

マクロ・バジェットिंगと増税なき財政再建

- 高橋財政の歴史的教訓 -

井手英策

1. 高橋財政とはどのような財政か

本論は、高橋財政期の大蔵省統制の歴史的意義について概観しながら、大蔵省の健全財政主義が今日に与える教訓について明らかにすることを課題としている。高橋財政については井手 [2006] においてその全体像を論じたが、以下、いくつかの新しい知見を付け加えながら、高橋財政期の政策運営が現代に与える示唆について論じていく¹⁾。

高橋財政とは 1931 年 12 月から 36 年 2 月に大蔵大臣の地位にあった高橋是清の独創的な財政政策のことである²⁾。31 年 12 月 13 日、高橋是清は犬養毅首相の強い要請によって 6 度目の大蔵大臣に就任し、以後、井上準之助による緊縮財政がもたらした深刻な経済危機を克服すべく大胆な財政運営に乗り出した。まず、就任と同時に金本位制度からの離脱を実施、翌 32 年 6 月 18 日には発券制度改革をおこない、わが国の通貨制度を事実上の管理通貨制度へと移行させた。これらの通貨システム改革を背景に、高橋は 11 月 25 日新規国債の日本銀行引受発行による財源調達を開始し、満州事件費と時局匡救事業費³⁾ からなる大胆な支出拡張政策をおこなっていった。

こうして恐慌の淵であえいでいた日本経済は見事に息を吹き返していく。と

1) 以下、煩雑を避けるため引用注を付さない。特に断らない限り、その内容は井手 [2006] に基づいている。

2) 後述のように高橋の在任期間には 1934 年に一時的な中断がある。

3) 時局匡救事業費とは今日でいう公共事業関係費に該当する。1932 年度予算が約 17 億 8,040 万円であったが、これに対し 1 億 6,322 万円が同事業費として計上され、別途、3 力年で 8 億円に達する資金融資枠が設定された。

ころが、高橋は景気の回復基調が鮮明になったと見て取るや、打って変わって国債発行の漸減、健全財政への回帰を主張し、緊縮政策への転換を試みる。それが実施されたのが1936年度予算編成過程である。同予算編成では、増税回避と国債発行の削減、行政費の一律削減と軍事費増大の容認、継続費を用いた負担の先送り、一般特別両会計間の資金調整、そして補助金削減と預金部資金を活用した地方債へのファイナンスなどが実施された。これらの政策は、現代風にいえば、それぞれ、増税なき財政再建、シーリング予算、後年度負担の累積、埋蔵金の活用、財政投融资といった具合であり、きわめて今日と類似した予算編成がおこなわれたことを知ることができる。すなわち、高橋財政とは管理通貨制度のもとでの画期的な財政出動と同時に、中期的な財政抑制を念頭に財政の均衡回復を模索した点にその特徴があったのである。

2. マクロ経済政策と日本銀行

私が高橋財政に注目する最大の理由は、大蔵省や日本銀行といった財政金融当局にとって、高橋財政期が管理通貨制度を前提とするマクロ的な経済政策をおこなうトレーニングの期間としての意味をもったからである。まずは日本銀行における政策体系の変化から見ておこう。

高橋財政の直前の時期にあたり、金本位制への復帰と徹底した緊縮政策を実施したことで知られるのが井上財政である。井上財政期には、昭和恐慌による貸付需要の停滞、さらには救済融資の長期固定化と遊資の堆積によって、金融機関は過剰な流動性を抱えこんでいた。にもかかわらず、金の国外流出に備えるため、公定歩合は高止まりを余儀なくされており、金融市場は、高金利と民間資金余剰からなる「変態的金融緩慢」(伊藤[1989:209および241])にさらされていた。この結果、弾力的な金利政策の運用は困難となり、また、多くの資金を抱える民間金融機関への日銀貸出も当然減少せざるをえなかったから、日銀が金融市場に関与するための手段はきわめて限られたものとなっていた。

このように、金本位制度への復帰とそのもとで深刻化した昭和恐慌は、中央銀行の存在意義そのものを問いかねないような状況を生み出していた。そうした状況において設置されたのが、1930年「日本銀行制度改善に関する大蔵省及日本銀行共同調査会」である。この調査会では日本銀行制度の抜本的な改正

につながるような改革提案や合意が行われた。たとえば、市場介入あるいは金融機関への影響力行使のための政策手段として、それまでの大蔵大臣の許可が必要だった売りオペを、許可不要に切り替える制度変更が合意された。また、無担保による対政府貸付や業務としての日銀引受を明文化することも合意された。こうした大胆な制度変更の背後にあったのは、財政支出のファイナンスを容認しても、売りオペによる流動性の調節によって通貨価値の安定は実現可能であるという日銀の判断であった。その後、31年11月に金本位制度からの離脱が表明され、翌32年には通貨制度改革が行われたが、その内容のほとんどが共同調査会において合意済みの事項であった。これらの一連の準備措置を経て、高橋の登場とともに、日銀引受と売りオペをセットにした政策運営が速やかに実行に移されていくこととなるのである。

ちなみに、ここでいう売りオペは、今日の公開市場操作における売りオペとは異なるものであり、日銀と各金融機関との相対取引による国債消化を意味していた。すなわち、日銀は日銀引受を通じた大胆な金融緩和によって金融市場をだぶつかせ、売りオペを行う際の個別審査や事情聴取を通じて金融機関への影響力を確保しつつ、マクロレベルでの流動性の過剰化を阻止することが可能となったのである。こうしたマクロ経済政策は見事に運営された。そのことは、世界に先駆けて実現された景気回復と、物価の穏やかな上昇という事実が雄弁に物語っている⁴⁾。

しかし、この時期の日銀のマクロ政策の成果はこれにとどまらない。むしろ、日銀は政策転換期においてより興味深い役割を果たしていた。同行は、変態的金融緩慢期の経験からか、公定歩合の政策効果に信頼を寄せておらず、国債売却による市場調節のほうがはるかに有効であるとの認識を持っていた。この認識の重要性は、国債売却が市場調節の手段として実際に有効に機能したことだけでなく、政策転換の分かりやすい基準を当局に与えたことにある。

