

効率性のパラドックスと現代公共政策の意義

藤田 安一*

はじめに

- I 効率性のパラドックス
 - II 効率性と公共性の二元論を超えて
 - III 現代公共政策の意義とその担い手
 - IV 地方自治体と公共政策
 - V 現代日本における公共政策の特徴と問題点
 - VI 収益至上主義的経済活動の帰結
- おわりに

はじめに

かつて、経済学者・笠 信太郎は、日本および日本人について、つぎのような興味深い指摘をしたことがある。

「日本では『言葉』ができ上がると、それで安心もし、事は大体説明されたと思込んでしまう傾向があるらしい。……便利な言葉を発見し、それを慣用し出すと、それ以上の原因や理由を探求しようとは考えないで、それだけで考えがストップしてしまう。そういうクセがある。……言葉が、それから先へ進むべき議論の一切を吸収してしまう。そして、ひとは、安心するか、長嘆するか、それだけである。」⁽¹⁾

確かに、外国人と比較して日本人は、笠の言うように、言葉をうのみにしてしまっただけで疑うことが少ないかもしれない。例えば、男女が結婚しようとする時、男性は女性に、こうプロポーズする。「私は、あなたをきつと幸せにする。だから結婚しよう。」運よく、このプロポーズが功を奏して女性が承諾すると、今度は女性の両親に会って、次のように言うだろう。「私は、きつと娘さんを幸せにします。どうか結婚させてください。」

こうした言葉のやりとりで、何ら疑問を感じない。普通の日本人は、そうであろう。しかし、よく考えてみると不思議なことだ。「きつと幸せにします」などと言えるはずがない。これからの世の中、長い2人の人生に何が起るかわからないからだ。そこで、もし男性が、「幸せにできるかどうかわかりませんが……」などと言おうものなら、「なんと頼りない」と思われて、女性からはプロポーズを拒否され、相手の両親からは嫌われるのがおちである。そのため、つい便利な言葉を使って安心

* FUJITA Yasukazu 経済学（財政金融論，日本経済論）専攻

させることになる。

この種の便利で安心する言葉に、現在、流行っている「効率性」がある。行政の効率性、財政の効率性、金融の効率性、教育の効率性……。見渡せば、何にでも効率性という言葉がついている。耳ざわりが良く、便利で人を安心させるのに、この上ない言葉であり、一見して文句が言えないかのようなのである。しかし、ここに落とし穴がある。問題なのは、この効率性という言葉を使って、あらゆる分野にわたり、しかも過度に効率性が追求される結果、現実にはどのような事態を社会に引き起こしているかを、正確に見ておかなければならないということである。

本稿では、これを効率性のパラドックス（逆説）という言葉でとらえて、このパラドックスを克服するための公共政策の意義を明らかにすることを課題とする。

まず、現在の経済分野を中心に、効率性のパラドックスという現象が顕著にみられる事例を考察することから始めよう。

I 効率性のパラドックス

「民間金融機関による自由な効率性の追求こそが、資金の適正な社会的配分をもたらす」——この考えが、実はフィクションにすぎなかったということを示す決定的な出来事こそ、1980年代後半から90年代初めに発生したバブル経済にはかならなかった。そこでは、金融自由化によって金融機関の自主性が一層拡大する状況の下で、もっぱら効率性を追求する民間金融機関の激しい競争の結果、国民経済を收拾のつかない混乱へと導いていったのである。

そのため、バブル経済の崩壊を契機として、いっせいに金融機関による偽造預金証書の発行やそれを担保とする不正融資などの金融不祥事が、次々と明るみに出た。外見的には、厳格で規律性に富み、精密機械のように誤りを知らないとされていた銀行。常に口を開けば、公共性の必要性を訴え続けてきた銀行。そのペールがはがれ、ついに内幕が国民の前に露呈された感がある。「銀行が聖域からひきずり出された」のである。バブル経済期の銀行行動ほど、銀行の外見と内実、言葉と実態とのズレを鮮明に映し出すものはない。

こうしたバブル経済期の銀行行動が如実に示したように、資金の配分を銀行の効率性にのみゆだねることは、収益性の多寡を基準にした銀行にとっての効率性にほかならず、社会的には資金の適正配分を攪乱する要因になった。しかも、このような行為が、しいては銀行自身にも負の遺産として重くのしかかり、現在に至っても、まだ巨額な不良債権の未消却問題として資金の適正な社会的配分を妨げ、社会全体の金融システムの不効率をもたらしているのである。

また、現在の経済不況のなかで、企業の収益を上げるために最近とみに経営の効率性が強調されている。そして、効率的な経営をめざし、各企業は先を競ってリストラを実行している。その結果、失業者は増大しつづけ、わが国が失業統計をとって以来、最悪の失業状況であり、完全失業率5.4%、365万人にもものぼる失業者が発生している。

この完全失業者というのは、規定によると、当該月の最後の1週間に労働する時間は1時間未満で、かつ常に求職活動をしている者をさす。したがって、1時間以上労働した人や、いくら探しても仕事がなく、求職活動を途中であきらめてしまった人は、この失業者には入らない。そのために、実際には失業者であっても失業者とみなされない人がたくさんいる。その数は、完全失業者365万人の2倍以上になると言われている。これだけ膨大な数の人々が失業状態にあるという事実が、現在の国民生活の不安定化を象徴している。

わが国の経済不況は、ますます深刻さの度合いを深め、いつまでたっても回復のきざしが見えてこないのは、この国民生活の不安定化と大いに関係する。リストラによる失業者の増大の外に、健康保険料や年金保険料の引き上げ、医療費の自己負担の増大、年金給付額の減少と年金支給年齢の引き上げ、消費税の税率大幅アップを予定する増税など、国民生活を直撃する不安材料に事欠かない。そのため、国民は「生活防衛」のため日々の家計支出を抑えようとする。結果として、個人消費は低迷し経済の回復は遅れるということになる。少し説明しよう。

