

## 歳入歳出政治の設定―大平政治の役割

村松岐天

(京都大学教授)

### はじめに

戦後日本の政治を支配した自民党保守本流の政策路線は、当初、政治エリート・レベルにおける思想の対立状況の中で、一方で党内「戦前」派を抑え、他方で野党を抑える必要の妥協によって成立した政策セツトである。また保守本流路線は、その後の政治の展開を見ると、国民の政治意識の方向を先取りし、誘導したともいえる。日本人の政治意識の中にこの政策セツトにそって、ダウンズ的中位層が形成されていた。吉田茂、池田勇人、佐藤栄作を継ぐ大平正芳は、この保守本流の中核思想を保有していた。自民党の政権維持の過程で、保守本流グループは、国民の意識に「憲法改正なし、安全保障・アメリカ依存、経済優先」を定着させた。また福祉の充実までは、保守本流路線である。保守本流は、適度な参加の拡大にも好意的な対応をした。筆者の考えでは、保守本流の妥協路線は、財政膨張を導いた。特に、福祉充実と公共事業に取り組んだ一九七〇年代の財政膨張は著しい。後に触れるが、大平は巨額の赤字国債を出した一九七四―六年の期間、大蔵大臣であった。

しかし、昭和二〇年代のドッジ原則以来、日本の政府には、「小さい政府」を志向する方針も定着していた。これも保守本流路線の底にあった方針の一つであったといえる。この方針が、その後の政府の政

策や財政の拡大傾向と大きな衝突をおこさなかったのは、経済成長とともに税の自然増収が続いたからであつた。ところが、一九八〇年代の日本政治は、「財政規模」の抑制をイシューとするようになる。自民党への強い支持を確保する戦略としての配分主義は、ようやく財政的限界につきあたつたのである。しかし、他面、それはもう一つの基本方針の回復でもあつた。かくして一九八〇年以降、第二臨調と、その後継審議会を通じて個別的政策の修復というよりは、政策を生み出す機構への再検討を行い、今日に至っている。大平が首相をつとめた期間は、このような「次の時代」への過渡期であつた。大平は、この過渡期を無為にはなく、変化ヘリドしたといふことができる。本稿は、よく知られるこの大平の役割を分析する。保守本流路線の正統な継承者として首相の座についた大平正芳が、保守本流路線の修正に手をつける心理過程と、それを支える政策経験にも言及する。

一人の政治家に関する研究をする場合、自然にいくつかの問いがでてくる。なぜ、どういつきつかけで政治家になつたのか「補注一」。政治家はその絶頂期に注目されるが、絶頂期の政策や政治手法に彼のキヤリアや経験がどのように関係するか。この場合、大平政権の政策と政治に対して、彼の官僚としての経験が如何に影響を与えたかである「補注二」。以下、「保守本流の路線」が「小さい政府」を志向する方向に変わるにあつて、また自民党政権が所得税中心主義の税制から間接税に移行する意思表示をするにあつて、何が説明変数であるかを分析する。

## 第一節 保守本流路線と多元主義

日本の政治は、一九七〇年代末まで、自民党保守本流の主導する政治過程であつた。政治的な安定を目標に、また保守支持基盤の育成を目的とした妥協的な包含的な戦略がとられていた。種々の利益集団をどんどん取り込んでいこうとした。大平は、この間、一九五二年総選挙で当選して以来、とりわけ池田の側

近として政治の中枢にあつたとき以来、多元主義的政治の媒介者であつた。通産大臣、長く外務大臣を務め、さらに大蔵大臣を務めて、七〇年代の諸政策に責任ある一人であつた。

多元主義は・社会の集団化現象に着目し、諸利害の「交渉と取引」が政治過程を作るとみる。この理論は、古典的な政治理論とは基本的な点でかなり大きなちがひがある。古典的政治理論においては、政治を構成する主要な要素は、個人と国家であるとされ、その間に介在する一切の媒介者、たとえば多元主義のいう集団の存在は否定された。個人を国家に結びつけるのは、代表理論であつた。それは、個々の市民によつて選挙で選ばれた選良たちが、議会における討論と審議を通じて公益を探り出すという、手続に信頼をおく考え方である。一九世紀半ば、このような議会制民主主義の黄金時代がイギリスに展開されたとみられている。しかし、その後、社会構造における対立の激化が議会に反映し、さらにまた、政策形成に必要とされる技能が専門化して行政の役割が拡大するにつれて、議会の在り方には様々な疑問が投げかけられるようになった。

規範的な色彩の強い、基本的には啓蒙期政治哲学の枠の中にあつた諸理論に対して、一九世紀後半以降、政治を見る視点は、より現実的なものとなつていく。議会や執行部の背後にある政党の統合力、政治に参加する個々の市民の無力や非合理性、経済的諸力の政治への多大な影響力、政府機能の拡大に対応する行政官僚制への権力移動等は、新しく導入された視点である。多元主義理論は、二〇世紀の転換期の頃、肥大化しつゝあつた国家を見ながら、それが高度化しつゝあつた産業化社会の求めるものであつたことを示した政治理論であるといつてよい。この思潮の中で多元主義が発見したのは集団である。イギリスの多元的国家論はここではひとまずおいて、アメリカ政治学の理論枠組みを利用するなら、多元主義は、フォーマルな政治的決定の実質的内容が、それら組織された集団（指導者）の取引と妥協の結果であると見る政治観であつて、そこから新しく政治過程という概念が引き出された。そして、それは、R・ダールによ

って洗練されて多元的民主主義論に結晶していくのである。

利益団体の圧力活動に対して否定的な感情を持ってきたわが国では、多元主義的政治観は、欧米の政治学において広く受け入れられ、あるいは論議されているにもかかわらず、あまり注意を払われてこなかった。しかし、社会の集団化と政治過程における集団の主役としての登場は、日本においても疑うべくもない事実である。

表1は、戦後日本における圧力団体の発生時期を示している。これは、一九八〇年時点における主要圧力団体を二五二選び、団体の分野ごとに分類した後で、それらがいつ組織されたかを系時的に示している。一九七〇年代には、教育、福祉、市民政治団体が増えている。農業団体も重要である。これは、一九七〇年代における財政膨張の方向と関係がある。他方、一九七〇年代は、自民政権には試練の一〇年であった。前半は、革新自治体の噴出によって、政策的な挑戦を受けた。環境政策と福祉政策を大幅に取り入れざるを得なかった。また国会のレベルでは、一九七四年の参議院選挙で保革伯仲、一九七六年の総選挙後の衆議院でも保革伯仲で、自民党は、野党、諸団体の要求に応え、さらに住民運動の主張を受けとめざるを得なかった。

## 第二節 政策転換における大平の役割の確認

先述のように、大平正芳を論じようとするならば、財政を論じなければならない。大平は、一九七九年の総選挙においてまったく不評な一般消費税の提案をしている。これをどう説明するかという問いは、分析の発端になりそうである。

一九六〇年代、七〇年代に歴代の政府首脳と自民党幹部が走ってきた路線は、一九七九年時点で、約二〇〇兆円の財政赤字をつくり出した。これが国債で賄われていた。この赤字国債発行の責任の一部は、大

表1 全国団体の設立時期

(単位：%)

