

〈社会保障研究所シンポジウム〉

テーマ「経済情勢の変化と社会福祉」

レポート	加	藤	寛
コメント	江	見	康
〃	大	熊	一
〃	富	永	健
司 会	寺	尾	琢 磨

司会(寺尾琢磨) 時間がきたので、さっそくレポートを加藤さんをお願いしたい。

〈レポート〉 経済情勢の変化と社会福祉

加 藤 寛

きょうは経済情勢の変化と社会福祉ということでお話申上げることになっている。いま山田先生からお話があったように、私自身、この非常にトピック的な問題をどういうふうに処理したらいいかたいへん悩んでいたもので、きょうお話することもはたしてどこまで研究的に取上げることができたか、私自身、なんとも申上げられない。あとはコメンターの方々からいろいろご意見をいただいてまた自分の勉強にさせていただこうと思っている。

I 経済情勢の変化

まず私は、経済情勢の変化をどうとらえたらいいかということで3つの視点を出せと思っている。その1つは非常に長期的な視点である。その長期的視点として非常にトピック的な言い方をすれば、明治100年という日本の発展がもたらした工業化がここで変化を起しているということがある。中期的な観点からは、戦後25年の歴史が持っていた日本の輸出第一主義経済の変化である。そして短期的な見方からすると、最近の高度成長10年——高度成長ということばもあまり的確ではないけれども、通俗的な意味で使わせていただく——が起して変化である。この3つの変化が経済情勢の変化であると私は考えている。一般的に経済情勢の変化というと、ドルショック、そして円の切上げというふうを考えられやすいが、実はドルショックあるいは円切上げというものは、きわめて些末なといつては言いすぎであるけれども、非常に小さなできごとである。むしろそのようなできごととは、全体としてこの3つの大きな変化が起してきたのだと考えるべきだ。

(1) 長期的変化

どういう意味かということ、まず、いうまでもなく明治

100年の歴史は、工業化によってもたらされた歴史である。このような工業化がいろいろな変化を起してきていることは、最近では開発銀行の佐貫さんなどが、トリガー産業論として展開されている。

ご承知のように、最初は石炭そして電力というような産業が支え、2番目には鉄鋼、石油、石油化学というような産業が中心になる。さらには家電、自動車のような製品が登場する。ここでだいたい工業化が追求してきた技術革新の波がひとまず頂点に達した。これに代って当然登場すべきと考えられているのがエレクトロニクスであるし、原子力産業であるし、あるいはそのほかシステム産業、海洋開発なども入っている。そういう産業が次に新しい技術革新の波として当然登場してこなければならない。しかし未来学がほとんど明らかにしているように、このような新しい産業が登場するためにはどうしても1980年を待たなければならない。そうすると、1970年から1980年にかけての10年間の産業が考えられねばならない。つまり日本が工業化社会から次の脱工業化社会——このエレクトロニクス、原子力、システム産業という時代は脱工業化社会とよく呼ばれる。このことばにもいろいろ疑問があると思う。しかしポスト・インダストリアル・ソサイエティという意味で使わせていただく——へ進む時に当然その中間を埋めるものが考えられねばならない、あるいは脱工業化社会へいくための条件を整備しなければならないはずである。最近のトリガー論では、ここを条件としてとらえるのではなく、むしろ第4の引き金はなにかというところを起しているのが一般的である。しかし私はむしろロストウ的な発想で考え、ここは条件としてとらえる。つまり、この次の脱工業化社会——もちろんロストウはそういう表現をと

