

財政再建の呪縛

－大平内閣から橋本内閣までの軌跡－

上川 龍之進

Japanese Prime Ministers under the Spell of Fiscal Soundness: From the Ohira Administration to the Hashimoto Administration

Ryunoshin KAMIKAWA

Abstract

This article examines what has motivated many prime ministers and influential politicians to endeavor to recover fiscal soundness from the Ohira Administration to the Hashimoto Administration (1979-1998). In Japan, there has been little possibility that the sovereign debt crisis would occur, as the situation of excess domestic savings has been continuing. Public choice theory says that it is rational for politicians to spend more government expenditures than tax revenues due to fiscal illusion. Therefore, the government would not be likely to attempt an unpopular tax increase or spending cuts. In reality, however, many prime ministers have attempted to introduce a large-scale consumption tax, raise the consumption tax rate, and reduce the fiscal expenditure. Public opinion has been against these offers and many of these prime ministers were forced to resign. Why have many prime ministers made irrational decisions to tackle these unpopular policies without postponing them, in spite of endangering their positions as prime minister? This article makes clear that most of them except Ohira tried to recover fiscal soundness not for their political ideas but for their political interests. Their motivations were as follows: (1) to secure financial resources needed to reduce direct taxes, (2) to take over the policies of the former prime minister in order to succeed to the prime minister's post, (3) to build and maintain a close relationship with the Ministry of Finance, (4) to gain unifying power of the administration through tackling hard issues such as fiscal reconstruction, (5) to take office as prime minister under the banner of fiscal reconstruction, (6) to blame rival parties and/or politicians for their irresponsible fiscal policy.

1. はじめに

1970年代後半以降、対GDP比で見た日本の政府債務残高は先進国の中で最大となり、1970年代末以降、財政再建は常に重要な政治課題であり続けた。大平正芳首相は、1979年1月に一般消費税の導入を閣議決定するものの、自民党議員や世論の反発に遭い、10月の衆議院総選挙直前になって撤回する。しかし、総選挙で敗北し、自民党内で40日抗争を引き起こすことになった。この失敗を受けて鈴木善幸首相と中曽根康弘首相は、「増税なき財政再建」を掲げて大型間接税の導入を封印し、行政改革に取り組んだ。だが、行政改革だけでは財政再建は難しく、中曽根首相は1986年衆参同日選挙で大勝した後、売上税の導入を試みる。これには公約違反として世論が猛反発し、再び失敗に終わる。竹下登首相は、消費税の導入に成功するものの、ここでも世論の反発を買い、リクルート事件への批判もあって、内閣は総辞職に追い込まれる。さらに1989年参議院選挙で自民党は、過半数割れの大敗を喫する。その後、政治改革を掲げて政権交代を実現した細川護熙首相は、与党の最高実力者であった小沢一郎・新生党代表幹事の支持を得て、消費税を廃止して国民福祉税を導入することを発表する。ところが、連立与党内の反発を受けて撤回に追い込まれ、世論の支持も失う。自民党・社会党・新党さきがけの連立により首相に就任した社会党委員長の村山富市首相は、これまで消費税反対を掲げてきたにもかかわらず、消費税率を1997年4月から5%に引き上げることを決める。このため社会党は変節を批判され、弱小政党へと転落していく。1996年衆議院総選挙に勝利した橋本龍太郎首相は、消費税率の引き上げを予定通りに実施し、梶山静六官房長官と与謝野馨官房副長官の主導により、財政構造改革にも取り組む。ところが、消費増税と緊縮財政により急激な景気の悪化と金融危機を引き起こしたとして、1998年参議院選挙で惨敗し、退陣に追い込まれる。この後、景気優先として財政拡張政策がとられるものの、2001年4月に首相に就任した小泉純一郎首相は、構造改革を掲げて財政緊縮政策を実施する。だが、消費増税を行おうとはしなかった。その後、福田康夫首相と麻生太郎首相は、構造改革路線の転換を図り、社会保障の機能強化のためとして消費増税を検討する。2009年の衆議院総選挙で政権交代を実現した民主党は、当初は消費増税を否定していたものの、菅直人首相が消費増税の検討を始め、野田佳彦首相は社会保障と税の一体改革として、消費税率の引き上げを決定する。民主党は2012年衆議院総選挙で惨敗し、政権を追われることになる。

このように多くの首相や有力政治家が、財政再建に取り組んできた。その方策として有力視されたのが、大型間接税の導入であり、消費税の導入後は、その税率引き上げである。だが、大型間接税の導入や消費増税は国民に不人気の政策であり、それに取り組んだ政権の多くは、世論の反発を受けて、その命運を断たれることになった。

しかし、そもそも日本で財政再建が喫緊の課題であったのかは、実のところ疑わしい。国内民間部門の貯蓄が乏しい国では、財政赤字の拡大により国債が大量に発行されると、その国債のすべてを国内市場で消化することは難しいため、海外の投資家に購入してもらう必要がある。ところが、財政悪化により債務不履行のリスクが認識されるようになると、海外の投資家はす

ぐに国債を売り払ってしまい、国債の買い手がいなくなる。また、そこまでの事態にはならなくても、財政悪化による国債価格の暴落は、長期金利の上昇をもたらす、企業の投資や家計の住宅購入に負の影響を与え、景気を悪化させる。そうなる政府は国民の反対を押し切ってでも財政再建策をとらざるを得なくなるし、国民も、それを受け入れることを余儀なくされる。

ところが日本では、国内の民間部門が大幅な貯蓄超過であるため、国債の大半は国内で保有されており、政府債務危機が発生する可能性は、少なくとも短期的にはほとんどなかった。またユーロ参加国は、ユーロの価値を維持するため、年間の財政赤字をGDPの3%以内、政府債務残高をGDPの60%以内に抑えるよう義務づけた安定・成長協定を締結しているものの、日本には、このような「外圧」もなかった¹。

もっとも日本では、急激に少子高齢化が進んでおり家計貯蓄が減少することが予測されるため、財政再建は中長期的には重要な政治課題である。しかしながら、短期的な観点からすれば、財政再建は、日本政治の特徴としてよく挙げられる「問題の先送り」が可能な政策課題であり、早急な解決を要する喫緊の課題であったとは言い難い。また公共選択論の古典的研究では、再選を目的とする政治家にとっては、現在の財政赤字が将来の増税につながることを認識できない有権者の財政錯覚につけ込み、税収を上回る財政支出を行うことが合理的であるから、民主主義の下では財政赤字は不可避だと論じられている（ブキャナン、ワグナー 2014）。こうした議論からすれば、歳出削減や増税という国民に痛みをもたらす、結果として政権への反発を招くことになる政策に、多くの政権が自らの命運を賭けて取り組んできたことは謎である。景気回復を最優先として消費増税を2度延期し、財政支出の削減にも不熱心であった第2次以降の安倍晋三内閣が、比較的高い内閣支持率を維持して長期政権を築いたことは、財政再建を先送りすることの合理性を実証しているように思われる。それでは、なぜ多くの首相は、政権の命運を危うくしても財政再建を先送りせずに真摯に取り組むという不合理な選択を行ってきたのであろうか。

本稿は、財政再建に取り組んだ首相および有力政治家が、どのような政治的動機から財政再建に取り組んだのかを検討する。本稿の分析からは、彼らの大半が、政治理念ではなく政治的利益を追求して財政再建に取り組んだことが明らかにされる。なお本稿は紙幅の都合上、大平内閣から橋本内閣までの時期を対象とする。それ以後の政権については、別稿にて改めて論じることとしたい。

2. 先行研究の検討

本稿にとって重要な先行研究は、日本における消費税導入および消費税率引き上げの政治過程を分析した加藤淳子の研究である。加藤の問いは、政権党が、なぜ自らの政権基盤を危うくするような、不人気な大型間接税の導入を行おうとしたのかというものである。ここで加藤が注目するのが、与党政治家が再選以外の別の目的を持つことである。