年代							計	N
	明治	大正	昭和1 ~20年	21~ 30年	31~ 40年	41年 以後		
農業団体	4.3		4.3	73.9	13.0	4.3	100.0	23
福祉団体			3.3	40.0	33.3	23.3	100.0	30
経済団体	1.1	2.3	4.5	44.3	34.1	13.6	100.0	88
労働団体			3.8	51.9	28.8	15.4	100.0	52
行政関係団体	6.7	26.7	6.7	40.0	13.3	6.7	100.0	15
教育団体			8.3	83.3	8.3		100.0	12
専門家団体	22.2			55.6	22.2		100.0	9
市民・政治団体			5.3	26.3	36.8	31.6	100.0	19
その他			25.0	50.0	25.0		100.0	4
全体	2.0	2.4	4.8	48.8	28.2	13.9	100.0	252

出典) 高坂正堯編『高度産業国家の利益政治過程と政策』

(トヨタ財団報告書、1981年)

蔵大臣であった大平にあった。少なくとも、そのように大平が考えた可能性は大きい。一九七六年、三木武夫内閣の下で大平は大蔵大臣を務め、巨額の赤字国債を発行したのである。こうして大平が、首相の座についたとき、財政の健全化を特別に重要視したのには理由があった。彼が元大蔵官僚であったことも、彼をして財政問題に敏感にさせていたであろう。

大平は、首相に就任する前後に、歳入と歳出の両面で意見を明確に述べている。彼は一方で小さい政府を主張し、他方で増税を主張している。

この二点は、ともに池田以降の保守本流路線変更でもあった。大平は第一の歳出抑制は、公的福祉の範囲の限定によって行おうとした。そのために彼は家庭重視を打ち出した。第二の歳入確保は、税制を所得税中心のシステムから消費税中心のシステムに変える提案によって行おうとした。この二点を確認してみよう。

### 一 家庭重視と福祉見直し

一九七八年、大平は「効率ある政府」ないし「小さい政府論」を、次のように主張している。小さな政府論者

である大平が、消費税の提案というむしる歳出規模を容認する提案を行うことは多少謎であるが、この時点で、たしかに大平は、繰り返し小さい政府論を主張している。大平の言葉を新聞から引用しよう。彼は「総裁デービー挑戦者に聞く」で、「政府にも国民に対する甘えがあり、国民にも政府に対する甘えがある。それが政府への過剰な期待になったり、力量以上の介入になったりして、それが（原因で）行政機構が重いものになり、財政のピンチになってきたのではないか。こういう甘えに対して、国民の側も政府の側も自省していかないと、安くつく政治はできない。政府も国民も、そこを考えてやらなければならぬ時期にきているし、そうした自覚が熟しつつある時期と思う。」<sup>1)</sup>と云う。「安くつく効率のよい政府の実現」は、大平政治の当初からの重要な目標であった。彼は、盛んに「権力志向に根ざす行政の硬直した姿勢を戒めねばならない。」「行政の肥大化とタテ割り主義による非効率化を改め、安くつく効率のよい政府を実現しなければならぬ。」<sup>2)</sup>と云い、「自民総裁候補経済政策を語る」でも、「安くつく政府でないといかんと云いますね。いまは少し重たくなりすぎたのではないですか。」<sup>3)</sup>と答えている。

このように、大平の心の中では行政改革が大きなテーマになっている。元々、敗戦の直後に彼には、その趣旨の提言がある「補注三」<sup>4)</sup>。これを最初は「行政整理」と言っていた。行政整理といいながら、それが困難であることを強く感じていた。彼は「あなたが『首相』になったら何をどう変えるのか」という集中質問に答えている。「行政整理と一言でいうが、過去にも成功した例はないんでね。まず、（部局や人員を）ふやさぬというか、多くしないと云うか、古いものはスクラップしていくとか工夫を……やらんとね。行政整理なんていうのは、とかく、総論賛成、各論反対で……成功した例がない。……私はまず一利を興すよりも一害を除くことを丹念にやるのが大切だと思ってるんですがね。」<sup>5)</sup>このようにたしかに、彼は行政改革を言うが、行政改革が容易だとは考えていなかった。そう考えれば、彼が、税制改革の方にしだいに力を入れていくことは不思議ではない。行革は官僚が反対する。そこで解答は、増税以外にないと

いうことになる。大平を「ベシミストである」と述べる観察者は、その意味で正鵠を得ているかも知れない。ところが、自民党には行革はできない、と言われれば反潑する。

たとえば、この集中質問で、「ここ何年か……行政改革もスクラップ・アンド・ビルドといわれながら官僚の抵抗、政治家もともに抵抗して結果としてつぶしているのが現実だと思っんですが……」と質ねられて、彼は、次のように答える。「自民党政府はそんなまじめではないですよ。過去一〇年間だけでもみてみなさい。中央政府で定員をふやしていませんですよ。たとえば外務省の中南米局一つつくるんでも、審議官を局長にするだけで大したことではないんだが、これが政府をあげて……の問題になるほど、……ふやさぬことに全力をあげてきている。」<sup>4</sup>もちろん、これは佐藤首相時代からの政府の一省一局削減や総定員法による組織管理をいうのであるが、この大平の言葉は、自民党の中枢は、これを単に行政管理庁まかせというのではなく、政党も自覚的に行っているとの主張であると読んでよいであろう。

大平の「小さい政府」への関心を続けよう。多元主義社会では、社会の多元的な政治勢力の競争が、政府を拡大する。政府の拡大と国民の参加は平行する。筆者は、大平総理の政策研究会の一つ「多元化社会の生活関心」研究グループに属していたが、このような研究グループを設置していた背景には、財政を拡大させる市民レベルの意識を解明したいという関心があったのに違いない。さらに、このような関心や方針にいたる前提には、高度成長以後の日本社会が変わったという大平の認識があるのである。同じ頃、大平は、「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（政府は）手を引かなければいけない」<sup>5</sup>と経済政策を語っている。したがって、高度成長期の行政のあり方を徹底して見直し、許可事務、補助金事務を削減し、政策の企画立案調整機能を中心とした「簡素で効率的な行政」への刷新を図ることが目的にならねばならない。高度成長期の役割を終え、あるいは役割の少なくなってきた政府機関については、廃止ないし縮小しなければな

らない。

かくして大平は、成長を担った組織も、成長以後には単なる権力機関になり、大規模政府の悪弊が前面に出る危険があり、改革が必要だと考えていく。彼は言う。「権力志向に根ざす行政府の硬直した姿勢」を厳に戒め、『政府の過剰介入』を廃止し、『安くつく効率のよい政府を実現』するために、許認可事務及び補助金事務は、思いきって削減しなければならぬ。特に中央の省庁については、個別の権限に依存した行政からの脱皮を図り、広い視野からの政策の企画立案調整機能を重視し、行政の実施部門は外局（庁）や部などへ分離を図り、簡素で効率的な機構に改める。流動的な時代の国民の要請に絶えず弾力的に対応していくため、特別職や局・部の数の増加を来さない改正は政令に委任する。部局や定員の増加は厳に抑制する。「さらにまた眼は地方にもおよび、「地方政府についても、『安くつく効率のよい政府を実現』するため、国の場合に準じて、簡素化を要請する。」<sup>(6)</sup>

以上のような行政改革への強い関心と並行して、大平の「小さい政府」イデオロギーは、家庭重視の福祉見直し論としても現れる。それは、また自民党の指導層の一般的な見解でもあった。

大平の家庭重視を、財政問題への自民党政権のアプローチの文脈で跡づけてみよう。日本に本格的な福祉政策が導入されたといえるのは一九七二年であり、これが実施に移された一九七三年を福祉元年と呼ぶことが多い。筆者には、この時点の福祉政策の採用は、自民党の保守本流路線の一つの到達点であったように思われる。この頃、自民党支持は弱く保革伯仲に入り、一九七〇年代末に保守は完全復調するが、その復調の基盤は、一九七三年の福祉政策の採用にあったと見てよいと思われる。福祉政策の採用は、広範な中間層の支持を得るために必要な過程であった。しかし、興味深いのは、福祉見直しの気運が、すでに石油危機直後に見られることである。一九七四年四月、自民党幹事長の橋本登美三郎は、福祉社会建設を

