人」への投資が今こそ求められている。「グローバル定常型社会」という、21世紀全体を見通した地球社会のあり方について、大きな視座からの議論をしていくべき時ではないだろうか。

ポスト金融化そしてポスト資本主義の社会構想

誌面の都合から細部を捨象した議論となるが、本稿で述べてきたような認識を踏まえて、今後の社会システムの大きな方向性として挙げられるのは、次のような点だろう。

- (a) 市場経済の拡大には“ブレーキ”をかけ、コミュニティや自然に関わる活動への「時間の再配分」を行い、このことを通じて、市場経済の領域における生産過剰を是正するとともに、「市場経済を超える領域」の発展を促すシステム
- (b) フローの再分配とともに、「ケア」ないし「サービス」に十分な保障を行い、かつ「人生前半の社会保障」や「ストックの社会保障」を現在以上に重視するシステム（資産課税及び土地・環境課税を通じた再分配など）

ここで非常に大胆な総括が許されるならば、本稿での議論の全体を踏まえつつ、資本主義と福祉国家そして環境をめぐる展開を、市場化・産業化前後の歴史の大きな流れにそくして次のように解釈することも不可能ではないだろう。

すなわち、市場経済の浸透という意味での近代化は、“均質・同格な個人”という前提のもと、諸個人が（伝統社会のくびきから解放されて）「共通のスタートライン」から出発し自由に交流しうる社会像としてさしあたり構想された。そしてそこから帰結する経済格差等の問題は、当初は「事後」救済的な“救貧的”施策として行われた（第1ステップ＝市場化社会）。

ところが、市場化に続く産業化の進展において、そうした事後的対応が不十分なものであることが明らかになると、より“事前的な”対応策としての「社会保険」等のシステムが、（産業化の速度が急速でありかつその弊害も深刻であった後発国たる）ドイツその他でなされるようになった。一方、この段階において既に、そうした対応は対症療法的なものに過ぎないとして、生産段階からの「社会化」を主張する思想（社会主義・共産主義）が登場した（第2ステップ＝産業化社会・前期）。

さらに20世紀を迎えると、上記の社会保険的な対応もお不十分なものとなり、格差拡大や（供給過剰に伴う）恐慌等が周期的に繰り返されるようになって、社会主義ないし共産主義的な主張が現実のシステムとしても登場するとともに、他方では「経済成長の主導因は“需要”にあり、政府の政策においてそうした需要は“無限に拡大しうる”とする主張（ケインズ）が登場し、「福祉国家」の理念とともに第二次大戦後の（ヨーロッパを中心とする）世界を特徴づけていった（第3ステップ＝産業化社会・後期）。

つまり、以上の流れを総体としてとらえ返して見ると、それぞれの段階において分配の不均衡や成長の推進力の枯渇といった“危機”に瀕した資本主義が、その対応を“事後的”ないし「下流」レベルのものから、順次“事前的”ないし「上流」に遡ったものへと拡張してきた、という一つの太い線を見出すことができる。そして、そのようにして経済あるいは人々の欲望が大きく拡大・成長してきた最後の段階（としての定常型社会）において登場するのが、先ほど(a)(b)としてまとめたような対応そして社会モデルの姿なのではないだろうか。

それは、論者の視点によって、“資本主義の最終段階”と見ることもできるし、究極的な意味での社会主義的（ないし共産主義的）な理念を体現した社会像と見ることもできるであろうが——ちなみに都市経済学者のリチャード・フロリダは『クリエイティブ資本論』において、資本主義がその発展の極において、「コミュニティ」という価値に逢着したり、労働の意味づけとしての非貨幣的な価値への志向が強まるという議論を展開しているが、こうした議論が“資本主義の権化”たるアメリカにおいて生起しているのはそれ自体興味深い事実である——、実質的にはおそらく次のように解すべきだろう。

すなわちそれは、“私利の追求”の体系としての市場経済システムが全面的に展開してきたその極限において「反転」するようなシステムということであり、——ここでいう「反転」とは、①市場経済システムのもっとも“上流”に遡ったレベルでの「社会化」がなされるという意味、及び②市場経済システム自体が飽和しそれを越えた領域が展開していく、という二重の意味においてである——、それは既に従来の資本主義・社会主義という概念をはみ出るものである。

