

## 要約

# 現代スイスの多面的な財政民主主義

掛貝祐太

本研究は、1990年代以降を中心とした現代スイス財政を対象として、多面的な財政民主主義のあり方について制度・歴史の観点から分析するものである。構成は以下の通りである。

### 本研究の構成

序章：なぜスイスなのか

第一章：スイスにおける新自由主義改革の死産 「白書」の影響と限界

第二章：競争的・客観的・量的評価は、いかにして政治的に拒絶可能か NPMと現代スイス労働政策における自治と下からの改革についての考察

第三章： “逆進”所得税にみる直接民主主義の暴走と抑制

第四章：多様性の中の財政調整 政府間財政調整制度改革(NFA)をめぐる意思決定過程

第五章：再来する福祉削減圧力の超克 新自由主義とポピュリズムの時代の年金改革におけるコンセンサスと「イシューの分割」

終章 財政民主主義の狭義さについての批判的検討と概念的多面化の必要性

序章：なぜスイスなのか

本研究は、比較財政史の観点から、現代スイス財政史について研究するものである。しかし、財政学や比較財政史において、スイスが対象となっている研究の蓄積は国内ではほとんどない。そのため、序章では、そもそもなぜスイスを論じることが財政学において重要であり、それが既存の財政学の課題をどのように乗り越えうるものであるか、について論じた。

従来の比較財政史では、概して言えば「普遍主義 or 選別主義」という二つの評価軸へと収斂する傾向が指摘できるだろう。前者の“大きな政府による普遍主義モデル(ユニバーサルイズム)”では、特徴として、政府支出の普遍主義化による中間層のニーズの充足が、政府への信頼を醸成し、租税合意の形成に至るという傾向にある。具体的には、スウェーデンなどの北欧諸国、ドイツ(ハルツIV改革以降)、フランス(91年GSG以降)などである。一方、後者の小さな政府の選別主義モデル(ターゲッティズム)は、普遍主義化をし損ねたある種の“失敗例”として語られがちである。選別主義の傾向として、富裕層など特定の層に負担を強い

ると同時に、労働者という枠組みの中で社会保険的に公的ニーズを充足する。結果として、ニーズ充足と負担は分断化され、社会的不信、政府への不信から租税合意の形成が困難となる。そのため、並行して、緊縮財政による赤字削減が意図される、というストーリーである。具体的には、アメリカ（とりわけ93年以降）、日本が例として挙げられてきた。

この二つの評価軸による分析には、一定の評価を与えることができるだろう。そもそも1990年前後より先進諸国は、経済・財政状況が悪化する中で「財政再建」と「格差削減」というアンビバレントな課題を共有していた。この困難のなかで「新自由主義的改革+分権の標語のもとでの実質的な地方政府の負担増（そして結果としての、事務増大による極端な地方政府の財政的弱体化）」というセットの選択へ陥らないためにはどうすべきか、という問題に対して、普遍主義モデルは一定の答えにはなっているといえよう。

しかし、上記の分析には三つの問題が指摘できる。第一に、筆者が対象とするスイスの事例を上記の評価軸で分析することはそもそも困難である。スイス財政は、一面では選別主義国家にみられるような小さな政府としての側面(対GDP比の公的支出規模など)を持つ。しかし、普遍主義国家以上に高い政府への信頼を示し、第一章で詳述するように財政緊縮政策・民営化措置もあくまで限定的なものとして留まってきた(黒澤, 2001)。そのため、二つのモデルのどちらにも当てはまらないような、異なる「政府サービスと租税合意の関係」があるというべきである。

第二に、現代の移民問題の深刻化によって北欧型の普遍主義モデルにも疑問が呈されてきた事である。そもそも「何が普遍的ニーズなのか」というのは極めて難しい問いである。移民の増加により社会的ニーズが多様化することは、その問題を深刻化させ、移民の福祉受給要件に関する厳格化や、福祉削減を求める世論の増加につながっている。それを踏まえると、北欧諸国の“普遍性”は社会的均質性にある面では依存してきたともいえるだろう。

