

# スウェーデンの民主主義と教育

伊集 守直

横浜国立大学経済学部教授

## はじめに

本稿では、スウェーデンの民主主義と教育というテーマで検討を進める手がかりとして、まず筆者の専門領域である財政に関わる政策決定と国民による政策選択のあり方を関連づけて紹介する。そのうえで、スウェーデンにおける国民の積極的な政治参加を支えながら、民主主義の発展のための不可欠な要素として位置づけられる学校教育について、その理念に着目しながら検討する。

## 民主主義と財政赤字

第二次大戦後の西側資本主義国はケインズ型福祉国家と広く整理されるように、ケインズ理論に基づく経済政策に支えられながら、社会保障制度の拡充を図ってきた。しかし、1970年代半ば以降に高度成長が終了すると、この福祉国家モデルに対する批判が噴出することとなった。とくに財政の

観点から、民主主義社会においてケインズ政策は有効に機能せず、財政赤字の拡大に帰結すると批判したのは、公共選択学派のブキャナンだった。

ケインズ政策では、不況期に減税や公債発行による公共支出によって財政赤字を許容しながら景気回復を達成し、反対に、好況期に増税や公共支出の削減を行うことで景気の過熱を防ぎ、景気循環というサイクルに対して財政収支を均衡させることが想定されている。

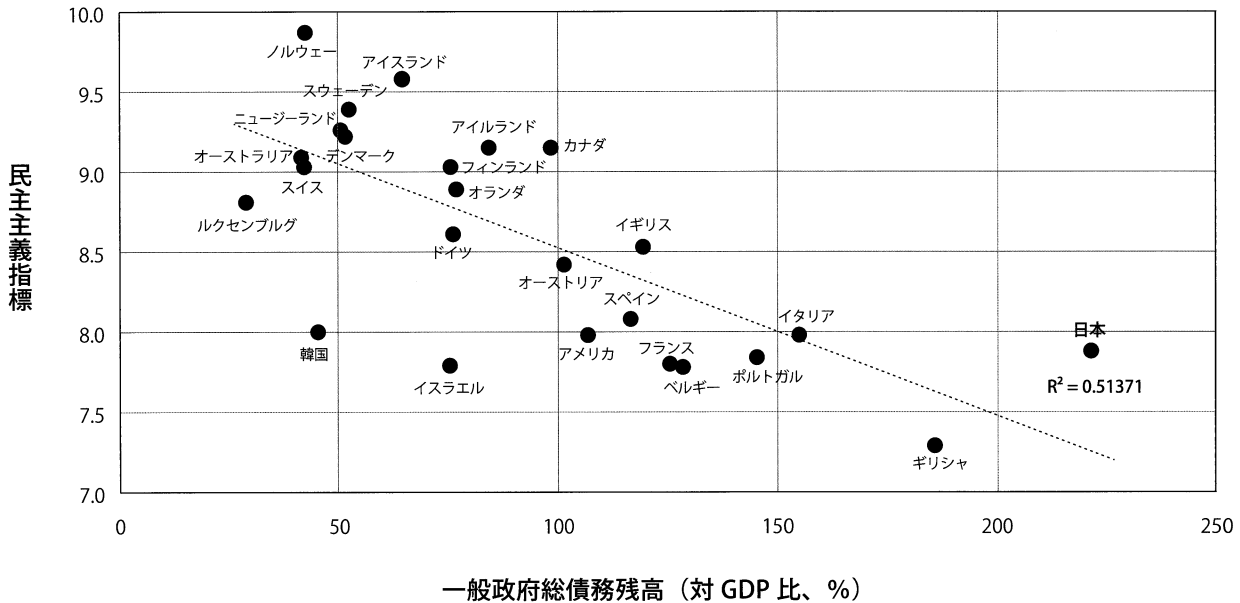
これに対してブキャナンは、ケインズ的な財政政策は「ハーヴェイ・ロードの前提」、つまり少数の賢人支配という仮定がおかれているが、現実の大衆民主主義のもとでは、そのような政策を実施することはできないことを、「財政錯覚」という概念を用いながら説明した。つまり、財政赤字をとまなう公共サービスの拡大において、国民は税負担以上の便益がもたらされていることを正確に認識できないという問題が生じるため、そのことが将来の増税に対する政治的合意の調達を難しくし、財政赤字を拡大させるのである。従って、政府は裁量的な財政政策を行うのではなく、憲法上明記されたルールによって均衡財政の維持を図る必要があると主張された(Buchanan & Wagner 1977=1979)。

両者の財政政策に対する考え方は異なっているが、興味深いことに、民主主義社会において国民は財政赤字を制御できないと想定している点は共通しているように見える。というのも、ケインズ政策が「ハーヴェイ・ロードの前提」に立つのであれば、

