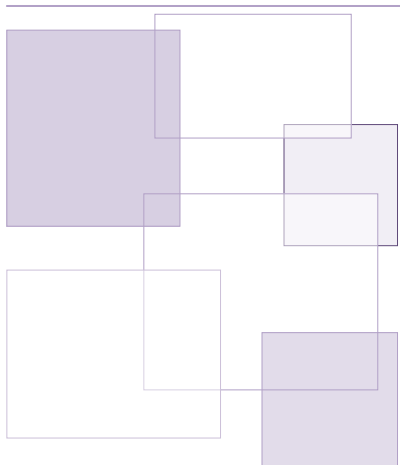


Discussion Paper Series

全所的プロジェクト研究 ガバナンスを問い直す



大蔵省統制の財政社会学

ガバナンスの危機に直面する日本経済

井手 英策

(慶應義塾大学)

2011年9月

No.8

東京大学社会科学研究所

Institute of Social Science University of Tokyo

2011年2月15日（火）

「大蔵省統制の財政社会学 ガバナンスの危機に直面する日本経済」

報告 井手英策氏（慶應義塾大学）

司会 五百旗頭薫氏（社会科学研究所）

司会 東大社研全所のプロジェクトのセミナーを始めさせていただきたいと思います。本日は慶應義塾大学の井手英策先生をお招きすることができました。申し遅れましたが、私は司会の五百旗頭薫でございます。よろしくお願いいたします。

このセミナーに井手先生をお招きできたのは、大変光栄とするところです。井手先生は財政学者の域を超えた大学者です。社研の全所的プロジェクトのローカルガバナンス班にご参加いただいて、議論をずっとリードしていただいておりますが、ぜひプロジェクト全体のセミナーに一度お招きしたいと願っております。

井手先生は私の理解するかぎりでも、昨今、3つの次元で大きな問題圏を架橋する研究をされている方ですが、1つは過去と現在の架橋です。これは私も歴史家ですから、専門分野にもいちばん近いところですが、井手先生は高橋財政について非常にいきの良い分析をした本を書かれ、直ちに経済史の大家の攻撃的な書評を招き寄せております。その書評をもう1回読みましたけれども、あれは向こう傷として誇るべきものだと思えます。

2つ目は政治学と経済学の架橋です。政府や国家を社会経済の次元に還元せずに、国家自身の中に国家の統一性を見出すという見方もされておりますが、国家と社会経済の相互のフィードバックで見る。それを言うこと自体は誰でも言えるのかもしれませんが、たとえば2008年の『エコノミア』に発表された「財政社会学とは何か」という論考を読めば、その理論的なバックボーンの広さに圧倒されると思います。

3つ目の架橋がおそらく中央と地方です。これは私がとやかく申さずとも、おそらく今日のお話の主要な論点になっていくのではないかと思います。ご用意がよろしければ井手先生にお話しさせていただきたいと思います。よろしくお願いいたします。

井手 今ご紹介いただきました井手でございます。今日は過分なお褒めの言葉を頂戴して少しばかり動揺しております。ちょっと風邪を引いてしまって、大変聞き苦しいかと思いますが、もしわからない点がありましたら、のちほど遠慮なくご質問いただければと思います。

それでは報告させていただきたいと思います。今、五百旗頭先生からまさにお話しいただいた3点が私の問題関心です。今日は本来、中央と地方ということでお話をすべきだったのかもしれませんが、そこは若干、後景に退いておりまして、最後にそちらに持っていきたいと思います。

今回はまさに過去と現在の対話の問題と、政治と経済、これに社会も加えた、より包括的な視点から今の日本の財政が直面する問題についてお話をさせていただければいいかと考えております。

今日の報告の流れを簡単に説明させていただきたいと思います。まず最初に報告の方法的・概念的な整理を行います。これを踏まえまして、今の日本財政のどのようなあたりに問題があるのかということについてのお話をさせていただき、その問題を解き明かす概念として、これはキータームになりますが、「大蔵省統制」という概念を用いながら、その大蔵省統制がどのように形成、生成され、定着し、発展したのかについて、展開と言ったほうがいいのかもかもしれませんが、考えてみたいのです。

今、この大蔵省統制がどのような限界に直面しているのかということを経験的に考えてみて、五百旗頭先生からご紹介のありましたローカルガバナンスについて今、私たちは取り組んでおりますので、なぜこのローカルガバナンスという論点が重要なのかということについて、最後に締めくくりとして申し上げたいと考えております。

まず、方法と概念の整理というのは今日のこの場にあまりふさわしくないかと思いましたが、まず、タイトルに「財政社会学」と付けてしまったものですから、それは何だということになるかと思いました。かつ、まだ市民権を得たタームとも思えませんので、この間、社会学会に呼ばれてお話をしたのですが、社会学者は基本的に国家の問題は扱わないと一蹴されてしまいました。そうすると、財政社会学はどこへ行ってしまうのだろうと思ったこともありますが、この概念について少し説明をさせていただければと思います。

もともと財政社会学を論じるときには、まず、財政学の話をしなければいけないのですが、ドイツの官房学 *Kameralismus* に源流を持つのが財政学です。いわゆるこのドイツ財政学は、ワグナーやシェフレ、あるいはシュタインらのドイツ財政学の3巨星と言われる人たちを筆頭とするような1つの大きな学問の流れとして世界の学界を席卷するわけですが、これが第一次世界大戦の敗戦と同時に、学問的には凋落の一途をたどることになります。

その流れの中で、1つは古典派経済学の流れをくむような財政学、いわゆる新経済学派と呼ばれるものが台頭してまいりました。これともう1つ並んで出てきたのが財政社会学です。これはドイツの歴史学派の流れをくむ財政学とご理解いただければいいかと思えます。この2つの流れのうち、欧米におきましては財政社会学の流れは1950年代の終わりから60年代にかけてほぼついでに消滅してしまいます。というのは、新古典派経済学やケインズ経済学が強い影響力を持つようになったこと、また、そういった流れの中に財政学が吸収されてしまって、経済学の1部門としての公共経済学、あるいは公共選択論という形で学問は新たに発展していくという経緯をたどるからです。

他方、日本はやや独自の道を歩むわけです。日本の財政学で支配的だったのはマルクス主義で

す。これは大内兵衛が適切に要約しておりますように、政治の経済学として財政を位置付ける。やや丁寧に言いますと、さまざまな政治現象の原因を社会経済的なファクターの中に見出していくということです。もっと具体的に言えば、経済関係に規定されるような利害関係から政治的な現象を見ていくことが、いわゆる財政学だと日本では論じられるようになってまいります。

こうした中で、つまり世界的に見て、財政社会学はメインストリームの道を歩んだとはあまり言えない状況にあったわけでありますが、ただ、近年、別の流れが生まれてまいりました。この点を考えるには、私が大きく影響を受けた2人の偉大な社会学者、経済学者がこの「財政社会学」という言葉を今に生きながらえさせた点を説明しなければなりません。

1つはご存じのJ・シュンペーターであり主著は『租税国家の危機』という本です。もう1つはダニエル・ベルで、主著は『資本主義の文化的矛盾』という本です。興味深いのは先ほどの説明でも申し上げましたように、財政学はミクロ経済学に解消されていく流れにあったわけです。そのときにマクロの社会分析として財政現象は有用であるということを主張したのがこの2人の学者なわけです。

そのときに、シュンペーターの場合は戦争という人間に共通のニーズ、共同需要と申しますが、この共同需要を皆で満たしていくという論理のもとに生成したのが財政であり、何よりも租税を通じてその共同需要の共同充足を行うとしたのがシュンペーターの租税国家論です。当然、歳出、歳入という観点でつかまえる以上は負担と給付をめぐる政治闘争が重大な関心事になるわけで、その政治闘争のプロセスに着目しながら、どのように統治、ガバナンスを行っていくのかと考えたのがシュンペーターの慧眼たるゆえんだったわけです。

ただ、この見方には1つの問題があると私は思っております。それは、政治学を専門にしていられっしゃる方はよくご存じだと思いますが、『資本主義・社会主義・民主主義』の中で明確に述べられているように、極めて多元主義的な問題意識に立っていて、その中で政治家が自分たちの利害や利益を実現するために闘争していくプロセスとして民主主義が描かれてまいりますから、国家という主体が基本的に欠如してしまいます。その政治家の権限闘争の果てに均衡的に表れてくるものとして財政が位置付けられてしまいます。この発想にいち早く飛びついたのがアンソニー・ダウンズです。公共選択論はこのシュンペーターの議論に大きく影響を受けながら、そののちに展開していくこととなります。

一方で、ベルはマルクス主義に対する明確な批判的視座を前面に押し出した点に特徴があるかと思いますが、その主要なポイントは経済、政治、文化の3つの領域はそれぞれ独自の論理を持っているということ、つまり、経済に還元されないということが一方でありながら、それぞれに矛盾を抱え、かつそれぞれが矛盾し合う。この中で社会の不安定化、あるいは動態的な歴史が現れてくると考える点にベルのおもしろい点があります。

この3つの相互矛盾を解消する論理が公共家族です。公共家族というといったい何だという話ですが、ベルはこれを財政とも呼び変えておりますから、実はこういった3つの相互矛盾を調整するものとして財政が立ち現れてくることになります。ただ、この公共家族も主体ではなくて観念的につかまえられたものです。ですから、ベルの議論においても実は国家が出てこない。

そのときに、シュンペーターとベルの議論を非常にうまくドッキングさせたのが前に東大におられた神野直彦先生です。あの財政社会学はおそらくこの2つにアイデアを得ながらまとめられたものだと思います。ただ、その意味で言うと、やはり神野先生の財政学にも国家論がありません。つまり、人民、被統治者による統治。つまり民主主義は、支配される人間が支配するという逆説の中にあるのが神野先生の有名なシェーマでありますけれども、それではいわば、国家はどこに行ってしまうのだ、人民のもとに解消されるのかということになってしまうわけです。実は財政社会学は国家空っぽ論だったと言い換えても構わないのではないかと私は思っております。

一方で政治学や社会学の中で、70年代になりますとご存じのスコッチポルらが著しました『Brining the State Back In』という有名な著作がございますけれども、あの流れの中で Statism、あるいはNew Institutionalismという議論が台頭してまいります。ここで取り上げられたのがまさに国家の自立性、あるいはstate structureと表現されましたが、国家構造、国家制度なるものでした。

こういった社会科学の諸領域の発展を踏まえれば、国家そのものをつかまえることは非常に難しいですから、既存の財政社会学の議論に国家構造や国家制度といったものを織り込みながら、先ほどのシュンペーターやベルの問題意識をどう再生していくことができるのか。一方で、マイクロな理論に解消されようとしている財政学を、よりマクロな理論として再構築することはできないのか。こういった問題意識を私は持っておりまして、今日はその報告をさせていただきたいと考えている次第です。

Isaac Martinという人たちを中心に2009年に『The New Fiscal Sociology』という本が出されました。僕自身も参加しているので批判するのはあまり筋がよくないのですが、これは社会学者や政治学者を中心とする本です。その意味では主にインフォーマルな社会制度、あるいは選挙制度等々を、財政学者から見ると国家と社会の接平面というときに国家の側から見ていくというのが財政学の発想なわけですから、その社会的なファクターに財政現象をあまり解消しすぎるのはよくないという感じが私の中にもちょっとあって、そうした意味では社会学からの財政現象へのアプローチにとどまっているというのが現状かと思います。ですから、同書は社会の家族の構造やジェンダーの問題も含めて、社会のほうから財政問題に切り込んでいくという形です。

それはそれで大いに評価すべき面なのですが、他方で共同需要を共同に充足するという財政の本質規定を踏まえながら、官僚や政治家、利益集団を多元的主義的につかまえるのではなくて、

国家の構造や制度のもとでそれらのアクターはどう方向づけられていくかという論理を一方で押さえながら、それと社会の変化の相互作用を解くような学として財政社会学を位置づけるべきではないのかと私は思っております。やや抽象的なのですが、こういった形で今日は課題を設定させていただきたいと思います。

もう1つは、今日の報告をするに際してキータームとなる「大蔵省統制」という概念について簡単に説明をさせていただきたいと思います。もともと大蔵省統制という概念は、イギリスの大蔵省を念頭において概念化されたものです。ですから、これを安易に日本に適用するのは本当は慎まなければいけないと思いますし、社会科学の中ではこの大蔵省統制という概念があまりにも検討されないままに、印象論で語られているところがあります。これは政治学でもそうした傾向が強いのではないかと私は思っております。

一方でイギリスの場合、これはグラッドストンの改革がきっかけになっているわけですが、決算委員会や会計検査院を設けていく中で、大蔵省が予算をコントロールすることが法的に根拠づけられていくという流れが1つあります。もう1つは1870年ごろの公務員試験改革によって、公務員人事に対して大蔵省が広範な権限を獲得していくというプロセスが同時にありました。この2つが合流する中で、いわば官僚組織の自己統制システムともいうべきものが確立していく。このときに抽象化された概念がイギリスの大蔵省統制です。

私は大蔵省優位の権限配分という意味ではこの見方と共有する点が多いのですが、ただ、あいにく行政学の専門ではございません。あとでもし専門の方がおられれば、いろいろご教示いただきたいと思うのですが、以上のイギリス大蔵省統制論に対し、日本の財政史に即しながら大蔵省がどのように財政を統制する権限を掌握してきたのか、かつ、その財政統制にどのような特色があるのかということを説明していきたいと考えております。

大蔵省が予算、財政を統制していくときに、2つの見方があるかと私は思っております。1つは巨視的予算編成と呼ばれるもので、これをマクロ・バジェットティングと今日は位置づけたいと思います。これは経済の状況や国際的な政治の状況といった外部の制約を考慮しながら、財政や政府債務の規模を重視するような予算運営の在り方と提起できるかと思います。この場合は結局、予算の総額をどうコントロールするかということになりますので、官僚の裁量性が非常に高くなってまいります。

他方でミクロ・バジェットティングという概念があります。これはマクロ・バジェットティングと対をなす概念です。このミクロ・バジェットティングではもっとマイクロなレベルでの利害の衝突を重視して、特定利害や選挙民への影響のもと、分権的な意思決定がどのように実施されているかを見ていく。具体的には予算査定や復活折衝における政治家の役割、下級官僚の査定の役割といったところにブレイクダウンして見ていこうとし、資源配分の部分を重視しようとするのがミ

クロ・バジェットिंगということになります。この2つを大蔵省統制と結びつけながら、今日はお話しさせていただこうと考えております。

それでは時間があまりありませんので、日本の財政の問題の所在について簡単に見ていこうと思います。まず、私たちにとってはもはや常識なのですが、財政のことはあまり詳しくない方はそうなのかとお感じになるかもしれません。1つは財政赤字がなぜ生まれたかというときに、これは1980年代から最近に至るまでの一般会計の歳出と歳入の動向を見たものです。1990年代の歳出の動向を80年代の後半の伸びから比較しますと、実は伸びのトレンドが押さえられています。ところが、90年代以降、急速に日本の財政赤字は拡大していくわけです。理由は簡単です。ご覧いただきますとわかりますように、我々は「ワニの口」と呼びますが、歳入が圧倒的に不足しています。ですから、実は本来のパズルというのは無駄な歳出がどの程度今の政府にあるのかということではなくて、なぜこれほどまでに我が国では税収が落ち込んでしまったのかということに日本の財政赤字を解く鍵があるはずです。

この発想から迫っていくと、空前の財政赤字を抱え、あるいは小泉さんのときには戦後最長の好景気を経験し、かつ戦後政治の中でも有数の強靱なリーダーシップを発揮した政治家がいて、さらには最近、政権交代まで起きたと。かかる状況の中でなぜ日本では増税できないのかということを考えなければ、日本の財政赤字の問題は解決しないということがまずあります。

これはもう有名なお話なので一瞥していただければいいのですが、スライド10をご覧ください。これは先進国の租税負担率を見たものですが、日本は先進国の中でずば抜けて租税負担率が低いわけです。租税負担率が低いうえに、財政赤字が大きい。これでも増税ができない。

