

調査研究報告書
(平成20年度 全国知事会 自主調査研究委託事業)

地方分権型の「ほどよい政府」を
- 21世紀日本の福祉国家と地方政府 -

関西学院大学人間福祉学部教授	神野直彦
北海道大学法学部教授	宮本太郎
慶應義塾大学経済学部准教授	井手英策

平成21年6月

目次

はじめに	・・・P 1
報告書の概要	・・・P 7
第1章 福祉国家の類型	・・・P 13
第1節 福祉国家のタイプ	
第2節 日本型福祉国家のかたち	
第3節 福祉国家と地方分権	
第2章 日本型福祉国家のあり方の変化	・・・P 27
第1節 大きな雇用レジームの解体	
第2節 福祉レジームの機能不全	
第3章 福祉国家の今後の方向性	・・・P 32
第1節 福祉国家の新しいビジョン 新・日本モデルの可能性	
第2節 行政の効率性と分権化	
第3節 福祉・雇用レジームをめぐる中短期的な制度改革ビジョン	
第4章 むすびにかえて 長期的な改革の展望	・・・P 42

はじめに

アメリカの金融危機を引き金とした世界的経済の混乱は、「百年に一度の危機」と呼ばれている。危機（crisis）とは「分かれ道」を意味する。医学でいえば、「今晚が病の峠です」と、医者という時の「病の峠」が危機である。つまり、「歴史の峠」ともいうべき歴史の曲がり角が、危機だといってもよい。

危機の結論は二つしかない。破局か肯定的解決かである。危機を肯定的解決に結びつけるには、新しい時代を創り出さなければならない。峠を越えると、まったく新しい風景が現れるように、「歴史の峠」を踏み越えると、まったく新しい時代が登場することになる。つまり、危機とは一つの時代が終わり、一つの時代が始まる大転換期なのである。

前回の「百年に一度の危機」である1929年の世界恐慌は、イギリスを中心とした世界経済の時代つまり「パクス・ブリタニカ」が終わりを告げる危機であった。「パクス・ブリタニカ」の時代とは、「軽工業」を基軸とする産業構造を基礎にした「自由主義国家」によって形成された世界経済秩序である。

その「パクス・ブリタニカ」が1929年の世界恐慌で崩壊した後に、第二次大戦という破局を経て、第二次大戦後にアメリカを中心とする世界経済秩序つまり「パクス・アメリカーナ」が形成される。現在の危機は、この「パクス・アメリカーナ」が終わりを告げる危機だといってもよい。

歴史の大転換期である危機において、ハンドルを切り間違えることなく、肯定的解決に向かおうとすれば、歴史の地図を開いて、現在地と目的地を見極めなければならない。つまり、日本という「国の存在する位置」を見極め、日本の「国のあり方」を見定めて、ハンドルを切り、舵効速度を保つようにアクセルを吹かす必要がある。

この報告書は全国知事会の依頼により、「この国のあり方」をまとめるにあたって、先進諸国の「国のあり方」を国際比較の視点から類型化した上で、この歴史の「峠」をどのような道を選択して踏み越えようとしているのかを明らかにし、日本が歩むべき道を示唆したいと考えている。

第二次大戦後の「パクス・アメリカーナ」のもとで、先進諸国は挙って重化学工業を基軸にした産業構造を基盤に、「福祉国家」の形成を目指した。つまり、「パクス・ブリタニカ」のもとにおける軽工業を基盤にした「自由主義国家」は、「パクス・アメリカーナ」のもとにおける重化学工業を基礎にした「福祉国家」に改められたのである。

こうした先進諸国の福祉国家を、この報告書では三つのタイプに類型化している。それは「アングロサクソン型」、「大陸ヨーロッパ型」、「北欧型」の三つのタイプである。この分類は福祉国家のタイプ論の通説であるエスピン・アンデルセン

(Esping-Andersen) のタイプ論を継承している。

「アングロサクソン型」にはアメリカ、イギリスなどを分類し、この報告書では典型国としてアメリカを取り上げている。「大陸ヨーロッパ型」にはドイツ、フランスなどを分類し、典型国としてはドイツを取り上げている。「北欧型」にはスウェーデン、デンマークなどを分類し、スウェーデンを取り上げている。日本については分類をしているわけではないけれども、エスピン・アンデルセンに従えば、「アングロサクソン型」と「大陸ヨーロッパ型」の中間ということになる。

「大きな政府」か「小さな政府」かの基準を、社会保障・社会福祉への支出である社会支出に求めると、第1表に示したように、「北欧型」と「大陸ヨーロッパ型」は「大きな政府」であり、「アングロサクソン型」は「小さな政府」である。日本も「アングロサクソン型」といえる「小さな政府」である。

この三つのタイプの福祉国家を、経済成長という点でみると、第1表のように「アングロサクソン型」のアメリカと「北欧型」のスウェーデンが高く、「大陸ヨーロッパ型」のドイツ、それに日本が低い。つまり、政府が大きいか、小さいかが、経済成長と結びついてはいない。

財政収支をみると、「北欧型」のスウェーデンが黒字である以外は、いずれのタイプも赤字となっている。つまり、「大きな政府」であるから財政が赤字となるというよりも、「大きな政府」であれば黒字になるとさえ指摘できる。

表1．政府の大きさと経済的パフォーマンス

	政府の大きさ (社会的支出のGDP比)	経済成長率 (00-06平均)	財政収支 (00-06平均)	格差 ジニ係数	貧困 (相対貧困率)
アメリカ	小さい (14.7%)	高い (3.0%)	赤字 (2.8%)	大きい (0.367)	大きい (14.8%)
ドイツ	大きい (27.4%)	低い (1.2%)	赤字 (2.7%)	中間 (0.277)	中間 (9.8%)
スウェーデン	大きい (29.8%)	高い (2.6%)	黒字 (1.4%)	小さい (0.243)	小さい (5.3%)
日本	小さい (16.9%)	低い (1.4%)	赤字 (6.7%)	大きい (0.314)	大きい (15.3%)

(注) 政府の大きさ：2001年、格差：2000年、貧困：2000年のデータに基づく

格差や貧困という経済的パフォーマンスをみると、格差も貧困も「北欧型」のスウェーデンが小さく、「アングロサクソン型」のアメリカが大きく、「大陸ヨーロッパ型」のドイツが、両者の中間に位置している。日本はアメリカとともに、格差も貧困も大きくなっている。

このようにしてみると、「小さな政府」である「アメリカ」は、経済成長という経済的パフォーマンスは良好なものの、格差や貧困という経済的パフォーマンスでは悪く、財政収支も赤字に苦しんでいる。ドイツもスウェーデンも「大きな政府」である

けれども、ドイツは経済成長が低く、格差や貧困はほどほどで、財政赤字に苦しんでいるのに対して、スウェーデンは経済成長、格差や貧困という経済的パフォーマンスも良好で、財政収支も黒字である。「小さな政府」である日本は、スウェーデンとは対照的に、経済的パフォーマンスですべてに悪く、財政も大赤字となっている。

そうすると、政府の大きさだけでなく、政府の活動内容に着目しなくてはならない。この報告書では「生活の場」における政府の活動と、「生産の場」における政府活動とを複眼的に分析したことに特色がある。つまり、この報告書は生活保障と雇用保障という二つの視点から、先進諸国の政府活動を分析している。

生活保障にかかわる社会的支出は、現金給付とサービス(現物)給付に分けられる。現金給付はさらに、年金などの社会保障給付と、生活保護のような公的扶助給付に分けられる。

サービス給付は育児サービス、高齢者福祉サービスなどの福祉サービスと、医療サービスなどから成り立っている。

社会的支出のウェイトの高い「大きな政府」であっても、第2表に示したように、「北欧型」はサービス給付に重点を置き、「大陸ヨーロッパ型」は現金給付に重点を置いていることがわかる。ここから格差や貧困に関するパフォーマンスを決定しているのは現金給付よりも、サービス給付であるということが出来る。現金給付に関してスウェーデンより大きいドイツが、スウェーデンよりも格差や貧困が悪く、サービス給付の小さいアメリカや日本では格差や貧困が著しく悪くなっている。

雇用保障に関して労働市場の弾力性、簡単にいってしまえば解雇容易性と、再教育・再訓練というべき積極的労働市場政策に分けてみると、第3表に示したように「大陸ヨーロッパ型」のドイツが解雇に関する規制に重点があるのに対し「北欧型」のスウェーデンは積極的労働市場に重点を置いている。デンマークをみても弾力性は高いのに、積極的労働市場政策への支出は1.91%と著しく高い。

表2. 生活保障

	サービス給付	現金給付
アメリカ	6.7%	7.9%
ドイツ	10.6%	15.7%
スウェーデン	14.0%	14.4%
日本	7.6%	9.1%

表3 . 雇用保障

	雇用の弾力性	積極的労働市場政策
アメリカ	1位	0.15%
ドイツ	15位	1.25%
スウェーデン	13位	1.28%
日本	8位	0.30%

「アングロサクソン型」のアメリカは、労働市場への規制が最も弱く弾力的である。それが経済成長の高さに表れていると考えても、積極的労働市場政策の展開が弱く、格差や貧困の高さに反映していることが示唆される。

重化学工業を基軸とした工業社会から、ポスト工業社会つまり知識社会への歴史の「峠」で、「この国のあり方」への教訓を、こうした検討を引き出せば、次のようにまとめることができる。

第一に、単に「大きな政府」にするというのではなく、現金給付よりもサービス給付を充実させる政府のあり方を追求するということである。

重化学工業を基軸とした工業社会では、同質の筋肉労働を大量に必要とするため、主として男性が労働市場に働きに行き、家庭内には無償労働で育児や養老などのサービスを生産する女性が存在するという家族像が想定できた。しかし、ポスト工業社会に移行し、サービス産業、知識集約産業、さらには自然資源節約産業に基軸が移ると、女性も大量に労働市場に進出するようになる。

そうなると、家庭内の無償労働で担われていた育児や養老というサービスを、政府が提供しないと、労働市場が二極化し、格差と貧困が溢れ出てしまう。というのも、家庭内で無償労働に従事しつつ、労働市場に進出するパート労働と、家庭内での無償労働から完全に解放されて、労働市場に進出するフルタイム労働とに、労働市場が分断されてしまうからである。

第二に、重化学工業を基軸とした工業社会から、知識社会へと移行するにあたって、旧来型の衰退産業から、新しい知識集約型成長産業へと、人材を移動させるために、積極的労働市場政策を展開できる政府が必要となる。というよりも、知識による知識の革新を可能にする人材育成を、社会的インフラストラクチャとして整備する生産能力者国家が形成される必要がある。

第三に、サービス給付と積極的労働市場政策を展開しなくても、政府を小さくして、労働市場への規制を緩和することで、アメリカのように経済成長を実現することは可能である。しかし、それには格差と貧困という高い代償を支払わなければならない。しかも、政府への信頼を確保することが困難で、財政収支が悪化して、経済成長を持続させることが難しい。

こうした三点に「この国のあり方」のアジェンダを整理すると、サービス給付と積極的労働市場政府の展開が焦点となるけれども、サービス給付と積極的労働市場政策も、担う主体は地方政策となる。つまり、軽工業の時代にはアダム・スミスの「自由主義国家」という「小さな政府」が、重化学工業の時代にはケインズの「福祉国家」という中央集権的「大きな政府」が形成されたのに対し、知識社会ではシュンペーター的ワークフェア地方政府という地方分権型の「ほどよい政府」を形成する必要があるとあってよい。

ここでワークフェアとは働くための福祉であり、労働市場に参加することを可能にする条件として育児や養老などのサービス給付や、知識社会の労働市場が要求する能力を育成する積極的労働市場政策などを指している。

こうしたサービス給付や積極的労働市場政策の展開を可能にする地方政府を形成するには、所得税と付加価値税（消費税）という基幹税を、国税と地方税に適切に配分し直す抜本的税制改革が不可欠となる。

現在の租税制度の基幹税は、所得税と付加価値税という一般消費税の二つである。「アングロサクソン型」のアメリカは、第4表に示したように、所得税を連邦税に設定することが原則で、地方税としての所得税のウェイトは小さい。アメリカでは一般消費税を地方税に配分することが原則だと思われるが、この一般消費税は小売売上税で、付加価値税ではない。

「北欧型」のスウェーデンでは付加価値税という一般消費税は国税に、所得税は地方税にという原則で配分している。「大陸ヨーロッパ型」のドイツは、所得税も付加価値税もそれぞれ国税と地方税に二分して配分している。

これに対して日本をみると、ドイツのように所得税と消費税（付加価値税）を、それぞれ国税と地方税とで二分している。しかし、地方税の配分割合は著しく小さい。地方税に配分されている所得税も、所得税を連邦税に配分することが原則であるアメリカと同程度である。

知識社会とは地方政府が生活保障と雇用保障に責任を負わざるをえないとすれば、所得税と付加価値税を基幹税とする租税制度を確立し、それぞれを国税と地方税で二分する必要がある。スウェーデンのようにいずれか一方を国税に、いずれか一方を地方税に配分する税源配分は、人口移動の激しい日本では無理だと考えられる。

ヨーロッパでは、1985年にヨーロッパ地方自治憲章を制定して、財政面での地方分権を推進している。財政面での地方分権を進め、地方財政のウェイトが高まると、地方財政の格差を是正する必要が生じる。地方財政のウェイトが小さければ、財政力格差は大きな問題とはならない。

そこでヨーロッパ地方自治憲章は、課税力と財政需要の両面で財政力格差を是正する財政調整制度の導入を謳っている。「北欧型」にしる「大陸ヨーロッパ型」にしる、

日本の交付税にあたる財政調整制度が導入されている。

ところが、「アングロサクソン型」のアメリカでは、財政調整制度が導入されていない。「財政調整制度なき国家」がアメリカの特色なのである。

しかし、財政調整なくして、サービス給付や積極的労働市場政策で生活保障責任と雇用保障責任を、地方政府は果しえない。したがって、財政調整制度に補完された消費税の地方消費税への税源移譲が抜本的な税制改革の基本戦略となる。

表4 . 租税収入の GDP 比 (2004 年)

(単位: %)

	所得・利潤課税						資産課税		消費課税						その他	
	総額		うち個人		うち法人				総額		うち一般消費課税		うち個別消費課税			
	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方
アメリカ	8.8	2.3	6.9	1.9	1.9	0.4	0.2	2.8	0.8	3.1		2.1	0.8	1.0		0.0
ドイツ	3.9	5.6	3.4	4.5	0.5	1.1		0.8	6.4	4.1	3.0	3.1	3.4	1.0		0.0
スウェーデン	2.7	16.3	-0.5	16.3	3.2		1.6		12.5		9.0		3.5		0.4	
日本	5.3	3.1	3.0	1.6	2.3	1.5	0.5	2.1	3.6	1.1	2.0	0.5	1.6	0.6	0.2	0.1

(注) アメリカ・ドイツの「地方」は州を含む。

(出所) OECD (2006) Revenue Statistics 1965/2005.