第三に、「何が普遍的ニーズなのか」という問いは、そもそもアプリアリに定義可能かという点である。むろん、ニーズ論の代表的論者であるドイヨル、ゴフらの論考をはじめとして、理論的・哲学的なレベルの議論でもこの点ではそれなりに蓄積がある。しかし、彼らが普遍的ニーズのうちに“政治参加”概念を含めている点は、①ニーズの範囲として広すぎる概念であること②どこまで、あるいはどのような政治参加が満たされるべきなのか、という疑問を招いてきた。このことは、普遍的ニーズを「政治的・制度的価値判断と分離してアプリアリに定義する事」の困難さを示しているといえるだろう。したがって、むしろある種の“価値判断”がニーズの同定に入り込むことを所与とするならば、問題は、制度としてその“価値判断”がいかに民主的に行われるかが重要である。しかしこの「ニーズの決定と民主主義的決定方式」には十分な注意は払われてこなかった。

第二の問題点に関して、北欧諸国での移民の増加によるニーズの多様化が「何が普遍的ニーズか」への合意形成を困難にしている事を述べた。一方スイスは、在住者の四分の一が移民であり、また四つの公用語を有し、宗教的にもカトリック・プロテスタントが混合し、更に都市一地方間にも大きな社会的・文化的差異が存在することを考慮すると、社会の多様

性・多元性と、それに伴う課題を考察するには極めて適した事例である。更に、第三の問題で指摘したように「何がニーズなのか」について、政治的価値判断、またそれを下す制度が重要であるとするならば、意思決定の制度や過程について分析することが重要である。

社会の利害の多元性を、財政をめぐる民主主義の中でどう調整するかというのは、財政学・政治学の中で基本的な問題であると同時に、難問であり続けてきた。こうした状況を踏まえ、社会の多元性に意識を向けつつ、他国事例研究を行うことは、多元的な利害の調整方法・集団活動のあり方を相対化し、より望ましい調整の仕方について展望しうる可能性を持っている。本研究では、多元的利害を調整するうえでの、より実効的な財政民主主義について検討している。

## 第一章：スイスにおける新自由主義改革の死産 「白書」の影響と限界

本研究全体は、単に選別主義的、あるいは新自由主義的な特徴を示す“失敗例”とはスイスが“なぜ、どのように異なっているのか”という点を、財政民主主義との関連で分析することに力点がある。しかし、そもそもそうした問い立てが可能となるためには、スイスがそうした単に新自由主義的な類型と“異なっている”という自体が証明されていなくてはならない。そのため、第一章ではこの問いについて、“白書”と呼ばれるレポートにおける新自由主義的な提言と、実態としての税・財政構造の乖離について分析することで、この橋渡しを行った。

スイスでは、90年代初頭の経済・財政状況の悪化に対して、91年および95年にエコノミスト・財界人が発行した通称“白書”と呼ばれるレポートが、極めて明白な新自由主義路線改革を打ち出した。同レポートは、連邦政府関係者のみならず、一般層にも読まれるなど大きな衝撃を与えた。また、同レポートは事実上の政府路線となったと先行研究では評価されている。例えば、Kriesi, Trechselらによる通説的な理解では、世界経済を新自由主義が席卷した1990年代後半以降、同国においても、規制緩和や歳出削減圧力が強まり、新自由主義への転回が起きたと言われる。しかし、同レポートでの具体的な制度提案と、政治的意思決定過程を経たのちの90年代の制度改革の結果を比較すると、同レポートが実際の財政構造に与えた影響は限定的であることを示した。実際には、コンセンサスを要する政治構造などにより、財政再建に関しても白書で主張された歳出削減策には一定の歯止めがかかり、むしろ付加価値税の導入など歳入面の改革が進み、とりわけ90年代前半に構造的財政赤字の削減に成功したことが分かる。こうした分析を通じ、スイスにおける新自由主義改革の文脈とその限定性を明らかにした。