一国の経済活動の規模を表す代表的な指標にGDP（国内総生産）がある。このGDPに支出側で見合うのがGDE（国内総支出）で、GDEは個人消費、住宅投資、設備投資、在庫投資、公的最終消費支出（政府支出）、公的固定資本形成（公共投資）、財貨・サービスの輸出と輸入に分類される。なかでも、設備投資は全体の15～20%を占め、その比重は大きい。しかし、それ以上に個人消費は60%と圧倒的に大きな比重を占めている。この事実は、景気を回復する上において、個人消費を高めることが決定的に重要であることを意味している。

それにもかかわらず、現在政府がすすめている「構造改革」は、この個人消費を弱めている。なぜか？

政府の「構造改革」は、わが国の経済構造が現在、3つの過剰をかかえているために病気に陥っているという認識から出発している。その3つの過剰とは、債務過剰、雇用過剰、設備過剰である。そこで、日本経済を再生するには、この3つの過剰を取り除くことが必要となる。そのための主な政策として、不良債権の最終処理策の強力な推進であり、雇用流動化の促進という名で企業がリストラしやすい環境を整備することである。

この結果、中小零細企業が相ついで倒産、大企業の大規模なリストラと合わせて、先にのべたように、現在365万人にもおよぶ完全失業者が大量に発生している。失業者の大量発生は、失業者個人の消費を低迷させるだけでなく、現在働いている労働者の所得を引き下げる力となり、社会保障制度の悪化と結びついて、国民の購買力を弱め、一層個人消費を低下させる。個人消費の低下は、企業の作った商品やサービスの売上げを落とし、企業の収益を減少させる。そのため、企業は人件費を削るために再度のリストラを行なう。それが、また個人消費を低下させる。まさに悪循環を引き起こし、不況の長期化と深刻化を招いている。3つの過剰を解消すれば、経済は再生するという政府のシナリオは、事実によって完全に裏切られたのである。

みるように、個々の企業が経営の効率性を高めるためにリストラを行なえば行なうほど、社会全体の経済は不効率となり経済不況をますます深刻化させる。そして何よりも、働く意欲と能力をもちながら、リストラによってそれを生かすことができないで大量の失業者を出している社会は、不効率な社会そのものであろう。ここに、効率性のパラドックスが典型的に現われている。

II 効率性と公共性の二元論を超えて

以上、効率性を追求すればするほど、その反対物である不効率に帰着するというパラドックスについて述べた。しかし、効率性だけが、このパラドックスのワナに陥っているわけではない。

思い出してほしい。ついこの間まで、今後の日本の社会を特徴づけるキーワードとして、国際化、高齢化、情報化が言われていた。しかし、今では、それに代わって効率、競争、自己責任の3つのキーワードで語られる。

この3者は、つぎのように関連している。現在政府は、社会の「効率」性を高めるため、規制緩和・

自由化政策によって「競争」を促進させ、その結果の責任が「自己責任」となれば、企業や人々は必死で市場競争を展開するので、経済が活性化するはずだと思い込んでいる。

しかし、現実には、経済的効率性の追求は、前述したように、経済不況を深刻にすることによって経済の不効率を高めるだけではなく、リストラによる大量失業者を発生させ、働く能力と意欲をもつ人を排除したまま活用しないという最悪の社会的「不効率」を生み出す。ルールなき過度な競争は「闘争」へと転化する。責任を負うべき者が責任を免れ、被害にあった者が責任をとらされる自己責任の押しつけは、「無責任」社会をつくり出す。このように、効率、競争、自己責任のそれぞれがごとごとく、その反対物に転化していくのである。

どんなに便利で響きのよい言葉であっても、また、それゆえに過度に多様化される危険性があるだけに、言葉が無批判に受け入れて慣用していく愚は避けたいものである。

ともあれ、以上の事例は、効率性と公共性との対立した現実を浮き彫りにしている。では、どうすれば効率性と公共性の二元論を超えて、この両者を統一することができるのであろうか。前述した金融機関のあり方を例にとると、つぎのように述べることができよう。

バブル経済が私たちに教えたことは、一国の金融システムは、金融機関の効率性よりも国民生活の公共性を、まず最優先に考えて運用されなければならない、そうして初めて、金融機関自身の効率性も発揮できるということである。公共性が保障されて初めて効率性が発揮できるのであって、その逆ではないことに注意しなければならない⁽²⁾。

しかし、今後、民間金融機関は、金融自由化の本格化に伴う金融機関の競争の激化によって、ますます公共性を発揮する基盤を弱めるであろう。それを放置して民間金融機関の自主性にまかせておけば、バブル経済期のように、リスクは大きいが高収益性も高い分野への貸し出しを積極化させる危険性ははらんでいる。

この危険性を回避しようと、リスクを国民に転嫁すれば、今日のような社会的金融危機を招き、国民経済を弱めてしまう。国民経済の弱まりは、金融機関自身の効率性をも低下させる。まさに悪循環である。

この悪循環を断ち切る道は、第1に、国民生活を守り福祉を増進するための資金配分の適正化こそが、金融機関の効率性よりも、より上位の公共性を体現した理念として社会的に認知されることである。

そして、この基準に基づいて、第2に、現代の金融システムのなかで、緩和した方がよい規制とそうでない規制とを峻別し、関係業界の利害調整という観点からではなく、国民が金融機関に求めているものは何か、あるいは、金融機関が国民経済の安定的発展のために、どのような公共的役割を果たすべきかという観点から、社会的に必要とされる規制を行うことである。

第3に、民間金融機関のもう一方の極にある公的金融機関を敵視するのではなく、金融システム安定化のための重要なファクターとして活用することである。

以上の諸点を無視して、民営化や金融自由化という名のもとで、これまで公共性を保障してきた金融システムを廃止したり、規制を一律に緩和したりすれば、金融機関の内外でその歯止めを失って、バブル経済の再現となりかねない。民営化や金融自由化による競争原理の導入は、金融機関に対して利益の追求を認めても、決して、社会に不利益をもたらす自由は認めていないことを忘れてはならない。

ところで、社会的にはこうした金融問題に関する領域だけでなく、社会福祉、教育、政治、文化など、さまざまな分野がそれぞれに多様な目的をもって存在している。それにもかかわらず、現在の

