

格差社会を克服する 社会保障体系

神野 直彦 *Written by Naohiko Zinno*

統治放棄としての アクラシー

危機に陥った社会では、将来に対する期待が喪失する。二〇〇四年（平成一六年）六月に内閣府が発表した「安全・安心に関する特別世論調査」によれば、「今の日本は安全・安心な国か」という問いに対して、「そう思わない」という回答者が過半数に達している。しかも、その理由の第一位は、六五・八パーセントの回答者が指摘する少年非行や、自殺などの社会的病理現象が発生していることにあり、第二位は、六四・〇パーセントの回答者が指摘する犯罪などによる社会秩序の乱れにある。つまり、日本国民は暗雲のように垂れ込めている社会的危機という不安に脅えている。

しかも、こうした社会的病理現象や社会的秩序の乱れの背後には、格差や貧困が存在することが明らかになってきている。弱肉強食、優勝劣敗の競争原理にもとづく市場経済が、格差を生み出すのは当然の結果である。小泉政権は格差拡大が指摘されると、格差それ自体は悪ではないと聞き直る。

さらには、内閣府は格差拡大を認めた

上で、それは格差の大きい高齢層の比重が増加するという人口構成上の変化に起因している、実質的な経済格差を意味しないと囁いている。

確かに、格差の存在しない社会など存在しない。しかし格差拡大は社会に亀裂を走らせ、社会的病理現象や社会的秩序の乱れを生じさせる。もちろん、社会的対立と抗争が激化すれば、市場経済も機能不全に陥る。政治の任務は、こうした社会的亀裂を解消して、社会統合を図ることにあるといつてよい。

いかなる社会でも、格差が存在するにしても、社会の構成員が、社会への帰属意識を失わないように、格差を是正していくことこそ社会統合を任務とする政治の使命である。日本国民が格差拡大を意識しているのは、社会の破局を予兆するかのような社会的病理現象が生じているからである。しかも、社会統合を任務とする時の政権が、冷酷にも格差を是認し、是正しようとするしないのである。

競争原理にもとづく市場経済では、敗者が生じ、格差の存在が不可避となる。しかし、市場経済での敗者は努力を怠ったものではない。努力しても社会は救済をしてくれないということが判明すれば、社会への忠誠は拒否される。社会からの逸脱行動や抵抗行動が蔓延する。

日本国民が実感している不安は、政府が格差をあるがままにまかせ、社会統合という任務を放棄しているアクラシーに起因している。封建領主でさえ、ひとたび飢饉に陥れば、自ら蔵を開き、領民を救済、領民の生活を保障して社会統合を図ったのである。

市場社会は、市場経済と民主主義を車の両輪としている。効率を追求する市場経済が格差を生じさせるとすれば、公平を追求する民主主義がそれを是正しなければ、市場社会は機能不全となる。日本社会はアクラシーをデモクラシーで代置しなければ、破局を迎える危機の最中にあるといつてよい。

「小さな政府」による格差社会

市場社会での人間の生活は、生産物市場から購入される財・サービスと、家族やコミュニティという共同体が無償労働によって供給する財・サービスによって支えられている。生産物市場で購入される財・サービスは、それぞれの人間の所有している貨幣の量、つまりそれぞれの人間の購買力に応じて分配されてしまう。購買力の大小は、それぞれの人間が、労働市場などの要素市場で取得した賃金所得や資産所得で決まる。要

素市場で分配される所得には格差が生じ、生産物市場で生活のために購入される財・サービスにも格差が生じることになる。

第二次大戦後に、先進諸国がこぞ目指した福祉国家は、要素市場で分配される所得に課税し、それを財源に市場の外側で現金給付を行う所得再分配国家だつたといつてよい。しかし、こうした所得再分配国家としての福祉国家は、次の二つの条件を前提にしていたといつてよい。

第一に、福祉国家は、重化学工業を基軸とする産業構造を前提条件にしているといつことである。重化学工業は男性中心の大量の労働者を形成する。こうした重化学工業で働く男性中心の労働者の家族は、無償労働を行う女性が存在する核家族となる。つまり、男性の賃金によって生産物市場から財・サービスを購入し、女性の無償労働によって育児や養老などという財・サービスが供給されて、人間の生活が営まれていたのである。そのため福祉国家は賃金を喪失した時に、賃金の所得を保障する国家といいかえてもよい。家族内部に無償労働を担う女性が存在したため、失業、高齢退職、疾病などの正当な理由で賃金を喪失した時に、社会保険として賃金に代替する現金を給付すれば、人間の生活を保障できたからである。

