

座談会

フリードマンの『選択の自由』をめぐって

出席者(五十音順)

粥 川 正 敏
佐 藤 隆 三
高 山 憲 之
徳 永 芳 郎
司 会 新 飯 田 昇

厚生省児童家庭局児童手当課課長補佐
厚生年金基金連合会企画振興部長
一橋大学助教授
千葉大学助教授
社会保障研究所総務部長

司会 本日は、M&R・フリードマンの近著『選択の自由』第4章を中心にして、ご討議をお願いしたいと思います。

実は私ども社会保障研究所が年4回刊行しています、『海外社会保障情報』の編集替えを、いま種々検討中ですが、座談会形式で社会保障をめぐると問題状況を的確にとらえていくのも、その一つの内容と考えています。肩のこらない、それでいて少々きざな記事にでもなればと願っています。

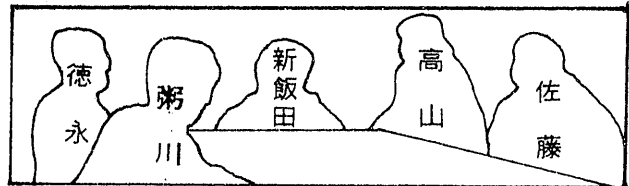
本日は、その第1回目の座談会となります。たまたま学者の方2名、行政官2名、それに民間人2名ということで三者均等構成になりました。きょうは残念ながら行政官が1名欠席せざるをえなくなりましたが、それぞれの立場にとらわれずに、あるいはそれぞれの立場にとらわれて、ひとつ愉快にご放談していただきたいと思ひます。

本論に入る前に、ミルトン・フリードマンの経済学説、思想等について、本誌の読者のために教育的な、あるいは解説的なお話をお願いしたいと思います。

第一点は、いまなぜフリードマンなのかということについてです。

ミルトン・フリードマンの学説の核心は、市場メカニズムに対する信頼であり、またケインズの雇用政策と、福祉国家観に対する強い批判にあると言ってもよいと考えますが、どうして現在こうにまで注目されているのでしょうか。

確かにスタグフレーションの分析に、新しい分析視点を提供した貢献は大きいのですが、さりと



て予想や価格調整には失敗がつきものであるという一般の状況の下で、裁量的財政金融政策を否定するという考え方が検証され、定着したと言えるのでしょうか。いったいフリードマンの経済学説はどう評価されているのか、あるいはどう評価したらいいのかについて、最初にお話していただきたいと思ひます。

高山先生いかがですか。

高山 最初の問題については次のように考えています。

自分が払っている税金と比べるとき、自分が享受していると自分でアイデンティファイできる公共サービスは少なすぎると思う人達が、数として多くなってきたということ、すなわち中流ないし、それ以上の人達が税金負担を重荷に感じているということが、今なぜフリードマンかという問題の背景にあると思ひます。税金が高過ぎると理解する人達が多いとい

うことです。

税金は結局政府活動を支えるものですから、政府活動自体を縮小すべきではないか、そして自分達のパブリックな負担を、強制的に取られる負担を減らそうと考える人達が多くなってきたというところに、フリードマンが好感をもって迎えられている原因があるのではないかと、私は考えています。

日本もそういう意味で中流ないしそれ以上の人達の意識が一般になりつつある、またアメリカにおいても同様であるというのが、僕の実感ですね。

次に、フリードマン自身をどう考えるかについて述べますと、彼には市場メカニズムに対する絶大な信頼があるわけです。また、市場はたしかにいろいろな理由から失敗する。しかし市場が失敗するからすぐに政府がいろんなことをやるべきだとストレートに言えない部分が非常に多い。それは、市場を失敗させる原因の多くが実は政府の諸活動をも失敗に導くからです。

政府目的として非常に立派なものが設定されても、施行段階において事実上、声の大きい圧力団体の主張を無視するわけにはいかなくなる。それは、行政サイドとしての対応としては、やむを得ない面もたしかにある。しかし、そういう声の大きい人達の主張ばかりを聞いていると、当初制度が目指した成果とは、正反対の結果につながりやすい。

政府活動が成功するか否かは、結局、目的に照らして正しい手段が選択されているかどうか、特に圧力団体から比較的独立な政策手段が選べるかどうかという問題と、もう一つ、政府活動が経済全体に対してどのような影響を及ぼすかということに対して、正しい理解があるか否か、というふたつの問題にかかっていると思います。つまり行政的プロセスにおける失敗および、経済全体にどのような影響を与えるかという問題に対する理解が不十分なこと、このふたつが政府を失敗させる原因になっている。

そういう意味で、市場が失敗したからといって、すぐに政府にまかせよというわけにはいかない。これが、フリードマンがこの中で言おうとしていることではないかと私は思います。

ただし、すべてをまた市場に戻せとフリードマンが言っているわけではない。むしろ政府活動を攻撃することをやっているだけであって、彼自身が具体的にこうしなさいという処方箋を全部書いているとは思えません。

司会 徳永先生、同じような観点でのお話がありましたら、うかがいたいのですが。

徳永 いまなぜフリードマンかというときに、アメリカとか、日本とか、イギリスとか、先進国全体を念頭に置いて言ったとき、高山さんが言われたようなことが、だいたい妥当すると思うのです。

その中で日本の場合、なぜいまフリードマンでしょうかというときに、ちょっと違った理由もあったと思うのです。それはオイル・ショックのあとの不況期で、財政で景気を支えなければいかんというのが、ケインジアン的政策であって、公共事業を中心に、大幅な財政支出の拡大をやったわけです。そしてその効果がなかなか出てこない、出てこないという段階で、こういう処方箋がほんまに効果があるのだろうかという批判があったわけですが、結果的には非常にうまくいって、5%成長ラインに定着したわけです。しかしそのとき残ったのは、大幅の財政赤字だった。

先行きを見ると、公共事業の引き続き拡大というのは、必要性はもうないので、そのあたりの合意はある程度あるのでしょうけれど、社会保障費がものすごくふくらんでいくという点があるわけです。そこでこの財政赤字を解消していくのは大変だというのが、財政当局を中心とした、問題意識だと思うのです。

公共事業拡大によって生じた巨額の財政赤字と、先行き著増する社会保障費という赤字要因は、ケインジアン総需要政策に対して懐疑心と福祉政策の推進に対する懸念を惹起している為フリードマンの意見に、それなりに共鳴する人が多いのではないのでしょうか。

これは日本の場合ですが、なぜ、いまフリードマンかというときに、そういうふうに私は受け止めている。

それから評価ということですが、これは高山さんの言われたことと結局同じことになるのですが、彼の言うことは、政策的処方等については、はっきり言っているところは極端だと思うのです。極端だけれども、そこで言っている内容というのは、現在支配的なものの考え方に対して、非常に鋭い本質的な批判を加えていると思うのです。たとえば総需要政策でしたら、タイムラグがあるとか、あるいは予測の精度に問題があるとか、期待の話があるというので、ケインジアンが考えているほどはうまくいかないと言っている。なぜうまくいかないかという要因をちゃんと指摘してるのですが、それは全部そのとおりなことですね。

そういう批判はいいのだけれど、結論としてマネーサプライの伸び率をコンスタントに伸ばしたらすべてうまくいくというのは、これまた極端な話だと思うのです。マネーサプライ自体について、もし強引にそういうことをやれば、どういうことが起こるかということを考え合わせてみれば、それは処方箋としては極端だと思う。

福祉の問題についても、彼の結論というのは、ネガティブ・インカム・タックスを中心にして、ほかのものは全部切り捨てたらしいということで、それは結論としては、極端だと思うのです。

しかしこの本の良さというのは、福祉に限らず、目的自体が意味のある目的かどうかをまず吟味する必要があるのではないかということを行っていることです。たとえば結果としての平等か、機会の平等かというような、目的のまず吟味が必要である。また、一つの目的を達成するにはいろんな手段があって、それぞれの手段には長所、欠点があるので、そこをよく見極めろと言ってる。いったん制度をつくってしまうと、やめられない。だから特に見極めろということを行っている。

彼の一般的な考え方というのは政府の失敗というのは非常に懸念していて、大きな弊害なしに実施できる政策の範囲はごく限られている、ということにあると思う。高々できることは福祉の分野ではネガティブ・インカム・タックスではないかというのが

彼の主張の骨子であると思うのです。

現状批判という点ではフリードマンは非常にいいと思っています。

そういったところが私の、フリードマンに対する大づかみのとらえ方です。

司会 福祉論を中心にしてお話をしていただきたいので、経済学説そのものというのは、本論からはずれるところなのですが、たとえば、ミュルダールは「原子爆弾が破滅をもって世界をおびやかしている、そればかりでなくミルトン・フリードマンの思想も、英米その他多くの国に、脅威を与えている」と言っています。また、ガルブレイスは「イギリスは絶対に機能しないフリードマン政策のモルモットを志願した」と言っています。それから、ジョン・ロビンソンは、これは48年のもので、フリードマンのその後の展開を踏まえていませんが、「論ずる価値がまったくない」とまで言っています。

要するに経済学説そのものについての、フリードマン説というのは、別に定着をしているわけではないのですが、お二人の先生のお話は、そういうこととは別に、フリードマンがこの著書で本当に言いたいところというのは、負担増、財政赤字という状況のもとでの政府活動の失敗であり、それはそれなりに意義があるのだということで、この話はこの程度にしておきたいと思います。

