

◆ 学会動向 ◆

福祉国家の再編と日本財政への示唆

——日本財政学会第61回大会参加記——

梅原英治(大阪経済大学)

2004年10月30, 31両日、宮城県仙台市の東北学院大学において日本財政学会第61回大会(当番理事・越智洋三氏)が開催された。

今大会の特徴として、①分科会・報告・報告者の数がいずれも前大会を上回ったこと、②日韓両財政学会の交流が深められ、記念の特別分科会が開催されたこと、③内容的には、全体シンポジウムで福祉国家の再編問題が扱われ、分科会でも年金・医療・福祉・高等教育・地方財政調整制度などの報告が多かったこと、また残念ながら出席できなかったが、大会前日に仙台ガーデンパレスで開催された財政理論研究会(代表:谷山治雄・安藤実両氏)でも「社会保障構造改革と税制・年金問題」(報告者・二宮厚美氏[神戸大])がテーマとされるなど、全体として今日の福祉国家・財政を考える大会となったことを指摘できるであろう。

そこで本稿では「福祉国家の再編と日本財政への示唆」に焦点を合わせて今大会をまとめることにしたい。

1. 分科会報告の状況

はじめに、前大会のまとめ同様(本誌第26巻第1号)、恣意的な分類によるが、分科会報告の全体状況を概括しておこう(表1)。

まず、理論研究と実証研究で区分すると、理論14本(15.2%)、実証78本(84.8%)と、実証が前大会(80.7%)よりさらに増えた。理論の半分は税制に関するものである。

実証研究78本を対象国別に見ると、日本54本(69.2%)、国際比較を含む外国24本(30.8%)で、日本研究が前大会(67.2%)より微増している。外国研究を国別に分けると、アメリカ6本、世界・国際比較5本、韓

国4本、フランス3本、オーストラリア2本、イギリス・カナダ・中国・インドネシア各1本で、前大会よりアメリカ偏重が緩和され、国数も増えている。ただ、世界的にはBRICs(ブラジル、ロシア、インド、中国)の動向が注目を浴びているのに、山下道子(国際協力銀行)「経済成長と所得分配」の中で中南米とアフリカが登場するくらいで、ロシアなど旧共産圏、インドなど南アジア、ブラジルなど中南米、中近東、アフリカなどの諸国・地域を固有に扱った報告がない。

ついでにいえば、英文報告は1本のみ。報告者のほとんどは日本人で、外国からの報告者(留学生などを含む)はゲストを含めて7~8人。後者は、赤石孝次氏との共同報告者であるSven Steinmo氏(コロラド大)の欠席もあって、すべて韓国と中国の方々(と思われる)。現実世界でのグローバル化の進展と本学会のナショナルな姿とのギャップを指摘せざるをえない。

次に、国家財政と地方財政の区分で見ると、国家財政57本(62.0%)、地方財政35本(38.0%)で、国家財政が昨年より3%増えた。日本地方財政学会との分業を考えれば、国家財政がもっと増加してもよいのかもしれない。

国家財政に関わる57本の報告は、税制18本(31.6%)、社会保障17本(29.8%)と、両方で6割を超える。前大会より両分野への集中度がやや下がったのは、高等教育と国債に関わる報告が増えたからである。とくに前者は2004年4月の国立大学の法人化を反映したタイムリーな企画による。