具体的には、第一に、91年白書は、彼らの産業部門の立場を反映する形である種の楽観的な開放経済観にたち、商業・市場における自由に関する国家の干渉を否定し、三分の二を要件とする“制限付き多数決”での歳出ブレーキ、地方政府間の租税競争の肯定、付加価値税の否定など、歳出のみならず歳入面で国家の拡大にも否定的であった。しかし、それとは裏

腹に 92、93 年は歳入面でも改革が進行し、とりわけ 91 年白書で否定されていた付加価値税の導入をはじめとして、構造的財政赤字の削減が進んだ。94 年には歳入面での改革が停滞し、歳出抑制が前景化し削減効果としては小さなものに留まるが、社会保障関連費の削減に関しては議会内での反発が強く実施されなかった。さらに歳出ブレーキも、要件が過半数に緩和され実質的な効力を大きく弱めた。

第二に、その後の 95 年白書では、90 年代前半の改革を追認する形での 91 年白書との立場に変化がみられた。付加価値税の導入は肯定的に評価され、歳入全体の増加への警戒というよりは、直接税、とりわけ法人直接税に関する種々の制度修正による負担軽減に焦点をあて、直間比率の変化を主張した。この立場は国外投資を重視する産業部門という白書グループのバックグラウンドが反映されている。これにより有価証券・連邦法人所得税に関して制度修正はあったものの、全体の租税構造として 95 年白書で企図された方向に大きく変化したとは言い難い。

このように、90 年代前半での動向は 91 年白書の方針からは乖離しており、さらに白書グループの中でも 95 年白書においては立場の修正がみられた。また 95 年白書で示された租税構造の方向性に大きく変化していない。これらをふまえると、先行研究の白書グループの提言が事実上の政府路線となった、とする見解は修正が迫られるだろう。実際には、スイスの重層的な政策形成過程は、多くの拒否点(veto points)を含むが故に、議会における左派政党や、国民投票で合意を得られないようなラディカルな提案はブロックされた。一つの提案や意見が、合意と妥協を要する政治構造の中で漸進的に修正を迫られる、というのは極めてスイス的な意思決定である。91 年時点から 95 年時点への白書グループの立場の修正もこの「妥協」をよく示すものだと考えられる。

こうした過程の中で左派政党含む多政党間での議会での合意形成の必要や、国民投票における veto は、新自由主義のもとでの極端な歳出削減路線に一定程度の歯止めをかけると同時に、付加価値税の導入など歳入面を拡大する方向での改革をもたらした。一般的には、こうした拒否権プレイヤーの多さは財政支出の拡大に向かうとされる。しかし、本事例では歳入の拡大、規律への合意にも、こうした財政民主主義の要素が機能しているといえるだろう。

## 第二章：競争的・客観的・量的評価は、いかにして政治的に拒絶可能か NPM と現代スイス労働政策における自治と下からの改革についての考察

第一章では、90 年代のスイス財政・税制全体の構造がかならずしも、新自由主義的な提言をそのまま受け入れたわけではないことを示した。第二章では、より具体的に、そもそもの問題の起点となった失業と労働政策について検討している。

そもそも、スイスが国際比較の焦点となることは少ないにもかかわらず、日本とスイスは

90年代初頭に至るまで、様々な共通点を有していた。例えば、ながらく一般政府支出で見ると OECD 諸国の中でも小さい政府(対 GDP 比 35%弱)であることや、公共事業による雇用創出、90年代初頭までの 5%以下の極めて低い失業率などの特徴を共有していた。実際に、エスピノ・アンデルセンのレジーム論で三つのレジームに当てはまらない日本とスイスについて、三浦(2003)のように、高い雇用保障と低い所得保障に分類される新たなレジームとしての共通性を指摘する議論も存在する。