っていないが——へいくためのプリ・コンディション、前提条件というものが、ここで産業として登場してこなければならない。

そのような産業はいったい何だろうかということが1つの問題になり、最近よくいわれるのは住宅産業とか、医療産業とか、教育産業とか、あるいはレジャー産業とかである。しかし私がいうまでもなく、住宅は土地問題を解決することなくできるものではない。したがって住宅産業ブームは日本では起らない。起る可能性が十分ありながらそれが起らない。なんといっても、土地が制約条件になっているのだということは争えない。あるいは医療産業ブームが起ってもいいはずである。それにもかかわらず医療産業ブームが起きないことについては、日本の健康保険の赤字が、——日本だけではないが——1つの制約条件になっている。これは否定できないと思う。さらに教育産業、これもまた学費値上げに象徴されているように教育産業ブームを起すような条件を備えていない。そうすると、結局、いまの産業がめざすのはレジャー、つまりレジャーだけなんとか増やせばこの空白を埋めることができるのではないかというはかない期待である。そういう期待の中に産業界は現在の不況をとらえているわけである。レジャーといえはいろいろなものがあるけれども、日本の場合、ブームになるようなレジャーが起ることはない。ご承知と思うが、たとえばボウリング場の経営で、ボウリングのレーンから得ている収入は、日本の場合80%である。そしてボウリングの付属施設から得ている利益は20%。これがアメリカでは逆で、付属施設から80%、レーンから20%を得ている。レジャーの考え方も、日本ではひたすらスポーツを、あるいはひたすらレジャーをやるということであって、そのレジャー全体がもっている1つのソフトな産業を起すというようなことにはなっていない。いまの時代が物を中心としたハードを中心とした工業化社会であるのに対し、脱工業化社会は物を中心としたハードを中心とした社会ではなく、ソフトを中心とする社会であるから、その社会へ移っていくための条件としての産業は、当然その両方を兼ね備えなければならない。その兼ね備えるものとしてレジャー、教育、医療、住宅が登場するというのなら、ある意味でシステム化された形で登場してきてしかなるべきである。ところがそういった扱いがないから、レジャーも単にハードな形でのレジャー、つまりボウリングならボウリングをするという形だけのレジャーとしてしか登場しない。そこに私は現代の産業がどうしていいかわからない状態に陥っている理由があるのだろうと

思っている。

そのような状況では、一方で福祉がいくら強調されても、私企業が福祉のためになにをするかという積極的努力を展開しないのは当然といってもよいと思う。福祉についてはのちに定義しなければならないが、いまここでは大ざっぱに福祉といっておく。社会福祉と大ざっぱにいった時は、住宅もちろん入っているし、住宅の環境も含まれる。住宅環境を考えることは、ある意味でソフトな産業を登場させる非常に重要な前提条件であると思う。そのような条件をつくり出すには土地が制約条件になる。土地が制約してしまうから、住宅を積極的に起すことも制限されるし、まして住宅環境となると、よけい制約条件が強く働く。そういう条件下で福祉政策を展開するのだと政府がいくら力んでも、結果的には産業がそれを受入れる基盤をもっていない、あるいは受入れる方向を向いていない。だから、産業が経済情勢に伴って変化していかなければならないのに、変化して次のソフト産業と結びついていくだけの基盤をもっていないのではないか、という点に現在の日本の1つの限界を感じる。

(2) 中期・短期の変化と福祉の問題

長期的な見方を申上げたが、中期的には、戦後25年は別な言い方をすれば、1ドル=360円の歴史である。この1ドル=360円という歴史を通じて、日本の経済は進められ、そこから輸出第一主義という方向も出て来たと思う。戦後輸出重点主義の経済が展開された。それが今や資源の問題あるいは公害の問題として、さらには国際協調の面から制約がこの中期の輸出重点主義に対して起ってくる。結局、この25年も終りをつけなければならない。そこに去年の1ドル=308円レートというようなものが登場してくるのである。

さて、短期的な問題はいうまでもなく高度成長が、福祉の方向へ変るといって現在展開されてきている。

私はこのような意味で、長期、中期、短期の問題が全部いっしょに重なって起ってきたところに現在の経済情勢の変化の意味をとらえるべきではないかと思っている。三者がビタリ一致するわけではないけれども、全体としての日本がここに長期、中期、短期をめぐる一つの転換を起しているため、新しい日本をどうするかという問題が起る。そしてそれを福祉という答で解決しようとしているわけである。しかし中期の問題、長期の問題がからんでいるときには、短期のところだけから福祉の問題を考えても、福祉は日本に定着しないのではないかというのが、私の第1の問題提起である。長期、中期を含めて福祉の問題を考えなければ福祉が定着しないという観点

から、こんどの大型予算について政府が福祉政策に向ったとか、こんどの予算は福祉予算だとかいわれても長期、中期の問題をそこでとらえていないという1つの不満を感じるのである。

