

# 財政赤字はなぜ拡大したのか？\*

## — 政治的環境の変化と 90 年代の財政運営 —

中 里 透

### 概 要

本稿では 1990 年代に財政赤字の拡大が生じた理由について、政治的環境の変化に留意しつつ検討を行なった。本稿の分析によれば、現実の財政赤字の相当程度はこの間に日本経済に生じたショックに対する適切な反応（課税平準化）の結果としてとらえられるが、課税平準化のもとでの「最適な」赤字の水準と比較した場合に現実の財政赤字はなお過大なものとなっており、経済的要因以外の理由によって財政赤字のさらなる拡大が生じた可能性が示唆される。財政赤字と政治的環境の関係を扱った一連の研究によれば、連立政権への移行や政権基盤の脆弱化が財政赤字の拡大につながる可能性があることから、「過大な」財政赤字を政治的要因によって説明する推定を行なったところ、内閣支持率や衆議院における自民党議席率が「過大な」財政赤字と有意な負の相関をもっていることが確認された。この推定結果は 90 年代に生じた政治的環境の変化（連立政権への移行と政権基盤の脆弱化）と財政赤字の拡大の間に一定の関係があることを示唆するものである。

### キーワード

財政赤字、課税平準化、政治的環境、連立政権、政権基盤の脆弱化

\* 樋渡展洋教授（東京大学社会科学研究所）は本稿を執筆するきっかけを与えてくださった。また、井堀利宏教授（東京大学大学院経済学研究科）をはじめ、内閣府経済社会総合研究所財政ユニットの参加者から本稿の作成にあたって有益なコメントをいただいた。ここに記して感謝の意を表したい。もちろん、本稿にありうべき誤りは筆者の責に帰するものである。

## 1. はじめに

90年代入り後の日本経済の長期停滞はいまや10年を超え、「失われた10年」は「大停滞」と呼ばれるようになった。この間、政府は決して手をこまねいていたわけではなく、財政・金融両面にわたってさまざまな政策努力が積み重ねられてきた。財政政策についていえば、90年代を通じて拡張的な運営が図られてきたが、700兆円に及ぶ政府長期債務が残された一方で、その政策効果は本格的な景気回復に結びつくものとはならなかった。

90年代の財政運営を評価する視点としては、拡張的な財政政策が期待されたほどの政策効果をもち得なかったのはなぜなのか、という問いかけとともに、財政赤字の拡大と政府債務の累増はいかなる要因によって生じたのか、というもうひとつの問題設定が可能であろう。後者の問題に対する標準的な回答としては、90年代に日本経済に生じたマイナスのショックが非常に大きく、したがって政策対応も大幅なものとならざるを得なかったため、という説明が考えられる。もちろん、財政赤字の拡大の相当程度がこの要因によって説明できることは確かであるが、それと同時に90年代に生じた政治的環境の変化が財政赤字を拡大させる方向に働いた可能性についても十分な考慮が必要であるように思われる。というのは、自民党単独政権から連立政権への移行、内閣の存続期間の短期化、大蔵省の政治的影響力の低下といった環境変化は、いずれも財政赤字の拡大につながる要因として作用する可能性があるからである<sup>1)</sup>。そこで、本稿では、90年代に生じた政治・行政上の変化を振り返りながら、財政赤字と政治的環境の関係について実証分析を試みることにしたい。

本稿の次節以降の構成は以下の通りである。まず、第2節では、90年代に生じた財政赤字のうちどの程度が経済的要因によって説明できるかを課税平準化仮説 (tax smoothing hypothesis) の枠組みを用いて分析する。この分析からは、90年代に日本経済に生じたショックの大きさを考慮してもなお「過大な」財政赤字が生じたことが示される。第3節では、このような財政赤字の拡大が、90年代に生じた政治的環境の変化によってもたらされたものである可能性について、先行研究を踏まえながら検討し、それをもとに政治的環境の変化が財政運営に与える影響について実証分析を行う。第4節では、第2節と第3節で行なった分析をもとに、90年代に財政赤字の拡大が生じた理由について検討する。第5節は本稿の結論部分である。

1) 樋渡・三浦(2002)は90年代を日本政治における「流動期」ととらえ、流動期における政権の特徴として「脆弱」「連立」「短期」の3つをあげている。

## 2. 経済的要因に基づく説明

### 2.1 課税平準化仮説

90年代に生じた財政赤字の拡大については、それが「過大」なものであったか「過小」なものであったかをめぐって依然として議論が続いている。90年代の停滞を需要不足によるものとする論者からは、適切な財政金融政策の実施によって景気回復を図ることが十分可能であったにもかかわらず、政策対応がいつも“too little, too late”（後手にまわり、しかも小出し）であり、しかも景気回復の兆しが見えるとすぐに緊縮的な方向への政策転換が図られて、景気の順調な回復が妨げられてきたという主張がなされる<sup>2)</sup>。したがって、この見解によれば、90年代の財政赤字は望ましい水準よりも「過小」であったということになる。一方、90年代の停滞を生産性の低下や金融機能の毀損等構造的な要因によるものとする論者の見解にしたがえば、従来型の公共事業を中心とする景気対策によっては景気の持続的な回復を図ることは不可能であったにもかかわらず、構造的な問題を先送りするためにその場しのぎの対策が繰り返し実施され、結果として「過大な」財政赤字が生じてしまったということになる。このいずれの見方が適切なものであるかは、90年代以降の停滞のどの程度が需要不足によるのか（あるいは構造的要因によるものなのか）に依存するが、この点については現在も論争が続けられており、ここで明確な判断を示すことは難しい<sup>3)</sup>。ただ、仮に財政政策が景気対策としては有効性をもたないとしても、経済に生じたマイナスのショックに対して公債発行（財政赤字）によってそのショックを吸収することは資源配分上効率的な措置であり（Barro (1979)）、この観点から実際に生じた財政赤字のどの程度が「過大な」ものであったのかを判断することが可能である。