自民党が長期にわたって政権を担当し続けることで、自民党内では出世のキャリアパスが確

立された。自民党の政治家は、当選回数を積み重ねるとともに、族議員としてのキャリアを積み、政策に関する専門知識を身につけることで、国会の委員会および党政務調査会で影響力のある地位に昇進し、さらに大臣の座を目指すようになった。そのため当選を重ねることで選挙区での支持基盤を強固なものとし、次の選挙で落選する心配がほとんどない政治家は、選挙区での個別利益にとらわれず、専門知識に基づいて政策に関する意思決定を行うようになった。そうすることで党内の政治家や官僚から「政策通」との評価を受けて一目置かれるようになり、党内での指導力や官僚制に対する影響力を増すことができたからである。

ここで分析対象とする租税政策は、自民党税制調査会に参加する少数の専門知識を持った集団が、党内でとりわけ大きな影響力を持つ分野である。税制族議員たちは、大蔵省から付加価値税を導入する必要性について説得を受け、彼らの間では、付加価値税に賛成することが政策知識を示すことになると考えられるようになった。それに対し、当選回数が少なく選挙基盤が強固ではない若手政治家は、再選を優先して、国民に不人気な大型間接税の導入に強く反対した。

自民党は、少なくとも選挙制度改革以前は分権的な政党であり、首相のリーダーシップが十分には機能しなかったものの、派閥の領袖の締め付けにより、党内での合意が形成されていた。そこで大蔵省としては、すべての議員を説得しなくとも、税制調査会のメンバーである税制族議員と、首相や派閥の領袖といった党のリーダー格議員に、専門知識や情報を提供して付加価値税の必要性を説得し、その納得を得ることに専心すればよかったのである（加藤 1997: 98-106）。

加藤の分析対象は、付加価値税の導入なのだが、その議論は、より広く財政再建に当てはめられることも可能だと考えられる。財政当局が、「政策通」と評価されたい政治家や、リーダー格の政治家に対して、専門知識や情報を提供し、財政再建の必要性について説得できた場合、その政治家が財政再建を支持するようになると考えられる。実際のところ清水真人は、増税や歳出削減に取り組むことで、「自らの選挙にも不利に働きやすいなど政治的デメリットも確かにある」ものの、「将来世代に対して責任感の強い政治家だ、とか、難題をこなす総合調整能力を備えた政策通だ、などの評価を受けるメリットもある」と論じている。ただ一方で清水は、「不人気な増税や歳出削減にあえて取り組んでみせる財政規律派の政治家たち」には、「財務省の言いなり」、「財務官僚に洗脳された」といった批判がなされるとも指摘している（清水 2015: 290）。本稿では、この「財務省（大蔵省）陰謀論」にも留意しつつ、検討を進めていくことにしたい。

ただ注意すべきは、政権の存続を最優先とする首相については、これ以上、党内での出世を考える必要もなく、党内や官僚に対する影響力も、首相の権限によって一定程度は確保できるため、国民に不人気な緊縮財政や増税を実行することで内閣支持率を低下させる方が、かえって首相の影響力を低下させてしまう可能性が高いということである。よって、党内や官僚に対する影響力の増大を動機とするというだけでは、首相が財政再建を行うことを十分には説明できないと考えられる²。このことはとりわけ、首相の地位を維持するために、与党内での支持

よりも世論の支持が重要になったと考えられる選挙制度改革後の時期にあてはまる。そこで本稿では、加藤のような演繹的アプローチではなく、財政再建に取り組んだ首相およびその周辺の有力政治家の動機について、実際の政策決定過程を記述することで、帰納的に明らかにしていくこととする。

もう一点、注意すべきは、そもそも加藤の議論は1993年までの自民党長期一党優位体制の時期を対象としていることである。加藤自身、細川内閣の国民福祉税構想と、村山内閣の消費税率引き上げを検討し、政策経験が豊富でない与党議員が増えることで、大蔵省が与党政治家から消費税増税への組織的支持を得られにくくなったと論じるなど、その変化を指摘している（加藤 1997: 294-296）。

もっとも首相および有力政治家の動機に着目する本稿の関心からすれば、このことは大きな問題とはならない。選挙制度改革以後、首相官邸が政策決定への影響力を強めたとするならば、首相およびその周辺の有力政治家が財政再建についてどのように考えるのが、財政再建策が実施されるかどうかにとって決定的に重要となる。それゆえ、彼らの動機に着目する本稿のアプローチは、選挙制度改革以後の時期において、より有効である。大蔵省（2001年からは財務省）にとっても、選挙制度改革以後は、首相およびその周辺の政治家に財政再建に取り組むよう説得することが、より重要になったと考えられる。

以下では、短期的には財政が破綻する見込みがほとんどない日本において、財政支出の削減や消費増税による財政再建を主張する政治家が繰り返し登場するのはなぜなのかを解明するため、1970年代末以降、財政再建に挑んだ首相および有力政治家たちの動機を検討する。本稿では、こうした政治家たちの内面に踏み込んだ解釈を行っている。もちろん、大嶽秀夫が指摘するように、そもそも「政治家の真の『意図』は、いくら資料を集めようとインタビューなどを重ねようと本当には知りようがない。本人自身にも自覚されているとはかぎらない」（大嶽 2006: 71）のであり、本稿の以下の論述も、あくまで先行研究での解釈、もしくは現時点で明らかになっている事実関係を基にして、筆者なりの観点から解釈したものであることを断っておく³。

3. 大平正芳内閣における一般消費税導入の試み

1975年度補正予算では大幅な歳入欠陥のため、1965年度以来となる特例公債（赤字国債）が発行され、その後、赤字国債の発行が常態化する。大蔵省は1976年以降、毎年、「財政収支試算」を発行するようになる。そこでは歳出増加の見積もりが計算され、それらの支出を赤字国債なしで賄えるようになるための増税率が算出されている。そうすることで大蔵省は、現状の税收構造と経済状況では財源の確保は難しいことを強調し、新たな歳入源として課税ベースの広い消費税を導入するよう提案し始めたのである。大蔵省は当初、1978年度に新税を導入する予定であった（加藤 1997: 129-131）。

しかし三木武夫首相は、新税の導入を受け入れず、1976年度には、16年間続いてきた所得

税減税をやめるだけにとどまった。後任の福田赳夫首相も、経済界や他の先進諸国からの内需拡大要求を受け入れ、公共事業支出を増やす一方、新税の導入は先送りした（加藤 1997: 131-132; 真淵 1994: 258-292）。

ところが、1978年12月に首相に就任した大平正芳は、すでに1977年8月の時点で、新税を導入するという大蔵省の提案に賛意を示しており、政権の課題として財政再建を掲げた。1978年12月には自民党税制調査会も、1980年度中の新税導入を決定し、1979年1月には一般消費税の導入が閣議決定される。

大平は、1975年度の赤字国債発行時の大蔵大臣であり、1975年4月15日の衆議院予算委員会では、一般には「財政危機宣言」と呼ばれる「政府財政の現状」という演説を行っていた。この演説では、1974年度に生じた8000億円の歳入欠陥について、これは日本経済の構造的な変化によって生じたものであり、歳入の自然増収による解消は期待できないことが強調されていた。大平は、財政改革の必要性を理解していたにもかかわらず、赤字国債の発行を始めた責任者であったため、一般消費税の導入に積極的であった（加藤 1997: 126-128, 134）。大平の娘婿で首相秘書官を務めた森田一も、大平が「火事を防ぐには、葉っぱや枝を削って幹だけにするのが生きる道。財政も苦しい時は歳出を削るべきだ」という考えであったにもかかわらず、一般消費税導入を進めたのは、自らが大蔵大臣として赤字国債を発行したことへの「贖罪の意識だった」と証言している。実は当時、大蔵省の幹部ですら、「準備が不十分なのに大丈夫か」と懸念しており⁴、このことから一般消費税の導入は、大蔵省の計略のみに起因するわけではなく、大平の強い信念によるところが大きかったことがわかる。