では、それはいったいなぜなのかということを考えなければいけないのですが、スライド11はISSPの「Role of Government」から析出したものです。これは各国で調査しているのですが、その国の国民に中間層の税負担は大きいと思いますかと聞いたアンケートです。これを見ますと、驚くべきことに日本は真ん中ぐらいにありますけれども、先進国でずば抜けて租税負担率が低いのに、痛税感、つまり租税負担が重いと感じる人々の割合は全体で5番目に高いのです。これは非常におもしろい点です。

もう一方で驚くべき点は、スウェーデン、ノルウェー、フィンランド、デンマークと点々で囲んでいますが、これは高福祉・高負担で有名な国々です。つまり、租税負担が高いことで知られる国々なのですが、この国々の人々の感じている痛税感はこの国も日本より低い。このあたりに問題を解く鍵があるのではないかと思います。

つまり、租税負担率は確かに低いけれども、人々は痛税感を感じている。それゆえに、人々は納税に対する拒否感を持っていて、このことが財政赤字と結びついているのではないのかという仮説が成り立つわけです。

このことの傍証として、スライド12をご覧くださいと思います。これを説明しますと、負担率を見るときに、税金をこれぐらい払いましたという負担だけ見てはいけないと思います。というのは、政府からのサービスを私たちは受けますから、負担から受益を引いたものとして、本当の負担率、負担感はこのあたりと関わってくるのではないのかという観点から作ったのがこの図です。

これは租税と社会保障負担の対GDP比をまず求め、財務省の統計では国民負担率という形で整理されますが、これにフローの財政赤字、つまり将来、増税で返済しなければいけないような財政赤字のGDP比を足すことで国民の負担を出します。これから、私は医療、教育、ソーシャルプロテクションの対GDP比を求めました。つまり、受益の部分を求めて、これを引いてみました。

すると、何がわかるかといいますと、イタリアとドイツが例外的だということと、あとはだいたいどの国も同じようなところに収斂するのだなということ。そして、重要な点は、スウェーデンと日本の純粋な意味での公的負担率はほぼ変わらないところまでできてしまっている点です。これは先ほどのデータをご覧くださいれば、租税負担率ではだいたい2倍以上の開きがあるわけです。ところが、この純公的負担で見ると、負担はほとんど変わらなくなってくる。

なぜ私が医療や教育、ソーシャルプロテクションを重視したのかといえば、これは皆が受けるサービスだからです。つまり、これは公共事業でやってもいいわけです。やってもあまり意味はないのですが、今、公共事業の対GDP比はスウェーデンのほうが日本よりも大きくなってしまいましたので、公共事業でやっても同じ結果が出ますが、ただ、ここで言えることは、医療や教育など、つまり公共事業でやれば低所得層であったり、あるいは産業的に言うとゼネコンであったり、特定の人々の利益になるものではなくて、皆の利益になるサービスの支出がスウェーデンでは非常に大きい。

皆の利益になるサービスとは何を意味するかといえば、中間層の利益になるサービスです。つまり、政治的多数者の利益になるサービス。このウェイトが非常に大きいところでは高い租税負担率を実現することが可能となっており、これが少ない、乏しいところ、つまり日本では低い租税負担なのに痛税感が出てくる。このように考えていいのではないかと思います。そうした意味で、日本は中間層のニーズがなかなか満たされない社会になってきていると考えられるのではないかと思います。これは少なくとも財政という面から見てです。

私は「寛容な社会」という言葉をとときどき使うのですが、その意味で日本は寛容さをなくした社会になりつつある。この「寛容さ」とは何かといえば、中高所得層の低所得層に対する寛容さです。中高所得層は自分たちが受益者であるときには、財政を通じて再分配、つまり低所得層を救済することに合意するわけです。ところが自分たちの生活が厳しくなってきたときには、低所

得層に対する救済、すなわち再分配を拒否するようになる。つまり、税金をもっと軽くしてほしいという要求につながってくるわけです。

今日は統計を準備しませんでした。ご存じのように90年代の後半から日本は先進国の中でずば抜けて労働分配率が低下しています。1世帯当たりの所得で見ると、特に子供なし世帯は極端ですが、90年代の後半から今にかけて世帯所得がだいたい100万円近く落ちています。ですから、中間層が物理的に貧しくなっている。これは日本型の雇用慣行が動揺していることとも表裏一体の問題です。

さらには産業構造が変化し、知識集約型の産業へと産業構造がシフトする中、女性の社会進出が進むのと同時に少子高齢化も進展してくるという中で、ニーズそのものが変化している。これまでのように、大沢先生の言葉で言えば「男性稼ぎ主社会」の中で男性の雇用をどう保障するかということで張られてきたネットではなくて、女性の就労を確保し、女性が就労する中でどのように子育てやその他女性が担ってきたシャドウ・ワークを社会化するかという形で、リスクやセーフティネットの性格そのものが変化していつている。そうした中で、中間層のニーズは既存のシステムではなかなか満たされないままに終わっている。

一方で財政赤字が厳しくなっていて、これは小泉さんの時期ですが、社会支出は抑制され、しかも定率減税や特別扶養控除を廃止すると同時に、さらに困ったことに発泡酒の増税やたばこ税の増税など、大衆課税が次々に行われることになって中間層を直撃するわけです。いわゆる、これはRothsteinらが言っているような「不平等の罠」の問題です。つまり、低所得層を救済しようと思えば、財政的にまずは中間層を宥和して、彼ら彼女らを説得し、増税へのコンセンサスを高めなければ、低所得層から切り捨てられてしまうという矛盾があるわけです。格差社会もこのようにつかまえます。それが実際に現象化しているのが、経済学的に言うともラルハザード論です。

つまり、端的に言ってしまうと、貧しい人は嘘をつくということです。あるいは医療費の問題で言えば、年寄りには嘘をついて病院に行くという問題です。本来は、これは当然起こるものであって、それをどの程度社会が許容するかという許容度の問題のはずなのに、起きるからだめだという議論にすり替わってしまう。これはフリーライダー論も同じです。つまり低所得層、あるいは地方財政も含めてなのですが、そういった形での批判的言説が強まること自体、中間層や都市の住民が低所得層や地方に対して寛容さを失いつつあることの表れであると。

あるいは消費税や環境税といった、これまでであれば考えられなかったような逆進性の強い税、つまり低所得層の負担が大きくなる税へのシフトです。それと、累進性の緩和が世界的に進むということがあるわけですから、これもこの現象の一環として見出せるのではないかと思います。

いわば、さまざまな所得階層に応じて、他者が信じられない社会が生じているところがあるわ

けで、これをやや象徴的に物語っているのがいわゆる社会的信頼度のデータです。これもISSPのデータから取っていますけれども、ご存じの方も多いと思います。他人と接するときに人間を信頼できるか。あるいは、用心したほうがいいと思いますかというクエスチョネアです。この中でずば抜けて「Yes」と答えた比率が低いのが日本です。それに対して、この部分がずば抜けて高いのが北欧諸国です。

ですから、今日は本筋から離れますのでここには立ち入りませんが、私の仮説として今日お示ししたいのは、いわば中間層の利益をどの程度実現するかということが社会的な信頼と深くかかわっている。この調査研究はいくらでも出ています。それと同時に、その中間層の利益を実現したところから高い租税負担率を実現し、財政赤字の縮小に成功していくということです。そうした意味で、今日、私がこのセミナーの中でお話しさせていただきたいのは、なぜそれほど中間層のニーズが満たされないのでしょうか。このことを今日、冒頭でお示しした大蔵省統制という概念を用いながら考えていきたいというのが今日の報告の趣旨です。

スライドの17枚目をご覧くださいませでしょうか。今日は大蔵省統制の形成・定着・展開ということで歴史的にお話をしていきますが、わかりにくい報告になることを恐れています。ですので、冒頭に今日言いたいことを端的に、しかもこれは大蔵官僚の言葉として皆さんにお示ししたいと思います。ちょっと読んでみます。

シーリングというのはおわかりですか。予算のそれぞれの費目にキャップをはめて、ゼロシーリングといえば対前年度比で予算の伸び率を0にしてしまう。-5%のシーリングであれば5%機械的に減らすというやり方です。「天井」という意味です。

これは大蔵次官を経験した長岡さんという方の話ですが、「厳しいシーリング、これはいわば『総額締めつけ方式』です。これと対照的なのが『個別審査主義』であり、この方式でなければ歳出構造を大きく変えるところまでいかないというのはよくわかっていますが…個別になにかの予算をやり玉にあげて抑制するとなると、『何でオレだけやられるんだ』と猛烈な抵抗を生むんです…個別にやり玉にあげて戦争するのはやめようと言って、それより総枠を締め付けて、狭くした土俵の上で相撲を取らせることで、どれかが土俵の外にはみ出さない限り予算が組めない方式をとることにしました」。

つまり、マイクロなバジェットिंगがなければ、人々のニーズを充足できないことはわかっていると。しかしながら、それをやるとどこかを削り、どこかを増やすということをやらなければいなくて、査定当局としての大蔵省、財務省は耐えられない。なので、総額抑制方式。つまり、マクロ・バジェットिंगを採用して、総額を管理する中で、いらぬものを自動的に外に追い出すようなやり方を採用したと。これは1980年ごろのことを想定しながら80年代の後半に話をしているのですが、これこそが中間層のニーズをくみ取れない最大の理由であると結論づけ

たいと思います。

では、なぜこんな予算の組み方ができあがったのかというのをお話しするのが今日の課題です。この点をお話ししようと思いますと、五百旗頭先生から過去と現代との対話ということをおっしゃっていただきましたが、やはりこの作業を経ないわけにはいきません。私は1930年代の政策運営にまで今日は立ち返ろうと思います。

これはどうしてかという、それまでの金本位制度から離れて、いわゆる管理通貨制度へと事実上の移行を遂げたのが1931年12月のことであり、これ以降展開された高橋財政という非常にユニークな政策運営が、その後の財政運営を大きく規定することになったと私は考えているからです。

このシステム転換を大きく3つの点から説明したいと思います。1つは管理通貨制度へと移行することによって、通貨の発行が金の保有量とのリンクを絶たれることになりました。その結果、それまでであれば、財政が膨張すると正貨が海外に流出して、通貨の発行量が縮小し財政が小さくなるという歯止めがあったわけですが、この歯止めがなくなってしまう。それと同時に為替市場が暴落いたしますので、これをうまく利用して、輸出ドライブをかけて、不況から立ち直るというのが1つの重大なポイントであったわけです。

もう1つは日銀引受です。これはよろしいでしょうか。日銀が直接国債を引き受けて、政府をファイナンスして、満州事件費と時局匡救事業費、これは今で言う公共事業費ですが、この2つを大胆に予算計上することといたしました。どれぐらい大胆だったかという、1931年～32年にかけて、たった1年で一般会計が33%も伸びます。そのうち、軍事費が43%伸びています。さらに驚くべきことに、公債収入は前年度比で450%増にも達します。ここまでラディカルなことをやって、財政規模を飛躍的に増大させたのがこの時期の問題です。同時にこのことは、国民経済との関係で財政の総額をコントロールするという課題を財政当局に押しつけることとなります。

3つ目に、金利政策からオペレーションへと中央銀行政策、金融政策が転換したことが挙げられます。これは日銀引受によって大量の国債を買い取っておりますので、これを民間に売却する中で流動性を吸収するという措置を日本銀行が取るわけです。ですから、今で言えば、ベクトルは逆ですが、金利政策から量的緩和政策的な方法へと政策を大きくシフトさせたわけです。こういった意味で、それまでとはいえば一線を画するような経済運営、政策運営が行われるようになってまいります。この時期に大蔵省統制の観点から注目したいのは、3つの集中とも言うべきことが起きていることです。

この3つの集中をごく簡単に言ってしまうと、1つは議会が予算を統制するのとは別個に五相会議を設けました。大蔵、内務、農林、商工、鉄道という5つの省庁の大臣を集めて、重要な国策をまずここで先議し閣議に上げるということをこの時期にやりました。つまり議会よりさ

らに、今で言う意味の政治主導になっていくわけです。議会の重んじるのではなくて「集権化」が進むわけです。しかしながら、いわゆるここで言う重要国策とは何かというアジェンダセッティングでは、次第に主計局が非常に大きな影響力を行使することになります。

2つ目にまず大蔵省と軍部が予算折衝を初めにやって、軍事費をまず先に確定したうえで、その他の省庁の予算を決めるというやり方に変更いたします。その意味で行政予算は極めて後景に退くこととなります。ここで結局、省庁の中での予算編成のプロセスが大蔵省対軍部というところに集中してしまうわけです。

もう1個見落とせないのがローカルガバナンスとも関連する点で、補助金の支出、あるいは地方債の許可制度、さらには今の財投ですが、郵便貯金を通じた貸付を巧みに利用しながら、地方を公共事業に追い込んでいくという形で、大蔵省は地方の財源統制権をこの時期に手にすることになります。これらはいわば、日銀引受によって財政制約が突破されたことによって可能になったわけです。

このように他省庁、あるいは議会の影響力が低下していく中で、大蔵省は管理通貨制度のもとでのいわばマクロ経済政策運営の経験値を次々に蓄積してまいります。同時に同省は、財政統制上の裁量性を強化しながら、政策を個々の項、あるいは政策を個々の分断されたものとして見ていくのではなく、相互の因果関係に着目するようになっていきます。これは省内資料を見ていくと非常に明確に表れてくるのですが、今日はここには深く立ち入らないことといたします。

このように大蔵省の相対的優位が明らかになっていく中で、有名な1936年（昭和11年度）の予算編成が実施されます。これがなぜ有名かといいますと、要は軍部と高橋是清が大げんかするわけです。それで恨みを買って、2・26で高橋は殺されてしまいます。ですから、健全財政最後の守護神高橋是清として歴史に名を残す予算編成となるわけです。ただ、実は普通に使われるこの「健全財政」という言葉の大切さをここでは強調しておきたいと思います。

なぜかと言えば、それまでの財政のディシプリンは健全財政ではなく均衡財政でした。「均衡財政」という言葉が「健全財政」という言葉に変わったこと自体に非常に大きな意味があります。なんとなれば、財政状況が苦しくなったら、増税をして財政を均衡させるというのが古典的な財政思想です。これに対して健全財政の意味は、赤字はもう容認せざるを得ないものです。この赤字を国民経済、実体経済に悪い影響を与えないスケールにどの程度押さえていくかが健全財政の意味です。ですから、財政の健全性の概念がこの時期に決定的に変わってしまっている。それは管理通貨制度と日銀引受がものすごく大きな影響を与えているわけです。

足早にいきますが、1つはこの予算編成方針を出すときに、日銀が極めて精緻なマクロの経済試算を行い、これを大蔵省に提出することで、大蔵省は政策転換の理論武装をやりました。これがまず1つ目です。日銀との政策分業が極めて明確になってくる。2つ目に、今までとは違って

増税することによる均衡財政ではなく、景気がよくなって税金がこれだけ増えますねと。では、その分の国債発行を減らすことを財政健全化の指標としましょうというように、これは国債漸減政策といいますが、位置付けていきます。いわば、増税なき財政再建です。

さらには、これは今風に言ったほうがわかりやすいですが埋蔵金です。つまり、特別会計の剰余金を一般会計に繰り入れて、一般会計の赤字を減らす。あるいは、継続費というのを使って、本当はすごい予算を組んでいるのですが、これを10年の分割払いにしてしまって、とりあえず今年だけはこの10分の1だけを予算にあげましょうという、いわば単年度均衡。これも将来の財政はかなりサステナビリティを失いますが、ただ今年だけはなんとかするというやり繰りです。

さらに驚くべきことは、このときにゼロシーリングが出され、対前年度比伸び率0を実施すると同時に、Pay-Go原則も採用します。支出を増やしたいのであれば、自前でその予算を捻出しないと。これは90年代のアメリカで採られた政策ですが、このときに日本ではやっていません。ですので、よく言えば現代的な予算統制がこの時期にすべて出ている。悪く言えば、財務省はいまだに同じことをやっているということになってくるわけです。

これは増税なき財政再建もそうですし、あるいは国債発行削減という国債30兆枠などはまさにこれです。いちばん最後に、補助金を減らして、そうすると地方は公共事業ができずに困りますから、そこに政府が財政投融资でお金を貸し付けてあげて、地方単独事業に誘導していくというのは90年代の後半にやった手法ですが、全部同じです。まったく同じことをこの時期にやります。言い換えれば、管理通貨制度のもとではだいたいこうしたやり繰りしかもうできないのでしょう。それがずっと繰り返される。