### いじゅう もりなお

東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。修士(経済学)。静岡県立大学経営情報学部講師を経て、2011年横浜国立大学経済学部准教授、2018年より現職。著書に、『財政赤字の国際比較』(分担執筆、岩波書店、2016年)、『地方財政・公会計制度の国際比較』(分担執筆、日本経済評論社、2016年)、『危機と再建の比較財政史』(分担執筆、ミネルヴァ書房、2013年)など。

図1 政府債務と民主主義の関係



政策はエリート層の意思決定に任されるし、公共選挙論では財政錯覚の存在により財政赤字の民主的統制は不可能ということになる。政府による財政運営を民主的統制のもとに置くという財政民主主義の理念を実際の社会で実現することは困難なのだろうか。

一方で、財政赤字と民主主義をめぐる関係について、興味深いデータがある。図1は、英エコノミスト誌の調査部門であるEconomist Intelligence Unit (EIU) によって発表されている民主主義指標と、OECD加盟36カ国のうち旧ソ連・東欧諸国と中南米諸国を除いた25カ国の政府債務の関係を示している<sup>1</sup>。EIUによる民主主義指標 (Democracy Index) は、①選挙制度と国民の政治的権利、②市民的自由、③政治機構と政府のパフォーマンス、④国民の政治参加、⑤民主的政治文化、という5分野の評点の平均値を0から10の範囲で算出しており、数値が高いほど民主主義の成熟度が高いとみなされる。この図に示されるように、民主主義の成熟度と政府の債務残高には負の相関関係があることがわかる<sup>2</sup>。このことは、ブキャナンの主張とは異なり、政府の財政運営を民主的に統制することの可能性を示唆している。

そこで以下では、民主主義の高い成熟度と債務残高の抑制を両立している国の1つであるスウェー

	債務残高	民主主義指標
オーストラリア	41.33	9.09
オーストリア	101.34	8.42
ベルギー	128.44	7.78
カナダ	98.33	9.15
デンマーク	51.41	9.22
フィンランド	75.44	9.03
フランス	125.46	7.80
ドイツ	76.01	8.61
ギリシャ	185.79	7.29
アイスランド	64.39	9.58
アイルランド	84.14	9.15
イスラエル	75.24	7.79
イタリア	154.9	7.98
日本	221.49	7.88
韓国	45.12	8.00
ルクセンブルグ	28.74	8.81
オランダ	76.74	8.89
ニュージーランド	50.34	9.26
ノルウェー	42.25	9.87
ポルトガル	145.32	7.84
スペイン	116.52	8.08
スウェーデン	52.26	9.39
スイス	41.99	9.03
イギリス	119.38	8.53
アメリカ	106.79	7.98

(出所) OECD Statistics および EIU, Democracy Index 2018 より作成。

デンを事例として取り上げ、財政に関する国民の政策選択について概観しながら、積極的な政治参加を支える土台としての教育のあり方について検討してみたい。

## スウェーデンにおける 財政をめぐる政策選択

1970年代半ばの高度経済成長の終了を機に、80年代初頭には先進諸国は共通して財政赤字の問題を抱えるようになり、90年代に入ると各国において積極的に財政再建が取り組まれた。その結果、90年代後半にかけて債務残高が縮小する傾向が見られたが、2000年代に入ると再び財政赤字に悩まされる国も存在している。また、周知のとおり、日本では90年代以降もほぼ一貫して債務残高が拡大している。その中で、スウェーデンは90年代に財政再建を成功させ、その後も安定した財政運営を続けている。

スウェーデンが健全な財政運営を維持している要因の1つは、1996年の予算法制定をきっかけとして、トップダウン型の新たな予算編成手法を取り入れたことにある<sup>3</sup>。しかし、90年代に財政再建を成功させた直接の要因は、増税と歳出削減を組み合わせた財政再建策にあり、さらにそれを可能にした国民による政策選択がある。

1990年代初頭のスウェーデンは、日本と同様にバブル経済の崩壊を経験し、経済成長率は91年から3年連続でマイナスを記録し、失業率は93年には8.2%に達し、財政収支と債務残高は大幅に悪化する状況にあった。この深刻な経済危機のなか、94年に実施された総選挙では、財政再建策のあり方が大きな争点となった。当時の保守中道連立政権は歳出削減を中心に据えた財政再建策を提示したのに対して、社民党は歳出削減に所得税率の引上げや資本所得課税の強化を含む増税を組み合わせることで、財政再建策の実効性を強調した。その結果、社民党が国民の支持を取り付けることに成功し、政権を奪還したうえで、数年のうちに財政再建を達成することとなった。

