

## 4 財政赤字の政治学

### ——政治的不安定性，経済バブル，歳出赤字

村松岐夫 北村亘

#### 要 旨

日本の財政赤字は、1975年度では一般政府部門全体で約37兆円（名目国内総生産比24.8%）であったのに対して、2005年度では約957兆円（名目国内総生産比190.0%）にまで急激に上昇した。一般政府部門の総負債残高を見てみると、まず、1975年度から1987年度までは増加し、その後沈静するが1991年度から再び急増している。

本稿の目的は、過去25年の間に急激に膨張した日本の財政赤字を政治的要因から説明することである。ここで本稿が注目するのは、自由民主党のリーダーシップの脆弱性と日本の「行財政制度」である。1970年代、オイル・ショックや福祉政策の膨張から、世界各国では、財政規模を抑制する方向が模索され始めるが、日本では、自民党の圧倒的優位の体制がむしろ歳入を確保する税制改革を遅らせたのではないかと論じる。また、わが国の執行を大きく地方自治体に依存する行財政制度においては、地方財政の赤字も招きやすいとの指摘を行う。バブル崩壊後の不況は、従来型の自民党リーダーシップをいっそう弱体化させた。



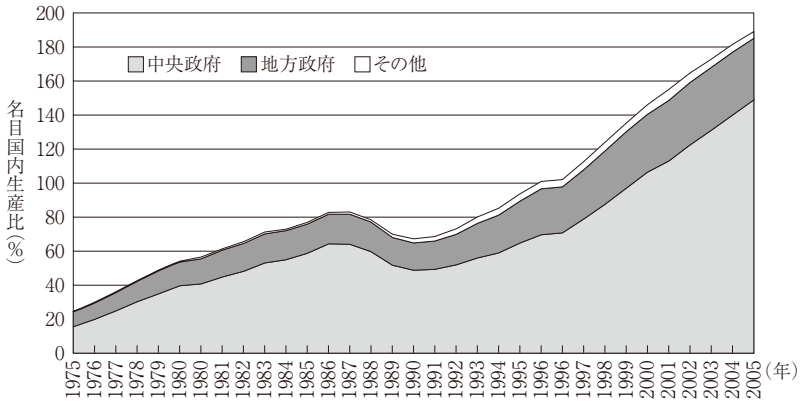
## 1 はじめに

本稿の目的は、過去 25 年の間に急激に膨張した日本の財政赤字を政治的要因から説明することである。本稿が注目するのは、自由民主党のリーダーシップの脆弱性と政策執行の多くを地方自治体に依存する行財政制度である。

日本の財政赤字は、1975 年度では一般政府部門全体で約 37 兆円（名目国内総生産比 24.8%）であったのに対して、2005 年度では約 957 兆円（名目国内総生産比 190.0%）にまで急激に上昇した。一般政府部門の総負債残高を見てみると、まず、1975 年度から 1987 年度までは増加し、その後沈静するが 1991 年度から再び急増している（図表 4-1）。各年度の財政赤字をさらに細かく見てみると、財政赤字が深刻化したのは 1979 年度前後と 1998 年度前後である（図表 4-2）。1970 年代半ばの国債発行の急増は、もとより列島改造計画によるインフレーション、そしてオイル・ショックや主要先進国首脳会議（サミット）での決議や宣言や、そこに含まれた日本の「国際公約（＝機関車論）」などに原因がある。1992 年、一度「プライマリーバランス」を回復したものの、この年度以降にはバブル崩壊後の不況のため、再び財政支出を拡大させていく。とくに、小渕内閣のものと支出拡大（国債発行）は顕著なものであった。中央の財政拡大に際して、地方債の発行も増加した。それら地方債による支出には、地方単独事業が多い。そこには、日本のような中央と地方の財政運営が深い協力関係のもとに行われるシステムにおいては、地方の「単独事業」が、実は中央の景気政策の一環として行われているために、中央政府が利子補給をするといった形で中央の負担になる関係が埋め込まれていることも指摘されなければならない。

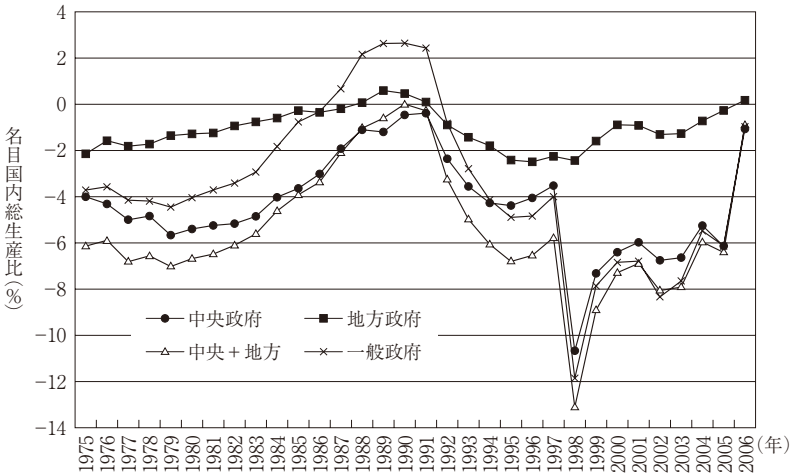
1980 年代以降、中央政府は、財政節約と規制緩和によって行政活動の規模を縮小してきたということが出来る。しかし、日本政府は、バブル崩壊以後は、財政支出も高めに維持して不況に備えざるをえなかった。細川政権の

図表 4-1 一般政府部門の総負債残高：名目 GDP 比



出所) 内閣府「国民経済計算」。一般政府部門内の資産・負債のもち合いは調整されていない。

図表 4-2 一般政府部門の各年度での財政赤字額 (純貯蓄額)：名目 GDP 比



出所) 内閣府「国民経済計算」。

94年度予算や村山政権のもとでも、経済対策のための抜本的対策のないままに財政は拡大を続けた。

政府行政に必要な経費を賄うための正攻法は、課税である。しかし、日本政府は、歳入確保のために課税を避け、国債発行の手段に訴える傾向があった。財政法第4条の国債発行の原則禁止規定は、国債発行の誘惑に陥ることを防ぐための規定である。しかし、自民党の歴代内閣は同条の「但し書き」を利用し、国会の議決を経て赤字国債を発行し続けた。

なぜ、政府は歳入確保の手段として赤字国債の発行に依存し続けたのか。すぐに先行研究の紹介で述べるように、われわれはここで「民主主義政治」というものの性格につきあたるのである。民主主義国では、政治指導者が国民の嫌がる決定を先送りする傾向があることは明らかである。しかし、日本の「赤字国債残高」は、他の民主主義国と比べてずっと大きいのであって、日本の政治的要因のなかに説明変数を探さねばならない。

われわれは、この疑問への解答の1つとして、自民党が優位政党であり続けたことにあるのではないかと考えている。筆者は、かつて、優勢政党は、国会運営や世論との対話をゆっくり時間をかけて行うことができるために、消費税のような大きな税の導入も、結局は成功し、それはソフトランディングすることができたと論じたことがある (Muramatsu and Mabuchi[1991])。国民の新税への反応が厳しいことを考えれば、自民党が時間をかけて、新税導入の成功と選挙における勝利の両方を安全に確保しようとする戦略は適切であるように思われた。

新税の導入が、衆議院選挙における自民党の敗退に結びつくことがありうることは、1989年の参議院選挙における社会党の大勝が証拠になっている。この選挙の時期においては、国際情勢は流動的であったが、国内イシューを規定したとは思われない。少なくとも、この選挙は、竹下内閣のスキャンダルと消費税導入が終わった後の有権者の態度が現れた結果であるといっていよい。多くの人は、あれが衆議院選挙ではなく、参議院選挙でよかったと考えたものである。次の総選挙は衆議院選挙であるが、1991年の衆議院選挙では、自民党が勝利を取めている。冷戦終了は、自民党の選択にいっそうの正統性 (legitimacy) を与え、この1993年のころまで自民党の優位は圧倒的であった。

このように考えると、1970年代半ばに国債発行をくり返し、課税権の行使をしなかったのはなぜなのかは解かれていないパズルであると思われる。たしかに、政権を社会党に渡してはならないという決意をしていた自民党が国民の意向に敏感であったということはある。しかし、それだけでは、1,000兆円の赤字国債残高を説明することができないように思われる。先行研究を見ながら、筆者たちのパズルを仮説のレベルに高めていきたい。したがって、われわれは、1970年代半ば以降の日本政治を論じるのであるが、この議論をするために、日本における国債と政治を論じた先行研究と、1970年代に世界的に論じられた民主主義をどう制御するかに関する理論的パースペクティブに触れておかなければならない。

## 2 諸研究の検討と仮説

### 2.1 先行研究の検討

日本の財政赤字を説明しようとした先行研究の1つ（真淵[1994]）は、1970年代以降の日本の財政赤字の膨張を政府内の財政部局と金融部局の制度配置から説明している。予算編成を行う財政部局に対して、金融の検査監督権を有する金融部局が同じ大蔵省の内部で後者が前者に従属的な形で制度化されていることに着目する。つまり、そこでは財政部局は金融部局を通じて市中金融機関に国債を消化させることを可能にする、財政に対する金融の従属が制度化されていたことが、財政赤字を急激に膨張させたと論じられている。換言すれば、問題の鍵は、財政部局が国債を市場の消化能力を超えて発行できるという制度配置であった。

真淵の研究は、いわゆる新制度論の有効性を示したものとして受け入れられた。しかし、この研究では、1980年代後半以降の債務膨張の伸び率の鈍化や1990年代後半からの急激な増加はその分析の対象とはされていない。1970年代以降のわれわれは、本稿の議論のために真淵におけるようなミクロ的な制度的理由を探すのではなく、民主主義的な政府の「統治能力」に疑問を投げかけたマクロな分析視点からの検討が有効であるように思われる。その論者の1人はサミュエル・ハンティントンである。彼の「統治能力の危機」論では、民主主義が高度に発展した段階では政府が選挙を意識して税収

に見合わない行政需要に応じていく結果、財政赤字が拡大してしまうと主張する (Crozier *et al.* [1975]). 1970年代は、哲学や社会学などのさまざまな学問分野で政府の役割の急激な拡大とその帰結としての財政赤字の増大に対する懸念が表明されている (Habermas [1975], Crozier [1975], pp. 12-16). アンソニー・キングは、増大する一途の行政需要に対して歳入の裏づけが不十分なまま政策決定者が対応していく現象を、「過重負担 (overload)」と認識している (King [1975], pp. 284-296). 経済学の分野でも、貨幣の供給量の管理こそ重要であり、有効需要の創出のための財政支出に対して批判的なマネタリズムや、低負担で高サービスを求める有権者の意向が選挙を通じて反映される以上、財政赤字は憲法的歯止めがなければ止まらないことを指摘する公共選択論がこのころに脚光を浴びるようになった。哲学的にも政府による市場介入の正当性を激しく批判する新保守主義や政府の活動自体を批判するリバタリアニズムが台頭している。

いずれの議論も、政府が1970年代に直面した民主主義に付随した財政赤字という現象に警鐘を鳴らしている点で共通している。増大する行政需要に対応するため政府の活動範囲が拡大する一方で、権威の低下した政府には過重部分を抑制する力がなかった。そこに生じる行政需要の増大と税収の低迷との間の乖離が、財政赤字を生み出したと説明している (Huntington [1975]).

