法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2025-01-15

日本型財政ポピュリズムに関する一考察

OIKAWA, Tomohiro / 及川, 智洋

(出版者 / Publisher)
法学志林協会
(雑誌名 / Journal or Publication Title)
法学志林 / Review of law and political sciences
(巻 / Volume)
120
(号 / Number)
2
(開始ページ / Start Page)
1
(終了ページ / End Page)
28
(発行年 / Year)
2022-12-05
(URL)
https://doi.org/10.15002/00030480

日本型財政ポピュリズムに関する一考察

及川智洋

一　なぜ日本の財政は歯止めを失ったのか

■財政危機という「オオカミ少年」

一九八二年九月一六日、鈴木善幸首相は記者会見で財政が危機的な状況にあることを国民に訴え、徹底した歳出削減と赤字国債（特例国債）の増発で乗り切る決意を語った。「財政非常事態宣言」と呼ばれたこの政府声明の当時、政府の国債残高は約八〇兆円に過ぎない。これが四〇年後には十数倍、一千兆円を超える額に達することになる[1]とは、鈴木首相はじめ政府、特に大蔵省（当時）幹部にとっておよそ想像を絶する「異次元の」世界の話だった違いない。しかも一千兆円超の債務残高の七割以上が赤字国債――財政法で本来は認められていないが緊急的な特例法として国会の議決承認を経て発行する国債――である。

日本政府は一般会計予算でみると歳入のおよそ三分の一を債務（うち八割以上が赤字国債）で賄い、歳出の四分の一前後を債務の返還および利払いに充てるという状態が近年、恒常化している。「借金で借金を返す」ことにも追いつかず、長期政府債務は毎年度約一〇数兆円のペースで積み上がってゆく。第二次世界大戦後の自由民主主義国かつ経済的な先進国としては異例の事態で、当然ながら、財政的にポピュリズムの状態という指摘が出る所以である。(2)

一方で、こうしたいわば旧来型の財政分析を否定する意見も近年、主張されるようになってきた。いわゆる「現代貨幣理論（ＭＭＴ）」（自国通貨による政府債務は増大しても債務不履行＝デフォルトなどの財政破綻をもたらさない）を先鋭的な典型例として、通貨を発行する中央銀行と財政を司る中央政府の機能を結合させることによって近代国家の財政問題は解決されるという考え方が一部で有力視されている。これらは従来の政治・経済学の常識からはかけ離れた見解ではあるが、実際に「財政非常事態宣言」以降も債務残高を拡大し続けてきた日本政府が財政破綻していないことも、論拠のひとつと見られている。

昭和の時代から大蔵省のち財務省が財政危機を訴え続け、マスメディアの多くがおおむねそれに同調的な報道をしてきたことは事実である。政府債務残高八〇兆円で非常事態と称していたのに、それが一千兆円に及んでも財政破綻とされる現象には至っていない。この経過だけに焦点を当てるなら、政府とくに財務省やマスメディアが強調してきた財政危機論議が信用されなくなることは、ある程度はやむを得ない面がある。

しかし、現に財政破綻していないことが、未来永劫それを保証するわけでは無論ない。ＭＭＴなどが、長期にわたる政策的妥当性を持つものであるなら、世界各国の政府共通の悩みであった財政問題はもはや存在する理由はなく、政府は国民の求めに応じて必要な政策に際限なく公的資金を投入できる。それどころか、そもそも税をはじめとする各種の国民負担すら、すべて撤廃できるはずである。

財政悪化を戒める財務省、マスメディア、そして学者の言説、これらは数十年単位でみれば一般には「オオカミ少年」的に映る結果となったことは否めない。それに加えて様々な政治的な経緯から、日本の政党政治、議会政治が財政問題に関する感覚を徐々に麻痺させ、二〇一〇年代に入ってユートピア的な経済理論が政治と結びついて跋扈することでそれを補強した。

そうした現象が表れたのは、将来いつ起こるか知れない経済危機の懸念より、とりあえず現下の生活水準の維持向上を優先したい国民の多数意思が作用してきた——という構図が論証できるのであれば、日本政治が財政ポピュリズムに陥っているという分析は妥当することになる。

日本企業の内部留保は二〇一〇年代以降、増加を続けて二〇二一年度で五百兆円に達した。政府はこれに課税すべきだという意見が近年、一部で主張されている。その是非についてここでは論じないが、もう一つ、あまり声高に指摘されていない数値がある。

日本国内の個人金融資産額の推移を見ると、二〇二一年末時点で二千兆円を超え（うちおよそ半分が現預金）、その着実な増加ぶりは企業の内部留保と同様に、政府債務の増加分とほぼ正比例の関係にある。高齢化や過去一〇年ほどにわたる株価上昇も影響してはいるが、基本的には政治の側が、国民に必要な負担を求めることを避けてきたことの帰結であろう。

政府債務が一千兆円を超えても財政破綻の兆しが明確に発現しない要因の一つは、それに倍する金融資産を日本国民が保持し、さらに拡大しようとしているからに他ならない。つまり、総体としての日本は負担増の余地が十分なほどに富裕である——と見られていることが、日本政府および国債についての市場の信認をつなぎ止めているのだ。

■民主政治＝財政悪化は必然か？

こうした財政悪化へ至る政治経済の現象は、日本においてはやや極端な形で見られるが、二〇世紀中から一定の経済水準に達した民主主義国で散見されてきた傾向といってよい。さらに二一世紀に入り、二〇〇八年の米国「リーマンショック」に端を発した世界同時不況への対応、それが一段落した後に二〇二〇年からの新型コロナウイルスの影響で各国は政府支出を拡大させた。財政悪化は先進国にほぼ共通した課題となりつつある。

この間、ヨーロッパでの複数の国、特にギリシャ、イタリアなどで財政悪化が政治的混乱を招き、もともと国会議員＝政治家ではなかった学者などの人物が緊急避難的に内閣を組織するという、議会制民主主義から見れば邪道ともいえる措置が取られている。これらの国は加盟するＥＵによって（日本などから見れば）かなり厳格な財政規律が求められていることに留意する必要があろう。

民主政治は必然的に財政悪化への道をたどるという指摘は早くからあった。公共選択論で知られるＪ・ＭブキャナンとＲ・Ｅワグナーは、選挙を通じて財政赤字は拡大するので、抑制のためには法律的な歯止めが必要であると一九七〇年代に主張していた[3]。日本の場合はこの法的な歯止めを喪失した状態が四〇年近くにわたり続いている。