1980年夏の参議院選挙で半数の改選を控えていた自民党の参議院議員たちは、選挙への悪影響を憂慮して一般消費税に反対した。さらに、9月の臨時国会で大平首相が衆議院を解散するという見方が有力になると、自民党の衆議院議員たちも反対の声を上げるようになった。しかし大平首相は、1979年9月3日に行った臨時国会の所信表明演説で、当面の緊急課題として財政再建を挙げ、1984年度予算での赤字国債解消を政府の目標として掲げる。

9月7日に衆議院は解散される。ところが、その直後に日本鉄道建設公団の公金の使い込み疑惑が報道され、さらに同様の疑惑が環境庁、郵政省、大蔵省等にもあると報道された。このため、高級官僚の「公費天国」との批判が強まり、特に大蔵省に批判が集中した。自民党の立候補者は、ほとんど全員が一般消費税の導入に反対し、大平首相も選挙期間中に導入見送りを表明せざるを得なくなる。

総選挙当日の10月7日は、台風のため全国で雨が降り、投票率が下がった。このこともあり、自民党の議席数は511議席中248議席と過半数を割り込んだ。自民党は選挙後に、保守系無所属の当選者10名を入党させることで、かろうじて過半数を維持する。この結果、付加価値税の導入は当分の間、不可能となった（加藤 1997: 134-138; 真淵 1994: 356-358）。

4. 鈴木善幸内閣、中曽根康弘内閣における増税なき財政再建

1980年6月22日の衆参同日選挙では、選挙期間中に大平首相が急死するという異常事態の中、自民党が大勝し、大平派の取りまとめ役である鈴木善幸が大平の後任となる。10月3日の臨時国会の所信表明演説で鈴木は、行政改革を重要課題として挙げ、財政赤字は公共部門の改革で解決するべきと主張する（加藤 1997: 143）。内閣の課題を準備していなかった鈴木は、「大平政治の継承」を掲げたことから、財政再建に取り組むことになったのである（大嶽 1994: 67-70）。

一方で中曽根康弘は、大平後の首相の座を狙いつつも、それを果たせず、期待した大蔵大臣のポストにもつげず、閑職と見られていた行政管理庁長官に任命されたことに落胆を隠せなかったという。だが加地夏雄・行政管理庁次官から、臨時行政調査会をつくって大胆な行政改革を推し進めてはどうかと進言されたことで、中曽根は、行政改革を政権奪取への起死回生の策としようと考え、財界の全面的な支持を得て、これに取り組むことにした。大嶽秀夫は、「行政改革は、中曽根が権力の獲得・維持のために、時代の潮流に適応した一例であって、彼自身の政治的信念や政策課題の実現をはかったものとはいい得ない」と評している（大嶽 1994: 255-256）。加藤淳子も、「次期首相になる資格を強めるため、行政管理庁の政治的重要性を増すことは、中曽根自身の個人的利益にもかなって」いたと論じている（加藤 1997: 143-144）。

なお大嶽秀夫によると、この時期の財政赤字については経済学者の間でも、財政赤字と家計の赤字とは本質的に異なり、外国から借金しているわけでもないのに、緊急に解決しなければならないものではないという議論や、過剰な国内貯蓄のゆえに、健全な日本経済の発展には財政赤字が不可欠という議論があったという。そのうえで大嶽は、すでに日本は石油危機による経済危機を克服していたため、深刻な経済危機に陥っていた国とは異なり、自由主義的改革の必然性は低かったとして、財政「危機」は、将来に向けて国家、経済、社会の諸改革を促進するためにフレーム・アップされた側面が強いと論じている（大嶽 1994: 312-316）。

第二次臨時行政調査会（第二臨調）主導による「増税なき財政再建」路線の下、すべての経費にシーリングが設定され、1984年度から1987年度まで公共事業費は5%削減とされた。これを受けて自民党の政治家たちは、地元選挙区での公共事業の財源不足を憂慮し始めるようになり、自民党の指導者たちは、付加価値税による増税を積極的に支持するようになった。

他方、大蔵省は、シーリングによる歳出削減を行ったにもかかわらず歳入が不足する場合、この不足を賄う増税は不可避であると主張し、1982年度から1984年度の税制改正では、法人税に関する租税特別措置の廃止や、租税特別措置による優遇の見直し、法人税率の引き上げを実施した。さらに、酒税・印紙税・物品税の税率を引き上げ、物品税の適用範囲も広げた。実のところ、この時期の財政再建は「増税なき」というわけではなかったのである。

これを受けて経済団体連合会（経団連）は、もともとは付加価値税の導入に反対していたものの、法人税や物品税の増税に直面したことで、企業への負担集中を回避するため、付加価値税への態度を変える。加藤淳子は、シーリングの設定と小幅な増税にもかかわらず、財政赤字

が増え続けたことで、自民党や経済団体などは、「増税なき財政再建」路線は有効に機能しておらず、税制の抜本改革が必要だと認識するようになったと論じている（加藤 1997: 160-167）。大蔵省の企てが成功したのである。

5. 中曽根康弘内閣における売上税導入の試み

1984年度税制改正の決定後、大蔵省は、OECD諸国の中で日本は、全歳入に占める直接税の構成比が二番目に高く、間接税の構成比は最下位であることを強調し、付加価値税の導入が「直間比率の是正」のために必要だと主張するようになる。これまで大蔵省は、サラリーマンの税制に対する不公平感や重税感、また法人税が外国に比べて高いことを否定してきた。だが、この時点から、こうしたことを認めたくえて、所得税と法人税の減税を賄う財源として付加価値税の導入を提唱するようになったのである（加藤 1997: 167-168）。

他方、1982年11月に首相に就任した中曽根康弘は、1984年12月に1985年度税制改正を決定して以降、構造的税制改革を提案するようになる。中曽根は、自らの派閥の勢力が小さく、自民党内での支持基盤が脆弱であるため、自ら政策提案を行い、その政策を議論する審議会を設置することで政策形成の主導権を握り、政権基盤を固めるという手法をとっていた。総裁一期目の重要な政策目標は行政改革であった。総裁二期目に中曽根は、シャープ勧告以来の構造的税制改革を、教育改革と国鉄改革とともに「戦後政治の総決算」の一つとして、重要な政策目標に挙げることにした。中曽根は、レーガン政権下のアメリカで進行中であった税制改革の影響を受け、公平・簡素・公正を改革の目標とした。具体的には、アメリカと同様に所得税率を引き下げて税率構造を簡素化し、税負担を軽減することと、サラリーマンが不満を抱いていた「不公平税制」の解消を目的としたのである。この中曽根の提案に乗る形で、大蔵省は所得税減税と付加価値税の導入を組み合わせることにした（加藤 1997: 173-174）。

大嶽秀夫は、中曽根が「人気取り」政策として税制改革に着手したと論じている。中曽根は、中堅サラリーマン層を対象とした所得税減税を行い、かつ水平的不公平の是正に効果的とされた間接税を導入することで「左にウイングを伸ばす」、すなわちホワイト・カラー層の支持を得ようとしていたというのである。また大嶽は、1986年7月の衆参同日選挙で圧勝し、一年間の任期延長を勝ち得た中曽根にとって、税制改革は「ニュー・リーダーにこの重荷は残しておけない」という理由づけを可能にし、政権延命の大義名分になるものだったとしている（大嶽 1994: 285-292）。

これに対し、大蔵省と自民党税制調査会の税制族議員にとって税制改革は、課税ベースの広い消費税を導入し、歳入源を直接税から間接税に移行させることが主目的であった。大蔵省は、所得税減税による税収中立は受け入れたものの、大型間接税を導入することは譲らず、「国民と党が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」と同日選挙戦で明言していた中曽根も、4兆円に上る減税の財源を得るために妥協する。1986年12月に自民党税制調査会は、1988年1月に「売上税」を導入することを決定した（加藤 1997: 175-185）。