この結果、予算の総額は見事に抑制されますし、国債発行も見事に削減されます。ところが、予算の中で軍事費の占める割合はもう4割近く、つまり突出した地位になってしまい、さらにはこの年の後年度負担、先ほど言った継続費の後年度の負担だけで、その年の税収の7割に達する後年度負担を作ってしまうのです。ですから、私に言わせれば、2・26が来て戦争財政が始まったのではなくて、もうこの時点で日銀引受からは逃れられない財政構造になっています。それで、いわばそこで引き金として、アクセルとしての役割を果たしたのが2・26事件だったと考えるべきではないかと思います。

歴史観はひとまず置いておいて、いわばミクロの資源配分を犠牲にしつつ、国民経済との調和、これは非常に重要なタームですのでご記憶ください、国民経済との調和を意味する総額重視の財政統制を実施したというのが、この時期の重要な特色だったと思います。この点が全面化するのが戦時財政です。戦時財政はテクニカルですので、足早に説明をさせていただきます。

戦時財政で注目すべきは、今申し上げたように、この総額重視の予算編成、マクロ・バジェットینگが全面化していくことにあるのですが、1つは先ほど言った重要国策の先議方針がさら

に強化されることです。より重要なのが、物資動員計画が作られました。これはわかりやすくいうと、物の予算を作るわけです。なぜこれが重要かというと、いくらお金の予算を膨張させても、資材がなければ戦争財政はやりくりできませんから、大蔵省は物の予算を使って、予算の要求を蹴飛ばしていくわけです。物資受給調書という調書を全省庁に出させて、資材がないからだめですよと物資の手当てがつかない予算をザクザク切っていくわけです。そういった予算の統制権の強化がこの時期に進みます。

何より重要なのが、これは占領期に継続するので強調しておきますが、資金統制計画、のちの国家資金計画が作られました。これは国民所得を計算して、マクロの資金総額をまず確定し、これを税や貯蓄といった形でどのように調達し、どの部門にどのように配分するかというマクロのプランを作るわけです。実は財政の項目がこのマクロプランの一環になってしまいます。ですから、いくら各省庁が予算を要求しても、国家資金計画で予算の上限が決まっているのでこれ以上の予算を出せませんと言って、もう完全なマクロ・バジェットिंगなのですが、各省庁の予算を全部蹴とばしていきます。こういった形で予算の上限に他律的な枠をはめていくというのが戦時財政の流れになります。

スライド22をご覧いただきたいのですが、ただ、ここで強調しておきたいのは、財政というのは国家資金計画の一部になって、大蔵省は予算の統制権限を強化して、それでおしまいですかということそう単純ではなくて、まず日銀との関係で非常におもしろい変化が生じます。それは何かというと、先ほど国家資金計画ですべての計画を作ると言いました。国民所得に応じて資金計画を作って、軍需の需要を満たしていく。これは聞こえはいいのですが、こんなことをやっていたら戦争に勝てません。可能な限りでやっていくわけですから。戦争は無理をしなければいけません。

すると、どうなるかというと、国家資金計画外資金というのがありました。何かというと、わかりやすく言えば日銀がお金を刷り、民間の軍需企業にお金をばんばん貸し付けていくわけです。実は占領期、昭和19年ぐらいからハイパーインフレーションの傾向が明確になっていきますが、このインフレの理由は財政ではありません。この日銀の貸付です。

実は、まず大蔵省は自分たちの予算に対しては、国家資金計画で枠をはめて、予算の健全性を維持したうえで、必要な部分は全部日銀に押しつけてしまっているわけです。このようなことを日銀がなぜ飲んだのかという話になるわけですが、当然、日銀にも見返りがあったわけです。それは何かといいますと、1942年の1月に日銀法ができて、政府への従属が法的に決定づけられたのですが、そのわずか3カ月後に金融統制団体令が出されて、日銀に対して極めて強大な、金融市場を統制するための権限を付与しました。ですから、役割関係が極めて明確になっていくわけです。つまり、財政をファイナンスしなさい、その代わり金融市場を調節するための統制権限を

日銀に独占的に与えますという、いわば取引をやるわけです。そうする中で、日銀と政府の分業関係が明確になっていく。ちなみに、このときの日銀の貸付担当の責任者が一万田尚登という人物です。これはあとで出てきますが、これは非常に重要なことです。

もう一方は地方財政計画の話ですが、このときに戦時財政に突入しますから、結局、地方の税財源を国が奪ってしまいます。当時の税で言いますと、たとえば地租や家屋税、営業税といった税金を国税に移してしまいました。しかしながら、それをそのまま地方にお返ししますという還付税の形で税源の国への集中が行われます。それと同時にもう1つ、所得税、法人税、入場税、遊興飲食税の一部を財源不足の地方に対して分配するという、今の地方交付税につながる配布税と呼ばれるものがこの時期に制度化されました。

重要なことは何かといえば、国家資金計画の一部で地方財政の計画がもう組み込まれてしまっているわけです。そして、地方の歳入も国が計算します。その中で国は地方にいろいろな義務付けをしていきます。地方の支出がどんどん増えます。でも、地方の収入は増えません。このとき、この不足する部分を国家が補償する義務を負いました。これは今日の地方財政計画で言う、マクロの財源保障機能と呼ばれるものです。国がマクロの計画を策定し、地方の財源不足を計算したうえで、この財源不足を国税の一定割合で補償するというシステムが、つまり交付税なのですが、この時期にできてきます。そういった意味で、まさにマクロ・バジェットिंग。ここにはもうマイクロ・バジェットिंगのかけらもないのですが、マクロ・バジェットिंगに力点を置いた大蔵省統制の完成をここに見ることができるわけです。

さて、話を占領期に移しましょう。この大蔵省統制は占領期に非常に強い危機にさらされます。その危機とは2つの危機で、1つは憲法における財政条項をめぐる議論を通じた危機です。今日は△先生もおられますのであとでご教示いただきたいところでもあるのですが、SWNCC228というのがアメリカ本国から出されました。要は憲法の中の予算の問題を扱ううえで、予算の提出権を国会に認めるのか、内閣に認めるのかという問題です。これを国会に認めさせなさいという指令が本国から来るわけです。これをやられてしまうと大変なことになってしまうわけです。なぜかというと、戦前の予算は法律ではありません。ですので、大蔵省、いわば行政のコントロールの範ちゅうの中に予算は置かれていました。ところが、予算が法律となり、国会がその提出権、作成権、編成権を握ってしまえば、大蔵省の予算に対する統制権はかなり弱められることになってしまいます。

ところが、これに対してマッカーサーがマッカーサーノートというものを作成しました。憲法草案の一部なのですが、そのごく短い文章の中でたった一言、「Pattern budget after British system」と述べています。つまり、議院内閣制を採用し、予算の提出権を内閣に認めるとマッカーサーは言ったわけです。

この背景にはいろいろなものがあり、1つはそのSWNCC228の中で、あくまでも本国の指令はこうだけれども、日本の政体に適したものに變化させてもよいということを述べていたこともあります。あるいは極東委員会とのpower politicsがあり、極東委員会が決断する前にマッカーサーが決めてしまえば、そちらの決断が優先されるという部下の助言があったりといろいろあって、極東委員会の前にこの決断をして、極東委員会のサジェスチョンを握りつぶすということをマッカーサーがやりました。そういった中で結果的に予算の編成権が内閣に、つまり大蔵省の統制権が維持される形で決着することになります。

もう1つは経済安定本部（安本）の設置です。これはだいたい終戦3年間で物価が100倍ぐらいに増えますから、その100倍の物価を抑えるために、戦時期の新統制を占領期にも継続しなさいという指示がGHQの経済科学局（ESS）から出されるわけです。その結果、戦時期のマクロ・バジェットिंगがそのまま継承されることになるのと、もう1つはそのGHQの経済科学局の中でニューディーラーと呼ばれる左派的な人々と保守派との対立があって、このニューディーラーがいわば統制的な、社会民主主義的な政策をやっていくわけですが、統制的な政策をやるうとして、その実施主体として安本を位置付け、そこに大蔵省のさまざまな権限を移そうとしていくわけです。

典型的だったのが、建設局に公共事業の査定権を与え、さらに財政金融局を設置して、資金計画の策定権までここに移してしまう。こうなってくると、大蔵省の予算統制権はかなり後退するわけです。ところが、大蔵省はさすがでした。どうさすがかというと、この時期すでに本国の政策方針が、のちのドレイパー報告ですが、本国の方針が民主化から経済復興へと転換することをもう見切っています。見切っていますから、かつドッジが日本に来て、いわば緊縮財政による経済復興を本国が指示するということのある程度読んでいたわけです。なので、経済科学局（ESS）の中のニューディーラー、統制派とは組まずに、健全財政派、保守派と結託することによって、そしてドッジの来日を待って、この安本のニューディーラーのラインを駆逐していくことをやっていくわけです。その中で大蔵省の予算編成権は見事に維持されていくということになってまいります。

もう一方で、先ほど、一万田のことを言いましたが、実はGHQの指導のもと、政策委員会が作られました。その中で日銀にさまざまな金融政策の権限を付与、つまり大蔵省からの政治的独立を果たすような改革を実はGHQが主導してやろうとします。これを日銀は自ら放棄するわけです。これが先ほど申し上げた一万田尚登です。彼は一万田法王などと呼ばれたりしますが、絶大な権限を握っていました。これは戦時期に形成されたシステムを基盤としていますが、絶大な権限を握っているので、むしろ大蔵省との関係を今のまま維持して、戦時期の統制権限を戦後に引き継ぐことが効果的であるという判断を彼が下すわけです。その結果、大蔵省と日本銀行の政

策分業体制もそのまま維持されることになり、しかもこの直後に一万田さんは大蔵大臣になります。このように大蔵省統制の骨格は戦後に連続します。

ちょっと厄介なのがシャープ勧告のお話です。これは現代的な税制改革をしたのがシャープ勧告であるというのがよく言われるのですが、このことが2つの大きな副作用を大蔵省統制にもたらすことになります。これはちょっと難しいので要旨だけ話します。

1つは、実は先ほどマクロの財源不足を国が地方に補償すると言いましたが、このマクロの財源不足の計算を地方にやらせなければいけないとシャープは勧告しました。地方がこれだけ足りませんと言ったら、国は全部これを飲みなさいというシステムに変えました。ところがこれを行った結果、大蔵省、議会、そして地方でも予算を組むときに大紛糾するわけです。それで、こんなことをやっていたらもたないというので地方も音を上げて、結局今までどおり、国税の一定割合をマクロの財源保障の財源とするという形でいいのではないですかと。そうすると、財源不足を計算するといっても、その国税の一定割合の総額の中に財源不足を押し込まなければいけないですから、これはいまだに続いています、シャープの提案した計算手法を国が吸収しながら、そこに合うように国が計算するということになっていくわけです。

もう1個が、結局シャープ勧告を出したのですが、ドッジラインによって緊縮財政を押しつけられていますので、大幅な減税はできないわけです。ですから、中途半端な減税しかできなかったものだから、課税最低限を上げて、貧しい人の税負担をちょっと減らしました。また、所得税の最高税率が85%だったのを55%に落とし、金持ちの負担を軽くしたのはいいのだけれども、中間層の税負担が全然軽くなっていません。ここまで減税してしまうと、ドッジの均衡財政と抵触してしまうわけです。その結果、中間層の税負担が非常に大きくなってしまい、そのあとドッジたちが帰ってしまった高度経済成長期には、中間層に向けて毎年毎年減税しなくてはいけなくなってしまう。こういった不思議な副作用がこのときに生じてきます。

ただ、ちょっとディテールに行きすぎているので大ざっぱにいけば、まず、予算に対して計画によるマクロの制約を課そうとする戦時期の流れ。あるいは、大蔵省統制の法的な位置づけ。さらには、中央銀行との分業関係、地方の財源統制、あらゆる観点から見て、戦時期、戦前期に形成された大蔵省統制は戦後に継続したと考えていいのではないかと思います。

以上を踏まえて、ここは皆さんにある程度なじみがあるところになってくるかと思いますので、少しスピーディーにお話しさせていただきたいと思います。本当は日銀の関係、地方の関係も含めて全部お話ししなければいけないのですが、とてもその時間がないので、予算統制にのみ限定してお話をしていきます。

1つは池田の均衡財政主義の話です。これは税調の答申で租税負担率を国民所得比で20%に抑えようという答申が出ますので、毎年、租税負担率を20%にこのマクロの数字を抑えるように

減税が繰り返されます。その中で課税最低限を引き上げたり、さまざまな控除を設けたりすることで中間層を宥和する。つまり、減税で人々を宥和するという政策を取るのが1つです。

もう1つそのあとになると、社会開発路線。いわゆる佐藤内閣の社会開発路線へと転換が図られ、戦後初の国債発行へと踏み切っていくことになります。このときに大蔵大臣をやったのが福田です。歴史とは皮肉なもので、この福田が若かりし頃、主計官を務めていたのが、いつかと言いますと高橋財政期です。彼は高橋大蔵大臣に対する非常に深い愛情を持っていて、自分が赤字国債の発行に踏み切るときにも何度も高橋是清の名前に言及します。その中で彼はまさに高橋が使った「国民経済との調和のとれた規模と内容の予算」という表現を使っていくわけです。ここにまた高橋財政との連続性が出てきます。

ただ、問題なのは国債発行を容認するということは、財政のたがを外してしまうことになりますから、いわば利益集団に対して財政を開放する、しかも、赤字が大きくなってくると、その赤字をコントロールする中での予算のぶんどり合戦が始まってきます。政治レジームが大きく転換していくことになります。さらに、ニクソンショック以降、通貨の増加を懸念した大蔵省は内需拡大路線に踏み切っていくことになります。そのときに分岐点となるのが1978年の予算です。これは意外と言われませんが、非常に重要な日本財政の分岐点となっています。

なぜかと言いますと、73年の日本型福祉元年のことは皆さんよくご指摘になられるのですが、現実にはここでは財政危機は全面化しないわけです。田中、三木内閣のときには福祉と公共事業両にらみでいくのですが、この両にらみが公共事業に劇的に傾斜していくのが78年予算以降の動きです。これはなぜかと言えば、1つにはちょっとあとですが第二次オイルショックの関係があります。ただ、いちばん重要だったのは福田さんの内閣支持率が異常に低かったわけです。彼は、世界の福田を標榜することで支持率を上げるという戦略を採ります。

その中で、ボン・サミットで実質7%成長という国際公約を受け入れてしまいました。要は日独機関車論で、世界の経済の牽引役になるという合意をやってしまったものだから、実質7%成長など不可能に近いのに、これを実現すべく大幅な公共事業の拡大に踏み切っていくわけです。同時にこのころ、革新自治体がほぼ一掃されますので、都市に福祉をばらまく必要性もなくなってくる。そうした中で公共事業への傾斜が急激に進んでいきます。

ただ、大蔵省がここで仕込んだのは行政経費の一部に対するゼロシーリングでした。非常に不思議です。公共事業を莫大に増やす一方で、これは前年度比で30%ぐらい増やすのですが、その一方で行政経費に対してはかっちりゼロシーリングをかける。これは高橋財政と同じです。軍事費の突出を認めながら、他の経費にはゼロシーリングをかける。まさにここで同じことが繰り返されるわけです。ただ、この結果、国債依存度は3割を超え、財政は危険水域に突入し、その結果、先ほどの長岡さんが「骨までしゃぶった予算査定」に転換しなければならないと述べたの

がこの時期です。結局、こうやって先ほど言った総額締め付け方式に大蔵省は大きく踏み込んでいくわけですが、その結果、弾き飛ばされるのが何かと言えば、二大費目である公共事業費と社会保障関係費のはずです。

ところが、このスライド27でお示ししているように、赤いのは財政投融资なのですが、つまり一般会計での公共事業と社会保障はそこそこに伸びが抑えられる一方で、財政投融资はまったく断絶した規模で大きくなっていきます。ですから、総額締め付け方式で予算を追い出す中で、公共事業は財投に追い出しつつ社会保障を切っていくわけです。これはおそらく土建国家を考えるうえで決定的な判断だったと思います。そして、その公共事業は各省庁の予算とリンクしていますから、これを媒介として族議員政治が70年代に全面化していくということになってきます。皮肉ですが、これが日本の中でのミクロ・バジェットिंगの定着期だったと言えるのではないかと思います。

