

90年代日本における財政再建の試みとその挫折

上 島 佳 苗

目 次

序章 課題設定	117
第1章 分析視角	120
第1節 財政赤字の弊害	120
第2節 大蔵官僚の影響	121
第1項 制度的条件	121
第2項 均衡財政の終焉	122
第3項 政治家との連携	123
第3節 仮説の提示	123
第1項 輸出セクターの動員	124
第2項 財政再建への合意形成	125
第2章 増税による財政再建の試み	126
第1節 大型間接税導入までの流れ	126
第1項 一般消費税導入の挫折	126
第2項 行政改革と売上税	127
第3項 消費税の導入	128
第2節 国民福祉税構想	129
第3節 消費税率の引き上げ	129
第3章 財政構造改革	130
第1節 財政構造改革の始動	131
第1項 大蔵官僚の不祥事と住専問題	131
第2項 輸出セクターの調整	131
第3項 財政制度審議会の役割	133
第2節 財政健全化目標の設定	134
第3節 財政構造改革会議の発足	135
第4節 財政構造改革法の制定と景気対策	136
第1項 景況の悪化とアジア金融危機	136
第2項 景気対策の模索と財政構造改革法の成立	137
第4章 財政構造改革の挫折	138

第1節	さらなる景気対策の模索	139
第1項	総合経済対策の策定	139
第2項	財政構造改革法改正をめぐる議論	142
第3項	恒久減税の決定	143
第2節	財政構造改革法の凍結	144
第1項	金融危機への対応	144
第2項	緊急経済対策と財政構造改革法の凍結	145
終章	財政政策と政策ネットワーク	145
第1節	財政再建と社会的アクターの動員	146
第1項	大蔵省の役割	146
第2項	輸出セクターの動員	146
第3項	政策ネットワークの機能	147
第2節	今後の研究課題	148

序章 課題設定

90年代日本経済は後退局面に突入、それと同時にバブル期に拡大した金融機関の不良債権や企業の過剰投資、さらには円高の進展が景気回復の足取りを重くしたため、政府は度重なる景気対策を実施し需要の創出、雇用の維持に努めたがその結果財政収支の均衡は大きく損なわれることになった。不況による税収減と相まって財政赤字は拡大していき、財政赤字の対GDP比は先進国の中でも最悪の状態になったのである¹（図序—1 参照）。96年度予算に至っては、赤字公債と建設公債あわせて21兆円という過去最大の新規公債発行が行われ、90年度予算で10.6%だった公債依存度が28%まで上昇、武村正義蔵相、大蔵省は戦後3度目となる「財政危機」宣言を行っている（図序—2 参照）。

大規模な景気対策と税収減により財政赤字が拡大する一方で、90年代数次に渡り財政再建の試みがなされた。細川政権における国民福祉税構想、村山政権における消費税率引き上げ、橋本政権における財政構造改革がそれである。

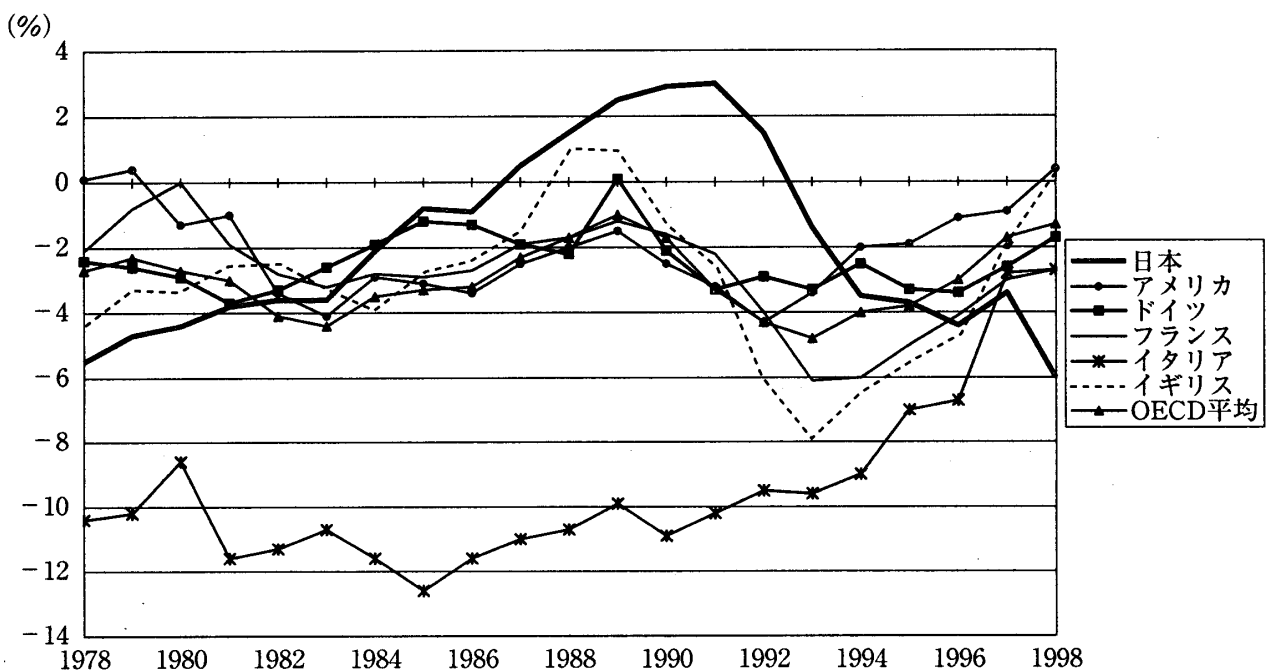
ここで90年代における財政再建の試みを振り返

ると、通説では説明が困難な2つの疑問が生じる。そのひとつめは、政府が財政赤字の具体的な弊害が現れていないにも関わらず財政再建に着手し、景況が悪化していったにも関わらずそれを継続しようとした点である。他国の事例を見ればインフレの進展や金利の上昇、貿易収支の悪化等、財政赤字による弊害が生じて初めて、政府は財政再建に取り組んでいると言える。弊害が現れなければ政府が財政再建に着手しない要因として先行業績は、財政再建の手段となる増税や歳出削減が有権者に負担を強いる不人気な政策であるため現政権がそれを回避しようとする²、有権者が現在の政府支出による利益を過大評価し、将来の課税負担を過小評価するため機会主義的政治家が財政拡大を採用することから説明している³。

そこで日本について見てみると、度重なる財政出動により赤字を拡大し国債を増発しても物価の上昇は極めて抑制されており、財政赤字の具体的な弊害は現れていなかったと言える。それどころか政府は、一端財政再建に着手すると景況がより一層悪化していったにも関わらず、財政再建路線の維持に努めすらししたのである。

96年1月に発足した橋本政権は財政再建を目指

図序—1 一般政府財政収支／名目GDP



（出所）Economic Outlook (OECD).

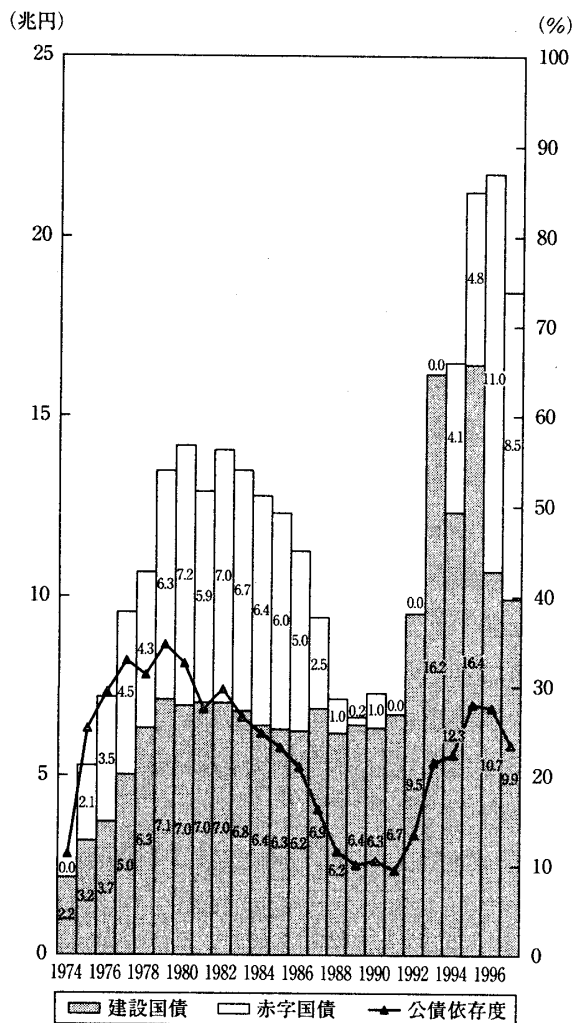
し、前政権から引き継いだ消費税率の引き上げを確定、さらには緊縮予算と赤字国債発行の抑制を定めた財政構造改革法を制定した。しかしながらその一方で、97年4月以降の消費税率引き上げによる内需の不振、8月のタイ・バーツ危機に端を

発するアジア経済危機、そして相次ぐ国内金融機関の破綻によって一端上向きかけた景気は再び低迷して失業率の上昇、マイナス成長等経済環境は極めて悪化していった（表序—1参照）。これに対して野党、国際世論、そして自民党内部からも不況対策として財政出動が求められたが、それにも関わらず政府は緊縮財政に固着している。そこで、なぜ政府は具体的な弊害が生じていないにも関わらず有権者の負担を伴う財政再建に着手したのか、そしてなぜ景況の悪化にも関わらずそれを堅持しようとしたのかが大きな疑問となろう。

第2に、日本においては政治家が財政拡大に向かいがちである一方で、大蔵官僚が財政再建を主導するという通説があるが90年代の財政再建の試みについても同様の議論が可能であるか検討する必要がある。なぜなら90年代、大蔵省の影響力の制度的基盤は大きく揺らいだからである。

大蔵省が健全財政を選好することは、例えば1960年代の国債発行による均衡財政の終焉や70年代における大量の赤字国債発行について、先行業績が不況による税収減や財政出動の財源として国債発行を求める政治家の要求に大蔵官僚が抵抗した過程として描いていることから明らかにされている⁴。さらに70年代後半から80年代における一般消費税や売上税等、間接税増税による財政再建のための試みについても、大蔵官僚がそれを画策し、政策知識を備えた有力議員が支持することによって進展したと分析されており、大蔵官僚が財政再建を主張するという構図に変化はなかったと

図序—2 公債発行額の推移



(出所) 財務省HPより作成。

表序—1 各経済指標

(%)

	失業率	実質GDP(前年比)	消費者物価指数(前年比)
1990	2.1	5.3	3.3
1991	2.1	3.0	2.8
1992	2.2	0.7	1.6
1993	2.6	0.3	1.2
1994	2.9	0.6	0.4
1995	3.2	3.1	-0.1
1996	3.3	4.7	0.4
1997	3.5	-0.3	2.0
1998	4.3	-1.9	0.2

(出所) 経済企画庁編『平成11年経済白書』(大蔵省印刷局)。

言える⁵。

ここで先行業績は、大蔵官僚の影響力の基盤となる制度的条件として、大蔵省の主導的役割が財政と金融の両方を管轄しているために大量の発行された国債の消化を金融界に強いることが可能であったこと⁶、大蔵省と自民党議員の密接な関係により政策的難易度の高い財政再建路線を形成することが可能であったことを挙げている⁷。

しかしながら90年代、自民党一党優位体制が終焉して与党と大蔵省との密接な関係は崩壊、金融自由化や財政と金融の分離によって金融行政における権限が縮小してその制度的基盤は大きく変容したと言える。そのため政官関係に着目した従来の分析視角により、90年代における財政再建の試みを説明可能か疑問である。

以上財政再建に関する2つの通説、すなわち財政赤字の弊害、そして大蔵官僚の影響力により90年代日本における財政再建の試みを説明することは困難であるという認識から、本稿では説明変数に社会的アクターの動員を加えた仮説を提示したい。政策決定過程における社会的アクターの動員を検討することの有効性は、カツツェンシュタインの研究によって示されている⁸。彼は国家、すなわち政府に加え政党や利益集団、産業構造等、社会に存在する集団が政策決定に影響を及ぼすことを、「政策ネットワーク」という概念を用いることによって説明し、この政策ネットワークを通じて各集団の選好が政策に反映されること、そして政策ネットワークの存在が国家の機能を補完し、より政策が効果的に実施されることを指摘している。

そこで政策過程における広範なアクターの参加を念頭に日本の財政再建の試みを検討すると、大蔵官僚、政治指導者という通説で示されるアクターに加え、輸出セクターの動員が大きな役割を果たしたことが指摘できる。なぜ輸出セクターが財政再建を支持したのか、その理由について以下の3点が挙げられる。第1に、経営回復により財政出動への依存が弱まったからである。90年代前半、国内需要の低迷と円高に見舞われた輸出セク

ターは国際競争力を維持・強化するため、雇用や生産体制における整理、合理化を実施したが、その際調整コストの一部を政府に依存していた⁹。しかしながら企業の調整は90年代半ばには終了、競争力低下をもたらした円高も収束したため輸出セクターの経営状態は回復に向かい、さらなる財政出動を必要としたのは主として非競争的な国内セクターであった。

第2に、財政拡大の結果として生じる公租負担増大を恐れたためである。それを回避するため輸出セクターは、抜本的手段として直間比率の是正や歳出削減を主張した。第3に将来において公債の累積が長期金利の上昇をもたらす、資金調達のコストが上昇する可能性があることが挙げられよう。金利が上昇すれば輸出セクターは設備投資を抑制するか、資金調達コストの増加分を価格に転嫁しなければならず国際競争力を低下させることになる。輸出セクターの利益とならない財政出動によって、非競争的な国内セクターが拡大するだけでなく、将来の増税やクラウドイング・アウトによる輸出セクターへの負担転嫁が予想されるため、輸出セクターにとって財政赤字は改善されるべき課題となったと言える。

これらを踏まえ、本稿の仮説を以下にまとめる。まず大蔵省は、財政赤字の拡大と公債累積に危機感を抱いており、従来の議論と同様に財政再建の手段として安定的な税収を確保できる消費税率の引き上げ、高齢化に向けて負担増が見込まれる社会保障費や予算において大きな割合を占める公共事業の見直しが必要であると考えていた¹⁰。一方輸出セクターも景気回復の兆しを受け、拡大した財政赤字を懸念し始めた。そこで輸出セクターと大蔵省の間で財政赤字の解消という選好の一致を見、その手段についても歳出削減と間接税増税で合意が形成された。ここで輸出セクターという社会的アクターが動員されたことにより、政治指導者は本来不人気の政策である財政再建に取り組み、消費税率の引き上げや財政構造改革という一連の政策決定が可能になったのではないかと。

事例については70年代以降の間接税増税や歳出

削減の試みを振り返りながら、財政構造改革法の制定とその改正、凍結を中心に上げる。70年代以降の財政再建の試みを振り返ることで、財政構造改革の政策過程にとどまらず、長期的に財政政策が政治家と大蔵省だけでなく社会的アクターの動員に影響を受けてきたことが示され、大蔵省の影響力が低下した90年代においても財政再建の試みが進展した要因が明確になろう。

本稿の構成は以下の通りである。第1章では、財政再建に関する先行業績の紹介と分析枠組の導入を行う。第2章では70年代における一般消費税導入の試みから94年の消費税率引き上げ決定までを取り上げ、景気後退とそれを受けた財政拡大、その後の財政再建の試みという一連の流れが繰り返されたことを示す。続いて第3章では橋本政権における財政構造改革の取り組み、第4章ではその挫折を検証する。そして終章では第2章から第4章までの事例に基づき、本稿が提示した分析視角の検討を行い今後の研究課題を提示したい。

第1章 分析視角

90年代日本において財政再建の試みがなぜ進展し、挫折するに至ったのかを検証する準備として第1節では、他国における財政再建の試みを整理する。それにより財政赤字の具体的な弊害が現れていないにも関わらず財政再建に着手している点で、日本の財政再建の試みが他国の事例と異なることが明らかにされる。第2節では、大蔵省が健全財政を求め財政再建を主導したとする通説について整理する。第3節では、財政赤字の弊害や密接な政官関係では90年代における財政再建の試みが説明されないことを指摘し、本稿の仮説を導入する。

第1節 財政赤字の弊害

本節では、石油危機後財政赤字が拡大し、緊縮財政に着手したイギリス、アメリカ、フランスの事例を簡単に整理し、そこから政府は財政赤字による具体的な弊害が明確になって初めて財政再建に着手していること、そしてこれら財政再建に着手した国では、為替政策と金融政策におけるトレード・オフ、通貨価値の安定が財政再建に向かう鍵となったことを指摘する。すなわち資本市場が開放的なこれらの国では、インフレ抑制のために高金利政策を実施すると資本が流入して自国通貨が上昇し輸出セクターの国際競争力低下がもたらされるため¹¹、インフレ抑制と通貨安定を金融政策ではなく、緊縮的な財政政策によって実現することが重要になったのである¹²。

手した国では、為替政策と金融政策におけるトレード・オフ、通貨価値の安定が財政再建に向かう鍵となったことを指摘する。すなわち資本市場が開放的なこれらの国では、インフレ抑制のために高金利政策を実施すると資本が流入して自国通貨が上昇し輸出セクターの国際競争力低下がもたらされるため¹¹、インフレ抑制と通貨安定を金融政策ではなく、緊縮的な財政政策によって実現することが重要になったのである¹²。

それでは、70年代後半に財政再建に着手したイギリスを見てみよう。イギリスでは石油危機後の公共支出の拡大によって激しいインフレが生じた。そのため輸入超過となり国際収支は悪化、外貨準備高は減少していったが、政策決定者は為替レートの引き下げを望まなかったためポンドは過大評価されて投機的圧力が高まっていった¹³。その結果イギリスは76年にIMFの支援を受け、その要請により緊縮財政に着手せざるを得なくなったのである。

そして79年半ばには、保守党が政権に就くことによって財政赤字を拡大させた完全雇用を目標としたマクロ経済運営から脱却することが決定付けられた。この政権ではインフレ抑制の手段として通貨供給量の管理が重視され、経済の回復と安定的な成長のため政府支出の削減による公債依存抑制とそれによる低金利の実現、税率の引き下げ等が行われている¹⁴。

次に80年代フランスにおける財政再建を見てみよう。70年代後半、フランスは低成長、失業率の上昇、そして石油価格の高騰と実質賃金の上昇によるインフレに見舞われた。しかしながら、バール首相はEMSの基軸通貨であるドイツマルクとの調整によるフランの切り下げを拒否し、金利の引き上げ、資本統制、そして予算規模の削減でインフレを抑制しようとした。その結果、79年に34億フランの黒字だった貿易収支は80年には488億フランの赤字に転落、経常収支赤字も拡大してフランが過大評価されていることが明らかになっていった。

