

財政国際化トレンド

— 世界経済の構造変化と日本の財政政策 —

樋 口 均

I 課題と研究史上の位置

筑波大学の初代副学長の一人であった大島清先生および同教授であった榎本正敏先生が中心になって、毎年刊行されていた『日本経済の現状』という年報の財政章を、1970年代後半から90年代後半まで20年近く執筆する機会があったが——それはいわば一種の定点観測であったと思われるが——、その過程で、日本の財政政策が、70年代以降繰り返し五回も、強い内外圧を受けて、内需拡大を目的としたフィスカル・ポリシーとして展開されるという現象に直面し、強い興味を覚えたこと、これが本研究の発端である。

この問題意識は、日本の財政政策が1970年代以降、国内的要求のみならず、国際的要求にも応じて、展開されているのではないかと、そしてそうだとすれば、そもそも財政処理という本来個々の国民国家の主権に属する事項が国際化することは、財政学的に、世界経済論的に、国際政治経済学的に、なにを意味するのか、ということであった。本研究の目的は、そういう大きな主題を抱きながら、さしあたりまず、70年代以降日本の財政政策の国際化という現象の実態や根拠や本質を考察することであった。

研究史をみると、財政の国際的側面ないし国際性についての研究は、非常に少ない。ことに日本財政のそれについてはほとんどない。G7における財政政策の国際調整、湾岸戦争やイラク戦争の戦費分担問題などにあきらかなように、

また経済のグローバリゼーションのもとで、この分野の研究は、きわめて重要になっているにもかかわらず、である。

財政学は、そもそも国民国家とその地方政府の財政を主たる対象として発展してきたのであり、財政の国際性や国際的な財政関係への関心は希薄であった。だが、数は少ないが、武田隆夫（『財政学』弘文堂、1955年、大内兵衛と共著）や林健久（『福祉国家の財政学』有斐閣、1992年）、外国ではメンデス（Mendez, R. P., *International Public Finance: A New Perspective on Global Relations*, New York, Oxford University Press, 1992）など、国際的視点をもつ優れた研究はあった。

本研究は、これらの研究をふまえながら、対象を1970年代以降日本の財政政策の国際化に限定し、その実態や根拠や本質を考察したものであり、類書は管見のかぎりきわめてすくない。その意味で、ささやかながら、本研究は、これまで研究史上手薄で、かつ将来的に重要な分野を開拓し、従来の研究を一步進めることを企図したものと位置づけられよう。

II コンセプト

概念的には、研究史的考察、とりわけ武田隆夫や林健久の研究をふまえて、いわゆる現代財政には、二つの特徴ないし歴史的トレンドがあることを明確にした。すなわち、一つは、各国が国民国家として国内体制を維持するために、個別的ないし一国的に政策展開することから生じてくる特徴であり、これは福祉国家財政とも呼ばれる特徴である。いま一つは、各国が国内体制維持の前提となる世界体制を維持するために、協力して共同的ないし国際的に政策展開することから生じる特徴である。これは財政国際化と呼ぶ。その本質は《世界体制維持コスト》の分担にほかならない。

財政国際化は、戦後の世界編成としてのパクス・アメリカーナのもとで、世界体制維持コストの、基軸国アメリカによる世界政策的負担という面と、各国

の分担という面の、二面で飛躍的に進展したが、世界経済の歴史的動態を反映して、アメリカが基軸国である間は前者が、1970年代以降アメリカが基軸性を失うにつれて後者が、前面にでるという変化をともなっていた。日本の財政国際化（積極的国际性）は、アメリカが基軸性を失うにつれて、また日本経済の国際的台頭とともに、始まったのである。内から発生する財政需要にくわえて、外から発生する財政需要にも応じなければならなくなったという意味において、である。その起点は、ニクソン・ショック（IMF固定相場制崩壊）後の時期にもとめられる。以上が、基本的なコンセプトである。