ただ、不幸だったのは、結局、高度経済成長期以降、毎年繰り返された減税が財政危機を理由に75年以降停止しますので、所得税を毎年減税してきた政府にとって、所得税の増税を口に出すことはとてもできなかったという政治的な状況がまずあったこと。2つ目に大平内閣が79年に消費税を持ち出したものの、これが失敗に終わって増税できなかったという経験。そして3つ目に法人税を81年に、これは空前の大増税をやるのですが、ところがこの結果、財界が猛反発をして、のちの第二臨調路線へと結実していった結果、あらゆる増税の選択肢が封じ込められてしまうということになってしまったことです。ですから、この中で増税なき財政再建が必然的なものとなり、先ほど言った総額締め付け方式が全面化するという形になっていったわけです。

さて、もう時間がないので、最後に大蔵省統制の限界についてお話をして、今日の報告の締めくくりとさせていただきますと思います。これはご存じの方も多いと思いますが、NHKの放送文化研究所が出している調査です。端的に言えば、親戚との付き合い、職場の同僚との付き合い、ご近所さんとの付き合い、それぞれがどのように変化していますかという質問です。

これは「全面的」の部分だけ見ていただきたいと思いますが、つまり、親戚や職場の同僚、ご近所さんと深いつきあいだと答えた左側の列の回答が、70年代以降一貫して下がっています。ですから、その意味で日本の小さな政府を支えてきた社会的連帯がほぼ形骸化していくプロセスがこのときに生じているということを、まず押さえる必要があります。

次にこれも有名な調査ですが、社会意識に関する世論調査から引っ張ってきました。社会的価値に関する調査です。つまり、国や社会のことにもっと目を向けるべきなのか、個人生活の充実をもっと重視すべきなのか、あるいはそれは一概に言えないのか、わからないのか。これはおもしろいのが、日本のアンケートの特徴ですが、「一概に言えない」が非常に多いです。ところが、80年代の中盤以降、この「一概に言えない」が激減していくわけです。そして、それが見事に2

つの「Yes or No」のような答えに分解されていくわけです。

そして何が増えていくかという、丸で囲っていますが、いわゆる新自由主義的なイデオロギーが次から次に入ってくる80年代の後半に、人々は個人の生活よりも国や社会を重視すべきであるという回答を急激に増やしています。しかも、これがバブルの崩壊以後、定着しています。若干注目すべきは、やはり小泉さんのときに落ちています。ところが、そのあと急激にまた増えていくということです。ですから、いわば人々の社会的なつながりが希薄化し、人々の社会的な価値も個人主義的なものよりも社会的なもの、あるいは全体的なものへと傾斜していく中で、人々が何を求めていたかと言えば、これは「朝日新聞」の世論調査ですが、社会保障です。

これは94年のアンケートで日米同時調査でしたが、どんな目的であれば増税を支持しますかという質問に対して、年金の充実、あるいは福祉の充実に対する増税であれば、回答者のうちのだいたい7割〜8割強が賛成と答えているわけです。それに対して、財政再建のための増税ならどうかといえば、7割が反対なわけです。もう明白なわけです。ですから、そういった社会保障の拡充を通じた中間層の受益の充足を必然化するような社会的な変化が当時あったわけで、それに対して日本は公共事業と減税を選択し、しかも90年代の後半には、人々が最も嫌がっていた財政再建のための増税をやってしまうわけです。

このように考えていきますと、ただ、そういった90年代の減税と公共事業という政策パッケージを批判するのはやや酷であります。それは言ってみれば、それまでの日本の社会のappeasementの仕方が全面化したものにすぎないわけですから、これはやむを得ないものだと考えるべきだと思います。ただ、不幸なことにその背後ではさまざまな社会の変化が生じていて、それに伴って財政需要の性格も変化していた。これに対して、いわゆる漸進主義、つまり予算を全部一から作り直すことなどもう現代国家では不可能ですから、新しく増える新規の部分のみ、マージナルな部分のみを毎年毎年議論せざるを得ないという見解があって、すでに決定している部分は既得権益化すると。この部分が社会のニーズとはまったく調和しないものになっていったときに、人々の社会的信頼に与える影響度はどうなのか。

あるいは、官僚制度が肥大化し、省庁が予算を省庁別にセクショナリズムに従って要求していく中で、人々のニーズがよりくみ取れない構造になっていくという。そうした構造のもとで人々のニーズがくみ取れないということ。こういった基本的な在り方に加えて、日本では大蔵省統制が全面化する結果、ますます人々のニーズがくみ取れないようになっていっている。

これは34枚目のスライドに書いてありますが、結局、いま私たちが財務省から聞く要望はたとえばプライマリーバランス。これは、一般会計の中で借金を返すお金以外の部分を税収でバランスさせましょうという考え方ですが、こういった概念や、債務の残高をGDP比で60%以内に抑えましょうという話や、国債の発行に枠を設けようとか、今年も一般歳出に71兆円の枠を設

けるとか、あるいは3年間の予算にフレームをはめるとか、まさに総額重視型の大蔵省統制が全面化したものにほかならないわけです。

今日は言えませんでした、これが同時に日銀の量的緩和政策や地方財政の公共事業への動員、あるいは三位一体改革ということと同時に進行してきたことを考えれば、まさに大蔵省統制の全面化と社会的なリスク、ニーズの齟齬が今の日本に対して危機を、今日の言葉で言えば、ガバナンスの危機を生み出そうとしているのではないかと思われる、あるいは思われて仕方がないわけです。

時間を超過しておりますので、結論として、なぜローカルガバナンスが重要なのかということに一言だけ言及して、今日の話を締めさせていただきたいと思います。大蔵省統制の問題点を指摘するのは簡単なのですが、ただその制度的な粘着性も極めて強固なものがあります。その中で特に私が根深いと思っているのは、シーリングの持つ政治的な合理性の問題です。

これは冒頭にも申し上げたように、大蔵省にとっては各省の予算を封じ込めるという何物にも代えがたいメリットがあったわけですが、ただ、各省にとってもメリットがあります。各省には会計課というのがあり、大臣官房の会計課が各省の予算を取りまとめます。つまり、大蔵が枠をはめてくれるときに、各省の会計課の官僚もその枠で助かっています。そして、会計課が権力を握って、その省の予算を切ったり貼りつけたりする。ここに出てきたものに対して大蔵省が、ちょこちょこ切ったり、形を整えたりして予算を作るという形でやっていて、実はシーリングというのは各省庁にとっても合理的な存在であるため、これを外すことはなかなか難しいです。

他方で、議会がその資源配分、つまり各シーリングを設けたとしても、そのシーリングの中の分配を議会がコントロールできればいいのですが、日本の予算は法的にもそのような位置付けを与えられていないので、そうしたことがなかなか難しい。そうした中で大蔵省統制を突破する突破口はどこにあるのかということを考えるわけです。

実は人々のニーズを充足するときに決定的に重要なのが、地方分権ではないのかと思います。それはまず1つには、地方の単独事業を統計的に追跡すればわかりますが、つまり国の事業とは関係のない地方の単独事業は、極めて経費の中身の変動制が高い。つまり、財政の硬直性が少ない。ですから、そのぶん人々のニーズをくみ取ることができます。

あるいは、財務省は査定側、各省庁は要求側というようなセクショナリズムがなくて、ジョブローテーションの中でときには査定する側、ときには査定される側に回っていきますから、その中で双方があるべき予算の姿を議論することが可能になってくる。さらには、首長査定、市長さんや知事さんの査定、あるいは住民の満足度を予算プロセスにフィードバックする行為、さらには行政評価を通じた決算統制等々、予算の中身をフレキシブルに変えていく仕組みも地方には整

っている。

もちろん、それには問題もあって、結局、国庫補助金が付くか付かないかで予算を決めていたり、公共事業予算などは地方ではブラックボックスで、土木局に予算を付けて、その中身がどう使われるかは査定課もわかっていないなどということが現実にはあります。そうすると、各自治体の財政担当者は何を使うかというシーリングに行ってしまう。

そうしたこともあって、大きな問題は確かにありますが、ただ問題なのは、今の日本の大蔵省統制は管理通貨制度への移行とともに形成された歴史的なものであって、これが大きな限界を抱えている中、いま社会的な統合が困難に陥っている現実がある。その中で人々は、自分たちが予算を作りコントロールしているという、これは正直に言うとフィクションだと思うのですが、そうしたフィクション、言葉を変えれば公共性を身近なレベルで構築し、人々のニーズをくみ取っていけるようなシステムを作っていかなければ、おそらく今の社会の危機を乗り越えることができない。あるいは、財政の赤字を克服することはできない。そうした意味で、私は今日の報告は今後、ローカルガバナンスの分析につながっていくのかなと考えております。いただいた時間を超過してしまいましたが、以上です。

質疑応答

司会 ありがとうございます。戦間期から現在に至るまで、井手先生が構想されている体系を惜しみなくお話しいただいた非常に贅沢な時間だったと思います。どなたからでも、どのような角度からでもご質問をいただければと思います。いかがでしょうか。

○ 最初に枠組みの話というよりも、冒頭にご説明いただいたのですが、なぜ「財政社会学」というのがよくわかりません。なぜ「財政学」と言わないのかということをもう1回聞いてみたいのです。

井手 すごく難しい質問です。というのは、まず極端に言いますが、財政学という学問は世界にもうないと思います。非常に説明が難しいです。Fiscal scienceなどと言っても外国人には通じません。ですから、せいぜいPublic financeぐらいですが、我々がPublic financeでやっていることをすべて説明すれば、それはEconomicsだと言われます。実際にどの学部にもPublic financeというものはないです。ですから、極めてガラパゴス的に日本の中で育まれた学問という側面がないわけではないです。

では、そのときに日本の財政学とは何だったかと言われると、やはりマルクス主義財政学です。それは今日申し上げた、政治の経済学と表現されていますけれども、言ってみれば財政というのは政治の貨幣的表現です。その政治の貨幣的表現を、経済的利害関係から解き明かす。ですから、

国家の位置づけは、国家道具主義的です。

ちょっと難しいですが、そういった日本のコンテキストでは今言ったような財政学のコンテキストがあって、それに対して少なくとも経済の利害に還元されるような政治の貨幣的表現ではない。ただ、かといって多元主義的なさまざまな利害がぶち込まれて、その中で均衡論的に予算ができてくるという議論でもないので、そこで国家アクターの果たす役割を重視しながら、社会の変化と国家の選択との「相互関係」を問うていくというふうに私は財政社会学を位置付けています。

○ ちょっと違和感があるのは、そもそも社会学というのは国家よりむしろ社会にウエートがあって、最初におっしゃったように、社会学会に行ったらこれは違うと言われるというのはわかる気が僕はします。それなのにあえて、財政学と言い切って何が悪いのかという気がします。国家にフォーカスするのだったら、別に社会学と言わなくてもいいという気が僕はします。

井手 1つは単にpast-dependentな話として、Fiscal Sociologyという概念がゴールドシャイトやシュンペーターなど、もともとドイツ財政学を批判し、財政社会学を提唱した人々によって使われてしまっているので、やはりその延長線上で議論しているというのが単純な理由としてあります。海外でも歴史学者や政治学者、社会学者を糾合するタームとしてFiscal Sociologyは共通語になりつつあります。

一方、日本のコンテキストで財政学というといま2つあって、1つは公共経済学者が財政学者を名乗ります。ですから、それとの峻別が問題になるわけです。もう一方で、先ほど申し上げたマルクス主義的な財政学があって、これとの関係も問題となるわけです。ですから、双方を否定するというよりも、双方と違うという立場を自分が明らかにするときに、財政学というタームは非常に厄介です。その中で、「財政学」とは違う言葉を使う。そうすると「社会的財政学」とか、何だってあり得るわけです。ですから、その中で先ほど申し上げたようなターミノロジーというか、シュンペーター等々の文脈に従って「財政社会学」という言葉を使っています。

ただ、僕は正直に言いますと、社会学会の中で財政の問題があまり関心を持たれないというのはよくないことだと思っています。これは僕の理解ですが、本来、国家というのは社会の一形態のはずです。ですから、社会学がその国家を対象としない、あるいは国家の消去法的に社会を位置付けるとすると、それはあまり実りのあることではないのではないかと僕は個人的に思っています。そうした意味で、社会学会に対する問題提起にもなればよいと思って社会学を用いています。

○ 関連した質問なのですが、井手さんは(Sven) Steinmoと共著論文をお書きになっ
て、その本のタイトルが『New Fiscal Sociology』です。Steinmoが考えているFiscal Sociologyと井手さんが今おっしゃったような財政社会学はぴったり一致していると思ってい

のでしょうか。そもそもSteinmoのディシプリンというのは何ですか。

井手 彼は政治学の中では歴史的新制度論という中に位置付けられています。ですから、私も問題意識をかなり共有するところもあるのですが、最後にどうしても話がお互いに食い違ってしまるのは、歴史的新制度論の目的は、歴史的新制度論だけではなくてNew Institutionalism全体に言えますが、社会学的制度論もそうですし、合理的選択制度論もそうですが、制度の有効性を証明することに問題意識があるわけです。

ですから、Steinmoも確かにFiscal Sociologyという言葉を用いていますが、あれは僕に言わせれば結局、政治制度論の中でも選挙制度の決定論になっています。その選挙制度自体の歴史的な成立の経緯と、その影響を重視していると言えいいでしょうか。

僕は歴史的に形成された制度が人々の行動を決定づけることは、当然そうだと思っています。当然そうだと思っていますが、Steinmoが言うような選挙制度決定論というのは合意できません。ですから、制度決定論には陥りたくない。その意味で、今日は国家構造や国家制度といった若干逃げの表現を使っているのですけれども、ただ僕の今日の言葉で言うと、大蔵省統制という1つの構造的な枠組みがあって、これはある選挙制度などに還元されるものではありません。このことが社会に与える影響と、一方でこの社会がこちらに与えてくる影響を見てみたい。その点がSteinmoとは違っている点だと思います。

○ 最後の結論のところのローカルガバナンスの話に関連するのですが、基本的には国家レベルで考えてきて、財政が非常に硬直的であると。それに対する突破口をニーズの充足という視点から地方に持ってくるということです。基本的にニーズに近いところに財源と権限を持ってくるというのはよく議論されることで、私も基本的に賛成なのですが、そうすることによって人々の間の信頼が満たされ、その信頼はもちろん社会資本というのをベースにした、よい循環を作り出していこうというお考えだと思います。

そのことを前提にですが、地方に権限と財源を与えていくと、地方におけるLocal politicsというか、ある種のデモクラシーの質のようなものが非常に重要になってくると思うのですが、その点についての今の井手先生の見通しをもう少し展開していただければと思います。

井手 基本的には制度設計のあるべき姿と、その制度の運用のプロセスとは区別して議論すべきだとも思っています。今のお尋ねは制度運用と言いますか、いわば民主主義の質が問われる問題になってまいりますので、学者としては非常に答えにくいというのが正直な気持ちです。

1つは、地方にサービスの供給責任を持たせるということの意味。それは特にアカデミックな意味を考える必要があると思います。先ほどご整理いただいたとおり、地方に責任を持たせて社会的信頼を高めていく。これを財政再建につなげていくというパスなのですが、地方が担うべきサービスというのは基本的に現物給付になるはずで、これはヨーロッパを見ても、現金給

付ではない。現物給付の場合は受益者を特定しない。いわゆるユニバーサリズムをご存じかと思いますが、所得審査などを問わずに供給するというサービスの体系になっていく。少なくともヨーロッパを見ているかぎり、そうした方向性ではないかと思います。

そうなってくると、実はLocal politicsの意味が大きく変わってくるのではないかと思います。それはなぜかと言えば、つまり現金給付であれば予算のぶんどりが始まりますし、Targetismというある特定の人々のみが受益者になるような体系のもとでは、その利益をいかに多く引っ張ってくるかというようなconflictが生じてくるわけですが、ユニバーサリズムのもとでいけば、あらゆる人が受益者になるわけです。しかも、官僚のほうも皆にサービスを供給しなければいけないわけですから、たとえば汚職や賄賂をもらっても意味がないわけです。