経済に生じた一時的なショックに伴う税収や財政支出の変動に対しては公債発行（財政赤字）によって対応することが望ましいとする課税平準化の理論は、現実の経済においては一括固定税が利用可能でないというところから出発する。この場合、課税は貯蓄や労働供給に影響を与え、資源配分の歪み（超過負担）をもたらすことになるが、課税による超過負担は近似的に税率の2乗に比例するから、異時点間の税率の選択にあたって課税のコストを最小にするためには（恒常的なショックが生じない限り）時間を通じて税率を一定に保つことが最適となる。したがって、この場合には、税収と財政支出の一時的な乖離は公

2) この立場からの代表的な見解については植草 (2001)、山家 (2001) を参照のこと。

3) この点については林 (2003) の見解とそれに対する深尾 (2003)、吉川 (2003) の反論を参照のこと。

債発行によって調整することが適切であり，ここから最適な財政赤字の水準を求めることができる．このようにして最適な財政赤字の水準を求めることができれば，これを現実の財政赤字と比較することで「過大な」財政赤字の大きさを求めることが可能になる．以下では，このアイデアに基づいて，各時点における「過大な」財政赤字の大きさを具体的に推計し，90年代に生じた財政赤字が経済的な要因によってどの程度説明できるのかを検討することにしよう．

## 2.2 「過大な」財政赤字の大きさ

課税平準化のもとでの最適税率  $\tau_t (\equiv T_t/Y_t)$  は，税率がランダム・ウォーク過程にしたがうという条件

$$E[\tau_{t+i}|\Omega_t] = \tau_t \quad (i \geq 1) \quad (1)$$

と政府の通時的な予算制約

$$\sum_{s=t}^{\infty} (1+r)^{-(s-t)} T_s = \sum_{s=t}^{\infty} (1+r)^{-(s-t)} G_s + B_t \quad (2)$$

をともに満たすので，これらの条件を利用すれば最適な財政余剰（赤字）の水準を求めることができる<sup>4)</sup>．ここで， $T_t$ ， $G_t$ ， $Y_t$  はそれぞれ  $t$  期の税金，利払い費を除く政府支出（以下「一般歳出」という．），所得であり， $B_t$  は  $t$  期首の公債残高， $\Omega_t$  は  $t$  期において利用可能な情報の集合である．また， $r$  は利子率であり，時間を通じて一定であるものと仮定する．

Campbell and Mankiw (1989) で示された対数線形近似の方法を利用すると，政府の通時的な予算制約式(2)は，

$$s_t = \sum_{i=1}^{\infty} \rho^i (\Delta g_{t+i} - (1/\theta) \Delta t_{t+i}) \quad (3)$$

と書き換えられる．ここで  $s_t = (1/\theta)t_t - g_t - ((1-\theta)/\theta)b_t$ ， $g_t = \ln G_t$ ， $t_t = \ln T_t$ ， $b_t = \ln B_t$ ， $\Delta g_t = g_t - g_{t-1}$ ， $\Delta t_t = t_t - t_{t-1}$  であり， $\rho$  と  $\theta$  は 1 よりわずかに小さい定数である．最適化の 1 階条件である(1)について

$$E[\ln \tau_{t+i}|\Omega_t] = \ln \tau_t \quad (4)$$

が近似的に成立し，(4)のもとで

4) 以下に示す最適財政余剰（赤字）の導出は Huang and Lin (1993) の方法によっている．

$$E[\Delta t_{t+i}|\Omega_t] = E[\Delta y_{t+i}|\Omega_t]$$

となることを利用すると、 $\Omega_t$  という情報セットのもとでの最適な財政余剰  $s_t^*$  は、

$$s_t^* = E\left[\sum_{i=1}^{\infty} \rho^i (\Delta g_{t+i} - (1/\theta)\Delta y_{t+i}) \mid \Omega_t\right] \quad (5)$$

となる。ここで、 $y_t = \ln Y_t$ 、 $\Delta y_t = y_t - y_{t-1}$  である。(5)の右辺の  $\Delta g_{t+i}$  は将来時点における財政支出の増加率であり、 $\Delta y_{t+i}$  はGDPの成長率(税収の増加率に対応)なので、(5)は現時点において利用可能な情報セット  $\Omega_t$  のもとで、将来の歳出増が見込まれる場合にはそれに備えて現在の財政余剰幅を拡大させ、税収の増加が見込まれる場合には余剰幅を縮小させることが適切な財政運営ルールであることを示している。