ポスト産業化・ポスト金融化（そしてポスト資本主義）としての「定常型社会」における、資本主義と社会主義といった二分法を超えた社会像、言い換えれば“資本主義と社会主義とエコロジーが融合する社会像”としての、あるいは「環境・福祉・経済」ないし「公—共—私」が新たにクロス・オーバーしていく社会のありようとしての「持続可能な福祉社会」を、私たちは構想していくべき時期に今きている。

それは産業化や金融化といった、一次元的な尺度のもとに世界が一つの方向に向かい、そのベクトルに人々が追い立てられるという、実はもっとも“窮屈”な世界のありようから私たちが解放され、人間の真の意味での創造性が開花し発展していく社会であるはずである。■

《参考文献》

- 田中洋子(2006)「労働・時間・家族のあり方を考え直す」、
広井良典編『「環境と福祉」の統合』、有斐閣所収。
広井良典(2009)『グローバル定常型社会』、岩波書店。
同(2009、近刊)『コミュニティを問いなおす』、ちくま新書。

経済危機下の財政金融政策

—有効な景気対策と社会的セーフティネットの拡充—

池上 岳彦

立教大学経済学部経済政策学科教授

1 はじめに

アメリカのサブプライムローン問題に端を発する経済危機は、日本を含む全世界に及んでおり、景気対策が焦眉の課題とされている。G.W. ブッシュ政権の下で富裕者減税、公共サービス「民営化」等の新自由主義路線が強調されたアメリカにおいても、2009年1月にオバマ政権が発足すると、失業給付・食料スタンプ・年金等の増額、職業訓練の拡充、医療保険料の補助、州に対するブロック補助金増額、再生可能エネルギーに対する補助、連邦施設の改築によるエネルギー効率向上、学校区に対する援助、公営住宅の改良、ホームレス避難所の拡充、基礎科学・工学の研究支援、国土安全保障・司法の運営改善等の財政支出拡大に加えて、勤労報償税額控除 (Making Work Pay Credit) の創設、勤労税額控

除の増額、児童税額控除の還付対象拡大、失業給付への所得税非課税措置といった低・中所得層向けの減税が行われている。また、オバマ政権は、タックス・ヘイヴンを利用した多国籍企業や富裕層の租税回避を取り締まる方針を打ち出すとともに、景気が回復してきた時点で財政再建のために富裕者の所得税を増税するよう提案しており¹、さらに銀行・保険会社・自動車メーカーの株式取得による実質的国有化等、大企業の直接救済にも大規模に乗り出している。

では、経済危機下の財政金融政策として、どのような選択肢があるのか。これを日本を例として検討することが本稿の課題である。

2 公共投資と減税の有効性と問題点

つい最近まで、「不況だからといって財政出動しても景気はよくなる。むしろそのために公債を発行すれば後世代に負担を残して『世代間不公平』を拡大するだけだ」との主張が声高に唱えられていた。ところが現在は、G8、G20といった政府首脳レベルの国際会議においても緊急措置としての財政出動が必要であることが合意され、上述のアメリカのみならずほぼすべての先進国で公共投資が拡大され、また減税が行われている。

これは現状が必要不足である、すなわち人々が消費を行わなくなったために景気が悪化している、との

いけがみ たけひこ

1959年生。東北大学大学院経済学研究科博士後期課程修了。博士(経済学)。専門は財政学、地方財政論。新潟大学商業短期大学部、新潟大学経済学部を経て、現職。

著書・編著に『分権化と地方財政』(岩波書店、2004年)、『地方税制改革』(ぎょうせい、2004年)、『財政赤字の力学』(税務経理協会、2005年)、『租税の財政社会学』(税務経理協会、2009年)など。

判断に基づく。公共投資すなわち道路・橋りょう、都市計画、ダム・地すべり対策、堤防・護岸、土地改良、港湾、空港、公営住宅、上下水道等の建設事業を実施すれば、支出された工事代金が建設業界のみならず鉄鋼、セメント、機械、石油、化学等の業界へ波及し、それによって国民に分配される所得が増える。そのうち消費に使われる分が消費財産業に渡り、それがまた国民の所得となって、その相当部分が消費に使われる、という連鎖、すなわち「乗数効果」が発生する。減税の場合も、それが消費を促進して消費財産業の売上げが拡大すれば、その後は「乗数効果」が発生する。これらが有効需要の拡大につながれば、産業全般で売上げが増大して、景気が回復する。これがケインズ主義財政政策の考え方である。