報告書の概要

1 研究の趣旨

グローバルな市場経済変容のなか、地域社会で人々の安心を確保しながら、なおかつ活力を増大させ、新しい環境に適応していく方法が模索されている。そのためにも、地域社会で市民が、自ら積極的に参加しながら問題解決に取り組むこと、そしてその財源を確保していくことが肝要になる。行財政と政治の分権化こそが、新しい環境に対処していく前提となる。

しかしながら、他方において、地方政府と協働して地域の安心と活力を支える、その国のかたちが地方政府の行動に大きく影響することも否めない。その国のかたちとして、いかなる選択肢があり、わが国で導入可能なものはどのようなかたちなのか。それぞれの選択肢は、地方政府の行動をどのように制約し、あるいは拡張していくのであろうか。

2 国のかたちと福祉国家の類型論

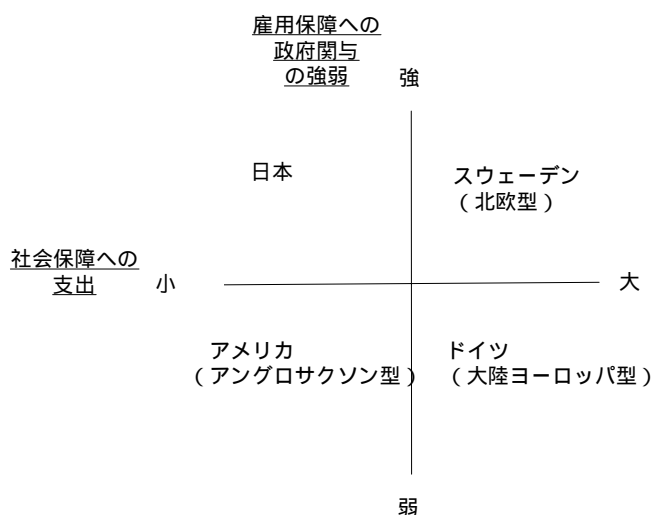
国のかたちを考える上で有力なアプローチの一つが、福祉国家の類型論である。福祉国家という言葉は多義的で、毀誉褒貶が激しかったが、実は多様なタイプの福祉国家があり、そのあり方が、その国の社会と経済に決定的な影響をもたらすことが分かってきた。また、その国がどのような福祉国家の仕組みを選択するかが、地域社会と地方政府のあり方にも決定的な影響を及ぼすことも知られてきた。それでは、福祉国家はどのような枠組みで類型化し比較することができるのであろうか。

ここでは、この分野で今日もっとも影響力をもつ理論家、デンマーク出身の政治社会学者であるG・エスピン・アンデルセンの議論を援用しながら、日本をも含めた比較を試みる。福祉国家は、福祉レジーム、すなわち社会保障や福祉の制度や政策の持続的なかたちと、雇用レジーム、すなわち雇用を創出し維持する制度や政策の持続的なかたちの連携によって成り立つ。

あえて図式的に言えば、福祉レジームと雇用レジームの組み合わせから成る福祉国家は、福祉レジームについても雇用レジームについても支出が少なく市場原理が前面に出たアングロサクソン諸国（自由主義レジーム）、福祉レジームについても、雇用レジームについても支出が大きく両者を組み合わせることで雇用を軸として安心と活力を両立させてきた北欧諸国（社会民主主義レジーム）、福祉レジームに対する支出は大きかったが、雇用レジームが弱く、失業や財政赤字が増大した大陸ヨーロッパ諸国（保守主義レジーム）、そして、福祉レジーム

への支出は少なかったが、雇用レジームが安定していた日本、という4つのパターンが区分できる。4つのパターンは以下の図のように表現できる。

日本型福祉国家の比較論的位置



3 4つのレジームの特質

市場原理の強いアングロサクソン型諸国（アングロサクソン型レジーム）には、雇用保障は不徹底で、社会保障も弱いケースが多い。アメリカはとくに、雇用保護法制は弱く、積極的労働市場政策でも支出は少ない。1945年に完全雇用法が議会で否決されたという経緯もあり、財政金融政策で完全雇用を達成することは事実上放棄されてきた。他方で、社会保障の規模は抑制され、公的扶助の比重が高まった。

本来、公的扶助の比重が高いと所得の移転がすすみ、格差は抑制されるはずである。にもかかわらず、アメリカの場合、社会保障の規模そのものが小さいことから、ジニ係数や相対的貧困率に現れる格差は大きかった。また、雇用保障の弱さを背景に、長期失業層や片親世帯が増大し、彼ら彼女らが公的扶助に依存する度合いが高まった。自らに還元されるところのない社会保障のあり方に、中間層納税者の反乱が広がり、新自由主義政治の展開を促していく。

大陸ヨーロッパ諸国（大陸ヨーロッパ型レジーム）では、福祉レジームへの支出は一般的に大きかった。にもかかわらず、それに対する雇用レジームの支えが弱かった。雇用保護法制などでみる限りは、ドイツなど大陸ヨーロッパ諸国の雇用保護の度合いは強い。しかし、労働市場が流動性を欠き、雇用主の社会保険の保険料負担も相対的に大きいと、雇用主は雇用拡大に消極的になり、

労働市場全体として見た場合、雇用がしだいに縮小する傾向が現れた。カトリックの家族主義の影響もあって、女性は家庭に留まる傾向があり、その点でも労働力率が低下した。

大陸ヨーロッパ諸国の社会保障は、現金給付とくに年金の比重が高く、現役世代男女の就労を支援する機能は弱かった。家族政策への支出も、日本などに比べると手厚かったが、それは女性が家で育児や介護をすることを支援するための制度が主であった。雇用主は労働コスト削減のため労働者の早期退職を促して年金生活に移行させる傾向があった。大きな社会保障体制のもとで、ジニ係数や相対的貧困率は比較的抑制されたが、そのコストを支える雇用が縮小すると、財政収支は悪化し、GDP成長率にもかげりが差した。

北欧諸国(北欧型レジーム)では、雇用レジームと福祉レジームの相乗的な展開が目指された。スウェーデンにおける雇用レジームは、積極的労働市場政策を核としたものであった。つまり、職業訓練などで職域や企業を超えた労働力移動を促しながら、人々を雇用に結びつけてきた。1971年からは、所得税を夫婦合算非分割の世帯単位での課税から個人単位での課税へ転換して、女性の就労も促進した。他方で、福祉レジームは、教育、保育、介護などの現物給付がしだいに増大し、また現金給付に関しても、現役世代を対象とするプログラムが拡大した。つまり、雇用レジームが課税ベースを拡大し社会保障を支え、福祉レジームが人々の就労条件を拡げて雇用保障を補強した。

北欧諸国は、大きな福祉国家で格差を抑制してきたにもかかわらず、財政収支を安定させ、GDP成長率も相対的に高かった。それが可能であったのは、このように雇用保障と社会保障を相互補完的に連携させたからである。

日本はこのなかできわめてユニークなポジションを占める。日本は、福祉レジームに大きな支出をしてこなかったが、雇用レジームにおける長期的雇用慣行と、公共事業など地方に仕事をつくりだす仕組みが、男性稼ぎ主の雇用を実現し、その所得が家族構成員の生活を支えた。福祉レジームへの支出は、雇用と家族が生活保障の機能を弱める人生後半に関する支出(年金と遺族関連)に集中する傾向があった。それでも日本は、こうした仕組みをとおして、小さな社会保障支出であったにもかかわらず社会を安定させ格差を抑制してきた。

4 4つのレジームと地方財政

さて、こうした福祉国家の類型と地方政府の役割にはどのような関係が見出されるのであろうか。まず、現物給付の供給水準と分権化の進展度には(一義的な関係を見出すことは難しいものの)一定の相関関係が見出される。これを大まかに整理すれば、現物給付の供給水準と分権度の双方とも高い水準にある

北欧諸国、前者が中程度であり、後者が低い大陸ヨーロッパ諸国、そしてその他の「アングロサクソン型レジーム」に区分することができる。アングロサクソン型レジームをその他に分類しているのは、アメリカ、カナダ、スイスのような連邦制国家は分権度が非常に高く、イギリス、ニュージーランド、アイルランドのような単一国家では分権度が非常に低く出てしまうからである。ただし、アングロサクソン型レジームでは、他の二つのレジームと比較して現物給付の供給水準が低い点では共通している。

一方、以上のサービスを担保する財源という観点からは、北欧型レジームでは、課税自主権が強いこと、財源を所得課税、とくに個人所得税に特化していることが特徴としてあげられる。アングロサクソン型レジームでは、アメリカ（地方政府）、イギリス、アイルランド、オーストラリア、ニュージーランドなど、資産課税に特化している事例が一般的である。大陸ヨーロッパ型は、所得課税を資産課税が補完するドイツ、資産課税を間接税が補完するフランス、オランダ、所得・資産・消費にバランスよく課税するオーストリアなど一般に混合型と定義でき、国と地方の課税ベースの重複を特徴とする国が多い。要は、現物給付の水準が高くなれば、それだけ地方税収の所得弾力性も高くなっているということである。

こうしたケースとの比較で、日本の地方財政の事情を見てみると、きわめて独自の地位を占めていることがわかる。まず、現物給付の供給水準と分権の進展度との関係から見てみると、先進国で最低水準の現物給付という意味ではアングロサクソン型に属しており、分権の進展度という意味では、北欧型ないし連邦制のアングロサクソン型レジームに属している。つまり、分権は進んでいるが、福祉レジームは貧弱であるということである。次に財源面を見てみると、所得課税を資産課税、消費課税が補完するという意味で混合型となっており、大陸ヨーロッパ型レジームに近い。小さな福祉レジームを中規模の税収構造で支えているわけである。

5 日本型レジームをめぐる評価と現状

さて、福祉国家の類型と対応する地方財政制度のあり方を見た上で、考えなければならぬのは、地域社会に安心と活力をもたらすためには、どのような国のかたちの選択が必要か、という点である。

まず日本の福祉国家には何が起きているのか。日本は大きな雇用レジームで小さな福祉レジームを補ってきたが、この大きな雇用レジームの解体がすすんでいる。長期的雇用慣行について言えば、500人以上の民間企業の正規の男性従業員数は、1999年の806万人から2007年には693万人へと減少した。さらに顕

著なのは公共事業の削減で、2001年の財投改革とも関連して政府固定資本形成のGDP比は半減し、今やフランスを下回った。雇用レジームによるセーフティネットが解体したにもかかわらず、人生後半にシフトしている福祉レジームは現役世代の経済的困難に対応できていない。三位一体改革が地方に十分な自主財源を確保しないまますすんだこともあって、地方の公共サービスに格差が生まれ、このことが現役世代が直面する困難を増幅している。

日本型のレジームはどこに向かうべきか。日本型の特質として、雇用レジームによる雇用確保が社会的安定につながったという事実がある。このような雇用を軸にした安心の確保というのは決して間違っていない。受け身の社会保障頼みの安定は、財政危機や経済の沈滞につながりかねない。それゆえに、各国の福祉改革は、「福祉から就労へ」などのスローガンを掲げて、雇用レジームに力点を置いた体制を目指しているのである。他方で、日本の雇用レジームは、民間企業や業界が男性稼ぎ主を囲い込むかたちをとり、閉鎖的な面が強く労働市場が硬直的で、女性の労働力の活用ができず、また公共事業に絡んでは様々な利権もつくりだした。

6 望ましくまた現実的な改革の方向

この点では、まず同じく雇用レジームで雇用を確保しつつ、福祉レジームと連携させた北欧型の経験を取り入れていくことが考えられる。職業訓練、生涯教育、保育サービスなどの現物給付を地方政府のイニシアティブで導入し、公共事業などが保護してきた労働力を先端部門に移しながら失業を抑制していくという方向である。労働市場を離れる期間の所得保障も併せて、福祉レジームについては少なくとも「中福祉」の水準まで拡大をすすめることになる。この場合、地方政府が税財源を確保していくと同時に、こうした人々の社会参加を支援するための公共サービスについては、どこでも同じ水準のサービスが受けられるように、財政調整制度の再構築も必要になる。

ただしここで留意すべきは、北欧レジームもまた万全ではない、ということである。とくに積極的労働市場政策で、先端部門に労働力を移し続けるという方法は、先端部門がIT化で労働力を吸収しなくなっている現実を見ると、限界も見えている。スウェーデンなどでは、地方において潜在的失業率が増大している。ここではむしろ、日本のように地方に仕事をつくっていくことの意義が指摘されている。折からの金融危機も、グリーン・ニューディールという新しい雇用創出のイニシアティブを浮上させた。

問題は、これまでの公共事業や中小企業などへの保護・規制がつくりだしてきた制度疲労や高コスト体質をいかに克服し、より持続可能で地域社会に直接

貢献する事業に転換をさせていくかであろう。維持補修型の公共事業への転換などで、雇用の維持と事業コストの削減を図り、地域の住宅政策や持続可能なまちづくりと連携させていくことが考えられる。