インフレが抑制されず、失業率も悪化をたどる

と経済運営に対する不信から81年の選挙で社会党のミッテランが大統領に選出され、議会でも社会党が躍進した。この政権は通貨価値の擁護よりも経済成長や雇用の維持といった国内経済問題を優先し、積極財政と所得再分配政策を推進した。その結果フランの過大評価は進んで投機的圧力が高まり、外貨準備高も急落、政府は81年から83年の2年間で3度の通貨切り下げを行ったものの国際収支赤字は拡大していった¹⁵。そのためさらなる通貨切り下げを実施した83年、ついにフランスでも金融引締めに加え増税、政府支出の削減等の緊縮政策が採用されることになったのである¹⁶。

上記2カ国と異なり強い通貨を持つアメリカにおいても、財政赤字の弊害が財政再建を促進した。アメリカは石油危機後財政赤字を拡大させ、大量の公債を発行すると同時にインフレ抑制のために高金利政策を実施したが、こうした政策により国内に大量の国際資本が流入した。資本市場が閉鎖的ならば大量の国債発行はクラウディング・アウトをもたらすが、資本市場が開放的なため資本が流入しそれを回避することができたと言える。しかしながら資本の流入がドル高をもたらして貿易赤字は拡大し、財政赤字と貿易赤字がともに拡大する「双子の赤字」に見舞われることになったのである¹⁷。

そのため議会は財政赤字の解消に乗り出し、85年12月に財政収支均衡や各年度の財政赤字目標額の設定等を定める財政収支均衡法（グラム・ラドマン・ホリングス法）を制定したが、歳出を抑制する具体的な手段を盛り込んでいなかったため赤字は解消されなかった。そこで1990年、包括財政調整法（OBRA 90）を制定して、歳出予算の合計が事前に定めた限度を超えた場合に各経費を一律に削減して限度内におさめるキャップ制や、財源が確保できない新規の歳出は実施しないというペイ・アズ・ユー・ゴーの原則を盛り込み、実質的な歳出抑制を試みた。さらに93年の包括財政調整法（OBRA 93）により裁量的経費の削減、所得税、法人税の引き上げを実施したが、好況も手伝って財政収支は次第に改善していった。

以上のように上記3カ国では、財政赤字による具体的弊害が現れ政府は財政再建に取り組むことを強いられたが、日本の事例は以下の点でこれらと異なる。第1に、財政支出の拡大がインフレを引き起こしていない。90年代を通じてインフレ率は極めて低く推移しており、逆に景気浮揚を目的とした超低金利政策が採用されていたのである（表序—1参照）。第2に、通貨上昇に見舞われたが、輸出セクターの調整的対応により国際競争力の大幅な低下は起らず、貿易収支の赤字も生じなかった¹⁸。

したがって90年代日本における財政再建の試みは、他国の事例が示すような財政赤字の具体的弊害の存在からは説明されない。そこで次節では、健全財政を選好する大蔵省が財政再建を主導したという議論が可能であるかどうかを検討しよう。

第2節 大蔵官僚の影響力

前節では、財政赤字による具体的な弊害が現れなければ各国共財政再建に着手しない一方で、90年代日本においてはこうした要因がないにも関わらず財政再建に着手している点でこれらの事例と異なることが示された。そこで本節では、政治家ではなく大蔵官僚が財政再建を主導したために財政再建の試みが進展したという議論が可能か検討する。

第1項では、大蔵省が均衡財政主義に立つに至った制度的背景を手短に述べる。続く第2項では、不況期に政府が財政出動を実施したことで均衡財政の放棄が余儀なくされた過程における、財政の健全性確保という大蔵官僚の選好をめぐる先行業績を整理する。第3項では80年代における財政再建の試みについて、大蔵官僚と有力議員の連携を重視した議論を見ていきたい。

第1項 制度的条件

戦時における大量の公債発行とインフレへの反省から制定された財政法は均衡財政を方向付けるものとなった。同法第4条では国債発行および借入金を原則的に禁止、第5条では国債の日本銀行

による直接引受けを原則的に禁止し、国債発行に制約を加えたのである¹⁹。これによって戦後、大蔵省の組織目標として均衡財政主義が形成されることになった。高度経済成長期において財政収支は超過であったため、大蔵省は赤字ではなく加熱した設備投資等がもたらすインフレ抑制のため財政規模を抑制することに専心した。大蔵省が財政赤字の問題に直面するのは高度経済成長に翳りが生じた1960年代以降である。

第2項 均衡財政の終焉

本項では高度経済成長の終焉、石油危機等により政治家からの財政圧力が高まった1970年代を検証した先行業績を紹介する。それにより積極財政を選好する政治家の要求に敗れながらも、大蔵省が財政の健全性の回復に努めたことが示されよう。

まず、大蔵省の均衡財政主義が転換を余儀なくされた過程を「大蔵官僚支配の終焉」と呼んだ、山口二郎の業績を見てみよう。1965年以降、不況による歳入欠陥を補填するために公債が発行された。その後歳入欠陥だけでなく、政治家が景気対策として減税や公共事業などの政策を掲げ、67年に大規模な財政出動を伴う「経済社会発展計画」を策定したことにより、均衡財政主義の放棄は決定付けられたのである。

山口はこの一連の過程において均衡財政を選好し、歳出削減の主体となったのは大蔵官僚であるとし、政治家については当面の経済運営と有権者の支持拡大を志向する支出拡大要因として描いている²⁰。

大蔵省にとって国債発行は緊急避難的手段であり、景気対策の財源として発行することは回避されるべきものと強く認識されていた。そのため政治家の圧力による支出拡大に対する危機感から「財政硬直化キャンペーン」を展開するものの、均衡財政を至上目標とし、経済状況を十分に考慮しなかったために広範な支持を得られず、失敗に終わってしまう。そこで大蔵省は歳出削減を効率的に実行に移すため、個別経費を政策の必要性や合理性を吟味するのではなく、予算編成に政治的

アクターを組み込み互いに牽制させることによる一律的経費削減に着手し始める²¹。

さらに石油危機後税収減を補填するため大量の国債発行が行われたが、この過程を「財政の政治化」と呼んだ真淵勝も政治家と大蔵官僚の選好について、山口と同様の結論を導き出している²²。すなわち国債を発行してでも財政出動や不況による税収減の補填を図りたい政治家と、健全財政を達成したい大蔵官僚という対立があったが、その対立の末に政治家が財政赤字を拡大させ国債の累積がもたらされたというものである。

さらに真淵はこうした議論に加えて、大量の国債発行を可能にした制度的条件が大蔵省に備わっていたことを指摘している。その制度的条件とは、大蔵省が金融と財政を共に管轄していたために、大量に発行された国債を自らの管轄下にある金融業界に引き受けさせることによって国債消化を進めることが可能となったというものである。

以上の議論は90年代の財政政策について、どのような示唆を与えるであろうか。バブル崩壊後、政治家が景気対策を繰り返して財政赤字を拡大させる一方で、大蔵省は景気浮揚効果の低さや財政赤字の弊害を論拠に景気対策を批判してきた。しかしながら財政構造改革が推進された97年、不況の深刻化や金融行政に端を発する大蔵省批判の中で、大蔵省が財政出動を阻止し、さらには財政再建路線を形成できるほどの影響力を持っていたかは疑問が残る。

加えて真淵は政治家の影響力が増すことによって、国債に依存した財政政策が実施されるようになった一方で、国債消化において大蔵省が管轄する業界に対して影響力を持ちえたことを強調しているが、こうした財政に対する金融の従属は90年代、金融自由化の進展や大蔵省分割によって説明力を失いつつある。金融システム不安に晒された金融機関に大蔵省の要求にこたえる体力はなく、むしろ破綻処理や経営強化のため政府の支援を必要としていたからである。

そこで次項では財政政策における大蔵官僚と政治家という一元的な対立に変化が生じ、財政赤字

の解消に政治家が積極的に関与したとする80年代の事例を取り上げ、90年代の財政再建の試みへの示唆を検討したい。

第3項 政治家との連携

70年代に大量の国債が発行されたことを受け、政府は70年代末に一般消費税、80年代半ばに売上税、そして80年代末に消費税の導入を試みた。この過程に詳しい加藤淳子の研究は、大蔵官僚が政策結果に影響を及ぼすことについて、それが官僚の政策知識や政策形成能力にのみ由来するのではなく、政策に関する情報を与党内の一部の政治家と共有することにより効果を挙げたと指摘している²³。財政の健全化を選好する官僚が与党の有力な政治家と連携し、政策の内容についてすり合わせを行いながら組織目標を達成しようとしたのである。

ここで重要なのは、加藤の議論が政策決定において官僚と与党政治家どちらが優位であるかという議論を斥けている点である。すなわち官僚の影響力は政治家の支持を必要とする点で限定的であるが、その一方で与党政治家を統一的存在と見なすことを批判して、当選回数が高い選挙基盤の安定した議員と当選回数が低く選挙基盤の弱い議員の利益の違いから与党内部に対立が生まれるとした。前者は選挙基盤の安定性と党内での地位を盾に不人気な政策を推進できるが、後者は再選の可能性を考慮してそれに反対するためである。加藤はこの意見対立の存在により、官僚が政策決定に影響を及ぼす余地が生じたと指摘し、消費税導入の論拠としたのである²⁴。

それではなぜ当選回数が高い政治家は、官僚が提示する不人気な政策に支持を与えたのであろうか。加藤は、専門性の高い政策を支持することが政治家にとって政策能力の高さの証明ととらえる傾向があるためであるとした。これは80年代を通じて自民党議員の政策専門能力が高まり、族議員として影響力を行使することが国会・党内での出世、影響力の増大に繋がったためである。

以上の議論は、大蔵省が財政再建の構想を打ち

出しても政治家の支持がなければ進展しないことを示しているが、90年代に入ると自民党一党優位体制は崩壊し、大蔵省と自民党の密接な関係に基づき協調して財政再建を進めることは以前に比べ容易ではなくなったはずである。しかしながら政治家の十分な理解と協力無しには財政再建を行えないことは、後述する国民福祉税導入の失敗からも明らかである。政治が混迷する中で、密接な政官関係という文脈で財政再建の試みを説明するのは困難であるため、政治家が積極的に財政再建に取り組むに至ったその他の要因があることが予測されよう。以上の議論を踏まえ、次節で本稿の仮説を提示する。

第3節 仮説の提示

前節までの通説の整理により以下の事柄が明らかになった。第1に、政治家は不況期に大蔵省の抵抗を排して積極財政を進める圧力となる。第2に、財政政策における大蔵官僚の影響力の源泉となる制度的条件は90年代に入って大きく変化しており、財政再建を大蔵官僚が主導したとする議論には限界がある。

そこで本節では序章で提示した2つの疑問、すなわちなぜ政府は財政赤字の弊害が現れていないにも関わらず財政再建に着手し、景況が悪化したにも関わらずそれを継続しようとしたのか、そして大蔵省の制度的基盤が変化する中で財政再建が進展したのかを検討するため本稿の仮説を導入する。

仮説では、財政再建における社会的アクターの動員に着目し、財政赤字の拡大を懸念したアクターとして大蔵官僚だけでなく経済界、特に輸出セクターが財政再建路線の形成に大きく寄与したことが重視される。第1項では政策決定における社会的アクターの動員に着目することの有効性と輸出セクターが財政再建を選好した背景について整理し、第2項は輸出セクターと大蔵省、そして政治指導者により財政再建の試みが進展したという本稿の仮説をまとめたい。

第1項 輸出セクターの動員

これまで、財政政策決定過程を政官関係から説明している先行業績では、90年代における財政再建の試みを説明することが困難であること指摘してきた。そこで本稿では財政政策決定過程における社会的アクターの動員を説明変数として加えることで、大蔵省の影響力が低下し、なおかつ不況期にありながら財政再建の試みが進展した要因が明らかになることを主張したい。

政策決定における制度と動員の重要性については、先述したカツェンシュタインの業績において指摘されている。政府に加えて、政党や利益集団、産業構造等、社会に存在する集団が政策決定に影響を及ぼすことを視野に入れた彼の議論により、政官関係からは見えてこない利害、政策に対する選好を抽出することができるのである。

社会的アクターの選好について、例えばギャレットとランゲは彼らの選好が制度を媒介として政策決定に至る道筋とともに、経済のグローバル化がその選好形成に影響を及ぼしていることを指摘している²⁵。国際経済環境の変化が3つのステージを経て政策の変化をもたらすとした彼らの議論は以下にまとめられる。まず国際経済における国家の地位に影響が及ぶ（ステージ1）。それを受けて国内アクターの選好と影響力に変化が生じるが、この変化は国内の社会経済的諸制度に反映される（ステージ2）。するとこの制度によってマクロ経済パフォーマンスに制約を与えるような変化が生じるが、これは公的政治的諸制度へと伝達され（ステージ3）、政府の対応を変化させ結果として政策転換がなされる。

そこで90年代の日本を見てみると、円高の進展が社会的諸制度を大きく変化させ、それへの適合、調整のため国際競争にさらされた輸出セクターが財政再建を選好するようになったことが分かる。すなわち90年代前半、輸出セクターは国内需要の低迷と円高に見舞われ、国際競争力を維持・強化するため雇用や生産体制における整理、合理化を実施、この段階では財政出動に依存していたが、90年代半ばには企業内の調整が終了し、国際

競争力の低下をもたらしていた円高も収束すると、財政出動によって拡大する財政赤字の弊害を懸念し始めたからである。

ところで、財政赤字の弊害について一般に以下の4点が指摘されている²⁶。第1に、増大する公債費をまかなうため将来歳出の削減や増税が必要となり、赤字を作った現役世代から将来世代へ負担が転嫁されることである。第2にクラウディング・アウトである。クラウディング・アウトは財政支出の財源として公債が大量発行されることにより、民間部門と公共部門とで貨幣需要が競合し金利が上昇、それにより民間部門が投資を抑制する状態を指す。さらに民間部門の投資抑制が総需要を縮小させることにより、中長期的な経済成長を抑制する可能性も指摘されている。第3に、政府の財政政策に対する信用の失墜が挙げられる。市場がインフレやデフォルト（債務不履行）の危険を察知すると公債価格が低下し、公債の利払いや償還に支障をきたす恐れがある。最後に財政の硬直化である。これは、一般会計歳出に占める国債費の割合が上昇することにより政策的経費が減少し、新規の政策を実施する弾力性が失われることを指す。

こうした弊害の中で輸出セクターの負担となるのは、公租負担の増大とクラウディング・アウトである。公租負担が増大したり金利が上昇したりすれば、企業は資金調達コスト増加分設備投資を抑制するか輸出品の価格に転嫁しなければならず、国際競争力を低下させることになるからである。

そこで再び輸出セクターの選好を、ギャレットとランゲの枠組に当てはめてみよう。まず、円高による輸出セクターの国際競争力の低下というステージ1の変化が生じる。そのため企業は雇用や生産体制における調整や合理化を実施し、その際雇用保障と引き換えに賃金上昇率を抑制する（ステージ2）。輸出セクターは財政赤字拡大の結果公租負担が増大したり長期金利が上昇することによって国際競争力が損なわれるを懸念して、財政赤字削減に対する要求をはじめめる。こうした輸出セクターの選好はステージ3において表出し、政

策決定に影響を及ぼすことになる。

以上のように円高の進展という経済環境の変化が輸出セクターにおける労使関係等、社会経済的諸制度に変化をもたらし、それが政策決定過程に波及することが予測されるが、そこから本稿が提示する仮説は以下の通りである。

90年代における円高とアジア諸国の輸出拡大は輸出セクターの国際競争力を低下させたが、企業はこれに対応するため、雇用や生産体制等について内部で調整を行った。そして90年代半ばにはその調整が終了したため、輸出セクターにとってさらなる財政出動は負担増の政策となった。そこで輸出セクターは国際競争力を維持・強化するため財政再建を主張するに至ったが、これは財政健全化を目指してきた大蔵省の選好と一致し財政再建路線が形成されることになった。さらに、輸出セクターという社会的アクターが動員されたため、財政再建の推進は政治家にとって支持獲得の機会となり財政再建がアジェンダとして台頭、財政構造改革法の制定に至ったのである。

次節では以上の仮説について、輸出セクターと大蔵省の選好の一致による財政再建路線の形成と、そこでの政治指導者の役割についてまとめる。

第2項 財政再建への合意形成

前節では大蔵省だけでなく、国際競争に晒された輸出セクターの選好が財政赤字の削減に向い、財政再建に影響を及ぼしたとする仮説を提示した。そこで本節では、仮説に沿って主要アクターである輸出セクター、大蔵省、そして政治指導者という3者の選好を検討し財政再建に向かう過程を示したい。

まず大蔵省の選好を見てみよう。大蔵省はバブル期の税収増によって一端解消した財政赤字が、不況による税収減と政府の度重なる景気対策によって再び拡大していくことを危惧していた。そこで景気に左右されにくく安定した財源となる消費の税率の引き上げ、そして歳出構造の見直しによって健全財政を達成することを望んでいたが、景気の先行きが不透明なこの時期に歳出削減は困

難という認識は持っていたため、少子高齢化に伴う社会保障政策の財源確保を名目として国民福祉税や消費税率の引き上げといった増税の可能性を模索した。しかしながらこうした財政中心的な主張は国民福祉税構想の失敗に見られるように、多くの政治家や有権者から拒否されることになった。

大蔵省単独で財政再建路線が形成し得ない中でその糸口となったのは、歳出削減による小さな政府や直間比率の見直しを狙う輸出セクターの主張であった。輸出セクターは国際競争力強化のため、直接税減税、規制緩和、そして財政赤字の削減を主張していたからである。

財政再建をめぐり、健全財政を選好する大蔵省と国際競争力強化のために公租負担を削減したい輸出セクターの間で、以下の点について合意が可能となった。第1に間接税増税である。後述するように労働側にとって消費税の導入、税率の引き上げは望ましいものではなかったものの、直間比率の見直しが不可避であることは認識していた。加えて労働側は見返りとして消費税導入、税率の引き上げに先行して所得税・住民税減税を獲得することができた。そして企業側も消費税導入時には法人税率の引き下げ、税率引き上げ時には規制緩和の促進や土地税制の見直しについて成果を挙げている。

第2に政府支出の削減が挙げられる。輸出セクターは公共投資を中心とした非競争的な国内セクターへの支出拡大による公租負担の増大やクラウドディングアウトを回避するため歳出構造の見直し、政府支出削減を求めた。一方大蔵省も歳出に歯止め加えることにより健全財政に近づくことを望んでいた。財政構造改革における赤字国債発行の抑制、そして歳出削減はこの流れから理解できよう。

ここで、財政再建について輸出セクターの選好を説明変数として加えることは、政治家が本来不人気な政策である財政再建を支持する誘因を明らかにする点で有効である。政治家が財政再建を支持した背景については、以下の2点が挙げられる。

第1に、社会的アクターである輸出セクターの動員により財政再建が政権に対する支持獲得の手

段となったためである。そして第2に、経済運営に対して責任を負う政府にとっても、経済を先導する輸出セクターの国際競争力を維持する必要があるさらなる企業負担の増大は望ましいことではなかったからである。

以上のように、大蔵省、輸出セクター、政治指導者という3者の選好は財政再建について一致することが可能であった。それでは事例として第2章では一般消費税、売上税導入の挫折から消費税の導入、90年代の国民福祉税構想、消費税率の引き上げを、第3章では財政構造改革の政治過程を取り上げ仮説の検証を行いたい。

