

報告番号	甲 乙 第 号	氏 名	高橋 涼太郎
<p>主 論 文 題 名 :</p> <p style="text-align: center;">「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>			
<p>(内容の要旨)</p> <p>本研究は大蔵省統制における「実体としての権力」と「関係としての権力」に注目することによって「平等」で小さな政府の形成過程を説明する。具体的には、1960年代から1970年代の財政政策形成過程を詳細に検討することによって、低水準の社会保障支出と高水準の公共事業投資、そして低い税負担水準がどのように形成され、市場所得段階での「平等」に至ったのか明らかにした。</p> <p>序章では、「平等」で小さな政府の形成過程における先行研究の二つの問題点を踏まえ、大蔵省統制に着目する理由を提示した。先行研究によると、「平等」で小さな政府の特徴である大規模な公共事業がなぜ採用されたのかについて、中選挙区制度による利益分配競争と大蔵省統制の崩壊を理由としていた。しかし、このような整理には二つの問題点がある。第一に、日本の「平等」で小さな政府が単線的に形成されたわけではない点である。1968年以降の経常収支黒字の時代には「高福祉高負担」という路線が政府によって推し進められ、1973年には大規模な社会保障制度の拡充である「福祉元年」が達成された。その後、「福祉元年」の路線を継続するのではなく、公共事業投資を拡充する。このような歴史的経緯を踏まえると、なぜ、一度は西欧型の福祉国家へ向かっていたのにもかかわらず、「平等」で小さな政府となったのか、という問いが生まれる。第二に、大蔵省統制についてである。選挙制度を用いた分析が前提としている大蔵省統制崩壊の議論では、財政赤字を被説明項とし、大蔵省統制の崩壊を説明項として議論がされている。一方で、意思決定過程に参画するアクターの選択肢の幅を制限する「予算編成過程を制約する制度・アイデア」に注目すると、説明項としての大蔵省統制は、財政赤字が発生するかどうかではなく、どのような財政政策を導入するのかという点に効いている可能性がある。以上を踏まえ、本研究では、一度は「高福祉高負担」路線を採用し「福祉元年」に結実したのに対し、なぜ「平等」で小さな政府へと変化したのか。この変化の過程において、大蔵省による財政統制はどのような影響を与えたのか、ということ問いとした。</p> <p>この問いを解く上で重要なのが、大蔵省統制である。本研究では権力の視点から大蔵省統制を「実体としての権力」と「関係としての権力」の二つに分ける。「実体としての権力」は予算編成過程の場における説明項としての権力を示しており、①どのようなアクターを予算編成過程に組み込むか(予算編成過程自体の枠組み)、②予算編成過程に参加したアクターの選択肢を制約する要素は何か(予算編成過程を制約する制度・アイデア)に区分される。また、「関係としての権力」は、予算編成過程に参加するアクター同士の相互作用に発生する関係のことを指す。この方法論を前提にしつつ各章において分析を行う。</p>			

第一章では、「平等」で小さな政府の淵源としての1960年代を分析した。日本の予算の方向を決定付けた『国民所得倍増計画』において、一般会計均衡財政主義と国民所得20%ルールという「実体としての権力」としての予算編成過程を制約するルールが生まれた。その結果、政策手段として考えられていた減税と公共事業と社会保障がトレードオフの関係として認識されたのである。この、トレードオフの下で、「経済効果」を基準に置くことにより、社会保障よりも公共事業と減税が優先されるという決定が下されたのである。

ところが、1965年の公債発行によって一般会計均衡財政主義という予算編成過程を制約するルールが破られた。このことは、減税と公共事業と社会保障におけるトレードオフが消失したことを意味する。しかし、大蔵省は新たな予算編成過程を制約するルールとして、財政硬直化打開運動を行う。その結果、社会保障は抑制の対象となった。このような予算編成過程を制約するルールの下、社会保障支出は1960年代を通して劣後に置かれていたのである。

第二章では、1960年代を通じて劣後に置かれていた社会保障支出が拡大することとなった「福祉元年」を分析した。予算編成過程を制約するルールとして掲げられた財政硬直化打開運動だったが、補正予算の編成および国際収支の黒字化によって、掲げていた目的を失う。また、山口や真淵が強調するように、自民党が予算編成プロセスに組み込まれたために、「実体としての権力」が低下した。さらに、国内のアクターから社会保障への要求が高まり、それを背景とした革新自治体の隆盛が生じた。これを受けて、自民党ならびに大蔵省は「高福祉高負担」という予算編成過程を制約する新たなルールを掲げる。高福祉は公共事業と社会保障を意味し、それらの拡充にともなって負担水準を引き上げるという構成だった。実際に、この「高福祉高負担」は『新経済社会発展計画』および『経済基本計画』に組み込まれ、租税負担率および社会保険料率の引き上げが予定されたのである。