では、民主主義は、福祉国家を維持することと、財政規律を両立させることができないということなのであろうか。加藤淳子は、民主主義というだけで財政赤字に陥るといふ議論には否定的である。彼女は、「大型間接税を早く導入した北欧ではその後の福祉などのサービス拡大にも対応することに成功し、福祉国家の維持に成功するが、政府の活動規模を先行的に拡大させることによって財政赤字を抱えていた国では、課税強化の選択肢をとりにくい」と指摘している。加藤の指摘は、ハンティントン命題がストレートに適用できるわけではないことを示し、歳入と歳出との乖離に対して、各国はそれぞれの解答を与えていることを示唆している (Kato [2003], 宮本 [2008]). イギリスでは、サッチャーによるネオリベリズムの推進があった。これも歳入と歳出の帳尻を合わせる方法である。米国は、大略、財政赤字に容認的であったが、サブプライム問題の発生以後、米国の力とその政策への不信は高まった。

## 2.2 本稿の仮説——脆弱な優位政党と政策執行における地方依存

日本の財政赤字の拡大に関しては、1975年前後と1990年代初頭のバブル崩壊が決定的転換点（critical juncture）であった。政治的要因がどのように国債発行の決断を迫ったかについて本稿は注目するつもりである。赤字国債の発行は、これらの時期を反映したリーダーシップの弱い日本政治の対応であったといえるのではなかろうか。

日本の財政についての政治学の解釈については、上述の真淵の研究や近年の牧原出の研究に見られるように、官僚制、とりわけ大蔵省（財務省）が大きな政治的役割を果たしたといわれている（真淵[1994]、牧原[2003]）。しかし、中央官僚が政策決定を主導しているという官僚優位論（あるいは大蔵省主導論）は、すでに1967年の財政硬直化のような大蔵省の主導力では説明できない事件を経験していた。財政硬直化とは、歳出における義務的経費の占める割合が大きくなり、新しい企画を拘束することを一般にいう。政治の圧力は、1967年度予算において、戦後最初の赤字財政を組ませることに現れていた。大蔵省は、当時米国で採用されたPPBSなどの合理的予算方式の採用を検討するが、採用に躊躇している間に経済が上向き、問題を先送りしてしまった。他方、自民党は1960年代から1970年代初頭にかけて政策形成におけるリーダーシップを確立するが、それは党内に向けての強いリーダーシップではなかった。

自民党は、スウェーデンの社民党とともに、戦後の大部分の時期を、社会の多数派として政権の座にあった大規模な政党である（議席数、政権の期間）。政治学における一党優位政党制論では、優位政党は、他の政党を圧する強い政党として描かれてきた。しかし、これまでの研究は、優位政党内のリーダーシップ争いが政策決定に大きな影響を与えることに注目してきたとはいえない。優位政党内では、そこに真の権力争いが生じ内部の牽制が強いために、政党トップ・首相は、強いリーダーシップを発揮できないのではないか。このリーダーシップの不安定が、歳出削減に躊躇し、歳入を課税でなく借入で賄うとする政治過程を作り出してきたのではないか。1970年代半ば、学界もメディアも保革伯仲を自民党がどう乗り切るかに興味をもっていたが、野党への政権の移行があるということは誰も考えなかった。政権保持という意味で「優位政党」である自民党の力は盤石と考えられていたといっ



てよい<sup>1)</sup>。しかし、このころの政治は、優位政党の政治的リーダーシップが脆弱であるという逆説的な構造を示しているように思われる。

「財政赤字の1つの背景(理由)は、優位政党における脆弱性にある」との仮説のもとに、以下の議論を進めていく。われわれが焦点を当てるのは、政策決定者集団の政治的不安定性に関する認識である。パーソンとスベンソンによれば、「野党の攻勢や政権交代の危機に直面しているときには選挙政治の観点から財政支出の拡大に積極的になり、増税には消極的にならざるをえない」という(Persson and Svensson[1989], Alesina and Tabellini[1990])この命題は、日本では、「野党の攻勢」によるリーダーシップの脅威よりも、党内の権力争いの影響を、有効に説明するのである。44年間政権の座にあった自民党が脆弱であるという議論には異論があるかもしれない。本稿では、自民党には圧倒的な強さとその強さのゆえに政策変更を柔軟に行っていく力があつたと考える従来の見解を受け入れるものであるが、同時に、自民党における組織内圧力が、1つの内閣の長期存続を許さず、その意味でリーダーシップに大きな制約をしてきたと考えるものである。よく知られているように、首相の在任期間が短いことの意味について、われわれはより注目するのである。

もう1つ本稿のテーマとの関係で説明しておかねばならないのは、他の国では導入が合理的であるとされてきた「間接税」が日本ではイデオロギー的なテーマであつたということである。すなわち日本では間接税のもつ逆進性が過度に強調され、間接税は「弱者の敵」であるという主張がなされ、この主張は浸透した。1950年代、1960年代の国家公務員試験の基本書であつた井藤半彌『財政学』にも見られる(井藤[1953])。これはシャウプ勧告に基づいて日本の税制で採用されてきた所得税中心主義を理論的に支える議論でもあつた。

しかし、上述のように、比較政治経済学の研究成果によれば、福祉国家を維持するためには付加価値税あるいは一般消費税が不可欠であつた(Kato[2003], Beramendi and Rueda[2007])。とくに先進民主主義諸国の税制を分析

1) 地方自治体の選挙でいわゆる革新自治体が大量に生まれるのはこのころである。しかし、都市地域の首長選挙において、社会党 and/or 共産党の支援する候補者を支持する有権者も、衆議院選挙では自民党に投票していたようである。

した加藤淳子が、早く消費税の導入された国では年金制度をはじめとする社会保障制度が健全に維持されていると指摘したことはすでに紹介したが、福祉国家を維持しているスウェーデン等の国々が、日本と同じ一党優位体制の国であることも指摘しておきたい。これらの国々では、日本とは逆に、優位政党の幹部のリーダーシップが強い。概して、社会民主主義政党は、その下部組織を十分に把握しており、労働組合幹部や一般党員を説得し抑えうるエリート主義的な支配が可能であり、それゆえ、第1次、第2次オイル・ショックにおけるように、危機へのコーポラティズムの対応が行われた。他方、日本で政権の座にあった自民党は、野党をはるかに超える議席数を国会で確保して、次第に省庁官僚制も制御のもとに置くことに成功する。しかし、皮肉にも自民党幹部は、党内の一般議員に対して十分に対抗することができないというこの意味で自民党はリーダーシップの弱い政党であった。本稿は、同じ優位政党のなかでも自民党における個々の国会議員の選挙における自立性と、党内組織決定の分権的性格をわれわれは重要視するものである。

通常一党優位政党制は、「議会における議席の過半数を制し、この状態を長期に続ける政党」であるとされる。第1に、その政党は数において支配的でなければならない。これは最低の条件である。少なくとも相対多数を獲得している政党のみを支配的というべきである。第2に、その政党は絶対的な議席数によって、あるいは交渉力によって支配的な位置を確保していなければならない。政権の座に留まるために、政府（内閣）形成の過程で、他の小政党と有効に取引できるような位置を政党システム内で確保していなければならない。したがってたとえその政党が、それだけで議会の過半数を占めていないにしても、その参加なしには、いかなる政権も作りえないような戦略的ポジションにいなければならないのである。第3に、当該政党は長期に政権の座にいなければならない。数年間だけではなく、ある一定の期間にわたって政権の中核にいなければならない。サルトーリは、最低連続4回の選挙を通じて絶対多数議席を獲得することを要件としている（Sartori[1976]）。最後に優位政党は重要な公共政策を実行しえなければならない。

要するに、優位政党とは、選挙、他党との関係、政府形成、公共政策アジェンダのすべての点について支配的な政党である。この条件をスウェーデンの社民党やイタリアのキリスト教民主同盟は維持していた。これらの国の

優位政党に比べて自民党の特徴は、1989年以前の冷戦下でのイデオロギー的に分極化した状況では、とくに絶対安定多数であることが重視されたということである。その結果、自民党は安定多数を握ることに使命感をより強く感じるようになり、選挙戦略として財政的リソースを活用するという誘惑に抗することができなかった。これが本稿でいう優位政党であるがゆえに生じる政策的脆弱性である。

また、優位政党には、「包括政党」となろうという強い誘因が働くといわれる(Sartori[1976])。1986年の衆参同日選挙で圧勝した中曽根首相は、1986年の選挙において支持基盤を「左ウイング」にも手を伸ばそうとした(内田・福岡・金指(編)[1988], pp. 46-49)。中曽根のパーспекティヴは包括政党化志向のセオリーどおりの行動である。実際、自民党は投票行動研究者がいうとおり、結党以来、徐々に支持層を多様化した(三宅[1989])。政権獲得後の初期段階では支持基盤を排他的に優遇する政策を採用するが、その後は包括化戦略をとるようになった。その過程で幹部間での総裁・首相の座をめぐる激しい争いが常態化することとなった。他方、支持者・支持団体の拡大は、自民党の決定を多元化・分権化する結果をもたらし、このことが、リーダーシップを制約する原因となった。野党第1党である社会党は、外交路線で硬直的な姿勢を変えなかったことで、自民党の一人舞台を許したといえよう。政党間の政権交代という緊張感が欠如した状況のもとで、三角大福中などといわれた有力者による自民党内での激しい権力闘争は、80年代になると党組織の利益配分機能を重視させ、86年の衆議院選挙後、族議員の活動の場はいっそう拡大した。

このようにして野党が政権交代アリーナから、事実上去った後に、疑似政権交代が党内で繰り返されたことで、党幹部がたえず党内競争に過剰なまでの関心を示すことになったのである。選挙ごとに、議席数で勝敗ラインを当事者に決めさせ、この基準線が政権の争いの基準にもなった(図表4-3)。

もう1つの同種の関心事は内閣支持率である<sup>2)</sup>。日本では、1つ1つの選挙が首相と幹部の評価につながっている。1人1人の補欠選挙、統一地方選

2) 内閣支持率をもとに外交政策や経済政策の変容について分析した研究に、三宅・西澤・河野[2001]がある。内閣支持率で政策的な変容が生じるということは内閣がいかに支持率に敏感であったのかということを確認しているといえよう。