日本では、経済的に効率性が高いことが、あまりにも無条件に良いこととされ、この効率性が、社会のすみずみにまで強引に入りこもうとしている。教育や社会保障、文化などの本来入ることを許されないような分野にまで、効率性が土足で入ってくるという実態がある。

別に私は、効率性全般を否定するつもりはない。経済的効率性も、必要な場合がある。しかし、その効率性が、あまりにも肥大化して、教育の分野であるとか、社会保障・社会福祉の分野であるとか、政治、文化や人の心の問題にまでも、影響力を発揮しすぎているのではないか。

物事には程度というものがある。薬でも、適度であれば病を治すことができるけれども、その薬を一度にたくさん飲めば、かえって病気になってしまう。場合によれば、死ぬかもしれない。これと同じで、経済的効率性は、ある分野においては必要であるけれども、それをいろいろな分野に、しかも程度を大きくして適用するとすれば、それは明らかに、社会にとって不幸な結果をもたらす。私は、この点にこそ、現在日本社会の病理の原因があると考えている。ゆき過ぎた経済的効率性の追求は、徐々に人間および人間社会を崩壊させていくにちがいない⁴³⁾。

それを避けようとするれば、それぞれの目的に応じた公共政策によって、目先の収益性を追求しがちな経済的効率性を排除しなければならない。そして効率性を、収益性をあげるためのものではなく、それぞれの政策目的を達成するための有効な手段という意味にとらえなおす必要があろう。

III 現代公共政策の意義とその担い手

では次に、こうした意義をもって行なわれる公共政策について、その概念を整理しながら、公共政策の担い手に関する議論へとすすもう。

さて、ここで言う公共政策とは何か。いま仮に、公共政策を「公共的利益のために行われる政策決定である」と定義すると、たちまち、この公共的利益の意味を問わなければならなくなる。

政治学においては、この公共的利益の概念ほど曖昧であり定義の困難なものはないと言われている。たとえば、政治学者ダウズ (Anthony Downs) は次のように述べる。

「公共的利益という言葉は、政治家、ロビイスト、政治学者および投票者によって絶えず用いられているが、その正確な意味を詳しく問い詰めると、決まり文句や、一般論や哲学的理論に必ず巻き込まれてしまう。そしてすぐに、その言葉にはたしてどんな意味があるのか、あるいは意味があるとすれば、それはどんな意味か、そのような行為が公共的利益にかなっており、またどのような行為がそれにならなっていないのか、そしてそれをどのようにして識別できるか、ということについて一般的な合意は全くないということが明らかになる。」⁴⁴⁾

しかし、困難であるとはいっても、現代的公共性の内容を明らかにする前に、まず公共性や公共的利益に関して、重要なポイントを指摘しておかなければならない。そのポイントは、第1に、これまで、わが国において公共性に関する議論が未発達であった理由についてであり、第2に、しかし未発達であるとは言え、従来わが国において公共性に関するどのような議論が行なわれてきたかについてである。

まず、日本において、これまで公共性に関する議論が未発達である理由は、戦前の「滅私奉公」へのアレルギーが、未だに払拭しきれない歴史的事情に関係している。明治以降の近代国家への急速な経済発展と強力な軍事化の推進は、わが国を強力な中央集権国家として造り上げた。そのために、民主主義は未発達であり個人の基本的人権は抑圧され、国家が公共性を独占し個人に優先する国家体制を造り上げていった。その結果、国民は言論や表現の自由を奪われ、あげくの果ては「公」の

名のもとに戦争の犠牲になった。こうした苦い体験から、戦後の日本国民は、公共を基本的人権と結びつけるどころか、人権を抑圧する隠れ蓑として公共を認識するようになった。そして、「戦後の日本人は、この過去の人権破壊の根源としての『公』から離脱し、『私』を確立することをもとめたのである。」⁽⁶⁾

このような歴史的事情が、公共性に関する議論の発展を妨げてきた。しかし、戦後わが国が戦前の反省の上に立って憲法で保障された基本的人権を擁護し発展させようとするれば、軍事基地や大規模な公共事業、公害や原子力発電などをめぐって、国家が示す公共性と国民が要求する公共性とが深刻に対立する局面が生まれてくる。そのため、わが国においても戦後、公共性に関して以下のような枠組みで論じられてきた⁽⁶⁾。

現代日本国憲法は、その前文において、「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであってその権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理にもとづくものである。われわれは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する。」とうたっている。

これは、国民の「福利」すなわち国民の権利・利益の実現に奉仕することに国政の存在理由＝公共性があることを示している。このような原則を前提として、何よりも、公共性の実質的意義は、市民の生存権を保障することにあると考えられる。

ところが、資本主義国家における現代行政の実態は、市民の利益ではなく国家の利益（国益）を担うものとして現われる。そこでは、形式的に「公共」という衣をまといながら、実質的内容は大企業の担い手やそれと結びついた特権的階層など一部の人たちを守るものとなっている。現在、日本の政治で最も問われている政・官・財の癒着といわれるものは、官が政と財との橋渡しをし、「公共」の名において、一部の私的利益の追求を助けるメカニズムである。このような公共性自体が歪曲されている現実の行政は、「国家的・特権的公共性」と呼ばれる。こうして現実には、「市民的・生存権的公共性」と「国家的・特権的公共性」という2つの公共性が対立してせめぎあっている。

以上のように、ひとまず公共性の本来的意義と、現実の場面において対抗関係にある公共性の意味について把握しておこう。それでは次に、これまで公共政策がどのような意味で用いられてきたかを考察しよう。

従来、「公共政策」という概念は、およそ次のような意味で用いられてきたことがわかる。代表的な定義を紹介すると、

「公共政策とは、市場の機能不全をめぐる諸問題に対して、国家権力を背景に、政府一国のみならず地方公共団体を含めて一が積極的に解決を図っていくとする政策の総称である。」⁽⁷⁾

この定義は、市場の機能が不完全であるために生じた問題に対応する政策が、公共政策であるとする立場にたっている。しかし、この定義は誤っている。なぜなら、市場の機能が十全であればあるほど、環境や福祉など社会的に必要であるにもかかわらず、これらの分野に資源が適切に配分されないという状況が起きる、この「市場の失敗」を是正するのが公共政策であるといえるからである。

