

# 現代社会における国家の 役割についての一考察

—ケインズ主義対新自由主義—

徳 永 澄 憲

目	次
1 はじめに	(1) 現代国家の機能——W. フリードマンの所説——
2 経済パフォーマンスと政府規模	(2) F. A. ハイエクの見解
3 国家の機能と国家（政府）観の変遷	(3) M. フリードマンの見解
(1) 19世紀システムとA. スミスの国家観	(4) J. M. ブキャナンと R. E. ワグナーの見解
(2) 20世紀システムと J. M. ケインズの国家観	5 福祉国家から福祉社会へ——ミュルダールとロブソンの所説——
4 現代国家の機能と新自由主義の国家観	

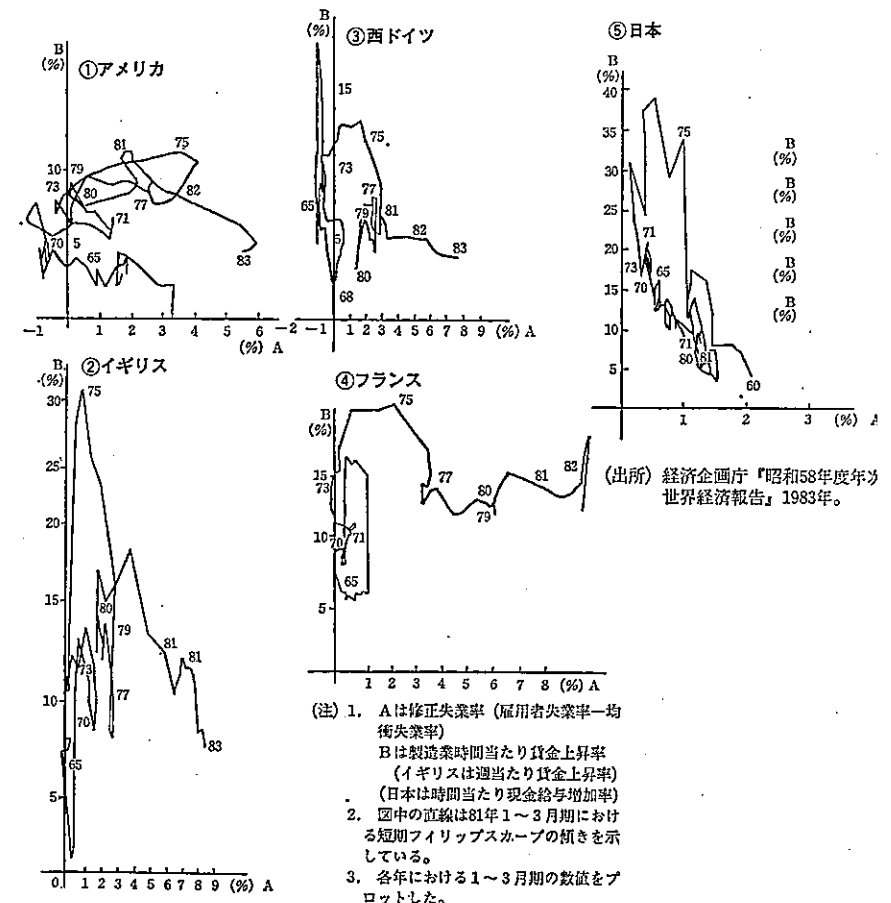
## 1 はじめに

現在最も問われているのは「ビジョン」(vision)であろう。経済学者の中でビジョンが果たす役割の重要性を強調したのは、J. A. シュンペーター

## 2 経済パフォーマンスと政府規模

世界経済は、1970年代前半から80年代前半にかけて、1973年秋の第一次石油危機と79年の第二次石油危機を契機に、成長率の鈍化とインフレーションの加速化という、いわゆる「スタグフレーション」(stagflation) に悩まされている。

第1図 先進諸国のフィリップス・カーブ



(Joseph Alois Schumpeter) である。シュンペーターによれば「どんな学問においても、ビジョンがなくては新しい出発は不可能である。ビジョンを通じて、われわれは学問的努力のための新しい素材を獲得し、定式化したり擁護したり攻撃したりするための何物かを獲得する。その過程において、われわれの持つ事実と用具の蓄積は増大し、又おのずと再活性化するのである」。

今問題にしようとする「国家の役割」についても、経済理論の背景にあって「国家の役割」の大、小を区分するのは、まさに「ビジョン」である。どのようなビジョンを持つかによって「大きな政府」を支持するか、「小さな政府」を支持するかに分かれる。本稿においては、主に前者の立場としてケインジアン<sup>(1)</sup>の国家観、経済哲学を、後者の立場として新自由主義者(ここではF. A. ハイエク、M. フリードマン、J. M. ブキャナンとR. E. ワグナー)の国家観、経済哲学を取り上げる。

従って、本稿の構成は次のようになる。まず第2節で、アメリカ、イギリス、西ドイツ、フランス等の先進諸国と比較しながら、日本の経済パフォーマンスと政府規模を概観する。特に1960年代と1970年代以降の構造変化と病理に注目する。次に、第3節において、このような病理を解決し、現代資本主義経済をより良く発展させるために国家の役割に着目し、国家の規定と国家の機能の変遷を概観する。ここでは、古典派の始祖であるA. スミスの国家観とケインズの国家観を取り上げる。次の第4節では、現代の国家—福祉国家または行政国家—の機能について、W. フリードマンの所説に基づいて考察する。第2節で見た福祉国家の抱える病理、すなわち「大きな政府」による財政赤字、スタグフレーション、低労働生産性、低い経済成長等を解決できないでいるケインジアンを、新自由主義派は批判する。そこでF. A. ハイエク、マネタリズムの始祖であるM. フリードマン、公共選択学派のJ. M. ブキャナン等の見解を概観し、「小さな政府」の根拠を明らかにする。最後の節で、福祉国家に肯定的なG. ミュルダールとW. A. ロブソンの所説を取り上げ、福祉国家を越えるものについて考察し、結論とする。

先進諸国のこのような状態を示したのが第1図である。1960年代は賃金上昇率と失業率との間にトレード・オフの関係が存在していたが、1973年以降はトレード・オフの関係は存在しなく、逆にスタグフレーションの現象が存在している。特に、アメリカ、イギリス、フランスがその傾向を示している。

日本についても、1960～73年と74～80年とを比較すると、インフレーション率は6.1%から9.7%へと上昇しており、同時に失業率も1.3%から2.0%へと小幅ながら増加している。他の先進諸国に比べると、日本は大幅なスタグフレーションに陥っていない。しかし、低成長率を余儀なくされている。

第2の先進諸国経済の特徴は「財政赤字」に苦しんでいることである。第一次石油危機以降の主要国の財政赤字の推移を示した第1表によれば、1983年における財政赤字の対G N P比は日本で6.0%、アメリカで21%、イギリスで11.8%、西ドイツで27%に達し、西ドイツが最も高い財政赤字の比重を示している。日本は財政赤字の対G N P比で見ると低い値であるが、