90年代初頭の状況の変化をうけ、周知のとおり日本では、1990年代初頭の長期的な不況の後、2000年代の小泉政権期に至るまで、公共セクターの市場化、地方政府への補助金の減少、それに応じた地方の財政負担など、緊縮財政圧力と新自由主義的改革へと進む傾向があったわけである。これらの傾向はある程度、先進諸国に共通する現象といえるが、スイスにおいても同様の政治的な動きがあると先行研究では評価されてきた。本章ではこうした評価について懐疑的な立場をとりながら、スイスにおける 90年代のバブル崩壊後の労働政策改革について分析している。

とりわけ、連邦レベルの改革に先行する「下からの改革」に着目しつつ、連邦政府と州、州間での妥協的な合意形成が形骸化されたとする既存の研究を、一次史料・関係者へのヒアリングをもとに批判的に検証している。たしかに、95年の連邦法改正は、財源・人員のような量的な面では州財政に大きなインパクトを与えた。しかし、ここでの民営化自体は、州で先行して実施されていたものに連邦政府が追従したものであり、また、民営化を行ったのちもなお、州議会を通じたサービスの質的検証が行われている。これらは、同じく小さい政府である、同時期の日本と好対照をなしている。

加えて注目すべきは、地方政府の強い拒否権である。当初、連邦政府が数値目標を設定し、NPM 的な統制を州に加えようとしたが、州政府は拒否権を発動し、頓挫することとなる。これらを通じて、しばしば好ましいものとして語られがちな量的・競争的な政策評価を批判的に検証すべきではないか、という問題提起を行っている。

まとめると、日本とスイスでは同時期に同様の社会・経済的な課題を有しており、一見した対処の方向性という点でも、積極的労働市場政策の推進という点では類似している。しかしながら、下記の図にまとめられるように、民間企業委託における選定や、NPM の需要、あるいは拒否のされ方、については大きな差異を示していることが分かった。

図. 1990年代の日本とスイスの失業政策の比較

		スイス	日本
類似	課題の類似	低失業率から90s初頭に失業率の上昇	低失業率から90s初頭に失業率の上昇
	対処の類似	積極的労働市場政策で民間活用	職業訓練で民間活用
相違	職業訓練の委託企業選定・廃止の軸	州議会による質的な検討	NPM的な費用対効果が優位 議会による質的評価軸はあまり
	NPM	州の反発によりNPMに基づく中央のコントロール弱体化	選定・廃止の基準として優位
	職業訓練相談員	“人員爆発”とされる量的増加	非正規化・リストラが進展

(筆者作成。)

### 第三章：“逆進”所得税にみる直接民主主義の暴走と抑制

前章では、州の自治や拒否権の強さが、連邦レベルでの NPM 的な統制を退けたことを示し、ある種の“好例”として提示した。しかし、下位のレベルのアクターの意思決定における政治的な力の強さや、自治は無限に拡大していけばよいという訳ではない。無論、課税自主権や自治は、財政民主主義を構成する重要な要素でもある。しかし、当然ながら課税自主権も無限に拡大することが是認されるという訳ではなく、公平や中立といった他の租税原則とのバランスの中で考えることが重要である。

その意味で、ある種の極端な課税自主権、自治、直接民主主義のなれの果てとして、スイスのオブヴァルデン(Obwalden)州における逆進的個人所得税の事例は好例である。本章では、この導入と廃止にむけた動きと、その後の比例個人所得税の導入をめぐる政治的意思決定過程について、州立アーカイブ所蔵の一次資料などを用いて、検討している。この検討を通じ、「極端な課税自主権をどのように抑制するか」や「また抑制されるときには、どのような政治的な要素、財政民主主義の要素が働きうるのか」について考察している。

「逆進所得税」が住民投票によって可決される過程では、同制度について解説するパンフレットが州内に全戸配付され、逆進的でありながらも、すべての所得層で所得が改善することを強調し、住民の説得を行っている。一般論でいえば、情報開示を通じたアカウントビリティの向上や、それにとまなう住民参画は肯定的に捉えられることが多いが、それだけで論じきれない課題があることを示している。

