

発行所(郵便番号100)
 東京都千代田区丸の内2-4-1
 丸の内ビルディング781号室
 社団法人スウェーデン社会研究所
 Tel (212) 4007・1447
 編集 中 嶋 博
 責任者
 印刷所 関東図書株式会社
 定価200円(年間購読料参千円)
 1989年4月25日発行
 第21巻第4号
 (毎月1回25日発行)
 昭和44年12月23日第3種郵便物認可

スウェーデン社会研究月報

Bulletin Vol.21 No.4

Japanska Institutet För Svensk Samhällsforskning
 (The Japanese Institute for Social Studies on Sweden)
 Marunouchi-Bldg., No.781. Marunouchi, Chiyoda-ku, Tokyo, Japan.

《フリー・コミュニケーション実験》：権力の慎み

The Free Commun Experiment : a Reflection on Self-Government

理事 早稲田大学教授 岡 沢 憲 芙
 Prof. Norio Okazawa.

スウェーデンでは、《フリー・コミュニケーション実験》が精力的に展開されている。これは、1984年6月1日にスウェーデン議会がコミュニケーション自治拡大を狙いとする実験計画を承認して以来の活動である。エレブロ、ティレッセなど9つのコミュニケーションと3つの県コミュニケーションがこの実験に参加した。狙いは、二つである。①地方自治の効率的運用を妨害している国家規則から地方自治を解放すること。②中央と地方の政府間協同関係を改善する方策を模索・発見・開発すること。

政府は、効果的な行政を妨害している規則やその他の阻止要因を解明する機会を自治体に与えた。権力は、特に、長期政権は、一種の惰性で権力を運用してしまい、結果として、市民意思と乖離してしまう。I. カールソン首相の慎み深い自己省察は《権力倫理》の崇高な姿勢として印象的である。包括的な調査・研究が地方レベルで開始され、膨大な市民が実験に参加することになった。地方議員や自治体職員はこの実験に膨大な時間を投入してきた。そして、自治改革提案を詳細に列挙した。実験開始時点では、コミュニケーションからの希望項目リストの最終提出締切りは、1984年秋ということであった。だが、実験拡大と自治改革熱の高まりの中で、提案が相次ぎ、実験延長が決定された。

フリー・コミュニケーションが提出した希望は規模・範囲という点で多様である。いくつかのコミュニケーションでは、地方自治活動の全領域が再検討されている。その一方で、限定的問題に限って希望申請しているだけのコミュニケーションもある。結局、標準規定の適用免除およびその他の措置を求めて約250の提案が提出された。この内、約3分の2は、地域計画

・建設、学校、労働市場に関してであった。提出された自治権拡大の要望の多くについて、政府は、積極的・好意的に応えようとしている(国家規則の適用免除をも認めている)。また、提案の中には、現存の法規定でも、十分可能であり、制度変更の必要がないものも多かった。コミュニケーション法に関する誤解が多いことも判明した。議員や職員は、国家規則を、実際には単に助言規定に過ぎない時ですら、拘束規定であるかのように信じていることが多い。こうした副産物を含め、実験は、一般的なレベルで地方自治問題を再考察する機会を提供している。重要な自治改革論議を引起こした。単にコミュニケーションのみならず、公共部門全体にとっても、新しい発想と大胆な刷新行為を促進する重要な機会となっている。

フリー・コミュニケーション実験は、自治行政の現実を明らかにし、その一方で、実際の解決策を構築する実験でもある。権力が自らの既得権を根底から問直し、政治改革を先導する姿勢は印象的であり、[デモクラシーの成熟]を感じさせられる。成果が期待される。「大きな雪ダルマを作ろうと思えば、どんなに小さくとも先ずどこかで、小さな雪玉を転がす必要がある」というフレーズがスウェーデン理解には必要である。

目次

《フリー・コミュニケーション実験》権力の慎み	岡沢憲芙… 1
経済成長と社会福祉国家の発展	ビヨルン・タールベルイ… 2

経済成長と社会福祉国家の発展—スウェーデンの経験

Economic Growth and the Development of a Social Economic Welfare State—The Experiences of Sweden.

