

日本総研主催シンポジウム

強い経済と社会保障をどう両立するのか—スウェーデンの「改革」に学ぶ—

後援/スウェーデン大使館

2010年11月16日開催

(以下は、講演に続くパネルディスカッションの抄録です)

(翁百合)ありがとうございました。それでは、大田先生と神野先生のそれぞれのプレゼンテーションに対しまして、ヌーデルさんから、お話を伺いたいと思います。

(パール・ヌーデル) 非常に興味深いコメントをどうもありがとうございます。大田さんがおっしゃったとおり、スウェーデンは小さな国であるけれども、大きい国は小さい国から学べないというのは言い訳にならないというのは、全くおっしゃったとおりだと思います。スウェーデンと日本を比較しますと、国の大きさにしても歴史にしても、どういったバックグラウンドがあるのか等、いろいろな差があるわけですが、その大きさの違いを、それができないという理由にしてはいけないと思います。

また、スウェーデンにおいては、既得権益を排除してきたというお話がありました。しかし、スウェーデンにも間違いなく既得権益はあるのです。もちろん、労働と資本の間のコンフリクトはあります。賃金交渉のたびに資本と労働との間に大きな紛争があるのは当然のことです。しかし、いろいろな利害の間のフリクションが小さければ小さいほど競争力は高くなることがわかりました。既得権益への対処の仕方は共通の責任感を全員に与えるということだと思います。これが日本においてどういう形で導入できるか、私は分かりません。私は日本の状況についてはよく分かりませんが、スウェーデンではそのようにしたのです。

もう一つ申し上げたいのは、スウェーデンの社会福祉モデルについてです。私は財務大臣であっただけで、経済学者ではありません。しかし私が言えるのは、社会福祉というのは、それ自体が独立した政策分野であると考えてはいけないということです。それ自体で決断を下す必要のある分野ですが、より広いコンテキストのなかで考えなければならないということです。社会福祉をどのように設計するのかは直接経済の効率性に影響を与えることとなります。ですから、私たちは社会福祉政策を、人々の面倒をどう見るかという観点からのみではなく、どうやって経済の効率性を生むかという観点から見るべきなのです。

そういった観点から見るようになれば、人々に投資するという考え方が受け入れやすくなります。産

業ではなく、人に対して、例えば R&D や教育という形で投資をするということが。

また、こういったディスカッションのときによく出てくるのが、再分配という言葉です。つまり、経済においてケーキを焼く者もいれば、そのケーキを分配する者もいます。私はこの再分配という言葉が好きではありません。なぜならば、私の見解では、それは福祉システムに関するものではないからです。福祉システムにおいて、公共セクターと民間セクターは同じコインの両面です。強力で収益力のある民間セクターというのは、強い公共セクター、強い福祉セクターが大前提です。就労を促進する強い公共セクターというのは民間産業の前提であるのです。

ですから、再分配という言葉は私は嫌なのです。この再分配が議論になった時期がスウェーデンにもありました。かつては累進課税ということで、非常に高い限界税率が設けられていました。収入が増えればそれだけ税金が増える仕組みですが、これは平等を作り上げる仕組みではないことがわかりました。高い賃金を取っている人たちは、何とか節税しようとするからです。至った結論は、本当の意味で平等を生み出すためには、累進課税よりも質の高い公共セクターを構築し、必要な福祉支出を行うということでした、質の高い公共セクターを作るとなれば、どういった支出が人々の平等を保障するのかこそが大切な論点なのです。

かつて私が財政大臣だったときに、ある人からこう尋ねられたことがあります。「予算の制限があるなかであと 1 クローナ残っているとしたら、それを何に投資しますか」と。私はイエスタ・エスピン・アンデルセンという非常に有名なデンマークの社会哲学者によって与えられた答えを回答しました。「1 クローナしかないのだったら、子どもに投資すべきです。コンクリートではなく、インフラでもなく、子どもに早い段階で投資しなさい」と。「一人子どもが置き去りにされると、その子が成人してからも社会全体の重荷になる」と言ったわけです。子どもに投資をすればするほど、人々が将来を希望的に見るといって社会全体の雰囲気が強まるという比例関係が明らかにあり、ダイナミックな社会を作る上では、それはなくてはならない条件でしょう。

神野先生にはまず、歴史の教訓をお話いただいたことに感謝いたします。スウェーデンを開拓者といっていたきましたが、これからもそうあり続けたいと思っています。スウェーデンにおいて産業界がどんどん変わってきたというのは、そのとおりです。私たちは、ダイナミックな構造変化を経験してきたのです。

一つ例を挙げると、1970 年代、スウェーデンの経済にとって、造船業界が主要産業の一つでした。特にスウェーデンの西部の北海に近いところにとって重要産業で、たくさんの造船所がありました。しかし、韓国の造船所の追い上げにあい、多くの人たちが解雇されました。しかし、積極的労働市場政策のおかげで、こういった失業の憂き目に遭った人たちは、再教育を受けて、スウェーデン第2の都

市であるイエーテボリのボルボの工場で働くことができました。

現在、ボルボが今度は生産拠点をほかの国にどんどんと移しています。しかし、もう一度トレーニングを受けて、彼らは高齢者介護のセクター、サービスセクターで働いています。ですから、今一度申し上げたい。産業に投資をするのではなく、人に投資をすべきだと。それが私の最初のコメントです。

(翁) どうもありがとうございました。次に、スウェーデン・モデルから、現在の日本が何を学べるかについて、少し議論してまいりたいと思います。

ヌーデルさんはキーノートスピーチで、このスウェーデン・モデルについて幾つもの特質を挙げられました。例えば市場経済と高負担の両立、収益力のある企業、産業と強い労働組合、それから強い民間セクターと非常に高いクオリティの公的セクター。このようにスウェーデンが強い経済と充実した社会保障を両立している秘訣は、一つは改革イノベーションを次々に起こして、効率的な資源配分を可能にして生産性を引き上げてきたということです。これに加えて、よく知られている側面ですが、その強い経済の果実を厚く所得再分配を行って、福祉を充実させている。この二つの側面があるということだと思います。

今、日本はさまざまな問題に直面しているというお話が大田先生からもありましたが、具体的にどういった点が、日本とスウェーデンの大きな違いを踏まえて参考になるとお考えになるのか、まず、今度は神野先生から、この点についてお伺いしたいと思います。特にご専門の立場から、例えば税と社会保障の一体改革を進めていく上で、スウェーデンの改革のどの部分に注目すべきかなどについて、お考えをお聞かせいただきたいと思います。

