

特集

2013年冬 財政学研究会冬企画講演会

講演3「財政赤字の淵源—なぜ巨額の財政赤字が形成されたのか」

井手 英 策（慶応義塾大学）

いまご紹介いただきました井手でございます。いつも、とても貴重な機会を与えていただいたときには最初に「ものすごく面白い」ことを話して始めるのですが、今日は本当に貴重な時間ですので、早速、中身に入っていこうと思います。

実は、いま諸富先生にご紹介をいただいて、いくつか出した本の中身を総合的に話した方がよかったのかなと、少し反省してしまいましたが、今日はフォーカスをしぼりながら話を進めていこうと思っています。

僕は来週からアメリカに1年、行きます。前回アメリカに行ったのが2006年から2007年にかけてでしたが、そのときに、向こうで非常に知的な刺激を受けることができました。そして財政社会学的方法的な洗練化を考えていきたいと思うようになりました。ただ、今日、ご注意いただきたいのは、財政社会学というのは、決して財政学から独立したものではなくて、財政学をより特化していくための重要なそして魅力的な一つのアプローチとして考えていうことですが、まずは、この点を明確にしたいと思った。

もう一つは、これは財政という素材の性格から来るのですが、政策的に明確なインプリケーションのある研究をしておきたいという気持ちもありました。

そして、実はもう一つあって、以上のふたつの間ぐらいに位置するのですが、比較研究、つまり財政比較、財政史比較というものをやっておきたい。これは、日本の財政学というか、財政学はもはや日本にしかないような気も最近するのですが、財政学において比較研究があまりにも薄いという意識があった。比較というのは比較史であり、比較政治学であり、比較社会学であり、さまざまな比較何々論があるわけですが、財政学の中の比較というのは、これまで十分にやられてきたとはとても言えない。だから比較の問題をちゃんとやりたいというのがありました。

究極的にいえば、財政学の体系を考えているわけです。その中で、今日は、財政社会学というアプローチを明確にしたいと思っています。今から申し上げたいのは、財政社会学が念頭に置く、一国の財政分析の方法を明らかにしたい。それは世界的な連関を無視するのではなくて、あくまでも世界的な連関が、その一国の財政や社会に与え得る影響に限定するという意味で国際的な連関は考えていく。けれども、あくまでも一国の財政社会を対象にすることが財政社会学です。

今度は、その各国の知見をもとに、それぞれの国民・国家を比較するという視点を入れて重

ね合わせていくことで、財政学がどのように豊富化できるのか、そして、比較を挟んで、他国の経験から得られるさまざまなインプリケーションが政策的ないかなるメッセージにつながっていくか、こういう大きな体系の中で、財政学というものをつかまえない、アメリカから帰ってきたときに、これから数年間、そんな仕事をしたいと思ってこれまでやってきました。

今日はその中で、比較はひとまず置いておいて、かつ、政策的なインプリケーションもひとまず置いておいて、財政社会学の部分に限定します。特に日本の財政赤字が、どのような統治構造の中で生み出されてきたのかに絞ってお話をしていきたいと思っています。

まず、いま財政社会学ということを申し上げましたので、その方法や概念の整理を簡単に行っておきたいと思います。僕の考える財政社会学というのは、マクロの社会理論としての財政社会学です。また後で申し上げますが、財政社会学は英訳すると *Fiscal Sociology* で、この訳が、どうにもまずい。日本語も、そもそもまずいですが、「財政社会学」と言った瞬間に「あなたの専門は社会学ですか」と言われてしまうわけです。おそらく多くの財政学者や財政社会学者が、このことで苦しんできたと思うのですが、その *Fiscal Sociology* ではない財政社会学を考えたい。それを一言で言えば「マクロの社会理論」であると、まずは申し上げておきたいと思っています。

この流れは大きく二つあって、一つは、ご存じのシュンペーターの『租税国家の危機』です。ものすごくチャーミングな課題の設定があって、財政の本質は何か、それは租税を通じた共同需要の共同充足であると、いわば社会契約の一形態として、税を通じて人々のニーズを人々が満たしていくという形で財政の本質を定式化したのが、この本です。いわば、給付と負担をめぐる政治闘争の過程に注目し、その政治闘争の結果、いかなる統治が行われているのかを考えようとする試みをしようと宣言した本が、この『租税国家の危機』です。しかし、ご存じのようにこの後、『資本主義・社会主義・民主主義』の中で、彼は民主主義の問題を考え、いわば経済学的な集団利益の均衡として民主主義のプロセスをとらえるようになっていきます。この部分を見事に継承したのがアンソニー・ダウンズで、公共選択論の中で、さまざまな権力をめぐる闘争の過程として、しかし、それは経済学的な均衡の過程として描かれるようになってしまったという問題がありました。

従って、実はシュンペーターの『租税国家の危機』は、本質的な意味において国家論がない、実体としての国家が抜け落ちているということを、まず確認しておく必要があると思います。

もう一つ、いまの財政社会学に大きな影響を与えたのがダニエル・ベルで、その中でも『資本主義の文化的矛盾』という本があります。これもとても面白い本で、一種マルクス主義への批判として出てきているわけですが、経済と社会、ベルは社会でなく文化と言いますけど、いわば、経済、社会、政治の三領域が自律性を持っていると言い切ったところにベルの新しさがあったわけです。経済は効率を追求する、政治は法律に依拠しながら平等を追求する、そして文化領域では人間的な共感が支配的な原理となる。この三つが、それぞれに自律しているがゆえに相互矛盾があり、これを調整するのが財政だと言ったところにベルの面白さがあると思い

●
ます。これは、いわば経済還元主義に対する批判です。

そのときに「公共家族」という、これをきっかけにして僕はアリストテレスを読んでいくことになるのですが、ベルがアリストテレスを引用しながら、公共家族の課題を示す。家族というものは経済的な幸福は追求しない、人間が人間らしく生きていくための幸福を追求するのが家族であると、この延長線上に公共部門を位置付けて、公共家族という概念を使いながら、財政の論理が以上の3分野の矛盾をどのように解消していくのかを考える。これがベルの見方だったわけです。非常に面白い見方です。

ただし、この中でも、やはり国家は観念的につかまえられると言っているわけです。実体として国家がある、そして、その国家が、どのように権力的に働き掛けるかということではなく、公共家族の原理、財政の理論、理念が、どのように、その三領域の矛盾を調和させていくのかというような、観念的な把握になっていきます。この辺は、やっぱり、これはマルクス主義者ももちろん、財政学者が見ても物足りない、食い足りない部分です。実体としての国家をどうつかまえるのかという点です。

一方で、1970年代以降、特に1980年代、1990年代にかけて、アメリカの社会科学の中で Statism や New Institutionalism と呼ばれる集団が台頭し、この中で、国家を自律的な扱いとしてつかまえる、あるいは、国家構造の表現形態として、制度の組み合わせ、配置を考えるとというような、国家に対して主体性、能動性、自律性を与えようという議論が1980年代、1990年代に出てくるわけです。

ですから、ベルやシュンペーターの議論を積極的に受容しつつも、こういった1970年代以降の動きを摂取しながら、財政社会学は、また新しい段階で定義をしていかなければいけないと僕は思っています。

シュンペーターの言う、租税による共同需要の共同充足という社会契約の位置づけ方は非常にチャーミングです。これを財政の本質として規定すること自体に僕は財政社会学者として異論ありません。そして、租税を通じて共同需要を共同充足することが、うまくいくか、いかにかを判断する一つの基準として財政赤字、「財政の危機」に焦点をあてるわけです。つまり、租税をちゃんと取れるのか、人々のニーズをちゃんと満たせるのか、そこを失敗したときに財政はどうなるか、そういう一つの基準を分析的に提示したのが私の本です。

次に、その社会契約がうまくいっているか、うまくいっていないのか、その動向を確認していきたくて思った。そのときに、この「財政国家構造」という言葉は、ちゃんと丁寧に説明すべきなのですが、租税国家という議論の後に、1990年代にかけて、歴史家の間で「財政国家」という概念が出てきます。それをちょっと意識した書き方にしているのですが、財政国家の構造と社会の動きです。双方の作用、反作用、これはどちらを原動力にしてもよいわけですから、財政が社会に影響を与え、あるいは社会の変動が財政に影響を与えるような相互の循環のプロセスの中で、先に申し上げたような社会契約がうまく成り立つのか、成り立たないのかを考える必要がある。

さて最後ですが、これは皆さんも既にご存じのように、財政学というのは総合社会科学を指向する。神野直彦先生も、よく使われる表現で、「総合」が要るのか、要らないのか、よく分からないのですが、ただ、社会科学の方法をとりまとめる大枠の要論の役割として財政学というものが必要なのだというわけです。そのときに、経済で財政を切るのではない、政治や社会で財政を切るのではない、あるいは、財政で経済を切るのでも、社会を切るのでも、政治を切るのでもない。財政で社会の全体を切りながら、政治、経済、社会的なファクターを一体的に切り取りながら、その社会の変動と財政現象の相互作用を見ていかないと、この総合社会科学という、非常に遠い目標ではありますが、そこに到達することはできないだろう。その意味で、社会理論として財政社会学を考えていきたいわけです。

でも、実はこの考え方自身は、何も僕が思い付いて言っているわけではなく、あれは1920年代ぐらいでしたか、実はセリグマンがこう言っているのです。下に書いている「Social Theory of Fiscal Science」という言い方です。僕は、これに衝撃を受けました。このSocial Theory of Fiscal Scienceという説明は、Fiscal Sociologyに対するアンチテーゼです。つまり、社会学的に財政を切り取ることにに対する批判として、セリグマンは財政社会学を批判するコンテキストの中で、財政科学の社会理論であると定義をしていたのです。僕がいま申し上げたい財政社会学は、まさに、この意味であるわけです。

『New Fiscal Sociology』という本が出ていて、この中で僕も論文を書いています。ただ、これは結局、社会学者、歴史学者、政治学者が、財政現象を解明するというアプローチです。これでは、やはり僕の考える財政社会学ではない。そうではなくて、財政学の立場から社会を見、そして社会の変動から、さらに、もう1回、財政を折り返すという形の中で、財政を社会的、理論的に位置付けていきたいというのが僕のいま考えていることです。そのときに「国家構造」と気安く使っています。「財政国家構造」。「じゃあ、その財政国家構造って何なのだ」と必ず問われるわけです。これは制度論で言えば制度配置です。制度と制度の関係になります。しかし、僕は制度論者ではありません。制度分析の有効性を証明することが僕の仕事ではありません。財政学者です。ですから、財政の国家構造は制度の組み合わせだという抽象的なものではなく、もっと実体的な、国家を正面からつかまえるものとして定義しないといけないと思っています。

今日、横田先生がいらしていますが、まさに横田先生のお仕事で僕が勉強させていただいた立場ですが、そこで重要視したいと思っているのが、大蔵省統制です。

これは、すでにご存じの方が多く、イギリスの大蔵省を一つのモデルにしている、各省の支出に対する統制権限が広いというだけではなく、人事に対する広範な権限まで大蔵省がつかむことによって、官僚組織を自己統制していくようなメカニズムが成り立っているという、イギリスの大蔵省統制という国家統治の一形態があるわけです。しかしながら、それは、あくまでもイギリスから帰納されたものであって、日本を見るときにも、この定義が当てはまるとは思えない。しかしながら、日本の場合は戦前の「明治憲法」体制、あるいは、後で少しお話をしますが、戦後の議院内閣制の下で、実は予算が法律として位置付けられないわけですね。

これは先進国の中で極めて珍しいことです。予算が法律ではない。つまり、極めて強い行政権限の下に予算が置かれているというところに日本の予算上の特徴がある。これは戦前の明治憲法体制であれ、戦後の議院内閣制であれ、両方そうです。この連続性は極めて重大な意味を持っている。

ですから、日本の財政の歴史に即しながら、日本の大蔵省統制が、どのようなメカニズムを持っていたのか、そして、後に1990年代後半の社会変動を僕は考えますが、それとどのように関連したのかを考えていき、先ほど申し上げたような社会契約の安定性、不安定性について今日は議論したいと思っています。

その大蔵省統制についての二つの視点として、これも僕は横田先生のお仕事で勉強したのですが、あれはリロープと読むのですかね、先生。LeLoupという人がいて、その人が主に言っている理論でもあるのですが、マクロ・バジェットティング、ミクロ・バジェットティングという二つのベクトルを区別して議論しています。

いまは財政の政府債務の規模を総額として、どのようにコントロールするかという点に政策の力点があり、しかも大蔵省なり何なりのトップダウン的な意思決定で予算を決めていくことが、このマクロ・バジェットティングという見方。もう一つは、マイクロなプロセスです。特定利害や選挙民の影響の下で分権的な意思決定が機能する。具体的には予算の査定プロセスとか、折衝のプロセスとか、族議員のプロセスとかも含めて言うのでしょうか、マクロのプロセスとミクロのプロセスとを分けて財政統制を考えていくということです。

1990年以降、このマクロ・バジェットティングは一躍脚光を浴びるようになるのですけれども、それはなぜかといえば、途上国に対するIMFのコンディショナリティーの関係であるとか、移行経済諸国のインフレのコントロールの問題であるとか、いわば外部から強制する形でマクロ・バジェットティングが入ってくるというプロセスがあるわけです。

ところが、日本は、そんなものがない中で、マクロ・バジェットティングが重視されていたと。大蔵省統制の重要な特徴として、この問題があるので、そのことを歴史的に見ていきたいと思っています。

さてここから少し大蔵省統制の歴史を見ていこうと思うのですが、その前に、「財政危機」という言葉は、あまり使いたくないので、僕は「危機的な財政状態」と言います。なぜかといえば、1995年に財政危機宣言が出されて、もう18年もたっているからです。18年続く危機は本当に危機なのかと、いつも思うわけです。だから、本当は「危機的な財政状況」と言うべきだと思うのですが、何か危機的なものが、危機だと断言されるところに財政社会学的な一つの面白い論点があると思います。その財政の危機的な状況が、実は社会の危機的な状況であることを今日はお話したいと思っています。