いうまでもなく、金融機関は手元の資金を運用しながら収益を確保する。したがって、日銀による国債の売却が停滞し始めれば、それは、金融機関の投資が国債から民間貸付にシフトしつつあること、景気が次第に回復していることを意味することとなる。言い換えれば、月ごとの売却動向をつぶさに観察する

4) 東京小売物価指数によれば、1933年に対前年度上昇率比で6.4%を記録した後、34年2.1%、35年2.0%と穏やかな物価上昇に収まっていた。

ことで、拡張的な政策運営を転換する際の判断材料とすることができるわけである。実際、このような認識は、1934年下期の金融市場の引き締まりと同時に活発化する日銀と大蔵省の意見交換過程に反映されていった。ここで示される日銀の見解は、行内論議と統計資料による周到な準備を踏まえて提示されたものであり、その主張とそこで示された計数は、36年度予算編成方針において緊縮予算を提案することの経済的根拠となった。まさに政府＝日銀のポリシー・ミックスが機能したのであり、こうした財政と金融の密接な制度運営が高橋財政期のマクロ経済政策を支えていたのである。

3. マクロ経済政策と大蔵省

次に、大蔵省についてみてみたい。高橋財政はしばしばケインジアン・ポリシーの先駆けとしての評価を与えられているが、ケインジアン・ポリシーにおいては積極的な財政出動と同時に中期的な財政均衡も重要な論点となる。しかし、この二つの政策課題は明確に区別されて運用されたのではなく、積極的な財政出動を行うなかでも可能な限り一般会計の膨張に歯止めをかけようとする財政当局の努力となってあらわれていた。

たとえば、時局匡救事業は1932年から34年の3カ年に集中して実施されたが、その過程では、国と地方、一般会計と特別会計、あるいは一般会計と予算外資金、それぞれの相互連関が強められながら、一般会計の膨張への歯止めが模索された。公共事業に際しては多額の補助金が地方自治体に交付されるが、補助の付された事業に対しては、起債許可制度の運用が緩和され、予算外資金である預金部資金⁵⁾が自治体への融資資金として積極的に活用された。また、時局匡救事業の打ち切りにもなって、補助金の大幅削減を通じて財政健全化が図られ、経済状況の芳しくない地域には、預金部資金による地方融資を増大することによって地方単独の公共事業を実施させた。あるいは、33年には米の価格維持制度が設けられ、米穀需給調節特別会計を通じて大胆な米の政府買入れが実施されていった。

5) 預金部資金とは戦後の資金運用部資金へと連続する政府資金である。預金部資金による地方債の引き受けは戦後の財政投融资の端緒的な形態としての性格を持っている。戦前の預金部資金に関しては、加藤 [2001] を参照されたい。

これらの施策は、一般会計の財政負担を可能な限り軽減しつつ、他会計や予算外資金を活用して財政を通じた社会統合を実現しようとするものであった。このように社会をひとつの総体ないしはマクロ的な集合としてとらえ、補助金配分、起債統制、預金部資金貸付、特別会計の活用などを通じて利益統合を図ろうとした点に、健全財政主義を標榜した大蔵省のマクロ的予算統制の特質を見出すことができるのである。

一方、財政の中期的均衡という観点からは増税をどのように実現するかという点も見逃せない論点である。高橋のイニシアティブのもとで積極的な財政出動がおこなわれ、財政赤字も急速に拡大していくなか、大蔵省は1932年から34年にかけて大規模な増税試案を作成している。そこでのねらいは、酒税や関税を中心とする「戦前型従量税体系」の持つ税収弾力性の低さを是正することにあり、直接税中心主義、累進性の強化、課税最低限の引き下げ、配当所得課税の強化、さらにはこれを補完するための財産税の創設などが議論されていた。高橋財政に関しては高橋の財政運営上の先見性が強調されるが、その背後で大蔵省が構想していた租税制度も、中期的な財政収支の回復という観点からは、広い意味でケインジアン・ポリシーの先駆けと呼ぶに足る内容を持つものであった。

しかしながら、そのような増税構想は挫折し、最終的には企業の戦時利得を狙い撃ちにした臨時利得税による小規模増税にとどめられることとなった。その理由としては、そのような増税が国民の大多数によって受け入れられる前提ともいべき「統治の正当性」について十分な配慮が行われなかったことが大きい。1934年7月、帝銀事件の影響を受けて高橋が大蔵大臣の職を辞し、後任に大蔵事務次官の藤井真信が就任した。じつは高橋は増税時期尚早論者であり、財政再建の重責は自分自身の役割ではないとの認識を持っていた。そこで藤井へのバトンタッチを行ったわけであるが、テクノクラートである藤井は、自らが中心となって十分な時間をかけて作成した増税案を、じつに拙劣なかたちで世に問い、そして社会からの強い反発を受けることとなった⁶⁾。

当初、藤井は増税回避の方針を明確に示していた。ところが、突然、臨時利

6) 有竹修二は、この増税案が暦年にわたって主税局スタッフが検討してきた成果であり、財界などへの影響を十二分に考慮した卒のない案であったと指摘しつつも、藤井の提案の仕方があまりにも拙劣であったとの批判を同時に行っている（有竹 [1969: 102f.]）。

得税の創設を明言したことから、株式市場は証券恐慌ともいわれるほどの大崩落を示し、政財界が緊縮財政への強い反対の声をあげるようになった。たとえば、輸出産業は国際競争力の低下を、軍需産業は投資能力の減退をそれぞれ主張した。金融界は五分利公債の低利借換えの難渋化と国債市価の下落を懸念し、増税の取りやめ、国債発行の削減による財政健全化を主張した。さらに、政界も将来の大増税への反発から、臨時的な課税か否かをめぐって政府をすどく追及した。これらの世論の反発を受けて、大規模な増税はおよそ実現困難な政治状況となった。その後、藤井の病氣辞職と高橋の再登場を経て臨時利得税はかろうじて制度化されたが、事実上、主税局を中心に構想された本格的な増税案は政治アジェンダから排除されることとなったのである。

このように、一般会計外資金の活用が進み、増税が実施困難となった状況の下で実施されたのが1936年度の予算編成過程であった。まさしく今日に通じるところの「増税なき財政再建」路線であるが、先に指摘したマクロ的な予算編成の実施は、古典的な均衡予算原則の放棄を促し、財政の健全性の基準じたいを大きく変化させることとなった。