第二点は、フリードマンの思想についてです。フリードマンは「シカゴ学派」と言われているわけですが、シカゴ学派の新自由主義というのは、どういう思想なのかという点についてです。思想の話に深入りしたくないのですが、新自由主義の幾つかの考え方の中で、たとえば「法の支配」という、一つの思想というのがあると思うのです。これは要するに「国家権力からの自由こそ自由主義の基本的形態」であり、したがって政府は制限されたものでなければならぬ、政府がやるべきことというのは、市場メカニズムが機能するようにということを考えるだけでいいのだということになると思うのです。

こういう思想の中で社会保障というのは、いったい政府がなすべきことと位置付けられているのかど

うか。フリードマンの「政府の第四の任務」というところの理論展開が、不十分であるために、やや不明確な点がありますが、福祉政策に行き過ぎがあるから、あるいはその結果における失敗があるからといって、既存の福祉政策を否定するという論理には、非常な論理上の飛躍があるのではないか。したがって、勤ぐれば、そこにはきわめて重大な価値前提が隠されているのではないか。要するに自由という価値のほか、何の価値も認めないという価値観があるのかどうか、ということをお話しいただきたいのです。

徳永先生いかがですか。

徳永 価値前提だと言いつつしてしまうのも、評価の仕方だと思うのですが、やはり古典主義的なものの考え方というのが、背後にあるのではないのでしょうか。アメリカの長い歴史にさかのぼって彼はるる書いていますが、ケインジアンでやってきたのでは絶対ないので、自由競争でやってきて、それでうまくいったじゃないか、いろんな介入をやりだして、うまくいかなくなっているのだという、大きな認識があるのでしょうかね。

ただ、福祉の分野についての政策介入を一切をやらないうで、彼らが言っているような、古典的な自由主義で行ったら、現状は非常に良くなっているかといえば、それはテストをされてないので、わからないわけです。

だから価値前提と言えるかもしれませんが、経済哲学的な信念とでもいうものではないのでしょうか。

司会 高山先生いかがですか。

高山 フリードマンの価値前提を経済政策目的の範囲内に限って述べますと、資源配分の効率性を高めることがいちはん重要視されている。その前提になっているのは、機会均等という考え方です。競争を円滑に機能させようと考えると、残る問題は機会均等だけである。最低保障とか生活の安定とか、という目的は念頭にないと思います。機会均等という目的のみに止どまっている。

しかるに機会均等という考え方は、逆説的な含意を持っております。すなわち経済競争は一回限りの

競争ではなく、継続性を持つて。継続性のある競争を前提すると、機会均等というのは果たして実現できるのかどうか。箱根の駅伝競争のように、一日目のレース結果が二日目にそのまま持ち越される。その場合、スタートラインだけ同じであればあとはどうなるのかまわらないとは言えないのではないかと、私は考えているのです。

そういう意味で、新自由主義者の哲学ないし発想の中には、競争に勝った者は当然その成果を享受してよい、また落伍してもやむを得ない、スタートが同一であったのだからやむをえない、それは社会の発展という観点から見ればかまわれない、という、暗黙の価値判断があるのではないかと、私はみています。

司会 正当化し得る不平等というものの一つだということですね。

高山 そうです。

司会 機会均等さえ保証されていれば、結果はどうなってもいいんだということですね。

高山 そうです。そういう考え方が、新自由主義者の発想の背後にはあると私は考えています。

徳永 それが古き良きアメリカを支えた考え方ですね。

高山 そうです。しかし社会的コンセンサスという意味から言いますと、今日、そういう考え方とは異なったものが時代の流れの中で育ちつつあるのではないかと、私は理解しています。

司会 さて、次に本論にはいりたいと思うのですが、第一点はフリードマンの福祉政策、あるいは社会保障の現状認識についてです。

これについては、まず一般論として、欧米人、ないしは欧米社会とわれわれとの相違ということ、意識しておかなければならないのではないかと気がします。そうでなければ「福祉は貧しい人々をかえって墮落させる」という認識を理解することは、不可能なのではないかというふうに考えますが、いかがでしょうか。

つまり、人間というのは合理的な行動をするものであるという価値観や、それこそ社会構造というの

は長期安定的であるという認識というのは、われわれ日本人、あるいは日本社会とは、やや縁がないということなのではないかという気がするのですが。

佐藤さんいかがですか。

佐藤 これは高山先生のお話と、同じような話になるかもしれませんが、ある意味で言えば豊かな社会での、福祉政策の在り方という問題だと思っております。フリードマンが言ってるネガティブ・インカム・タックスという問題もそうだと思います。

最初の議論に戻るかもしれませんが、なぜ、いまフリードマンかということになったときに、ことしの経済白書でも言ってるように、日本は豊かなんだと、そういう中で福祉政策の在り方はどうなのかと一般的な受け止め方というのがあるのではないかと。

いまおっしゃった共通性という意味から言えば、アメリカあるいは西欧諸国とは現在でしたらかなり共通の基盤で、福祉政策の議論ができるのではないかと。場合によっては日本のほうが福祉政策面で進んでいる面も出てきているわけで、共通性というのは、非常に大きくなっているのではないですか。そういう気がします。

司会 人間というのは合理的な行動をするものであるという考え方を、極端に推し進めていけば、論理的には社会保障無用論ということにならないかという問題意識なのです。

そういうものの考え方に対して、少なくともわれわれ日本人は違うのではないかと。欧米人だってそうなんでしょけど。一般的に、経済理論の体系をモデル・ビルディングする前提として、たとえば、人間というのは合理的行動をするものであるとしているわけですが、日本の場合には、そのいうことがだいたい無理なのではないかと。一般論で言うと、そういう感じです。

粥川さんいかがですか。

粥川 フリードマンが人間が合理的な行動をするということとの関連で言ってるのは、読んだ限りでは、社会保障制度なり何なりが、たとえば欠陥があるとか、ある特定の状態にあれば必要以上に有利になってる

ようになっているとすれば、人間がそこで合理的な活動をする限りは、それを悪用するという事になるということ。それは人間の本性でしようがない、人間はみんな合理的に行動するのだから。そういう意味で、人間が合理的に行動するということを前提にして、政府の失敗というものもまた出てくる。システムの失敗というのが出てくる。そこをフリードマンは『選択の自由』で突いてる。

その点は、私は日本でも同じではないかと思いません。ただ、いままでは社会保障の水準自体が低く、生活の中で果たす役割も大きくなかったということで、現われてこなかったけれど、そういう面は、今後年金制度が成熟するとか、いろんな社会保障施策、ソーシャル・サービスなり何なりが、ある程度広く行われるようになってきた段階で、同じように出てくると思うのです。

なお、日本人は合理的に行動しないかという、合理的に行動しているわけです。一般的にみれば、どこの国の国民も与えられた条件の下で合理的に行動すると思うのです。不合理に行動する人間を前提にして、システムなり、政策を考えるということはこれはできないと思うのです。

各構成員が常に不合理な行動をするということに前提にすれば、安定的な社会などというものは本来有り得ないのであって、そこを問題にすれば、何の議論もできないと思うのです。

フリードマンは、人間が合理的に行動するから、システムがしっかりしていなければいけないのだ、各政策の目的と手段の対応というのをちゃんとしておかなければ、おかしなことになりますよ、政府も失敗しますよということを言っているのだと思うのです。フリードマンに与みするわけではないですが、こういう指摘というのは、大事な指摘ではないかと思えます。

司会 政府の失敗だけではなく、個人の失敗というのがあります。政府が失敗するからといって、個人に戻した場合に、個人の失敗というのを、どう見るかというあたりが、分かれ目として、出てくることがあるのではないかという気がするのです。

徳永 政府の失敗というときは、目的が良くなかったという場合と、手段が良くなかったという場合があると思うのです。資料（編集者注別添「座談会のための資料」のことです）にもあるように、原理的にもまず考えなければいかんということですが、なぜここで介入するのかという問題を、福祉に限っていいますと、幾つか一般に言われていることがあって、フリードマンはそれに反対というのもあると思うのです。一つは人間は必ずしも合理的に行動しない人もいるのだから、パターンリスティックな考慮に基づいた介入が必要だということ。いわばアリとキリギリスの話になるわけですが、この考え方にはフリードマンは反対なのでしょうね。フリードマン以外で、アメリカで政策論をやっている人達は、こういう問題をかなり重視しておりヨーロッパでも、日本でもそうだと思うのです。

もう一つは、これはマスグレーブなんかが言うことですけれど、フリーライダーを阻止しようというのが公的介入の根拠としてあるわけです。

すなわち、民主主義社会では最低限の生活は保障してあげましょうというコンセンサスがあるわけで、そうするとキリギリスが尾羽打枯らせてアリのところに来たら、民主主義社会のアリというのは、キリギリスの面倒を見るわけです。そうするとキリギリスになったら得ということになるので、それじゃみんなのコンセンサスは得れない。だからフリーライダーを阻止する必要が生じ、このために公的介入が要請される。

パターンリスティックな考慮とフリーライダーの阻止という二つの点は、医療、年金などの保険に対応させて言えば、これは強制加入だけですむはず。ところがなぜ社会的に公営にするのですかと言えば、再分配という問題がはいつてきていると思うのです。