このように地方政府のイニシアティブで地方に雇用をつくりだす一方で、地域の人々が労働市場や地域の活動へ参加していくことを阻害する諸要因を取り除いていく必要がある。すなわち、知識や技能の欠如、家族ケアの負担、加齢やストレスなどに起因する体とこころの弱まりなどを乗り越えて、人々が積極的な社会参加を実現する環境を整えることが、これからの地域福祉レジームの課題となる。具体的には、地域の生涯教育、職業訓練、保育と介護のサービス、高齢者就労支援、体とこころの弱まりへのカウンセリングなどが、これも地方政府によって、地域の実情に沿ったかたちで提供されねばならない。このことが果たされれば、人々が、労働市場における就労と、その外部の教育、ケア、訓練などをもっと緊密に、またひとり一人の固有のライフコースに沿ってむすびつけていくことが可能になる。そこには、地域社会の安心と活力を両立させる、新しい日本型モデルの可能性がある。

第1章 福祉国家の類型

第1節 福祉国家のタイプ

まず、福祉国家にはどのようなタイプがあるのか、そのなかで戦後の日本はどのような位置にあるのかを考えたい。

現在、福祉国家の類型論でもっとも有力であるのは、デンマーク出身の社会政策学者イエスタ・エスピン - アンデルセンの三類型である。それは、福祉国家を、市場主義が前面に出て社会保障支出が抑制された、アングロサクソン諸国を中心とする「自由主義レジーム」、政府をとおしての再分配の役割が大きな、北欧諸国の「社会民主主義レジーム」、家族主義が強固で、男性稼ぎ主が加入する職域ごとの社会保険が発展した大陸ヨーロッパの保守主義レジーム、の3つのタイプに区分するものであった。ここで「レジーム」とは、一定の持続性をもつ政策や制度の体系のことである。

この類型は、すぐれたものであるが、いくつかの問題もある。まず本研究の立場からすると、日本の位置がいずれのレジームに属するのか、その位置が明確でない。日本は、家族主義の強さや職域ごとの社会保険が中心となってきた点では大陸ヨーロッパに近いが、ドイツやフランスに比べると、社会保障支出がずっと小さかった。

また、様々な福祉国家の経験を活かそうとする時、私たちが知りたいのは、それぞれの福祉国家を成り立たせた仕組みである。北欧諸国が大きな政府であったのは異論がないとして、ではどうしてそのような大きな政府が納税者の支持を得て、持続可能であったのか。逆に、アングロサクソン諸国が小さな福祉国家であったのに、納税者の反乱が拡がり、レーガノミクスやサッチャーリズムなど新自由主義が盛んになったのはなぜなのか。

こうした問題を説明するためには、社会保障や福祉のレジームに注目するだけでなく、雇用のレジーム、すなわち雇用を創出し維持してきた政策と制度にも留意する必要がある。つまり、福祉国家は福祉レジームと雇用レジームという2つの視角からとらえることで、その全体像を把握することができる。

またこの2つの視角は、日本の位置を確定するためにも大事である。日本の福祉国家は、民間企業の長期的雇用慣行や、地方に潤沢な公共事業予算を保障する仕組みなど、雇用レジームが男性稼ぎ主の雇用と収入を保障することに特徴があった。大きな雇用レジームが小さな福祉レジームを代替することで、抑制された社会保障支出で社会の安定を実現してきたのである。

本研究では、こうした観点から福祉レジームと雇用レジームそれぞれのあり方を類型化し、その組み合わせで福祉国家をとらえ直すことで、エスピン - ア

ンデルセンのモデルを発展させ、日本の経験と欧米の福祉国家を対照するフレームを考えようというのである。

福祉レジームの諸パターン

表は、日本と代表的な先進工業国について、いくつかの基本データを整理したものである。日本以外の国々は、エスピン - アンデルセンの類型をも念頭に、3つのグループにまとめている。そして社会保障（福祉レジーム）にかかわるデータのみならず、雇用保障（雇用レジーム）をめぐるデータをあげてある。

まず福祉レジームのあり方を大まかにとらえるならば、一番左の列の社会的支出のGDP比からも分かるように、上段は小さな福祉国家のアングロサクソン諸国、中段が大きな福祉国家の北欧諸国、下段が同じく大きな福祉国家の大陸ヨーロッパ諸国である。

図表 1

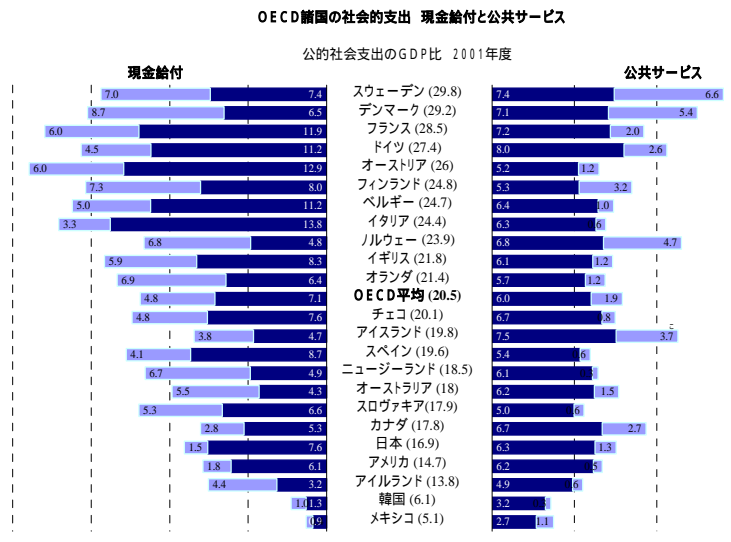
	社会的支出 (2001)	財政収支 (00-06平均)	合計特殊 出生 率 (2000)	ジニ係数 (2000)	相対的貧困率 (2000)	GDP成長率 (00-06 平均)
アメリカ	14.8	-2.8	2.06	0.357	17.1	3.0
イギリス	21.8	-1.4	1.64	0.326	11.4	2.6
オーストラリア	18.0	0.5	1.75	0.305	11.2	3.2
ニュージーランド	18.5	3.4	2.00	0.337	10.4	3.4
カナダ	17.8	1.2	1.49	0.301	10.3	3.0
スウェーデン	29.8	1.4	1.54	0.243	5.3	2.6
ノルウェー	23.9	12.8	1.85	0.261	6.3	2.2
デンマーク	29.2	1.9	1.77	0.225	4.3	1.8
フィンランド	24.8	3.3	1.73	0.261	6.4	2.8
ドイツ	27.4	-2.7	1.34	0.277	9.8	1.2
フランス	28.5	-2.9	1.88	0.273	7.0	1.9
オーストリア	26.0	-1.2	1.36	0.252	9.3	1.8
オランダ	21.8	-1.3	1.72	0.251	6.0	1.2
ベルギー	27.2	-0.1	1.66	n.a.	n.a.	1.9
イタリア	24.4	-3.1	1.24	0.347	12.9	1.0
日本	16.9	-6.7	1.36	0.314	15.3	1.4

図表 2

	社会的支出 (2001)	公共サービス 支出 (2000頃)	デイケア支出 (2004)	積極的労働市場 政策支出 (2003 イタ リアは2004)	雇用保護法 制の強度 (常用雇用 2003)	社会的支出 のうち所得 調査つき (2003)
アメリカ	14.8	6.7	0.2	0.15	0.2	7.9
イギリス	21.8	7.3	0.1	0.54	1.1	10.9
オーストラリア	18.0		0.2	0.38	1.5	40.7
ニュージーランド	18.5	6.4	0.0	0.45	1.7	18.8
カナダ	17.8	9.4	0.3	0.37	1.3	20.0
スウェーデン	29.8	13.2	1.6	1.28	2.9	2.3
ノルウェー	23.9	11.5	1.5	0.80	2.3	4.6
デンマーク	29.2	12.5	2.0	1.91	1.5	3.7
フィンランド	24.8	9.5	1.6	0.90	2.2	13.3
ドイツ	27.4	10.6	0.4	1.25	2.7	3.9
フランス	28.5	9.2	0.8	1.06	2.5	4.9
オーストリア	26.0	6.5	0.5	0.62	2.4	4.5
オランダ	21.8		0.4	1.49	3.1	5.5
ベルギー	27.2	9.1	0.5	1.22	1.7	3.6
イタリア	24.4	6.9	0.1	0.62	1.8	2.9
日本	16.9	7.5	0.2	0.30	2.4	2.1

図表 1・2 出所 OECD Social Expenditure Database, Employment Outlook, Society at a Glance 各年版

図表 3



現金給付の色の濃い部分は年金、薄い部分は現役世代向け支出
 公共サービスの濃い部分は医療、薄い部分はその他の公共サービス

出所 OECD Social Expenditure Database

まず、出発点として確認できることは、社会的支出が小さいほど、GDP成長率が高く財政収支が良好であるという事実はなく、北欧諸国は大きな政府であっても、安定した成長を続け財政も黒字であった、ということである。

大事なことは、社会的支出の大きさだけではなく、その内訳である。図1からとりあえず、3つのタイプごとの特徴を挙げておくと、アングロサクソン諸国は、社会的支出が相対的に小さいと同時に、そのなかでの公的扶助支出の比重が高い。北欧諸国の支出を見ると、まず現金給付に対する現物給付つまり公共サービス支出の比重が高い。また所得保障支出の内訳では、年金以外の支出が大きい。これは基本的には、高齢者を対象とした支出に対して、現役世代の支援に向けられた支出が大きいことが言えよう。

これに対して大陸ヨーロッパ諸国では、公共サービス支出に対して現金給付の比重が高く、そのなかでも年金支出の割合が大きい。最後に日本は、支出の内訳は大陸ヨーロッパに近く年金を中心とした現金給付の比重が高いが、繰り返し述べてきたように社会保障支出の規模それ自体が小さい。

社会保障のかたちとして、職業訓練や教育関連のサービス支出が大きく、また所得保障も現役世代の支援にシフトしていると、大きな支出でもGDP成長率や財政収支が良好となる傾向がある。これに対して、所得保障が中心でしかもその支出が年金や失業手当など受動的な所得保障が中心である場合、大きな支出は経済パフォーマンスにつながらない。

雇用レジームの諸パターン

現役世代に対する支援は、大多数の人々の就労が可能になっていることで初めて効果がある。次に雇用レジームに関するデータに目を移し、そのような条件が各国でどこまで実現しているのかを見よう。

ここで気がつくことは、雇用保障の実態はなかなか特定の数値ではとらえられない、ということである。とりあえずは、OECDの雇用保護法制（EPL）指標と積極的労働市場政策への支出を挙げている。雇用保護法制の指標が高いことは、ミクロの労使関係において解雇が困難であることを示すが、それがそのままマクロな雇用保障の強さを意味しない。場合によってはミクロな解雇規制の強さが、雇用主の社会保険料負担の大きさとも重なって、労働市場全体で雇用が縮小する要因になるからである。

これに対して、デンマークのように雇用保護法制指標が低くても（つまり労働市場が柔軟でも）、積極的労働市場政策によって職業訓練が提供され、また長期

にわたる失業手当がその期間の所得を保障するのであれば、失業は抑制される。それゆえにデンマークの制度は、柔軟性すなわちフレキシビリティと、社会保障および雇用保障すなわちセキュリティを合体させた言葉、「フレキシキュリティ」という言葉で呼ばれる。

このように失業を抑制する上で関係する条件は多く、保育サービスなど支援型の社会保障が雇用を促進するなど福祉レジームとの相互作用も想定される。したがって雇用レジームのタイプを明確に分けることはなかなか難しいが、大まかな特徴をあげると以下のようなになる。

アングロサクソン諸国は、雇用保護法制も全般に弱く、積極的労働市場政策への支出も限定されている。大陸ヨーロッパ諸国は一般的に雇用保護法制が強いが、積極的労働市場政策への支出は全体として抑制されていて、むしろ失業率が高くなっている。ドイツは積極的労働市場政策への支出は大きいですが、もっぱら職域のなかでの技術力保全を目指したプログラムが中心で、労働市場の流動化を前提としていなかった。北欧諸国は、フレキシキュリティ型のデンマークを除くと雇用保護法制の水準はやや高く、積極的労働市場政策によって、雇用を流動化させながら完全雇用を実現してきた。

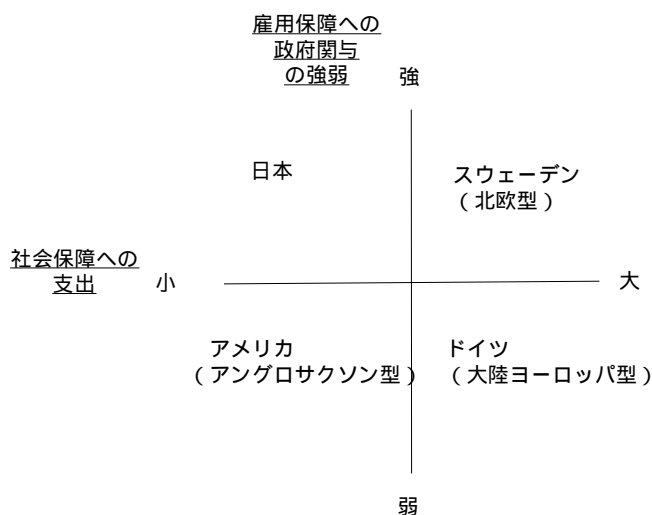
最後に日本は、大企業においては雇用保護法制そのものよりも長期的雇用慣行によって男性稼ぎ手の雇用が保障され、さらにドイツとは異なり、低生産性部門においても地方における公共事業や零細な流通業などに対する保護・規制などで雇用を維持してきた。

