

大平正芳の経済・財政運営とその思想

竹内靖雄

(成蹊大学教授)

しのびよる財政の病気

大平正芳が日本経済と財政の運営とに本格的にかかわるようになったのは、一九六七年に自民党政調会長に就任した時からである。

高度成長が続いた一九六〇年代前半は、経済の拡大とともに歳入も順調に増え、均衡財政の原則を維持しながら「小さな政府」を堅持するという理想的な財政運営が可能であった。しかし一九六四年から六五年にかけての不況のため税収が減少したことから、それまでのように均衡財政を維持することは困難になった。そこで政府は、「不況にともなう予期せざる歳入欠陥を補うための臨時応急的な措置」として特別法を制定し、それにもとづいて、一九六五年度補正予算において二五九〇億円の公債を発行したのである。翌一九六六年度には財政法第四条にもとづいて七三〇〇億円の建設公債が発行された¹⁾。こうした本格的な公債への依存は、結果においてはケインズ主義的な総需要管理政策を導入したことで、インフレ誘発や支出の膨張、やがては財政赤字の累積という危険に足を踏み入れるものであった。そこで政府は公債の発行に関しては、安易な赤字国債増発を抑制するための建設公債の原則（財政法第四条）、マネーサプライを増やさないための市中消化の原則（財政法第五条）を堅持するとともに、公債依存度を低めるように努め

た。その後の高度成長にもなう税収増もあって、公債依存度は一九六六年度の四・九%から一九七〇年度の四・二%にまで低下した。

一九六七年に自民党政調会長に就任した時から、大平は財政硬直化の問題に取り組みなければならぬという問題意識をもっていた。すなわち、不況に際して税収が減少すれば歳入欠陥が生じ、公債発行をやむなくされる、といった対応の仕方を超えて、歳出面においても、硬直化した制度を反映する硬直した支出構造が見られる点に注目し、また恒常的に赤字要因となるもの（当時、三K赤字といわれたコメ、食糧制度、国鉄、健康保険）の存在、といった財政の「構造的な欠陥」に取り組むべきことを指摘したのは卓見であるといわなければならない。

この問題について大平政調会長は、「大蔵省の警告を軽視してはならない。われわれは真面目に取り組む必要がある。その第一は大蔵省が『当然増』としてあげた数字自体の吟味である。第二は明年度における財政規模はどの程度のものであるべきか、という問題だろう。そして、何といっても日本経済の成長を将来に向かつてどう評価するか、そして、その展望に立つて財政をどう位置づけるか、という長期的視野をハッキリさせることが、この硬直化問題を取り上げる前提でなければならない」と述べている。

さらに一九六八年一月三〇日の衆議院本会議での代表質問でも、

「硬直化要因を仔細に検討すると、その禍根は財政金融の分野にとどまらず、広く制度や慣行の中に深くその根を下ろしていることが判然とする。……政府の機能が、時代の推移と共に、益々分化する傾向にあることも、これを是認する。しかし、それらの制度や慣行は、財政力の限界内において、時代の要求にキビキビと対応することが要求されていると思う。今日の日本財政はそれが供給しうる栄養分を超える機構と要員と機能を担っており、これを理解し受容するであろう国民の英知でもある。……真の解決の要諦は、いうまでもなく政府の勇断であり、これを理解し受容するであろう国民の英知でもある。もはや国民は甘い迎合的な政治の姿勢に顔

をそむけつつあると私は考える。私は政府に対して、真実は真実としてこれを国民に伝え、困難は困難として、これを国民に訴える素直な態度を要求する²⁾という見解を述べている。

要するに、高度成長の過程で、弱い部門を保護することを目的とした制度や時代のニーズに合わなくなった国営部門、国家管理部門などの赤字が膨張し、硬直化した予算編成方式のために歳出の自動的膨張メカニズムが財政の中に根を張ってしまったのである。大平政調会長の危機感の表明は、いちはやくこの傾向を見抜いてのものであった。一九六〇年代後半に現れた公債依存症は、その後顕在化する長期的で一層深刻な「赤字財政症候群」、J・M・フキャナンらが指摘している「ケインズ病」の先駆症状にほかならなかったということが出来る。

大平はこの後、一九六八年一月から約一年余、第二次佐藤内閣の通産大臣を務め、繊維交渉など対外経済政策にかかわり、一九七二年からは、日中国交回復に取り組む田中内閣の外務大臣として、政権を支えることになる。財政の問題に直接大平が関与することはなかったが、この間の国際的な経済情勢の激変とともに、わが国の財政は、早くから大平が憂慮していた病を進行させ、重大な「赤字病」への道を歩みはじめるのである。

大平の経済倫理観

大平が政調会長在任中、一九六八年産米の生産者米価をめぐる党内議論が紛糾した際のエピソードは、大平の人柄ばかりでなく、その経済哲学、経済倫理観をきわめて鮮やかにあらわしている。

総務会で、二人の総務がこもこも立って、「わが党が農業に理解が足りないから、こんな低い米価が議題になっているのだ。大平政調会長などは大蔵省のエリート官僚出であり、農民の生活など知ら

ぬからこんな事態を招いたのだ。ただちに辞職して、退席せよ」とブチあげた。……大平政調会長は黙って聞いていたが、こうした議論に愛想が尽きたのか、撫然として席を立とうとした。この時、隣の席にいた田中角栄米価調査会長が大平の腕をつかんで引きとめ、「腹を立てて席を立つ奴があるか。席を立つたら再び戻れないよ」とたしなめた。大平はしばらく一点を見つめてだまっていたが、やがて口を開き次のように述べた。

「両総務は私に、大平は百姓の生活を知らないと言われたが、あなたたち両君とも父君はわれわれの先輩代議士であり、名門の出で、裕福な家庭で育った方だ。それにくらべて私は、讃岐の貧農の倅である。私は少年の頃、夜明けとともに家を出て、山の中腹にある水の少ない田圃を見回ったのち、朝いちばんの汽車で通学するのが日課であった。家貧しく学費も少なく、給費生として勉強し、漸く大^①学を終えたのである。このような大平が農業を知らない人といわれるのは、心外である」。

政治家の中には、国民の（実際は特定の利益集団の）歡心を買うことにおいて自らの私益の追求を第一とし、しかもそれを国益への配慮であるかのように言つものが多い。むしろ、国益を掲げながら私益追求、権力獲得競争に生きているのが政治家であろう。政治を私益追求のビジネスの一つとするこのような人間が、たとえば食管制度のような有害無益となった古い制度を支え、かつ、それに寄生することで職業政治家でありつづけてきたのである。これとは対照的に、大平は、一国全体の経済のあるべき姿について明確なヴィジョンと信念をもち、単なる弱者保護や特定利益集団への利益分配を眞の国益と混同したり、「よい政治」であると強弁したりするような姿勢とは無縁であった。

この大平の発言に見られるような、受益者負担、自己責任を強調する姿勢は、決して豊かではない家計に育ち、苦学して己を立てた人に特有の信念である。このような人ほど、「自分が受けとる利益に対し

ては自分の力ネを支払うべきである」という健全な原則を堅持する傾向が強い。逆に、エリート育ちの人は、この原則を忘れ、自分のために他人の力ネ（政府が集めた税金）を使うことを当然のごとく考え、さらには、「他人の力ネ（税金）を他人のために自分の裁量で使う」ことを自らの使命と信じ、他人の力ネ（税金）を使って他人（国民）の歡心を買うことを政治であるかのように考える傾向があるのかもしれない。これは市場経済および資本主義の精神とは対極にある官僚主義的ないしは社会主義的な精神なのである。

経済大国化と自由化

大平は一九六八年に第二次佐藤内閣（第二次改造内閣）の通産大臣に就任した。当時、大平新通産相が直面した最大の問題は、国際社会において高まってきた貿易・資本自由化の要請にどう対応し、わが国の産業をそれにどう適応させるかという問題であった。

高度成長の結果、世界における日本の地位は急速に高まっていた。「一九六〇年代の生産や輸出の増加によって、世界経済のなかにおける日本の地位は変化した。一九六八年には、日本の米ドル換算のGNPは、米ソに次ぐ世界第三位、社会主義圏をのぞけば第二位に躍進した。GNP『大国』日本の出現である³⁾。しかし、「一九六〇年代後半から、日本と世界との間に、日本の国際的な地位や、経済力についての理解の食いちがいが生ずるようになった。一九六九年における沖繩返還交渉と日米繊維交渉のからみあいによって日米関係は冷却し、やがて一九七一年八月のニクソンの新経済政策 円切り上げの問題が発生したのである。欧米から見た日本は、すでに高い競争力を備えた工業国であり、円レートの切り上げなしには、アメリカの国際収支は維持しがたく、ヨーロッパの多くの産業（たとえば造船や自動車産業）もその市場を奪われると意識されるようになっていた。日本経済についての日本側の後進国意識と欧米の高い評価と

のギャップは次第に開いていったのである⁽³⁾。

この時代には、まだ日本の自己評価は低く、あるいは自己を過小評価して小国と見ることで、従来通りの有利な条件でゲームを続けようとする態度が残っていた。例えば、日本の産業界には自由化を「第二の黒船」の襲来のように見て、政府の保護措置をできるだけ温存してほしいとの願望があった。しかし大平は、ハードルをやや高めにした競争条件が結局は産業の力を付けることにつながると考えており、貿易黒字が定着しはじめた日本としては、早急に自由化を進めておかないと諸外国からの批判が高まり、厄介な貿易摩擦が生じるであろうという認識をもっていた⁽²⁾。わが国産業の適応整備について、大平通産相は、「これからの経済運営は民間主導で行くべきである」と、その基本姿勢を明らかにした。これは、国内産業の競争力が十分なものとなるまで、官僚主導でできるだけ自由化を遅らせようと考えてきた通産事務当局に、意外の感を与える第一声であった。また海外との競争に不安を抱く産業界も、このような通産大臣の姿勢には困惑を隠せなかった。

他方、アメリカ力は一九六八年前半から輸入課徴金の導入を考慮していたが、世界貿易の縮小を懸念した先進主要諸国はケネディ・ラウンドの繰り上げ実施などの方針を確認し、アメリカに課徴金導入を思い止まらせることができた。日本は黒字国としての責任などを考慮して、一九七〇年四月、関税引き下げの一括繰り上げを決定した。資本の自由化についても、第一次自由化措置が、OECD加盟三年を経過した一九六七年（昭和四二年）に実施されていたが、大平通産相在任中の一九六九年に第二次自由化措置が決定された。また当時内外の最大の関心事であった自動車産業の自由化問題について、早期自由化の方針が固められたのも大平が通産相在任中のことである。これは一九七一年年四月に実施された⁽²⁾。

経済大国化にともなって、日本は高度成長期に活用してきた「開発型資本主義」の手法、あるいは「重商主義的な発展戦略」を「卒業」し、自由貿易のルールにもとづいて開かれた市場を世界に提供する立場

に移行する必要があった。しかしこのような認識は、一九八〇年代以降にようやく定着するものであり、七〇年代以前の段階では、「キャッチアップ途上の小国」という自己認識にもとづいて、可能な限り自由化の風を避け、政府の保護の下に自由貿易体制の「都合のよい利用」を続けることが利益になる、という姿勢が支配的であった。大平はこの点で一步先んじており、経済大国として国際社会で受け入れられるような公正な条件で、すなわち、自由主義の原則に合致した条件でゲームをすることが重要であると認識していたようである。そして大平は自由化による競争の効果を重視していた。