皆さん、左側の赤い線が一般会計に占める税収の割合です。ピーク時が、ざっと80%ぐらい税収が一般会計を占めていたのが、いまでは40数%まで落ちている。そんなのを計算しているのは暇な証拠ですけども、右側をご存じの「ワニの口」ですね。支出が安定的に伸びていき、

1990年代の後半以降、横ばいになるのに対して、税収は一貫して落ちていっているのですね。ですから、もはや皆さんに説明する必要はないと思いますが、なぜ財政赤字が起きたか、そのパズルへの解答は明確で、無駄な支出ではないわけで、税収が足りないというのがパズルの答えでしょう。

しかも日本は税については、非常に面白い経験をしている国です。上の方の枠で見ましょう。法人増税、法人増税、法人増税で、所得税減税、所得税減税。つまり、所得税を減税するために法人を狙い撃ちにするという、いわば減税のために増税するという面白い経験をしているわけです。消費税を入れたときも、ご存じのように所得税、法人税のセットで減税していますね。1990年代に入って、特に1994年以降、所得税の減税が明確になります。そのときに、1997年に消費税が3%から5%に増税されますが、これは1994年以降の所得税減税の代替財源として増税しているわけです。

ですから日本というのはすごい国なわけですよ。減税のために増税するのですね。しかも、これ、上に線を引いていますが、1981年の法人税増税が唯一の純増税です。非課税の純増税が30年以上行われていないのは、あまりにもいびつな財政運営と言わざるを得ない。しかも、強調しておきたいのは、何かのサービスを豊かにするために増税をするという、普通、先進国なら、みんなそんな経験をしています。でも日本は社会保障であれ、教育であれ、何かを豊かにするために増税をするという経験がないということです。増税は減税政策のためということになる。しかも純増税は30年以上やっていない。これでは財政赤字になるのは当たり前だという気がするわけです。

これは左側が税負担で、右が社会保険料ですけども、ご存じのように日本の税負担は先進国の中で極めて低いと。ところが、面白いのが次のこのグラフで、全ての階層に聞いた調査ですが、中間層、平均的所得層の税負担を重いと思いますか、軽いと思いますかというクエスチョネアです。これが面白いのは、青と赤が中間層の税負担が高いと答えた人の割合です。ここで言いたいことは簡単なことです。日本というのは、先進国で最も税負担の軽い国の一つですが、青と赤で「税が重い」と答えている人の割合は、先進国の中で高い部類に属するということです。もう一つ、驚くべき事実が隠されています。それは何か。スウェーデン、ノルウェー、フィンランド、デンマーク、いわゆる北欧4カ国。この福祉高負担で知られる北欧4カ国の方が、日本人よりも痛税感が低いということです。これは非常に大きな発見だと思います。

では、なぜそういうことが起きるのか。これが財政社会学の一つのアプローチの仕方であって、先ほど「受益と負担の社会契約」と説明をしましたが、受益と負担の関係ということですね。これは左側が、いわゆる租税負担率で、真ん中が国民負担率ですね。負担だけ見て負担率が分かるかという、分からないのです。

僕はディズニーランドが大嫌いです。何で金を払って並ばなきゃいけないのか、よく分からないのですが、ただ、みんな喜んで行っているのは、なぜか。4千円も5千円も払うのでしょうか。何で喜んで行くかというと、中で受益があるからです。そのバランスで人々は安いと思って、

並んででも行くわけです。「負担」は確かに負担の金額だけれども、「負担感」というのは受益と負担のバランスで決まってくるという当たり前の話です。そこで、赤字で右に小さく書いていますが、社会保障と教育の対GDP比をとってみて、これを受益と考え、それを負担から引いて純負担率を求めてみようと。これは、別に引くのは何でもいいです。公共投資でも何でもいいです。ただ、なぜ医療とか教育とか年金とか、そういうものに限定したかという、中間層の利益になるものを選んだのです。つまり、公共投資のような低所得層や建設業という特定の層に行くものではなく、なるべく「人間の利益」になるようなものを選んでいこうと。つまり中間層が受益者になるものを選んでいき、それを引いている。

そうすると、ノルウェーが、ちょっと変ですね。これは国民負担率が急激に下がっているのは、北海油田の石油の売却収入を組み入れたからです。だから、極端に下がっているのですが、実は求めてみた純負担率、実質負担率は各国でそう変わらない。そうすると、ある意味、変わらないのだから、いいじゃないかという開き直りも可能なのですが、全然よくない。なぜなら、片方の国では大学に行くのもただで、医療費も、ただ同然に安くて、年を取ったら介護施設か老人ホームにも低い金額で行けるのに、もう一方の国では大学は金が掛かるし、教育に金が掛かる、病気になったら医療費が掛かる、老人ホームに入ろうと思ったら何百万円も取られる。職を失った瞬間に生きていけなくなる社会と、安心して生きていける社会の違いなわけです。それが同じような支出負担になっている。僕は、さっきの低い税負担、高い負担感という問いの答えは、ここにあるような気がします。負担と収入の関係です。

次は、それぞれの国の1980年と2007年を比較しています。1980年と2007年の現物給付は上の黒い枠、下の現金給付が赤い枠で区別しています。1980年から2007年に、日本を含めて、先進国は社会支出をある程度、拡充していることは事実です。しかも日本はアメリカを上回っています。ただ、日本と他の国が大きく違う点が一つあります。日本は現金給付、下の赤い部分を異常に増やしたということです。アメリカは減らしています。イギリスも減らしています。フランスは、少し増えています。ドイツが横ばいで、北欧、これは四カ国平均ですが微増。こんなに現金給付を増やしたのは日本だけです。この理由は年金です。一方で現物給付を見ると、日本は確かに増えています。これは介護保険が増えています。ただ、アメリカでさえ現物給付は激増させているし、イギリス、フランス、ドイツ、北欧のどこを見ても、だいたい現物を増やしています。

ですから、社会支出の伸びを抑えるというときに、先進国の一般的傾向としては現金給付を抑え、現物給付を増やすということをやっていくわけです。日本は両方増やしたが、とにかく現金の伸びが非常に大きいというのは、先進国の中でも極めて特異な部類だと言えそうです。

では結局、何なのか。実は、これをすでにご存じの方はいませんが、やはり驚きます。社会支出をそれぞれの項目で見ましたが、例えば、高齢者年金を見ると、これは主に年金です。青。日本はもうスウェーデンを超えてしまっているわけです。赤は保健医療、そして

緑は高齢者現物。これは介護保険です。何を言いたいかというと、高齢者にとっては、ぼちぼち大きな政府なんです、日本は。つまり、高齢者年金、高齢者現物と呼ばれる医療も、お年寄りにとって非常に多い国です。

そう見ていくと日本は、そんなに他国と比較して遜色あるわけでもない。ところが社会支出で見ると、どうしても見劣りがする。理由は、家族給付と障害者給付が圧倒的に少ないということですね。ですから、結局、受益感が乏しいというときに、本当は年金も足りているとは僕は思っていないわけです。なぜかという、お金が掛かり過ぎますからね、日本で生きていこうと思うと、同じ金額をもらったって、スウェーデンで同じ金額をもらうのと、日本で同じ金額をもらうのでは、たぶん足りない度合いは全然違ってくると思います。

それは、さておき、現役世代、すごく若い層の中間層の受益が少ないということは明らかになっていると思います。高齢者の受益は、それなりにあると。ただ、それが北欧的な意味で十分かと言われると怪しい。ただ、客観的に見れば大きな政府に近いところまで高齢者は来ているということ、まず考えておきます。「中間層の受益」というときには、少ないという意味で、現役世代の受益がまず本当は第一にあるべきであり、同時に、高齢者が安心して生きていけるようなサービスを提供することが重要になってくるとのことだと思っています。

次に「日本の政治の独自性」ということでお話をしたいと思います。日本の財政、日本の政治って本当に面白いですね。最近気付いてびっくりしましたが、年金や医療は結局、保険料を払っている人の利益です。後期高齢者医療は75歳以上、介護保険は自己負担のできる65歳以上の高齢者の利益です。農家の戸別所得補償は、読んで字のごとく農家の利益になる。保育施設というときに、これは都市部の話に限定されますが、うちの連れ合いは専業主婦だから0歳児、1歳児は預かってもらえない。都市部の保育施設は共稼ぎ世帯の利益になっているのです。日本の財政、政治の面白さは、人間の利益や共通の利益ではなく、「誰かの」利益にする点です。これは、うまくいっているときはいいですよ。つまり、高度経済成長期や、借金がどんどんできる牧歌的な時代であれば利益を、それぞれに分配することができます。ところが、そうできなくなった、いまのようなコンテキストでは、これが逆の論理になります。つまり、削るときは「あいつから削れ、俺たちから削るな」と。負担のことを論じるときには、「こっちに掛ける前に、あっちに掛けろ」と。ですから、日本の政治が、ある意味、族議員も含めて、分配のメカニズムを形作ってきたわけですが、これがネガティブな形でワークしているのが、いまの状況ではないかと思っています。

僕たちがマスコミ、ワイドショー、その他、新聞等々で年中、目にするように、生活保護をやると低所得層は働かなくなって昼間から酒を飲んでパチンコをやるとか、医療費を下げると、年寄りが病気でもなくせに病院でくっちゃべっているとか、公務員も信用できなくて、収入も雇用も安定している上に働かなくて、あいつは5時になったら帰るから、とんでもないとか、僕らは多くの批判を聞いています。

要は、自分たちの利益の方が大事で、他の人間は基本的に嘘をつく、人を裏切ると言っている。

「モラルハザード」と言うとき聞こえがいいですが、人間は、嘘つきだと言っているわけです。だから結局は負担者探しと犯人探しの政治が横行する。小泉政治は、これを見事にやってのけたわけです。「自民党をぶっ壊す」と言って自民党を犯人にしたり、行政のトップにありながら官僚をやっつけたり、「私を批判する者は全て抵抗勢力」だとレッテル貼りをしたり、いわば「犯人探し」をやって、その犯人を徹底的に糾弾することで自身の支持を再生産した。これは政治の在り方も含めて、日本的な利益分配の在り方のネガの部分が出てきていると僕は思います。

そういう社会がどうなるかというとき、この因果関係は丁寧に議論する必要があると思いますが、他人と接するときに相手を信頼しますか、用心しますかというISSPのデータですが、「いつでも信用してよい」とか、「大変信用してよい」と答えた人の割合は先進国では最低なわけです。あるいは、「政府の人間は信頼できますか」という質問に対して、「信頼できる」と答えた人の割合は先進国で一番少なくなっています。結局、不信社会だと。人間を信じない社会になっているし、政治の現実を見ても、まさに、そうなんです。「人は嘘をつく」ということを平気で言う。小さいときから、人間は、嘘をついてはいけませんと教わってきたはずなのですが。結局は、これをもう少し抽象的に言うとき、中間層の寛容さが失われているということだと思えます。それが、さっきの中間層の受益の乏しさと関係しているわけです。

ご存じのように1994年をピークとして、いったん1995年の下方屈折がありますが、1996年以降、世帯当たりの所得が一貫して低下していますね。110万円ぐらい落ちています。110万円、落ちるのは大変なことです。こういうことが15年ぐらいかけて続いたわけだから、それは子どもを産む数は一人、二人、減ります。単純な話のような気もしますが、しかも「日本型雇用慣行」が動揺する。これは後で、また話します。非正規化、若年層の失業率・離職率の高まりが起きてくる。つまり、職が安定しない。社会的リスクも変わる。それまでは、専業主婦と男性労働者というジェンダー的な分担関係がありましたが、社会のリスクは男が給料を失うことがリスクだったわけです。だから年金だって、疾病給付だって、失業保険だって増大するわけです。ところが、もう、これはリスクではなくなる。なぜかというとき共稼ぎになるからです。そうすると社会的リスク、つまり女性が就労するための子育てとか、育児ということが、むしろ社会的なリスクになっていき、高齢化社会が進んでいけば、養護・介護が社会的なリスクになってくる。リスク自体が変容していっている中で財政が、うまくマッチしないという問題も出てくる。

さらには財政制約によって社会支出が削られ、減税が止まる。そうすると、さっき言ったような中間層のモラルハザード論やフリーライダー論が支配的な言説になっていく。それで低所得層や地方に対する批判が強まる中で、公的扶助を削減したり、地域的再分配、公共事業を削減しようという言説が出てくる。しかも、税を見ても消費税や環境税など、これは世代間公平だという、これまた年寄りを犯人扱いしながら、逆進性の強い税が公平だと課税されていくわけですね。中間層の寛容さがどんどん失われていく。貧しくなることと、受益が少なくなっ

くることが並走する。

そして、何よりも重要な考察は、格差社会は中間層が生み出した社会だということです。突然、中間層が善意の人間になって、慈善家になって格差を是正しようと言い出すなんて考えるのは、あまりにも牧歌的過ぎる。中間層のつくり出した社会である以上は、中間層が豊かになり寛容さを取り戻さない限り、また格差社会は再来すると僕は思っています。

このように見てくると結局、なぜ中間層のニーズが満たされないのか、なぜ増税で財政ニーズを満たしてこなかったのか、なぜ個別の利益に分断するような政治が行われたのかと、次から次に、なぜ、なぜ、なぜと出てくるわけです。

危機的な財政は社会的な危機を反映しているということを、まず念頭に置きながら、そのパズルへの解答を財政社会学的に見ていきたいというのが、これから話になります。少し柔かい話を先に申し上げて若干、堅めの話に変え、「大蔵省統制の形成・定着・展開」という点から説明していこうと思います。

これは長岡実さんという元大蔵次官の回顧です。『責任と限界』という本があって、すごく面白い本ですけど、この中の彼が書いたことを冒頭に引用したいと思います。もう、ここに、ある種の結論が出ています。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」、つまり、ミクロ・バジェットिंगです。「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もうわかっている」。つまり、柔軟なニーズに対応する財政歳出構造へと大きく変えようと思ったら、マクロ・バジェットングではなくて、ミクロ・バジェットングでなければいけないことは、もう分かっている。しかしながら、個別に何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と。「個別にやり玉にあげて戦争するのはやめようといって」、ここが日本的な政治風土ですが、「総額を締めつけて、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取れない方式をとることにし」た。これは1978年ぐらいのことです。これが、もう大蔵省統制の本質です。しかしながら、この長岡さんの発想そのものが1978年に出てきたものではなく、実は大蔵省の伝統的な考え方だったということ、いまから説明したいと思います。ここはあまり細かく言ってもしょうがないので、高橋財政期、1930年代の話をざっとしておきます。

