

博士論文

「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—

要約

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ことを目的とする。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。

本研究の構成

序章 問題の所在と本研究の分析視角

第一章 格差なき成長の生成—1960年代の大蔵省統制を通じて—

第二章 「外圧」と福祉元年の成立—「高福祉高負担」路線とその挫折—

第三章 日本型所得政策による「平等で」小さな政府への揺り戻し—1975年春闘の形成過程に着目して—

第四章 「外圧」を利用した大蔵省統制の突破—1970年代後半の15か月予算に着目して—

終章 「平等」で小さな政府とは何だったのか？

各章の要約

序章 問題の所在と本研究の分析視角

序章では、「平等」で小さな政府を数量的に把握し、形成過程に関する先行研究を整理しつつ問題の所在を明らかにしたうえで、本研究の分析視角を提示した。日本は1980年代まで小さな政府であるにもかかわらず大きな政府であるスウェーデンと同等規模の「平等」を享受していた。

日本の「平等」は再分配効果によるものではなく市場所得段階での「平等」によって成立

していた。先行研究では、この市場所得段階の平等の理由として、国際的に大規模な公共事業投資による雇用創出効果と春闘による市場所得の標準化効果を指摘してきた。これらは、西欧諸国における社会政策を機能的に代替する機能的等価物として捉えられてきた。

大規模な公共事業投資が日本で採用された理由について、通説では選挙制度によって説明されてきた。日本は中選挙区制度を採用しており、その場合、政党に依存するよりも、自らを支持する業界団体に依存し、利益分配競争をおこなうことを志向する。この利益分配制度によって、公共事業が拡充されたという。この選挙制度による説明を可能とする前提には大蔵省統制の崩壊がある。1965年の公債発行および1968年の財政硬直化打開キャンペーンの失敗を受けて、財政規律を維持する主体である大蔵省の統制が崩壊しているため、政治力学によって歳出拡大が説明可能となっている。

しかし、この説明は二つの問題点を持つ。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。しかしその後、「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に至る。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。

この問題点を踏まえ、本研究の問いは二つに整理できる。第一に、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。第二に、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。この二つの問いを解き明かすことを本研究は目的とした。

この問いを解き明かすうえで重要な概念が大蔵省統制である。そもそも予算は「執行権力の財政統制」と「議会権力の財政統制」という対立軸で整理することが出来る。本研究が分析する時代の日本の議院内閣制においては、閣議は行政組織の割拠性が反映される場であり、官僚が閣僚よりも優越すると説明されてきた。加えて、行政官僚制は国会の支配や統制

を受けず、立法と司法に対して中立的な機関であるため、大蔵省統制が強くなる制度配置を有していた。

大蔵省統制は権力の視点から「実体としての権力」と「関係としての権力」の二つに分けられる。「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。

一方で、「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。とりわけ大蔵省統制の観点からは、大蔵省と相対するアクターとの関係や利益を射程とする。すなわち、「実体としての権力」の予算編成過程自体の枠組みによって参加できたアクターは、「実体としての権力」の予算編成過程を制約する制度・アイデアに規定されながら、「関係としての権力」のもとにおいて予算を作成する。この時、「実体としての権力」も所与のものではなく、「関係としての権力」のもとで予算編成過程を制約する制度・アイデアは解釈され、変化しうる。

大蔵省自身は教条的に「財政規律を維持」するわけではなく、各部局や各個人によって思想に濃淡がある。例えば、1960年代における物価上昇を避けるための財政規律の維持や、国際収支の壁を突破しないための財政規律の維持のように、財政規律の維持は操作目標に過ぎず、目標は異なっていた。このような目標の設置によって、「実体としての権力」における予算編成過程を制約する制度・アイデアが、予算編成過程に参加するアクターの行動を規定するのである。

前述のように、「平等」で小さな政府の形成過程を解き明かす本研究の問いは、①「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、②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、という二つだった。以下、この二つの問いを踏まえたうえで、本研究の各章では、次の順序で問いを立てながら考察を進めた。

- ・なぜ、1960年代を通じて社会保障は優先されなかったのか(第一章)。
- ・なぜ、「高福祉高負担」路線を採用し、福祉元年に結実したのか(第二章)。
- ・なぜ、西欧型福祉国家の理路から「平等」で小さな政府となったのか(第三章)。
- ・なぜ、国際的に大規模な公共事業支出となったのか(第四章)。

第一章 「格差なき成長」の生成—1960年代の大蔵省統制を通じて—

第一章では、なぜ、1960年代を通じて社会保障は優先されなかったのかという問いを掲げ、社会保障の拡充が公共事業投資や減税に劣後したことを明らかにした。第一章での中心的な知見は三つある。