さらに問題なのは、その次の文にある。果たして引用文にあるように、公共政策の主体を国家権力を背景とした国・地方政府とだけ定義することは正しいであろうか。結論を先どりすると、もはや現代の公共政策を論じるためには、このような定義では、はなはだ不十分であると言えよう。

まず第1に、公共政策の伝統的な権力規定では、国家の安全を保障する政策や、現在、批判の対象となっている公共事業などを、無条件に公共政策と呼ぶことは妥当ではない。なぜなら、「国家の安

全を守る」ための戦争が、実は軍人や政治家、財界などの利益をもっぱら擁護するために行われたものであるという歴史的事実に注目する必要がある。また、戦後日本における公共政策の中心的存在でありつづけた公共事業の推進が、社会的に必要な生産基盤および生活基盤整備を超えて、政・官・財癒着の政治経済的基盤となっていた事実を見のがしてはならないであろう。

同時に、現在わが国における膨大な国家財政の赤字の主な原因が、この公共事業に関係した財政支出にあったことは明らかである。さらに、今日の地方財政危機の根本的原因も、バブル崩壊以降、国が景気対策のための大規模公共事業に自治体財政を動員してきたことにある。国の補助金支出を削減しながら、しかも政府の経済対策に地方自治体を動員していく手段として、地方単独事業の拡大→そのための地方債の大量発行→地方債の元利償還と一般財源補填のための地方交付税の利用、という巧妙な手法がとられた。

つまり、補助金のつかない地方の単独事業についても起債をみとめ、その元利償還金が一部を地方交付税に算入できる。事実上の「地方債の補助金化」と「地方交付税の補助金化」という事態が押し進められたのである。政府による、この地方債許可と地方交付税措置とをセットにした地方単独事業拡大に、地方自治体の多くが相乗りし、結局、地方財政の借入金を急増させる結果になったのである⁽⁸⁾。

国家が行うからと言って、また公共事業であるからと言って、公共性を有しているわけではなく、時に社会全体に対して著しい不利益をもたらす場合もあるという典型的な事例——それが公共事業であった。このことは、公共性を無視したモラルなき事業活動が、単に民間企業に限られるわけではなく、国家や地方自治体などの政府機関によっても、容易に引き起こされるものであるということをも証明している⁽⁹⁾。

さらに第2に、公共政策の伝統的な権力規定の問題点は、その中央集権的なやり方にある。従来わが国の国家権力を背景にした中央集権的な政治・行政システムは、福祉や環境、文化や教育など社会全般にわたって、深刻な構造的ゆがみをもたらしてきた。それが現在、「中央集権制の制度疲労」として、広く社会的に認知されるようになってきている。これに代わる新たな社会システムとして、地方分権化が提起され、現在、中央集権から地方分権へとシステム転換が求められている。もともと地方自治体は、住民にとって身近な行政主体として、住民の生活状況が理解しやすく、住民のニーズをつかみやすい。まさに、基礎的自治体である。したがって、住民のニーズに応える政策の計画から実行に至るまで、中央政府よりもむしろ地方自治体こそが、その担い手として適格であるといえる。ここに、今後の公共政策の主体として地方自治体が重視される理由がある⁽¹⁰⁾。

さらに、国や地方自治体のみが公共政策の主体であるとは限らない。住民のニーズを適格に把握しその実現に向けて計画・活動するという意味での住民組織、NGO・NPOやボランティアなどの組織も公共政策の主体として位置づけることは十分可能である。それどころか、今後の公共政策のあり方を展望する場合、これらの住民組織が公共政策の主体となって国や地方自治体がその活動をサポートするという関係さえも多く見られることであろう。

ともあれ、今後、地方自治体がこれまで以上に公共政策の重要な担い手になっていくことは間違いない。そこで次に、地方自治体がどのような観点から公共政策を担って行ったらよいのかについて検討しておこう。

IV 地方自治体と公共政策

今後、地方自治体は、「市場の失敗」を克服するとともに「政府の失敗」をも修正するため、実質的に住民の参加を促進し、住民の自主的な活動諸団体と協力することによって、住民のニーズに依拠した地方自治体を創ることが求められている。

最近、特に高齢者介護や地域福祉、地域医療、健康スポーツ、生涯教育、文化活動など住民の行政需要の多様化や、廃棄物、ゴミ処理に関わるリサイクル問題などの分野において、公共サービスが地域住民の参加や協力的な活動には行われにくい領域が広がってきている。そうした状況を反映して、住民の自主的な組織としてのNPOをはじめとするボランティア活動や協同組合活動などの広がりがみられる。したがって、地方自治体はこうした諸団体とパートナーシップをむすびながら、それらをネットワーク化し、多様な住民ニーズの実現をめざすための社会システムづくりという、新たな公共政策の地平に向かって積極的に取り組んでいくことが必要である。

しかし、現在の自治体には、上記の課題を避けて、ただちに経済的効率性にもとづく規制緩和・民営化によって公的サービスの守備範囲を見直し、市場原理にゆだねた競争的自治を実現しようとする動きがある。だが、この傾向によって過度な経済的効率性を追求することになれば、なるほど、地方財政の赤字は減るにちがいないが、それでは、切実に福祉を必要としながらも福祉サービスへの対価を支払えない人達を生活不安におとしおとし、結果として社会の不安定化を一層増大させることになってしまう。こうした地方自治体の公共政策では、今後の高齢化社会を支えられないことは明らかであろう。

私たちは短絡的に、財政赤字がなくなれば財政危機も克服されると考えてはならない。必要な財政支出を削減したために、国民生活が極めて不安定になり社会の不安定化を一層高める。——このようになれば、一体なんのための財政なのか、根本的に問われることになるであろう。財政は手段であって、それ自体が目的ではない、ということをおぼえてはなるまい。