Lund大学教授 ビヨルン・タールベルイ

Plof. Bjorn Thalberg. University of Lund, Sweden:

本稿は昨年12月上旬、東海大学社会科学研究所の主催で行なわれた、タールベルイ教授の講演を基に、一部同教授の補足を加えてまとめたものである。なお、同教授は本スウェーデン社会研究所の行なった日瑞比較研究 (Economic Growth, Welfare and Industrial Relations, 1984年刊) のスウェーデン側の編者である。

本稿は東海大学社会科学研究所の好意により、掲載されたものである。

東海大学教授 永山泰彦

スウェーデンの社会福祉国家—壮大な実験

社会福祉国家について、経済政策の目標は何かという古典的な議論から話を始めたい。一方で経済成長、勤労者の実質賃金水準の引上げ、つまり個人消費水準の向上と税収を増やし、他方において社会福祉に対する関心つまり、国民全体の経済的保障を所得分配によって維持すること：これは経済学の古典的な議論であった。周知のように、この二つの目標を同時に達成することは困難である。すなわち、経済成長に重点をおけば、同時に寛大な社会福祉システムの達成はむずかしくなるわけである。

ところが、スウェーデンは強力な社会福祉システム、寛大な社会保障制度を構築してきた。したがって、当然スウェーデンでは経済成長が何らかの障害を被ることは予期されたはずである。そこで、ここに三つの論文を引用しよう。

まず、1987年3月7日のエコノミストの記事であるが、「工業社会で最大の公的部門を有し、同時に税金が最も高く、最も寛大な福祉国家で、賃金格差が最も小さく、そして強力な労働組合をもつスウェーデンであるが、他方ではそれでも活力に満ちた巨大企業とヨーロッパで最も低い失業率を維持している」と述べている。

次に、アメリカのエコノミストのネイラー (T. H. Naylor) は、「西側で最も高い租税、最も大きな公的部門の国の一つで、賃金格差が最も

小さく、労働者の組織率が最も高く、そして法人企業経営者の給与はそれほど高くない」と述べている。

第3に、著名なサムエルソン教授は、「ある社会が、スウェーデンのように一たび租税規模と再分配支出の規模がGNPの50%にも高くなってしまると、もはや「収益減の法則」が、(社会に)組込まれてしまうように思われる」と述べている (P. A. Samuelson, New York Times, Aug, 30, 1987)。

次に、福祉国家スウェーデンの成立について若干述べたい。スウェーデンの工業化は19世紀の中頃から、国内産の森林資源と鉄鉱石によって始められた。海外から資本を輸入して、輸出産業を育成し再投資が可能な高収益をあげることはそれほど困難なことではなかった。

第1次大戦と第2次大戦の戦間期には、スウェーデンはかなり強力な工業国になっていた。そして、スウェーデンは両大戦とも中立であったので、第2次大戦後、戦争による生産能力の後退を何ら経験しなかった。したがって、国際貿易に参加してスウェーデン経済は輸出主導型の投資によるきわめてめざましい拡大をしたわけである。他の国と比較すると、スウェーデンは国民経済の面でかなり豊かになった。国際的にみてかなり高い貯蓄率を維持し、教育面でも効率のよい十分な投資ができた。