(神野直彦) では、「スウェーデン・モデルに学ぶ」という私のレジюмеを見ていただければと思います。最初に、Walter Korpi というスウェーデンの学者の「再分配のパラドックス」ですが、これは貧しい人々に限定した現金給付をすればするほど、その国は貧困になって格差が広がるということです。

「再分配のパラドックス」という図表(参考資料)を見てください。これは1990年代の半ばで取っています。さっきヌーデルさんもご指摘になった点です。再分配を垂直的な再分配と言っておきましょうか。貧しい人々に限定して現金を配る。

一番左側、「社会的扶助支出」というのは、翻訳語で使っていますので、日本人には分かりにくいかと思いますが、生活保護と考えてください。生活保護が厚い国というのはどこかという、アングロサクソン・モデルです。先ほどヌーデルさんがおっしゃったアメリカ、イギリスで高いのです。低い国は

スカンジナビア・モデルで、スウェーデン、デンマークです。中間なのがヨーロッパ大陸モデルで、ドイツ、フランスです。ジニ係数は、高いほど不平等で、相対的貧困率が高いほど貧困率が増えます。アングロサクソン・モデルは貧困があふれ出て、格差も拡大しています。スウェーデン、デンマークは、生活保護のように貧しい人々に配るお金が少ないから、ジニ係数も低く、平等で、相対的貧困率も低い。ドイツ、フランスは、ちょうど両モデルの中間なので、格差も中間で貧困も中間になる。これが再分配のパラドックスです。

どうしてそれを決めるのかというと、一番右側の社会的支出で決めてしまうのです。

その社会的支出をもう少し具体的に見ていただくために、「社会的支出の国際比較」と書いてある棒グラフを見ていただければ分かります。一番下の「高齢者現金」、年金です。それから、その次の「保健医療」は疾病保険、医療保険です。次の「家族現金」は子ども手当とお考えください。次の「高齢者現物」は、高齢者に対するサービス給付です。介護を含む養老サービスです。「家族現物」は保育のサービス、育児サービスです。そして「その他」に、ヌーデルさんが先ほどから強調されている再訓練、再教育、activationが入ってきます。

さて、これで見えていただきますと、スウェーデンと日本を比較していただければ、年金はもう日本がスウェーデンを抜いています。そして、医療保険はまあまあ見劣りしない程度なのです。ヨーロッパ諸国というのは、年金と医療保険とそれ以外が三本柱になっているのですが、日本の特色は、「それ以外」がないということです。

「それ以外」のところで見えていただきますと、スウェーデンが 1.52 になっている「家族現金」、子ども手当ですね、これはドイツは保守主義モデルですので 1.43 出しています。日本は 0.35 しか出ていないのです。そしてサービス給付ですが、スウェーデンは 4.42 の「高齢者現物」ですが、ドイツも日本も出ていない。さらに子どもの育児サービスに至っては、スウェーデンが 1.69、ドイツは 0.74、日本はそのまた半分。それから、最後の「その他」、積極的な労働市場政策を含めて、ここのところも日本はあまりにも少な過ぎるということです。

特にドイツは「家族現金」まではスウェーデンを圧倒しているのですが、その後で抜かれるのです。それはサービス給付で、地方自治体が提供しています。現物給付、つまりサービス給付は中央政府は配りません。生活の現場で出さないと、現金と違って配りませんので、そこが充実しているかどうかというのが、決定的な意味合いを持っていて、このことが産業構造を転換させることにも効いてきます。

なぜなら、このサービス給付というのは、保守主義モデルでは皆、女性が担うものです。ドイツでは産業転換が効かないのは何かというと、依然としてつまり旧来型の男性が働きに行き、女性が家庭

の中で無償労働しているという重化学工業モデルなのです。ところが、産業構造が変わってきてソフトな産業、知識集約産業やサービス産業になってくると、これは女性も労働市場に対等に参加できるという条件を保障するために、サービス給付を提供していないと、産業構造の転換も経済成長もできないのです。

レジュメの方に戻っていただくと、今のように現金給付やサービス給付を、しかもスウェーデンは基本的にユニバーサルに出します。つまり日本は選別主義で、保育にかけるという人に限定してサービスを出すのに比べて、所得があろうとなかろうと皆に出していく。それから生活保障から活動保障ということが重要です。

それからもう一つ、負担の方で行けば、大きな政府だったら、逆進的で構わない。すべての人々が、貧しい人も負担してくださいね、その代わり公共サービスでもって生活はちゃんと保障されますよ、活動保障もされますよという社会を作るのか。アメリカのように、小さな政府にするのだったら、税構造を累進性にしなくては駄目です。アメリカの場合には、付加価値税が入っていません。

したがって、各国の負担構造を見ていただきましょうか、所得に占める実効税率の税負担割合で言うと横軸が所得階層で、縦軸が租税負担率です。スウェーデンを見ていただきますと、先ほど言いましたように、比例的な所得税である地方の住民税と、高い付加価値税率ですので、高額所得者のところに行くと、むしろ逆進的になります。アメリカは所得税中心国ですから、累進的になっています。日本の目指しているのは一体どっちの社会なのかというと、日本は歳出を見るとときには、アメリカを見るのです。小さな政府を目指そう、自己責任で生きていく社会を目指そうと言っておいて、やにわに負担を見るとときにはヨーロッパを見て、「ヨーロッパでは皆 2 桁だ」と言ってみる。つまり、あそここのころでアメリカは累進的になっていますが、あれを逆進的にしようと。これをやると普通、反乱が起きるのですね。「オーダレンの血の代償」が起きるのですが、血の代償が起きないところに問題があるかと思っています。

ちょっと雑駁な議論になって、時間もオーバーしたことをおわび申し上げます。

(翁)ありがとうございました。それでは、大田先生にも同じご質問をさせていただきたいと思います。また、特に競争力強化の視点で行われたさまざまな改革について、特に先生が重要だと考えられている点についてコメントをいただきたいと思います。