あるいは政治家のほうも何かの予算をぶんどりしようと思っても、全員に出していくわけです。この話をもうちょっと煎じ詰めていけば、今度は中間層が貧しい人を切り捨てようと思っても切り捨てられません。つまり、皆が一律にもらうサービスで貧しい人の利益を減らせと言ったら、自分の利益も減ってしまうわけです。実はこれが社会的信頼を作り上げていくメカニズムでもあるわけです。

そうした意味では、Local politicsも既存の状況を念頭に今日の話と結びつけるのではなくて、おそらくこれから我々がローカルガバナンスの中で議論していく方向性の延長線上では、そのLocal politicsの中身が変わってくると考えるべきではないのかなと思っています。

○ その結論にはまったく賛成です。私の質問した趣旨は、制度設計の中にその制度がうまくいくための条件や仕組みを作る仕掛けをしておかなければいけないと思います。冒頭に制度を作るということと運用の問題は別だとおっしゃって、それで大丈夫かなと。制度はきれいにできたけれども、運用がうまくいかないということにならなければいいな、むしろ制度の中にそうした仕掛けを作っていくという発想は非常に重要なのではないかと考えて伺っていました。

井手 ありがとうございます。おそらくそのキーポイントはユニバーサリズムではないかと思っています。

○○ 2点お伺いしたいのですが、1点はまず、増税の準備ができているかということです。過去10年、20年の間に進んだ財政支出構造の変化というのは社会保障費の急速な肥大化であって、社会保障費を現にたくさん出している。文教費を削ってでも社会保障費を出すということをやって、それを国民が受け入れて、かつ、増税を受け入れないというのは今の国民のごく普通の反応だと思います。そのあたりとのconsistencyをお伺いしたいということと、もう1点は今の○先生の質問に関わるのですが、ローカルガバナンスというのは地方への信頼の高さがどうもわかりません。

我々が今、公務員になろうとして、政治家へのコネなしになれる公務員があるとしたら、国家

公務員しかない。下りても地方上級が限界です。実際にサービスを供給している基礎的自治体の職員にコネなしでなるということは、およそ非現実的な話だという現実がある中で、なぜイタリヤにならずにスウェーデンになれるという展望が描けるのか。

それほど昔に我々は悪い点を持っているわけではなく、明治維新の前は非常に高度な分権性が実現されていた。そこで起こったことは、幕府直轄領における高度な司法制度の発達と市場経済の発展。その一方で、同じ国とは思えないような後発藩が取り残されていると。それを変えたのは、その地方の住民が喜ぼうが、喜ばなかりうが、教育には金を出すという中央集権的な財政の確立が江戸時代において生じていた深刻な格差を解消した。それをいったん前に戻した場合に、鹿児島県が島津藩に戻らずにすむと考える根拠は今回のご報告では中央財政のお話であって、地方財政の腐敗という議論はされていなかったの、どうして地方に任せてうまくいくとお考えになるのか伺えればと思います。

井手 非常にクリティカルな質問、どうもありがとうございます。前者のほうですが、まず、確かに社会保障費が伸びていることは事実だと思います。ただ、伸びているというときに、日本の過去と比較して伸びていることは事実ですが、そもそも日本の一般会計予算そのものが、先進国の中でずば抜けて小さいわけです。そのずば抜けて小さい中で伸びているということが、はたして人々にとってどのように受け止められるかというのが1つあります。つまり、絶対的に不足しているのではないのかというのが1つです。

それともう1つは、先ほど現物ということをさらっと言ってしまいましたが、社会保障の中身の問題です。それは現金で給付するような年金や生活保護といった部分と、もう一方では医療や福祉、育児保育、養老介護といった現物のサービスで出すような部分です。その2つを明確に区別する必要があるって、その中でこの現物にかかわる部分が決定的に不足しているというのがおそらく今の日本の状況ではないかと思います。

ですから、今の政権を見ても、生活保護や年金には比較的議論が行くのですが、現物のほうの議論はあまり出てきません。それは国民にとって、たとえば今日も女性が社会に進出していくようになった状況の中で、育児や保育をどうするかというのは決定的な問題ですが、このリスクを政府が面倒みなくなっているときに、人々がどう感じるのかという問題。都内で何千万もお金を払わなければ老人ホームに入れられないという現実があるわけです。ですから、今申し上げたような絶対的な不足の問題と中身を分けたうえでの現物給付の不足の問題。この2つへの対応が不十分であると整理すべきかとまず思います。

2つ目の論点ですが、これは先ほどの最初の質問とも関わっていて、結局、地方に任せれば本当にうまくいくのかどうかというのはわかりません。ただ、わからないから今のままでいくのか、あるいは民主主義の本質の問題ですが、皆で決めたのだからもうしょうがないよねとあきらめる

か、それはわかりません。実際どのようになっていくかというのはわかりませんが、ただ、誤解していただきたくないと思ったのは、1つは歴史の振り子をまた元に戻そうと考えているわけはありません。ただ、ご指摘があったように、まさにおっしゃったとおりで日本の場合は教育制度への国の対応がひとつの象徴です。

1910年代の後半から、義務教育の国庫負担金をいったいどうするかということで、それを負担できる自治体とできない自治体の間で財政力格差がものすごく開きました。これが理由で、昭和恐慌期には自治体が破産直前まで行くわけですが、これをどうフォローするかという中で出てきたのが、財政力をならすための仕組みである財政調整制度です。

ですから、まさにご指摘のとおりで、今日は「マクロの財源保障」という表現を使いましたが、国家が地方の財政不足額を最終的には面倒みるというシステムを持っているわけです。ここをきちんと押さえたうえで分権が進むというのは、決してかつての逆行ではないと。

〇〇 伺いたかったのは、たとえば義務教育であれば、中央政府が半分負担すると決めてしまうことによって、もう半分は地方政府が出さなければいけないという、たががはまっているわけです。それを超えてでも1学級あたりの人数を減らそうなどという奇妙な自治体があるとニュースになるぐらいです。そうした自治体は腐るほどあります。

そうした状態の中で、そこを自由にして、国が半分出してあげる以上、国の基準で出なさいという、たがを外したときに、将来への投資である教育に今の福祉を削ってお金を出すということを、日本人のごく普通の民度に照らして、それが可能だと直感的にお考えかどうかということです。

井手 制度の話をきちんとしなければだめですね。つまり、今おっしゃったような形でも、しかるべき予算は地方にきちんと確保される仕組みになっています。つまり、それが地方交付税です。各自治体がどのような選択を行おうと、国家が40人学級という前提で、地方交付税で基準財政需要を盛り込んでしまいますので、各自治体の選択にかかわらず、その予算はきちんと確保されています。ですから、自治体の判断でこの教育費を削るとか増やすということはまず基本的にあり得ない話です。総枠できちんと確保されているわけです。

ただ、その総額の中で、たとえば教育をぐっと減らして、福祉を増やすようなやり繰りをする自治体が出てくるとことは論理的にはあり得ない話ではないと思います。ただ、今教育にstickしているという理解でいいのかわかりませんが、現実を見ると、教育の持ち出しは多いですし、教育費を減らす自治体はたぶん出てこないと思います。そんなことをやったら、普通の間層は皆出て行ってしまいます。

今、たぶん親が引っ越しいちばんの動機は子どもの教育環境です。ですから、現実にはそうしたことは起こらないと思いますが、論理的にはあり得る。ただ、いずれにしても制度的には交付

税で必要な財源を保障して、その中で何をどう使うかというのを決めるのはやはり地方自治であり、民主主義でありますから、もしそうなるのなら、僕はその結果は尊重しなければいけないと思います。

○ ご報告を伺っていて、どうして大蔵省統制がキーワードになるのかがよくわかりませんでした。つまり、70年代後半以降の大幅な財政赤字をもたらしたのは、公共投資を増やしたからで、根本的にゼロシーリングがあったからではありません。大蔵省は戦争するとか、公共投資を大幅に増やすということに対して対応することしかできないのではないかと。その後は小泉政権下で公共事業をものすごく減らして、スウェーデンよりも減らしたという話ですが、これも別にゼロシーリングだから減らしたわけではない。小泉政権のもとで、政治主導で減らしたのではないかと思います。

その後、民主党になって子ども手当を増やして大変な予算を投資しているわけですが、これに対して大蔵省、財務省がシーリングによって、たがをはめることをしているわけではありません。こういった中で、公共事業の部分で赤字は大幅に増えますし、子ども手当を増やせば当然また赤字が増えるだけで、全体の流れの中でなぜ大蔵省統制に着目したのかというところが、全体の報告を伺っていてもよくわからなかったということです。これが1点目です。

2点目は単純な話ですが、スライドの32枚目で人々のニーズは財政再建よりも社会保障であるというようなことが1994年の「朝日新聞」の世論調査で言われているのですが、94年という時期はともかく、こういう世論調査でこうした主張を出されるというのはどうなのでしょう。つまり、アイルランドやギリシャまで行き詰まっても、財政再建のために増税するとか公共システムを抑制するというのは、それでも暴動が起こるぐらいで反対するのが当然で、とりあえず反対してみようとなるわけです。

一方でまじめに考えたいと思っているけれども、こうした専門的な知識を持っていない国民としては、むしろ専門家に聞きたいというか、今は何百兆円という赤字があるけど本当に大丈夫なのかとか、何かそうしたことをやるのが財政学なのではないかと私は思っていました。さしあたっては財政再建の必要性というのは率直に言ってどうなのかと。あるいは、そういったことについては日本の財政学ではどのような答えがあるのかということについてお伺いしたいと思います。

井手 どうもありがとうございます。後者は話すときっこう長くなってしまいますので、簡潔に話をしたいと思います。大蔵省統制に着目した理由ということでご質問がありましたが、まず局面をきちんと整理しないと話がconfusingなので、公共投資が理由で赤字が増えた時期は確かにあります。一方で、日本のこの空前の財政赤字が形成された90年代は公共投資が理由ではないと思います。ですから、そこをまずきちんと整理しておく必要があると思います。

公共投資が理由で赤字が形成された時期は、今日の報告でも申し上げましたが70年代後半か

らの時期になります。この時期はいわば、国債発行が始まって間もないわけです。ですから、当時は「国債を抱いた財政から国債に抱かれた財政へ」という表現を使いましたが、国債もコントロール可能な範囲に抑えていた財政から、とにかく無理をしてでも公債を発行していこうかということがまかり通った時代です。

この時期は実は、今日は話を端折っておりまして、次の報告（当日の次の時間帯に予定されていた生活保障班研究会報告” The Japanese Construction State; Its Rationality and Limitation”）でやるのですが、大蔵省の統制が相当弱まっている時期だと思います。つまり、大蔵省が族議員などをコントロールできなくなって、政治の力が非常に強くなった。政治が実際に大蔵省の職員の人事にまで介入してくることが可能になり、大蔵省の統制が非常に弱まった時期だと思います。この時期は確かに現実的に赤字がどんどん増えていきます。そのお話は今のご指摘と関係する部分なのですが、今日の報告で着目したかったのは、むしろ今の財政赤字を形成した理由は90年代にありますから、この90年代の赤字は公共投資ではなくて、歳入の不足がもたらしているという事実から出発しなければいけないということです。

では、なぜこんなに増税ができないのかという問いを立てなければいけない。その増税ができない背景として、今日は出しませんでした。本当は政府への信頼度というデータがあります。政府や人間に対する不信感と、中間層の受益感の関係をご説明したうえで、このことが実は増税を困難にしているのではないのかという論理構成になっているわけです。

ですから、その意味ではそういった人々のニーズをなぜ政府が組み取れないのかと。中間層が欲しているものを出せないのかということを考える1つの切り口として、大蔵省統制の構造的な特質、これは別に悪いと言いたいだけではなくて、いい面もあります。両方があると思うのですが、その悪い部分が今の財政赤字と結びついているという論理構成にしているということです。

あと、赤字が大きいけど大丈夫かということですが、いろいろな説明があります。確かに財政学者としてはその点を説明すべきだと思うのですが、私は大丈夫だと思っています。それはもう本の中でもあちこちで書いていますが、1つは財政破綻というときには普通、債務の償還ができなくなることをもって財政破綻というわけです。その意味では、日本の負債の場合は、ほぼ9割以上が国内の投資家によって保有されていますから、海外の投資家に対するデフォルトのリスクはほとんどありません。

デフォルトが起きるときのいちばん大きな要因はいつも国際収支要因です。その観点から申し上げれば、確かに南米もそうですし、東南アジアやロシアもそうですが、だいたい国際収支があまり良くないところから破綻しています。その意味では日本はこの国際収支が極めて良好な状況にあるわけです。もう1つ挙げれば、日本のいちばんおもしろい点は内部留保の話です。企業がこれだけ内部留保を貯め込んでいる理由はどこにあるのかと考えるのですが、いちばん大きなメ

リットは金融機関との関係を断っているところです。

つまり、何を言いたいかというと、内部金融に頼れるわけですから、金融機関からの資金調達にかつてほど依存しなくてよくなっている。国債の価格が多少暴落して、その結果、長期金利が高騰したとして、それが市場金利に波及したとしても、そのことがいったいどの程度企業の資金調達コストに影響を与えるのかということを考えたときに、その国債の金利が上がることのリスクがそれほど大きくないのではないかというのが私の考えです。

もうちょっと説明が必要であればいろいろ説明しても構いませんが、だいたい財政が危機に陥ると為替が暴落しますから、為替が暴落すると、世界で最大の債権国である日本の場合は債権価値が上がっていくわけです。そういった方面の問題もありますし、インフレが起きれば政府債務の対GDP比率は一気に減少しますし、とにかくいろいろあると思うのですが、つまりいつまでも大丈夫とは私も思っていない。ただ、すぐに破綻するというのはおかしいと思っています。ですから、それがいつなのかと私は予想することはできませんが、いつか破綻とするならば、それまでに打てるべき手は打っておくということかなと思っておりませんが、お答えになっていいますでしょうか。

○ 実際には、危ないと言っている人も今日や明日に危なくなるということではないと思うので、現在、国債の値段が下がっていないのは増税余力があるということなのかなと思っています。そうすると、財政再建よりも社会保障であると言われると、その増税分を社会保障にあてるということになるのかなと思って、そこがちょっと気になることです。

井手 それは重要な点だと思います。そこがいちばん難しい点です。すごくアイロニカルに聞こえるというのは本当によくわかります。ただ、社会保障の拡充なくして増税は無理だと思います。ですから、増税すれば財政再建できるという話の一方で、社会保障で出すものを出さないと、つまり中間層が欲するものを出しておかないと、国民は増税を拒否すると思います。ですから、結局のところは、もちろん全額社会保障のために増税するということではないでしょうから、ある程度人々のニーズを満たしながら、ある程度は債務の償還に向けていくというそのパッケージだと思います。

○ 長い歴史にわたる分析をどうもありがとうございました。私の質問は2つございます。1点目は先ほどの方のご質問ともかぶるのですが、大蔵省統制、大蔵省によるマクロ・バジェットイングの評価です。

たとえば、金本位制から管理通貨制度に移って、財政規律を制約する1つのものがなくなった中で、高橋財政によって財政規律は緩んだのだけれども財政破綻を避けるような形で高橋財政が機能し、高度成長で当時は外貨の天井が財政を大きく制約していたわけですが、外貨の天井が外れたところで国債の発行が自由になったと。そんな中で大蔵省はまた予算の総枠統制で過剰に赤

字に走らないようにした。昭和57年ぐらいから財政再建ということになってくると、ご指摘があったように本来の一般財政であるべきものを、一般会計であるべきものを財政投融资に振って、政策需要を満たしつつ赤字財政を相対的に防いだ。

そうした財政規律を緩ませるようないろいろな出来事が、外部環境の変わる中で、大蔵省によるマクロ・バジェットिंगが唯一それを抑制しようとする働きをしていたような気がします。でもそれは結局、蟻螂の斧だったかもしれず、本当にマクロ管理がきちんといってれば今日のような事態にはなっていなかったわけです。そんなに強力なものだったのかということを感じてしまった次第です。

