

「福祉国家の理念と民主主義を支える社会保障」

上智大学総合人間科学部 教授

一般社団法人未来研究所 臥龍 代表理事

香取 照幸氏

1. はじめに

(1) 社会保障とは何か

近代国家とはどういう国家でしょうか。私の理解では、近代国家とは個人の自由と自立を基本とする市民社会を基盤とする国家のことです。個人の自由と自立がなければ近代国家とは言えません。しかし残念ながら個人の自由が保障されていない専制国家や独裁国家は多く存在しています。

「民生の安定」は国家の4つの基本機能のひとつであり、社会保障は社会を支える中核層(中間層)を形成することを通じてそれを実現していきます。社会保障は救貧(弱者救済)対策と考えている人もいますが、社会保障は社会のすべての構成員のためのものです。マクロ的には自助の共同化を通じて社会全体のリスクを最適化し、ミクロ的には自己実現の支援をしていくのです。例えば「公的年金制度」は構成員が共同して長生きのリスクをヘッジすることで、過剰な貯蓄を抑制し、適切な消費に回すことで経済を発展させていく機能があります。長生きはめでたいことですが、いつまで生きるのかは分かりません。そのための蓄えを一人一人がやらなければならないとなれば社会全体で過剰な貯蓄を行うことになり、その分消費に回らず社会の活力が削がれます。公的年金制度は長生きのリスクをヘッジする保険なのです。

社会保障を支える哲学は自立支援、自己実現の支援です。社会経済発展の基礎は構成員の活力であり、その総和が社会の活力となる、というのが社会保障の基本的考え方です。経済・社会発展の原動力は、その社会の構成員＝市民一人一人の自己実現・自己発展に向けての営為であり、それを支えるのが社会保障ということです。

ここで、セーフティネットの意味についても少し述べておきます。セーフティネットは、落ちた時のため(だけ)にあるものではありません。セーフティネットがあることで、ブランコ乗りは自分の限界に挑戦できます。自分の可能性の限界まで極めて、思い切って飛べます。自分の能力を最大限に発揮し、自分の能力を高めていく。そのためにセーフティネットはあ

(2) <社会経済の発展と持続可能性を支える>とは何か

社会保障は社会経済の発展と持続可能性を支えるものです。その機能は大きく分けて二つあります。

1点目は、付加価値の最適分配の実現です。日本は経済活動を通じて毎年500兆円を超えるGDP、つまり付加価値を生み出します。その付加価値は市場の機能を通じて資本、労働、公的部門に分配されます。市場における付加価値の分配が、社会経済の発展と持続可能性に

とって最適になっている、つまり社会全体にとっても一人一人の構成員にとっても最適の分配になっているのなら、極言すれば税や社会保障による再分配はしなくてもいいです。

しかし実際は、付加価値が構成員である市民の厚生を最大化、そして社会の発展や経済成長にとって最適な分配になっているかという点、必ずしもそうはなっていません。市場は完全ではないからです。市場の機能を補完し、付加価値の分配が最適になるように再分配をする。この場合の「最適」とは、厚生経済学で言うような、公平、平等かつ一人一人の厚生が最大化になるような分配を実現する、ということだけではなく、社会経済の持続的な成長にとって最適な分配にすることでもあります。

何を言っているかという点、要するに格差の拡大を抑制する、ということです。格差の拡大は社会の活力を削ぎ、社会の分裂を招くだけではなく、経済成長の足枷にもなるからです。

2点目は、社会統合の実現です。構成員が生涯を通じて、それぞれの活動領域である職場や家庭、地域を通じて、一人一人が自立し、尊厳を持って自身の自由な創意を発現し、自己実現していくことを保障することです。経済成長は人間の能力や可能性を最大限に引き出すことを通じて実現されるものです。

社会保障が機能不全を起こせば、保障のネットワークが壊れて格差と貧困が拡大します。格差と貧困が拡大すると中間層が崩れます。中間層が崩れると社会は分裂します。富める者と貧しい者、they と us とに分裂します。社会が分裂すれば社会不安の増大を招き、社会統合は危機に陥ります。社会保障は人々の連帯の上に成り立っているものですから、社会統合が崩れれば、社会保障自身も機能不全を起こし、さらなる社会不安と経済の混乱をもたらす、というネガティブスパイラルが起こります。

現在の日本経済は、付加価値の分配がゆがんでいるように思います。分配の歪みによって消費が縮小し、投資も行われなくなり、経済成長が阻害されるというメカニズムが働いているように思います。

現代の社会保障はさまざまな問題に直面しています。雇用の安定が崩れたことで、社会保障の基盤が揺らいでいます。社会保障が直面している課題は、この国の経済社会が直面している諸課題と表裏一体の関係にあります。社会保障の持続可能性や社会保障のファイナンスをどうするかということだけを考えていても社会保障が抱えている問題は解決できません。社会経済システム全体が抱えている問題を同時に捉え、解を導き出すようにもの考える必要があります。

2. 社会保障理解の難しさ

申し上げたように経済、社会、社会保障の三つを一体的に考え、最適解を導き出さなければ、社会保障の問題は解決しません。なので社会保障改革のプロセスは政治そのものです。

他方、一般市民が社会保障を理解するのは難しい。実際、そういう面があります。

(1) 制度の全体像（マクロの風景）と生活実感（個人と制度との関わり～ミクロの風景）との間の乖離

1点目は、例えば役人、政治家、学者等が社会保障の議論をするときは、保険の設計、保険料、給付、一部負担、他制度との関係など、制度全体をどう整合的に動かしていくか、という視点から話をします。他方、普通の市民や国民にとっては、制度の仕組みがどうなっているかは二の次三の次、ある意味どうでもよくて、自分の日常生活の中で関わってくる個別の給付、個別の負担がどうなっているのかが関心事です。