1931年12月に金本位制度を離脱して管理通貨制度に移行する。ですから通貨が論理的には無制限に発行できるようになった。その中で財政の大きさをどうコントロールするか、インフレを起こさないように、どう財政を抑制するかが論点になっていき、ここに財政の新機軸があるわけです。新規国債の日銀引受発行をやる。予算が、非軍事費が33%伸びる、軍事費が43%伸びる、そして公債収入は450%増えるという強烈な積極財政をやります。これで見事に世界恐慌を脱出する。ところが、そう単純な話ではなく、中央銀行が、これと寄り添うように活動していて、それは国債を一方的に押し付けられただけではなくて、オペをやるようになります。つまり、いったん買った国債を民間に売り、民間の過剰流動性を吸収する。これでイン

フレを抑えることを日銀がやっていきます。

マクロ・バジェットिंगの原型が、ここにあるという一つの根拠は、「3つの集中」と書いていますが、大蔵省に権限が集中していくんです。議会統制ではなく、大蔵省統制が優位になっていく。一つは、五相会議というものが開かれるようになります。大蔵大臣、内務大臣、農林大臣、商工大臣、鉄道大臣が重要な国策を、まず先に議論する。その中で間接的に、そのイシューを選ぶときに、主計局が影響力を行使するようになっていく。議会ではなく、五相会議で重要なことが決まるようになっていき、議会統制が弱まっていく中で、主計局が影響力を行使しやすくなっていくというのが一つです。

次に、軍事予算が重要になっていくので、軍部と大蔵省がまず折衝をやって、その後に行政の予算を決めるということですが、ここでも大蔵省の予算折衝権が強まっていきます。そして、補助金、起債許可制度、戦後で言う財投を組み合わせる形で、地方の財源統制が行われるようになっていく。そういう形で大蔵省の権限が強まっていくのが、この時期です。管理通貨制度に移行し、しかも財政の規模が大きくなっていく中で、現代的な予算の構成の仕方が、この時期に浮上してきます。これから述べるように、いまとまったく同じという意味で非常にユニークです。その意味では、大蔵省は、かれこれ70年、80年、同じことをやっているということになるわけですが。

まず最初に、日銀との政策協調をやる。1936年度の予算編成方針を作るときに、大蔵省が日銀と綿密な連携を取るわけです。政策協議をやり、日銀に試算をやらせて、そろそろマクロの貯蓄額に国債の消化能力が達しつつあるので、もうこれ以上の国債消化は無理というような理論武装を日銀にやらせて、これを予算編成方針に結び付けていくということを、この審議会でやり始めています。二つ目、増税なき財政再建です。普通、財政再建と言ったら増税というのが当時の世界の常識です。ところが、日本では増税なき財政再建をやります。では、財政再建の基準は何か。景気がよくなってきているので自然増収が生まれる。この自然増収の分だけ国債の発行を減らすから健全財政。これは国債漸減政策といいます。何か分かるような、分からないような話です。国債は、むちゃくちゃ発行しているわけです。でも健全財政。これは、いまに通じます。均衡財政をもう超えてしまっているわけです。そして一般会計の単年度均衡。つまり、国債整理基金特会の剰余金を一般会計に組み入れたり、継続費で後年度負担を増やして、当面、今年の予算は健全財政をするというやり方を採っています。四つ目に、ゼロシーリング、行政予算上限の設定。もっとすごいのはPay-Go原則です。河音先生が、ご専門でやってこられましたが、日本の場合は、この時期からやっています。行政各省が何かの予算を増やしたいときには自分で財源を見つけてこいと言っているわけです。さらに、地方への補助金を削っている。国の財政を健全化して、財投を使って、お金を貸し付けて地方単独事業をやらせます。

一つ目は日銀との政策連携。二つ目は、例えば国債30兆円枠。三つ目は埋蔵金。四つ目はシーリング。これは、いまの中期フレームのシーリングとか、Pay-Go原則とかも全部そうで

すね、五つ目は三位一体の改革。要するに言っていることはいまと一緒です。このような予算統制が、この時期に出てくる。それは、なぜかといえば単純な理由で、管理通貨制度に移行して財政の規模が飛躍的に大きくなる中で、どう財政をどうコントロールするかが問われたからです。理論的に言えば、いま僕らが直面している問題も同じ問題です。

結局、総額抑制、国債発行の削減には成功する。ところが、驚くことに軍事費が5割を超えた。ですから、もうミクロの資源配分は、めっちゃめっちゃになっちゃうわけです。しかも将来の軍事費として、継続費を使って軍艦を建造するといった話をやるわけですが、後年度負担だけで、この年の税収の7割に達するような軍事費を取ってしまう。だから、もう財政としてはサステナビリティがないわけです。日銀引受を前提にしない財政なんて、もう考えられない状況になっているのです。結局、ミクロの資源配分を犠牲にしつつ、国民経済との調和、つまり物価を安定させる目的のために総額をコントロールするというマクロ・バジェットिंगが、まさに、このときに形成されたということになるわけです。

次は、この図で説明をさせていただきます。戦時期になると結局、予算の総額が国家資金計画の一部に組み込まれてしまうわけです。この国家資金計画というのは、すごく精緻です。まず資金調達計画というものがあって、結局マクロで資金を動員するわけです。完全なマクロ的な統制経済と思ってください。資金を動員するわけですが、財政資金として動員したり、産業資金として動員するわけです。財政資金をどうやって動員するかといえば、税として動員したり、公債として動員したり、植民地から動員したりとやっていく。租税の中でも、国の租税もあり、地方の租税もあり、こうやって動員した資金を元にしながら、それぞれを財政資金として分配していくわけですが、その中で国家財政に幾ら、地方財政に幾らということで、資金のマクロな配分計画をつくっていく。つまり、何を言いたいかというと、予算の総額を他律的に決めてしまうわけです。今年、国家財政は、これだけよと決めてしまうわけです。そして、マクロの資金計画の中で、どこどこからこれだけ集める、どこどこからはこれとこれを集めてくるという動員計画を、ここにリンクさせていくわけです。これは完全なるマクロ・バジェットिंगになっており、予算はほとんど、軍事費になってしまっている。

ところが、この戦時期になると、さらに面白い現象が出てくる。それは財政と金融の一体化です。日本銀行と大蔵省の、いわば政策的な分業関係が、この時期に明確になってきます。ここは面白いです。財政の総額は、国家資金計画でもう上限は上がっているわけですから、その意味で健全財政です。国家資金計画は、インフレを起こさないようにマクロの資金計画を作るので、その中に国家の財政が収められている以上、論理的には100%健全財政です。しかしながら、それで戦争が行えるわけがない。インフレを起こさないために戦争に負けるという、ばかなことがあるわけがない。それをどうするかというと、実は財政の方は健全財政を維持しながら、軍事を埋めるための資金不足を日銀に埋めさせる。日銀に貸付をやらせるわけです。

これを見てください。面白いグラフです。日銀券の出超要因を見るわけです。この紫色の線が、戦時中になって日銀券が大幅出超になっていきますが、その出超要因は、ほとんどは赤い線で

説明ができます。あの赤い線は対民間収支です。つまり、日本銀行の民間貸付がインフレの要因になります。財政ではないです。規範的によく財政インフレは批判されます。それは論理的には、あり得ない。国家資金計画の枠の中に入っているから。むしろ、そうではなくて、民間貸付で日銀券が出超になっていくわけです。そうすると、ぱっと見、日銀が政府に強制されているという感じがしますが、違うのです。それは政治的なバーターをやっているのです。

1942年に「日銀法」が制定されて、政府の従属を余儀なくされる。しかし、同じ年に、「金融統制団体令」を出して、金融統制会という日銀を頂点とする金融支配の秩序を作り出し、この全ての統制権限を日銀に与えながら、大蔵大臣の銀行への監督権限を排除していくのです。日銀は圧倒的な金融統制権を得る代わりに民間の貸付をやる。しかも、貸し付けるということは日銀が権力を持つわけです。みんな企業や銀行は貸してほしいわけですから。戦時期ですから、お金を貸し付けるとするのは日銀の強烈な権限ですよ。これは占領期に利いてきますから、よく覚えておいてください。

もう一つ、地財計画です。これは分与税、配付税。配付税は交付税の原型だと思ってください。この交付税の原型が戦時期に入ってくる。この三つ目のポイントが重要です。何かというと、財源は国に集中したのです。その意味で完全な税源の集権化が行われ、国は地方に、さまざまな行政上の任務を押し付けます。ところが、押し付ける代わりに、国は地方の財源を保障するようになっていきます。これは、まだご健在の奥野誠亮さんという旧内務官僚にヒアリングをしたときに、面白いことをおっしゃっていました。「あてがいぶちなんだ」と。つまり、地方に「この仕事をやりなさい」と言って仕事を押し付ける代わりに、ちゃんと、その分のお金も面倒を見てあげるとというのが、この仕組みだと。では、どうやってお金の面倒を見るかというと、交付税の原型である配付税で、配付税率を引き上げていく形で、地方の「あてがいぶち」を捻出する。いわば地財計画におけるマクロの財源保証の原型が、この時期にできます。この重要なことは、増分だけです。つまり、前年度を基準にしながら増えていく部分に対して交付税率を引き上げるという対応をやっているわけです。そういう形での財源保障です。ですから、実は戦時期に、マクロの財政の健全性とか、日銀との政策の連携とか、地方への財源統制とか、そういった、さまざまな高橋財政期の特徴が全面化していく形で、マクロ・バジェットिंगを中心とする大蔵省統制が出来上がっていきます。

占領期に話を移したいと思います。占領期の場合は、実は、ここで大蔵省統制が劇的に変わるチャンスが歴史的にはあったわけです。ところが、結論からいえば、連続してしまう。変わらないわけです。一つは3年間で100倍近く物価が上がっちゃうほどのハイパーインフレーションです。その中でマクロの資金統制が必要であるとGHQが主張するようになり、結局、その資金統制権の枠組みを維持しなくならなくなったので、財政の予算も、ある種、その資金統制との関係の中で決めていかなければいけなくなっていくというのが一つです。より重要なのが二つ目で、「SWNCC228」というものが出されますが、予算の提出権を議会にするか、内閣にするか議論しなさいということです。予算の提出権が議会になったら、大変なことです。

大蔵省は、もう権限がなくなります。予算編成権を取られるわけですから。

ところが、これは歴史の謎ですが、マッカーサーのメモの中に、「Pattern budget after British system」という1行が入るんです。理由は分からないが、この1行があるわけです。マッカーサーの判断として、予算はイギリスのシステムをまねしなさいと言っている。つまり、議院内閣制だと、予算の提出権は内閣にあるとマッカーサーが判断するわけです。これは大きな議論を巻き起こしますが、ところが面白いのです。「SWNCC228」が、まず文書の中で、「可能な限り日本の主体性を尊重しなさい」と言っている。つまり、日本の意見を無視した改革は、やめなさいというわけです。大蔵省が猛烈に反対しているのは言うまでもありません。編成権を取られるということです。それを「日本の言うことを聞け」と「SWNCC228」の中で書いてあるのが一つ。もう一つは、極東委員会という、より高次の委員会があるが、極東委員会が物事を決める前であれば、「憲法」に関する事項はマッカーサーが決められるというルールになっています。ですから、マッカーサーは焦って変えていくわけです。どさくさの中で、この「Pattern budget after British system」が憲法に盛り込まれていくわけですね。これは、もう分かりません。歴史の謎としか言いようがない。ですが、とにかく予算は法律ではないという「明治憲法」体制が継続してしまい、その大蔵省統制の力の源泉が維持されていくわけです。

マクロで予算をコントロールしていく上で日銀の役割は非常に大きいわけですが、では、その日銀との関係がどうなったかといえば、GHQの指示の下で極めて独立性の高い政策委員会が、日銀の中に作られます。ところが、これが「Sleeping Board」と揶揄されるほど力のない委員会になってしまいます。面白いです。いまだったら日銀は大喜びしそうですが、一万田という当時の日銀総裁は、戦争中の考査局長です。民間企業にお金を貸し付けるときの権力に酔いしれていたわけです。彼にとっての問題関心は政府との関係ではない。金融市場や金融機関に対する影響力をどの程度、行使できるかということです。日銀の市場支配力に最大の関心を持ったのです。ですから、政府からの独立性ということに全然スティックしていなかった。しかも、この政策委員会には民間金融機関の代表者をメンバーにしなければいけないという規定がある。これが、どうにも日銀の人間には気に入らないわけです。民間の金融機関は自分たちの支配の対象ですが、それが同じ委員会に入って議論するのだから、そこは、やっぱり反対するわけです。しかも、対日政策が1948年に転換されて、ドレーパー報告以降、かなりトレンドが変わりますから、日銀改革に対してGHQ自体が、もう情熱を失っていく。面白いことに、この後に、一万田は大蔵大臣になります。歴史というものは、こうやって動いていくのかなという感じがします。まさに財政と金融の一体化は占領期にも受け継がれていくわけです。歴史は連鎖していきます。

地方財政との関連でシャープ勧告ですが、これには二つの副作用があり、一つは、ご存じの平衡交付金のときに、地方財政委員会というものがつくられて、それは全部基準財政需要を積み上げていく方式を採用するわけです。ところが、これがあまりにも大変過ぎて、しかも積み上げて算定された額が、平衡交付金法上は「基礎額」として、つまり、それが、そのままでは

なく、その額を基礎としながら予算査定を決めるという枠組みになっているから、大蔵省と地方が、強烈なけんかを始めるわけです。これで結局、地方も根を上げて、当時の国税三税に主にリンクさせた交付税に改革していくという変化が起きていく。