福祉国家の類型

福祉国家は、以上のような福祉レジームと雇用レジームが連携して実現する。その連携の主要なパターンを整理すると図2のようになる。北欧諸国が大きな福祉国家であったのに持続可能であったのはなぜか、逆に小さな福祉国家で納税者の反乱が起きたのはなぜか、といった先に挙げた問題は、福祉レジームと雇用レジームの連携という視点からこそ説明できる。

図表 4

日本型福祉国家の比較論的位置



市場原理の強いアングロサクソン諸国には、雇用保障は不徹底で、社会保障も弱いケースが多い。アメリカはとくに、雇用保護法制は弱く、積極的労働市場政策でも支出は少ない。1945年に完全雇用法が議会で否決されたという経緯もあり、財政金融政策で完全雇用を達成することは事実上放棄されてきた。他方で、社会保障の規模は抑制され、公的扶助の比重が高まった。

本来、公的扶助の比重が高いと所得の移転がすすみ、格差は抑制されるはずである。にもかかわらず、アメリカの場合、社会保障の規模そのものが小さいことから、ジニ係数や相対的貧困率に現れる格差は大きかった。また、雇用保障の弱さを背景に、長期失業層や片親世帯が増大し、彼ら彼女らが公的扶助に依存する度合いが高まった。自らに還元されるところのない社会保障のあり方に、中間層納税者の不満は高まる。70年代の半ばからアメリカでは固定資産税の引き下げを求める住民運動と住民立法が広がり、この納税者の反乱は、その後の新自由主義政治の展開を促していく。アングロサクソン諸国は、表で見る限りGDP成長率は相対的に高い。しかし、アメリカやイギリスの財政収支は、必ずしも安定しているとは言えない。

大陸ヨーロッパ諸国では、福祉レジームへの支出は一般的に大きかった。にもかかわらず、それに対する雇用レジームの支えが弱かった。雇用保護法制などでみた場合、ドイツなど大陸ヨーロッパ諸国の雇用保護の度合いは強く、労働市場は流動性を欠いていた。また、雇用主の社会保険の保険料負担も相対的に

大きかった。それゆえに、雇用主は雇用拡大に消極的で、労働市場全体として見た場合、雇用がしだいに縮小する傾向が現れた。カトリックの家族主義の影響もあって、女性は家庭に留まる傾向があり、その点でも労働力率が低下した。ここでは福祉国家は、「労働なき福祉国家」(エスピン・アンデルセン)という様相を強めたのである。

先に見たように、大陸ヨーロッパ諸国の社会保障は、現金給付とくに年金の比重が高く、現役世代男女の就労を支援する機能は弱かった。家族政策への支出も、日本などに比べると手厚かったが、それは女性が家で育児や介護をすることを支援するための制度が主であった。雇用主は労働コスト削減のため労働者の早期退職を促して年金生活に移行させる傾向があった。大きな社会保障体制のもとで、ジニ係数や相対的貧困率は比較的抑制されたが、そのコストを支える雇用が縮小すると、財政収支は悪化し、GDP成長率にもかげりが差した。

北欧諸国では、雇用レジームと福祉レジームの相乗的な展開が目指された。スウェーデンにおける雇用レジームは、積極的労働市場政策を核としたものであった。つまり、職業訓練などで職域や企業を超えた労働力移動を促しながら、人々を雇用に結びつけてきた。1971年からは、所得税を夫婦合算非分割の世帯単位での課税から個人単位での課税へ転換して、女性の就労も促進した。他方で、福祉レジームは、教育、保育、介護などのサービス給付がしだいに増大し、また現金給付に関しても、現役世代を対象とするプログラムが拡大した。つまり、雇用レジームが課税ベースを拡大し社会保障を支え、福祉レジームが人々の就労条件を拡げて雇用保障を補強した。

北欧諸国は、大きな福祉国家で格差を抑制してきたにもかかわらず、財政収支を安定させ、GDP成長率も相対的に高かった。それが可能であったのは、このように雇用保障と社会保障を相互補完的に連携させたからである。

第2節 日本型福祉国家のかたち

さて、生活保障についての以上のような諸類型との対比で言うと、日本型の生活保障は福祉レジームが弱く、その分、雇用レジームの役割が大きかった。雇用保障に力点を置いていた点では北欧も同じであった。ただし日本のアプローチは、積極的労働市場政策に依拠したスウェーデンとは対照的で、会社が潰れにくい仕組みをつくり出したうえで、そこで働く男性稼ぎ主の所得が家族を支えるように設計された。

1) 歴史的背景

かつて明治政府のリーダー達は、自立した市民の誕生が政府への権利主張を強め、そのことが先進国へのキャッチアップの障害となることを懸念していた。そこで、自然村に残る人々の共同体的な人間関係を解体することはせず、合併後の各行政村に官僚を巧みに配置しつつも、自然村的な人間のつながりを活用しながら統治の枠組みを構築していった。伊藤博文の「郷党的社会」論は、官僚制と国民の融和を図りつつ、村落内部に素朴な地方自治を認め、日常のささいな争いから福祉や訴訟に関するような問題までを村落秩序を通じて解決させようとしたものである。この手法は、政府の財政活動を「富国」と「強兵」にのみ専念させることを可能にしたという意味で注目すべき制度設計であった。

さらに、第二次世界大戦期には、最低限の行政サービスを供給するための国の出先機関として、自治体組織の簡素化・再編が実施され、これに財源の中央集中と財政調整の制度化がくわわって、いわゆる集権型分散システムが確立される。日本の統治システムは、社会における人びとの共同性、連帯性を基盤としながら、そこに官僚的、集権的な財政システムを重ね合わせて成立したのである。

こうした統治システムは戦後にも受け継がれる。1960年代以降、先進各国では労働運動の激化、女性の社会進出が進み、福祉国家への移行を余儀なくされたが、わが国では家族（とくに既婚女性）や近隣世帯、あるいは大企業が政府の福祉を代替し、軍事負担の低さも手伝って、戦前来の小さな政府が維持された。また、日銀の窓口指導や信用割り当てなどのポリシーミックスもあり、民間の資源は効率的に配分され、企業の旺盛な投資意欲を支えた。さらに、繰り返される労働者向け減税は富の分配を是正し、高い法人税負担は、その見返りとして企業向けインフラを整備した。

2) 抑制された社会保障支出

1950年代の終わり、岸内閣のもとで、国民年金法、国民健康保険法が成立し、61年にはすべての市町村が国民健康保険を施行、日本は皆保険皆年金体制を達成した。しかし、皆保険皆年金体制の実現を経ても、日本の社会保障支出は一貫して抑制されたままであった。IMFへの加入を一つの契機として、池田内閣はそれまでの自民党内部にあった福祉国家路線を退け、地域開発による雇用創出で格差を是正していく路線に転じた。大企業における日本的経営の形成もすみ、社会保障や福祉の制度それ自体よりも、雇用の創出と維持が生活保障の

基軸となるレジームが形成されていった。

地域開発の結果、都市部への人口移動が発生し、社会経済の基礎をなしていた共同体的な人間関係がしだいに解体されていった。それは、ひとつには養老・介護や育児・保育において果たされていた社会的セーフティネットの毀損を意味し、ひとつには農業や自営業を中心に失業者を吸収してきた経済的セーフティネットの弛緩を意味していた。

こうした状況変化に、政府は、1973年に老人医療費の無料化、年金給付水準の大幅引き上げ等に対応した。いわゆる福祉元年である。この結果、社会保険費および社会福祉費を中心とする社会保障関係費の伸びが増大する。だが、やはりそれは他の先進諸国が経験した福祉国家への道とは異なるパスであった。なぜなら、都市における革新政党の台頭に危機感を抱いた自民党が、同党の支持基盤である農村部からの都市への人口流出を押しとどめ、同時に、雇用問題を改善するために、急速に公共事業予算と農業補助金を増大させていったからである。

その後、近年のいわゆる構造改革に至るまで、公共事業費の伸びは基本的に維持される一方で、社会保障支出の伸びは再び抑えられた。今日でも日本は、GDP比でみて18.6%と、OECD諸国のなかでは社会保障支出がもっとも低い国の一つである。

3) 企業単位での雇用保障

小さな福祉国家であったにもかかわらず日本のジニ係数は、再分配前の市場所得の段階からさほど大きくはなく、格差は相対的に抑制されていた。これは、雇用レジーム、すなわち大企業の長期的雇用慣行や、中小零細企業の雇用を支える経済政策などが、家計の主な担い手たる男性稼ぎ手の雇用を安定させたからである。

日本の失業率の低さはスウェーデンと並んでいたが、失業を抑制する方法は二つの点で大きく異なっていた。第一に、日本の雇用保障の対象は実質的には男性稼ぎ手に限定されていた。その上で、男性稼ぎ手の収入を家族賃金や各種の税控除などをとおして家族成員に行き渡らせた。第二に、スウェーデンの完全雇用は、積極的労働市場政策により、低利潤部門から高利潤部門に労働力を移動させることで実現した。これに対して、日本の積極的労働市場政策支出は、他の先進工業国に比べて際だって低かった。日本では、高利潤部門の大企業と低利潤部門の中小零細企業がそれぞれ異なった方法で労働力を囲い込むことで失業率を抑制した。

高利潤部門の民間大企業においては、企業集団内部での株式の相互持ち合いや、官庁の行政指導によって、長期的視点に立った安定経営と長期的雇用慣行が可能となった。長期的雇用慣行のもとで大企業は企業内福利厚生を整備し、賃金も電産型賃金が象徴するように生活給の要素を強めた。

他方で政権党は、公共事業によって地域の建設業に仕事を提供し、本来であれば都市に流出していくはずであった第一次産業の労働力を吸収した。また零細な流通業や自営業については、中小企業金融や保護・規制政策によってその経営を安定させ雇用を守ったのである。

4) 現役世代支援の弱さ

現役世代の生活保障が雇用レジームに委ねられたことで、社会保障支出は規模の上で抑制されたことに加えて、その支出のあり方が人生後半の保障、すなわち年金、高齢者医療、遺族関連の支出に傾斜した。OECDの費目分類に基づいてみると、日本の高齢者向け支出（年金＋遺族）は現役世代向け支出（失業関連＋家族＋積極的労働市場政策）の7・33倍で、先進工業国では他にイタリアの6・29倍があるが、ドイツ2・40倍、フランス2・29倍、スウェーデン1・80倍などと比べると、規模の小さな支出が高齢者向けに集中していることが分かる。

とくに家族政策にかかわる支出は、OECD平均が2・0%であるのに対して0・8%と抑制されていた。家族主義は濃厚であったが、日本の家族主義を支えたのは、男性稼ぎ主の獲得する家族賃金や、給与住宅などの企業の福利厚生など、雇用レジームの制度であった。これに対して、ドイツやフランスのような大陸ヨーロッパの保守主義レジームでは、大きな福祉レジームの家族手当が家族主義を支えた。

第3節 福祉国家と地方分権

さて、次に考えるべきは、福祉国家の類型と地方分権、地方財政との関係である。

財政学では国家財政と地方財政の役割を「生存保障」と「生活保障」という観点から区別する。後者の観点から福祉レジームと雇用レジームを論じると、地方財政の性格を決定するのは、高齢、家族、積極的労働市場政策を中心とする現物給付の水準ということになる。なぜならば、生存保障は憲法の定めにより主として国によって現金給付によって支えられるからであり、現物給付は、個別のニーズを把握する必要があるため、住民に身近な地方政府の役割とならざるを得ないからである。

図表5 現物給付の供給水準と分権化の関係

現物給付と自主 的課税力の相関			個人	法人	給与	固定資産	一般消費	個別消費	その他
正に相関(水準高)	単一制	スウェーデン	100.0						0.0
		デンマーク	91.4	2.4		6.2		0.1	0.0
		ノルウェー	82.9	7.3		7.7			2.0
	連邦制	フィンランド	77.8	18.0		3.9		0.0	0.3
		フランス			4.6	50.3		6.5	38.6
		ドイツ 州	43.0	6.6		5.4	38.2	1.8	5.0
	ドイツ 地方	63.0	16.1		15.0	4.8	0.5	0.6	
負に相関 (または中立)	単一制	日本	26.5	20.7		31.1	7.1	8.5	6.1
	連邦制	アメリカ 州	34.2	6.5		3.8	32.7	15.1	7.8
		アメリカ 地方	5.2	1.0		71.5	11.3	4.8	6.1
		オーストリア 州			23.8	30.2		17.4	28.5
		オーストリア 地方	27.0	6.4	19.3	9.6	19.7	8.9	9.2
		カナダ 州	39.9	9.4	5.7	6.1	19.4	15.8	3.6
		カナダ 地方				92.1	0.1	0.0	7.7
		スイス 州	63.5	10.8		18.2		1.2	6.3
		スイス 地方	74.6	9.3		15.8		0.2	0.1
		ベルギー 州	53.9	0.2		6.0	37.7	2.1	0.2
	ベルギー 地方	69.3	18.0			1.7	6.0	5.1	
正に相関(水準低)	単一制	アイルランド				100.0			0.0
		イタリア	0.0	0.0	17.3		8.2		74.5
		イギリス				100.0			0.0
		オランダ				55.8			44.2
		ニュージーランド				90.8		1.3	7.9
	連邦制	オーストラリア 州	38.5	9.6		0.8	31.2	5.1	14.8
		オーストラリア 地方				100.0			0.0

福祉国家における地方財政の国際比較を行った古市将人の研究によれば、現物給付の供給水準と分権化の進展度には（一義的な関係を見出すことは難しいものの）一定の相関関係が見出される。これを大まかに整理すれば、現物給付の供給水準と分権度の双方とも高い水準にある「北欧型レジーム」、前者が中程度であり、後者が低い「大陸ヨーロッパ型レジーム」、その他の「アングロサクソン型レジーム」に区分することができる。アングロサクソン型レジームをその他に分類しているのは、アメリカ、カナダ、スイスのような連邦制国家は分権度が非常に高く、イギリス、ニュージーランド、アイルランドのような単一国家では分権度が非常に低く出てしまうからである。ただし、アングロサクソン型レジームでは、他の二つのレジームと比較して、現物給付の供給水準が低い点では共通している。