めざす「私案」を発表している。ここでは、しばらく新川敏光の分析に負いながら、自民党内で福祉再検討が進んでいることを見ておく。その中から、大平の家庭重視論も出てくるのである。

橋本「私案」においては、「扶助国家」と「福祉社会」が区別される。<sup>7)</sup>ここでは、社会保障・社会福祉を政府が専ら提供するものが扶助国家であり、逆に国民の自助を基礎として福祉目的を実現しようというのが福祉社会であるとされている。日本は、「自助が重視される」福祉社会をめざすべきだとしている。この動きは、それほどの政策的インパクトを与えなかったといわれる。それは、自民党内の一部の動きにすぎなかったし、この時点では、景気後退が一時的なものにすぎなかったからである。

ところが、オイルショックの後になると、福祉見直しの論議は本格的になる。一方における歳入の減少と他方の歳出拡大が、顕著になるからである。この間、政権は、田中角栄から三木武夫に移る。福祉重視と思われる三木の下で、自民党政務調査会が福祉抑制の要素を含む『生涯福祉計画』を発表する。三木内閣の下で、アメリカとの軍事関係が強化されたことが想起されるパラドックスである。政治家として三木は、権力維持のために時代の要求に応えたということであろうし、また自民党が、首相のリーダーシップというよりも組織で動いている面もあるということであろう。自民党が、自助に則った新しい福祉の思想を公表すると、この政権党の方針の変化は、当然ながら政府方針に反映した。七六年、『昭和五〇年代前期経済政策』では、国民の福祉は、政府を通じてだけでなく、「個人、家庭、企業の役割や社会的・地域的連帯感」によってもなされなければならぬとされた。「相互扶助」の思想が導入されたわけである。田中内閣の下で公的扶助の拡大を述べた一九七三年の『経済社会基本計画』と比べると、方針の修正が見える。

政府・自民党の福祉見直しの動きに併行して、厚生省も、福祉見直しに取り組み始める。さらに同趣旨の研究が、学者によっても公表されている。村上泰亮等による『生涯設計計画 日本型福祉社会のビジ

ヨン』は、一九七五年に「日本型福祉社会」という概念を提示していた。やはり村上泰亮等を中心とする「政策構想フォーラム」も、一九七六年三月、『新しい経済社会建設の合意をめざして』という提言を行った。ここでは、イギリスや北欧型の福祉は、批判され、公的福祉を「ナショナル・ミニマム」に限定し、民間の受け持つべき責任を拡大した。村上たちの構想は、三木政権の福祉のライフサイクル論に影響を与えた。

ヨーロッパ型福祉国家とは異なるものを追求する動きは、さらに大平政権でも継続される。大平の日本型福祉論は、家庭と家族による福祉の分担を主張したといえる。彼は、一九七九年一月の施政方針演説において、これまで日本は欧米を手本として近代化を進め経済的豊かさを追求してきたが、いまや物質文明の限界が明らかになってきているという認識を示したうえで、「文化の重視、人間性の回復をあらゆる施策の基本理念に据え、家庭基盤の充実、田園都市構想の推進等を通じて、公正で品格のある日本型福祉社会の建設」が必要であると述べている。田園都市とは、都市の持つ生産性と田園の豊かな自然、潤いのある人間関係を結びつけた、ゆとりのある都市を意味する。この田園都市構想が、日本型福祉社会と密接に関係している。日本型福祉社会とは、日本社会にある自立自助の精神や、相互扶助の仕組みを維持しながら、「これに適正な公的福祉を組み合わせる」ものである。このような意味での相互扶助を、大都市の住民間で行うのは困難である。しかし、田園都市ならできる。こうした構想は、諸委員会でも発言されているし、大平死後にまとめられた最終報告書にも述べられているが、基本的には、大平の思想の根底にある「民間主義」のようなものの発露であったように思える。大平の「民間主義」が大平の心の深くに定着している思想であることは、大平の官僚時代の思想の分析によっても分かるが「補注三」、重要なことは、そうした思想がこの時期に、政府の一般方針として発露の機会を得ていくことである。自民党と大平の立場は、『新経済社会七力年計画』（一九七九年八月一〇日閣議によって承認）に入り込む。新しい福祉の原

理は、具体的政策を表現するにいたつた。大平は、そうした流れの中の一つのエイジェントであつた。大平の死は、彼自身による諸政策の「実施」を妨げたのであるが、この時期の公共政策の転換と新しい福祉の原則づくりには、貢献したように思われる。

すでに述べたように、一九七〇年代、福祉政策の本格的な導入によって日本の政治に多元主義的な均衡が成立した。与野党の妥協路線として形成された一九五五年体制と呼ばれる政党システムが、この均衡を支える制度であつた。しかし、この制度は政府に利用できるリソースの減少と国際化という二つの課題に対応するために、新しい政策体系を採用することによって一度ヒリオドをうつす必要に迫られていた。具体的に言えば、日本政府は、歳入と歳出に関する構想を再編成することを課題としなければならなかつた。この大きな争点に対応できるための制度形成が、次の一〇年間の日本政治のテーマとなつた。大平の家庭基盤論も、田園都市論も、新しい均衡を支える思想の一部になるはずである。

## 二 一般消費税導入

大平は、小さい政府を主張する一方で、歳入の増加を企図して新税の導入を主張した。すなわち、一九七八年二月八日、首相就任後ただちに大平は、初の記者会見で財政に関する決意を述べる。その内容は厳しいものであつた。すなわち、「政治が甘い幻想を国民に抱かせてはならないし、国民も過大な期待を抱かないでほしい」というのである。さらに、「(経済運営について) 財政の体質改善と景気回復というふたつの課題がある。したがって来年度の予算には選択の幅は少ない」とも述べる。こうした認識に基づき、大平は一般消費税の導入を主張する。大平首相は翌七九年一月四日、伊勢参宮の記者会見で一般消費税の導入に言及した。すなわち、「財政改善のために、一般消費税を導入する。……導入は昭和五十五年度からとし、五十四年度は、そのための諸般の準備を整えることにしたい」。翌一月五日の閣議で、昭和五十

五年度から導入を決定する。これを一月二五日、第八十七通常国会の施政演説で、さらに敷衍する。「一般消費税の導入など、税負担の問題についても、国会の内外において論議の深まることを強く望んでいる」。

しかし、半年間の諸論議を経て反対論が足元からでた。七月七日、自民党内に財政再建議員懇談会ができ、二一四名が参加して一般消費税反対を表明した。しかし大平首相はこれに屈せず、第八十八臨時国会の九月三日の施政演説でこう言う。「昭和五十九年度には、これ（特別公債からの脱却を図ること）を基本目標として……そのため、第一には来年度予算において公債発行の絶対額を圧縮し、税の自然増収分は優先的にこれを国債減額にあてる。第二には、……税負担の公平化を進める。第三には、……どうしても必要とする歳出を賄つに不足する財源は、国民の理解を得て、新たな負担を求めることにせざるを得ない」。

大平内閣がはつきり一般消費税導入に踏み切ったとみた社会、公明、民社は、九月七日、三党共同で「大平内閣不信任案」を衆議院に提出した。これをつけて大平首相は衆議院を解散する。総選挙は九月二七日公示、一〇月七日の投票日を目指して走り出した。遊説先で大平首相は導入発言を続ける。すなわち「インフレ防止の決め手は、赤字国債の発行をやめ、財政危機を克服することである」と言いつづけるのである。その結果、選挙の旗色は悪くなり、大平はトーンを弱めるのであるが、敗北するにいたったことは周知の通りである。