また主要国の多くで採用されている議会外の独立財政機関が存在せず、前記ＥＵ諸国のような外交上の財政的制約もない。二〇二二年現在、日本の議会において財政赤字の解消を強く求める政党勢力は不在である。というより野党は二〇一〇年代以降わずかな期間の例外を除いて、財政規律という概念が存在しないかのような主張を選挙公約などで競って展開することを続けてきた。

一方、日本政府ほどではないにせよ、いわゆる主要国やＯＥＣＤ加盟国の中に財政悪化が顕在化してきたことは、中長期的な観点からは二〇世紀末から世界を席巻してきた新自由主義経済、グローバル経済が、民主主義下で限界を

迎えつつあることを意味しているだろう。

もともと新自由主義は福祉国家の行き詰まりの打開策として政策化されたものだ。その背景としては、経済成長の鈍化によって各国の税収が頭打ちになったことが第一に挙げられる。民主政下で増税がより困難になる中で、財政規律を重視すれば新自由主義政策のほかの選択肢は乏しかった。

しかし新自由主義は当然ながら国民の間で貧富の格差を生み、グローバル経済は国境を越えて税負担を避ける企業を増やした。民主政の下での人々は絶対的貧困よりも相対的貧困により敏感な傾向があり、為政者は常に選挙結果によって政権を失う可能性を視野に入れるので、いきおい財政出動によって政治への不満の緩和をはかることになりがちだ。

厄介なのは、日本政府の本格的な財政破綻が来るとすればいつか、それがどんな形なのかは専門家でも明確に予想し得ないことだ。数年後か、十数年後か、さらに数十年後なのか、百年以上先の可能性になるのか。それが遠い将来であれば長期計画に基づいた財政再建策も有効となりうる半面、次世代以降に問題を先送りしようとする政治的誘惑も増すことになる。少なくとも現状の日本政治において、抜本的な財政再建を目指す機運は見られないと言ってよい。

われわれにできることは「運命の日」がなるべく遅れることを祈りながら、子孫への若干の後ろめたさを感じつつ、政治的無策を年々歳々、見送ることだけなのだろうか。せめて次世代のために、日本政治が今日のような財政ポピュリズムと評されるまでの道のりを振り返り、いくつかの時期に分けて検証を試みておく必要があるのではないか。

日本の政党政治は冒頭に挙げた「財政非常事態宣言」からの四〇年間で、自民党の長期単独政権から連立政権の時代へ移り、さらに本格的な政権交代の時代へと推移してきた。こうした変化が財政にどのような影響を与えたのかに

ついて、分析には慎重な検討を要するものの、連立政権の恒常化や政権交代は少なくとも財政規律を重視する方向へは作用せず、むしろ逆の傾向を強める結果となったという推定が成り立つと考える。

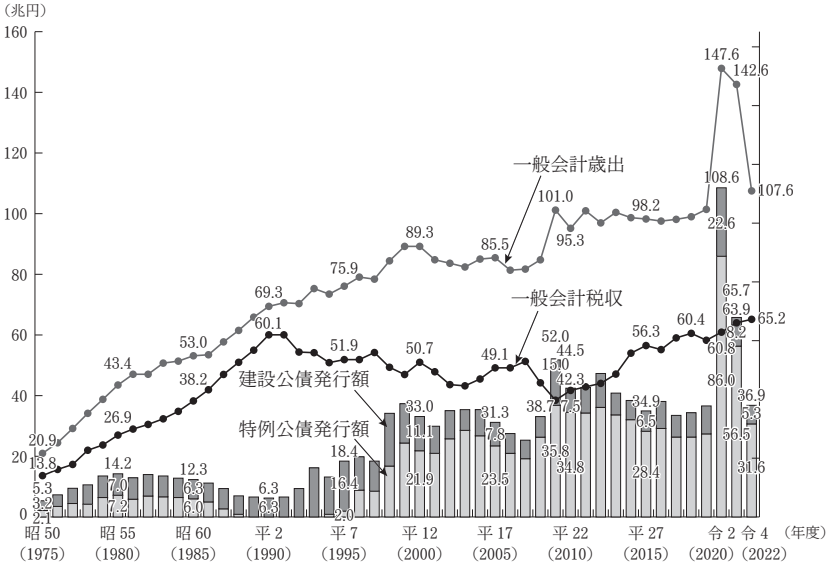
政治的な一般論としてあえて単純に言えば、議会制民主主義と政党政治を前提とするなら長期一党単独政権よりも連立政権、さらに与野党の政権交代が実現する方が民意の反映という面でより望ましいはずである。しかし、もしそれが財政の悪化を加速させた一因であるとすれば、民主政下での財政対策はより困難かつ複雑なものになる。もちろん過去四〇年間のうちおよそ三四年以上にわたり自民党が首相を出し政権を担当してきたことには十分に留意すべきであるし、何より経済状況の変化が政治に与えた影響も考慮しなければならない。まずは自民党単独政権時代にさかのぼって、財政と民主政にまつわる軌跡をたどりつつ考察を加えたい。

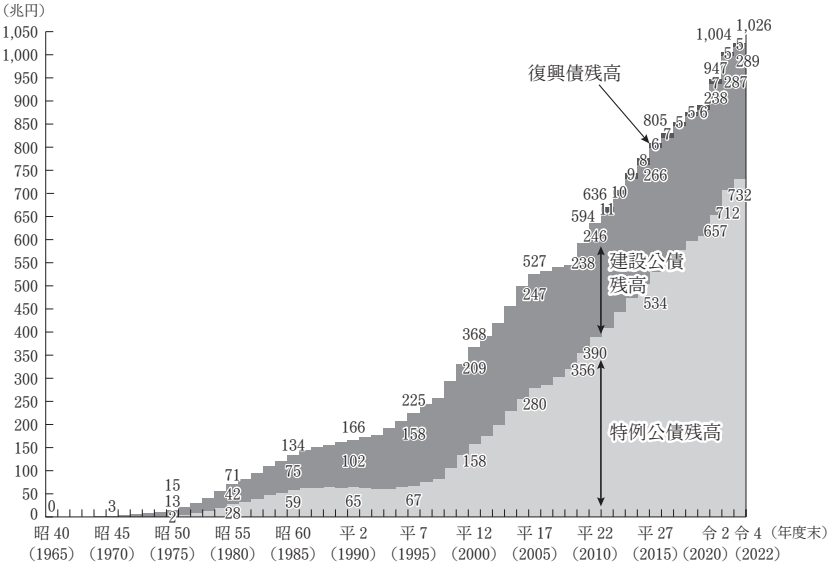
※次頁の図は一般会計歳出・歳入・公債発行額の推移および公債残高の推移で、いずれも財務省ホームページ資料からの引用である（二〇二二年八月三〇日付）。

