

日本再分配政策史年表を編む

「幸福な家庭はすべてよく似たものであるが、不幸な家庭は皆それぞれに不幸である」というロシアの文豪トルストイの言葉をひしひしと感じた。貧困、老齢、疾病、格差、離別・死別、失業、傷害、差別、障害、地方の疲弊、そして分類等では言い表せない個々の生活苦。相互愛に基づく無政府主義^{アナキズム}という老文豪の理想は遠い夢なのかもしれない。しかし、数知れぬ話し合い、試み、ときに争いを経て、戦後の民主主義^{デモクラシー}の下で再分配政策は、実に「皆それぞれ」な事情を抱える現実社会の要請に応えようとしてきた。その変遷を大局的に視るために、多くの専門書や政府資料からそれら取り組みの記録を紡ぎ、この年表を編んだ。

多岐にわたる政策だからこそ、全体を俯瞰して相互のつながりに気づくことは容易ではない。例えば、老人医療費の無料化が、最低賃金の本格的適用や大規模減税、教育の拡充と時代をほぼ同じくしていたことは、分野別の専門書を読んでも気づきにくいのではないだろうか。一冊にまとめてあっても政策群ごとに別章に分かれてしまっていれば、結びつけて考えにくいからだ。一緒くたに年表の形式にまとめることによって、ゆるやかなつながりに気づく新しい資料をつくらう、と考えた。この発想は、松岡正剛編「情報の歴史」からヒントを得たものだった。

また、これらの政策の相互関係を把握することは、政策変更を自然実験としてその因果効果を推定する実証研究にも欠かせない。多くの政策は何らかの時代の要請に応じたものであり、必然もしくは偶然によって他の政策変更と連動している。例えば、上記の医療費、最低賃金、税制と教育の変遷は、高度経済成長が主要要因の一つになっているらしい。だからこそ、政策の対象群と比較群の比較可能性を把握するためにも、その時代背景を広く知らなくてはならない。年表をタテに見れば、各々の政策群の変遷が分かる。ヨコに見れば、同時代の関連政策が分かる。自然実験による効果推定の不偏性を批判的に吟味するために、論文の著者にとっても読者にとっても役立つ資料となれば、と考えている。

これら多岐にわたる政策を広く整理することは、多くの学生や専門家の協力や助言があったからこそ可能だった。この資料は20人の学生が政策領域を分担、共同してまとめ、専門の先生からも助言をいただいたものである。しかし、我々の独学が基盤となっているため、理解が浅く至らない点が残っているかもしれない。今後も指摘を仰ぎ、改訂を加えていきたいと考えている。また、記載されている内容の2倍ほどの情報を収集したが、可読性を保つため、割愛した。協力した担当学生、編纂を通じて得た理論的気づきと有益な助言を下された先生方への謝辞をまとめたエッセイ、また歴史についての主要な気づきについては、当センターのホームページ (<http://www.crepe.e.u-tokyo.ac.jp/material/nenpyo.html>) に記載している。

これらの政策を幅広く収集する作業は、ある意味において、経済学研究の近年の流れに逆らうと見なされるのかもしれない。通常は、一つの専門に深く特化することが求められ、制度経済学の調査より数理経済学の推論が重んじられ、また、歴史的背景の理解より直近の課題解決に関心が向けられる。この傾向は経済学が「社会科学」として発展し活用されるために重要なのだが、この政策年表がその流れと中庸^{バランス}を取り、性急で安易な政策批判を避け、より長い目で慎重に向き合う政策批判への一助となることを願ってやまない。

年表の使い方について

この年表は、多岐にわたる再分配政策をその分野を越えて包括的に眺められるように作成した。このクリアフォルダーは半分に折れているが、全体を俯瞰するには二つ方法がある。まず、原稿はホームページに掲載されているので、そちらをダウンロードし、大きく印刷したりモニターに表示できる。また、このA4クリアフォルダーは底を切断し、A3のポスターとして広げられるようになっている。