この研究は、1970年代以降の日本の財政政策を、こうしたコンセプトのもとに、世界経済の構造変化ないし歴史的動態と関連させつつ、歴史的かつ実証的に考察したものであるが、その際、各時期の具体的な政策を分析する各章はそれぞれ、第三章を別として、「環境」「展開」「帰結」の三節から構成されている。政策というものは、政策循環論的にいえば、ある「環境」のなかで課題が発生して形成され、そして「展開」され、一定の「帰結」をみる、というように、三面をもつものとして把握されるからである。その際、とくに「環境」において、国内環境（日本経済）はもとより、国際環境（世界経済）を重視し、日本の財政政策が、どのような内外経済政治状況のもとで、どのような国内的かつ国際的圧力が働いて、形成されたか、その国内的かつ国際的な根拠をたち入って分析している。この点は従来の財政政策研究においては比較的手薄であったと思われる。本研究の特色の一つにほかならない。

III 構成と概要

本研究は、序章において、問題の所在とコンセプトについて論じたあと、1970年代以降の財政政策について、第一章で「財政国際化トレンドの起点」としての70年代前半のニクソン・ショック後の時期、第二章で「『政策協調』財政政策の原型」が形成された70年代後半の機関車論的国際調整の時期、第三章

で「内政関係経費の抑制と国際関係経費の突出」がみられる 80 年代前半の財政再建期，第四章で「第二次『政策協調』期」としての 80 年代後半のプラザ合意後の時期，第五章でバブル崩壊後の「第三次『政策協調』期」としての 90 年代の時期を，それぞれ考察する構成をとっている。そして補論で，この分野の外国の研究水準の一つを代表するメンデスの『国際財政学』を検討した。

序章 課題とコンセプト

第 1 章 ニクソン・ショック後の財政政策 1971-73 年—— 財政国際化トレンドの起点

第 2 章 「機関車論」的国際調整期の財政政策 1977-78 年—— 「政策協調」財政政策の原型

第 3 章 財政再建策の展開と限界 1980-84 年—— 内政関係経費の抑制と国際関係経費の突出

第 4 章 プラザ合意以降の財政政策 1985-88 年—— 第二次「政策協調」期

第 5 章 バブル崩壊以降の財政政策 1991-97 年—— 第三次「政策協調」期

補論 国際財政学の課題と方法について——メンデス『国際財政学』によせて

<序章> 課題とコンセプト

日本は，1970 年代以降，内需刺激を目的としたフィスカル・ポリシーを繰り返し展開してきた。ニクソン・ショック後の 71-72 年，石油危機後世界不況下の 77-78 年，プラザ合意後の 86-88 年，世界同時不況後の 92-95 年，アジア通貨危機後の 98-2000 年（本書脱稿は 1998 年 9 月），である。それは内圧とともに強い外圧に規定されてのことであつたが，これはなにを意味するのか。この問いが課題である。

それは日本の経済的台頭にともなつて，ならびに基軸国アメリカの後退や EC の停滞を背景として，世界経済の維持安定のためには日本の一定の役割分担

が必要となったということを意味する。内需拡大ばかりではない。防衛や政府開発援助（ODA）などもそうである。日本財政は、国内面から発生する財政需要だけでなく、国際面から発生する財政需要にも応じて、負担していかなければならない段階に入ったのである。すなわち世界体制維持コストの分担である。これをさしあたり日本の「財政国際化」と呼ぶことにし、研究史的考察をつうじ、そのコンセプトを明確にした。さきに述べたとおりである。

<第1章>ニクソン・ショック後の財政政策 1971-73年——財政国際化トレンドの起点

ドル危機とアメリカの金・ドル交換停止に端的にあらわれたように、この時期は、アメリカが世界経済の基軸性を失い始めて、日本が、為替調整（円切上げ）、市場開放（自由化）、世界政策経費分担（防衛分担）の三面で、世界体制維持コストの分担を要求された時期だと把握しうる。国内的にも、高度成長の行き詰まりとひずみが顕在化し、政策転換が必要となっていた。こうした内外環境のもとで展開されたのが、総需要拡大政策であり、その目的は、成長回復、貿易黒字縮小、福祉拡大であった。

