



Title	国家と財政
Author(s)	山口, 二郎; YAMAGUCHI, Jiro
Citation	北大法学論集, 43(3), 1-40
Issue Date	1992-11-10
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/15478">https://hdl.handle.net/2115/15478</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	43(3)_p1-40.pdf



# 国家と財政

## 目次

- 一 現代国家における財政問題
- 二 現代国家における財政の展開——その歴史的概観——
  - 1 財政政策以前
  - 2 財政機能の拡大
  - 3 大きな政府の確立
  - 4 新保守主義
- 三 財政政策の構造
  - 1 政策システムの中の財政政策
  - 2 財政政策の重層構造
  - 3 政策過程の核心としての財政政策

山口二郎

## 四 財政と政治

## 1 技術による統合

## 2 財政における政治の浸透

## 3 赤字漬けの民主主義または政策体系の分断

## 五 財政の再統合

## 1 小さな政府への回帰

## 2 財政改革のストラテジー

## 六 現代国家における財政

## 一 現代国家における財政問題

財政をめぐる議論は、つねに政治の争点の中心に位置するといえることができる。たとえば、一九八〇年代の日本においては、行政改革が最大の政治課題とされたが、行政改革は財政再建と非常に密接な関係にあった。現実の運動としての行政改革の中において、当事者たちが両者の関係について自覚的で明確な説明をしてきたわけでは必ずしもない。ある段階では、経費削減、政策領域の縮小という点で行政改革は財政再建のための手段として位置づけられた。また、増税を社会的に受容させるための準備段階とみれば、行政改革は財政再建のための前提条件の整備と捉えることも可能である<sup>1)</sup>。他方、八〇年代の後半に入って、国際経済摩擦の緩和のため、内需拡大の切り札として、積極財政への転換が内外から求められるようになった。この圧力が日本の政治構造の変化に大きな影響を与えていることは、周知の通りであ

る。

このように、財政の方向づけをめぐる議論は、その時の政治問題の中で最も重要なものの一つである。そして、そのことは極めて自然なことである。どの国においても、予算の作成・決定は政治過程の中の最も重要な年々行事であるし、古来、財政の運営術は君主の統治にとって、軍事と並んで最も重要な要素であった。資金という国家の管理する最も具体的 (tangible) な資源の使途を決めるといふその性質上、財政政策の決定が社会の全成員の利害に関係し、その過程が政治の中の最も重要な争点となるのである。

しかし、現代の国家において財政問題がもつ意味は、そのような超歴史的な性質のみに由来するものではない。財政問題に現代国家が抱える固有の諸問題が集約されて現れているということもできるのである。

一九七〇年代の中頃から、石油危機に端を発する経済成長の鈍化を直接の契機として、多くの民主主義国は財政難に陥った。その原因については後で詳しく考察するが、解決策としての歳出削減あるいは増税には、大きな政治的抵抗が伴う。したがって、財政改革に関する社会的合意をいかにして調達し、これをいかに実施していくかという問題こそ、民主主義の統治能力を測る試金石となったのである。

言葉を換えれば、財政危機の打開策の検討過程は、国家のアイデンティティを再定義する機会という意味をもったということが出来る。財政支出の削減あるいは抑制という議論は、必然的に政府の役割・活動領域をどのようにに規定するかという、より根本的な問いに行きつくからである。こうして、財政改革という一面で技術的な課題の検討は、何を政府の責任領域とし、何を社会（とりわけ市場）に委ねるかという古典的な論争と並行して行われるのである。したがって、財政政策のあり方をめぐる議論の中に、現代国家のかかえる様々な問題点が浮かび上がってくるはずである。その意味で、国家と財政というテーマは現代の国家を考える上での核心的テーマとなる。

ただし、財政というアプローチにも限界があることには注意しておく必要がある。財政というアプローチは、資金という最もタンジブルな資源に注目するものである。しかし、国家は、たとえばイデオロギー的影響力、情報操作など、様々なイン・タンジブル（抽象的）な手段によって活動を行う。財政というアプローチをとった場合、この側面を捉えることが難しい。せいぜい、広報・宣伝に要する費用とか、警察・軍隊の人員・設備といった、もの・金の次元に投影された指標によってアプローチする程度である。考察を始めるに当って、財政というアプローチのこのような限界について自覚しておく必要がある。

以下、財政を通して現代国家の特徴と問題点について具体的に考察を進めたい。まず第二節では、現代国家における財政政策の展開について、歴史的な検討が加えられる。続いて第三節では、財政政策のもつ意味と特徴について、政府のもつ政策体系全体の中での位置づけを通して考察が加えられる。これらの歴史的・理論的考察を統合し、後半部分では財政と政治の関連について考察が展開される。

## 二 現代国家における財政の展開——その歴史的概観——

財政の展開を歴史的に概観した場合、政府の役割・機能の変化を反映して、財政の機能や意味が大きく変化していることがわかる。一般に、政府の機能は体制管理、経済管理、社会管理の三種類に大別することができる。体制管理とは、司法・警察、軍事機構、行政組織の整備・維持を通して、最低限の社会秩序を維持する活動である。経済管理とは、道路・通信などのインフラストラクチャーの整備によって経済活動を促進し、さらに金融政策や公共事業によって適切な

経済成長を助長するなどの活動である。資本主義経済が高度に発達するにつれて、各種の規制によって公正な競争を維持し、消費者保護、環境保護を図ることも経済管理の中に含まれる。社会管理とは、市場経済によっては自動的に解決されない問題を政府が処理する活動である。たとえば、社会福祉による社会的弱者の保護、国民全体に対する教育や医療のサービスの提供などがこれに含まれる。

これらの三つの要素が政府活動の中で占める比重は、近・現代の国家の変化とともに変化を遂げてきたが、そこにいくつかの段階区分を行うことができる。

## 1 財政政策以前

近代的な中央集権国家の成立当初は、政府の機能は体制管理が中心であった。しかし、一八世紀に至ると、資本主義経済の発達とともに、政府の果たす経済的機能が自覚的検討の対象となった。その中においては、アダム・スミスに代表されるように、政府の役割は、社会秩序を保持し、インフラストラクチャーを整備することによって、経済活動の舞台を設定することにあるとされた。そして、政府は舞台の上での積極的な行為者とはならないこと——アダム・スミスの有名な言葉を借りれば、市場における神の見えざる手の動きを妨げないこと——が要請されたのである。このような政府像は、小さな政府または安撫な政府とよばれた。また、その機能に注目した場合には、消極国家とよばれ、一九世紀の社会主義者ラッサールは、批判の意味をこめてこれを夜警国家とよんだ。

したがって、この段階においては、財政は積極的な政策目的を実現させるための手段とは考えられていなかった。むしろ軍事・警察機構の維持や土木事業の実施に必要な資金を調達することに財政の意義があるとされた。一方で公債発

行による赤字財政は厳に戒められ、財政の規律は、一定の収入のもとにいかに支出を小さくするかという健全・均衡財政主義におかれた。アダム・スミスの言葉「国家が公債を減ほすか、公債が国家を減ほすか」は、この時期の財政の規範を表現したものである。要約すれば、財政は市場経済に従属し、個人・企業から成る経済活動の展開を背後から支えるという二義的な意味づけしか与えられていなかったのである。

## 2 政府機能の拡大

第二段階は、政府機能の拡大に伴う財政の機能転換の過程である。一九世紀中頃から資本主義経済が高度に発達するにつれて、新しい種類の経済・社会問題が簇生した。その第一は都市化のインパクトである。機械制大工業の進展に伴い、労働者が大都市に集まると、公衆衛生、住宅、交通などの新しい課題が発生する。いわば、広い意味でのインフラストラクチャーの需要が飛躍的に増加するのである。第二は労働者の政治的要求である。貧困と劣悪な生活条件に苦しむ労働者は、雇用保険、健康保険、公営住宅など各種の公共サービスの拡大を要求した。

政府がこれらの課題に答えることは、経済の一層の成長と社会秩序の安定のために不可避であった。もはや、市場経済によってこうした問題が自動的に解決されるということは期待されえなかった。こうして、一九世紀後半から二〇世紀初頭にかけて、政府の機能は経済管理、社会管理へと拡大するのである。

この拡大の過程には、いくつかの重要な契機がある。

第一は、参政権の拡大である。従来政治から排除されていた労働者が政治参加の権利を獲得すると、彼らはその政治的影響力によって、具体的な公共サービスの実現をかちとった。より広範な社会集団が政治参加を行うほど、政府の機

能領域は拡張されるのである。

第二は、第一次世界大戦のインパクトである。<sup>3)</sup> 第一次大戦は史上初の総力戦であり、国内のあらゆる資源が戦争遂行のために動員された。政府は、この動員の中心となつて、経済・社会を広汎に管理する経験をもつた。そして、戦争終了後も政府と経済・社会との間のこのような関係は維持された。財政の面では、戦争中、戦費調達のために膨張した財政規模が、戦後においても、軍事費の減少はあるものの、以前の水準にはもどらないという現象がおこつた。これは転移効果とよばれている。