(大田弘子) すぐにも学びたいことについて、日本の政策に即して申し上げます。

第1に学びたいのは、オープンエコノミーです。グローバル化のメリットを生かせる経済にするという

ことです。具体的に日本の政策に即して言いますと、TPP(環太平洋経済連携協定)に参加する、EUともFTAを結ぶということが必要です。先週のAPECの場でTPPへの交渉参加を表明できなかったことは残念だったと思います。なるべく早い時期に総理が交渉参加の決意を示して、その上で農業改革のプランと支援策を作ることです。これは強い経済どころか、弱い経済にしないために不可欠のことですし、農業をこれ以上弱くしないためにも必要です。

第2は、働きながら子育てできるように保育サービスを早急に大幅に増やすことです。日本の政策で言いますと、幼稚園と保育園の一元化を来年中に進める、併せて保育所の設置基準は地域に委ねる、補助の方法として、利用者へのバウチャー方式を導入して利用者が保育施設を選べるようにする。

第3は、地域医療の再編計画を作って実行することです。日本に即して言いますと、地域の中核病院を指定して、そこに人材と財源を集中させる。そして、家庭医を増やすための教育研修を実施して、かかりつけ医と中核病院の機能分化を行う。併せて、完全な電子化を進めて、地域の医療機関内で治療データを共有する。医療機関への評価体制を整える。また新成長戦略に書かれた混合診療を来年中に実現させる。

今、三つ申し上げました。この三つに共通することは、第1に、長く議論されながらなかなか実現できていない問題だということです。それから第2に、供給側を改革するものだということです。スウェーデンに学ぶべき点は、供給側に競争を促す、公的機関であっても競争を促して、徹底的に強くするという点だと私は思います。高齢者の福祉サービスであっても、最近スウェーデンでも民間事業者が少しずつ増えていると聞きますが、公と民、共に競争させていますし、それから民の中でも非営利法人だけが優遇されているというようなことはありません。供給側に効率化を促すことで利用者本位の構造が作られますし、住民への給付が生きてまいります。つまり、分配を受けるのは利用者であって供給側ではないということです。

先ほどヌーデルさんが、社会保障をどう設計するのが、経済の効率性そのものを形作るのだとおっしゃって、私は目からうろこが落ちる思いがしました。これを日本に当てはめたときにどうするべきなのか、もう少し咀嚼したいと思いますが、一つだけ申し上げると、やはり現物給付を立て直すことが必要だと思います。神野先生もサービス給付の重要性を言われました。この現物給付が脆弱であるのは、日本の社会保障の問題の一つです。これは人手不足ということもありますが、非効率性が温存されている、そして供給側の利害が守られすぎています。ここを立て直すことは、第一歩のような気がします。

これまでは供給側が長期政権を担う自民党と結びつくことで、改革は本当に難しくなっていました。

こうした既得権を崩すことを、私たちは政権交代に期待しました。しかし残念ながら、今の時点で目立った成果は出ていません。せっかく政権交代したのですから、利用者の立場で供給側を改革して強くするというスウェーデンの姿勢に学んで、これまで難しかった改革を正面から取り上げて実現させてほしいと思います。

これに関連して、ちょっとヌーデルさんに一つご質問していいですか。

政治家が選挙を意識する以上は、特定の業界や団体を味方に付けたいとか、ばらまきたいと思うのは自然なことだと思うのですが、それをどう克服すればいいのか、アドバイスがあったらいただきたいと思います。

(翁)大田先生、どうもありがとうございました。大変興味深いお話をお二人からいただいたのですが、神野先生、大田先生それぞれのプレゼンテーションやコメントについて、ヌーデルさんがどのようにお考えになるか、大田さんへのご回答も含めてお願いしたいと思います。

また、今までの日本の直面しているいろいろな課題をお聞きになって、むしろスウェーデン・モデルのこういったところが参考になるのではないかというようなサジェスションがありましたら、ぜひお願いしたいと思います。

(ヌーデル)まず、大田先生の質問に対して答えます。スウェーデンでも全く同じ状況があります。政治家はもちろん自分たちの地元の産業を守ろうとします。ですから、つい最近も非常に激しい議論が起きました。サーブ(SAAB)という自動車メーカーが非常に厳しい経営不振に陥り、政府がその工場を国有化するかどうかという議論が起きました。わたしは現政権とは異なる立場ですが、この問題に関して現政権は正しい政策スタンスをとったと思います。国有化という形で産業を救うのは政府のすべきことではない。

もう一度申し上げますが、政府にとっての責務は労働者を救済することであり、そういう考え方を突き詰めれば、ある産業を衰退させ、生産拠点を国内から追い出すという厳しいスタンスを取らざるをえない。もちろん、個人や社会にとって、それはつらいことですが、念頭におかなければならないのは、成熟した経済の国際競争力とは一体どういうものなのか、何なのかということです。それは単純な製品を作ることなのか、それとも安い賃金で競争することなのか、または劣悪な労働条件で競争することなのか。

そうではなく、成熟した経済というのは、スキルの高い労働者を使って、最も高度な製品をつくり、高水準のR&Dを行って競争するものです。より教育のある、またより知識のある労働者を使いながら、

製品やサービスを提供することが、長期的に競争していくために重要であることを忘れてはいけません。

それから大田先生が、オープンエコノミーという話をされました。私たちは確かにオープンであると考えていますが、でもまだまだ改善の余地があるのも事実です。恥ずかしいことに、EU はヨーロッパの農民に対して、莫大な農業補助を行っています。世界的にこのようなタイプの補助金がみられますが、それは貧しい国々にとっての貿易障壁となっています。食品を作って輸出しようとしている国にとっての貿易障壁です。消費者を守る代わりに農民を守っている。消費者は安い食料を望んでおり、競争があった方が先進国の農民以外の皆にとって利益になるのです。このように、私たちにはもっと経済を開放していくためにやらなければならないことがある。

神野先生は、税制の一般論、そしてその影響についてお話されたわけですが、90 年代の初頭、そのときの社会民主党政府が自由党とともに大きな税制改革を行ったわけですが。この教訓は、大きなことをするときには小さなことを捨てる必要があるということ。既得権益を打破するには大きな包括的な政策体系が必要です。

私たちは、所得税における高い限界税率を維持することはできないことを悟った。その代わりに間接税の導入を考えた。高所得の人から税を多く徴収するよりも、課税ベースを広げようとしたのです。私自身は社会民主主義者ですが、古い教科書によると、平等な社会を築くには累進税制を導入すべきとなっていますが、間接税導入で課税ベースを拡大し消費税率を引き上げることが、安定した公的セクターを構築するには最も効率的な方法であると考えたのです。