例えば障害がある子どもがいる人にとっては、障害者へのサービス・給付が最も大事な社会保障制度で、それこそが社会保障と自分との接点です。他方、全く病気をしていません。子どもも元気に学校へ行って、配偶者も元気で、自分の親も要介護になっていません、いい会社に勤めていて給料もきちんと出ている、なんていう人にとっては、社会保障とは負担、取られている保険料です。

このように、一人一人の生活実感の中で議論される社会保障と制度を動かしている側の人間が考える制度の全体像の間には非常に大きな乖離があります。

社会保障は、120兆円と言う非常に大きなお金が動いています。国家財政の中で社会保障は最も大きく、国の一般歳出の半分ぐらいが社会保障です。社会保障は、保険料を上げれば国民生活に影響が出ますし、企業負担が増えれば企業収益にも影響が出ます。ですから社会保障政策を考える上では、マクロ経済や地域経済なども考えながら最適解を導き出さなければなりません。他方で一人一人の国民にとっては、日常生活の中で関わる個別具体のサービスが社会保障です。個人にとっては、医療保険とは病気になったときに保険証を持って医者へ行き、そこで必要な医療がきちんと受けられるかどうか。そういうことが大事なわけです。

この二つを整合的に考えて合意形成をしていくことは非常に難しいです。これは実際に行ってきた私の実感です。

(2) 人間の持つ「合理的無知」

2点目は、人間が持っている合理的無知です。人間の脳のキャパシティーには限界があります。人間は、自分にとって最も関心の高いこと、自分に関わりがあること、自分が大切なことから脳のリソースを使っていきます。

社会保障制度や年金制度、国家財政の話は大切なことですが、個別具体に自分に関わってくることではないので、それには多くのリソースを割きません。必要最低限のリソースしか割かない、合理的な判断として無知でいる状態をつくること、これが合理的無知です。社会保障でいえば、個別に自分に関わること、それこそ児童手当でいくらもらえるのか、うちの子は保育所に入れるのかとか、医療費の一部負担がどうかといったことには関心を持ちますが、制度全体の話や財源構成な度という話に対しては、皆が右だと言えば右でいいと理解します。

さらに言えば、社会保障は医療、介護、年金、子育て、障害などがあり、それこそゆりかごから墓場まで、私たちの生活全般に関わります。一人一人にとってみると、全てに関わっているわけではありません。年齢、性別、社会階層、就労形態、生活状態などによって関わ

る社会保障制度は異なります。同じ社会保障でも、自分に関わることには関心を持ちますが、それ以外の部分には必要以上の関心を割きません。割く必要がありませんし、脳のキャパシティも一定なので、あえて理解をしない。そういうことが起こります。

(3) 公教育の不在

日本の公教育は、社会保障も含めて社会の仕組み、政治の制度、それを支えている理念や哲学について体系的に教えていません。

社会保障の在り方は、その国の在り方と社会の価値観に規定されます。

アメリカは、ヨーロッパで迫害されたピューリタンたちが新大陸に逃れてつくった国なので、一人一人の自由を最大限に尊重している国です。自身の身を守るために銃を持つことが憲法上の権利になっている国です。その国で作られる社会保障制度の姿は、日本の社会保障とは全く違う形です。私たちは、私たちの価値観、私たちが持っている共通の社会観や家族観の上で社会保障制度を作っているのです。その国、その社会の拠って立つものが何かについての共通理解がなければ、社会保障に対する理解はつくられません。

レジュメ 8 ページにスウェーデンの中学校の社会科教科書と書いてあります。『私たちの社会』は、図書館に行くとき置いてあるので、ぜひ読んでみてください。スウェーデンの教育は、個人は個人として尊重され、社会の中で価値のあるものである、というところから始まります。個人から始まり、家族、友人、地域、自治体（コミュニティ）といった一つ一つの社会集団がどのように個人と関わり、どのような価値観でつくられ、その中で人々がどのように繋がりをつくっているかについて系統だてて教え、その後に社会、国家、そして社会保障の話が出てきます。

その結果、投票率が 80 パーセント、90 パーセントの国ができるわけです。

3. 社会保障は誰のためにあるか

(1) 社会保障は、社会を支える全ての市民のためにある

社会保障は、社会を支えている全ての市民のために存在しています。先ほど社会・経済と社会保障は一体で考えなければならないと言いました。社会保障が持続可能であるかは、国の経済や社会が持続可能であるかと同義です。なぜならば、社会保障は分配のシステムだからです。社会の生み出した付加価値は、市場機能を通じて分配をします。市場機能を通じて分配された富を再分配するのが社会保障です。それで考えると、社会保障が経済社会の実力を上回って大きくなることはありません。きちんとした成長がなければ、分配はできません。

社会保障の機能役割は、社会経済の持続的な発展を支えることです。格差がなく、付加価値分配が公平な社会の場合は、社会保障にかかる負荷は小さくなります。不公平な社会の場合は、社会保障に大きな負荷がかかります。市場で極めて公正な分配が行われているフェアな社会であれば、社会保障はそれほど大きくなる必要はありません。どのぐらいフェアな社会かによって、社会保障の規模や役割は変わるので、単に給付が大きい小さいかで、社会保障の機能役割は評価できません。