第三は、大恐慌の経験である。<sup>4)</sup> 一九二九年のニューヨーク株式市場の大暴落に端を発して、一九三〇年代に世界に蔓延した大恐慌は、資本主義経済がもはや市場のメカニズムだけでは維持されえなくなつたことを物語る出来事であつた。政府は、インフラストラクチャーの整備や経済活動の舞台設定といった二義的な役割から踏み出し、積極的なアクターとして経済活動の舞台に上がることが要請されたのである。即ち、政府は公債によつて財源を調達し、支出を拡大して、各種の公共事業を行うことによつて有効需要を創出するという新しい役割を担ふこととなつた。アメリカのローズヴェルト政権によるニューディール政策は、政府のこのような変化の最も典型的な例である。政府自身が最大の投資者となつて雇用を創出し、経済活動全体を一定の方向に誘導するという点に、それ以前の財政と比べた場合の質的な変化があつた。

大恐慌を契機とする財政の転換の背景には、社会主義国における計画経済の一応の成功という衝撃があつたことも指摘することができる。一九三〇年代、資本主義国が恐慌にあえいでいた時期に、ソヴィエト連邦が五カ年計画のもとで着実な経済建設を行つていたことは驚異であつた。この経験が、経済に対する財政の積極的介入、方向づけを促したといふことができる。

各国が財政の転換によって大恐慌による打撃からの回復を模索している間に、世界は二度目の総力戦を経験することとなる。これによって財政の役割は一層拡大するのである。

### 3 大きな政府の確立

第三の段階は、第二次世界大戦後における大きな政府の確立である。第一次世界大戦の前後に指摘された転移効果は、第二次大戦の場合にもおこった。大恐慌と世界大戦という未曾有の危機に対処するために作られた危機管理のシステムは、危機が過ぎ去ったのちにも残された。戦後の世界において、財政は、経済の安定した成長と、国民の生活水準の向上の実現に向けた主導的な役割を担わされたのである。戦中までは積極的財政政策は危機打開のための緊急手段であったが、戦後においては、経済・社会の安定のためにそれが恒常化する<sup>5)</sup>のである。

このような変化を理論的に支えたのがケインズ主義であった。この理論の特徴は、景気の極端な変動を予防し、資本主義経済を安定させるためには、政府の財政政策による景気補整が不可欠と主張した点にあった。そのための手段として、財政赤字を拡大することも理論的に正当化されたのである。大恐慌から世界大戦に至った暗い時代の記憶も生々しい戦後世界において、ケインズ主義は大きな知的威信をもった。そして、各国の財政政策の規範となったのである（ただし、実際の財政拡大策が必ずしも本来のケインズ理論に忠実に沿ったものではないことについては後述する）。その中でも、完全雇用の達成という新しい価値が政策目標にとり入れられたことは、この変化の顕著な現れといえる<sup>6)</sup>。

政治的側面から見た場合、財政による経済管理、社会管理の拡大は、広汎な国民からの政権への支持を培養するため

の有効な手段となった。社会保障、経済開発などの新しいプログラムは、雇用を確保し、所得を増加させ、生活環境を改善するものとして、国民各層に歓迎されたのである。それらの積極的な政策の実施のために必要な資源は、戦後の世界的な経済成長によって、十分に賄われたのである。このような国家のあり方は、十九世紀の消極国家、夜警国家に対比して、積極国家、福祉国家とよばれる。

戦後、一九六〇年代に至る間、財政拡大によって支えられた福祉国家は、多くの先進資本主義国にとつて、自明のモデルとなった。本来福祉国家の実現へ向けた諸政策を主張していた社会（民主）主義政党のみならず、保守政党によつてもこれが推進されたのである。左右両翼の政党は支持基盤をより広げるために、福祉国家のプログラムを採用し、包括政党(catch-all party)となる道を選んだのである。<sup>6)</sup>一九六〇年代末のアメリカで、法と秩序を標榜して大統領に当選したりチャード・ニクソンまでもが、「我々はみなケインジアン」と語ったことは、六〇年代の時代思潮の現れといふことができる。

次に、財政の拡大による経済管理、社会管理を必要とした社会環境の側の要因について見ておきたい。現代の社会には、恐慌の予防救済以外にも、実に様々な需要の側の要因が存在するのである。この点については、ピーター・セルフによる簡明な整理が参考となる。<sup>7)</sup>

セルフは、財政の拡大をもたらした環境要因を、テクノロジーの変化、経済的变化、社会的変化の三種類に大別する。テクノロジーの変化の例として、自動車の発達・普及が政府に与えたインパクトについて考えてみよう。自動車の増加は、道路の整備、建設に対する需要を飛躍的にふやす。また、大気汚染や騒音などの環境問題をひきおこし、鉄道などの公共交通機関に悪影響を及ぼす。政府はこうした問題への対処を要請される。また、交通事故の増加は、警察組織の拡大、自動車の安全規制の強化を促し、政府組織の拡大の一因となる。このように、新しい技術が社会に応用される

とき、必然的に随伴する摩擦を緩和するために、政府はその活動を拡大するのである。

また、原子力や核融合のようなリスクの大きい技術、バイオテクノロジーのように実用化までに長い時間と巨額の費用を要する技術の場合、政府自体が投資者となつて研究開発を進めたり、リスクを負担することが必要となる。技術の高度化が進むほど、政府の役割も拡大するのである。

第二の経済的变化とは、インフラストラクチャーの提供という古典的任務に加えて、衰退産業に対する保護、経営危機に陥つた大企業に対する援助、労働者や消費者に対する保護などの現代的課題を政府が担うようになったことを指す。一方において経済における国際競争が激化する反面、他方で経済的不満や要求が国内において直ちに強い政治的圧力となつて発現するようになったために、政府は益々大きな経済的任務を担わされる。たとえば、研究開発のための投資の拡大や外国市場の涵養のための対外援助の拡大を求める。また、後進産業は、農産物への補助金に代表されるように、競争力の不足する部分への扶助を求める。また、アメリカの自動車メーカーのクライスラー社や日本の大手造船会社の経営危機に代表されるように、大企業の経営危機は、単なる経済問題ではなく、社会問題としての意味をもつ。政府は大量の失業に伴う社会的動揺を防ぐために、援助を行わなければならない。このような要因を通して、経済的变化は政府支出の拡大をもたらすのである。

第三の社会的変化とは、家族の変化、都市の変化、社会意識の変化などである。核家族化に象徴される家族の構造変化と個人の意識の変化によつて、私的問題の公的・社会的問題への変化がおきる。老人や幼児の介護など従来個々の家族が行つてきた問題の処理が、政府によつて担われるようになるのである。多くの先進国において、年金や医療のための支出は財政支出の中でも特に大きな割合を占めている。また、少数者の権利の尊重が徹底されるようになる、これらのマイノリティのための教育、雇用、住宅などのサービスが拡充される。特にアメリカにおいては、アファーマティ

ブ・アクションとよばれる様々なプログラムが実施されている。

マイノリティに限らず、社会全体に権利意識が浸透することは、政府活動による受益に関する期待水準を高めることを通して、財政支出の拡大の社会的背景を作り出すこととなる。ある社会集団の要求が認められて補助金が創設されれば、それは他の集団の要求を刺激して、別の分野での支出プログラムの創設を誘発することとなる。こうして、現代の社会変化は、財政支出の拡大に対する需要を高めたのである。

以上に説明した技術、経済、社会の各面における変化は、政府の活動領域の拡大を促す要因となった。そして、一九六〇年代においては、社会、経済的需要に応えた大規模で積極的な財政政策こそ、先進民主主義国における財政のモデルに関して、自明の規範となったのである。

#### 4 新保守主義

財政政策の展開の第四の段階は、一九八〇年代における新保守主義へのパラダイム転換である。前の段階における財政政策の積極化と拡大を支えたのは、言うまでもなく順調な経済成長であった。一時的に経済が停滞することはあっても、財政の拡大による景気刺激によって経済成長が回復され、公債を補填するのに十分な税収が得られるというのが、第三段階の財政政策のシナリオであった。

しかし、一九七三年、七九年の二度にわたるオイルショックを機に、世界経済全体がスタグフレーション（不況とインフレの同時進行）に見舞われると、このシナリオはもはや妥当性を失ったと考えられたのである。即ち、累積する一方の財政赤字にもかかわらず、景気は好転せず、財政政策は経済管理のてことしての意味を失った。むしろ、「過剰な

社会福祉が勤労意欲の減退を招く、「租税＋社会保険料の負担の増加は経済の活力を減殺する」などといった批判が叫ばれ、政府のイメージは、救済者から経済の混乱の元凶へと、一八〇度転換した。そして、硬直した政府に代わって、市場メカニズムが復権したのである。経済理論の面においては、ケインズ主義の威信が揺らぎ、ハイエクやフリードマンに代表される市場賛美論、あるいはサブライサイド・エコノミクスが知的流行となったのである。<sup>8)</sup>