日本でもそういう結論になるのならば、最初に間接税の課税ベースを拡大して、無理やり消費税率を引き上げるべきではない。それには時間がかかる。スウェーデンでも長い間そうした議論があった。まず付加価値税を導入して税率を上げて、支払ったものからどういったベネフィットが得られるか、より普遍的な福祉システムがあれば、課税ベースを広げて税率を引き上げることへの理解が得られるでしょう。

(翁) 今、日本が直面しているいろいろな課題について、大田先生や神野先生からありましたが、もし何らかのサジェスションが、スウェーデン・モデルからほかにもありましたら、お願いいたします。

(ヌーデル) 私は財務大臣として長い間政治に携わっていましたが、外国人がスウェーデンにやって来て、「こうやるべき」などと言えば、私は少し疑問に思うでしょう。私は、日本の現状をあまり存じ上げないので、そういう立場にないとは思いますが、もう一度、原理原則から議論を説き起こすべきだと

思います。こういえばいいでしょうか。政治的ないいリーダーシップには五つのフェーズがあると思います。共感、分析、価値判断、ビジョン、そして、手法です。

第1に、共感を示せなければなりません。家庭の食卓で話されていることを明確に説明できなければいけないのです。第2に、現状を的確に分析をしなければいけません。第3に、自らの価値を明示し、第4に、魅力的なビジョンを明示しなければなりません。第5に、どうするのかということを明確に言わなければいけません。これら五つフェーズを把握出来る政治家は、世界でも数少ないと思います。多くの人が、五番目から始めてしまうのですが、まずは、何が社会で話されているかを把握しなければなりません。

人々が、グローバリゼーションを恐れているとするならば、そこから話をします。そうした人々に、先ず、こういうのです。あなたが何を感じているのか分かります。あなたが、外国との競争を恐れているのは分かります。中国の急速な成長によって、あなたが仕事を失うのではないかと恐れているのも分かります。私には、あなたの気持ちが分かります。

このように言い、その上で、分析をし、ビジョンと価値判断を明示し、そして、何をすべきかを話すのです。順序が逆になってはいけません。

(翁) どうもありがとうございました。それでは、今も少しその話に入ってきていますが、スウェーデンは、さまざまな改革を実現してきたということ、ヌーデルさんからご説明いただいたわけですが、その改革のプロセスから、日本は何を学べるのかについて、少し考えてまいりたいと思います。

スウェーデンは、世界が注目する政策イノベーション、例えば年金改革、税制改革、少子化への対応も、極めて早い段階から行ってきたということです。けれども、なぜこういった政策イノベーションを、次々に大胆に実現できるのかをお伺いしてみたいと思います。

それから、財政再建も非常に痛みを伴う改革なのですが、これも長年かけて実現することができている。この背景には、恐らくそれを可能にする政治のプロセスや、政治家を含めてさまざまな人材を輩出する仕組み、それから国民の公とかパブリックというものに対する認識、意識の違いがあるのではないかと思います。そういった点から、日本の課題としては、どのような点が挙げられるのかをまず考えてみたいと思います。

今度は大田先生から順番に、神野先生に、この日本の現状を踏まえて、日本が今直面しているさまざまな問題に取り組んでいくためには、どういったことが必要なのかということについて、ご意見を伺ってまいりたいと思います。まず大田先生から、よろしく願いいたします。

(大田)スウェーデンの政策は非常に包括的に議論されて、全体の体系の中で出てくるわけですね。これは学ぶべき点だと思います。それを目指すための改革プロセスのあり方として、政策を議論する場、それから政策を行うためのインフラという二つの観点から、日本に即して申し上げます。

まず、包括的に議論する場、つまり、強い経済と社会保障であれば経済と財政を一体として議論する場、財政の中でも社会保障と税を一体として議論する場が不可欠です。これは経済財政諮問会議が実現させてきたことなのです。かつては財政は財務省、成長戦略は経産省、社会保障は厚労省に分かれて、全体としてあるべき政策を議論する場はなかったわけですが、諮問会議では同じ舞台上で議論されて、問題点も明らかにされてきました。

しかも 6 月に、骨太方針と呼ばれる内閣の経済財政政策の大方針が示されていました。ここに経済と財政と社会保障にまたがる内閣の方針と改革の実施スケジュールが示されていました。何よりも諮問会議で議論することで、政策決定の透明性が大きく向上しました。しかし、民主党政権になって諮問会議が廃止されて、それに代わる存在になるはずだった国家戦略室が十分に機能していない。そのために、経済と財政は再び別々の場で議論されるようになりましたし、内閣としての政策の全体像も示されなくなりました。

そして、今どこで何がどう議論され、決まっていくのか分かりませんので、残念ながら、政策の透明性も後退しました。民主党と国民新党は「小泉改革が諸悪の根源だ」と批判してきましたが、だからと言って諮問会議まで廃止する必要はなかったのですね。「坊主憎けりや袈裟まで憎い」のたぐいだと思います。従って、諮問会議を復活させれば政策の舞台作りは一步前進します。名前は何でもいいのです。まだ法律は残っていますので、復活は可能です。よく超党派の検討会議の例として、スウェーデンが出されます。もちろん超党派の検討会議は必要ですが、そのためにも内閣としての案を、諮問会議のような場でしっかりと議論して策定することが不可欠です。

次に、政策を提供するインフラとして、スウェーデンの予算制度、それから番号制度を学ぶべきだと思います。予算制度は、先ほど湯元さんのプレゼンテーションの中でご説明がありました。予算制度というのは、政府のあり方そのものでもあります。スウェーデンは予算制度を大胆に見直して、素晴らしい制度を作ってくれました。この 3 年間のフレーム、27 の分野に分けての歳出上限、これを議会で決定することはすごいことなのです。日本は財政再建プランを作っても、5 年間のプランを作っても、毎年それを実行するためには大変な苦勞をしなければいけない。これを議会で決めていくことはすごいことです。

それから番号制、湯元さんの資料の参考資料に番号制のご説明があります。社会保障をもれなく受ける権利として、それから一方で、誰もが公正に税を納める義務として、共通番号制度は不可欠