政策分析で、とくに注目したのは、田中政権成立後、フィスカル・ポリシーとして編成された1972年度補正予算と73年度当初予算である。それは国際収支均衡を第一目的とした点に最大の特徴があり、財政政策の国際性の端的な表出であった。ただし、この時期には、マクロ経済政策の国際調整は、まだ登場しておらず、日本が世界景気維持の役割分担をもとめられたわけではない。固定相場制のもとでアメリカの国際収支を圧迫し、ドル危機の原因となることによって、国際収支の黒字縮小をもとめられるという国際通貨協力の面が強かった。この時期には、アメリカは、国内景気刺激によって、大幅な国際収支赤字を出しながら、世界景気拡大を主導していたからである。だが、台頭する黒字国日本の財政に国際面から事実上新たな負担が課せられ、財政支出の膨脹が生

じたという点において、のちの時期と共通しており、日本の財政国際化トレンドの起点をなすものだったと考えられる。

＜第2章＞「機関車論」的国際調整期の財政政策 1977-78年——「政策協調」 財政政策の原型

第一次石油危機後の世界不況のなかで、世界経済の集団指導体制として形成されたサミット体制のもとで、この時期には、「機関車論」と呼ばれるマクロ経済政策の国際調整論が登場し——それは日本にとって外圧第二波の襲来を意味したが——それに応じて、また国内景気刺激の必要とあいまって、日本の財政政策は、再び内需刺激のためのフィスカル・ポリシーとして展開された。政策分析としては、ロンドン・サミット（1977年）とボン・サミット（78年）を中心におこなわれた国際政策調整の実態とそれの日本の財政政策へのインパクトを重視した。石油危機後には、パクス・アメリカナの「覇権的安定」が崩壊し、各国が共同して対処しなければならない新たな問題が生じた。すなわち、＜世界経済の構造的不安定化＞という問題である。そしてこれに対応して、世界体制維持装置の再編成とコスト再配分が必至となったのである。世界体制維持装置の再編成は、さしあたりサミット体制の形成というかたちをとり、そのもとで機関車論が登場し、フィスカル・ポリシーの国際調整がおこなわれたが、それは、コスト再配分の一つの形態を示すものであったと把握しうる。そしてそれは財政国際化の新傾向を意味した。

＜第3章＞財政再建策の展開と限界 1980-84年——内政関係経費の抑制と国際関係経費の突出

機関車論的国際調整の一環としての積極的財政政策の展開の結果、財政赤字がいちじるしく拡大し、1980年度以降、財政再建策（一般消費税導入失敗→「増税なき財政再建」）をとらざるをえなくなった。80年代前半は、国際的には、

アメリカが国内中心主義的なレーガノミックスを展開し、これが意図せざる機関車となって、世界経済を牽引したため、フィスカル・ポリシーの国際調整は後退しており、いいかえれば日本に内需拡大をもとめる外圧は後退しており、日本は国内的な優先課題としての財政再建に取り組むことができた。

しかし、この 1980 年代前半の財政再建期に、日本の財政国際化トレンドが中断したというわけではない。国際関係経費（防衛関係費やODA経費）は、歳出抑制の「別枠扱い」とされ、他の内政関係経費が圧縮されるなかで、突出的に増額されていた。これはアメリカの世界政策経費の肩代りであり、世界体制維持コストの分担を意味する。財政再建期にも、この面で日本の財政国際化は進展していたし、フィスカル・ポリシーは、政策思想的にもサッチャーやレーガンの新自由主義のインパクトを受けて、後退していたが、その後退という意味で国際的に連動していたといわなければならない。本章では、国際的側面を中心に財政再建策の展開と限界を考察している。

<第4章>プラザ合意以降の財政政策 1985-88年——第二次『政策協調』期

アメリカが債務国に転落し、世界経済がハード・ランディング・シナリオ（ドル暴落→高金利→世界不況）の危険に直面するなかで、1985年9月にG5プラザ合意が成立し政策協調体制が再構築された。この体制のもとで、経常収支黒字の縮小をもとめる強い外圧がくわわり、日本は為替調整、低金利政策、財政支出拡大の要求に応じざるをえなかった。日本の財政政策は、三度目の内需拡大策への転換をみたのである。世界体制維持コストの分担という70年代以降の財政国際化トレンドの新局面にほかならない。