政治の次元においては、各国における社会民主主義政党的衰退、新保守主義の隆盛という潮流が、前述の経済の流れと密接に絡み合っている。一九七〇年代の後半から、イギリスの労働党、西ドイツの社会民主党など、福祉国家、大きな政府を推進してきた政党が後退し、イギリスのサッチャー政権に代表されるような「小さな政府」を標榜する保守政権が台頭した。政府の非効率や税負担の増加に対する国民の不満が、このような政治的变化の背景にあったのである。

一九八〇年代の先進民主主義国における財政政策は、新保守主義の思想に沿った政府の活動領域の縮小、支出プログラムの削減、公債発行の減少によって特徴づけられる。七〇年代まで増大の一途をたどって、負担過剰(overload)にありついていた財政は、八〇年代の初めに大きな転換期を迎えたのである。社会管理、经济管理からの政府の撤退と国防・治安といった古典的役割への純化が模索されるにつれて、財政政策の中身とその形成過程も大きく変化しつつある<sup>9)</sup>のである。

しかし、このような新保守主義の論理も、八〇年代の後半において、国際経済摩擦の深化とともに、新たな挑戦を受けている。市場メカニズムだけでは、安定的な経済秩序が形成されえないことが明らかになったからである。ここで再び、政府の役割が模索されているのである。したがって、新保守主義が、かつてのケインズ主義に代わるパラダイムになりえるかどうかは疑問である。

## 三 財政政策の構造

### 1 政策システムの中の財政政策

次に、政府が掲げ、実行する政策の中で、財政政策がもつ特徴について、筆者がかつて試みた政策分類の枠組を用いて、理論的な考察を試みたい。<sup>10)</sup>

通常、政策という具体的な働きかけの対象をもつものと考えられている。通信、輸送、工業といった経済活動の特定部門を対象とするものや、教育や社会保障のように特定の年齢層を対象とするものなどが、政策体系のサブシステムを構成する。これに対して、財政政策には、そのような特定の具体的な対象は存在しない。あるいは、つねに社会全体を対象とするということもできる。たとえば、予算は政府のあらゆる活動を網羅した政策であり、社会全体を対象としているが、実際に社会に対して働きかけるときには、つねに各省庁の農業政策、教育政策として資金が使われる。その意味で、財政政策は他の政策がもつような意味での具体的な対象をもたない。ここで、農業政策のように特定の対象に働きかける政策を個別機能的政策、財政政策のように他の個別政策を統合する政策を総合機能的政策とよぶ。

しかし予算は個別機能的政策の単なる算術的総和ではない。それ自体で独自の意義をもつものである。たとえば、財政の規模をどの程度にするか、租税や公債を組み合わせて歳入の構成をどのように設計するかといったことは、すべて個別機能的政策に大きく影響するのである。したがって、財政政策の機能は個別機能的政策を資金の面から規定し、方向づけるという点にある。いわば、財政政策は個別の政策を対象としたメタ政策とよぶこともできる。

個別機能的政策の立案においては、その領領の中での理念や構想に沿って、政策の青写真が描かれる。たとえば、高

速道路や新幹線の建設計画などは、もっぱらそれ自体の論理によって構想される。建設に必要な財源をどのようにして調達するか、さらに、有限な財源を他の分野よりもその事業に充てることが妥当かどうかという比較衡量は行われぬ。一般に、個別機能的政策を担当する官僚制は自己の担当する分野の政策の拡充と公共利益の追求を同一視する傾向があるからである。

このような個別機能的政策の自己増殖が放置されているのは、政策体系は崩壊してしまふ。あらゆる部門が自己増殖を求めれば、たちまち政策遂行に必要な資源が不足してしまうからである。したがって、政策体系が政府の行動の案として整合的であるためには、個別機能的政策の自己増殖による遠心化・分散化に対抗する統合作用が必要である。政策遂行に必要な資金の面からこの統合作用を果たすのが、財政政策である。財政政策も政策体系の中のサブシステムの一つには違いないが、他の個別機能的政策と同じ次元に位置づけられるものではない。財政政策は他のすべての個別機能的政策を対象とし、それぞれの政策のあり方を規定する、きわめて包括的なものである。両者の関係は、組織におけるスタッフとラインの関係にたとえることもできる。

## 2 財政政策の重層構造

一般に財政政策というと、予算や税制のような可視的な政策がしばしば注目を集める。これらは国民の生活、社会集団の利害に密接にかかわり、その形成過程も政治過程の焦点として、きわめて抽象的なものであることがその理由である。しかし、財政政策の体系は、その背後にある様々な、しばしば不可視的な要素によって構成されているのである。<sup>11)</sup>

最も可視的なレベルにある予算についても、ある時点において、その年度の予算の執行、前年度の決算、次年度

の予算編成の準備という三重の作業が行われている。また、年度途中に経済情勢に対応して、補正予算が組まれることがしばしばである。このように政治的ショーとして注目を集める当初予算の編成、決定過程は、予算の循環過程から見れば、ほんの一部分であり、そのようなショーの前提を準備する基礎作業——経済成長の見積り、国際収支の予測——が、極めて重大な意義をもつのである。

この点で、毎年の具体的な予算は、より抽象的なレベル（筆者の分類図式の中では基本設計段階）の計画と結びつく。言うまでもなく、財政政策は、その時々々の経済情勢さらには国際的な経済変動に大きく影響される。こうした不確定な要因のうえに立たざるをえないのが、財政政策の宿命である。他方、財政政策は経済を部分的に操作・誘導するという機能をもつ。そこで、多くの国において経済のあるべき将来像との関連において、財政の長期的な展望や指針が策定され、毎年の予算の準拠標となっているのである。西ドイツやフランスでは「財政計画」、日本では「財政の中期展望」がこれに当たる。確かに財政には、その時々々の経済情勢の変化に対応するという受動的側面があるが、他方で、経済を方向づけ、政府の政策体系を一定の方向に導くという能動的側面もある。このような計画レベルの政策は、具体的な政策の依拠する規範という点で、財政のパラダイムとよぶことも可能であろう。

また、より抽象的なレベルの財政政策、即ち、このような財政の方向づけを示すコンセプトが社会に浸透し、世論が醸成されることは、財政政策の展開に重要な意義をもつ。筆者の分類では、このレベルの政策を概念提示的政策とよぶ。概念提示的政策にもりこまれたコンセプトの浸透は、財政政策に対する社会の側の期待水準を操作するうえで、重要な機能を果たすのである。たとえば、かつての高度成長の時代に、「財政新時代」がうたわれれば、財政規模の拡大、受益の増加に対する期待が喚起される。したがって、絶対額において増加していても、ふえかたが不十分であれば、政治的紛争の一因となりうる、逆に一九八〇年代前半のように、「財政再建」が至上命題として強い権威をもち、支出の削

減が一般原則として受け入れられれば、受益の現状維持でも社会の側は満足する。このように、一見抽象的なコンセプトのレベルの政策も、社会の側の評価基準に働きかけることによって、財政政策の変化の実行可能性に大きな影響を及ぼすのである。

以上に述べたように、財政政策には、ジャーナリズムにおいて日常的に議論される予算や税制のような具体的なレベルから、より技術的で長いタイムスパンをもつ計画のレベルさらには財政の方向を示す抽象的なコンセプトのレベルと、様々なレベルの要素がある。そして、財政政策の展開において、これらの各レベルの政策が密接に絡み合っているのである。そして、それぞれのレベルによって、政策の形成される過程も異なってくる。

計画のレベルは、財政を担当する官僚制の自立性が、相対的に強く発揮される部分である。前にも述べたように、財政政策は経済という不確定なものの子想や解釈に基づいて立案・作成される。しだかつて、経済の現実をどう見るかという解釈権の所在が、政策をめぐる議論の前提を規定する際に、特に重要な意義をもつ。通常、財政に対して要求を出す立場の個別機能的政策の担当者から、財政当局の示す全体的な「現実」像に異論を唱え、それに代替する像を提示することは極めて困難である。財政政策の立案にとって重要な情報は秘匿されるのが通常だからである。個別機能的政策の担当者は、そのような全体像を所与の前提としつつ、自らの利害に関連する部分への特段の配慮を求めるという行動をとるのである。財政を担当する官僚制が経済の現実を認知する際の準拠基準、あるいは彼らが描く将来の現実のあるべき姿が計画レベルの政策である。

もちろん、現実と計画との間には乖離や緊張関係がある。ただし、計画というものは、つねに慣性力あるいは惰性をもつものであるから、往々にして計画の方に合わせて現実像の方を作りかえることが行われる。したがって、計画が破綻するときは、部分的な修正に止まらず、全面的な修正につながりやすい。<sup>13)</sup>

計画レベルの政策は多分に技術的専門的なもので、一般的な議論の対象となることは少ない。しかし、何らかの適切なコンセプトの社会への浸透とセットになって、計画が官僚制内部の規範から社会的な合意事項へと転化すれば、予算や税制などの具体的な政策に対する計画の拘束力は一層強化される。一九八〇年代前半の財政再建の過程は、この典型例である。