この時期における大平通産相の発言には次のような注目すべきものが多い。以下いずれも(2)を参照。

民間主導の眞の意図するところは、これからは民間企業が自らの力によって厳しい国際競争を乗り切るのだという、はっきりした自覚を持つべきことを促したいことにある。いうまでもなく、自由経済体制にあつては、経済発展の担い手は民間企業であり、民間の英知、活力、創造力こそが発展の原動力なのである。ところが、従来、日本の企業は、困難な事態になると、とかく政府に頼りがちとなるという風潮がみられた。こうした安易な態度を改めなければ、未来へのたくましい発展は、望めない。

経済の成長が急速であつたため、経済・社会の各部門に、不均衡、矛盾あるいは摩擦とも表現できるものが表面に現れてきた。経済の発展によって、所得水準が向上したことが生活環境の充実への関心を高めたといえると思う。公共的なサービスの供給の立ち遅れ、公害問題、都市の過密化などは経済発展に伴つ不適応であり、政府の有効適切な措置が是非とも必要であると考えられている。今までの産業政策の重点は優越した外国の産業から日本産業を守り、それを量的に質的に発展させるということにあつたが、今後は、産業の外の、消費者や住民の利益を正面にすえた政策、例えば立地政策や、公害政策、物価対策にも重点をおいて考えていく必要がある(Yarao=Young Presidents' Organization)と日米の若いト

ップ経営者たちに向けての発言。

日本人はどうも受け身意識というが、一步進んで被害者意識とでもいうべきものが、論議の軸にまわりついているように思われてならない。……例えば輸入や資本の自由化に対する日本人の対応の仕方である。自由化の扉を開けば外国の商品や資本がどつと這入ってきて、その秀れた技術力と資本力がまたたく間に日本の市場を支配し、日本の地場産業を押しつぶしてしまうだろうというのである。……この被害者意識は、独り対外国だけに見られる現象ではない。……例えば近頃やかましい公害問題等がそれだと思つ。……このことは物価問題にも同様に言いづることである。

激動の一九七〇年代を目前にしてのこうした大平の発言や文章は、自由化と競争に対してもっぱら被害者意識をもって臨み、公害問題、物価問題についても、自分たちを「無力な幼児」のごとき立場において、政府＝母親に保護と救済を求めることに終始していた当時の国民の意識に向けられている。大平は何よりもこのような意識の転換が必要であると感じていた。対外的な「小国意識」、および国内での「弱者意識」、政府依存の態度は、高度成長後の日本が目指すべき自由と成熟の経済大国のあり方にはふさわしくないものであった。しかし日本人がこのような小国意識と弱者意識を卒業するには、実際には七〇年代一杯を要した。大平の発言は「ほとんど時代を一〇年先取りしていた」といえるであろう。

一方で大平通産相は国内産業の競争力強化にも意を用いた。自由化対応策の筆頭として重要なもの一つに、八幡製鉄株式会社と富士製鉄株式会社の合併があったが、大平は、「合併は産業政策上、実現してしかるべきもの」と考えた。なぜなら、「産業政策にとって、両社の研究開発やマーケティングの一本化による、技術水準や経営体質の向上は魅力的であった。弱体産業ばかりでは、自信のある産業政策ができるものではない。また政府の力だけで、実効ある産業政策ができるものでもない。政府の産業政策も、見

識と力量を備えた立派な企業の協力に俟たねばならない²⁾からである。

この当時、すでにアメリカとの経済摩擦の火の手が上がりはじめていた。日米間では日本の繊維製品の対米輸出自主規制が問題になっていた。一九六九年五月の大平・スタンス会談で、大平通産相は、「米国が主張して作ったガットのルールを無視した規制措置は、日米関係のためにも、また米国繊維業界のためにもならない」と反論した。その後一月にも、大平は、世界の自由化体制の中で保護貿易主義に道を開きかねない米側の提案に対して、筋は筋として通すことが大切だとしながら、それによって日米関係が大きく損なわれることを憂慮して、多国間協議を骨子とする妥協案を示した。

このような大平の日米交渉のスタイルは、自由貿易の原則を掲げ、同時に、アメリカの保護主義的、管理貿易的な措置はアメリカ自身の利益をも損なう、という正論を堂々と述べて説得を試みた点で高く評価されてよい。「自由貿易がもたらす全体の利益と個別の利益の一致」という論理による説得は、日本的な交渉のスタイルにはなかった、むしろアメリカ的な論理によるものであるといつてよい。しかしその後、次第にエスカレートしながら繰り返し突きつけられるアメリカの対日要求に対して、日本側の交渉スタイルは、概してこの大平的スタイルからは後退したものになりがちであった。すなわち、「筋が通らなくても（原則に反しても）その方が損害が少なければ相手の言い分をのんで妥協した方がよい」という実利主義、あるいは「論理をもって反論や説得をせず、ひたすら日本の特殊事情と窮状を訴えて理解と同情を求め、最小限の妥協で要求をかわす」というスタイルが採用されてきた。そしてこの日本流のスタイルがしばしばアメリカ側の不信と苛立ちを募らせ、また「日本は価値観も思考方法も異質であり、叩けば叩くほど譲歩を引き出すことができる」ことをアメリカに学習させるに至ったようである。かりにその後の交渉責任者が大平的なスタイルを引き継いでいたとすれば、日米双方の相互理解をはるかに高めていたことであろう。大平は経済大国となった日本に最初に現れた「国際政治家」であった。

田園都市国家の構想

一九七二年、自民党総裁選挙への初の出馬にあたって、大平は「新世紀の開幕」と題する出馬声明演説で、次のような時代認識と提言を行っている。

わが国は、今や、戦後の総決算というべき転機を迎えている。これまでひたすら豊かさを求めて努力してきたが、手にした豊かさの中には必ずしも真の幸福と生き甲斐は発見されていない。……なりふりかまわず経済の海外進出を試みたが、まさにその進出の激しさの故に、外国の嫉視と抵抗をつけるようになってきた。対米協調を基調として国際政治への参加を避けてきたが、まさにドル体制の弱化的故に、けわしい自主外交に立ち向かわなければならなくなった。国をあげて自らの経済復興に専念してきたが、まさにわが国の経済の大型化の故に、国際的インサイダーとして経済の国際化の担い手にならざるを得なくなってきた。²⁾

ここに見られる高度成長後の日本の国際的立場についての認識は、金・ドル体制の崩壊の意味するところも理解し得ないまま、「小国意識」に閉じこもって高度成長の継続を願うばかりであった当時の政界や一般の人々の意識にくらべると、格段の正確さと先見性に富むものであった。また、GNPの成長と生活の真の豊かさの乖離を指摘している点は、一九九〇年代の今日、改めて「生活大国」とか「生産者優先から消費者優先へ」とか「生活者重視」とかの言葉で語られていることと少しも変わりがない。すべては二〇年以上前に、大平という政治家によつて的確に言われていたことなのである。

この大平の経済哲学は、重商主義のあとに画期的な経済的自由主義の新パラダイムを打ち立てたアタ

ム・スミスのそれを思わせるものがある。重商主義は、国家主導で貿易ゲームを制覇して貿易黒字を拡大し、貨幣を蓄積することがすなわち富国への道である、という成長戦略であったが、アダム・スミスはそれを批判して、真の豊かさの意味を明らかにし、それを達成する正しい方法を示した。豊かさは、政府や企業が強大になることではなく、国民一人一人が、より少ないコスト（労苦）によってより多くのものを生産し、消費することにほかならない。そしてそれは、政府の無用な介入を排し、市場で各人が自由に自分の利益を追求して競争することを通じて達成されることをスミスは教えた。豊かさは、人々の創意、勤勉、努力の成果として実現するものであって、これを政府が配給することは不可能である。

しかし政府は、もし賢明であれば、その知恵と力とカネ（税金）を使って、民間の活力の展開を助け、誘導することができるであろう。そのためには、政治家あるいは指導者は、国民の真の幸福を実現しようとするような社会について、明確なヴィジョンをもたなければならぬ。その時々々の国民の要求に応えるだけは政治家としての責任を果たすことにはならないのである。

そこで大平は、自民党総裁選挙に臨んで、「田園都市国家構想」を発表した。

……国民はいまや、物質的な豊かさを無限に追求するよりも精神的ゆとりのある安定した生活を望んでいる。……この国民の希望にこたえ、四つの島に、自然と調和したバランスのとれた人間社会を作り出さねばならない。それは激しい都市化傾向を防ぎとめる自動復元装置を持ち、農山村と都市のメリットが調和された形で活かされる社会である。すなわち農山村に住みよい環境と就業機会を作り、これを豊かな田園に変えその田園を都市にも導き入れた、いわば新しい田園都市国家である。この田園都市国家は決して今後の経済成長を否定するものではない。それは相互に相補う生産性の高い工業と農業とが、また都市と農山村とが高次に結合された社会である。……また田園都市国家は無数の個

性的な地域社会によって構成され、これを有機的に統合したものである。地域によってその要求は極めて多様であり、画一的な押しつけは許されない。……このような国家の実現は決して不可能なことではない。これを一億の人口を持つこの四つの島に実現することが、新しい世紀に対するわれわれの挑戦なのである。²⁾

この「田園都市国家」のヴィジョンは、田中角栄の「列島改造論」、すなわち物的社会資本の拡充というハードウエア中心の国土開発ヴィジョンとは異なり、また一九六〇年代後半から人々に甘い幻想を与えつつあった「福祉国家」のヴィジョンとも異なるものであった。いわばハードとソフトを結合して、豊かで成熟した社会の構築を展望したこの構想は、発表当時マスコミや政界でその意味が十分に理解されたとはいえなかった。豊かさを低所得層にまで再分配して平等化を実現することが「福祉国家」の理念であるとするならば、公共投資（土木事業）を通じて日本列島を高度な産業都市化することによって、豊かさを、政府の力で地方にまで配給する構想が「列島改造論」であった。これに対して大平の「田園都市国家」のヴィジョンは、市場社会の自生的な成長の結果として実現するであろう未来社会の一つの理想図を描いたものであった。しかしそこには具体的な政府主導の国土開発計画や公共投資の配分などは示されていない。たし、「列島改造論」のように、目先の利益配分への期待や開発熱を煽るような要素もなかったことが、人々の関心をそれほど集めなかった理由であろう。

高度成長の終わりと大平の市場経済観

香西泰は「高度成長の時代」を振り返って、その性格を次のような「高度成長への五つのテーゼ」に要約している。⁴⁾

- (一) 高度成長は日本経済の近代化、先進国へのキャッチ・アップの過程での、一連の技術革新 (innovation) であった。
 - (二) 日本経済の高度成長は、市場メカニズムに依拠して実現された。
 - (三) 高度成長は、日本社会に特徴的な制度、慣行、行動様式のもとで実現された。
 - (四) 高度成長は、資源の海外依存と高い国内消費水準を、加工産業における技術革新と輸出の発展を、両立させる過程であった。
 - (五) 高度成長は、日本が小国として世界平和、自由貿易、技術移転等の利益を受けつつ達成したものである。
- 香西はこの(一)について、さらに次のように述べている。

