

■書評

山崎 怜・藤岡純一 編著『現代の財政—新自由主義の帰趨』
(昭和堂, 1996年)

内 山 昭[†]

I. 本書のねらい

新自由主義の思想と理論は1970年代後半以降、内外の経済学界を席卷し、80年代には多くの先進諸国で支配的な経済政策論としての地位を獲得するとともに、財政構造の改編や抜本税制改革を導くうえで大きな力を発揮した。それは国際的には90年代に入って政策当局の支持を失いつつあるが、わが国ではなお根強い影響力を保持している。現在橋本内閣が遂行しようとしている経済(規制緩和)、財政、行政、社会保障などの6大改革はそれに沿っているからである。新自由主義の財政への刻印を跡づけ、過不足のない評価を行うことなくして現在の財政を十全に理解できないし、その作業は21世紀初頭を見すえた財政のあり方を展望するうえで不可欠である。本書ははしがきで「現代財政のありようを新自由主義の帰趨を問う形で検討した」と述べているように、この要請に対する一つの回答であるといえる。

本書によれば新自由主義は2つの面をもつ。一面でそれまで政策の基調をなしていたケインズ主義の破綻、つまり公的部門の膨張と財政赤字の累積、不況とインフレの同時進行を克服するために市場万能論と「小さな政府」を志向する。他面では公共政策の一方的弁護と追求が官僚制の膨張を生み、非効率で非民主主義的な行政をつくりあげたとして官僚主義を痛烈に批判する。それは一種のコンステイテューションナリズム(憲政主義)の追求でもあった。本書はこの理論にたいして、部分的な妥当性を含みつつも「政府の失敗」を過大評価し、

市場の働きを過度に重視することにその特質を見る。そして政府の適切な役割を承認しない新自由主義では、今日の人類史的課題を解決することはできないと断じ、自らの立場を次のように表明している。「官僚主義をのりこえ、2つの「失敗」をともに克服し、——財政民主主義の内実化と地方分権化を実現することこそが21世紀に向けての重要な課題である」(5頁)

本書は次のような2部構成、全10章からなる。

第1部・現代財政の課題

- | | | |
|-----|-------------|--------|
| 第1章 | アダム・スミスの財政論 | (山崎 怜) |
| 第2章 | アダム・スミスと現代 | (中谷武雄) |
| 第3章 | 新自由主義の理論と実際 | (藤岡純一) |

第2部・現代財政の展開

- | | | |
|------|--------------|--------|
| 第4章 | 医療システムと財政 | (井本正人) |
| 第5章 | 年金と保険の財政 | (小淵 港) |
| 第6章 | 道路と鉄道の財政 | (橋本了一) |
| 第7章 | 大学改革と行財政政策 | (森 裕之) |
| 第8章 | 現代日本の財政投融资 | (鈴木 茂) |
| 第9章 | 税制と負担の展開 | (平岡和久) |
| 第10章 | 地方自治体の予算編成過程 | (西山一郎) |

編著者自身述べるように、前述の批判的視点が全編に貫かれ、同書の一大特色となっているが、他面執筆者たちはそれぞれ独自の立場を保持している。したがって同書は一つの方角性ないし統一性をもつと同時に、論文集の性格をもつ。各一章を分担した10名の執筆者は四国財政学会のメ

[†] 九州国際大学

ンバーである。同学会では1986年の発足以来、共同研究を積み重ね、指導的役割を果たしてこられた山崎怜教授の停年退職の機会に、その成果を一書にまとめ、公刊したものである。ここではまず各章の成果を中心に本書の概略を紹介し、ついでその限界ないし今後の課題といった点を述べてみたい。

II. アダム・スミスの現代的意義

第1部は総論にあたる。1, 2章ではスミスの経済学を主題とし、新自由主義との関連、異同、その現代的意義が解明される。第1章の山崎論文は財政規模、安価な政府と小さな政府、公共経費と公共収入、総分業と国家、という4つの論点について、新自由主義と比較対照し、また現代的課題を念頭において、スミス財政学の簡潔な紹介と評価を行っている。注目したいのは第4論点で、スミスの体系が広義の情報の生産と再生産の相互連関でもあり、公私間、公公間の情報結合という多層の情報社会を構想したとの指摘である。