1936年度予算編成過程では、租税の自然増収分の国債発行抑制を目標として掲げることによって、健全財政の実現が謳われた、そして、その目標通りに国債発行を削減することには成功したが、予算総額の抑制に成功した一方で、軍事費の突出した増大を容認することとなった。つまり、ミクロ的な費目間の価値判断や議会による予算統制は骨抜きにされ、行政費の圧縮、後年度負担の累積、地方財政への負担転嫁等を通じて「インフレが起きない程度に予算総額を圧縮する」という「マクロ的な財政健全化」が貫徹されたのである。

ここにいうマクロ的な財政健全性は、戦時財政との関連から大蔵官僚によってきわめて強く意識されていたことが知られている。1936年度予算編成時に主計局長であった賀屋興宣は、国民経済的観点からは、経済統制も含めた積極的な手法によって、財政規模のさらなる拡張が決して不可能ではないと考えていた。しかし、それは、来るべき戦時財政に備えるには、時期尚早だからやらないというのが彼の見解であった(大蔵省大臣官房調査企画課[1977: 16f.])。このような認識の下、大蔵省は財源を捻出する方策を腹案としては持ちながらも、マクロ的な財政の健全性を盾に軍部の予算要求を拒み続ける戦術を採用したのである。

つまるところ、軍事費の「秩序ある増大」を当面の政策課題とした大蔵省にとっては、軍部との対抗上、提供しうる財源をなるべく明らかにすることなく予算統制を実行することが重要だったといえるだろう。そして、健全財政という政策象徴を錦の御旗としながら一般会計の抑制を試みる一方、一般会計以外の財政資金を巧みに利用しながら社会統合のための財政操作をおこなっていった。社会統合のための資源として、予算外資金や技術的な予算編成方法、政府間財政関係が注目されたことは、予算統制の現代化を論じる際のポイントである。なぜならば、以上の戦略・手法は、通貨制度が管理通貨制度に移行することによって形成されたからであり、これと同様の手法は、戦後においてもしばしば採用されることとなったからである⁷⁾。

4. マクロ・バジェットिंगの歴史的評価とその限界

高橋財政期には、管理通貨制度への移行とともに財政規模の増大が顕著になり、マクロ的な経済政策運営の重要性が高まったことで、政府と日銀の分業・協調関係、大蔵省の予算統制のあり方が大きく変化した。こうした変化を予算論的な見地から要約し直せば、マクロ・バジェットिंगの形成期が高橋財政であったということになる。

マクロ・バジェットिंगとは、支出や歳入、債務の総額や適切な予算の配分に関してしばしばトップ・ダウンでおこなわれる集権的な意思決定と定義される (LeLoup [1988: 19])。より具体的には、マクロ経済量の目標値を推計ないし操作することで予算総額や公共投資の規模の決定に政策配慮をくわえることを意味する (横田 [1996: 7])。この対となる概念がミクロ・バジェットिंगであり、中間レベルでの意思決定を尊重しつつ行われる、積み上げ方式の予算編成方式を意味している。

以上の整理を念頭に高橋財政期の大蔵省統制をもう一度振り返ってみたい。予算編成におけるマクロ経済重視の視点とあわせて指摘しておきたいのは、全

7) 隠し財源に依拠した復活折衝は、戦後、公開財源方式が採用されるまで継続していた (真淵 [1994: 224ff.])。あるいは鈴木善幸内閣による増税なき財政再建においても後年度負担の累積は問題の焦点のひとつであった (宮島 [1989])。さらには、1990年代に実施された交付税特会借入れによる隠れ借金もこれに類するものであろう (神野・金子 [1999])。

体としては官僚が政治的主導権を強める流れのなか(伊藤[1980:172ff.]),意思決定の集権化がいくつかの層をなしながら進行したことである。

まず、満州事変以降、陸軍ないし海軍の発言力が急速に強まったが、同時に、閣議の形骸化や各省の意見の不統一が問題視されるようになったことから、軍事費に関する事前の大臣間折衝が行われ、五相会議において重要国策が先議されるようになった(大前[2006:133ff.および150ff.])。いわば、政治的意思決定の高度化がすすめられたわけである。次に、官僚レベルでも非公式の次官会議が開催され、予算編成の事前審査機能が強化された⁸⁾。さらに、予算編成上の最重要課題である大蔵省と軍部の折衝に関して、大蔵省は軍部と事前に交渉を行うようになった。その際、軍部では、軍令上、軍務上の主要な決定が課長レベルにまで下降したが、大蔵省の内部では主計局長、主税局長、理財局長の事前折衝で果たす役割が大きくなった(大蔵省昭和財政史編集室[1956:33])。

こうして政治的意思決定の集権化、大蔵省と軍部への予算権限の集中、そして大蔵省内部での意思決定の集権化がそれぞれ進行し、一般行政省庁の予算は軍事費の決定の後に割り当てられるようになった。と同時に、先にふれたように、会計間調整、日本銀行との政策協調、地方財政と連動した予算編成、財政投融資による政府金融の活用などの手段を駆使しながら、財政規模と国民経済の調和を追求することに主眼が置かれるようになった。大蔵官僚は、手続き面、運用面で主体的な予算編成を行うようになっていき、同時に「社会をメカニズムないし関係の総体とみる視点」(伊藤[1980:177])を身につけていった⁹⁾。こう

8) 2009年に政治的意思決定権の強化との関連から事務次官等会議の廃止が決定され、国家戦略局(室)の設置が行われたが、まさに、政党政治が形骸化するプロセスにおいて次官会議が開始された事実をわれわれは知ることができる。