高度成長は、単に成長政策の結果ではなく、いわんや一部のエリートの「たくらみ」によるものではない。……日本の高度成長下にあつては、韓国・ブラジルのそれとは異なり、ハイパー・インフレーションは回避された。また先進諸国とは異なり、管理価格、賃金コスト・インフレも一般的とはならなかった。経済の成長とともに、金利水準は低下し、金融は「正常化」され、財政収支は長く均衡を保ち、「小さい政府」がまもられ、固定平価は維持され、国際収支赤字は他の何をあいても克服された。……高度成長期下の日本経済は、意外にも古典的な資本主義のゲームのルールのもとで運営された。これは国家独占資本主義や新産業国家がうんぬんされる二〇世紀後半にあつて、奇跡的現象であつた。……「日本株式会社」説、大蔵日銀王朝説、「ワン・セット主義」仮説、人為的低金利説、過当競争説、独占(寡占)強化説、ミクロ計画実効説(産業別行政指導などのミクロ計画が有効であつたという説)などはあてはまらない。¹²⁾

今日では、戦後の日本の経済的成功はこのように理解するのが普通であろう。意見が分かれるのは日本的な行動様式の有効性をどう評価するかという点であるが、いわゆる日本の経営、系列、従業員主権、「会社主義」、日本人の勤勉さ等々、日本人が世界に類を見ない日本の美風であるかのように自負するものは、むしろ高度成長への適応の産物であり、それ故に合理性をもつものであった、と見ることができ。そして高度成長という特別の条件が存在しなくなった場合には、こうした「日本型資本主義」のゲームのスタイルは変更を迫られることになるであろう。

大平自身は、このような日本的な特殊性に成功の秘密を見るよりも、日本が市場経済の原則に則って努力を重ねてきたことが成功をもたらしたという見方をしていたように思われる。小粥正巳・富沢宏⁵によれば、大平は、

行政全般に対しても、多くを民間の活力に委ね、政府の干渉は必要最低限にすべしとの信念を持っておられた。行政改革について、「一利を興すは一害を除くに如かず」を旨とされていたことも広く知られている。

特に経済については、市場経済のメカニズムへの信頼と統制に対する不信任がお書きになったもの随所に見られる。

ある夜、高層ビル最上階でのパーティーにお供したとき、次のようにもらされたことを覚えている。

……「この灯りの一つ一つに、それぞれの誉みを持った人たちがいて飯を食い子供を育てている。市場経済の偉大さは人知の及ぶところではないなあ」

ここにうかがわれるのは、市場システム、そして個人の知恵と努力に信頼をよせるアダム・スミスのな思想である。大平は、何が高度成長をもたらしたかを正しく認識し、これを基本にした自由主義的な経済運営を基本としながら、安定成長の路線への切り替えを図ろうとした。しかし一九七〇年代に入って日本経済は二つの「外来ショック」（ニクソン・ショックとオイル・ショック）によって高度成長路線から「脱線」し、その後の約一〇年は困難な調整と構造転換の時代になった。そのために大平は、赤字財政への道に追い込まれるなど、大平独自の力では抗しがたい不本意な経済運営を強いられることになる。

二つのショックへの対応

一九七〇年代に入ると、まず国際通貨体制が大きく変更されることになった。七一年には、「ニクソン・ショック」の結果、為替レートが「ドル＝三六〇円からドル＝三〇八円へと切り上げられるに至った。このニクソン・ショックが日本経済に与えた現実の影響もさることながら、円レート的大幅な切り上げやアメリカの発動した輸入課徴金という措置によって日本の輸出は落ち込み、深刻な不況が到来するであろうという心理的な衝撃の方が大きかった。円高がもたらす不況効果が国をあげて過大に評価されたのである。

政府はこのため一九七一年度補正予算において、公共投資の追加、所得税の年内減税の実施などを決定するとともに、一九七二年度予算においては財政支出を大幅に拡大した。この結果、公債依存度は四六、四七年度と続いて高まることとなった。

一九七二年に登場した田中内閣はこの傾向をさらに積極的に押し進めた。田中内閣の内需拡大政策の二本の柱の一つは、前年の通産大臣時代に発表された『日本列島改造論』のヴィジョンによる公共事業の拡大であり、もう一つの柱は「福祉元年」（一九七三年）というキャッチフレーズにもあらわれている福祉

の拡充である。このために大型予算が編成され、一九七三年度予算の一般歳出の伸びは二二・五%にも達した。一方、金融面では、この間にマネーサプライの過大な膨張が続けられ、七四年の「狂乱物価」、そしてマイナス成長への転落という大きな経済的挫折の原因がつくられていた。「このような通貨膨張をもたらしたのは、一つには政策目標の設定の誤りである。円高の不況効果……を過大視したことである。この判断ミスによって過大な公共支出が行われ、必要以上に金融が緩和されたのであった」という見方が、今日では多くのエコノミストによって支持されている。

さらに一九七三年には、もう一つの超大型「外来ショック」が日本経済を襲った。第一次石油危機がそれである。資源・エネルギー・食糧を海外に依存しながら高度成長を続けてきた日本にとって、主要エネルギーである石油の価格の急激な上昇は、いわゆる「サプライ・ショック」となり、総供給曲線は上に移動し、物価の急上昇をもたらすもう一つの条件が出現したことを意味する。過大な膨張が続けていたマネーサプライがこれに呼応し、投機的心理も働いて、一九七四年には「狂乱物価」と呼ばれる異常な物価上昇がもたらされた。総需要の抑制によってこのインフレに対処するため、一九七四年度予算の規模は圧縮された。結局、一九七四年度の実質経済成長率は戦後初めてマイナスを記録することになった。不況による法人所得の落ち込みなどによって税収の伸びは鈍化していった。

一九七〇年代後半の日本経済は、第一次石油危機の後遺症を引きずり、続いて襲った第二次石油危機による世界経済の混乱の中で、かつての高度成長期から低成長期への構造転換を強いられることになった。こうした不安定な経済環境の下で、政府は一九七五年度以降、特例公債（いわゆる赤字国債）を含む多額の公債発行を続けたため、その残高が累増し、それにとまなう利払いも急増するなど、一〇年間で日本の財政はかつてない深刻な状況に陥った。

この間大平は、第二次田中内閣の福田蔵相辞任のあとを受けて、一九七四年七月から次の三木内閣時代

を通じて一九七六年一二月まで、大蔵大臣の地位にあった。

一九七四年の卸売物価上昇率は前年同月比三七%となり、「狂乱物価」の様相を呈した。年間三億リットルに及ぶ輸入原油の価格高騰のため、国際収支の黒字は消滅し、一九七四年の日本経済は戦後初めてのマイナス成長を記録した。大平は戦後最悪のスタグフレーションの始まりを前にして、財政の舵取りを委ねられたのであった。

一九七四年春闘は平均三三%という大幅の賃上げをもつて妥結したが、この年にはインフレによって増大した名目所得の限界税率が上がった分を調整するために、いわゆる「物価調整減税」も行われた。政策当局は、財政収入の激減を前にして、財政支出の規模を削減し、総需要抑制型の財政政策をとるとともに、金融を引き締めて、まずインフレの鎮静化を目指した。スタグフレーションに対処するためのこの政策の選択は、基本的には正しかったとすることができる。これは、不況と高い失業率への対応よりも、「インフレ期待」の鎮静化を優先するものであるが、ここでも大蔵省は「収入減に見合つて支出を削減する」という反ケインズの原則を維持したことになる。

当時の財政当局が抱えていた問題は、第一に、総需要抑制政策をいつ緩和するか、第二に、公共料金の抑制をどの程度にすべきか、第三に、物価と賃金の悪循環をどうやって断ち切るべきかということであった。大平は、大筋においては福田前蔵相の敷いた路線を踏襲したが、公共料金の問題については、「できるかぎり抑制する方向を堅持したいが、むりやりおさえることにより後遺症が残り、かえつて経済を損なうことも考えなければなるまい」とし、また賃金、物価問題をめぐって導入が論議的となつていた所得政策については、「活力ある経済を維持して行く上からみると、所得政策は本来好ましくない」として、基本的には民間の創意工夫と努力を重視し、市場経済「プライスメカニズムに信を置く姿勢を示して、福田の行き方とは微妙なニュアンスの相違を見せた。福田は政府が必要に応じて経済に介入し、管理するこ

とは当然という姿勢であり、政府の力で管理できる価格（公共料金など）は極力抑えこむことによってインフレに対処しようとした。これに対して、大平は市場のメカニズムに逆らうような価格統制（price control）が好ましい結果を生まないことをよく理解していたのである。

また、財政の責任者となった大平蔵相は、生産者米価の引き上げに対応して消費者米価を引き上げるか、それとも消費者米価を据え置いて（これは賃金、物価が上昇する中では消費者米価の実質値下げを意味する）、食管赤字の増大による財政体質の悪化を甘受するかという、「物価対財政」の間の厳しい選択を迫られることになった。インフレに反発する世論やそれを背景とする経済企画庁は、消費者米価の据え置きを主張したが、大平はあえて大幅な消費者米価引き上げに踏み切り、三三%の引き上げが決定された。「その心中には、財政の責任者としてこれ以上財政負担を増大したくないという考えのほかに、経済が苦しい中では、個人も負担すべき点は負担すべきであるという信念があったと思われる」が、これは、財政の責任者という立場を超えて、市場経済においては、個人も自助を原則として生きるべきであり、国の財政からの援助に安易に依存すべきではないという大平の経済倫理観にもつづくものである。

インフレ鎮静化 市場メカニズムへの信頼

一九七四年には、マスメディア、国民、野党はもとより、自民党内でも田中首相に対する「金権批判」が厳しくなり、その政権維持は困難となつて、ついに田中首相は退陣し、「クリーンな政治」と政治改革を看板にする三木内閣が登場した。

大平は、この三木内閣においても引き続き大蔵大臣としてとどまり、困難な財政を担当する立場にあつた。大平蔵相はただちに一九七五年度予算案の編成に取り組んだ。ここでは、物価の安定を図るため引き続き総需要抑制を堅持する方針がとられたが、現実には、狂乱物価の後始末をするための歳出増加要因や、

物価上昇にともなう各種費目の単価アップなどがあって、歳出の圧縮はきわめて困難であった。

福田経済企画庁長官と大平蔵相の見解が食い違い、論争があったのもこの時のことである。この経緯について当時の大蔵高官は、次のように述べている。「(昭和)五〇年度予算編成を目前に、福田さんを議長に経済閣僚会議が設けられた。大平さんは、よけいな土俵をつくるもんだと、大蔵大臣の仕事によけいな口出しをしてほしくない……はつきりと不快感をあらわした。……会議の主題の一つは各種公共料金の改訂をどう調整するかということだったが、福田さんは物価に敏感な方だし、大平さんは物の価格は経済原則によるべきで、政府が不必要に干渉すべきではないとの考えだった」。

しかし、ここでは政府の介入・統制によって物価上昇を抑えるという、一般受けする福田長官の言い分が通ることになった。大平自身は一九七四年一月一九日の記者会見でこう述べている。

「私は物価対策と言っても、価格メカニズムからあまり遊離できないと思うし、貴重な資源を高い価格で海外から輸入しているので、これを大切に使うべきで、国内で財政援助までして、さらに供給するというような時期ではない。物価対策は無理のないやり方で進め、一方、財政もきちんと受けとめてやって行くことが、結局は物価政策として一番健全なやり方である」。