昨年ではなかった予算・会計制度に関する報告が今回はあった。ただ、現実には、郵貯民営化(閣議決定「郵政民営化の基本方針」

表1 日本財政学会第61回大会における分科会報告の状況

	主として理論研究	主として実証研究	
		日本	外国(国際比較を含む)
1. 国家財政			
(1) 全般	On a Interaction between Monetary and Fiscal Commitment in an Overlapping Generations model(木内祐輔) 転換期の日本財政と財政学の危機(内田正弘)	財政構造改革とマクロ経済(中本淳) 景気循環と経済安定化機能(羽方康恵) 金利機能の正常化と財政危機(井手英策)	汚職、政治と経済成長(赤井伸郎・堀内勇作・坂田雅代) 経済成長と所得分配(山下道子) 韓国財政の現状と課題(具正護) 金大中政権下の韓国財政(兪和)
(2) 歳入			
(a) 税制	脱税をともなう場合の最適所得(布袋正樹・古谷泉生) 中間生産物と投資を考慮した消費税の帰着(船戸徹夫) 遺産動機、消費課税、経済成長(仲間瑞樹) 環境税制改革の所得再分配効果と二重配当仮説(小林航) 支出税の実施可能性について(塚本正文) 資本所得と資産保有課税(篠原正博) Reexamination of the Corlett-Hage Rule and the Optimal Commodity Tax Structure in a Four-Good Model(小川よしとも)	所得税及び消費税による厚生上の損失(石川達哉) 所得税の勤勞誘因効果(平井源治) わが国税制における税務行政費の計測(林智子) 日本で税制が事業形態の選択に与える影響について(田近栄治・八塩裕之) 二元的所得税のマクロ推計望月正光・野村容康・深江敬志) 給与所得の源泉徴収と年末調整制度の変容(有田行雄) 租税特別措置と企業の税負担(川口真一) わが国法人税負担の産業別・企業別分析(林田吉恵)	消費税と福祉国家(赤石孝次・Seven Stainmo) 第1期レーガン租税政策と産業の国際競争力(塚谷文武) 90年代の米国人税の一側面(吉弘憲介)
(b) 国債		国債の累増とマネーサプライおよびインフレーション(村田浩・森澤龍也) 「国債の貨幣化」とインフレ昂進の関係(深澤映司) 貨幣化政策(マネタイゼーション)の実情と展望(大塚耕平)	
(3) 歳出			
(a) 全般	ふたつの移転問題について(中村和之・國崎稔) A Cooperative and non-Cooperative Foundation of the Private Provision of Public Goods(入谷純・山本真一)		
(b) 社会保障	社会保障制度と出生率(高畑純一郎・山重慎二)	年金目的税の定量分析(小平裕・佐々木覚亮) 公的年金と人口変動(麻生良文) これまでの年金改革の検証(中嶋邦夫・永井政治・駒村康平) 2004年度厚生年金制度改革のシミュレーション分析(呉善充) 政府の年金運営能力(永井政治・駒村康平) 入院患者の入院パターン変化に関する分析(泉田信行) 生涯医療費の推計と健康のリスク(山田武) 医療貯蓄勘定の試算(佐藤雅代・宮里尚三) 2004年年金改革案のシミュレーション分析(北浦義朗・木村真) 基礎年金の国庫負担部分についてのシミュレーション分析(佐藤格) 給付水準50%維持に必要なコストの計測(中嶋邦夫・北村智紀・臼杵政治)	中国都市部における公的年金制度改革と給付・負担構造の世代間・世代内格差(何立新) 企業の雇用に対する公的社會支出の拡大政策の波及効果分析(金明中) 年金改革の国際比較(石光真) フランスにおける社会保障財源の租税代替性に関する一考察(小澤義信) 韓国財政と社会福祉改革(李炫祐)
(c) その他		高等教育改革と財政(山本清) 国立大学におけるマネジメント形成の背景と財務に及ぼす影響に関する分析(吉田浩) 公共事業をめぐる政策展開(碓山洋)	アメリカにおける研究開発費の配分構造(橋武郎) 高等教育財政の国際動向と国立大学法人化(羽田貴史)
(4) 予算・会計制度		明治前期における減債基金(武田勝) 複数年委託契約とPFI(前野貴生)	フランス業績予算改革のインプリメンテーション(中西一)
(5) 財政投融资			

2. 地方財政			
(1) 全般	地方自治体の技術革新のインセンティブと住民移動(小林克也)	地方自治体財政の現状分析(佐久間裕秋) 地方公共サービスの生産主体(三木潤一) 地方自治体の行財政改革に関する要因分析(加藤美穂子) 住民自治と財政自主権(山崎正) 地方財政運営のあり方(入江啓彰) 政府間関係から見た地方公共団体の費用関数の推定(石田三成) 地域経済における生産効率性(樺克裕・斉藤慎) 農山村地域の活性化と自治体財政(沼尾波子) 道州制と北海道開発予算の現状・課題(横山純一)	アメリカにおける州・地方財政の現状と課題(舟場正富) カナダBC州のBusiness Improvement Area(BIA)制度(宮本昌典) フランスにおけるコミューン再編(木村陽子) 日韓地方財政比較と両国への示唆(クック・シムホ)
(2) 歳入			
(a) 地方税	分権的環境政策の効率性について(羽田亨)	税源移譲と市町村間格差(竹本亨・高橋広雅・鈴木明宏) 固定資産税制と地方交付税の適正配分〔近藤学〕 固定資産税の応益性(下山朗) 開発方式のサイト固定資産税収入格差(鷺明美)	アメリカ州間の投資先選択と地方税制(中塚賢) インドネシアの地方分権化と地方税改革(花井清人・田近栄治)
(b) 地方交付税・ 国庫支出金		地方単独事業と交付税(田中宏樹) 地方交付税制度の財政調整効果(矢吹初・高橋朋一・吉岡祐次) 地域振興と地方交付税の構造変化(中島正博) 水平的地方財政調整制度の自主的運営と機能に関する実験研究 (森徹・稲垣秀夫・蒲田繁則・赤城博文)	オーストラリアにおける税制改革と政府 間財政関係(石田和之) オーストラリアの財政調整制度(岩田由加子)
(c) 地方債		地方債の元利補給の実証分析(土居丈朗・別所俊一郎)	
(3) 歳出		老人福祉費の決定要因の検証(中澤克佳)	
(4) 公営事業・地方公社・ 第3セクター		地方公営病院におけるインセンティブ問題(野竿拓哉) 介護保険総務費の計量分析(山内康弘) 都道府県別データによる医療サービス生産構造の分析(畑農鋭矢)	
(5) 予算・会計制度		地方自治体における予算編成手法の変化(的場啓一) 財政運営の透明性(情報公開, 政策評価)と事業効率性(赤井伸郎・山下耕治)	イギリス地方自治体改革とPFI(杉浦勉)

(注) 1. 特別分科会を含み, シンポジウム「グローバル化は西欧型福祉国家を変えたのか——日本財政への示唆——」

(加藤榮一, 藤井威, 宮島洋, 岡本英男, 金澤史男) は含まない。

2. 報告テーマはプログラム段階のもの, 副題は省略した。

2004年9月10日)は政界の最大の争点の1つであり、政策金融改革(経済財政諮問会議「政策金融改革について」2002年12月)、特別会計改革(財政制度等審議会「特別会計の見直しについて」2003年12月)、予算の複数年度化の試行的導入(2004年度予算以降)などが急速に進行しており、予算・会計制度、特別会計・政府関係機関・財政投融资などに関する研究はもっとあってよい。改革に関わる会員も少なからずおられるが、ここでも現実の動向と大会報告との間に乖離を感じた。