9) 5.15事件以降の官僚の様子を「国民新聞」における「踊る新官僚群」と題する論評は次のように述べている。「政党華やかかなりし時代には堂々たる次官級の官吏が政党内から属僚呼ばはりされるのは勿論のこと、専門家として折角苦心して立派な案を作りながら、それが政党の利害と一致しなければ政務官あたりから理由なく反対される。この場合、あくまでも自説を通さんとするならば『君達、属僚に何がわかるか!』とどなりつけられ結局泣き寝入りの外はなかったのである。もし泣き寝入らずに不平不満を口を出せば局長位の首が飛ぶのはわけがないし、知事などの更迭はいとも簡単に行はれたのであった」(伊藤[1972:114f.])。5.15事件が官僚にもたらした解放感を察するに十分な記述であり、新官僚が軍部と親交を深め、組織横断的な活動を見せたことなどもこのような解放感とは無縁でないだろう。ケインズ的な政策体系が整備される過程にあって、こうした状況が大蔵省に裁量性の強化を志向させたことは容易に推測できる。

してわが国のマクロ・バジェットिंगの原型が形成されることとなったのである¹⁰⁾。

以上に要約されたマクロ・バジェットिंगの強化は、ニューディール財政と比較することでその性格が一層明らかになる。というのは、ニューディール期のアメリカでは、一方で予算統制の集権化を進めつつも、他方でその分散化を試みたからである。

まず、大枠から見ていくと、アメリカでも予算制度の統一性の強化が試みられている。1920年代初頭に成立した連邦予算制度では、大統領による追加あるいは不足見積もりの議会への提出権の存在、執行府における歳入法と歳出法の統一的な立案制度の欠落、毎年度の審議を回避することにつながる恒久歳出予算、以上の問題が存在していたといわれている。これに対し、ニューディール期には、各省庁に受権された債務負担権限に対する統制強化が試みられ、各省に分散していた支出官の財務省経理局への集中、恒久歳出予算の議会審議対象への組み入れ、予算局・会計検査庁に関する権限の体系的再編についての勧告などが実施されることとなる。

このように、アメリカでは予算の統一性を強化されていったが、一方で、高度に集権化された議会の委員会組織から分権化されたそれへと支出権限の転換も行われていた。1932年度時点での一般財源支出の配分比率は、歳出委員会が89%、郵政委員会が7%、その他4%となっていたといわれている。このような偏りを打破するきっかけとなったのが Reconstruction Finance Corporation (RFC) の創設である。RFC は連邦出資の5億ドルに加えて、元利連邦保障免税債15億ドルの発行権をもち、財務省からの直接借入によって巨額の救済融資を行った。その後、さまざまな政府機関、救済プログラムが創設されることとなるが、こうしたニューディール期の救済政策の展開は、歳出委員会による承認を回避することを可能にし、支出権限の分散化傾向を助長したのである。

また、支出権限の分散化という観点からは、社会保障やメディケアなど、租税によって財源を措置される信託基金が設置されたことも見逃せない。1935年に社会保障税を財源に Old-Age Survivors Insurance (OASI) の信託基金が設け

10) こうした変化は戦時期、占領期に定着していくこととなる。これらの過程については横浜国立大学・慶應義塾大学経済学会共催「カール・シャウプ来日60周年記念国際コンファレンス」に提出した Ide MIMEO において論じた。加筆の後に近日公刊する予定である。

られ、はじめての租税を財源とした大型の信託基金が設置された。将来的には、社会保障プログラムに要する費用が増大することは予見されていたが、それらの費用をまかなう方法としては、社会保障税の増税分を固定的に信託基金に繰り入れられることが選択された。これは間接的に委員会による支出権限を制約することとなったし、信託基金の相当部分は、保険金として支出されずに連邦証券投資へと振り向けられたから、財政赤字の補てんを支える役割も担うこととなった。

ちなみに、ここで注意を促したいのは、こうした日本とアメリカの差異をファシズム対民主主義という見方に落とし込むことはできないという点である。もちろん、ニューディール財政との比較において、わが国の予算統制の特徴が意思決定構造の集権性に求められるという点は正しい。しかし、こうした特色は、機動的で、弾力的な財政出動を可能にし、速やかな景気回復を実現した。この点は、ニューディール財政のさなかに1929年恐慌なみの経済危機を再び経験したアメリカとは決定的に異なる点である。だが、その一方で議会による統制から予算そのものを隔離し、ファシズムへの対抗の論理を構築する基盤としての予算を大蔵省の裁量のもとでしか編成しえないという弊害ももたらした。いわば、高橋財政期の経済的成功と政治的失敗は同じコインの裏表だったのであり、そうした帰結を招いた理由の一端が予算統制をめぐる大蔵省優位の権限配分に求められるのである。

むしろ、高橋の実施したケインズ政策、あるいは緊縮財政に対して政党が協力することで、軍部に抵抗する政治的基盤を構築することも理論的には可能である(長[1963])。実際にはそのような動きはほとんど見られなかったが、その唯一の例外が、ほかならぬ高橋であった。先に重要国策の先議方針が定められたことを指摘したが、1933年6月の閣議において予算編成過程における閣議の重要性を問題提起的に述べ、閣議による重要方針の先議確定、そののちに大蔵省と各省間の折衝をおこなわせることを提案したのが高橋だったのである(大前[2006:144ff.])。だが、大蔵省統制に政治の側から制約を設けようとするこの試みは実を結ぶことなく終わる。そのひとつの象徴が大蔵省主導の予算統制と議会統制の空洞化であり、もうひとつの象徴が2・26事件による高橋の絶命である。こうして日本財政が軍靴と銃剣に蹂躪される時代が訪れるのである。

5. 現代への示唆 - 地方分権・税制改革・量的緩和政策 -

本節では、以上に明らかにされた事実が現代の政治経済に与える示唆について述べていくこととしたい。

A. ギデنزはグローバリゼーションの核心を「上方統合の力と下方拡散の力の均衡」と巧みに表現した (Giddens [1999=2002: 33])。この指摘が意味するのは、グローバリゼーションの進展が急速に社会経済の同質化を推し進める一方、それと一体となって生じる多様性を重視する動き、いわゆるグロ・カリゼーションが先進諸国において多文化主義や分権化の流れを加速させ、民主主義や国民国家の新たなかたちが模索され始めているという事実である。