物価の抑制を旗印に、政府が「高すぎる財」について、たとえば最高価格を設定し、価格統制を行うやり方は、ミクロ経済学の教科書の初歩的な演習問題にも出てくる通りで、需給のギャップは解消せず、品不足、行列、ブラック・マーケット(闇取引)などを発生させるだけであって、少しも問題の解決にはならない。ことに、石油危機以来高騰したガソリン、灯油などの価格は、それを凍結したり、補助金をつけて据え置きをはかったりするのではなく、高価格を前提として、消費量を減らし、さらには省エネ技術の開発や代替エネルギーへの切り替えを促すことで、OPECからの原油輸入を減らすのが正しい対応である。そして原油に対する世界の消費国全体の需要曲線を下方へシフトさせることこそ、原油価格を下げ

いく正しい方法である。一九七〇年代後半から八十年代にかけて、主要先進工業国が協力して推進したエネルギー戦略がまさにそれであった。これは政治力で市場メカニズムに介入するのではなく、市場メカニズムに従って需給の関係を変化させ、原油価格引き下げを実現したものであった。

ただし、アメリカだけは、省エネ（日本）、原子力発電への代替（フランス）、石炭への代替（西ドイツ）、北海油田の開発（イギリス）といった対応策を何一つとらず、原油の消費および輸入の削減にも協力しなかった。その上、第二次石油危機の際には、国内でガソリン価格の統制を行い、教科書通りの混乱まで経験している。こうしたアメリカの行動に比較すると、日本の石油危機への対応は、当初過剰反応と混乱はあったものの、概して賢明であった。二度の石油危機を経験した結果、日本は省エネ技術の開発を通じて逆に経済の体質を一層強化するという離れ業を演じたのである。これはすべて、市場メカニズムに素直に適應する形で苦境を切り抜けた結果にほかならない。大平蔵相の、市場を信頼し、市場に任せながら自助努力をするほかないという経済哲学も、まさしくこの道を支持するものであった。

スタグフレーションと赤字財政への道

ところで、三木内閣は、石油危機、狂乱物価に続くスタグフレーションという戦後初めて経験する経済危機を乗り切るのにもっとも不向きな性質の政権であった。その登場をめぐる事情は、リクルート事件、佐川急便事件、ゼネコン汚職と続いた「政治腐敗」によって自民党政権が自壊したのを受けて、「政治改革」（実質は選挙制度の変更）を唯一の旗印として登場した一九九三年の非自民連立政権（細川内閣）の場合と酷似している。政治改革をめぐる不毛な政治ゲームがマスメディアによって最大かつ唯一の課題のように扱われ、その決着がつくまでの間、細川内閣はバブル崩壊後の戦後最長の「平成不況」への本格的な対応にも手がつけられなかった。一九七四年という経済的危機に登場した三木首相も、政治改革、すな

わち政治資金規正法案、公職選挙法特別措置法案の成立に熱意を集中し、一方では独禁法の改正、強化の構想を抱いていた。

独占法の見直しそのものは、市場のゲームのルールをより適切なものに改め、独占を排し、自由で公正な競争を促進することを目的とする限りでは、必要かつ望ましいことであるといえる。しかし三木首相の場合、アメリカのリベラルズ（左翼、進歩派）に似て、資本主義を悪と見て、できるだけ厳しい規制を加えることでその悪を封じ込めるべきだという独特の経済哲学が基本になっていたように思われる。カネをめぐる政治の腐敗についても、政治を資本主義の悪から絶縁することで「クリーンな政治」の実現を目指すというものであった。

しかし一九七四年九月、ようやく経済と財政への配慮を取り戻した三木首相は、臨時国会を召集して補正予算を通すことを決意した。財政はきわめて困難な状況におかれていた。結局、歳入不足は三兆四八億円に達し、この補填を行うためには、建設公債一兆一九〇〇億円、残りの二兆二九〇〇億円は赤字国債によるほかなかった。財政当局は、財政法に特例を設けて、戦後財政史上初の赤字公債発行の道を開くという方針を立てた。

これについて大平自身は、「単純な赤字公債は減らさなければならぬ。昭和五〇年代の前期、前半を終わるまでには全部やめてしまいたい。……そのためには、中央で二%くらい、地方で一%くらい今より税を重く負担して頂かねばならぬし、そういう想定はいかがでしょうか、ということ、一、二の試案について国会でもご審議を願っている経緯がある」と述べている。²⁾

補正予算、赤字公債のための公債特例法（財特法）、再度提出された酒・タバコ関係法、郵便料金値上げ法がようやく成立し、これと同時に大平蔵相は、国債の市中消化に備えて中期割引国債を発行し、投資対象としての国債を魅力あるものにする政策をも推し進めた。

一九七五年以降の国債の大量発行が契機となって、わが国にも本格的な国債流通市場が形成され、国債の流動性はいちじるしく高まったといふことができる。その結果、一九八五年（昭和六〇年）以降は、国債の新規発行額の圧縮が進むとともに、国債の消化環境は改善を見せ、七〇年代後半の国債大量発行下での消化難は解消されている。

それにしても、大平蔵相が決断した赤字国債は、彼自身の願いに反して、一九七〇年代中（昭和五〇年代前半）になくすことはできず、大平はその後一貫してこの問題にいかんにか決着をつけるかに心を痛めることとなった。²しかし、このやむをえずとられたケインズの赤字政策については、次のような評価も可能である。すなわち、「結果から見れば、五〇年度と五一年度の財政の下支えによって、その後景気はようやく回復過程をたどり、物価も雇用も安定して、日本は世界の中でもっとも速やかに石油ショックから経済を立て直した国の一つとなった。経済の歴史的転換期の中で大平が行った「レス・ワース」の選択は、当を得たものとも言いうるであらう」。

一九七六年二月二四日、三木内閣が総辞職する際の会見に臨んだ大平蔵相に、記者団の中から「大平財政は後代、赤字国債をたくさん出したと評されるかもしれない。悔いはないか」という質問が飛んだ。大平は、「悔いはない。この転換期にあつては、こうするより選択の余地はなかった」とキツパリ答えたといふ。²

しかし大平の財政観からすれば、「収入を超えて支出をつづける」という、破綻への道を進んでいく財政のあり方は、本来なら絶対に認められない異常事態であつたにちがいない。一九七〇年代後半からの国債の大量発行をともなう赤字財政路線は、日本の財政を、他の多くの先進諸国並みの、というよりその中でも最悪の方にランクされる状態に陥れた。公債依存度の高まりとともに公債残高の累積額もたちまち高水準に達し、その対GNP比では一九八三年にイギリスを抜いて世界のトップに立った。その後、レーガ

ン政権時代に膨大な「双子の赤字」をつくったアメリカが日本を抜いて最悪の赤字財政国となるが、日本は依然そのアメリカに次いで世界の二位につけている。ただ、一九八二年度以降の財政再建の努力によって、一九九〇年度には赤字国債の発行はゼロとなり、公債依存度も九〇年代には一〇%以下にまで低下しているけれども、巨額の公債残高の存在は、その利払いなどの公債費を膨張させ、財政の弾力性を失わせる。収入を超えて借金で暮らす家計では、債務の累積とともに、収入のうちから元金返済と利払いにあてる部分の割合が高まり、支出の自由度は失われるが、財政についてもそれと同じである。一般会計に占める公債費の比率は、一九七〇年の三・七%、一九七五年の四・九%から急激に上昇し、一九八一年代には一〇%を超え、一九九〇年代には二〇%を超えるに至っている。

ところで、こうした継続的な赤字公債の発行、公債依存度の高まり、公債累積額の膨張、財政の硬直化という「赤字財政症候群」は、日本、アメリカ、イギリスをはじめ、ほとんどの先進国に見られるものであると同時に、日本では江戸時代の幕府、諸藩にほとんど例外なく見られた現象である。市場経済の下での国家財政は、赤字であることがむしろ常態というべきかもしれない。経済の順調な成長とともに財政規模が拡大し、なおかつ均衡税制の原則を守り、減税をしながら「小さい政府」を堅持するというようなことは、むしろ例外中の例外であったと考えた方がよいかもしれない。不況や外からのショックや経済構造の転換に直面し、高度成長が不可能になると、財政はたちまち本来の「赤字病」を発症させるのである。

その根本的な原因は、税收を中心とした財政収入は経済とともに変動し、一方財政支出は、経済の変動とは関係なく、政治的な理由から膨張傾向を続けざるをえないということにある。この財政支出、あるいは政府の規模の膨張という「法則」については、過去に数多くの説明がこころみられたが、決定的なものはない⁷⁾。過去において、戦争は赤字病を呼び出す最大の要因であった。しかし平時においても、財政の規模は、経済の拡大の速さ（経済成長率）を超えて膨張しつづけるのが普通である。福祉国家への移行は政

府の主宰する再分配ゲームの規模を大幅に拡大するし、福祉国家の下での高齢化の進行は「大きな政府」をさらに膨張させる。それに加えて、ケインズ主義による総需要管理への関与は、不況のたびに財政支出の膨張をもたらし、逆に支出の削減はきわめて困難であることから、ほとんど不可避免的に財政赤字病を進行させることは、ブキャナン、ワグナーらが指摘した通りである。要するに財政支出膨張の傾向、より大きな政府への傾向の背後には、経済の論理とは無関係な政治の論理、それも政府が国民の支持に依存する民主主義の論理が働いているというほかないであろう。

大平蔵相は、「財政・福祉の硬直化についてどう考えるか」という質問に対して、次のような見解を示している。

硬直化の最大の原因は人件費である。大幅のペースアップが続き、しかも人員整理ができない。次に問題になるのは、社会福祉、文教だ。これらは、次から次へと新しい約束をさせられて、その一部を初年度実行に移し、次年度以降平年度化する。文字通り硬直化の道を驥々乎として進んでいる。これについては、福田長官も大蔵大臣をしてきた以上、責任がないとは言えない。それを打開するため規定経費を洗えと言われるが、硬直化打開という総論には誰でも賛成するが、若干でもその既得権にふれようとすると飛び上がって反対する。このままいけば、ますます硬直化し、首が回らなくなることは間違いない。従来の慣行、制度を改める必要があるが、そのためには行政改革がいる²⁾。

この大平の考え方は、のちの大平行革の端緒と見ることができ、大平のこうした考え方は、一九七五年度予算が成立した直後の「当面の財政事情について」と題する演説、いわゆる「財政危機宣言」においてより明確に表明された。この宣言は、石油危機以後の低成長経済における財政の課題を示すものである

と同時に、財政再建に向けての最初の明確な問題提起であったということが出来る。²⁾

この中で大平蔵相がとくに強調しているのは、次の三点であった。

(一)一九七四年度の税収は約八億円の不足が見込まれるが、その原因は七四年度における企業収益の著しい低下、土地譲渡の減少等だけでなく、基本的な問題として安定成長下においては、従来のような自然増収に多くを期待することは困難であるということ、(二)一九七五年度についても七四年度の減収の影響が及ぶことは避けられないが、これについては行政経費の節約をはじめとする規定経費の見直しにより、極力歳出の節減を図る必要があること、(三)今後の財政のあり方を根本的に改善する必要がある、支出面では財政の負担によって実施すべき施策を厳しく選択する一方、財源面においても新たな税收確保の方策について検討する必要があること。そして、「われわれの財政は、企業が赤字になってくると、直ちに空前の危機に陥ってしまう。その意味で、もう一度企業を裏から見直さなければならぬ」という発言は、個人所得税と法人などの直接税にウェートのかかりすぎた税制を見直し、のちに打ち出されたような間接税(一般消費税)の導入の伏線となるものであった。

