

平成 28 年 6 月 20 日現在

機関番号：22301

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2012～2015

課題番号：24510350

研究課題名(和文) 経済停滞期における福祉国家の財政再建策：スウェーデンを事例として

研究課題名(英文) Political process of fiscal reconstruction in Sweden

研究代表者

秋朝 礼恵 (AKITOMO, AYAE)

高崎経済大学・経済学部・准教授

研究者番号：80623454

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 4,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は経済のグローバル化、高度情報化、少子高齢化、経済の低成長が福祉国家の持続可能性を脅かす外的・内的環境要因として重要性を増すなか、1990年代のスウェーデンの財政再建過程に着目し、なぜ歳出削減(社会保障給付の削減)中心の再建策が有権者の支持を集め、また実行されえたのかを明らかにするものである。研究の結果、一般化に向けた更なる検証が必要であるが、政策課題の深刻度、多様な利害を包摂する意思決定過程、歳出削減策のメニュー(負担をあらゆる市民が分かち合うこと)、政治過程の可視度、信頼と共同体のあり方がスウェーデンの財政再建を短期間で成功させた要因として導出された。

研究成果の概要(英文)：Most welfare states are under pressure of economic globalization, growth of information technology, demographic ageing and low economic growth. Policy choices has become more difficult to tackle with government budget deficit and increasing public debt. This research focuses on the political process of fiscal reconstruction in Sweden, in the 1990s, and explores the factors which enabled Sweden to achieve budget surplus in 1998. Through this research, although additional research is needed to generalization, they are lead as the key factors; 1) public perceptions of seriousness of the political matters, 2) a decision making system incorporating diverse interests, 3) designing the structure of burdens to share deficit among all citizens, 4) increasing the visibility of the political process and 5) community and building trust.

研究分野：地域研究

キーワード：地域研究 スウェーデン 財政再建 政策過程

1. 研究開始当初の背景

経済のグローバル化、高度情報化、少子高齢化が福祉国家の持続可能性を脅かす外的・内的環境要因として重要性を増すなか、先進諸国の経済成長の鈍化と歳入不足により、政府債務残高の対GDP比が上昇し、財政が逼迫している。また、世界経済における新興国の台頭は先進国にとって市場拡大の好機であるとともに、より付加価値の高い産業の育成や国際競争力の強化を不可避の課題として突きつけられることになった。

高負担国家スウェーデンは、2009年には1950年代以降最大のマイナス成長(-5.2%)を記録するも翌2010年には5.6%の経済成長を遂げている。しかし、先進国の財政健全化という今日的課題に即してより注目されるのは1990年代の経験である。スウェーデンでは、1992年の金融危機により経済がマイナス成長に転じ、国家財政が窮迫した。中央政府債務残高の対GDP比は90年の39.6%から94年には71.8%に急上昇し、ピーク時には78% (OECD StatExtracts.) を記録して戦後最悪の財政難に陥った。ところが、当初予定どおり、1998年には財政収支の黒字化を達成している。

財政再建の選択肢は、歳入増と歳出削減である。低成長時代にあって税収の自然増を期待するのは楽観的にすぎるだろう。であるなら、歳入増は増税によるほかない。また、歳出削減とはすなわち給付削減もしくは給付の廃止である。したがって、増税か歳出削減かの選択はいずれにしても有権者や納税者の支持を得にくい政治課題である。

このような不人気政策を実行し比較的短期間で財政金融危機から脱出したスウェーデンの事例は「ストックホルム・ソリューションズ」と呼ばれ、90年代のみならず、リーマン・ショック後の財政運営が困難な国にとって有力な財政再建の参考例となっている。また、IMF、OECD、EU等の国際機関のほか、スウェーデン国内でも財政諮問委員会をはじめとする政府機関等が金融・財政危機と政府の対応策を分析検証している。このように、経済学分野では多くの研究成果が蓄積されているところであるが、政治学的な分析についてはその蓄積が少ないのが実情である。

2. 研究の目的

90年代スウェーデンの財政再建策にかかる意思決定過程を分析し、これにより、多様な利害調整と市民の納得調達手法を明らかにする。そして、同分析で得られた知見の他国への適用可能性を論考することが研究の目的である。