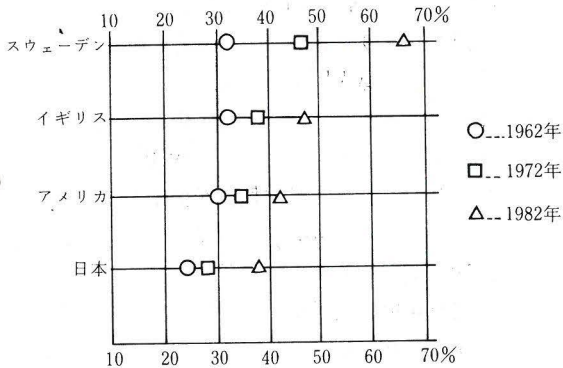
とりわけ、1960年代には、当時主導的なスウェーデンの政党：社会民主党が強力な労働組合とともに、1950年代からはじめた、多くの人々に歓迎されるが、金のかかる改革を推進した。その当時は、福祉国家の建設か、あるいはそうではない方向かという議論、つまりより高い成長かという議論はなされなかった。恐らく、社会民主党はよろこんで、「潜在成長力」を犠牲にしても、社会福祉制度の充実に力を入れる方向を選んだと思う。なぜならば、このような質問をすることは、スウェーデンでは全く人気がないからだだった。それは当然

の目標だったからである。

世界で最も大きい公的部門

図1は、主要国における（1962、1972、および1982年の）GNPに占める公的支出の割合である。1982年におけるOECDの平均は約40%であったが、スウェーデンははるかに高く、今日では約70%近くに達しており、世界記録である。ある日本の教授はこの事実をみて、こうなってしまったら

図1 GNPの割合からみた公的支出
1962, 1972, 1982年



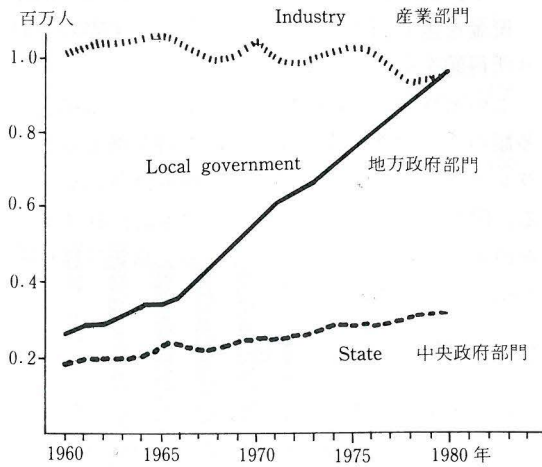
もはや、資本主義経済として本質的に機能しないのではないかという疑問をなげた。

ところが、スウェーデンの公的支出の半分はトランスファー（移転）支出であり、残り半分は公的消費と公的投資である。一方に金持ちがおり、他方に貧者がいると、通常は金持ちが税金を支払い（負のトランスファー支払い）、貧者がトランスファーを受取る。しかし、スウェーデンの仕組みでは、金持ちも貧者も税金を支払うと同時に、「正の」トランスファーを受取っている。つまり、非常に金持ちの家族は多額の税金を支払うが、同時に多くのトランスファーも受取っている。例えば、子供が5人いる金持ちの家族も多額の児童手当を受取っている。したがって、トランスファーの水準が非常に高くなっているわけである。国が受取って、大半の国民に再分配しているわけである。

次に、図2を見ていただきたい。これはスウェーデンの1960-80年における部門別雇用の推移である。産業部門の雇用はこの期間横這いから若干低下し、国の雇用は横這いであるのに対して地方政府部門の雇用は急速に増大している。これが実はスウェーデンの社会福祉サービスの中心なのである。

病院・保健サービス・高齢者のケア・幼稚園・保育所などの雇用が急速に拡大した。とくに、女

図2 産業部門別雇用の推移



性の労働市場進出に伴って保育関係の雇用が増大した。また、地方政府部門における雇用増大のかなりの部分がパートタイマーである。

スウェーデンの公的支出が非常に増大したので、当然それに伴って税金も急速に増加した。スウェーデンには、他の福祉税もあるが、個人所得税が非常に重視され、累進度も高く、限界税率が高い。