このあたりをフリードマンはどう考えるかということですが、パターンリスティックな考えはいらないというのでしょうか。フリーライダーというのもしらないというのです。自由にやったらいい。トランスファーを組み込もうということについては、そ

れは最低生活レベル以下に落ちた場合だけでいいじゃないかということなのです。

いま私は三つ理由を挙げたのですが、そのあたりについてどう考えるかによって、フリードマンと、反対する人達で、基本的に違うのだと思うのです。

手段の選択というのは、私はどちらかといえば、技術的な面もかなりあると思う。技術的な面だけじゃないですけどね。なぜ介入するのですかというところは、ものすごく違うと思う。

佐藤 フリードマンがある意味で古典的な自由主義的なテーゼと違うところというのは、たとえば最低生活を保障するようなトランスファーをやれということをはっきり言っています。まったくの自由主義で解決できない問題、要するに市場で解決できない問題というのは、公正の問題です。それはフリードマンにしても十分認識していると思うのです。そこでその公正の内容がどうかということで、それぞれ判断が違ってくる。たとえばフリードマン的な、最低生活というか、最小のトランスファーですませるといって、そういう公正で判断するのか、もっと厚い公正というところまで行くのかという、そのへんの価値判断の問題があるのではないかと思うのです。

司会 フリードマンのアメリカの福祉政策、社会保障についての、具体的な現状認識、ないし評価ですが、医療保険、年金を中心にして、それは具体的な指摘があるわけですが、そのことをわが国の社会保障の現状に照らして、どういうふうに考えたらいいのかということについて、話を進めさせていただきたいと思うのですが、その点はいかがですか。

徳永 彼のいちばん推薦する政策的処方箋が、負の所得税であると考えて、彼がアメリカについて言っていることで、日本にも妥当だと思うのは、生活保護と比べたら、ネガティブ・インカム・タックスはいいだろうということ、優劣を比較してですね、それはかなり説得力があると思います。

それから彼はアメリカの年金制度を批判して、夫婦共稼ぎの奥さんと、サラリーマンの働かなかった奥さんと、もらう年金に差がないのはおかしいと言っているのですが、このような類の問題については、

アメリカの年金制度、あるいは日本の年金制度の中で、解決をしていけば、解決できない問題ではないと思うのです。

だから負の所得税を、アメリカないし日本のいろんな社会保険というものと比べた場合には、彼の言っている負の所得税制の優越性は妥当しない。

そういう点では彼の言っていることに、私は説得されてない。彼は批判は上手です、ジャーナリストックには。

高山 フリードマンの言っていることに関して言えば、政府は賢明でないという前提が彼にはあると思います。すなわち政府にはあまり多くのことをやらしてはいけない。そうしないとかえって無駄が発生する。政府は民間より劣っていると。このようにはっきりとは書いてないのですが、あえて言えば民間のほうがより優秀であるという基本的な前提がフリードマンにはあると思います。

したがって政府は最低限のことしかしてはいけません。それは市場で解決されない分配面の配慮だけでよい。それも一括システム的に、非常に単純で、官僚が知恵を働かせようのないような制度でやればよい。つまり政府は賢明でないし、また民間より劣っている。何をやっても金を食うし、無駄が発生する。これが、フリードマンの基本的な発想です。

そこでこの点を、現在の厚生行政だけでなくいろんな行政にたずさわる人達が、どういうふうに反ばくしていくか。

政府活動がなぜ必要かという点では、だいたい人々の一致が得られると思います。ところがフリードマンは、目的が良くても制度は実際に動き出す段階で変質してしまうという点を、強く言ってる。それは結局、行政当局が圧力団体に弱いということをやっているわけです。制度をつくったり改正したりするプロセスにおいては、常に少数かつ一部の既得権益ないし特殊な利害を持っている人達の声だけに引きずられるおそれが強い。その結果、当初の段階で目指した高邁な目的がどこかに追いやられてしまうわけです。

政府活動はそういう法則性を持っている。このよう

なフリードマンの議論にどうやって対処するかということが、これから政府活動の是非を詰めていく際に重要になると思う次第です。

徳永 いま高山さんの言われたことを、もっと極端に言うとも、政府がやると、目的は良くても、必ず駄目にしちゃうということでしょう。そこで行政とか、そういう分野の担当者の答えるべきことは、必ず駄目になるのではなく、改善すればちゃんといくケースもありますということですね。フリードマンは負の所得税以外は、全部駄目だと言うわけですが、中には良くないものもあるけれども、改善をすれば、その改善は難しいかもしれないが、非常にうまく機能するものもあるはずでしょう。そこでそこをこうやればうまくいくということ、答えなければいけないと思いますね。

高山 最低所得の保障を目的にする制度が日本においてはいろんな形で分立してる。そのような諸々の制度が実際にどういう機能を果たしているかに関してはおおよそフリードマンの批判が当たっています。当初の高邁な目的は非常にゆがめられた形でしか実現してないのではないかと。そのところをフリードマンは鋭く切り込んでいるのです。

したがって問題は、特別の既得権益を持っている人、あるいは特殊な利益グループに対して、政府部門が相対的に自由に立ち得るのかということ。あるいはかれらを説得する何らかの行政的テクニクがあるかということ。

もう一つは、そういう直接的な利害にとらわれなくて、経済全体に波及する間接的な経済効果、広く一般に及ぶような効果を、行政組織なり政府部門なりがきちんと勘案・考慮して政策を立案しているかどうかということ。

この二つの問題に対してフリードマンは否定的な立場に立っているのです。政府活動に対して悪意に満ちた中傷のようなことまでしているわけです。

日本においてこの問題は同じではないか。たとえば同じ質の住宅をつくる場合、民間よりも公的部門のコストの方が2割ないし3割ぐらゐ高い。政府がやるとなぜそう高くなるのか。そういう問題が他の

事例についても指摘できます。

その理由は結局、民間のほうに知恵を働かすからだということですね。政府がやると無駄が発生するのは、利害団体に対して政府部門が比較的自由的な立場に立っていないからです。年金問題にしても、医療問題にしても、みんなそうではないでしょうか。直接の利害団体の声を無視して、制度というものは立案できない。お前達の利益をはかっていることが、とりもなおさず他の人達に不利益を与えることになるのだという形の、説得が事実上できない。この点が問題だと思いますね。

粥川 いまの話は民主主義におけるコストみたいな話にからんでくるわけですね。

政府にこういうことを期待しよう。たとえば公正な分配とか、そういうことをやろうという、視力に障害がある人とか、単に生活が貧しいとか、失業者とか、母子家庭とか、いろんな個別グループがあって、それに対してどう応えるかということになる。民主主義的な決定の中では、個別グループへの個別的な考慮というものが当然とされがちである。それによって政府が動かされる。民主的に決定するということはコストがかかる。結果においてもあるところを優遇すれば、こちらのほうもやってくださいということで、物取りゲームみたいな話になってくる。そういうことがあるから、政府部門というのは、最低限のことしかやらないでおこうという話だと思いのですがね。

何が公正かということについて、現実に十分議論がなされ、合意が形成されていなければいけなくていいにしても、何かをしてほしいという要求というのは、常にあるわけです。公正は市場メカニズムでたとえば贈与のシステムとか、個人的な恩恵とか、そういうものだけでできるかと言えば、できない面もあるわけです。そうすると介入をしなければいけない、政府部門が何かをしなければいけない。

はじめにどのような公正を目指すのか、どのような社会をつくるのかという目的それ自体が十分議論され政策目的が明確に設定されないまま、政府は向こうのほうの声に耳をかき、こっちにも耳をかす、

何かたたかれるとすぐそっちに向く、というようなことばかりやっているから、フリードマンに馬鹿にされるのです。

福祉国家というのは、ムードが先行して、どういう社会を目指すかという議論が、十分になされていないかと思うのです。

そういうことで政府部門が、ムードでだんだん大きくなってきたら、その欠点というのを目につけてきた。そしてフリードマン的な反ばくというか、批判というのが、非常に妥当する側面が多くなってきたわけですね。

民主国家における各個別グループの利害を踏まえ、た上での整合的な目標設定というか、一種の合意形成の過程が有効に機能していないこと自体に、非常に問題があるのではないかと。

それははじめからあきらめてしまって、多少コストがかかるかもしれないが、なかで制度的に手直しできるものは何かということ、何とかうまくやってみようという立場をとるのか、その二つの相違ではないかという感じがするのですがね。

司会 フリードマンはその点については、民主主義のコストというのは認めないのでしょうか。要するに民主主義というのは、自由と対立してしまうわけで、民主主義を至上要請にすれば、自由を犠牲にしなければならぬ。自由というのはそういうことで設定をすべきものではないのだということになるのだろうかと思うのです。

さっきの政府が賢明であるかどうかという点ですけど、これはそれこそ予想形成仮説とか、マネタリストの理論の当否に関連することになります。政府が持つべき情報と、民間が持つべき情報というのは、同じではないのではないかと。政府は何から何まで持つ必要はない。たとえばアメリカの大統領選挙をめぐっての情報というのを、NHKとか、三井物産ほどの情報を、外務省は持たないかもしれない。政府の持つべき情報というのはそんなことではなくて、限られたものでいい。問題はその情報をどういうふうに、総合的に判断をするかというところにあるのではないかと。思うのです。

だから政府が賢明でないという点については、政府の立場で言えば、おそらく反省しますということなんでしょうけれども、しかしちょっと待てよということになるのではないかと思うのです。