地方財政に関わる35本の報告は、理論2本(5.7%)、日本の実証24本(68.6%)、外国の実証9本(25.7%)である。日本の実証研究では地方財政全般に関わるもの、地方財政調整制度を取り上げたものが多い。後者については地方単独事業や地方債の元利償還費に対する交付税措置に関する報告が3本あるのが眼についた。

報告者の所属先を見ると(表2)、関西学院大9名、一橋大・大阪大各7名、慶応義塾大・東洋大・東京大各6名、ニッセイ基礎

表2 所属先別にみた報告者数(2名以上)

順位	所属先	報告者数		
		教員等	院 生	合 計
1	関西学院大学	2	7	9
2	一橋大学	3	4	7
2	大阪大学	1	6	7
4	慶應義塾大学	2	4	6
4	東洋大学	2	4	6
4	東京大学	1	5	6
7	ニッセイ基礎研究所	4	-	4
7	中央大学	2	2	4
9	成城大学	3	-	3
9	日本以外の大学	3	-	3
9	神戸大学	1	2	3
9	青山学院大学	3	-	3
9	国立社会保障・人口問題研究所	3	-	3
14	法政大学	1	1	2
14	福岡大学	2	-	2
14	明海大学	2	-	2
14	長崎大学	2	-	2
14	財務省財務総合政策研究所	2	-	2
14	兵庫県立大学	2	-	2
14	横浜国立大学	1	1	2
14	名城大学	2	-	2

- (注) 1. 報告者にはパネリストを含む。
2. 所属先が2つあるときは、大学に区分した。
3. 延べ数。

研・中央大各4名などとなっている。相変わらず関西学院大の奮闘ぶりが目立ち、しかも今年は単独での報告が多かった。

2. 福祉国家の再編をどうみるか

(1) 加藤-岡本論争

さて、大会2日目午前に開かれたシンポジウム「グローバル化は西欧型福祉国家を変えたのか——日本財政への示唆——」は、金澤史男氏(横浜国立大)をコーディネーターとし、パネリストに加藤榮一氏(東京大・名誉)、藤井威氏(みずほコーポレート銀・顧問)、宮島洋氏(早稲田大)、岡本英男(東京経済大)を迎えて行われた。

冒頭、金澤氏からシンポジウムの趣旨として、Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Polity Press, 1990) 以来、福祉国家の静態的な国際比較研究が流行しているが、変化を含めた動態的な国際比較研究が必要なこと、比較福祉国家研究流行の背景には福祉国家がグローバル化の中で「ばらける」状況があり、新自由主義的再編の道を進むアメリカ、イギリス、日本などと、福祉国家を保とうとするドイツ、スウェーデンなどとに分かれるが、ドイツやスウェーデンといえども変わりつつあり、そこに西欧型福祉国家再編の典型的な姿が現れていること、それらについての研究から日本財政への示唆を得ようと考えたことなどが話された。

ところで、出席者のうち加藤・岡本両氏は林健久・加藤榮一・金澤史男・持田信樹編『グローバル化と福祉国家財政の再編』(東京大学出版会、2004年)において、グローバル化に対応した福祉国家の再編過程の評価をめぐって対立した意見を表明されていた。

すなわち、加藤氏が「19世紀末から20世紀の70年代初頭にかけて生成発展した福祉国家システムは、……、1980年代以降、解体再編の過程をたどり始めた」(27頁)と述べられているのに対し、岡本氏は「このような動きは福祉国家それ自体に挑戦するというよりも、むしろ福祉国家を長期安定的な基盤に

乗せるための改革であり変容である」(300頁)、「福祉国家の中核をなす社会保障制度をはじめとした諸制度は80年代の新保守主義の攻撃に耐え抜いたし、90年代以降急速な展開を見せた経済のグローバル化によっても解体することはないであろう」(308頁)と主張されているのだった。

それゆえ、このシンポジウムは両氏以外の論者を含めることによって「福祉国家解体・存続」論争の再現・深化あるいは収束を期待して企画されたものといえよう。もっとも、人選は加藤氏に不利ではあるが。

(2) 加藤榮一氏の見解

加藤氏は、冒頭「現代福祉国家は19世紀末から形成されてきたが、1980年代を転機に修正・解体されつつある」と旗幟を鮮明にして議論を展開された(大筋は加藤榮一・馬場宏二・三和良一編『資本主義はどこに行くのか』東京大学出版会、2004年所収の加藤論文の後半部分に沿ったもの)。

まず、20世紀福祉国家の変化については、その手法として、①targeting, ②workfare, ③deregulation, ④privatizationという4つの概念をあげられ、①と②については、生涯年金受給者の厳格化やアメリカの「個人責任と就労機会調整法」(1996年)による就労強制の強化、「困窮家族に対する一時的扶助(TANF)」制度導入による職業訓練の参加義務化・扶助期間の限定などを例に、③と④についてはイギリスの年金民営化、スウェーデンの2001年年金改革による年金水準引き下げと私的年金優遇などを例に説明された。そしてこれらの改革によって、福祉国家による労働の「脱商品化」(G. Esping-Andersen)から「再商品化」(N. Gilbert)への転換が図られ、「人間の生活の安定を第1目標とするsocial policyから生存保障をするセーフティネットとしてのsocial policy」へと変化しつつあると主張された。