II 福祉政策の方向

(1) 福祉の三段階

こういったことを前提として次に福祉の問題について若干ふれておきたい。私は以上のように考えるので、福祉を単に生存保障的な形での福祉ととらえるのではもはや現在の日本を進めることはできないと考えている。生存保障としての福祉については、ご専門の方々ばかりなので、ここで特に説明するつもりはないけれども、簡単にいってしまえば恩恵としての福祉、それは現在では明らかに変わってきたのではないだろうか。厚生省でも社会福祉が充実したかどうかについて生活保護世帯の受ける金がどのくらいになったという議論がよく出るけれども、福祉指標としてそういうものを取り上げて、それが代表的なものだと説明するのはちょっとおかしいのではないかと思っている。説明の仕方として最低のところを上げていけば、上のほうが上がるんだという説明が多いと思うが、そういうことももちろん全然無意味だとは思わないが、それよりも重要になってきたのはむしろ生活保護世帯ではなく、普通の世帯がどういう変化を受けつつあるかということだと思う。そうすると、福祉の考え方が第2段階に入ってきているのではないか。福祉の第2段階と私がいうのは、現在の家計支出のなかで教育費あるいは交通通信費、教養娯楽費、こういったかつて雑費として扱われていたものが次第に大きなウェイトに伸びはじめ、その伸び率がほかのものより大きくなってきたことに注目するからである。このような雑費の登場が明らかに新しい物的窮乏を意味しているのである。

工業化の初期の段階では、恩恵としての社会福祉あるいは福祉の概念は、物的な意味での窮乏感に基づいていた。しかしいま登場している雑費にまつわる窮乏感は、単なる物的窮乏というよりも、むしろ公共的あるいは社会的な物的窮乏といわなければならない。それは一口にいってしまえば教育施設、交通機関、道路、文化施設などと結びついたつまり生活環境すべてを含んだ意味での新しい窮乏感であるといわなければならない。

そこがおそらく高度成長10年の反省として福祉を充実させなければならないという福祉政策が登場してきた理由であると思う。しかし第3段階の福祉も、私たちの前に現われはじめている。それは一口にいってしまえ

ば——ことば自体が非常にジャーナリスティックであるけれども——生きがいの福祉である。私はそういうわかりにくいことばを使うのはあまり好まないのだが、いい表現がないのでやはりそのことばを使わなければならないと思っている。第1段階の福祉は生存保障としての福祉である。それはいわば恩恵としての福祉である。第2段階の福祉は雑費という形であらわれたように、単なる生存を越えた新しい社会的なものを要求する。別な言い方をすれば公共的あるいは社会的な窮乏感である。そして第3段階で福祉は生きがいというか、不適應というか、いままでの概念では包括しきれないような問題を取上げなければならないとなったと思う。

不適應階層の登場は、いろいろな統計から否定できないと思うけれども、現在の日本では一番最低のところにいる不適應階層が30%ぐらい、途中にいるのがだいたい40%、そして適應している人が30%となる。これは学歴と所得、地域の差をとって出した数字である。もちろんこういった指標で表すことができるかどうか疑問であるが、常識的に私どもが感じていることとだいたい似ているので私もある程度是認している。そしてあと10年たった後には、今の指標の変化から考えると不適應がおそらく50ぐらいになるのではないか。中間がぐっと減って20ぐらい、上のほうはあまり変らない。このような変化が起るのではないか。そうすると、不適應階層を社会の制度あるいは機構のなかに組込んでいくことができるのかという問題がいぜんとして残される。今までの福祉概念からすれば、これを福祉として扱うべきではないという意見ももちろんあると思う。しかし個人個人の満足に対して社会的にどのような条件でそれを補っていくかというのが社会福祉の考え方あるいは出発点であるとすれば、当然生きがいの問題も扱わなければならない。個人個人の問題ではあってもその個人を社会的な意味で不適應なグループに落してしまう要素があればやはり是正していかなければならないのはいうまでもない。以前にこの研究所は、経済福祉と社会福祉という題でシンポジウムを開いている。私もそれについていろいろ読ませていただいて結論的によくわからなかったこともあるが、全体として社会福祉についてかなり広く考えなければならないことだけは、報告書、コメント全部を通じていえるのではないかと思っている。それならばやはり生きがいの問題をここで取上げなければならない。ご承知とは思いますが、スウェーデンなどでも老人に生きがい問題が起ってきて、老人の生きがいということを徹底的に考えてみようという傾向が最近非常に強いし、

私は決して非現実的な考え方ではないと思っている。

そう考えていくと、福祉の段階として以上の3つがある。いま私が申上げたこの3つの問題は、そのままきに私が申上げた長期、中期、短期の経済情勢の変化にそれぞれ対応している。そのような意味でこの3つの問題を解決していかないと、福祉の問題は定着しないと考える。