二　「増税なき財政再建」と政治の失敗

■遅れて付加価値税導入を志向

一九七〇年代は西側経済先進国において、財政が政治的争点として浮上した時代である。第二次世界大戦後、多少の曲折はあったものの経済成長と民主主義がおおむね順調に進展した「黄金の三〇年」が、


（兆円）
一般会計歳出
一般会計税収
建設公債発行額
特例公債発行額
（年度）


（兆円）
復興債残高
建設公債残高
特例公債残高
（年度末）

二度にわたる石油危機で終幕し、「福祉国家」路線の限界が見え始めた。民主主義による大衆の政治参加は必然的に行政需要を拡大する半面、政治的に増税が困難となってくる。西・北ヨーロッパの多くの国は六〇年代までに付加価値税を採用しており、いわゆる低所得者への「逆進性」の問題は残るものの、近代国家における税の主流となってきた所得税、法人税などの直接税に比べれば景気の変動を受けにくく政府に安定した税収をもたらす。

日本でも七〇年頃には自民党政務調査会で付加価値税の必要性が話題にのぼり、石油危機後に赤字国債の増加に悩むようになった大蔵省も七〇年代後半には本格的な検討に入っていた。

それが表面化したのが一九七九年である。大蔵省出身の大平正芳首相が「一般消費税」という大型間接税の導入による財政再建を提案するものの、反発が強く同年九～一〇月の総選挙期間中に撤回を表明した。選挙結果も自民党は追加公認を含めてようやく衆議院の過半数を確保するなど芳しくなく、大平の引責辞任を求める党内反主流派との抗争が激しくなった。増税による財政再建が有権者に拒否されたと判断した大平政権は「増税なき財政再建」路線へ変更せざるを得なくなる。

この路線は、翌八〇年七月の衆参同日選挙期間中における大平の急病死、およびそれに影響されたといえる自民党の大勝と安定多数確保という選挙結果を受け継いで発足した鈴木善幸政権によって推進される。折しも七八年から七九年にかけて、鉄建公団の不正に端を発した『朝日新聞』の「公費天国」と呼ばれる一連の報道などによって行政機構の利益体質が明らかになり、増税よりも行政側のモラルの是正を求める論調が説得力を持ちやすい状況ではあった。鈴木政権は、次期政権をうかがう中曽根康弘・行政管理庁長官の提案により臨時行政調査会を設置する。そしてその会長には、行財政改革のシンボルたるべく財界のリーダー、土光敏夫・元経団連会長を据えた。

後に土光はＮＨＫの特集番組で、夕食にメザシを食するような質素な生活ぶりが放映されて国民の好感を集める。

首相の鈴木は「マスコミなどでも「行革は天の声である」と評価するようになり国民世論が高揚した」「世論、マスコミにたたかれるものだから官僚なども行革に反対できなくなった」と後に振り返っている。[4] 土光に代表される行革路線は、要するに「小さな政府」への政策転換であり、後に新自由主義と呼ばれる民営化と規制緩和、そして福祉縮減の潮流へと、日本政府も踏み出してゆく方針を意味していた。

「増税なき財政再建」は決して不可能とは言えないが、相当程度の経済成長かさもなければ行政経費の大幅な削減――その対象は社会保障費となる場合が多い――が必須となる。現実に八〇年代末から日本経済はいわゆるバブル期が数年間続いて税収も大きく伸び、八九年度から九三年度までは赤字国債の発行がほぼゼロとなって財政再建への端緒をつけることが成功したかに見えた。この間、政府は消費税を竹下登政権下の八九年四月に導入することとなる。大蔵省は大平内閣以来、鈴木内閣、中曽根康弘内閣を経ておよそ一〇年越しで宿願を果たした形だ。

■「借換債」容認で歯止め喪失

そもそも日本政府の極端な財政悪化は、どのような問題に起因するものだったのか。真渕勝は戦後七〇年代後半までの過程を分析して、行政機構上で大蔵省が財政と金融の双方を所管していることが、赤字国債の大量発行を容易にした可能性を指摘した。[5] 市中銀行が監督官庁である大蔵省の要請に応じて国債の多くを引き受けてくれたから、財政的な帳尻合わせが可能になったわけである。

戦後の民主政治の進展によって、財政に対する自民党の介入は進んだ。いわゆる開発型の公共事業政策に加え、田中角栄内閣以降は政権維持のために野党の求める福祉政策の充実もはかることで財政負担は増す一方となる。そうした状況を打開するために遅まきながら用意されたのが大型間接税だったといえる。

しかし、大型間接税の実現は財政再建に資する結果となったわけではなく、中期的にはむしろその逆になったと見た方がよいかもしれない。消費税率の引き上げには相当の時間を要する半面、その引き換えとして政治的な判断から行った所得税、法人税などの減税を総合すれば、消費税の導入で「直間比率」の是正をはかったことはかえって、バブル経済の崩壊後になって財政に深刻なダメージを与えることになったと言えそうである。

他方、政府は中曽根政権下の八四年度、それまで特例公債法で禁じていた借換債の発行を禁止する規定を削除できる法改正を行った。国債を償還するために新たな国債を発行できる、事実上の赤字国債無制限発行に道を開くものとされる。これが冒頭述べた歯止めの喪失である。このような財政規律を揺るがしかねない政策変更に対する批判的な報道の中には、当時社会問題化していた脱法的な消費者金融（いわゆる「サラ金」）になぞらえて「サラ金財政」という論評も生まれて話題になった(6)。

大蔵省としては、不人気政策である大型間接税の導入さえできれば、いずれ税率引き上げなどによって赤字国債の発行からは脱却できると考えていたのかもしれない。実際にそれがいっとき実現したことも確かである。しかしそれはバブル経済という時代の徒花がもたらしたわずか数年の夢でしかなかった。結果的に、借換債は二一世紀にかけて赤字国債の累増を保証する効果を持った。

■政治的に「鬼門」と化す消費税

消費税はその成立から政治的な困難さを伴い、その後長らく歴代政権にとって「鬼門」となり続けることになる。八二年から政権を担当した中曽根は外交に比べて内政、特に経済は不得手であったようだ。また往々にして「一言多い」失言癖の持ち主でもあった。政権の長期化には成功したものの、懸案の一つであった税制改革には失敗する。