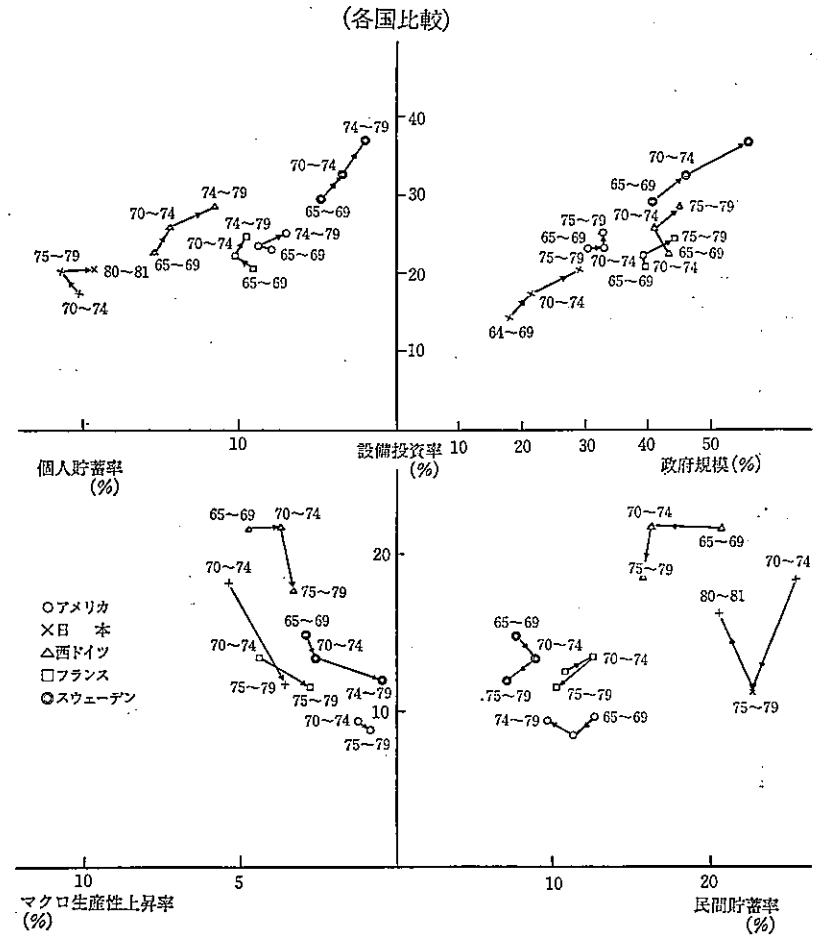
第1表 財政赤字の比重（公債依存度・対G N P比）

	日本		アメリカ		イギリス		西ドイツ	
	公債依存度	対G N P比	公債依存度	対G N P比	公債依存度	対G N P比	公債依存度	対G N P比
1973	12.0	1.5	6.0	1.2	8.7	2.3	2.6	0.3
1974	11.3	1.6	11.7	0.3	12.1	3.8	7.7	1.0
1975	25.3	2.4	13.9	3.0	18.4	6.3	21.1	3.2
1976	29.4	4.2	18.2	4.0	14.2	4.4	15.9	2.3
1977	32.9	5.1	11.2	2.4	11.9	3.6	12.9	1.9
1978	31.3	5.2	10.9	2.3	16.3	5.0	13.9	2.0
1979	34.7	6.1	5.6	1.2	10.9	3.4	12.8	1.9
1980	32.6	5.9	10.3	2.3	13.1	4.4	12.8	1.9
1981	27.8	5.2	8.8	2.0	9.5	3.2	16.3	2.5
1982	31.0	5.5	15.2	3.6	6.4	11.2	16.3	2.5
1983	33.7	6.0	25.8	21.0	8.1	11.8	16.3	27.0

\*) 日本、西ドイツは1981年まで決算ベース  
 アメリカ、イギリスは1982年まで実績ベース  
 日本は1982年補正ベース、83年は当初予算ベース  
 アメリカは1983年実績見込み、イギリス83年当初ベース  
 西ドイツは1982年実績見込み、83年は予算ベース

(出所) 貝塚啓明「先進諸国の財政危機」『現代経済』Autumn、1983年。

第2図 政府規模と経済パフォーマンス



(備考) 1. 日本は経済企画庁「国民経済計算」、その他諸国はOECD「National Account of OECD Countries」により作成。

2. 各国は暦年データ。

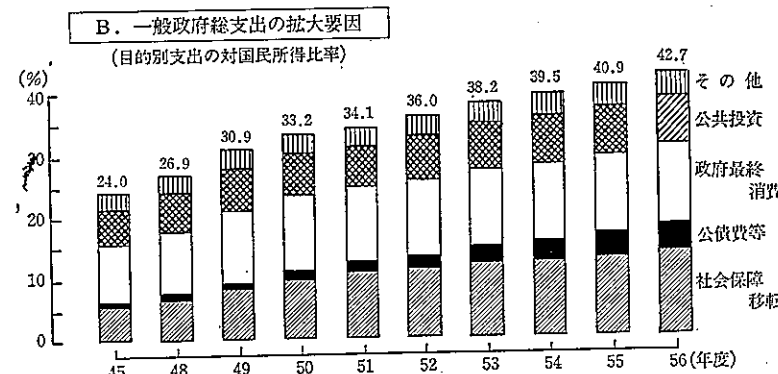
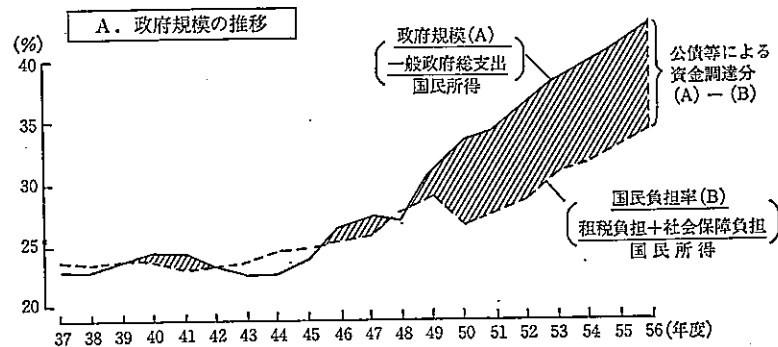
$$3. \text{公的負担率} = \frac{\text{租税負担} + \text{社会保障負担}}{\text{国民所得}}, \text{政府規模} = \frac{\text{一般政府総支出}}{\text{名目G N P}}$$

(出所) 経済企画庁編「昭和58年度版経済白書」大蔵省印刷局、1983年、P.265。

公債依存度が1973年以降高まってきた点に注意が必要である。ちなみに1983年の公債依存度は33.7%で主要国の中で最も高い。わが国の公債依存度を過去に遡って調べてみると、公債依存度が30%を超えたのは昭和7~10年の4年間と昭和20年度だけである。このことから考えて、先進諸国のなかでも日本の財政赤字問題は危機的状態にあると言えよう。