他方で、計画レベルの政策が社会の側からの影響によって変化するという可能性もある。財政のパラダイムと現実との乖離が明白になれば、そして、それに対する社会的批判の圧力が十分に強まれば、計画レベルの政策の変更が始まる。最近の日本の例でいえば、緊縮財政から内需拡大への転換は、パラダイムを固守しようとする大蔵省と積極財政を求める国際世論との葛藤の中から生まれたものである。

このように、財政の動きを見るためには、政治過程の表層に現れる具体的な政策の変化だけではなく、様々なレベルの政策の変化、あるいは停滞の相互関連を見ることが重要である。

### 3 政策過程の核心としての財政政策

財政政策をめぐる決定過程は、政策体系全体の形成の中でも核心的な部分を成す。そこにおいては、分散・断片化と統合という二つの原理が交錯するのである。

前項では、財政政策を担当する主体の観点、即ち、政策体系の統合という観点から財政政策の展開について論じたが、財政による統合と個別機能的政策の側からの分散化との間には、つねに緊張関係がある。そして、政策体系の統合は必ずしも財政固有の論理に沿って行われるとは限らない。

前節において概観したように、政府の機能領域の拡大、及びその経済次元への反映である財政規模の拡大は、政治、経済、社会の各面における変化の組合せによって引きおこされた、ある程度不可逆的な変化である。政府機能の拡大は、必然的に政府自体の専門分化をもたらす。それぞれの分野における政策の拡充、支出の拡大は、まさに社会・経済的需要・要請に応えることであつた。それは、政府が現代において果たすべき任務を実行することであり、公共の利益（の少なくとも一部）を実現することであつたと言ふこともできる。そのために各領域の個別政策は、財政資金という公共の資源をより多く使つて、自己増殖を行おうとする。これが政策体系における分散化の意味である。

現実の政治の中では、この分散化のモメントは一層強化される。政策の拡充によって恩恵を被る人々は、その受益をより確実なものにし、さらに拡大するために、政治的組織化を行い、自らの政治的代表者を通して政治的影響力を行使しようとするからである。利益政治とは、政治家がこのような利益追求の媒介を行うことによつて支持を獲得するといふ行動様式である。<sup>14</sup>

しかし、全体としての公共の利益は、部分的な公共の利益の算術的総和によつては実現されないというパラドクスがある。政府がその活動のために利用しうる資源には限界がある。各領域における部分的な公共の利益の追求が無制約に行われれば、「共有地の悲劇」とよばれる現象がおこるのである。<sup>15</sup>したがつて、一定の資源を複数の異なる政策目的に振りむけたときに、どのような効果が得られるかという機会費用の計算が行われなければならない。このような比較衡量を行つて、各部門間に優先順位をつけることが、財政における統合の作用である。

現実の政治過程の中では、分散化とは反対に、統合のモメントは大きくなりにくい。分散化によつて得られる利益は具体的・現実的であるがゆえに、強い支持を生み出す誘因となるのに対して、統合の結果描かれる全体像は余りにも包括的であり、統合という作用自体は、特定の具体的な政治的支持の誘因とはならないのである。さらに、統合の過程に

おいては、各領域の政策の關係者の受益に対する期待を抑制することが不可避であるために、統合という作用はむしろ政治的不満や怨嗟の対象となりやすいのである。しかし、政治術を「ポリス（政治社会）全体に配慮する技術」と定義するプラトン以来の伝統的な政治観に従うならば、財政による統合の作用こそ、本来の政治術の中核となるはずである。<sup>16</sup> 次節では、現実の様々な動きの中で、財政による政策体系の統合がどのような規範に基づいて行われてきたか、そして現在、分散化のモメントの浸食の中で財政による統合がどのような困難に直面しているかを考察したい。

## 四 財政と政治

### 1 技術による統合

まず、分散化の政治的圧力に浸食される以前の、言わば政治的真空状態において、財政による統合がどのような原理によって行われていたか、あるいは行われるべきと想定されていたかについて考えてみたい。

第二節において、政府の機能領域の拡大が今世紀に入って急速に進展し、第二次世界大戦後に大きな政府が定着したことを述べた。それ以前の小さな政府の段階においては、財政による統合は単純な作業であった。均衡財政主義こそが統合の際の簡明な規範であった。政府の活動領域も治安・外交等に限定されており、それ以外の領域への政府機能の拡大や支出の膨張が十分な正統性をもっていなかったため、政策体系の分散化は進まなかったのである。したがって、財政の運営は量入制出（収入の範囲内に支出を抑える）という単純な原理によって行われるのである。均衡財政は、しば

しば健全財政と同一視され、財政運営の担当者の思考の枠組みを拘束した。<sup>17)</sup>

政府が経済管理、社会管理の機能を担わざるをえなくなっても、均衡財政主義は規範として作用する場合がある。政府機能の拡大の趨勢は前提としつつも、分散化に対する防壁として、イデオロギーとしての均衡財政主義が利用されるのである。財政収支の均衡が自明の価値とされ、公債発行による財政規模の拡大を病理現象あるいはタブーとする財政観が社会的に共有されれば、財政政策の立案は、収支の均衡をとるといふきわめて技術的な作業に収斂する。言わば、財政を政治の動きから隔離することになるのである。

このようなパラダイムは、財政の均衡という価値を上位に置いて、社会の側の期待水準を抑制することによって、分散化の傾向を抑えこむという機能をもつのである。均衡財政のもとでは、原則として政府の支出はすべてその年度の租税収入で賄われるので、負担の重みが、公債に比べて現実的である。したがって、均衡財政主義をとる限り、財政規模の急激な拡大はおこらない。

しかし、このパラダイムはきわめて脆弱なものである。財政政策の担当者が、財政をめぐる論議の前提を操作しうる限りで、このパラダイムは社会を呪縛する。タブーを犯しても何ら実質的な害悪はおこらず、むしろ欲求の充足という快楽が得られることがあきらかになれば、社会の側の期待は爆発する。収支均衡という技術的作業による財政の脱政治化は、もはや成り立たなくなってしまうのである。この点で、均衡財政主義による統合には限界がある。

たとえば、一九六〇年代前半までの日本においては、均衡財政主義がとられ、均衡からの逸脱が経済全体の危機を將來するという信仰が財政官僚を呪縛し、社会にも流布されていた。しかし、現実には、六〇年代後半から公債発行が始まって、かつて恐れられていた事態はおこらなかつた。むしろ、様々な社会集団の欲求充足がより早く実現するとい<sup>18)</sup>う多くの人々にとって望ましい結果が得られただけであつた。

また、一九八〇年代のアメリカにおいては、巨額の財政赤字に対する歯止め策として、憲法修正によって財政の均衡を義務づけようとする運動が行われている。巨額の財政赤字が現在ひきおこしている経済問題、あるいは将来もたらすであろう破局的事態についてはさかんに議論が行われているが、他方で、財政赤字の累積と並行した好況の持続は、財政赤字に対する樂觀を生み出すものとなっている<sup>19</sup>。したがって、均衡財政を求める憲法修正は、いまだに実現されていない。

均衡財政主義とは、一面において、赤字・負債を悪とみる特殊な倫理感に基づいている。したがって、財政運営の担当者が財政論議の前提を操作し、そのような社会的意識を涵養できる限りにおいて、それは規範としての現実的意味をもつ。しかし、公債という禁断の果実の味が社会に浸透してしまえば、規範としての作用は失われるのである。ただし、財政政策の立案を収支均衡という数字の枠にはめこむ手法、換言すれば、政策立案を一定所与の枠にはめこむという単純な技術的作業に還元する方法は、後で説明するように、財政赤字の削減の際に形を換えて復活するのである。

均衡財政主義に代わる、遙かに洗練された技術による統合の規範が、ケインズ主義である。第二節の歴史的概観でも述べたように、ケインズ理論においては、財政の役割は有効需要を通じた経済管理にあるとされた。そして、公債は、有効需要創出のための政府支出の財源として性格づけられた。ここにおいて、財政運営の規範は、収支均衡という一面で倫理的な、同時に外形的で単純なものから、経済の適度な成長と完全雇用という複雑で、高度に技術的なものと変化したのである。このような前提に立てば、財政政策の大枠は、経済の現状の正確な認識と理論モデルの適用によって、あたかも方程式の解を求めるがごとくに行われるのである。したがって、専門的な技術と知識を備えたテクノクラート（特に財政・経済問題を扱う場合、エコノクライトともよばれる<sup>20</sup>）に自由な裁量を与え、その自律性を尊重することこそが、合理的な政策形成にとっての必要条件となる。

第二次世界大戦後の多くの先進民主主義国においては、ケインズ理論が財政運営のパラダイムとなった。そして、一九六〇年代に至って、コンピュータなどの科学技術の進歩とも相俟って、政府の合理的介入によって社会・経済問題が解決されうるという社会工学的考え方が脚光を浴びたのである。<sup>21)</sup>このような技術的思考の延長線上で、様々な社会的プログラムのレベルに関して政策の選択をより合理的に行うために、費用・便益分析などの数理モデルの開発が試みられた。こうした社会工学的な技術による財政の統合は、財政を脱政治化させ、数理モデル上の合理性によって政策を正統化することを目指したといえることができる。<sup>22)</sup>