「死んだふり解散」といわれた八六年七月の衆参同日選挙を前に中曽根は、いくつかの留保条件をつけながらではあるが「大型間接税はやらない」と明言してしまった。

その結果、八〇年と同様に自民党は大勝して安定多数を得るが「売上税」と名称を変えた付加価値税は、当然ながら公約違反という野党やマスコミの猛攻撃を招き、法案成立は見送られる。この間に行われた参院補欠選挙で自民党は議席を落とし、中曽根内閣末期の八七年統一地方選でも退潮ぶりが目立った。中曽根が弥縫策的な詭弁を弄さずに消費税を「検討課題」と明示して選挙戦に入っていれば、選挙結果は大きく変わっていただろうか。中曽根は後年、大平と自らの失敗の原因について「大蔵省というのは政治家殺しだから」と責任を転嫁している。(7)

結局、八七年に政権と国会の安定多数を引き継いだ竹下登内閣が、仕切り直した消費税法案を、野党や各業界に根回しをしながら慎重に実現した。もっとも消費税に対する国民の反感は一貫して強く、八八年六月の世論調査では自民党案への反対は六割に達した。賛成が二割弱あったが、これは所得税減税に期待する高所得者層が多かったとみられる。(8)

この後、リクルート社の政官界への未公開株提供問題が広がりを見せ、利益政治の一方で「庶民に負担を強いる」新税への評価はさらに悪化した。実際には減税分を踏まえれば国民の多数は負担「減」となったのだが、反対派が強調した逆進性の弊害を被るとされる低所得者や中小小売業者の感情的な反発は特に強く、浜の真砂と続く金をめぐる事件・不祥事続きで脛に傷持つ政権の側も、それを鎮める言葉を持っていなかった。

消費税は大方の国民の合意を得られないまま、税率も大蔵省が主張していた五%ではなく三%、しかも税額票を使わない自己申告のうえ免税業者が全体の七割近くに達するという後退した内容で八九年四月に開始された。自民党はその年七月の参院選で非改選議席を含めても過半数を割り込むほどの大敗を喫し、「ダメなものはダメ」と消費税を

批判し続けた社会党が大幅に議席を伸ばした。

他の要因もあったが、消費税に対する有権者の評価が最も大きく影響したとみられている。(9) もっとも社会党への支持は一過性のもので、消費税の定着とともに抵抗路線を引きずる同党は急速に衰退の道をたどる。

以上のようにして政府自民党も野党も、税負担と望ましい社会のあり方について、真摯な議論を展開することも広い合意を取り付けることも果たせなかった。消費税に関する失敗の刻印は、「増税なき財政再建」というスローガンとともに長く日本政治を呪縛することになる。

八〇年代後半、付加価値税は欧州共同体（EC）加盟の先進国を中心に、世界のおよそ四〇カ国で採用されていた。この税率の高さと福祉水準はおおむね正比例の関係にある、ということも明らかで、「薄く広く」負担する福祉財源としての妥当性を評価する指摘は当時の日本でもあった。それが主流とならずに表面的な「痛税感」の方が庶民感情に響く結果となったところに、長期課題への政策的な対応が取りにくい民主政治の弱点がすでに表れていた。

中曽根の「食言」は有権者の判断能力を信用していない政治家の本音が出たものと言えるが、野党や自民党政治に批判的なメディアに対して、消費税の正当性自体を否定する口実を与えてしまった。さりとて、仮に政権側が正直に国民に訴えかければ望むような信認を得られたかにも疑問がある。社会党の浮沈が象徴するように、有権者が全体として政治的にそこまで成熟していたとは言いがたいように思われる。

そのような状況は不幸にして大きな変化を見せないまま、日本政治は五五年体制から連立政権の時代に移行する。失敗を重ねた大蔵省が影響力を落とす一方で、長期不況下で財政をめぐる環境は一段と悪化し、政治的な意思決定の不安定さがさらにそれを助長してゆくことになる。

三　連立政権と消費税をめぐる攻防

■経済に翻弄される連立政権

一九九三年の自民党分裂と非自民連立政権の誕生以降、単独で政権を成立させうる政党はなくなった。日本政治は連立の時代に入る。連立政権は負担増について与党の複数政党の合意を要するようになった一方で、有権者の歓心を得るべく財政出動を求める政治的圧力も複数の与党からかかるようになったことを意味し、財政的にはむしろマイナスの効果が働くことが徐々に明らかになってゆく。

他方、最有力官庁とされてきた大蔵省は九〇年代後半に金融行政の失敗や相次ぐ過剰接待問題などの不祥事によって発言力を低下させてゆく。バブル経済の崩壊後、再び赤字国債の発行に頼るようになった政府には、自民党―大蔵省のラインで財政を取り仕切っていた時代よりもブレーキがかかりにくくなった。その経過を見てゆこう。

九〇年代の連立政治は消費税率の引き上げをめぐって揺れ続けることになる。非自民連立政権が短命に終わるきっかけになったのは、九四年二月、細川護熙首相が消費税に代わる税率七％の「国民福祉税」を提案したものの連立与党内の反対から短期間で撤回したことだった。

この当時、間接税を福祉財源として強化するという発想自体は妥当なものだったと評価できる。高齢化が世界一とされる急ピッチで進んでいたことに加えて出生率が八九年の「一・五七ショック」と呼ばれる落ち込みから回復を見

せず、少子高齢化が政策課題として明確に意識され始めていた。

しかし、深夜に突然記者会見を開いて新税の構想を発表した細川は、税率の根拠を問われて「腰だめの数字」と答えるなど、いかにも急ごしらえの政策である印象を与えた。また社会党や新党さきがけが明確に反対するなど連立政権内に亀裂を走らせる結果ともなった。

大蔵省は、清新な印象で国民の人気が高かった細川を利用すれば突破できるという甘い見通しを持ち、連立政権内の調整を軽視していた。連立政権を実質的に取り仕切っていた新生党の小沢一郎の政治力を過大に見積もっていたことも失敗の原因といえる。実際には小沢の政治手法に対する懸念と反発が社会党など与党内にも、そしてマスメディア内にも蓄積されていて、「国民福祉税」騒動は格好の批判材料となった。細川はこれから二か月ほどで政権を投げ出し、大蔵省の「政治家殺し」ぶりを立証することになる。

もっとも国民福祉税には反対していた社会党・さきがけも、ほどなく消費税率のアップには賛成するという一貫性を欠いた対応を示している。両党は野党であった自民党と組んで社会党の村山富市を首班とする新たな連立政権を発足させ、すぐに九七年度から消費税率を五％とする法案を通した。引き換えに所得税減税を三年間先行させたのは国民の反発に配慮した措置であり、消費税率を上げるためにトータルでは減税と喧伝する導入時と同じ手法であった。