昭和二〇年代以来、より正確にはドッジライン以降、わが国の一般会計予算は收支均衡の原則に基づいて作成されていた。しかし、一九六六年にはこの原則が動揺した。財政硬直化が言われたときである。ただこの時点では、その後に来た景気の回復によって、国債依存率も低率にとどまり、また、この問題は政治的争点としてなくなつた。ところが、一九七三年秋のオイルショックの結果、景気は大幅に後退し、税収とくに法人税は大幅に減少した。その結果、一九七四年度当初予算では九%程度であつた国債依存率が急速に上昇し、一九七九年当初予算では約四〇%にも達するほどになつた。大蔵省は、それが三〇%を越

えることがあつてはならないと述べてきたが、その「原則」はあつけなく突破されたのである。

このような状況を改善するために、政府税制調査会は一九七七年一〇月と一九七八年九月に一般消費税の導入を勧告した。一般消費税は、一九六〇年代からの政府税調が繰り返し検討してきたものである。この答申には、百貨店協会やチェーンストア協会など流通業界が猛烈な反税闘争に出た。両業界は商売がたきであつたが、ここでは協力した。それだけ彼らにとつて、この問題が深刻であつたわけである。自民党内部でも鳩山邦夫など都市部を選挙区とする議員が、反対の姿勢を明らかにした。

こうした反対にもかかわらず、大平は政府税調の答申を彼の一九八〇年度の税制改革の計画として政治のアジェンダとした。この点を真淵勝との共著論文で、私は次のように論じた。<sup>15)</sup>以下、税制改革については、この論文にしたがっている。

大平が大型消費税導入を決意したのは、財政赤字の解消を目的とする限り、大平には他にとる方法がなかつたからではないか。何もしないことが第一の選択であつた。国債依存率が高いことはそれ自体問題ではないと主張するケインズ主義経済学者の助言を額面通り受け取れば、それも可能であつたと思われる。しかし、日本の国債依存率が先進工業諸国の中で抜きんでて高いことはまぎれもない事実であり、大平もまたそれを深刻に受け止めざるをえなかつた。第二に、大幅な歳出の削減によつて財政赤字を減少させるという方法もあつた。しかし、歳出削減による収支調整には限界があるとの判断から、この方法も採用できなかつた。ここに族議員や「官僚制の抵抗」が大きいという大平の判断がある。第三の方法は、現行税制の枠内で所得税、法人税、物品税を引き上げることであつた。しかし、直接税についてはそれが占める比率はすでに高くなつていたために、早い段階で選択肢から除去されていたし、時代遅れとなつた個別物品税の引き上げは真剣に検討すべき案であるとは考えられなかつた。結局、大平には、自ら元大蔵官僚として、また大蔵大臣経験者として、政府内の歳入改善論が心に深く根を下ろしていた。政府税調と大蔵省

は、間接税の導入が財政の課題であることを昭和三〇年代から言い続けている。政府と党の要職を占め続けていた元大蔵官僚の大平の主張は、その延長線上にあったのである。

かくして大平には、課税ベースの広い一般消費税の導入以外に選択肢はなかった。大平の提案する一般消費税は、一九七九年一〇月の総選挙の中心的な争点となり、自民党はそのために議席を大幅に失うことになったのである。その結果、税制改革とくに一般消費税は、もはや話題にされることはなくなった。しかし間接税は、この後にくる第二臨調の行革政治においても、潜在的な政治的イシューであった。それが一九八八年の一般消費税の導入になり、それを含めた歳入歳出政治の基調をなすのである。大平は、一方で「小さい政府」を述べ、他方で消費税導入論を主張して、その後の一〇年以上にわたる政治の争点を設定したのである。

### 第三節 「歳入歳出政治」の設定と官僚制

一九八〇年代は、このようにして大平がパターン設定をした歳入歳出政治が、日本の政府を席巻した。この大平のアジェンダ設定は、大平個人の思想というよりは、自民党の指導層の意見を代表するものであったと思われる。自民党は、この頃、従来の支持層をある程度犠牲にして都市の新中間層の感覚をも代表しようとする自民党に転身しようとしていた。

さらに大平は、官僚と政党の同盟関係の再編成にも手をつけようとした。それは、大平が九つもの政策研究会を設置したところによく表れている。歳入歳出政治実現のために首相リーダーシップの強化の必要を強く大平は感じ、新しい方向をブレインの利用によってやろうとしたのである。首相の機能の強化は、中曽根康弘首相において顕著であったし、今、細川護熙政権の下でも主張されている。しかし、この問題に本格的に取り組んだ最初の首相は大平であった。大平の政治手法の分析に移ろう。

大平は、歳入歳出政治を始めた。それは従来の保守本流政治の均衡に、一つのピリオドを打つアジェンダの設定であった。この新しい航路に向かつての出航は、必ずしも明確な終着港のあるものであったわけではない。彼が保守本流の継承者としてもつ政治手法では、その船の運転は容易ではない。元来、保守本流の政治手法には、二つの特質がある。一つは、官僚との同盟である。官僚に多くを委ねる。官僚出身政治家の見解の多くは、政策過程は行政主導でよいと考えてきたように思える。たとえば大平内閣の労働大臣を務めた栗原祐幸は、次のように大平の言葉を紹介している。「……その役所に所属し、そこに生涯の浮沈と運命を託しているのは、その役所にいる役人衆であつて、大臣ではない。主人公たる大臣は栄光をになつて登場してくるが、やがてはその役所とは縁なき衆生になつてしまふ存在である。大臣は主人公たる虚名をもつてはいるが、事實はその役所の仮客にすぎない。」（「大臣と役人」三一・一、大平正芳著『春風秋雨』所収<sup>16</sup>）。続いて、同様の見解をより若い元官僚から引用しよう。次の文章は、柳原伯夫衆院議員の、大平内閣の官房長官秘書官時代の思い出である。「新しい内閣は、華やかさと緊張、充実と不安の入り混じつた何とも言い難い気分の中で静かに滑り出した。総理官邸は権力の頂点にあつて行政各部の各省庁は打てば響くように反応してくれるのだが、こちらが打たない限り自分の持場に没頭してしまつて、官邸とのパイプを閉ざしてしまふ。喧騒と活気に充ちたつい前日までの大蔵省の職場と比べると、いかにも静かである。気がついてみると、内閣の運営つまり大平政治の推進を自らの仕事としているのは、官邸にいる総理、官房長官、官房副長官二名、総理秘書官五名、官房長官秘書官四名の合計僅か一三名だけだとかかる。この人数で最高権力を切り廻していけるのだろうか。総理官邸に勤務することが長く、いくつもの内閣の運営に携わつてきた翁久次郎官房副長官が私の不安げな表情を見てとつたのか、力づけてくれた。『官邸は静かがいいんです。官邸がいろいろやって、世の中を騒然とさせてよいことはありません<sup>17</sup>』。『官邸が静か』であるのは、トップが独自の政策を持たずすべてを省庁官僚に委ねるときである。翁久次

郎は、これがよいといい、官僚の見解を述べている。しかし大平は、必ずしもこれをよいとは考えなかつた。むしろ大平は、積極的にトップは政策を官僚に命ずべきと考えていたと思われる。この思いが、やがて九つの政策研究会等によるリーダーシップの模索になる。