図表 4-3 衆議院選の自民党の勝敗ライン

回数	投票日	勝敗ライン	選挙結果	発言者	新聞記事	備考
第33回	1972年12月10日	280	271	幹事長 橋本登美三郎	朝日/1972年11月14日朝刊7面	前回衆議院選の獲得議席が288議席のため。
第34回	1976年12月5日	271	249	首相 三木武夫	日経/1976年11月17日朝刊2面	三木首相が安定多数(271議席)、松野総務会長は無所属も入れれば280議席とれそうだと予想したが、首相が反対。
第35回	1979年10月7日	271	248	幹事長 斎藤邦吉	日経/1979年9月18日朝刊2面	261議席は確実、安定多数の271議席を目標。
第36回	1980年6月22日	271	284	幹事長 桜内義雄	日経/1980年6月2日朝刊2面	幹事長の「自民党としてはあくまで今度の選挙で過半数をとって単独政権を維持するのが当面の目標」という発言から。
第37回	1983年12月18日	256	250	首相 中曽根康弘	日経/1983年11月29日朝刊2面	「大幅議席後退なら首相の責任問題に発展する」とする非主流派の見解をけん制する目的で過半数を勝敗ラインに。
第38回	1986年7月6日	257	300	首相 中曽根康弘	日経/1986年6月7日朝刊2面	当初は安定多数(271議席)と発言していたが、中曽根派の砂田総務局長ら幹部や若手に発言撤回を求められ過半数を勝敗ラインに。
第39回	1990年2月18日	257	275	幹事長 小沢一郎	読売/1990年1月24日朝刊2面	前年度、参院選大敗を受けて、「過半数維持」という最低目標に。
第40回	1993年7月18日	227	223	政府首脳	読売/1993年7月6日朝刊3面	公示前勢力の227議席を目安。
第41回	1996年10月20日	251	239	幹事長 加藤敏一	読売/1996年9月28日朝刊2面	公式には単独過半数の251議席だが、連立三党で過半数でも十分(230議席前後)という声が大抵、また新進党からの離党者を期待し、220議席を最低ラインとすものもいる。
第42回	2000年6月25日	239	233	幹事長 森喜朗	読売/2000年1月10日朝刊政治面	前回衆議院選の獲得議席、単独過半数が望ましいが、与党で過半数。
第43回	2003年11月9日	241	237	幹事長 安倍晋三	読売/2003年10月11日朝刊2面	与党で過半数。「小泉・安倍人気」で追い風が吹いているため強気。
第44回	2005年9月11日	241	296	幹事長 武部勤	読売/2005年8月29日朝刊2面	小泉首相の発言「自公両党で過半数を維持できなければ退陣」によるもの。

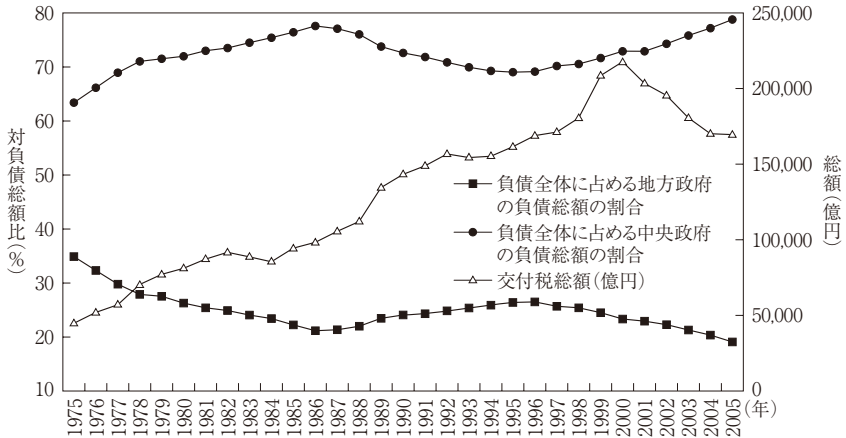
挙、参議院選挙、衆議院選挙における「敗北」が、自民党総裁（したがって内閣）の降板可能性を論じるきっかけ（機会構造）を与えている。どこの国でも種々の選挙が実施されているが、他方、党首の任期も安定している。くり返し述べてきたように、補選などの小規模な選挙を含めて選挙の敗北は、容易に自民党中枢の失敗と判断される。当該選挙のスケールとタイミング次第で総裁交代の要求がもち上がるメカニズムが働くことは環境変化に応じた政策変更には貢献したが、政権党リーダーシップを弱くした。

同じことを別の側面からいうことになるが、この議席拡大志向の政治が、第2に、リーダーシップの脆弱性を作り出したのである。政治環境の変化や外部ショックへの対応のために、党幹部にとっていつも多数を維持することが「至上命令」である。そのため、党幹部は、党のもつリソースを、一般議員のモラルを高めるために使用することになる。その1つの方法は、閣僚ポスト配分のルール化であった。当選回数を増やすことは大臣の地位に近づくことになり、個々の議員の気持ちが高まる。昇進は、一般に政府リソース（予算等）へのアクセスを高めることになる。ただし、予算配分の単位は、個人ではなくグループである。土居丈朗は、戦後の財政配分を分析して、その固定化が都道府県の人口比例ではなく、自民党議員の数に比例していることを明らかにした（土居[2000]）。費目別にいえば、農水、土木などの分野ごとの固定化もある。予算の分野ごとの固定化は、それぞれの政策分野に精通する国会議員の人数が増えるにつれて明確になり、族議員現象と呼ばれるようになった<sup>3)</sup>。

このような固定化が生じると、一般議員の影響が大きくなり、財政規律の方向でのリーダーシップは生まれにくいだけでなく、国民のわずかな批判にも過剰に反応する傾向が生じる。しかし、中曽根首相における第2次臨時行政調査会（第2臨調）や小泉首相の「聖域なき構造改革」でのリーダーシップを見ると、逆説的にも、党内基盤が弱く、党内各派閥や政策集団（族議員）から比較的に自由な少数派閥出身のトップのもとで、党内基盤に損傷を与える可能性のある政策の採択ができるといえそうである。この点は、今後より厳密な分析を必要とするところである。

3) 猪口孝・岩井奉信[1987]、『族議員の研究』日本経済新聞社。

図表 4-4 中央・地方の債務膨張と地方交付税の推移



出所) 経済財政研究所。

以上のようなわけで、通常は、自民党幹部、ことに首相は、リーダーシップ獲得の競争で、支持議員数を減らす課税や歳出削減に敏感にならざるをえなかった。国債の大量発行時にはそれぞれの背景・事情があるが、1人1人の現職議員の選挙に配慮するという幹部の「支持議員数の拡大志向」が重要な役割を果たした。内閣支持率や選挙ごとの勝敗ライン設定のやりとりが、そうした競争における見える部分である。以上の説明がとくに妥当するのは、1970年代の三角大福中の党首争いである。

日本における財政赤字を促進している要因として本稿が重要視しているものとして、もう1つ行財政制度がある。とくに、中央と地方の相互依存関係を維持した仕組みが重要である。簡単にいえば、中央の財政支出政策は種々の形で地方の歳出にほとんど自動的にリンクしている。地方の起債と負債残高の拡大は、中央の国債発行につながっているのである。ここに自治省（現在の総務省）の役割が注目される。自治省は、1970年代以降、景気低迷による地方財政の悪化のなかで他省庁の地方財政拡大の要請への対応に迫られていた。そのなかで自治省は、大蔵省との相対取引で地方交付税の実質的増額を獲得していた。

中央政府の地方誘導は、地方交付税による地方財源不足の補填を通じて可

能になった。このようにして地方交付税の総額は、上昇気味であるが、それは、国の不況対策の結果である。とくに、1997年度から2001年度の間に急激に上昇していることが注目されるが、その内容を見ると地方単独事業支出が多い。自治省と大蔵省の交渉のなかで、国の主導する公共事業を円滑に消化するために、地方自治体は起債によって単独事業に積極的に取り組むようになったのである（北山[2003]）。単独事業に関するこの傾向は、1980年代半ばにおける第4次中曽根内閣や1990年代末の小渕内閣のもとで顕著に見られる（北山[2003]）。

### 3 課税なき財政拡大

#### 3.1 課税なき財政拡大の出発——1970年代

この時期の自民党の決断は、当時の自民党の不人気に原因があった。大まかには、この時期（1972-79年代初頭）を見ると、国政選挙における自民党は、議席を大きく減らしている（図表4-5）<sup>4)</sup>。自民党政権には、「危機」（議席減）が生じた後には、政治的な経済対策（カルダーの言葉でいえば「補償」）が行われるという。カルダーの研究に依拠すれば、この時期は、自民党内閣は財政支出の拡大によって、議席の回復のための行動に出たのである（カルダー[1989]）。1976年の衆議院総選挙で5割を割ってからは自民党の議席占有率は、5割を割ったり割らなかつたりという状態が続いた。参議院でも、1977年に5割を失っている。

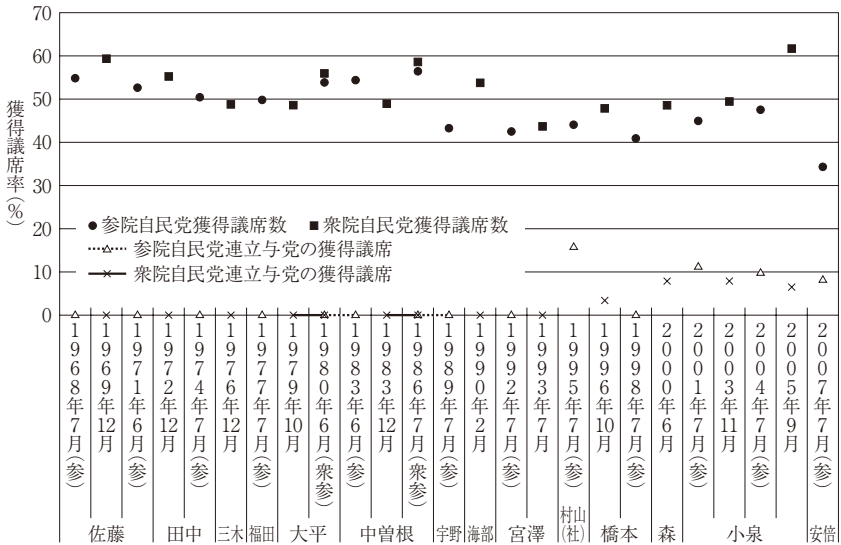
1970年代の政治は、世界の激動のなかで、国内政治、ことに自民党政治が激しく動いた時期である。この時期は、まず田中角栄内閣の日本列島改造の説明から始めなければならない。この方針は、地方で歓迎されるが、1973年1月に閣議決定された次年度予算は前年度比で24.6%増の超大型予算であり、このことが地価や物価のさらなる高騰を引き起こしていく（北岡[1995], pp. 150-151）<sup>5)</sup>。1972年後半からの物価上昇にともない、内閣と自民