かくして社会保障と適正な国民負担についての議論はまたしても広がらないまま、日本経済は「失われた一〇年」と後に呼ばれる本格的な不況期に入ってゆく。止まっていた赤字国債の発行も九五年度以降、復活した。バブル経済の後始末といえる不良債権問題、住専問題の処理などをめぐって金融システムが動揺し、大蔵省と日本銀行への信用は他の不祥事もあって著しく低下した。

日銀が大蔵省に従属的な立場であることが問題視され、九八年には日銀の独立性を高めるためとして法改正が行わ

れた。その後の省庁再編の過程で金融行政は大蔵省から分離された。しかしこうした措置を講じても日銀が政治から完全に独立することは不可能であった、ということが十数年後に明らかになる。

■橋本政権の挫折と転換

九七年四月に予定通り消費税率を上げることを決定したのは、村山内閣から連立政権の枠組みを引き継いで前年に就任していた自民党の橋本龍太郎首相である。ところがその後、山一証券や北海道拓殖銀行の破綻が表面化したほか、アジア通貨危機など予想外の事態が続いて景況感は最悪の時期を迎えた。これが「消費税五％は失敗だった」という野党の攻撃を呼ぶことになる。この野党の中には、かつて国民福祉税を推進しようとした小沢一郎らも含まれていた。

この時期の経済低迷の要因は複合的なものとの見方が主流であったが、消費税アップのタイミングと重なったことで、「消費税上げは景気に深刻な悪影響を及ぼす」との反対論がずっと後年まで出続ける根拠とされた。

省庁再編を実現するなど橋本内閣は久しぶりの本格政権と見られたものの、経済の不調から急ブレーキがかかって九八年七月の参院選で自民党は大敗した。そして橋本は事実上の引責辞任を余儀なくされる。主な敗因は「経済失政」とされ、橋本が財政再建路線を維持して大規模な経済対策、つまり赤字国債の大量発行に比較的慎重だったことにも野党の批判が高まっていた。

一方で参院選では消費税の引き下げを主張した共産党が大きく議席を伸ばすという結果にもなった。自民党にとって八九年参院選の再現ともいえる消費税絡みの挫折であり、対抗政党として菅直人・鳩山由紀夫らの民主党が勢力を伸ばしつつあった。

その後の自民党政権は消費税率のアップを当面の間封印する一方で、赤字国債発行に対する抑制的な態度をかなぐ

り捨てる。橋本に交代して首相となった小渕恵三は、参院での議席不足を補うべく新たな連立相手として自由党と公明党に接近した。その後長期間にわたり自民党のパートナーとなる公明党は短期的、即物的な景気対策への志向が強く、九八年度から九九年度にかけて政策化された約七千億円の「地域振興券」は公明党の要求に沿ったものである。

小渕が九九年末に「私は世界一の借金王」と自嘲とも開き直りとも取れる発言をしたことは有名である。公債残高は過去最大を更新し続けて三〇〇兆円を突破し、政権維持のために財政規律を犠牲にするという自公連立政権の性格が露骨に表れていた。その後、二〇〇一年から〇六年まで自民党としては久しぶりの長期政権を担った小泉純一郎首相は、ほぼ一貫して国民の人気が高かった。二〇〇五年に郵政民営化を争点として衆議院を解散、これに圧勝したが「自分の在任中に消費税率を上げることはない」と明言するなど、負担増に踏み込むことは避けた。

■自公連立政権で再び消費増税を目指すが…

もっとも、自公連立政権が財政再建をはなから無視していたわけではない。評価は分かれるところだが小泉は構造改革路線を掲げて歳出削減はかなり踏み込んで行い、基礎的財政収支（プライマリーバランス）を二〇一一年に黒字化することを政府目標として打ち出している。自公政権および財務省としては、まず歳出削減ののちに消費増税というおよそ一〇年単位のシナリオを大まかに描いていたものと思われる。

小泉政権後は短期政権が続いたが、二〇〇八年に就任した麻生太郎首相は同年末、「二〇一一年に消費税を引き上げたい」との意向を表明した。ただし景気が回復すればという条件つきである。同年秋にアメリカの住宅ローン問題が波及して著名な投資顧問会社であるリーマン・ブラザース社の経営破たんが表面化、これをきっかけに二〇〇九年にかけて日本を含めて主要国での株価の急落など、世界同時不況と呼ばれる状況を呈しつつあったからである。

政府は緊急の経済対策として所得に関係なく国民一人あたり一万二千円を臨時に支給する定額給付金（一八歳以下と六五歳以上には八千円加算）を決定していたが、約一〇年前の地域振興券と同様に公明党の希望に配慮した政策とされている。

一方、この間の報道や世論は、一九八〇～九〇年代とは異なり消費増税に対する批判が多数を占めるという状況ではなかった。例えば朝日新聞と東大による共同調査によると、消費増税に対する有権者の態度は二〇〇九年頃から賛成が増加に転じ、一一年には反対を上回っている。(10)

二一世紀に入っても少子高齢化の進行は一向に止まらず、政府一般会計の社会保障関連費は毎年一兆円前後のペースで増加を続ける。そうした実態が頻繁に報道されるようになり、将来世代への負担となる政府債務が増大の一途をたどっていることへの不安から、社会保障の充実のためには何らかの負担増もやむを得ないという認識が徐々に有権者の間で広がってきたといえる。麻生は「高負担高福祉」の道は避けつつも「中福祉」を実現するための財源としての消費増税に理解を求め、二〇〇九年八月の総選挙において再び消費税は争点の一つと見られた。

そこで自民党が「社会保障の強化のため景気回復後に消費税を引き上げたい」との訴えを改めて提示したのに対し、政権交代を目指す民主党の鳩山由紀夫代表は「政権を取っても四年間は消費税を上げない」との方針を掲げた。結果は民主党が大勝し鳩山政権が発足、二大政党の競合による政権交代という新たな政治の時代が訪れたかに見えた。しかし財政面に限ってみれば、この政権交代は財政規律の喪失につながったと評価せざるを得ない。

自民党出身の保守系議員と社会党など旧革新系議員の寄り合い所帯である民主党は政策的な一貫性を欠き、二〇一一年の東日本大震災という想定外への対応も強いられたことで、迷走続きという印象を多くの国民に与え続けることになる。

