

## 論文

## 人間福祉への財政学的アプローチ

神野直彦

東京大学大学院経済学研究科・経済学部教授

## ● 要約 ●

第二次大戦後に先進諸国で形成された福祉国家とは、市場の外側で現金を給付して国民の生活を保障する、所得再分配国家だったとすることができる。もちろん、貧しい者に現金を給付するためには、豊かな者の所得に課税する必要がある。

しかし、高額所得に課税するためには、資本統制をする権限が、国民国家に与えられていなければならない。そのために第二次大戦後には自由な貿易と、国内での所得再分配を両立するためにブレトン・ウッズ体制が形成され、租税負担や政治的要因で、資本所得がフライトしないように、資本統制をする権限が国民国家に与えられていたのである。

ところが、重化学工業を基軸にした工業社会から、情報産業を基軸にした知識社会に転換すると、経済のグローバリゼーションが始まる。ブレトン・ウッズ体制は崩れ、資本は国境を越えて自由に動き回るようになる。そうすると、政府による所得再分配が不可能となり、福祉国家が行き詰ることになる。

そこで、現金給付による福祉から、現物給付による福祉へとシフトさせる必要が生じる。現物給付による生活保障は、現金給付による生活保障と相違した所得再分配である必要がないからである。というよりも、現物給付は地域社会で営まれている生活に合わせて給付する必要があるため、地方政府が相互扶助のように提供する必要がある。

逆に現物給付が提供されていないと、格差が拡大し、社会秩序が乱れて経済発展も行き詰まる。なぜならば、重化学工業では女性は労働市場に進出せずに、家庭内でアン・ペイドワークに従事していたのに、知識社会では労働市場に参加するようになるからである。したがって、女性がになってきたような相互扶助的サービスが社会サービスとして提供されないと、労働市場が二極化して社会が砂時計型になってしまうからである。

● Key words : 人間福祉, 財政学, 福祉国家

人間福祉学研究, 1 (1) : 5-16, 2008

## 1. 「悲しみの分かち合い」としての福祉

福祉の「福」は「神から恵まれた豊かさ」つまり「さいわい」や「しあわせ」を意味する。福祉の「祉」は「神の授ける福」、つまり「さいわい」や「しあわせ」を意味する。つまり、福祉とは「さいわい」や「しあわせ」という意味となる<sup>1)</sup>。

もっとも、福祉がウェルフェア (welfare) の翻訳語として用いられることもある。ところが、フェア (fare) とは暮らしを意味し、ウェルフェアも幸福を意味する。したがって、福祉とは「さいわい」や「しあわせ」を意味することには間違いない。

しかし、辞書でひもとくと、福祉という意味は

「公的配慮によって社会の成員が等しく受けることのできる安定した生活環境」となっている。そうだとすると、福祉とは人間の幸福と結びついているとはいえ、常識的には公共部門が提供する広い意味での公共サービスと理解されているといてよい。もっとも、公共サービスといっても、人間の「生活環境」にかかわる公共サービスであり、社会の構成員に等しく保障される公共サービスを意味していると考えられる。

このように福祉が人間の幸福を意味するとともに、社会の構成員の生活を保障する公共サービスをも意味するとすると、財政と結びついてくる。つまり、福祉とは財政そのものだといい、財政は公共サービスを提供して、社会の構成員の幸福を保障することによって社会を統合していることだといってもよいからである。

福祉とは社会の構成員に生活を保障する公共サービスだという理解に立つと、スウェーデン語で社会サービスをオムソーリ (omsorg) と表現することに想いがいく<sup>2)</sup>。オムソーリとは日本でいう常識的に考えられる福祉よりも広く、教育と医療なども含んでいる。このオムソーリの本来の意味は「悲しみを分かち合うこと」という意味である。

この社会サービスを意味するオムソーリというスウェーデン語は、福祉の意味の原点を語っている。福祉とは社会の構成員が「悲しみを分かち合うことだ」といいよいからである。

「悲しみを分かち合うこと」は悲しみを受けている人々へのみ、幸福をもたらすのではない。「悲しみを分かち合う」ことは、「悲しみを分かち合う」ことによって、悲しみを受けていない人々も幸福を実感する。というのも、人間にとっての生きがいは、他者にとって自己の存在が必要だと実感できるときだからである。

「悲しみを分かち合うこと」によって、他者にとって自己の存在が必要だと実感できる。それだからこそ福祉のために負担し合うことになる。

福祉はこのように「悲しみの分かち合い」によ

って、人間の生活条件をより発展させていくことだと理解すると、それは大きく社会の構成員の個人に割り当てられるものと、社会の構成員の一般的生活条件を向上させるものがある。もっとも、この2つは分かち合いに結びついている。

こうした「悲しみの分かち合い」は、そもそも家族やコミュニティという共同体の人間関係のもとの「分かち合い」としてになわれてきた。そうした福祉が公共サービスとして提供され、生活保障のための公共サービスが「福祉」だと理解されるようになってきたといてよい。