ただし、グローバリゼーションそのものは近年に特有の現象ではないという指摘もある。H. ジェイムズは 19 世紀後半に進展した経済の一体化が現代のグローバリゼーションを凌ぐものであった点を強調し、この時期に「第一期グローバリゼーション」という地位を与えている。そして、グローバリゼーションに終止符を打ち、国民国家による介入主義を台頭させる契機となったのが大恐慌だとする (James [2001=2002])。このように整理すると、グローバリゼーションという共通の画一化の傾向が顕著になるなか、かつては政府による介入主義の定着が、現代では地方分権や地域主義による多様化の動きがそれぞれ生じている点に、1930 年代と今日との相違を見出すことができるだろう。

以上の視点からは、高橋財政期において予算統制の集権化が進行する過程にあって、戦前における地方自治の総括がひとつの重要な政治的論点となった事実は興味深い。

地方行財政史の領域においては、戦前を「古典的地方自治」の時代として評価するのか、あるいは「官治的地方自治」の時代として評価するのかはまだ最終的な決着を見ていない論点である。だが、いずれの立場を採るとしても、戦前の地方財政が集権性で一色に染められたものではなかったことは間違いない¹¹⁾。たとえば、戦前の地方財政では、税収の基本は付加税主義によってまか

11) 佐藤進は市町村の財政的な自律性が戦後に比べて高かったことを強調した。これに対して大石嘉一郎は「官治」と「自治」が相互補完的に関連する構造に戦前の地方財政の原型が見出せるとした (佐藤進 [1968=1974] および大石嘉一郎 [1973=2001])。これらの論争は未完の

なわれ、その税率には厳重な枠がはめられていたが、枠内での税率決定には地方団体により大きな自主権が認められていた。地租や営業税といった直接税収入にいたっては、付加税収入が国税である本税よりも大きかったほどである。地方債に関しても同様で、起債許可制度は存在していたが、支払能力を基準として緩やかに起債が認められており、短期債や一時借入には許可を必要としないなど許可方針も寛大に設定されていた¹²⁾。

これらの地方財政制度の枠組みが存在したからこそ、自治体の安易な起債が高い地方債依存度をもたらし、超過課税も頻発して、財政力の弱い自治体が過重な財政負担に苦しむこととなった。しかし、こうした状況は良くも悪くも高橋財政期に大きく変化する。高橋財政では公共事業による農村救済が企てられ、その手段として補助金の交付と起債許可の弾力化、預金部資金の供給が選択された。この結果、財源面で見た地方自治の流れは大きく制約されることとなる。なぜなら、補助金と起債、財投の組み合わせによって地方財政の苦境が克服されるなかで、1920年代における重要な政治的争点であった両税委譲は断念され、大蔵省 - 内務省間で活発に論じられた財政調整制度の導入論議も棚上げされることとなったからである¹³⁾。

とはいえその過程で地方自治の伝統が一方的に破壊されていったわけではない。1935年に内閣審議会¹⁴⁾による中間報告が作成されると、国政委任事務の増大と地方負担の増大が新たな争点となり、それまでもたびたび問題となって

ままであるが、大石の説も戦前に素朴な地方自治が存在したこと自体を否定するものではない点に注意が必要である。以下は、佐藤の指摘にもとづいて戦前の古典的地方自治について要約している。

12) 起債の計画化や資金区分の明確化などの観点から地方債計画が整備されるのは戦時期から占領期にかけての時期である(井手 [2004])。

13) 両税委譲論争とは、地方分権策の一環として地租および営業税の地方委譲を試みた政友会とこれに対抗した憲政会との間で繰り広げられた論争である。都市に対しては都市計画に必要な財源を、農村に対しては地方経費に必要な財源をそれぞれ委譲することを当面の課題としていたが、これに都市的利害を代表する憲政会と農村利害を代表する政友会との政治的対立、大正デモクラシーにおける分権化要求などが重なり合いながら、税源委譲の是非が激しく論じられた。その後、恐慌期には自治体の歳入不足と租税負担の急増が深刻な問題となり、内務省と大蔵省を中心に、財政調整制度の導入が積極的に論じられることとなる。両税委譲については、金澤 [1984] を、内務省案、大蔵省案については、武田 [2003: 33] を参照されたい。

14) 内閣審議会とは1935年11月内閣機能強化の一環として設置された政府諮問機関である。

いた地域間の財政格差問題が再燃したからである。ただ、残念なことに、機関委任事務の弊害とこれに関する地方の財政負担の増大という今日に通底する重要な問題提起であったにもかかわらず、結局は、事務再配分の作業は手つかずに終わり、緊縮財政下の緊急避難措置として「臨時町村財政補給金」が制度化されて議論は打ち止めとなってしまふ。むしろ、補給金の制定は政府間財政関係の再編、財政調整の強化という観点から見れば大きな変化であった。しかし、せっかく政府間の事務再配分と権限委譲という現代的な課題が提起されたにもかかわらず、マクロ・バジェットिंगにもとづく国の財政再建という文脈のもとで、補助金の削減や地方単独事業の増大を通じた地方への負担転嫁が行われ、小額の補給金によって問題の解決が図られたのである。

このように、高橋財政期の政策選択は、短期的には地方の財源問題を一掃した半面、同時に地方分権の流れを妨げるものでもあった。この時期はいわゆる非常時の呼称にふさわしく、ゴー・ストップ事件、士官学校事件、天皇機関説問題、相沢事件など軍部の暴走を示唆する多くの事件が起きた時期でもあった。その際、意思決定過程の多元化が忍び寄るファシズムの影、政府の介入主義に対抗するための歯止めの効果を有することを考えれば、この時期こそ、地方自治の強化による新たな社会編成が強く求められた時代であったということになる。しかしながら、その過程ではミクロ・バジェットिंगの形骸化と地方に対する財源統制の強化が実現され、それどころか健全財政の論理のもとで地方財政は中央財政の収支回復のためのバッファーとして位置づけられることとなった。ジェイムズのいう意味でのグローバリゼーションは、このようなかたちでわが国にも介入主義を強化することとなったのである。

ここで指摘しておきたいことは、わが国においては、マクロ的な予算総額のコントロールという観点から実施される国の地方への財源統制の論理が、「グローカリゼーション」の重視される今日においても地方分権の動きを妨げる要因になっているという事実である。

グローバリゼーションが人びとの生活空間を切り崩していることに加え、大衆民主主義の成熟と人びとの政治的無関心の高まり、少子高齢化による対人社会サービスの不足などが進んだことを考えると、本来であれば、地方分権、住民の政治参加、生活保障の拡充が求められて当然である。ヨーロッパ諸国はもちろん、途上国も巻き込んで世界的に分権の流れが加速している事実がこの指