今後、地方自治体が公共政策において果たす役割の重要性について考える際、2000年10月に起こった鳥取西部地震における鳥取県の対応に注目せざるをえない。

鳥取県は、震災で被害にあった住宅を再建するため、全国ではじめて「住宅復興補助制度」を打ち出した。これまでは、「私有財産である住宅には補助金は出さない」というのが国の考えであった。そのため、阪神・淡路大震災の時にも、住民の要求があったにもかかわらず、国は住宅復興のために補助金を出すことを拒否しつづけてきた。しかし、鳥取県では、マグニチュード7.3、中心地では震度6強という大規模地震が起こり、死者さえ出なかったものの、負傷者182名、住宅全壊433棟、半壊3,084棟にもおよぶ被害が発生した⁽¹¹⁾。——この状況下で、機敏に片山善博鳥取県知事の決断によって、「住宅の再建なくして地域の復興はない」という考えのもとに「住宅復興補助制度」が創設された。

この制度は、地震で被害を受けた個人住宅の建て替えや補修助成に対して県が補助する制度である。建て替えの場合は300万円を限度に県が3分の2を補助し、補修の場合は150万円を限度に50万円以下は2分の1を、50万円を超える額については3分の1を補助することとした。この制度によって、被害にあった住民から「先行きに対する不安や恐怖心が和らいだ」「補助金があることで心が落ち着いた」⁽¹²⁾という声が聞かれたように、精神的な支えになっただけではない。被害地域からの人口流出がくい止められ、地域社会の崩壊に至らなかった。その効果の大きさは高く評価されており、この制度の画期的意義を認めることができる。

さらに、この制度の斬新さは制度の理念にある。すなわち、これまで住宅は個人の私有財産とみなされ、いかなる場合においても、それに公的資金を投入する必要はないと考えられてきた。しかし、人々が住む住宅こそが地域社会を支えるものであると考えれば、その住宅は極めて高い公共性を有することとなる。まして、その住宅が個人の力を超えた自然災害にさらされて倒壊したのであれば、その再現は自己責任によるのではなく、公的責任による公共政策の対象となるのは当然のことと言わなければならないであろう。これまで「私的」であるとみなされてきたことが「公的」なものともみなされた瞬間である。新たな公共性の誕生であった。

生活の社会化の進展にもなつて、これまで私的な事柄であるとされていたものが、公的な支援で遂行されるようになっていく。保育や介護などがその典型的なものであり、保育所の設立や介護制度のもつ社会的意義について、今さら論じる必要はなからう。もともと私的なものと公的なものとを明確に分かつ確固たる基準があるわけではない。公共政策の対象となる公共性をどのようにとらえるかによって変化するものだからである。現在では、規制緩和・民営化政策によって、この公共性を狭くとらえ、公共政策の機能が弱められる傾向にある。

しかし、高齢化や財政危機の急伸に加えて、市場原理主義にもとづく競争と経済的効率性を強調するわが国の社会では、個々人の生活はますます不安定化し、そこから生ずる諸問題を個人の「自己責任」で処理できず、社会的な対応が求められる分野が増大することになる。そうすると、これまでは私的な事柄も新たな公共性をもったものとして公共政策の対象に入れざるをえない。それは主に住民の身近なことであるがゆえに、地方自治体が対応するのが適切となる。「公」から「民」へとは逆に、「民」から「公」へのベクトルに対応する地方自治体の公共政策が、今後ますます重要となってくるであろう。

V 現代日本における公共政策の特徴と問題点

以上で、「公共性」および「公共政策」の概念、ならびに公共政策の担い手や地方自治体と公共政策との関連などについての検討を終え、次に現代わが国における公共政策の特徴とその問題点の考察に移ろう。

現代日本の公共政策の特徴は、有事法制・自衛隊のイラク派遣、通信傍受（盗聴）法、国旗・国歌（日の丸・君が代）法、住民基本台帳ネットワークに見られるように、国防や外交、公安など従来の国家権力を背景とした公共政策が格段に強化されつつある反面、先に検討した公共性の本来的意義である国民の生存権を保障する「市民的・生存権的公共性」を担う公共政策が著しく後退していることにある。この点を、現在政府が推進している規制緩和政策との関連で述べておこう。

政治的には、1980年代初頭からイギリスのサッチャー政権、アメリカのレーガン政権、日本の中曽根政権に代表される権力をバックに、他方、経済学的には、ケインズ主義的福祉国家を批判する新古典派経済学、マネタリズムや合理的期待形成学派などのサプライサイド経済学を理論的基礎に、資源の効率的配分を、市場における自由競争のもとで実現しようとする考え方が急速に台頭してきた。それを新自由主義と呼び、A・ギャンプルは新自由主義の特徴を、「自由経済の伝統的自由主義擁護と国家権威の伝統的擁護の結合である」⁽¹²⁾と述べている。

経済的効率性を高めるために、規制を敵視し市場メカニズムの働きを過度に評価する、この新自由主義の原理にもとづいて、わが国の政府は社会のあらゆる分野にわたって強力に規制緩和・自由化政策を推し進めていった。

もっとも、規制緩和政策をいち早く強力に推進したのは、アメリカとイギリスであった。両国は1970～80年代に自国企業の多国籍化に対応して、大企業の内外における自由な活動を保証する目的で始めたのである。

アメリカでは、1978年の航空産業の規制緩和を皮切りに、80年代には電信電話や金融分野など、つぎつぎに規制緩和が進められていった。一方イギリスでは、公企業の民営化や金融分野におけるいわゆるビッグバンがその典型であった。

わが国では、1979年に経済協力開発機構（OECD）が日本政府に対して規制緩和の推進を勧告したのが発端となって、アメリカからの市場開放の要求の圧力は強まった。国内的には赤字財政の解消と行政の効率化を目的として、1981年に第2次臨時行政調査会がつくられ、中曽根内閣によって国鉄、電電、専売の3公社の民営化が進められたのが規制緩和政策の始まりといえる。

しかし、規制緩和が本格化するのにはバブル経済崩壊後の1990年代不況に突入してからである。1993年に細川内閣の「緊急経済対策」の柱として規制緩和が打ち出された。すなわち、1993年、細川首相の私的諮問機関として設けられた経済改革研究会から、いわゆる「平岩リポート」が発表された。そこでは、公的規制を「経済的規制」と「社会的規制」とに分け、経済的規制に関しては「原則自由・例外規制」、社会的規制についても「必要最小限に縮小」という考えが打ち出された。