しかし、経常収支不均衡問題の発生によって「高福祉高負担」路線は水泡に帰することとなる。経常収支不均衡問題に際し、日本政府が取りうる選択は、円レートの切り上げをするか、内需拡大をするか、自由化を推し進めるか、の三つがあった。当時大蔵省特別顧問の柏木雄介が国際金融の意思決定に関する実権を掌握しており、彼は円レートを維持することを信奉していたため、内需拡大政策及び自由化を推し進めることとなった。そのため、大蔵省による公債依存度5%ルールという予算編成過程を制約するルールが突破されたため「高福祉高負担」で念頭に置いていた規模以上の「高福祉」政策が行われたのである。加えて、「高負担」においても受益者負担の論理の展開から社会保険料は引き上げられたものの、内需拡大の名の下に、所得税減税がなされたため、「高負担」を達成することはできなかった。その結果、「高福祉高負担」路線は水泡に帰し、日本は多大な政府債務を抱えることとなった。

第三章では、経常収支不均衡問題への対応およびオイル・ショックによって累積した政府債務を減ずるために、大蔵省が財政硬直化打開の論理を展開することによって、春闘への介入を行っていき、その結果、「平等」で小さな政府への揺り戻しがなされたことを示した。オイル・ショックによる物価高騰によって、

1974年春闘では非常に大規模な賃上げがなされた。春闘による賃上げは、公務員の人件費や社会保障費に反映される。財政規律を維持することを主眼としていた大蔵省は、公務員の給与を引き下げを企図するものの、人事院制度は公務員の労働基本権制約の代償措置であるために独立性が高く大蔵省が介入することは困難だった。そのため、大蔵省はボトルネックである春闘へ介入することを企図したのである。具体的には、大蔵省事務次官である高木文雄が1975年春闘のパターンセッターである鉄鋼労連の代表である宮田義二へ直接交渉をおこなった。これは予算編成過程を超えて影響力を行使したことに他ならない。さらに、総需要抑制政策を行うことによって物価上昇率を減らし、賃金引上げの論理を抑制することを試みた。その結果、労働組合は急激な賃上げ要求を控え、物価上昇と同水準の賃上げがなされた。

この実質賃金路線の代償として、企業は雇用維持を行い、政府は公共事業を拡大することによって雇用の下支えをするようになる。このようにして、「高福祉高負担」路線において含意されていた西欧型福祉国家への路線とは異なり、社会保障が公共事業に劣後する1960年代型の「平等」で小さな政府への揺り戻しが生じた。

第四章では、巨額の財政赤字に対応するために大蔵省は公債依存度30%ルールという予算編成過程を制約するルールを掲げていたが、そのルールを突破して内需拡大をするために、福田赳夫総理大臣が「外圧」を用いたことを明らかにした。1975年度に特例公債が発行されて以降、1977年度第2次補正予算に至るまで、公債依存度を30%以内に抑えるルールの下で予算編成がなされていた。しかし、1977年の後半に日本政府は円高に直面し、構造的な不況業種への対応に迫られていた。そのため、福田は予算編成過程を制約するルールという「実体としての権力」を突破する正当性を調達するために、アメリカに対し「外圧」の要請を行う秘密書簡を送付した。その結果、アメリカ内部の日本に対する強硬派が実権を掌握し、かつ、外務省を優位な位置におくことによって、大蔵省の「実体としての権力」を低下させることに成功し、福田は大蔵省統制を突破した予算編成を行うことができた。これは、「実体としての権力」ないし「関係としての権力」の双方でも大蔵省統制を突破することが困難であった状況において、首相が「外圧」を利用することによって自身の選好を貫徹させた例である。

終章では、以上の議論を整理し、財政硬直化打開の論理が経路依存的に存在することで「平等」で小さな政府を形成したことを示した。さらに、この「平等」で小さな政府という枠組みの下、現在の日本の状況について分析を加えた。第一に、現在日本は「不平等」で中規模な政府となっているが、この制度配置の淵源は「高福祉高負担」路線の部分的達成と春闘及び公共事業の機能不全に求められることを示した。第二に、「平等」で小さな政府は、性別役割分業を前提としていることを示し、社会保障の相対的低位、公共事業の雇用創出効果への依存、公務員数の制限という政策体系自体が性別役割分業を強化するという、ジェンダー不平等に立脚していることを指摘した。