（２）社会保障改革を考える視点

現代社会は、さまざまな課題を抱えています。医療、年金、介護等の伝統的な社会保障だけではなく、ワーキングプアの問題、自殺の問題、1人暮らしの問題、子どもの貧困の問題など、社会保障は、個別の問題にさまざまな形で対応していかなければなりません。現代社会では、社会保障の負荷はどんどん大きくなっています。社会保障が抱えている課題は、その社会が抱えている課題だと言えます。なので、社会保障の改革を考えるときは、社会保障がファイナンスできるかも大切ですが、その社会、その国が抱えている問題の解決にどのぐらい貢献できるかの視点で考えることが必要です。

日本についていえば、この国の課題は極言すれば三つだと私は考えています。1点目は、安定的な成長を確保すること、成長戦略です。2点目は、政府が持続可能であることです。国が抱える課題を国家、公権力がきちんと解決していけるか、国家が政策立案・遂行能力を確保できるかです。これは財政再建の問題です。政府にお金がないと、問題解決はできません。お金がないと目先のことから対応することになるので、潜在的な課題や中長期的な課題に先手を打って取り組めなくなり、政策が常に後追いになります。後追いになればなるほど、コストは高くなり、さらに問題解決ができなくなります。財政赤字の拡大は国家の問題解決能力を著しく損ないます。最近、札束をいくらでも刷ればいいと言う人もいますが、そうはいきません。財政再建はきちんと取り組まなければなりません。3点目は、社会の安定と統合をきちんと確保し、社会経済の活力を維持することです。これはまさに社会保障の本来機能です。繰り返し言いますが、経済、財政、社会保障の三つは相互に関連し、依存し合うものです。その視点に立ち、社会全体の問題を解決することを考えなければ、社会保障の解決の答えも見えてきません。

4. 社会保障は民主主義とどう関わるのか

（１）民主主義とは

社会保障と民主主義がどのように関わるかについて話をします。これも少し教科書的なことですが、中学生に民主主義とは何ですかと聞いたら、なんと答えるでしょうか。中学生は、皆で議論をして決めること、多数決で決めること、と言うでしょう。それは学校で教えられていることで、ある意味でそのとおりです。つまり、民主主義は、民主国家における政治的な意思決定の仕方、ということです。皆で決める、相談して決める、皆で選んだ代表者が総理大臣や国を統治する人になる、という統治の原理が民主主義です。それはそのとおりですが、民主主義は、政治的な意思決定や統治の原理にとどまるものではありません。

民主主義は何によって支えられているのでしょうか。

一つは、基本的人権、自由、平等、参加という社会の成り立ちを支えている基本的な理念です。基本的人権、人権宣言はフランス語で書かれているのでフランス語で言うと、les droits inaliénables です。inaliénable とは「引き離すことができない」という意味です。つまり基本的人権とは他者が侵害できない、何人も侵害できない、その人から引き離せないもので

す。基本的人権、自由、平等、参加は民主主義を支える基本的な概念です。

2点目は、法の支配です。人が支配するのではなく、法が支配する。統治の手法として法律を使うのではなく、為政者や権力者も含めて、全ての人は法のもとで平等であり、全ては法に基づいて物事が行われる。democracyは、民衆のdemosと力のkratiaの合成語です。大衆が力を持っているのがdemocracy。貴族政はaristocracy。Aristとは偉い人、トップの人という意味です。君主制は、monarchy。monosは、唯一や単一です。その意味で考えると、民主主義とはどのようなものかが分かります。

民主主義がなぜ私たちの普遍的価値原理になっているのかということ、政治的平等、普通選挙等の政治への参加の保障はもちろんですが、それ以上に、経済社会での平等や参加の保障といった、政治だけではない日常生活、経済社会全体のベースになっている価値原理を内包しているからこそ、民主主義は私たち近代国家の基本的、普遍的な価値原理になっているのです。学校では、民主主義といえば多数決、皆で議論をすることとしか教えなくて、基本的人権や自由・参加が民主主義とどう関わるのか、ということをしちんと教えていません。

(2) 民主主義は「制度」を作っただけでは機能しない

民主主義は、単に制度を作れば機能するものではなく、民主主義の考え方や理念を内面化し、一つの価値を自分の中に形作ること、民主主義を支える人たちがいて初めて機能します。民主主義を支える人たちとは、自立して、主体的に民主主義社会を支える意思と能力を持っている人間です。民主主義が機能するには、社会が一定の発展段階に達し、社会を支える安定的な中間層が形成されていることが前提条件です。この安定的な中間層こそ、社会の豊かさを生み出す人々であり、政治の安定を支える人々でもあります。

安定的な分厚い中間層をつくるには、持続的な社会の発展と一定の豊かさが必要であり、その豊かさを構成員があまねく享受できる社会になっていなければなりません。つまり、公正な分配、ということです。

社会が発展し、発展の原動力である一人一人の活力と能力が生み出せる社会でなければ民主主義は実現できません。そのためには市民的自由の保障が必要です。経済と民主主義は、相互に支え合う両輪の関係にあるのです。成長の果実が公正に分配され、安定的な中間層がきちんと形成されることによって、社会は安定し、民主主義が支えられ、それが社会のさらなる発展を支えるというメカニズムが働きます。民主主義を支える中間層が形成されなければ民主主義は実装されることなく、形だけで終わります。