一方、以上のサービスを担保する財源という観点からは、北欧型レジームでは、課税自主権が強いこと、財源を所得課税、とくに個人所得税に特化していることが特徴としてあげられる。アングロサクソン型レジームでは、アメリカ（地方政府）、イギリス、アイルランド、オーストラリア、ニュージーランドなど、資産課税に特化している事例が一般的である。大陸ヨーロッパ型は、所得課税を資産課税が補完するドイツ、資産課税を間接税が補完するフランス、オランダ、所得、資産、消費にバランスよく課税するオーストリアなど一般に混

合型と定義でき、国と地方の課税ベースの重複を特徴とする国が多い。要は、現物給付の水準が高くなれば、それだけ地方税収の所得弾力性も高くなっているということである。

図表6 国際比較：社会支出の対GDP比

社会支出の対GDP比国際比較

	高齢	遺族	障害等	保健	家族	積極的 労働政策	失業	その他	合計	現物
フランス	10.9	1.8	1.9	7.6	3	0.9	1.7	1.2	29.2	10.8
ドイツ	11.2	0.4	1.9	7.7	2.2	1	1.7	0.6	26.7	9.9
スウェーデン	9.6	0.6	5.6	6.8	3.2	1.3	1.2	1.1	29.4	13.6
イギリス	6.1	0.2	2.4	7	3.2	0.5	0.3	1.6	21.3	10.5
アメリカ	5.3	0.8	1.3	7	0.6	0.1	0.3	0.5	15.9	7.8
日本	8.6	1.3	0.7	6.3	0.8	0.3	0.3	0.3	18.6	8.1

出所：OECD Social Expenditure Statistics 2007 より作成。

ここで一点、確認しておきたいのは、図表2のスウェーデンに示されるように、教育や福祉、医療という現物給付が北欧において高い比率を占めている背景には、これらの国ぐにが普遍主義（universalism）を採用している事実があるという点である。普遍主義とは、所得審査を行わず、ある一定の条件を満たした場合に、高所得者にも低所得者にも同様にサービスを給付する仕組みである。一方、生活保護のように所得審査を行い、低所得者層を対象を絞って給付するサービスを選別主義（selectivism）という。租税を財源として、あらゆる人びとに現物給付を供給すれば、地方政府の権限強化と財源の充実が必要となる。ゆえに、北欧型レジームではこれらのいずれの数値も高くなっている。

さて、以上の分類を念頭に日本の地方財政の事情を見てみると、きわめて独自の地位を占めていることがわかる。まず、現物給付の供給水準と分権の進展度との関係から見てみる。先進国で最低水準の現物給付という意味ではアングロサクソン型に属しており、分権の進展度という意味では、北欧型ないし連邦制のアングロサクソン型レジームに属している。つまり、分権は進んでいるが、福祉レジームは貧弱であるということである。次に財源面を見てみると、所得課税を資産課税、消費課税が補完するという意味で混合型となっており、大陸ヨーロッパ型レジームに近い。小さな福祉レジームを中規模の税収構造で支えているわけである。

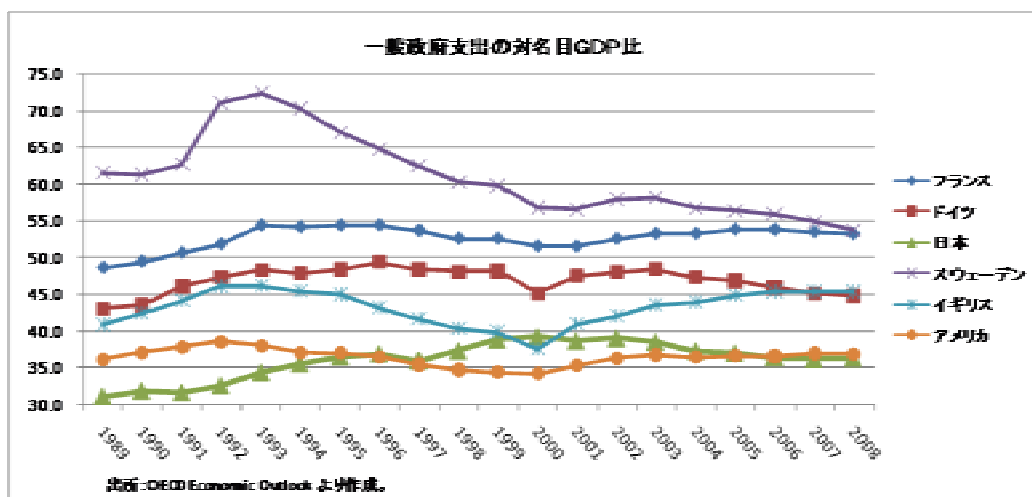
このように、福祉レジームを現物給付という観点からとらえて、日本の地方財政の特徴を概観すれば、歳出面でアングロサクソン型の小さな政府を採用しつつ、歳入面で大陸ヨーロッパ型の中くらいの政府と位置づけられており、一定程度分権化も進んでいるということになる。つまり、日本の地方財政はエスピノ＝アンデルセンの提示した類型に当てはまりにくい点にこそ特色があるの

である。

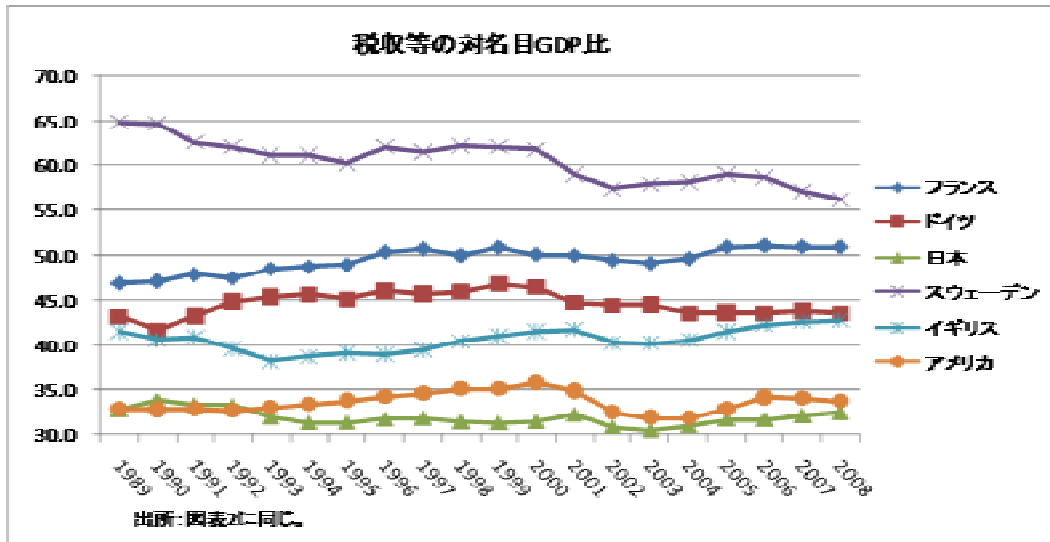
以上の事実は、まさに日本型福祉国家の特徴を反映している。すでに述べたように、1960年代以降、福祉の社会化を進めてきたヨーロッパ諸国と異なり、わが国は公共事業重視の財政政策を実施してきた。しかも、公共事業はかなりの部分が財政投融资によって支えられていたため、一般政府レベルで見ると日本は先進国の中で明らかに小さな政府に属していた。図表3~5を見れば明らかであるが、90年代のピーク時ですら歳出はOECDの平均レベルにすぎない。財政赤字が生み出されたのは、繰り返された減税によって税収が不足したためであり、決して過大な歳出が理由ではない。

しかも、地方が福祉給付の担い手として位置付けられたヨーロッパ諸国とは異なり、国の行う公共事業の実施主体として自治体が位置付けられたため、地方は「小さな福祉レジーム」となっていた。歳入面は、おもに公共事業との関係に規定された。確かに、国の公共事業に応じることが優先され、これをまかなうための税源がある程度整備された。しかし、地方独自の財源よりも地方交付税と補助金による財源保障が重視されたため、弾力的な税制を構築する必要性が乏しく、歴史的にも課税ベースが国税と重複していたことから、混合型の地方税制が形成されたのである。

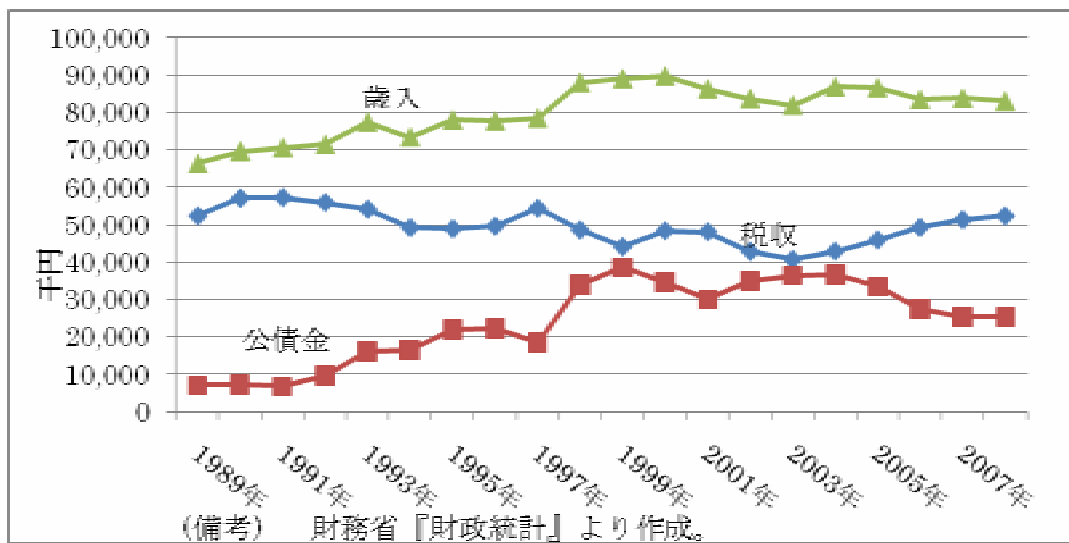
図表7 一般政府支出の対名目GDP比



図表8 税収等の対名目GDP比



図表9 一般会計の歳入における税収および公債金



第2章 日本型福祉国家のあり方の変化

第1節 大きな雇用レジームの解体

大きな雇用レジームが小さな福祉レジームを支えてきた日本型福祉国家は、今日、大きな転換点に立っている。大きな雇用レジームの二本の支柱であった、民間大企業の長期的雇用慣行と、地方の生活保障の基盤となっていた公共事業が、共に解体しているのである。

すでに経営者団体は、1995年の日経連レポート「新時代の日本的経営」などで、長期的雇用慣行や企業内福利厚生適用対象を縮小していくことを明らかにしていた。日本経団連の「トップ・マネジメントのアンケート調査」によると、「長期雇用者は中核業務のみとする」と回答した経営者は、1996年では10%に満たなかったが、2004年には14.8%に上昇している。

こうした戦略転換を前提に、2001年からは、不良債権処理のための大企業におけるリストラが進行し、非正規労働者の割合が増大し、総務省の労働力統計では、パート・アルバイト、嘱託・契約、派遣社員が2008年末で34.6%に達した。500人以上の民間企業の正規の男性従業員数は、1999年の806万人から2007年には693万人へと減少した(総務省「労働力特別調査」および「労働力調査」)。

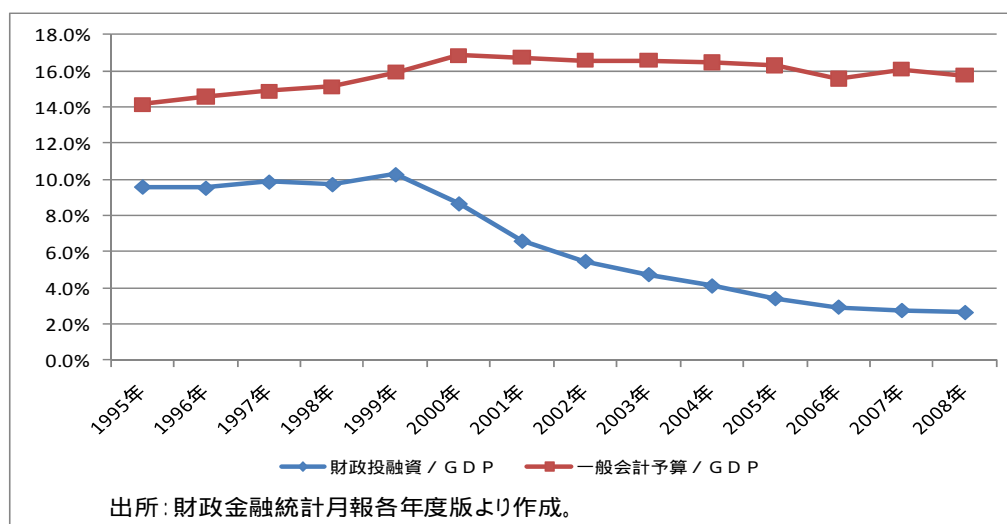
さらに、地方の生活保障を根本から揺るがしたのは、公共事業の削減である。ここではこちらを少し詳しく見たい。背景は、この大きな雇用レジームが要した財政コストであった。1975年ごろから赤字国債の発行が常態化し、70年代後半には早くも財政危機が顕在化する。だが、財政事情の厳しさは主には社会保障費の増大に帰され、公共事業偏重の土建型の生活保障は、地方債による単独事業の形式をとりながら、むしろ定着していくこととなる。

とくに1990年代における経済の長期停滞局面においては、公共投資基本計画を背景に実施された景気対策は9回を数え、減税も6度におよんだ。しかし、その結果、GDP比で160%にも達する政府赤字が累積し、公共事業による雇用保障の代償は、空前の財政赤字となって表れることとなった。