ただし、公共投資にしても、減税にしても、「乗数効果」が発揮されるためにはさまざまな条件があり、それが満たされなければ景気回復には結びつきにくい。

第1に、不動産・株式等の資産価格が下落している場合、建設・不動産業界をはじめとして企業部門の保有資産が全体として目減りし、その財務状況は悪化する。これは融資を行っている金融機関の側からみれば不良債権の増大を意味するので、資産価格下落によって自身の体力も低下している金融機関の経営をさらに悪化させる。この場合、公共事業もしくは減税により各種業界の売上げが一時的に増えたとしても、企業は債務返済を優先せざるを得ない一方で、労働者に対しては厳しいリストラを行い、下請け業者等には納入単価の切り下げ等を強いる。その場合、とても家計所得の増大やそれに伴う消費拡大の連鎖まで期待することはできない。

第2に、国民の間でリストラや企業倒産による失業の不安が増大する一方で、政府が新自由主義的な思想に基づいて「自助努力」を喧伝すれば、それを受けた個人としては将来への「備え」として貯蓄を増やすことが「合理的」な行動となる。たとえば、老後の生活資金となる年金や医療・介護等の費用についても、最低限の生活を越える分は個人の貯蓄とその運用益でまかなうべきだと国が決定したとしよう。これでは、

生活水準が現状に比して著しく低下するのをおそれる国民に対して将来の不安を煽り、今は消費を減らして貯蓄しろ、と言っていることになる。そうなれば、公共投資や減税によって家計の可処分所得を増やしたとしても、それは貯蓄に回り、消費拡大には結びつかない。

第3に、景気対策として短期間で新規に公共投資を拡大しようとするれば、その内容は道路関連事業をはじめとして従来型の利益誘導政治に支配された事業の「順番待ち」に應えるだけになるおそれがある。むしろ、自動車に過度に依存しない人間重視型の都市計画（歩道、自転車道、商店街と公共・文化施設の調和等）や環境保全・リサイクル型の廃棄物処理等を、地域のニーズに応じた小規模事業の積み重ねとして進めれば、国に依存した単発の大規模事業よりも地域の雇用にとってプラスになる。そのためには、後に述べるように、公共投資に関する国から地方団体への補助金を削減し、用途の自由な一般財源を増やすことが求められる。すなわち、地域経済と環境保全のために必要な公共投資の内容と財源を、それぞれの地方団体が自主的に決定するのである。なお、再生可能エネルギー（太陽光、風力、地熱、潮力等）、公教育・基礎科学研究支援、低所得者向け公営住宅といった社会的・環境的視点を重視しているオバマ政権の政策の成否を検証することも必要である。

第4に、不況期の公共投資には、失業者を有効活用するという意義がある。また、日本のように、農村部の雇用確保策として公共投資に依存してきた例もある。ただし、地域の産業基盤を整備するという中長期的視点を加えなければ、国からの補助金を伴う公共投資によって「自転車操業」的な雇用対策を繰り返すだけになってしまう。その態勢を今後とも維持するのは困難である。むしろ、食料の国内安定供給及び環境政策の観点から農林水産業自体を再生し、農地の荒廃回避、森林の維持、自然景観の保全等を推進することが重要な課題である。そのためには、地方団体と協同組合、NPO等が協力して、多様な経営形態を模索し、また農山漁村と大都市部との相互理解

を進めることが課題となる。

第5に、景気対策として減税を行うとしても、その中身が問題になる。たとえば、いくら住宅投資促進を狙って住宅ローン減税を行ったとしても、住宅ローンを組んでから失業した場合のリスクを考えれば、人々はマイホームの購入に慎重にならざるを得ない。また、不況期に限定して住宅ローン減税を実施もしくは拡大すれば、たまたまその時期に持ち家を建てることのできる余裕がある者を優遇することになる。だからといって、仮にその減税措置を「恒久化」すれば、過去の住宅取得者及び今後も借家住まいを続ける者との間で著しい「不公平」が発生する。要するに、住宅関連産業の利害を重視するコストとして、私有財産取得の機会を政府が歪めることになる。