第2章は最近労作『アダム・スミスの経済学における国家と財政』(ナカニシヤ出版、1996)を世に問われた中谷武雄氏の執筆になる。ここではスミス・ルネッサンスの2つの段階を総括し、とくに80年代後半以降の第2段階では、スミスの市場経済論が人間本質論と一体的であり、新自由主義がみなすようなレッセ・フエール万能論でもなければ、市場経済至上主義でもないことが大勢の認識であることを示している。ついでスミス体系の2本柱である『道徳感情論』(精神的交流)と『国富論』(経済的交流)はコミュニケーション論(人間交流論)で連結できるとし、人々の社会的交流を物的精神的の両面から促進するためには市場ベースにのらないインフラストラクチャーの整備が不可欠であり、その供給、維持管理の担い手として公共部門を位置づけるというのがスミスの帰結であったとする。そしてスミス経済学の現代的意義をその学際的性格に見いだし、道徳哲学体系の一環としての政治経済

学、分業の社会的意義、産業社会が民主主義社会の性格をもつこと、政治経済学的パラダイムのプロトタイプであることを具体的内容としてあげるのである。

第5章の藤岡論文は前半で新自由主義の論客であるブキャナン、マネタリストのフリードマン、サブライサイド経済学のギルダーの各所説、とくに財政論について手際よく要約し、批判的紹介を行う。その後半では実際例としてレーガノミックス、サッチャーリズム、スウェーデン福祉国家の再編、日本の臨調行革を検討し、それぞれ一定の目標を達成するものの、その過程で矛盾が激化し、限界を露呈しているとの見方である。スウェーデンの試みでは、2つのベクトルである新自由主義と分権的な福祉社会のうち後者が優勢であるために、新自由主義のあらわれ方が他の3国とかなり異なるとの指摘は注目に値する。官僚主導の日本などでは官僚主義にほとんど手つかずが実情であったが、スウェーデンの地方分権化は住民参加を拡大し、官僚主義の克服を進展させたと評価している。

III. 財政機能論の成果

第2部の7つの章は各論である。それらは大きく2つに分けられ、4～7章は財政機能論、支出論としての意義をもち、8～10章は租税論、財政投融资論、予算過程論を扱う。

第4章の井本論文は日米両国を素材に、医療システムとその財政の問題を検討する。これが現在も国際的に社会保障の焦点となっているのは80年代以来の改革、再編にもかかわらず、医療費が増大しつづけ、医療サービス需給の格差が深刻なままであることによる。氏によれば、市場の効率性だけに依拠して医療費を削減しようとする新自由主義的手法は限界に達しているばかりでなく、それにとまなう社会的にみて非効率な支出(たとえば医療過誤保険料)が余儀なくされ、莫大な額に達している。したがって医療財政の改革は当面の費用削減だけを視野にいれるだけでなく、中長期的

な社会的効率の視点が不可欠だと強調される。そして一定の留保をしつつも、福祉多元主義(福祉保健サービスの多元的供給システムの構築を主張する)が効率と公正を両立させるものとして高く評価する。日米両国のちがいをふまえ、多面的かつ鋭い分析から引き出している論点、教訓は今後の医療システムや財政のあり方を考えるうえできわめて示唆に富む。

第5章の小淵論文は医療、年金両保険の財政が近年、一方で新自由主義にもとづく福祉の見直し再編、他方で少子高齢社会への移行のなかでどのように変貌し、どんな問題点や課題を生みだしたかに光をあてる。ここでは社会保障の財政論を社会保障関係費の分類、解説中心に構成するのではなく、社会保険論を基軸に構想した方法的意義が注目されねばならない。氏が述べるように、社会保障の財政システムの現実の姿は国によって重心のちがいはあれ、社会保険、とくに医療と年金のそれを根幹とし、これに公的扶助と社会福祉費が脇を固める形をとっているからである。このアプローチに導かれて、複雑な両保険財政の構造や再編過程の分析はわかりやすく、きわめて説得的である。そして、給付費、公費負担抑制のために患者負担や保険料をいっそう引き上げることには問題が多いと厳しく批判し、公費の増額こそが制度の総合性の確保、給付水準の維持改善、保険財政の健全化の点から求められていることを明らかにしている。

第6章の橋本論文は交通、主として道路と鉄道の財政を対象とする。ここでは交通の公共性と公的介入、歴史的展開、新自由主義の交通政策の是非が論点として設定され、旧国鉄とその分割・民営化、道路と鉄道の併用橋である瀬戸大橋を素材に多くのことが明らかにされる。旧国鉄の経営悪化や鉄道の衰退は、自動車道路の整備が税財政面で優遇され、その結果生じた競争条件の差異による。新自由主義に依拠した民営化や規制緩和は交通を効率性や採算性の前にさらすものであり、その一面的な追求は交通の公共性、すなわちシビルミニマムとしての利便性、安全性、交通運輸手