(1) まず、本研究の対象となる財政再建策は歳出削減を中心に構成されており、なぜ、受益者にとって不利益を生む政策が実現可能

であったのかが関心の1つとなる。その際、政党と有権者との関係に着目する。有権者にとって不利益な政策は「不人気政策」であり、どの政党もこれを採用することを好まない。しかし、1994年選挙で社会民主労働者党(以下単に「社民党」)は歳出削減を掲げ、政権に復帰した。他方、1991年選挙で政権に就いたブルジョア連合は、スウェーデン福祉国家の刷新を掲げて社民党政治に対抗したが下野するに至った。

社民党政権は1998年に財政黒字化を達成するまでの間、あらゆる市民に負担を求めるいわゆる聖域なき財政再建策を採用した。その過程で、例えば1990年代には子どものいる家庭の経済状況が他の世帯よりも悪化するという状況が発生したが、当初計画を大きく変更することなく、1998年財政黒字化の目標に向けて粛々と政策を推進した。

この過程を分析するためには、まず、財政再建策の詳細と、財政再建過程における利益の表出と調整に関する諸制度を明らかにすることが課題となる。その上で、不人気政策を採用し、かつ有権者に支持された背景を考察することになる。

(2) 次に、(1)を分析するために必要な諸制度の調査が必要となる。すなわち、政策過程の可視化を高める情報公開制度、歳出削減と歳入増については社会保障制度と税制である。さらに、負担と給付を確実に捕捉する制度としての国民共通番号制度が調査の対象となる。

「痛みの分かち合い」が求められる財政再建に市民の納得を得るためには、可能な限り政治過程を開き、市民に情報を公開することが重要である。情報公開を促す仕組み(公開原則)政策立案過程での意見表明(レミス)、オンブズマン制度がある。

また、財政再建策の効果等を説明するには財政再建当時の財政構造、社会保険・社会福祉・公的扶助の各制度および給付規模等を詳細かつ正確に把握することが必要である。

さらに、高負担国家にとって負担と給付のバランス、公平な負担など税制のありかたは常に厳しく問われる課題であり、政府や政策に対する納税者の理解や支持獲得にかかわる課題である。そこで、当時の税制についても調査する。

3. 研究の方法

研究の方法としては、刊行された公的文書(政府文書、議会文書、統計資料)、政党関係資料(マニフェスト、政策プログラム等)、その他出版物(著書、新聞等)を収集・渉猟することが中心になる。

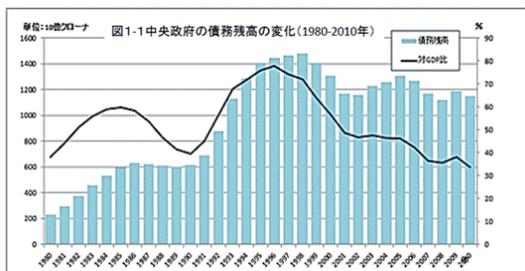
スウェーデンの研究者、納税者、社会保障給付受給者等へのインタビュー調査によっても研究課題に関する情報を収集し、考察・分析する。

4. 研究成果

ここでは、(1)と(2)で、財政再建に支持を調達し実行しえた理由について、公的文書（政府文書、議会文書、統計資料）、政党関係資料（マニフェスト、政策プログラム等）、その他出版物（著書、新聞等）を読解・分析して得た知見をまとめる。また、(3)では、本研究課題を進めるなかで生じた新たな関心事項である中間層の変容について、分析の結果得た知見を述べる。さらに、(4)ではスウェーデン福祉社会の変容と1990年代の政策について、スウェーデン研究者や福祉サービス従事者等へのインタビュー調査で得た情報から獲得した知見を補足する。

(1) 財政再建策について

再建計画策定の出発点は、「すべての者がともに危機対策による負担を引き受ける」（政府提出法案1994/95:100 別添1:4）というものであった。再建策の全体像によれば、育児手当の廃止、児童手当の基本月額および多子加算部分の減額、障害年金の削減、養育費立替払いの減額、年金等各種の給付水準算定基礎のスライド率低減、医薬品購入や歯科医療にかかる自己負担額の引き上げなど、特定のグループにのみ負担を求めるのではなく、政府提出法案どおり、広く負担を分かち合う内容となっている。社民党は、1994年選挙期間中、市民にとっては厳しい内容の削減策を提示していたが、そのとおりの内容である。この点については、とりわけ高負担国家にあっては、市民を負担する人と負担しない人に分けて危機的状況を連帯の精神で乗り切ることはおよそ困難である。1994年当時の国民負担率（対GDP）が48.5%、地方所得税率（全国平均）31.05%、付加価値税率（基本）25%、使用者負担の社会保険料率が31.36%である。受益者集団間の対抗関係を利用して政治的非難を回避する非難回避戦略は、統治機構に対する正統性を低下させ、長期的には政治的社会的ジレンマを生み出すことになったのではないだろうか。