四　二度の政権交代と財政規律の喪失

■民主党「バラマキ」財政と方針転換

二〇〇九年に政権交代を果たした民主党は当初、財政再建にはほとんど関心を示していなかった。「子ども手当」「農家の個別所得補償」「高速道路の無料化」という「バラマキ」色の強い政策を政権公約に並べ、数兆円に及ぶその財源は歳出削減によって賄う、としていた。これらの公約を実施に移した二〇一〇年度予算は代わりに約七兆円を捻出するはずが、実際に「事業仕分け」などで削減できたのはその一〇分の一程度に過ぎない。

一年足らずで退陣した鳩山に代わり副総理・財務相の菅直人が首相に就任して、そのような路線の修正をはかる。一方、二〇一〇年七月の参院選を控えて自民党総裁の谷垣禎一は消費税を一〇%にする案を打ち出していた。麻生の方針を受け継ぎ、放漫財政ぶりを批判してきた民主党政権との違いを際立たせる狙いもあった。菅はこれをとらえて「(今後の消費税は)自民党案の一〇%を参考にしたい」と述べ、増税において野党との協力を探る方針を示唆した。ギリシャなどで表面化していた財政危機による政治的混乱が念頭にあったと見られる。

菅のこの方針転換は、その後の消費増税を与野党が協力して成立させる端緒となったが、民主党自体は参院選で大きく議席を減らして過半数を確保できなかった。菅は自らの消費増税に関する発言が敗因となったことを認める。消費税をめぐり与党が参院選で大敗するという現象が、八九年、九八年に続いて繰り返されたわけである。

もちろんいずれの場合も、消費税以外の要因がなかったわけではない。しかしこうした積み重ねによって消費増税

は選挙結果に重大な影響をもたらす（ので可能な限り避けた方が賢明である）、という本音が政界に広く共有されてきたと見てよいだろう。

■復興特別税と消費増税合意の画期

二〇一一年三月一一日の東日本大震災は財政面で戦後政治にひとつの画期をもたらした。震災復興財源の捻出という重い課題について、与野党合意による特別税という解答で合意したのだ。総額でおよそ四〇兆円にのぼると見られた復興予算は、所得税、法人税、住民税へわずかずつ上乗せ課税する方式が採用され、法人税は二〇一二年度から三年間一〇％の追加徴収、所得税は二〇一三年から二五年間の長期にわたり二・一％の上乗せ、住民税は二〇一四年度から一〇年間、千円を徴収するという内容である。

最大野党の自民党は震災対応をめぐって菅政権を強く批判し退陣を求めたが、広く薄く負担を求める特別税に関しては歩み寄り、財界も協力した。菅に復興増税のアイデアを伝えたのは蔵相経験のある谷垣ともいわれている[11]。戦後最大級といえる国難が緊急避難的な成果をもたらしたわけである。

ただし、合意した与野党いずれも一部には異論を抱えていた。未曽有の大災害からの復興という非常時に、増税という国民負担を求めるべきではないという主張である。自民党内では日銀の借金＝国債引き受けなど金融緩和策で充てるべきという意見が一部に出ていた。これが後の「アベノミクス」と称する金融緩和を柱とする経済政策につながってゆくことになる。

菅は一一年九月で辞任し、後継には財務相の野田佳彦が選ばれる。短期間ながら二代続けて財務相から首相への横滑りという形となり、民主党政権内で財務省の影響力が増していることが明らかになった。そして菅の方針を受け継

いだ野田は、自民党と公明党に呼びかけて二〇一二年六月にいわゆる「税と社会保障の一体改革」に関する与野党合意をまとめる。具体的には消費税率を一四年四月から八％へ、一五年一〇月に一〇％へ二段階で引き上げることを決めた。

増税の引き換えとなる所得税などの減税は行わず、消費税の歴史で初めて純然たる負担増となる。増収分の八割を政府債務の返済に、二割を社会保障の充実に充てることが想定されていた。

震災特別税に続き、与野党が合意して国民の負担増を決めるという戦後民主政治のエポックではあるが、ある意味で財務省の描いた筋書きに沿った政治とも言える。これで民主党政権の評価が上がることはなかった。野田は衆院の任期満了を待たずに二〇一二年一一月に解散、一二月の総選挙では壊滅的な惨敗を喫して「自爆解散」と評された。再び自民党と公明党による連立政権が復活し、九月に自民党総裁に選ばれていた安倍晋三が、二度目の政権の座に就いた。

谷垣が総裁選の立候補を見送ったことで本命不在の混戦を際どく制した安倍への評価と期待は、一部の固い保守・右派層を除けばあまり高くはなかった。二〇〇六年に小泉の最有力側近として事実上の後継指名を受けて戦後最年少で政権を得たものの、〇七年参院選の敗北や持病などから一年ほどで政権を投げ出して自民党凋落への起点を作った記憶がまだ生々しく残っていたからである。しかし安倍は谷垣時代の経済政策を大きく転換させる。

■アベノミクスと異端の逆転

「日銀の輪転機をぐるぐる回して、無制限にお札をする」「建設国債は日銀に全部買ってもらう」

二〇一二年一一月、総選挙を前に次期首相が確実視されていた安倍はこうした発言を繰り返し、これに反応した市

場は株価の上昇にわいた。「安倍相場」と呼ばれた異例の展開に安倍とその経済ブレーンたちは自信を深め、翌月に政権が成立してから「アベノミクス」と称する大胆な金融緩和を実施に移した。二〇一三年に新たな日銀総裁に黒田東彦を就けたことは、日銀の中立性と独立性を軽視した露骨な「政治任用」と見られ、日銀の国債購入はかつて戦時下でのみ用いられた「禁じ手」であるとの批判も強かった。

しかし「バズーカ」と称された日銀の国債大量購入が発表されると株価はさらに上昇し、アベノミクス批判の声は次第に小さくなってゆく。一部で懸念されたインフレは起こらず、日銀が政策目標として掲げた物価上昇は八年近い安倍政権で達成されることはなかった。むしろデフレ基調が続いたことで、国民生活の上での不満が生じにくくなった感すらある。株価上昇の恩恵を受けた層はそれほど多くなくても一定割合で存在し、円安もあって企業業績は総じて改善し、失業率も低めで雇用は比較的安定していた。