次に、(5)の期待値記号をはずすために、 $s_t$ 、 $\Delta g_t$ 、 $\Delta y_t$  の3変数からなる  $p$  次のVARモデル

$$X_t = C(L)X_{t-1} + u_t \quad (6)$$

を考える。ここで、 $X_t \equiv (s_t, \Delta g_t, \Delta y_t)$ 、 $C(L) \equiv C_0 + C_1 L + \dots + C_{p-1} L^{p-1}$  ( $L$  はラグ・オペレータ) であり、 $u_t$  は3変数からなるベクトル・ホワイトノイズである。データをスタックして  $Z_t \equiv (s_t, \dots, s_{t-p+1}, \Delta g_t, \dots, \Delta g_{t-p+1}, \Delta y_t, \dots, \Delta y_{t-p+1})$  とおき(6)を書き換えると

$$Z_t = A Z_{t-1} + U_t \quad (7)$$

となり、 $E(Z_{t+i}|\Omega_t) = A^i Z_t$  となることを利用して(7)を書き換えると

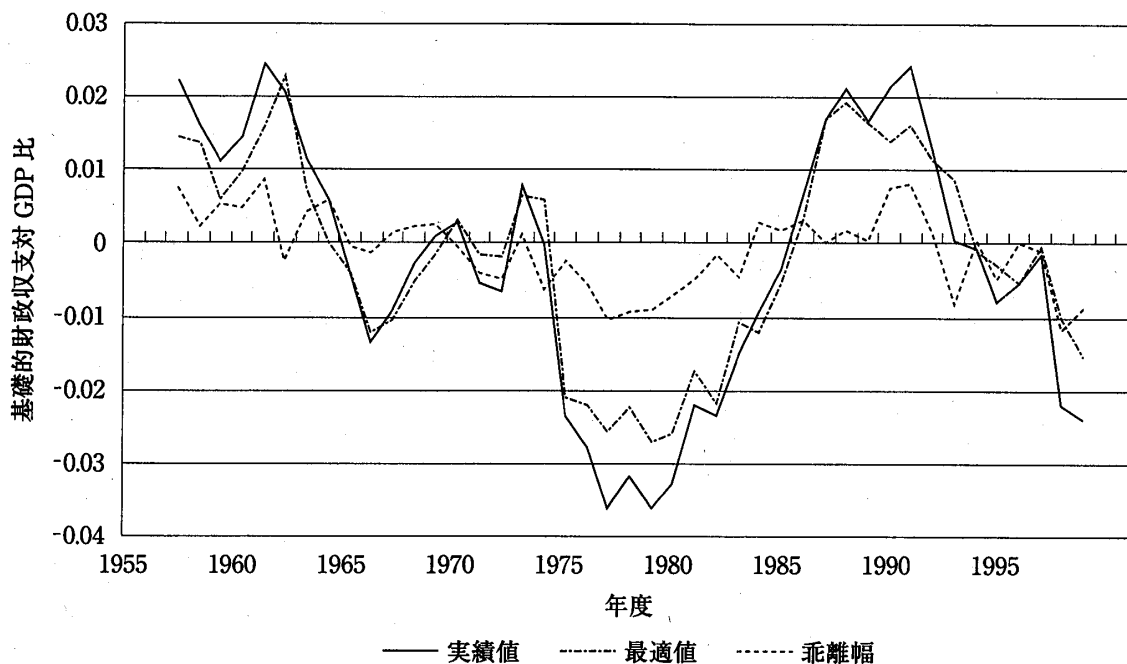
$$s_t^* = l' Z_t = \sum_{i=1}^{\infty} (h' - (1/\theta)k') \rho^i A^i Z_t = (l' + h' - (1/\theta)k') \rho^i A^i Z_t \quad (8)$$

が得られる。ここで、 $l$ 、 $h$ 、 $k$  はそれぞれ1番目、 $p+1$ 番目、 $2p+1$ 番目の成分が1でその他の成分が0である  $3p$  個の成分を持つ列ベクトルである。そこで、(6)で与えられるVARモデルを推定し、係数行列  $C(L)$  の推定値を求めれば、それをもとに(8)から  $s^*$  を求めることができる<sup>5)</sup>。

図1は、1957年度から2000年度までの期間を対象に、国の一般会計ベースでみた場合の最適な財政余剰  $s^*$  と現実の財政余剰  $s$  を推計し、それをもとに基礎的財政収支(対GDP比)の最適値と実績値を計算して、その時系列的な推移を示したものである。これによると、均衡予算原則のもとで財政運営が行われていた1964年以前の期間については、現実の財政余剰が最適な水準をやや上回っており、過大な財政黒字が生じていたことがわ

5) (8)の導出に至る手続きの詳細については中里(2000)を参照のこと。

図1 基礎的財政収支の動向



かる。その後、両者の系統的な乖離はみられなくなったが、70年代に入ると、一時両者の乖離幅が対GDP比でみて1%程度に達するなど、現実の財政赤字が最適な水準を大幅に上回る状況が続き、この間に過大な財政赤字が生じたことがわかる。80年代に入ると、財政赤字は急速に縮小し、過大な財政赤字も解消に向かったが、90年代入り後再び財政赤字が過大になる傾向がみられ、98年度以降は第1次石油危機後の水準に並ぶ過大な赤字が生じている。このように、90年代に生じた財政赤字は、この間に日本経済に生じたショックの大きさを考慮してもなお過大であったものと判断される。

