

# 論文審査の要旨及び担当者

No.1

報告番号	甲 第 号	氏 名	高橋 涼太郎
論文審査担当者	主 査	：山田 篤裕（慶應義塾大学経済学部教授 博士（経済学））	
	副 査	：金子 勝（慶應義塾大学名誉教授 修士（経済学））	
		：井手 英策（慶應義塾大学経済学部教授 博士（経済学））	
	面接担当	：長谷川 淳一（慶應義塾大学経済学部教授 PhD）	
		：石井 太（慶應義塾大学経済学部教授 Ph.D.）	
(論文審査の要旨)			
論文題名：「平等」で小さな政府の研究 ―国際収支と大蔵省統制に着目して―			
<p>本提出論文は、大蔵省の口述資料やアメリカの大統領図書館等、内外の豊富な一次史料の考証をつうじて、日本の福祉国家の特質である「平等」で小さな政府の形成過程を明らかにしたものである。本論文の問いは、1) 大蔵省が「高福祉高負担」路線を一時採用し、それが 1973 年の「福祉元年」として結実したにもかかわらず、なぜ「平等」で小さな政府への道をたどったのか、2) この変化に対して、大蔵省による財政統制（以下、大蔵省統制）はいかなる影響を与えたのか、の二点である。以上の問いに接近するために、序章において、制度的要因やアイデアからなる「実体としての権力」と、ある制度のもとでのアクター間の相互作用からなる「関係としての権力」という二つの角度から大蔵省統制が再構成される。そのうえで、序章では、本論文が、筆者の専攻する財政社会学はもとより、政治学や行政学といった財政問題をあつかう周辺領域の様々な研究蓄積に対する批判的考察につながる可能性が示唆される。</p> <p>第一章では、「平等」で小さな政府の形成過程を解き明かす前史として、1960 年代の財政論議に焦点をあわせ、社会保障の拡充よりも、公共投資や減税が優先された政治的背景について論じられる。本章で追跡されたのは、『国民所得倍增計画』の小委員会の議論である。小委員会では、予算の総額に枠をはめたい主計局と、50 年代のような大規模な減税の下限を設けたかった主税局の妥協点として「二つの財政ルール（一般会計均衡財政ルールおよび国民所得 20%ルール）」が成立することとなった。政策上の選択肢は、ゼロサムの関係になり、雇用を創出する「経済効果」が判断基準とされた結果、社会保障の政策的優先順位が下げられることとなった。さらに、1965 年度の公債発行ののちに導入された「公債依存度ルール」と「財政硬直化打開運動」によって、社会保障支出が財政硬直化要因とみなされた一方、この議論の過程で「受益者負担」概念が提示され、のちの「高福祉高負担」につながる流れが生み出されることとなった。</p> <p>第二章では、1960 年代を通じて政策的に軽視されてきた社会保障が、なぜ 1970 年代前</p>			

半に拡充することになり、いわゆる福祉元年に帰結したのかを検討している。「高福祉高負担」というアイデアは、1970年の『新経済社会発展計画』に盛り込まれたものである。主計局では、歳出面において、住宅、生活環境、保健衛生、社会保障等の質的な向上が目論まれ、歳入面では、高福祉の実現を支えるものとして、租税負担や社会保険料負担の引き上げを必要とすることが方針として定められた。こうして「高福祉高負担」、すなわち、増税と組み合わせた歳出拡大という欧州型の福祉国家への可能性が開かれたわけであるが、この方向性に水をさしたのが経常収支不均衡問題であった。当時、国際金融の意思決定において、決定的な影響力を持っていたのが大蔵省特別顧問の柏木雄介であった。彼が円切り上げ回避の方針を示したことで、アメリカを中心とする外圧を受け入れる方向が定まり、大蔵省は内需拡大政策へと大きく舵を切っていくこととなった。こうして、「高福祉」が優先され、「高負担」は後景へと退いていくこととなったが、福祉元年はまさにこうした流れの上に位置づけられるものだった。その後、スミソニアン合意による円切り上げのマイナスの影響を緩和するために老人医療費無料化が制度化され、また、五万円年金においても、限定的な厚生保険料の引き上げに止められたのもこうした理由からである。このように、一方では主計局を中心に、「高福祉高負担」というかたちで「実体としての権力」が形成されたが、他方で、これと柏木を中心とする「関係としての権力」の相互作用として、高負担なき高福祉への道が切り開かれたのである。