ところが、中曽根の当初の意図に反し、売上税の導入は公約違反として、サラリーマン層を含めた国民全体からの猛烈な反対を受けることになり、その試みは失敗に終わる。

6. 竹下登内閣における消費税の導入

中曽根の裁定により自民党総裁に選出された竹下登は、すでに自民党総裁選挙への立候補を正式に表明した1986年10月5日の記者会見で、税制改革を当面の最大課題と位置づけ、「中曽根首相が実績をあげた行政、財政、税制、教育などの改革路線は私がいう『賢明な継承』の中に包み込まれるものだ」と、中曽根政治の路線継承を宣言していた⁵。竹下は、大平内閣で一期、中曽根内閣で四期、大蔵大臣を務めており、当初から税制改革に積極的な姿勢であった（加藤 1997: 207-208）。竹下自身は消費税導入について、後に、「あれは、大平さんの執念が乗り移ったんだよ。僕が大蔵大臣に就任したときに『あーうー……財政再建を。あー……』と消費税の創設を訴えられた。あの人の贖罪意識みたいなもんだ。自分が赤字公債を発行したと。大平さんはカソリックだから、その罪滅ぼしだということだ。だから、大蔵出身ではないあなたに頼むと言われた。それから十年だもの」と語っている（竹下 2001: 318）。

竹下内閣は、消費税率を当初予定されていた5%ではなく3%とし、所得税・住民税減税や法人税減税、相続税減税、現行の物品税の廃止などを行うことで、差し引き約2兆4000億円の実質減税として、1988年12月に税制改革6法案を成立させ、1989年4月からの消費税導入に成功する。しかし、消費税導入とリクルート事件への批判が強まり、竹下は6月に退陣に追い込まれる（加藤 1997: 216-227）。

国民に不人気な大型間接税の導入に愚直に取り組んだ竹下については、政治理念のないリーダーという一般のイメージとは異なり、強固な統治責任の意識の持ち主だという評価もなされている（久米 1995）。だが、一方で竹下は、首相任期中に「自ら考え自ら行う地域づくり事業」（通称「ふるさと創生事業」）として、各市町村に地域振興のため1億円を交付している。これは「ばらまき政策」として批判されることが多く、少なくとも財政再建という政治理念に関しては、竹下が、これを真摯に追求する政治家であるとの見方に疑念を抱かせる。

ただ、ここでより重要なのは、退陣後の竹下である。清水真人は竹下を、55年体制下で大蔵省に最も影響力を持った政治家としている。竹下は、「戦後三番目に長い一五八六日間、蔵相を務め、官僚の経歴や年次までそらんじる気配りで省内の人心を取巻いた」（清水 2015: 14）。「退陣後も保持した隠然たる政治力。その源泉の一つは、大蔵省から吸い上げるインテリジェンスだった。主計局は予算の編成や印刷、国会審議に必要な日数を前例からはじき、成立までの工程表を練って権力中枢への根回しを重ねる。このやり取りを通じ、大蔵省の政策情報が政局情報を加味した『政治日程』に変換される」。「この政治日程に誰よりも精通していたのが竹下だ。自ら『巻物』と呼んだ手製の『竹下カレンダー』には大蔵省インテリジェンスを基礎に外交・皇室情報なども合わせ、半年から一年先までの緻密な政治日程を書き込んだ。これを片手に中長期の政局シナリオを描き、着地点から逆算して今打つべき手を熟考したのだ。首相より与党・

派閥主導の自民党システムにあって、竹下が『権力の司祭』を息長く演じるうえで、大蔵省との蜜月は不可欠だった」（清水 2015: iii - iv）。竹下は消費税を導入することで、大蔵省にとっての大恩人となり、大蔵省との蜜月関係を築くことで、首相退任後も政治力を維持できたのである。

大蔵省（財務省）の権力の源泉としては、一般に予算編成の査定権が挙げられる。だが、それ以上に重要と言われるのが、その情報収集能力である⁶。「各省は予算を握る主計局には与党の族議員や業界の動向などを逐一、耳打ちする。予算に絡む国会答弁には主計局の事前了解を求める。こうして霞が関で針の落ちる音も聞き逃さない情報ネットワークを築いてきた」。「政府部内の要所に人材も配置している」。歴史が浅い省庁には次官候補を出向させ、「各省の定員の増減を決める総務省の管理官（課長級）、給与配分を差配する人事院の給与二課長など、霞が関のヒトとカネの急所を握るポストも押さえてきた。首相や官房長官の秘書官にも同期のトップ級が出向し、首相官邸に上がるどんな情報も見逃さない」（清水 2015: 4-5）。さらに、予算案を年度内に可決・成立させることが至上命題であるため、自ら国会対策にも乗り出す。財務省の国会連絡室（国会にある各省庁の国会担当課の控室。財務省の場合、大臣官房文書課が国会対策にあたる）には、国会に関する、あらゆる情報が集まってくる⁷。この情報が「国会カレンダー」作りに活用されるのである。

7. 細川護熙内閣における国民福祉税構想

バブル経済により税収は増え、1990年度には当初予算で赤字国債の発行がなくなり、1991年度から1993年度にかけて赤字国債発行ゼロが実現される。財政再建は政治課題ではなくなり、湾岸戦争を受けての国際貢献や国連平和維持活動への参加、リクルート事件や佐川急便事件を受けての政治改革が、大きな政治課題となる。ところが、バブル崩壊による景気の低迷により、1993年度予算では税収が前年度当初見積もりを下回る、1983年度予算以来の事態となり、大蔵省は財政状況に危機感を募らせることになった。

1993年8月に細川護熙内閣が発足すると、連立与党内では景気対策として1994年度予算での所得税減税の必要性が叫ばれるようになる（清水 2015: 18）。それに対し斎藤次郎・大蔵事務次官は10月9日に、熊野英昭・通産事務次官を伴って細川を訪ね、1994年1月から所得税5兆円、住民税2～3兆円の減税を先行実施し、1995年4月から消費税率を5～6%に引き上げることを提案していた。

さらにアメリカからは、対米貿易黒字の是正を求めて、内需拡大圧力がかけられる。ビル・クリントン大統領は細川に親書で、大型の所得減税を迫った。そのうへ、所得減税が消費税率引き上げによって相殺されないよう、減税から増税までに2年以上、間をあけるべきとの見解まで伝えてきた（清水 2015: 24-25）。

しかしながら、消費増税は連立与党内の社会党から反発を受けることが確実であった。一方で大蔵省も、所得税減税のみを実施されることを恐れた。そこで連立与党と大蔵省は、予算を

越年編成として政治改革法案の成立を優先させることにし、税制の抜本改革は、その後に先送りする（加藤 1997: 266-268）。細川は、消費増税を社会保障財源に充てる考えを練り始め、12月5日には小沢や斎藤らに、「景気対策としての減税と、高齢化社会に向けての増税を切り離してやるべし」と論じた。これに対して斎藤は、「政治家はいつも減税先行で、増税をやらずに逃げてしまう」と述べ、増減税一体論を譲らなかった（清水 2015: 28-29）。

1994年1月29日に政治改革4法案が成立すると、細川首相は2月2日未明に記者会見を行い、「国民福祉税構想」を発表する。1994年1月に遡って20%の所得税・住民税減税など6兆円の先行減税を行い、1996年4月からは消費税を廃止して税率7%の国民福祉税に切り替えるというのである。これは、細川が社会党を説得するために消費税を年金財源に充てて福祉目的化した「新税」に見せる工夫を斎藤に求め、斎藤が極秘に少数の側近たちに作らせたものであった（清水 2015: 30-31）。だが、これには国民世論のみならず、連立与党内からも強い反発の声が上がり、細川首相は提案撤回を余儀なくされる。

しかし細川の訪米を控え、減税を撤回するわけにはいかなかった。そこで2月8日には、1994年1月に遡って1年の時限立法として20%の所得税・住民税減税を実施し、財源は年内に決定することが決められる。相続税減税や法人特別税・自動車消費税の廃止なども行うことで総額6兆円の減税先行となり、1994年度予算の歳入不足を補うため、5年ぶりに赤字国債が発行されることになった（加藤 1997: 269-272; 清水 2015: 32）。