自由主義的財政観と反ケインズ主義

ここで一九七〇年代後半(昭和五〇年代前半)の財政運営を担当した大平蔵相の財政観について見ておくことにしよう。

小粥正巳・富沢宏「大平正芳の財政思想」⁵⁾によれば、大平の財政思想は、「財政固有のものというよりは、大平総理の一貫したものの考え方や或いは哲学が財政という場において現れたもの、と見ることが出来る。……財政についてお書きになったもののなかに『樺櫨財政論』がある。櫨の木の養分が足りないと、枝葉を切り落として樺櫨にしないと櫨の木は枯れてしまう。財政の困難に対してもこれと同様、不要

の歳出を切ることが肝要であるとの趣旨である。「入るを計って出るを制する」が、大平総理の基本的なお考えであったように思う」といわれている。

「ここにある「入るを計って出ざるを制す」、あるいは「入るを量って出ざるを為す」という言葉は『礼記』王制篇に出てくるものであるが、政府の仕事は、その財政収入の範囲内で行うべきであるというこの収入先決主義は、必要な仕事をするのに必要な税收を確保する、という支出先決主義とは対立する。それはさらに、総需要をコントロールするために必要な財政支出は、収入とは関係なしに、したがって財政赤字をつくっても実行すべきであるというケインズ主義とはもっとも遠いものである。

この「入るを計って出ざるを制す」という収入先決主義、あるいは均衡財政の原則は、ケインズ主義がエコノミストの間に広く受け入れられるにいたった戦後においては、古い時代の古臭い考え方のように見られてきた。「新しい常識」によれば、財政には、市場では供給できない公共財・公共サービスを供給する機能、所得再分配機能と並んで、総需要のコントロールを通じて景気変動を調整する機能があるとされる。そしてこの最後の機能を積極的に発動するためには、均衡財政の原則は当然放棄されるほかない。具体的には、不況の際には、支出の増加または減税（あるいは両者の併用）によって、財政赤字をつくりながら総需要の拡大をはかり、景気、雇用の回復をはかるべきであるし、またそれは有効である、というわけで、「財政の出動」は不況対策の特効薬のように見られている。

このようなケインズ主義は、次のようなことを仮定することで成り立っている。

- (一) 政府支出の拡大は、(—)S曲線を右上にシフトさせることによって、GNPを増加させ、雇用を拡大するのにも有効である。
- (二) 金融政策(マネーサプライの増加)は、(極端な不況で「流動性の罠」が存在するような場合)かならずしも有効ではなく、財政政策の方が有効である。

- (三) 不況で、失業と過剰設備が存在する場合、財政政策(総需要拡大政策)にともなうインフレの問題は無視することができる。
 - (四) またインフレよりも失業の発生が重大であり、完全雇用の達成こそ経済政策の最優先目標とすべきである。
 - (五) 政府支出の増加によって生じた財政の赤字は、結局、景気の回復、経済の拡大にともなう税収の増加によって埋め合わせることができる。均衡財政の原則は数年あるいは十年といった長期的な視点から見て維持されていればよく、単年ごとの収支均衡という制約に縛られて、財政の総需要調整機能を否定するのは愚かである。
 - (六) 最後に、ケインズ主義を支持する立場は、経済に対する知的エリートによるコントロールが可能であり、かつ望ましいという「信念」に支えられている。その信念とは、「ハーヴェイ通りの前提」、「ブルームズベリーの世界観」、「経済顧問を歯科医のように見る考え方」というふうに要約されるものである。⁽⁸⁾
- ここで「ハーヴェイ通りの前提」とは、政策は、公共の利益のために行動する知的エリートによって決定され、イギリスの政治体制はケインズ自身と同じ社会的義務の観念を身につけた知的エリートの手中にあり(これはイギリスの支配的エリートについての一種の「哲人王仮説」であるといえる)、エリートは世論を説得し、操作することができる、という考え方である。「ブルームズベリーの世界観」とは、ケインズ自身が属していたケンブリッジの知的社交グループの共通の態度をあらわすもので、人類はすでに合理的かつ上品な人々からなっているので、外面的制約や硬直的な行動ルールから解放して、人々の妥当な方策、純粹な動機、善に対する信頼すべき直観に任せることができる、という見方である。そして「経済顧問を歯科医のように見る考え方」とは、政府の経済顧問は経済の機能障害を巧みに治療する技術者とし

て行動し、偏見のない科学的助言を行う、というもので、経済を管理することは医師やエンジニアが人体や機械を操作するのと原理的には同じであるとする一種の科学主義的な立場にほかならない。要するに、これらは大平の人柄や哲学とはもつとも遠いエリート主義であり、「管理の思想」である。

こうしたケインズ主義に対して、J・M・ブキャナンとR・E・ワグナーは、次のように批判を加えている。以下いずれも(9)を参照。

アメリカの独立宣言の年(一七七六年)に、アダム・スミスは「すべての個人家庭の管理にみられる思慮分別が、大帝国の管理運営にとって愚行であるはずはない」ことをみてとった。今世紀中頃の「ケインズ革命」の到来までは、アメリカの共和国の財政運営は、このようなスミス流の財政責任原則(principle of fiscal responsibility)によって特徴づけられていた。すなわち政府は、課税せずに支出してはならないし、また一時的で短命な便益の供給をもくろむ公共支出を赤字財政によって賄い将来の世代を束縛してはならない、とされた。

ケインズ革命の完成で、こうした長い間の試練を経た財政責任原則は、啓発された政治的・財政的実践主義の息の根をかつて止めた沢山の迷信的ないかがわしい妙薬に引き渡された。ケインズ主義はスミス流の類推(アナロジー)と逆になった。……ケインズ主義のメッセージを要約すると、個人家庭の管理運営上の愚行が、国制の管理運営からすれば賢明な策であるかもしれない、ということになる。

……ケインズ以前の、または「古典派の」原理は、国家と家庭の類推でおそらく一番うまく要約することができる。政府による分別のある慎重な財政運営は、家庭ないし企業によるそれと基本的には同じものと考えられた。

……初期ケインズ派の見解は「機能的財政」(functional finance)の教え 年次均衡予算原則に代わる純

粹のケインズ派の原則 の形をとった。機能的財政の教えに従った政府は、その予算状態をもつばら国全体のマクロ経済運営の必要から決定しなければならぬ。……初期のこのケインズ派の議論では、満足のいく「完全」雇用が達成される前にインフレが実際に現れるかもしれない、という認識がなかった。……ケネディ政権時代にケインズ主義への政治的改宗がなされて以来、われわれは、今日の赤字は経済を刺激して明日の完全雇用剰余を生み出すと教えられてきた。その明日だけは決して来そうもない。赤字が生き方として永久に根を下ろしてしまい、剰余の切迫性は後退した。連邦予算が黒字状態になるのに何年もかからないだろうとかつて聞かされたが、赤字の規模が膨らむにつれてその年数は長くなるばかりである。

……これはちょうど、自分の処方方は万事うまくいっていないと考えて、いま自分が堪えられないと感じているその精神的緊張が過ぎ去つたら、自分をとり戻そうと心に決めているアルコール中毒患者に似ている。

われわれは、わが国の財政にたいする政治的および公共的管理（コントロール）を放棄することを提案しているのではなく、ただ、短期的な政治寿命を強化する目的の予算操作をもつと制限する効果的な憲法上の枠組みの中にもう一度政治家を置いて、経済秩序の円滑な機能にとつてきわめて必要な長期的諸力をもつと十分に作用できるような機会を与えることを提言しているのである。

非自発的失業は必ず総需要の不足を表している、と推論するのは、現実にたいする誤った幻想である。完全雇用は、政府の総需要管理政策によって直接促進されるべきものではないし、事実促進できるはずがない。そうした政策はただ過去の過ちを現在の過ちと混ぜ合わせて、経済活動をこれまでよりも悪化させるだけである。完全雇用は、経済に新しい不安定要因を注入することのない方法で政府がその財政を運営する体制を通してのみ促進することができる。

大平正芳の財政思想は、ここに見られる反ケインズ主義ほど「過激」なものではないとしても、「入るを計って出するを制す」、あるいは「課税せずに支出してはならない」という大平の基本的な態度は、家計と国家財政を同じ経済倫理原則で律しようとするアダム・スミス以来の、さらに古くは『礼記』以来の正統的な考え方にほかならない。大平が早くから財政の硬直化を憂慮したのも、収入に見合っただけで支出を「制する」ことを事実上不可能ならしめている制度的硬直化に問題があることを見抜いていたからである。少なくとも、大平は、財政を手段として経済を管理・調整することができるし、またそうすべきであるという、戦後のアングロ・サクソン世界を中心に流行した「新奇な常識」に与っていた形跡はない。

大平の財政運営は、それが結果においてケインズ主義のように見えるとしても、正確には「受動的ケインズ主義」とでもいふべきものであったにすぎない。積極的に財政支出を増やし、赤字をつくりながら総需要拡大を目指すのではなく、不況で税収が減って歳入不足、赤字が発生した際に、それを埋めるために赤字公債の発行を余儀なくされる、というパターンなのである。つまり「大平財政」がもたらした財政赤字は、「やむを得ず容認された財政赤字」であつたといふことができる。大平は終始一貫して、ケインズ主義者ではなかつたのである。

ところで、日本の場合、財政を握る「エリート官庁」である大蔵省もまた、エコノミストたちを席巻したケインズ主義へと「宗旨替え」をしたとは思われない。大蔵省は、いかなる政治的理由にしろ、財源の問題を無視して支出を増やし、赤字をつくること、すなわち赤字公債依存の財政運営に対しては、それを絶対の悪とする倫理原則にも似た態度を堅持しているように見える。

加藤寛孝は、その『幻想のケインズ主義』の中で日本のケインズ主義について、「わが国の政策当局者がケインズ主義的ヴェイジヨン⁽¹⁾をいただいていたとは思われないので、戦後わが国で厳密な意味での『ケインズ政策』は一度も実行されなかつたと言つてよいであろう」と見ているが、「単なる不況対策としての財

政政策、とくに公共事業増加政策」という意味での「ケインズの政策」は、何度が実行されている。たとえば、一九六六年、一九七一年、七二年および一九七七年、七八年の、いずれも公共事業が急増した時期がそれに相当する。加藤の分析によれば、

このうち一九六六年の積極的財政政策は需要拡大効果があったように思われる。名目GNPの伸び率は六五年の一〇・五%から六六年の一六・二%、六七年の一七・二%へ加速した。他方、貨幣供給量の増加率は六五年の一八・〇%から六六年の一六・三%、六七年の一六・七%へと鈍化した。

一九七一年、七二年の積極的財政政策は、七三年の景気過熱を生んだほどの十分な需要拡大効果があったようにみえる。しかし、これは貨幣供給量の増加率が七〇年の一八・三%から七一年の二〇・五%、七二年の二六・五%へ著しく引き上げられた結果であると解釈することができよう。

一九七七年、七八年の積極的財政政策の需要拡大効果は、ゼロであった。名目GNPの伸び率は、七六年の一三・二%から、七七年の一〇・九%、七八年の九・五%へ鈍化した。これは貨幣供給量の増加率が七六年の一五・一%から、七七年の一四・四%、七八年の一一・七%へ引き下げられた結果である。このケースは、積極的な貨幣拡大政策に裏付けられない積極的な財政政策は総需要を拡大する上で効果がないことを示している。