次に、20世紀福祉国家の変化の契機については、①高度経済成長が終焉し、福祉国家と高度成長の相互促進的関係が失われたこと、②少子高齢化と医学の発達によって年金の受

給者比率（現役労働者に対する受給者の割合）と罹病率が上昇したこと、③男性稼得家族（male bread-winner family）が解体し、家族の保育・養老能力が失われ、家族を主体にした社会保障制度の正当性が動揺したこと、④グローバリゼーションの進展により企業負担の低位平準化が求められ、単純労働力の供給が世界化されたこと、⑤福祉国家を支えたイデオロギーが大転換し、ソ連社会主義体制の崩壊によって福祉国家への「側圧」がなくなり、市場の失敗よりも国家の失敗が強調され、collectivismよりもindividualismが重視されて、social rights思想が衰退して優勝劣敗思想が蔓延するようになったことを指摘された。

（3）岡本英男氏の見解

岡本氏は、Karl Polanyi, *The Grate Transformation* (Farrar and Rinehart, 1944) の「二重の運動」と「社会の防衛」の考え方——「一方では、市場は地球上の全地域に広がり、そこに巻き込まれる財の量は信じられないほど増大したのに対し、他方では、もろもろの措置と政策の網の目が、労働、土地、貨幣に関する市場の動きの規制を意図して強力な諸制度へとまとめあげられた。……社会は、自己調整的市場システムに内在するさまざまな危険に対しみずからを防衛した」（邦訳『大転換』東洋経済新報社、1975年、101頁）——が依然として正しいとした上で、福祉国家の変化を「狭義の福祉国家」と「広義の福祉国家」を分けて捉える必要があるとして、以下のように述べられた。

まず、社会保障以外に地方交付税や義務教育費国庫負担金、公共事業、中小企業対策、農業対策などを含む「広義の福祉国家」については、①民営化と経済的規制・社会的規制双方の緩和によって、スキル・バイアスのかかったリストラクチャリングが進行し、平均的労働者にとっては雇用不安、賃金所得格差の拡大がもたらされた。②財政金融政策はインフレの昂進のため70年代半ばに完全雇用の実現という目標を放棄し、インフレ抑制に転換した。そして金融の規制緩和や労働組合

の弱体化を通じて「広義の福祉国家」は大きな変化をとげた。

しかし、社会保障制度でカバーされる「狭義の福祉国家」については、公的社会支出は安定的に推移しており、「福祉国家の巻き戻しは現在のところ、一部例外（イギリスとニュージーランド）を除けば、控えめなもの」である。ただし、公的社会支出の構成は変化しており、そこに福祉国家の対応の違い、すなわち北欧型対応、アメリカなどの新自由主義的対応、家族依存の大陸ヨーロッパ型対応が現れている。大陸ヨーロッパ型は困難を極めているが、雇用拡大戦略をとる北欧型対応は危機を乗り越えつつあり、21世紀福祉国家の参考となりうる。

（4）藤井威氏の見解

藤井氏は、スウェーデン大使だった経験を踏まえて「スウェーデン型福祉国家モデルに対する自信とその背景」について話された（大筋は藤井『スウェーデン・スペシャル』全3巻、新評論、2002～2003年に読んだもの）。

まず、スウェーデンにおける福祉国家形成の歩みを、①1934年就任のハンセン首相の下で中立政策を維持し、福祉国家の枠組みを構築した戦間期、②エランデル首相の下で高度成長政策をとった戦後期、③同じくエランデル首相の下で高福祉高負担路線を採用した1960年代から1970年代、④福祉国家の成熟を迎えた1980年代以降の4つの時期に分けて説明され、とりわけ1960年代の福祉国家の確立が、①高福祉高負担政策、②政治・行政の徹底した民主化・透明化、③徹底した地方分権と市町村合併による地方自治の強化、という「三位一体ビジョン」の下で進められたことを強調された。

高福祉高負担政策については、日本は年金・医療でスウェーデンとほぼ遜色ない水準にあるが、スウェーデンは社会サービスと雇用政策ではるかに高い水準にあり、出産育児等家族政策支出（育児手当や保育所の充実など）で日本の7倍、高齢者・障害者サービス支出（老人ホームの充実など）で日本の10

倍と大きな差があり、保育所では公営民営にかかわらずコストの9割が税によって負担され、職業訓練も他の職に転換できるよう長期間無料で質の高い訓練を行っていると言われた。高負担については、負担が重いと言うが社会保障給付費も多いので、1998年の「修正国民純負担率」（租税・社会保障負担率マイナス一般政府財政収支の対GDP比マイナス社会保障給付費の対GDP比）をみればスウェーデン18.5%、日本17.6%でほぼ同じ、「再修正国民純負担率」（修正国民純負担率マイナス公財政支出教育費の対GDP比）をみればスウェーデン11.9%、日本14.0%で、日本の方が重くなることを指摘された。

ついで、スウェーデンのヨーラン・パーション首相の「人口が減少する先進国では、良好な福祉国家しか道はない」という言葉（『読売新聞』2004年3月12日付）を紹介され、このような自信の背景には、①出生率、経済成長率、失業率、財政収支・政府債務残高、知識集約型産業への転換などで良好な成果をあげていること、②国民が高福祉高負担政策を受け入れていること、③ヨーロッパ諸国の社民系政権が退潮する中でスウェーデン社民党政権が政治的安定を保っていることを多くのデータを掲げて話された。

要するに、藤井氏は、スウェーデン福祉国家の再編が福祉国家を維持するための改革であるという評価をなされたといえる。

（5）宮島洋氏の見解

宮島氏は、グローバル化のなかで福祉国家の抱える財政問題を日本に引きつけて、概略以下のように発言された。

石油ショック以降、福祉国家を支えてきた高成長や人口要因がなくなり、福祉国家が再編されつつあるが、加藤氏の言うように「その線を越えたのか」が問題になる。

第1に、日本の社会保障は個人・家族単位の再分配よりも、公共事業や産業政策、地方財政による地域・業種単位の再分配が雇用や所得を支えてきた側面がある。ところがグローバル化と少子高齢化の中で、まず公共事業と産業政策が一番大きな影響を受け、日本型