その結果、雇用レジームを支えてきた公共事業の大幅な削減が実施されていく。ここで想起しておきたいのは、わが国の公共投資においては、財政投融資という金融的な手法によって公共事業の充足と雇用確保を実現してきた点にある。この事実はひとつの重要な問題を提示している。それは、本来、増税を通じて一般会計によって担われるべき財政需要、雇用保障機能が、じつは、増税を回避しながら財政投融資によって充足されてきたため、小さな政府が実現可能であったということである。反対に言えば、財政投融資の削減は、本来、少

なくとも財政投融资が担ってきた領域の一部を一般会計がカバーすべきであったのに、現実には、財政投融资の大幅な削減と同時に一般会計の緩やかな削減が進められてきたということでもある。

図表 1 0 改革前後の財政投融资の推移

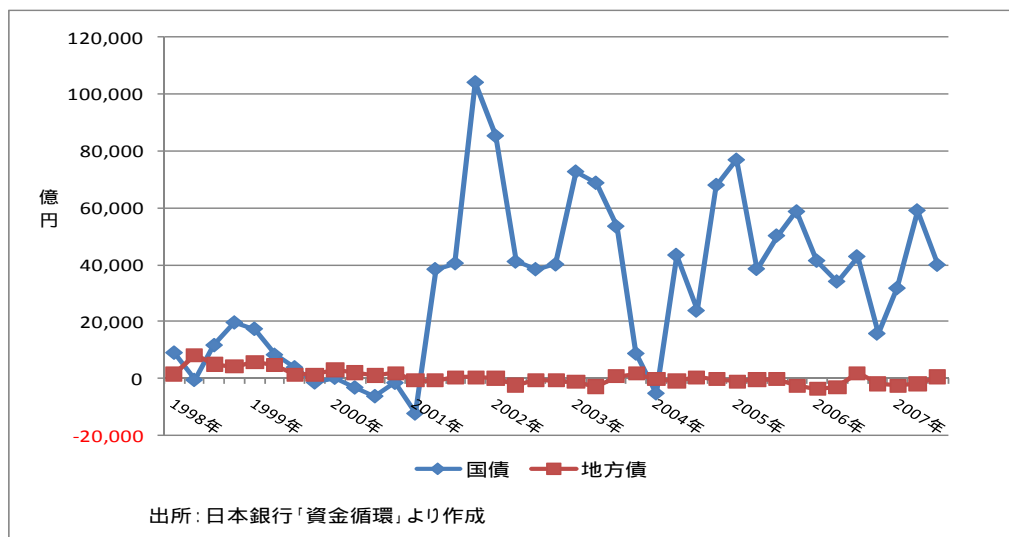


2001年の財政投融资改革の基本方向は、橋本内閣が設置した行政改革会議での議論を経て1998年2月に制定された「中央省庁等改革基本法」に示された。同法には、財政投融资の抜本改革および郵貯資金等の資金運用部への預託義務の廃止が明記されている。これを受けて2001年には財政投融资の改革が実施されることとなる。この改革の影響は絶大であった。図表10は一般会計予算および財政投融资の対GDP比率を見たものであるが、財投改革以後の比率の低下は極めて大きい。ざっと見てGDP比で8%の低下であるから、おおよそ40兆円程度、すなわち一般会計の半分程度の規模の縮小が実現している計算となる。

もちろん、財政投融资資金が全額公共事業に充当されているわけではない。この点を踏まえて、二つの図表をもとに公共事業の実態を確認しておこう。図表11は日本銀行の資金循環統計をもとに作成した郵便貯金によるフローの国債投資と地方債投資の推移である。まず、目を引くのが、2001年以降、資金運用部への預託義務を廃止された郵便貯金の圧倒的部分が国債引き受けに充当されている事実である。とりわけ、改革前後において地方債への資金充当がほとんど横ばいである点は興味深い。その後の地方債計画における政府資金の圧縮を勘案すれば、財投改革を契機として、資金の著しい国債への傾斜配分が実現

されている点を指摘できるであろう¹。

図表 11 郵便貯金の投資対象



一方、財投資金の国債投資の傾斜配分は、一般会計の公共事業関係費の削減、建設国債の発行抑制、赤字国債の増発という状況を合わせて考えると、公共事業への資金配分の低下を予想させる。図表 12²は先進国の一般政府固定資本形成の対 GDP 比を見たものである。これまた一瞥して分かるように、2001 年以降の急激な低下傾向が明らかである。とくに、近年では、他の先進国が固定資本形成を増大させつつある一方で、日本はこれらの国ぐにとほぼ同様の水準にまで数値を低下させていることが分かる。この事実は重要である。「大きな雇用レジーム」によって「小さな福祉レジーム」を支えてきたわが国の福祉国家財政において、公共事業による雇用創出機能を急速に圧縮することはセーフティネットの破壊と直結するからである。さらには、シーリング予算によって 2200 億円の社会保障関係費の削減が実施されたことを勘案すれば³、この破壊はいっそ

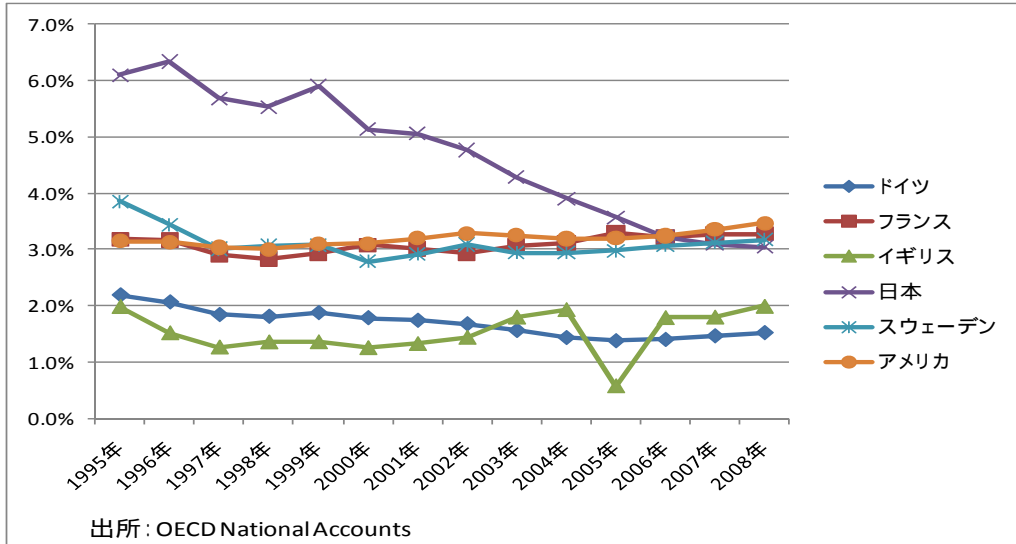
¹ 財投債の引き受けに起因する点が大いものと思われるが、それでもなお、戦前問題とされた「財投資金の地方還元」という論点は完全に置き去りにされている観がある。

² 2005 年度におけるイギリスの急減は、一部資産の移転に基づくものである。

³ 「基本方針 2006」では「今後 5 年間に実施すべき歳出改革の内容は、機械的に 5 年間均等に歳出削減を行うことを想定したものではない。それぞれの分野が抱える特殊事情や既に決まっている制度改革時期とも連動させ、また、歳入改革もにらみながら、5 年間の間に必要な対応を行うという性格のものである」旨、明記されている。この主張を裏付けるように、2002 年度以降の社会保障関係予算の削減額は、3000 億円、2200 億円、1254 億円、601 億円、3490 億円という推移を示していた。ところが、実際には、財務省『一般歳出の概算要求基準の考え方』に示され

う深刻なものであったというべきであろう。

図表 1 2 一般政府固定資本形成の対 GDP 比



第 2 節 福祉レジームの機能不全

大きな雇用レジームが解体されていくことで、小さな福祉レジームもまた機能不全に陥っていく。念のため繰り返すと、これまで小さな福祉レジームは、大きな雇用レジームのなかで男性稼ぎ主が職を確保できることを前提に構成されていた。そこでは職域ごとの社会保険が基軸となり、雇用をとおしての生活保障が弱まる人生後半への支出が中心となっていた。このような福祉レジームは、いったん大きな雇用レジームが揺らぎ始めると、たちまち機能しなくなる。

第一に、所得保障とくに社会保険の空洞化である。たとえば国民健康保険は、加入者が 5000 万人を突破する一方で、その構成が大きく変化している。1965 年の段階では農業と自営業が 67・5%であったのにこれが 2002 年には 22・2%に減少、一方で無職者の割合は、6・6%から 51・0%に増大している。国民健康保険に新たに加わった人々の異動経緯を見ると、企業の組合健保など、被用者保険からの異動が増大していて、2002 年には年間 500 万人の異動があった（国民健康保険中央会『国民健康保険の安定を求めて』）。経済能力ある人々の加入を想定している社会保険は、雇用レジーム解体のあおりを受けて、根本から揺らぎ始める。

るように、2007 年度予算以降、毎年 2200 億円ずつのシーリングが設定され、その金額がキッチリ削減されるようになった。

市町村が保険者となっている国民健康保険の場合、低所得の加入者が多いほど保険料が高くなる傾向がある。たとえば大阪の寝屋川市の場合、国保の加入者の8割以上が年収200万円以下とされるが、世帯所得200万円の4人家族の保険料は、全国トップの50万3900円である（毎日新聞2008年12月18日大阪朝刊）。これは社会保険の制度の問題というよりも、大きな雇用レジームの揺らぎが、福祉レジームを麻痺させている例である。

第二に、公共サービスの機能不全である。日本では大きな雇用レジームの代償として、福祉レジームによる現役世代支援が弱かった。各支出をGDP比で見えていくと、家族政策支出がOECD平均の半分であることは述べたが、積極的労働市場政策への支出も0.3%とOECD平均の半分である。公私の教育支出は4.9%とOECD平均の5.8%を下回り、また、高等教育については私的負担が66%でOECD平均の27%を大きく上回っている。

大きな雇用レジームが機能していた段階ではともかく、今日、雇用レジームのなかで低収入、不安定な立場の非正規労働者が急増しており、しかも正規労働者と同じ時間働いている非正規労働者のうち51%が主に家計を担っている。こうした状況のなかで公共サービスが現役世代を支援する力はあまりに弱い。それどころか、地域によっては保育料など自己負担分が大幅に増大し、サービスを必要とする人々を排除する結果にすらなっている。

政府は、雇用能力開発機構が十分に機能していないとしてその廃止を決めたが、現在機能していないことと必要がないことは全く異なる。また、生活保護を受給する母子世帯の就労率は、一般母子世帯が86%を超えるのに対して4割ほどであるが、一般家庭に比べて実家の支援などが受けにくい場合が多い保護世帯の場合、夜間保育を含めた保育サービスが不可欠である。

第3章 福祉国家の今後の方向性

第1節 福祉国家の新しいビジョン 新・日本モデルの可能性

以上の日本型福祉国家財政の特質、国際比較、公共事業の現状を踏まえて、今後の方向性を検討すれば、大きく3つのビジョンを提示することができる。

第一は、北欧並みの福祉国家を目指す方向である。このためには、高福祉高負担を実現するための大規模な増税が必要となると同時に、所得税を中心とする思い切った税源移譲と福祉・医療・教育サービスの体系のユニバーサリズムへの切り替えが必要となる。さらに、衰退産業の大胆な縮小や、労働力の柔軟な移動を可能にするための積極的労働市場政策の強化なども求められるだろう。こうした北欧型レジームのメリットについては後述する。また、衰退産業か、先端産業か、あるいは積極的労働市場政策による雇用流動化をどの程度整備しているかなど、その相違も大きいものの、雇用保障を通じた社会統合という点わが国と共通している事実はすでに指摘したとおりである。とはいえ、中・短期の政策としては、こうしたレジームへの転換が実現困難な選択肢であることは事実である。

第二は、アングロサクソン型レジームのように小さな政府を模索する方向である。だが、経済危機と格差社会という現実を踏まえるとこれも難しい選択肢である。また、政府規模を小さくしさえすれば、それがアングロサクソン型レジームへの転換を意味するわけでもない。とくに、「小さな政府」を支える仕組みには注意が必要である。

アメリカでは寄付がGDPの2%に達しており、NPOやNGOが積極的に資金調達や社会活動を展開し、小さな政府を支えている。また、企業年金や医療などの「私的な社会支出（private social expenditure）」に対する非課税措置や規制などがあり、「隠れた福祉国家」という側面を指摘する声も少なくない。給付付税額控除についても、実際に給付の額と対象を拡大したイギリスのようではなく、（凍結状態にある）わが国の児童扶養手当改正のように、給付削減そのものを目的とする制度設計となっては意味がない。低所得層を支えるための社会的ネットワークが未成熟ななかでの小さな政府の追求は、ただ単に小さいだけの政府に終わりかねない。

アングロサクソン諸国では、これまで福祉レジームの役割が困窮層向けの公

的扶助に偏っていたために、長期失業層が増大していた。そのため、福祉改革のポイントは、部分的には失業手当の給付停止など強制的な手段も使いながら、失業層を労働市場に動員していくことに置かれた。ところが、日本の場合は、福祉に対して雇用を優先してきたために、母子世帯の就労率が8割以上と高いことに象徴されるように、その条件のある世帯は、すでに就労している。相対的貧困世帯の就労状況を国際比較すると、日本は2人就労してなおかつ所得が十分ではない世帯の比重が最も高い。ここでは、就労に対する見返りを増大させることなく、アングロサクソン諸国に見られる就労働員型アプローチを機械的に導入するわけにはいかないのである。

第三は、北欧などの経験に学びつつも、日本の生活保障の現実から出発するより漸進的な方向である。日本の大きな雇用レジームは、福祉レジームの規模を抑制する結果になった。また、会社や業界が人々を一生涯囲い込む、流動性を欠いた社会につながった。しかしながら、欧米の福祉改革で「福祉から就労へ」というスローガンが掲げられるように、人々が就労を軸に社会参加を果たしていく条件を提供することは、それ自体として決して間違っているわけではない。