私が赴任していたアゼルバイジャンは、親子二代の大統領が支配している専制国家ですが、形の上では民主主義国家です。議会もあるし、大統領も選挙で選ばれますが、残念ながら民主主義が実装されているとは言い難い国です。なぜかという、アゼルバイジャンの社会には社会を支える自立的な中間層が形成されていないからです。

実装されていない民主主義、形だけの民主主義は、何かが起これば簡単に衆愚に陥ります。衆愚に陥った社会はポピュリズムになり、ファシズムになります。プラトンの『国家』を読むと、独裁は民主制の中から生まれると書いてあります。確かにギリシャでは、アテネの民

主制の中から専制が生まれました。

(3) 危機にある 21 世紀の民主主義

日本でも話題になりましたが、先日バイデン大統領が民主主義サミットを行いました。ミュンヘン安全保障会議は何年かに 1 度、世界価値観調査を行っています。この調査によると、過去 20 年で、国家の統治の在り方として議会や選挙に惑わされる必要のない強い指導者による統治が望ましいと考える人が世界中で増えています。これは旧東側や新興国だけではなく、北米や西欧などの成熟した民主主義国家でも同様の傾向が見てとれます。

レジュメの 19 ページに統計を出しています。灰色が 1995 年、緑色が 2010 年を表しています。民主主義国家よりも専制国家がいいと答える人が世界中でこれだけ増えています。日本でも増えていますね。ミュンヘン会議は、これは民主主義の危機だ、とっています。民主主義と社会保障の関係について、かの有名な福祉国家の三つのスキームに関する本を著したエスピン・アンデルセンは、戦後の福祉国家は、資本主義国家が第二次大戦で Kommunismus やファシズムの挑戦を受けた反省に立ち、市場経済と民主主義が両立するような形を目指してつくられたものだと述べています。

(4) 民主主義を支える社会保障

日本がそうであったように、戦後の民主主義社会、リベラルデモクラシーは、経済的な豊かさを背景に社会の中核を担う中間層が形作られ、彼らが民主主義を支える土台となることによって発展してきました。経済成長の過程で成長は必ず跛行的に進むので格差は広がっていきませんが、戦後の日本は、豊かさと平等を同時に実現できた数少ない国の一つです。しかし現在では中間層が崩壊しつつあり、それによって社会が分断され、民主主義の危機を迎えようとしています。

格差の拡大、中間層の崩壊、民主主義の後退、こういった現象は、今や日本だけではなく世界中で起こっています。その背景は、さまざまです。世界経済の低成長化、産業構造の変化、グローバリズムの進展などもあります。世界中で格差が拡大している、社会的疎外が大きくなっている、社会の分断が問題になっている、社会不安が大きくなっていることで、豊かさと社会の安定の好循環が崩れています。崩れたことによって、経済が不安定になり、将来への不安が大きくなっています。将来への不安が社会の分断と不安を生み、人々がより強権的な指導者を求めるというメカニズムが働いています。中間層の崩壊や格差の拡大を止められなければ、民主主義の基盤は掘り崩されていきます。

21 世紀の独裁者は、選挙で選ばれた形をとり、形式的な民主主義的政治体制の中から民主的に選ばれた形を装って生まれます。あからさまな反民主主義的独裁者、というのは今では少ないです。独裁が生まれるメカニズムは、社会の不安定化、経済の混乱、社会の分断、人々の心が不安になっていく中で、無関心、絶望、合理的無知、フェイクニュースのような自分が信じるものを信じるという反知性主義的な考え方が広がり、考え方が狭まって行き、それによって、自分の身や身近な者を守るような保護主義が生まれ、移民が排斥され、ナショナリズムが生まれ、レイシズムができて、極右やポピュリズム政党が台頭して、ある種の

熱狂の中で独裁者が登場する、という形で進んでいくのです。1930年代のドイツを想起してください。

社会が分断するとは、つまりは右と左に人々がばらけていくことです。真ん中がどんどん薄くなり、両極端の政党が力を持つ社会になります。市民自身がダークサイドの中に取り込まれ、権威への服従、集団への埋没の道に自ら進んでいきます。『Star Wars』に登場するシスの暗黒帝国は共和国の中から生まれます。共和国が衰退し、崩壊する中で、シスは暗黒帝国をつくります。人権や市民的自由などは、放っておいても維持できるものではなく、私たち自身が守り、実践していかなければ失われていきます。現在の私たちは、その瀬戸際に立っているのかもしれない。

5. 社会保障から日本経済の成長可能性を問う

現代国家における社会保障の機能は、もはや救貧ではありません。社会の中間層を守ることが最も大切な機能です。分厚い中間層を守ることが社会を守り、民主主義を守ることにつながります。社会保障は、格差と戦わなければなりません。それを通じて、この国の民主主義を守ることが社会保障の大切な仕事です。先ほど、戦後の社会で、経済成長と社会保障がウィンウィンの関係になったと言いました。東京大学名誉教授・神野直彦先生が社会保障、福祉国家と経済の発展段階についてこんな話をされています。

(1) 社会保障（福祉国家）と経済との発展段階

先生は、三つの発展段階があったと書いておられます。

戦後初期の1960年代までの時代は、福祉国家の黄金時代。この時代を社会保障と経済成長の幸せな結婚の時代だと表現しています。所得再分配を通じて所得の底上げをして、旺盛な需要を持っている中低所得者層を顕在化し、総需要の拡大をすることで成長につなげていきました。平等を実現することと成長が同時達成できていました。その時代は、ケインズ主義的な福祉国家の時代であり、産業社会モデルでした。労働生産性が持続的に向上し、成長と分配の好循環が働いていた時代です。