といわれてきた家族の育児・介護機能は落ち込み、住宅保障などで大きな役割を果たしてきた企業の福祉機能も労働コストの抑制のために維持できなくなり、日本の社会保障も変わらざるをえない状況にある。

第2に、社会保障再編の方向として、WorkfareアプローチとBasic Incomeアプローチがある。これは憲法27条の勤労の権利・義務からスタートするか、25条の健康で文化的な最低限度の生活保障からスタートするかというくらい大きな違いがある。Workfareアプローチは予防・自立支援の発想として使われ、就労を条件にする考え方が、Basic Incomeアプローチはそのような条件なしに普遍主義的に最低所得を保障すべきだという考え方である。日本では日本経団連までBasic Incomeアプローチを主張して混乱しており、議論を整理する必要がある。

第3に、福祉国家の国際比較については、従来「高福祉高負担」「低福祉低負担」が言われてきたが、公的社會支出をグロスで見ると、ネットで見ると異なる。政府志向型の北欧では課税して現金給付がなされるが、市場志向型の日米英では非課税（社会目的の課税優遇措置）の形で租税支出が行われている。その点に配慮してOECDが福祉指標として開発した「ネット公的総社会支出」（本誌第26巻第2号の宮島論文に詳しい）を見れば、スウェーデン28.5%、日本15.7%（1997年、対GDP比）でグロスで見た場合（スウェーデン35.7%、日本15.1%）ほど大きな違いはない（配布レジュメには「『中福祉・中負担』への収斂」という言葉がある）。

第4に、税制については、北欧諸国で二元的所得税が採用されたのは課税ベースを拡大することに狙いがあり、日本の金融所得課税の一体化が低成長の中でリスクな資産に所得を振り向けさせる狙いで行っていることとは性格が異なる。

第5に、規制緩和・民営化と地方分権化という「二重の分権化」（R.J.Bennett）については、スウェーデンでは福祉国家を支えるために行われているが、経済財政諮問会議は「効率的で小さな政府」を作るため

に行おうとしており、分権化の位置づけが必要である。

第6に、地方分権化については、日本では社会保障に対する国の責任が強調され、社会保険の統合化・一元化や国庫負担など集権的志向が強く、社会保障では福祉の一部でしか分権が起こらないような雰囲気がある。1億2000万人の国では集権化は弊害が起こりやすく、ガバナンスという観点から社会保険庁を含めた社会保険の分権的再編が必要である。

なお、宮島氏の配布レジュメには興味深い言葉が散見されるのだが、説明を飛ばされたところが多かったのが残念だった。

(6) 福祉国家—存続のための変容か、「支援国家」への解体か

時間の都合上、シンポジウムではフロアからの質問が受け付けられなかった。金澤氏から各論者に補足発言が促された後、最後にパネリストに日本財政への示唆について発言が求められた。

藤井氏は、スウェーデン・モデルが国民の選択対象となりえ、グローバル・スタンダードは1つではないと言われた。

宮島氏は、揺れ戻しがあり、福祉国家の解体はありえず、アメリカ・モデルも福祉国家のあり方の1つと指摘された。

岡本氏は、歴史は20～30年のタームで変化すること、行き過ぎた規制緩和も反インフレ的財政金融政策もピークを過ぎたこと、ニート問題を重視し、職業訓練に取り組み、労働の尊厳を回復することが重要と発言された。

そして加藤氏は、20世紀福祉国家に代わる新しいシステムとして「The Enabling State (支援国家)」(Neil Gilbert, *Transformation of the Welfare State*, Oxford University Press, 2002)を紹介された。これまで国家が供給していた社会サービスを市場やNPOなど中間団体が供給するようになるが、社会サービス分野は民間が参入しにくいので、民間の活動を支援する役割を国家が担うようになる。それが「支援国家」だ。20世紀福祉国家は解体するが、19世紀のように人々の生活をすべて市場や家族・近隣にまかせるわけでは

なく、社会が人間の生活を安定させていくことに変わりはない。この点を整理しないと、民営化をすれはうまくいくという議論に引きずられてしまう。また、公金が間接的に使われるようになるため、その正統性が保障されず、いろいろな問題が起こってくると述べられた。

(7) 加藤—岡本論争について

全体シンポジウムで福祉国家の再編問題が取り上げられたことは、現代財政の動向と展望を大きな枠組みから考える上で良い企画であったが、加藤氏と他の論者の議論が必ずしもかみ合っていなかったように思われる。

現代資本主義論という枠組みから福祉国家を本質論的にアプローチされている加藤氏に、公的社会支出は減っていないという外形の尺度をぶつけても議論はすれ違う。

加藤氏は、福祉国家を「労働者の同権化と社会主義のインパクトと産業構造の重化学工業化という3つの要素を加味」して、「労働者階級の政治的、社会的、経済的同権化を中核にして形成され、全国民的な広義の社会保障制度を不可欠の構成要素とする、現代資本主義に特徴的な国家と経済と社会の関係を表現する用語」(加藤「西ドイツ福祉国家のアポリア」東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家(上)』東京大学出版会、1988年所収、219頁)という定義を与えられた上で、1890年代から1980年代初頭までの資本主義を<組織資本主義化傾向、福祉国家、パクスアメリカナ>を指標とする「中期資本主義」と捉え、1980年代以降を「後期資本主義の萌芽期」と見られている(加藤「福祉国家と資本主義」工藤章編『20世紀資本主義Ⅱ』東京大学出版会、1995年所収)。