1994年選挙で社民党が勝利した際、「1990年にはOECD加盟国中2番目により財政状況だったこの国が、94年には2番目に悪い国」

になっていた。得票率45.4%、162議席（全349議席）を獲得して政権に復帰した社民党は、イングヴァール・カールソン首相の下、いかなる拡張政策もコスト高の改革も実施せず、政府全体として財政再建に傾注する方針で財政再建を進めていった。

もっとも、1991年ブルジョア連合政権も何もせずに手をこまねいていた訳ではない。1992年9月には野党社民党と経済立て直しの諸対策について合意し、翌10月にスウェーデン経済安定化法案として議会に提出した。350億クローナの歳出削減、労働市場対策の強化、規制撤廃・緩和を軸とする法案によっては金融危機、財政危機を食い止めることはできなかったが、この安定化法案について与野党の党首がそろって記者会見したことは、市民に、国の経済・財政状況が危機的状況にあることを強く印象づけたといえるだろう。また、選挙前の同年8月には朝刊の産業新聞ダーゲンス・インダストリ紙が連日、「おはようございます、財務大臣。本日の債務残高は kr です」で始まる論説記事を掲載するようになったが、このようなマスメディアの報道によっても政策課題の重要性を広く市民に認識させる効果があったと考えられる。

以上、2つの政権によって実施された財政再建の全体像は次のとおりである。

財政再建プログラム

(単位:10億クローナ,1998年時点の価格)

歳出削減	71.2
家計への移転支出	34.6
補助金削減	8.1
政府消費支出削減	6.8
その他	21.7
うち 道路・鉄道等への投資減	2.7
医薬品および歯科医療	2.8
教育	4.1
歳入強化	69.0
自営業者負担の疾病保険料	23.7
単一資産課税	7.5
国所得税(5%分)	4.2
生産物課税	6.1
その他	27.5
歳入減	-14.7
食料品に対する付加価値税の減税	-7.6
その他	-7.1
総計	125.5

出所: Proposition 2000/01:100 Bilaga 5:27

(2) 財政再建過程について

なぜ、このような歳出削減が可能であったのだろうか。この点について次の4点から説明する。

政策課題の深刻度

その政策課題が社会に及ぼす影響が大きくかつ誰の目にもそれが明らかであれば、対策に対する支持を調達しやすい。政治的対立軸は、状況に応じた妥協や微調整をめぐる合意形成に移行する。イデオロギーや立場の違いを超えて各政党が迅速に対応する必要性を認識するからである。加えて、多様な利害が絡み合い解決が容易でない政策課題であ

れば、これを積極的に引き受ける誘因も乏しくなる。このとき、体制選択に発展するような先鋭な与野党間対決は回避されるだろう。

多様な利害を包摂する仕組み

各政党が政策課題の深刻さをともに認識していても、対応策の内容をめぐる対抗や競争が見られるだろう。党のイデオロギー、代表する利益、支持母体や有権者層が異なれば政策メニューの優先度が変わるからである。このとき、意見統一を図ったり、妥協を模索したり、政策課題に対するフレームが異なる場合には合意できるレベルでひとまず合意することが求められる。

そのような合意形成を促す機会がスウェーデンの政治過程に組み込まれている。すなわち、政府調査委員会、議会常任委員会、独立行政庁の理事会（素人委員会）などがその例である。

1992年にブルジョア連合政権が任命した経済対策委員会（政府調査委員会）は、学識経験者で構成されていた。経済学者のアッサー・リンドベック教授を議長とし、政治学者のほか、ノルウェーやデンマークからも経済学者を招聘した。これら6名の委員のほか、学識経験者46名に個別の課題について調査研究を依頼している。雇用、科学技術、インフラ、政治、教育、経営、金融、環境、社会保障など専門分野は多岐に渡る。