第3の特徴は、政府規模が増大し「大きな政府」を有するようになった点

第3図 日本政府規模と国民の負担



(備考) 1. 経済企画庁「国民経済計算年表」により作成。但し、44年度以前は「国民所得統計年報」による。  
 2. 一般政府総支出=経常支出+投資的支出  
 3. 社会保障移転=社会保障給付+社会扶助金+無基金雇員者福祉給付

(出所) 『昭和58年度版経済白書』、P.223。

である。政府規模を一般政府総支出を名目GNPで割った値で表わすと、スウェーデンが最も大きく、西ドイツ、フランス、アメリカ、日本の順で小さくなっている。しかし先進国の中で小さい部類に入っている日本は、1974年頃から上昇傾向を示し、1981年には42.7%にも及んでいる。なぜこのように一般政府総支出が拡大したかと言えば、まず第1に、1974年以降の社会保障移転の急増があげられよう。第2に、1975年以降の公債の増発等による利子負担の増大があげられる。

最近主要先進国において、このような政府の規模拡大、すなわち「大きな政府」に対して見直しの動きが出て来ている。それは、アメリカのレーガン政権やイギリスのサッチャー政権においてなされている。

1981年1月に誕生したレーガン政権は、①減税と政府支出の抑制による連邦政府の比重の縮小、②エネルギー政策を含めて政府規制の一層の縮小、③連邦政府から州・地方政府への権限委譲、④インフレ対策としての通貨供給調整の重視(実質の経済成長率に見合った通貨供給)、⑤民主党政権が行なってきた賃金と物価に対する統制策の排除、などの政策を実施している。

同様に、自由主義経済理念に立つサッチャー政権も、①労働インセンティブの働き強化、②国家の役割の縮小、③政府介入の比重の縮小のための公共部門の赤字の削減、④全社会的影響をもつ賃金交渉の穏当化、の方針をかげ、具体的施策を行なっている。

このような見直しの動きに対して、『経済白書』は、「大きな政府」の弊害を次のように説明している。

①政府規模増大は、中長期的には国民の負担増を招く。そのため、家計貯蓄率が低下し、設備投資に悪影響を及ぼす。また、公的負担率が高いスウェーデン等では、国民の公的負担率増が勤労意欲を低下させているという報告もなされている。

②公的規制、介入の強化が民間活力の低下や非効率企業の温存を招いている。

この節では、先進諸国経済の問題点、特に政府規模拡大の問題点を指摘す

るにとどめ、次節以下で、このような問題を解決するために国家の機能と国家観の変遷をたどり、国家(政府)の役割を再確認する。なぜ「大きな政府」とならざるを得なかったのか、「市場の失敗」を補なうための理論的支柱をケインズ理論に求める。

### 3 国家の機能と国家(政府)観の変遷

まず、「国家」(State)はどのように規定されるべきであろうか。

国家とは、個人の自由を具体化したものであると説くヘーゲルから、資本主義社会における国家は単なる行政機構であり、一度、共産主義社会になれば不必要になると説くマルクスまで、実に様々に国家は規定される。

ここでは、W. フリードマンに従って、国家とは「さまざまな相争う社会的、経済的利害関係者の均衡から生ずる中央集権化された権力の焦点である、と理解すると同時に、社会を全体として囲い込んでいる正義ないしは公益<sup>(5)</sup>といった特定の観念を具体化したもの」と理解する。言い換えれば、国家とは一定の領土を基礎として、一定の範囲の人々(国民)によって組織された政治的な組織体であり、主権を持つ。対外的には国民の安全を保証し、国内においては国民がお互いに社会生活を円滑に行なっていくよう利害の対立を調整し、秩序を維持する目的のために警察権、刑罰権、裁判権、租税権などの強制権力(国家権力)を持つ権力組織体である。特に、「政策主体としての国家」に注目する。それは、丹宗昭信氏が述べるように「主として現代経済に介入する『行政』を意味するが、単なる行政による経済介入よりも広く、立法・行政を含めた「国家」を意味する<sup>(6)</sup>。

しかし、これらは、政策主体としての国家の本質を抽象的に規定したにすぎない。そこで、次に近代から現代への体制の遷移とそれに対応する国家観を取り上げ、比較検討し、国家の役割を明らかにする。

#### (1) 19世紀システムとA. スミスの国家観

第2表 19世紀システムの制度的枠組

機能 \ 範囲	国内	国際
経済	自己調整的市場	金本位制 自由貿易
政治	自由主義国家	バランス・オブ・ パワー・システム

(出所) 衛藤清吉ほか、前掲書、1982年、P.240.

19世紀システムにおいては、1770年代から1830年代にかけての産業革命が重要な役割を果たす。特に資本家が機械と工場を利用してより低廉な製品を市場に供給し、利潤を得、資本蓄積を行なったのである。これを可能にした制度的枠組は、国内経済面では「自己調整的市場」であり、国内政治面では「自由主義国家」であった。国内においては、資本家の生産する製品だけでなく、製品の生産に要した生産要素に対しても市場が成立し、自由競争が行なわれた。政治的には、自由競争がスムーズに行われるように必要最小限の監視や統制、防衛などがなされた。

他方国際面では、「金本位制」を軸とし、それに基づく建前としての「自由貿易」の制度、また政治面では、バランス・オブ・パワー・システムが機能していた。もちろん、これらが機能したのはイギリスの優越した工業生産力があつたからであり、その意味において、19世紀システムはパックス・ブリタニカ(pax-Britanica)<sup>(7)</sup>の形成である。

従って、19世紀の国家の概念は、イギリスを中心として展開された「自由主義国家」、または「法治国家」である。この点について、古典学派の始祖であるアダム・スミス(A. Smith)はどのように考えていたのであろうか。スミスは、経済が発達して財が豊富、低廉となり、すべての市民が正直・勤勉に働きさえすれば市場メカニズムにより、経済は全体として調和的に発展する、市民社会の調和も必然的になされるとみたのである。そこにおける国家の役割は、『諸国民の富』によれば次の如くである。<sup>(8)</sup>

「自然的自由の体系によれば、主権者が注意を払うべき義務はわずかに三つしかなく、そしてこの三つの義務はもとよりきわめて重要ではあるが、だれにでも理解できる平明でわかりやすいものである。すなわち、第1は、その社会を他の独立の社会の暴力や侵略から保護する義務であり、第2は、その社会のあらゆる成員をその他のあらゆる成員の不正または圧制からできるかぎり保護する義務、すなわち厳正な司法行政を確立する義務であり、第3は、ある種の公共土木事業と公共施設を建設し維持する義務である<sup>(9)</sup>」。

先ず国防であるが、それは軍事力によってのみなしうる。スミスは富を守るのに、民兵よりも常備軍のほうが優秀であるとし、国防は経費のかかるものという感を持っている。次に司法であるが、これは秩序ある社会を成立させるために経済主体の利己的行為が相互に侵害しないように法律により強制することである。特に注目されることは、スミスが「司法権を行政権から分離するばかりではなく、できるだけそれを行政権から独立したものにすることが必要である<sup>(10)</sup>」と強調している点である。国家の第3の義務は、「公共施設または公共土木事業を建設し維持する義務」である。それは「一大社会にとっては最高度に有利でありうるけれども、その性質上、その利潤は、どのような個人または少数の個人にもその経費をつぐなえず、したがってまた、どのような個人または少数の個人にもその建設や維持を期待しえぬもの<sup>(11)</sup>」である。スミスはその公共事業の具体例として、良好な道路、橋、航行可能な運河、港などを挙げている。そして、国防と同様に、これらの経費は社会の進歩につれて財が増大するから、徐々に増加せざるをえないと考えている。