安倍が金融緩和政策を看板にしたのは、前述のように自民党の野党時代、震災特別税に反対するグループが出来て、その頭目に担ぎ上げられたことがきっかけである。[12] 後に「アベノミクスの仕掛け人」と呼ばれた自民党衆院議員の山本幸三や、浜田宏一、岩田規久男など安倍ブレーンとされた金融緩和を主張する学者らのグループは、従来の金融・経済学の主流からはやや異端視されていた。他にも黒田や本田悦朗、高橋洋一など旧大蔵省出身で省内でも主流ではなかった人物が重用されたのも特徴である。政策的には「リフレ派」と分類される場合が多い。

傍流のエコノミストたちが不遇をかこつ安倍と結びつき、その安倍が大方の予想に反して再び政権を得ることで、異端が正統へと逆転した。両者ともある種のルサンチマン（怨恨）に似た心情的な共通点があったと思われる。アベノミクス後に欧米の主要国も多くが金融緩和に踏み切り、中央銀行の国債引き受けも禁じ手とは見なされないような状態になった。結果的に日本の経済政策転換は世界に先んじる形になり、その点では安倍グループの成功といえる。

■財政「緩和」という副作用

一方で、財政規律の面では民主党政権時代よりもさらに悪化した。焦点となった消費増税は、二〇一四年四月の八％への引き上げは三党合意の通り行われたものの、続く二〇一五年一〇月の一〇％引き上げは凍結され、実施は四年後の一九年一〇月まで延ばされる。実施の際にも連立を組む公明党のかねてからの主張を容れる形で、生活必需品は八％に据え置いた。

アベノミクス支持・推進派の学者たちはおおむね消費増税に否定的で、安倍自身も増税実行の国政選挙への悪影響や政権維持の障害となる可能性を意識していた。また二次政権時の安倍は小泉政権時代の「小さな政府」路線にやや批判的だった。その意味では格差の拡大をも是認した従来型の新自由主義者とは異なっている。政権前期には保育所の増設を促し、政権後期の低所得世帯への教育費支援などの政策では子育て世代、若年層の好感を呼んだ。緊縮財政を進めるのでは日銀に国債を買わせる意味はない。かくしてプライマリーバランスの黒字化目標は二〇二〇年度へ、さらに二五年度へと先送りされてゆくことになる。

こうした「緩い財政運営」には公明党の存在も少なからず影響している。この党は野党時代から伝統的に国民への直接現金（ないし金券）支給を重視してきた。典型的なのが、安倍政権末期の二〇二〇年、新型コロナウイルス対策の「一律一〇万円」支給決定である。所得制限をかけない一律支給を主張する意見は自民党内にもあったが、決め手となったのは公明党の強い要望である。赤字国債で賄った総額約一二兆円の大部分は個人の貯蓄に回ったと見られ、政府が借金して個人の懐を温める分かりやすい例となった。

安倍政権の長期化に伴って、財政面での批判は減少していった。安倍退陣後の二〇二一年一〇月に岸田文雄政権下

で行われた総選挙では、コロナ禍の有権者心理を慮った与野党が公約に財政出動を競うように並べ、財務省の矢野康治事務次官が『文藝春秋』に政治への警鐘を鳴らす原稿を寄せて話題となった。しかし政治の側にさしたる反応はなく、二〇二二年七月の参院選では、ほとんどすべての野党が消費税の引き下げか廃止を主張した、財政ポピュリズムの一層の深化が進んでいる。

五　「民主主義の負債」は返済可能か

■議会制民主主義と財政悪化

残念ながら、複数政党による競合や選挙による政権交代という議会制民主主義の機能は、かえって財政を悪化させる可能性が高い――一九七〇年代以降の日本政府の財政運営過程を振り返ると、そう結論することが妥当のように思われる。

もちろんこの半世紀、経済成長の長期停滞と並行して少子高齢化や医療の進歩により社会保障費が膨張してきたという環境の変化が大きく影響してはいる。それにしても七〇～八〇年代、単独政権時代の自民党の方が、財政に関する問題意識や責任感をわずかながら有していたことは明らかであろう。いわゆる野党のチェック機能は、財政支出の増大を促すことはあっても財政赤字の削減を促すことはまずなかった。

九〇年代以降の連立政権時代、そして二一世紀に入ってからの二度の本格的政権交代ともに、これまで見てきたように財政を悪化させる方向に作用していると言わざるを得ない。九〇年代は共産党を除くすべての国政政党が与党を

経験したが、消費増税（総合的には減税だが）に対して自民党を除けば一貫性のない態度が多かった。与党の場合は推進するが、野党になれば反対するという使い分けである。同じような現象は、これは二〇一三年に政権を失ったあとの民主党（民進党）一部議員にも見られた。

その意味では、二〇一一年に消費増税に関する与野党協議を提案した菅政権と、野党として翌年これに合意した谷垣自民党には、より高い評価が与えられるべきと考える。あくまで財政という角度のみからの視点ではあるが。

しかし辛うじて財政規律への関心を持続してきた自民党も、安倍が長期政権化に成功したことで歯止めを失い、もともと財政に関心の薄い公明党と連立を組んでいることが一層、そうした流れを助長した。主要国が金融緩和に追随して以降は、マスメディアによる報道も財政問題を取り上げることが皆無ではないものの、副次的にしか扱わない傾向が顕著である。ＭＭＴなどが一部で熱狂的な支持者を増やし、財政破綻の警鐘が国民に信用されにくくなっていることも影響しているだろう。

■社会保障と国民負担の水準

日本政治で負担と給付をめぐる議論は、消費税導入および消費増税の際にも深まらずに終わってきた。福祉財源は付加価値税に限る理由はないし、他の有力な収入源が政府にあれば（例えばサウジアラビアのように）、国民の負担増がなくても社会保障の充実は可能であろう。

しかし通常、自由民主主義国の比較においては、福祉水準と付加価値税の税率は比例するのが常識だ。主要国の中でも福祉水準が際立って低いことで知られるアメリカは、連邦レベルで統一した付加価値税を実施していない（売上税の税率は州、都市ごとに異なる）。税と社会保険料の国民負担率で日本が先進国としてはかなり低い水準にあり、

これが財政赤字の増大圧力となっている事実が、一般に理解されているとは言い難い。望ましい社会保障と負担の水準について、現実を見据えた国民的な合意が必要だが、政権はそうした議論に消極的な態度を取っている。

■根強い消費税アレルギー

海外のエコノミストの間には、他の先進国と異なり日本政府には財政再建への時間的余裕がまだ十分に残されているとする見解も存在する。しかしそうした論者でも、長期的には持続不可能なレベルの財政赤字であることを認めている[13]。国際通貨基金（ＩＭＦ）は一九年、日本政府は消費税率を三〇年までに一五％まで引き上げる必要があると提言する報告書を発表した。妥当な分析だろうが、政治的にはかなりの困難が予想される。