その中で結局、毎年、一から積み上げて、けんかするのは大変なので、前年度の分は前年度の分として、増分の部分を、どのように財源保障するかに議論の焦点が変わっていく。まさに戦時期のシステムに先祖帰りするわけです。その意味で、地財計画が維持されている。

もう一つ、シャウプの限界として言っておきたいのが、これは、地財計画とは少し関係ないのですが、ドッジラインの緊縮財政との関係。シャウプは減税をやりたかったのです。しかし減税したら緊縮できませんから無理だったわけです。シャウプは減税をやるが、中間層だけ、うまく減税することに失敗するわけです。当たり前ですね。中間層を減税したら、ものすごい減税になりますから。ですから、富裕層と低所得層の減税に限定されてしまった結果、中間層重課の所得税体系がここで出てくる。中間層に対して税を軽くしなければいけないというインセンティブ、政府規模の総額を一定にするという流れがここで生まれてしまい、後で言いますが、高度成長期の毎年の減税になっていくわけですね。結局は、マクロの予算制約とか、大蔵省統制の法的な地位とか、中銀との一体性とか、地方の財源統制といった戦時期の基本的ファクターは戦後に継承されていく。マイクロ・バジェットिंगよりも、マクロ・バジェットINGを重視するという志向が戦後に継続していくことになります。

あとは、この展開過程になりますけれども、ちょっと時間の制約もありますので、ここはスキップさせてください。

ちょっと土建国家の話をしておきたいので、次のスライドで1978年の話をしておきたいと思います。一般的な印象では、列島改造論で田中角栄のときに土建国家への道が始まったと考えがちですが、実は統計的に見ていくと、その時期よりも、もうちょっと後の1978年が土建国家への分岐点になっていると言えらると思います。なぜ1978年かと。これは福田です。福田は健全財政主義者だと普通言います。でも、これは、僕は、どう考えても間違っていると思います。なぜなら、戦後初の国債発行を始めたときの大蔵大臣は福田です。1978年に大規模な公共事業を始めるのも福田です。もう一発をいえば、2兆円減税を認めたときの大蔵大臣だって福田です。かなり僕は彼の功績に疑問があるのですが、それは、ひとまず置いておいて、当時、ボンサミットで日本が実質7%成長という、めっちゃめっちゃな国際公約をやって、ここで、とにかく対前年度比で30%増と大胆に公共事業を増やしています。

ただ、面白いのは、ここで公共事業が急増することは事実だけれども、同時に、いわゆるマクロ・バジェットINGも、ここで、もう1回、復活してきます。法人税収は3月期決算でなく、5月期決算まで法人税収を先取りしてしまうということをやります。そうすると、将来の税収を先取りしてしまうので、税収予測が、すごく難しくなっていくのです。それが一つ。もっと重要なのが、さっき言った、行政経費へのゼロシーリングが始まるということです。公共事業は増やすけど、行政経費は削ると。行政経費を削らないと公共事業はできない状況を作るというこ

とです。ただ、歴史的に言うと、福田は本当に面白いのです。実は、さっきの歴史的な予算編成と言った1936年度予算のときの陸軍の主計官は福田で、福田にとっての神様は高橋是清なんです。だから彼は赤字国債も発行したかったし、国債を発行しても健全財政にできると思っていた。彼が財政のかじ取りを任されて、堂々とやっていきたい、ケインジアンとしてやっていきたいという気持ちを強く持っていた。そして、国民経済との調和という高橋財政のときに言われたことが、また、ここで復活します。また、ここで歴史が戻ってくることになるわけです。

ですが、財政赤字が急増し、土建国家型の公共事業が増えていくのだけれども、「骨までしゃぶった予算査定」ということで、同時にマクロ・バジェットティングも強化されていくのが、この時期です。ご覧いただくと分かるように、これは公共投資の対GDP比で、一番上が日本ですけど、明らかに、ある時期から一人旅を始めていて、その分岐点になっているのが1978年です。それまでは他の先進国と、あまり変わらない。1978年以降、ぐっと行っちゃって、他国が、ずっと落としちゃうわけです。ですから、もしも土建国家と定義するのであれば、やはり分岐点は1978年前後と言うべきではないかと僕は思っています。

そして、増税が封じ込められるという面白い歴史状況も説明しておきたいと思います。1960年から1975年まで、ほぼ毎年、減税をやります。1972年だけ、やりませんが、毎年、減税をやります。所得税減税ですね。そうすると、減税は1975年でストップしますが、大蔵省も自民党も所得税増税を言い出せないのです。なぜなら、国民にとっては毎年、減税されてきたのです。そこで増税と言えるかと。これは大蔵官僚が、はっきり回顧しています。所得税増税を言えなかったと。「じゃあ、消費税だ」と言って頑張ったのですが、大平内閣で失敗する。さっき申し上げたように1981年は法人税をターゲットにして増税してやっていきますが、1981年の大増税で、財界が大騒動ですね。ここで増税なき財政再建、行革路線の流れが出て、財界の巻き返しが生ずる。ですから、1990年代は行革になってくるわけです。法人をターゲットにした跳ね返りです。でも、増税する弾がなかったわけです。所得税駄目、消費税駄目、そして最後は法人税も駄目。だから、歳出削減ということが、財政の再建の重要な手段として注目されるようになる。ここでシーリングが全面的に強化されるのです。

ここで土建国家の話をさせてください。いま土建国家の話を公共事業に限定して言い過ぎたので、もうちょっと定義を広くしておきたいと思います。土建国家というのは、確かに公共事業をやった国家と言っていいと思います。それは公共投資を通じて所得階層間の再分配をやり、地域間の再分配をやるということが事実だからです。

しかしながら、そのためには中間層の寛容さが必要です。それを支えたのは所得が増大していくというのが一つの要因です。もう一つは所得税減税です。だから、土建国家と言うときには、所得税減税で中間層を宥和しながら再分配をやったメカニズムだと押さえておくことが、まず重要だと思います。それで減税をすると、ですが政府は小さな政府で維持されると。

ちょっと面白いですよ。租税負担率を国民所得の20%にしると1960年の税調の方針で出して以来、いまだに守り続けていますから。なんて律儀な国家でしょうね。ですから、ずっと減

税をして小さな政府を維持する。

しかし、減税をしていくし、所得も増えるから、貯蓄が増えていきます。というより貯蓄が増えなければいけないわけです。家を買うのにも、老後の備えにも、子どもの教育にも、お金が掛かりますから、ですから貯蓄をするようになる。その貯蓄が間接金融で設備投資に向かい、一方で財投に向かって、さらなる成長を生むという循環があった。これが土建国家の基本的なメカニズムです。

そして金融的手法。今日、財投を全部スキップしているのですが、本の中では丁寧に論じています。金融的な手法を通じて小さな政府を維持すると、さらに地方を公共投資に巻き込んでいくという土建国家の大きなフレームワークがあるわけです。ですから、1990年代の減税プラス公共事業というのは、まさに土建国家のフレームワークが全面化したものだと考えるべきです。しかし、それは大蔵省統制と深く結びついていることを確認しておく必要があると思います。まず国家の水準を一定に保つことは、やっぱり、やり続けている。税の負担水準をマクロで一定の水準を保つということをやり続けているわけです。しかも一般会計はそれなりの規模を維持させながら、他方で財政投融资とか、さまざまな金融的な手法を駆使しながら、公共投資を補完していくということをやるわけです。

では、ミクロな資源分配をどうやっているかということ、それは族議員政治がやっている。それは大蔵省統制の対象ではなく、政治のレベルでやってもらう。そういう枠組みが土建国家の基礎にはあるわけですね。すみません、時間がなくなりましたので、少し駆け足な議論になりましたが、分からないところがあったら、後でご質問いただければと思います。

最後に、社会の変動と大蔵省統制の関係について、統計を主に確認しながら見ていきたいと思います。日本は高度経済成長期から、ずっと小さな政府なわけです。つまり、財政の規模を一定に保つという、このマクロ・バジェットिंगが大蔵省統制の基本で、インフレを起こさないように財政を抑制するというのが一番の核ですから、日本は小さな政府をずっと維持しています。ところが、その小さな政府を支えられた重要な要因としてあったのはコミュニティです。

これは、「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はどうか」というアンケート調査を見たものです。この表面的、形式的な付き合いだと答える青い人の割合が一貫して増えていく。その意味で、いわゆる「人間的な付き合い」は希薄化していく状況になる。

しかも、人間の価値として、国家より社会的な価値が重要か、あるいは個人的価値が重要かと聞いたときに、1970年代では、ほぼそこが、青とオレンジ色が拮抗して動いていくわけですが、1980年代、新自由主義的なイデオロギーが入ってくるコンテキストの中で、飛躍的に「社会に対して」と人々が言い始めるわけです。

社会の人間関係が希薄化していく中で、人々は、もっと国家的、社会的な価値に目を向けるべきだと言い始めていく。社会の価値が少しずつ変わっていくわけです。そういう状況の中で

社会保障は、よく言われることですが、そもそも人々のコミュニティが、いや、もっと端的に言えば、専業主婦が支えていた。1990年代に入ると、人々が当然、社会保障を求めていきます。そのコミュニティや専業主婦が社会保障の前提にならなくなりますから。そうすると、どういう目的だったら増税を支持しますかと、これは減税が始まる1994年の朝日新聞の調査です。年金や福祉の拡充のための増税であれば、国民の7割から8割が賛成と答えているわけです。ところが、財政再建のための増税と言った瞬間に7割が反対です。ですから、人間関係が希薄化していく中で社会的価値が重視され、かつ、コミュニティの機能を代替するような政府の役割も求められている。そういう社会の変動が起きていることを、まず確認したいというのの一つ。

次に経済的な変化がある。これはご存じの方が多いと思いますが、驚くような変化です。これは日銀の資金循環統計でつくっていますけど、赤の法人部門が1997年から1998年にかけて黒字部門に変わる、すごい転換ですよ。つまり、企業は常に赤字部門で、銀行から借金して設備投資をやっていたのが黒字化、借金しなくなっちゃうわけです。これは何を意味しているかということ、内部留保で投資を行い、銀行から借金しないと、では、内部留保をためるにはどうするか。人件費を削るしかないというトレンドが、ここで出てくるわけです。しかも、政府部門が一気に赤になっていくわけで、実は国民貯蓄が全てをファイナンスしているという構造が明確になるわけです。よく家計貯蓄が低下するということが、これは緑色の線で、国際収支の赤字の問題のする人がいますけれども、あれは間違っています。

民間部門の貯蓄超過と見るべきだから、家計貯蓄は減っているが、企業の貯蓄が増えていますから、全体的貯蓄は維持できると見るべきだと思うのですが、その貯蓄が政府に向かっているのが基本的な構造です、いまの日本は、これが続く限り、国債の暴落は、あまり考えられないということだと思います。逆に言うと、民需が起きてくると大きく動き出していくということです。これは高橋財政期と同じです。

いま申し上げたように、人件費を削るしかないという状況に変わっていくのが1997年、1998年の時期で、そうすると青い線が上向きになっていく。この青い線は純資産ですね。企業の純資産が上向きになっていくのと同時に、棒グラフで見ると、銀行からの借入が一気に停滞していくわけですね。借金しなくなっていくということです。借金せずに内部留保をため、利潤を増やすという。

かつ、赤が従業員給与で、1990年代に入って、特に1990年代の後半、頭打ちになっていって、それと同時に、この棒グラフが経常利益に占める給与の割合で、経常利益に占める給与の割合が落ちていきます。

結局、経済構造が完全に変わり、人件費を削ることが基本的な企業の選択になっていっていると言えると思います。経済構造も1990年代の後半に変わってしまったということです。人々の就労が、すごく問われるコンテクストになって、実は労働規制緩和がでるのも1990年代の後半です。そうすると、さらに銀行は困るわけです。借りてもらえませんか。何が起きるか

という、貸出金の利息の収益が落ち込んでいきます。ところが、このマイナスを支えてくれたのが右側のプラスで、有価証券の利息配当金です。有価証券の利息配当金が銀行の収益になっていく。

では、その有価証券の利息配当とは何かと見たのが、この表でして、まさに国債です。国債の占める割合が急激に増えている。ですから、銀行が国債を持つことで収益を上げていくという構造に変わっていくと。同時に日銀の国債保有も、この赤い線ですが、急激に増えていく。

日銀が国債を買い、銀行が国債を買いという文脈の下では、財政危機なんか顕在化するはずなんです。ですけど、いずれにせよ、その財政を経済全体がファイナンスしていくような構造が出来上がっていくということです。

ここはちょっと面白いのですが、企業の支払利子が急激に増えてくるということで、同時に家計の受取利子が急激に減っているということ。僕らが犠牲になって企業の収益を支えているということで、ある試算では僕らが本当にもらうはずだった金利は300兆円に達していたというのです。300兆円もお金があったら、いまごろ日本経済は、どうなっていたのでしょうか。これだけ企業に補助金を出して、人々の所得は110万円も減っているという、何とも説明のつかない状況に、いま置かれているわけですけども、いずれにせよ、経済構造が大きく変わったということです。

政治不信。これは1990年代の後半で、これはアンフェアなアンケートで、「政治家は世論を十分に反映していますか」という質問です。「十分反映している」、「かなり反映している」、「少しは反映している」って、何か力ずくで反映していると言わせたいみたいですが、「まったく反映していない」というのが、これも1998年ぐらいは飛躍的に伸びる。

これは1990年代の信頼度の低下。これも結論だけいえば、3点を下回ると信頼度が下がっているというもので、3点を全部、下回っているが、特に下回っているのが官僚と国会議員。政治家と官僚に対する信頼度が下がる。

1990年代の後半、1998年から男女の平均初婚年齢も上がり始める。そして生涯未婚率も1990年代の後半から急激に上がっていく。離婚を見ても1990年代の後半から離婚件数が急増し、かつ、熟年離婚が増えてくるのですね。