アダム・スミス (Adam Smith) は財政の使命を3つ指摘している。1つは国防であり、もう1つは、社会の構成員を不正と圧迫から保護する治安維持である。この2つは強制力という政府そのものを維持する公共サービスといてよい。

最後の1つは「公共事業と公共施設」である。これは生産活動の前提条件を整備する公共サービスと、生活条件を保障する公共サービスといてよい。

つまり、「公共事業」も「公共施設」も、共同体のようになっていた機能が「変形 (transforming)」した公共サービスである。生産条件は農道や水利にしても、共同体の共同作業によって形成されていた。生活条件も育児や養老にしる、医療にしる、教育にしる共同体の相互扶助によってになわれていたのである。

オムソーリとは、相互扶助に代替して生活条件を保障する公共サービスということができる。もっとも、常識的に福祉といえば、オムソーリに含まれている医療と教育が抜け落ちるといえる。対人社会サービスといえば、医療と教育と福祉から成り立つと理解され、福祉は医療や教育という専門技術を要する対人社会サービスは除外されることになる。

しかし、公共サービスとしていえば、専門技術の要求される教育や医療が、むしろ狭義の福祉に先行していく。そのため福祉を広く考えると、教育や医療を含むオムソーリという「悲しみの分か

ち合い」となる。

そうだとすれば、福祉とは財政を通じる社会の構成員による「悲しみの分かち合い」だということができる。このように福祉を位置づけ、財政学的視点から福祉を体系的かつ立体的に分析していくことにしたい。

## 2. 福祉という財政使命と社会保険の誕生

アダム・スミスは生活条件の整備や生活条件の保障という財政の使命を重視していなかったといえる。なぜならば、生活条件の整備や生活条件の保障については、財政本来の収入である租税ではなく、料金収入によることを考えていたからである。つまり、料金収入という市場の価格に類似した負担を規定していたからである。

それはアダム・スミスの時代には産業革命を経験して生活活動の基盤が農業から工業へと転換し、市場社会が成立したといっても、軽工業の時代であり、共同体の人間関係が広汎に存在していたからである。そのためアダム・スミスは生活条件の整備や生活条件の保障という財政機能を重視せず防衛や治安維持という強制力に基づく公共サービスの提供に財政の使命を収束させていたのである。

ところが、軽工業から重化学工業へと産業構造の基軸が転換していく19世紀後半になると、財政の使命も大きく変化する。同質な筋肉労働を大量に必要とするため、労働市場も男性労働中心として、大規模に拡張していく。労働市場の拡大は、家庭内で生産あるいは加工されていた食料や衣料などを、生産物市場から完成品として購入しなければならなくなったことを意味している。つまり、市場の拡大と共同体機能の縮小が、絡み合いながら展開していくことになる。

このような現実を眼前にして、財政学を大成したワグナー（Adolf Wagner）は、「鎮圧主義」から「予防主義」への転換を唱える。つまり、市場経済が拡大することから社会的亀裂が生じ、それによる社会的秩序の乱れを、強制力で鎮圧するよ

りも、未然に秩序の混乱を防ぐ「予防主義」を重視すべきだと主張する。

こうした「予防主義」という観点からワグナーは、「文化または福祉目的」の財政機能を拡大していくことを提唱する。つまり、財政による社会の構成員の生活条件を保障するという福祉を、財政の使命として掲げたのである。

このように福祉を財政の使命とするようになると、ワグナーは財政主体に変化が生じると考えた。それは次のような2つの変化である<sup>3)</sup>。

第1に、中央政府と地方政府という2つの財政主体の政府間関係で、地方分権が進むという変化である。ワグナーの提唱する教育・衛生・福祉などの狭い意味での福祉という公共サービスは、家族やコミュニティという共同体の協力関係に基づいて提供されていたものであり、より小規模な政府によってになわれているべきだと考えられていたからである。

第2に、新しい財政主体として準国庫組織（Parafisken）が形成されるという変化である。準国庫組織とは民間部門と公共部門との中間領域の総称と位置づけられていた。社会保険の担当機関である社会保険金庫・農業金庫・商業金庫・工業金庫などの職業団体金庫などを具体的には意味している。それは慈善団体や自助団体が政府に吸収されていく現象だとワグナーは考えていたのである。

こうしたワグナーの準国庫組織の形成という政策主張を受けて1893年に、ビスマルクが健康保険という社会保険を世界で初めて導入する。これは「坑夫共済金庫（Knappschaftskasse）」をモデルとした共済活動を母胎とした準国庫組織といえることができる。

準国庫組織である社会保険の導入は、財政に租税を加えて、社会保険料という新しい貨幣の調達方法を生じさせることになる。租税は強制的に、無償で調達されるものである。社会保険料は強制的だけれども、無償つまり何の対価もないとはいえない。加入が強制的だけれども、負担してい

なければ社会保険給付は受けられない。しかし、社会保険は保険といっても、保険ではない。保険料と表現すると、民間の保険と混同するため、拠出金と表現したほうがよいかもしれない。