ケインズの問題というのが、ケインズ理論そのものよりも、むしろ制度的な問題だというふうな理解のされ方も、議論のされ方もあると思うのですが、そういう意味で言えば、まさに目的ではなくて、手段とか、政治、社会的状況というところの問題なんだということになる。

政府はいったいどこまで賢明であるべきかという点について、佐藤さんいかがですか。民間人のお立場で。

佐藤 僕はある意味では、現在の政府が、いろいろな特殊利益を擁する団体の声を聞かざるを得ない状況にあるということは、否定できないと思うのです。まったく同質的な社会というのは、まず有り得ないと思いますから。まったく社会が同質であれば、原理的には、政府が利益団体の声を聞くということは、有り得ないわけです。ところが現実の社会には、たとえば医療の問題にしても階層性の問題とか、そういうことが言われる。年金にしても、単に所得階層だけではなく、年齢別のグループというのが、それぞれ特殊利益を持っているわけです。

そういうところで、そういう原理的な政府の行動というのが、どこまで現実的に意味を持つかと言ったら、これは否定せざるを得ないのではないか。もちろん全面的に、いまのように右に左に揺れることを、肯定するわけではありませんけれど。

粥川 そういう特殊利益というのは、ある程度耳をかさなければいけないとしても、そういうことをいろいろ聞いて、ただ、こういうことをやればこうなりますよ、こういう政策をとれば、こういう効果が出ますよということを、みんなに知らせて、情報をまたフィードバックして、そして全体のトータルとして、どういうものをつくったらもっともいいですかという、そういう合意形成の努力を、政府がしてきたかという点、その点は非常に疑問があると思うのです。

佐藤 私はこう思うのです。仮にそういうことをやったとしても、これはフリードマンの言っているとおりで、たとえば身体障害者にこういう施策を行いたい。そうすると身体障害者の施策はこれだけ良くなります、そのコストは幾らかといえ、日本ではたぶん1人5円とか10円ですという話になる。そうするとそういう提案は全部通るわけです。

粥川 そういう面がありますね。

たとえば年金制度というのは、制度が分立していますね。分立していることによって、その中で、合理的に人が行動するとすれば、どういう問題が生ずるか。たとえば日本でもアメリカと同じように、人々の生活の仕方によって、加入する年金が違う。共稼ぎの人が加入する年金、これは両方とも厚生年金にはいる。自営業者は国民年金にはいる。そうすると公費負担はそれだけ違います。それからずっと共稼ぎでやったほうが、最終的に老後の生活の、公費による保障部分は増えるわけです。年金制度上も有利である。

全部がまったく私保险的に運営されて、公費がぜんぜんはいっていないということであれば、問題はないわけです。公費を入れて、公的に運営するのであれば各制度の目的なり効果についてちゃんと議論をしてきたか、合意形成をするための努力をしてきたかということですね。情報は政府の持っている情報、民間の持っている情報と、いろいろあるかもしれませんが、そういう情報をちゃんとフィードバックして、何をするかどうか、どのような制度にするかについての合意を得るために努力をする。努力をしても合意形成はできないかもしれないけれど、そういう努力もしてこなかったのではないかという面は、否定できないのではないかという気がしますね。

徳永 司会者が設定された、政府はどこまで賢明であるべきかという問題に対して、いま佐藤さん、粥川さんがおっしゃったのですが、ちょっと違った観点から申し上げてみたい。

賢明かどうかという場合、すべてを知ってる必要はないということ、それはいいと思うのです。し

かし自分がやっていることは、知ってなければいけません。自分がやろうとしていることについての情報は持っていなければなりません。そういう意味では賢明でなければいけないと言えらるるのです。そこで先ほど出ていました、目的と手段との対応ということですが、私はこのところで賢明とは言い切れないと思うのです。それは政府が福祉の分野で政策をやりましょうというときに、ずっと昔から制度、慣行を引き継いできているわけですね。そして次々とかういう目的のためにこういふ手段をつくり、またよく似た類似の目的のために、あるいは違った目的のために、こういふ手段を作るといふことで、どんどん作っていく。そうすると今となってみて、政府は全体として、どういふ目的を追及しようとしているのかを、はっきり認識しなければいけないと思うのです。また、そういう一連の目的に対して、どういふ手段が対応しているかを見て、重複がないかとか、あるいは矛盾はないかということ、絶えず知ってなければいけない。そういう意味の情報は持ってないといけません。そこをちゃんと押さえた上で、次に新たに制度をつくるか、あるいは過去のこういふものはやめるとかということ、やっていかなければいけないと思うのです。そういう点では賢明でなければいけない。

これは日本だけではないのでしょうか、次々と制度を出発させて、全体として目的と手段の対応がうまくいっていない。それは対応させればよいというけれど、そのことは実際問題としてなかなかできないのではないかというのが、フリードマンの政府に対する批判の、日本的な解決の一つではないですか。粥川 年金制度一つとっても、再分配なのか、経済的生活の安定のための制度なのか、そういうところがあまり深く追及されてないままあるわけですね。徳永 私の言ったのは、そういう意味もあるのですが、資料（編集者注別添「座談会のための資料」）でも例に出っていますが、次の世代の子供を育てるといふ場合に、児童手当というの、新しい制度なのですが、もっと古くさかのぼると、義務教育で国庫負担をやっている。もっとマージナルなことを言え

ば、教科書の国庫負担というのもある。保育所も公的なものがあるし、幼稚園もある。そこで子供を育てるにはお金がかかるわけですが、どの程度その費用を見ましようか、そしていまやることがどの程度効果を表わしているかということ、知ってなければいけない。その上で新しい制度をつくるとか、あるいは全部見直して、作り直すということ、絶えずやらなければいけないわけです。そのところは実際の現在の行政制度の下では、所管省庁がばらばらついているということが大きいネックになっていると思うのです。つくるのは簡単ですが、やめるのは難しい。やめるとまではいなくても、整理統合するということはものすごく難しい。そこが福祉の分野でも大きな問題になっていると思うのです。

司会 フリードマンのアメリカの福祉政策ないしは社会保障諸施策についての現状の評価はともかくとして、日本の社会保障を見た場合に、本来の政策目的を逸脱しているものがあるかないか、あるいは「モノトリ民主主義」に無原則に対応していないか、あるいは政策目的が現代的に確立されているのか、あるいは二重給付があるのか、ないのかという点で、反省する余地があるという点は、共通認識ということになるのでしょうか。そういう共通認識ができたとすれば、話を次に進めさせていただきたいと思ひます。

さて、いよいよ負の所得税に話を移すことにします。

負の所得税にはご存知のように、基本的に二方式三種の型があるわけですが、きょうの話は差し当たりといひますか、当然といひますか、フリードマンの型を中心に議論していただきたいと思ひます。

この負の所得税もただし、論点というの、非常に多岐にわたるので、差し当たり次のように論点を整理してみたらどうかということ、論点を整理するという趣旨で、お話ししてみたいと思ひます。

第一点は課税最低限と最低保障水準との間に、大きな開きがあるということ、しかも大きなバラつきがあるわけですが、これをどう理解したらいいのかということ、あるいはまた貧困線とか、ナショ

ナルミニマムとの関連を、どういふふうにかたたらいいのかという点です。これは負の所得税そのものについての疑問ということになるかと思えます。つまり負の所得税の政策原理というのは何なのかが、結局よくわからないということにもなりかねない点だと思ふのです。

第二点は、フリードマンは現行の雑多な福祉プログラムに代えて、負の所得税制度という、単一の包括的プログラムを導入すべきであると主張しているわけですが、いったい負の所得税のみによって、社会保障制度を維持していくことが可能か、どうかという点です。

第三点は、日本の社会保障の現状に照らしてみても、それを導入することにメリットがあるか、ないかという点です。

そこでまずこの三つの問題点について、お話ししていただけたらと思います。

高山先生、最初のところの課税最低限と、最低保障水準との間に、フリードマンなどは、当然大きな開きがあるわけですが、この『選択の自由』の数字だと、課税最低限が7,200ドル、最低保障水準というのは3,600ドルですね。しかもインセンティブな問題があるのですが、傾斜されている。そういう意味でバラつきがある。これはいったいどういうことなのでしょう。

高山 負の所得税の基礎給付金の水準は財源をどれだけそれに振り向けるかによって事実上決まってくると思えます。

私はここでむしろフリードマンをはじめとする一連の負の所得税をどのように受け止めればよいのかという点を、少ししゃべってみたい。その点を私の本(『不平等の経済分析』)の中で言及しておかなかったという事情がありますので。

社会保障制度はすべて負の所得税に切り替えれば事足りる、というように私は理解しておりません。何らかの形で現物給付をせざるを得ないようなサービスがあると思えます。特に公共財関連支出を全部市場化して、マーケットで買いなさいと強制するのは、事実上得策ではないのではないかと。

だからといって、負の所得税を話にもならないからといって切り捨ててしまうのは、ちょっと惜しい。現在、最底所得を保障する諸制度の抱えている問題点を克服する道が、負の所得税のいろいろな制度的工夫の中にひそんでいるのではないかと。このように、負の所得税を理解したいわけです。制度的な単純さとか、あるいは労働インセンティブに対する配慮とかにみられるような、現行制度を変える視点を見い出せないか。