最後に、1990年代の後半までは、農家の減少は主に主業農家という専業農家の減少で説明できていて、一番この割合が大きかったのですが、2000年代に入って、実は、これよりも兼業農家の減少が増えている。どういうことかということ、公共事業が削減されることによって兼業先がなくなって、兼業農家が、どんどん数を減らしていく。つまり、ローカルコミュニティを支える農家・農業自体も崩壊していくということです。つまり、政治・経済・社会的な大変動が1990年代の後半に起きています。ところが、そういう大きなダイナミックな社会変動が起きるコンテキストの中で政府は何をやったかといえ、マクロ・バジェットिंगの強化です。つまり、財政が危機的な状況になり、利益分配が難しくなっていく中で何をやったかといえ、利益の分配ではなくて、またマクロ・バジェットिंगをやるわけです。

プライマリー・バランス、債務残高の対 GDP 比 60%、あるいはフローでは 3% が目標になりますね。国債発行 30 兆円枠、基礎的財政収支対象経費 71 兆円枠、3 カ年中期財政フレーム、次から次にマクロ・バジェットリングで来るわけですね。

人々のニーズがダイナミックに変化している。社会が大きく動いているときであれば、それは財政の方が、そこにフレキシブルに対応していかないとはいけません。しかし、その経験も、あるいは、そのための手法も、日本の大蔵省統制にはないということです。連綿と総額重視型の予算統制をやってきて、まさに高橋財政のときの繰り返しがいまだに行われる。しかも、族議員政治が崩壊することによって、ミクロの資源配分は、ほぼ機能不全に陥っていった。

結局、大蔵省統制をシフトさせるような、あるいは既存の財政構造に対峙できるような新しい利益分配システムを本来、考えるべきなのですが、ここが、まったく構築されないというのが、いまの財政の行き詰まりの原因だと思います。そのことがニーズを充足されない中間層の租税抵抗を生む。そういう形で僕は財政赤字の問題をつかまえています。

もう時間になってしまいましたので、最後に今日の議論に資するために簡単に内容を読み返します。インフレを抑制するという経済局面が極めて頻繁に日本では起きてきた。その中で予算の総額をコントロールする枠組みとして大蔵省統制ができたというのが一つのポイント。

二つ目に、成長の果実を分配できるとき、あるいは公債発行ができるときには、それでよい。ところが土建国家のフレームワークの下では、経済成長がストップしてしまえば当然、借金も増大につながっていかざるを得ないだろう。そういう利益の分配の仕組みになっている。それは、人間の普遍的ニーズではなく、個別団体への利益分配、しかも、それが族議員政治によって組織化されるという特色を持っていた。

今度は予算制約が厳しくなるコンテキストの下では、利益の分配の論理が、むしろ負担の転嫁や削減の論理として機能するようになっていく。そういう状況の中で財政赤字が、どんどん厳しくなり、利益分配メカニズムも壊れていくんだけど、そうなればなるほど逆説的にマクロ・バジェットリングがますます必要性を増していく。財政をコントロールしなければいけなくなるわけです。ところが 1990 年代では、その背後で大胆な財政ニーズの変化が起きている。それで受益感の欠乏や租税抵抗が強まっていった、なかなか簡単に増税ができないという状況が続いている。

結局は、歴史的な目で見れば、大恐慌期以来、形成されてきたような大蔵省統制と土建国家の組み合わせがあって、これに代わるような統治メカニズムが、いま求められているのだけでも、それをどのようにするのかというところが提示できていない。それが、実は今回の新書で書いた中身でもあります。財政学の三つ目の論点、政策提言の部分と関わってくるということになります。以上でございます。

(井手先生講演終了)

質疑応答

○質問者1 井手先生は次々に素晴らしい作品を出されていることは驚きです。今日は、いろいろ面白い話を聞かせていただきましたが、少し気になっていることを最初に一つ質問させていただきます。

先ほど、土建国家の分岐点として1978年という時期を示されました。そこが分岐点だということには僕も同意しますが、ただ土建国家の枠組みで、減税というのは中間層の説得、公共投資の階層間うんぬんと言われている場合に、実は、もう1978年以降は基本的に減税をやっていないのではないかと考えています。そうすると、その1978年以降の分岐点を示されるのは、とても違和感があります。つまり、1978年以前から土建国家と言っているのかどうかは別として、財政運営において公共事業費を重視するのは、すでに出来てきているのではないのでしょうか。例えば、戦時期の末期などは、特に中央財政を見ますと、建設事業費が人件費を上回るといったことは、全然珍しくありません。そうすると、やはり1978年が分岐点というのは、公共事業の中身が、それ以前と質の面で変わってきているということではないのでしょうか。ですから、1978年の分岐点ということは同意しますが、公共投資の中身が、高度経済成長期と1978年の分岐点、そして1980年代以降と少し違うという側面を言わないと説明できないのではないかと、そこは違和感がありました。

○井手 ありがとうございます。

まさに僕が、ざっくりと今日の報告で分けてしまったことの問題点を指摘していただいたような気がしています。まったく、そのご批判は正しいと思います。

ただ、僕が議論をさせていただくとすれば、プロト土建国家と土建国家とをまず分けます。プロト土建国家というのは、先生がおっしゃったような高度経済成長期のイメージで、今日、僕が土建国家として説明しているくだりは、プロト土建国家が渾然一体となって入り込んでいます。そこが、いまの先生のご批判に結び付いていると思うのです。プロト土建国家のときには、まず毎年、政府が減税を行っています。一方で、全国総合開発計画のような形で、特に1960年代の後半ぐらいから、地方に向けて公共事業を分配していくというような状況が生まれてくる。しかも、それが、今日お話したような、減税が貯蓄を通じて設備投資や財投に結び付きながら、成長をさらに循環的につくっていくというプロト土建国家的なメカニズムが、ここで機能していきます。ここに、一種のstickinessみたいなものがあって、次の政策に対する粘性性を持つのです。ですから、その基盤の上に、僕が今日言うような土建国家が本格的に形成されてくる。

では、「本格的な形成」とは何を言っているのかというと、一つは、その柱である毎年減税ができなくなったということです。その無理をどう糊塗していくかが問われてくるわけです。

一つは、今日、ここにお示ししていますけども、決して減税を行わなかったわけではない。やはり、かなり大規模な減税をやっていることはやっています。ですが、そのために増税をバ

パッケージしなければいけないということが生まれたのが、まず土建国家の一つの側面です。減税のために増税を行う、あるいは、借金でこれを行うというパッケージが出てきたというのが一つ。

それと同時に、毎年の減税は難しいから、プロト土建国家的な減税による中間層の説得は、そう簡単ではない。そうすると何が起きるかという、公共投資の都市的傾斜が始まるわけです。

これが1978年を一応、画期としていますけれども、それは単に量的に、うまくくれたというのが一番大きな理由なんです。1980年代に目を向けると、今度は都市部への公共投資が行政投資を生む。都市部がぐっと出てくるわけです。

ですから、本来であれば減税で宥和すべき対象も、厳しい財政状況の下では、それがかなわない。公共投資の都市的配分の増大という形で中間層の宥和が、しかも減税と渾然一体となっていて、時には減税をやりなら、時には公共投資を拡充しながら、そして1980年代の後半以降は、下水道、都市高速鉄道、地下鉄などに資源を配分しながら中間層を宥和していくようになる。

それが結局、予算制約の上限を突破して全面化していくのが1990年代です。ここは、毎年のように減税され、都市も含めて大規模な公共事業が行われるという意味で、そしてそれが借入によって行われるというい身で、土建国家の全面化と定義するわけです。

今日の僕の説明は、プロト土建国家と土建国家は、分かりやすくするつもりもあったのですが、乱暴に整理されていました。いまのような整理でしたら、多少は納得していただけますでしょうか。

○質問者2 非常に興味深く拝聴させていただきましたし、新しい著作の方も非常に興味深く読ませていただきました。今日、問題意識として共通するところも非常に多かったと思いました。それで2点ほど、両方、先ほどのご質問とも少し関わるかと思いますが、お伺いします。

一つは、先生が『財政赤字の淵源』、この本で、いわゆる土建国家と大蔵省統制が、要するに同時に、セットであるというところが一つ、僕が非常に共感しているところです。

その際の土建国家を、ただ単に狭い意味で、イコール公共投資として捉えていない、広く、減税も併せて捉えておられるところが一つ、僕は、あまり、そういう視点がなかったものですから、すごく勉強になったなという思いと同時に、果たしてそうなのかなという思いもあるということです。その点について、もう少し、広く捉えるということの意義というか、インプリケーションをもう少しお教えいただけたらというのが1点目の質問です。それと関わって、やはり、経済学では土建国家全盛になるのだが、どちらかが、やはり一方で利益誘導の機構自体がなかなか利かなくなっていく。同時に減税が起こる。減税をしなければいけないけれども、それも、なかなか財源がないという、こういう側面もあると思うのです。

その下で、結局、先生は、いわゆる中間層の寛容さというところに一つのオルタナティブな

源泉を求めたと思います。

そうしたときに、その寛容さが失われたのはなぜだろう思ったときに、先生の解釈だと、広い意味で土建国家的な利益誘導の一つの、利益誘導の利益かどうか分からないけども、中間層を取り込む一つの手法としての減税という側面をおっしゃったと思います。

他方で、やはり中間層自身が、かなりシュリンクしています。要するに中間層自身の没落というか、そういうものが産業というものを、だから現実もそうですね。社会的現実の方が、そういうものを生んでしまっているという側面もあるのではないかなと思いますが、先生はどうお考えでしょうか。以上2点、質問です。

○井手 どうもありがとうございます。

最初の方の質問には、たぶん、この事実をお示しするのが一番いいのかなと思いますが、1960年は、本当は1950年代の後半から極めて頻繁に減税が行われるようになって、1960年代、1974年、1975年ぐらいまでは、もうほぼ毎年のように減税をやっていくわけです。

それが本当に中間層の融和に結び付いているのかというご指摘がありましたけれども、金額、だいたい減税規模でいうと、毎年の減税額を念頭に置きながら、いまの水準で説明すると、消費税の0.5%減税みたいな感じが毎年、行われているという印象です。これを皆さんが、どのようにお考えになるか。つまり、いまの感じでいうと1兆円ぐらいの減税が、だいたい毎年、行われるような感じ。しかも、それが全部、所得税減税として返ってくるということです。

これは皆さん、今の住宅ローン減税を経験したらお分かりだと思いますが、やはり、それなりの意味を持つと思います。毎年、決まって返ってくるわけです。ですから、僕はその意味で、所得税減税は、かなり中間層を宥和する効果を持ったのではないのかなと思います。

少なくともバランスの問題として、高度経済成長期は戦争が終わって貧しい時代の日本ですから、垂直的公平性とか矯正的正義と呼ばれるような、再分配が当たり前だと考えられる時代、みんなが貧しく、再分配にみんながシンパシーを持つ時代です。その時代になって地域間再分配や所得間の再分配が、ある程度、成立する余地はあったと思います。ただ、それを単純に道徳的な意味で再分配を訴えるのではなく、ちゃんと中間層に毎年目に見える形で利益を実現していったということの政治的なバランス感は、すごいものがあると思います。そこを少し強調して僕は評価しているということが前者の答えかと思います。

後者に関して、中間層の没落というのは、まさにおっしゃるとおりでしょう。さっき、さらっと冗談のように言いましたが、90年代後半から世帯当たりの所得水準が結局110万円落ちた。6百数十万円から5百数十万円にまで落ちていました。その大きさは相当なものだと思います。

これは税調の資料で、左側が平成元年の、右側が平成22年度の税負担額です。これ、年収が200万円とか、とにかく低所得層の税負担を見たときに、バブルのときの平成元年の税負担率に比べて、平成22年度の低所得層の税負担は増えています。一方で、富裕層の税負担を見

たときに、これが、だいたい40%ぐらいだったものが、平成22年度では30%ちょっと、ですから、実はバブル崩壊後の財政は低所得層の負担を厚くしながら、ほぼ富裕層の負担を薄くするという中で、できているわけです。

ところが、このグラフで面白いのは、この黒いのは何かというと、高校の無償化と子ども手当を勘案したときの税負担です。これは、さっきの僕と同じ発想です。実質負担率みたいな、受益を考えましょうと。それをやると、だいたい400万円ぐらいの層までが実質マイナスの負担になるわけです。この観点はすごく面白くて、結局、税負担額で見ても分からなくて、受益の部分も含めて、中間層がどの程度の負担率になっているのかと考えることが、すごく重要です。

先生が、おっしゃったように、所得の面だけで見れば、明らかに没落しているわけです。ただ、ここも、サービス面での確に受益を満たしている、人々のニーズを満たしているわけですね。しかも、これは僕の政策提言につながりますけど、個別的にではなく、普遍的にやっていくとすると実質的な負担率をマイナスにすることができると。このことが中間層の寛容さを引き出すポイントだと思います。ですから、先生がご指摘の、所得水準の低下とか中間層の没落は、まさに、そのとおりで、ただ、そこは、どう社会的に実質的な没落の阻止が可能かを、きちんと議論していかないといけないと思っています。

○会場3 今日のご講義は大変、興味深く拝聴させていただいたのですが、予算との立場から二つ質問します。

井手さんの日本の社会の分析研究は、大蔵省統制と土建国家という二つの柱で組み立てられているわけですが、そのうち、この二つの関係に、すごく質問が絞られてきます。大蔵省統制は財政運営の手法から見ると、マクロ・バジェットイングとミクロ・バジェットイングの二つあると言われていると思いますが、実際この本の中では、基本的にはマクロ・バジェットイングが取り上げられています。もう一つの柱となっている土建国家の問題ですが、「土建国家の粘着性」という言葉が何回も出てきますね。この粘着性というのは、社会、財政のニーズが変わっているにもかかわらず、制度、政策が変わらないという問題だと思います。

そう言われると結局、ミクロ・バジェットイングにのみ問題を、私も考えたときに、もちろんマクロ・バジェットイングにも問題はありますが、ミクロ・バジェットイングの意思決定システムというのは、社会変化の中で、どのように変わらなければいけないのかというところに僕は関心があって研究しているのでその側面を井手さんは、どう考えておられているのかというのが1点。