市場における貨幣の流れは、1対1の対価原則に基づいている。前述のように租税にはこうした対価関係はない。租税を公共サービスの対価だと考えても、租税負担全体と公共サービスの利益全体が対応する等価原則が成立するだけである。

民間保険も1対1の対価原則が成立しているとはいえないかもしれない。等価原則が成り立っているにすぎないとも考えられる。しかし、民間保険は市場での取り引きに乗せるために、リスクに応じて負担することにしている。

社会保険料あるいは社会保障の拠出金は、市場での取引ではないので、リスクに応じて負担するわけではない。もちろん、民間保険のように任意ではなく、強制的である。

しかし、社会保険料あるいは拠出金は、強制されるから租税かといえば、租税ではない。租税で賄われる公共サービスはすべての社会の構成員を、その受益から排除してはならない。

社会保険料あるいは拠出金を、目的税にという主張がないわけではない。しかし、目的税は用途が限定されるとはいえ、使われた公共サービスから社会の構成員が排除されるということはない。たとえば、道路目的税であるガソリン税を納税していないからといって、道路を使用できないということはない。

このように目的税であっても、租税である限り、公共サービスの受益から排除されるということはない。ところが、社会保険料は負担していないと、給付は受けられない。租税は強制性と、無償性を条件としているけれども、社会保険料には強制性はあるけれども、無償性が存在するとはいいがたいのである。

政府を政府たらしめる「法および権力目的の領域」に対して、「文化的福祉目的の領域」が相対的に拡大するというワグナーの予言は的中した。

財政が社会の構成員の生活条件を保障するという福祉は重視されるようになり、第二次世界大戦後には先進諸国がこぞって、「福祉国家」の形成を目指していく。福祉国家とは社会の構成員の福祉を優先目標とする国家といえることができる。

### 3. 経済再分配国家としての福祉国家

財政が福祉を重視するようになると、財政主体に変化が生じるというワグナーの主張は、歴史的に必ずしも妥当とはいいがたい。確かに「文化または福祉目的」を優先する「文化国家」や「福祉国家」への転換という予言は、的中したといえることができる。しかし、ワグナーの「国家から市町村に向かうより小規模な強制共同経済」が拡大するという地方分権の予言は外れているからである。

ワグナーが地方政府の活動が拡大すると考えたのは、「文化的福祉的目的の領域」では「統一・集中・中央集権化の同じ需要が存在せず」、まったく逆の傾向があると想定していたからである。「文化的福祉的目的の領域」が本来、家族やコミュニティという共同体における相互扶助の代替的性格を備えていることを考えれば、地方財政が拡大するというワグナーの予想が的外れというわけではない。それにもかかわらず予想外の結果となったのは、ワグナーが「文化的福祉的目的の領域」の未来を見誤ったというよりも、「法および権力的目的の領域」で生ずる戦争の行く末を見間違えたからである。

ワグナーは戦争がますます希有な出来事となり、期間的にも戦時期は短縮すると予想した。しかし、史実は逆に総力戦と化した戦争が、短期間のうちに2度にわたって勃発した。そのため中央政府の財政が相対的に増大していくというポーピッツ(J. Popitz)の法則、つまり「上位機関の財政の吸引力の法則」が妥当する結果となったのである。

しかし、準国庫組織の形成というワグナーの予言は実現した。2つの世界大戦を経験することによって社会保険という現金給付は拡充していくか

らである。しかも、総力戦の過程で公的扶助という現金給付も、国民を戦争へと動員していくためのナショナル・ミニマムの保障として目指される。こうして現金給付による福祉が総力戦の過程で拡充していくことは、1941年のベバリッジ報告(Beveridge Report)を想起しても、容易に理解できるはずである。

2つの総力戦を経験することによって、中央集権的な財政が形成されるとともに、国民から総力戦への忠誠を調達するために、福祉を拡充するとともに、現金給付と租税を組み合わせて現金給付という財政の所得再分配機能が強化されていく。国民が兵士として血を流している戦時期には、戦争利潤を享受する富裕層を重課する税制を形成せざるをえない。第二次世界大戦後には戦争期の遺産として、多収性に富み、所得再分配機能の高い所得税と法人税を基軸とする税制が継承される。

第二次世界大戦後に定着した福祉国家とは、現金給付と租税による所得再分配国家といってよい。つまり、市場の外側で政府が現金を給付して、国民の生活を保障する「所得再分配国家」が福祉国家なのである。

#### 4. 現金給付による福祉の限界と「小さな政府」論

福祉国家が市場の外側で提供してきた現金給付には、2つの種類がある。1つは最低生活費を保障する所得保障給付である。生活保護のような公的扶助がこれにあたる。

もう1つは正当な理由で賃金を喪失したときに給付される賃金代替の現金給付である。社会保険がこれにあたる。それは失業、疾病、高齢退職など正当な理由で、賃金を喪失したときに受ける賃金代替の現金給付ということができるからである。