第2章 増税による財政再建の試み

本章では、第1次石油危機後拡大した財政赤字に対し、70年代後半から80年代後半にかけての予算編成におけるシーリングの導入、行政改革という歳出面での対応と、一般消費税、売上税、そして消費税という大型間接税導入による収増を目指す試み、そして90年代の国民福祉税構想、消費税率の引き上げに至る財政再建の試みを振り返る。

前章ではこの過程について、大蔵官僚の影響力を中心に振り返ったので、ここでは社会的アクターの動員に焦点を当てたい。それにより一般消費税構想から売上税法案の廃案までの過程は、大蔵官僚と一部自民党議員によって進められ、社会的アクターの支持を獲得するに至っていなかったために失敗に終わったが、消費税においては製造業、卸小売業等、社会的アクターの利害を調整したためにその導入に成功したことが示されよう。

94年の国民福祉税構想と95年の消費税率引き上げについても同様に、前者は大蔵省と一部政治家が主導し社会的アクターの動員がなされなかったが、後者では収増を目指す大蔵省だけでなく直間比率の見直しを求める輸出セクターが動員され、両者の成否を分けることになったことが明らかにされる。

第1節 大型間接税導入までの流れ

本節では、70年代以降拡大した財政赤字の解消

を目指した大型間接税の導入に至る過程を検討するが、それにより健全財政を至上目的とする大蔵省の選好だけでは増税が困難であり、社会的アクターの動員が議論進展の鍵となったことを指摘する。

第1項 一般消費税導入の挫折

田中角栄政権下での「日本列島改造計画」に基づく大規模な公共事業、福祉国家の進展に伴う社会保障費の拡大、そして第1次石油危機による収減を経て、財政赤字は拡大していった。安定的財源確保のため、71年の税制調査会基本問題小委員会報告で初めて現行の個別消費税に替えて、より一般的な消費税を導入することの有効性が示され、公債依存が高まるにつれ具体的施策としてその実現が目指されることになった。77年10月に税制調査会が提出した「中間答申」では一般消費税創設の必要性が明記され、これを受けた税制調査会・一般消費税特別部会が78年9月、一般消費税の具体案を報告した。そして12月26日には自民党税制調査会の税制大綱でも一般消費税を「80年度中に実現できるよう諸般の準備を進める」として、総務会でも了承されるに至った。

一般消費税の導入に意欲を燃やしていた大平首相は、79年9月3日の所信表明で財源不足に対して「新たな負担を求める」と述べた。しかし総選挙を控え党内から反対の声が強まり、同月26日には80年度からの導入を断念することを表明せざるを得なくなった。さらに選挙でも増税に対する反発にあい自民党は後退を余儀なくされたのである。

こうして一般消費税に対する合意が形成されていないことが明らかになり、12月20日には税制調査会が「55年度においては、一般消費税によらない財政再建の手立てを講ずる」と答申、翌21日には衆参両院が「財政再建に関する決議」を全会一致で採択している。この決議で、「政府が閣議決定により昭和55年度に、導入するための具体的方策として、これまで検討してきたいわゆる一般消費税（仮称）は、その仕組み、構造等につき十分国民の理解を得られなかった。従って財政再建は、

一般消費税（仮称）によらず、まず行政改革による経費の節減、歳出の節減合理化、税負担公平の確保、既存税制の見直し等を抜本的に推進することにより財源の充実を図るべき」とされたため、来年度については一般消費税によらない財政再建が決定付けられたのである。

ところで財政赤字は、歳入見積の失敗や不況による税収減だけでなく、度重なる景気対策によっても累積していた。そしてこの景気対策の背景には公共事業拡大による雇用維持、景気浮揚だけでなく、他の先進国に比べ良好な経済パフォーマンスを維持したことを受けた国外から内需拡大要求があった^{27,28}。

例えば77年5月のロンドン・サミットで日本は、「既に表明した」成長目標を履行することを国際公約とされた²⁹。そこで9月3日の「総合経済対策」では2兆円の公共投資と5%から4.25%への公定歩合の引き下げを決定したが、引き続き経常収支黒字は拡大しアメリカ政府高官やIMF・世銀総会等を通じて引き続き内需拡大を要求された。そのため政府は77年度第2次補正予算と78年度当初予算をつないだ15ヶ月予算を編成し、公共投資の円滑な執行を図る姿勢を示したが、その結果これまで国債発行において大蔵省が守ってきた国債依存度30%という上限を破ることになったのである³⁰。

78年7月のボン・サミットではさらに踏み込んで、各国ごとの目標数値が宣言に盛り込まれた。日本については内需拡大や7%の経済成長、輸出自粛等が国際公約となり、政府は9月、事業規模2兆5,000億円に上る「総合経済対策」を決定している³¹。

後述するが、不況による税収減と公共投資を中心とした景気対策の実施、そして継続的な内需拡大要求が財政圧力となり公債を累積させるという構図は70年代だけでなく、80年代から90年代においても同様であった。そして同様に国内外の強い財政拡大圧力を受けながらも、各政権で財政再建がアジェンダとして台頭しているのである。

第2項 行政改革と売上税

1980年6月12日に大平首相が死去、22日に衆参同日選挙が行われ自民党は大勝した。続く鈴木善幸内閣で財政再建に関連するのは、81年3月第2次臨時行政調査会の発足である。同調査会は82年7月30日、「行政改革に関する第3次答申—基本答申」を決定し、その中で「増税なき財政再建の推進」を謳った。一般消費税の失敗から、政府はシーリングを通じた一般歳出の抑制、削減による財政再建を目指した。80、81年度予算のシーリングでは一般行政経費の伸び率をゼロ、82年度予算については一般歳出の伸び率をゼロに設定、そして83年度には投資的経費を除いて初めてマイナス・シーリングとしたのである。

しかしながらその一方で、財政状態は悪化していた。第2次石油危機の影響で大幅な税収減となったが、そこで生じた巨額の歳入欠陥は赤字国債により補填されることになり82年9月16日、鈴木首相によって「財政非常事態」が宣言された。

続く中曽根内閣では、対米貿易摩擦から内需拡大のための景気対策が次々に実施されるとともに、「戦後政治の総決算」の中に税制改革を掲げて減税に乗り出したが、中曽根首相はその財源となる間接税増税について一貫した態度を示さなかった。85年9月、中曽根首相は政府税調に中長期的な税制の姿について答申するよう諮問し、減税を可能にする税制の在り方、すなわち間接税増税を検討させたが86年7月6日の衆参同日選挙が近づくと、「国民が反対し、党員も反対するような大型間接税と称するものは、やる考えはない」と述べた。これにより自民党は選挙で圧勝したが、間接税導入の議論に混乱がもたらされたのである³²。

新しい間接税の具体案を検討していた政府税調は10月、「税制の抜本的見直しについての答申」を公表、党税調でも直接税減税と売上税の導入、少額貯蓄非課税制度（マル優）と郵便貯金非課税制度の廃止を議論、87年、売上税関連法案を提出した。しかし野党の強い反発により審議は進まず、4月15日に予算委員会が強行採決を行ったため、野党は牛歩戦術を用い抵抗、原健三郎衆議院

議長が調停に当たって売上税関連法案の廃案が決定した。結局税制改革では間接税導入と法人税改革は見送られ、マル優廃止と抱き合わせで所得税減税が行われたのである³³。

ここで売上税法案の内容をめぐって、国内セクターと輸出セクターの対立が見られた。すなわち流通業者を中心とする日商は断固反対の立場だったが、メーカーを中心とする経団連は、製造業者が卸売、小売業者に売るときにだけ課税する「製造業者売上税（蔵出し税）」でない限り売上税の導入もやむなしという立場をとったのである。

輸出セクターは80年代、急激な円高の進展や対米貿易摩擦に晒されていた。特に85年9月22日のプラザ合意で主要国間の対外不均衡、とりわけアメリカの経常収支赤字削減を目的として各国が為替市場に協調介入してドル高を是正することになり、円高が急速に進んでいた。国際競争に晒されている輸出セクターにとって、もはや一層の歳出削減が困難ならば、財政再建は直接税増税ではなく大型間接税により達成される必要があったのである。

ところで政府は、貿易赤字の拡大に悩むアメリカの内需拡大要求を受け85年10月に「内需拡大に関する対策」、86年4月に内需主導型経済への転換を示した「前川リポート」、9月に「総合経済対策」を策定したが、緊縮財政下にあり大規模な財政出動は行われなかった。

アメリカの双子の赤字は一向に縮小せず、86年9月に初めて先進7カ国蔵相・中央銀行総裁会議（G7）が開催され、経常収支不均衡について議論された。そして87年2月22日に開催されたG7のルーブル合意でも日本は内需拡大を求められ、5月に「緊急経済対策」を策定、5兆円の公共投資だけでなく、所得税減税も盛り込んだ。さらに88年度予算ではシーリングが緩和され、一般歳出は前年度比1.2%増となったのである。しかし行政改革による医療保険制度、公的年金制度の改革や3公社の民営化といった一連の財政再建の試みに加え、景気拡大により税収が上昇、国債依存度は低下していった。

以上一般消費税構想から売上税法案の廃案まで、大型間接税の導入は失敗に終わった。しかし次の竹下政権では、財政収支が改善する中で製造業、卸小売業等、社会的アクターの利害を調整したためにその導入に成功したことを明らかにする。

第3項 消費税の導入

竹下政権における大型間接税をめぐる議論では、売上税に反対した中小企業や流通業界に対する優遇策が次々に打ち出された。例えば中小企業特例である簡易課税制度と限界控除制度の導入が挙げられる。前者はみなし仕入れ率を卸売業者は90%、小売業者は80%と一律にし、付加価値分として卸売業者には売上高の10%、小売業者には20%に課税するというものである。適用上限は、売上税時1億円であったところが5億円に引き上げられた。後者の優遇策は、3,000万円の免税点をわずかに超える事業者が計算上の納税額を負担するのは困難であるとの配慮から、年間課税売上高が6,000万円未満までの事業者の納税額を軽減する制度である。

党税調は6月14日に「税制抜本改革大綱」をまとめ、新しい間接税を提案した。そこで名称は売上税に代わって「消費税」とされ、税率を5%ではなく3%に、非課税項目も限定された。そして与野党の合意により88年度分の所得税減税が決定すると、政府は消費税法案を含む税制改革関連6法案を閣議決定、7月29日国会に上程され、12月24日、税制改革関連法案は可決成立したのである。

今回の大型間接税導入の試みでは、売上税に強く反対した流通業界に対し様々な配慮が施された。また直接税については、所得税・住民税が累進性の緩和、課税最低限の引き上げと基礎控除等の増額により減税となった。そして法人税についても現行42%の基本税率を段階的に引き下げ、37.5%とすることが決まったのである。

以上、70年代から80年代における財政再建の試みを振り返ると、不況対策としての公共投資拡大、そして継続的なアメリカからの内需拡大要求により財政出動が行われ公債が累積する一方で、大蔵

省が税収の増加を企図して間接税の導入を目指すという構図が明らかになる。それに加え政府規模の拡大による将来の増税を回避したい輸出セクターは、行政改革で土光前経団連会長が指揮をとったように政府の歳出削減を支持、大型間接税の導入も支持に回った。財政政策決定過程において大蔵省だけでなく、社会的アクターの動員を検討することの重要性が示されたと言えよう。

第2節 国民福祉税構想

バブル崩壊後、政府は景気対策を繰り返して財政赤字を拡大させ、財政赤字の拡大に対する大蔵省の危機感が次第に高まっていった。ここでは大蔵官僚と政治指導者が連携して、増税を試みた国民福祉税構想を取り上げ、その挫折の要因を検討する。

90年代前半の財政支出拡大期にいかなる選好が形成されていたのか、政府税制調査会の答申から見てみよう。政府税調は首相の諮問機関として設置され、予算編成にあわせて翌年度の税制改正についての答申を提出している。委員は各界の意見を代表するよう、産業界やジャーナリズム、学界、地方自治体、労働界等から選出されており、税制についての専門家は少ない。さらに大蔵省が実質的にその人選を行い、政策に関する専門知識等についての報告書を委員に提供し、答申の原案を用意することから、大蔵省の影響力が極めて強いとされている³⁴。

その政府税調が、93年11月19日に細川首相に提出した「今後の税制改革についての答申—公正で活力ある高齢化社会を目指して」では、中期税制改革の主な論点として消費税率を引き上げ消費課税のウェイトを高めていくことにより、所得・消費・資産課税のバランスある税体系を構築する必要性が示されている。しかしながらこの時点では景気の動向が不透明であったため、消費税の引き上げ率や時期といった具体的な方策については触れられなかった。

ところが94年2月3日の未明、細川首相が消費税に代って7%の国民福祉税を導入する国民福祉

税構想を発表した。政府の財政改革の指針となる税調の答申において新税の導入について全く示していなかったように、この構想を知っていたのは細川首相、小沢新生党代表幹事、大蔵省の斎藤事務次官等、ごく一部の者であった。

7党1会派からなり、与党内の合意形成が円滑でない細川連立政権において影響力を持ったのは、新進党の小沢一郎と市川雄一公明党書記長の「一・一ライン」であった。国民福祉税導入においても小沢は連立政権内での合意形成を無視し、税収増を目指す大蔵官僚との連携により国民福祉税の法案化を進めたのである³⁵。

結局国民福祉税は、その閉ざされた政策過程だけでなく税率の設定や用途の曖昧さから与党各党の強い反対にあい、翌日には白紙撤回されることになった。さらに8日に開かれた政府・連立与党首脳会議では、財源問題を先送りしたまま6兆円規模の減税を先行して実施することが決定し、当初の構想とは反対に税収減のみをもたらす結果となったのである。

以上の過程は、大蔵官僚による増税の試みを一部政治家が支持することで国民福祉税構想へと発展し、挫折に至ったことを示している。仮説の検討で述べたように大蔵官僚と与党政治家の密接な関係だけでは、財政再建を進めることは困難なのである。一方、次節以降で述べる消費税率の引き上げから財政構造改革に至る財政再建の試みでは、大蔵官僚に加え社会的アクターである輸出セクターの支持があった。政策決定における社会的アクターの動員の有無が、増税の成否を分けたことがそこから明らかとなろう。

第3節 消費税率の引き上げ

細川政権で国民福祉税の導入に挫折したものの、社会保障の拡充とその財源確保のための増税は一对となり、引き続き議論されて行く。本節では、消費税率の引き上げに至る過程を整理し、国際競争力の強化を目指す経済界が直間比率の是正を選好していたこと、増税が社会保障の拡充を伴ったために労働界からの合意も引き出すことが可能で

あったことが税率引き上げの決定に寄与したことを指摘したい。

94年3月、厚生大臣の私的懇談会である「高齢社会福祉ビジョン懇談会」は「21世紀福祉ビジョン—少子・高齢社会に向けて」を発表した³⁶。その内容は介護や老人対策といった福祉の充実に関するもので、新たな介護システムの構築を目指す新ゴールドプラン等に対する提言であった。

この新たな社会保障のあり方を巡る議論は、財源確保のための増税の議論と結びついた³⁷。94年6月21日に羽田首相に提出された政府税調の「今後の税制改革についての答申」では、高齢化に向けて増税が必要であることが指摘され、その後羽田政権から自民党、社会党、さきがけの3党からなる村山政権に移ったものの社会保障の拡充と増税についての基本的な方針は引き継がれ、94年の税制改革で消費税率5%への引き上げが決定する³⁸。

ここで注目すべきは消費税率の引き上げと同時に、社会保障政策について新ゴールドプランや「子育て支援のための施策の基本方針について（エンゼルプラン）」が策定され、高齢者介護や子育て支援の拡充が図られたことである。輸出セクターは公租負担を広く配分するため間接税の比率を高めることに合意していたが、間接税増税が社会保障政策の拡充と結びつくことで合意形成が容易になったのである。

例えば労働界は、93年の連合第3回大会において景気対策として所得税・住民税減税を要求しているが、その一方で財源として消費税における益税解消やインボイス制導入に加え、税率の引き上げも視野にあることを示した³⁹。そのため消費税率の引き上げ決定に際して、増税に先行し所得税・住民税減税が実施されること、消費税の益税解消措置が盛り込まれたこと等を評価している⁴⁰。加えて増税と共に少子高齢化対策として社会保障政策の拡充がなされたことは、労働側の妥協を引き出すことに寄与したと言える。

一方経営側も国際競争力強化のため公租負担の軽減を選好しており、直間比率の是正に繋がる消

費税率の引き上げを支持していた。社会保障との関連では、94年の国民年金制度の改定により年金の支給開始年齢を60歳から65歳に引き上げること、60歳から64歳で就業した場合は部分年金を支給すること、年金と失業給付の供給は廃止することが盛り込まれたが、これは企業にとって公租負担軽減に繋がる改正であった⁴¹。

以上のように消費税率引き上げの過程では、社会的アクターの動員が決定に寄与していることが分かる。直間比率の見直しを図ることは、国際競争力を強化したい輸出セクターの選好と一致していたことに加え、社会保障政策が結び付けられることで各アクターの支持を獲得することができたからである⁴²。

こうして国民福祉税構想と異なり、社会的アクターである輸出セクターの動員もあり消費税率の引き上げが決定する。さらに輸出セクターは政府に対し、直接税減税の実施に対する要求を強めていき、減税によって生じる税収不足には歳出削減で対応することを主張、輸出セクターは財政構造改革路線の形成に寄与することになる。次章では財政構造改革法制定過程を検証し、法人税、所得税減税のため歳出削減を求める輸出セクターが健全財政を選好する大蔵省と共に財政再建路線を形成して、財政構造改革を促進したことを示したい。

第3章 財政構造改革

第2章では大平政権における一般消費税導入の試みから、村山政権における消費税率の引き上げまでの大型間接税の導入、税率引き上げの過程を見てきたが、そこでは従来の大蔵官僚と一部政治家の選好だけでなく国際競争に晒された輸出セクターの動員があったことが指摘された。加えて不況期の経済対策が、公共事業を通じた雇用維持、景気浮揚だけでなく、対日貿易赤字を拡大させる他国、特にアメリカによる内需拡大要求に応じるように策定されてきたことも示された。

本章では財政再建がアジェンダとして台頭し、赤字国債新規発行の制限やシーリングの廃止を盛り込んだ財政構造改革法の制定に至る過程を取り

上げるが、ここでも同様に大蔵省だけでなく輸出セクターの動員について検討することが有効であると考えられる。大蔵省主導の財政再建という立論が支持されないことは、同時期に起った金融機関の破綻や大蔵官僚の不祥事による大蔵省批判の高まりや大蔵省解体の流れから明らかになる。

そして財政構造改革法制定前後には各経済指標に景況の悪化が現れ始めるとともに、大手金融機関が相次いで経営破綻し、金融不安が高まり国内のアクターから景気対策を求められるだけでなく、他国の日本に対する内需拡大要求の声が大きくなり、従来と同様に政府は経済対策と財政再建のジレンマに直面することが示される。