図3 両親と子供2人の家族（働き手一人）の課税前収入と可処分所得，1977年

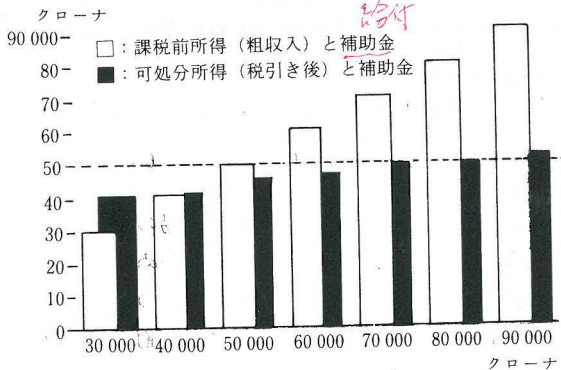


図4 労働時間あたりの実質GNP成長率

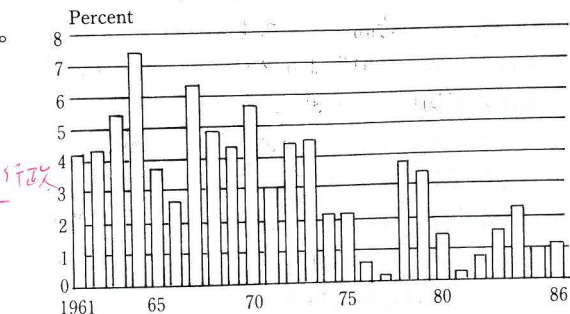


図3は1977年における、「夫婦と子供2人で、一人で働いている家族モデル」の所得階層別の課

税前所得（粗収入）と税引後の所得（手取り所得）である。図の白い部分が課税前の所得、黒い部分が税金を差し引き、各種手当を加えた実際の手取り所得額を示している。

この家族が非常に低所得層に属している場合、多額の手当を受取るが、急速に所得が増えるとトランスファーの受取りが減り、税率は急に高くなる。限界税率が大きいので、この家計が経済条件を改善するのは非常に困難である。高い限界税率の暗い側面である。

生産と報酬（収益）の乖離^{カイリ}

表は1時間の超過労働または、欠勤による個人の（税引き後）の報酬と国の成果の関係を示す。表において、左側が個人、右側がスウェーデンの社会全体（国）を示している。1977年には、個人が1時間余分に働いた場合の個人の所得は平均で10.0クローナ（市場価格で）、スウェーデンの国民総生産には平均して36.20クローナ貢献した。また、1時間の超過勤務手当の支払いは、個人には12.50クローナ、国全体で45.50クローナとなる。

表 所定外時間労働（時間外労働）または欠勤1時間に対する個人の報酬（税引き後）と国の成果

	1970年		1977年	
	Individ 個人	Sweden スウェーデン	Individ 個人	Sweden スウェーデン
時間外労働1時間	5.20	14.10	10.00	36.20
時間外労働1時間に対する超過勤務手当	7.00	17.00	12.50	45.50
病気による欠勤1時間の効果	-2.70	-14.10	-6.00	-36.20

この点について、ソ連の集団農場の例を考えるとよい。共同化によって効率を高めようとしたわけであるが、生産への貢献と他方の成果・報酬との関係はどうであったか、生産活動への貢献と報酬との関係には、ある程度の乖離がみられる。

もう一つのデータがある。1977年にスウェーデンの労働者が1時間（1日でもよい）余計病気で休むと、個人の損失は6クローナであるが、社会全体の平均損失は-36.20クローナになってしまふ（この表では平均賃金よりも幾分労働者の例で計算してある）。つまり、それによって失なわれる国民総生産は、はるかに大きいことになる。個人の限界純所得と社会全体の限界収益および限界損失のギャップは、高所得層ではもっと大きくなる。

