

【巻頭言】

政府の役割を量と質でどう考えるか

橘 木 俊 詔*

(同志社大学経済学部教授)

政府（それは中央政府と地方政府を含めて）、あるいは公共部門がどのような役割を演じるか、あるいは演じるべきか、ということを考えてみたい。政府の役割を評価するときは、次の二つの種類があることを認識する必要がある。第一は、量の側面からの政策である。もっともわかりやすい例は、政府が国民や企業から税や社会保険料をいくら徴収して、それを財源にして公共支出や社会保障給付をいくら行うか、という金銭評価のできる量である。第二は、質の側面と言ってよく、法律や条例を発令して、民間部門がこのようなことをすべきとか、逆にこのようにすべきでないといった具合に、民間の行動を規制したり誘導する政策である。この場合には、金銭評価の可能なこともあるが、原則は法律、条例、通達などなので、金銭はからまない。

日本の政府を評価する場合、ここで述べた量の側面と質の側面の区別はきわめて重要である。量の側面で見ると、例えば公共支出や社会保障給付の対 GDP 比率や、税収と社会保険料の対国民所得比率で見れば、日本はアメリカとともに先進諸国の中で最低レベルに属しているので、量的な側面からすると「小さな政府」であり、政府の規模は基本的に小さい。日本の政府の役割は量の面では小さいのである。

では質の側面で評価するとどうであろうか。日本は法治国家なので、法律や条例による規制は当然なされているが、他の先進国と比較してその数がきわめて多いというわけではない。むしろ日本では政府が民間部門を条例や通達などによって規制することが多かった。さらに、通達以外の方法で民間部門に様々な助言や指導を行ってきたことの方が影響が大きい。

わかりやすい例を二つ示しておこう。第一は金融部門で見られたように、金融機関が大蔵省（現・財務省）の直接・間接的な指導の下で、護送船団方式と呼ばれたように様々な規制と指導を受けていた時代があった。規制金利ももう一つの例である。第二は電力部門で見られたように、電力料金は通商産業省（現・経済産業省）の強い介入の下で決定されていた。基幹産業である鉄鋼業においても、通産省の指導の下にどこの社はどれだけの生産量というように、暗黙の調整がなされていた。その他の産業においても民間部門は、政府の強い規制・指導の下にいたのであった。

規制緩和、民間優先が叫ばれる時代となり、一昔前のような強固な政府による規制・指導はなくなったが、まだその名残りはあって政府の影響力はあると言ってよい。さらに一方で、民間部門が規制緩和を逆手にとって、不正なことや法律すれすれのことを行うことが目立つようになり、政府はそれへの監視活動

* 1943年兵庫県生まれ。67年小樽商科大学商学部卒業、69年大阪大学大学院経済学部研究科修士課程修了、73年ジョンズ・ホプキンス大学大学院博士課程修了(Ph.D.)。79年京都大学経済研究所助教授、86年同大学同研究所教授、2003年同大学経済学研究科教授。この間 INSEE, OECD, 大阪大学, スタンフォード大学, エセックス大学, London School of Economics 等で教職と研究職を、経済企画庁, 日本銀行, 郵政省, 大蔵省, 通商産業省の各研究所特別研究官で研究職を歴任。2007年同志社大学経済学部教授, 現在に至る。

を強める必要性が高まっている。これからの政府の役割としてこの分野での活動への期待は大きい。

この政府の民間監視活動に関して言えば、政府活動も監視を受ける必要のあることは当然である。民間人は不正をする可能性があるが、公務員は不正を行わないなどと、とても言えない。今日、公共部門の不祥事が摘発されることは多く、公共部門も誰かによって監視されねばならないのである。

その監視活動を行う重要な機関が会計検査院であることは言を要しない。会計検査院の業務に精通していない著者にとって、会計検査院がまっとうな仕事をしているかどうかの判断は困難であるが、印象として次のようなものがある。会計検査院の名称が示すように、会計検査院は公務遂行のために予算として支出がなされた事項に関して、不正がなくかつうまく資金が使用されて、業務が所期の目的を果していることの検査を行っているのである。