8. 小沢一郎の税制改革構想

大蔵省による消費増税の提案を一貫して支持したのは、与党の最高実力者であった小沢一郎・新生党代表幹事である。小沢は、1993年5月に刊行してベストセラーとなった『日本改造計画』で、所得税・住民税を半分にし、法人税を世界最低水準に引き下げ、その財源として消費税の税率を10%に引き上げると主張していた。また当時の景気に配慮して、消費増税は2～3年後にして先行減税を行うということでもよく、その間の税収不足は赤字国債で補うとも記している（小沢 1993: 214-218）。『日本改造計画』の執筆には、小沢が竹下内閣で官房副長官を務めたときの秘書官であった、大蔵官僚の香川俊介らが関わっていた（清水 2015: 25）。

消費税10%論者であった小沢は、その後、変節する。1995年12月の新進党党首選挙に立候補した際には、次のような政策を掲げた。所得税・住民税を半分に減らし、最高実効税率は50%に引き下げ、法人税は現行の実効税率50%を45%に下げる。生活環境の整備を中心に、新たに国費で毎年5兆円規模（事業費15兆円前後）の公共投資を追加実施する。その一方で、1997年度に予定されている消費税率の引き上げは中止し、5年後に6%に、10年後に10%に税率を引き上げ、その間、施策の財源は国債発行で賄うというのである⁸。

さらに、小沢が党首となった新進党は1996年10月の衆議院総選挙で、消費税率を3%に据え置くとともに、所得税・住民税や法人税の半減など18兆円規模の減税を行い、その財源として、中央省庁の10省への再編成や国家公務員の25%削減、高級官僚の半減、特殊法人の原

則撤廃などで行政の経費を 20 兆円以上減らすとする公約を掲げる。消費税率の引き上げについては公約に盛り込まず、「10 年後でも最小限に抑える」とした⁹。

その後、小沢は 2006 年 4 月に民主党代表に就任する。民主党は 2003 年に菅直人代表が、基礎年金を社会保険方式から税方式に転換し、財源として消費税率を 2% 程度引き上げることを打ち出していた（清水 2013: 22）。2004 年参議院選挙のときには岡田克也代表が、月額 7 万円の最低保障年金を実現するため消費税率を将来的に 3% ぐらい引き上げると明言した。2005 年の衆議院総選挙での大敗後、岡田の後任となった前原誠司代表も、それを引き継いだ。だが、偽メール事件で辞任した前原の後任となった小沢は 2006 年 12 月に、2007 年参議院選挙に向けた「政権選択の基本方針」（政策マグナカルタ）を作成し、消費税は現行の税率 5% を維持するとした（薬師寺 2012: 15-19, 47-49）。

ところが小沢は、2008 年 9 月 26 日に首相に就任した福田康夫から、内閣発足直後に大連立を呼びかけられると、大連立の大義名分として「まず消費税を片づけよう」と持ちかけたとされる（清水 2015: 170）。消費増税の信念は持ち続けていたのである。しかし大連立構想は、民主党の他の役員らの猛反対により潰える。その後、小沢は代表から幹事長へとポストが替わったものの、消費増税を主張することはなく、2009 年 8 月の衆議院総選挙で民主党は、消費税率は 5% を維持するとした公約を掲げて政権を奪取する。けれども鳩山由紀夫首相の退陣後、菅直人首相、そして野田佳彦首相は、消費税率の引き上げに動く。反主流派となっていた小沢は、これに強く抵抗し、ついには民主党を離党する。

9. 村山富市内閣における消費税率 5% への引き上げ

1994 年 6 月 30 日に自民党・社会党・新党さきがけの連立による村山富市内閣が発足する。連立与党は、1994 年度と同規模の 5.5 兆円の個人所得税・住民税減税を行うことでは合意するものの、以下の 2 点で意見が分かれた。第一に、累進課税の税率区分を見直して累進構造を緩和する恒久減税と、臨時に実施する定率減税を組み合わせる「減税の二階建て方式」を採用するかどうかについてである。この方式は、将来における消費税率の引き上げ幅を抑えるために、元大蔵官僚の柳澤伯夫・外務政務次官が発案したものである。この案には当初、自民党が消極的であったものの、社会党とさきがけは賛成し、自民党内でも消費税率引き上げに懸念が高まったため、妥協案として採用されることになった。第二に、増減税を一体で処理するかどうかについてである。自民党が、一体処理案を大勢で支持していたのに対し、社会党、さきがけには反対論が強かった。だが、最終的に福祉支出への上積みを行うことで、社会党が一体処理を受け入れる。

福祉支出の上積みについては、1994 年 9 月 6 日に厚生省が「新高齢者保健福祉推進 10 年戦略」（新ゴールドプラン）を公表したことが影響していた。これは、1990 年度から 1999 年度を対象とした「高齢者保健福祉推進 10 年戦略」（ゴールドプラン）について、1995 年度から計画期間が終わる 1999 年度までの期間で、さらなる在宅介護等の拡充を図ることにし、費用

を上方修正したものである。厚生省は、高齢化により急増する福祉支出を消費税率引き上げに関連付ける意図で、新ゴールドプランを公表した。その意図通り、消費税率引き上げと福祉財源が結びついて議論され、予算の上積みが決められたのである。

また、自治省が長年にわたり要求していた、地方消費税の創設も決まった。3%から5%への引き上げに際し、1%分を地方消費税として、地方の独自財源とすることが決められたのである。これは、反大蔵省の急先鋒であった野中広務・自治大臣が強く主張し、元滋賀県知事の武村正義・大蔵大臣も理解を示した。さらに、もともと消費税導入に反対していた社会党では、消費増税への反対論が強く、村山首相が党内を抑えて決断するには、支持基盤である全日本自治団体労働組合（自治労）の取り込みが不可欠と考えられたことが、その一因とも言われている。

国民福祉税には強硬に反対した村山と武村であったが、財政に責任を持つ立場になると、財源論を無視して減税を継続することはできなかった。1994年9月22日に村山内閣は税制改革大綱を閣議決定し、同日、与党三党も税制改革大綱を決定する。1994年4月から3兆5000億円の恒久減税（相続税減税を含めると3兆8000億円）と2兆円の定率減税（1994年度分は20%、1995、1996年度は15%で継続）を実施し、1997年4月から消費税率を5%に引き上げることで多年度税収中立とすることが決められたのである（加藤 1997: 280-294; 清水 2015: 46-48）。

この決定について村山は、後に次のように語っている。「僕は総理就任前から若干の消費税引き上げはやむを得ないと考えていた。就任時は円高で景気が低迷していたのでその対策として五兆五〇〇〇億円の所得税減税を三か年間実施することにし、景気も若干上向きになったところで減税分の財源補填と高齢化に備える必要もあるので、消費税引き上げはやむを得ないというムードもあった」（薬師寺 2012: 230）。「僕は税の問題については、考え方を持っているんです。それはこれから高齢化社会になって、負担の財源を、直接税だけ、所得税だけに依存するのは、やっぱり公平を欠く。あまりにもサラリーマンに負担が多過ぎる。そうでなくて、全国民が負担をしなきゃならないものについては、能力に応じて公平な負担ができる間接税に少しウエートを置いたほうがいい」。

消費税率については、三党首に任せるということになり、村山は河野洋平・外務大臣と武村正義・大蔵大臣に、「改定するのに、率を決めずに先送りするのは無責任だ。だから、やっぱりきちっと率を決めよう。そして、これはもう5%にせざるを得ない。1%は地方に回すということで、5%でいこうと」述べ、5%に決まったという。「ただ、間接税は逆進性が強いから、それをどう解消するかについては考えなきゃいかん」。「僕は5%に上げるときに、大蔵省に、何とか食料品ぐらいは、3%に据え置くとかできないのかとだいぶやかましく言った」（村山 1998: 204-205）。これに対し大蔵省の幹部が、「『税率は三パーセントが五パーセントに上がるが、増える二パーセントのうち一パーセントは、新たに創設された地方消費税として都道府県の自主財源となる。そうすると国には一パーセント分しか入らない。にもかかわらずさらに逆進性対策を持ちこまれたのでは、税率を引き上げる意味がない』と言って反対したんじゃ。結局、