各分野においてすでに要素の多く複雑な政策を、一緒くたに俯瞰できるようにまとめるということは、すなわちそれぞれの要素を簡略化し可視性を高める工夫が必要となる。紙面の制約や我々の力不足もあり、政策項目を読んだのみではその内容を正確に察することができないものも多い。ホームページでは、年表編纂のために参考にした専門書や政府資料を紹介している。年表の内容をきっかけとし、ぜひ専門資料を調べてほしい。ここでは、年表が整理した政策の対象や、その形式の意図について説明する。

§ 年表の対象

この年表は、『日本国籍の家計への再分配』を対象とし、税、社会保障、労働、教育の領域の政策をまとめたものである。一般的に主要と考えられているものに加え、生活保護の保有容認資産や小学校の学級児童数上限など、その時代の生活風景を反映するような項目を選定した。広義の「再分配」は家計の厚生に異なる影響を与える政策の全てとも言えるが、環境税など公共財に関する税、企業に対する法人税や経済政策、銀行などに対する金融政策、土地利用に関する国土政策は、社会背景に記載するに止めた。また、外国人が労働市場により一層欠かせない役割を担っている今日、その家計を含めた再分配政策や入国管理政策を体系的に整理しなければならないし、諸外国や国際機関の政策理念が国内政策にも多分な影響を与えてきたことも無視できないが、これらについてこの年表では扱わなかった。

また、一つの政策変更を記述する呼称は多数あるが、実質の変化を反映したものを選ぼうと心がけた。例えば、年表に記されているように1973年「老人医療費公費負担制度創設」により、「高齢者医療の無料化」があった。これは、「老人福祉法の改正」でもあるし、また田中内閣による「福祉元年」の政策でもある。このように、可能な限り法律名より政策内容を表し、政治色の濃い政策名は避けた。1963年に老人福祉法「制定」と記したため、その後の「改正」を書くことが一貫性の観点からは重要なのだが、可読性のため割愛した。また、正式名称と並べて「5万円年金」などの通称も併記、可能な限り具体的な値を書くことを心がけた。

§ 年表の形式

一般的な年表と比べ、この年表の特徴は、政策の分類と重要性を配置と配色で表現していることである。主語と動詞の組み合わせを1つの政策変更と数えると計368項目記載しているが、全ての政策を平坦に羅列するのではなく、視覚的に強弱をつけることで俯瞰しやすくなるのでは、と考えた。その政策群、時代、そして項目重要度の分類形式について説明する。

- **政策群**：税(102項目)、社会保障(90項目)、労働(82項目)、教育(94項目)という4つの大分類に分けた。それぞれ、財務省・総務省、(旧)厚生省、(旧)労働省、(旧)文部省の管轄に対応している場合が多い。例外として保育は「福祉」であり「教育」ではないのだが、児童へのサービスという点で教育政策との関連性が特に高いため、福祉三法と称される児童福祉法の制定を除き、「教育」の政策群で記載した。
- **時代**：10年ごとに記入範囲を区切ったのは、政策分野の異なる同時代の政策を結びつけやすくなるのではないかと考えたからだ。ただ、記載したい政策変更の数が政策群によって異なるため、同じ年の政策変更が横並びにならない場合があることを留意願いたい。スペースに余裕がある場合は、列ブロック内での配置によって年を表現した。可読性を高めるため、相対的に重要度の高い政策変更にのみ年を記入した。
- **政策項目重要度**：可読性を高めるために、重要政策はキーワードを強調した見出しを付け加えた。これらの詳しい説明は、その他の政策と同じように記入している。政策重要度を評価するためには、二つの軸において価値判断をしなければならなかった。まず、制度が導入されたときか、それとも拡大されたときが重要なのか、という軸、そして、誰にとって重要なのか、という軸である。後者について、公共経済学の分析には、平均的もしくは全体の家計に着眼する場合と、最も恵まれない家計・個人に着眼する場合がある。これら二つの軸について、それぞれの政策議論を踏まえ、両方の観点から見出しをつけた。あくまで可読性を高めるために与えた相対的重要度であって、議論の余地は多分にあることを申し添えたい。議論の余地のない共通理解のある出来事のみ焦点を絞るのではなく、より広い政策変遷を対象に可読性・解釈可能性を重視して編纂した。