段の体系性、総合性を犠牲にせざるをえない。公団の建設運営下にある瀬戸大橋の独立採算的経営は、過大な需要見通しのために悪化しており、早晚公費負担が不可避になると見られる。今後の交通政策のあり方としては、鉄道を基軸とした公共交通の再生、鉄道と道路、水上交通との一体性の回復、交通行財政の地方分権化が提言される。公共投資または公共事業は全体として租税財源のウェイトが大きいものの、大規模ないし重要事業はこれに加えて財投資金、民間資金を活用した特殊法人によって実施されているから、表題のような立論での公共事業の研究には大きな意義が見いだされるし、今後ますます必要である。

第7章の森論文は、最近脚光を浴びている高等教育とその財政に関する研究であり、以下の点を明らかにする。戦後の学制改革以後、日本の大学は相当の大学間格差がありながら制度上はきわめて画一的固定的に推移し、本来の意味での大学政策は存在しなかったといつてよいが、80年代後半に本格的なものが登場する。社会経済的変化を背景に、臨時教育審議会(1984年)、大学審議会(87年)が設置され、その諸答申の形で新自由主義的大学政策が立案されたからである。この政策に沿って、大学設置基準の大綱化(91年)、大学院設置の弾力化(89年)などの規制緩和が行われる。他方で臨調行革路線の下で、大学財政は著しく変貌する。国立大学の予算は厳しく抑制され、教育研究条件が劣悪化したし、私立大学への補助金は頭打ちとなり、経常費に占めるそのウェイトは最高の約30%から最近の12%台まで低落した。歳入面では国立大学においても租税財源の比重が減少し、学生納付金と外部資金が急増している。しかも強い予算制約のなかで、財政資金の配分は国立私立のいずれに対しても選別的な重点化政策がとられているために、規制緩和は政府のめざす方向への誘導手段になっているのが実態である。そして既存の大学の基盤を掘り崩すような財政の重点化政策、大学審議会主導の大学改革の方向を批判し、今後の課題として、新しい今日的な根拠を明確にしたうえでの公的財政支出の拡大、

大学関係者主体の民主的で強力な権限をもつ「大学連合組織の設立」をあげる。複雑な要因を内包する大学政策や高等教育の財政をよく整理、説明しており、今後の一層の展開を望みたい。

IV. 各論の目立った成果

岐路にたつ日本の財政投融资を扱う第8章は、かつて財投に関する労作『日本のエネルギー開発政策』(1985年)を公にしている鈴木茂氏の執筆になる。その前半で氏は読者の基本的理解に便宜を図り、日本資本主義の発達に果たした財投の役割、フロー、ストック両面にわたる財投肥大化の実態にコンパクトな解説を与える。ついで財投制度の見直し、とりわけ郵便貯金の民営化問題が検討されるが、それは新自由主義の高まりと金融自由化の流れの中で、公的金融システムの改編が行財政改革の焦点の一つになっているからである。郵貯民営化論は80年代以降、郵貯残高の個人貯蓄にシフトするシエラ拡大を背景に民業の圧迫、資金配分の効率性阻害を根拠として強まり、最近ではさらに現行財投を解体し、政府保証付財投機関債の発行によって資金を調達する仕組みへの改組論が主張されるに至る。しかしこれに否定的な氏は、むしろ求められているのは現行制度に内在する欠陥の除去であり、そのための改革、つまり政府資金の効率的で公正な配分によって市場経済が生み出す社会的な諸矛盾を解決し、公共性の高い部門に低利かつ長期の資金が配分できるシステムへの民主的改革を提言して、論文を締めくくる。

第9章の平岡論文は、国民の多くが強い関心をよせている税制改革や税・社会保険料の負担配分問題を概括し、その本質の解明に迫る。87～88年の中曽根・竹下内閣、94年の村山内閣の下で断行された税制改革によって所得税の累進税率の緩和、消費税の導入、その税率引き上げなどが実現をみたが、それらは水平的公平や民間活力の重視、世代やライフサイクルを通じた税負担の

平準化という新自由主義の租税政策にもとづく。しかしそのような改革の方向は中産階級以上の高所得層に対して減税する一方で、大衆課税、税制の逆進性を二重三重に強めること、しかもそれは所得・資産の不平等度が上昇する中での垂直的公平、所得再分配の軽視であること、大法人優遇税制が維持され、法人キャピタルゲイン課税が不十分なままであることが問題点として摘出される。分析結果から今後の税制改革に求められる視点として、家計・消費者から会社・産業に所得が移転されるという日本経済の歪みを是正できること、社会の健全性を損なわないよう垂直的公平を実質的に回復すること、グローバル化、環境問題、地方分権への対応、租税民主主義および納税者の権利の確立が不可欠であると強調される。