1980年代は福祉国家の危機といわれる時代、新自由主義の時代です。オイルショックがきて、産業構造が変わり、ポスト産業社会の時代になりました。1980年代直前にブレトンウッズ体制が崩れたことで、資本が流動化し、グローバル化が進みました。それと同時に、社会が成熟化をすることで、総需要そのものが飽和し、再分配で需要が拡大する機能がだんだん小さくなっていきました。高齢化が進むので、社会保障が世代間移転のシステムになり、成長と分配の関係がうまく機能しなくなります。

社会福祉と経済の関係をどのように考えるかという、この時代にアメリカ型と北欧型の二つのモデルが生まれました。神野先生は、失われた10年、成功の10年という表現をしています。日本は、小泉総理の時代、2000年代にどのような選択肢を採ったかという、減税をして、規制緩和を通じた成長戦略を行いました。この時代は、後から見ればIT化等の形で世界の産業構造が変わっていった時代ですが、日本は産業構造の転換に追い付けない

かった、遅れたとも言えます。北欧社会は、そもそもフルスペックの産業を持たない国家なので、勝てる分野に資源を集中し、知識社会の転換を大胆に推し進めて、産業構造の転換をしました。国際競争に勝ち残れない分野を切って捨てて、知識産業に資源を集中し、成長を実現したわけです。

この時代に EU は、大陸型のモデルから北欧型のモデルへという政策提言をして、第3の道や積極的労働市場政策を通じて、産業構造の転換を図り、雇用を守りながら労働市場の活性化を図る取り組みを提唱しました。同じ頃日本は、周回遅れの新自由主義政策に取り組んでいました。

21世紀はデジタル社会で、付加価値を生み出す主力分野は製造業からサービス業へと移動しています。日本は、統計を見ると明らかですが、ものづくり大国だといわれていて、第3次産業の発展が遅れています。第3次産業が中心になっていけば、労働の質や形態などの働き方が変わります。本当の意味での働き方の改革が必要で、これまでの組織労働型のフォーディズムのモデルから別のモデルに変わっていかなければなりません。例えば、サービス業の生産性が低いといっていますが、労働生産性の概念のベースは製造業型のモデルです。どのぐらいものを作ったかで考えていますが、現在の付加価値の源泉は今やものの算出ではなくなっています。

考えてみれば知識産業社会は、能力と才能が問題になるので、工場労働のように男が腕力で勝負をする社会ではありません。女性の社会進出が進みますし、女性の労働力が果たす役割がどんどん大きくなります。実際に世界はそちらの方向に動いています。ダイバーシティの話は、単に男女平等ではなく、まさに産業構造の変化、どのような形で成長をさせていくかに関わる課題として考えることは必要です。知識産業社会では、生産＝付加価値創造の基軸となる労働の在り方が変わっていくわけなので、サービス労働と知識労働が主流になることを前提とした社会保障の形、社会サービスの形に変えていかなければなりません。

現在のような介護や子育てについての十分な社会化サービスがない状態で女性が社会に進出し、労働市場に出ていけば、ハンディを持ったまま女性たちが労働市場に登場することになるので、労働市場は常用雇用と非常用雇用の人に分断されます。これは人的資源の浪費、生産性の低下、格差と貧困を生むことになるので、最終的には成長と社会統合を脅かします。現在の社会保障制度は、労働者を二つに分断しています。常用雇用と非常用雇用の方は、社会保障の適用関係が違います。社会保障制度が格差を固定化している構造になっています。それをようやく変える方向に動き出してはいますが、長らく社会的な合意が得られない状態が続いていました。

(2) スウェーデンパラドックス～高福祉と高成長の両立について

スウェーデンパラドックスという言葉があります。高負担国家は、社会の活力がなくなる、成長をしなくなると長らくいわれていました。スウェーデンは、典型的な高負担、高福祉国家ですが、2000年以降、西側諸国の中で最も経済成長が高い国は北欧諸国とアメリカです。高福祉と高成長は、問題なく両立をしているわけです。スイスにある IMD という組織が『世

界競争力年鑑』を出しています。その 2019 年版を見ると、スウェーデンの企業競争力は、世界で 8 位です。日本は 31 位で、中国と韓国よりも下です。スウェーデンは、確かに高負担国家ですが、活力がないのか、社会が非効率で停滞しているのか、人々が国家や他者に依存をしている社会になっているのかというと、全く違います。

スウェーデンに行ったことのある方は実感しているかもしれませんが、産業政策や労働政策の面では、この国は非常に競争重視の政策をとっています。高付加価値の分野に徹底的に資源を集中する戦略をとり、競争に負けた企業、国際競争で勝ち残れない産業分野は捨てます。産業政策に関しては効率性重視、市場メカニズム重視で、いわば産業政策面では非常に小さい政府です。有名な話ですが、スウェーデンには自動車や戦闘機を作り、この国の基幹産業であったサーブという大企業がありました。サーブは、会社が傾いたときに政府に救援を求めましたが、政府は助けずに見捨てました。つぶれたサーブは、ばらばらになり、どこかに売られました。

維持ができない衰退産業は捨てる。積極的に労働者のエンプロイアビリティを高め、成長できる産業に労働資源を投入する。そのための再訓練投資に資源投入を惜しまず、積極的に労働移動も進めていく。失業者の生活を支えながら徹底的に職業訓練を受けてもらい、成長分野に移していくという「失業なき労働移動」を行っています。その意味でいうと、この国は厳しい競争社会の国です。働けるのに遊んで福祉のお金で食べているなんてことは許されません。能力があるならきちんと働かなければならない世界なので、企業も含めて、非常に厳しい競争社会です。