です。菅総理は、番号制度の導入に大変積極的だと聞いています。ぜひこの機を逃さずに、共通番号制を導入してほしいと思います。

今申し上げたことの、さらに大きい前提として、地方分権がありますが、これについては、後で時間があれば申し上げます。

(翁)ありがとうございました。それでは、神野先生、お願いいたします。

(神野)スウェーデンの政策過程のレジユムを見ていただきますと、一番目はちょっと時間がかかりますので省かせていただきます。

それで、私が感じることは、先ほどヌーデルさんが、日本は人口の大きな国で、スウェーデンは少ない国であるということをおっしゃいました。私はスウェーデンの例を時々出すと、必ず返ってくる反応は一つしかありません。「人口が少ないからだ」と。

同じような指摘をされた人がいまして、それはガルブレイスという偉大な経済学者です。『不確実性の時代』という本を読んでいただきますと、その中に「観客スポーツとしての政治」という節が出てきます。その中で、「私はいつもアメリカに対する基準をスイスに求めるのだ。スイスの例を出す、返ってくる反論は一つしかない。『人口が少ない』という反論しかない。これは本能的な誤りだ」と、こういうふうに指摘しながら、ガルブレイスは、「自分が指摘したいのは、スイスの政治は人民の政治だ。それに対して、アメリカの政治は指導者の政治だ」と。

つまり、何か問題が起きたときに、スイスでは「自分たち国民一人一人が知恵を出して、困難な共同の問題を解決しなければならない」と考えるのに、アメリカでは必ず「いい指導者が出てこないかな」と考えると指摘しています。「いい指導者が出てこないかな」と期待する政治を行うと、国民が政治を観客用スポーツ、野球やサッカーなど、見て楽しむスポーツを見るように、政治を見てしまうと指摘していますが、日本の社会はアメリカ以上に、政治を観客としてスポーツを見ているようになってきていると思います。

スウェーデンに行くと、スウェーデンはやはり人民の政治だということで、決定過程は繰り返し行われています。この間、世界で最も偉大な経済学者と言ってもいい宇沢弘文先生と一緒に書いた本がありますが、宇沢先生は其中で、環境税をスウェーデンが導入する過程で、先ほどもご紹介ありましたが、委員会を作って、徹底した討議を行って決めているという過程をたたえています。そのほかにレミス制度など、スウェーデンでは人々が本当に政治に参加していくシステムになっているのです。これは大変なのです。というのは、地域社会に行くと、しょっちゅう日曜日には住民が集まっている

る会議をしていますから、日本ではとても無理ではないかと思うような気さえる限りです。

その背景にあるのは、先ほど大田さんが、スウェーデン・モデルは日本では学べないのではないかとおっしゃいましたが、私もそう思っています。それは、人間の価値観が違うのです。先進国 15 カ国で、「他人と接したとき、あなたはその人を信用できますか、できませんか」という問いに対して、「いつでも信用してよい」「大抵信用してよい」「大抵用心した方がいい」「いつでも用心した方がいい」というデータを見てみると、「いつでも信用した方がいい」「大抵信用した方がいい」と答えた国民が一番多いのはデンマークで、80%近くまで行っています。第2はノルウェーで、70%を超えています。スウェーデンは 70%近くです。しかし、日本は 15 カ国中最低で、ほかの人をほとんど信用していない国民なのです。他者を絶対に信用しない国民と断言していいかもしれません。それが最初に書き出した X 理論と Y 理論です。X 理論の国、他者を信頼しない国が、他者を信頼する国、つまり Y 理論の国のモデルをまねることができるのか。

ただ、これは先ほど言いましたが、循環論法で、参加をすれば相手がどんなことを考えているのか、どういう人なのか分かるようになってきますから、共同作業を通じて信頼とか何とかが生まれるのです。私たちは政治に対して、何の共同作業もやっていないということから、考えた方がいいのではないかと。

先ほどの棒グラフを見ていただきますと、現在はスウェーデンを抜いてフランスが第 1 位になっています。この間も「フランスに学ぶ」というシンポジウムがあって、これは翁さんからの依頼ではなかったのですが、そのときに、「こんなに高い給付を実現するためには、高い負担が必要であろう。何でフランス国民はこんな高い負担を受け入れるのだ。日本人は政府を信頼していないので、絶対に増税に応じない。フランス国民は政府を信頼しているのではないか」という質問があったそうです。それに対してフランスの人たちは笑って、「フランス国民は世界でも有名な国家を信頼しない国民ですよ」と。「では、何でこんな負担に耐えているのですか」と言ったら、それに返ってきた答えは、ソリダリティ(連帯)ですよ。フランスがミッテランが増税したときの税金を考えてみてください。連帯税ですよ。国民が連帯しようと。私はスウェーデンから学ぶこととは、この連帯、そういう市民的な基盤の上に、繰り返しヌーデルさんがおっしゃった民主主義は成り立つのだということが、一番重要なのではないかと思います。

(翁) どうもありがとうございました。先ほど大田先生は地方分権についてもおっしゃっていましたので、ぜひその点についてもコメントをください。

(大田)スウェーデンでは地方分権が徹底してなされていて、福祉サービスの責任はコミュニティと言われる市町村、それから医療の提供主体がランスタイングと呼ばれる県になっています。ここで日本が学ぶべき点は、権限と責任を完全に明確にしているということなのです。完全に渡している。

日本はそこが非常にあいまいです。介護保険が導入されて、この実施主体が市町村になっていますが、かなりの部分は国が関与していますし、責任と実施の明確な分担ができていません。そして、この明確な責任と実施の裁量性、責任を支えているのは、財源調達なのです。ランスタイングもコミュニティも自ら所得税をかけている。さっきの湯元さんのご説明でありましたが、どちらも地方独自の所得税収の比重が、たしか 6 割を超えていたと思います。つまり、自ら財源を調達し、自らの裁量と責任で福祉サービスや医療サービスを提供する。ということは、自治体間で税率格差も生まれています。従って、日本が地方分権と総論では言いますが、本当に学び、責任の主体を明確にしていくためには、財源まで含めた完全な地方分権をしなければいけない。

今、日本で、それぞれの自治体が住民と自ら向き合って税を徴収しようとしたときに、嫌がる自治体のリーダーの方も私は少なくないと思うし、税率格差が生まれたときに、それがどれぐらい容認されるか、やはり疑問だと思います。しかし、本当の意味で地方分権をやり、福祉や医療を地方の責任で、それぞれの地方の実情に応じて提供するためには、このような改革は学ぶべきだし、重要だと思っています。

