

公共政策のすすめ

現代的公共性とは何か

宮本憲一



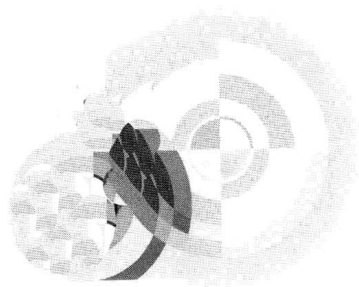
これまでの、国家の行う公共政策は公共性＝公益をもつと無条件に考えられてきた。一方では、公共性は支配階級の利益を擁護するためのイチジクの葉にすぎないと断じられてもきた。こうした古典的な公共性論をこえて、未来に向かう公共性の基準を考えます。

有斐閣

公共政策のすすめ

現代的公共性とは何か

宮本憲一



有斐閣

著者紹介

宮本憲一（みやもと けんいち）

滋賀大学学長

1930年2月19日、台湾台北市に生まれる。

名古屋大学経済学部を卒業し、金沢大学法文学部助教授、大阪市立大学商学部教授、立命館大学政策科学部教授を歴任。経済学博士。

主要著作より

『恐るべき公害』岩波新書、1964年（庄司光と）。

『社会資本論』有斐閣、1967年。

『都市経済論』筑摩書房、1980年。

『経済大国』小学館、1984年。

『環境経済学』岩波書店、1989年。

『環境と開発』岩波書店、1992年。

『環境と自治』岩波書店、1996年。

公共政策のすすめ—現代の公共性とは何か

1998年6月15日 初版第1刷発行

2003年6月10日 初版第5刷発行

著者 宮本憲一

発行者 江草忠敬

発行所 株式会社有斐閣 東京都千代田区神田神保町2-17

電話 (03) 3264-1315 [編集]・3265-6811 [営業]

郵便番号 101-0051

<http://www.yuhikaku.co.jp/>

印刷 大日本法令印刷株式会社 製本 牧製本印刷株式会社

©1998, 宮本憲一. Printed in Japan 落丁・乱丁本はお取替えいたします。

ISBN 4-641-16032-5

★定価はカバーに表示してあります。

図 本書の全部または一部を無断で複写複製(コピー)することは、著作権法上での例外を除き、禁じられています。本書からの複写を希望される場合は、日本複写権センター(03-3401-2382)にご連絡ください。

目 次

序 章 公共政策はこれでよいか	I
1 転換期の混迷	I
2 混合経済と公共政策の危機	8
3 公共政策のすすめ	17

第1部 公共政策の政治経済学——理論と歴史——

第1章 資本主義と「市場の欠陥」	27
1 市民革命と自由	28
2 自然的自由の制度と「安価な政府」	29
3 「市場の欠陥」	33
4 自由資本主義の矛盾	35
5 公共政策のはじまり——原初的政策過程	41
第2章 現代資本主義と「政府の欠陥」	45
1 現代資本主義と財政危機	45
2 「政府の失敗」	50
3 制度学派の批判	53
4 「国家の失敗」	54
5 政治の欠陥と民主主義	56

第3章 新自由主義と公共政策の危機 61

- 1 新自由主義＝新保守主義の改革 61
- 2 社会的結果の評価 70

第4章 公共性の序列と混合財 79

- 1 伝統的公共性論から現代的公共性論へ 79
- 2 公私兩部門の区分論 89

第5章 政策デザイン 97

- 1 公共政策の目的——多面化と総合性 97
- 2 政策の作成 106
- 3 公共政策の手段 112
- 4 政策主体の多様化 119

第2部 日本の公共政策

第6章 日本型公共政策 127

- 1 企業社会の企業国家
——目的の経済主義とあいまいさ 127
- 2 中央集権的官僚主義と「草の根保守主義」
..... 134
- 3 日本的政策手段 149

第7章 公共事業はこれでよいか 165

- 1 世界最大の公共投資と生活の貧困 165

2 公共事業政策の欠陥と改革の方向	178
補論 社会的総合(事前)評価制度	188

第8章 福祉・保健・医療の一体化

——高齢社会の社会保障—— 191

1 日本型社会保障	191
2 分権型福祉社会をめざして	202

第9章 地域政策の課題と展望—— 211

1 地域開発はこれでよいか	211
2 国土計画の史的デザイン	221
3 維持可能な内発的发展(Sustainable Endogenous Development)	231