以上のように、スミスの国家観は、「見えざる手」(invisible hand)という「市場機構」に委ねておけば、経済も市民社会も調和的に発展するという前提の上に成立しており、自由競争が円滑に行なわれるため法が必要であり、法制度の維持のため国家の強制権力が不可欠である。政府の介入はできる限り排除され、国防、公共事業などの個人または少数の個人によって賄うことのできない部門のみ、政府の機能は必要とされる。すなわち、スミスの

国家観によれば、国家の役割は、自由競争秩序の枠組の形成と維持にあると言える。この意味においてこのような国家を「小さな政府」とも呼ぶことができる。

## (2) 20世紀システムとJ.M.ケインズの国家観

やがて19世紀システムも19世紀の末から20世紀の初頭にかけて、19世紀システムの制度的枠組について4つの病理現象が生じてきた。国内経済の面では短期的な恐慌から、「長期不況」に変わった。特に、1929年のアメリカのウォール街で起った株価暴落を契機として始まった大恐慌の影響は大きい。国内政治面では、資本家対労働者の「階級対立」が激化した。これは、過度の自由競争が貧富の差を拡大し、階級社会、失業などによる社会不安をもたらしたのである。他方国際経済面では、金本位制の停止、世界大不況の発生による保護貿易の拡大傾向が表面化した。国際政治面では、バランス・オブ・パワー・システムに代って、経済のブロック化に代表される列強の経済的ナショナリズム、「帝国主義的政策」が追求されるようになった。

第3表 19世紀システムの病理現象

機能 \ 範囲	国内	国際
経済	長期不況	金本位制停止 保護貿易
政治	階級対立	帝国主義戦争

(出所) 衛藤清吉ほか、前掲書、P.242。

そして、このような病理現象を解決する新しい20世紀システムが登場するようになった<sup>(12)</sup>。この混合体制の下での国内の制度的枠組は、経済面では「ケインズ型システム」であり、政治面では「福祉国家」である。ケインズ型システムとは「総需要管理政策」と「管理通貨制度」とで表わされる「国家の

第4表 20世紀システムの制度的枠組

機能 \ 範囲	国内	国際
経済	ケインズ型システム (①総需要管理政策 ②管理通貨制度)	{ IMF・GATT体制 コメコン体制
政治	福祉国家	二極構造と階層システム

(出所) 衛藤清吉ほか、前掲書、P.245。

経済への介入」である。福祉国家は「ゆりがごから墓場まで」という標語によって表わされる福祉政策が中心である。他方国際の制度的枠組は西側のIMFとGATT体制と東のルーブル本位制とそれに基づくコメコン体制である。

この「ケインズ型システム」に理論的の支柱を与えたのは、むしろ J. M. ケインズ (J. M. Keynes) である。ケインズは、大恐慌を眼の前にして無策な (ケインズの言う) 古典派経済学を批判し、資本主義経済システムの病弊である「失業の存在」と「富と所有の分配の不公平の存在」とを取り除くために、国家の介入が必要不可欠だと主張する。すなわち、私的利益と社会的利益との不一致をなくするためになすべき国家の役割は次の4つである。

それは、経済悪の多くが危険と不確実性と無知の所産であるという理由から、①社会全体にとって、最も生産的な経路に沿って貯蓄を配分するという貯蓄と投資のコントロール、②中央機関による通貨および信用の慎重な管理、③事業状況に関する膨大な量の情報の収集と普及、④人口政策、である。

この中でも特に、完全雇用を実現するために、①相続税を重くするという累進課税方式を採用し、社会消費性向を増加させる、②不安定な資本の限界効率により民間の投資量が貯蓄量とアンバランスになるので公共投資等により管理するという総需要管理政策をとる、③中央銀行により貨幣供給量を管

理し、貯蓄と投資のアンバランスがなくなるまで利子率を低下させること等を提案する。

さらに、分配の不公平性に関しても、ケインズは①累進的所得税・相続税の制度を通じて社会の消費性向を高める、②完全雇用を実現するとともに、金利生活者階級の安楽往生を自動的に可能にする利子率の引き下げ政策を提唱する。

特に注意すべきことは、ケインズが『一般理論』の最終章「社会哲学」の中で述べている次のことである。短期に革命を興して社会制度を変革するのではなく、短期的には市場メカニズムの限界から生じた「非自発的失業」を総需要管理政策により除去し、長期的には低金利政策を採用し、金利生活者層を安楽死させ、投資を活性化させ、生産力を増大させることによって、効率と自由とを実現する最も優れた体制である資本主義を延命させることである。ここに、国家の介入という「大きな政府」に向かう根拠がある。

もう一つ「大きな政府」の要因となった福祉政策に簡単に言及しておこう。これを意味づけをしたのは英国のベヴァリッジ (Beveridge) である。彼は、1942年末の「社会保険および関連サービス」、いわゆるベヴァリッジ報告の中で「児童手当」、「包括的な医療・保健サービス」、「完全雇用政策」を前提にしながら、社会保障は「基本的なニーズに対する社会保険」、「特別なケースに対する国民扶助」、「基本的な措置に付加するものとしての任意保険」の3つの異なった方法を組み合わせるものとして規定している。

特に、ベヴァリッジの福祉政策の特徴は、社会保障の基準をミニマムにし、それ以上の福祉水準は各人の自助努力によって行なわれなければならないとした点であろう。

これらの理論に裏付けられるかのように、アメリカ経済は、ニュー・ディール政策により大恐慌を何とか乗り切り、その後、第二次世界大戦後ケインズ政策によって繁栄したと言って良いであろう。他方、ベヴァリッジの社会保障政策も第二次世界大戦後イギリスの労働党内閣によってほぼ実施された。その後、その他の先進諸国においてもそれぞれに社会保障制度が充実さ

れていった。

このようにして、多くの先進諸国は完全雇用、社会保障はもとより広く国民の福祉を実現する福祉国家(welfare state)や行政国家(Verwaltungsstaat)へと発展した。この福祉国家の機能を、法治国家と対比して、野尻武敏氏は「できるだけ少なく」ではなしに「必要なだけ多く」と端的に述べている。それでは、次に「必要なだけ多く」という現代国家の機能を、W. フリードマンの所説を中心にして見よう。