この検査作業は非常に重要なことであって、政府の信頼性を確保するために必要な業務であることに疑いはない。しかし著者から見れば、このような細かい会計上の検査業務だけではなく、もう少し広い見地からの検証業務があってもよいように思える。例えば、予算化されたある事業が、真に国民の厚生を高めているのかどうか、あるいは真に経済活性化に寄与しているのかどうかの検証作業もあってよいのではないかと思う。あるいは事業のやり方に関する具体的な改善策や、民間部門に移転した方がよい事業、逆に民間部門ではなく公的部門に移管した方がよい事業の提案なども考えられる。これらの提案は国民の知るところとなって、国民からの反応に期待することがあってよい。

多分ここで書いた幅広い視野からの検査業務は、現行の「会計検査院法」による業務規定を逸脱しているだろうと想像する。ここで述べたような検査業務を遂行するには、新しい人員や予算措置が必要であろう。もし会計検査院の制度内でできないのであれば、政府内で新しい部局をつくって、新しい仕事をやってもらおう機関になってもよい。

これに似た仕事は、例えば規制改革会議などでやられてきたのも事実であるが、これは規制緩和策の提唱を主目的としているので、一方向の政策しか考えていない。公共部門としてどのような仕事がふさわしいのか、国民にとって民間部門よりも公共部門の担当する方がより公平性と効率性が高い業務もあるかもしれないし、公共部門が企画をして民間部門に業務を委託する案が望ましいこともある。以上をまとめれば、国民にとって真に益となる公共部門のあり方を検討する機関があってもよいのではないかと、という提案となろうか。

政府の役割を量の側面ならず、質の側面からも評価することの重要性を認識していただいたとして、次の課題は政府にそれをどの程度期待したらよいか、ということに関心が移る。換言すれば、量と質において政府は大きい方がよいのか、小さい方がよいのか、という論点である。これに関して哲学・思想はどのような見方をしてきたのであろうか。人がどのような哲学・思想に共鳴するかによって、政府の大きさをどの程度に求めるかがある程度わかるので、ここでは代表的な哲学・思想のメニューを提供して、読者の参考に供したい。

国民の福祉向上政策、あるいは公共政策のあり方に関する思想・哲学・政治の考え方には、大別して次の四つがある。①リバータリアニズム、②リベラリズム、③コレクティブイズム、④コミュニタリアニズムである。それぞれの中にさまざまなバリエーションもあるので、それも含めてやや詳細に議論しておこう。

リバタリアニズム（自由至上主義）

リバタリアニズムは自由至上主義とも訳されるが、19世紀の古典的自由主義の流れに沿うものである。つまり、レッセ・フェール（自由放任主義）の思想を出発点にして、個人の自由と選択を最大限尊重する思想である。自由と選択を尊重するということは、つきつめれば自助努力に最大の期待を置くので、政府の役割は極めて限られたものになる。

リバタリアニズムにも三つのバリエーションがある。第一は、ノージックに代表される、自然権利として私的財産権と所有権に最大の価値を置く考え方である。したがって、政府が民間人の所有権を侵害することを非難する。言い換えれば、政府のやる仕事は夜警国家並みでよく、ほとんど何もしないほうがよいと考える。

第二の考え方は、ハイエクやフリードマンに代表されるように、経験的リバタリアニズムと呼ばれるものである。個人の自由に最大の価値を置くのは自然権利説的なリバタリアニズムと同様であるが、それに加えて次の点を主張する。それは特に経済的自由に関するもので、市場原理の尊重による効率性の追求を尊重する。と同時に、政府による社会正義への配慮は、個人のインセンティブの阻害になる、とするものである。

第三の考え方として、ブキャナンらによる、公共選択学派と呼ばれるものがある。この学派は公共部門が中心になってさまざまな政策をやれば、政府ないし官僚は自らの権益を拡張することに腐心するので、非効率になる可能性が高いとみなす。したがって、経験的リバタリアニズムと同様に、政府の役割は小さい方がよいと主張している。

リベラリズム（自由主義）

リベラリズムは自由主義とも訳されるが、リバタリアニズムの自由至上主義より自由の尊重がやや低下したものである。つまり、自由の尊重にも修正が加えられるとともに、社会正義ないし公平の概念が導入されていることである。

