

論文

「ポリティクス・イン・タイム」から見た 大蔵省と土建国家 －市民を建設作業員として雇った国家－

北山 俊哉

MOF and Construction State in Historical Time

Toshiya KITAYAMA

Abstract

After reviewing the dominant explanations about the nature of public finance of Japan, this article attempts to trace the process of development of Construction State. Japanese state has been characterized by the enormous amount of the spending for public construction projects. It stresses the importance of Korekiyo Takahashi and Takeo Fukuda in this process and argues that the Construction State cannot be understood without considering the wartime experience of the prewar Japan.

本稿は、大蔵省と土建国家について考えたい。第1に、戦後日本の財政の諸特徴について概観し、先行研究を検討した後、諸特徴ができあがった原因と考えられた構造がいかに戦後において成立したかをたどる。戦前の日本において軍部が総力戦を遂行したという経験があり、その歴史の中で大蔵省が行った権力闘争の結果が、戦後日本の財政の諸特徴に大きく影響を与えていると論じる。

第2に、戦後日本の財政の諸特徴の中で、土建国家と呼ばれるほど、公共事業に多くの支出を行う国になった過程をたどる。ここでは、井手英策の研究に依りながら、この経路を戦後日本が進むに至った背景にも、戦前の経験が大きいことを論じる。一つには、高橋是清による時局匡救事業などの積極財政支出にみられる高橋財政の成功であり、もう一つが上にも述べた、軍部による総力戦、およびそれが生み出した国際孤立である。先行する、この2つの歴史的な経験があったことが、1970年代の福田赳夫の財政運営に大きく影響を与え、土建国家への経路を進むこととなったと論じる。すなわち、このような戦前の経験を考慮に入れない限りは、土

建国家への道を適切に理解することはできないのである。

1. 戦後日本の財政の特徴

戦後日本の財政には、いくつかの特徴がある。第1に、中央地方を含めた歳出入の規模が小さめで、先進諸国の中では小さな政府に位置づけられることである。第2に、財政赤字が巨大であることである。第3に、歳入、とくに税収の規模が特に小さいことである。これらは一体としての特徴ともなっている。

第4に、中央地方間の財政移転が巨額にのぼることである。したがって第5に、中央政府と地方政府を比べた場合、地方政府の歳出の規模が大きいことである。そして第6に、公共事業の政府の歳出に占める割合が大きい（より正確には大きかった）ということである。

なぜ、どのようにしてこれらの特徴が生じたのかについては、さまざまな先行研究が存在する。まず小さな財政にも貢献する、公務員数の少なさの観点から、前田健太郎が、日本を「市民を雇わない国家」と特徴づけている（前田 2014）。そしてその根本的な原因を、占領改革のなかで人事院勧告によって公務員の給与が決定される制度が採用されたことに求めている。

1.1. 特徴の説明

日本財政の諸特徴については、上川龍之進が以下のように先行研究を整理している（上川 2020）。第1の特徴および第3の特徴、歳出入、とくに歳入が少ない国家になったことについては、樋渡展洋によると、国民、そして与野党ともに、所得税の減税を望んでいたことに原因が求められる（樋渡 1991）。他方、真淵勝は、主税局の「機関の哲学」と、主計局と主税局の一体性に、小さな政府の原因を求めている。主税局は、所得税の減税、間接税の増徴、物品税から一般消費税への間接税体系の合理化を継続して求めていた（真淵 1989）。ここでもまた高度経済成長期には減税を続けることによって、大きな政府を選ばなかった点が強調されている。

加藤淳子は、これを大蔵省の組織利益から説明する。大蔵省の組織権力の源泉は、各省からの予算要求を査定する権限である。大蔵省にとってあまりに財政が逼迫した状況では、査定する余地が少ない。ところが歳入がふんだんにある場合も、査定をする必要がなくなってしまうので、大蔵省にとっては好ましくない。大蔵省の組織利益からは歳入がその中間であることによって、査定の権限が十分に発揮されることになる。高度成長期には、所得税を減税し続けたこととともに、一般消費税を望まなかったことも、そこから導かれる。減税でスリムにしておくこと、消費税のような安定して入る歳入がないようにしておくことの方がむしろ大蔵省にとって望ましい。しかし、低成長期に入ってから財政があまりにも逼迫して、新たに消費税を創設することによって財政再建を図ることになったのである（加藤 1997）。

しかしながらそのために、一般的な消費税（付加価値税）を導入するのが、日本では遅くなってしまった。第一次石油危機後の低成長により、財政赤字が明らかになってからであった。加

藤はここで、この消費税導入の時期が重要であったことを主張する（Kato, 2003、加藤 2019）。比較政治学的観点からは、石油危機以前に付加価値税を導入した国では、その後の課税強化にも反対が少なく、租税負担とともに財政支出も増大していった。これに対して、日本のみならず、石油危機以後に大きな財政赤字が発生してから導入しようとした国においては、まず導入に対する反対が強くなってしまふ。導入しても財政赤字を解消するだけのものと考えられるからであり、その後の税率引き上げにも大きな政治的反対が繰り返されることになってしまった。これは「ポリティクス・イン・タイム」で強調される、「何が起ったのかだけではなく、いつ起ったのかも重要である」という命題、タイミングや順番（sequence）が重要という主張の根拠となるものである（ピアソン 2010）。

財政赤字の拡大には、さらに真淵勝の歴史的制度論の議論がある（真淵 1994）。この議論は、戦後日本の政治行政において、財政と金融が大蔵省の下で一体になっていたことにその原因を求めるものである。1970年代までの日本においては、大蔵省が金融部門も担当しており、金融機関を窓口指導という名のもとにコントロールできる立場にあった。さらには日本銀行をも従属の立場に置いていた。したがって、大蔵省は金融機関に国債を低金利で購入させることができたと主張するのである。さらに公開市場操作ということで、発行後1年を経過した国債であれば、日本銀行が購入することが可能であったため、日銀にそうさせることにより、国債の大量発行が可能になった。しかしながら、無制限にこれを行うとインフレーションを起こす可能性があり、日銀の買い付けには制限があった。徐々に銀行に対する大蔵省の立場は弱くなり、さらには金融自由化が進められていき、それまでのように銀行に押し付けることはできなくなった。こうして1980年代に財政再建築が真剣に講じられることになったのである。

80年代後半からはプラザ合意を契機とするバブル景気による税収増大があり、1989年にはなんとか消費税が導入され、財政赤字の解消は課題ではなくなった。しかしそのバブルが崩壊すると、ここで日本経済は深刻な不況へと落ち込むこととなった。税収は落ち込み、不況対策として公共事業が拡大した。80年代とは異なり今回は、民間の設備投資需要が冷え込んだために、銀行にとって貸し先が見つからなくなると同時に、バブル経済期の不良債権問題で銀行の貸し出し機能も低下していた。ここで銀行にとっても国債が有利な商品となり、大量購入が行われることによって、国債発行が容易になされたのであった。

2002年1月には、日銀が国債を引き受けることがより容易になった。対象除外銘柄を、「発行後1年以内のもの」から「発行後1年以内のもののうち発行年限別の直近発行2銘柄」に縮小したためである。そして第二次安倍政権になり、アベノミクスがとられた結果、日本銀行は異次元緩和に乗り出すことになったのである（上川 2016, 2020）。

1.2. 地方財政の説明

以上が日本の財政の特徴の、第1から第3の説明である。第4については、拙稿（北山 2020）において、歴史的な経緯を論じた。地方議会の開設という意味での政治的分権化は明治期に始まっており、世界史的には実は早かった。明治期には財政移転が少ない状況であったが、