むしろ景気対策として有効なのは、生活支援の必要性が高いと同時に、限界消費性向²が高い、すなわち入手した現金を最も消費に使うと思われる低・中所得者へ向けた減税である。低・中所得者に限った所得税額控除、子育てを支援する児童税額控除、学校授業料負担を支援する教育税額控除等がそれにあたる。逆に、配当・キャピタルゲイン等の金融所得減税、法人税軽減、贈与税軽減といった減税は、貯蓄性向が高い高所得者や資産家の負担を軽減するものであり、消費の拡大にはつながりにくい。さらに、それらは所得・資産の再分配機能を著しく弱める、という弊害を伴う。

なお、公共投資の拡大や減税の財源として、公債が大量に発行されれば、将来の納税者が公債費を負担する。これは、公債の元利償還が行われる時点で、公債を保有している人に対して納税者から金銭が移転されること、いわば将来世代の内部での所得再分配である。問題は、その再分配が現時点で決定されて、将来の時点で強制されることである。

3 景気対策としての金融政策

経済危機下にあつて、金融面からの対策としてはどのようなものがあるか。

第1に、通常の景気対策としては金融緩和政策が採られる。これは、中央銀行が金利引き下げ誘導及び公開市場操作による手形・債券の買い取りを行って資金供給を増大させ、低金利すなわち「借り手有利」の状況をつくりだして投資を刺激しよう、との政策である。ただし、金融緩和が過ぎてインフレーションを招くおそれは常にある。

日本における資金循環を検証すると、一般政府部門が最大の純負債を抱えている³。インフレーションが発生すれば、それは政府負債と同時に公債所有者の資産を大きく目減りさせる。これは実質上、貯蓄に対する課税を行って公債を償還するのと同様の効果をもつ⁴。これを反対側からみれば、超低金利状況を継続させることによって公債利払い費を抑えてきた政府にとって、最も避けたいのが金利上昇である。金利上昇は新規債と借換債の発行に伴う利払い費の負担を急増させ、「財政の硬直化」すなわち政策経費の圧迫を招いて緊急かつ大規模な増税を強いるからである。

第2に、日本では、1990年代後半の金融危機以降、破綻した銀行を一時「国有化」して不良債権等を整理したうえで民間企業に売却する政策がとられてきた。2008年に顕在化した経済危機の下では、アメリカにおいてさえ、銀行に加えて保険会社・自動車メーカー等に公的資金を投入する動きがみられる。ただし、ここでいう「国有化」もしくは公的資金投入は、その企業の財務状況を「改善」するために取引関係及び企業内部のリストラを強行する前提として、政府が経営権を握るための措置である。その体制の下では、労働者が獲得・保持してきた権利、すなわち給与・労働条件を切り下げられるおそれもある。

第3に、中小零細企業が経営破綻した場合、公的資金投入による再建という途がとられることはない。実際にとられる政策は、破綻を回避するために「資金繰り」を援助する融資の拡大である。日本ではこれまで、財政投融资及び地方財政のしくみを使って中小企業金融の円滑化がはかられてきた。2001年の財政投融资改革以降、新自由主義的発想に基づ

表1 一般政府支出の対 GDP 比 [2007 年。目的別]

(単位：%)

	日本	スウェーデン	デンマーク	ノルウェー	フィンランド	フランス	ドイツ
一般政府サービス	4.7	7.5	6.0	4.2	6.2	7.0	5.5
防衛	0.9	1.6	1.6	1.6	1.4	1.8	1.0
秩序・安全	1.4	1.3	1.0	0.9	1.2	1.3	1.6
経済	3.8	4.7	3.4	3.7	4.4	2.8	3.2
環境保全	1.2	0.4	0.6	0.6	0.3	0.9	0.6
住宅・地域	0.6	0.7	0.6	0.6	0.4	1.9	0.8
保健・医療	7.2	6.8	7.3	7.1	6.6	7.2	6.3
娯楽・文化・宗教	0.1	1.1	1.6	1.1	1.1	1.5	0.7
教育	3.9	6.9	7.4	5.4	5.8	5.9	3.9
社会福祉	12.4	21.6	21.7	15.7	19.9	22.2	20.4
合計	36.3	52.5	51.0	40.9	47.3	52.4	43.8