学問的な理論が社会的な影響力を持つとき、往々にしてそれは理論に対する誤解のゆえにおこるものであるが、ケインズ主義の場合も理論の片面的な理解のゆえにこそ、パラダイムとしての威信をもちえたのである。本来のケインズ理論においては、政府が有効需要の調節者として、不況時には公債発行による財政支出の増加、さらに減税によって有効需要を創出することが求められる一方、需要が課題になり景気が過熱するときには、増税や財政支出の削減によって財政余剰をため、有効需要を減少させることが求められている。しかし、実際の財政運営においては、不況時の財政拡大、減税の面だけが実行され、もう一方の、景気過熱時における財政引締めは全く顧みられなかった。

反ケインズ主義の学者は、ケインズ理論においては少数の知的エリートが、言わば政治的真空中で財政政策を立案するという非現実的あるいは貴族主義的な前提が存在すると批判した<sup>23)</sup>(この前提はケインズの住所の地名にちなんで「ハーヴェイ・ロードの前提」とよばれている)。現実には、一度増加させた財政支出を削減すること、一旦始まったプログラムを廃止すること、一度行った減税を帳消しにして増税を行うことに対しては、著しい政治的抵抗が伴い、その実施は極めて困難である。この点は財政支出の下方硬直性とよばれる。したがって、不断の歳出増加を求める政治的圧力が存在する現実の政治的意志決定システムを前提とすれば、ケインズ主義的財政政策は、財政赤字の累積とインフレーション

ションという帰結をもたらすだけであるという批判が成立する。この批判は、特に一九七〇年代の後半になって、スタグフレーションの前に多くの先進国の大きな政府が機能不全に陥るといふ現象を背景に、にわかに説得力をもつに至つたのである。

政府の機能領域が拡大し、財政支出が膨張したという歴史的变化の背後には、第二節でも述べたように多くの社会的・政治的要因が存在している。現代の財政は経済管理・景気調節の手段であると同時に、政治的運動の標的でもあり、政治的支持の培養のための手段でもある。したがって、脱政治化による財政の技術的統合には限界があるのである。<sup>2)</sup>そこで次に、財政においていかにして政治の論理・力学が浸透したかを検討することとしたい。

## 2 財政における政治の浸透

議論の前に、これまで十分に吟味することなく使つてきた政治という言葉について検討しておかなければならない。政治という言葉は多義的に用いられているが、様々な用法の中には最低限次のような前提が共有されているであろう。即ち、政治は、社会における多元的な主体の存在と、政策のあり方をめぐるそれらの主体の相互作用を前提としている。財政における政策体系の統合は、統治の中の最も重要な作用であるが、これが直ちに政治に結びつくとは限らない。たとえば、専制君主による独断的な財政の統合は政治とはよばれないのである。政治という営みの中で財政政策のあり方が論議されるとき、ほとんどの主体は各自に固有の利害を主張して、政策の中に個々の具体的利益が実現されることを目指す。本来、政治の中で財政による政策体系の統合の全体像が相互的に議論されることが理想である。しかし、そのことが現実には非常に困難であることは、予算や税制をめぐる議論を見れば容易に理解できる。以下、財政における政

治の浸透という場合の政治は、主として実態に即して、社会の様々なアクターが、それぞれの個別・具体的な利益を主張して政策形成に働きかける活動という意味において用いる。

このような見方に立てば、財政における統合のモメントは、政府による社会の要求の抑制、エリートによる社会の支配のイメージに結びつく。これに対して、財政の分散化は社会の側の要求の貫徹、権力の多元的分散というイメージに結びつく。財政が社会からの要求に応答し、分散化のモメントが強化されてきた背後には、次のような変化があった。

アメリカ独立革命の昔から、課税に対する同意は、民主化の進展、政治参加の拡大にとって重要なメルクマールの一つであった。財政民主主義は重要な手続的価値として、強い正統性をもってきたのである。小さな政府は権力者あるいは少数のエリートの恣意的な財政運営に対する抵抗・拒否という消極的・受動的なものに止まった。今世紀に入り、一方において社会・経済問題の複雑化によって政府の介入を求める需要が高まり、他方で政治参加の権利が普遍化されれば、政治の役割はより積極的なものに変化する。財政民主主義という手続価値にてらせば、財政政策の決定に政治が浸透することは正統化されるのである。

マクロ的に見れば、このような政治の浸透の帰結として、財政支出の拡大に基づく福祉国家のプログラムの定着という現象が多くの先進国においておこる。包括政党の出現がこの傾向を強く促進するのである。

よりミクロの次元で見れば、財政に対する政治の浸透の傾向の中で、最も重要な要因の一つは組織化の進行である。農民・経営者・労働者など様々な領域で組織化が進行し、各組織はそれぞれの利益を増進する支出プログラムを要求し、政治参加を行う。これらの組織は、代表者を議会に送りこんだり、支持・資金を提供することによって既存の政治家を代理者とすることによって、政策決定に影響力を行使しようとする。大きな政府は、このような諸集団の要求で実現されたプログラムの積み重ねによってたらされたということもできる。

このような様々な利益を求める社会集団が財政政策の決定過程に参入した場合、いかにして政策体系の統合が達成されるのであろうか。分散化の圧力が極めて高いことを前提とした統合のモデルがインクリメンタリズムである。<sup>(25)</sup>この理論は、(1)複数の主体による選択の結果を集団としての決定に統合する過程、(2)個々の決定を行う主体が従う決定のルール、(3)このような過程を経て生み出された決定の結果に関する理論の三つのレベルから成る。ここでの議論との関連では、第一のレベルが特に重要な意味をもつ。

前に述べた均衡財政主義であれ、ケインズ主義であれ、技術による統合のモデルが少数のエリートへの権力の集中を前提としていたのに対し、インクリメンタリズムにおいては権力が社会の様々な集団に分散していることが前提とされる。そして、これらの集団が全体的な公益ではなく、自己にかかわる部分的利益を追求し、決定過程において相互作用を行うことによつて全体としての調整が達成されるというのである。権力者が上から一元的に統合を行うのではなく、価値の多元性を前提としたうえで、市場における価格形成のように、対等な当事者間の相互交渉の中から予定調和的に統合が行われるというのが、インクリメンタリズムによる政策形成の核心である。

このような政策決定の舞台の上で、実際の政策決定においては、すべての政策が全面的に再検討されるのではなく、従来の政策を前提としたうえで、そこから変化する分だけについて吟味が行われる。そして、このような部分的な政策をめぐる多元的な相互調節の結果、政策は漸進的に拡充される。これが第二、第三のレベルの具体的な意味である。

インクリメンタリズム・モデルは、特に予算編成過程の分析に應用され、成果をあげた。<sup>(26)</sup>このモデルは、合理的政策選択の神話を排し、人間の予測・計算能力の有限性、諸価値の対立という現実的前提の上に立ったものとして評価されるのである。

インクリメンタリズムは、政治理論の次元では多元主義と密接に結びつく。<sup>(27)</sup>多元主義はエリート支配論に対する反論

として提起され、社会において様々な利益が分節化し、個々の利益を追求する諸集団が政治に参加することによって、政治的決定が形成されることを強調する。即ち、権力は少数のエリートによって握られているのではなく、社会の多くの集団がそれぞれ影響力をもっているとするのである。この観点から様々な圧力集団による利益表出活動も捉えられるのである。<sup>(28)</sup> インクリメンタリズムは、多元主義理論の描く政治過程を前提としつつ、その中で各アクターが具体的にどのように行動するか、さらにそこから生み出された政策がどのような特徴をもつかを記述する理論モデルである。

インクリメンタリズムは、多元主義と結びつくことよって、規範モデルとしての価値的正統性をも帯びることになる。様々な社会的要求や圧力に応えて、財政支出を拡大していくことは、民主化・多元化の具体的な現れということにもなるからである。したがって、インクリメンタリズムは、テクノクラシーやエリート支配を否定し、社会集団の能動的・利己的な参入による政策形成を理論的に基礎づけるのである。<sup>(29)</sup>

ただし、インクリメンタリズムにおける合理性は、もっぱら政策形成の手続面に関するもので、政策の実質的内容に関するものではないことに注意しておく必要がある。<sup>(30)</sup> 確かにインクリメンタリズムという政策形成のルールは、組織化が進んだ現代社会における民主主義の現実の姿に適合的である。そこから生み出される政策は、すべての関係者の一定程度の満足を保証するものとなるであろう。しかし、それらの政策の内容が実質的に合理的かどうかは、全く別の問題である。政策実施に必要な資源に余裕があるときには、財政政策の形成における諸部門の関係はプラス・サム・ゲームである。したがって、その限りでインクリメンタリズムによる政策形成も、一面で合理的といえる。しかし、資源に余裕がなくなり、政策形成がゼロ・サム・ゲームとなると、この方式は作動しない。インクリメンタリズムのこのような限界は、一九七〇年代後半からの低成長の時代になって露呈するのである。