公選の町村議会によって選出された町村長が率いる町村の政治的圧力によって、昭和期にかけて、義務教育費の国庫補助が始まった。そして1940年に至り、義務教育費国庫負担法が公布され、さらに地方分与税が導入された。これは還付税と配布税からなり、還付税は地租・家屋税・営業税を国税として徴収するものの、徴収地にこれを全額還付するというものである。地租と営業税を地方に移譲するという政友会の要求がこれにより実現した形である。配付税は地方間の財政調整を行うために、所得税・法人税・遊興飲食税・入場税の一部を自治体の課税力、財政需要に応じて再分配する財政的分権化の方式である。明治時代の中央地方間の財政においては、国と地方との関係が遮断されていたのであるが、各種の補助金制度によってそれが変質し、地方分与税によって完全に遮断が消滅した。「地方自治体を公共サービスの供給主体として位置づけつつ、国がそのために必要な財源を保障する仕組みを導入した」のである（井手2012、68 - 69ページ）。

地方配布税は戦後も続いたものの、シャープ勧告による地方財政平衡交付金がこれに取って代わった。さらに、個別自治体の基準財政需要額の基準財政収入額に対する超過額を合計するという平衡交付金の財源保障の要素を巧妙に残し、国税収入の一定割合を総額と定めて地方間の財政を調整する地方配付税の財政調整の機能とを結合させて、両者のハイブリッドである地方交付税制度が生まれることとなった（小西2020）。

この地方交付税と、国庫支出金（この中には、奨励的な補助金や機関委任事務など共同で実施する事務のための負担金、国からの委託事務を行うための委託金がある）などによる、中央から地方への移転支出の割合が大きな財政構造が生まれ、安定したものとなった。

シャープ勧告によって生まれた地方税制では、所得に課税する住民税、財産に課税する固定資産税などを中心に地方税が、国税に対して占める割合も高く、移転支出を合わせると、地方財政の歳出の割合は世界有数に高くなった。こうして、国と地方の財政は連動することになった。道州などの新しい単位や国の出先機関ではなく、既存の府県や市町村が、公共サービスを総合的に実施する主体として位置づけられたのである（北山2017、2018）。

2. 大蔵省統制、土建国家の歴史的経路

本稿では、日本財政の諸特徴が生まれるに至った歴史的経路をたどる。特に第6の特徴である、公共事業の占める割合が多い財政の特徴の源流と経路に焦点をあてる。これについては、井手英策、および彼を中心としたグループによる一連の研究があるので、彼の整理に従って、論じていこう。井手も、土建国家という概念を使って説明を行っているので、本稿でもそれに倣おう。この名づけ親は、ジェラルド・カーティスと石川真澄であるとされている。『土建国家ニッポンー「世界の優等生」の強みと弱み』という題名で1983年に共著で出版されたものである。どの時点から土建国家と呼ぶことが適当であるかについては議論がある。したがって、まずは公共事業が重要な財政支出となっていった時点に遡ろう。それは戦前の高橋財政であることには異論はないだろう。

2.1. 高橋財政の画期

1929年のウォール街における株価崩落から始まった恐慌は世界大なものとなった。日本にもこれが伝わり、昭和恐慌と呼ばれるようになる。当時は立憲民政党の浜口雄幸内閣であり、大蔵大臣を井上準之助が務めていた。この井上財政においては、金の解禁が行われたり、緊縮財政のもとで産業の合理化が行われたりしたため、恐慌はさらに拡大していった。

1931年4月、前年の遭難の影響で、浜口が首相を辞任すると、後継の若槻礼次郎も9月の満州事変をめぐる閣内不統一で総辞職となり、12月に政友会の犬養毅内閣が成立した。そしてこの犬養による高橋是清の大蔵大臣任命が画期となった。高橋は金輸出再禁止を即日実行して金本位制度から離脱して、政策変化を印象づけた。そして、32年11月以降、新規国債の日本銀行引き受け発行による財源調達を開始した（井手2012）。これを原資に時局匡救事業の予算を積極的に計上したのである。

時局匡救事業は、32年度から34年度の3カ年にわたって行われた（市川2012）。まず、公共事業を実施するために多額の国庫補助金が地方に交付された。また、自治体の自己負担分について地方債があてられた。すなわち、補助金がついた事業に対しては、起債の許可がより容易に行われ、郵便貯金を原資とする大蔵省預金部（1951年から資金運用部）の資金を使って利子補給が行われたのである（井手2012、53ページ）。

3年間にわたって、時局匡救事業費として予算計上されたのが6億円、政府資金の低利融資にもとづく地方の同事業費2億円の計8億円が財政上の負担となり、その他にも、政府保証不動産金融資金が5億円、産業組金融融疎通資金が1億円、農村・中小商工業者負債整理資金2億円の計8億円が預金部から融通されることとなった（井手2006、85ページ）。

この財源も、国の負担部分はほとんど全部が国債発行により、地方負担に属する部分については、主として政府より低利資金が供給された。これは、1932年12月に預金部の規則改正が実施され、預金部が地方債の引き受けを行うことが可能になったことによる。地方が単独事業として行う部分の一部、および国庫補助金が当てられた事業の地方負担分（裏負担）について、起債が認められ、これに預金部資金が充当されたのである。

時局匡救事業や他の農村対策などによって、34年に恐慌前の経済状態に復帰するなど、「日本は世界に先駆けて恐慌から脱出する」（井手2012、46ページ）ことに成功した。この、公共事業を多用して、不況を克服するという手法が成功体験として、大蔵省のみならず、政府の首脳レベルに刻まれたのではないかと考えられる。しかも、日銀の債権引き受けや郵貯資金を駆使して、歳出を増大させるやり方も、政府の選択肢のレパートリーに加わったのである。

高橋はこの景気回復を見て、政策転換を図り、国債発行の削減を試みていく。36年度の予算編成では、国債発行の削減、行政予算の削減、特別会計からの剰余金繰入、地方への補助金の削減が実施された。地方への補助金は減少したが、経済状況が苦しい地域に対しては、地方の単独事業として公共事業を行わせしめるために、預金部資金の融資が増やされていた。36年度予算では、地方負担の単独事業を増大させ、そのための起債の資金を預金部資金に求めた。井手は、大蔵省が一般会計と、特別会計、地方財政、預金部資金とを連動させていった過程を、

大蔵省統制、大蔵省の予算統制と呼んでいる（井手 2006、2012）。

しかしながら、引き締めシフトし、陸軍省所管予算の削減にも乗り出したため、陸軍の恨みを買ってしまう。36年二・二六事件により、高橋是清大蔵大臣は惨殺される。しかし、日銀が国債を直接引き受けることはそのまま続き、軍事費を含む財政の膨張につながった。

2.2. 戦時期の大蔵省

筆者は、内務省について論じた中で、戦時期の政府集権化への試みに対して、内務省が「内務省一府県システム」を死守しようとしたことを分析した（北山 2014）。集権化案は「内閣一道州制」の考えであったが、これに対して抵抗に成功した（天川 2017）。1943年には、全国9地方、すなわち道州レベルに地方行政協議会が設けられ、45年2月には地方行政協議会の会長の人事権を内閣が掌握しようとしたが、内務省はこれに強く反対した。4月には地方行政協議会に代えて地方総監府とし、地方総監の任命権を総理大臣が持つことを構想したが、これにも内務省側が強く抵抗した。地方総監は結局、知事が兼任することとなったのである。