摘の正当性を裏づけている。しかしながら、空前の財政赤字を抱え、財政再建が強く求められる状況においては、国と地方を合わせた財政規模の抑制が至上課題とされ、とりわけ2000年代には、国の財政破たんか、地方財政の圧縮かという二者択一が人びとに突きつけられてきた(神野・井手[2006])。

総額抑制を重視するトップ・ダウン式の予算編成システムが地方財政の自立化を妨げ、ファシズムへの歩みを推し進める一因となったことを想起すれば、あるいは、グローバリゼーションのもたらす均質化の傾向に対抗するロジックを重視するならば、歴史的転換が叫ばれて久しい今日、財政収支のバランスにのみ拘泥することは決して望ましいことではない。にもかかわらず、どうしてこのような二者択一的な課題設定になってしまうのであろうか。それは、ひとつには資源配分よりも予算総額が重視する予算編成のあり方が、「増税なき財政再建」という政策運営に直結するわが国の政治的特質と深くかかわっている。

通常、財政の健全化といった場合、支出の削減という選択肢と、歳入の増大(=増税)という選択肢が存在する。ケインジアン・ポリシーが世界に先駆けて実施されたわが国において、経済成長の回復を税収という果実に結びつけるためには、直接税中心主義、個人所得税を中心とした租税体系への転換が必要であった。だが、高橋財政期にその転換を果たすことはできず、戦時財政をまかなう必要からようやく所得税を中心とする税制改革が実現されることとなる。このようなコンテキストにおいて、地方自治のための財源付与など到底論点になりえなかった。そのことへの反省に立てば、高橋財政が示唆するのは、歳入の増大という視点を欠いた中で、歳出総額をコントロールする予算編成のあり方は、ある特定の政治的圧力を回避するのには有効でも、民主主義の発展や、ニーズの充足を求める社会的要請と必ずしも整合的ではないという事実である。

しかしながら、増税を回避し、歳出削減に力点を置くという手法の方が政治的な合意形成が容易であることは、現代においてもかわりがないようである。鈴木内閣による増税なき財政再建はもちろんのこと、戦後最長の好景気を享受し、消費税の増税をたびたび俎上にのせながらも¹⁵⁾、結局は国債発行枠30兆円や社会保障へのシーリングを選択せざるをえなかった小泉政権期の政策運営

15) 大平内閣、中曽根内閣、竹下内閣において付加価値税の導入が取り上げられたが、このいずれもが政権の失脚と結びついており、増税そのものが自民党において一種のタブー視されたことは看過できない事実である(Ide=Steinmo [2009])。

はその典型である。

高橋財政期にあって、増税を阻み続けたのは、高橋や経済界が繰り返し主張した「時期尚早論」であった。そしてこれは、1997年の消費税増税による景気の落ち込み、あるいは、ゼロ金利解除からの再転換を余儀なくされた2001年の量的緩和政策、小泉政権下での歳出・歳入一体改革、トリクルダウン・上げ潮路線などを思い出せば、必ず再登場が予想される主張である。しかし、時期尚早論は、誰もが未来を完全に予見できない以上、いつの時代にも主張可能な一般論という側面もある。じつは、今日と高橋財政との決定的な相違は大規模な減税の有無にある。高橋財政期には財政支出の増大が赤字拡大の主要因であったが、今日の状況は相次ぐ減税によって税収が細りきっている点がより効いている。このような状況で「増税なき財政再建」を採用すれば、国債発行の削減とあいまって、限られた税収のパイを奪い合う構図がより強まる。さらに予算削減には一定の限界があるから、それを上回って急速にしぼんでいく税収によって財政赤字が拡大し、その事実がいつその歳出削減を余儀なくするという悪循環がもたらされるだろう¹⁶⁾。

政府の経済活動が民主主義の制約を受けるといふ財政の本質を踏まえれば、財政によるニーズの把握が難しくなり、社会統合が困難になると、金融政策に財政の果たすべき役割の一部を担わせようとする議論に発展する(井手 [2010a])。このひとつがいわゆるインフレ・ターゲット論であり、結果としてその役割を担ったのが日本銀行による量的緩和政策である。そこで、最後に、財政と金融のポリシー・ミックスについて考えておきたい。

インフレ・ターゲット論を論じる際に、高橋財政期の成功体験を引証事例として、その理論的な枠組みを現実に適用しようとする議論がある(岩田 [2004])。こうした議論の難点は、市場のマインドという実証困難な主張を除くと、デフレ・レジームがどのような経路を経て物価の上昇に結びつくのかというトランスミッション・メカニズムが明らかにできていない点である。高橋財政が成功

16) アメリカやスウェーデンの財政再建を見ると明らかなように、財政にマクロ・フレームを設定して中期的な財政削減を実施するだけでなく、予算項目間の増減を政府や議会の決定にゆだね、同時に増税を実施したことが財政再建の成功の秘訣であると私は考えている。求められるのはマクロ・バジェットिंगとミクロ・バジェットिंगの調和を図り、限られた財源のなかで人びとのニーズを充足する努力によって増税可能な政治環境を整えることである。待鳥 [2003] 井手・高橋 [2005] 伊集 [2009] を参照。

した背景には、1) 前年度比で1.5倍にも達する急激な財政支出の増大、2) 植民地市場の開拓と為替放任による円安誘導、輸出増、3) 4次にわたる利下げ、4) 軍事衝突、軍拡による国民心理の高揚、5) 閉鎖経済といった前提ないし波及経路の存在、といった諸条件があった(白川 [2002: 219ff.] 大島・井手 [2006])。ここで言えることは、こうした前提や波及経路の存在しないインフレ・ターゲットは歴史的には経験がないということ、そして、一目で分かるように上記の高橋財政における諸条件のほとんどが今日において妥当しないということである。