第10章 環境政策を足もとから考える—— 243

1 日本の環境政策の歴史とその教訓	243
2 政策の問題点と評価	258
3 環境政策の転換を	264

終章 維持可能な社会をめざして—— 277

1 公共政策の国際化	277
2 分権と協同の主体づくり	287
3 維持可能な社会(Sustainable Society)	293

あとがき—— 301

索引—— 307

序章

公共政策はこれでよいか



阪神・淡路大震災の被災地域（著者撮影）

1. 転換期の混迷

いま人類は産業革命以来の近代化の時代の終末に立っています。近代化は中央集権的な国民国家の下で、工業化・都市化によって大量生産をすすめ、大量消費の生活様式をつくりだしました。いま、このシステムが地球環境の危機という人類にとって未知の困

難に直面し、ゆきづまっているのです。新しいシステムはまだ十分にはわかっていません。

中央指令型社会主義の崩壊

20世紀の終末にいたって、産業資本主義の弊害（「市場の欠陥」）を克服するためにつくられた2つの制度が危機におちいりました。1917年ロシア革命によって誕生した中央指令型社会主義は、かつては資本主義を超える未来社会として、計画の原理を発展させるシステムと考えられていました。しかし、冷戦の下でこの体制は2つの変化に対応できませんでした。1つは、産業構造の変化、とくにハイテク・情報・サービスなどを中心とする産業に弾力的に移行できませんでした。

もう1つは、多国籍企業の発展による国際化の波の中で、一国社会主義とそれによる帝国主義的な東欧支配体制は限界にきたのです。ソ連共産党はゴルバチョフの指導の下に冷戦を終結させ、上からの民主化をすすめました。が、国民、とくに情報化・サービス化の進行で生みだされた知的労働者群の自由と民主主義を求める爆発的な改革エネルギーに対応できませんでした。一党独裁による中央指令型社会主義は、ソ連・東欧において崩壊しました。そして、中国やベトナムは市場経済制度の導入にふみぎりました。

「市場の欠陥」を克服して「労働者の天国」といわれる未来社会をつくるはずの社会主義国が、実は平等な社会ではなく、党幹部の特権をはじめ、不平等な社会であり、思想・結社・表現の自由など基本的人権が守られず、三権分立や地方自治（住民参加、情報公開など）のような民主主義が確立していないことが明らかとなりました。とくに環境問題では、資本主義国以上に公害や自

然破壊が深刻であり、環境政策がおくれていました。公害の克服、そして地球環境保全は未来へむかう最大の課題です。その点からみても、ソ連・東欧の中央指令型社会主義は未来社会へむかっているとはいえ、むしろ現代資本主義国に比べて後進的なシステムで、近代化路線の一つにすぎなかったのです。

中央指令型社会主義は「市場の欠陥」、とくに資本主義の私的所有による弊害をなくすために、生産手段や重要な生活手段などの国有化をおこないました。この社会主義は、後進国の急激な近代化を促進し、社会保障などの福祉や教育の面で資本主義国を上回る成果をあげました。それらの面では「市場の欠陥」の克服をしたといえます。しかし、一党独裁による中央集権的な計画経済の下では、政治と経済が直結しているために、所有の一元化は経済の硬直化と非効率化、そして財政の危機を生みました。一党独裁とマルクス主義を宗教のように「国教」とした弊害は、科学（とくに社会科学）や文化の発展に大きな欠陥を生みだしました。マルクス主義が解明していなかった「政府の欠陥」が、ソ連の社会主義を崩壊させたといってもよいでしょう。同時にソ連社会主義は、帝国主義国家のように東欧や自国内の諸民族の支配をしていました。「万国の労働者よ団結せよ」というマルクスの言葉と裏腹の覇権主義が、東欧の社会主義体制やソ連邦制度の崩壊をまねいたのです。

中央集権型福祉国家の危機

他方、この社会主義に対抗して、「市場の欠陥」を所有形態の変化という「革命」でなく、財政というフローの社会化という「改革」によって調整しようとした福祉国家も、危機にみまわれ

