

第2回学習会：小さな政府はどのようにつくられたのか 2017.7.16

●政府が小さいということ－政府の規模大小と私たちの生活との関係って？！

政府の規模＝財政の規模。この規模の小さいと、福祉・公共サービス面が自己負担に。各自の所有する金の多寡で生活や移動の範囲などが決まる。規模が大きければ、国から豊かなサービスが提供、安心して暮らせる。では大きければいいの？財源の中心は税。働いて稼いだ金を税として一定程度取り上げることを意味する。自分で生きていける人＝「負担者」、貧しい人/困っている人＝「受益者」。受益と負担の差をどこまで許容できるのか？

●中身よりも総額を大事にする予算

1930年浜口内閣井上準之助蔵相の金本位制に復帰。金解禁によるデフレ政策と重なり日本経済は深刻な不況に見舞われ銀行や企業の休業や倒産が続出し失業が急激に増大。デフレ政策と世界恐慌の波及を背景に軍部が次第に台頭。31年9月日中戦争が勃発。同年12月犬養内閣高橋是清蔵相が再び金本位制を停止し通貨管理制度へ移行。前蔵相のときと比べ3割以上予算拡大し景気刺激を行い、32年に恐慌を脱出。36年度予算から景気回復で税の増収分国債発行を削減。だが予算に占める軍費が拡大し、次年度予算では7割も占めるようになり、以降日本経済は次第に戦時経済体制に移行していった。政府の最大の関心事はインフレを起こさないこと。そのため金をばら撒かない、中身をよりも予算の総額を抑えることに気をつかう考え方が政府に根付いていった。

●「勤労」の価値観が支えた日本の財政

「儉約しながらまじめに働く」考え方は、近世ヨーロッパ（聖書）や江戸時代にもあった。戦前、政府は軍需生産への動員のため、「勤労」が国民の喜びと訴え、「勤労奉仕」、「勤労動員」など勤労の価値観が国民生活の中に浸透。戦後も社会党や共産党で「勤労」の思想が受け継がれた。社会党は45年の方針で自らを「**勤労階層の結合体**」と位置づけ、共産党も同年党の方針の中で「**勤労**」の言葉を8回使用。憲法27条1項に「すべて国民は**勤労の権利を有し、義務を負う**」ことが盛り込まれている。

●「勤労国家」と「自己責任財政」

自民党は結党時の目標として「福祉国家の完成」を掲げ、岸政権の時「国民皆保険・皆年金」を整えた。だが池田政権で「救済金を出して貧乏人を救うという考え方よりも、立ち上がらせてやるという考え方」が大事と考え、占領期の社会福祉政策は「贅沢」で「人間の労働の効率をよくし、生産性を高める」ことが望ましいと考えた。こうして減税（**所得層間の所得再配分**）と公共事業（**地域間所得再配分**）を通じて小さな政府を作り上げる道をとった。

○都市中間層：所得税の減税⇒貯金（住宅、教育、老後など自分で働いて貯金で賄え！）

2つの貯金の行方

銀行預金⇒企業に対する設備投資のための融資

郵便貯金⇒財政投融資（政府が中小企業や農家に低金利で貸付け）

○地方：公共投資⇒インフラ整備と地方の人々の働く場を提供

財政投融資は、公共事業のための貸付、中小企業や農家などへの低金利の貸付に使われた。その規模の大きから「第2の予算」と言われた。小さな政府を可能にし、地方の人々の働く機会を提供することに繋がった

という意味で「勤労国家」を支える重要な要因であった。

財政の中で公共事業、年金、医療への支出が大きな割合を占めた。子育て支援、障がい者支援、高齢者介護などの社会保障が抑えられ、義務教育以外の教育が有料、住居も自己負担となった。人々は勤労の証として、子どもを学校に行かせ、マイホームを建て、老後や急な病気に備え、「人間らしく生きていくために」がんばって貯蓄に励んだ。

こうして西欧とは異なる勤労を前提とした日本型福祉国家ができた。小さな政府を支えていたのは、「勤労」という、自己責任や自助努力を重んじる考え方だった。これと「総額に気をつかう予算」が結びついて、「政府に頼らず、自分で働き自分の生活を自分でなんとかする自己責任の社会」ができあがった。裏を返せば最小限の救済策しか講じない小さな政府となった。