このリベラリズムも大別して四つのバリエーションがある。

第一の考え方は、ユーティリタリアニズム（功利主義）と呼ばれる考え方である。たとえばミルが代表である。その後、経済学が中心的な役割を演じて功利主義を完成させたといつてよい。いわば、ピグーなどに代表される厚生経済学の流れに沿うものである。最大多数の最大幸福を達成するために、社会厚生関数という概念を導入して、それを最大にするために資源の配分と移転を行うメカニズムを考える。基本的な思想は経済学でいうパレート最適資源配分を尊重するが、公平性にも配慮して所得再分配政策をも容認する。

第二の考え方は、ロールズ、セン、ドーキンらによって代表されるものである。彼らの考え方は三者三様で、その主張は微妙に異なるが、次の二つの原理を尊重する点では共通しているといつてよい。それは自由の尊重と分配主義の尊重である。

ロールズは『正義論』の中で、次の二つの原理を主張した。第一の原理は「自由の原理」といってよく、すべての人は何びとにも侵されない基本的な自由の権利を有するとする。これはノージックのいう自由の尊重に似たものである。したがって、ロールズの考え方は、部分的にリバタリアニズムと共通する点もある。

第二の原理は「格差原理」と彼が命名したもので、社会で最も恵まれない人の利益を最大にすることと、すべての人が公平に機会が与えられていることを主張する。ロールズの主張は第二の格差原理が目新しいものといってよく、厚生経済学でいうところの MAX・MIN 原理に相通じるところがある。すなわち、ミニマム（最小）をマックス（最大）にするのである。

第三の考え方は、たとえば、個人の生まれつきの才能などに差があるような場合を想定したとき、客観的境遇によって生じた社会的格差に注目し、それらによって生じた経済的不平等の是正、解消を図ることを政策的に提言するものである。いわば形式的な機会の平等政策のみに満足せず、才能差をも考慮に入れた実質的な機会の平等を目標にする。ロールズ、セン、ドーキンによる第二の考え方を、もう少し積極的に展開したものと理解できる。さらに、個人の責任において選択可能な「厚生の機会」を平等にするような保障の原理をも主張する。代表的なものにアーネソンやローマーなどをあげておこう。

第四の考え方は、必ずしも思想・哲学に立脚したものではないが、ケインズが中心になって経済政策における政府の役割を重視し、かつ国民の福祉向上に際して政府の貢献に期待した。この考え方は、後に混合経済論（官民並立の経済）あるいは福祉国家論として発展し、ヨーロッパの一部の国で支配的な経済体制の基礎となった。政府の仕事が量的に大きくなってよい、とする経済思想と言ってよい。

ケインズ経済学はもともと失業率を削減するための「不況の経済学」として登場したが、背景には市場原理に基いて経済を運営する方法がもっともよいと主張した「新古典派経済学」を批判して、政府による財政・金融政策によって、不況の克服を主張したのである。その後オイル・ショックを機にして失業とインフレの併存（スタグフレーションと呼ぶ）する時代となり、ケインズ経済学はそれを解決する政策を提出できなかったため、新古典派経済学が再び勢力をもつようになった。それは現代では「市場原理主義」と呼ばれるものである。しかし、昨年来の 100 年に一度という世界不況により、ケインズ経済学復活の兆しがある。

コレクティビズム（集産主義）

コレクティビズムは集産主義、あるいは共産主義とも訳されるが、意味するところは、私的財産権を限定的にしか容認しない。したがって、国が生産を主として決定し、個人の必要度に応じてその成果を配分する制度を考えている。また、基本的に個人の平等を最も重要な価値基準にしている。

コレクティビズムにも大別して二つのバリエーションがある。第一の考え方は社会主義であり、第二の考え方はマルクシズムによる共産主義である。

第一の考え方は、いわばフェビアン協会流の社会主義で、トーニーなどが主たる思想家である。この学派は、フランス革命の根本思想であった、自由、平等、博愛を重要な概念として重宝するが、特に平等を最重要視する。平等に関しても機会の平等だけでは不十分として、結果の平等も重要であるとみなす。ただし、結果の平等のみを目的とするものではない。