これと同様な権力闘争が大蔵省でもあった。1937年10月に、経済政策の企画と官庁間の調整を行う機関として企画院が創設された。38年度からは「物資動員計画」の策定にも関わっていった。予算の作成について、大蔵省側から企画院に調書を送ることが求められ、大蔵次官と企画院次長との折衝を経て、予算の編成方針が決定されるようになったのである。これは大蔵省にとって自律性が損なわれることを意味した。しかし、大蔵省主計局は、大臣に詳細な情報提供を行うことで、主導権を握り、「物資需要調書」を主計局に提出するように義務付けるなどして、物資と資金に関する経済計画と予算の連動性を高めて、大蔵省の自律性を確保しようとしていた（井手 2012、63 ページ）。

1940年には大蔵省の主計局を分離し、内閣に移管する運動があり、これに対しては大蔵省が強く抵抗した。そして1941年1月に企画院事件が起こり、企画院調査官および元調査官ら17名が治安維持法違反容疑で逮捕された（43年10月、企画院は廃止された）。さらに、1942年には日銀法が制定され、日銀は国家目的の達成を使命として運営されるべきだとし、国債の引き受けができることが明記された。これはすでに高橋財政期からの大蔵省と日銀との協調を法制化するものであった。

こうして、内務省と大蔵省はともに、より大きな権限を内閣に与える、戦時下の集権化案に対して抵抗をし、それにはある程度成功をしたように思われる。しかしながら、占領改革は両省に大きな変革を与えないではなかった。

2.3. 第二次世界大戦後の大蔵省改革

45年8月の敗戦のあと、新たに地方自治法が制定され、1947年5月3日に日本国憲法と同時に施行された。明治憲法とは異なり、日本国憲法には、自治体の首長を直接公選とすることも明記された地方自治の章も設けられた。さらにその年の12月31日をもって内務省が解体されて、「内務省一府県システム」は完全に崩壊した。これと比較すると、大蔵省はしぶとく生

き残ったように思える。

大蔵省自体は名称も含めて残ったが、いくつかの重要な改正があった。まず日本国憲法にも財政の章が置かれ、国会による財政統制が徹底され、財政民主主義が実現した。とはいえ、第86条は、内閣が毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならないとし、アメリカのように議会が予算を作成するのではなく、内閣に予算編成権、議会提出権があるとした。これは事実上、大蔵省が実質的な作成を有することを意味した。

1947年3月に制定された財政法は、戦後の財政のあり方を決定する基本法である。日本国憲法は財政についても簡潔にしか規定していないため、財政法が重要となる。ここに、憲法には存在しない大蔵省が登場し、内閣の予算提出までの大蔵大臣、大蔵省の権限が細かく規定されている。大蔵大臣が予算の概算を作成し、閣議決定に付すのである。

まず、均衡予算の原則が示されているのが第4条である。これには、戦時中に軍事費を際限もなく積み上げていった反省がなされている。そして上記したように、大蔵省はこの後、ずっと均衡予算にこだわり続けた。田所が指摘するように、「大蔵省が均衡財政にこだわる態度は、軍部の圧力に屈して制御不可能なまでに国債を発行してしまった戦前の苦い歴史にさかのぼる組織的記憶に深く根ざしている」（田所、16ページ）。戦前の経験が戦後の改革に大きく寄与しているのである。

第四条 国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。

さらに、日本銀行についても、財政法に規定がある。ここにもまた戦前の反省が込められている。国債の日銀引き受けを原則禁止した意味は大きい。

第五条 すべて、公債の発行については、日本銀行にこれを引き受けさせ、又、借入金の借入については、日本銀行からこれを借り入れてはならない。但し、特別の事由がある場合において、国会の議決を経た金額の範囲内では、この限りでない。

公債発行の原則禁止、公債の日銀引き受けの原則禁止という規定であるが、ともに但し書きも付されている。すなわち、公共事業については、国会の議決の範囲内で公債発行が可能であるし、同様に国会の議決の範囲内で日銀引き受けもありえることになっている。さらには、

第七条 国は、国庫金の出納上必要があるときは、財務省証券を発行し又は日本銀行から一時借入金をなすことができる。

ここにも日銀が登場している。こうして、一時であれば、日銀から借り入れもできるし、さ

らには、金銭の給付に代えて行う交付国債や、過去に発行した国債などの償還資金を調達するために新たに発行される借換債も可能であるということになった。より正確には赤字国債でない限りは可能という理解である。しかしながら、これら但し書きや、第七条の規定が活用されるのはずっと後の時代である。戦後の日本財政は、均衡財政にこだわって運営されてきた。もっともそれがより正確にそうだと言えるのは、ドッジ財政以降である。その前には大蔵省にとって、戦前の対企画院のような、もう一つの権力闘争があった。

2.4. 復興期の大蔵省のもう一つの闘争

戦前において内閣や企画院との権限闘争を経験した大蔵省は、GHQ および経済安定本部と対峙することになった。毎年度の予算の各項目は GHQ の承認が必要であった。さらに 46 年 8 月に GHQ の経済科学局 (ESS) が「経済安定本部」の設置を指示した (河野 2002)。有沢広巳を中心として構想された傾斜生産方式が 12 月に第一次吉田内閣によって、「石炭鉄鋼超重点増産計画」として閣議決定されると、物資の需給計画、資金統制計画を策定するための権限が経済安定本部に求められることとなった。そして 47 年 1 月に開業した復興金融金庫 (復金) が重点産業の大企業に対して融資を行った。この融資の財源は、大部分が日本銀行による債券 (復興金融債) 引き受けに依っていた。

1947 年 4 月の総選挙では社会党が第一党となり、片山哲内閣が組閣される。5 月には経済安定本部に財政運営の業務が加わり、このために経済安定本部に財政金融局が設けられ、公共事業に関する予算編成事務を担当する建設局まで設置された。

しかし、復金から行われた大量の融資が急激なインフレーションの一因となりつつあった。さらに、片山内閣を継いだ芦田均内閣の時に、復金融資を巡って昭和電工事件が起き、経済安定本部長官などが逮捕される事態に至り、48 年 10 月芦田内閣は総辞職し、第二次吉田内閣が発足した。

すでに 48 年 5 月にはアメリカの対日占領政策が民主化から復興へと転換しており、12 月には「経済安定 9 原則」の実施が日本政府に指令された。これに沿った経済安定化政策を指導するため、49 年 2 月 1 日にデトロイト銀行頭取ジョセフ・ドッジが公使兼 GHQ 財政顧問として来日した。有名な「竹馬に乗る日本経済」の発言があり、ドッジ・ライン実施により、超緊縮路線へと舵が切られた。

この中で「健全財政主義の観点からいち早くドッジ、ESS 保守派と手を結んだ大蔵省は政治的な影響力を強めることに成功した」(井手 2012, 86 ページ) と井手は指摘する。48 年 6 月以降、経済安定本部の財政金融局長のポストも大蔵省出身者が占めることとなった。経済安定本部の機能も徐々に縮小されていった (最終的に廃止されたのは、1952 年 8 月 1 日)。

2.5. ドッジ・ラインと大蔵省

ドッジ・ラインで有名なのが 1949 年度の超均衡予算である。国の一般会計、特別会計および政府関係機関予算、地方予算を含めた総合予算において赤字を認めないものである。特にこ