福祉国家とは現金給付による最低生活保障や賃金喪失保障をする所得再分配国家である。こうした財政による所得再分配を可能にするためには、生産要素のうち資本の移動を制御する権限が国家

に付与されていなければならない。なぜならば、土地や労働という本源的生産要素は、国境を越えて自由に移動しないのに対して、資本は国境を越えて自由にフライトするからである。

つまり、高額所得を形成する資本所得に、重く課税しようとする海外へとフライトしてしまう。そのため第二次世界大戦後には、ブレトンウッズ体制が形成され、租税負担や政治的要因で資本が移動することを制限する権限が、国民国家に付与されていたのである。

しかし、1970年代から福祉国家は行き詰まり始める。1970年代から重化学工業を基軸とする産業構造から、知識産業や情報産業さらにはサービス産業を基軸とする産業構造へと大きく転換し始めると、福祉国家の所得再分配を実現するための前提条件であるブレトンウッズ体制が崩れていくからである。

知識や情報はマネーに乗って飛び回る。そのため金融自由化が進み、経済のポータレス化、グローバル化が進行する。そうになると、租税負担率を高めれば、資本は一瞬のうちに租税負担率の低い国民国家にフライトしてしまう。したがって、高額所得を形成する資本所得に対して、累進的個人所得税や法人税で重い租税負担を課税する福祉国家の租税制度の維持が困難となってしまうからである。

重化学工業を基軸とする工業社会が行き詰まり、知識産業や情報産業、さらにはサービス産業を基軸とする知識社会(knowledge society)へと経済構造が転換し始めると、現金給付による福祉に限界が生じる。こうした福祉国家の行き詰まりに対して、新自由主義の「小さな政府」論が1980年代に展開してくることになる。

「鉄の女」と畏敬されたマーガレット・サッチャーが、ロンドンのダウリング街10番地に居を構え、政権の座についたのは、1979年のことであった。サッチャー政権は産業構造の転換にともない、スタグフレーションに苦悩して行き詰っていた福祉国家を根底から批判し、民営化、規制緩

和、行政改革による「小さな政府」論を掲げる。

しかし、新自由主義に基づく「小さな政府」がスタグフレーションの解決に成功したというわけではない。確かにサッチャー政権は、スタグフレーションのうちインフレーションの抑制という政策課題に対しては、成功したと評価することができる。

その成功は「小さな政府」という理念に背教した結果なのである。というのも、サッチャー政権は租税負担率を政権成立前後の1978年の32.2%から、政権から降板する1990年の40.2%へと大幅に引き上げた結果として、インフレーションの抑制に成功したと考えられるからである。

もちろん、こうした大幅な増税は、「小さな政府」への裏切り行為である。新自由主義の経済思想からいえば、租税負担率を引き上げれば、スタグネーション(stagnation)つまり経済停滞を招いてしまうからである。

そこでサッチャー政権は租税負担率を引き上げる一方で、租税負担構造を富裕階層から貧困階層へとシフトさせることによって、経済停滞を打破していこうとする。そのため「所得から消費へ」が、新自由主義の税制改革の合言葉となったのである。

サッチャー政権は1979年の税制改革で、所得税の最高税率を83%から60%へ引き下げる。さらに1988年には、所得税の最高税率を60%から一挙に40%へと引き下げた。逆に日本の消費税にあたる付加価値税の税率を、1979年の税制改革で1桁台の8%から2桁台の15%へと引き上げていく。

こうした「富者に軽く、貧者に重く」という租税負担構造を創り出す「税制改革」こそ、日本の構造改革推進者の憧憬の的となる。しかし、日本では所得税の最高税率の引き下げという「富者を軽課する」改革は実現しているものの、消費税率の税率を2桁台に引き上げるといって「貧者を重課する」改革は未実現である。そのため「貧者を重課する」税制改革を目指して、ひたすら鞭が当て

られることになる。

もちろん、新自由主義も「小さな政府」にすれば、社会統合に亀裂が走ることぐらい充分に承知している。だからこそサッチャーは、「ビクトリアの美德」を説く。19世紀の初頭にイギリスが自由主義を謳歌していた時代には、家族とコミュニティの相互扶助や共同作業が機能していた。そうした家族とコミュニティの自発的協力が機能すれば、社会システムの崩壊を予防してくれるはずだと考えられていたのである。

日本でも1980年代には、「小さな政府」論が提唱されるとともに、「日本型福祉社会」が鼓吹されていく。つまり、「社会保障が家族を支える関係」から、「家族が社会保障を支える関係」への転換が提起される。第二次臨時行政調査会の「日本型福祉社会」は、「家族や近隣、職場等において連帯と相互扶助が十分に行われるよう、必要な条件整備を行うこと」を強く訴えていたのである。