このように、インクリメンタリズムにおいては、政策の合理性が政策形成の手続の合理性に置き換えられたために、

政策の量的拡大、経費の膨張に対する内在的な歯止めは失われるのである。したがって、インクリメントリズムのもとで、個々の政策は定向進化の傾向を帯びる。具体的に言えば、様々な支出プログラムが法律や計画という形で制度化・構造化されるのである。政策の顧客の側から見ると、そのことは、政策による受益が一時的、恩恵的なものではなく、当然の権利として定着したことを意味する。これによって、財政政策における分散化のモメントは一層強いものとなる。個々の政策や支出プログラムは、政策体系の統合において、可塑的な操作の対象から、硬直的な与件へと変化したといふこともできる。こうなると、統合の過程において個別の政策を吟味、検討する余地は失われ、統合作用自体が極めて消極的なものとなる。これに資源の制約が加われれば、統合作用は一層困難なものとなる。

さらに政治的意志決定システムのもつパラドクスが、この傾向に拍車をかける。即ち、政策拡充・支出増による受益は極めて具体的なために、これを推進するインセンティブは強い。他方、支出増を支える負担は租税（一時的には公債）という形で国民に薄く拡散されるため、その重みは受益に比べれば、それほど具体的、現実的ではない。したがって、支出増に反対するインセンティブは弱いのである。

### 3 赤字潰けの民主主義または政策体系の分断

第二次大戦後、一九六〇年代までは世界的に順調な経済成長が続き、政策の拡充を支える財源も十分に供給された。したがって、前項で述べたような個別政策の定向進化は、言わば潜在的脅威に止まったのである。しかし、一九七〇年代中頃から、世界経済がスタグフレーションに陥ると、その脅威が顕在化する。政策体系の不断の分散化の傾向の中で、ほとんどの先進民主主義国の政府はその機能を拡大し、経済の停滞による税収不足にもかかわらず、拡大した機能領域

を縮小することができないのである。こうして、政府は過剰な負担(Overload)にあえぐのである。<sup>31)</sup>

この現象については、新保守主義、ネオ・マルクス主義という相対立する二つのアプローチから、それぞれ分析が試みられている。<sup>32)</sup>

新保守主義においては、福祉国家、大きな政府が経済の混迷の元凶として非難される。<sup>33)</sup> 政府部門の活動には市場原理が適用されないのが、必然的に生産性は低い。さらに、政府部門が膨張するにつれて、資本や労働力が民間部門から奪われる。こうしたことにより、国民経済の中の政府の比重が高まるほど、経済の能率は低下するというのである。<sup>34)</sup>

また、政府の経済・財政政策は複雑な意思決定システムを経て決定されるので、経済に対して火に油を注ぐような逆効果をもたらすことが非難される。インクリメンタリズムに関連して述べたように、個々の支出の背後には強い政治的抵抗力をもった利益集団が控えており、財政支出の削減は極めて困難である。この下方硬直性ゆえに、インフレーションが進み本来ならば政府支出の削減が必要な時でさえも、政府支出は膨張を続け、インフレを益々亢進させるというのである。<sup>35)</sup>

また、社会福祉の過度な拡充は、国民の勤労意欲を減退させ、生産性低下の原因となることも指摘される。さらに、環境保護や消費者保護の観点から行われる経済規制や衰退産業に対する政策的保護は、企業の側の負担を増加させたり、財政支出を膨張させることにつながり、結果として経済の活力をそぐことも指摘される。

このように、新保守主義の立場からは、政府による福祉の充実や経済への介入が、様々な面で経済成長を阻害し、経済の活力を減殺することが問題の根源とされるのである。したがって、その解決のためには、様々なプログラムを整理、合理化し、財政支出を削減することが求められる。資本主義経済の活性化のための小さな政府の実現に向けた財政改革が、この立場からの処方箋である。

他方、ネオ・マルクス主義の立場からは、現代の資本主義そのものの構造的要因によって財政赤字が生み出されると規定される。<sup>(33)</sup>ネオ・マルクス主義においては、資本主義のもと国家は資本蓄積の手段とみなされる。財政政策は資本蓄積のための最も重要な手段である。

財政支出は大きく二種類に大別される。第一は社会的資本支出である。これは、私的資本の収益性をより高度なものにするために必要なインフラストラクチャーに対する財政による投資である。これはさらに、高等教育システムの整備のように労働力の質を高め、生産性を向上させるための社会的投資と、医療保険のように労働力の再生産のコストを低下させるための社会的消費に分けられる。

第二は社会的経費である。これは、現代の資本主義国家の正統化のために必要な経費のことである。現代の国家においては、一九世紀的な弱肉強食・適者生存の粗野な資本主義は存在しえない。第二節でも述べたように、持たざる者も政治的回路を通して、富の再分配を要求するのである。したがって、粗野な資本主義を放置する国家は正統性をもちえないのである。資本主義国家は、本来の資本主義の論議とは相反する自己正統化の装置を内在させなければならぬ。それが社会福祉に代表される社会的経費である。

現代国家における財政危機は、社会的資本支出のコストがその効果をつねに上回る、そして資本主義国家の正統化の費用（即ち社会的経費）がつねに国家の負担能力を上回るといふ二種類の構造的矛盾によって引き起こされるというのが、ネオ・マルクス主義による分析の中心である。ネオ・マルクス主義においても、資本家、労働組合、官僚制などの強力に組織された利益集団が政治過程の主要なアクターとして捉えられている。これらの組織がより大きな価値分配を求めて角逐を繰り返す結果、社会的資本支出、社会的経費は不断に膨張する。他方、国家の側の財源調達力には限界がある。強力な大組織が税負担の増加に反対するからである。かくして、現代資本主義国家の矛盾の表現としての財政

危機は止めどなく進行するのである。

新保守主義とネオ・マルクス主義とは、もとより氷炭相容れない関係にあるが、財政危機の分析に関しては、両者はある種の親近性をもっている。即ち、両方とも政治的要因と経済的要因との結合によって、現在の大きな政府が直面する財政問題を説明するのである。<sup>36</sup>新保守主義によれば、政府は失業の増加がもたらす政治的悪影響を防ぎ、利益集団からの支持を培養するために経済に介入し、支出をふやすとされ、ネオ・マルクス主義によれば資本主義国家の本質上、政府はその正統化のために経済に介入すると説明される。このように経済への介入や財政支出増の動機は異なるにせよ、政府と経済との関連に内在する矛盾を問題の根源とする点は共通である。本論の言葉を用いて言い換えれば、財政に政治の論理が浸透することによって財政の対象領域が拡張され、それぞれの部分が自己増殖的に膨張すること——即ち、政治の浸透による財政の分散化が財政危機の根源なのである。

このような矛盾の解決は大きな政治的紛争を招来する。古典的な資本主義の論理への回帰によって財政政策の縮小を図れば、既得権をもつ様々な社会集団が反対し、政府に対する支持が揺らぐことが予想される。他方で大きな政府を維持すれば、その恩恵に浴する度合いの少ない富裕な市民や大企業の経営者の反感を招き、財源調達が著しく困難になることが予想される。

実際には、多くの国において公債への依存による問題解決の先送りが見られた。しかし当然、先送りにも限界がある。巨額の財政赤字の累積は、インフレやクラウドディング・アウト（公債の消化のために金融市場から資金が吸い上げられ、民間部門への資金供給を圧迫する現象）などの問題を引き起こすからである。では、危機が臨界点に達したとき、どのような形で財政の再統合が行われるのであろうか。

## 五 財政の再統合

### 1 小さな政府への回帰

公債累増による矛盾解決の先送りが限界に達し、矛盾の根本的な解決が政治過程の日程に上がったのは、一九七〇年代の末である。膨張した政府支出を支えるためには租税負担の増加が不可避となる。他方、財政難の中で政府の活動が本来の社会的・公共的目的を達成せず、むしろ行政機関の予算や権限を維持するために様々な支出プログラムが自己目的化している実態がクローズアップされる。こうして、大きな政府の浪費・非効率に対する社会的批判の気運が盛り上がったのである。特に、税負担を背負うばかりで、公共政策による保護・援助の恩恵に浴さない比較的富裕な層、あるいは新中間層においてこのような批判の意識は強いものとなる。アメリカのカリフォルニア州で、住民の直接立法によって財産税の大幅な減税が成立した。いわゆる納税者の反乱は、このような動きの嚆矢となった。<sup>25)</sup>

政治の次元における大きな政府に対する幻滅の反映が、一九七〇年代末からの社会民主主義政党の退潮、新保守主義を標榜する政党の台頭という現象である。そして、市場の復権、政府の縮小を目指す新保守主義の理念が一九八〇年代前半における各国の財政改革の規範となったのである。自助・自律という資本主義の勃興を支えた理念が、再び時代精神とされた。

しかし精神的変革のスローガンだけで財政改革が達成されるわけではない。無軌道な財政の膨張、財政政策の拡散をもたらしたインクリメンタリズム、多元主義という政治過程のメカニズムそのものをどのようにして変革し、財政の再統合が図られたのか、さらに詳しく検討する必要がある。