(翁)どうもありがとうございました。それではヌーデルさん、二人のご発言についてコメントをいただきたいと思います。

それから、なぜスウェーデンはこれだけ超党派でいろいろな改革を、国民を説得しながらできるのか。特に政治と国民の信頼関係について何が違うのか、神野先生からもいろいろご指摘がありましたけれども、その点についてもお話いただければと思います。

(ヌーデル)ありがとうございます。信頼感は極めて重要です。スウェーデン人である私が、日本に来て、税収増の必要性、および、ソーシャルブリッジを作るために大きな公共部門を持つ必要性を説くだけなら、話しは簡単です。スウェーデン社会では、選挙民と政治家との間に強い信頼感があり、問題は、スウェーデン社会において、なぜそのような信頼感が醸成されたのかということです。少なくとも2つ主要な理由があります。

1つは、透明性です。スウェーデンの公共セクターは、とても透明です。スウェーデン市民として、全ての政府機関に対し、文書、決定、プロトコル、書簡など殆んど全ての閲覧を要求することができ

ます。このことは、マスメディアも、各省、各部署に直接アクセス出来るということを意味しています。他の国と比べてよりオープンです。

それが2つめの理由につながります。公共セクターが大きいとき、効率が良くなければなりません。そうでなければ、国民は政府を支持しませんし、世界で最も高い税金を支払いません。透明性と効率性が相互の信頼の源泉となっているわけです。

さらに、大田先生が、社会の様々なレベルで、とおっしゃいましたが、全くその通りです。地方自治体レベルで行政サービスが提供され、それが地方税で賄われているということによって、市民と地方自治体との信頼関係が形成されています。つまり、保育、教育、医療サービスを適切に提供しないような地方議員が仮にいたとすれば、その人を替えるために、どうすればよいのかが分かっているのです。その意味で、スウェーデンの政治家は選挙民の近くにいます。国レベルとなりますと、国レベルの役割がありますが、それでも、政治家と選挙民との距離に関しては、同様なことが言えます。行政サービスを提供し、課税する人と選挙民との距離が近いほど、信頼感は高まるのです。

さて、スウェーデンが構造改革をいかに成し遂げたのか、その経験について、五つに絞ってご紹介したいと思います。第1は、危機を無駄にしてはいけないということです。危機を変革に活かすのです。1990年、スウェーデンは、深刻な景気後退に見舞われましたが、私たちは、それを、税制改革、年金改革、予算制度改革といった抜本改革に活かしてきました。危機を無駄にしてはいけません。物事がうまくいっているときは、革新的なことに手をつけるのは難しいからです。

第2に、大きく考えるということです。税制改革をする際、少なくともスウェーデンのコンテキストのなかでは、歳出サイドの改革も求められます。より広い、より大きな構図で考えれば、構造改革実現の可能性が高まります。これは、既得権を隅に追いやる方法でもあります。あらゆるものを1つのバスケットに詰め込めば、バスケット全体を壊すのは、より難しくなるからです。

第3に、勇敢に、あらゆる抵抗をはねのけることです。抵抗は、自分の党や選挙区の中の内なる抵抗だけではありません。加えて、変革をもたらす共同勢力を作るのです。これは、社会民主党にとっても大変難しいことでした。それに直面したのは、限界税率を引き下げたときです。社会民主党の人たちというのは、限界税率体系が、社会民主主義の代名詞であるということ、幼稚園のときからずっと学んできたわけです。でも、私たちは、われわれの組織はもとより、自由主義陣営の人たちとともに、それをやり遂げました。

第4に、明確なゴールの設定です。経済全体を変えようとするとき、重要なのは、将来のどこかに希望が見えることです。希望があれば、それに向かって進むことができます。つまり、私たちが実践したのは、数年のうちに失業率を半分にする決め、同時に、様々な激しい痛みを伴う歳出改革、税

制改革を実施したのです。将来に政策的な確固たる目標があり、人々は、それがあることによって、前に向かって進んでいける訳です。

第5に、大きな変革を成し遂げようとするとき、絶対的に重要なのは、政治の最も高いレベルが、最も強いコミットをするということです。構造改革ができるか否か、リーダーにかかっています。閣僚レベルですと、しばしば既得権が絡んできます。しかし、首相のように、政府の全責任を負っていれば、構造改革が失敗するも、成功するも責任が全て自分にかかってきます。よって、最も高いレベルで、政府内の利害が調整されるべきだと思います。以上が、私からのアドバイスです。

翁)ありがとうございました。それでは、これ以降はフロアからご質問をお受けしたいと思います。

(Q1) 移民政策について質問です。スウェーデンに限らず、北欧諸国では、居住期間で基礎的な年金をもらえるような仕組みがあります。背景には、労働力として移民を積極的に受け入れるという考え方があってはいるのかと思っています。いかがでしょうか。

(ヌーデル) スウェーデンにおける移民の人口比は 13%と、日本や他のヨーロッパ諸国よりも高水準にあります。移民には2つのタイプがあり、一つは政治難民で、その多くが 1990 年代にバルカン半島から亡命してきた旧ユーゴの人たちです。もう一つのタイプは、50 年代、60 年代にギリシャやユーゴスラビア、フィンランド等から来た労働移民の人たちです。

グローバル化された世界においては、移民は資産であり、多様性を社会に持たせるということは、長期的に見て競争優位性をもたらします。高齢化した社会にとっては、現役世代を確保するという観点からも労働移民が必要になってきます。

確かに、ヨーロッパには反移民の雰囲気がありますが、基本的には国境を開放することが重要だと思っています。ヨーロッパにおいては、政治亡命者をきちんと保護するという考え方は共有されており、政治難民を全く受け入れないような考え方はこれから先はもう受け入れられないでしょう。

(Q2) 労働者の働くインセンティブについて質問です。スウェーデンのように、税金は高く、賃金カーブも緩やかで、賃金も職域で決まっているような状況下で、労働者の働くインセンティブはどこにあるとお考えでしょうか。

(ヌーデル) ほかの国に比べれば賃金の格差は確かに小さいのですが、それでも違いはあり、それが

働くインセンティブになっています。もう一つのインセンティブは、スウェーデンでは社会保障上のベネフィットを得るには働かなければいけないという仕組みになっていることです。