生活保護制度、賃金に対する補助制度、更には農産物価格維持制度、あるいは公共料金を設定するにしても、保護世帯は無料にするというような制度的措置をとって、現金のトランスファーを事実上やっている制度がいっぱいあります。

このように制度がいろいろ分立して、しかも変な副作用を抱えている現状は好ましくありません。

年金制度の中に負の所得税的な要素を導入するとしたら、いわゆる一括固定額給付のようなものを抛出の有無にかかわらず設けることが考えられます。児童手当にしても、税制上の扶養控除制度を分離独立させて運用の仕方を変えれば、事実上、負の所得税を部分的に導入したことになります。

そのような努力の中で、現在の日本の制度、いわゆる最低所得の保障をねらいとする制度を整理していく芽が一応出てくるのではないかと。このように私は理解しています。つまり負の所得税に学べる点は謙虚に学んでいいのではないかと言いたい。

たしかにフリードマンの発想は極端ですから、それをすぐさま実行に移すというわけにはいきません。また細かい点で詰めるべき問題は、資料(編集者注別添「座談会のための資料」)が指摘しているようにいっぱいあります。しかし、むしろその良い点をどのように生かしていくかという眺めの方が重要ではないかと指摘したい。

司会 徳永先生いかがですか。

徳永 高山さんが言われたように、ネガティブ・インカム・タックスが持っている良さというものを、現在の諸制度に対する批判として受け止めて、そして対処をするということには大賛成です。

次の問題は、司会者の出された問題は非常に具体的だったと思うのですが、最低所得保障額は課税最低限の半分になってしまうことですね、税率を50%にしておく。これはフリードマンタイプに限らずネガティブ・インカム・タックスの宿命だと思うのです。最低所得保障額をできるだけ高くして、税率をできるだけ低くして、しかもトータルの負担はできるだけ軽くしたいということは同時には達成できない。それでフリードマンは税率半分というのを例示しているわけです。

日本の課税最低限というのは、夫婦、子供二人で約200万円でした。その半分というと100万円です。それでは絶対に生活できない。そういう意味でネガティブ・インカム・タックスだけでは所得の保障は十分ではない。それではオール・オア・ナッシングではなくて、現在の諸制度と負の所得税を併存させるという考え方があり得る。併存のやり方としてたとえば生活保護はなくします、現物給付は一部なくします、社会保険は残しますというふうにもしたらば、ネガティブ・インカム・タックスの長所である、制度を簡素化するというメリットがなくなってしまう。かえって余計に事態は複雑になってしまうと思うのです。現在よりも。

そうすると結局のところ、ネガティブ・インカム・タックスというのは、無理だと私は思うのです。

司会 粥川さんいかがですか。

粥川 フリードマンのネガティブ・インカム・タックスの主張というのを、現実にはわが国に適用するのは無理だと思いますけれど、ただ、それが意図している、政策体系の簡素化なり、わかりやすい政策体系の確立という点は、非常に重要な点ではないかという感じがするのです。

アメリカはご承知のように個別に、たとえばミルクの無料とか、母子世帯には特別の制度があるとか、失業者に対しては何とか給付があるとか、いろいろとあって、わが国の低所得者に対する施策よりも、個別領域、個別カテゴリー別に福祉政策をやっている、非常に個々バラバラになっている。そこでそういうものを1本にして、すっきりしたものにし

て、どういう水準がいいかということを決める。そのほうが、先ほどの議論でも触れますが、合意形成というが、目標を、目的をはっきりさせた合意形成というのがやりやすいのではないか。そういう意味で、フリードマン的な政策体系の簡素化ということをやるのは、非常に大切だと思うのです。政策体系が分立しているからこそ、特殊利益というか、そういうものが何の疑いもなく受け入れられるという土壌がそこに生じるわけでそれをはっきりさせれば、やはりあれはおかしいという話が出てくるから、非常にいい。

ただ、ネガティブ・インカム・タックスが社会保障のすべてですというか、そこまでの議論にはいかならないのではないか。厳密な意味の所得再分配にはこれでいいでしょうが、そのほかのいろいろな要因があるわけですね。たとえば義務教育をみんなに与えることによって、すべての人の教育レベルを一定以上にするとということ。社会的利益があるとか、年金のように経済的な生活の安定、従前生活の保障するとか、単なるトランスファーでは対応できない面がある。それは強制加入の公的保険なり、義務教育システムというものでやっていかないといけない。ただそういうものを導入すれば、福祉的なバスの無料とか、そういうものは廃止できるのではないかということで、合理的な政策体系の形成ということでは意味があるし、ひいては合理的な政策形成なり、意思形成に役立つのではないか。

惧ただ、これをわが国に導入しようとする場合いちはん問題になるのは、所得の把握をかなりまじめにやらなければいけないということです。ところがその所得の把握がまじめにできないということで、かえって不公平になるというか、公正の観点からいって、望ましくない結果が出るのではないかという危

がありますね。しかし考え方としては、学ぶべき点があるのではないかという、感じを持っています。

司会 佐藤さんいかがですか。

佐藤 だいたい皆さんの意見と同じですが一つの問題としては、アメリカの社会福祉プログラムは、それぞれバラバラの基準でやっている、たとえば

ある一定所得までは、農産物補助で食糧をタダでもらえる、ある一定の所得を超えると、まったくゼロになる、つまり所得によって、大きな落ち込みが途中である。そういうシステムになっているので、それをならずという意味で、こういう提案があるという、一つの側面があると思うのです。

日本のいろいろな制度を見ても、そういう点がある。所得制限がいろんな制度でバラバラで、あるところの所得までは全部もらえて、それを超えるとあっさなくなってしまうということがある。そこで福祉プログラムを安定的なものにするという問題提起の意味も一つあるのではないか。それは逆に言えば、個々バラバラにやっているのを、一つの制度にまとめて簡素化をはかるといふことだと思います。司会 簡素化されるかどうかというのは、負の所得税というのを、どういうふうに構成するかということを決めないと、なかなか評価できないと思う。高山 負の所得税との関連でもう一点強調しておきたいのは、個々バラバラに行われている施策が事実上、いわゆる低所得者ではない人に政府資金の多くを渡してしまっているのではないかとことです。負の所得税の場合（その場合、所得の申告が正直になされているということ的前提すると）、政府の金が金持ちにトランスファーされることはなくなり、集中的に貧乏人対策として使われるわけです。ところが個々別々の対策でやると、どうしても政府資金の使用面の効率がゆがめられてしまい、不必要な人にまでそれが行ってしまふ。

つまり個々の政策を立案する段階で、事実上、金持ちの補助になるような制度をつくらないように、制度的な対応をなささいということを負の所得税は言っていることになります。この点は重要ではないでしょうか。

徳永 その点についてはだいたい趣旨は賛成なのですが、原理的な問題として、現物給付について、ちょっと違った意見があるのです。

高山さんは、ネガティブ・インカム・タックスは一般的な購買力のトランスファーであるが、ただしそれだけでは足りないので、市場では供給されないサ

ービスは公的供給しなければいけないだろうと言われたのですが、それ以外に私は、現物給付のほうがいいという、別の理由もあると思うのです。それはネガティブ・インカム・タックスのようにお金でやりましょうというのとは違った、メリットがあるということなのです。

一般的に言った場合に、トランスファーについての合意が、現物給付で物を限定したほうが得やすいということが、あると思うのです。たとえば一般的に所得が低いから、生活水準が低いから上げましょうということ、再分配政策の傾斜を強くしていけば、反対者がいっぱい出てくる。そのときに医療についてお金が足りないから、貧しい人に医療給付をしたいから、これに協力してくれ、保険料を払ってくれ、税金を払ってくれ、あるいは教育するに当たって、義務教育のお金が足りなくなってきた、この目的に使うのだから、再分配政策に賛成してくださいと言え、それならば賛成しようという人が、たぶん多く出ると思うのです。その場合、誰が使うかわからないようなものまで公費で、無料にする、低価格にするのは問題がありますが、対象を限定した場合の現物給付というのは、再分配の方法として、合意が得やすいというメリットが、私はあると思うのです。

司会 意地の悪い見方かもしれませんが、一般的な公的扶助制度についての一つの問題点というと、心理的な問題、屈辱感とか、あるいはプライバシーについてですが、年金制度というのは、アウトプットの配分、マネー・フローといった経済論理的な理屈は別にして、要するに若年時に拠出して、受給資格が一定の要件を満たして受給する。つまり自分の拠出したものを得るということです。ところが、負の所得税というのはそういうものではなくて、自分がどう参加して、自分がどう寄与してそれに応じてもらおうというのではなく、やはり施し物的なのですね。フリードマンは施しのものを非常に嫌うはずなのですが。

徳永 自分がもらおうとなったら、やっぱりみっともないと思うでしょうね。

高山 税務署で税金還付を受けようとする人が、最近増えています。かれらの場合、プライバシーの問題は、そんなに大きいとは思えませんね。

徳永 それは税金を先に払って、それが払い過ぎだから、取り戻すということですからね。

司会 ユニバーサルに給付するというのではなくて、選別的に、必要なところに給付するものであるというふうに見れば、生活保護制度と変わらないのではないですか。

高山 税金を払っている人の場合、課税最低限以下の所得は控除されます。その部分は事実上、政府からの補助を意味します。したがってすべての人が原理的には一律の補助金をうけていることになる。そのように理解すれば問題はありません。ただし、現在の生活保護制度は、運用面を通じて大きく弾力化されておりますので、問題点の多くが解決されてきていると思います。