しかし、こうした家族やコミュニティの自発的協力を依拠して、社会統合を図ろうとする新自由主義の主張は、文字どおり矛で盾を突く矛盾である。というのも、人間は利己心に基づいて行動するホモ・エコノミクス、つまり経済人であるがゆえに、競争原理の市場経済の拡大を主張している一方で、人間が利他心に基づいて自発的に協力することに、社会統合の根拠を求めているからである。しかし、競争原理の共用する敵対的人間関係は、「連帯と相互扶助」という共同体的人間関係の協力原理を掘り崩してしまうのである。

## 5. 福祉のサービス給付による再編成

行き詰った福祉国家を克服するシナリオは、アングロ・アメリカン諸国が熱狂した新自由主義に基づく「小さな政府」に収斂していたわけではない。福祉国家が社会システムで営まれる生活を保障するために張り巡らした福祉を、新自由主義のように切り捨てて「小さな政府」にするのではなく、新しい状況の下で福祉を再認識しようとする

動きが登場してくる。

福祉国家の行き詰まりは、現金給付による福祉が限界に達したというよりも、それだけでは不十分になったと表現したほうがよい。というのも、重化学工業を基盤とする工業社会では、同質の筋肉労働を大量に需要する労働市場が形成される。つまり、主として男性が労働市場で働き、家庭内には無償労働をになっているという家族を、所得再分配の単位として想定できないのである。

だからこそ政府が市場の外側で賃金を喪失したときに、あるいは賃金を獲得できないときに、政府がそれに代替する現金給付をすれば、国民の生活保障が可能だったといえることができる。というのも、家族の内部に無償労働によって福祉サービスを生産する主として女性が存在していたからである。

ところが重化学工業を基盤とする工業社会から、知識産業や情報産業さらにはサービス産業を基盤とする知識社会になると、女性を必要とする労働市場が急激に拡大していくことになる。そうなる、家族の内部で福祉サービスを生産していた女性が姿を消していかざるを得なくなる。

しかし、重化学工業を基盤とした工業社会から、知識社会へと転換していくと、福祉国家が再分配の単位として想定していた男性が主として働きに行き、女性が家庭内で無償労働をするという家族形態が崩れていくことをも意味する。つまり、家族が賃金を獲得できなかつたり、喪失したりしたときに、政府が現金を給付するだけでは国民の生活を保障できなくなってしまうのである。

このように現金給付だけでは生活保障が不可能になってきたとすれば、家族やコミュニティが無償労働で相互扶助的に提供してきたサービスを、政府が代替して供給しなければ、国民生活を保障する責任を果たせなくなる。ところが、こうした相互扶助的サービスは、地方政府が供給するしかない。

サービス給付は生活実態に合わせて供給する必要があるため、国民に身近な政府である地方政府

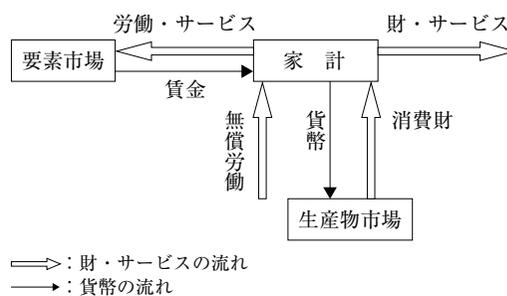


図1 家族の経済

が供給するしかない。中央政府がサービス給付を提供しようとしても、地方出先機関を設置して供給せざるを得なくなるからである。

すでに指摘したように、財政学を大成したワグナーは「予防主義」を唱え、準国庫組織としての社会保険が展開するとともに、地方分権が進むことを予想していた。しかし、社会保険による現金給付は進むが、地方分権は予想を裏切られた。それは総力戦を想定しなかったからである。

ところが、第二次世界大戦後の現金給付だけに頼る福祉がいき詰まり、サービス給付の福祉のために地方分権が推進されていく。それはワグナーの予言が、歴史の転換期を迎えて成就していく過程だったといえる。

## 6. 「3つの政府」体系の確立

福祉とは「悲しみの分かち合い」として、社会の構成員の生活条件を保障し合うことだと考えても、人間の生活は家族を形成して営まれていることを忘れてはならない。図1のように家族内で生産される財・サービスは、市場社会であっても市場を通さずに無償で提供される。もちろん、家族内で財・サービスが無償で、家族の構成員に提供されるのは、無償労働が存在しているからである。

食事であれば、食材という原材料は、貨幣を用いて市場から購入しないわけにはいかない。しかし、家族では生産物市場から原材料を購入すれば、これを無償の家事労働によって加工し、家族の構

成員に供給することができる。

もっとも、原材料という消費財を生産物市場から購入するために、家族も貨幣を必要とする。その貨幣は労働を要素市場で販売して、賃金を取得することになる。

そうだとすれば、市場社会における人間の生活条件の保障は、要素市場で分配される賃金と、家族内での無償労働で生産される財・サービスを保障すれば可能となる。つまり、市場社会における人間の生活条件の保障としての福祉は、賃金に相当する現金給付と、家族内での無償労働によって生産される財・サービスに相当するサービス給付を保障することによって実現できる。