それゆえ、批判者にはそもそも加藤氏の福祉国家論や中期資本主義論を検討する必要があった。この点で、私には岡本氏の議論に疑問が残った。

第1に、福祉国家を「狭義」と「広義」に分ける意味・必要性が分からなかった。かつて林健久氏は、福祉国家の財政的枠組みとして、①財政民主主義、②中央集中型財政シス

テム, ③地方財政調整制度, ④比重の大きな社会費・社会保障関係費, ⑤基幹税としての所得税, ⑥フィスカル・ポリシー, ⑦福祉国家の国際的連繫, の7点を上げられたことがあるが(林『福祉国家の財政学』東京大学出版会, 1992年), それらの一部を抜き出して「狭義の福祉国家」と名付けたり, 対象を広げて「広義の福祉国家」と呼ぶことには賛成しかねる。福祉<国家>である限り, 国家システム全体を対象とすべきであろう。

第2に, 「狭義の福祉国家」として「公的扶助, 年金や医療, 介護やその他の社会サービス」があげられるのだが(前掲『グローバル化と福祉国家財政の再編』288頁), これは社会保障論でいう「広義の社会保障」にほぼ等しい。しかし, 社会保障をさらに広げれば, 労働権保障, 教育・学習権保障, 所得保障, 社会サービス保障, 住宅・環境保障という「5大支柱」がそろって国民生活を保障するものとなる(二宮厚美『日本経済の危機と新福祉国家への道』新日本出版社, 2002年)。<福祉>国家である限り, 国民の生活保障体系全体を対象とすべきであろう。

第3に, その社会保障制度自体, 民営化・市場化・営利化によって「社会保障と似て異なるもの」へと変質しつつある(横山寿一『社会保障の市場化・営利化』新日本出版社, 2003年, 12頁)。公的社会支出が維持されているとしても, その中身は変わっている。

第4に, ウィレンスキーらの「総支出アプローチ」(Harold L. Wilensky, *The Welfare State and Equality*, University of California Press, 1975)でも, 社会保障支出は経済水準と高齢化率によって規定されるのであり, 公的社会支出の維持が直線的に福祉国家システムの存続を意味することにはならない。

「広義」では解体するが「狭義」には生き残ると言われても, 中身が変われば福祉国家という概念を使うべきではないだろう。福祉国家にも代わる新たな概念装置の開発が必要と思われた。

また, 存続論については, 現状肯定の議論に陥りやすいことにも注意を要する。

他方, 加藤氏には, 「支援国家」論をもっと展開してほしかった。また, 福祉国家の様々なタイプを取り込んだ「解体」論も要請されるだろう。スウェーデンとアメリカの間には「解体」といってもやはり大きな差異があるし, 同じ新自由主義的再編の道を歩むアメリカと日本を比較しても, アメリカが新自由主義的政策をとりうる背景には, 人口高齢化率が2000年で12.3%と先進国の中では最も低い部類に属し, 人口増加率が高く, 移民社会であることなど, 日本とは異なる前提がある。

氏の組織化論や同権化論には異論もあるが, 亡くなられた加藤氏に注文してもいまはもう届かない。病をおしてシンポジウムに出席され, 貴重な発言を残されたことに感謝し, ご冥福をお祈り申し上げる次第である。

3. 租税政策と福祉国家

(1) 消費税と福祉国家

さて, 全体シンポジウムで提示された「スウェーデン福祉国家の自信」とは, 高福祉の財源として高水準の消費税(消費型付加価値税)を国民が受容し, 政治的に安定した状態にあることだと言い換えることができる。

Sven Steinmo, *Taxation and Democracy* (Yale University Press, 1993)はそのようなスウェーデンの税制をイギリス, アメリカと比較しながら政治制度と関係づけて解明し, 比較租税政策史研究の分野と歴史的制度論アプローチの道を切り開いた記念碑的作品である。その枠組みを消費課税に対象を絞り, スウェーデンと日本の比較に応用したものが, 1日目午前の赤石孝次(長崎大)・Sven Steinmo(コロラド大)「消費税と福祉国家——日瑞比較——」(出席は赤石氏のみ)であった。

なぜスウェーデンは高水準の消費課税の下で大きな福祉国家をとり, 日本は低水準の消費課税の下で小さな福祉国家をとるのか。詳細な歴史的展開過程(いわゆる歴史的経路依存性)の分析を省略して, 報告の要点をまとめると以下のようなものである。

スウェーデンでは、①労働者・消費者の利害を擁護する社会民主党が比例代表制選挙によって政権を安定的に確保し、社民党を軸に財界・労働組合・政府が一同に集まって賃金・租税・支出政策をめぐる交渉するコーポラティスト的意思決定制度が確立されており、長期的展望に立った政策運営ができてきた。②1960年の売上税の導入、1969年の付加価値税への切り替えに際し、社民党（とくにストラング蔵相）は社会保障の拡大要求に対し「重税は卵を産む前にアヒルを殺す」という認識と自然増収に依拠した政策運営の限界認識に基づき、社会計画支出の財源を消費税と社会保障税に向けてシフトする必要があると考え、逆進性を理由に反対する左派に対しては、増税と社会計画支出の増額を均衡させることで説得し、歳入調達の容易さ＝福祉国家拡大の容易さを根拠に反対する右派に対しては、産業にとっては所得税・利潤税の増税よりも消費税の増税の方が好ましいと訴えて説得した。③その結果、国民は消費税を直接的な再分配手段としてでなく、社会計画支出の財源調達手段として受容した。とくに高成長期に導入されたことは、高負担が高支出によって戻ってくることを国民に刷り込んだ。