#### 4 現代国家の機能と新自由主義の国家観

##### (1) 現代国家の機能——W. フリードマンの所説——

混合経済下における現代国家の諸機能は、法学者W. フリードマン(W. Friedman)によれば、次の4つである。

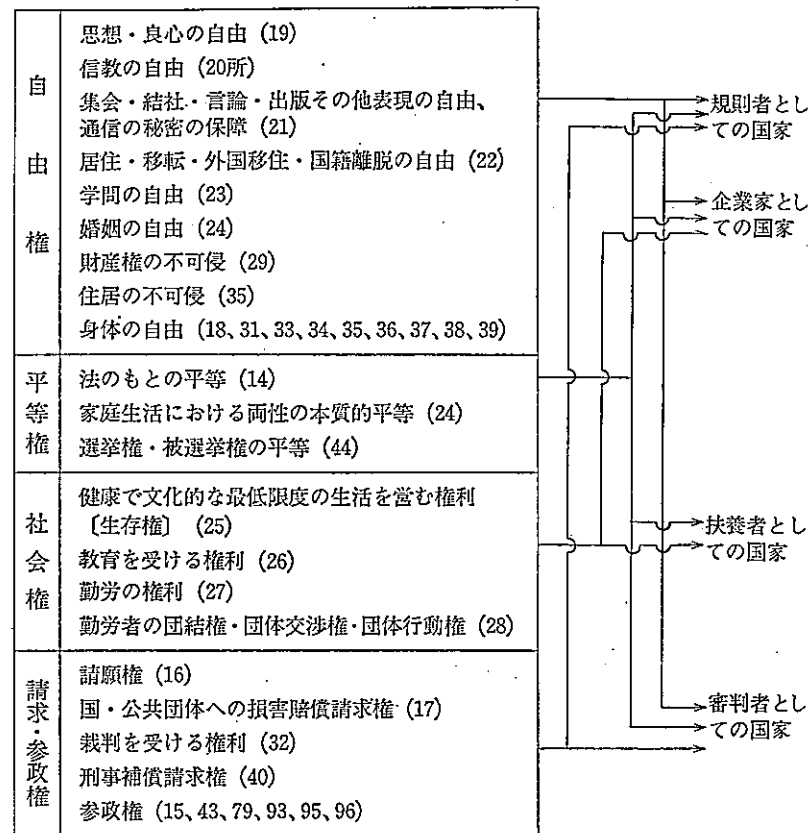
- (i) 提供者としての国家 (state as provider)
- (ii) 規制者としての国家 (state as regulator)
- (iii) 企業家としての国家 (state as entrepreneur)
- (iv) 審判者としての国家 (state as umpire)

の機能である。

まず第1の提供者、あるいは扶養者としての機能は、経済諸力の自由な動きを抑制し、所得と富の再分配機能を通じて、全ての国民の最低生活を国家が保障するという機能である。国家(政府)が、税や社会保障制度により分配の不平等を是正し、ミニマムの生活水準を保障するものである。

これは、第4図の日本国憲法における基本的人権と国家の機能の対応関係が示すように、日本国憲法の基本的人権を国家が保障するために、それに対応する経済政策を実施するということである。例えば、25条の「健康で文化的な最低限度の生活」を国家が受けて、社会保障政策、所得再分配政策を行ない、国民に社会権を保障するという提供者としての国家の機能と対応して

第4図 日本国憲法の基本的人権と国家の機能の対応関係



( ) 内は日本国憲法の条文の数字

いる。

以上の例から分かるように、政府は、提供者としての国家の機能を果たすために、年金、医療補助、失業保険、公的扶助、その他の福祉給付等を実施する広範な行政機構を持っている。

第2の規制者としての国家の機能は、①契約および財産の自由に関する法上の規制、②経済権力の不当な集中を緩和するために行なわれる法上の規



制、③国民経済と外部世界との間の規制の3つの範疇に分類できる。

①契約の自由財産権の不可侵は、A. スミス以来資本主義経済を発展させてきた要因であるが、1930年代半ばから国家による干渉がなされるようになった。19世紀システムの病理の中の階級対立を解消するために、実質的不平等の修正、労使関係の調整を国家に委ねざるをえない。

②不适当的な競争条件を除去するための規制は、過度の経済権力集中を緩和するための独占や寡占に対する規制である。例えば反トラスト法などが上げられよう。この規制はJ. K. ガルブレイスが主張する政府が企業の活動にチェックを加えるという「巨大企業への拮抗力」としての国家の役割に対応するものでもある。また、この規制は、私的財の供給における不完全競争の解消を意味し、市場が効率的に資源配分するための制度作りである。

③国民経済を擁護するための規制とは、先進国における保護貿易、非関税障壁政策等であり、発展途上国における為替管理政策等である。

だがこの公的規制の問題は、最近の「大きな政府」の弊害を除去するために、見直しの検討が進んでいる問題である。『昭和58年版経済白書』の中で、政府規制の存在が①かえって企業の政府への安易な依存を招いていないか、②企業の経済情勢の変化や消費者のニーズの変化に即応できなくさせていないか、③自由な新規参入を抑制し、経済効率の低下につながっていないか、④価格規制が逆に価格パフォーマンスの悪化を招いていないか、と警告している。

以上のような規制者としての国家の機能を法的な直接的関与だけに限定しないで、もう少し幅を持たせて国家が経済に間接的に関与するというように広義に解釈すれば、ケインジアンが主張する経済安定化機能、あるいは総需要管理政策等も、この機能に属するであろう。

第3の企業家としての国家の機能は、国家自らが公共企業として企業がまったく供給できない財やサービス（公共財）を生産する機能である。この機能も、市場の失敗への対応策の1つである。つまり、これは公企業が「公共善」の体現者となり資本主義経済の様々な弊害を緩和する方法である。

だから、この国家の機能は現在、先進国において拡大する傾向にある。日本においても五現業すなわち、郵便、林野、造幣、印刷、アルコール専売や、地方公営企業すなわち、水道、ガス、電気、地方鉄道などが政府の手による経営体となっており、規模が拡大してきた。もし、この傾向が持続すれば、生産手段の所有が共有化し、自由経済から計画経済に移行するだろう。ゆえに問題となるのは、どこまで公共企業体を認めるかという点であろう。

特に、W. フリードマンが強調するのは、第4番目の審判者・立法者としての国家の機能である。

国家はまず公的部門と私的部門の区分をし、経済主体が自由で公正な活動を行なうために、また、法の下での平等と機会の平等を確保するために法を制定し、運営しなければならない。その中でも、特にW. フリードマンは比重の高まっている行政上の公共を強調し、公益を追求するために司法部の独立が必要であると述べている。司法において、国家が真に公共利益の遂行者であるかどうかを裁定するのである。すなわち、司法が様々な主体間の争いを裁定する重要な機能である。それは、個人相互間、利益者集団と個人間、利益者集団相互間などの裁定であるが、特に、その中で私企業と公企業との間の裁定を、W. フリードマンは公と私の生産手段の所有方式に直接関連するからであろうか、最も重視している。

以上が、国家の機能に関するW. フリードマンの見解である。しかし、この所説は、概念の整理としては、大変便利で有効的であるが、実際の「政策主体としての国家」は期待どおりの役割を果たしえなかったのである。国家（政府）は、全智全能の神ではなかった。公企業の非効率性、政府の再分配機能の不完全性等、さらに、第2節で考察した「大きな政府」の弊害が顕著になり、ケインズ政策や福祉国家型の政策に対する批判が高まった。そこで、次にこれを——新自由主義からの批判——を見ていこう。