その後、1994年の「行政大綱」の決定、「行革委員会」の設置など規制緩和の動きは本格化していく。そして、1995年4月からの「規制緩和推進計画」は、当初の5年間から3年間に前倒しされ1998年3月に期限を迎えた。1998年4月には、さらに2000年度までの3年間を対象とする新たな「規制緩和推進計画」が決定され推進されてきたのである。

しかも注目すべきは、この経済的効率性が経済分野だけの指導理念となっただけではなく、その他の分野の改革にも広く、かつ強力に適応されていったことである。その象徴的な出来事が、1996年11月に打ち出された橋本首相による5大改革の提唱であった。

そこでは、現在の高度情報化や急速な少子高齢化に従来の社会システムが適応できなくなったという認識のもと、効率性を高めるために、経済構造改革、金融システム改革、財政構造改革、行政改革、社会保障構造改革を実施することが述べられ、さらに、翌年1月には教育改革を追加して、計6つの分野での改革を一体的に実施することが宣言された。

したがって、以上の6大改革を提唱した橋本首相の所信表明演説（1996年11月29日）や施政方針演説（1997年1月20日）の中に、効率性ないし効率的という言葉が、いかに多く散りばめられているか、読んだものを驚嘆させる。まさに、効率性のオンパレードである。2、3紹介しよう。

まず、経済構造改革を提唱するに際して、つぎのように述べている。

「景気の回復に万全を期することは当然であります。富を拡大する経済力、技術力がなければ、豊かな国民生活はもちろん、健全な財政や質の高い福祉は実現できません。国境を越える企業活動が飛躍的に増大し、国のシステム自体が産業の国際競争力を左右する時代において、経済全体の効率性と柔軟性を高めることは、国家的課題であります。産業の空洞化や本格的な高齢社会の到来への対応が手遅れにならないよう、経済構造改革のための総合的な対策を早急に講じなければなりません。」⁽¹³⁾（傍点は引用者）

また、行政改革の提唱では、つぎのように述べられている。

「わが国の行政システムは、戦後、貧困や社会の不平等を解消しながら、効率的に経済を発展させるという明確な政策目標の下では有効に機能してまいりましたが、近年、複雑多岐にわたる行政課

題に直面し、その限界を露呈しております。時代の変化に的確に対応でき、国民のニーズに合ったサービスを効率的に提供できる行政に生まれ変わらせるために、行政サービスの内容と提供のしかたを抜本的に見直さなければなりません。」⁽¹⁵⁾ (傍点は引用者)

さらに、社会保障構造改革でも、つぎのように効率性が強調されている。

「急速な少子高齢化が進展する中で、給付と負担の均衡がとれた社会保障をいかに実現するかは、国民の公的負担水準とかかわる重大問題であります。社会保障の費用は、本人の負担か事業者の負担か、税金を使った国や地方の負担かにかかわらず、だれかが負担しなければならないものです。個人の尊厳と自立・自助努力を縦軸として確立した上で、社会の連帯の精神を横軸に据え、民間の参入を促しながら、利用者の選択に応じ、質の高いサービスを効率的に提供できる社会保障制度を整備してまいります。」⁽¹⁶⁾ (傍点は引用者)

「大幅な赤字体質となっている医療保険制度をそのまま放置することは許されません。国民皆保険の仕組みを維持しながら、適切かつ効率的な医療サービスを安心して受けられるよう、今国会に提出する法案を出発点として、医療の提供体制と保険制度全般にわたる総合的な改革を行います。」⁽¹⁷⁾ (傍点は引用者)

もう、この辺でいいであろう。こうした執拗なまでの経済的効率性の強調が、上記の橋本首相による演説の特徴であったと言ってよい。ここでは、社会構造全般にわたる改革の指導理念が経済的効率性であり、この理念が社会発展の価値基準と認識されている姿が、この演説の中に浮き彫りになっているということを確認すれば十分であろう。

こうした効率性の追求が、前述したように効率性のパラドックスに陥り、社会的不効率を生み出す。——このことを再度認識しておこう。そうであれば、経済的効率性至上主義的な政策に歯止めをかけなければならないにもかかわらず、逆に一層の規制緩和・民営化を促進し効率性の追求となっている。このために、「民間企業から学ぶ」をスローガンに、民間企業の経済活動を模範として、それを公共部門に導入するやり方は、トヨタ方式を真似て効率性を追求する日本郵政公社や自治体マネージメント、独立行政法人、PFIなど花盛りである。これほどまでに、民間企業の経営や経済活動は信頼に値するものなのであろうか。

最後に、この点を検討し、現代わが国における公共政策の必要性について確認しておこう。

VI 収益至上主義的経済活動の帰結

「倫理なき経済活動の暴走」——この表現ほど、現代の日本社会を象徴している言葉はない。そう思えるほど、現在、企業が引き起こす経済的事件は多発し、かつ深刻な影響を社会に与えている。

まず最近、国民の目をひいたのは、なんとと言っても、わが国がバブルの悪夢から覚めたたとたん発覚した金融不祥事の数々であった。銀行や証券会社など金融機関が引き起こしたこの種の事件は、単に1990年代から現在まで続いている深刻な不況のスタートであっただけではなく、「倫理なき経済活動の暴走」を、いやがうえにも国民に印象づけることとなった。

つづいて、三菱自工のリコール隠しが発覚し、組織ぐるみの「欠陥車隠し」事件として世の批判をあびた。さらに、雪印のずさんな衛生管理のために起こった「雪印食中毒事件」、同じくその雪印や日本ハムが、今度は狂牛病に対応して国が設けた制度を悪用して引き起こした「牛肉偽装事件」など、国民のこれら企業の経済活動に対する不信感を一層高める事件があいついだ。しかも、これらの事件が直接、国民の命に関係するものだけに、国民生活に与えた影響は深刻であった。ある意