その結果として生まれたのが高福祉、ということなのであり、スウェーデンの福祉はポジティブウェルフェアといわれています。人口が 1000 万人の国なのでできるのかもしれませんが、日本も今のままでいけるのかは考えなければなりません。

(3) 日本において「新たな社会経済モデル」の構築は可能か

歴代政権は、自民党政権も民主党政権もそれぞれに成長戦略でさまざまなことを考えてきましたが、基本的にこれまでの成長戦略は、サプライプル型の成長戦略です。既存の成長モデルに基づいてつくられていて、高度成長期の成長モデルと基本的に同じ考え方で行っている気がします。そもそも社会全体のどこで付加価値が生まれているかを考えて、成長モデルを変える必要がありますし、申し上げたように産業構造を変えていくところから考えていかなければならないように思います。

本当に IT や IoT、デジタルトランスフォーメーションを実現したいのなら、そこに資源を集中する必要があります。それこそ選択と集中です。その前提で教育政策、労働政策、社会保障政策も変えていく必要があります。例えば、現在は、雇用調整助成金で雇用を守っています。不況局面でもできるだけ失業者を出さないことを最優先にして、各企業に内部失業者を抱えさせ、それを雇用調整助成金で支えています。しかし、もう 2 度と復活しそうなものない構造不況業種の企業に内部失業者を抱えさせ続けて、未来があるのでしょうか。

労働市場をもう少し弾力化して、手厚い雇用保障をしながら産業構造を変えていき、それ

に見合うような能力開発や人的資源の投資に積極的に取り組む必要があるのではないでしょうか。社会保障は、競争力の源泉は人間であり、人的資源の充実や人間の能力開発＝自己実現が大事だと考えているのですから、まさにその考え方で社会資源を使うことが必要です。人的資源の投資、潜在能力のある女性の社会進出を支えるためのサービス給付の充実に注力することが重要です。

このような考え方に基づいて、社会保障全体の優先順位をどうするのか。優先順位といっても何かを捨てるわけではなく、産業構造を変えるような教育、労働政策を支援する社会保障制度を作り、現役世代の生活を保障することが必要です。それを通じて、一人一人の能力を高めていき、格差と貧困を回避することが社会の活力につながっていきます。

本年（2020年）11月に発売された『週刊東洋経済』で、ニッポン再生計画という特集が組まれていました。レジュメの33ページ、34ページに載せているものは、（東洋経済）編集局解説部長の野村（明弘）さんの記事から引用しています。

これまで行ってきた日本の成長戦略は、高度成長期の発想から抜け出ていません。大胆な金融政策、機動的な財政政策、成長戦略、トリクルダウン、企業統治でさまざまな取り組みをしてきましたが、結果的に全てうまくいっていません。この前提となっているアベノミクスの経済思想、経済政策など、ものの考え方から見直さなければ同じことの繰り返しです。現在の成長戦略の前提になっているのは、基本的に政府がお金を出すことによって、需要が顕在化するという考え方です。しかし、実際は先に需要を高める政策をしなければ成長につながらない、ということが野村さんの記事に書いてあります。

6. 格差の拡大は、民主主義を脅かし、成長の足枷になっている

(1) 成長戦略で取り組むべきこと/「分配」の経済学

繰り返しますが、格差の拡大が民主主義を脅かし、成長戦略の足かせになっています。経済学の教科書にも書いてあることですが、付加価値は家計の所得、公の所得、資本の所得に分配されます。この三分野への分配が最適かどうかで、マクロ経済の効率性が決まります。現在の付加価値の分配は社会経済の発展と持続可能性にとって効用が最大になるように分配がされているのか、といえば、そうは思えません。明らかにゆがんでいます。

この問題は、構造的な問題なので、これを直すには社会経済システムそのものを変える必要があります。分配のメカニズムを変えなければ変わりません。ワンショットで給付金を出すなどをしても事態は変わりません。さらにいえば現在行おうとしている10万円の給付などの施策の財源は国債ですから、付加価値を分配しているではありません。将来につけを回して配っているだけなので、「分配」にすら値しないでしょう。

最大の問題は、賃金格差と資産の格差です。資産の格差は賃金格差の累積なので、賃金格差が広がれば世代間や世代内の格差が広がっていきます。これによって中間層が崩壊し、貧困層が増えていきます。

マクロで見ると、貯蓄と投資のバランスがとてもおかしい状態です。企業部門と家計部門

に巨額の黒字があり、一般政府部門が膨大な赤字を持っています。企業が膨大な内部留保を持っていて、家計部門の貯蓄は特定層に集中しています。資産格差が拡大している中で、マクロ的には家計と企業にお金がたまっていて、企業は投資をせず、家計部門も消費をしないので、基本的に内部留保だけがたまっていき、成長をしないメカニズムが働いています。

数字を見ると、レジュメの41ページの表のような数字になります。家計が黒字、企業が赤字、政府がニュートラルになるのが通常の貯蓄と投資のバランスです。日本は、1990年代半ばまでは企業も投資をしていましたが、ある時点から黒字に転じます。企業と家計の両方が巨額の黒字を持っています。特に企業部門が大きな黒字を持っています。企業部門だけ見ると、現在は純投資よりも純貯蓄のほうが多く、ほとんど投資をしません。投資をしないのは、投資先がないからです。