第一に、『国民所得倍増計画』における租税負担率 20%ルールと均衡財政主義という二つの「実体としての権力」における予算編成過程を制約する制度・アイデアによって、社会保障と公共事業と減税がトレードオフの関係になっていたこと、およびその形成過程を明らかにした点である。租税負担率 20%ルールは、均衡財政主義と原理的に組み合わせが悪い。租税負担率が固定されている中で均衡財政主義を実現することは、歳出を削減するしか方法がないことを意味する。

主計局にとって、租税負担率 20%ルールは 1950年代のような大規模な減税を抑制するルールとして受容可能だった。そのため、減税を毎年度行うことを目的としていた主税局によって提示された租税負担率 20%ルールが『国民所得倍増計画』に組み込まれたのである。

均衡財政主義と租税負担率 20%ルールが機能した場合、トレードオフの関係となった公共事業、社会保障、減税の何を優先するかという議論が生じる。これを調停するために用いられた尺度が「経済効果」だった。その結果、公共事業と減税が優先され、社会保障は劣後することとなった。とはいえ、この『国民所得倍増計画』の枠組みは前半5年を想定しており、1965年からは社会保障支出に傾斜することや、租税負担率を引き上げることが用意されていた。

第二に、租税負担率 20%ルールと均衡財政主義が公債発行を受けてもなお、社会保障制度の拡充に結び付かなかったことを明らかにした点である。公債発行を受け、均衡財政主義は放棄された。大蔵省は新たに「実体としての権力」を強化するために、公債依存度ルールと財政硬直化打開運動という予算編成過程を制約する制度・アイデアを持ち出す。後者によって、社会保障制度の拡充は受益者負担論と結び付けられた。その結果、社会保障の伸びが抑制された。これは、『国民所得倍増計画』が想定していた、1965年以降の社会保障制度の拡充は水泡に帰したことを意味する。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。

第三に、財政硬直化打開運動の破綻である。その後経常収支赤字から経常収支黒字へと状況が変化し、経済成長が持続したため、財政硬直化打開運動の目的が霧消してしまう。その

ような中で、財政硬直化打開運動の最中に出てきた「受益者負担」概念によって、主計局は新たな戦略として税の引き上げを想定するようになる。主税局も所得税は減税する意向を示すが、部分的には同意する。これは、1970年代初頭の高福祉高負担路線につながっている。一方で財政硬直化打開運動が提示した「硬直化」という概念は、今後の財政支出削減のロジックとして用いられるようになったことである。

第二章 「外圧」と福祉元年の成立—「高福祉高負担」路線とその挫折—

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」の形成過程を分析した。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、先行研究が強調するように、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。

この「高福祉」路線の文脈において「福祉元年」は現出した。「福祉元年」政策のうち、老人医療費無料化および年金制度改正の形成過程を詳細に分析した。

老人医療費無料化の成立過程については、老人医療費無料化の成立過程において大蔵省の果たした役割を明らかにした。1971年度予算編成において、年内編成を予定していた12月23日までは一定程度の自己負担を含む形での老人医療費支給制度を大蔵省は想定していた。これは、自民党の合意も取り付けている以上、年内編成だった場合そのまま成立していた可能性が高い。しかし、越年編成となったため、スミソニアン合意の円レート切り上げを考慮する必要が生じた。そのため、円レート切り上げに対し国民福祉の充実によって対処することから、大蔵省は老人医療費無料化制度を受容したことを示した。

また、年金制度改正については、経常収支不均衡問題との対応策との関係で生じたことを明らかにした。拡大均衡論による調整インフレ政策を消極的に受容していた大蔵省にとって、年金制度改正は「現下の状況から適切な措置」であった。その一方で、「給付」と「負担」のバランスを維持するために、厚生年金保険料率を1%引き上げるなどして国庫負担への影響を最小限に留めようとした。また、調整インフレ政策は財源方式にも影響を与えた。調整インフレ政策下における公定歩合の低水準の維持により預託利率の引き下げがなされ、還元融資枠が拡大した。しかし、年金積立金の融資計画は大蔵省の資金運用部が掌握するという構造は残存した。

第三章 日本型所得政策による「平等で」小さな政府への揺り戻し—1975年春闘の形成程に注目して—

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」で小さな政府へと逆回転したことを明らかにした。この1975年の春闘という事例を取り上げる目的は、この春闘を経て、民間の賃金決定メカニズムが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したことにある。

第三章での主要な知見は次の三点である。第一に、大蔵省を含む財政政策決定者による春闘への介入の論理とその方法である。財政硬直化の主因としての人件費抑制のために、大蔵省は独立性の高い人事院制度を迂回するために春闘に介入することを意図していたことを示した。この論理を下に、大蔵省は1975年春闘の趨勢を握るアクターとの交渉、労働省の説得、総需要抑制政策を行った。一方で、大蔵省は単純な物価抑制よりも財政規律の維持を優先していたために、当初、総需要抑制政策とは対立しうる公共料金の引き上げを支持して