味では、政治問題以上に、現在わが国の社会全体を不安に陥れ、社会への不信感を強めている。

少し詳しく、こうした最近の代表的な倫理なき経済活動によって引き起こされた企業犯罪をみておこう。

1990年代初頭、バブルの崩壊を契機として、いっせいに金融・証券不祥事が明るみに出た。すなわち、小口投資家を犠牲にした大口投資家への損失補填や、暴力団と癒着した株の仕手戦での株価のつり上げとそのための融資、都市銀行による架空預金証書の偽造と、それをもとにした不正融資等、数々の金融・証券スキャンダルが同時多発的に起こったのである。

まず、証券会社による損失補填は、1988年9月期から91年3月までの間に大企業を中心に延べ787件、2164億円の巨額にのぼることが明らかになった。さらに、野村証券と日興証券が、広域暴力団である稲川会前会長に値上がり前の東急株を信用取引で売り、その後、取引決済のための関連会社である野村ファイナンスと日興クレジットから、同株券を担保にそれぞれ数百億円を融資した事実が明るみに出た。

一方、銀行では日本興業銀行が関連ノン・バンクなどとともに、暴力団とのつながりが指摘されていた料亭の女将に、東洋信金の架空預金証書などを担保に5000億円にものぼる資金融資を行っていた。また、富士銀行や東海銀行、共和埼玉銀行では、架空預金証書を偽造しノン・バンクから巨額の資金がひき出され不正融資が行われていた。さらに、住友銀行が社長以外多数の役員を送り込み、巨額の融資を行っていた中堅商社イトマンが、ゴルフ場や絵画取引に2500億円の資金をつぎこみ、そのほとんどが闇に消えた事件など、およそ表面化した事件だけでも、金融機関の反社会的・反公共的行為の多様性とその規模の大きさに驚かされる。

このような倫理なき利益至上主義的な経営が引き起こした企業犯罪は、ついに直接、人間の命にかかわる食品業界にまでおよぶことになった。その象徴的事件が、雪印や日本ハムが起こした「食肉偽装事件」である。

牛肉偽装事件は2001年、BSE騒動によって国産牛の安全神話が崩壊した時点から始まっている。北海道で国内初のBSE感染牛が発見されて大騒ぎになったことを契機に、農林水産省は2001年10月末、「牛肉在庫緊急保管対策事業」、いわゆる「在庫牛肉買い取り制度」を開始する。これは、同じ月の18日から実施された蓄牛全頭検査以前に出荷された実検査の牛肉を国の補助金で買い上げて冷凍保存（のちに全量焼却に方針転換）するという制度だった。ここに目をつけたのが、食肉業界である。食肉各社は安価の輸入肉やクズ肉を国産上質肉と偽って業界団体を通じて国に買い取らせ、その差益を得ていた。

雪印食品は10月31日、関西ミートセンターのセンター長ら7人で自社の牛肉保管先である西宮冷蔵を訪れ、保管してあったオーストラリア産牛肉12.4トン为国産牛肉用の段ボール箱に詰め替えた。そして、加工日のラベルを全頭検査開始前の日付に改ざんしたものに貼り替えるという作業を行った。

本来買い上げの対象となるはずのないオーストラリア産牛肉の卸売価格は、最高でもキロ当たり875円。これに対し、「国産牛」として業界団体が買い上げた価格は一律1114円。雪印食品が得た利益は当初、関西ミートセンターだけで1460万円に上がった。偽装は関西だけでなく、埼玉県春日部市の関東ミートセンターや本社委託の都内倉庫でも行われていた。

明らかにこの事件は、もっぱら自己の利益のみを考え国の制度を悪用して利益を得ようとする組織ぐるみの詐欺行為であった。雪印はこの食品部門以外においても、前年の2000年には乳業部門で食中毒事件を引き起こしていた。ずさんな衛生管理によって起こったこの事件によって、すでに雪

印は強い社会的批判を受けていた矢先の出来事であった。

2000年6月末に発生した雪印の食中毒事件は、雪印乳業(株)大阪工場で製造された低脂肪乳等によって、1万4780名が食中毒にかかるという、近年例をみない大規模食中毒事件に発展した。中毒を起こした原因物質は、黄色ブドウ球菌の毒素であるエンテロトキシンであることが判明したが、問題はなぜそうした毒素が乳製品に混入していたのかである。そこには、倫理観を欠いた驚くべき雪印の衛生管理上の問題点があった。

その問題点とは、(1)逆流防止弁(バルブ)の洗浄不良、(2)仮設ホースによる配管の使用と洗浄不良、(3)温度管理が行われない屋外での調合作業、(4)不適切な再生品の使用などであった。要するに、もともと腐りやすい乳製品の製造にもかかわらず容器を洗わずに使えばなしにしたり、湿度の高い屋外で混ぜ合わせたり、賞味期限がきれたものを使用していたというのである。

このような常識では考えられないような事態が、わが国の金融業界から食品業界に至るまで、なぜ起こってしまったのか。その原因を、公共性をないがしろにした経済的効率性至上主義的経営のあり方に求めることは容易であろう。この点の深刻な反省がないままに、民間企業の経営方式を公共部門にまで拡大することは、効率性のパラドックスを一層深刻化する危険性があることを忘れてはならない。

おわりに

ディズニーランドやディズニーシーの経営を行なっていることで有名なオリエンタルランドの社長に、加賀見俊夫氏がいる。加賀見氏は最近、『海を超える想像力』という本を出版した。本書はディズニーランド誕生の秘話など興味深い内容が書かれているが、他にも私の興味をひいたのは、その経営方針である。氏は、それを4つの頭文字を取ってSCSEと呼んで、つぎのように述べている。

「4つの言葉の頭文字を取ったものだが、順番にいくと『Safety:安全』『Courtesy:礼儀正しさ』『Show:ショー』『Efficiency:効率』となる。オペレーションではなによりも安全が優先され、そのうえにキャストの礼儀正しさ、どんなときでもショーとして成り立たなくてはならないという徹底した品質の高さ、そして最後に効率とくるわけである。この順番を間違えて、まず効率が優先されるとしたら、ディズニーのテーマパークではなくなるということである。」^[16]