ています。福祉国家は各国の政治状況、とくに労働組合と社会民主主義政党のあり方によってちがいがありますが、大恐慌という資本主義の危機と第2次大戦と冷戦の経験の中で形成されました。イギリス、フランスや北欧では戦前に福祉国家が成立していますが、アメリカは1960年代前半、日本は70年代前半に福祉国家に移行をはじめたといつてよいでしょう。これらの福祉国家はナショナル・ミニマム（国民の最低生活水準）を実現するために中央集権型の巨大な政府をつくりました。この中央集権型福祉国家は、内的な要求だけでなく、明らかに社会主義国家との対抗という外圧のために、社会保障、医療、福祉、保健、教育などの社会サービスをすすめました。ケインズ主義による完全雇用政策は、国家の経済への介入を合理化するものでした。

現代資本主義国家は国内的には福祉国家ですが、対外的には帝国主義国家として植民地や後進国を軍事的に支配するという覇権主義的な傾向をもっています。第2次大戦後も、中近東、中南米、アフリカやアジアにおいて、アメリカ、イギリス、フランスなどの帝国主義国家は、くりかえし武力介入をおこないました。冷戦期は東西両陣営の覇権争いが激しく、とくに朝鮮戦争とベトナム戦争は、大規模で長期の戦争となりました。このため、第2次大戦後も軍事費の膨脹はやまず、これが国家の経費の膨脹と相乗しました。とりわけ、第1次大戦後イギリスに代わって世界資本主義の盟主となったアメリカは、パックス・アメリカナ（アメリカによる世界平和）を維持するために、世界史上最大の軍事国家となりました。このため民生的な経済や技術の発展がおくれ、1960年代後半になるとドイツなどのヨーロッパと日本とに生産力の面で追いつかれ、貿易は不振となりました。71年のいわゆるニク

ソン・ショックによって、ドルの金への兌換が停止され、為替相場が自由化されると、世界全体にインフレーションが慢性化するようになりました。1973年秋の石油ショックを契機に世界不況がはじまりました。この中で、スタグフレーション（不況とインフレの同時進行）という従来の経済の常識では考えられない現象が発生しました。不況を克服するためにケインズ主義的な赤字公債による景気政策をとろうとすると、インフレが一層すすんで、貿易などの経済がゆきづまることになります。大恐慌のような爆発的な危機ではないのですが、スタグフレーションはまるで人間にたとえると、不治のガンのように資本主義を慢性的危機におとしいれました。先述の石油ショックは、資源をもつ発展途上国が先進資本主義国の支配に対抗して新世界秩序をつくろうとして、石油価格を一挙に10倍以上に上げ、非協力国への資源の輸出を止めようとしたために発生したのです。石油だけでなく、一次産品の価格も上がりました。

こうして、1970年代半ばに世界資本主義は大きな困難にぶつかりました。これまでどおりの一国福祉国家主義では限界がきたのです。この一次産品の価格の上昇は、1960年代後半以降の公害対策の前進と相まって、産業構造を転換させることになりました。資源多消費型・環境破壊型の重化学工業中心の産業構造から、資源（とくにエネルギー）節約型のハイテク、サービス、情報などが中心の産業構造への転換がすすめられました。同時に重化学工業をはじめとする産業の発展途上地域への進出、先進工業国間の分業のための直接投資によって、多国籍企業が発展しました。この経済の国際化に対応し、先進工業国の首脳によるサミットが毎年ひらかれ、経済の安定化を国際政治の面からすすめようとしま

した。このような変化を背景にしながら、登場したのが、1970年代後半にはじまる新自由主義＝新保守主義の改革です。

新自由主義＝新保守主義の改革

新自由主義は直接には福祉国家の財政危機の打開策＝財政再建からはじまったのですが、自由化による市場原理の促進と「小さな政府」の実現をおこないました。これによって福祉国家を廃棄して、それに代わる新しいシステムをつくらうとしたものでした。理論的には「政府の欠陥」を是正するために、市場原理の全面的導入をはかろうというのです。この改革はイギリスのサッチャー政権、アメリカのレーガン政権、そして日本の中曽根政権の下で、もっとも熱心におこなわれました。ソ連・東欧社会主義の崩壊もあって、この自由化の波は世界を今なおおおっているといえます。とくにサッチャー政権は、人民資本主義（popular capitalism）を社会主義や福祉国家をこえるものとして提唱しています。この新自由主義＝新保守主義については、後に詳しく述べますので、ここではかんたんに、その改革の主なテーマとその結果を予告しておきましょう。