第二に、福祉国家の所得再分配を可能にするには、生産要素資本の移動を制御する権限が、国民国家に付与されていなければならぬといつことである。といつのも、

土地や労働といつ本源的生産要素は、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は課税しようとする、資本は海外へとフライトしてしまう。そのため第二次大戦後にはブレント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御する権限が、国民国家に付与されたのである。

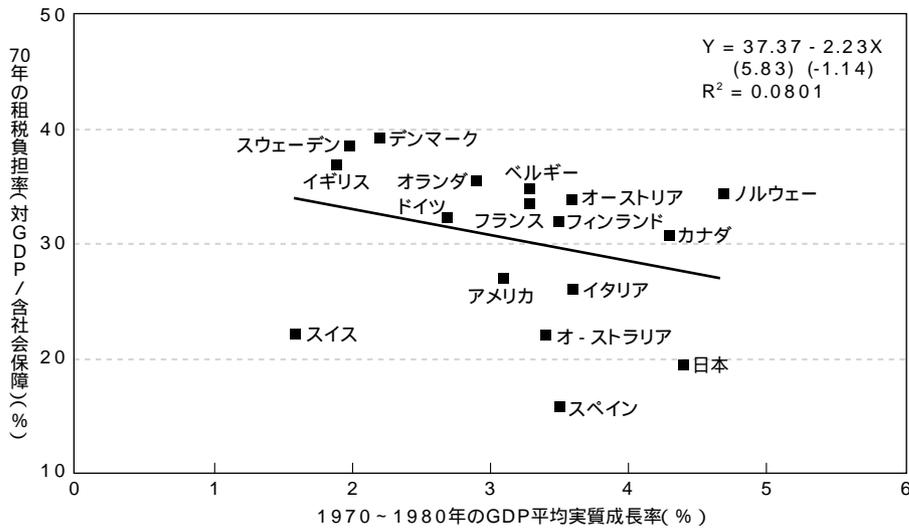
ところが、一九七〇年代から産業構造が大きく転換し始めると、福祉国家の条件であるブレントウッズ体制が崩れていく。金融自由化が進み、経済のボーダレス化、グローバル化が現象する。そうになると、租税負担率を高めれば、資本は一瞬のうちに租税負担率の低い国民国家にフライトしてしまう。福祉国家の現金給付による所得再分配が、ブレントウッズ体制の崩壊とともに困難になつてくる。

次頁の図1をみると、一九七〇年代の経済成長率と一九七〇年代の租税負担率との間には、さしたる相関関係がないことがわかる。つまり、租税負担を高くして所得再分配を実施しても経済成長を実現することが可能となつていたのである。

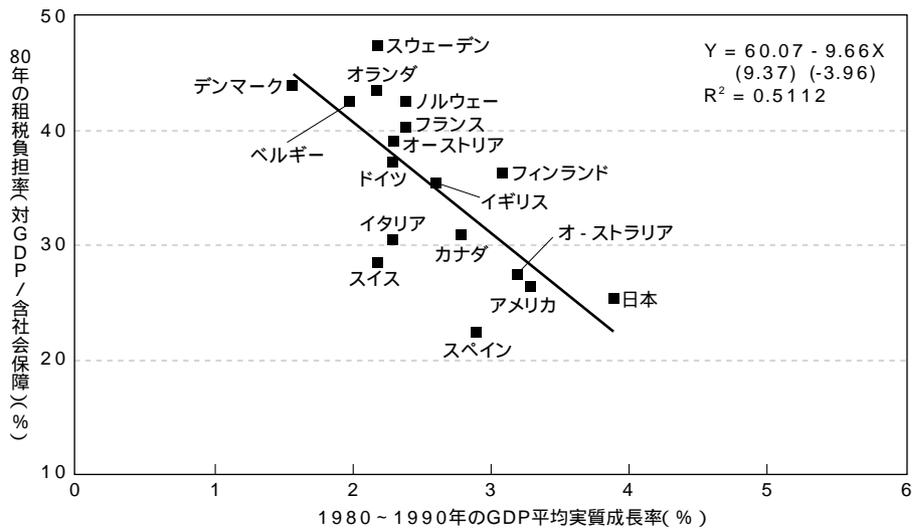
ところが、一九八〇年代になると事態は一変する。金融自由化が進み、資本統制が次々に解除されていくと、資本は租税負担の低い国を求めて一瞬のうちにフライトし