第1節 財政構造改革の始動

94年の税制改正で消費税率の引き上げが決定し、95年には歳出構造の見直しによる財政再建へと進展していく。本節では財政構造改革がアジェンダとして台頭する過程を大蔵省、輸出セクターの選好から明らかにする。

第1項 大蔵官僚の不祥事と住専問題

95年は財政赤字の拡大に対する大蔵省の懸念が、積極的に表明される年となった。なぜなら第1に、これまで回避してきた本予算での赤字国債発行が避けられなくなったためである。大蔵省はバブル崩壊後、赤字国債の発行は減税財源への充当のみとし、一般歳出を賄うための赤字国債発行を回避してきたが、その際歳出入ギャップを埋め合わせる手段として特別会計との出し入れによる「隠れ借金」や国債残高の1.8%相当額を国債整理基金への繰り入れる「定率繰り入れ」の停止を利用していた。しかしながら93年度以降停止していた定率繰り入れを96年度も継続すると同基金の残高がゼロとなるため、96年度予算では繰り入れを再開せざるを得なくなった。再開の結果96年度予算は国債費の支出が膨らみ、当初予算から赤字国債に依存することになったのである⁴³。

第2に、景気回復の兆しが見え始めたためである。対前年度GDPは93年の0.2%減から94年は

0.5%、95年は0.9%とプラスに転じ政府は94年9月、景気の底入れを宣言した。95年に入ると1月に阪神・淡路大震災、3月から4月にかけては1ドル80円に達する急激な円高に見舞われたものの、その年の後半には設備投資、個人消費も拡大してGDPは3.6%に上昇、景気は回復に向かっていると思われた。こうした経済状況を受け大蔵省は、景気対策から財政再建に転じるよう主張し始めたのである。

財政再建の手段について大蔵省は、構造的改革が必要であるとの認識を持っていた。なぜなら現行の税制では景気が回復してもデフインフレ的作用により財政赤字を解消するほどの税収増が期待できず、歳出面では一定の比率を占める社会保障費と公共投資が削減されない限り、景気が回復しても財政支出は拡大していくことが予測されたためである⁴⁴。

大蔵省が赤字拡大の現状と財政再建の必要性を喧伝する一方で、大蔵省主導による財政再建を困難にする事件が相次いだ。1995年3月に東京協和・安全の2信組の乱脈経営に絡んだ接待問題で大蔵省幹部7人が処分され、7月には不祥事により主計局次長である中島義雄が辞任に追い込まれたのである。そして9月の大和銀行事件では大蔵行政の在り方について、海外からも非難を受けることになった⁴⁵。

さらに住専問題では、処理案策定過程の不透明さや公的資金の投入、そして住専7社が大蔵官僚の天下り先になっていたことが大蔵省批判に向い、財政と金融の分離を目指す大蔵省改革の議論にまで発展した⁴⁶。以上のことから90年代半ば、大蔵省が強く主張し政治家に財政再建を迫ったとするには、その影響力は限定的であったと推察される。

第2項 輸出セクターの調整

そこで本稿の仮説に従い、国際競争力強化のために公租負担の軽減を求める輸出セクターの選好を見てみよう。90年代初め、円高の進行により輸出セクターは国際競争力の低下に見舞われ減産、減益で厳しい経営を迫られることになった（図3

—1 参照)。そこでは企業は調整の主な手段として海外生産へのシフト、国内生産の縮小、雇用調整を採用した。

雇用調整を見てみよう。労働コストの削減は企業の生き残りのために必須であるが、これまで雇用調整で正社員の解雇が実施されることは稀であった。雇用調整としてはまず、時間外労働のカット、パートや期間工の解雇、新規採用の停止が行われ、それから配置転換、子会社や同族企業への出向・転籍、そして早期退職の奨励が行われるのである⁴⁷。こうして、企業が厳しい経営状況にありながら正社員の雇用を保障する代わりに、労働側は賃金上昇抑制に応じた⁴⁸。90年代に入ると春季賃上げ率は次第に引き下げられ、1995年には春闘史上最も低い2.83%を記録するに至っている。

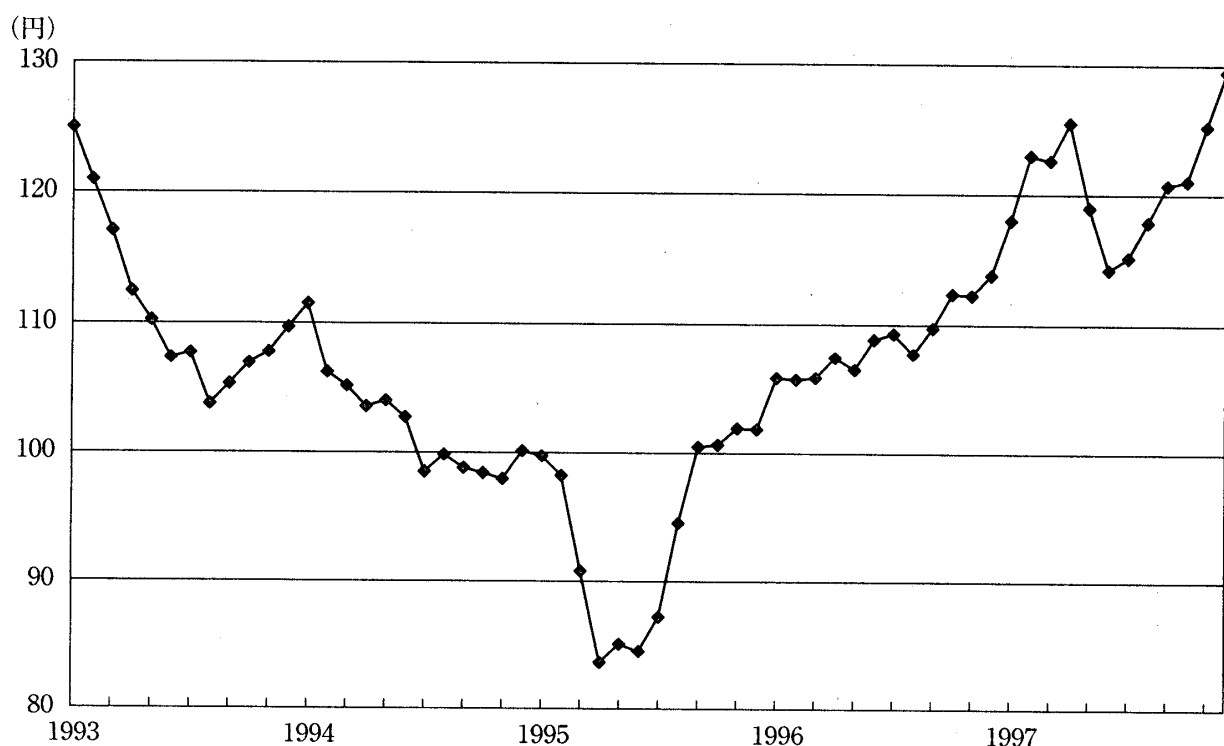
企業が労使協調して調整を行う一方で、政府はこれを支えるための助成を行った。例えば92年8月28日の「総合経済対策」では、雇用調整助成金の業種指定基準の緩和、助成内容の充実等の暫定措置が盛り込まれた。さらに93年12月17日には雇

用維持支援の強化、離職者の再就職の促進、新たな雇用機会開発への支援を柱とした「雇用支援トータルプログラム」が発表され、これを受けて翌年2月9日には雇用調整助成金、特定求職者雇用開発助成金、地域雇用開発助成金等の拡充がなされたのである。

それでもなお失業率が上昇していることを受け、政府は95年3月10日に「特定不況業種法等改正法」を成立させた。この改正により石炭鉱業、綿・化学繊維紡績業といった従来の特定不況業種に加え、製鉄業や自動車部品製造業などからなる「特定雇用調整業種」が助成の対象となった。進展する円高を受けて策定された4月14日の「緊急円高・経済対策」では、雇用調整助成金の特例措置の継続が盛り込まれている。

95年半ばになると、輸出セクターの経営環境は好転していった。95年4月19日に円ドル・レートは79.75円という戦後最高値を示したが、7月7日と8月2日に日米協調によるドル買い介入が実施され、円レートは下落に向かった。そして91年半ばから進行した雇用調整も93年を峠として、以

図3—1 円の対米ドルレート



(出所) 日本銀行HPより作成。

降緩やかに減少していったのである（図3—2参照）。

その結果、輸出セクターは財政出動への依存を弱め負担増をもたらす財政赤字拡大に対する懸念を表明するとともに、国際競争力強化のため直接税減税を主張するようになった。例えば96年1月19日に発表された「魅力ある日本—創造への責任（経団連ビジョン）」では、「効率的で公平な社会保障システムの確立」のために「税制面において、現在の法人所得・個人所得への課税のウエイトを引き下げ、経済活力への悪影響がより小さく、不公平も生じにくい消費課税のウエイトを大幅に引き上げ、国民全体で広くうすく長寿社会のコストを分かち合う必要がある」として、直間比率を5対5にすることを提言している。

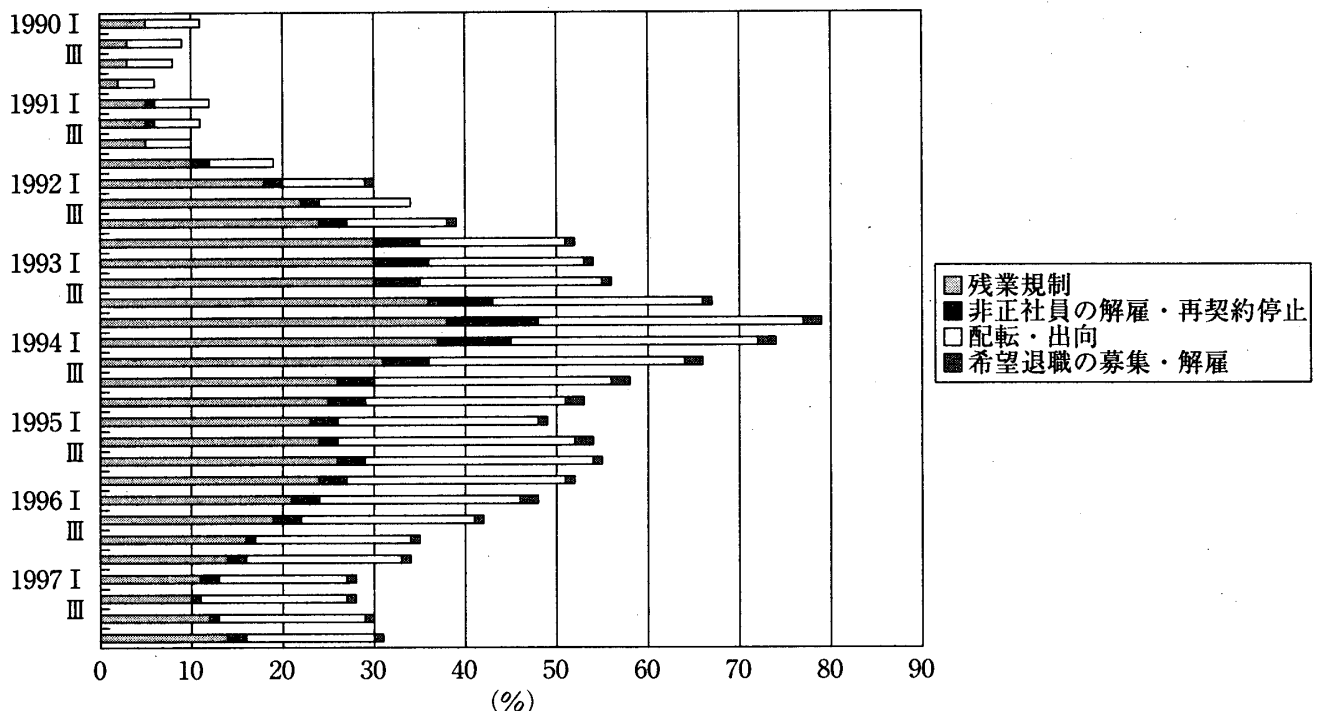
第3項 財政制度審議会の役割

大蔵省と経済界の財政赤字削減という選好は、財政制度審議会（会長・豊田章一郎）を通じて具体的な方向付けをされることになった。蔵相の諮問機関で財政制度上の問題点について検討し、各年度の予算編成にあたり建議を行っている財政制

度審議会は、健全財政を求める大蔵省の強い影響の下にあることが指摘されている⁴⁹。しかしその一方で、委員は経済界やマスコミ、学者等から選出され合意形成の機能も担っているため、財政再建路線の形成においては大蔵省は金融行政で批判が高まった官僚主導の誇りを免れ、経済界にとっては選好を表出するアリーナとなった。

現在の財政状況について検討するため財政制度審議会は基本問題小委員会を設置、同委員会是有権者からのヒヤリングや海外調査等を実施し、その結果を95年12月12日に「財政の基本問題に関する報告」としてまとめた。この中で現在の財政赤字拡大について「近い将来において破裂することが予測される大きな時限爆弾を抱えた状態であり、かつ、その時限爆弾を毎年大きくしている」として、現状を放置すれば将来クラウドディング・アウトが顕在化する危険を示唆、今後の財政運営の方向性として行政改革による歳出削減、歳出内容の見直しも含む聖域なき歳出削減を掲げた。そして大蔵省も96年1月26日国会に提出した「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」と「財政の中期展望」で公債依存度が高まっている実状を訴

図3—2 雇用調整実施及び方法（製造業）



（出所）労働省HPより作成。

えている。

財政再建問題は連立与党内における合意事項に上ってきた。96年1月の橋本政権誕生の際にまとめられた「新3党合意」で、シーリングの見直しも含めた財政構造改革について検討の場を設けることが決定されたのである。

一方財政制度審議会は2月、基本問題小委員会を拡充・改組して、財政構造改革特別部会（部長・石弘光一橋大教授）を設け、財政健全化のための目標や手段について集中審議を行い⁵⁰、その成果を7月に財政構造改革の柱となる「財政構造改革を考える―明るい未来をこどもたちに（財政構造改革白書）」として公表した⁵¹。

こうした財政再建に向けた動きは97年度予算の概算要求にも反映され、投資的経費の伸び率を実質ゼロとし、一般歳出の伸び率を3.4%に抑える緊縮予算とする方針が打ち出され公債減額、支出総額の抑制が試みられたのである。

次項では引き続き大蔵省、経済界が主導する財政制度審議会が中心となって歳出削減の具体的な方策を審議し、その内容を受けて政府が赤字国債の発行等を縮減することを盛り込んだ財政健全化目標を閣議決定するまでの過程を見ていきたい。

第2節 財政健全化目標の設定

1996年9月27日、衆議院は解散した。ここで、各党の選挙公約を見ると財政再建についての広範な合意が形成されつつあることが示されている。消費税率の引き上げについて見てみよう⁵²。自民党、さきがけ、民主党は消費税率5%を支持し、社会党は村山政権での決定事項であったため反対に回れず、5%への引き上げに触れないで食料品に軽減税率を導入することを打ち出している。一方新進党は今世紀中は3%に据え置き、合わせて所得・住民税の半減による総額18兆円の減税を打ち出していたものの、小沢党首が党首選で消費税率10%を掲げていたこともあり支持は得られなかったと言える。

財政再建についても各党実施で一致し自民党、民主党、さきがけはそれぞれ法律を整備して取り

組むとした。そして赤字国債を財源とした予算案からの脱却について、民主党が今世紀中という最も早い時期を掲げたが、自民党は財政再建計画の検討後と述べるに留まり時期は示していない⁵³。

選挙の結果、対抗勢力の民主党や新進党は伸び悩み、自民党が公示前の211議席から239議席に議席を伸ばして復調を見せた。そして選挙後に誕生した第2次橋本内閣は、社会党とさきがけを閣外協力とする3年3ヶ月ぶりの自民党単独内閣となったのである。

11月29日、第119回臨時国会が開会され、橋本首相は所信表明演説において財政構造改革を含む「5つの改革」を内閣の最重要課題として掲げた。これによって財政構造改革は本格的に始動し、法案化に向けた準備が進められることになった。

財政再建に向けた政府の取り組みを後押しするように、経団連は12月9日に財政構造改革法の制定を求める「財政民主主義の確立と納税に値する国家をめざして」を発表、歳出削減と行政改革により小さな政府の実現を主張した⁵⁴。日経連も「ブルーバードプラン・プロジェクト」を打ち出し、法人税の引き下げと消費税の段階的引き上げ等による税制改革、数値目標を盛り込んだ行政改革と財政改革の必要性を示している。

こうして社会的アクターを含んだ財政再建に対する合意が明らかになる中、12月12日に財政制度審議会が最終報告を行った。そこでは財政構造改革の目標として財政収支の均衡、具体的には21世紀の早い時点で国と地方の財政赤字対GDP比を3%以下にするとし、その第一歩として今後2年から3年の間に国債費を除いた歳出・歳入（プライマリー・バランス）を均衡させることが掲げられた。そしてこれらを達成するには一般歳出の伸びをGDPの伸びよりも相当低く抑える必要があるためその手段として、歳出削減を法制化したアメリカの「包括財政調整法」の有効性が指摘されている⁵⁵。ヨーロッパ諸国のように通貨統合という外的制約がないにもかかわらず財政再建に取り組む、自ら厳しい規定を設定することで赤字の解消に成功した点でこの事例は注目を集めていたの

である。

財政制度審議会の報告をもとに政府は19日、「財政健全化目標について」を閣議決定、その中で2005年までのできるだけ早期に国と地方の財政赤字の合計をGDPの3%以下し、国は2005年度までのできるだけ早期に特例公債依存から脱却するとともに公債依存度の引き下げをはかるという具体的な目標年次を設定した。

以上のように、大蔵省や経済界が財政再建の議論をリードし、政治指導者がそれを支持することにより財政構造改革に発展、財政赤字の縮減と公債発行を制限する「財政健全化目標について」の閣議決定に至った。次節では、政治指導者が党内の反発を抑えて各分野の歳出削減額を決定し、財政構造改革法の骨子である「財政構造改革の推進について」を決定するまでの過程を見てみよう。

第3節 財政構造改革会議の発足

97年1月20日、橋本首相は施政方針演説で「6つの改革」の断行を宣言した。財政構造改革については先に「財政健全化目標について」を閣議決定していたが、その達成を確実にするため各歳出分野の削減を定める「財政構造改革法案」の策定を目指すことになったのである。しかし各歳出分野の利益を擁護する自民党議員の反発により、調整は難航することが予想されたため橋本首相は蔵相、経企庁長官、与党3党の幹事長・政策担当責任者だけでなく、中曽根康弘や竹下登、林嘉郎といった首相、蔵相経験者をメンバーに加えた財政構造改革会議（議長・橋本首相）を発足、反発を抑えるための強力な後ろ盾とした（表3—1参照）。

一方政府の取り組みを後押しするように、3月14日に発表された96年10月から12月のGDPの実質成長率は3.9%と高い伸びを示しており、政府の月例経済報告も昨年の11月から景気は緩やかなテンポで回復し民間需要が堅実に推移しているという判断を下していた。