のときは、地方配付税が720億円から570億円へと大幅に減らされ、公共事業もまた750億円から500億へと削減された（井手2012、93ページ）。

このように予算上、厳しいデフレ政策が取られたのであるが、これをある程度緩和する必要があった。そしてその役目を果たしたのが財政投融资であった。「財政のマイナスのインパクトを金融的方法で解消するというドッジの政策方針」（井手2012、91～92ページ）に従って、設備資金の供給源として郵便貯金を原資とする預金部に目をつけたのである。そして51年4月、国債、地方債、政府関係機関融資、金融債の引き受けを業務とするため、預金部を改組して、資金運用部ができた。さらには53年度に見返資金特会が産業投資特別会計へと改組され、資金運用部の資金と合わせて、財政投融资が発足したのである。そしてこの財政投融资が企業や地方自治体に政府資金を貸し付け、公共事業を行う基盤となったのである。

この時期の大蔵省と日本銀行との関係もまた重要である。1949年6月には日銀法が改正され、ドッジの意向を受けて、日本銀行に政策委員会が設置された。そして、割引歩合や貸付金利の決定・変更権、公開市場操作の条件決定権などの、大蔵省が有していた権限が移譲された。しかし、この機関の影響力は限定的なものとなった。これには一万田尚登日銀総裁の姿勢があったという（井手2012、89－90ページ）。一万田は政策委員会の形骸化を図り、大蔵省との協調関係を強化したという。

大蔵省は、戦前は企画院との、戦後は経済安定本部との権力闘争を経て、しぶとく生き残り、権限をしっかりと守った。GHQによって廃止させられた内務省とは大きく異なる点であろう。しかも日本銀行との協調関係も維持された。ドッジ時代も郵便貯金を原資とする預金部、資金運用部は大蔵省の重要な政策資源として存在し続けた。

さらに、この時期に、中央と地方との財政関係についても進展があったことはすでに述べた。ドッジ・ラインを実現するためのシャープ勧告に基づいた地方財政平衡交付金から地方交付税への進展である。地方財政平衡交付金は各自治体の財政需要と財政収入とを計算し、積み上げて総額を確定するものであった。この方式においては、地方財政委員会と大蔵省とが激しく対立し、毎年この対立を繰り返すことは大蔵省にとっても地方財政委員会にとっても不毛なものと考えられ、戦前の配付税のやり方に戻ることとなった。すなわち国税の一定割合を交付財源とすることとなった。しかし、ここで財源保障機能を重視する、地方財政委員会・地方自治庁の官僚の粘りがあり、単に配付税に戻ったのではなく、シャープ勧告の積み上げ型の要素も残された。一言で言えば、国税の一定比率から得られる額を渡し切りにするのではなく、必要な財源を計算することで、財源の保障が志向されているのである。これによって、各自治体の必要額と交付される交付税額が著しく異なった場合には、国税にかけられる率（交付税率）の変更があり得ることになり、そのことも法定されたのである。

このようにして地方自治制度官庁（地方自治庁、自治庁、自治省を経て現在の総務省に至る官庁）は、大蔵省の予算査定権に対して、しっかりと食い込んだ。国税の一定割合は自動的に自治体の一般財源として流れ込む仕組みがあり、地方の財源を保障するものとして考えられ、その割合も、地方自治制度官庁と地方自治体の連合勢力による圧力によって、増加してきたの

である。1960年代に大蔵省は、地方交付税と国庫支出金を財政硬直化の一大要因とみなすに至る（高橋 2014）。

地方への支出を除けば、大蔵省は戦後において十分な権限を保持した。日本銀行とは協調関係にあり、「大蔵省・日銀王朝」（榊原・野口 1977）という表現までであった。銀行業界を実質的に支配下におき、さらには一般予算と財政投融资を効果的に組み合わせることができた。ドッジ・ラインに支えられて均衡予算を維持し続けることができた。

このことが可能となった背景には、総力戦の遂行の中で際限なく国債を発行し、軍備支出を行ったという経験がある。それがなければ占領改革によって、憲法に財政民主主義の原則が置かれ、そして財政法には均衡予算の原則、日本銀行の国債引き受けの禁止の原則が置かれるということではなかったであろう。

これらの原則を現実化するためには、大蔵省は対企画院、対経済安定本部との権力闘争をくぐり抜ける必要があった。そしてドッジとの連携によって活路が開かれた。その結果、本稿の1に記したような戦後日本の財政の特徴である歳出入の小ささが導かれることになったのである。

3. 戦後の公共事業

以下では、公共事業が戦後の政治行政史の中でどのように変転したのかについて論じていこう。ほとんどの時期において、公共事業は様々な理由で求められてきた。そもそもの公共事業は、道路や橋梁などの公共財の供給などの資源配分機能を果たすものである。しかしそれだけにとどまらず、不況期に公共事業を行うことで有効需要を高める、ケインズ主義的な経済安定化機能がある。戦後日本でも不況になると景気対策として公共事業が求められてきた。これは高橋財政の政策遺産といえる。

それに加えて、潜在的な失業者に対して、所得を提供する所得再分配機能もあると考えられる。日本のように、労働者の技術が企業固有なために労働市場の流動性に欠けている、調整的市場経済（coordinated market economy）の国では雇用保障が重要となり、失業手当を厚くするよりも雇用を提供することが望まれた（北山 2003）。同時に地域的所得再分配も行われた。

以上が、公共事業が果たす経済的機能であるが、公共事業の政治的機能も重要である。すなわち公共事業は、中選挙区のもとで、個別利益に応えようとする自民党候補者の集票マシンの構成要素となっていた（ローゼンブルス&ティース 2012）。ジェラルド・カーティスが『土建国家ニッポン』で指摘するように、「今度、新しい道路をつくるときに自分の会社が仕事をとれるとか、新しい県庁を建てるとき自分の会社も契約がもらえるとか、そういう具体的なものを期待しているのです」（カーティス&石川 1983、14 - 15 ページ）。

もう一つの政治的な説明は外圧である。1970年代のロンドン・サミット、ボン・サミットで主張された機関車論がその典型であり、世界経済の景気を牽引する役割が日本に求められたために、公共事業が行われたというものや、日米貿易摩擦に起因する日米構造協議の中で、アメ

リカによって強く内需拡大が求められたというものである。

本稿ではこの外圧を否定するものではないが、その時々のスナップショットとしての外圧を捉えるのではなく、より長い動画の中で事象をとらえるという「ポリティクス・イン・タイム」の理論の中で考える。日本が総力戦体制で他国と戦争状態にあった歴史的経験が先行し、それを体験した福田赳夫が、「国際協調」というアイデアにコミットし、貿易摩擦を回避しようとして、内需を拡大させるために公共事業を増大させていった結果として、土建国家への道を開いたことを主張したいのである。

3.1. 復興期から高度成長期へ

まず戦後直後は、焦土と化した国土を復興し、引き揚げてきた復員兵に対して衣食住を提供することが課題であった。1950年には国土総合開発法、52年には電源開発促進法が制定されて、資源開発が課題となった。この時の課題は、失業者対策、台風などの災害復旧、食糧増産であった（井手 2014）。もっとも前述したように、ドッジ・ラインでは超均衡予算のため、公共事業は減らされたが、財政投融资を使うことができたこともすでに述べた。

60年代には池田内閣のもと、国民所得倍増計画および全国総合開発計画が策定された。四大工業地帯を拡大させ、太平洋ベルト地帯を構想していた池田内閣であるが、与野党合わせて、地域格差の是正に取り組むべきだという声上がり、新産業都市は当初の目論見を超えて15の地域に指定がなされ、さらに指定されなかったところから工業整備特別地域が6地区指定された。こうして太平洋ベルト地帯以外の地域にも公共投資がなされることになった（北山 1994）。道路や港湾、臨海工場地帯などの整備などが行われ、次の新全国総合開発計画（1969年閣議決定）では、さらに全国的な通信網、航空網、高速幹線鉄道網、高速道路網、港湾などの建設整備が目指されたのである。池田内閣を継いだ佐藤栄作内閣では、社会資本という名前で生活関連の公共事業も本格化した。