### 3. 政治的要因に基づく説明

#### 3.1 データからの推測

前掲図1をもとに、財政赤字の時系列的な推移をこの間に生じた政治的環境の変化と併せて考えると、政治的環境が財政赤字の動向に一定の影響を及ぼしている可能性がうかがわれる。70年代入り後の過大な財政赤字が生じた時期は、全国各地に革新自治体が叢生し、保革伯仲状況が出現した時期にあっている<sup>(6)(7)</sup>。また、過大な財政赤字が解消に向かった80年代前半は、保守回帰の動きが明確になった時期に対応する。90年代に入り、細川内閣以降、政策運営は基本的に連立政権のもとで行われるようになったが、これと機

を一にして、再び過大な財政赤字が生じるようになった。衆参両院における自民党議席率の推移（図2）を「過大な」財政赤字の推移（前掲図1）と見比べてみても、両者の時系列的な推移には一定の相関があることがうかがわれる。

そこで、以下では財政赤字の拡大を政治的要因によって説明する仮説を提示し、それを踏まえて政治的環境と財政赤字の関係について実証分析を試みることにしたい。

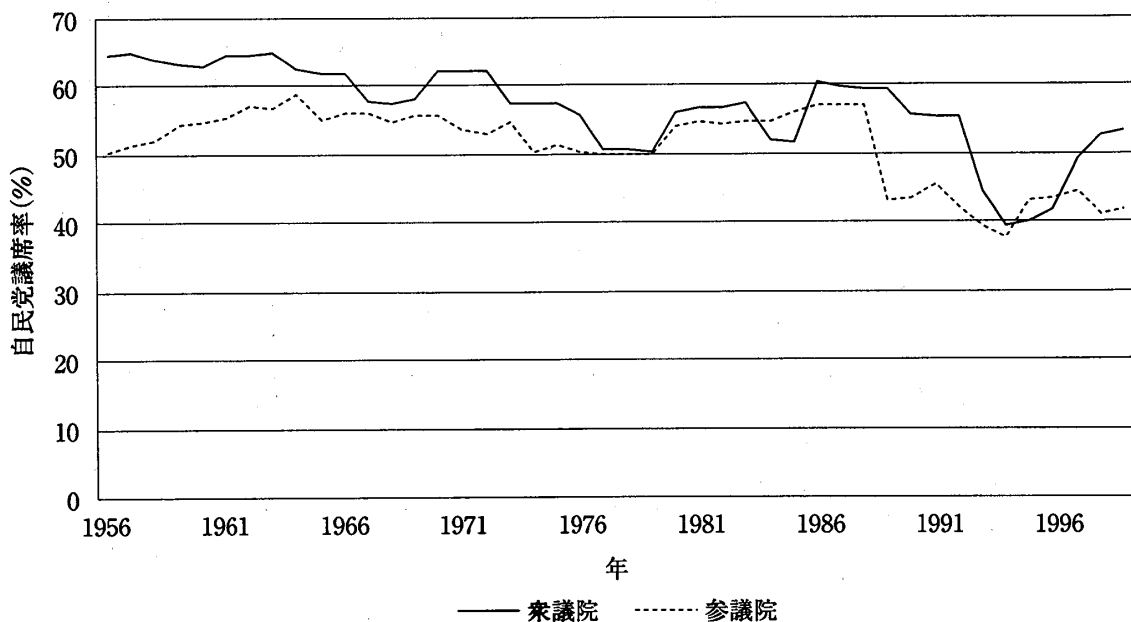
### 3.2 仮説

財政赤字の拡大と政治的環境の変化を結び付ける仮説としては、以下のようなものが考えられる<sup>8)9)</sup>。

#### (1) 連立政権への移行と政権基盤の脆弱化

93年8月の細川内閣発足以来、第2次橋本内閣から小渕内閣発足当初にかけての一時を除くと、政策運営はさまざまな政党の組み合わせによる連立政権のもとで行われてき

図2 自民党議席率の推移



- 6) 都道府県知事についていえば、1971年の統一地方選で黒田一が大阪府知事に当選した後、72年には埼玉県、岡山県、沖縄県、74年には滋賀県、香川県、75年には神奈川県、島根県で革新系の知事が相次いで誕生した。
- 7) 71年7月に実施された参院選において、自民党は改選前の135議席から6議席減の129議席となり、参議院の過半数127議席をわずかに2議席上回るだけとなった。
- 8) 財政赤字と政治的環境の関係を扱ったサーベイ論文として Alesina and Perotti (1995) がある。
- 9) 樋渡 (2002) は政党と経済団体の相互依存関係に着目して90年代に財政赤字の拡大が生じた理由を説明している。以下の仮説は樋渡 (2002) と相互に補完的である。