スウェーデンの社会福祉システムの発展の特徴は、公的部門における供給、公的サービスがトラ

ンスファーとともに拡大したことであり、税金が高い。問題は高い限界税率である。

さらに、福祉システムの発展過程で、労働組合が国会で導入した新しい労働法、とくに1975年に導入されたオーマン（Åman）法をあげるべきであろう。使用者は労働組合と協議して、誰がみても客観的な理由がない限り解雇できない。また、従業員の削減を伴う企業の合理化の場合も、使用者はまず地方労働組合と交渉しなければならない。

スウェーデンの労働組合は非常に中央集権化され、主要な組合は4～5組合である。とくに、賃金政策は強力であり、賃金インフレの危険性がある。

オーマン法の導入以来、経済はそれ以前ほど柔軟ではなくなった。高い労働移動率がスウェーデン経済の顕著な特徴であったが、1960年代からの福祉制度の発展に伴って柔軟性が低下してきた。労働移動率は、1972年には月あたり2.5%であったが、1982年には1.0%に低下した。これには、家族構成の変化も関係する。夫婦共に労働市場で働くようになり、転勤も以前ほど容易ではない。

柔軟性の低下は、公的部門の拡大のためばかりではなく、いろいろな問題を組合と交渉する「交渉社会」によるところが大きい。

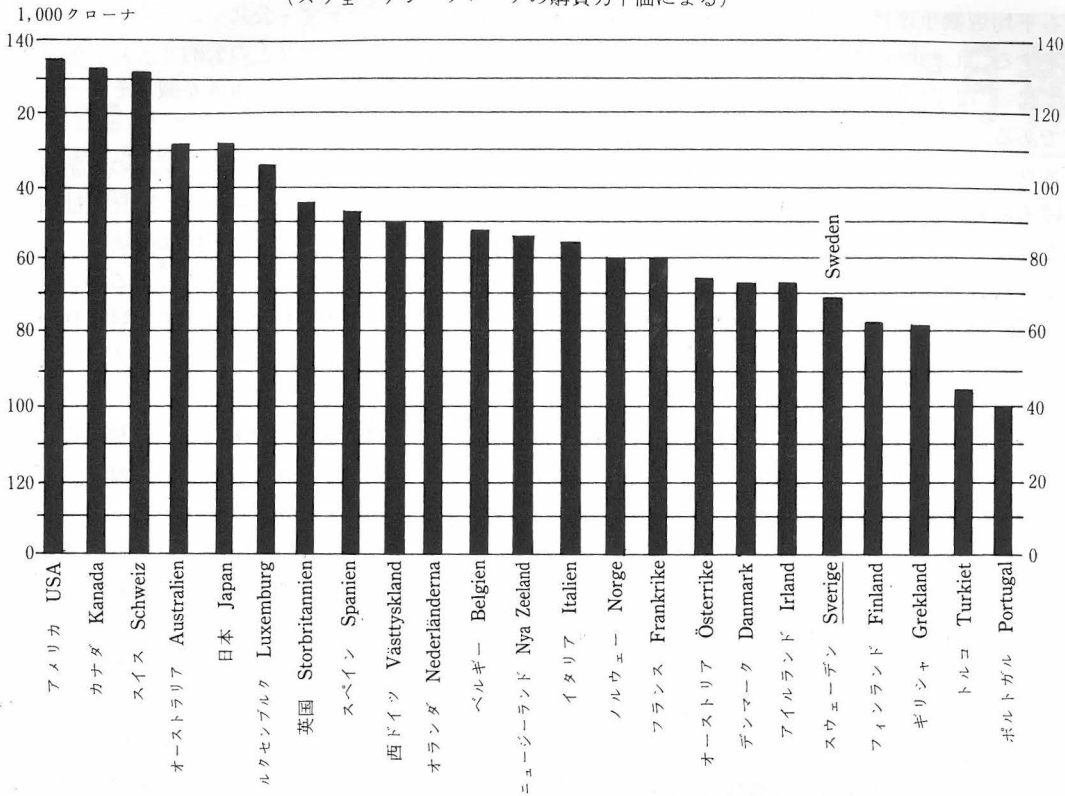
1960年代以降のスウェーデン経済のパフォーマンス

図4は1961-86年の労働時間当りの国民総生産（GNP）でみた労働生産性の伸びである。図で明らかなように、1960年代には生産性の成長は非常に高かった（年率約5%）が、その後低下している。1970年代には2.7%で、1980-86年は年率1.4%であった。同期間の経済成長率も同じで、1960年代の4.5%から、85年には1%であった。