特に、一九七五年以降、日本銀行の貨幣政策の運営方針は、物価安定を最優先目標とし貨幣量の制御を重視する貨幣主義的な方針に切り替えられ、今日に至っている。貨幣量の対前年増加率は、一九七五年の一三・二%から一九八四年の七・八%へ趨勢的に引き下げられた。これに対応して、名目GNPの増加率は一〇・四%から六・四%へ、GNPデフレーターの上昇率は七・八%から〇・六%へ、消費者物価の上昇率は一一・八%から二・二%へ、卸売物価の上昇率は三・〇%からマイナス〇・三%へと趨勢的に

低下し、わが国のインフレーションは完全に鎮静化した。

このように、一九七五年以降、貨幣増加率を趨勢的に抑制する貨幣政策のもとで、インフレ率が顕著に鈍化したことは、「インフレーションはいつでも、どこでも、貨幣的現象である」という貨幣主義的インフレ理論を支持する有力な証拠であると言えよう。

このように、加藤寛孝は、戦後行われたケインズ主義的な財政による総需要拡大政策がそれだけではかならずしも有効ではなかったことを明らかにして、マネタリズムの有効性を支持する立場をとっている。マネーサプライの増加をとまなわない財政支出の拡大は経済を拡大に導く効果がなく、またマネーサプライの増加をとまなう場合は、やがて物価の上昇をもたらすのである。

さらに、一九七五年（昭和五〇年）以降の経験は、一九七三年の石油危機による「サプライショック」から始まった、「不況とインフレとの共存」という「新しい病気」、スタグフレーションに対して、財政支出拡大という型通りのケインズ的政策がほとんど無力であるばかりか、それがインフレの昂進と財政赤字の拡大をもたらすだけであることを教えたのである。大平はここでもその意に反して、ことうした「赤字病」を進行させていく財政の責任者であったために、いわば、懸命にブレーキをかけながらもその進行をどこめえなかったことに関して責任をとらざるをえない、という立場に立たされていた。

大平政権の登場と一九八〇年代日本経済についての大平ヴィジョン

自民党総裁公選で福田に勝った大平正芳は、一九七八年一二月に政権の座についた。この前後に表明された大平の政治哲学、経済哲学、そして政権担当者としての基本的な政策ヴィジョンは、世界および日本の変化の方向を的確に見通して、防衛・外交、経済・財政運営から、家庭基盤、文化のあり方までを包括

したもので、自由で成熟した市場社会の将来図を的確に描いているという点で、きわめて先進的な性格をもっている。ここでは経済と財政に関係のある大平ヴィジョンの特徴を見ておきたい。

(一) 世界の経済秩序と日本の対応について

「そろそろ日本も世界の通貨体制について、ものをいうべき時期が来たのではなかるうか」という発言に見られるように、大平首相は、世界の経済秩序のあり方として、まずドルの安定が必要であること、行き過ぎたドル安・円高は好ましくないこと、またわが国は経済大国の一つとして、一層の成長と市場の開放、輸入の増大を求められていること、わが国だけが大幅な経常収支の黒字を持続していくのは世界経済にとつて好ましくないこと、輸出に当たっては相手国の市場秩序を尊重し、喜ばれる輸出を心がけなければならぬこと、といった日本経済と世界の経済秩序との調和を重視する考え方を示している。

それと同時に、日本経済の対外競争力を強化することは依然として重要であり、あくまでもわが国の経済的活力を維持しながら、自己利益の追求が国際社会全体の利益の拡大に一致するような経済運営を図るべきだともいわれている。これは「世界全体の成長の中での日本の成長」こそ好ましいという、「アダム・スミスのな成長の世界」に通じるヴィジョンにほかならない。しかし同時に大平は、日本が経済的活力と競争力を維持することは、従来以上に経済摩擦を引き起こす可能性をはらんでいることを認識していた。この懸念は一九八〇年代後半から一九九〇年代にかけて現実のものとなる。大平首相がここで理想としていた「世界経済と日本の調和ある成長」よりも、とくに日米間においては、ゼロサム・ゲーム的な思考の枠組みにもとづいた経済摩擦だけがクローズアップされ、日本の対応すべき対外問題の中心は、その後つねにこの対米経済摩擦であったといつてよい。一九八〇年、当時大平首相が抱いていた世界の先進資本主義間に見られる競争・対立の構図についての認識は、ポスト社会主義、ポスト冷戦の今日に至るまで、基本的には正しかったのである。そして日本は、一九八〇年代を迎えるこの時点で大平首相が指摘してい

たように、その後も変わることなく経済大国としての役割、すなわち内需拡大型成長と市場開放による「アプソバー」としての役割を強く求められている。

これに対して、大平首相はこのような日本の役割を誰よりもよく認識しながら、それが外圧（というアメリカその他の利己的要求）による一方的な日本の自己犠牲的・利他的行動であってはならないことを十分認識していた。それは、一九七八年のボン・サミットにおいて福田前首相が国際的に約束した日本の「七%成長達成」への対応にもあらわれている。大平首相は次のように述べている。以下いずれも（11）を参照。

これは……本年春、予算編成とともに政府が立てた経済目標です。それにとどまらず六月のボン会議で国際的に公約したわけです。だから……これを達成するということでは、日本が世界経済の回復に、それなりの責任を果たしているわけです。だから、これは達成しなければならない。……しかし、この達成は容易ではない。

七%の経済成長は政府が内外に公約したのだからこだわるのは当然で、そのために補正予算も通したが、その後の為替相場は異常で、政府が設定した目標を遂行するのに困難が出てきている。……政府は国際収支の黒字減らしや国内経済の正常化のために最善を尽くしているのだから、七%成長にこだわるべきではない。また、七%成長が実現できなくても政治責任を問われるべきではない。

……この目標達成のために、非常な無理をし、新たな問題を生んだり、後遺症を残したりするようない方方には疑問を感じている。

大平首相は国際公約を「あっさり放棄した」わけではなく、無理な目標を達成するために最大限の努力をしたけれども、可能な手段がなかったということである。¹²「国際公約だからいかなる犠牲を払ってでも

(at any cost) 達成すべきである」という態度を大平首相は退けたのである。ここで考慮せざるをえない「コスト」とは、いうまでもなく、財政赤字の拡大やインフレの危険を指している。

「ここから得られる教訓は、経済成長率や経常収支の黒字削減幅といったマクロ経済の数字、それも実現の見込みのない数字について、政府が国際的に公約するのは誤りである、ということであろう。いかなる外圧があっても、実行不可能なことは決して公約しないというのが正しい原則である。当時7%成長という目標は、我慢しうるコストを払って実現できるような目標ではないことは明らかであった。しかし福田政権の公約は大平内閣が果たすべき公約でもあり、大平首相としてはこの公約そのものを非難するわけにはいかなかった。それにしても、こうした安易な対外(とくに対米)公約は、その後も大小を問わず外圧に応じる形で繰り返されており、それがかえって公約不履行への非難を招き、不信と摩擦を増幅するという愚かな結果を生んでいる。

(二) 国内経済の運営について

大平首相は次のような発言を残している。以下いずれも(11)を参照。

経済運営の基本は「民間経済の活力ある展開」を誘導することにある。

経済活動は民間の思慮分別、叡知と活力、エネルギーの展開にゆだねるべきだ。

政府は民間経済の活力ある展開を援助し、適正な経済成長の持続をはからなければならない。

経済運営の基本は、国民の創意工夫、活力の活用にある。戦後の経済発展は、そのことがどのような計

画経済よりも優れていることを示している。

このように、戦後の経済的成功を自由な市場メカニズムの成功としてとらえる視点は、ネオリベラリス

ムの台頭があり、「反ケインズ革命」の洗礼を受けた一九八〇年代以降のエコノミストは別として、政治家の間ではきわめて珍しいものであり、ほとんど例外的なものといわなければならない。政治家も含めて、この当時の人々の見方によれば、戦後の高度成長は「官」の指導と管理、あるいは官と民の「日本株式会社」的協力体制の成功によるものであった。しかし大平はすでに一九七〇年以前から、これとは異なる認識をもっていた。すなわち、自由な市場システムの働きと民間の創意工夫、活力こそが高度成長を成功させたのであり、高度成長後の成熟した市場社会においてますます必要となるのは、「大きな政府」でも政府の介入・指導・管理でもなく、民間の活力を発揮させる市場経済本来のあり方に徹することである、という認識にほかならない。

「民間活力の利用」あるいは「民活」という言葉は、その後八〇年代に入って、一連の民営化を推進した中曽根政権のキャッチフレーズとなるが、もともと「民間の活力」というキーワードを経済運営の基本に据えたのは大平首相であった。

一方、大平首相は政府の果たすべき経済的役割については次のように述べている。以下いずれも（11）を参照。

転換期にある産業構造を技術・頭脳・知識集約型にもっていくためには政府は一層指導力を発揮しなければならぬ。反面で高度成長期にたくさんつくった政府機関の中には役割を終えたものとか、少し重荷になっているものもある。そういうものからは手を引かなければならぬ。

戦後の経済発展の中で、自然や生活環境の破壊、人間性の疎外、資源の有効利用など多くの問題を生じ、それらに対する対応や公共施設、住宅、医療など政府の関与すべき分野が広がってきている。他方、政府がその介入をやめるべき分野もかなり出てきている。

しかし大平首相は一九七〇年代初めから目立つようになった反成長主義、ゼロ成長論、反産業主義、環境至上主義、反市場経済などの立場にはくみせず、新しいタイプの成長が必要だと指摘し、アダム・スミスのような立場を堅持している。以下いずれも(11)を参照。

いままでの成長のパターンを支える条件が崩れてきたわけで、したがって今は成長の時代は終わって、停滞の段階に入ったとみることは私は一応はわかるのですが……何かそれでもなお成長を望みたいというのは人間の願望であるし、政治もまたそういう希望を与えるものがないといけない。そこで資源の制約であるとか、環境の破壊であるとか、そのほか、社会的ないろいろな制約から比較的自由な生産財……を中心に次の成長の踏み台にできはしないだろうか……。

今、日本経済は今までのような高度成長を続けていける状態ではありません。かといって、高度成長を断念することもいけない……今までのように量的拡大を追求する、そこにアクセントを置くのではなくて、やはり質の向上充実ということを地道に追求していくべきである。これが基本であろうと思います。

インフレを起こさないよう、物価には十分に配慮しながら、「家庭基盤の充実」、「田園都市の建設」(都市の再開発)、「科学技術の革新」など新しいフロンティアを開拓し、できるだけ高めの経済成長を図っていく。

こうした大平首相の発言に示されていた「新しい成長のパターン」についてのヴィジョンを整理すると、

次のよつになるであらう。

- (一) 日本にとつても世界にとつても、資源・環境などの制約の範囲内での成長は依然として必要である。
- (二) 成長の目的は、人々の生活の質の向上・充実でなければならぬ。
- (三) 新しい成長のパターンは、家庭基盤の充実、都市文明の再構築、科学技術の開発など、フロンティアの開拓によるものになるであらう。
- (四) そのためには、大量生産・大量消費・大量廃棄型の産業構造から、知識・情報集約型の産業構造への構造転換を進めなければならない。
- (五) これを誘導・推進することが政府の新しい仕事であり、反面、すでに使命を終えて手を引くべき政府の仕事も多い。政府そのもののリストラクチャーが必要である。
- (六) 経済運営の基本は、このような成長を実現するよつに、民間にその活力を自由に發揮させることにある。