3月18日に開かれた財政構造改革会議において橋本首相は、(1)財政構造改革の当面の目標を2003年とする、(2)2000年までの3年間で「集中改革期

表3—1 財政構造改革会議名簿

財政構造改革会議

議長：	橋本龍太郎	内閣総理大臣
与党：	中曽根康弘	元内閣総理大臣
	竹下 登	元内閣総理大臣
	宮沢 喜一	元内閣総理大臣
	村山 富一	前内閣総理大臣
	村山 達雄	元大蔵大臣
	林 善郎	元大蔵大臣
	武村 正義	元大蔵大臣
	加藤 紘一	自由民主党幹事長
	山崎 拓	自由民主党政務調査会長
	森 嘉朗	自由民主党総務会長
	坂野 重信	参議院自由民主党議員会長
	村上 正邦	参議院自由民主党幹事長
	伊藤 茂	社会民主党幹事長
	及川 一夫	社会民主党政策審議会長
	園田 博之	新党さきがけ幹事長
	水野 誠一	新党さきがけ政策調査会長
	オブザーバー	
	高島 修	自由民主党行財政調査会長
	坂井 隆憲	自由民主党財政部会長
	竹山 裕	参議院自由民主党政策審議会代理
	鈴木 和美	社会民主党行財政改革プロジェクトチーム座長
政府：	梶山 静六	内閣官房長官
	麻生 太郎	経済企画庁長官
	三塚 博	大蔵大臣
	白川 勝彦	自治大臣
	与謝野 馨	内閣官房副長官（政務）
	古川貞二郎	内閣官房副長官（事務）
	オブザーバー	
	中村正三郎	大蔵政務次官
	西田 吉宏	大蔵政務次官

間」として聖域を設けず主要経費の量的削減目標を定める、(3)98年度予算案の一般歳出を対97年度比マイナスとする、(4)あらゆる長期計画を大幅に縮減し、歳出を伴う新たな長期計画は作成しない、(5)財政赤字を含む国民負担率が50%を超えない財政運営をする、という「財政構造改革5原則」を提示した。ここでは景気回復に対する期待感があつてか、財政構造改革の目標年次が財政制度審議会の提示した2005年から2003年に前倒しされ、さらに98年度予算案の一般歳出を前年度比マイナスとすることが加えられた。しかしこの5原則、特に目標年次の前倒しは、大蔵省幹部にとって実現が困難なものに映っていた⁵⁶。厳しい目標は大

蔵官僚ではなく、政治指導者自らによって設定されたのである。

基本方針を発表すると、政府は財政構造改革会議の下に与党3党の幹事長・政策責任者、官房長官、蔵相らからなる企画委員会を置き、各歳出分野の削減についての調整を行わせた。企画委員会は各歳出分野の代表者からのヒヤリング等を終え、5月に入り削減目標の詳細を決定して行く。そして13日の財政構造改革会議では企画委員会の報告を受け、財政構造改革法案を改革の目標期間である2003年度までの6年間で拘束する時限立法とすること、98年度から2000年度までの「集中改革期間」における主要経費別の歳出削減数値目標を明記することが決められた。

こうして政府案の骨格が示されつつある一方で、自民党の行政改革推進本部（本部長・佐藤孝行）は15日、党独自の改革案として「財政構造改革案」をまとめた。自民党は政府の財政構造改革案が党の既得権益を切り崩すことを恐れ、その決定を牽制しようとして政府とは別に改革案を作成したのである⁵⁷。

党内の歳出削減に対する反発は相次いで明るみに出、20日の閣僚懇談会では各閣僚が歳出削減について不満を表明、21日には建設、農林、水産、国防、外交の5部会が合同会議を開いて共同で予算確保の決議事項をまとめ、佐藤行政改革推進本部長と加藤幹事長に申し入れた。一律的な歳出削減を目指す政府、自民党執行部と、各歳出分野の利益を擁護する自民党議員が対立したのである。

しかしながら自民党内の不満の声を抑えて企画委員会は歳出削減原案をまとめ、26日に財政構造改革会議に報告、この報告を受けて6月3日財政構造改革会議は各歳出分野について削減の規模を定めた「財政構造改革の推進方策」を発表した⁵⁸。

「財政構造改革の推進方策」決定を受け、同日政府は「財政構造改革の推進について」を閣議決定し、16日財政構造改革法の骨子を了承、政府はこの推進方策を98年度予算編成に反映させるとともに、法案化して臨時国会への提出を目指すことになったのである。

以上、「財政構造改革の推進について」の閣議決定に至る過程では歳出削減を政治指導者とそれに反対する自民党族議員の対立がありながらも、政治指導者が自民党内の有力議員を財政構造改革会議に配して反対派を抑えることにより進められたと言える。

続いて政府は秋の国会で財政構造改革法成立を目指す、その一方で次第に経済環境が悪化してゆく。次節では財政構造改革と景気対策で揺れる政府の経済運営を追う。

第4節 財政構造改革法の制定と景気対策

前節で見たように、政府は97年6月3日に赤字国債の発行や各歳出の削減目標を定めた「財政構造改革の推進について」を閣議決定し、臨時国会での財政構造改革法案成立を目指すことになった。しかし4月の消費税率の引き上げによる内需の不振やアジア経済の混乱から、秋以降政府は景気対策を迫られ規制緩和中心の「緊急国民経済対策」を決定、その中で緊縮財政を強いる財政構造改革法を成立させた。11月発表の「緊急国民経済対策」では景気対策における大規模な財政出動を回避したものの政府は12月、2兆円の特別減税を復活させ、財政構造改革法に抵触しない補正予算における赤字国債発行を許すことになる。以下では財政構造改革と景気対策の間に揺れる政府の経済運営を振り返りたい。

第1項 景況の悪化とアジア金融危機

政府は96年半ば以降景気回復が本格化しているという認識を持っており、財政構造改革はその予測をもとに進められていた⁵⁹。97年3月までは製造業を中心に設備投資が回復、個人消費も緩やかに回復していたからである。ところが秋以降、日本の景気停滞は明確になっていった。4月の消費税率の引き上げと特別減税の終了を受け需要は著しく低下し、97年度の実質GDP成長率は第1・4半期2.0%、第2・4半期マイナス2.8%、第3・4半期0.8%、第4・4半期マイナス0.2%と4月以降落ち込んでいたのである。

さらに97年夏以降、アジアの金融危機が経済危機へと発展し、日本の輸出セクターに大きな打撃を与えた。なぜならアジア通貨の下落により日本企業のアジア諸国への輸出、現地法人の販売は減少、さらに日本の輸出セクターと競合する東アジア諸国が国内需要の減少と通貨下落により輸出を拡大させたからである。そこで輸出セクターは国際競争力を強化するため、政府に対して法人課税の引き下げを強く訴えるようになる。

アジア通貨危機を受けて9月20日に開催されたG7では日本について、円安の進展を回避し、内需主導の成長を促すことが合意事項となった⁶⁰。さらに同日、日米蔵相会談が行われたがここでの主な議題も日本の貿易黒字拡大と景気の低迷であったため、三塚博蔵相は内需拡大による景気回復への意欲を示さなければならなかった。しかしすでに財政健全化目標を閣議決定していたため、公債発行につながる支出拡大や減税を掲げることができず、景気対策として規制緩和による土地流動化等を提示した。

さらに翌日開かれたIMFの暫定委員会でも日本は内需主導による景気回復を求められ、三塚蔵相は財政再建が景気低迷の要因とはならないと訴えている⁶¹。

ところで、こうして海外から内需拡大を要求された背景として以下の3点が挙げられる。第1に円安により日本の輸出が拡大していたためである。アジア通貨に対しては円高であったが、円・ドルレートは下落しており、他の先進諸国は日本を含むアジア諸国の輸出拡大により貿易赤字の拡大に直面していた。第2に、拡大するアジア諸国の輸入を受け入れる市場となることが期待されたため、第3に日本の不況が世界へ飛び火する事を恐れたためであった。

第2項 景気対策の模索と財政構造改革法の成立

経済環境の悪化により国外から内需拡大を要請される一方で、政府は国際競争力の強化を求める輸出セクターから、98年度税制改正に向け法人税減税を要求されることになる。9月1日の山崎拓

政調会長と経団連・前田勝之助税制委員長の会談では、法人課税改革にあたって実効税率を40%まで引き下げるとの認識で一致した。しかし大蔵省は減税分の財源を確保するため、税率の引き下げを行うならばそれと共に課税ベースの拡大を行うことを主張していた⁶²。

課税ベースの拡大は、各種引当金の廃止や縮小によって行われる。課税ベース見直しの移行期間は、税率の引き下げにともなって課税ベースが拡大していくため税収に増減はないが、移行期間が終了し課税ベースの拡大が完了した後も低税率が維持されるため、移行期間終了後は実質減税となる⁶³。そのため経団連は「全面廃止でもかまわない」として、大蔵省の要求する課税ベース拡大も容認し、法人課税改革を求めていく⁶⁴。

先のG7や日米蔵相会議での要請を受けて自民党は10月21日、「緊急国民経済対策」をまとめるが、その内容は赤字国債の発行を制限する財政構造改革法との整合性を保つため、財政出動を伴わない規制緩和を中心とした景気対策となった。しかし経済は混乱の度合いを増して行き、10月28日には東京市場の平均株価終値が今年最安値をつけ日米欧で株安連鎖が生じた。さらに11月3日には三洋証券が会社更生法を申請、戦後初めて短期金融市場においてデフォルトが生じ、17日には北海道拓殖銀行が経営破綻、そして24日には山一證券が自主廃業を決定したのである。金融不安の高まりから自民党はさらなる規制緩和と貸し渋り対策を盛り込んだ「緊急国民経済対策」の第2弾を11月12日に発表、これを受けて政府は18日に経済対策閣僚会議を開いて「緊急国民経済対策」をまとめた。

そしてその10日後、こうした流れと逆行するように、財政出動を大きく制約する財政構造改革法が参議院本会議で可決、成立した。同法は、2003年度までに国内総生産に対する財政赤字の割合を3%以内に抑制、同じく2003年に赤字国債の新規発行をゼロにするという財政健全化目標を掲げている。約7兆5,000億円に上る赤字国債新規発行額を2003年までの6年間でゼロにするためには、

単年度で1兆2,500億円削減していかなければならず、もし政府が大型減税や財政出動を行うならば、財源確保のために一般財源を削減しなければならない状況になったのである。

第3項 98年度税制改正

財政構造改革法が制定される一方で、政府に財政出動を求める国内外の圧力は強まっていった。12月1日には、経済協力開発機構（OECD）が日本経済についてまとめた審査報告書で、日本の97年の実質経済成長率を0.8%と予測する厳しい評価を下し⁶⁵、「政府が経済を支える役割を急激に縮小させることには注意すべきだ」と警告を発した⁶⁶。続いてOECDは15日にも、法人税の恒久減税を柱とする景気刺激策と公的資金導入による金融システム安定化策を併せて実施するよう勧告している。

一方輸出セクターからも、税制改正を前に直接税減税の要求が繰り返された。12月1日には連合の鷲尾悦也会長と日経連の根本二郎会長が会談し政府に法人、所得税減税のほか、土地、住宅、教育、金融関連の政策減税を含めた総額5兆円規模の減税の実施、雇用対策等を求めることを決定、11日にそれらをまとめた「日本経済再生と雇用不安解消に向けての要請」を共同で提出している。

国内外の要請を受けつつ自民党は16日、98年度の税制改正大綱をまとめた。焦点となっていた法人税改革については、現行の基本税率37.5%から戦後最低の34.5%に、地方税の法人事業税率の最高税率も12%から11%に引き下げられたことで、実効税率は現行の49.98%から46.36%になった。一方大蔵省が法人税率の引き下げと同時に実施することを強く主張していた課税ベースの拡大については2003年までの6年間で段階的に実施されることになり、98年度については、税率引き下げによる減税が課税ベース拡大による増税を上回る「差し引き減税」となった。そして法人税減税と並んで争点となっていた所得税・住民税の特別減税については、赤字国債を発行しなければ財源を確保できないため見送られた。

ところが、自民党が税制改正大綱を発表した翌日、橋本首相はこれまで一貫して否定してきた所得税・住民税の特別減税を復活させることを表明、規模は所得税約1兆4,000億円、住民税約6,000億円の合わせて2兆円とした。財源については赤字国債の発行によって賄うとし、財政構造改革法による赤字国債発行額の制約については、特別減税を98年度当初予算ではなく97年度補正予算に計上することで回避、「財政構造改革が極めて重要である位置付けには何ら変化はない」という姿勢を堅持したのである^{67,68}。

以上のように景気対策を決定しながら歳出削減、赤字国債発行の抑制を目指す財政構造改革法を制定したが、政府は引き続き景況の悪化と金融システム不安からその対応を求められることになる。特に税制改正で所得税・住民税について、2兆円の特別減税が決定したものの制度減税（恒久減税）には至らなかったため、直間比率の是正を選好する輸出セクターと内需拡大を求める国際世論、そして参院選を控えた野党から翌年も恒久減税を要求される。次章では、恒久減税に対する圧力から政府が財政構造改革法を改正、凍結させるに至る過程を検証したい。

第4章 財政構造改革の挫折

前章で述べたように、大蔵省と輸出セクターが財政再建路線を形成し、政治指導者がそれを支持することで財政再建の試みは進展し、歳出と公債発行を抑制する財政構造改革法の制定に至ったが、その一方で財政構造改革法が制定された97年秋以降、国内外の経済環境は悪化して行った。そのため政府は97年末に所得税・住民税の2兆円特別減税の復活を決定させたものの経済環境は好転の兆しを見せず、翌年も引き続き国内外から景気と金融不安への対応を迫られた。政府は財政構造改革法に基づき緊縮型となった98年度予算成立を待って、4月に大規模な財政出動を伴う「総合経済対策」を打ち出したが財源については建設、赤字国債に依存せざるを得ず、制定から半年で財政構造改革法を改正することになったのである。

ここで財政構造改革法を凍結せず改正に留めて歳出、国債発行抑制の道を残す一方で、過去最大規模の景気対策を実施するという政府の経済運営に対し不信は増大し、98年夏の参院選における自民党の議席減につながった。責任をとって橋元首相が退陣すると「経済再生」を標榜する小渕政権が誕生、景気対策に恒久減税を盛り込み、財政構造改革法は約1年で凍結されることになった。

ところで、先述のように輸出セクターが財政構造改革を支持してきたのは歳出削減により公租負担を軽減するためであったが、経済環境の悪化と外圧によって景気対策、特に減税が争点になると、財政構造改革に代わって景気対策が輸出セクターにとって直接税減税を獲得する機会となった。輸出セクターが財源問題を先送りして恒久減税を要求したため、政府は財政再建への支持を失うことになる。

以下では橋本政権末期と小渕政権における景気対策、財政再建の試みを検証することにより、直接税減税の獲得という輸出セクターの選好が政府の財政再建路線を促進すると同時に、その挫折をもたらしたことを示したい。

第1節 さらなる景気対策の模索

政府は97年12月、2兆円の特別減税を含む「緊急経済対策」を打ち出したものの、年明けからさらなる景気対策を求められた。不況が深刻化する中で野党だけでなく、夏に参院選を控えていたため自民党内からも、恒久減税や支出拡大を求める声が上がってきたのである。加えて国際世論は日本の金融システム不安と景気の低迷がアジアと国際経済の不安定要因となること、対日貿易赤字が拡大していることを懸念し、内需拡大による景気回復を求めている。

本節ではこうした財政出動の要請がありながらも、政府が財政構造改革法の改正という部分的な修正により景気対策を打ち出し、あくまで財政再建を貫こうとした背景を検討する。

第1項 総合経済対策の策定

上向きかけたかに見えた景気は、97年の後半から悪化していった。日銀短観予測を見ると、97年第3・4半期から急速に落ち込んでいるのが分かる（図4—1参照）。さらに97年秋以降、相次ぐ大手金融機関の破綻により金融システムに対する不安が高まっていった。大蔵省は12月5日に、金融機関が破綻した場合2001年3月までは預金・金融債等が全額保護されることを発表、政府も「緊急国民経済対策」の中に金融システム安定化対策を盛り込んだ。しかし金融システムに対する不安は解消せず、12月22日には2年半ぶりに日経平均株価が1万5,000円を割り込んだのである。

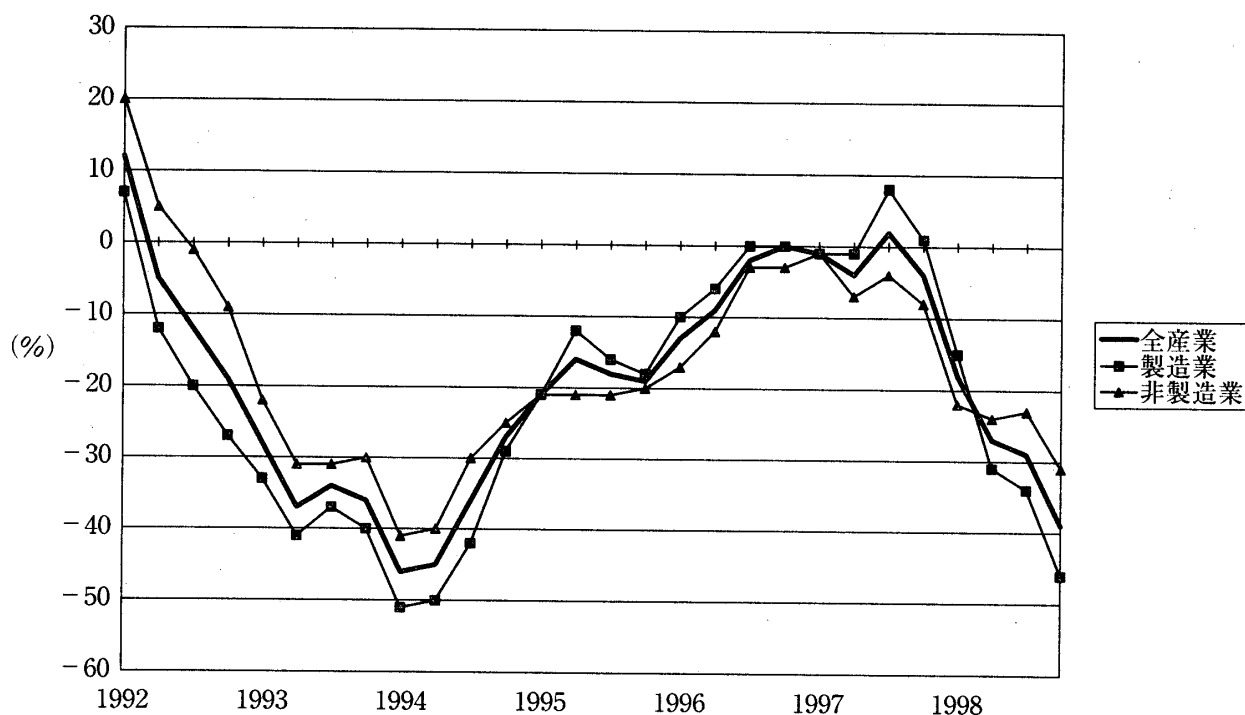
そのため政府は年明けからさらなる景気対策を求める内外の圧力に晒されることになった。98年1月13日にはアジアの通貨危機対策を協議する日米首脳電話会談が行われ、橋本首相はクリントン大統領から月内にも追加の景気対策をまとめるよう要請されている⁶⁹。