所得税の課税最低限を引き上げるようなことをして折り合ったんだが、そういう議論は随分したな」(葉師寺 2012: 230-231)。「こう言うから、それもそうだなと。ヨーロッパの場合なんか、二けた税率になっているからな。そういう税体系全体に対する考え方が基本的にあったから、まあこれはやむを得ないと決断したので、毒を食らわば皿までということではなかった」(村山 1998: 205)。

政治家が望む直接税減税を先行実施し、その財源確保のためとして消費増税を認めさせる。福祉支出の上積みや地方消費税の創設など、大蔵省にとっては不本意な要求の受け入れを余儀なくされたとはいえ、大蔵省の狙いは成功したのである。

10. 橋本龍太郎内閣における消費増税の実施と財政構造改革

村山内閣の突然の退陣を受け、1996年1月11日に橋本龍太郎内閣が発足する。橋本内閣は1996年10月の衆議院総選挙を前にして、1997年4月から消費税率の引き上げを予定通り実施するかどうか、決断を迫られることになる。その理由は明確ではないものの、橋本首相は消費税率の引き上げを訴えていた。しかし自民党候補者の多くは、消費税率引き上げの先延ばしを主張していた。

選挙の責任者である自民党幹事長の加藤紘一は、迷っていた。選挙の直前にアンケート調査を発注したところ、15%の回答者が、消費税増税なら自民党支持を変えると答えていたからである。だが加藤は、消費税率引き上げを撤回しなかった。第一に、自民党政調会長の山崎拓から、「あなたのところでごらついたら、おそらくすべての官僚があなたを将来国の指導者として認めないだろう」、「あなたは期待されている人物なのだから、ごらついてはいけない」と助言されたからである。第二に、新進党が消費税率の据え置きを主張したため、「ふらつく野党、信念を貫く自民党という図式」を描けそうだと考えたからである。加藤は、「もともと細川政権時代、七%を主張したのは細川さんだった。小沢(一郎)さんは一〇%を言っている。一五%を示唆したのは羽田(孜)さんだ。その彼らが選挙公約で消費税率の据え置きやゼロを主張した。これを見て、ああ勝負してもいいかな、と思った」と証言している(軽部・西野 1999: 89-94)。自民党が衆院選に勝利すると、選挙区で消費税率引き上げ反対を訴えていた自民党議員たちも、以後、消費税率引き上げ延期を主張することはなく、予定通り消費税率は引き上げられる。

1996年11月7日に発足した第2次橋本内閣は、省庁再編・財政構造改革・金融システム改革・経済構造改革・社会保障改革を掲げ、後に教育改革も加えて「6大改革」と呼ばれるようになる。だが、当初、財政再建を主導したのは、橋本ではなく官房長官の梶山静六であった。梶山は、橋本内閣発足直後の1996年1月半ば、大蔵省から予算案の参考資料「財政の中期展望」の説明を受けた際に、「このままでは国が減びてしまうではないか! 財政再建のための中期計画を創れ!」と命じた。その後、梶山は、財政再建の国会決議や財政再建法の制定などを大蔵省に投げかける。しかし、7月の主計局での部内会議では、「財政再建の計画や目標だけ定め、個

別の歳出削減措置を定めない法律なら無意味だ」という意見が多数であったという。第2次橋本内閣の発足後、橋本が行政改革会議の議長に自ら就任し、省庁再編に取り組む中、梶山は元文部大臣の与謝野馨を官房副長官に指名し、「俺は組織いじりには何の興味もない。君と二人で財政再建をやろうじゃないか」と呼びかけた（清水 2015: 77-78）。

与謝野は、自身を「観念的な財政均衡論者ではない」としつつも、「財政に依存する経済体質を作ってはだめだ」というのが口癖であり、財政再建に強い意欲を持っていた。また、与謝野が本気で財政再建に取り組もうとした理由として、当時、アメリカやヨーロッパで財政赤字削減が進んでいたことも影響していた。さらに、政治的な理由もあった。与謝野は、財政再建の政治的な狙いを「橋本政権の長期化」であったと説明している。橋本は自民党内の支持基盤が弱く、社会民主党と新党さきがけは閣外協力に転じていた。「この連立政権を長続きさせるためにはインパクトのある政策をやらねばいけないという思いがあった。行政改革は九六年十月の選挙の時に省庁再編ということで手形を切ってしまったのだけれど、それ以外にもうちょっとインパクトのあることをやろうということになった」。改革路線を打ち出して国民の高い支持を集めることで、橋本の自民党内での求心力を高めることができる。また、予算編成を通じて各派閥の有力者である族議員のポストたちを抑え込むことで、自民党内を抑え込むことができる。このように考えたというのである。しかも、このころには「公共事業悪玉論」が強まっていた。国会で無駄な公共事業が指摘され、新聞も公共事業の効率化のキャンペーンを始めており、財政再建の機運が高まっていた。

大蔵省内ではすでに、アメリカの包括財政調整法を参照して財政再建法を制定することについて検討が行われていたのだが、与謝野は改めて、法律の制定を検討するよう大蔵省に指示する。また与謝野は、財政構造改革会議の設置も構想していた。ところが当初、大蔵省主計局の幹部たちは慎重姿勢であった。「この手の話は総論賛成、各論反対になりがちです。法律に各分野ごとの予算抑制を具体的に書き込むのだとしたら、それは政治的な指導力が必要となります。『あとは大蔵でやってくれ』と言われてこちらに議員対策をまかされても困ります」、「与謝野さんの評価は上昇しているようだが、彼の言うことややることに従っていて本当に大丈夫か。はしごを外される危険性はないだろうか」と考えたのである。後に官僚たちは、「政治家主導でモノが進んでいくことの怖さがあったようだ。よってたかって最後はおかしな方向に流されるんじゃないか、自分たちがコントロールできない事態になるんじゃないか、と」、「主計局の経験が長い幹部ほど、この会議設置に気が進まなかった。官邸は当てにならない、族議員に押し切られるぞ、という思いが彼らにはあったようで、最後まで消極的だった」と証言している（軽部・西野 1999: 97-107）。

与謝野は、首相官邸に財政構造改革会議を設置し、総理大臣や大蔵大臣経験者をメンバーに迎えることにした。中曾根康弘、竹下登、宮澤喜一といった派閥の実質的オーナーたちに族議員たちを抑え込んでもらい、村山富市や武村正義も参加させることで、社民党とさきがけも引き込もうと考えたのである（軽部・西野 1999: 108-109; 清水 2015: 79）。これを受けて当初は懐疑的であった主計局の幹部たちも、全面的に財政構造改革会議を支える方針を固める（軽部・

西野 1999: 114)。

1997年1月21日の財政構造改革会議の初会合では、橋本首相に続き、中曽根、竹下、宮澤、村山、武村らが揃って財政改革に強い決意を表明する(清水 2015: 81)。会議が進むにつれて長老政治家たちのテンションも上がり、財政再建は加速されていく。1996年12月19日には、2005年までのできるだけ早い時期に、国と地方を合わせた財政赤字をGDP比で3%以下に抑えることが閣議決定されていた。だが、中曽根や武村らが期限前倒しを主張したことから、橋本も2003年への前倒しを指示し、1998年度予算は一般歳出の伸びを前年度比ゼロにする方針から、マイナスへと見直された(軽部・西野 1999: 141-147)。主計局は、厳しすぎる目標では実行可能性に疑問符がつくと考えたものの、長老の復権を警戒する加藤、山崎らが、率先して族議員の説得に回るなど、政治の動きは止められなかった。1997年6月4日に閣議決定された同会議の最終報告では、1998～2000年度を集中改革期間とし、1998年度の公共事業費は前年度比7%削減、社会保障費は2%増以下にとどめ、防衛費も前年度比でマイナスにするなど、分野別・年度別の歳出削減計画をまとめ、それを財政構造改革法として法制化することとした(清水 2015: 81-82)。ここまでの経緯からして、財政構造改革は大蔵省陰謀論では説明し難い、政治主導の賜物であったと解することができる。