以上のようなヴィジョンは、今日でも基本的に正しく、そのまま通用するといつてよい。あるいはここに示されているよつな目標は、今なお達成されていないし、その意味で依然として目標でありつづけているともいえるのである。

この大平路線は、一九八〇年代に入つて、鈴木内閣の行政改革、中曽根内閣の行政改革・民営化・自由世界との協調という路線に引き継がれていくことになる。八〇年代世界の主導的な経済理念は、サッチャー、レーガン政権のそれに代表されるよつな自由主義の復活、「小さな政府」指向、脱福祉国家というものであった。大平首相の経済哲学も基本的はこれに一致する。しかしサッチャー政権とレーガン政権が実際に採用したのは、マネタリズム、規制緩和、民営化路線であり、また減税・軍事支出の増大という「超ケインズ政策」(レーガノミクスの場合)であった。そのネオリベラリズム的処方箋はいわば「劇薬」中

心のもので、所期の成果とともに厄介な後遺症を残すことになった。これに比較して、大平のヴィジョンには、自由主義を基本としながら、成熟した市場社会における新しいタイプの成長を目指し、より総合的で長期的な効果を狙った漢方薬的な処方がかがわれる。自由主義を理念とする改革を政府の力で断行しようとしたサッチャー・レーガン流のスタイルに対して、民間の活力を強調する大平流のスタイルは、必要な改革、構造転換そのものを民間の創意と努力にゆだね、政府は医師が無理な介入は治療をしないで、民間は患者自身の自律的な体質改善を誘導しようとする性格が強かった。かりに大平政権がサッチャー政権と並ぶ長期政権になっていたとすれば、日本の経済と社会は、もっと紆余曲折なく、着実に成熟した市場社会への脱皮を果たしていたことであろう。

財政再建への道

大平政権がその発足当時から取り組まなければならなかった最大の課題の一つは、危機的狀態に陥っていた財政の再建であった。三木内閣の蔵相時代に赤字公債発行に踏み出さざるをえなかった大平は、今や首相として、その後、重症の「赤字病」に陥った財政の根本的な治療にとりかからなければならなかったのである。大平の財政哲学は一貫して変わっていないが、厳しい状況を前にして、次のような発言をしている。以下いずれも(2)を参照。

財政が経済を調節する力を持つためには、財政自身がそれだけの体質と力を持っていなければね。……自らが満身創痍ではそんなことはできるはずがない。現在、財政は、中央・地方ともひどい赤字で、自ら建て直しに相当懸念にならなければ、経済に対しての支える力というか、調節する力というか、そういう力をだんだん弱めていくのではないかということを心配している……これは単なるテクニクでは

いかんで、国民が政府に過剰な期待を持つとか、政府が経済と国民生活に過剰な介入をするという状態もだんだん改めていって、そういう方向に政治をもっていかなければならない。

今後新たな財政需要はますます多くなっていくであろう。しかし、大幅な財政赤字の累積は、子孫への過大な税負担となるものである。高度成長期における予算支出項目を徹底して洗い直し、新しい時代に対応した予算構成に転換を図らなければならない。

租税については、歳出に見合った負担を用途に、不公正税制を是正し、従来の直接税中心の税体系から、間接税に重点を置いた先進国型の税制へ移行していくことが望ましい。

大平首相はここで、国民が財政に過大な期待を抱き、政府はそれに応じて過剰な介入をするといった態度を根本的に改めなければならぬと強調している。そして、累積赤字が膨張し、公債依存度、公債費の比率が異常に高まっている状況では、赤字公債を発行して財政で景気を支えるというケインズ主義的な手法は、誤りであるとともにはや実行不可能であることを指摘して、財政再建への決意を述べているのである。今や日本の財政は、不況の際の「救いの神」として期待されるべきものではなく、それ自身が治療されるべき病人であることが宣言された。

ここにいたるまで、結果的にはケインジアン教えに従う形で、経済成長のための「政策手段」として繰り返し使われてきた財政は、使われたことよって赤字病に陥り、もはや手段としては使うことのできない制約要因に転じてしまった。それも長期的な計画の下に治療ないしは「再建」を図らない限り、経済の足を引っ張るような、重大なマイナスイタ要因となったのである。民間の活力を活かした成長を実現するしかないというのは、当然すぎる認識であるといわなければならない。

財政再建のための柱として大平首相が示したのは、次の二つである。

(一) 予算の支出構造の徹底的な見直しによる支出抑制。これには行政改革、規制緩和、不要な制度の廃止、公社の民営化といった政府自身のリストラクチャーが含まれる。

(二) 税制改革による安定した税収の確保。これは一般消費税のよくな間接税の比重を高めることを意味する。その結果として増税となることもやむをえない、という認識が大平首相にはあったものと思われる。

財政危機の背景と大平首相の財政再建への取り組みについて、のちに正村公宏は次のように解説している。以下いずれも(12)を参照。

一九七〇年代を通じて進行した財政危機も、一九八〇年代の財政支出を厳しく制約し、中成長持続を阻害する要因となった。……石油危機以後、公債依存率は上昇し、……このような公債依存をいつまでもつづけることはできなかった。大平内閣は「財政再建」を政策課題として掲げざるをえなくなった。

財政危機は、一九七〇年代を通じて経済成長率と税収の増加率の大幅な低下にもかかわらず財政支出が膨張しつづけたために不可避的に発生した。一九七一年から一九八〇年までの一〇年間の実質経済成長率は年率平均で四・八%であった。……一九六〇年代の年率平均一〇%前後にたいしてほぼ半減したのである。成長率の低下により設備投資水準も低下した。貯蓄率は依然として高いから、設備投資水準の低下は貯蓄と投資のギャップを生み出し、内需不足による輸出超過の基礎的原因になった。

財政収支に直接関係する名目成長率は、高度成長時代の一九六一年から一九七〇年までの一〇年間に年率平均一六・三%であり、……この時期には繰り返し税法上の所得税減税を実施しながら財政規模を拡大することができた。一九七一年から一九八〇年までの一〇年間の名目成長率は年率平均一二・三%であった。……前半はインフレの影響が大きかった。後半はインフレが沈静化したうえ実質成長率が落ち

たため名目成長率は一九六〇年代後半の約半分に低下した。このような名目成長率の低下が税収の伸びを制約したにもかかわらず財政支出は大幅に増加した。

一九七〇年度と一九八〇年度の政府の一般会計の主要経費を比較すると、歳出決算総額は一〇年間に五・三倍で年率平均一八・二%の増加であった。一九七〇年代の名目国民総生産の年平均増加率一二・三%と比較して、あまりにも高い。

……農業政策、中小企業政策などは保守勢力の政治基盤の維持のためにも重視された。米価は年々引き上げられた。生産者米価と消費者米価は「逆ザヤ」に設定された。……公共投資は人口一人当たりでは大都市圏よりも地方圏に厚く行われた。産業を地方圏へ誘致するためと国民生活の基礎的水準を全国的に統一するというナショナル・ミニマムの保障のためであったが、それも保守勢力の政治基盤の維持に利用された。モーターゼーションの進展で国鉄経営が急速に悪化したにもかかわらず、赤字路線が維持されただけでなく、採算の見込みの薄い地域にまで新幹線鉄道が建設された。それは国鉄の赤字と一般財政からの補填を増加させた。経済成長率の低下と税収の伸びの鈍化は、そうしたパラマキ型行政の欠陥を一挙に露呈させることになった。そのうえ、一九七〇年代には国民の要求の発展に対応して政府はなしくずしに社会保障・社会福祉関係の支出を増加させてきた。国債費以外の主要経費のなかで増大が目立つのは社会保障関係費である。

……歴代の自民党内閣は、順次、社会保障制度を拡充し、少しずつ予算措置を行ってきた。公的年金制度や医療保険制度の根本的な見直しなしに給付を拡大したため、一般会計の負担が急速に増大した。いわば明確な福祉国家の理念や目標を設定することなしに、なしくずしに福祉国家に移行しはじめたのである。そのため社会保険料または租税のかたちで社会保障・社会福祉の財政的基盤を拡充するという基本的な努力も行われなかった。

自民党政権は、一九六〇年代の財政的余裕のある時代に社会保障予算

を拡大して経済体質を変えろという政策を選択しなかつた。経済成長の成果を「福祉」のために系統的に活用するという明確な政策思想がなく、そのための財政的裏付けを確立する努力もかけていた。福祉予算の拡大は必要な財源措置をとまなわないうまま一九七〇年代にずれ込んだ。一九六〇年代の政策選択の後れが、一九七〇年代から一九八〇年代に持ち越された。

こうした事情に加えて、一九七七―七八年には成長率を高めるため公共投資拡大が行われ、公債が増発された。その効果が成長率を十分高めないうちに第二次石油危機がやってきた。経済成長率は再び低下し、しかも政府・日銀の慎重な対応がインフレの激化を防止したので名目所得も膨張しなかつた。税収は伸びず、増発された公債だけが残った。

……公的年金の基金も、保険料収入より給付の支出が多くなり、財政危機が潜在的に進行した。これら問題がすべて一九八〇年代に持ち越されることになった。

財政再建は大きな政治問題になりはじめた。大蔵省や政府の税制調査会は、財政危機克服のためには広い課税ベースをもった大型の間接税の導入が必要であると主張した。

大平首相は、大蔵省や税制調査会の意向を受けて一般消費税導入による財政再建を目標に掲げようとした。国民の投票が気になるはずの政治家としてはきわめて大胆で率直な提案であった。しかし、新税導入を国民に納得させるのは困難であった。行政の現状は多くの問題があり、租税制度や徴税の実態にたいする不満も高まっていた。それらを根本的に見直すことなしには大型の新税は認められない、という意見が強かった。

財政再建の問題をたんに過去に生じた財政赤字の解消の問題として提起したことも、大平の提案の政治的な弱さであった。今後、長期的な展望のなかで政府は何をやるうとしてしているのか、何をやらなければ

ならないのかという問題提起を行い、その一環として財政問題の解決の方策を示すという方法が必要であった。高度経済成長の時代は終わっていた。もっと長期的に見れば明治一〇〇年の工業化と近代化の歴史が終わろうとしていた。新時代に対応する行政と財政の姿が求められていた。たんなる財政収支の均衡ではなく、有効で公正な行政・財政・税制の確立が課題とされなければならなかった。

……大平は、首相就任後、長期的な展望にもとづく日本の進路の選択に深い関心を持ち、多くの専門家を集めて多面的な政策研究を依頼するというユニークな対応を示した。しかし、その大平にも財政問題を日本の将来に関するもっと大きな問題に関連づけて示す用意がなかった。大平は、財政危機の深刻化を憂慮し、収支のバランスを回復する常識的な方法として増税を訴えはじめた。

……自民党の候補者も公然と一般消費税反対を唱える状況になり、大平路線は著しく不人気であった。

ここで正村が財政再建そのものを単独の課題として取り上げるのではなく、政府が取り組むべき長期的な課題との関係で、いわば連立方程式の解の一つとして解くべき問題であると指摘しているのは、その通りであろう。そして大平首相は、正村も認めているように、日本の進路に関する長期的、多面的な政策研究のグループを通じて、二一世紀へ向けての政策課題の全貌を示そうとしていた。連立方程式の体系は曲がりなりにも構築されつつあったのである。ただ、大平首相は、その急逝によって実際にそれを解くことには着手できなかった。