特に90年代に入ってからには経済対策と補正予算です。これは通常の予算と違まして、要するに30兆円積みという世界です。何でもいいから持って来いと。私は大蔵省に査定されたこともある立場なのですが、通常の予算の査定とはまったく逆に、何でもいいから持って来い、30兆円積むのだと。それは政治が主導する中で大蔵省が逆にそうしたバジェットिंगをするようになったということで、大蔵省統制というのはそれほど強いものだったのかというのが1つの疑問です。

2つ目はローカルなガバナンスです。確かに先生方が言われるように、政策ニーズをくみ上げる、それにマッチングしたものを提供できるという意味ではローカルな範囲、可能なときの範囲というのは優れたシステムだと思うのですが、今申し上げたような中央銀行システムや財投システムというような補完的なものを持たない中で、むしろ地方の財政というのは総額主義、マクロ・バジェットिंगによる制約が非常に大きくなってしまっているのではないかという気がします。このあたりについて先生のお考えをお聞かせいただきますと、大変ありがたく存じます。

井手 2点目がよく理解できなかったのですが、地方予算がマクロ・バジェットिंगに傾斜してしまうということですか。

○ 総額にその制約をより強く受けるのではないだろうか。

井手 それは地方の自治体自体がそのように予算を運営していくということですか。

○ 中央銀行に無理やり国債を引き受けさせたり、あるいはかつての財政投融资といったようなマクロ・バジェットिंगを緩和させるような手段を、地方政府は中央政府に比べれば限られていますので、そうしたツールの制約の中においては総額での締め付け制約がむしろ国よりも強くなってしまわないかと。この2つです。

井手 どうもありがとうございます。最初の点ですが、おっしゃるとおりで、今日はわかりやすくするため、つまり現在の危機から大蔵省統制を読み説いているので、大蔵省統制の現代の状況との非整合的な側面ばかりに光を当てていて、アンフェアな形にはなっていると思います。そこはわかりやすくするために採った戦術で申し訳なくと思いますが、ご指摘のとおりで、大蔵省統

制そのもののメリットはあったと思います。

ですから、池田の均衡財政主義の時期もそうです。あるいはもうしばらくそのあともそうだと思うのですが、やはり国民経済に対する財政の規模をある程度に保ちながら、民間の活力をうまく引き出していくような政策運営が現実になされてきたと思います。これは今日も言いましたが、租税負担率を20%で抑えようとか、ここからちょっと上がると税金を何%か返してまた下げるようなことを毎年やるわけです。それはおっしゃるように、マクロ的に財政をうまくコントロールした例として挙げることはできると思います。

ただ、問題なのはこのシステムが危機に直面したとき、あるいは経済や政治や社会の変動と整合的でなくなったときの問題だと思います。それは私がいちばん象徴的だと思うのは「健全性」という言葉がよく使われます。今もそうです。財政健全化や財政の健全性とよく使われるわけです。ただ、この「健全性」という言葉自体がもう終戦しばらくのころから、解釈に次ぐ解釈の歴史です。

少し丁寧に説明しますと、ドッジのときには超均衡予算と言われます。これは国の一般会計、地方の会計、特別会計全部をひっくるめてバランスさせると。これが健全性の意味です。ところが、ドッジが帰った昭和30年代になりますと、一般会計のみの均衡が健全性になります。これはたとえば、特別会計の中で国立大学特会や公立病院特会などの借り入れはOKだと。つまり、特会は赤でもいいけれども、一般会計だけは黒にしようというのが健全性になります。

今度は赤字国債が出るようになってくると、結局は経常的な経費は税で賄って、投資的な経費は国債で賄う、これが健全性ですと。つまり、言葉はよくないですが、大蔵省のそのときそのときの政治的な判断で、何をもって財政の健全性と解釈できるかが実は変わってきていて、しかもこれが後退に次ぐ後退の歴史です。ただそうは言いながらも、それをなんとかマクロの予算のコントロールを彼らなりにやっている。その手法がもうそろそろ限界に来ていると。

つまり、一方で議会統制が本当はなければいけないはずですが。今日もTreasury controlと言いましたが、他方には必ずParliamentary controlがあるはずで、それは議会統制と大蔵省統制の緊張感の中で予算というのは本来出てくるはずなのですが、とにかく大蔵省のほうに権限が偏っていて、予算の「総額」を彼らはコントロールする決意に充ち溢れています。ですから、その意味でその中でさまざまな概念の再定義を繰り返してきて、その結果がこうなっているわけです。

ですから、大蔵省統制はよいとか悪いというものではなくて、そのときそのときによって文脈合理性のようなものがある。ただ、論理的に考えると文脈合理性の積み重ねが、動学的な不整合性ではないですが、非常に望ましくない状況に結び付いてしまった。そこを丁寧にnarrativeに叙述していくということかなと僕は思っています。以上でお答えになったでしょうか。

あと2つ目のほうですが、おっしゃるとおりで、中央銀行や財投といったバッファーを地方は

持ちませんので、それは逆に良いことかなと思います。そうすると何が生じるかというと、人々のニーズに合った身の丈のものを税で集めるということです。ですから、それはかえって公共事業などに巻き込まれなくて済みますし、先ほどの対人社会サービスその他いろいろある中で、それと見合った税の負担率がいくらぐらいで、これはちょっと租税負担が上がったから歳出を切りましょうかという、本当の健全財政主義がワークすると思います。ですから、そちらのほうが私は望ましいと思います。

○ 地方で今暮らしているのですが、ローカルガバナンスという視点からお聞きしたいのは、今の現状ではなく、望ましい在り方から創造しようとしても、どうしても今の現状から限界が感じられてしまうということです。ですから、中間層のニーズが充足されるような在り方としてローカルガバナンスという地方財政、分権を強化することはあるのですが、分権と言われても、経済構造自体がとても脆弱な自治体や地域が非常に多くて、その中では財政の機能がいくらユニバーサルサービスや医療福祉などで現物給付を与えて、それに伴う経済効果があったり仕事を作ったとしても、それだけでは経済は成り立たない状況です。

にもかかわらず、ほかの企業の誘致などができない中で、地方財政の役割として第3セクターを作ったり、直接雇用したりということになりますが、それがなくなったときに最近の夕張の状況で、直撃するのは生活保護でも介護保険でも障害者福祉でもなく、建設業で、教育のために人が移動するのではなく、仕事がなくなって移動してしまうということになります。ですから、基本的に経済的基盤が成立できない脆弱な構造で、財政の方向がおっしゃったことだけで成り立つのかということがすごく疑問に思いました。

井手 ありがとうございます。その点については次の時間帯で話することになっているのですが、私は基本的に公共事業反対論者ではありません。公共事業は不可欠だと思っています。それは長くなりますから端折りますが、公共事業は日本の福祉国家の核です。ここを取り払ったときに財政の赤字が減るとか減らないの話ではなくて、日本の福祉国家自体が根本から動揺するという問題を少し真面目に考える必要があると僕は思っています。

ただ、まず今の質問にお答えしますと、たとえば現状でもだめですよ。つまり、地方分権をしてもだめだというご批判に対して、現状ならいいのですかということがまずあると思います。ですから、現状でもだめだと。ですから、その中でどうするかということをもまず考えなければいけない。

次に、分権をしても地域の経済がきちんと安定しなければだめだというのは、まったくおっしゃるとおりです。そのためには、市町村を公共事業に巻きこむのは無理だと僕は思っています。これは世界的に見ても、こうしたことをやっているのは先進国では日本ぐらいなので、せいぜい都道府県です。ですから、都道府県が公共事業でどのような役割を果たすのかということを考え

る必要がある。そのときに公共事業をなくして、いきなり対人社会サービスを増やして、そこで雇用を増やすということが現実的かどうかということで、おっしゃるとおり非現実的だと思います。土建業はどうするのかという話ですよね。

次の時間に報告をしますが、結局は公共事業の中身を変えていくしかありません。今よく言われるのは予防保全型。長寿命化のための公共事業。つまり、道路でも橋でも何でも構いませんが、新しいものを作ろうとすると膨大なコストがかかります。これを毎年毎年メンテナンスすることで更新しなくてよいように、作り替えなくてよいようにする。長寿命化する。これは将来の投資コストを0にするための、赤字を減らすための公共事業になります。

実はこれが魅力的なのは、いま都市では地下鉄も終わり、下水も終わり、道路も飽和状態。誰も公共事業いらないと思っている中で、都市で唯一ニーズのある公共事業は、首都高の壁が崩落して落ちていますとか、地震が来たら全部壊れますなどのメンテナンスです。このニーズだけは都市にもあります。ですから、公共事業の中身を予防保全型、長寿命型に切り替えていく中で、都市も地方もお互いが合意できるような公共事業に切り替える。ただ、このことは公共事業予算自体を減らします。なぜかと言えば、新しく橋を作る、新しく道路を作るほうが投資効果は大きいです。

ですから当然、投資効果は小さくなっていくけれども、2つの考え方があって、1つはおっしゃったように対人社会サービスを増やす中で雇用を増やしていくことで、そこをフォローするのが1つ。もう1つは、現在の公共事業では収益の大部分が都市のゼネコンに逃げていってしまいますが、メンテナンスの公共事業になっていくと地元の企業が対応可能になってきます。そうすると、お金が都市に流れずに地元に戻元されます。ですから、公共事業の中身を変えつつ、あるいは福祉とのバランスを取りつつ、地域の経済をどうソフトランディングさせていくかということだと思います。

△ このようにお話を伺うのは初めてなので、大変おもしろく伺いました。短く2つ質問させてください。1つはせっかく憲法のところに言及していただいたので何かと思ったのですが、このあたりは詳しくないのでよくわかりません。

わからないのですが、要するにこの予算のような論点というのは憲法の領域で言いますと、19世紀の古典的な立憲主義の時期に基礎ができたものです。それは要するに君主制がヨーロッパの伝統としてありますから、君主の行政府が財政・収支の権限も持っている。そこに憲法を作って、議会を作って、立法や財政の形でいかにコントロールをしていくかというのが憲法の土台を作っているわけですので、行政府が予算を提出して、しかしそこで議会が統制する。どこまで強い統制ができるのかは、それで組み立てられているということです。ですので、その伝統を根本的に大きく変えるというラディカルな変革はしなかったということで納得できる話だという

感じはしたわけです。

ただ、それがはたしていかに機能しているかということになりますと、これは特に議院内閣制ということになりますと、この議会の多数派が内閣を支えるということになりますから、結局、議会と行政府が対立をして、議会が行政府をコントロールするという枠組みが、実際にはそれほど常に機能するわけではない。アメリカなどは機能しなくなっている、そういう点があると思います。

ですので、予算の論点というのは憲法論の領域では小嶋和司先生という1920年代生まれの先生以降は盛り上がることなく、衰退をしていきながら、実際に政府の中でいかに予算の編成なり、プロセスが行われるかというのを挙げて行政学のほうに行ってしまい、憲法論ではなかなか対応できないという話になっているところがあります。

この上で質問させていただきますと、まず第1に先ほど、大蔵省統制以外に議会統制が必要ではないかということをおっしゃっていたと思うのですが、それはいかなる形で可能と言いますか、いかなる意味を持ち得るのだろうかということを、議院内閣制の下でどうなるかということをお伺いしたいというのが第1点です。

第2点といたしまして、この憲法の手を離れてしまった予算編成過程はいかにあり得るのか。ここで憲法論としては、もし何か対応できるものがあれば何ができるのだろうかということで、将来的には考えていかなければいけないと思うのですが、この中で今日の話というのは日本の特殊性と言いますか、イギリスでも大蔵省統制があると。むしろ、イギリスで出てきた概念として大蔵省統制があるのだけれども、この報告では日本に即して、日本の大蔵省統制の特質をあぶり出すという話でしたが、これはいかなる意味で日本に特徴的だったのだろうかという疑問が出てくるわけです。

特に、ここで直接挙がってきたイギリスなどでも同じような硬直性を抱えているのだろうか。どこまでが日本に特有の問題で、それは何に由来するのだろうかという疑問が出てくるということですが、そのあたりをもし何かありましたら教えていただきたいです。

井手 ありがとうございます。にわかにお答えできそうなものでもないのですが、1つは、時間をすごく超過してしまったのですが今日はこれでも端折ったつもりで、最後に参考資料としていろいろ付けています。この中で日本は1998年に財政構造改革法という財政再建のための試みを諦めてしまうのですが、アメリカとスウェーデンは98年に財政を黒字化しました。つまり、98年というのは財政再建に成功した非常に象徴的な年です。

このときに、議院内閣制と大統領制がどの程度関わるのか私は説明できませんが、ただ、このアメリカとスウェーデンの例を双方見てみて、結局、財政再建に成功している国は議会統制をいかに効率的に働かせるように改革したかということにすべて託されているような気がします。

というのは、行政統制では枠をはめるまではできるわけです。これは政治学者か行政学者かわかりませんが、（アレン・）シックという人が言っています。彼に言わせればマクロ・バジェットिंगやシーリング自体はどの先進国でもやるわけです。ただ、それがことさらに強いというのが私のメッセージですが、その中で結局、行政がある程度の枠をはめるというところまでは行くと。

問題はこの行政が枠をはめた中で、たとえば5つの項目があったとします。この中でどれかを増やして、どれかを削ると。ただ、トータルで見るとシーリングにきちんと納まっている。これができる場所は、予算を抑えても人々のニーズに対応することは可能なわけです。僕の調査したかぎりで言うと、それができているところは財政再建にも成功している。

それに対して、枠をはめるのだけれども、議会がそこをほったらかしにする国はだめでしょう。つまり、今日のメッセージは人々のニーズをくみ取れない政府は増税できないということで、その意味で言うと、議会統制をうまくマクロのレベルでのバジェットिंगと本当にマイクロなレベルでの査定と、そのメゾのレベルで議会が予算の資源をどう分配するかという機能がうまく渾然一体になっていかなければ、財政再建はなかなか難しいのかと思っているというのが今日の、理論的でなくて実証的なのですが、議会統制の位置付けです。

大蔵省統制の日本的な特質ということですが、それは非常に難しく、今申し上げたようにたとえばマクロ・バジェットिंगやシーリング自体は80年代に大流行するわけです。これは決して日本だけの専売特許ではない。ただ、1つ言えることはまず、そんなレベルではありません。つまり、80年代にはやったというレベルではなくて、もうすでに90年代にアメリカがやったこともひっくるめて、もう1930年代以来日本は全部やっているわけです。

これがずっと定着する中で、あるいは展開していく中で、本当に議会統制がうまくワークしない。議会統制が唯一ワークしたのが族議員政治だと僕は思っているのですが、あの族議員政治とて結局は、各省の予算の公共事業関係費でからめ取っているわけです。ですから、公共事業の分配のためのメカニズムです。予算全体の分配のメカニズムにはなっていない。ですから、その点は他の国の事例と比較して違うだろうと思っているのが1つです。

逆に△さんにお伺いしたい点でもあるのですが、法律として予算を位置付けるかどうかということが僕は直感的にすごく大きいと思っています。戦前の明治憲法体制で言えば、法律というのは天皇勅令と競合してしまうわけです。いわば、議会の役目は大部分が予算を作ることですから、その作ってしまった予算を法律としたときに、僕は加藤一明先生の古い行政学の本で勉強したのですが、結局は天皇勅令と法律との関係が問題になるために予算を法としなかったというのが、加藤一明先生の議論になるわけです。僕はその観点からずっと占領期を見ていて、どうして日本では予算を法律にしようという議論が出てこないのかと。

不勉強で申し訳ないですが、これはたとえば大蔵省が強いと言われる国々であっても、予算を法律にしていない国はほとんどないのではないですか。でも、日本は違うわけです。ですから、なぜそうしたことが起きるのか。しかも、内閣に編成権限を認めるとは言いながらも、ご存じのように憲法の中では予算統制権に関しては極めて大ざっぱな規定しかないわけです。ですから、ここを実質は財政法に落とし込んで、財政法の中でいかに大蔵大臣が活躍するかを淡々と書き込むわけです。