(2) 日本経済の異常事態 「分配」の歪み

企業は、巨額の内部留保を持っています。統計を見ると、475兆円です。大企業だけ集めても237兆円です。大企業も中小企業も非常に巨額の内部留保を持っています。この内部留保が投資に回っていません。家計部門の方はたとえば、特定層に巨額の貯蓄がたまっていて、少数の大金持ち一多くは高齢者ですーがお金を持っています。これは例の1億円の壁の話ですが、税制上も所得が超高くなると税負担率が下がるという奇妙なことが起こっていますが、直せていません。

労働者の平均年収は、ほとんど増えていません。例えば1997年を100とすると、諸外国は130や140と上がっていますが、日本はほとんど横ばいで、貯蓄も増えていません。どんどん貧しくなっています。それがなぜ起きているかという、年間収入の両極端の層が増えていて、真ん中の600万円から1000万円のあたりの層がどんどん崩れているからです。これは年齢、階級別の所得分布です。昔は、若いうちは給料が同じで、年を取ると出世の有無で少しずつ山が崩れて、横にばらけていました。現代は、就職した時点で既にばらけています。早い段階から非正規化が進み、初段階から所得格差が生まれています。金融貯蓄の保有を見ると、貯蓄残高が3000万円以上の人が増えるとともに、300万円未満の人が増え、両極端に分かれています。フローの格差が積み重なり、ストックの格差になっています。

(3) 「21世紀の資本」ピケティ/OECDの指摘

何年か前に『21世紀の資本』が日本でも話題になりましたが、歴史経済学者のピケティは、有名な「 $r > g$ 」という不等式を出しています。経済成長の過程では、長期的に資本収益率（ r ）は、経済成長率（ g ）を上回って伸びています。従って、何もしないで放っておけば、格差はゆっくりと確実に拡大していきます。ピケティの先生だったアトキンソンは何と言っているかという、1970年代までの格差縮小は、再分配政策、労働分配率の拡大、個人資産の集中の減少、労働運動と最低賃金の引き上げによって、格差の拡大は防止され、実現されてきた。1980年代以降にこのいずれもが逆転、縮小したことが格差拡大の原因だと言っています。これを聞けば、労働組合に頑張ってもらいたいことが何か分かるでしょう。

OECDは、格差の拡大は経済成長の足を引っ張ると明言しています。格差が大きいほど、

低所得層の人的資本投資がなくなるので、貧困の再生産が起こります。人的資本に対する投資は非常に重要だと OECD は言っています。繰り返すと、社会保障は、単に裕福な人から貧困者に所得移転をすることではなく、おおむね万人にとって平等に必要な公的なサービス、代替所得、特に保健医療、教育、年金分野の資質を賄うことに意味があります。これはピケティも言っています。個人の力ではヘッジできない生活のリスクをヘッジし、中間所得層を守ることに社会保障の意義があります。社会保障は、民主主義と市民的自由を支えているので、この機能は決して軽視してはならないものです。

7. 終わりに

バイデン大統領が（2021年）4月28日に最初の議会スピーチをして、現在、行っているアメリカ再生プランのプレゼンテーションをしました。彼は、このプランに3兆ドルや4兆ドルの巨額の投資をするわけですが、その分はきちんと増税で賄うと言っています。法人税を引き上げる、多国籍企業の実効税率を上げる、超大企業の会計上の利益に課税をする、キャピタルゲイン課税で所得税の最高税率を上げて、大企業や高額所得者の課税を強化し、財源を出して家族計画と雇用計画にお金を使い、インフラストラクチャーへの投資をすると言っています。左側の歳出と右側の歳入とがきちんと相償う計画を作っています。日本は、残念ながら左はありますが、右はありません。これで持続可能な政策を打てるのかと非常に心配しています。私の話は以上です。ご清聴ありがとうございました。

【質疑】

【塾生A】 講演の中でスウェーデンが高福祉、高成長の道を進んでいると言っていました。その道を採用する構造がどこにあったのかについて、知っていたら教えてください。人口が少なく、チャレンジングな国だからなのかもしれませんが、政治的な構造、労働組合のような何か社会的な団体が力を持っているなど、ぜひ教えてください。

【香取教授】 1点目は、その国を支えている共通理解、哲学についての教育をきちんと行っていることです。スウェーデンは、それこそ小学校や中学校から社会の成り立ち、連帯などをきちんと教えています。社会の一員としての自分たちの意味や役割、自分たちの生活を守っていくために国家、社会がどのような機能を果たしているのか、果たすべきなのかをきちんと教育しているわけです。

スウェーデンでは総選挙があると、中学校で模擬選挙を行うそうです。スウェーデンは比例代表制なので、中学校に各政党の代表の人が来て、社会科の授業で政策の説明などをします。中学生たちは、どこに投票するかを議論して、投票をします。そんな教育を小さな頃から

らしているのが、政策についての合意形成をするときのリテラシーが非常に高いです。さすがにスウェーデンでも若い人の投票率が下がったと言っていますが、それでも投票率は 75 パーセントです。トータルで 80 パーセントから 90 パーセント近い投票率があります。

2 点目は、産業政策について非常に厳しい競争政策を取ることと高福祉政策についての国民的なコンセンサスがあることです。政権交代があっても、基本的な社会保障に対するものの考え方は揺らぎません。私も厚労省時代に「社会保障・税一体改革」を担当しているときに「社会保障は誰が考えても同じ結論になるので、きちんと超党派でしてください。いい話ばかりではなく負担の話もあるので、足の引っ張り合いを始めると、政権交代のときに自分の座る椅子を壊すことになります。椅子を壊して、相手を転がすと、自分が取ったときに座る椅子がなくなるので、そういうばかなことはやめてください」と言いました。スウェーデンでは、それが起きていません。