3.2. プロト土建国家における高度成長期の公共事業

井手は高度成長期（1960年～1975年）の日本をプロト土建国家と呼び、土建国家とは区別して使っている。また、彼はただ単に公共事業の増加のみに注意を払っているのではなく、この時期の減税もプロト土建国家の不可欠の構成要素だと論じていることが重要である。特に地方の農家や建設業に対して利益分配が行われただけではなく、都市部の中間層にはこの時期、一貫して減税が行われた。これによって、都市部の中間層も地方への公共事業に対して、積極的に反対しようとはしなかったという。

減税はドッジ・ライン下でも行われていた。48年10月に政権に返り咲いた吉田内閣のもとで、49年2月に大蔵大臣に就任した池田隼人は、1950、51、52年と連続して減税を行った。1956年に成立した石橋湛山内閣でも、大蔵大臣に就任し、石橋・池田コンビで「1000億円施策、1000億円減税」政策を打ち出した。首相に就任した池田はさらに、基礎控除、扶養控除、配偶者控除などの引き上げを実施し、1970年代なかばまでほぼ毎年わたくし減税が行われたので

ある。これらは物価調整減税と呼ばれた。

この減税は、内閣および自民党への支持獲得という政治的機能のみならず、1.1 で述べたように、予算査定における大蔵省の組織利益に資するという行政的機能があり、さらに経済的な機能も果たした。すなわち、この減税は、国民には臨時収入として貯蓄に回り、資本形成を容易にしていたのである。実際、貯蓄を奨励する政策的措置も様々なものがあった。利子配当所得の優遇、貯蓄所得控除、少額貯蓄の利子非課税、生命保険料控除などである（井手 2014）。さらに郵便貯金への優遇もあり、郵貯は財政投融资に流れ込み、公共投資の原資となった。この時期は国債を発行しなくても、減税が預貯金をもたらし、この預貯金が民間の投資と財政投融资による公共投資に向かった時代であった。「こうして、小さな政府、低い租税負担を維持しながら、高度経済成長が実現された。非常に見事な政治的、経済的循環が社会統合を可能にしていたのである。」（井手 2012、12 ページ）。

3.3. 石油危機以降に出現した土建国家

ところが、世界的にも好調だった 60 年代が終わると、世界経済は激動の時代を迎え、日本経済はドル・ショックと二度にわたる石油危機で揺さぶられることになる。石油価格の高騰により、マイナス成長、低成長に入ると、財政はこれへの対応を迫られたのである。井手は、ヨーロッパ型の福祉国家への経路もあり得たが、その経路を取らずに土建国家への道を選んだのがこの時期であると主張しているので、この時期の政治過程、政策過程についてはより詳細に検討してみよう。特にこの時期における土建国家への経路を取る上で重要だったと考えられるのが福田赳夫である。

1973 年 10 月の石油危機の中、11 月に大蔵大臣であった愛知揆一の急死を受けて、田中角栄内閣の改造で福田赳夫は大蔵大臣に就任した。福田は、経済の混乱の収束を求められ、この時には総需要の抑制によるインフレ沈静化を推進していた。74 年度には戦後はじめてマイナス成長を経験するまでに至る。74 年 7 月に参院選の自民党敗北を受け、福田は大蔵大臣を辞職するが、同年 12 月に成立した三木武夫内閣においては、副総理・行政管理庁長官として再び入閣している。

そして三木内閣による 1975 年度予算が大きな転換点となった。75 年 1 月に国会提出の当初予算では、公共事業費が引き続き抑えられ、総需要抑制型で編成されていたが、三木の政治志向から生活保護費、高齢特別給付金、児童手当が引き上げられるなど、社会保障関係費だけは総額で対前年度比 35.8% というこれまで最高の伸び率であった（真淵 1994）。さらに三木は、政治資金改正法や公職選挙法の改正、独禁法改正に試みたが、閣内、自民党内からの反対が相次ぎ、国会審議が混乱する中、7 月に酒、タバコの値上げ法案が審議未了廃案となってしまい、75 年度予算は歳入不足が発生することになってしまった。

与党内に支持基盤を欠いていた三木は、財政国会と呼ばれた臨時国会を例年より早く 9 月に開催し、酒、タバコ値上げ法、財政特例法、75 年度補正予算を成立させた。この補正予算では、公共事業が 1971 年度補正予算以来 4 年ぶりに追加修正された。この背後には、財界からの景

気対策への強い要望があった。高橋是清の政策遺産があったと言えるだろう。

そして歳入不足が巨額に上ることから、建設国債を目一杯発行した残りである2兆2900億円についてはいわゆる赤字国債を発行することになった。これは戦後の財政法に規定されていた、建設国債のみに頼るとした戦後の健全財政の原則を破るもので、「昭和50年度の公債の発行の特例に関する法律」を制定して行われた。

75年は引き締めの後、景気は緩やかな回復傾向にあった。インフレは沈静化し、石油危機後は円安へと変化し、輸出も増大し始めていった。アメリカ向けの輸出が多く、これが後に影響を与えることになった。この結果、1975年度下期の成長率はマイナス成長から一転して、実質6.2%程度になった。三木内閣によって作成された76年度予算の特徴は、公共事業の拡大(21.2%増)がある一方で、社会保障関係費も同様に増額(22.4%増)されている(真淵1994)。そしてこの予算においても、75年度補正予算にならって、赤字国債によって調達が発行されている。

76年2月にロッキード事件の発覚があり、7月には田中前首相が逮捕されるという異常事態の後、12月に任期満了に伴う衆議院選挙があり、自民党は過半数割れという選挙結果となった。選挙結果の責任をとって辞任した三木に代わって、同月に福田内閣が発足した。

3.4. 福田内閣と土建国家への道

すでに述べたように、日本経済はマイナス成長の後、財政支出の拡大と輸出増大によって回復の途上にあった。クリーン三木の後を受けたものの、「ロッキード隠し」という評判もあって、発足当時から内閣支持率の低かった福田内閣にとって、77年7月の参議院選挙で保革逆転を阻止することが至上課題であった。

こうして77年度の予算は景気刺激的なものとなった。まず、政府案で予定していた減税に対して、野党がさらなる減税を主張し、自民党が委員長ポストを握っていたために与野党逆転になっていた予算委員会の審議を乗り越えるために、減税の上積み法案が議員立法で行われ、戦後初めて国会による実質的修正となった(真淵1994)。

次に、公共事業の大幅増である。景気の回復が輸出を中心に可能となっていた(このために経常収支の黒字額が76年度には一挙に跳ね上がった)ため、内需を刺激するためには公共事業に対して大いに期待がかけられていたのであった。この福田内閣期においては外圧が重要であったとされている。しかし単なる外圧というよりも、戦時期における出来事が福田に与えた経験を持つ重要性を以下では考えてみたい。

福田とほぼ同じくして政権を担当することになったのが、ジミー・カーターである。第二次大戦の戦後体制の中で覇権国として君臨していたアメリカは、ベトナム戦争、ウォーターゲート事件を経て、相対的な地位低下に悩んでいた。特に国際収支が赤字となっている中で、アメリカに対して輸出超過になっている他国、とりわけ日本とドイツに対して、内需拡大を通じて、より高い経済成長率を達成して、輸入を増やすことを期待した。アメリカが単独で内需刺激策に乗り出せば、ドルの価値が悪化するため、日独も協調して拡大的政策を取るよう求めた。これが、世界経済の牽引車として日米独機関車論と呼ばれるものである(嶋田・茂住2012)