長期的には北欧モデルへの接近は重要な選択肢のひとつであるし、中短期的にはいわゆる中福祉中負担が現実的選択肢となることは間違いない。しかし、その具体的な内容を考えるにあたっては、これまでの雇用を軸とした生活保障を基礎に、そこに積極的労働市場政策、保育サービス、生涯教育など現役世代に対する支援を接合しながら、より選択肢の開かれた、オープンなシステムに組み換えていくことが展望されてよい。

民間企業の長期雇用は閉じたミクロ・コスモスとなりがちで、非正規労働者としてキャリアを始めると、もう正規雇用のライフコースは交わらないという現実があった。これに対して、中途採用の拡大、職業教育、高等教育における社会人入学の拡大や学費の自己負担軽減などと長期雇用を組み合わせ、外部との出入りを盛んにしていくことが求められる。

他方で、地方に仕事を創り出していくことの意義も、近年では見直されている。北欧の積極的労働市場政策は、地方への公共投資などは極力抑制し、資本集約産業への労働力移動をすすめてきたが、地方での失業の増大に直面している。既存の雇用レジームと地方自治体が果たしてきた役割を見直しつつ、より洗練された、持続可能な仕組みに組み換えていくことも構想されてよい。

第2節 行政の効率性と分権化

「効率性」という基準

さて、もう一步具体的にビジョンを語る前に、行財政改革の指針となる「効率性」という基準について触れておきたい。今日の行財政の究極の課題は、貨幣の出し入れを通じて社会を安定させ、社会統合を実現することにある。社会や経済が危機的な状況に陥れば、社会統合を使命とする行財政は、たとえ大きな赤字に陥ったとしても、社会秩序を維持するためにその役割を果たさなくてはならない。

だが、際限なく赤字を増やしていくことは、当面の危機を乗り切ることには貢献しても、将来の増税を通じて人びとにより大きな負担を強いることになりかねない。それゆえ、何らかの効率性基準が求められることとなる。

空前の財政赤字に苦しむ日本財政に関して、たびたび指摘されるのが公共部門の「非効率性」である。小泉政権期には、民間経済と比べ競争力に乏しく、コスト意識に欠けていることが公共部門の問題として批判され、政府部門の縮小こそが経済成長と財政赤字解消のカギであると強調された。「官から民へ」というスローガンはこうした考え方を端的に表している。だが、こうした見方は二つの問題を孕んでいた。

第一に、公共部門の供給する財・サービスは、図書館や公園のように、利潤をあげることができず、市場で取引されないものが多い。あるいは、取引可能であっても、初等教育のように、低所得者が財・サービスの取得から排除されてはならない性格のものがほとんどである。市場で供給できない、あるいは市場で供給すると一部の人びとが社会から阻害される、このような財・サービスに関して、市場基準の効率性を適用することはほとんど語義矛盾に等しい。

第二に、ロバート・パットナムが問題とした様に、経済や民主主義、教育、福祉、地域などを活発に機能させるためには、信頼、規範、ネットワークといった「社会関係資本 (Social Capital)」が不可欠である。じつは、こうした指摘は、「神の見えざる手」が機能するためには、人びとの共感や道徳心が必要だと説いたアダム・スミス以来、古典派経済学でさえ当然の前提とした論点である。公共部門は、市場での取引に委ねると一部の人びとが社会から疎外される、そのような財・サービスを供給することで、人びとの社会に対する信頼や道徳心を支えている。この部分を必要以上に切り捨てて、人びとを競争にさらしてしまえば、市場が機能するそもそもの前提が揺らいでしまうこととなる。

効率性と機能性のための分権化

このように、政府の究極的な目的が「統治」であることを考えれば、政府の効率性基準は「人びとのニーズをいかに的確に充足し、いかに社会を安定させられるか」という点に求められねばならない。人びとのニーズを「効率的」に把握できる政府は、少ないコストでサービスを提供する。同時に人びとのニーズを的確に充足できれば、社会的な信頼を強化することを通じて、経済政策の「効率的」な実施を可能にする。

このように考えれば、大きな政府の限界が問題となった90年代以降、先進各国で地方分権が進められた事実も理解しやすい。厳しい予算制約のもとで、人びとのニーズを的確に把握し、社会の合意を巧みに取りつける政府の能力を高める必要、つまり、効率的に統治をおこなう必要があったからである。地方分権は「政府の効率性」を高めるための切り札なのである。

これまでの福祉国家は、ケインズ・ベヴァリッジ型福祉国家とも呼ばれたことから窺えるように、中央政府が、雇用政策・経済政策によって人々の職業生活を安定させ、そこに生じるリスクに対しても、中央政府のイニシアティブで対処しようとするものであった。しかし、もはやこのようなかたちは効率的ではない。

社会にとってももっとも「非効率」な事態は、人々が就労などのかたちで社会に参加して力を発揮することが妨げられることである。そして、人々の社会参加を実現するために、もっとも効率的な活動が期待されるのは、人々に身近な基礎自治体の政府である。生涯教育、職業訓練、次世代育成支援などの公共サービスは、したがって基礎自治体が大きな役割を担うことが期待される。

地域の特性にあった経済政策で地域振興を図る役割もまた中央政府には向かない。この点では、都道府県あるいはその連合体が、これまで以上に大きな役割を発揮することが期待されよう。中央政府は、主に基礎的な所得保障の分野において基礎自治体や都道府県を支えるべきである。このような垂直的な役割分担は、短期的な費用削減のために行われるのではなく、各レベルの政府が最適な役割分担でもっとも効率的な行財政を展開するために追求されるものである。

第3節 福祉・雇用レジームをめぐる中短期的な制度改革ビジョン

では、「政府の効率性」を回復しつつ、安心で活力ある地域社会を構築していくためにはどのような改革が求められるのであろうか。まずは、中短期において実行可能な政策について考えてみよう。

地方産業政策の転換 雇用レジームの刷新

社会統合を重視する「政府の効率性」論からは、都市と地方の新しい同盟関係を構築する必要がある。そのためには、公共事業の改革と雇用創出能力の強化が不可欠である。

繰り返し述べてきたように、公共事業は、企業のインフラを整備しつつ労働者の生活を保障する上で大きな役割を果たしてきた。ところが、70年代以降、生産基盤型から生活基盤型へと公共事業の対象がシフトすることによって、ひとつには公共事業の収益率、生産性が低下し、ひとつには企業インフラとしての性格を弱め、雇用政策としての側面が強くなってきた。

こうした変化は、乗数効果を弱め、財政赤字を生み出しやすくする。また、建設会社以外の企業の公共事業に対する合意形成を難しくする。さらには、政治的多数が都市の無党派層に移った90年代以降の状況の下では、地方や農村向けの過大な支出は正当化が難しい。

本来、公共事業に効率性のみを求めるのは、的を射ていない。かりに非効率的であろうとも、小さな福祉レジームのもとでは、雇用レジームを維持しなければそれは社会的な危機に結びつくからである。しかし、バラマキ型の公共事業では国民の合意形成が難しいことも事実である。そこで提案したいのが、都市圏と地方圏の双方に必要な「ストック管理のための公共事業」、長寿命化政策にもとづく「未来の赤字を削減するための公共事業」であり、双方による新たな産業政策の推進である。

一言で産業政策と言っても、そもそも国際競争力を高めるとい議論と、人びとの雇用を保障するという議論の間には埋めがたい溝がある。というのも、スウェーデンの事例に示されるように、先端産業に特化すれば特化するほど雇用吸収力が弱まり、失業者の増大圧力が潜在的に強まるからである。そこで、産業政策は、先端技術の開発とその民間への移転を目的とする「競争的産業政策」と、地域への定住と定職の確保を促す「セーフティネット的産業政策」に分けるべきである。

競争的産業政策では、携帯市場やカーナビ市場を生み出したアメリカの衛星技術のように、巨大な成長産業を創出できるような先端技術に力点を置いた大規模投資を行う。また、こうした技術開発に必要な人材育成のための教育投資、労働者への投資も不可欠である。一方、セーフティネット的産業政策は、公共事業の担い手であった地方政府、特に都道府県が引き続きその責務を負い、地域内の住民に安定した雇用を保障することにねらいを定める。

その際、重要な点は、新規建設の中身を吟味しつつ、同時に維持補修投資へと公共事業の全体をシフトさせることである。新規建設に関しては、近年の派遣切りが引き起こした住居問題が社会問題となりつつある。新規投資の内容を生活のインフラ整備という観点から住宅投資に向けることは一つの有効な考え方である。また、木質バイオマスや風力発電などの再生可能エネルギーを活用する事業、自然再生事業などいわゆるグリーン・ニューディール的な観点も企業からの幅広い支持を得るうえでは有用である。

一方、維持補修についてであるが、道路や橋梁、水道、建物などは放置されると寿命が縮み、破損後に新設を行うと莫大な費用がかかる。巨額の建設投資のかわりに、これを毎年平準化した維持補修予算に組み替えて施設を長寿命化すれば、「将来の赤字を減らすための公共事業」となる。

実際、橋梁補修を対処療法型から予防保全型へと切り替えた北九州市の試算によれば、これらいわゆるアセット・マネジメントの実施によって、60年間で1123億円のコスト削減が可能となることが指摘されている。これらは、橋梁の、しかも管理コストだけの節約額であり、他の事業も含めて長寿命化によって新規建設コストを節約できるとすればその効果はいっそう大きなものとなる（2006年7月3日記者発表資料「橋梁の新たな維持補修計画でコストを大幅削減」）。スウェーデンでは2008年12月に発表された緊急経済対策89億クローナのうち、36億クローナが住宅の修繕、改築への補助金であり、住宅の暖房効率をあげることを兼ねた修繕、改築型の公共事業が定着している。

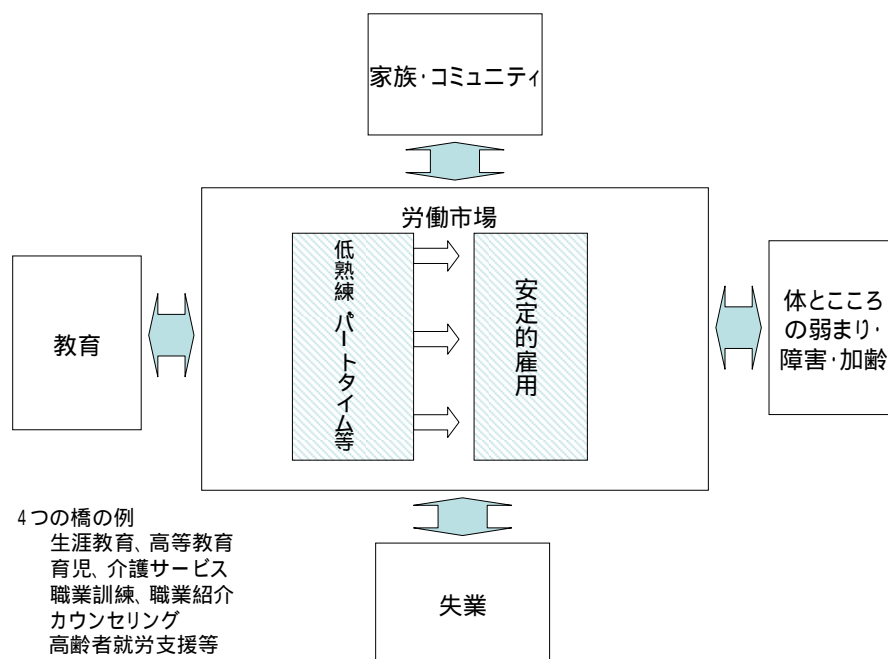
ただ、維持補修と新規建設とでは、求められる技術が根本的に異なる。ゆえに、都道府県がコーディネーターとなりながら、大学や研究機関、そして地元の中企業が連携して必要な技術開発に取り組む必要がある。この観点からは、補助金もR&D重視型に転換していく必要がある。また、現状では、予算の積算単価が低く見積もられていることもあって、維持補修事業への企業の入札が難しい状況にある。将来の赤字を減らすための公共事業という側面と、地元の企業が収益を確保できるための予算の確保という要請とを慎重に比較・検討しながら、奨励的な補助金を用いることが求められる。

参加保障の拡大 福祉レジームの刷新

以上の公共投資の見直しによって予算が節約可能となれば、あるいは後述のようによりいっそうの税源移譲を進めれば、地域の福祉予算および福祉産業の育成に資金をより多く振り向けることができるようになる。公共事業改革など新しい産業政策によって地域に就労の機会が広がることと平行して、地域の

人々にその機会を活用し、労働市場およびさまざまな社会活動に参加する条件を提供することが、地域の福祉政策の新しい課題となってくる。つまり、所得保障そのものよりも、参加保障の拡大である。

図表 1 3 地域社会における参加保障の拡大



(G・シュミットのモデルを大幅に修正)

地域の参加保障は、いくつかの主要なポイントが想定できる。そのポイントは、地域産業政策が支える労働市場と、その外部を繋ぐいくつかの橋としてイメージすることができよう(図表13)。

の橋は、教育の橋であり、知識や能力が不十分で参加の機会がない人々に対する支援である。労働市場の流動性が増すにしたがって、地方政府は生涯教育などで人々を労働市場につないでいく役割を期待されよう。の橋は、社会全体での次世代育成などに相当する橋で、子育てや家事と就労の両立を可能にする橋である。の橋は、職業訓練や職業紹介、職業カウンセリングなどが構成する橋であり、これからの地域では福祉事務所などとも連携しながら、良質なワンストップサービスを提供していくことが求められる。の橋は、体とこころの弱まり、加齢に対する支援の橋であり、高齢者自立、就労支援、自助グループの支援、地域医療・介護サービスなどによって構成される。