近年の計量経済史が明らかにするところでは、以上の経路のなかでも戦争による大陸進出や市場の拡大が経済に与えた影響、為替の下落による輸出の増大が景気回復に与えた影響が重要だったとの結論が示されている(Okura=Teranishi [1994] 梅田 [2006])。2003年には空前の円売り介入がおこなわれ、その結果、短期の政府債務は急増したが、高橋財政期の規模に相当する為替の下落を実現するのであれば想像を絶する介入をおこなう必要がある。また、国民のマインドを一変させるといっても、インフレ目標の設定が戦争による大陸進出と同様の心理的变化を実現できとも思えない。このように考えると、調整インフレが物価の上昇に結びつくかどうかは大変微妙な問題だというほかない。

また、より困難な点は、政治経済的にもたらされる副作用の存在である。共同調査会において形成された合意とその後の舵取りは、高橋財政における穏やかな物価上昇と景気の回復に象徴されるように適切なものであったといえるだろう。しかし、これらは金本位制度のルールを念頭に交わされた合意であり、管理通貨制度への移行、財政に対する政治要求の激化、軍部の権限拡大という環境の変化によって日銀信用は財政運営に不可欠の要素となった。そのような財政的基盤のもとに戦時財政は運営され、最終的にはハイパー・インフレーションとして帰結することとなった。

翻って現代、当初は物価の安定という観点から採用された量的緩和政策であったが、採用後、財政政策、国債管理政策における日銀の重要性はとみに増していった。2001年3月から06年3月の5年にわたり実施された量的緩和は、毎月大量の国債を購入することで流動性を市場に供給する金融緩和政策である。しかし、大量の国債購入が国債価格を安定させ、日銀保有の国債が償還期限を迎えると同時に割引短期国債に乘換えられていった経緯は、事実上の国債価格

支持政策とみることもできる。また、価格の安定を好感した金融機関はいつもの国債購入を進めることで収益をあげ、バブル崩壊後の懸案であった不良債権の処理を可能にした。さらにいえば、空前の低金利政策によって、政府は大量の円資金を調達することが可能となり、03 - 04年に大規模なドル売り介入を通じて円高への歯止めをかけた。以上の結果は、金融機関、輸出産業、そして政府への暗黙の補助金支出を意味している。いわば、政府の財政政策が赤字によって制約されるなか、少なくとも結果的に見て、日銀は、政府が本来果たすべき役割を代替的に担っていったのである。

もちろん、こうした「財政の通貨政策化」ともいうべき変化は、経済成長を第一義的にとらえる限りは正当化可能だと言えなくもない。しかし、民主主義のコントロールに置かれていない中央銀行に対して、景気対策を必要以上に要求することは、政策の歯止めを失わせかねないし、実際、量的緩和による中央銀行信用の追加的供給が空前の国債発行を支えたことは、無視できない事実である。また、戦後最長の好景気に利上げができなかった事実を振り返れば容易に理解できるように、国債管理政策の一環に中央銀行が組み込まれ、過大な国債保有を行ってしまうと、政策転換のタイミングそのものを失う危険性がある。さらにいえば、金融政策は所得逆再分配的な性格を有している点で財政とは決定的に異なる性格を有している。これらの問題点を踏まえると、戦時・占領期のハイパー・インフレーションの経験や、1990年代後半に実現した中央銀行法の改正の歴史的意義をもう一度慎重に検討することが必要だと言えよう。

本論で概観してきたように、日本の福祉国家を支える税財政基盤は、1930年代の動揺と波乱のなかで、マクロ・バジェットिंगを軸に形成されてきた。戦後のわが国の福祉国家がこうした予算統制のあり方に支えられていた事実を踏まえると、格差社会や社会的排除に象徴される今日の福祉国家の直面する危機は、マクロ・バジェットिंगに過度に依拠した財政運営の危機だと考えることもできる。あるいは、シーリング予算やプライマリー・バランスを通じて予算総額の抑制に固執する財務省統制の限界を暗示しているといってもよい。だとすれば、今後問題となるのは、どのようにマイクロな資源配分、すなわち財政民主主義を再構築していくかという点であろう。

6. マクロ・バジェットिंगとミクロ・バジェットिंगの調和

近年、族議員政治の解消にともなってミクロの資源配分機能はいっそう低下している。さらに、増税なき財政再建によって予算のパイが増大しないなかでの総額抑制は、予算の分捕り合戦の様相を強めもした。すなわち、人びとがもっとも強く求めた福祉支出の伸びは抑えられたが、少しでもその抑制額を小さくするため、中間層は公共事業や低所得向け福祉への批判を強めていったのである。しかし、OECDも警告したように、こうした選択は賃金低下に苦しむ大部分の人びとと、市場取引で巨額の富を稼ぐ人びとの間に見逃すことのできない所得格差をもたらした。このようにマクロ・バジェットिंगに依拠した予算編成は限界に差しかかろうとしている。

一方、2008年経済危機を契機として、財政政策の重要な柱として雇用政策や所得政策がふたたび脚光を浴びようとしている。しかしながら、その事実は伝統的な所得政策や90年代にわれわれが経験したような公共事業の復活を必ずしも意味しない。なぜならば社会的分断が進み、社会資本が過剰化している都市住民の公共事業への強い反発が存在するため、既存の政策体系では対応が困難になっているからである(宮本[2008]井手[2010b])。

このような前提のもとでは公共政策の体系自体が大きく変更されることとなるだろう。たとえば、公共事業といっても、都市にもニーズのあるストックをどのように維持・管理するかというアセットマネジメントの視点がより重要になるし、環境ビジネス創出型のいわゆるグリーン・ニューディールという選択肢も注目を集めている。また、低所得者向けの支出という観点にしぼっても、雇用を条件としたイギリスの給付付税額控除、あるいは、徹底した職業訓練に支えられた積極的労働市場政策、教育投資を通じた雇用確保強化といった北欧的な選択肢も考えられる。また、大衆民主主義が浸透した現代では、政治的多数である中間層を受益者としなければ政治家は選挙に勝つことができない。こうして、租税負担を抑えるために、低所得層の救済にとどめるのか、租税負担をある程度高めつつも、中間層も含むあらゆる人びとを受益者とするユニバーサリズムを選ぶのか、あるいは、後者であれば、どのレベルの政府にどのような事務を割り当てるのかなど、多くの新しい論点が提示されることとなる(神