徳永 それも負の所得税の教育効果ですかね。

高山 そのとおりです。

佐藤 さっきの屈辱感の問題ですが、既存の制度にはテーク・アップレートの問題があるわけですね。それが低いから、それを上げる手段として格好の形が、負の所得税だと思いのです。しかし現実にもそういう屈辱感を感じているのかどうか。そういう意味では申請をしないというところまで、社会保障は介入する必要があるのかという逆の問題もあるのではないのでしょうか。

徳永 どういう具合に負の所得税をやるかによるのでしょうか、ミーンズ・テストを伴った負の所得税ということになるとやはり……。

高山 実際に制度がつくられたとしたら、ミーンズ・テストは絶対不可欠になるでしょう。特に資産に対して。

粥川 帰属家賃とか、そういう話も当然出てくる。

徳永 そうするとどうしても屈辱の問題は残ってしまう。

佐藤 そうするとやっぱりフリードマンが言っているような、政府の干渉とかいう面が強まってくるのではないか。

高山 負の所得税は、現行の税制を使うという点において妥協の産物なのです。社会配当金制度のように、所得審査もしない、ただ小切手をパッと書いて、全部送り付けてしまう、そのようにいっさいやってしまうというのが、本来の制度のシステムなのです。その場合、費用が大きすぎるというので、税制を使うという形の妥協をしているわけです。そうするとやはり所得審査をせざるを得ない。所得審査というのは、実際にやりだすと、ミーンズ・テストを意味します。

粥川 いまの所得の把握の仕方をそのままにしておいて、負の所得税を導入するのが望ましいかどうかですね。たとえば現在の所得は十分把握されていないですね、制度的にも把握されていない。たとえばキャピタルゲインなどは十分把握されているか、それから帰属家賃、持ち家の人と、そうでない人との差、これを十分考えているかどうか、そういうことを考えると、負の所得税を有効に導入するためには現行税制などを相当程度改めるといえるか、特に所得の把握の面で手直しをするということが不可欠ですね。

高山 所得税に対する信頼性ということですね。それがなければドッキングしたってしょうがない。

徳永 問題を大きくするだけです。

佐藤 もう一つは技術的な問題として、いまの税制を使うとなると、年1回払いになるでしょう。そうすると生活保障的なものとして考えると、いまの年金だって、3月ごとでは長いから毎月払いにしろという動きがあるわけで、その面に対して、果たして現実対応ができるかという問題もあって、単に税制を使えばいいんだという問題ではない。

司会 制度上の問題はともかく、運用上はそのへんは不可能に近いですね。税務署長さんに全力を挙げてもらわないと。

粥川 負の所得税というのは、低所得者に対する、トランスファーの政策体系を一本化するということで、ある意味では考え方として参考になると、私は思うのですが、現実の社会保障施策を見ていると、それだけではなくて生活の安定ということで、年金制度とか、医療保障とか、そういうサービスという

か、そういうものがある。負の所得税というものは、結果において低所得状態になったときの保障というもののなのですか、そうではなくて公共サービスみたいなもの、準公共財といえますか、そういうものの供給というものを、政府部門がやるのが望ましいのか、それとも市場で買ってもらえばそれですむのか。これらは最初に徳永さんがおっしゃったバターナリズムの問題ともからんできますが、フリードマンはそんなものはやらなくてもいいという議論だと思っておりますが、民間の医療保険システムなり、年金なら年金基金でいろいろやっている、それでいいじゃないかということだと思っておりますが、この点は社会保障を考える場合に常に問題のあるところではないかと思っておりますが、そういうものはすべてサービスの対価だから再分配なんかは考慮しないでやったほうが望ましいのではないかという見解だって有り得るわけですね。公費はぜんぜん入れないで、国が民間と同じような能率でやる。ただ、国が強制的にやった方が効率性とか公平性とかの面で望ましいということである。これに対して年金・医療のようなサービスにも何か隠れた再分配というか、そういうことをやる必要があるのか、この点をはっきりさせる必要があるということですね。

司会 そのところの議論に話を進めさせていただいて、いわば今後の社会保障の在り方論を議論することによって、きょうの座談会を締めくくりたいと思っております。各論は別の機会にしたいということもありますし、技術的に行き詰まり状態にあり、かつ、体系性、一貫性にやや欠けるうらみのある各制度体系にとって、局面打開の糸口というのは新しいものの考え方、哲学の登物ということではないかということもあるので、総論の話に絞っておきたいと思っております。この総論という話にしましても、沢山の課題があります。

そこでここでは先ほどと同じように、やや論点を整理させていただきたいと思っております。第一点は社会保障の政策目標、ないしは社会保障の範囲ということについてです。

現在の社会保障というのは、単なる雇用労働者の

保護というようなものではなくて、国民一般を対象とする、非常に包括的な制度になっているわけですし、また社会保険だけではなくて、公的扶助、あるいは社会扶助、あるいは医療、福祉等のサービスと、これらを総合したシステムになっているわけで、それであるが故に、現実の社会保障諸施策は、いま粥川さんがおっしゃったように、さまざまな政策原理で混然と構成されていると言っていると思うのです。

そこでたとえば、非常に抽象的なレベルでの表現として、「生活の安定」という要素をさらに拡充していくのか、あるいは「最低生活の保障」という要素を中心にして考えていくのかという考え方が一つあると思っております。前者であれば大雑把に言って、社会保障の新たな脱皮という感がやや強くなるのではないかと。これについてはただし、高齢化社会とか、低成長とか、財政危機という状況をどう踏まえるかということが、大きな分岐点になるかと思っておりますし、あるいはこれはローマのことわざだそうですが、「すべての人に関与するものは、誰にも関与しないということと同じことである」というものの考え方からの批判もあろうかと思っております。あるいはまたフリードマンの教訓をどう生かすかという、そういう見方もあろうかと思っております。

それから第二点は、第一点とも関連するのですが、ソーシャル・ミニマムの原理と、平等の原理との関連というのを、どう考えたらいいのかということがあると思っております。これは端的に言えば、ソーシャル・ミニマムの考え方というのはどうしても、制度の完結性を求めれば、ユニバーサルなものとせざるを得ないということになると思し、平等の原理ということを考えれば、これは所得再分配ということですから、選別主義的な構成ということになるかと思っておりますが、クラシックな議論があるところですが、やはりこの問題というのは、社会保障の原理の問題として、改めて検討する価値があるのではないかと考えるわけですね。

三番目はさっきから話として出ていますように、所得保障と現物給付との関係があるわけで、これも

シビル・ミニマム的な考え方をベースにした議論展開として、すべての人が均等に享受できるということの基本にするという考え方もあると思いますし、幾つかの考え方が出るころだと思っております。

それから所得再分配についてですが、社会保障制度というのは、所得稼得の機会の喪失、ないし減退、あるいは家計支出の増大といったリスクを保障して、所得を移転させるという意味では所得再分配政策ですが、一方現在の社会保障制度というものは、社会保険の拡大という面で見たり、あるいは私的保障から公的保障という面で見たり、福祉サービスの画一化という面で見ても、かなりいろんな態様になっていると思っております。

そこでこの所得再分配という面を、今後の社会保障ということで、どういふふうに考えていったらいいのかという問題があるかと思うので、必ずしも私の申しあげたことにこだわらなくても結構ですが、残された時間で、数点ご議論をいただけたらと思います。

高山先生いかがですか。

高山 社会保障政策の位置付け・役割はやはり時代とともに変化をしてる。かつて日本が制度を立案する段階においては、防貧とか救貧というような色彩、特に防貧よりは救貧ですね、そういう色彩が非常に強かった。最近においてはそういう視点だけでは国民に向けてアピールしないという面がある。他方、貧困でない人も取り込むような形の、準公共財としての性格をもつサービスに対する需要も結構ある。そういう中で、年金にしても健康保険にしても制度的にいろいろ変わってきたのではないのでしょうか。

保育行政について述べますと、保育所自体が非常に数の少ない場合には、「保育に欠ける」という言葉の解釈を非常に厳密にしていた。保育所で預る人が非常に厳選された結果、防貧とか救貧とかという考え方が支配的だったわけです。しかし保育所の数が現在のように多くなってくると、共稼ぎ夫婦の子弟がほとんどそれを利用するようになっていく。すなわち防貧とか救貧とかいうような目的とは必ずしも合致しないような事態が支配的になってきたので

はないか。しかもそういうものに対する需要が結構多いのが現実です。

行政の役割りというものは変わってきています。民間サービスと競合するような部門が著しく拡大してきています。しかも民間サービスとは違った形の公共サービスに対する需要があります。そういうものに対して政府当局はいろいろな形で対応を迫られている。これが、現在の実態であると思う次第です。

つまり社会保障政策は、生活の安定とか生活の充実とかという方向に変質してきているのではないのでしょうか。重点は今日、このような方向に移ってきています。たしかに防貧とか救貧のための施策は必要なのではすけれども。

そういう場合、民間と競合する部分が非常に多くなります。にもかかわらず政府がやるからタダにしろとか、全部税金でやるべきだとか、負担は少なくてよいとかという方向、いままでの発想のままで、いろいろ要求が出てきています。しかしサービスの質が変質したら、負担の在り方もそれに応じて変わらざるを得ないのではないかと。