## 2 財政改革のストラテジー

財政改革の一つの戦術は、非能率と赤字ゆえに財政的に入力を必要としていた国営事業の民営化である。この方策は、市場の復権を旨とした新保守主義の理念を忠実に実践したものである。政府が企業活動から撤退することによって、財政に対する負荷要因を市場に委ねるといのが民営化のねらいであった。その結果、市場原理を無視して人為的に維持されてきた事業は廃止されたり、価格・料金の引上げが行われたりする。他方、市場原理が適用され、企業間の競争が始まれば、合理化によってコスト増が吸収されるということもおこりうる。この変化は、政府の非能率を批判する世論の支持を受けて、とくにイギリスと日本において共通した潮流となった。<sup>(38)</sup>

では、財政の内部での改革はどのようにして進められたのであるか。財政危機の根本的打開とは、個々の政策の自己増殖による財政の分散化に歯止めをかけ、統合を回復することである。そのためには、分散化をもたらした政治のメカニズム自体の変革が必要となる。問題となるのは、前項でも言及したように、様々な利益集団が自己利益の実現を求めて政治過程に参入して政策形成に影響を及ぼすという多元主義の政治システムと、政策形成における合理性を手続的な合理性に置換し、政策の無限の漸層的膨張を助長するインクリメンタリズムという政策形成メカニズムである。

このうち、多元主義に帰因する政策形成過程の閉塞は、たとえばイギリスのサッチャーのような特異なリーダーによる強力な政治指導によって、ある程度打開される。<sup>(39)</sup>日本において中曽根が目指した大統領型リーダーシップなるものも、この方向の一環として位置づけられよう。<sup>(40)</sup>これらの政治家の業績に対しては様々な評価があるが、彼らが世論から極めて高い支持を得たことの背景には、既得利益の均衡に果敢に立ち向かうというイメージが極めて効果的であったということ指摘しておかなければならない。

特異なリーダーによる強力な指導という手法は、リーダー個人の資質という偶発的要因に大きく左右される。これに對して、より制度的側面から多元主義の閉塞性を克服しようとするのが、ネオ・コーポラティズムとよばれる政策形成システムである。<sup>41</sup>ネオ・コーポラティズムは、社会における利害の分節化と組織化の進行を前提としつつも、政策形成を政府と頂上団体（財界や労働組合のナショナルセンターのように個々の利益団体を統括する上位組織）のリーダーとの交渉によって行う点に特徴がある。このシステムは、ある種のエリート主義の前提の上に立っているということもできる。即ち、頂上団体のリーダーが各セクターの利益を代表し、また統合することができるといふ前提のもとに、リーダー同士の交渉による政策形成が行われる。言わば政策形成の舞台(arena)を閉鎖的なものにすることによって、個々の政策増殖を求める分散化のモメントを遮断するのである。政策形成、意思決定の回路が個別利益の角逐の場である議會をバイパスし、エリート間の頂上交渉へとシフトするということもできる。

このような新種の政策形成システムは、個別利益の跳梁跋扈による議會政治の浸食に不信・不満をもつ人々の期待を喚起する。また、各セクターのリーダーを集めることによってこうした政策審議機関はある種の威信を備える。この種の機関は、国民によって直接選ばれたものではなく、その正統性の根拠は曖昧であるが、世論の期待とそのような威信のうえに成立するのである。<sup>42</sup>

もちろん、このような審議の場を作ることにのみよって分散化の傾向に歯止めがかかるわけではない。そこでは、旧来のインクリメンタリズムに代わって、どのような政策形成の手続がとられるのであろうか。

最も大きな変化は、個別政策の増殖の積み上げによって膨張を続けてきたという従来の流れを逆転させて、先に財政の統合図を個別政策の形成の際の与件として設定し、個別政策の受益者の受益に対する期待水準を操作するという手法が定着したことである。<sup>43</sup>財政政策の構造のところでも述べたように、財政政策の計画のレベルでは、つねに将来におい

る統合の青写真が描かれているのであるが、それは十分な拘束力をもたないために、個別政策にとつての与件とはならなかった。しかし、一九八〇年代前半の財政危機に際しては、赤字の累積による財政破綻という最悪の事態の可能性が、社会の側にもある程度の現実味をもって受けとめられたために、破局を回避するための統合の図式が自明の規範として受け入れられるのである。個別政策の受益者の意識も、「このような経済・財政事情ならば現状維持でも十分」あるいは「他の部門と公平ならば、数%の後退はやむをえない」というふうに変化する。統合を回復するためには、破局への危惧を社会に植えつけることが最も重要である。一度このような危惧が社会に浸透すれば、情報を独占し、状況を規定する能力をもつ官僚制が、政策論議の前提を設定することに大きな影響力をふるうのである。

少数のエリートから成る政策審議機関は、このような与件を操作するための有効な道具となりうる。政策形成に参画する各セクターのエリートは、個別具体政策の直接の受益者に比べて視野が広く、官僚制から見れば、「話せばわかる相手」である。強い威信をもち大きな注目を集めるこうした審議機関は、与件の提示による社会的期待水準の操作に最も適した装置である。

もちろん、個別政策の受益者たちが、政策形成に全く影響を及ぼさないとすることはありえない。しかし、一旦与件が設定されれば、圧力の向かう先は、どの程度の後退でくいとめるか、どの部分を現状維持に止め、どの部分を後退させるかというレベルの問題である。いわば、与件の操作によって、分散化の圧力が一定の枠の中に飼いならされるのである。

このような変化に対応した新しい政策形成手法がディクリメンタリズム (Decrementalism) である。<sup>44</sup> ディクリメンタリズムとは、予算の編成に当たり、あらゆるプログラムについて無差別・均等に、前年度実績に対して一定率の削減を行うという政策形成手法である。この手法は、既存の政策の内容の合理性・必要性に対する吟味を最初から断念したうえ

で、それらに形式上公平な削減を加えるというものである。政策の有効性や公共性に関する実質的な検討を放棄し、手続的合理性のみを追求するという点で、ディクリメンタリズムはインクリメンタリズムと同様の前提に立っている。また、政策が（拡大であれ縮小であれ）漸層的に変化するという外形的特徴の類似性ゆえに、ディクリメンタリズムは逆向きのインクリメンタリズムという印象を与える。ディクリメンタリズムは、形式上の公平性と、支出削減という目的に対する即効性のゆえに、多くの国において採用されるのである<sup>45</sup>。

しかし、ディクリメンタリズムには次のような問題点がある。

第一は、政策形成の舞台の構造に関する問題である。インクリメンタリズムにおいては、結果はどうあれ、利害関係者の自発的な参入と多元的な相互作用・相互調節によって政策形成が営まれることが想定されている。しかし、ディクリメンタリズムにおいては、外枠からの締めつけ、一律の削減が神聖不可侵の与件として設定されている。この型の政策形成システムは相互的なものではなく、一方向的なものである。ディクリメンタリズムはその意味で、財政の統合を極めて安易で形式的な基準をあてはめることによって脱政治化するということができる。これは、個別利益の実現を目指す政治の圧力を遮断するという点でも、政策の全体的な統合図を模索するという大政治を断念するという点でも、脱政治的な方策である。

第二の問題点は、既存の政策を前提とするために、政府活動の中の無駄や非能率を真に是正することにはつながらないということである。無差別の一律カットによって、本来削減すべき無駄や不合理なプログラムを多く温存している部局ほど相対的に優遇されることになる。社会のニーズに見合ったプログラムを能率的に行っている部局ほど、一律削減によって大きな痛手を被るという逆説が存在するのである<sup>46</sup>。

このように、ディクリメンタリズムは外枠からの締めつけによって数字の上での財政の統合を目指すものではあるが、

個々の政策プログラムの社会的必要性、有用性の再検討による優先順位の設定という、より根本的な統合の作業は先送りされているのである。それは、いわば、政策体系の分散化、分断化をもたらし政治的メカニズムを放置し、分散化の圧力を一時的に伏流させるだけのものである。何らかの事情で財源の制約が緩和されれば、再び分散化を求める政治勢力は蠢動を始めるのである。ディクリメンタリズムとは、政治的組織力に基づく弱肉強食原理よりはましという程度の公平性を備えて、即時的な政治的実行可能性のみを志向する極めて短期的な戦術だったのである。

では、これらの財政の役割はどのようなものであり、財政における統合はどのようにして進められるべきであろうか。本論のまとめとして、最後にこの点についての考察を試みたい。

## 六 現代国家における財政

一九七〇年代後半から露呈した構造的な財政危機は、現代国家の正統性に対する脅威であった。これに対して多くの先進資本主義国は、経済活動からの政府の撤退と福祉支出を中心とする経費削減と減税による財政の退行とによって、換言すれば小さな政府への先祖返りによって正統性を確保した。しかし、一九八〇年代後半における国際経済の大規模な構造変化は、財政の果たすべき役割を格段と複雑なものにした。旧来、一国の枠内で考えられていた財政政策が国際協調の手段として重要視されるようになったのである。かくして、財政政策の立案においては、自国のみならず他国の国際収支の動向、発展途上国の経済動向、国際世論といった複雑な変数が考慮される。財政が背景に退くことが許されなくなった一方で、財政政策の決定における主権の絶対性が低下していく。