消費増税に対する国民の感情的な反発は以前より小さくはなったものの、なお根強いものがある。近年の「アベノミクス」派のエコノミストたちはそれを増強してきた。政治の側も選挙結果への懸念から政権党は引き上げをためらい、先送りし、一方で野党は必ず一定の集票が見込めるとの考えから財政を無視して減税を主張する。こうした悪循環が財政ポピュリズムの根源にある。

消費税批判の主な論点は、低所得者に対する逆進性と景気への悪影響であろう。

逆進性については、増税によって社会保障はじめ再配分の利益を最も受けるのが低所得者であるという事実を、政府が説得力をもって明示することで納得性を高めるほかあるまい。アメリカ型よりヨーロッパ型の社会システムを志向するなら、税制もヨーロッパ型に近づける必要がある。共産党をはじめとする反米的な立場の左派ポピュリズム政党は、この点をどこまで理解しているのだろうか。

景気の「下振れリスク」に関しては、将来の財政破綻のリスクとの比較考量になる。すでに人口減少が確実に進ん

でいる日本は今後、高い経済成長は望みにくい。長期的なセーフティネットの構築を優先するのか、微小な景気変動を言い訳にして貧弱な社会保障と借金を将来世代に残すのか、政治の側が明確な選択肢を用意しなければならない。

■政府への信頼と将来世代のために

国民の自国政府に対する信頼度が低いほど財政は悪化する――そう推測したくなるデータがある。米ＰＲ会社のエデルマンが二〇二〇年に世界一一カ国で行った調査によると、対象国中で「政府を信頼している」と答えた人の割合は日本が三七％で最も低く、日本よりわずかに高いのが米国、イギリス、フランスはもう少し高く、先進民主主義国中で最も高かったのは約六〇％のドイツだった(14)。

政府への信頼度の低さと政府債務の多さの順位がほぼ一致しているのは、あながち偶然とは思えない。信頼度の高さは、負担増や歳出削減についてある程度納得している国民の多さと重なっていると言えないだろうか。この調査では、比較的高いドイツにしても首位の中国とサウジアラビア（八二％）といった専制主義的な国よりはずっと低く、民主主義の難しさを物語ってもいる。

日本政治と財政に関してここまで述べてきた問題点は、多かれ少なかれ自由民主主義国に共通したものである。自由な言論や平等で公正な選挙に基づく民主的な政党政治は、長期にわたる安定した政策決定を必ずしも保障しない。近年の新自由主義を批判する勢力は、その行動様式を「今だけ金だけ自分だけ」であると揶揄してきた。しかし人間が自己保存本能を有する限り「今を生きる自分」の利益を優先する政治的選択を否定することはできない。結果として地球環境問題などと同様に、中高年に偏った政財界の指導者たちは、痛みを伴う改革を次世代に先送りすることを繰り返す。

まして伝統的な共同体や宗教の紐帯が弱まった状況での民主政は、より困難さを増している。少子高齢化の進行によって、五〇歳になって子どもがいない、高齢者になっても孫がいない有権者の割合は増加することが予想される。家庭の変容で「将来世代のための財政再建」が共感を得にくくなる可能性も無視できない。

経済学者の小黒一正は「民主主義の失敗＝世代間格差」の是正のために、政治の人材供給のあり方を含めて若い世代の政治力を高める必要を指摘している[15]。正論だが、二〇二五年には五〇代以上が有権者の六割超を占めるという見通しの下、実行に移すのはかなり厳しい状況にある。

「民主主義の負債」は民主政によって返済することは可能なのか。日本が財政ポピュリズムから脱却するためには、差し当たって議会外の財政独立機関の創設、社会保障費の増減と国民負担率を連動させる仕組みの構築などが検討課題となろう。しかし現実には与野党とも二〇二〇年代中の消費増税すらタブーに近いような扱いで、見通しは暗い。財政破綻の「運命の日」への対処策を練る方がまだ現実的なのかもしれない。

本稿の主題に関連してもう一つ、近時のメディアの変化が世論と政治にどのような影響を与えてきたかを考察する必要があるが、力及ばなかった。他日を期したい。

（文中敬称略）

【注】

（1）本稿での政府債務などについての数値は基本的に財務省がホームページで公開している「財政に関する資料」による。

（2）例えば現存する政治学者の大御所である佐々木毅（元東大総長）は、二〇一八年の段階で「欧州からみると、日本の政権は財政的にはすでにポピュリズムになっている」と述べている（『読売新聞』同年一〇月三〇日付朝刊解説面「時代の証言者」）。

（3）J・M・ブキャナン、R・E・ワグナー『赤字財政の政治経済学：ケインズの政治的遺産』（文眞堂、一九七九年）。

（4）東根千万億『等しからざるを憂える　元首相鈴木善幸回顧録』（岩手日報社、二〇〇四年）。
（5）真渕勝『大蔵省統制の政治経済学』（中央公論社、一九九四年）
（6）『日本経済新聞』一九八四年一月二一日付朝刊。
（7）中曽根康弘『天地有情』（文藝春秋、一九九六年）
（8）『朝日新聞』一九八八年六月二六日付朝刊。
（9）高畠通敏編『社会党――万年与党から抜け出せるか』（岩波書店、一九八九年）
（10）田中雅子『負担増政策の成立と政治制度――連立政権時代の政党間競争と協調』（東京大学学術リポジトリ、博士論文要約）
（11）『朝日新聞』二〇一五年一一月一八日付朝刊四面連載「七〇年目の首相　アベノミクス」。
（12）同連載一一月二七日付、一二月一日付朝刊など。
（13）例えばマーク・ロビンソンは『政府は巨大化する　小さな政府の終焉』（訳・月谷真紀、日経ＢＰ。二〇一二年）の中で、国際比較では日本政府の総債務（二〇一七年でＧＤＰ比二三八％）を過度に問題視するのは誇張であり純債務（同一二四％）を重視すべきとの意見で、外国人から借りた分がほとんどないことも債務不履行リスクの認知を下げていると指摘する。したがって「日本にはプライマリーバランス赤字を減らす時間がたっぷりある。ただし長期的に持続不可能な赤字であることは明らか」との認識を示している。
（14）『日本経済新聞』二〇二一年八月一八日付朝刊四面「チャートで読む政治　世論⑥」
（15）加藤創太・小林慶一郎編著『財政と民主主義　ポピュリズムは債務危機への道か』（日本経済新聞出版社、二〇一七年）