4) 朝日新聞に内閣ごとの類似のデータがある。朝日新聞2005年09月12日ウェブサイト（URL: <http://www2.asahi.com/senkyo2005/news/TKY200509120170.html>）。最終閲覧日2008年5月16日。

5) 1970年を100としたときの消費者物価指数は1973年4月時点で120を超え、地価も同時点ですでに前年比全国平均で30%以上も上がっていたという（北岡[1995], p. 150）。



図表 4-5 衆議院総選挙および参議院選挙における自民党の獲得議席比率



出所) 著作作成。

党支持率は急速に低下した。加えて、1973年は「福祉元年」と位置づけられ、60年代末から70年代初頭にかけていわゆる革新自治体の「老人医療無料化政策」が広く国民の歓迎する政策であることが判明し、福祉政策に本腰を入れる決断をした。前年から施行されていた児童手当制度とあわせて、老人医療費の無料化や健康保険被扶養者家族給付率の70%への引き上げ、年金の物価スライド制、生活保護扶助基準の引き上げなどが打ち出される。この時期、政権幹部は財政赤字の心配はしていない。厚生省のなかには、年金医療の拡大にともなう将来に関する研究会がすぐに発足したというが、政治過程に現れることはなかった。このことを「政治化」しなかった点で、日本と英米は異なる。

1973年10月に勃発した第4次中東戦争を契機とする石油ショックはインフレーションの進行に拍車をかけることになる。1974年7月の参議院議員選挙で、自民党は、130改選議席中62議席獲得し、非改選部分(64議席)を合わせて辛うじて過半数の126議席を占めた。衆議院で過半数をもつ政党が参議院でも第1党であることを確認したのであるから、政権は安定的に運



営できないわけではなかったが、自民党の「勝敗ライン論」では「負け」とされた。マス・メディアも、1970年代を通じて与党自民党は両院で薄氷を踏むような議会運営をしたと報道していた。民主主義の政治過程で、マス・メディアを通じて「負け」と判断され権威を下げられた政権党には、増税を求めることも支出削減も求めることも困難である<sup>6)</sup>。

結局、田中内閣に批判的だった福田赳夫が財政政策の転換を条件に大蔵大臣に就任し、彼の手腕でインフレーションは収束の方向に向かって、自民政権は、安定を回復するかに見えた。しかし、田中内閣は1974年11月に自らのスキャンダルで総辞職するに至った。

1974年12月に発足した三木武夫内閣は、世論の支持は受けたが、党内主流派閥とは対立していた政権である(北岡[1995], p. 160)。三木首相の党内における政治的基盤は自らが率いる少数派閥しかなく、それだけに、三木は、金権政治の改革や狂乱物価の元凶と見なされた大企業に対する批判を当てにして政治資金規正法などの改正や独占禁止法の規制強化に熱心になり、世論の支持を得ることによって政権を維持しようとした。しかし、党内反発は多少の世論支持によって克服できるものではなかった。福田を中心とする「三木おろし」という党内抗争によって三木は政権の座を降りることになった。党内の倒閣運動にはすさまじいものがあった。自民党内の党首の座の争いは、田中対福田においても、75年の「三木おろし」においても、大きな政策の対立がなくても、人的関係に破綻が生じるとき激しくなる傾向がある。たとえば、1976年の任期満了総選挙でも、三木首相が自ら勝敗ラインを引く設定をしようとしたが、松野総務会長はじめ主流派は高いレベルを設定した。三木の敗北を明確にするためである。この党内牽制政治のパターンは、有力政治家が競っていただけに党内に深くしみ込んでいった。この間、自民党内では一般議員が強い牽制力をもつことも判明した。自民党内の閣僚ポストなどの就任条件の固定化という一種の硬直化とされる人事運営も、その何%か

6) 日本のマス・メディアは、概して一貫性もなく予測も困難な「トリックスター」的要素が強いといわれる(Pharr[1996], p. 34)。内閣を褒めたたえたり、あざけり冷やかしたりする材料として内閣支持率を用いる。つまり、ある時点まではもてはやすが、その後は掌を返すようにいっせいに批判を始めることがしばしば見られる(蒲島ほか[2007], pp. 22-23)。いっせいに横並び的に報道することは、報道10数社の購買者獲得競争が激しいからであるという(前掲書, pp. 176-177)。

は党幹部が彼らをおとなしくさせるために使われたとってよい（佐藤・松崎[1986]）。

1976（昭和51）年12月には福田赳夫が首班指名を受けるが、衆議院でも参議院でも首班指名選挙では過半数を1票上回るのみでの指名であり、衆議院での投票では党内から意図的な無効票も出た（北岡[1995], p. 173）。与野党伯仲状況で自民党内でも与野党間でも対立が激しい状況のもとで、福田首相は緊縮財政を貫こうとしたが、予算委員会で政府提出の予算案は戦後初めて修正された。委員長を除くと野党25委員に対して与党24委員で与野党は逆転していたからである。その結果、7,000億円近くの野党の減税要求に応じなければならなかった。この予算案審議の段階で、すでに一般予算の国債依存率は33%を超えていた。

与野党伯仲の国会で独自色の出せない内政に代わって福田は、三木内閣の1976年から始まったG7首相サミット等外交に活路を見出そうとしたといえよう。しかし、福田は、実際には、1977年と78年7月の先進国首脳会議で、それぞれ6.7%、7.0%という高めの経済成長を目指す国際公約をした。福田首相-大平大蔵大臣のもとにおける国債発行は、赤字国債発行残高を飛躍的に高めた。このときの福田、大平の方針は、1978年の自民党総裁選は党内の反主流派が野党の一部と結んで減税法案で揺さぶりをかけているなかで行われたことを考えれば、国際公約の圧力が強かったということはあるが、党内対策であるという面が強い。ただし、犬猿の仲であったというべき福田と大平は、1978年の自民党総裁選では激しく争い、大平に政権が移った。大平はその施政方針に財政再建を掲げた。

大平首相は、1979年度予算案の国債依存率はすでに40%近くまで到達しつつあることを考慮して、大胆な行政改革とともに増税を組閣当初から念頭においていたとってよい（北岡[1995], p. 185）。田中内閣、三木内閣のもとで大蔵大臣として赤字国債の発行に踏み切ったことに大きな責任を感じていた大平首相は、1979年1月、結局は形のうえでは引っ込めるのではあるが、党内外からの猛反発を招く一般消費税の導入の可能性を示唆した（村松[2001], p. 363）。大平首相は、オイル・ショック以来の赤字国債発行の影響を憂慮して歳出拡大の道を探ったが、挫折した。結局、1979年10月の総選挙は、勝敗ラインを大きく下回る大敗北であった。その後、1980年5月、

党内造反議員の欠席のために内閣不信任案が可決され、衆議院は解散された。党内外が混乱するなかで、大平首相は急死し、皮肉なことに、自民党は大勝した。

こうした1970年代の経験を通じて、自民党は、政権を失うほどの議席数の減少ではなくても「政治的不安定」を過剰に認知する習性に陥ったように思われる。同様に、定期的に行われる世論調査での内閣支持率の低下があれば、これも政治的不安定として認識されていく。自民党が議席を減らしたかどうか、内閣支持率が減少しているかどうかは、このころからマス・メディアや自民党、野党の間で注目されていく。とくに、大平首相が、1979年選挙で、大型消費税の導入を選挙演説のなかで発言し、その結果、現有議席を277から248に減らしたが首相の座を渡さなかったことに対する福田派を中心とする各派の大平への批判は厳しく、国会における首相指名投票に至る前の交渉が異常な政治空白を作ることになった。いわゆる40日抗争である<sup>7)</sup>。この事件が自民党の幹部リーダーシップに与えた影響は大きかった。

大平首相をついで1980(昭和55)年7月に発足した鈴木善幸内閣、そしてその後の1982(昭和57)年11月に発足した中曽根康弘内閣はともに「増税なき財政再建」路線を掲げた行政改革(第2臨調)に取り組むことになる。日本の政策アクターにとって、この時点で増税は自明の目標である。したがって、いつ財政再建を達したといえるかが増税のタイミングということになる。結局、3%の消費税の導入のために、政権党は約20年間を要したことになる。

### 3.2 地方行財政と財政拡大——1970年代の財政拡大と地方行財政制度

地方自治体が強引な財政的措置で誘導されて「単独事業」を急激に拡大していくのは、1980年代と1990年代の後半である。中央財政の拡大が地方財政を膨張させ、そのことが、中央財政の負担となって循環的に、そうした結

7) 自民党内抗争の激しさは、このときの40日抗争にもっともよく現われている。党内でこの過程を見ていた後藤田正晴は「いったい何ていうことをするんだと思いましたよ」と述懐している(後藤田[1998], p. 17)。なお、彼によれば、「大平内閣の約1年半というものは、自由民主党のなかの派閥抗争に精力すべてを取られてしまった」といい、その究極的な理由として「同士討ちの選挙はよくない、中選挙区はよくないという気がしました」と述べている(前掲書, pp. 18-19)。

果を生み出している。

まず、財政支出を拡大させるときに中央省庁は独自の政策実施手段をほとんど有しないため、機関委任事務制度のもとで必要経費の多くを地方自治体に負担させながら、結局は地方自治体の支出を誘導する。もう1つは、所得税と地方住民税の関係である。中央が所得税減税を打ち出す場合には、所得税とリンクしている地方の住民税も大幅に減収となる。そして、所得税の一定割合を原資としている地方交付税まで減額される。

地方財源に大幅な不足が発生した場合、地方交付税法などの地方財政制度をもとにして考えれば、地方財源不足の補填措置ゲームは以下のようにになっている。自治省がまずは大蔵省に補填措置を要求し、大蔵省がそれに対して受容するか、拒否するかという選択を行う。大蔵省が拒否した場合、自治省はさらなる要求を断念するか、あるいは自民党幹部に通報して巻き返しを図るかを選択することになる。こうして対立が激化した場合、最終的な決定権は自民党幹部の手に移る（北村[2009]）。

1975年以降の経済的停滞で税収が伸び悩むなかで、福祉や公共事業での支出の拡大が行われ、国家財政は危機的な状態であった。当時の自民党の幹部たちは、国会では与野党伯仲という困難な政治状況にも直面するなかで、2兆円近くの地方財源不足に対する選択肢の順位づけを行っていく。このような状況下で地方交付税法の想定する地方交付税率の引き上げは、現実としては赤字の拡大のみならず支出の硬直化を招くため、地方交付税率の引き上げを地方財源不足解消の選択肢とすることには自民党幹部としても躊躇する。他方、赤字国債の発行が徐々に拡大していくなかで財政再建を行うために地方の財源不足額を補填せずに地方財政計画の圧縮を行うという選択肢は、地方支出の削減につながるため、与野党伯仲の状況では現実的に難しい選択肢である。1976年、赤字国債の発行に踏み切った当時の大蔵大臣である大平正芳も、首相就任後には歳出削減よりもむしろ歳入増加で対応しようとするが、彼の一般消費税構想の失敗によって、かえって増税による歳入増加の追求は政治的なタブーとなった。結局、自民党幹部は、地方交付税特別会計による借入や一般会計からの臨時特例交付金の交付、地方債増発での優遇措置といった暫定的な地方財源補填を「見えにくい支出拡大」としてもっとも支持することになる。