てしまう。そのため、図2で一九八〇年代をみると、日本のように租税負担率の低い国は、経済成長をするという租税負担と経済成長との逆相関係数が、明確に浮き彫りになってくる。こうして一九八〇年代になると、福祉国家の所得再分配に対抗する新自由主義の「小さな政府」の主張が説得力を誇示することになる。一九七九年にイギリスのサッチャー政権、一九八一年にアメリカでレーガン政権、さらには一九八二年に日本で中曽根政権と、新自由主義政権がイギリス、アメリカというアングロ・アメリカン諸国と日本で誕生したのである。

しかし、新自由主義の「小さな政府」は格差社会を生起させる。イギリスをみても、サッチャー政権が成立する一九七九年までのイギリスは、所得が平等化する傾向にあった。ところが、サッチャー政権が誕生するや所得格差は急激に拡大する。しかも、格差社会に陥ると社会に亀裂が走る。サッチャー政権のもとで警察官の人員を増加させたにもかかわらず、犯罪件数は記録的な増加を示したのである。新自由主義の「小さな政府」は、格差拡大を家族やコミュニティでの無償労働による財・サービスの供給によって補整しようとする。サッチャー政権はビクトリアの美徳を謳い、日本では「日本型福祉社会」を唱え、家族や「コミュニティ」による生活保障に依拠する。しかし、そうした主張は、産業構造の転換という福祉国家を行き詰まらせた要因によって、夢物語に



【図1】



【図2】

されてしまう。

というのも、重化学工業を基軸とした産業構造から、情報産業や知識集約産業、さらにはサービス産業を基軸とするポスト工業社会になると、家族やコミュニティの無償労働を支えていた女性が社会に進出するようになるからである。つまり、福祉国家が再分配単位としていた男性労働中心の核家族がゆらぐということは、新自由主義の唱える家族やコミュニティによる生活保障をも困難にする。その結果として、新自由主義の「小さな政府」は、格差を拡大し、社会に亀裂を走らせるだけでなく、経済活動の停滞をも生じさせてしまったのである。

「三つの政府」で 社会的セーフティネットを

福祉国家の行き詰まりは、産業構造の転換にともなう経済のグローバル化が現金給付による再分配を困難にしたことに起因する。この行き詰まりに、新自由主義は現金給付による再分配を切り捨てることで対抗しようとした。しかし、産業構造を転換しなければならぬ歴史的転換期には、新産業創設にチャレンジすることを可能にする社会的セーフティネットを強化することが必要であっても、切り捨てればかえって

経済発展を阻害してしまう。

そこで、経済のグローバル化で制約される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へとシフトさせていくという動きが始まる。

現金給付は、高額所得者に負担を求め、低額所得者に給付する。そのため高額所得者がフライトしないように国境を管理する必要が求められる。

ところが、現物給付は相互扶助的に負担すればよく、高額所得者に重い負担を求める必要はない。したがって、現金給付は国境を管理する中央政府にしか実施可能ではないのに、現物給付は国境を管理しない地方自治体でも実施可能となる。というよりも、現物給付は生活実態に合わせて供給する必要があるため、地方自治体にしか供給できない。中央政府が供給しようとするれば、地域ごとに出先機関を設置せざるを得ないため、地方自治体が供給することと変わりがなくなってしまう。

そこで福祉を現物給付にシフトさせるために、地方分権のうねりが一九八〇年代から生じることになる。その象徴は、一九八五年に制定されたヨーロッパ自治憲章である。

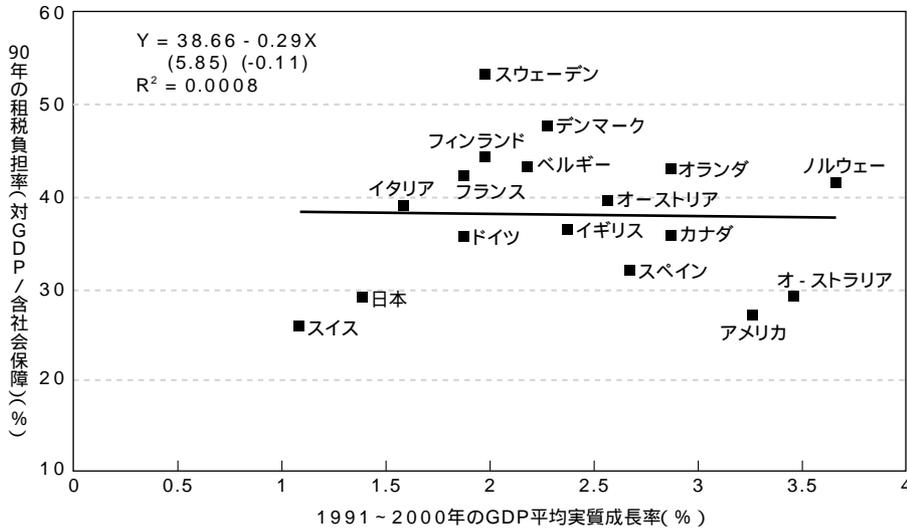
経済がグローバル化したところで、国民の生活はグローバル化するわけではない。地方分権は中央政府の現金給付によるセーフティネットから、地方自治体の福祉・医療・教育などの対人サービス（現物給付）