第三章では、「高福祉高負担」路線に失敗したために新たな財政規律を模索する大蔵省が、1975年の春闘に介入し、その結果、「平等」で小さな政府へと着地することになったことが明らかにされる。公務員の人件費は、独立性の高い人事院制度によってその水準が決定されていた。そこで、大蔵省主計局は、民間企業の春闘に介入することで、前年度よりも名目値で高い水準を要求する前年度の実績プラス・アルファ方式から、物価上昇率を加味した実質賃金目標へと変化させる戦略をとった。この変化は新たな政治的な均衡を生んだ。企業は賃金を抑制したが、同時に、雇用水準の維持に努めた。さらに、これらの妥協の見返りとして、政府に対して公共投資の拡大と所得減税を要求し、政府もこれに応じることで実質的な賃金の増大を保障した。従来の福祉国家研究が社会保障の機能的等価物として公共投資と減税を評価してきたのに対して、再分配以前の賃金決定メカニズムへの介入をとおして当初所得段階での所得格差の是正に踏み込んだ事実が本章では明らかにされた。

第四章では、1975年春闘によって作られた政労使の関係を前提として、政府が「外圧」を巧妙に利用しながら、「実体としての権力」としての大蔵省統制を突破した事実が明らかにされる。1977年度第2次補正予算および1978年度当初予算が一体化したいわゆ

る15ヶ月予算では、公債依存度30%ルールが突破され、公共投資が他国よりも突出した規模に達した。これは、いわゆる欧州型の福祉国家への道が断たれたという意味で、決定的な判断であった。1977年度第2次補正予算以前の段階では、公債依存度を30%以内に抑えるルールに即して予算編成が行われていた。一方、福田赳夫首相は、円高に直面したことに加え、構造的な不況業種の失業問題が生じたことから、強力な内需拡大政策を望んでいた。そこで福田は、アメリカへ秘密書簡を送り、これを根拠として、アメリカ政府の強硬派が日本に対して「外圧」をかけることとなった。福田は、このアメリカからの内需拡大要求を利用して、大蔵省統制を突破したのである。大蔵省主計局は、後退した統制力を強化するために「原状回復」の重要性を訴えた。すなわち、内需拡大のなかでも、再度の増税が難しい所得税減税ではなく、歳出の削減が容易な公共事業の拡充を選択したのである。こうして「高福祉高負担」にもとづいた欧州型福祉国家への道は完全に閉ざされることとなったのである。

終章では以上の議論を踏まえ、「平等」で小さな政府が近年において「不平等」で中規模の政府に変化した背景が解き明かされる。「平等」で小さな政府の前提にあったのは、男性正社員を世帯主とする標準世帯であり、夫婦間の性的役割分業であり、非稼得者への親族の私的扶助であった。これらがあったからこそ、公共投資による就労促進と失業給付、公的扶助の脆弱性が同居しえ、さらに公共投資は女性の労働市場からの排除を下支えする役割も果たしていた。さらに言えば、欧州では女性の重要な就労先とされる公務員の数が少なかったこともまた、こうした傾向を加速させた。近年、政府債務の累積と経済成長の停滞を背景に、以上の標準世帯モデルは破綻したと言われている。いわば「平等」で小さな政府が機能不全化するなかで、社会的な分断に象徴される諸問題が発生することとなったのである。

本論文は、学会誌に掲載された二本の査読付論文をもとに執筆されている。本論文においてまず特筆すべきは、豊富なファクトファインディングにある。第一章における20%ルールの策定プロセスは、これまでの財政史研究におけるブラックボックスであったし、第二章における大蔵省主計局の「高福祉高負担」路線、第三章における同局の民間の賃金決定プロセスへの介入、第四章における福田の秘密書簡等、本論文は、驚くべき事実の発掘に成功している。また、従来の財政社会学による福祉国家論が構造分析に終始してきたのに対して、権力の作用を精緻に概念化し、大蔵省の内部、大蔵省とその他のアクターの関係論的な視点から、政策決定過程を詳細に論じたことも大きな貢献である。さらには、政治学や行政学において論争されてきた大蔵省の政治的支配力の問題を、「実体としての権力」、すなわち予算編成過程を制約する制度・アイデアの決定権

をめぐる力の変化として整理しつつ、「関係としての権力」であるアクター間の相互作用をつぶさに追跡することで、大蔵省統制が維持されたか、崩壊したか、ではなく、なぜ、どのように変化したのかを鮮やかに描ききった。これらの成果は極めて高く評価されるべきものである。

むろん、審査の過程では、多くの疑問が提示された。実現が最後に回された児童手当の成立過程や賃金決定にかかわる転換点ともいえる生産性基準原理の導入が看過されていること、実体的な権力概念と制度・アイデアの厳密な定義上の違いが判然としないこと、大蔵省内に再分配路線が存在したことじたいの論証が不十分であること、本論文で語られる福祉概念が何を指すのか明確でないこと、他の先進国と比較して遅れていた高齢化の視点が欠落していることなどである。しかしながら、これらはすべて論文の質向上のためのコメントであり、本論文の優れた実証的、理論的貢献を否定するものではない。

以上の理由から、本審査委員会は、全会一致で本学位請求論文が課程博士（甲号）にふさわしいものと判断した。