しかし財政再建については、かならずしも連立方程式体系を解く手法で、悠長な取り組みをすることが正しかったとはいえない。ここで、正村に代表されるような常識的なヴィジョンは、成熟社会では政府のなすべき新しい仕事が増えます。さらに高齢化社会の到来を迎えて政府への依存は大きくなるので、「大きな政府」は不可避である、というものであろう。大平的なヴィジョンはこれとは明らかに対立する。

それは、成熟社会、高齢化社会でこそ、政府が余計な仕事から手を引き、民間の活力を引き出すように「小さな政府」を目指さなければならない、というものである。政府は、それが有益な仕事である限り、仕事を多くすればするほどよいという、「多々益々弁ず」式の思想は、大平首相の政治経済哲学とは無縁のものであった。赤字病の財政はむしろ今後の政府にとっても民間にとっても重荷以外の何物でもなく、この病気だけは最優先して治療にとりかかるべきである、という大平首相の信念の方が正しかったと見るべきではないだろうか。そうであれば、その場合の治療方針は、行政改革などによる支出抑制、および安定的な税収確保、したがって新たな間接税の導入ということ以外になかったのである。

なお、それまでの財政のあり方については、次のような問題点の指摘もある。

……行政の低効率についての不満の強さは、わが国民間部門における高成長あるいは高生産性を反映したものであるが、見逃されている側面として、公共政策による便益の流れが高所得者から低所得者へではなく、最も税負担の大きな都市勤労者の厚生を軽視し、最も負担率の低い農家、自営業主にむかっていることへの社会的な不満が根強いことを指摘しなくてはならない。わが国における行政改革への強い国民的支持は、租税負担と受益との間にある大きな地域的ならびに職業的階層上の不平等と、その背後にある所得捕捉率の格差を基礎としているところに特徴がある。⁶⁾

今日でも職業的階層上の不平等（「クロヨン」やサラリーマン中堅層の重税感など）については論議がやかましいけれども、中央・大都市住民の税負担が重く、地方住民のそれが軽く、公共投資の配分は逆に地方に厚いという不合理についてはあまり論じられていない。「受益するものが負担し、負担したものが正当に受益する」という大平流の経済倫理観によれば、行政改革と税制改革を柱とする財政再建路線の中で、このような不満と不合理にもメスが入られたことであろう。

一般消費税導入をめぐる問題

一九八八年によくやく導入された消費税を含めて、付加価値税型の間接税は、あらゆる財・サービスが市場で取引される成熟した市場社会にふさわしいタイプの税金である。それは消費支出などの最終支出の大きさに比例して課税され、取引ごとに買い手（消費者）が支払い、売り手（企業）が一括して納入する形をとる（ただし課税が累積するのを排除する工夫は必要である）。それは所得税、法人税などの直接税のように、個人の所得や法人の利潤を正確に捕捉することを前提として課税するものではない。よく知られているように、この捕捉に関しては正確は期し難いので、ここから「クロヨン」、「トウゴウサン」などといわれる「水平的不公平」が生じ、これが根強い「不公平感」の根源になっている。付加価値税型の間接税は、このような欠陥とは無関係である。

個人の市場ゲームにおける成果（所得）や企業のマネー・ゲームにおける成果（利潤）を定義し、捕捉し、それに応じて個人や法人から徴税する形の直接税は、国家がそのメンバーである個人、法人を強力に把握することを前提として可能になるが、今日では国家の枠を超えて経済のゲームが行われ、ゲームのプレイヤーはその国家のメンバーには限定されない。プレー（取引）ごとに、市場秩序維持の手数料として一定率の税金を取る方式は、昔から市場経済のあるところでは広く採用されてきたものであり、またあらゆるものが市場で自由に取引される高度な市場社会には一層ふさわしい性格のものである。しかも、景気、すなわちゲームの動向に左右されて変動の激しい企業利潤や個人所得に課税するのではなく、比較的安定した消費のような最終支出に課税する方が、安定した税収を確保するという目的にもかかっている。そして消費税のような間接税中心の税制は、納税者の側から見ても、最終的には税率だけが問題になるような、きわめて単純明快な税制である。国民（納税者）はこの税率の引き上げだけを監視すればよく、財政支出

の膨張、「大きな政府」への傾向に歯止めをかけるためにも、間接税中心の税制は好ましい。消費税、付加価値税に対する批判点は、結局のところ、それが低所得層（低支出層）に過大な負担を強いるという「逆進性」の問題しかない。しかし、この欠点は適当な工夫によって回避することができる。所得税、法人税などの直接税の税率を下げて大幅に減税するとともに、消費税のウェイトを高めることにすれば、「不公平感」、「重税感」の解消はきわめて大きいであろう。

大平首相が最初に一般消費税導入の構想を示した一九八〇年前後には、こうした消費税のメリットを明らかにし、好ましい税制のあり方と税制改革の方向について十分な論議が行われたとはいいたい。新税導入はすなわち増税であり、増税はすなわち悪政である、といった短絡思考のパターンがマスメディアを通じて確立し、以後、この思考のパターンから脱することができなくなったのは、まことに不幸なことであつた。

大平首相も、この一般消費税導入の必要については、直接国民に呼びかけ、説明するに至らなかつた。その導入を検討すべきであるとの意向を漏らしただけで、マスメディアの手で誇大に報道され、たちまち格好の政治的攻撃目標に仕立てられた。たしかに、民主主義の下で国民の賛成を得て増税を行うことは至難のわざであり、増税は国民の反対にもかかわらず強行される、という形をとるほかない。その後、一九八七年に中曽根首相も新型間接税（この時は「売上税」）の導入を目指したが、マスメディアと世論を正面突破して実現することはできなかった。どのような形にしても、新しい間接税の導入に対しては、野党は「絶対反対」を叫んで政府・与党を攻撃し、与党の候補者も選挙では公然と導入反対を唱える有り様で、これは政治家にとって「触れればかならず祟りある問題」の筆頭となつた。そこでこの後、新税導入を選挙の争点とすることを避け、与党・自民党が多数を確保した上で、政府（大蔵省）と自民党が、政府税制調査会を利用し、マスコミの攻撃を回避する形で、導入を実現するという手法をとるほかなかつた。一九

八〇年代の財政再建に向けて大平首相が最初に構想した間接税（一般消費税）は、ようやく一九八八年、竹下内閣によって三%の消費税という形で導入された。

大平は、高度成長が外的ショックの到来によって終わりをづけ、経済大国となった日本が国際社会の中でかつてない重要な地位を占め、かつ相互依存関係を深め、経済のポーターレス化が進む時代に日本の財政と深くかかわってきた。この時期の日本経済は、資源・エネルギー・環境の制約の下で、不況、インフレを克服し、ソフト化・サービス化への産業構造の転換を果たし、技術革新を通じて新しいタイプの成長路線を見いださなければならなかった。このような困難な状況の中で、財政は、高度成長期から引き継いだ福祉関係諸制度の拡充路線、およびケインズ主義的路線のために、支出を膨張させ、深刻な「赤字病」に陥った。これはすべて大平の財政思想とは相容れない成り行きである。大平は早くからこの傾向に危惧の念を抱き、均衡財政の原則と「小さな政府」（民間に負担をかけることの少ない財政）を維持すべく抵抗してきたのであったが、結果としては自らの手で赤字国債の発行に先鞭をつけ、後の消費税導入への道をひらくことになった。前者はやむをえざる選択であり、後者は最悪の事態の下での次善の選択であったといふべきであろう。最善の道は行政改革・規制緩和を通じて支出を削減し、より「小さな政府」を目指しながら財政再建を達成することであった。これはもともと困難な道であり、鈴木内閣以降、「増税なき財政再建」というスローガンがつくられたものの、単なる「言葉」にすぎず、現実には、増税なしに支出カットだけで累積した公債を減らし、赤字病から脱却することはほとんど不可能に近い。大平は終始その明確な哲学を拠り所にしながら、進行する財政の病気に抵抗し、現実にとりうる最善の手段をつくして対処してきたのである。

大蔵省が一九七九年一月に出した『財政再建を考える』という小冊子によれば、大量の公債発行がもたらす問題点についての当時の大蔵省の公式見解は、次のようなものであった。

- (一) 公債の利払いや償還に追われて、財政本来の役割を適時、適切に果たすことができなくなる。
- (二) 民間の資金需要を圧迫したり、通貨供給量の過大な増加を通じて金融面からインフレ要因を持ち込む恐れがある。

(三) 負担を後代に残し、世代間の負担の公正を阻害する。

(四) 租税による財源と違つてさしあたりの負担感がないため、財政支出に安易に依存する風潮を生む。

これらはかつて一九六〇年代後半の政調会長時代から大平が表明してきた懸念そのものでもある。一九八〇年代以降の財政再建の努力によつて、財政の病気は年々赤字を累積していく状態だけは脱して、いわば「慢性肝炎」的状态に落ち着いている。しかしこれが樂觀を許さない病気であることは、依然として変わっていない。それにもかかわらず、不況に陥れば景気浮揚のために財政の出勤が期待され、国際的にも財政の力による内需拡大を要求する外圧が強まるという状況も変わっていない。「ケインズ主義」という名の迷信は今も生きながらえているのである。そしてその時々、国民の欲するところを行うのが民主主義であるという「ダイヤモンドサイド・デモクラシー」が支配的になってきたことが、この財政赤字病再発への危険に拍車をかけている。われわれは今、蔵相、首相として財政の健康管理に苦闘してきた大平正芳の思想と行動を、もう一度振り返つて学ぶことが必要であらう。

参考文献

- (1) 野口悠紀雄著『財政読本』(第四版) 東洋経済新報社 一九九〇年
- (2) 公文俊平他監修『大平正芳 人と思想』 大平正芳記念財団 一九九〇年
- (3) 中村隆共著『日本経済 その成長と構造』(第三版) 東京大学出版会 一九九三年
- (4) 香西泰著『高度成長の時代』 日本評論社 一九八一年

- (5) 小粥正巳・富沢宏「大平総理の財政思想」公文俊平他監修『大平正芳 政治的遺産』所収 一九九四年
- (6) 森口親司著『日本経済論』創文社 一九八八年
- (7) Joseph E. Stiglitz et al, (eds) The Economic Role of the State (1989)
- (8) James M. Buchanan, J. Burton and R.E. Wagner The Consequence of Mr. Keynes (1977)
水野正一・亀井敬之訳『ケインズ財政の破綻』日本経済新聞社 一九七九年
- (9) James M. Buchanan and Richard E. Wagner Democracy in Deficit (1977)
深沢実・菊池威訳『赤字財政の政治経済学』文真堂 一九七九年
- (10) 加藤寛孝著『幻想のケインズ主義』日本経済新聞社 一九八六年
- (11) 「大平正芳の政策要綱資料」大平正芳記念財団保存 一九七八年
- (12) 正村公宏著『戦後史』筑摩書房 一九八五年
- (13) 竹内靖雄著『正義と嫉妬の経済学』講談社 一九九二年
- (14) 野口悠紀雄著『財政危機の構造』東洋経済新報社 一九八〇年