野・井手 [2006] 井手 [2010b])。

ばく大な政府債務がすでに形成され、「ケインズは死んだ」といわれる状況のもとで、小さな政府への方向転換が強く求められてきた。郵政事業の民営化や政策金融改革といった政府部門の合理化・縮小の動きが加速し、少子高齢化への懸念の高まりや社会保障支出の当然増が予測される中で歳出の削減が実施されてきた。しかし、これらは単なる自由主義時代の「小さな政府」への回帰ではない。ケインズ革命と福祉国家化という歴史の階段をのぼった後に、それらの限界が強く認識されたなかで示された「小さな政府」像であった。

しかし、リーマンショックを契機に、歴史の潮目が大きく変わった現在、これまた「大きな政府」への単なる回帰ではなく、グローカリゼーションという世界的な動きに対応した制度改革が求められている。そのことは総額抑制の論理を超えた、新しい予算配分ルールの確立が必要だということを意味している。じつは地方分権が政治的に重要なのも、人びとのニーズを適切に把握すること、ミクロの利益分配の機能を復活させる必要性と関連しているからにほかならない。社会経済システムの転換が叫ばれて久しい。求められるのは、高橋財政期に形成されたシステムの長所を活かしつつ、その限界を乗り越えるための処方箋なのである。

(いで・えいさく 慶應義塾大学経済学部准教授)

< 参 考 文 献 >

- 有竹修二 [1969] 『昭和蔵省外史』昭和蔵省外史刊行会。
伊集守直 [2009] 「二元的所得税をめぐる政策決定 - 1990年代のスウェーデン税制を事例に」
日本証券経済研究所 『証券経済研究』第68号。
井手英策 [2010a] 「財政金融政策の新たな展開」植田ほか編 『国際財政論』有斐閣。
井手英策 [2010b] 「財政は信用を作り出せるか」宮本編 『社会保障 - セキュリティの構造転換へ』岩波書店。
井手英策 [2006] 『高橋財政の研究 - 昭和恐慌からの脱出と財政再建への苦闘』有斐閣。
井手英策 [2004] 「地方債計画の形成過程に見る戦後地方債政策の原点」『都市問題』95巻3号。
井手英策・高端正幸 [200] 「スウェーデンにみる財政危機下の財政調整制度改革と民主主義」
『地方財政』12月号，地方財務協会。
伊藤大一 [1980] 『現代日本官僚制の研究』東京大学出版会。
伊藤 隆 [1974] 「『拳国一致』内閣期の政界再編成問題 昭和13年近衛新党問題研究のために」『社会科学研究』第19巻2号 東京大学社会科学研究所。
伊藤正直 [1989] 『日本の対外金融と金融政策』名古屋大学出版会。
岩田規久男 [2004] 『昭和恐慌の研究』東洋経済新報社。

- 梅田雅信 [2006] 「1930年代前半における日本のデフレ脱却の背景 - 為替レート政策, 金融政策, 財政政策 - 」『金融研究』第25巻第1号, 日本銀行金融研究所。
- 大石嘉一郎 [1990] 『近代日本の地方自治』東京大学出版会。
- 大蔵省大臣官房企画課 [1977] 『大蔵大臣回顧録』大蔵財務協会。
- 大島通義・井手英策 [2006] 『中央銀行の財政社会学 - 現代国家の財政赤字と中央銀行』知泉書館。
- 大前信也 [2006] 『昭和戦前期の予算と政治』木鐸社。
- 加藤三郎 [2001] 『政府資金と地方債: 歴史と現状』日本経済評論社。
- 金澤史男 [1984] 「両税委譲論展開過程の研究: 1920年代における経済政策の特質」『社会科学研究』36巻1号。
- 佐藤進 [1976] 『財政学』税務経理協会。
- 白川方明 [2002] 「『量的緩和』採用後一年間の経験」小宮ほか編『金融政策論議の争点』日本経済新聞社。
- 神野直彦・井手英策 [2006] 『希望の構想 - 分権・社会保障・財政改革のトータルプラン』岩波書店。
- 神野直彦・金子勝 [1999] 『地方に税源を』東洋経済新報社。
- 田口富久治・鈴木一人 [1997] 『グローバリゼーションと国民国家』青木書店。
- 武田勝 [2003] 「日本における財政調整制度の生成過程」神野ほか編『地方交付税何が問題か - 財政調整制度の歴史と国際比較』東洋経済新報社。
- 長幸男 [1963] 「高橋是清と危機 - 転換期の財政政策」『日本経済思想史研究』未来社。
- 待鳥聡史 [2003] 『財政再建と民主主義 - アメリカ連邦議会の予算編成改革分析』有斐閣。
- 真淵勝 [1994] 『大蔵省統制の政治経済学』中央公論社。
- 宮島洋 [1989] 『財政再建の研究』有斐閣。
- 宮本太郎 [2008] 『福祉政治 - 日本の生活保障とデモクラシー - 』有斐閣。
- 横田茂 [1996] 「政策決定方式の変容」横田ほか編『転換期の行財政システム』大月書店。
- Ide, Eisaku, "Why has Japanese Chosen Public Works and Tax Cuts?", Mimeo.
- Ide, Eisaku & Steinmo, Sven, "The End of the Strong State, On the Evolution of Japanese Tax Policy," *Taxation in Perspective: Comparative and Historical Approaches to Fiscal Sociology*, edited by Isaac Martin, Ajay K. Mehrotra and Monica Prasad, Cambridge University Press, 2009.
- Giddens, Anthony, *Sociology*, Cambridge Polity Press, 1997 (= 松尾ほか訳 [2002] 『社会学』第三版, 而立書房)
- James, Harold, *The End of Globalization: Lessons from the Great Depression*, Harvard University Press, 2001 (高遠ほか訳 [2002] 『グローバリゼーションの終焉 - 大恐慌からの教訓 - 』日本経済新聞社。)
- LeLoup, Lance T. "From Microbudgeting to Macrobudgeting: Evaluation in Theory and Practice," in Rubin, Irene ed., *New Directions in Budget Theory*, New York: State University of New York Press, 1988.
- Okura, Masanori & Teranishi, Juro, "Exchange rate and economic recovery of Japan in the 1930's," *Hitotsubashi journal of economics*, 35, 1994.