与党自民党の幹部たちが暫定的な財源補填措置を志向していることは、財政赤字や国会の議席占有率の減少などから十分に想定できる。そこで、自治省も大蔵省もともにそれぞれの効用を最大化するための行動をとっていく。

自治省の戦略的行動から考えると、自治省が政府内でのプレステージを維持するためには地方自治体からの最新かつ詳細な情報が不可欠である。この政策情報を得るためには、自治省は、地方自治体の利益を擁護するために、地方財政の不足分の完全な補填を大蔵省に要求する。自治省は、自らの補填措置要求を大蔵省が却下した場合、大蔵省の主張どおりに地方歳出削減につながる補填措置断念を決め込むことはできない。むしろ、自民党の最終的な決断を仰ぐ形で補填措置が勝ち取れるのであれば、その方がよい。自治省は顧客としての地方自治体を満足させることができる。

他方で、大蔵省から見れば、自治省の補填措置要求を却下することが本来望ましいが、却下した場合には自治省が自民党幹部とともに巻き返しに出てくると想定しうる。大蔵省は、政治家の介入によって一貫的な政策体系が壊されることを危惧する。その結果、大蔵省は、財源補填措置を強硬に要求してくる自治省に抵抗するが、最終的には交付税特別会計の借入などの暫定的な補填措置に応じていくことになる。自民党幹部が決断したとしても同じ暫定的な補填措置を最終決定としたであろうが、大蔵省にとっては自ら暫定的な補填措置を決定する方が政治的な介入を回避しうる分だけ被害を最小化できるといえる点で合理的な対応といえる。

以上のことから明らかなように、昭和50年代の地方財政危機では、大蔵省は、自治省の補填措置要求に対して反発しながらも最終的には要求を受け入れていく。中央政府によるあるいは全部の元利返済をとまなう交付税特別会計の借入を認めたり、臨時特例交付金を一般会計から繰り入れたり、地方債によって民間市場から資金を調達する際の利子分を負担する措置を講じたりして暫定的な形ではあったが、自治省と大蔵省との相対取引で補填措置が決定されていくのである。ただ、公営企業金融公庫の改組問題については、大蔵省と日本銀行による金融政策の一元的管理に触れるために猛烈に抵抗し、結局、省庁間交渉では収拾がつかずに自民党三役が介入して決定された。党三役は、金融政策の一元的管理という大蔵省の主張を受け入れつつも、実質的な融資対象の拡大を図り、財源不足額の補填措置の拡大につながる決定を

行っている。制度の根幹には触れずに運用で対応するという意味では、交付税特別会計による借入などと同じ発想である。このように最終的な政治的プレイヤーの政策選好とその行動から「逆戻り推論（Backward Induction）」をすることによって予想されたゲームの帰結は、実際の政治過程における帰結と合致しているといっているだろう。

### 3.3 プラザ合意と外国の影響——1980年代

1986年の衆議院と参議院の同日選挙において大勝した中曽根内閣は、財政支出の削減と同時に財政支出に見合った課税水準の回復を目指して間接税の導入を本格的に進めようとしたが、国会を通すことはできなかった。しかし、大平内閣、中曽根内閣がともに導入を目指しながらも失敗した大型間接税は、竹下登内閣のもとで1989年に導入された。これは、中曽根時代から引き継いだ国会での圧倒的な議席数を背景に自民党の力を出し切って行った成果である。ただし、竹下内閣の支持率は、消費税の導入後、10%にまで急落した。しかし、この消費税の導入成功が竹下首相のリーダーシップの結果といえるかどうかについては、当時がバブル景気のなかにあったことを考えると、断言はしにくい。

他方で、財政赤字の解消に向けて動き出した1980年代中ごろにすでに新たな財政赤字の火種を抱えることになった。1980年代半ば、米国の内需拡大に向けた強力な圧力に対応するために、前川日銀元総裁を委員長とする経済構造改革委員会（経構研）が立ち上げられた。経構研は、内需拡大の提案をし、内閣はこれを受けて、財政支出の拡大に舵を切った。これはもう1つの1990年代に膨大な負債残高を積み増す原因になった。

日本の金融と財政には大きな圧力となった火種とは、1985年9月の先進5カ国蔵相・中央銀行総裁会議で成立した「プラザ合意」であった<sup>8)</sup>。プラザ合意の内容を簡単に要約すれば、米国の直面している貿易不均衡と財政赤字という「双子の赤字」問題の解決のために日本や旧西ドイツなどがドル高、円安、マルク安を是正することに努める一方で、各国で内需拡大を推進する

8) ニュー・ヨークのプラザ・ホテルで開催された同会議に日本からは竹下登大蔵大臣と澄田智日本銀行総裁が参加した。なお、当時の先進5カ国蔵相・中央銀行総裁会議のメンバーは、米国、日本、旧西ドイツ、英国、フランスである。

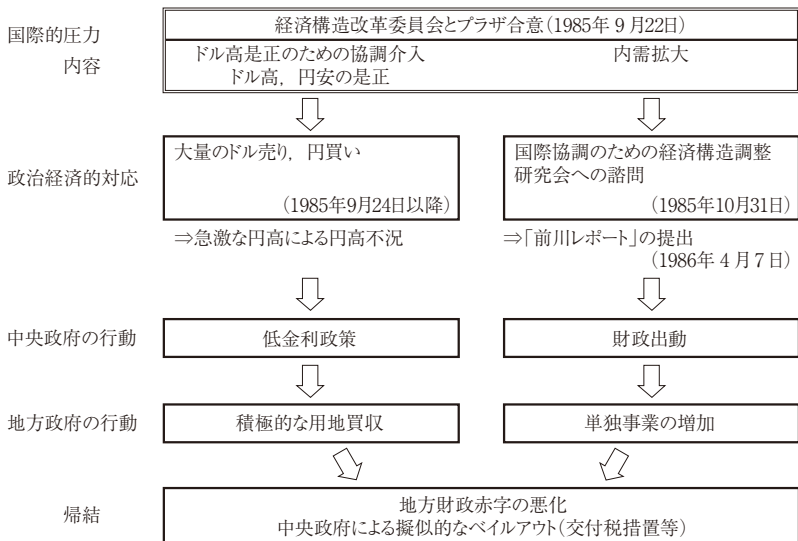


というものであった。このことが、金融および財政での日本政府の行動は大きな制約になった(図表4-6)。

第1に、金融から考察しておく、プラザ合意による急激な円高の進行による円高不況に対応するために政府がとった低金利政策がバブル経済の引き金になったとする人は多い。プラザ合意が公表された直後の日本銀行による大量のドル売りと円買いによって、1ドルが228円にまで高騰するが、円高はいっそう進行していく(図表4-7)。1986年8月には152円となるが、1987年1月には150円すら突破し、金融当局の思惑を超えて短期間に一気に高騰してしまう。

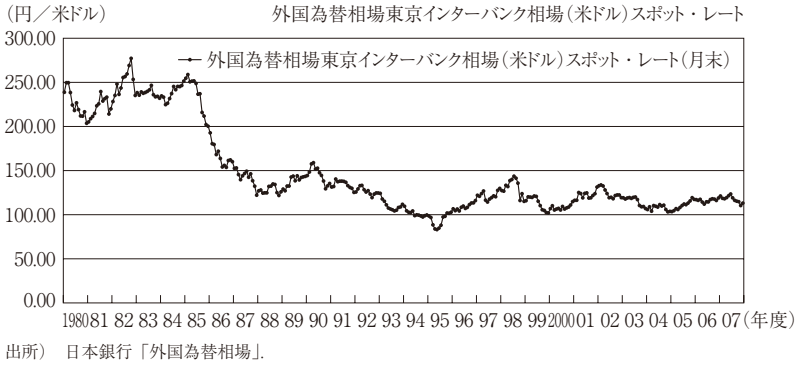
急激な円高の結果、国内輸出産業を中心にして経済全体は打撃を被り、次第に「円高不況」と呼ばれる状態に陥った。1987年2月に急激な円高を問題とする経済界へ対応するため、宮沢蔵相は、イニシアティブをとって、G5の間に「ルーブル合意」が得られたが、円高基調を改善するという成果は得られなかった。政府と日本銀行は、異例の長期にわたって続くことになる低金利政策を続けたが、その理由の1つとして米国の内需拡大の要請に対

図表4-6 国際政治経済的環境のもとでの日本の財政赤字

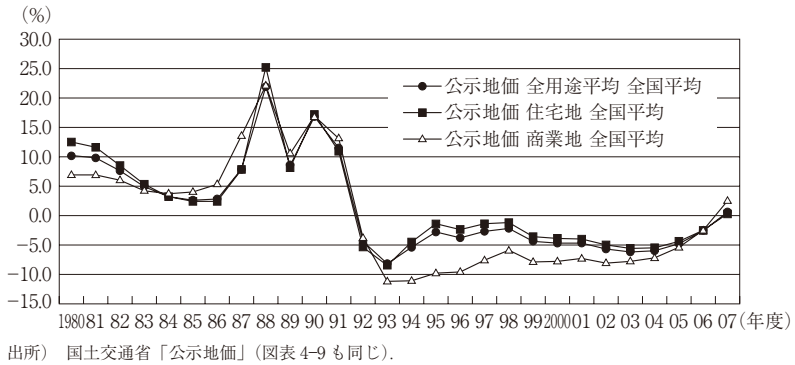


出所) 著者(北村)作成。

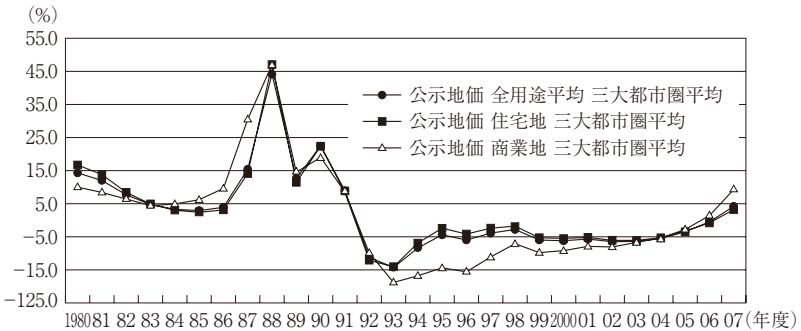
図表 4-7 米ドルの為替レートの推移



図表 4-8 公示地価 (全国平均) の推移



図表 4-9 公示地価 (三大都市圏) の推移





して、政府の財政政策に代わって、日銀が資金流動性を高めたといわれる。しかし、市場に出回った資金はもっぱら資産投資に流れていき、株価と地価は急上昇し、バブル崩壊後は急激に下落した(図表4-8, 4-9)。このことが金融機関の機能不全をもたらし、経済全体に悪影響を与えることになった。