そして「高齢化と国際化のための税制の再構築」という標語による税制改革をつうじ、消費税の導入（89年）もおこなわれたが、それは福祉国家経費と国際国家経費の重圧がついに増税に帰結したことを意味した。財政政策の初期条件は、赤字国債依存財政であり、最優先目標が財政再建にあったということ

あり、これが財政出動の制約要因となったが、この制約がなお強かったプラザ合意からルーブル合意までの時期と、財政出動＝内需拡大策へ本格的に転換するルーブル合意以降の時期とに時期区分し、政策転換への外圧と内圧、財政政策の自律性ないし主権、税制改革との関連、などにも配慮しながら、政策展開を考察した。

<第5章>バブル崩壊以降の財政政策 1991-97年——第三次「政策協調」期

「ポスト冷戦」の1990年代にも、世界体制維持コストのバードン・シェアリング（負担分担）要求は、一層強まった。それは、まず90年夏から91年冬にかけての湾岸危機および湾岸戦争にともなう危機対策費および戦費の分担という、ある意味では典型的かつ縮図的なバードン・シェアリングから始まった。そして91～93年の世界同時不況とそのもとでの日本の経常収支の突出的黑字を背景として、日本への内需拡大要求が強まった。それはニクソン・ショック前後の第一波から数えて外圧第四波であった。これが内政関係の経費膨張圧力——高齢化にともなう福祉国家経費——にくわったのである。一方、国家財政は、バブル崩壊以降の長期不況の影響によって、91年度以降巨額の税收不足に陥った。内需拡大を目的とした大規模なフィスカル・ポリシーも空転し景気浮揚効果をもたなかったのである。その結果、95年11月には財政危機宣言が発せられる事態となり、96年以降「財政構造改革」が国家課題となった。

だが、1997年夏以降のアジア経済危機の顕在化のなかで、アジア経済の基軸国である日本の長期不況と金融危機が世界経済の焦点としてクローズアップされ、日本に対する内需拡大要求がふたたび強まった。こうして日本は、またもやフィスカル・ポリシーか財政再建かというディレンマに直面し、財政再建からフィスカル・ポリシーへの政策転換をおこなわざるをえなかったのである。なお、執筆時点の制約から、アジア経済危機以降の政策転換を本章に含めているが、現時点からいえば、この時期については別の章をたてて外圧第五波に対

応した五度目のフィスカル・ポリシーの展開（1998-2000）として考察されるべきである。

<補論>国際財政学の課題と方法について——メンデス『国際財政学』によせて

メンデス（Mendez,R.P., *International Public Finance: A New Perspective on Global Relations*, New York, Oxford University Press, 1992）は、マスグレイブがスミス、ワグナー、ケインズの財政論を集大成し整理したいわゆる財政三機能（資源配分、所得再分配、経済安定）を、国際面に応用して、国際財政の理論とシステムを考えるという、きわめて興味深い試みをしている（アイディアは、Dossier, D., “Towards a Theory of International Public Finance” *Kyklos*, vol.16, no.1, 1963）。この研究を検討しながら、国際財政学の課題と方法について考察した。武田隆夫や林健久の財政学の方法論と対比しつつ、財政の国際性（ヨコ）をあきらかにするには、資本主義経済の歴史的動態と関連させた財政の歴史性（タテ）の考察が不可欠であり、メンデスの研究はすぐれた研究であるが、後者の考察が不十分であることを指摘した。

IV 展望

本研究に対して、多くの方から貴重な、さまざまなアドバイスや問題点の指摘をいただいた。本論文の審査過程においても同様である。深く感謝申し上げます。そのすべてをここで紹介し検討することはできないが、それらをふまえながら、今後の研究について、若干の展望を述べておきたい。

第一に、2001年以降のいわゆる小泉構造改革のもとで、日本の財政政策は大きく緊縮財政へ転換し、ケインズ的なフィスカル・ポリシーは展開されなくなったし、またそうした裁量的な政策をもとめる外圧も、2000年9月のG7（プラハ）を最後に、それ以降生じていない。ことに2002年以降經常収支黒字が