日本において1980年代から試みられてきた財政再建では、つねに増税を回避しながら歳出削減による財政収支の改善が目指されてきた。そして、十分な効果を上げることができずに、その後の債務残高の拡大につながってきたことを踏まえれば、スウェーデンにおける財政再建に向けた国民の政策選択は注目に値する。

次に、国民生活により近い地方レベルにも目を向けてみよう。スウェーデンの地方自治体は二層制となっており、基礎自治体であるコミューンが教育と福祉、広域自治体であるランスティングが医療という対人社会サービスをおもに担当している<sup>4</sup>。その歳入の大半は地方所得税によって賄われるため、税率はコミューンとランスティングを合わせて平均で32%を超える高い水準に達している。歴史的に見れば、戦後の対人社会サービスの拡大に合わせて各団体が税率を引き上げることで歳入調達を行ってきたが、現在でも各団体の税率は毎年の予算編成の中で、歳出の変化に合わせて決定されている。

この点は日本の地方財政と比較すると、とくに重要である。日本の場合、地方税法において各団体がよるべき標準税率が示されており、企業課税において超過課税が広く見られるものの、全体としては標準税率に準じた税率設定が行われているのが一般的である。そのため、標準税率に基づいた課税による税収に、国からの財政移転が加わることで地方自治体に対する財源保障がなされてきた。しかし、国の財政難を背景に2000年代以降に地方交付税を中心とした財政移転が縮小するなかで、多くの地方自治体が財政悪化に直面している。この状況において、少子高齢化を背景とした対人社会サービス需要の拡大に対応しようとするれば、地方税収の拡大が必要となるが、これまで歳出の変化に応じた税率設定を行う経験を持たない日本の地方自治体では、地方税の拡充による歳入強化を住民に問うことなく、人件費の削減を中心とする歳出削減による財源の捻出に奔走することとなったのである。

以上のように、スウェーデンの財政再建や地方財政の例から、国や地方自治体の歳入調達におい

て国民の合意のもとに税負担が調整されている様子がうかがえる。同国の政府歳出は非常に高い水準にあるが、ここで重要なのは歳出水準の高さそのものではなく、歳出に見合った税負担を国民自身が引き受けているという点だ。そのことは、日本の政府支出が国際的に見て低いにもかかわらず、税収で賄えていないという問題と対応する。

## スウェーデンの民主主義と教育

民主主義国家において財政収支を均衡させるだけの税収調達はいかに可能なのかという問いに対しては、さまざまな分析が行われている。財政学の研究領域では、均衡財政を可能とする予算制度や、受益と負担の関係を可視化する財政制度のほか、近年では政府に対する信頼という視点からの分析も試みられている。その中で、スウェーデンの事例を念頭に置けば、政府に求めるサービスに見合った税負担を国民自身が引き受けるという民主主義の根幹にかかわる問題について、国民がいかに政府の政策決定を自らの問題として認識し、それが政治的行動として表れているのかという問いは重要であると考えられる。そして、そのような感覚や行動はどのようにして培われているのだろうか。

すでに見た民主主義指標において、スウェーデンは高い民主主義の成熟度を示している。典型的な政治参加指標である投票率で見ても、国政選挙および地方選挙において80%を超える水準を維持している<sup>5</sup>。また、日本では若年世代での投票率の低下が顕著であるが、スウェーデンの若年世代の投票率は全体の投票率よりは劣るものの80%程度の数値を保っている。その背景には、政治に対する関心だけではなく、自身の政治的行動が政策に影響を与えることができると捉える政治的有効性感覚の高さがあると考えられる。

日本の内閣府が2013年に若者の意識に関する国際調査を実施している<sup>6</sup>。その結果に基づけば、スウェーデンの若者の政治に対する関心は調査対象国の中ではむしろ低い値を示しているが、反対に、「私個人の力では政府の決定に影響を与えられな

い」という質問項目について、「そう思わない」とする回答は最も高い割合を示している。このことから、スウェーデンの若者は政府の政策決定に対して自分が影響力を発揮できるという感覚がもっていることがうかがわれる。そして、そのことはスウェーデンの学校教育が取り組んできた教育内容と重なる点でもある。

鈴木賢志は、国政選挙の実施に合わせて、スウェーデンの中学校と高校において大規模に実施されている「学校選挙」の様子を紹介している(鈴木2018)。「学校選挙」は模擬投票の一種だが、日本での試みとは大きく異なり、実際の政党や候補者を対象とし、投票結果も公表されるという非常に実践的なものである。ただし、鈴木も指摘するように、重要なのは、このような実践的な政治教育を行う前提として、小学校教育の段階から自分と社会とつながりについて学び、そしてそれをたんに概念として教わるのではなく、学校において実践されることが要求されているということである。