## (2) F. A. ハイエクの見解

政府の役割を限定的に考える傾向が強いシカゴ学派にあって、M. フリー

ドマンに対しても影響を与えた F. A. ハイエク (F. A. Hayek) のケインズ政策批判、国家観をまず考察する。

ハイエクは、ケインズ政策を次のように批判する。失業の原因を、「総需要の分布状態」と「労働と諸資源の配分状態」との間のくい違いに求め、「経済のすべての部門において労働の需要と供給との一致を回復するためには、①それぞれの賃金や相対価格を変更し、②労働を何らかの部門から他の部門へと、移動させることが必要である」とノーベル賞受賞記念講演の中で述べている。つまり、価格メカニズムの機能を円滑にし、労働移動を可能にすれば失業は解消できるとし、ケインズ政策による完全雇用政策を批判する。さらに、「インフレは完全雇用というゴール達成のために、一貫して加速していかなければならず、そうしてインフレが加速されていけば、市場経済の有効な秩序が遅かれ早かれ役に立たなくなってしまうところまで行き着かざるを得」なくなり、「長期的にはそうしたインフレ政策は当初の目論見とは逆に、失業増大を一層不可避なものにしてしまう」と述べ、ハイエクはケインズ政策がスタグフレーションを導くと痛烈に批判している。

他方、ハイエクは、現代の民主主義を「取り引き民主主義」(bargaining democracy) と呼び批判している。現代の議会制民主主義においては、いろいろな利益集団が、政治家を利用して自分達の利益を図ろうとするし、政治家は自らの政治生命を守るために、利益集団の要求をのんでいる。従って利益集団と政治家の間に取り引きが行なわれる。このような「取り引き民主主義」を正当化しているのが、ケインズ政策であると批判する。

同様に、彼は福祉政策についても、「経済を統制し、また、集産主義的な手段によって一般的福祉を改善する穏かな試みでさえ、もとの計画の立案者によってまったく意図されない結果をひき起こすであろう」と主張する。さらに、バリーは「福祉国家についてのハイエクの命題は、たんに福祉国家が非効率性と法の支配の破壊とを助長しそうであるということだけでなく、それはまた完全に社会主義的な社会を密かにもたらすかもしれない、という強い命題である」と述べ、ハイエクが自由主義の原理を破る国家の干渉につい

て懸念していることを示している。

では、ハイエクは国家の役割をどのように考えるのであろうか。まず、彼が重視するのは、次のような国家行動(経済政策)の原則である。①国家行動は、法の支配の原理により、まず合法性の篩にかけられる。②もし、国家行動が法の支配の原理を満たすならば、次に、正義にかなう行動のルール<sup>69</sup>の範囲内で行なわれなければならない(古賀氏によれば、「合目的性」、あるいは費用—便益分析のふるいである)。③「もしこれらの活動が『法の支配』と両立するならば、政府はかなりの自由裁量行使できるかもしれない」。

従って、この原則から導かれる国家の役割とは、「一般的合意が見られるような少数の分野」である。具体的には、伝統的な公共財、防衛、法と秩序、通貨制度等の分野である。

### (3) M. フリードマンの見解

ハイエクの影響を受けてマネタリズムの始祖 M. フリードマン (M. Friedman) は、1962年の『資本主義と自由』のなかで、次のように「小さな政府」の役割について明確に述べている。

①競争的資本主義を、経済的自由の体制として、また政治的自由を実現するためのひとつの必要条件として把握し、「市場メカニズムの効率性」と「自由企業経済」とに重点を置く。

②「自由人にとって、国家とは、それを構成する個人の集まりであって、個人以上の何ものでもない」と国家を規定するとともに、「政府は、それを通じてわれわれが自由を行使することを可能にする手段である」と認識している。

③だから、「自由を促進するような国家の干渉は望ましいが、われわれの自由を大きく妨げるような国家の干渉を保持することは望ましくない」とし、政府の機能は、第1に法と秩序を維持すること、私的契約を履行させること、競争的な市場でなければならぬことであり、第2に、政府の権力の制限と分権化がなされなければならないと主張する。すなわち、政府の果たすべき

根源的な機能は、ハイエクと同様に、日常の経済活動の基本的な枠組やルールの設定と運営である。従って、それ以外の分野の政府の役割については否定的である。もう少し具体的な政府の役割を見てみよう。「法と秩序を維持し、財産権を規定し、財産権やその他の経済上のゲームのルールを修正するための手段として役立ち、ルールの解釈をめぐる意見の対立を裁定し、契約の履行を強制し、競争を促進し、貨幣制度の枠組を整備し、自然独占に対して活動し、政府の介入を正当化するに足るほど重大であると一般に考えられる外部効果を克服するための活動に従事し、また、責任を負う能力のない者を保護するために私的な慈善運動や個人の家庭がなす役割を補足すること等」である。

以上のように政府の役割を限定するフリードマンは、当然のことながら、国家の介入を認めるケインズ政策と福祉政策を、次のように批判する。

④結論を先取りして言えば、ケインズ政策はスタグフレーションを惹起するだけであると攻撃する。政府が裁量的政策により、労働市場の構造や独占の程度により決まる安定した「自然失業率」以下に失業率を維持しようとしても、長期的にはインフレ率を上昇させるのみで、産出高や雇用を増加させる効果はもたない。

⑤さらに、ケインズ政策は経済状況を認知してから政策が実施され、効果が発揮されるまでに、時間の遅れが存在するから、かえって経済を不安定化させるとフリードマンは批判する。

このようにケインズ政策を批判する M. フリードマンは、貨幣供給量の伸び率を一定に固定する「k パーセント・ルール」を提唱する。

⑥また、フリードマンは、福祉国家が人道主義的であり気高いものであるにもかかわらず、なぜその目的を達成することができないかを、『選択の自由』の中の「福祉国家という欺瞞」の中で次のように説明している。

誰のお金を、誰のために使うかによって4つの組み合わせを考える。まず第1は、「自分のお金を自分のために使う場合」である。第2は、「自分のお金を誰か他人のために使う場合」である。第3は、「誰かのお金を自分の

ために使う場合」である。第4は、「誰か他人のお金を他人のために使う場合」である。

福祉政策の多くは、第3または第4のケースに属する。できるだけ多くの価値を手に入れたいという強い誘因は持つが、他人のお金だからできるだけ安くするという強い誘因は持っていない。さらに、受けた人は自分が思うように使っても良いと思うから、福祉支出は必然的に急増する。しかも、この福祉政策プログラムは議会制民主主義の下で実行されるから、官僚機構を拡大させ、効率を低下させる。このような非効率な福祉政策を、オーカンは「底に穴の開いたバケツで水(所得)を運ぶもの」と批判している。

さらに、フリードマンは、福祉援助を受けることにより生ずる病理についても、次のように述べている。

「福祉援助を受けることによって、その受益者の自立への能力や、自分自身で決定を行う能力が、これを使わないままに萎縮していってしまう。福祉政策は資金の浪費を発生させるだけでなく、また、それが意図した目的を達成するのに失敗するだけでなく、慎しみ深い社会を統合している道徳的構造さえも、究極的には腐らせていくこととなる。」