このように福祉を考え、現金給付という福祉国家の福祉を現物給付によって再編成しようとする動きと、福祉を体系化して福祉の危機を克服するヴィジョンへと結びつければ、政府をメゾ・レベルで「3つの政府」体系に再編するシナリオを描くことができる。「3つの政府」体系とは図2のように、生産の「場」で形成された共同体の人間関係つまり「協力」に基づいた政府と、生活の「場」で形成された「協力」に基づく政府を創出することを意味している。生産の「場」における協力に基づく政府とは、社会保険をになう純国庫組織を「社会保障基金政府」と位置づけることを意味している。もちろん、生活の「場」における協力に基づく政府とは、地方政府である。この2つの政府に対してミニマムを保障し、国民社会を最終的に統合する政府を中央政府として「3つの政府」体系に政府を再編していきながら福祉を体系的に確立していくヴィジョンを描くことになる。

このように、「政府」として社会保障基金をとらえると、社会保障基金政府は、生産の「場」で形成された共同体の人間関係に基づいて展開していた共済活動という自発的協力の限界を克服するために成立した政府ということになる。そのため社会保障基金政府の支給する現金給付は、生産の「場」において喪失した賃金を、社会の構成員が相互に保証し合う賃金代替の現金給付となる。つ

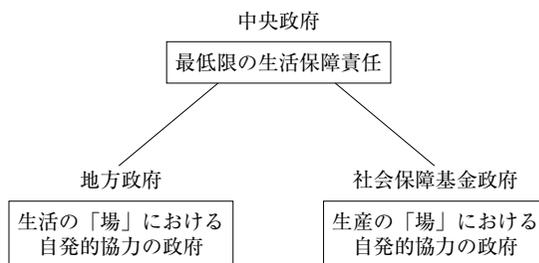


図2 「3つの政府」体系

まり、社会保障基金政府は老齢、疾病、失業という正当な事由で喪失した賃金に代替する現金給付が使命となる。

社会保障基金政府が賃金代替の現金給付をになうとすれば、地方政府は相互扶助代替のサービス給付つまり現物給付をになうことになる。そのうえで、社会保障基金の現金給付と地方政府の現物給付のナショナル・ミニマムを保証する「政府」としての中央政府が位置づけられる。

社会保障基金の現金給付は、正当な事由で賃金を喪失した際に給付される賃金代替の現金給付である。しかし、そもそも賃金を獲得できない者もいる。そうした生存に必要な賃金を獲得できない者に対する現金給付である生活保護のような公的扶助は、中央政府が給付責任者を引き受けなければならない。さらに、賃金所得のない児童の生存に必要な消費財を購入するための現金は、児童手当として支給される。もちろん、児童手当も中央政府が給付責任を引き受けなければならない。

地方政府の現物給付についても、ミニマム保証が中央政府の任務となる。地方政府には財政力格差があるため、現物給付がミニマム保障に値しない場合が存在する。そうした場合にはミニマム保障をする中央責任（central responsibility）は、中央政府にある。財政力格差を是正して、現物給付のミニマム保障をするのが、財政調整制度となる。日本でいえば交付税がこれにあたる。

道に迷った人に道をたずねられたら、まず目的地への方向を示し、そのうえで現時点からの道筋を説明しないと、かえって道に迷ってしまう。ほ

ころび始めている福祉国家の現金給付によるセーフティネットは「3つの政府」体系の確立という方向性を示したうえで、現状から目的の地に向かう改革の道筋を構想していかなければ、道に迷うばかりである。

## 7. 福祉の再編成

「3つの政府」体系を確立すると、福祉は以下のように再編成されることになる<sup>4)</sup>。

第1に、「3つの政府」体系の確立を目指すことは、社会保険といわれる社会保障が賃金代替の現金給付であることを明確にし、社会の構成員の「自主管理」ともいべき参加民主主義にゆだねて、社会保障の再生を図ることになる。中央政府レベルで統合運用される現金給付を基軸とした社会保障は、素人には理解しがたい仕組みとなり、官僚主義的弊害に侵されがちである。そのため国民は、社会保障を基礎づけている自発的協力が認識できなくなり、社会保障は社会的信任を失ってしまう。

社会保障は「他者」が賃金喪失すれば「自己」が負担し、「自己」が賃金喪失すれば「他者」が負担するという協力原理に基づいている。こうした協力原理に裏打ちされた社会保障を取り戻すには、公共空間を生産の「場」と生活の「場」に分散して、協力原理に基づく参加民主主義が可能な公共空間を創出する必要がある。

第2は、現金給付による福祉を、現物給付つまりサービス給付による福祉にシフトしていくことである。それは現金給付による所得再分配を、現物給付による所得再分配にシフトさせることだといつてよい。

こうした2つの方向からの福祉の再編成は、地方政府のサービス給付と社会保障基金政府による現金給付とをセットにして、さらに中央政府の現金給付とも有機的に関連づけて、社会の構成員の生活を保障していくことを意味する。たとえば、高齢者の生活は社会保障基金政府の支給する現金