大平の、穏やかに首相リーダーシップをめざす意図は、行政改革問題に関する発言によく現れている。内閣発足当初、他の政治家に率先して自らのめざすものとして、「小さな政府」をあげ、別に「簡素で効率的な政府」と言い換えもして主張した。では、「行政機構の縮小を図るのか」と問われると、国会の答弁席から政府委員席に陣取る役人集団を指さしながら、「あの人たちが強力で、もしできるのであれば望ましいとは思うが、実現は容易ではない」と述べたことがある<sup>(18)</sup>。大平は、行政改革をやらなければならぬが、その障害は、省庁官僚制だと見ていたことは確かである。首相時代の大平は、明らかに官僚とも元官僚の政治家の多くとも異なる見方をしていたと思われる。この趣旨の発言は、筆者自身が聞いたこともある。「多元化社会の生活関心」研究グループの初会合で、彼は官僚を指さしながら、「この人達は優秀だが、政治と政策は優秀だけではすまないと言った。新しい時代の価値を模索することが重要だと言ったものである。」「行政府優位の姿勢を改めて、立法府の権威をたかめ、安くつく効率的な政府をつくる」<sup>(19)</sup> ことの重要性を説いたのも、この趣旨である。

保守本流の政治手法の二つめは、野党とも融和的たろうとする点である。大平はこの点、保守本流の嫡出子であった。保守本流の政策は、経済中心で、まずパイの拡大を、次いでそこに生じる余剰を広く分配することをめざす、経済による人心安定を目的としている。これはチャールズ・メイヤーの「生産性の政治」といえよう<sup>(20)</sup>。ここでは、労使対立の中で、とりあえずパイの拡大をもって政治の目標にする。アメリカのニューディール政策のもとでも、一九三八年の共和党の勝利とともに、福祉志向を能率志向に転じさせるための措置がとられた経緯がある。能率によって、まずパイの拡大をはかる方針に転換したわけであ

る。メイヤーは、戦後先進産業国に共通していたこの政治経済戦略が、日本にもあてはまると言つ。この時間の契機を含んだ戦略は、国内政治の中で福祉と生産性が両立する道であった。それは、野党との協調や国会運営戦略に現れる。大平は、一九七〇年代半ば、野党と融合的な「部分連合」を主張した。これは、もちろん一九七六年総選挙の時点での、新自由クラブの脱党で二五〇議席を維持できなくなった事態への対応である。福田と政権を争う過程で彼は言つ。「党の結束を維持しつつ野党とも精力的に話し合い、円熟した実行力のある政治をしなければならぬ。」また、「保守の安定、つまり一九五五年体制が望ましいし、そういう方向で努力すべきだが、……それができない今日は、私の言う部分連合で対応するしかない。」とも言つ。さらに、「チャレンジの弁」<sup>78</sup>「総裁選挙」で（現状においては野党と）連立政権はおろが、政策協定もできない。できることは個々の案件についてきわめて部分的に協調できるかどうかということだけだ。<sup>23</sup>と述べて、彼の現実主義的感覚を鮮明に述べている。しかし、野党との融和的な関係は、彼の頭の中で格別に珍しいものではなかった。それは、いわゆる保守本流路線の確立する一九六〇年代に試みられた方法である。この時期に国会運営は、議院運営委員会と非公式の国会対策委員会のコンビで運営するようになり、与野党の間には独特のルールが作り上げられていた。大平の部分連合は、一九六〇年代以降の国会運営の大きな枠組みに基づいた発言であった。佐藤誠三郎・松崎哲久著『自民党政権』の分析のように、一九六〇年代半ば以降、与野党の国会における乱闘は激減する。与野党の会場の取引が安定的に行われるようになったからである。<sup>24</sup>大平によれば、「国会対策は私ばかりでなく過去もずっとこの部分連合できた。それ以外に道はないでしょう。」<sup>23</sup>というわけである。大平は、続けて、「(数の)力で抑えてゆくことは、いうだけで実行できない。不毛、非生産的な考えだ。国民はそんな考えを過去のものとし、望んでもいない。国民の方が進んでいるよ。」<sup>23</sup>とも言つ。

大平が、このような現実的な判断をするのは、単に方針を述べたのではない。彼は、野党への根回しに

も自信があった。彼は、野党の中に信頼の蓄積をしていたように思われる。それは、野党政治家の多くが大平を信頼できる政治家であると述べていることに見られるが、その例を一つあげよう。

石橋政嗣元社会党委員長が衆議院議員として最初に内閣委員会に配属されたとき、最初に取り組んだ大きな問題は、公務員給与の改定であった。以下は、石橋の文章をそのまま掲載する。「補注四」

「一九五六年七月に人事院が俸給制度の改革を勧告したのを受けて、政府はその年の暮れに召集された第二十六通常国会に、公務員給与体系の大改革を提案してきた。それまで俸給制度は十五級制の一本立てで、「通し号俸制」といった。平の職員だろうと課長だろうと職務に関係なく、長く勤めていれば給料も上がっていく生活給の色彩の強いものだった。改正案はこれを、次官・長官、局長、課長といったじっさいの職務段階に適合するよう七等級の階級職務給に改め、勤務地手当を廃止することがおもな内容だった。

労働組合は、これでは昇格しなければ給料も上がらないと反対した。社会党も反対であったが、単に反対するだけでは自民党の多数に押し切られるおそれがある。内閣委員会筆頭理事であった私は、自民党筆頭理事の大平正芳さんと修正の話し合いを始めた。階級職務給の体系をすこしでもくずしたかったので、七等級を八等級に改めること、勤務地手当をただちに廃止すれば生活に支障を来すため、既得権擁護の趣旨から暫定手当を設けることなどを、主張した。

私の説明をじつと腕組みしながら聴いていた大平さんは、『いいよ、石橋君、それでいこう』という。修正に必要な力ネは当時で百億円ぐらいだった。大平さんがその場で即断するものだから、私は一瞬、計算違いをしたのではないかと思っただけだ。ふつうなら党に持ち帰って相談するとか、大蔵省を説得するというところなのに、これはただものではないと思っただけだ。私たちの修正要求が

通り、五七年五月十九日に給与法一部改正が成立した。」

大平は、政治過程における何が実現できるかの見通しもよかった。おそらく、それは国対政治の経験から、やれることとやれないことのミクロ観察が巧みであったからではないか。その点で、彼はドライであり、現実主義の路線で進むことをためらわなかった。それは「チャレンジの弁」<sup>78</sup>総裁選挙」の次のような発言にも見える。「自民党が安定過半数をもつていても、こつこつ思想で政局を運営していくべきだ。政策はただつくるだけでなく、実行していかねばならない。そのためには、反対陣営にも理解を求めるしかないと思う。」

以上の分析が示すように、大平は、保守本流政治の真只中の人であったように見える。基本的には、官僚制との「同盟」を重視する人であったといふべきであろう。しかし同時に、彼は、官僚制を越えようとした。大平は首相になって、元々あつた思想家の要素や哲学的気分が一挙に開放されたのではないか。首相になってからの大平は、慎重とか 現実主義的 といった評価とは逆の評価が生じるような行動に出ようとしたように思われる。

大平は首相になって、責任に見合うリーダーシップの方法を模索してしたのである。そのターゲットは官僚制である。官僚制が省庁別に省益を争う様に批判的であつた。だから彼は、官僚制とは違う文脈で政策を考えようとし、そのため首相の私的諮問機関として多くの学者・知識人のブレインよりなる九つの政策研究会を設置し、外部の情報をも動員して官僚に對抗しようとしたのである。九つの研究グループとは、「田園都市構想」、「対外経済政策」、「多元化社会の生活関心」、「環太平洋連帯」、「家庭基盤充実」、「総合安全保障」、「文化の時代」、「文化の時代の経済運営」、「科学技術の史的展開」研究グループである。二〇人を超える学者、文化人、官僚が参加した。それぞれの委員会ごとに、一年数回、二年十数回の会合を