1977年5月に第3回先進国首脳会議がロンドンで開かれた。真淵によると、「福田はサミットにおいて、30年代の大恐慌の生き証人として、世界は自己主張のみでは30年代の繰返しの危険があること、『協調と連帯』のもとにあくまで自由主義貿易を貫き、保護主義貿易の芽をつんでいかなければならないと主張」(真淵 1994, 281 ページ) した。ロンドン・サミットの1年後に行われたボン・サミットでも、この機関車論が繰り返されたが、田所昌幸は、「福田はおそらく30年代の保護主義の蔓延といった悪夢の再現を、本心から心配していたのであろう」(田所 2003, 17 ページ) と記している。

福田は1929年に大蔵省に入り、1年を経ずして在ロンドン日本大使館に3年半ほど勤務しており、大恐慌への対応を協議するために1933年7月に同地で開催された世界経済会議 (world economic conference) にも日本代表団の一員として出席し、その会議の失敗を直接に経験していた (Putnam & Bayne 1988)。さらに福田は、高橋是清蔵相が陸軍と対立した1936年度予算の編成において、陸軍予算の査定を行っていたのである (井出 2017)。このように戦前の日本の経験は、福田を通して1970年代の日本にも受け継がれたのである。

ロンドン・サミットにおいては西ドイツの強い抵抗もあって、サミットの共同宣言に目標経済成長率を書き込むことにはならなかったにもかかわらず、福田は7%の公約を行い、輸出を抑制し、内需を刺激するために公共事業を増大させた。同年のIMF年次総会、あるいはOECD経済政策委員会においても福田は7%の成長を果たす、という国際公約を繰り返した。

3.5. 1977年度補正予算

こうして77年10月には公共事業の追加を中心とする77年度補正予算が成立した。国債は更に増発され、国債依存度は29.4%となった。しかしながら、国際収支の黒字がさらに増加傾向にあった。そこでふたたび補正予算を、78年度予算と合わせて編成することとなった。ここでもまた公共事業の追加が行われ、国債が増発され、ついに国債依存率が34%となってしまった。78年度予算についても公共事業の伸びは同様である。

78年7月のボン・サミットでも7%の成長の公約が繰り返された。サミットにおいて、福田は、「大幅黒字国として日本は国際的責任を取り、内需を拡大、輸入抑制、政府開発援助に努力する」(真淵 1994, 286 ページ) と述べた。ボンからの帰国途中でのブリュッセルでの記者会見でも、「国際的に約束した7%成長と黒字減らしを実行するために、政府・与党が連絡を取り、私はその陣頭指揮に立ちたい」(真淵 1994, 287 ページ) と発言している。国内の権力基盤の弱さを「世界の福田」「経済の福田」を喧伝することでカバーしようとしたともいえるだろうが、大不況期のロンドン駐在期の経験からも、国際協調に真剣にコミットしていたとも言えるだろう。ロンドン・サミットの時にはカーター政権からの外圧という側面が強かったが、ボン・サミット時にはアメリカの圧力はドイツに向けられており、日本にはそれほど強くなかった (真淵 1994, 290 ページ) 中で、福田はこれを行った。福田は、拡張的経済運営によって公共事業費を増大させることによって、内需が拡大し、輸出が抑制され、国際協調への道が開かれると考えていたのであろう。福田にとって土建国家への道は国際協調の道だったのである。

ヨーロッパから帰国した福田は公共事業、緊急輸入、海外援助等からなる総合経済対策をまとめ、78年度補正予算を成立させている。当時、これらの政策を指導していたのが、大蔵省OBである福田であり、そして宮澤喜一（福田改造内閣で経済企画庁長官）であった。「国際収支の改善のために、内需の拡大とともに緊急輸入を実施するという福田と宮澤の提案に対して大蔵事務次官の大倉真隆は強く反対した。しかし「宮澤に『福田総理と俺がそれをやってくれと言ってるんだから、おまえは何言ってもだめだ』と一喝され、『最後までぶつぶつ言って、その都度抵抗したんだけどどうにもならない』という有様であった」（谷・井手、39ページ）。大蔵省OBの自民党有力政治家には現役の官僚は太刀打ちできなかったのである。村松岐夫が「政党優位」と呼び（村松1981）、真淵が「財政の政治化」（真淵1994）と呼ぶ現象がこのときには生じていた。

3.6. 福田から大平へ

福田は、公共事業を拡大し、政権発足時よりも支持率を伸ばしつつあった。ここで起こったのが、まったく独立した政治の動き、すなわち自民党内の権力闘争である。78年11月に行われた自民党の総裁選挙では、まず一般党員・党友による予備選挙が行われ、これに1位であった大平正芳に対して、福田は本戦を辞退し、大平政権が誕生したのである。福田が1期2年を担当するという大福密約があったと言われるが、その真偽はともあれ、大平が福田を権力の地位から引きずり下ろしたということは確かであろう。このしこりはこの後もしばらく続くことになる。

大平もまた福田と同様に大蔵官僚出身の政治家であったが、福田とは財政に関する考え方が異なっていた。福田の積極財政による多額の財政赤字に驚いた大平は7%の成長目標を断念し、6%へと下方修正した（田所2003）。79年度予算は以前ほどには拡張的なものとはせず、さらに財政再建に向けて動き出した。そして79年10月の総選挙では、一般消費税の導入を謳ったのである。しかし、党内外の反発が強く、大平は引込めざるを得なかったものの、自民党は大敗してしまう。大敗にもかかわらず、辞任しない大平に対して、40日抗争、そして首班指名選挙でも自民党から大平と福田がともに立つという異常事態を経て、第2次大平内閣が11月に発足した。

この時期、世界経済においてもこれもまたまったく独立した大きな変化があった。79年1月のイラン革命を引き金とした第2次石油危機である。これにより、石油価格が、同年1月、4月、7月と連続して引き上げられた。各国経済の課題は景気刺激よりもインフレ対策となり、しかも、大口石油消費国であった日本の経常収支の黒字は79年には一挙に赤字へと変化した（田所2003）。こうして、公共事業によって内需を拡大させ、輸出を抑えるという福田内閣期の課題が霧消してしまったのである。むしろ総需要をいかに抑制するかが課題となった。これも歴史的偶然である。

さて、上の一般消費税の導入断念によって、次に法人税の引き上げが主税局の目標となった。大平首相の選挙期間中の死亡（80年6月）があり、衆参同日選挙で自民党は大勝する。鈴木善

幸内閣が組織されたが、81年度予算では法人税の2%引き上げ、酒税の引き上げ、印紙税の引き上げなどの増税案が税制改正大綱に盛り込まれた。これに対して財界が猛烈な反対運動を起こしたものの、財政再建後に税率を引き下げること、既存税目でのこれ以上の増税を行わないことを山中貞則自民党税調会長が言明して、増税が実施された（谷・井手 2012）。ここに至って財界は「増税なき財政再建」を目指し、鈴木首相もこれに努めるとして土光敏夫臨調体制による行政改革路線が始まる。経団連も福田内閣の時代には積極財政を望んでいたが、大平政権以降、小さな政府で民間主導型の経済を志向するようになっていった。