新自由主義的改革は民営化、規制緩和、社会サービスのカットなどの財政改革、分権化そして貿易・海外投資の自由化を主な内容としています。政治的に新保守主義といわれるのは、その政策の支持基盤が上流中産階級と富裕層にあり、反社会主義的で労組などの社会組織の勢力の弱体化を企図したものだからです。たとえば、サッチャー政権は国営企業を民営化し、その株式を労組員をふくむ一般市民と企業に配分しました。民営化は財政再建などの経済的な効果を目的としています。同時に株主となった市

民が企業の利潤の増大を第一に考えて、社会主義をのぞまないという保守的意識をもつことを目的としていたのです。またレーガン政権は、「納税者の叛乱」といわれる中産階級と富裕層の累進税制による重税＝福祉支出への反対に依拠して成立しました。日本の場合も、総評の中心であった国鉄労働組合などの官公労が民営化などの改革の中で闘争力を失いました。ソ連・東欧の社会主義の崩壊による社会主義勢力の衰退と相まって、新自由主義的改革は市場原理を計画原理に優先させ、産業構造の変化からくる新中産階級を保守主義の勢力にくみこんだのです。

この新自由主義的改革は、これまで政府の守備範囲であった都市開発、交通、情報、通信などの社会資本分野と、医療、福祉、教育などの社会サービスの分野を民間に開放することによって、一時的に景気を回復しました。日本ではバブル景気となりました。国際・国内の自由化は多国籍企業の発展をうながしました。しかし、他方で競争の激化によって労働条件は悪くなり、社会サービスは低下し、低所得者の負担はふえ、社会的不平等はすすみはじめています。産業間の不均等発展がすすみ、とくに農業や一部の製造業の衰退がみられます。国際的な不均等発展によって、アメリカの景気上昇はヨーロッパや日本の不景気をまねいています。そして、なによりも、1992年リオ会議で確認されたような「維持可能な発展」の原則と反対に、国際的に弱肉強食で開発競争がすすむ結果、地球環境はこの5年間、悪化の一途をたどっています。

つまり、「政府の欠陥」を是正する新自由主義的改革は改めて「市場の欠陥」を増幅しているのです。しかも、「政府の欠陥」を除去できていないのです。

2. 混合経済と公共政策の危機

イデオロギーをはなれて、公共部門が資本主義経済の中でどのような地位をしめているかを統計でみましょう。序-1表のように、1920年代以降、とくに戦後、公共部門の国民経済に占める役割が急激に大きくなっていることがわかります。国内総支出（GDP）に占める政府総支出の割合は、19世紀の終わりから20世紀の初頭にかけて、10%内外ですが1930年代から第2次大戦にかけて急増しました。とくに軍国主義化したドイツと日本は、軍事費の増大によって、42.4%と30.3%と高原水準に入ります。問題は戦争終結後、この高原水準が平和主義の日本をのぞいて維持され、その後も経済成長とともに増大をつづけていることです。1950～80年半ばまでは冷戦状態で、アメリカは軍事費の膨脹があったこともありますが、それだけではこの政府支出の増大は説明が付きません。さらに不思議なことは、1970年代後半以降、新自由主義的改革によって、民営化、規制緩和そして「小さな政府」のための行財政改革がおこなわれたにもかかわらず、公共部

序-1表 政府総支出の GDP

	1880 年	1913 年	1938 年	1950 年
ア メ リ カ	n. a.	8.0	19.8	21.4
イ ギ リ ス	9.9	13.3	28.8	34.2
ド イ ツ	10.0	17.7	42.4	30.4
フ ラ ン ス	11.2	8.9	23.2	27.6
日 本	9.0	14.2	30.3	19.8
スウェーデン	不		明	
O E C D	OECD 成立以前			

(資料) OECD, *Historical Statistics*, 1995. など。

門の比重が大きくなっていることです。1960年と1993年を比べ、改革に異常な熱意を払ったはずのアメリカで1.4倍、サッチャー主義のイギリスも同様に1.4倍、日本は2倍となっています。これらの国と反対に公共サービスの拡大をすすめているフランスとスウェーデンの政府支出は、GDPの55%と74%という超高原水準に達しています。

このフローの面だけをとれば、これらの先進工業国の政府支出はかつてのソ連・東欧の社会主義国以上に大きく、もはや資本主義とはいえず、むりに名付けるとすれば「公共資本主義」とでもいいえる状況になっているのではないのでしょうか。

