

# 世界幸福度調査から見た 日本の行政

元関西学院大学法学部教授 平松

毅



## 1 世界幸福度調査

世界幸福度調査は、ブータンの発案により、国連が、コロンビア大学などに委託して行った調査報告である。

初回の報告書は、2012年4月に出版され、150以上の国や地域を対象としている。それぞれの国の幸福度は、0から10の値から成る各国個人の回答の平均値である。説明変数として使用されたのは、①国民一人あたりの国民所得（GDP）、②困ったときに頼ること

ができる親戚や友人がいるかという社会的支援度、③健康寿命、④人生における選択の自由度、⑤過去1か月の間にチャリティ等に寄付をしたことがあるかという寛容度、⑥不満・悲しみ・怒りの少なさ、社会・政府に腐敗が蔓延していないという信頼度であるといわれている。これによると、2015年はスイス、2016年はデンマーク、2017年はノルウェー、2018年はフィンランドが第1位を占めているだけでなく、最近の実績を見ると、常に北欧諸国とスイス

は、上位10位までにランクされている。因みに、日本は50乃至60位である。この理由としては、次のことが考えられる。

まず注意すべきことは、国民所得が増大することは、必ずしも国民の幸福度を増大させるわけではないことにある。国民所得が増大すると、それを保有する人の幸福度は増大するよう見えるが、年収1千万円の人が2千万円になっても幸福度が増すとは限らない。他方、低所得者層にとっては、所得の増大は、直ちに生活の質、健

康、生計に多大の影響を及ぼす。そこから、国民の実質的平等を拡大すること、すなわち、最低限度で生活する人々に、必要な生活手段を提供することが、幸福度調査における順位を拡大する主要な要素となっていることが分かる。

## 2 日本の行政

日本の政治は、なぜ国民の幸福度を上げることができないのであろうか。政治家に立候補する人々の目的は、権力欲である。しかし、権力欲が抑制されないと、恣意的な独裁政治が行われる。加えて、政治家の使命は、公益を実現することにある。

その公益とは、不特定多数人の利益を増進することである。しかし、政府は、以前から高額所得者に対する所得税の累進税率の最高税率を、以前は90%（終戦直後）又は80%に設定していたが、現在は、45%に減額したままにしている。

同様に、政府は、昨年度予算において、生活保護費を1割も削減しながら、圧力団体である日本医師会の要求を呑んで、高額所得者である医師の診療報酬を値上げした。自己の支持勢力である富裕層を援護する政策を行うことは、貧富の格差を拡大することになり、国民の多くに不幸をもたらす。より大事なことは、国民の大多数の幸福を増進することである。

国民全体の幸福を増進するためには、何をすればよいのだろうか。それは、国民所得の増大によって必ずしも達成され得ない。なぜなら、国民所得増大の恩恵を受けるのは、ほとんどの場合、有能な経営者や知識階級であるから、それらの人々が富裕になっても、格差社会が形成され、貧富の格差が増大するだけで、国民の大多数の生活には、ほとんど影響がない。

国民の大多数は、年間所得300万から400万程度で生活しているから、国民全体の幸福度を増

進するためには、300万以下の層に対する所得の改善に向けた政策をとる必要がある。なぜなら、年間所得1千万の人の所得が2千万になるような景気対策をとっても、彼らの衣食住は既に充足されているので、増えた1千万の所得はほとんど貯蓄や投資に回され、その人自身の幸福度もほとんど変化しない。

他方、年間所得200万の人や400万になるような政策をとると、その人の衣食住すべてが潤い、その人の幸福度は大幅に増大する。その結果、詐欺、窃盗、物乞いなどで生活する貧困層が減少するであろうし、社会の安全度が向上し、国民の連帯感も増大し、貴重品を紛失しても戻ってくる確率も高まるであろう。

## 3 議会による権力統制の仕組み

では、北欧では、どのようにし

て政治家の権力欲を統制し、幸福度調査において世界のトップを独占するに至ったのか。

国民を代表している国会が、内閣が乱用するおそれのある権限の幾つかを国会に留保することによって、内閣による独断を統制しているからである。

個人の権力欲には際限がないから、統制されなければ、私益のために原爆の使用に行き着くこともあり得る。このことは、ロシアのプーチン大統領が、ウクライナの内閣崩壊に際しウクライナから領土を奪ったとき、抵抗すれば原爆の使用もあり得たとほめかしたことにも見る事ができる。