注：「一般政府」は、中央政府、地方政府及び社会保障基金の合計。

資料：OECD.Stats Extracts－“National Accounts”により筆者作成。[<http://webnet.oecd.org/wbos/> (2009年5月2日参照)]

いて民間金融機関の利害を重視する立場から、財投機関の整理合理化と「民営化」が進められ、政策金融の規模も縮小されている。しかし、経済危機が起こるたびに「民営化」の欠点及び政策金融の重要性が見直される、という歴史が繰り返されており、中小企業金融はその典型例である。

なお、中央銀行や公的資金が企業の株式を購入し、もしくは上述の配当・キャピタルゲイン等の金融所得減税を行うことによって、「株価対策」を行うことがある。しかしこれは、政策実施直後の株価上昇を招いて既存の株主に「棚からぼたもち」的な利益をもたらすものの、新規投資家は値上がりした後の割高な株式を購入しなければならないので利益はない。すなわち新たな投資を刺激する効果は乏しい。そのような政策は、既存の投資家及びその関連業界を優遇することが主目的だといえる。

4 社会的セーフティーネットの拡充

経済危機下において必要なのは、「公的負担」を回避するために個々人の「自助努力」を喧伝するこ

とではなく、むしろ社会保障制度をはじめとする社会的セーフティーネットを拡充して、大多数の世帯が将来の憂いなしに消費支出を増やせるようにすることである。

たとえば日本にあって、公的年金、児童手当、雇用保険の失業等給付、そして生活保護等の現金給付は、それぞれ高齢者、子育て世帯、失業者、そして生活困窮者の生活を支える現金給付である。そのニーズは不況期ほど高まるが、とくに生存権の「最後の砦」である生活保護の支給件数が増えるのは当然である。政府が勝手に給付総額の「上限」を決めて給付件数を抑制することは許されない。

先進国のなかでもとくに「大きな政府」や「福祉国家」の典型とみなされている北欧諸国及びフランス・ドイツと日本の財政支出を比較してみる。2007年時点で国内総生産（GDP）に占める一般政府支出の割合をみると、表1から明らかなように、秩序・安全、経済、保健・医療等については目立った差はみられないのに対して、社会福祉と教育・文化等について大きな差がある。それらの分野について、日本は相対的には「小さな政府」をもつ。

表2 社会保障給付費の対GDP比

(単位:%)

	年金	医療	福祉等	合計
日本 (2001年)	8.5	6.1	2.8	17.4
日本 (2025年 [推計])	8.7	6.4	3.8	19.0
フランス (2001年)	12.5	7.2	8.8	28.5
ドイツ (2001年)	12.1	8.0	8.6	28.8
スウェーデン (2001年)	9.6	7.4	12.5	29.5

注: 数値はOECD基準によるが、日本の2025年(推計)のみILO基準(OECD基準より約1%低い)。
資料:厚生労働省「社会保障の給付と負担の見通し」(2006年5月)により作成。

また、表2に示したように、2025年における日本の社会保障給付費の対GDP比は、2001年におけるスウェーデン・フランス及びドイツの値をも大きく下回る見込みである。とくに福祉(介護・保育・生活保護等)及び年金の差が大きい。社会保障給付費の増大によって若者や企業が国外に逃げ出してしまうのだとすれば、既にこれらの諸国は高齢者と失業者しかいない国になっているはずであるが、現実はそのようではない。

北欧諸国は2007年時点でいずれも財政黒字を記録しており、それを支えるのは高い租税・社会保険料負担である。表3に示したように、2006年時点で、租税・社会保険料の対GDP比は、日本が27.9%であるのに対して、北欧諸国はいずれも40%台を記録しており、とくにスウェーデンとデンマークは49.1%に達している。フランスは北欧諸国並みであり、ドイツも日本より約8%ポイント高い。日本の場合、これら諸国と比較して個人所得税と一般消費税の負担が軽い。また、法人所得税と社会保険料を合わせた負担も、デンマークを除く国々より軽いのが日本の現実の姿である⁵。