スウェーデンの学校では校則やいじめ問題、テストの時間割などのあらゆる場面に生徒自身が関わり、意見を述べる機会が保障されている。そうした教育を通じて、一人ひとりの人間が個人としての自由を尊重されると同時に、集団に属する存在として集団のルールに従わなければならないことを学ぶ。ただし、集団のルールは自分たちの手によって作るものであり、もし間違っていると感じれば、ルールを変えるように行動するということを体験していくのである。

さらに付け加えれば、学校教育におけるこのような取り組みを実施する準備はすでに就学前学校(保育園)から始まっている。スウェーデンの就学前学校カリキュラム(2010年改訂)では、「就学前学校の重要な任務は、スウェーデン社会が依拠する民主主義的な人権尊重の価値観を定着させることである」と明記されている(白石・水野2013)。

保育園において子どもたちが民主主義を学ぶとはどういうことだろうか。それは子ども一人ひとりが、自分が属する集団のなかで、自分は他者に影響を与えられる存在であるという感覚を育むというこ

ともである。そして、保育士は子どもの育ちに関わる専門家として、外遊びや散歩、歌やお絵かき、食事というあらゆる場面で、子どもたちの声に耳を傾け、共感し、好奇心や意欲を引き出しながら、子どもが自分の気持ちを表現する力を培う手助けをすることが求められるのである。

## おわりに

スウェーデンの健全な財政運営は安定した税収によって支えられているが、それは広く国民の合意に基づいている。スウェーデン財政、あるいは社会全体を観察していくと、このような政治的合意の背景には、国民による主体的な政治参加があり、それは深く教育のあり方を結びついているように見える。筆者がスウェーデンで在外研究を行った際に、2人の子どもが地元の保育園の通う様子を見て、その思いを強くしたことを覚えている。とはいえ、教育の専門家ではない筆者にとって、本稿は試論という域を出ないが、より具体的な分析を改めて試みたいと考えている。

日本のいまの財政状況を見れば、ある程度の景気回復によって財政収支が均衡化できるような水準にはなく、私たち国民自身が財政問題と向き合い、どのように税負担を引き受けるのかということを実直に考えなければいけない。それは私たちの民主主義社会をどのように取り戻し、発展させていくのかということでもあり、それを担う新しい世代をどう育てていくのかという問題につながる。これからの日本の教育が民主主義の発展を支えるものとなっていくのか、しっかりと考えていきたい。■

## 《注》

- 1 熊倉（2016）が同様の指標を用いた分析を行っている。
- 2 ただし、旧ソ連・東欧と中南米の OECD 加盟 11 カ国を加えると、図 1 のような相関は見られなくなる。この点については、経済発展の程度や財政制度、政治機構、政治文化を含めた慎重な分析が必要になると考えられる。
- 3 スウェーデンの新たな予算編成手法や財政再建の詳細については、伊集・古市（2013）を参照。
- 4 スウェーデンの地方財政や財政調整制度の概要については、本誌 2019 年 5 月号の拙稿を参照。
- 5 他の先進諸国と同様に 1980 年代以降に投票率が低下し、90 年代末から 2000 年代初頭にかけて地方選挙では 80% を切る状況が見られたが、現在では国と地方ともに 80% 台を維持している。直近の 2018 年 9 月の国政選挙の投票率は 87.2% であった（スウェーデン統計局資料）。
- 6 内閣府「平成 25 年度 我が国と諸外国の若者の意識に関する調査」（[https://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/thinking/h25/pdf\\_index.html](https://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/thinking/h25/pdf_index.html)）。日本、韓国、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、スウェーデンの 13 歳から 29 歳の男女（各国サンプル数 1000 人）を対象にした意識調査。

## 《参考文献》

- 伊集守直（2019）「スウェーデンの地方財政調整制度—水平的調整を用いた地方自治の条件整備—」『生活経済政策』268 号、生活経済政策研究所。
- 伊集守直・古市将人（2013）「スウェーデンの財政再建と予算制度改革—一九六六年予算法制定を中心に—」井手英策編『危機と再建の比較財政史』ミネルヴァ書房。
- 熊倉正修（2016）「日本の財政危機と民主主義」『世界経済評論 IMPACT+』No.4 (<http://www.world-economic-review.jp/impact/article692.html>)
- 白石淑江・水野恵子（2013）『スウェーデン保育の今：テーマ活動とドキュメンテーション』かもがわ出版。
- 鈴木賢志（2018）「スウェーデンはなぜ高い投票率を維持しているのか」『生活経済政策』262 号、生活経済政策研究所。
- Buchanan, J.M. & R. E. Wagner (1977) *Democracy in Deficit: the Political Legacy of Lord Keynes*, New York: Academic Press. (深沢実・菊池威訳 (1979) 『赤字財政の政治経済学—ケインズの政治的遺産』文真堂)
- Economist Intelligence Unit (2019) “Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy”. (<https://www.eiu.c>