野党も景気対策を主張し始めた。1月6日にまとめられた野党6党の政策合意では、短期的には財政再建より景気対策・経済再建を優先すべきとし、国債発行による3兆円の所得税・住民税の恒久減税、法人税率の引き下げや土地・住宅などの政策減税等、合計6兆円規模の減税が挙げられている⁷⁰。

一方、財政再建を支持してきた輸出セクターと大蔵省は追加の景気対策に否定的であった。大蔵省の小村事務次官は8日の会見で、「2兆円の特別減税で精いっぱい、これ以上の措置は考えられない」と述べている⁷¹。経団連の次期会長に内定した今井敬副会長もこれまでと同様に、税の直間比率是正が必要であり、特別減税の拡大や恒久化については消費税率引き上げと一体で進めるべきと主張した。そして公共事業については「財政構造改革によって量的に減るのはやむを得ない。事業そのものの効率化が必要だ」と述べ、景気対策よりも財政構造改革の継続を支持したのである⁷²。

しかしながらこの時期、大蔵省の影響力低下は

図4-1 日銀短観予測



回答者数構成比 (%)

(出所) 日本銀行HP, 「主要企業短期経済観測調査」より作成。

顕著であった。なぜなら昨年11月の相次ぐ金融機関の経営破綻により早急な処理スキームの構築が必要とされたが、預金者保護と金融機関の自己資本増強のため2月16日に制定された預金保険法の改正と金融機能安定化緊急措置法をめぐる議論を主導したのは、大蔵官僚ではなく政治家であった⁷³。それに加えこの金融安定化関連法案が審議中、金融行政を担う大蔵省幹部が汚職により逮捕され、三塚蔵相の辞任にまで発展したのである⁷⁴。続いて3月にも2名の大蔵官僚が収賄で逮捕され、接待汚職は省内から大量の処分者を出している。

一方悪化をたどる国内経済と貿易黒字の拡大により、日本に対する内需拡大の要求は次第に強まっていった⁷⁵。2月20日、98年度当初予算成立後に打ち出す景気対策までのつなぎとして規制緩和中心の景気対策を発表したが、21日の日米蔵相会談、その翌日行われた7カ国蔵相・中央銀行総裁会議後の共同声明で、日本について金融システム強化と規制緩和、そして財政による景気刺激が必要であることが指摘されたのである。

3月に入っても、日本に対する内需主導の経済

成長の要求が続いた。6日に宮沢喜一元首相とルービン米財務長官が会談、減税を中心とした景気対策の実施という要求が繰り返された⁷⁶。31日にアメリカ通商代表部が発表した98年外国貿易障壁年次報告でも、最近の対日貿易赤字増加に対する懸念と日本の内需拡大の必要性について言及している⁷⁷。

景気刺激策を求める圧力の中、政府は98年度当初予算成立を待たずして補正予算を伴う景気対策を検討していたが、その財源となる国債について財政構造改革法により、2003年度までに赤字国債の発行をゼロにすることが規定されている。すると98年度に割り当てられた赤字国債は残り1兆3,880億円しかないため、これを上回る場合は財政構造改革法の制約を受けない建設国債とする必要があった。

ところが景気対策の規模について政府に対して最も強く財政出動を求めているアメリカは、「真水」の額を提示することを求めている⁷⁸。具体的には、昨年4月の消費税率引き上げや緊縮型の98年度当初予算を相殺する額として、真水で8兆か

ら10兆円規模とすることを要求したのである⁷⁹。

加えて経済界からは減税が要求された。経済4団体首脳はそれぞれ、「法人実効税率の40%への引き下げや個人所得税の思い切った軽減が効果的」(牛尾治朗経済同友会代表幹事)、「所得税、法人税の抜本改革に取り組んでもらいたい」(豊田経団連会長)、「財政改革法に弾力条項を設けるよう議論を深めてもらいたい」(根本日経連会長)と述べ、景気対策として直接税の軽減を主張した⁸⁰。これまで輸出セクターは、負担軽減による国際競争力強化を図るため財政再建を支持してきたが、不況の深刻化により財政出動の議論が高まると、財源問題を棚上げして直接税減税を要求し始めた。なぜなら政府が建設国債を財源とする公共投資中心の景気対策を打ち出せば、輸出セクターは公債累積による負担増のみを強いられるため、景気対策に減税が盛り込まれることを強く望んだのである。

夏に選挙を控えた自民党参議院議員も政府に対し減税を要求した。3月23日に行われた党の役員会では、98年度予算成立後の補正予算を伴う景気対策(総合経済対策)について、大胆な経済対策とするが財政構造改革法はそれに耐えうる弾力性を有するとの内容を確認したが、翌日の総務会では経済対策を財政構造改革の範囲内で行うという点に反発した議員達が、執行部に対して財政構造改革法改正による景気対策を要求したのである⁸¹。

同日には自民、社民、新党さきがけ3党の幹事長、政策責任者による6者協議、その翌日には与党責任者会議が開かれたが、ここでも自民党執行部は財政構造改革法の見直しとその協議のための財政構造改革会議の開催を要求された⁸²。

政府・自民党は4月初めのアジア欧州会議首脳会合に備えて26日に「総合経済対策」の方針を決定、事業規模総額16兆円という過去最大規模で実施すること、従来公共投資の対象でなかった分野、すなわち情報通信高度化や科学技術振興等についても社会資本整備が必要な分野として建設国債の発行対象とすることとした。一方輸出セクターや国際世論、野党、自民党の一部が強く求める減税

については、「グローバルスタンダードおよび国民的要請を踏まえて、個人所得課税、法人課税の在り方を早急に検討する」と述べるに終わり、結論は先送りされた。

その結果政府は4月も引き続き、減税を含む景気対策を求める外圧に晒されることになった。2日にはIMFのカムドシュ専務理事が「無駄な公共事業の急増を避けるためにも税制上の措置に重点を置くのが望ましい」と述べて、減税による景気対策を示唆した⁸³。さらに8日にはIMFのフィッシャー副専務理事がアジア危機の克服における日本の役割について言及、まずは財政支出を拡大し、財政改革はその後で良いと述べている⁸⁴。同日には、OECDが加盟29カ国の99年までの経済見通しを発表したが、日本の98年の実質経済成長率は加盟国中最低のマイナス0.3%とされた。そして個人消費や住宅建設の不振が景気の足を引っ張るという予測により、所得税の恒久減税や公共事業の追加、規制緩和などの有効策を実施するよう勧告されたのである。

こうして景気対策への要請が高まる中、4月8日に財政構造改革法に基づく緊縮型の98年度当初予算が成立した。一般歳出の前年度は当初比1.3%マイナスであり、そのうち公共投資が最も大幅に削減され、前年度当初比7.8%のマイナスとなった。

緊縮予算を成立させた翌日、政府は真水で10兆円規模、事業規模総額が過去最大の16兆円となる「総合経済対策」の方針を発表した。公共事業費については、事業分野を情報通信や環境、福祉分野に拡大して6兆2,000億円が計上され、地方単独事業も1兆5,000億円に上った。そして争点になっていた減税については、98年の所得税・個人住民税の特別減税を2兆円上積みして4兆円とし、99年についても2兆円規模で特別減税を継続することが加えられたのである。これにより赤字国債発行を制限する財政構造改革法の見直しが早くも不可避となった。

第2項 財政構造改革法改正をめぐる議論

政府は過去最大規模となる「総合経済対策」を打ち出したが、財政再建よりも景気対策を優先させるという政策転換をしたわけではなかった。

「総合経済対策」の方針の発表を受けて10日に開かれた財政構造改革会議では財政構造改革法の改正により「緊急避難的に赤字国債発行枠の弾力化を可能にする措置」をとることでまとめ、財政構造改革そのものを棚上げするという議論には至らなかった。橋本首相はその翌日も、「財政法の骨格は変更せずに、緊急避難的に最小限の修正を行いたい」として、財政構造改革路線の堅持を表明している⁸⁵。

しかしながら基本的な方針は堅持したい橋本首相と、党内の意見を受け国債発行条件をより緩和したい加藤幹事長、そして省庁の利益を擁護する閣僚の間に対立が生じ交渉は難航した。

調整役である加藤幹事長は緊縮予算に対する党内の不満を受け、見直しの方向について赤字国債発行額の各年度縮減という規定の弾力化、赤字国債発行額を2003年度までにゼロにする目標年次の延長、建設国債と赤字国債の区分の廃止、60年の赤字国債償還期限の見直しを橋本首相に提示したが、橋本首相は目標年次の延長はせず緊急時のみ赤字国債を発行するという弾力条項を追加する、という小幅な改正を主張した。また財政制度審議会の豊田会長も「見直しは緊急避難的な必要最小限にとどめる必要があり、特に主要な経費に歳出上限枠を設ける仕組みは堅持していく必要がある」と述べ、大幅な修正には否定的であった⁸⁶。

首相が部分的な改正を示したことを受け、党内の不満は表面化した。社会保障関係費は補正予算ではなく当初予算にその大半が計上されるため、13日の閣僚懇談会で小泉純一郎厚相が歳出額の上積みを要求して、主要経費ごとに歳出上限を定めるキャップ制についても見直しが迫られることになったのである。

16日、財政構造改革会議が開かれ、赤字国債発行額の縮減規定の緩和が協議されたが意見はまとまらず、決定は橋本首相に一任された⁸⁷。そこで

橋本首相が20日に示した具体案は、財政健全化目標とキャップ制を堅持したものであった。

これを受け小泉厚相は、社会保障関係費のキャップが外されなければ辞任する構えを示したため、橋本首相は社会保障関係費のキャップを99年度に限って外すという例外を認めざるを得なくなった。そしてそれと同時に、これまで主張してきた2003年という財政健全化目標についても、2005年への2年延長を容認したのである。

結局まとめられた財政構造改革法の改正案は以下の内容となった。まず財政赤字をGDPの3%以内にし、赤字国債発行をゼロにする財政健全化目標年次が2003年度から2005年度に修正された。そして毎年度赤字国債の新規発行縮減の規定については「著しく異常かつ激甚な非常災害の発生」又は「経済活動の著しい停滞が国民生活等に及ぼす重大な影響に対処するための施策の実施に重大な支障が生ずるとき」は適用しないという弾力条項を設けられた。小泉厚相の主張によってキャップが外された社会保障関係費については、11年度当初予算の「おおむね2%を上回らない」という量的縮減目標が「増加額はできる限り抑制した額」に変更された。

この内容を見ると、財政構造改革の基本的な方針は堅持されたと言えよう。なぜなら2003年度までに財政赤字をGDPの3%以内にし、赤字国債発行をゼロにするという財政健全化目標が延長され2005年度となったが、前章で述べたように財政構造改革の基本方針を検討した財政制度審議会の最終報告では、目標年次を2005年度と設定、それが橋本首相のリーダーシップにより2003年度に早められた経緯があったからである。

また歳出上限枠が社会保障費しか外されなかったことも、財政構造改革路線の継続を表している。すなわちその他の歳出分野についてもキャップを外す声が上がったが、政府指導者はこれを拒否したからである⁸⁸。

ここでなぜ政府は不況の深刻化、金融危機にも関わらず、不人気な政策である財政再建を維持しようとしたのだろうか。98年前半は、昨年の北海

道拓殖銀行や山一証券の破綻に端を発する金融システム不安の高まりから金融行政に対する批判が高まると同時に、不祥事が相次いで明るみに出、大蔵省の影響力低下は顕著であった。

しかしながら外圧により過去最大規模となった「総合経済対策」では国内セクターに恩恵を与える公共事業が大幅に拡大した一方で、輸出セクターの求める減税は盛り込まれなかったことが輸出セクターにとって政府に歳出削減の努力を継続させる大きな誘因となった。財政構造改革についてこの時点ではまだ、大蔵省だけでなく社会的アクターの支持が存在したのである。

第3項 恒久減税の決定

98年は物価の下落、そして実体経済の縮小が相互作用的に進行するデフレスパイラルが懸念された年であった⁸⁹。政府は4月、過去最大規模となる「総合経済対策」を打ち出したものの景気対策と財政再建の両立を目指したためデフレ懸念を払拭できず、夏の参院選を控え野党や自民党内からの所得税・住民税の恒久減税を求める声を大きくすることになった。

総合経済対策関連法案を審議する5月の衆院緊急経済対策特別委員会において橋本首相は、財政構造改革法の凍結と恒久減税を要求する民主党菅直人代表に対し参院選後、恒久減税を視野に入れた税制改正を検討すると述べた。そして財政構造改革法改正案では大規模な減税や恒久減税が困難であるとの指摘を受けると、「大規模な減税、大幅な歳入減、それに見合う歳出の削減という答えも一つの考えとしてある」と答え、減税を実施するとしても財政再建と両立させる姿勢を崩さなかった。また自民党執行部には、減税よりも公共投資のほうが景気浮揚効果が高いという認識もあった⁹⁰。

一方財政再建を支持して来た社会的アクターである経団連も、減税圧力を強め始めた。恒久減税を獲得すれば財政赤字の負担は間接税や歳出削減に転嫁されるため、景気対策として減税が争点になると、輸出セクターは財源問題を先送りしてで

もその獲得を目指したのである。

6月11日に発表した「所得税・法人税の早期実施を求める」では、「負担を国民各層が広く薄く分かち合い、また、経済成長の原動力となり国民の雇用の確保に努める企業が大競争時代を乗り越えていけるよう、改革を進める必要がある。そのため、直間比率を是正するとともに、所得の捕捉向上を通じて納税者意識を高め、国・地方財政の効率性に対する監視を厳しくしていくこと」を基本的方向として提示した。そして「個人の所得に対する課税について、平成11年度から、現在の特別減税にかえて制度減税を行う。具体的には、諸外国に比べて高い水準にある所得税と住民税を合わせた最高税率を現在の65%から50%まで引き下げるとともに、各所得階層について現在の適用税率を引き下げる。」とし、法人課税については、「国税・地方税を合わせた企業の所得に対する課税の実効税率を、できるだけ早期に、期限を明確にして、米国なみの40%へ引き下げる。現在の所得課税を単に所得以外のものを対象とする税に置き換えることにより実効税率を引き下げるのではなく、少なくとも1.5兆円程度の実質的な負担の軽減を伴う改革を行う」ことを要求している。

こうして野党や輸出セクターから恒久減税を求める声が大きくなったことを受け橋本首相は7月3日、参院選の遊説先でこれまで回避してきた所得税と住民税の恒久減税を来年度の税制改革で実施すると表明するに至った。

恒久減税は長期的な税収減をもたらす上、不況により税収増は見込めない。減税分をこれ以上の歳出削減により捻出することは困難であり、赤字国債の発行は不可避である。しかしながら改正財政構造改革法には2005年までに財政赤字の対GDP比を3%以内にし赤字国債発行もゼロにするという財政健全化目標が盛り込まれているため、財源を赤字国債に求めるならば目標達成は困難になる。したがって恒久減税の決定は、財政構造改革路線の完全な挫折を意味したのである。

以上のように、不況と内需拡大を求める外圧は景気対策を必要とし、その中で減税の実施が争点

となった。するとこれまで歳出削減により直接税減税を獲得しようと財政再建を支持してきた輸出セクターが財源問題を先送りし、景気対策の中で恒久減税を要求するようになった。そのため政府は財政再建に対する支持を失い、その試みは挫折するに至ったのである。

第2節 財政構造改革法の凍結

大型の景気対策や恒久減税を打ち出したものの政府の経済運営に対する不満は解消せず、自民党は参院選で16議席を減らして敗北した⁹¹。この責任を取って橋本首相は辞任し、後継を選ぶ自民党総裁選ではこれまでの財政構造改革路線の反動を示すように、総額6兆円の恒久減税を含む補正予算編成や、財政構造改革の凍結を公約にした小渕恵三外相が選出された。小渕首相は「経済再生」内閣として景気対策を重視した経済運営を選択することを明確にしたが、不良債権問題や不況の深刻化と環境は悪化していった。そして新政権の景気対策では大規模な財政支出と所得税、法人税の恒久減税が決定し、財政構造改革は完全に挫折することになったのである。本節では小渕政権の誕生から「緊急経済対策」策定までの過程を検証し、前節同様に財政再建を支持してきた輸出セクターが景気対策で恒久減税を獲得しようとし、大蔵省も金融危機の中で影響力を低下させたことから、財政再建の道が閉ざされたことを指摘したい。

第1項 金融危機への対応

2月に金融システム安定化関連法が制定されたものの、日本長期信用銀行や日本債券信用銀行の経営危機が報じられ、不良債権問題は引き続き大きな争点となっていた。本項では金融危機への対応過程から大蔵省の影響力低下を明らかにしたい。

6月に金融監督、調査、そして政策形成を担う金融監督庁が発足、さらに7月2日には不良債権処理策として「金融再生トータルプラン」が打ち出された。その内容は金融機関の不良債権処理を促進するための枠組や、経営破綻した金融機関の融資業務等を引き継ぐ公的な受け皿銀行として「日本版ブリッジバンク」制度を創設することを

柱としている。

しかし超過債務に陥った金融機関の処理に当たって合併や資本投入により破綻を回避したい自民党と、破綻をやむなしとする民主党の間に対立があった。政府が金融再生トータルプラン関連法案を提出する一方で、民主、公明、自由の野党3会派が金融再生委員会の設置や特別公的管理（一時国有化）を柱とする対抗案を提出して不良債権処理をめぐる審議が難航したのである。

こうして不良債権問題解決の方針が定まらないことについて9月4日に行われた日米蔵相会談で批判を受け、宮沢蔵相は小渕政権が金融安定化や景気刺激について積極的に取り組む決意であることを説明しなければならなかった⁹²。

政権交代を機に政府は積極的な経済運営を行う姿勢をアピールしてきたものの、金融システムを始めとして日本経済の先行きに対する国際世論の懸念を払拭できず10月2日、日経平均株価が12年8ヶ月ぶりに1万3,000円台を割り込み混乱は大きくなっていった。

株価の大幅な下落を受けて小渕首相は同日、減税や財政支出を伴う「緊急経済対策」を策定することを表明、6日には堺屋太一企画庁長官が今年度の実質経済成長率の政府見通しをプラス1.9%からマイナス1.8%に下方修正して、政府が景気に対する懸念を認識しておりそれに取り組む姿勢であることを明確した。

一方金融危機について政府は、破綻金融機関の処理の方法として野党が主張する国有化方式を採用し、10月16日金融再生関連法、金融機能早期健全化緊急措置法が成立した。この過程では、不良債権処理案の内容について与野党間における交渉が極めて重要となり、大蔵省の影響力の低下を示すことになった⁹³。特に大蔵省改革を強く主張してきた民主党が処理案作成で影響力を持ち、大蔵官僚の政策決定への介入を拒んだことがその一因として挙げられよう⁹⁴。