た。連立政権のもとでの政策運営については、村山内閣において顕著にみられたように、政策選好の異なる政党間で政策対応に現実的な歩み寄りがみられ、従来よりも政策調整が進みやすくなったという面もあるが、連立の枠組みの維持が優先されるあまり、利害対立の深刻化が懸念される問題の解決が先送りされる傾向がみられたことも否定できない<sup>10)</sup>。このように連立政権のもとで利害対立を伴う問題が先送りされ、結果として財政赤字の拡大が生じやすくなることについては Alesina and Drazen (1991) が理論的な説明を与えている。いま、経済に生じた恒常的なショックによって財政赤字が発生したとしよう。この場合、社会的厚生観点からはすぐに安定化（増税）を行なって赤字を解消することが適切であるが、連立政権等政策選好の異なる政党の間で政策決定が行われている場合には、しばらく様子見をすることで連立に参加している他の政党（の支持基盤である利益集団）に安定化のコストのツケ回しをすることが可能になる場合があることから、様子見によって負担の先送りが行われる分だけ財政赤字の拡大が生じることになる。安定化のコストを転嫁することのメリットは、意思決定に参加している政党の数が多いほど、また、各政党の政策選好が異なっているほど大きくなるものと考えられることから、連立政権を構成する政党の数が多くなり、政権基盤が脆弱になるほど、過大な財政赤字が生じることが予想される。この推測については、Roubini and Sachs (1989) を契機として、OECD 加盟国のデータをもとに計量的な手法による分析が行われており、90年代入り後に生じた日本の財政赤字を説明するうえで有力な仮説のひとつと考えられる<sup>11)</sup>。

## (2) 政権交代の可能性

90年代に生じたもうひとつの変化は、自民党に代わって政権を担当する能力をもった野党が出現したことである。94年12月に誕生した新進党は、結党時点で衆議院議員178名、参議院議員36名を擁する大政党であり、95年7月の参院選では比例区で自民党を上回る票を獲得した。このような政権担当能力をもった野党の出現によって政権交代の可能性が高まると財政赤字が拡大することが Alesina and Tabellini (1990) によって示されている。いま、2大政党制のもとで政策運営が行われている状況を考えよう。2つの政党は異なる政策選好をもって党派的に行動しているものとし、ここでは保守政党が防衛力の強化に、革新政党が福祉の充実に強い選好をもっているものと仮定する。課税平準化のもとでの最適な経路から始めて、現在の与党が公債を追加発行し、来期に増税によって公債の

10) 細川内閣以降の連立政権のもとでの政策運営の評価については草野(1999)を参照のこと。

11) 内閣総理大臣の在職期間をみると、岸内閣から宮澤内閣までの平均在職期間が1,022日であるのに対し、細川内閣から森内閣までの平均在職期間は471日となっており、近年における政権基盤の脆弱化がうかがわれる。



償還を行う状況を考えると、国債の追加発行に伴うコストは、来期の増税によって超過負担が増加することと来期の歳出（防衛費または福祉予算）を抑制しなければならないことの2つということになる。いま仮に現在の与党が保守政党であるとする、保守政党が来期も引き続き政権にとどまりつづけるならば、この2つのコストはともに内部化されるが、来期に保守政党が野党に転落して革新政党のもとで政策運営が行われる可能性が高い場合には、今期に公債を追加発行した分だけ来期に福祉予算を削減しなければならないことのコストは考慮されず、来期の課税に伴う超過負担のみが考慮される形で財政運営が行われるため、保守政党が引き続き政権を担当する場合よりも過大な財政赤字が生じることになる。別の見方をすれば、来期に野党に転落する可能性が高い場合、現在の与党は意図的に公債発行を増やすことで来期の公債償還に伴う負担を増加させ、それによって現与党からみて望ましくない歳出が来期に増加しないよう、来期の与党（現在の野党）の政策選択の余地を狭めることができるのである。この見方にしたがえば、政権基盤が脆弱で近い将来野党に転落する可能性が高いほど財政赤字が拡大することになるから、この見方も90年代に生じた政治的環境の変化と財政赤字の拡大を結び付けるもうひとつの仮説としてとらえることができる。

### (3) 政権維持のための「補償」

財政赤字の拡大と政治的環境の変化を結び付けるもうひとつの仮説は、政権基盤を揺るがすような「危機」(crisis)に直面するたびに、自民党が(潜在的な)支持者層に対する「補償」(compensation)を行なって支持基盤を強化してきたことから、政権基盤が脆弱化した時期に財政支出の増加(と財政赤字の拡大)が生じるというものである(Calder (1988))。たとえば、1973年における小企業等経営改善資金(いわゆるマル経融資)の創設は、71年の参院選の結果保革伯仲状況が出現し、72年の衆院選でも自民党が不振であったことを受けてとられた措置である<sup>12)</sup>。90年代についていえば、都市再生事業が自民党の重点施策となった背景には都市部における自民党の退潮という現象があるし、地域振興券の配布や児童手当の拡充にも、公明党との連携を強化し、政権基盤を安定化させようというねらいがあった。これらのエピソードは、いずれも過大な財政赤字が生じた時期と対応しており、政権基盤の脆弱化と財政赤字の拡大を結び付けるもうひとつの説明として注目される。

12) 72年の衆院選で共産党は14議席から40議席へと大幅に議席数を増やしたが、その背後には民主商工会(民商)による中小事業者の取り込みがあったとされる。マル経融資は、商工会議所の推薦を経て融資の申し込みが可能になるというスキームをもつことから推察されるように、民商対策を目的として創設されたものである。