こうした租税競争の問題について、従来の先行研究では「協調」による解決が期待されてきた。しかし、本事例では連邦政府の“協調”をめざす対応が後手に回ったことだけでなく、“協調”を強制する EU の外圧に対して、反発する世論や、それを受けての連邦政府の財務大

臣の姿勢、他の EU 加盟国の融和的な立場などにより緩和され、“協調”が機能しなかった。結果として、実際には、州間の協調、あるいは EU からの外圧による「協調」の要請という文脈は、十分に機能していなかったことを指摘した。

最終的に廃案を決定づけたのは、訴訟を提起することを目的に遠方から転居してきた少数政党に属する一政治家と、匿名の住民による違憲訴訟が提起されたことである。こうした解決は直接民主主義と自治の矛盾が、また異なる文脈の直接民主主義によって解決されたことを意味する。そして、そこには闘技的民主主義や立憲民主主義といった異なる文脈を携えた財政民主主義が機能していた、というようにも解釈できる。

まとめると、本事例では、逆進的所得税、という一般的な課税原則からは乖離した税制がいかに議論、導入、廃止されたかについて分析している。ある種の“公平性”が低・中所得者にも減税を行うという形で担保することが意図されていたことが、州議会議事録やパンフレットに見て取れた。そこでは、州間にまたがる公平性はもはや意図されておらず、ある種の極端な直接民主主義、自治のありようを見つけることができる。極端な直接民主主義の抑制のための、協調や合意、あるいは協調の強制といった手段は、国際レベルでも州間のレベルにおいても、本事例においては、あまり機能していなかったことが分かった。むしろ、実際に機能したのは、闘技的民主主義や立憲民主主義の文脈を携えた、また異なる形の直接民主主義に基づく財政民主主義である。これは、全面的な租税競争の抑制をもたらす万能薬とはなっていないが、財政民主主義のありようの多面化を模索において示唆を与えるものである。このことは、合意や協調を模索することを放棄すべきということではない。しかし、それが達成されなかった場合、より広範な原理に立ち返り、多様な手段が模索されるべきだということである。

#### 第四章：多様性の中の財政調整 政府間財政調整制度改革(NFA)をめぐる意思決定過程

第三章の事例で観察された解決策は、州間の利害対立や州間の公平性の問題に対しての万能薬をもたらしたわけでは決してない。とりわけ、政府間財政調整制度などについては、より州間の利害の対立は極めて明確となる。第四章では、この政府間財政調整制度改革をめぐる政治的意思決定過程について、連邦政府アーカイブ所蔵の一次資料や、ヒアリング調査をもとに分析を行った。

繰り返してきたように、1990 年代初頭には、日本を含む他の先進諸国でも、90 年代以降の経済不況時の財政緊縮圧力から、地方政府の実質負担を増加する改革を行う傾向にあった。しかしながら、他国とは対照的に、また国内の全体的趨勢にも反し、同時期のスイスの政府間財政調整制度改革(NFA)は、むしろ財源力の弱い州からの支持を集めて成立した。本研究では、未開拓一次資料を用いた制度的・歴史的手法により、「起案当初は財政緊縮路線、地方政府の財源力の弱体化へと進むという可能性があったにもかかわらず、なぜ最終的に

は貧しい地方政府に有利な制度として結実したのか」について考察した。

起草当初は、「簡索性」を追求する連邦財務省の上からの改革という側面が強かったものの、1997年以降「事前聴取制」と呼ばれる関係者間の協議が始まった後、アクターが増加し、州-連邦政府の合意形成を図るなかで、改革の方向性は変質する。「事前聴取制」で個々のアクターが自己利益を主張する中で、「制度の簡素化」という当初の目的から乖離し、むしろどう政治的に妥協可能なものとするかがアジェンダとなった。他にも、討議過程では、経済的観点だけでなく社会文化的な観点からの地域の多様性の尊重といった特徴もみられる。