第二の考え方は、主として経済思想に立脚したもので、いわゆるマルクシズムの考え方である。労働価値説に基づいて、労働は資本によって搾取されるものなので、それを避けるために生産手段（すなわち資本）は国家によって保有されるべきと主張される。生産と配分は国家による計画によってなされるべきものとされ、いわゆる計画経済が根幹となる。個人の自由にも大きな制約が課せられるし、配分に関しても結果の平等に最大の価値が置かれている。

マルクシズムは東西ドイツの統一、ソ連や東欧諸国の崩壊により、影響力を大きく低下させた。現代で

は中国、ベトナム、北朝鮮、一部の中南米諸国において勢力を保持しているだけである。しかも中国では、政治はマルクス主義、経済は資本主義に近いという不思議な体制にあり、今後不安定要因を抱えている。

コミュニタリアニズム（共同体主義）

コミュニタリアニズムは共同体主義とも訳されるが、リベラリズムの思想が家族や地域共同体などを侵食する可能性があるのではないかと、として非難する。したがって、社会保障は共同体の中での社会連帯を基礎に置いて、相互扶助を中心になされるものと考え。すなわち、リベラリズムが中心に置く公共部門（特に国家）の役割に反旗をひるがえす。

一見リバータリアニズムに似た主張を持つとも考えられるが、個人の自由と努力に最も価値を置く思想でもない。共同体という、国家と個人（ないし市場）の間に存在する、ややあいまいな社会組織を中心に福祉の実現や公共部門を考える思想である。

最後に私個人の立場を明確にしておく必要がある。私が最も共鳴を感じるのはリベラリズムである。その中でも特に社会正義論のロールズである。個人の自由は最も崇高な原理であり、しかも最も尊重されるべきものと考え。

また、これとやや似たハイエクやフリードマンの経験的自由至上主義を、経済の分野（たとえば規制緩和等）において、かなり限定的に支持する。したがって、競争と効率性の意義を十分認めるが、自由放任と競争が万能とは考えない。むしろ公平をも重要な概念とみなす。特に、「機会の平等」を大切にしたい。そして、リベラリズムの中でもロールズの第二原理である「格差原理」を中軸にして、功利主義、平等主義、ケインジアンを、政策の目的に応じて適宜支持する。

まとめれば、①基本的諸自由の保障、②公正な機会均等の保障、③最小限の自立的保障、④すべての人の最低生活保障、⑤努力と業績に応じた報酬の決定、⑥個人間の再分配を容認——となる。

もとより私達は自由社会に生きているので、各個人がどのような哲学・思想に共鳴するかは自由である。民主主義では国民の多数派がどの哲学・思想を好むかによって、その国の制度のあり方や政策の方向が決まるのである。

私が理想とする思想・哲学を現実の政府の大きさに関して述べれば、量の側面からは大きな政府になることを容認する。特に社会保障の分野においてそれを容認するので、福祉国家か非福祉国家かの選択を問われれば、福祉国家を選好する。政府が年金、医療、介護、失業などの分野で、かなり大きな政策を行う必要があると考える。

この福祉政策は何も低所得者や恵まれない人々だけに恩恵がおよぶのではなく、中所得以上の人にも恩恵がおよぶことの価値を評価する。それは国民の大多数の人に、社会保障制度が充実していることによって、国民の大多数が安心して生活を送ることができるということの利点が、もっとも大切なことと信じるからである。

もう一つの重要な分野として、教育に関して公共部門の役割を重視するので、公教育支出を増額することを期待したい。日本の公教育費支出額が対 GDP に占める比率は世界の先進諸国の中で最低水準にあるので、特に緊急の課題である。なぜこの政策が必要であるか、次のような理由がある。第一に、日本の教育が質から評価して劣化の状況にある。それは高等教育から義務教育まで全般にわたっており、先生の数を増加したり質の良い先生の確保のために資金が必要である。さらに、老朽化した学校の修復、教育・研

究のための施設充実が必要である。

第二に、日本が、格差社会に入ったことにより、親の経済状況などが子どもの教育に格差を生む時代になっている。貧乏人の子弟でも良い教育を受けることができるようにするには、公教育の充実が必要である。そのためにも公教育費の増額が避けられない。

なお、政府の役割を質の面から評価することに関しては、できるだけ小さな政府でよい。しかし、民間が規制のないことを悪用して不正を行うような状況は排除すべきで、この意味での政府の監視活動は大きなものであらねばならない。