#### (4) 財政当局の影響力の低下

予算編成における政治的意思決定過程 (budget politics) において政党とならんで重要なアクターは財政当局であるが、この点についても 90 年代に大きな変化がみられた。93 年 8 月に発足した細川内閣は、官僚支配の打破を唄っていたが、与党としての経験不足もあって実際の政策運営は各省庁に多くを依存しており、とりわけこの時期大蔵省の影響力が従来以上に強まった。その象徴的な出来事が国民福祉税構想である<sup>13)</sup>。しかしながら、94 年 6 月に村山内閣が発足し、自民党が与党に復帰すると、大蔵省は厳しい批判にさらされ、いわゆる二信組問題に絡む職員の不祥事が発覚すると、批判は大蔵省の組織のあり方の見直しにまで及ぶようになった<sup>14)15)</sup>。その後、大蔵省に対する批判は、財政と金融の分離という大蔵省組織の具体的な改革の動きにつながるとともに、内閣府 (経済財政諮問会議) が予算編成過程に制度上明確に関与するという形で予算編成過程の分権化が試みられることになる<sup>16)</sup>。このような組織改革は、さまざまな権限が大蔵省に集中することの弊害を是正しようという試みであったが、財政運営の効率性という観点から見ると、このような組織再編によって財政当局の影響力が低下することは財政規律の弛緩を招き、財政赤字の拡大をもたらす要因となる可能性もある。というのは、予算編成において財政当局 (査定官庁) が他省庁 (要求官庁) に優越する力をもっている場合には、各分野の事業の費用と便益が財政当局において総合的に勘案され、費用負担が内部化されるのに対し、そうでない場合には各事業の実施に伴う費用が適切に認識されず、歳出が過大なものになってしまう可能性があるからである<sup>17)</sup>。90 年代に財政赤字が拡大した原因としては、このような財政当局の影響力の変化にも留意する必要がある。

13) 国民福祉税構想は、小沢一郎新生党代表幹事と斎藤次郎大蔵省事務次官を中心とするごく一部の関係者のみによって企図され、与党内での合意形成の手続きを経ずに細川首相によって公表された。もっとも、このために、さきがけ (武村正義官房長官) と社会党から強い反発を受け、同構想はすぐに撤回せざるを得なかった。

14) 東京協和・安全両信用組合の処理策をまとめる過程で、田谷廣明東京税関長と中島義雄主計局次長が東京協和信用組合の高橋治則理事長から過剰な接待を受けていたことが明らかになり、これを契機として大蔵省に対する批判が強まった。その後も金融検査部や証券局等における不祥事が相次いで発覚し、事務次官や局長クラスの幹部が事実上の引責辞任の形で退任するなど混乱が続いた。この間の経緯については五十嵐 (1995)、塩田 (1995)、真淵 (1997) を参照のこと。

15) この時期に大蔵省に対する批判が強まったことについては、自民党が下野していたときに大蔵省が自民党に対してとった対応にその一因があるといわれている。真淵 (1997) は、「今まで親子の関係だと思ってきたが、本当は遠い親戚ぐらいだな」という加藤紘一政調会長のコメントを紹介している。

16) もっとも、金融庁のスタッフの多くは財務省からの出向者で占められており、いわゆるノーリターンルールの適用も審議官クラス以上の幹部に限られている。また、内閣府についても、予算のフレームを決定する重要なポストの多くは財務省の出向者によって占められている。

17) Perotti and Kontopoulos (2002) は、OECD 加盟 19 各国のパネルデータをもとに実証分析を行い、省庁数が多い国では歳出規模や財政赤字が大きくなる傾向があることを示している。

以上の点をまとめると、課税平準化のもとでの最適な水準を超える「過大な」財政赤字の発生を説明する要因としては、政権基盤の強さと財政当局の影響力の程度が候補としてあげられることになるが、財政当局の影響力の低下については90年代の財政赤字の拡大を説明する要因として現実的な妥当性が低いものと判断される。というのは、大蔵省に対する批判が高まり、大蔵省改革が具体的に検討されていたのと同じ時期に、消費税率の引き上げが閣議決定され（村山内閣）、財政構造改革に向けた取り組みが行われた（橋本内閣）からである。そこで、以下では、政権基盤の強さに焦点を当てて、「過大な」財政赤字と政治的環境の間にいかなる関係がみられるかを実証分析によって確認することにしよう。

### 3.3 実証分析の方法とデータ

実証分析は2.2で求めた「過大な」財政赤字を政治的環境を表す変数に回帰するという方法で行う。政治的環境を表す変数としては、衆参両院における自民党議席率と内閣支持率を利用する。55年の保守合同後、細川・羽田両内閣の時期を除くと、政策運営は自民党政権の枠組みのもとで行われてきたから、政権基盤の脆弱性を表す変数としては、まず自民党議席率をとりあげることが適切である<sup>18)</sup>。