こうした利害の相違があきらかとなる中で、最終的に KdK(die Konferenz der Kantonsregierungen)と呼ばれる州政府間協議組織が、州間の利害調整の役割を担った。この KdK が、負担調整と呼ばれる細目の計算方法や、積極的補完性原理を重視する補完性原理の解釈などにみられるように、最終的な立場としては財源力の弱い州に近い立場をとっていた事を、事前聴取制についての報告書などを用いて、明らかにした。

これらの過程の中で重要なのは、人口や財源力の乏しい州が他州と政治的な同権性を担保され、議論の段階で発言権を持ち、議決段階でも強い拒否権を発揮しえた事である。KdK の議決にみられるように議決各議決段階での単純過半数以上に慎重な議決方法といった特徴も観察でき、いずれも貧しい州の財源力の極端な弱体化を防ぐために機能した。

これは、同様の状況で財源力格差を広げる方向に進んだ日本との比較における好例となる。また、民主主義の優等生として評価されるスウェーデンでも、財政調整においては「ストックホルム問題」という、財源力の強い都市が政治的にも強い発言権を有する問題が存在するがために、州間の水平的財政調整の安定性は否定的に捉えられてきた(井手, 2005)。しかし、本事例は協議と議決の形式を巡る政治的・制度的な条件によっては、水平的財政調整が有効に機能する事を示した。

また、一般的に、財政調整制度の具体的な計算方法、制度設計にはある種の価値判断が入らざるをえないし、むしろその価値判断が“民主的”に行われているかどうか重要だという指摘もなされてきている(池上, 2006)。しかし、その“民主的”決定の方法論については、「公開性」や「簡索性」、「地方政府間の協議」などの抽象的なレベルに留まっていた。むしろ重要なのは「地方政府間の協議」が存在すること自体ではなく、どのような協議・議決方式をとるかである。また、「公開性」も同様にただの前提条件でしかなく、「事前聴取制」にみられるように、むしろ「公開性」が強まることは熟議の中で意見の相違を表面化され、狭められるよりも拡大されるおそれもある(Shapiro, 2003)。だからこそ、協議の存在自体が民主主義的であることを意味するのではなく、協議・議決の形式こそが重要であると指摘した。

欧州諸国やアメリカにおいても、社会的分断が経済的領域から言語・宗教・地域性などの非経済的領域にまで及ぶ中で、どのように国家全体の調和と正統性をはかるかはまさに現代的な課題である(Afonso, Papadopoulos, 20015)。本事例はスイスというニーズが多様な多元的社会の中で、具体的にどのような民主主義な決定方法がありうるかを例示した。



## 第五章：再来する福祉削減圧力の超克 新自由主義とポピュリズムの時代の年金改革におけるコンセンサスと「イシューの分割」

90年代初頭の新自由主義・緊縮路線の中で、極端な支出削減が回避されたのは、財政調整に関してだけではない。第五章では、年金改革を題材に、95年に国民投票により採択された第10次基礎老齢・遺族年金改正、および2004年に国民投票にて否決された第11次基礎老齢・遺族年金改正案の政策決定過程について制度的・歴史的な考察を試みている。

二つの改革が行われた時期は、90年代初頭からの新自由主義路線の前景化という文脈だけでなく、90年代末から躍進した右派ポピュリズム政党の国民党による福祉削減の主張、という福祉削減へと向かう二つの大きな流れがあった。しかし、この二つの支出削減圧力に反し、年金に関してはその支出への社会的な合意を維持し続け、10次改正では世界初の男女平等個人年金を導入するという革新をみせた。なぜこのような社会的合意が可能であったのか、スイスの政治的特徴である拒否権プレイヤーの多さ、党間やアクター間でコンセンサスを重視する政治文化などに注目しながら考察している。そして、10・11次改正の過程に「イシューの分割」という共通性を指摘し、またその意思決定の変質について考察した。