二つ目は、大蔵省統制の問題をずっと取り上げられて、この5本の総括の部分で、日本の大蔵省統制の歴史の教訓を扱われているところが非常に多く強調されましたが、この本の中では189ページから190ページのところが、終わりの方からあるのですが、そこで特に現れてくる内容は、財政部局の内部にある…少し書いています。つまり、ここでは主計局と主税局の…

の問題が指摘されているのですけど、この財政赤字の問題は、財政赤字というのは・・・アンバランスの問題なんですけど、予算というのは結局、その調整システムですけど、この指摘、非常に重要だと僕は思います。

つまり、この大蔵省の内部において、主計局と主税局との間で予算の隔離性の問題があるわけですね。そして大蔵省の、最も排他的な権力、権限というのは徴税ということで、これは他の省には、まったく関与できない、大蔵省の権限ですが、その大蔵省と内務省には、いわゆる戦前と戦中というものを、ここに出されていて、ここから社会が見えてきたのです。そうすると、この主計局と主税局が入ってくる社会・・・です。その調整が、うまく働かなくなっていくのではないかと。

外国の場合は、ありますが、この問題ですね。マイクロ・バジェットिंगの問題になるのですけど、もういっぺん、ちょっと・・・と思いますけどね。

○井手 ありがとうございます。構造的に描きたいということがどうしてもあって、戦後の大蔵省統制を構造的に描こうとすると、どうしても巨視的な見方になってしまいます。あとは、本当は、その時代、その時代で、さまざまな大蔵省の戦術とか選択があるはずですが、どうしても、その部分が捨象されてしまう部分があります。

それに対して、同じ大蔵省統制でも、マイクロな側面から大蔵省統制をつかまえないといけないというご指摘だったと思います。それには、まったく同意します。

日本の大蔵省統制のときにマイクロ・バジェットिंगをどう考えるかというご質問でしたけれども、やっぱり難しいですね。1970年代に入れば、マイクロ・バジェットिंगの重要な要素として族議員政治を強調していいと思います。これは決して大蔵省統制そのものではなくて、むしろ、資源分配を政治に投げていくと見るべきで、公開財源方式もそうですけれど、結局、大きな枠だけを大蔵省は設定して、その中は、もう分捕り合戦にさらしてしまうというような傾向があったと思います。特に公共事業が興味深いのは、結局、各省の予算を包括するような性格を持っていたということではないかと思います。というのは、もちろん道路であれば建設省とか、交通機関であれば運輸省であるとか、文教施設であれば文部省とか、社会福祉施設であれば厚生省とかいうように、実は公共事業関係費の中に包括されるような、それぞれの費目が、それぞれの省庁の利益になっていて、かつ、それが、それぞれに族議員と結び付いているという公共事業の独自性みたいなものがあって、それが族議員政治となって、結局、利益分配を行っていく。

ただ、そのときに興味深いと思うのが、今日の長岡実さんの回顧で、やっぱり、どこかを削るとか、どこかを増やすとやると、けんかになるという、この感性です。

僕は新書の方で、この辺を少し論じていますが、結局、日本は江戸時代から、そういうところがある。つまり、ローカルコミュニティ、村落共同体があって、その中で・・・例えば、いまでもそうです、子ども会とか、婦人会とか、老人会とか、青年団とか、もともと閉鎖的な

コミュニティーが、さらに、それぞれの組織に分割されるという秩序をずっと日本では維持してきました。その中で同じような論理で、農業であれば農協であったり、建設業であれば、建設業界団体であったりというように、やっぱり、それぞれが分断されて組織化されていくというのが、どうも日本の社会的風土としてあるように思います。そのようなものが実は族議員政治の根っこにある。

そうすると、一方で大蔵省の方も、ここを削りたい、あそこを増やしたいとけれども、それができないというのも、よく分かる話です。日本の村落共同体秩序とかを念頭に置くと、ですから、資源配分の部分を、もちろん関心を持ったのですが、むしろ政治に投げてしまうという決断をしているところに、何か大蔵省統制の面白さがあるようで、かつ、そこをコントロールするためにシーリングを採用したというところに、やっぱり日本的風土や、大蔵省統制の個性があるわけです。

さらにいえば、シーリング自体が別に大蔵省だけでなく、各省にとっても効率化を促すという側面もあると思います。というのは、結局、シーリングをそれぞれ、しかも省庁別予算で出すわけです。そうすると、実は、このシーリング自体が各省庁の会計課の権力になっているのです。つまり、自分の省庁の予算を、その枠の中に収め込まなければいけないので、各部局からの予算をコントロールできるという。省庁から見てもシーリングが一つの合理性を持つと、そうすると後は、そのシーリングのうちにまとまっていないものは、大蔵省が蹴飛ばしますから、まとまったものが来て、後は、ちょんちょんと、ここにサインをして、はい、おしまい予算の出来上がりということになる。

だから、シーリングというのは極めて社会的な合理性もあるし、政治的な合理性もある。単純に大蔵省が思いつきでやったという類のものでは決してない。そのことと、総額さえコントロールしておけばよいという一種の勘所、もう一方で、資源配分を、まさに族議員に投げてしまうというようなことで、ミクロ・バジェットिंगが軽視されていく。すごく複雑な話ですけど、何かそういった経緯、連鎖があったように思います。

二つ目の質問も、これに絡むのですが、主計と主税のお話をされました。私もそうですし、植田先生もそうですけど、税調に参加していて強く感じたことがあります。税調の中では税の話しか、してはいけないのです。つまり、支出は主税マターに含まないのであって、支出は財政制度等審議会で話してくださいという、なかなか誰も、そんなことは言わないですけど、明らかに、そう思わせる雰囲気があるわけです。

一方で、財政制度等審議会で何を議論するかといえば、支出の話ばかりなわけで、これは主計マターだからだと。そうすると、税の話をしよと思ったなら、それは税調で、やってもらえますかと、主税局マターですよ。こうなっちゃうわけです。

そうすると、支出を議論する方は、増やせとか無駄遣いしろとは絶対、言いませんから、無駄の削減が結局、歳出を削るのだということになってきますし、税の方も、こちらは増税ということになってきて、そうすると、いかにも奇妙な関係が生まれてくるわけです。つまり、歳

出を削って増税するという事です。どこまで痛みに強い国民なのか分かりませんが、普通そんな関係に「うん」と言う国民は、いないと思うのです。もちろん本当の財政危機で、たまにはいいのかもしれませんが、それが常態化するようになってしまったらおかしい。ちょっと、やや冗談めかした話になってしまいましたけれども、それは世論や国民の感性からすれば、やっぱり租税抵抗を感じざるを得ないようなパッケージしか出されないような組織的構造に基本になっている気がしますね。それが僕は中間層の人々の強い租税抵抗の源泉になっているように思いますし、一方で、では予算自体はどうなのかというと、基本的な部分は常に削り続けて、別枠で公共投資やら、何やら、かにやらをちょっとだけ増やすということでやってきた。でも、その規模たるや一般会計、全体の0.5%ぐらいにしか相当しないような、少しの額しか別枠にしないと。とにかく、あとは、ぎりぎり削るようにして、一方では、とにかく税をどうするか、増税するのかということばかり出てくるわけですから、それは政策の出し方としては極めて、まずいと思います。

これは、むしろ河音先生に、ご示唆をいただいた方がいいと思うのですが、アメリカの経験を見ても、スウェーデンの経験を見ても、これは比較史の本の中でも少し述べていますし、こちら新書の方でも触れましたが、やっぱり議員の行動をコントロールするような予算制度改革をやっていますよね。だから、赤字が、もしできるとすれば、それは議員の責任であるということが明示的になるような予算制度改革をやっています。特にマクロのシーリングの話と、もう一つメゾレベルのシーリングを設けている。そのメゾレベルのシーリングは省庁別経費ではなく、経費別の分類になっています。

ですから、ある一つの経費を削れば自動的に、さまざまな省庁の予算が削られるような形になっているので、ある省庁を削って、ある省庁は削らないというのは難しいという、こういうような議論になりにくい。

いま申し上げたかった最後の点は二つあって、一つは議員行動をちゃんとコントロールするような、責任が明確になるような予算改革が必要だし、もう一つはマクロの予算コントロールだけではなくて、メゾレベルで、経費別で、あるものを増やしたり削ったりが可能な資源分配のメカニズムを考えていかなければいけないということだと思います。以上です。

○会場4 井手先生は1年、先輩だということで、今回も大変な刺激を受けまして、勇気づけられました。2点ほど質問したいと思います。

先ほど、ミクロ・バジェットिंगの話がありましたが、地方財政を考えると、この視点は、どうなのかということが一つ、私の疑問点です。というのは、地方財政においては首長が予算編成権を持っています。この観点から、国とは違う、かなりミクロ・バジェットिंगのところでも、いろいろ自治体独自で面白い取り組みをやっているというところがある。一方で、地方議会の議員と国政レベルで族議員という存在が、どれほどあるのかということはまだ疑問なところでもあります。

このマクロ・バジェットイングとミクロ・バジェットイングの枠組みで、特に本の中で地財計画を通して、マクロ・バジェットイング、ここはかなり地方財政のコントロールというところは、やはり分かるのですが、他方でミクロ・バジェットイングのところは、どちらかというところと国政レベルと、地方財政レベルで異なることもあるのではないかと思います。その点、井手先生は、どう考えてやっているのかというのが、まず1点です。

2点目は、最初の方のスライドで、井手先生が主張した話になると思います。共同需要、共同充足を、租税を通してやるというところがあったと思いますが、国家の実体像を考えたときに、共同需要の共同充足は租税だけではないんじゃないかと思います。具体的には、規制というのは、この共同需要を共同充足に関する、まさしく国家の実体としてあるんだと思います。さらに、財政の面から結構複雑なのは、もちろん規制と租税が分かれているというケースもあると思うのですが、他方で、規制を遵守するために、要するに租税で財政支援をするということもあると思います。

例えば旧中間層の農民たちに対しては、農産物の価格支援というところの規制的なコントロールをやって、一方で食料監督という形で財政負担で補填するという形があると思います。そういう形で、租税だけではなく規制というものがあると思います。この辺りのピンテージが、どう考えたらいいかと。

財政学者としては規制改革に対して口をつぐむというような傾向があって、それは確かに、租税というところを通した財政現象というところを議論しているから、そうなのではないかなと思うのですが、僕とかは、規制というところも、国家の実体像として、すごく大切なところとしてあって、場合によっては租税と、すごくリンクしているところがあるのだと思います。ですが、井手先生の本を読んでいて、そこがちょっと僕としては食いつきにくいのでしょうか。そこをどう考えていくのかなというのを、お聞きしたいということです。以上になります。

○井手 ありがとうございます。

地方レベルのミクロ・バジェットイングをどう考えるかは確かに重要な問題です。まずありていな回答でいえば、やっぱり土建国家のフレームワークは公共事業です。ですから、かなりの事業のうちのかなりの部分が、国に誘導されていたことは事実です。地方の方も、議会を説得するなり住民を説得するなりのコンテキストにおいて、国から補助金がもらえるのだからやっておいた方がいいと、国の財源を活用するインセンティブが非常に強かったわけです。だから、まず基本的に投資だけに限定していえば、地方が主体的にミクロ・バジェットイングをやったかどうかというと、それは、どうしても国に連動している部分が強いのだと思うのが、まず一つです。

二つ目に、今回の一括交付金の機能を見ながら、あるいは地方の予算査定というのを見て思ったことなのですが、例えば都道府県レベルでいえば、課長査定であり、部長査定であり、

● 首長査定があるわけです。ご指摘のとおりで、首長査定の段階でドラスチックに変えることができれば、かなりマイクロ・バジェットिंगが有効に機能したと言えるのでしょうか。ただ、僕が観察する限り、首長さんがドラスチックに予算を動かした例を、ほとんど見たことないですね。むしろ、現実にはセクショナリズムやシーリングが横行していて、一括交付金とは言うのですが、本当に自由に地方が使い道を考えているかという点、おそらくそうではなくて、昨年度の予算で各部局が、どれくらい使ったかという配分を元に、いわば、その使い道を決めていくというような、おそらく現実には、そうじゃないかと思います。だから、行政的な、あるいは政治的なレベルでは、国政とは、地方は、まったく違うメカニズムを持っているわけですが、全体として見たときに、地方が本当に主体的な予算の決め方をやっているかと言われると、ちょっと疑問だなと思います。

新書でも取り上げましたけど、例えば、智頭町のような100人委員会があります。あるいは名張市のような、ゆめづくり交付金もありますね。つまり、地元の人々が主体的に予算過程に参画しながら、予算の分配を決めていくということは、もちろんあると思う。ただ、では、その事例を取り上げて、地方は国よりもマイクロ・バジェットिंगが優れていると言えるのかというと、やっぱり、そこは言い過ぎで、その事例が、いくつかあることは事実だけど、その事例も、いま厳しい行き詰まりを見せています。智頭町にしても100人委員会が実際にコントロールしている予算は、初年度に比べれば、もう数分の一程度にまで落ちています。なので、それは別に、国の論理が地方に完徹していると言うつもりは毛頭ありませんが、ただ、大つかみで見るときには同じような原理が働いていると言えることだと感じています。

もう一つは、いわゆる規制国家という説明です。これは概念として知らないわけではなかったのですが、こうやって言われてみると、なるほどという気がします。

一応、立場上、反論するすると、一つは、その規制の定義をどうするかということです。つまり、国家が規制をするということだけを取り上げようとするならば、規制は、論理的には別に産業規制とか何とかではなくても、いろいろな規制があり得るわけだから、そうすると、近代国家以前の国家が規制をやっていたと言えると思います。つまり、規制そのものは、歴史通貫的と言うと言い過ぎだけれども、近代国家の創世以前の段階から、さまざまな規制が、おそらく存在していると思います。それは保護主義であれ、何であれ、さまざまな形で存在していただろうと。ただ、租税国家というときには、あくまでも近代国家の場合に生きているものなので、それは少なくとも市場経済の浸透を前提にしないといけないし、あるいは中世的な社会形態の崩壊も想定しなければいけないし、何より貨幣の流通を前提にしなければならない。だから、租税国家と言うときには、近代性をどこか念頭に置きながら、中世的な社会形態の崩壊に伴って生じるようなニーズを税で満たしていくということを想定していくとするならば、規制国家というのは、どのような概念なのか、どのような歴史的な概念なのかを明確にしていけないといけないと思います。