こうした大蔵省の影響力低下は、財政政策でも明らかとなった。なぜなら次項で述べるように「緊急経済対策」、99年度税制改正において減税

と財政拡大のみが決定し財源問題が先送りされたからである。

第2項 緊急経済対策と財政構造改革法の凍結

政府は金融機関の破綻処理スキームを法制化した但其直後の23日、住友信託銀行との合併に失敗した日本長期信用銀行が債務超過により破綻し一時国有化が決定、日債銀も引き続き破綻の危機に晒されていた。

そのため財政出動を求める外圧は収まらず10月3日、30日に開かれた7カ国蔵相・中央銀行総裁会議では日本の金融システム強化と持続的な内需刺激の必要性が繰り返し指摘され、政府は早急に対策を講じなければならなかった。

その上財政構造改革を支持してきた輸出セクターも景気対策の実施を主張した。10月30日に経団連が発表した「21世紀への架け橋プロジェクトの推進」では、「真水で10兆円を上回る規模の追加的財政出動が必要である。」とし、財政構造改革で計画期間の延長が行なわれている公共投資について「計画の抑制方針を転換すべきである」、「来年度に向けて、切れ目のない予算の執行が図られるよう、予算の繰り越しを認めるべきである」と主張した。一方連合も同日「緊急経済対策に関する要望書」を提出し、その中で6兆円減税、4兆円給付の99年1月実施、雇用創出政策の具体化、10兆円以上の財政出動による追加景気対策と第3次補正予算編成を求めている。

輸出セクターの財政再建に対する支持を失うことにより、政府の財政再建路線の挫折も決定的になった。自民党は11月12日に「緊急経済対策」をまとめ、これを受けた政府が24日に経済対策閣僚会議を開き同対策を決定したが、その事業規模を17兆9,000億円と過去最大にただけでなく景気回復に全力を尽くす意思を明確にするため複数年にわたり積極財政を行うとし、財源確保のため財政構造改革法を「当分の間」凍結することが盛り込まれたのである。

それと同時に輸出セクターが強く求めていた直接税減税も決定した。個人所得課税の最高税率が

所得税は現行の50%から37%へ、個人住民税は15%から13%に引き下げられ4兆円の減税となった。また経済界が訴えてきた法人課税については法人税が現行の34.5%から30.0%へ、法人事業税は11.0%から9.6%へ引き下げられ、実効税率は46.36%から40.87%へ、減税規模は2兆円となったのである⁹⁵。

「緊急経済対策」の実施に向けて、政府は27日の閣議で第3次補正予算案の概要を決定した。景気対策関連の歳出総額は5兆6,769億円に上り、景気低迷による税収減6兆8,840億円も計上され、建設国債4兆5,150億円、赤字国債7兆8,100億円、あわせて12兆3,250億円の国債が発行されることになった。この98年度第3次補正予算は12月11日、参院本会議で自民、自由、公明各党の賛成多数で可決、成立、それと同時に財政構造改革法停止法も成立して橋本政権が推進してきた財政再建の試みは完全に挫折したのである。

以上のように、金融危機と不況を受け政府がさらなる景気対策に着手し、その中に恒久減税が盛り込まれたことにより、97年後半以降の景況悪化の中で継続してきた財政構造改革も遂には挫折することになった。そしてその背景には、財政再建を促進した主要アクターである輸出セクターが財政再建を棚上げして直接税減税を含む景気対策の要求があったことが指摘されよう。直接税減税の獲得という輸出セクターの選好が政府の財政再建路線を促進すると同時に、その挫折をもたらしたのである。

終章 財政政策と政策ネットワーク

第3章、第4章を通じて、不況期の財政出動とその後の赤字拡大、そして財政再建の試みという一連の過程を輸出セクターの動員に着目し検証してきた。本章ではこの過程を振り返るとともに、第1章で提示した政策ネットワークに基づく分析枠組の有効性を検討し、最後に今後の研究課題をまとめる。

第1節 財政再建と社会的アクターの動員

第1項では大蔵省に着目して財政再建の試みを振り返り、第2項で本稿の仮説で提示した輸出セクターの動員がいかなる役割を果たしたかを検討する。そして第3項で財政政策における政策ネットワークの機能をまとめたい。

第1項 大蔵省の役割

これまで述べてきたように、財政政策に関する多くの先行業績では大蔵官僚の影響力に焦点が置かれている。すなわち財政再建については、健全財政を選好する大蔵官僚が政策決定過程で強い影響力を持ち、一党優位の下、自民党の有力議員と連携して増税や歳出抑制を試みたことが指摘されてきた。本稿が事例として取り上げた90年代の財政再建の試みにおいても同様に、大蔵官僚は財政健全化を目指し財政危機の争点化と政治家の支持獲得に努めている。

しかしながら国民福祉税導入の失敗から明らかなように、大蔵省と一部政治指導者の連携のみでは財政再建を進めることは困難になった。なぜなら自民党一党優位体制の終焉により大蔵省と与党の密接な関係は有効に機能せず、大蔵省の財政再建における主導的地位は変容を迫られたからある。

このことは消費税率の引き上げ、財政構造改革の政策過程でも同様であった。消費税率引き上げが決定した95年は住専国会と呼ばれたように、住専の不良債権問題が争点であった。不良債権処理に6,850億円という巨額の公的資金が投入されたことは大蔵行政に対する批判につながり、財政・金融の分離による大蔵省解体の議論に発展していった。

そして財政構造改革法が制定された97年後半は、好転しかけたかに見えた景気の低迷が明らかになると同時に、三洋証券や北海道拓殖銀行、山一証券と大手金融機関の破綻が相次ぎ、再び不良債権と金融機関破綻の処理スキーム構築が迫られ、金融危機が争点化する。この時大蔵省は住専処理の時と同様に他の金融機関に負担を配分し、破綻を回避しようと努めたが、破綻の危機にある金融機

関が抱える債務はもはや護送船団方式による解決を困難にし、政治家介入の余地を拡大させ大蔵省の権限を奪っていったのである。

さらに98年に入ると不況と金融危機は深刻化し、政府が不良債権処理や景気浮揚のため積極的な財政運営を行うことが求められた。しかし金融行政を担う大蔵官僚の不祥事が次々と明らかになり蔵相や大蔵省幹部が処分され、6月には大蔵省の金融監督部門を引き継ぐ金融監督庁が発足した。金融不安と不祥事による大蔵省への批判の高まり、さらに財政政策を補完していた金融行政における権限縮小と、大蔵省が財政再建を主導する際のリソースは奪われていったと言えよう。

こうして大蔵省の影響力が低下しているにもかかわらず、政府は不況の中で財政再建路線の堅持に努めた。国際世論が日本が不況から脱却し、金融不安を解消させることで国際経済の不安定要因を排除すると共に内需拡大を促すことにより対日貿易赤字を削減しようと、日本に対し景気対策を打ち出すよう強く求めたことを受け、政府は98年4月過去最大の景気対策を打ち出したが、その一方で財政構造改革の旗は降ろしていない。景気対策の財源は財政構造改革法に不況期の例外的措置として赤字国債発行を可能にする弾力条項を設けることで確保し、財政再建そのものは継続する意思を示したのである。

以上のことから、大蔵省が強い影響力を発揮し財政構造改革が進展したとは言い難い。仮に大蔵省が財政再建路線を主導したとして、財政出動への要請が高まる中で政治家が景気対策よりも財政再建を優先させる誘因があったのだろうか。大蔵省の影響力のみに着目した政策過程分析では、この点が明らかとならない。そこで次項では本稿の仮説に従い、社会的アクターの動員に着目して財政再建の試みを振り返りたい。

第2項 輸出セクターの動員

90年代における財政再建の試みにおいて、輸出セクターは国際競争力強化のため政府の歳出削減と直間比率の見直しによる公租負担の軽減を主張

してきた。国民福祉税構想は一部政治家と大蔵官僚により打ち出され失敗に終わったが、消費税率の引き上げでは負担軽減を求める輸出セクターの動員が決定の背景にあったと言える。なぜなら消費税率引き上げと同時に、特別減税と社会保障政策の拡充が行われ労働側の合意を引き出すと共に、経営側の負担を軽減する年金改革が行われたように財政政策と社会保障政策が連関した政策ネットワークが形成されたからである。

間接税増税の決定後も輸出セクターは歳出削減により公租負担の軽減を獲得しようとしたが、この時歳出削減を支持した背景には輸出セクターの調整の終了があった。すなわち90年代前半の円高期輸出セクターは国際競争力維持のため雇用や生産体制の調整を行ってきたが、90年代半ばには調整と円高が終息し調整コストを政府に依存する必要がなくなったのである。そしてさらなる財政支出が非競争的な国内セクターを拡大させ、赤字拡大の負担が長期金利の上昇や増税により輸出セクターに転嫁されることを恐れ、歳出削減を支持するようになった。この選好は、財政制度審議会というアリーナを通じて大蔵省と経済界リーダーの間で共有され、政治指導者の支持を得ることで財政構造改革に発展していったと言える。

しかしながら財政構造改革法制定後、国内外の政治経済環境の変化によってその推進は困難を突きつけられた。金融危機と不況の深刻化が、財政支出を拡大させる圧力となったのである。これまで輸出セクターが間接税増税や歳出削減を支持してきたのは、将来におけるクラウドイング・アウトの回避と公租負担軽減のためであった。ここで財政構造改革法が停止し公共投資を中心とした財政支出が拡大すれば、輸出セクターはさらなる負担増を強いられるため輸出セクターは歳出削減、国債発行を制限する財政構造改革路線の継続を選好した。

このことは財政再建を主張してきた大蔵省が影響力を低下させていく中であっても、政府が財政構造改革を継続させる誘因となったであろう。ところが98年夏の参院選敗北後誕生した小渕政権が

景気回復を最優先し恒久減税を公約としたため、財政構造改革は完全に挫折することになる。輸出セクターはこれまで財政赤字拡大による負担増を回避し、公租負担の軽減を獲得するために財政構造改革を支持してきたが、恒久減税がアジェンダになると財源問題は先送りし経済対策の支持に転じたのである。こうして政府は財政再建への支持を完全に失い、財政構造改革も凍結される結果になったと言えよう。

第3項 政策ネットワークの機能

これまでの先行業績では、財政政策決定過程における参加アクターがほぼ大蔵官僚と与党政治家に限定されていた。しかしながら、それでは90年代の財政再建の試みが説明されないことはこれまでに述べてきた通りである。

そこで本稿では、政策ネットワークにより財政政策におけるより広範な利益の動員を含む仮説を提示し、財政再建に関する事例を見てきた。それにより、大蔵省の利益のみに着目すれば歳出削減や増税は健全財政を達成するための手段に過ぎないが、その他のアクター、すなわち輸出セクターに着目すれば直間比率の是正が国際競争力強化の手段であったため、財政再建が支持されたことが明らかになる。

最後に、序章で提示した通説では明らかにされない2つの疑問、すなわち政治指導者が財政赤字の弊害が現れていないにも関わらず不人気な政策を伴う財政再建に着手し、大蔵省の影響力が低下する中で政府が財政再建を試み、景況が悪化する中でそれを堅持しようとしたことについてその要因をまとめたい。

第1の点については、財政再建に大蔵省だけでなく、輸出セクターの利益が動員されていたことで、財政再建を行うことが政治指導者にとって支持獲得の機会となったためである。日本経済を牽引する輸出セクターの競争力を維持、強化することは、経済運営に責任を負う政府にとっても望ましいものであった。

第2の点についても財政再建に対する大蔵省の

選好だけでなく、輸出セクターの選好を検討することで明らかになる。輸出セクターは公租負担の増大やクラウドディング・アウトをもたらす財政赤字拡大に否定的で、景気回復の兆しが見えると直間比率の是正や歳出削減を支持し大蔵省の選好と一致、財政再建がアジェンダに台頭することになったのである。そして第4章で述べたように、財政構造改革法制定後、不況の深刻化により景気対策が決定されるが、直接税の恒久減税が含まれなかったため輸出セクターは負担増を恐れて財政再建の継続を求め、財政再建路線は継続されることになった。しかしながら景気対策として恒久減税が争点になると、本来の目的である公租負担軽減のため財政再建よりも景気対策を優先することを主張、政府は財政再建に対する社会的アクターの支持を失い、財政構造改革に挫折することになったのである。

以上政策ネットワークの概念により、財政政策決定過程における社会的アクターの動員を検討することの有効性を示したが最後にもう一点、日本を巡る国際環境が財政出動の圧力となっていたことも指摘したい。石油危機後のロンドン・サミットに始まり、90年代を通じた長期に渡る不況にあって、日本は常に他国から内需拡大を要求されてきた⁹⁶。橋本政権末期における「総合経済対策」は景気対策を求める外圧と歳出削減を支持する輸出セクターの動員の狭間で、政府がどちらかを選択することができなかった結果であったと言えよう。一方小渕政権における恒久減税は、減税について他国と輸出セクターの選好が一致した結果と見なせるのではないだろうか。

第2節 今後の研究課題

以上、財政再建の試みにおいて、政策ネットワークが政治家、官僚機構、そして輸出セクターにより形成され政策決定に至ったことを指摘したが、それらを踏まえ、今後の研究課題を2点挙げたい。

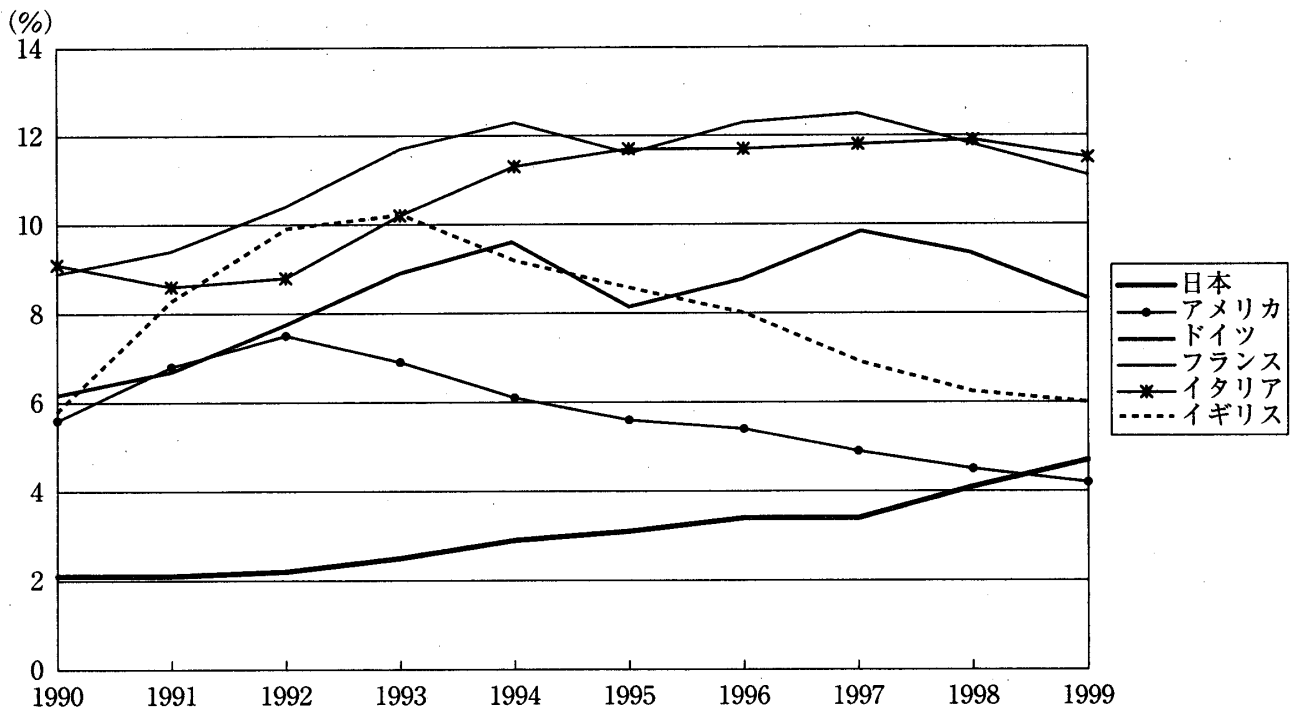
第1に、従来の研究は財政政策における大蔵省の影響力を重視してきた。その有力な論者である

真淵は、大蔵省が金融と財政の両方を管轄しており、大量に発行された国債をその管轄下にある金融業界に引き受けさせることが財政拡大の要件であったと指摘した。しかしながらこの「財政に対する金融の従属」は、金融自由化の進展や大蔵省分割によって変容を迫られおり、国債消化の問題について十分な議論はなされていない。そこで今後の研究課題として、財政拡大と大量の国債発行を可能にする制度的条件について、金融政策と合わせて検討していきたい。

第2に、90年代を通じて日本は低成長を経験し財政支出を拡大させたが、その一方でインフレ率は極めて低位で推移し、失業率はやや上昇傾向にあるものの他国に比べると抑制されていたと言える（図5—1，図5—2参照）。不況の中で比較的良好な経済パフォーマンスを達成したのは、輸出セクターの動員を含む政策ネットワークの機能が以下の点で貢献したためであると考えられる。すなわち政府が不人気の政策を伴う財政再建に着手して、輸出セクターの公租負担の軽減による国際競争力の強化に協力し、労使関係においては企業側が経営難の中で雇用を保障することで、労働側が賃金抑制に応じたことが挙げられよう。先行業績は、こうした輸出セクターや政府を中心とする調整の有無が、国際比較の視点を提供することを指摘している⁹⁷。そこでより大きな研究課題として、各国の産業構造とそこでの調整の有無、市場と政府の関連について比較の枠組を、そして日本の政治経済構造の特色を検討していきたい。

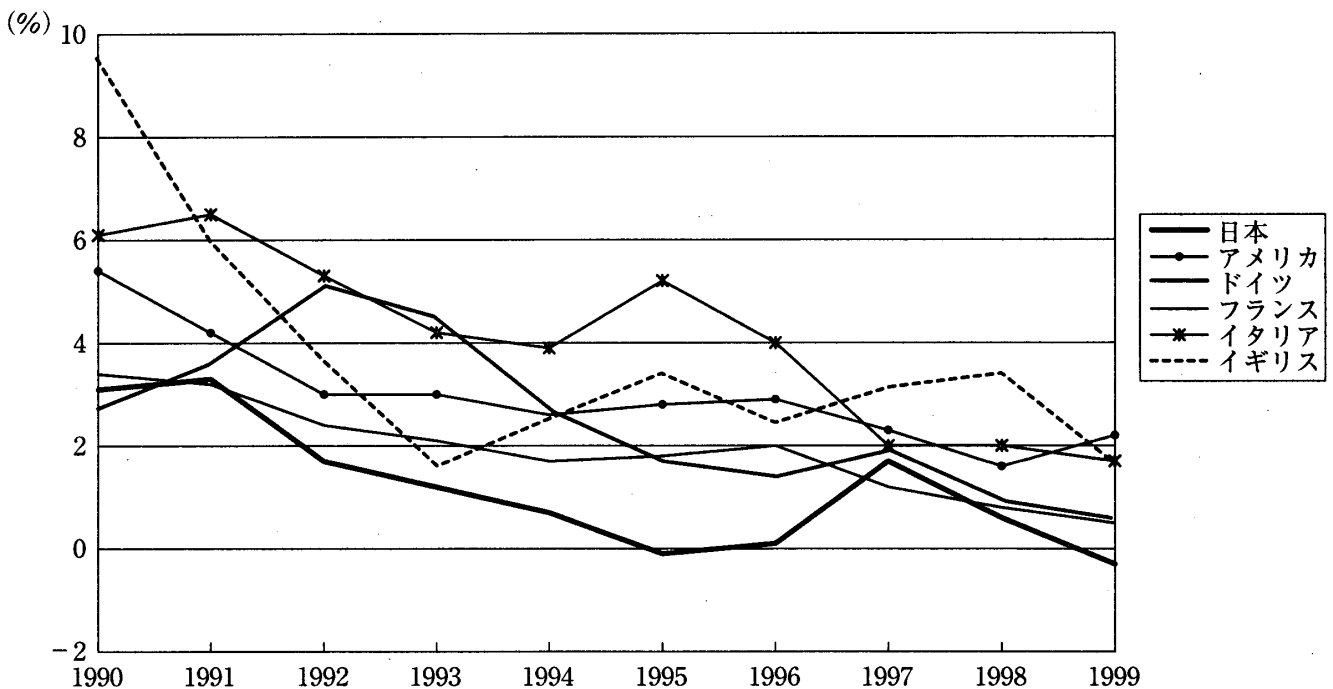
- 1 バブル崩壊後の経済対策は以下のとおり。92年3月「緊急経済対策」、公共事業の前倒し、電力・NTTなどの設備投資増額。92年8月「総合経済対策」、事業規模10兆7,000億円、うち公共投資8兆6,000億円。93年4月「総合経済対策」、事業規模13兆2,000億円、うち公共投資10兆6,200億円、投資や住宅など政策減税の実施。93年9月「緊急経済対策」、事業規模6兆2,000億円、うち社会資本整備1兆円、94項目の規制緩和、公共料金の円高差益還元。94年2月「総合経済対策」、事業規模15兆

図5-1 各国の失業率



(出所) Economic Outlook (OECD).