具体的には、10次改正をめぐる動きとして以下のような傾向が観察できる。まず、10次改正の過程には国民議会の小委員会、全州議会での社会民主党には、妥協を見出すための工夫として、年金というトピックの中でも個別具体的なイシューに分割して議論するという傾向がみられる。一方、90年の当初案には、個人単位の年金への懐疑的な姿勢があり、ここでは先行研究で指摘される宗派的要因も確認できる。しかし、妥協というロジックが前景化する中で、宗派のロジックは説明要因としてむしろ後退した。そして、妥協を見出せない部分に関しては第三の段階(国民投票)で決定されるなど、必ずしもコンセンサス重視の妥協案による解決がなされたわけではなく、妥協の論理が貫徹されたわけではない。更に妥協が図れなかった女性の退職年齢に関しても、国民投票という第三の段階で、年金制度全体のデザインと各論というイシューの分割という特徴が観察できた。

一方で、第11次改正案の頃には、移民という非経済的な要因により政党間のパワーバランスが変化し、政党間でのコンセンサス重視の妥協案の追求はより困難な状況となっていた。実際、議会での11次改正案への最終投票結果にも表れているように、10次改正と比較すると、左派との合意に至れない事案を多く残す形で、次の段階の決定の場(国民投票)へと送られている。しかし、第二段階、すなわち議会での国民党の議員の立場とは裏腹に、第三段階、すなわち国民投票の段階での国民党支持者には、削減的側面のみが強い11次年金改正は受け入れられなかった。この結果は、国民党支持層が非経済的な領域では追従する一方、選挙では“ぼかされ”ていた経済的な領域では一致しない事が、イシューの分割により明るみにでた結果であるといえよう。

結果として、10次改正と11次改正を比較すると、相異点・共通点として以下の点が指摘できる。相異点としてはまず合意形成の構造の変化である。10次改正では政党間の議会(第二段階)における妥協案の決定、コンセンサスの形成という傾向が比較的優位であった。部分的に合意が不可能であった退職年齢という点に関しては、イシューとして分割される形で意思決定された。一方、11次改正は政党再編の動きも背景に、議会で合意形成が難しくなり、国民投票という異なる意思決定段階での決定となった。

一方で、意思決定におけるイシューの分割という点は、いずれの意思決定段階でも共通する傾向である。この事は、合意形成型民主主義の促進にも、合意形成型民主主義が機能しない場合の副次的な機能としても働いている。前者は10次改正について観察された通りである。同時に、11次改正に関しては、合意形成型民主主義がやや後景に退いた時代であったが、非経済的な領域での支持を背景としたポピュリスト政党による福祉削減という欧州諸国に共通する動きにブレーキをかけるものとして、イシューの分割が機能した。こうした非経済的な領域での社会的分断は北欧諸国の普遍主義をも部分的に揺るがしている問題であるが、これを超克する手段としてイシューの分割という仕組みは、合意形成型民主主義を強化する手段として、あるいは合意形成型民主主義が働かない場合の右派ポピュリズムを抑制する手段の可能性として、財政民主主義の観点から検討されるべきであることを示した。

## 終章 財政民主主義の狭義さについての批判的検討と概念的多面化の必要性

ここまでの章では、歴史実証・制度分析として、スイスにおける強い自治の機能、直接民主主義の暴走と抑制、利害対立における妥協と民主主義、合意形成型民主主義の機能と不機能などについて観察してきた。終章では、文献のサーベイに基づき、こうした事例分析を、規範的な議論と接合する可能性を探っている。そして、財政民主主義という概念について、日本において財政学がいかにか論じてきたか(あるいは論じてこなかったか)について整理し、近年の民主主義理論の展開や、ここまで展開してきたスイスの事例についての研究を踏まえることで、財政民主主義の概念的な拡張・多面化を検討している。