保健・医療、介護、保育、衛生、教育、文化といった対人社会サービス及びそれを支える施設整備が不要だと考える人は少ないであろう。景気対策や失業者の活用を考える場合、土木・産業関係の事業のみならず、保健・医療、介護、保育、教育等のサービ

スを充実して雇用を拡大することもできる。医療、介護等の現場における労働条件の過酷さ、雇用の不安定さ等は、「グローバル化する企業・投資家に見捨てられないことが最優先」との強迫観念におそわれて租税負担を軽くし過ぎてきたツケが回っているのである。まともな租税を徴収してそれらの分野に対する財源配分を増やさなければ、社会的セーフティネットは崩壊してしまう⁶。

実際には、グローバル化が本格化したといわれる1990年代の先進国についてみても、租税・社会保険料の対GDP比と実質GDP成長率との間で相関関係は見出せない。また、たとえばアメリカの多国籍企業が投資先を決定する場合、市場成長の予測、現地の租税政策、物価コントロール状況、外国為替相場、自由競争・規制の状況、そしてアメリカ本国の租税政策が主要要因であり、企業課税・資本所得税の制度は多くの要因のうち一部に過ぎない、といわれている⁷。

むしろ、民間医療保険を中心とするアメリカにおいて、保険運営に膨大な管理費用を要しているために、国民医療費の対GDP比が2006年現在15.3%——カナダは10.0%、スウェーデンは9.2%、日本は8.1%に過ぎない——と極めて高くなっており⁸、しかも現在の経済危機下で企業が従業員のために加入する医療保険の保険料を支払うことが困難になっている。それに対して、隣国カナダではすべての州において主

表3 租税・社会保険料の国際比較 [2006年。対GDP比]

(単位：%)

	個人 所得税	法人 所得税	社会 保険料	うち 被用者	うち 雇用者	財産税	一般 消費税	個別 消費税	合計
日本	5.1	4.7	10.2	4.4	4.6	2.5	2.6	2.1	27.9
スウェーデン	15.7	3.7	12.5	2.7	9.7	1.4	9.2	3.2	49.1
デンマーク	24.5	4.3	1.0	1.0	0.0	1.9	10.2	5.2	49.1
ノルウェー	9.1	12.9	8.7	2.9	5.3	1.2	8.0	3.3	43.9
フィンランド	13.2	3.4	12.1	2.3	8.9	1.1	8.6	4.5	43.5
フランス	7.7	3.0	16.3	4.1	11.1	3.5	7.5	3.2	44.2
ドイツ	8.7	2.1	13.7	6.0	6.5	0.9	6.3	3.3	35.6

注：「合計」は、表示されていない税種(利用税・行為税、支払給与税、営業税等)を含む数値。
資料：OECD, *Revenue Statistics 1965-2007* (Paris: OECD, 2008), pp. 96-110 により作成。

に租税に基づく州民皆保険が確立しているため、雇用主・従業員とも社会保険料負担が軽く、さらに治安もカナダのほうが良い。これらは企業にとって人材確保や健康保持のコスト面で有利である。アメリカよりもカナダのほうが租税負担は重い、租税負担だけで企業立地が規定されるわけではないのである⁹。

なお、さきにふれたとおり、年金・医療・雇用保険といった社会保障制度を安定化させて、老後・傷病・失業等に対する不安を減らすことができれば、それは消費の拡大につながる。

5 おわりに——分権型システムの重要性

財政金融政策を担うのは誰か。政策決定システムの改革は重要である。

景気対策及び社会的セーフティーネットを担うのは中央政府だけではない。確かに、金融政策及び減税・年金・生活保護等は中央政府が担うべき分野である。しかし、公共投資や対人社会サービスの現物給付について、現実には地方政府の役割が大きい。とくに「無駄な公共事業」との批判を回避できる効果的な公共投資と雇用・景気への配慮を両立させるためには、地方分権を進めることによって住民が信頼できる政府をつくるのが最優先課題である。