第10章の西山論文は地方自治体の予算編成過程の日英比較に関する研究であり、財政民主主義の要の問題として重要な意義をもつ。日英両国の地方財政に造詣の深い氏によれば、両者間にいくつかの大きなちがいがあの中で、自治体の行財政運営の点では日本が中央政府の強力な財政統制によって画一的であるのにたいし、英国は自主性と多様性を特徴とする。この認識をふまえて氏自身が1990年に英国449の自治体(回収380団体、回収率84.6%)、94年に日本の1074市町村(回収992団体、回収率92.4%)に対して行った予算編成過程のオリジナルな調査にもとづいて、興味ある結果を明らかにしている。日本では首長の予算編成権が議会に優越し、予算の調整は首長に専属しているが、英国では議会リーダーの指揮の下に少数の政治家と財務長らの公務員によって編成される。成立した予算は日本では未完成で年に4回程度も補正されるが、英国の当初予算は実質上完成予算である。日本の自治体の地方税率は全国的にほぼ一律であるのにたいし、地方税が一つしかない英国では自治体間で税率にかなりのばらつきがあるが、これは当局の「財政責任(アカウンタビリティ)」の明確性をあらわしており、日本にとって教訓的であるとされる。

V. 今後の共同研究への期待

以上に述べた各章の個別的な成果に加えて、共同作業ゆえに創り出された総合的な成果がいくつかある。一つは、新自由主義にたいする説得的な批判が全編に貫かれるとともに、財政民主主義と分権化の視角から各分野の代替的プラン、政策が具体性に差こそあれ提示されていることである。

第2に、全体として新自由主義の単なる批判、否定にとどまらず、それが一つの潮流となりえた根拠を冷静に分析している。そして、「市場の失敗」と「政府の失敗」をいずれも克服しう方向として、市場や政府と区別される第3の社会的部門 (Social Sector, 協同セクター, NPO, NGO など一部公的責任を認め、一部市場原理を活用する部門) の有効性を多くの章で示唆していることである。

第3に、公共部門や財政の基本的任務が広義のインフラストラクチャーの整備にあるとの理論的立場を鮮明にし、これを医療システム, 社会保険, 道路と鉄道, 高等教育, 財投制度などの研究に十分生かしていることは積極的意義をもつと考えるのである。

とはいえ多くの長所にもかかわらず、どんな著作もそうであるように難点があることも事実であり、今後の研究への期待をこめて指摘することにご寛容を願いたい。一つは、現代財政全体の構図が示されていれば、個別分野の位置がいつそうよくわかり、その輝きはさらに増したと思われることである。現代の財政は一般財政, 社会保険, 財政投融资, 公企業, 準公企業などの特殊法人を主要な構成部分とし、相互に関連することについて、執筆者において自覚はされていたものの、全体像が実際に提示されているとはいえないのである。

第2に、第1点ともかかわって新自由主義の批判、別の角度からいうと現代日本財政分析の決定的な点で不十分さがある。肥大化した公共部門の非効率や浪費はたしかに官僚主義によるところが大きい、新自由主義がその根底にあるメカニズムに言及することは少ない。日本に即していえば、税財政の構造は政・官・業の癒着の構造によって規

定され、そこから問題が生じているから、正面からこれに分析のメスをいれる必要があるのではないだろうか。

第3に、アンチ・テーゼとしての財政民主主義の現代的内容を何らかの形で提示できなかっただろうか。評者は最近発表した論文(「日本の財政民主主義は再生できるか」『労働総研クォーターリー』25号, 1996年12月)でその内容に関わって現代的8原則を提起した。議会優位, 情報公開と説明責任, 国民参加という手続き・ルール面の3原則と公正と効率, 生存権・生活権の尊重, 地方分権, 平和主義と国際協力, 地球環境保全という内容・実質に関する5原則がそれである。これらの諸原則は個別分野の政策提言の随所で意識されているが、新自由主義を真に克服し、民主的な代替戦略を構築するうえで整合性のある内容が提示されねばならないのである。

必ずしも研究条件に恵まれない地方において、研究協力や共同はきわめて大切である。四国財政学会の諸兄の優れた共同作業に心から敬意を表するとともに、今後の研究の豊富化を願ってやまない。