手始めに、そもそも制度派の財政学の中で、比較的近年に出版されたオーソドックスな教科書の中で、財政民主主義がどのように言及されているかを検討した。神野財政学をはじめとするこれらの著作の中には、“議会による予算統制の限界を指摘する一方で、議会・予算を介した財政民主主義に固執する”という傾向があるように見受けられることを指摘している。つまり、一定の自治によって代議制民主主義を補完する必要性が認められながらも、結局は対処法に関しては、代議制民主主義の内側に限定された財政民主主義という理解に基づいて提示されている。このように、予算に対する議会統制のみをさす概念として、財政民主主義の語を用いる文献が一定数存在してきた。しかし、こうした財政民主主義理解は、古典的財政民主主義、ないし狭義の財政民主主義と表現すべきものではないか、と批判的に

検討している。議会に射程を限定した財政民主主義論(古典的財政民主主義)は、むしろ参加を抑制する論理として機能することが、かねてより指摘されてきたが、それに対する十分な反省がなされているとは言い難い。

一方で、民主主義理論の領域において、代議制民主主義に懐疑的な立場をとる熟議民主主義が1980年代以降に影響力を持ち始めると、熟議の観点を反映した財政民主主義の理解も広まりつつある。大島通義や京都大学系の財政学者たちは、とりわけこうした観点を反映させてきている。これらの研究動向は、議会制民主主義の文脈の中での財政民主主義に焦点化しがちな先述の文献群とはやや異なり、熟議民主主義や参加型民主主義に近い文脈での財政民主主義の概念を拡張しているという点に一定の意義がある。しかしながら、これらの主張が市民に対して想定している政治参加のためのハードルはかなり高く、いふならば、ある種の“強い個人”、“強い市民”のような前提に立脚しているといえる。理論的な次元でも、ある種の“自治疲れ”をどのように乗り越えるべきか、という点は指摘されてきたが、なんらかの万能薬があるわけではないアポリアとして存在してきた。こうした課題をどのように乗り越えていくべきか、という点について、これらの先行研究の中では十分な解答は見いだせず、ある種の熟議楽観論として捉えられかねないことを指摘した。

さらに、熟議に対する理論的な批判として、そもそも熟議というものは選好を修正して妥協点を発見することにも繋がりうる一方で、意見の“差異”を表出させることにも繋がりうることなども指摘されている。熟議を経ても、依然として異なる利害をどう調整するかという問題について、熟議民主主義の解答は明確ではないわけである。一方で、熟議民主主義は基本的に「多元的な利害を前にしたとき、いかに合意や共通利益を探ることができるか」というアプローチであるのに対し、コンセンサスの形成そのものを批判的に検討する立場も存在する。多数決型民主主義や熟議民主主義への批判の文脈から出てきた闘技的民主主義は、違いや多様性を障害とみなさず、むしろそれ自体に価値を置く。闘技的民主主義では、敵対関係から「競争関係」への変化を重視し、その中での「闘技的な敬意」をもったうえでの議論や、異議申し立てを重視する。したがって、正統性や政治的決定は常に暫定的な解答であるとされている。闘技的民主主義が財政民主主義と関連づけて論じられる研究は、管見の限り存在してこなかったが、このような現代民主主義の潮流を踏まえつつ財政民主主義との接合をはかる必要があることを主張した。

そして、これまでの章の議論を踏まえて、財政をめぐるスイスでの歴史実証研究や事例を取り上げ、民主主義理論とどのように接合できるかについて展望を加えている。スイス現代財政をめぐる政治過程の観察から、①財政においても、参加・直接民主主義の及ぶ範囲が広いこと、②参加・直接民主主義は確かに利害対立を鮮明にすることもある一方で、そうした多元的な利害の衝突については熟議とそれによるコンセンサスの模索がなされていること、③むしろ参加や熟議が利害対立を克服するとは限らないが、利害の調和が困難な場合は闘技的民主主義的な財政民主主義が前景化することがある、という三点を指摘した。このように、財政民主主義を発揮するチャンネルには様々な経路があり、それらは多面的に活用され

ることが好ましいのではないか。財政民主主義に関して、従来の財政学の財政議会主義を焦点化する議論は狭隘なものだと評価せざるをえず、より規範的な民主主義論との接合も意識した財政民主主義の議論が必要であると結論づけた。