日本の場合、分権型システムを支える税財政制度をつくるとすれば、建設事業をはじめとする国から地方団体への国庫補助負担金を大胆に削減して、用途の自由な一般財源である地方税及び地方交付税を増やすことが最大の改革になる。地方税を増額し、それに加えてすべての地方団体が「ナショナル・スタンダード」の公共サービスを行えるだけの財源保障と財政力格差の是正を行う財政調整制度、すなわち地方交付税を拡充したうえで、事業の内容と財源はそれぞれの地方団体が決めるのである¹⁰。地方団体が、対人社会サービス、地域経済の再建と環境保全及びそれらのために必要な施設整備を自主的に展開すれば、雇用の場もそれらと民間部門との産業連関のなかに生まれる。

国庫補助負担金の削減は、公共サービスの削減や公共投資の縮小自体を目的とするわけではない。ただし、建設事業に係る国庫補助負担金が用途の自由な一般財源に切り替えられれば、建設事業から対人社会サービスへ経費配分が移動すると予想される。

もちろん災害復旧、国土政策的見地からする幹線網の整備などは、必要性和優先度を慎重に検討したうえで、国が自らの直轄事業として進めることになる。その場合も、事前のアセスメントと情報公開制度を徹底して、個々の事業による現在・将来の負担を国民

の前に明らかにすることにより、利益誘導政治最優先の事業決定に陥らないよう監視するシステムが必要である。■

《参考文献》

- 池上岳彦(2002)「医療・介護財政の制度改革」神野直彦・金子勝編著『住民による介護・医療のセーフティネット』東洋経済新報社、155～202ページ。
- 池上岳彦(2004)『分権化と地方財政』岩波書店。
- 池上岳彦(2008a)「財政連邦主義の変容」新川敏光編著『多文化主義社会の福祉国家——カナダの実験』ミネルヴァ書房、140～163ページ。
- 池上岳彦(2008b)「特定財源から一般財源へ」『地方財政』第47巻第11号(11月号)、4～11ページ。
- 池上岳彦(2009)「オバマ政権の成立と租税政策」『生活経済政策』第147号(4月号)、24～30ページ。
- 池上岳彦・アンドリュース＝デウィット(2009)「アメリカとカナダの租税政策——どのように、そしてなぜ異なるのか」神野直彦・池上岳彦編著『租税の財政社会学』税務経理協会、69～112ページ。
- 神野直彦(2009)「租税政策の形成過程——財政社会学的アプローチによる国際比較」神野直彦・池上岳彦編著『租税の財政社会学』税務経理協会、3～23ページ。
- スタインモ、スヴェン(2009)「現代国家の変容と租税国家——グローバル化、高齢化及び政府への信頼をめぐって」神野直彦・池上岳彦編著『租税の財政社会学』税務経理協会、167～180ページ。

《注》

- 1 オバマ政権の租税政策、景気対策等について、詳しくは池上(2009)を参照されたい。
- 2 限界消費性向とは、所得を1単位増やした場合、その所得増分のうち消費増大に充てられる割合のことである。通常、限界消費性向は、0以上1以下の値をとる。
- 3 日本銀行調査統計局「資金循環統計(2008年第4四半期速報):参考図表」(2009年3月24日発表)の「(図表1)部門別の金融資産・負債残高」によれば、2008年12月末時点における国内非金融部門の純資産(=資産-負債)は、家計1,049兆円、民間非金融法人△248兆円、一般政府△507兆円であった。
- 4 ただし、株式・不動産・物価連動国債等の所有者については、インフレーションに対してある程度の「備え」があるともいえる。
- 5 神野(2009)21ページを参照せよ。
- 6 医療・介護財政の制度改革について、詳しくは池上(2002)を参照されたい。
- 7 スタインモ(2009)171ページを参照せよ。
- 8 OECD, Health Data 2008 (December 2008 Version)による。
- 9 池上(2008a)152～156ページ及び池上・デウィット(2009)82～86ページを参照されたい。
- 10 分権型税財政制度改革の基本原則については池上(2004)とくに第3～6章を、また近年進められている「補助金」「負担金」から「交付金」への転換、道路特定財源の一般財源化等に対する評価については池上(2008b)を、それぞれ参照されたい。