単に「国家が規制をするという側面は無視できないよ」と言われれば、それは、それとして

賛成です。ただ、それが、どのような歴史性を持って規制国家と定義されるのかを考えなければいけないと思います。あとは、税は国家しかできませんが、規制は国家じゃなくてもできます。だから、もし規制国家という概念が成り立つとするならば、国家が規制で行うということを、いわば原理的に説明できるかどうかにか懸かっているような気がします。ですから、確かにレギュレーションという問題は、いまの国家をつかまえる上で極めて重要だし、税だけで全てを説明し切れるものではありませんが、財政学的に国家の原理を考えようとすると、どうしても租税を基軸に据えざるを得ないですね。

むろんオプションとして公債ということはあるでしょうが、それとて、徴税力を担保としながら公債は発行されるわけですから、その意味では租税国家である。ただ、僕は、自己批判になってしまいますが、租税のみで国家はつかまえられないと正直思っています。規制国家がどうかというのは、ちょっと分かりませんが、いま「オプションとしての公債」という言い方をあえてしたのですけども、僕は、もちろん公債はオプションではなく、国家の生成の本質に関わる問題だと思っています。その公債が積み上がることによって、国家が徴税権を強化し、中央銀行制度を整備してきた側面もあると思うので、やっぱり、そこは今日申し上げましたけど、「財政国家」と言うのが、より正確ではないかと思っています。

○会場5 大変興味深いご著書でございまして、財政社会学の理論が、ますます発展して、これに対して頼もしく思っております。質問ですが、井手先生の言葉の面白いことの一つに、「国民純負担率」というのがありますね。国民純負担率で私も納得するところですが、よく伺うと、ちょっと疑問点があります。

負担率から受益率を引きますね。「受益率」と言う場合、受益は何に相当するかといたら、教育費とか医療費とか社会保障であると、これらのサービスは、あらゆる人にとって利益であるということは、シュウハン利益(?) 財政学とか、公共経済学からすると、「純粹公共財」というのがあります。つまり、投入消費財というようなイメージになります。あらゆる人にとって利益になる。ユニバーサリズムは公共経済学からすると、どういうふうに映るのかなという問い掛けです。

もう一つは、教育、医療、社会保障の実態を見ると、本当にあらゆる人の受益になっているのかなという疑問もあります。例えば、社会保険制度を見ると制度が乱立してしまっていて、どの保険制度に入るかによって受益は、かなり変わってきます。国保なのか、健保なのか、変わってきますし、教育だって、国立大学、私立大学がありまして、教育のシステムが違うことによって受益者は実は変わってきます。それに対する、この問いを、先生は、ご著書の最後のところで、社会保障を税方式に改めようというようなことも書かれています。ということは、中間層が全て利益に感じるシステムは税方式の社会保障であって、もし、そうであるならば、この受益率は差し引いていいのではないかと思うのですが、いまの日本で本当に差し引いていいのかと、ちょっと私は疑問に思っていました。

● もう一つは、マイクロ・バジェットिंगの問題で、土建国家が非常に固着的であって、なかなか変わりにくい。それをマイクロ・バジェットिंगの問題は、横田先生たちの理論の中から指摘されたお話ですが、先生のご著書の中にスウェーデンとアメリカの例で、議会主導で予算を切れと、そういう国と比較した場合に、マイクロ・バジェットिंगが、どうなのかということ、ちょっとお話をお聞きしたいのですが。

私は昨年までカリフォルニアに留学していて、カリフォルニア州の財政を勉強しているのですが、カリフォルニア州の場合は知事も予算を提出します。議会も対抗して予算をつくり、上院が予算をつくり、下院が予算をつくる。三つの予算が同時的に議論されて、妥協の産物として予算ができる。そういう議院内閣制でない国の予算システムと比べると、マイクロ・バジェットिंगの比較分析になるのでしょうか。そうすると、どういうことが言えるのかと、もしお分かりになったら教えていただければと思います。

○井手 ありがとうございます。

もう何年前になりますか、八千代出版で本を出したときにご一緒させていただきました。『日本が直面する財政問題』で、「財政社会学的なアプローチ」となっていて、僕が報告をしたときに先生に、「井手君の報告って、いったい、どこが財政社会学なの」と怒られたのです。それで悔しくて、悔しくて眠れない夜を過ごして、いまに至って、ようやく先生から面白かったと言っていたので今日は、それだけで、ここに来たかいがあったと思っています。

面白いご指摘ありがとうございます。2点目、3点目、特に2点目は、ほとんど答える術を持たないというか、結局は受益をもっと丁寧に見なければいけないということですね。おっしゃるとおりです。いわゆる啓蒙書的な視点から直感的に理解できるように純負担率をだしているという話なので、そもそも税方式でやっている国と社会保険方式でやっている国の受益は簡単に比較できるものではありません。ご指摘のとおりだと思うので、それは、これから常に考えていきたいと思います。あくまでも直感的な理解の助けとしてということです。

一つ目のご質問でユニバーサリズムは等量消費というふうに、確かに純粋公共財と言えそうな気もしますが、そこは本質的に違っていると思います。

ユニバーサリズムは、あくまでも必要に応じて消費をするということで、人々が必要と思ったときに、その人の消費を保障しなければならないということです。ですので、消費量はまったく違ってくると思います。人間を等しく取り扱うということだけに焦点を当ててしまうと、何か等量消費のように聞こえますが、あくまでも人間の必要を普遍的に満たすということであり、その必要に応じて消費も決まるということではないかと思います。

三つ目は、先生のご専門なので、あまり申し上げることもないのですが、議会主導でマイクロ・バジェットिंगをやっていく国との比較というご質問でした。僕は、ここの評価がすごく難しく、結局は最後、新書を出すときは、えいやで書いてしまったのです。むしろ先生方、アメリカの専門家が、たくさんいらっしゃるので、ご意見をお聞きしたいところです。

これは、アメリカの連邦予算を見たときに、緑色が国防で、紫色が非国防で、青の点々は義務的経費です。それで、いま何をお伺いしたいかというと・・・「OBRA」の流れで、明確に国防費を減らしていて、一方で、非国防の部分に関しては、予算削減、予算削減と言っている割には、あまり削減していないというところに本質があります。横ばいでいっている。義務的経費に関しても、むしろ漸増である。いずれにしても義務的部分は、あまり動いていない。だから、「GRH 法」の失敗に学んで、「OBRA」以降、かなり予算を削減していることは事実ですが、僕は、その部分を強調して、議員の行動をコントロールすることの意義を今日、議論しているわけですが、ただ、何となく見ると、国防予算を削れたからじゃないのという気も、しくはないわけです。この評価が難しい。

僕自身、逡巡があって・・・義務的経費を外すとか、Pay-Go 原則もそうです。あるいは大統領の一律強制削減規定もあるけど、結局一律削減はしないのだと。でも、大統領が、削減すべき状況に追い込まれてるけど削減しませんよということは、これじたいそういう状況を生んだ議会の責任だと分かるわけです。義務的経費もそうで、議員は関係ないわけで、そんなものは外しちゃって構わない。だから、裁量的経費で新しく議員が打ち出すようなものについて、きちっと枠組みを付けていこうと。だから、結局、予算が膨らむとすれば、これは議員の責任でということが分かるようにしている。それは素晴らしい改革だと僕は評価して、その予算制度改革が、いわば増税とセットで出されるというところに、とても魅力を感じてるわけです。

ただ、うがった見方をすれば、冷戦体制の崩壊と共に国防費が減っただけだという見方も、できないわけではない。これは正直に告白をすれば、議会主導の予算編成、あるいは、そのミクロ・バジェットिंगというものが、どのぐらい有効かに関しては、もうちょっと、きちんとやらないといけないということだと思います。逆にお教えいただきたいです、どういうふうになっているのか、河音先生にお聞きしたいのですが。

○会場 1 何とか振られてしまったので、アメリカの連邦予算の問題だと思うのですが。難しいことだと思いますけども、少なくともこの1990年代までの財政再建といったときには、私個人として見ていくと、やっぱり国防費の削減の余地があったということは非常に多かったのだろーと思います。支出面では、それが、やっぱり一番大きく出ているかと思います。

もう一つは、やはり、この収入面で、それは井手先生も強調されていたとおり、やっぱりクリントン、もしくはブッシュのシニアの方でも「OBRA」で地方税を増税していますので、その影響もあります。もう一方で、やっぱりアメリカは、ニューエコノミーで、かなり株が上がった。1990年代末にありましたが、あれ、それが一つ、やっぱり収入を増やしたということが、そこは大きいかなと思います。ただ、それに加えて、一応ここでは普段の経費はあまり関係ないのではないかというのがありますが、もう一方で、やっぱり、それに対して、機械的な収入じゃないというようなものも出ると。井手先生がおっしゃられたとりだと思います。

そういう意味では、義務的経費と裁量的経費それぞれに対して、かなり緩やかなキャップを

設定したという見方で、それが、それ以上の、「不必要な分が」と言ったら語弊があるのですが、やはり、なかなか歳出膨張をやっぱり、ある程度コントローラーのようにしたというのが1990年代だなと思います。ただ、これ、ちょうど、この表は1998年で終わっておりまして、ブッシュ政権の登場とともに国防費が、どんと上がりますので、21世紀になってからは、ちょっと事情が変わってきているかなと思います。

それから、この議会政治との関係で、これも私の、もちろん議会に予算権限があるという、小泉先生がおっしゃったとおりで、大統領も予算を出しますし、当然、議会も上院、下院、両方から予算を出しているので、そちらの方が、やはり要因が高いのは当然だと思うんです。

そうしたら全部オーケーかという、やっぱり議会の中で同じようなセクショナリズム的な予算決定がなされるのか、それとも、もう少し違う決定がなされるのかという、やっぱり、そういう中身の問題が、もう一つ、次の評価としてはあるのかなと思っています。

○会場6 お伺いしたいことが2点あります。一つは大蔵省統制の話ですが、特にマクロ・バジェットिंगですね。ただ、ヨーロッパの国々の、すごく緩やかではあるのですが、やっぱりマクロ・バジェットिंगというので、それは日本では単年度ということがあって、やはり4、5年の中期でもっていくのですね。そういった緩やかな・・・というのと、日本の財政って大蔵省統制ですから厳しく、やっぱり、この辺が日本なりの独自性というものがあるのかどうかですね。逆に、日本の中期財政計画というものをつくってしまうと、それはそれで何か、すごく、国債発行額を減らすという、ここだけに集約されてしまうという日本的な独自性があると見ていいのかどうか。この点をお伺いしたいのが1点です。

もう1点は、ここが、いま民主党でも一緒ですけども、民主党が政権交代をしたときに、先ほど言われたと思うのですが、ユニバーサリズムですね、例えば、高校の無償化ですとか、族議員を通じた、あるいは、その業界団体を介するというのは、できる限り減らすという方法で一応、目指していたという印象を持っています。ちょっと、それが正しいかどうかというのはあるのですが、ただ、それが今回うまくいかなかった面があると思うのですね。そうすると、そういう方向に変えていくためには何が足りないのか。

ですから、逆に言うと、いろいろ提案されている新書を読ませていただいて、それは分かるのですが、その提案されているものを実現するために何を変えていったらいいのかという点について、少しお話しいただければと思います。

○井手 どうもありがとうございます。

二つ目は本当に難しいというか、真面目にお答えしようとする、これだけで1時間以上しゃべらなければいけないという感じが二つ目にはあって、なかなか答えにくいところがあります。

一つ目は、おっしゃるとおりで、シックの研究も同じ意見です。シーリングが大流行するの

は1980年代であって、別に、これは日本だけじゃないのです。あるいは、今日まさに冒頭ちょっとお話したのですが途上国というか、IMFから融資を受けるときの条件であったり、あとは移行経済諸国もそうですが、予算総額をどうコントロールするか、つまりインフレをどう抑えて為替を安定させるかという観点から、シーリング的なもの、マクロ・バジェットティング的なものを入れるというのは極めてポピュラーなことであって、先生がおっしゃったように、単にシーリングだけをもって日本的な特性とは言い切れない。それはそのとおりだと思います。

あと二つ、それに補完をしたいと思います。一つは、まず僕が「マクロ・バジェットティング」と言うときには、シーリングのみを言っているわけでないということですね。予算の総額をどのようにコントロールするかという観点から、シーリングは一つの方法である。それと同時に、今日は、あまり十分に言い切れなかったのですが、金融的手法が財政の中で非常に大きなウェートを占めていると、端的に言えば財投ですね。そのことが政府の総額を抑制する重要な一つの手法になっている。あとは、地方の財源統制や地財計画のことも今日お話ししましたが、マクロで見た公共部門のサイズをコントロールする手段を持っているということです。国だけではなく地方も含めて、財政を制御できるような仕組みを持っているということ。つまり、マクロで、ここまで財政、公共の規模をコントロールする手段を持っている国は、あまりないわけです。かつ、日本銀行や財投は国債の価格安定に貢献していますから、特に日銀は金融政策として、公債費を抑制するということをやってきます。日銀は柔軟に政府の要望に応じて金利を動かしてきていますから、シーリングが世界的に共通の言語であることは認めた上でなお、やはり日本にはマクロ・バジェットティングとしての特徴的な側面があると思います。

もう一つは、シーリングに限定してみた場合にどうかと。これは「緩やかなフレーム」とおっしゃっていましたがけれども、その意味で言うと、そうでしょう。

スウェーデンやアメリカを見て思うのは、とにかく経費ごとに分けていくという発想があるのがユニークですね。経費ごとであれば、こちらは要るけど、こちらは要らないというのが割と分かりやすいわけです。ところが、シーリングを日本は省庁別にやってしまいます。そうすると、文科省よりも厚労省が大事とか、なかなか言えないものがありますし、そこは、みんなが抵抗します。