しかし、こうした加賀見氏のように効率性の危険性を認識している人は極めて少ないのが現実であろう。むしろ最近では、本書で指摘したように、民間企業はもちろんのこと公共機関にまで効率性を最優先した経営方式が機械的に持ち込まれている。この結果、わが国の社会や国民生活がまずまず不安定になっていく。そのまま、このような事態が進んでいっても良いのだろうか、というのが本稿を執筆した動機であった。

具体的に公共政策との関わりで言えば、最近、国防や外交、公安など従来の国家権力を背景とした公共政策が格段に強化されつつある一方で、国民生活に密着した福祉や環境、教育や文化などの諸分野における公共政策が後退し、代わってこれらの分野は大幅に規制緩和の対象となり、自由化・民営化による市場原理の導入が進められていることへの危機感であった。そのため本稿では、公共性をめぐる複雑な時代状況を整理して、市民的公共性の豊かな発展をめざす公共政策が危機的状況にある実態と、それを克服し期待される公共政策のあるべき姿を明らかにしたかったのである。

いわば、現代公共政策の危機と可能性を論じたかった。こうした問題意識は、現在のわが国において徐々に共有されつつあると言ってよいであろう。その証拠に、最近特に目立つのは、「公共」や

「公益」というタイトルがついた本が、数多く出版されていることである。

例えば、2000年以降の出版物をみても、佐々木毅・金泰昌編『公共哲学』全10巻（東京大学出版会、2002年）をはじめに、山口 定・佐藤春吉・中島茂樹・小関素明編『新しい公共性』（有斐閣、2003年）や齋藤純一『公共性』（岩波書店、2000年）、小松隆二『公益学のすすめ』（慶應義塾大学出版会、2000年）、同『公益の時代』（論創社、2002年）などがあげられる。さらに、政策科学として公共政策と名のつくものは、河宮信郎・青木秀和『公共政策の倫理学』（丸善、2002年）や足立幸男・森脇俊雅編『公共政策学』（ミネルヴァ書房、2003年）、佐々木信夫『自治体の公共政策入門』（ぎょうせい、2000年）などがあげられよう。その他、「公共」や「公益」がタイトルにつく論文は膨大な数にのぼる。また最近、学会としては日本公共政策学会や日本公益学会などが相ついで発足した。

このような社会現象は、現在のわが国において「公共」に対する危機感の現われであると同時に、それらへの期待感の表明でもある。しかし、関心を集めるわりには、「公共」の意味する内容が人によって違っており、また漠然として不明確であったり、なぜ今、「公共」なのか——その政治経済的背景との関連が明らかでなかったり、と問題点が少なくない。したがって本稿では、この点を整理し明確にしなが、公共政策の現代的意義について論じようとしたものである。

注

- (1) 笠 信太郎『花見酒の経済』朝日新聞社、1976年、54～55ページ。
- (2) このような視点から、金融機関の効率性と公共性について論じたものとして、以下の論文を参考。

藤田安一「現代における金融機関の公共性と社会的責任に関する一考察」『生活経済学研究』第12巻、1996年12月。

藤田安一「現代金融機関における効率性と公共性」『鳥取大学教育学部研究報告』（人文・社会科学）第46巻 第2号、1995年12月。

藤田安一「現代金融機関の社会的責任」『鳥取大学教育学部研究報告』（人文・社会科学）第47巻 第1号、1996年8月。

藤田安一「現代金融システム改革論序説」『鳥取大学教育学部研究報告』（人文・社会科学）第49巻 第1号、1998年6月。

藤田安一「住友銀行における収益性と公共性」『鳥取大学教育地域科学部紀要』（地域研究）第1巻 第2号、2000年2月。
- (3) 詳しくは、藤田安一「経済的効率性を超えて」（『鳥取大学教育地域科学部紀要』第2巻 第1号、2000年7月）を参照。
- (4) Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, 1957, pp1-2.
- (5) 宮本憲一編『公共性の政治経済学』自治体研究社、1989年、5ページ。
- (6) 詳しくは、渡辺洋三・甲斐道太郎・広渡清吾・小森田秋夫編『日本社会と法』（岩波書店、1994年）を参照。
- (7) 小島 昭『現代の公共政策』勁草書房、1990年、239ページ。
- (8) この事情を分析したものとして、以下の論文を参照。

藤田安一「公共事業の展開と地方財政危機の進展」『都市問題』第92巻 第12号、2001年12月。

藤田安一「鳥取県における財政危機の現状と課題」『鳥取大学教育地域科学部紀要』（地域研究）第3巻 第1号、2001年7月。

藤田安一「現代鳥取県における市町村財政の特徴と課題」『鳥取大学教育地域科学部紀要』(地域研究) 第3巻 第2号, 2002年1月。

藤田安一「転換期にある鳥取市財政の現状と課題」『鳥取大学教育地域科学部紀要』(地域研究) 第3巻 第2号, 2002年1月。

(9) この問題を論じたものとして、以下の論文を参照。

藤田安一「公共政策と地方自治体」『鳥取大学教育地域科学部紀要』第5巻 第1号, 2003年5月。

藤田安一「公共政策の現代的意義」『鳥取大学教育地域科学部紀要』第5巻 第1号, 2003年5月。

(10) 地方自治体における公共政策の意義について論じたものとして、以下の論文を参照。

藤田安一「公共政策と経済倫理」『鳥取大学教育地域科学部紀要』(地域研究) 第4巻 第3号, 2003年3月。

藤田安一「公共政策と地方自治体」『鳥取大学教育地域科学部紀要』(地域研究) 第5巻 第1号, 2003年5月。

(11) 鳥取県防災危機管理課『平成12年鳥取県西部地震の記録』2001年。

(12) 『日本海新聞』2001年4月2日および同年10月1日。

(13) A・ギャンブル著, 小笠原欣幸訳『自由経済と強い国家』みすず書房, 1990年, 49ページ。

(14) 『朝日新聞』(夕刊)1996年11月29日。

(15) 同上。

(16) 『朝日新聞』(夕刊)1997年1月20日。

(17) 同上。

(18) 加賀見俊夫『海を超える想像力』講談社, 2003年, 65~66ページ。

(2003年10月27日受理)