年金を例にとりましょう。6割の水準をパブリックに保障しようとするときに、自分は少ししか掛けないで、不足分は税金からのトランスファーで埋め合わせなさいという考え方は、ちょっとムシがよすぎるのではないかと。

保育料に関して武蔵野市で今度、新しい考え方が提案されましたが、それは、幼稚園に月々払う月謝と保育料とは基本的に同じ性格をもつという考え方を前面におし出しています。

つまり、これこれこういうような公共サービスを提供しなさいという要求に対して、負担の仕組みをそれに相応したものに変えていかないと、一般財政に対するシワ寄せがだんだん大きくなっていきます。民間と競合する部分をするのだったら、それにふさわしい負担を各人がしていくという時代になってきたのではないのでしょうか。

現在、サービスの質は大きく変わりましたが、負担面の対応は著しく遅れています。

公共サービスを実際に享受した人が事実上、得を

しているという制度になっています。これが現在の社会保障制度の抱える、最大の問題ではないかと私は思いますね。

粥川 その点は私も同じような認識なのです。準公共財のようなものと、保険サービスなり、医療保険サービスなり、保育所とか、そういうものは民間でも供給できるのですが、そういうものが一般税で行うと実際には隠れた再分配になっているのですね。隠れた再分配ですと、たまたまそこにアクセスが可能だった人というか、たまたま公費負担の沢山はいつている年金制度にはいった人がもうかる。たまたま保育所には入れた、あきがあっては入れたという人がもうかるということになる。

これが人々の意識にどういった影響を与えるかという、やはり隣の人と比べるわけです。あの人はいいなあ、私も何とかということ、公共サービスに対する過剰な需要を発生させる。そういう面もあるし、物取りゲームみたいな、そういう現象を生じさせる。隠れた再分配ということに対して、いままでそう気がついていなかったのが、だんだん敏感になってくる。そういうものであれば、負担の在り方というのは、相当程度料金システムみたいなものを、もっと大幅に導入するということを考えてもいいのではないかと思います。

司会 負担の問題、料金システムをどうするかということが、いわば効率的な在り方という意味で、そこに問題があることは確かです。

その前にもう一つの問題があります。たとえば、保育所とか幼稚園についてですが、東京都の区部の場合だと、私立の幼稚園入園者の世帯には、公立の施設の保育料との差額の何割かが補助金としてある。私などはそれを受益しているのですが、それはどういった政策原理なのかということですか。

似たようなことが自治体がやりがちなこと、ずいぶんあると思います。ソーラハウスというのが、省エネということですが、それに50万円なり、100万円の設備を要する。それに対して自治体が貸付金にせよ、長期、低利の融資をする。これはいったいどういうことなのか。

何もクラシックなしがらみにしがみついている必要はないと思うのですが、その政策原理は何なのかそれがよくわからない。

徳永 そのあたりは割りと莫然としているのですけれど、いま問題になっているのは、本来は私的財であった分野だと思いのです。古典的な意味での生存の絶対レベルを保障するということが問題になっているのではなくて、それを超えた部分、本来は私的財であった、あるいは私的に負担していたという分野が問題になってるわけで、それに対してなぜ公的に費用負担をしたり、あるいは公的に供給したりするのか、その根拠は何かということですね。

これは経済学者が言っていることで説明するとしたら、一つはマズグレーブが言ってる、メリット・ウオンツの考え方でしょうね。所得水準が高くなったり、ものの考え方が変わってきて、公的な共通の財源から、これは広い意味の税金ですが、そこからお金を賄うことに多くの人々がメリットを認めるようになった財貨サービスがメリット・ウオンツ財、価値欲求財ですが、これはある意味で非常に莫然としていて、際限がないのです。

いま問題になっていることとの対応で考えますとメリット・ウオンツにどこで歯止めをかけるかという問題だと思いのです。

さっきから出ている議論と同じことなのですが、それを原理的な問題として、私なりに整理してみると、一つは個々のサービスとか、給付ごとの、個別の問題というのがあるはずなのです。保育所と幼稚園で差が有り過ぎるとかいうのも、問題であれば、あるいはタダであるが故に使い過ぎるという問題もある。これは個別の問題だと思いのです。そこでそこを直していく。使い過ぎ、不公正というのを直していくというのが一つですね。

もう一つは、全部の公的負担を集めた場合、トータルの税金の負担がどうなるかということですね。それが高過ぎたらやはり問題を起こしてくる。個々の分野で使い過ぎとか、負担の不公正を直すということ自体は難しいのですけれど、たとえ直したとしても、税金を合計したら非常に高い税金になったと

したら、やはりみんな不満を持つと思うのです。

それはなぜかという、税金が高くなるにつれて、自分自身のための私的財を犠牲にすることの痛手が一層大きく感じられるからです。

今後、人口が高齢化して、年金が増えると、税金引上げと保険料引上げその選択はありますが、いずれにせよ負担が高くなる。そのことを見込んでいくと、ほかのサービスの分野について、いままでのやり方を続けていったのでは、トータルの税負担が高くなり過ぎて、非常に不満が出る。トータルについての不満が高まれば、個別の問題について、公費負担に対する批判的意見がそれだけ一層集中すると私は思うのです。

このような意味では、この公費負担、受益者負担の問題についてはクリアカットな答えはないわけですが、問題の所在はわかる。

粥川 政府部門がやるべきことと、民間にまかせるべきところとの、役割分担をどうするかという問題に、それはつながっていくのでしょうか。

佐藤 いまやってる仕事との関係で、俗な話になりますけれど、高山先生がおっしゃったように、民間部門と競合する部分が非常に増えているということがいえると思います。いま実は企業年金の仕事をやっているのですが、いま指摘されたように、どこまで政府がやるか、どこまで民間にまかせるかという、このへんのけじめというのをはっきりつけて、民間の活力というのですか、もっと端的にいえば、民間の資金を使うという方策をとらないと、時代にマッチした福祉政策はできないのではないかと思います。これを全部公的部門でやりますとか、全部供給しますということになれば、いまおっしゃったように、半分以上税金を払っても間に合わないでしょう。

たとえば年金でいえば、公的部門で従前所得6割という水準が妥当かどうか。トータル水準として、6割を保障するというのであれば、たとえば、公的部分が4割、私的部分は2割にする。その一定の水準についての、規制は必要でしょうが、全部を政府が自分でやる必要はないのではないかと。それは民間の資金を活用して、自由にやらせる。したがってそ

れには補助金など出す必要はないという、そういう政策運営があっていいと思うのです。

いま出ていた保育所の問題でもそうだと思うのです。最低基準を決めて、措置費を幾らと決めて、しかも保育料も幾らと決める方式で行われています。そういうことでは、民間部門でやれと言っても、できないと思うのです。それができるような形にしないといけない。まともな意味での最低基準というのを決めて、あとは自由におやりなさいというようなものを、福祉政策の中に組み込んでいかないと、これからの時代には対応できないのではないかと。何でも一般財源という、そういう時代ではないような気がするのです。

司会 私は負担という問題について、幾つかの点でやや疑問を持っているのです。たとえば高福祉高負担という月並みな表現があるのですが、ものの考え方として、高福祉高負担というのはどういうことなのだろうかと考えてみた場合に、ユニバーサルにやるから高負担になるという、そういう見方もできると思うのです。

この間ある人が、「役人のOBで銀行の頭取に就任して、そこで年収幾らもらっているのかわからない程の高額所得者が共済年金をもらっている。こんなことはやめたらいい」と言っていました。要するに高福祉高負担というのは、そういうふうに見る見方も一つあると思うのです。

それからさっきおっしゃったように、所得の高い人ほど、あるいは利用頻度の高い人ほど、公的支出という面で見ると、受給する度合いが高いということ、どう考えたらいいかという問題、あるいは財源調達の公平性ということはどう考えたらいいのかという問題、そういうことが今後の社会保障の問題として、大きな問題ではないかと思うのです。

選別主義でいくべきだと、単純に結論が得られるものではありませんが、要するに必要な人だけにやれば、そんなに高負担にならないのだという見方があるので、そこいらをもう少し変えていくことができないう感じは持っているのです。

佐藤 たとえば医療保障を考えると、多く医者にか

かる人はそれだけメリットがあるわけですが、これは医療保険という性格から、それまでは否定できないと思うのです。しかし、さっきの保育所の話のように、たまたまあっていたので得をしたという、こういうのはおかしいということになるのではないのでしょうか。そこでどこまで公的資金をもって、公的部門がやるのかという、そのへんの線引きをしないで議論すると、おかしいことになるのではないかという気がしますね。

司会 そのところは過去の経緯を制約条件としてしまうと、永遠の議論になりかねないので、単純化したほうが良いとも考えます。そういう意味では、昔に戻って考えてみるのも、一つの方法かなという感じは持っているのですがね。

佐藤 ある程度民間部門でできるものと、できないものとの割り切りをすることが一つの方法だとは思っています。

司会 ただ、昔と言ってみても、ドイツの社会保険政策とか、「ベヴァリッジ」ではないのです。それとはかなり違う。前者は、労働者の現場復帰だし、後者は基本的な原則というのは、均一拠出、均一給付なわけですね。だからそういうことでは、そこへは単純に戻れない。