次に、1986年におけるOECD諸国の統計によると、スウェーデン勤労者の税引き後の可処分所得も下がっている。図5では、アメリカ・カナダおよびスイスがトップで、日本は5位、スウェーデンは19位になっている。

私は、第一に経済成長つまり税引き後の実質賃金という意味からの経済成長と高い個人消費と、社会福祉チャンネルを通じた全般的な高い福祉水準との間には対立関係があるということを指摘したい。スウェーデンの実質賃金の水準は決して世界最高ではない。しかし、スウェーデンは福祉の水準で世界最高の記録を生み出した。したがって、これは福祉の「代価」である。私は、これはきわ

図5 産業労働者の可処分所得 1986年
(スウェーデン クローナの購買力平価による)



めて正当な代価だと思っている。

公的支出は日本では (GNPの) 20%以下であるが、スウェーデンは57%に達している。日本のこの低い公的支出のため、例えば、日本の両親は子供の教育に充分金をかけられるのかもしれない。高水準の社会福祉制度、公的支出を維持して、同時に高い税引き後の賃金を得ることは不可能である。一部のスウェーデン人はこの統計を見て驚くが、この統計には、公的消費の分は入っていないのであるから、驚くべき事実ではない。

社会福祉の改革はなぜ生産性について否定的になり、成長力が弱まるのか？

そこで、次にこの問題を「ルックサック理論」とでも言う理論によって説明しよう。

今、スウェーデンの経済を3部門に分ける。第Iは「さらされた (exposed) 部門」、さらされた産業、つまり外国の競争、輸出入にさらされた産業部門である。ここでは技術進歩は高く、労働生産性の伸びも高い。第2が「保護された (Sheltered) 部門」である。それは国際競争から保護されたという意味である。農業・建設・輸送産業などがこのII部門に含まれる。

第3が公的部門である。公的サービスを生産する部門である。いろいろな研究が示すように、病院・保育など公的サービスにおける生産性はほとんど上昇していない。

ある年に、第I (さらされた産業) 部門における労働生産性の上昇率が5%、そしてこの部門における平均名目賃金の上昇率もまた5%で、輸出入価格は一定と仮定しよう。そして、第I部門は経済全体の3分の2、「保護された」部門 (第II・第III部門) は3分の1を占めると仮定する。労働生産性の伸びは公的部門 (第III部門) ではゼロ、第II部門は第I部門より低く、1%である。

組合の連帯賃金政策によって、賃金は全部門同じ率で上昇する。したがって、第II部門における財貨・サービスの価格は $5 - 1 = 4\%$ の上昇となる。したがって、両部門における実質賃金上昇率は $5 - (1/3 \times 4\%) = 3.66\%$ となる、これが1960年代の姿である。

その後、1980年には、広範にわたる社会福祉改革のため、公的部門が大きく拡大した。再び、再び、第I部門で物価上昇率は一定、労働生産性と賃金は年率5%上昇したと仮定しよう。ところが、公的部門が拡大したので、第II部門と第III部門の

合計は $1/3 + 1/3$ で $2/3$ に拡大し、この両部門における平均労働生産性の上昇率はわずかに 0.5% と仮定する。したがって、勤労者の実質賃金上昇率は： $5 - (2/3 \times 4.5\%) = 2\%$ になってしまうわけである。