図5-2 各国の物価上昇率



(出所) Economic Outlook (OECD).

2,500億円, うち公共投資7兆2,000億円追加, 所得税・住民税5兆5,000億円減税。95年4月「緊急円高・経済対策」, 事業規模は約7兆円, 阪神淡路関係や緊急防災対策, 中小企業対策等。95年9月「経済対策」, 事業規模14兆2,200億円, うち公共

投資12兆8,100億円, 公債発行額は4兆7,020億円。

- 2 R. Kent Weaver, "The Politics of Blame Avoidance," *Journal of Public Policy*, Vol. 6-4, 1986, pp. 371-398. Fiona Ross, "Cutting Public Expenditures in Advanced Industrial Democracies: The Impor-

- tance of Avoiding Blame," *An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 10-2, 1997, pp 175-200.
- 3 Alberto Alesina and Roberto Perotti, "The Political Economy of Budget Deficits," *IMF Staff Papers*, Vol. 42 No.1, 1995, pp 1-31.
 - 4 山口二郎『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店, 1987年, 121-301頁, 真淵勝『大蔵省統制の政治経済学』中央公論社, 1994年, 199-311頁。
 - 5 加藤淳子『税制改革と官僚制』東京大学出版会, 1997年, 97-106頁。
 - 6 真淵, 前掲書, 314-368頁。
 - 7 加藤, 前掲書, 243-246頁。
 - 8 Peter Katzenstein, *Corporatism and Change: Austria, Switzerland, and the Politics of Industry*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1984. Idem, *Small States in World Markets: Industrial Policy in the Europe*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1985.
 - 9 Nobuhiro Hiwatari, "Linking Economic, Employment, and Welfare Policy Adjustment: The Role of Export Sector in Japan and Germany," mimeo, 2000, pp 5-12.
 - 10 税制調査会『今後の税制のあり方についての答申—公正で活力ある高齢化社会を目指して—』1993年11月を参照。
 - 11 John B. Goodman&Louis W. Pauly, "The Obsolescence of Capital Control? Economic Management in an Age of Global Markets," *World Politics*, 46-1, 1993, pp 50-82.
 - 12 Michael C. Webb, "International Economic Structures, Government Interests, and International Coordination of Macroeconomic Adjustment Policies," *International Organization*, 45-3, 1991, pp 309-342.
 - 13 イギリスの金融界リーダーが高いポンド平価を選好したことについては, P. Hall, "Patterns of Economic Policy: An Organizational Approach," in S. Bornstein et al. (eds), *The State in Capitalist Europe*, London: Allen&Unwin, 1984, pp 21-43を参照。
 - 14 Demond King&Steward Wood, "The Political Economy of Neoliberalism: Britain and the United States in the 1980," in Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks, John D. Stephens.eds., *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp 371-397.
 - 15 James I. Walsh, "International Constraints and Domestic Choices: Economic Convergence and Exchange Rate Policy in France and Italy," *Political Studies*, 58, 1994, pp 249-254.
 - 16 David Ross Cameron, "From Barre to Balladur: Economic Policy in the Era of the EMS," in Gregory Flynn, ed., *Remaking the Hexagon: The New France in the New Europe*, Boulder&San Francisco&Oxford: Westview Press, 1995, pp 124-136.
 - 17 William A. Niskanen, "The Uneasy Relation between the Budget and Trade Deficits," in James A. Dorn&William A. Niskanen eds., *Dollars Deficits&Trade*, Kluwer Academic Publishers: Boston &Dordrecht&London, 1989, pp 305-316.
 - 18 他国に比べ日本とドイツが低インフレ, 国際収支の均衡を保っていたことについては, Nobuhiro Hiwatari, "Economic Globalization and the Politics of Disinflationary Adjustment," Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, 2000, における比較研究を参照。
 - 19 しかしながら第4条の但書きで公共事業費, 出資金および貸付金の財源については, 国会の決議を経た金額の範囲内で国債を発行し又は借入金をなすことができるとし, 第5条についても「特別の事由がある場合において, 国会の議決を経た金額の範囲内では, この限りでない」という但書きがつけられ, 国債発行の道は残されていた。
 - 20 山口, 前掲書, 121-301頁。
 - 21 しかしこの戦略により予算編成に組み込まれた政治家が省庁間の調整機能を担うようになり, 大

- 蔵省から財政政策の立案、運営能力を奪う結果になったと山口は主張する。
- 22 真淵, 前掲書, 33, 34頁。
- 23 加藤, 前掲書, 97-106頁。
- 24 加藤, 前掲書, 243-246頁。
- 25 Gaoffrey Garrett&Peter Lange, "Internationalization, Institutions and Political Change", in Robert O. Keohane&Helen V. Milner (eds), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp 48-75.
- 26 真淵, 前掲書, 7-13頁, 財政制度審議会「財政構造改革を考える—明るい未来を子どもたちに—」1996年を参照。
- 27 日本と西ドイツは石油危機後速やかにスタグフレーションから立ち直り, 経常収支の黒字を拡大させた。そのため日独両国は内需を拡大することで世界経済の回復, 国際収支不均衡の是正における牽引役となるべきとする「機関車論」が台頭, 貿易赤字が拡大したアメリカによって特に強く主張された。
- 28 第1次, 第2次石油危機後の好パフォーマンスを可能にした日本の歴史制度的特徴については, 樋渡展洋『戦後日本の市場と政治』東京大学出版会, 1991年を参照。
- 29 77年1月30日に行われた福田赳夫首相とモンデール米副大統領の会談で, 77年度予算で6.7%成長を達成すると述べ, この数字が対外公約として扱われた。その他の国の成長目標はアメリカが5.1%, 西ドイツ5%である。
- 30 78年度予算は福田首相により「臨時異例の財政」と名付けられた。国債依存度が30%を超えただけでなく, 財源難から翌年度5月末までの税収を取り込んだからである。これにより翌年度以降の税収見積もりが困難になり, さらなる歳入欠陥を招くことになった。
- 31 機関車論に沿った財政拡大について, 福田元首相は後に「国際社会における日本の立場に対する配慮」と述べている(安藤博『責任と限界(下)』社団法人金融財政事情研究会, 1987年, 77-99頁)。
- 32 岸宣仁『税の攻防』文藝春秋, 1998年, 64-78頁。
- 33 竹下登, 平野貞夫『消費税制度成立の沿革』ぎょうせい, 1993年141-201頁。
- 34 加藤, 前掲書, 98-100頁。
- 35 中野実「政界再編期の立法過程—変化と連続—」『レヴァイアサン』18, 1996年, 木鐸社, 86-88頁, 野中尚人「先祖帰り?—連立政権時代における政策過程の変容」『レヴァイアサン』臨時増刊号, 1998年, 42-43頁, 加藤, 前掲書, 272-276頁。
- 36 高齢社会福祉ビジョン懇談会は93年10月, 年金制度, 少子・高齢化の進展における社会保障のあり方, 介護対策, そして「高齢者保健福祉推進10か年戦略(ゴールドプラン)」の見直しについて検討するために設置された。
- 37 森信茂樹『日本の消費税』財団法人納税協会連合会, 2000年, 69-92頁。
- 38 新川敏光「歌を忘れたカナリア?」, 山口二郎・生活経済政策研究所編『連立政治 同時代の検証』朝日新聞社, 1997年, 125-128頁。
- 39 法政大学大原社会問題研究所『日本労働年鑑1995年度版』労働旬報社, 1995年, 194頁。
- 40 連合『れんごう政策資料』1995年8月10日, 87頁。
- 41 法政大学大原社会問題研究所『日本労働年鑑1995年度版』労働旬報社, 1995年, 119頁。
- 42 消費税導入を試みた87年から89年の税制改革でも, 社会保障における公的負担の配分が争点となった。Nobuhiro, Hiwatari, "Adjustment to Stagflation and Neoliberal Reform in Japan, the United Kingdom, and the United States: The Implications of the Japanese Case for a Comparative Analysis of Party Competition," *Comparative Political Studies* 31, 5, pp 609-613を参照。
- 43 財政詳報社『財政詳報』1995年9月12日, 8-11頁。
- 44 財政詳報社『財政詳報』1995年2月7日, 6-10頁。
- 45 1995年9月26日, 大和銀行ニューヨーク支店が11億ドルという巨額損失を隠蔽していたことを発表するが, 大蔵省はその40日前にその報告を受けていたにも関わらず, アメリカ側に知らせなかつ

- たためにアメリカ金融当局の批判を招いた。大和銀行ニューヨーク支店には後に、連邦準備制度理事会和ニューヨーク州銀行監督局から業務停止命令が下された。
- 46 真淵勝『大蔵省はなぜ追いつめられたのか』中央公論社、1997年、2-36頁。
- 47 八代尚宏『日本的雇用慣行の経済学—労働市場の流動化と日本経済』日本経済新聞社、1997年、91-115頁。
- 48 民間製造業における賃上げ抑制と雇用維持、そして雇用政策への政府の対応については久米郁夫『日本型労使関係の成功』有斐閣、1998年を参照。
- 49 小此木潔『財政構造改革』岩波書店、1998年、9-10頁。
- 50 橋本首相は5月16日、豊田章一郎（経団連、財政制度審議会、経済審議会会長）、宮沢健一（社会保障制度審議会会長）、加藤寛（政府税制調査会会長）、久保亘副総理・蔵相等が出席する懇親会において、財政再建の議論を財政制度審議会が中心となって進めるよう指示している。
- 51 欧米諸国の財政赤字削減の状況や、戦後初めて特例公債を発行した昭和50年代の日本を例に挙げながら、現在の財政が極めて悪い状態にあることを提示している。財政赤字の弊害について、従来からの主張である世代間の不公平、金利の上昇によるクラウドディング・アウト、財政の硬直化、そして財政政策に対する内外の信頼の喪失とインフレ、為替レートの不安定化を挙げ、一刻も早く財政健全化に取り組むべきであるとした。そして財政再建の手段については、徹底した歳出見直しが必要であるという認識から、各分野の支出の内訳について問題点を挙げている。
- 52 先述したように94年の税制改革で、消費税率の引き上げが決定した。しかし景気の動向に配慮して、引き上げ実施は97年4月からとし、必要があれば96年9月30日までに見直すことが盛り込まれていた。この決定を引き継いだ橋本政権は、見直し期限近くに衆議院選挙を控えていたため、引き上げ決定が選挙に影響することを恐れて、見直し最終期限の3ヶ月前、6月25日に消費税率の5%への引き上げを閣議決定していた。
- 53 他方経済界では、政府の行政改革を後押ししようとして日経連や経済同友会が投票を呼びかけた（『朝日新聞』1996年10月9日）。
- 54 具体的には、97年から99年度を第1段階とし、一般会計の歳出削減に重点を置いて、国債費を除く国の歳出と歳入を一致させ、第2段階の2000年から2002年度には赤字国債からの脱却を達成するとともに、中央省庁の再編、財投機関の廃止・縮小といった行政改革を本格化させるというものである。
- 55 ブッシュ政権、クリントン政権において採用された包括財政調整法（OBRA 90, OBRA 93）は、裁量的経費に対する上限を設けること（キャップ制）、義務的経費についてはペイ・アズ・ユー・ゴーを原則とすることを定めている。
- 56 日本経済新聞社編『検証バブル—犯意なき過ち』日本経済新聞社、2000年、197-200頁。
- 57 『朝日新聞』1997年5月17日。
- 58 この法案では、1998年度から2000年度までを集中改革期間として、主要な経費の量的削減目標が定められた。例えば社会保障については「98年度の当初予算で社会保障関係費の額が97年度当初予算の額を3,000億円上回らないようにするとともに、99年度及び2000年度の当初予算では、それぞれ前年度当初予算比約2%以上増えないようにする」とし、公共投資については「98年度の当初予算が97年度当初予算の97%を上回らないようにするとともに、99年度及び2000年度の当初予算で公共投資予算の額は、それぞれ前年度当初予算の額を下回る」とするなど、各歳出分野について個別の削減目標を置いたのである。これまでも財政健全化目標が大蔵省によって設定されたり、閣議決定されることはあったが、法制化されるのは初めてである。また一律的なシーリングではなく、歳出分野ごとに異なる目標が設定された点も注目すべき点である。
- 59 例えば97年度年次経済報告。
- 60 『日本経済新聞』1997年9月21日。
- 61 『日本経済新聞』1997年9月22日。

- 62 『日本経済新聞』1997年9月1日。
- 63 島田晴男編『法人課税改革』東洋経済新報社、1998年、47、48頁。
- 64 古賀純一郎『経団連—日本を動かす財界シンクタンク—』新潮社、2000年、28-40頁。
- 65 さらに12月15日には0.5%に修正された。
- 66 『日本経済新聞』1997年12月2日。
- 67 『日本経済新聞』1997年12月17日。
- 68 98年度予算について経団連は、一般歳出が11年ぶりに削減されたことを高く評価した（『朝日新聞』1997年12月21日）。
- 69 『日本経済新聞』1998年1月16日。
- 70 『日本経済新聞』1998年1月17日。
- 71 『日本経済新聞』1998年1月9日。
- 72 『日本経済新聞』1998年1月13日。
- 73 西村吉正『金融行政の敗因』文藝春秋、1999年、186-189頁。
- 74 大蔵省検査部幹部が三和、あさひ、第一勧業など都銀4行の大蔵省担当者等から多額の接待を受け、その見返りに銀行検査の日程や他行の検査結果を漏らした疑いにより現職幹部が逮捕をされ三塚蔵相、小村事務次官が相次いで引責辞任した。
- 75 97年の貿易黒字額は、前年に比べて48.5%増の10兆82億円、対米貿易黒字は41.7%増であった。
- 76 98年度予算の成立を控え、財政出動を打ち出しにくい日本政府に対するアメリカ側の要求は続いた。2月19日にはバシェフスキー通商代表部代表が実質的な財政措置の必要性について言及、3月3日にはグリーンSPAN連邦準備理事会議長がアジアの安定のため日本は財政刺激を検討すべきとした。そして3月13日にはサマーズ財務副長官が内需拡大のため財政政策が有効であると述べている。
- 77 景気対策に対する外圧については、加藤幹事長の「他の国から指示を受けて景気対策をつくるつもりはない」、「日本はアジア諸国への責任を感じてほしい」という米国の主張は理解できるが、日本の景気対策は我々が判断する」という発言や、橋本首相の「臨機の措置が必要なことは他国に言われなくても理解しているつもりだ」という発言から、その大きさが伺えよう（『日本経済新聞』1998年3月15日、21日）。
- 78 真水とは見かけの事業規模ではなく実際に景気を浮揚し、GDPを拡大する効果のある支出とされた。例えば政府系金融機関の融資枠拡大分や、公共事業のなかの土地代等は含まれない。
- 79 この金額は3月6日の宮沢元首相とルービン財務長官の会談で提示された。
- 80 『日本経済新聞』1998年3月21日。
- 81 『日本経済新聞』1998年3月25日。
- 82 『日本経済新聞』1998年3月25日。
- 83 『日本経済新聞』1998年4月3日。
- 84 『日本経済新聞』1998年4月8日。
- 85 『日本経済新聞』1998年4月11日。
- 86 『日本経済新聞』1998年5月12日。
- 87 大蔵省は赤字国債発行枠の弾力化について、98年度に限り「各年度の発行額縮減」の規定を適用しない特例を設ける、経済情勢などに弾力的に適用できるよう法改正を行う、規定そのものを削除する、という3つの案を提示した。また財政健全化目標年次についても現場維持か2年延期かという選択肢を示した。
- 88 社会保障関係費のみ99年度のキャップが外されたことについて党内の不満が表出した。5月8日に改正財政構造改革法の審議を行ったが、全会一致が慣行の自民党総務会で、30人中6人が改正案に反対している。
- 89 経済企画庁『平成11年度経済白書』大蔵省印刷局、1999年、5-6頁。
- 90 例えば尾身幸次経済企画庁長官は、「1兆円の公共投資は乗数効果もあって1.32兆円の景気浮揚効果を持つが、同じ1兆円でも減税では日本の貯蓄率が高いため0.46兆円の効果しかない」として「日本経済を立ち上げてゆくには減税より公共投資の方が効果がある。」と述べている（『日本経済新聞』1998年4月27日）。
- 91 橋本政権の経済政策が自民党の敗北をもたらしたことについては、蒲島郁夫「九八年参院選—自民党はなぜ負けたか」『レヴァイアサン』25号、78-102頁を参照。

- 92 『日本経済新聞』1998年9月5日。
- 93 西村前掲書, 186-191頁。
- 94 日本経済新聞社編, 前掲書, 200-202頁。
- 95 経団連の今井会長はこの決定を「百点満点の百点」と評価した(古賀前掲書, 40頁)。
- 96 このことは, 国際会議の開催時期に合わせて経済対策が発表されていることから明らかであろう。
- 97 David Soskice, "Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s," in Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks, John D. Stephens. eds., *op. cit.*, pp 101-134.