による社会的セーフティネットに張り替えることによつて、国民生活を守るうとする動きだといつてよい。こつして国民国家から地方自治体へ権限を委譲する地方分権への潮流が世界的に生まれることになる。

現金給付である社会保険とは、老齢疾病、失業などの正当な理由で、賃金を喪失した場合の賃金代替という現金給付である。日本では社会保険を運営する社会保障基金は、「政府」としては認識されない。それは社会保障基金に中央政府からの独立性が乏しいからだといつてよい。しかし、ヨーロッパ諸国をみれば、社会保障基金の中央政府からの独立性が強い。つまり、ドイツにしろ、フランスにしろ、あるいはスウェーデンにしても、程度の差こそあれ、雇用者と専業主などから選出される代表者による社会保障基金の自主運営が実施されている。

生産の「場」における「協力の政府」として社会保障基金を位置づければ、生活の「場」における「協力の政府」として地方自治体を位置づけることができる。社会保障基金は、賃金代替の現金給付を、地方自治体は相互扶助代替の現物給付を担うこととなる。その上で、社会保障基金の現金給付と地方自治体の現物給付のナショナル・ミニマムを保障する政府として中央政府を位置づける。こつした「三つの政府体系」の確立していく方向を念頭において福祉を再編していく道筋をデザインしていくべきである。

「小さな政府」を信仰する日本では、「骨



【図3】

大方針「二〇〇六」でも、現物給付を抑制しつつ現金給付の切り捨てが推進されているといっている。歴史の教訓に学べば、結果は格差社会や不安社会を深刻化させるだけである。それを回避しようとするれば、福祉を現金給付から現物給付にシフトさせることである。もっとも、現金給付から現物給付にシフトさせるといっても、現金給付に現物

給付を継ぎ足して、現金給付と現物給付とセツトで、人間の生活を保障することを意味している。

高齢者の生活も、社会保障基金という「政府」の支給する現金給付である年金だけで保障するのではなく、地方自治体の供給する現物給付とセツトで保障する。地方自治体が整備しなければならない現物給付は、立地点サービスと配達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付き住宅、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用入居施設がある。これに対して、配達サービスには、ホームヘルプ、緊急のアラームシステムなどがある。さらに両者の性格を兼ね備えた老人専門病院、地域医療センター、デイケアセンターなどの医療福祉サービスなどが存在する。

しかし、社会保障基金からの資金代替の現金給付と地方自治体からの現物給付を組み合わせて、人間としての最低生活を保障できるとは限らない。それを克服するために、中央政府によるミニマム保障が必要となる。

図3をみれば、一九九〇年代になると、経済成長と租税負担との間に逆の相関関係がみられなくなる。現物給付を充実させたスカンジナビア諸国の経済成長が、一九九〇年代になると高まり始めるのとは対照

的に、「小さな政府」の夢をひたすら追い求める日本は、経済成長を停滞させていく。

重化学工業を基盤とした時代が終わるとともに、資金代替の現金給付による生活保障に限界が生じている。しかし、市場経済が生み出す格差を放置しておけば、ポスト工業社会、あるいは知識社会を支える産業にチャレンジすることすらできない。しかも、家族やコミュニティの領域が縮小していけば、これまで家族内やコミュニティが供給していた現物給付も提供する必要が生じる。地方自治体の現物給付と、社会保障基金と中央政府との現金給付とセツトで社会的セーフティネットを張らなければ、格差社会から出口が見出せず、歴史の迷路に迷い込むばかりである。

□ 神野 直彦(じんの・なおひこ)

東京大学大学院経済学研究科・経済学部教授。一九四六年埼玉生まれ。東京大学経済学部を卒業後、日産自動車を経て東京大学大学院経済学研究科博士課程修了。大阪市立大学助教授、東京大学助教授を経て現職。主な著書は『システム改革の政治経済学』(岩波書店)、『地方自治体壊滅』(NTT出版)、『二兎を得る経済学 景気回復と財政再建』(講談社)、『人間回復の経済学』(岩波書店)、『地域再生の経済学』(中央公論新社)など。