3 点目は、日本は 1 億 2600 万人の人口がいる国で、産業もフルスペックで持っていますが、スウェーデンのような国はフルスペックで持てませんし、無理してフルスペックで持っても競争していきません。初めからグローバルの中で、どのように自分が生きていくかを皆で考えているわけです。自分が勝てる場所で勝負をします。日本は、1 億 2000 万人もいるので、国内マーケットだけで勝負できる分野があります。基本的に国内で勝負をして、勝ったら世界に打って出るモデルです。高度成長期の企業戦略はまさにそのとおりだったので、その発想がまだ残っています。

スウェーデンのような小さい国は、EU 市場全体で勝負をするか、世界市場で勝負をしなければならぬので、初めからそこで戦える分野に資源を集中します。ある意味で、厳しい生き残り戦略で経済政策を考えているということです。日本人は日本を小さな国だと考えていますが、人口で見ると 1 億 2600 万人、世界で上から 10 番目ぐらいの大国です。その意味でいえば、スウェーデンのような大胆な選択と集中は難しいかもしれません。ですが、人によって考え方は違いますが、人口が減少をしている中で、これからは有限の人的、物的、知的リソースをどのような分野に集中をしていくかは考えざるを得ません。デジタルトランスフォーメーションも含めて、新しい技術を入れ、自己革新をしていかなければ、基本的に清朝末期の中国のようになる気がしています。完全にスウェーデンのようなことはできないかもしれませんが、労働移動や資本移動をもっと積極的にする必要があります。

【平川副所長】 民主主義を支える社会保障から考えて、労働組合の果たす役割などについて何か考えがあれば教えてください。

【香取教授】 スウェーデンの話でいうと、スウェーデンの労働組合の組織力は極めて高いです。オランダも同様ですが、中央の労使交渉でさまざまなことを決めています。これは投票率の高さとも関係しますが、労働組合の組織力が高いです。労働組合がさまざまな形で政策形成にコミットしています。政策形成にコミットするということは結果責任を負うこと

でもありますが、労働組合のプレゼンスの違いは大きいです。

【塾生B】 付加価値の分配によるセーフティネットを生むために、どのような社会保障を考えているのかが気になりました。私は、憲法、民主主義に関わるような国民投票について研究をしています。ポピュリズムに陥らないために公的なことに関心を持ってもらう土壌をつくるには、教育と経済的な基盤があってこそ参加できると考えています。それは失業をしたときに保障されるような在り方なのか、話題になっているベーシックインカムのような形で保障をするのか、労働の方面で余暇をきちんと取るなど、日常的な中で経済的に困らないことが保障の中に入ってくるのか、どのように考えていますか。

【香取教授】 労働は、参加です。労働を通じて社会に関わり、参加をするのが働くことの根源的な意味です。その意味でいうと、アンペイドワークも含めて、何らかの形で社会にコミットし、関わって、参加をしていくことをベースに制度を作っていく、ということになるでしょう。賃労働だけが労働ではありませんし、常用雇用だけが雇用ではありません。社会保障制度では、参加を保障することで、何ができるかを考えます。現在、問題になっているのは、例えば女性、マイノリティーの人たちの参加です。労働市場へ参加をする、地域社会にコミットするなどがありますが、それを支えるベースをつくるのが社会保障です。

最近、いわれている共生社会は、ボランティアが頑張るという話ではなく、女性やマイノリティーの人などが家庭、地域、職場にさまざまな形でコミットし、参加をすることです。高校時代、政治経済の先生が「働く、とはどのような意味か分かるか。働くとは「はたを楽にする」こと、他者に貢献し、貢献を通じて承認を得て、自己実現をすることが働くことだ。これはサルはやらない。やるのは人間だけだ」と、エンゲルスの言葉を引用して言っていました。それが社会保障の機能役割なのでしょう。

日本は、確かにずっと失業を出さず、全部雇用を前提に雇用を守るシステムをつくってききましたが、それが社会の停滞を招いている部分があります。本当の意味で参加をして、参加が成長につながるようにしていくためには、下部構造の変化に合わせて労働市場を流動化していかなければなりません。そのときに生活と雇用が守られる形で流動化するにはどうすればいいかを考える必要があります。単に雇用調整助成金をやめて、首を切って、後は自分でしなさいでは駄目です。昔のように企業が内部で職業訓練をして配置転換をするような余力はなくなっているのですから、外部化＝社会化してそれを行う仕組みを作らないといけないでしょう。

パブリックセクターがきちんとアクティベーションのシステムをつくって、失業なき労働移動をつくり、資本と同様に労働力の資源をどのような分野に分配していくかをきちんと考える。それがこれからの産業政策であり、労働政策ということではないでしょうか。これは市場に任せてもうまくいきません。私のイメージしているセーフティネットは、失業をしたときに失業手当を出すだけでなく、その人の持っている能力をどこで生かせるか、ど

のような形で支援をしていくか、生活をきちんと守って、移転をさせていくことです。その形にももの考え方を変えていく必要があります。

参加ということでは、政治的な参加も参加です。これは公教育の形を考えないと難しいかもしれません。今のままでは、積極的に政治に参加する人はなかなか育って来ないでしょう。

以 上