このこと、つまり予算は法律ではなく、行政事項として扱われ、かつその手続きが財政法として定められている。毎年発行する国債の額から何から事細かに決めている国は、先進国では本当に珍しいと思います。ですから、そういった国における大蔵省の予算統制ということを僕は考えています。そこは他の国々と明確に区別しなければいけない。ただ、法律でないからと言って、それほど重要な意味があるのかどうかというのは法律的な意味で僕はよくわかりません。ですから、もし何かあるのであれば教えていただきたいということです。

△ 苦手な論点ですので、なかなか簡単にお答えしがたいのですが、予算は法律かどうかというのは大きな論争点としてあります。あるのですが、この論争にどんな意味があるのかというのが僕はいまひとつどうも納得がいかない論点ですので、お答えするのは難しいです。

ドイツでもフランスでも、予算は基本的に法律という形式を取って定められるという伝統だというわけです。ところが、ドイツでは予算は本当に法律なのかという古い議論があるわけです。法律というのは要するに、法主体同士の権利義務関係を形成する。それが法機関であるという古典的な定義があり、これに照らすと予算というのは要するに統制内部でお金をいかに使うかという話であって、この権利義務関係を形成するという法の定義から外れるわけです。

従って、これはあくまでもお金をどう使うかという計画を便宜上、法律という形式を使ってやっているにすぎない。なぜそんなことをするかというと、議会によるコントロールという法律のために作られた手続きを利用するのだと。だけれども、法律とまったく一緒かということ、今言っているのは効果の点でも違うし、提出権が政府にある。

井手 つまり、法形式説の立場を採れば、日本も学説の主流ではそう言われていますよね。

△ 学説の主流はいま予算法形式説です。

井手 それで、たとえば今のドイツやフランスもそのように位置づけられているわけですか。

△ ではなくて、法律で定めると。

井手 あれは予算が法律ですから、いいですよ。

△ ですから、予算という法形式が特別にあるのではなくて、法律という形式で定めるということになっているはずだと思います。

井手 そこが違うわけですね。

△そこは違います。違うからけしからんではないかという議論もあるのですが、どのような意味があるのかというのはいまひとつ飲み込めない。つまり、本来は予算のほうが、実際に予算を定める手続きなり、この法的効果をどう考えるかという中身の問題ではないかという気が個人的にはします。

つまり、古い学説であれば、法律ではないから新たな行政、拘束力をそもそも持たないのだと。予算に外れたことを政府がやったとしても、そこには政治責任しか生じないという古い保守的な学説もあったのですが、これはもはや採用されていませんから、それほどの意味があるのかというのは個人的にはいまひとつ納得がいていません。ただ、それ以上は申し上げられないので、今後考えたいと思います。

井手 ありがとうございます。

○ 1つ単純な確認で、先ほどとても重要なお話を聞いたような気がしたものですから、議会統制の重要性ということをおっしゃって、確かに中央政府というか、国の場合は議院内閣制を採用しているので議会統制が効きにくくなるわけです。それに対して、地方政府の場合には二元代表制を取っていて、むしろ議会統制が効きやすい。この違いが、財政権限を地方分権するときの1つの重要な手掛かりになるのかなという気がしました。

井手 まったく賛成です。

○ その点について、要するにニーズに近いところに財政権限を分権化することから、今日2つ重要な話を聞きました。1つはユニバーサルサービスを中心にすることによって、多くの人々がそれに関心を持ち参加をしていくという政治的な条件がある。もう1つは、議会を通じた統制がより効果的にできる。こういったことが補強して、財政権限の分権化という議論を補強していくのかなという気がしたものですから、そのような理解でいいですか。

井手 まったく同意見です。ありがとうございます。

司会 非常に白熱した議論をありがとうございました。私も含めて、まだまだいろいろ伺いたい方は多いと思いますが、もう時間を超過しておりますので、最後に締めめの質問と締めめの発言を○先生からお願いしたいと思います。

○ 締めめということではなくて待っていたのですが、今日のご報告の中で1つのキーワードは、中間層を宥和するappeasementをしないとにっちもさっちもいかないというお話で、これは欧米や日本に共通する事情でありながら、日本の特殊性ということもあり、それを摘出されたと思います。

この中間層の宥和というのは要するに担税者であると。それから、中間的なvoter、投票者、有権者であるという前提のもとで、福祉の供給を現金給付から現物、それもユニバーサルなものに転換していくことによって中間層の受益感を充足しつつ、きちんと担税もしてもらい、投票

行動も合理的にしてもらおうというようなところで、ここが肝になっているのだと思います。

日本について考えますと、痛税感がこれほど強いというのはリアルな事態を反映しているのか、それともイリュージョンなのかということを考えざるを得ません。ちょっと乱暴かもしれませんが、80年代まではリアルだったかもしれない。しかし、90年代からはこれはかなりイリュージョンなのではないか。

受益感が日本の中間層にないというのは事実だと思います。65歳を超えないとほとんど何の給付もないですから。けれども、痛税感のほうは80年代以前と90年代以降でリアルとイリュージョンの違いが出てきている気はします。そこがイリュージョンで続いているとすると、受益感を高めたからとしても担税意欲が湧いてくるかどうかというのもやや疑問というところですよ。

それから、私もユニバーサルサービスは地方政府でということには大いに賛同しているのですが、ユニバーサルサービスとは言っても、実は公共財ではなくて割当て財でありますから、それについては保育園を建てるのか、小中学校の校舎を改修するのか、それとも橋をかけたほうがいいのか、病院を作ったほうがいいのかということでの争いはやはり起こって、それが地方議会を通じて、きちんとprioritizeされていけばよいというお話だったのかと思います。

最後は今日のお話、それからいろいろな質問を聞いていまして、私だったら大蔵省統制ではなくて主計局統制と言うかなと（笑）。イギリスのTreasuryと日本の大蔵省の違いは、Inland levelingみたいなものがあるのとないのとで、違うのか変わらないのかということを感じながらお聞きしていた次第です。

お答えをいただく時間が実はございませんので締めに入りますが、今日は大変ありがとうございました。それから、最後の△さんとのやり取りを聞いていまして、これはローカルガバナンス班で大いに詰めていただくといいなということを、全体リーダーとしての立場からは思っていました。本当に今日はありがとうございました。（拍手）

配布資料

大蔵省統制の財政社会学 ガバナンスの危機に直面する日本財政

慶応大学経済学部 井手英策

報告の流れ

2

- 本報告の方法的、概念的整理
- 日本財政の問題の所在
- 大蔵省統制の形成・定着・発展過程
- 大蔵省統制の限界
- なぜローカルガバナンスか？

方法と概念の整理

3

財政社会学の学説史的位置づけ

4

- 官房学に源流を持ちながら発展してきたドイツ財政学
- 第一次世界大戦の衝撃
 - ドイツ財政学の没落
 - 新経済学派と財政社会学という二つの新潮流
- 欧米では新経済学派が主流、新古典派経済学の強い影響のもと、公共経済学、公共選択論へと発展
- 日本の財政学ではマルクス主義が支配的となり、「政治の経済学」として財政学が発展

マクロの社会分析としての財政社会学

⑤

- J. シュンペーター「租税国家の危機」
 - 財政の本質は「租税を通じた共同需要の共同充足」
 - 負担と給付をめぐる政治闘争による統治 (governance)
 - ⇒ 集団利益の均衡～国家論の欠如～公共選択論へ
- D. ベル「資本主義の文化的矛盾」
 - 独自の論理を持つ経済、政治、文化領域の相互矛盾
 - 矛盾を解消する公共家族の論理に迫る財政社会学
 - ⇒ マルクス主義への批判的視座・・・国家の観念的把握

<国家>の再発見

⑥

- 70年代におけるStatism、New Institutionalismの台頭～国家の自律性や国家構造など制度に対する関心の高まり

社会学者による“New Fiscal Sociology
社会学からの財政現象へのアプローチ (Martin et al. 2009)



財政学からの“New Fiscal Sociology”の試みの必要

⇒ 共同需要の共同充足という財政の本質規定を踏まえ、官僚や政治家、利益集団の選択を方向づける国家構造と社会変動の相互作用を問うマクロの財政理論への試み

大蔵省統制 (Treasury Control) とは

⑦

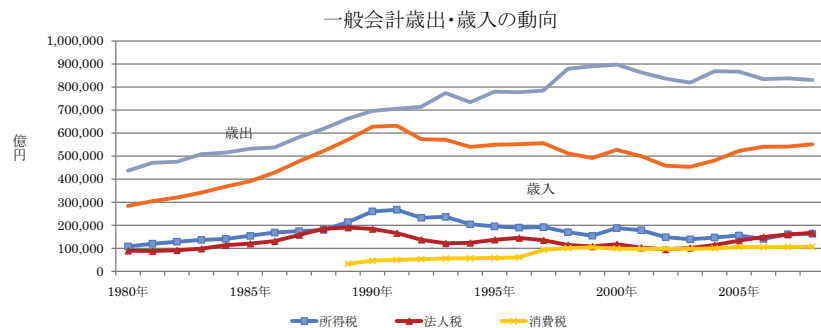
- イギリス大蔵省が財政統制と人事統制を媒介として実施した、政策や行政組織に対する統括のあり方
- 日本の財政史に即して、大蔵省の財政統制の特色を析出する・・・本報告では、この意味で、日本の大蔵省統制を定義
- 財政統制をめぐるふたつの視点 (LeLoup 2000; 1988)
 - <マクロ・バジェットイング> 経済情勢等の外部制約を考慮、財政や政府債務の規模を重視・・・官僚の裁量が高い
 - <ミクロ・バジェットイング> 特定利害や選挙民への影響のもと、分権的な意思決定を実施・・・予算査定や復活折衝

日本財政の問題の所在

⑧

財政赤字の原因はなにか？

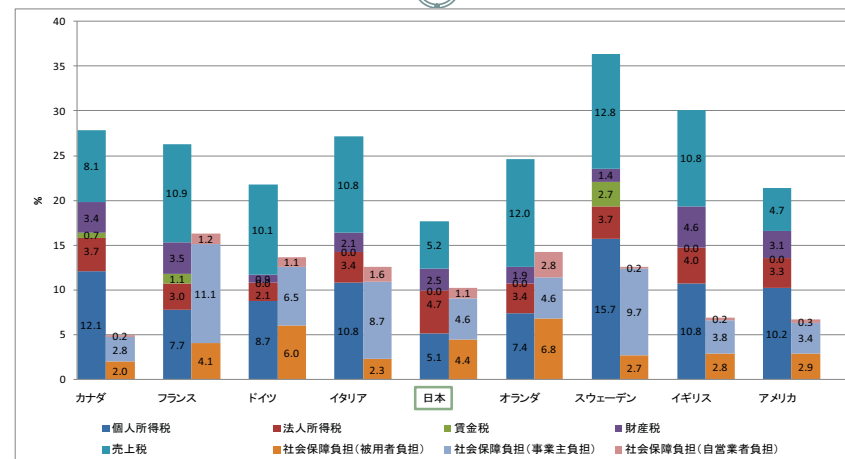
9



空前の財政赤字、戦後最長の好景気、強靱な指導者、政権交代
・・・それでも増税ができない日本財政

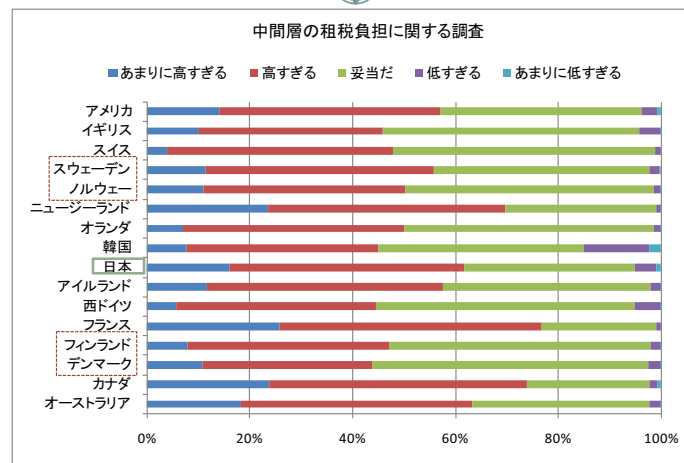
先進国最低の租税負担

10



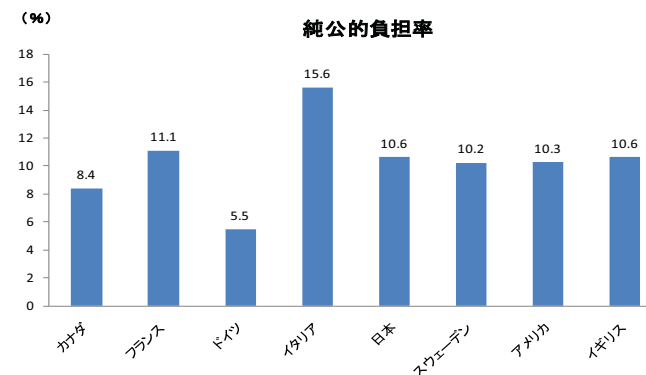
中間層の税負担は大きいと感じる日本人

11



誰もが必要とするサービスからの受益に乏しい

12



中間層のニーズが充足されない社会

13

- 90年代後半から労働分配率が低下

- 日本型雇用慣行の動揺

- 産業構造の変化、女性の社会進出、少子高齢化

- 財政赤字による社会支出の抑制、減税の停止

⇒ 次第に失われる中間層の低所得層への寛容さ(「不平等のわな」Rothstein & Uslaner 2005)

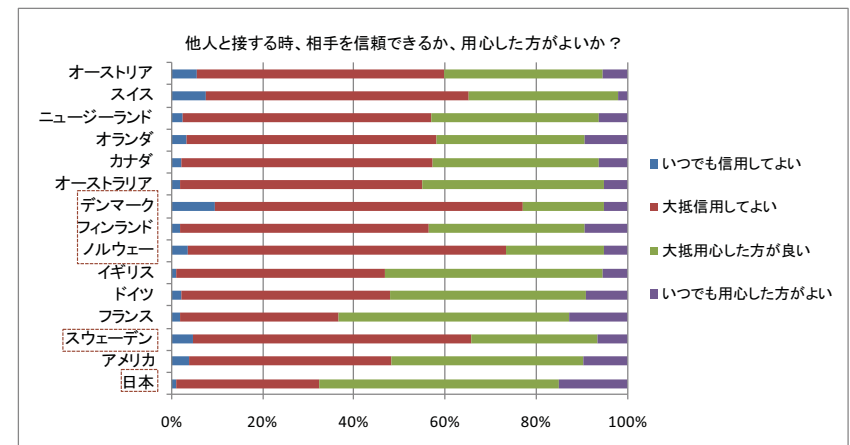
1. モラルハザード論やフリーライダー論のような低所得層、地方への批判(＝公的扶助や公共事業への批判)

2. 消費税や環境税など逆進性の強い税へのシフト

⇒ 中高所得層と低所得層の分断が生まれる

「財政危機」の背後にある「社会の危機」

14



ISSP Citizenship 2004 より作成。

15

では、なぜ、中間層のニーズが充足されないのか？

ニーズの充足を困難にしている財政統制の問題点

大蔵省統制の形成・定着・展開

16

長岡実元大蔵次官の回顧

17

「厳しいシーリング、これはいわば『総額締めつけ方式』です。これと対照的なのが『個別審査主義』であり、この方式でなければ歳出構造を大きく変えるところまではいかないというのはよくわかっていますが・・・個別になにかの予算をやり玉にあげて抑制するとなると、『なんでオレだけやられるんだ』と猛烈な抵抗を生むんです・・・個別にやり玉にあげて戦争するのはやめようといって、それより総枠を締めつけて、狭くした土俵の上で相撲を取らせることで、どれかが土俵の外にはみ出さない限り予算が組めない方式をとることにしました。」(安藤1987)

形成過程:1930年代の政策運営

18

- 恐慌からの脱出を試みた高橋財政(1931.12～1936.2)
- 経済システムの歴史的転換(鎮目2009)
 1. 金本位制度から事実上の管理通貨制度への移行・・・国際金融市場を通じた財政規律の喪失
 2. 新規国債の日銀引受による満州事件費と時局匡救事業費の大幅計上・・・財政規模の飛躍的増大
 3. 中央銀行政策の転換・・・金利政策からオペへ