(2) 民間部門と公共部門のアンバランス

さて、それでは現在まで日本では福祉の問題に対してどんな対応が行われたかということを論じなければならないが、その前に、今までの日本経済情勢のなかで起っている傾向的变化を項目別に羅列させていただきたい。

第1に、ご承知の通り、民間設備投資は循環を繰返しながら上昇傾向をたどっている。特に私が注目するのは、昭和30年から33年にかけて平均11.4%、もちろん循環しているから下がるときもある。それが34年から40年にかけて平均の上昇率が16.5%になる。41年から45年が20.4%である。これは民間設備投資が景気循環を繰返しながら高い水準に移っていくことを示している。民間設備投資がこのような推移を示しているのは、別な見方をすれば、公共支出の相対的低下が起っていることであり、政府消費と投資を合せて30年に19.7%、45年には15.4%となる。さらに少し角度を変えて、ご承知の新経済社会発展計画の計画と実績の相違を調べてみると、45年の実績は計画の数字に対して民間設備投資では8.2%実績が計画を上回っている。個人消費は-4.6%、マイナスというのは計画に実績が達しない場合である。政府の消費と投資は合せて-3.3%である。ご承知の方は別と思うけれども、日本のいままでの財政でこうやって表あるいは数字にしてみただけで現在の日本の状態が福祉の定着しにくい状況にあったといえる。ただ、申上げておきたいことは、民間設備投資が非福祉であり、政府のほうが本当の福祉であるといっているのでは決してない。ただのアンバランスは最後に申上げる福祉国家の問題を考える時にどうしても取上げざるを得ない1つの大きなアンバランスだということをここで指摘しておきたい。

(3) 財政における社会保障費

そこで今度は財政の状態について少し考えるため、お手もとに配った資料(次頁の表)を見ていただきたい。今年の政府の予算によってどのくらいの変化が起っているか。1ではGNPの成長率が16%と仮定している。これは名目である。政府負担額は社会保障関係費総額の52%と計算している。それから、1975年のGNP分のB

——Bというのは社会保障額である——が10%。これは1つの理想値でヨーロッパ水準より少し低いところをとって10%とした。その時の理想値と政府予測とを比較したのが④である。72年については政府負担額、社会保障が一般会計だけでなく全部を含めるので、予測するしかないがおよそそのような数字になる。1975年に理想を実現するための、1972年の理想値は3兆8,467億円であるから、理想値と予測値との間に6,350億円の差が出る。

次に⑤で1975年のGNP分のBを15%とした時の理想値につき同じようなやり方で予測値との差を求めると、それは1兆2,946億円になる。

2では、GNPの成長率を13%とした。これは成長率が非常に低い予想である。13%といっても5%の物価上昇を考えているので実質成長率は8%である。そんな予測をした場合、72年の理想値と実績との差は2,199億円(④)となる。⑤で同じように1975年のGNP分のBを15%とすると8,479億円の開きがでる。この数字で見ると今年(72年)の予算を今後続けていくならば、75年にはだいたい理想値とそんなに大きな開きがないところまでいくのではないかという予測になる。

こうしてみると、今年の予算に関する限りそれほど大きな開きはない。つまり私は今年の予算が福祉的な予算に向いているのだといえると思っている。しかしこれはあくまでも先ほど申上げた意味の社会保障関係費である。

(4) 土地問題と福祉

福祉を公共投資全体としてとらえた場合にはどうしても問題が起る。ご承知の通り公共投資増加によって起る土地の問題である。この点は、有名なことなのでいうまでもないが、地価上昇が否定することのできない制約条件となる。私自身、少し前、予算が出た時に、公共投資がこんなに増えたら必ず土地の値段が上がるのではないかと。それに対し政府側は、いやそんなことはない、公共投資増加によって今まで地価の上がったことはほとんどない、民間設備投資が地価を上げたのだという。そこで私は民間設備投資の影響を除去した場合の公共投資の地価上昇に及ぼす影響を計算してみた。たしかに民間設備投資の増加は地価を大きく動かしている。しかし地価の上昇に対する公共投資の影響をも見るために公共投資の増えた時と増えない時とを比較すると、公共投資が増えた時にはやはりそれに応じて地価も上がっている。つまり公共投資が今度のように大幅に増えた場合には当然地価の上昇がともなうだろうことをやはり認めなければ