スウェーデン経済全体にとって、実質賃金を上げるための生産性の上昇は主として第I部門であるが、1960年代よりも公的部門が大きくなった、つまり背負う「ルックサック」が重くなったため、実質賃金の上昇は年率で 3.66% から 2% に下落したわけである。しかし、スウェーデンの場合、より大きくなったルックサックは国民全体：個人に利益をもたらす。この利益を「代価」なしで得ようというのは、愚かな話であろう。

スウェーデンの新聞記事によると、スウェーデンのかなりの人々が、今日のスウェーデンの経済成長に満足している。しかし、スウェーデンほど社会福祉が充実していない、その他の西欧諸国と比較すると、まだ満足できる状態ではない。もっとも、昨年からスウェーデンの経済情勢・成長はさらに改善している。

スウェーデンの第I部門、輸出部門はかなり強い。輸出は着実に拡大しており、1986年にはGNPの約 37% であった。海外との競争にさらされている産業部門の技術進歩のペースもまた強力である。研究・開発・技術教育にも力を入れている。この分野には、ボルボ・エレクトラックス・サーブ・ニスカ・ア・ASEAなどの成功した多国籍企業が多い。

次に、税制について社会民主党は、福祉を支えるために個人の所得課税に依存しすぎた誤りを認めている。私は、個人の「生産活動への貢献と報酬の乖離」の問題を議論したが、限界税率の引下げによってこの乖離は緩和されよう。

福祉国家スウェーデンの将来

公的部門の拡大はもはやこれ以上進行しない。ここ数年、公的部門の規模は安定している。限界的な分野の民営化も議論されている。この傾向と税制改革を合わせて、私は将来に対して楽観的である。スウェーデンが成長率の点で、再びトップ・グループに復帰することはないが、公的消費を拡大した後もかなりの成長率が維持できよう。

次に、福祉国家スウェーデンの長期的見通しについてみると、一方に悲観的な見方がある。公的部門の拡大に直面して、「民営化」の論争が生じ

た。民間企業または、民間の組織が、保健・幼児・高齢者などのケア・公共交通機関・郵便・テレビそして学校・大学などの公的サービスを肩代わりして、ルックサックの重みを減らそうという議論がある。

この傾向について、フィンランドの哲学者フォン・リッツ (Von Writes) は、社会福祉国家の中核に脅威を与える、民営化は組織上、より効率的な供給をねらって行なうのであるが、リッツはさらに「一般の国民は保障上の犠牲を伴い、民営化の波は長期的に、福祉国家の終焉へと導くであろう」(1)と述べている。

しかし、福祉国家の発展は、そう簡単に逆戻りの道はたどらない。次に、ノーベル経済学賞受賞者のブキャナンの説を紹介しよう。

ブキャナンは、「福祉国家としてのスウェーデンは、一般的な国家としての規模を超える傾向があり、崩壊の危機にひんしている。なぜならば、トランスファーの規模が大きすぎることで、圧力団体の存在が非常に重要である。彼らは連合を組んで、経済政策を支配し、公的補助金に依存する公的サービスとトランスファーの拡大を期待し続ける。そして、現代の政治家にはとても受け入れられない、政治的反動なしに、この「期待」をはばむことはできないであろう」(2)と述べている。

社会福祉国家スウェーデン建設の主要な勢力である社会民主党と労働組合は、明らかにより高い成長（成長率それ自体を目的とするのではなく、労働者の実質賃金の上昇と新しい社会改革を行なうために）と平等な所得分配、そして国民すべての全般的な社会保障制度を求めている。しかし、それらを同時に、最善の達成は不可能である。すなわち、巨大な公的部門と努力と報酬の乖離という、「代価」を支払わなければならない。しかしながら、スウェーデンの経験は、現在までのところ、国際競争に厳しくさらされたかなり大きな産業部門をもつ経済が、かなりゆるやかな制約のなかで、この代価を支払えることを示しているように思われる。

(註) (1) Dagens Nyheter, Sept. 11-12, 1988の寄稿論文

(2) J. Buchanan, "The Political Economy of the Welfare State," Stockholm 1988. P. 29