もっとも、「党高政低」という言葉に象徴されるように、内閣（総理大臣）と自民党（執行部）の意向は常に一致しているわけではなく、両者の間には一定の緊張関係が存在する。この場合に政策運営のスタンスをめぐって政府（内閣）がどの程度主導権をもち得るかは世論の動向にも依存するものと考えられることから、推定にあたっては自民党議席率に加えて内閣支持率を説明変数に加えることにする<sup>19)20)</sup>。3.2節の議論を踏まえれば、自民党議席率と内閣支持率はともにマイナスの符号をもつものと予想される。推定期間は1961年から99年までを対象とし、年次データをもとに推定を行うことにする<sup>21)</sup>。

18) 90年代に連立政権が常態化した背景には自民党が参議院において過半数割れを起こしたという事情があり、このことがその後の政策運営における大きな制約条件になっている可能性がある。

19) 内閣支持率のデータについては、長期にわたる時系列データが利用可能な時事通信社・中央調査社の世論調査データを利用する。

20) 増山（2001）は、内閣総理大臣の辞任確率が在任期間だけでなく、政権基盤の脆弱性（与党議席率等）や世論の動向（内閣支持率）にも依存することを実証分析によって示しており、この点からも自民党議席率と内閣支持率を説明変数とすることの妥当性が支持されよう。

21) 推定期間の始期が61年からであるのは、内閣支持率について長期にわたって継続性のあるデータが60年からしか利用できないためである。また、推定期間の終期が99年であるのは、長期にわたって遡及計算が行われている68SNAベースの国民所得統計が93SNAへの移行に伴い99年までしか利用できないためである。

### 3.4 推定結果

3.3で示した方法・データをもとに推定を行なった結果が表1に示されている。(1)は衆参両院の自民党議席率と内閣支持率をともに説明変数として推定を行なった結果であるが、これによると衆参両院の自民党議席率は(符号条件はあっているものの)有意でないのに対し、内閣支持率は有意で符号条件も満たしている。(2)は衆参両院の自民党議席率の推移に高い相関がみられることから(前掲図2)、この点を踏まえて参議院の自民党議席率を説明変数から除外して推定を行なったものであり、この場合には自民党議席率も有意で符号条件もあっている。これに対し、衆議院の自民党議席率を除いて推定を行なった(3)では、符号条件は満たしているものの相関は弱いものにとどまっている。(4)から(6)は財政運営にラグが存在することを踏まえて、自民党議席率と内閣支持率について1期前のデータを利用して推定を行なった結果であるが、定性的な結論は(1)~(3)と同様である。

このように、政権基盤の強さを規定すると考えられる要因のうち、衆議院における自民党議席率と内閣支持率は「過大な」財政赤字の大きさに有意なマイナスの影響を与えているのに対し、参議院の自民党議席率は十分な説明力をもたないというのが推定結果から得られる結論である。

表1 政治的環境と財政赤字  
被説明変数:「過大な」財政赤字(対GDP比)

説明変数	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
定数項	2.559 (0.002)	2.465 (0.002)	2.250 (0.003)	2.418 (0.002)	2.422 (0.001)	2.124 (0.005)
自民党議席率(衆議院)	-0.020 (0.232)	-0.024 (0.031)				
自民党議席率(参議院)	-0.007 (0.713)		-0.022 (0.086)			
内閣支持率	-0.026 (0.012)	-0.026 (0.011)	-0.027 (0.010)			
自民党議席率(衆議院・1期ラグ)				-0.022 (0.293)	-0.022 (0.061)	
自民党議席率(参議院・1期ラグ)				0.0002 (0.990)		-0.017 (0.185)
内閣支持率(1期ラグ)				-0.029 (0.000)	-0.029 (0.000)	-0.030 (0.000)
自由度修正済決定係数	0.268	0.285	0.259	0.310	0.329	0.292

(注) 各変数のカッコ内の計数p値である。

#### 4. 議 論

ここでは、第2節と第3節で行なった分析をもとに、90年代に財政赤字の拡大が生じた理由について検討することにしよう。前掲図1をもとに90年代の財政赤字の動向を振り返ると、90年代入り後の景気後退をうけて94年に基礎的財政収支が黒字から赤字に転じたが、これとともに「最適な」財政収支も赤字化するようになった。その後、96年から97年にかけて財政収支は改善に向かったものの、97年11月に生じた金融システムの不安定化をきっかけに景気が急速に悪化したことから、98年以降「最適な」財政赤字が拡大するとともに現実の財政赤字もそれを上回る幅で拡大した。このように、90年代に財政赤字の拡大が生じた基本的な理由は、この間に日本経済に生じたマイナスのショックが非常に大きなものであったという経済的要因によるものと判断される。橋本内閣によって企図された財政構造改革が金融システムの不安定化によって中断を余儀なくされたことは、その象徴的な出来事といえよう。

もっとも、第2節でみたように、90年代の財政赤字はこの間に生じたショックの大きさを考慮してもなお過大な水準で推移しており、第3節の推定結果からは連立政権への移行と政権基盤の脆弱化が財政赤字の拡大につながったことが示唆される。93年に自民党が下野する契機となったのは、宮澤内閣不信任決議案に同調した羽田グループが自民党を離党し、このために自民党が衆議院において過半数割れをきたしたことにあったが、参議院においては89年以降過半数割れの状況が続いており（前掲図2）、基本的にはこのことが連立政権による政策運営を不可避なものとし、その後の政策選択の可能性を制約している<sup>22)</sup>。ただし、第3節の実証結果によれば、財政赤字の拡大に有意な影響を与えるのは衆議院における自民党議席率のみである（参議院における自民党議席率は有意な説明力をもたない）ことから、政権基盤の脆弱性が財政赤字の拡大をもたらしているとしても、それが連立政権の不安定性によるものであるかは明らかでなく、推定結果の解釈にあたってはこの点に留意が必要である。