表 71~72 年 の 比 較
社会保険関係費

1 GNP の成長率 16%, 政府負担額は社会保障関係費総額の 52%

① 1975年に $\frac{B}{GNP} = 10\%$ としたときの理想値と政府予測との比較

	総 額	1 人 当 り
71年の政府負担額 (予算) (Bg)	2 兆 6, 210 億	24, 998
72年の " (予測)	2 兆 2, 117 億	30, 611
72年の理想値	3 兆 8, 467 億	36, 688
差	6, 350 億	6, 077

② 1975年に $\frac{B}{GNP} = 15\%$ としたときの理想値と政府予測との比較

72年の理想値	4 兆 5, 063 億	42, 980
差	1 兆 2, 946 億	12, 369

2 GNP の成長率 13% 政府負担額は社会保障関係費総額の 52%

① 1975年に $\frac{B}{GNP} = 10\%$ としたときの理想値と政府予測との比較

72年の理想値	3 兆 4, 316 億	32, 374
差	2, 199 億	1, 763

② 1975年に $\frac{B}{GNP} = 15\%$ としたときの理想値と政府予測との比較

72年の理想値	4 兆 0, 596 億	38, 299
差	8, 479 億	7, 688

(注) 71年政府負担額 (予算) 総額 (B) 5 兆 404 億

72年の実績予測は $\frac{Bg}{\text{一般会計歳出}} = 28\%$ を基にして算出 (過去 5 年の趨勢)

(72年歳出 11 兆 4, 704 億 $\times 0.28 = 32, 117$)

72年の理想値は 1975 年の理想値を基にして算出

総 額

1 人 当 り

(2 兆 1, 319 億) $[1 + 0.336]^2 = 3 兆 8, 467 億$ (20, 555) $[1 + 0.336]^2 = 36, 688$

70年の実績 平均成長率 72年の理想値

72年の政府負担額予測値 1 人当りは 72 年の予測総額を人口で割った値 (人口 10, 600 万人)

(資料出所) 社会保障統計年報 (総理府社会保障制度審議会事務局編)

社会保障年鑑 (東洋経済)

3 政府の社会保障関係費負担額推移及び 75 年度 $\frac{B}{GNP}$

(単位: 億円)

年 度	70	71	72	73	74	75
負 担 額	21, 319	26, 210	32, 117	39, 343	48, 196	59, 040

GNP 成長率 16% のとき $\frac{B_{75}}{GNP_{75}} = 0.074$ 7.4%

GNP " 13% のとき $\frac{B_{75}}{GNP_{75}} = 0.084$ 8.4%

(注) $B_{75} = \frac{Bg_{75}}{0.52}$ $\frac{59, 040}{0.52} = 113, 538$

16% 成長率のとき $GNP_{75} = 7 兆 32, 137 (1 + 0.16)^2 = 100 兆 7, 737$

13% 成長率のとき $GNP_{75} = 7 兆 32, 137 (1 + 0.13)^2 = 100 兆 8, 970$

4 財政支出における社会保障関係総費用支出の傾向

(単位: 億円)

	68	69	70	71	72	平均成長率	72年成長率
一般会計支出 (1)	59, 371	69, 178	79, 497	94, 143	114, 704	17.9%	21.8%
社会保障関係費 (2)	8, 267	9, 742	11, 567	13, 440	16, 339	18.5%	21.6%
恩 給 費 (3)	1, 928	2, 757	2, 874	3, 193	3, 627	18.0%	13.6%
公共事業関係費 (4)	10, 656	12, 028	14, 099	16, 656	20, 921	18.5%	25.6%
2/1	13.9	14.1	14.6	14.3	14.2		
(2+3)/1	17.2	18.1	18.2	17.7	17.4		
(2+3+4)/1	35.1	35.5	35.9	35.4	35.6		

(資料) 財政金融統計月報 (71年 4, 5 月)

ばならないと思う。

現在、公共投資ということが盛んにいわれている。しかし土地政策を今のままにしておいて住宅などの政策を大きく取上げることが果していいのかどうか、住宅政策が今度は1兆円に増えたといっているが、その投資を増やすよりも地価の抑制あるいは地価安定供給をやるべきである。政策として住宅はむしろ個人の建設にゆだねるべきではないかと考えている。その根拠は今までも申上げたように、個人消費、政府投資と政府消費は減っているけれども、個人の、民間の住宅投資だけは増加しているということである。土地がもし地価安定の上になたて供給され得るならば、現在の民間の経済力からいって、住宅を建てることはきわめて可能である。もちろん公営住宅の場合はまた別だけれども、普通住宅の場合についていえば可能である。政府の福祉の考え方がこういったことを背景にしているなら、住宅予算をあまり増やさないで、むしろ地価安定供給のための対策を立てるような予算にすべきではなかったか。それが1つの考え方である。