今日、ロシア、中国、アメリカ、中南米諸国において、行政権を握る大統領などの独裁権力の乱用が蔓延し、予算は個人的野心を充たすための軍事費に充当されており、他方、国民の多くは貧困に喘ぎ、難民として外国に逃亡している。

このような事態を防いで平和を

維持するためにも、権力統制の仕組みを組み立てることは、緊急の課題である。このためには、行政権の長による権力行使を国会が効果的に統制することが不可欠である。なぜなら、国会では、複数の政治家が共同して権力を行使するので、国会による独断を統制できるからである。これを現実に実現し、世界幸福度調査において、世界のトップクラスに列挙されたのが北欧であるが、北欧は、どこも人口が500万程度であり、スウェーデンだけが1千万に近い人口を擁しているのです。ここでは、スウェーデンを例に、その仕組みを紹介したい。それらの権限の幾つかを挙げると次のようである。

① 行政権の行使を財政面から監視する会計検査院は、日本では行政権に含まれるが、英米独仏など欧米のほとんどの国では、国会の付属機関とされている。スウェーデンでも会計検査の権限は国会に

置かれ、国会が選挙した3名の検査官の指揮監督に服する(統治法典13章8条)。検査官は、検査の対象、検査結果に基づく結論を独立して決定する。

実は、日本でも、憲法草案を作成した総司令部は、会計検査院を国会の付属機関とすることを前提に、「会計検査院の組織と権限は、国会がこれを定める」と規定していた。

ところが、日本政府は、総司令部の了解を得て、「国会が定める」という規定を「法律で定める」に変更することにし、政府の任命にかかる戦前の会計検査院の組織権限を戦後も引き継ぐことにした。そのため、会計検査院は、政府の統制下にある。そのためどういふことが起こったかという、会計検査院による違法不当事項の指摘が、会計検査院の年間予算と同額程度に抑えられるという慣行が、長年に亘って成立していた。私が国会で参考人と呼ばれたとき

にこのことを話したら、帰宅すると同時に会計検査院から抗議の書簡が届いたという経験がある。

② 日本では、日本銀行は政府の所管であるが、スウェーデンでは、国の中央銀行である国立銀行は国会付属機関であり、その国立銀行が国の貨幣金融政策に対する責任を負う。国立銀行には、国会が選任する11名の委員からなる評議会がおかれ、評議会が理事会の理事を任命・解任することができる。国立銀行は、この理事会の指揮監督に服する。このことは、政府の金融財政政策も、国会との合意なくしては、発動することができない仕組みになっていることを意味する。

委員会と協議しなければならぬ。すべての重要な外交政策について、政府は、可能な限り、決定を行う前に、委員会と協議しなければならぬ。」と定め、その構成について12条は、「外交諮問委員会は、国会議長と国会が議員の中から選んだ9名の委員から構成する。」と定める。このため、政府は、外交政策も、国会との合意なくしては決定することができない。

④ 国会による政府の統制機関として、国会に憲法委員会が置かれている。統治法典13章1条では、「1 憲法委員会は、大臣による職務の遂行、政府による案件の処理を審査しなければならない。委員会は、審査のために、政府の案件に関してなされた決定の記録及びそれらの案件に関する文書にアクセスし、及び委員会が審査のために必要と見なした政府のその他の文書にアクセスする権限を有する。2 国会のその他の委員会又は国会議員は、憲法委員会に、大臣の職務執行に関する又は政府の案件の処理に関するあらゆる問題を、書面で提起する権限を有する。」と定める。



#### 4 真理の探求

スウェーデンなどの北欧が、世界幸福度調査において上位を独占することができたことには、もう一つの要因があった。それは、社会的弱者保護を説くキリスト教の教義である。北欧及びスイスでは、国旗に十字架を掲げており、キリスト教が国教とされていることが分かる。そして、これらの国々においては、キリスト教の教義に基づいて社会的弱者の保護が謳われている。

例えば、スイス連邦憲法前文では、「国民の強さは、最も弱い立場にある国民に対する福祉によって測られることを確信し、この憲法を制定する」と定められている。具体的には、第41条で、連邦及び州の社会目標として、次のように定める。