この橋を架けるのは、必ずしも地方政府だけではなく、NPOや福祉産業な

ど、民間の多様な主体が関わることになる。その場合、まず十分なサービス供給を確保するためには、価格の問題をクリアする必要がある。ひとつは、介護報酬や診療報酬の決定権を地方に移譲することによって、適切な賃金体系を構築し、十分な雇用の確保を行えるようにすべきである。一次応急の策ではなく、住民が地域で雇用される公共事業以外の基盤を拡げ、循環可能な地域経済、地域コミュニティを構築することが大切である。

また、サービス価格の決定権を議会にゆだね、公民同一価格によるサービス供給を実施することも検討すべきである。コムスン問題のような価格切り下げ競争を回避するためにも、価格を同一にし、公民の多様な供給主体が質の面で競い合うことで、質の高いサービスの供給を促すべきである（実際、ヨーロッパでは、上下水道などのサービス価格を、民間企業と公営企業の双方に関して、議会が決定しているところが多い）。さらには、人びとの善意に行政が依存するのではなく、NPO や NGO に対する補助金支出を行うことで、より積極的な協働関係を構築することもひとつであろう。

財源の確保

むろん、これらの改革案を実施するにあたり、財源問題を回避することはできない。この点からは、セーフティネット型産業政策を地方が担当する以上、いっそうの税源移譲が求められることは言うまでもない。その際、中福祉中負担の大陸ヨーロッパ型レジームに学べば、混合型の地方税構造をよりバランスのとれたものにしていくことが望ましい。こうした観点から浮かび上がってくるのは、地方消費税および道府県民税の個人部分のウェイトの引き上げである。

そのためのオプションとしては、1) 消費税の増税 or 地方消費税への配分比率の上昇、2) 既存の税目の増税、3) 法定外普通税の活用などが考えられる。現在の経済状況のもとでオプション 2 が困難であり、オプション 3 が多くの税収を望むことが難しいことを考えれば、選択肢はオプション 1 に限定される。

オプション 1 に関しては、地方消費税の配分比率の増大で対処すべきであろう。それは、経済状況が第一の理由だが、消費税増税の歴史に学べばすぐにわかるように、商品への価格転嫁が困難な中小企業への対策こそが制度改革の力ギであり、こうした観点から、現状の消費税率を変更しないことがまずは重要だからである。また、中福祉中負担への道を前提とすれば、将来の消費税の増税が不可避であり、地方消費税への配分比率を高めておくことは戦略的にも有効である。

地方消費税に関しては逆進性の問題が取り上げられるが、地方税に関しては

この議論はあまり問題とならない。というのも、住民税の課税最低限が高いため非課税の住民が多い現状を考えれば、むしろ地方消費税を適切に位置づけることで、負担分任原則（公共サービスの受益に対してメンバーシップの観点から応分の負担をする）を満たすことができるからである。将来的には所得比例税を強化していくことが求められるが、北欧の税制改革の過程からもわかるように、中福祉中負担を目指す過程では、この地方消費税の配分比率の引き上げがもっとも有効である。

一方、いくつかの問題がある。その最大のものは、言うまでもなく、中央政府との財源バランスの問題である。こうした視点から必ず出てくるのが税源交換論である。道府県民税の法人割や付加価値割を除く法人事業税などとの税源交換は当然議論すべきである。しかし、交付税原資のなかで法人課税を増やしていけば原資の不安定性は増さざるを得ない。また、自治体によっては、法人課税へのウェイトが高いところとそうでないところとで対立も生じかねない。そこで、国からの公共事業関係の補助負担金を削減する代わりに地方消費税のウェイトを高めるという方法もセットで考える必要がある。

民主主義の課題

次に、より「政府の効率性」を高めるための方法として民主主義の改革を行わねばならない。

わが国では、予算編成の出発点として予算要求の上限を意味するシーリングが設けられている。しかしこのような仕組みは他の先進国にあまり例を見ないものである。

例えば、アメリカでは、義務的経費には Pay-as-you-go 原則を適用したが、この原則の本質は、歳出増大を認めたくらんで、必要財源として、増税ないし他の経費の削減を要求する点にある。スウェーデンでも 1997 年に三カ年の歳出総額（フレーム予算）が設けられたが、27 の主要歳出分野については、議会の議決を条件に分野間の費目の増減が可能である。財政再建のための手法には各国でさまざまな種類が存在するが、基本的には総額を抑制する一方で、年度間ないし事業間の予算再配分を認めている。個別の費目に画一的な上限を設ける日本のシーリング予算はきわめて特異な仕組みなのである。

また、財政再建への取り組みと同時に、先進各国では予算制度改革を実施している。アメリカでは 1974 年予算法の設置にともない予算委員会を設置し、議会予算局を設け、官僚に頼ることなく政治家が自身を理論武装する仕組みを整えた。スウェーデンでも 1993 年以降、発生主義会計の導入、会計検査院の監督

強化、経済予測や決算値が当初予測と異なった場合の報告義務の強化などを行っている。わが国もより民意を的確に反映できる予算制度改革に取り組む必要がある。

このように、官僚統制に対する議会統制の強化は「政府の効率性」という観点からは重要な課題である。こうしたシーリングそのものは国の予算の仕組みであるが、地方財政計画と連動しながら生じる中央からの予算統制に対して、自治体財政は一定程度の自立性を持つことが求められる。以上の観点からは、現在の地方分権改革推進本部をより発展させ、占領期の地方財政委員会のように、国と地方の交渉の場を常設し、交付税の算定過程に地方が参画することが求められる⁴。これに対し、しばしば地方財政平衡交付金の時代において、国と地方の対立が深刻化した事実が指摘される。しかしながら、交付税の最大のポイントは国税の一定割合と交付税原資をリンクさせた点にある。総額確保が前提となっている点は、平衡交付金時代ともっとも異なる点であり、占領期の経験をそのまま適用することはできない。

⁴ なお、先進各国の国と地方の協議の場に関しては、新地方分権構想検討委員会において、井手英策が専門調査員として提出した詳細なレポートがあるのでそちらを参看されたい。

第4章 むすびにかえて 長期的な改革の展望

最後に、北欧型レジームの経験をも念頭において、福祉国家の制度のより抜本的改革につながるいくつかの課題を示しておきたい。

年金と所得保障

現在、日本が採用しているのは強制加入の社会保険方式の社会保障システムである。社会保険方式の欠点は、保険料を負担できるものは受益者となるが、そうでないものは公的扶助によって「救済される」存在となる点にある。このような格差は理不尽なものである。なぜなら、「生命や生活に関する格差」が「人生における選択の格差」に結びつかない状況が想定されて初めて、結果の差異は正当化されるからである。スタート地点の違う競争を公平な競争と呼ぶものは誰もいない。

こうした限界を是正するためにも、医療、介護、年金、雇用などについて、「最低保障に必要な部分」を、可能な限り税で賄う方向へと転換していくことが求められる。たとえば、年金であれば、生活保護を最低保障年金に置き換えることによって、あらゆる人びとを年金の受給者とする。基礎的なニーズ保障としてのベーシックインカムも同様の発想に基づいている。後期高齢者医療や介護保険なども、一元化のうえ、税の投入領域を明確にすべきである（神野直彦・井手英策編『希望の構想』岩波書店、二〇〇六年）。

こうした観点からは、近年、ビスマルク方式の社会保険を採用するドイツやフランスにおいても、財源面での税へのウェイトを高めつつある点は強調されてよい。双方とも、企業の社会保険負担を軽減することにひとつの課題があったが、その際、ドイツであれば、所得税の最高税率の引き上げがあわせて実施され、フランスにおいても資産所得などを適正に課税ベースに盛り込むことで、課税の公正さを高めつつ、低所得層への配慮がなされていることに注意する必要がある。各国では、社会保険のような、所得代替型の保障に代わって、勤労所得に対する給付付きの税額控除や各種の社会手当のような、所得補完型の給付も増大していることに留意してよい。

このように、人びとが収入の多寡にかかわらず、等しく扱われることを社会の原理として位置づけ直すこと、つまり「普遍主義 (universalism)」への転換こそが長期的には望ましい。むろん、競争と公平、活力と安心のどちらか一方

でも欠けてしまうと市場も社会も機能不全となる。ゆえに、ヨーロッパでは、国際競争を勝ち抜く原理として、経済的平等を重視するようになっていく（大沢真理『現代日本の生活保障システム』岩波書店、二〇〇七年）。

対人社会サービス

次に、選別主義から普遍主義への転換を進め、地方分権を強化していく過程では、社会保障制度をより現物給付中心に組み替える必要がある。このことは4つの大きな効果を発揮する。

第一は、税収の増大である。現物給付は育児、保育、養老、介護、障害者支援、教育などの対人社会サービスからなる。これらのサービスへのニーズは低所得層ばかりではなく、中間層にも大きい。増税への合意形成が容易になる。普遍主義的に現物給付を供給している北欧諸国において、税収の対GDP比が高いことはこれを明確に裏づけている。この点は重要な点であるため再述する。

第二に、社会的連帯の強化である。人生後半期の保障に特化したわが国とは異なり、普遍主義にもとづく現物給付を重視する国々では、障害や家族向け給付、教育投資が充実している。これらの支出は、障害者や女性、低所得者などの労働参加、社会参加を促し、人びとの連帯を強化することにつながる。

第三は、経済的メリットである。対人社会サービスの大幅な増大は福祉産業を発展させるため、この領域での正規雇用の拡大を図ることができる。その担い手としては、NPOやNGO、企業、地域コミュニティを活用することも可能だが、公共部門の責任として地方政府が雇用保障する領域についてもより活発に議論すべきである⁵。また、教育投資や職業訓練の強化等によって、労働者の質を向上させることができれば、海外から投資を呼び込むことが可能となる。このことは、国内の企業誘致合戦を繰り広げ、都市部と地方部の格差を広げている現状を打破することにも貢献する。こうした視点は地域間の連帯という視点からも欠かせないものである。

⁵ このような福祉産業の育成という課題は、女性の社会進出や子どもの教育と密接なつながりを持っている。三世代同居率が高く、女性の社会進出が進んでいる北陸地域では、生活保護の保護率が低く、子どもの学力が際立って高い。これは、女性の就労を支えるため、おじいちゃん、おばあちゃん世代が子育てを担当していることと関係している。女性の就労によって、北陸では、一人当たり賃金は低いものの、世帯当たり賃金が高く、いわゆるワークシェアリングが実践されている。また、女性の収入が高くなり、三世代同居が進めば、生活保護の保護率も当然下がる。こうしたよい経済的な循環を普及させるためにも、女性の就労を支える福祉サービスの拡充と福祉産業の発展は不可欠な施策であるといえる。

第四に、公共サービスを活用した複線型・交差点型ライフコースの実現と、地域社会の活性化である。職業訓練、生涯教育、保育サービス、高齢者就労支援などによって、地域社会に図表13に示されたような「橋」が架かれれば、人々はこの橋を利用して地域社会のなかで様々なチャレンジをして、複線型・交差点型のライフコースを生きることが可能になる。地域社会は、会社や業界などの、たくさんのミクロコスモスが並んだ空間から、人々がそのような境界を超えて行き交い、出会う場として活性化し、また人々の能力開発のチャンスも格段に広がるであろう。

財源問題

一方、普遍主義への移行はより多くの財源を必要とする。そこで、最後に財源問題について触れておきたい。

戦後最長の好景気を享受しても、いまだにわが国が財政赤字に苦しんでいる理由は単純である。それは、増税ができなかったからである。反対に言えば、いくら政府が大きくても税収が増えれば赤字は減る。歳出と歳入のバランス、この単純な事実がこれまであまりにも見過ごされてきた。

公的扶助や雇用保険等の受益者は無年金者や低所得者である。一方、中高所得者は負担者かつ政治的多数者である。ゆえに、多くの人々が「政府は無駄遣いをする、低所得者は福祉を過剰に受け取っている」と考える分断社会では、年金ばかりに注目が行き、増税の前にムダを減らせという主張がなされるのも当然である。

だが、歳出を削り、日本型福祉国家の形骸化を放置しても、財政状況はますます悪化する。今後、非正規労働の解雇者は15万人を超えと言われている。生活保護や雇用保険の受給者は間違いなく増大するし、そのための経費もかさむ。所得水準の低下は、税収の低下と年金や医療制度の不安定化をもたらす。一方、現在の仕組みのまま社会保障を拡充しても、社会の分断は解消されない。負担のみを強いられる中間層は引き続き増税に反対するだろう。現状がもたらすのは「不幸の連鎖」である。

この「不幸の連鎖」をもたらしているのは、「不信の連鎖」である。世論調査などに従うかぎり、人々は社会保障の手厚い社会を望み、そのためであるならば負担を厭わないと回答している。ところが、現実に政府に対する不信が強く、負担が見返りをもたらすことがにわかには信じられないために、現実の負担増に対しては強い抵抗を示す。見返りのある負担を人々が実感することで、この

不信の連鎖を打ち破る必要がある。そのためには、所得保障やサービスが確実に人々のニーズに応える必要がある。つまり本報告書の言う意味で「効率的」である必要がある。そのために、地方政府が果たす役割は大きい。

ユニバーサルサービスと雇用保障に支えられた社会は、歳出と歳入両方の増大を目指すことができる。新たな雇用保障政策によって正規労働者を増やしていけば、中間層は分厚くなり、税収の増大と結びつく。所得税に適度な累進性を持たせれば飛躍的に税収は伸びるだろう。また、失業保険や生活保護の受給者は減少し、医療、年金、雇用対策の財源も安定化できる。さらには所得の増大は消費を刺激し、企業収益の改善、法人税収の増大にも結びつく。そして何より、政府や社会全体への信頼が強まり、中間層も受益者となれば、本格的な増税を行う環境が整う。

いざなぎ景気の終焉とともに、日本は公共事業と財政赤字への道をまい進した。いざなぎ越えの果てに、私たちはどこに向かうのか。今こそ、政府の大小をめぐる不毛な論争を超えて、新たなビジョンをぶつけ合う時である。安心と活力の地域社会創造への道筋は、そこからしか展望できない。