

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。

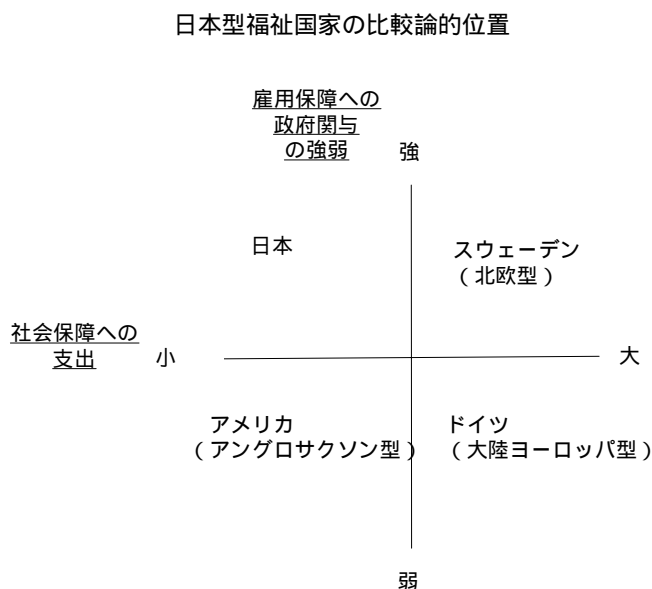
2 国のかたちと福祉国家の類型論

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。



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。