また、議会常任委員会の委員は、与野党双方から選出されることとなっている。94年社民党政権下の財政常任委員会は、社民党議員が議長を務め、副議長に中央党議員、そのほか社民党から7名、穏健統一党4名、国民党1名、左党1名、環境党1名、キリスト教民主党1名の計17名で構成されている。

政治過程の可視度

政策過程の可視度を高める制度的保障としては、情報公開制度やレミス制度がある。まず、情報公開原則は世界に先駆けて出版の自由法が制定され、公文書の原則公開が謳われた（1766年）。これにより市民やマスメディアが行政活動を監視し、権力の濫用や誤用を抑止するという効果が期待できる。

また、レミスについては、例えば、政策課題に応じて政府が任命する政府調査委員会が提示した政策案はレミスにかけられ、関係団体や一般市民からの意見を募集する。政府は、委員会提案をベースにレミスで表明された意見を合わせて検討し、議会提出の政府案を策定する。

なお、レミス制度を利用して意見表明するのは主に利害関係のある利益団体である。利益団体は意見を集約に際し、会員に情報提供し勉強会を開催するなどしている。

信頼の形成

これまで多くの研究者が、包括的な福祉システム、普遍主義的福祉政策、完全雇用政策、平和的・協調的な労使関係、積極的な労働市場政策、合意形成型の政治課題解決手法、強力な利益集団と政府との協力関係などがス

ウェーデン・モデルの特徴として指摘されてきた。しかし、スウェーデンの著名な政治学者ロツシュタインによれば、以上の「特徴」は表面的なものにすぎず、同モデルのエッセンスは信頼にあると指摘する。そして信頼の構築は長い年月をかけて築かれてきた。労使協調のシンボルとされる1938年のサルショバーデン協定は、労使が信頼関係を築いた成果であろう。労使間の信頼関係の形成には、それぞれの代表が1912年以降社会福祉庁の委員会メンバーとして隔週顔を合わせ、労働安全や職業紹介等共通の課題を議論していたことが寄与している。

しかしながら、1990年代初頭に使用者代表が委員会メンバーから撤退したことで、労使間の信頼関係は変容しつつあるとみられる。1995年のEU加盟を機に利害関係が一層多様化し多元化するなかで、労使関係の脆弱化は労働市場の自律性を弱め、政府による規制の余地が拡大していくことが予想される。

(3) 経済的格差と中間層

1990年代には中間層の経済状況に変化がみられる。すなわち、ジニ係数で計測した所得格差が拡大しており、特に子どものいる家庭の経済状況が他の世帯と比較して相対的に悪化している。そしてこの所得格差は2000年代において引き続き拡大傾向にあり、高所得層の一層の高所得化と、低所得層の経済水準の低迷がみられる。中間層の比率の低下と低所得化が著しいのはひとり親、病気療養中・失業中の者であり、全体的にも中間層の比率が低下している。中間層は政治的多数派であるため、中間層の衰退は政府の政策への支持、福祉社会の正統性に影響を及ぼすファクターとなりうることを示唆される。

(4) 経済停滞期における政策対応と実体経済の状況：2013年の調査から

インタビュー調査のなかで、ルンド大学政治学部教授でスウェーデンを代表する社民党と地方政治の研究者であるアグネ・グスタフソン氏からは、本研究が対象としている90年代に端を発した政治・経済の構造変化と現在との関係について考察するにあたり特に示唆に富む話を聞くことができた。以下にその一部をまとめる。なお、同氏の指摘・批判はメディアの世界でも定評がある。

マクロ経済的には悪い数字は並んでいないが、市民生活はとてまつての福祉国家スウェーデンとは言えない状態である。貧しい者が貧しいままに人生を終える可能性が高く、それが世代継承する可能性がある。大学生のやる気の低下は、勉強しても就職できない、就職できても豊かになれないという未来への不安感が広がっているからだという。