### 3.4 地方の公共事業拡大への対応

第2に、財政に眼を転じると、プラザ合意の直後の中曽根康弘首相の諮問に答えるために1986年4月にまとめられた『国際協調のための経済構想調整研究会報告書』(前川レポート)も内需拡大を促進した。プラザ合意の直後の1985年10月、中曽根首相は、前川春雄・元日本銀行総裁や経済学者、経済界の代表、元官僚たちからなる「国際協調のための経済構想調整研究会」に、国際経済の環境変化に対応した日本の経済社会の構造および運営に関する施策のあり方を検討するように要請した<sup>9)</sup>。1986年4月に同研究会は、「世界経済の調和ある発展」のために経常収支の不均衡や大幅な貿易黒字を解消するべく輸出指向の経済を「内需主導型の経済成長」に転換することを提言した『前川レポート』を提出した。このなかでは、当時話題に上っていた大型間接税の導入などの基本路線よりも内需拡大のための機動的対応が重視されていた。「財政政策の運営に当たっては、赤字国債依存体質からの早期脱却という財政改革の基本路線は維持すべきである」として、その際の留意すべき事項は、呼び水効果としての財政上のインセンティブ、住宅減税の拡充強化、地方公共団体による宅地開発要綱の緩和、容積率の見直しなどにとどまったのである。

本稿の関心から『前川レポート』と行財政制度に注目しなければならない。前川レポートでは、「地方自治体による資本形成の大幅な増加を図ることは、内需拡大の効果を全国的に広げるために不可欠の政策である。そのため、地方債の活用等により地方単独事業を拡大し、社会資本の整備を促進する」と明示していることである。実際に新たな投資対象となった事業件数は急増す

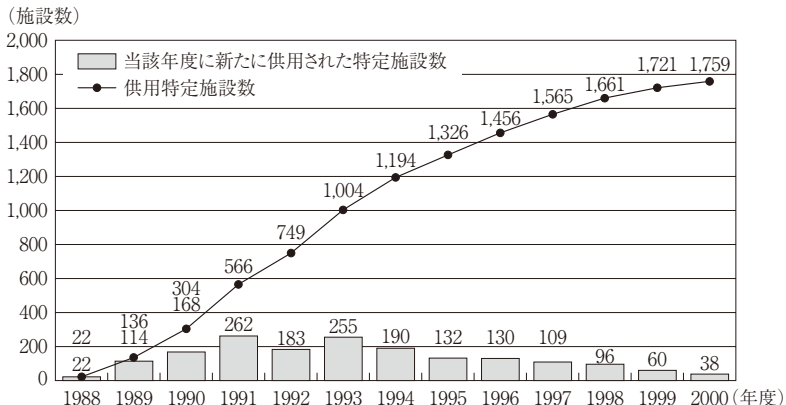
9) 同研究会のメンバーは、前川春雄、大来佐武郎、田淵節也、赤沢璋一、大山吳人、長岡實、石原俊、加藤寛、細身卓、磯田一郎、香西泰、宮崎勇、宇佐美忠信、小山五郎、向坊隆、大河原良雄、澤邊守の計17名である。1985年10月31日の中曽根首相による諮問から1986年4月7日の報告書提出までの約5カ月間に19回の会合をもち検討を進めたという。

る（図表4-10）。

上記の一連の財政出動の流れを象徴するのが1987年6月に公布施行された「総合保養地域整備法（リゾート法）」である。もともと8つのリゾート構想が政府内部では立案されていたが、1987年度予算過程が本格化する1986年11月に国土、自治、農水、通産、運輸、建設の6省庁共同提案の法案として一本化されて1987（昭和62）年度予算と連動し、1987年3月の閣議決定および国会日程、5月成立、6月施行という早いテンポで成立していた。この過程では明確にプラザ合意と前川レポート以降の「内需拡大」が「錦の御旗」となっていたという（今村[1992], pp. 4,16-17）。

こうして、地方債の償還での財政的な措置や交付税での財政的措置などの中央政府による「呼び水」に応じて、地方自治体は単独事業を積極的に進め、とくに、リゾート開発を積極的に推進していった。このことが、バブル崩壊後の財政赤字の悪化につながっていくわけである。内需拡大という国際公約の履行を求められた中央政府には、地方への財政的措置を積極的に行うことで財政支出を拡大する必要があった。地方自治体も、昭和50年代の地方財源不足について結局のところ交付税特別会計の借入措置を廃止したときに本来地方で負担すべき分も中央政府の負担とした経験があり、このことが地方自治体に財政的には誤ったシグナリングを与えたといえる。中央がわずかな

図表4-10 新たに投資対象になった事業件数（特定施設数）と累積数の推移



出所) 総務省「リゾート地域の開発・整備に関する政策評価書」(平成15年4月)。

リソースで単独事業を促進しようとする以上、財政規律の弛緩を地方自治体側で問題にすることはなかった。宮沢政権と小渕政権のもとにおける公共事業の拡大は、地方自治体の単独事業と起債規模をきわめて大きなものとした(図表4-11, 4-12)。

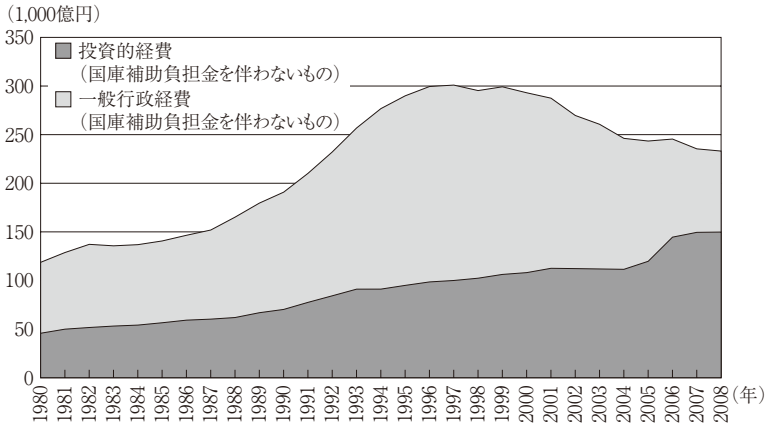
バブル崩壊以降、自民党幹部の政治的判断は財政支出の拡大であった。図表4-3と図表4-5に見たように、1989年の参議院選挙はたしかに敗北であったが、1990年衆議院選挙は、勝敗ラインを257に設定しながら、現実には275を獲得し、勝利を収めている。89年参議院選挙は、リクルートスキャンダルや農作物輸入自由化で負けたという面もあり、消費税だけが自民党を傷つけたかどうかは不明である。しかし、自民党幹部の勝敗ラインを責任ラインと考える観点から、歳入確保が必要であるにもかかわらず、自民党

図表4-11 石油危機以降における政府の経済対策

	名称	事業規模	うち単費事業	備考	内閣/蔵相
1975年9月17日	総合的な景気対策の推進について	2兆円			三木/大平
1977年9月3日	総合経済対策	2兆円	1,500億円		福田/坊秀男
1982年10月8日	総合経済対策	2兆700億円	5,000億円		鈴木/渡部美智雄
1983年10月21日	総合経済対策	3兆900億円	4,500億円		中曽根/竹下
1985年10月15日	内需拡大に関する対策	3兆1,200億円	8,000億円		中曽根/竹下
1986年9月19日	総合経済対策	3兆6,300億円	8,000億円		中曽根/宮澤
1987年5月29日	緊急経済対策	6兆円	8,000億円		中曽根/宮澤
1992年8月28日	総合経済対策	10兆7,000億円	2兆8,000億円		宮澤/羽田
1993年4月13日	総合的な経済対策	13兆2,000億円	3兆5,000億円		宮澤/林義郎
1993年9月16日	緊急経済対策	約6兆円	5,000億円		細川/藤井
1994年2月8日	総合経済対策	15兆2,500億円	1兆8,000億円		細川/藤井
1995年4月14日	緊急円高・経済対策	約7兆円		阪神淡路関連 3兆8,000億円	村山/武村
1995年9月20日	経済対策	14兆2,200億円	1兆円	阪神淡路復興等 1兆4,100億円	村山/武村
1998年4月24日	総合経済対策	16兆6,500億円	1兆5,000億円		橋本/松永・久保・三塚
1998年11月16日	緊急経済対策	23兆9,000億円		地域振興券 7,000億円	小渕/宮澤
1999年11月11日	経済新生対策	18兆円			小渕/宮澤

出所) 林健久他編『日本財政要覧(第5版)』[2001]より作成。

図表 4-12 地方単独事業の推移



注) 地方財政計画(歳出)の「Ⅱ 一般行政経費 2 国庫補助負担金を伴わないもの」と「Ⅳ 投資的経費 3 国庫補助負担金を伴わないもの (ア)普通建設事業費、(イ)災害復旧事業費」を取り上げている。

出所) 財務省「財政統計」。

は、いっそう課税政策には臆病になっていった。ただし、橋本政権の消費税を5%に引き上げたことは異例である。そして失敗であった。

### 3.5 バブル崩壊以後の財政赤字

——「課税なき歳出拡大」の加速化

#### 転換点(1992-93年)の政治

1993年8月の自民党単独内閣の崩壊以降、連立内閣の時代に突入するが、そもそも政治的混乱は、1989年7月の参議院議員選挙で自民党が大敗し、参議院の過半数の127議席を大幅に下回る109議席となったときから始まっている。以後、政治家や官僚を巻き込んだスキャンダルが頻発し、政治改革が大きな争点として浮上していく。さらに景気の停滞が自民党に追い討ちをかけ、政権維持への危機感が自民党内でも高まっていく。

宮沢喜一内閣は、1992年8月にはバブル崩壊後の金融対策も含め景気浮揚として戦後最大規模の10兆7,000億円の財政措置を盛り込んだ総合経済対策を決定した。1993年4月にも景気回復を目指して、社会資本の整備などを内容とする事業規模13兆2,000億円の総合経済対策を決定した。し