この行政改革路線は、82年11月からの中曽根内閣によってさらに進められ、三公社の民営化が実現することになる。この時期には財政再建が優先され、不況対策としての公共事業は背景に退いていた。アメリカにおいても、レーガノミックスのもと、減税と金融引き締めが実施された。米ドル金利の上昇で、ドル相場が高めに推移したため、輸出減少・輸入拡大によって貿易赤字がもたらされた。財政赤字も累積していったため、双子の赤字と呼ばれるようになり、再び、1970年代のような状態になることを恐れた先進国は、円高ドル安に誘導することに合意した。これが85年9月に発表されたプラザ合意である。

3.7. プラザ合意と円高不況

ここでまた国際協調の観点から公共事業が採用されることになり、登場するのが前川レポートである。86年4月に中曽根首相の私的諮問機関が纏めた報告書であり、その座長であった前川春雄日本銀行総裁の名前に因んで「前川」の名が冠されている。このレポートでは、財政再建をもにらみながら、内需拡大策となる公共投資が打ち出されている（貿易収支の観点から円高ドル安策が取られたため、同時に円高不況対策としての側面もあった）。財政再建も重要であるため、「民活」という手法が重視されたが、総合経済対策として公共投資等にも3兆円が追加されている。また公定歩合も引き下げられた。こうして、低金利、リゾート法、民活法、規制緩和というさまざまな手法を駆使して、バブル時代へと向かうことになった。

アメリカとの関係では、1989年から始まった日米構造協議（Structural Impediments Initiative）がある。アメリカからの輸出が少ないのは大店法（大規模小売店舗法）などの構造障壁（Structural Impediments）があり、それを取り除く必要があるとされた。この日米構造協議では、1990年6月に最終報告が提出され、そこでは、経常収支黒字の縮小と並んで、社会資本整備の必要性・重要性の認識があげられ、同月、公共投資基本計画（Basic Plan for Public Investment）が閣議了解された。公共投資10ヵ年計画とも呼ばれ、91年から10年間の公共投資総額を約430兆円としている。さらに94年には2007年までの630兆円の目標額が積み増しされたのである。80年代後半もまた国際関係、特に対米関係を起因とする公共事業の増加があったのである。

3.8. バブル崩壊後の公共事業

バブル崩壊後の不況に対してもまた、景気対策が次々と打ち出され、その主軸として公共事

業が位置づけられていた。92年にも93年にも宮澤内閣は総合的な経済対策をうち、細川護熙内閣も村山富市内閣もまた緊急経済対策、総合経済対策をうった。

その後、96年頃からは、日本経済が回復途上にあるという判断があり、緊急的な経済対策はとられず、1997年には橋本龍太郎内閣のもとで消費税率の5%への引き上げ、特別減税の廃止があり、11月には財政構造改革法が成立し、公共事業の引き下げが盛り込まれた。しかしながら、同月には三洋証券の会社更生法の申請、北海道拓殖銀行の破綻、山一證券の自主廃業申請があり、一気に金融システムは不安定なものとなった。

98年7月の参議院選挙で橋本自民党は大きく敗北し、小渕恵三内閣に取って代わった。10月には日本長期信用銀行が、同年12月には日本債券信用銀行が経営破綻し、景気回復を最優先するため、財政構造改革法を停止する法律が制定され、現在まで停止されたままとされている。小渕は「日本一の借金王」と自嘲しながら、大規模な公共事業の増加を含む経済対策を実施した。

3.9. 土建国家と中央地方関係

公共事業を実施する段階で重要なのが中央地方関係であるが、すでに、北山2002、北山2003で詳述した。総合行政をおこなう主体になった地方自治体は福祉、環境、まちづくり以外にも、公共事業を実施し続けてきた。地方歳出が政府支出の中で占める割合が大きいことを冒頭で指摘したが、政府の投資支出の中で地方自治体が占める割合は更に高い。

高橋財政を論じたところでも明らかにしたように、時局匡救事業は地方への補助事業として実施された。地方自治体にとって公共事業は、普通建設事業費に算定されるが、これは補助事業と単独事業という2つに分類が可能である。補助事業は様々な事業官庁からの補助金を活用して、自治体にとっては自己負担分の支出の何倍かの財政規模の事業を行えるものである。

しかしながら、国の財政が75年以降、赤字国債に依存するようになり、「増税なき財政再建」が国の課題となってきた時に、補助事業を増やすことは難しかった。ここで取られたのが、地方単独事業を増やすことである。このため、「地域総合整備事業債」などの名目で単独事業の75%から90%にまで地方債の発行を認め、さらにその元利償還金を地方自治体の財政力に依り、30%から55%まで将来の地方交付税で面倒を見ることとしたのである（北山2002）。この条件は後に地方自治体にとってさらに好都合なものとなっていた。アメをより甘くしていったのである。こうして1988年以降、地方単独事業による公共事業は補助事業を上回る事務量を誇るようになった。これも高橋財政が日銀や預金部を駆使したことを思い出させるものである。戦後は地方交付税が制度化され、これを駆使して、公共事業を増やそうとしたのである。しかし、バブルが弾け、有利な条件であっても地方の借金であることが明らかになるにつれ、地方自治体も誘導されなくなっていった。

3.10. 小泉内閣による経路断絶

このように、高橋是清にまでさかのぼって日本財政と公共事業との関係、とくに土建国家化

への経緯をたどってきたが、2001年4月に小泉純一郎内閣が始まると、その公共事業の伸びは収まるどころか、はっきりと縮小の道をたどるに至る。「自民党をぶっ潰す」という言説に現れるように、自覚的に従来からの政治を改める姿勢を見せ、公共事業削減の策をとった。

道路4公団の民営化にすぐさま着手し、さらに道路特定財源の一般財源化を骨太の方針2001に盛り込み、そして郵政民営化を行った。政府系金融機関も統合した後、株式会社化した。このように財政投融资の分野の改革と相まって、公共事業は減少していく。さらに「コンクリートから人へ」をスローガンにした民主党政権下でも減少が続いた。このような経路の断絶については、紙幅の関係上また別の機会に譲りたい。

4. 結論

大蔵省および土建国家の政治行政学については以下のような点が指摘できるであろう。第1に、昭和恐慌時の高橋是清による、型破りな政策革新（大規模な公共事業の実施および日銀引き受けの国債発行による財政支出の拡大）が決定的な岐路となった。ケインズ理論以前にケインズ政策を採用し、他国に先駆けて不況から脱出を可能にしたのである。しかし彼は陸軍の皇道派に惨殺され、その後高橋のやり方が悪用されて軍事費が増大し、国際的な孤立の中、総力戦への道が開かれてしまった。

第2に、大蔵省は、大幅な軍事費の増大になすすべもなかったが、戦前は企画院、戦後は経済安定本部との権力闘争を勝ち抜くことができた。戦後、日銀との関係は良好のまま、均衡予算、日銀引き受けの原則禁止などを大蔵省は実現できた。主計局と主税局の一体性、そしてさらには財政と金融の一体性の中で、自律性を保持し続けたが、それが戦後日本の財政の諸特徴を生み出す一因となった。すなわち、減税を繰り返し、大規模な消費税の導入は考えず、その結果、歳入は抑えられた。消費税の導入は、財政赤字増大の後となり、導入に時間がかかり、税率アップにも抵抗が強くなってしまった。こうして小さな財政、大きな財政赤字が生じることとなった。

第3に、高橋財政の政策遺産があり、不況になると公共事業を増大させるということが戦後においても繰り返された。これにより、減税を行いつつも社会資本を整備し、景気の安定化を行い、そして農村部にも所得を再分配することができた。「市民を雇わない国家」(前田2014)は、たしかに市民を公務員としては雇わなかったが、公共事業を大規模に展開することによって、建設作業員として市民を雇ったのである。