1997年4月には、消費増税で5兆円、所得税・個人住民税の特別減税廃止で2兆円、医療費の負担増で2兆円の総額9兆円の国民負担増が実施される。すると4月以降、消費増税の駆け込み需要の反動で、消費が大幅に落ち込み、景気は急速に悪化する。夏には東アジア金融危機、11月には三洋証券、北海道拓殖銀行、山一証券の連鎖破綻が起こる(軽部・西野 1999: 311; 清水 2015: 88-89)。

金融危機に直面して、自民党執行部は11月25日に、総裁直属機関として「緊急金融システム安定化対策本部」を設置し、本部長には宮澤喜一が就任する。11月29日に宮澤と橋本首相が会談し、預金を全額保護するために、預金保険の財源強化という目的で公的資金を投入することと、金融機関への資本注入は、破綻銀行の受け皿になる場合に限定し、一般金融機関への資本注入は行わないことで合意した(西野 2001: 9-14)。

ところが、9月の内閣改造で閣外に出て以降、自社と連立を解消して保保連合をめざす反執行部派の中核となっていた梶山静六が、政府保有のNTT株式を担保とした10兆円の「改革・発展国債」を新規発行し、これを元手に金融機関の自己資本を充実させるという独自の構想を、11月27日発売の『週刊文春』で発表していた。梶山案は、一般会計からの支出を想定し、一般金融機関への資本注入も求めている。しかもNTT株の売却益は、国債の償還に充てられることになっており、これを担保にする「改革・発展国債」は、形を変えた赤字国債に過ぎないと考えられた。財政構造改革の主導者であった梶山が、財政再建への態度を豹変させたのである。12月2日に梶山は橋本と会談し、小沢一郎ら野党との共闘をも示唆して、自身の案を受け入れるよう迫った。橋本はこれを受け入れ、12月8日の自民党役員会で、梶山構想の検討を正式に指示したのである(西野 2001: 17-20)。

これに対し主計局は、梶山構想が、11月28日に成立した財政構造改革法に違反するとした

文書をまとめ、自民党内で根回しを始める。しかし、反執行部派の議員たちは梶山の下に結集しており、与謝野までもが梶山構想を支持した。このため大蔵省首脳部は、「これは単なる政策論争ではない」、「一方だけに肩入れすると、これは大怪我をする」と考えた（軽部・西野 1999: 318-319）。そこで主計局は、発行段階で財源を手当てする必要のない「出資国債」を活用して、一般金融機関にも公的資金を投入する案を編み出す。「新型の国債発行を求める梶山構想に応え、財源問題を先送りし、財革法にも抵触しない妙案」であった（西野 2001: 22; 軽部・西野 1999: 319-320）。

だが大蔵省には、さらなる試練が降りかかる。1998年1月26日に、大蔵省金融検査部の金融証券検査官室長と管理課課長補佐が、銀行からの接待の見返りに検査日程を漏らしていた疑いで逮捕される。さらに3月5日には、証券局総務課課長補佐と証券取引等監視委員会席証券取引検査官が、収賄容疑で逮捕される。4月27日に大蔵省は、民間金融機関からの過剰接待問題で112人を処分した（西野 2001: 49-73, 125-137）。

景気の急速な悪化により、財政構造改革路線は転換を余儀なくされる。金融危機を発生させ、さらに接待汚職まで発覚した大蔵省には、それに抗う力は残されていなかった。12月に橋本は、1997年4月に廃止されていた2兆円の所得税・個人住民税の特別減税を1998年2月から復活させることを決める。さらに4月には、1998年分の減税については2兆円から4兆円に上積みし、1999年も2兆円の特別減税を行うなど、過去最大となる総事業費16兆円規模の総合経済対策をまとめる。財政構造改革法は、1998年5月に改正され、赤字国債の発行ゼロ目標を2005年度に先送りすることや、景気悪化の際に法律の適用を停止する「弾力条項」が入れられた。さらに小泉純一郎・厚生大臣が橋本に、「財政再建に本気だと言うから社会保障費の厳しい上限ものんだ。減税するなら、社会保障費のキャップも外せ」と迫ったことから、1999年度の社会保障費の上限も外された。2兆円の特別減税や追加の減税上積みは官邸主導で行われ、加藤や山崎は官邸への不満を強める（清水 2015: 93-96）。

ところが参議院選挙の際には、選挙対策の手詰まりから、財政構造改革の最強硬派であった山崎が豹変し、「恒久減税」を橋本に迫る。橋本は渋ったものの、首相官邸が主導した2度の特別減税のときは逆に、加藤、山崎、野中広務・幹事長代理ら党執行部に押し切られた。しかし、7月12日の参議院選挙で自民党は惨敗し、橋本は退陣する（清水 2015: 98-99）。

ここで興味深いのは、財政構造改革を進めた梶山、そして長老たちに対抗して財政緊縮を進めた加藤や山崎らが、財政再建への態度を豹変させたことである。当たり前のことではあるが、財政再建よりも、権力闘争や選挙に勝利することが、政治家にとっては重要なのである。

11. 結論

本稿の問いは、短期的には政府債務危機が発生する見込みのほとんどない日本で、なぜ財政支出の削減や、消費税の導入、消費税率の引き上げを主張する政治家が繰り返し登場するのか、彼らの動機は何かというものである。そこで大平内閣から橋本内閣までの時期を対象として、

財政再建に挑んだ政治家たちの動機を見てきた。その結果、先行研究で明らかにされてきた、「政策通」としての評価を得る、責任感ある政治家として評価を得る、ということにくわえて、それ以外にも多様な動機があることがわかった。もう一度振り返っておこう。

大平正芳は、赤字国債を発行したことへの贖罪意識から一般消費税の導入を支持した。

鈴木善幸は、前政権を継承したことから、財政再建政策も継承することになった。

中曽根康弘は、行政管理庁長官に就任したことから、政権獲得のために行政改革を看板政策にしようとして、財界と組んで増税なき財政再建を推進する。しかし総裁二期目には、税制改革に着手する。これは、減税財源を確保して不公平税制を是正するという「人気取り」政策を行うため、また政策形成の主導権を握り、政権基盤を強固にするためであった。

竹下登は、中曽根に後継指名を受けたため、中曽根内閣からの政策を継承したことにくわえて、大蔵省との密接な関係から、消費税導入に執念を見せた。その結果、首相退陣後も竹下は、大蔵省の情報収集能力を活用することで隠然たる政治力を握り続けることに成功する。

細川護熙は、景気の悪化とアメリカの要求を受けて直接税減税を行う必要性に迫られ、そのための財源を確保するために国民福祉税構想を打ち出した。

小沢一郎は、直間比率の是正による税制の抜本改革という持論により、消費増税を主張していた。だが、その後は選挙対策を重視して、その持論に反する行動をとり続けるようになる。

村山富市は、高齢化社会への対応が必要との考えにくわえて、すでに先行していた減税の財源確保のために消費増税を認めた。

橋本内閣では、ライバル政党を無責任と批判するため、消費増税の予定通りの実施が決められた。また、橋本首相の党内での求心力を高めることで政権を長期化するという政治的思惑から財政構造改革が始められた。さらに、派閥のオーナーが復権を狙い、それに執行部が対抗しようとしたことで、過度な緊縮財政が実施されることになった。