このような環境のもとでは、一国の枠内だけでも統合不全に陥りがちであった財政政策の形成は、一層困難なものならざるをえない。しかし、財政における統合を確立するための安易な方法というものはありえない。いささか迂遠ではあるが、情報が公開され、財政の統合に関する全体像が広く議論されることからすべてが始まる。その意味で、今こそ財政における政治の復権が求められているのである。

注

- (1) 行政改革と財政再建の関係については、神原勝『転換期の政治過程』（総合労働研究所、一九八六年）を参照のこと。
- (2) 各種の経済理論における政府の位置づけについては、猪木武徳『経済思想』（岩波書店、一九八七年）第一章を参照のこと。
- (3) この点についてアメリカの事例に即して明快に整理した論文として、西尾勝「福祉国家と管理国家」（齋藤貞編『総合研究アメリカ3 民主政と権力』研究社、一九七六年）がある。
- (4) 同上。
- (5) 猪木、前掲書、第二章。
- (6) 西欧各国におけるこのような潮流については、岩永健吉郎『西欧の政治社会』第二版（東京大学出版会、一九八三年）が明かな説明を行っている。
- (7) Peter Self, *Theories of Modern Government* (Allen & Unwin, 1985).
- (8) この点については、佐和隆光『経済学における保守とリベラル』（岩波書店、一九八八年）、佐和隆光、新藤宗幸、杉山光信『八〇年代論』（新曜社、一九八七年）を参照のこと。
- (9) Joel Krieger, *Reagan, Thatcher and the Politics of Decline* (Oxford University Press, 1986).
- (10) 山口二郎『大蔵官僚支配の終焉』（岩波書店、一九八七年）第二章。
- (11) 同上、第二章、第三章。

- (12) 加藤芳太郎他『行政学入門』第二版(有斐閣、一九八五年)Ⅱ§3「財務行政」。
- (13) 山口、前掲書、第四章。
- (14) 日本の政治におけるこの傾向については、京極純一『日本の政治』(東京大学出版会、一九八三年)第五章を参照のこと。
- (15) 共有地の悲劇とは、共有の牧草地にはみんなが家畜を無秩序に放し、過剰な牧草の消費により草の再生が不可能となり、牧草地が失われるというパラドクスのことである。私有地の場合は再生産能力の範囲内に消費を抑えるという歯止めが働くが、共有地の場合、この種の歯止めは働かにくい。Cf. G. Hardin, "The Tragedy of Commons", *Science*, No. 162 (1968).
- (16) このような政治観については、佐々木毅『保守化と政治的意味空間』(岩波書店、一九八六年)同『いま政治に何が可能か』(中央公論社、一九八七年)を参照のこと。
- (17) 一九六五年までの日本では、比較的厳格な均衡財政主義がとられていた。大蔵官僚の間では、均衡財政主義は利益政治の浸透を防ぎ財政の統合を保つための最大のところとされていたのである。山口、前掲書、第三章、第四章。
- (18) 同上、第四章。
- (19) 憲法修正については、Aron Wildavsky, *How to Limit Government Spending* (University of California Press, 1980) を参照のこと。また、アメリカの財政赤字については、Daniel Bell and Lester Thurow, *Deficit* (New York University Press, 1985) を参照のこと。
- (20) Peter Self, *Economists and Policy Process* (Westview, 1975)。
- (21) 参照、佐和隆光『経済学とは何だろうか』(岩波書店、一九八三年)。
- (22) Cf. Self, *op. cit.*
- (23) Buchanan, Wagner, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, (Academic Press, 1977); Charles Rowley, "John Maynard Keynes and the Attack on Classical Political Economy," in Buchanan, Rowley, and Tollison, eds., *Deficits* (Basil Blackwell, 1987)。
- (24) この点については、佐々木『保守化と政治的意味空間』前掲において鋭い批判が展開されている。また、財政制約のもとの政策統合の問題については、P. Self, "Resource and Policy Coordination Under Pressure," in R. Rose, ed., *Challenge to Governance* (Sage, 1981) を参照のこと。

- (25) Charles Lindblom, *The Policy-Making Process*, 2nd ed. (Prentice-Hall, 1980); *The Intelligence of Democracy: Decision Through Mutual Adjustment* (Free Press, 1965). 邦語による研究論文としては、森田朗「インクリメンタリズムの論理構造」『千葉大学法経論集』一〇号(一九八一年)、田辺国昭「生活保護政策の構造(一)」『国家学会雑誌』一〇〇巻一・一二号(一九八七年)がある。ここでの整理は、田辺論文の明快な説明に負うところが大きい。
- (26) A・ウィルダフスキによる予算編成過程の分析が著名である。Aaron Widavsky, *Politics of Budgetary Process* (Little Brown, 1964). また日本の事例に関する研究として、John C. Campbell, *Budgetary Politics in Modern Japan* (University of California Press, 1977).
- (27) 代表的著作として、多元主義の大家R・ダールとリンドブロムによる *Politics, Economics and Welfare* (Harper, 1953) がある。
- (28) 多元主義論については、ダールの諸著作が最も有名である。Robert Dahl, *Who Governs* (Yale University Press, 1961).
- (29) Lindblom, *Intelligence of Democracy*, op. cit.
- (30) このような観点からのインクリメンタリズム批判としては、Y. Dror, *Public Policy Making Re-examined* (Chandler, 1968) が著名である。
- (31) 日本においてこのことが政策課題として最初に自覚的にとりあげられたのは、一九六七年から始まった財政硬直化キャンペーンにおいてである。詳しくは、山口、前掲書、第七章を参照のこと。
- (32) Guy Peters, "Fiscal Strains on the Welfare State: Causes and Consequences," in Charles M. Levine and Irene Rubin, eds., *Fiscal Stress and Public Policy* (Sage, 1980).
- (33) 新保守主義からの政府批判としては、フリードマンやハイエクによるものが有名である。Milton and Rose Freedman, *Free to Choose* (Harcourt Jovanovitch, 1980).
- (34) Cf. S. Brittan, "The Economic Contradiction of Democracy," *British Journal of Political Science*, Vol. 6 (1976).
- (35) ネオ・マルクス主義の最も代表的な著作として、オコンナーの一連の著作が著名である。eg. J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State* (St. Martin's, 1973).
- (36) Peters, op. cit., p. 30.

- (37) 新中間層による反福祉国家の動きについては、Levine and Rubin, eds. *op. cit.*, Part I を参照のこと。
- (38) 日本における国鉄、電電公社の民営化を中心とする一連の「改革」の背景と意味については、大嶽秀夫「中曾根政治のイデオロギーとその国内政治的背景」『レヴァイアサン』一号（一九八七年）を参照のこと。また、ヨーロッパ諸国におけるこのような潮流については、次の論文を参照のこと。Charles Maier, "Introduction," John H. Goldhorpe, "Problems of Political Economy after the Postwar Period," in Maier, ed., *Changing Boundary of the Political* (Cambridge University Press, 1987).
- (39) Cf. Krieger, *op. cit.*, また政策統合リーダーシップの問題については、Dennis Kavanagh, "Political Leadership: The Labours of Sisyphus," Rose ed., *Challenge to Governance*, *op. cit.*, を参照のこと。
- (40) 参照。大嶽、前掲論文。
- (41) ネオ・コーポラティズムに関する最も基本的な文献として、次のものがある。Schmitter and Lehmbruch, eds., *Trends Toward Corporatistic Intermediation* (Sage, 1979); *Patterns of Corporatistic Policy-Making* (Sage, 1982) 邦訳『現代コーポラティズム I・II』木鐸社。
- (42) 日本では第二次臨調がこのような役割をもった。詳しくは、神原、前掲書を参照のこと。
- (43) 財政政策に対する期待の問題は、R. Rose, "Misperceiving Public Expenditure: Feeling About Cuts," in Levine and Rubin eds., *op. cit.*, において最初に考察されている。
- (44) Cf. Christopher Hood and Maurice Wright, "From Decentralism to Quantum Cuts?," in Hood and Wright, eds., *Big Government in Hard Times* (Martin Robertson, 1981).
- (45) 日本では、ゼロ・シーリング、マイナス・シーリングという形で一般行政経費に関する一律削減が行われた。また、アメリカでは財政均衡法（グラム・ラドマン法）の中で、一律削減が規定されている。
- (46) Charles Levine, "Organizational Decline and Cutback Management," *Public Administration Review*, 1978.
- (47) この点に関連して、財政緊縮下の利益政治には大きな変化が見られる。即ち、あらゆる部分に一般的に削減の負荷をかけておいて、その負荷からの例外的な目こぼしに政治的圧力が向けられるようになったのである。最近の日本における税制に対する関心の高まり、課税の減免や租税特別措置が政治の焦点となったことは、そうした変化の現れである。