給付だけで保障されるわけではない。地方政府の供給するサービスと、セットで保障される必要がある。

地方政府が整備しなければならないサービス給付は、立地点サービスに分類することができる。立地点サービスには、居住と医療介護ケアを統合したケアつき住宅、老人ホーム、痴呆性老人対象のグループホーム、ナーシングホームなどの高齢者入居施設がある。これに対して配達サービスには、ホームヘルプ、緊急アラームシステムなどがある。さらに両者の性格をかね備えた老人専門病院、地域医療センター、デイケアセンター等の医療福祉サービスなどが存在する。

失業保険についても、社会保障基金政府が賃金代替としての失業保険という現金給付を提供しさえすれば、十分だというわけではない。地方政府が職業訓練や再教育つまり積極的労働市場政策という現物給付で、現金給付を補完しなければ、失業者への生活保障としては未整備なのである。

コルピ(W. Korpi)は「再分配のパラドックス」を実証している。「再分配のパラドックス」とは生活保護のような貧困者を対象にした社会的扶助が手厚ければ手厚いほど、所得は不平等になり貧困率も高まるという現象である。

日本が「悪平等社会」だといわれた1990年代でみると、生活保護のような社会扶助のウェイトが高い国は、表1に示したように、アメリカとイギリスである。ところが、アメリカもイギリスも不平等度を示すジニ係数も高く、相対的貧困率も高い。

これに対してスウェーデンやデンマークをみると、社会的扶助支出は低い。ところが、スウェーデンとデンマークのジニ係数も相対的貧困率も低い。ドイツやフランスというヨーロッパ大陸諸国の社会的扶助支出はアメリカやイギリスというアングロ・アメリカン諸国とスウェーデンやデンマークというスカンジナビア諸国との中間である。そのためジニ係数も相対的貧困率も、アングロ・アメリカン諸国とスカンジナビア諸国との中間に

表1 各国の社会保障支出（1992年のGDP比）とジニ係数、相対的貧困率

	社会的 扶助支出	ジニ係数	相対的貧困率 (90年代半ば)	社会的支出
		90年代半ば		
アメリカ	3.7	0.361	16.7	15.2
イギリス	4.1	0.321	10.9	23.1
スウェーデン	1.5	0.211	3.7	35.3
デンマーク	1.4	0.213	3.8	30.7
ドイツ	2.0	0.280	9.1	26.4
フランス	2.0	0.278	7.5	28.0
日本	0.3	0.295	13.7	11.8

(出所) 社会的支出、積極的労働市場政策支出：OECD, Social Expenditure Database, 社会的扶助支出：Tony Eardley, et.al., Social Assistance in OECD Countries : Synthesis Report, Department of Social Security Research Report, No.46, p.35. ジニ係数および相対的貧困率：OECD, Society at glance : OECD Social Indicators : Raw Date <http://www.oecd.org/dataoecd/34/11/34542691.xls>

(注) 宮本太郎北海道大学教授による作成資料を修正して作成。

位置する。これがコルピの指摘する「再分配のパラドックス」である。

ところが、日本をみれば例外国家であることが分かる。社会的扶助支出をみると、スカンジナビア諸国よりも低い。しかし、ジニ係数も相対的貧困率も、アングロ・アメリカン諸国と同様に高いからである。

しいていえば、ジニ係数はアメリカやイギリスよりも低い。アングロ・アメリカン諸国とのみ比較して、ジニ係数が低かったがゆえに、日本は「悪平等社会」とよばれたのである。

もちろん、ヨーロッパ大陸諸国やスカンジナビア諸国と比べれば、日本は不平等な社会であり、相対的貧困率も高い社会だった。相対的貧困率に至ってはイギリスよりも高かったのである。

スウェーデンやデンマークというスカンジナビア諸国や、ドイツやフランスというヨーロッパ諸国がジニ係数も相対的貧困率も低いのは、社会的支出のウェイトが高いからである。この社会的支出の内訳をみると、育児や養老というサービス給付のウェイトが高い。さらにいえば狭い意味での福祉に加え、教育サービス、医療サービスという対人社会サービスのウェイトが高いのである。現金給付と福祉との組み合わせだけでは貧国にも所得格差の是正にも不十分である。むしろサービス

給付をユニバーサルに提供するようになると、「再分配のパラドックス」が働き、平等で貧困から免れた社会が形成されていく。

ところが、日本のように地方分権が進まず、サービス給付が適切に供給されないと、不平等で貧困に満ちた社会が形成されていくことになる。「3つの政府」体系を確立し、ユニバーサルなサービス給付と、現金給付を合わせ、福祉を提供していくことが、平等と貧困救済のシナリオなのである。

## 8. 結びにかえて

「3つの政府」体系を確立することは、社会システムに対する生活条件の保障を再編成するだけでなく、経済システムに対する生産の前提条件を整備することにもなる。もちろん、ポスト工業社会に整備しなければならない社会的インフラストラクチュアは、情報・知識産業、あるいは知識集約型産業を支える基盤として機能する社会的インフラストラクチュアでなければならない。知識集約型産業の基礎となるのは、人間そのものの知識能力と人間の絆としての社会資本 (social capital) である。