1970年代以降は、1) 不況対策として景気を回復させるために、2) 内需を拡大させて貿易摩擦を緩和するため、すなわち国際協調のために、公共事業が求められた。福田の国際協調への志向の底辺には、戦前の総力戦と軍部の暴走の記憶が存在していたと考えられるのである。

筆者は、中央地方間の財政移転の規模の大きさ（1で取り上げた日本の財政の4番目の特徴）を説明するときに、「ポリティクス・イン・タイム」の観点から、戦時期と占領改革期の2つの時期の出来事がともに、その後の発展に永続的な影響を与えていることを論じた（北山、

2020)。

その他の3つの特徴、すなわち、小さな財政、とりわけ小さな歳入と大きな財政赤字については、この2つの時期がどのような影響を与えているのであろうか。ここでも、「戦時期」の高橋財政の財政的革新と軍部の独走があったために、それが「占領期」の改革とドッジ・ラインに結実し、大蔵省の支配的地位が導かれ、それが3つの特徴へとつながっている。

土建国家（6番目の特徴）へ至る道においても、「戦時期」の高橋財政の成功という決定的岐路があり、これ以降、不況対策として公共事業が求められるようになった。しかしこれだけでは75年以降の土建国家には直接には結びつかない。「占領期」の影響も限定的である。

その後の高度経済成長、輸出の飛躍的増大および70年代の世界経済の変動があったために、国際協調を目的とした、内需拡大のための公共事業が求められるようになった。「戦時期」の軍部独裁による日本の孤立が、福田が推進した、この国際協調のための公共事業にも影響を与えているのである。

土建国家への経路に対する「戦時期」の政策遺産には2つのものがある。戦時期日本の高橋財政の成功は、不況対策としての公共事業に永続的影響を戦後においても与え続けた。他方、戦時期日本の国際的な孤立の記憶は、福田赳夫という人物を通じて70年代の日本に甦り、世界に再びプレゼンスを増した日本の経路に大きな影響を与えたのである。

参考文献

- 天川晃 (2017) 『天川晃最終講義 戦後自治制度の形成』左右社
- 市川喜崇 (2012) 『日本の中央-地方関係 現代型集権体制の期限と福祉国家』法律文化社
- 井手英策 (2006) 『高橋財政の研究—昭和恐慌からの脱出と財政再建への苦闘』有斐閣
- 井手英策 (2011) 『雇用連帯社会—脱土建国家の公共事業』岩波書店
- 井手英策 (2012) 『財政赤字の淵源 一寛容な社会の条件を考える』有斐閣
- 井手英策 (2013) 『日本財政 転換の指針』岩波新書
- 井手英策 (2014) 「統治の全体像としての「土建国家」井手英策編『日本財政の現代史Ⅰ 土建国家の時代 1960~85年』有斐閣
- 井手英策 (2017) 「福田財政の研究：財政赤字累積メカニズム形成と大蔵省・日本銀行の政策判断」『金融研究』36 (3) 1-37
- 岡崎哲二 (1999) 「戦後日本の財政政策-歴史的パースペクティブ」小野善康・吉川洋編著『経済政策の正しい考え方』東洋経済新報社
- 小野善康 (2001) 『誤解だらけの構造改革』日本経済新聞社
- ジェラルド・カーティス、石川真澄 (1983) 『土建国家ニッポン』光文社
- 加藤淳子 (1997) 『税制改革と官僚制』東京大学出版会
- 加藤淳子 (2019) 「日本における財政・租税政策の比較分析と通時分析—連立政治は増税をめぐる日本の政治の何を変えたのか」佐々木毅編『比較議院内閣制論 政府立法・予算から見た先進民主国と日本』岩波書店
- 上川龍之進 (2016) 「日本の財政赤字の政治的要因：「大蔵省統制」から「首相官邸統制」へ」『問題と研究：アジア太平洋研究専門誌』45 (4), 53-98
- 上川龍之進 (2020) 「財政政策の政治経済学」田中拓道、近藤正基、矢内勇生、上川龍之進 (2020) 『政治経済学』有斐閣
- 北村亘 (2009) 『地方財政の行政学的分析』有斐閣
- 北山俊哉 (1994) 「地域経済振興政策」西尾勝・村松岐夫編『政策と行政 (講座行政学3巻)』有斐閣
- 北山俊哉 (2002) 「地方単独事業の盛衰-制度をめぐる政治過程」日本行政学会編『年報行政研究 37 行政の評価と改革』ぎょうせい
- 北山俊哉 (2003) 「土建国家日本と資本主義の諸類型」『レヴァイアサン』32 : 123-146
- 北山俊哉 (2015) 「能力ある地方政府による総合行政体制」『法と政治』法と政治 66 (1) 59 - 89
- 北山俊哉 (2017) 「日本における総合行政の起源」『法と政治』68 (1) 47 - 73
- 北山俊哉 (2018) 「日本における総合行政の起源：占領改革期の中央地方関係」『法と政治』69 (1) 61 - 85
- 北山俊哉 (2020) 「Two Twists of Fate：大蔵省・日銀王朝と地方政府」『法と政治』71 (1) 33 - 61
- 河野康子 (2002) 『戦後と高度成長の終焉』講談社
- 小西砂千夫 (2017) 『日本地方財政史—制度の背景と文脈をとらえる』有斐閣
- 小西砂千夫 (2019) 『地方財政の歴史を変えた8つの物語』日本加除出版
- 榊原英資・野口悠紀雄 (1977) 「大蔵省・日銀王朝の分析—総力戦経済体制の終焉」『中央公論』92 巻8号、96-150
- 嶋田崇治・茂住政一郎 (2012) 「土建国家と国際政治」井出英策編『日本財政の現代史Ⅰ 土建国家の時代 1960~85年』有斐閣
- 高端正幸「地方財源統制システムの強化と変容」井手英策編『日本財政の現代史Ⅰ 土建国家の時代 1960~85年』有斐閣

- 田所昌幸（2003）「マクロ経済政策の国際協調と日本：一九七六年－七九年」法学研究 76（9）1 - 29
- 谷達彦・井手英策（2012）「均衡財政から赤字財政へ」井手英策編『日本財政の現代史I 土建国家の時代 1960～85年』有斐閣
- ポール・ピアンソン 粕谷祐子監訳（2010）『ポリティクス・イン・タイム—歴史・制度・社会分析』勁草書房
- 樋渡展洋（1991）『戦後日本の市場と政治』東京大学出版会
- 前田健太郎（2014）『市民を雇わない国家』東京大学出版会
- 松元崇（2009）『大恐慌を駆け抜けた男 高橋是清』中央公論新社
- 真淵勝（1989）「大蔵省主税局の機関哲学」『レヴァイアサン』4：41 - 58
- 真淵勝（1994）『大蔵省統制の政治経済学』中央公論社
- 村松岐夫（1981）『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社
- 村松岐夫 北村亘（2010）「財政赤字の政治学——政治的不安定性，経済バブル，歳出赤字」http://www.esri.go.jp/jp/others/kanko_sbubble/analysis_07_04.pdf
- フランシス・ローゼンブルース&マイケル・ティース 徳川家広訳（2012）『日本政治の大転換 「鉄とコメの同盟」から日本型自由主義へ』勁草書房
- Kato, Junko (2003) *Regressive Taxation and the Welfare State, Path Dependence and Policy Diffusion*, Cambridge University Press
- Putnam, Robert and Nicholas Bayne (1988), *Hanging Together: Cooperation and Conflict in the Seven-Power Summits*, Harvard University Press