大蔵省の政治的優位性の形成

19

- 「3つの集中」(大前2006; 井手2006)
 1. 五相会議と重要国策の先議(＝主計局の影響力強化)
 2. 大蔵省＝軍部折衝の重点化(＝行政予算の消極化)
 3. 補助金、起債許可、政府金融による地方の財源統制⇒ 他省庁や議会の影響力が低下するなか、大蔵省は管理通貨制度のもとでのマクロ政策運営の経験知を蓄積
⇒ 同省は財政統制上の裁量性を強化しつつ、社会をメカニズムとして捉える眼差しを徐々に獲得

均衡財政から「健全財政」へ～総額重視の財政統制

20

- 歴史に名を残した「1936年度予算編成過程」(井手2006)
 1. 日銀との政策協調(政策協議、経済試算、日銀信用の動員)
 2. 増税なき財政再建(自然増収分の国債発行削減)
 3. 一般会計の単年度均衡(会計間操作、後年度負担の累増)
 4. 予算上限の設定(ゼロシーリング、Pay-Go原則)
 5. 地方をバッファーとした予算編成(補助金の削減と財政投融资による地方単独事業への誘導)⇒ 総額抑制、国債発行の削減には成功、軍事費の突出は黙認
ミクロの資源配分を犠牲にしつつ、「国民経済との調和」を意味する総額重視の財政統制を実施・・・これが戦時財政の基礎となる

形成・定着過程：戦時期と占領期の政策運営

21

- 主計局の予算査定権の強化
 - 重要国策の先議方針の強化
 - 1938年物資動員計画（「物の予算」による予算抑制）
 - 資金統制の本格化と予算（大島・井手2006）
 - 1939年「資金統制計画綱領」
 - 1941年「財政金融基本方策要綱」と「国家資金計画」
- ⇒ 資金計画で予算の上限を他律的に決定
⇒ 財政規律＝金本位制→政策協調→資金計画

財政の軍事化がもたらしたもの

22

- 日銀との政策分業関係の強化
 - 資金不足を埋めるため、日銀の民間貸付が激増・・・インフレの主要因はこちら
 - 他方で、金融・信用統制の権限を日銀に一元化
 - 地方財政計画の端緒的形成
 - 国家資金計画の一構成要素としての地方財政
 - 財源を国に集中するかわり、国は地方の財源不足を国税の一定割合で保障する義務を負う（・・・今日でいうところの「マクロの財源保障機能」）
- ⇒ マクロバ・ジェットイングに力点を置く大蔵省統制の形成

占領期における財政の民主化と資金統制

23

- <大蔵省統制のふたつの危機> (Ide forthcoming)
- 憲法における財政条項をめぐる議論
 - SWNCC228: 予算の提出権は議会か、内閣か
 - マッカーサーノート“Pattern budget after British system”
 - SWNCC228の限界、極東委員会との関係
 - 物資・資金統制の継続指示と経済安定本部の設置
 - 46年8月設置、47年5月機構拡充（建設局と財政金融局を設置・・・資金計画と公共事業の編成権が安本に）
 - 大蔵省は安本の保守派と手を組み、ドッジラインを画期として、ニューディーラー＝安本を駆逐（村井2008）

マクロ・バジェットイングの確立

24

- 日銀による信用統制の強化と政治的「非」独立化
 - 戦時期に検査局長を務めた一万田尚登の指導力（一万田法王）
 - 日銀政策委員会（1949年）の形骸化～54年大蔵大臣へ
 - シャープ勧告の二つの副作用
 1. 地方財政委員会構想の挫折
 - 地方の財源不足額を国が算定し、それを交付税で充足する「地方財政計画」が制度化
 2. ドッジラインと中間層重課の所得税体系
 - 池田内閣期の政策減税へ
- ⇒ 1) 計画によるマクロの予算制約、2) 大蔵省統制の法的地位、3) 中央銀行との分業、4) 地方の財源統制といった諸要因が戦後へ継承

展開過程：高度経済成長下の財政統制

25

以下、予算統制を中心に大蔵省統制をみていく

- 池田の均衡財政主義
 - 租税負担率を対国民所得比で**20%**に抑える税調答申
 - 課税最低限の引き上げと人的控除によって中間層を宥和
- ⇒ 「解釈」される健全性（「超均衡」から「一般会計の均衡」へ）
- 社会開発路線への転換と**1965年度補正**と国債発行の再開
 - 福田大蔵大臣「国民経済と調和のとれた規模と内容の予算」（＝「高橋是清の再登場」（福田**1995**））
- ⇒ 利益集団への財政の開放・ゼロサム的な政治レジーム

分岐点としての1978年度予算

26

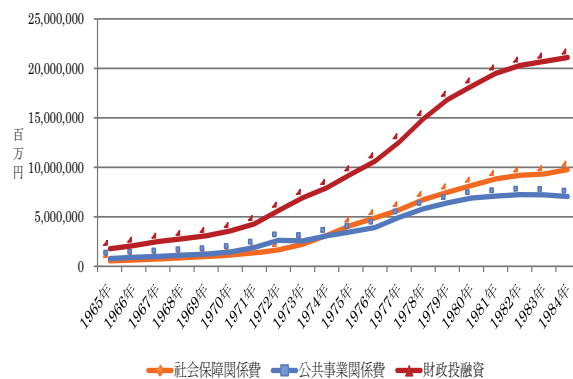
- ニクソンショック以後の内需拡大路線・・・田中・三木内閣のもとでは福祉も公共事業の両にらみ
- 分岐点：福田内閣の**1978年度予算**～第二次石油危機
 - 国際公約と公共事業への急激な傾斜
 - 法人税収の先食いと税収予測の困難化
 - 行政経費へのゼロシーリング
- ⇒ 財政赤字の急増、「骨までしゃぶった予算査定」（長岡）への転換・・・ミクロ・バジェットिंगの強化にはいかない

27

土建国家へ

⇒ 公共事業は財政投融资に移せるが、社会保障予算ははじき出されるしかない

⇒ 公共事業を媒介とした資源配分＝族議員政治による日本型ミクロ・バジェットिंगの定着



封じられた増税

28

- **1960年**以降本格化した所得税減税が**75年**以降停止
- 大平内閣による消費税構想の挫折
- **1981年度**の法人税の大増税に対する財界の反発・・・中曽根内閣における第二臨調路線へ
- ⇒ 増税の選択肢が政治的アジェンダから消え、増税なき財政再建への流れが加速、シーリングの強化・全面化
- ⇒ 他方で、**1980年代**には、公共事業の都市への拡張が進み、補助金の削減の一方で、交付税の算定精緻化が進む
- ⇒ 公共事業による利益分配メカニズムの定着

大蔵省統制の限界

29

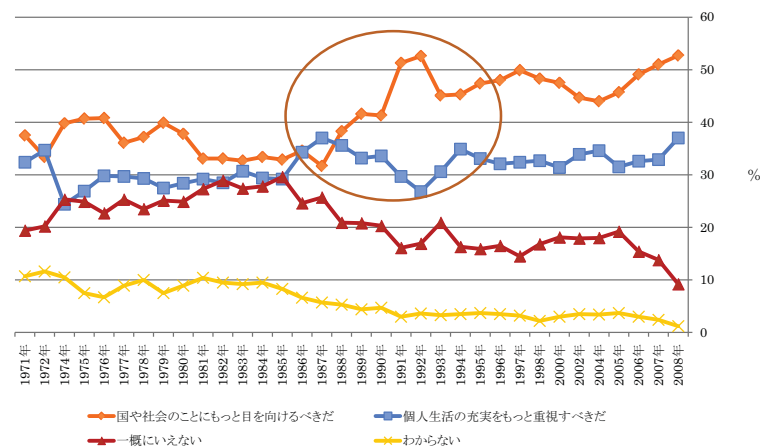
1970年代以降における社会的連帯感の停滞

調査日	人間関係に関する意識の変化 (親戚との付き合い)			人間関係に関する意識の変化 (職場の同僚との付き合い)			人間関係に関する意識の変化 (近隣との付き合い)		
	《回答者数の構成比、%》			《回答者数の構成比、%》			《回答者数の構成比、%》		
	全面的	部分的	形式的	全面的	部分的	形式的	全面的	部分的	形式的
	何かにつ け相談し たり、助 け合える ような付 き合い	気軽に行 き来でき るような 付き合い	一応の礼 儀を尽く す程度の 付き合い	何かにつ け相談し たり、助 け合える ような付 き合い	仕事が終わ ってからも、話し 合ったり遊んだり する付き 合い	仕事に直 接関係す る範囲の 付き合い	何かにつ け相談し たり、助 け合える ような付 き合い	あまり堅 苦しくなく 話し合え るような 付き合い	会ったと きに、挨拶する程 度の付き 合い
1973年	51.2	39.7	8.4	59.4	26.4	11.3	34.5	49.8	15.1
1978年	50.5	40.1	8.8	55.3	31.4	10.4	31.9	52.5	15.1
1983年	44.3	45.2	9.9	52.3	32.3	13.6	32.4	47.5	19.6
1988年	41.2	45.3	12.5	44.5	37.6	15.1	26.8	53.4	19.2
1993年	36.6	46.5	15.8	40.4	38.8	17.8	24.9	54.2	19.8
1998年	35.6	46.4	17.3	38.3	38.3	20.3	22.8	53.3	23.2
2003年	32.2	46.8	20.0	37.8	37.5	21.7	19.6	54.0	25.2

出所:NHK放送文化研究所

30

社会的価値の興味深い変化



内閣府「社会意識に関する世論調査」より作成

人びとのニーズは財政再建よりも社会保障である

どんな目的であれば増税を支持しますか(1994)？(n=2299)

公的年金制度				
賛成	23%	どちらか といえば 賛成	45%	どちらか といえば 反対
			19%	反対
				その他・ 答えな い
				4%
福祉				
賛成	45%	どちらか といえば 賛成	41%	どちらか といえば 反対
			7%	反対
				その他・ 答えな い
				4%
財政再建				
賛成	7%	どちらか といえば 賛成	16%	どちらか といえば 反対
			35%	反対
				その他・ 答えな い
				7%
犯罪抑止				
賛成	18%	どちらか といえば 賛成	33%	どちらか といえば 反対
			22%	反対
				その他・ 答えな い
				7%
環境保護				
賛成	40%	どちらか といえば 賛成	44%	どちらか といえば 反対
			8%	反対
				その他・ 答えな い
				4%

出所：朝日新聞世論調査、1994 11月

32

31

ポスト・バブルの大蔵省統制

33

- 90年代の減税と公共事業という政策パッケージは、日本型福祉国家の特質が経済の長期停滞局面で発揮されたもの
- しかし、その背後では、社会構造の動揺が進み、これにともなう財政需要の性格も変化
- 一般的な現代財政の硬直性
再分配の前提としての中間層宥和
⇔ 漸変主義 (incrementalism) と予算の既得権益化
⇔ 官僚制度の肥大化
⇒ 財政需要の大きな変化にはそもそも対応ができない
- これに、空前の財政赤字によって予算制約が厳しくなった結果あらわれた、大蔵省統制の全面化がくわわる

マクロバジェットिंगの全面化

34

- 1990年代後半以降に登場する財政統制の新たな手法
 - プライマリー・バランス
 - 債務残高の対GDP比60%規定
 - 国債発行30兆円枠
 - 基礎的財政収支対象経費71兆円枠と中期財政フレーム
- ⇒ まさに総額重視型の財政統制
- ⇒ 財政危機に直面して、大蔵省統制が全面化したもの(・・・量的緩和政策と地方財政の公共事業への動員、三位一体改革も想起)
- ⇒ 他方、族議員政治の崩壊によってミクロの資源配分は機能不全に
- ⇒ 大蔵省統制を軸とする財政構造に対置されるような利益分配システムが未構築・・・中間層の租税抵抗、社会分断、象徴としての格差社会

結論:なぜ「ローカルガバナンス」か？

35

- 大蔵省統制の持つ制度的な粘着性
 - シーリングの持つ政治的合理性の問題
 - 議会によるメゾレベルでの資源配分の弱さ
- 予算論における地方分権の意味・・・ニーズの充足という視点
 - 地方単独事業でみた場合の経費の変動性の高さ
 - 査定する側とされる側のローテーション
 - 首長査定、満足度調査、行政評価による決算統制などの仕組み
 - ただし、地方予算の組みあがり方に問題(絶大な国庫補助金の力、予算査定の問題点、シーリング頼みの構造)
- ⇒ 管理通貨制度への移行とともに形成された財政統制の限界を克服するには、人びとが予算を決めるというフィクション、いわば公共性を身近なレベルで構築することが重要・・・ローカルガバナンスへ

参考文献

36

- 安藤 博 1987 『責任と限界(下)』金融財政事情研究会
- 井手英策 2006 『高橋財政の研究』有斐閣
- 大島通義＝井手英策 2006 『中央銀行の財政社会学』知泉書館
- 大前信也 2006 『昭和戦前期の予算編成と政治』木鐸社
- 鎮目雅人 2009 『世界恐慌と経済政策』日本経済新聞出版社
- 福田赳夫 1995 『回顧九十年』岩波書店
- 村井哲也 2008 『戦後政治体制の起源』藤原書店
- Ide, E., forthcoming, "The Origins of Macro-Budgeting and the Foundations of Japanese Public Finance," Keio Economic Studies Vol.47.
- Ide, E. and Stenimo, S., 2009 "The End of Strong State?," in Martin et al. eds., *The New Fiscal Sociology*, Cambridge University Press, 119-137.
- LeLoup, L. T., 2000 "Parliamentary Budgeting in Hungary and Slovenia," presented at the *American Society for Public Administration annual Meeting*.
- LeLoup, L. T., 1988 "From Micro budgeting to Macro budgeting," in Rubin, I. S., ed., *New Direction in Budget Theory*, SUNY Press.
- Rothstein, B and Uslaner, E. M. 2005 "All for all - Equality, corruption, and social trust," *World Politics*, Vol.58, No.1, 41-72.

参考資料(海外の改革事例)

37

海外事例(1)アメリカ

38

- 1985年「グラム＝ラドマン＝ホリングス法」
 1. 1980年代における予算調整手続きの不十分さ
 2. 毎年度の財政赤字目標額を設定、実現できなければ大統領命令によって予算執行を強制一律で削減可能⇒ 「総額管理方式による予算編成の頂点」(待鳥2003)
- 骨抜きにされる財政再建
 1. 適用除外項目の存在(社会保障や連邦債務の利払い等)
 2. 政府資産売却による臨時収入の増大、税収の繰り上げ徴収、政府支払いの繰り延べなどによって強制削減を回避(＝日本と同様の政策対応ともいえる)

強制的削減から民主的削減へ

39

- 1990年OBRAとGRH法の放棄(Shuman 1992; 片山2003)
 1. 赤字削減目標を大統領が変更(強制削減規定の形骸化)
 2. 裁量的経費に中期のカテゴリーキャップを導入(ただし、1)裁量的経費は全体の37%、半分为国防費、2)社会保障は除外)
 3. 義務的経費等についてはPay-go原則を適用(立法措置が歳出増をもたらす場合のみ、当然増は除外)
 4. 予算決議を通じた13の歳出予算法の内部での予算獲得競争⇒ 義務的経費は漸増、裁量的経費では国防費や宇宙開発を絞り込む一方、教育、雇用、医療などは増大
⇒ 93年包括予算調整法で増税(所得税の最高税率引き上げ、法人所得税率の引き上げ、社会保障税の増税)を実施

海外事例(2)スウェーデン

40

- 1995年「コンバージェンス・プログラム」(井手・高端2004)
 1. 98年までに財政赤字を解消することが目標
 2. 経済見通しをもとに、毎年春、3ヵ年の歳出総額(フレーム予算)を閣議決定・・・実際には動かしていないがフレームは可変
 3. 秋の議会で、当該年度の27主要歳出分野に対する上限を設定し、496の議決予算を官庁中心に査定し、議決
 4. 主要歳出分野を設けて縦割り行政を解消⇒ 27分野の上限は、予算の執行過程で、議決を条件に再配分が可能(Ex. 総額を抑制しつつ、地方への財政移転や教育費を増大)
⇒ あわせて所得税の最高税率の引き上げや不動産税の増税などを実施(伊集2009)