新しい知識集約型産業は、拱手傍観していても

生まれない。知的能力の高い人間が存在するようになって、初めて誕生する。しかも、1人の天才のひらめきからでは、新しい産業構造の創出は無理である。それぞれの社会の構成員が、それぞれの掛け替えのない知的能力を高めなければならない。

知的能力の育成は本来、共同体の共同事業として営まれていた社会の構成員を育成する事業の一環である。もちろん、学校教育は伝統的に地方政府がになってきた。基礎教育は基礎自治体が、高等教育は広域自治体が原則として担当してきたと考えられる。

ポスト工業社会つまり知識社会では学校教育とともに成人教育が、社会的インフラストラクチュアの車の車輪となる。成人教育は職業訓練を含め、社会人の再教育となる。「誰でも、いつでも、どこでも、ただで」を原則にしたスウェーデンの学校教育と成人教育は、積極的労働市場政策の支えにもなっている。

しかし、このように知的能力を高める公共サービスだけではなく、知識資本では知的能力とともに人間の絆ともいべき社会資本が2大要素となる。なぜなら知識は、惜しみなく与え合っこそ発展するからである。しかも、社会資本は社会システムでの人間生活の安心が保障されなければ形成されない。そのため地方政府が提供する医療と福祉という現物給付も、社会的インフラストラクチュアとしての役割を果すことになる。

教育と積極的労働市場政策に限らず、教育と福祉と医療という対人社会サービスが、知識社会では社会的インフラストラクチュアと社会的セーフティネットとの役割を融合して果すことになる。

このように「安心をしてチャレンジ」をもたら

す社会的セーフティネットと、社会的なインフラストラクチュアの融合した対人社会サービスを、ワークフェア (Workfare) つまり勤労福祉とよんでおくことにする。もちろん、こうしたワークフェアは現物給付であり、それを提供する任務は、地方政府がになることになる。偉大な経済学者シュムペーターの「イノベーション」という言葉を借りれば、地方政府の供給するワークフェアがイノベーションを巻き起こし、新たに産業構造の創出を支えていくことになる。つまり、イギリスの政治経済学者ヘイ (Colin Hay) のことばを使用すれば、イノベーションを巻き起こし、新しい産業構造を創出するには、対人社会サービスを供給する「シュムペーター的ワークフェア地方政府 (Local Schumpeterian Workfare State)」を形成しなければならないのである。

#### 注

- 1) 「福祉」ということばの意味についての考察は、正村 [2000], 3・5 ページを参照されたい。
- 2) オムソーリについては訓覇 [1991], 53-57 ページを参照されたい。
- 3) 神野 [1998], 49-53 ページを参照されたい。
- 4) 「3つの政府」体系については、神野・金子編 [1999] を参照されたい。

#### 参考文献

- 正村公宏 (2000) 『福祉国家から社会へ——福祉の思想と保障の原理』筑摩書房。
- 神野直彦 (1998) 『システム改革の政治経済学』岩波書店。
- 訓覇法子 (1991) 『スウェーデン人はいま幸せか』日本放送協会。
- 神野直彦・金子勝 (1999) 『「福祉社会」への提言』岩波書店。

# A Public Finance Approach to Real Welfare

Professor Naohiko Jinno

Graduate School of Economics and Faculty of Economics, the University of Tokyo

The welfare state's structure was largely put in place after the Second World War. It imposes taxes on the market sector and transfers proceeds so as to guarantee the population's livelihood. It is, in short, a system of income redistribution that takes from the wealthy via taxes in order to transfer income to the poor.

However, the nation-state needs control over capital flows to levy taxes on high incomes. The war saw institutional reforms that achieved this end, as Bretton Woods coupled free trade with income redistribution in the domestic sphere. The system vested control over capital flows in the nation-state, which prevented capital from fleeing tax burdens and for political reasons.

Yet we are now in transition from industrial society to a knowledge economy with information industries at its core. This structural shift runs in tandem with globalization, which has in turn brought down Bretton Woods and let loose a free flow of capital over national borders. These developments have eliminated the state's capacity to redistribute income and hence gravely weakened the underpinnings of the welfare state.

Resolving this crisis lies in centering the welfare state on benefits in-kind rather than cash, as the former does not entail fiscal redistribution. Moreover, benefits in-kind is the basis of livelihood support at the local level, and hence is a role properly left to local governments.

Indeed, not to reform in the direction will exacerbate inequalities and further weaken the social order, hindering economic development. In addition, industrial society saw women largely relegated to the home and unpaid labour, but the knowledge society affords them a direct avenue into labour markets. Goods previously supplied by women in the home must perforce become social services lest we see an hourglass-shaped bifurcation of labour markets.

---

Key words : globalization, welfare state, public finance