これらの政治家の動機は、以下のようにまとめられる。もっともこれは、先行研究を踏まえての暫定的な整理であり、網羅的かつ排他的な分類ではない。

①財政再建が必要と考える強い政治理念による

大平正芳

②直接税減税のために財源を確保する

中曽根康弘、細川護熙、小沢一郎、村山富市

③前政権を継承したため前政権の政策を継承する

鈴木善幸、竹下登

④大蔵省との密接な関係を構築し維持する

竹下登

⑤大きな政策課題に取り組むことで政権の求心力を高めて政権を継続させる

中曽根康弘、橋本龍太郎、与謝野馨

⑥政権を獲得するための旗印として主張する

中曾根康弘

⑦責任ある政党（政治家）を標榜してライバル政党（政治家）を無責任と批判する

加藤紘一

①そして②の一部は、政治理念による政策追求が動機だと言えるのだが、それ以外は政治権力の確保や、その維持、選挙対策といった政治的な思惑によるものである。

このように日本で財政再建策がとられる場合、政治的影響力の増大・維持を図る政治家が、政治的な思惑から財政再建や消費増税を唱えることが多く、財政再建の客観的必要性や、（一部の例外を除き）財政再建への強い理念によるものではなかった。こうした政治的思惑こそが、公共選択論の予測を裏切り、短期的には財政破綻の見込みが小さい日本で、財政再建が政治課題となることを可能にしてきたのである。

このことが橋本内閣以降の政権においても当てはまるのかどうかは、別稿にて検討を行うこととしたい。

【付記】 本稿は、日本比較政治学会 2019 年度研究大会の分科会 B「税制改革の比較政治学」に提出した報告論文「財政赤字と日本政治」の前半部分を大幅に圧縮したうえで、加筆修正を行ったものである。筆者に報告の機会を与えてくださった近藤正基先生と、有益なコメントをくださった討論者の加藤淳子先生、近藤康史先生に、心から感謝申し上げます。本研究は JSPS 科研費 JP17K03538 および JP15H03307 の助成を受けている。

注

- ¹ もちろん国内の過剰貯蓄は、財政再建が進まないことを可能にする必要条件でしかなく、財政再建が進まない十分条件というわけではない。ドイツのように民間部門が貯蓄超過でありながら、主要政党や国民がイデオロギー的に均衡財政を強く支持する場合や、国民が将来世代に巨額の財政赤字を残してよいのかを真剣に考える場合、政治家が財政再建を唱えることで国民の支持を集めることも可能ではある。
- ² 北村亘は、「再選を目指して特定の政策領域での政策実現を目指す一般議員」と比較して、「首相は、全体的な合理性を追求する傾向が強くなる。首相こそ、公共財の最適供給を実現することで名声と政治的利益を最も享受する立場にある」と論じる。さらに加藤の議論を援用し、「首相は、選挙基盤がよく組織化されて当選回数を重ねた議員である場合がほとんどであり、地元選挙民の意向にあまりとらわれる心配がない」として、「コンテキストやパーソナリティーの違いにもかかわらず、首相は財政再建を追求しようとする姿勢が強い」と主張する。さらに1990年代の選挙制度改革、政党助成法および改正政治資金規正法の施行により、党内の集権化が進んだため、「首相が財政再建を追求できる制度的な環境が整備された」とも論じている（北村 2006）。確かに首相は、一般議員と比べると、財政再建を追求する傾向にあり、そうすることが可能でもある。しかし、選挙制度改革以降であっても、小渕恵三首相や森喜朗首相、安倍晋三首相のように、財政再建にあまり熱心ではない首相もいたのであり、首相が常に財政再建を追求するとは限らない。
- ³ なお消費税率の引き上げについては木寺元による研究がある。木寺は、与党政治家が、政党支持率が低いという損失局面にあり、かつ主税局が、そうした政治家に対して、消費増税を有権者の関心の高い政策領域とつなぎ合わせることで、与党政治家の当選可能性に対する正の効果を高く認識させた場合に、消費税率引き上げは成功すると主張している（木寺 2015）。ただ、この説明では、消費税の導入それ自体や、1997年4月の橋本内閣および2014年4月および2019年10月の第2次安倍内閣での消費増税の実施については説明できない。また、与党の政党支持率が低い場合に常に増税が試みられてきたわけでもない。さらに木寺は、村山内閣と野田内閣の前の内閣である、細川内閣と麻生内閣、菅内閣を失敗の事例として挙げているのだが、これは竹下内閣での消費税導入以前に大平内閣と中曽根内閣の失敗があったのと同様に、消費増税を実現するには一内閣では難しく、時間が必要ということを示しているに過ぎず、木寺自身の仮説を証明するものとはなっていないと考えられる。なお村松岐夫と真淵勝は、自民党が10年間かけて消費税の導入に成功したことについて、次のように説明している。優位政党は、複数の会期、複数の内閣を勘定して戦略をたてる、すなわち「目的の継承」を行うことができ、ある政権が法案の成立に失敗しても、次の政権が再び取り組むことができる。また、ある問題に対する理解が過去の経験を通じて政治家および国民の間で広まる「累積的效果」も重要である。税制論議に関する長期間のマスコミ報道は、国民に教育的な効果をもたらした。さらに、自民党首脳が売上税の失敗から、誰が税制改革に批判的であるのか、どのような案であれば受け入れられるのかについて情報を得ることもできた。竹下は、その情報を利用して反対論を鎮めることができたというのである（村松・真淵 1994）。
- ⁴ 「大平元首相の贖罪 『未来に責任』 思い届かず——検証・消費税未完の改革 (1) 生みの苦しみ、導入に10年」『日本経済新聞電子版』2014年2月2日付 (<https://www.nikkei.com/article/DGXDZO6624643R00C14A2TY8000/>) (2020年10月20日最終確認)。
- ⁵ 「竹下氏、中曽根路線継承鮮明に 政権構想発表 出馬を表明」『朝日新聞』1987年10月6日付朝刊。
- ⁶ 匿名の財務官僚へのインタビュー。
- ⁷ 匿名の財務官僚へのインタビュー。
- ⁸ 「新進党首選・小沢一郎氏の政策〈要旨〉」『朝日新聞』1995年12月9日付朝刊。
- ⁹ 「18兆円規模で減税 消費税は10年後も最小限に 新進党が公約発表」『朝日新聞』1996年10月3日付

朝刊。

参考文献

- 大嶽秀夫（1994）『自由主義的改革の時代——1980年代前半の日本政治』中央公論社。
- 大嶽秀夫（2006）『小泉純一郎ポピュリズムの研究——その戦略と手法』東洋経済新報社。
- 小沢一郎（1993）『日本改造計画』講談社。
- 加藤淳子（1997）『税制改革と官僚制』東京大学出版会。
- 軽部謙介・西野智彦（1999）『検証 経済失政——誰が、何を、なぜ間違えたか』岩波書店。
- 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、
219—249頁。
- 木寺元（2015）「税制改革と民主主義ガバナンス——リスク・ラバーたちの消費税」日本政治学会編『年報
政治学 2014-Ⅱ 政治学におけるガバナンス論の現在』木鐸社、11-40頁。
- 久米郁男（1995）「竹下登——保守党政治完成者の不幸」渡邊昭夫編『戦後日本の宰相たち』中央公論社、
375-391頁。
- 清水真人（2013）『消費税 政と官の「十年戦争」』新潮社。
- 清水真人（2015）『財務省と政治——「最強官庁」の虚像と実像』中央公論新社。
- 竹下登（2001）『政治とは何か——竹下登回顧録』講談社。
- 西野智彦（2001）『検証 経済迷走——なぜ危機が続くのか』岩波書店。
- ブキャナン, ジェームズ・M、リチャード・E・ワグナー（大野一訳）（2014）『赤字の民主主義——ケインズが遺したもの』日経BP社 [Buchanan, James M. and Richard E. Wagner (1977) *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes* (New York: Academic Press)]
- 真淵勝（1994）『大蔵省統制の政治経済学』中央公論社。
- 村松岐夫・真淵勝（1994）「税制改革の政治」『レヴァイアサン』臨時増刊、1994年冬号、178—199頁。
- 村山富市（インタビュー・辻元清美）（1998）『そうじゃのう……——村山富市「首相体験」のすべてを語る』
第三書館。
- 薬師寺克行編（2012）『村山富市回顧録』岩波書店。
- 薬師寺克行（2012）『証言 民主党政権』講談社。