かし、1993年3月に衆議院に自民党が提出していた政治改革関連4法案の取り扱いをめぐる自民党内で造反が発生し、1993年6月には宮沢内閣への不信任決議案が可決された<sup>10)</sup>。宮沢首相は即座に衆議院を解散して衆議院総選挙に打って出るが、与党自民党は233議席しか獲得できずに衆議院の過半数の議席を獲得するのに失敗した。しかし、ここでも一種のアイロニーが成立する。すなわち、この選挙では保守勢力の全体は過去最高の議席数を獲得するのである（元自民党系列で見ると、自民党223、新生党55、さきがけ13である。社会党は70、日本新党は55）。55議席を得た日本新党が、非左翼であるとするれば、保守大勝の選挙であった。

たしかに自民党は過半数の獲得には失敗するが、衆議院では233議席を占める第一党の地位にあった。英国のような議院内閣制の多くの国では、このような場合、第一党の党首が国家元首に組閣を要請されることから、選挙結果が判明した時点で自民党は本当に敗北といえるのかどうかはマス・メディアが騒いだほど自明のことではない。しかし、選挙結果によって、図表4-3の「勝敗ライン」基準思想が、宮沢に辞職を要求するメカニズムとして働いたのである。

1993（平成5）年は「戦後」政治史上画期的な年である。日本新党の細川護熙を首班とする非自民8会派の連立内閣が成立した。細川内閣の依拠する政治的基盤は発足当初から脆弱だったといえる。野党に転落した自民党は相変わらず院内第一党であり、政策やその決定方法において意見が異なる与党8会派間で合意を形成するのに時間がかかった。それでも、細川内閣は、財政支出の拡大によって政治的危機を乗り越えようとした。1993年9月、景気悪化を食い止めるために緊急経済対策を策定し、宅地開発など94項目の規制緩和と円高差益還元（ガス・電気料）、社会資本整備、住宅融資拡大など総額6兆2,000億円の財政措置を打ち出し、1994年2月には、さらに景気刺激のために5兆8,500億円の減税を柱とする「総合経済対策」を決定し、総額15兆2,500億円という過去最大規模の財政出動を明らかにした。

しかし、この細川政権で注目すべきなのは、国民福祉税という名称での消費税の税率引き上げ構想が国会に提示されたことである。その提示の仕方、

10) 政治改革関連4法案の内容を簡潔に要約すると、衆議院の議員定数を500とし、単純小選挙区制を導入して議員を選出しようという内容であった。

大蔵省の関与への反発、細川首相自身のスキャンダルが加わって、衆議院予算委員会が1カ月あまり空転した。

1994年6月、社会党委員長の村山富市を首班とする自民党と社会党、新党さきがけの3党連立内閣（自社さ連立内閣）が成立してからの政治の変化は著しいものがあり、政治学でいう一党優位体制は続き、自民党は優位政党として復権する。だがしかし、金融危機の状態が続き、経済もデフレ状況を示す兆候が生じ、経済政策としては、景気刺激策が続けられた。そのなかで、異色と思われたのは、橋本内閣のスタンスである。橋本政権は、大規模な行政改革の議論を続けながら、歳入確保のためには国債発行ではなく課税の選択をしたのである。すなわち、1997年予算に向けて、橋本龍太郎は、景気対策にともなう財政赤字の拡大と社会保障費の増大に対応するため消費税の2%（5兆円分）増税と減税の撤回（2兆円分）、医療保険の本人負担を2割とする改定措置（2兆円分）を行った。上向きかけていた経済は再び停滞し、橋本の方針は「経済失政」とされた。

1998年7月の参議院議員選挙を控えて、橋本内閣も方向転換をし、1998年4月には、追加の景気浮上策として4兆3,000億円もの特別減税の追加・継続や12兆円もの財政出動などを盛り込む事業規模総額16兆6,500億円の総合経済対策を決定していく。しかし、景気の回復は見込めなかったばかりか、参議院議員選挙キャンペーン中の恒久減税についての発言が揺れたためとされているが、自民党は「大敗」した。大敗とされたのは、事前に設定された勝敗ラインが61議席であったのに対して、実際の獲得数が49議席であったからである（図表4-5）。公明党と連立するようになった自民党にとって政権の維持ができないというわけではなかったが、自民党内では、勝敗ライン問題にこだわり、「選挙に負ける」と首相を辞めるのが慣行となっており、橋本首相は辞任した。

このように日本経済が悪化していくなかで、1993年の自民党単独内閣の崩壊を契機にして連立内閣の時代に突入し、1994年に政権に復帰した自民党やその連立相手となる政党も政権維持のために財政赤字を懸念する余裕もなく、財政支出を拡大し、所得税の減税も頻繁に行っていく<sup>11)</sup>。橋本内閣を継いだ小渕内閣は、党内の大勢の意見に従って、景気刺激策に転じた。小渕内閣が採用した大胆というべき景気刺激策は、巨額の赤字国債残高をさら

に大きくした。

### 1970年代、80年代、90年代の中央地方財政関係

1970年代のサミットのスタートから始まり、1980年代半ばに強く要請された内需拡大に円滑に対応するためには、行財政制度が促進的に働いたことを具体的に述べておきたい。図表4-11にあるような政府の目玉として示される中央の公共事業も社会政策も、ほとんどすべての政策は地方レベルで実行されるので、地方は、ある程度の「もち出し」を前提に中央の政策に対応することを「強制」されている。自治省は、事業省庁の勝手を許さないようその要求を抑えたり、大蔵省に増額を要求したり、調整役を演じることになる。1980年代以降、地方単独事業の推移に焦点をおいて、4段階の展開を区別した北山俊哉の分析が参考になる（北山[2002]）。

北山によると、第1段階は、1984年から1988年までの時期である。この時期に、自治省は、単独事業に関連した地方債の元利償還を交付税で措置することを決定する。この措置によって、自治省は地方の単独事業を伸ばすことができた。地方自治体は財政的な負担感を強く感じることなく土地の先行取得などの行動に出たのである。

第2段階は、バブルによって地方財政は好転した1988-93年である。この時期に国の赤字財政が一時的に解消したが、1992年、宮沢内閣は、バブル後の経済対策として当時としては史上最大規模の財政出動を行った。1993年に発足した細川内閣も同様に財政支出を拡大させていく。全体を通じて見ると、この期間は地方単独事業が補助事業を上回ったことに特徴がある。

第3段階は、1994年から1997年である。この時期は、地方単独事業の地

11) 1993年の自民党下野後に行われた税制改正をめぐる衆議院議員アンケートは、この時代の政治家の興味深い政策選好を示している（1993年11月1日付朝日新聞朝刊）。回答者478名中、所得税減税を不要と答えた議員は27名（回答者全体の6%）しかいない。その代表的な意見は、非自民連立与党の一面を占めていた公明党の河合正智議員のいい方であって「消費税アップにつながるなら減税はしなくていい」という消極的な反対にすぎない。全体の86%にあたる411名は所得税減税が必要だと回答している（非自民連立与党225名、自民166名、その他）。その財源としては消費税率引き上げとの同時論はわずかに31名（連立与党7名）であり、圧倒的多数は、将来の消費税率引き上げによって補填することを前提とした短期の赤字国債の発行を求める「つなぎ国債」論が102名（連立与党50名）と、単純に赤字国債の発行を主張する「赤字国債」論101名（連立与党61名）である。自民、非自民といった党派性を問わず、この時代から減税や支出拡大がほぼ与党の政策となっていく。一般議員の圧力に抗する力はない。



方財政計画額が決算額を超える。これに対して、事業省庁は、自治省が交付税によって一種の補助事業を始めたとして批判した。また、単独事業は推奨されながらも、その伸び率は鈍っていく。その経緯は、とくに、バブル破綻以後の国の緊急対策との関係で中央政府は地方の財源を以下のようにして確保を図った。まず、地方自治体に公共事業を拡大させるように誘導していった。地方の財政的負担については、起債充当率を上げて対応した結果、実質的な交付税額は減少した。さらに、財政支出の拡大に加えて国が行った所得税減税によって発生した地方の住民税の減収分については、交付税特別会計で借入を行い、交付税の原資を確保した。

第4段階は、1997年以降である。橋本首相は、財政の健全化を目指して、消費税の税率の引き上げとともに、財政構造改革法を成立させて15兆円の支出を削減した。そのため、単独事業の達成率は後退した。地方自治体は、自治省の交付税措置に限界があることに気づくが、1998年に発足した小渕恵三内閣が景気刺激のために推進したさらなる財政支出の拡大のために、公共事業を引き続き行わざるをえなかった。小渕内閣の公共事業は非効率であるとの批判が今でも強い。

以上、北山の整理をもとに地方自治体の単独事業の推移を概観してきた。日本の行財政システムには、中央政府が地方自治体を財政的に誘導する仕組みが埋め込まれていた。中央政府の政策を地方自治体が自主的な単独事業によって実施するというこのシステムのもとで、地方自治体は、バブル崩壊後もリゾート法を活用して公共投資に積極的であったといえる。

#### 4 結び

本稿は、日本の財政赤字が1970年代と1990年代に急激に膨張していく原因を政策決定者である与党幹部が直面していた政治的不安定性と国際政治経済的要因から説明してきた。財政赤字の拡大は、政治的不安定に直面した与党幹部が、課税強化ではなく借入強化によって増大する行政需要に対応したことから説明できる。経済成長が鈍化するなかで経済対策や社会保障などの領域で増大する行政需要に対して、自民党歴代内閣は、支持の急落を怖れて赤字国債の発行で財政支出の拡大を行い、次期総選挙での勝利を確実なもの



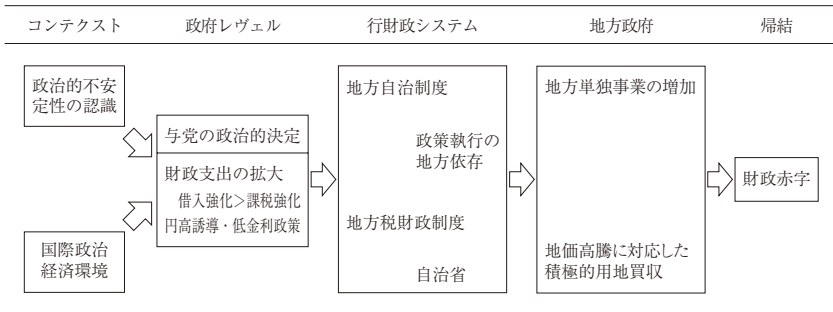
にしようとしたのである。

また、1980年代後半からの財政赤字については、とくに国際的な政治経済的環境が政策決定者に大きく作用していたことが指摘できる。米国中心の自由貿易体制を維持するためには米国の貿易赤字の解消が大きな課題となり、日本も米ドル高の是正と内需拡大に努めることになる。1986年衆議院・参議院同日選挙で政治的安定性を回復しつつあった自民党内閣は、一方で念願の大型消費税の導入を行うが、他方で、さらなる財政支出拡大の圧力に直面するわけである。地方自治体に依存して政策を執行する行政システムである以上、財政の最終的消費者である地方自治体に財政支出を拡大させることが重要となり、政府はいつその地方交付税の総額の充実や財源不足の補填措置を打ち出し、地方自治体が財政支出の拡大を行いやすい環境を整備していくことになる。このメカニズムが財政赤字を急激に膨張させる日本の特徴の1つとなる。