① 連邦及び州は、・・・次の目標に向かって尽力する。a 何人も、

6章4条「総理大臣を指名するときは、議長は、国会における協議のため、国会の各政党から一乃至数名の代表を招集しなければならない。・・・」と定め、国会議長が、総理大臣の指名権を有し、更に、統治法典6章6条では、「2 議長は、国会に代わって総理大臣の任命書を交付する。」と定め、7条では「1 総理大臣又はその他の大臣が国会の信任を得ていないと国会が議決したときには、議長は、その大臣を罷免しなければならない。・・・」と規定しており、議長は、総理大臣の任免権を有するのである。

条によると、「1 国会は、国会から委託された権限に基づいて、公的活動における法律その他の規則の適用を監視するため、一乃至数名のオンブズマンを選出する。オンブズマンは、委託事項に指示された事件が生じたときには、訴訟を提起することができる。2 裁判所、行政機関及び国又は地方自治体の公務員は、オンブズマンから要求された情報又は意見を提供しなければならぬ。オンブズマンの監視の下にある他の人々も同様の義務を負う。オンブズマンは、裁判所及び行政機関の記録その他の文書にアクセスすることができる。検察官は、求められたときは、オンブズマンに協力しなければならない。・・・」と定めている。

⑥ 最後に、日本では、内閣に対する不信任決議が可決されたときには、内閣には、辞職するか衆議院を解散するかの選択権があるが、スウェーデンでは、統治法典

以上のように、スウェーデンでは、国会が、予算、貨幣金融政策、外交、内閣及びオンブズマンによる行政官庁による権限行使を統制することにより、独裁政権の出現を防いでおり、国会は文字どおり国権の最高機関として機能していることが分かる。

社会保障の恩恵に浴する。b何人も、健康のために必要な医療を受ける。c・・・家族共同体は、保護され援助される。d就業可能な者は、適切な条件の下で労働により生計を維持することができる。e・・・住居を求める者は、負担できる条件で適切な住居を確保することができる。f・・・児童、青年・・・は、その能力に応じて教育、訓練及び研修を受ける機会が与えられる。g児童及び青年の・・・社会的、文化的及び政治的人格形成を支援する。

② 連邦及び州は、老齢、障害、疾病、事故、失業、出産、孤児、寡婦による経済的負担に対処できるように配慮する、等々と定めている。

そして、オンブズマンの、この憲法の規定を具体化する活動により、その活動が必然的に国民の實質的平等を拡大する方向に向けられており、例えば、オンブズマン

の職権による調査も、主として社会的弱者を保護する機能を有する、刑務所、警察、養護施設、矯正保護施設、社会保障施設などに対する監視に向けられている。それにより、貧困者、障害者、囚人、被疑者、高齢者、寡婦、乳幼児などに対する實質的平等を確保するための措置が積極的にとられていることから、その活動の実態が国連による世界幸福度調査によって表面化し、北欧5国とスイスが世界の頂点に立つことができたということが言えるのではないだろうか。

他方、我々にはこのような判断基準がないために、公益判断を迫られても、目先の利益(金銭、感情)又は目先の効用による判断を避けることが難しい。日本で国家目標として掲げられるのは、経済の活性化による経済成長であり、それによる国民所得の増大である。それは結果的に貧富の差を拡大するが、国民所得が増大すれば、その恩恵は自然に貧困層にも及ぶはず

だと論ぜられるだけで、経済格差を積極的に是正するための措置はとられていない。

これに対して、西欧では、聖書に、キリストの説くことは真理であると記されていることを受けて、目先の利益や効用を追うことは、理性をもって生まれた人間が動物の水準で行動することだとして忌避される。そして、真理の探究には、日本や中国の伝統的判断基準である効用とは異なり限界がないことから、研究による効用が達成された後も、研究が続けられる。例えば、ある薬草によって病気が治癒することが分かって、それで研究が終わるのではなく、更に真理を探究するための研究が続けられた。これが、結果的には、西欧文化が世界を支配する原動力となったのである。そして究極的判断基準が真理である西欧において、社会的弱者保護が真理に基づく政策として認知されていることが分かるのである。