このように福祉政策を批判して、①現行の社会保障制度の解体、②現金による所得補償、すなわち「負の所得税」制度の導入を提唱する。

以上のことから明らかなように、フリードマンは、ケインズ政策や福祉政策が「大きな政府」を招き、このような「政府介入」こそが種々の資本主義経済の病弊を生みだしている。すなわち、「政府の失敗」が明確になったと述べ、「小さな政府」を主張する。

#### (4) J. M. ブキャナンと R. E. ワグナーの見解

J. M. ブキャナン (J. M. Buchanan) を中心とする公共選択学派も、現代の議会制民主主義下におけるケインズ政策がスタグフレーション、財政赤字を招いたと主張する。マネタリストと違う点は、ケインズ政策の有効性を認めている点である。

ケインジアンは、経済政策は一握りのエリートによってなされるという「ハーヴェイ・ロードの前提」に基づき、弾力的に総需要管理政策を行なうと主張したが、ブキャナンは、現実の経済政策の運営の場は、「ハーヴェイ・ロードの前提」通りでなく、裁量的政策は非対称性を持つと主張する。すなわち、自らの政治生命を維持しようとする政治家は、有権者の要望に答えて、不況期には減税や公共投資の増加を要求するが、好況期には増税や公共支出減少を実施しようとしな

その結果として、インフレは加速化され、益々財政赤字が拡大される。これらの問題を解決するために「憲法上の規範」の必要性を述べ、合衆国憲法を次のように改正するように勧告している。

- 1 大統領は、連邦歳入に等しい連邦歳出をもくろむ予算を毎年議会に提出しなければならない。
- 2 議会は、初めの予算審議においても、またその後の承認にさいしても、連邦歳入に等しい連邦歳出をもくろむ予算の範囲内で行動しなければならない。
- 3 もくろみに誤りがあると判明した場合、および所定の制限を上回る予算赤字が生じる場合には、意図する均衡を3ヶ月以内に回復するために連邦歳出は自動的に下方調整される。予算剰余が生じる場合は、その資金は国債の償還に充てられる。

## 5 福祉国家から福祉社会へ

——ミュルダールとロブソンの所説——

以上、ハイエク、M. フリードマン、ブキャナン等による新自由主義の立場からのケインズ政策、福祉政策に対する批判を見てきた。最後に、福祉国家に比較的肯定的なG. ミュルダール (G. Myrdal) と W. A. ロブソン (W. A. Robson) の所説を取り上げ、福祉国家を越えるものについて考察し、結論としたい。

まず、ミュルダールは次のように福祉国家を認識している。

「過去半世紀に、西欧的世界のすべての富国を通じて、国家は民主的な福祉国家となり、経済発展、完全雇用、青年にとって機会均等、社会保障、および、すべての地域と社会階層の人々に対して所得だけでなく栄養、住宅、健康ならびに教育に関しても最低水準を護るという広範な目標を、かなり明示的に確約しているのである。しかし、福祉国家は、いまのところ、まだどこにも完成して<sup>83</sup>いなくて、それは引き続き生成過程にある」。

このように福祉国家を認識し、福祉国家の本質を「整合化」すなわち「計画化」におく。西欧諸国が経済計画を民主的に持つようになった理由として、第一次世界大戦以来の一連の激しい国際的危機、人々の態度の合理性の増大、政治権力の民主化、および地方と都市での自治の成長と、あらゆる市場での大規模企業や利害団体の成長等をあげている。

そこで、ミュルダールは、より完全な民主的福祉国家を実現するために、「細部にわたる公共統制を国家の直接干渉によって実施させるかわりに、安全で実行可能なかぎりその責任を地域別や部門別の集団当局に委譲するのがよい<sup>84</sup>」と考え、国家は、次の2つの主要なことだけを行なえば良いと説く。

まず第1に国家は、国際通商と為替、課税、労働立法、社会保障、教育、保健、国防といった諸分野の政策構造を維持し強化しなければならない。

第2に国家は、国民社会の生活に規則を確立したり、絶えずそれを調整したり、また審判者として用役を提供しなければならない。

さらに、ミュルダールは、一国単位の福祉国家を越えて、国際経済分裂化を防ぐために、福祉国家の理念である自由、平等、友愛を国際化しなければならない。すなわち、「福祉世界への道」を示唆する。このことは大変重要であるが、どのように達成すれば良いかという方法に問題があるだろう。

このミュルダールのユートピア的な福祉国家論に共鳴するのが、W. A. ロブソンである。ロブソンは、『福祉国家と福祉社会』の中で、福祉国家は、「可能なかぎり最大限度の自由と福祉とを同時に具体化」すべきであり「議会が定め、政府が実行するもの」であるが、「福祉社会は公衆の福祉にかか

わる問題について人びとが行ない、感じ、そして考えるもの」であると述べ、福祉国家を福祉社会と区別している。そして、単に区別するだけでなく、「対応する福祉社会なくしては真の福祉国家の享有はあり得ないこと、両者は相互補完的である」と述べている。

さらに、福祉社会を築くために、現在われわれがなすべきことを4点ほどあげている。

第1に、誰もが福祉国家において享受する権利を補完すべき義務、特に労働、経済を崩壊させない、基礎的な公共サービスおよび国有産業を維持する義務等を理解し受け容れなければならない。

第2に、すべての男性（ないしは女性）は、その所属組織を代弁するものに、自分の意見を確実に代表させるよう努力すべきである。

第3に、現存のイギリス（著者はイギリス社会を対象にしている）にみられる伝統的英知の一部を修正しなければならない。例えば、多元主義が経済およびソーシャル・サービスの支配権を継承し、議会の権威を脅かしているという事実を知らねばならない。

第4に、強力な労働組合が、インフレ的な賃金妥結額に同意するように政府や雇用主を強制することが、経済を崩壊させ、福祉国家を損なうということを知らねばならない。

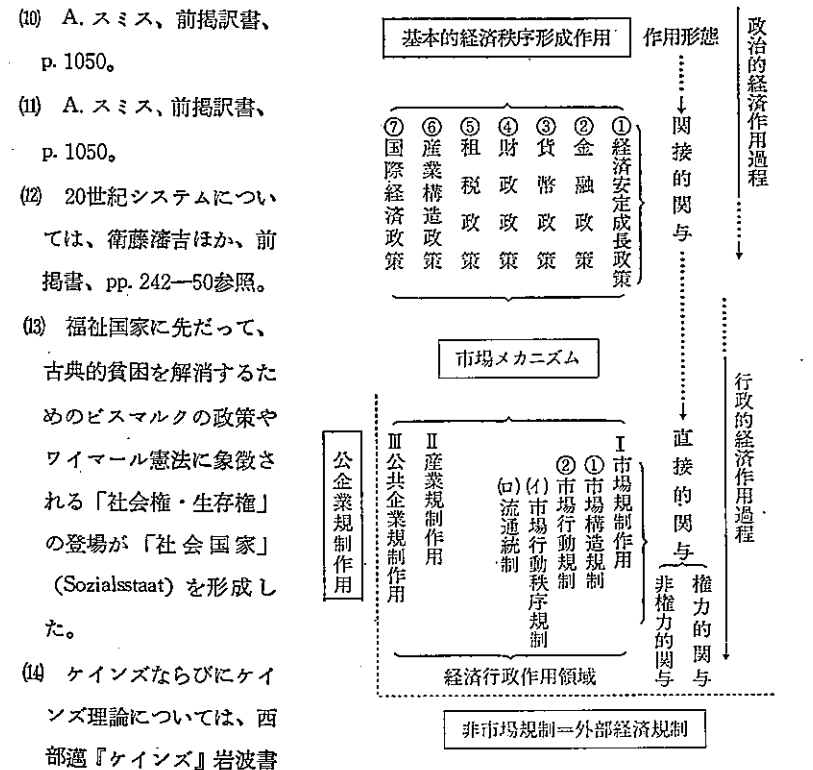
以上のように、ロブソンは福祉の概念を拡大し、非経済的福祉、すなわち、生活の質や喜びの向上に重点をおく「福祉社会」をめざしている。