井出さんは、このような日本の福祉国家を「**勤労国家**」と呼び、そのような体制を「**勤労国家レジーム**」と呼んでいる。減税と公共投資を骨格した勤労国家レジームでは社会保障に多くの予算を組まない。従って社会保障は就労できない人向けの現金給付に集中し、現物給付の割合は「**限定**」される。限られた資源を配分しようとするすると低所得層や、高齢者、地方など分配の対象を「**選別**」せざるえない。

●低成長と公共事業の急増

71年のニクソンショック（米ドル紙幣と金との兌換一時停止を宣言、ブレトンウッズ体制の終結）に続いて73年10月の第四次中東戦争を期にアラブ諸国が石油生産を減らし、原油価格が高騰し、世界的なオイルショックをもたらした。エネルギー資源のない日本はもろにこの波に飲み込まれ、物価上昇⇒消費減少⇒企業が生産を減らす⇒失業率UP：物価＋失業率の上昇＝スタフグレーションに陥った。

支出を減らして減税：

★大蔵省は、物価上昇を嫌い、景気を良くしないよう支出削減を主張＝景気抑制

★首相の田中角栄は物価上昇で苦しむ納税者の所得減税を主張＝景気刺激

2つの矛盾する財政政策の組み合わせの結果、所得税減税でただでさえ税収が足りないところに、オイルショックによる企業の収入減と重なって、法人税収が想定外に落ち込み、さらに支出の削減が重なり高度成長の時代は終わり、74年には戦後初のマイナス成長を記録した。

●景気対策への圧力

①外圧：76年米国の当時大統領候補のカーターはドイツと日本が世界経済を牽引すべきとする「日独機関車論」を提唱。

②内圧：円高で輸出減少を懸念した財界が財政支出を増やし国内消費を上向かせ成長率を高めるよう要請。

当時の首相福田赳夫は77年ロンドンサミットで経済成長数値目標化を受け入れ、翌年のボン・サミットで実質7%の成長を国際公約として掲げた。

77年度予算で2度の補正予算を組み、78年度予算では一般公共関連事業費が前年度の34.5%増の伸びを記録。日本の公共投資は国際的に極めて高いものとなり、かつ多額の財政赤字を抱えることになった。

●「総額に気をつかう予算」と「シーリング予算」＝痛み分け

70年代後半は借金が積み上がっていく時期だった。75年度予算3兆円の収入不足が予想＋大規模公共投資＝赤字国債発行が膨らんだ。国債依存度（国の借金依存度）が74年度11.3%から75年度26.3%へUP～福田の大規模公共投資～79年度34.7%に。

大蔵省事務次官の長岡実が公共投資により回復しつつある経済を背景に省庁の人件費、旅費、庁費など「経常事務費」の前年度からの伸び率をゼロにする措置（後の「ゼロシーリング」に繋がる措置）、いわゆる「総

枠締め付け方式」をとった。長岡によると従来とっていた、対極の「個別審査主義」の方式でないと歳出構造を大きく変えられないが、何度試してもうまくいかなかったので変えたという。個別に何かの予算をやり玉にあげると「なんでオレだけやられるんだ」と抵抗を生むから。総枠を締め付け、小さい土俵で相撲を取らせることでどれかが土俵をはみ出さない限り予算を組めない方式にしたという。

●日本型福祉国家論―「自助」「共助」「公助」―社会の実態とのミスマッチ

大平政権は、財政再建を最優先課題とし大蔵省の伝統「総額に気を使う財政」を前面に出し自民党の「研修叢書 8」で「日本型社会福祉論」を出した。大平政権は、戦前重んじられてきた保守的な考え方を蘇らせつつ財政再建と両立する「福祉国家」の設計図を示した。強調したのは、一人ひとりの「自助努力」、家族やご近所による「相互努力」、大切なのは「家庭基盤の充実」であり、「日本人のもつ自立自助の精神、こまやかな人間関係、相互援助のしくみを十分に守りながら、これに適正な公的福祉を加味した公正で活力ある日本型福祉社会を建設する」。（＊憲法 24 条改悪、家族条項に通じる）