仕事というのは、自分がどこに所属するのかというアイデンティティを与えるものであり、働くことで個人として成長しているのだと思えるような働く場を作り出すことが働くインセンティブにつながります。社会的向上の仕組みとしては、アメリカのシステムが(社会階層の)三角形を登っていける仕組みとして有名で、極貧階級出身がトップにまで上がることができます。

例えばコリン・パウエル元国務長官はブロンクス生まれでしたが、アメリカ社会の最上層にまで上り詰めました。アメリカの社会がそういうチャンスを与えることは、素晴らしいことだと思います。スウェーデンでもそれは可能です。ただ、我々は低い三角形に、つまり平等な社会にしようとしていることが違います。

(Q3)他のヨーロッパ諸国がスウェーデン・モデルに学んでいるのかどうか質問です。Sapir の4モデルのうち、Continental と Mediterranean の2つが経済的ダメージを受けています。ヨーロッパ隣国は、なぜ、スウェーデンに学ぼうとしてこなかったのでしょうか。

もともと、最近のヨーロッパ諸国の行動、すなわち、財政規律維持のための様々な歳出カット、歳入引き上げなどをみまると、徐々にスウェーデン・モデルに近づいているようにもみえます。この点に関し、展望を伺いたいと思います。

(ヌーデル)これまでEUから出てきたもの、例えば戦略ペーパーなどを見てみますと、北欧諸国を参考にしています。EUという組織は欧州においてスウェーデン・モデルの大使館のような役割を果たしているとも言えます。

日本がアメリカを見習ってきたことには理由があることはわかりますが、追従すべきなのでしょうか。今日、中国からスウェーデンに訪問団が多く訪れています。中国はスウェーデンの産業を買収していますが、スウェーデン・モデルを取り込もうともしています。

これには二つの理由があります。一つは政治的な理由で、中国の支配階層が社会的な格差が拡大することで社会的不安が生じることを恐れていること。もう一つは内需拡大が必要となっていることです。私の役割はスウェーデン・モデルのいわば大使であると思っていますが、日本のみならず、中国や欧州諸国からも強い関心が寄せられています。

(Q4)スウェーデン・モデルは、出生率に対して、有効に働いているのでしょうか。加えて、有効に働

いているとすれば、その理由をお伺いしたいと思います。

(ヌーデル)まず統計数値を見てみましょう。私たちは、出生率において、ヨーロッパの平均を上回っています。児童に対する政策、具体的には、児童手当、育児休暇によって、父親も母親も子育てと仕事が両立できています。加えて、質の高い就学前教育があります。それらが将来への希望であり、出生率に結果として表れています。出生率が低い国は、将来に希望が少ない国と言えましょう。

育児休暇、児童手当、育児休暇、保育園への投資は、それを受け取った親のみならず、社会全体に大きな副産物をもたらすのです。子どもに投資することは、将来に投資することです。すると希望が生まれます。少なくとも近代社会では、そのように言えるでしょう。

(Q5) 地理的なモビリティについて質問です。お話のなかで、仕事ではなくて、労働者を守るというのは大変重要なことだと思いました。その過程で、恐らく地域的な人の移動が、かなり起きると思います。スウェーデンの場合、地理的なモビリティがもともと高いのでしょうか。あるいは、地理的移動の支援策をとってこられたのでしょうか。

(ヌーデル)国内における移動は、すべての社会において非常にセンシティブな問題です。生まれ育ったところでそのまま暮らしたいというのが、人間の当然の希望でしょう。もともと、私たちの国は人口密度が低いため、都市に過度に人が集中してしまいますと、一方で、衰退する街が出てきます。そこで、私たちは、地方の大学に、多額の投資をしてきました。具体的には、私たちは、地域の成長の原動力となるような町づくり、適正な教育を受けた人が育つ町づくりのために、90年代に地方の大学に積極的に投資をしてきました。その際、地政学的に見て、バランスのとれた大学の配置としています。

でも、もちろん引越さなければならぬときがあります。そのときには、保障が必要です。アメリカの例を見てみましょう。過去数十年間にアメリカが行ってきたことは、一時、多くの賞賛を集めました。アメリカは非常にダイナミックな社会です。人は、簡単に仕事を変え、失業率も少なくともかつては非常に低かった。しかし、今のアメリカは、歴史上初めて、海外からの競争に直面しています。失業率も上がっています。常に雇用の受け皿が生み出されているということが、アメリカ社会のダイナミズムの前提ですが、今は新しい雇用の受け皿が生み出されていません。

今、アメリカはどのような状況でしょうか。新しい雇用の受け皿が生み出されず、不動産市況の悪化により、家売ることも出来ません。アメリカ経済は、行き詰っています。なぜならば、アメリカには、ソーシャ

ルブリッジがなく、さらに、多くの社会的な権利が職場と結び付いていて、どのような状況にあっても保障される普遍的権利がないからです。

アメリカは、みなさんよりも大きな難問に直面しています。経済全体を、過剰消費から輸出志向型に変えていかなければならないからです。平均的アメリカは、1家族で13枚のクレジットカードを持っており、何か起きてしまうと、それで首が回らなくなります。これが、アメリカ経済の成り立ちであり、長期的に持続可能ではありません。それは分かっていますが、こういったアメリカ経済の成り立ちの再構築は難しく、このことは、オバマ大統領が国民皆保険を導入しようとしたときに彼が直面した困難をみればお分かりの通りです。

一方、中国もまた、輸出から内需のウェイトを高める方向へ経済を変えなければなりません。私は、中国は民主主義的ではないと認識していますから、それは、アメリカよりも容易であると思います。私たち民主主義国家は、みなこれを認識すべきです。つまり、地政学的に今大きなことが起きようとしており、しかも、長期的に見て、私たちの意にそぐわないことが起きているかもしれません。

(Q6)スウェーデンにおいて、企業の経営者がどのように選ばれ、どのように評価されているのかをお伺いします。日本の場合、これまで企業が雇用責任を担ってきたのですが、構造変化の中で、それも難しくなっています。仮に、企業がそれを全うしようとしますと、利害の主張ともなり、ひいては、構造改革への抵抗ともなっています。