例えば、さっき言ったように、経費別にやっておけば公共事業を削るというときに、それぞれの省庁が削られちゃう。文教施設も削るし、福祉施設も削るし、道路も削るしというように各省で痛み分けをするわけです。そうすると公共事業を削るだけで痛み分けができるわけですが、全体がそういうフレームにもなっていない。あるいは、これは先ほど申し上げた点で、財務省、大蔵省にしても、各省庁にしても、そのシーリングが持つ一種の政治的合理性みたいなものがありますから、単にシーリングという部分だけを見れば各国にあることは事実ですが、少し、その辺を区別して見る必要があるかなという気が致します。

二つ目の点は本当に難しくて、どうすればユニバーサリズムが政治的に受け入れてもらえるかということですね。ただ、僕は民主党の政治を見ていて本当の意味でのユニバーサリズムは

やれなかったような気がしますね。高校授業料の無償化や子ども手当は出色でしたね。あれは、もう別格だったと思います。本当に素晴らしい政策だったと、ユニバーサリズムという観点から見れば思います。ただ一方で、高速道路を無償化したり、農家の戸別所得補償とか、明らかに、これはセレクトィヴィズム、選別主義ですね。農家の戸別所得補償は、あからさまです。結局、子ども手当だけではなくて、実際に実現しなかった、もう一つ重要な論点として最低所得保障年金があったはずで、これはもう議論の俎上にすら載らなかったわけです。

その一方で、シーリングをやめようとして、結局、諦めました。かつ、それをやっているどさくさで、中期財政フレームといって3カ年の、毎年71兆円というのが、ばかばかっと入っちゃいました。あれは完全に、そのフレームの中で、交付税か社会保障を削らないと予算が取れない仕組みにしてしまったわけで、狭い土俵で相撲を取らせるという大蔵省の典型的なやり方です。ですから、それを民主党自身が率先してやってしまったことも含めて考えれば、ユニバーサル化が実際にできたと言われると、そうではない。かなりユニバーサル化からかい離するような政策も民主党は、やってしまっていることは認めざるを得ないわけです。

感情的に言わせてもらえば、財務省のパワーというか、マクロ・バジェットिंगの粘性性というか、とにかく何かを削らないと何かが増えないという、この構造を何とかしなければいけない。何をどうすれば、これができるのかと。民主党だって他党だって、マニフェストに、なぜ予算制度改革を入れないのか。先ほど申し上げたように、スウェーデンであれ、アメリカであれ、財政削減を実現した国は、やっているわけです。これがまったく俎上に載らないのは、ここは何とかしないと、ここを変えない限り、なかなか難しいというのが一つでしょう。

もう一つは、結局ユニバーサリズムを既存の思想的な分類で説明すれば、保守と革新で、革新になるわけです。でも僕はこの分け方自体がナンセンスだと思います。というのは、例えば、橋下さんなんかが典型で、言っていることは保守的で、ところが同時に言っている言葉が「変えろ、変えろ」です。これは小泉さんだってそうでした。保守主義者が革新を訴える時代になってしまっているの、保守と革新の関係は、よく分かりません。ただ、ユニバーサリズムという、いわゆる革新的な政策を、本当に実行力を持たせようと思えば、スウェーデンの真似をしても、あるいはスウェーデンの素晴らしさを捉えただけでは意味がないわけです。

というのは、今日も何度も議論になりましたけども、保守的な風土や伝統的な家族主義みたいな価値観が、必ず日本の社会にはあって、それを土台にしながら普遍主義的な制度設計が、いかに可能かというふうに論を立てていかないと、無理だと思うのです。これは、再来年ぐらに出す予定の本の中身に入ってしまうのですが、僕は北陸に着目しています。北陸地方には良くも悪くも見事な伝統的な家族主義基盤、あるいは保守的な文化基盤、風土基盤があります。ところが、そういう地域の表面的な現状を見ていくと、女性の社会参加が非常に進んでいて、さらには子どもの学力が高い、生活保護の被保護率が非常に低い、一人当たりの賃金は低いのに世帯当たり所得額は高い。つまりワークシェアリングです。なぜあんなに保守的な風土のもとに、こんなに公正を重んずるかのような社会が成り立ち得るのかを考えていかなければいけ

ない。日本の社会民主主義とユニバーサリズムの実現可能性を考えようと思えば、その保守的基盤、伝統的基盤は、再生不可能ですから、どのように政府が代替していくかを一方で考えないと、おそらく無理だろうなという気がします。すみません、この辺で終わらせていただきます。

○諸富 はい。私の方から最後に、井手先生の最後の方のスライド、途中5枚目に、ほとんどの、族議員の政治崩壊の、社会が復興するとあって、特にニーズも財政体制も変わっているのに、それに対応するような財政統制のメカニズムや、「利益配分」と言う用語弊があるかもしれませんが、個別ではなく、ユニバーサリズムな利益配分を行うメカニズムが、つくり上げられてはいないという、民主党がやろうとしたことであります。その中で、大蔵省のマクロ・バジェットिंगだけが強固に残っているという話だったと思うのです。そうすると、このミクロに関して、じゃあ、どういうふうにして社会のニーズに応えるかという、うまく、それに合わせて財政資金の配分を行っていきけるメカニズムをつくり出すのが非常に難しいなという気が、話を聞けば聞くほど思ったのですが、大蔵省統制も、なかなか強固で、やっぱり、どの政権も大蔵省ないしは財務省と各庁が協力することによって・・・ので、この点、それから財務省の政治的権限の懷に手を突っ込めるようなことをやると、その政権基盤から圧倒的な国会議員の多数派によって支持されるわけですけども、途端に、野田政権のときとかを見ましても、非常に厳しい状態に置かれます。つまり、これ・・・という選択にならざるを得ないと思います。

ただ、伝統的には予算権限を財務省に渡すのではなくて、もう少し別の機関にという議論が、ずっとあります。経済財政諮問会議でも、その話でしたし、それから民主党も本当は予算の決定権を移すという話は確か、ちょっとやりました。例えば、そのような政府改革が、いずれも挫折してきたわけです。現時点において、予算を財務省以外の機関に置くことは、難しいのじゃないかなという気もするのですが、あえてミクロの話、マクロはともかくとしまして、ミクロの社会的構造が変わった中で、その社会を酌み取って、そのニーズに合うような予算配分をしていくメカニズムで、大蔵省も駄目で、族議員も機能不全だし、どういうことが要るのかなと。これも駄目ということですね。しかし、これの抑制・・・、・・・というか、やっぱり駄目なのか。この辺りについてご感想をお聞きしたいと思います。

○井手 ありがとうございます。

おっしゃるとおりで、戦時中から大蔵省主計局移管問題はあるんですね。それをどう乗り切ったかという日銀との協調ですね。財政と金融の一体化といって、要は財政を金融と一体的に扱わなければ無理だからと言って、主計局だけ移管したところで、財政は変えられないということで反論します。一方で、日銀には、さまざまな統制権限を与えて、政治的に絡めとっちゃったわけですね。なので、ここは、もう本当に深い問題で、そう簡単ではない。まさに諸富さんがおっしゃるとおりですね。ただ、いくつか答えはあるような気がしますね。一つは、アメリカの真似をするわけにはいかないというのは、もともと大統領制か議院内閣制かが根本的

に違う。そうした違いは無視できないですけど、政治家のシンクタンクが霞が関になっているようだと、これはもう厳しいです。

やっぱり議会予算局のような自律的な組織をつくっていく、少なくとも財務省に反論できるような理論武装を自らやっていくというのは一つのヒントでしょうね。ただ、僕はちょっと発想を変えた方がいいと思います。結局、国と地方と分けて考えるじゃないですか。人々のニーズと言うときに、いま国が提供するもので人々のニーズをわしづかみにするようなものは、ほとんどないです。結局は育児であれ、保育であれ、養老であれ、介護であれ、教育であれ、地方がやっているわけです。ということは、実は、その人々のニーズをつなぐのであれば地方が、どのように民主主義を活性化させていくかという論点が出てくる。国の中の財務省のポジションをどう小さくするかとか、その機能をどう分割するかではなく、国家を縮小させて地方を大きくするということが、相対的に人々のニーズをつかみ取っていくのではないのでしょうか。さっき、まさに議論になったように、地方の住民参加の問題とか、あるいは、地方のマイクロ・バジェットिंगの話とかが、重要になっていくのではないですかね。

○諸富 ありがとうございます。

○植田 ありがとうございます。最後に言われたことこそ私の尋ねたかったことであります。今日お話しただいて、日本財政の特質を考えると、大蔵省統制という問題が、その核の一つとして非常に大事だということをはっきり形成、定着、展開した、そういう歴史的な部分も含めて大変よかったと。私は、どうやったら国民の代表が予算を編成するか、その観点での対抗関係での問題を見ることが大変、大事な視点だと思うので、予算編成権の所在問題は、やっぱり何度考えても大事な問題。これは横田さんも八木さんもおっしゃるとおり、そういうことじゃないかなというふうに、それも予算制度改革につながる問題ですけどね。これをぜひ考えるとして、結局、地方の配分の問題もおっしゃって、それも大変大事な問題ですが、地方の予算編成の非常に制約の強い、例えば、地方議会は、あれがありませんね、予算編成については、そういうものを持っていませんし、大統領制に近いとは言うけれども、アメリカとはだいぶ違いがありますので、この問題は何か議論を起こさないといけないのではないかということを、ちょっと一つ。つまり、統治メカニズムをどう改革していくかの鍵の一つは、予算編成権と予算制度改革を、いかに地方まで含めてやっていくかということが、財政民主主義的な予算をつくり上げていく上での、基本的な統治メカニズムの改革問題としては一番大きい問題じゃないかなということを今日、まず議論したいということが一つ致しました。

もう1点、大変面白いと思ったことは、財政社会学であることと関係していると思いますが、社会、あるいは国民が、どう見ているかとの関係で、この問題を扱ったということなので、僕も、おっしゃられたとおりでと思うのだけど、現実の税負担は、そんなに重くないのに、ものすごい重税感、負担感を持っているということなので、普通に福祉国家が重税国家というようなと

きは、実際に福祉は、ある程度、実現するのだけど、そのことが、ないにもかかわらず負担感が重いということですね。ここをどうにかした方がいいかというでもあります。その証明が財政は、やっぱり財政社会学的にいくと、政治、経済、社会のリンクを掛かるという側面を持っているので、一種の社会統合に、それで成功しているのかどうかという問題があると思います。だから、潜在的には国民に大変な不安、不満が高まっているにもかかわらず、いまのようなやり方が続けられているというところがあるので、なぜ、それが続くのかという問題が、やっぱりあるような気がします。

さっきの予算編成権とかいうような問題は、違うものをつくり出していくメカニズムが十分ないから、いろいろ問題が残ったものになっているという意味合いも一方であると思います。その制度的な問題もあるのですが、何か、やっぱり社会ビジョンとしても、それに代わる、どうやっていくのかということですね。何であるとき民主党が、ものすごく広がってきたかと言われたら、何か、ぼわっとしていたかもしれないのだけど、そういう社会・・・的なものと似たようなところが、ちょっとあったのかもしれないのだけど、それが政治不信やら、いろいろな経済や、政治やという意味での政策的な内容も含めたものが明確な体系的なものにはならなかったと。それから、おっしゃるとおりで、政策や情報、それに、とにかく税を持ってくるのです。僕の聞いている限りでも、やっぱり税に関する情報を独占しているので、政治家なんかにも、それは最後の手段だとよく言われるわけです。だから、そのような例がというか、普通の省庁にはない権限だと、そういうものを持っている問題点も大変、私は大きい面もあると思うのですが、そういう意味では、租税への道筋というか、そういうのをどう実現していくのかというような問題も、併せて考えないといけないかなというようにことを感想的には思いました。

三つ目は、感想的に言うと、今日、この大蔵省統制という話もよくあるのですが、このやり方自体について、例えば、日本の財界は、これでええのかという問題があります。このやり方は果たして、例えば日本の、資本主義の発展とかいうようなことを考えていったとき、むしろ桎梏になっているのではないかなというようにことは、ちょっと考えてもいいかなと。それは財政社会学というのは、僕らがにわかに勉強したら面白くないでしょうね。それで面白くないような人は、蓄積の方で議論する、その正当性というか、そのどちらの、その対抗関係で財政をつかまえるみたいな、そういう議論をしていたと思うので、その観点からいったら、それも、どう言えるかという問題があるのではないかなと。感想的ですけど、以上です。

○井手 1点だけ、最後の問題です。いまは、うまい協調関係が財界と政府間で成り立っているのではないかと。というのは、財界にとって、1980年代のすごい増税を何度もやられたというのは、もう怒り心頭というか、恨み骨髓なんですね。結局は政府を小さくすることが自分たちの税負担の軽減につながるということが、彼らの行動様式になってしまった。なので、予算の総額をマクロでコントロールしようとする財務省の方法と、財界の利害は一致すると思います。

一方で、僕の友人の研究者でデンマークをやっている人がいて、なるほどと思ったのが赤緑連合の影響です。労働者団体、組合なんかと農家が政治的にパワーを持っていて、そこが、うまく結託してしまったときに資本家が少数派になってしまって、政治的にやられる。それを恐れて、緑なり赤なりと財界が連携しようとする動機を持つ。そういう政治的な背景があるのに対して、日本では、赤緑を全部ひっくるめて自民党長期政権下でこれらを吸収してきたという点が決定的に違うような気がします。だから、財界と政府のスタンスは、いま圧倒的に調和的で、これを何か覆そうと思っても政治的には、そう簡単にはいかないかなという印象を持ちます。

○諸富 どうもありがとうございました。

皆さん、熱心にご質問をしていただいたおかげで充実した講演にすることができました。

井手先生が3時半開始で2時間半以上をかけて、大変熱のこもった講演でした。アメリカへ来週、出発するということでお気を付けて。特に1年間充実した研究生活を送られた後、また日本へ戻って、素晴らしい発信を続けていただければと思っています。

では、皆さん、今日はどうもありがとうございます。（終了）