もう1つは、こういったなかで土地を使わない投資を大きく増やすべきである、土地を使わないものをふやすべきである、ということもいえる。土地を使うようなものに対しては、今度の公共投資であまり予算をつけるべきではなかったのではないか。それがどんなものであるかという、下水道も1つであり、トピック的な言い方をすれば CVS (2人乗りのコンピュータ・タクシー) などもそうである。CVS をつくれば、これは全然土地を使わないで、モノレールだけでいい。レールをつくるだけで、土地の価格を上げないで工事を進めることができる。しかも CVS (Computer-controlled Vehicle System)、コンピュータでコントロールされた交通システムをつくってしまえば、ネットワークで組まれて交通渋滞はなくなってしまいホンダのミニカーみたいなもので走ることになる。そうすると、小型自動車の需要が増える。しかも下のほうは交通がすいてくるから非常によくなる。大雪の時にも絶対大丈夫だということで非常に効果が大いと思う。技術者の計算ではこれをつくるのに1兆円ということである。山手線管内が1兆円。もしこれを3年計画でやるとすれば、1年3,000億円だから、財政的に非常に苦しいものではない。むしろ非常に楽な政策であるということがわかる。同時に CVS をつくることによって鉄鋼の需要は、この CVS に直接関連のあるもので300万トンという計算である。1件当り300万トンという需要を考えると CVS を東京、大阪、名古屋、福

岡……というようにつくっていけば、いま鉄鋼が1億トンの生産がなかなかできなくて、操短20%というような状態であるが、鉄鋼生産を一挙に回復することができ、こういうことを考えていくのが福祉政策につながる。つまり私が申上げているのは、社会保障だけで福祉を考えると、大したものではない。今度の予算を今後も続けていくとすれば、それが福祉につながることは可能けれども、長期、短期を組合せてということになると、実現できない。つまり土地についての制約条件が現われて、環境整備のための福祉はほとんど効果を発揮しないんだということを申上げたわけである。

III 高福祉高負担論

(1) 三種の公共財と負担の仕方

次に、今度の予算で問題になるのは、公共料金の引上げである。公共料金引上げについては受益者負担ということが盛んにいわれる。高福祉高負担の問題である。私はこの高福祉高負担ということばについて非常に誤解があるように思う。江見さんが高福祉適正負担ということばを使っておられるが、偶然に私のほうも前から高福祉適正負担と考えていた。内容は違うかどうかかわからないが、江見さんと、ことばはまったく一致している。したがってこの点につきコメントであまり議論することはないと思うが、公共料金の問題は高福祉適正負担という考え方で検討すべきだ。今度の予算は、やはり福祉の面を考えた公共料金政策になっていない。そこに問題がひそんでいる。つまり福祉の表に出ている政策は、計算の上ではなんとかなる。しかし環境整備とか、あるいは公共料金の問題にはいっていくと、こんどの予算があまり適当な答えをもっていないと私は考えている。

そこで公共料金の高福祉高負担ということについてちょっと申上げておかなければならない。私は公共料金については、三種の公共財を区別するところから考えたい。1つはいうまでもなく基本的な必需財としての公共財、こういった基本的必需財というか、稀少であるがゆえに、公共財になるものがある。これについては税負担方式をとる。直接取引では無料であってよろしい。第2には地域的な公共財で、コミュニティ・レベルに下げてつくと互いに損得がはっきりするから、コミュニティで負担していくという考え方にたってコミュニティの負担にゆだねるべきである。第3に選択的な公共財は、豊かな社会において特に現われるものである。福祉国家の考え方のなかにしばしば現れる、財を無料で提供するという発想はこの種の財についてはまったくまちがっていると思

う。というよりも福祉国家についての正確な理解ではないと思う。すべてのものが無料で提供されるのではなくてあるものは有料であってかまわない。しかも豊かな社会になれば物的なものを通じて価値の多様化が生れる。価値の多様化が生れてくるならば、選択的公共財について有料にすることはもちろん、私的財に変えていくことさえ必要だと考えられる。こういったことが公共料金にからんでいるところに公共料金問題の複雑になっている理由があると思う。