22) 財政運営に関していえば、予算案については衆議院の優越の規定があることから参議院における過半数割れは大きな支障をきたさないが、予算関連法案については衆参両院において可決成立させる必要があり、このために参議院における過半数割れは全体として大きな制約となる可能性がある

## 5. 結 論

本稿では1990年代に財政赤字の拡大が生じた理由について、政治的環境の変化に留意しつつ検討を行なった。本稿の分析によれば、現実の財政赤字の相当程度はこの間に日本経済に生じたショックに対する適切な反応（課税平準化）の結果としてとらえられるが、課税平準化のもとでの「最適な」赤字の水準と比較した場合に現実の財政赤字はなお過大なものとなっており、経済的要因以外の理由によって財政赤字のさらなる拡大が生じた可能性が示唆される。財政赤字と政治的環境の関係を扱った一連の研究によれば、連立政権への移行や政権基盤の脆弱化が財政赤字の拡大につながる可能性があることから、「過大な」財政赤字を政治的要因によって説明する推定を行なったところ、内閣支持率や衆議院における自民党議席率が「過大な」財政赤字と有意な負の相関をもっていることが確認された。この推定結果は90年代に生じた政治的環境の変化（連立政権への移行と政権基盤の脆弱化）と財政赤字の拡大の間に一定の関係があることを示唆するものといえよう。

本稿の分析では、政治的環境の変化が財政赤字の拡大につながる可能性があることを明らかにすることができたが、それが3.2節で示したいずれの要因によって生じたものであるかは未解決のままである。この点についてより詳細な分析を行うことが、今後の課題として残されている。

### 参考文献

- Alesina, Alberto and Allan Drazen (1991) "Why are Stabilizations Delayed?", *American Economic Review* 81, 1170-88.
- Alesina, Alberto and Roberto Perotti (1995) "The Political Economy of Budget Deficits," *IMF Staff Papers* 41, 1-31.
- Alesina, Alberto and Guido Tabellini (1990) "A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt", *Review of Economic Studies* 57, 402-414.
- Barro, Robert (1979) "On the Determination of the Public Debt", *Journal of Political Economy* 87, 940-971.
- Calder, Kent (1988) *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan, 1949-1986* (淑子カルダー訳『自民党長期政権の研究：危機と補助金』, 文藝春秋, 1989年).
- Campbell, John and Gregory Mankiw (1989) "Consumption, Income and Interest Rates: Reinterpreting the Time Series Evidence", in Oliver Blanchard and Stanley Fischer eds. *NBER Macroeconomics Annual*, MIT Press.
- Huang, Chao-Hsi and Kenneth Lin (1993) "Deficits, Government Expenditures and Tax Smoothing in the United States: 1929-1988", *Journal of Monetary Economics* 31, 317-339.

Perotti, Roberto and Yianos Kontopoulos (2002) "Fragmented Fiscal Policy", *Journal of Public Economics* 86, 191-222.

Roubini, Nouriel and Jeffrey Sachs (1989) "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies." *European Economic Review* 33, 903-938.

五十嵐ふみひこ (1995)『大蔵省解体論』東洋経済新報社.

植草一秀 (2001)『現代日本経済政策論』岩波書店.

草野 厚 (1999)『連立政権』文春新書.

塩田 潮 (1995)『大蔵事務次官の闘い』東洋経済新報社.

中里 透 (2000)「課税平準化仮説と日本の財政運営」井堀利宏・加藤竜太・中野英夫・中里 透・土居丈朗・佐藤正一『財政赤字の経済分析：中長期的視点からの考察』大蔵省印刷局.

樋渡展洋 (2002)「財政政策：景気対策と構造改革」樋渡展洋・三浦まり編著『流動期の日本政治：「失われた十年」の政治学的検証』東京大学出版会.

樋渡展洋・三浦まり (2002)「流動期の政治変容：問題関心と分析成果」樋渡展洋・三浦まり編著『流動期の日本政治：「失われた十年」の政治学的検証』東京大学出版会.

林 文夫 (2003)「構造改革なくして成長なし」岩田規久男・宮川努編 (2003)『失われた10年の真因は何か』東洋経済新報社.

深尾光洋 (2003)「長期不況の主因は需要不足にある」岩田規久男・宮川努編 (2003)『失われた10年の真因は何か』東洋経済新報社.

増山幹高 (2001)「首相の辞任と支持率：在任期間の生存分析」『公共選択の研究』第37号.

真淵 勝 (1997)『大蔵省はなぜ追いつめられたのか』中公新書.

山家悠紀夫 (2001)『「構造改革」という幻想』岩波書店.

吉川 洋 (2003)「過ぎたるはなお及ばざるが如し?!」岩田規久男・宮川努編 (2003)『失われた10年の真因は何か』東洋経済新報社.

(2004年4月)