持ち、それぞれ報告書をまとめた。

また彼は、野党との妥協路線も越えようとしていた。政策にウエートを置いて政治を運営しようという発想に、それは現れているのである。トップが政策を押し、外部の支持の調達をはかることによって、野党の主張にも対抗できると考えていたようである。これまでの野党との妥協は、イデオロギー的な対立のある中で相手を押し切り、あるいは相手に自己抑制を求めめるためには、勢力の按分比例的な妥協を行った。しかし、充実した政策なら野党からも広い支持が得られるはずであるという思いが、頭の中をよぎったのではないか。それが、いわゆる「保守知識人」だけでなく幅広く選んだ政策研究会に結実したのではないか。大平は、この政策研究会の設置にいたる前に、すでに佐藤誠三郎や公文俊平などの学者をメンバーとして利用している。政策が官僚どまりにならぬよう、それを越えようというパースペクティブは、高度成長論の経済評論家・下村治や大平自身に取り込まれた池田政権がモデルであつたかも知れない。

## むすび

大平は、保守本流の政治的戦略と鈴木善幸、中曽根康弘、竹下登と続く歳入歳出政治への橋渡しをした政治家である。その過程を考察してみると、それらはすべて、一九七八年十二月に首相就任、その半年後の最初の総選挙、さらにその一年後の二度目の総選挙の二年間の出来事である。これが、新しい歳入歳出政治のスタートになっているのである。大平はこの間、党内政争をさまざまに経験し、一九八一年衆参同日選挙の途中で倒れ、政権は鈴木に引き継がれる。鈴木政権の下に、「増税なき財政再建」をめざす第二次臨時行政調査会が設置される。大平の「小さい政府論」は、鈴木と中曽根の第二臨調につがれるわけである。また消費税は、一〇年後に竹下によって国会を通過する。小さい政府を可能にする家庭重視の日本型福祉論、他方における消費税の導入は、その後、一〇年間の日本政治の争点になる。税込総額において

は、一九九四年度の時点でいぜん従前と大きな変化が生じていないとしても、消費税の導入は、直接税中心のシャウプ税制を基本的に変える可能性を持つている。このように、この一〇年の政治過程においては、福祉見直し、間接税シフト、公私領域の再編成という大きなテーマをめぐって展開され、日本の行政の役割の全体について、再検討がなされたと言えよう。一九六〇年代、七〇年代の保守本流政治は、公害やオイルショックという激動する環境変化を経て一つの均衡に達していた。しかし、その均衡の維持に何とか成功した一九七〇年代末には、財政危機という一つの政治危機に直面し、この事態を乗り切ることが求められていた。一九七九年、前の均衡に一度ピリオドを打ち、次の均衡を作り出すきっかけを作ったのが、大平であると言えるのではないが、第二臨調政治のインパクトと国際化のインパクトを動定し、そのころを境に生じた変化の総和を見ると、この時期に求められていたのは、やはり半世紀待つて初めて見られる変化であつたように思われる。その変化への橋渡しを大平は行うことになつた。大平自身が行つたことはわずかである。彼は、時代の代理人にすぎなかつたかも知れない。彼は、まるで時代に動かされるように小さな政府と効率化、さらに税の直間比率の修正を政治の場に持ち出した。大平の活動自体は、二年間という短い在任期間でもあり、決して時代にピリオドを打つような大きなことをなしたとは言えない。しかし、この後に大きな変化が続くのである。この変化の過程に見られる区切りの始まりを大平は担つたと見てよいのではないか。以下、真淵勝の最近の研究<sup>26</sup>に刺激されて、次のように論じてみたい。

真淵の主張は、クラズナーが、制度は基本的には均衡していると見たうえで変換を進化論の突然変異説のように説明する点を参考にしている。すなわち、制度も突然の事件によつて変換するという。変化の後には均衡が再び始まる。政治で言えば、政治参加を許す制度や権力配分に原理的な変更があるような場合である。戦争後の改革はこのケースであるという。真淵によれば、それは選肢肢、つまり政策の中身に関し変化をとまなうケースでもある。第二次大戦以後、この変化に対応するような変化は生じていない。た

しかに、一九七〇年代末から一九九〇年代までの変化は大きいが、第二次大戦後の変化のようではない、という。

しかし、今から考えるいくつかの要素を真剣に考察するとき、これはもしかすると真淵のいう制度的変化に近いのではないか。なんとと言っても大きいのは、冷戦の終了である。国内体制では、新自由主義的な改革が行われた。民営化や規制緩和が小さな変化とはいえない。さらに経済摩擦などの国際関係のインパクトが加わる。真淵は、古い均衡が新しい均衡に変化するとき、それは短時間の出来事だという。制度は環境の変化があっても、なかなか変化しない硬直的なものである。だから、変化が生じるとすれば突然かつ急激である。真淵は、だから変化は稀にしか生じないという。このような制度変化はカテゴリーカルであり、わずかな段差をつけながらいろいろの種類がある、というイメージではない。だから、戦後の変動に対応するような制度の変革はなかったというのであろう。

しかし、一九八〇年代のような変化をここでいう制度的な変化に近いものとして論じた方がよいのではないか。財政膨張的な仕組みは批判され財政抑制をし、さらに抑制の効果が生じるような仕組みを作ろうとした。財政抑制を可能にするのは、冷戦終了によって軍事支出縮小が可能になることによって明確になる。財政を支える税構造を、所得税中心から間接税中心に変えようとする試みは始まったばかりであるが、これが実現すればやはり大きな変化である。国際化は規制緩和を促進し、政府の関与を少なくする方向が選ばれている。その方向の均衡はまだ落ちついていない。「財政膨張型均衡」の仕組みは残っているし、まだ財政抑制構造は完成していないが、制度的変化と新しい均衡のイメージはある程度明確である。大平は、こうした転換点に首相として、転換の舵を廻したのである。巨大な船の転換はすぐにはこない。しかし、彼は舵を廻したのである。

補注一（政治家大平の誕生）

大平は官僚としても十分な役割をはたした上で政治家に転向しているといえよう。人生への態度は積極的である。帝国大学法学部とは異なり、官僚志願者の少ない一橋大学で高文を受けて合格し、紆余曲折のある環境と時代の中で就職を確保し、その後も順調に出世の梯子を昇っている。与えられた役職ごとにそれなりに仕事をしている。問題の把握も何をなすべきかも、誰を動かすべきかも知っているのである。これは、大平が政治家になつた背景の第一は、彼のパーソナリティーである。

第二に、日本の官僚が引き受けてきた任務は広く、政策形成活動のなかに深く立ち入っていることがある。このことが、政治家大平をつくる上で重要であつた。官僚と政治家の関係のウオッチャーとして、筆者は、かねて、この政策領域への広範な関与が、日本の官僚として政治家に転身する誘因になつていてのではないかと考えている。官僚として与えられる任務をそつなくこなしていくこと自体によつて、自然に政治家になることを誘われる面がある。

右のような傾向は、大平が大蔵省出身であること、大蔵省の中でも「社会行政」的な分野を担当したことから、いつそう強められる。社会行政とここで言つのは、主税局および税務署長という民衆と直接に接触し、その利害に影響を与える行政を指している。税務署は、経済官庁の中では最も社会行政的情報を吸収する部門である。