たとえば国鉄の場合、東海道線が必要であるならば、基本的な公共財として税負担によって直接取引では無料で提供されてもよいと思う。しかしローカル線になると地域的な公共財である。さらに、その国鉄を使って通勤をする場合と、それからどこかレジャーに出かける場合は一種の選択的な公共財となる。こういった私的財として扱えるようなものは、公企業のなかでも次第に私企業的な扱いに変えていかなければならない。私企業的要素を加えないで放っておくと公共負担が非常に大きくなる。国鉄のように赤字が累積して8,000億円にもなると、その赤字を補うために、むしろ基本的な必需財としての公共財を値上げすることで赤字を解消するというやり方が出てくる。現在の国鉄の運賃値上げはある程度妥当なところもある。しかし基本的に考え直さなければならぬのはまさにそこである。本来税負担でやるべきところが、国鉄という公企業性のためにできない。そこで政府借入れということになる。しかし結局無料分をなんとか補わなければならなくなり、基本的な必需財は値上げ可能であるから、それを値上げしてしまう。そういうことが起り得る。そう考えると、高福祉高負担はちょっと道徳的発言にすぎると感じる。高福祉低負担というのが人間の本性である。つまり費用の負担は最少にしたいから、公共財を低く評価し、あんな公共財は自分はいらないのだと発言する。しかし誰かが負担してその公共財が供給されると自分の負担は最少にしておいて受益だけは最大限にしたいというのが人間の最も合理的な行動である。一般商品の場合、高福祉高負担ということはスナリ認められる。しかし公共財の場合は本来高福祉高負担ということの成り立ちにくいものが公共財になっているところに問題がある。すなわち合理的人間ならば、当然高福祉高負担を要求する。それを高福祉高負担が本当だと財調のようにいうとすると、それは1つの道徳的説教となり、みんな精神を入れ替えろ、福祉を得ようとするなら負担は高くなる、その覚悟をしろ、そういう言い方になる。そのような言い方をしている限り、国民は公

共財に対して高福祉高負担という考え方をもちたいと思う。高福祉高負担の実現とは、高福祉が負担に依拠しているということである。それが公共財の場合にははっきりわからない。財取引の時にすぐ出てこない、やり方が漠然としているから公共財に対する負担を避けようとする人間の行動が出てくる。それをはっきりさせるためには、やはり高福祉高負担は高福祉適正負担にならなければならない。

そのことはいろいろな数字で表せると思うが、国民所得に占める社会保障の給付水準と、それから国民所得に占める税負担の比較を取上げよう。そうすると給付水準はアメリカが最低である。その次には他の国に比べ日本の給付水準が低い。税負担に対して給付水準が低いわけだから国民が見ると高福祉高負担はどうしても納得できないということになる。その点ヨーロッパの場合、給付水準がだいたい日本の倍からそれ以上——西ドイツが一番高いけれども——である。こういうことを実現していかなければ高福祉高負担といっても単なるお説教になってしまうのだということをいかなければならないと思う。

(2) まとめ

最後のまとめに入らせていただくと今まで私が申上げてきたことは、経済情勢の変化を単に高度成長10年からの変化として、今まで高度成長だったから、それではこれから福祉政策だというふうに変えても福祉は実現できない、定着させられないのだということである。さらに福祉国家は3つの手段というか、柱を持っていないといけないということである。1つは、福祉国家であるためには公的な部門が政府の戦略的拠点として使われなければならないということである。これを使わないと、たとえば公共料金に現われたように、国鉄は赤字だから値上げ、郵政省も赤字だから値上げ、そのほか健康保険をはじめ次々と値上げが行われる。つまり1部門だけの赤字を考えて値段を上げればよいということになってしまっているのが現在の欠点だと思う。すべての公的部門を1つにまとめ、1つの政策とし、その政策の拠点としてこの部門にはこういう役割を期待する、この部門にはこういう役割を期待するということに公的部門を政策の手段として使わなければならない。

2番目には、物的な最低生活水準の問題から今は生きがいの問題にまで話移ってきたということがある。少くとも環境整備においては同一の水準を保たなければならない。その意味で社会保障の行き方も変わってくるということである。福祉国家は昔の恩恵的な社会福祉あるい