いた。しかし、最終的には、賃金上昇率の抑制のために、公共料金の引き上げ時期を 1975 年春闘以後に設定した。

第二に、所得政策という選択肢の影響である。所得政策が吟味されつつも、民間による自主的なガイドライン方式の形成に帰着した。しかし、この所得政策が吟味される過程にこそ意味があった。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は、民間労働組合による賃金決定権限の保持を目的として抱いていた。すなわち、物価抑制のための所得政策という議論によって、物価上昇は悪という点を前提にすることに成功し、所得政策を採用するか、労働組合による自主的な賃上げ抑制を採用するのか、という選択を迫ることに成功したのである。結果、宮田は賃上げ自粛論を採用した。

第三に、賃金上昇率 15%に収斂させるための方法である。日経連の 15%ガイドラインが生成されたものの、1974 年の春闘では実効力を有していなかった。そのため、日経連のガイドラインに妥当性を持たせるために、政府は物価上昇率 15%目標を掲げることによって、実質賃金上昇率をコントロールすることを試みた。さらに、高木や福田は労働組合に対して直接交渉することで、賃金抑制を試みた。

以上のプロセスによって、政労使の関係は強化された。労働組合が名目賃上げ要求を減らすことに合意したことを踏まえ、企業は雇用保証を行う。さらに、政府は企業の雇用保証を維持するために公共事業投資を行うようになる。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のである。

第四章 「外圧」を利用した大蔵省統制の突破—1970 年代後半の 15 か月予算に着目して—

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、「外圧」という手段を用いて、大蔵省による「実体としての権力」における予算編成過程を制約する制度・アイデアを突破したことを明らかにした。この事例を取り上げる目的は、この「外圧」を受けて編成された 15 か月予算—1977 年度第 2 次補正予算および 1978 年度当初予算—によって、公債依存度 30%ルールが突破され他国よりも突出した規模の公共事業投資の大幅な拡充となったために、「平等」で小さな政府の側面を担っているためである。このような目的を持つ本章が明らかにしたことは二点に集約される。

第一に、つくられた「外圧」によって公債依存度 30%ルールが後景に退いたことである。

1977年度第1次補正予算までは、公債依存度30%ルール の範囲内で経常収支不均衡問題への対策をしていた点である。

しかし、1977年10月から急激な円高により状況は一変する。政府当局は固定為替相場制の考えから為替介入を試みるがそれに失敗する。このような状況下では、円高を受容するか、経常収支不均衡問題を抜本的に解決することによる円高の発生要因の除去をするかという二択となる。後者を選択した福田赳夫と吉野文六は、公債依存度30%ルールを超えた支出を行うために、アメリカに働きかけ「外圧」を作り出す。この働きかけに呼応し、アメリカ政府内部のNSCは穏健派だった国務省や日本大使館の声を抑え、経済成長率8%を日本政府に対して要求する。この「外圧」によって、公債依存度30%ルールを超える規模の支出を盛り込んだ1977年度第2次補正予算を編成する条件が整えられた。さらに、12月の牛場の訪米による経済成長率7%の決定と同じタイミングで、1978年度予算における5月分の税収区分の変更がなされるに至る。

第二に、公債依存度30%ルールの代替として「原状回復性」が強調された点である。経済成長率7%を達成するための内需拡大政策として、野党は公共事業よりも所得税減税を求める。しかし、大蔵省は、「原状回復性」という側面から、1974年度に伸び率ゼロを経験している公共事業を選択する。結局、与野党伯仲国会において予算を通過させるために所得税減税を迫られるが、恒常的な制度変化を生まない「戻し税方式」が採用された。

さらに、この「原状回復性」という理由は、地方交付税交付金に関する大蔵省と自治省の対立にも用いられた。1975年から地方交付税交付金の不足額が発生しており、地方交付税法第6条の3第2項に基づいて自治省は交付税の算定率の引き上げを求めた。しかし、大蔵省は、「原状回復性」に着目することで、恒久的な制度変化となる交付税の算定率の変更を拒否した。その代替として、交付税の原資を増加させる税収区分の変更と、地方交付税の増額に伴う財政負担は国が実質的に半額負担する折半ルールが作られた。

この章では大蔵省統制に対して新たな視点を付与している。既存の大蔵省統制の崩壊に関する議論は、財政硬直化打開運動を契機として、予算編成プロセスに他のアクターが組み込まれ、かつ、それぞれアクターが拡張財政を支持したことで財政赤字を生んだとみなす。しかし、本章が明らかにしているように、既存の「実体としての権力」における予算編成過程自体の枠組みにおいて、「実体としての権力」における予算編成過程を制約する制度である公債依存度30%ルールを突破できないために、福田および吉野は「外圧」を生み出すように動いていた。このことは、逆説的に大蔵省統制が機能していることを意味する。さら