また、低金利政策は地価の高騰に拍車をかけ、内需拡大の牽引車としての役割が期待された地方自治体の投資的経費を圧迫していく。多くの自治体では用地の先行取得を行うために土地開発公社を設立し、さらなる地価の高騰に備えて同公社を通じて用地買収を行った。しかし、バブル崩壊後の地価の急速な下落によって、歳入減少に悩む自治体としては、事業を遂行することも購入用地を売却することもできず、購入用地を買収した公社にて「塩漬け」しておく状態に追い込まれた。このことも1990年代の政府部門全体の財政にマイナスの影響を与えたと考えられる。

以上の点をまとめると、政治的不安定性の認識や国際政治経済的な圧力が政策決定者が直面した結果、日本の政権党は、借入依存によって財政支出を拡大させ、これが財政赤字の膨張の大きな要因となる(図表4-13)。地方自治体の財源不足を必死で中央政府が補填しようとすることで、中央政府の債務残高は急膨張していくことになる。つまり、国防と年金以外の政策領域で中央省庁は政策実施を地方自治体に依存しているため、政府部門の支出規模を維持・拡大する場合、中央政府は、地方自治体での円滑な支出を保証する必要があった。その結果、中央政府が積極的に財政負担を行い、新規施策の導入や行政需要の拡大、相次ぐ減税措置などで財源不足に陥ることが予想された地方自治体に対して財政的な補填をし続けたのである。地方政府の債務

図表 4-13 政治的不安定性、国際政治経済環境、行政制度、財政赤字の関係



出所) 筆者(北村)作成。

費高と比べたときの中央政府の債務残高の急激な拡大は、日本の中央地方関係のあり方から説明できる。

1970年代後半からの政治的不安定さと1980年代後半からの国際政治経済圧力のもとで、政策決定者は、財政支出の拡大とそのための借入強化という選択を行ってきた。政権基盤が脆弱であった当時の政権与党のもとで、大蔵省も自治省も「予測された反応」を合理的に採った帰結が巨額の財政赤字であった。国際政治経済環境もバブル経済の崩壊が与党を取り巻く政治的な環境をさらに悪化させ、借入強化による財政支出の拡大と財政赤字の急激な膨張を招いてきたといえよう。

2001年5月に発足した小泉純一郎を首班とする自民党主導の連立内閣は、財政再建を明確に打ち出し、聖域なき構造改革を実施していく。これまで聖域であった地方財政にもメスが入れられ、2004年度からは地方自治体の用途の裁量度が大きい地方交付税の総額が削減されただけでなく、地方に交付すべき交付税の不足額を補完するために国による元利償還負担で発行されてきた臨時財政対策債の発行額も削減された。これは1990年代の小選挙区比例代表並立型の導入や政治資金規正法の改正などの政治改革の結果、党内集権化が進んだことと、省庁再編の成果である経済財政諮問会議を活用して首相や主要大臣が財政の観点から政府全体の政策に影響力を及ぼすことを可能とする制度的手段が整備されたからにはほかならない(北村[2006])。

しかし、首相や主要大臣が活用しうる制度的手段が整備されたからといっ

て、自動的に歳出削減が行われるわけではない。2007年の夏の参議院議員選挙や来たるべき衆議院総選挙が迫ってくるなかで、政治的不安定さが増していくと再び財政支出の削減路線は停滞する可能性も高まっていくだろう。加えて、米国中心の自由貿易体制を維持するために、再び円高誘導や内需拡大という国際政治経済的圧力が日本の政策決定者に対してかかるとき、政策決定者には財政支出のいっそうの拡大と低金利政策の採用以外には選択肢がないのかもしれない。

## 参考文献

- 井藤半彌[1953], 『財政学』(全訂版) 千倉書房。
- 今村都南雄[1992], 「リゾート法の制定過程とその背景」, 財団法人行政管理研究センター監修, 今村都南雄編著『リゾート法と地域振興』ぎょうせい。
- 内田健三・福岡政行・金指正雄編[1988], 『税制改革をめぐる政治力学——自民優位下の政治過程』中央公論社。
- 蒲島郁夫[1992], 「89年参院選——自民大敗と社会大勝の構図」, 三宅一郎「89年参議院選挙と“政党再編成”」『レヴァイアサン』10号。
- 蒲島郁夫・竹下俊郎・芹川洋一[2007], 『メディアと政治』有斐閣。
- カルダー, ケント・E 著, カルダー淑子訳[1989], 『自民党長期政権の研究——危機と補助金』文藝春秋。
- 北岡伸一[1995], 『自民党——政権党の38年』読売新聞社。
- 北村亘[2000-02], 「地方税財政システムの日英比較分析(1)(2)(3)」『自治研究』第76巻第7号(2000年), 第77巻第3号(2001年), 第78巻第3号(2002年)。
- 北村亘[2006], 「三位一体改革による中央地方関係の変容——3すくみの対立, 2段階の進展, 1つの帰結」, 東京大学社会科学研究所編『失われた10年を超えてⅡ: 小泉改革への時代』東京大学出版会。
- 北村亘[2009], 『地方財政の行政学的分析』有斐閣。
- 北山俊哉[2002], 「地方単独事業の盛衰: 制度をめぐる政治過程」『年報行政研究——行政の評価と改革』第37号。
- 北山俊哉[2003], 「土建国家日本と資本主義の諸類型」『レヴァイアサン』第32号。
- 後藤田正晴[1998], 『情と理——後藤田正晴回顧録(下)』講談社。
- 佐藤誠三郎・松崎哲久[1986], 『自民党政権』中央公論社。
- 新川敏光[2001], 「三木武夫 理念と世論による政治」, 渡邊昭夫編『戦後日本の宰相たち』(中公文庫版) 中央公論新社, 原本は1995年刊行。
- 竹下登[2001], 『政治とは何か——竹下登回顧録』講談社。
- 建林正彦[2004], 『議員行動の政治経済学——自民党支配の制度分析』有斐閣。
- 土居丈朗[2000], 『地方財政の政治経済学』東洋経済新報社。

- 土居丈朗[2006], 「政府債務の持続可能性を担保する今後の財政運営のあり方に関するシミュレーション分析—Broda and Weinstein 論文の再検証」, 経済産業研究所ディスカッション・ペーパー (RIETI Discussion Paper Series 06-J-032).
- 西尾勝[2007], 『地方分権改革』東京大学出版会.
- 本間義人編著[1994], 『証言地方自治——内務省解体—地方分権論』ぎょうせい.
- ベンベル, T. J. 村松岐夫, 森本哲郎[2003], 「一党優位政党システム」『レヴァイアサン』第31号.
- 升味準之輔[1985], 『現代政治——1955年以降(上)』東京大学出版会.
- 牧原出[2003], 『内閣政治と「大蔵省支配」——政治主導の条件』中央公論新社.
- 真淵勝[1994], 『大蔵省統制の政治経済学』中央公論社.
- 真淵勝[1997], 『大蔵省はなぜ追いつめられたのか——政官関係の変貌』中央公論社.
- 三宅一郎[1989], 『投票行動』東京大学出版会.
- 三宅一郎・西澤由隆・河野勝[2001], 『55年体制下の政治と経済——時事世論調査データの分析』木鐸社.
- 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.
- 村松岐夫[2001], 「大平正芳 歳入歳出政治の問題提起者」, 渡邊編『戦後日本の宰相たち』前掲書.
- Alesina, Alberto, and Guido Tabellini [1990], "A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt," *Review of Economic Studies*, 57 (July), pp. 403–414.
- Beramendi, Pablo, and David Rueda [2007], "Social Democracy Constrained: Indirect Taxation in Industrialized Democracies," *British Journal of Political Science*, 37 (04), pp. 619–641.
- Crozier, Michel [1975], "Western Europe," in Michel Crozier, Samuel P. Huntington and Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York: New York University Press. サミュエル・P・ハントントン, ミッシェル・クロジエ, 綿貫譲治著, 綿貫譲治監訳[1976] 『民主主義の統治能力(ガバナビリティ)——その危機の検討』サイマル出版会.
- Garrett, Geoffrey [1998], *Partisan Politics in the Global Economy*, New York: Cambridge University Press.
- Habermas, Jurgen (translated by Thomas McCarthy) [1975], *Legitimation Crisis*, Boston: Beacon Press.
- Hadley, Eleanor M. [1989], "The Diffusion of Keynesian Ideas in Japan," in Peter A. Hall (ed.) *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter A. [1992], "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s," in Sven Steinmo *et al.* (eds.) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York: Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel P. [1975], "The United States," in Michel Crozier *et al.*, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York: New York University Press.

- Kato, Junko [2003], *Regressive Taxation and Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*, New York: Cambridge University Press.
- King, Anthony [1975], "Overload: Problems of Governing in the 1970s," *Political Studies*, 23 (2-3), pp. 284-296.
- Milner, Helen V. and Robert O. Keohane [1996], "Internationalization and Domestic Politics: An Introduction," in Milner and Keohane (eds.) *Internationalization and Domestic Politics*, New York: Cambridge University Press.
- Milner, Helen V. and Robert O. Keohane [1996], "Internationalization and Domestic Politics: A Conclusion," in Milner and Keohane (eds.) *Internationalization and Domestic Politics*, New York: Cambridge University Press.
- Mosley, Layna [2003], *Global Capital and National Governments*, New York: Cambridge University Press.
- Muramatsu, Michio and Masaru Mabuchi [1991], "Introducing a New tax in Japan," in S. Kernell ed., *Parallel Politics: Economic Policy Making in Japan and the United States*, Brookings Institution.
- Pempel, T. J. (ed.) [1990], *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes*, Ithaca: Cornell University Press.
- Persson, Torsten, and Lars E. O. Svensson [1989], "Why stubborn conservative would run a deficit: policy with time-inconsistent preferences," *Quarterly Journal of Economics*, 104 (2), pp. 325-345.
- Pharr, Susan J. [1996], "Media as a Trickster in Japan: A Comparative Perspective," in Susan J. Pharr and Ellis S. Krauss (eds.) *Media and Politics in Japan*, Honolulu: University of Hawaii Press.
- Rhodes, R. A. W. [1988], *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-central Governments of Britain*, London: Routledge.
- Rosenbluth, Frances McCall [1996], "Internationalization and Electoral Politics in Japan," in Helen V. Milner and Robert O. Keohane (eds.) *Internationalization and Domestic Politics*, New York: Cambridge University Press.
- Ruggie, John G [1983], "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," in Stephen D. Krasner (ed.) *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press.
- Sartori, Giovanni [1976], *Parties and Party System: A Framework for Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.