他方、日本では、①地方有権者・小規模業者・産業界・穏健派大企業労働組合という生産者の利害を擁護する自由民主党は、地方に有利に定数配分された中選挙区制選挙（1948～1994年）のもとで集票目的の短視眼的（ママ）な行動をとることを余儀なくされ、地元有権者や小規模業者の抵抗を克服して消費税を福祉国家の財源とすることができなかった。②物品税の導入理由やシャープ勧告の支払能力原則、福祉国家の弱さ（税の利用能力に対する政府への不信）は、再分配機能が税・財政全体だけでなく、個別の税制でも追求されるべきであるとの認識を国民に刷り込んできたので、逆進的な消費税には強い抵抗が示される。③1989年の消費税導入に際しては消費税収を上回る所得減税を提供し、1994年の国民福祉税構想でも所得税・法人税減税と消費税廃止・福祉税導入が抱き合わせられ、そして1997年の消費税率引き上げでは所

得税の先行減税が実施されるなど、低成長期に導入された消費税は福祉国家の財源調達としてでなく、減税財源として正当化されてきた。④急激な高齢化の進行と財政赤字の拡大に直面して、経団連は「福祉政策負担の民間部門から公共部門への移転手段としての目的税」として、連合は「給付水準維持と社会保障負担・所得税負担増の回避手段」として、財務省は「支出権限維持のための安定財源」としてというように、同床異夢ではあるが消費税増税の必要性についての共通認識が形成されつつあるものの、政治的環境はコーポラティスト的意思決定システムの欠如、低成長経済、政府への信頼の喪失（生産者重視の政策）という増税を訴えにくい状況にある。

（２）コメントとリプライ

討論者の池上岳彦氏（立教大）からは、①税・社会保障負担（対GDP比、2001年）をみれば消費税（スウェーデン9%対日本2%）よりも所得税（同じく16%対10%）と社会保障負担（15%対10%）の差の方が大きく、所得税（とくに地方所得税）と社会保障負担の方を研究対象にすべきであった。②田中角栄内閣が労働者の支持を得ようとして行った「福祉元年」をどう評価するか。③スウェーデンは消費税ばかりか資本所得税も高いのに対し、日本では高齢化関連支出の財源として消費税の話ばかり出てくるのは、財界や高所得者の政治的発言力が大きいからだ。人口800万人のスウェーデンと1億2000万人の日本における労働組合の政治的組織力の違いをみる必要がある。④日本の小選挙区制選挙への移行は消費税政策にどう影響するか、などの意見・質問が出された。

赤石氏のリプライは次の通り。①報告がS.Steinmo ed., *Consumer Culture* (forthcoming) の一部であることに制約されざるをえなかった。また現実には消費税が基礎年金の財源となってきた。②1973年の「福祉元年」では2兆円減税も行われた。それは法人税と物品税の増税を財源としていたので、財界も大企業労組も法人税の増税に危機感を持ち、この時期を境に法人税の減税という点で

大企業の労使連合が形成された。③スウェーデンは小国モデルが当てはまるので、法人税の増税がただちに企業の海外逃避につながるという議論はできない。大企業労組は所得税の増税に批判的だが、老後生活保障のための消費税の増税には寛容である。日本の場合は中小企業の労働組合も大企業の労働組合も消費税の増税を受け入れにくい。スウェーデン型の地方所得税が政治的に受け入れられるか検討する必要がある。④日本では参議院の役割が大きく、抑制効果をもっていることを見る必要がある。

(3) 所得税と福祉国家

赤石氏は、報告の第1のポイントとして、従来、福祉国家は累進的な所得税を財源にするとされてきたが、スウェーデンは逆進的な消費課税に依拠して高水準の支出を賄っていることをあげられた。

福祉国家が逆進的税制に依存していることは、加藤淳子「福祉国家の税収構造の比較研究」(武智秀之編『福祉国家のガバナンス』ミネルヴァ書房、2003年所収)なども強調するところである。

これらの議論は、前掲Steinmo(1993)が、アメリカでは限界所得税率が高く、財産税や相続税に依存する一方、スウェーデンでは逆進的消費税が福祉国家を賄うために用いられていることに驚きの眼を向けたところから始まるといってよい。

しかし、池上氏の指摘のように、スウェーデンの税収構造(対国民所得比、2001年)は、消費課税18.8%に対し個人所得課税23.6%と、所得税の方が俄然大きな比重を占めている。スウェーデンは消費課税に依存するだけでなく、それ以上に累進的所得税によって高支出を支えている。そもそも租税負担率が高いのである(もちろんこれに高水準の社会保障負担が加わる)。福祉国家が所得税を基幹税としていることに変わりはない。

そこに視点を向ければ、日本が「効率的で小さな政府」の道を歩むにせよ、福祉国家型の大きな政府の道を歩むにせよ、まずは所得税を総合累進税制として再建することが共通

の土台として浮かび上がってくる。

ところが、日本は、社会保障制度や財政支出では新自由主義的改革を進めながら、税制では消費税依存を深めるといって、人格分裂的な道を歩んでいる。それはますます大企業や高所得者を利するだけになろう。