注

- (1) J. A. Schumpeter, "Science and Ideology", American Economic Review, March, 1949, 但し、訳は熊谷尚夫「資本主義のビジョン・考」『経済セミナー シュンペーター再発見』日本評論社、1983年、p. 63。
- (2) 政府規模の拡大要因については、『昭和58年版経済白書』pp. 222—7 参照。
- (3) レーガン政権、サッチャー政権の政策については、保坂直達『マネタリズム論争とマクロ経済分析』有斐閣、1983年、pp. 3—4 参照。

- (4) 「大きな政府」の弊害については、『昭和58年版経済白書』pp. 264—6 参照。
- (5) W. Friedman, The State and the Rule of Law in a Mixed Economy, 1971 (寺戸恭平訳『現代経済と国家の役割』日経新書、1977年)、訳書 p. 22。
- (6) 丹宗昭信「現代経済と国家（行政）」（『公法研究』有斐閣、第44号、1982年、p. 120所収）。
- (7) 19世紀システムについては、衛藤藩吉ほか『国際関係論』東大出版会、1982年、pp. 239—42 参照。
- (8) 難波田春夫『国家と経済』早大出版部、1982年、第1章参照。
- (9) A. Smith, An Inquiry into the Nature and Cause of the Wealth of Nations, Cannan, 1950 (大内兵衛・松川七郎訳『諸国民の富(Ⅰ)』岩波書店、1969年) 訳書、p. 1008。

経済行政作用の類型化



店、1983年、拙稿「ケインズの経済理論と社会哲学」(『道徳・教育・経済』広池学園出版部、1983年所収)、等参照。

- (15) J. M. Keynes, *Essays in Persuasion* (宮崎義一訳『ケインズ全集 9 説得論集』東洋経済新報社、1981年)、訳書 pp. 349—50。
- (16) W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, 1942 (山田雄三監訳『社会保険および関連サービス』至誠堂、1969年)、足立正樹「福祉国家と総合社会政策」(野尻・長谷川・永安編著『転換期の経済政策』中央経済社、1984年所収)参照。
- (17) W. フリードマン、前掲訳書、pp. 13—14
- (18) 佐藤英善氏は、経済行政作用の類型化を左図のように示している。佐藤英善「現代経済と行政」(『公共研究』有斐閣、第44号、1982年、p. 181所収)。
- (19) 公共財の概念は、野口悠紀雄氏によれば次の表のとおりである。

	排除可能	排除不能
消費における 排他性あり	通常の私的財	(混雑現象の発生した公共財)
消費における 排他性なし (共同消費)	(私的供給) 映画、有線放送、発明等	公共財 ・基本的社会制度 ・外交、国防 ・社会資本、環境
	(公的供給) 高速道路など	

(出所) 野口悠紀雄「公共経済学」日本評論社、1982年、P.161。

- (20) F. A. ハイエク、西山千明編『新自由主義とは何か』東京新聞出版局、1976年、pp. 229—30。
- (21) F. A. ハイエク、前掲訳書、p. 198。
- (22) F. A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, Routledge & Kegan Paul, London and Henley, 1979, p. 99。
- (23) N. P. Barry, *Hayek's Social and Economic Philosophy*, The Macmillan Press LTD, 1979 (矢島鈞次訳『ハイエクの社会・経済哲学』春秋社、1984年)、訳書 p. 137。

- (24) N. P. バリー、前掲訳書、p. 156。
- (25) 古賀勝次郎『ハイエクと新自由主義』行人社、1983年、p. 366、N. P. バリー、前掲訳書、pp. 143—4、参照。
- (26) M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 1962 (熊谷尚夫、西山千明、白井孝昌訳『資本主義の自由』マグローヒル好学社、特に第2章参照。
- (27) マネタリズムの経済理論については、M. フリードマン、保坂直達訳『インフレーションと失業』マグローヒル好学社、1978年、W. ブール、佐藤隆三監訳『マネタリズム入門』日本経済新聞社、1983年、永安・徳永「反ケインズ政策の新潮流」(野尻ほか、前掲書、所収)等参照。
- (28) M. & R. フリードマン、西山千明訳『選択の自由』日本経済新聞社、1980年、pp. 184—90。
- (29) A. M. オーカン、新開陽一訳『平等か効率か』日経新書、1976年、p. 119以下、しかし、オーカンはフリードマンと違って、漏れるのが10%ないし20%ならよるこんで水漏れバケツの実験を支持し、ロールズと違って、99%が漏れる前に中止したいと述べている。
- (30) M. & R. フリードマン、前掲訳書、p. 189。
- (31) J. M. ブキャナン & R. E. ワグナー、深沢実・菊地威訳『赤字財政の政治経済学』文真堂、1979年、pp. 208—9。特別提案のうち、実施上の注意4、5は省略する。
- (32) G. ミュルダール、北川一雄監訳『福祉国家を越えて』ダイヤモンド社、1970年、p. 83。
- (33) G. ミュルダール、前掲訳書、p. 122。
- (34) G. ミュルダール、前掲訳書、pp. 123—4。
- (35) W. A. ロブソン、辻清明・星野信也訳『福祉国家と福祉社会』東京大学出版会、1980年。

## **Role of the State in Modern Society**

Suminori Tokunaga

The purpose of this paper is to clarify the role of the state in modern society. To do so, the author briefly surveyed recent developments in the theory of the state.

The paper is organized as follows. First, the basic problems of industrial countries, such as "stagflation", financial deficits of central and local government, and especially the problems caused by too-large government, are described. Second, in seeking to find solutions to these problems, the author surveyed A. Smith's and J.M. Keynes's views of the state. Third, the roles of modern states according to W. Friedman are described, as follows: (1) state as provider; (2) state as regulator; (3) state as entrepreneur; (4) state as referee.

The opinions of F.A. Hayek, M. Friedman, and J.M. Buchanan on the evils of too-large government were studied.

Finally, in an attempt to describe how a better welfare state could be constructed, the theories of G. Mydal and W.A. Robson were examined.