スウェーデン社会には不満と不安がくすぶっている。若者は今日の状況に満足していない。高齢者も満足していない。特に年金生活者は不満を持っている。そして、スウェー

デン型福祉国家を築いた社民党の凋落が激しい。支持率が25%台に低下したのは歴史的記録である。

「今のスウェーデンは昔の福祉国家スウェーデンではないが、その契機は1990年代初頭の穏健統一党党首で首相（当時）のカール・ビルト時代に見出せる。「選択の自由」をスローガンに競争原理と市場主義を導入し、市民を煽った。「自分も勝ち組になれる」という錯覚が後押しした。格差は拡大し、金持ちが勝者の分け前を受けて当たり前というムードを作り上げた。与野党を問わず既得権益を貪る風潮が定着した。

貧富の格差が拡大していることを指摘する人が多くなっている。伝統的なスウェーデン社会は次第に消滅している。1990年代初頭か80年代末が転換点であったという議論が多い。

5. 主な発表論文等（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕(計 4 件)

Ayae Akitomo, “Reflections on the Evolution of the Swedish Model: Machinery for Innovation”. Organization for European Studies, *Japanese Journal of European Studies*. 査読無、Vol.3. 2015. pp.12-26.

秋朝礼恵、「スウェーデンの子育て支援について」、公益財団法人生活協同組合研究所『生活協同組合研究』、査読無、Vol.464、2014年、pp.32-41

秋朝礼恵、「スウェーデン・モデルに関する一考察」、高崎経済大学地域政策学会『地域政策研究』、査読無、第17巻第2号、2014年、pp.87-103

秋朝礼恵、「公的ガバナンスの変容に関する一考察：スウェーデンの保育サービスを事例として」、高崎経済大学経済学会『高崎経済大学論集』、査読有、第56巻第2号、2013年、pp.25-38.

〔学会発表〕(計 3 件)

岡澤憲英、「スウェーデン民主党SDとEU議会選挙、その後」、北ヨーロッパ学会、2014年11月8日、於立教大学

秋朝礼恵、「スウェーデンの保育サービスをめぐるガバナンス」、日本行政学会、2013年5月19日、於愛知大学

秋朝礼恵、「スウェーデンにおける保育サービスの財政構造：普遍主義型福祉社会の理念と費用負担の変遷」、日本比較政治学会、2012年6月23日、於日本大学

〔図書〕(計 5 件)

岡澤憲英、秋朝礼恵ほか、彩流社、『スウェーデン・モデル：グローバリゼーション・揺らぎ・挑戦』、2016年、299ページ

秋朝礼恵ほか、日本経済評論社、『デフレーションの経済と歴史』、2015年、245ページ

岡澤憲英ほか、ミネルヴァ書房、『比較政治学のフロンティア：21世紀の政策課題と新しいリーダーシップ』、2015年、425ページ

岡澤憲英、秋朝礼恵ほか、ミネルヴァ書房、『北欧学のフロンティア：その成果と可能性』、2015年、414ページ

岡澤憲英、彩流社、『男女機会均等社会への挑戦〔新版〕おんたちのスウェーデン』、2014年、247ページ

〔その他〕

講演等

秋朝礼恵、「セーフティネットを考える：北欧諸国を事例として」、第35回全国クレサラ・生活再建問題被害者交流会 in 群馬、2015年10月29日

記事等

秋朝礼恵、「開かれた社会構築のために：スウェーデンの情報公開」、『Excellent Sweden, Caring』Vol 16, 2014年、pp.104-109.

岡澤憲英、「グローバル化時代の福祉：高負担社会スウェーデンの政策対応」、地方行財政調査会『講演シリーズ第109号 福祉社会を考える』、2012年、pp.27-59.

岡澤憲英、「高負担社会の選挙政治：これがスウェーデン流」、明るい選挙推進協会『Voters』、第8号、2012年、p.2.

岡澤憲英、「スウェーデンの社会保障：グローバル化経済の中での苦悩と挑戦：北欧福祉社会のしなやかでタフな挑戦」、国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障研究』、第178号、2012年、pp.2-3.

学会討論

秋朝礼恵、「北欧諸国の地域主権：高負担時代の地方デモクラシー」での討論、2013年11月16日、北ヨーロッパ学会大会、於立命館大学

6. 研究組織

(1)研究代表者

秋朝 礼恵 (AKITOMO, Ayae)

高崎経済大学経済学部・準教授

研究者番号：80623454

(2)研究分担者

岡澤 憲英 (OKAZAWA, Norio)

早稲田大学社会科学学術院・教授

研究者番号：60063773