に、大蔵省は公債依存度 30%ルールの後退に際し、財政硬直化の裏返しである「原状回復性」に着目することで、財政規律の維持を行おうとしていた。これは「実体としての権力」における予算編成過程を制約する制度について、大蔵省が主導権を握っていたことを意味する。これらの事実は、財政硬直化打開運動の論理が経路依存的に残存していることを意味し、大蔵省統制が存在するにもかかわらず大規模な公共事業投資を生んだ証左といえる。

終章 「平等」で小さな政府とは何だったのか？

終章では、序章の枠組みに依拠しつつ、第一章から第四章の議論を整理し、大蔵省統制の現在と「不平等」で中規模な政府という現在の日本の姿について言及した。

第一章から第四章で実証分析を行ってきたことを踏まえると、「実体としての権力」における予算編成過程を制約するアイデアである財政硬直化打開運動の論理の経路依存性が浮き彫りになる。財政硬直化打開運動はその正当性を経済成長が停滞し、経常収支が赤字に陥るという懸念から生じた転換期論から調達していた。しかし、経常収支が黒字となった 1968 年度以降にも、財政硬直化という視点は財政規律を維持する便法として用いられるようになった。この財政硬直化という視点は、その裏返しとしての原状回復性を強化する議論へと転化する。すなわち、原状回復性を持つ公共事業の拡大は許容される一方で、財政硬直化の要因とされる社会保障支出や人件費は削減の対象となった。

このような、財政硬直化及び原状回復性という論理は、財政を「再分配」から「分配」へと傾斜させる論理になる。権利を前提とする社会保障支出を筆頭とした「再分配」は、配分先が常に存在するために、制度として硬直性を有する。したがって、原状を回復することが出来る制度を優先的に選択することを求める財政硬直化及び原状回復性という論理のもとで予算の優先順位が決定されると、社会保障の拡充は劣後するようになる。こうして、「福祉元年」の成立時期である 1970 年代初頭を除き、1960 年代から 1970 年代にかけて社会保障支出は劣後し、「平等」で小さな政府となったのである。

この「平等」で小さな政府の成立を方向付けていた大蔵省統制は変化した。1990 年代後半に橋本龍太郎総理大臣による行政改革の結果、経済財政諮問会議の新設がなされ、後者は金融行政を扱う金融庁の分離、日銀の独立性の保証がなされた。その結果、内閣官房が重要な意思決定の場となった。しかし、これは、「執行権力における財政統制」における変化でしかなく、政治学において議論されてきた官僚主導と政治主導の対立は「議会権力における

「財政統制」を無視してきたという事実を突きつける。一方で、財政民主主義の観点から「執行権力による財政統制」という視点を超えて、財政議会主義の徹底や議会以外のチャンネルの重要性を強調する研究潮流が現出した。これらの研究は財政民主主義の観点から財政規律の維持から国民主権原理の徹底の強調までバリエーションが存在する。しかし、どの要素を強調するのかについては論者の価値判断に委ねられてきた。

「平等」で小さな政府は現在では「不平等」で中規模な政府となった。この理由は二点ある。第一に高齢化という点である。高齢化による年齢効果によって、年金制度の持つ老齢世代に対するジニ係数減少効果が生じた一方で、社会保険料負担の持つ逆進性によって現役世代の格差は拡大した。第二に、低位な市場所得を支えていた機能的等価物の喪失という点である。レギュレーションアプローチによる先行研究が指摘するように春闘の機能不全によって、賃金の平準化機能は低下した。さらに、公共事業投資の低下によって、雇用創出効果が低下していった。

ここまで、本研究は所得に着目することで「平等」で小さな政府を検討してきた。本研究の冒頭で言及した、1975年の日本はスウェーデンと同規模の「平等」を享受していたという文言について検討を加えよう。確かに、所得の「平等」を量的に把握すると日本とスウェーデンは同程度である。しかし、日本とスウェーデンの「平等」は質的に異なる。日本の「平等」で小さな政府は市場所得段階での平等によって形成されていた一方で、北欧型福祉国家は税や社会保障を通じて平等が形成されていた。このように、「分配」段階での「平等」と「再分配」段階で「平等」という違いがあった。日本の「平等」で小さな政府を成立させる前提には性別役割分業(sexual division of labor)があった。「平等」で小さな政府を成立させてきた、社会政策の機能的等価物としての公共事業支出、現役世代向けの社会保障制度の劣後、公務員の数が少ないことなどの制度配置は、性別役割分業を強化したのである。