この点で、赤石・Steinmo報告の政治的インプリケーションが不明瞭であることは残念だった。結局、両氏は、グローバル化に「お粗末なほど無防備」(報告要旨集67頁)な状況に立ち向かうために、政労使のコーポラティスト的連合の結成を呼びかけられているのか、それとも「変化を支持する政治的連合を構築する熱意を持つストレング蔵相のような政治的アクター」(同上)の登場を期待されているのか、それとも自民党から民主党への政権交代を求められているのか。

あるいは、日本の消費税は「国民全般の福祉の改善よりも生産者に有利に経済的結果を作り出すのに利用され」(同上)るだけだったから、消費税増税に反対だと言われているのか、それとも消費税増税を受け入れ、税・財政全体での再分配を模索する方向に変わるべきだと言われているのか。

消費税増税が政治的に難しい環境にあることは、政治家ならずとも自明のことだ。問題は、その先にある。そこを示してほしかった。

4. 韓国の福祉国家化

(1) 新自由主義的改革と福祉拡大の両立

福祉国家研究は従来スウェーデンなど北欧諸国や先進諸国を対象としてきたが、近年ではアジアや南米など後発国の福祉国家化が注目されている(宇佐美耕一編『新興福祉国家論』アジア経済研究所、2003年; 広井良典・駒村康平編『アジアの社会保障』東京大学出版会、2003年; 大沢真理編『アジア諸国の福祉戦略』ミネルヴァ書房、2004年、等々)。

今大会でも、日韓両財政学会交流の特別分科会において、李弦祐(横浜国立大・院)「韓国財政と社会福祉改革」が、1997年通貨危機後のIMF管理体制下で成立した金大中政権の福祉改革を取り上げ、新自由主義的構

造調整と国家福祉の拡大の同時達成という課題が韓国の福祉国家化にどのような特徴をもたらしてきたかを解明しようとしていた。

金大中政権は民主主義の実現、市場経済の発展とともに「生産的福祉」を国政の理念として掲げた（金大中『生産的福祉への道』毎日新聞社、2002年〔原書1999年〕）。李報告は、生産的福祉について、Anthony Giddens, *The Third Way* (Polity Press, 1998) を参考に、生存権保障、個人の自立支援、分配の公平、生活の質の向上を目的として、①総体的な国家福祉システムの構築と経済成長の両立、②ワークフェア原理の積極的取り入れと社会的弱者の自立支援による国家的セーフティネットの確立、③社会的連帯による福祉システムの構築、を目指したものと整理された。

このような理念に基づき、金大中政権は1998年以降、雇用保険の拡大、国民年金の適用拡大（皆年金）、医療保険の国民健康保険への一元化（皆保険）、公的扶助制度改革（国民基礎生活保障法の制定）などの福祉改革に取り組み、一般会計の社会開発部門は対GDP比で1997年1.7%から2004年2.4%へ1.7倍増加した。

李報告は、「1990年代の福祉関連支出の増大は、急激に進行する企業のリストラに対応する労働政策に主導されたもの」で、「社会保険制度については自己負担による『高福祉・高給付』への転換がみられるし、公的扶助や社会福祉サービスについては積極的な国家介入によって普遍的になっていった」が、対GDP比が2%台にとどまっていることは「国家による再分配は必要最小限に留め、自己負担を増大させていくというワークフェア原理を取り入れようとする『生産的福祉』の性格が反映されている」と指摘した。

（2）両立の背景にあるもの

討論者の川瀬光義氏（静岡県立大）は、報告では福祉国家化の韓国的独自性が明らかでなく、日本と比べれば地域社会のネットワークによる相互扶助には強いものがあることを指摘された。この点では、新興福祉国家論や

東アジア型福祉国家論の批判に性急な報告者の姿勢が裏目に出たように思われる。

その上で指摘しておけば、韓国が「市場経済化と福祉国家化を同時達成」できたのは、家族や地域の相互扶助の強さもさることながら、北朝鮮との「冷戦」の継続、経済危機の短期克服（実質経済成長率は98年マイナス6.9%の後、99年9.5%、00年8.5%、01～04年平均4.6%）、そしてなによりも人口高齢化率の低さ（2000年で5%程度）がその背景にあるように思われた。対GDP比の低さも、それによってかなり説明できるはずだ。

李報告より論理を進めて、韓国の「生産的福祉」の中に「市場経済と福祉政策の相補関係性」の「通時的・共時的存在」を見る研究もあるが（金成垣「新自由主義と福祉政策」社会政策学会編『新しい社会政策の構想』法律文化社、2004年所収、232頁）、一般化する前に、新自由主義的改革といっても日本などとは異なる条件にあることを押さえておく必要があるだろう。

いずれにせよ、福祉国家化の遅れた日本は、「福祉国家形成と福祉国家危機の同時進行」に直面せざるをえなかった（武川正吾「福祉社会と社会保障」堀勝洋編『社会保障読本（第3版）』東洋経済新報社、2004年所収、20頁）。日本以上に福祉国家化の遅れた韓国は、「福祉国家形成と福祉国家解体の同時進行」に直面することになるのかもしれない。それが韓国の福祉国家化と財政にどのような特徴をもたらすのか、興味のつきないところである。

* * *

本稿準備のため、たくさんの分科会に出席し、レジュメなどもかなり集めたが、今回は1つひとつの報告を詳しくまとめることにしたため、ほとんどの分科会報告が紹介できなくなってしまった。本稿掲載の遅れとともに、皆様のお許しを乞うばかりである。

（2004年11月脱稿、2005年8月改稿）