筆者は、この意味での社会行政を経験した官僚は、政治に向いていないかと思う。官僚はその行政において、たえず政治的判断を求められるからである。たとえば、外務官僚の基準は「最強国」の行動であり、経済官僚の使命は経済の能率であり、判断基準は明快である。基準を明示していないのは、社会官僚の顧客である。この点、政治家のそれも同じである。もちろん政治家のそれは、官僚のそれと異なるのであるが、相手が同じ国民であることから類似した思考法を要求されるよつて

ある。経済官庁の中の社会官僚として、政治家の素質と能力を磨かれた大平は、社会の複雑さを理解していた。そしてその社会の複雑さを理解する機会が、彼の少年時代と大蔵官僚時代に形成されたように思われる。同タイプの官僚政治家としては、池田勇人、前尾繁三郎をあげることができよう。

政治家大平が成立する第三は、きつかけの問題である。大平が政治家になる具体的なきつかけは、彼の先輩からの勧誘である。しかし、その誘いを受ける動機が大平になければならない。それは、彼自身官僚で十分に満足せず、彼の政策への関心が、しだいに政治家によってはじめて実現されるようなものになって行ったということではなかつただろうか。首相としての基本政策として田園都市構想や家庭基盤重視の構想といった独自の構想を提示するのは、官僚としての限界を感じた人のこれを超えようとする意思の表現であると感ぜられる。

## 補注一

政策への自信は官僚時代の経験からきているように思われる。たとえば、派遣された大陸において与えられた彼の仕事は、先例のないものであり、それだけに創造性が要求された。大陸派遣は、昇格人事とはいえ彼には不満であつたに違いない。しかし、このことは結果的に幸いしたようである。ある分析はいう。「淋しげな顔をして閩釜連絡船に乗ったときとちがって、湖北の寒風は彼をたくましい行政官僚に成長させ」た。<sup>27</sup> 内蒙古は、満州、北支、中支、南支と同様、日本の占領地行政の一区画を形成し、中央銀行券も独自のものが流通し、治安はもとより、財政、経済、物価、為替などについても、一応独立した運営が行われていた。それだけに、張家口での約一年半の勤務は、素朴ながら国家の「原型」というようなものを勉強するには、よい機会であつたのではなからうか。この時代の大平について、筆者は知るところが少ないが、興味のもたれるところである。

この当時の大平について、大平の同僚だつたという一人は、次のように思い出を語る。「私は、事

務官僚としての大平さんが、駐蒙軍司令部、蒙古連合自治政府、興亜院東京本院、隣接の華北連絡部の間を、あるときは強硬に、あるときは柔軟に取り持つて、成果を挙げていく絶妙の力量に、強い感激をうけたものだった。てきぱきとしたその事務処理能力、上司に対しては謹々と所信を説き尽くして自説を曲げずに筋を通すねばり強さには、ほとほと感じ入ったものである<sup>27</sup>。以上から得られる印象は、ねばり強いパーソナリティと政治への目覚めである。

補注三

大蔵官僚として大平は敗戦直後に、上司に対していくつかの政策提言を行っている。それらは、一官僚の立場をこえた、日本国家改造の提案である。

第一は「官業私下問題<sup>28</sup>」と題するものである。当時、戦時中大規模に発行された国債を償還するか、それとも敗戦を理由にして償還せずに切り捨てるかという議論があつた。大蔵省は、たとえ戦に敗れても国の信用は失うべきではないとして、国債償還の方針を立てており、大平もこの立場に立っている。彼は、国債償還の財源を得るため、官業私下げを行うべしと説き、「……否ソレヨリ以上ニ財政収支ヲ可及的ニ均衡セシメ、インフレーションヲ阻止シ或ハソノ進行ヲ緩慢ニスルノデナケレバ民生ノ安定モ、経済ノ復興モ期シ得ナイトコロニコノ要請ノ圧倒的比重大アル」と述べている。

さらに大平は筆を進めて、「戦後産業政策ノ立場」からこれを論じ、まず、官業を会計法規やその他の行政慣行の制約から解放して、「民間企業心ノ発動ノ場」とすれば、「其ノ事業ハ生々タル活動ヲ展開出来ル」、殊に「戦後復興作業ノ迅速ヲ期スル為ニハ尚更其ノ必要ヲ痛感スル」と記している。次いで、敗戦後の日本は、民間の資本、技術、労働力の市場が非常に狭くなったので、官業はその市場を民間に開放すべきだという。「同時ニ又財閥ノ解体ヲ通シテ闡明セラレタ連合國ノ意圖ハ日本經濟民生化ノ大道ヲ指向シテモルノダカラ、官業ノ解放モ其ノ線ニ沿ッテ果敢ニ断行シ日本經濟ノ民生

化ト其ノ沈滞ノ打破ニ寄与スベキデアル」。

これは、一九八一年に福祉国家を経た後に登場する「小さな政府論」とは異なる。しかし、経済発展における民間活力への信頼を述べる点で共通している。

提言の第二は、「戦後財政再建策覚書」と題するものである。

「国債ノ処理」について、大平は次のようにいう。「最も有力ナル手段トシテ連合国持ニ米ノ物的援助ヲ仰グ必要ガアル。ソレニ八日本ノ國際的信用ヲ回復セネバナラス。ソノ手段トシテ八日本政府必死ノ日本經濟ノ復興其他終戦善後措置ヲ世界環視ノ中テ努メネバナラス。又特ニ日本ノ政治的民主化ヘノ脱皮ヲ強力且急速ニ断行シ世界輿論ヲ緩和シナケレバナラス。日本ノ産業復興ノ基本線ハ國際貿易ニ有利ニ参加スル構想中ニ求メネバナラス、コレガ又物的援助ヲ仰グ呼水トモナルベシ」。すなわち、大平は、国際社会への復帰も、日本の復興も経済第一であり、そのためにはアメリカの物的援助が不可欠であると述べている。これは、同じ時期により高いレベルで、まさに吉田茂が考えていることである。

財政収支の均衡については、ここ二、三年はどんなに努力しても絶望的であるから、明年度以降の財政調理の道標として、「向フ五ヶ年間位ニ収支均衡ヲ回復スベキ財政計画ヲ樹立シ、國民經濟ノ自由的運営ノ準繩ヲ与ヘ国家信用ノ回復ト民心ノ安定ニ資スルコト」ならびに、「大蔵大臣の所謂生産財政ノ構想ヲ具体化シ消費財政ヲ極力抑ヘルコト」が必要と述べられている。

大平は、これらの考えに基づいて、より包括的な「財政危機対策要綱メモ」を提出した<sup>(30)</sup>。

その内容は、個条書き的に記したものにすぎないが、後年の大平の思想を知る手がかりを与えているように思われる。

メモはまず、「一、想定」として、國民經濟が縮小再生産を加速度的に進行させる危険、インフレ

「シヨンの昂進が、政治的危機へ転化する危険があることを指摘している。「二、対策」では、「規制」の放棄を主張している。とくに「上からの統制」をやめて「国家自体の商人化」をはかるべきだとしている。国家の「商人化」という言葉が登場していることが面白い。「固定した低物価政策」の放棄も説かれている。財政対策では、「租税の原始的還元」としてまず「直接税より間接税への重点移行」と「公債公募主義の貫徹」が主張されている。間接税重視はいうまでもなく公債の市中消化も、まさに現在のイシューである。地方問題については、これまた現代に通じる「地方財政の自治性促進」が重視されている。労働対策としては、「組合の経営参加の推進」、「組合員の持株勧奨」などリベラルな方向を追求している。そのほか、物価、配給政策等にも言及している。「三、注意事項」も面白い。「新しい国家再建の哲学（貧血した概念哲学ではなく生々しい生活哲学）の創造とその巧妙なる宣伝方途を新しい因はれない感覚でつくり上げること」を主張している<sup>31</sup>。これらの提言を大平が、諸大臣を経験するなかで、日本の政策にどう反映させたかは分からない。しかし、これらの提言の中に、政策志向の政治家・大平の成長がすでに見られる。