田中政権では高齢者への社会保障が拡充されたが、大平政権はこれに歯止めをかけるため、家族の中の家事・育児を引き受けていた専業主婦＝「奥さん」の役割に再び光を当て、社会保障を削減することで財政再建を図ろうとした。現実の社会ではオイルショック後、親戚、ご近所、会社の仲間の親密度が低下（図 2-1）。働く女性が増え、「奥さん」が育児・介護を引き受けることが困難になった。さらに高度経済成長期が終わり、黙っていても所得が増える状況ではなくなり、財政が厳しくなり毎年の所得税減税もできなくなった。これらを反映して家計の貯蓄率は 80 年代に入り減少しはじめた。家を買ったり、子どもの教育や老後に備えに必要な貯金ができる見込みがなくなった。なのに、政府は家族や地域の助け合いの精神に期待した。それでもこのへんまでは終身雇用制度と企業内福祉で何とかしのげた。

●財政のあり方を変える転換点をなんでつかみ損ねたのか

- ①前任の福田政権で子どもの教育や老後の備えを政府が用意するのではなく、公共事業で働く機会を与え各自が自分で蓄え、自分で生活を支えるという方向性が示された。
- ②大平の保守的考えに財界が賛同した。大きな政府になると税の負担増に繋がると抵抗、重い福祉負担が欧米の国際競争力の低下の原因とし、日本の経済力をそがないように訴えた。
- ③大蔵省官僚たちも財政再建が優先事項で、社会保障や教育サービスの拡充のために財政のあり方を組み変えることに対して受け入れられなかった。

こうして、ヨーロッパ型福祉国家＝大きな政府とは異なる、自助・共助を前提にそれでも埋められない最低限のサービスを政府が与えるという小さな政府を選択してしまった。井出さんは「勤労の思想」と「総額に気を使う財政」の伝統的な考え方が強かった時代だったからと、でも多くの大人たちが生き辛さを感じている今、大人たちの考えと大きく違ってきている今、このような社会を続けるか、思い切って変えるのか、若い人々自身で考えるときにきていると提言している。（財政設計の前提として高度経済成長に固執したからでは？）

●経済の長期停滞と財政危機

80 年代末にバブル経済がはじまり、財政状況は良くなり、自然に増える税収、財政投融资、電電公社民営化で N T T 株を売った金を総動員して都会の人々を巻き込んだ公共投資が行われた。90 年代は他国では見られなかった所得税大減税と大規模公共投資を実施。所得税減税 6 回、租税負担率も 27.7% から 23.5% に下がり、法人税減税も行われた。空前の大減税と大規模公共投資により借金が急増。89 年に消費税が導入されたが、所得税と法人税の減税分の穴埋めには程遠いものだった。95 年「財政危機宣言」が出され財政支出が抑えられ、所得税減税もストップ。経済は長期停滞の時期をむかえた。

●財政赤字の原因：働く人の賃金削減⇒痛税感の増大

- ①「不良債権」に苦しんだ銀行がリスクを減らすために貸付を減らしたので、企業は自己資金で設備投資をしなければならず、そのために賃金を削った。
- ②企業は、銀行への担保として不動産を差し出していたが、不動産価値が低下しより多くの担保差出を銀行から求められ、企業は借金返済を急ぐようになり、返済金確保のためにも賃金が減らされた。
- ③90年代後半になると、経済のグローバル化に伴い、一定期間のお金の出入りであるキャッシュフローを重んじる国際会計基準が注目されるようになった。日本も2010年3月期から任意適用が認められ、その対象企業が広がった。投資家は投資の基準として企業が自由に使えるキャッシュフローの多寡を見るようになり、企業は株価を上げるためにキャッシュフローを増やそうとして、経費である賃金を引き下げた。
- ④経団連など経済界の要請で非正規雇用化が進められた。

こうして2000年代、企業はバブル期に匹敵する利益を達成したが、所帯あたりの所得は下がり続けた。税負担が一定でも、所得が減り続ければ、負担感が強まる。また負担の不均衡も生じた。富裕層の負担は明確に削減され、企業は国際競争力の低下を嫌い企業減税が繰り返された。中間層にとって減り行く所得と負担の不公平が負担感を強めた。