は公共財はすべて政府がやるのだという、そういう福祉国家ではありえないということである。

3番目に福祉の問題は、最終的には個人の問題になるということがある。そこで個人の意見をどのように政策にフィードバックするか。もっと別の言い方をすれば、経済学でしばしば論じられてきた社会的厚生関数をどういうふうにつくることができるか。こういった1つの政治的ルールを明らかにしなければならない。その政治的ルールでは当然コストが問題になる。情報社会をこれから考える場合には、情報のコストを含め、それだけのコストを払いながら社会的厚生がどういうふう形成されてくるかを示さなければならない。こういった意味で私は参加の社会ということばを使う。そこでは主として経営参加を論じているが、経営参加の問題も含めてフィードバック・システムというものをつくらなければならない。そういうことが福祉国家の1つの方向として登場してこなければならない。

いま申上げた3つの柱が、最初に申上げた日本の経済情勢の3つの変化とそれぞれ対応して考えらるべきものだというふうに私は理解している。以上経済情勢の変化を通じて社会福祉を考えるという問題に対して私なりの考え方を申上げた次第である。

司会　たいへん広範囲にわたる問題を提起され、興味のあるご報告を承った。さっそくこれについてコメントをお願いしたい。まず江見さんから。

＜コメント＞

江 見 康 一

ただいま加藤さんが広範にわたり問題提起、整理をされ、あまり問題が広いのでどこからコメント申上げていかとまどっている。最後の福祉国家の3つの柱という形でおまとめになったことのなかに、実は私が質問申し上げようと思っていたことがたくみに答えられてしまっているという感じである。実は「成長と福祉」という対応のさせ方が一般的にされているが、これは「成長か福祉か」という択一的な関係で、成長が福祉に移行することではなく、いろいろある成長の仕方の中から、福祉充実という目的にふさわしい方法を選択することだと思う。しかし、この点に関しては、最後の整理のなかで、すでに答が示されたと思う。

それから「福祉とはなんぞや」ということに関し、3

つに整理され、まず最初に「恩恵としての福祉」あるいは「生存としての福祉」という段階があり、それが発展して、第2段階は雑費の増大ということのなかに含まれている、公的サービスに対する窮乏感という形で出ている福祉の段階、第3段階がいわゆる「生きがいの福祉」あるいは「不適應階層をどうするかという福祉」、こういうふうに名づけられたわけである。この整理は、結局現段階が第3段階の入口に立っているということだと思う。しかし第1段階が全部解消されてしまっているのかどうか、あるいは第2段階はすでに卒業してしまっていると解釈されているのかどうか、ということである。つまり現実には、第1段階あるいは第2段階も残存させながら、第3段階が目前にきているというミックスした形になっているのではないか。重要なことは第3段階が目前にきているのに、今なお第1段階の発想で、1, 2, 3の全部をひっくりめようとしているというところにむりがあるのではないか。こういうふうに問題を整理したらどうかと思う。

それから経済の問題に移って、いま黒板に数字が残っているけれども、ここ10数年の間の民間設備投資、政府投資、政府消費の移り変りをお示しいただいた。これに長期的な視点も加え、すなわち明治以降100年の間、民間設備投資あるいは民間消費、公共投資、公共消費、そういうものがどういう関係で動いてきたかを考察すれば、ここでの問題提起が明らかになると思う。設例は政府支出対民間投資の関係で考えられているが、むしろ民間設備投資 I_p 、政府投資 I_g 、社会保障を含む政府消費を C_g として、 I_p と I_g 、および I_g と C_g とがどういう関連で動いてきているのかということが重要な問題だと思う。公共投資 I_g は社会資本への投資、 C_g は社会保障を含む政府消費と考えると、いったい社会資本と社会保障とがどういう関係になっているのか、ということだと思う。いわば社会資本というのは環境を整える、人を入れる器になるわけで、社会保障は人自身にベネフィットをもたらすものであるから、「器」の整備と「中身」の向上に対する資源ないしは資金の振分け方がどうなっているかという関係こそが、われわれがお聞きしたい点であった。

それから今年の予算にふれられて、社会保障に関する限りは福祉予算の色合いが出ているというお話だったと思う。たしかに枠としてはそうであるけれども、問題は枠の問題のほかに配分の問題があると思うし、単年度で見ると福祉予算の色合いが出ているけれども、福祉などというものは、5年とか10年、20年という時間