再拡大したにもかかわらず、である。この政策転換とそれ以降の財政政策を内外環境の変化の検討をつうじ考察しなければならない。そこではイラク戦争に象徴される 21 世紀の「世界体制維持コスト」の分担問題も当然考察されなければならないであろう。なお、執筆時点の制約から、本研究で十分扱えなかった 1997 年アジア経済危機以降 2000 年までの財政政策については、簡単ではあるが、拙稿「パクス・アメリカナの再編とバードン・シェアリング」（渋谷博史・内山昭・立岩寿一編『福祉国家システムの構造変化——日米における再編と国際的枠組み』東京大学出版会、2001 年、所収）において考察している。

第二に、ニクソン・ショック以降の財政国際化と対比しながら、それ以前の時期の財政、いいかえれば戦後復興期や高度成長期の財政を、財政国際化という観点からみて、どう把握しうるかを検討しなければならない。この点については、前掲拙稿において、若干ふれた。すなわち「敗戦から 1960 年代までは、パクス・アメリカナへの日本財政の編入であり、それは財政制度改革、対日援助、均衡財政、軽武装（軍事費小）などの面にあらわれていた。ことに軽武装（軍事費小）は、[国際的] インパクトの構造的側面をあらわす。」と。ニクソン・ショック以降の積極的国際性に対し、いわば消極的国際性である。このことをあらためて検討し明確にするとともに、戦後から今日までの日本財政史を国際的側面からトータルに再構成してみたい。

第三に、その際、いわゆる「失われた 10 年」の 1990 年代におけるフィスカル・ポリシーの効果について、本研究ではフィスカル・ポリシーの「空転」と評価し、効果が減衰したことを主張したが、戦前アメリカにおけるバブル崩壊後の大恐慌期と比較して、一定の景気下支え効果はあったという研究もあり、再検討してみたい。

第四に、本研究においては、日本の財政政策の国際的側面に重点をおき、国際比較からみた日本型福祉国家財政の特徴（公共事業、農業補助金、中小企業対策、地方交付税交付金、財投など）について、国際的インパクトを十分に考

察しきれていない。公共事業については、前掲拙稿で、いわゆる土建国家のビルトインと盛衰への国際的インパクトを考察しているが、財政政策の国際性のみならず、その国民性という問題にも、さらに取り組み必要がある。

第五に、財政の国際的側面への関心からいえば、いわゆるグローバリゼーションと財政ないし福祉国家財政の関係について、考察を進めなければならない。グローバリゼーションという言葉は、あらゆるところで枕詞として使われ、レトリックとしての面をもつことに注意しなければならないが、実態としてのグローバリゼーションは、財政基盤を浸食する、フィスカル・ポリシーの効果を減衰させる、総じて国家の政策的自律性を失わせる、といった主張や、そのような主張には実証的根拠がないという主張があり、論争がおこなわれてきている。この論争について検討しなければならない。さしあたり、拙稿「グローバリゼーションと国民国家——福祉国家から競争国家への転型説の検討を中心に」（経済理論学会年報第40集，2003年，所収）を参照されたい。一方、グローバリゼーションは、あるいは国際的な貧富の差の拡大やそれを背景とした紛争や戦争、あるいは国際的な環境問題、あるいは知的財産権の浸食など、国際的に共同して対処しなければならない世界体制の問題を生み出すのであり、それが「世界体制維持コスト」にどのような影響を及ぼすのかを研究する必要があるであろう。

最後に、本研究の背後にある大主題、すなわち「世界体制維持コスト」の分担を本質とする財政国際化の財政学的、世界経済論的、国際政治経済学的な意味について、ことに国際政治経済学や比較政治学の世界において、近年活発化している制度変化研究や構造／主体論争などをふまえながら、さらなる考究をおこなっていききたい。

以上、今後ひき続き追求すべき課題は多い。しかも、いずれも容易な問題ではない。そのいくぶんかでもあきらかにすべく努力を重ねていきたい。