かりに政府支出がGDPの10%内外であった時代を「純粋資本主義」といえるとするならば、現代資本主義はそれとは異質、あるいは段階的に異なる資本主義になっているのです。もはや「昔にかえるすべもなし」なのです。客観的にみれば、公私混合経済といってよいでしょう。そのいみでいえば、中国などの社会主義国も生産手段の国有化などをやめて外資導入など市場原理に依存しはじめており、素材的にみれば混合経済であるといってよいかもしれません。

にしめる割合の変化

(単位：%)

1960年	1974年	1985年	1990年	1993年
27.2	32.1	36.4	36.6	37.3
32.2	44.8	46.0	42.2	45.6
32.4	44.6	47.6	45.7	49.1
34.6	39.3	52.2	49.9	54.9
17.5	24.5	32.3	32.3	34.9
31.0	48.1	64.9	60.8	74.1
28.1	34.6	41.5	41.0	43.4

しかし、両者は同じとはいえません。それは依然として、体制のちがいの基本である生産手段などの所有の形態がちがうからです。たとえばアメリカを例にとりますと、序-2表のように、1980年代には財政支出の増大にもかかわらず国公有財産はふえていません。物的財産に比べ、近年では知的財産（表の教育資本やR&D=研究開発投資）がふえていますが、これも民間財産に寄与しているといつてよいでしょう。そのいみではフロー面では、同じように公共部門が大きな混合経済といつても、資本主義経済ではその公共支出の効果は、企業や個人の民間財産の増大に寄与しているのであつて、国公有財産がふえる社会主義とは異なつています。

このような体制的ちがいがあるとはいえ、現代社会は混合経済であり、これは当分の間つづくとみてよいでしょう。現代資本主義が新自由主義的改革を強行しても、混合経済の性格が変わらないのは、現代社会に公共部門を拡大していく要因があるからです。それは、①生産の社会化と、②生活の社会化、そして③空間的に

序-2表 アメリカの国富の推移

(1996年価格、単位：兆ドル、%)

	1960年度	1970年度	1980年度	1990年度	1996年度
	金額(割合)	金額(割合)	金額(割合)	金額(割合)	金額(割合)
国公有財産	2.8 (27.2)	3.5 (24.6)	5.2 (21.9)	5.1 (19.3)	5.1 (19.1)
私有財産	7.5 (72.8)	10.7 (75.4)	18.5 (78.1)	21.3 (80.7)	21.6 (80.9)
小計	10.3(100.0)	14.2(100.0)	23.7(100.0)	26.4(100.0)	26.7(100.0)
教育資本	6.3	11.0	15.7	24.1	29.1
内連邦財政	0.1	0.2	0.4	0.7	0.9
R & D	0.3	0.7	1.0	1.6	1.9
内連邦財政	0.2	0.5	0.6	0.8	0.9
総計	16.8	25.9	40.4	52.1	57.7

(資料) U.S. Federal Budget. より。

都市化がすすみ、それと関連して④基本的人権と民主主義の発展があり、⑤環境という公共的な財産の重要性が大きくなっているためです。このことは後に説明しますが、象徴的なことばとして、ライフライン（生命線）というキーワードをあげて説明しておきましょう。

阪神・淡路大震災のときに、このことばがよく使われました。かりに震災で一命をとりとめても、上下水道、廃棄物処理、ガス・電気などのエネルギー、都市交通、通信、医療、福祉、教育などが常時供給されていないと、都市の生活は1日もつづかないことが明らかとなり、これをライフラインとよんだのです。つまり都市化がすすむと、このような公共部門が大きくなり、それなくしては生命の維持もできないのです。日本のように全国土が都市化すれば、農村ですら自給自足できず、上下水道、廃棄物処理やエネルギー、交通手段が必要になるのです。

この中には、エネルギーや交通・通信のように民間資本が供給しているものもありますが、その場合でも、創立・設置基準や料金などで公共の規制を受けています。つまり公共政策に支えられて現代社会は動いているのです。では日本においてこの公共政策はどうなっているのでしょうか。

公共政策の危機

公共政策の目的の中でもっとも重要なのは、市民の基本的人権を守ることにあります。ところが、さいきんの日本ではこの公共政策に疑問をいだかせるようなことが次々とおこりました。1995年1月17日の阪神・淡路大震災がその典型例です。これは高齢化しつつある日本の社会で、近代的な大都市におこった最初の災