要するに社会的に何をしなければならぬかという側面を、より重視するという見方をもう少し徹底させていくというふうにはできないかと考えるのです。

粥川 一律には答えは出てこないでしょう。

高山 具体的な制度を通じて考えなければいけないということでしょう。

年金を例にとりますと、厚生年金では給付の2割を国庫が負担しているという形で、非常におかしなことをずっとやっているわけですね。今後もやり続けるとすれば、それは一般財源をかなり食ってしまうということが将来予想されます。そこでいま何らかの形で、そのような事態を改善するような工夫をする必要があります。

医療について述べますと、需要曲線は右下がりなのですから、タダにすれば医療需要は無限大になります。医者の方にも出来高払いであれば最高の医

療を給付しようというインセンティブが当然生じます。フリードマンが論断しているのは、まさにこのような問題なのです。初歩的な価格理論ですっきり割り切れることさえ、無視されているのが現実です。粥川 みんな合理的に行動するから問題があるのです。制度が不合理にできていて、みんながそこで合理的に行動すれば、問題が生ずるのは当たり前の話なのです。ですからそこを少しずつでも直していくとか、直していく中で、私の考えで言えば、合意形成をして、どういうものをもっとも望ましいかということ、真剣に議論をする必要があるのではないか。その中で、たとえばどこまで民間がやって、どこまで政府部門がやるかということが、ここらへんになると楽天的になるのですが、明らかになってくるのではないですか。合意形成ができてくるのではないですか。

徳永 さっき金持ちが高い給付を受けているのをどう考えるかということ、言い出されましたが、これはさっき言われたように、制度によって違うのですね。

年金制度なんかを持ち出すと、フラットの負担、フラットの給付というのはうまくいかないというのは、ベヴァリッジで証明されている。特にインフレーションと、経済成長を続けなければ無理な話になる。それじゃ比例で負担させて、フラットで給付するかと言えば、金持ちは文句を言うと思うのです。しかしそれはある程度はやむを得ないので、問題は程度の話だと思いのです。

ほかの例ではどうかというと、実態は私はよく知らないのですが、保育所の例をとった場合、貧乏な人が何かの要件では入れない、所得の低い人がはいれないで、金持ちがはいってしまった、あるいは金持ちを入れてしまったので、貧乏の人ははいれなかったということになったら、ある意味でクラウディングアウトを起こしているわけですね。

古典的な考え方に近い線で行けば、所得の低い人がまずはいって、余裕があるから所得の高い人もはいるといことになる。それならばいいけれど、所得のかなり高い人がはいってしまったから、何らか

の理由で、もっと必要度が高い人が、はみ出してしまふということになったら、文句は出るでしょうね。

そのときに、設備の余裕がずいぶんある、高所得層も入れて大丈夫だということであつたら、そしてそのとき全体の保険料、税金を高所得層がかなり累進的に負担していて、そういう人達が使っているということであつたら、それはフリードマンの「右ポケットから左ポケットへ」の話に割りと近くなってくるので、それ自体はみんながよいと言えば、特に問題はないうということになるでしょう。

司会 いまおっしゃったクラウドニングアウトの問題というのは、児童の取り扱いということではあるのですね。いま児童数というのはピークです。あるいはもうすでに下り坂かもしれないませんが、保育所を供給し過ぎたために、私立の幼稚園との競争問題が起きている。いわば児童の取り扱いみたいなことをやっている。しかし、同じ地域内では、市町村長の措置というプロセスを経るので、貧しい者がしめ出されるということには、なっていません。ただし、地域間のアン・バランスというのは、避け難いですね。

佐藤 いまおっしゃったように取り扱いになった段階で、価格がお上の統制で固定されているというのは、おかしいと思うのですね。

高山 共稼ぎのサラリーマン夫婦の子供が、政府からトランスファーの圧倒的部分を受けているというのが保育行政の現実です。月々4万円かかるというところを、最高でも2万円ぐらいしか負担していないわけでしょう。幼稚園に行ってもそのように多額の補助はうけられません。そういう問題ではないでしょうか。

粥川 保育所の問題でいうと、東京都か何かで調査すると、保育所にはいっている児童の家庭のほうに所得が高いというのです、幼稚園のより。保育所のほうは共稼ぎなのです。二人で稼いでいるから高くなる。保育所にはいないのは奥さんが家にいるから、一人で稼いでいるから、低いわけです。女性の給料は低いかもしれませんが、そうは言っても、二人を合わせれば高くなる。

そこでそういう準公共財みたいなものの料金というか、費用負担を利用者との関係でどう考えるかという問題になるが、これはもっと詰めていかなければいけないと思いますね。年金とか、医療保険なども含めてね。

司会 公平という面でもそうですし、さっきおっしゃったお話に則して言えば、福祉市場も、供給曲線は垂直だという感じで、価格だけ上がって、生産を高めることにならないのでしょうか。

粥川 民間でも供給できるじゃないかということになれば、どうして公共で供給するのですかということになる。公共でやるとなると、何らかの理由がなければいけない。そうすると先ほどのパターンリズムみたいな話になるのか、それとも別の、公共でやったほうが、効率的なのです。全部をカバーしたほうが、たとえば年金ならば、全部をカバーしたほうが、インフレに対して安心ですよとか、何らかの特別の理由というか、説得できるような理由がなければいけないのであってそこらへんをもう一度立ち返って、議論をする必要があるのではないかという感じがするのですがね。

高山 保育行政というのは、まさにおっしゃるとおりだと思います。なぜ現在の段階で保育所を、あのような形で維持していく必要があるのかということですね。

粥川 自由化してしまったほうがいいではないかという議論もある。ネガティブ・コントロールだけしてね。

司会 税制を通じる制度というのを制度化して、保育所と幼稚園を一本化していくというのは、まさにそういう対応の仕方の一つで部分的なNITなのです。

高山 フリードマンの言う教育クーポンみたいに、「児童クーポン」とか言ってやる場合がそうなりますね。もしパブリックにやるとしたら、児童の健全育成が目的だったら、保育所と幼稚園に差をつける必要はないのではないかという議論になります。

徳永 公的介入を減らす、あるいは費用の負担を考えるという場合に、サービスの供給が伴っている時

には、単に所得を保障しているのと違って、教育もそうだし、保育所もそうだし、医療もそうなのですが、そういうときにはサービスの供給方法が同時に問題となる費用の負担を解決する一つの方法として、サービスを公的に供給しているケースについては、費用をどう徴収しますか、料金をどう設定しますかというレベルの政策論と、サービスの供給自体を民間にまかしてしまって、もし補助が必要になったらフリードマン式に消費者の方にお金で渡してしまうという政策論がある。後者の政策がうまくいけば供給主体の間で競争が行われて、結局消費者が得するということになる。

司会 社会的コストが安くなるわけですね。

徳永 ただ医療等については供給主体が私的だから、日本は問題なんだという批判があるでしょう。

司会 民主主義社会というのは競争が原則なんで、そこのところは非常に難しいのです。たとえば保育所をつくるというのは、市町村長たちの……。

粥川 選挙のためにはメリットがある。

徳永 そういうとき、税金が高くなるよというのは、説得力がないのですね。

高山 資金面は勝手に当局か財務関係者が考えなさいと言って、サービスだけをとにかく交付しようというのが、議会筋の行動パターンですからね。

粥川 常に負担とサービスとをリンクさせて考えるような習慣がない。

佐藤 だからサービスも公的資金を使わない方法を、考えていく必要があると思うのです。公的資金を使えば、いま言ったような問題が、みんな出てくるわけです。それは行政の在り方として、一つの方法論として、有り得るのではないか。

司会 お話は尽きないと思いますが、一応ここで締めくくらせていただきたいと思いますと思うのです。

結局フリードマンの説というのを、あげつらうというのではなくて、できるだけその言わんとするところを、前向きに受け止めて、合理的、かつ、効率的な社会保障制度を構築していくべきだということが、本日の結論だろうと思います。

きょうはお忙しいところを、どうもありがとうございました。

(この座談会は、昭和55年11月6日に開催されたものです。)

海外トピックス

労働組合の年金政策の転換

(アメリカ)

公的年金と私的年金は、1940年代後半から1960年代半ばまでは、うまく調和していた。ところが、その後の公的年金の大幅な改善によって、最近では、私的年金の将来について、私的年金関係者の中で不安感が高まってきている。

労働組合が労使の団体交渉の場で年金問題を積極的にとりあげるようになったのは1940年代後半のことであった。当時、公的年金の水準は低く、平均で月額29ドル、退職前年の賃金に対する比率では約20パーセントにすぎなかった。労働組合は、この低い公的年金を補足すべく、私的年金の要求

を前面におしだしたのである。

私的年金は、当初、労働組合のある企業で急速に普及し、やがてその他の企業にも広まった。ちなみに、私的年金の適用者数は、1950年の980万人から、1960年には1,870人へと増加した。その後の普及は、私的年金の新設というよりも、むしろすでに私的年金を採用していた企業の従業員の増加という形ですすみ、1975年の適用者数は3,030万人に達した。

公的年金水準が低かったことが、私的年金の普及を促進した。しかし、1970年代に入って、公的年金の意欲的な引上げが行われた。名目的な年金額は、1970年から1977年までに105パーセント、標準的な65歳退職者の年金額の退職前賃金に対する比率でも、1969年の29.6パー

(36ページへつづく)