補注四

大平が、別の形で行政能力を示すケースを紹介しておく。以下、時代は昭和二〇年代前半の占領下で、大平の給与局第三課長時代のことである。占領軍当局は、日本民主化の一環として、公務員給与の根本的改正を要求してきており、政府としてはこれへの対処にも迫られていた。二十一年三月十七日、全通、国鉄、農林、文部等の労働組合、職員組合を糾合して全国官公職員労働組合協議会（略称『全官公労』）が結成され、ただちに政府に対して給与引上げ等の統一要求をつきつけてきた。政府の対応は、大平によれば、次のようであった。「政府は次官会議をしてとりあえず、団体交渉の任にあたらせたが、そこではとくに窓口を一本化して交渉に携わる当局、もしくは事務局が必要であった。

これらの事情、理由から大蔵省に給与局を設置することとなり、二十一年六月二十五日をもって給与局が発足した。局長は今井一男で、第一課から、第三課までの三課編成であった。第一課は政府職員制度の改正に関する調査企画、第二、三課はそれぞれ、非現業、現業職員の給与に関する事務を分担した。この給与局の発足とともに、大平は、同局の第三課長を発令された。大半の時間は、アメリカの要求に対応することに使われた。すなわち、外国の価値体系をとりあえず受け入れ、公務員制の改革に従事する。彼の言葉を引用する。「その前近代性、非合理性を改めるため、われわれはアメリカのフーパー委員会の報告書などを参考にしながら、公務員の官職をその複雑さと責任の度合いなどに応じて職階制に準ずる分類をつくり、これに応じて給与額を決めるように改めた」。給与制の合理化は、別の方向でも追求された。戦前の制度では本給に対して雑給との占める比率がかなり大きかった。ここには「お手盛り」的要素がある。大平は、このような要素を除き、「給与制度の民主化と合理化を進めた」と言っている。全体としてアメリカ・モデルを近代的、合理的と評価している。

ついでに、大平が経験したもう一つのケースをメモしておく。非現業共済組合連合会を発足させたのも、この頃のことである。「大平新課長は、現業と非現業が、金銭給与の面で同一でありながら、この（共済その他福祉の）面で著しい格差があるのは不合理であると考え、これをなんとか是正する方法はないかと考えた」。「各庁の共済組合の実態を調べたところ、多くの欠陥があることがわかったので、大平は、当初これらの組合を結集し、その欠陥を是正した共済組合制度を設けようと考えた。最初は各省の共済組合をすべて統合して単一の組合とし、これに長期年金の給付や病院、保養所等の福利厚生施設を運用させようとしたが、各省当局の抵抗が強くうまく行かない。そこでつぎのうちに、彼は、陸軍の共済組合が解散し、その財産の一部である病院や保養所を、国に買ってほしいと言っていることを聞きつけた。何とかこれを入手したいが、当時の状況では、これを獲得運営する主体がな

い。しかし、それをつくるための国家公務員共済組合法案の作成ならびに成立を待っていては、せっかくのチャンスを逃してしまふ。そこで彼は、各省の共済組合からの寄付を募つて、財団法人政府職員共済組合連合会を急いで設立し、それを使って、国が買入れたこれらの施設の運用をはかるつと計画した。

やるとなつたら、仕事は早かつた。今井は次のように書いてゐる。『まず（大平は）福祉施設の充実の原則について次官会議決定をとり、一方各省担当課長を集めて即座に受入れのための財団法人設立の話をもとめてしまつた。当時の共済組合の所管は、どの省も人事課長または会計課長という大物であるのに対し、大平君は課長になりたてのホヤホヤである。まだ解体前の内務省の共済組合（府県の職員を含む）も存在していた。またそんな連合体をこしらえても、将来どれだけの利益があるかの見とおしはない。それを、組合員一人当たり三円ずつを醸出させて、三百万円（事實は百万円）の基本金をつくる話を問題なくまとめ上げた。そして各省主管課長が發起人となつてハンコをそろへ、こんどは大平君は認可側に回つて早くも、四月一日この新法人は発足したのである。新米課長としては、あまりにも過ぎた政治手腕であつて、正に今日あるを思わせる片リンといわざるを得ない。』こうして今井を理事長、大平を常務理事として、連合会はスタートを切つた。国庫からは旧陸軍共済組合の財産買収費五千七百万円が支出され、連合会はこれを貸与されて、病院や診療所の事業が開始された。<sup>(36)</sup>

これらの事例は、大平のやり手高級官僚の側面を語つてゐる。

- (1) 読売新聞、一九七八・一〇・三二
- (2) 日本経済新聞、一九七八・一一・二二
- (3) サンケイ新聞、一九七八・一〇・三二
- (4) サンケイ新聞、一九七八・一〇・三二
- (5) 日本経済新聞、一九七八・一一・二二
- (6) 『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・一一・二七)二三―二四頁
- (7) 新川敏光著『日本型福祉の政治経済学』(三一書房、一九九三)一一五頁
- (8) 新川敏光、前掲書、一一一―一二三頁
- (9) 神原勝著『転換期の政治過程』(総合労働研究所、一九八六)二七頁
- (10) 川内一誠著『大平政権・五五四日』(行政問題研究所、一九八二)九六―九九頁
- (11) 吉村克己著『総理の放言・失言』(三矢書房、一九八六)二二六頁
- (12) 吉村克己、前掲書、二二六―二二七頁
- (13) 朝日新聞、一九七九・九・三(夕)
- (14) 吉村克己、前掲書、二二七頁
- (15) 村松岐夫・真淵勝「税制改革の政治」『レヴァイアサン』臨時増刊、一九九四(冬)
- (16) 栗原祐幸著『大平元総理と私』(広済堂出版、一九九〇)一七七頁
- (17) 柳沢伯夫著『赤字財政の10年と4人の総理たち』(日本生産性本部、一九八五)三七頁
- (18) 柳沢伯夫、前掲書、三九頁
- (19) 『大平正芳の政策要綱資料』、一〇頁
- (20) Maier, Charles, 1984, "Preconditions for Corporation", in J. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in*

Contemporary Capitalism, Oxford: Clarendon Press.

- (21) 日本経済新聞、一九七八・一〇・二(夕)
- (22) 日本経済新聞、一九七八・一〇・三十一
- (23) 朝日新聞、一九七八・一〇・二八
- (24) 佐藤誠三郎・松崎哲久著『自民党政権』(中央公論社、一九八三)
- (25) 石橋政嗣著『石橋が叩く』(NESSCO、一九九一)一〇四—一〇五頁
- (26) 真淵勝著『大蔵省統制の政治経済学』(中央公論社、一九九四)
- (27) 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)八八頁
- (28) 公文俊平他監修『大平正芳回想録 資料編』(大平正芳回想録刊行会、一九八二)二二〇—二二二頁
- (29) 前掲書、一一八頁
- (30) 前掲書、一二六—一二七頁
- (31) 『大平正芳 人と思想』、一一六頁
- (32) 大平正芳著『私の履歴書』(日本経済新聞社、一九七八)六九—七〇頁
- (33) 『大平正芳 人と思想』一一六頁
- (34) 前掲書、一一八—一一九頁