(ヌーデル)大胆かつ率直に申し上げますと、市場の原理原則に則って行われるということです。企業をきちんと経営できなかつたら、その経営者は、それでおしまいです。

再び申し上げますが、スウェーデンには、様々なパラドックスがあります。公共部門が大きく、税金は高い。しかし、他方で、市場原理がフルに機能する最も規制緩和の進んだ社会です。資本家の立場からしますと、仕事を保護するのではなく、労働者を保護するという政策の方が好ましいのです。

やはり資本家の目からみて、強い労働組合を交渉相手とすることは、多種多様な労働組合を交渉相手とするよりはるかに好ましいのです。強い労働組合であれば、個別の利害ではなく、労働者全体の利益、社会の利益を代表しているからです。これが、スウェーデンのメカニズムです。

(翁)それでは、ここでフロアからの質問は終わらせていただきます。神野先生と大田先生から、これ

までの議論のご感想、追加的な論点がございましたら、一言ずつお願いしたいと思います。

(大田)今日はヌーデルさんのお話に変な刺激を受けました。ありがとうございます。日本はソーシャルブリッジを築いていく経済的なリソースは十分にあります。金融資産も人材も技術力もありますので、日本が抱える問題に対してソリューションを見つけることは、できるはずだという感を強くいたしました。

そのために、今日感じた必要なことを二つだけ申し上げます。

一つは、政策の議論に時間軸を入れていきたいということを痛切に感じました。このままいったらどうなるのか、この時間軸をどうしたら政策の議論の中に入れていけるのだろうか、今は良くて明日はどうなるのだ、私たちは良くて次はどうなるのだという、時間軸を入れたいなと思いました。

2番目に、スウェーデンのモデルを日本で学ぶに当たっても、高齢化のスピードが日本は極めて早いという点は、やはり無視できないと思います。今の日本の社会保障制度で高齢者への給付を手厚くしていくと、支える側はどんどん細っていきますので、負担は重くなり過ぎます。つまり、今の日本の社会保障制度は、世代間のコンフリクトを内包しているのですね。従って、これを変えるためにも、学ぶべきなのは、スウェーデンのように現役世代への給付の比重を増やしていくべきで、家族政策も、職業に対する職業訓練などの給付もそうです。ヌーデルさんから、既得権のコンフリクトを解決するには、共通の責任感を与えることだというお話がありました。そのためにも、現役世代への給付の比重を増やしていく取り組みが必要だと思いました。ありがとうございました。

(神野)私は、先ほども申しましたが、日本というのはヘーゲルが言う意味で、疎外されていて、目標と手段を間違え始めた社会だと。私がスウェーデンを尊敬しているのは、目標を必ず間違えないということです。何のためにやっていくのか、人間の生活は、人間のためなのだとすることを、間違えない。

少子高齢化も、この間も学生たちと話をしていたら、ネット上では今「60歳死刑説」、人生にも60歳で定年してもらおうという制度を作れば、これはあらゆる問題が解決するではないかという議論がはやっているらしいのです。学生たちは、「自分はこれは間違いだと思うのだけれども、どこが間違いなのか説明できない」と言っているのです。つまり、疎外というか、目標と手段を間違え始めた。

私がスウェーデンが強いと思っているのは、農業というのは、私たちが自然に働き掛ける、工業というのは機械に働き掛けるのですが、恐らくこれからの産業というのは、知識、サービスにしる、人間そのものを対象として働き掛けていくので、人間そのものに対する関心が強いことが非常に強さになっ

てきて、私たちの経済というのは、客体が自然で、手段が機械で、あるいは資本でということであるとすれば、主体は人間で、人間が高まっていくことを抜きにしては、経済の発展はあり得ないという、ごく当たり前の真理にもう目覚めるべきだと思います。

ヌーデルさんもおっしゃっていましたが、リカレント教育にしる、いつでも私たちはもう一回やり直しが効いて、人間的な能力を高めることができるのだというような信頼感に裏付けられた社会だからこそ、新しい産業を開花できるのではないか。日本はオリジナリティは否定されるのですね。

もう一つだけよろしいですか。一つだけ、賃金制度について言うと、スウェーデンは連帯賃金ですので、労働者の連帯をゆがめるような形の支払いはできません。つまり、赤字企業と黒字企業と、賃金の差を付けられない。同一労働をしている限りは、同一賃金。従って、産業構造の転換が容易にいくようなことなど、その背景にある制度をも含めて、私たちは考えていかななくてはいけないと思っています。

(大田) すみません、賃金の話で、地方分権で一つ言いたかったことを忘れていました。地方議会の議員が無給でスタートする、大半が無給であることはぜひ学びたいと思います。

(神野) 私の知る限り、ヨーロッパで有給なところはあります。スウェーデンだけに限らず、フランスでもどこでも、日本が異常だと理解すべきだと思います。アメリカでも州の下院は無給なはずですね。上院は有給ですが。

(翁) 大変示唆に富む、いろいろなサジェスチョンをいただきまして、本当にありがとうございました。日本とスウェーデンは、本当に大きく異なるわけですが、今日のお話を伺って、いろいろ学べる点を、皆さま、ご認識いただければ大変幸いです。

本日の議論の内容は、私どもの日本総合研究所の **Business & Economic Review** に、近いうちに掲載する予定です。また現在、北欧を研究しているチームとしての研究成果を、来年にかけて公表、出版していくつもりです。

今日は、皆さま大変貴重なサジェスチョンを、どうもありがとうございました。そして皆さま、ご清聴どうもありがとうございました。

(ヌーデル) 私も感謝の意を述べさせていただきます。今回の素晴らしいシンポジウムを主催して下さった皆さんと、それから来て下さった皆さんにです。

私は、これで日本に来たのは 3 回目ですが、まだこれからも来日し続けたいと思います。皆さま方は、もう少し自信を持っていただくべきだと思います。確かにムードはちょっと暗くて、高齢社会ですとか問題が山積しているということはあると思いますが、日本という国は、信じられないほど豊かです。中国が世界で第 2 位となり、日本が追い抜かれたという気持ちはお持ちかと思います。しかし、日本は 1 人当たり GDP で、依然として中国の 5 倍なのです。日本人は素晴らしい技術を持っています。ですから、もう少しこれから先、国際的な競争優位性を持つてることを信じていただきたいと思います。次回、私が、来日したときには、この暗い雰囲気を、暗い皆さん方の考え方を、もう少し少なくしていただきたいと思います。

以上